

フランスの地方分権

—交通分野を対象として—

先進諸国の殆どは、地方自治体が多くの特権を有する地方分権制度を採用しているが、その中でフランスと日本は、国に多くの権限が集中する中央集権制度をとっている。しかしフランスは1980年代初頭から地方分権に向けた動きを開始し、多くの法律を整備し分権化を進めてきた。そして2003年にはその集大成として1956年制定の第5共和国憲法を改正した。この憲法の精神を具体化するために法制度の整備が進められ、この中で交通に関する権限が大幅に地方へ委譲されることが明らかとなった。わが国の地方分権を推進する上で、このフランスのこれらの経験は大変貴重なものである。本研究は、フランスの地方分権について、特に交通分野に重点を置き、1980年代初頭から始まった地方分権の全体像を示すこと、及び2003年の共和国憲法改正以降の分権の方針と委譲する権限を明らかにすることを目的とする。

キーワード フランス、交通、地方分権

伊東 誠

ITO, Makoto

(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所首席研究員

1——研究の背景と目的

国の政治行政制度は、大半の権限を国が有する中央集権制度と自治体が有する地方分権制度の2つに大別できる。米国、ドイツなど殆どの先進諸国は州や市町村という自治体に基本的な権限を与え、国は国でしか出来ないもの、例えば外交、国防、経済政策、社会保険、労働市場政策、国土政策等の権限に限定する地方分権制度を採用している。先進諸国の中で国が大きな権限を有しているのはわが国とフランスである。わが国では数年前から地方分権へ政策の方向を定め具体のスキームの検討が行われているが、委譲すべき権限の種類と範囲そしてそれに伴う財源委譲について国と自治体との間で意見が対立し、また分権に不可欠な自治体改革についての議論も遅れている。一方、フランスは1980年代初頭から地方分権に向けた動きを開始し、多くの法律を整備し分権化を進めてきた。そして2003年にはその集大成として1956年制定の第5共和国憲法を改正した。この憲法の精神を具体化するために法制度の整備が進められ、この中で交通に関する権限が大幅に地方へ委譲されることも明らかとなった。わが国の地方分権を推進する上で、フランスの経験は大変貴重なものである。

フランスの地方分権については全般的な紹介や分析を試みている文献は多い。しかしながら、交通分野については、交通機関を特定した文献や断片的な情報の紹介にとどまっており交通分野を広く対象としたものはない。更に、憲法改正以降の動きに関する文献は殆どな

い。本研究は、フランスの地方分権の全体像を示し、特に、2003年の共和国憲法改正以降の交通分野での分権化の方針と状況を明らかにすることを目的とする。

本論の構成は次のとおりである。まず第2章でフランスの自治体の概要を述べ、第3章で1982年に始まった地方分権政策の経緯、そして分権政策を集大成した2003年の憲法改正の骨子、更にはそれに沿い具体の方針を定めた地方分権法について述べている。第4章では、道路、鉄道、空港、港湾についての分権化の方針と方法そして委譲される権限について述べる。

2——フランスの自治体

2.1 フランスの概況

フランスは欧州大陸の西南部に位置しているフランス本土とコルシカ島で構成されている。これ以外にフランスは4つの海外領土(ヌーベル・カレドニー、仏領ポリネジー、ワリス・エ・フトゥナ諸島、南極大陸内領土)と、2つの領土共同体(マイヨット、サン・ピエール・エ・ミクロン)を有している。本土の面積は、552千km²で日本の1.47倍である。人口は約6,000万人であり、こちらは約1/2となる。人口密度は107人/km²で、これは日本の約30%に当たるが、フランスは平野部が多いので可住地面積当たりで見るとより大きな差がある。

2.2 3層の自治体制度

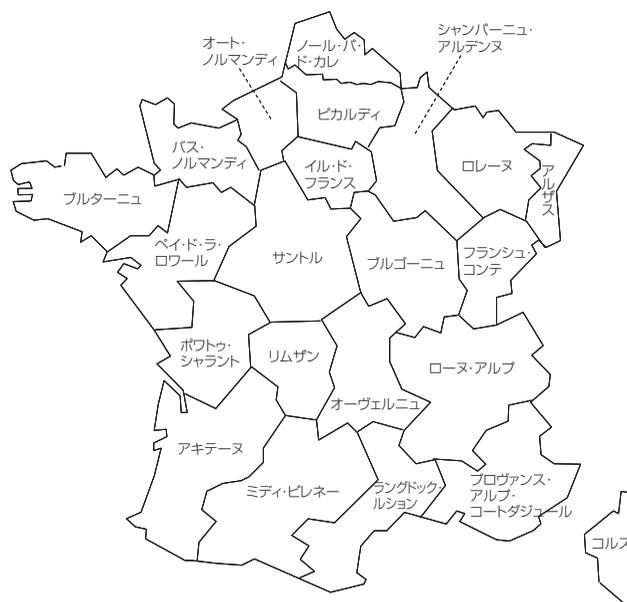
フランスは市町村、県、州からなる3層の自治体制度を

採用している。基礎となる自治体は、1789年のフランス大革命以前の自治市や司祭区を由来とする市町村（コミューン）である。フランスは他のEU諸国と比較して市町村数が極端に多いことで有名である。36,000を上回る市町村があり、これは全EU加盟国の市町村数の半分に相当する。市町村あたりの人口も1,600人程度とEU平均の4,600人と比べ少なく、農村部には人口規模の小さい市町村が多い一方で都市部には人口が集中するという過密過疎の問題とそれに起因する社会経済的な格差が長年の課題となっている（図—1）。

小規模な市町村は行財政面で非効率であるという判断から国は合併を進めるために様々な施策を講じたが、伝統的な生活単位である市町村への愛着が合併を妨げてきた。このため、国は、一部事務組合や都市共同体といった市町村間協力組織の形成を進めた。現在、約18,500の事務組合、2,500の都市共同体（コミューン共同体、都市圏共同体、大都市共同体）が存在する^{1), 2)}。従ってフランスの自治制度は3.5層ともいえる。

市町村の上にある広域行政体が県である。県はフランス大革命後に人為的に線引きした自治体であり、その数は現在100（本土96、海外4）である。1県当たりの平均人口は、約60万人であり、日本の270万人と比べると規模が小さい。人口規模が大きい県はノール、パリ、プーシュ・デュ・ロース、ロースなどであるが、それでも人口は200万人程度であり、わが国の東京都、大阪府、神奈川県などと比べるとかなり小さい。県知事は長い間国により任命され県行政の長として執行権を担っていたので、フランスの中央集権制度の象徴とされていたが、その後の改革で県会議長が県知事かをねることとなった。

1950年代に国土政策上の観点から国と県との間に位置



■図—2 フランスの州

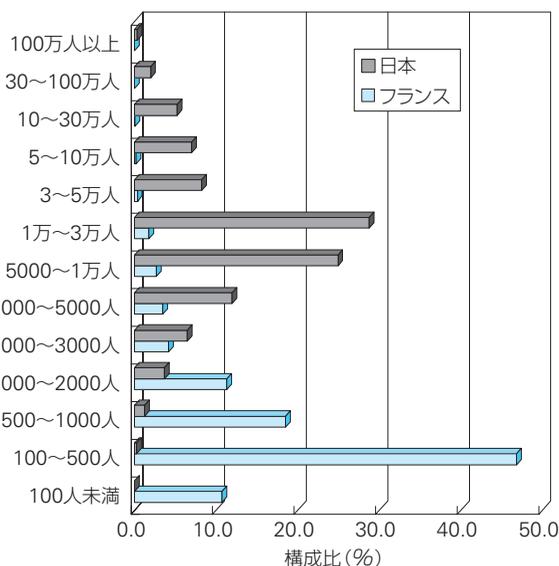
していくつかの県を包括し、広域的な地域開発や施設整備の県間調整を行なう州が設置された。この州は1972年に公施設法人として公法上の法人格を有したが、権限は経済と社会の発展に関わる特定分野に限られていた。1982年地方分権法により、州は公選の州議会議員と州議会議長（＝間接公選の州知事）を有する自治体となった。この州に今回の憲法改正で初めて憲法上の自治体として県や市町村と同等の地位が与えられた。現在、本土22州、海外4州である（図—2）。面積はわが国の県と比べると大きく、平均的には数県を合わせた広がりを持っているが、人口規模が最大の州はイル・ド・フランスで約1,000万人、次いで、ローヌ・アルプの600万人、プロヴァンス・アルプ・コートダジュールの450万人となっている（表—1）。

3——地方分権政策の沿革

本章では戦後のフランスの分権政策を概観する。中央集権制度、地方分権の始まり、憲法改正と大きく3つに時代区分に分けて述べる。

3.1 中央集権制度

フランスの中央集権制度は、1789年のフランス大革命後のジャコバン憲法、ナポレオン法制により形成された。それから150年を経た第2次大戦後の第4共和国憲法（1946年）においてフランスの憲法史上はじめて、自治体は市町村、県および海外領土で、普通選挙による地方議会により運営され、県行政の執行権は県議長とする等、自治体に関する条文が明記された。これは第5共和国憲法（1958年）でも引き継がれたが、当時の政治情勢下において、強すぎる県に対する警戒感から、これを具体化



