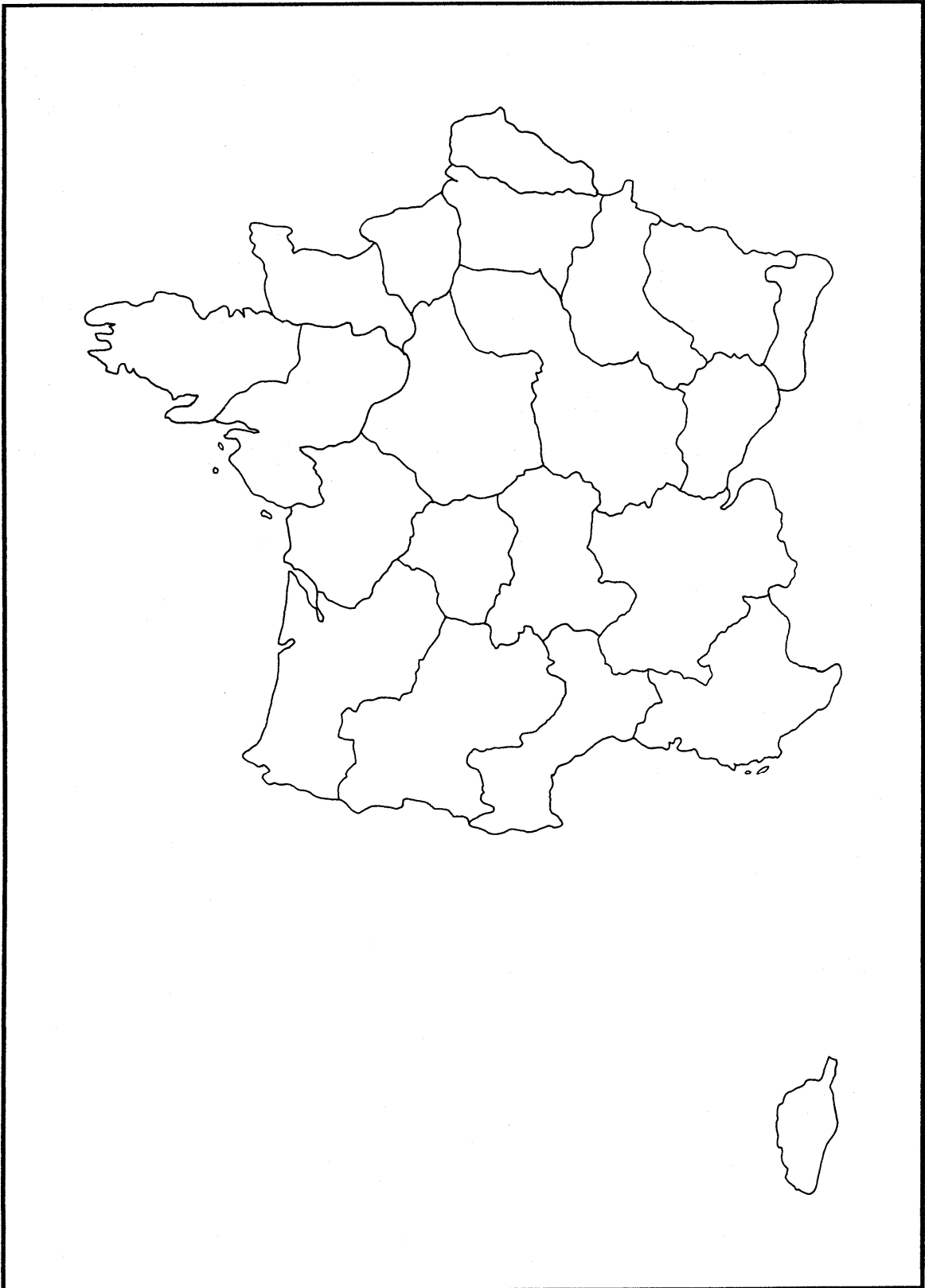


図2-1-1 フランス全図



第2章 各国の地方行政制度の概要と沿革

第1節 フランス

1. 地方行政制度の概要

(1) 地方行政制度の構造

現在、フランス（図2-1-1）の地方制度の構造は基本的に3層制である（図2-1-2及び2-1-3）。構成単位としては、州（Région、レジオン）、県（Département、デパルتمان）、市町村（Commune、コミューン）の3つがあげられる。他に国の行政単位として、郡（※注）（Arrondissement、アロンディスマン）がある。また、その他に選挙区としての区割り（カントン、Canton）もある。



フランスは基本的に全国同一の地方制度をとっているが、若干の例外がある。首都パリ（Paris）については特別な地方制度が設けられている。パリ市のまわりには7県が設置され、これら1市7県でイル・ド・フランス（Ile de France）州を構成している。またパリ、マルセイユ（Marseille）、リヨン（Lyon）の3都市はその規模の大きさから、それぞれ複数の区（※注）（Arrondissement）に分けられており、区も自治体として認められ都市圏の行政を行っている。フランスの地方制度における大きな特徴のひとつが、市町村の数の多さである。市町村数は約36,000にも達しており、その結果、フランスにおける市町村の人口規模は極めて零細なものとなっている（表2-1-1）。

（※注）通常、県はアロンディスマンに分割されている。かつてアロンディスマンには議会が存在しており、地方行政を担っていたが、廃止され、現在は国の行政を行う単位として残っている。ただし、パリ、マルセイユ、リヨンの3都市については、1982年のミッテランの改革により、それぞれの市のなかに、議会を持つ自治体として新たにアロンディスマンが設けられた。フランス語では、前者の行政単位としてのアロンディスマンと、後者の大都市のなかの自治体としてのアロンディスマンは同一の語であるが、それぞれの性格は異なっており、本稿では、前者を郡、後者を区として記述する。

