2023年7月
公益財団法人　都市化研究公室

# 佐々木信夫先生の御質問への回答

広岡　裕児*

## １．フランスの地方分権の類型について

### 1-1　授権方式

分権前は、概括例示方式であったが、1982年以来の分権後は、制限列挙方式をとっている。

参考までに、フランス政府（財務省公共財政総局と内務省地方公共団体総局共同作成）の「地方公共団体」サイトの2019年現在の管轄の配分表[1]を添付する。また付録１に、同表の「社会福祉と保健」の権限のうち県と国の部分（添付表の黄色マーカー部分）を訳出す。

国が全般的に権限を持っていて、一部を地方自治体の各レベルに配分しているのではなく国もまた地方自治体と水平に事務配分の対象である。

付録2に自治体国際化協会パリ事務所作成の地方自治体に限定した事務配分の概略を示す。

なお、地方公共団体の基本法典として地方公共団体総法典があるが、授権の根拠及び、範囲、内容はこの法律だけに明示されているわけではなく、さまざまな該当する法律にある。

例外的に配分されていない事務を行いたいときには、内務大臣の事前認可が必要である。たとえば、私が関与したオードセーヌ県経済事務所のプロジェクトでは、県内の企業が外国に進出するためのビジネスマッチングや、相手国への旅費の支援を行った。直接的な経済支援は州の管轄であるので認可を得たうえでおこなわれた。

国と地方自治体および地方自治体間で、協働や参加はありうるが、事務の委任はおこなわない。たとえば地方自治体の徴税機関はなく国の機関が代行しているが、これは、国のサービス提供であって地方自治体は国に対してサービス対価を支払っている。

国の地方における事務は出先機関であるプレフェクチュールおよび各省庁の出先機関がおこなう。

県は分権によって官選知事（プレフェ）は廃止され、県議会の議長があくまでも自治体の行政の長となったが、プレフェが持っていた国の代表としての側面は継承せず、プレフェに残された。しかし、コミューンの長（メール）は1884年の改革[2]で官選ではなく、公選によって議会が選出する（議会の議長も兼任）となったが、自治体の行政の長であると同時に国の代表も兼ねるという性格は変わらなかった。また1982年以降の分権においても変わっていな

---

* 公益財団法人 都市化研究公室 特別研究員

[1] https://www.collectivites-locales.gouv.fr/tableau-de-repartition-des-competences

[2] Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale

い。よって、いまだに国の代表の性格を併せ持っているので、その資格により国の機関委任事務を委任されることはある。

1-2　国と地方の関係

4つの類型の中では、分権前のフランスは、①集権・分離型に近い③集権・融合型であった。

「戦後日本が選択した道は集権・融合型（④）であった。国と地方を上下主従関係に固定し、国の事務を大幅に自治体に執行委任する機関委任事務、団体委任事務が自治体の大宗を占めた。」（佐々木信夫氏の質問状）ということであれば、分権後のフランスは国と地方に上下関係はなく、プレフェチュールおよび国の出先機関が国の事務を行い、自治体に機関委任事務はないので当てはまらない。であるから4分類にあてはめれば②の分権・分離型である。

しかしこの4分類にない要素がある、英米と異なり分権前の官選知事であったプレフェ（préfet)を県における国の代表(地方長官)として残し、県庁préfecture(プレフェクチュール）の内務省管轄の事務と、国の権限・事務を行う各省庁の出先機関の統合機関として機能する部分はその名のまま残した。県議会議長が自治体としての県の行政の長となり、自治体としての県の庁舎をHôtel du Département（県庁）とした（付録３）。この二重体制のもとでプレフェが、地方長官として事後の合法審査や財政監督をおこなうことによって国家としての一貫性一体性の維持をしている。

## ２．議員の兼務

2-1　有力政治家の兼務の短所

地方自治体間の議員・首長（首長も議員）の兼務と、国会議員や大臣と地方議員・首長の兼務では性格が異なる。

フランスで古くから兼務が行われており、1985年、2000年の法律は、兼務を制限するための法律である。

国会議員や大臣と地方議員・首長の兼務は、地元のことは地方議員・首長として行い、国会議員や大臣としては国家のことを行う、地方のニーズが中央に伝わりやすい等のメリットがある。

これが可能になったのにはフランスでは予算法案など特定の法案審議をのぞいては国会本会議に出席する義務はない、公室（補佐官）制度があり地方自治体には本人がいなくても動く（自動署名機もある）といった特殊条件もある。