■図—1 人口規模別市町村数の日本とフランスの比較
フランス：文献2）（1999年値） 日本：住民基本台帳（2002年値）

■表一 州の人口・面積・人口密度

州	人口 (千人)	面積 (千km ²)	人口密度 (人/km ²)
アキテーヌ	2,908	41.3	70
アルザス	1,734	8.3	209
イール・ド・フランス	10,952	12.0	912
オート・ノルマンディー	1,780	12.3	145
オーベルニュ	1,309	26.0	50
コルシカ	260	8.7	30
サントル	2,440	39.2	62
シャンパーニュ・アルデンヌ	1,342	25.6	52
ノール・パ・ド・カレー	3,997	12.4	322
バス・ノルマンディー	1,422	17.6	81
ピカルディ	1,857	19.4	96
フランシュ・コンテ	1,117	16.2	69
ブルゴーニュ	1,610	31.6	51
ブルターニュ	2,906	27.2	107
プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール	4,506	31.4	144
ペイ・ド・ラ・ロワール	3,222	32.1	100
ポワトゥ・シャラント	1,640	25.8	64
ミディ・ピレネー	2,552	45.3	56
ラングドック・ルーシヨン	2,296	27.4	84
リムーザン	711	16.9	42
ローヌ・アルプ	5,645	43.7	129
ロワール	729	23.5	31
フランス本土	58,518	544.0	108

文献5) フランス内務省資料、1999年値。

するための法律は成立しなかった。フランスが、伝統的に自治体の権限、財源を限定し国に集中させる中央集権体制をとってきたのは、ドイツ、ベルギー、ルクセンブルク、スペイン、スイス、イタリア、モナコと接しているという地理的条件により多様な文化が混在し、これを国家として纏める必要があったことや、外国の侵略をたびたび受け一部の地域はある時期外国の属地となったので、国として領土を防衛する事が必要であるという歴史によるところが大きいといわれている³⁾。

3.2 地方分権のはじまり

ドゴール、ジスカールデスタン、ポンピドゥーなど、戦後の歴代の大統領は、州を設置し一部の権限を付与するなど分権化を試みはしたが、その歩みは極めて緩やかなものに止まっていた。

ドゴール大統領は、1964年に創設した州を行政改革、経済復興、政治的再均衡のための手段とみなした。当時フランスは急速な経済成長の時代にあり、国土整備や経済政策を円滑に実施することが喫緊の課題となっており、国の政策実施の効率化を図るため中央と地方の連携を密にすることが必要であった。県や市町村といった既存の自治体を改革するのではなく県より広域な行政を行える州に権限を与えることで効率化を図ることとした。従って、ドゴールの目指したものは分権化というより国の事務の地方分散化であるとの指摘もある。これに向けて数多くの法律、政令、通達が出されたが、総仕上げに、

州を自治体に格上げ、州議会を公選の地方議員と職能団体の代表により構成する、州に大幅な権限を付与するという新たな州制度の提案と、上院制度の改革案を憲法改正案に取りまとめ、直接その賛否を国民に問うレフェレンダム(国民投票)を1969年に実施した。しかしこれは否決され、ドゴールは退陣することとなった。

ドゴールの跡を継いだ、ポンピドゥー大統領は地方制度改革には慎重な姿勢であった。この政権下ではマルセラン法(1971年7月16日法。マルセランは当時の内務大臣の名前)が制定され、市町村合併を国の主導で推進した。政府は県毎に合併促進協議会を設置し、合併した市町村へ補助金を割増するなど財政優遇措置を定めた。しかし強い市町村への愛着心からこの政策は失敗した。この後、事務組合、都市共同体といった市町村広域行政組織の整備が地方制度改革のテーマとなる。

1972年7月5日法により州は公施設法人となり、州内の国会議員、県会議員および市町村議会の代表からなる州議会の設立、執行機関としての官選の州知事、諮問機関として職能代表からなる経済委員会の設置などの施策を講じ、その役割を強化した。州は、自然公園の指定と整備、企業創生奨励金など企業に対する直接助成、州交通施設整備計画の策定、文化行政など業務の範囲を広げていった。この時期、州に既存の国税、運転免許税等の地方直接4税に対する付加税を徴収する権限を得るなど一定範囲の課税自主権も認められている。

1974年に誕生したジスカールデスタン政権も市町村広域行政組織の充実や、自治体への権限の付与等地方分権を促進する施策を検討したが、大きな進展は見られなかった。

3.3 地方分権政策の具体化

戦後初の左翼政権であるミッテラン政権が1980年に誕生した。この政権が「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律(地方分権法)」(1982年3月)を制定したことにより、地方分権政策が具体化した。同法の骨子は以下のとおりである。

① 官選知事の廃止

中央集権制度の象徴といわれていた官選の県知事を廃し、直接公選による県議会議員の中から互選される県議会議長が執行機関(知事)となり県の行政を担うこととなった。そして、自治体としての県の事務は県議会に、県知事の権限の下に行われてきた県内の国の事務は政府により任命される県地方長官に権限を分ける分離型が採用された。これにより従来は専門的な事項に限り行政を任されてきた県地方長官は、県内における国の出先機関の長としての位置づけとなった。

② 州が自治体に昇格

公施設法人であった州には、直接公選によらない議決機関としての州議会と政府が任命する州長官が設置され、また州の財政的な自主性も認められていたが、権限は経済と社会の発展に関わる特定分野に限定されていた。この法律で初めて法的に自治体として認知された。住民による直接公選の州議会が設けられ、議会で選出された議長が州の執行機関となり、州は市町村や県と同じ組織原理を持つ自治体となった。また州にも県と同様に国の出先機関として州地方長官が置かれた。

③ 国による事前の後見監督の廃止

国が市町村に対し行使していた後見監督と呼ばれる強力な事前統帥権を廃止し、事後的なものに変更した。自治体は条例の制定、予算の議決、重要な契約の締結、都市計画の決定、幹部職員の採用等を行った場合には、州ないし県地方長官に事後に届ければよいことになった。地方長官は2ヶ月以内に適法性をチェックし違法と認めれば行政裁判所に提訴する。

この法律により州、県、市町村の3層制によるフランスの現在の地方制度の基本が形づくられている。

この法律に続き、1982年7月29日に「計画の改革に関する法」が制定され、国と州にかかわる州内の地域整備、経済開発などのプロジェクトおよびその財政負担について国(州地方長官)と州(州議会議長)が交渉、協議のうえ各々の役割を契約という形で合意するという計画契約制度が創設されている。1983年1月7日に「市町村、県及び国の権限配分に関する法律」そして1983年7月22日に「同 補完する法律」が制定され、これらの法律で、同じ分野の権限を出来るだけ一括し、もっともふさわしいレベルの自治体に配分することを原則とすること、国から自治体へ権限委譲を行うこと、そして権限委譲の内容と権限委譲の財源保障として税を委譲することが定められた。

1985年頃まで、小さな法律の積み上げでの改革の作業が精力的に進められた。1982年から1986年の間に、48本の法律と269の政令が制定され、数千の通達が発令された³⁾。保守党のシラク首相が選出された1986年から1988年までのコアビタシオンの時期に改革は小休止したが、1988年に再び社会党の首相が誕生し改革が再スタートした。

1992年に制定された「共和国の地方行政に関する指針法」により州の権限が強化された。この法律で州知事を経済発展及び国土整備に関する責任者と定めている。また国の権限の内、中央政府が担当するものを政策の企画立案、全国的な指針作成、政策の評価などに限定し、

残りは国の出先機関に委任するという原則がうたわれ、地方長官は地方における国の出先機関の総合調整役となった。その後「予算に関する組織法」(2002年)の施行により、地方において各省庁から出先機関に振り分けられた予算を任務別の配分に改め、「極(pole)」と呼ばれる大綱8分野に整理した。この予算執行を地方長官が調整することになり地方長官の権限が更に強化された。

1999年7月12日に「市町村間協力の強化と簡素化に関する法律」が制定された。この法律は、種々の市町村間広域行政組織を、その種類を減らしながら、大都市共同体(圏域人口50万人以上)、都市共同体(圏域人口5万人以上)、市町村共同体(農村地域)の3種に再編することを目的とした法律である。2004年時点では、全人口の80%を上回る住民がこれらの広域行政組織に属している^{1)、4)}。

3.4 第5共和国憲法改正

3.4.1 第5共和国憲法改正とその骨子

1982年の地方分権法に始まった地方分権改革は、2003年3月の第5共和国憲法の改正によりその集大成がなされた。主たる改正点を以下に示す^{11)、12)}。

① 地方分権原則の導入

憲法第1条は、フランスが不可分な共和国であり国民は全て平等であることを規定している条項であるが、そこに「その組織は分権化される」旨の条項を加え、共和国は不可分であることを再確認しつつ、地方分権を図ることを宣言した。

② 州を憲法上の自治体に位置づけた

第72条は地方自治体に関する条項で、従来の憲法では地方自治体を市町村、県、海外領土としていたものに、この改正で州及び個別契約を有する団体を加え、法律のみで自治体と規定されていた州が、市町村、県と同等の資格を有する事を憲法で明確に定めた。

③ 補完性の原則の導入

第72条第2項に、地方自治体の使命はこれらの各レベル団体の中で最も良くなすことができる立場の者がそれを行なうことであるという補完性(サブシディアリティ)の原則を追加し、自治体間の権限配分に関する原則を定めた。また、ある地方自治体が他の地方自治体に対して監督権を行使することを禁ずる旨の条文を新たに追加した。

