



財団法人自治体国際化協会

フランスの地方自治

Les collectivités locales en France



はじめに

当協会では、各国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海外事務所を通じて行っている。その成果は各種の刊行物等によって日本の地方団体や地方自治関係者に紹介しているが、フランス地方自治制度の全体的な解説としては、平成4年3月に刊行した『フランスの地方行財政のあらまし』がある。

しかし、同書刊行以来10年の歳月が経ち、フランスの政治、社会、経済状況の変遷とともに、地方制度においても様々な改革が行われた。主なものには、コミューン間広域行政組織の再編、州議会議員の任期短縮、議員の兼職制限、地方税財政の改正、地方自治関係法令の総合法典化等が挙げられる。こうした状況も踏まえ、かつ資料等のデータをできる限り最新のものにするべく、改訂版を発行することとした。

また今回は、新たに、地方団体の行政サービスの各分野別説明、地方行政に関わる様々な主体（住民、民間組織、第3セクター、中央政府、外国、欧州連合等）と地方団体との関係、さらにはフランス地方自治の特色等についても概略を述べ、フランスにおける地方行財政全般について広範なアプローチを試みた。このため、新版は前書を全面的に増補改訂したものになり、タイトルも『フランスの地方自治』に変更している。調査には言語面の制約をはじめとするさまざまな困難があるため、適確に調査・説明できていない部分が多々あるが、フランスにおける地方自治の包括的な概説書として、関係者の方々にご活用頂き、また不適切な部分については御指摘・御教示を頂ければ幸いである。

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御協力を頂いた。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14年1月

(財) 自治体国際化協会
理事長 二橋 正弘

目 次

第1章 一般事情

第1節 フランスの国土と人々

- 1 位置・面積・気候 p. 1
(1) フランス本土 (2) 海外県・海外領土

- 2 国民 p. 2

第2節 歴史—フランス革命から第五共和制に至るまで p. 3

第3節 第五共和制

- 1 大統領制+議院内閣制 p. 4

- 2 行政 p. 4
(1) 共和国大統領 (2) 政府 (3) デクレおよびアレテ

- 3 立法 p. 6
(1) 概略 (2) 国民議会 (下院) (3) 上院 (4) 主要政党

- 4 司法 p. 8
(1) 司法裁判所 (2) 行政裁判所 (3) 憲法評議会

第2章 地方制度の基本的枠組み

第1節 地方制度に関する基礎概念

- 1 地方団体 p. 11

- 2 地方自治に関する基本法 p. 11

- 3 行政区画 p. 12

- 4 旧地方 p. 12

第2節 地方団体の権限

- 1 実定法の枠組み p. 16

- (1) 憲法 (2) 地方団体の権限の一般性と伝統的な地方事務
(3) 1982 年地方分権法 (4) 1983 年権限配分法

- 2 事務配分 p. 17

- (1) 配分ルール (2) コミューンの事務 (3) 県の事務
(4) 州の事務

第3節 地方行政サービスの供給方式

- 1 規制行政と給付行政 p. 18

- 2 給付行政の供給方式の多様性 p. 18

- (1) 直接管理 (2) 委託管理

- 3 地方公施設法人 p. 20

- (1) 意義 (2) 種類 (3) 自治単位の階層ごとの特色

- 4 地方混合経済会社 p. 21

- (1) 基本ルール (2) 性格と管理運営 (3) 数と類型

第3章 地方行政の組織構造

第1節 コミューン（基礎レベル自治単位）

- 1 概要 p. 23
- 2 コミューン議会 p. 24
 - (1) 議員 (2) 運営 (3) 権限
- 3 メール（首長）および助役 p. 26
 - (1) 選出 (2) 地位 (3) 権限
- 4 コミューンの行政組織 p. 28

第2節 コミューンの合併および広域行政組織

- 1 コミューンの合併 p. 28
 - (1) 動向 (2) 合併手続き (3) 合併の形態
- 2 コミューン・レベルの広域行政組織 p. 30
 - (1) 組合型と連合型 (2) 広域行政組織制度の進展
 - (3) 事務組合 (4) 混成事務組合 (5) コミューン共同体
 - (6) 都市圏共同体 (7) 大都市共同体 (8) 新都市
 - (9) 既存の広域行政組織の再編
 - (10) コミューン間広域行政県委員会

第3節 パリおよび大都市制度

- 1 3大都市の特例 p. 39
- 2 パリ p. 40
 - (1) 沿革 (2) 市制と県制の併存 (3) 行政組織
- 3 大都市制度 p. 41
 - (1) 区の設置および構成 (2) 区議会
 - (3) 区長および区助役 (4) 区の財政 (5) 区の職員

第4節 県

- 1 概要 p. 43
- 2 県議会 p. 44
 - (1) 議員 (2) 運営 (3) 権限 (4) 常務委員会
 - (5) 専門委員会
- 3 県議会議長および執行理事会 p. 47
 - (1) 県議会議長の選出 (2) 議長の地位 (3) 議長の権限
 - (4) 執行理事会
- 4 県の自治行政組織 p. 48
- 5 県間広域行政 p. 48

第5節 州

- 1 概要 p. 51
- 2 沿革 p. 52
- 3 特別な州 p. 53

4	州議会	p. 54
	(1) 議員 (2) 運営 (3) 権限 (4) 常務委員会 (5) 専門委員会	
5	州議会議長および執行理事会	p. 55
	(1) 州議会議長の選出 (2) 議長の地位 (3) 議長の権限	
	(4) 執行理事会	
6	州経済社会委員会	p. 56
7	州の自治行政組織	p. 57
8	州間広域行政	p. 57
第6節 地方選挙		
1	コミュン議会議員選挙制度	p. 59
	(1) 選挙権および被選挙権 (2) 任期、議席数および選挙区	
	(3) 選挙方式および投票方式	
2	県議会議員選挙制度	p. 60
	(1) 選挙権および被選挙権 (2) 任期、議席数および選挙区	
	(3) 選挙方式および投票方式	
3	州議会議員選挙制度	p. 61
	(1) 選挙権および被選挙権 (2) 任期、議席数および選挙区	
	(3) 選挙方式および投票方式	
第7節 地方公務員		
1	地方公務員の現況	p. 62
2	地方公務員制度	p. 63
3	地方公務員制度の管理運営	p. 63
	(1) 地方団体における管理運営 (2) 管理運営の相互協力組織	
4	任用	p. 64
5	義務と権利	p. 65
	(1) 義務 (2) 権利	
6	職員の区分	p. 66
7	給与その他の勤務条件	p. 66

第4章 地方団体の行政分野

第1節 教育・文化・スポーツ

1	教育	p. 67
	(1) 教育行政制度の概要 (2) 事務配分	
	(3) 小学校 (4) 中学校・高校	
2	文化	p. 70
	(1) 文化行政の概要 (2) コミュン (3) 県 (4) 州	
3	スポーツ	p. 72

第2節 土地利用と地域整備

1	土地利用	p. 73
	(1) 沿革 (2) 計画の内容 (3) 土地の整備方法	
2	地域整備	p. 74
	(1) 沿革 (2) 各機関の役割 (3) 地域開発の方法	
第3節 福祉・保健衛生		
1	概要	p. 77
2	基本法	p. 77
3	供給組織の多様性	p. 78
4	事務配分	p. 78
5	中央政府	p. 79
6	その他の組織	p. 80
第4節 産業・経済		
1	商工業振興	p. 80
	(1) 地方団体の役割 (2) 州による直接・間接的補助	
	(3) 県による補助 (4) コミューンによる経済施策	
2	農業・漁業振興	p. 81
	(1) 農業振興 (2) 漁業振興	
3	観光振興	p. 81
第5節 消防・保安、警察		
1	消防・保安	p. 82
	(1) 概要 (2) 消防・保安の体制 (3) 救急業務の体制	
2	警察	p. 83
	(1) 概要 (2) 国家警察 (3) コミューン警察等	
	(4) 国家憲兵隊	
第6節 その他(環境、国際交流、情報通信)		
1	環境	p. 85
	(1) 概要 (2) 主要分野 (3) 広域行政組織と民間企業	
2	国際交流	p. 88
	(1) 法的枠組み (2) 動向	
3	情報通信	p. 89

第5章 地方財政

第1節 地方財政の概況

1	地方財政の重要性	p. 90
2	地方財政の歳出・歳入規模の推移	p. 90
	(1) 地方歳出 (2) 地方歳入	

第2節 地方団体の歳出(地方歳出)

1	経常部門支出	p. 91
---	--------	-------

(1) 人件費 (2) 財・サービスの購入費 (3) 移転支出 (4) 利子の支払い	
2 投資部門支出	p. 92
(1) 投資支出 (狭義) (2) 地方債に係る元本償還費	
第3節 地方団体の歳入 (地方歳入)	
1 地方歳入の構造	p. 92
2 地方税	p. 92
(1) 地方税制度の特色 (2) 地方税の種類および区分 (3) 地方税収入の状況 (4) 主な直接税 (主要4税) (5) その他の直接税 (6) 間接税および登記税 (7) 公的団体のための付加税 (8) 地方税務における国との関係	
3 国支出金	p. 102
(1) 国支出金の状況 (2) 経常部門 (3) 投資部門	
4 地方債	p. 107
(1) 地方債制度の概要 (2) 地方債制度の改革 (3) 地方債の現状 (4) 引受け機関	
5 事業収入および財産収入	p. 109
第4節 予算・決算	
1 予算の原則	p. 110
2 予算の編成	p. 110
3 予算の構造	p. 111
4 予算の採択	p. 111
(1) 共通事項 (2) 各自治単位類型ごとのルール	
5 予算の執行	p. 113
(1) 収支命令者 (2) 会計官 (3) 予算執行手続き (4) 決算関係書類 (執行された予算に対する国の監督)	

第6章 住民、各種団体等と地方行政

第1節 住民と地方行政

1 地方団体の広報公聴活動	p. 116
2 マス・メディアと地方自治	p. 116
(1) 新聞 (2) ラジオ (3) テレビ (4) ケーブルTV (5) 地方団体からの支援	
3 地方団体の情報公開と保護	p. 118
4 住民参加	p. 118
(1) コミュニンの合併についての住民投票 (2) その他の住民投票	

(3) 公開聴聞調査 (4) 住民との協議 (5) 諮問委員会	
(6) 地方公役務利用者審議会	
5 任意の方法による住民意見の吸収	p. 120
第2節 商工会議所、民間組織	
1 商工会議所	p. 120
2 非営利社団など各種民間団体	p. 121

第7章 政府間関係

第1節 フランス国内での地方団体間の関係	
1 地方団体の全国連携組織	p. 122
2 コミューン・レベルの連携組織	p. 122
(1) 全仏メール会 (全国市町村長会) (2) フランス大都市市長会	
(3) 中規模都市市長会	
3 県レベルの全国組織：全仏県連合会	p. 123
4 州レベルの全国組織：全仏州連合会	p. 124
第2節 中央政府と地方団体との関係	
1 中央－地方関係の概要と地方長官	p. 124
(1) 1980年代の地方分権改革 (2) 官選の地方長官 (プレフェ)	
(3) 県地方長官 (4) 州地方長官	
2 地方議会の解散と地方議員の強制辞職制度	p. 130
3 中央による行政的統制	p. 130
(1) 後見監督から事後的統制へ (2) 議決等の地方長官への送付	
(3) 行政裁判所への提訴	
4 中央による財政的統制等	p. 131
(1) 国支出金を通じる財政的な統制 (2) 地方財政委員会	
(3) 地方団体の財政手続き等に関わる行政監督	
(4) 資金管理の統制	
5 地方行政にかかる不服審査	p. 133
(1) 苦情処理と不服申立て (2) 行政斡旋官 (メディアトゥール)	
6 裁判所による統制 (行政訴訟)	p. 135
(1) 行政裁判所 (2) 行政訴訟	
第3節 1980年代以降の地方分権	
1 旧地方制度の枠組み	p. 135
2 1980年代の改革	p. 136
3 権限移譲と財源再配分	p. 137

第8章 地方団体の国際関係

第1節 概観

- 1 地方団体の対外活動 p. 138
- 2 取り組みの現状 p. 138
- 3 関係組織 p. 138

第2節 欧州連合（UE）とフランス地方団体

- 1 欧州連合の組織 p. 139
- 2 欧州議会議員の選出 p. 139
- 3 仏国のコミューン議会議員選挙と欧州市民 p. 139
- 4 UEの地域政策とフランス地方団体 p. 140
 - （1）構造基金等による支援（2）NUTS（3）対象事業の内容

第3節 欧州評議会（CE）とフランス地方団体

- 1 欧州評議会の概略 p. 141
- 2 欧州地方自治体総会とその活動 p. 141

第4節 欧州ルールとフランス地方団体

第5節 国際的な地方団体間連携協力

- 1 国際的な地方団体間の総合的連携協力組織 p. 142
 - （1）フランス都市連合とFMCU・IULA
 - （2）欧州地方自治体・州協議会フランス協会
- 2 特定テーマを通じた国際的連携組織 p. 143

第6節 日本の地方団体等との姉妹・友好提携等

- 1 日仏間姉妹・友好提携の概況 p. 143
- 2 交流活動の現状と課題 p. 145

第9章 まとめ—フランス地方自治の特色

- 1 地方自治単位 p. 146
- 2 地方団体の役割 p. 147
- 3 地方団体の内部組織構造 p. 147
- 4 地方選挙制度 p. 147
- 5 公職の兼任 p. 148
- 6 地方歳出の規模と内容 p. 148
- 7 地方歳入 p. 149
 - （1）地方税（2）国支出金（3）地方債
- 8 地方行財政の監督 p. 150
- 9 総括 p. 150

図表目次

図一 1. 1. フランス本土の地形	p. 1
1. 2. 第五共和制の政治制度	p. 10
2. 1. 行政区画	p. 13
3. 1. コミューンの行政組織 (例: ナント市)	p. 29
3. 2. 県区分 (フランス本土)	p. 44
3. 3. 県執行機関と議会の関係 (例: コート・ドール県)	p. 49
3. 4. 県の自治行政組織 (例: ドローム県)	p. 50
3. 5. 旧「地方」と現在の「州」	p. 52
3. 6. 州の自治行政組織 (例: アルザス州)	p. 58
4. 1. 教育制度	p. 68
5. 1. コミューンの予算構造	p. 112
7. 1. 県地方長官庁の事務組織 (例: マンシュ県)	p. 127
7. 2. 州地方長官庁の事務組織 (例: シャンパーニュ・アルデンヌ州)	p. 128
7. 3. 地方行政に関わる主体 (1982 年以降)	p. 129
表一 1. 1. フランスの都市: 人口上位 10 都市およびその都市圏の人口	p. 3
1. 2. 国民議会の議席構成	p. 7
2. 1. 地方団体間の事務配分の概略	p. 14
3. 1. 人口規模別コミューン数	p. 23
3. 2. コミューン人口と議席数の関係	p. 25
3. 3. 広域行政組織の再編 (1999 年 7 月 12 日法)	p. 32
3. 4. 事務組合の主な事業領域	p. 35
3. 5. 県および各県議会の議席数	p. 45
3. 6. 州および各州議会の議席数	p. 51
3. 7. 地方団体階層類型別職員数	p. 63
5. 1. 地方財政の状況	p. 90
5. 2. 地方団体の歳入構造	p. 92
5. 3. 地方税収の構造	p. 94
5. 4. 地方税一覧	p. 95
5. 5. 全国平均税率と上限税率	p. 98
5. 6. 国支出金の種類と額	p. 103
5. 7. 事業収入および財産収入の推移	p. 110
8. 1. 日仏姉妹・友好交流一覧	p. 144
参考文献	p. 151

第1章 一般事情

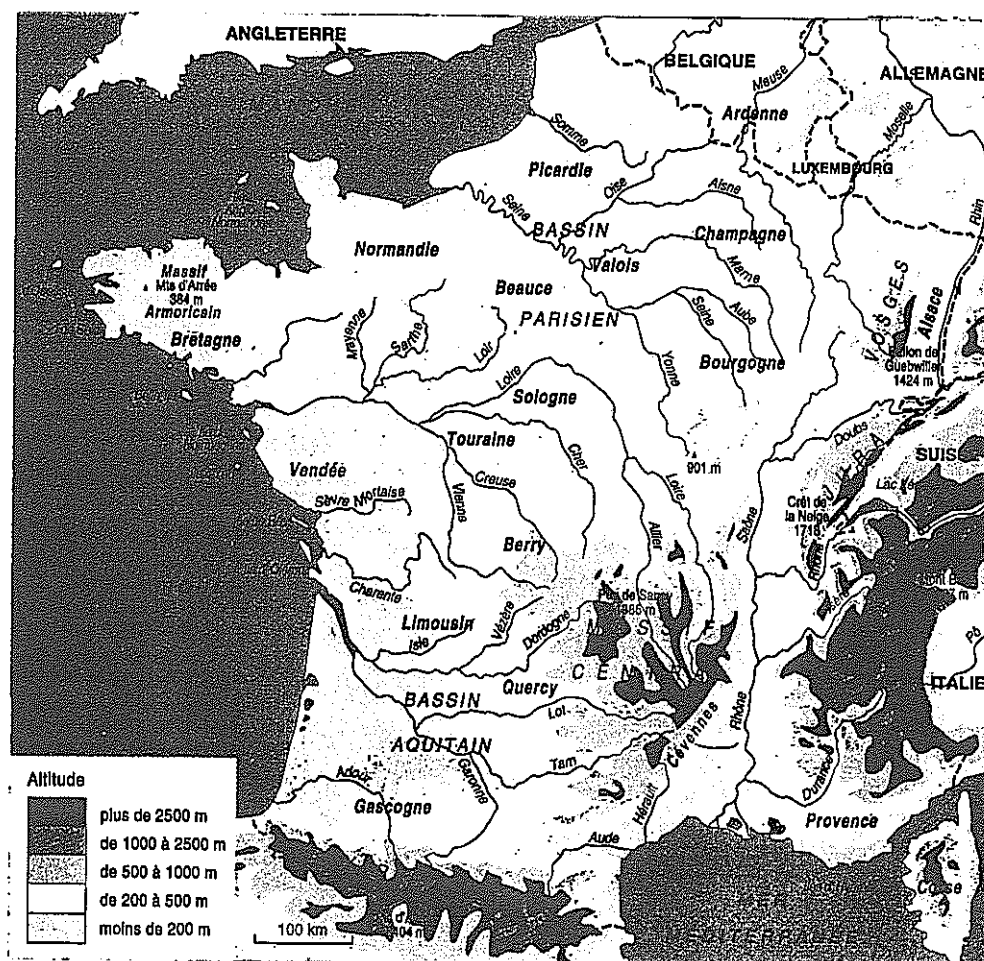
第1節 フランスの国土と人々

1 位置・面積・気候

(1) フランス本土 (métropole)

フランス本土 (la France métropolitaine) は欧州大陸の西南部に位置し、コルス (コルシカ) 島を別にすれば対角線をおよそ1,000kmとするほぼ正六角形をなす (このため l'Hexagone [=六角形] と通称)。コルス島を含めたフランス本土の面積は55万2千km²で、日本のおよそ1.5倍にあたるが、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 (図-1.1.)。気候は、大西洋のメキシコ湾流と偏西風の影響を受けて、年平均気温11度前後と、高緯度 (フランス南部が北海道と同じくらい) の割には温和である。

図-1. 1. フランス本土の地形



出典：France, nouvelle édition

(2) 海外県・海外領土 (DOM-TOM)

第二次世界大戦後、フランスはアフリカと東南アジアの大部分を失ったが、現在でも4つの海外県 (DOM=département d'outre-mer: グアドループ、マルティニク、ギューアンヌ、レユニオン)、4つの海外領土 (TOM=territoire d'outre-mer: ニューヴェル・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) および2つの領土共同体 (collectivités territoriales: マイヨット、サン・ピエール・エ・ミクロン) がフランス共和国に属している。共和国は、フランス本土 (コルスを含む)、4つの海外県および4つの海外領土からなる (ただし以降の記述で「フランス」「仏国」と表すときは、特に断わらない限りはフランス本土を指す)。

各海外県には本土と同様に県議会と中央政府任命の県地方長官がおかれている。また、1982年に地方制度改革により州が地方団体に昇格したため、これらの県は1県1州とされ、州議会と中央政府任命の州地方長官 (県地方長官が兼任する) も置かれた。海外県には本土と同様の法律および規則が適用されるが、州および県議会には、それぞれの固有な状況に行政組織や法制を対応させるべく、広範な権限が認められている。また、本土の州・県地方長官が内務大臣の指揮下にあるのに対し、海外県の州・県地方長官は海外県・海外領土大臣の下に属する。

海外領土は、本土直結の海外県よりも広範な自治権を持ち、例えば、ニューヴェル・カレドニーと仏領ポリネジーは固有の言語と領土、歌、紋章を持つ。南極大陸内領土を除く全ての海外県、海外領土および領土共同体は、国会上下院に代表を送っている。

2 国民

フランスの人口は2001年1月現在で約5,900万人であり、人口密度は1km²あたり約107人である。したがって人口は、日本のおよそ半分、人口密度は日本の約3割となる。さらに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。パリおよびその周辺、北部および東部の工業地帯、リヨン付近、地中海沿岸東部などに人口が集中する一方で、農業地域および山岳地域では過疎化の傾向が問題となっている (主な都市の人口は表-1.1.)。大戦後の経済成長期にみられた出生率の上昇による人口増加は、70年代を境に減速し、今日のフランスは日本同様に出生率の低下 (2000年は13.2‰: 暫定数値) と平均寿命の伸びによる高齢化の問題を抱えている。

歴史を遡れば、地中海人種、北欧人種およびアルプス人種の融合したケルトという民族集団形成の後に、ローマ、ゲルマン、ノルマンといった異民族の侵入を経て、現在のフランス人が形成されてきた。このほかフランス内の国境近辺には、ブルトン、アルザス、フラマン、バスク、カタランの5種族が古くから存在する。ブルターニュ、バスク、コルスといった地方では今も独立運動が続いている。

この国を複雑にしているもう一つの要因に移民の流入がある。フランスは16・17世紀に

はスペイン人やイタリア人、18世紀にはポーランド人、19世紀にはロシア人と、移民受入れの長い歴史をもつ。20世紀に入ると、特に70年代から80年代にかけてマグレブ諸国（モロッコ、アルジェリア、チュニジア等北アフリカ諸国をいう）その他のアフリカ系およびアジア系移民が急増し、現在ではマグレブ・アフリカ系は全外国人移民の43%を占める。

表－1. 1. フランスの都市：人口上位10都市およびその都市圏の人口（1999年）

（単位：千人）

都市名(県番号)	統計都市圏(aire urbaine)人口	中心都市(ville centre)人口
パリ (Paris) (75)	10,562	2,148
マルセイユ (Marseille) (13)	1,398	807
リヨン (Lyon) (69)	1,598	453
トゥルーズ (Toulouse) (31)	917	398
ニース (Nice) (06)	557	346
ナント (Nantes) (44)	674	278
ストラスブール (Strasbourg) (67)	557	267
モンペリエ (Montpellier) (34)	446	229
ボルドー (Bordeaux) (33)	882	219
レンヌ (Rennes) (35)	484	212

出展：Les Collectivités locales en chiffres 2000

第2節 歴史－フランス革命から第五共和制に至るまで

今日のフランスは共和制をとっているが、1789年の大革命以来、革命、政体の変更が相次ぎ、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世を頂点とする絶対王政が1789年からの大革命で倒れた後、ナポレオンの第一帝政、王政復古、第二共和制、第二帝政を経て、1871年普仏戦争に敗北後、第三共和制が成立。第二次大戦でナチス・ドイツに破れて第三共和制は崩壊したが、国内の抗独運動、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、翌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もとで、ドゴールは首相を辞任。同年10月に新憲法が制定され、第四共和制が発足した。しかし、この憲法によって定められた政府に対する議会の優位は、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、経済危機を前に弱体で、11年間で21の内閣が交替。アルジェリア独立戦争の続く1958年5月、在アルジェリアの駐留軍首脳まで関与して入植者らが蜂起。こうした事態に対処し得なかったフィムラン内閣（第四共

和制第22代)は政権を放棄し、ドゴールが再登場することとなった。下院の信任を得たドゴールは直ちに新憲法制定に着手し、ここに第四共和制は終わりを告げる。

大統領の地位を強化する新憲法は、1958年9月末に国民投票により圧倒的多数の賛成を受けて成立。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、第五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 第五共和制

1 大統領制+議院内閣制

第五共和制は、議会に対する行政府の優位確立というドゴールの理念のもとに、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、下院の解散権等、西側主要国の中でも最も大きな権限を有する。その一方で、議院内閣制の要素として、下院は不信任決議により政府を総辞職させる権限を持ち、議会による政府のコントロールが行われる。しかし、立法事項が憲法上限定列挙されているなど、政府に対する議会の権限には様々な制約が課され、立法に関する政府の権限の拡大と大統領による下院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(海外県および海外領土を含む)を一つの選挙区として2回投票制で行われる(この制度においては、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)。任期は5年¹で、再選・三選等を禁止する規定はない。大統領は、高等法院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。

政府に対する大統領の権限としては、首相および閣僚の任免、閣議の主宰、オルドナンスおよびデクレ(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、条約の交渉および批准等がある。国会に対しては、国民議会の

¹ 2000年9月24日の、大統領任期の短縮を問う国民投票で、7年から5年への短縮が可決された。この新たな任期は次期大統領選挙から適用される。

解散、法律の審署および再審議請求、憲法評議会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（1961年のアルジェリア問題に関する軍部の反乱に際して、ドゴールによって発動されたことがある）。

（2）政府

内閣は、首相（Premier ministre）、各省大臣（ministre）、特別問題担当大臣（ministre délégué）および特別問題担当閣外大臣（secrétaire d'Etat）によって構成される。2001年2月現在のジョスパン政権の構成は首相、各省大臣15人、特別問題担当大臣6人、特別問題担当閣外大臣12人となっている。内閣構成（2001年2月現在）を見ると、首相のほか、地方制度や警察・消防など幅広く所管する内務大臣（ministre de l'Intérieur、その下にDOM-TOM担当閣外相を配置）、経済・財政・産業大臣（下に通商担当や予算担当など4人の各閣外相）、雇用・連帯大臣（下に家族・児童、都市、保健衛生の3担当相、また老人・障害者、女性の権利・職業訓練などの担当閣外相3人）、法務大臣（国璽尚書）、国民教育大臣（下に職業教育担当相）、外務大臣（下に欧州担当と海外協力・フランス語圏担当相）、国防大臣（下に退役軍人担当閣外相）、建設・運輸・住宅大臣（下に住宅と観光の担当閣外相2人）、文化・コミュニケーション大臣（下に文化遺産・文化の地方分権化担当閣外相）、農漁業大臣、地域整備・環境大臣、公務員・行政改革大臣、青年・スポーツ大臣などとなっている。

閣議に出席するのは、通常、大統領、首相、各省大臣および特別問題担当大臣であり、担当閣外大臣は、関係案件がかけられる時にのみ出席する。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き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、命令（デクレ）の制定権、國務指揮権、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、自ら国民議会に政府の信任を問うことによって、議会の採決を通さずに法律を成立させることができる。

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。このため国会議員選挙の際には、各候補者は予め補充者を指名しておき、当該議員が入閣すると補充者が代わって議員となる。閣僚を辞任した場合も議員に戻ることはなく、補充議員が任期を務める。実際には、補充者が辞任することにより、補欠選挙で当該前閣僚が国会に返り咲くことも多い。

（3）デクレ（décret）およびアレテ（arrêté）

行政命令としてのデクレは、その性質上命令事項（法律を制定することができない領域）について固有の行政立法として制定されるデクレと、法律の施行令としてのデクレに

区分することができ、また、一般的規律を定めるデクレと特定の者に対して発せられるデクレとに区分できる。また形式上は、国務院（コンセイユ・デタ）の議を経たデクレ（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）、閣議を経たデクレ（décret en Conseil des ministres）、およびその他のデクレとに区分される。なお判例は、大臣以下の行政部局の長と認定される行政機関についても、その権威下の行政を円滑に進めるための措置を認めており、例えば大臣アレテ、地方長官アレテ、メール（市町村長に相当）・アレテのようにアレテ（arrêté）の形をとる。アレテはある場合には規則であり、ある場合には決定である。他方、政府は国会の委任を受けて例外的に立法権限（法律の効力を有するオルドナンスの制定権限）を有することができる。なお、我が国で地方団体の制定する条例にあたるものとしては、地方議会の議決（délibération）のうちで、法規的性格を有するものがある。

3 立法

（1）概略

国会（Parlement）は、国民議会（Assemblée nationale. 下院）および上院（Sénat）の二院制である。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。政府の信任・不信任の手続きは国民議会にのみ認められており、また反対に、大統領が解散しうるのも国民議会のみ。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。

国会は伝統的な立法権限並びに予算採決権のほか、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の2種に分類され、国会が立法権を有するのは、憲法第34条第2項以下において限定列挙された法律事項の領域に属するものに限定される。それ以外の事項は命令事項とされ、デクレ（政令）として政府が制定する。また法律事項についても、国会は特定の事項に関し期間を限定して授權法の形で立法権を委任することができる。この委任に基づく命令をオルドナンス（ordonnance）という。オルドナンスは公布と同時に発効するが、政府は授權法の定める期間内に承認法案を議会に提出しなければならないが、議会が否認しない限り、積極的可決がなくても効力は続行する。なお、毎年予算法案について、国民議会への提出から一定期間までに議決が得られない場合には政府案のまま施行されるが、これもオルドナンスといわれる。

会期は、通常国会が秋（10月2日から80日間。予算審議、立法等）および春（4月2日から最大90日間。立法等）の年2回開かれるほか、臨時国会が首相また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（下院）

国民議会議員は、国民（フランス国籍を有する18歳以上の男女）の直接選挙によって1人1区の小選挙区2回投票制で選ばれる。第1回投票は有効投票の過半数かつ登録有権者の4分の1以上を獲得すれば当選し、該当者のいない場合は、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。被選挙資格は満23歳以上、任期は5年、議員定数は577（本土555、海外県15、海外領土5、領土共同体2。議席構成については表－1.2.）。議長は5年の任期ごとに改選される。

表－1. 2. 国民議会の議席構成（2001年2月現在）

政 党 名	議席数（うち選挙協定数）
社会党（PS）	254（10）
共和国連合（RPR）	138（7）
フランス民主連合（UDF）	69（5）
自由民主・独立（DL）	43（2）
フランス共産党（PCF）	35（2）
その他	30
無所属	5
欠員	3
計	577

出展：国民議会ホームページ

(3) 上院

上院議員は、国民議会議員と州議会議員および県議会議員の全員並びにコミュン議会の代表で構成される選挙人団の間接選挙によって、議席2以下の県では多数決2回投票制、3以上の県では拘束名簿式比例代表1回投票制で選ばれる。選挙人団の内訳をみると、コミュン議会議員の代表が、人口比例だけで見れば農村部に配慮したものとなっているため、上院は伝統的に農村部の意思を反映する傾向がある。被選挙資格は満35歳以上、任期は9年で、3年ごとに3分の1ずつ改選される。定数は321（本土296、海外県8、海外領土3、領土共同体2、海外在留フランス人代表12）。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ついて第2位の地位にあり、大統領が空席または執務不可能な場合にはその代行を務める。

(4) 主要政党

第五共和制における国民議会選挙への小選挙区2回投票制の適用は、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

三、第四共和制以来のフランスの多党制を維持したまま、諸政党を左右2大ブロックへの結合へと導いてきた。第四共和制まで続いた中道諸党支配は終わりを告げ、中道諸党の大部分は右ブロックに編入されて、ドゴール派と協力関係を結んだ。左では、社会党と共産党等が連携している。2001年2月現在で、政権与党から野党へと左右2大ブロックの中で歴史ある4大政党は以下のとおり。

(ア) 社会党 (Parti socialiste : PSと略) ジョスパン政権与党で下院最大勢力。第三共和制下の「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。1971年来、左派共闘路線を打ち出した。現政権は1997年総選挙以来。

(イ) フランス共産党 (Parti communiste français : PCFと略) 1920年、SFIOから革命派が分離独立して結成。現在は社会党等と左派連立政権を維持。

(ウ) 共和国連合 (Rassemblement pour la République : RPRと略) 1958年発足の「新共和制連合」(UNR)以来、改名と再編を繰り返してきたドゴール派。1976年にシラクを中心として現在の党を結成。1995年シラクは大統領に当選。1997年5月の総選挙で社会党のジョスパンが首相に選出され、3度目の保革共存 (cohabitation) 政権が誕生。

(エ) フランス民主連合 (Union pour la démocratie française : UDFと略) ドゴール派以外の右ブロック諸党の連合体で1978年に誕生。共和党が98年に自由民主党 (Démocratie libérale) に改称して離脱する等、常に分裂の危機をはらむ。

以上が4大政党として左右ブロックを形成してきたが、今日この二極構造は弱まりつつある。政党間の伝統的境界の曖昧化、政治不信、移民問題やヨーロッパ統合等の新たな争点をめぐる対立、「国民戦線」(Front national)や環境保護派の台頭等が、フランス第五共和制政治の様相を変えつつある。

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(下記)が行い、司法裁判所は個別事件においても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「管轄権限裁判所」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、原則として二審制をとる。

(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。同時に違警罪に関する刑事裁判も取り扱う。原則として郡単位に設置。

(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。同時に軽罪裁判所として、軽罪に関する刑事裁判の審理も担当。原則として県単位に設置。

(ウ) 重罪院 (cour d'assises) 殺人等の重罪に関する第一審裁判所。このみ陪審制

を採用。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および下記の特別裁判所からの上訴を審理する。控訴院は第二の事実審で、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ヶ所（うち海外5ヶ所）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あたる。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。また上記の司法裁判所から独立した形で、上下院議員各12名によって構成される高等法院 (Haute cour de justice) が大統領および閣僚の職務上の犯罪を管轄する。

(2) 行政裁判所

私人と国や地方団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 CONSEIL D'ETAT の二審制。行政裁判所については第7部二-6 政府間関係を参照されたい。

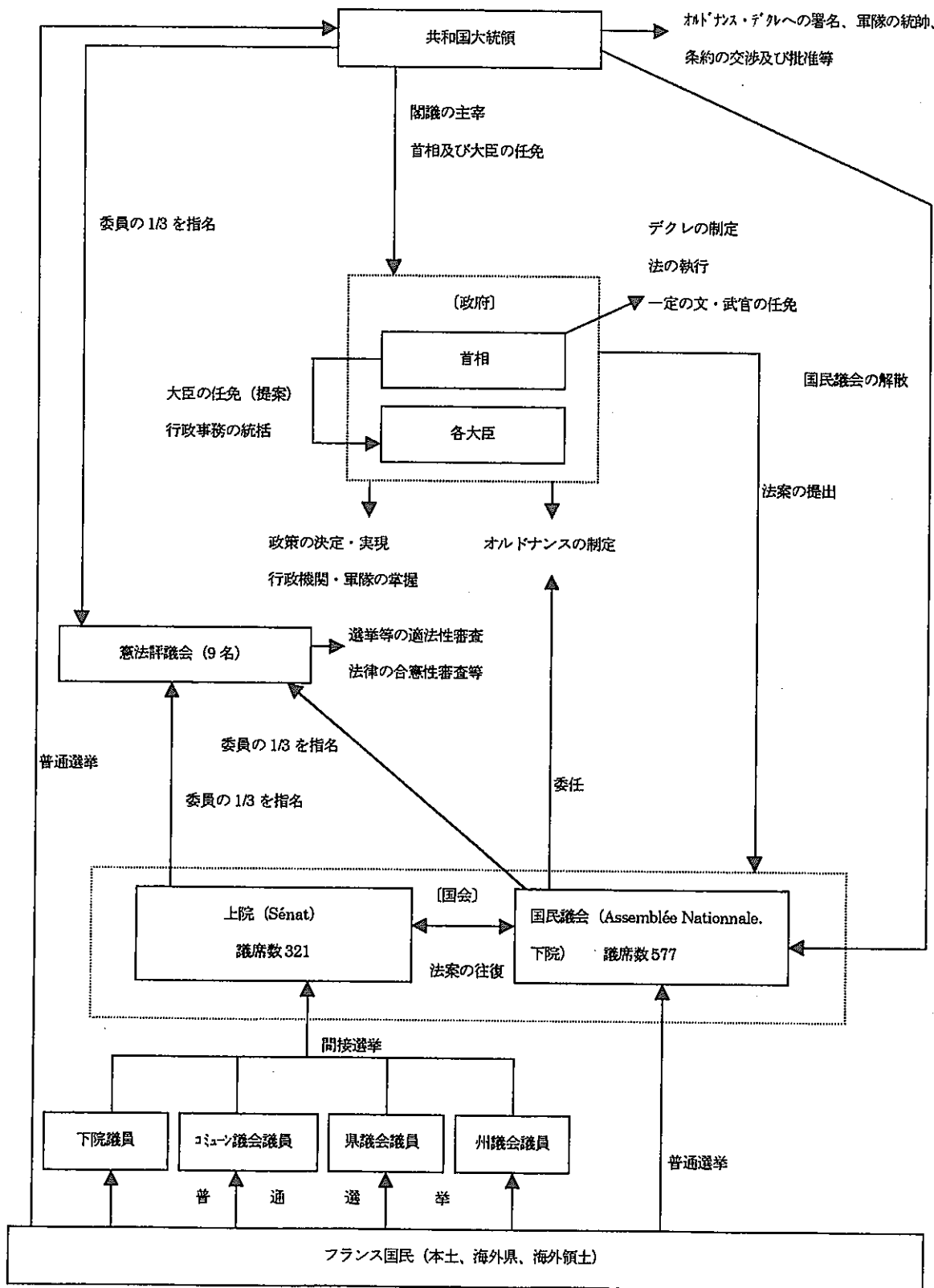
(3) 憲法評議会 (Conseil constitutionnel)

国会可決後で大統領が審署する前の法律、および批准前の条約の合憲性と、全国的規模の選挙および国民投票の適法性審査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絶対的最終的効力を有し、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。法律および条約に対する審査に関しては、組織法は首相が義務的に付託しなければならないが、それ以外は任意的である。上記以外の法律および条約の任意的な合憲性審査を請求できるのは、大統領、首相、両院議長の4名であり、さらに通常法律については国民議会議員又は上院議員は60名以上の連名をもって審査請求を行うことができる。憲法評議会により違憲の裁決が成されると、法律又は条約は発効しない。大統領選挙、両院議員選挙および国民投票に関しては、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、申し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および選挙結果の集計、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および投票結果の集計、公表を行う。

以上、第五共和制の政治制度（司法裁判所を除く）を概略図示すると図-1.2.のとおり。

図-1. 2. フランス第五共和制の政治制度



第2章 地方制度の基本的枠組み

第1節 地方制度に関する基礎概念

フランスの地方制度は「コミューン、県、州の権利と自由に関する1982年3月2日の法律第82-213号」(loi n.82-213. relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. 本書では「[1982年]地方分権法」と略) およびそれに続く一連の立法によって大きく改革された。以下本書ではこの地方分権改革後の現行地方制度について略述する。

1 地方団体

まず、一般に「地方団体」は、地方分権(décentralisation territoriale)に基づいて一般的行政権限を有するとされ、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。地方団体を指すコトバとしては、憲法上でも、「collectivités locales」(第34条)と「collectivités territoriales」(第72条。強いて邦訳すれば「地域団体」か?)の双方が用いられており、そのこと自体が学問の世界では議論の対象になっているが、本書では深入りしない。

憲法第72条は、フランス共和国の「地方団体」として、「コミューン」(commune)、「県」(département)および「海外領土」(territoires d'outre-mer)を列挙し、その他の地方団体は、「法律」(loi)によって創設されうるとしている。例えば、パリ市は、1964年7月10日法によって、コミューンであると同時に県としての性格を持つ特別の地方団体として創設され、1982年法は新たに「州」(région)を地方団体の一つとして定めた。

憲法の規定するところにより、地方団体は、公選の議会によって、法律が規定する条件の範囲内で自由に管理運営される。また、県と海外領土では、中央政府の代表者が国家の利益、行政監督および法の尊重について責任を負う(同条)。

2 地方自治に関する基本法

地方自治に関する基本法としては、まず上記の第五共和国憲法があり、その第12章が「地方団体」(Des collectivités territoriales)と題されて、地方団体の種類等の基本的事項を定めているほか、第34条では、租税や選挙の制度、地方団体の行政運営・権限・財源についての基本原則は法律事項である旨が規定されている。

関係する基本的な法律は、今日では、地方自治法典(Code général des collectivités territoriales. 略CGCT)の中で総合的・体系的にまとめられている。かつては、地方自治関係法令は、コミューン法典(コミューン関連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、デクレ、アレテ等の形で分散した状態だったが、1996年に法律部分が、2000年4月にはデクレ、アレテ等の部分が法典化され、現在のかたちとなった。約3,600条から成る地方自治法典は法律群と命令・規則群の2つの部分で構成され、各部分はそれぞれ、一般規定、コミューン、県、州および広域行政に区分されている。

3 行政区画 (circonscription administrative)

各行政機関が権限を行使する所管区域を示す国土の区分であり、それ自体では法人格を持たない。地方団体である州、県、コミューンは同時に国の行政区画でもあり、その各々に国の代表者が置かれている。州、県の場合には、それぞれ地方長官 (préfet) が置かれ、コミューンの場合は自治体の長であるメール (maire. わが国の市町村長と議長を兼ねた職に相当する) が国の代表としての職務も行う。

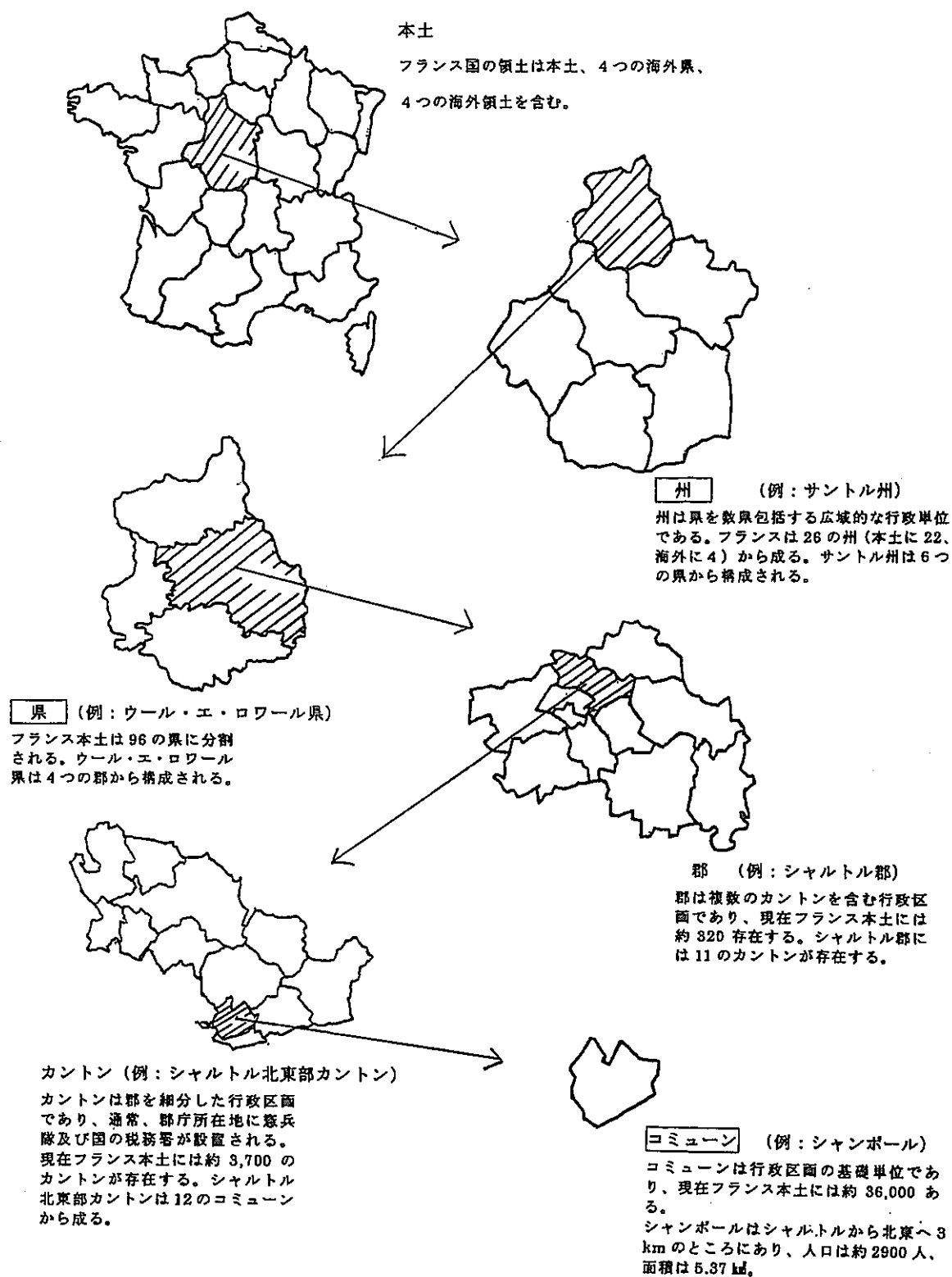
その他の区画として「郡」 (arrondissement)、「カントン」 (canton) がある。郡は大革命期にその起源を持つ。自治体として「郡議会」が設けられたこともあるが、1940年にその活動が停止されたまま今日に至っている。現在は国の行政区画たる県の下位行政区画として位置づけられ、各郡には「郡長」 (sous-préfet=副地方長官) が置かれている。

カントンは、大革命の一時期、自治体としての地位を与えられたが、ナポレオンがカントンを行政単位とする制度を廃して以来、県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。カントンは基本的に郡とコミューンの間に位置付けられる行政区画であるが、例えば、ボルドー、ナント等の都市部においては1コミューンが数カントンに区分されている例も見られる (図-2.1.)。

4 旧地方

フランスはアンシャン・レジーム (Ancien Régime) のもとで、34の「地方」 (province) に分割されていた。これらの地方の規模は多様であり、一部に自然地域 (région naturelle) による区分があるものの、その大部分は住民、歴史、風俗等により区分され (後掲図-3.5. 旧「地方」と現在の「州」)、今日でもなお地域の伝統文化や風俗習慣を維持している場合も多い。また、観光、文化やワインなどの産物を語る場合に、旧来からの「地方」をベースにして、それぞれの特色に言及することも広く行われている。

図-2. 1. 行政区画



は、地方団体かつ行政区画。囲みなしは、行政区画。

表－２． １． 地方団体間の事務配分の概略

(注) 本表は仏地方団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。参照にあたっては、この点十分注意されたい。

区分	コミューン	県	州	備考
地域整備	・ コミューン間国土整備協定 ・ コミューン道	・ 地方整備開発補助計画 ・ 県道	・ 国州間計画契約作成協力 ・ 州計画	
地域・都市計画	・ 整備基本計画(SD)	・ SD策定協力		
	・ 土地占用計画(POS)	・ POS策定協力		
	・ 土地占用に関する認可 (POS承認済みのコミューンの場合)			
産業・経済	・ 計画諮問 ・ 補完的直接補助 ・ 間接補助	・ 計画諮問 ・ 補完的直接補助 ・ 間接補助	・ 州計画 ・ 直接補助 (雇用・企業創設への助成、金利補助、貸付等) ・ 間接補助 (営業税減免、債務保証、相談、調査研究等)	
観光振興	・ 観光公社／観光局の設立等			
交通	・ 都市交通計画 ・ 都市交通役務	・ 県交通計画 ・ 非都市圏公共旅客運送役務 ・ 通学バス等役務	・ 州交通計画 ・ 州レベル公共旅客運送役務 ・ SNCF (仏国鉄) との協定	
港湾等	・ マリーナ規制	・ 商港・漁港規制	・ 河川港、運河	
教育	・ 幼稚園、小学校 (学校施設設備の整備管理、学校設置の決定)	・ 中学校 (学校施設設備の整備管理、整備計画)	・ 高校、特殊教育学校ほか (学校施設設備の整備管理、展望計画、整備計画)	教育内容 (カリキュラム等)、教員の資格、配置、給与等は国所管
文化振興	・ 図書館	・ 中央貸出図書館		
	・ 古文書の保存管理 コミューン分 県分 州分			
	・ 美術館、博物館 ・ 音楽、舞踊、造形等芸術教育 ・ 劇場、ホール等文化施設 ・ 催し物、祭り			

