

## 地方公共団体の権限とその範囲について フランスの地方公共団体の枠組み

中 村 重 樹

### Abstract

Le domaine des affaires locales est déterminé par la loi française.

Pour gérer ses affaires, la collectivité décentralisée possède un patrimoine propre, des biens matériels, des fonctionnaires et une gestion financière exprimée dans un budget.

La distinction des collectivités locales et des circonscriptions locales d'administration d'État est affirmée dans le droit. Le commune, le département et la région présentent d'être non seulement des divisions administratives du pays mais encore des collectivités locales.

La collectivité communale est une première association qui se constitue habitants d'un pays.

Le département français est aujourd'hui exclusivement administré par des organes élus.

La loi du 2 mars 1982 fait de la région une collectivité territoriale et élargit les compétences de la région jusqu'alors limitées au domaine économique, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région.

キーワード.....フランス 地方自治 Région Département Commune

### はじめに 基礎的な構造

わが国の地方自治制度を研究するためには、まずその制度の枠組みを理解しなければならない。この論文は日本の地方制度を考察する比較対象としてフランスを選択した。諸外国の地方制度を理解する上で、連邦制国家であるアメリカ、ドイツ等の状況よりも、中央集権的なフランスでの地方分権改革の動きを比較検討することが参考になると考えたからである。現代社会文化研究第 30 号論文においてはフランスの地方分権改革の歴史について述べたところであるが、本稿においてはフランスの地方自治制度の基礎的な構造を述べる。

フランスの地方自治制度は基本的に三層構造になっている。一番基礎的な自治体として市町村(commune)、次に県(département)そして州(région)がある。フランスの地方制度で地方自治体(collectivité territoriale)と定義されているものはこの 3 つである。そのほか行政事務を執行する公施設法人(établissement public)や、地方自治体の連合(groupement de collectivités locales)など

いくつかの制度があるが、それらは地方自治体としては定義されていない。この論文では順番に地方自治体の組織と管掌する事務について略説する。

## 第1章 市町村(Commune)

フランスの行政組織としての市町村は大小、都市・農村にかかわらず均一的な構造を有している。例外が認められているのはパリ、リヨン、マルセイユなど重要な都市に限られている。

市町村数は現在約3万7千であり、そのうち2万5千は人口700人未満である<sup>1)</sup>。この基礎的自治体の数はドイツ、スペイン、イタリア、英国など他のヨーロッパ諸国と比較してきわめて多い。(表1、2)

フランスの市町村が有する均一性は、革命時代の平等主義から生じたものであって、現在に至るまで都市・農村、人口の多寡にかかわらず事務管轄に差異を設けるなどの特段の改革は図られていない。例外として1946年憲法第89条が規定する、市町村の自由を拡大することを目指した組織法は大都市と小市町村とで異なった構造を規定できることを想定しているが、当初パリに認められ、次にリヨンとマルセイユに認められた大都市制度、市町村議会の選挙制度、人口1万人以上の市町村の警察制度など、事例は限られたものとなっている<sup>2)</sup>。

### 1 市町村の組織

#### (1)市町村の枠組み

第2次大戦後、1946年憲法は市町村行政の範囲を再編することを予定していたが(第86条)、1958年憲法でその規定は消え、そのかわり地方自治行政の自由に関する基礎的原則(*principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales*)を規定している。

市町村の領域的管轄は市町村法典がその領域とその行政権限に関する境界画定手続を規定している。また市町村間での境界紛争は県知事によって処理されるが、県の管轄を超える紛争は政府によって処理される。境界画定に関する知事、政府の命令に不服がある場合は行政裁判所において全面審判訴訟<sup>3)</sup>の処理手続によって審判され、市町村の領域に関する制限事項に関わる場合と領域の一部分を他の市町村へ編入する場合に限っては越権訴訟<sup>4)</sup>による手続で審判を行う。また海に面する市町村の境界は領海までとなっており、市町村の境界が郡の境界に跨ることはない。

市町村機関の行政権限は原則的に市町村の領域内に限定されるが、市町村がその領域外もしくは海外に財産を所有することについて制限はない。しかし市町村警察の権限は、他の市町村領域に存在する財産には及ばない<sup>5)</sup>。

表 1 フランスの県別市町村数

01 - Ain	419	51 - Marne	619
02 - Aisne	816	52 - Haute-Marne	432
03 - Allier	320	53 - Mayenne	261
04 - Alpes-de-Haute-Provence	200	54 - Meurthe-et-Moselle	594
05 - Hautes-Alpes	177	55 - Meuse	498
06 - Alpes-Maritimes	163	56 - Morbihan	261
07 - Ardèche	339	57 - Moselle	730
08 - Ardennes	463	58 - Nièvre	312
09 - Ariège	332	59 - Nord	653
10 - Aube	431	60 - Oise	693
11 - Aude	438	61 - Orne	507
12 - Aveyron	304	62 - Pas-de-Calais	894
13 - Bouches-du-Rhône	119	63 - Puy-de-Dôme	470
14 - Calvados	705	64 - Pyrénées-Atlantiques	545
15 - Cantal	260	65 - Hautes-Pyrénées	474
16 - Charente	404	66 - Pyrénées-Orientales	226
17 - Charente-Maritime	472	67 - Bas-Rhin	526
18 - Cher	290	68 - Haut-Rhin	377
19 - Corrèze	286	69 - Rhône	293
2A - Corse-du-Sud	124	70 - Haute-Saône	545
2B - Haute-Corse	236	71 - Saône-et-Loire	573
21 - Côte-d'Or	707	72 - Sarthe	375
22 - Côtes-d'Armor	372	73 - Savoie	305
23 - Creuse	260	74 - Haute-Savoie	293
24 - Dordogne	557	75 - Paris	1
25 - Doubs	594	76 - Seine-Maritime	745
26 - Drôme	370	77 - Seine-et-Marne	514
27 - Eure	675	78 - Yvelines	262
28 - Eure-et-Loir	403	79 - Deux-Sèvres	308
29 - Finistère	283	80 - Somme	783
30 - Gard	353	81 - Tarn	324
31 - Haute-Garonne	588	82 - Tarn-et-Garonne	195
32 - Gers	463	83 - Var	153
33 - Gironde	542	84 - Vaucluse	151
34 - Hérault	343	85 - Vendée	283
35 - Ille-et-Vilaine	352	86 - Vienne	281
36 - Indre	247	87 - Haute-Vienne	201
37 - Indre-et-Loire	277	88 - Vosges	515
38 - Isère	533	89 - Yonne	453
39 - Jura	545	90 - Territoire de Belfort	102
40 - Landes	331	91 - Essonne	196
41 - Loir-et-Cher	291	92 - Hauts-de-Seine	36
42 - Loire	327	93 - Seine-Saint-Denis	40
43 - Haute-Loire	260	94 - Val-de-Marne	47
44 - Loire-Atlantique	221	95 - Val-d'Oise	185
45 - Loiret	334	FM - France métropolitaine※1	36.565
46 - Lot	340	971 - Guadeloupe	34
47 - Lot-et-Garonne	317	972 - Martinique	34
48 - Lozère	185	973 - Guvane	22
49 - Maine-et-Loire	364	974 - Réunion	24
50 - Manche	602	FE - France entière※2	36.679

