



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



この冊子は、宝くじの普及宣伝事業として助成を受け作成されたものです

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自治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 14 年 1 月に刊行した「フランスの地方自治」があった。

しかし、同書刊行以来 7 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、地方自治制度においても様々な改革が行われた。特に、2003 年以降に憲法改正を伴う地方分権改革が行われている。このような状況を踏まえ、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。

今回は、平成 14 年 1 月に刊行した「フランスの地方自治」の構成をほぼ踏襲し、制度変更を反映させること及びデータの更新に努めたものであるが、ここ数年で大きく進展した地方分権については新たに章を設けて記述した。

調査には言語面の制約をはじめとする様々な困難があるため、的確に調査・説明できていない部分が多々あるが、フランスにおける地方自治の包括的な概説書として、関係者の方々に御活用いただき、また不適切な部分については御指摘・御教示いただければ幸いである。

本書の作成に当たり、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いただいた。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 21 年 6 月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 香山 充弘

目 次

第1章 一般事情	1
第1節 フランスの国土と人々	1
1 位置・面積・気候	1
2 国民	3
第2節 歴史—フランス革命から第五共和制に至るまで	4
第3節 第五共和制	5
1 大統領制＋議院内閣制	5
2 行政	5
3 立法	7
4 司法	9
第2章 フランス地方分権の流れ	12
第1節 第二次世界大戦以後の地方制度	12
第2節 1982年地方分権改革	13
第3節 2003年地方分権第二幕	14
1 概要	14
2 憲法改正のポイント	15
3 地方の自由及び責任に関する法律	18
4 地方公共団体の財政自治に関する組織法律	19
5 地方住民投票に関する組織法律	19
6 「実験」に関する組織法律	19
第4節 2003年分権第二幕後の状況	20
第3章 地方制度の基本的枠組み	21
第1節 地方制度に関する基本概念	21
1 地方公共団体	21
2 地方自治に関する基本法	21
3 行政区画	22
4 旧地方	24
第2節 地方公共団体の権限	24
1 実定法の枠組み	24

2 事務配分	25
第4章 地方行政の組織構造	29
第1節 コミューン	29
1 概要	29
2 コミューン議会	30
3 メール及び助役	33
4 コミューンの行政組織	35
第2節 コミューンの合併及び広域行政組織	37
1 コミューンの合併	37
2 コミューン・レベルの広域行政組織	38
第3節 パリ及び大都市制度	45
1 3大都市の特例	45
2 パリ	46
3 大都市制度	47
第4節 県	49
1 概要	49
2 県議会	50
3 県議会議長及び執行理事会	54
4 県の自治行政組織	55
5 県間広域行政	55
第5節 州	59
1 概要	59
2 沿革	60
3 特別な州	61
4 州議会	62
5 州議会議長及び執行理事会	63
6 州経済社会評議会	65
7 州の行政組織	66
8 州間広域行政	66
第6節 地方選挙	68
1 コミューン議会議員選挙制度	68
2 県議会議員選挙制度	70
3 州議会議員選挙制度	70

第7節 地方公務員.....	72
1 地方公務員の現況	72
2 地方公務員制度	72
3 地方公務員制度の管理運営	73
4 地方公務員の任用制度	74
5 地方公務員の義務と権利.....	75
6 地方公務員の給与その他の勤務条件.....	76
第5章 地方団体の行政分野.....	77
第1節 教育、文化、スポーツ.....	77
1 教育	77
2 文化	80
3 スポーツ	83
第2節 土地利用と地域整備	84
1 土地利用	84
2 地域整備	86
第3節 福祉・保健衛生	89
1 概要	89
2 基本法	90
3 供給組織の多様性	90
4 事務配分	91
5 中央政府	93
6 その他の組織.....	93
第4節 産業・経済.....	94
1 商工業振興	94
2 農業振興	95
3 観光振興	96
第5節 消防・保安・警察.....	96
1 消防・保安	96
2 警察	98
第6節 その他（環境、国際交流、情報通信）	100
1 環境	100
2 国際交流	103
3 情報通信	104

第6章 地方財政	105
第1節 地方財政の概況	105
1 地方財政の重要性	105
2 地方財政の歳出・歳入規模の推移	105
第2節 地方公共団体の歳出（地方歳出）	106
1 経常部門支出	106
2 投資部門支出	107
第3節 地方公共団体の歳入（地方歳入）	107
1 地方歳入の構造	107
2 地方税	108
3 国支出金	119
4 地方債	124
第4節 予算・決算	126
1 予算の原則	126
2 予算の編成	126
3 予算の構造	127
4 予算の採択	127
5 予算の執行	128
第7章 住民、各種団体等と地方行政	131
第1節 住民と地方行政	131
1 地方公共団体の広報公聴活動	131
2 マス・メディアと地方自治	131
3 地方公共団体の情報公開と保護	132
4 住民参加	133
5 任意の方法による住民意見の聴取	134
第2節 商工会議所、民間組織と地方行政	135
1 商工会議所	135
2 非営利団体など各種民間団体	135
第8章 政府間関係	137
第1節 フランス国内での地方公共団体間の関係	137
1 地方公共団体の全国連携組織	137

2	コミュン・レベルの連携組織.....	137
3	県レベルの全国組織：全仏県連合会.....	138
4	州レベルの全国組織：全仏州連合会.....	139
第2節	中央政府と地方公共団体との関係.....	139
1	中央―地方関係の概観と地方長官	139
2	地方議会の解散と地方議員の強制辞職制度.....	145
3	中央による行政的統制	145
4	中央による財政的統制等.....	146
5	地方行政に係る不服審査.....	148
6	裁判所による統制（行政訴訟）	150
第9章	地方公共団体の国際関係.....	151
第1節	概観	151
1	地方公共団体の対外活動.....	151
2	取組みの現状.....	151
3	関係組織.....	151
第2節	欧州連合（UE）とフランス地方公共団体.....	152
1	欧州連合の組織.....	152
2	欧州議会議員の選出.....	152
3	欧州地域政策.....	153
第3節	欧州評議会（CE）とフランス地方公共団体	154
1	欧州評議会の概要	154
2	欧州地方自治体総会とその活動.....	154
第4節	欧州ルールとフランス地方公共団体.....	155
第5節	国際的な地方公共団体間連携協力.....	155
1	フランス都市連合	155
2	欧州地方自治体・州協議会フランス協会	155
第6節	日本の地方公共団体等との姉妹・友好提携等	156
1	日仏間姉妹・友好提携の概況	156
2	交流活動の現状と課題	158
参考文献		159

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 (la France métropolitaine)

フランス本土は欧州大陸の西南部に位置し、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）。コルシカ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倍に当たるが、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。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。（図表1. 1. フランス本土の地形）

図表 1. 1. フランス本土の地形



(2) 海外県・海外領土 (les 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、マルティニック、ギuyアンヌ、レユニオン)、6つの海外公共団体 (COM=collectivité d'outre-mer : マイヨット、サン・ピエール・エ・ミクロン、サン・マルタン島、サン・バルテルミー島、ワリス・エ・フトゥナ諸島、仏領ポリネジー)、特別海外公共団体 (collectivité sui generis、ヌーヴェル・カレドニア) 及び海外領土 (TOM=territoire d'outre-mer、南極大陸内領土) がフランス共和国に属している。海外県・海外領土については2003年憲法改正時に以下のとおり整理された。

	海外公共団体に関する規定			法制度	
	2003年3月 憲法改正前	2003年3月 憲法改正後	2007年2月 法律施行前	2007年2月 法律施行前	2007年2月 法律施行後
グアドループ ギuyアンヌ マルティニッ ク	1 県 1 州	1 県 1 州 県及び州に替 えて法律により 一つの地方公共 団体を創設する ことができる	同左	本土と同様の法律 及び行政立法が適 用される	同左
レユニオン	1 県 1 州	1 県 1 州 県及び州に替 えて法律により 一つの地方公共 団体を創設する ことができる	同左	本土と同様の法律 及び行政立法が適 用されるが、独自 決定はできない	同左
マイヨット	特別な地位 を有する公 共団体	海外公共団体	同左	本土と同様の法律 及び行政立法以外 は目的限定立法	(2008 年 1 月 施 行) 目的限定立法以 外は本土と同様 の法律及び行政 立法が適用され る
サン・ピエール・エ・ミクロン	特別な地位 を有する公 共団体	海外公共団体	同左	目的限定立法以外 は本土と同様の法 律及び行政立法が 適用される	(2008 年 1 月 施 行) 同左
サン・マルタン 島	グアドループ 県に属す 地方公共団 体	同左	海外公共団体	本土と同様の法律 及び行政立法が適 用される	目的限定立法以 外は本土と同様 の法律及び行政 立法が適用され 自治権が認めら れている
サン・バルテル ミー島	グアドループ 県に属す 地方公共団 体	同左	海外公共団体	本土と同様の法律 及び行政立法が適 用される	目的限定立法以 外は本土と同様 の法律及び行政 立法が適用され 自治権が認めら れている

ワリス・エ・フトゥナ諸島	海外領土	海外公共団体	同左	目的限定立法	同左
仏領ポリネシア	海外領土	海外公共団体	同左	目的限定立法	同左
ヌーヴェルカレドニア	特別な地位を有する公共団体	特別公共団体	同左	自治権が認められている	同左
南極大陸内領土	海外領土	海外領土（法制度及び特別組織については法律で定める）	特別公共団体	目的限定立法 自治行政及び独立採算制	本土と同様の法律及び行政立法以外は目的限定立法 自治行政及び独立採算制

出典：Les collectivités territoriales et la décentralisation 4^e édition

2 国民

フランスの人口は2008年6月現在で約6,154万人であり、人口密度は1 km²当たり約111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。パリ及びその周辺、北部及び東部の工業地帯、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、農業地域及び山岳地域では過疎化の傾向が問題となっている（主な都市の人口は図表1. 2.）。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年代を境に減速したものの、80年代以降は1.8程度で推移し、2006年には2.0と少子化に一定の歯止めがかかっている。歴史を遡れば、地中海人種、北欧人種及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、コルシカ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及びアジア系移民が急増し、今日のフランスにとって、移民政策は重要課題となっている。

図表 1. 2. フランスの都市人口上位10都市及びその都市圏の人口（1999年）
（単位：千人）

都市名	統計都市圏 (unité urbaine) ¹ 人口	中心都市 (ville centre)人口
パリ (Paris)	11, 175	2, 148
マルセイユ (Marseille)	1, 516	807
リヨン (Lyon)	1, 648	453
トゥルーズ (Toulouse)	965	398
ニース (Nice)	933	346
ナント (Nantes)	711	278
ストラスブール (Strasbourg)	612	267
モンペリエ (Montpellier)	460	229
ボルドー (Bordeaux)	925	219
レンヌ (Rennes)	521	212

出典：Les collectivités locales en chiffres 2008、フランス内務省地方自治体総局

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・ゴール将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た入植者らの蜂起が発生。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こ

¹ 国立統計研究所(INSEE)の定義で、統計都市圏は中心都市及び都市周辺部(banlieu)から成る。

となる。

大統領の地位を強化する新憲法は、1958年9月末の国民投票により圧倒的多数の賛成を受けて成立。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、先進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」とか「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（海外県及び海外領土を含む）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14日後に上位2名による第2回投票が行われ、相対多数を得た者が当選する。）。任期は5年¹で、再選・3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、首相及び閣僚の任免、閣議の主宰、オルドナンス及びデクレ（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、条約の交渉及び批准等がある。国会に対しては、国民議会の解散、法律の審署及び再審議請求、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

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。2002年の大統領選挙から適用。

の実施、臨時国会の召集等の権限を持つ。また、非常時には緊急措置権を行使し、立法・行政の両権を手中にして必要な処置を講ずる。この緊急措置権は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

2008年3月現在のフィヨン政権の構成は首相、各省大臣15人、特別問題担当閣外大臣21人、高等弁務官1人となっている。内閣構成（2008年3月現在）を見ると、首相のほか、国会関係調整担当閣外大臣、未来予測・公共政策評価・デジタル経済開発担当閣外大臣、国務大臣、エコロジー・エネルギー・持続可能開発・国土整備大臣（その下に運輸担当閣外大臣、エコロジー担当閣外大臣、首都圏開発担当閣外大臣、国土整備担当閣外大臣）、内務・海外県・海外領土・地方自治体大臣（下に海外県・海外領土担当閣外大臣、内務・地方自治体担当閣外大臣）、外務・ヨーロッパ問題大臣（下にヨーロッパ問題担当閣外大臣、外務・人権担当閣外大臣、協力・フランコフォニー担当閣外大臣）、経済・産業・雇用大臣（下に雇用担当閣外大臣、商業・手工業・中小企業・観光・サービス担当閣外大臣、産業・消費担当閣外大臣、貿易担当閣外大臣）、移民・統合・国家アイデンティティ・連帯開発大臣、司法大臣、農業・水産大臣、労働・社会関係・家族・連帯大臣（下に連帯担当閣外大臣、家族担当閣外大臣）、国民教育大臣、高等教育・研究大臣、国防大臣（下に国防・退役軍人担当閣外大臣）、厚生・青少年・スポーツ・市民活動大臣（下にスポーツ・青少年・市民活動担当閣外大臣）、住宅・都市問題大臣（下に都市政策担当閣外大臣）、文化・通信大臣、予算・公会計・公職大臣（下に公職担当閣外大臣）と貧困対策高等弁務官となっている。フランスでは日本と異なり、内閣が交代すると同時に、その大臣ポストや中央行政組織がダイナミックに再編される。

閣議に出席するのは、通常、大統領、首相、各省大臣であり、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、国務指揮権、一定の文・武官の任命権等を有する。首相は国会に対しては政府を代表して政治的責任を負い、政府法案を国会に提出する。また首相は、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、各候補者はあらかじ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) 及びアレテ (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*）、及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門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、我が国で地方公共団体の制定する条例に当たるものとしては、地方議会の議決（*délibération*）のうちで、法規的性格を有するものがある。

3 立法

(1) 概要

国会（*Parlement*）は、国民議会（*Assemblée nationale*、下院）及び上院（*Sénat*）の2院制である。ただし、国民議会（下院）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及び予算採決権のほか、政府の活動に対するコントロール、憲法改正、一定の外交上の権限等を有するが、憲法上一定の制約が設けられている。

立法の対象となる事項は法律事項と命令事項の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举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。

国会は、10月の最初の平日に始まり6月の最後の平日に終わる年1度の通常国会のほか、

臨時国会が首相又は国民議会の過半数の請求によって開かれる。

（２）国民議会（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、海外公共団体5、特別海外公共団体2。議席構成については図表1.3.）。議長は5年の任期ごとに改選される。

図表 1.3. 国民議会の構成（2008年7月現在）

政 党 名	議席数
国民運動連合(UMP)グループ	317
新中道グループ	23
社会党・急進・市民・左派グループ(社会党ほか)	203
民主・共和左派グループ（共産党ほか）	25
無所属	7
空席	2
計	577

出典：国民議会ホームページ

（３）上院

上院議員は、国民議会議員、州議会議員及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、コミュン議会議員数の代表が、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強く反映する傾向がある。被選挙資格は満30歳以上、任期は6年で、3年ごとに2分の1ずつ改選される。定数は343（2010年までに段階的に定数を増やし346議席とする。2003年7月30日組織法律第2003-696号）。上院議長は3年ごとの改選時に選出され、国家序列の中で大統領に次いで第2位の地位にあり、大統領が空席又は執務不可能な場合にはその代行を務める。

（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。2008年9月現在の主要政党は次の2政党である。

① 国民運動連合(Union pour un mouvement populaire. 略UMP)

2002年にフランス共和国連合、自由民主党及びフランス民主連合の大部分が合併して形成された右派、保守的な政党。現在フランス国民議会、上院の過半数を占める。ニコラ・サルコジ大統領の出身・支持政党。

② 社会党(Parti socialiste. 略PS)

社会民主主義・中道左派政党。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。過去にミッテラン大統領、ジョスパンら計6名の首相を輩出。

4 司法

フランスの司法制度では、司法裁判所と行政裁判所が厳格に分離されている。法律の合憲性審査は憲法評議会が行い、司法裁判所は個別事件において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「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及び下記の特別裁判所からの上訴を審理する。控訴院は第二の事実審で、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ヶ所に設けられており、州

の数より多い。

オ 破棄院 (Cour de cassation)

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

この他に、特定分野に限り裁判権を有する特別裁判所として、民事における職業裁判所（商事、労働、農事賃貸借、社会保障）、刑事における少年裁判所がある。また司法裁判所から独立した形で、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) が大統領及び閣僚の職務上の犯罪を管轄する。

(2) 行政裁判所

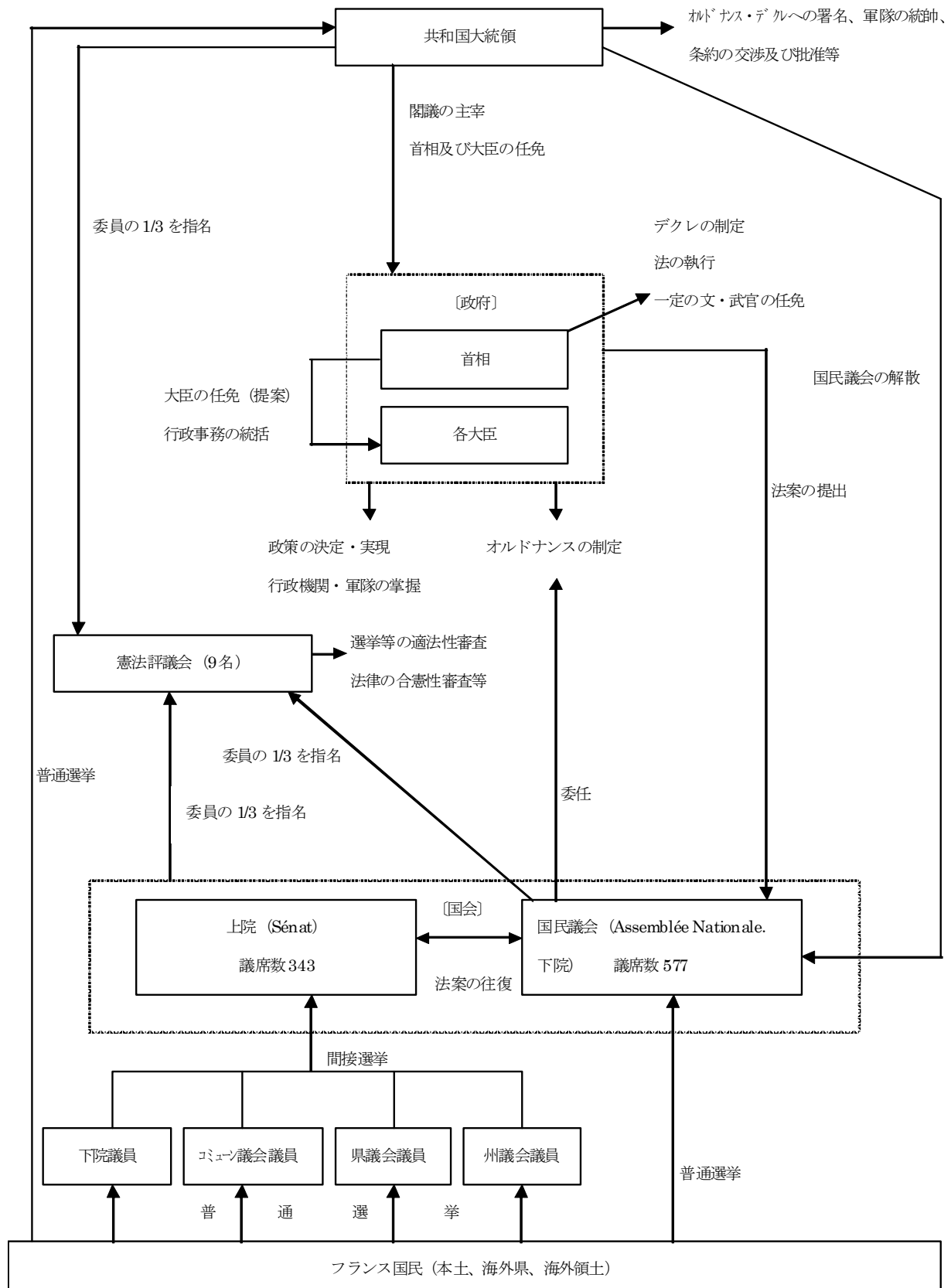
私人と国や地方公共団体等との間の訴訟を審理する。原則として地方行政裁判所とコンセイユ・デタの二審制。行政裁判所については第8章第2節6を参照されたい。

(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、及び批准前の条約の合憲性と、全国的規模の選挙及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。法律及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。上記以外の法律及び条約の任意的な合憲制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會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、両院議員選挙及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及び選挙結果の集計、公表を行い、国民投票については、その実施手続の適法性の監視及び投票結果の集計、公表を行う。

図表 1. 4. フランス第五共和制の政治制度



第2章 フランス地方分権の流れ

伝統的に中央集権的であると言われていたフランスが、1982年ミッテラン政権時に地方分権改革に取りかかった。2003年には憲法改正を伴う「地方分権第二幕」が断行された。

第1節 第二次世界大戦以後の地方制度

第二次世界大戦後の1946年10月27日に国民投票で可決された第四共和制憲法において、憲法上に県、コミューン及び海外領土が地方公共団体であると明記され、組織法においてコミューン及び県の自由な運営管理の原則や大都市の一部に対する特例措置が定められた。

1955年6月30日付けデクレにより、州ごとに州活動計画を策定することが規定され、1956年10月28日付けの省令により、州活動計画の単位としての22州が誕生した。その後、1963年に実験的に2つの州に国の出先機関が設置され、1964年3月14日付けデクレにより各州に国の出先機関が設置されることとなった。また、同デクレにより、州庁所在地の県の地方長官（*préfet*）が州の地方長官を兼ねることが定められた。（「地方長官」に関しては、第8章第2節－中央政府と地方公共団体との関係 を参照）

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

また、広域行政については1959年1月5日付けオルドナンスにより従前からの単一目的事務組合に加え、多目的事務組合の創設が規定されるとともに、関係地域の半分以上の人口を占める3分の2以上のコミューンが賛成すれば、その地域全体について事務組合を創設できるようになり、コミューン間広域行政が発展することとなる。また同日付けの別のオルドナンスにより、消防及び住宅に関して義務的権限を有する広域コミューン区の創設が可能となり、その後1966年12月31日法により、都市交通、都市計画及び道路等の12の異なる分野における義務的権限を有する大都市共同体が創設された。また、1971年7月16日法（マルスラン法）によりコミューン合併が促進されたが、住民の歴史的・地理的経緯を踏まえた「村の鐘楼に対する愛着（*esprit de clocher*）」により成果を挙げることはできなかった。

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

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

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

第2節 1982年地方分権改革

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

1982年地方分権法には次に掲げる3つの重要な点が含まれている。

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

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

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

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

また、権限移譲及び事務配分の見直しに伴い、自動車登録税が州に、自動車税、不動産登録税が県に、それぞれ国から税源移譲されると共に、地方分権化一般交付金等の一般財

源交付金により国からの財源移転が行われている。

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

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

第3節 2003年地方分権第二幕

1 概要

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

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

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

2 憲法改正のポイント

(1) 共和国の地方分権化

共和国の地方分権化について、フランス共和国の不可分性や政教分離、法の下での平等などフランス共和国の基本理念を定めた憲法第1条に「その組織は地方分権化される。」との一文が追加された。本条は象徴的なものではあるが、憲法の冒頭に規定される共和国の不可分性や法の下での平等原則と並列させて、考え方によってはそれらと相対立するとも言われてきた多様性を認める地方分権化の原則を共存させるものである。一方、憲法上に地方分権化を規定することにより、法律によって共和国が連邦制へ移行することを否定する意味を持ち、共和国の不可分性を強化するものであるとも言われている。また、憲法上に地方分権化を明記することは、地方自治を一層強化し、憲法評議会（Conseil constitutionnel）が地方自治の原理に抵触する法令等を違憲と判断することを期待していると考えられている。

(2) 補完性の原則（第72条第2項）

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

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

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

(3) 憲法上への州の位置付け（第72条第1項）

州は複数の県を包含した広域的な行政区画であり、現在26州（本土22州、海外州4州）を数える。1950年代に国土政策上の観点等から設置された後、1964年にその行政組織が整備され、1972年に公施設法人として法人格を有することとなった。さらに1982年の地方分権改革により地方自治体総合法典（Code général des collectivités territoriales、以下、この章においてCGCTという。）上の地方公共団体に位置付けられていた。

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

（４）財政自主権の強化（第72条の２）

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

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

ア 財源の自由な執行

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

イ 租税についての権限の拡大

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

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

ウ 歳入中での自主財源等の決定的な割合

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

エ 権限移譲と財源移譲

憲法第72条の２第４項において、「国と地方公共団体との間で権限が移譲される場合

は、当該権限の行使のために充てられていた財源に相当する財源の付与が伴わなければならない。地方公共団体の歳出増をもたらすすべての権限の創設又は拡充に当たっては、法律によりその遂行に必要な財源が措置される。」と規定している。この原則は、これまではCGCT第LO.1111-4条に規定されていたが、新たに憲法上に明記されたものである。

