

フランスの地方分権（I）

広岡 裕児*

1. フランスの行政団体

フランスは、18世紀末のフランス革命で極度の中央集権制となった。地方中心都市から馬で1日の距離を県として分割し、さらにその下に「コミューン」をつくり基礎的な行政単位とした。コミューンはカトリック教会の教区をもとにしたもので、きわめて規模が小さい。今日でもほぼそのまま残っているが、その数は約35000で、2000人以下のものが80%を占める。フランスの地方制度においてはシルコンスクリプション

(circonscription) とコレクティビテ (collectivité) という2つの概念がある。シルコンスクリプションは国家を統治する「国」の地方行政のための区画割である。コレクティビテは、ある地域において自治性を持った共同体である。フランス革命後の時点の県、コミューンはシルコンスクリプションでしかなく自治性はない。唯一の「自治体」である国の末端機関である。

1881年にコミューンは地方公共団体 (collectivité territoriale) となる。ただし、国の末端機関としての性格も併せ持った。コミューンには、日本のような「市・町・村」の区別はないが、市町村と仮に日本式に訳すと市町村長は国の代表であると同時に自治組織である。また「共同体」を形成する住民の代表が議員であり、市町村長は市町村議会の議長でもある。

県は、1871年にコレクティビテになったが、権限は極めて少なかった。一応県議会はあるが、首長は国が任命したプレフェ (préfet、県知事、県令) であった。

1982年の地方分権により、これらの関係が全面的に見直された。

県が名実ともに地方公共団体になり、県議会議長が首長になった。また、これより前に、いくつかの県にまたがる地域開発のための公施設法人 (Etablissement Public)¹として創設されていたRégion (州) が地方公共団体になった。

プレフェは自治体としての県とは完全に離れた県域における国の代表となった。その組織であるプレフェクチュール (préfecture) は、国の各省庁の地方局の統括機関になった。国が事務を州・県およびコミューンに委託することは一切なく、国が直接行う (分散

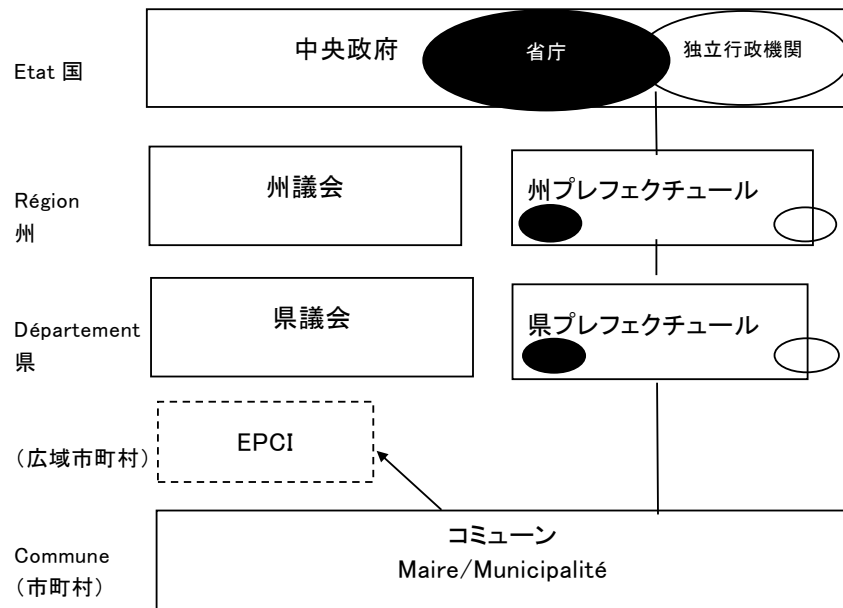
*在パリ。当財団特別研究員。

¹ Etablissement Public、一般的な公共事業体で事業によっては公団などとも訳される。

化参照)。コミューンについては、コミューンが国の事務を行うことがあるが、これは事務の委託ではなく、コミューンが国の末端機関としての性格も保持し続けているからである。このほか、省庁とは別に河川対策や都市政策²（の改善住民の包摂、エネルギー節約などテーマごとに独立行政機関があるが、これらは、州・県のプレフェクチュールおよびコミューンの行政区画にこだわらず組織されている。