歴史遺産	・文化財・歴史／地域遺産の保有管理 ・歴史的建築物／街並み保護地区設定の提案・同意			
スポーツ振興	・スポーツ施設	・スポーツ支援		
職業教育訓練			・職業訓練、実務研修 ・研修訓練計画	
福祉・保健	・社会扶助給付受付 ・各種社会福祉事業（任意：社会扶助を除く） ・CCAS設立	・社会扶助の法定給付（高齢者、児童、家族、障害者） ・社会福祉役務 ・RMI 制度中「参入」分野 ・医療検診（妊婦、小児） ・予防接種 ・結核予防 ・ガン等対策		
住宅	・地方住宅計画 ・社会住宅	・優先社会住宅計画 ・社会住宅	・国の扶助の補完措置	
環境	・家庭廃棄物の収集処理 ・上下水道 ・騒音対策 ・大気汚染対策（測定など） ・防疫対策	・県遊歩道計画 ・県廃棄物除去計画	・地方自然公園 ・州産業廃棄物除去計画 ・水管理（水資源など）	
消防	・消防組織の運営管理への参加			県消防本部は地方長官の指揮下
戸籍、選挙管理、司法警察	*メールに国から機関委任あり			
その他	・葬儀、墓地 ・電気、ガスなど役務			

第2節 地方団体の権限

1 実定法の枠組み

(1) 憲法

仏憲法は、第34条で、法律で定める事項（法律事項）について列挙し、その④で、法律は「地方団体の自由な行政、その権限および財源」について基本原則を定める旨を規定している。「第12章 地方団体 (Des collectivités territoriales)」では、第72条②で「地方団体は、選出される議会により、法律の定める条件にしたがって、自由に行政を行う」、またその③で「県およびTOMにおいて、政府の代表者は、国家的利益、行政監督および法の尊重に関する任務を負う」と規定し、地方自治関係の原則を明確にしている。

(2) 地方団体の権限の一般性と伝統的な地方事務

地方団体の権限に関する法的な淵源は「法律」にあることが憲法で明確にされているが、コミューンや県は、地方分権改革以前から、法律により一般的権限を付与されており、他の公的組織の権限、宗教的中立性、さらには産業活動の自由をみだりに侵害しないという条件の下で、所管地域における公益のために必要であると考えた全ての公役務を創設することができる、とされている。判例等では、一般的権限の限界を画する概念として、「地方的な利益」が用いられる。

例えばコミューンでは1884年「コミューン所管事務法」(CGCT第L2121-29条)が一般的権限を認めており、長きにわたって多くの事務を処理してきた。道路維持、初等教育、地域整備などがそれである。さらに国から首長への委任事務たる戸籍や選挙管理等もある。県については、さらに古く1871年8月10日法(CGCT第L3211-1条)、州については1982年地方分権法(CGCT第L4221-1条)が同趣旨の規定を置き、一般的権限を認めている。

(3) 1982年地方分権法

「1982年地方分権法」は、地方制度を特にその組織構造と中央統制の面で抜本的に改革した。地方団体の権限については、同法自体では再配分や配分ルール等を定めたわけではなく、中央統制の仕組みを改革して、地方団体の権限行使の自律性を高めたのである。

(4) 1983年権限配分法

新しい組織構造的な枠組みを形成した1982年法に続き、1983年に制定された2つの法律すなわち「コミューン、県、州および国の間の権限配分に関する1983年1月7日の法律」および同「1983年7月22日の法律」(この2法をまとめて「権限配分法」と略称)の中で、地方分権改革に伴う国・地方を通じる事務の再配分が定められた。そこでは、事務再配分にあたっては、行政分野ごとに一括してその性質上もっともふさわしいレベルの地方団体

に事務を移譲するとした（包括移譲の原則）。そのうえで、各レベルへの事務配分を列挙したが、実際の配分状況を見ると「包括移譲」にはなっていない、とも言われている。なお、この所管事務の列挙は、各レベル地方団体の事務を限定する趣旨のものではなく、権限に関する一般条項を否定するわけではない。

2 事務配分

（１）配分ルール

国と地方の間、また地方団体相互間の事務配分については、伝統的な事務まで含めて見ると、地方団体の処理すべき事務の全体を定義したり、その全体を通じて明確に規律する一般的原則が成文法に規定されているわけではない。実定法を見ると、特定分野の法律がその事務を特定レベルの地方自治単位に配分している場合が多く、都市計画がコミューン、社会福祉が県、職業教育訓練が州というように割当てられている。博物館や美術館のように、全てのレベルが関与しうる分野もある。教育行政の分野では、教育施設の建設・管理は、小学校がコミューン、中学校が県、高校が州の所管。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、大きく捉えた場合には同じ行政分野でも、中身では権限が入り組んでいる場合も多い。1980年代地方分権改革時の国から地方への権限移譲に際しても、地方団体が従前から一般的権限を享受してきたことに配慮して、厳格すぎる権限分配に陥らないようにされたため、例えば、地域整備の分野では地方団体３階層の間で、また福祉行政や文化行政では国と地方の間で、権限争いも見うけられる。

（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、家庭ゴミ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、これらは必ず直接に（外部委託せずに）管理執行しなければならない。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日法が県に地方団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てきたが、1982年地方分権法（第23条）は、それを再確認するとともに、その後の一群の権限再配分法と併せて、明

示的に県の権限を拡大した。その結果、現在では、県の所管権限には、県道、通学を含む公共旅客輸送、漁港を含む港湾、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、中央貸出図書館、音楽・舞踏等学校、文書館など教育文化振興、さらには商工業振興など、広範囲な分野が含まれている。

(4) 州の事務

地方団体としての地位を州に付与した1982年3月2日法第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、県およ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。今日では、高等学校、文化振興、水資源計画、州経済計画、経済振興、地域整備、地方自然公園、州交通計画策定と交通基盤整備、公共交通、運河・河川港の管理、職業教育訓練などの事務を所管している。

以上、異なる階層の地方団体間での事務配分を概括的にまとめると、表-2.1.のようになる。

第3節 地方行政サービスの供給方式

1 規制行政と給付行政

地方団体の行政活動は規制行政と給付行政とに区分しうるが、フランスでも人の生命身体や財産の安全確保を図る規制行政が、アンシャン・レジーム下にスタートした地方行政の原点であった。今日では、それに加え、社会的関係や経済的関係にかかる規制が多くなっている。フランスの場合、規制行政の分野では地方より国の果たす役割が大きい、給付行政の分野では地方の役割が中心となる。

2 給付行政の供給方式の多様性

地方団体の給付行政は、その供給方式が一様でなく、古くからさまざまな工夫がなされてきた。「公役務」(service public)の給付は一般的利益の需要を満たすための活動とされるが、そのうち有償の給付は、保健衛生、交通、経済振興、住宅などの分野で実施されている。役務の給付は、地方団体直営で行われるとは限らず、フランスでは、かなり早くから民間のノウハウや活力が活用されてきた。

「公役務」は「行政的」なもの、「産業活動的」なものに区分され、前者は供給組織面でも供給対象との関係でも公法のルールに従うのに対し、後者は組織面では公法に従うも

の、役務の受け手との関係は私法のルールに従うのが基本。産業活動的な公役務としては、上水供給、ゴミの収集・処理、電気やガスの供給、地域暖房、公共旅客交通、と畜場、市場、リフトやロープウェイ、葬儀などが挙げられる。電気やガスの供給など地方団体の直営が禁じられている分野もあり、その場合には、地方団体が関わりながら、何らかの方式により民間に経営を委ねる。地方公役務の供給方式は、地方団体の直接管理と委託管理とに区分されうる。

(1) 直接管理

地方公役務の直接管理 (*gestion directe* または *régie*) は、地方団体自身が自ら公役務を供給するか、密接に結び付いた公施設法人を通じて供給を確保するかである。それを直営、独立採算経営、独立法人という3方式に区分できる。

① 直営方式 地方団体の直営は、もっとも古くからの方式であり、行政的な公役務に適したものとされている。

② 独立採算経営方式 地方団体と別個の法人により事業経営をするのではないが、一般の行政組織からは分別された所管組織があり、事業採算が独立採算制によって経営管理される方式である。会計処理は一般行政から分別されて当該地方団体の別立て予算 (*budget annexe*, 特別会計) の形をとる。

③ 独立法人方式 地方団体から分別された法人 (地方公施設法人) が独立して経営管理する方式である。一般には産業活動的な公役務に適した方式とされているが、社会福祉行政の分野などでは、行政的な公役務についても活用される。

(2) 委託管理

公役務の供給において民間企業等を活用する方式は「委託管理」 (*gestion déléguée*) 等の表現で呼ばれ、従前から民間活力活用の仕組みとして普及している。実際の内容はさまざまであるが、類型化した場合に主なものは次のとおり。

① コンセッション (*concession*, 事業特許) 事業特許契約は、地方団体が外部の企業に一定期間役務の経営管理を委ねる。特許企業は自ら経営リスクを負いつつ、利用者からの料金を自らの収入として収受して利益をあげ事業報酬とする。施設の建設段階から事業を委ねる場合は、施設整備と経営管理の両面を含む事業特許ということになる。この方式は、公共旅客交通、上水供給、劇場、公営カジノなどの分野で活用されている。

② 経営委託 (*affermage*) 地方団体が企業に施設の管理を託し、経営リスクを企業が負う。受託者は利用料金を収受し、その収入から契約で定められた一定金額を地方団体にロイヤリティとして支払い、残余の収入から事業報酬を生む。上水供給や清掃事業などの分野で普及。

③ 業務委託 (*régie intéressée*) 地方団体が経営責任を保持したまま、役務提供に必要な業務を企業に委託する。受託者は成果に応じた報酬を受ける。

④ 管理人契約 (*gérance*) 地方団体が経営責任を保持したまま業務を企業に委託するが、報酬は成果との関連を持たない。③に類似するが、それよりも賃金を支払って使用人に管理させることに近い。

⑤ 行政的永代賃貸借 (*bail emphytéotique administratif*) 地方団体の公物に物権的な権利の設定を認める。公役務または一般公益活動のため企業に公物上に施設を建設させるが、企業はそれを担保として利用することによって資金借り入れを行う。コンセッション契約の土台をつくるものとしても利用される。

3 地方公施設法人

(1) 意義

地域における公共的活動を担当する主体の中で、公法上の法人格と財政的自主権を認められているものが、通常「公施設法人」と邦訳される *établissement public* である。地方団体が専管の行政区域で一般的な管轄権限を有するのに対し、公施設法人は特定の公役務のみを遂行する目的で設立されること（業務の専門特定性）に特徴がある。

公施設法人は公法人格を有し、原則として公法の規律するところによる。公権力の主体としての特権を持ち、行政契約を締結でき、職員は公務員たる身分を持ち、関連する争訟は行政裁判所系統の管轄に属する。産業的法人の場合は、私法の適用を受ける部分も多くなるが、公法人としての性格は変らない。混同しがちなものに公益[私]施設法人 (*établissement [privé] d'utilité publique*. 一般公衆の利益になる活動を行うために特別に有利な扱いを受ける私法人) がある。

(2) 種類

公施設の種類は多様であり、類型としては、その設立主体により国の公施設と地域的公施設 (*établissement public territorial [local]*. その中をコミューン、県などに区分) とが区分され、また担当業務の性格により「行政的公施設」と「産業的公施設」との区分が伝統的にされている。前者は事務組合などの広域行政組織、公的病院や社会福祉、教育文化施設などを典型とし、後者は仏電力公社、ガス公社のほか、パリ首都圏の公共交通を一元的に経営管理する「パリ交通公団」 (*RATP=Régie Autonome des Transports Parisiens*. 「エール・オー・テー・ペー」。*Régie* と呼ばれるが直営ではない。) などが代表例。

(3) 自治単位の階層ごとの特色

コミューン・レベルで多く見られるものは、まず CCAS (「福祉・保健衛生」参照) である。他に、給食などを行う学校基金、公的病院、低家賃社会住宅 (HLM) の経営管理主体、地域整備公社、さらには産業的性格の上下水道、葬儀、電気、ガス、廃棄物処理、市場、公共交通などの地方公役務を供給する事業主体、観光振興公社などがある。

県レベルでは、HLMの経営管理、地域整備公社、乳幼児センター、サナトリウム、余暇活動センターなどのほか、公共交通など産業的な活動にも多く採用されてきた。1983年7月22日法により、中学校や特殊教育学校に県公施設法人の資格が付与され、さらに家族・乳幼児保護や特定疾患予防など福祉・保健行政や、博物館、音楽・造形美術など教育文化の分野で、同方式が非営利社団方式（第6部2）とともに、より幅広く利用し得るようになっている。

州レベルの場合には、一部の州で計画策定やエネルギー関係の分野に採用されているほか、1983年7月22日法により、高等学校、特殊教育施設、農業高校、水産学校、船員養成校などの教育施設が州公施設法人化されている。

4 地方混合経済会社（SEML）

（1）基本ルール

1955年5月20日のデクレにより、法令上で「地方混合経済会社」（société d'économie mixte locale=SEML）という概念が見られるようになった。1980年代の地方分権改革の過程で1983年7月7日法「地方混合経済会社法」が制定され、この制度に関する基本ルールを設定した。SEMLは地方団体が民間と共同して設立する「第3セクター」に相当するが、その所掌業務の範囲は、法律上では、地域整備、施設建設、産業的公役務のほか、その他あらゆる一般的公益に資する活動（CGCT第L1521-1条）に及びうるものとされている。

同法の定める基本ルールの骨子はおおむね以下のとおり。

- ・ SEMLは商事会社法に規定する株式会社（匿名会社）の形態をとるべきこと。
- ・ 7人以上が出資、うち少なくとも1人は私人（私企業、社団などでも可）。
- ・ 資本の51%以上は地方団体が出資すること。
- ・ 地方団体はSEMLを監督し年1回以上は業務の報告を受けるべきこと、など。

（2）性格と管理運営

SEMLは商事会社であるから、定款が定められ、株主総会や取締役会によって運営管理され、監査役の監査を受ける。公会計を律するルール自体には拘束されず柔軟な運営管理が可能であるが、公的企業ではあるため公的チェックは受ける。それには(ア)株主たる地方団体による業務報告審議、(イ)地方長官による適法性審査、さらに(ウ)州会計検査院による関与がある。

（3）数と類型

2000年現在のデータでは、合計1,255件のSEMLが活動中とされるが、その業務内容に応じて次の3類型に区分されうる。

- ・ 役務（産業的公役務）提供型……卸売市場、と畜場、会議場、展示場、産業育成施設、

文化施設、観光施設、ゴルフ場、スキー・リフト、都市交通、駐車場、ケーブル網、上下水道、廃棄物処理など。観光関係が多い。SEMLのおよそ半分がこの類型に属する。

- ・地域整備型……住宅地区整備、産業開発、衰退工業地区の再整備、観光振興、地域遺産の保護や活用などを目的に地域整備を進めるが、とくに首都圏に多い。総数の約4分の1。

- ・不動産型……低家賃住宅の経営など。コミューンが筆頭株主であることが多い。総数の約4分の1。

第3章 地方行政の組織構造

第1節 コミューン (commune, 基礎レベル自治単位)

1 概要

コミューンの歴史は古く、中世の都市コミューン、農村の司祭の管轄区域であった教区 (paroisse) にまで遡ることができる。一般にcommuneは「市町村」と邦訳されるが、フランスでは日本のように人口規模等による市・町・村の区別がないため、本書ではあえて「コミューン」と表記する。ただ、行政単位としての正式な性格付けではないが、「village (村)」、「ville (都市・町)」等の区別は一般になされている。そのため、本書では制度上の説明をする場合は「コミューン」と記すが、それ以外は便宜的に「市」「町」「村」を使用する場合もあるので、注意されたい。

大革命期、38,000程度存在していた多種多様な自治単位は、地方団体として同一の法的地位を与えられたが、その数は現在に至るまで余り変わっていない。コミューンの数が著しく多いこと、また、それに伴ないその規模が極めて小さいことがフランスの基礎レベル自治単位の大きな特徴である。表-3.1. 人口規模別コミューン数は1999年国勢調査時現在の人口規模別コミューン数 (仏本土のみ) を表したもののだが、約9割が人口2,000人未満 (しかも例えば0人から49人というものが1,006も存在する) であり、10,000人以上のコミューンは全体の2%程度しかない。

表-3. 1. 人口規模別コミューン数

人口層 (人)	コミューン数 (構成比)	合計人口数 (人) 構成比
0～ 699	24,720 (67.6%)	6,833,530 (11.4%)
700～ 1,999	7,207 (19.7%)	8,309,346 (13.9%)
2,000～ 4,999	2,789 (7.6%)	8,548,830 (14.3%)
5,000～ 9,999	975 (2.7%)	6,729,792 (11.2%)
10,000～ 19,999	462 (1.3%)	6,467,963 (10.8%)
20,000～ 49,999	300 (0.8%)	9,093,075 (15.2%)
50,000～ 99,999	76 (0.2%)	4,931,053 (8.2%)
100,000～299,999	31 (0.1%)	4,885,416 (8.1%)
300,000以上	5 (0.0%)	4,152,430 (6.9%)
合計	36,565 (100%)	59,951,435 (100%)
10,000未満	35,691 (97.6%)	30,421,498 (50.7%)
10,000以上	874 (2.4%)	29,529,937 (49.3%)

出典：フランス内務省ホームページ

これら大多数のコミューンの実財政能力は非常に弱く、従来何度か合併促進策が講じられたが、はかばかしい成功を見ていない。他方、その代りとなる一部事務組合をはじめとするコムニーン間広域行政組織が大いに活用され、相当の成果をあげてきている。

コムニーンの内部組織としては審議・議決機関としてコムニーン議会 (conseil municipal)、執行機関としてメール (maire : わが国の市町村長と議長の双方を兼ねた職に相当する) 1 人が置かれている。議会の議員は1831年以降、住民により直接選挙されている。それに対し、執行権を代表する首長たるメールは、1831年以降、議員の中から中央政府により選任されていたが、1882年からは議員の間の互選により選任される。

2 コミューン議会 (conseil municipal)

(1) 議員

① 議員定数 議員定数はコムニーンの人口規模に応じて地方自治法典によって定められている (表-3.2. コミューン人口と議席数の関係)。

② 任期・身分 コミューン議会議員の任期は6年であり、全員が一斉に改選される。全国的な統一選挙が行われ、直近の選挙は2001年3月。免職は法で定められた任務を行わなかった場合、三度の召集にもかかわらず理由なく欠席した場合、選挙後に被選挙資格制限または兼職の禁止に該当する事態が生じた場合に宣言される。コムニーン議会議員の職務は原則的に無償 (CGCT第L2123-17条) だが、人口10万人以上のコムニーン議会議員は手当を受けることができる (同L2123-10条)。またコムニーン議会が認める職務を執行する場合、一定の上限のもと、必要経費について実費弁償される (同L2123-17条)。

(2) 運営

コムニーン議会運営の一般的なルールとしては次のとおりであるが、各コムニーンはそれを補う内部規則を設けることができる。

① 会期 定例会議は、少なくとも4半期に1度開催されなければならない。また、メールは、必要と認めた場合に臨時会議を開くことができる。

② 会議の運営 原則としてコムニーン議会の議長はメールが務めるが、メールの選出の際には最年長議員が、決算の議事の際は議会で選出された者が、議長を務める。

③ 委員会 委員会 (commission) の設置は議会が決定する (同L2121-22条)。委員会は審議内容に関係する資料の調査や審議の準備を行うが、決定権限を持たない。委員会の委員長になるのはメールであるが、メールが不在または欠席の場合は、各委員会が指名する副委員長が委員会の長を務める。各委員会が扱う分野は財政、人事、都市計画、祭儀、公共工事等さまざまである。また、特定の土地の地域整備 (例: 学校施設の建設) 等のために臨時的に委員会が設置されることもある。委員会の作業の結果は執行理事会 (bureau) へ、次いで本会議へ議決を行うために提出される。

表一 3. 2. コミューン人口と議席数の関係

人口		議席数
100人未満		9
100人以上	500人未満	11
500人以上	1,500人未満	15
1,500人以上	2,500人未満	19
2,500人以上	3,500人未満	23
3,500人以上	5,000人未満	27
5,000人以上	10,000人未満	29
10,000人以上	20,000人未満	33
20,000人以上	30,000人未満	35
30,000人以上	40,000人未満	39
40,000人以上	50,000人未満	43
50,000人以上	60,000人未満	45
60,000人以上	80,000人未満	49
80,000人以上	100,000人未満	53
100,000人以上	150,000人未満	55
150,000人以上	200,000人未満	59
200,000人以上	250,000人未満	61
250,000人以上	300,000人未満	65
300,000人以上		69
リヨン(Lyon)		73
マルセイユ(Marseille)		101
パリ(Paris)		163

出典：Code général des collectivités territoriales, Dalloz 2001

④ 解散 コミューン議会は、閣議を経て官報に掲載された、理由の付されたデクレによって解散されうる。

(3) 権限

コミュニティ議会は当該コミュニティに関する事項を審議し決定すると、地方自治法典によって規定されているが、その主要な権限は以下のとおりである。

- (7) 予算の審議・採択、税率の決定、地方債の枠組み・方式の決定
- (4) 財産の取得・賃貸・譲渡、用途変更等

- (ウ) 公益事業の創設および組織化
- (エ) 公共工事請負契約に関する枠組みの決定
- (オ) コミューンの名において行われる訴訟および応訴の承認
- (カ) 職員の身分規定、職の創設および廃止

3 メール(maire. 首長)および助役(adjoints au maire)

メールはコミューン議会・執行部の長であると同時に、コミューンにおける国の代表である。メールおよび助役が執行理事会(bureau municipal. コミューンの執行部)を構成する。

(1) 選出

① メール メールは、コミューン議会議員の選挙が行われた後、最初の会議（議長は最年長者が務める）の際、議会によってその内部から選出される。投票は秘密投票で、所定の必要票数を獲得する者が現れるまで複数回の投票が行われうる。選出されるためには、最初の2回までは絶対多数が必要であるが、3回目は相対多数で足りる。

② 助役 助役の選出（1名以上で法定議席数の30%を超えない数、助役の数はメールを選出する際に決定する）は選挙後最初の会議で、メールの選出に続いて行われる。投票方法はメールの場合とほぼ同様であり、秘密投票で、3回まで行うことができる。議会は第1助役、第2助役…という順で助役を選出する。助役の序列は選出する順番に相応する。メールが新しく選出された場合、助役も改めて選出されなければならない。

(2) 地位

① 被選挙資格制限および兼職禁止 コミューン議会議員はメールまたは助役の被選挙資格を持つが、他に以下のような規定がある。

(ア) 罷免されたメールおよび助役は、罷免後1年間（ただし、その間に議会の一般選挙があった場合は除く）は被選挙資格を持たない。

(イ) メールおよび助役は国の財政部局の職員等との兼職、またメールが個人的に雇用する者と助役の兼職は、それぞれ禁止されている。

(ウ) また、メールは、欧州議会の議員、州議会議長、県議会議長、欧州委員会委員、欧州中央銀行執行役員会役員、フランス銀行金融政策委員会委員との兼職はできない。

② 身分 メールおよび助役は、行政執行に伴って生じた事故についての民事上・刑事上の責任を免れる。メールおよび助役の職務は原則的に無償で行われるが（同L2123-17条）、その職務に対し手当(indemnité)が支給される。また、交際費の支給および出張旅費その他の実費弁償がなされる。

③ 任期 死亡、自発的退職または強制的退職の場合を除き、メールおよび助役の任期は他の議員の任期と同じく6年である。中央政府は、上級機関として、また行政監督

の一環として、かれらがその職務を怠った場合に一連の制裁を行う権限を有している。制裁の方法としては、(7)内務大臣のアレテによる1ヶ月の職務停止、および(イ)首相のデクレによる罷免の2つがある。

(3) 権限

メールは多くの重要な権限を有しているが、助役はメールから委任された権限のみを執行する。

① メールの権限 メールはコミューンの執行機関としての権限、議会がメールに委任する権限およびコミューンにおける国の代表としての権限を持つ。

ア 執行機関としての権限：メールはコミューンの執行機関の長として、その自治行政について唯一責任を持つ。しかし、メールはその監視と責任のもと、アレテによって、権限の一部を助役に委任できる。またメールは、アレテによって事務総長、各専門部局の長等に専決権を与えることができる。具体的な権限は以下のとおり。

- (7) コミューン議会の決定を執行する。
- (イ) 土地占有計画(POS)がある場合、コミューンの名で建設許可を出す。
- (ウ) 予算を作成し、支出命令をする。
- (エ) コミューンの財産を管理する。
- (オ) 契約に署名をする。
- (カ) 公共工事を指揮する。
- (キ) コミューンの職員を任免する(採用、停職、解職)。
- (ク) 裁判においてコミューンを代表する。
- (ケ) 議会の長として、審議の実施を保障し会議の円滑な進行を司る。

イ 議会がメールに委任することができる権限：メールは議会から権限の委任を受けることができる。その具体例は以下のとおり。

- (7) 道路清掃料、駐車料金等、租税的性格を持たない使用料を決定する。
- (イ) 予算で決められた起債を行う。

ウ 国の代表(*représentant de l'Etat*)としての権限：コミューンは国の行政区画でもあり、メールはコミューンにおける国の代表の役割をも果たす。

(7) メールは地方長官の権限のもと、司法警察官吏としての職務を果たす(刑法違反の証明、証拠の収集、告訴・告発の受理等)。また、共和国検事¹の権限のもと、当該検事に対して決定を仰ぎながら、現行犯等に対して予備審査を行う。

(イ) メールは戸籍官としての職務を行う。例えば、行政結婚式(*mariage civile*)²の執行、出生届や死亡届の受理およびそれら証書の交付、戸籍簿の管理等がある。

¹ 大審裁判所の検察の長たる地位にある司法官。

² フランスの結婚式は多く2つの儀式から成る。メール(又はその代理人たる助役等)が執り行う行政結婚式と宗教上の儀式である教会結婚式(*mariage religieux*)である。

(り) メールは地方長官の監督のもと、法令・規則の公布・執行を司る。

② 助役の権限 助役は、メールの監視と責任のもと、メールから委任された特定の行政分野（教育、上下水道などに適宜分割したもの）における権限を執行し、その職務の範疇でメールを補佐する。またメールが欠けた場合、1人の助役が序列（選任順序）に従ってその職のすべてを代行する。

4 コミューンの行政組織

ナント市（人口約278千人[都市圏では約67万人]で、ロワール・アトランティック県地方長官庁、ペイ・ド・ラ・ロワール州地方長官庁が所在）を例にとり、コミュニティの行政組織を概観する（図-3.1. コミューンの行政組織）。

執行部の長であるメールの下に官房、特命官および事務総長（*secrétaire général*）が置かれている。事務総長は特命担当、部局等を統括する。局は9つに分けられ、技術部門総括、地域整備・開発、文化振興、総務、人事・労務、市民生活、ナント大西洋開発、財政および連帯・福祉の各局から成る。

第2節 コミューンの合併および広域行政組織

コミュニティは、その数が極端に多く、大多数は規模が極めて小さいため、その行財政基盤は脆弱で、行政課題に十分な対処ができがたい。このため従前より用いられてきた方式が、コミュニティ合併（*fusion*）であり、コミュニティ間の広域行政組織（*groupement*）である。

1 コミューンの合併（*fusion de communes*）

（1）動向

合併は、事務の効率的処理のために、従前から政府によって推進されてきたが、はかばかしい成果はあがっていない。1959年7月22日のデクレによって、350件の合併が行われ、746コミュニティが統合された。また1971年7月に整備された通称「マルスラン法」（*loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes*）は、県ごとに合併促進協議会を設置するなどの手続きを整備し、合併したコミュニティへの特定補助金50%増等の財政的優遇措置等を定めて合併を促進した。その結果、1971年から1978年にかけての合併件数は838件、合併コミュニティ数は2,045に上った。これらにより、コミュニティ総数は約38,500から約36,500に減少した。しかしその後、いったん合併したコミュニティが政治的対立等から分離してしまい、逆にコミュニティ数が増える結果にすらなった。また、それ以降、合併が行われるというケースは非常にまれであり、1999年の国勢調査の結果、コミュニティ数は現在、36,565である。

1996年2月現在のナント市の行政組織図を参考にしています。

— 29 —

(2) 合併手続き

合併の手続きは以下の3通りである。

① 当事者である各コミューン議会の一致した議決によって承認され、かつ、カントンの境界を変更しない場合には、地方長官のアレテによって合併が宣言される。

② 上記と異なる場合は、県議会の意見を徴した後、コンセイユ・デタ（国務院）の議を経たデクレによって合併が決定される。

③ コミューン議会の要求（関係住民の半数を超えることとなるコミューン議会の3分の2以上、もしくは関係住民の3分の2を超えることとなるコミューン議会の過半数からの要求）があった場合、または地方長官が要求した場合には、住民投票が行なわれる（CGCT第L2113-2条）。有効投票の過半数、かつ登録有権者の4分の1以上の賛成があったときは、地方長官がアレテによって合併成立を宣告する。ただし、いずれかのコミューンで、有効投票の3分の2かつ登録された有権者の半数以上の反対があった場合、当該コミューンは合併からはずされる。

(3) 合併の形態

合併後の旧コミューンの取扱いに応じて、単純合併(fusion simple)と準コミューン併置合併(fusion avec commune(s) associée(s))の2つの形態に分けられる。

① 単純合併 新コミューン議会は、合併後の改選までの間、旧コミューン議会議員の全部又は一部（少なくともメールと助役を含む）によって構成される。また、合併を行なうコミューン間で取り結ぶ協定(convention)によって、旧コミューンに選挙区、出張所等の残置を定めることができる。

② 準コミューンを併置する合併 合併前のコミューンを「準コミューン」(commune associée)という形で残存併置させる方式である。準コミューンの地位は関係コミューンの要求によって取得される。準コミューンは単純合併の場合に任意的であった優遇措置（選挙区、出張所等の残置）を当然の権利として受ける。また、以下に述べるような特別管理機関を有する。

(ア) メール代理(maire délégué) 合併当初は旧メールがなり、改選後は当該選挙区で選出された議員の中から選ばれる。戸籍官および司法警察官としての権限、ならびに新メールから委任された権限を執行する。

(イ) 社会扶助事務所(section du bureau d'aide sociale)

(ウ) 諮問委員会(commission consultative)

2 コミューン・レベルの広域行政組織(groupement de communes)

(1) 組合理と連合理

合併がなかなか進展しない反面、広域行政組織の方式が広く利用され発展してきた。コ

ミューン間での広域行政組織¹は構成人口、目的等の要件により様々な形態をとってきている。組織形態は、「組合型」(coopération associative[またはsyndicale])と「連合型」(coopération fédérative)の2形態に大別される。

○組合型……単一目的事務組合、多目的事務組合など。日本の一部事務組合と同様の制度。主な財源を構成コミューンからの分担金等でまかなう。技術的権限(上下水道、廃棄物処理、児童の通学輸送、道路等)の執行を主な目的とするケースが多い。

○連合型……大都市共同体、都市圏共同体、コミューン共同体、新都市組合。広域行政組織自体が独自の税源を持ち、法によって規定された一定の必須的権限を与えられる。

(2) 広域行政組織制度の進展

「共和国の地方行政に関する1992年2月6日基本指針法」(loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)は、多様な形態でのコミューン間広域行政を奨励し、コミューン共同体(communauté de communes, 略CC)および広域都市共同体(communauté de villes, 略CV)の設定、コミューン間広域行政県委員会(commission départementale de coopération intercommunale, 略CDCI)の設置を定めた。これにより1,500件近いコミューン共同体が創設された。その後、地域によって広域行政の事情が様々に異なる状況に鑑みて、制度の簡素化を図る1995年2月4日法が制定された。また、制度的整備の一方、国はとりわけ財政面で広域行政組織の発展を奨励した。

「コミューン間の相互協力の促進と簡素化に関する1999年7月12日法」(loi N°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. 一般に当時の内務大臣名をつけて「シュヴェヌマン法」と呼ばれることが多い)は、特に「連合型」広域行政制度のしくみを大きく変えた(表-3.3.参照)。

① 2002年1月1日までに従前の「広域コミューン区」(district)と「広域都市共同体」(communauté de villes)を改変することを規定している。これらの広域行政の形態は2001年中になくなることになる。

② 都市地域における新たなコミューン間広域行政組織の形態「都市圏共同体」(communauté d'agglomération)が設けられた。

③ コミューン間の統合の度合いに応じて、広域行政組織の構成コミューンが当該組織に移譲する権限および税源を増減している。

¹ コミューン間広域行政組織は、通常、公法上の「公施設法人」(établissement public [de coopération intercommunale])として性格付けられる。

表－ 3. 3. 広域行政組織の再編（1999年 7 月12日法）

前	型	後
単一目的事務組合 (SIVU)	組合型	単一目的事務組合 (SIVU)
多目的事務組合 (SIVOM)		多目的事務組合 (SIVOM)
混成事務組合 (syndicat mixte)	組合型	混成事務組合 (syndicat mixte)
広域コミューン区 (district) ※	連合型	廃止
都市共同体 (CU) ※		大都市共同体 (新CU) ※
新都市組合 (SAN) ※		新都市組合 (SAN) ※
コミューン共同体 (CC) ※		コミューン共同体 (CC) ※
広域都市共同体 (CV) ※		都市圏共同体 (CA) ※

※ 固有の税源（地方直接4税の付加税、単一[広域共通]営業税または経済活動区営業税 [taxe professionnelle de zone]¹）を持つ広域行政組織。これらが「連合型」に該当する。

（3）事務組合 (syndicat de communes)

コミューン事務組合には、単一目的事務組合 (syndicat intercommunal à vocation unique. 略SIVU)、多目的事務組合 (syndicat intercommunal à vocation multiple. 略SIVOM)²および複数の目的のうち一部を選択して加入できる選択式事務組合 (syndicat à la carte) がある。特に単一目的事務組合は最も古い形態であり、1837年から制度化された。しかし、当時はまだ法人格が与えられておらず、制度的に整えられたのは1890年3月22日法による。1999年 1 月現在で事務組合の数は、単一目的組合が14, 885、多目的組合が2, 165である。双方の事務組合に適用される法的・財政的ルールは同一である。

① 設立 事務組合の設立方法は次の2通りがある。

(ア) 関係コミューン議会すべて的一致した議決により創設される。

(イ) それ以外の場合、つまり、1または複数のコミューン議会の発意に基づく場合には、県議会の答申を得た後、当該事務組合を構成するコミューンのリストが作成される。このリストは関係県の地方長官によって決定される (CGCT第L5212-2条)。

② 運営管理 代表権については、事務組合の設立決定時に関係コミューンによって決められる。コミューン間で同意が得られない場合、各コミューン議会から選出された各代表2名によって構成する委員会 (comité) および執行理事会 (bureau : 委員長 [président] および副委員長 [vice-président] から成る) によって運営管理される (同L5212-7条)。

③ 構成団体の変更 新たなコミューンの加入は、委員会の同意を得、構成コミューン

¹ 経済活動区営業税は、企業誘致を容易にするために、当該地域の営業税率を低く設定できるものである。ただし、コミューン間広域行政組織による当該税の適用には一定の制限が設けられている。

² 1970年12月31日法によって単一目的事務組合と多目的事務組合の区別が撤廃されたが、一般には現在もこの区分が広く用いられている。

ーンへの諮問（構成コミューンの3分の1による拒否もあり得る）の後、決定される。脱退には、加入の場合と同様の手続きをとるケースと、組合に参加する目的がなくなった場合に県地方長官の同意を得るケースがある。また選択式事務組合の場合、コミューンが多目的事務組合の有する複数の権限の一部を選択・移譲して、当該組合に加入することや、構成コミューンがすでに移譲した権限を取り戻すことができる。

④ 解散 解散は以下のような場合に行われる。

(ア) 設立決定時に規定された組合の存続期間の満了または組合と同一の権限を有する他の広域行政組織への統合。

(イ) 構成コミューン議会の過半数以上の要求および当該要求に対する関係県議会の答申を得た後の解散。

(ウ) 組合の運営に重大な問題が生じた場合、コンセイユ・デタの決定による解散。

⑤ 権限 事務組合の権限は規約（statut）によって自由に決めることができ、規約の制定後、権限を拡張または縮小することも可能である。権限の例として下水道、上水道、地域開発、ゴミの収集・処理等が挙げられる（表-3.4.参照）。

⑥ 財源 事務組合の財源として以下の例が挙げられる。

(ア) 構成コミューンの分担金

(イ) 財産収入、税収入（家庭廃棄物収集税等）および使用料

(ウ) 地方債または助成金収入（建設整備費総合交付金[DGE]等）

（4）混成事務組合（syndicat mixte）

コミューンが構成員となりうる公的かつ広域的組織に混成事務組合がある。混成事務組合は、異なるレベルの地方団体（コミューン、県、州）および他の公法人（コミューン事務組合等の広域行政組織、商工会議所、農業会議所等）の間で、性格の異なるメンバーによって構成される公施設法人である。ただし、構成員の中に、地方団体またはその広域行政組織が少なくとも1つは含まれていなければならない。1999年1月現在で1,454組合。

① 設立 同組合は、構成員となる団体すべての議決機関の同意が得られた後、県地方長官のアレテによってその設立が承認される（CGCT第L5721-2条）。

② 解散 組合は主に以下のような場合に解散する。

(ア) 存続期間の満了または設立目的の終了。

(イ) 構成団体の要求等に基づいて、コンセイユ・デタの同意を得て発布されるデクレによる解散。

ただし、混成事務組合を構成する団体の総意によって解散が要求され、かつ当該解散が組合の清算条件を第三者の権利を侵害しない範囲で定める場合、解散は県地方長官のアレテによって宣言される。

③ 管理運営 組合は組合理事会によって管理運営される。組合の構成団体である各地方団体または公施設法人が組合理事会で保持する理事割当数は、各団体の出資金に比

例する。ただし、いかなる地方団体および公施設法人も単独で総理事数の2分の1を超えることはできない(CGCT第L5721-2条)。

④ 権限 コミューン事務組合と同様、義務的な権限はない。主な事務として廃棄物の収集・処理、公共施設の運営・管理、環境の保護・活用、観光等が挙げられる。

⑤ 財源 財源としては、構成団体の負担金、事業収入等がある。

(5) コミューン共同体(communauté de communes. 略CC)

コミューン共同体は農村地域および準都市地域における広域行政組織として1992年2月6日法によって創設され、1999年7月12日法による広域行政組織の再編後も引続き存続することとなった。CCは1992年2月6日法以来急速に発展し、コミューン間広域行政組織の中で最も多くのコミューンをカバーしており、2000年1月1日現在で1,494件を数える。

① 設立 関係コミューン議会の一致した議決による設立のほか、以下の2段階の手続きを踏んで行われうる。

(ア) 第1段階…地方長官が当該共同体の構成コミューンを決定する。これは、地方長官の発意に基づいて、コミューン間広域行政県委員会(CDCI. 下記)の答申を得た後で行われるか、もしくは1または複数のコミューン議会の発意があった後2ヶ月以内に行われる場合の2通りがある。

(イ) 第2段階…当該共同体の設立は、第1段階のアレテによって決められた各構成コミューンの同意を3ヶ月以内に得た後、地方長官のアレテによって決定される。この場合の同意は、総人口の半数を占めることとなるコミューン議会の少なくとも3分の2の同意、または総人口の3分の2を占めることとなるコミューン議会の少なくとも2分の1の同意を必要とする。

② 管理運営 CCは構成コミューンの議会から選出された代表者で構成される審議機関すなわちコミューン共同体議会(conseil de la communauté de communes)によって管理運営される(CGCT第L5211-6条)。コミューン共同体議会の議席の数および配分は、以下2通りの方法により決定される。

(ア) 当該共同体を構成する全てのコミューン議会の同意により決定される。

(イ) 当該共同体を設立する際と同じ条件の多数決により、議席が構成コミューンの人口規模に応じて決定される。いずれの場合においても、各コミューンは少なくとも1議席を持ち、1コミューンだけが議席の半数超を占めることはできない(CGCT第L5214-7条)。

③ 権限 地方自治法典は、まず(ア)地域整備、(イ)経済開発に関する活動の2分野の義務的権限を規定している。また、(ア)環境保護・開発、(イ)住宅・生活環境政策、(ロ)道路建設・維持管理、(エ)文化・スポーツ・教育(小学校、幼稚園)施設の建設・維持管理の4分野の選択的権限から、1つ以上を選択できる(CGCT第L5214-16条)。

表 - 3. 4. 事務組合の主な事業領域

	SIVU		SIVOM		S.mixtes		合計	
	組合数	人口(千人)	組合数	人口(千人)	組合数	人口(千人)	組合数	人口(千人)
家庭ゴミ、廃棄物の収集、処理又は除去	713	22,343	743	10,029	165	19,529	1,621	51,901
エネルギー生産・供給	1,354	27,191	109	1,446	55	18,476	1,518	47,113
上水道	3,305	25,221	427	5,221	181	13,586	3,913	44,028
下水処理	1,122	16,748	642	9,234	61	7,344	1,825	33,326
水力発電	960	19,893	185	2,639	122	10,347	1,267	32,879
環境保護・活用	269	6,640	216	3,543	136	22,666	621	32,849
公共施設の管理運営	530	9,807	518	7,335	117	12,583	1,165	29,725
学校教育活動・課外活動	2,708	17,395	537	7,980	46	2,651	3,291	28,006
観光	301	4,174	516	6,306	176	11,924	993	22,404
公共施設建築	372	6,992	463	6,881	89	8,686	924	21,769
整備基本計画 (SD) 等の策定	81	6,253	79	1,963	50	10,268	210	18,484
道路建設、整備、維持	351	4,217	906	8,700	24	3,478	1,281	16,395
文化・社会文化活動	207	4,070	374	4,807	99	7,212	680	16,939
商工業活動又は雇用の支援	128	2,237	254	3,425	96	7,706	478	13,268
工業、第3次産業、手工業活動地区の創設又は施設整備	219	4,825	221	3,053	116	5,172	556	13,356
児童の通学輸送	1,205	8,801	363	3,119	16	1,017	1,584	12,937
地域整備調査・事業計画	134	5,701	55	1,114	45	6,072	234	12,887
社会福祉	261	6,360	378	4,915	31	1,570	670	12,845
都市交通	109	5,778	56	1,803	18	5,236	183	12,817
スポーツ活動	267	4,863	370	4,669	53	2,609	690	12,181

注) 表内の各権限は合計欄の人口規模が大きいものから順に並べてある。

出典 : Les Collectivités locales en chiffres 2000

地方自治法典は各権限の内容を具体的に細かくは規定していない。構成コミューンから移譲された権限の詳細な定義は、当該共同体議会の議決で決定される。

④ 財源 CCは、単一営業税方式、単一営業税方式と地方直接3税の付加税方式、営業税付加税方式等を選択することができる。2005年度まで住民1人当たり1757フランを交付する経常費総合交付金(DGF)は、単一営業税制度(taxe professionnelle unique)を実施し、かつ人口が5万人未満のCCに分配される。この場合、当該共同体への権限移譲は広範囲なものとなり、道路、ゴミ、社会住宅等に及ぶ。

(6) 都市圏共同体(communauté d'agglomération. 略CA)

都市圏共同体(CA)は都市地域におけるコミューン間相互の協力体制を強化するために1999年7月12日法によって新設された。人口1万5千人超の1または複数の中心コミューンを有し、かつ一塊の飛び地を含まないコミューンの集まりで、総人口が5万人超であることを要件とする(ただし県庁所在コミューンであれば人口1万5千人以下でもよい)。2000年1月1日現在で50のCAが設立され、構成コミューンは756団体、住民数は約600万人(フランス総人口の約1割)を数える。

① 設立 設立手続きはCCのそれと同様である。しかし、CAの設立を決定する地方長官のアレテに先立ち、構成コミューン議会は当該共同体設立に同意する議決をしなければならない。この際、関係コミューンの総人口の2分の1を超える人口を有するコミューン議会の同意が必要である。

② 管理運営 CAは構成コミューンの議会から選出された代表者で構成される審議機関すなわち都市圏共同体議会(conseil de la communauté d'agglomération)によって管理運営される(CGCT第L5211-6条)。議会の議席数および配分の決定方法はCCの場合と同じ(同L5216-3条)。

③ 権限 地方自治法典は、まず、(ア)経済開発、(イ)地域整備、(ウ)住宅政策、(エ)都市政策の4つの義務的権限を規定している。さらにCAは、(ア)道路、(イ)下水道、(ウ)上水道、(エ)環境政策(ゴミの除去・リサイクルを含む)、(オ)文化およびスポーツ施設の5つの権限の中から3つ以上を選択しなければならない。

④ 財源 CAには、構成コミューンから単一営業税(taxe professionnelle unique)の課税権限が移譲されるほか、CCと同様に、既建築地固定資産税、非建築地固定資産税および住居税の付加税、ならびに行政サービスに関連する税(家庭廃棄物収集税等)を財源にできる。また、CAの設立を奨励するため、2005年1月以前に設立されたものに対して住民1人当たりの経常費総合交付金2507フランが交付される。

(7) 大都市共同体(communauté urbaine. 略CU)

大都市共同体(CU)は、コミューン間広域行政組織の中で最も統合力の強い形態である。都市区(district urbain)制度の失敗の後、1966年12月31日法で都市圏(人口5万人

超)を対象にはじめて整備された。この1966年法によって4大都市共同体が創設された。すなわち、リール、ボルドー、ストラスブールおよびリヨンである。その後、ダンケルク、ブレスト、ナンシーなど8つのCUが誕生した。1992年法はCU設立要件を人口2万人に下げ、続く1995年12月30日法は設立手続きを簡素化し、CUの新規創設を図った。そして1999年7月12日法においては、都市化したコミューン全体を対象とする共通の広域行政組織の形態として、CUを制度化した。この法律によってCUは複数のコミューンから構成され、創設時において飛び地を含まない一塊の管轄区域内に50万人を超える人口を有することを要件付けられている。(ただし、既存のCUには上記要件は適用されない。)新法制定の結果、2000年第2四半期において、マルセイユの都市圏(以前はコミューン共同体)およびナントの都市圏(以前は広域コミューン区)に大都市共同体制度が適用された。

① 設立 設立は、総人口の半分超を占める都市の同意を条件に、構成コミューンの多数決によって決定される。

② 管理運営 大都市共同体議会(conseil de communauté)は構成コミューンの代表によって構成され、その数は、当該共同体を構成する全てのコミューン議会の同意により決定されるか、もしくは地方自治法典の第L5215-6条にある表に従って決定される。また構成コミューンが77を超える場合は、代表者の数はコミューン数の2倍となる。議席の配分方法は上記同様、当該共同体を構成する全てのコミューン議会の同意により決定されるか、または次の方法による。

(ア) 構成コミューンに1議席ずつ配分する。

(イ) コミューンの人口が、大都市共同体を構成するコミューンの総人口(直近の国勢調査に基づく人口)をコミューンに配分される議席の総数で割ることによって得られた商よりも多い場合、当該コミューンは議席の配分に参加することができる。この要件を満たすコミューンの中で、上記商を差し引いた人口に基づく最大平均法を適用した比例配分法によって分配される。(CGCT第L5215-7条)

運営ルールはコミューンのそれと同じである。すなわち、共同体議会は当該共同体の権限である事項について審議・決定する。執行機関は1人の議長および4人から12人の副議長から成り、執行理事会(bureau)を構成する。

