

[出典] 山下茂『体系比較地方自治』(平成 20 年・ぎょうせい)pp.37-68.

第 2 部 欧米諸国の地方自治

単一制政体の欧州諸国

*以下抜粋。下線部は改訂部分：データの多くは 2000 年代

第 2-1 章 フランス共和国(仏国)

2-1-0. 概要

フランス共和国(仏蘭西国・「仏国」「仏」とも略。la République Française 又は France)は、我国と較べ面積 1.4 倍、人口 1/2、人口密度 1/3 程度。国土が平坦で 7 割が農用地や宅地であり、平坦地の人口密度は 1/6 ~ 1/7 程度。

3 大都市としてパリ(人口 215 万人<都市圏域で 1,117 万人)、マルセイユ(81<152 万人)、リヨン(45<165 万人)がある。基礎レベル地方自治単位(=コミューン)自身では都市としての実態が見えないが、都市圏域全体では(<)内に付記した程度の人口(1999 センサ)がある。そうした都市圏人口で見れば、114 万人を擁するリールのほか、100 万人前後の都市としてトゥルーズ、ニース、ボルドーもある。

太平洋上など「海外」(outre-mer)に植民地以来の領土(グアドループ、ヌーヴェル・カルドニエ、仏領ポリネシアなど)が点在し、それぞれ特別な行政制度が敷かれている。本稿では欧州内のフランス即ち「本土」(métropole)のみを対象にする。

2-1-1. 地方制度の基本構造

(1) 基本パターン

現行地方制度は、地方自治単位としてコミューン(基礎)、県(広域)、及び州(超広域)の 3 層制を採り、そのいずれも直接選挙による議会(conseil)を有し、議員間で互選する議長が当該「地方団体」(collectivité locale 又は ~ territoriale)の執行機関たる首長の地位にも就くという組織原理で管理運営され、自律性を有する制度になっている。ただし基礎レベル単位(コミューン)の規模が極端に小さいため、広域行政組織が充実して重要な役割を果たしており、実質的には「3.5 層制」だとも表現される。

(2) 法的枠組み

地方団体の存在とその自治は仏憲法上で制度的に保障されていると言える。憲法(第 5 共和制憲法・2003 年改正後)では、まず共和国の基本理念を規定する § 1 の中に「地方分権」を盛り込み、§ 34 では地方団体の「自由な行政(libre administration)、権限及び財源」については法律で基本原則を定める旨を規定している。さらに「地方団体」と題された第 12 章で、コミューン、県、州(及び海外の地方団体)を憲法上で地方団体と位置づけ(§ 72)、「補完性」の原理を実質的に取り入れ(同)、公選議会による自由な管理運営と地方行政立法(命令)権(pouvoir réglementaire)(同)、決定

力のある住民投票制(§ 72-1)、財政自主権(§ 72-2)などを認めている。仏地方制度は、かつては強度の中央集権制と性格付けられていたが、2003年3月の憲法改正まで含めた法的枠組みを見れば、今や大きく様相が変わっている。

(3) 地方自治単位の編成

「仏本土」(la France métropole)には普遍的に3層制を基本とする地方団体が設定されている。基礎単位がコミューン(commune)、広域単位が県(département=デパルトマン)、より広域(超広域)の単位が州(région=レジオン)である。基礎単位には市・町・村のような区別は存在しないが、パリ、マルセイユ、リヨンの3大都市に特例的な制度が設けられている。

地方団体の数(1999年時点)を見ると、仏本土が22(13 *2016年9月、別図)州、96県、そして36,565(35,756 *2016年1月)ものコミューンに区分されている。基礎単位たるコミューンは、仏大革命頃でも現在と同程度の数が存在していたとされるが、今日でも極端に数多く、ほとんどが極めて小規模であることが、顕著な特色である。我国の都道府県と比較した場合、人口規模で見ると広域単位のうち州が相応するが、歴史や行政活動量では県が類似しているとも言えるので、相互比較をする場合には十分な注意が必要である。

図 2.1.1. フランスの地方団体編成 (本土のみ)

区分	副次単位	<	基礎レベル	<	広域レベル	<	超広域レベル
フランス本土	一部都市に近隣区		コミューン 36,565 35,756 (含 PML)	広域行政組織	デパルトマン(県) 96		レジオン(州) 22 13
3大都市	9特別区 16特別区		リヨン L マルセイユ M		含む パリ県		含む
首都	20特別区	<	パリ市 P	=		<	仏・ド・フランス

(3) 一般的権限と事務配分

地方団体の権限の源は法律であることは憲法上で明確になっているが、コミューンや県は地方分権改革以前から一般的権限を法律で付与(2015年8月7日法で県と州は法定列挙権限のみに)されてきた。コミューンには1884年の法律で一般的権限が認められ、また法定の道路維持、初等教育施設、地域整備など多くの事務を担当。首長(メー)には中央からの委理事務たる戸籍や選挙管理の仕事もある。

1983年に制定された「権限配分法」と通称される2つの法律によって、中央と地方を通じる事務再配分が行われ、古くからの伝統的な事務に加えて、中央から移譲された事務を地方団体が担当するようになった。ただ行政全体を通じた一般的な配分原則が法定されているわけではなく、各分野に関する実定法で、例えば都市計画はコミューン、社会福祉は基本的には県、職業教育訓練は州に、それぞれ割り当てられている。ただ教育行政を見ると、学校の施設整備等について、幼児教育と小学校はコミューン、中学校は県、高校は州の所管と分けられており、同時に教員がすべて国家公務員とされ、教育内容も国家が管理統制している。

その他には、コミューンは道路、都市交通、社会住宅、上下水道、葬儀や墓地、一般廃棄物、市場などを、県は県道、地域計画、商工業振興など、州は経済計画、水資源計画、文化振興(+ 持続的地域発展整備)などを、それぞれ所管する。

