

フランス

—単一国家における分権化改革—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課 服部 有希

I 概要

フランスは、単一国家である。その理念は、現行の第5共和制憲法に「不可分の共和国」と謳われている。これは、フランス革命期の急進共和派であるジャコバン派の思想に由来するもので、中央政府による統制と行政の画一化を理想とするものであった。ナポレオンは、このような思想を継承し、県に官選の知事を配置するなど、中央集権的な体制を確立した。これに対し、地方分権化運動は、共和制が安定し中央集権体制の必要性が薄れつつあった19世紀後半に、県の廃止と州の創設を求める州主義（régionalisme）という形で現れた⁽¹⁾。しかし、抜本的な地方分権化改革は、ミッテラン政権による1982年の第1次分権化改革を待たねばならなかった。この改革では、州が地方公共団体として承認されるとともに、官選の県知事及び地方行政に対する国の事前監督が廃止され、地方公共団体の自立性が強化された。2003年には、第1次分権化改革を補う第2次分権化改革があり、国家の不可分性を維持したまま、地方分権化を進めるという分権化の原則が憲法で定められるなど、現在の地方自治制度の大枠が整うこととなった。そして、2010年以降、この大枠を維持しつつ、制度の現代化を図る新たな改革が進められている。

II 特徴—3層制と広域連合体—

1 3層制の確立と広域連合体の発展

フランスの地方自治制度は、26の州（レジオン、région）、101の県（デパルトマン、département）及び36,767のコミューン（commune）⁽²⁾から成る⁽³⁾3層制である⁽⁴⁾。

コミューン及び県は、フランス革命期に設置された。コミューンは、複数の形態が混在していた革命前の自治体を、画一的な法執行のために、同一の法的地位の自治体に改組したものである。県は、地理的特徴を考慮せず、面積がほぼ同一となるように人工的に分割し、設置された。コミューン及び県は、今日に至るまで地方自治制度の基礎となっている⁽⁵⁾。

(1) Romain Pasquier, *Le pouvoir régional: Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France* (Gouvernances), Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2012, pp.47-48.

(2) 日本の市町村に相当する。フランスには市町村の区別はなく、全てコミューンと称される。

(3) Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2013*, 2013, p.18.
<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale%281%29.pdf> インターネット情報の最終アクセス日は、2013年12月24日である。

(4) 法律の適用、権限、組織等の面で通常と異なる地位を有する地方公共団体として、コルシカ、海外県及び海外州（département et région d'outre-mer: DROM）、海外公共団体（collectivité d'outre-mer: COM）及びニューカレドニアがあるが、本稿では割愛する。これらは、自立性が高く、中央政府との関係は連邦制に近いと考えることもできる。この点については、山崎榮一「フランスの地方自治体の基本構造に関する覚え書き（上）（中）（下）」『地方自治』788号, 2013.7, 789号, 2013.8, 790号, 2013.9を参照。

これに対し、州が地方公共団体として承認されたのは、1982年のことである。19世紀後半に始まる州の創設を求める州主義の運動は、20世紀前半に一旦は挫折する。しかし、経済発展に県の規模では十分に対応できなくなり、地域経済の受け皿として、州の創設を求める声が再び大きくなった。これを受け、まず、パリへの人口及び産業の一極集中の抑制並びに地域格差の是正を目的として、1956年に地域計画の区域であるプログラム州が設置された⁽⁶⁾。その後、1972年に、経済開発及び地域整備のための公施設法人⁽⁷⁾として州が設置され、1982年の第1次分権化改革により、地方公共団体として承認された⁽⁸⁾。

このような3層制については、これまで、幾度となく再編が議論されたが、大きく進展することはなかった。特に、コミューンは、小規模で数が多く、事務処理が非効率であったため、1971年の法律第71-588号⁽⁹⁾により合併が推奨されたが、住民のコミューンへの愛着が強かったこともあり、あまり成果は上がらなかった。そのため、現在でも、約半数に当たる17,502のコミューンが人口400人未満と零細である。そこで、行政効率の向上のために、複数のコミューンが共同で行政を行うコミューン間協力公施設法人 (établissements publics de coopération intercommunale: EPCI) という広域行政組織が発達している。現在、98.3%のコミューンが課税自主権のあるEPCI⁽¹⁰⁾に加盟している⁽¹¹⁾。EPCIは議会を有しており、議員は住民の直接選挙で選出される。