③ 権限 義務的に移譲される権限の範囲が非常に広い。主な例として、都市計画における規則の制定、居住区および経済活動区の整備、教育施設、都市交通、下水設備、家庭ゴミ、道路、駐車場などが挙げられる。

④ 財源 原則として単一営業税方式を採らなければならない。ただし、単一営業税方式と地方直接3税の付加税方式の併用も可能である。また権限に対応したゴミ処理手数料、清掃税を賦課できる。さらにCUは構成コミューンに対し、財源の平衡化を図るため連帯交付金制度を設けなければならない。

(8) 新都市 (ville nouvelle)

新都市制度の創設 (パリ近郊に5つ、地方に4つ) は、1960年代末に推し進められた地域整備政策の一環であり、1999年7月12日法で、かつて新都市を運営するために特別に設定された組合式コミューン間広域行政組織は廃止された。そのため新都市は今後、都市圏共同体 (CA) かもしくはコミューン共同体 (CC) に移行し、コミューン間広域行政組織の共通制度に加わることになる。以下では、参考までに、旧制度について、その概要を現在形でまとめておく。

① 旧・新都市組合 (syndicat d'agglomération nouvelle. 略SAN) コミューン間広域行政組織の一つである新都市組合 (SAN) は、1983年7月13日の「ロカール法」(loi Rocard du 13 juillet 1983)によって制度化された。SANはエタン・ドゥ・ペール、エヴリイ、セルジー・ポントワーズなど9件を数えた。なお、ヴィルヌーヴ・ダスクおよびル・ヴォードルイユの2新都市は、新都市の運営形態としてコミューン合併を選択している。

② 設立 SANの設立は、構成コミューンの発意によるだけでなく、都市圏をどのコミューンによって構成するかという点で中央政府の決定も関係している。設立は構成コミューンを画定する地方長官のアレテ公布から6ヶ月以内に、当該関係コミューンによって決定される。

③ 運営 構成コミューンはSANの委員会 (comité) の委員を選出する。この委員は都市圏に関するサービス (都市計画の規則策定、住宅、交通、経済開発等) について権限を持つ。委員会は執行理事会 (bureau) の構成、委員長 (président) の選出を行う。

④ 地域整備公施設法人 (établissement public d'aménagement. 略EPA) さらに、地域整備公施設法人 (EPA) が各新都市組合に設立されている。当該法人は事務総長の権限の下、建築、地域整備、開発等を行う。このように産業的性格を持つ地域整備公施設法人は、国の代表および新都市組合委員会の代表を含む理事会 (conseil d'administration) によって管理運営される。

⑤ 財源 SANの財源は都市圏営業税 (taxe professionnelle d'agglomération) によって賄われる。当該税に係る決定権および賦課権は、構成コミューンに代わって組合が有することになる。また他には固有の財源、国支出金等がある。

(9) 既存の広域行政組織の再編

① 広域コミューン区 (district)

(ア) 圏域人口50万人未満の広域コミューン区は、2002年までに都市圏共同体 (CA) またはコミューン共同体 (CC) を選択できる。選択がされない場合は、2002年1月1日に職権によりCCとなる。

(イ) 圏域人口50万人以上の広域コミューン区は、2002年1月1日までに、CAまたは大都市共同体 (CU) を選択できる。選択がない場合、2002年1月1日に職権によりCCとなる。

② 都市共同体 (communauté urbaine)

都市共同体 (旧CU) は都市圏共同体 (CA) を選択できる。選択がなければ2002年1月1日に職権によりコミューン共同体 (CC) となる。

③ 新都市組合

新都市組合は都市圏共同体 (CA) に再編するのが原則であり、これを容易にする規定が設けられているが、期限は設定されていない。

(10) コミューン間広域行政県委員会 (Commission départementale de la coopération intercommunale. 略CDCI)

1992年2月6日法によって、コミューン間広域行政県委員会は設置された。この委員会は40人のメンバーから構成され、地方長官が委員長となる。その他のメンバーは地方団体の代表から成り、内訳は、60%がコミューン議会議員、20%がコミューン間広域行政組織の代表、15%が県議会議員、5%が州議会議員である。

委員会の権限は、まず各県におけるコミューン間広域行政に関する報告書を作成・改訂すること、そして広域行政の促進を図る提言を行うことである。また、広域行政の進展はコミューンの自発的な意思によるという原則を尊重しながら、委員会は、各県単位でコミューン間広域行政計画を作成することが1992年2月6日法で定められた。

さらに、1999年7月12日法によって、同委員会は新たな権限を与えられた。すなわち、地方長官の発意に基づいて広域行政組織を設立する場合、もしくは、都市圏共同体または大都市共同体への改編のために構成コミューンを増やす場合、委員会が事前に答申を出さなければならない。また、委員会は、コミューンがコミューン事務組合または混成事務組合から脱退しようとする場合に調整を行う。

第3節 パリおよび大都市制度

1 3大都市の特例

首都パリは、その政治的重要性ゆえに常に特別な法制下に置かれ、その行政に対し中央政府による密接なコントロールが行われてきた。パリを特別扱いする一方で、パリ以外の都市については何ら例外を設けず、大都市にも人口数百人の村にも同じコミューン制度を適用するのが、フランス地方制度の伝統となっていた。しかし、第五共和制に入ると、パリの自律性を拡大し、その特別法制を一般の地方自治制度に近づける方向で制度改革が繰り返された。一方で1982年には、初めてパリ、マルセイユ、リヨンの3市をともに扱った大都市についての特例法が制定された。この結果、リヨンとマルセイユには、同法によって分区制度が設けられ、それ以外は一般のコミューンと同様の制度が適用されるのに対して、パリについては、現在も多くの独自の特例が存在する形となっている。

以下では、まずパリのみに関する特殊な組織構造を扱い、次に3大都市共通の分区制度について叙述する。なお、ここでは叙述を簡略にするため、conseil municipal、maireをそれぞれ「コミューン議会」「メール」と訳さずに、「市議会」「市長」と訳出する。

2 パリ

(1) 沿革

パリとその周辺の地方行政区画は、1964年に現在の形に再構成された。パリを含む旧来の3県はパリおよび7つの県に細分化され、パリはコミューンであると同時に県の地位を持ち、単一のパリ議会が、基礎・広域両レベルの自治単位を兼ねた議会の機能を果たすこととなった。さらに、この7県1市をまとめた「パリ州」（1976年には「イル・ド・フランス州」として再編）に関する特別な法制も整備された。

パリの現行制度の骨格は1975年12月31日法によって整えられた。この改革は、パリおよび周辺地域に関するシステムをできるだけ一般の地方制度に近付けることを目的として実施された。従来の執行機関であった政府代表の「プレフェ」のほかに「パリ市長」が置かれ、「区長」の政府任命が廃止されて、「区委員会」が設置された。また、議決機関であるパリ議会の権限が拡大された。この1975年の制度は、その後1982年の地方分権改革や大都市法等による修正を受けて、今日に至っている。

(2) 市制と県制の併存

1975年法はパリの特例を解消する目的で制定されたが、1964年に定められたパリにおけるコミューン制と県制の併存体制には何ら変更を加えなかった。むしろ、全く同一の区域についてパリ市とパリ県という二重の存在を維持し、その各々に一般的なコミューン制と県制を可能な限り適用するというのが、この改革の方向であった。

これ以降、パリ市には一般的なコミューン法が適用され、それまで官選県知事でもある「プレフェ」の後見のもとに権限を限定されていたパリ議会は、自ら選出する議長（メール）の下で、一般のコミューン議会としての権限を持つことになった。ただし唯一の重大な例外として、ナポレオン時代に設けられたパリ警視総監のポストはそのまま存続し、行政警察および司法警察の権限を保持することとなったため、一般コミューンではメールに帰属する警察の権限は、パリ市長に限り、今日も認められていない。

ところでパリは県でもあるので、1975年以来、県の一般制度が適用され、パリ議会は県議会としての権限も与えられた。さらに1982年の改革はパリ県にも適用されたので、県の自治行政の執行権は従来の官選プレフェからパリ県議会議長（＝公選パリ県知事＝パリ市長。ここでは「パリ市長」）に移管された。国の機関としては、官選プレフェよりはるかに権限の小さいパリ地方長官が置かれた。なお、パリ地方長官は、1982年のデクレにより、イル・ド・フランス州地方長官を兼務する。

(3) 行政組織

① パリ議会 パリ議会 (conseil de Paris) は、パリ市長を議長とする163名 (CGCL 第L2512-3条) の全く同一の議員構成によって、コミューン議会と県議会の役割を兼ねており、一般の地方団体における両議会と同様の権限を有する。議席は全20区 (arrondissement) に各区単位で分割されている。議員の選出方法および任期は人口3,500人以上のコミューンの制度に従う。パリ市が作成する追加選挙人名簿 (liste électorale complémentaire) に登録すると、欧州連合加盟国出身者は、フランス人有権者と同じ条件で、他のコミューンと同様に、パリ議会選挙に参加することができる。パリ議会の解散に関しては一般の県議会法の制度が適用されるが、その際には大都市法の規定により、区議会も同時に解散される。

② パリ市長および助役 パリ市長 (maire de Paris) は、一般コミューンと同じ方法で、パリ議会の中で互選され任期は6年である。パリ市長の権限は原則として他のメールのものと同様であり、これにパリ県議会議長として県議会制度に定められた権限が加わる。しかし、前述のように、パリの警察の権限は、依然として中央政府任命のパリ警視總監 (préfet de police) に属している。パリ市長は、一般メールと同様、市における国の代表者 (représentant de l'Etat) を兼ねる。

メールの補佐職に関してはコミューン制が取られており、多数 (2000年初現在で48人) の助役 (adjoints au maire de Paris) が選任されている。大都市法により区制度が導入されて以来、パリの助役は、財政、衛生、雇用等の特定分野担当の助役と各区の区長 (maire d'arrondissement) 職にある助役 (20区=20人) の二類型に区分される。

③ パリ警視總監 パリの行政警察および司法警察の権限を掌握するパリ警視總監 (préfet de police) は、その権限事項について、県地方長官と同様に国の代表としての資格を有するほか、関係行政分野についてはパリ議会の執行機関としての役割をも果たす。したがって議事がその権限に関わる場合には議会に出席し発言するほか、市長に議会の召集を要請する権利を持つ。

3 大都市制度

1982年12月31日に公布された大都市法は、3大都市を対象としている。同法は、巨大化した市政を市民に近付けるために、「区」制度を導入した。区に関わる部分以外では、リヨンおよびマルセイユには一般のコミューン制度が適用され、パリに関しては前述のようにコミューン制と県制の合体等いくつかの特例が設けられている。

(1) 区の設置および構成

パリ、マルセイユ、リヨンの3市は、それぞれ20、16、9の区 (arrondissement) に分割されている。パリとリヨンでは各区ごとに区議会 (conseil d'arrondissement) と区長

(maire d'arrondissement) が置かれている。マルセイユでは、16の区が2区ずつまとめられて8連合区 (secteur) を構成し、連合区ごとに区議会と区長が置かれている。

(2) 区議会

① 構成 パリ、リヨンの区とマルセイユの連合区は、そのまま市議会議員および区議会議員の選挙区となり、両者の選挙は同一の名簿によって同時に行われる。すなわち、各区議会に当選した各党派の議員のうち、各党派・各区ごとの名簿における上位3分の1が同区選出の市議会議員を兼ねることになる。区議会議員の選挙制度、兼職の禁止等の規定はコミューン議会と同様である。

② 権限および運営 区議会の主な権限は次の3つにまとめることができる。第一に、市議会と市民の間の媒介役として、区内のあらゆる問題に関して書面又は口頭で質問し、これに対する市議会の討議結果を知ることができる。第二に、市議会の諮問機関として、区内で行われる事業、区内で活動する団体への助成、市の管轄の公共施設（保育所、幼稚園、高齢者住宅等）運営の一般条件等について事前に意見を述べることができる。第三に、地区の公共施設の管理機関として、その立地計画を決定することができる（ただし、公共施設の一部は市の管轄であり、また費用支出の最終決定権は市議会が有する）。

区議会は区長によって主宰される。市長は区議会の召集を要求し、そこで発言することができる。区議会の議決は、通常は市長から県地方長官に送付される。

(3) 区長および区助役

区長 (maire d'arrondissement) および区助役 (adjoint au maire d'arrondissement) は、市議会における市長と助役の選挙と同じ方法で、区議会の中で互選される。区長は区議会内の市議会議員の中から選出され、助役の少なくとも1人は市議会議員でなければならない。区助役の人数等の規定はコミューン議会の場合と同じである。市長が区長を兼任することはできない。

区長は区の代表と国の行政機関という二重の役割を持つ。国の機関として区長は、戸籍、選挙、義務教育、国民役務に関して市長の所轄する事務を行う。区の代表者としては、区の土地利用、開発、公共施設整備等の事業に関して発言権を持ち、区内の公共住宅の半数の入居割当などの事務権限を市長から委任される。

(4) 区の財政

市の予算との一体性と市議会の伝統的な権限を損なわないよう配慮しながら、区にはある程度の財政的自律が認められている。投資予算の議決権は市議会が有するが、採決前に市長と各区長により構成される公共施設計画会議への諮問が義務付けられている。経常部門については、各区議会は、毎年、当該議会の経常収支の内訳を明らかにする区財政特別報告書を採択し、市の予算の付属文書として市議会に提出される。経常収入の大半を占め

るのは市からの総合交付金である。各区に対する交付金の全体額は市議会によって決定される。配分に際して区の合意が得られない場合には、総額の80%以上を最近3年間の実績をもとに決定し、残りは主として各区の社会的職業的人口構成を考慮して配分する。経常支出は区の一般管理費および公共施設の運営費等に充てられる。

(5) 区の職員

市長は区長の意見を聞いたうえで、一定数の市職員を区に配置する。市長および各区長の意見が対立した場合には、市議会が職員数又はその職種ごとの配分を決定する。また市長は、各区に事務総長を、人口4万5千人以上の区に若干名の事務次長を置き、市職員の中から区長の提案に基づいて任命する。区に配属される職員にはコミューン職員の身分規定が適用される。

第4節 県(département)

1 概要

「県」は大革命以降に設けられた人為的区画である。その数は現在100(本土96、海外県4。図-3.2.および表-3.5.参照)。

仏本土における各県の面積は、およそ5,700km²(愛媛県の面積とほぼ同じ)程度を標準としている。(ただし最小がパリ県の105km²、最大がジロンド県の1万km²というような例外もある。)これは、役人が県庁所在地から県内各地に馬車に乗って1日で出向き、2日間のうちに往復することができる範囲になるよう機械的に区切られたためと言われている。したがって県ごとの人口には大きな格差がある。本土における1県あたりの平均人口は約60万人であるが、最大はノール県の255万人、最小はロゼール県の7万3千人である。

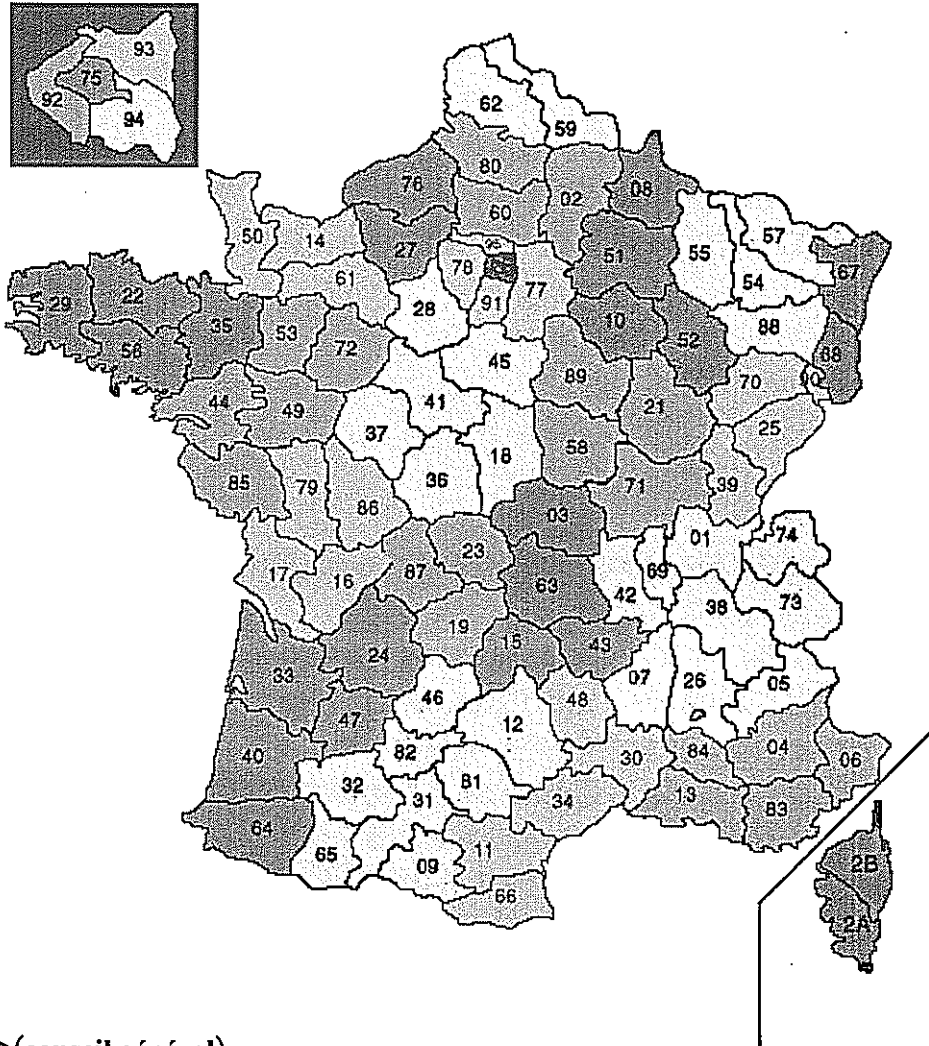
県制度の創設時に、県行政の要としてナポレオンが創設したのが「プレフェ」(préfet=官選県知事)であり、中央政府から任命されたプレフェには強大な権限が与えられた。その後、県議会議員の公選制度(ただし制限選挙)の創設(1833年)、県議会の議決に対する執行力の付与(1838年)、さらには1871年8月10日法制定によって県議会制度が確立するなど、県の地方自治団体化が進んだが、執行権はプレフェに留保されたままであった。県が完全な自治体として確立されるのは、1982年地方分権法の制定によって、執行権がプレフェから公選の県議会議長(président. 「プレジダン」すなわち「公選県知事」)に移管されてからである。

県の区域は同時に国の行政区画でもあり、国の各種地方出先機関の管轄区域ともなっている。これら国の機関の統制は、1982年法以降、官選知事たるプレフェの継承者である「地方長官」(現在のpréfet)に委ねられることとなった。

地方自治体としての県の内部組織としては、県議会(conseil général)、議会閉会中に「つ

なぎ」の役割を果たす常務委員会 (commission permanente)、執行部の長かつ議会の長である県議会議長、議長とともに執行部を構成する執行理事会 (bureau) が置かれている。

図－3. 2. 県区分 (フランス本土)



2 県議会 (conseil général)

(1) 議員

県議会の議員定数および議員の任期は選挙法典 (Code électoral. 第L191&192条。CGCT 第L3121-2条に関連規定) に規定されている (表－3.5. 県および各県議会の議席数)。任期は6年で、3年ごとに半数が改選される (パリを除く)。改選の年の3月に、コミューン議会選挙にあわせ、すべての県をカバーする統一地方選挙が行われる。任期満了前の終了事由としては、議会の解散、自発的退職等がある。県議会議員には、その職務の遂行に対して手当 (indemnité) が支給される。

表-3. 5. 県および各県議会の議席数

県番号	県名	議席数	県番号	県名	議席数
01	アン(Ain)	43	51	マルヌ(Marne)	44
02	エーヌ(Aisne)	42	52	オート・マルヌ(Haute-Marne)	32
03	アリエ(Ailier)	35	53	マイエヌ(Mayenne)	32
04	アン・ド・オート・プロヴァンス(Alpes-de-Haute-Provence)	30	54	ムルテ・モーゼル(Meurthe-et-Moselle)	45
05	オート・サール(Hautes-Alpes)	30	55	ムーズ(Meuse)	31
06	アン・マリタイム(Alpes-Maritimes)	52	56	モルビアン(Morbihan)	42
07	アルデッシュ(Ardèche)	33	57	モーゼル(Moselle)	51
08	アルデンヌ(Ardenne)	37	58	ニエヴル(Nièvre)	32
09	アリエージュ(Ariège)	22	59	ノール(Nord)	79
10	オーブ(Aube)	33	60	オワーズ(Oise)	41
11	オート(Aude)	35	61	オルヌ(Orne)	40
12	アヴェロン(Aveyron)	46	62	パ・ド・カレー(Pas-de-Calais)	77
13	ブーシュ・デュ・ロワ(Bouches-du-Rhône)	53	63	ピュイ・ド・ドーム(Puy-de-Dôme)	61
14	カルヴァドス(Calvados)	49	64	ピレネー・サトランティック(Pyrénées-Atlantiques)	52
15	カンタル(Cantal)	27	65	オート・ピレネー(Hautes-Pyrénées)	34
16	シャラント(Charente)	35	66	ピレネー・オリエント(Pyrénées-Orientales)	31
17	シャラント・マリタイム(Charente-Maritime)	51	67	バ・ラン(Bas-Rhin)	44
18	シェール(Cher)	35	68	オ・ラン(Haut-Rhin)	31
19	コレーズ(Corrèze)	37	69	ロワール(Rhône)	51
2A	コルス・デュ・サント・コルス(Corse-du-Sud)	22	70	オート・ソーヌ(Haute-Saône)	32
2B	オート・コルス(Haute-Corse)	30	71	ソーヌ・エ・ロワール(Saône-et-Loire)	57
21	コート・ドール(Côte-d'Or)	43	72	サール(Sarthe)	40
22	コート・ダール(Côtes-d'Armor)	52	73	サヴォア(Savoie)	37
23	クリューズ(Creuse)	27	74	オート・サヴォア(Haute-Savoie)	34
24	ドートーヌ(Dordogne)	50	75	パリ(Paris)	163
25	ドューブ(Doubs)	35	76	セーヌ・マリタイム(Seine-Maritime)	69
26	ドローヌ(Drôme)	36	77	セーヌ・エ・マルヌ(Seine-et-Marne)	43
27	エール(Eure)	43	78	イヴリーヌ(Yvelines)	39
28	エール・エ・ロワール(Eure-et-Loir)	29	79	ドューブ・セーヴル(Deux-Sèvres)	33
29	フィニステール(Finistère)	54	80	ソム(Somme)	46
30	ガール(Gard)	46	81	タルヌ(Tarn)	46
31	オート・ガール(Haute-Garonne)	53	82	タルヌ・エ・ガール(Haute-Garonne)	30
32	ジール(Gers)	31	83	ヴァール(Var)	43
33	ジロンド(Gironde)	63	84	ヴァークリューズ(Vaucluse)	24
34	エロ(Hérault)	49	85	ヴァンデ(Vendée)	31
35	イル・エ・ヴィレーヌ(Ille-et-Vilaine)	53	86	ヴィエンヌ(Vienne)	38
36	インドレ(Indre)	26	87	オート・ヴィエンヌ(Haute-Vienne)	42
37	インドール・エ・ロワール(Indre-et-Loire)	37	88	ヴォージュ(Vosges)	31
38	イゼール(Isère)	58	89	ヨンヌ(Yonne)	42
39	ジュラ(Jura)	34	90	テリトワール・ド・ベルフォール(Territoire de Belfort)	15
40	ランド(Landes)	30	91	エソンヌ(Essonne)	42
41	ロワール・エ・シェール(Loir-et-Cher)	30	92	オート・セーヌ(Hauts-de-Seine)	45
42	ロワール(Loire)	40	93	セーヌ・サン・ドニ(Seine-Saint-Denis)	40
43	オート・ロワール(Haute-Loire)	35	94	ヴァル・ド・マルヌ(Val-de-Marne)	49
44	ロワール・アトランティック(Loire-Atlantique)	59	95	ヴァル・ド・オワーズ(Val-d'Oise)	39
45	ロワール(Loiret)	41	971	グアドループ(Guadeloupe)	43
46	ロット(Lot)	31	972	マルティニーク(Martinique)	45
47	ロット・エ・ガール(Lot-et-Garonne)	40	973	ギヤネ(Guyane)	19
48	ロゼール(Lozère)	25	974	レユニオン(Réunion)	49
49	メーヌ・エ・ロワール(Maines-et-Loire)	41			
50	マンシュ(Manche)	52			

出典：2000年5月10日付け内務省資料等

(2) 運営

① 会期 議会は議長が発意に基づいて少なくとも4半期に1度は開催されなければならない(CGCT第L3121-9条)。また、議会は常務委員会または議員の3分の1の要求、さらに、特別な場合はデクレによって開催される。

② 会議の運営 議長が議事進行を司る。定足数は通常、議席の2分の1であるが、議長を選出する際は3分の2となる。会議が定足数に満たない場合、3日後にもう一度会議が開かれる。この際の定足数要件はない。議員の発意は、執行部の提案に対する修正または請願という形で現れる。議決方法で最も多いのが挙手。議長票は可否同数の場合のキャスティング・ボートとしての採決権を持つ。秘密投票は、議長または5人の議員によって要求できる。議会はその可否を、討議なしに、出席議員の絶対多数で決定する。

③ 内部規則 県議会は改選後1ヶ月以内に内部規則(règlement intérieur)を採択しなければならない。内部規則は議事等の運営ルールを明らかにし、議員の発言権を保証する。また、議会の運営方法(会議[réunion]、召集[convocation]、執行理事会の選出、審議の公表等)の他、執行理事会の権限、委員会の構成等を定める。

④ 解散 県議会の運営が不可能なことが明らかであるときは、政府は、閣議の議を経て、理由を付したデクレによって当該議会の解散を宣言することができる。政府は直ちに国会に報告しなければならない。

(3) 権限

県議会は県に関する事項について審議・決定する。主要な権限は以下のとおり。

- (ア) 予算の審議・採択、税率の決定、地方債の枠組み・方式等を決定
- (イ) 財産の取得・賃貸・譲渡、用途変更等に関する契約締結を決定
- (ウ) 公役務(保健福祉活動、県道に関する業務、学童の通学輸送等)の創設、廃止、事業を行なう組織を決定
- (エ) 公共工事の計画および見積りについて決定し、所管部局を指定
- (オ) 経済的・社会的事業への関与(企業に対する直接的・間接的補助等)を決定
- (カ) 県の名において行なわれる訴訟についての承認

(4) 常務委員会

常務委員会(commission permanente)は、県議会が閉会中であっても県の活動の継続性を確保するために恒常的に開かれる。議長、4人ないし10人の副議長(vice-président)、必要があれば1ないし数人の他の委員から構成される。議長以外の委員は県議会議員の中から比例代表投票で選出され、任期は県議会議長と同じく3年。県議会は、予算の議決等を除き、権限の一部を常務委員会に委任することができる。

(5) 専門委員会

県議会は専門委員会 (commission spécialisée) を設置できる。その運営は県議会の内部規則により、異なる政治的傾向を持った議員で構成されるように配慮される。専門委員会は所管の課題について報告をとりまとめ、議会に提出する。つまり諮問機関であり、議決権はない。例えばヴァル・ド・ワーズ県では、専門委員会として、第1「財政・経済発展・雇用」、第2「公共工事・財産・一般行政」、第3「環境」など、全部で9つの専門委員会が設置されている。

3 県議会議長および執行理事会

県議会議長 (président de conseil général) および執行理事会 (bureau) が、県の執行部を構成する。

(1) 県議会議長の選出

県の執行機関である議長 (= 現行制度における間接公選の「県知事」) は、議会議員の互選によって選出される。選出は3年ごとの改選に引き続いて開催される法定会議 (最年長議員が議長をつとめる) において行われる。この場合、議員の3分の2以上の出席が必要であり、もし定数に達しない場合には3日後に再度会議が召集される。この場合は定足数の要件はない。議長選出のためには、所定の必要票数を獲得する者が現れるまで複数回の投票が行われ得ることとされ、最初の2回までは絶対多数が必要であるが、3回目は相対多数で足りる。同数の場合は年長者が選出される。

(2) 議長の地位

① 被選挙資格と兼職禁止 原則として、現職の県議会議員はだれでも県議会議長になる資格がある。ただし、県議会議長は欧州議会議員、州議会議長、メールの職を兼任することはできない。また、欧州委員会委員、欧州中央銀行執行役員会役員、フランス銀行金融政策委員会委員を兼任することはできない。

② 身分 県議会議長は行政執行に伴って生じた事故についての責任を免れる。また、その職務に対し手当が支給される。

③ 任期 県議会議長の任期は3年。

(3) 議長の権限

議長の主要な権限を列举すると次のとおり。

(ア) 県の執行機関として県議会の議事を準備し、議決を執行する。

(イ) 県の支出命令官であり、かつ、租税法典に特別の定めがないかぎり、県の収入の執行を命令する。

(ウ) 県の諸部局の統括責任者として、その監督と責任のもとに各部局の長に専決権を与えることができる。

(エ) 県有財産を管理する。

(オ) 議会の承認に基づいて、県を代表してすべての訴訟を行う。また、常務委員会の同意を得て県に対する訴訟に応訴する。

なお、議長は、そのアレテ(命令)によって、その監督と責任の下に、権限の一部を副議長(vice-président. 各県とも数人ずつ)またはその他の議員(副議長が不在の場合)に委任できる。

(4) 執行理事会

県議会議長および常務委員会の委員で議長から一部権限の委任を受けた者は、執行理事会(bureau)を構成する。執行理事会は議長を補佐する執行機関である。

4 県の自治行政組織

ドローム県を例にとり、地方団体としての県の行政組織について概観する(図-3.4. 県の自治行政組織)。まず、執行部の長である県議会議長の下に議長官房(cabinet du président)、その下に議会事務局(secrétariat de l'assemblée)が置かれている。また議長直轄の対外連絡調整部(direction de la communication externe)がある。一般行政事務部門のトップは事務総長(directeur général)であり、その下には4人の事務次長(directeur général adjoint)が置かれている他、欧州特別担当(mission Europe)および内部連絡調整特別担当(mission communication interne)が置かれている。事務次長は、それぞれが財政・一般管理・交通、農業・環境・観光・教育等、技術部門一般、または福祉・保健衛生を所管する。

5 県間広域行政

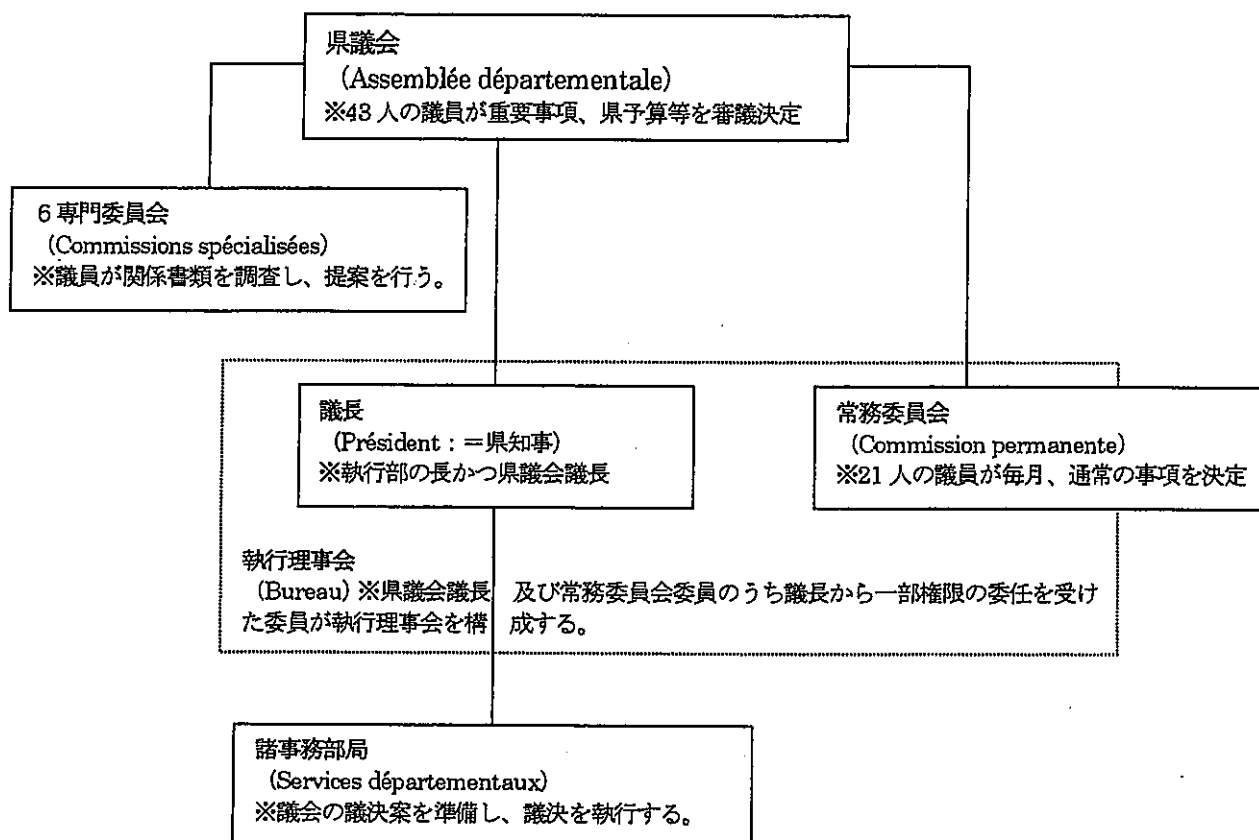
県間広域行政組織には、県の一定の事務を共同処理する公施設法人である「県際機構」(institution interdépartementale)がある。

同機構は関係県議会の一致した議決によって設立される。その議決の中で、同機構の目的、住所、存続期間、経費の負担割合、理事会(conseil d'administration)に関する規定等が定められる。理事会は各構成県議会により議員の中から選ばれたメンバーによって構成される議決機関で、理事長(président)、1人ないし数人の副理事長、および理事からなる執行理事会(bureau)を選出し、内部規則を制定し、共同処理する事務に関する重要事項を議決する。理事会、理事長および執行理事会の関係は、県議会、県知事および執行理事会のそれと同じである。

解散は、関係県議会の一一致した決定により、さらには同機構の運営が不可能になった場合には構成員の要求に基づき、コンセイユ・デタの議を経たデクレによって行われる。

財源としては、構成員の分担金、事業収入、補助金、借入金等がある。

図－ 3. 3. 県執行機関と議会の関係（例：コート・ドール県議会）



The organizational chart of the Yamaguchi Prefectural Government is structured as follows:

- 議長官房** (Governor's Office)
 - 議長官房
 - 議長官房
- 県政審議会** (Prefectural Council)
 - 議長官房
 - 議長官房
- 県議会** (Prefectural Assembly)
 - 議長官房
 - 議長官房
- 県政審議会** (Prefectural Council)
 - 議長官房
 - 議長官房
- 県教育委員会** (Prefectural Board of Education)
 - 議長官房
 - 議長官房
- 県経済計画委員会** (Prefectural Board of Economic and Planning)
 - 議長官房
 - 議長官房
- 総務部** (Department of General Affairs)
 - 地域整備特別担当
 - 事務次長
 - 法務・公共市場課
 - 人事課
 - 保健衛生促進特別担当
 - 事務次長
 - 土木部
 - 計画課
 - 土木課
- 財務部** (Department of Finance)
 - 財政計画・予算課
 - 財務管理課
 - 資金課
 - 管財部
 - 交通サービス局
 - 用度課
 - 情報技術課
- 教育文化スポーツ部** (Department of Education, Culture, and Sports)
 - 文化・教育・職業訓練・スポーツ・青少年部
 - 高等教育特別担当
 - 職業訓練特別担当
- 農林水産部** (Department of Agriculture, Forestry, and Fisheries)
 - 農業・水資源・観光・環境部
- 保健福祉部** (Department of Health and Welfare)
 - 福祉・保健衛生部
 - 部長補佐
 - 児童・家庭課
 - 高齢者・障害者課
 - 社会統合・住宅課
- 土木部** (Department of Public Works)
 - 計画課
 - 土木課

2000年9月現在のドローーム県の自治行政組織図を参考にして作成。

第5節 州(région)

1 概要

「州」(région)は、県を数県包括した広域的な行政区画であり、その数は現在26(本土22、海外州4)を数える(表-3.6.)。フランスには、中世以来の歴史的な「地方」(または「領邦」=province)という地域区分があり、今日でも、さまざまな分野で影響を持っているが、それが現在の州の区分と重なる部分も多い(図-3.5.)。仏本土における州の人口規模は、最大がイル・ド・フランス州の1,066万人、最小がコルス(コルシカ)州の25万人で、15州が100万人から300万人程度の人口規模となっている。

州が、コミューンや県と同じように、公選の議会と長をもつ完全な形の地方団体となったのは、1982年地方分権法によってであり、それによりフランスにはコミューン+県+州という3階層の地方自治単位編成が成立した。

また、州の区域は同時に国の行政区画でもあり、国の事務の受任者として首相と各大臣を直接に代表する「州地方長官」(préfet de région)が各州に配置されている。

地方団体としての州の内部組織は、審議・議決機関である州議会(conseil régional)、公務の指示および議会議決の執行を司る執行機関である州議会議長(président de conseil régional)および諮問機関である州経済社会委員会(conseil économique et social régional)で構成される。

表-3.6. 州および各州議会の議席数

州名	議席数	州名	議席数
アルプ・ス(Alsace)	47	バス・ノルマンディ(Basse-Normandie)	47
アキテーヌ(Aquitaine)	85	オート・ノルマンディ(Haute-Normandie)	55
オーヴ・エルニュ(Auvergne)	47	ノール・パ・ド・カレー(Nord-Pas-de-Calais)	113
ブルゴーニュ(Bourgogne)	57	ペイ・ド・ラ・ロワール(Pays-de-la-Loire)	93
ブルターニュ(Bretagne)	83	ピカルディ(Picardie)	57
セントル(Centre)	77	ポワトゥ・シャラント(Poitou-Charentes)	55
シャンパーニュ・アルデンヌ(Champagne-Ardenne)	49	プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール (Provence-Alpes-Côte-d'Azur)	123
コルス(Corse)	51	ロース・アルプ(Rhône-Alpes)	157
フランシュ・コンテ(Franche-Comté)	43	グアドループ(Guadeloupe)	41
イル・ド・フランス(Ile-de-france)	209	ギヤネ(Guyane)	31
ラング・ドック・ルシヨン(Languedoc-roussillon)	67	マルティニーク(Martinique)	41
リムザン(Limousin)	43	レユニオン(Réunion)	45
ロレーヌ(Lorraine)	73		
ミディ・ピレネー(Midi-pyrénées)	91		

出典：Code électoral, Litec 2001

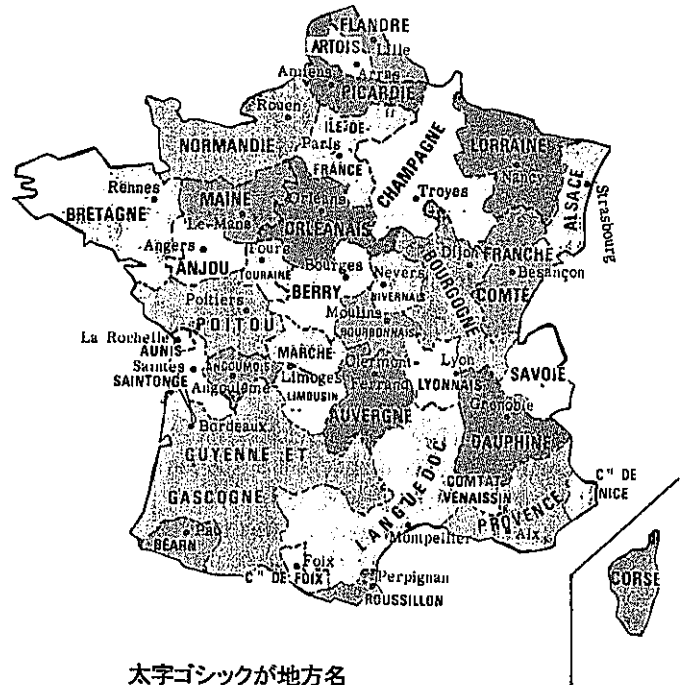
図-3. 5. 旧「地方」と現在の「州」

現在の「州」

旧「地方」



太字ゴシックが州名
細字ゴシックが県名



太字ゴシックが地方名

2 沿革

県域を超えた広域に及ぶ総合的な行政単位¹として今日みる形の州の起源は、第2次大戦中にヴィシー政権が、戦時下における治安の維持と経済体制の強化のために18の州を創設し、州長官を任命したことに遡ることができる。

その後の広域行政の試みとしては、ド・ゴール臨時政府における「州総監」の設置、行政と軍事にわたる広域的な権限をもつ「行政監督特命官」の設置（1948年）、1955年の「州活動計画」策定、複数県の行政を統合し国の経済計画を実現するための「州活動管区」設定（1959年。ド・ゴール政権による）と21の州活動管区の線引き（翌1960年）などが挙げられる。

その後、1964年3月14日のデクレによって、州活動管区が「州」（région）と改められ、「州地方長官」、「州経済発展委員会」などの行政機構が整備されて、州制度が創設され

¹ 特定の行政分野においては、県域を超えた広域的な行政区域が従来から設定されている。例えば、「軍管区」（région militaire）、「学区」（académie）、「司法区」（控訴院管轄区）（région judiciaire）。

た。この制度においては、州は地方団体というよりも、「国家の経済政策の地方的側面において固有の権限と手段を与えられ、その限りで自治と責任をもつ」経済的団体として構想されている。1969年4月27日、ド・ゴール政権は、上院の改革と併せて、完全な地方団体として州に大幅な権限と自治的な行政組織を付与しようという改革案を国民投票に付したが、否決された。

続くポンピドゥ政権は、より漸進的な州制度の改革を目指し、1972年7月5日法を成立させた。この法は、州を「公施設法人」と位置付け、直接公選によらないが議決機関としての州評議会、諮問機関としての「経済社会委員会」、執行機関としての政府任命による州長官を設置し、州の財政的な自主性も認めている。しかし、その権限は経済と社会の発展に関わる特定の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」(conseiller régional)と「州議会議長」(＝間接公選の「州知事」)を備えるとされた。1986年3月に第1回の州議会議員選挙が行われ、ここで本来の意味での地方団体となった。

3 特別な州

現在26ある州のうち、コルス州、海外州(région d'outre-mer)、イル・ド・フランス州には、それぞれ特別の地位と権限が与えられている。

① コルス州 1970年1月9日のデクレにより、プロヴァンス州から分離したコルス州は、大陸部と異なった固有の文化、歴史をもつことから、他州の州議会にあたる「コルス議会」(Assemblée de Corse)は、コルスの文化的アイデンティティの保護と島の開発という特別な権限を与えられている。また、諮問機関として、他州の経済社会委員会に相当する「経済社会評議会」(conseil économique et social)の他に「文化・教育・生活環境評議会」(conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie)が設けられている。

② 海外州 1982年12月31日法で設置された海外州は、4つの海外県(DOM)がそれぞれ1県で1つの州を構成している。特別な権限として、州議会は、首相に対し、自州に関して、法律や規則を変更したり、適用するよう提案することができる。諮問機関として、経済社会委員会の他に「文化・教育・環境委員会」(comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement)が設けられている。

③ イル・ド・フランス州 1976年5月6日法によりパリ州から改名されたイル・ド・フランス州には、首都圏としての広域行政を推進しなければならないという事情を考慮して、「建設整備特別税」(taxe spéciale d'équipement)等を課することができるなど、特別の財源措置が講じられている。

4 州議会

(1) 議員

① 議員定数 州議会の議員定数および議員の任期は選挙法典(Code électoral)によって規定されている(CGCT第L4132-1条)。(表-3.6. 州および各州議会の議席数)

② 任期・身分 任期は6年。ただし、次の統一選挙から5年に短縮される。任期満了前の終了事由としては、議会の解散、自発的退職等がある。州議会議員は、その職務に対して手当が支給される。

(2) 運営

州議会の運営は、県議会のそれとほぼ同じである。

① 会期 議会は、議長の発意に基づいて少なくとも4半期に一度開催されなくてはならない。また、議会、常務委員会、議員の3分の1以上の要求、また特別な場合にはデクレによって開催される。

② 会議の運営 州議会の審議は原則として公開される。ただし、議長または5人以上の議員から要求があり、出席者の過半数が認めた場合、秘密会議にできる。州地方長官は、州議会議長との合意に基づき、または首相の要請に基づいて、会議に出席し意見を述べることができる。

③ 内部規則 州議会は議会の改選後1ヶ月以内に内部規則(règlement intérieur)を策定し、採択する。内部規則は議会内部の組織および運営方法を決定する。内部規則の内容の多くは議会が自由に決めることができるが、執行理事会の構成ならびに専門委員会の数、構成、権限および運営ルールは必ず内部規則で定めなければならない。また副議長の選定条件等も内部規則で定める。

④ 解散 州議会の運営が不可能なことが明らかとなるときは、政府は閣議の議を経て、理由を付したデクレによって、当該議会の解散を宣言することができる。政府は、遅滞なく国会に報告しなければならない。

(3) 権限

州議会は州に関する事項について審議・決定する。また国、県やコミューン、州に所在する公施設法人の活動を補完する。主な権限は以下のとおり。

- (ア) 予算の審議・採択、決算の承認、州税率、地方債の枠組み等を決定する。
- (イ) 州への諮問を義務付けられている事項について審議し意見を述べる。
- (ウ) 国家計画の策定と遂行に協力し、また州計画の策定・承認を行う。
- (エ) 地方公共投資の調整をする措置を州内の地方団体に提案する。
- (オ) 州の不動産の取得、譲渡等に関して議決を行う。

(4) 常務委員会

常務委員会(commission permanente)は、本会議の閉会中であっても行政の継続性を確保するために恒常的に開かれる。常務委員会は、州議会議長、4人ないし15人の副議長(ただし議員定数の30%以内)および必要な場合はその他に1人または複数の議員を加えて構成される。議長以外の委員は州議会議員の中から比例投票で選出される。議長を含め常務委員会の委員の任期は議員に同じ。

州議会は、常務委員会に対して、予算の採択および決算の承認等を除いて権限の一部を委任できる。つまり、常務委員会は限定された権限を持つ審議・議決機関である。

(5) 専門委員会

専門委員会(commission)の数は州議会によって様々である。一般的に委員会の構成は州議会における政党の勢力を反映する。州議会議長が本会議に提出する前の案件について、専門委員会に対して諮問する。委員会は報告をまとめ、提案を行う。

5 州議会議長および執行理事会

(1) 州議会議長の選出

州議会議長(président de conseil régional)の選出方法は、県議会議長のそれと同様であり、州議会議員の互選によって選出される。選出は統一選挙による改選に引き続いて開催される会議において、最年長議員が議長をつとめる。この場合、議員の3分の2以上の出席が必要であり、もし定足数に達しない場合には3日後に再度会議が召集され、この場合には定足数の要件はない。

議長選出は3回目までの投票がありうる。2回の投票までは絶対多数を獲得した者がいれば、その者が選出されるが、そうでない場合は3回目の投票で、相対多数を獲得した者が選出される。その際に同数の場合は年長者が選出される。

(2) 議長の地位

① 被選挙資格制限および兼職禁止 原則として、現職の州議会議員はだれでも当該州議会の議長になる資格がある。ただし、州議会議長は、欧州議会議員、県議会議長、メールの職を兼任できない。また、欧州委員会委員、欧州中央銀行執行役員会役員、フランス銀行金融政策委員会の委員も兼任できない。