④ 地方自治体の財務上の独立性を保証

第72条の後に、72-2条を設け、財務上の独立性を保障するため、地方自治体は、あらゆる種類の税についてその税収の全部または一部を受け取ることができ、自ら

に委ねられる諸税の課税標準と税率を法律の定める範囲内で決定できることが認められた。また、国から地方自治体への権限の委譲に伴いそれを行行使するために必要となる財源、また権限の拡大あるいは創設によりこれを行行使するために要する財源も国が担保することを憲法により明文化した。

⑤ 実験的試行制度の導入

第72条第4項において、地方自治体に、目的と期間を限り、法律ないし政令の例外規定を実験的に制定できる機能を付与する旨の条項を追加した。

⑥ 自治体の組織に関する法案の上院先議権

第39条の最終項において、地方自治体を代表するという上院の使命に鑑み、地方自治体の組織に関する法案は、上院で先議すべきものとした。

⑦ 参加型民主主義の強化

第72条において、地方議会の発意により、自治体の政策決定を、住民投票により住民にゆだねることができることを明記した。

⑧ 財政自主権に関する原則の導入

新設された第72-2条において、いかなるレベルの自治体においても、地方自治体の固有の税収およびその他の固有財源が財源全体の主要部分をしめることが必要であること、また自治体間の財政力の格差の是正に関する措置を法律により定めることとした。

憲法改正後、分権を具体的に進めるためのいくつかの地方分権関連法が制定されている。以下の主要な法律について概説する。

3.4.2 地方財政自律組織法

分権化に伴う地方自治体の財政自主権を担保するため、2003年の憲法改正で第72-2条に、地方自治体は法律で定める条件の下で自由に使用できる収入を享受する、地方自治体の収入は、税収入及びその他収入からなる自己収入が主要な部分となるとの規定がなされた。これを受けて、2004年に制定された地方財政的自律組織法で、地方自治体の収入全体に占める自己収入の比率をある水準以上に維持することを定めた。具体的な比率は2003年値とされたが、これは主要地方4税（既建築固定資産税、非建築固定資産税、住居税、業税）の税収の約半分を占める職業税について、課税標準である事業用固定資産と支払い給与額から、後者を1999年から5年かけて段階的に除外し、その税収の減少を国が交付金で補填するという地方税改革が2003年で完了した事による。この比率が2003年の水準を下回らないことは、国からの交付金をこれ以上増やさないことを意味している²⁸⁾。

3.4.3 地方の自由と責任に関する法

2004年8月13日に制定された「地方の自由と責任法」は、1983年の「市町村、県、州及び国の間における権限配分に関する法律」を改正したものである。

この法律では、国から地方への権限委譲の内容を定めたほか、市町村広域行政組織の運営の合理化、州地方長官の権限の強化等を盛り込んでいる。

この中で、州への国家レベルの利益を代表しない重要インフラ（港湾、空港、運河）、県への国道の管理の権限委譲が規定されている。

主な権限の委譲項目を表一2に示す。

これらの権限は2005年1月から順次委譲されることとなった。このほか、中学校および高等学校の維持管理などに従事する13万人にのぼる技術、労務、サービス職員の国家公務員から地方公務員への身分移管が制度化された。

そして、権限委譲に伴う税源委譲も定められた。具体的には、州に石油製品内国消費税（TIPP）の一部が地方譲与税の形で委譲、県に保険契約税（TCA）の一部が地方譲与税の形で委譲されることになった。

3.4.4 実験の権利に関する法律

憲法で規定された実験について具体的に定めた「実験の権利に関する法律」が制定された。この法律では地方自治体が、自らの発意に基づいて既存の法令の制限等を一定期間免れ得るという「実験」を許可される条件を定めている。実験を希望する地方自治体は、以下の項目を明らかにしなければならない。

- ・ 実験の目的
- ・ 実験期間（実験期間は、5年を超えてはならない。ただし、実験期間終了後最長3年まで延長の可能性はある）
- ・ 適用を求める規定

実験は次のプロセスを経て始められる。まず地方自治体は実験の適用を求める決議をし、これを当該地域を管

■表一2 主な権限の委譲

権限	委譲対象
職業訓練教育の政策立案と実施	州
企業への支援補助金	州
国家の利益に直結しない重要交通インフラの管理運営	州
国の計画を保管する公衆衛生計画の策定、病院への投資	州
文化財、歴史的建造物の管理	州、県
一定区間の国道の管理	県
生活保護手当（PMI）と連帯生活手当（RMA）	県
社会住宅	県、市町村

文献 13)、14)、29)

轄する地方長官に書面で通知する。地方長官は自らの意見を附して地方自治担当大臣に提出する。国は定める要件が満足していることを確認した後、実験が認められた地方自治体を公表する。この公表後、自治体は実験を開始する。実験が終了期限に達する前に、国は、適用した地方自治体の意見をつけた報告書を国会に対して提出する。この報告書は、実験の延長、廃止、あるいは実験的措置から全国一律措置に変更するか否かを検討する基礎資料となる。

なお、この法律では地方長官に適法性の審査権を認めている。地方長官は実験に違法な行為があると判断した場合、実験期間中に行政裁判所に対して中断の要請を行う。行政裁判所が裁定を下すまで、問題となる行為は停止されるが、1ヶ月をすぎても行政裁判所が結論を出さないときは、実験の行為は再度効力を発揮する¹⁷⁾。

3.5 交通関連の分権法

1982年の地方分権法の制定から始まる地方分権政策の進行の中でいくつかの交通関連の法律が制定され、これに基づき交通分野の地方分権が進められている。本節ではこれらの交通関連法において示されている交通分野の地方分権方針について述べる。

3.5.1 交通基本法 (LOTI)

ミッテラン政権が地方分権法と平行して検討していた「交通基本法 (LOTI)」が1982年に制定された。この法律はもともとフランス国鉄の新しい経営方針に関する政策を決定することを目的に検討が開始されたが、鉄道のみならず全ての交通機関を対象とし、交通権という新しい権利や公共交通機関優先そして地方分権を明文化し、フランスの交通政策の抜本的改革を目指したものとなっている。

公共交通システムの改良に向けたこの法律は、自治体への権限委譲を以下のように定めている。

- ・市町村および市町村協力組織を都市交通の管理者とする
- ・県は都市部以外の交通管理者とする(国道および鉄道を除く)
- ・州は州内の鉄道サービスを提供する組織のメンバーとなる
- ・国は国の骨格を形成する交通サービスを提供する組織を構築する責任を有する
- ・それぞれの管理者は以下の責務を負う
 - モビリティ計画を通じ交通政策を策定
 - サービスを計画(ルート, 時刻表, 質)
 - 運賃を決定

施設および設備を整備し運営

オペレーターを選定し契約

都市交通については、公共交通の整備促進を目的とした「都市圏交通計画」(PDU)策定を自治体に求めている。また交通基本法では財源調達手法に触れていないが、市町村協力組織に対して1970年に創設した交通税の税率や、運賃の設定といった財源に関する権限を与え、計画の具体化を担保した^{30), 31), 32)}。

3.5.2 国土整備開発に関する法

交通基本法を踏まえ、1995年2月に公共交通システムの発展と充実及び各交通システムの調和と相互補完を図り、国民の生活条件を平等にすること、国土開発及び地域発展を実現することを目的とした「国土整備開発に関する法」が制定された。この法律では、高速道路もしくは国道に連絡する片道2車線の自動車専用道路または高速鉄道の駅へ、フランス本土のどこからでも50km以内または自動車で45分以内に到達可能なように整備することを交通インフラ整備の目標として定めた。但し1999年の法律改正(法律第99-533号)で、目標を「道路、鉄道、航空及び河川の各交通モードの協力を重視するマルチモーダルを促進する(第2条及び第19条)」というように変更されている。

この法律に基づき地域の鉄道の管理を希望した9つの州で実験的に権限委譲が行なわれた。これらの州は、交通手段の確保、鉄道輸送に関するサービスの質、料金についての責任を負うことになった。

3.5.3 大気浄化法

大気法では特別に地方分権には触れられていないが、フランスの交通政策を理解する上で重要な法律である。骨子は以下に示すものである。

- ・自動車交通量の削減
- ・大量交通機関、無公害の交通を支援
- ・道路空間の再配分に向けた整備
- ・公共交通利用促進の支援、自動車共同利用の促進
- ・大気汚染が危険水準に達した場合には公共交通機関の料金を無料にする
- ・公共公益機関の新規購入車両の5分の1は無公害車とする

この法律で、人口10万人以上の都市に、上記項目に沿った都市交通計画(PDU)を策定することを求めている。

3.5.4 鉄道輸送再興のためのフランス鉄道線路事業公社創設に関する法律

1997年2月にフランス国鉄の経営改善を目的に「鉄道輸送再興のためのフランス鉄道線路事業公社創設に関する

る法律」が制定された。この法律の骨子は以下のとおりである。

- ・ フランス鉄道線路事業公社 (RFF) の創設
- ・ 鉄道資産及び債務の分割
- ・ 地方分権化の試行
＝特定の州で州が地域鉄道輸送計画の主体となる
- ・ SNCFの業務内容の設定
＝列車の運行、RFFからの受託(列車運行ダイヤの策定、輸送運行管理、技術安全施設の監視、鉄道インフラの維持管理)