※1 フランス本土 ※2 フランス本土 + 海外県合計

Source : INSEE - Recensement de la population 1999 - Population légale <http://www.insee.fr/>、Institut

National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), 2005年1月5日。

表 2 各国との比較

	国名	州レベル	県レベル	基礎的自治体(市町村)
2 階層制	連合王国	59comtes		481districts
	オランダ	12provinces		702communes
	アイルランド	32comtes		84communes
	デンマーク	14comtes		275communes
	日本	47 都道府県		約 3 千市町村
3 階層制	フランス	26régions	100departements	36,565communes
	ギリシャ	13régions	54nomoi	6034communes
	ベルギー	3régions	9provinces	596 communes
	スペイン	17communautes	50 provinces	8027villes
	イタリア	20 régions	95 provinces	8074 communes
	ドイツ	10Länder	328kreise	8514 communes
	その他	ポルトガル	2régions autonommes	
	ルクセンブルク	-		118communes

参考 Blanc,J.,Remond,B,*Les Collectivités Locales*, Presses de science Po & Dalloz,1994,p.30

日本については筆者追加

## (2)市町村の合併

先に述べたとおりフランスにおける市町村が極めて小規模であるという性質と人口が少ないという理由からしばしば市町村合併が検討されてきた。

フランスでは、市町村の領域に関するデクレ(1959年1月22日デクレ)、市町村の合併に関わる財政的援助に関する補助金の創設に関するデクレ(合併に対する財政的奨励の観点で創設した補助金増加の制度を設けた1964年8月27日のデクレ)、税制に関する処理(合併した市町村の税制の結合に関する1966年6月30日法)、市町村の管轄や合併と再編に関わる法令(市町村の管理と市町村の自由に関する1970年12月31日法、市町村の合併と再編成に関する1971年7月16日法および1971年7月28日の通達)、市町村法典の第112 - 1条等の規定など、様々な試みがなされているが現在においても合併は進展をみていない。

そもそも市町村の合併推進に関するこれらの法律等は極めて権威主義的(*autoritaire*)なものであり、特に市町村の合併推進にかかる1959年1月22日のデクレ、1971年7月16日法はその性質が強いといわれている。

市町村の合併手続については、合併を推進した1971年7月16日法がその基礎となっており、市町村法典の第112 - 1条と112 - 9条、現在の地方自治一般法典の第2113 - 1条から第2113 - 8条へ引き継がれた。1982年3月2日法では合併手続については特段の改正は盛り込まれなかった。

市町村合併は市町村議会の同意によって成立するが、市町村議会が同意しなければ住民投票によって決定することができる。この市町村の住民投票の制度は、フランスの地方行政法に従

前存在しなかった方法である。

市町村合併の効果は新しい市町村への行政権の移行である。市町村議会においては議会の職務は次の選挙まで継続することも可能であるが、合併と同時に旧議会を解散し新議会を選挙することも可能である。

1964年以降市町村の合併に関する補助金についても規定されたがこの規定では不十分であるとして、1971年7月16日法においては、市町村に支払われている補助金の総額の80%を超過しないことを条件に、施設整備補助金を50%増額する規定が盛り込まれた。そして合併した市町村の税制の不均衡の是正については税制を漸進的に均衡させるという国家の義務を規定している。1966年7月9日法はその均衡させる期間を3年間と規定していたが、その期間が不十分で短期であったため1971年7月16日法において5年間に変更されている<sup>6)</sup>。

### (3)市町村領域の分割

市町村の行政部門(section)の分割結合に関する事項については、その市町村に関係する県知事によって調査されその結果に基づいて決定される。知事はこの調査を市町村議会、有権者に要請することができる。またそれらにかかわる調査は知事によって設立された委員会で審査することも可能である。

市町村の領域を決定する要因は、市町村財産の管轄という具体的要素と、その市町村の特徴(たとえば文化、歴史)という抽象的要素に基づいているが、市町村の領域の分割は原則として自由に決定できる。

1971年法は合併した市町村の分離の手續に特別に言及しなかったが、これは市町村領域の変更という一般的方法と同様とされている<sup>7)</sup>。

### (4)市町村共同体(Communes associées)の創設

さらに1971年7月16日法は市町村共同体(communes associées)の設立を規定している。市町村の合併がすぐには困難なとき小規模市町村の合併推進や財政改革の為に認められた制度である。

