

ISSUE BRIEF

フランスの憲法改正

新たな地方分権改革法の制定

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 425(JUL.7.2003)

はじめに

フランスにおける地方自治体の概略

- 1 中央集権国家の由来
- 2 地方自治体の種別

ミッテランの地方分権改革

- 1 地方分権化諸法
- 2 改革の評価

ラファラン新政権の改革

- 1 ラファラン首相の一般施政方針演説
- 2 憲法改正法案の提出
- 3 法案の審議経過
- 4 改正法の要点

地方分権改革の第2幕

- 1 地方の自由対話集会
- 2 地方へ委譲される主な権限と財源
- 3 今後の日程

おわりに

海外立法情報調査室

かど あきら
(門 彬)

調査と情報

第425号

はじめに

わが国では地方分権改革が国政の重要課題の一つとなっている。とりわけ地方分権化に伴う税源の移譲をめぐる議論が沸騰しているところである。

国情は異なるが、フランスにおいても、地方分権改革は、昨年来、国政の大きな焦点の一つとなっている。1958年の第五共和制発足以来、1981年、初めて左派から選出されたミッテラン前大統領は、地方分権改革を立法によって実現し、フランスの政治体制に大改革をもたらした。しかし20年を経た今日、この改革にも様々な弊害が指摘されるようになっていた。不十分な地方分権化の結果、特に90年代以降、地方の財政難や地域間格差の広がりが深刻なものとなり、こうしたことが国民の政治不信の遠因の一つとも考えられている。

2002年、保革共存体制を解消したシラク大統領とラファラン首相は、就任早々から憲法改正を伴う大胆な地方分権改革に着手した。政府は、国民と政治の乖離を解消するために、地方の民主化（住民参加）を推進すること、十分な財源を伴った地方への真の権限委譲を実現すること、他方、国は、複雑・多様化する内外の情勢に迅速に対処するべく本来の使命に専心すること等々が急務であると考えた。共和国を国民の身近かなものにし、政治をより効率的なものとするために、地方分権改革をさらに押し進めることが求められていたのである。

ラファラン政権は、以上の目的をもって、去る2003年3月末、新たな地方分権改革を目指す憲法改正法「共和国の地方分権化される組織に関する2003年3月28日の憲法的法律第2003-276号¹」（以下、「2003年地方分権化法」）を成立させた。今後、この改正憲法に則って、具体的に改革を実施していくための法案が次々控えている状況にある。

以下に、今回の共和国憲法の改正をより良く理解するために、フランスにおける地方自治体の概略、ラファラン内閣の改革の基となったミッテラン前大統領の改革とその問題点等、憲法改正にまで至った背景を概観し、今回の2003年地方分権化法の概要を紹介する。

フランスにおける地方自治体の概略

1 中央集権国家の由来

フランスの地方自治制度は、ナポレオン時代に作られた制度に拠るところを色濃く残している。大革命後、旧体制を破壊し、国家の統一を図り、近代化を推進していくためには、行政、立法、司法の三権を強かに組織化して中央に権力を集中し、国民を均質的に統治する必要があった。さらに、今日の憲法にいう共和国の不可分性と、そのもとでの人々の平等主義を謳ってきたことが、地方自治に関しては、特色ある地域の発展、活性化を長く阻害してきたという²。

大革命以後、第三共和制、第四共和制時代を通じて地方自治制度は徐々に改善されてきてはいたが、本格的に見直されるようになるのは1958年の第五共和制に入ってからである。1981年になって、左派からミッテラン大統領が登場し、同大統領とピエール・モロワ左派連立内閣が地方分権化に本格的に手をつけるまで、フランスは、西欧資本主義国家の中で

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (フランス官報2003年3月29日号、p.5568) < <http://www.legifrance.gouv.fr> >

² 首相官邸サイト：「中央集権化：国家建設の歴史のプロセス」(Le centralisation : un processus historique de construction de l'Etat) < <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=35759> > (last access 2003.5.2)

も稀有の中央集権国家であることを自他共に許してきた。

2 地方自治体の種別

フランスの地方自治制度は複雑を極めるが、以下に自治体の種別の概略を示す³。

フランスの地方自治制度は、大きく分けて、市町村 (communes)、県(départments)及び州 (régions)の三層構造をなしている。これらのうち、市町村と県は、共和国憲法第72条に明記された地方自治体である。さらに、仏領ポリネシア、ワリス・エ・フツナなどの海外領土も憲法に根拠をおく地方自治体である。また、ニューカレドニアは、1980年代から激しい独立運動が続き、1998年7月20日の憲法改正によって、将来の独立の可能性をも視野に入れた、憲法上特別な扱いを受ける地方自治体となった。

