

# フランスの地方自治

## Les collectivités locales en France

平成 29 年（2017 年）改訂版



一般財団法人自治体国際化協会 パリ事務所

## はじめに

当協会では、フランスの地方自治制度や地方行政に関わる個別施策等の調査研究を行い、その成果を各種刊行物等によって日本の地方自治体や地方自治体関係者に紹介している。フランス地方自治体制度の全体的な解説としては、平成 21 年に発行した「フランスの地方自治」がある。

しかし、同書刊行以来 8 年の歳月が経ち、メトロポール制度の創設や、州の再編といった様々な地方制度改革が行われた。このような状況を踏まえ、かつ、資料等のデータをできる限り最新のものにすべく、改訂版を発行することとした。

今回は、平成 21 年 6 月に刊行した「フランスの地方自治」の構成を踏襲し、制度変更を反映させること及びデータの更新に努めたものであるが、時宜に適った内容を提供するため、まず第 1 章「一般事情」、第 2 章「地方制度の概観」、第 3 章「フランス地方分権の流れ」について改訂したものである。第 4 章以降は、今後あらためて改訂する予定である。調査には言語面の制約をはじめとする様々な困難があるため、的確に調査・説明できていない部分が多々あるが、引き続き、フランスにおける地方自治の包括的な概説書として、関係者の皆様に御活用いただくとともに、不適切な部分については御指摘・御教示いただければ幸いである。

本書の作成にあたり、多くのフランス地方自治関係者から、説明や情報提供等のご協力を頂いた。末尾ではあるが、この場を借りて深く感謝の意を表したい。

平成 29 年 12 月

一般財団法人自治体国際化協会  
パリ事務所長 羽白 淳

## 目 次

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| 第1章 一般事情 .....                                    | 1  |
| 第1節 国土と人口 .....                                   | 1  |
| 1 位置・面積・気候 .....                                  | 1  |
| 2 人口 .....                                        | 2  |
| 第2節 歴史－フランス革命から第5共和制に至るまで .....                   | 3  |
| 第3節 第5共和制 .....                                   | 4  |
| 1 大統領制＋議院内閣制 .....                                | 4  |
| 2 行政 .....                                        | 4  |
| 3 立法 .....                                        | 7  |
| 4 司法 .....                                        | 11 |
| 第2章 地方制度の概観 .....                                 | 14 |
| 第1節 地方制度の枠組み .....                                | 14 |
| 1 憲法の地方自治体に係る規定 .....                             | 14 |
| 2 地方自治体総合法典 .....                                 | 15 |
| 3 行政区画（circonscriptions administratives）と階層 ..... | 15 |
| 第2節 地方自治体の権限 .....                                | 17 |
| 1 地方自治体の一般権限規定 .....                              | 17 |
| 2 事務配分 .....                                      | 18 |
| 第3節 国と地方の関係 .....                                 | 21 |
| 1 国と地方の関係の概観と地方長官 .....                           | 21 |
| 2 地方議会の解散と地方議員の強制辞職制度 .....                       | 26 |
| 3 中央による行政的統制 .....                                | 27 |
| 第3章 フランス地方分権の流れ .....                             | 28 |
| 第1節 第二次世界大戦以後の地方制度 .....                          | 28 |
| 第2節 1982年地方分権改革 .....                             | 29 |
| 第3節 2003年地方分権第二幕 .....                            | 30 |
| 1 概要 .....                                        | 30 |
| 2 憲法改正のポイント .....                                 | 30 |
| 3 地方の自由及び責任に関する法律 .....                           | 33 |
| 4 地方自治体の財政自治に関する組織法律 .....                        | 34 |
| 5 地方住民投票に関する組織法律 .....                            | 35 |
| 6 「実験」に関する組織法律 .....                              | 35 |
| 第4節 2003年分権第二幕後の状況 .....                          | 35 |
| 1 概要 .....                                        | 35 |
| 2 サルコジ政権下での地方分権に係る取組 .....                        | 35 |

3 オランダ政権下での分権第三幕..... 37

参考文献 ..... 40

## 第 1 章 一般事情

### 第 1 節 国土と人口

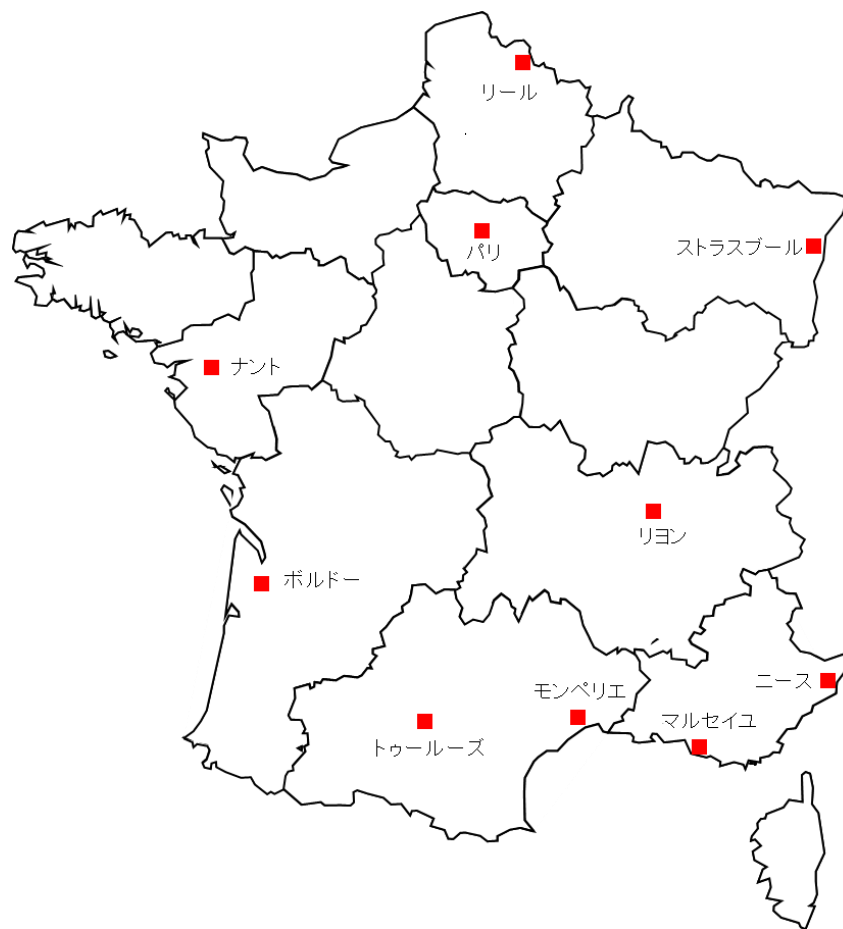
#### 1 位置・面積・気候

##### (1) フランス本土 (la France métropolitaine)

フランス本土（コルシカ島を含む。以下同じ。）は、欧州大陸の西南部に位置し、コルシカ島をはじめ島嶼部を除くと、対角線をおよそ 1,000km とするほぼ正 6 角形をなす

(l'Hexagone [= 6 角形] とも通称される。)。フランス本土の面積は約 55 万 km<sup>2</sup>で、日本の 1.5 倍に相当するが、その 3 分の 2 を平野が占めるという恵まれた地形にある。気候は、大西洋のメキシコ湾流と偏西風の影響を受けて、年間平均気温はパリで 12 度弱と、高緯度（フランス南部のマルセイユが札幌市と同緯度）の割には温和である。

図表 1.1. フランス本土の地図



■ フランスの人口上位 10 都市 (2013 年)

## （２）海外領土（La France d'outre-mer）

第２次世界大戦以降、アフリカと東南アジアにおけるフランス領の大部分が独立し、現在のフランスの海外領土は 12 地域となっている。南米大陸の仏領ギアナ及び領有権を主張する南極大陸の一部を除くと全て島で、北大西洋（サン＝ピエール＝エ＝ミクロン）、カリブ海（グアドループ等）、インド洋（レユニオン、マイヨット）、南太平洋（タヒチ等）と世界の広範囲に及ぶ<sup>1</sup>。海外領土の面積は約 12 万 km<sup>2</sup>である。

図表 1. 2. フランスの海外領土<sup>2</sup>



## 2 人口

フランス本土の人口は、第２次大戦後から、高出生率及び移民により増加を続けており、2016 年 1 月時点で約 6,451 万人、人口密度は 1 km<sup>2</sup>当たり約 117 人である<sup>3</sup>。人口は日本の約半分、人口密度は日本の約 3 割であることに加え、フランスの平野部の多さを考慮すると、実質的には日仏間の人口密度の差はもっと大きい。パリ、北部及び東部の工業地帯、リヨン並びに地中海東部などの都市部に人口が集中する一方で（主な大都市は図表 1. 3.）、日本と同じく、農業地域及び山岳地域では過疎化の問題がある。

第２次大戦後の経済成長期にみられた高出生率は、1960 年代後半から下降に転じた。1993 年には 1.66 まで落ち込んだが、その後回復し、2010 年には 2.01 を記録するなど近年は 2 弱で推移している<sup>4</sup>。

<sup>1</sup> 南極大陸の領有権問題については、南極条約に基づき凍結されている。

<sup>2</sup> 在蘭フランス大使館 HP より <https://nl.ambafrance.org/L-outre-mer-francais>

<sup>3</sup> 海外領土も含めたフランス全土の人口はおよそ 6,728 万人で、人口密度は約 100 人／km<sup>2</sup>である。

<sup>4</sup> 2016 年の出生率は 1.93 である。

また、移民受入れについては、産業化に伴う労働者不足の対応として 19 世紀後半から顕著になり、第 1 次大戦後及び第 2 次大戦後には両大戦による労働力人口減少の対応として進められた。第 2 次大戦前の移民は、一部は植民地からであったが、主にイタリア、スペイン、ポーランド等の周辺国からであった。第 2 次大戦後は、植民地であったマグレブ諸国（アルジェリア、モロッコ、チュニジア等の北アフリカ諸国を言う。）をはじめとしたアフリカ及びアジアからの移民が中心となり、今日のフランスにとって、これら移民のフランス社会への統合が課題となっている<sup>5</sup>。

図表 1. 3. フランスの人口上位 10 都市（2013 年）<sup>6</sup>

（単位：人）

| 都市名                 | 人口        | 都市圏（unité urbaine <sup>7</sup> ）人口 |
|---------------------|-----------|------------------------------------|
| パリ（Paris）           | 2,229,621 | 10,601,122                         |
| マルセイユ（Marseille）    | 855,393   | 1,570,325                          |
| リヨン（Lyon）           | 500,715   | 1,600,238                          |
| トゥールーズ（Toulouse）    | 458,298   | 920,402                            |
| ニース（Nice）           | 342,295   | 942,832                            |
| ナント（Nantes）         | 292,718   | 612,782                            |
| ストラスブール（Strasbourg） | 275,718   | 456,759                            |
| モンペリエ（Montpellier）  | 272,084   | 414,047                            |
| ボルドー（Bordeaux）      | 243,626   | 876,714                            |
| リール（Lille）          | 231,491   | 1,032,611                          |

## 第 2 節 歴史－フランス革命から第 5 共和制に至るまで

今日のフランスは共和制をとっているが、1789 年の革命以来、政治制度はめまぐるしい変遷を繰り返した。太陽王ルイ 14 世時に頂点を迎えた絶対王政が革命で倒れた第 1 共和制以降、第 1 帝政、王政復古、第 2 共和制、第 2 帝政を経て、1871 年普仏戦争の敗北後に第 3 共和制が成立した。第 2 次大戦でナチス・ドイツの侵攻を受けて第 3 共和制は 1940

<sup>5</sup> フランス国立経済統計研究所（Institut national de la statistique et des études économiques＝INSEE）において、移民はフランス国外でフランス国籍を有せずに生まれた者と定義され、2012 年時点で、人口のうち約 570 万人（事後にフランス国籍を取得した約 230 万人を含む）が移民とされる。さらに、両親のうち少なくとも一人が移民で、かつ、フランスで生まれた者は約 680 万人と推定されており、これら移民 2 世を加えると約 1,250 万人と人口の約 2 割を占める。

<sup>6</sup> 人口は地方自治体総局（Direction générale des collectivités locales＝DGCL）の「Les collectivités locales en chiffres 2016」及び都市圏人口は INSEE の HP に基づく。

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>

<sup>7</sup> INSEE による概念で、都市圏は中心都市及び都市郊外（banlieu）から成る。

年に崩壊したが、国内のレジスタンス運動、国外にあったド・ゴール將軍の自由フランス運動と連合軍の反撃により、1944年8月にパリを解放し、9月にド・ゴールを首班とする臨時政府が樹立された。

1946年1月、憲法制定に関する臨時政府の多数派との意見衝突が元で、ド・ゴールは首相を辞任したが、同年10月に新憲法が制定され、第4共和制が発足した。

しかし、新憲法で定められた政府に対する国会の優位は、小党分立による政権抗争とあいまって安定政権の実現を妨げる結果となる。歴代内閣は植民地問題、経済危機を前に、11年間で21の内閣が交代した。アルジェリア独立戦争中の1958年5月、フリムラン内閣（第4共和制第22代）に対するアルジェリアの駐留フランス軍首脳まで関与した入植者らのクーデターが発生し、事態に対処し得なかった内閣は政権を放棄し、ド・ゴールが再登場することとなった。ド・ゴールは直ちに新憲法制定に着手し、第4共和制は終わりを告げることとなる。

大統領の地位を強化する新憲法は、1958年9月末の国民投票により圧倒的多数の賛成を受けて成立し、10月に公布・施行され、ド・ゴール自身が大統領に選出されて、第5共和制へと移行した。その後1962年の憲法改正により、大統領は国民によって直接に選出される方式（従前は議員らによる間接公選）に移行し、今日に至っている。