市町村共同体では、個々の市町村の名称は維持され、個別に選挙が実施され、市町村行政の付属機関と社会保障事務所のセクションを有することになっているが、それ自身は法人格を有さないものとなっている。そして、市町村議会によって選ばれ、委任された首長は、戸籍事務や司法警察の事務を市町村共同体の中で権限を行使する。

しかしこの市町村共同体の設立は、現在は合併の為の過渡的なものとしてではなく、合併を行わず事務の効率化を行う手續として一般化されてきている<sup>8)</sup>。

## 2 市町村長

### (1)市町村長の規定

市町村長は市町村議会によってその構成員の中から互選される。選挙は市町村議会の第1の会期に開催される。絶対多数として2分の1の得票が必要となる。1982年10月19日法(市町村法典の

第122 - 4条)は市町村長の被選挙権年齢を満21歳以上と規定している。

助役はこれと同様の手続で選挙される。1982年11月19日法から、市町村議会は助役の数を一  
定の制限のもと、自由に規定できることとなった。

市町村長と助役の任期は市町村議会の議員の資格である以上議員と同様である。ただし議員  
の任期が満期となる以前に辞任、死亡等によって終了する。市町村長の辞任は知事が受諾して  
効力が生じ、また市町村長の後任は任命順位に従って助役が就く。

市町村長と助役は1982年3月2日法(新市町村法典第122 - 15条)が規定している場合に停職  
若しくは免職される。停職は最長1ヶ月の期間で、聴聞に付された後に大臣のアレテによって  
決定される。免職は閣議決定に基づくデクレが前提となっている<sup>9)</sup>。

## (2)報酬

職業公務員ではない市町村長は、知事のように特別の公務員であって長い期間無償の職務と  
されてきた。しかしながら市町村職務の増大によりその活動に対して実費弁償や報酬を支払う  
必要性が生じてきた。

1942年以降、市町村長に対し公務上の災害の場合の補償金と同様に、職務に関わった経費等  
(indemnités de fonctions)が支給されることとなった。

しかし、この制度はそれ自身不十分であるとされ、1992年2月3日法で、その法の制限に基づ  
き、それぞれの市町村の人口に応じて、市町村議会で可決された場合において、実費弁償費の  
制度を定めた。

助役は、市町村長の事務の委任もしくはその代行について報償費を要求することは可能であ  
るが、市町村法典の第122-3条の規定に基づく助役(adjoints spéciaux)は職務に関する手当金を  
要求する権利を持たない<sup>10)</sup>。

## (3)市町村長および助役の職務

市町村長は市町村において1982年3月2日法の制定前の県知事の職務と同様2つの資格を有し  
ている。その1つは市町村における国家の代理人としての資格であり、もう1つは市町村を代表  
する者としての資格である。

地方分権改革以前の県知事は、県の会計における国家の代理人としての資格であったのに対  
して、市町村長は国家の役務の管理と同時に地方行政を行う。

市町村長は国家の代理人としての職務を行使するために、契約を行い、市町村アレテの名を  
持った決定を行い、事務を行う。市町村長が職務を執行する場合には行政統制を受ける。国家  
の代理人として市町村長が職務を執行する場合には階層的支配の下におかれている。階層的支  
配とは、法によって規定された活動を遂行することを市町村長が拒んだり、怠るごとにその  
指示権者、取消権者、代位権限を有するものによって統制を受けることである。

市町村長は、一般的に1982年3月2日法で規定された適法性に関する支配に従うこととなる。  
しかし警察の職務を行使するためのものは除かれる。

市町村議会の市町村長に対する監督権限として、市町村議会は市町村長に対し釈明(explication)を要求し譴責(blâmer)することができるが、辞職を要求することはできない。

また国家の代理人としての市町村長の活動に基づき生じた損害の賠償は、市町村長に事務委任した中央政府の責任となる。

また市町村長は刑事上の保護を受ける<sup>11)</sup>。

#### (4)市町村長：国家の係官としての職務

市町村長は国家の係官としての法と規則(reglements)を執行し、一般的安全措置(mesures de sûreté générale)を講じる。

行政的職務としては選挙人名簿(liste électorales)の修正、国勢調査(recensement)、署名による公証(légalisation des signatures)、様々な委員会の議長、のように国家役務への協力などがあげられる。また司法的職務として市町村長は検事(procureur)の監督の下に司法警察の係官(officier de police judiciaire)として国家の代理人としての職務を行使する。また戸籍吏員として身分事項(出生、婚姻、死亡など)の公証事務、すなわち戸籍(État civil)の編纂、保管、伝達などを行使する職務を有している<sup>12)</sup>。

#### (5)市町村長：市町村の代表者としての職務

市町村の代表者としての市町村長の職務は、第一に市町村議会との関係から生じる。市町村長は市町村予算案の発議機関であり、市町村議会の議事の執行機関である。しかし市町村長は自身を拘束する市町村議会の議案の独占的発議権を持たない。市町村長は同時に市町村議会議長でもある。

市町村議会は議事によって市町村の事案を処理し、市町村長は、一般的な方法で、市町村議会の決定を行使する責任を負い、それは市町村議会と県知事の統制の下におかれている。

市町村長固有の職務として市町村長は下記の権限を行使する。

- (i) 司法において一般的に市町村を代理する。
- (ii) 市町村の財産を維持管理する。
- (iii) 市町村の警察について責任を負う。
- (iv) 市町村職員のヒエラルキーの頂点としての職務を行う。

