

地方公共団体の権限とその範囲について フランスにおける地方分権改革の歴史

中 村 重 樹

Abstract

Un grand changement du système de collectivité territoriale du Japon s'est opéré il y a quelques années. Le changement de législation concernant les collectivités locales aboutiront-ils réellement à une décentralisation ?

Le but de cette thèse est d'analyser le processus de décentralisation et de comparer le système japonais avec celui de la France. Surtout, la réforme à partir de la loi de 2 Mars 1982 a décentralisé le pouvoir d'État et a supprimé la tutelle administrative du préfet.

En premier, j'essaie d'expliquer l'histoire du système local français.

キーワード.....地方分権改革 フランスの地方制度 後見監督

1 はじめに

わが国で第二次大戦後 50 年以上も維持されてきた地方自治制度は、いま大きな転換期にきている。景気低迷による国家財政、地方財政の悪化による財政的な枠組みの見直し、増大する行政に対する市民の要求、環境問題に対する対応、少子高齢化社会の到来により、国と地方との間で行政事務・責任の分配のあり方が議論されている。そして「新自由主義」の台頭、そこに見られる「安上がりの政府論」から行政事務の民間委託、民間委譲、民営化、独立行政法人化など様々な要因が複雑に絡み合っている。

その流れのなかで、国と地方自治体との関係と責任分担のあり方において、「地方分権」というかけ声とともに様々な制度的な改廃・見直しが市町村合併、道州制の議論などの組織面で行われている。そして、地方と国との関係での面でも、地方自治体の権限の範囲についても議論されている。この論文ではその権限の議論について取上げていきたいと考えている。

(1)研究の主題

地方と国との関係を見るにあたって、まず国と地方の「権限の分配」に関して、地方自治体がいかなる権限を有し、そしてその権限にはいかなる限界が存在するかということに着目してみたい。地方自治体が真の意味での「自治体」と呼ばれるには、その権限の範囲が明確であり、

その権限の内容が自治という言葉の意味にかなうものでなければ、実体をなさないものとなる。

地方分権改革一括法¹⁾で国から権限の委譲を受けた地方は、その権限委譲を受けた行政事務において、地方の問題と密接に関する問題が多い。

しかしながら地方が取り組む住民に身近な問題と、政府の広域行政に関係する政策との間に対立が生じてくることも考えられ、現にそのような問題も生じてきている²⁾。

そのような対立が存在する場合において、特に国と地方自治体との権限、管轄の問題が生じてくるのである。この論文の目的としての地方自治体の権限の分析は、その対立の出現時点からアプローチしたいと考える。

(2)研究、アプローチの方法

国と地方自治体の関係を分析するにあたっては、国や地方自治体が所管する法律を縦割りに分析しても、あるいはそれら権限がどの様に衝突しあうのかをバラバラに検討しても、その全体像を掴むのは困難であると考ええる。

先に述べたとおり国と地方自治体の権限が実際に衝突した場合の処理の仕組み、すなわち国と地方自治体の権限をめぐる紛争処理の枠組みと、その枠組みの判断を通じて、国と地方自治体の権限について研究することが、関係分析の1つのアプローチではないかと考える。

しかしながら、わが国で国と地方の紛争事例は、旧地方自治制度においては補助金の交付額の適否を争った摂津訴訟³⁾などが存在するのみで、新地方自治制度でも政策上の紛争は様々な存在するけれども、その係争処理が実際に行われた事例はまだ1件⁴⁾にとどまっている。これはわが国の地方自治制度が依然として中央集権的、上意下達のしくみが黙示的、慣例的に存在しており、また紛争事例が少ないことによって制度的な整備が未熟であるからにほかならない。

そのようなわが国の制度の問題点を分析するには、わが国の制度と外国の制度と比較することが、一つのアプローチ方法であると考ええる。

(3)比較対象

ここで外国制度の比較研究対象として選択したのはフランスである。

フランスは欧米の中でも1982年に地方分権改革が本格的に実施されるまで極めて中央集権的性格の強い行政制度を有していた。

日本も中央の統制が強い地方自治制度であり第2次大戦後の改革、2002年の地方分権改革によって地方分権化が進んでいることは、フランスと軌を一にするものである。

日本の「中央集権から地方分権へ」という動きの中でどのような変化が起こっているか、あるいは今後どのような動きが生じるかを考察する上で、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る。そこでまずフランスの地方自治のあり方についてその歴史的な枠組みと、基礎的

な構造を検討した後に、フランス地方自治改革の内容と、そこで大きく変化したフランスの係争処理制度としての自治体統制制度を検討してみることにする。

(4) フランスの地方制度の概略

近年のフランスの地方分権改革の枠組みについては、1978年にジスカールデスタン大統領が議会に提出した「地方公共団体の任務の発展のための法律案」(Projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales)が嚆矢となる。それは従前の制度的な枠組みを尊重しつつ地方公共団体の自立性を強化し多様性の発展を図ろうとするものであったが、政権交代により実現することを見ずに終わった。しかし市町村議会の議決に対する事前のコントロールの原則的廃止を含む国の監督の縮減、国と地方の間での事務再配分、設備費一括交付金の創設等、財政上の措置、地方議員及び地方公務員の待遇改善、市民参加と情報公開の拡大などを構成しており⁵⁾、現在の地方分権改革の原型を思わせるものであった。