### 第3節 第5共和制

#### 1 大統領制＋議院内閣制

第5共和制は、立法府に対する行政府の優位確立というド・ゴールの理念の下に、大統領制と議院内閣制を重ね合わせた構造となっている。大統領は、首相や閣僚の任命、下院である国民議会（Assemblée nationale）の解散権等の大きな権限を有する。また、議院内閣制の要素として、国民議会は不信任決議により内閣を総辞職させる権限を持ち、国会による内閣のコントロールが行われる。しかし、国会における立法事項が憲法上限定列挙されているなど、行政府に対する立法府の権限には様々な制約が課され、かつ、立法事項に関する内閣の権限拡大と大統領による国民議会解散権によって行政府の機能が強化されていることから、この制度はしばしば「半大統領制」や「合理化された議院内閣制」と呼ばれる。

#### 2 行政

##### （1）共和国大統領（*président de la République*）

大統領は1962年の憲法改正以来、国民の直接選挙によって選ばれる。選挙はフランス全土（海外領土を含む）を一つの選挙区として2回投票制で行われる（当選には第1回投票では有効投票の過半数を必要とし、第1回で過半数を得た候補者がいない場合には14日後に上位2名による第2回投票が行われ、相対多数を得た者が当選する。）。被選挙資格



権及び選挙権の年齢は共に満 18 歳以上で、任期は 5 年<sup>8</sup>、3 選は禁止されている<sup>9</sup>。歴代の大統領は以下のとおりである（臨時代行は除く）。

- ド・ゴール（在任期間 1959 年～1969 年）
- ポンピドゥー（同 1969 年～1974 年）
- ジスカール・デスタン（同 1974 年～1981 年）
- ミッテラン（同 1981 年～1995 年）
- シラク（同 1995 年～2007 年）
- サルコジ（同 2007 年～2012 年）
- オランド（同 2012 年～2017 年）
- マクロン（同 2017 年～）

大統領は、高等法院（Haute cour de justice）による反逆罪適用の場合を除いて、職務行為について一切の民事・刑事責任を負わず、政治的責任も問われない。

内閣に対する大統領の権限としては、首相及び閣僚の任免、閣議の主宰、オールドナンス及び一部のデクレ（後述）への署名のほか、国防・外交の分野で文・武官の任命、軍隊の統帥、大使の信任状の授受、条約の交渉及び批准等がある。国会に対しては、国民議会の解散<sup>10</sup>、法律の審署及び再審議請求、憲法評議会（Conseil constitutionnel）への法律の審査請求、法律案についての国民投票の実施、臨時国会の召集等の権限を持つ。また、非常時には緊急措置権を行使し、立法・行政の両権を手中にして必要な処置を講ずる。この緊急措置権は憲法第 16 条に基づくものであり、1961 年のアルジェリア問題に関する軍部の反乱に際して、発動されたことがある<sup>11</sup>。

## （２）内閣

国民議会の多数会派（連立含む）により組閣される。大統領と首相の政党が異なる場合をコアビタシオン（cohabitation）という<sup>12</sup>。2017 年 6 月時点のフィリップ内閣は首相及び大臣 19 人に加え、首相又は大臣に付く副大臣 10 人の計 30 人で構成されている。具体的には以下のとおりである。

### □首相

： 4 副大臣（国会関係担当副大臣・政府報道官、男女平等担当副大臣、障害者担当副大臣、デジタル担当副大臣）

### □国務大臣兼内務大臣

---

<sup>8</sup> 2000 年 9 月 24 日に実施された大統領任期の短縮に関する国民投票で、7 年から 5 年への短縮が可決された。2002 年の大統領選挙から適用。

<sup>9</sup> 2008 年 7 月の憲法改正により 3 選が禁止された。

<sup>10</sup> 大統領による国民議会の解散権の行使は、第 5 共和制下で 5 回（1962 年、1968 年、1981 年、1988 年及び 1997 年）されている。

<sup>11</sup> 第 5 共和制で緊急措置権が発動されたのは本件のみ。なお、法律に基づく非常事態（état d'urgence）宣言は 2005 年 10 月からのパリ郊外暴動事件及び 2015 年 11 月に発生したテロ後等に発令されている。

<sup>12</sup> ミッテラン大統領とシラク首相（1986 年 3 月～1988 年 5 月）の事例等がある。前者は左派の社会党（Parti socialiste=PS）、後者は右派の共和国連合（Rassemblement Pour la République=RPR）であった。

- ：同大臣付担当大臣
- 国務大臣兼環境連帯移行大臣
  - ：同大臣付担当大臣（交通担当大臣）、2 副大臣
- 国璽尚書兼司法大臣
- ヨーロッパ・外務大臣
  - ：同大臣付担当大臣（ヨーロッパ問題担当大臣）、副大臣
- 軍事大臣
  - ：副大臣
- 国土団結大臣
  - ：副大臣
- 連帯・保健大臣
- 経済・財務大臣
  - ：副大臣
- 文化大臣
- 労働大臣
- 国民教育大臣
- 農業・食料大臣
- 行動・公会計大臣
- 高等教育・研究・イノベーション大臣
- 海外県・海外領土大臣
- スポーツ大臣

閣議には、通常、大統領、首相及び大臣が出席し、副大臣は議題に応じて出席する。なお、フランスでは日本と異なり、内閣が交代すると、大臣ポストに応じて、国家行政組織がダイナミックに再編される。

首相は大統領に任命され、死亡、辞任（大統領による事実上の解任を含む。）、国民議会による不信任手続の成立によって職務が終了する。首相は大統領に大臣の任免、臨時国会の開催等を提案し、各大臣の行政事務を統括するとともに、デクレの制定権、国務指揮権、一定の文・武官の任命権等を有する。首相は国会に対しては政府を代表して政治的責任を負い、政府法案を国会に提出する。また、首相は、国民議会での可決が困難と見込まれる法案について、憲法第 49 条第 3 項に基づき、国民議会に対し、内閣の不信任決議の可決又は当該法案の可決の二択を問う権限を有し、不信任決議が可決されない限り、当該法案は採決を経なくとも可決したこととなる<sup>13</sup>。

なお、閣僚が、国会議員、公務員（地方議会議員等は除く）、その他の公職を兼任することは禁じられている。国会議員選挙の立候補に当たっては、各候補者はあらかじめ性別が

---

<sup>13</sup> 近年では、ヴァルス首相が、2015 年に経済成長促進を目的とする通称マクロン法案について、2016 年労働規制を緩和する通称エルコムリ法案について用いた事例がある。

異なる補充者を明示する必要があり<sup>14</sup>、例えば、国会議員が入閣すると補充者が代わって議員となり、閣僚を辞任した場合には1か月後に議員に復帰する。補欠選挙はこの補充手続が行われない場合に実施される。

### （３）行政命令

フランスにおける法体系は、概して、憲法、法律、オルドナンス（*ordonnance*）、デクレ（*décret*）及びアレテ（*arrêté*）に区分され、デクレ及びアレテは行政命令（*règlement*）である。

オルドナンスは、国会から期間を限定して委任された特定の事項に係る立法権に基づき政府が制定するもので、法律と同じ効力を有する。

次に、デクレは、その性質により、命令事項（憲法第34条で法律事項として限定列举された領域に属さない事項）について定めた行政立法としてのデクレと、法律の施行令としてのデクレに区分することができる。また、制定に係る手続により、単なるデクレ（*décret simple*）、国務院（*Conseil d'Etat*（コンセイユ・デタ））の承認を経たデクレ（*décret en Conseil d'Etat*（1958年憲法以前に法律として定められたもので現在は命令事項とされていることを改廃するもの等がある。）、閣議を経て大統領が署名したデクレ（*décret en Conseil des ministres*）、に区分される。

また、大臣以下の行政部門の長と認定される行政機関には、その管轄下の行政を円滑に進めるための行政命令の制定権限が与えられている。この行政命令をアレテといい、例えば、大臣アレテ、地方長官（*préfet*）アレテ、メール（*maire*（市町村長に相当））アレテがある。アレテは規則と規則でないもの（建物の解体命令等）に区分される。

なお、我が国で地方自治体の制定する条例に当たるものとしては、地方議会の議決（*délibération*）の中に法規的性格を有するものがある。

## 3 立法

### （１）概要

国会は、国民議会及び上院（*Sénat*）の2院制である。ただし、国民議会に大きな優位が認められており、上院は「（実質的な立法権のない）熟考のための議会」とも呼ばれる。政府の不信任手続は国民議会にのみ認められている一方、大統領が解散権を有するのは国民議会のみである。予算法案審議に関する優先権も国民議会にあり、さらに両院一致を条件とする憲法改正の場合を除いて、国民議会が両院不一致の際の最終議決権を有する。

国会は立法権限及び予算採決権のほか、政府の活動に対するコントロール、憲法改正、一定の外交上の権限等を有するが、憲法上一定の制約が設けられている。立法の対象となる事項は法律事項と命令事項に区分され、国会が立法権を有するのは、前者に限られる。また、後者であるオルドナンスについては、公布と同時に効力を有するが、立法権の受任

---

<sup>14</sup> ただし、上院選挙のうち、定数3人以上の選挙区は拘束名簿式比例代表制で実施されるため、補充者は名簿で次点のものになる。名簿の登載順は性別を交互にする必要がある。

時に定められた期間内に、政府は承認法案を国会に提出しなければならない。ただし、国会が否認しない限り、たとえ議決されなくとも効力は続行する。なお、予算法案は、国民議会への提出から一定期間内に議決が得られない場合、政府案のまま施行されるが、これもオルドナンスと言われる。

国会は、10月の最初の平日に始まり6月の最後の平日に終わる年1度の通常国会のほか、臨時国会が首相又は国民議会の過半数の請求によって開かれる。

## （２）国民議会

国民議会議員は、国民の直接選挙によって小選挙区2回投票制で選ばれる。第1回投票で有効投票の過半数かつ登録有権者数の25%以上の票を獲得した候補者が当選するが、該当者がいない場合は、第1回投票で登録有権者数の12.5%以上を得票した候補者のみで第2回投票が行われ、相対多数を得た者が当選する。被選挙権及び選挙権の年齢は共に満18歳以上で、任期は5年である。直近の2017年選挙での議員定数は577（選挙区数は本土539、海外領土27、在外11<sup>15</sup>）。選挙結果は図表1. 4.）。議長は5年の任期ごとに改選される。

図表. 1. 4. 2017年6月執行の国民議会議員選挙での主な政党別獲得議席数

| 政党名                                          | 議席数 |
|----------------------------------------------|-----|
| 共和国前進！（La République en Marche !）            | 308 |
| 共和党（Les Républicains）                        | 113 |
| 民主運動（Modem）                                  | 42  |
| 社会党（PS）                                      | 29  |
| 民主独立連合（Union des Démocrates et Indépendants） | 18  |
| 不服従のフランス（La France insoumise）                | 17  |
| 左翼諸派（Divers gauche）                          | 12  |
| フランス共産党（Parti communiste français）           | 10  |
| 国民戦線（Front National）                         | 8   |
| 右翼諸派（Divers droite）                          | 6   |
| 地域政党（Régionaliste）                           | 5   |
| その他                                          | 9   |
| 計                                            | 577 |

## （３）上院

<sup>15</sup> 在外投票が国民議会議員選挙で実施されたのは2012年選挙が初めて。大統領選挙では1981年選挙から実施されている。

憲法第 24 条は、上院が地方自治体の代表を務めることを定めている。上院議員は、任期 6 年で 3 年ごとに半数が改選され<sup>16</sup>、基本的に県を 1 つの選挙区として、県内の各コミューン（commune。市町村に相当する基礎自治体）議会ごとに議員数及び人口に応じて配分される代表者、県議会議員並びに県選出の州議会議員及び国民議会議員等で構成される選挙人による間接選挙において選出される。定数 2 以下の選挙区では多数決 2 回投票制<sup>17</sup>、定数 3 以上の選挙区<sup>18</sup>では拘束名簿式比例代表制<sup>19</sup>で実施される。コミューン議会からの代表者が選挙人の大半を占め（2014 年選挙では 95.8%）、また、人口の少ないコミューン議会の代表者ほど 1 票の価値が大きくなるため、上院は伝統的に地方部（rural）の意思を強く反映する傾向がある。被選挙権は満 24 歳以上で、2014 年選挙時の定数は 348（選挙区数は本土 96、海外領土 11、在外 1）。上院議長は 3 年ごとの改選時に選出され、国家序列の中で大統領に次いで第 2 位の地位にあり、大統領が空席又は執務不可能な場合にはその代行を務める。

図表 1. 5. 2017 年 9 月執行の上院議員選挙後の主な政党別議席数

| 政党名                                                                  | 議席数 |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 共和党（Groupe Les Républicains）                                         | 146 |
| 社会党（Groupe socialiste et républicain）                                | 78  |
| 中道連合（Groupe Union Centriste）                                         | 49  |
| 共和国前進！（Groupe La République en Marche !）                             | 21  |
| 欧州民主・社会主義連合（Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen） | 21  |
| 共産党・環境主義（Groupe communiste républicain citoyen et écologiste）        | 15  |
| 共和国・地方/独立派（Groupe République et Territoires / Les Indépendants）      | 11  |
| 無所属                                                                  | 5   |
| 欠員                                                                   | 2   |
| 計                                                                    | 348 |