但し市町村長は職員の任免権者であるが、市町村職員との雇用関係は有しないとされる<sup>13)</sup>。

- (v) 市町村の名前で、様々な法規定によって委任された様々な権限を行使する<sup>14)</sup>。

### 3 市町村議会

市町村議会は市町村に関係する事務を処理することに責任を負う選挙された議員によって構成される、と定義づけられる<sup>15)</sup>。

#### (1)選挙制度

市町村議会議員は市町村の有権者による直接選挙によって選挙される。投票方法は1884年法

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

の制度以降、下記のとおり変遷している。

1959年2月4日オルドナンスは、投票方法につき人口12万を超える市町村（連記式多数決投票 scrutin de liste majoritaire）と12万人以下の市町村（連記式比例代表選挙 scrutin de liste avec représentation proportionnelle）を区別していた。

1976年7月19日法によって、人口3万人以上の市町村については2回連記式多数決投票（scrutin de liste majoritaire à deux tours）となった。当選者の決定は第1回目に名簿（liste）に登載された者が選挙人数の12.5%の得票を得ていること、2回目は名簿の基本的構成の修正ができない固定名簿を基に投票が行われていた。

人口2,500人から30,000人の市町村は、複数党候補者連記法（panachage）が許可され、第1回の投票で議員定数が決まらなかった場合、第2回で空席につき相対多数の候補が当選者とされた。名簿は変更や修正が可能である。また人口2,500人以下の自治体では単独立候補が可能であった。

1982年11月19日法は市町村議会の選挙制度を改革し、人口3,500人以下の市町村と人口3,500人を超える市町村の選挙制度を分けている。

人口3,500人以下の市町村においては、市町村議会議員は多数決投票によって選挙され（選挙法典第252条）、人口3,500人を超える市町村は、多数決制度と比例代表制度を組み合わせたものとなっており、名簿による2回連記投票制度となっている<sup>16)</sup>。

## (2)有権者

1992年6月25日憲法改正による新憲法第88-3条は、フランスに居住するヨーロッパ共同体市民に市町村選挙の投票権を与えることが認められた。しかしながら上院議員の選挙人の選出と上院議員の選挙に参加することは認められない。1996年6月の市町村選挙においては実施されなかったが2001年の市町村の選挙から実施された<sup>17)</sup>。

## (3)市町村議会議員の定数

市町村議会議員の定数は、新選挙法典第121-2条の表に従って最小9（人口100未満）から最大69（人口30万若しくはそれ以上）まで、市町村の重要性に応じて規定されている。パリ市は163人の議員、マルセイユ市議会は101人の議員、リヨン市は73人の議員数が定められている<sup>18)</sup>。

## (4)被選挙資格および兼職禁止

市町村の選挙人名簿に登載されているすべてのものは被選挙資格がある。しかし議員の4分の3は市町村内に居住する者とされている。

1992年6月25日憲法改正による新憲法第88-3条は、フランスに居住するヨーロッパ共同体の市民の市町村議会議員の被選挙資格は、相互主義の留保の下に認められるとしている。しかしこれらの市町村民は市町村長と助役の職務を行使することができない。

被選挙資格の欠格要件は、絶対的要件として、社会保障事務所によって生活保護を受けている者、補佐人を備えた個人（準禁治産）が該当する。

相対的要件としては、その者が職務を行使する市町村で、兼職禁止規定に該当する職業の者

(警視と警察官、市町村から給与を受ける職員、市町村役務の請負業者等)は資格がない。また同時に複数の市町村議会議員を兼職することはできない。そのほかに知事、副知事、県事務局長、いくつかの公務員などとの兼職が禁止されている職種が存在する。

また人口500人以上の市町村においては血縁者(両親、兄弟、親戚関係など)は同時に同一の市町村議会の議員となることはできないとされている<sup>19)</sup>。

#### (5)議員の任期

市町村議会は6年ごとに全員改選される(選挙法典第227条)。憲法院は1995年大統領選挙において混乱防止の為に1994年7月15日法によって3ヶ月の任期の延長を許可したことがある。市町村議会議員は県議会議員と同様に、議会の解散によって解職され、議員の個人的なものとして辞職によって任期満了前に終了する<sup>20)</sup>。

#### (6)市町村議会の議事

市町村議会は、少なくとも4半期に1回開催する。また市町村長が必要と判断したとき、若しくは議会が知事に、市町村議会の有効な多数による正当な要請をしたときに、招集される。市町村議会の議事は公開である。住民は議事録の公開を請求し、議事内容にアクセスする権利を有する。市町村議会の議事を非公開とするには、あらかじめ公開の議論で議決しなければならない。

市町村議会は内部規則を制定する。この内部規則は長期間「行政争訟の対象となる行政の活動ではない」とされてきたが、これは一般的に批判され続け、1992年2月6日法によって、人口3,500人以上の市町村の市議会において内部規則を「行政裁判所に提訴することができる」とされた<sup>21)</sup>。

#### (7)市町村議会の職務

かつての市町村法典の第121 - 26条、現行の地方自治一般法典第2121条 - 29条で規定する市町村議会の職務とは、すでに1884年法の条文に示されたとおり「市町村議会は議事によって市町村の事案を処理する」ということである<sup>22)</sup>。

##### ・市町村の財産管理

市町村議会は市町村財産を管理する。そして市町村長はその使用制限を定める。例えば議会で決定された賃貸借契約の締結などである。

公有財産は、公的使用目的と公的有益性に基づかなければならない<sup>23)</sup>。

##### ・予算の制定

市町村議会のもっとも重要な職務は市町村の事案の処理の為の予算決定である。

市町村長は予算案を編成し、それを執行する。それは市町村法典第211 - 1条と現行の地方自治一般法典第2312 - 1条で規定されている。

予算は項目ごとに採決に付され、市町村議会は条項ごとに決定する。それは、県予算と同様に、経常費の予算と整備費の予算とされる。歳入と歳出は、一つ一つ明確にこの2つの予算分