他方、州は、憲法そのものに拠らず、ミッテラン前大統領下に制定された地方分権化改革法、すなわち「市町村、県及び州の権利と自由に関する1982年3月2日の法律第82-213号⁴」(以下「1982年地方分権化法」)によって設置された地方自治体である⁵。法律によって創設された自治体としては、首都として特別な扱いを受けるパリのほか、マイヨット、サンピエール・エ・ミクロン等、遠隔の島嶼がある。

(1) 市町村 (communes)

地方行政の基底部をなす市町村(コンミュン)⁶の淵源は中世にまで遡る。この市町村は、人口別に区分した日本という市、町、村ではない。人口の多寡を問わず、次に述べる県より小さい行政区分である。大革命時代に、その数は約38,000あったが、現在でも36,679を数える。1999年の国勢調査によれば、これらのうち、実に90%にあたる約32,000の市町村が、人口2,000人未満であり、76%にあたる約27,800の市町村が人口1,000人未満である。人口がわずかに50人未満の市町村は1,006ある。これに反して人口10,000人以上の市町村は921を数えるにすぎない⁷。

(2) 県 (départments)

県は、大革命以降、中央政府により人為的に設けられた行政区画に起源をもつ。当初は、一定の面積(県庁所在地から馬車で2日間で往復できる範囲)を基準にして全国を80県に区分した。後にナポレオンが各県に中央から派遣する官選知事(Préfet)を置き、1982年地方分権化法が制定されるまでは、国が自治体に対して事前見監督(tutelle a priori)の権限を行使し、あらゆる分野にわたって地方行政を管理・監督した。中央集権国家と言われた所以である。現在フランス本土に96県、海外に4県⁸、合計100県ある。

(3) 州 (régions)

州は、アルザス、ブルターニュ、ブルゴーニュ等々、中世以来プロヴァンスと呼ばれる地方と重なる地域が少なくない。しかし現在の県を越えた広域の行政区分は、第五共和制発足

³ 首相官邸サイト：「共和国の組織」(Les institutions de la République) その他の資料より。

< <http://www.premier-ministre.gouv.fr/p.cfm?ref=6744> > (last access 2003.5.2)

⁴ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. (フランス官報サイト：<<http://www.legifrance.gouv.fr>>)

⁵ 憲法第72条第1項には、「共和国の地方自治体は、市町村、県、海外領土である。他のすべての地方自治体は、法律によって創設される」とある。

⁶ コミュン：市町村と訳されるが、あくまでも県より下位の行政区分を一律に指す。その意味では人口200万人を越えるパリも数十人しかない僻村も行政的には同じ市町村である。

⁷ 内務省サイト：「統計(地方自治体)」(Statistiques:Collectivités locales)

< http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html > (last access 2003.5.2)

⁸ グアドループ島(西インド諸島)、マルティニク島(西インド諸島)、ギアナ(南米の北東部)、レユニオン島(マダガスカル東部のインド洋)の4県。

後の1960年に、国が地域経済開発、国土整備を図る目的をもって数県を一つにまとめた広域行政圏を全国に21区画設定したことに始まる。1964年、この区画が州（かつては地域圏などとも訳されていた）に改められ、一定の権限を与えられた行政機構が創設された。しかし、その法的位置づけは、あくまでも国の公施設法人（*établissement public*）でしかなかった。ド・ゴール元大統領は、1969年、州を国の地方自治体とするべく憲法改正を国民投票に付したが、信任を得られなかった⁹。

その後ポンピドー、ジスカールデスタン両元大統領も州制度の改革を試みたが、州が正式に法に基づいた自治体となるには、前述のように、ミッテランの1982年地方分権化法を待たなければならなかった。現在、州は本土に22州、海外に4州¹⁰、計26州ある。

ミッテランの地方分権改革

1 地方分権化諸法

1981年に就任したミッテラン大統領及び社会党を中心とした左派連立内閣は、地方自治改革を強力に推し進め、その第一段が前述の「1982年地方分権化法」である。この法律制定以降、地方自治改革のための関連諸法が数多く制定され、フランスの地方自治制度、ひいては国の政治体制が大きな変革を遂げる。ここでは、1982年地方分権化法、それに続く1983年に制定された地方自治体の権限に関する二つの法律の要点だけを紹介する¹¹。

[1982年地方分権化法]