<sup>16</sup> 日本の参議院議員通常選挙のように、県内で 3 年ごとに半数が改選されるのではなく、あくまで議席の半数が 3 年ごとに改選されるものであり、選挙区（県）ごとにカテゴリー 1（44 選挙区。2017 年選挙実施）又はカテゴリー 2（64 選挙区。2014 年選挙実施）に区分されている。ただし、在外選挙区のみ両カテゴリーに属し、3 年ごとに半数（6 議席）改選する。

<sup>17</sup> 選挙人は定数と同じ数の候補者に投票できる（定数 2 なら 2 人の候補者にそれぞれ 1 票を投じることができる）。第 1 回投票で有効投票の過半数かつ選挙人の 25% 以上の票を獲得した候補者は当選し、当選者が定数に満たない場合は、第 2 回投票が実施され、得票順に当選する。なお、他の選挙では、第 2 回投票は第 1 回投票の後日に実施されるが（国民議会議員選挙の場合は 7 日後）、上院議員選挙は第 1 回投票と同日に第 2 回投票が実施される。

<sup>18</sup> 最大はパリ選挙区の 12 議席である。

<sup>19</sup> パリテ法に基づき両性が交互に掲載される名簿となる。

図表. 1. 6. フランスにおける国政選挙及びフランスにおける欧州議会議員選挙の比較

|              | 大統領        | 国民議会           | 上院                                             | 欧州議会           |
|--------------|------------|----------------|------------------------------------------------|----------------|
| 任期           | 5 年        | 5 年            | 6 年                                            | 5 年            |
| 選挙制度         | 直接選挙       | 直接選挙           | 間接選挙                                           | 直接選挙           |
| 選挙区数<br>(定数) | 1          | 577            | 108 (348)<br>3 年で半数改選                          | 8 (74)         |
| 選出方法         | 2 回投票制     | 小選挙区<br>2 回投票制 | 多数決 2 回投票制<br>(定数 2 以下)<br>拘束名簿式比例代表制 (同 3 以上) | 拘束名簿式<br>比例代表制 |
| 投票回数         | 2 回        | 2 回            | 2 回                                            | 1 回            |
| 被選挙権年齢       | 18 歳       | 18 歳           | 24 歳                                           | 18 歳           |
| 選挙権年齢        | 18 歳       | 18 歳           | 18 歳                                           | 18 歳           |
| 直近の選挙        | 2017 年 5 月 | 2017 年 6 月     | 2014 年 9 月                                     | 2014 年 5 月     |

#### (4) 主要政党

国民議会議員選挙が小選挙区 2 回投票制で実施されることは、第 1 回投票では各政党が自由に候補者を立て、いかなる候補者も単独過半数を獲得しなかった場合には、その結果に応じて政党間の選挙協力＝候補者調整を行うことを可能にした。この制度は、第 3、第 4 共和制以来のフランスの多党制を維持したまま、諸政党を左派と右派のそれぞれの連合へと導いてきた。第 4 共和制まで続いた中道諸党支配は終わりを告げ、その大部分は右派に編入され、ド・ゴール派と協力関係を結んだ。2017 年 6 月時点の主な政党は次のとおりである。

□ 共和国前進！（La République en Marche !）

2016 年 4 月にマクロン大統領が左右両派にとらわれず国民を結集するとして「前進！（En Marche !）」を立ち上げ、大統領当選後の 2017 年 5 月 8 日に名称変更した。

□ 共和党（Les Républicains＝LR）

2002 年にフランス共和国連合、自由民主党及びフランス民主連合の大部分が合併して形成された右派・保守的な政党である国民運動連合が 2015 年 5 月に名称変更した。サルコジ元大統領の出身・支持政党である。

□ 社会党（Parti socialiste＝PS）

第 3 共和制下の「労働者インターナショナル・フランス支部」（SFIO）を前身として 1969 年結成された社会民主主義・中道左派政党である。オランド前大統領の出身・支持政党である。

## 4 司法

フランスの司法制度では、司法裁判所と行政裁判所が厳格に分離されている。法律の合憲性審査は憲法評議会が行い、司法裁判所は個別事件において法令を違憲と判断してその適用を排除する権限を持たない。司法裁判所と行政裁判所との間で管轄問題が生じる場合は権限裁判所（Tribunal des conflits）が処理する。

### （１）司法裁判所

民事裁判所と刑事裁判所とに分かれ、原則として２審制をとる。

#### ア 小審裁判所（tribunal d'instance）

軽度の民事事件に関する第一審裁判所で、同時に違警罪に関する刑事裁判も取り扱う<sup>20</sup>。

#### イ 大審裁判所（tribunal de grande instance）

高度の民事事件に関する第一審裁判所で、同時に軽犯罪裁判所として、軽犯罪に関する刑事裁判の審理も担当する。少なくとも各県に１つは設置されている。

#### ウ 重罪院（cour d'assises）

殺人等の重罪に関する第一審裁判所で、唯一、陪審制を採用している。判決に対し控訴院への控訴は認められないが、破棄院への破棄申立てはできる。

#### エ 控訴院（cour d'appel）

民事、刑事を問わず、重罪院を除く第一審裁判所からの控訴及び下記の特別裁判所からの上訴を審理する。控訴院は第２の事実審で、判決は終審判決として上訴は認められない。ただし、破棄院への破棄申立てはできる。全国 35 か所に設けられており、州の数より多い。

#### オ 破棄院（Cour de cassation）

日本の最高裁判所に当たる。事実審は行わず、法の解釈・適用のみを審理するが、違憲立法審査権は有しない。

この他に、特定分野に限り裁判権を有する特別裁判所として、民事における職業裁判所（商事、労働、農事賃貸借、社会保障）、刑事における少年裁判所がある。また、司法裁判所から独立した形で、国民議会議員及び上院議員の各 12 名によって構成される高等法院が大統領及び閣僚の職務上の犯罪を管轄する。

### （２）行政裁判所

私人と国や地方自治体等との間の訴訟を審理する。原則として地方行政裁判所と国務院の二審制である。行政裁判所については第 8 章第 2 節 6 にて後述する。

### （３）憲法評議会（Conseil constitutionnel）

---

<sup>20</sup> 原則として郡（arrondissement）単位に設置されていたが、2008 年に地方部を中心に統合された。

国会で可決された法律の公布前及び条約の批准前にその合憲性審査を行うとともに、国政選挙及び国民投票の適法性審査<sup>21</sup>等を行う憲法上の機関である。終身評議員である共和国大統領経験者と、9名の任命制評議員（大統領、両院議長によって各3名ずつ選ばれる。）によって構成され、議長は評議員の中から大統領が指名する。評議員の任期は9年で、3年ごとに3分の1ずつ改選され、再選は許されない。裁決は投票制であり、可否同数の場合には議長が決定する。

憲法評議会の裁決は最終的効力を有し、いかなる機関へも上訴は許されず、全行政・司法機関はそれに服さなければならない。法律及び条約に対する合憲性審査に関しては、組織法（loi organique）のみ首相により付託されることが義務付けられている。組織法以外の法律及び条約の合憲性審査は義務付けられておらず、大統領、首相及び両院議長の4名が任意で審査を請求できる。また、国民議会議員又は上院議員も、60名以上の連名をもって、組織法以外の法律及び条約の審査を請求できる。憲法評議会により違憲の裁決が下されると、法律は公布されず、条約は批准されない。

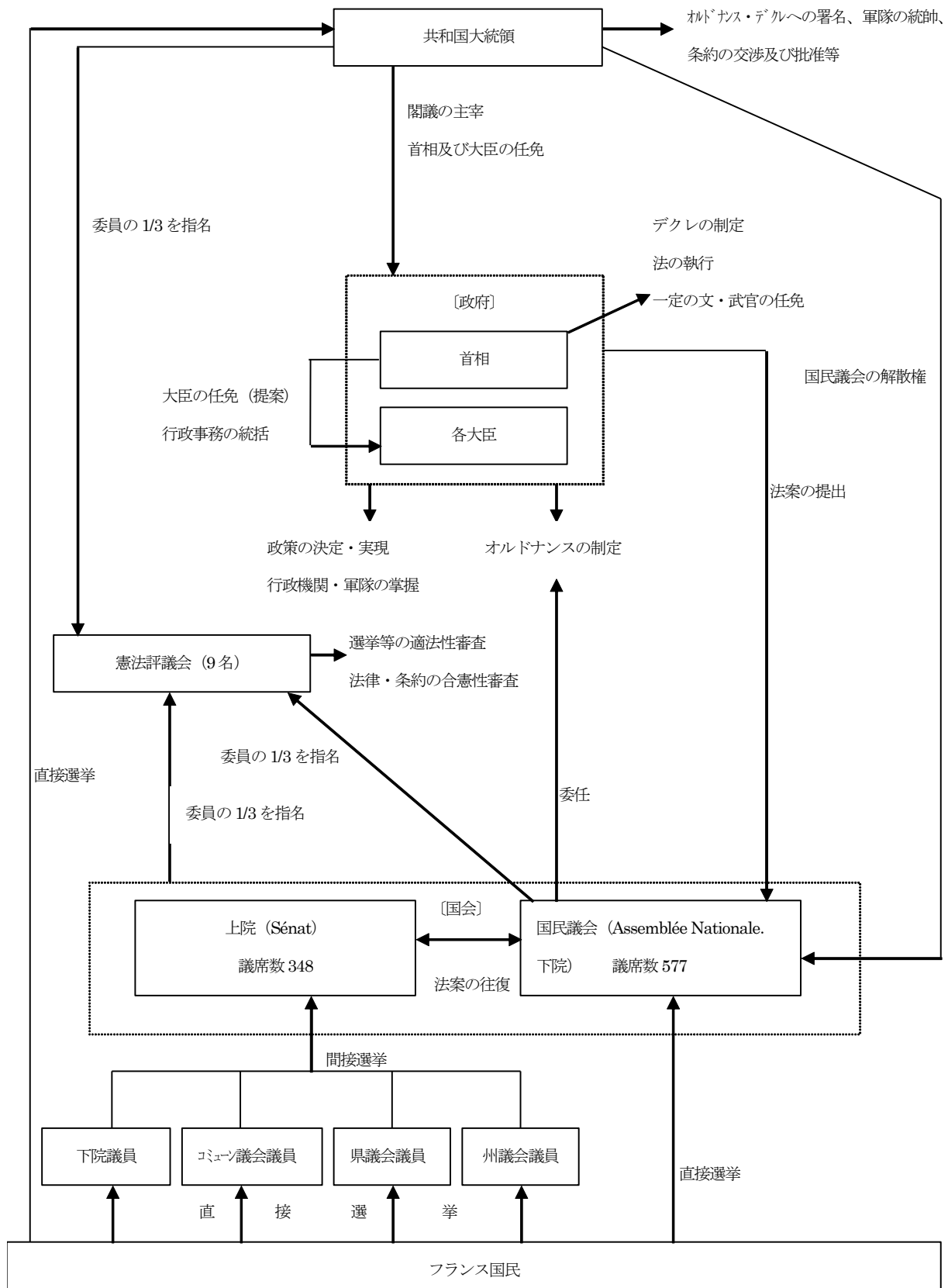
大統領選挙、両院議員選挙及び国民投票に関しては、関係する全ての選挙人が不服申立てを行う権利を有し、憲法評議会は、申立てを許容する場合は、選挙結果の修正又は選挙の無効宣言を行う。また、大統領選挙については、候補者名簿の作成、適正な選挙の実施の監視及び選挙結果の集計、公表を行い、国民投票については、その実施手続の適法性の監視及び投票結果の集計、公表を行う。

---

<sup>21</sup> 地方選挙については行政裁判所が管轄する。



図表 1. 7. フランス第5共和制の政治制度



## 第2章 地方制度の概観

### 第1節 地方制度の枠組み

#### 1 憲法の地方自治体に係る規定

第5共和制憲法では、第12章（第72条～第75条の1）が「地方自治体（Des collectivités territoriales）」と題されていることをはじめ、地方制度に関する以下の規定がある。

- 第1条第1項：フランス共和国の基本理念の一つとして地方分権（décentralisation）<sup>22</sup>を規定
- 第34条第1項：地方自治体の行政運営、権限及び財源の基本原則は法律が定めること、また、租税及び選挙の制度については法律が定めることを規定

第12章では、まず、第72条第1項において、地方自治体（collectivités territoriales）を以下のとおり列記している。

- コミューン（commune）
- 県（département）
- 州（région）
- 特別な地位を有する地方自治体（collectivité à statut particulier）
- 第74条の規定に基づく海外自治体（collectivité d'outre-mer）
- 上記に代わり、必要に応じて、法律によって創設される地方自治体

例えば、地方自治体としてのパリは、2017年2月28日パリ市の地位と大都市整備に関する法律<sup>23</sup>において、コミューン及び県の権限を有する、パリ市（la ville de Paris）という憲法72条の特別な地位を有する地方自治体として位置付けられた<sup>24</sup>。また、州は、1982年地方分権法<sup>25</sup>により地方自治体となり、2003年憲法改正以降、同第72条第1条に列記されている。

次に、第72条第2項にて「地方自治体は、各々のレベルにおいて最も適切に遂行できる権限全体に関し、意思決定を行う使命を有する。」と補完性の原則について定め、また、第72条第3項にて「法律の定めるところにより、地方自治体は、公選議会によって自由に運営され、権限行使のために行政命令を制定することができる。」、第72条の2第1

<sup>22</sup> 国家機関がその出先機関に権限を委ねる地方分散（déconcentration）と区別される。

<sup>23</sup> Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

<sup>24</sup> なお、1964年7月10日法（Loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne）において、コミューン及び県の権限を有する、パリ市（la ville de Paris）という特別な地位を有する地方自治体として位置付けられたが、1975年12月31日法（Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris）以降は、特別な地位を有する地方自治体ではなく、コミューンでもあり県でもあるという、2つの地方自治体の地位を併せ持つこととされていた。