本項には、①国から地方公共団体に権限が移譲される場合と、②新たな権限の創設又は拡充の場合が規定されており、前者については当該権限に充てられていた財源を移譲し、後者については法律によりその財源を定めることとしている。

オ 財源の均衡化

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

(5) 実験（第37条の1及び第72条第4項）

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

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

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

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

(6) 地方住民投票（第72条の1）

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

（７）海外地方公共団体（第72条の３等）

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

３ 地方の自由及び責任に関する法律

地方の自由及び責任に関する2004年８月13日法の内容は以下のとおり。

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

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

例）経済開発分野及び職業訓練分野	一専ら州に移譲
社会福祉分野	一専ら県に移譲
輸送分野	一港、空港は州に、道路は県に移譲

（２）公務員の移譲

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

（３）財源補償措置の充実

憲法改正を受けて、権限移譲に係る財源補償について規定している。

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

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

イ 移譲財源

移譲される財源は、当該権限を行使するために国が充当していた財源でおおよそ110億ユーロ程度である。そのうち、県分が約80億ユーロ（RMI-RMA法による移譲分が約50

億ユーロ、地方の自由及び責任に関する2004年8月13日法に基づく移譲分が約30億ユーロ)、州分が約30億ユーロである。

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

4 地方公共団体の財政自治に関する組織法律

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

(1) 「全収入のうちで決定的な割合」

「全収入のうちで決定的な割合」は地方公共団体の各カテゴリーにおいて固有財源の割合が各々の権限を考慮して、地方公共団体の行政運営の自由を保証する場合に、決定的であるとみなすことができるものであり、具体的には2003年に確認された固有財源の割合(州39.5%、県58.6%、コミューン60.8%)を下回ることはできないとされた。

(2) 固有財源

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

5 地方住民投票に関する組織法律

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

6 「実験」に関する組織法律

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

に係る法令の適用免除を許可される条件等を定めている。

第4節 2003年分権第二幕後の状況

サルコジ大統領は、就任後、2007年7月30日に内務大臣に宛てたミッションレターにおいて、「地方から国への新たな権限移譲については一旦休止すること。」と述べている。事実、2003年の地方分権第二幕以降、フランスにおいては分権疲れとも思われる傾向が見られ、国民の中にも地方分権が行き過ぎたとの空気が生まれていた。例えば、リサーチ会社 IPSOS が 2006 年 11 月末に行った世論調査では、45%が「地方分権は行き過ぎた」、31%が「地方分権は十分なレベルまで達している」としており、「地方分権をさらに推進すべき」と考えているのは 18%に過ぎないという結果が出ている。

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

バラデュール委員会は、地方団体の構造について検討し、地方団体の構造の簡素化、地方団体間及び国・地方間の権限の明確化、地方財源の在り方等を検討し、2009年2月末までに大統領に報告することとされた。

2009年3月5日、バラデュール委員会は大統領へ報告書を提出し、その中で20の提案を行った。提案の内容は、カントンの廃止、州と県の数 of 自発的な削減、州内で特別な地位を有する11の大都市圏の創設、「大パリ」の創設、税制改革等、画期的なものであった。政府がこれを受けて今後どのように改革を具体化していくのか、期待される場所である。

第3章 地方制度の基本的枠組み

第1節 地方制度に関する基本概念

フランスの地方制度は「コミューン、県及び州の権利と自由に関する1982年3月2日法（以下、この章において「1982年地方分権法」という。）」及びそれに続く一連の立法によって大きく改革された。また、2003年には憲法改正を伴う地方分権改革も行われた。以下、本章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 地方公共団体

まず、一般に「地方公共団体」は、地方分権(décentralisation)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。地方公共団体を指す用語としては、憲法上でも、“collectivités locales”(第34条)と“collectivités territoriales”(第72条)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、ここでは深入りしない。

憲法第72条は、フランス共和国の「地方公共団体」として、「コミューン」(commune)、「県」(département)、「州」(région)、特別な地位をもつ地方公共団体及び第74条の規定に基づく海外公共団体を列挙し、その他の地方公共団体は、「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公共団体として創設され、1982年地方分権法は新たに「州」を地方公共団体の一つとして定めた。

憲法の規定するところにより、地方公共団体は、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、州と県、海外領土では、中央政府の代表者が国家の利益、行政監督及び法の尊重について責任を負う。

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「地方公共団体」(« Des collectivités territoriales »)と題されて、地方公共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、地方公共団体の行政運営・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、地方自治体総合法典(以下、この章においてCGCTという。)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、現在の形となった。約3,600条から成るCGCT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、州及び広域行政に区分されている。

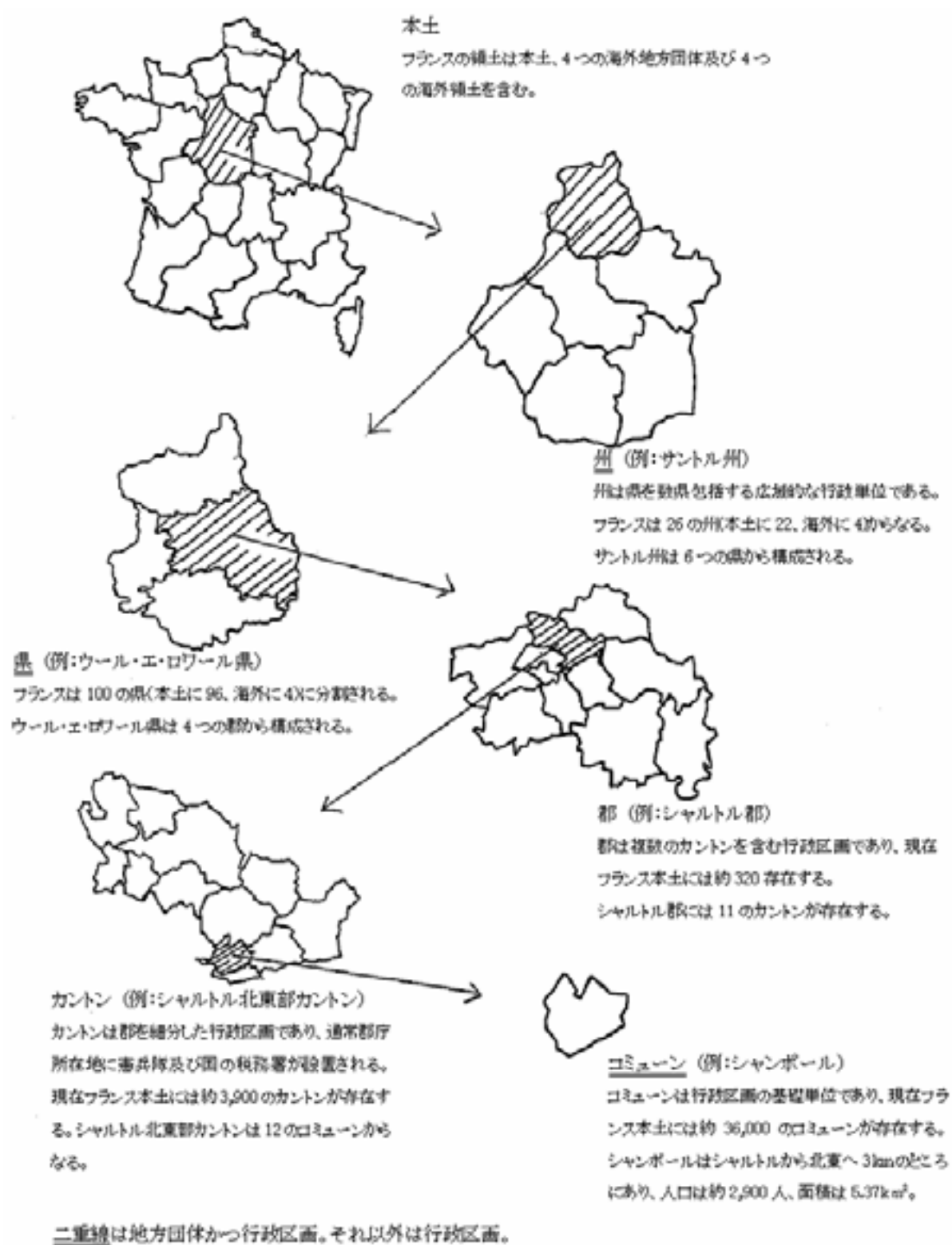
3 行政区画(circonscriptions administratives)

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。地方公共団体である州、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、コミューンの場合には自治体の長であるメール(*maire*)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付けられ、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。

図表 3. 1 行政区画



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、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。

第2節 地方公共団体の権限

1 実定法の枠組み

(1) 憲法

憲法は、第34条で、法律で定める事項について列挙し、その中で、法律は「地方公共団体の自由な行政、その権限及び財源」について基本原則を定める旨を規定している。「第12章 地方公共団体(« Des collectivités territoriales »)」では、第72条第2項において「地方公共団体は、各々のレベルにおいて最も適切に遂行できる権限全体に関し、意思決定を行う使命を有する。」、第72条第3項において「法律の定めるところにより、これらの地方公共団体は、選挙により選ばれた議員からなる議会により自由に管理運営され、その権限の行使のために地方行政立法権を行使することができる。」、第72条の2第1項において「地方公共団体は法律の定める条件の下、自由に用いることができる財源を付与される。」と規定し、地方公共団体の権限及び財源についての原則を定めている。

(2) 地方公共団体の権限の一般性と伝統的な地方事務

地方公共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、更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らるすべ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)が同趣旨の規定を置き、一般的権限を認めている。

（３）地方分権改革以降の権限配分について

フランスの地方分権は、1982 年地方分権法により大きく進展したが、同法に続く「コミューン、県、州及び国の権限配分に関する 1983 年 1 月 7 日法及び同年 7 月 22 日法」により、国から地方公共団体への大幅な権限移譲が行なわれるとともに、事務配分の再編成が行なわれた。諸々の権限を分野ごとに一括してその性質上最もふさわしいレベルの地方公共団体が所管とするという原則が掲げられた。続く 2003 年の分権第二幕においても、「地方の自由及び責任に関する 2004 年 8 月 13 日法」により権限ブロックごとの権限移譲が行われた。

２ 事務配分

（１）配分のルール

国と地方の間、また地方公共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、地方公共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、すべ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、地方公共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、厳格すぎる権限配分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公共団体 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。

2003 年分権第二幕の際には権限はブロックごとに配分された。2007 年サルコジ大統領就任後に内務大臣にあてた書簡においても、「地方自治体の各レベルにおける権限を明確化できるような手段を求めるように。例えば大きなブロックにまとめて、重複部分をなくして明確化すること。」とされており、権限の明確化が求められている。

（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、家庭ごみその他廃棄物の収集、市場、と畜場などがある。また、国から首長（メール）への委任事務として、司法警察、戸籍や選挙管理があり、これらは必ず直接（外部委託せずに）管理執行しなければならない。1982 年地方分権改革での事務再配分においては、主に都市計画、教育文化、地域経済振興の 3 分野での権限が強化拡大された。

（３）県の事務

1980年代の改革以前は、県の行政執行は官選知事の管理下にあったが、1871年8月10日法が県に地方公共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年地方分権法は、それを再確認するとともに、その後の一群の法律と併せて、明示的に県の権限を拡大した。2003年分権第二幕とその後の権限移譲においても、社会参入最低限所得（RMI）制度が県に移譲され、社会活動最低限所得（RMA）制度が創設された。その他、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、文書館などの教育文化振興、更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

地方公共団体としての地位を州に付与した1982年地方分権法第59条では、幅広い分野にわたって州の事務が列挙された。すなわち、県及びコミューンの完結性、自治、権限を尊重したうえで、経済、社会、衛生、科学、文化の発展の促進、さらに地域整備、そして「州としての地域アイデンティティの確立」に資することである。その後の立法により、地域整備の権限は増強され、職業教育訓練が州の任務となった。地方の自由及び責任に関する2004年8月13日法では、一体性の理念を満たすための権限及び広い領域における実施に適した権限が移譲されている。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、異なる階層の地方公共団体間での事務配分を概括的にまとめると、図表3.2.のようになる。

図表 3. 2. 地方公共団体間の事務配分の概略

区分	コミューン	県	州
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 国道の維持管理	国州間計画契約作成協力 州計画
地域・都市計画	広域一貫スキーム(SCOT)又は整備基本計画(SD)	SCOT又はSD策定協力	
	地域都市計画プラン(PLU)又は土地占用計画(POS)	PLU又はPOS策定協力	
	土地占用に関する認可(土地占有計画承認済みコミューンの場合)		
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 州の区域の公共旅客運送役務 SNCF(仏国鉄)との協定
港湾等	マリーナ建設、整備、運営	沿岸漁港建設、整備、運営	河川港、運河 沿岸商業港建設、整備、運営
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、技術職員の採用・管理)	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、高校の技術職員の採用・管理)
文化振興	図書館	中央貸出図書館	
	古文書の保存管理		
	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／町並み保護地区設定の提案・同意		

区分	コミュニケーション	県	州
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 社会参入最低限所得及び社会活動最低限所得 医療検診（妊婦、小児） 予防接種 結核予防 ガン等対策	社会訓練の実施
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		
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		

※ 本表はフランスの地方公共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。参照に当たっては、この点を十分に注意されたい。

第4章 地方行政の組織構造

第1節 コミューン (commune)

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)」等の区別は一般にしばしばなされている。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程度存在していたこれら多種多様な自治単位は、地方公共団体として同一の法的地位を与えられ、その数は現在に至るまであまり変わっていない。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。図表4.1. 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人未満のコミューンであり、10,000人以上のコミューンは全体の2%程度しかない。

図表 4.1. 人口規模別コミューン数 (1999年国勢調査結果)

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 (8.2%)
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：Les collectivités locales en chiffres 2008, フランス内務省地方自治体総局

これら大多数のコミューンの行財政能力は非常に弱く、従来から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、その代わりとなる一部事務組合をはじめとするコム્ય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。

コム્યーンの内部組織としては審議・議決機関としてコム્યーン議会 (*conseil municipal*)、執行機関としてメール (*maire*) 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 コム્યーン議会 (*conseil municipal*)

(1) 議員

ア 議員定数

議員定数はコム્યーンの人口規模に応じて地方自治体総合法典（以下、この章においてCGCTという。）によって定められている（図表4.2. コム્યーン人口と議席数の関係）。

図表 4. 2 人口と議席数の関係

人口	議席数
1 0 0 人未満	9
1 0 0 人以上 5 0 0 人未満	1 1
5 0 0 人以上 1 5 0 0 人未満	1 5
1 5 0 0 人以上 2 5 0 0 人未満	1 9
2 5 0 0 人以上 3 5 0 0 人未満	2 3
3 5 0 0 人以上 5 0 0 0 人未満	2 7
5 0 0 0 人以上 1 0 0 0 0 人未満	2 9
1 0 0 0 0 人以上 2 0 0 0 0 人未満	3 3
2 0 0 0 0 人以上 3 0 0 0 0 人未満	3 5
3 0 0 0 0 人以上 4 0 0 0 0 人未満	3 9
4 0 0 0 0 人以上 5 0 0 0 0 人未満	4 3
5 0 0 0 0 人以上 6 0 0 0 0 人未満	4 5
6 0 0 0 0 人以上 8 0 0 0 0 人未満	4 9
8 0 0 0 0 人以上 1 0 0 0 0 0 人未満	5 3
1 0 0 0 0 0 人以上 1 5 0 0 0 0 人未満	5 5
1 5 0 0 0 0 人以上 2 0 0 0 0 0 人未満	5 9
2 0 0 0 0 0 人以上 2 5 0 0 0 0 人未満	6 1
2 5 0 0 0 0 人以上 3 0 0 0 0 0 人未満	6 5
3 0 0 0 0 0 人以上	6 9
リヨン (Lyon)	7 3
マルセイユ (Marseille)	1 0 1
パリ (Paris)	1 6 3

出典：Code général des collectivités territoriales, Dalloz 2008

イ 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2008年3月。免職は法で定められた任務を行わなかった場合、3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又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。コミューン議会議員の職務は原則的に無償である（CGCL第L2123-17条）が、人口10万人以上のコミューン議会議員は報酬を受けることができる（CGCT第L2123-20条）。またコミュ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、必要経費について費用弁償される（CGCT第L2123-18条）。

（２）運営

コミュ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、各コミューンはそれを補う内部規則を設けることができる。

ア 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。

イ 会議の運営

原則としてコミュ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。

ウ 委員会

委員会の設置は議会が決定する（CGCT第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、メールが不在又は欠席の場合は、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、公共工事等様々である。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。

エ 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

コミューン議会は、当該コミューン行政に関するあらゆる事項について決定を行うとCGCTによって規定されているが、義務付けられている分野は次のとおりである。

- ① 上水道事業
- ② 汚水処理事業
- ③ 家庭廃棄物の処理事業
- ④ コミューン道の設置と維持管理
- ⑤ 幼稚園と小学校の建設及び維持管理
- ⑥ コミューンの資産の維持管理
- ⑦ コミューンの墓地の維持管理
- ⑧ 社会福祉分野において、住民の社会福祉面でのニーズを分析し県の担当部局と仲介役を果たす、コミューン社会福祉センターの設立

3 メール(maire. 首長)及び助役(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。メール及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

ア 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。投票は秘密投票で行われ、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、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。

イ 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

ア 被選挙資格制限及び兼職禁止

コミューン議会議員はメール又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。

- ① 罷免されたメール及び助役は、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。
- ② メール及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。
- ③ また、メールは、欧州議会の議員、州議会議員、県議会議員、欧州委員会委員、欧州中央銀行執行役員会役員又はフランス銀行金融政策委員会委員との兼職はできない。

イ 身分

メール及び助役は、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。メール及び助役の職務は原則的に無償で行われるが（CGCT第L2123-17条）、その職務に対し報酬(indemnité)が支給される。また、交際費の支給及び出張旅費その他の実費弁償がなされる。

ウ 任期

死亡、自発的退職又は強制的退職の場合を除き、メール及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、彼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、①内務大臣のアレテによる 1 か月の職務停止及び②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。

ア 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及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。

① あらゆる法的行為においてコミューンを代表する

- ・コミューン議会が承認したあらゆる契約を締結する
- ・コミューン議会が決定した工事とその他の公共事業の執行に対する責任を負う
- ・コミューン議会が議決した予算の支出命令権者となる
- ・コミューン議会の議決に基づき提訴する際、コミューンの代表を務める

② コミューン議会が決定した公共サービスの執行管理を行う

- ・公共サービスの円滑な運営に対して責任を負う

③ コミューン職員の首長を務める

- ・コミューン議会が創設した職に、適当と判断した人物を任命する
- ・コミューン職員の昇進、昇格、研修、懲戒などの人事管理を行う
- ・コミューン役場の業務執行体制を独自に決める権限を持っている

(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。

- ① コミューンによる公共サービスの実施に必要なコミューン財産の指定とその変更
- ② 公有地占用料や路上駐車料金など、コミューンの公共財を使用する際に課される料金の決定
- ③ コミューンの借入れに関する交渉と契約の締結
- ④ 特定の公共契約の締結
- ⑤ 保険契約の締結
- ⑥ 都市計画法典が定めている優先買取権（行政機関が有償譲渡されようとした不動産

産を優先的に買い取ることができる権利)の行使

⑦ コミューンの提訴、応訴への対応

(ウ) 国の代表(**représentant de l'Etat**)としての権限

コミューンは地方公共団体であるだけでなく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。

① 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。

② メールは戸籍官吏としての職務を行う。例えば、行政結婚式(**mariage civil**)²の執行、出生届、結婚届、死亡届の受理及びそれら証書の交付、戸籍簿の管理等がある。

③ メールは地方長官の監督のもと、法令・規則の公布・執行をつかさどる。

イ 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。

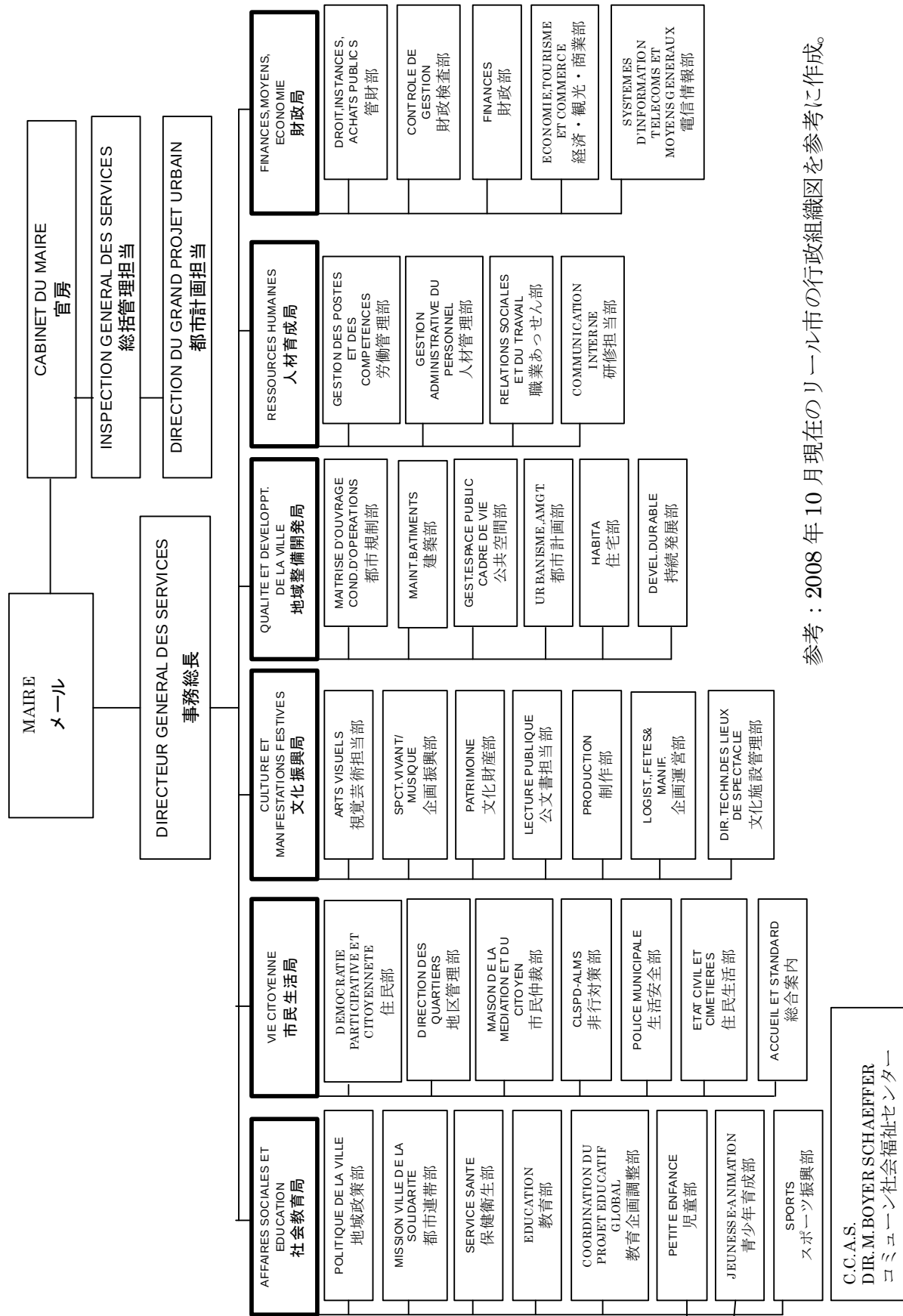
4 コミューンの行政組織

リール市(フランス北部の都市であり、ベルギーの国境と接するノール＝パ・ド・カレ一州の首府、ノール県の県庁所在地 人口約114万3,000人)を例にとり、コミューンの行政組織を概観する。

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。

図表 4. 3. コミュニーンの行政組織図 (例：リール市)



参考：2008 年 10 月現在のリール市の行政組織図を参考に作成。

第2節 コミューンの合併及び広域行政組織

フランスのコミューンは、その数が極端に多く、大多数は規模が極めて小さい。そのため、ほとんどの場合、その行財政基盤は脆弱で、行政課題に十分な対処ができ難い。このため従前より用いられてきた方式が、コミューン合併(fusion)であり、コミューン間の広域行政組織(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コミューンが統合された。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、合併したコミューンへの特定補助金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、合併コミューン数は2,045に上った。

これらにより、コミューン総数は約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ーンが政治的対立等から分離してしまい、逆にコミューン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、2008年現在、コミューン数は、36,783である。

(2) 合併手続き

合併の手続きは以下の3通りである。

ア 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。

イ 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・デタの議を経たデクレによって合併が決定される。

ウ 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外される。

(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。

ア 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は含む)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。