(4) 地方行政サービスの供給方式

行政活動を規制と給付に区分すると、規制では中央政府の役割が大きく、地方団体は給付行政での役割が中心。給付行政では地方団体の直営に限らず、民間部門を活用する工夫を古くからしている。供給方式は「直接管理」と「委託管理」に区分され、前者には地方団体の直営、独立採算(特別会計)、独立法人の方式があり、民間に委ねる後者には、事業特許(concession)、経営委託(affermage)、業績関連報酬付き業務委託(régie intéressée)、単純業務委託(gérance)など多彩な方式が用いられる。

上下水道、廃棄物、公共交通など、受給者から対価を徴収する有償役務は「営業的な公役務」と性格付けられ、民間等への委託が進んでいる。「直接管理」のうち独立採算方式は我国の地方公営企業に相当し、独立法人方式は地方団体が設立する「公共特別法人」(établissement public=略 EP)によるもので我国の地方公社や地方独立法人に類似する。「委託管理」では純民間企業に加え、地方団体が資本参加する混合経済会社(société d'économie mixte=略 SEM . 我国の「第3セクター」)も活用される。

2-1-2. コミューン

(1) 規模と沿革

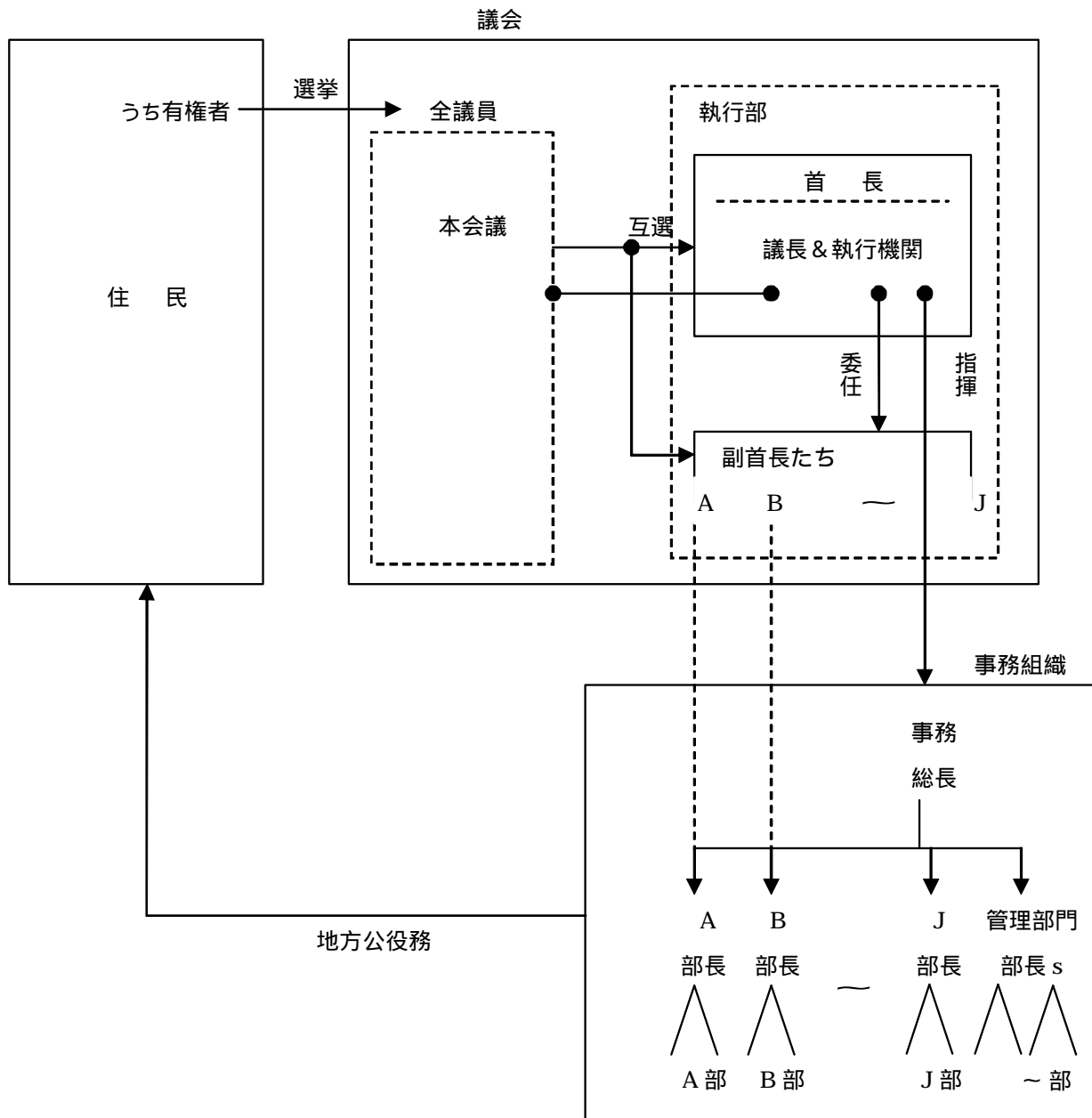
基礎単位たるコミューンは平均人口規模で僅か1,640人ほどである。人口30万人以上は5団体のみ、それを含んで1万人以上が874団体あり、その区域内に総人口の半数が居住するが、団体数としては2.4%でしかない。一方、400人未満が18,629団体と全体の半数を占め、うち1,006団体は人口50人にも満たない。

(2) 自治機構パターン

自治機構としては図 2.1.2.のように、審議・議決機関たる自治議会(conseil municipal)、首長(議長かつ執行機関)たるメール(maire)が置かれている。メールは