しかし、とくに分権後地方自治体の権限が増え、力が強くなると、有力政治家が地元を「領地」化してしまう弊害が起きた。

フランスの地方自治体では、首長が収支命令者だが、支出の執行は国（予算担当大臣）が任命した地方自治体とは独立した会計官（出納官とも訳される）がおこなう。このような制度となっている一つの理由は、首長になっている有力政治家の逸脱、浪費、民間との癒着を防ぐことである。プレフェによる事後審査・検査にもその性格がある。

2-2　メトロポール・ド・リヨン

コミューンの広域化改革のなかで2010年12月の法[3]で人口50万人以上の大都市圏をメトロポール（Métropole）とした。他のコミューン連合と同様、法人格は地方公共団体ではなく、独自税制をもった（税の統合をした）コミューン間協力公施設法人（EPCI）である。つづいて、2014年1月の法[4]で国立統計経済研究院（INSEE）の定義に従って65万人以上の都市圏とされている地域内の40万人以上の人口を持つ連続したコミューンの連合体をメトロポールと定義しなおした。

さらに同法により、フランスの3つの100万人以上の都市パリ、マルセイユ、リヨンについては、それぞれ周辺のコミューンを含めたグラン・パリ、エクス・マルセイユ・プロヴァンス、リヨンという、3つの特別な権限と機構をもったメトロポールとした。グラン・パリはパリ市と周縁3県を包括し、エクス・マルセイユ・プロヴァンスは、2県にまたがっている。

メトロポール・ド・リヨンは、コミューン間協力公施設法人（EPCI）ではなく、県の一部と合併した地方公共団体になった。

メトロポール・ド・リヨンは、 59 のコミューンとローヌ県議会の合併によって創設された2015年1月1日に正式発足した。同時に、自治体（地方公共団体）としてのローヌ県（県議会）はこの地域とそれ以外の地域に分かれた。なお、国の行政区画としての県（プレフェクチュール）は従来通り両地域をカバーする[5]。つまり、県の国の代表のプレフェはローヌ県全体で1人だが、日本の県知事にあたる自治体としての県の首長（県議会議長）はメトロポール・ド・リヨンとそれ以外の地域であるローヌ県の2人いる。なお、正式な行政区画としてのローヌ県の県番号は69だが、国立統計経済研究院（INSEE）の統計ではメトロポールを69M、それ以外のローヌ県地域を69Dと表示している。

メトロポール・ド・リヨンは、パリ市同様に県と市の両方の権限を持つ。議員数は150名である。なお、パリ市は議員数163名で、人口は2020年現在パリ市2,145,90人、メトロポール・ド・リヨン1,416,545人である。

2-3　一元代表制

フランスの地方公共団体は議員内閣の一元代表制である。「1990年代以降、ヨーロッパ、北欧諸国では首長と議員を別々に選挙する二元代表制に変わる方向が鮮明になってきている」（佐々木信夫氏の質問状）とのことだが、フランスではその傾向はない。

[3] LOI n°　2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

[4] LOI n°　2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles 地方公共活動刷新とメトロポールの確立法（自治体国際化協会は地方公共活動を地方行政と訳している）

[5] Ordonnance n°　2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon 第 1 条

【参考】

## １．フランスにおける大統領と議会の力関係について

日本のフランス研究者のあいだでは、大統領は議会よりも強いというのが定説になっているようだが、実情には合っていない。

たしかに、ドゴールが、議会が強かった第4共和政の下で短命内閣が続き、アルジェリア戦争下であるにもかかわらず政治が不安定であったのを解消するために抜本的な改憲を行って第5共和政とし、大統領の権限を強化し、直接選挙にした。大統領の非常大権や、国民議会における「強制採決」(拙稿　都市化研究公室海外短信 ― 新型コロナウイルス動向 Vol.50、「新型コロナ後」に再燃した年金改革問題P3注6参照）といった制度があるので、大統領の権力が強いと思われがちである。しかし、非常大権は、戦争やクーデターの時のためのもので、たとえば、新型コロナの時にも使うことは考えられなかった。また「強制採決」も国民議会だけで内閣不信任案で対抗できる。

