

佐々木信夫先生の寄稿「国のかたちを問う」を読んで、 フランスの地方分権

広岡 裕児*

1. はじめに

フランスは典型的な中央集権国家である。もともと、ドイツ等と異なり早くから統一国家になっていたのに加えて、フランス革命で国民国家として「国」にすべてを集中した。行政区画も王政時代にあった39の封建領主の支配地域（province地方）を解体し、もとの教会の教区を基礎にしたコミューン¹が基礎自治体となり、その間に中心都市から馬で1日で回れる地域を一単位として国の出先機関として96の県を創設した。現在の1県の面積はパリ（105.4 km²）オードセヌ（175.6 km²）²からジロンド（9,975.6 km²）までで平均すると日本の愛知県ほど³。人口は最大ノール（約260万人）からロゼール（約7万6千人）までで、100万人以上は25県、中央値は約55万人である。

19世紀の後半、第3共和国の下で、県とコミューンは自治体となったが自治の実際は身近な住民のニーズにこたえるだけであった。コミューンは全国で約36,000あり、（現在でも80%が人口2,000人以下である）パリのような大都市であってもたとえば都市計画図書は作れても建築許可は「国」⁴の権限であった。県は、官選県知事（prefetプレフェ）が「県の行政の代表」であった。県議会は「プレフェの提案または議員提案によって県の利益に関する対象について議決する」と規定されてはいた⁵が、基本的には「国の下請け機関」であった。

佐々木先生のいわれる「地方の地元事情も分からない省庁の官僚が10階のベランダから地上で上を向いて立っている人の目（住民）に目薬を打つ」ような状態だった。

佐々木先生は、現在の県の問題として、次の6点を指摘されている。

- ①フルセット行政（自県完結）のムダ、重複行政の非効率大。
- ②経済圏、生活圏と行政圏（県）のズレ。
- ③平成の大合併で所管の市町村が極端に減った。少数管轄の府県不要。
- ④機関委任事務制度の全廃で、府県の卸売業の役割が無くなり空洞化。

* 公益財団法人 都市化研究公室 特別研究員

¹ 市町村にあたるが、フランスではその区別がないので本稿ではこう表記する。

² 1968年にそれまでのセヌ県がパリ（市も兼ねる）とオードセヌなど周縁3県に分割された。

³ 『フランスの地方自治』平成29年（2017年）改訂版一般財団法人自治体国際化協会 パリ事務所

⁴ 国には英語フランス語でいうNationと一つの行政単位の法人という意味での英語でいうState, フランス語でいうEtatがある。本稿では前者を国家、後者を「国」と表記する。

⁵ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux

⑤政令市等の増加で府県業務は市へ。中二階自治体は不要。

⑥人口70万を超える大都市が増え、他方でそれを下回る県が続出。

このうち、①（関連して④）と②は、フランスでも共通の課題であった。（③⑤⑥についてはコミューンをいかに広域化させるかの方が課題）

かくして、1982年に地方分権がおこなわれた。

改革の要点は次の3つである。

a. 県の行政権をプレフェから県議会議長に移す。プレフェは県という行政区画における国の代表になり、県議会議長がほぼ日本の県知事の役割となった。

b. 「国」州県コミューン間にヒエラルキーを作らず水平に並ぶ。「国、州、基礎自治体がヨコの関係、役割の異なる対等な政府間関係になるということ。」（佐々木）この原則のもとに

- ・ 国による監督事前審査・命令の廃止
- ・ 権限の分配

c. 県をいくつか束ねた国土整備事業の単位であった「レジョン（州）」が自治体となり州議会も設立され、州議会議長が行政権をもった。⁶

この1982年からの地方分権改革および、その後の進展は日本と共通の問題に対するフランス式の解答だったといえる。それが正解かどうかは別にして、どのような解答だったのかを見てみたい。