コミューン³は極めて小さいので、合併が推奨されたが、進展しなかった。そこで、各コミューンから事業税など一定の税と一定の権限を委譲する連合体に参加することを義務付けた。これが、課税権を有するコミューン間広域行政組織（EPCI、Établissement public de coopération intercommunale）で、人口によって、コミューン共同体（communautés de communes）、市街地共同体（communautés d'agglomération）、都市共同体（Communauté urbaine）そしてメトロポール（métropole）がある。現在では議会を持ち、住民による選挙も行われており、特定の権限について実質的な日本の市町村のような役割となっているが、ステイタスは地方公共団体（collectivité territoriale）ではなく、公施設法人である。

図表 1 現在のフランスの行政団体



独立行政法人は省庁から独立しており、地方区分や地域が異なったり、すべて直轄で行ったりするなどしている。地方レベルでもプレフェとは協力関係にすぎない。病院や学校はそれぞれ中央官庁の管轄下にあるが、地方区分・地域は異なり、プレフェからは独立している。

州・県・コミューンの区別について、現在では地域の実情にあわせて図表 2 つぎのよう

² Politique de ville 都市計画ではなく、都市で顕著な格差や住民の包摂、荒廃した地区の改善などをおこなうこと

³ 議員の集合体としては municipalité という。議会は conseil municipale

な例外が存在している。

そのため、現在「県」のレベルでは自治体としての県（県議会）の数は94、行政区画としてのプレフェクチュールは101である。

行政区画としての「県」（プレフェクチュール）には通し番号がついていて統計、郵便番号、自動車のナンバーなどでつかわれる。

図表2 例外的な自治体と対応するプレフェクチュール

自治体	プレフェクチュール
マルチニク、グイヤヌ、マイヨット: 県(県議会)と州(州議会)が一体	州プレフェクチュール・県プレフェクチュールが一体
コルシカ:特別なステイタス 2つの県(県議会)と州(州議会)が合体して単一地方公共団体 collectivité territoriale	州プレフェクチュールと、2つの県プレフェクチュール
パリ:コミューンと県(県議会)が一体	県プレフェクチュールはなく、警察のみプレフェクチュール・ド・パリ。パリ市に関する県レベルの国の事務はパリ県省庁間局 Directions interministérielles du département de Paris
リヨン:EPCI の大リヨン・メトロポールが県(県議会)と一体	ローヌ県プレフェクチュールの一部
アルザス:特別なステイタス オーラン県(県議会)とバラン県(県議会)は合体してアルザス欧州公共団体 Collectivité européenne d'Alsace	オーラン県とバラン県

2. フランス型分権、中央集権でも連邦制でもなく

1) 「集権・融合型」から「分権・分離型」への大変革

分権前のフランスは、「集権・融合型」であった。

分権後のフランスは国と地方に上下関係はなく、プレフェク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。また、権限についても制限列举方式で、完全な「分権・分離型」である。地方自治に関しては、フランスは大陸型ではなく、アングロサクソン型になった。

ただし、日本の論文や記事でたとえば「プレフェ (préfet)」を「県知事」⁴プレフェクチュールを「県庁」と訳し続けていたり、後述する合法検査や財務検査を「監督」だと誤解したりすることなどによって、「分権・分離型」にはなっていないという誤った認識がよくみられるので注意が必要である。

2) 水平関係

国、州、県、コミューン間に上下関係はない。

後見監督 (Tutelle) の廃止。その代わりに、合法検査と財務検査を行うこととした。「検査」の原語「contrôle」は、コンセッションの場合などには単なるモニタリングを越えてペ

⁴ 自治体国際化協会では「地方長官」と訳している。

ナルティを課すといった行為まで含まれ「監督」と訳しうるが、本件の場合、当該審判機構に付託できるだけで命令はできないので、あくまでもチェックであり、後見監督に代わる事後監督や統制ではないではない。国民の共通のルールである法や、国民の拠出金を使う財務について全国のレベルでの公正の担保が目的である。