国の後見監督制度の廃止

地方自治体に対する国の「事前後見監督」（*tutelle a priori*）制度が廃止され、国からの派遣官吏である県知事（*Préfet*）は、地方長官（*Commissaire de la République*）¹²と改められ、専ら地方行政について、適法性審査等々の事後的な事務に携わるのみとなった。前記の各レベルの自治体では、人口規模に応じ、法律で定められた一定数の議員が選挙民から選ばれ、議会で互選された議長（*Président*）が当該自治体の首長を兼ね、執行部を形成するという制度に改められた。また自治体の財政に関しては、州会計検査院による検査に委ねられることになった。

州の格上げ

州を公施設法人から立法による正式の地方自治体に格上げした。これにより、州にも公選による議会が創設され、議員の互選により選ばれた議長がその州の首長を兼ね、州行政を執り行うこととなった。（ただし、この法律に基づいて実際に州議会選挙が行われたのは1986年になってからである。）

[1983年地方自治体及び国の権限の配分法]

地方行財政に関する権限の配分

⁹ この時の国民投票は、上院（元老院）の改革案と抱き合せであったため否決された。この敗北がド・ゴール退陣のきっかけとなった。

¹⁰ 海外の4州は、先の四つの海外県と一致し、これらは1州1県をなす。

¹¹ 以下の資料を参照した。

・大山礼子「フランスの地方自治制度 分権化改革とこれからの課題」『法律時報』66巻12号、1994.11.

・自治体国際化協会編『フランスの地方分権15年』*Claire Report no.221*、自治体国際化協会、2001.10.

・下院サイト：「地方分権化(1789-2002)」“*La Décentralisation (1789-2002)*”

< <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp> > (last access 2003.3.3)

¹² *Commissaire de la République*：共和国委員とも訳される。その権限は県における国の事務を司ることに制限された。しかし、この官職名は、1988年のデクレ（政令）によって廃止され、元の*Préfet*に戻された。従って同じ知事という名称でも、1982年までと1988年以降とは、まったく意味が異なる。

1983 年には、二つの法律¹³が制定され、国の幾つかの行政権限を最も相応しいレベルの自治体に配分し、かつその権限に応じた財源措置を含む行政手段を移譲した。

その後も地方自治改革に関して新たに制定された法律は夥しい数にのぼる。1982 年当初は、議会において、地方分権化法に反対票を投じた右派も、政権の座に就いた後、必要に応じ、ミッテランの改革の延長上で、地方自治改革に関する法律を次々と制定している。

2 改革の評価

地方分権政策に関する限り、ミッテランの敷いた改革路線は、特に地方の指導者層に評判がよく、1988 年の世論調査でも地方分権化は圧倒的な支持を得ている¹⁴。この改革以前は、例えば学校一つ建てるにも、道路一本引くにも官選知事を経て、中央政府にお伺いを立てなければならず、地方行政は非効率を極めた。

しかし、改革は、必ずしもすべてが順調であったわけではなく、歳月を経るに連れ、その不備も少なからず露呈していった。1982 年の改革から 20 年経ち、地方自治制度の見直しが迫られていたのである。以下に主な問題点を挙げる¹⁵。

改革は、国と地方の行政の効率化とともに地方の民主化（住民参加）を目指したものであったが、これらが十全に達成されなかった。地方議会によっては、一党だけで議事を制することもあり、首長を兼ねる議会議長に権力が集中し、住民参加とは程遠い自治体も生まれてくる。さらに、汚職など、権力集中に起因する政治腐敗も少なくない。

国から自治体への権限委譲に際して、上記の 1982 年及び 1983 年の法律によって、地方分権化に係る自治体の財源の保障は、国が行うことが原則となっていた。しかし、現実には十分な財源の移譲、補填が伴わなかった。特に地方では弱小の自治体が多く、各種の権限が委譲されるに従って、地方自治体の歳出も増えていった。財政を著しく圧迫される自治体が急増し、同じレベルの自治体間においても格差が広がっていく傾向が顕著であった。自治体間の協力が成立する場合もあるが、争いも増え、時には自治体と国との紛争が生じ、行政裁判に持ちこまれるケースも少なくなかった。（改革以前は、こうした場合、官選知事が強力な指導力を発揮していた。）

改革時の権限の配分が曖昧であったため、主導権、責任、不平等をめぐり、各レベルの自治体間での紛争もしばしば起きる結果となっている。

ラファラン新政権の改革

¹³ 「市町村、県、州及び国の権限の配分に関する 1983 年 1 月 7 日の法律第 83-8 号」（通称「ドフェール法」）

(Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi Defferre))

・「1983 年 1 月 7 日法を補完する 1983 年 7 月 22 日の法律第 83-663 号」

(Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat)

¹⁴ 大山前掲論文、p.55.