<sup>25</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

項にて「地方自治体は法律の定める条件の下、自由に用いることができる財源を付与される。」と規定し、地方自治体の行政運営、権限及び財源の在り方について定めている。

## 2 地方自治体総合法典

地方自治に係る基本的な法律事項は、地方自治体総合法典（Code général des collectivités territoriales。以下「CGCT」という<sup>26</sup>。）の中で総合的・体系的にまとめられている<sup>27</sup>。CGCTは法律群（Partie législative）と行政命令群（Partie réglementaire）に区分されており、ともに以下の部立てとなっている<sup>28</sup>。

- 第1部：一般規定
- 第2部：コミューン
- 第3部：県
- 第4部：州
- 第5部：地方間協力
- 第6部：憲法第74条で定める海外自治体
- 第7部：憲法第73条で定める他の地方自治体

また、例えば、第1部の第1編「地方分権の一般原則」の第1章「地方自治体の自治行政」では、以下のような節立てとなっている。

- 第1節 自治行政の原則
- 第2節 地方における決定に対する有権者の参加
  - 第1款 地方レファレンダム（住民投票）
  - 第2款 有権者への諮問
  - 第3款 地方自治体の情報公開
- 第3節 実験
- 第4節 財政自治
- 第5節 地方自治体の海外活動

## 3 行政区画（circonscriptions administratives）と階層

行政区画は、行政機関が権限を行使する所管区域を示す地理的区分にすぎず、行政区画自体は法人格を持たない。

<sup>26</sup> 和訳については、基本的に「フランス地方団体総合法典（法律部分）」（比較地方自治研究会 フランス・南欧部会第1部）に拠っている。

<sup>27</sup> かつては、地方自治関係法令は、コミューン法典（コミューン関係部分のみを法典化したもの）を除いて、体系化されていない数多くの法律、オルドナンス、デクレ及びアレテ等の形で分散した状態だったが、まず、1996年に法律及びオルドナンス部分がCGCTとして統合され、続いて2000年4月にデクレ及びアレテ等部分が追加され、現在の形となった。

<sup>28</sup> 第1部は第1111-1条から、第2部は第2111-1条から、第3部は第3111-1条から始まるなど、部番号と条文番号が対応している。

地方自治体である州、県及びコミューンの各行政区画は国の行政区画にもなっており、それぞれに国の代表者が置かれている。州及び県の場合は共に、地方自治体の代表者は議会議長（*président*）、国の代表者は地方長官（*préfet*）である一方、コミューンの場合は、地方自治体を代表者であるメールが国の代表者も兼ねる。

国の行政区画には、上記の他に、県と同じくフランス革命期に起源を持つ郡（*arrondissement*）及びカントン（*canton*）等がある。

郡は、国の行政区画において県の下位に位置付けられている<sup>29</sup>。第3共和制下で県議会及びコミューン議会と同じく、郡議会（*conseil d'arrondissement*）が設けられたが、1940年にその活動が停止されたまま今日に至っている。現在、各郡の郡都には国の代表者である郡長（*sous-préfet*。副地方長官）が置かれている。

一方、カントンは、フランス革命の一時期、複数のコミューンを統合する基礎自治体の単位にもなったが、ナポレオンがこれを廃止し、郡が県とコミューンの間に位置付けられる行政区画として創設されて以降、カントンは、県議会議員及び郡議会議員の選挙区として、また、憲兵隊（*gendarmerie*）配備や登記等に関する管轄区域としての意義を持つのみとなった。カントンは、現在でも県議会議員の選挙区となっており、基本的にコミューンの上位に位置付けられる行政区画であるが、ボルドー、ナント等の都市部では、1コミューンが数カントンに区分されている。

また、地方の行政区画として、州、県及びコミューンの地方自治体の3層に他に、課税権を有する広域連合体（*établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre*。以下「課税型 EPCI」という。）及び区（*arrondissement municipal*）等がある。

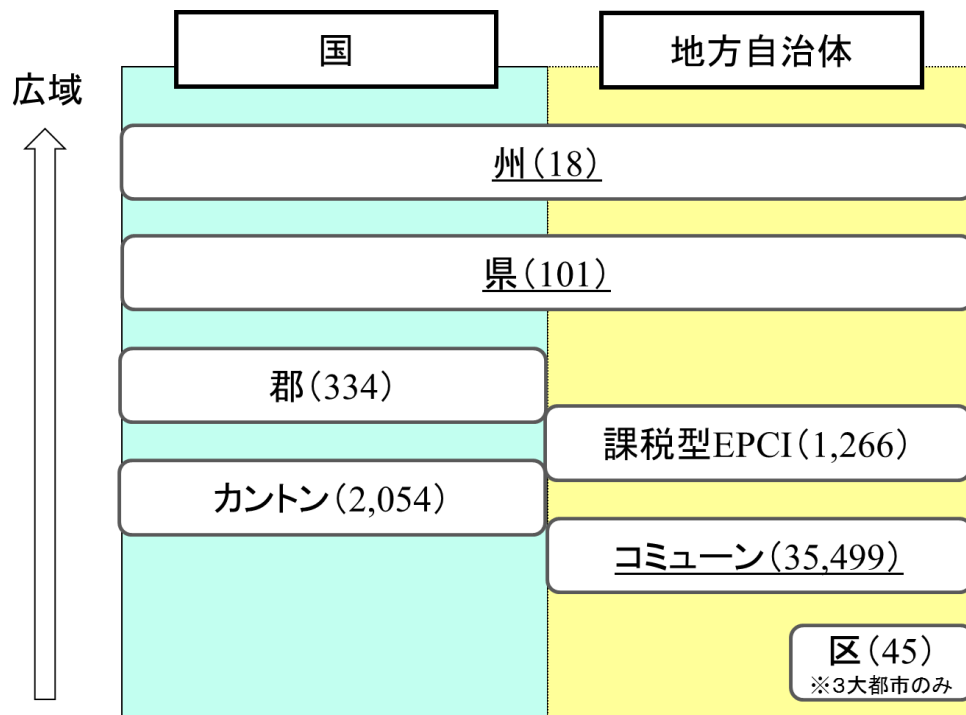
課税型 EPCI は公施設法人の1つで、2017年1月時点で、原則、全てのコミューンはいずれかの課税型 EPCI に加入しており、県及びコミューンの間に位置する「第4の地方自治体」とも言われている。議会議長が代表を務める。

一方、区は、パリ、マルセイユ及びリヨンの3大都市に設置されており、区ごとに区議会（*conseil d'arrondissement municipal*）及び区長（*maire d'arrondissement*）が置かれている<sup>30</sup>。

<sup>29</sup> パリ及びテリトワール・ド・ベルフォールは例外で、1県1郡である。

<sup>30</sup> マルセイユの場合は、2つの区で1つのセクター（*secteur*）を構成し、セクターごとにセクター議会（*conseil de secteur*）及びセクター長（*maire de secteur*）が置かれている。

図表. 2. 1. 国及び地方自治体の主な行政区画及びその数（2017 年 1 月 1 日時点）



※下線は地方自治体であること、( ) 内の数字は行政区画数を示す

なお、フランス革命以前のアンシャン・レジーム（Ancien Régime）時代、フランス本土は 34 の地方（province）に区分されていた。地方の規模は大小様々であり、一部は気候条件によるものであるが、その大部分は住民、歴史、風俗等により区分されていた。フランス革命後は、県に置き換わったが、今日でもなお、観光、文化、ワインなどの産物を語る場合に、「地方」に基づいて、特色に言及することも広く行われている。

## 第 2 節 地方自治体の権限

### 1 地方自治体の一般権限規定

2010 年改革法による改正前までは、国と地方公共団体、また各地方公共団体間の事務権限の配分については、地方自治総合法典において、州・県・コミューンの各階層に対する一般権限規定が置かれていることで、地方公共団体が処理する事務に関して、法で明示的に規定されない限り各階層の権限は限定されないとの原則的解釈が採られてきた。しかし、サルコジ政権下において、この一般権限規定が権限輻輳の主要因の 1 つとされ、コミューン以外の州・県の一般権限規定が削除され、その権限が限定列举された。

オランド政権は、当時野党であった社会党は地方公共団体の自由行政の原則に抵触するとして同法に反対する立場を取っていたこと、地方公共団体からも反対意見が出ていた事を

踏まえ、2014 年地方行政の現代化とメトロポールの確立に関する法律（以下「MAPTAM 法」という。）により一般権限規定を復活させたが、地方公共団体間の調整には困難を極め、政権をして「州・県に一般権限規定を残しても喜ぶものはいない」と思わしめるようになり、むしろ州・県の一般権限規定を廃止し、それぞれに明確で排他的な権限を与える方が、二重行政の非効率性の低減を図るには実効性が高いと考えられるようになる。これらを背景に 2015 年地方行政機構改革法（以下「NOTRe 法」という。）により一般権限規定は再び廃止され、コミューンのみ一般権限条項が存在する。

## 2 事務配分

### （１）配分のルール

前述のとおり、2015 年 NOTRe 法により、県と州の一般権限規定は廃止され、法が県議会・州議会に付与する権限分野において、県議会・州議会は、その議決により県・州の事務を処理している。それぞれの階層の主な権限としては、コミューンは都市計画、県は社会福祉、州は経済開発というように割り当てられている。文化、スポーツ、観光、地方言語はすべてのレベルが関与する。教育行政の分野では、教育施設の建設・管理は、コミューンが小学校、県が中学校、州が高校の所管。ただ、どのレベルについても、教育内容と教員の人事や給与については国の権限であるというように、同じ行政分野でも、中身では権限が入り組んでいる場合も多い。

### （２）コミューンの事務

コミューンの所管事務としては、まず地方分権改革以前からの伝統的なものとして、社会扶助、道路、幼児・初等教育施設の整備と維持管理、社会住宅のほか、上下水道、葬儀、墓地、ガス、電気、家庭ごみその他廃棄物の収集、市場、と畜場などがある。また、国から首長（メール）への委任事務として、司法警察、戸籍や選挙管理があり、これらは必ず直接（外部委託せずに）管理執行しなければならない。1982 年地方分権改革での事務再配分においては、主に都市計画、教育文化、地域経済振興の 3 分野での権限が強化拡大された。

### （３）県の事務

1980 年代の改革以前は、県の行政執行は官選知事の管理下にあったが、1871 年 8 月 10 日法が県に地方自治体としての地位を付与して以来、県レベルにおける国の地方行政と地方自治行政とは分別されてきた。当時から、地方自治単位としての県は、コミューン同様、その所管区域の利益に関する限り一般的な権限を持つものとされ、1982 年地方分権法は、それを再確認するとともに、その後の一群の法律と併せて、明示的に県の権限を拡大した。2003 年分権第二幕の権限移譲においても、社会参入最低限所得（RMI）制度が県に移譲され、社会活動最低限所得（RMA）制度が創設された。2015 年 NOTRe 法により県は、県道、障害生徒用交通、漁港を含む港湾、空港、州やコミューンの地域計画や都市計画・住

宅計画への関与、法定の社会扶助給付や福祉サービス、中学校の管理運営などの分野を所管する。

#### （４）州の事務

地方自治体としての地位を州に付与した 1982 年地方分権法第 59 条では、幅広い分野にわたって州の事務が列挙された。すなわち、県及びコミューンの完結性、自治、権限を尊重したうえで、経済、社会、衛生、科学、文化の発展の促進、さらに地域整備、そして「州としての地域アイデンティティの確立」に資することである。その後 outi の立法により、地域整備の権限は増強され、職業教育訓練が州の任務となった。地方の自由及び責任に関する 2004 年 8 月 13 日法では、一体性の理念を満たすための権限及び広い領域における実施に適した権限が移譲された。2015 年の NOTRe 法により、州の主な権限は経済開発、開発整備、職業訓練、高校の管理運営、都市圏を超える交通・輸送事務とされた。以上、異なる階層の地方自治体間での事務配分を概括的にまとめると、図表 2.2. のようになる。

図表 2. 2. 地方自治体間の事務配分の概略

|          | コミューン                        | 県                        | 州                             |
|----------|------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| 職業訓練     |                              |                          | 州政策の決定・実施                     |
| 教育       | 小学校(設置)                      | 中学校(設置)                  | 高校(設置)                        |
| 保育等      | 公立施設設置、補助                    | 許認可                      |                               |
| 文化・スポーツ等 | 図書館、美術館、スポーツ設備・補助金           | 図書館、美術館、文化財保護、スポーツ設備・補助金 | 図書館、美術館、文化財保護、スポーツ設備・補助金      |
| 観光       | 観光案内所の設置(任意)                 | 整備計画                     | 州計画、プロモーション                   |
| 福祉・衛生    | コミューン社会福祉センター(CCAS)          | 給付、母子保健センター(PMI)         |                               |
| 都市計画     | 地区計画、建築許可                    |                          |                               |
| 開発       | 州計画への意見提出                    | 州計画への意見提出                | 州計画、国・州間計画契約(CPER)            |
| 環境       | 廃棄物、上下水道                     | 廃棄物(県計画)                 | 州立公園                          |
| 港・空港     | ヨットハーバー、移譲された漁港、空港           | 漁港(商業用も含む)、空港            | 州港、移譲された漁港、河川港湾・運河、空港         |
| 道路       | コミューン道                       | 県道                       | 州計画                           |
| 公共交通     | 都市圏内交通(通学用含む)                | 障害生徒用交通                  | 州計画、州鉄道、バスターミナル、都市圏外交通(通学用含む) |
| 通信       | ネットワーク管理                     | ネットワーク管理                 | ネットワーク管理                      |
| 住宅       | ファイナンス、住宅連帯基金、地域住居プログラム(PLH) | ファイナンス、住宅連帯基金            | ファイナンス                        |
| 経済開発     | 間接支援                         | 間接支援                     | 直接・間接支援                       |
| 治安       | 自治体警察、交通警察、駐車違反取締まり、犯罪予防     | 交通警察、犯罪予防、消防・救急          |                               |