なお、行政裁判所の裁判官は行政官であるので、日本で監督と誤解される一因となっている。しかし、司法の裁判所同様の独立性があり、英国式の司法による判定と同様に考えてさしつかえない。会計検査院も同じである。

①合法検査

議決や入札結果、起債、許認可など重要な決定についてプレフェが審査をする。プレフェは2ヶ月以内に回答し、回答がない場合は承認されたものとみなされる。

不備を発見した場合には申請した地方公共団体等に対し改善ややり直しを申し出る。地方公共団体等が応じない場合、プレフェは、行政裁判所に付託することができる。

2021年には、612万件がプレフェに伝達され、行政裁判所への付託は754件であった。

②財務検査

合法検査に対応する予算・会計・経営についてのプレフェによる財務検査がある。会計管理原則違反があれば地方会計検査院に提訴する。とくに次のような点である。

- 予算の単年制
- 予算の実質的均衡（歳入と歳出が誠実に評価され、経常部門と投資部門の釣り合いがとれて議決されること）
- 支出の記載の義務
- 議決と会計官の経営会計報告をもとに首長が提示する決算報告の均衡

2021年には28万8000件あり、本土においては148件が地方会計検査院に付託された⁵。

3) 権限配分

権限は制限列举方式で授権され、越権行為をした場合、行政訴訟が起こされる。付託されていない権限を行いたい場合には、内務大臣の特別許可を得る。この決定についても他の地方公共団体が異議申し立ての行政訴訟を起こすことができる。

公役務には、いわば国家の義務であるレガリアン (régalien) ⁶公役務とその他の産業・福祉、環境問題などの発展にともなって拡大した公共機能がある。

①レガリアン公役務

一方的な行政行為で国がおこなう。

国防、治安、立法と法の執行、司法、貨幣発行。現在では社会生活の条件の保障、すなわち、重大リスクからの保護、環境や健康の安全なども。

②一般的な公役務

⁵ Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après p109

⁶ もともとは、領主のとか君主のとかいう意味。公役務理論ではない他国では主権の行使と言われることもある。

国および地方公共団体にそれぞれ適切な権限が配分される。

2025 年現在の地方公共団体総局（DGCL）が作成した国及び地方公共団体の事務配分の表は（分権前から配分されていたものも入っているが）29 ページに及び、治安、社会事業と保健医療、雇用・職業包摂、教育、児童・青少年、スポーツ、文化活動、観光、職業訓練・見習い・進路指導、経済分野への介入、都市政策、都市計画と空間整備、国土整備と田園開発、住宅と住居、環境と遺産、廃棄物、上下水道、ケーブルネットワークと通信、エネルギー、港湾・水路・海上交通、飛行場、スクールバス、公共交通、道路、葬儀に分類されている⁷。

4) 契約と委任、協定

①契約

地方分権後、国と地方公共団体間では契約が主な関係の構築方法となっている。

②委任

国から地方公共団体への事務委託は行わない。しかし、地方公共団体が、その権限の全部または一部を異なるレベルの地方公共団体または EPCI に委任することは認められている⁸。委任された権限は、委任元の公共団体の名において、委任元のために実行される。委任元と委任先の間で、国務院の承認を経た政令によって定められたように期間、達成すべき目標、監督手続き等を定める協定を結ぶ。

③協議実施地域協定 (CTEC) Les conventions territoriales d'exercice concerté

2014 年 1 月 27 日の地域公共活動の近代化とメトロポールの確認に関する法 loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM 法) で複数の地方公共団体や EPCI と協働することが必要な事務については、協議実施地域協定を締結して実施すると規定された⁹。

協定の主な内容は、

- 協定に参加する地方公共団体や EPCI
- 委任する事務
- 統一した担当部署の創設
- 第 L. 1111-9 条で規定された拠出金補助金の例外としての財政的介入をする場合の調整、単純化、明瞭化の方法