イ 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。戸籍官吏及び司法警察官吏としての権限、並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、「組合理」(coopération associative[又は syndicale])と「連合理」(coopération fédérative)の2形態に大別される。

○組合理……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。

○連合理……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。

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 略EPCI)として性格付けられる。

(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」(以下、この章において1992年2月6日法という。)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)及び広域都市共同体(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をかんがみて、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」(以下、この章において1999年7月12日法という。一般に当時の内務大臣名をつけて「シュベールヌマン法」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(図表4.4.参照)。

- 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。
- 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及び税源を増減している。

図表 4.4. 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]職業税又は経済活動区職業税[*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。

¹ 経済活動区職業税は、企業誘致を容易にするために、当該地域の職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。

(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、SIVU)、多目的事務組合(syndicat intercommunal à vocation multiple、SIVM)¹及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。2008年1月現在で事務組合の数は、単一目的事務組合が11,739、多目的事務組合が1,451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。

ア 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の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又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)。

イ 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)及び執行理事会(bureau：委員長[président]及び副委員長[vice-président]から成る)によって運営管理される(CGCT第L5212-7条)。

ウ 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。

エ 解散

解散は以下のような場合に行われる。

- ① 設立決定時に規定された組合の存続期間の満了又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。
- ② 構成コミューン議会の過半数以上の要求及び当該要求に対する関係県議会の答申を得た後の解散。
- ③ 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。

¹ 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。

オ 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、ごみの収集・処理等が挙げられる。

カ 財源

事務組合の財源として以下の例が挙げられる。

- ①構成コミュニティの分担金
- ②財産収入、税収入（家庭廃棄物収集税等）及び使用料
- ③地方債又は助成金収入（建設整備費総合交付金[DGE]等）

（４）混成事務組合(syndicat mixte)

コミュニティ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公共団体（コミュニティ、県、州）及び他の公法人（コミュニティ事務組合等の広域行政組織、商工会議所、農業会議所等）の間に、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、地方公共団体又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。2008年１月現在で2,943組合。

ア 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）。

イ 解散

組合は主に以下のような場合に解散する。

- ① 存続期間の満了または設立目的の終了
- ② 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。

ウ 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公共団体又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、いかなる地方公共団体及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）。

エ 権限

コミュニティ事務組合と同様、義務的な権限はない。主な公共サービスとして河川の管理、地方公務員医療サービス、行政法律情報サービス等を受け持つ。

オ 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及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、2008年1月現在で2,393件を数える。

ア 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の答申を得た後で行われるか、若しくは1又は複数のコミューン議会の発意があった後2か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か月以内に得た後、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、又は総人口の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。この多数決は構成コミューン総人口の4分の1を超える人口を有するコミューンを含まなければならない。

イ 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及び配分は、以下2通りの方法により決定される。

①当該共同体を構成するすべてのコミューン議会の同意により決定される。

②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コミューンが議席の半数超を占めることはできない (CGCT第L5214-7条)。

ウ 権限

CGCTは、まず①地域整備、②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、①環境保護・開発、②住宅・生活環境政策、③道路建設・維持管理、④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)。

CGCT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。

エ 財源

CCは、単一職業税方式、単一職業税方式と地方直接3税の付加税方式、職業税付加税方式等を選択することができる。

(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1万5000千人超の1又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)。2008年1月1日現在で171のCAが設立された。

ア 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。

イ 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)。議会の議席数及び配分の決定方法はCCの場合と同じ(CGCT第L5216-3条)。

ウ 権限

CGCTは、まず、①経済開発、②地域整備、③居住環境の社会的均衡、④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、①道路、②下水道、③上水道、④環境政策(ごみの除去・リサイクルを含む)、⑤文化及びスポーツ施設の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。

エ 財源

CAには、構成コミューンから単一職業税(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及び住居税の付加税、並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。

(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、ストラスブール及びリヨンである。その後1969年から1971年の間に、ダンケルク、ル・クルーズ・モンソー・レ・ミーヌ、シェルブール、ルマンそしてブレストの5つが成立した。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。）。2008年1月現在14のCUが設立されている。

ア 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。

イ 管理運営

大都市共同体議会（conseil de la communauté urbaine）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すべてのコミューン議会の同意により決定されるか、若しくはCGCT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すべてのコミューン議会の同意により決定されるか、又は次の方法による。

（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間で、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人の議長及び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。

ウ 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、居住区及び経済活動区の整備、教育施設、都市交通、下水設備、家庭ごみ、道路、駐車場などが挙げられる。

エ 財源

原則として単一職業税方式を採らなければならない。ただし、単一職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ごみ処理手数料、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) コミューン間広域行政県委員会(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公共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、若しくは、都市圏共同体又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又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 パリ及び大都市制度

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コミューンにも同じ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、3大都市を他のコミューンと区別するため、conseil municipal、maireをそれぞれ「コミューン議会」「メール」と訳さずに、あえて「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県はパリ及び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、パリ及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、行政警察及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行政警察及び司法警察の権限は、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（パリ市長。以下、「パリ市長」という。）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

ア 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、一般の地方公共団体関係法の定め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。議員の選出方法及び任期は人口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、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。

イ パリ市長及び助役

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、パリの行政警察及び司法警察の権限は、依然として中央政府任命のパリ警視総監（préfet de Paris）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（2008年5月現在で36人）の助役（adjoints au Maire de Paris）が選任されている。ただし、大都市法によって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）の二つのカテゴリーに区分される。

ウ パリ警視総監

パリの行政警察及び司法警察の権限を掌握するパリ警視総監（préfet de Paris）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、リヨン及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）区の設置及び構成

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

ア 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及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。

イ 権限及び運営

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）区長及び区助役

区長（maire d'arrondissement）及び区助役（adjoints 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%以上を直近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及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。市長及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4万5,000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、その数は現在100（本土96、海外県4。図表4.5.及び図表4.6.参照）である。

仏本土における各県の面積は、およそ5,700km²（愛媛県のアメリア島の面積とほぼ同じ）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、当時の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人為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県当たりの平均人口は約60万人であるが、最大はノール県の256万人、最小はロゼール県の7万4,000人である。

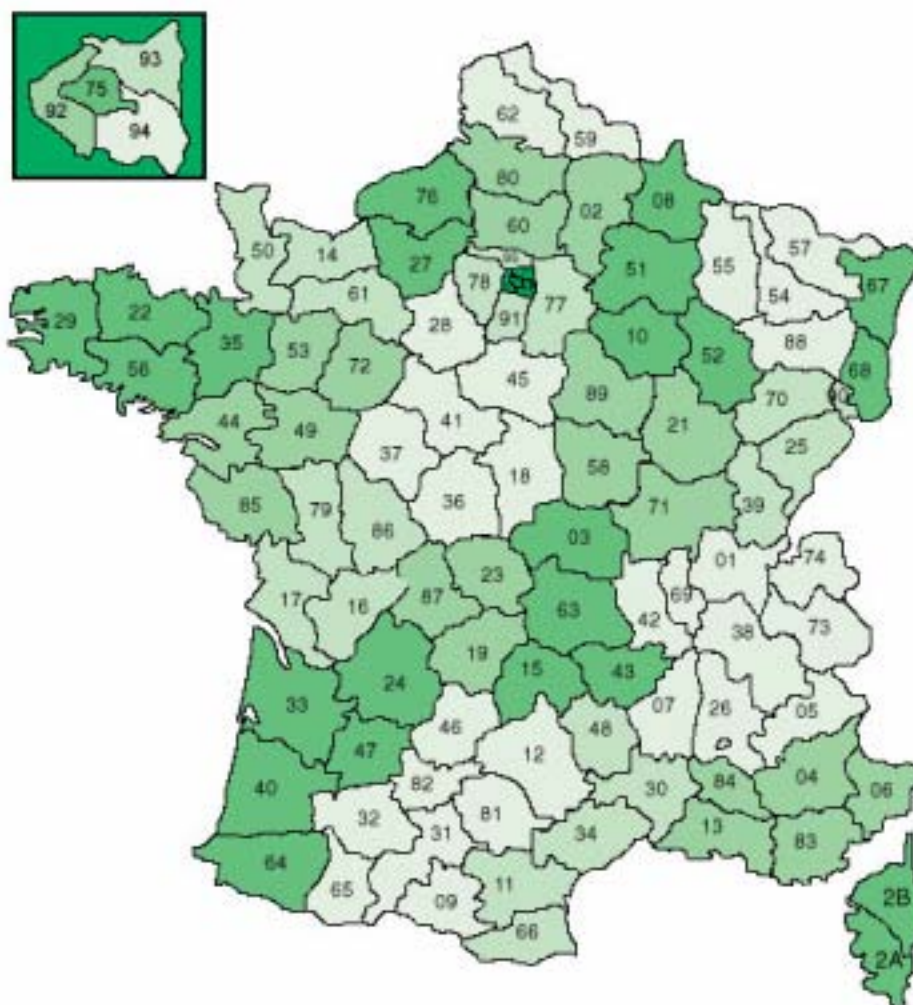
県制度の創設時に、県行政の要としてナポレオンが創設したのが「プレフェ」（*préfet*＝官選県知事）であり、中央政府から任命されたプレフェには強大な権限が与えられた。その後、県議会議員の公選制度（ただし制限選挙）の創設（1833年）、県議会の議決に対する執行力の付与（1838年）、さらには1871年8月10日法制定によって県議会制度が確立するなど、県の地方自治団体化が進んだが、執行権はプレフェに留保されたままであった。県が完全な自治体として確立されるのは、「コミューン、県及び州の権利と自由に関する1982年3月2日法（以下、この章において「1982年地方分権法」という。）」の制定によって、執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、プレフェに委ねられている。

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。

図表 4. 5. 県区分 (フランス本土)



2 県議会 (*conseil général*)

(1) 議員

県議会の議員定数及び議員の任期は、選挙法典 (*Code électoral*) に規定されている (図表 4. 6. 県及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。

（２）運営

ア 会期

議会は、議長の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。また、議会は常務委員会又は議員の３分の１以上の要求、さらに、特別な場合はデクレによって開催される。

図表 ４． ６． 県及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	アーン (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 (Allier)	３５	５３	マイエヌ (Mayenne)	３２
０４	アルプ・ド・オート・プロヴァンス (Alps-de-Haute-Provence)	３０	５４	ムルテ・モゼル (Meurthe-et-Moselle)	４４
０５	オート・サールプ (Hautes-Alpes)	３０	５５	ムーズ (Meuse)	３１
０６	アルプ・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	モゼル (Moselle)	５１
０８	アルデンス (Ardennes)	３７	５８	ニエヴール (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・ローヌ (Bouches-du-Rhône)	５７	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・サントラントニック (Pyrénées-Arntiques)	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・オリエンタル (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	オーラン (Haut-Rhin)	３１
１９	コレーズ (Corrèze)	３７	６９	ローヌ (Rhône)	５４
２Ａ	コルス・デュ・シュット (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

2 1	コート・ドール (Côte-d'Or)	4 3	7 2	サルト (Sarthe)	4 0
2 2	コート・ダールモル (Côte-d'Armor)	5 2	7 3	サウ・ォア (Savoie)	3 7
2 3	クリュース (Creuse)	2 7	7 4	オート・サウ・ォア (Haute-Savoie)	3 4
2 4	ドルト・ニユ (Dordogne)	5 0	7 5	パリ (Paris)	1 6 3
2 5	ドゥー (Doubs)	3 5	7 6	セーヌ・マリタイム (Seine-Maritime)	6 9
2 6	ドローム (Drôme)	3 6	7 7	セーヌ・エ・マルヌ (Seine-et-Marne)	4 3
2 7	エール (Eure)	4 3	7 8	イヴリーヌ (Yvelines)	3 9
2 8	エール・エ・ロワール (Eure-et-Loir)	2 9	7 9	ドゥー・セー・ウル (Deux-Sèvres)	3 3
2 9	フィニステール (Finistère)	5 4	8 0	ソム (Somme)	4 6
3 0	ガール (Gard)	4 6	8 1	タルヌ (Tarn)	4 6
3 1	オート・ガロンヌ (Haute-Garonne)	5 3	8 2	タルヌ・エ・ガロンヌ (Tarn-et-Garonne)	3 0
3 2	ジール (Gers)	3 1	8 3	ヴァール (Var)	4 3
3 3	ジロント (Gironde)	6 3	8 4	ヴァークリューズ (Vaucluse)	2 4
3 4	エロー (Hérault)	4 9	8 5	ヴァンデ (Vendée)	3 1
3 5	イル・エ・ヴィレーヌ (Ille-et-Vilaine)	5 3	8 6	ヴィエンヌ (Vienne)	3 8
3 6	アンドール (Indre)	2 6	8 7	オート・ヴィエンヌ (Haute-Vienne)	4 2
3 7	アンドール・エ・ロワール (Indre-et-Loire)	3 7	8 8	ヴォージュ (Vosges)	3 1
3 8	イゼール (Isère)	5 8	8 9	ヨンヌ (Yonne)	4 2
3 9	ジュラ (Jura)	3 4	9 0	テリトワール・ド・ベルフォール (Territoire-de-Belfort)	1 5
4 0	ランド (Landes)	3 0	9 1	エソンヌ (Essonne)	4 2
4 1	ロワール・エ・シエール (Loire-et-Cher)	3 0	9 2	オー・ド・セーヌ (Hauts-de-Seine)	4 5
4 2	ロワール (Loire)	4 0	9 3	セーヌ・サン・ドニ (Seine-Saint-Denis)	4 0
4 3	オート・ロワール (Haute-Loire)	3 5	9 4	ヴァル・ド・マルヌ (Val-de-Marne)	4 9
4 4	ロワール・アトランティック (Loire-Atlantique)	5 9	9 5	ヴァル・ド・ワーズ (Val-d'Oise)	3 9
4 5	ロワレ (Loiret)	4 1	9 7 1	グワドループ (Guadeloupe)	4 0
4 6	ロット (Lot)	3 1	9 7 2	マルティニーク (Martinique)	4 5
4 7	ロット・エ・ガロンヌ (Lot-et-Garonne)	4 0	9 7 3	ギヤネ (Guyane)	1 9
4 8	ロゼール (Lozère)	2 5	9 7 4	レユニオン (Réunion)	4 9
4 9	メーヌ・エ・ロワール (Maine-et-Loire)	4 1			
5 0	マンシュ (Manche)	5 2			

出典：各県議会HPを基に作成

イ 会議の運営

議長が会議議事の進行をつかさどる。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又は請願という形で現れる。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、議長又は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。

ウ 内部規則

県議会は、議会の改選後1か月以内に内部規則（*règlement intérieur*）を策定する。

内部規則では、議会の内部運営に関する条項のみ定めることができるが、以下の3点については必ず定めなければならないとされている。

- ①予算の審議を行う組織に関する条件
- ②契約や入札の計画を審議するための条件
- ③口頭質問を提出・検討する頻度とそれに関する規則

エ 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。

- ①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
- ②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
- ③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
- ④公共工事の計画及び見積りについて決定し、所管部局を指定
- ⑤経済的事業（企業に対する直接的・間接的補助等）・社会的事業への関与を決定
- ⑥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15人の副議長（*vice-président*、ただし議員定数の30%以内）、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。例えばロワール県では、専門委員会として、「財政・総務・公安」、「地域経済政策」、「教育・文化・青少年・スポーツ」など、全部で７つの専門委員会が設置されている。

３ 県議会議長及び執行理事会

県議会議長（*président du conseil général*）及び執行理事会（*bureau*）が、県の執行部を構成する。（図表４． ７． 県執行機関と議会の関係）

（１）県議会議長の選出

県の執行機関である議長は、県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務める）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

ア 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、州議会議長又は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又は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。

イ 身分

県議会議長は原則として、行政執行に伴って生じた事故についての責任を免れる。ただし、職務に付随する当然の義務を怠った場合など、一定の場合には責任を問われることがある。また、その職務に対し手当が支給される。

ウ 任期

県議会議長の任期は３年。

（３）議長の権限

議長の主要権限を列挙すると次のとおり。

- ①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。
- ②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限り、県の収入の執行を命令する。
- ③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。
- ④県有財産を管理する。
- ⑤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应诉する。

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）又はその他の議員（副議長が不在の場合）に委任することができる。

（４）執行理事会

県議会議長及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、地方公共団体としての県の行政組織について概観する（図表４．８．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官房長（directrice de cabinet）、その下に広報（communication）が置かれている。一般行政事務部門のトップは事務総長（directeur général des services départementaux）であり、その下には事務次長（assistantes de direction）が置かれている他、直轄で、持続可能な開発担当監（chargée de la mission développement durable）、政策評価担当監（chargé de l'évaluation des politique）、行政サービス評価担当監（chargée de la démarche qualité）そして自転車専用道路担当監（responsable de la mission véloroutes voies vertes）の４人が置かれている。事務総長は、総務管理、地域開発、県域整備、社会福祉の各行政分野を所管する。

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。

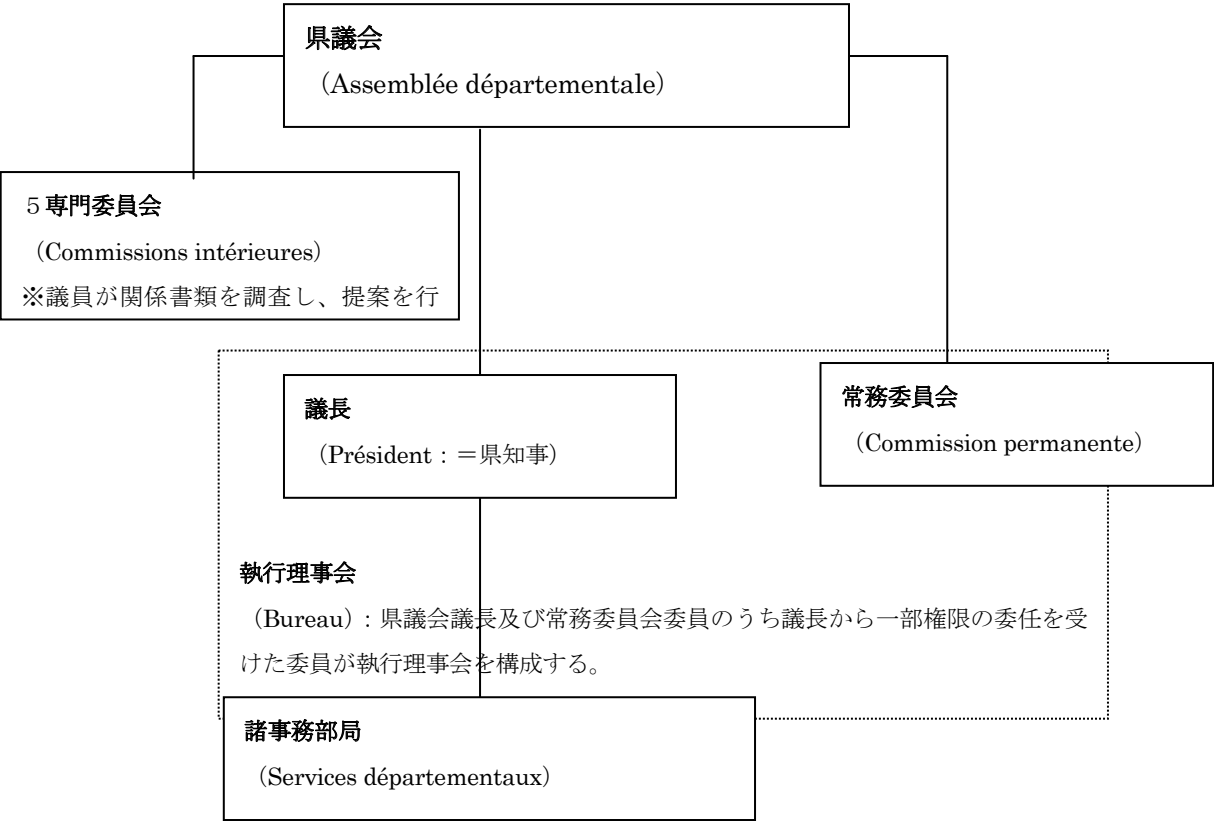
同機構は、関係県議会の一致した議決によって設立される。その議決の中で、同機構の目的、所在地、存続期間、経費の負担割合、理事会（conseil d'administration）に関する

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、及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、理事長及び執行理事会の関係は、県議会、県知事及び執行理事会のそれと同じである。

解散には、自発的な場合と、1ないし複数の関係県議会の要求による場合とがあり、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。

図表 4. 7. 県執行機関と議会の関係（例：コート・ドール県議会）



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(図表4.9.)。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。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1,095万人、最小がコルス(コルシカ)州の26万人で、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、公選の議会と首長をもつ完全な形の地方公共団体となったのは、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。

その後、2003年3月に実施された共和国の地方分権化に関する憲法改正で、州は憲法上の地方公共団体として明確に位置付けられた。

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。

地方公共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)、執行機関である州議会議長(président du conseil régional)及び諮問機関である州経済社会評議会(conseil économique et social régional)で構成される。

図表 4. 9. 州及び各州議会の議席数

州名	議席数	州名	議席数
アルサース (Alsace)	4 7	バス・ノルマンディ (Basse-Normandie)	4 7
アキテーヌ (Aquitaine)	8 5	オート・ノルマンディ (Haute-Normandie)	5 5
オーヴ・エルニュ (Auvergne)	4 7	ノール・パ・ド・カレー (Nord-Pas-de-Calais)	1 1 3
ブルゴニニュ (Bourgogne)	5 7	ペイ・ド・ラ・ロワール (Pay-de-la-Loire)	9 3
ブルターニュ (Bretagne)	8 3	ピカルディ (Picardie)	5 7
サントル (Centre)	7 7	ポワトゥ・シャラント (Poitou-Charentes)	5 5
シャンパニニュ・アルデンス (Champagne-Ardenne)	4 9	プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール (Provence-Alpes-Côte-d'Azur)	1 2 3
コルス (Corse)	5 1		
フランシュ・コンテ (Franche-Comté)	4 3	ロース・アルプ (Rhône-Alpes)	1 5 7
イル・ド・フランス (Ile-de-France)	2 0 9	グアドループ (Guadeloupe)	4 1
ラングドック・ルシヨン (Languedoc-Roussillon)	6 7	ギヤネ (Guyane)	3 1
リムザン (Limousin)	4 3	マルティニーク (Martinique)	4 1
ロレーヌ (Lorraine)	7 3	レユニオン (Réunion)	4 5
ミディ・ピレネー (Midi-Pyrénées)	9 1		

出典：Code électoral 2008

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、第二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）と21の州活動管区の線引き（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、州制度が創設された。

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）等である。

この制度においては、州は地方公共団体というよりも、「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、完全な地方公共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。

続くポンピドゥー政権は、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「経済社会評議会」、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」を備えたとされた。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公共団体となった。

そして前述のとおり、2003年3月に実施された共和国の地方分権化に関する憲法改正で、州は憲法上の地方公共団体として明確に位置付けられるに至ったのである。

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、他州よりも自治度が高い制度となっている。他州の州議会にあたる「コルス議会」(Assemblée de Corse)に加え「コルス執行評議会」(Conseil exécutif de Corse)が設置されており、諮問機関としては、他州の経済社会評議会に相当する「コルス経済社会文化評議会」(Conseil économique, social et culturel de Corse)が設けられている。

またコルス州は、特に教育や経済開発、社会経済、観光、環境といった分野において、特別な権限を有しているほか、コルス議会は首相に対し、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。

(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。州議会が首相に対し、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のは、コルス州と同様である。諮問機関としては、経済社会評議会の他に、「文化・教育・環境評議会」(conseil 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

ア 議員定数

州議会の議員定数及び議員の任期は、選挙法典 (Code électoral) によって規定されている。(図表4.9. 州及び各州議会の議席数)

イ 任期・身分

任期は6年。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。

ア 会期

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

イ 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、議長又は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、又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。

ウ 内部規則

州議会は、議会の改選後1か月以内に内部規則 (règlement intérieur) を策定する。

内部規則では、議会の内部運営に関する条項のみ定めることができ、以下の3点については必ず定めなければならないとされているのは、県議会の場合と同様である。ただし州議会の場合には、地方議会の機能に関する法令の規定を補う条項を含むことができる。

① 予算の審議を行う組織に関する条件

② 契約や入札の計画を審議するための条件

③口頭質問を提出・検討する頻度とそれに関する規則

エ 解散

州議会の運営が不可能なことが明らかなときは、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。

- ①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。
- ②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。
- ③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。
- ④地方公共投資の調整をする措置を、州内の地方公共団体に提案する。
- ⑤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）及び必要な場合はその他に1人又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、予算の採択及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 spécialisée*) 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 州議会議長及び執行理事会

(1) 州議会議長の選出

州議会議長 (*président du 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行われ、最年長議員が議長を務める。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、最大3回の投票で行われる。2回目の投票までは、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

ア 被選挙資格制限及び兼職禁止

原則として、現職の州議会議員は誰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、県議会議長又は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又はフランス銀行金融政策委員会の委員も兼任できない。