(2) 地方行政単位の組織及び役割

図2-1-2 フランスの地方自治体数

団体名	団体数
国	
州（レジオン）	22
県（デパルتمان）	96
郡（アロンディスマン）	約 300
市町村（コミューン）	約 36,000

注1  は地方公共団体
 は行政区画

注2 1989年7月現在

図2-1-3 フランスの地方行政制度

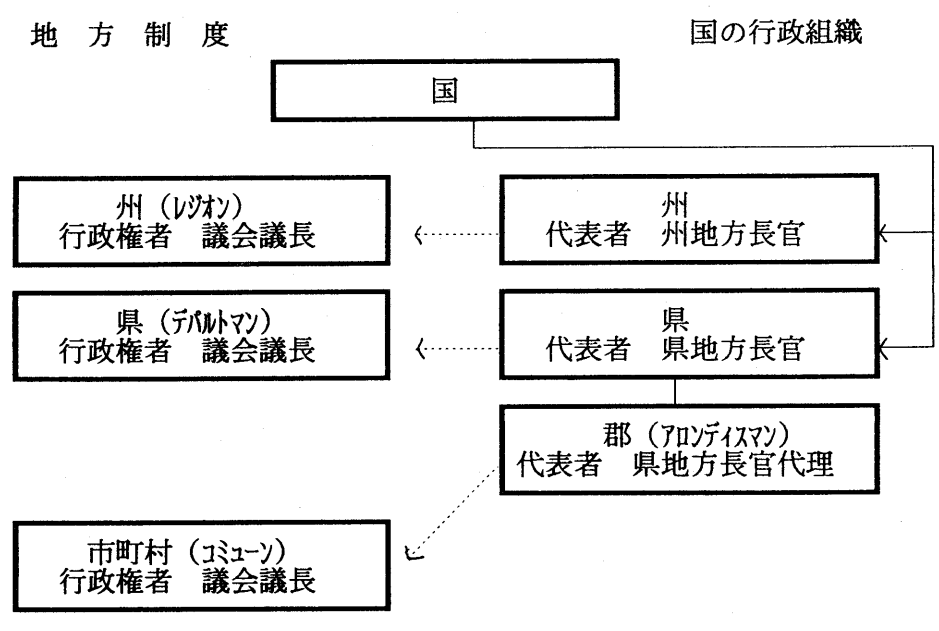


表2-1-1 人口規模別市町村数

住 民 数	市町村数(構成比)	人口 (構成比)
0～ 699	25,249(69.0%)	6,897,540(12.0%)
700～ 1,999	6,908(18.9%)	7,933,928(13.8%)
2,000～ 4,999	2,655 (7.3%)	8,062,265(14.0%)
5,000～ 9,999	898 (2.5%)	6,168,826(10.7%)
10,000～ 19,999	445 (1.2%)	6,231,927(10.8%)
20,000～ 49,999	293 (0.8%)	9,087,161(15.8%)
50,000～ 99,999	67 (0.2%)	4,443,077 (7.7%)
100,000～299,999	31 (0.1%)	4,742,423 (8.2%)
300,000以上	5 (0.0%)	4,116,977 (7.1%)
計	36,551(100.0%)	57,684,124(100.0%)

出所 自治体国際化協会「フランスの地方行政のあらまし」

①州（レジオン）

州は、1982年に制定された「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律」によって、正式に地方自治体として創設された。同法では、州について、「州議会は議決をすることにより、州議会議長は議案の予備審査を行い議決を執行することにより、経済社会委員会は意見を答申するにより、それぞれが協力して州の行政を行う。」と規定している。

1)州議会

州議会は、直接普通選挙により選出される州議会議員によって構成されており、主な権限には、○州の計画（国土計画、経済計画など）の策定等、○州予算の議決、決算の承認、○州議会議長、副議長の選出などがある。

2)州議会議長