¹⁵ 以下の文献を参照した。

・注 11 の大山前掲論文及び同氏「分権改革後のフランス地方自治 コンセイク・データ報告書より」『レファレンス』国立国会図書館、45 巻 2 号、1995.2.

・同じく注 11 の自治体国際化協会編『フランスの地方分権 15 年』

・「地方公共活動の再建」（通称「モロワ報告書」）（地方分権化将来委員会：ピエール・モロワ委員長）

“REFONDER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE”(Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy), Documentation française, 2000.10.

< <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/004001812.shtml> > (last access 2003.5.2)

1 ラファラン首相の一般施政方針演説

シラク大統領は、2002年の大統領選挙戦において、行政の簡素化及び地方自治制度の改革を公約に掲げていた。大統領の意を受けたラファラン首相は、2002年7月3日、総選挙後に開催された臨時議会の冒頭において、90分にわたる一般施政方針演説を行った。その中で、選挙戦での大きな争点であった治安対策、司法改革などと共に「地方分権化」のさらなる推進に多くの時間を割いた。首相は地方分権改革の理念について以下のように述べている。

「共和国を身近かなものとし、これを価値あるものとするためには、社会の民主化に加えて地方の民主化に新しい場所を与える必要がある。地方の民主化とは、さらなる分権化であり、より活力のある分権化である。(中略)地方分権化は、また、国の改革のための巨大な梃子である。これこそ必要欠くべからざる構造改革(indispensables réformes de structure)を行う機会であり、手段でもある。地方分権化は活動の自由を見出す可能性であり、フランス国民の要求に応える力ともなる。」¹⁶

この一節は、中央のエリート官僚出身ではなく、地方議員を長く務め、上院議員となって中央政界に出てきた首相が、地方の現状を知悉しており、地方分権化をさらに強力に押し進める必要を実感していたことをよく示している。首相は、これに続いて、改革の概略、手続、日程等を述べ、秋の通常議会に憲法改正法案を提出し、国民の意見を広範に聴取すると述べた。

2 憲法改正法案の提出

2002年10月16日、定例閣議に憲法改正を伴う2003年地方分権化法案が提出され、ラファラン首相自らが法案の大綱を説明し、閣議了承を得た。同日法案は上院に提出された¹⁷。ラファラン首相の説明は、次の4点を軸にしたものであった。

- (1) 共和国の不可分性を堅持しつつ、「その組織は地方分権化される¹⁸」。
- (2) 地方自治体に認める責任を拡大する。
- (3) 地方に直接民主主義の原則を導入する。
- (4) 海外領土の地位を再考する。

こののち憲法改正法が成立するまで、首相がしばしば口にするキーワードは、身近な共和国(République de proximité)、国と地方の緊密性(Cohérence)と補完性の原則(Principe de subsidiarité)、政治の効率性(Efficacité)、実験的法規の導入(Le droit à l'expérimentation)¹⁹である。

3 法案の審議経過

政府原案は全11条(議会での修正を経て、最終的には全12条となった)から成り、大半は地方自治体について律した憲法第12章の第72条から第74条までの全面改正である(概要は後述)。

¹⁶ 首相官邸サイト：ラファラン首相の下院における「一般施政演説」第二部『共和国の共有』より。Déclaration de politique générale - 2ème partie : la République en partage (le 03/07/2002) <<http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=34617&d=151>> (last access 2003.4.25)

¹⁷ この憲法改正法案第4条で現行憲法第39条に加えられた「地方自治体の組織を主たる目的とする法案は・・・、先に上院に付託される」という憲法改正条文を先取りして、法案はまず上院に提出された。

¹⁸ この短い条文が、今回の憲法改正で、共和国を定義した憲法第1条に挿入された。

¹⁹ 実験的法規(le droit à l'expérimentation)：国の法規及び地方条例等について、目的及び期間を限り、既存の法規と齟齬を来たす例外規定を設けても良いというもので、今回の憲法改正で、立法について定めた憲法第37条及び地方自治体について定めた憲法第72条にこの趣旨の条文が新たに書き込まれた。