その後ミッテランが率いる社会党は地方分権化を公約とし、1980年に社会党提案として地方行財政制度全般にわたる改革案を公表した。その社会党提案は(a)国の統一を維持しつつ過度の集中化も過度の分権化も排除し集権化の限界を明確にし国と地方の協調、協力条件を作ことを目的とし地域の多様性に応えこれを尊重する意味での多様性の尊重、(b)地方の政治を住民に身近なものとし住民が積極的に政治に関与しうよう条件を整備する、市民参加自治の拡大、(c)行政サービスをその性格に応じて国及び州、県、市町村の3段階の地方公共団体に配分する地方行政の計画化及び効率化が中心となっていた⁶⁾。

注意しなければならないのは、フランスでの地方分権の言葉の意味である。フランスの地方自治制度について論じる上では、déconcentration(事務分散化)とdécentralisation(分権化)の2つの概念を使い分けている。前者のdéconcentrationは、権限を国家に残したまま地方にその事務を移管する行政技術的な手法である。いわゆる事務委任である。

これに対してdécentralisationは、住民がそれらに結びついた自治体の利益と地方の問題についてよりよく管理できるという構想に基づいて、選挙された機関(議会)や地方の人々によって地方行政を行うことを指している。つまりdécentralisationの概念においては、地方の問題について、国の許可、承認などの制度(いわゆるtutelleという後見監督制度)は否定される⁷⁾。

フランス共和国憲法(現行1958年憲法)第72条において、地方自治体については国家の利益と法の尊重義務が明文化されており、地方における国による関与を出来る限り排除し、違法な地方行政を統制することについては行政訴訟によって担保されている。

2 フランスの地方分権の歴史⁸⁾

フランスの地方行政改革の歴史には2つの大きな歴史的転機が存在する。最初の転機は革命

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

期で、次は共和暦 8 年⁹⁾（L'An VII）すなわちナポレオン期である。

革命期の地方制度は、行政区分の旧来の構造を引続き残存させたままであり、ナポレオン時代の制度はその行政構造を維持したものであったわけであるが、中央の権限と地方行政との間に関係する問題、すなわち地方分権化の問題については、革命期と共和暦 8 年の 2 つの時期に大きく変貌を遂げるようになった。

(1) 革命期の行政

1. 地方の行政区画

フランス革命当時、地方行政改革の理念は地方制度を国家的に統一し均一化することであった。この考えは革命の平等主義とアンシャン・レジームにおける多様性と複雑性の反作用としての側面を持っていた。アンシャン・レジームにおける行政区画の構造はきわめて複雑であり、出先機関（gouvernements d'armée、ressorts des Parlements、diocèses ecclésiastiques）が存在し、その監督官がそれらの職務を行使するときはその枠組みと区域が錯綜していた。市町村は、行政区分というよりも住民の連合体であり、特に地方の市町村は萌芽的な状態でしか存在しなかった。

革命期の改革では、行政区分の構造について、国家の大きな行政区分を県(département)として整備した。それは最近の「州」(région)と「公施設法人」(établissement public)¹⁰⁾が付加されるまで広域自治体としては、現代にいたるまでほとんど修正されなかった。市町村は、行政区画を革命によって統一化・一般化された。従来の市町村の枠組みは革命によって廃され、憲法は古代の小教区の管轄による枠組みによって、すべて一律的な構造の市町村を創設した。

2. 地方行政の構造

革命によって創設された様々な行政区画においては、行政の事務内容についても統一化がはかられた。すべての市町村には、同様の機関が設立され、その大小、都会・地方に関わらず統一化がはかられた。その基本構造は 1) 議会(un conseil)、2) 執行部(un directoire)、3) 総代理(un procureur syndic)の設立であった¹¹⁾。このような分権化がすべての行政組織ではかられ、選挙された議会、管理官、議会内で選ばれた地方の代表者などが分権化の基礎となった。

しかしながら、この分権化に起因する反作用として、「法的無政府状態」(anarchie légale)と呼ばれる無秩序がもたらされた。その反動としてその後中央権力もしくは県の管理者によって、市町村の上に監督権限が行使されるようになった。

(2) 共和暦 8 年（ナポレオン期）の行政改革

共和暦 8 年 5 月 28 日法は、革命期の行政区分の構造を維持したものであったが、幾分かの変更を加えている。国家の統一性という原則を維持しながら、新しい概念に基づきいくつかの

機構を創設したものである。それはシェイエス (Sieyès) の構想に由来するものであり、「議論は複数で、執行はただ一人で」(Délibérer est le fait de plusieurs; exécuter est le fait d'un seul) というものである。この考えを元にして、地方行政において 2 つの機関が並列されるに至った。審議を行う「議決」機関と、議会に責任を負う「行政」機関である。

- (a) 県においては、審議機関としての県会 (le conseil général)、単一の係官としての知事 (le préfet)
- (b) 区(l'arrondissement)において、区議会 (le conseil d'arrondissement) と、副知事 (le sous-préfet)
- (c) 市町村において、市町村議会 (le conseil municipal) と市町村長 (le maire) という地方行政の構造がこの時点で成立した。

革命期における地方分権化の推進が、「地方の無政府状態」をもたらしたのに対して、共和暦 8 年のこの法律は、集権的な「ナポレオンの行政」(administration napoléonienne) と名付けられることになる。