※ 本表はフランスの地方自治体間の事務配分を概括的に一覧で示すことを目的とするため、事務の内訳など細部を省略してある。参照に当たっては、この点を十分に注意されたい。



### 第3節 国と地方の関係

州と県、海外領土 では、中央政府の代表者が国家の利益、行政監督及び法の尊重について責任を負う。

地方自治体 (*collectivités territoriales*) は、地方分権及び憲法第 72 条第 2 項 で定める補完性の原則 に基づき、行政権を有するとされる。

#### 1 国と地方の関係の概観と地方長官

##### (1) 1980 年代の地方分権改革

国と地方の関係は、1980 年代の地方制度改革によって大きく変革された。「コミューン、県及び州の権利と自由に関する 1982 年 3 月 2 日法 (以下この章において「1982 年地方分権法」という。))」を中心とする一連の地方制度改革立法により、従前、県レベルの行政全体の責任者であった官選県知事 (*préfet*) が地方行政全般について事前に「後見監督

(*tutelle*) を行ってきたのを廃止し、国は地方自治体の行政について、事後的な監督を、地方長官 (性格が変わった現在でも「プレフェ *préfet*」と呼ばれている。) を中心としつつ、行政裁判所や州会計検査院などの機関も関与させながら行うシステムになった。これによって、ナポレオンの時代以来、フランス地方制度を特徴付けてきた中央集権的地方制度が抜本的に改革された。

地方分権改革以前には、官選県知事は、県行政全体の中心であった。県知事は、国の行政区画を代表する者であり、かつ地方自治体の執行機関であるという職務の二重性が存在していた。これらは、フランス地方制度の 2 つの原理である「地方分散」(*déconcentration*) と「地方分権」(*décentralisation*) にそれぞれ対応する。1982 年地方分権法の制定によって、後者の権限は県議会議長に移管され、官選知事の継承者である地方長官は前者のみを行うこととなり、職務の二重性は解消された。さらに、地方長官はコミューン行財政の後見監督の権限も奪われ、地方自治体に対する権限は往年の官選県知事に比べて大幅に縮小された。

##### (2) 官選の地方長官 (プレフェ)

###### ア 地方長官の地位と権限

仏憲法第 72 条では、従来から「県及び海外領土において、政府の代表者は、国家的利益、行政監督、及び法の尊重の責務を負う」と規定しており、この規定が中央政府による地方自治体の監督の根拠規定であることに変わりはない。憲法にいう地方における国の代表者は、現在は地方長官であり、各県ごとに県地方長官が任命される (1982 年地方分権法では「共和国委員」という職名が用いられたが、その後 1988 年に至り、従前と同じ「プレフェ」を用いるようになった。これを「県 (州) 知事」と邦訳する向きもあるが、我が国の民選県知事と同種の地位という誤解を招きやすい。逆に我が国の県知事を *préfet* と仏訳する向きもあり、実際に誤解により支障が生じてもいる。本書では旧版と同様に「地方長官」とし、日仏相互に誤解を生まないようにしている。)

1982 年地方分権法は、地方分権化に併せて「国の事務の地方分散」を推進し、その面においては、地方長官に対して重要な国家行政上の権限を新たに付与した。すなわち、以前は各地方出先部局の「活性化と調整のために配慮する」とともに「そこに勤務する職員に対し一般的指揮監督を行う」（1964 年 3 月 14 日法）ことが官選知事の役割であったが、1982 年法及び同年のデクレによって、地方長官は、「関係主務大臣の権威の下に、県における国の地方出先部局を統括する」とともに「これら部局の長および代表者に対し...直接の監督権を有する」こととされている。

## イ 地方長官庁と郡庁

地方長官を補佐する組織は、全体として「地方長官庁」（*préfecture*、各県の中心都市に所在）及び「郡庁」（*sous-préfecture*、副地方長官庁で各郡の中心地に所在）と呼ばれる。県と州の両レベルを兼務する長官の場合には、州地方長官庁と県地方長官庁とが組織的に渾然一体となっている。

## （３）県地方長官

### ア 地位

1982 年 5 月 10 日の第 82-389 号デクレは、県地方長官の地位を、「県における国の代表者を地方長官（*préfet*）と称する。長官は県における国の権威の保持者である。政府から派遣された者として、地方長官は首相および各大臣の直接の代表者となる」と規定している。県地方長官は、閣議の議を経て決定される大統領デクレによって任命される。

### イ 権限

県地方長官の権限は、その性質により 3 つに分けることができる。

（ア）国の代表者としての権限

- ① 県内の一般警察権及び特別警察権を行使する。
- ② 国を代表して他の公法人との間に協定を締結する。
- ③ 県議会に対し、国を代表して意思を表明する。
- ④ 県内の国の出先機関に関係する委員会・審議会等において議長となる。
- ⑤ 県のレベルにおいて、国（中央・地方出先）、県議会議長、メール相互の連絡調整を行う。

（イ）地方自治行政に対する監督者としての権限

（ウ）国の地方出先機関の長としての権限

この分野における地方長官の権限は強化されたが、例外として、軍政、教育に関する事務、労働基準監督、郵便・通信・放送、司法事務等は、直接の指揮監督から外されている。

### ウ 県地方長官庁の事務組織

オワーズ県を例にとり、県地方長官庁の事務組織について概観する。県地方長官に直属するのが、各郡をそれぞれ担当する 3 人の郡長（*sous-préfet*、副地方長官）のほか、官房長（*directeur de cabinet*）、事務総長（*secrétaire général*）である。官房長の下には、官房事務局、省庁間防衛・市民保護課、広報課等が配置され、一方、事務総長の下

には、地方自治体部、法令・自由権部、人事・財産管理部、県政策調整課、省庁間情報・コミュニケーションシステム課が配置されている。

#### （４）州地方長官

##### ア 地位

州地方長官（*préfet de région*）は、県地方長官と同様、1982年法で、従来の国の任命による州知事を継承するものとして、新たに定められた。1982年5月10日のデクレにおいて、「州地方長官は、政府から派遣された者として、州において国の権限を行使するため、首相および各大臣の直接の代表者となる」と規定されている。州地方長官は閣議の議を経たデクレによって任命され、州地方長官庁所在地の県地方長官が兼任する。また、2004年4月29日のデクレによって、州地方長官の権限が強化され、県地方長官の活動に際しても、調整役を担うこととなった。

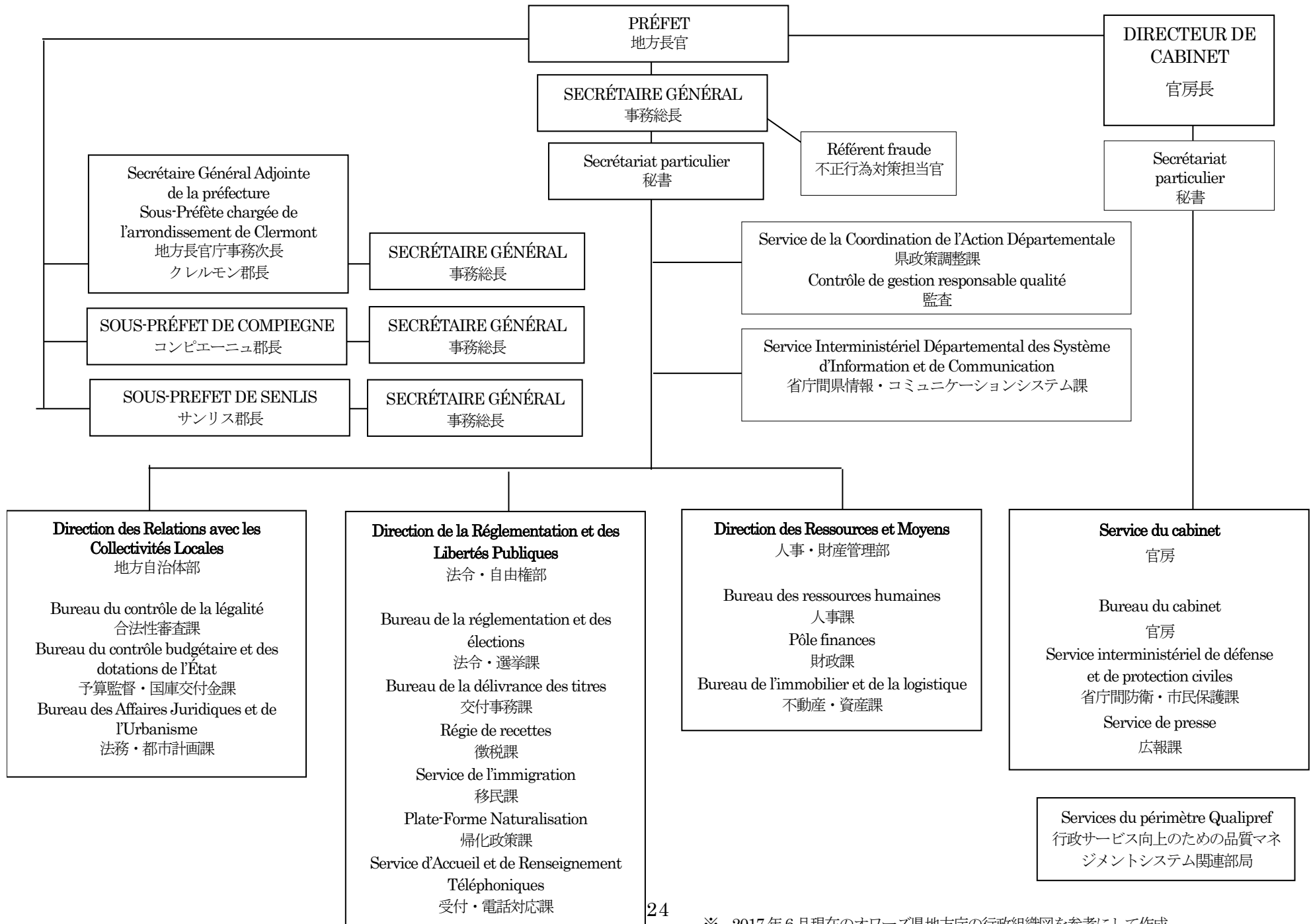
##### イ 権限

- ①地方自治体としての州及び州立の公施設法人に対して行政監督を行う。
- ②州における国の出先機関の指揮監督を行う。
- ③国土整備、経済開発の行政分野において国の政策を実行する。
- ④州議会に対して、国を代表して意思を表明する。
- ⑤州委員会を取り仕切る。

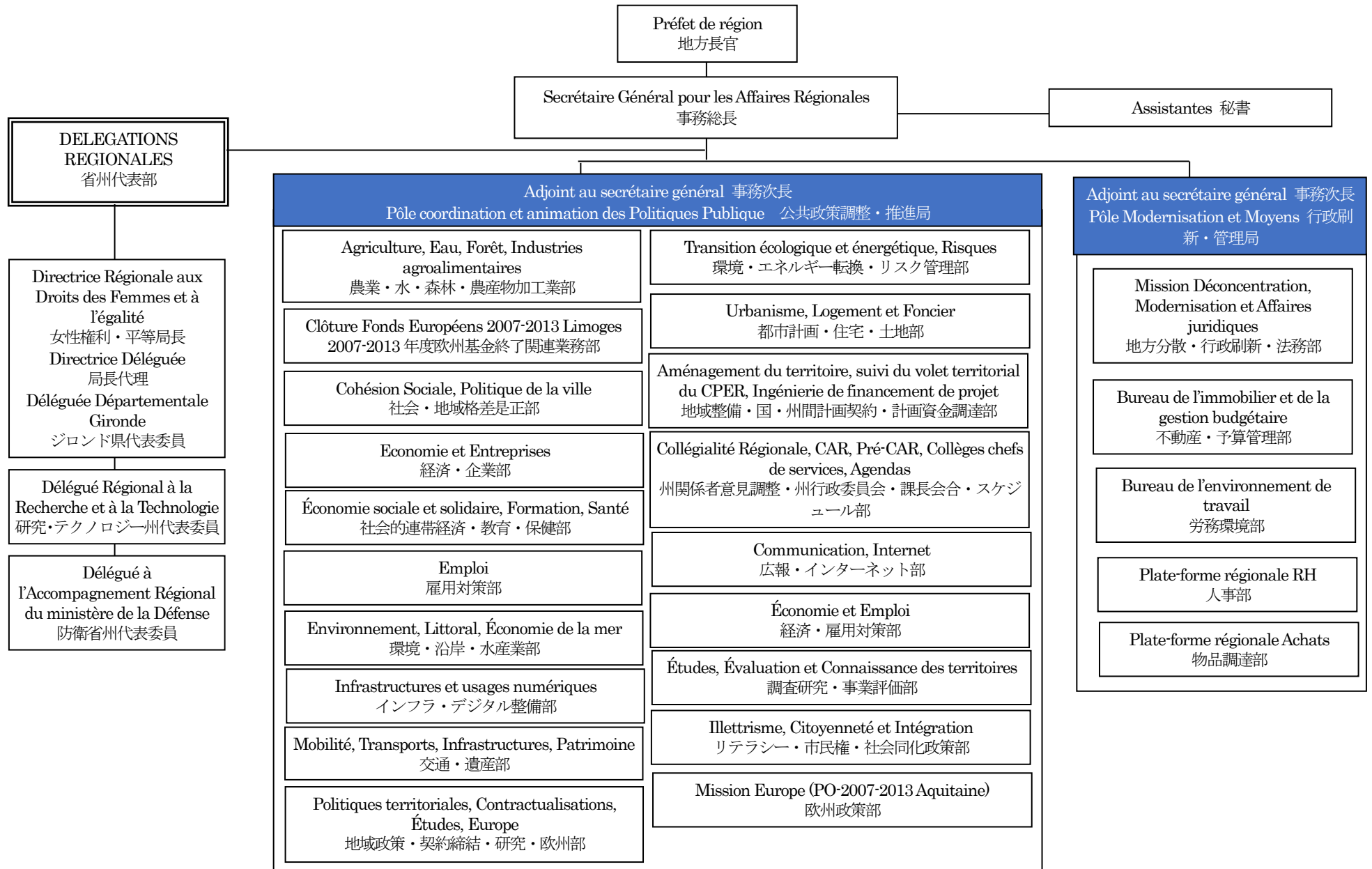
##### ウ 州地方長官庁の事務組織

ヌーベル＝アキテーヌ州を例にとり、州地方長官庁の事務組織を概観する。地方長官の下に、事務総長（*secrétaire général pour les affaires régionales*）、事務総長の下には、公共政策調整・推進局、行政刷新・管理局が配置され、各部署を統括している。