上院の第一読会での審議は、2週間後の10月29日から行われ、法案は、早くも11月6日、197票対105票で修正可決された。次いで、同法案は、下院第一読会において再び修正が施され、12月4日、346票対157票の大差で可決され、再度上院に送付された。12月12日、上院第二読会は、下院の修正案を211票対108票で無修正で受け入れたため、憲法改正法案の成文（全12条）が成立した。われわれ日本人の眼から見ると、いかにも速い憲法改正審議である。

しかし、これで憲法改正が成ったわけではない。共和国憲法の改正は、当の憲法第89条で、国民投票に付して過半数を得るか、大統領が両院合同会（Congrès）を召集し、そこで有効投票の3/5以上の多数を獲得するかのいずれかによって成立する。大統領は、2003年3月17日にヴェルサイユ宮殿で両院合同会を開催する決定を下した。²⁰

この合同会での採決に先立つ冒頭演説²¹において、ラファラン首相は、あらためて身近な民主主義による共和国の強化、実験的法規の大胆な導入（川に喩えて、まず制度を川上で導入し、川下でこれを評価をする）、住民投票、請願権の導入、地方の税財政上の自立、国税の地方への適正な移譲（国による地方財政の保障）、海外領土など地域の特殊性への配慮、等々を訴えた。同時に、首相は、国はその本来の使命に専心すること、複雑、不安定なフランス人の生活を効率的で単純明解なものとするために、構造改革を行う必要性を再び強調した。

さらに、ラファラン首相は、今回の改革において、州を格上げしたことによっても、共和国が連邦制に移行するものではないこと、第五共和制を否定し、第六共和制²²を目指すものではないことを言明した。

演説の終わりに、ラファラン首相は、以下の3点をあげて、今回の改革の成果を確信していると締めくくった。3点とは、(1) 首相自身がフランス全土で26回にわたって行った「地方の自由対話集会」（後述）で得た反響、(2) 自身の20年にわたる地方議員としての個人的体験、(3) ミッテラン政権下で1981-1984年に内閣首班を務め、地方分権改革を手掛けた社会党のピエール・モロワが委員長を務めた「地方分権化将来委員会」での審議、特にモロワ元首相が2000年10月にジョスパン前首相に提出した報告書²³である。

合同会での採決は、583票対278票で憲法改正法が可決された。（若干名ではあるが、与党の中から今回の憲法改正は共和国の不可分性に触れるとして反対ないし棄権した議員、逆に野党から賛成票を投じた議員も出た。）採決後、野党（左派）の上院議員60名が署名を集め、憲法院に対して違憲の提訴がなされたが、同院は、3月26日、正当な手続きを経

²⁰ 1958年の第五共和制発足以来、憲法改正のための両院合同会は12回目である。近くは、1999年1月、EUのアムステルダム条約の批准、次いで同年6月の国際刑事裁判法及び選挙におけるいわゆるパリテ法に関する憲法改正時である。なお、国民投票については、2000年9月、大統領の任期を7年から5年に短縮するための憲法改正時で、この時の投票率が30.1%しかなかったことから、憲法院で問題となった。

なお、この日の両院合同会には、もう1件の憲法改正法がかけられ、可決された。詳細を省くが、アムステルダム条約の目的の一つである、欧州共同体内の自由、安全及び正義を目指し、司法・刑事協力を容易にする欧州逮捕令状の移譲に関し、共和国憲法第88-2条を改正する短い憲法的法律である。（「欧州逮捕令状に関する2003年3月25日の憲法的法律第2003-267号」）(Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen)

・首相官邸サイト：<<http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=36728>> (last access 2003.5.2)

・官報サイト：<<http://www.legifrance.gouv.fr/>>)

²¹ 首相官邸サイト：「両院合同会における首相の演説」(Discours du Premier ministre 2003.3.17) <<http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=38726&d=1>> (last access 2003.3.18)

²² 第六共和制：第五共和制発足当時、誰もが予想しなかった保革共存体制が断続的にせよ、余りにも長く続いたこと等により、政治、経済、社会制度の非効率性を指摘し、国の制度を根本的に改めて第六共和制に移行するべきという声が、数年来、一部に根強くあった。

²³ 注15のモロワ報告書「地方公共活動の再建」

た今回の改正については「判断を下す権限を持たない²⁴」として訴えを斥け、憲法改正は最終的に成立した。

4 改正法の要点

全 12 条のうち、既述の「共和国は分権化された組織である」と定義した条、自治体に関する法案の上院先議権等を規定した条等々、第 1 条から第 4 条を除き、今回の憲法改正の核心である地方自治体に関する第 5 条から第 7 条までの要点を以下に列挙する。
(海外の自治体・領土等に関して新たに規定した第 8 条から第 12 条は、本稿では省略する。)