議員間で互選。法定議員数の 30%を限度とする数の副首長(maire-adjoint)も互選され、メールから委任を受けて行政分野別に責任者となる。メールと副首長たちで「執行部」(bureau)を形成して、事務組織を指揮しつつ行政執行にあたる。

図 2.1.2. フランス地方団体の自治機構 - 準議院内閣制 -



(3) 議会

議員定数は CGCT の中で、人口に応じ 9(人口 100 人未満) ~ 69 名(30 万人以上)とされている(3 大都市には特例)。任期 6 年。定例会は年 4 回で、メールが議長を務める。財政、人事、都市計画などの分野を分担して調査・審議を行う委員会(決定

権限無し)の設置は、本会議で決定。

議会の権限は、予算、税率、起債の枠組み、財産の取得管理、工事請負契約や公役務(service public)の枠組み、職員の身分規程や職の創設・廃止、訴訟の提起や応訴などについて審議・決定することである。

(4) メール(首長)と事務組織

メールはコミューンの首長であり、自治議会と執行部の長であると同時に、中央政府の代表者でもある。さまざまな権限を有するが、地方団体の代表としては、議会の決定を執行すること、予算作成と支出命令、財産管理、契約締結、職員任用、訴訟時の代表などである。また中央の代表として司法警察官吏や戸籍官の役割も持つ。担当分野ごとにメールからの委任を受けた副首長たちがメールを補佐する。

行政実務を担う事務組織は、団体により区々だが、事務総長(directeur-général)を頭に部局に分かれ、メールや副首長の指揮下で実務を分担する。

2-1-3. 県(デパルマン)

(1) 規模と沿革

県は、元来、仏革命期に作為的に区画され、役人が県庁から馬車で1日あれば到達できる範囲を目安に機械的・画一的に設定したなどと言われ、面積概ね5,700 km²程度が標準になっている。ただし面積最小のパリが105 km²、最大のジロンド県が1万km²のような例外もある。県の区画は中央政府の地方行政区画でもあり、地方長官(後述)など中央の出先機関の管轄区域を決める基礎でもある。面積が平準化されている結果、人口には大きな格差が生じ、平均で61万人だが、最大256万人(ノール県=県庁所在地はリール)から最小僅か7.4万人(ドゥーブル県)までである。

(2) 自治機構パターン

自治機構はコミューンと同様であり、県議会(conseil général)と首長(président=プレジダン=議長かつ執行機関=間接公選の「知事」)が置かれている。首長は議員間で互選。法定議員数の30%を限度として4~15名の副首長(vice-président)も互選される。首長と副首長たち(のうち首長からの委任を受けている者)で「執行部」(bureau)を形成し、事務組織を指揮しつつ行政執行にあたる。

(3) 議会

各県ごとの県議定数は、選挙法典(Code électoral)で、人口規模等を勘案して個別に15~79名(パリは例外で163名)と規定されている。任期6年。3年ごとに半数改選。首長、副首長の任期も3年。定例会は年4回。県議会が閉会中でも県の行政活動が継続できるように首長、副首長、その他1~数名の議員が常務委員会(commission permanente)を形成する。

議会の権限はコミューンと同様である。本会議は、予算議決等を除き、権限の一部を常務委員会に委任できる。特定の行政分野等を担当する諮問的役割の専門委員会(commission spécialisée)の設置も可能である。

(4) 県の首長と事務組織

プレジダン¹は県の首長であり、県議会と常務委員会や執行部の長。県の区域における中央の代表者としての役割はなく、それは地方長官が果たす。その他はコミューンにおけるメールと同様のさまざまな権限を有する。首長の職務は分野ごとに委任を受けた副首長たちが補佐する。事務組織は、事務総長(directeur-général)の下、事務次長(directeur-général adjoint)が数人配備され、さらに諸部局に分かれる。

2-1-4. 州(レジオ)

(1) 規模と沿革

州(région は「地域圏」等とも邦訳)は、古くからの地方区分にも関連が深い²が、現在では2以上の県を包含する「超広域」自治単位。面積でも人口規模でも大きな格差があり(別表参照)、仏本土内の22(13*2016年)州を人口で見ると平均で266(約490*現在)万人、最大1,095(不変*1,207)万人(パリとその周辺部からなるイル・ド・フランス州)から最小はコルス州(英「コルシカ」)の26(不変*33)万人。この両州以外は、100万人未満が1(0)州、100~200万が9(0)州、200~300万が6(2)州、300~600万が4(7)州、そして600~800万が0(2)州という分布になっている。

(2) 自治機構パターン

州には州議会(conseil régional)と首長(président=議長かつ執行機関=間接公選の「州知事」)が置かれている。首長は互選。法定議員数の30%を限度として4~15名の副首長(vice-président)も互選。首長+副首長たち(のうち首長から委任を受けた者)で形成する「執行部」が行政執行にあたる。

(3) 議会

州議定数は選挙法典で個別に43(77*)~209名(イル・ド・フランス州*不変)と規定。任期6年。首長等の任期も6年。定例会は年4回。首長、副首長、その他1~数名で常務委員会。議会の権限その他も県と同様である。

(4) 州の首長と事務組織

プレジダン¹は州の首長。中央の代表者としての役割はなく、それは州地方長官が果たす。首長の職務は担当分野ごとに委任を受けた副首長たちが補佐する。事務組織パターンも県と同様。

(5) 州経済社会評議会

各州に必置の諮問機関として州経済社会評議会(conseil économique et social

régional)がある。首長及び州議会の諮問機関で、州経済等について意見を述べる。メンバーは数十から最大 110 名で、経営側と労働側の代表が各々35%、公共機関代表 25%、5%が有識者という構成。州発展計画とくに経済計画や地域整備基本計画、州予算の総括的方針等について、事前に意見を表明することが任務である。

2-1-5. 3大都市の特例 (略)