イ 身分

州議会議長は原則として、行政執行に伴って生じた事故についての責任を免れる。ただし、職務に付随する当然の義務を怠った場合など、一定の場合には責任を問われることがある。また、その職務に対して手当が支給される。

ウ 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。

- ①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。
- ②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。
- ③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。
- ④州の財産を管理する。
- ⑤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*) 又はその他の議員 (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、州議会議長及び副議長、そして場合によっては、議長から権限の一部委任を受けた常務委員会の委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 州経済社会評議会

州経済社会評議会（conseil économique et social régional）は、州議会及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）評議員

評議員の定数はデクレで定められ、州により異なる。本土では、フランシュ・コンテ州とリムザン州が65名で一番少なく、逆に一番多いのがイル・ド・フランス州の122名となっている。構成は、経営者代表と労働者代表が同数で、その他に「州の公益的な活動に参加している機関の代表」と「その地位あるいは活動により州の発展に貢献している人物」が含まれる。

（２）議長及び執行理事会

州経済社会評議員の任命がなされた後、初めて開かれる会議で議長（président）及び執行理事が選出される。任期は評議員の任期の半分である。議長の権限には、評議会の召集、評議会の管理統制等がある。

執行理事会（bureau）は議長と他の評議員（構成人数は内規で定められる）から成る。ただし、経営者代表と労働者代表は同数含まなければならない。議長は限定された問題についてののみ意見を述べる。

（３）運営

州経済社会評議会は、評議員の中から議長及び執行理事会メンバーを選出し、内部規則を定める。評議会の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、評議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。評議会が自発的に会議を開くことができるのは4半期に1度だけであり、会議は2日を超えて行うことはできない。

（４）主な権限

- ①州における国家計画の準備及び執行に関して意見を述べる。
- ②州発展計画の企画、その進捗状況及び整備基本計画等について意見を述べる。
- ③州予算の全般的な方針について意見を述べる。

リムザン州（Limousin）の州経済社会評議会を事例として見ると、評議会は65名の構成員から成り、その内訳は、第1選挙人団：経営者代表（22名）、第2：労働者代表（22名）、第3：公益的活動に参加している機関の代表（18名）、及び第4：州地方長官によって任命された者（3名）の4選挙人団（collège）となっている。評議会は、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、社会的及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。評議会は自ら調査することもでき、例えば、リム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 州の行政組織

アルザス州を例にとり、地方公共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 du président）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広報部（direction de la communication）が置かれている。事務総長は、総務・管理系（directions fonctionnelles）、一般行政系（directions opérationnelles）及び技術系（directions techniques）の各分野を所管する（図表 4.10. 州の自治行政組織）。なお、州経済社会評議会の事務組織としては、議長の下に事務総長が置かれている。

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。

共益機構は、複数の州間における事務の共同処理を目的として、関係州議会の一致した議決により設立される。義務的な権限を有さず、関係州議会で定めた権限を行使する。財源は、構成団体からの分担金、事業収入、補助金があるが、借入金は認められていない。

州間協議会は、隣接する2～4州間におけるより緊密な長期的協力関係の構築を目的として、関係州議会の一致した議決及び各州の経済社会評議会の意見を徴した後、コンセイユ・デタの議を経たデクレによって設立される。ただし、1つの州は同時に複数の協議会に加わることはできない。州間協議会は、設立の際に決定された権限を行使する。また、州間の計画の整合性を確保するため、協議会に委任された権限の範囲内において、国と計画契約を締結することができる。財源は、構成団体からの負担金、事業収入、補助金、借入金等がある。

第6節 地方選挙

地方選挙制度は、憲法（第3条第3項及び第4項、第34条第2項並びに第88-3条）、選挙法典(Code électoral)、CGCT等により規定されている。選挙制度を所管するのは内務省である。

1 コミューン議会議員選挙制度

(1) 選挙権及び被選挙権

ア 選挙権

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

- ①満18歳以上であること。
- ②フランス国籍を有する者か、又は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。
- ③公民権(droits civils et politiques)を有すること。
- ④そのコミューンに実際に6か月以上居住しているか、5期継続して直接税を納め、選挙人名簿に登録されていること。

イ 被選挙権

被選挙権(droit d'éligibilité)の一般的な要件の概略は以下のとおり。ただし仏国籍を有しない居住者は、コミューン議会議員にはなれるが、メール又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。

- ①満18歳以上であること。
- ②そのコミューンの選挙権を有する者、又はそのコミューンに居住・納税等している者。
- ③フランス国籍、公民権を有し、被後見人など法で定める無能力者でない者。
- ④選挙人に与える影響が大きいと選挙法典に記載されている職業に就いていない者。

(2) 任期、議席数及び選挙区

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、パリについては議席数が別途定められ、それぞれ73、101、163となっている。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こととされている。

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、分割は県地方長官、コミューン議会又は当該コミューンの選挙人の発意に基づき県地方長官

により行われる。

(3) 選挙方式及び投票方式

コミューンでは、人口により選挙の方式が異なる。

ア 人口2,500人未満の場合

基本的には「非拘束名簿式2回投票多数代表制」(*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、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。

イ 人口2,500人以上3,500人未満の場合

基本的には人口2,500人未満のコミューンと同様であるが、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点が異なる。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。

ウ 人口3,500人以上の場合

「拘束名簿式2回投票比例代表併用多数派プレミアム制」(*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、追加又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。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回に向けて第1回で5%以上得票した候補者の中から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をまず獲得し、残りの議席については、第1回目で過半数に達した名簿があった場合の方法と同じ手順で配分される。

2 県議会議員選挙制度

(1) 選挙権及び被選挙権

ア 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、満年齢、フランス国籍、公民権、住所・納税等の要件はコミューン議会議員選挙と同様だが、コミューンの場合とは異なり、フランス国籍を有しない居住者には選挙権は付与されていない。

イ 被選挙権

被選挙権の一般的な要件も、満年齢、フランス国籍、無能力者でない等についてはコミューンと同様であるが、居住・納税等の要件が、県内に居住していることか、直接税を納めている者に加えて、県内の不動産を相続している者にも被選挙権が付与されている。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) 任期及び選挙区

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人の議員を選出する小選挙区制をとる。なお、選挙時に非居住の議員が議員総数の4分の1を超えてはならないことはコミューン議会議員選挙と同様である。

(3) 選挙方式及び投票方式

単記2回投票方式（*scrutin majoritaire uninominal à deux tours*）で、第1回で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。同じ得票数の候補者が出た場合は年長者が当選者となる。なお、2回目には1回目で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となれる。第2回目に参加できる候補者がいない場合、第1回目で得票数の多かった2名により決選投票が行われる。

3 州議会議員選挙制度

(1) 選挙権及び被選挙権

ア 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、フランス国籍、公民権、住所・納税等、いずれも県の場合と同様である。よってフランス国籍を有しない居住者には選挙権は付与されない。

イ 被選挙権

被選挙権の一般的な要件は、満年齢、選挙人登録、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) 任期及び選挙区

州議会議員の任期は6年、選挙区は州単位。

(3) 選挙方式及び投票方式

人口3,500名以上のコミューン議会議員選挙と同様「拘束名簿式2回投票比例代表併用多数派プレミアム制」(scrutin proportionnel de liste à deux tours avec prime majoritaire)をとる。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ず、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。なお議席の割り振り方法に関係して、候補者名簿には各候補者ごとに県区分及びその優先順位をあらかじめ明記しておかなければならない。

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(コミューン議会議員選挙の場合は半数)。残りの議席については、有効投票の5%以上を獲得した名簿の間で議席の配分を行う。配分の手順は最大平均法。

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10%に達しなかった名簿は2回目には参加できない。第2回目に参加する候補者名簿は、有効得票数が5%以上の名簿からの候補者の付け替えができる。

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が優先される。残りの議席については、第1回目で有効投票の過半数を獲得した名簿があった場合と同様の方法と同じ手順で確定する。

各名簿に割り当てられた議席数は、各名簿ごとに県での得票数に応じて自派の獲得議席数を県別に区分して配分し、その県区分内での名簿登載順に当選者を決定することになる。

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2005年12月現在で180万人を数え、公務員全体の34%、フランスの給与所得人口の約7%に当たる。地方公共団体類型別に見ると、コミューンや広域行政組織等を含むコミューンレベルの職員が約78%を占め、県レベルの職員数は約16%、州レベルにおいては約1%程度と少ない。

性別構成では女性職員の比率が高く、全体の60%を占めている。またパートタイム労働等で働く職員の中では約80%が女性職員である。

図表 4. 11. 地方公共団体階層類型職員数

(単位：人)

地方公共団体階層類型	2004年	2005年
州	14,074	15,169
県	291,959	295,550
コミューン	1,203,717	1,214,710
コミューン間組織等	195,311	206,954
その他	72,168	71,816
全体	1,777,228	1,804,199

出典：Les collectivités locales en chiffres 2008, フランス内務省地方自治体総局

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 (fonction publique d'Etat)、病院公務員制度 (fonction publique hospitalière)、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日法第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」によっても規定されている。

地方公務員の職務は、行政職や技術職、警察職といった8つの職種 (filières) で区別さ

れた55の職群（cadre d'emploi）で構成され、職群は職員採用時の学歴上の資格免状（diplôme）等に応じた3つの階層的カテゴリー（catégories hiérarchiques）で分類されている。

①カテゴリーA

高校卒業後最低3年間の大学教育を経たレベルが必要。職群としては施策の企画や指揮管理の任務を遂行する業務が主。地方公務員全体の8.0%（2005年12月現在）。

②カテゴリーB

バカロレア（大学入学資格試験）など高校卒業資格のレベルが必要。施策の「適用」の任務を遂行する、いわば「事務的」な職群が主。地方公務員全体の13.8%（2005年12月現在）。

③カテゴリーC

職業教育免状（le brevet d'études professionnelles）取得のレベルが必要。施策の「実施」の任務を遂行する、いわば「事務補助的・技能的」な職群が主であり、地方公務員全体の78.2%（2005年12月現在）。

各職群は「等級」（grade）によって区分され、さらにその等級は「号」（échelon）によって区分されている。等級は、職員の経験や勤続年数等によって決定され、号は等級内での勤務年数により決定される。

3 地方公務員制度の管理運営

（1）地方公共団体における管理運営

地方公務員の任命権者は、その所属する地方公共団体又は法人である。職の創設、廃止及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。地方公共団体の執行機関は、任命、昇任、懲戒処分等の個別の措置を決定する。地方公共団体は、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

ア 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、地方分権化の推進を目的として設立された、財政的自立性を持つ国の公施設法人である。メール、県・州議会議長の中から選ばれた代表で構成される執行理事会（conseil d'administration）によって運営されており、その財源は主に地方公共団体からの分担金で賄われている。

主として次のような業務を実施している。

- ①地方公務員の職員採用試験や求人情報管理など人事管理業務を代行。
- ②地方公務員の継続的能力向上を目的とした研修事業の計画、実施。
- ③地方分権に関連した会議やセミナーを開催、地方分権推進をPR。

なお、上記業務のうち、研修事業等をより効果的に推進するための関連団体として、全国地方行政研修所（Institut national des études territoriales. 略INET）や、全国地方行政幹部職員研修所（Ecole nationale d'application des cadres territoriaux. 略ENACT）が所在する。

イ 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 territorial. 略CGFPT）は、地域コミュニケーションの人事管理等を通じて地方公共団体の発展に資することを目的として設立された地方の公施設法人である。県単位で設置され、職員数が350人以下の地方公共団体が加盟を義務付けられており、それ以外も希望すれば参加できる。

主な業務は次のとおり。

- ①CNFPTが所管する職群以外の職員採用試験や求人情報管理など。
- ②地方公務員の継続的能力向上を目的とした研修事業の計画、実施。
- ③管轄内自治体の求めに応じて、技術的、法律的な援助を実施。

4 地方公務員の任用制度

フランスの地方公務員の採用は、一般的にCNFPTやCGFPTが実施する採用試験の合格者が、自ら地方公共団体の求人情報に自分の資格に適合した職を見つけ、その地方公共団体の担当者と面接をするという方式で行われている。有資格者名簿に登録されることで、地方公共団体に欠員が出た場合にそのポストに就く資格を得ることができる。なお、合格後3年以内にポストに就けない場合は、有資格者名簿から抹消されることになる。

採用後の昇進には「号の昇進」と「等級の昇進」に分かれており、前者は原則的に勤務年数によって、後者は地方公共団体内の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は、定年退職、辞職、職の喪失等がある。

定年退職年齢の上限は一般的には65歳と規定されているが、職務の危険性の度合い等に応じて異なっており、50歳代～70歳までと幅広い。

一方、職の喪失とは、地方公共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、職を失った職員には1年間その地方公共団体に在籍する権利があり、1年経過後もその地方公共団体又は他の地方公共団体で別のポストに配置されない場合、その職員の配置及び給与はCNFPTやCGFPTによって保障される。CNFPTやCGFPTは失職中の地方公務員にその等級に応じる最低3つ

のポストを斡旋する義務がある。

5 地方公務員の義務と権利

(1) 義務

①職務遂行の義務

正職員は、その職業活動のすべ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公平及び中立

正職員は、政治的、組合的、又は宗教的な選択を考慮に入れずに意志決定をし、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、情報及び文書について、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

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、CGCT第L2212-2条及び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懲戒することができる。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。正職員は、その人事記録の書類を知り得る権利を有する。

⑤法的保護

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、雇用主たる地方公共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免責され、代わりに地方公共団体によって弁済される権利を有する。

6 地方公務員の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、地方公共団体自身による制度及び社会保障制度の枠内で支給される。

第5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) 教育制度の概要

第五共和国憲法は、「国は、教育、職業教育及び文化の、青少年と成人による平等な享受を保障する。無償及び無宗教のあらゆる段階の公的教育の実施は国の義務である。」と定める1946年の第四共和国憲法の前文の規定を受け継いでおり、教育は国の最優先事項とされている。

フランスの教育制度は、教育法典がこれを定めている。教育制度は、教育の自由、無償、中立性及び無宗教をその基本原則としている。教育の自由は表現の自由と結びついたものであり、従って私学による教育の実施も認められている。しかし私学は国による一定の監督下に置かれる。また国と契約を結んでいる私学は、国の補助金を受けることができる一方、カリキュラムや時間割、教員の免状に関しては公立の学校に適用される規定を尊重することを義務付けられている。

公的教育は中等教育までは無償である。また公的教育においては哲学上及び政治上の中立性が求められるほか、無宗教の原則が尊重されなければならない。なおこれに対し私学にはカトリック系の学校が多い。

現行の教育制度は初等教育（*enseignement du premier degré*）、中等教育（*enseignement du second degré*）及び高等教育（*enseignement supérieur*）に区分される。初等教育の機関には幼稚園（*école maternelle*）と小学校（*école élémentaire*）があり、就学期間は幼稚園が3歳から3年間、また小学校は6歳から5年間となっている。中等教育は中学校（*collège*）と高校（*lycée*）からなり、中学校へは11歳から4年間、高校へは15歳から3年間通うこととなっている。ただし小学校から留年と飛び級があるため、全ての生徒が同じ年齢で学校を卒業するわけではない。

1959年1月6日第59-45号のオルドナンスにより、フランスに在住する者の義務教育年齢は、その性別、国籍に関係なく6歳から16歳までと定められている。よって幼稚園は義務教育には含まれない。しかし実際には3歳児のほとんどが幼稚園に通っている。なお義務教育とは就学の義務を意味するものではなく、予め申告がなされた場合には、家庭において教育を受けることも可能である。

高等教育機関には、大学（*université*）やグランド・エコール（*grande école*）と呼ばれる企業幹部や官僚を養成するための学校等がある。大学には大学入学資格試験であるバカロレア（*baccalauréat*）に合格すれば入学できるが、グランド・エコールへ入学するためには、バカロレア取得後約2年間準備学級に通い、選抜試験に合格しなければならない。

フランスの2006年の教育予算（国、地方自治体、企業及び世帯の支出）は1,210億ユーロで、その対国内総生産（GDP）比は6.8%であった。また教育予算全体に占める国と地方自治体の支出の割合は、それぞれ59.4%、22.4%となっている。

（２）事務配分

教育の分野における国と異なる階層の地方自治体間の権限配分については、「コミューン、県、州及び国の権限配分に関する 7 月 22 日法」（以下、この章で1983年 7 月 22 日法という。）により、コミューンが幼稚園及び小学校、県が中学校、そして州が高校に関する事務を行うと定められた。また1983年 1 月 7 日法により、職業教育に関する権限が州に移譲された。

財政面については、「コミューン、県、州の権利及び自由に関する1982年 3 月 2 日法」（以下、この章において1982年地方分権法という。）第102条が、「国から地方自治体への権限の移譲に伴う財政負担の増大は財源の移管によりこれを補償する」と定めた。その後「コミューン、県、州及び国の権限配分に関する1983年 1 月 7 日法」（以下、この章で1983年 1 月 7 日法という。）により、国から地方団体へ移譲された権限の行使に必要な財源は、税源の移管と交付金により補償することとされた。教育施設の運営に係る経常的経費については、地方分権化一般交付金（*dotation générale de décentralisation*）により措置された。また投資的経費については、1983年 7 月 22 日法第16条及び第17条の規定に基づき、中学校施設整備県交付金（*dotation départementale d'équipement des collèges*）と学校施設整備州交付金（*dotation régionale d'équipement scolaire*）が設けられた。なお教育指導に係る費用及び国家公務員である教員の人件費については国が負担する。

ア 国

教育法典は、教育は国の公役務であり、教育行政は国の事務であると定めている。国は、教育制度の制定、学習指導要領の決定、国家資格の定義及び国家免状の交付、大学の学位の授与、国家公務員である教員の採用及び人事管理、教育予算の配分、教育行政の評価等に関して責任を負う。

イ コミューン

1983年 7 月 22 日法第14条（現在は教育法典L212-4条）には、コミューンは公立の幼稚園及び小学校の所有者であり、その建設、再建、拡張、大規模な改修、施設整備及び運営について責任を負うと定められている。

コミューンは、県の地方長官の意見を得た上で、幼稚園及び小学校の設立を決定する（学級の設置あるいは廃止については、それが学校の設置あるいは廃止を伴うものではない場合には、単に教員の人事配置に関わる問題となるため、国が決定する）。コミューンはその境界内に少なくとも 1 つの公立小学校を設置することが義務付けられているが、就学児童の数が少ない小規模のコミューンについては、他のコミューンと共同で小学校の設置及び維持管理を行うことが認められている。

教育法典L212-4条に規定された事項に係る費用はコミューンの義務的支出である。ま

た教員の住宅（あるいは住宅手当の支給）、学校用家具の購入及び維持管理、学校の暖房や照明、単純な労務に携わる職員の報酬等もコミューンの義務的財政負担とされる。

コミューン議会は議決により、生徒の家庭の収入に応じた料金体系に基づいて学校給食、学童保育及びスポーツ活動等を実施運営するための学校公庫（caisse des écoles）を設立する。

メールはコミューンの学校施設において、その授業時間外に、文化活動、スポーツ活動あるいは社会活動を実施することができる。

幼稚園及び小学校は法人格を有さないが、地方自治体の自由と責任に関する2004年8月13日法により、大学区の許可を得ることを条件に、5年を最長期間とする実験的取組としてコミューン間広域行政組織が初等教育公施設法人を設置することが可能となった。またコミューンは、公立小学校の学区を定めるとともに、国と契約を結んでいる私学に対し、経常的経費に充てられる定額補助金を付与する。

ウ 県

1983年7月22日法により、県は中学校の建設、再建、拡張、大規模な改修、施設整備及び運営を行うこととなった。

県は関係コミューンあるいはコミューン間広域行政組織の同意を得て、中学校投資予測計画を策定する。同計画は州が地方長官に提出する中学校・高校・特別支援教育機関・職業高校・海洋高校・農業教育機関教育予測計画の内容に適合するものでなければならない。県は国民教育県評議会の意見を徴した後、人口の均衡及び経済社会的均衡に配慮して、中学校の設立場所、収容生徒数、学区、給食と寄宿舎の設置について定める。

県は建設あるいは再建した中学校の建物の所有者である。地方の自由及び責任に関する2004年8月13日法（以下、この章で2004年8月13日法という。）の施行日に国が所有していた中学校の不動産については、無償で県に譲渡されることとなった。またコミューンあるいはコミューン間広域行政組織が所有するものについては、その所有者と県の合意に基づき、無償で県に譲渡することができる。

2004年8月13日法により、中学校の維持保全、給食及び生徒の受け入れに従事する職員が県に移譲された。これにより県はこれらの職員の採用及び人事管理に関して責任を負うこととなった。

県は通学輸送についても責任を負う。県は通学輸送に関して国民教育県評議会の意見を求めなければならない。県は協定により、通学輸送の組織の全体あるいは一部をコミューン、コミューン間広域行政組織、混成事務組合、教育機関、保護者や家族の団体に委任することができる。また県は生徒が負担する通学費を助成することができる。

隣接する1つの県から通学する生徒が生徒総数の1割以上を占める中学校については、中学校が所在する県は、中学生の居住県に当該中学校の経常費の一部負担を求めることができる。

エ 州

州は高校、障害者のための特別支援教育機関及び海洋高校の建設、再建、拡張、大規模な改修、施設整備及び運営を担う。州はこれらの教育施設及び農業教育機関に関し、他の関係自治体の合意を得た上で投資予測計画を策定するとともに、その設置場所、収容生徒数、給食及び寄宿舎の設置について決定する。

州は国の教育政策及び州内に位置する県の同意に基づき、中学校・高校・特別支援教育機関・職業高校・海洋高校・農業教育機関教育予測計画を策定し、州地方長官に提出する。上記の投資予測計画の内容は、同教育予測計画に適合したものでなければならない。

州により建設あるいは再建された高校、特別支援教育機関及び海洋高校の建物については、州は自動的にその所有者となる。またコミューン、コミューン間広域行政組織あるいは県が所有している高校、特別支援教育機関及び海洋高校の不動産については、所有者の同意が得られた場合には、州は当該建物の無償譲渡を受けることができる。

州は高校、特別支援教育機関及び海洋高校の維持保全、給食、生徒の受け入れに携わる職員の採用と人事管理を行う。

他の州に居住する生徒が生徒総数の10パーセントを上回る高校、特別教育機関、海洋高校あるいは農業教育機関、また他の州から通学する生徒が生徒総数の5パーセントを上回る職業高校については、州は生徒が居住する州に当該教育施設の経常経費及び人件費の一部負担を求めることができる。負担金の額については、当該州間の協定により定められる。

州は生徒が負担する通学費を助成することができる。助成の条件については協定により定める。

高等教育機関及び研究は国の事務であるが、州は大学の施設整備や教育・研究環境の整備のために補助金を交付している。また州は国の政策に基づき、高等教育発展州計画を策定し、州の利益となる複数年度計画を定めることができる。

州は求職中あるいは職種変更を望む若年層及び成人の見習い訓練・職業教育州政策を策定、実施する。また州は国、関係地方自治体、労働組合との協議の下に、職業教育に関する中期的な政策及び優先課題を定める職業教育発展州計画を策定する。

2 文化

(1) 文化行政の法的枠組み

フランスにおいては、前述のように1946年憲法の前文において、国民の平等な文化の享受を保障することが国の義務であると定められている。しかし地方公共団体の文化に関する権限については、法文による規定はつい最近まで存在しなかった。

1884年4月5日法第61条（現在は地方自治体総合法典（以下、この章でCGCTという。）

L2121-29条)は「コミューン議会は自らの議決によりコミューン行政に関するあらゆる事項について決定を行う」と定めている。一般権限条項と呼ばれるこの規定は県と州についても存在し、これが今日の地方公共団体の文化政策の法的根拠の1つとなっている。

また地方公共団体の文化に関する権限については、1983年1月7日法、1983年7月22日法及び2004年8月13日法がこれを定めている。

(2) 文化行政をめぐる状況

ア 歴史的建造物

フランスの歴史的建造物は指定建造物及び登録建造物の2種類に分類される。2006年のデータによると、歴史的建造物の数は42,644となっている。これを種類別にみると、指定建造物は14,308、また登録建造物は28,336となっている。また歴史的建造物を所有者別にみると、個人の49.3%に次いで、コミューンが43.5%と大きな割合を占めている。

政教分離に関する1905年12月9日の法律により、それ以前に存在していた宗教的建造物は国、県又はコミューンの所有物となった。コミューンが所有する教会の数は約40,000で、その維持管理費についてもコミューンが負担している。

2004年8月13日法により、これらの建造物のうち、国务院のデクレで定めるリストに記載された不動産及びそれに付属する動産に関しては、地方公共団体はその申請に基づき、国からその所有権の移譲を受けることができることとなった。