シェイエスの原則は「信頼は下から来る、しかし権力は上から来る」(la confiance vien d'en bas mais le pouvoir d'en haut) として、知事、県議会、市町村議会と市町村長は知事若しくは、市町村の重要性に応じて、第一統領(Premier Consul =ナポレオン・ボナパルト Napoléon Bonaparte) によって任命されることになった。そこにおいては、地方に行政上の実質的権限はなく、単に中央権力の代理人が地方の権限を行使することとなった。

(3)地方行政の革新 共和暦 8 年から第 2 次世界大戦まで

フランスの 7 月王政 (1830 年 7 月の革命によって生れたルイ・フィリップ (Louis-Philippe) による立憲君主制) のもとでの分権化の動きはその終焉期が重要である。1830 年憲章ではすでに地方議会の選挙制度を予定していた。市町村議会は 1831 年 2 月 21 日に、県議会は 1833 年 6 月 22 日に制限選挙制度のもとで創設された。市町村長は市町村議会の中から選任されることとなった。

1837 年 7 月 18 日法では市町村議会、1838 年 5 月 10 日法では県議会の権限を拡大し、1838 年 5 月 10 日法において県の法人格が承認された。

第 2 共和制 (Deuxième République, 1848-1852) は、普通選挙を創設し、それに伴って普通選挙制度を地方議会へ拡大した。そして同時に市町村長選挙を人口 6,000 人以下の市町村に許可するに至った。

第 2 帝政 (Second Empire, 1852-1871) は逆に、市町村長の採用は政府による任命制に戻るようになった。反対に自由帝政 (Empire libéral, 1860-) の段階 (1866 年 7 月 18 日法と 1867 年 7 月 24 日法) では、県議会と市町村議会の権限を増大するに至った。

第 3 共和制 (Troisième République, 1871-1940) の開始から、市町村長選挙が復活し (1882 年 5 月 28 日法) すぐに 1884 年 4 月 5 日法が制定され、これは一般に「市町村法」(Loi municipale)

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

と呼ばれ、1957年に市町村行政法典(Code de l'administration communale)で改正され、次に1977年に市町村法典(Code des communes)が成立するまで市町村の一般的法典となった。この「市町村法」には1882年に創設された市町村長の選挙制度が盛り込まれていた。

地方分権の動きは、必然的に監督権限に適用された。1926年11月5日行政命令は、県議会と市町村議会へ独立性を与えると同時に、小さな市町村に関しては監督権限を副知事へ委任することによって、県知事への集中を排除した。

そして大戦の直前においては、1938年と1939年の間の様々な行政命令が地方行政への監督権限を縮小させていった。

ヴィシー政権前後(1940年から1944年)は地方分権改革の動きは中断している。とりわけ市町村制度を再編成し、人口2,000人以下のすべての市町村において市町村機関の選挙を廃止し、知事が補佐する諮問機関、県議会が代理となった。区議会は、1940年10月12日法によって機能停止されたが、廃止されず存続した。

(4)第2次大戦後から1982年までの地方行政

1944年に地方行政制度は1940年に機能停止された区議会を除いて、ほとんど復旧された。

1946年憲法の元となった草案(1946年4月19日憲法草案)の第116条と第118条では、分権化拡大の原則(県と市町村の自由 *libertés départementales et communales*)、とりわけ「支配」(*contrôle*)から「後見監督」(*tutelle*)への変更、国選知事によって行使される職務を県議会議長へ移転することを構想していた。草案の第116条は1946年10月27日憲法第87条として置かれることとなったが、しかし国選県知事の行政権限を県議会議長へ移転することは結局実現を見なかった。

1959年1月5日オルドナンスとデクレ、および1970年12月31日法は分権化の観点から県と市町村の上に行使される監督を徐々に軽減した。

平行して国家行政の部門と地方行政の統一性が再検討された。県と市町村の枠組みを維持し、新しい行政構造の必要性に基づき、県の枠組みを越える広域行政組織として、1972年7月5日法で州を(公施設法人として)創設した(州が地方自治体とされたのは1982年3月2日法によってである)。

市町村と同一若しくはそれ以上で県に満たない枠組みの行政区画としては、市町村組合(*syndicats de communes*, 1959年1月5日のオルドナンス)、ディストリクト(1959年1月5日オルドナンスにより成立、1970年12月31日に一部改正)、広域都市圏(*communautés urbaines*, 1966年12月31日法によって成立)が存在する。

パリ地域の地方自治体に関するものは、パリ市(1975年12月31日法)、イル・ド・フランス州(1976年5月6日法)が特別に規定されることとなった。

「Guichard 報告書」(*Rapport Guichard*)が、1976年9月に発表され、地方行政分野の分権

化の望ましい解決策が述べられていた。その提案は1982年3月2日法によっていくつか実現することとなった。

この«Vivre ensemble»と名付けられた報告書は1975年に共和国大統領の委託により、Olivier Guichardが議長となった「地方公共団体の任務の発展のための委員会」(Commission de développement des responsabilités)が答申したものである。

その報告内容は特に「2つの水準で」(à deux niveaux)「市町村の共同体」(communautés de communes)を形成し、市町村の枠組みを廃止せずに市町村を再結集させ、行政の連邦主義を実現しよう提言した。

一方で「Guichard 報告書」は、国家から地方自治体への権限委譲については県と地方自治体その他団体の関係について様々な修正を提言している。

それに基づき1979年に上院で地方分権に関する法案(ボネ法案)が構想された。1982年3月2日法の地方分権の大きな改革、その後の一連の法律は、「Guichard 報告書」と1979年の法案から導かれたものである。