- (1) 3大都市 PML
- (2) パリと首都制度

2-1-6. 合併と広域行政

- (1) コミューンの合併 (略)
- (2) 基礎レベルの広域行政

合併が進まないのを補完しているのが広域行政で、制度的にも充実し、実際にも広く普及している。

現在の広域組織には「組合型」と「連合型」の2種類がある。前者は古く 1890 年代からの方式で、事務共同処理「組合」(syndicat)である。後者は近年推進されてきたものであり、「共同体」(communauté)と呼ばれる。いずれの場合も、公法人組織としての性格は地方団体ではなく EP とされる。

(3) 事務組合

事務組合は単一又は多目的の事務を共同処理するが、複数事務の一部のみを選んで加入する選択式組合(syndicat à la carte)もある。各コミューンから規約等で所定の代議員を送って組合管理会を構成し、管理者(組合首長)、執行部などが互選される。財源としてはコミューンからの分担金、使用料・手数料、中央からの交付金など。混成事務組合(syndicat mixte)は、異なる階層の地方団体間や商工会議所など異種の公法人との間で構成される EP であり、廃棄物収集処理、観光振興、環境保全などを所掌。財源は分担金や事業収入など。仏全体で事務組合は、単一目的(SIVU)が約 1 万 5 千、多目的(SIVOM)が 2.2 千、混成が 1.5 千ほど存在する。

(4) 広域共同体

広域の「共同体」の場合は、関係地域の都市化の度合に応じて、設立手続き、担当事務の種類や範囲、管理運営、財源などに違いが設けられている。小さい順に「コミューン共同体」(CC)、「都市圏共同体」(CA)、「大都市共同体」(CU)に区分され、都市化が進むほど権限や財源が充実するように仕組みられている。2002 年現在、CC は 2,032、CA は 120、CU は 14 組織が存在し、その他の既存「共同体型」組織を加えると合計 2,174 となり、その範疇内に総計 26,850 のコミューンが組込まれ、住民

45 百万人がカバーされる状態(いずれも仏全体の約 3/4)に至っている。

最も結束の強い形である CU は、新設の場合は人口 50 万人以上の都市圏域を対象にするが、都市計画、教育施設整備、道路、駐車場、都市公共交通、下水道、さらに家庭ゴミなど、基礎単位にとって基本的な多くの権限を、その義務的な権限として構成コミュンから必ず移管を受ける。新しい路面電車などの分野では、共同体方式の広域行政組織が、その所管する公役務たる都市公共交通事業について、基本方針や事業計画を策定した上で、実際の事業経営を民間企業等へ委託している。

広域「共同体」の財源は、原則として、関係地域全体で共通税率等に一本化された営業税(単一営業税)によるが、構成コミュンの直接税への付加税を課す方式も採用しうる。構成コミュンからの代議員の寄り合い所帯でありながら、企業や住民に自ら税を賦課できることが「共同体」の特色であり、新しい広域行政の方式として注目される。

(5) 県・州レベルの広域協力

県レベルでの広域協力のためには、EP たる「県際機構」を設立して、特定の事務を共同処理することができる。州の場合は、「共益機構」や「州間協調組織」などが制度化されている。

2-1-7. 地方政治・行政の担い手

(1) 地方選挙

コミュン、県、州の階層ごとに選挙制度¹が異なる。我国とは異なり、地方団体では議会議員のみを有権者が直接選挙し、執行機関たる首長は議員の中から互選する仕組みである。

(2) 地方議員

(3) 地方団体の職員

(4) 公選職の兼任

選挙制度に加えて、仏国の政治・行政の世界では「公選職の兼任」(cumul des mandats=兼職)が可能であり、有力政治家による中央+地方を通じる複数公選職の兼任は、政府間関係を見る場合の主要着眼点である。国会議員は地方団体の首長や有力議員でもあり、地方の声を国政に反映させる機能も果たす。

2-1-8. 住民と地方自治 - 地域ガバナンス -

¹ フランスにおける公職の選挙制度全体については、筆者『フランスの選挙 - その制度的特色と動態の分析 - 』(平成 19 年・第一法規)を参照されたい。

(1) 住民と地方団体

地方団体は広報紙やインターネットを通じて、さまざまな広報広聴活動を展開している。地方独自の TV 放送網が弱体な仏国では、地方団体行政についての情報流通の中心は日刊や週刊の地方新聞である。

(2) 住民投票

仏国の地方自治制度は代表民主制を基本とする。地方レベルでは住民投票などの直接民主主義的な制度は採られていなかったが、今日では代表民主制の枠組みの中で、一定の手続きを経れば、住民投票も可能になった。

(3) 住民争訟とオンブズマン (略)

(2) 草の根レベルの地域自治

仏国では、カトリック教会の教区を基礎として設定されたコミューンが、基本的な地方自治単位として存続している。農村部の小規模なコミューンでは、役場(mairie)が平日でも週に数日、午前中しか開かないとか、夏休み期間中は長期に完全閉鎖される。緊急用務(出生や死亡の届出)は首長宅に電話連絡するというような態勢の「役場」が普通である。

そうした地域では、コミューン自体が我国の町内会のような存在になっている。本書での国際比較に取り上げる「草の根」レベルの副次的な地域自治単位としては、コミューンで複数の主要集落群を持つものや、市街地が広範囲に連たんしているような構造のものの内側(狭域的な地域自治)を見ることになる。

1)地区委員会 (略)

2)CICA (略)

3)地区協議会 (略)

4)準コミューン (略)