2. 重複行政解消

州の自治体化、県の行政権のプレフェから県議会議長への移管による自治体としての県の確立によって「国」・州・県・コミューンという体制ができた。

行政機関には、①法令の執行者、②公役務（公共サービス）の2つの性格がある。

①については、分権前はプレフェとコミューンの長が担っていた。（コミューンの長は自治体としての長と兼任）

これは、分権後もそのままにした。免許の交付でも公益認定でも、県域及び州域に関するすべての法令の執行はプレフェである。すなわち、州条例、県条例は存在しない。ただし、日本で条例として出されるものの中でも「県（州）議会の議決を経て」ということで、実質的に自治体の県、州による決定によるものもある。

フランス革命により、「国」が国民の唯一の共同体となった。法令はこの共同体において制定され執行されるものである。そこでは、国民間の平等、公正が要求される。

②フランスにおいては、行政とは公役務の総体と考えられている。公役務は行政的な公役務と商工業的な公役務に分類され、また、別の角度から「国」の専権事項とそうでないものに分類される。

ごく単純に言えば、商工業的サービスは、補助が入るにせよ基本的に利用者からの収入に

6 現在でもプレフェ *Préfet* は「県知事」、レジョン *Région* は「地域圏」等と訳されるが、自治体国際化協会は、それぞれ「地方長官」、「州」と訳している。

よって運営されるもので、それ以外が行政的公役務である。官公庁以外に公施設法人⁷や混合経済会社などで運営される。たとえば、自治体になる前の州や現在のコミューンの連合体（広域市町村）もルーブル美術館も行政的公施設法人（EPA）である。

「国」の専権事項は警察、国防などレガリアン⁸な役務と教育や社会保障など歴史的社会的理由でそうされているものがある。レガリアン役務は民間はできない。であるから、刑務所の施設や食事などは民間委託できても刑務そのものはできない。教育はレガリアンではないから私立学校もできる。ただし、公立で行う場合、施設や教員以外の人員は地方自治体が管轄するが教員と教育内容は「国」の専権である。

「国」の専権事項以外の公役務は、住民との近接性を考慮して「国」州県コミューンで分配した。典型的な例は、大学の施設職員は「国」、高校は州、中学は県、小学校はコミューンである。

分権は行政の効率化でもあった。戦後フランスでは従来の縦割り行政ではなく、横断的行政、そして、まず任務ありきで誰が責任を負うのかから始めるミッション行政が導入された。地方分権によって、県やコミューン（及びその連合体）の権限が増えたが、もともと権限がなかった部分には縦割りの行政機構もなかったので、すぐにミッション行政を導入できた。また、混合経済会社（SEM）や民間会社への公共役務の委託により効率的な運営ができた。

3. 平等公正性の担保

分権と同時に、「国」州県コミューンの関係を水平にした。

それまでの、国による後見監督⁹が廃止された。また県とコミューンの間など地方自治体間でのヒエラルキーに基づく指導・調整・監督も廃止された。

フランスには国家の不可分性という大原則がある。国家の不可分性および国民の間の公正平等を保証するのは、「国」の役割である。これを従来はヒエラルキーをもとにした後見監督（調整・監督・命令）によって行ったのであったが、適法性（*légalité*）確保のための検査という形で行う。以前のような事前統制はできず事後のみとなった。また、従来は県の行政執行者であるということと後見監督権限によって「国」（政権）の意思に沿った介入ができたが、できなくなった。民主主義で国民が立法府で定めた共同体のルールに適合しているかどうかを見るだけである。

州、県、コミューン及びその連合体は、議決や入札結果、起債、許認可など重要な決定をかならずプレフェ（州は州プレフェ、県コミューン及びその連合体は県プレフェ）に伝達しなければならない。プレフェは手続きや内容が法令を遵守しているかどうかを審査し、修正を要請できる。自治体が修正に応じない場合行政裁判所や地方会計検査院に提訴する。

7 Etablissement public 慣例でこう訳されているが、実態を反映して公共事業体、公団、公社と訳される場合もある。

8 「王の権限」を語源とするもので権力者が一方的に行うもの。

9 Tutelle, tuteur（後見人や指導教官など）のおこなう行為の権限で、調整・監督・命令等

4. 地方分散 (La déconcentration)