図表 2.3. オワーズ県地方長官庁の事務組織図

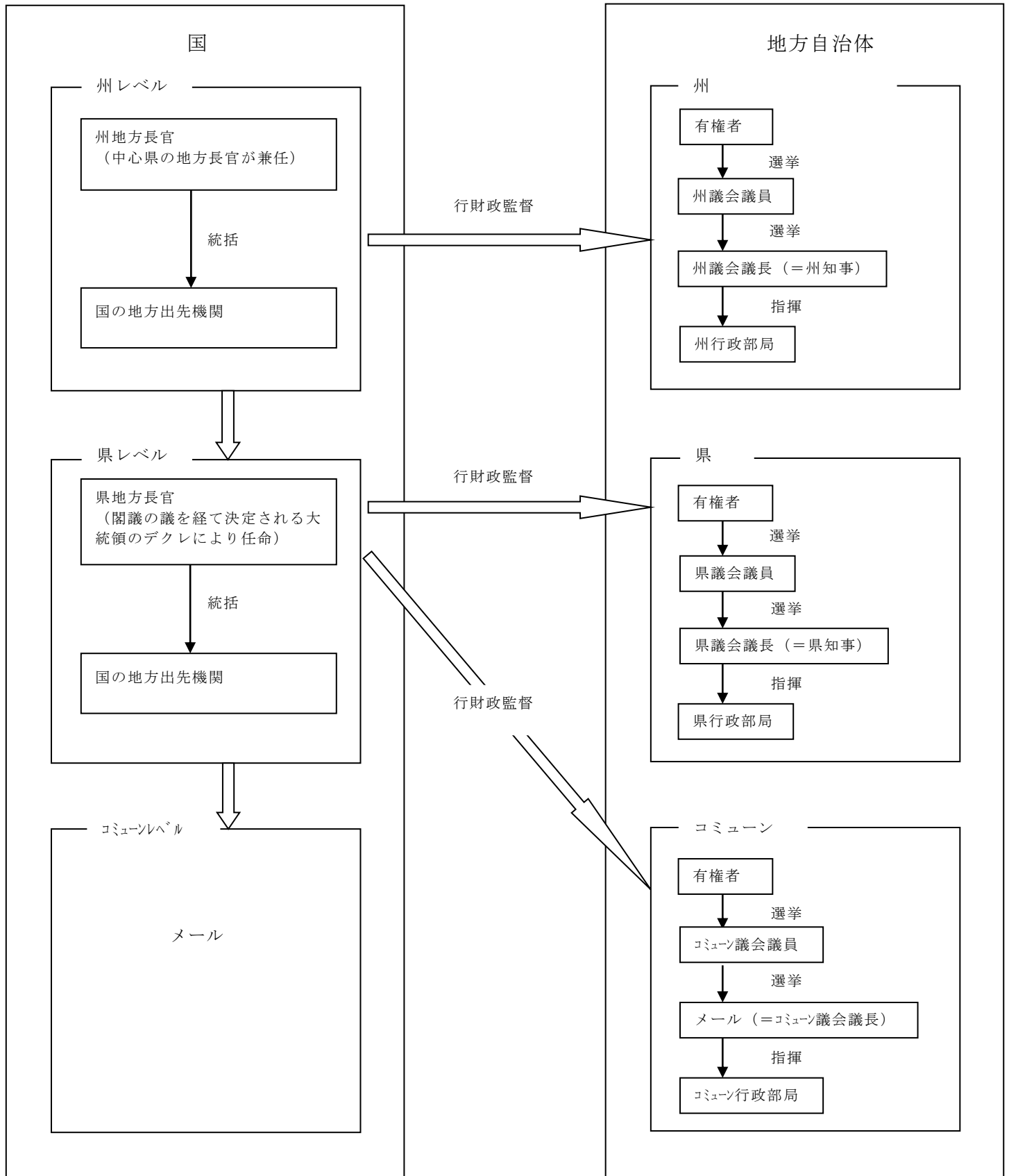


図表 2.4. ニューベル＝アキテーヌ (Nouvelle - Aquitaine) 州地方長官庁の事務組織図



この組織図は2017年6月現在のものを参考にして作成。

図表 2. 5. 地方行政に関わる主体（1982 年以降）



## 2 地方議会の解散と地方議員の強制辞職制度

地方議会が機能不全に陥った場合、内閣は理由を付したデクレにより地方議회를解散させることができる。コミューン議会は CGCT 第 L2121-6 条、県議会は CGCT 第 L3121-5 条、州議会は L4132-3 条に規定されている。近年では、コンパンヴィル市において 18 ヶ月もの間議会が開催されないという事態に陥ったため、地方長官が内務省に議会の解散を提案し、2016 年 8 月 31 日発令のデクレによりコンパンヴィル市議会が解散されたという事例がある。あくまでも地方議会が機能不全に陥った場合の最終手段として行使される。また、地方議員が法に定められた職務を正当な理由無しに拒否した場合、コミューン又は県議会議員の場合は行政裁判所（CGCT 第 L2121-5 条、第 L3121-4 条）、州議会議員の場合は国务院（CGCT 第 L4132-2-1 条）によって強制的に辞職を言い渡される制度があり、その場合は当該議員は 1 年間被選挙資格を喪失する。

## 3 中央による行政的統制

### （1）後見監督から事後的統制へ

1982 年地方分権法は、地方自治体に対する国の行財政上の後見監督を廃止することを主要目的の一つとした。「後見監督」（tutelle）という言葉は、民法で上の未成年者に対する親の保護的な監督と同じ言葉であり、1982 年の改革は、これを事後的な適法性（légalité）確保のための「行政監督」（contrôle administratif）に切り替えた。今日では、地方長官は、地方自治体の決定に対して事前統制する従前の官選知事のような権限は持たず、行政裁判所を通じての事後統制のみを行い得る。

### （2）議決等の地方長官への送付

地方議会の議決、法律により地方自治体の権限に属する事項に関する施行規則、入札・外部委託・起債等に関する契約、職員の任用・昇進・懲戒・解雇に関する決定、建築許可など都市計画に関する許認可、その他の重要な決定は、15 日以内に地方長官又は郡長官（副地方長官）に送付される。地方長官等は、それにより議会や執行部の行動を把握し、違法がある場合には是正に必要な対応をする。

従前の事前統制においては、コミューンの条例や予算の議決、メールの決定した案件は 2 週間以内に官選知事に送付され、その適法性や適宜性（opportunité）についての審査を経るまでは効力を生じなかった。現在では地方長官に届け出た時点で効力が生じる。

### （3）行政裁判所への提訴

地方長官は議決等を違法と判断する時は、その送付を受けてから 2 か月以内に（予算の場合 1 か月以内）、行政地方裁判所に提訴できる。重大な違法がある場合は、同時に失効停止の申し立てをする。行政裁判所の判決を受けてのみ、議決等を取り消し得る。自然人又は法人が地方自治体の行政行為により権利・利益を侵害された場合には、自ら直接に行政裁判所に不服申立てできるが、地方長官に対して提訴等するよう求めることもできる。

### 第3章 フランス地方分権の流れ

伝統的に中央集権的であると言われていたフランスが、1982年ミッテラン政権時に地方分権改革に取りかかった。2003年には憲法改正を伴う「地方分権第二幕」が断行された。その後、サルコジ・オランド政権下において、地方分権に係る改革が行なわれた。国家機関がその出先機関に権限を委ねる地方分散（déconcentration）と区別される。

#### 第1節 第二次世界大戦以後の地方制度

第二次世界大戦後の1946年10月27日に国民投票で可決された第4共和制憲法において、憲法上に県、コミューン及び海外領土が地方自治体であると明記され、組織法においてコミューン及び県の自由な運営管理の原則や大都市の一部に対する特例措置が定められた。

1955年6月30日付けデクレにより、州ごとに州活動計画を策定することが規定され、1956年10月28日付けの省令により、州活動計画の単位としての22州が誕生した。その後、1963年に実験的に2つの州に国の出先機関が設置され、1964年3月14日付けデクレにより各州に国の出先機関が設置されることとなった。また、同デクレにより、州庁所在地の県の地方長官（*préfet*）が州の地方長官を兼ねることが定められた。

ド・ゴール大統領は1969年に①州を憲法上の地方自治体と位置付けること、②上院を地方自治体の代表に社会・経済・文化団体の全国的代表を加えた諮問的議会とすることを一括した憲法改正案を国民投票に委ねたが、否決された。この否決は主に上院に関する改正の反対であったと言われている。ポンピドゥー大統領時代の1972年7月5日法により、州を一定の課税権を有する公施設法人とすることに加え、州議会及び経済社会委員会の設置、州の地方長官による州議会決定事項の執行などが定められた。

また、広域行政については1959年1月5日付けオルドナンスにより従前からの単目的事務組合に加え、多目的事務組合の創設が規定されるとともに、関係地域の半分以上の人口を占める3分の2以上のコミューンが賛成すれば、その地域全体について事務組合を創設できるようになり、コミューン間広域行政が発展することとなる。また同日付けの別のオルドナンスにより、消防及び住宅に関して義務的権限を有する広域コミューン区の創設が可能となり、その後1966年12月31日法により、都市交通、都市計画及び道路等の12の異なる分野における義務的権限を有する大都市共同体が創設された。また、1971年7月16日法（マルスラン法）によりコミューン合併が促進されたが、住民の歴史的・地理的経緯を踏まえた「村の鐘楼に対する愛着（*esprit de clocher*）」により成果を挙げることはできなかった。

1970年12月31日法により、地方長官のコミューンに対する後見監督が緩和され、1975年7月29日法により地方税としての職業税の創設等が実施された。

ジスカール・デスタン大統領の下、1976年10月にギシャール報告「ともに生きる（*Vivre ensemble*）」がまとめられたが、その中の広域行政組織へのコミューンの強制加入という



提言にメールが反発し、1977年6月にメールの意見を踏まえて地方制度の改革の方向性を示すオベール報告がまとめられた。その後、1979年1月3日法により、経常費総合交付金（*dotation globale de fonctionnement*、略 DGF）が創設され、さらに1980年1月10日法により、地方議会において法律の範囲内で地方税の税率を自ら決定できることが定められた。

## 第2節 1982年地方分権改革

フランスの地方制度は、「コミューン、県及び州の権利と自由に関する1982年3月2日法（以下、この章において「1982年地方分権法」という。）」及びそれに続く一連の地方分権改革法令によって大きく変化した。

1982年地方分権法には次に掲げる3つの重要な点が含まれている。

- ① 県に国から派遣されていた官選の地方長官から、県議会議員の互選で選出される県議会議長へ県の執行権が移行された。
- ② 従来は公施設法人として位置付けられていた州が、地方自治体と位置付けられた。公選による州議会が設置され（初の選挙は1986年に実施）、州議会議員の互選で選出される州議会議長が州の執行機関とされた。
- ③ 国による事前の後見監督が廃止され、地方長官等の訴えにより行政裁判所が判示する法令違反の是正等の手段を用いる事後的な行政監督となった。

この改革により、フランスの地方自治単位は、基礎レベルのコミューン、広域レベルの県、さらに広域的な州の3層構造となり、そのいずれもが直接選挙の地方議会を有し、議会内での互選により選出される議会の長が執行機関である首長にも就くというシステムとなった。

この1982年地方分権法に続き、「コミューン、県、州及び国の権限配分に関する1983年1月7日法及び同年7月22日法」により、国から地方自治体への大幅な権限移譲が行なわれるとともに、事務配分の再編成が行なわれた。

諸々の権限を分野ごとに一括し、その性質上最もふさわしいレベルの地方自治体がそれを所管とするという原則により、州は、地域開発・国土整備に関する計画、高等学校（*lycée*）施設の設置・管理、職業教育・研修及び文化等、県は、社会福祉、県道の整備、都市圏外通学用輸送及び中学校（*collège*）施設の設置・管理等、コミューンは、都市計画、小学校（*école primaire*）・幼稚園施設の設置・管理、都市圏内通学用輸送及び図書館等を所管することとされた。

また、権限移譲及び事務配分の見直しに伴い、自動車登録税が州に、自動車税、不動産登録税が県に、それぞれ国から税源移譲されると共に、地方分権化一般交付金等の一般財源交付金により国からの財源移転が行われている。