(3) 非営利部門

社会福祉、文化活動、地域づくりなど多くの分野で、民間の自発的団体が、地方団体等の行政と多様な関係を取り結びながら幅広く活躍している。非営利部門の法人には、社団、財団、協同組合、共済組織などがあるが、「公益」を目的とするのは前2者の一部である。非営利組織の多くは、1901年7月1日「結社(アソシオ)契約法」(通称「1901年法」)に基づく非営利社団(association . 法人格あり)である。USA 式の NPO に類似して見えるが、活動内容には格別の制限が無く、単なる同窓会や愛好会でも所定の手続きを経れば法人化しうる。そのうちで中央の厳格な審査を経たものは「公益社団」(association reconnue d'utilité publique)と認定され、より本格的な権利能力を持つ一方、内務省等の定期的な検査も受ける。その一部については税制上の優遇措置が活動の目的や内容如何に応じて与えられる。

(4) 地域とメディア

1)新聞 仏国では²、『ル・モンド』など全国的高級紙の紙面には、全国共通の地方情報欄や配付地域の州域情報面などはあるが、地方自治関係の記事は少ない。地方自治関係の情報の中心は、やはり各地の日刊や週刊の地方新聞になっている。地方紙は経営上の問題から淘汰が進んでおり、地域内での複数紙の競争は見られなくなりつつある。地方圏では成人の半数程度は日常的に地方紙に親しんでいると言われるが、購読者層は高齢化し、所得階層が低いほど、また大都市ほど、TV に読者を浸食されている。

2)放送 地域における TV 放送は、全国放送のチャンネルに乗せた地域情報の放送と地方の放送局によるものとがある。前者が 40 局ほど、後者は 5 局、それに加えて地方ケーブル網が 40 網ほどであり、常時放送する地方放送局は少ない。全国放送網で地方からの情報発信が多いのは France3(公共)と M6(民間。主に大都市)くらいであり、他にはケーブル TV が地域情報を取り上げている。地方の TV 放送局は、広告主不足など経営上の問題に見舞われて見通しは明るくない。

ラジオは、1,000 を越す地方ラジオ局があるが、その数は減少しており、存続する場合でも、経費削減のため、全国放送網の番組や地方新聞記事の再送信の比重が高まっている。ケーブル放送網は、順調に普及してきたが、経営は芳しくなく、地方団体からの助成金に依存する場合も多く、その削減とともに事業が成り立たなくなった事例が生じている。

(7) 仏国での民間委託管理 - その長い歴史 -

仏国では、公役務の分野に民間企業を導入する方式は、UK よりも遙か以前から進められていた。古くは南仏のミディ運河(16 世紀に建造。今日では UNESCO の世界遺産)、近くはエッフェル塔(1889 年建造)などが、「コンセッション」(concession=事業特許)と呼ばれる行政協定によって、政府部門から民間企業に特許された形で委ねられてきた。現在では、上下水道、路面電車など都市交通、電気・ガス、清掃、劇場、公営カジノなど、幅広い地方公役務の分野でも、事業特許を始め、経営委託(affermage=アフェルマージュ)、業務委託、管理人など、さまざまな委託管理の仕組みが活用されている³。これらの方式は伊国や西国など南欧諸国に共通であり、我国でも行政法学では、古くから行政事件判例の研究などで紹介されてきた。

上水道に見るように、民間企業に経営を託す場合でも、役務を委ねる行政協定に

² (財)自治体国際化協会『フランスの地方自治』(平成 14 年)p.116 参照。

³ 筆者「フランスにおける地方公役務の民間委託」in 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科紀要『ガバナンス研究』No.1(2004 年)p.83 ~ 参照。

基づいて、元来の権限を法律上保有する地方団体による管理統制があり、役務の安定的供給を担保する。近年、復興・発展著しい路面電車などの分野では、都市交通行政権限を握る基礎自治単位(コミューン)が、広域的な連携を含めて、積極的に政策を主導しつつ、実際の運行等には(混合経済会社方式も含め)民間活力を導入している。

2-1-9. 地方税財政

(1) 地方財政の規模と構造

地方団体の財政(歳出)規模は概ね中央の 1/2 程度。国民経済計算では、地方政府部門の支出規模は国内総生産(PIB)の 1 割程度、その固定資本形成は政府部門全体の 8 割、国内総固定資本形成の 1 割を占める。

地方団体の収支は経常(fonctionnement)・投資(investissement)の両部門に分けて経理され、経常歳入の一部は投資部門(特に地方債の元金償還)の財源として繰入れられる。地方歳出全体の 6 割が経常支出、1 割が地方債の元金償還、2 割が建設改良投資である。目的別に見ると、学校教員が国家公務員で教員給与が地方負担にならないこともあり、教育支出(地方は学校施設・設備を担当)のウェイトは社会保護や地域整備・住宅と同水準で、これらがともに第 1 順位である。歳入では、全体の 5 割が地方税収入、3 割が中央からの移転財源、1 割弱が地方債となっている。

(2) 地方税

1) 概括 地方税については、憲法(§ 34)で狭義の租税法律主義が明確にされ、法定外税は存在しえない。しかし法律で、さまざまな種類の地方税目が創設されており、単一税目に依存する UK のような姿にはなっていない。

2) 多様な地方税目 (略)

各税目とも課税対象、課税標準などは基本的に法律事項だが、税率は課税主体たる各地方団体が一定の幅の範囲内で自主的に決定できる。

(3) 中央からの移転財源

中央からの移転財源としては、一般財源付与(dotation=「交付金」と特定補助金(subvention)とがある。仏国では圧倒的に前者の比重が高く、中央からの移転の 95% 以上が交付金化されている。

(4) 地方債

地方債は投資部門の経費に充てる場合のみ利用できる。かつては完全に中央によって統制されていたが、1980 年代の分権改革によって地方団体の自由が大幅に認められた。

(5) 予算・決算

会計年度は 1 ~ 12 月の暦年制。我国同様、単年度、包括性、収支均衡などの原則

がある。今日では民間と共通の「会計一般原則」(PCG)が基本的には地方団体にも適用される。

地方団体の公金の収納や支払いは、国家公務員たる会計官が担当する。収支の原因たる契約等は首長の権限だが、その後の公金の出納事務は会計官が行い、予算執行が違法にならないように常に関与する。