2 地方公共団体の権限及び組織

地方公共団体の財政規模は、全体として、コミューンが最も大きく、次いで、県、州の順となる⁽¹²⁾。主な歳入の内訳は、地方税⁽¹³⁾を中心とする税収が約60%、国からの交付金が約28%である。主な歳出の内訳は、人件費が約35%、社会保障関係費等が約40%、その他の購入費及び外部費用が約19%である⁽¹⁴⁾。

州、県、コミューンの間に指揮監督関係は存在せず、次のように権限が配分されている。州の所管事項は、経済開発と地域整備（企業誘致、鉄道整備、旅客輸送等）を中心に、高等学校、職業教育、自然保護区、大気保全計画等に関する事項である。県の所管事項は、社会福祉手当

(5) Maryvonne Bonnard, ed., *Les collectivités territoriales en France*, (Les notices de la Documentation française), 3e ed., Paris: Documentation française, 2005, pp.5-6.

(6) 山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンダンの復権—』日本評論社, 2006, p.71.

(7) 公施設法人 (établissement public) は、公法上の法人格を有し、公役務の管理等を行う。

(8) 西村茂「フランスと補完性原理—州の現状と2003年憲法改正—」若松隆・山田徹編著『ヨーロッパ分権改革の新潮流—地域主義と補完性原理—』中央大学出版部, 2008, pp.151-157.

(9) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

(10) 課税自主権を有するEPCIには、圏域人口50万人以上のメトロポール (métropole)、45万人以上の大都市共同体 (communauté urbaine)、5万人以上の都市圏共同体 (communauté d'agglomération)、人口の基準の無いコミューン共同体 (communauté de communes)、ニュータウン型の新都市組合 (syndicat d'agglomération nouvelle) がある。課税自主権がないEPCIには、事務の一部を共同で行うコミューン間単一目的事務組合 (syndicat intercommunal à vocation unique: SIVU) 及びコミューン間多目的事務組合 (syndicat intercommunal à vocation multiple: SIVOM) がある。

(11) Direction générale des collectivités locales, *op.cit.*(3), p.8.

(12) André Laignel et Charles Guené, *Les finances des collectivités locales en 2013*, Observatoire des finances locales, 9 juillet 2013, p.6.

(13) 主要な地方税としては、住居税 (taxe d'habitation: TH)、既建築不動産税 (taxe sur le foncier bâti: TFB)、未建築不動産税 (taxe sur le foncier non bâti: TFNB)、地域経済税 (contribution économique territoriale: CET) がある。

(14) Laignel et Guené, *op.cit.*(12), pp.11-23.

の給付（最低所得保障等）を中心に、中学校、県道、海港等に関する事項である。コミューンの所管事項は、都市計画及び近隣行政（コミューン道、戸籍事務、小学校、幼稚園、スポーツ施設等に関する事項）である⁽¹⁵⁾。各地方公共団体は、地方公共団体一般法典に規定する一般権限条項（clause de compétence générale）に基づく包括的な行政権限も有しており、議会は、国や他の地方公共団体の権限を侵害しない限り、利害関係を有する事項について決定することができる⁽¹⁶⁾。ただし、後述するように、一般権限条項は、2010年に廃止され、2013年現在、復活を求める法案が審議中である。

州、県、コミューンの行政府及び議会は、全て同じ構造で、首長が議会の議長を兼任する一元代表制をとっている点が特徴的である。議員は、住民の直接選挙で選出され、その任期は、6年である。議会は、予算等の幅広い事項について審議し、議決することができる。首長は、議員の互選により選出され、その議会の議長を兼ねる。執行部（助役又は副議長）は、全て議員の中から互選で選出される。首長は、議会に対して責任を負わず、議会により不信任されることもないため、非常に強固な立場にある⁽¹⁷⁾。なお、国会議員は、地方議員の職を1つまで兼職することができるため、国会議員の大部分が地方議員を兼職している。