イ 文化教育

1983年7月22日法第63条では、舞台芸術教育(音楽、舞踏及び演劇)は、高等教育を除いて、コミューン、県及び州の発意及び責任に基づくと定めている。

パリとリヨンの国立高等音楽舞踏学校は行政的性格を有する公施設法人であり、文化・通信省の管轄下に置かれる高等教育機関である。2004年8月13日法により、地方公共団体は舞台芸術教育初期過程の組織及び財政措置に関する責任を負うことと定められた。2005年度の県音楽舞踏学校及び州音楽舞踏学校(ともにコミューンあるいはコミューン間広域行政組織が運営し、県と州が補助金を交付する)の数は、それぞれ101及び36であった。指導者の資格の定義や教育活動の評価は国が行う。

なお、造形芸術教育については、国の高等教育機関のほかに、コミューンあるいはコミューン間広域行政組織が運営する、国の認可を受けた高等教育機関である地方芸術学校(*école territoriale d'art*)も存在する。またコミューンは、職業に活かせる知識を取得するための講座から趣味を楽しむための活動まで、市民にさまざまな造形教育及び造形活動を提供している。

ウ 美術館・博物館

フランスには1,207の美術館、博物館が存在する。文化・通信省が2004年に実施した

全国調査によると、調査の対象となった1,173の美術館と博物館の所蔵品の66%及び建物の73%はコミューンが所有するものであった。県の所蔵品は全体の9%、また建物については全体の10%であった。これに対し国は所蔵品が8%、また建物が6%となっており、地方公共団体が運営管理する施設が圧倒的に多い。

エ 図書館・文書館

図書館には国立図書館、コミューン図書館、県貸出図書館等があるが、2005年には4,319の図書館のうち、4,213がコミューン図書館となっている。文書館については、1983年7月22日法により文書の収集に関する権限及び文書の所有権が国から地方公共団体に移譲され、地方公共団体は文書の管理及び活用を行うようになった。

オ その他

2002年1月4日の法律により、地方公共団体及び広域行政組織は、国の文化政策に寄与する文化に関する公共サービス（美術館、図書館、メディアライブラリー、音楽学校、芸術学校等）の実施のために、国と共同で文化協力公施設法人（*établissement public de coopération culturelle*）を設置することができることとなった。

地方公共団体の文化予算についてみると、コミューンの予算は2002年には41億ユーロであった。これは県の11億ユーロ、州の3.6億ユーロと比べてはるかに大きい。

（3）地方公共団体の文化行政

ア コミューン

上記のデータからもわかるように、コミューンは文化行政に最も重要な役割を果たす地方公共団体であり、多くの文化遺産や文化施設の管理運営を行っている。また2004年8月13日法の規定により音楽舞踊学校を組織運営している。

多くのコミューンはフェスティバルや文化イベントの開催により、コミューンのイメージアップや観光振興を図っている。

映画に関しては、コミューンは1992年7月13日の法律により、映画館に補助金を交付することができるようになった。

コミューンは歴史建造物とその周辺の景観保護のため、国との協議に基づき歴史・都市建築・景観遺産保護区域（*zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager*）を設定することができる。

イ 県

県の美術館及び博物館の運営管理は県が行う。また県は文書の収集、管理及び活用を行うとともに、県内の国の出先機関が所有する文書とコミューンが県に管理を委託する文書の管理も行う。

国の行政サービスの一環で1945年に各県に設置された中央貸出図書館 (bibliothèque centrale de prêt) は、1983年に県に移譲され、その後1992年7月13日法により県貸出図書館 (bibliothèque départementale de prêt) と名称を変更されて今日に至っている。人口1万人未満のコミューンの図書館、学校、病院等に図書や視聴覚ソフトを寄託するこの図書館の数は、2005年には97であった。

芸術教育に関しては、県は関係コミューンとの協議の下に、音楽、舞踏、演劇に関する教育の組織運営の原則及び財政措置を定める芸術教育発展県基本計画を策定する。コミューンが運営する音楽舞踏学校は同計画に含まれる。

ウ 州

州は歴史が浅い地方公共団体であることから、州の文化に関する権限は他の階層の地方団体に比べて少ない。州は自らが所有する美術館及び博物館の管理運営のほか、州の所有する文書の管理及び活用をその権限としている。文書の管理については、協定により、それを県に委任することができる。また州は国と共に、現代芸術州基金 (FRAC) や美術館購入州基金 (FRAM) 等の基金を管理している。

2004年8月13日法により、それまで国の権限であった文化遺産の一般目録の作成は、州が国の学術・技術監督の下にその作成を行うこととなった。なお他の階層の地方公共団体がその境界内に存在する文化遺産の目録の作成を希望する場合、州は協定によりその作成を委任することができる。

また州は舞台芸術の職業教育初期課程を組織するとともに、その費用を負担する。

3 スポーツ

スポーツに関しては、スポーツ活動の組織と振興に関する1984年7月16日の法律がフランスにおける唯一の法的根拠となっている。この法律はその後何度か改正されたが、2000年の改正法の第1条において、「国、地方公共団体及びその連合組織（途中省略）は、スポーツ活動の振興に貢献する」と、地方公共団体の役割が明確にされた。また同改正法は地方公共団体のスポーツ団体に対する補助金の支給や、県議会議長の管轄下に置かれる野外スポーツ区域・施設・自然路県委員会 (commission départementale des espaces, sites et itinéraires) 等について定めている。同委員会は野外スポーツに関する県の計画を県議会に提案する。

地方公共団体はどの階層も、スポーツ振興のために施設の設置や運営、またスポーツ団体に対する助成等を行っている。しかし1982年の地方分権以来制定された法律には、スポーツに関する権限の配分についての規定は存在しない。したがってスポーツ行政は文化行政と同様に、地方公共団体の一般権限条項の規定に基づくイニシアチブに依るところが大きい。

厚生・青少年・スポーツ・市民活動省の統計によると、2005年の地方公共団体のスポーツ予算は91億ユーロで、その46.5%が投資的経費に充てられている。これに対し国のスポーツ予算は30億ユーロで、地方公共団体の予算の3分の1に過ぎない。また地方公共団体のスポーツ予算を団体の階層別でみると、コミューンの予算が80億ユーロと約9割を占めており、コミューンが地域のスポーツ振興に大きな役割を果たしていることがわかる。しかし全国レベルあるいは国際レベルでのスポーツ競技大会が実施できるスポーツ施設の整備は州が行う。

スポーツ施設の所有権は、それを設置した地方公共団体に帰属する。スポーツ施設の管理運営は直営が多いが、市民団体や公益団体へ管理運営を委託することも可能である。

スポーツ団体への補助金の交付については、団体が実施する公益活動（青少年へのスポーツ指導等）のみがその対象となる。国立科学研究センター（CNRS）が2005年に行った調査によると、地方公共団体がスポーツ団体に交付した補助金の額は29億ユーロで、そのうちコミューンの補助金が18億ユーロとなっている。

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、整備基本計画（schéma directeur. 略SD）、土地占用計画（plan d'occupation des sols. 略POS）、協議整備区域（zone d'aménagement concerté. 略ZAC）という都市整備の基本的な手段が整備された。更に、1983年の地方分権法により、土地利用に関する計画の策定は、県からコミューンまたは、コミューン間広域行政組織（établissement public de coopération intercommunale. 略EPCI）の権限に移された。また、2000年12月13日に公布された都市連帯・再生に関する法律（Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. 略SRU法）により、これまでのSDは広域一貫スキーム（schéma de cohérence territoriale. 略SCOT）に、POSは地域都市計画プラン（plan local d'urbanisme. 略PLU）に変更された。

（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。

ア 広域一貫スキーム（schéma de cohérence territoriale. 略SCOT）

公共交通や商業施設等に配慮し、都市と農村の間の均衡を保つことを主な目的とする持続可能な発展のためのコミューン間広域行政組織を主体とした中長期計画である。農村部を含む全国土を対象とし、約10年から30年先の整備方針と総合的戦略を定める広域

都市計画として位置づけられる。計画の内容は、環境影響評価等を含む説明報告書、都市計画における公共政策の諸目標を定める整備と持続可能な開発プロジェクト(PADD)、図面を付けた一般方針文書から成る。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。県は、計画策定時の法定諮問団体として意見を表明できるが、コミューンに受入れ義務はなく、事後的に合法性を審査する権限しか持たない。コミューン若しくはコミューン間広域行政組織でSCOTの策定が決定されると、区域内の各コミューン議会の3分の2以上の賛成で区域が決定する。策定主体であるコミューン間広域行政組織に加えて、国や県も策定に参加できる。これらの組織に加え、地方長官、州議会議長、県議会議長等から意見を聴取し、公開意見聴取を経て、コミューン間広域行政組織の議会で承認される。

イ 地域都市計画プラン (plan local d'urbanisme. 略PLU)

SCOTを具体化するためのコミューンを主体とした計画で、都市の再生奨励、建築物の保全、環境資源の活用を目的として約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の空間占有に関する規制を定めるものである。計画は、説明報告書、PADD、整備の方針、規則書と図面文書、付属文書から成り、規則書と図面文書の中に、4種類のゾーニング(都市区域、市街化予定区域、農業区域、自然森林区域)と各地域に適用される規則を定める。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PLU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。計画に参加した組織に加えて関係機関から意見聴取を行い、公開意見聴取を経てコミューン議会で計画が承認される。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)に大別されるが、仏国土の9割以上は自然地域である。PLUによって建築制限が排除されるので多くのコミューンで策定されている。PLU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、直接私有権を拘束するPLUは、直近上位の計画にあたるSCOTと整合していなければならないが、さらに上位の計画に対してまで整合させる必要はない。しかしSCOTがない場合には、ひとつ上の上位計画との整合性が求められる。

(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。

ア 市街地先買権の設定 (droit de préemption urbain、略DPU)

土地占有計画を備えたコミューンが都市区域、市街化予定区域等一定の区域(長期整備区域を除く)について設定する不動産の先買権をいう。地域住宅政策の実施、公共用施設の建設等一定の整備事業などの目的で土地占有計画を備えたコミューンのみが設定できる。市街地先買権が設定されると、区域内に不動産を所有する者は、譲渡意思の届出が義務付けられる一方、先買権者に対して買取り請求権を自由に行使できる。

イ 長期整備区域(zone d'aménagement différé. 略ZAD)

長期整備区域は、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。指定した長期整備区域の中で協議整備区域の事業を逐次実施していくこともよく行われる。市街地先買権の界域に長期整備区域が設定されると、後者の先買権のみが適用される。長期整備区域設定の決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。

ウ 協議整備区域(zone d'aménagement concerté. 略ZAC)

協議整備区域は、居住用、商業用、工業用等建築物及び公衆用施設の実現のために公的団体、整備者及び建設者、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土地の整備開発を行う手法である。具体的には、地方団体などの公的主体が、住宅その他の施設用地として一定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はないが、事業の実施主体は、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。こ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。区域整備計画が定められた場合、土地占用計画の規定は、原則として適用されなくなるなど一般の都市計画法の適用が排除される。

2 地域整備

(1) 沿革

フランスでは、地域開発における地方団体の役割は、介入の可能性はあってもわずかなものであった。地方団体の経済的活動等は、法令ではなく通達によって規制されたが、70年代の経済危機以後は地域開発の概念が徐々に豊かになり、合法であるか否かを問わず地方団体の介入は増大していった。そして、1982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、地域開発は急速に発展することとなった。

1990年以降、フランス中央部及び西部の人口減少、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。また、国土整備や地域開発に関わるおびただしい機関や規定が乱立し制度が複雑化していたことから、1995年には国土整備・開発基本法(通称パスクワ法)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

ア 国

国は、仏全土に及ぶ国土・地域開発の権限を有する。その範囲は、都市の骨格の定義・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）、ソフト面での社会基盤整備（通信、高度情報化等）、経済的影響力のある大規模施設（大学、研究所等）の誘致、過疎地域の観光開発等である。

イ 国関係機関

（ア）地方開発・国土整備問題省庁間委員会（Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires. 略CIACT）

首相が議長を司るこの委員会は、国土整備関係省庁により構成され、「国土の魅力」（attractivité）、「競争力」（compétitivité）、そして「社会的な安定と連帯」（cohésion sociale）に関する国土整備諸政策に関し、国の基本的決定を下す。国土整備に「地域の競争力を高める」という考えを取り入れ、2005年にCIAT（Comité interministériel d'aménagement du territoire）を再編してできた機関で、経済変化を予測しながら、地方と都市部のバランスの取れた整備を促進することとなっている。

（イ）国土整備・地方開発庁（Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. 略DIACT）

1963年以来、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DATAR（Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale）を再編して、CIACTと同じく2005年に設立された。国土整備に関する諸政策を立案、推進、統括するだけでなく、地方長官及び地方議員と常に緊密な連携をとりながら、変動する経済変化を分析しつつ地域の競争力を向上させるという役割を担っている。

ウ 州

州は、各地域の大型プロジェクトの方向を決定する役目を担っている。州は、経済開発の分野（産業、手工業、農業、漁業、海洋養殖）に関しては、地域開発や雇用に貢献する企業投資に対して国の援助資金を割り当てることができる。また、金融会社へ資本参加できるほか、農村整備、政策計画、国土整備に関しては、他の自治体も参加する州計画を策定する。さらに、省庁間観光整備委員会に全面的又は部分的に参加するほか、都市政策に関しては、土地占有計画や整備基本計画の作成に参加する。

エ 県

県の権限には、「地域整備・施設整備」及び「社会・文化活動」の2つの領域がある。前者には、農村部施設整備プログラムの策定や、コミュニオン間憲章の対象区域の指定に関する意見表明、県道及び国道（一部）の建設、維持などがある。また後者としては、

投資支出の1%を文化施設整備、運営事業に充てることなどが挙げられる。

オ 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、都市整備基本計画等）、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）などである。

カ 地方レベルの関係機関

地方レベルの主な地域開発実施機関としては、次のようなものがある。

①会議所（chambre consulaire）

国の公施設法人であり、管轄する職業群の全体の利益を代表し、経済活動を活性化する任務を有する。

②地方混合経済会社（société d'économie mixte locale）

これは、51%を超える公共セクターの資本と民間セクターの資本によって結成される株式会社である。

③雇用委員会（comité de bassin d'emploi）

地方議員、企業の代表、従業員労働組合の代表から構成される。経済開発に関わる様々なパートナー間における協議を行うとともに、経済プロジェクト立案者に対する受け入れ、助言、サポートも行う。

④経済発展委員会（comité d'expansion économique）

地方のイニシアティブ（議員、企業経営者、会議所又は職業団体）により、既存企業の支援、創業支援、企業誘致を目的に1950年代に設立された非営利団体である。

（3）地域開発の方法

ア 契約方式

（ア）国・州間計画契約（contrat de projets 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ある。その手続きは1982年7月29日法で定められ、当初はcontrat de plan Etat-régionと呼ばれていたが、「国土の競争力と魅力」（compétitivité et attractivité des territoires）、「持続可能な発展」（développement durable）、そして「社会的な安定と連帯」（cohésion sociale）の3点をその具体的な優先事項とするようになった2006年から、planよりも具体的な計画を意味するprojetの語が使われるようになった。

この方式は、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という利点を有する。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。また、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。契約は、プロジェクト、出資計画及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が、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) コミュン間開発整備基本協定 (*charte intercommunale de développement et d'aménagement*)

農村部にある、いくつかのコミューンが集まる地域を対象とする。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、適切な行動プログラム及び公共施設・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。

イ 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 (*dotation globale de fonctionnement*)、農村発展交付金 (*dotation de développement rural*)、投資部門に付加価値税補償基金 (*fonds de compensation pour la TVA*)、建設整備費総合交付金 (*dotation globale d'équipement*) などにより援助する。また、補助金として国土整備補助金 (*prime à l'aménagement du territoire*) が交付されることもある。

ウ 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ある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。直接的な援助の例として、企業設立州補助金 (*prime régionale à la création d'entreprise*)、雇用州補助金 (*prime régionale à l'emploi*)、貸付及び長期金利補助金 (*prêts, avances et bonifications d'intérêts à long terme*) 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*) 及び社会福祉事業 (*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、国及び地方（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。

現代では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「公衆衛生法典」（*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「母性及び小児保護法」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）、民間組織など多岐にわたる。社会扶助及び社会福祉を行う行政主体については、地方団体では州、県、コミューン及びコミューン社会福祉センター（CCAS）がそれぞれの役割を持ち、国の関係組織には労働・社会関係・家族・連帯省及び厚生・青少年・スポーツ・市民活動省の出先機関たる

州保健社会局、県保健社会局などがある。

4 事務配分

(1) 州

2004年8月13日法により、州は、従来の青少年の職業訓練教育の他に、成年の職業訓練に関しても、政策を決定し実施する主体となった。2004年8月13日法第5条には「州が若者及び成人の求職者の職業訓練の方向付け及び実施をする」と規定されており、州はこの目的のために州職業教育発展計画を定めることとされている。また医療社会福祉関連の職業訓練（ソーシャルワーカーの教育）、成人を対象とした職業訓練機関であるAFPAの指揮、職業経験認定（VAE、一定の職業経験を単位や学位として認定する制度）について、センターの設置や市民への情報提供網の組織などにも携わることになっている。州は、青少年・青年及び医療社会福祉関連の職業訓練教育関係以外では、社会保障関係の権限を有しない。

(2) 県

1982年の地方分権により、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。また、1999年から2002年にかけて高齢者に関する権限が移譲され、地方分権第二幕では、2004年8月13日法のほか、2003年12月18日法（RMI制度）や2005年2月11日法（障害者関連）によって、社会保障分野の権限が強化された。県社会福祉・保健福祉組織計画、青少年支援基金（FAJ）、高齢者福祉事業調整及び県定年退職者・高齢者委員会に関する権限は完全に県に移譲され、県は社会福祉事業の主体となった。権限委譲に伴う財源措置として地方分権一般交付金の追加のほか、主として石油製品内国消費税（TIPP）と自動車保険契約税（TSCA）の税源により保証されている。

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、社会参入最低限所得の地方分権化及び社会活動最低限所得創設に関する2003年12月18日法で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）」支援の2本柱からなる）について、完全に権限が県に移譲されると共に、同法は、RMA制度（revenu minimum d'activité：「社会活動最低限所得制度」＝就労から疎外された状況にある人々の再就職を促すため、半年間の期限付き労働契約（CDD）を提供するもの。雇用主は、単身者向けRMI最低月額と同額の補助を県から受ける）を創設し、県の権限とした。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・小児への検診・予防接種（6歳まで）、妊婦への助言や育児指導、健康に関する指導等を行っている。また、虫を媒介とした伝染病の危険がある県においては、県が必要な調査、治療、支援、管理等を行なうことができる。

しかし医療に関する権限は国（県地方長官）にあるため、地方公共団体は、国との協定によって、集団予防接種、ガン、結核、ハンセン病、HIV感染予防などの検診・予防活動の実施が可能になる。また、医療介護付き老人ホームの医療部門を設置する場合についても、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）コミューン及びコミューン社会福祉センター（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、コミューン社会福祉センター（centre communal d'action sociale. 略CCAS）がその実施責任を負う。コミューンはその他、社会扶助以外の各種社会福祉事業を実施することが認められている。ただし、社会住宅の割当権限については県地方長官と、若年労働者への助成権限は県と協定を結ぶ必要がある。これらの事務の実施主体はCCAS、コミューン直営、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（複数のコミューン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、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、障害者への住宅及び交通サービス、失業者対策等の施策の実施、管理、指導を行っている。また、コミューン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、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ーン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ーン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ーンに認められている。

5 中央政府

（１）労働・社会関係・家族・連帯省（ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité）

雇用、年金、男女平等、家族、身体障害者及び高齢者に関する法制度全体を管轄。

（２）厚生・青少年・スポーツ・市民活動省（ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative）

保健、スポーツ、青年及びアソシエーション活動に関する法制度全体を管轄。

（３）州地方長官及び州保健社会局（DRASS）

州地方長官管轄の州保険社会局が置かれ、雇用・社会関係・家族・連帯省及び厚生・青年・スポーツ・市民活動省の出先機関としての役割を担う。社会保険関係の金庫等の指導監督、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有しない。1970年から導入されている医療地図では、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た病床数、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。

（４）県地方長官及び県保健社会局（DDASS）

国の県レベル出先機関の長たる県地方長官は、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（sécurité 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、コミュン社会福祉センター（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）概要

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っている。地方団体も国の一連の雇用政策に協力することで地域の経済発展に大きく寄与してきたところであるが、地方団体の介入による自由競争ルールが歪められることや、地方財政が経済活動により大きなリスクを負うことを避けた国によって、地方団体による経済活動は厳しく規制されてきた。

地方団体の経済分野における活動が明確に認められたのは1982年地方分権法の制定によってであり、地方団体が企業に対する総合的補助を行うことが可能となった。1982年から2001年までの間に地方団体による企業支援額は約３億ユーロから約38億ユーロと13倍近く増加している。

なお、企業に対する公的支援に関する制度は、欧州連合（UE）の定める共通ルールに従ったものでなければならない。この共通ルールは、1957年欧州共同体設立時のローマ条約第87条、第88条に由来し、特定の企業等を優遇するあらゆる公的支援を禁止するが、「生活水準が異常に低いか又は深刻な失業が生じている地域の経済開発を促進するための支援」は特例として認められ、その状況により行政区域とは別の区域が優先地区として設定され、支援が実施されている。また、３年間で１企業当たり年間10万ユーロ以内の支援は「最小支援」と呼ばれ、欧州連合の承認なしに実施することが可能である。

（２）地方団体の役割

経済振興における地方団体の役割としては地方団体ごとに多様な取り組みがなされているが、その中でも州が主要な役割を担っている。

州は、20年の展望に基づいて策定される州地域整備・開発計画（schéma régional d'aménagement et de développement du territoire）を通じて域内経済の推進・調整役を担い、経済活動・技術研究分野において主導的な役割を果たしている。管轄地域内で実施

された企業に対するすべての支援の量及び質に関する年間報告書を作成し、その中で公的支援の経済的社会的影響を評価する権限を有する。

また、県はコミューン及びその広域行政組織の事務に加え、域内の均衡ある発展を目指した介入を行うとともに社会扶助など経済格差是正のための事務を行い、コミューン及びその広域行政組織は経済活動地域の整備など、地域密着の施策を展開する。

2 農業振興

(1) フランスの農業振興政策

フランスにおける農業振興政策は、UE全体における共通農業政策や国による農業振興政策に基づいた農業関係者への優遇税率の適用や補助金交付を基本とし、各地方団体による国土整備分野や地域経済振興分野における様々な取組が実施されている。

UEでは共通農業政策（PAC政策）を通じて、条件不利地域等に対する直接支払制度を実施し、UE全体での農業生産の均衡化や農産物の安全管理、また地域の持続的発展に不可欠な環境保全の取組に注力している。

国では農業を取り巻く環境の変化に対応するため、2006年1月に「農業方針法」（loi d'orientation agricole）を制定し、農業企業振興、農業者の労働生活条件改善、消費者需要への対応、自然環境への配慮、農業行政制度改革の5つを取り組むべき課題として規定し、各種優遇税制の適用や補助金制度を実施している。

(2) 地方団体の役割

地方団体における農業振興政策は主に州レベルで実施されている。

州には地域整備及び地域経済振興がその権限として付与されているが、農業がもたらす自然環境への影響が大きいこと、就農における雇用創出、そして農産物や加工品を通じた地域経済振興の観点から農業振興を重要視し、農業関連施設整備に関する補助金交付といった面から、新規就農者への情報提供・技術研修や農業経営者への法律・経済等の講習、地場産品にラベルを添付することによる付加価値創出等の取組を実施している。

県及びコミューンレベルでも農業振興は重要なテーマとされている。

県では地域経済振興はもちろんであるが、その権限である社会福祉政策という観点から農業経営者の置かれた衛生環境管理の取組を実施し、その他国際農業見本市等への出展プロモーション活動などを実施している県もある。

コミューンでは基礎的自治体として住民と直接的に接する各取組を実施しており、コミューンの中心部等で開催される市場の管理や教育機関と連携した児童の農業施設における課外授業実施などが挙げられる。

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12月23日法」では、観光政策は政府と地方団体で調整されながら策定、推進され、各地方団体レベルにおける観光政策の実施は官民協働を基本理念とすることと規定されている。

地方団体の観光行政において、州は主導的な役割を担い、域内の観光行政計画の策定、宿泊施設の改修や、職業訓練・研修の実施といったソフト面ハード面双方における観光施設整備、観光振興を目的とした調査や州観光委員会を通じたプロモーション活動等の権限を与えられている。

県は州の観光行政計画の枠内で県の観光行政計画を策定し、主に農村地域を対象とした観光施設整備や県観光委員会を通じたプロモーション活動を実施、コミューンは観光政策に直接的に携わり、観光局（office de tourisme）を通じた観光客の受け入れ、情報サービスの提供などを実施している。

また、観光振興には地域間連携も重要であることから、広域行政体が観光政策を担うケースも増加している。

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及び救助（service d'incendie et de secours）を所管しており、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。