「半大統領制」と言われるように、内政の責任者は首相であり、大統領は国民議会で過半数をとった党派の者を首相に指名する。そのため、左派のミッテラン大統領の下で右派政党、右派のシラク大統領の下で左派政党の首相を選任し「同居政治」といわれた。フランスでは右派政権とか左派政権とかは大統領ではなく首相の所属でいう。「同居政治」のときの大統領の権限は現在の英国王とかわらないといわれる。

また、議員内閣ではなく、閣僚になるには議員を辞職しなればならないということも誤解の原因である。議員が首相を含めて大臣・副大臣になるときには、たしかに辞職しなければならないが、選挙のときに自分の「補充員」を指定しており、その補充員が議席を占める。よって閣僚を辞任すると、自動的に補充員に代わって議席を回復できる。

このような事情であるので、国民議会選挙は大統領選挙に劣らない重みをもっている。大統領の任期が7年から5年に短縮されたのは、国民議会議員の任期が5年であるので、7年のままだと必ず任期中に国民議会議員選挙があるからである。議会解散は大統領の伝家の宝刀だが、シラク大統領第1期の時に国会解散して野党に負け「同居政治」になった経験もあり、シラク第2期以来、マクロンまで4人の大統領はいかに人気が落ちようと絶対に抜かない。

## ２．議員の役割

たとえば「県が監督する」というとき、日本では「県」とは役人だが、フランスでは議員（議長たる首長、日本の副知事にあたる副議長も含む、以下同）である。入札やコンセッション業者選定委員会も議員で構成され（その後当該自治体の議会での議決承認は必要）、混合経済会社（フランス版第3セクター）の役職も議員である。決定するのはあくまでも議員であって役人はアドバイザー・実施担当者である。事情は州、コミューン及びその連合体でも同様である。

## 付録1　社会福祉と保健の権限

**県**

法によって国・他の地方自治体および社会保障機関に与えられた権限を考慮しつつ、県の社会福祉および医療社会福祉活動方針の定義。

- 社会福祉および医療社会福祉組織県計画の策定と実施。
- 県域で実行される社会福祉および医療社会福祉活動の調整。
- 県の権限に属する業務を提供する社会福祉および医療社会福祉施設の創設や変更の許可と提供される業務に価格設定をすることの許可。
- 専門公共施設の理事会の長

**社会福祉において**:

- 以下のような法的社会扶助給付。
  - 児童家族社会扶助。
  - 高齢者扶助。
  - 宿舎宿泊に対する社会扶助。
  - 障害補償給付（PCH)；在宅高齢者向け個別自立手当（APA）。
  - 積極的連帯所得手当（RSA）。
- 受給者の社会的職業的統合の実施。
- 例外的なリスクの際の高齢者・障害者または自立性を失った人々のための警戒および緊急計画の共同のかじ取り。
- 障害のある人々とその家族を受け入れ、情報を提供し、付き添い、アドバイスする任務を遂行する県障害者ホームのような公益団体「GIP」の運営と財務の後見監督。
- 6 歳未満の児童を受け入れる施設とサービスの監督と検査。
- 以下の対象向けの社会福祉
  - 困難な状況にある児童および青少年（未成年者教育活動、未成年者に対する虐待防止活動への参加）。
  - 高齢者
  - 障害者（宿舎の宿泊費や障害のある生徒や学生の学校や大学までの個別交通費の負担…）。
- 以下を目的とする活動:

  貧困、生活不安定、疎外と闘うために社会的排除を防止し、その影響を是正する。すべての社会集団の成員、特に脆弱な人や家族、のニーズと期待を定義する。特に都市部の敏感地域や社会的不適応のリスクがある場所において、困難な状況にある青少年や疎外された家族の社会統合や社会的な地位の向上を促進する（住宅および水とエネルギーの供給に関する一般援助、恵まれない人々のための一時宿泊施設などへの援助…）。
- 成人の法制的保護に関する 2007 年 3 月 5 日法で制定された個別社会支援措置（MASP）の実施。

**医療社会福祉に関して**：

- 以下を通じた家族と児童の医療社会福祉的保護:母子保健サービスの組織化と監督。母子の在宅健康保護活動。家庭支援員認定。保育士の認定・検査・職業訓練・付き添い。里親養護の許可。
- 国との協定により、無料ワクチン接種、ガン検診、ハンセン病・結核・性感染症対策を実施する可能性。
- 州保健庁が不足している地域への医療専門家の着任や維持への扶助の給付。
- サービスの維持を目的とした公衆衛生インフラおよび設備（特に山地）の建設や補助金の可能性。
- 保健衛生警戒義務（コミューンと同様）。
- 県域内のコミューンと共に細菌ウイルス寄生虫対策の実施とその資金調達。
- 県立分析研究所を運営する可能性。
- 社会福祉発展を目的とした活動