調整、単純化、明瞭化の方法

協定の期間は 6 年を超えてはならない。

主幹 (chef de filât) を定め、事業主となる地方公共団体は最低 30% の資金を拠出する。国州整備計画契約や海外県と国との合流契約の対象事業であれば必ず補助金の対象になるが、それ以外の事業についても州や県からの補助金を受けられる。

協議実施地域協定は、MAPTAM 法で同時に設立された各州にある議論の場である公共活動

⁷ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/3.%20Animer%20les%20territoires/Tableau%20r%C3%A9partition%20des%20comp%C3%A9tences_actualisation%20au%20220825.pdf

⁸ 地方公共団体一般法典 (Code général des collectivités territoriales) 第 L.1111-8 条

⁹ この規定は、地方公共団体一般法典第 L.1111-9 条となった。

地域協議会（CTAP : conférence territoriale de l'action publique）で定められる。同協議会は、州議会議長が議長となり、メンバーは県議会議長、EPCI 議長、コミューンの代表議員である。

主幹については、2014 年の MAPTAM 法第 3 条で地方公共団体一般法典（CGCT）第 L. 1111-9 条の改正として州、県、コミューン・EPCI の主幹となる分野を定めた。分野については、何度か改正があり、現行、次のように定められている。ちなみに、これらの分野わけは、1982 年の分権の時の権限の配分において各レベルにふさわしい分野としてめやすとなったものである。

- ・州

国土持続的開発整備、生物多様性保護、気候・大気の質とエネルギー、青少年政策、モビリティとくに複合輸送と輸送手段の間の補完性および駅の整備、高等教育研究支援

- ・県

社会福祉、社会発展（生活の質とコーヒージョンの改善）とエネルギー不確実性（電気ガス代の支払い滞納による切断など）解消への貢献、人の自立、地域連帯

- ・コミューン・EPCI

持続的モビリティ、近隣公共サービスの組織、空間整備、地域発展

5) 職員について

地方公務員は全国一括の採用で、各地方公共団体等の募集に応募する。国家公務員と地方公務員の相互の行き来は可能であり、頻繁に行われている。プロジェクトごとに民間人を契約公務員とすることも頻繁に行われている。

兼任制により、国会議員が地方公共団体の首長（議長）になっているため、地方公共団体では有力政治家と身近な関係を結べる。そこで、あえて国家公務員から地方公務員になる（一時的な移動も含めて）ことも珍しくない。

権限移譲に際して、地方公共団体の技術系職員の不在を埋めるため、国の職員を無償で利用することができるようにした（現在では、有償）。その場合、出向者はあくまでも地方公務員の一人と同じ扱いであり、国家公務員が一段上に立つわけではない。また、従来からフランスで盛んなコンセッションや混合経済会社・地方公共会社も活用され、民間の技術知識が利用されている。

6) 分権化 (décentralisation) と分散化 (déconcentration)

中央と地方の認識のズレをなくし、また、一々パリの中央官庁に出向かず地域のことは地域で解決できるようにするために、1982 年当初から中央官庁の権限を大きく地方局レベルに移す地方分散を地方分権と並行して進めることが原則の一つに挙げられていた。

1992 年 2 月 6 日法で始まった。

2010 年代には、2007 年に開始された公共政策の総合的見直し（RGPP）の枠組みの中で、2010 年に行われ国の地方行政の改革（RéATE）、2018 年 7 月 24 日の首相通達で始った国の地域組織（OTE）の改革によって、分散化された地方組織が強化された。

3. 地方分権の背景と推移

1) 主権と公役務

現行フランス憲法第1条は、「フランスは、不可分の、非宗教的、民主的、かつ社会的な共和国である。フランスは、出自、人種又は宗教の差別なく、すべての市民の法の前の平等を保障する。フランスは、あらゆる信条を保障する。フランスは、地方分権的に組織される。」（憲法第1条）と規定している。