地方議員の身分規定に関しては、地方議員の職務遂行条件（待遇）に関する 1992 年 2 月 3 日法が制定され、地方議員の報酬の基準を定める待遇改善が行われた（従来、地方議員の身分は名誉職的色彩が極めて強かったため格差が著しく、報酬を受けとっていない場合もあった。）。

また、「共和国の地方行政に関する 1992 年 2 月 6 日基本指針法」により、諮問的住民投票制度や広域行政組織の拡充強化、地方自治体の国際協力等を定めるとともに、国の地方出先機関の機能を強化する国家行政の地方分散化（*déconcentration*）が推進された。

### 第 3 節 2003 年地方分権第二幕

#### 1 概要

地方分権改革は、2002 年 5 月の大統領選挙におけるシラク大統領及び同年 6 月の国民議会総選挙においてシラク大統領を支持する保守・中道派の選挙公約にそれぞれ盛り込まれていたものであり、7 月 3 日にラファラン首相が行った施政方針演説でも強調されていた。同年 10 月 16 日に「共和国の地方分権化」に関する 11 条から成る憲法改正案が閣議決定され、上院で修正のうえ同年 11 月 6 日に可決され、2003 年 3 月に共和国の地方分権化に関する憲法改正が行なわれた。この憲法改正の主な特徴は次のとおりである。

- ① 共和国の基本理念を定めた憲法第 1 条に共和国の地方分権化に関する一文を追加したこと
- ② 補完性（*subsidiarité*）の原則を定めたこと（補完性の原則とは、あらゆる権限について、当該権限を最も適切に遂行することができる立場にある主体が当該権限を行うという原則）
- ③ 州を憲法上の地方自治体として位置付けたこと
- ④ 地方自治体の財政自治の強化
- ⑤ 地方自治体が組織法律等の定める条件の下で実験的な取組を実施できること
- ⑥ 地方における直接民主主義の住民投票制度の導入

この憲法改正を受け、2003 年 8 月に「地方住民投票」に関する組織法律及び「実験」に関する組織法律が、また、2004 年 7 月に「地方自治体の財政自治に関する組織法律」、同年 8 月に「地方の自由及び責任に関する法律」が成立している。

#### 2 憲法改正のポイント

##### （1）共和国の地方分権化

共和国の地方分権化について、フランス共和国の不可分性や政教分離、法の下での平等などフランス共和国の基本理念を定めた憲法第 1 条に「その組織は地方分権化される。」との一文が追加された。本条は象徴的なものではあるが、憲法の冒頭に規定される共和国の不可分性や法の下での平等原則と並列させて、考え方によってはそれらと相対立するとも言わ

れてきた多様性を認める地方分権化の原則を共存させるものである。一方、憲法上に地方分権化を規定することにより、法律によって共和国が連邦制へ移行することを否定する意味を持ち、共和国の不可分性を強化するものであるとも言われている。また、憲法上に地方分権化を明記することは、地方自治を一層強化し、憲法評議会（Conseil constitutionnel）が地方自治の原理に抵触する法令等を違憲と判断することを期待していると考えられている。

## （２）補完性の原則（第 72 条第 2 項）

憲法第 72 条第 2 項において、「地方自治体は、各々のレベルにおいてもっとも適切に遂行できる権限全体について、当該権限を最も適切に遂行することができる立場にある主体が当該権限を行う。」という原則が定められた。

これは、1985 年の欧州地方自治憲章（Charte européenne de l'autonomie locale）において定式化された補完性の原則をフランス憲法に取り入れたものとされている。同憲章第 4 条第 3 項に「公的な任務は、一般的に、市民に最も身近な行政主体に優先的に帰属するべきである。他の行政主体への権限配分は、任務の規模と性質及び効果性と経済性を考慮して行うべきである。」と規定されている。

本項はそれ自体で具体的内容を規定するものではなく、段階的に具体化されていくものであると考えられている。また、本条には、地方自治体の所与の権限の再配分という側面と国・地方自治体間の権限再配分という側面がある。

## （３）憲法上への州の位置付け（第 72 条第 1 項）

州は複数の県を包含した広域的な行政区画であり、現在 27→13 州（本土 22→13 州、海外州 5 州）を数える。1950 年代に国土政策上の観点等から設置された後、1964 年にその行政組織が整備され、1972 年に公施設法人として法人格を有することとなった。さらに 1982 年の地方分権改革により地方自治体総合法典（Code général des collectivités territoriales、以下、この章において「CGCT」という。）上の地方自治体に位置付けられていた。

州の憲法上への地方自治体としての位置付けは 1969 年のド・ゴール大統領による憲法改正案が国民投票で否決されて以後試みられておらず、2003 年の憲法改正により初めて州が憲法上に地方自治体として位置付けられたものである。

## （４）財政自主権の強化（第 72 条の 2）

2003 年の憲法改正により、いくつかの点で地方自治体の財政自主権が強化された。数年の間、国の政策として非建築固定資産税等の地方税が減免され、その減免に伴う税収の減少が地方税減免補償交付金によって補てんされてきた。結果として地方自治体が国の交付金に頼る度合いが高まるという状況が生じており、こうした悪循環を断ち切る必要があったものである。

憲法改正により、憲法第 72 条の 2 に①法律の定める条件の下で財源を自由に用いることができること、②あらゆる種類の租税について、その収入の全部又は一部を受け取ることができること、③税収及び固有財源が地方自治体の歳入のうちで決定的な割合を占めるべきこと、④権限移譲と財源移譲は同時に行われること、⑤法律により地方自治体間の財源の均衡化が図られることが規定されている。

#### ① 財源の自由な執行

憲法第 72 条の 2 第 1 項において、「地方自治体は、法律の定める条件の下、自由に用いることができる財源を付与されている。」と規定し、地方自治体が有する財源については、地方自治体が自由に執行できるという原則を定めている。

#### ② 租税についての権限の拡大

憲法第 72 条の 2 第 2 項において、「地方自治体は、あらゆる種類の租税について、その収入の全部又は一部を受け取ることができる。地方自治体は、法律の定める範囲内で、課税標準及び税率を決定することができる。」と規定しており、本項は、国・地方自治体間の租税の再配分及び地方自治体における財政自主権の強化につながるものである。

従来から地方自治体は、一定の枠組みの中で、地方税の税率を自ら決定することができたが、2003 年の憲法改正により課税標準についても地方自治体が決定できるという枠組みができたことになる。

#### ③ 歳入中での自主財源等の決定的な割合

憲法第 72 条の 2 第 3 項において、「いかなる地方自治体においても、税収及び固有財源が、当該地方自治体の全収入のうちで決定的な割合を占めなければならない。この規定の適用に関し必要な事項は、組織法律で定める。」と規定している。本項の目的は、地方自治体の自主財源等を一定割合以上確保することによって、行政運営の自由を拡充することである。

#### ④ 権限移譲と財源移譲

憲法第 72 条の 2 第 4 項において、「国と地方自治体との間で権限が移譲される場合は、当該権限の行使のために充てられていた財源に相当する財源の付与が伴わなければならない。地方自治体の歳出増をもたらしすべての権限の創設又は拡充に当たっては、法律によりその遂行に必要な財源が措置される。」と規定している。この原則は、これまでは CGCT 第 LO.1111-4 条に規定されていたが、新たに憲法上に明記されたものである。

本項には、(ア) 国から地方自治体に権限が移譲される場合と、(イ) 新たな権限の創設又は拡充の場合が規定されており、前者については当該権限に充てられていた財源を移譲し、後者については法律によりその財源を定めることとしている。

#### ⑤ 財源の均衡化

第 72 条の 2 第 5 項は新たに「法律は、地方自治体間の財源の均衡化を図るための調整規定を設ける。」と規定している。

### (5) 実験 (第 37 条の 1 及び第 72 条第 4 項)

憲法第 37 条の 1 において、「法律及び行政立法は、特定の目的のために期間を限定して、実験的な性格を持つ規定を定めることができる。」と規定し、法律及び行政立法が、目的と期間を限定して実験的な規定を定めることを認めた。

それまでも公務員法や政府機関の地方分散化において実験の例はあったが、実験という方法は憲法評議会の厳しく限定した条件（1993 年 7 月 28 日憲法評議会決定）下においてのみ認められてきたものである。

また、憲法第 72 条第 4 項において、「組織法律の定めるところにより、かつ、公の自由又は憲法で保障された権利の行使に重大な侵害を及ぼさない限りにおいて、地方自治体又はその広域行政組織は、法令によりその旨認められる場合には、実験的に、特定の目的のために期間を限定して、当該権限の行使に関する法令の規定の適用を受けないことができる。」と規定し、地方自治体及び広域行政組織には、目的と期間を限定し、権限行使に関する法令の適用免除が許可されうることが定められた。

本項は法令の適用免除に、①公の自由又は憲法で保障された権利の行使に重大な侵害を及ぼさないこと、②通常法律ではなく、組織法律で適用免除の基本的条件を定めること、③特定の法令の適用免除は、組織法律が定める基本的条件の下での許可制によること、④当該適用免除は実験的に目的と期間を限定されうること、という条件を付している。

#### （6）地方住民投票（第 72 条の 1）

憲法第 72 条の 1 第 2 項において、「組織法律の定めるところにより、地方自治体の権限に属する議案又は行政行為の案は、当該地方自治体において選挙権を有する者の住民投票による決定に付することができる。」と規定し、地方自治体の権限に属する議案又は行政行為の案を有権者による地方住民投票に付し、その結果を当該地方自治体の意思決定とすることができることを定めた。

#### （7）海外地方自治体（第 72 条の 3 等）

憲法第 72 条の 3 第 1 項は、共和国は「海外地方自治体の住民をフランス国民の中に包含する。」と規定し、憲法改正によりフランス国民の中に海外地方自治体の住民が包含されていることを確認している。また、憲法第 72 条の 3 ほかにより、「海外地方自治体」に関する規定が体系化されており、海外地方自治体の法的地位の整備が行われた。

### 3 地方の自由及び責任に関する法律

地方の自由及び責任に関する 2004 年 8 月 13 日法の内容は以下のとおり。

#### （1）権限ブロックによる移譲（*transfert de blocs de compétences*）

国及び各地方自治体での事務の重複を避けるため、カテゴリーごとに事務をまとめて移譲先を特定している。

例）経済開発分野及び職業訓練分野—専ら州に移譲  
社会福祉分野—専ら県に移譲

## （２）公務員の移譲

1982年に高等学校、中学校に関する権限の移譲を行ったが、今回の地方分権により高等学校技術職員（Techniciens et Ouvriers de Service. 略 TOS）を州に、中学校技術職員を県にそれぞれの権限と併せて移譲する。また、移譲される道路等に従事する国の職員も移譲対象となり、その対象となる職員数は約 13 万人にも及んだ。

## （３）財源補償措置の充実

憲法改正を受けて、権限移譲に係る財源補償について規定している。

### ア 経費評価諮問委員会（Commission consultative sur l'évaluation des charges）

地方議会議員の代表が長を務める「経費評価諮問委員会」が地方財政委員会の内部組織として設けられ、国・地方自治体間の権限の移譲に伴って財源補償すべき金額の評価方法及び金額を決定する。個々の権限移譲に関して、同委員会は、国及び当該権限移譲に関連する地方自治体の同数の代表から構成される。ただし、すべてのカテゴリーの地方自治体に関連する権限の移譲の場合、同委員会には地方財政委員会の委員全員が参加する。総会の構成員は国の代表 11 名、地方自治体の代表 11 名（州の代表 2 名、県の代表 4 名、コミューンの代表 5 名）の計 22 名となる。

### イ 移譲財源

移譲される財源は、当該権限を行使するために国が充当していた財源でおよそ 110 億ユーロ程度である。そのうち、県分が約 80 億ユーロ（RMI-RMA 法による移譲分が約 50 億ユーロ、地方の自由及び責任に関する 2004 年 8 月 13 日法に基づく移譲分が約 30 億ユーロ）、州分が約 30 億ユーロである。

財源補償に充当する財源のうち、県分が石油製品内国税（taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers. 略 TIPP）及び保険契約特別税（taxe spéciale sur les conventions d'assurance）により、州分が石油製品内国税によりまかなわれた。

## 4 地方自治体の財政自治に関する組織法律

地方自治体の財政自治に関する 2004 年 7 月 29 日組織法律は、憲法第 72 条の 2 第 3 項において、「いかなる地方自治体においても、税収及び固有財源が、当該地方自治体の全収入のうちで決定的な割合を占めなければならない。この規定の適用に関し必要な事項は、組織法律で定める。」と規定されていることを受けて制定されたものである。内容は以下のとおり。

### （１）「全収入のうちで決定的な割合」

「全収入のうちで決定的な割合」は地方自治体の各カテゴリーにおいて固有財源の割合が各々の権限を考慮して、地方自治体の行政運営の自由を保証する場合に、決定的である

とみなすことができるものであり、具体的には 2003 年に確認された固有財源の割合（州 39.5%、県 58.6%、コミューン 60.8%）を下回ることとはできないとされた。

## （２）固有財源

固有財源は、憲法第 72 条の 2 第 2 項に規定されるあらゆる種類の租税等賦課金、給付役務に係る利用料、財産収入、都市計画負担金、財務収益、寄付及び遺贈と明確化された。

## 5 地方住民投票に関する組織法律

1992 年 2 月 6 日法でコミューンにおける諮問的な住民投票について規定されていたが、2003 年の憲法改正により憲法上に決定権を有する住民投票が盛り込まれたことを受けて、地方住民投票に関する組織法律が 2003 年 8 月 1 日に公布された。同法律は CGCT に新たに地方住民投票に関する条項を加えるものであり、住民投票の実施に係る条件等を規定している。