(5)1982年改革前後のフランス地方分権改革の課題と展開¹²⁾

地方自治改革までのフランス地方行政の組織の図式は、法人格を有する地方自治体(県と市町村)、法人格を有さない行政区画(区 arrondissement と小郡 canton)とに大別されていた。

この2つの制度は長らく維持されていたが、種々の法律により「公施設法人」という枠組み(1972年に成立した州)が認められた。これは地方自治体としての資格を有しないものであった。またその枠組みに類似した地方自治体の組合等の増加によってさらに複雑化(例えば1992年2月6日法の groupements de communes)してきている。この から は今日地方行政組織を構成する3つの要素と考えられている。

現行法では地方自治体は、県、市町村、海外県および州である。その法的根拠は1958年憲法第72条の「市町村、県、海外県、他すべての地方自治体は法によって創設される」(Les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi)という条文である。憲法で規定された「市町村、県、海外県」と、法律によって新たに創設された地方自治体が存在している。

1982年3月2日法は、上の規定に基づき、新しい地方自治体として州を創設した。最初に創設されたのはコルシカ島の州であり(1982年3月2日法 no82-214)、1986年に他の州が創設された(1982年3月2日法 no82-213)。

県、市町村、州は単に国家の行政区分であるだけでなく法人格を有し、地方に関する事項を管理する責任を負った地方行政機関であると同時に、国家行政にも協力する事務権限を有している。

しかしながら県・市町村・州の性格はそれぞれ異なっている。

市町村は住民によって構成された第 1 段階の基礎的な地方自治体であり、州と県は立法者によって法人格が与えられた広域の地方公共団体となっている。

法人格を持たない行政の枠組みは区と小郡と地方分権改革前の州である。区は第 2 次大戦中から機能を停止していたが 1992 年 2 月 6 日法は、行政区画としての機能回復を予定し、分権化のための組織と構想している。小郡は、選挙上の行政区分である。それは県議会選挙の枠組みに用いられているだけで単に地域的な枠組みの 1 つであり法的な人格を有していない。

州は 1972 年までは法人格を持たない行政上の地域的な枠組みであったが 1972 年 7 月 5 日法は州を公施設法人とし、さらに 1982 年 3 月 2 日法で地方自治体となるにいたったものである。

(6) フランスの地方自治改革の争点

1. 分権化と地方自治体の法人格化

フランスでは、長期間、市町村の細分化（36,000 の市町村）と微小市町村の膨張（23,000 もの市町村が人口 500 人以下である）の問題が存在し、当然ながら行政事務の複雑化も存在していた。フランスにおいても合併による結合と集団化によって、この状況を防ごうと努力はされているが明確な効果は見えていない¹³⁾。

フランスの地方分権改革では、地方自治体として適正規模として構想したものが、「州」であった¹⁴⁾。

2. 分権化と地方行政権の規定

フランスの地方自治体は 地方固有の役務を提供する機関と同時に 国家の出先機関という 2 つの性質を有している。よって地方行政の係官は、国家から事務分散化された事務と、地方の事務の 2 つに専念することが要求されている。

3. 分権化と地方事務

フランスの地方自治に関する法的概念は、地方議会の職務については、法律上規定されている事務のほかに、県では 1871 年 8 月 10 日法で「・・・デパルトマンの利益に関する一般的なすべての目的 (...et généralement tous objets d'intérêt départementale)」の 1 文が付け加わっている。市町村法では、「市町村議会は、議事により市町村にかかわる問題を取り決める (Le conseil municipale règle par ses délibérations les affaires de la commune)」(1884 年 4 月 5 日法第 61 条)と規定されている。

事務権限の国家管理と分権化の進展の結果によって、国家と地方自治体の事務分担については、国家が地方の専門分野に進出するなど権限配分の不均衡の問題が存在した。事務権限配分については国と地方の権限の均衡回復が主題となっていた。

「Guichard 報告書」はこの不均衡是正の方針とは離れていたものであった。

「地方公共団体の任務の発展のための法律案」は特に「国家は地方自治体に、(権限)行使の必要な手段と同様に、地方段階で引き受けることができる権限を委譲すべき」(L'État doit transférer aux collectivités locales les compétences qui peuvent pour les exercer)と定め、権限委譲は前進すると考えられていた。

特に、教育(instruction)と建築許可(permis de construire)と都市計画(urbanisme)に関する他の権限の委譲が構想された。

そして、権限委譲に起因する事務の増大はそれに対応する方策によって補償されるべきであるという原則が置かれている。それは1983年1月7日法に盛り込まれている。

事務の委譲に関しては、支出部門に関しても一部を地方自治体に委譲した。司法(裁判所 palais de justice)、警察(警察の国家管理化 polices étatisées のための市町村による「負担 contingents」)、教育に関係する事項である。「Guichard 報告書」は様々な(司法 justice、警察 police)責任の廃止を提案した。

しかし「地方公共団体の任務の発展のための法律案」は提案の一部を撤回している。それは国家の警察事務に関する負担の廃止と同様に市町村と県に帰属する司法に関する支出責任であった。