あらたに創設したフランス鉄道線路事業公社 (RFF) は、経営の自主管理権を有する商工的公施設といわれる公共企業体で、主たる活動目的はフランス全土の国鉄路線の所有と整備、開発、有効活用である。主な事業は、投資の発注、毎年の投資計画及び資金調達計画の政府への提出、SNCFなどへの委託工事の決定、施設の保守、安全、輸送及び運転の管理に関する原則の決定、国の経済的、財政的及び技術的監督を受ける等である。組織は、管理委員会の下に財務・投資・管理、戦略・開発、鉄道線路網の3部門が設置され、主に州に代表者を置いている。

3.5.5 都市連帯変革法

2000年12月に、輸送、土地利用計画、および住宅に関する「都市連帯変革法 (SRU法)」が可決された。この法律により地方の複数の交通管理者が輸送サービスを調整する特定の連合 (Syndicat mixte) を自ら組織することが可能となった。連合のメンバーとなった交通管理者は、交通ネットワークを調整して、また連合内の情報システムとチケット発行システムを統合しなければならない。

3.5.6 国内交通基本法の改正

3.5.1で述べた国内交通基本法は、制定後数回の改正を行っている。大規模な改正は以下に示すものである。

まず、鉄道輸送再興のための鉄道線路公社創設に関する法律の制定に伴い、交通基本法のフランス国鉄の目的に、「フランス鉄道線路事業公社が保有する鉄道基盤施設の管理運営 (第18条)」を追加するとともに、「フランス国鉄の有する不動産を国に引き渡した場合に受け取る補償金は全て鉄道資産の整備開発に使わなければならない (第20条)」を削除した。また、1999年の国土整備開発基本法の改正に伴い、交通に関する権利の定義に環境重視の視点を追加するとともに、「総合輸送政策として公共交通輸送計画及び貨物輸送のマルチモーダル輸送計画を策定する (第14-1条)」ことを追加した。そして2000年の都市の連帯と再生に関する法律の制定に伴い、州の鉄道サービスに関する権限を定めた。

これまで述べてきたように、1982年のミッテラン政権下での地方分権法の制定に始まり、地方分権が進行した。これが、2003年の「共和国憲法改正」およびそれを具体化する法律である「地方の自由と責任に関する法律」¹³⁾で総仕上げがなされた。特に後者では権限委譲の方針と委譲される権限が具体的に示されている。本章では、道路、鉄道、空港、港湾について、概況と分権化の方針そして委譲される権限について述べる。

4.1 道路

4.1.1 道路の種類と管理運営主体

道路は、国が管理する国道、県が管理する県道、市町村が管理する市町村道で構成されている。国道は、都市内都市間の高速道路、準高速道路、主要幹線道路、その他国道に分けられる。フランスはドイツやイタリアなどと比較すると戦前から比較的国道が高密度で鉄道網も発達していたので、高速道路の整備が立ち遅れていたが、1960年代に入って急速に整備が進められた。我が国と同様に原則有料制をとっているが、都市内高速道路および主要港湾と内陸を結ぶ道路は設備・運輸・国土整備・観光・海洋省が管理運営し無料である。都市間高速道路は、日本の第3セクターに相当する混合経済会社3社と認可を受けた民間会社が管理運営している。採算が悪い路線を前者が、比較的採算の良い路線を後者が管理運営している。

総延長は高速道路が約10,000km、準高速道路、主要幹線道路、その他国道が約27,000km、県道が約360,000km、市町村道が約590,000kmである。州が権限を有する道路はない。因みにわが国の道路延長は、高速道路約9,000km、国道14,000km、県道130,000km、市町村道990,000kmである(図—3)。

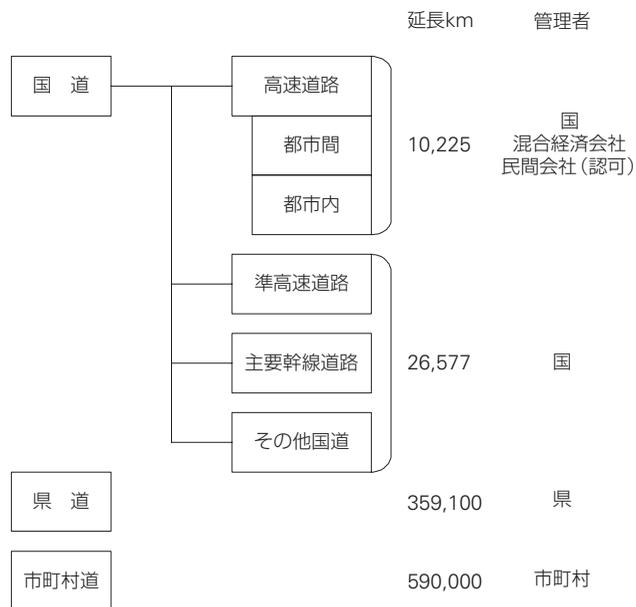
4.1.2 権限の委譲

2003年の「共和国憲法改正」を具体化する法律である「地方の自由と責任に関する法律」で、国道についての権限が以下に述べるように大幅に県に委譲されることとなった。

(1) 国と自治体の責務

同法ではまず策定すべき計画と計画主体そして国、自治体の責務について述べている。

- ・ 州は、県の権限を尊重し市町村及び市町村共同体と協議のもとに国と共同して地域の道路計画を作成する。
- ・ この計画の目的は、交通量の多い幹線道路に関し、マ



■図—3 フランスの道路の種類と延長, 管理者

ルチモーダルな視点から地域内と地域間の両交通機能を有するネットワークが形成できる路線計画を策定すること、及びこれら路線の中長期的な優先順位を定めることである。

- ・計画対象となる道路は、その権限の帰属とはかわりなく主要な地域を結び、交通渋滞の際に迂回ルートが確保され、特別な輸送や軍事輸送が可能なフランス経済の動脈となる道路である。政令によりその一覧が定められる。
- ・国の役割は、道路網が全体として調和を保ち、効率的に機能するよう絶えず監督することである。特に、安全性確保、需要開拓、利用者への広報活動、道路と交通量に関する統計の把握、技術規則の遵守、策定、普及等について監督する。
- ・自治体およびその共同体は、権限が帰属する道路について、国と共同して道路交通に関するノウハウと技術に関する研究開発プログラムを定める。また、道路規格と技術基準の制定に参画する。

(2) 委譲される権限

この方針に続き、国道の定義および県へ移管される道路を明らかにしている。

- ・国道は、高速道路と国またはEUの利益となる道路であり、シームレスなネットワークを形成する。国道は10年ごとに改定される国務院の政令で定められる。
- ・市町村道としてしか機能していない国道については市町村道へと格下げされるが、それまでの間国が権限を保有する。
- ・上記以外の国道は、道路およびその付属建造物に関する権限が県へ委譲される。

(3) 委譲方法

権限委譲の手続き、期限について以下のように規定している。

- ・委譲先となる県の意見聴取を行った上で委譲が行われる。国の地方長官が県へ委譲区間を提示するが、その後3ヶ月が経ても県議会で討議がなされない場合は、委譲を受諾する意思を表示したものと見なされる。
- ・委譲する区間は国務院政令が公布されてから18カ月以内に、地方長官が確認する。確認の翌年の1月1日に、その区間の地益権および関連する権利と義務は、県へ委譲される。同時に、国道から県道への分類変更が行われる。
- ・この期限内に地方長官により委譲の確認がされなかった区間については、2008年1月1日時点で権利が委譲される。
- ・委譲される道路の整備のために国が既に関与している用地は県に譲渡される。
- ・地方長官は県議会に対し、権限が委譲された道路に関する全ての情報を提供する。
- ・委譲は無料で実施され、いかなる違約金、手数料、税金、給与、謝礼金の支払いはない。
- ・本法発効後12カ月以内に、委譲された道路施設の状態、短期、中期、長期の投資見通しについて十分な調査を実施する。

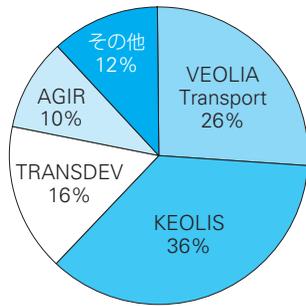
これにより、約2万キロの国道が県へ委譲され、県が維持、管理、整備、拡張の権限を有することとなった。これに伴い国家公務員も地方へ移管される計画である。

4.2 鉄道

4.2.1 整備と管理運営主体

交通基本法で都市交通の責任者として規定され、都市圏交通計画(PUD)を策定することが義務付けられた市町村およびその共同体に1970年代に創設された交通税の税率設定や運賃設定の自由が付与され、更に1994年に計画を制定した都市に対して国庫補助を優先的に行うことが通達で示されるなど、計画具体化への財源的な条件が整えられた。1996年には大気法の制定に伴って人口10万人以上の都市圏については都市交通計画を作成する事が義務付けられ、これにより公共交通整備が進んだ。近年フランスの多くの都市で整備が進められているLRTは、交通基本法に始まった分権の果実といえる。

このLRTや地下鉄、新交通システム等の公共交通の管理者である自治体は2つの方法で管理運営を行っている^{32), 50), 51)}。一つは自ら保有する公共会社により、直接サービスを供給する方法で、もう一つは民間または混合



文献53)