州の行政を遂行する部局全体の長であり、議会の議決を執行する執行権者であり、州議会議員の互選により選出される。

3)経済社会委員会

国レベルの経済社会評議会に対応する州行政の諮問機関であり、県にはない州独自の機関である。州の計画や予算の方向づけなどについて、州議会議長は委員会に諮問しなければならない。また、委員会は州の権限に属するすべての事項について意見を述べることができる。委員は経営者、労働者、公益機関、有識者など各界の代表から構成される。

4)州地方長官

州は地方自治体であるが、同時に国の行政単位でもある。地方自治体としての行政執行の責任者は州議会議長であるが、国の行政単位の責任者として州地方長官が置かれている。州地方長官は中央政府により任命され、中央政府各省庁を州において代表している。そして、州における国の出先機関の指揮監督、国土整備・経済開発行政の分野における国の政策の実行及び州議会に対する国としての意志表示などの権限を有している。一般には州庁所在地の県の地方長官が州長官を兼任している。

②県（デパルトマン）

県それぞれの面積はおよそ5,700平方km（ほぼ愛媛県の面積）に統一されているが、これは、役人が県庁所在地から馬車に乗って日の出とともに出発し、日没とともに帰ってこられる範囲になるよう機械的に区切られたためと言われている。

1)県議会

県議会は直接普通選挙により選出される県議会議員によって構成されている。議会

は多岐にわたる権限を有しており、主なものは、○予算の審議・修正・承認、決算の審査、○県財産の処分、○県議会議長、副議長の選出などがある。

2) 県議会議長

県議会議員の互選により選出され、県の行政を遂行する部局全体の長であり、議会の議決を執行する執行権者である。

3) 県議会理事会

正副議長など数名により組織され、県議会の開催や県が被告となった訴訟に対する対応などを協議する。

4) 県地方長官

州と同じく、県は地方自治体であるが、同時に国の行政単位でもある。地方自治体としての行政執行の責任者は県議会議長であるが、国の行政単位の責任者として県地方長官が置かれている。県地方長官は中央政府により任命され、国家的利益の確保などに責任を負い、県において中央政府各省庁を代表している。そして、県における国の出先機関の指揮監督、区域内における市町村や公共機関の監督などを行なう。