4. 分権化と中央権力の監督

フランスの分権化において、地方自治体への監督の問題は重要な要素であった。

内務大臣(もしくは政府)、知事、副知事によって行使されるものには、一般的な監督のほか、その都度行使される特殊な技術的監督が存在していた(事業 travaux、収用 expropriations、不動産取引 opération immobilière など)。

Guichard 報告書は、地方自治体の活動は、「適法性に関する統制」(contrôle de légalité)という地方行政の司法コントロールのみを残して、そのほか地方行政にかかる国の監督制度の廃止を提案した。

それは分権改革以前にあった地方議会による議決を国家が承認するという制度を廃止して、地方議会の議決事項が即時に施行されるという原則であった。

5. 分権化と地方自治体の財政的方法

地方自治体の自由の拡大は必然的に財政上の独立という議論を提起した。「個々の状況において、理論的により大きく(財政上の)能力がある、がしかし両親からの補助金によってしか生きられない」(dans la situation d'un individu théoriquement majeur et capable mais qui n'aurait pour vivre que les subsides de ses parents:G.Vedel)の言葉どおり、フランスにおいては地方自治体の財源についても重要な議論が存在した。

地方税制の問題についてもフランスでは非常に古典的な議論があり、直接税については1914

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

から 1917 までの *impôt directe* が挙げられる。

付加税（*centimes additionnels*）に関する改革、1959 年 1 月 7 日のオルドナンスにより付加税に関わる直接税の追加、1973 年 12 月 31 日法による直接税の近代化（建物所有権に関する税としての不動産税 *foncier*、営業権に関する税として営業税 *patente*、動産に関する税として動産税 *contribution mobilière*）があり、1975 年 7 月 29 日法の営業税は事業税（*taxe professionnelle*）を改正したものである。

地方の間接税は徐々に消滅され、国家による補助金の制度が代替している。総売上高へ付加される地方税（一般に *taxe locale* と呼ばれる）は、長い間地方予算に重要な位置を占めていたが、1966 年に給与に関する税である給与税（*taxe sur salaires*）によって代替された。その後、補助金（*subvention*）へと変更されている。

地方自治体への国家の補助金は地方財政にとって重要である。

しかしながら、国家による地方自治体へ援助は必然的に地方の国家に対する依存をもたらす¹⁵⁾。それについての解決として補助金の一括化が主張されている。

施設補助金（*subventions d'équipement*）は、長期間必要とされていたものであって、1972 年 5 月 10 日のデクレによって制定されたが、一括化された施設補助金を創設することは地方分権改革までは棚上げされていた。

地方分権改革に関する法案は、施設整備のための補助金の創設を予定し、様々な補助金の廃止を計画した。新しい施設整備一括交付金（*Dotation globale d'équipement*）の設立と地方自治体へ交付されていた付加価値税（*T.V.A-taxe sur la valeur ajoutée*）との関係を考慮して、1975 年 9 月 13 日法第 13 条によって改正された財政法は、地方自治体への施設整備交付金を創設した。

経常費補助金は増大する地方自治体の経常的経費すなわち、事務的経費への国家負担として 1979 年 1 月 3 日法が地方公共団体のために創設した補助金である。

地方自治体の公債 *emprunts* の発行は伝統的に国家の監督に基づく承認が必要である。

地方公共団体の公債の発行に関しては、1959 年 1 月 5 日のオルドナンスとデクレや 1970 年 12 月 31 日法などによって改革が計られているが、これは国家財政に関わる事項もしくは国家的な義務に関する公債に関係していた。

6. 分権化と憲法の原則

1958 年憲法第 72 条は、「これらの地方自治体は選挙された議会と法によって規定された条件に従って自由に行政を行う」（*Ces collectivités administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.*）と規定する。この 1 文は地方自治体の行政は「法律が規定した事項」を行使することを意味する。

またその面では第 34 条は地方自治体の選挙制度については法律によって規定された事項の

中にとどまるとして、地方自治体行政の自由の原則を示している。

憲法第 72 条の条文は、地方自治体が自由に「選挙された議会 (conseils élus) によって」管理されることを前提としており、市町村の住民に直接諮問する「住民投票」の導入は憲法の規定に抵触するかどうかの議論があった。法案作成時の議論では住民諮問制度に対する反対論も存在した。1992 年 2 月 6 日法は、一定の制限の下に諮問形式の地方住民投票制度 (le référendum local consultatif) を導入することとなった。

地方自治体について、憲法が規定する平等の原則と「地方の多様性 la diversité des territoires」 「積極的な差別 discrimination positives」が両立しうるかという議論も存在した。

(7) 分権化の改革 (1982-1983)

1982 年 3 月 2 日法によってスタートした分権化はフランスの地方行政を全面的に改革し、それは 1982 年 3 月 2 日法「市町村、デパルتمان (県)、レジョン (州) の権利と自由に関する法律 (relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)」がまず成立し、1982 年 7 月 22 日法によって一部追加され、「市町村、デパルتمان、レジョンと国家との間の権限の分割に関する (relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État) 1983 年 1 月 7 日法」など、その他の多くの法律と条文に支えられている。

1. 行政の構造

1982 年 3 月 2 日法は、1958 年憲法第 72 条の規定が予定したとおり、州に新たな地方自治体としての資格を与え、県、市町村、海外県に付け加えて、地方自治体の新しい枠組みとした。