通常の消防は職業消防士（sapeurs-pompiers professionnels）、志願消防士（sapeurs-pompiers volontaires）及び消防士補（sapeurs-pompiers auxiliaires. 国民役務に係る青年による）からなるが、パリ及び周辺の3県においては陸軍に属するパリ消防隊（brigade de sapeurs-pompiers de Paris, 8,000人以上）、マルセイユ及び周辺の一部のコミューンにおいては海軍に属するマルセイユ海軍消防隊（bataillon de marins-pompiers de Marseille, 2,500人程度）がそれぞれの地域の消防を管轄している。さらに消防士ではないが、内務省直轄の軍の部隊（unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, 市民安全訓練・出動部隊）が全国3か所に配置され、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

及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労働・社会関係・家族・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、メール、広域行政組織の長及び議員から成り、理事長は理事の中から選出される。理事会は主に予算に関する事、県、コミューン、広域行政組織の負担額に関する事を決定する。

一方、消防局は、県消防局長、消防局長を補佐する消防局次長の下に、各部局が配置されている。保健・医療救助部 (*service de santé et de secours médical*) の他、予防、技術、人事、総務及び財政を担当する部局等から成る。消防作戦本部はコディス (*CODIS: centre opérationnel départemental d'incendie et de secours*) と呼ばれ、消防本部内に設置され、県内の消防活動の総指揮を行う。通報処理センターは県内に1か所又は複数箇所設置され、消防の全国統一緊急通報番号18番及び欧州統一緊急通報番号112番へかかってくる通報を受信する。

県内のコミューン又は広域行政組織の区域には、消防本署、消防分署及び消防出張所が置かれ、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、コミューン及び広域行政組織の負担金等からなっている。

パリ及び周辺のオー・ド・セーヌ県、セーヌ・サン・ドゥニ県、及びヴァル・ド・マルヌ県については、陸軍の工兵部隊であるパリ消防隊 (総数約8,000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2,500人) が管轄する。

(3) 救急業務の体制

1965年、公立病院に付属するSMUR (*service mobile d'urgence et réanimation*, 救急機動組織) という組織が正式に創設された。1968年、SMURの活動を調整するためSAMU (*service d'aide médicale urgente*, 緊急医療援助組織) が組織された。SAMUはおおむね各県に1か所設置されており、2006年時点で105のSAMUが存在する。SAMUが設置されているのは、公立又は私立の保健衛生施設の1部局という位置付けであり、内部に通報受信調整センター (*centre de réception et de régulation des appels*, 略CRRA) を持つ

ており、県内の15番通報（救急医療専用番号）を取り扱う。通報受信調整センターは警察及び消防の通報受信設備と相互接続されている。SMURは県内に複数箇所、全国では360あまり設置されている。SAMUの通報受信調整センターでは、医療調整補助当直員（permanencières auxiliaires de régulation médicale. 略PARM）が通報者からの第一報に応答し、その通報が緊急性のあるものかどうかを判断する。PARMは緊急性があると判断した場合は通報受信調整センター内にいる病院調整医（médecin régulateur hospitalier）へ電話を転送する。通話を引き継いだ病院調整医は医師が同乗するSMURの医療救急隊、医師非同乗の消防の救急隊、民間救急車などに出動要請する。

2 警察

（1）概要

一般的に、都市部及びその周辺においては、国家警察（police nationale）及びコミューン警察（police municipale）が治安の維持等に当たり、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当たっている。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が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、別に警視総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。

（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）の防止及び犯罪捜査を行う。

国家警察は、県地方長官庁所在地であるコミューン及び人口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424の管轄区（circonscription）及び663の警察署（commissariat）が配置され、1,713のコミューンを管轄している（人口で言うと2,971万人）。

国家警察の中でもパリ警視庁（*préfecture de police*）は特別な存在であり、総指揮官であるパリ警視総監（*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置かれている。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、パリ及びそれを取り囲むオー・ド・セーヌ県、セーヌ・サン・ドゥニ県及びヴァル・ド・マルヌ県を管轄している。2007年現在の総員は3万3,316人であり、この中には7,766人のパリ消防隊も含まれる。財源は国とパリ市が負担する。

（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。メールは公共の秩序、安寧、安全、衛生の維持を任務としている（一般警察権）。一般警察権と並行して、特定の障害と危険を予防することを目指す、より細かく定められた専門警察権もあり、メールにはその一部が、特定の法令により付与されている。

メールは、以下の活動分野などに対する専門警察権を有している。

- ・ 狩猟と漁業
- ・ 屋外広告物
- ・ 交通
- ・ 崩壊の恐れがある建築物

そして、特定の人に対する専門警察権も有している。

- ・ 外国人
- ・ 大道商人と大道芸人
- ・ 移動居住者
- ・ 精神障害者

法令により付与される一般警察権と専門警察権の範囲内において、メールは公共の秩序を維持するための措置をアレテにより規定する。しかし、メールは、公共の秩序を維持するためにアレテという形での命令を下すだけでなく、監視パトロールの実施や自然が抱える危険に対する警戒標識の設置などの具体的な活動を行うこともできる。

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おらず、CGCTL.2212-5条第1項によると、国家警察と国家憲兵隊の権限を侵害しない限りにおいて、コミューン警察はメールの警察権限に属する任務を執行することができる。コミューン警察を設置した場合、その財源はコミューンが負担する。

コミューン警察は、メールがコミューン議会の下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。

（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ミュ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及び機動憲兵隊等から成り2007年現在での総数は10万5,975人である。

第6節 その他（環境、国際交流、情報通信）

1 環境

（１）概要

ア 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（水及び大気）、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、自然災害及び公害の防止等に関する法規で構成される。

イ 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

コミューンは自然及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。

ウ 関連中央政府

環境省が1971年1月に初めて設置された後、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）、そして2007年6月1日からは新たにエコロジー・エネルギー・持続可能開発・国土整備省（ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire）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、①環境に関わる政策の適用・調整を行う県地方長官、②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、③州環境局、州環境調査産業局等の州レベルの国出先機関、④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

ア 大気

大気汚染は主に都市暖房、工場及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及びそれに伴う公害の監視等を行う。

イ 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。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4万2千人、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、スチール及びアルミニウム）及び第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）。

ウ 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及び水の消費を管理する流域財政局が設置されている。流域財政局は地方団体、消費者、及び国の代表からなる。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。

エ 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、様々な供給方式で実施されている。

①コミューン又はコミューン事務組合による直接管理

②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)

③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、公衆衛生及び自然環境保護の見地から、浄化处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。

オ 自然公園 (*parc naturel*)

自然資産の保護と有効利用のため、国は8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45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、豊かな自然及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。例えばシャルトルーズ (ローヌ・アルプ州)、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39万5,000ha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153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。

ア 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。

イ 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、中東欧の民主化につれて、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。1992年2月6日に「地方行政基本指針法」が定められ、コミューン、県、州及び広域行政組織は、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ようになった。

現在では2007年2月2日の「ティオリエル法」により、地方団体が外国の地方団体と協定を結んで協力活動や開発援助を行う権利は、完全かつ明確なものとして法的に保障されている。また、緊急事態には人道的支援の観点から、協定を結ぶことなしに協力活動や資金援助を行うこともできるとされている。

（2）動向

フランス外務省の「地方団体の対外活動に関する委員会」によれば、2006年時点で約3,250の地方団体が世界115か国において約6,200件の活動を行っている。そのうちUE内での活動が最も多く、

全体の約68%に当たる約4,200件に上っている。中でもドイツとのパートナーシップが約1,800件と最も多い。UE以外の国との関係では、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。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。国際活動の対象地域は、フランスの歴史的経緯と自国の利益を勘案しながら選ばれており、さらに現在では経済的な側面も重視されている。ヨーロッパ以外での国際活動を地域別に見ると、サハラ以南のアフリカ及びインド洋諸国が460件、カナダが143件、アメリカ合衆国が136件、北アフリカ・マグレブ諸国が122件、ベトナムを中心とする東南アジアが27件となっている。2005年時点でフランスの地方自治体の対外活動に費やされた金額はおよそ2億3,000万ユーロに達すると見積られており、内訳は、州が36%、県が10.6%、コミューン及びコミューン団体が53.4%である。

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、1980年代から率先して情報通信端末「ミニテル」の普及に努めてきた。しかしその後、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行ってきた。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を活用した情報提供に取り組んでいる。地方団体の中では、イル・ド・フランス州オー・ド・セーヌ県にあるイッシー・レ・ムリノ市が電子自治体政策に力を入れている都市として知られている。

専門誌ガゼット・デ・コミューンによれば、2002年末ではインターネットによるアクセスが可能であったのはわずかに7,600ほどのコミューンしかなかったが、2004年末には約26,000に増加しており、わずか2年間で大きく前進したことになる。今後の課題は、情報化の進んだ地域と普及が遅れている地域とのデジタル格差の解消であり、地方団体はこの分野における国の支援を要望している。

また、地方団体の持つ公共データへのインターネットを通じたアクセスも重要な課題として挙げられる。2007年に行われた経済関係者を対象とした社会公共部門のアンケート調査によれば、この分野では依然として不十分な状態であることが明らかとなった。このアンケートで公表されたランキングによれば、最も進んでいるのは県ではサルト県、都市圏共同体ではサン・コンタン・オン・イヴリンヌ、コミューンではカンペール、グルノーブル及びリヨンである。

第6章 地方財政

第1節 地方財政の概況

1 地方財政の重要性

2005 年度決算（図表 6. 1. 地方財政の状況）を例にとってみると、フランス地方公共団体の歳出規模は約 2,116 億ユーロにのぼり、国の歳出規模約 2,967 億ユーロの 7割強になっている。1998 年国民経済会計の地方行政部門でみると、その支出規模は国内総生産 (produit intérieur brut. 略 PIB) の約 10%に相当するなど、地方政府部門は経済的にも重要な地位にある。

図表 6. 1. 地方財政の状況（2005 年度決算）

（単位：10 億ユーロ）

	総計	構成比 (%)	州	県	コミュニ ン	広域行政*
歳出合計	211. 64	100	19. 52	54. 22	84. 46	53. 45
経常部門支出	137. 45	64. 9	10. 45	39. 42	55. 88	31. 70
うち人件費	40. 06	18. 9	0. 62	6. 60	27. 85	4. 99
利子償還	4. 87	2. 3	0. 39	0. 62	3. 03	0. 82
移転支出	43. 01	20. 3	8. 10	26. 99	7. 92	0. 00
投資部門支出	75. 28	35. 6	9. 08	14. 79	29. 66	21. 75
うち元本償還	16. 68	7. 9	1. 37	2. 79	8. 25	4. 27
歳入合計	216. 40	100	19. 56	54. 60	85. 02	57. 22
租税収入	91. 65	42. 4	6. 93	30. 83	37. 39	16. 50
非租税収入	124. 75	57. 6	12. 63	23. 77	47. 62	40. 73
うち国支出金等	n. d.	—	9. 84	17. 03	n. d.	20. 05
地方債	21. 79	10. 0	2. 11	3. 90	9. 39	6. 38

出典：Les collectivités locales en chiffres 2008, フランス内務省地方自治体総局

* 固有の財源を持つ広域行政組織及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

地方公共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。これらは相互に全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、地方公共団体の歳出(地方歳出)の

65%が経常部門支出、7.9%が地方債の元本償還、19.7%が建設改良の投資支出(以下この章において後二者を合わせて「投資部門支出」という。)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、元本償還費はここ数年増加してきている。全体的にみると、地方歳出は2004年度は前年度比9.4%増、2005年度は前年度比5.1%増と増加している。

(2) 地方歳入

地方公共団体の歳入(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。地方税収中、主要4直接税の割合は6割程度と依然として高い割合を示している。地方債収入は一時減少したが、2000年以降増加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2002年以来毎年、平均して約5%程度の増加を示している。

第2節 地方公共団体の歳出(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

人件費は2005年度には経常部門支出の約3分の1を占めている。職員数増及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、主に地方公共団体が行政活動を日々行うために必要な需要品・サービスの購入であり、例えば消耗品費、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。2005年度におけ

る利子支払い額は29.6億ユーロにのぼり、経常部門支出全体の2.8%弱に相当する。

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（charge de la dette）の2つに大別される。

（1）投資支出（狭義）

地方公共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。2005年における直接投資支出は292.8億ユーロに上り、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。2005年の地方歳出全体に占める割合は7.8%、金額にして124億ユーロ。利払いと合わせて153億ユーロになり、歳出全体の9.7%に当たる。

第3節 地方公共団体の歳入（地方歳入）

1 地方歳入の構造

図表6.2. 地方公共団体の歳入構造
(2005年度決算)

(単位：百万ユーロ、%)

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（事業収入及び財産収入等）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及び他の地方公共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。2005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。

区 分	金 額	構成比
税収入	75,150	47.2
移転収入	45,642	28.7
地方債	15,401	9.7
その他	22,980	14.4
合計	159,173	100

2 地方税

(1) 地方税制度の特色

- ①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。
- ②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。
- ③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公共団体に代わって行う。
- ④地方税は、地方公共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公共団体に補填される。

(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。

- ①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
- ②直接税、間接税
- ③義務税、任意税…賦課徴収が義務付けられているか否かによる区分
- ④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

2006年度において、地方公共団体の全租税収入額のうち**56.2%**がコミューン及びコミューン間広域行政組織、**34.9%**が県、**8.9%**が州となっている。

②主要地方直接4税

2006年度の地方税全収入額に占める主要地方4直接税（非建築固定資産税、既建築固定資産税、住居税及び職業税）の比率は**64.3%**であり、そのうち職業税が**44.3%**を占める。全税収中に占める主要地方直接4税の割合は、コミューン・レベルでは**71.7%**、県**55.5%**、州**52.3%**となっている。

③科目別収入

2006年度の税目別収入状況をみると、最も多いのが職業税(**28.5%**)、ついで既建築固定資産税(**20.0%**)、住居税(**14.9%**)である。

地方税収の構造については図表6.3.を、地方税目の全体については図表6.4.（一覧表）を、それぞれ参照されたい。

図表 6. 3. 地方税収の構造（2005 年、単位：10 億ユーロ）

税の種類	コミューン・ コミューン間 広域行政 組織	県	州	合計	構成比 (%)
主要直接 4 税	37.73	18.13	4.36	60.22	64.33
非建築固定資産税	0.75	0.05	0.01	0.81	0.87
既建築固定資産税	11.65	5.50	1.59	18.74	20.02
住居税	9.44	4.53	0.0	13.97	14.92
職業税	15.89	8.05	2.76	26.70	28.52
その他	14.91	14.51	3.97	33.39	35.67
合計	52.64	32.64	8.33	93.61	100

出典：Les collectivités locales en chiffres 2008, フランス内務省地方自治体総局

図表 6. 4. フランス地方税一覧

○義務税 △任意税 *特定地域のみ

区 分	コミューン	広域行政組織	県	州
直接税				
既建築固定資産税	○	○	○	○
非建築固定資産税	○	○	○	○
住居税	○	○	○	
移動式陸上住居税		県レベルの特別の基金		
職業税	○	○	○	○
イル・ド・フランス州設備特別税				*
公共法人徴収の設備特別諸税		不動産関係の公共法人		
家庭廃棄物収集税	○	○		
清掃税	○	○		
歩道税	○			
道路舗装税	○			
建築可能土地有償移譲定額税	○	○		
高圧線柱塔定額税	○	○		
内水面・領海風力発電施設設置税	臨界・内水面隣接コミューン又は海洋風力エネルギー補てん基金			
コミューン・県鉱床諸賦課金	○	○	○	
都市計画税				
地方建設整備税	○	○		
イル・ド・フランス州地方設備税賦課税				*
サヴォア県特別設備税			*	
県建築・都市計画・環境助言財源税			○	
県自然環境保護税			○	
建築密度超過税	○	○		
駐車場非設置税	○	○		
イル・ド・フランス州事務所・研究所設備建設税				*
集落道負担金	○	○		
権利譲渡への賦課				
県不動産広告物税及び県登録税			○	
コミューン権利譲渡付加税	○			
県権利譲渡付加税			○	

*: それぞれイル・ド・フランス州又はサヴォア県

図表 6. 4. フランス地方税一覧

区 分	コミュン	広域行政組織	県	州
その他の賦課及び間接税				
電気税	○	○	○	
運転免許証税				○
自動車登録税				○
掲示・ビラ及び電光掲示税	○	○		
固定広告スペース税	○			
広告自動車税	○	○		
滞在税	○	○		
定額滞在税	○	○		
県滞在税賦課税			○	
スキー場リフト等施設税	○	○	○	
観劇・遊興・娯楽税	○			
カジノ賭博収益税	○	○		
公共交通税	○	○		
一般廃棄物埋立・焼却税	○			
ミネラルウォーター付加税	○			
公共屠殺場利用税	○		○	○
自然保護区域のための海洋通行税		自然保護区域を管理する公的主体		
県島嶼連結通路通行徴収金			○	
墓地税	○			
下水道非接続税	○			
コルシカ島往復公共航空・海上路線税		コルシカ島の地方公共団体		
コルシカ島係留・寄港徴収金		コルシカ島の地方公共団体		
コルシカ島旅券徴収金		コルシカ島の地方公共団体		
コルシカ島たばこ消費徴収金		コルシカ島の地方公共団体		
グアドループ・ギューヤンヌ・マルティニック・レユニオン州航空・海上路線税				*
グアドループ・ギューヤンヌ・マルティニック・レユニオン州石油製品消費特別税				*
海外領土関税				*
季節的非給与型商業活動税	○			

*：海外州・海外領土

(4) 主な直接税（主要 4 税）

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

(ア) 税収

2006年の税収は187.4億ユーロ。このうち、コミューン及びコミューン間広域行政組織が116.5億ユーロ、県が55億ユーロ、州が15.9億ユーロである。

(イ) 課税客体

建築物及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

(オ) 非課税措置

①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、②農業用の建築物(収穫物の倉庫、家畜小屋等)、③宗教活動に充てられる建物、④コミューン又はコミューン共同体の所有する飲料水の給水施設、⑤大使館等

その他、一時的な免税措置が存在する。

(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、通常の賃貸価額で賃貸されている場合に1970年1月1日現在の賃貸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1995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。

イ 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2006年度で8.1億ユーロ。うち7.5億ユーロがコミューンと

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）

(ウ)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)非課税措置

①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、②公道及び河川、③既建築固定資産税が課税されている土地等

その他、一時的な免税措置が存在する。

(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

税率は地方公共団体の議会において決定する。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。

ウ 住居税 (taxe d'habitation)

(ア)税収

2006年度の税収は139.7億ユーロで、うち94.4億ユーロがコミューン及びコミューン間広域行政組織、45.3億ユーロが県の収入。

(イ)課税客体

住居及びその付属物

(ウ)納税義務者

家屋の居住者で、その家屋の所有者であるか賃借人であるかを問わない。

(エ)課税主体

コミューン(一部の広域行政組織を含む)、県

(オ)非課税措置

貧困者、科学研究、教育、福祉を目的とする公施設法人、大使館員及び領事館員等

(カ)課税標準

家屋の土地台帳上の賃貸価格評価額である。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) 税率

税率は地方公共団体の議会において決定する。

(ク) 人的控除

① 扶養家族控除

義務的控除で地方公共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ーン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。なおコミューンはその控除率を5%又は10%加算できる。

② 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。

③ 特別控除

任意的控除で低所得者を対象に5%、10%又は15%の控除を行うことができる。

エ 職業税 (taxe professionnelle)

(ア) 税収

2006年の税収は総額267.0億ユーロで、地方税収中で最大シェアを占める。内訳はコミューン及びコミューン間広域行政組織が158.9億ユーロ、県が80.5億ユーロ、州が27.6億ユーロである。

(イ) 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及び法人

(ウ) 課税主体

コミューン(一部の広域行政組織を含む)、県、州

(エ) 非課税等

①農業、手工業等の分野、②芸術関連の事業、スポーツ関連事業など、③公共サービスのうち文化・教育・福祉・衛生・スポーツ・観光関連の行政的活動

その他、新規企業者、医療等の施設に対する免除等の一時的免除が存在する。

(オ) 課税標準

法人資産の賃貸価格及び自由業収入の一部

(カ) 税率

税率は地方公共団体の議会において決定する。

オ 主要 4 税の税率の上限

(ア) コミューン

コミュー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 6 項)。住居税、既建築固定資産税及び非建築固定資産税の税率は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。職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) 県及び州

住居税、既建築固定資産税及び非建築固定資産税の税率には何ら上限がない。職業税の税率は、全国の県又は州の前年平均の 2 倍を上回ってはならない。

カ 主要 4 税の税率の変動幅

職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及び固定資産 2 税の加重平均税率(3 税の税収合計額/3 税の課税標準総額)の変動幅を上回ってはならない。このように職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、職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。

図表 6. 5. 全国平均税率と上限税率(2007年)

	コミューン		県		州	
	税率 (%)		税率 (%)		税率 (%)	
	平均	上限	平均	上限	平均	上限
職業税	15.80	31.60	8.36	16.72	2.75	5.50
住居税	14.48	36.20	6.98	なし	なし	なし
既建築固定資産税	18.60	46.50	9.88	なし	2.61	なし
非建築固定資産税	44.43	111.08	23.38	なし	6.30	なし

出典：内務省HP

(5) その他の直接税

ア 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、納税義務者は既建築固定資産税の課せられる固定資産の所有者。2005年税収は42.16億ユーロ。

イ 清掃税 (taxe de balayage)

コミューン、大都市共同体、都市圏共同体又はコミューン共同体が自ら公道の清掃を行う場合に賦課できる任意税。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。2005年税収は7,200万ユーロ。

ウ 歩道税 (taxe de trottoirs)

歩道税はコミューンが歩道を建設する際にその歩道の沿線住民に対して賦課できる任意税。コミューン議会によってコミューン及び住民間の費用負担の配分が決定されるが、コミューンの負担は合計費用の半額以下であってはならない。

エ 高圧線柱塔定額税 (imposition forfaitaire sur les pylônes électriques)

コミューンがEDFに対して賦課する義務税。電圧が200kw以上の送電線を支える鉄塔に課税される。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。2004年の税収は1.4億ユーロ。

その他の直接税については図表 6. 4. 参照。

(6) 都市計画税

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及びイル・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。本税はあらゆる種類の建物の建設・拡張を対象とする。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。納税義務者は建築業者。2004年税収は3億6,256万ユーロ。

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土地の価額に相当する額をコミューン又は県に支払う義務を負う。2004年税収は3,293万ユーロ。

ウ 県自然環境保護税 (taxe départementale des espaces naturels sensibles)

県自然環境保護税は県が賦課する任意税。課税標準は地方建設整備税と類似。税率は上限 2 % で、県議会が定める。2004年の税収は1億5,101万ユーロ。

エ イル・ド・フランス州地方設備税賦課税 (taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement perçue au profit de la région Ile-de-France)

イル・ド・フランス州内のコミューンにおいては地方建設整備税を 1 % 上乗せして徴

収し、州の財源としている。2004年税収は1,330万ユーロ。

オ サヴォア県特別設備税 (taxe spéciale d'équipement de la Savoie)

課税標準、納税義務者等は地方建設整備税と同様。税率はサヴォワ県議会が5%を上限として定める。2004年税収は306万ユーロ。

カ 県建築・都市計画・環境助言財源税 (taxe départementale destinée au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement)

キ 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)

イル・ド・フランス州内で事務所又は研究所等を建設する際に徴収される義務税。税率は地方建設整備税と同様の条件のもと、1 m²あたりに適用される。2004年税収は7,537万ユーロ。

ク 駐車場非設置税 (participation pour non-réalisation d'aires de stationnement)

技術的な理由等で駐車場を設置できない場合にコミューン又はコミューン間広域行政組織が賦課する任意税。

ケ 集落道負担金 (participation pour voirie et réseaux)

コミューン又はコミューン間広域行政組織が道路建設又は改修等の際に沿線住民に賦課する任意税。

(7) 権利譲渡への賦課

県権利譲渡付加税及びコミューン権利譲渡付加税は、不動産等の有償譲渡の際に課される譲渡税(国税)に付加して賦課される義務税。県権利譲渡付加税の税率は1.6%、コミューン権利譲渡付加税の税率は1.2%。

県は県不動産広告物税及び県登録税も賦課する。本税は建物の取得者に対して課せられる。

(8) その他の賦課及び間接税

ア 運転免許証税 (taxe sur les permis de conduire)

自動車及び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される。

イ 自動車登録税 (taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules "cartes

grises”)

自動車登録に伴う州税。税率は州議会により馬力に応じて自由に決定される。

ウ 電気税 (taxe locale sur l'électricité)

電気の消費者に対して、コミューン及びコミューン間広域行政組織並びに県が賦課する義務税。

エ 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。

オ 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する任意税。県も付加税を徴収できる。

カ スキー場リフト等施設税 (taxe sur les remontées mécaniques)