「フランスは不可分」は、連邦制の拒否である。これは「主権」論にもとづく。

「フランスは、地方分権的に組織される」は、公役務（公共サービス）論にもとづく。

国家は主権論では不可分だが、公役務を行う団体としての国家は分権できる。

①「主権」（souveraineté、英訳 Sovereignty）

16世紀ルイ14世の時代にジャン・ボダンが王権の根拠としてローマ帝国の法的軍事的な最高権力「インペリウム」と封建領主権を融合して「スヴェレヌテ（souveraineté）」という概念を発明した。これが「主権」である。単一かつ不可分、譲渡不可能で国王はその所有者である¹⁰。

②「国民」主権

「国民」は、ジャン＝ジャック・ルソーが考えた、個々の人間ではなく集合的な抽象概念である。それが主権（souveraineté）を所有するとしたのが国民主権である。

③「公役務」（公共サービス）論

20世紀～第1次大戦後の憲法公法学者レオン・デュギは、「国家とは主権をもつ集合的な人格なのではなく、単にそのなかで統治者と呼ばれる、一人または複数の者が政治権力、すなわち抵抗できない強制力を所有している社会にすぎない」¹¹と「主権」を政府の基礎とすることを批判した。そして、政府の基礎はルソーの「国民」主権ではなく公役務であるとした。被統治者である一人一人の人間に権力があり、政府は彼らに対してサービスを提供するものなのである。

フランス革命で国家は国民（「下々」）を支配する「お上」ではなく、国民の共同体となった。しかし、国民国家論では「国民」という抽象概念にもとづいた政府＝統治者が「お上」になってしまう。公役務論は、この点を是正し、官僚を「統治者の官吏」から「国民全体への奉仕者」である公務員としたといえる。これは、現在のフランスの官僚・公務員の基本となっている。

なお、英米と異なり、革命後のフランスは国家（官）と市民社会（民）が対立するのではなく、市民社会が国家になった。国家は市民社会と一体となった「公共」である。

主権論の否定については定着しなかったが、「公役務」という考え方はフランスの行政の思想の主流となった。

¹⁰ Les transformations du droit public, Léon Duguit, Ed. A. Colin 1913 復刻 La mémoire du droit 1999 第1章より

¹¹ Les transformations du droit public, Léon Duguit, Ed. A. Colin 1913 復刻 La mémoire du droit 1999 第1章より

主権論という国家は不可分だが、公役務を行う団体としての国家は分権できる。

2) 分権の推移

①前史

1958年にドゴールが憲法の根本的改正を行った際、「国民主権」の「国民」の意味をルソー的な抽象的な存在ではなく、国家を構成する一人一人の人間とした（プルプ主権）。

このころ「パリと地方の砂漠」といわれる経済的社会的格差が生じ、現地の実情から離れた中央の公務員が決定する不都合が痛切に感じられていた。1968年の全般的な意識革命もあり、1981年の大統領選挙で社共連合のミッテラン候補の公約になった。

②1982—

1982年3月2日当時の内務大臣の名をとってドフェール法と通称されるコミューン、県と州の権利と自由に関する法 *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* が公布された。

1983年1月7日法と1983年7月22日法で国から各レベルの地方公共団体への権限移管が定められ1986年までにおこなわれた。

1984年1月26日法で地方公務員が創設された。

権限の移管や地方制度の改革がその後も継続的につづけられている。

③2003—

2002年にシラク大統領再選、国民議会総選挙の右派の勝利。

2007年サルコジ大統領。

2003年に憲法が改正され、第1条に「フランスは、地方分権的に組織される」という文言が追加されるなど地方分権の規定が憲法に記された。

地方公共団体の財政的自立が保証され、多数の新しい権限移管がおこなわれた。教育関係（職員の移管）、道路（国→県18000km）、地方鉄道運行責任者（国→地方圏）、民用空港（国→地方圏19、県29、広域行政体61、コミューン41）、福祉（RMI¹²等国→県：保健社会保障部局事務の約80%）……