中央官庁を地方に移転するという物理的な問題ではなく、パリですべてが決まる「国」の体制の改善である。

地方自治体の権限がふえたといっても、「国」との協働や「国」の権限である許認可や法の執行との関係もある。そのとき、一々首都パリの中央官庁まで上げては、効率的かつ効果的な行政はできない。そこで1992年2月6日の共和国地域行政法¹⁰は、「共和国の地域行政は地方公共団体と地方に分散化された国の部局によって行われる。それは地方公共団体の行政の自由の尊重のもとに国土整備を実施し、地域の民主主義を保証し、公共サービスの近代化を図る」と規定し、各省庁の地方部局の権限強化をした。

いわば プレフェが首相、各省庁の地方部局が各省庁に相当する組織となり、自治体の長である州・県議会議長やメール（市町村長）のカウンターパートナーとして地方レベルで決定しやすくした。

5. フルセット行政と補完性原則

フランスでは国家が唯一の国民の共同体であるから「フルセット行政」になりうるのは「国」だけである。もし、州なり県なりがフルセット行政になれば分離主義であり不可分の原則に反する。中央集権は「国」が唯一のフルセット行政の法人だということであり、地方分権とは「国」のフルセット行政を壊すということであった。

国家の不可分性・公正・平等の担保は、前述の通り、プレフェと州・県議会の分離ということでおこなわれた。

その他は、「国」、州、県、コミューンが独自または契約関係による協働でおこなう。たとえば国土整備は国と州の契約で、州は県、コミューンの要求をまとめ、必要に応じて県やコミューンと契約を結ぶ。

住民の側から見れば県であれ州であれ「国」であれ一つの段階だけで完結するフルセット行政であることは必要不可欠ではない。住民は同時に市町村民であり県民であり州民であり「国」民である。その住民にとってはこれらが全体でフルセットになっていればいいのである。

これは、補完性原則に関わってくる。憲法第1条に「その組織は地方分権された」の文言が追加され、大幅な追加権限移譲が行われ地方分権の第2段階といわれた2003年の憲法改正で、第72条に「地方自治体は、そのレベルで最も良く実施できる権限全体に関し意思決定を行う使命を有する。」（第2項）という項目が追加された。1982年以来の分権によって、州県コミューンの各レベルに応じた権限が配分されたわけだが、本規定は「下」からの目線で住民からの距離に応じた各レベルごとに最も適した役務があり、それにふさわしい行政機関が行うという補完性原則を確認したものといえる。佐々木先生の言葉を借りれば「人々の身近な場において、各地域に適した決定と執行」である。

佐々木先生は、行政圏と生活圏、経済圏などとのズレに言及されているが、フランスにお

¹⁰ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

いては、中央集権の時代から、行政圏にこだわらずにプラグマチックに対処されていた。水機構（Agence de l'eau）による流域管理はその一例である。コミューヌが小さかったこともあり、公役務実施の広域連合組織が古くからつくられたり、自治体の州になる前のレジョンがEPAとしてつくられたりもしていた。補完性原則もその伝統からすんなり受け入れらるるものであったといえる。

6. 州と県、大きさの問題

佐々木先生の「中央集権体制を確立するために、大きくなく小さくもない規模で国家行政の足場としてつくられた府県割がいまの時代に合っているかどうか。」という指摘はそのままフランスにあてはまる。

それゆえ、地方分権の前に、州がまずEPAとしてつくられ、1982年に自治体となったのである。

また、一方で欧州連合の成立など、欧州というファクターも州に重みを与えた。隣国では歴史的理由もあって「州」が自治体の中心になっており、欧州連合の政策、補助も州を単位におこなわれている。また、グローバル化の中で、各国との競争でも隣国では州が中心になっているのに対して、県ではあまりに小さい。1982年に州が自治体となったが、ドイツやスペイン、イタリアの州に比べると小さかった。