■図一4 都市交通サービスの運営者

経済会社のオペレーターに輸送サービスを委託する方法であるが、後者をとる自治体が多い。委託方式では、入札手続きによりオペレーターが選ばれる。管理者と会社間には、契約により、提供されるサービス、品質基準、基準が守られなかった場合のペナルティー、及び報酬を定める。委託された会社は契約に基づき期間内のすべての管理運営を任される。現状では運営会社は、ヴェオリア (VEORIA Transport)、ケオリス (KEOLIS)、トランスデ (TRANSDEV) の3社に集中している。

都市間、大都市、地域の交通を担う在来鉄道は上下分離方式を採用しており、施設の保有をフランス鉄道線路事業公社 (RFF) が、運行をフランス国鉄 (SNCF) が行っている。RFFが保有する路線長は33,000kmであり、これを使用してSNCFは年間72.2億人 (2003年) を輸送している。因みにわが国のJRの路線長は20,000km、輸送人員は年間86億人である。SNCFが行なっている地域輸送については1970年代以降、フランス国鉄と州が連携、協定の締結等によりサービスの質を定める等の分権化が進んできた。ここでは1970年代以降、フランス国鉄が担ってきた輸送に関する権限が順次州に委譲された経緯と内容について述べる。

4.2.2 輸送協定と計画契約

1972年の7月5日法により公施設法人となった州は地域の公共交通サービスの維持向上に業務の範囲を広げ、自ら州内の公共輸送計画を策定し、運輸当局として国鉄と連携して公共交通サービスを提供することとなった。一方、フランス国鉄は、サービス低下と需要減といった悪循環に陥っていた地域鉄道輸送を立て直すため、1970年代に入り地方管理局の裁量を大きくする組織改編やインフラ整備によるサービス向上を行い需要の増加を図った。しかし当時の国鉄は赤字を増加させていたので、サービス向上のための費用を国、自治体が負担せざるを得ないとのコンセンサスが関係者間で確認され、フランス国鉄と州との協定に基づき国及び州が補助金を

交付するシステムを試行することとなった。これに基づき、協定に基づく地域特性に合わせた輸送サービスの提供がいくつかの州で始まり、1980年代を通じて、ほぼ全ての州で協定が締結されている。

この試行を踏まえて1982年の地方分権法及び交通基本法において州内の鉄道旅客輸送は、州が自らの責任で行い、サービスの提供をフランス国鉄に委託することが法律として定められた。州とフランス国鉄との間で協定を結び各々が以下の役割を担うこととなった。

- ・ 州は県及び市町村の意見を聴取し輸送計画を作成・公表し、これに基づきフランス国鉄と輸送協定を結ぶ。
- ・ 州は、管轄内で提供される鉄道サービスが変更される場合にはフランス国鉄から意見を求められる。
- ・ 路線の営業開始または廃止、駅の新設または廃止する場合には、フランス国鉄は関係する州、県、市町村の意見を聞く。

協定に関連する事項に関する自治体とフランス国鉄 SNCFとの費用負担の一般的ルールについて取り決めがなされている。

4.2.3 権限の委譲

その後、「国土開発整備基本法」(1995年)及び「鉄道輸送再建のためのフランスの鉄道線路網創設に関する法」(1996年)において権限委譲の試行実験を進めることが明記され、名乗り出た州から権限委譲の実験を進めることとなった。アルザス、サントル等7州を選定し、1997年から実験を開始した。実験の内容は以下に示すものである。

- ・ 州内鉄道旅客輸送の運輸当局を州とする
- ・ 州は鉄道旅客貨物の輸送計画を策定

■表一3 鉄道に関する国、州、事業者の役割

国	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全国総合輸送計画の策定 ・ プロジェクトの許可 ・ プロジェクトの助成 ・ プロジェクト実施の手続きと安全規則に関する事項の保証 ・ 州への補助金の交付
州	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州内の旅客運輸当局 ・ 州総合輸送計画の策定 ・ 運賃等サービスの質の決定 ・ 一部投資の実施 ・ フランス国鉄との協定の締結 ・ フランス国鉄への助成
鉄道線路事業公社 RFF	<ul style="list-style-type: none"> ・ 路線網の保有と管理 ・ 路線網への投資 (近代化、新線) ・ 列車の運行とその管理に関する規則と目標の策定 ・ フランス国鉄への線路の貸し付け ・ 鉄道資産の管理 ・ 債務の管理
フランス国鉄	<ul style="list-style-type: none"> ・ 列車の運行と管理 ・ 運行ダイヤの作成の代行 ・ 既存施設への投資の代行 ・ 保守の代行 (監視、維持、通常、緊急の修繕)

文献37)、54)、55)

■表—4 TERの概要(2004年)

州	車両数	路線長 km	駅数	車両キロ km	輸送量 千人km	輸送密度
アルザス	295	628	161	8,647	553,924	2,417
アキテーヌ	258	1,490	163	6,914	404,522	744
オーヴェルニュ	186	1,000	101	6,470	227,732	624
ブルゴーニュ	322	1,213	163	8,725	521,728	1,178
ブルターニュ	206	1,193	137	6,270	362,129	832
サントル	414	1,600	160	13,711	796,496	1,364
シャンパーニュ・アルデンヌ	131	1,057	77	4,410	184,766	479
フランシュ・コンテ	127	855	72	4,768	168,683	541
ラングドック・ルシオン	208	1,474	139	5,628	346,861	645
リムザン	71	1,108	87	3,555	85,807	212
ロレーヌ	284	1,848	169	7,357	397,805	590
ミディ・ピレネー	285	1,485	176	7,954	485,096	895
バス・ノルマンディ	85	751	46	2,831	132,738	484
オート・ノルマンディ	190	523	70	2,860	175,749	921
ノール・パド・カレ	406	1,300	211	11,525	906,247	1,910
ペイ・ド・ラ・ロアーリ	217	1,167	128	7,278	478,149	1,123
ピカルディ	351	1,122	176	8,019	722,221	1,764
プワトゥー・シャラント	85	714	79	2,374	107,980	414
プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール	322	1,015	136	10,111	790,198	2,133
ローヌ・アルプ	814	2,600	265	23,200	1,631,800	1,719

文献44) 輸送密度は著者が計算。単位は人km/km/日

■表—5 鉄道地域化の効果(2001~2002年)

旅客数	+12%
運賃収入	+12%
新運行系統	750系統
駅施設の改良	350駅

文献57)

- ・ 州とSNCFとの間で、サービスの量と質、両者の責任と義務を定めた輸送協定を締結。
- ・ 国は州と助成方法に関する計画契約を締結。補助金を交付(従来は国からSNCFに補助)。

これらの実験は1999年で完了し、分権化は本格的に進められことが決定され、「都市連帯及び再生法」(2000年11月)で、地域住民の移動への鉄道サービス若しくは代わりに実施される道路交通サービスのための組織と財政に関する権限が最終的に全ての州(イルドフランスとコルシカを除く)に委譲されることが明記された。

これらの州への権限移譲に伴い発生した鉄道サービスの中で特に新型車両を用いて高速運行を行う地域急行輸送(TER: Transport Express Regional)は鉄道輸送のイメージアップに大きく貢献した。表—4に各州におけるTER運行概要を示す。

地域化により、州の鉄道輸送には表—5に示す効果が現れた。

4.3 空港

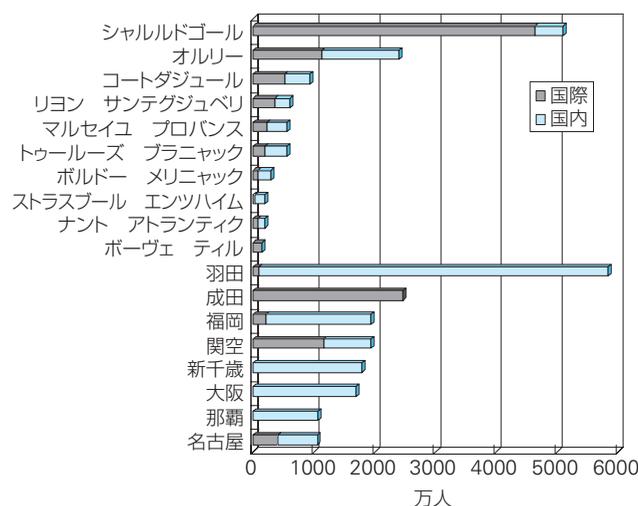
4.3.1 整備と管理主体

フランスには一般の利用が可能な民間空港は約140空港で、うち年間100万人以上の利用客がある空港は14空

港である。これらの空港の中でシャルルドゴール空港、オルリー空港(パリ)、リヨン・サンテグジュベリ空港、マルセイユ・サトラス空港、ニース空港、ミュールーズ・バーゼル空港、ストラスブール空港、トゥールーズブラニャック空港は国際線が就航し多くの国際旅客が利用する国際空港である。フランス本土の年間の空港利用者数は125百万人(2004年)である。主要空港の利用客数を図—5に示す。パリのシャルルドゴール空港とオルリー空港をあわせると利用者は75百万人であり、この2空港で全体の60%を占めている。