[第 5 条：地方自治体の権限等]

州は、県及び市町村と同様に共和国憲法に定める地方自治体とする（州の再度の格上げ）。

地方自治体は、各レベルにおいて最善の実行を行うことのできる権限の全体について、決定を下す資格をもつ。これらの自治体は、選出された議会により自由に統治され、その権限行使のため命令制定権をもつ。

公的自由その他の憲法が保障する権利の行使に関係する場合を除き、地方自治体又はその連合体は、その権限の行使を規定する法規について、限定した対象及び期間で、実験的に、既存法規の適用の例外規定を設けることができる。

いずれの地方自治体も他の自治体に対して後見監督を行使することはできない。ただし、複数の自治体が共同行動を必要とする場合には、それらの自治体の一又はその連合体の一がその共同行動を組織化することは認められる。

[第 6 条：請願権、住民投票等の新設等]

地方自治体の選挙民は、当該自治体の権限に属する問題について請願権を行使し、議会の議事日程に載せることができる。

地方自治体の権限に関する問題については、その地方自治体の発議で、住民投票 (référendum) に付し、決定を行うことができる。

特別な地位を与えられる地方自治体を創設し又は自治体の組織を改変する場合には、当該自治体内の選挙民に意見を聴取して決定することができる。自治体の境界の変更の場合にも、法律の定める条件で、選挙民に諮問の機会を与えることができる。

[第 7 条：税財政等]

地方自治体は、法律の定める条件で、自由に使うことができる財源をもつことができる。

地方自治体は、あらゆる性質の課税徴収額の全部又は一部を受け取ることができる。

地方自治体は、法律の定める限度内で、課税標準及び税率を決定することができる。

地方自治体固有の税収及びその他の収入は、その自治体の歳入全体の決定的な部分 (une part déterminante)²⁵を占める。この規定の実施条件は、組織法律で定める。

²⁴ 憲法院サイト：「共和国の地方分権化される組織についての憲法改正に関する 2003 年 3 月 26 日の決定 第 2003-469 号」(Décision n° 2003-469 DC - 26 mars 2003 “ Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République ”)

< <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003469/communiq.htm> > (last access 2003.4.3)

²⁵ une part déterminante : 「決定的な部分」と直訳したが、フランス議会では、昨年 11 月の上院審議において、この語が問題となり、une part prépondérante (主要な部分) という修正案も出た。政府側は、déterminante で押し通した。(Le monde 2002.11.6, Figaro 2002.11.8)。この点に関して、青木宗昭「地方自治の政策と財源 フランスの憲法改正案からわが国の地方分権を考える」(『旬刊国税解説速報』1586 号、国税解説協会、平成 15 年 2 月 28 日) で、筆者の青木氏は、この語を「一定割合」と訳し、かつフランス語では「相当に大きな比重を占める」という含意がある、と解説している。また、山崎栄

国と地方自治体との間で権限が委譲される場合、すべてその権限の行使に要していたと同額の財源の移譲を伴う。

地方自治体の歳出の増加をもたらすことになる新たな権限の創出又は拡大には、すべて法律で定める財源を伴う。

地方自治体間の平等を促進することを目的とする財源の割当調整の規定は、法律で定める。

地方分権改革の第 2 幕

1 地方の自由対話集会

ラファラン首相は、2002 年 7 月の議会での施政方針演説で約束したように、同年 10 月 16 日の法案の閣議提出後、早くも 10 月 19 日から、ナント市（ロワール州ロワール・アトランティック県）を皮切りに、翌 2003 年 2 月 28 日のルーアン市（オート・ノルマンディ州セーヌ・マリティーム県）に至るまで、フランス本土の 22 州と海外 4 州、すなわち全 26 州を精力的に回り、各地で「地方の自由対話集会」（Assises des Libertés locales）を開催し、意見の交換を行った。法案が上下両院を通過し、成案が確定した後もこの行脚は続けられた。最後のルーアン市での集会は、10 名の閣僚をまじえた総括集会であった。26 回の対話集会への参加者の総数は、地方議員を中心に総計 5 万 5 千人にも及び、各地から吸い上げた意見は約 600 件を数えた。最後にルーアン市を選んだのは、昨年の大統領選前に、シラク大統領がこの地で公約を発表したからである。

