

# 第1章 欧米先進諸国における地方行政制度の動向

## ■ 概要 (フランス) ■

### ① 地方行政制度の構造

現在、フランスの地方行政制度の構造は基本的に3層制である。構成単位は州(レジオン)、県(デパルトマン)、市町村(コミューン)である。他に行政区画として郡(アロンディスマン)がある。フランスの地方行政制度における大きな特徴のひとつが、約36,000にも達する市町村の数の多さである。その結果、フランスの市町村の人口規模は極めて零細なものになっている。

### ② 地方行政制度の沿革

フランスの地方行政制度は、1800年頃、ナポレオンによって基本的な枠組みが形づくられた。当初の地方行政制度は、中央集権的色彩の濃いものであり、地方自治体の首長はすべて中央政府の任命制であった。しかしその後、市町村長選挙制の導入や地方議会の確立などの分権化がなされた。

### ③ 国と地方の役割分担

1983年に制定された権限配分の法律により、それぞれの事務をどのレベルの地方自治体の役割にすべきかということが定められた。具体的に列記すると、

○州は、直接的な行政サービスをあまり担当せず、域内の経済発展や公共投資などの計画に関すること、及び高等学校の管理、文化事業、職業教育・研修などに関することを担当

○県は、農村整備、社会事業、港湾、中学校の管理、都市間交通など、市町村の権限に属するものを除いた行政サービスを担当

○市町村は最も市民に近い自治体であることから、幼稚園、小学校の建設・管理、図書館などの身近な行政サービス、及び土地利用等に関することを担当

ただし、実際にはこの方式の通りの配分にはなっておらず、かなりの部分で権限の重複が見られる。また現実の運用によって、それぞれの担当する役割が変容した例も少なくない。

### ④ ミッテランの地方分権化政策

1981年に誕生したミッテラン政権は、政権発足当初より大幅な地方行政制度改革を始めた。改革は1982年からいくつかの法律と政令によって行われた。なかでも

○市町村、県及び州の権利と自由に関する法律(1982.3)

○パリ、マルセイユ、リヨンの行政組織に関する法律(1982.3)

○市町村、県、及び国の間の権限配分に関する法律(1983.1)

の3本の法律は重要であったと言われる。

「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律」は一般に地方分権法と呼ばれ、一連の地方分権化政策の核となるものであった。ポイントは以下のとおりである。

1) 中央政府任命の県知事を廃止し、県の行政は議会議員選挙により選出される県議会議長に委ねる。一方、新しい職である県地方長官が国の事務の執行を担当する。

2) 州が地方自治体として実質的に認められ、住民公選の州議会が設けられ、州議会議長が行政執行権を持つ。これにより地方行政制度は2層制から3層制となる。

3) 国の地方自治体に対する「後見監督(註)」が基本的に廃止され、国は市町村行政の内容について、事後的な審査のみを行う。

### ⑤90年代の改革

80年代前半の改革が行われてから10年近くが経過し、改革の評価がなされた。その結果、新制度が制度的に不完全な部分があったことや、その後の社会経済環境などの変化に伴い新たな改革が求められたり手直しが必要になったりしていることが明らかにされた。それに関連して、以下の法律などの制定により新たな改革が行われた。

#### ○契約の透明性及び適法性に関する法律（1991.1）

公共事業の契約に関わる政治腐敗を防止することを目的とする

#### ○地方議員の職務遂行条件に関する法律（1992.2）

地方議員の身分を保障することにより地方自治の充実を図ることを目的とする

#### ○共和国の地方行政に関する指針法（1992.2）

地方行政制度の改革や広域行政制度の創設などを目的とする

（※注） 地方議会の議決に対する事前の許可権などに代表される、地方自治体に対する事前統制権。

## 第1節 フランスの地方分権化政策

### — 州制度創設などの地方分権化政策 —

明治維新後、日本はフランスの地方行政制度を導入した。その後、他の国の制度も取り入れたが、フランスの地方行政制度と日本の地方行政制度は、全国同一の制度であり、連邦制ではないことなど、今でも類似している点が多い。そのフランスでは、1980年代にはいり、州の創設や地方分権化のための改革など、地方行政制度に関する大きな改革が実施された。