野の法律において列挙されている。

歳入は市町村の固有の収入と地方税、政府による補助金(施設整備総合補助金など)であり、1991年5月13日法においては、経常費総合補助金の制度を市町村間の財政上の均衡の要請に基づいて改正が行われた。市町村は現行地方自治一般法典の第2336 - 3条と第2336 - 4条に列挙された制限があるが公債を発行することができる。

支出は法律に規定された、とくに地方自治一般法典第 2321 - 2 条に列挙された義務的支出が多数を占める。しかしながら 1982 年 3 月 2 日法による分権改革は市町村の義務的支出内容について特段の改正を行わなかった<sup>24)</sup>。

## 第2章 県(Département)

県はフランス革命期以降国家の出先機関(service extérieur)として成立した側面が強く、知事が馬車により1日で往復できる範囲<sup>25)</sup>というある意味で機械的に造られた枠組みである。フランスの県制度はわが国の県制度がそれを模倣したことから伺えたとおり、ナポレオン期以降フランスの中央集権制度と内務省官僚の地方支配制度を強固に維持する制度といっても過言ではなかった。

この制度改革に着手したのはジスカールデスタン(Giscard d'Estaing,V.)大統領であるが、改革を実施したのはミッテラン(Mitterrand,F.)社会党政権下における1982年3月2日法であり、その大きな柱は国選知事が保有していた県行政の最高権限を、県議会議長(président du conseil général)へ委譲したことである。今日のフランスでは県行政の責任者は国選知事ではなく、住民に選挙された代表者である。

### 1 県議会(Conseil général)

県議会議員は6年間の任期で改選が行われるが3年毎に半数改選制度になっている。選挙は3月に実際されることが定められている(選挙法典第192条、1990年12月11日法)。しかしながら1990年12月11日法は、県議会議員の半数改選制度(小郡を選挙区とする)を一時的に廃止し、全数改選制度へ置き換えたが、その直後に1994年1月18日法は、1990年12月11日法を廃止し、かつての3年ごと半数改選の制度を復活させている。

21歳以上のすべての有権者は、住所地、直接税の納税者名簿への登録によって被選挙資格を有する。場合によっては非住民の議員が誕生することになる。これは県議会議員に多様な立候補資格が許容されていることから生じている(選挙法典第208条、209条)。

県議会の解散は「県議会の機能が、不能であることが明らかになった」とき、政府によって発せられる解散のデクレとして閣議によって決定され、解散後の選挙は、2ヶ月以内に行われる。一般的に県議会の解散は行われない。

議員による自発的な辞職は、県議会議長に対して提出する。それは、承認の有無にかかわらずその効果を生む。解職制度は、1982年3月2日法(第58条)によって廃止された<sup>26)</sup>。

#### (1) 県議会の権能

県議会はその内部規則を制定する。これらは法による制限をうける。従来行政裁判で訴訟の対象とすることができなかった議会内部の規則は、行政裁判所での訴訟が可能となった(1992年2月6日法第31条2)。

県議会は少なくとも4半期ごとに招集される。臨時議会は、事務局の要請若しくは県議会議員の3分の1の要請、または例外的事情ではデクレによって招集される。県議会の議事は、出席または相当数の定数の絶対多数の決定による非公開決議がなければ公開となる。県民は議事録の公表を請求することができる。

県議会議長は1982年3月2日法によって県の行政の執行機関となった。この構想は1946年憲法の条文ですでに存在したが、個別法によって実現されてはいなかった。

県議会議長は県議会の議員の絶対多数によって、3年間の任期を有し議員の中から互選される。その職務は議案を準備し、県議会の議事を行うことである。また県を代表し、契約に署名し司法において県を代表する。それは県の支出命令官であり、県の役務の長である。

県の法人格の規定は、内務大臣による規定に基づきそれぞれの県議会により決定されていた。市町村の法人格を定めた市町村法典のような一般的な法文は存在せず、1983年1月7日法第15条は県の法人格を従前の規定どおりとし、今日県の権利と義務を規定した1983年7月13日法により、また地方の職務を規定した1984年1月26日法により規定されるに至っている。

県議会議長は県の領域内に帰属する警察権を行使する。しかしながら1982年法は県知事(le préfet)に関して帰属した固有の管轄権限をそのまま留保する一方で、もし県議会議長が固有の権限の行使を怠ったとき、知事が県議会議長へ督促し、その後知事による代理権限を認めた。1982年3月2日法第25条は交通の分野に警察の管轄を広げた。

県議会議長は、地方分権改革に基づく新しい事務を行使するため必要な県の役務すべてにおいて権限を有する。権限委譲とこの役務に関する規定は、県議会議長と県知事との協定によって補完されている<sup>27)</sup>。

#### (2) 県の職務

県の職務は1983年から管轄権限の委譲に関する法により、特に1983年1月7日法と1983年7月22日法によって定められている。

県は、社会福祉、保健予防、社会サービスに関係した一般的な権限を行使することとなり(1983年7月22日法第32条)、特に県議会は、県の社会保障給付の職務を定義した社会福祉に関する県の規則を制定し、大学教育に関する投資計画や教育に関する支出などの責務を有することとなった。

また県は、国家の利益に関する港湾、軍港の管理などを除いて、商業もしくは漁業に関する

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

港湾の建設と整備に関する権限を拡大した。さらに国、州の利益などに関わるものを除き、都市計画に関係しない陸上輸送に関する役務などの権限を有するようになった。

そして県には都市計画、住宅、環境保護に関して限定的に事務権限が認められている<sup>28)</sup>。

### (3) 県の予算

県予算の大枠や方針 (les grandes orientations) は県議会の審議によってあらかじめ決定される。予算案は少なくとも予算審議が行われる10日前に、県議会議長によって議会議員に対して準備され伝達される。