リフト設備を操業する業者に対して、山岳地帯のコミューン及び県が賦課する任意税。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。

キ 観劇・遊興・娯楽税 (impôt sur les spectacles, jeux et divertissements)

スポーツイベント、サーカス、ゲームセンター等に対してコミューンが賦課する義務税。

ク カジノ賭博収益税 (prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos)

カジノ業者に課せられるコミューン税。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。

ケ 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する任意税。税率は100リットルあたり0.58ユーロを上限とする。

その他の税については図表6. 4. 参照。

(9) 地方税務における国との関係

ア 徴税事務

日本とは異なり、地方税の徴税事務は予算・公会計・公務員省の下部組織である財務

事務所が行っている。国は徴税コストとして税額の5.4%を地方税税収に上乗せして徴収している。国はさらに滞納者からの加算税と延滞税を受け取る。

イ 減税分及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、①納税者の失踪、死亡、破産等や、②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、地方公共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。国はこれら減税及び未収金分として、職業税、既建築固定資産税及び非建築固定資産税等の税収の3.6%を上乗せして徴収している。

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額が国支出金の大半を占めている。「コミューン、県及び州の権利と自由に関する1982年3月2日法（以下この章において「1982年地方分権法」という。）」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。

図表 6. 6. 国支出金の種類と額

(単位：100万ユーロ)

	2008年度	割合(%)
1 経常部門交付金・補助金	40,911	57.9
① 経常費総合交付金 (dotation globale de fonctionnement. 略DGF)	40,056	56.7
② 教員特別交付金 (dotation spéciale instituteurs. 略DSI)	53	0.1
③ 地方議員交付金 (dotation élu local)	63	0.1
④ その他	739	1.0
2 投資部門交付金・補助金	8,269	11.7
① 建設整備費総合交付金 (dotation globale d'équipement. 略DGE)	709	1.0
② 農村発展交付金 (dotation de développement rural)	131	0.2
③ TVA補償基金 (fonds de compensation de la TVA. 略FCTVA)	5,192	7.3
④ 各省補助金 (subventions de divers ministères)	1,587	2.2
⑤ その他	650	0.9
3 権限移譲の財源措置	4,110	5.8
① 地方分権化一般交付金 (dotation générale de décentralisation. 略DGD)	1,156	1.6
② 職業教育訓練交付金 (dotation relative à la formation professionnelle)	1,686	2.4
③ 学校施設整備州県交付金 (dotation régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges. 略DRES)	991	1.4
④ コルシカ地方分権化一般交付金 (dotation générale de décentralisation Corse)	277	0.4
4 法定税減免補償	17,356	24.6
① 職業税補償交付金 (雇用・投資減税分を除く) (dotation de compensation de la taxe professionnelle. 略DCTP)	729	1.0
② 雇用・投資減税補償 (réduction pour embauche et investissement. 略REI)	52	0.1
③ 地方税減免補償 (compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale)	1,960	2.8
④ 各種法定税減免補償 (contrepartie de divers dégrèvements législatifs)	13,793	19.5
⑤ その他	822	1.2
計	70,646	100

出典：Les collectivités locales en chiffres 2008, フランス地方自治体総局

（１）国支出金の状況

地方公共団体への国支出金は毎年7,000億ユーロ程度の額が交付され、地方歳入の約3割を占めている。2008年度当初ベースでの国支出金の種類及び額は図表6.6.のとおりである。

地方公共団体の予算上は、図表6.6.中の1 経常部門交付金・補助金及び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、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

ア 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ン法典及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及び国土整備への配慮を目的とし、コミュン及び固有の税源を持つ広域行政組織を主な対象とした。

2004年及び2005年の予算法によって抜本的な改革が実施され、職業税平衡化全国基金（*Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle*. 略FNPTP）、地方分権化一般交付金（*dotation générale de décentralisation*. 略DGD）、地方財源平衡化全国基金（*Fonds national de péréquation*. 略FNP）等が統合された。これにより、2003年188億ユーロであった同交付金額が2004年には368億ユーロとほぼ倍となっている。

（ア）コミュンに交付されるDGF

コミュンに交付されるDGFは、①定額交付金（*dotation forfaitaire*）と②地域整備交付金（*dotation d'aménagement*）に二分され、後者はさらに、コミュン間広域行政組織への経常費総合交付金及びコミュンへの平衡化交付金（*dotation de péréquation*）で構成される。

①定額交付金：従来は、1993年当時の各コミュンへの配分額を固定し、DGFの伸び率の45%～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ていた。2005年予算法により改革が行われ、人口規模及び面積という2つの客観的な基準で配分されることとなった。

②地域整備交付金：地域整備交付金は、次の4つの交付金から構成されている。

- ・ コミューン間広域行政組織に対する経常費総合交付金。この交付金はさらにコミューン間交付金 (dotation d'intercommunalité) と、職業税補償交付金で構成される。
- ・ 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・社会統合交付金 (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. 略DSU)
- ・ 農村連帯交付金 (dotation de solidarité rurale. 略DSR)。この交付金は、農村部において周辺地域の中心となるコミューン (bourgs-centres) に交付される部分と、財政基盤の弱い小規模コミューンの財政平衡化を目的とした部分から構成される。
- ・ 全国平衡化交付金 (dotation nationale de péréquation)

(イ) 県に交付されるDGF

県に交付されるDGFは、定額交付金と平衡化交付金から構成される。

- ①定額交付金：人口一人当たり73.7ユーロ（2008年）の定額配分と追加的保証分から成る。
- ②平衡化交付金：2004年に創設された都市部の県を対象とする都市平衡化交付金 (dotation de péréquation urbaine. 略DPU) と、ミニマム経常交付金 (dotation de fonctionnement minimal. 略DFM) から構成される。市街化率が65%を超え、かつ人口密度が100人/㎢を超える県は都市平衡化交付金を、それ以外の県はミニマム経常交付金を交付される。

(ウ) 州に交付されるDGF

州への経常費総合交付金は2004年度財政法により創設された。この交付金は定額交付金と平衡化交付金から構成される。

(エ) 経常部門のその他の交付金

教育特別交付金 (dotation spéciale instituteurs. 略DSI) の単位額は2,671ユーロに設定された。総額は2008年は5,250万ユーロとなっている。単位額は地方財政委員会により年度末に決定される。地方議員交付金 (dotation élu local) は人口1,000人以下の最貧コミューンを対象とする。2006年財政法によりこの交付金の対象範囲が拡大され、2007年には23,707のコミューンがこの交付金を受け、その単位額は2,617ユーロであった。

イ 地方分権化一般交付金 (DGD)

「コミューン、県、州及び国の権限配分に関する1983年1月7日法及び同年7月22日法」により国から地方公共団体への権限移譲が行われた。権限移譲に伴う地方公共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公共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、コルシカ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。これらの交付金は、新たな権限移譲に基づい

て加算される。

(3) 投資部門

ア 建設整備費総合交付金 (DGE)

1982年地方分権法によりコミューン及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。

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。

(ア) コミューンに交付されるDGE

交付対象となるのは、人口2,000人以下のコミューン (海外県の場合は7,500人以下)、人口2,000人を超え2万人以下の特定のコミューン、人口2万人以下 (海外県の場合は3万5,000人以下) のコミューン間広域行政組織、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の対象となるコミューン間広域行政組織、人口3,500人以下の特定のコミューン間広域行政組織である。コミューンに交付されるDGEはプロジェクトごとの補助金の形をとる。

(イ) 県に交付されるDGE

県に交付されるDGEは2006年予算法により第一の部分が廃止された。この部分は、県の投資実績額に比例して配分されていたもので、補助率が低く効果が薄かったものである。

イ 学校施設整備州交付金及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) 及び中学校施設整備県交付金 (dotation départementale d'équipement des collèges. 略DDEC) は、州及び県への権限移譲に基づく投資部門への交付金である。①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、②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、教育内容、教員の任用・給与の支給は国の所管である。

ウ 農村発展交付金 (DDR)

農村発展交付金 (dotation de développement rural. 略DDR) は、固有の税源を持つコミューン間広域行政組織のうち、地域整備及び経済振興に関わる権限を行使し、特定の人口条件を満たすものを主な対象とする。2006年予算法により、コミューン間広域行政組織及び農村連帯交付金 (DSR) の対象となる財政基盤の弱い小規模コミューンに対して、農村部における公役務の維持及び発展を目的として、DDRに第二の部分が創設された。

エ 付加価値税 (TVA) 補償基金

1970年代初期、TVAは国と地方公共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）が創設された。地方公共団体が前々年において支払ったTVAを補償するもの。

4 地方債

1982年まで地方公共団体の起債は完全に国によって管理されていた。しかし、金融市場の変化及び1982年地方分権法により、地方債に関する法制度が根本的に改正され、コミューン、県及び州は、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、地方公共団体の歳入の10%程度になっている。

（1）地方債制度の概要

ア 起債の決定

起債の決定は地方公共団体の議会が行い、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、県及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、その公表及び地方長官への届け出によって執行力を有する。地方公共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。

イ 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。経常部門の欠損又は債務の償還に当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。

ウ 起債条件

地方公共団体は原則として自由に起債することができる。

エ 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。

オ 地方債の公表

「共和国の地方行政に関する1992年2月6日基本指針法」で、当初予算附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及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）、地方公共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）の三者からなるグループからの融資が主体で、公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公共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公共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、地方公共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、各地方公共団体が、総合化された国支出金財源を勘案した上で、年間の借入総額についてCDC等の代表と交渉を行う。地方公共団体は、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）引受け機関

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、現在では大部分が民間銀行の民間資金によって占められている。

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、地方公共団体の投資計画に資金を提供していたが、現在では新規借入れは行われていない。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1996年にベルギーのCrédit communal de Belgiqueと合併、デクシア・クレディ・ローカル銀行となった。その他地方公共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、CA、1923年より農村地帯を中心に地方公共団体との取り引きを行っている）、相互金庫（Crédit mutuel、1976年以降、地方公共団体を対象としてきている）が重要である。

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

地方公共団体の予算にはすべ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)

前年度12月31日以前に予算は採択されなければならない。しかし、予算編成に必要な国の情報（交付金、課税標準等）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。

⑥均衡 (équilibre) 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（少な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、県及び人口3,500人以上のコミューンでは、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

地方公共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。

地方公共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...税金、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、県及び州の間で、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公共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、地方公共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。

地方公共団体の収支命令者(*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、①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)、②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、③負債の年次償還を命じる、④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。

(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、原案審議の前 2 か月の間に、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

翌年度予算審議の前 2 か月の間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 州

翌年度予算審議の前 10 週間の間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。

④ 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

予算の執行に当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*) は地方公共団体の執行機関 (メール等) がこれに当たり (ただし地方税の徴収は除く)、後者すなわち会計官 (*comptable*) は予算・公会計・公共部門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

ア 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・債務の確認及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。

イ 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

地方公共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。

ア 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公共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は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: 会計官は直接税及び諸収入の収納を行う。

(ウ) 資金管理: 地方公共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。

イ 諮問機関としての役割

会計官は、地方公共団体 (特に小規模団体) に対して、①収入の収受及び資金管理について命令者に伝達、②資金管理の最適化、③地方公共団体の予算原案作成 (主に小規模のコミューン) など、諮問機関としての役割を果たす。

(3) 予算執行手続き

ア 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、①支出契約 (地方公共団体が債務を負う行為)、②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)、③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、支出命令の審査及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。

①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、十分な予算残額があるか、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。

②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置かれており、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公共団体に強制できる。

イ 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。次に地方公共団体の執行機関により収入命令書が発行される。

(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）

ア 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すべて、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。

イ 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及び項ごとに記録し、期末貸借対照表を作成。決算書は翌年遅くとも6月30日までに議会で採択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7章 住民、各種団体等と地方行政

第1節 住民と地方行政

1 地方公共団体の広報公聴活動

地方公共団体は広報公聴活動において、我が国同様様々な手段を活用している。

- ① ほとんどすべての地方公共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。
- ② コミュニティ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（*meublier urbain*=「街」の家具・調度品）等を盛んに用いている。
- ③ 重要度を増しつつあるのが、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。地方公共団体においても、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。

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、これらを合わせても発行部数は1日およそ100万部である。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関連など配布地域向けの欄とを合わせても通常は1～2ページ程度しか地方情報向けには用意されていない。大衆紙や地下鉄の駅などで配られる無料新聞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、複数の地方紙が発行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450の日刊・週刊地方紙が存在し、日刊紙発行部数は1日約600万部、購読者数は約1,800万人と言われている。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もある。

（２）ラジオ

ラジオ・テレビ放送は、1982年以前はすべ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）は、全国放送のチャンネルに乗せた地域情報の放送、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。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）くらいであり、他にはケーブルTVが地域情報を発信している場合もある。

地方公共団体で行政執行の任に当たる人々からは、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多い。現在、トゥールーズやリヨンのような都市の他に、広域圏での地方TVもあり、およそ20局の地方TVが存在している。

（４）ケーブルTV

ケーブルTV網はこれまで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、地方公共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。

3 地方公共団体の情報公開と保護

地方公共団体には、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付けられている。

- ① 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、予算決算及びアレタを閲覧し、また自己の経費負担によりコピーをとることができる（地方自治体総合法典（以下、この章においてCGCTという。）第L2121-26条、第L3313-1条、第L4312-1条）。

② 住民は、原則として、関係地方公共団体のすべ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、地方公共団体は関係文書の閲覧を拒否し得る。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。

③ 公文書館（archives）に収蔵された古文書については、1979年1月3日法の規定するところによる。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）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。2003年の改正以前の憲法においては、地方公共団体の行政は「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た。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得ないと考えられてきた。しかし、2003年の憲法改正により、憲法第72条の1に決定権を有する住民投票が盛り込まれ、直接民主主義の要素が採り入れられた。これに基づき、地方住民投票（référendum local）に関する組織法律が2003年8月1日に法律第2003-705号として公布された。当該組織法律は、CGCTに新たに地方住民投票に関する条項を加えるものであり、住民投票の実施にかかる条件等を規定している。

住民投票の発議は、地方議会又は地方公共団体の執行機関により行われるものとされ、地方議会は、その地方公共団体の権限の行使に関する議案を住民投票に委ねることができる（CGCT第LO1112-1条）。また、地方公共団体の執行機関は、自らの権限内にある事項に関する行政行為の案（特定個人に関わる案件〔任命等〕を除く）を住民投票に委ねることを発議することができ、住民投票の実施は地方議会が決定する（CGCT第LO1112-2条）。

地方議会は、住民投票の実施方法、投票日の決定、有権者への告知及び住民投票に委ねられる案の具体的内容に関する議決を行う（CGCT第LO1112-3条）。

住民投票の有権者は、住民投票を決定した地方公共団体の選挙人名簿に選挙法典に規定する条件により登録された有権者のみが投票することができる。ただし、コミューンの住民投票においては、コミューン議会議員選挙のための補足選挙人名簿に登録された欧州連合加盟国の国民も投票することができる。

住民投票に委ねられる案は、登録有権者数の過半数が投票し、有効投票数の過半数が賛成の場合、可決される。

（２）コミューンの合併についての住民投票

1971年7月16日法による、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、第3章第2節参照。

（３）公開聴聞調査

地方公共団体による行政的意思決定に当たって、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付けられている。

（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付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）を行うことを地方公共団体に義務付けている（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、事業計画の掲示や住民説明会など、地方公共団体がそれぞれのケースに応じて最も適すると考える方式によればよい。

（５）諮問委員会

地方公共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（CGCT第L2143-2条）。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として参加し、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。

5 任意の方法による住民意見の聴取

地方公共団体の中には、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といった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、コミューンでは、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、民間組織と地方行政

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、様々な特権が付与されるとともに、その事業活動の範囲が非常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、地方税たる職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となっている。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及び、公的性格にかんが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。

2 非営利社団など各種民間団体

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26万団体、全体では、およそ100万超の法人が存在し、毎年7万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」「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、役務の提供に当たっているほか、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、非営利団体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。

第8章 政府間関係

第1節 フランス国内での地方公共団体間の関係

1 地方公共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公共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、全仏メール会 (AMF)、大都市メール会 (AMGVF)、中規模都市メール会 (FMVM) 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、全仏県連合会 (ADF)、全仏州連合会 (ARF) がある。これらは、我が国と同様に、地方公共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、様々の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、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

地方公共団体の連携組織は、特別な地位を有する全仏メール会等を別とすれば、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である。

2 コミュン・レベルの連携組織

(1) 全仏メール会 (Association des maires de France. 略AMF)

全仏メール会は、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。全仏メール会は、それらと緊密な協力関係にある。

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3万6,000人に及んで、

コミューンの97%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（各県単位の代表者100人からなる）、さらに8つの常任委員会と8つのワーキンググループによって組織され、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される。

主要な活動としては、①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。②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。③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。④県レベルの会を通じて会員や地方議員を支援。⑤地方議員のため任意加入方式の年金制度を設立。

（2）フランス大都市メール会（Association des maires de grandes villes de France. 略AMGVF）

大都市メール会は、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都市のメールによって1974年に設立。会員は現在49都市及び46広域行政組織の計95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。会員は全仏メール会にも加盟しており、コミューン全体に関する問題については、全仏メール会と連携協力して対処している。

（3）中規模都市メール会（Fédération des maires des villes moyennes. 略FMVM）

中規模都市メール会は、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。現在は、中規模中核都市146市と広域行政組織24団体が加盟している。この団体も全仏メール会と連携協力して活動している。

3 県レベルの全国組織：全仏県連合会（Assemblée des départements de France. 略ADF）

全仏県連合会は、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、すべ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こと、他の公共的な組織と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、4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ーを共同設置して連携を強化している。

4 州レベルの全国組織：全仏州連合会（Association des régions de France. 略ARF）

全仏州連合会は、従前の州議会議長会（APCR）を母体に1998年発足。海外領土まで含めたすべ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6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 中央政府と地方公共団体との関係

1 中央－地方関係の概観と地方長官

（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。「コミューン、県及び州の権利と自由に関する1982年3月2日法（以下この章において「1982年地方分権法」という。）」を中心とする一連の地方制度改革立法により、従前、県レベルの行政全体の責任者であった官選知事（*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、国は地方公共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 *préfet*」と呼ばれている。）を中心としつつ、行政裁判所や州会計検査院などの機関も関与させながら行うシステムになった。これによって、ナポレオンの時代以来、フランス地方制度を特徴付けてきた中央集権的地方制度が抜本的に改革された。

地方分権改革以前には、官選県知事は、県行政全体の中心であった。県知事は、国の行政区画を代表する者であり、かつ地方公共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年地方分権法の制定によって、後者の権限は県議会議長に移管され、官選知事の継承者である地方長官は前者のみを行うこととなり、職務の二重性は解消された。さらに、地方長官はコミューン行財政の後見監督の権限も奪われ、地方公共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）

ア 地方長官の地位と権限

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

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

イ 地方長官庁と郡庁

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

(3) 県地方長官

ア 地位

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

イ 権限

県地方長官の権限は、その性質により3つに分けることができる。

(ア) 国の代表者としての権限

- ① 県内の一般警察権及び特別警察権を行使する。
- ② 国を代表して他の公法人との間に協定を締結する。
- ③ 県議会に対し、国を代表して意思を表明する。

④ 県内の国の出先機関に関係する委員会・審議会等において議長となる。

⑤ 県のレベルにおいて、国（中央・地方出先）、県議会議長、メール相互の連絡調整を行う。

(イ) 地方自治行政に対する監督者としての権限

(ウ) 国の地方出先機関の長としての権限

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

ウ 県地方長官庁の事務組織

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。県地方長官に直属するのが、各郡をそれぞれ担当する3人の郡長（*sous-préfet*、副地方長官）のほか、官房長（*directeur de cabinet*）、事務総長（*secrétaire général*）である。官房長の下には、官房事務局、広域防衛・住民保護課、行政幹旋官代理（*délégué départemental du médiateur*）等が配置され、一方、事務総長の下には、人事管理部、公共部門の自由・規制・環境部、経済活動・省庁間調整部が配置されている。

(4) 州地方長官

ア 地位

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

イ 権限

① 地方公共団体としての州及び州立の公施設法人に対して行政監督を行う。

② 州における国の出先機関の指揮監督を行う。

③ 国土整備、経済開発の行政分野において国の政策を実行する。

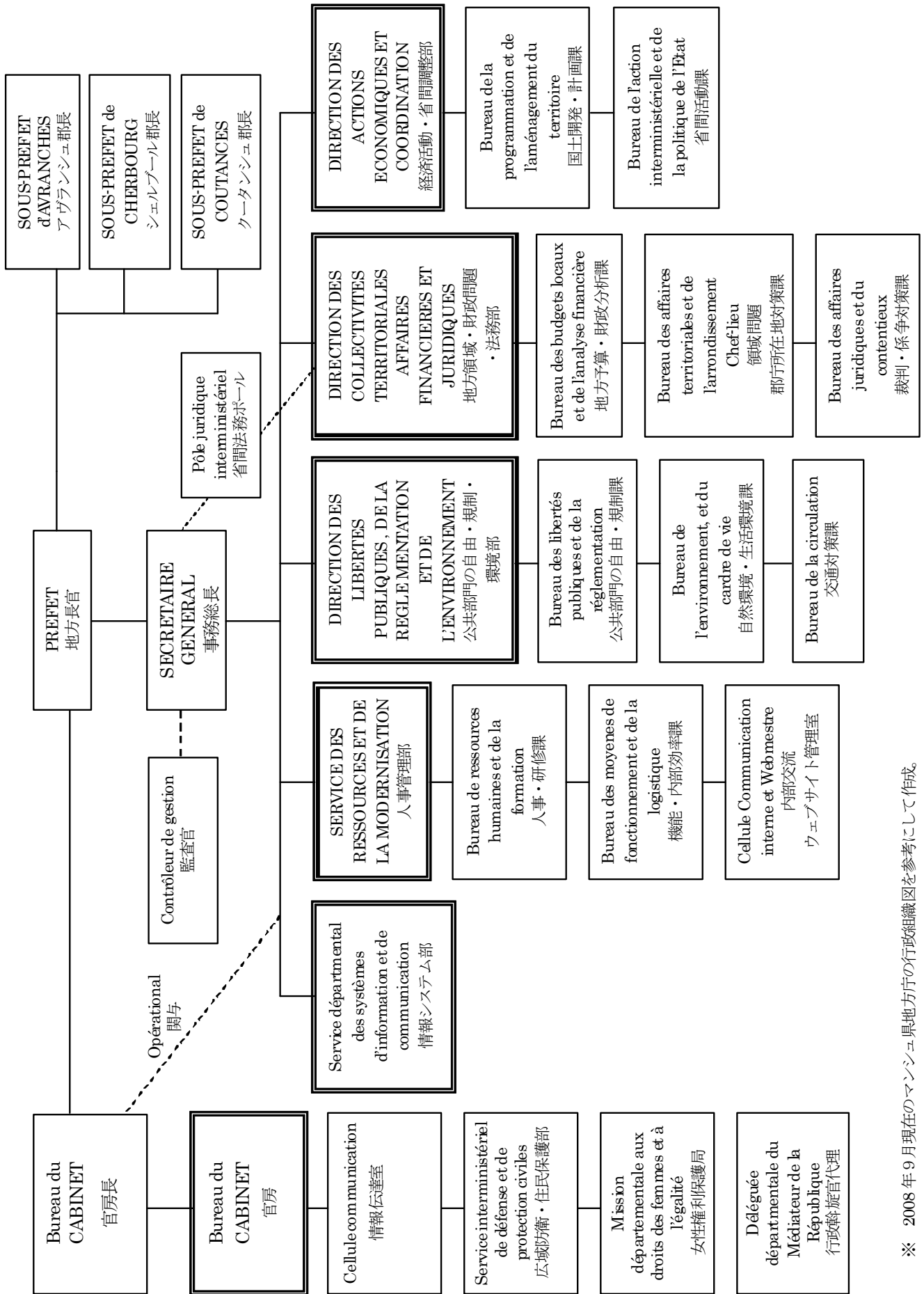
④ 州議会に対して、国を代表して意思を表明する。

⑤ 州委員会を取り仕切る。

ウ 州地方長官庁の事務組織

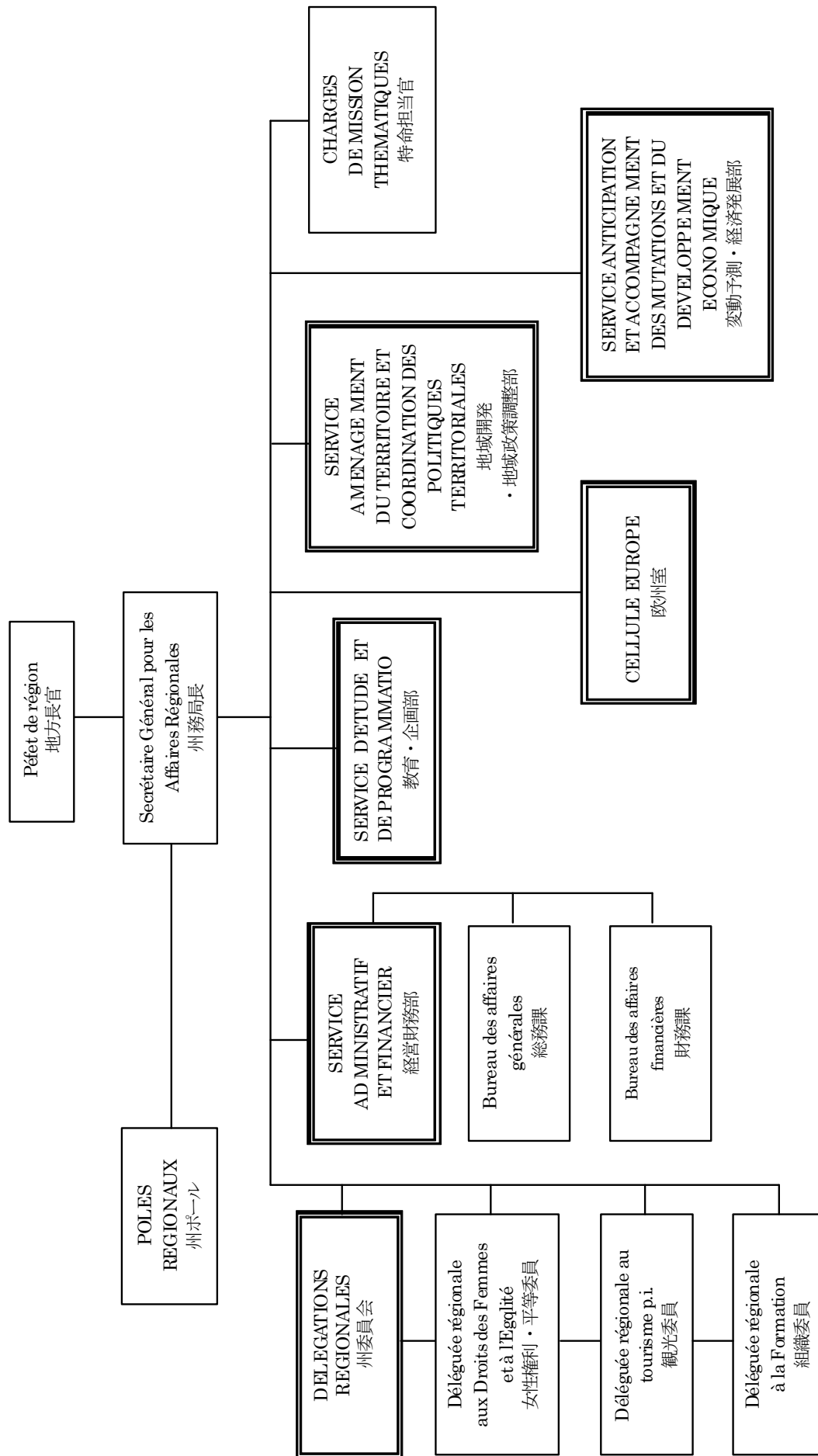
シャンパーニュ・アルデンヌ州を例にとり、州地方長官庁の事務組織を概観する。地方長官の下に、州務局長（*secrétaire général pour les affaires régionales*）州務局長の下には、経営財務部、教育企画部、地域開発・地域政策調整部、及び変動予測・経済発展部が配置されている。