② 身分 州議会議長は一定の条件のもと行政執行に伴なって生じた事故についての責任を免れる。また、その職務に対して手当が支給される。

③ 任期 州議会議長の任期は議員に同じ。

(3) 議長の権限

州議会議長の主要な権限は以下のとおり。

(ア) 州の執行機関であり、州議会の議案を準備し、議決を執行する。

(イ) 州の支出命令官であり、かつ租税法典に特別の定めのないかぎり州の収入の執行を命令する。

(ウ) 州の諸部局の統括責任者であり、その監督と責任のもとに各部局の長に専決権を与えることができる。

(エ) 州の財産を管理する。

(オ) 州議会の決定に基づき、州を代表してすべての訴訟を行う。また常務委員会の同意を得て州に対する訴訟への応訴を行う。

なお、州議会議長は、アレテによって、その監督と責任のもとに権限の一部を副議長(vice-président)またはその他の議員(副議長が不在の場合)に委任できる。

(4) 執行理事会

執行理事会(bureau)は、州議会議長および副議長(副議長が不在の場合、議長から権限の一部の委任を受けた議員)によって構成される。執行理事会は州の執行部の役割を担う。

6 州経済社会委員会

州経済社会委員会(comité économique et social régional)は、州議会および州議会議長に対する諮問機関であり、州経済等に関して会議を行い意見を述べる。

① 委員 委員の定数は40名(ギュイアンヌ)から110名(イル・ド・フランス)の間とされる。そのうち、35%が経営者代表、35%が労働者代表、25%が州の公益的な活動に参加している機関の代表、残り5%が有識者。州経済社会委員会の委員と州議会議員は兼任することはできない。

② 委員長および執行理事会 州経済社会委員の任命がされた後、初めて開かれる会議で委員長(président)および執行理事が選出される。任期は委員の任期の半分である。委員長の権限には、委員会の召集、委員会の管理統制等がある。

執行理事会(bureau)は委員長と他の委員(構成人数は内規で定められる)から成る。ただし経営者代表と雇用者代表は同数含まなければならない。

③ 運営 州経済社会委員会は委員の中から委員長および執行理事会メンバーを選出し、内部規則を定める。運営に必要な予算は州議会によって賄われ、州予算に計上される。会議は、州議会によって正式に答申を求められたとき開かれる場合と、委員会が州の権限内の問題について答申を出すために自発的に開かれる場合がある。委員会が自発的に会議を開くことができるのは四半期に1度だけで、会議は2日を超えて行うことはできない。

④ 権限

- (ア) 州における国家計画の準備および執行に関して発意する。
- (イ) 州発展計画の企画、特に経済計画や整備基本計画について意見を述べる。
- (ウ) 州予算の総括的方針について意見を述べる。

リムーザン州(Limousin)の州経済社会委員会を事例として見ると、委員会は57名の構成員から成り、第1選挙人団：経営者代表(20名)、第2：雇用者代表(20名)、第3：公益的活動に参加している機関の代表(15名)、および第4：有識者(2名)の4選挙人団(collège)に分けて、各機関・組織によって指名される。委員会は、州予算、州計画の準備・執行、州の整備基本計画、教育、通信等について答申を出す。また州議会議長の提案で、経済的、社会的および文化的性格を有するものについて、その原案を付託される。委員会は自ら調査することもでき、例えば、リムーザン州における若者の農業就労、水政策、公共サービスの役割等について報告書を作成している。

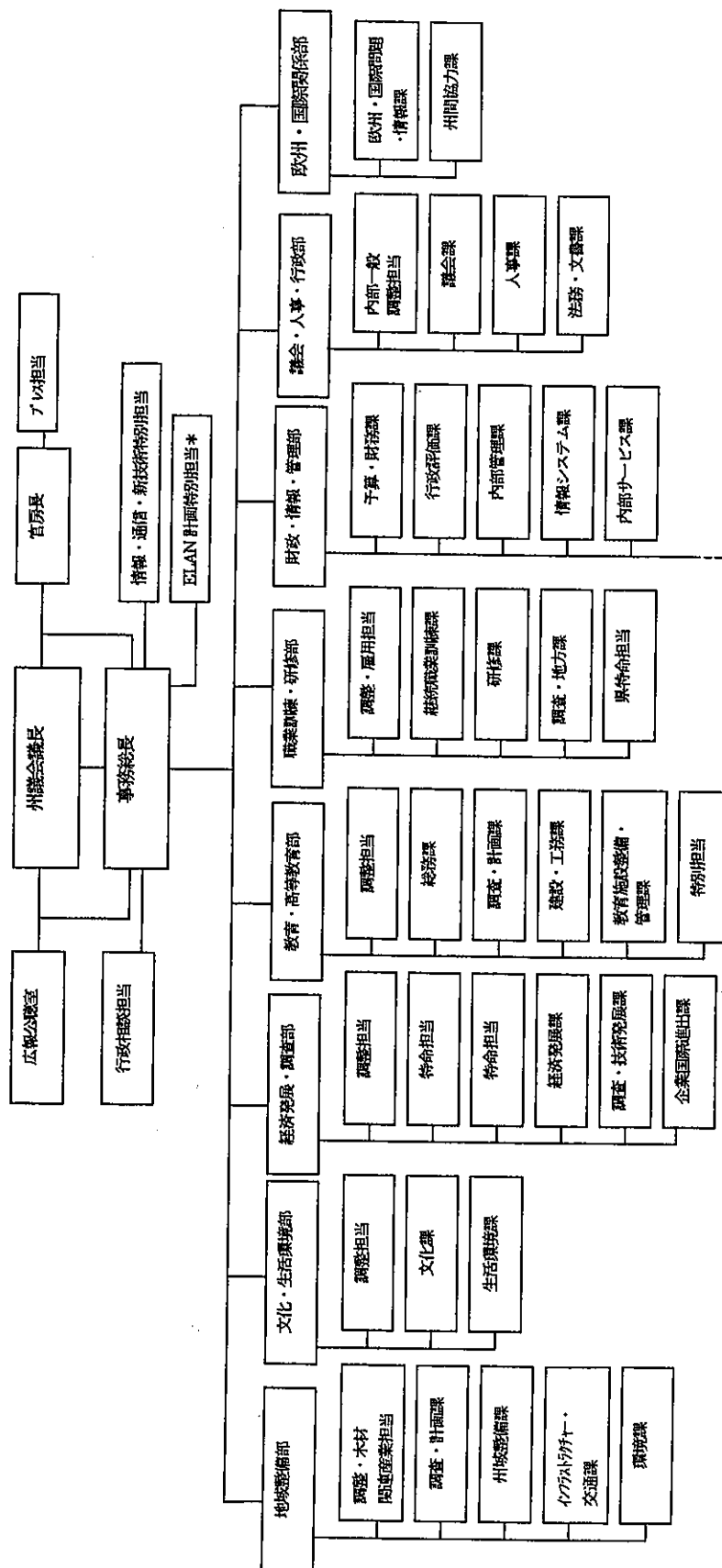
7 州の自治行政組織

アルザス州を例にとり、地方団体としての州の行政組織について概観する。まず、執行部の長である州議会議長の下に官房(cabinet)および広報公聴室(communication)が直轄で置かれ、行政事務組織のトップには事務総長(directeur général des services)がいる。事務総長の直轄機関として、行政相談担当(mission conseil et qualité des services)、情報・通信・新技術特別担当(mission NTIC：NTICはNouvelle Technologie de l'Information et de la Communicationの略)、ELAN計画特別担当(mission ELAN：中小企業活性化に関する国・州間契約)があり、一般行政事務部門には8部局が置かれている。すなわち、地域整備部、文化・生活環境部、教育・高等教育部、議会・人事・行政部、欧州・国際関係部などである(図-3.6. 州の自治行政組織)。なお州経済社会委員会の事務組織としては、委員長の下に部長が置かれ、その下に副部長等が配置されている。

8 州間広域行政

州間広域行政組織としては1972年7月5日法によって創設された「共益機構」(institution d'utilité commune)と、1992年2月6日法によって新たに設けられた「州間協議会」(entente interrégionale)がある。前者は、「県際機構」とほぼ同様の手続きによって設立、運営等がなされるが、後者は、隣接する2～4州程度で構成され、より緊密な協力関係を構築することを目的とした組織である。

図-3. 6. 州の自治行政組織 (例：アルザス州)



2000年2月現在のアルザス州の自治行政組織図を参考にして作成。

※ ELAN計画：中小企業活性化に関する国・州間契約

第6節 地方選挙

地方選挙制度は、憲法（第3条③④、第34条③、第88-3条）、選挙法典(Code électoral)、地方自治法典等により規定されている。地方選挙制度を所管するのは内務省。

1 コミューン議会議員選挙制度

(1) 選挙権および被選挙権

① 選挙権 コミューン議会議員選挙(élection municipale)の選挙権(droit de vote)の一般的な要件は概略以下のとおり。

(ア) 満18歳以上であること。

(イ) フランス国籍を有する者か、またはUE（英＝EU）加盟国国籍を有するフランス国内居住者であること。

(ウ) 公民権(droits civils et politiques)を有すること。

(エ) 実際に住所を有しているか若しくは6ヶ月以上居住しているコミューン、5回連続して直接税を納めているコミューン、または公務員として義務的に居住しているコミューンに、選挙人登録していること。

② 被選挙権 被選挙権(droit d'éligibilité)の一般的な要件は概略以下のとおり。ただし仏国籍を有しない者は、議員にはなれるが、メールまたは助役になることはできず、国会上院の選挙人指名や上院議員選出に関与することもできない。

(ア) 満18歳以上であること。

(イ) そのコミューンの選挙人か、または直接税納税者名簿登録者。

(ウ) 国民役務（兵役等）の義務を果たしていること。

(2) 任期、議席数および選挙区

コミューン議会議員の任期(durée du mandat)は6年。議席(siège)数は人口により異なり、最小は9（人口100人未満）で最大は69（人口30万人以上）である（3大都市のリヨン、マルセイユ、パリについては別途定められ、各々73、101、163）。なお、人口500人以上のコミューンにおいては選挙の時点で当該コミューンに居住していない議員の数が議席数の4分の1を超えてはならない。

選挙区(circonscription électorale)はコミューン単位であるが分割することもでき、分割は県議会議員、県地方長官、コミューン議会または当該コミューンの選挙人の発意に基づき県議会により行われる。

(3) 選挙方式および投票方式

コミューンでは、人口により選挙の方式が異なる。

① 人口2,500人未満の場合

基本的には名簿式多数決2回投票制度 (scrutin majoritaire plurinominal à deux tours) であるが、個人の立候補も認められている。候補者名簿には、議席数より少ない人数の候補者しか記載していなくてもよく、1人の候補者しか記載していないものも認められている。選挙人は、名簿上から候補者を削除したり、名簿に他党派の候補者を追加したりでき (panachage)、候補者の削除等を行った複数名簿を選んで合計で議席数と同数になるように投票することも可能。

第1回目の投票で、有効投票の過半数に達し、かつ選挙人名簿登録者の4分の1以上の得票数を得られた候補者は当選人となる。第1回目で当選人が議席数に達しない場合は、残りの議席について同様に第2回目の投票を行い、相対多数の順に当選人とする。得票数が同数である場合は年齢が上の者が当選人となる。

② 人口2,500人以上3,500人未満の場合

基本的には上記①と同様であるが、個人の立候補はできず、候補者名簿は議席数と同数の候補者を記載していなければならない。①と同様に、選挙人は名簿上から候補者を削除したり、名簿に異なる政党の候補者を追加したりすることができ、候補者の削除等を行った複数の名簿を選んで合計で議席数と同数になるように投票することも可能である。

③ 人口3,500人以上の場合

拘束名簿式2回投票制で多数派プレミアム制に比例代表制を加味した制度 (scrutin proportionnel de liste à deux tours avec prime majoritaire) である。候補者名簿には、議席数と同数の候補者が記載されていなければならない。また、各候補者名簿に記載する候補者の男女の内訳は、その数の差が1を超えてはならず、記載の順序も候補者6人ごとに男女同数が記載されなければならない。選挙人は名簿に投票することとなり、名簿上の候補者を削除、追加または順序を変更することはできない。

第1回目の投票で有効投票数の過半数に達した名簿は、議席の過半数をまず獲得する (多数派プレミアム)。残りの半数の議席は、有効投票数の5%以上を獲得した候補者名簿 (過半数獲得名簿を含む。) に配分される。配分の方法は、最大平均法による。

第1回目で過半数に達する名簿がない場合は、第2回投票が行われるが、第1回で有効投票数の10%に達しなかった名簿は第2回に参加できない。有効得票数が10%以上の名簿については第2回に向けて候補者を変更できる。第2回投票の結果、相対多数の名簿が議席数の半分 (多数派プレミアム) をまず獲得し、残りの議席については、上記の方法と同じ手順で確定する。

2 県議会議員選挙制度

(1) 選挙権および被選挙権

① 選挙権 県議会議員選挙 (élection cantonale) での選挙権の一般的な要件は、満年

齡、フランス国籍、公民権、住所・納税等の要件はコミューン選挙と同様だが、コミューンの場合とは異なり、フランス国籍を有しない者には選挙権は付与されていない。

② 被選挙権 被選挙権の一般的な要件も、満年齢や国民役務の義務についてはコミューンと同様であるが、住所・納税等の関係要件が、県内に住所を有しているか、直接税の納税者名簿に登録しているか、または県内の不動産を相続していること、という規定ぶりになっている。また、選挙権と同様フランス国籍を有しない者には被選挙権は付与されていない。

(2) 任期、議席数および選挙区

県議会議員の任期は6年。半数が3年ごとに改選される。選挙区はカントン（県の中に複数の郡[arrondissement]が存在し、郡の中に複数のカントン[canton]が存在する）単位で、原則として1つのカントンから1人の議員を選出。各県の議席数は、最小で15（ベルフォール県）、最大79（ノール県）、平均約40。

(3) 選挙方式および投票方式

単記2回投票方式(scrutin uninominal majoritaire à deux tours)で、第1回投票有効投票数の過半数に達し、かつ選挙人名簿登録者の4分の1以上の得票をしている者があれば、その者が当選人となる。第1回で当選が確定しない場合、第2回投票を行い、相対多数の者が当選人となる。なお、2回目には選挙人名簿登録者の10%以上に当たる得票をした者のみ候補者たりうる。

3 州議会議員選挙制度

最近の法改正（州・コルシカ特別州議会議員選挙制度等に関する1999年1月19日法第36号および公選職の兼任の制限等に関する2000年4月5日法第295号）により、2004年の選挙から選挙制度が大きく変更され、以下のとおりになる。

(1) 選挙権および被選挙権

① 選挙権 州議会議員選挙の選挙権の一般的な要件は、満年齢、仏国籍、公民権、住所・納税等、いずれも県の場合と同様である。

② 被選挙権 被選挙権の一般的な要件は、満年齢、選挙人登録、国民役務、住所・納税者名簿登録などは、県と同様であるが、県の場合に認められる「不動産相続」という要件は盛り込まれていない。

(2) 任期、議席数および選挙区

州議会議員の任期は5年（従前は6年）となり、選挙区は州単位（従前は県単位）とな

る。各州における議席数は、最小31（ギュイアンヌ州）、最大209（イル・ド・フランス州）、平均約72。

（3）選挙方式および投票方式

拘束名簿式2回投票制で、プレミアム制と比例代表制を加えた制度。選挙人は各名簿に投票する。各候補者名簿には議席数と同数の候補者を記載しなければならない。名簿に追加、削除等の変更を行うことは一切認められない。また、各候補者名簿に記載する候補者の男女の内訳は、その数の差が1を超えてはならず、記載の順序も候補者6人ごとに男女同数が記載されなければならない。

第1回投票において、有効投票の絶対多数を獲得した名簿は、即座に議席数の4分の1（小数点以下は切り上げ）を獲得。残りの議席については、有効投票の3%未満の名簿を除いて、議席の配分を行う。配分の手順は最大平均法による。

第1回で有効投票の過半数に達する名簿がない場合は、第2回投票が行われるが、1回目で有効投票の5%に達しなかった名簿は2回目には参加できない。有効得票数が5%以上の名簿は第2回に向けて名簿の候補者を変更できる。

第2回投票の結果、相対多数の名簿が議席数の4分の1（小数点以下は切り上げ）をまず獲得する。複数の名簿が同数の最多得票数である場合は、名簿の候補者の平均年齢が最も高いものへ割り当てられる。残りの議席については、上記の方法と同じ手順で確定する。

付記：州議会議員制度において、最近の法律の改正により従前と大きく異なるのは、年齢要件（従前は21歳以上）が18歳以上になったこと、任期（従前は6年）が5年に短縮されたこと、および選挙区（従前は県）が州単位になったことである。

第7節 地方公務員

1 地方公務員の現況

フランスの地方公務員は1998年1月現在で148万人を数え、公務員全体の32%、フランスの給与所得人口の約6%に当る。地方団体類型別に見ると、コミューンおよび広域行政組織の職員が4分の3を占める。特にコミューンが突出し、地方団体職員の約3分の2がコミューン、社会福祉センター(CCAS)や学校基金に属している。県職員数は約16万人弱で比較的安定。州においては約9千人と少ない。

地方公務員制度は55の職群(cadre d'emploi)から成り、それらは3つの階層的なカテゴリーに分類される。最上位の分類であるカテゴリーAおよび2番目に位置するカテゴリーBは主に行政系の職員が、カテゴリーCは主に技能系の職員が採用される。全体的に技能系の採用が最も多く48%近くを占め、次に行政系が23%、社会医学系が15%と続く。

性別で見ると、女性職員の比率が高く、職員全体の60%を占める。ただし、パートタイム労働等で働く職員の70%以上が女性である。

表－3. 7. 地方団体階層類型別職員数

(単位：人)

地方団体階層類型	1996年	1997年	1998年
州および県レベル	207,657	211,139	215,879
うち州	8,031	8,577	8,979
県	153,526	155,015	158,634
その他施設法人	46,100	47,547	48,266
コミューン・レベル	1,086,028	1,098,363	1,109,125
うちコミューン	896,535	905,363	911,251
コミューン間広域行政組織	98,325	102,039	105,884
その他施設法人	91,168	90,961	91,990
その他	152,153	154,498	155,109
全体	1,445,838	1,464,000	1,480,113

出典：Les collectivités locales en chiffres 1999

2 地方公務員制度

フランスには3種類の公務員制度がある。国家公務員制度、病院公務員制度、そして地方公務員制度(fonction publique territoriale)である。これらの公務員制度は、3者共通の公務員の権利義務を定めた「公務員一般身分規定」(1983年7月13日の法律第83-634号)に立脚している。加えて、それぞれの公務員制度は、全国的な性格を帯びた「個別身分規定」(いずれも法律)によっても規制されている。

3 地方公務員制度の管理運営

(1) 地方団体における管理運営

地方公務員の任命権者は、その所属する地方団体または法人である。職の創設、廃止および法律等に定められていない諸要素について決定する権限は、地方議会に属している。地方団体の執行機関は、任命、昇任、懲戒処分等の個別の措置を決定する。地方団体は、職員の管理について幅広い権限を持つが、一方で地方長官による適法性に関する行政上の監督に服する。規則の制定、任命・昇任・懲戒処分等が違法とみなされた場合は、行政裁判所によってその取り消し等がなされうる。

(2) 管理運営の相互協力組織

① 全国地方公務員センター 全国地方公務員センター(Centre National de la Fonction Publique Territoriale. 略CNFPT)は、公務員一般身分規定第3編に定められ、法人格と財政的自立性を持つ全国的な公施設法人である。センターは、メール、県・州議会議長によって選ばれた代表を含む理事会によって運営される。その財源は主に地方団体からの会費で、主として次のような権限を持つ。

- (ア) カテゴリーAおよびBの職員採用試験を行う。
- (イ) 地方団体から上記カテゴリーの欠員の通知を受けた場合、その広報を行う。
- (ウ) 上記カテゴリー職員の昇任資格者名簿の広報を行う。

なお、カテゴリーAの幹部職員養成校として全国地方行政幹部職員研修所(Institut National des Etudes Territoriales. 略INET)が、1997年以来ストラスブールに設置されている。その主な活動内容には、地方団体の幹部職員となる上級行政職研修生、公務員、公務員実習生の初任者研修、採用後の職業研修等がある。

② 地方公務員管理センター 地方公務員管理センター(Centre de gestion de la fonction publique territoriale)は、CNFPTと同様、公務員一般身分規定第3編で定められる公施設法人である。原則的に県単位で設置。コミューンから選出された代表からなる理事会によって管理・運営される。主な権限は次のとおり。

- (ア) カテゴリーB (CNFPTが所管する職群以外) およびCの職員の採用試験を行う。
- (イ) 地方団体は職の創設または廃止を管理センターに報告しなければならない。管理センターはその報告を受けて、欠員の広報を行う。
- (ウ) センターは上記カテゴリーの職員の昇任資格者名簿を広報する。

4 任用

フランスの地方公務員は特定の職のために採用されるわけではない。職群の枠内で採用され、さまざまな職に就く。そのため、特定の職に対する適性により選ばれるのではなく、そのキャリアの進展に応じて多様な権限を行使するのに適した資質を考慮して選ばれる。採用は、成績主義に基づく競争試験により選抜され、行政権限に基づく任命により行われる。昇進は「号の昇進」と「等級の昇進」に分かれ、前者は原則的に勤務年数によって、後者は競争試験によって行われる。

地方公務員としての活動の終了事由として、退職、辞職、職の喪失等がある。退職はカテゴリーAの職員については60歳、その他の職員については55歳と規定されている¹。一

¹ ただし、この年限は退職の「権利を主張することができるようになる」年齢である。退職年齢の上限はカテゴリーAの職員については65歳、その他の職員については60歳である。

方、職の喪失とは、地方団体が財政的な理由などから職を廃止することにより、当該職を占めていた職員が職を失うケースを指す。その場合、当該職員がカテゴリーAに属する場合は全国地方公務員センターに、その他の場合は、その団体を管轄する運営センターに引き受けられる。これらのセンターは当該職員に等級に応じた職を捜す。

5 義務と権利

(1) 義務

- ① 職務遂行の義務 正職員は、その職業活動の全てを公務に捧げなければならない。
- ② 服従の義務 正職員は、上司の指示に従わなくてはならない。
- ③ 公平および中立 正職員は、政治的、組合的、または宗教的な選択を考慮に入れずに意思決定をし、住民に対応しなくてはならない。
- ④ 廉潔と利害関係からの独立 正職員は職業として私的営利活動はできない。
- ⑤ 職業上の守秘義務 正職員は職務上知り得た秘密を守らなければならない。また、職務上知り得た事実、情報および文書について、職務上の秘密を守らなければならない。
- ⑥ 慎みの義務 慎みの義務は公務を行う者に当然期待される義務とされている。例えば、コミュニケーション職員がメールに対して故意に敵意を見せる行為はこの義務に違反する。

(2) 権利

- ① 言論の自由 正職員には「言論の自由」が認められている。公選の職にある正職員のキャリアは、その公選の職務の遂行上表明した態度によっては影響されない。
- ② 団結権 地方正職員は、組合に加入し又は加入しない自由を有する。地方正職員が加入する組合は、労働総同盟（CGT）、フランス民主主義労働連盟（CFDT）等の全国レベルの大きなものが多い。
- ③ 争議権 第二次世界大戦が終了するまで、地方公務員は争議権を有しないと解されていた。1946年憲法前文の効果によって、判例は地方公務員に争議権を認めた。今日、それは一般身分規定第1編第10条で認められている。

国の職員の争議権について、判例は、公の秩序を維持し、国民の安全を保護し、そして場所や施設設備の監視を確保する目的で、ある種の最小の業務（services minimums）を設けることによって、当局に職員の争議行為を制限する可能性を認めており、この可能性は地方当局にも開かれている。争議が、公の秩序や人命、財産を危険な状態に陥れる場合には、地方自治法典（CGCT）の第L2212-2条およびL2212-4条によりメールに認められている一般警察権に基づき、メールは争議行為参加者を徴用することができる。なお、県地方長官も、同法典の第L2215-1条に基づき同様の権限を行使し得る。

- ④ 人事記録の透明性 人事記録の内容や通知に関しては、政治的、組合的、哲学的又は宗教的な意見の記載が禁止されている。地方正職員は、その人事記録の書類を知り

得る権利を有する。この場合、医療上の書類に関して医師の仲介を通ずる義務がある。

⑤ 法的保護 地方正職員は、その職務の遂行に当たって受け得る脅迫、暴行、侮蔑、中傷等に対して、雇用主たる地方団体によって保護される権利を有する。勤務上の過失を犯したときは、一定の要件により、その職員に対して宣告され得る民事上の損害賠償責任を、地方団体によって弁済される権利を有する。

6 職員の区分

① カテゴリー 地方公務員の職群は、階層的なカテゴリー(catégorie)のいずれかに分類される。カテゴリーとは、公務員の採用時に必要な学歴上の資格免状(diplôme)による地方公務員の職群の大まかなランク付けの方法である。

(ア) カテゴリーA：採用時に高等教育免状のレベルが必要。施策の企画や指揮管理の任務を遂行。地方公務員全体の8.6%（1998年現在）を占め、年々増加傾向にある。

(イ) カテゴリーB：採用時にバカロレア（大学入学資格試験）合格のレベルが必要。施策の「適用」の任務を遂行する、いわば「事務的」な職種である。地方公務員全体の13.0%（1998年現在）を占める。A同様、年々増加傾向にある。

(ウ) カテゴリーC：職業教育免状(B.E.P)取得のレベルで採用される。施策の「実施」の任務を遂行する、いわば「事務補助的・技能的」な職種である。

② 等級と号 一般的に、職群は「等級」(grade)によって区分され、さらにその等級は「号」(échelon)によって区分される。等級は、職員の成績および勤続年数によって決定され、号は等級内での勤務年数により決定される。

7 給与その他の勤務条件

地方公務員は給料その他の給与(rémunération)を受ける。給料以外に数種の補助的給付、すなわち家族扶養手当、住居手当等がある。また病気、出産等の際の社会保障給付は、地方団体自身による制度および社会保障制度の枠内で支給される。

第4章 地方団体の行政分野

第1節 教育・文化・スポーツ

1 教育

(1) 教育行政制度の概要

教育については主に教育法典 (Code de l'éducation) に規定され、その冒頭で「教育は国の最優先事項である」とされている。伝統的に国の権限が強大であったが、1980年代の地方分権改革により、教育施設の運営等に関する権限が地方団体に移譲されている。

義務教育は性別や国籍に関わり無く、6歳から16歳までである。(注:「義務教育」とは就学義務ではなく、制度上は家庭でも義務教育を受けることができるとされている。)

6歳未満には幼児教育 (enseignement préscolaire) 機関として幼稚園 (école maternelle. 2歳から) がある。初等教育 (enseignement primaire) 機関として小学校 (école primaire. 6歳から5年間)、中等教育 (enseignement secondaire) には中学校 (collège. 11～15歳の4年間を対象) と高校 (lycée. 15～18歳の3年間を対象) の二段階がある。義務教育は16歳までと定められているので、留年せずに進級し15歳で中学校を卒業した生徒は、義務的に高校へ進学することとなる。

高等教育としてはグランゼコール (grandes écoles)、大学 (universités) などがあり、進学には高校最終学年終了時に実施されるバカロレア (baccalauréat. 大学入学資格試験) を取得する必要がある (グランゼコールに入学するためには、バカロレア取得後、グランゼコール準備学級に通うのが一般的)。(図-4.1. 教育制度)

(2) 事務配分

国は大学とその他公教育の内容や教員というソフトウェア部分、地方は教育のハードウェア (施設設備) のうち、州が主に高校、県が中学校、コミューンが小学校を所管する。

地方団体が教育の分野において担う責任は、地方自体の公共サービスに対する責任ではなく、地方分散化された国の公共サービスに対する責任と性格付けられており、地方団体は基本的に教育にかかる建物や設備等に関する権限しか持たない。カリキュラムや教育機関の組織のあり方等に関して内容を定めるのは国であり、教員資格や職員配置を決めるのも国である (教員はすべて国家公務員)。

1980年代の改革による地方への権限移譲に伴い必要となる財源は、国から交付金として措置された。権限移譲以前に国が教育施設の運営に割いてきた金額は、地方分権化一般交付金 (DGD) に吸収された。投資的経費については、二つの特別交付金 (中学校施設整備県交付金 [DDEC] と学校施設整備州交付金 [DRES]) が設けられた。

私学の存在も認められている。公教育機関が宗教との関わりを持たないのに対し、私学の多くは

図－4． 1． フランスの教育制度

20	高等教育 enseignement supérieur	グランゼコール grandes écoles		総合大学 université	第3期課程	
19		グランゼコール 準備学級	上級技術員準備学科		第2期課程	
18					第1期課程	技術短期大学
17	中等教育 enseignement secondaire	後期課程 second cycle	最終学年	terminale	リセ(高校) lycée	
16			第1学年	1 ^{re}		
15			第2学年	2 ^{de}		
14		前期課程 premier cycle	第3学年	3 ^e	職業教育リセ	
13			第4学年	4 ^e		
12			第5学年	5 ^e		
11			第6学年	6 ^e		
10		初等教育 enseignement primaire	中級科2年	C.M.2 (7 ^e)	小学校 école primaire	
9			中級科1年	C.M.1 (8 ^e)		
8			初級科2年	C.E.2 (9 ^e)		
7	初級科1年		C.E.1 (10 ^e)			
6	準備科		C.P. (11 ^e)			
5	年長組		grands	幼稚園 école maternelle		
4	年中組		moyens			
3	年少組		petits			
2						
平均年齢						
学年 classe						

カトリック系である。私学は国との契約により補助金を受けることができる一方、授業時間やプログラムについては公教育に適用されるものを尊重するよう義務付けられている。私学に通う学生（幼稚園から高校まで）の割合は、全体の2割程度である。

（３）小学校

1983年7月22日法第14条第1項（教育法典第L212-4条）に「コミューンは公立学校（écoles publiques. 幼稚園・小学校の両方）を所管する。コミューンは建物の所有者であり、建築、再建、拡張、大規模な修繕、設備と運営を保証する」と規定されている。

同法第13条第1項（地方自治法典第L2121-30条）により、小学校とその学級の設置は、コミューン議会が国の合意を得た上で決定できると定められている。一方、クラスの削減は国が決定する。基本的に1つのコミューンに少なくとも小学校1校を設立することが義務付けられているが、小規模コミューンについてはこの限りではない。なお小学校は法人格を持たない（公施設法人ではない）。また、学校の始業終業時刻についてはメールが定めることができる。

教育に関するコミューンの義務的財政負担としては、(ア)学校の建設、再建、拡張、修繕等に係る費用、(イ)学校設備（暖房、照明、清掃など）、(ウ)共同使用する文房具、(エ)教員に対する残業手当の支給（補習、学童保育、監督などコミューンの求めに応じてなされた残業について）、(オ)教員住宅の確保、あるいは住居手当の支給、などがある。その他、コミューンの負担する経費として、学校食堂、スキー教室や臨海学校、文化・スポーツ活動等がある。

（４）中学校・高校

1983年の法律により、高校は州の、中学校は県の公施設法人となり（従前は国の公施設法人）、各施設・設備に関する責任はそれぞれ州、県に付与された。州は、中学校、高校、特殊教育機関、海事学校および農業教育機関の編成に関する「展望計画」を、関係県の合意を得て作成し、国に提出する。この展望計画を受けて、州は関係地方団体の合意の下に、所管する学校の整備計画を作成する。同様に、県は中学校に関する整備計画を作成する。これらの計画により、施設設置の場所、収容人員等が定められる。

高校と中学校の設置は、関係地方団体の申し出を受けた地方長官（高校は州、中学校は県）がアレテにより定める。高校、中学校には評議会（地方団体代表、職員、保護者の代表、生徒代表により構成）、理事会などが設置され、その運営に当たる。高校、中学校は地方の公施設法人ではあるが、それは限られた地域内において国の公共サービスたる教育を担う施設である。したがって他の地方公施設法人に比べて、国の関与が非常に強くなっている。

① 中学校／県 県は1983年以降、中学校の建設、再建、拡張、大規模な修繕、設備と運営を担うようになった。（国が負担するものとしてデクレに定められている支出と

人件費は、県の負担ではない。) 県は建物の修繕や増築、暖房の整備や清掃に責任を持つ。県は学内の事務用品(家具)や映写機、実験機材などの器具類、スポーツ活動等に対しても資金援助をする。県教育文書センター(CDDP)にも補助金を出す。CDDPは教員たちが授業の準備をするのに利用される。

県はまた1983年7月22日法第29条により、通学用輸送に責任を持つこととなった。県が通学用輸送を担当しないことを決めた場合には、県は協定により、この権限をコミューンやコミューンの共同体、混成事務組合、教育機関、保護者や家族の団体に委任できる。

② 高校ほか/州 州は、高校、特殊教育機関、海事高校に関して、その建設、再建、拡張、大規模な修繕、設備と運営を担う。職業教育訓練や若年者の就業支援も実施している。職業教育訓練については国が依然として関わり続けているが、州も研修生(見習い生や求職者)に報酬を与えたり、職業研修センターや見習い研修センターを運営するなどしている。経済発展の観点から、企業が行う研究に対する援助、テクノポール(高度技術拠点)、大学に対する補助金、研究費などにも積極的である。

2 文化

(1) 文化行政の概要

文化に関しては、国の公共サービスと地方のそれとの区別があまりなされていない。ルーヴル美術館は国立だが、ほとんどの美術館・博物館はコミューンのものである。また、文化を目的とした非営利団体に対する補助等も行われている。

① 美術館・博物館(musée) 地方団体が運営管理するものが圧倒的に多い。最も有名で威信のあるのは国立の美術館・博物館であるが、最も数が多いのはコミューンの美術館・博物館であり(900以上)、質素なものから非常に価値の高いものまである(パリは特別な位置づけの地方団体であるが、いくつもの大きな美術館・博物館を持つ)。県もまた美術館・博物館を創設することがある。州は最も新しい地方団体で、エコ・ミュゼの創設に乗り出している。

② 文書館(archives¹) 国の文書の他に、地方の文書も存在し、歴史的に非常に価値の高いものもある。1983年までは国のみが文書の収集を行い、地方団体は資金を提供するだけであった。1983年7月22日法は、県関係の文書を県に譲渡し、それ以降、県は自分自身の文書を自ら管理するようになった。また、コミューンが県の文書として管理することを決めた文書なども管理する。県はまた、私有文書も保管できる。

③ 歴史的遺産の保護(protection des monuments historiques) 歴史的遺産の保護が

¹Archivesについては1979年法に定義されている。文書(archives)とはその日付や形態、素材に関わりなく、全ての個人・法人が、また全ての公的・私的サービスが、その活動を実践するにあたり作成・収受した文書全体を指す。行政文書の保存は、個人・法人または公人・私人の権利を行使・証明するためでもあり、歴史的調査文書などのためでもある。

地方の公共サービスとして行われることは珍しい。歴史的遺産の分類や目録への登録は国のみがこれを行い、それに関する規定も同様に国が主体である。歴史的遺産を地方団体（多くはコミューン）が所有している場合には、それを地方公共サービスの1つととらえることもできる。1905年12月9日政教分離法以前から存在する宗教的建造物（その多くは歴史的建造物）については、公共サービスを提供するものではないが、国あるいはコミューンが引続き所有し、その維持管理にあたっている。

④ 文化教育(*les formations culturelles*) パリとリヨンの国立高等音楽舞踊学院は独立採算制を採る公施設法人である。地方団体が運営に関わる音楽・舞踊学校としては、国立地方芸術院が33校、国立音楽・舞踊学校が104校、公認コミューン音楽学校が263校あり、これらの学校の運営費は主にコミューンが負担している。美術学校は、かつて、ほとんど例外なく私立であった。公立造形美術学校（今日では映像美術などの新しい表現様式も加えられている）は、地方団体も設立することができるが、音楽学校に比べて数が少ない。美術学校の多くは国と複数地方団体の資金援助により運営されている。

⑤ 図書館(*bibliothèque*) 1970年代まで、フランスにおける図書館の設置状況は近隣諸国から遅れを取っていたが、今日ではこれも解消されている。1945年、国はサービスの地方分散化の一環として各県に中央貸出図書館(BCP)を設置した。BCPは1992年7月13日法により県貸出図書館(BDP)として県が運営することとなった。州やコミューンから負担金を受けている場合が多い。BCPは農村部における読書の普及を目指し、市役所、小学校、中学校、市立図書館（1998年現在、2,656存在）、文化施設などに図書を寄託している。1999年現在、96のBCPが2万5千箇所図書を配布している。

(2) コミューン

19世紀からコミューンは文化創造の場である。政府部門の文化に対する支出の50%はコミューンによるものである（国が45%、その他の地方団体は5%）。

① 文化財の保護 指定建造物の6割、指定教会・修道院のほとんどすべてがコミューンの所有である。1983年1月7日法以来、コミューンは国との協議により、都市建築および景観地域遺産保護区域(ZPPAUP)を指定できることとなった（現在全国に500以上）。

② 芸術教育 国が行う高等教育課程とは別に、コミューンは芸術教育（造形美術、音楽、ダンス、演劇）を行う。

③ 催し物、娯楽 コミューンは伝統的に祭りなどを行う。1,200ほどの美術館、多くの劇場、オペラ座などはコミューンが運営している。シネマ危機に直面し、1983年以降600の映画館が閉鎖したが、数年前からコミューンは再び映画館を作り始めた。通信や放

¹1905年以前から存在する宗教的建造物は、国または地方団体が建物を所有し、維持管理している。1950年以降に様々な協会・団体により建設された建造物は各団体の所有であり、管理も各団体が担う。パリには、市所有の宗教的建造物が89、民間所有のものが58ある。

送の分野にも関与している（ローカルなラジオ、テレビ網、ケーブル網など）。各コミューンが文化面でどのような活動をしているかは、コミューンのイメージ形成に大きく影響する（映画のカヌヌ、演劇のアヴィニョン、漫画のアングレーム、音楽のエクサンプロヴァンス、歌のブールジュなど）。

（３）県

1983年7月22日法により、すべての地方団体は投資的経費の1%を芸術文化の創造に充てることが定められた。しかしながら、文化は県の主要な任務とはなっていない。

① 歴史的・文化的遺産の保護と維持管理 歴史的建造物、美術館、文書館（行政文書あるいは私文書の収集と公開）

② 文化振興・普及活動 非営利団体に対する補助（包括的な補助または特定事業への補助金）、混成事務組合に対する補助（音楽学校、劇場など）

③ 県貸出図書館（BDP） 農村部に読書を普及させるため、移動図書館を巡回。

（４）州

文化については他の地方団体と同様、州についても1983年7月22日法により投資的経費の1%を芸術文化創造に充てることが規定されている。州は「州の文化と科学を発展させる」ことを促進し、「州の独自性を保つことを保証する」権限を有し、芸術面では、州関係機関に対する援助（音楽[州立オーケストラ]、演劇[劇場]、ダンス[舞踊団、ダンス・フェスティバルなど]）や、非営利団体に対する援助（様々な催し物に対する包括的な支援または資金援助）を行う。また歴史的文化的遺産の保護にもあたっている。

3 スポーツ

スポーツに関しては地方団体の果たす役割が大きいですが、これには何らかの法的枠組があるわけではなく、むしろ各々の地域的伝統に拠っているといえる。州・県はスポーツ施設建設やスポーツ団体の運営に対し、資金面で協力している。競技場、体育館、プールなど、様々なスポーツ施設の建設・運営を担うのは、基本的にはコミューンである。

○事例・ドゥエ市

人口約45,000人のドゥエ市（ノール県）では、スポーツ事務所（office municipal des sports. 市役所内にある）が、市営運動場の利用や補助金に関して、スポーツクラブとの調整に当たっている。市民が利用できるスポーツ施設としては、運動場5、プール2、体育館12などがある。6～16歳の青少年を対象とするスポーツ教室は無料で、バスケットボール、サッカー、ボート、自転車、水泳、射撃、合気道など22種類の教室がある。

第2節 土地利用と地域整備

1 土地利用

(1) 沿革

フランスにおける土地利用に関する制度が本格的に導入されたのは、1967年の土地利用基本法（エドガー・ピサニ基本法）で、都市整備基本計画、土地占用計画（POS）、協議整備区域（ZAC）という都市整備の基本的な手段が整備された。1983年の地方分権法により、土地利用に関する計画は原則としてコミューンの権限となった。しかし、1991年の都市基本法により住宅政策が土地利用計画に組み込まれ、1995年の地域整備開発および発展基本法により、整備基本計画や土地占用計画に対する国の優越性が明記されるなど近年は再び土地利用については国の権限が強化されている。また都市の連帯および刷新に関する法律（Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. 略SRU法。2000年12月13日公布）により、特に都市計画関連制度が改正された（ただし、改正法の施行後も既存のPOS等は新制度への修正・変更が行われるまでは有効であるため、以下では、これまでの制度を主に説明し、新たな改正部分の説明は最小限にとどめる）。

(2) 計画の内容

土地利用に関する計画は具体的に次の二つで構成されている。

① 整備基本計画（Schéma directeur. 略SD） これは農村部を含む全国土を対象とし、約10年から30年先の土地利用形態を規定するマスタープランである。策定責任はコミューンにあるが、法律上の策定義務はない。法律は策定を促進する仕組みになっているが、SDを有するコミューンは少ない。SRU法によりSDは地域全体整備計画（Schéma de cohérence territoriale. 略SCOT）に変わることとなった。

② 土地占用計画（Plan d'occupation des sols. 略POS） これはSDを具体化するために、約5年から10年の用途規制、建築規制など土地の具体的な利用とその土地空間上の空間占用に関する規制を定めるものである。策定責任はコミューンにあるが、法律上の策定義務はない。国は法律でPOSへの策定参加が規定されているが、州と県は参加を希望する場合のみ関与できる。POSにより指定される用途地域は、原則的に建築可能な都市地域（U）と建築が制限される自然地域（N）に大別され、仏国土の9割以上は自然地域である。POSを持たないコミューンでは全国都市計画規則（Règlement national d'urbanisme. 略RNU）が適用され、各コミューンの所在する県の地方長官が管轄する。なお、SRU法によってPOSは都市開発地域計画（Plans locaux d'urbanisme. 略PLU）に変更されることとなった。

③ SRU法適用による新計画への移行 SRU法以前に策定された都市計画（POS、SD）は、新法適用による修正が行われるまでは有効である。しかし、SRU法は、SDにつ

いては当該法の公布後10年以内に修正し、SCOTに変更されるべきことを定めている。またSCOTが策定された場合は、POSは3年以内に修正し、PLUに変更されなければならない。

(3) 土地の整備方法

土地利用に関する計画により用途を定めた土地は、次の方法などで整備が進められる。

① 市街地先買権の設定 (**Droit de préemption urbain. 略DPU**) 住宅、経済活動、観光施設、公共用施設などの目的で土地占用計画を備えたコミューンのみが設定できる。設定はコミューン議会によって行われ、市街地先買権が設定されると、不動産を区域内に有する者は、譲渡意思の届出が義務になる。

② 長期整備区域 (**Zone d'aménagement différé. 略ZAD**) 基本的には市街地先買権と同じであるが、地方自治体などの公的団体がより強力な先買権により住宅整備、観光振興、公衆衛生などの行政目的で土地資産形成・区域整備を進める場合の手法である。設定は県地方長官が行う。長期整備区域による先買権はコミューン、コミューン間広域行政組織、混合経済会社など県地方長官の指定を受けた者が行う。

③ 協議整備区域 (**Zone d'aménagement concerté. 略ZAC**) これは公的団体、整備者および建設者、関係住民が協議を通じて合意形成を図りながら一定の法律手続に従って展開する整備手法である。具体的には、地方団体などの公的主体が、ある土地利用の実現を目指して一定の区域内の土地を取得し、施設の整備を施した後に建設主体に譲渡する方式で行われる。事業を発意する主体は公共団体や公的機関などでなければならないが、事業を実施する主体は発意者が直接に実施する方式、公的整備機関に委任する方式、混合経済会社が実施する方式、契約により私人に委託する方式がある。そのため契約により事業実施を民間に委託し、公的団体のコントロールの下、官民共同により事業実施ができることが大きな特徴となっている。ZACの目的となる土地利用は、住宅、商業、工業、サービスなどの施設建設、公的・私的共同施設の建設、既存の建物の修復・建替など。協議整備区域の設定においては、対象土地のあるコミューンがPOSを有していることが条件であり、またU地域又はNA地域（将来市街化地域）しか区域を設定することができない。

なお、SRU法により、ZAC策定の手続きが従来より簡素化されたうえ、PLUに組み込まれることとなった。

2 地域整備

(1) 沿革

1974年までフランスにおける地域開発は大きく制限されており、地方団体の経済・社会的分野への関与は例外的なものに限定されていた。1983年の地方分権改革により、地方団体の経済分野への関与が認められたことにより地域開発は発展することとなった。

1990年以降、フランス中央部および西部の人口減少、地域間不均衡の拡大、農村部の過疎化などの問題が深刻化し、国による国土整備が再開され、1992年の共和国国土行政基本法（ATR法）により国土整備の方式が基本的に改革され、国と地方団体が国土整備と地域開発の権限を分かち合うことが明確にされた。1995年には、国土整備や地域開発に関わる機関や規定が乱立し制度が複雑化していたことから、国土整備・開発基本法（パスクワ法）が制定され、国土整備に初めて包括的な法的枠組みが設定された。これ以後は、国土整備はあくまでも国が主体であり、地方を尊重しながら地方団体と協力して行うことが明確になった。

（２）各機関の役割

① 国 国は仏全土に及ぶ国土・地域開発の権限を有するが、UEと機能分担する。国が地域開発に関して有する権限は、都市の発展強化、新都市の創設、農村部の整備・開発・保護、経済活動の開発、企業立地、社会基盤整備開発計画（高速道路、国道、鉄道、港湾、航空路、電話）、ソフト面の社会基盤整備（通信、高度情報化等）、経済的影響力のある大規模施設の誘致（大学、研究所等）、過疎地域の観光開発などである。

② 国関係機関

ア 地方開発・国土整備問題省庁間委員会（CIAT） この委員会は国土整備関係省庁により構成され、国土整備政策に関し国の基本的決定を下す機関である。首相が議長として省庁間の調整など必要な諸問題の検討、調整を行うこととなっている。

イ 国土整備・地方開発庁（DATAR） 1963年に設立され、大規模国土整備政策を作り上げてきた中心的推進調整機関。大規模国土整備構想の作成、調整、将来予測を通じて諸事業に推進力を与える役目を担っており、国・州間契約の作成にも関与する。

③ 州 州は各地域の大規模プログラムの方向を決定する役目を担っている。州の権限は、経済開発（産業、手工業、農業、漁業、海洋養殖）、地域開発および雇用に貢献する企業投資に対する国の援助資金（州企業創設補助金）の割り当て、州開発会社および金融会社への資本参加、農村整備、州政策計画（省庁間観光整備委員会への全般的又は部分的参加）、都市政策（土地占有計画および整備基本計画への参加）などである。

④ 県 県は1983年以降に経済および社会的活動を行うことができるようになった。県の権限は、農村部施設整備プログラムの策定、開発・整備コミュン間広域事業計画の対象区域の指定に関する意見表明、県道および国道（一部）の建設および維持である。

⑤ コミューン コミューンは住民に身近な行政単位として、都市政策、社会生活、経済活動に深く関わっている。コミューンの地域開発に関する権限は、道路の維持管理、産業・商業地区の開発整備計画への参加、都市計画の作成（土地占有計画、都市整備基本計画）、都市計画関連許認可（建設・撤去許可、都市計画適合証書交付）である。

⑥ 地方団体関係機関 地方団体関係の地域開発実施機関としては、専門業種会議所、地方混合経済会社、州開発会社などがある。また、産業発展協会、雇用委員会、経済

発展委員会などの地域経済開発関係組織もある。

(3) 地域開発の方法

① 契約方式

ア 国・州間計画契約 (*contrat de plan Etat-région*) これは国がある州の圏域内の全体的な戦略に対して契約する方式で、国、州、地方団体、さらには欧州連合 (UE、英 EU) それぞれの優先課題に一貫性を持たせて地域開発を進めることができる利点を有する。国と地域の関係者が協力し合うことにより、UEの資金も得ることができる。州の圏域内の全体に対する契約であるため、戦略的開発を最も必要としている小規模コミューンをも組み込むことができる。県やコミューンは、道路建設 (幹線道路、国道連絡道路) 投資などへ国から相当額の支援を取り付けることが可能となるため、これらの事業を特に契約に加えようとする。契約期間は国の5ヵ年計画に倣っており、契約内容は、プロジェクト、出資計画および複数年計画に基づく具体的かつ綿密なプログラムに対して結ばれるものである。