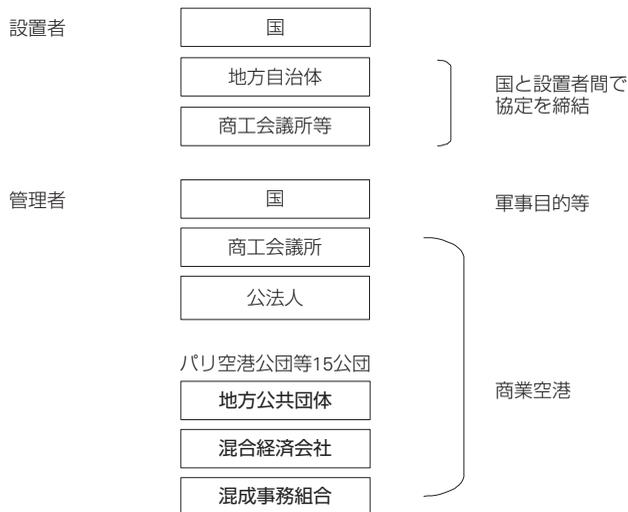
空港は国、地方自治体、商工会議所により整備(設置・保有)されている。国以外が整備する場合には、国と整備主体間で協定を結ぶことが必要である。軍事目的の空港を除き、国が整備した空港の管理は原則として公団に代表される公施設法人と商工会議所、複数の自治体や関係団体で構成される混成事務組合、地方混合経済会社が行っている(図—6)。図—7は管理者別空港数の構成を見たものであるが、商工会議所管理の空港の比率が64%と極めて大きく、次いで混成事務組合11%、公団等公施設法人10%の順となっている。但し、利用客数で見ると、利用客の多いシャルルドゴール空港、オルリー空港を含めパリ周辺の11空港を管理する公施設法人であるパリ空港公団の構成が大きい。公施設法人で特殊なものはミュールーズ空港で、この空港はフランスとスイスの2カ国で作った公施設法人が管理している。

多くの空港を管理している商工会議所は、フランスでは国から独立した公的機関として法律で位置づけられている。日本の商工会議所とは異なり、大きな権限および財源が付与されていることに大きな特徴がある。1599年に世界最初の商工会議所がマルセイユに設立されたという古い歴史を有し、学校の経営から、倉庫、工業団地、国際会議場などの整備、管理、運営をなど幅広い活動を

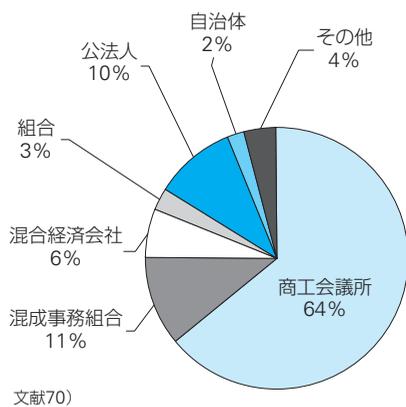


日本: 数字でみる航空(2001年値) フランス: 文献44)(2004年値)

■図—5 日本とフランスの主要空港の利用者数



■図—6 フランスの空港の設置者と管理者



■図—7 空港管理者の種類と管理空港数の構成

行ってきた。活動の主たる原資は地方税の一つである職業税の付加税と、商工会議所が管理運営する施設から得られる収入である。

この商工会議所の主要な活動の一つが港湾・空港の管理である。1898年に制定された憲章で、商工会議所は、「土木工事の委託事業者となり、あるいはその管轄区域の港湾および航路をはじめとする公役務の管理者として宣言されうる」と規定され、100年後の1993年にはその事業を空港に拡大した。商工会議所はこのため独自で、あるいは自治体や混合経済会社と共同で、多数の港湾および空港の事業を委託されている⁶⁷⁾。

4.3.2 権限の委譲

空港についても、地方の自由と責任法において自治体への大幅な委譲が定められている。以下のその要旨を述べる。

(1) 委譲対象空港と権限

一部の大空港を除き、民間空港はその権限が自治体やその共同体に委譲される。委譲対象となる空港は以下に示すものである。

- ・ 国保有の民間空港の所有及び整備、維持、管理の権限は、遅くとも2007年1月1日までに、当該空港の背後圏に属する自治体またはその共同体に委譲される。
- ・ 国保有の空港の中で、国が任務を遂行する上で引き続き保有することが必要なため委譲対象から除く国内、国際空港の一覧を、国務院の政令で定める。

(2) 委譲する自治体等の選定

国が権限を保有し、管理を商工会議所や混合経済会社に委託している空港の、どの自治体に委譲するかを選定する際の考え方、委譲方法は以下に示すものである。

- ・ 委譲対象となる空港の背後圏にある全ての自治体または共同体は、2006年7月1日までに1つまたは複数の空港の整備、維持、管理に関する権限の委譲を申請することができる。その申請は同時に、国および空港背後圏の自治体とその共同体に通達される。
- ・ その通達から数えて6ヶ月以内に他の自治体または共同体から申請がなされない場合には、申請した自治体または共同体に権限が委譲される。
- ・ 同一空港に複数の委譲申請がなされた場合には、州地方長官が関係自治体や共同体で構成される協議会を組織し、協議期間を定めた上で、複数の申請をとりまとめる。合意に至った場合には、地方長官はその自治体または共同体を委譲先として指名する。
- ・ 協議期間が終わっても合意に至らなかった場合、州地方長官は、当該空港の利用客、サービスエリア、経済問題、国土整備を考慮した上で、その委譲先を指名する。州が申請している場合には、州に優先権が与えられる。但し、本法の発効から遡って過去3年間に当該空港の管理を統括し、投資資金の大半を拠出している自治体や共同体がある場合にはそこが優先される。
- ・ 2006年7月1日時点で申請がない場合にも、上述の基準に基づき、州地方長官が委譲先を指名する。

(3) 委譲する用地、施設、委譲の対価

用地や施設についての委譲の対価、第三者が有する権利の継承、国が国家的見地から活動する際の施設利用について以下のように定めている。

- ・ 委譲が決定した空港について、国は空港の現状に関する調査書を作成し、国と自治体との間で委譲方法と委譲権限の発効日を決定する。
- ・ 委譲された自治体または共同体は、空港に関する第三者の権利と義務を引き継ぐ。
- ・ 委譲は、無料で実施され、いかなる違約金、手数料、税金、給与、謝礼金の支払いはない。
- ・ 国防、航空管制、気象観測そして治安のために必要と

される用地や設備は委譲対象から除外する。また、委譲をされた用地や施設についても、これらの目的で必要な場合には国は無料で使用することができる。

(4) 実験的委譲

実験は今回の憲法改正における目玉のひとつである。(2)で述べた空港に関し、自治体が実験的に権限の委譲を受けることに関し以下の規定がなされている。

- ・本法律が交付されてから1年以内に、委譲が決定した自治体または共同体は、実験的な委譲を申請することができる。但し、実験の期限は2006年12月31日を越えてはならない。
- ・2006年12月31日時点で実験的委譲を試行している全ての空港は、この日から遡り6ヶ月前に権限委譲を拒否していない限り、当該自治体に委譲される。

(5) 国が自治体に管理を委託している空港

(2)～(4)で対象とした、国が権限を保有し、管理を自治体もしくはその共同体に委託している空港があるが、これらの空港の権限委譲の考え方は以下に示すものである。

- ・当該法律が交付される以前から契約に基づき自治体またはその共同体が管理した空港は、その自治体または共同体に権限が委譲される。委譲は自治体の申請があり次第実施されるが2006年12月31日を過ぎてはならない。
- ・自治体または共同体が2006年6月30日以前に委託契約の解約を決定した場合には、委譲される権限を放棄したと見なされる。

(6) 国がサービスを委託している空港

国が所有する空港の多くは管理を自治体や商工会議所、混合経済会社等に委託しており、委託契約が継続しているので権限委譲の時期と契約が発効している期間との調整を図る規定が必要となる。これに関し以下のように定めている。

- ・委譲する日以前に委託契約が期限切れになった際には、受託者が反対しない限り委託期間は、まず自動的に12ヶ月延長され、その後権限の委譲日から丸1年を経た日まで更に延長される。
- ・委託期間の最中に権限委譲がなされ委託が途中で期限切れになり残りの期間が1年未満である場合には、受託者の反対がない限り委託期間は委譲日から丸1年間に延長される。

国が所有している空港について、地方への権限委譲

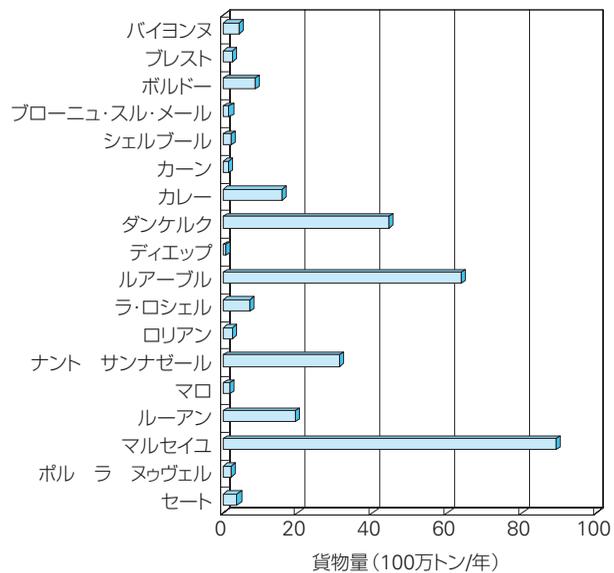
とは別に民営化も検討されている。例えば、パリ空港公団の民営化は事故により遅れたが、早晩なされる予定である。ただ国が保有する株が過半数を占める等、国がコントロール出来るような配慮がなされるとのことである。