州は、公施設法人から地方自治体に昇格し (1982 年 3 月 2 日法第 59 条) 直接に州の形で地方自治体を構成していたコルシカ (Corse, 1982 年 3 月 2 日法 n82-214) が最初に成立し、その後 1986 年の普通選挙でフランス全土で初めて州議会議員選挙が実施された。州の議会は州に関する事項について討議するものであり、経済及び社会委員会はそこに置かれている。それは諮問機関ではあるけれども、州の計画と予算に係る情報を把握すべき責任を有している。

グワドループ (Guadeloupe)、ギアナ (Guyane)、マルチニック島 (Martinique)、レユニオン島 (Réunion) の州は、1982 年 12 月 31 日法で、それらがそのまま県として、地方自治の原則に基づいて特殊な規定によって創設されている。政府はその法案において県議会と州議会の両機能を満たす議会の創設を考慮している。

そして地方自治体の選挙の原則はすべて共通化された。市町村長は市町村議会議員から互選されるものであったが、1982 年の地方分権改革以前では県と州の知事は中央権力等から任命されていた。

新しい制度は、県と州の行政の最高責任者を、それぞれの議会によって選出された県議会議長と州議会議長と定め、従前の知事の地方行政の責任者という資格は廃止された。

県と州における国家代理人（Le représentant de l'État）は今後は、とりわけ市町村の警察に係り、地方の行政権限の責任を有さず係官としての事務のみが存在することとなった。

そのほかパリ、リヨンとマルセイユでは、他の市町村と違って区議会が創設された。

区議会は、区に存在する施設に関してのみ管轄を有する（法第 10 条）。また市議会と市長に対して意見若しくは提案する権限を持っている。

2. 行政の統制

1982 年 3 月 2 日法は、ア・プリオリ（a priori）に行使されていた地方自治体の統制制度を廃止した。しかしながら知事は、市町村長が行う警察に関する命令について代置（substitution）する権限は残された。後見監督の支配を廃止して設立されたのは「適法性に関する統制」（contrôl de légalité）である。

この統制方法に関しては、この法で初めて考案されたものではなく、1976 年の Guichard 委員会の報告書においても提案されている。しかしこの報告書においては一部現行と異なっていた（知事による行政裁判の提訴により自動的に執行停止する案であった）。

現実的な問題としては行政裁判所がすでに多くの案件を抱えている現状から、地方自治体に対する統制は有効であるかどうかという議論も存在した。県と州において国家の代理人による監督は、地方自治体の活動についてア・ポステリオリ（a posteriori）すなわち事後的に行使される訴訟制度による監督制度を最終的に採用することとなった。

知事が自治体を提訴するというこの訴訟制度は、一般的に受理可能性の是非も争点とする適法性に関する統制という訴訟形式から、行政裁判一般の方式に近いものとなっている。

また知事による行政訴訟の出訴期間を設定したことに関しては、重大な違法性が存在する場合は即座に知事が提訴すべき、という構想に基づいている。

そのほか裁判所は知事が提訴した場合、「公的自由と個人の自由」に危険をもたらす可能性があると判断した場合は 48 時間以内に判決を言い渡すとされている。

また会計に関する統制についても、1982 年 3 月 2 日法は、地方自治の財政支配に新しい機構を設定している。州会計院（les chambres régionales des comptes）の設置である。

1982 年 3 月 2 日法第 84 条以降で規定される州会計院は会計検査院（la cour des comptes）と有機的に連携している。

州会計院に関係して会計検査院制度を改正することとなった 1982 年 7 月 10 日法（のちに 1983 年 3 月 22 日のデクレ、1992 年 10 月 2 日法により改正されている）と、同日の法律（のちに 1988 年 1 月 5 日法によって改正されている）は、州会計院の議長とその委員について規定し、現在の形となった。

現在 24 の州会計院と 1 つの海外県の領域的組織が存在し、350 ほどの行政官が職務を行っている。州会計院の職務は以下のとおりである。

- (a) 予算が可決されず、投票されず、もしくは予算の収支が均衡していないとき、知事はそれから1月以内に諮問に基づいて管轄する州会計院に提訴する。知事は提訴した州会計院の見解を基礎にして、予算の決定等を行う。
- (b) 地方自治体が義務的支出と必要な予算を計上しない場合は、知事は州会計院に提訴し、地方自治体に予算に計上するよう督促を行う。それが行われなかった場合には、知事はこの義務的支出を自ら計上することになる。
- (c) 1992年2月6日法から、知事は契約と公役務の委任を州会計院に諮問することができ、州会計院からの答申を自治体に送付することができる。
- (d) 州会計院は会計検査院に控訴されるという階層制の下に地方予算・会計に関して審判する責任を負う。

3. 地方自治体の権限の改革

地方分権化の改革の第1目的は1983年2月7日法において例示されたように地方自治体に国家からの権限委譲をもたらすことである。

この権限委譲は国家の固有の権限と行政活動のいくつかの領域で、地方公共団体へいくつかの権限を列挙する形で委譲する形式をとっていた。政府は最終的に1983年1月7日法と7月22日法(都市計画 urbanisme)、1985年1月25日法(教育 enseignement)、1986年1月9日法(社会事業及び保健衛生 aide sociale et santé)等、権限委譲を拡大していくこととなった。

現在の権限委譲の動きは以下の特徴を有している。

県の利益に関するもので特に都市計画に関して市町村は一部権限を奪われている(1983年1月7日法)。また国家は1984年から司法の責任(法第87条)にともなう支出については責任を負い、市町村の議会が特に要求していた国家警察(police d'État)の制度の設立(法第88条)が1985年に行なわれた。