州地方長官と州議会議長は契約交渉に入る前にまず地域開発の優先課題を決定する。州はあらかじめ契約の基盤となる開発計画を作成しておく必要があり、全体の75%は国の必須事業である輸送基盤整備、都市政策、教育・文化施設整備としなければならない、残りの25%が州地方長官の判断に任せられている。

イ 国土整備協調プログラム (*programme d'aménagement concerté du territoire*) 1988年から始められた、農村整備、観光施設、高等教育機関等を対象に国・州間計画契約の中で特に問題のある部分を優先的に実施するプログラムである。

ウ 開発・整備コミューン間広域事業計画 (*charte intercommunale de développement et d'aménagement*) 農村部にある3から50くらいまでのコミューンが集まる小地方を対象とする。国土管理、観光開発、経済開発などを対象とし、コミューンの経済、社会、文化的開発の中期的展望を定め、行動プログラムおよび公共施設・サービスの組織・運営条件を決定するものである。この計画は州地方長官の承認を得た後、州計画、県援助プログラム、土地利用計画 (整備基本計画、土地占用計画) などの検討過程において考慮される。

② 地方団体に対する財政援助方式 地域開発の実施に際して、国から地方団体に対する財政援助により実施する方式もある。国が地方団体に対し、経常部門に経常費総合交付金、農村発展交付金、投資部門にTVA補償基金、建設整備費総合交付金などにより援助する。また、補助金として国土整備補助金が交付されることもある。

③ 地方団体による財政措置 地方団体は経済開発のため、民間企業に対して直接或いは間接に援助を行うことができる。関係者が地方議員に圧力をかけて援助を得ようとするのを防ぐため、特定の援助は法律で禁止している。直接的な援助としては、企業設立州補助金、雇用州補助金、貸付および長期金利補助金などがある。

第3節 福祉・保健衛生

1 概要

フランスの社会保障は、「社会保護 (protection sociale)」と呼ばれており、保険料によって賄われる社会保険 (assurance sociale) と、これを補足する社会扶助 (aide sociale) および社会福祉事業 (action sociale) 等に分けられる。フランスの社会保障制度は社会保険を中心とした制度となっている。

社会保険は基本的には保険料によって賄われる制度であり、主に医療保険・老齢年金保険・家族給付を管轄するセキュリテ・ソシアル (Sécurité sociale) と、失業保険、補足年金等に分かれる。

社会扶助は、社会保険の給付を受けない障害者、高齢者などの救済を目的として、租税を財源とし、国および地方（主に県）が実施する給付金制度であり、連帯 (solidarité) 制度とも呼ばれる。医療扶助のほか、高齢者、障害者、家族、児童への扶助などで構成されている。受給には所得が一定額以下であることが条件。

社会福祉事業は、社会扶助の範疇を越えて、日々の生活における多くの分野において実施されるサービスであり、社会住宅、高齢者・障害者・児童にかかる福祉事業、保健衛生活動、「排除との闘い」 (lutte contre l'exclusion sociale : 貧困等が原因で社会から疎外される人々を救済する事業) 等がある。

一方、保健衛生行政は、廃棄物処理、上下水道、墓地・葬儀サービスから、ワクチン接種、癌予防、母性・小児保護などの保健予防、麻薬中毒・アルコール中毒対策、エイズ検診など多岐にわたる。

フランスにおいても福祉行政と保健衛生行政とは融合しつつあり、必ずしも明確に区別しうるものではなくなりつつある。

2 基本法

福祉関係では1956年1月24日デクレを基本とする「家族・社会扶助法典」 (Code de la famille et de l'aide sociale)、1987年7月30日法を基本とする「社会保障法典」 (Code de la Sécurité Sociale) ほか、多数の法律が存在する。

保健衛生に関する主な規定は、1953年10月5日デクレにより「保健衛生法典」 (Code de la santé publique) に法典化されている。これは、1945年11月2日オルドナンスによって母子保健予防について定められた「母性および小児保護法」と、1945年10月18日オルドナンスによって定められた6歳以上の学童の健康診断、保健予防、衛生教育等を使命とする学校保健サービスについて法典化したものである。

3 供給組織の多様性

社会保護は、様々な組織から供給され、それぞれ歴史と個性を持ち、全体のシステムの中で連携とバランスを取りつつ発展してきた複雑なものとなっている。社会保険の運用機関たるセキュリテ・ソシアル、失業保険を運用するASSEDIC、補足退職年金制度を管轄するARRCOや、1901年法によるアソシアシオン（非営利社団）、その他の民間組織など多岐にわたる。社会扶助および社会福祉を行う行政主体については、地方団体では県、コミューンおよびコミューン社会福祉センター（CCAS）、州がそれぞれの役割を持ち、国の関係組織には雇用・連帯省、その出先機関たる州保健社会局、県保健社会局などがある。

4 事務配分

① 州 若年者の職業教育訓練以外は、社会保障関係の権限を有しない。

② 県 1983年法等により、それまで国の権限とされてきた社会事業・保健予防活動とともに、法定の社会扶助に関する大部分の権限が県に移譲された。権限委譲に伴う財源措置として地方分権化一般交付金が創設され、また、県地方長官管轄の県保健社会局（DDASS）から職員の7割が移管された。

結果、県は高齢者・児童・家族・障害者の扶助等、法定社会扶助の大部分の権限を移譲された他、県単独の給付の創設や任意の社会福祉事業（action sociale）の実施が認められた。また、RMI制度（revenu minimum d'insertion：「社会参入最低限所得制度」＝25歳以上65歳未満で困窮しかつ働く意欲のある者を対象とし、RMI手当による最低限所得保障と、社会への「参入」[insertion]の2本柱からなる）のうちの参入部分に関する権限を持つ。社会福祉事業については、児童虐待対策、家庭に問題のある児童への対応、若者の社会適応支援、社会住宅、都市計画（バリアフリー対策等）等を行っている。

さまざまな社会扶助給付関係の事務や各種社会福祉事業の実施は、コミューンやコミューン社会福祉センター（CCAS）にも認められているが、事業を実施できないような小規模コミューンにおいては、県が出先機関として保健福祉センター（centre médico-social）等を地域毎に設立して対応している例が多い。

保健衛生事業としては、母性・小児保護による妊婦・小児への医療検診・予防接種（6歳まで）、任意のワクチン予防接種、結核予防、癌・性病・ハンセン病対策が行われている。これらの事業は、人口約2万～2万5千人の住民を対象に1つの総合診療所であらゆる医療的予防活動を行うのが最近の傾向である。

しかし医療に関する権限は国（県地方長官）に残されたため、例えば医療介護付き老人ホームの医療部門の設置については、県議会議長と県地方長官の共同認可が必要で、料金設定については、社会扶助から支払われる生活費部分については県権限、医療保険金庫から支払われる介護費用部分は県地方長官の権限となる。

③ コミューンおよびコミュニティ社会福祉センター (CCAS) コミューンは、県とともに社会扶助給付に関して受付等の事務を法律で義務付けられ、コミュニティ社会福祉センター (centre communal d'action sociale, 略CCAS) がその実施責任を負う。コミュニティはその他、社会扶助以外の各種社会福祉事業を任意に実施することが認められている。これらの事務の実施主体はCCAS、コミュニティ直営、公的法人への委託など様々である。

CCASは独立した公施設法人で（複数のコミュニティが共同で設立する場合はCIAS = centre intercommunal d'action socialeという）、1986年1月6日法により、前身の社会福祉事務所を母体として誕生した。社会扶助関係の事務の他、ヘルパーの派遣や配食サービス等の在宅福祉、老人ホーム、HLM（低家賃住宅）等の社会住宅、社会センター、保育・託児所、授産所、余暇促進、障害者への住宅および交通サービス、失業者対策等の施策の実施、管理、指導を行っている。また、コミュニティは県の権限である社会扶助について、その費用を負担する。その割合は6～30%と県によって異なる。

保健衛生事業については、メールは、公衆衛生、公害対策、水質管理を実施し、市民の健康維持を図り、精神病患者に対して医療扶助の緊急認定を与え治療施設への強制入所を申請するほか、新生児に対して健康手帳の無料配布を行う。これらの事業は1983年法により県からコミュニティに移管されたものであり、また従前は人口2万人以上のコミュニティにのみ認められていた防疫部局や保健所の設置が全てのコミュニティに認められている。

5 中央政府

① 雇用・連帯省 (ministère de l'Emploi et de la Solidarité) 2000年12月現在、社会党のジョスパン内閣では雇用・連帯省。社会保障に関する法制度全体を管轄。同省内の社会福祉局、社会保障局、保健総局が担当。

② 州地方長官および州保健社会局 (DRASS) 州地方長官管轄の州保険社会局が置かれ、雇用・連帯省の出先機関としての役割を担う。社会保険関係金庫等の指導監督、州医療地図の策定、州医療機構計画等を行うが、社会扶助に関する権限はない。1970年から導入された医療地図では、全国を22の医療圏に分け、新規の医療機関等について当該圏域の医療需要に対応して病床数、高額大型医療機器等の規制等を行う。医療機構計画では、既存の医療機関も含め、医療圏内における医療施設や医療活動の最適な地理的配分を定めている。

③ 県地方長官および県保健社会局 (DDASS) 国の県レベル出先機関の長たる県地方長官は、RMI制度、国の所管する社会扶助、医療等に関する権限を持つ。県保健社会局がその事務に当たる。障害者の医療保険料の拠出、世帯主が兵役中の留守家族への手当、高齢者への手当等。

また、公衆衛生の向上を目的として、県内の公衆衛生水準の監視、タバコ・アルコール依存対策、エイズ対策、麻薬対策等の予防活動、水質、廃棄物、住環境、騒音、栄養改善

等の生活環境・衛生対策などの他、医療制度の効率性の管理、緊急医療、医療設備等の改善による県内医療体制の向上などの責務を負っている。

6 その他の組織

① セキュリテ・ソシアル (Securité sociale : 狭義の「社会保障」) フランスの社会保護制度の根幹を成すセキュリテ・ソシアルには、職域に応じて様々な制度があり、(1)一般制度、(2)特別制度 (国有鉄道 [SNCF] 従業者、鉱山労働者、国家公務員、地方公務員、ガス・電力会社、パリ交通公団 (RATP)、職業軍人の制度などで、概ね給付水準が高い)、(3)自営業者制度 (概ね給付水準が低い)、(4)農業者制度などがある。

② 非営利組織 1901年法による非営利法人の中にも、赤十字、カトリック系の福祉団体、福祉従事者やボランティアの組織等、福祉活動をする団体があり、CCASと密接に結びついている組織も多い。

③ 営利組織 有料老人ホーム、自由契約のベビーシッターやホームヘルパー等が増加。

第4節 産業・経済

1 商工業振興

(1) 地方団体の役割

フランスでは基本的に国が経済・社会政策を行い、雇用を維持する責任を負う (1982年3月2日地方分権法第5条)。しかし地方団体も国の一連の雇用政策に協力することにより、大きく寄与している。また1982年3月2日法で、企業に対する総合的補助も行うことが可能になった。その後重大な財政的リスクを抱えるコミューンが出てきたこともあり、1988年1月9日法で地方団体の裁量の幅は多少狭まったものの、かなりの自由は現在も認められている。なお、今日では、民間企業等への支援については、欧州連合 (UE) の定める共通ルール of 枠組みが重要になりつつある。

(2) 州による直接・間接的補助

州のみが民間企業に対して直接補助を行う権限を持つ。但し補助に先立って県の意見を求めなければならない。

(ア) 直接的補助…企業創設報奨金、州雇用報奨金

(イ) 間接的補助…公的債務保証、州所有の建物・土地を企業に有利な条件で売買・賃貸可能、企業に対する営業税などの減免、職業訓練の実施

(ウ) 協約…経営が困難な状況にある企業は、州との間で、建て直しのための一連の措置や活動を定める協約を結ぶことができる。

(3) 県による補助

補助を与える前に、県は対象となる企業が所在するコミューンの議会に意見を求めなければならない

(7) 直接的補助…県が単独で独自に民間企業に対して補助することはできないが、州による補助を補完する形で県からも補助金を交付できる。

(4) 間接的補助…公的債務保証（州の関与なしに県は実施できる。）、財政援助をするにあたっては、県と企業の間で協約を結ぶことが必要。そのほか、企業育苗所 (pépinière d'entreprises) の開設、営業税の一時的減免、新設企業に対する税の減免などがある。

(4) コミューンによる経済施策

コミューンの場合は、経済施策は国が認める範囲内でしか実施されない。

(7) コミューンが実施できる産業的性格の公役務…上下水道、家庭ごみの収集・廃棄・処理、ガス・電力の産出と供給、市場・屠畜場・冷蔵倉庫、公共交通、観光公社など。これらの産業的公役務の予算は、いくつかの例外を除き、収支の均衡が保たれていなければならない。

(4) コミューンによる企業援助

・直接的援助…国が定めた上限額を越えない範囲内で州の補助を補完できる。

・間接的補助…民間企業の借入れに対して債務保証を与えることができる。コミューン営業税の全部又は一部の減免を行うことができる。

2 農業・漁業振興

(1) 農業振興

UE および国の管轄であるが、補助金の交付を通じて地方団体も頻繁に関与する。州レベルでは、私法によって規制される農地整備会社や、コルス州に特殊な定款のもとに設置された公社（コルス水利整備公社、コルス農業・農村開発公社）のように公施設法人としての定款を持つ公社が置かれている州もある。このような公社において州に特有の問題に対処する。とくに水利事業が多い。

(2) 漁業振興

1983年7月22日法により、州は沿岸漁業を行う漁船の買い換えや近代化、海洋養殖を営む企業に対し助成金を交付することが可能になった。県は海洋養殖のための整備工事を支援できる。

3 観光振興

地方団体は観光振興に重要な役割を演じている。観光に関する権限の分配に関する1992

年7月23日法では、複数の地方団体とそれぞれの持つ機関の間での責任の分配を明確にしようと試みている。州は州観光委員会(comité régional du tourisme)を設立し、県は県観光公社(office départemental du tourisme)、コミューンは公施設の性格を持つ市の観光公社(office municipal du tourisme)か、非営利団体の定款を持つ観光局(office de tourisme)を開設することができる。またコミューンが経営する産業的公役務として数多くのキャンプ場が存在する。

第5節 消防・保安、警察

1 消防・保安

(1) 概要

フランスでは、消防当局は主として消火および救助(service d'incendie et de secours)を所管しており(ただし救助に係る救急も行う)、救急については主として救急医療援助組織(service d'aide médicale urgente. 略SAMU)という別の組織が所管している。

通常の消防と軍の消防(パリとマルセイユのみに配備され、総数9,100人)が存在し、通常の消防は職業消防士(sapeurs-pompiers professionnels)、志願消防士(sapeurs-pompiers volontaires)および消防士補(sapeurs-pompiers auxiliaires. 国民役務に係る青年による)からなる。さらに消防士ではないが、内務省直轄の軍の部隊(市民安全訓練・出動部隊)が全国3カ所に配置され、森林火災など県レベルでは対応がむずかしい場合に応援等を行う。

消防事務は、かつてはコミューン又はその広域行政組織の所管であったが、1996年の関係法令改正により、遅くとも2001年5月3日までに県事務化することとされ、コミューンおよび広域行政組織に属していた人員、設備等がほぼすべて県消防本部へ移管された。国において、消防・保安(sécurité civile)を所管しているのは内務省市民防衛・保安局であり、救急を所管しているのは雇用・連帯省である。

消防・保安に関する関係法令としては、主として地方自治法典(CGCT)が、救急に関しては保健衛生法典(Code de la santé publique)が挙げられる。

(2) 消防・保安の体制

各県には、公施設法人としての県消防本部(service départemental d'incendie et de secours)が設立され、県の消防隊を抱えている。県の消防本部は、主として財政等運営管理を行う県消防本部理事会と実際の消防活動の指揮を行う県消防局からなっている。

理事会は、県議会議員、メー、広域行政組織の長および議員からなり、理事長は理事の中から任期3年で選出される。理事会は6ヶ月に1度以上開かれ、主に予算に関すること、県、コミューン、広域行政組織の負担額に関することを決定する。

一方、消防局は、本部理事長の合意の下、県地方長官の意見を聞いたのち内務大臣によ

り任命される県消防長、当該消防長を補佐する消防幹部である消防次長、財政責任者、各方面部隊の責任者である大隊長等からなる。消防長は、県地方長官の権限の下、県消防隊の作戦指揮、予防活動に係る指揮並びにコミューン消防隊および広域消防隊の監督・調整を行う。県消防本部には、司令センターおよび通報受信センターを置くこととされ、通報受信センターにより通報（全国的に電話番号18番）を受け、司令センターにより作戦指揮の調整を行っている。最終的な指揮権は、警察権を有する県地方長官又はメールに存する。

県内のコミューン又は広域行政組織の区域には、消防署、消防出張所および消防出張支所が置かれ、これらに県消防隊が配備され、コミューン又は広域行政組織の所管区域を管轄している。

消防業務に係る財源は、管轄下にある県、コミューンおよび広域行政組織の負担金、国からの補助金等からなっている。

パリおよび周辺のオー・ド・セーヌ県、セーヌ・サン・ドゥニ県、およびヴァル・ド・マルヌ県については、軍の工兵部隊であるパリ消防隊（総数約7,400人）が管轄する。マルセイユは、マルセイユ海軍消防隊（総数約1,700人）が管轄する。

（3）救急業務の体制

救急医療援助組織は、保健担当大臣が当該組織を設置する病院を指定し、その管轄区域も併せて指定する。その実働部隊である救急機動組織についても、保健担当大臣が設置する病院を指定する。救急医療援助組織は原則として各県内に1つ設けられており、救急機動組織は全国に350配備されている。救急医療援助組織は、各県内に設けられる救急医療援助・医療搬送委員会（県地方長官が委員長で、県消防本部の県消防長、保健監察医、県議会議員、県内のメール等が委員）により、その活動を監督される。また、救急機動組織は、少なくとも蘇生医1人、助手1人および運転手からなり、場合によっては看護婦が同乗する。救急医療援助組織には通報受信調整センターが設けられ、通報（全国的に電話番号15番）の受領・管制を行っている。通報の受領・管制については、消防および警察とつながっており、相互に連絡調整を行う。

2 警察

（1）概要

一般的に、都市部およびその周辺においては、国家警察(police nationale)およびコミューン警察(police municipale)が治安の維持等にあたり、それ以外の部分では国家憲兵隊(gendarmerie nationale)、コミューン警察等がその任にあたっている。都市によっては、国家警察とコミューン警察が併置されているが、この場合コミューン警察は国家警察の一部に統合される。

コミューン・レベルではメールが治安の維持に務めなければならないこととされており、

日常的にはメールの指揮下にあるコミューン警察等によりその任を務めている。コミューン警察は司法捜査をする権限は大幅に制限されているため、都市部以外では国家憲兵隊がこれにあたり、都市部では国家警察が主としてその役目を負っている。国家警察が配置されているコミューンでは、メールのコミューン警察を掌握する権限は制限され、主に県地方長官がその指揮をとることとなる（ただし、パリだけは例外で、別に警視總監が設置され指揮をとっている）。

国家警察を所管しているのは内務省国家警察総局であり、最終的な指揮権は内務大臣にある。一方、国家憲兵隊は国防省憲兵隊総局の管轄下にある。

国家警察、コミューン警察に関しては、1966年7月9日付け法律第492号、刑事手続法典(Code de procédure pénale)、地方自治法典(CGCT)等によって組織、権限等が規定され、国家憲兵隊については、1903年5月20日付け命令で規定されている。

(2) 国家警察

国家警察は、内務大臣を頂点とする国家機関で、内務省国家警察総局が直接管轄しており、治安の維持、強盗、殺人などの重罪から窃盗、傷害などの軽罪（フランスにおける分類で重罪に比較して軽いという意）の防止および犯罪捜査を行う。

国家警察は、県地方長官庁所在地であるコミューンおよび人口2万人以上のコミューン又はコミューンの集合体で犯罪の状況が都市化しているところを管轄し、全国的に468の管轄区（警察署 commissariat）および680の下部組織が配置され、1,628のコミューンを管轄している（人口で言うと2,900万人）。

正規の警察官の他、警察官補および保安助手がいる（これらは厳密には警察官とは異なり、例えば国民役務の一つとして就く等その職は時限的なものである）。

国家警察の中でもパリ警視庁(Préfecture de police, 別名Quai des Orfèvres)は特別な存在であり、総指揮官であるパリ警視總監(préfet de police)は、閣議により任命され国家警察総局ではなく内務大臣の直接の権限下におかれている。パリ警視庁は、いわば国家警察とコミューン警察を兼ねたような権限を有している。パリ警視庁は、パリおよびそれを取り囲むオー・ド・セーヌ県、セーヌ・サン・ドゥニ県およびヴァル・ド・マルヌ県を管轄している。総員は3万5,000人を数え、この中には7,300名余りのパリ消防隊も含まれる。財源は国とパリが負担する。

(3) コミューン警察等

コミューン警察は、メールが市民の安全を確保するという使命を実行するために設置するもので、国家警察又は国家憲兵隊の活動を補う存在である。主として、犯罪防止を目的としたパトロール等を行い、例えば現行犯の場合でも容疑者を逮捕することはできるが、身元確認、職務質問等はできない。国家警察に比べるとかなり限定された権限しか与えられていないが、最近の軽罪の増加により設置数が徐々に増加している。コミューン警察は

約1割のコミューンに設置されている。コム્યーン警察を設置した場合、その財源はコム્યーンが負担する。

コム્યーン警察は、メールがコム્યーン議会の了承を得て設置できるが、共和国検事による司法監督、県地方長官による行政監督を受ける。

県地方長官庁所在地であるコム્યーンおよび人口が2万人以上のコム્યーン又は複数のコム્યーンの区域で犯罪の状況が都市化しているところでは、コム્યーン警察は国家警察に統合され（コム્યーン警察という名称は残っている）、コム્યーン警察官は国家公務員であると同時に地方公務員という立場になる。この場合、メールの権限の一部が県地方長官に移譲される。また、農村部のコム્યーンにあつては、国立公園等の監視のために田園監視官が設置されていることもある。

（4）国家憲兵隊

国家憲兵隊は、軍隊の身分を有した警察組織であり、国防省の権限下におかれている。主として都市部以外の農村地域を管轄しており、国家警察が管轄していないコム્યーンにおいて国家警察と同様の任務を負っている。国家憲兵隊は県域憲兵隊と機動憲兵隊からなり、1997年現在での総数は県域憲兵隊が約6万人、機動憲兵隊が約1万7,000人である。

国家憲兵隊は全国を大西洋管区など3管区に分け、さらに各管区を合計9小管区に分けて配置されている。県域憲兵隊の大隊は県地方長官庁所在地に配置され、中隊は郡庁所在地に、小隊はカントンの庁所在地に配置されている。

第6節 その他（環境、国際交流、情報通信）

1 環境

（1）概要

① 基本法 環境行政関連法は主に環境法典（Code de l'environnement）に規定されている。内容は共通規定に始まり、自然環境（水および大気）、自然空間（自然公園、景観保護、自然遊歩道等）、動植物（動植物の保護、狩猟規制等）、汚染、自然災害および公害の防止等に関する法規で構成される。

② 事務配分

ア 州 環境分野での州の権限は、水路整備、環境整備（地方自然公園の設定に関する権限に伴うもの）、自然災害防止、廃棄物の再利用（産業廃棄物の除去に関する州計画）等が挙げられる。その他、州の諮問的権限は多岐にわたり、その中でも代表的なものは、水の管理、地域整備基本計画等に関するものがある。州は、国・州間契約（contrat de plan Etat-Région）の中に、環境政策という特定の項目で直接に、又は土地、観光、農業等の分野における協議整備方針を通して間接的に、環境政策を盛り込む。

イ 県 県は、壊れやすい自然空間の保護、管理、公開等に関する政策を策定・実施する権限を持つ。すなわち、県遊歩道計画の作成、水道工事や地域整備工事、水路の管理、開発等を行うことができる。また県廃棄物除去計画の策定も行う。諮問的権限としては、水、エネルギー、自然公園、森林、狩猟、地域整備基本計画等に関して、州同様に広範な権限を持つ。県は特に水管理、自然環境（国民啓発や壊れやすい自然空間の区域指定）、生活環境、廃棄物管理、大気汚染対策、省エネルギー、土壌保護等を優先課題としている。

ウ コミューン コミューンは自然および住民に最も近い行政を担う。上下水道、家庭廃棄物等の収集処理、生活環境の改善、騒音対策、大気汚染対策、都市計画等はコミューンに属する権限である。またメールは警察権を有し、環境の分野における損害の予防・修復を行う。公害等の持つ越境的な性格から、多目的事務組合（SIVOM）、単一目的事務組合（SIVU）、コミューン間基本協定（charte intercommunale）等の形で、互いに協力して問題に対処する場合が多い。

③ 関連中央政府 環境省が1971年1月に初めて設置された後、省の名称変更等を経て、1997年より地域整備・環境省（ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement）が環境行政を所管している。国による地方環境行政への関与は、主に、(ア)環境に関わる政策の適用・調整を行う県地方長官、(イ)環境・エネルギー管理局、流域管区局、国家森林局、沿岸保全局等の公施設法人、(ウ)州環境局、州環境調査産業局等の州レベルの国出先機関、(エ)県整備開発局、県農林局等の県レベルの国出先機関などの機関によって行われる。

（2）主要分野

① 大気 大気汚染は主に都市暖房、工場および自動車が発生源であり、大都市圏で特に深刻な問題となっている。そのため大都市圏は環境保全・警戒網特別地区（zone spéciale de protection et de réseaux d'alertes）の対象となっている。県地方長官は警戒網内の施設リストを作成し、警戒開始基準（風、大気圧、大気構成等）を定めている。汚染寄与度の高い企業は、大気汚染に関する公課を環境・エネルギー管理局のために支払う。当該局は多くの種類の調査、公法人・私法人に対する助成又は貸付等を行う。コミューンは大気汚染の分野では都市計画、交通政策、都市暖房等を通じて一定の権限を持ち、汚染源となる企業等の立地およびそれに伴う公害の監視等を行う。

② 廃棄物処理 家庭廃棄物に関する権限はコミューンに属し、コミューンはその収集・処理を行う。現在、フランス全人口の約9割が家庭廃棄物収集サービスを利用している。近年、分別回収・リサイクルが進められてきている。例えばドゥエ市（パリ北東、人口約4万5千人、TGVでパリから約1時間）を中心とする多目的広域事務組合は、2000年8月1日から、第1群（ビン類）、第2群（紙・ボール紙、プラスチック、スチールおよびアルミニウム）および第3群（その他）に分別し、第3群を除く5種類のゴミを

リサイクルしている（それ以前はビン、紙類の2種類）。なお、1992年7月に廃棄物関連法が制定され、2002年までに現在ある堆積処分場はすべて閉鎖され、焼却処分場が建設される予定である。

③ 水質保全・水域管理 フランスは水圏的・文化的基準から6つの流域（bassin）に区分される。流域毎に水環境保護の観点から地域整備・環境省に提言を行う流域委員会および水の消費を管理する流域財政局が設置されている。流域財政局は3分の1が地方団体の代表、3分の1が消費者代表、3分の1が国の代表からなる。流域委員会もほぼ同様の構成から成る。水に関する国家の行政活動を調整するのが州地方長官であり、地域整備・水管理基本計画（SDAGE）の作成を司る。計画は6流域でそれぞれ策定され、流域委員会がそれを実行する。

④ 上下水道 コミューンに飲料水を供給するための工事は、大臣又は地方長官のアレテに基づいて行われる。またコミューンへの導水は県衛生評議会への諮問を経た後、地方長官によって許可される。上水道はコミューンの産業的性格を有する公役務であり、様々な供給方式（例を下記）で実施されている。

(ア) コミューン又はコミューン事務組合による直接管理

(イ) 事業特許契約（contrat de concession. 受託企業が設備投資をするとともにサービスに必要な管理費を賄い、消費者から利用料等を徴収。契約期間が終了すると、当該施設は地方団体に移譲される）

(ウ) 経営委託契約（contrat d'affermage. 地方団体が設備投資の資金を賄い、民間団体がサービスの経営管理を行う）

家庭・産業廃水は、公衆衛生および自然環境保護の見地から、浄化処理をしないまま直接自然界に排出してはならない。フランスの下水処理には導管を通して下水処理施設に廃水を収集・処理する集中処理システムと、廃水源に個別に浄化槽を設置する個別・分散型システムの2つの形態がある。なお、下水処理の経営管理は上水とほぼ同じ方式で行われる。

⑤ 自然公園（parc naturel） 自然資産の保護と有効利用のため、国は7つの国立公園（parc naturel national）、自然環境保全地域（site protégé）、自然保護区（réserve naturelle）等を設けている。これに加えて38の地方自然公園（parc naturel régional）がある。地方自然公園は、国立公園制度を補完する目的で、1967年3月1日付けのデクレで創設された。州は伝統的に地方自然公園を管轄していたが、1983年1月7日法によって自然公園に関する州の役割が明確化された。創設の手続きは、関係するすべての地方団体の同意・調整に基づき、州が「公園設立基本協定書」（charte du parc）を策定し、環境担当大臣の認可を受ける。1983年法によれば地方自然公園とは「壊れやすい環境のバランス、豊かな自然および文化資産を有する地域」であり、これらはフランスに数多く存在する。例えばシャルトルゥーズ（ローヌ・アルプス州）、オート・バレー・ドゥ・シュヴルーズ（イル・ド・フランス州）等が挙げられる。なかにはコルス島の地方自然公園やオーヴェルニュ州のそのように州全体を覆う公園もある。オーヴェルニュ州火山帯の地方公園は39万

3千haもの面積を持ち、南北120kmに及ぶ。この公園のなかにはカンタルとピュイ・ドゥ・ドームの両県で約150のコミューンが含まれている。

(3) 広域行政組織と民間企業

地域環境政策は、廃棄物、上水道、下水道はもちろんのこと、大気、河川、景観など、対象、取扱い領域ともに多岐にわたる。また州、県、コミューンと、實際上、地方団体の全てのレベルが多かれ少なかれ環境問題に関わっている。

① 広域行政組織 環境に関する行政事務の多くがコミューンの権限とされているが、コミューンが単独でこれらの権限を執行するのは財政上の問題などから難しい。そのためかなり以前からコミューン間広域行政組織が廃棄物処理や上下水道などを管轄してきた。例えば1998年現在では、廃棄物を扱うコミューン間公施設法人（複数コミューンで共同設立）は2,047、そのうち1,290が事務組合で、757が固有の税源を持つ広域行政組織（コミューン共同体や広域コミューン区等）である。また、下水処理に関しては1,773の事務組合と247のその他広域行政組織、上下水道については事務組合が3,961、固有の税源を持つ広域行政組織が156にのぼっている。

② 民間企業 この分野では民間部門の果たす役割も重要である。例えばエコ・アンバラージュ社（Eco-Emballages）は、1992年4月1日付けデクレ（家庭で使用済みの容器包装廃棄物の回収義務、回収に関わる専門会社の設立等を定めたもの）に基づき、当時の5省庁（環境省、産業省、農業省、内務省、財務省）の承認を得て設立された会社であり、家庭から出る容器包装物を対象に、同社がリサイクルのコストを負担する一方で、地方団体が分別回収を行なう。

2 国際交流

(1) 法的枠組み

フランスの地方団体は第二次世界大戦後、主に欧州の地方団体と姉妹提携を行い、活発な交流を行なってきた。70年代には、いわゆる第三世界の地方団体に対する開発援助に取り組む団体が現れ、最近では中東欧の急激な民主化につれて、同地域に民主主義的な行政システムを導入するための協力活動も行なわれるようになった。また欧州の市場統合によっても地方団体レベルでの交流の重要性が再認識されている。

1980年代の地方分権改革は、地方団体の国際交流活動にも大きな影響を与えた。従前は姉妹提携を結ぶ際の相手先について具体的な要件が定められ、地方長官への公式な届け出を義務付けられていた。地方分権の結果、地方長官による事後的な法的監督は受けるものの、交流の相手先や活動内容を自由に選択できることとなった。現在、地方団体の国際交流活動を規制するものとして、1992年2月6日「地方行政基本指針法」があり、コミューン、県、州および広域行政組織は、その権限の範囲内で、かつ国の国際的協定等を尊重す

る限り、外国の地方団体や広域行政組織と協定を結ぶことができるとされている。

(2) 動向

具体例を見ると、ローヌ・アルプ州（仏。中心都市リヨン）、バーデン・ビュルテンブルク州（独。中心都市シュトゥットガルト）、ロンバルディア州（伊。中心都市ミラノ）とカタロニア自治州（スペイン。中心都市バルセロナ）の4州が協力体制をとっており、高等教育での交流や先端技術への協調投資、海外駐在事務所の共同利用、商業交流等の分野で成果をあげている。また、海峡トンネルの開通によって、英国と結ばれているノール・パ・ド・カレー州は、海峡を挟んで向かい合う英・ケント県と文化交流、学校間の姉妹提携などを推進している。

さらには、アフリカ諸国への開発援助を行なうものや、中東欧圏の地方団体に対して、地方行政システムの確立とともに、社会資本の整備、公益事業の援助を目的とするものもある。そうした対外支援の分野では、先進国間で姉妹提携関係にある地方団体同士が協力して途上国等の援助にあたるという三角提携も進められている。なおフランスでは、途上国援助の場合には、主に自らの旧植民地であったアフリカ諸国を対象として想定する場合が通例である。（「地方団体の国際関係」について第8部参照）

3 情報通信

フランス政府は、遠距離通信やデータ通信の分野で官主導政策をとり、率先して「ミニテル」の開発・普及に努めてきた。しかし現在では、インターネットの世界的な普及に対応して、公共情報のデジタル化、基本的データの無料オンライン化、行政文書へのアクセスに関する1978年法のインターネット普及に合わせた改正等を目指している。各省庁や地方団体はそれぞれ独自のサイトを持ち、精力的にインターネットの導入に取り組んでいる。

公務員・行政改革省は、行政手続きの簡素化に関する具体的な取組みの一環として、2000年10月から行政手続きのためのインターネット窓口を開設し、翌年から所得税の月額納付、住居手当の申請、付加価値税申告などをネット上で行なうことができるようにした。

地方団体の取り組み事例を見ると、例えばイル・ド・フランス州オー・ド・セーヌ県にあるイッシー・レ・ムリノ市は住民の議会への関心を高めるためにケーブル回線で議会を中継し、審議の中断中（毎議会2、3回）にインターネット、電話等を使って住民の側から「意思表示」できるようにした。また、すべての図書館、文書館の情報の電算化と共有化、教育の分野へのインターネットの導入、中高年層も含めたすべての市民がマルチメディア機器を自由に使える場の提供など様々な施策を行なっている。また、ミディ・ピレネー州は州内の全高校をインターネットで接続することを計画している。

第5章 地方財政

第1節 地方財政の概況

1 地方財政の重要性

1998年度決算（表 - 5.1. 地方財政の状況）を例にとってみると、フランス地方団体の歳出規模は約9,162億フランにのぼり、国の歳出規模約1兆6,743億フランの5割強になっている。1998年国民経済計算の地方政府部門でみると、その支出規模は国内総生産（produit intérieur brut. 略PIB）の約10%に相当し、また、政府部門全体の総固定資本形成の80%および国内総固定資本形成の10%強を占めるなど、地方政府部門は経済的にも重要な地位にある。

表-5. 1. 地方財政の状況（1998年度決算）

（単位：10億フラン）

	総計	構成比 (%)	州	県	コミューン	広域行政*
歳出合計	916.2	100	78.3	238.1	458.1	141.6
経常部門支出	587.3	64.1	35.4	154.9	317.6	79.4
うち人件費	189.2	20.6	2.2	24.5	146.1	16.4
利子償還	40.1	4.4	3.5	7.2	22.6	6.8
移転支出	166.8	18.2	26.2	43.2	68.9	28.5
投資部門支出	328.9	35.9	42.9	83.2	140.6	62.2
うち元本償還	95.0	10.4	7.5	26.3	43.8	17.4
歳入合計	921.1	100	79.5	238.9	459.8	143.0
租税収入	455.3	49.4	43.0	138.8	234.2	39.3
非租税収入	465.8	50.6	36.5	100.0	225.6	103.7
うち国支出金等	268.6	29.2	26.2	71.6	135.9	34.7
地方債	85.3	9.3	7.5	20.4	39.6	17.8

出典：Les collectivités locales en chiffres 2000

* 固有の財源を持つ広域行政組織および固有の財源を持たない広域行政組織を含む。

2 地方財政の歳出・歳入規模の推移

（1）地方歳出

地方団体の収支は経常部門（section de fonctionnement）と投資部門（section d'investissement）に分かれる。これらは相互にまったく独立したものではなく、経常部門収入の一部は投資部門の財源に繰り入れられる。歳出では、地方団体の歳出（地方歳出）の約6割が経常部門支出、1割が地方債の元本償還、2割が建設改良の投資支出（以下本書では後二者を合わせて「投資部門支出」と呼ぶ）である。地方歳出の中で、近年顕著な伸びを示しているのが経常部門支出（人件費その他管理運営経費）であり、特に人件費の

伸びが大きい。原因は職員増と給料の上昇（社会保険料率引き上げも含む）である。公債費に関しては、利子支払いの減少がみられる一方で、元本償還費が92年以降増加してきている。全体的にみると、地方歳出は1989年から1994年まで毎年、平均約3%の割合で増え続けたが、1995年から1998年にかけての平均伸び率は0.5%に抑えられている。

（2）地方歳入

地方団体の歳入（地方歳入）は、地方税、国支出金、地方債、使用料・手数料等から構成される。地方税収は毎年着実に増加してきているが、国の税収に対する比率は約25%程度である。国支出金による収入は、額自体は増加しているものの、地方歳入の中で占める割合は徐々に減りつつある。地方債収入は1995年以降減少する傾向がみられる。地方歳入を全体的にみると、1995年に一時的な落ち込みがあった以外は毎年、平均して約2%程度の増加を示している。

第2節 地方団体の歳出（地方歳出）

1 経常部門支出

経常部門支出（*dépenses de fonctionnement*）は、人件費、財・サービスの購入、移転支出、負債に係る利子支払いの4つの性質別項目に大別される。

（1）人件費

人件費には、職員の給料のほか、地方団体職員年金基金（CNRACL）への分担金支払い等、社会保険料が含まれ、1998年度では経常部門支出の3分の1を占めている。職員数増および給与額の上昇等により、人件費は年々増加している。

（2）財・サービスの購入費

財・サービスの購入は、主に地方団体が行政活動を日々行うために必要な需用品・サービスの購入であり、例えば食糧費、消耗品費、印刷費、通信費等がある。

（3）移転支出

様々な団体への補助金等の支出が含まれる。行政分野としては、例えば保健・社会福祉事業、教育施設の維持管理、職業教育訓練、文化・スポーツ事業、経済活動等が挙げられる。いくつかの義務的な支出も法定されている。

（4）利子の支払い

利子支払いは経常部門に計上され、元本償還は投資部門に計上される。1998年度におけ

る利子支払い額は401億フランにのぼり、経常部門支出全体の約7%弱に相当。

2 投資部門支出

投資部門支出は、施設設備の整備費（狭義の建設改良「投資支出」。dépenses d'investissement）と、地方債に係る元本償還費（charges de la dette）の2つに大別される。

（1）投資支出（狭義）

地方団体の狭義の投資支出は、直接建設設備投資と補助金支出による間接投資という2つの部分に分けられる。1998年における直接投資支出は1,662億フランに上り、その内訳には都市整備（道路、都市施設、上下水道等）、農村整備、一般サービス施設（行政庁舎等）、教育施設等がある。

（2）地方債に係る元本償還費

元本の償還費は投資部門に計上される。1998年の地方歳出全体に占める割合は約10%、金額にして950億フラン。利払いと合わせて1,351億フランになり、歳出全体の15%に当る。

第3節 地方団体の歳入（地方歳入）

1 地方歳入の構造

収入も支出と同様に経常部門と投資部門に分けられ、経常部門収入には、地方税収入、移転収入（経常費総合交付金等の国支出金）、諸収入（事業収入および財産収入等）があり、投資部門収入には、移転収入（建設整備費総合交付金等の国支出金および他の地方団体からの補助金等）、地方債収入、経常部門からの繰入金がある。1998年度の地方歳入を見ると、最も多いのが税収入（収入全体の半分）で、移転収入（約3割）がこれに続き、地方債は3番目で約1割を占めている。

表－5. 2. 地方団体の歳入構造
（1998年度決算）

（単位：億フラン、%）

区 分	金 額	構成比
税収入	4,553	49.4
移転収入	2,686	29.2
地方債	853	9.3
その他	1,119	12.1
合計	9,211	100

2 地方税

（1）地方税制度の特色

（ア）フランスでは、わが国の地方税法のように地方税について独立して総合的に定め

た法律は存在せず、租税法典 (Code général des impôts) が国税とともに地方税についても規定している。

(イ) 第五共和国憲法第34条の規定により、「すべての性質の租税の基礎、料率および徴収の態様」が法律事項とされ、租税法律主義が日本より厳しく、日本の法定外普通税のような制度は存在しない。

(ウ) 徴税事務は、ごく一部の例外を除いて、国税徴収機関が地方団体に代わって行う。

(エ) 地方税は、地方団体の議会の議決した税率に基づいて国税徴収機関が徴収するが、未収金等は国によって地方団体に補填される。

(2) 地方税の種類および区分

フランスで、地方税について一般的になされる分類は、次のとおりである。

(ア) コミューン税 (一部、広域行政組織が直接に賦課するものもあり)、県税、州税

(イ) 直接税、間接税

(ウ) 義務税、任意税…賦課徴収が義務づけられているか否かによる区分

(エ) 付加税、独立税…賦課徴収を他の税に付加して行うか否かによる区分

(3) 地方税収入の状況

① 課税主体別税収入 1998年度において、地方団体の全租税収入額のうち61%がコミューンおよびコミューン間広域行政組織、30%が県、9%が州となっている。

② 直接税・間接税 1998年度の地方税全収入額に占める直接税の比率は約84%であり、そのうちの88%が「主要4地方税」(非建築固定資産税、既建築固定資産税、住居税、営業税[「職業税」とも邦訳]の4税)からなる。課税主体別に直接税の比率を見ると、コミューン・レベルでは94%であるのに対して、県67%、州65%となっている。

③ 科目別収入 1998年度の税目別収入状況をみると、最も多いのが営業税(37%)、ついで既建築固定資産税(20%)、住居税(16%)で、これら3税目で全地方税収の約7割を占める。

地方税収の構造については表-5.3.を、地方税目の全体については表-5.4.(一覧表)を、それぞれ参照されたい。

(4) 主な直接税(主要4税)

① 既建築固定資産税 (taxe foncière sur les propriétés bâties)

(ア) 税収 1998年の同税収は852億フラン。このうち、コミューンおよびコミューン間広域行政組織が557億フラン、県が234億フラン、州が61億フランである。

(イ) 課税客体 建築物およびその用に供される土地(既建築固定資産)

(ウ) 納税義務者 毎年1月1日現在の既建築固定資産の所有者

(エ) 課税主体 コミューン(一部の広域行政組織を含む)、県、州

表－5. 3. 地方税収の構造 (1998年・単位10億フラン)

税の種類	コミュン・ 広域行政	県	州	合計	構成比 (%)
直接課税	251.4	88.7	25.1	365.2	83.6
下記4税の合計	208.7	88.6	25.1	322.4	73.8
住居税	44.8	19.8	5.5	70.0	16.0
既建築固定資産税	55.7	23.4	6.1	85.2	19.5
非建築固定資産税	5.0	0.2	0.1	5.3	1.2
営業税	103.3	45.3	13.5	162.0	37.1
他の直接課税	42.7	0.1	-	42.8	9.8
うち家庭廃棄物収集税	(17.6)	-	-	(17.6)	(4.0)
うち公共交通税	(23.6)	-	-	(23.6)	(5.4)
間接課税	12.5	42.0	13.2	67.7	15.5
土地公示税及び登記税	-	24.4	-	24.4	5.6
自動車税	-	14.5	0.1	14.6	3.3
電気税	5.2	2.7	-	7.9	1.8
譲渡税付加税	4.9	0.3	4.6	9.8	2.2
自動車登録税	-	-	8.1	8.1	1.9
運転免許税	-	-	0.2	0.2	0.1
その他の税	2.4	0.0	0.3	2.7	0.6
地域計画関連税	2.6	1.1	0.5	4.1	0.9
合計	266.5	131.8	38.8	437.0	100

出典：Les collectivités locales en chiffres 1999

表-5. 4. フランス地方税一覧

区 分	○義務税 △任意税 *特定地域のみ			
	コミューン	広域行政	県	州
直接税				
既建築固定資産税	○	○	○	○
非建築固定資産税	○	○	○	○
住居税	○	○	○	
営業税	○	○	○	○
家庭廃棄物収集税	△	△		
清掃税	△	△		
採鉱税	○		○	
高圧線柱塔定額税	○			
道路舗装税	△			
歩道税	△			
間接税				
地域計画関係税				
地方建設整備税	△	△		
建築密度超過税	○	○	○	
土地利用基準超過税	○	○	○	
建築・都市計画・環境保全委員会税			△	
自然環境保護税			△	
イル・ド・フランス州事務所研究所・設備建設税				*
駐車場非設置税	△	△		
サヴォワ県建築整備特別税			*	
公共交通税	△ (注)	△		
譲渡税				
登記税および土地公示税			○	
譲渡税付加税	○		○	△
その他				
運転免許税				○
自動車登録税				○
自動車税			○	
ボーリング場税	△			
スキー場リフト等施設税	△		△	
電気税	△	△	△	
カジノ賭博収益税	△			
ミネラルウォーター税	△			
飲料販売許可税	○			
狩猟許可税	○			
滞在税	△	△	△	
興行税	○			
広告ポスター税	△	△		
固定広告スペース税	△			
自動車広告税	△	△		
屠畜場使用税	○			

(注) イル・ド・フランス州内のコミューンは義務税

(オ) 非課税措置 ア) 公法人の有する固定資産で公用又は公共用に供され収益を生じないもの、イ) 農業用の建築物（収穫物の倉庫、家畜小屋等）、ロ) 宗教活動に充てられる建物、エ) 大使館

(カ) 課税標準 課税標準は、土地台帳上の賃貸価格評価額から固定資産の維持費等の経費を考慮して一律50%を控除した額。評価額は、基準物件を基にして一定の係数を乗じるか、通常の賃貸価格で賃貸されている場合に1970年1月1日現在の賃借料を基に計算されるか、あるいは課税機関により直接評価されるかの方法で算定される。評価額の改定は、制度上では6年ごとの総評価換と3年ごとの修正、さらに毎年の物価上昇率に応じた調整によって行われることとなっている。しかし1990年、95年の2回、見直しが法定されたが、施行はされていない状況にあり、実際には1974年の総評価換以来、一度も6年ごとの総評価換は実施されていない。この間、1980年に部分的な改定が行われたほか、毎年の予算法において、物価動向などを考慮した一律の係数を定めて、評価額を一括して調整する措置が採られてきてはいる。

(キ) 税率 税率は主要4地方税の税率に関する一定の条件の範囲内で、地方議会が決定する。ただし、コミューンの場合、県内コミューンの前年度平均税率の（全国平均税率の方が高い場合にはその）2.5倍を超えてはならない。

② 非建築固定資産税 (taxe foncière sur les propriétés non bâties)

