

【フランス】農村部の公共サービスへのアクセスに関する調査報告書

主幹 海外立法情報調査室 三輪 和宏

* 2019年3月20日に、農村部における公共サービスへのアクセスに関する会計検査院の調査報告書が公表された。同報告書は、フランス議会の下院議長の要請で取りまとめられた。

1 背景と経緯

フランスでは、公共サービスの提供状況が、都市部に比べて農村部において貧弱であることが問題となっている。この問題について、財政裁判所法典¹L.第132-6条の規定²に基づき、フランス議会の下院議長の2017年10月12日の要請を受けて、会計検査院(Cour des comptes)は、下院の公共政策評価・監視委員会(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques)のために、農村部³における公共サービスへのアクセスに関して調査を行うことになった。この調査結果の報告書⁴は、2019年3月8日に下院議長に提供され、同月20日に一般に公表された。

その後、同委員会では、農村部における公共サービスの在り方について調査を続け、同報告書が示した課題や論点に沿う形で有識者からの意見聴取などが、特に同年4月から6月にかけて行われた。同報告書は、農村部における公共サービスの在り方に関する検討の枠組みを提供した点で意義あるものと受け止められた⁵。

2 調査の方法と特徴

この調査は、会計検査院の全6局と、州会計検査院(Chambre régionale des comptes)⁶のうちの6つが協力して行い、現地調査も行われた。参考として、類似の問題を抱えるイタリア、フィンランドの事例の調査も行われた。調査の対象となった公共サービスの範囲は広く、市町村、県及び州が直接に提供するサービス⁷に加えて、警察(国家憲兵隊(Gendarmerie

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年4月7日である。

¹ Code des juridictions financières. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070249>>

² 会計検査院が、公共政策の評価の面でフランス議회를補佐する旨の規定。

³ 農村部(territoires ruraux)とは、国立統計経済研究所(Institut National de la Statistique et des Études Économiques: INSEE)が都市化の進んだ地域とする範囲外に存在する市町村を指す。この場合、都市化の度合いは、就労の場がどの程度集積しているかで判断される。具体的には、フランス国内で、約18,000の市町村が農村部に当たる。フランスの市町村の総数は約35,000であり、農村部の人口は全人口の15%に相当する。Chantal Brutel et David Levy, “Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010: 95% de la population vit sous l'influence des villes,” *Insee Première*, n° 1374, octobre 2011. <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1281191/ip1374.pdf>>

⁴ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, 2019.3.20. Cour des comptes website <<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190320-acces-services-publics-territoires-ruraux.pdf>>

⁵ 同報告書が農村部における公共サービスの在り方について検討した内容は、地方団体のニュースレターや全国紙でも取り上げられており、広く関心を持たれた。“Accès aux services publics dans les territoires ruraux: les analyses de la Cour des comptes,” 2019.3.29. Assemblée des communautés de France website <https://www.adcf.org/contenu-article-adcf-direct?num_article=4620&num_thematique=7&id_newsletter=388&news=1>; Matthieu Quirot, “Pour la Cour des comptes, il n'y a pas de déclin des services publics ruraux,” *Les Echos*, 2019.3.20.

⁶ 財政裁判所法典L.第211-1条等によって法定された機関で、市町村と地方の公施設(établissement publics locaux)の会計検査を司る。国内において、海外領土を含めて18か所に設置される。

⁷ 州の主なサービスは、開発、職業訓練、高校の管理運営、都市圏を越える交通・輸送に関わるものである。県の主なサービスは、県道、障害生徒用交通、港湾、空港、法定の社会扶助給付、福祉サービス、中学校の管理運営に関

nationale)⁸⁾、税務、保育、郵便、職業紹介、医療、介護などの分野も含まれている。ただし、純粋に市場によって提供されるサービスは対象とされていない。

3 調査報告書の主な内容

(1) 農村部における公共サービスへのアクセス環境

フランスは、中央集権国家であり、国家的観点から国土全体に公共サービスを広く展開してきた。しかし、公共サービスは、国土の中で均一に提供されているわけではない。農村部は、少ない交通手段、低い人口密度、高齢化の進行、低調な経済活動、地域的な魅力の欠如、人材の不足などの問題を抱えているため、市民の公共サービスへのアクセス環境が都市部に比べ貧弱になりやすい。今後予想される国内の人口動態の変化によって、近い将来、農村部の置かれる状況は、ますます厳しくなっていくと予想される。