**国**

**社会扶助**：

給付権限（単純社会扶助手当、成人障害者手当と障害労働者収入保障）。労働支援機関およびサービス（ESAT）と宿泊社会復帰センター（CHRS）を機能させる。

**社会福祉および医療社会福祉機関**：

全国社会福祉および医療社会福祉組織計画、

県社会福祉および医療社会福祉組織計画への参加

特定の社会福祉施設および医療社会福祉施設の認可と価格設定。「ケア」部分の価格設定。

当該施設およびサービスの検査と監督。

**社会福祉活動**：

緊急宿泊施設と社会福祉緊急措置。

例外的なリスクが発生した場合の高齢者および障害者のための警報および緊急計画のかじ取り

**保健**：

国および州レベルでの公衆保険衛生の目的、関連する計画およびプログラムの定義

深刻な保健衛生の脅威の予防と管理

薬物中毒対策、メンタルヘルスの保護、ワクチン接種、がん検診、ハンセン病・結核・HIV を含む性感染症対策。

公衆保健機関の創設。

細菌ウイルス寄生虫対策の定義

**全国保健衛生組織計画**：

医療機関への投資参加。

国の医療機関の検査と監督。事務局長の任命。

州入院庁の事務局長の任命。

**社会保障機関の検査：**

社会保障局長に属する全国的に権限を持つ部署である全国社会保障機関検査監査ミッションが、州地方長官（DRASS）に代わって、地方社会保障機関の活動、運営、組織を検査し評価するようになった。

## 付録2

**図表　２．２．　地方自治体間の事務配分の概略**

| | コミューン | 県 | 州 |
|---|---|---|---|
| 職業訓練 | | | 州政策の決定・実施 |
| 教育 | 小学校(設置) | 中学校(設置) | 高校(設置) |
| 保育等 | 公立施設設置、補助 | 許認可 | |
| 文化・スポーツ等 | 図書館、美術館、スポーツ設備・補助金 | 図書館、美術館、文化財保護、スポーツ設備・補助金 | 図書館、美術館、文化財保護、スポーツ設備・補助金 |
| 観光 | 観光案内所の設置(任意) | 整備計画 | 州計画、プロモーション |
| 福祉・衛生 | コミューン社会福祉センター（CCAS） | 給付、母子保健センター(PMI) | |
| 都市計画 | 地区計画、建築許可 | | |
| 開発 | 州計画への意見提出 | 州計画への意見提出 | 州計画、国・州間計画契約（CPER） |
| 環境 | 廃棄物、上下水道 | 廃棄物（県計画） | 州立公園 |
| 港・空港 | ヨットハーバー、移譲された漁港、空港 | 漁港（商業用も含む）、空港 | 州港、移譲された漁港、河川港湾・運河、空港 |
| 道路 | コミューン道 | 県道 | 州計画 |
| 公共交通 | 都市圏内交通（通学用含む） | 障害生徒用交通 | 州計画、州鉄道、バスターミナル、都市圏外交通（通学用含む） |
| 通信 | ネットワーク管理 | ネットワーク管理 | ネットワーク管理 |
| 住宅 | ファイナンス、住宅連帯基金、地域住居プログラム（PLH） | ファイナンス、住宅連帯基金 | ファイナンス |
| 経済開発 | 間接支援 | 間接支援 | 直接・間接支援 |
| 治安 | 自治体警察、交通警察、駐車違反取締まり、犯罪予防 | 交通警察、犯罪予防、消防・救急 | |

※　本表はフランスの地方自治体間の事務配分を概括的に一覧で示すことを目的とするため、事務の内訳など細部を省略してある。参照に当たっては、この点を十分に注意されたい。

出典：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

## 付録3　県（県議会）とプレフェクチュールの分離

オートサヴォワ県の施設。官選知事時代の県庁が分割され一部増築されたもの

赤字の施設がオードサヴォワ県（県議会）、シンボルマークは県のシンボル。

青字の施設がオートサヴォワのプレフェクチュール、シンボルマークはフランス政府のシンボル