(ア) 税収 非建築固定資産税の税収は1998年度で53億フラン。うち50億フランがコミューンとコミューン広域行政組織の収入である。

(イ) 課税客体 農地や空地等、建物の敷地の用に供されていない土地（非建築地）

(ロ) 納税義務者 毎年1月1日現在の非建築地の所有者

(エ) 課税主体 コミューン（一部の広域行政組織を含む）、県、州

(オ) 非課税等 ア) 公法人所有地で公用又は公共用に供され収益を生じないもの、イ) 公道や河川、ロ) 既建築固定資産税が課税されている土地等は、非課税。また、ア) 森林（30年間）、イ) トリュフが近くに生える木を植えた土地（地方団体の決定により15年）等の土地は一時的に課税免除される。

(カ) 課税標準 課税標準は土地台帳上の賃貸価格評価額から土地が賃貸されない場合のリスクとして一律20%を控除した額である。評価額は、土地の時価、近隣コミューンの賃貸価格、課税機関による直接の評価等に基づき算定される。評価額の改定については、既建築の場合と同様である。

(キ) 税率 税率は地方団体の議会において決定されるが、1988年の予算法（1987年12月30日法）以来、非建築固定資産税の税率の変動は、住居税の変動を超えることはできない。また、コミューンの場合、県内コミューンの前年度平均税率の（全国平均税率の方が高い場合にはその）2.5倍を超えてはならない。

③ 住居税 (taxe d'habitation)

(ア) 税収 1998年度の税収は700億フランで、うち447億フランがコミューンおよびコミューン

ーン間広域行政組織、198億フランが県、55億フランが州の収入。

(イ) 課税客体 居住用の家屋

(ロ) 納税義務者 毎年1月1日現在の家屋の居住者で、その家屋の所有者であると賃借人であるとを問わない。

(エ) 課税主体 コミューン（一部の広域行政組織を含む）、県。（注）州住居税は2001年度から廃止。

(オ) 非課税措置 科学研究、教育、福祉を目的とする公施設法人、外交官等

(カ) 課税標準 家屋の土地台帳上の賃貸価額評価額である。非建築・既建築固定資産税の場合のような経費や賃貸されない場合のリスクに見合う控除はないが、人的控除が認められている。評価額の改定については、固定資産税と同様の方法で行われる建前だが、実際には長く実施されず、毎年の物価上昇率に応じて一括調整されているのみである。なお、県税については、1990年7月30日法により、1992年課税分から課税標準が台帳上の評価額から居住者の所得に変更される予定だったが、1992年7月16日法により執行が保留され、結局実施されていない。

(キ) 税額算定 税率は地方団体（議会）により採択される。

(ク) 人的控除

ア) 扶養家族控除 義務的控除で地方団体はこれに異議を申し立てることはできない。2人目まで1人につき当該コミュニティの住居の平均評価額の10%、3人目以降は1人につき同15%が控除される。なおコミュニティはその控除率を5%又は10%加算できる。

イ) 一般控除 任意的控除（議会によって決定）で、すべての納税者に5%、10%、15%の控除率が適用されうる。

ロ) 特別控除 任意的控除で低所得者を対象に5%、10%、15%の控除を行う。

(ケ) 税額の減免措置 全額減免は最低所得保障（生活保護に相当）の受給資格者に対し認められる。また低所得者には一部減免が認められる。

④ 営業税 (taxe professionnelle)

(ア) 税収 1998年の税収入は総額1,620億フランで、地方税収中で最大シェアを占める。内訳はコミュニティ・レベルが1,032億フラン、県が453億フラン、州が135億フランである。

(イ) 課税客体 事業用固定資産（施設設備）と支給給与

(ロ) 納税義務者 給与所得者としてでなく営業として職業活動を通常行う自然人又は法人のすべて

(エ) 課税主体 コミューン（一部の広域行政組織を含む）、県、州

(オ) 非課税等 ア) 公施設法人、イ) 農業経営者、ロ) 協同組合、エ) 使用人を有しない職人、カ) 私立の教育施設、キ) 漁師、助産婦、芸術家等は非課税。また、ア) 人口2千人未満のコミュニティで開業した医者、イ) 国土整備開発基本法又は都市再生協定の実施に関する法律により指定された優先地区に所在する企業等は、一時的に課税免除される。

(カ) 課税標準 事業用に納税者によって使用される有形固定資産の賃貸価額の評価

額と支払われた給与総額の18%の合計額。上記課税標準からさらにその課税標準額の16%の控除が行われる。給与分に関しては、1999年度から控除額を増やしていき、2003年で廃止される予定とされている。

(キ) 税額算定 課税標準に地方団体の議会が議決した税率をかけて税額決定。

⑤ 議会による主要4税の税率の採決 税率の議会による採決には2つの形がある。

(ア) 同じ増減率で各税の税率を変動させる方法。これは税の総額を採決することに等しい。最も簡明な方法であり、5分の4のコミューンが採択している。

(イ) 税ごとに異なった比率で増減させる方法（分別変動法）。この方法を採用しているのはコム્યーン全体の5分の1。この変動の自由は、地方団体の税率決定に関する制限的枠組み（下記）のなかでのみ行使されうる。

⑥ 主要4税の税率の上限

(ア) コミュン コミュンは税率の上限を遵守しなければならない（租税法典第L1636B条第7項）。住居税および2つの固定資産税の税率は前年の全国平均の2.5倍、または県平均が全国平均を上回る場合にはその県平均の2.5倍を超えてはならない。営業税の税率は前年の全国平均の2倍を上回ってはならない。

(イ) 県および州 住居税と2つの固定資産税の税率には何ら上限がない。営業税の税率は、全国の県または州の前年平均の2倍を上回ってはならない。

表－5. 5. 全国平均税率と上限税率（1999年）

	コム્યーン		県		州	
	税率 (%)		税率 (%)		税率 (%)	
	平均	上限	平均	上限	平均	上限
営業税	14.84	29.68	6.81	13.62	1.89	3.78
住居税	13.50	33.75	5.93	なし	1.54	なし
既建築固定資産税	17.18	42.95	8.15	なし	1.90	なし
非建築固定資産税	40.47	101.18	19.34	なし	4.45	なし

出典：Les finances locales

⑦ 主要4税の税率の変動幅 営業税の税率を変動させる場合、その変動幅（新年度税率／前年度税率）は住居税の税率の変動幅を上回ってはならない。また上昇が住居税の上昇より低い場合でも、その変動幅は住居税および固定資産2税の加重平均税率（3税の税込合計額／3税の課税標準総額）の変動幅を上回ってはならない。このように営業税の変動は住居税等の変動に関連付けられている。また、1988年予算法（1987年12月30日法）以来、非建築固定資産税の税率変動は、住居税の税率変動を超えることはできない。このような措置により、営業税と非建築固定資産税を下げることなく住居税を下げることはできないようになっている。

独自に税率を変動させることができるのは既建築固定資産税のみである。このため他の3税を引き下げながら、収入増を希望する地方団体は、既建築固定資産税に依存することはできる。しかし、そうした分別変動法を採用しているコミューンは少なく、また1981年以降その数は減少している（農村よりも大都市に採用コミューンが多い）。

（5）その他の直接税

これまで見てきた主要4税は、コミューンの直接税収入の90%近く、県と州の直接税収入の50%から60%を占めてはいるものの、地方税はこれだけではない。他の直接税が存在するだけでなく、多様な間接税があり、その一部は国税の付加税という形態を取っている。まず、地方団体は主要4税以外の直接税を徴収することができる。

① 家庭廃棄物収集税 (*taxe d'enlèvement des ordures ménagères*) 家庭廃棄物の収集役務の費用をまかなうために賦課できる任意税。既建築固定資産税を基準にして課税されており、納税義務者は所有者又は用益権者。1998年税収は176億フラン。

② 清掃税 (*taxe de balayage*) コミューンは自ら公道の清掃を行う場合には、清掃税を賦課できる。税額は役務の費用を上限としてコミューン議会が定め、5年ごとに見直される。建物の所有者に課されるが、賃借人に転嫁できる。

③ 採鉱税 (*redevance communale et départementale des mines*) 採鉱税は義務税で、鉱石採掘企業への営業税に取って代わるものである。課税標準は採掘された鉱石の量。税率は省令または法律により定められる。コミューンおよび県が賦課。

④ 高圧線柱塔定額税 (*imposition forfaitaire sur les pylônes électriques*) 義務税であり、配電会社（主としてフランス電力公社）が支払う。コミューンが賦課。課税客体は電圧が200kw以上の送電線を支える電柱。税額は法令によって定められ、既建築固定資産税の変動を元に毎年見直される。税収はおよそ500億フラン。

これ以外に道路舗装税や歩道税が存在する。

（6）間接税および登記税

① 地域計画等に関係した税

(ア) 地方建設整備税 (*taxe locale d'équipement*) 地方建設整備税は人口1万人以上のコミューンおよびイル・ド・フランス州のコミューンが賦課。他のコミューンにおいては任意税である。この税はあらゆる種類の建物の建設・拡張を対象。課税標準は不動産総体の価額。税率はコミューン議会により1%から5%の間で定められる。納税義務者はコミューンにおいて建設許可を得た者である。

(イ) 建築密度超過税 (*versement pour dépassement du plafond légal de densité*) 法定建築密度（建物の床面積と建物が建てられている地表の面積との比率）を超過する建設工事が行われた場合には、建設者は法定密度を遵守するのに必要な追加地の価額に相当する額をコミューンまたは県に支払う義務を負う。

(ウ) 土地利用基準超過税 (**participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols**) 建設者は土地占用係数を超過する場合、規則を遵守するために必要な建設用地の法定面積の価額に相当する税を支払わなければならない。

(エ) 自然環境保護税 (**taxe départementale des espaces naturels sensibles**) 任意税で、課税標準は地方建設整備税と類似。税率は県議会が定める(上限は2%)。

(オ) イル・ド・フランス州事務所研究所・設備建設税 (**redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en région Ile-de-France**) この税の賦課は、イル・ド・フランス州内のコミューンを3つの地区に分けて行われており、それぞれに1㎡あたり異なる税率が適用されている。その税収は国庫の特別会計に組み入れられ、同地域の整備資金に充当される。1990年に制定され、100㎡以上の事務所、2,500㎡以上の商店、あるいは5,000㎡以上の貯蔵施設の所有者を対象に徴収される。

(カ) 駐車場非設置税 (**participation pour non-réalisation d'aires de stationnement**) コミューン議会により決定されるが、駐車場の基準を遵守することができない施設建物の建設者にその義務を免除することに関連付けたものである。税額は定額であり、建設されなかった駐車場の収容台数にかけられる。

(キ) 公共交通税 (**versement destiné aux transports en commun**) 自然人および法人は、コミューンまたは広域行政組織の公共交通機関のための資金調達を目的とする税を課される。給与支払額を課税標準とする。賦課団体は人口1万人を超える団体。税率は当該団体の議会が決定するが、人口規模によって税率の上限が決められている。

② その他の間接税

各種の税が存在しており、その税収は様々である。

(ア) 運転免許税 (**taxe sur les permis de conduire**) 自動車および125cc以上の自動二輪の免許証取得に伴う州税。税額は州議会で決定。

(イ) 自動車登録税 (**taxe sur les cartes grises**) 自動車登録に伴う州税。州議会により馬力に応じ税率が決定される。外交官所有車両等は免税。

(ウ) 自動車税 (**taxe différentielle sur les véhicules à moteur**[通称 **vignette automobile**]) 県税。車両の経過年数や馬力を基に県議会が決定。重車両税を課税されている大型車両、公共事業に供される車両、タクシー、救急車等は非課税。2001年度から個人使用の乗用車は免税。

(エ) ボーリング場税 (**taxe sur les bowlings**) コミューンの任意税、税額はレーンの数によって異なり、国が定める。2000年予算法により廃止。

(オ) スキー場リフト等施設税 (**taxe sur les remontées mécaniques**) コミューン・県の任意税で、料金から得られる税込み総収入の3%を超えることはできない。

(カ) 電気税 (**taxe sur l'électricité**) コミューン・県税。電力供給業者から請求される税抜き電気代金の所定パーセンテージを課税標準とする。税率はコミューンでは8%、県では4%を超えてはならない。

(キ) カジノ賭博収益税 (**prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos**) コミュニオン税。課税標準はカジノの税込み収入総額の75%で、税率は15%を上回ってはならない。コミューンはこれ以外に、国が徴収する税の10%を受ける。

(ク) ミネラルウォーター税 (**surtaxe sur les eaux minérales**) 源泉が所在するコミューンが賦課。税は1リットルあたり0.0237フランを上限。

(ケ) 飲料販売許可税 (**droit de licence sur les débits de boissons**) コミュニオン義務税であるが、コミューンの人口により許容最低額と最高額が異なる。

(コ) 狩猟許可税 (**attribution sur les permis de chasser**) 年次許可取得にあたり、コミューンが定額を徴収する。

(サ) 滞在税 (**taxe de séjour**) 沿岸・山岳地帯や観光地・温泉地に指定されているコミューン等が賦課。宿泊施設経営者がコミューンに代わり徴収。コミューンは、収容能力と営業・徴収期間中の日数を基礎として定額税を賦課する方法と、宿泊客1人1泊あたりの税額(1フランから7フランまで)を決める方法のうちから選択。県も付加税を徴収できる。

(シ) 興行税 (**impôt sur les spectacles**) スポーツイベント、映画館の入場料などに課せられるコミューンの義務税。

(ス) 広告ポスター税 (**taxe sur les affiches publicitaires**) 掲示物の種類により1平方メートル単位で計算され、コミューンが賦課する。

(セ) 固定広告スペース税 (**taxe sur les emplacements publicitaires fixes**) 広告スペースの面積を課税標準とするコミューン任意税。

(ソ) 自動車広告税 (**taxe sur les véhicules publicitaires**) コミュニオンの任意税

(タ) 屠畜場使用税 (**taxe communale d'usage des abattoirs**) コミュニオンの義務税

③ 譲渡税：登記税と土地公示税 (**droit d'enregistrement et taxe de publicité foncière**)

県は建物の売却に関する譲渡税を賦課する(取得者が支払う)。県議会は税率を採決するが、一定の上限を超えることはできない。

コミューンは県の譲渡税の付加税を賦課する。この付加税は義務税である。人口5千人未満のコミューンについては、徴収は県均衡化基金(**fonds départemental de péréquation**)のために行われる(5千人以上のコミューンは全税収を受け取る)。税率は建物に関係なく1.20%である。

県は土地公示税も徴収する。税率は一律である。

(7) 公的団体のための付加税

各種会議所等のために徴収される地方直接税付加税が存在する。

① 農業会議所費用税 (**taxe pour frais de chambres d'agriculture**) 非建築固定資産税への付加税。税率は会議所の財政需要に応じて変動する。

② 商工会議所費用税 (**taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie**) 営業税への付加税であり、その税率は商工会議所の予算上の需要により変動する。非商業職、

手工業者、家具付家屋賃貸業者、農業協同組合などは免税措置を受ける。

③ 手工業会議所費用税 (*taxe pour frais de chambres de métiers*) 納税義務者は手工業企業である。定額税と営業税への付加の2要素で構成される。

④ 特別建設整備税 (*taxes spéciales d'équipement*) 既建築固定資産税、非建築固定資産税、住居税および営業税への付加税であり、イル・ド・フランス州、セーヌ川下流地方等の地域における建設整備を目的として、公施設法人のために賦課される。

(8) 地方税務における国との関係

① 課税標準および徴税の業務

すべての地方税の課税標準と地方間接税の徴収に関する業務については経済財政産業省の税務総局が、地方直接税の徴収に関する業務については同省の公会計局が、それぞれ所管している。地方団体はいわばその対価として、直接税収入の一部を国に支払う。国はさらに滞納者からの加算税と延滞税を受取る。

② 減税分および未収金に係る補償

地方議会によって議決された税収額は、ア) 納税者の失踪、死亡、破産等や、イ) 税の減免措置がなされた場合には徴収できなくなる。国は税の徴収がどんなに困難でも、また減税措置があろうとも、地方団体が議決した税収額を保証する。未収金や減税の対象となった税額は国によりその総額が補填される（ただし住居税の補填は1982年以来行われていない）。地方団体はこれら減税および未収金分として、営業税、既建築固定資産税および非建築固定資産税の議決税収額の一定割合を国に支払っている。

3 国支出金

フランスでは使途が特定されている国支出金は現在では例外で、使途の特定されていない交付金が国支出金の大半を占めている。1982年3月2日の地方分権法で、事業別・各省庁別の投資補助金を交付金化する原則が設けられ、建設整備費総合交付金が制度化された。フランスでは、一般財源交付の制度は、日本の地方交付税のように総合化・一本化されているのではなく、支出区分（経常、投資）、地方制度改革（1982年以降の権限移譲に伴う経費）、税制改革などの諸事情に応じて個々に交付金が設けられてきた。そのため地方への一般財源交付制度だけを相互に比較する限りでは、フランスのそれは日本よりも補助金的性格が強いとも言える。

(1) 国支出金の状況

地方団体への国支出金は毎年2,500億フランを超える額が交付され、地方歳入の約3割を占めている。2000年度当初ベースでの国支出金の種類と額は表-5.6.のとおりである。

表－５．６．国支出金の種類と額

(単位：100万フラン)

	2000年度	割合(%)
1 経常部門交付金・補助金	126,487	43.2
① 経常費総合交付金(dotation globale de fonctionnement. 略DGF) うち特別加算(majoration exceptionnelle. 内訳：都市／農村連帯、広域行政等)	112,036 (1,850)	38.3
② 教員特別交付金(dotation spéciale instituteurs. 略DSI)	2,353	0.8
③ 営業税平衡化全国基金交付金(dotation au FNPIP)	3,721	1.3
④ 地方財源平衡化全国基金交付金(dotation au FNP)	825	0.3
⑤ 地方議員交付金(dotation élu local)	276	0.1
⑥ 各省補助金(subventions de divers ministères)	7,276	2.5
2 投資部門交付金・補助金	34,427	11.8
① 建設整備費総合交付金(dotation globale d'équipement. 略DGE)	5,490	1.9
② TVA補償基金(fonds de compensation de la TVA. 略FCTVA)	21,820	7.5
③ 各省補助金(subventions de divers ministères)	3,858	1.3
④ その他	3,259	1.1
3 権限移譲の財源措置	24,666	8.4
① 地方分権化一般交付金(dotation générale de décentralisation. 略DGD)	10,013	3.4
② 職業教育訓練交付金(dotation relative à la formation professionnelle)	7,964	2.7
③ 学校施設整備州交付金(dotation régionale d'équipement scolaire. 略DRES)	3,567	1.2
④ 中学校施設整備県交付金(dotation départementale d'équipement des collèges. 略DDEC)	1,771	0.6
⑤ コルス地方分権化一般交付金(dotation générale de décentralisation Corse)	1,351	0.5
4 法定税減免補償	107,281	36.6
① 営業税補償交付金(REI除く)(dotation de compensation de la TP. 略DCTP)	11,856	4.0
② 雇用・投資減税補償(réduction pour embauche et investissement. 略REI)	50	0.0
③ 固定資産税減免補償(contrepartie de l'exonération de la TFPB et TFPNB)	225	0.1
④ 地方税減免補償(compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale)	12,578	4.3
⑤ 各種法定税減免補償(contrepartie de divers dégrèvements législatifs)	49,984	17.1
⑥ 地方税制改正補償(compensation de la réforme fiscale)	32,588	11.1
計	292,861	100

出典：Les Collectivités locales en chiffres 1999

注：国から地方への権限移譲に伴ない移譲された税源は自動車税（県およびコルス州）、自動車登録税（州）、登記税および土地公示税（県）、アルコール税（コルス州）で、総額41,773百万フランになる。

地方団体の予算上は、表－５．６．中の１ 経常部門交付金・補助金および４ 法定税減免補償は経常部門に計上されるのに対し、２ 投資部門交付金・補助金は投資部門に計上される。

また、3権限移譲の財源措置のうち、地方分権化一般交付金、職業教育訓練交付金、コルス地方分権化一般交付金は経常部門に、学校施設整備州交付金、中学校施設整備県交付金は投資部門にそれぞれ計上される。

(2) 経常部門

① 経常費総合交付金 (DGF) 経常費総合交付金 (dotation globale de fonctionnement. 略DGF) は、国支出金のおよそ4割を占める最も大きな交付金であり、その創設は付加価値税 (TVA) 創設の経緯と関連がある。国税であるTVAに、これと類似した地方税が統合されたため、その代替財源として給与税代替支給金 (VRTS) が1968年に制度化された。DGF制度は当該支給金制度に替わるものであり、1979年1月3日法により創設された。その後幾度かの改正を経て、現行制度の骨格となる「経常費総合交付金の改革並びにコミューン法典および租税一般法典を改正する1993年12月31日法律第93-1436号」は、配分ルールの簡素化、財源の一層の安定化および国土整備への配慮を目的とし、コミューンおよび固有の税源を持つ広域行政組織を主な対象とした。

1996年以降、DGFの総額は「物価上昇率 (たばこを除く) + 国内総生産 (PIB) の実質伸び率の50%」を前年の総額に乗じて計算されてきている。この伸び率は他の経常部門への交付金 (地方分権化一般交付金など) にも適用される。DGFは、その約8割がコミューン (固有税源を持つ広域行政組織を含む) に、残りが県に配分されている。

(ア) コミューンに交付されるDGF コミューンに交付されるDGFは、ア) 定額交付金 (dotation forfaitaire) とイ) 地域整備交付金 (dotation d'aménagement) に2分される。そのうち定額交付金はコミューン交付分の約9割を占める。

ア) 定額交付金: 1993年当時の各コミューンへの配分額を固定し、1994年および1995年はDGFの伸び率の50%、1996年以降は50%~55%の範囲で地方財政委員会が定める伸び率により計算され、最低伸び率が保障されている。

イ) 地域整備交付金: 地域整備交付金は、(a) シュヴェヌマン法の制定を受けて、広域行政組織の再編合理化を促進するために交付される交付金 (2000年度は5億フラン)、(b) 都市化の進んだ地域でありながら財政基盤が非常に弱いコミューンの特別な財政需要に対応するための都市連帯交付金 (dotation de solidarité urbaine. 略DSU)、(c) 農村地域において周辺地域の中心となる町 (bourg-centre) の特別な財政需要と財政基盤が非常に弱いコミューンの財源平衡化に対応する農村連帯交付金 (dotation de solidarité rurale. 略DSR) の3交付金で構成される。

(イ) 県に交付されるDGF 県分は、(a) 農村地帯の経済力の弱い県に対し特別な財政支援をするミニマム経常交付金 (dotation de fonctionnement minimal)、(b) 定額交付金と平衡化交付金の合計 [(c) + (d)] について、すべての県に対しDGF全体の伸び率の55%に相当する増分を保障する最低伸び率保障、(c) 前年の定額交付金に比例して配分される定額交付金、(d) 60%は各県の既建築固定資産税、非建築固定資産税、住居税の税

収に比例して配分され、40%は財政力格差を是正するため人口一人当たりの潜在担税力 (potentiel fiscal)¹を基準に配分される平衡化交付金、の4交付金から構成される。

(ウ) その他財源調整制度

ア) イル・ド・フランス州内のコミューン間における財源調整制度 この制度は1991年に創設された。住民一人当たりの潜在担税力が州内コミューンの平均の1.4倍を超える場合に、当該コミューンが徴収する地方直接4税を一定の割合でカットし、潜在担税力・課税努力 (effort fiscal)²・社会住宅数・住民一人当たり所得から成る総合指標に基づき、対象となるコミューンに交付するものである。

イ) 州間の財源調整制度 この制度は1993年に創設された。住民一人あたりの潜在担税力が全国の州の平均を超える州の地方直接4税の一定割合をカットし、潜在担税力・課税努力・人口の指標により、住民一人当たりの潜在担税力が全国の州平均より15%以上低い州に交付される。

② 地方分権化一般交付金 1983年1月7日法およびこれを補完する同年7月22日法により国から地方団体への権限移譲が行われた。権限移譲に伴う地方団体への財源の移譲については、移譲時に国が負担していた費用と同額を地方団体に配分することとし、その総額の少なくとも半分以上は税源の移譲により、残りを交付金により行うとされた。経常部門においては、職業教育訓練交付金、コルス地方分権化一般交付金を別立てにし、他は地方分権化一般交付金 (dotation générale de décentralisation. 略DGD) に集約された。予算法ではDGDの総額は、州分、県分、コミューン分に区分けされ、また個々の地方団体には権限ごとではなく包括的に配分される。

③ 営業税平衡化全国基金および地方財源平衡化全国基金

(ア) 営業税平衡化全国基金 営業税は経済活動に対する税 (事業者の給与支払総額と事業用有形固定資産の評価額を課税対象としている) であり、地方団体間の財政力格差が最も大きく現れることから、経済力のより大きな地方団体から税収の少ない地方団体への再配分 (= 平衡化) を行うため、営業税平衡化全国基金 (fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. 略FNPTP) が1980年に設置された。FNPTPの財源は、ア) 営業税の税率が全国平均より低いコミューン内で営業する事業者がその差額に相当する分を拠出、イ) 国からの基金への補助金、ウ) 1991年度における営業税補償交付金の額をベースに、それ以降の国の税収の純増加率を乗じた額等から構成される。FNPTPは地方財政委員会が管理する。

FNPTPの配分は、(a) 農村発展交付金 (dotation de développement rural) と、(b) 狭義の

¹ 1人当たりの「潜在担税力」は地方直接4税につき次のように計算される。全国での税収÷全国での課税標準総額=全国平均税率、全国平均税率×当該コミューンの課税標準総額=潜在担税力、潜在担税力÷当該コミューン人口=一人当たりの潜在担税力

² 既建築固定資産税、非建築固定資産税、住居税および家庭廃棄物収集税 (すなわち課税実績) と潜在担税力 (営業税に相当する部分は除く) との比率=「課税努力」

FNPTPの二通り。

まず(a) 上記の交付額を財源にしている農村発展交付金は、人口1万人以下で一定要件を満たすコミューンに25%、固有税源を持ち一定の人口要件を満たす広域行政組織に75%が配当される。交付金の目的である農村地域の地域整備、経済開発の促進に関するプロジェクトに対し、税源涵養および雇用促進の効果を考慮に入れて、地方長官が県毎に設置されている地方議員委員会(*commission des élus locaux*)の意見を聞いて交付。

次に(b) 狭義のFNPTPは、まずa)一定の額を総枠として、営業税が過去1年間に一定以上減収したコミューンおよび広域行政組織に対し、その減収額が向こう3年にわたり漸減しながら補填される。b)1999年～2001年にわたる「成長と連帯契約」(*contrat de croissance et de solidarité*)の影響で減額される営業税補償交付金を補填するため、DSUの対象となったコミューン、DSRの周辺地域中心町部分の対象となるコミューンに対し交付。c)一定の額の範囲内で地方財政委員会が定める額で、数年にわたる営業税等の減収による著しい財政難等の特殊事情があるコミューンに配分される。

(i) 地方財源平衡化全国基金 地方財源平衡化全国基金(*fonds national de péréquation*, 略FNP)は、地域格差の是正を目標とした1995年の国土・整備・開発に関する基本指針法により営業税平衡化全国基金から分離して創設された。地域間の税源偏在の格差是正をねらいとする。財源は、狭義のFNPTPの残余で地方財政委員会が定める。配分は、1)農村活性化地域(ZRR)に進出した企業に対し営業税を免除したコミューンおよび固有財源を持つ広域行政組織にその免除額を補填する。2)人口一人当たりの潜在担税力(人口グループ別の平均より5%以上少ない)と課税努力(人口グループ別の平均を超えている)による基準に該当するコミューンに対し、配分総額から1)に該当する部分の残余を交付する。

④ 営業税補償交付金 1987年に創設された営業税補償交付金(*dotation de compensation de la TP*, 略DCTP)は、国の政策による営業税の制限税率の変更や課税標準の縮小に基づく地方団体の減収を補填することを目的としている。

(3) 投資部門

① 建設整備費総合交付金(DGE)

地方分権に関する1982年3月2日法によりコミューンおよび県に対する投資補助金の総合化の原則が定められて、建設整備費総合交付金(*dotation globale d'équipement*, 略DGE)が創設され、特定補助金が廃止・縮小された。1980年には73億フランあった特定補助金は1998年には37億フランに減少している。

DGEの総額は、コミューン分、県分それぞれが政府部門の総固定資本形成の伸び率にリンクする。学校施設整備州交付金、中学校施設整備県交付金も同様。なお交付対象には、県消防本部、全国地方公務員センター(CNFPT)も含まれる。

(ア) コミューンに交付されるDGE 交付対象となるのは、1)人口2千人以下のコミューン、2)2千人を超え2万人以下のコミューンのうち、住民一人当たりの潜在担税力が

同じ人口グループの全国平均の1.3倍より低いコミューン、ウ)人口2万人以下の広域行政組織、エ)2万人を超える広域行政組織のうち、構成コミューンがすべてDGEの対象となる広域行政組織である。DGEの配分は、国が交付対象コミューンの人口、コミューン道の延長、潜在担税力を勘案して各県ごとの総額を決め、地方長官に配分する。地方長官は、対象事業のリストおよび事業ごとの充当率、ならびに上記ア)～エ)への配分割合について、地方議員委員会の意見を聞いた後、各コミューン等ごとに配分する。

(イ) 県に交付されるDGE 県分は2つの部分から構成され、その間の配分割合は、地方財政委員会の意見を聞いて定める。まずア) 第1の部分(全体の60%)は地方団体が公共投資に自由に使うことができる。(a)県ごとの予定投資額に一定の財政支援率を乗じて配分される主要部分(75%)、(b)県道延長に応じて配分される道路部分(20%)、(c)潜在担税力の特に低い県に増額して割り当てられる増額部分(5%)の3部分より構成される。次にイ) 第2の部分(全体の40%)は、土地整備および農村用施設整備、あるいはそれらに関連した補助金交付に充当しなければならない。(a)土地整備および農村用施設整備に配分された補助金に応じて配分される主要部分(80%)、(b)直近の土地整備に配分された補助金に応じて増額される土地整備増額部分(10%)、(c)潜在担税力の特に低い県に増額して割り当てられる増額部分(10%)から構成される。

② 学校施設整備州交付金および中学校施設整備県交付金 学校施設整備州交付金(dotation régionale d'équipement scolaire. 略DRES)および中学校施設整備県交付金(dotation départementale d'équipement des collèges. 略DDEC)は、州および県への権限移譲に基づく投資部門への交付金である。(ア)高校、特殊教育学校、海事学校、農業学校の新築、増改築、大規模修繕に対する投資に充てられ、州間で配分される学校施設整備州交付金と、(イ)中学校の新築、増改築、大規模修繕に対する投資に充てられ、州を通して最終的に県に配分される中学校施設整備県交付金に大別されている。なお、学校の管理費は地方分権化一般交付金の対象であり、教育内容、教員の任用・給与の支給は国の所管である。

③ TVA補償基金 1970年代初期、TVAは国と地方団体間の大きな摩擦の原因であったが、1976年12月29日法および1977年10月28日付デクレによってTVA補償基金(fonds de compensation pour la TVA. 略FCTVA)が創設され、地方団体の実際の投資と払い戻されるTVA(交付金)との関係がより明確になった。

その後何回かの改正を経て、現行制度では次のような仕組みになっている。対象団体はコミューン、県、州、広域行政組織、地方公社(régies)、県消防本部、コミューン社会福祉センター(CCAS)、学校基金、全国地方公務員センターである。各団体への配分額は、TVA込み実質投資支出額に一定率を乗じて計算される。

4 地方債

1982年まで地方団体の起債は完全に国によって管理されていた。しかし、金融市場の変

化および地方分権法により、地方債に関する法制度が根本的に改正され、コミューン、県、州は、原則的にそれぞれ自由に起債することができるようになった。予算ベースの地方債借入額は、地方団体の歳入の10%程度になっている。

(1) 地方債制度の概要

① 起債の決定 起債の決定は地方団体の議会が行い、起債目的や起債条件（元本の額、利率、償還方法等の枠組み）を決定する。起債に関する議会の決定権限は予算の承認と結びついており、予算と切り離して起債を決定することはできない。

通常、実際の起債に関する権限は、コミューン議会の場合はメールへ、県および州議会の場合は常務委員会へ委任される。起債の決定は、その公表および地方長官への届け出によって執行力を有する。地方団体の執行機関として、メール、県議会議長、州議会議長が議会によって承認された起債契約の締結を行う。

② 投資支出に充当 起債は建設設備投資に関する資金調達を目的に行われる。経常部門の欠損または債務の償還にあたっての自主財源の不足を補填したり、予算の投資部門に計上される不慮の支出の財源に充当することはできない。

③ 起債条件 地方団体は原則として自由に起債することができる。例外として、地方団体が直接に国際市場で発行する債券に関しては、特別な認可制度が残されている。また、地方団体は極端な高利で起債契約を行うことはできず、その制限利率の基準は、フランス銀行によって四半期ごとに発表される。

④ 償還費の計上 地方債の償還は義務的支出である。所要額が予算計上されていない場合、地方長官、州会計検査院の関与を受け、場合によれば職権計上される。

⑤ 地方債の公表 1992年の地方行政指針法で、当初予算付属書類の公表が規定された。主な内容は、コミューンの財政状況に関する総合的データ（人口3,500人超のコミューンにおいては住民1人当たりの債務残高、1万人超においては住民1人当たりの債務残高および経常部門の実収入）であり、これらのデータは地方刊行物に掲載される。

(2) 地方債制度の改革

1980年代の地方分権改革の方向に沿って、地方債制度も総合化が行われた。従来の地方債は、もっぱら預金供託公庫(Caisse des Dépôts et Consignations. 略CDC)、地方団体建設整備援助公庫(Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales. 略CAECL)、貯蓄金庫(Caisse d'Épargne)の3者からなるグループからの融資が主体で、国庫補助金と連動していた。すなわち、政府から優先施策の指定を受けて各省庁が地方団体に建設整備費の特定補助金の交付を決定すると、その投資事業に対して自動的に上記の金融機関のグループから特利で融資を受けられた（金融機関は政府から利子補給を受ける）。補助金に裏打ちされた優先事業以外の地方団体の投資に対しては、CDCグループがその財源と自らの運営基準に照らし合わせて決定し、やはり特利で融資を行ってきた。

地方分権改革は、国支出金の総合化と合せて、地方団体への融資の総合化を実現した。すなわち各事業ごとに国庫補助金とCDCの融資がリンクする従来の制度を改め、各地方団体が、総合化された国支出金財源を勘案したうえで、年間の借入総額についてCDC等の代表と交渉を行う。地方団体は、一度の包括的な交渉で、その年の融資の全額を確保して、議会の採択する投資事業に自ら配分することが可能になった。

(3) 地方債の現状

1980年代以来大幅に伸びてきた地方団体の地方債現在高は、近年減少の傾向にあり、2000年初には5,254億フラン（ただし暫定数値）となっている。1998年度決算によれば、債務の元利償還額は1,351億フランにのぼり、歳出全体の15%を占める。ただし地方債の現状は、地方団体のレベルや人口規模により多様である。

(4) 引受け機関

CDCとCAECL（地方団体建設整備援助公庫＝現フランス地方銀行）および貯蓄金庫は、地方公共部門の公的金融グループを構成し、国家主導期の地方公共部門融資をほぼ独占してきた。1980年代半ばの制度改革によって銀行等一般の金融機関にも市場が開放された結果、仏国内の銀行のほとんどが地方債市場に参入し、さらに幾つかの外国銀行も加わってきているが、現在もなお依然として公的金融グループの占める割合は大きい。

1816年4月28日法により設立されたCDCは、国が定めた枠組みにおいて、地方団体の投資計画に資金を提供する。フランス地方銀行（Crédit local de France）は1966年5月4日付デクレによって設立された公施設法人CAECLを前身とし、株式会社への組織転換等を経て現在に至っているフランス最大の地方団体融資機関である。その他地方団体融資機関としては、貯蓄金庫（1950年6月24日のマンジョ法により、融資を独自に行うことが可能になった）、農業金庫（Crédit Agricole. 略CA：1923年より農村地帯を中心に地方団体との取引を行っている）、相互金庫（Crédit Mutuel：1976年以降、地方団体を対象としてきている）が重要である。

5 事業収入および財産収入

地方団体のその他の収入として、事業収入および財産収入がある。これら収入は1986年から1996年の間で平均して地方経常収入の11%に相当する（表－5.7. 参照）。サービス提供分野（例：上下水道、都市暖房等に関するサービス）における直接経営によって得られた収入および非サービス提供分野における収入（例：木材売却収入）に区分される。なお、こうした事業の経営管理が民間企業または混合経済会社（SEM）へ委託された場合には、その事業収入は地方団体の会計には計上されない。

地方公共料金の設定は1987年に自由化された。ただし、都市公共交通および学校給食の

ような競争が少ない分野での料金設定には一定の制限が残されている。

表－５． ７． 事業収入および財産収入の推移

単位：10億フラン

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
事業・財産収入	43.8	44.2	46.1	48.4	50.6	52.7	55.5	57.5	61.0	62.7	64.7
指標（％）											
事業・財産収入／経常収入	12.3	11.7	11.3	11.1	10.8	10.5	10.6	10.4	10.5	10.4	10.3

出典：Dix ans de finances locales

第４節 予算・決算

１ 予算の原則

① 単年度(annualité)の原則 予算は毎年単年度（１月１日から12月31日まで）について採択され、当該年度内に執行されなければならない。例外として、出納閉鎖日は12月31日から1月31日まで延長される。この出納整理のための期間は補足期間と呼ばれる。

② 単一性(unité)の原則 この原則は全ての収入と支出を単一の予算文書に記載しなければならないことを意味する。例外として別立て付属予算(budget annexe)がある。これは交通、上下水道、清掃などの行政分野について、それぞれ独自の収支や料金決定について、個別に明確化することを可能にする特別会計である。

③ 包括性(universalité)の原則 地方団体の予算には全ての収入と支出が盛り込まれなければならない、収入の総体が支出の総体を賄わなければならない。

④ 先行性(antériorité)の原則 新年度1月1日以前に予算は採択されなければならない。しかし、予算編成に必要な情報（交付金、課税基礎等）を年度初めまでに入手することが難しいため、3月31日までに予算を採択することが認められている。

⑤ 特定の(spécialité)原則 予算は項(article)別に計上される。議会は章(chapitre)ごとに議決するが、項ごとに議決することもできる。執行機関が、投資部門で項間の、経常部門では章間の流用(virement)をするには、議会の事前承認を要する。議会が項ごとに議決した場合を除き、執行機関は経常部門において項間流用できる。

⑥ 予算均衡(équilibre du budget)の原則 支出は収入によって完全に賄われることを要する。経常、投資両部門がそれぞれ均衡状態で採択されること、また投資部門収入に最低限の（少くとも地方債元金の年賦償還を賄う）自己資金分を含むことが条件である。

２ 予算の編成

予算は執行機関（メール等）が作成する。州、県および人口3,500人以上のコミュニオン

では、予算審議に先立ち、地方議会で翌年度の予算編成方針について討議することとなっているが、これによって事業の優先順位等、予算編成の枠組みが定められる。

3 予算の構造

地方団体の予算は年度ごとに支出と収入の全体を記載する。予算は一般的な会計規則により課される一定の形式にて提示される。コミューンは人口規模により予算様式が異なり、広域行政組織の予算はコミューンと類似した形式である。県・州の予算様式は同じである。

地方団体の予算は支出においても収入においても、経常部門と投資部門に大別される。一般的な組み立ては以下の通り。

① 経常部門

－収入の項目…税収、移転収入（国支出金等）、財産収入など

－支出の項目…人件費、経常費用、移転支出、負債の利払いなど

② 投資部門

－収入の項目…地方債、国支出金、経常部門からの繰入金（投資部門の財源となる）など

－支出の項目…施設設備の建設改良支出、負債の元金償還など

予算の原則上、経常、投資両部門はそれぞれ収支が均衡していなければならないが、投資部門では、一般的に支出が収入を超過し、その差額分を経常部門からの繰入金によって補填する。経常部門では、この差額分を投資部門への繰出金として計上し、その財源を確保することによって均衡が図られる。

4 予算の採択

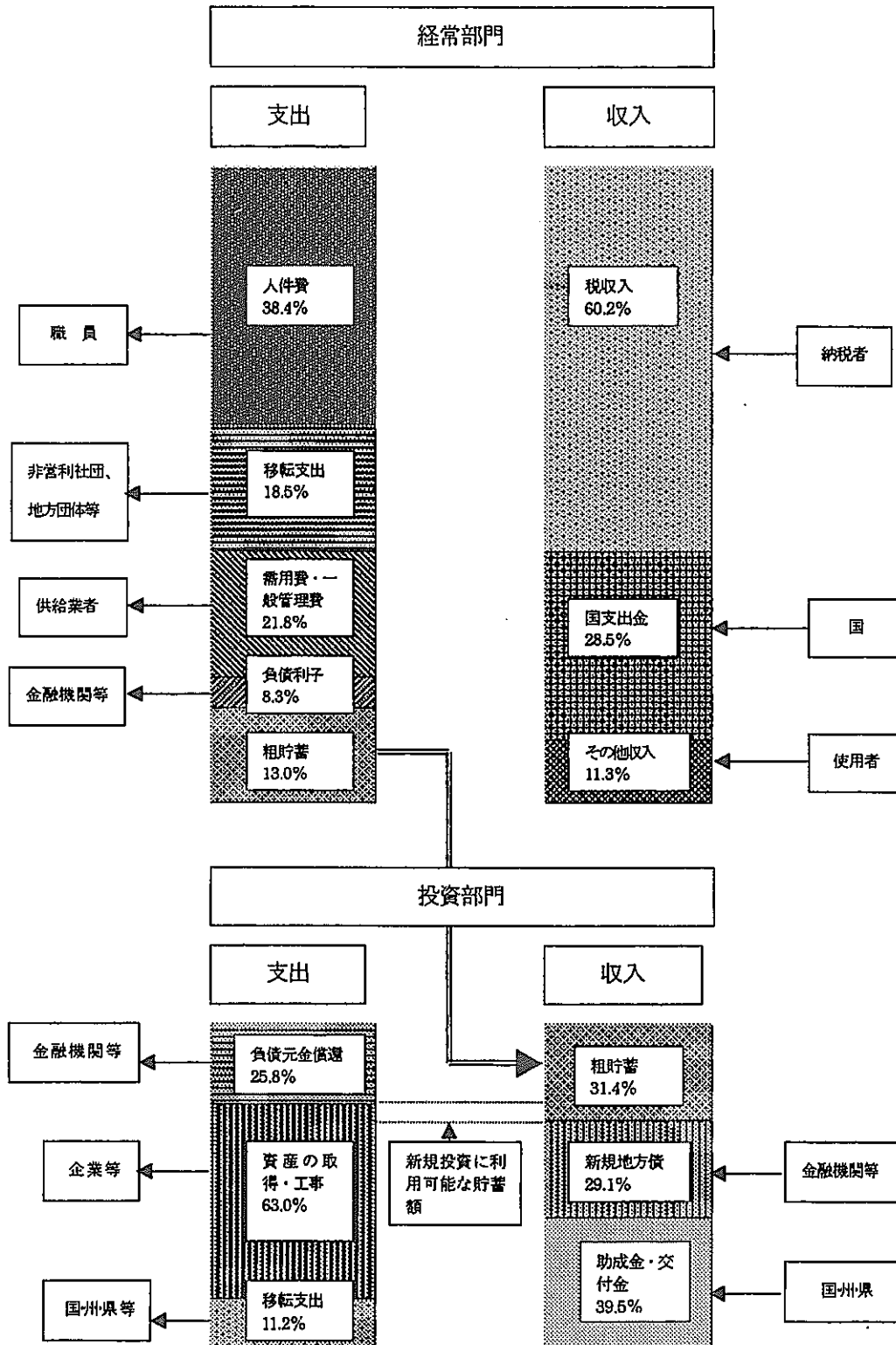
コミューン、県および州の間で、採択の方法にほとんど違いはないので、まず共通の事項を説明し、次に各レベルの地方団体ごとに異なる事項を説明する。

(1) 共通事項

予算は各部局の協力を得て、地方団体の執行機関が作成する（小規模なコミューンにおいては国家公務員である会計官[comptable]がこの任務を負うことが多い）。予算は議会（本会議）が採択し、議会は常務委員会など他機関にこの権限を委任することはできない。期限内に予算が採択されない場合は、国による予算監督の手続きが実施される。

地方団体の収支命令者（ordonnateur）は予算採択までの間、当該団体が機能するために一定の行為を行うことができる。その主な例としては、ア) 議会の年次議決を必要としない収入の調定を行う（一部の税の賦課、財産収入）、イ) 前年度予算により開設された予算枠の範囲内で経常支出を命じる、ロ) 負債の年次償還を命じる、エ) 議会の許可を得て、前年予算の4分の1の範囲内で、投資支出を命じることなどがある。

図－5. 1. コミュニンの予算構造（模式図）



注) この図は、地方団体の予算構造をわかりやすく表すために、あるコミュニティの例を示したものであり、図中の数字は全国平均ではない。出典：Vademecum des Collectivités Locales et Territoriales p47 の図を参考に作成。

(2) 各自治単位類型ごとのルール

① コミューン 人口3,500人以上のコミューンは、原案審議の2ヶ月以上前に、内規によって決められた条件の下、予算編成方針(orientations budgétaires)を討議する。

② 県および州 翌年度予算審議の10週間以上前に予算編成方針について議会で討議しなければならない。原案は議長が作成し、審議の始まる12日以上前に、当該原案を説明する報告書とともに議員に発表することが義務付けられている。

③ 広域行政組織 コミューンに適用される規則に従って、広域行政組織の管理・運営を行う理事会等の長が予算を編成し、同理事会等がこれを採択する。

5 予算の執行

予算の執行にあたる機関に関しては、わが国と同じように収入・支出に関する命令機関と出納機関は分離しているが、前者すなわち(収入・支出)命令者(ordonnateur)は地方団体の執行機関(メール等)がこれにあたり(ただし地方税の徴収は除く)、後者すなわち会計官(comptable)は経済・財政・産業省の公会計局に所属する国家公務員であり、執行機関からの情報に基づき予算担当大臣が任命する。

(1) 収支命令者

① 権限 収支命令者(ordonnateur)は、収支の原因となる契約等の行為、債権・債務の確認および額の確定という一連の手続きを経た後、会計官に収入、支出の命令書を送付する。会計官が支出の執行を拒否した場合には、理由を付して執行を命ずることができる。

② 決算 収支命令者は、決算書(compte administratif)を作成し議会に提出。議会は提出された決算書を翌年度の6月30日までに採決しなければならない。

(2) 会計官

地方団体における会計官(comptable)の主な役割として、予算の執行管理を行うこと、諮問機関としての機能を果たすことの2つがある。

① 予算の執行管理 会計官は毎年度、会計管理報告書(compte de gestion)を作成し、6月1日までに執行機関に提出。また収支命令者から送付された収入・支出命令書の審査を行う。さらに国庫における地方団体の資金管理を行う。

(ア) 支出：会計官の役割は、支出の妥当性(opportunité)を判断することではなく、その適法性(régularité)を審査することに限られる。審査の結果、支出することが適法でないと判断される場合には、支払を拒否し、理由を付して命令者に通知する。

(イ) 収入：会計官は直接税および諸収入の収納を行う。

(ウ) 資金管理：地方団体が国庫に開設した口座に交付金等が所定の期日までに振込まれているか確認する。この口座は赤字になることが認められていないので、会計官は支出

命令が適正であり、かつ、予算上支出が可能な状態にあっても資金が不十分の場合にはその支払を停止しなければならない。

② 諮問機関としての役割 会計官は、地方団体（とくに小規模団体）に対して、ア)収入の収受および資金管理について命令者に伝達、イ)資金管理の最適化、ロ)地方団体の予算原案作成（主に小規模のコミュニティ）など、諮問機関としての役割を果たす。