2-1-10. 政府間関係(IGR)

(1) 中央+地方関係

1)地方長官(プレフィ) 憲法 § 72 は、県において中央政府の代表者が国家的利益の保護、法秩序維持とともに、行政監督(contrôle administratif)の責務を負う旨を規定している。それを具体化するのが県・州域に中央が任命・配置する国家官僚たる地方長官(préfet)と、補助組織たる地方長官庁(préfecture=プレフィクチュール)並びに郡(arrondissement)単位に配備される郡長(sous-préfet=副地方長官)及び郡庁(sous-préfecture)である。地方長官は大統領が任命、中央政府の首相や各大臣の直接の代表者となる。州の地方長官は州内中心都市に事務所を置く県長官が兼任。

地方長官庁組織には事務総長や官房長という役職もあり、地方団体たる県や州の事務組織と類似している。我国では「県庁」(地方団体たる県の事務所)を prefecture と英訳するが、英米にはその種の組織は存在せず原語は仏語である。旧仏国式の府県制度であった時代には、その英訳が適合したが、現在では誤解のもとになる。

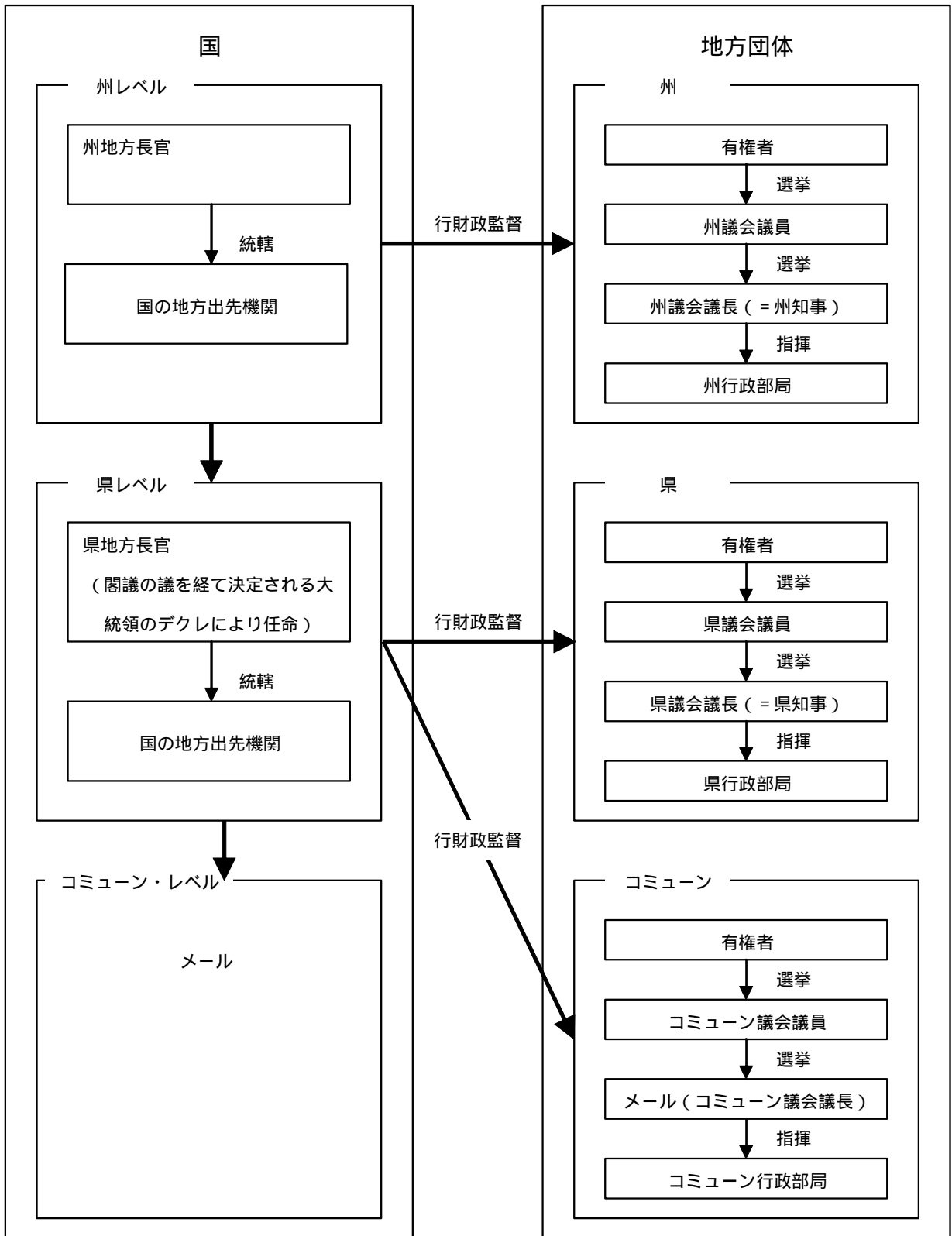
地方長官の任務は州・県域での国家代表、警察権の行使、出先機関の総合調整等で、IGR の面では中央+地方間の連絡調整(中央・州間事業計画協定 [CPER] 等)と行政監督の責任者として正に中枢に位置する⁴。中央+地方間の関係を図式化すると図 2.1.10.A.のとおり。なおコミューンと広域の地方団体たる県・州との間には監督等の関係は生じない。あくまでも国家代表(地方長官)が各地方団体を監督する。

2)行政的中央関与 地方長官は地方団体の決定等について、適法性を確保するため、事後的に行政監督する。UK の中央省庁が直轄で地方自治単位の統制を担う方式と比較して集権性が強いかな否かは、実態の分析を含めた検討が必要である。