## 6 「実験」に関する組織法律

憲法第 72 条第 4 項「地方自治体又はその広域行政組織は、法令によりその旨認められる場合には、実験的に、特定の目的のために期間を限定して、当該権限の行使に関する法令の規定の適用を受けないことができる。」との規定を受けて 2003 年 8 月 1 日に法律第 2003-704 号として公布された。同法律は、CGCT に新たに「実験」に関する条項を加えるものであり、「実験」に参加を希望する地方自治体及び広域行政組織が関係する権限行使に係る法令の適用免除を許可される条件等を定めている。

## 第 4 節 2003 年分権第二幕後の状況

### 1 概要

分権第一幕及び第二幕により地方自治体への権限移譲が進んだ一方で、地方自治体間の事務権限の輻輳とこれに伴う歳出の重複等が課題として生じ、地方自治体ごとの事務権限の明確化及び組織機構の合理化が求められるようになった。

このため、2009 年 2 月に提出されたバラデュール報告書を踏まえ、サルコジ政権及びこれに続くオランド政権において、報告書の内容を具体化する複数の法律が制定・修正されている。なお、オランド大統領は、2012 年 5 月、自らによる地方制度改革について分権の新しい幕（＝第三幕）であると言及した。

### 2 サルコジ政権下での地方分権に係る取組

#### （１）バラデュール報告

サルコジ大統領は、就任後、2007 年 7 月 30 日に内務大臣に宛てたミッションレターにおいて、「地方から国への新たな権限移譲については一旦休止すること。」と述べた。事実、

2003 年の地方分権第二幕以降、フランスにおいては分権疲れとも思われる傾向が見られ、国民の中にも地方分権が行き過ぎたとの空気が生まれていた。例えば、リサーチ会社 IPSOS が 2006 年 11 月末に行った世論調査では、45%が「地方分権は行き過ぎた」、31%が「地方分権は十分なレベルまで達している」としており、「地方分権をさらに推進すべき」と考えているのは 18%に過ぎないという結果が出ている。

しかしながら、2008 年 9 月 25 日、サルコジ大統領はトゥーロンで演説を行い、「地方自治体の階層の数について検討する時期が来た。地方自治体の数及び錯綜した権限が非効率と余計な歳出の源である。長い間言われてきたことを、ついに決定する時が来た。」と述べ、地方自治体の改革に言及した。これを受けて、10 月 22 日 1078 号デクレによりバラデュール元首相を委員長とし、与野党国会議員を含め多様な委員から構成される地方自治体改革委員会（以下、「バラデュール委員会」という。）が発足した。

バラデュール委員会は、地方自治体の構造について検討し、地方自治体の構造の簡素化、地方自治体間及び国・地方間の権限の明確化、地方財源の在り方等を検討し、2009 年 3 月 5 日にバラデュール委員会は大統領へ報告書を提出した。

提言された 20 項目の内容は、州と県の数 of 自主的な削減、州・県兼任議員制度、グラン・パリやメトロポールの創設、課税権を有する広域行政組織への加入促進及び議員の直接選挙導入、事務組合組織の合理化、国と地方自治体間・地方自治体間同士の事務権限の明確化、職業税の廃止など画期的なものであった。

## （２） 2010 年 12 月 16 日地方自治体の改革に関する法律

バラデュール報告書を踏まえ、サルコジ政権は 2009 年 10 月に法案を提出し、1 年以上の審議を経て、2010 年 12 月 16 日に地方自治体の改革に関する法律（以下「2010 年改革法」という。）が成立した。主な内容は以下のとおりである。

### ア 一般権限条項の廃止

地方自治体間の事務権限の輻輳の要因となっていた一般権限条項について、基礎自治体であるコミューンには存置したままで、県及び州の条項を 2015 年 1 月に廃止することとされた。

### イ 州・県兼任議員である地域議員の創設

州議会と県議会は存置したままで、一つの選挙で州議会議員と県議会議員を兼任する地域議員（conseiller territorial）を選出する制度を創設した。第 1 回選挙は 2014 年 3 月と定められ、その選挙方法は、バラデュール報告書で示された拘束名簿式比例代表制ではなく、定数・区割りを見直した上で、従来の県議会議員選出選挙と同じ小選挙区制とされた。

### ウ メトロポール制度の創設

課税権を有する広域行政組織（以下「EPCI」という。）には、人口要件別に大都市共同体、都市圏共同体及びコミューン共同体があったが、大都市圏の経済発展・地域開発を促進するため、新たに最大の EPCI として、圏域人口 50 万人以上を要件とするメトロポールを創設した。なお、メトロポールへの移行は EPCI の自主性に委ねられた。



#### エ コミューン共同体への人口要件の導入及びコミューンの EPCI への加入義務付け等

コミューン共同体の人口要件を創設し、5,000 人以上とした。また、県地方長官に対し EPCI に加入していないコミューンを EPCI に加入させるための調整権限を与えた。加えて、EPCI の議員は、コミューン議会にて間接議員選挙で選ばれていたが、人口 3,500 人以上のコミューンについては、コミューン議会議員選挙において EPCI の議員を兼任する議員を選出することとされた。

#### オ 地方自治体の合併促進

州と州内の県の合併制度を創設するとともに、1971 年マルスラン法に基づく合併促進制度 (*commune associée*) に代わり、一つの EPCI を構成するコミューン全体での合併を促進する制度 (*commune nouvelle*) を創設した。

#### カ 大都市拠点圏制度の創設

EPCI 間の広域行政組織として大都市拠点圏 (*pôle métropolitain*) 制度が創設された。

### 3 オランダ政権下での分権第三幕

2012 年の大統領選挙で勝利したオランダ大統領は、就任間もない 5 月に、地方自治体への権限移譲や地方財政を含む新たな分権改革を実施することに言及し、2012 年 10 月に上院にて分権改革の方向性について発表した。

これに基づき、2013 年 4 月に分権関連 3 法案を国会に提出し、地方行政の現代化とメトロポールの確立に関する法律（以下「MAPTAM 法」という。）は 2014 年 1 月 27 日に成立した。2014 年 4 月 8 日のヴァルス首相の所信表明演説にて、州の削減、県の廃止等が発表され、

残る 2 法案は統合され地方行政機構改革法（以下「NOTRe 法」という。）案として、州再編統合法案とともに 2014 年 6 月に国会に提出され、後者は 2015 年 1 月 16 日に、前者は 2015 年 8 月 7 日に成立した。

なお、2013 年 5 月 17 日に成立したコミューン議会議員、広域行政組織議会議員選挙及び県議会議員の選挙に関する組織法並びに県議会議員、コミューン議会議員及び広域行政組織議会議員選挙並びに選挙日程の変更に関する法律により、2010 年改革法で導入された州・県兼任議員制度を廃止するとともに、拘束名簿式比例代表制で実施されるコミューン議会議員選挙の人口要件を 3,500 人から 1,000 人に引き下げている。

#### （１）2014 年地方行政の現代化とメトロポールの確立に関する法律

基本的にバラデュール報告書を踏襲する一方で、2010 年改革法で定められた内容については廃止するものと修正・強化するものに分かれている。主な内容は以下のとおりである。

##### ①一般権限条項の廃止を取り止め（※→その後、NOTRe 法にて改めて廃止）

2015 年 1 月から廃止されることとされていた州・県の一般権限条項について廃止を取り止めた。地方自治体間の事務の明確化については、事務の共同実施及び合理化を進めるため、州ごとに地域政策会議を設置するとともに、分野別事業実施協定を導入した。

## ②メトロポール制度の強化

2010 年改革法における創設以降、メトロポールに自主的に移行した EPCI はノース・メトロポールのみであったため、人口要件を 40 万人以上に引き下げるとともに、要件を満たす EPCI については 2015 年 1 月に法律上自動的にメトロポールに移行することとした。また、パリ、リヨン及びマルセイユの三大都市については、個別に規定され、リヨンについては、2015 年 1 月に、EPCI ではなく、地域内における県の役割も担う特別な地方自治体として発足することとされ、一方、パリ及びマルセイユについては、2016 年 1 月に、前者は所管 3 県内のコミューンを含めたメトロポールとして、後者はエクサン・プロバンスも含めたメトロポールとして発足することとされた。

## (2) 2015 年 1 月 16 日州再編統合法

州を経済発展・地域開発に係る権限を執行し得る適切な規模とすることを目的に、オランド大統領が、2014 年 6 月 3 日、本土 22 州の 14 州への再編を発表した。審議過程において、上院は 15 州、国民議会は 13 州への再編をそれぞれ採決し、最終的には 13 州への再編統合が可決された。

## (3) 2015 年 8 月 7 日地方行政機構改革法

2014 年 MAPTAM 法にて廃止を取り止めた州及び県の一般権限条項を改めて廃止する一方、州は経済開発、県は社会福祉と事務権限を明確化するとともに、州及び EPCI に事務権限を移譲し、かつ、2021 年を目途とした県の廃止に向けて、県から県道及び中学校の施設管理等の事務を移譲することを目指した。法案は 2015 年 8 月 7 日に成立したが、特に県の権限縮小について、審議過程で上院の強い反対にあい、結果として、県から移譲された事務は通学用交通、バスターミナル及び一部の漁港等に限られた。なお、政府は、将来の県のあり方について、存続も含めるかたちの方針転換している。

### ①州及び県の一般権限条項の廃止

法律施行により既に廃止された。また、州に経済発展・地域開発に係る権限を付与し、計画策定を義務付けた。

### ②EPCI の広域化及び権限拡大

コミューン共同体の人口要件を 5,000 人から 15,000 人に引き上げるとともに、コミューンの事務権限である、上下水道、ゴミ収集・処理及び一部の経済政策等に係る事務を EPCI が行うことを義務付けた。

## (4) 2017 年 2 月 28 日パリ市の地位及び大都市整備に関する法律

従来のコミューン及び県の 2 つの地位を有するとしていたものに代わり、憲法 72 条の「特別な地位を有する地方自治体」として、パリ市 (la ville de Paris) を創設した。

また、メトロポールの設立要件が緩和及び追加された。2017年現在、以下のいずれかに該当する EPCI は、構成コミューン議会の同意により任意でメトロポールに移行できる。

- ① 域内人口 40 万人以上の EPCI（緩和、「州都が位置」を削除）
- ② 人口 40 万人以上の雇用圏域<sup>31</sup>の中心が位置、かつメトロポールの義務事務を実施する EPCI
- ③ 州都が位置、かつ人口 40 万人以上の雇用圏域の中心が位置する EPCI（追加）
- ④ 人口 50 万人以上の雇用圏域の中心が位置、かつ旧州都が位置または域内人口 25 万人以上の EPCI（追加）

今回の改正により、新たに 7 つの EPCI（ディジョン、オルレアン、サン＝テティエンヌ、トゥーロン、トゥール、クレルモン・フェラン、メッス）がメトロポールの移行対象となった。

---

<sup>31</sup>雇用圏域（zone d'emplois）は INSEE により定義される地理的な区分。労働力人口の大部分がその域内に居住かつ就労する区域であり、2017 年現在は 2006 年の国勢調査に基づき設定されている。

## 参考文献

<2017年改訂版>

植村哲、原昌史 他「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（一）～（十四）」ぎょうせい、地方自治第739号～第742号・第744号～第747号・第750号・第751号・第761号～第764号、2009年～2011年

黒瀬敏文、植村哲 他「オランド大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（一）～（六）」ぎょうせい、地方自治第797号～第801号・第811号、2014年

植村哲、荒井陽一 他「オランド大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（七）」ぎょうせい、地方自治第832号、2017年

「Les collectivités locales en chiffres 2016」 地方自治体総局, 2016

「ÉLECTIONS RÉGIONALES DES 6 ET 13 DECEMBRE 2015 MÉMENTO à l'usage des candidats Septembre 2015」 フランス内務省, 2015

「ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES DE MARS 2015 MÉMENTO à l'usage des candidats Decembre 2014」 フランス内務省, 2014

「ÉLECTIONS MUNICIPALES DE MARS 2014 MÉMENTO à l'usage des candidats dans les communes de moins de 1 000 habitants Mis a jour en octobre 2013」 フランス内務省, 2013

「ÉLECTIONS MUNICIPALES ET COMMUNAUTAIRES DE MARS 2014 MÉMENTO à l'usage des candidats des communes de 1 000 habitants et plus」 フランス内務省, 2013

「ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN DES 24 ET 25 MAI 2014 MÉMENTO à l'usage des candidats Version du 6 mars 2014」 フランス内務省, 2014

「ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2012 MÉMENTO à l'usage des candidats」 フランス内務省, 2012

「ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017 TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES」 フランス行動・公会計省, 2016

「Rapport de l'Observatoire des finances locales Les finances des collectivités locales en 2015」 Président : André Laignel, Rapporteur : Charles Guené, 2015

地方自治体総局HP <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

フランス国立統計経済研究所HP <https://www.insee.fr/fr/>

国民議会HP <http://www.assemblee-nationale.fr/>

※本書の旧版「フランスの地方自治」（2002、2008）巻末に掲載された文献については省略する。

< 2017年改訂版（1章～3章）執筆者 >

|       |       |                      |
|-------|-------|----------------------|
| 監修    | 所長    | 荒井 陽一（～2017年6月）      |
|       | 所長    | 羽白 淳（2017年6月～）       |
|       | 次長    | 古橋 悦子（～2017年9月）      |
|       | 次長    | 小林 晶子（2017年9月～）      |
|       | 主任調査員 | 下村 真理子               |
|       | 調査員   | Charles Henri Houzet |
| 主担当   | 調査役   | 岡山 宏二（～2017年3月）      |
| 分担執筆者 | 所長補佐  | 大川 尋子                |