（３）予算執行手続き

① 支出の手続き 支出手続きには行政段階と会計段階の２段階がある。

ア) 行政段階：行政段階は、ア) 支出契約（地方団体が債務を負う行為）、イ) 確定（そのための予算枠が設けられているか、契約が履行されたか、契約どおりの価格であるか等を確認）、ロ) 支出命令（収支命令者が会計官に支出を行うよう命ずる行為）という過程を経る。実際には確定と支出命令は同時に行われる。

イ) 会計段階：会計段階は、支出命令の審査および狭義の支払行為よりなる。この２つの行為はともに会計官によって行われる。

ア) 支出命令の審査：会計官は、特に証拠書類が添付されているか、十分な予算額残があるか、役務が実際に履行されたか、また命令者に権限があるか等を審査し、支払命令が適法である場合のみ支払を行う。適法でない場合には支払を拒否する。

イ) 支出：会計官の第２の行為は支出の実施である。支払は現金、あるいは当座預金への振り替えにより行われる。義務的支出は特殊な規則の下におかれており、県地方長官はこれについて支出契約、支出命令を行うことを地方団体に強制できる。

② 収入の手続き

収入も支出と同様に行政段階と会計段階の過程を経る。

ア) 行政段階：収入の適法性の審査により、金額が合法的に自団体に支払われるべきものであることを検証する。次に地方団体の執行機関により収入命令書が発行される¹。

イ) 会計段階：会計段階は収納と呼ばれる。入金は収入命令書に従って公会計官により行われる。会計官は外形的な適法性、債務者の特定、金額の計算の正確さを審査する。会計官は自らの責任において実施し、その行為に対しては個人的に金銭的責任を負う。

（４）決算関係書類（執行された予算に対する国の監督）

① 会計管理報告書 会計管理報告書 (compte de gestion) は会計官が作成する。この報告書は期首資産報告書、管理期間中に行われた貸方と借方の経理処理の全て、それに期末貸借対照表を収録する。会計官は会計管理報告書を収支命令者に送付し、収支命令者は決算書との一致を証明しなければならない。

¹ 地方税の収納も会計官が行うが、この場合は国が地方団体に代わって徴収することになるので、命令者は国の租税当局である。

② 決算書 収支命令者は決算書 (compte administratif) を作成する。決算書は一会計年度中に行われたすべての経理処理を章および項ごとに記録し、期末貸借対照表を作成。決算書は翌年遅くとも7月1日までに議会に提出されなければならない。会計管理報告書と決算書の間に不一致があり、収支命令者と会計官との間の協議によっても不一致が解消されない場合には、州会計検査院がその権限により帳簿を適正なものにする。

第6章 住民、各種団体等と地方行政

第1節 住民と地方行政

1 地方団体の広報公聴活動

地方団体は広報公聴活動において、我が国同様さまざまな手段を活用している。

(ア) ほとんど全ての地方団体で広報紙が発行され、行政の活動状況や事業計画に加え、地域社会の動きを住民に広報。

(イ) コミュニケーションにおける開発行為申請、建築許可や結婚予定の公告など、法律の規定に則つとるものは、例えば庁舎壁面や玄関脇に設置された掲示板 (panneau d'affichage) など所定の場所において行われる。それ以外の一般的な行政上のPRは、通常の広告板やベンチなどのストリート・ファニチャー (mobilier urbain = 「街」の家具・調度品) を用いることも盛ん。

(ウ) 重要度を増しつつあるのが、電気通信回線を用いて住民との間で情報の提供・交換を行う情報システム等の運用である。仏地方団体においても、インターネット普及に伴い自団体のホームページを開設して広く一般に情報提供するとともに、その他の電気通信手段を活用して広報公聴活動の拡大・充実を進めることが一般的になった。従来は、仏独自のミニテル網が幅広いサービスを提供してきたため、インターネット普及は遅れ気味であったが、今日では中央政府も取り組みを強化し、急速に遅れを取り戻している。

2 マス・メディアと地方自治

地方行政に関する情報に住民が接する上で、新聞、ラジオ、テレビなど、マス・メディアの果たす役割は、フランスにおいても大きい。

(1) 新聞

フランスの全国紙は、ル・フィガロ、ル・モンド、リベラシオンが高級紙とされているが、全部合わせても発行部数は1日100万部、読者数はその5倍程度と見られている。また、それらの紙面構成では、全国共通の地方情報欄と地元州関連など配布地域向けの欄とを合わせても通常は1ページ程度しか、地方情報向けには用意されていない。大衆紙にも地方情報が掲載されるが、それが地方行政に関係するものである場合は少ない。

地方レベルでの情報流通の中心となってきたのは、日刊・週刊の地方新聞である。かつては地方の中核都市であれば、複数の地方紙が発刊され競争し合うのが珍しくなかったが、その後淘汰が進み、今日では仏全土で約400の日刊・週刊地方紙が存在し、日刊紙発行部数は1日約7百万部、購読者数は約2千万人と言われている。パリ首都圏では購読率が低

いが、地方圏では成人の半数以上が日常的に地方紙に親しんでいるという。しかし購読者は高齢化し、所得階層が低いほど人気が無く、大都市ほどTVに読者を侵食されているという傾向にもある。

（２）ラジオ

ラジオ・テレビ放送は、1982年以前は全て国の独占下にあった。その後、民間事業者による放送が可能になり、地方ラジオ放送は約1,200事業者が3,000件を超える電波の割り当てを受けている。しかし地方の民間ラジオ放送は減少気味であり、残存している場合もコスト削減のために全国放送網の番組や地方新聞記事の再送信などの比重が高まっている。

（３）テレビ

地域テレビ放送（*télévision de proximité*等と呼ばれる）には、ア)全国放送のチャンネルに乗せた地域情報の放送、イ)地方放送局による常時放送（電波又はケーブル）などに区分される。1998年現在データで、ア)が43局、イ)が仏本土で5局で、それに加え地方ケーブル網が40網程度という状況であり、常時放送をする地元の地方放送局の数は非常に少ない。全国放送網の中で地方からの情報発信が多いのはFrance 3（公共放送）とM6（民間。特に地方大都市情報）程度であり、他にはケーブルTVが地域情報の発信に努力している。

地方団体で行政執行の任にあたる人々からは、都市計画や地域整備、交通、福祉・保健衛生、教育文化など多くの分野で、住民への情報提供に地域TVを活用したいという声が大きいが、実際には、今のところ大都市ですらトゥールーズとリヨンに地方TVがあるにとどまる。先駆的な試みに挑戦する事業者もあるが、一方では累積赤字に悩む実例があり、地方における広告主不足の現状から判断すれば、地方TVの全体的な見通しは明るくない。

（４）ケーブルTV

ケーブルTV網はこれまでは順調に普及してきた。従来から上下水道などの公役務の分野で事業特許契約によって事業展開してきた事業者が、ケーブル敷設にも進出している。実際の経営状況は芳しくなく、地方団体やケーブル敷設者からの補助金に多くを依存することもしばしばであるため、補助金の削減や廃止とともに事業が成り立たなくなった事例も生じている。

（５）地方団体からの支援

地方団体は、1982年7月29日法の規定（第8条）により、その行政区域における民間放送について経費の一部を負担して支援できる。ケーブル網を用いての放送は、1986年9月30日法（第34条）によって、その創設がコミュン又は広域行政組織の管轄下に置かれている。従前は、ケーブル放送の経営は公私共同の混合経済会社にだけ認められたが、今日では法人の形態は問わない。

3 地方団体の情報公開と保護

地方団体には、各種の法令により、地域住民に各種の行政情報を公開することが義務づけられている。

(ア) まず、自然人たると法人たるとを問わず、地方議会の議事録、予算決算、および条例 (arrêtés) を閲覧し、また自己の経費負担によりコピーをとることができる。(CGCT 第L2121-26条、L3313-1条、L4312-1条)

(イ) 住民は、原則として、関係地方団体の全ての行政文書の閲覧を請求できる(1978年7月17日「行政文書アクセス法」)。請求内容が職員の給与明細表等や医療関係情報等についての場合のほか、請求が量的に膨大、反復的な場合にも、例外措置が設けられている。法律上保護されている秘密、公共や個人の安全、プライバシーや営業上の秘密などを侵害するおそれがある場合等は、地方団体は関係文書の閲覧を拒否しうる。また、閲覧可能な文書は確定済み文書に限られ、まだ検討段階にある不完全又は暫定的な書類等にはアクセスできない。

(ウ) 文書館 (archives) に収蔵された古文書については、1979年1月3日法の規定することによる。一般的な古文書非公開期間は30年であるが、人事記録や医療関係文書等については、特例的に長い期限が設定されている。

4 住民参加

(1) コミューンの合併についての住民投票

1971年7月16日法により、コミューンが合併しようという場合の住民投票 (法文上は consultation) については、既述 (第3部二) のとおり。

(2) その他の住民投票

フランスにおける地方自治制度は、住民により選挙される代表者が地方公権力行使の責任を担う代表民主制を基本としている。憲法上も、地方自治の根拠となっている第72条で、地方団体の行政は「選挙で選出された議会によって」遂行すべきことが明記されている。このため従前は、地方レベルではレファレンダム等の直接民主主義的手段は用いられえない、と考えられてきた。しかし、コミューンの合併推進を企図した1971年法において、合併に関わる住民投票が可能になる等、コミューンに限るとはいえ、直接民主主義の要素も採り入れられるようになってきている。

地方自治に関わる案件で住民投票が可能なのは、上記のコミューン合併に関するもののほかには、次のものがある。

(ア) 1992年2月6日法の「コミューンの有権者は、コミューンの権限内の事項を処理するためにコミューン自治体当局がすべき決定について、協議を受けることができる」とい

う規定（CGCT第L2142-1条）に基づいて行われるもの。この規定による住民投票は、コミューンにおいて、コミューン議会側の発意（メール又は3分の1以上[人口3,500人未満の場合には過半数]の議員からの発意）により、その行政権限の範囲内の事項にかかる問題のみを対象にして実施できる諮問的な役割のものである。したがって高速道路計画やTGV（仏新幹線）路線計画については実施できない、という判例がある。また、この住民投票は頻繁には実施できず、各回の間には少なくとも1年（同じ争点については2年）の合間が必要とされている。

(イ) 1995年2月4日法により、「選挙人名簿に登録されている有権者総数の5分の1以上の署名によって、有権者から、当該コミューン当局の決定にかかる地域整備事業実施に関して、コミューン議会に対し、住民との協議を求めることができる」（CGCT第L2142-3条）とされており、この場合には住民投票実施の発議は住民側からも可能である。この場合も、1人の有権者が発議に署名できるのは年1回のみ、議員選挙のあった年から3年目又は4年目においてのみ実施できる、という制約がある。

これら合併にかかるもの以外の住民投票は、住民の「意見を問うもの」（demande d'avis）で純粋に諮問的な性格のものである。そのため、その結果については行政争訟の対象にはならない。また、住民に協議する方法としては、住民投票に限るものではなく、諮問機関としての各種団体代表からなる諮問委員会（comité consultatif）を設置するのでもよいとされ（CGCT第L2143-2条）、実際に日常的に活用されている。

（3）公開聴聞調査

地方団体による行政的意思決定にあたって、公開聴聞調査（enquête publique）を経るべきことが定められている場合も多い。公用収用に至るような場合はもちろん、コミューンにおける土地占用計画の策定など地域整備に関わる重要な決定を行う場合には、その前提として、聴聞の実施が法律で義務づけられている。

（4）住民との協議

さらに1985年7月18日法は、土地占用計画において将来的に市街化する区域と位置づけてきた地域を実際に市街化するなど、地域整備に関わる特定の意思決定を行おうとするときには、それに先立って住民との協議（concertation）を行うことを地方団体に義務づけている（都市計画法典第300-2条）。この場合には協議を行う方法は法定されておらず、事業計画の展示や住民説明会など、地方団体がそれぞれのケースに応じて最も適すると思われる方式によればよい。

（5）諮問委員会

地方団体は住民の意見を事業計画等に反映させるために、特定の事項についての諮問委員会（審議会）を設置できる（上記）。諮問委員会には、議員に加え、当該計画等に利害

関係を有する住民組織の代表もメンバーに加え、議員と住民とが同じ場で審議検討し、意見や報告をまとめることになる。大都市では、しばしば住民に身近な地区委員会（comité de quartier）が設置される。

（6）地方公役務利用者審議会

1992年2月6日法は、人口3,500人以上のコミューンにおいては、地方公役務の供給に住民の意見を反映させるため、公役務利用者を構成メンバーに含む諮問的審議会（commission consultative、会長はメール）を設置すべきことを規定（CGCT第L2143-4条）。この審議会は、役務供給が直営の場合だけでなく、委託管理等の場合にも設置が必要とされている。

5 任意の方法による住民意見の吸収

地方団体の中には、法定の制度が定まっていない場合に、独自の審議会などの仕組みを設けたり、非営利団体を仲介者とするなどして、住民との意志疎通を図るところも多い。そのほかにも、非公式の議会委員会を庁舎外で開催しての議員と住民との質疑応答、子供議会の開催や移民代表からの意見聴取など有権者でない住民との対話、統計的方法による世論調査など工夫がなされる。ただ、コム્યーンでは、規模が小さいことから、議員と住民とは顔見知りで日常的に接触しており、それが最も効果的な住民意見の吸い上げになっていると考える人々も多い。

第2節 商工会議所、民間組織

1 商工会議所

フランスの商工会議所（chambre de commerce [et d'industrie]）は、法律に基づき、政府部門から独立した公的組織として位置付けられることは我が国同様であるが、さまざまな特権が付与されるとともに、その事業活動の範囲が大変に幅広いことが特徴となっている。基本的な団体活動に加え、地域事情に応じて、管理職養成まで含めた経営管理・商業教育やデザイン工芸学校・語学学校の経営、道路・橋梁、港湾（河川港を含む）、地方空港、大型倉庫、工業団地、国際会議場などの開発整備や管理運営、見本市の開催等を行っている。財源は、地方税たる営業税に付加される収入と会議所が管理する施設等からの事業収入とに大半を依存する。

仏本土で約150存在するが、多くは県が設置される以前から、商工業活動の中心地に組織されたものであり、その行政監督は国の役割。法的には公施設法人で、理事と職員は公務員の資格を、また資産は公金的な性格を持つ。組織としての「専門活動領域」は経済的

領域に限定されているが、実際に取り組む活動は広範囲におよび、公的性格に鑑みて行政的公施設法人の範疇に入る。

州単位にも州商工会議所が設置されているほか、パリには仏全土をカバーする「フランス商工会議所連合会」が本部を置き、各単位会議所や州会議所の活動を全国レベルで総括している。なお、各地で国際交流を推進している団体の中に「商工会議所」を名乗るものも存するが、それらは公式の商工会議所でなく、1901年法に基づく非営利団体が行政庁の許可を得て同種呼称を使用している場合が多い。

2 非営利団体など各種民間団体

フランスにおいても、社会福祉、文化活動をはじめとする多くの分野で、民間の自発的に結成された団体が幅広い活動を展開しており、地方行政との間に多様な関係を取り結んでいる。保健医療・社会福祉関係で法人格を持つ団体だけでも約9万団体、全体では、およそ50万超の法人が存在し、毎年一万団体ほどが新規に設立されていると言われる。

民間組織には営利団体も非営利団体もあるが、非営利団体の場合には、その圧倒的多数が1901年7月1日「結社契約法」（一般に「1901年法」「結社[アソシアション]法」「非営利社団法」などとも略称される）に定める手続きによって設立されたもの（非営利社団＝association）である。この法律は、もともと各種の活動を行う市民団体等に法人格を付与するものであり、2人以上が協議し、団体の名称、設立目的、規約、役員名簿等を国に届け出たうえ、官報に掲載されれば、法人格が容易に取得できる仕組みになっている。

地方行政に密接に関連するものでは、例えば社会福祉の分野で、行政当局と連携して、福祉施設の運営、役務の提供にあたっているほか、保健医療の分野で、アルコールや薬物の中毒を治療する施設、臓器バンクなどを運営する事例などが見られる。観光振興に関係する行政や企業がパートナーシップを組む手段として、非営利社団を組織して観光局や観光案内所を運営管理することも一般的である。

なお言うまでもなく、民間組織には、そうした法的な資格を持たないものも多く、それぞれが特色を持った活動をしている。

第7章 政府間関係

第1節 フランス国内での地方団体間の関係

1 地方団体の全国連携組織

① 一般目的連携組織 フランスにおいて、複数の同一レベル地方団体が相互に連携協力するために全国規模で設ける組織のうち、一般目的の全国規模連携組織で、日本の全国知事会や全国市長会のように地方自治の全分野にわたって活動を展開しているものとしては、コミュン・レベルで、下記の全仏メール会(AMF)、大都市市長会、中規模都市市長会のほか、フランス小都市会(Association des Petites Villes de France)、フランス都市・近郊地帯メール会(Association des Maires Villes et Banlieue de France)、全国農村部メール連合会(Fédération Nationale des Maires Ruraux)がある。また、県、州の全国組織としては、下記の全仏県連合会、全仏州連合会がある。これらは、我が国におけると同様に、地方団体間の相互協力に加え、中央政府との意見交換や交渉などにも大きな役割を果たしている。

② 特定目的連携組織 特定目的のための組織には、地方議員や公務員に加え、場合によっては民間企業や研究者なども会員として、特定分野における相互の情報交換、国際交流協力、調査研究、研修など、さまざまな活動をするものもあり、その組織形態も多様である。事例としては、下記のフランス都市連合、国際関係行政責任者協会などをあげることができる。

③ 連携組織の法的な位置付け 地方団体の連携組織は、特別な地位を有するAMF等を別とすれば、1901年結社契約法に基づいて設立されているか、あるいは特には法的根拠を持たない任意の組織であるのが通例。

2 コミュン・レベルの連携組織

(1) 全仏メール会(全国市町村長会=AMF)

全仏メール会(l'Association des Maires de France. 略AMF)は、1907年に前身が発足し、1933年に公益事業法人(établissement d'utilité publique)として特別の地位が認められた。各県ごとには県内のコミュン同士の連携組織があり、それぞれ独立に存在。AMFは、それらと緊密な協力関係にある。

AMFの会員は一般会員(現職メール)と名誉会員とからなり、会員数は約3万4千人に及んで、コミュンの95%に達している。2000年からは広域行政組織のうち固有の税源を持つものにも会員資格を拡大している。協会の運営管理は、総会、執行理事会、評議員会(各県単位の会の代表者100人からなる)、さらに4つの常任委員会によって分担され、

会計監査人3人が決算について監査。執行理事会は、会長、筆頭副会長、幹事長、財務長、その他のメンバーから構成。

主要な活動としては、ア)中央政府に対して要望や提案を行うほか、政府とコミューンとの間の意見交換や交流の場として中心的役割を果たす。イ)会員に対する情報提供。月刊『フランスのメール』や日刊『メール情報』などを通じ各種の情報を提供。ウ)各種テーマについての研修会、講演会、シンポジウムなどの開催。エ)県レベルの会を通じて会員や地方議員を支援。オ)地方議員のため任意加入方式の年金制度を設立。

(2) フランス大都市市長会 (AMGVF)

大都市市長会 (l'Association des Maires de Grandes Villes de France) は、都市問題という特異な課題を抱えるという共通認識のもとに、リヨン、マルセイユをはじめ15都市の市長によって1974年に設立。会員は現在44都市および27広域行政組織の計71団体。加入には人口(広域行政組織は所管区域全体の人口)が10万人以上であることが必要。会員はAMFにも加盟しており、コミューン全体に関する問題については、AMFと連携協力して対処している。

(3) 中規模都市市長会 (FMVM)

中規模都市市長会 (la Fédération des Maires des Villes Moyennes) は、人口2万から10万人の中核都市を結集して1988年に組織された。この場合の中核都市とは、地域生活圏の中心であり、他の大都市に対して社会的・経済的に従属していない都市を意味する。中規模中核都市166都市のうち129市の市長が加盟している。この団体もAMFと連携協力して活動。

3 県レベルの全国組織：全仏県連合会 (ADF)

全仏県連合会 (l'Assemblée des Départements de France. ADFと略) は、1946年創設のフランス県議会議長会 (APCG) が、1999年に名称変更したもので、全ての県議会議長を会員とする。県行政に関するあらゆる問題について相互に協議し、国や欧州レベルの議員や行政当局に対し、法案や政策に関して全仏の県を代表して意見表明するなど密接な関係を保ち、他の公共的な組織とも連携して県レベルの公共的活動を効率化させることなどを目的としたものである。

内部組織としては、会長、幹事長、財務幹事のほか、14名の副会長がおり、これらの幹部役員で執行理事会が構成される。総会が年1回開催されるほか、専門分野ごとに諮問委員会が設置されて、執行理事会に政策的な方向付けの提案等を行っている。国際協力交流についても地方分権型協力交流委員会が設置され、その下に担当室も置かれている。また、欧州各国の同種組織との間で広域地方自治単位全国組織欧州ネットワーク総合事務センタ

一を共同設置して連携を強化。

4 州レベルの全国組織：全仏州連合会（ARF）

全仏州連合会（l'Association des Régions de France. ARFと略）は、従前の州議会議長会（APCR）を母体に1998年発足。海外領土まで含め全ての州を組織している。州の立場を代表し、州という地域単位についての理解を広め、地方分権の一層の拡充強化を図り、調査研究や州間の情報交換を活発にすることを目的としている。会長、副会長3名、幹事長、財務幹事が置かれており、総会と理事会のほか、国際協力など専門的事項についてはテーマ別作業部会が検討を重ねる。会員からの拠出金により運営。

第2節 中央政府と地方団体との関係

1 中央－地方関係の概要と地方長官

（1）1980年代の地方分権改革

中央－地方関係は、1980年代の地方制度改革によって大きく変革された。1982年3月2日の「コミュン、県、および州の権利と自由に関する法律」（「1982年地方分権法」）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、国は地方団体の行政について、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」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、かつ地方団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年法の制定によって、後者の権限は県議会議長（*président*）に移管され、官選知事の継承者である地方長官（*préfet*、現在の「プレフェ」）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、地方長官はコミュン行財政の後見監督の権限も奪われ、地方団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）

① 地方長官の地位と権限 仏憲法第72条では従来から「県およ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、および法の尊重の責務を負う」（第③項）

と規定しており、この規定が中央政府による地方団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年法およ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。

② 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。なお、我が国の自治体としての県をpréfectureと訳すと誤解を生む。仏向けにはdépartementを用いた方がよい。)および「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

① 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。

② 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

- (ア) 県内の一般警察権および特別警察権を行使する。
- (イ) 国を代表して他の公法人との間に協定を締結する。
- (ウ) 県議会に対し、国を代表して意思を表明する。
- (エ) 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。
- (オ) 県レベルで、国(中央・地方出先)、県議会議長、メーブル間の連絡調整を行う。

イ 地方自治行政に対する監督者としての権限(二・3.以降参照)

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。

③ 県地方長官庁の事務組織 マンシュ県を例にとり、県地方長官庁の事務組織について概観する（図－7.1. 県地方長官庁の事務組織）。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）、および特命担当官（chargé de mission）である。官房長の下には、官房事務局、広域防衛・住民保護課、行政斡旋官代理（délégué du médiateur）等が配置され、一方、事務総長の下には、総務管理部、一般行政部、地方団体・法務部、経済活動・省庁間調整部が配置されている。

（4）州地方長官

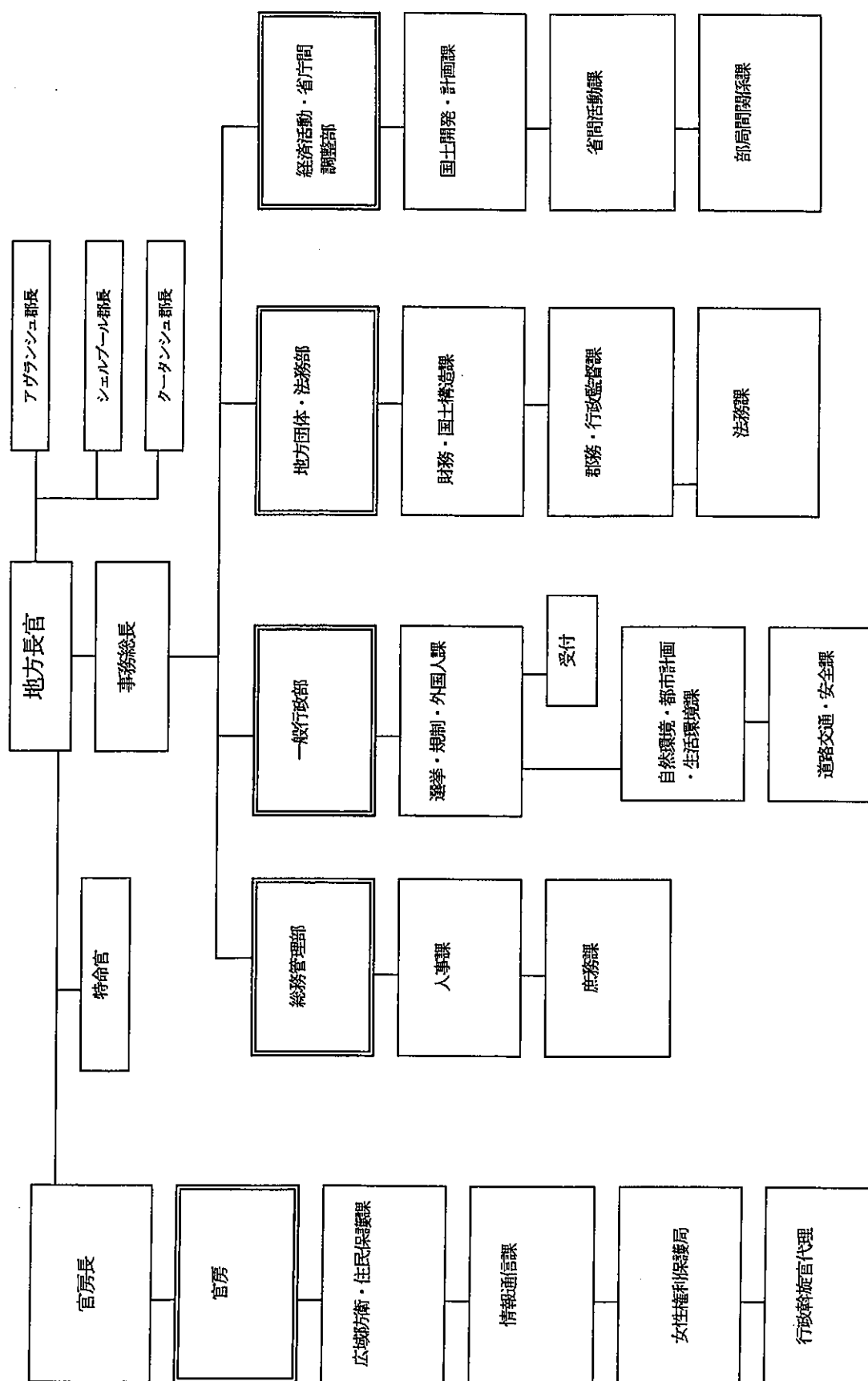
① 地位 州地方長官（préfet de région）は、県地方長官と同様、1982年法で、従来の国の任命による州知事を継承するものとして、新たに定められた。1982年5月10日のデクレにおいて、「州地方長官は、政府から派遣された者として、州において国の権限を行使するため、首相および各大臣の直接の代表者となる」と規定されている。州地方長官は閣議の議を経たデクレによって任命され、州庁所在地の県地方長官が兼任する。

② 権限

- （ア） 地方団体としての州および州立の公施設法人に対して行政監督を行う。
- （イ） 州における国の出先機関の指揮監督を行う。
- （ウ） 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。
- （エ） 州議会に対して、国を代表して意思を表明する。

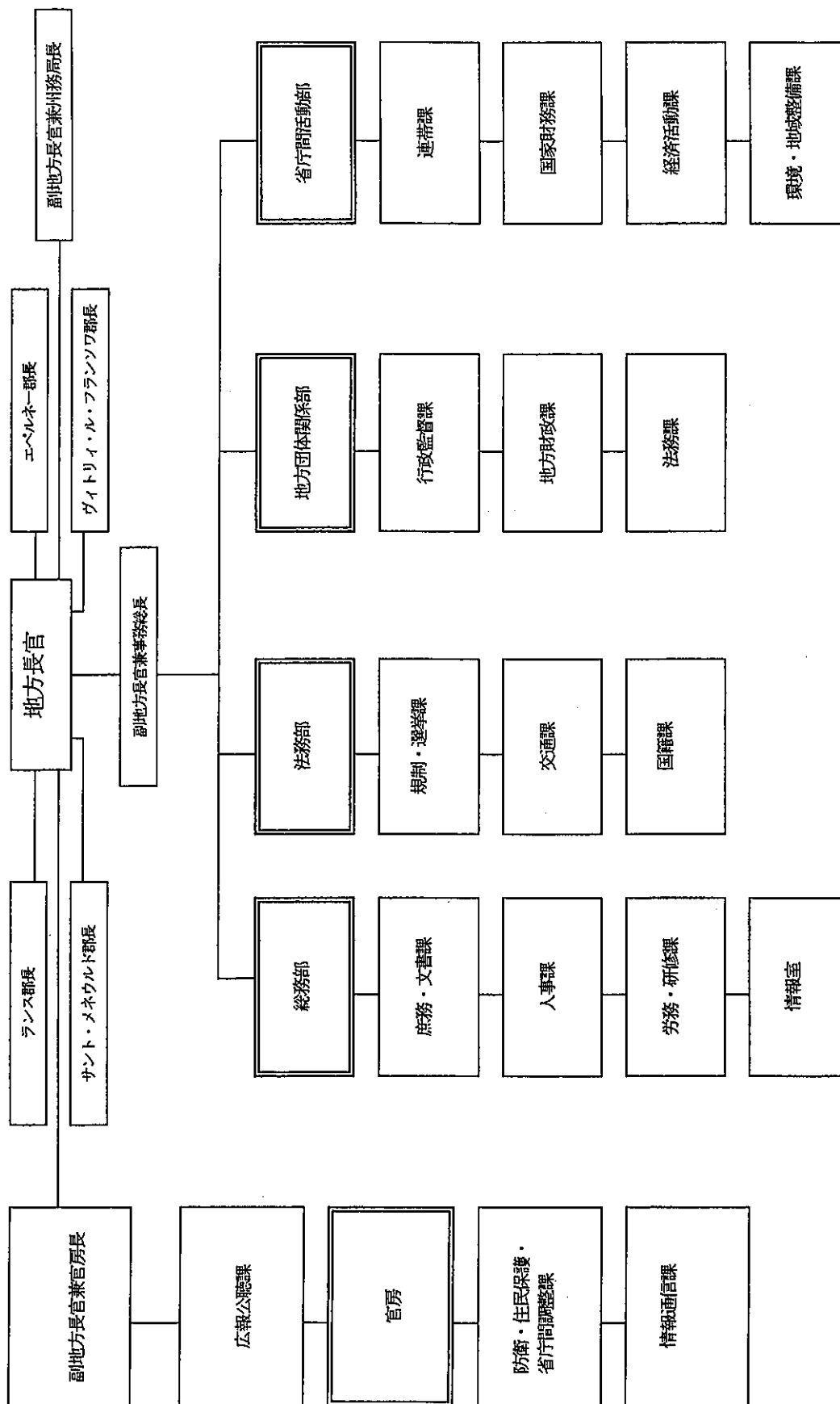
③ 州地方長官庁の事務組織 シャンパーニュ・アルデンヌ州を例にとり、州地方長官庁の事務組織を概観する（図－7.2. 州地方長官庁の事務組織）。地方長官の下に、官房長（directeur de cabinet）を兼ねる副地方長官（sous-préfet）、州務局長（secrétaire général du secrétariat général pour les affaires régionales）を兼ねる副地方長官、事務総長（secrétaire général）を兼ねる副地方長官、および各郡をそれぞれ担当する郡長たる副地方長官4人が配置されている。官房長の下には、広報公聴、官房庶務、防衛・住民保護・省庁間調整などの担当課がある。事務総長の下には、総務部、法務部、地方団体関係部、および省庁間活動部が配置されている。

図－7. 1. 県地方長官庁の事務組織（例：マンシユ県）



2001年2月現在のマンシユ県地方長官庁の事務組織図を参考にして作成。

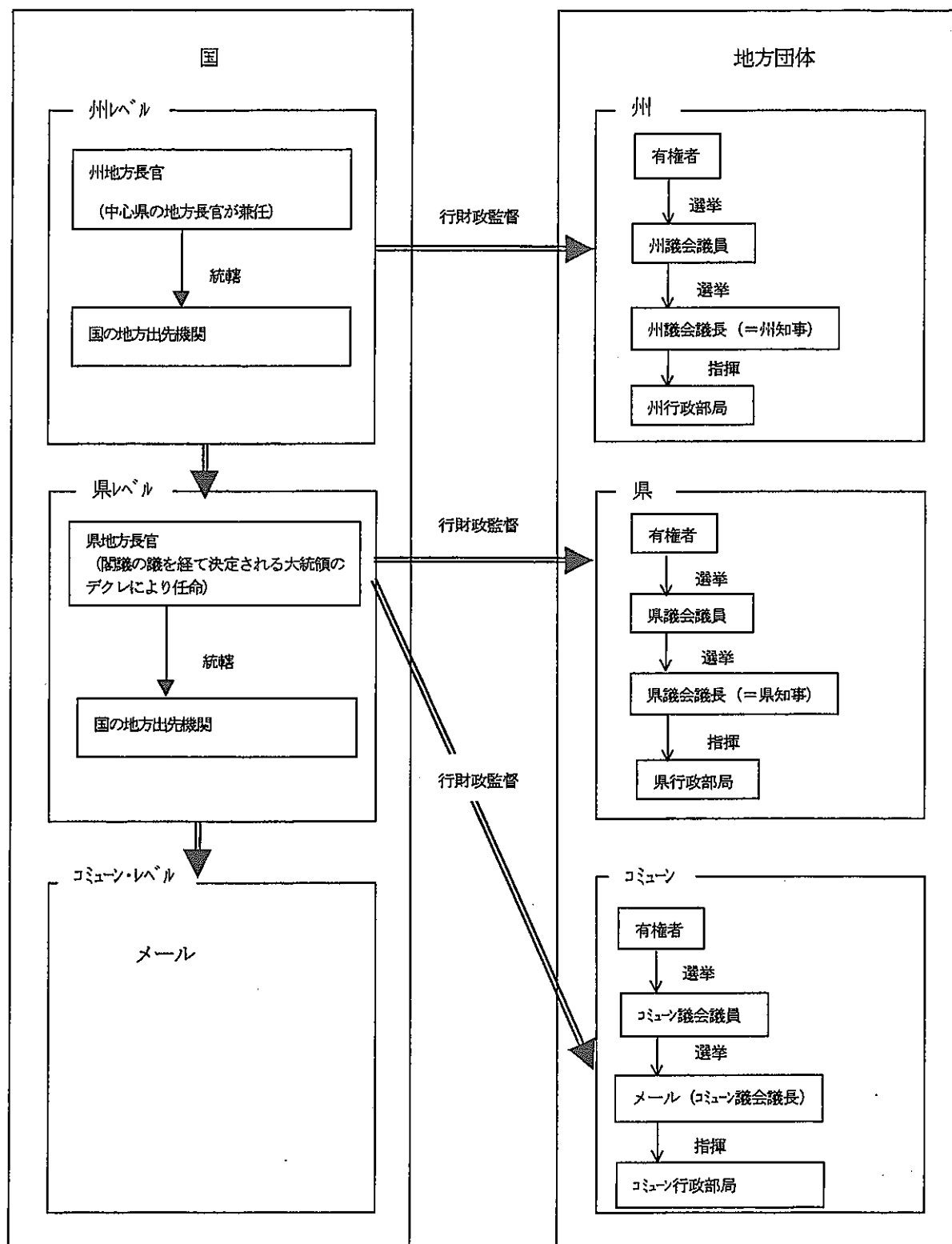
図－7. 2. 州地方長官庁の事務組織 (例：シャンパーニュ・アルデンヌ州)



2000年11月現在のシャンパーニュ・アルデンヌ州地方長官庁の事務組織図を参考にして作成。

また、以下に述べる中央―地方間の関係を概括的に図式化したのが下記の図である。

図－7. 3. 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

事例は稀であるが、内閣の発するデクレにより地方議会は解散されうる（コミューンについてはCGCT第L2121-6条）。県および州議会の場合には、議会が機能不全に陥ったとき（CGCT第L3121-5条[県議会]、L4132-3条[州議会]）と要件が特定され、内閣の決定は国会に伝達されて、新たな選挙が2ヶ月以内に行われる。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、コミューンまたは県議会議員の場合は行政裁判所（CGCT第L2121-5条、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年法は、地方団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、民法で言う未成年者に対する親の保護的な監督と同じ言葉であり、82年改革は、これを事後的な適法性（*légalité*）確保のための「行政監督」（*contrôle administratif*）に切替えた。今日では、地方長官は、地方団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うる。

（2）議決等の地方長官への送付

地方議会の議決、法律により地方団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日以内に地方長官または郡長官（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ヶ月以内に（予算の場合1ヶ月以内）、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。自然人または法人が地方団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。

4 中央による財政的統制等

財政的統制は、国支出金の交付等による実質的な統制の部分と、地方団体の財政手続き等に関わる行政監督の部分とに分けて考えられる。

(1) 国支出金を通じる財政的な統制

フランスでは、国から地方への支出金は一般財源交付金を中心である。特に1982年地方分権法によって、従前の事業別・各省別の個別補助金を交付金化する原則が打ち立てられ、建設整備費総合交付金（DGE）が制度化された。その結果、現在では個別補助金が国支出金全体に占める割合は5%程度にとどまる。

個別の補助金については一般財源化が進んだが、各国支出金の毎年度の総額については、それぞれに枠組みが設けられると同時に、国支出金全体を捉えた場合、その総額には政府－地方団体間での「協定」や「契約」と称する方式の枠組みがはめられている。

例えば、国支出金のおよそ4割を占める経常費総合交付金（DGF）の場合、1996年以降は、物価上昇率に国内総生産（PIB）実質伸び率の半分を加えた率を前年の総額に乘以て総額の伸びを設定するというルールが採られた。その他の支出金についても、それぞれに同種または各制度の趣旨に応じた総額算定ルールが毎年設定される。

そのうえ、その総合計額については、国の財政状況とも関連させた枠組みに関連づけられる。1996－98年の「財政安定協定」、それに続く1999－2001年のいわゆる「成長・連帯契約」がそれである。これはDGFを始め予算法上で「予算枠内」とされている交付金12本をまとめて一つの枠とし、その毎年の伸びを物価上昇率と経済成長率に関連づけることを実質的な内容としている。交付金各々の伸びを積み上げた結果と総枠の伸びとのズレは、営業税補償交付金を調整弁として機能させて調整される。

(2) 地方財政委員会

地方財政委員会（Comité des finances locales）は、DGFを創設した1979年1月3日法により設立された。地方財政に関し、政府に対して助言や協議をする。委員会のメンバーは、国会議員4名（上院2＋下院2）、州議会議長2名、県議会議長4名、広域行政組織の長6名、メール15名、各省庁代表11名の合計42名。委員長は互選により、事務局員8名は内務省地方団体総局に配属されているが、その給与はDGFから支給される。

委員会の法定の権限は、ア) DGFなど主要交付金の配分についての決定や監督に関し法定された事項、イ) 地方財政に関する法案や政令案について必要に応じ政府から諮問を受けること、ウ) 地方財政の状況を調査分析し、その結果を政府および国会に対し報告すること、である。

(3) 地方団体の財政手続き等に関わる行政監督

① 予算・決算の届出 1982年地方分権法は、国による監督を事後の適法性についてのものに改めた。地方団体の予算は、議決から15日以内に地方長官に提出されなければならない。決算の場合には、会計管理報告書と決算書の両方について議会の承認後、人口2,000人未満のコミュニティについては国の県単位出先機関である財務部長に、その他の場合は州会計検査院に届出る。それに基づき、州会計検査院は、ア) 出納機関に対する会計監査、イ) 支出命令機関の財務管理に関する所見の公表、ウ) 地方長官による予算監督への関与を行う。

② 会計官 地方団体の予算執行の命令は執行機関（メール等の「収支命令者」）が所管するのに対し、国の経済財政産業省の公会計局に所属する会計官（国家公務員であり「国庫会計官」とも呼ばれる）が出納にあたる。会計官の役割とそれを通じる中央統制については既述（第5部四-5. 予算の執行）参照。

③ 州会計検査院 1982年法は、各州ごとに州会計検査院（Chambre régionale des comptes. 略CRC. 所在地は州地方長官庁所在地とは必ずしも一致しない）を設置し、国はこの機関を通じて地方団体の財務運営を監督することとなった。ただ、法律では、この機関には提案・催告等の権限を与えているが、最終的な決定権は地方長官に委ねている。CRCは、評議官（conseiller）と呼ばれる司法官から構成される。CRCの地方団体に対する監督には、予算監督、財務管理監督などがある。まず、地方団体の予算が下記の事由に該当する場合には、地方長官からの提訴を受けて、必要な措置を提案・催告等する。また、会計官の作成する会計管理報告書に基づき会計監査を行う。さらに、数年に一度、各地方団体の財務運営についての調査を行い、その結果を所見にまとめて公表する。

④ 予算監督：財政上の違法の是正 地方団体の予算に関して違法があるときの監督に関する手続きは、概ね5局面に分けてみることができる。

[1]法定の違法な事実の発生……例えば、ア) 法定期日（本来は年度始めの1月1日。延期されても3月31日）までに予算が採択されず、所定の期日までに地方長官に提出されなかった場合、イ) 予算が収支均衡状態で採択されなかった場合、ウ) 決算で経常収支が赤字（地方団体の規模により収入の5%又は10%以上）となった場合、エ) 義務的経費（債務の支払いおよび戸籍事務等の行政経費や職員の給与等の支出）が予算計上されていない場合または額が不十分な場合。

[2]州会計検査院への申し立て……上記事実が発生した場合には、事案の種類に応じて定められている期限内に、地方長官は申し立てを行う。場合によっては、地方団体の会計官又は利害関係者が行うこともできる。

[3]州会計検査院の意見・提案・催告……州会計検査院は、事案を審査し、必要な意見・提案・催告等を関係地方団体に対して行う。上記[1]のア)の場合は、直接に地方長官に対して行う。

[4] 地方団体による対応……地方団体が必要な対応策をとる等。

[5] 地方長官による決定……地方団体が上記の提案等に従わない場合は、地方長官が自ら当該団体の予算を決定し、これに執行力を付与する。

例えば、予算が所定の期日までに議決されない場合には、地方長官が速やかに州会計検査院に提訴する。同院は1ヶ月以内に予算案を提案し、それに基づき地方長官が当該地方団体の予算を決定し執行力を付与することになる。その他それぞれの違法事由如何によって、各手順の内容や期限が定められている。

(4) 資金管理の統制

地方団体は、原則として、現金など流動資産の全てを無利子で国庫に預託することが義務づけられている。例外的に地方団体による資金運用が認められているのは、ア) 無償譲与又は資産の譲渡によって臨時的に剰余金が生じた場合であり、国債、政府保証債などへの運用ができる。イ) 投資財源たる地方債の発行によって資金を得たが、地方団体外の事情により使用を延期せざるをえない場合である。地方団体が預託現金をマイナスにして支払い中断状態になることは認められない。

5 地方行政にかかる不服審査

地方行政についての住民等からの不服申し立てや訴訟は、基本的には行政一般についての場合と同じルールの下にある。地方団体の行政に違法等があるとする場合は、当該行政当局への抗議や不服申し立てに加えて、行政斡旋官（フランス版「オンブズマン」）への苦情申し出や上級行政庁への審査請求、そして裁判所への提訴という救済手段がある。

地方行政に特徴的なこととして、国の機関たる地方長官が地方行政活動の適法性を確保するために、事後的行政監督の手段を持ち、そのことに関連した各種の手続きが制度化されており、それが不服を抱く住民から見れば救済手段としても機能すること、また、地方行政に関しては、その活動を法的に拘束する法規範の枠組み全体（bloc de la légalité）が、国と共通なルールに加えて、それ以外多くの個別的で詳細なルールからも構成されており、きわめて複雑になっていることには、注意を要する。

(1) 苦情処理と不服申立て

住民に苦情や不服がある場合には、まず、その行政当局に不平や苦情を言う、強く抗議する、デモをする、といった不服の表明がなされるが、法的な手段として行政不服審査がある。第1は当該行政当局自体に向けた異議申立て、第2はその上級行政庁に対する審査請求である。フランスでは、異議申立ては「恩恵（裁量）の訴え」（recours gracieux）、審査請求は「上級統制の訴え」（recours hiérarchique）と呼ばれている。

訴訟提起と不服申立てとの関係は、租税関係など法令の規定によって不服申立て前置が

義務づけられている行政分野も多いが、とくに規定されていない場合には前置するか否かは住民等の任意である。例えば地方団体の契約責任等を問う場合には、1987年12月31日法（第13条）により、行政上の不服申立てまたは訴訟前の和解を前置することが義務づけられている。また、1978年7月17日法に基づく行政文書の開示請求を地方団体に拒否された場合には、まず行政文書アクセス審査委員会（Commission d'accès aux documents administratifs. 略CADA）に不服申立てしなければならない。不服申立て前置により、例えば租税関係の場合には、紛争の95%程度はその段階で解決し、訴訟にまで至るのは5%程度ともいう。

（2）行政斡旋官（メディアトール）

住民からの苦情の処理は、各行政組織の内部に設けられる苦情処理機関によるのが第一であるが、それに加えて、フランスでは、スウェーデンに端を発するような意味での公的な権限を持ったオンブズマンに相当する公職として「（共和国）行政斡旋官」（Médiateur[de la République]. 1名のみで1973年1月3日法により創設）が、住民からの苦情処理にあたっている。行政斡旋官は閣議を経たデクレにより任命され、任期6年で再任はできない。

受理する苦情は、国に限らず、地方団体、公施設法人、その他すべての「公役務」遂行機関の作用についてである。ただし、関係機関に対する救済申し立て手続きがある場合には、それを事前に経てることが必要であり、また、既に裁判の対象になっている案件については取り扱えない。制度の誤用や濫用を防止する見地から、申し立ては本人から直接に斡旋官に提出することはできず、必ず国会議員の仲介というフィルターを通すことが必要。国民の便宜と案件処理の効率化のため、各地方長官庁などに行政斡旋官代理（délégué）が任命されており、実際には、この国民の身近に配置された代理者が一次的な直接の相談相手として機能している。斡旋官は、必要と考える場合に、勧告や提案を行うが、行政行為を取り消す権限は持たない。

斡旋官が取りまとめ大統領および国会に提出した報告書によって実績データを見ると、2000年の1年間に提出された苦情は53,706件（うち斡旋官に5,278件、代理に48,428件）で、そのほとんどは自然人からのものとなっている。関係分野は、社会（福祉・保健衛生・労働等）が33%、税財政22%、都市計画8%のほか、「その他」（ここに地方団体・教育・交通・郵便なども含まれる）が29%という状況にある。同年中に斡旋官が事案処理した6,696案件（平均処理期間は5ヶ月）のうち、申し立てに理由が無いとされたものが7割で、実際の斡旋に入ったものは3割弱であるが、斡旋に入った案件の9割弱は「斡旋成功」に至ったと判定されている。

6 裁判所による統制（行政訴訟）

（1）行政裁判所

行政当局の決定などで、行政法関係の事項とされるものについての訴訟は、私法関係を中心とする司法裁判所系統とは別系統の行政裁判所（juridiction administrative）が所管する。行政裁判の第一審は行政地方裁判所（tribunal administratif、全国で22ヶ所）により担当され、控訴審としては全国5ヶ所の行政控訴院（Cour administrative d'appel、1987年設置）と行政最高裁判所たる国務院（Conseil d'Etat、「コンセユ・デ・タ」）が置かれている。裁判官には司法官ではなく、現職の行政官や国立行政学院（ENA）出身者が起用され、公務員の身分を持ち、行政法にも実際の行政活動や実務にも明るい。