⁴ 地方長官と préfecture については、中垣内隆久「フランスの地方長官(庁)」in 『地方公務員月報』 No.539.(2008年6月号・総務省自治行政局公務員課編)pp.51-76.を参照されたい。

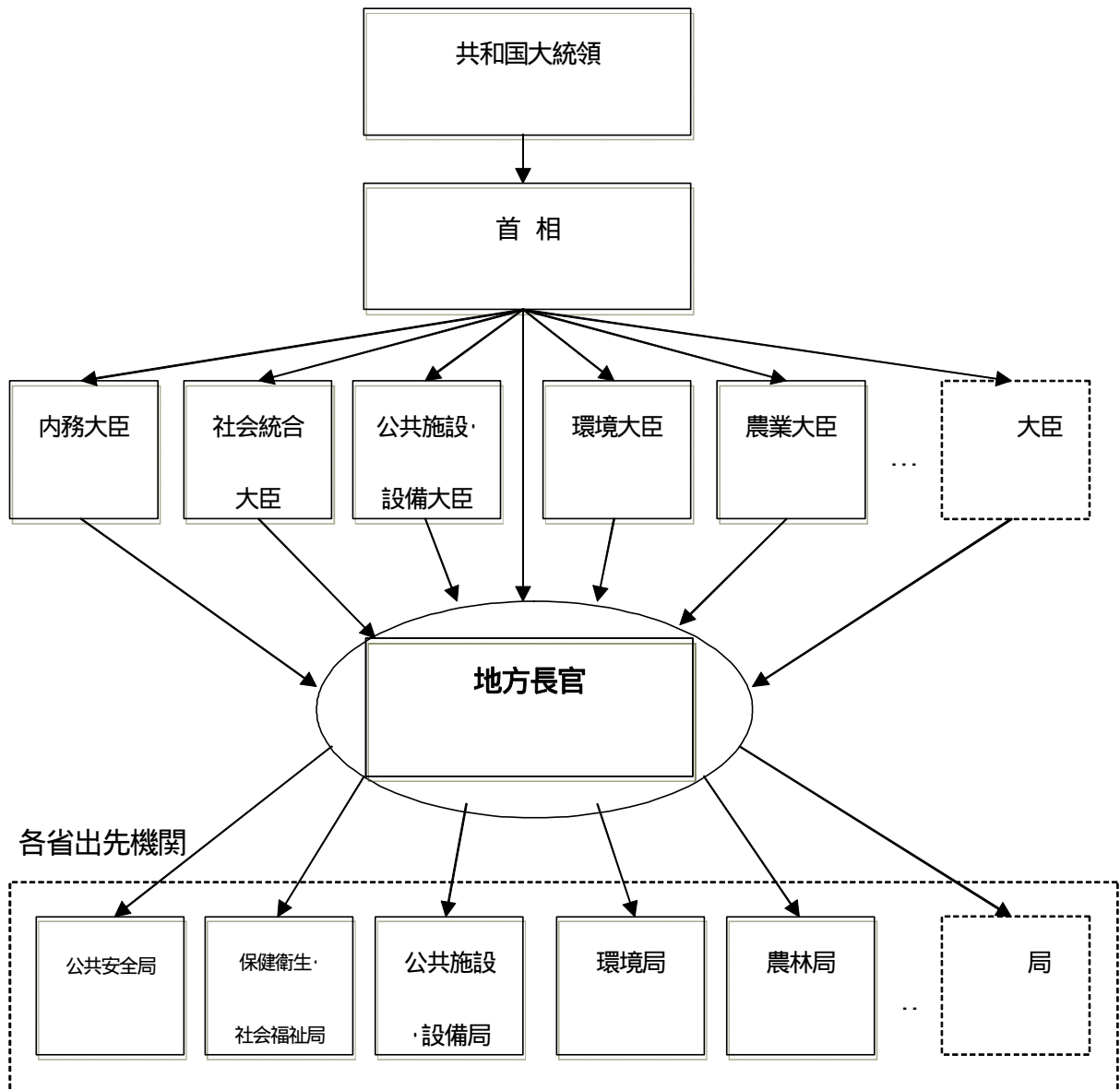
図 2.1.10.A. フランスで地方行政に関わる主体と IGR

(出典) CLAIR 『フランスの地方自治』 (H21 年刊)p.144.図表 8.3.



・・・中央政府出先機関全体の中での地方長官の立場を、州域レベルを例として図示すると、図 2.1.10.B.のようになる。

図 2.1.10.B. フランス中央政府行政機構(州域レベル)における地方長官の立場



(出典) 内務省資料(筆者邦訳)。筆者稿「フランスにおける州域での中央政府行政と地方自治行政」 in CLAIR『平成 20 年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』(H21/3)p.10 所収.図 - 1.

4) 司法的統制(行政裁判) (略)

(2) 中央+地方間での協議など意思疎通

中央+地方間の意思疎通の問題を考察する場合、仏国では公式の「協議」の仕組みに加えて、国会上院の存在、公選職の兼任、さらには中央+地方間での州域レベル事業計画協定(CPER)の締結など地方長官庁を中心とする中央政府出先機関レベルでの地方側との連携など各種の回路が、中央+地方間での意思疎通に果たしている機能について考慮することが適切である。

1)中央+地方間の協議：地方財政委員会 (略)

2)より幅広い意思疎通 もっと幅広い事項について地方の考え方を中央での制度や政策形成に反映させる仕組みと実態に国会上院と公選職の広範な兼任などがある。

上院 (略)

兼職 (略)

計画協定 州域レベルで制度化されている「州地方長官庁+州など地方団体」の間での事業計画協定(CPER)なども政策決定過程での協議の仕組みとも言える。

(3) 地方団体の連合組織 (略)