すでに憲法改正が確実となっていたこの時、ルーアン市で行った総括演説²⁶の中で、首相は、近づく 3 月 17 日の両院合同会を地方分権改革の第 2 幕の幕開けと位置付け、「わが国の組織機構、行政制度は、複雑で不安定な世界を統治していくのにもはや適していない。我々は、本来の使命に専心する、より効率的な国家を望んでいる。地方分権化は、フランスが国民の期待している強力な国家に立ち戻る手段であり、構造改革でもある」ことをあらためて強調した。

2 地方へ委譲される主な権限と財源

(1) 権限の委譲

憲法に根拠をもつことになる州は、国と密接な連携関係を持って、地域開発の戦略的拠点となり、国と地方の経済の仲介的役割を果たす。このために、地方鉄道、港湾及び空港施設の管理等の運輸政策や国土整備等を担当する。さらに、青年の教育、生涯教育等を通じた人材の育成、特に大学への支援を受け持つ。

県は、住民の身近な行政機関として、市町村及びその連合体と連携し、児童、老人、障害者等の福祉及びこれらの人たちとの連帯を受け持つ。さらに、中等教育は県の担当となり、そのほか幹線道路の維持管理、住宅政策、水施策、ゴミ処理施策等々を担当する。

市町村及びその連合体は、住民に最も身近な公共サービスを受け持つ。幼稚園・小学校等の初等教育ほかである。

なお、教育は、各レベルの地方に権限が配分されるが、連邦制国家となるわけではない

一「フランスにおける地方分権の動向（七）」（『地方自治』665号、ぎょうせい、平成15年4月）で、筆者の山崎氏は、同論文に今回の憲法改正法の仮訳をつけ、そこでは「大部分」と訳している。

²⁶ 首相官邸サイト：「ルーアンにおける『地方の自由対話集会』での総括演説」（Discours lors de la synthèse des Assises des libertés locales à Rouen）

< <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=38536> > (last access 2003.3.11)

・首相官邸サイト：「ルーアンにおける『地方の自由対話集会』での総括に際してのパリ ノルマンディー紙とのインタビュー」（2003.2.28）（Interview de Paris-Normandie, à l'occasion de la conclusion à Rouen des Assises des libertés locales）

< <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=38525&d=1> > (last access 2003.3.11)

ので、例えば国民教育の基本法は変わらない。権限は、学校の新設、改修、維持管理、教員の採用等に限られる。

(2) 税財源

われわれ日本人にとって、最も関心のあるところは、地方分権化に伴う税財源の国からの移譲の問題であろう。今後の具体的な点については、改正憲法に基づいて法整備されていく予定である。

ラファラン首相は、ルーアンでの総括演説で、税財源に関して、憲法に書き込まれた条文を「3つの厳粛なる公約」としてあらためて繰り返し、これらの公約については、「憲法院が保証人となる」と言明した²⁷。

いかなる権限の委譲も、それに国が要してきた財源を伴う。

国は、地方への権限の委譲について、必要な財源は、国からの交付金(Dotation)ではなく税の移譲によって賄う。

税の割当調整メカニズムを改善し、不遇な地域に対する連帯を強化する。

首相はこの権限の委譲に伴う財源として、これまでの経常費総合交付金(DGF: Dotation générale de fonctionnement)とその他の交付金を整理し直し、制度を単純化した上で、新たに「石油製品内国税」(TIPP: Tax intérieure sur les produits pétroliers)の一部を地方に移譲することを明らかにした。TIPPによる年間の税収は約250億ユーロ(約3兆4千億円)である。

同時に、首相は権限の委譲に伴い、およそ15万人の国家公務員を地方公務員に異動させることも明らかにした。15万人のうち、約11万人が国民教育省、2万5千人が設備・運輸省²⁸に所属する国家公務員である。

3 今後の日程

首相は、地方分権改革を進めていく上での今後の具体的な日程を次のように明らかにした。

改正憲法(地方分権化)は2004年1月1日から施行する。(地方分権化第3幕)

このために関連諸法を段階的に整備していく。特に以下の4つの組織法律²⁹を4月から5月にかけて議会に提出し、6月末までの今会期及び10月からの新会期に諮り、順次整備していく。

- () 実験的法規³⁰に関する組織法律
- () 地方の主導による住民投票に関する組織法律
- () 地方自治体の財政自立に関する組織法律
- () 憲法改正を事後的に補完する海外領土に関する組織法律

4つの組織法律のうち()と()については、すでに5月14日の定例閣議に法案が諮られ、採択された³¹。

²⁷ 注25に同じ。

²⁸ 正式には、設備・運輸・住宅・観光・海洋省(Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer)。