予算に関する議案は県議会議長によって提出されるが、議員によっても提出される。基本予算 (budget primitif) とされる予算は予算年度内に、修正案と補正予算によって修正が可能となっている。予算と補正予算は、市町村予算と同様に経常費に関わる部分と整備費に関わる分野とで再分割される。

1982年法は、義務的支出の定義について変更は行わなかったが、支払期限が来た負債の返済に関する事項や、義務的として規定されている支出について明記している。(1992年2月6日法は、県行政による支出投資に、会計の管理義務を課した。)

県の財源は、税金 (impôt)、財産に関係する収入 (revenues du domaine)、国庫負担金 (contributions d'État)、施設整備補助金 (subventions d'équipement) および公債 (emprunt) からなる<sup>29)</sup>。

### (4) 県と他の地方自治体とに關係する職務

県、とりわけ県議会は、いくつかの国家役務に関わる職務の行使に關係する。それは州の整備計画に関する計画立案への関与などである。

経済と社会領域で 1982 年法は県の関与に関して、「商業と工業の自由、法の下での市民の平等原則、法が同意する計画によって定義された地域整備規定を尊重するという留保のもと」(sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité de citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le plan)、という特別な言及を行っている(1982年3月2日法第48条 1988年1月5日法第9条によって修正)<sup>30)</sup>

## 2 県知事(le préfet)

地方分権改革以前、知事の中央集権的な強い権限はナポレオン時代からの構想によるものであった。知事の権限は58年憲法第72条で「国家の利益、行政の支配、法の尊重に責任」を持つ「国家の代理人」として規定されている。

しかし、地方分権改革以降、知事はもっぱら県における国家の代理人としての役割を担っている。権限については従前から(1953年9月26日と1982年5月10日のデクレにより)徐々に事務委任の拡大が図られてきていたが、1982年以降、1982年5月14日デクレで共和国委員(地方分権改革時、一時的に知事の名称を「共和国委員」と改称した)の権限と、県における国家の組織による役務の関係を規定した。

そして1982年5月10日法第1条において、「政府の代表と各々の大臣と総理大臣の直接の代理人」として知事は国家権限の県における受託者であることが明示されている。

また知事は県において、政府からの情報伝達者とその指示を実行する役割を担う。

近年まで司法警察の職務を行使していたが、最近の刑事訴訟法の改正(1993年1月4日法第148条)においては知事の司法警察の権限を削除している。

しかし、実際には多くの行政の職務を行使している。知事は法令を執行し政府の決定を管理し、県において国家を代理する。国家の名で契約を結び、県の管轄内の行政活動によって生じた訴訟に前置される争訟手続において国を代理する役割がある。

また、収用の権限を行使し、市町村に対する監督権限(適法性に関する支配)を有している<sup>31)</sup>。

### 第3章 州(Région)

県はその設立後2世紀を経過してもフランス行政組織のかけがえのない要素であり、ギシャール報告(Rapport Guichard)でも、いくつかの領域(教育éducation、保健と社会活動action sanitaire et social、特別警察polices spécialisées、交通網réseaux de transport)において県行政の活動と権限を拡大すること、を答申している。現在でも県は地方開発において重要な責任を有している。

州は第1には地方分権化の行政区画の一部として考えられてきたが1972年7月3日法はそれを領域的公施設法人として成立させ、1982年3月2日法において地方自治体としての地位を与えることとなった。現在ではフランスの州は表3のとおりとなっている。人口規模ではわが国の「県」にほぼ相当する。

表3 州別人口

Alsace	1,763,636	Nord-Pas-de-Calais	4,067,140
Aquitaine	2,997,467	Basse-Normandie	1,464,942
Auvergne	1,355,116	Haute-Normandie	1,819,531
Bourgogne	1,665,021	Pays de la Loire	3,323,683
Bretagne	3,015,586	Picardie	1,910,295
Centre	2,514,707	Poitou-Charentes	1,703,738
Champagne-Ardenne	1,388,048	Provence-Alpes-Côte d'Azur	4,587,439
Corse	267,249	Rhône-Alpes	5,776,022
Franche-Comté	1,158,440	France métropolitaine(本土)	59,951,435
Ile-de-France	11,076,226	Guadeloupe	425,368
Languedoc-Roussillon	2,348,195	Guyane	157,749
Limousin	739,502	Martinique	383,941
Lorraine	2,373,423	Réunion	713,992
Midi-Pyrénées	2,636,029	France entière(全土)	61,632,485

Source: INSEE-Recensement de la population 1999-Population légale

## 1 州の設立に関する議論

州の設立の根拠となった地方分権主義(régionalisme)の問題は長い間議論されてきた。現在の県の枠組みを超える広域的な地方自治体の設立に関しては、懐疑論と支持論の賛否両論がフランスには存在した。支持論の根拠の第1は、国家の地域的な経済関与の増加であり、第2に、国家の権限の肥大化に対する分権化の要請であった。それに対して懐疑論は既存の地方自治体の固有権限の喪失に対する懸念に基づくものであった。

フランスにおける地方分権主義の議論は20世紀初頭から発展し、Charles-Brun<sup>32)</sup>などにより連邦制の提言がなされてきた。第1次大戦中に戦時協力のための経済機構として試みられ、クレマンテル(Clémentel)大臣の発議により、商工会議所(Chambre de Commerce)との協議の結果により州が創設された。それは「Clémentelの州」(Région Clémentel)とよばれ州間の情報調整の役割を演じた。第2次大戦の直前に1938年6月11日法規命令は20の州を「経済州」(régions économiques)として公施設法人に昇格させたが、その役割は商工会議所の協議会にとどまるものであった。

地方分権主義者の主張は、特に第2次大戦後からより一般的な議論となった。

1968年にドゴール(de Gaulle,C.)大統領がリヨンを訪問した際に「中央集権制度はわが国の統一性に必要なもの」としながらも州の将来性に言及し、州を支持する議論を推進した。