国務院は起源を遠くアンシャン・レジーム時代に求めることも可能なほど由緒がある。現行制度の直接の起源はナポレオンⅠ世時代の1799年憲法第52条であり、最高の行政裁判所であるうえに、また、政府の法的諮問機関すなわち内閣の法制局としても機能（政府各省庁から国会に提出する法律案や行政命令等の事前審査、法令解釈についての意見など）。首相を形式上の院長とするが、実質的には副院長によって指揮がとられ、評議官、調査官等によって構成される。争訟部が行政裁判を担当し、行政地方裁判所の上訴審としての任務のほか、第一審かつ終審として政省令の効力に関する訴訟や広域的な行政訴訟を扱う。内閣の法律顧問たるメンバーが輪番等により行政訴訟も担当するシステムである。フランスが行政法の発展をみたのは、国務院の判例の蓄積によるところが大きい。

（2）行政訴訟

フランスの行政訴訟は、典型的には越権訴訟のほか、解釈訴訟、適法性審査訴訟などに区分され、手続きに関しては、基本的な性格として、職権主義、書面審理主義、対審の原則、非公開の原則（公開の法廷での弁論はあるが、記録の内容は当事者のみが知りうる）、執行不停止の原則などが挙げられる。

第3節 1980年代以降の地方分権

1 旧地方制度の枠組み

1982年地方分権法が制定されるまでの仏本土における地方行政の主要単位は、コミューン、県、州の3レベルであり、それに加えて郡（arrondissement）とカントン（canton）があった。そのうち地方自治単位として完全な法人格を持つ「地方団体」は、コミューンと県のみであった。

コミューンは最も古くから存在し、その管理運営機関の住民公選制は確立されていた。県の場合、議会は1833年に公選制になったが、執行機関はナポレオン時代以来の官選知事

(プレフェ)であり続けていた。郡は大革命期に起源を有し、自治体としての郡議会が設けられたこともあるが、1940年にその活動が停止され、県の下位行政区画として位置付けられたまま今日に至っている。州は主として第2次大戦後いくつかの段階を経て整備され、1972年に制定された法律によって、独自の法人格と財政的自律性を有するが、特定の限定的権限（経済と社会の発展）のみを行う公施設法人として位置付けられていた。

地方団体たるコミューンと県は、国の後見監督下にあり、地方議会の議決に対するプレフェの事前の認可等が行われていた。地方団体は法人格を持っていなくても、主要な意思決定にあたっては自律性を獲得していなかった。それが世界各地に伝播した「フランス型」とも言えた中央集権的な地方制度の特色であった。

2 1980年代の改革

こうした地方制度については、1980年代の改革を実現したミッテラン政権以前から長きにわたって改革の試みがなされ、ときには成功し、また、しばしば失敗してきた。1978年にはジスカール・デスタン大統領の下で、地方団体の権限を拡大しようとする法案が国会に提出され、国の監督の縮小、国と地方の間の事務再配分、コミューン行政にかかる住民参加の拡大などが企図されたが、政権交代によって結局は実現しなかった。歴代の政権によって積み重ねられた努力により改革への機運は高まり、ついにミッテラン政権になって、1981年7月、地方分権化を促進する法案が国会に提出され、約8ヶ月の審議を経て、82年3月可決成立。これによってフランス地方制度は新たな歴史に向けて動き出した。

1982年地方分権法による改革の内容のうち、特筆すべきは次の3点である。

(ア) 地方団体としての県に官選により派遣されていたプレフェ（県知事）は廃止され、公選の県議会の中から互選により選出される県議会議長（président）が自治体としての県の執行機関となった。

(イ) 公施設法人とされていた州が、新たに県等と同じく地方団体として位置付けられ、住民直接公選による議会が設置されて、その州議会から互選される州議会議長（président）が自治体としての州の執行機関となった。

(ウ) 国による事前の後見監督が廃止され、国（県または州の地方長官が代表する）の発議により行政裁判所が判定する法令違反の是正など、事後的な行政監督となった。

この改革によって、フランス地方制度は、基礎レベルのコミューン、広域レベルの県、一層広域的な州という3階層の地方団体を基本的な自治単位とし、そのいずれにおいても議会の議員が住民の直接公選により選出され、その中から互選される議会の長が執行機関たる首長としての地位に就くという組織原理によって運営管理され、それぞれ自律性を有するシステムとなった。

地方制度改革は、1982年地方分権法で完成したのではなく、むしろ端緒を開いた。その後、地方財政、地方公務員、国・地方間事務再配分などの課題に改革の手が伸ばされ、今

日なお改革の道程中途にあると見てもよい。例えば、その後1992年には地方行政指針法が制定され、行政の地方分散化（国の権限をその地方出先機関へ移管）、地方政治の民主化（情報公開や住民参加）、地方団体間協力の推進（広域行政の整備）、地方団体の国際協力等が一層促進されるようになったことも重要である。

3 権限移譲と財源再配分

組織的枠組みに関する地方分権改革に引続き、1983年権限配分法が、地方行政に関わる事務の再配分を、ほとんどの場合、国から地方への権限の移譲という形で実行した。地方行政にかかる権限を分野ごとに一括し、その性質上もっともふさわしいレベルの地方自治単位に移譲するという考え方により、「州」は、地域開発・国土整備に関する計画、高等学校の設置管理、職業教育訓練、文化振興など、「県」は、社会福祉、県道整備、都市圏外の通学用輸送、中学校の設置管理など、そして「コミューン」は、都市計画、小学校の設置管理、都市圏内の通学用輸送、図書館などを、それぞれ分担することとされた。

さらにこうした事務再配分に伴い、財源の再配分が行われ、自動車登録税が州税に、自動車税と登記税および土地公示税が県税に、いずれも国税から移譲されたほか、地方分権化一般交付金をはじめとする交付金の制度を活用して国からの財源移転が行われている。

第8章 地方団体の国際関係

第1節 概観

1 地方団体の対外活動

フランスでは、地方団体の国際交流活動等については「地方団体対外活動」(action extérieure des collectivités territoriales)とか「地方分権型国際交流協力」(coopération décentralisée)という用語が用いられるが、その中には経済や文化面での交流活動に加えて、地方団体間での国際協力や災害等での人道的支援活動なども含まれる。(事務の概略等については第4部六参照)

対外活動に取り組む地方団体は、その活動内容に即した担当組織をそれぞれに設けている。その責任者は、議員の中から選出され対外活動を担当分野の一つに指定された副議長(コミューンなら「助役」)である場合が多く、その下に事務職員が配置される。担当事務組織は、事務総長または官房長の直轄、事務部局内の対外活動担当課、経済所管部局内の担当など、さまざまであり、しばしば担当職員数は僅かである。活動を「姉妹提携委員会」(例えば担当副議長が会長になり、地域の各界各層から関係者を結集。法的には1901年法の非営利社団であるケースが多い。)等の関係組織に委ねることも通例。

2 取り組みの現状

仏地方団体による国際交流協力は、2000年現在で約2,600地方団体が世界120ヶ国の地方との間で5,200件(うち日本との間は55件)にのぼる分権型交流協力活動に取り組んでいるというデータがある。連携協力を進めている分野には、地方行政、地域経済、都市整備、社会開発、文化交流などがあり、その内容としては中東欧への民主化支援の重要性が高まり、発展途上国関係では開発援助活動が中心になっている。なおフランスでは、交流協力の相手方に応じて、「北-北」(先進国同士の対等関係)、「北-南」(途上国援助)、「東-西」(中東欧支援)の3つに類型化することが、しばしばである。

取り組みの動機・目的を見ると、相互理解の促進のほか、世界に開かれた地域づくり、経済協力や地域経済活性化、自然災害時における緊急援助、貧困克服の支援、地域レベルでの持続的発展などであり、具体的な活動内容も多様で、都市整備プロジェクトへの参画、教育研究や文化面への協力、農業や農村地域開発、公衆衛生の向上、社会福祉支援など。

3 関係組織

地方団体の全国連携組織は、それぞれに国際交流協力をテーマとする委員会や事務部門

などを組織し共同しての取り組みを進めると同時に、情報提供や専門的助言を通じて個別地方団体の活動を支援している。また、地方団体内で国際関係業務の責任者となっている公務員の間を繋ぐ専門家組織としてARRICOD（国際関係行政責任者協会）が1994年に設立され、議員や地方団体とも連携協力して講演会やセミナーを開催するなど、関係者間の情報交換に寄与している。

第2節 欧州連合（UE）とフランス地方団体

1 欧州連合の組織

欧州連合（仏UE=Union Européenne、英EU、本書ではUE）自体については本書では立ち入らない。便宜上UEの組織についてふれておくと、一般に中心的な役割を有すると言われるのが、欧州委員会、欧州閣僚理事会、欧州議会、そして欧州裁判所の4つ。なお閣僚理事会のうち、加盟国のトップ（大統領や首相）によって構成される会議を欧州理事会と呼び、「欧州サミット」とも通称される。また、マーストリヒト条約で新たに諮問機関として地域委員会（しばしば「地域評議会」とも邦訳。委員数220名。仏CDR=Comité des Régions）が設置され、広域・基礎各レベルの地方団体の立場を代表している。仏国内ではストラスブールに欧州議会が置かれており、小河川を挟んでその対岸に設置されてきていた欧州評議会（下記）とともに、地方自治に深い関係を有している。

2 欧州議会議員の選出

欧州議会議員は、各国別に決められた議席定数により各国ごとに、有権者による直接選挙で選出される。自国外のUE加盟国に居住している有権者は居住国で選挙に参加できる。議員総数は15カ国626名。5年ごとに全議席を改選。

欧州議会の議員は一般に各国別ではなく主義主張を欧州規模で共通にする党派グループで行動する。大きな党派としては、社会党、人民党（キリスト教民主党）など。フランス国内からの欧州議会議員の選出は、2000年現在で国別定数87名を、フランス全国を一選挙区とする比例代表制によって行われる。

3 仏国のコミューン議会議員選挙と欧州市民

マーストリヒト条約（1993年11月発効）の批准と、その前提となった仏憲法の改正（1992年6月）によって、仏国内に居住する欧州連合加盟国国民（欧州市民）にも、仏国のコミューン議会の選挙に参加する途が開かれた。詳しくは「第3部六 地方選挙」。

4 UEの地域政策とフランス地方団体

(1) 構造基金等による支援

UE域内には、農山漁村、工業の衰退、辺境や国境地帯などの事由により、欧州全体と比較して失業率が高く、インフラ整備が遅れ、所得水準が低いなどの問題を抱えた地域がある。欧州統合を進めるうえで障害となる地域間格差の解消を図るためのUE地域政策は、構造基金による支援を中心として展開される。欧州地域開発基金（FEDER=Fonds européen de développement régional）を基軸とし、それに労働市場、農業・農村対策などを目的とする手段が加わり、さらに交通や環境関係のインフラ整備を支援する結束基金も設立されている。既に構造基金（結束基金を含んだ場合）を通じた資金配分はUE予算の3分の1を超えるまでになっており、共通農業政策関連予算に次ぐ規模に至っている。構造基金による財政支援をフランス側から見ると、1994～1999年データで全体の10%にあたる約1030億フランを受入れている。

(2) NUTS

UEの地域政策展開には、欧州規模で地域問題を捉えるための方法が必要になる。そのための基礎になっているのが、共通統計のための統計地域分類単位（英略NUTS）である。NUTSはNUTS-IからNUTS-IIIの3段階に区分されるが、フランスの場合は、州がNUTS-II、県がNUTS-IIIレベル扱いであり、UE財政支援の対象地域単位となる。支援受入れ地域は、海外州やコルシカ島のほかに、工業や都市の衰退への対応、農業の構造転換を必要とするなどの事由を抱える地域があることを理由として、全ての州の地域に及んでいる。

(3) 対象事業の内容

実際の事業計画は州による違いがあるが、目的とするところは、起業支援と雇用創出、研究開発と技術革新、環境・交通・エネルギー・文化などのインフラ整備、地方レベル事業の支援、機会均等の促進のいずれかを主軸としている。具体的には、先端技術拠点地区整備、地域産業構造転換のための起業支援センター、映像文化や地方文化の振興拠点、工業団地、地方交通線鉄道の電化・改良、港湾地区再整備と機能転換、漁港地区再整備、職工雇用転換開発や職業教育センター、さらには国境を跨いで共同地域整備プロジェクトやギュイアンヌ州[南米所在]での海亀産卵地の自然保護事業などまで多彩。

また、UEは一体性を強化するために、欧州内国際協力活動を支援しており、地方団体間協力に対しては構造基金による財政援助もある。また、2000年から2006年にかけては、INTERREG-IIIプログラムが実施され、欧州全体の利益にかなう地方団体間協力事業への支援がなされる。

第3節 欧州評議会（CE）とフランス地方団体

1 欧州評議会の概略

欧州評議会（仏Conseil de l'Europe. 英Council of Europe. 略CE）は、人権、多元主義的な民主主義、法の支配という価値観を共有する西欧の10カ国が相互協調を拡大することを目的として、ストラスブールに設置した（1949）国際機関。2001年春現在、仏、伊、英、独など43カ国が加盟。CEが対象とするテーマは、軍事・防衛を除き、政治、経済、社会、文化など多岐である。

CEは、閣僚委員会（加盟各国の外相で構成するCEの意思決定機関。その決定事項は各国政府に勧告される）、議員会議（加盟各国の国会議員代表団で構成する審議機関）、および欧州地方自治体総会（下記。仏Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe＝略CPLRE. 英Congress of Local and Regional Authorities of Europe＝略CLRAE。「会議」とも邦訳されるが、前身たるConférenceと区別するために本書では用語を変えてある）により構成され、事務局がこれを補佐している。事務局もストラスブールに置かれ、加盟各国から約1,500名の職員が執務している。公用語は英語および仏語。

2 欧州地方自治体総会とその活動

CPLREは、CEの議員会議における各国議席数（現在301。各国の議席配分は人口・GNP比に基づく。最小2から最大18議席[英仏独伊露]）と同数の各国地方代表およびそれと同数の代理メンバーから構成される会議であり、1994年に設立された。閣僚委員会および議員会議の諮問機関として、CEの活動に地方自治体を参加させるとともに、地方レベルにおける民主主義的枠組みを充実強化することを主たる目的とする。

二院制で地方自治体部会（仏Chambre des pouvoirs locaux）とリージョン部会（仏Chambre des régions）とからなり、現在は4つの公定委員会（仏Commission statutaire）を設置して、メンバー国における地方自治の状況監視をはじめ、広域地域単位たるリージョン（région）の強化、持続的発展、地方税財政、地方議員・職員の研修、市民の権利義務、都市の安全確保、住宅、失業、文化、教育、情報メディアなどのテーマに取り組んでいる。

近年では、とくに中・東欧の民主化支援の一環として、地方自治の確立、地方分権に向けた国際協力が進められている。日本についての関心も高まりつつあり、税財政面での地方分権を進めるために、CE、OCDE（英OECD）、および世界銀行が協力して進めている「財政分権化イニシアティブ」（FDI）プログラムでは、先進的な取り組みの実例として、日本の地方交付税について調査研究が行われた。また、1999年秋のCPLREの会議においては、日本の地方分権への取り組みについての報告が行われ、大きな関心を喚起した。

第4節 欧州ルールとフランス地方団体

欧州規模での協調・統合が進むにつれ、フランスの地方団体は、仏国内法だけでなく、欧州大でのルールに準拠して行政を進めなければならなくなっている。欧州ルール（「欧州法」*droit européen*）は、各種の条約はもちろん、さまざまな機関が制定した規則、指令、決定など「派生法」にも基礎を置く。欧州ルールを実効あらしめるのは欧州裁判所の役割であるが、そこでは自然人・法人への欧州ルールの「直接適用」と各国内法に対する「優位性」という2原則に基づき法的判断を下す。仏国内の裁判所においても、欧州ルールが国内法より優位にあるという前提での判断が下されるようになってきた。

欧州ルールが地方行政に与える影響は個別行政分野にかかるものも、財政など一般管理部門にかかるものもある。例えば地方税に限って見ても、地方売上高税の廃止（1968年判例）、16馬力超車両（仏国内では生産されていなかった）に対する自動車税重課（外国産車にとって競争上不利）の禁止（1985年判例）などが必要となった。企業誘致等のための支援も欧州ルールに適合させられ、一定規模以上の公共発注・調達や公役務の外部委託は欧州大での競争拡大を求められた。環境保護、安全、公衆衛生等を理由とする欧州大の基準が強化されるにつれて、それに適合して行くべき地方団体の行政経費も増嵩している。

第5節 国際的な地方団体間連携協力

1 国際的な地方団体間の総合的連携協力組織

（1）フランス都市連合とFMCU・IULA

フランス都市連合（CUF=Cités Unies France）は、特に平和と地方民主主義、市民権確立と国際的連帯を重視しての地方間協力交流に積極的な世界都市連合（FMCU）の構成メンバーであり、フランス国内で約500地方団体が加盟。地方議員がメンバーである全国代表会議と執行理事会により運営管理されるが、地域別グループやテーマ別部会（都市間協力と青少年問題）も設けられている。メンバー都市に対して、職員研修、活動への助言や評価などのサービス提供にもあたる。なおFMCUと国際地方自治体連合（IULA）とは合併することを2001年5月に決定しており、今後そのために必要な手順を進め、2004年にパリで正式な合併の調印をする予定になっている。

（2）欧州地方自治体・州協議会フランス協会

欧州規模での地方団体間連携組織として1951年に発足した欧州地方自治体・州協議会（CCRE=Conseil des Communes et Régions d'Europe）は、今日では、欧州地域の29カ国内の38に及ぶ地方団体全国連携組織をメンバーとして、総勢10万もの地方団体をカバーし、欧州規模での地方団体の利益代表として機能している。AFCCRE（l'Association

Française du CCRE) は、そのフランス支部にあたり、約2,000のコミューン、40県、11州が加入して、相互の情報交換や議員・職員の研修にあたっている。また、欧州内での姉妹縁組みの支援、UE地域における事業計画についての助言と支援も行う。

2 特定テーマを通じた国際的連携組織

特定の行政課題について国際的に交流し情報交換し合うことによって、各地方団体における行政活動の内容向上を目指す動きも多く見られる。一例に、欧州各国の基礎レベル自治単位相互間で行政活動の質的な向上を目指す国際連携組織である「バイヤール・ヨーロッパ・インターナショナル」(BEI)を挙げよう。BEIは1996年に設立されたネットワークであり、現在、仏、ベルギー、ルクセンブルグ、英の4カ国から50以上の地方団体が参加している。姉妹提携や事務協議で知り合った地方公務員が、お互いの経験を共有することによって、住民によりよい行政サービスを提供しようと設立。活動としては、特定の行政課題について共同調査を実施し、公務員の相互派遣により情報交換を行い、先進的取り組みについて実地調査して報告をまとめ、それらを通じて、各地方団体が各々の実情を踏まえながら、住民に満足のいく質が高く効率的な行政への取り組みを進めている。BEIはネットワークを欧州規模ひいては世界規模にも広げ、より幅広い情報交換と経験交流に取り組むことを目指している。

第6節 日本の地方団体等との姉妹・友好提携等

1 日仏間姉妹・友好提携の概況

日本とフランスの地方団体同士の間での姉妹提携や友好提携の現状は、(財)自治体国際化協会の調査に回答のあったものだけでも、表-8.1. 日仏姉妹・友好交流一覧のとおりとなっている。日仏地方団体間の正式な姉妹・友好提携としては、昭和33年(1958)の京都市-パリが嚆矢であり、その後40数年の間に、横浜市-リヨン市、神戸市-マルセイユ市、茨城県-エソンヌ県、大阪府-ヴァル・ド・ワーズ県、栃木県-ヴォークリューズ県など、日本側で見て6都府県40市町村に拡大している。また、この一覧表ではカバーされていないが、例えば大阪港とル・アーブル港など港湾同士の交流、姫路城とシャンティイ城の城同士の交流、福岡市とボルドー市それぞれのコンベンション・ビューロー間の交流(自治体同士も姉妹都市)など、さまざまな分野での特徴ある交流活動も重要である。

表-8. 1. 日仏姉妹・友好交流一覧

	日本側自治体	フランス側自治体	提携・交流 開始年月日	姉妹市(姉) / 友好関係(友)
1	東京都	パリ (イル・ド・フランス州)	1982/07/14	友
2	茨城県	エソンヌ県 (イル・ド・フランス州)	1986/04/22	友
3	大阪府	ヴァル・ド・ワーズ県 (イル・ド・フランス州)	1987/07/21	友
4	栃木県	ヴォクリューズ県 (プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州)	1989/10/9	友
5	和歌山県	ピレネー・オリエンタル県 (ラングドック・ルシヨン州)	1993/09/15	友
6	山梨県	ソーヌ・エ・ロワール県 (ブルゴーニュ州)	2000/04/07	姉
7	京都市 (京都府)	パリ (イル・ド・フランス州)	1958/06/15	友
8	横浜市 (神奈川県)	リヨン (ローヌ・アルプ州ローヌ県)	1959/04/07	姉
9	神戸市 (兵庫県)	マルセイユ (プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州ブーシュ・デュ・ローヌ県)	1961/07/02	姉
10	鎌倉市 (神奈川県)	ニース (プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州アルプ・マリタイム県)	1966/11/09	姉
11	仙台市 (宮城県)	レンヌ (ブルターニュ州イル・エ・ヴィレーヌ県)	1967/09/06	姉
12	横須賀市 (神奈川県)	ブレスト (ブルターニュ州フィニステール県)	1970/11/28	姉
13	金沢市 (石川県)	ナンシー (ロレーヌ州ムルーズ・エ・モゼール県)	1972/12/08	姉
14	甲府市 (山梨県)	ボー (アキテーヌ州ピレネー・アトランティック県)	1975/08/18	姉
15	佐久市 (長野県)	アヴァロン (ブルゴーニュ州イヨンヌ県)	1976/07/14	姉
16	勝沼町 (山梨県)	ボーヌ (ブルゴーニュ州コート・ドール県)	1976/09/28	姉
17	外海町 (長崎県)	ヴォー・シュール・オール (バス・ノルモンディ州カルヴァドス県)	1978/05/28	姉
18	富士吉田市 (山梨県)	シャモニー・モン・ブラン (ローヌ・アルプ州オート・サヴォア県)	1978/10/09	姉
19	松島町 (宮城県)	イル・デ・バン (ニューカレドニア)	1980/09/04	姉
20	利府町 (宮城県)	イル・リフー (ニューカレドニア)	1980/09/05	姉
21	福岡市 (福岡県)	ボルドー (アキテーヌ州ジロンド県)	1982/11/08	姉
22	奈良市 (奈良県)	ヴェルサイユ (イル・ド・フランス州イヴリーヌ県)	1986/11/14	友
23	諏訪市 (長野県)	アンボワーズ (サントル州アンドル・エ・ロワール県)	1987/03/04	姉
24	作東町 (岡山県)	サン・ヴァランタン (サントル州アンドル県)	1988/04/06	姉
25	三瀬村 (佐賀県)	キュサク・フォル・メドック (アキテーヌ州ジロンド県)	1988/04/19	姉
26	高松市 (香川県)	トゥール (サントル州アンドル・エ・ロワール県)	1988/06/03	姉
27	飯田市 (長野県)	シャルルヴィル・メズィエール (シャンパーニュ・アルデンヌ州アルデンヌ県)	1988/08/05	友
28	白河市 (福島県)	コンピエーニュ (ピカルディー州オワーズ県)	1988/10/20	姉
29	大信村 (福島県)	セルヴァス (ローヌ・アルプ州エン県)	1988/11/21	姉
30	桜井市 (奈良県)	シャルトル (サントル州ウール・エ・ロワール県)	1989/04/22	友
31	宇都宮市 (栃木県)	オルレアン (サントル州ロワレ県)	1989/05/07	姉
32	三朝町 (鳥取県)	ラマルー・レ・バン (ラングドック・ルシヨン州エロー県)	1990/04/11	姉
33	鈴鹿市 (三重県)	ル・マン (ペイ・ド・ラ・ロワール州サルトル県)	1990/05/27	友
34	東金市 (千葉県)	ルイユ・マルメゾン (イル・ド・フランス州オー・ド・セーヌ県)	1990/11/07	姉
35	静岡市 (静岡県)	カンヌ (プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州アルプ・マリタイム県)	1991/11/05	姉
36	和島村 (新潟県)	西タイアラブ連合村 (仏領ポリネシア)	1991/08/29	姉
37	一宮町 (山梨県)	ニユー・サン・ジョルジュ (ブルゴーニュ州コート・ドール県)	1992/03/27	姉
38	西宮市 (兵庫県)	ロット・エ・ガロンヌ県及びアジャン (アキテーヌ州)	1992/04/17	姉
39	一宮町 (兵庫県)	グラス (プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州アルプ・マリタイム県)	1992/09/30	友
40	今立町 (福井県)	ランデルノー (ブルターニュ州フィニステール県)	1992/10/07	友
41	釜石市 (岩手県)	ディーニュ・レ・バン (プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州アルプ・ド・オート・プロヴァンス県)	1994/04/20	姉
42	鶴岡市 (山形県)	ラ・フォア (ニューカレドニア)	1995/02/09	友
43	鳴沢村 (山梨県)	セリエール (フランシュ・コンテ州ジュラ県)	1996/07/13	姉
44	脊振村 (佐賀県)	ボークール (フランシュ・コンテ州テリトワール・ド・ペルフォール県)	1996/10/27	姉
45	生田原町 (北海道)	モアラン・アン・モンターニュ (フランシュ・コンテ州ジュラ県)	1998/05/22	姉
46	鶴来町 (石川県)	ボージャンシー (サントル州ロワレ県)	1999/09/02	友

2001年4月4日現在、財団法人自治体国際化協会調べ

2 交流活動の現状と課題

姉妹・友好提携地方団体間での交流活動の現状を分野別に分類したデータ（平成9・10年度。『姉妹自治体の活動状況：1999』自治体国際化協会刊）で見ると、日仏間の場合には、「文化」交流と「教育」交流が一番活発で全体事業件数のそれぞれ4分の1を占め、以下「行政」と「その他」（市民親善団交換などが含まれる）が各2割弱、そして「スポーツ」「経済」が各1割弱と続く。これを対仏以外の関係も含めた国際交流事業全体（対世界）での事業分野別ウェイトと比較して見ると、日仏間は文化、スポーツ分野のウェイトが高い方であり、教育、行政分野はむしろ低いという状況である。こうした特徴はドイツとも共通しているが、一方、米、英、豪などは、対世界との対比で見ても「教育」の比重が極めて高く、文化やスポーツは対世界並み、行政や経済が低い。米英語圏と大陸欧州圏との差が、こうしたところにも現れていると言えよう。

交流を巡る課題として、日仏いずれの側でも、教育・文化交流に止まらず、経済面での実質的な交流が従前から各地で模索されている。また、日仏が協力して、「南」や「東」の国々への支援を進めること（三角交流）を提唱する人々もいる。これらの点については、日仏双方において、さまざまな議論が交されてきているが、フランス地方団体関係者の間でも意見の一致をみていないのが、実情と言えよう。文化の異なる者同士の相互理解を深めながら、お互いの目的と採り得る方法について、それぞれの当事者同士での十分な協議を重ねながらの交流協力活動への取り組みが必要である。

第9章 まとめ—フランス地方自治の特色

1980年代の地方制度改革以前は、仏国地方制度の特色は「中央政府が任命する官選県知事が地方行財政を後見監督している、ナポレオン以来の中央集権的なシステム」とまとめられた。改革以後はその特徴が変革されたために、現行制度を国際比較の中で割り切りやすい図式に嵌め込んで論じるのは困難になった。

以下では、同じ尺度でのデータ収集等が比較的容易で、信頼度が一応高い欧州連合（UE）諸国についての情報を用い、欧州における仏の特色について概略を捉えたい。ただ、データ類（ここでは1990年代中頃のものは、定義や測定基準が明示されず国によって異なる場合もあり、あまり細かくは利用しない方がよい場合が通例なので、故意にラフな捉え方をすることをお断りしておく。

1 地方自治単位

現在のUE構成国15カ国のうち12カ国は、仏（や日本）同様、単一国家。仏ではコミューン、県、州という3階層の地方自治単位編成を採る。単一国家での3階層制はスペインや伊など4カ国あり、仏がユニークなわけではない。

仏では、まず基礎レベル自治単位（コミューン）の数が異例に多数（約3万6千）で規模が極めて小さいことが特徴。コミューン総数は第2番目に多い独の2倍以上であり、それ以外のUE諸国13カ国全体での合計数をはるかに超える。平均人口を見ても約1,600人でUE諸国中最小。スウェーデンなどで平均が3万人を超えているのと際立った違いである。

規模の差は、国による合併推進策が奏効したか否かによる。かつて西独では1960～70年代にかけて総数を3分の1程度にする合併が推進された。英でも1970～90年代の改革を通じて自治単位の規模拡大が進められた。そのほかベルギーやスウェーデンでも全国的な合併が実現しており、オランダでも合併が進行。仏では1970年代に国が立法化した合併推進策は実効が上がっていない。それと裏腹の関係にあるのが広域行政組織の広汎な存在と役割の大きさである。

広域単位として2段階の自治単位が置かれているが、そのこと自体やそれらの規模等には欧州内では格別の特徴はない。仏本土96県の平均規模を見ると、人口60万人程度（日本の県レベル＝270万人）、面積5.7千km²（日本＝8.0千km²）にとどまる。仏本土22州は平均規模が人口270万人程度であり、人口規模から言うと、この州レベルが日本の県レベルと同じ大きさである。

2 地方団体の役割

仏では1980年代の改革以降、地方団体の所掌事務が拡大してきた。法的枠組みとしては、地方団体に一般的な権限が付与されている仏は、限定列举方式の英米よりも、むしろ我が国に近い。UE諸国では一般に、地方団体の所掌事務は、地方固有の事務、国から委任された事務（戸籍や選挙など）、他の地方団体から委任された事務の3種類に区分されるが、それらを国と地方間、地方の複数階層自治単位間でどのように分担するかは国ごとにさまざまである。

基礎レベル単位は、地方道、上水道、廃棄物収集、公共交通、福祉・保健などを所管するのが通例とされるが、仏では福祉行政の中心は広域単位たる県。学校の場合、仏と同様に教員給与を地方が負担しない方式の国は独、スペインなどで、その全部または一部を地方が負担するのは英や伊などUE諸国の約半数。仏では「県」が社会福祉、通学用交通（非都市圏）、県道、中学校など所掌するが、社会福祉行政の中心が広域単位であることはUE諸国内では珍しい。

仏における地方公共サービスを見ると、給付行政などの供給方式が多様性に富む。地方公施設法人など独立的法人による役務供給、事業特許契約を始めとする外部への経営委託管理、公私共同で設立する地方混合経済会社による事業経営、さらには1901年法による非営利団体の活動など、さまざまな方式が立法化され、長年にわたり地方の現場で実践されてきている。

3 地方団体の内部組織構造

地方自治単位に直接公選による議会が設置されるのは諸国通例である。仏ではコミューンのメーユルなど地方団体の執行機能を担う首長は議会の議長であり、議員相互の間接公選で独任制。数人の副議長という補佐役が存在するとはいえ執行権は一元化されている。こうした仕組みは独などでも採用されている。英は伝統的には直接公選による議会自体が審議と執行の機能を担う純粋な議会制を採り、スウェーデン、ベルギーでは、議会のうちから選任される一部の理事グループが執行機能を担う執行理事会制。

4 地方選挙制度

仏では、選挙は2回投票制が通例なうえ、県での小選挙区制や、小規模コミューンでの特別な形での名簿投票制に加え、相当規模のコミューンや州での多数派プレミアム付き2回投票制など、各地方議会内に多数派が形成されやすいような仕組みが組み込まれている。首長＝議長は間接公選とはいえ、実際にはその党派での首長予定者が例えば候補者名簿の筆頭に記載されるから、有権者は首長とそれを支える多数派とを併せて選択するの

と実質的には同じことになる。

5 公職の兼任

独特の選挙制度に加えて、仏の政治・行政を見る場合に重要な事項として「公職の兼任」があり（伊やスペインなどにも公職の兼任は存在している）、有力政治家による中央―地方を通じる複数公職の兼任は政府間関係を見る場合のキーポイントでもある。国会議員は地方団体のリーダーや有力議員でもあり、地方の声を国政に反映させるチャンネルとしての機能も果たす。2001年初現在の状況を見ると、ジョスパン首相は県議。ヴァイヤン内相はパリ市議かつパリ第18区の区長。ファビウス経済財政産業相（元首相）はメールと県議。野党の保守系では、RPR党首のアリオ・マリが下院議員と県の第1副議長および地元メールを兼任。元大統領ジスカル・デスタンが今は下院議員と州議長を兼任。元首相ジュペが下院議員とボルドー市長、ロカールが欧州議会とコミューン議会を兼任。

欧州、中央、地方とも特に執行機能を担う人々の職務が重くなった今日では、2000年4月5日「公選職兼任制限法」等により、一人が兼任できる公職数や公職の組み合わせは法律で制限されている。政治家自身にとっては、複数公職の兼任は、コミューンから県や州、地方から国会へとその活動範囲を広げるうえで好都合であり、政治的立場を安定させる。報道機関による調査結果では、国会下院議員の半数以上がコミューンの首長を兼任。また、地元の首長職は他の議員に譲り、自らは第一順位の助役や副議長に就任している形にする有力国会議員も多い。

6 地方歳出の規模と内容

地方団体の歳出規模を見ると、UE諸国全体でGDP総計の12%程度（1995年）が地方歳出になっている。同じ指標（地方歳出/GDP[仏PIB]）で見ると仏は1割程度で、独（邦は含まず）や英とはほぼ同様の水準にあり、UE諸国内では中位からやや低い位置にある。地方歳出が大きいのはデンマーク（3割強）、スウェーデンなどであり、教員給与の地方負担に加え、病院や保健医療サービスなどを所掌している。仏と同様に1割前後の水準の国には、英・独に加え、伊、スペインなどがあるが、教育、住宅、社会福祉などの分野での制度の違いによって歳出規模にも変動があり、仏では教員給与に地方が関係しないことの影響が大きい。英では、それも地方歳出に含まれるにも拘らず、1割程度でしかない。

歳出を経常と投資に分けた場合、仏では経常支出が地方歳出の6割程度。経常支出の割合が高いのはスウェーデン（9割）、英や伊（8割）で、独でも7割程度だが、仏が低いのは教員給与を地方が負担しないことが主要因と考えられる。投資支出のうち施設整備にかかる支出がGDPと対比してどの程度かを見ると、仏では約2%で、欧州内で地方団体建設投資水準が高めのグループに入る。

7 地方歳入

(1) 地方税

英やスウェーデンでは地方税目が1～2種類だが、仏では直接税、間接税とも多数の地方税目が地方団体に付与されている。独やベルギーでは新税目を地方団体の発意で導入できるが、仏では憲法上、租税法律主義が厳格に定立され、税目設定は国法によるのみ可能。主要4税では、コミュン、県、州、さらに広域行政組織まで各階層の地方自治単位が同種の税目を重疊的に賦課している。

(ア) 固定資産課税が重要 仏では固定資産課税が地方歳入（借入金収入を除く）の2割弱になるが、土地・建物の所有者に課する固定資産税と居住者に課する住居税が併存していることに特徴がある。評価額は賃貸価格をベースとするが、評価替えは法定どおりには実施されていない。この点は他の欧州諸国でも同様。

(イ) 個人所得課税なし ベルギー、スウェーデン、スペインなどには、個人所得に対する地方税がある（国税の付加税である場合も含む）が、仏にはない。

(ウ) 事業活動課税（外形標準）も重要 事業活動に地方税を課税している国は、UE内でも仏、独、伊、ベルギー、スペインなど約半数に及ぶ。地方歳入（借入金を除く）全体の中でのウェイトは仏では2割弱におよび、重要な税収になっている。仏の営業税は支払い給与総額と事業用資産の両面を外形的に捉える。

(エ) 税収のウェイトは高い 仏では地方歳入の5割が税収入で、欧州内でもスウェーデン（6割）に次ぐ水準。デンマークでも5割近くだが、北欧では個人所得課税が地方税の中心。主要国では独3割、伊2割、英1割など低水準。

(2) 国支出金

仏では、さまざまな国支出金があるが、その中で、経常、投資とも一般目的交付金が太宗を占める（特に経常費総合交付金が重要）。地方歳入中に占める割合を見ると2割強であるが、同じように低いのはスウェーデンやオーストリアなどで、主要国では独5割、伊6割、英7割弱と遥かに大きい。

(3) 地方債

地方債が歳入中に占めるウェイトは仏では1割と、欧州中でも地方債のウェイトが最高レベルである。独は同水準だが、英や伊は遥かに低い。地方債の発行は、仏では外債について制約がある以外、基本的に地方団体の自由で、英、独、スペイン等、監督主体による許認可（方式は多様）を要する国々と対照をなす。

8 地方行財政の監督

地方団体の行財政を監督する主体としては、仏では地方長官と州会計検査院、それに行政裁判所が中心である。地方長官のように中央政府の階統的組織の中で権限が地方分散された総合行政主体が地方行財政を監督する仕組みは、仏のほかにルクセンブルクに見られる。独では各邦の内務省が管区長官等を通じて地方団体の監督にあたっているのも、邦を中央政府と同様の位置に置いてみれば、仏と近似する。英ほかでは中央省庁が直轄で地方団体の監督にあたる。

地方団体の行政活動に違法がある場合、仏では、地方長官が州会計検査院や行政裁判所に問題を提起することによって事態を事後的に是正する方式であり、ポルトガルが同様。オランダ、伊、ベルギー、独のように、監督主体自身が地方団体の違法行為を取り消す権限を持っている方式も多い。そのほか英に見られるように、中央省庁が直轄で（司法裁判所手続きを通じながら）地方団体の義務懈怠や違法行為を是正する方式もあり、地方長官等の地方出先機関の存在だけを見て中央統制の強弱を論じるのは不適當である。

9 総括

地方制度を多角的に比較観察して見ると、欧州や北米のうちで、仏国は、むしろ我が国と類似した部分も多い。1980年代改革以前のプレフェを軸にしたシステムは明治期の我が国にプロイセンを経由して導入されたモデルでもあった。地方団体への一般的な権限付与、地方公共サービスの多様な供給方式、広域行政の広汎な存在、純粋な議会制下（英）よりも明確な地方リーダー、高めの地方建設投資水準、多様な地方税目などは、英や米よりも我が国に近い特徴である。

制度全体として見た場合には必ずしも我が国と類似するわけではないが、だからと言って仏が英や米に近似しているわけでもない。我が国と対比した場合、仏・独に英・米などをまとめて「欧米では」と一括りにできるほどには一塊りではないのである。

日仏間の情報交流は、相互に言語面の障害が大きいこともあって、地方行財政に関するものはきわめて少ない。しかし制度の仕組みや抱える課題の類似点も多く、相違する点でも独自の新しい視点をもたらすものとして、相互に参考にし得る。1980年代の改革以前の旧制度が往時の我が国地方制度のモデルであったことに加えて、現代においては、英・米とは違った独自の観点を示唆するものであることが、我々から見たフランス地方自治の特色とすることができる。

参考文献

※ 記載は発行年代順。本書の旧版「フランスの地方行財政のあらまし」（1992）巻末に掲載された文献の多くは今日でも参照に値するが、以下では省略した。

1. 日本語文献：（財）自治体国際化協会の刊行物については日本語文献の最後にまとめた。

- | | |
|--|--------|
| 小林善彦 「フランス学入門」 白水社 | 1991 年 |
| 山下茂他 「増補改訂版 比較地方自治－諸外国の地方自治制度－」 第一法規 | 1992 年 |
| 村上順訳 「フランス市町村法典－改訂版－」 （財）地方自治総合研究所 | 1994 年 |
| 長谷川彰一 「à Paris 公務員がみたフランス」 日本加除出版 | 1994 年 |
| 村上順訳 「フランス地方分権改革法」 （財）地方自治総合研究所 | 1996 年 |
| 中村紘一、新倉修、今関源成監訳 「フランス法律用語辞典」 三省堂 | 1996 年 |
| 滝沢正 「フランス法」 三省堂 | 1997 年 |
| 新倉俊一他編 「事典 現代のフランス [増補版]」 大修館書店 | 1997 年 |
| 司法研修所編 「フランスにおける行政裁判制度の研究」 法曹会 | 1998 年 |
| 山内健生 『ヨーロッパ統合』 時代の地方自治 日本法制学会 | 1999 年 |
| 全国市町村国際文化研修所 『特集 フランス』 「国際文化研修」 vol.24 | 1999 年 |
| 馬場康雄、平島健司編 「ヨーロッパ政治ハンドブック」 東京大学出版会 | 2000 年 |
| 山崎榮一 『国の地方自治体に対する監督』 「地方財務」 11 月号 | 2000 年 |
| 山崎榮一 『フランスにおける国庫助成金制度』 「地方財務」 12 月号 | 2000 年 |
| 山崎榮一 『フランスにおける市町村間広域行政組織』 「地方財務」 8 月号 | 2001 年 |
| 山崎榮一 『フランス地方自治体の基本構造』 「地方財務」 9 月号・10 月号 | 2001 年 |
| （財）全国市長会館 「海外の『全国市長会』」 | 2001 年 |
| 山崎榮一 『欧州連合と地方自治体』 「都市問題」 第 92 巻第 7 号 | 2001 年 |
| 山下茂 『フランスに見る地方公共サービス供給方式の多様性』 「公営企業」 7 月号 | 2001 年 |
| 山崎榮一 『フランスの地方自治体における企業サービスの提供方式－コンセッションと混合経済会社－』 「公営企業」 8 月号 | 2001 年 |
| （財）自治体国際化協会 「フランスの地方行財政のあらまし」 | 1992 年 |
| 同 「ボランティアに関する調査報告書 フランス編」 | 1996 年 |

以下は（財）自治体国際化協会パリ事務所「クレアレポート」として発行。号数はレポート発行番号である。

- | | |
|--------------------------------------|--------|
| 『フランスの広域行政－その制度、実態及び新法による改革－』 第 42 号 | 1992 年 |
|--------------------------------------|--------|

『フランスの地方自治体の国際交流—その理念と現状—』第45号	1992年
『フランスの地方公務員制度第1部』第66号	1993年
『フランスの地方公務員制度第2部』第70号	1993年
『現代フランス都市計画の手法(1)』第86号	1994年
『現代フランス都市計画の手法(2)』第87号	1994年
『フランスにおける地域開発(1)』第163号	1998年
『フランスにおける地域開発(2)』第164号	1998年
ほか	

以下は(財)自治体国際化協会「自治体国際化フォーラム」に掲載。号数はフォーラム発行番号である。

『フランスの商工会議所』第126号	2000年
『パリ事務所活動報告—自治体間交流の視点から』第126号	2000年
『フランス地方選挙の概要』第140号	2001年
ほか	

2. フランス語文献

- GERARD (Patrick), *Lexique des Collectivités locales*, Presses universitaires de France, Paris, 1995.
- MICHAUD (Guy), KIMMEL (Alain), *Le nouveau guide France*, Hachette Livre, Paris, 1996.
- CLAVEL (Paul), *Géographie de la France*, Presses universitaires de France, Paris, 1996.
- KLOPFER (Michel), *Gestion financière des collectivités locales (Analyse financière et fiscale, gestions externes, dette et trésorerie, organisation budgétaire)*, Le Moniteur, Paris, 1997.
- PASTOREL (Jean-Paul), *Institutions et structures administratives de la France*, Gualino éditeur, Paris, 1997.
- Secrétariat général du Gouvernement, *Institutions et vie politique en France sous la V^e République*, La Documentation française, Paris, 1997.
- WEIL (Prosper), POUYAUD (Dominique), *Le droit administratif* (17^e édition), Presses universitaires de France, Paris, 1997.
- REFAIT (Michel), *Le secteur public en France*, Presses universitaires de France, 1997.
- Ministère de l'Intérieur, *Inventaire général des impôts locaux* (4^e édition), Direction générale des collectivités locales, Paris, 1998.

- *Dix ans de finances locales, 1986-1996, Statistiques commentées*, Crédit local de France, Paris, 1998.
- MUZELLEC (Raymond), *Finances locales* (3^e édition), DALLOZ, Paris, 1998.
- BOURDON (Jacques), PONTIER (Jean-Marie), RICCI (Jean-Claude), *Droit des collectivités territoriales* (2^e édition), Presses universitaires de France, Paris, 1998.
- PASTOREL (Jean-Paul), *Les conseillers régionaux, Election-Mandat-Rôle, La conseil régional*, Gualino éditeur, Paris, 1998.
- AUBY (Jean-Bernard et Jean-François), *Droit des collectivités locales* (2^e édition), Presses universitaires de France, 1998.
- HARDY (Jacques), *Les collectivités locales*, La Découverte, Paris, 1998.
- ESPLUGAS (Pierre), *Le service public*, DALLOZ, 1998.
- PACTET (Pierre), *Les institutions françaises* (8^e édition), Presses universitaires de France, Paris, 1998.
- LECHAUME (Jean-François), *La commune* (2^e édition), Crédit local de France, Paris, 1999.
- MOREAU (Jacques), *Administration régionale, départementale et municipale* (12^e édition), DALLOZ, Paris, 1999.
- GUNTEN (Bernard de), MARTIN (Arlette), NIOGRET (Mauricette), *Les institutions de la France*, Nathan, Paris, 1999.
- Ministère des Affaires étrangères, *France*, La Documentation française, Paris, 1999.
- *Eure et Loire, Annuaire des maires et des élus locaux*, Association des Maires d'Eure-et-Loir, Luisant, 1999.
- DEBBASCH (Charles), *Institutions et droit administratifs, Tome 1, Les structures administratives* (5^e édition), Presses universitaires de France, Paris, 1999.
- BOUVIER (Michel), *Les finances locales* (6^e édition), Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J), 1999.
- RIALS (Stéphane), *Textes constitutionnels français* (14^e édition), Presses universitaires de France, 1999.
- DREYFUS (Bernard), *Des collectivités locales et territoriales*, Arnaud Franel Editions, 2000.
- Ville de Douai, *Guide pratique 2000*, édité par la Ville de Douai, 2000.
- GUNTEN (Bernard de), MARTIN (Arlette), NIOGRET (Mauricette), *Les institutions de la France*, Nathan, Paris, 2000.
- Ministère de l'Intérieur, *Les Collectivités locales en chiffres 2000*, Direction générale des collectivités locales, Paris, 2000.

- Ministère de l'Intérieur, *Guide de l'emprunt des collectivités locales*, Direction générale des collectivités locales, Paris, 2000.
- LAFERRERE (Arnaud), *Finances publiques*, La Documentation française, Paris, 2000.
- VITAL-DURAND (Emmanuel), *Les collectivités territoriales en France* (4^e édition), Hachette Supérieur, Paris, 2000.
- Ministère des Affaires étrangères, *Guide de la Coopération décentralisée, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La Documentation française, Paris, 2000.
- *Les citoyens et l'administration*, Les éditions des Journaux officiels, Paris, 2000.
- BOURGOIN-BAREILLES (Anne), *Guide de l'environnement, à l'usage des citoyens et des collectivités territoriales* (2^e édition), Edition Frison-Roche, 2000.
- Ministère de l'Intérieur, *Le Guide du maire*, Direction générale des collectivités locales, 2001.
- DREYFUS (Bernard), *Vademecum des Collectivités Locales et Territoriales* (2^e édition), Arnaud Franel Editions, Paris, 2001.

<執筆者>

監修	所長	山下 茂
主担当	所長補佐	前田 哲也
分担執筆者	所長補佐	渡辺 和彦
	所長補佐	中本 敦也
	所長補佐	堀内 志功
	所長補佐	久保田 学
	所長補佐	玉生 麻子
	所長補佐	小林 匡

<表紙写真提供>

フランス政府観光局

フランスの地方自治

平成14年1月31日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会 (CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル19階

TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

♻100 本書は再生紙を使用しています