③ 市町村

市町村の歴史は中世の農村の司祭の管轄区域であった教区にまで遡ることができる。市町村の約9割が人口2,000人以下であり（ただし、2,000人以下の市町村の人口が全人口に占める割合は25%程度にすぎない）、大多数の市町村の行財政能力は非常に低い。従来市町村合併の試みが度々なされているが、住民の反対や政治的対立などから、はかばかしい成果は上がっていない。

1) 市町村議会

市町村議会は直接普通選挙により選出される市町村議会議員によって構成される。議員定数は市町村の人口に応じて定められており、最低9名から最高69名である。主な権限には、○予算の審議・採択、地方債の枠組み・起債方法の決定、○財産管理に関する事項などがある。

2) 市町村議会議長

市町村議会議員の互選により選出され、市町村の行政を遂行する部局全体の長であり、議会の議決を執行する執行権者である。また、権限には地方自治体代表としての面と、国の行政機関の代表者としての面を持っている。地方自治体代表としては、○公共事業の執行の管理、○職員の指揮監督、○予算案を編成し、承認を受けたものについて執行することなどである。国の行政機関の代表としては、○統計データ収集、○建築許可などの許認可、○戸籍事務等などである。その他警察権限の一部なども持

っている。

(3) 広域行政制度

フランスの広域行政組織には19世紀から存在するものも見られる。しかし、1992年に広域行政に関する法律の制定があり、それによって広域行政制度は大きく変革した。

① 広域行政制度の種類

主な広域行政制度を分類すると表2-1-2の通りである。

表2-1-2 フランスの広域行政組織数

レベル	組織名	組織数	
市町村	市町村事務組合	syndicat de communes	15,193
	広域市町村区	district	165
	市町村共同体	communauté de communes	---
	都市共同体	communauté urbaine	9
	広域都市共同体	communauté de villes	---
	新都市組合	syndicat d'agglomération nouvelle	7
県	県際機構	institution interdépartementale	42
州	共益機構	institution d'utilité commune	0
	州間協議会	entente interrégionale	---
その他	混成事務組合	syndicat mixte	975

出所 自治体国際化協会「フランスの広域行政」クレアレポート42号

注1 組織数を確認した時期については、表2-1-3参照

注2 ---は新しく設立された組織であり、組織数は不明

② 広域行政制度の概要

主な広域行政制度の概要は表2-1-3の通りである。

2. 地方行政制度の沿革

フランスでは、ナポレオンによって、1800年頃、現在までその基本的枠組みが残る整然とした地方行政制度が形づくられたと言われている。19世紀から20世紀を通じてフランスの地方行政制度の変化を概観すると、このナポレオンによって形づくられた中央集権的な色彩の濃い地方制度が段階的に分権化されてきたものである。第5共和制（1958年から）が始まるまでの沿革は次のとおりである。