4.4 港湾

4.4.1 設置者と管理者

フランスの港湾は全体で年間約3億トン(2002年 以下同じ)の貨物を扱っている。マルセイユ港は取扱貨物量がフランスおよび地中海では第1位、欧州全体では第4位の港で、取扱量は8,900万トン。ル・アーブル港は年間取扱量6,400万トンで欧州第6位。ダンケルク港は4,400万トンで第11位である。これにサンナゼール港が続いている(図—8)。

フランスの港湾は、輸送上の重要性の観点から、自治港、重要港、地方港に区分されている。最も重要な役割を担う自治港は、マルセイユ港、ル・アーブル港、ダンケルク港、ナント・サンナゼール港、ポルドー港、ルーアン港で、管理者は公施設法人である。その名称や港湾毎に個別の公施設法人が管理していることから分権的に見えるが、運輸省、財務省という国の機関から強固な後見的監督がなされ、理事会メンバーに国の代表者がおり拒否権を有している等、国のコントロール下におかれてきた。但し、1980年代以降の分権化政策により少しずつではあるが分権化の動きが見えている。例えば、国と自治港間の計画契約制度の導入、施設の設置・管理の委託、他の国内港との協定による連携の強化、港湾用地の土地利用の多様化などが進められた。また、自治港が情報通信、コンテナ輸送道路等の港湾施設を利用する企業に資本参加することも認められている。



文献76) ■図—8 フランスの主要港湾の貨物取扱量

重要港は伝統的に商工会議所が管理してきたが、近年一部の重要港で混合経済会社に管理の特許が与えられている。地方港は1980代の分権政策により誕生した港で、地方自治体により管理されている。分権政策により重要港、地方港に関し、州や県の申請により権限を委譲することとなった^{78), 79)}。

4.4.2 権限の委譲

(1) 委譲対象港湾と権限

港湾は一部を除きその権限が委譲される。委譲対象となる港湾、権限は以下に示すものである。

- ・ 国が管轄する自治港以外の港湾に関する整備、維持、管理の権限は、遅くとも2007年1月1日までに、港湾の背後圏の自治体または共同体に委譲される。

(2) 委譲する自治体等の決定

委譲先となる自治体選定の考え方、委譲の方法は以下に示すものである。

- ・ 背後圏に位置する自治体または共同体は、2006年1月1日までに、当該港湾の全て、もしくは一部の権限の委譲を求める申請をすることが出来る。その申請は、国と当該港湾の背後圏に位置する他の自治体と共同体に同時に通達される。
- ・ 通達から6ヶ月以内に他の自治体もしくは共同体から申請がなかった場合、申請した自治体または共同体に委譲される。
- ・ 同一の港に関して複数の申請がなされた場合は、州の地方長官(国の出先機関)は、自治体や共同体の間での協議会を組織し、協議の継続期間を定める。地方長官は単一の申請が提出されるようになるように調整し、合意に至った場合にはその自治体と共同体を委譲先として指名する。
- ・ 協議期間内に合意に至らなかった場合、または2006年1月1日までに委譲の申請が無かった場合、地方長官は、2006年12月31日までに、港湾の全てまたは一部の権限の委譲先を指名する。この際の委譲先は、委譲すべき港湾の位置している州または県の中から選ばれる。
- ・ 地方長官はその港湾の実態を調査し、その情報を申請した自治体または共同体に6カ月以内に通知する。
- ・ 国は、委譲が決定した港湾について港湾の状態に関する調査書を作成し、自治体との間で委譲方法と権限の発効日を決定する。

(3) 委譲する用地、施設、委譲の対価

第三者が有する権利の継承、用地や施設の委譲の対

価、国の活動に必要なため委譲対象から除く施設あるいは施設の利用について以下のように定めている。

- ・ 委譲された自治体または共同体は、当該港湾に関する第三者の権利と義務を引き継ぐ。
- ・ 財産の委譲は、無料で実施され、いかなる違約金、手数料、税金、給与、謝礼金の支払いはない。
- ・ 国防や空の交通安全や気象観測そして治安のために必要とされる用地や施設は委譲対象から除外される。また、委譲後においても、国がこれらの目的で必要となる場合には用地や施設を無料で使用できる。

(4) 国が管理を委託している港湾

国が所有する港湾は、重要港は商工会議所へ、地方港は自治体へ管理を委託しており、委託契約が継続しているので、権限委譲の時期と契約の発効期間とを調整する規定が必要となる。これに関し以下のように定めている。

- ・ 委譲以前に委託期間が期限切れになる場合、受託者の反対がない限り、2007年12月31日まで期間が延長される。委託期間が終了する以前に、権限が委譲された場合には、受託者の反対のない限り、委託期間終了まで受託者がサービスを提供する。

(5) 県が保有している港湾

フランスでは県が保有する港湾もあるが、これらの港湾については、県による申請がなされ、県議会の合意を得た後で、州に委譲することができることとされた。

5——まとめ

先進国でわが国と並び中央集権制度を採用していたフランスでは、1980年代初頭に降分権化政策を進めてきた。その仕上げとして2003年に憲法が改正され、これに基づき更なる分権化を進める事となった。交通分野も例外でなく、以下に示すように、地方公共団体への権限委譲が進められ、憲法改正とそれに伴う関連法の制定により一層の権限委譲が定められている。

国道は、国またはEUの利益となる道路を除きその権限が大幅に県へ委譲されることとなり、これに伴い国家公務員も地方へ移管される計画である。都市交通については、1982年の交通基本法に基づき市町村及びその連合体が都市交通の管理者として位置づけられたが、その後財源である交通税の税率を定める権限を付与されるなど責任者としての立場が強化され、公共交通の整備が進んでいる。地域の鉄道についても、法律に規定された権限委譲の実験を踏まえ、州が自ら公共交通の運輸当局として輸送計画の策定、国鉄との輸送協定の締結な

どを行う公共交通サービス提供の責任者となっている。空港は、シャルル・ド・ゴール空港等の大空港を除き、その権限が地方公共団体やその共同体に委譲されることになった。また、大空港については分権でなく民営化が進められている。港湾は国が管理する自治港以外は、その権限が地方公共団体やその共同体に委譲されることとなった。これらの権限委譲について、委譲する自治体決定の考え方、委譲対象から外される権限、委譲の対価等が法律できめ細かに定められている。

フランスにおいて本研究で明らかにした権限委譲が進められている背景には、EU内部での競争が、近年国間から地域間、都市間競争に変化しており自治体の自主的な運営無くしては競争できないという危機意識が分権政策のインセンティブとなっているようである。わが国で地方分権のあり方を検討する際に、各地域や都市が、中国をはじめとする東アジアの各地域との競争の中で持続的な成長を続けるという視点が重要である。競争を支える基盤である交通をより強固なものとするため、この分野に於ける国と地方さらには民間の役割や相互連携のあり方を十分に検討することが必要であり、本論で述べたフランスの経験は貴重な資料となる。

参考文献

[2, 3章関連]

- 1) Insee Franche-Comté-contribution au SRADI [2005], *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT)*.
- 2) 財団法人自治体国際化協会 [2002], 「フランスの地方自治」.
- 3) 久邇良子 [2004], 「フランスの地方制度改革」, 早稲田大学出版部.
- 4) Ministère de l'Intérieur [2004], *Intercommunalité: vers une couverture complète du territoire*.
- 5) フランス統計経済研究所 [2004], 「フランスの概況」.
- 6) 緒方兼太郎 [2004], 「フランスにおける新たな地方分権の動向について」, 財団法人自治体国際化協会.
- 7) 財団法人自治体国際化協会 [1997], 「フランスの地方分権と県および州の行政運営」, 「自治体国際化フォーラム」.
- 8) 白沢知美 [1996], 「フランス地方制度—分権化の動向」, 「自治体国際化フォーラム」, 財団法人自治体国際化協会.
- 9) クリステアン・ドゥヴィ, 下井康史訳 [1998], 「フランスの地方分権」, 「北大法学論集」.
- 10) 中村睦男, 高橋和之, 辻村みよ子 [2003], 「欧州統合とフランス憲法の変容」, 有斐閣.
- 11) *Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République* [2003]
- 12) *La Constitution* [1958]
- 13) *Loi relative aux libertés et responsabilités locales* [2004]
- 14) Limousin州 ホームページ.
- 15) 自治・分権ジャーナリストの会 [2005], 「フランスの地方分権改革」, 日本評論社.
- 16) 財団法人自治体国際化協会 [2003], 「フランスの地方分権, 再始動—フランス第五共和国憲法改正—」, 「自治体国際化フォーラム」.
- 17) 小林信宏 [2003], 「特集1: フランスの新しい地方分権について」, 「クレア海外事務所特集」, 財団法人自治体国際化協会.
- 18) 中村義孝 [2003], 「フランス憲法史集成」, 法律文化社.
- 19) 大津浩 [2003], 「フランスの憲法改正における補完性の原理と実験への権利」, 「自治総研」, 財団法人地方自治総合研究所.
- 20) 門彬 [2003], 「フランスの憲法改正—新たな地方分権法の制定—」, 「ISSUE