この状況を改善するために、デジタル環境を用いて公共サービスを提供することが模索されているが、まだ、不十分な段階にとどまっている。デジタル環境を通じた公共サービスの提供が十分なものとなるためには、次の2つの要件が満たされなければならない。1つは、デジタル環境を支えるインフラが整備されることである。もう1つは、高齢者等がデジタル環境に慣れ親しむための支援が行われることである。前者については、農村部のデジタル・インフラ（無線通信網、光ファイバー回線等）は貧弱であり、その整備が進められているものの、将来にわたって十分な環境が実現するとは考えにくい状況である。後者については、農村部の大部分の市民はコンピュータの活用能力が不足しており、コンピュータのユーザーとしてのトレーニングが必要な状況にある。

(2) 農村部の公共サービスの提供状況に関する3類型

前述のとおり、農村部における公共サービスの提供水準は貧弱になりやすいものの、個別のサービス分野ごとに調べていくと、必ずしも農村部の方が都市部よりも提供水準が低調であるとの結論にはならなかった。会計検査院は、次のとおり3つの類型に分けて、農村部の公共サービスの提供状況を整理している。この類型は、農村部の公共サービスの提供水準の維持に関して、何らかの政策的対応を行うことを視野に入れて、新たに作成したものである。

(i) 法律によって公共サービスの提供について一定の保護がなされているケース

第1は、法律によって何らかの規定（目的、責務、サービス水準等）が設けられ、公共サービスの提供について、提供機関・施設に法的な枠組みが与えられている、という類型である。この類型では、農村部のサービス提供水準が維持されやすい。具体的には、国家憲兵隊、学校、郵便局が、この類型に当たる。

①国家憲兵隊の場合、農村部の人口減少に対応し再編を進めたが、部隊の再配置を行う中で農村部における機能の維持が重視され、農村部の部隊の規模を極力縮小しないようにした。②

わるものである。市町村の主なサービスは、社会扶助、道路、幼児・初等教育施設の整備、社会住宅、上下水道、葬儀、墓地、家庭ごみその他廃棄物の収集、公設市場、と畜場に関わるものである。自治体国際化協会パリ事務所『フランスの地方自治 平成29(2017)年改訂版』pp.18-19. <http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/2017_PAR.pdf>
⁸⁾ 内務省 (Ministère de l'Intérieur) 及び軍事省 (Ministère des Armées) の管轄下に置かれる軍事職であり、主に農村部、都市周辺部に配置され警察の任務に当たる。“La Gendarmerie Nationale: histoire, missions, effectifs, recrutement.” Police-nationale.net website <<https://www.police-nationale.net/gendarmerie/>>

学校⁹も、再編が進められたが、その過程で、農村部に配置される学校の数自体は減ったものの、市町村を単位にした学校の配置計画を一部改めて、市町村の区域を越えた学校の配置も行った。これによって、教員1人当たりの生徒数を維持することができた。現状で、都市部と農村部で子供の学力に差が生まれているという明白な結果は見られていない。③郵便局は、フランス郵政公社¹⁰によって運営されている。法令によって、同公社は、郵便サービスに対する市民のアクセス水準について義務を負っている¹¹。フランス国内には17,000以上の郵便局が置かれ、その配置状況は維持されている。

(ii) オンラインを通じたサービス提供が普及したケース

第2は、オンラインを通じた公共サービスの提供が普及した、という類型である。

例えば、①内務省の「新世代の県の計画 (Plan préfetures nouvelle generation: PPNG)」¹²に基づき、国民IDカード¹³、パスポート、運転免許証及び車両登録証明の申請手続についてオンライン化が進められ、2017年から、その全部又は一部をオンラインで行うことが可能になった。②公共職業安定所における求職者登録と失業給付申請も、オンラインによって行うことが可能である。③納税手続でも、公共財政総局 (Direction générale des Finances publiques: DGFIP)¹⁴の提供するポータルサイトから所得税等の申告手続を行うことができる。

(iii) 公共サービスの提供状況に関する客観的な評価が進んでいないケース

第3は、公共サービスの提供状況に関する客観的な評価が進んでいない、という類型である。今後、この分野では的確な評価を進め、サービス提供体制を再構築する必要がある。具体的には、医療と介護の分野がこの類型に当たる。医療と介護の分野は、公的機関によって全てのサービスが提供されているわけではなく¹⁵、民間のサービス提供者 (民間病院、開業医の診療所、介護事業者等) による事業の運営が並行して行われているため、的確な評価が難しい。しかし、十分な評価を行い、これらの分野における公共サービスの提供体制を再構築する必要がある。

(3) 6つの提言

この調査報告書は、農村部における今後の公共サービス提供について、次の6つの提言を行っている。

⁹ 主として小学校について調査が行われた。

¹⁰ La Poste. フランス政府等が出資する公共企業体。

¹¹ 国民の99%以上が10km未満の距離の範囲に郵便サービスへのアクセスポイントを有するようにならなければならない等。郵便・電子通信法典 (Code des postes et des communications électroniques. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070987>>) R.第1-1条。