ナポレオンによって作られた地方制度の特徴は、

① 地方制度は3層制であり、県、郡、市町村がそれぞれの役割を担う

表2-1-3 フランスの広域行政制度

市町村 事務組合	<ul style="list-style-type: none"> ・ 制度の歴史は古く、19世紀から存在している ・ 財源は構成員の分担金、事業収入、財産収入、補助金、借入金等 《単一目的事務組合》 ・ 事業領域は幅広いが、上水、学校、エネルギー、下水などが多い ・ 組織数は12,907団体（1990年1月） 《多目的事務組合》 ・ 事業領域は幅広いが、道路、ゴミ、学校、上水、観光などが多い ・ 組織数は2,286団体（1990年1月）
広域市町 村区	<ul style="list-style-type: none"> ・ もともとは都市圏の管理を行うことを目的として1959年に発足した ・ 市町村事務組合に比べて、①固有の税源が認められていること②低家賃住宅、消防などの業務については義務的に行わなければならないこと（実際にはそれぞれの業務を行っていない広域市町村区が多数ある）などが異なる ・ 財源は構成員の分担金、税収、補助金、事業・財産収入、借入金等 ・ 組織数は165団体（1990年1月）
市町村 共同体	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1992年に法律により新たに発足した制度であり、主に農村部の市町村から構成される ・ 事業領域は、①地域の整備②経済の発展に関する活動である。また、以下の4つの項目から少なくとも1つ以上の事務を行わなければならない。○環境の保護○住宅及び生活環境政策○道路の敷設、整備及び維持○文化、スポーツ施設及び初等教育施設の建設、維持及び運営等 ・ 財源は税収入、事業収入、財産収入、補助金、借入金等
都市 共同体	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1966年に発足したものであり、1992年に法律により制度が改正された ・ 人口2万人を超える都市圏の市町村から構成される ・ 事業領域は、①地域の整備②経済の発展に関する活動である。また、以下の4つの項目から少なくとも1つ以上の事務を行わなければならない。○環境保護、生活環境対策、水質汚染対策、大気汚染対策、騒音対策、下水道等○住宅政策及び再開発○道路の敷設、整備及び維持、都市交通計画、都市交通機関○文化、スポーツ施設及び初等教育施設の建設、維持及び管理 ・ 財源は、税収入、事業収入、財産収入、補助金、借入金等
新都市 組合	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1960年代に発足したものであり、複数の市町村にまたがる指定された地域について、雇用の創出、住宅、施設等の整備を進めることにより、首都圏及びその他の都市圏の均衡ある発展を図ることを目的としている ・ 指定された都市の整備及び都市計画に関する基本的事項を定める事務を行うとともに公的施設の管理を行う。また、住宅、交通、道路、経済発展等に関する計画を策定する ・ 財源は、税収入、補助金、借入金等 ・ 組織数は7団体（1992年3月）
県際機構 （県レベ ル）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1930年に発足したものであり、特に義務的な事務を有さず、関係県議会で定めた事務を行う ・ 財源は、構成金の分担金、事業収入、財産収入、補助金、借入金等 ・ 組織数は42団体（1988年6月）
州間協議 会（州レ ベル）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1992年に法律により新たに発足した制度であり、隣接した2～4の州により構成される ただし、1つの州は複数の協議会に加わることはできない ・ 事業領域は設立時に参加する州により決定される ・ 財源は、構成員の負担金、事業収入、財産収入、補助金、借入金等
混成事務 組合（異 なるレベ ル）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 異なるレベルの地方公共団体及び他の公法人（広域行政組織、商業会議所等）から構成される広域行政組織として、1955年に設置された ・ 事業領域は特に定められておらず、構成員に有益な事業であればよい。一般的には、上下水道、廃棄物処理、リゾート開発、スポーツ施設、工業団地などの事業を行う ・ 財源は、構成員の負担金、事業収入等 ・ 組織数は975団体（1988年1月）

②県知事、郡知事、市町村長が置かれ、それぞれは中央政府によって任命される

③中央政府が強い後見監督権を持つ

などであった。その後、20世紀初頭まで、

①郡制度の廃止

②当初中央政府の任命制であった地方の知事や行政上の要職者に対する一部選挙制の導入

③地方議会の確立

④中央政府の後見監督の緩和

などの改革が徐々に行われた。

20世紀に入り、行政需要の多様化・大規模化が始まると、規模が小さいため市町村の財政的基盤が弱いフランスでは、市町村の行っていた事務を国や県に吸い上げるなどの新たな中央集権化の動きが見られた。1946年の第4共和制憲法では地方分権化の改革を打ち出したが、このような中央集権化せざるを得ない事情により、結局それは実現されなかった。地方分権化の動きは第5共和制以降の改革につながっていったが、その詳細については第1章第1節にて記述したとおりである。