1969年4月27日には「州」の設立に関する国民投票が実施されたが、この国民投票が上院(元老院)の改組とあわせて行われたため、後者に対する否定的見解が国民に多く国民投票では「州」に関する提案は否決され、州に法人格を与え、これを「地方自治体」化することは失敗に終わった。しかしながらシャバン・デルマ(Chaban-Delma)首相は1970年に「政府は州の設立を放棄してはいない」として議論は継続された。州の設立に関しては否定的な見解はあったものの<sup>33)</sup>、そのちドゴール大統領の辞職後ポンピドウ(Pompidou,G.)大統領によって州の改革が再度提言されることとなった。

しかしポンピドウ大統領は個人的には消極の見解であり、1972年7月5日法の制度が示すとおり地方自治体としてではなく、公施設法人という非地方自治体制度を創設した(1972年7月5日法第1条)。そしてそれぞれの地域に「同じ名前を付けた州を設立した」。その州の職務と役割は、必然的に経済活動のみに限定されていた。公施設法人としての州は過渡的な役割を演じ、州が地方自治体として設立されるに至るのはミッテラン社会党政権の地方分権化と地方自治体の自由化の推進政策によってであった<sup>34)</sup>。

## 2 公施設法人としての1972年の州制度

### (1)州組織

州議会(le conseil régional)には経済社会委員会(le comité économique et social)が設置された。1972年7月5日法の性質から必然的に要請されたものであった。

州議会の職務は二重の役割がある。州の事案に関しては「州という公施設法人」を管理する

ための議事を行い、国家の事案に関しては諮問の為の議論を行うことであった。

州議会の内部組織は事務局とその議長を選挙し、議会の内部規則を制定することである。それは知事からの要請、事務局からの意見、議員の絶対多数の要請により招集された。州知事(le préfet de région)は、州議会に議案を提出し、議長として議事を行った。

経済社会委員会は、1972年法によって創設されたものであり、諮問委員会を構成する。それは正確には1973年9月5日デクレにおいて、州の経済、社会、職業、家族、教育、科学、文化、体育などの機関とそれらの活動の代理人によって構成されていた。経済社会委員会は、州議会に対しいくつかの点で先決して諮問を行う権限を有していた。

#### (2)州の管轄

州は地方公共団体としての権限を有していなかったため、職務は経済領域に制限されたままであり、また州の中での研究活動、提案若しくは単純な財政支出に限られていた。公施設法人としての州の職務は1972年法の第4条に列挙されていた。

それらは、1)州の発展に関係する研究、2)投資に関する答申、3)州の利益に関する財政支出であった。

#### (3)州財政制度

公施設法人の予算は州議会によって採決された。税務の収入は運転免許税の収益と、州の議会が制定する権限を持つ3つの税の収益によって構成されていた。それは、1)自動車車両登録証明書(cartes grises des automobiles)の付加価値税(taxe proportionnelle)、2)不動産所有権移転税(taxe sur les mutations immobilières)としての付加価値税(taxe additionnelle)、3)不動産税(taxe foncières)、住民税(taxe d'habitation)、職業税(taxe professionnelle)など州の付加税(taxe régionale additionnelle)であり、それぞれの税金の税率は州議会によって規定されていた。

他の財源は、政府補助金、基金、贈与と遺産、公共財による収入と役務による収入、債権の利益、そして政府もしくは地方自治体の負担金等であった<sup>35)</sup>。

### 3 1982年3月2日法以降における州制度

1982年3月2日法は州を地方自治体とした(法第59条)。法律が成立したのち、最初の議会の招集まで公施設法人の資格とされていたことに注意する必要がある。

#### (1)州組織

州議会議長が州の行政の責任者であり、従前の州知事<sup>36)</sup>は国家の代理人とされた。州議会議長は、1983年3月2日法により州議会によって互選されることとなった<sup>37)</sup>。

#### (2)州議会

1982年3月2日法と1985年7月10日法は、州議会議員の直接総選挙の原則を定めている。州議会議員選挙は1986年3月16日が第1回目となった。

選挙法典の第338条によると、州議会議員は、それぞれの県において連記投票式比例代表制で

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

選ばれる。州議会議員は6年任期で選ばれ再選可能である。州議会の定数は選挙法典によって決定される（第337条と別表）。それは、41議席(Limousin)から197議席(Ile-de-France)までとなっている。

州議会は少なくとも4半期に1回州議会議長によって招集される。また事務局の要請、議会構成員の3分の1の要請、若しくは例外的な事情の場合、デクレによっても招集される。州議会の議事は公開である<sup>38)</sup>。

### (3)経済社会委員会

州経済社会委員会の権能は、1982年の改革によって修正され、1986年1月6日法はその管轄を拡大し、権限を強化した。

1982年10月11日のデクレ(1994年1月11日のデクレによって修正された)は経済社会委員会は40から110人の構成員を含むと規定した。それは雇用者 (des entreprises et activités professionnels non salariés) の代表が35%未満、労働者 (des organisations syndicales de salariés) の代表と国家教育連盟(Fédération de l'Éducation nationale)の代表が35%未満、州の活動に参加する機関(organismes qui participent à la vie collective de la région)や代理人が25%未満、州の開発に関する者(personnalités concourant au développement)(5%以上)によって構成される。

経済社会委員会の構成員は、総理大臣のアレテによって6年間の任期で任命される。その任期は更新が可能である。

経済社会委員会は、州議会と州議会議長におかれる諮問機関である(1982年3月2日法第63条)。その会議は公開で、そこで採択された意見は公開される<sup>39)</sup>。

### (4)職務と統制

1982年3月2日法はそれまで州の経済、経済開発、社会、保健、文化と科学の領域に制限されていた州の管轄を拡大した。この新たな拡大は教育等に関するものであり、国家の教育事務に関する協力などが挙げられる。1982年3月2日法によって設けられた「適法性に関する支配」による統制を受ける<sup>40)</sup>。