- BRIEF」, 国立国会図書館.
- 21) 財団法人自治体国際化協会 [2003], 「フランスの新たな地方分権 その1」, 「クレアレポート」.
 - 22) ジャン＝ミシェル・レヴォル [2004], 「レジオン(州)の歩みと今後の展望」[日仏地方分権セミナー資料集(2)], 自治・分権ジャーナリストの会.
 - 23) ポール・ロバール・エルゾク [2004], 「フランス地方公共団体の財政自主権: 伝統と革新」, 「日仏地方分権セミナー資料集(2)」, 自治・分権ジャーナリストの会.
 - 24) 青木宗明 [2004], 「フランスの地方分権と憲法改正・分権改革法」, 「日仏地方分権セミナー資料集(1)」, 自治・分権ジャーナリストの会.
 - 25) ジャン＝マリ・ボンティエ [2004], 「フランスの地方自治」[日仏地方分権セミナー資料集(2)], 自治・分権ジャーナリストの会.
 - 26) ピエール・クカウカ [2004], 「フランスにおける州の長い歩み: フランス的地方分権から欧州建設へ」[日仏地方分権セミナー資料集(2)], 自治・分権ジャーナリストの会.
 - 27) 山崎榮一 [2005], 「フランスにおける地方分権改革の潮流」, 「フランスの地方分権改革」, 自治・分権ジャーナリストの会.
 - 28) 河北新報社 [2004], 「新クニづくり—地方分権を問う—」.
 - 29) 栗原毅 [2005], 「財政的な規律を模索する地方財政—フランス地方財政の現状」, 財務省総合政策研究所.
 - 30) 上田貴雪 [2003], 「フランスの国内交通基本法」, 「外国の立法」, 国立国会図書館.
 - 31) 交通権学会編, 「現代社会の移動の権利」, 日本経済評論社.
 - 32) 板谷和也 [2005], 「フランスの都市圏交通計画における政策理念と財源制度」, 「交通学研究」, 日本交通学会.
 - 33) *Economic and Financial Data for France*, National Institute for Statistics and Economic Studies.
 - 34) Aurelie MERCIER [2004], *La décentralisation des transports en France*.
 - 35) IDI-EUROPE プレスレビュー, 財団法人国際建設技術協会.
- [4章関連]
- 36) Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement [2003]. *La Route en France*.
 - 37) RFF Home page [2004]
 - 38) SNCF [2004], *SNCF Annual Report 2001*.
 - 39) Francois Batisse [1996], *Restructuring of Railways in France: Salvage Operation*, Japan Railway & Transport Review, JRTR.
 - 40) Francois Batisse [2003], *Has rail transport decentralization reached its limits?*, Rail International.
 - 41) City of Strasbourg WEB sight [2004]
 - 42) Region Nord-Pas de Calais WEB sight [2004]
 - 43) TER-SNCF WEB sight [2004]
 - 44) Ville & Transports magazine [2005], *LE PALMARÈS 2005 DES TER*.
 - 45) 国土交通省道路局 [2004], 「フランスの道路行政」, 「道路行政」.
 - 46) 財団法人自治体国際化協会 [1998], 「フランスのトラムウェイ—復権する路面電車とその経営—」, 「自治体国際化フォーラム」.
 - 47) Benoît THOMÉ [2001], *Local public transport organisation in France A new deal?*.
 - 48) 財団法人自治体国際化協会 [2001], 「リヨン都市圏における都市交通政策: トラム」, 「自治体国際化フォーラム」.
 - 49) 長谷川豊 [1997], 「フランスの都市公共交通制度—地方分権の観点を中心として—」, 「ITPS-Report」, 運輸政策研究所.
 - 50) 板谷和也 [2003], 「合意形成プロセスとしての都市圏総合交通計画に関する研究」.
 - 51) 市川嘉一 [2002], 「交通まちづくりの時代」, ぎょうせい.
 - 52) 板谷和也, 原田昇 [2003], 「フランス都市圏交通計画(PDU)の策定の実態—オrléans都市圏を例に—」, 第28回土木計画学発表会.
 - 53) union des Transport Public [2007], *Le transport public*.
 - 54) 主要鉄道先進国の鉄道整備とその助成制度 [2005], 鉄道建設運輸施設整備支援機構.
 - 55) Décret n°2001-1116 novembre 2001, *relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional*.
 - 56) <http://www.elunet.org/elu/dossiers/regionalisation.htm>
 - 57) *Regionalisation: Une nouvelle voie vers la décentralisation*.
 - 58) ジャック・シヨピノ, 函師雅脩訳 [1989], 「フランス地域交通政策の検証: I. 地域圏/国鉄による圏域鉄道輸送の活性化—その軌跡と枠組み—」, 「運輸と経済」, 財団法人運輸調査局.

- 59) ジャン-ディディエ ボゲン, 図師雅脩訳 [1989], “フランス地域交通政策の検証: II. 北仏 Nord-Pas-de-Calais 地域圏におけるその展開”, 「運輸と経済」, 財団法人運輸調査局.
- 60) エミール・キネ, 図師雅脩訳 [1985], “フランスにおける交通政策と鉄道—歴史と展望—”, 「運輸と経済」, 財団法人運輸調査局.
- 61) 廣崎宗二 [2000], “フランスの地方分権化と鉄道”, 「運輸と経済ブックレット No.1」, 財団法人運輸調査局.
- 62) 甲斐正彰 [1999], “フランス首都圏公共交通の運営・整備方式”, 「運輸と経済」, 財団法人運輸調査局.
- 63) 野崎勝 [2003], “フランス鉄道の地方分権化の評価”, 「運輸と経済」, 財団法人運輸調査局.
- 64) 萩原隆子 [2003], “フランス鉄道線路事業会社の概況”, 「運輸と経済」, 財団法人運輸調査局.
- 65) 鈴木一 [1991], “フランスの国土政策と交通インフラ整備—EC統合市場の完成に対応した展開—”, 「運輸と経済」, 財団法人運輸調査局.
- 66) 鈴木一 [1998], “フランスの新たな国土政策と交通インフラ整備—国土整備開発のための基本法の制定と辞しに関連して—”, 「運輸と経済」, 財団法人運輸調査局.
- 67) 堀田 和宏 [1991], “フランス公企業政策の展開—「契約」方式を中心として—”, 「運輸と経済」, 財団法人運輸調査局.
- 68) 山崎栄一 [2000], “フランスの商工会議所—”, 「海外事務所特集」, 財団法人自治体国際化協会.
- 69) *LES AEROPORTS FRANCAIS* [2004], UCCEGA.
- 70) UCCEGA, *LES AEROPORTS FRANCAIS* [2002], *Le Livre Blanc des grands aéroports régionaux français*.
- 71) *LE TRANSPORT AÉRIEN A CONTINUÉ SA CROISSANCE EN 2005* [2006], Direction générale de L'Aviation civile.
- 72) EU [2004], *Air passenger transport by reporting country*, eurostat.
- 73) 数字で見る港湾 [2004], 社団法人日本港湾協会.
- 74) The National Magazine Co.Ltd, *Containerisation International Yearbook 2005*.
- 75) www.port.fr/manche/ports/tableau.html
- 76) <http://epp.eurostat.cec.eu.int/extraction/retrieve/en/theme7/maritime/>
- 77) 木村琢磨 [2003], “ストラスブール港の誕生史からの示唆”, 「港湾」, 社団法人日本港湾協会.
- 78) 木村琢磨 [2003], “規制緩和に関するフランスの動向”, 「港湾」, 社団法人日本港湾協会.
- 79) 木村琢磨 [2003], “フランスの港湾管理の分権化”, 「港湾」, 社団法人日本港湾協会.
- 80) 西尾勝 [2004], “日本の分権改革の歩みと課題”, 「日仏地方分権セミナー資料集(1)」, 自治・分権ジャーナリストの会.
- 81) 大森彌 [2004], “日本の分権改革の歩みと課題”, 「日仏地方分権セミナー資料集(1)」, 自治・分権ジャーナリストの会.
- 82) 神野直彦 [2004], “三位一体改革と地方財政自立への展望” 「日仏地方分権セミナー資料集(3)」, 自治・分権ジャーナリストの会.
- 83) 新藤宗幸 [2002], 「地方分権」, 岩波書店.
- 84) 木村収 [2001], 「地方分権改革と地方税」, ぎょうせい.
- 85) フランス大使館 [2006], 「フランスの統計資料2006」.

(原稿受付 2006年7月19日)

Decentralization of Authorities in France: Implications for Transport Sectors

By Makoto ITO

Most developed countries have adopted decentralization in political system delegating many authorities to local government. However, in France and Japan many authorities are still with central government. But France started the movement to decentralize their system from the beginning of 1980'. They enacted many laws for decentralization. And finally to legitimize decentralization fully, the Constitution of the Fifth Republic, which has been promulgated in 1956 was amended in 2003.

In order to realize the spirits of this constitution, many laws have been enacted. These laws transfer many authorities on transports from central government to local governments. While promoting the decentralization of authorities in Japan, those French experiences are very much valuable. The purposes of this research are, especially focusing on transportation field, firstly to show an overview of the decentralization of political system in France, which started from the beginning of 1980', and then to examine clearly the policy and authorities devolved after the amendment of Republic's constitution in 2003.

Key Words : France, Transport, Decentralization

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no37.html>