¹² 2015年12月16日に策定された、県・郡の行政手続の簡素化等を定める計画。“Plan Préfetes Nouvelle Génération,” 2017.12.6. Ministère de l'Intérieur website <<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2017-Actualites/Plan-Prefetes-Nouvelle-Generation>>

¹³ 申請により公的機関が全ての国民に交付する身分証明書。レモン・ギリアンほか [編著] (中村絃一ほか監訳, Termes juridiques 研究会訳) 『フランス法律用語辞典 第3版』三省堂, 2012, p.65.

¹⁴ フランスの税務行政の執行機関で、現在、行動・公会計省 (Ministère de l'Action et des Comptes publics) に置かれる。日本の国税庁に相当する。

¹⁵ 例えば、病院は、公立が1,364病院、民間が1,682病院である (2017年)。Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, “Les établissements de santé,” édition 2019, 2019, p.19. <<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/es2019.pdf>> 介護施設である要介護高齢者居住施設 (Établissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes: EHPAD) は、公立が3,344施設、民間が4,056施設である (2015年)。Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, “L'aide et l'action sociales en France: Perte d'autonomie, handicap, protection de l'enfance et insertion,” édition 2019, 2019, p.106. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/aa_s2019.pdf>

(i) 測定可能な目標の設定、関係者との調整

公共サービスの全国的なネットワークの再編成においては、当該サービスへアクセスしやすいか否かに関して、測定可能な目標を設けて取組を行うこと。また、地域の再開発計画の責任者、公選職（地方議員等）、州・県の地方長官と調整の上、取組を行うこと。

(ii) 国土の団結の強化

公共サービスへのアクセスの整備については、国土の団結を強化するという観点から行うこと。国土の団結とは、国土の多様性を維持し、各地域の均衡ある発展を実現するという概念である。この分野において、国土団結の担当省（現在、国土団結・地方自治体関係省（Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales））の役割を明確にすること。

(iii) 責任の所在の明確化

農村部における公共サービスへのアクセスについて、その責任の所在が曖昧であることが多いため、これを明確にすること。具体的には、「公共サービスの家（Maisons de services au public: MSAP）」¹⁶の適正配置に関する調整を県レベルで行うこと。

(iv) 運営の簡素化

公共サービスの提供体制を再編成し、運営を簡素化すること。また、公共サービスの提供状況を改善させるために行われている様々な取組を整理・削減すること。「市民へのサービスに対するアクセスを改善するための県の構想計画（Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public: SDAASP）」¹⁷に掲げられる事業について、従来の慣行からすれば、市町村のレベルで行うとされるものについても、今後は、広域行政を担う市町村間広域行政組織（Établissement public de coopération intercommunale: EPCI）¹⁸のレベルで行うこと。

(v) 窓口の統合

複数の公共サービスの提供を1つの窓口等で同時に行うという形のサービス提供方法について、その質と魅力を高めること。特にMSAPのサービスを強化すること。郵便局に設置したMSAPは、利用の低調さ、業務効率の悪さ等の面で課題を有するため、今後、新規に設置するに当たってのルール作りを進めること。人材育成の面でも、複数の公共サービスに関わることができる職員を養成し、継続的な研修・訓練を施すこと。

(vi) オンラインによるアクセスの強化

公共サービスに対するオンラインによるアクセスを強化すること。ただし、オンラインだけに頼るのではなく、複数のアクセス方法（窓口、電話等）を確保すること。あわせて、長期的な視点で、高速インターネット環境を農村部においても整備すること。

¹⁶ 公共サービスへの平等なアクセスを保障するために、特に農村部・都市部周辺に設置されるワンストップ・サービスの公共施設。2019年時点で、全国に約1,300か所が設けられている。市町村、県等によって設置される施設以外に、郵便局を活用した施設などがある。MSAPでは、雇用、社会保障、福祉、医療、住宅、起業等に関連する広範な公共サービスが提供される。“MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC.” Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales website <<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/maisons-de-services-au-public>>

¹⁷ 共和国の新しい地方組織についての2015年8月7日の法律第2015-991号（Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République）<https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000030985460> 第98条によって導入された県ごとの6か年計画。公共サービスの提供状況が、地域によって格差があるため、それを是正することを目的としている。

¹⁸ フランスでは、複数の市町村にまたがる広域行政が発達している。これらは、組織としては、EPCIと呼ばれる公施設によっている。EPCIには、例えば、日本の一部事務組合に相当する組織がある。