そこで、州の権限強化と州の範囲の見直しが行われた。

行政制度改革は大統領令・首相令による審議会が設置され、その報告をもとに政府が原案を決めて国会で法律として審議決定する。

2008年1月のアタリ報告¹¹は10年間で県を廃止することを提案した。

2009年3月のバラデュール報告¹²では、コルシカ含む本土で22ある州を統合により、15に削減、州議会と県議会の議員の議員数を削減しつつ両議会の選挙を同日に同じ方法でおこなうなどの提案が行われた。これに沿って、地方自治体の改革に関する2010年12月16日法で改正が行われたが、2015年に廃止され、州会議員と県会議員の選挙は再び別の日に別の方法で行われるようになった。州の合併も2016年にコルシカ含む本土の22州が13に削減された。

州の大きさについては、面積と人口のどちらを重視するかという議論があった。フランスの州は他のヨーロッパの州よりも小さくはないが人口密度が少ない。結局、力と活力を与えるには3~400万の人口が必要であるということで、人口を中心に合併が行われた。

11 Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française 委員長 Jacques Attali、2008

12 Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales 《 Il est temps de décider 》 委員長 Edouard Balladur

7. 県の合併

2008年の地方公共団体改革法で2つの県の接近が可能になった。

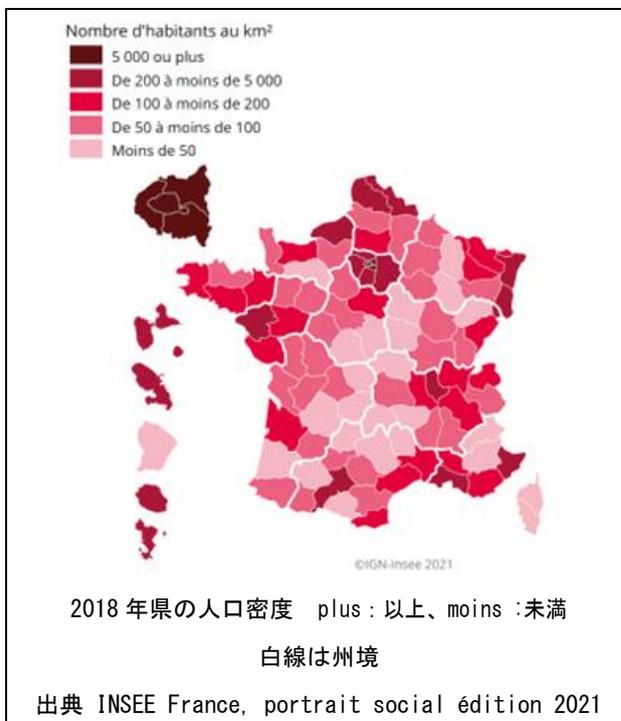
- ・アルザス（アルザス欧州公共団体共同体La collectivité européenne d'Alsace (CEA)
2021年1月1日に発足。バラン県とオラン県の合併。県としての権限と国境を越えた協力などの追加権限を持つ。2019年8月2日の2019-816号法で決定。

- ・オードセーヌ県・イブリーヌ県合併

2016年10月14日パリ郊外のオードセーヌ県議会と隣接するイブリーヌ県議会は合併を目指して権限移転を承認した。2017年6月に両県議会は国に対してこの2つの県の合併を求めたが、認められなかった。理由は、公式には「一般的利益上の理由で」とだけ発表されているが、政府には、パリと周縁の3県を一つにする「大パリ」計画があったこと、オードセーヌ県・イブリーヌ県の県議会議長が右派野党であったための大統領・首相・内務大臣との政治的確執と推察されている。

しかし、部署ごとの合併はつづけられた。2018年現在、道路、考古学、養子縁組、公共発注、ActivityY'（失業対策・雇用・社会包摂のエージェンシー）、高速インターネット網、地域開発整備（CITALLIOS：4つのSEMの合併）、フランス女子学校（女性の社会包摂促進の学校）が合併され、戦略プロジェクトづくりの持続可能な開発評議会および計画図書、観光開発戦略や建設プロジェクトも合併された。オードセーヌ県議会議長は事務の60%は合併しているという¹³。県の合併はまだ承認されていないが、部署・事務の合併はさらにすすめられている。

(以上)



13 <https://www.78-92.fr/le-rapprochement-yvelines-hauts-de-seine/pourquoi-fusionner/un-departement-plus-fort>