2-1-11. 旧地方制度

(1) 旧地方制度の沿革 (略)

(2) 仏国旧地方制度の意義

(3) 1980年代改革直前の旧地方制度構造

0)地方自治単位の編成 (略)

1)コミューン (略)

2)県 (略)

中央の機関たる地方長官 (略)

地方団体代表たる地方長官 (略)

地方長官の補助組織たる「県庁」 (略)

県議会 (略)

3)州 旧制度(1972年に形成された制度)での「州」は地方団体ではなく「公共特別法人」(EP)の一種とされていた。1980年代分権改革直前には、州評議会(conseil régional)、経済社会委員会(comité économique et sociale)及び州地方長官(préfet de région)が、州の機構として設置されていた。州長官は官選の官僚。評議会は州における議決機関で、州内の上下両院国会議員及び地方議会議員代表で構成された。経済社会委員会は職能代表で構成される諮問機関だった。

(4) 旧制度下の「後見監督」

旧制度は強度の中央集権体制として知られていたが、その中央+地方間関係の中軸

は中央の任命する地方長官(préfet)であり、その地方団体に対する関係は、親権者が未成年者に対すると同様の「後見監督」であった。

1) コミューンに対する中央統制 (略)

2) 県に対する統制 (略)

2-1-12. 地方分権改革

(1) 1980年代の地方分権改革 (略)

(2) 2003年憲法改正等による地方分権化

2-1-13. 新しい制度改革の動向 (略)

2-1-14. 仏国における地方自治の特色

1980年代の地方分権改革以前は、仏地方制度の特色は「中央政府任命の地方長官が地方団体の行財政を後見監督している中央集権的システム」と概括できた。改革以後は、国際比較の中で割切りやすい図式に嵌め込むのは困難になっている。

(1) 構造面での特色

1) 地方自治単位 仏国では3階層(実質3.5階層)の地方自治単位編成を採るが、単一制国家での3階層制は、欧州内でも伊国や西国など4国にあり、仏がユニークなわけではない。連邦制国家での準主権州を含めて統治単位の階層数を見れば、独国やUSAでも中央政府以外に3階層存在するのが通例になっている。仏国での特色は基礎単位が極端に多く規模が極小なことである。・・・裏腹の関係にあるのが、基礎レベル広域行政組織の広汎な存在と役割の大きさである。

2) 地方団体の役割 1980年代の改革以降、地方団体の事務が拡大した。・・・

基礎レベルは、地方道、上水道、廃棄物収集、公共交通、福祉・保健などを所管するのが通例。仏国では福祉行政の中心は広域単位たる県。学校の場合、仏と同様に教員給与を地方が負担しない方式の国は、独、西などで、その全部または一部を地方が負担するのは英や伊など。仏では、基礎単位が幼児・初等教育の施設設備面を、県が中学校施設設備を、州が高校施設設備を所掌する。

給付行政などの地方公役務供給方式は多様性に富む。EPなどによる役務供給、事業特許など民間活用、混合経済会社や非営利社団など、さまざまな方式が長年にわたり地方で実践されてきている。

3) 地方団体の自治機構 地方団体の執行機能を担う首長は議会の議長であり、議員間の互選による。数人の副首長がいて執行部を構成するが、執行権そのものは法的には首長に一元化されている(首長から副首長たちに分野ごとに適宜に権限委任)。

(2) 地方選挙制度

選挙は2回投票制のうえ、県での「小選挙区制」、コムニオンや州での「多数派プレミアム付き」など、議会内に安定多数派が形成されやすい仕組みである。首長は間

接公選だが、実際には各党派の首長就任予定者が候補者名簿の筆頭に記され、有権者は首長とそれを支える党派を併せて選択するのと実質的に同じである。

(3) 公選職の兼任

公選職の兼任は、制度的には広く欧州各国で法的には可能であり、実際にも伊国や西国でも一般化しているが、仏国での実態がとくに知られており、中央+地方を通じた特色として注目されてきた。有力政治家が複数公選職を兼任する。

・・・公選職の兼任は、名望家支配の手段として批判する人々もあるが、その実際を見ると、保守政党ばかりでなく、社会党や共産党でも活用されており、特色ある選挙制度や自治機構と相俟って、優れた人材をふんだんに政治世界に調達し、国際的に通用する指導的エリートに鍛え上げる機能を果たしている。

(4) 機能面での特色

1)地方歳出 地方歳出の規模はGDPの1割程度で、独国の「純地方」(州は含まず)とほぼ同様の水準にあり、欧州内では中位からやや低い位置にある。仏国では教員や警察官の給与を地方が負担しないことの影響が大きい。・・・

2)地方税 直接税、間接税とも多数の地方税目がある。・・・

3)移転財源と地方債 中央からの移転財源は、経常、投資とも一般目的交付金が太宗を占め、特に経常費総合交付金(DGF)が中心。・・・

(5) 政府間関係の面での特色

地方団体の監督は、地方長官と州会計検査院、行政裁判所が中心になる。中央の地方分散された権限を受けた総合行政主体たる地方長官が監督する仕組みは、独国で邦の内務省が管区長官を通じて地方団体の監督にあたるのと近似する。・・・

(6) 総括

地方制度を多角的に比較観察すると、欧州や北米のうちで、仏国は我国と類似した部分も多い。1980年代改革以前のプレフェを軸にした仕組みは明治期の我国に導入された範型でもあった。憲法上の地方自治の保障、地方団体への一般的権限の付与、地方公役務の多様な供給方式、基礎レベルでの広域行政の広汎な存在、明確な地方団体リーダー、中央と同様の地方公務員制度、高めの地方建設投資水準、多様な地方税目などは、英米よりも我国に近い特徴である。