国家公務員133000名（全日勤務換算）を地方公務員に移した。

2010年12月16日の地方公共団体改革法 *LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT法)* で、国・地方公共団体の多重構造の改善を目指し、その手始めとして州議員と県議員を合併した地域議員制度とした。しかし、次のオランド大統領のもと2015年に廃止され、州議員と県議員は再び分離し別々の選挙が行われるようになった。

④2013—

2012年社会党のオランド大統領当選。総選挙の結果、社会党・エコロジスト・中道左派連立内閣成立

¹² Le revenu minimum d'insertion 社会参入最低所得手当:25歳以上または子供のいる人で失業手当など受けられない者で就職活動をする向けの助成金

2014年1月27日の地域公共活動の近代化とメトロポールの確立法 La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM 法)、2010年改革のメトロポールをさらに進化させた。

2015年1月16日の州区分州県選挙日程修正に関する法 Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral。州を合併し、その数を22から13州にした。州に重要な規模を与え、地方行政のさまざまなレベル間の権限の分配を明確にした。

欧州連合では補助金支給などで「州」が政策の実施単位となっている。フランスの州は他のヨーロッパの州よりも面積では劣らないが人口密度が低かった。他国と伍するためには3~400万の人口が必要であるということで、主に人口を基準として合併が行われた。

2015年8月7日の共和国の新しい領土組織に関する法 loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe 法)。州とEPCIを強化し、県の権限の範囲を縮小し、県とメトロポールの間の権限の委譲を容易にした。2010年法の目標達成に伴い、EPCIの最小規模が人口5000から15000人に引き上げられた。県と州の一般条項（「国や他の地方公共団体の権限でないが地域の公益がある場合議決によって地域に関することについての権限を持つ。」）が廃止された。「概括例示」の完全終了である。

⑤2017-

2017年マクロン大統領当選、中道右派政権。

2019年12月27日の地域生活におけるコミットメントおよび公共活動の近接性に関する法 La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (EVL 法) はEPCIにおいてメンバーであるコミューンの首長にさらに積極的な役割を与えた。新型コロナ禍後の経済振興でも地方公共団体の役割が重視された。

2022年2月21日の、差別化、地方分権、分散化に関する法律、および地方公共団体の活動の簡素化の諸措置についての法 La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS 法) は、地域的な特性を生かした差別化を発展させ、実験を促進し、とくにエコロジー的転換分野における権限の移管をすすめた。また、中央官庁の権限の地方分散化を促進した。

3) ミッション行政、横断的行政

従来のタテ割りの行政機構を保持しつつも、あるミッションの責任者が責任をもって省庁横断的に解決する。従来の組織にとらわれず、最適化するという発想である。

1956年、元老院のエドガー・ピザニ議員が国土整備の進め方について「管理の行政、ミッションの行政」という論文を發表し、アメリカのニューディール政策のテネシー川流域開発公社に範をとって「ミッション行政」を提唱した。1958年、ドゴール大統領が「ミッション行政」を導入した。

地方公共団体の側では、地方分権によって新たな管轄となった権限についてタテ割りの部

署そのものがなかった。そこで、ミッション行政が中央よりも発達した。

4) 補完性原理

欧州評議会 Council of Europe が 1985 年 6 月に採択した欧州地方自治憲章は、「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先的に遂行しなければならない。他の当局への責務の配分は、その任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を考慮して行わなければならない¹³」とした。1992 年の欧州連合発足のマーストリヒト条約でも補完性原理が明記された。

フランスにおいてもその考え方は 1982 年からの地方分権化に影響を与えた。とくに、2003 年には「地方公共団体はその段階で最高の実施ができる権限全体についての決定をとる使命をもっている」と憲法に明記された（憲法第 72 条第 2 項）。

補完性原理の背景には国家を「国民の共同体」と見る認識がある。国家が国民の共同体であり、行政は公役務を遂行するものであるから、市民のニーズが第一である。よって、最も身近なところから始まるのは当然である。

—以上—

¹³ 欧州地方自治憲章 第 4 条 3 訳全国知事会自治制度研究会