それは一方で分権化の為に一括交付金が設立されたものの、委譲された権限に地方が責任を負うことについて国が補償するという意味で、税源移譲という形とはならなかった。

その他いくつかの行政活動についてフランスの領土の枠を超えて外国と協力することが、地方自治体に対して承認された。

1992年2月6日法は、地方自治体が外国の地方自治体と協定を結ぶことを「それらの権限の制限の下、フランスの国際的契約の尊重の下」に認められることとなった。

4. 地方補助金の改革

1979年に創設された経常費一括交付金(dotation globale de fonctionnement)は、1985年11月29日法によって改革されている。その補助金は市町村の財政的不均衡を考慮に入れて付加価値税(T.V.A.)にスライドさせて交付されることになっている。次に、1993年12月31日法と、

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

その法律に関係する 1994 年 5 月 10 日のデクレは新しい経常費一括交付金を一部修正している。

1982 年 3 月 2 日法（第 103 条）は、毎年国家によって市町村、県、州に対して交付されるもので、使用目的が定められていない施設整備費一括交付金を創設した。その交付金総額は予算年度内では修正することができないとされている。

5. 地方税制の改革

地方税制の改革は計画されているが、今日においても実現を見ることができずにいる。

地方自治体は国家と同様に税金に関する権限を有しているが、それらの徴税権限については国家固有の権限であるとして制限されている。それは税の国家的平等という理念に基づいているからである。

税法の条文の規定では地方税制は直接税と間接税を含み、直接税はすべての税収の 4 分の 3 に相当するとされている。直接税は必要な伝統的な 4 つの税に対応する：住居税（taxe d'habitation）、事業税（taxe professionnelle）、二つの不動産税（taxe foncière と taxe foncière sur les propriétés non bâties）である。

間接税は主に都市計画税であるが、他の間接税は多種多様となっている（電気料金 taxe sur l'électricité、移転登録手数料 droits de mutation がある）。

(8)国と地方自治体の組織としての関係

1. 国家の代理人（représentant de l'Etat）としてのフランスの知事

フランスの県知事とは、国家の行政機関の一部としての権能を有し、県の行政を代表する機関ではなく、地方において国を代表する機関としての「県知事」である。日本では戦後知事が住民による直接選挙制度に改革された。県の行政の責任者としての日本の「県知事」とフランスの知事との混同が考えられるが、フランスでは様々な変遷を経て（préfet）の名称を現在でも用いている。

わが国の「知事」という言葉は戦前の国選知事時代より用いられていることもあり、本文ではフランスの préfet を「知事」として以降説明することにする。「地方長官」との訳語を用いている資料もある。

また現在、県行政の最高責任者である県議会議長はそのまま「県議会議長」としている。

1790 年に創設された県は、共和暦 8 年から国家行政における地方の行政区画としての意味も持っている。県の行政区画は設立当初からほとんど変化はしていない。

現在、フランスには本土の 96 の県と、海外県として 4 つの県が存在する。そして今日でも従前通り主要な国家の事務を分担する「出先機関（service extérieur）」の役割を演じている。県の行政機関の長としての県知事は、その制度が設立された共和暦 8 年から「国家の代理人」としての地位を伝統的に有しており、1982 年 5 月 10 日のデクレにおいても「国家の代理人」であ

ることが再確認され、一時的に「共和国委員 (Commissaire de la République)」という名称に変更された。しかしこの「共和国委員」という名称変更は名目上のことであって、1982 年の地方分権改革では従前の「知事」が有していた権限を「共和国委員」に委譲したのみであった。この権限委譲は事実上名称変更だけであったために、1988 年 2 月 29 日のデクレにより再び「共和国委員」から「知事」、「副共和国委員 (Commissaire adjoint de la République)」から「副知事 (sous-préfet)」へと名称を戻すに至った。

2. 知事の権限

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。知事の権限については、58 年憲法第 72 条において「国家の利益、行政の統制、法の尊重に責任」(la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois) を持つ「国家の代理人」として規定されている。

知事の任用に関しては、総理大臣と内務大臣により閣議に提案され、共和国大統領のデクレにより任命される。知事の任命は伝統的に「自由裁量」であると考えられている。

それ以前の規定では、知事の 4 分の 3 は副知事等 (sous-préfet や des administrateurs civil hors classe 等) から任命されることなどが詳細に規定されていた。知事については階層制が定められ、大臣の許可なくして県で不在となることが認められなかった。労働基本権については職員団体を組織する権限は認められているものの、ストライキの権利は認められてはいない。

知事は今日もっぱら県において国家の代理人の権限を行使するだけである。知事の権限については以前から (1953 年 9 月 26 日と 1982 年 5 月 10 日のデクレ) 徐々に国家の業務の事務委任の拡大 (事務分散化) が図られてきていた。

1982 年以降、1982 年 5 月 14 日のデクレの中に「共和国委員 (知事) の権力と県における国家の公的組織と役務活動の関係」を規定し、1964 年 3 月 14 日のデクレを廃止した (3 月 10 日のデクレ第 31 条)。