地方分権の進展に並行して、中央省庁から地方の国の出先機関への事務の委任も進んだ。国の出先機関の長は、プレフェ（*préfet*）と呼ばれる県の地方長官である。地方長官は、大統領が任命し、県及び県内のコミューンの行政の合法性の事後的な監督及び予算の監督を行うとともに、中央省庁の出先機関の総合調整役ともなっている⁽¹⁸⁾。州の行政の監督は、州都がある県の地方長官が州の地方長官を兼任する形で行う。

Ⅲ 近年の動き—2010年の改革と2012年以降の動向—

2010年に、ニコラ・サルコジ（Nicolas Sarkozy）前大統領の下で、「地方公共団体の改革に関する2010年12月16日の法律第2010-1563号」⁽¹⁹⁾（以下「2010年法」という）が制定された。しかし、2012年に政権交代があり、フランソワ・オランド（François Hollande）大統領の下、2010年法の一部見直しが進められている。両政権の改革は、州と県との連携、コミューンとEPCIとの連携の推進に、大都市制度の整備を加えた3つの軸に沿って整理することができる。

州及び県については、2010年法により、州の合併制度が簡素化され、県同士の合併制度等が新設された。これは、州及び県の区域が狭いという指摘を受けての改正である。さらに、県と州の行政の競合の回避、議員数の削減、コミューンの交渉相手の一元化等を目的として、州議員と県議員を兼ねる地域議員（*conseiller territorial*）が創設された。しかし、地域議員は、2014年に予定されていた選挙が行われることなく、オランド政権により廃止された⁽²⁰⁾。一方で、オランド政権は、企業支援等の域内の経済発展に関する活動の監督権限を州に集約する法案⁽²¹⁾

(15) Michel Verpeaux et Christine Rimbault, *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (Découverte de la vie publique), 6e édition, Documentation française, 2011, pp.62-67.

(16) 地方公共団体一般法典（Code général des collectivités territoriales）L.第2121-29条、L.第3211-1条及びL.第4221-1条。

(17) 大山礼子『フランスの政治制度（改訂版）』東信堂、2013、p.199.

(18) このような地方の出先機関への国の事務の委任は、“décentralisation”（地方分権）に対して、“déconcentration”（官治分権）と呼ばれる。山崎 前掲注(6)、pp.164-171.

(19) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

を2013年4月に提出し、州の権限強化を図ろうとしている。

コミューンとEPCIについては、2010年法により、全てのコミューンがEPCIに加盟し、孤立することのないようにする方針が打ち出された。これに基づき、県は、全てのコミューンをEPCIに加盟させるための計画を策定することとなった。さらに、EPCIに加盟していないコミューンをいずれかのEPCIに加盟させる権限が県の地方長官に付与された。

大都市制度については、2010年法により、地方経済の拠点として、圏域人口50万人以上の最大規模のEPCIであるメトロポール (métropole) が創設された。しかし、実際に設立されたのは、ニース・コート・ダジュール (Nice Côte d'Azur) のみであった。そこで、オランド政権は、パリ、リヨン及びエクス=マルセイユ・プロヴァンスの3つのメトロポールを強制的に設立する法案⁽²²⁾を2013年4月に提出し、2013年現在審議中である。

このほかに、例えば州と県がいずれも観光分野の権限を有するなど、地方公共団体の間の権限の輻輳と重複支出⁽²³⁾が長年の課題であった。そこで、2010年法により、州と県について、上述の一般権限条項が廃止された。その上で、詳細な権限配分については、2012年以降に、別の法律で定める予定であった。しかし、オランド政権により、この方針は白紙となり、上述のメトロポールの強制設立に関する法案に、一般権限条項を復活させる規定が置かれた。その一方で、同法案には、複数の地方公共団体が共同で行う事務を州、県、コミューンのいずれが主導するかを明確にするための規定が置かれている。このように、2010年以降の改革は、既存の3層制の非効率性を改善するとともに、大都市制度やEPCIの整備により、現代の行政需要に適した地方自治制度の構築を模索するものとなっている。

(20) 2013年5月17日の法律第2013-403号 (Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral) により廃止された。

(21) Marylise Lebranchu, *Projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires*, n° 496, 10 avril 2013.

(22) Marylise Lebranchu, *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, n° 495, 10 avril 2013.

(23) Pasquier, *op.cit.*(1), pp.195-197.