図表 8.1. マンシュ県地方長官庁の事務組織図



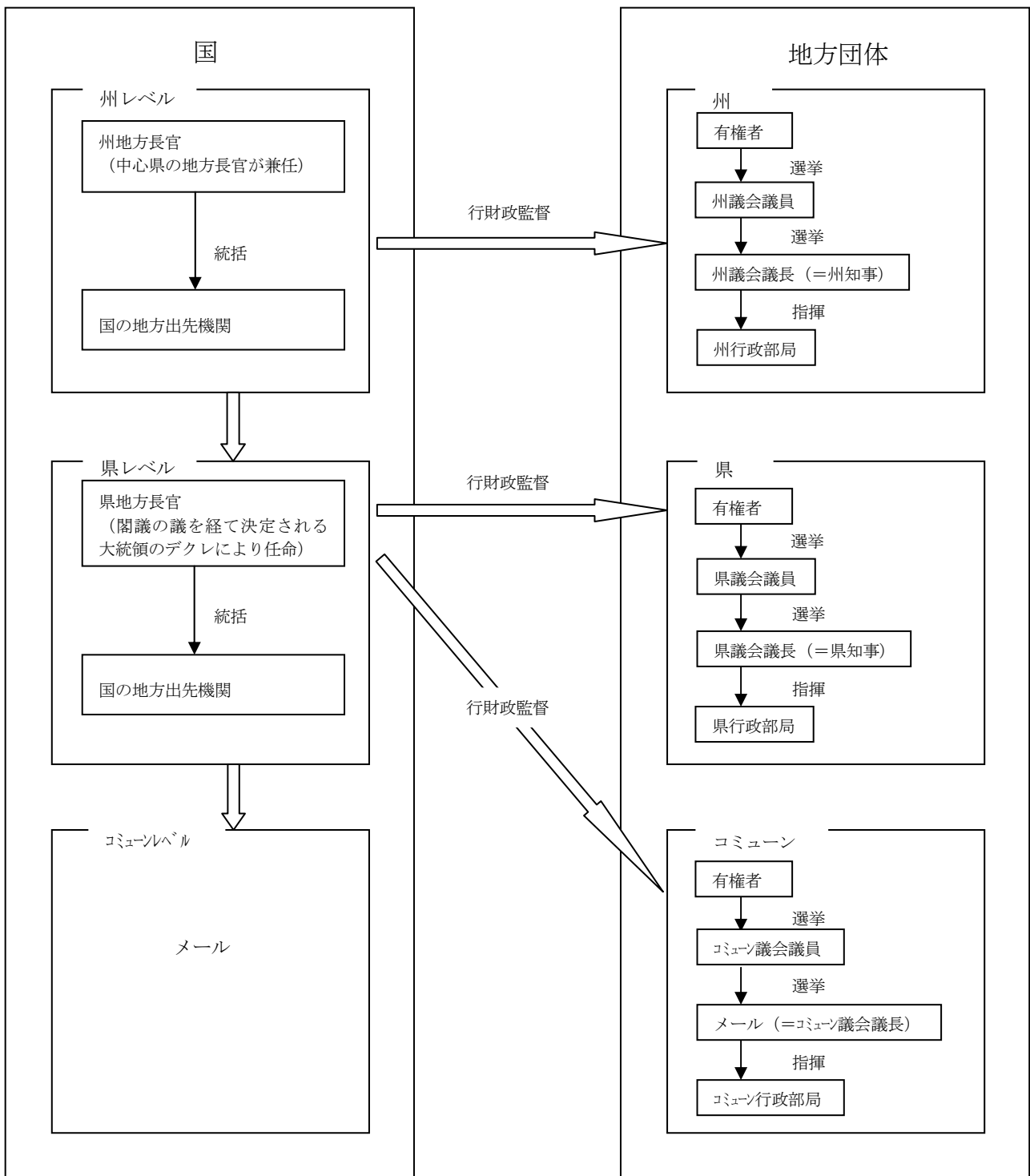
※ 2008年9月現在のマンシュ県地方庁の行政組織図を参考にして作成。

図表 8.2. シャンパーニュ・アルデンヌ州地方長官庁の事務組織図



この組織図は 2008 年 9 月現在のものを参考にして作成。

図表 8. 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

事例はまれであるが、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地方自治体総合法典（以下この章においてCGCTという。）第L2121-6条）。県及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、L4132-3条）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か月以内に行われる。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、コミューン又は県議会議員の場合は行政裁判所（CGCT第L2121-5条、第L3121-4条）、州議会議員の場合は国务院（CGCT第L4132-2-1条）によって強制的に辞職を言い渡される制度があり、その場合は当該議員は1年間被選挙資格を喪失する。

3 中央による行政的統制

（1）後見監督から事後的統制へ

1982年地方分権法は、地方公共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、1982年の改革は、これを事後的な適法性（*légalité*）確保のための「行政監督」（*contrôle administratif*）に切り替えた。今日では、地方長官は、地方公共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得る。

（2）議決等の地方長官への送付

地方議会の議決、法律により地方公共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日以内に地方長官又は郡長官（副地方長官）に送付される。地方長官等は、それにより議会や執行部の行動を把握し、違法がある場合には是正に必要な対応をする。

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

（3）行政裁判所への提訴

地方長官は議決等を違法と判断する時は、その送付を受けてから2か月以内に（予算の場合1か月以内）、行政地方裁判所に提訴できる。重大な違法がある場合は、同時に失効停止の申し立てをする。行政裁判所の判決を受けてのみ、議決等を取り消し得る。自然人又は法人が地方公共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、地方公共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) 国支出金を通じた財政的な統制

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4%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、既述のとおり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－地方公共団体間での「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55%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乗じ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、それぞれに同種又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付けられる。3年を中期とし、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。2001年以降、当初の「中期」という原則が崩れ、毎年度の予算（財政法）によって延長される形で現在も続いている。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、職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）、州議会議員2名、県議会議員4名、広域行政組織の長7名、メール15名、各省庁代表11名の合計43名。委員長は互選により、事務局員8名は内務省地方公共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、①DGF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、②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、③地方財政の状況を調査分析し、その結果を政府及び国会に対し報告すること、である。

また、地方の自由及び責任に関する法律（2004年8月13日第2004-809号）により、内部組織として経費評価諮問委員会（*Commission consultative sur l'évaluation des charges*）が設けられており、国・地方公共団体間の権限の移譲に伴って財源補償すべき金額の評価方法及び金額を決定する。

（3）地方公共団体の財政手続き等に関わる行政監督

ア 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。地方公共団体の予算は、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人未満のコミュン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け出る。それに基づき、州会計検査院は、①出納機関に対する会計監査、②支出命令機関の財務管理に関する所見の公表、③地方長官による予算監督への関与を行う。

イ 会計官

地方公共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）が出納に当たる。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章第4節－5．予算の執行）参照。

ウ 州会計検査院

1982年地方分権法は、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公共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の地方公共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、地方公共団体の予算が以下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、各地方公共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。

エ 予算監督：財政上の違法の是正

地方公共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。

（ア）法定の違法な事実の発生……例えば、①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、②予算が収支均衡状態で採択されなかった場合、③決算で経常収支が赤字(地方公共団体の規模により収入の5%又は10%以上)となった場合、④義務的経費(債務の支払い及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。

(イ) 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、地方公共団体の会計官又は利害関係者が行うこともできる。

(ウ) 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・催告等を関係地方公共団体に対して行う。上記(ア)の①の場合は、直接に地方長官に対して行う。

(エ) 地方公共団体による対応……地方公共団体が必要な対応策をとる等。

(オ) 地方長官による決定……地方公共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か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公共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

地方公共団体は、原則として、現金など流動資産のすべてを無利子で国庫に預託することが義務付けられている。例外的に地方公共団体による資金運用が認められているのは、①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。②投資財源たる地方債の発行によって資金を得たが、地方公共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。地方公共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 地方行政に係る不服審査

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。地方公共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、それ以外の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付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。例えば地方公共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又は訴訟前の和解を前置することが義務付けられている。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公共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（「メディアトゥール」）

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当たっている。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、地方公共団体、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、それを事前に経てい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及び国会に提出した報告書によって実績データを見ると、

2007年の1年間に提出された苦情は35,163件（うち斡旋官に6,716件、代理に28,447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29%、税財政13%、裁判8%、都市計画5%のほか、「その他」（ここに地方公共団体・教育・交通・郵便なども含まれる）が35%という状況にある。同年中に斡旋官が斡旋に入った案件の8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39か所）により担当され、控訴審としては全国8か所の行政控訴院（*cour administrative d'appel*. 1987年設置）と行政最高裁判所たる国務院（*Conseil d'Etat*. 「コンセイユ・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時代以前の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している（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）フランスの行政訴訟

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9章 地方公共団体の国際関係

第1節 概観

1 地方公共団体の対外活動

フランスでは、地方公共団体の国際交流活動等については「地方公共団体対外活動」(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、地方公共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。

対外活動に取り組む地方公共団体は、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又は官房長の直轄、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る。また、対外活動を「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して組織。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である。

2 取組みの現状

仏地方公共団体による国際交流協力は、2006年9月現在で約3,250地方公共団体が世界115か国の地方との間で6,000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。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、文化交流などがある。

取組みの動機・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、社会福祉支援などが挙げられる。

3 関係組織

地方公共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公共団体の活動を支援している。また、地方公共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組織として国際関係行政責任者協会(Association des

responsables et directeurs des relations internationales et de la coopération décentralisée des collectivités territoriales. 略ARRICOD) が1994年に設立され、議員や地方公共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)とフランス地方公共団体

1 欧州連合の組織

欧州連合(UE=Union européenne、英EU)自体については本書では立ち入らない。便宜上UEの組織について触れておくと、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(Commission européenne)、欧州連合理事会(Conseil de l'Union européenne)、欧州議会(Parlement européen)、そして欧州裁判所(Cour de justice des communautés européennes)である。加盟国トップ(大統領や首相)によって構成される会議を欧州理事会(Conseil européen)と呼び、「欧州サミット」とも通称される。また、諮問機関として地域委員会(Comité des régions. 略CDR: 委員344名及び同数の代理人で構成。委員は4年ごとに欧州議会が各国各地域の代表として任命。)が設置され、経済政策や流通のインフラ整備、雇用政策といった地方公共団体への影響が大きい問題について地方公共団体の立場を代表している。

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785名(うちフランス議席定数は78名)¹で5年ごとに全議席が改選される。

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。2004年欧州議会選挙結果での大きな党派としては、欧州人民党・民主主義グループ、欧州社会党などが挙げられる。フランス国内からの欧州議会議員の選出は、フランス全土を8つに分けた選挙区ごとの比例代表制によって行われる。

¹ 欧州拡大に伴い、2009年の欧州議会議員選挙から、議員総数は751名、フランスの議員定数は72名に変更される予定。

3 欧州地域政策

(1) 欧州地域政策について

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。欧州統合を進める上で障害となる地域間格差の解消を図るための欧州地域政策は、構造基金による支援を中心として展開される。

構造基金には、生産投資及び地域開発に貢献する社会資本整備に対する財政支援を行う「欧州地域開発基金」(Fonds européen de développement régional. 略FEDER)や、雇用創出のための措置や職業訓練活動に対して財政支援を行う「欧州社会基金」(Fonds social européen. 略FSE)があり、それに労働市場、農業・農村対策などを目的とする手段や、交通、環境関係のインフラ整備を支援する結束基金が組み合わさって実施されている。2007年から2013年の計画期間において、欧州地域政策には3,080億ユーロの予算が割り当てられており、この金額は初めて欧州共通農業政策を上回っている。

(2) 地域問題の把握

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(Nomenclature d'unités territoriales statistiques. 略NUTS)である。NUTSは原則として、その地域内の人口によってNUTS-IからNUTS-IIIの3段階に区分される。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、すべての州、県に及んでいる。

(3) 対象事業の内容

実際の事業計画は地域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の整備、さらには国境を跨いで共同地域整備プロジェクトや自然保護事業などまで多彩にわたっている。

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、地方公共団体間協力に対しては構造基金による財政援助もある。

第3節 欧州評議会（CE）とフランス地方公共団体

1 欧州評議会の概要

欧州評議会（Conseil de l'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か国が相互協調を拡大することを目的として、1949年にストラスブールに設置された国際機関。2008年現在、47か国が加盟している。さらに日本を含めた5か国¹がオブザーバーとして参画している。CEが対象とするテーマは、軍事・防衛を除き、政治、経済、社会、文化など多岐にわたっている。

CEは、閣僚委員会（Comité des ministres. 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（Assemblée parlementaire. 加盟各国の国会議員代表団で構成する審議機関）、及び欧州地方自治体総会（Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. CPLRE. 「欧州地方自治体会議」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1,800名の職員が勤務している。

2 欧州地方自治体総会とその活動

欧州地方自治体総会は、CEの議員会議における各国議席数（現在318。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及びそれと同数の代理メンバーから構成されており、1957年に前身である欧州地方自治体会議（Conférence des pouvoirs locaux）が設立された。閣僚委員会及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（Chambre des pouvoirs locaux）とリージョン部会（Chambre des régions）とからなり、現在は4つの公定委員会（commissions statutaires）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。

¹ オブザーバーとして参画しているのは、バチカン市国、アメリカ合衆国、カナダ連邦共和国、メキシコ共和国、そして日本である。

第4節 欧州ルールとフランス地方公共団体

欧州規模での協議・統合が進むにつれ、フランスの地方公共団体は、仏国内法だけでなく、欧州規模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いる。

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馬力超車両に対する自動車税重課（仏国内では生産されていなかったため、外国産車にとって競争上不利であった）の禁止（1985年判例）などがある。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規模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規模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公共団体の行政経費も増嵩している。

第5節 国際的な地方公共団体間連携協力

1 フランス都市連合

フランス都市連合（*Cités Unies France*. 略CUF）は、地方分権の更なる推進のための組織であり、フランス国内で約500の地方公共団体が加盟している。首長や地方議員をメンバーとする全国代表会議と、その代表者で構成される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（青少年部会や持続的発展部会など）も設けられている。

なお、全仏メール会（AMF）、全仏県連合会（ADF）、全仏州連合会（ARF）も執行理事会メンバーに名を連ねている。

また、地方自治体の相互協力や国際的連携を通じて民主主義及び地方自治の発展をはかる世界的組織である「都市・自治体連合」（*Cités et gouvernements locaux unis*. 略CGLU）の主要メンバーでもある。

2 欧州地方自治体・州協議会フランス協会

欧州規模での地方公共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（*Conseil des communes et régions d'Europe*. 略CCRE）は、今日では、欧州地域の37か国内の50に及ぶ地方公共団体全国連携組織をメンバーとして、総勢10万もの地方公共団体をカバーし、欧州規模での地方公共団体の利益代表組織として機能している。欧州地方

自治体・州協議会フランス協会(Association française du CCRE. 略AFCCRE)は、そのフランス支部に当たり、約2,000のコミューンや広域行政組織が加入して、相互の情報交換や議員・職員の研修に当たっている。また、欧州内での姉妹提携の支援、UE地域における事業計画についての助言と支援も行う。

第6節 日本の地方公共団体等との姉妹・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公共団体同士の間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、日仏姉妹・友好交流一覧のとおりとなっている。日仏地方公共団体間の正式な姉妹・友好提携としては、昭和33年(1958)の京都市とパリ市が先駆けであり、その後40数年の間に、東京都ーパリ市、山梨県ーソーヌ・エ・ロワール県、大阪府ーヴァル・ド・ワーズ県など、日本側で見て6都府県41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。

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) / 友好市(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・オリアンタル県 (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 (ロレーヌ州ムルト・エ・モゼール県)	1972/12/08	姉
14	甲府市(山梨県)	ポー (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）	アヴェロン（ブルゴーニュ州イヨンヌ県）	1976/07/14	姉
16	甲州市（山梨県）	ボース（ブルゴーニュ州コート・ドール県）	1976/09/28	姉
17	長崎市（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（ロース・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・パン（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	美作市（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	佐賀市（佐賀県）	キュサック・フォール・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（ピカルディ州オワーズ県）	1988/10/20	姉
29	桜井市（奈良県）	シャルトル（サントル州ウル・エ・ロワール県）	1989/04/22	友
30	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
31	三朝町（鳥取県）	ラマルー・レ・パン（ラングドック・ルシヨン州エロー県）	1990/04/11	姉
32	鈴鹿市（三重県）	ル・マン（バイ・ド・ラ・ロワール州サルト県）	1990/05/27	友
33	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
34	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・マリティーム県）	1991/11/05	姉
35	長岡市（新潟県）	西タイアラブ連合村（仏領ポリネシア）	1991/08/29	姉
36	笛吹市（山梨県）	ニューイ・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
37	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
38	淡路市（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・マリティーム県）	1992/09/30	友
39	釜石市（岩手県）	ディーニュ・レ・パン（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
40	鶴岡市（山形県）	ラ・フォア（ニューカレドニア）	1995/02/09	友
41	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
42	神崎市（佐賀県）	ボークール（フランシュ・コンテ州テリトワール・ド・ベルフォール県）	1996/10/27	姉
43	遠軽町（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
44	白山市（石川県）	ボージャンシー（サントル州ロワレ県）	1999/09/02	友
45	出雲市（島根県）	エビアン（ロース・アルプ州オーサヴォワ県）	2002/2/15	友
46	川越市（埼玉県）	オータン（ブルゴーニュ州ソーヌ・エ・ロワール県）	2002/10/18	姉
47	瀬戸市（愛知県）	リモージュ（リムーザン州オート・ヴィエンヌ県）	2003/11/18	姉

2008年5月1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・友好提携地方公共団体間での交流活動の現状を分野別に分類した平成16年度実績で見る¹と、日仏間の場合には、「教育」交流と「行政」交流が一番活発でその2分野で全体事業件数の3分の2を占め、以下「文化」交流が25%、「その他」（市民親善団交換などが含まれる）が10%と続いている。これを対仏以外の関係も含めた国際交流事業全体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、行政分野のウェイトが高い方であり、教育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、英などは、「教育」の比重が極めて高く、「行政」や「文化」が低いと言える。

自治体間の交流における課題として、日仏いずれの側でも、教育・文化交流にとどまらず、経済面や都市経営のノウハウという点での実質的な交流が従前から各地で模索されているが、なかなか実績は伸びていない点が挙げられる。これは日仏間の距離の問題であるとか、自治体間交流に経済性が馴染まない点などが理由として挙げられるが、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、新たな交流協力活動への取組みを続けていくことが必要である。

¹ （財）自治体国際化協会刊『姉妹自治体の活動概況2005』に拠る。

参考文献

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

自治・分権ジャーナリストの会 「フランスの地方分権改革」 日本評論社、2005年

山下茂 「フランスの地方選挙」 第一法規、2008年

久邇良子 「フランスの地方制度改革—ミッテラン政権の試み—」 早稲田大学出版部、2004年

「フランスにおける基礎自治体の運営実態調査—人口2,000人未満の「コミューン」における行政運営の実態」 クレアレポート第331号、2008年

「フランスの新たな地方分権その3—第2幕の検証と第3幕の可能性」 クレアレポート第330号、2008年

「フランスにおける企業への公的支援制度」 クレアレポート第318号、2008年

「フランスの地方分権施策における国・地方の政治的イニシアティブ」 クレアレポート第300号、2007年

「フランスの救急制度」 クレアレポート第290号、2006年

「フランスの広域行政—第4の地方団体—」 クレアレポート第276号、2005年

「フランスの新たな地方分権その2」 クレアレポート第266号、2005年

「フランスの都市計画—その制度と現状—」 クレアレポート第257号、2004年

「フランスの新たな地方分権その1」 クレアレポート第251号、2003年

「Les collectivités locales en chiffres 2008」 フランス内務省地方自治体総局、2008

「Le Guide du maire」 Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, La documentation Française, 2008

「La commune et ses finances」 René Dosière, Dominique Hoorens, Bruno Anantharaman, Le Moniteur, 2008

「Finances locales」 Raymond Muzellec, Dalloz, 2005

「Le budget local en pratique」 Christophe Picard et Franck Sottou, Le Moniteur, 2004

「Droit des collectivités territoriales 3^e édition」 Nadine Dantonel-Cor, Bréal éditions, 2007

「Les notices les collectivités territoriales en France」 Coordonné par Maryvonne Bonnard, 2005

「Les colloques du Sénat les actes les collectivités locales et la culture en France et au Japon」 Colloque organisé par le Sénat et le Centre japonais des collectivités locales, Sénat, 2008

フランス各省庁ウェブサイト

フランス各地方自治体ウェブサイト

Legifrance <http://legifrance.gouv.fr>

Vie publique <http://www.vie-publique.fr/>

< 執筆者 >

監修	所長	時澤	忠
	次長	荒木	誠
	次長	多木	洋一
主担当	所長補佐	谷	剛史
分担執筆者	所長補佐	土橋	徹
	所長補佐	清野	慎
	所長補佐	森屋	直樹
	所長補佐	高橋	和司
	所長補佐	高橋	円花
	主任調査員	下村	真理子
	調査員	Charles Henri Houzet	

フランスの地方自治

平成 21 年 8 月 31 日発行

編集・発行 (財) 自治体国際化協会 (CLAIR)

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル 6 階

TEL 03-5213-1724 FAX 03-5213-1742



見えないところで、 つながっています。

一人ひとりの夢が集まり、大きなパワーとなって
皆さんの暮らしの快適さへ。

宝くじの収益金は、

さまざまな街づくりに活かされています。



宝くじの収益金は、
身近な街づくりに役立っています。

当せんはしっかり調べて、しっかり換金。



財団法人 **日本宝くじ協会**

<http://www.jla-takarakuji.or.jp>