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について県行政機関での受託者であることを明示している。

政治的職務について、知事は第一に県において政府からの情報提供者として、それを実行する立場を演じるための政治的代理人でもある。

近年まで司法警察の職務を有していたが、最近の刑事訴訟法の改正において (1993 年 1 月 4 日法第 148 条) は知事の司法警察の権限は削除された。

県知事の行政の職務については多く存在している。

(a) 知事は法令を執行し政府の決定を管理する。

(b) 県において国家を代理する。それはとりわけ国家の名のもとに契約を結び、県の枠組みの領域的管轄を越えないすべての行政活動によって生じた訴訟に先行する争訟手続におい

てこれを代理する。

- (c)県における支出命令官である（1982年5月10日のデクレの第15条）。
- (d)県の枠組みの中における国家の名の下に行政警察の権限を実行する。
- (e)陸軍を養成する権限を保持する。
- (f)県の中における国家公務員を任命する。
- (g)大臣の権限に基づく、県において国家から委任された行政役務を指揮監督する。
- (h)収用の権限を行使する。不動産等を公に用いるための収用、公土木の一時的な占有の許可などである。
- (i)県における国家プロジェクトの実行と、県における企業に対する経済及び財政の援助。
- (j)市町村に対する統制の権限を行使すること。
- (k)公共投資に関する決定 - 国家の民間への投資と、国家の補助金によって実施される地方自治体の投資は、政令（デクレ）によって3つのカテゴリーに分類される。それは、国家と州と県である。州と県の利害に関係する投資に関係ある計画の許可は、大臣による、基金全体に基づき、州知事へ委任される。しかしながら、県知事は、県の利益の投資に関する計画の許可の副委任をうけることができる。

以上が国家の代理人としての県知事の権限である。

3 まとめ

ここではフランスの地方分権改革の流れと1982年当時の地方分権改革の議論を主に述べた。フランスの地方自治制度の組織については主に革命期から共和暦8年の改革までに主な骨格が固まりそれが1982年までほぼ温存された。そのシステムは極めて中央集権的性格が強く、市町村、県、国という3階層の行政システムであった。その制度は明治期の日本が行政組織の西欧化で模範としたシステムである。なぜなら日本の明治期から戦前までの地方行政組織は、第1に小規模な基礎的自治体である市町村制度であったからである。それは議会と議会の互選による首長制度であった。第2に県においては国選の知事制度と市町村への強い監督制度が存在した。この点において戦前日本とフランスは強い結びつきがある。

戦後日本の地方制度は第2次大戦後のアメリカの占領政策によって大きく変貌したが国の県、市町村に対する監督制度は温存され、県が市町村に対して監督を行うことが様々な法律によって規定されてきた。特に機関委任事務制度などがそうであった。

フランスは1982年の改革以前は市町村議会が議決した事項及び様々な行政行為に対して、県が許可制を取るという強い監督制度を採用していた。両国とも強い監督制度が存在するため、地方自治体と国の政策が対立した場合、監督制度のもとに地方の意見が政策に反映されることは少なかったのではないか。

フランスはそのような監督制度を打破するため許可制度から事後審査制度に変更を図った。そしてその事後審査制度は、第三者機関として行政裁判所が行うことになった。行政間の紛争についての審査機関が司法機関（行政裁判所）と明確化したわけである。

今回はフランスの地方分権改革の流れを概略したが、次回以降フランスの行政制度の詳細と行政裁判所による事後審査制度について詳しく触れたい。

<注>

- 1) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年 7 月 16 日公布、平成 12 年 4 月 1 日施行）。
- 2) 例えば新潟県の例であれば、南魚沼郡湯沢町三俣地区に建設が予定されていた清津川ダム建設にかかる問題に関して、中魚沼郡中里村の村議会が 2001 年 3 月 26 日に全会一致で「清津川ダム建設に反対する決議」を議決した。その内容はダム建設によって生活環境が悪化するというものである。2002 年 7 月 5 日に清津川ダム専門委員会の「建設中止」との答申を受けてダム建設は最終的に凍結された。
- 3) 東京高判 1980 年 7 月 28 日行集 31-7-1558。
- 4) この論文を執筆した時点 2003 年 1 月 1 日では、横浜市の勝馬投票券発売税に関する国地方係争処理委員会の審査結果 2002 年 7 月 24 日だけである。
- 5) 磯辺力、大山礼子「フランス地方制度改革の現状と新権限配分法」自治研究第 60 巻第 3 号 93 頁。
- 6) 同上 93,94 頁。
- 7) A.V.Lang,G.Gondouin,V.I.-Brisset,*Dictionnaire de droit administratif*,2^e édition, Armand Colin,1999,p.93,100.
- 8) A.DeLAUBADÈRE, J.-C.VENEZIA, Y.GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, Tome1, 14^eédition, LGDJ, Paris, 1996, pp.99 - 105(以下 T.D.A.),pp.129 - 135.
- 9) L'An VIII : 共和暦 8 年 : 西暦 1799 年 9 月 23 日 ~ 1800 年 9 月 22 日の期間をさす。ナポレオンが政権を掌握した le brumaire のクーデタは 1799 年 11 月 9 日。
- 10) 公役務の管理を行う公法人。
- 11) 滝沢正『フランス行政法の理論』（有斐閣 2000 年）144 頁。
- 12) T.D.A., p.135 et suiv.
- 13) T.D.A., p.138.
- 14) T.D.A., p.138.
- 15) T.D.A. p.141.

主指導教員（成嶋 隆教授） 副指導教員（石崎誠也教授）