### (5)州間の協力

1982年3月2日法第65条と1983年6月9日のデクレは、2つ若しくはいくつかの州は、行政の権限を行使するに当たって、州間で契約を結び、若しくは共通の組織を創設することができる、と規定した。

外国の州との協力として1982年3月2日法第65条は州が隣接する外国の地方公共団体との協力関係をもつことを認めている。

さらに1992年2月6日法は州間の協力体制を改善し拡大した。国際的關係においては、とりわけ州に適用される「地方自治体とそれらの団体は、フランスの国際協定を尊重し、その管轄の制限の下で、外国の地方自治体の団体と協定を締結することができる」という原則が置かれている。

国内関係において1992年法は隣接した州との事務合併の相互協定の締結を規定している。州議会間で合意した相互協定は、州議会の議決が行われた後に、コンセイユデタのデクレによって効力を発する。

1992年法は、利害関係のある州議会の全会一致による要請と、州議会に関係する者多数の有効な諮問に基いて、コンセイユデタのデクレにより州の結合も許容している(法第63条)<sup>41)</sup>。

## まとめ

フランスの地方自治体と呼ばれるもののうち、州、県、市町村を紹介してきたが、地方行政を担う組織にはこれら以外にもさまざまな形態が存在する。フランスの市町村は日本のそれと比較してはるかに人口規模が少ないが、その規模を維持しているシステムは研究対象として非常に興味深い。しかし今回は「階層的」という自治体支配の枠組みを対象にしており、「横断的」なつながりについては以降の論文に譲ることにしたい。

フランスの州はEUとの連携の中で他の国と同等規模の経済開発の主体となる自治体としての特質があるが、市町村、県という、革命期以来幾多の変遷を受けてきた地方自治体には階層的関係が存在する。今回の地方自治体の説明は概説的なものであったが、このフランスの地方自治体の行政の仕組みを踏まえ、以降の論文では市町村と県との指導の関係について触れていきたい。

### <注>

- 1) 1996年2月5日に発行された資料によれば、現在人口の存在しない市町村が5つ存在する。
- 2) deLAUBADÈRE.A, VENEZIAJ.-C., GAUDEMET.Y., *Traité de droit administratif, Tome1, 14<sup>e</sup> édition, LGDJ.*, Paris, 1996, op.cit., pp.175-176, No252.
- 3) 全面審判訴訟(contentieux de la pleine juridiction)：行政行為の適法性の審査にとどまらず、原告の権利を確定し、法規等の違反になされた行政上の行為の効果に関して、原状回復・損害賠償等の措置についても完全に裁判所が審理・裁判するもの(山口俊夫『フランス法事典』東京大学出版会、2002年、P.121)。
- 4) 越権訴訟(recours pour excès de pouvoir)：法律による行政の原則(principe de légalité)の違法性(illégalité)を理由としてその取消を求める訴訟、取消訴訟の中心である(同上)。
- 5) deLAUBADÈRE, pp.176-177, No 253-253bis.
- 6) deLAUBADÈRE, pp.181-183, No 261 et 264.
- 7) deLAUBADÈRE, p.184, No 267.
- 8) deLAUBADÈRE, p.183, No 265、1990年現在、808の共同市町村が存在する。
- 9) deLAUBADÈRE, p.184, No 268.
- 10) deLAUBADÈRE, p.185, No 271.
- 11) deLAUBADÈRE, p.186, No 272、1974年7月18日法は、Saint-Laurent-du-Pontのダンスホールの火災による、市長への有罪判決以降、知事と行政官の保護のため刑事手続き保障を設けている。
- 12) deLAUBADÈRE, p.188, No 275-276.
- 13) 職員の雇用条件に関する権限も市町村議会にあり、市町村長にはない。
- 14) deLAUBADÈRE, pp.188-192, No 277-279.
- 15) deLAUBADÈRE, p.192, No 281.
- 16) deLAUBADÈRE, pp.192-193, No 282-283.
- 17) deLAUBADÈRE, p.193, No 283bis.

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

- 18) deLAUBADÈRE,p.194, No 285.
- 19) deLAUBADÈRE,pp.194-195, No 286.
- 20) deLAUBADÈRE,p.195, No 287.
- 21) deLAUBADÈRE,p.196, No 288.
- 22) deLAUBADÈRE,p.197, No 289.
- 23) deLAUBADÈRE,p.198,290.
- 24) deLAUBADÈRE,pp.198-199, No 291.
- 25) 滝沢正 『フランス法』三省堂、1997年、p.154.
- 26) deLAUBADÈRE,pp.170-171, No 238-240.
- 27) deLAUBADÈRE,pp.171-172, No 241-247.
- 28) deLAUBADÈRE,p.173, No 248.
- 29) deLAUBADÈRE,pp.173-174,249.
- 30) deLAUBADÈRE,p.174, No 250-250bis.
- 31) deLAUBADÈRE,pp.100-106, No 98-106.
- 32) Charles-Brun,J.*Régionalisme*, 1911.
- 33) Pisani,E.*La Région pour quoi faire*,1969.
- 34) deLAUBADÈRE,pp.155-156 No,205.
- 35) deLAUBADÈRE,p.156, No 206.
- 36) 従前の州知事は、州庁所在地の県の県知事が兼任していた。
- 37) deLAUBADÈRE,p.162, No 220.
- 38) deLAUBADÈRE,p.162, No 222.
- 39) deLAUBADÈRE,p.162, No 224.
- 40) deLAUBADÈRE,pp.163-164, No 225-226.
- 41) deLAUBADÈRE,pp.164-165, No 227-229bis.

主指導教員(成嶋隆教授)、副指導教員(石崎誠也教授)