²⁹ 組織法律(loi organique): 公権力の組織と運営の態様を定める法律。憲法の規定する事項について、特別の採択手続と憲法院の合憲性審査手続をもって制定される。法律階層では憲法的法律と通常法律の中間に位置付けられている。(山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会、2002年3月より)

³⁰ 注15を参照のこと。

³¹ 首相官邸サイト: 「地方分権化: 地方の住民投票及び実験的法規を組織化する2法」(Décentralisation: deux lois pour organiser le référendum local et le droit à l'expérimentation)

< <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=39493> > (last access 2003.5.16)。

おわりに

ラファラン首相が推進している地方分権改革について、これまで述べてきたように、首相自身が、この改革はミッテラン前大統領下のモロワ路線の延長上にあり、「当時野党であったわれわれ（保守・中道派）は、この改革の重要性を認識していなかった」と率直に語っている。攻守とところを変え、今回は、左派が反対に回ったが、比較的迅速に憲法改正が成立したことから推測できるように、野党にとっても地方分権改革は、正面切って反対し難いところがあったことが窺える。しかし改正憲法成立後、左派は、「今回の改革法は、地方において爆発的増税を招くことが必至である」、「地方分権化ではなく、国の赤字予算の分散化(débudgétisation)である」などと辛らつな批判を下している³²。

政党よりも教育関係者の反発が大きかった。15万人に及ぶ国家公務員の地方公務員化から分権化反対の火の手が上がったのである。政府の意図するところは、国民教育省に所属する、教員を除く国家公務員約11万人（進路指導員、校医、カウンセラー、看護師、各種技術員等々）の地方公務員化であった。しかし地方分権化とは別に、国の財政難を理由に、前政権が設けた若年者雇用促進の枠組みで雇用されていた指導補助員20,000人の廃止、自習監督員5,600人の削減などが重なり、教育の質の低下を憂える教職員組合が抗議デモに立ちあがったのである。

さらに、3月末になり、一般の公務員削減計画（今後、欠員の半分しか埋めない）が明らかにされ、4月に入り、ラファラン内閣のもう一つの大きな政策課題である年金改革法³³の概要が明らかにされるや、教職員の抗議デモに火に油を注ぐ結果となった。4月以降、フランスではデモ、ストライキが教職員のみならず、公共輸送部門その他に広がりを見せ、5月に入るとこれらが全国的に吹き荒れた。6月に入っても抗議行動は波状的に続いた。

政府は、地方分権化法の2004年1月の施行に変更の余地はないと言明しているが、国家公務員の地方公務員化には、一定の譲歩を仄めかしている。こうした状況下で、地方分権改革に係る二つの組織法律案の議会での審議は、秋以降に先送りすることが一旦決定された。しかし、政府は、議会会期末（6月30日）近くになって、パカンスを目前にして抗議行動が下火になるや否や、急遽7月1日から臨時議会を開催する決定を下した。年金改革法案その他の重要法案と併せて、上記の二法案が審議に付されることとなったのである。

フランスの地方分権改革も大詰めに来て難航しており、今後の展開が注目されるところである。

参考文献（注で用いたものを除く）

- (1) 奥島孝康他編『フランスの政治』早稲田大学出版部、1993.10、（第4章 大山礼子「地方自治と分権改革」）
- (2) 山崎栄一「フランス地方自治体の基本構造（上）」『地方財務』568号、ぎょうせい、2001.9.
- (3) 自治体国際化協会編『フランスの地方自治』自治体国際化協会、2002.1.
- (4) 上院サイト：Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République < <http://www.senat.fr/leg/pjl02-024.html> > (last access 2003.3.12)
- (5) 首相官邸サイト：
 - ・ 20 décisions pour changer la France : proximité, responsabilité, efficacité (2003.2.28) < <http://www.premier-ministre.gouv.fr/p.cfm?ref=38541#nowhere> > (last access 2003.5.2)
 - ・ Décentralisation : recentrer l'Etat sur ses missions essentielles (2003.2.28) < <http://www.premier-ministre.gouv.fr/p.cfm?ref=38530> > (last access 2003.5.2)
 - ・ Dossier décentralisation : bâtir une "République des proximités" (2003.4.17) < <http://www.premier-ministre.gouv.fr/p.cfm?ref=35747> > (last access 2003.5.2)

³² Figaro 2003.3.18, Le monde 2003.3.19.

³³ 年金改革法案：2008年までに公務員の年金保険料納付期間（現在37.5年）を民間と横並びの40年に、2012年には官民とも41年、2020年には42年に延長すること等を骨子とした年金制度の抜本的改革法案。