### 1. 1982年の改革

#### (1) 地方行政制度改革の背景

##### ① 州制度の成り立ちとミッテラン政権以前の動向

フランスには、中世以来、社会的・文化的地域区分として「プロヴァンス（province）」という概念があり、これは現行のフランスにおける州（レジオン）の区域とほぼ一致する。県よりも広域の行政単位として、州の設置を求める主張はかなり古くからあり、18世紀末の革命直後から見られる。第二次世界大戦後には、フランスのかつての県を中心とした地方行政組織は弱体化し、かつ大規模なストライキの発生などのために国内は大きく混乱した。これらの事態に対処するために、政府は、県よりも広域で秩序の維持を図る必要があるとして、「特命行政総合監察官」を数個の県をひとつくくりとした区域ごとに設置した。戦後の経済成長の時代が到来すると、全国的な国土整備や経済政策の遂行のために広域的な行政制度の必要性が望まれ、1959年にドゴール政権の発した政令に基づき、国土整備や経済政策の実施を目的とする行政区画である州が設置された。各州ごとに「調整知事（*préfet cordonateur*）」が置かれ、1964年にはさらに政令により名称が「レジオン知事（*préfet de la région de ……*）」となった。その後、1969

年には、州制度を正式な地方公共団体とし、そこに国から大幅な権限を移譲することを  
含む「レジオンの創設及び元老院の改革に関する法律案」がドゴールにより提出された  
が、それは否決されることになった。ドゴール政権の次のポンピドー政権は、1972年に  
法律により、一種の特別地方公共団体（自治権を持つ地方公共団体ではない行政組織）  
である州を創設し、州は経済計画の策定や一定の範囲内での投資配分の決定などを行う  
こととなった。また、公選ではない任命制の議員による議会も創設された。第五共和制  
下（1958年～）における地方行政制度の改革は、その目的から次の2点にまとめること  
ができる。

#### 1)国土の均衡ある発展

フランスにおけるパリ首都圏への経済、社会両面での一極集中化現象は、わが国に  
おける首都圏と同様であり、これに歯止めをかけるためには地方の活性化が大きな課  
題であった。このため、州の規模で経済開発計画を策定するなど、州の権限を強化す  
る方向で改革が行われた。

#### 2)地方公共団体の行財政能力の強化

基礎的自治体である市町村は極めて数が多く、しかも規模が小さいため、その行財  
政能力の向上を図ることが課題であった。しかし、市町村合併は地域の反対などによ  
り実行できなかつたことから、一部事務組合を始めとする各種広域行政組織などの創  
設により、行財政能力の強化が図られた。

また、この時期の地方行政制度改革の特徴として、伝統的な地方公共団体に対する国  
の後見監督を緩和する改革が継続して行われた。そして、ジスカルデスタン政権の下  
でも、地方行政制度改革は大きな政治課題として存在しており、1978年に国会に提出  
された「地方公共団体の任務の発展のための法律案」では、後見監督の緩和、起債制限  
の緩和、特定補助金の包括補助金化などが盛り込まれた。しかし、この法律案は政権交  
代により廃案となった。

### ②1982年の改革の背景

1981年5月に戦後初の左翼政権として登場したミッテラン政権は、当初から地方分権  
化の政策を公約の柱としており、政権につくとともに改革を始めた。ミッテラン政権の  
地方行政制度改革の背景については、さまざまな意見があり、ひとまとめにするのは難  
しいが、ここでは多く述べられている意見を以下に挙げることにする。

○都市化及び地域間格差の拡大などに伴って生じる新たな行政課題に対し、地方公共団  
体としての市町村や県の規模が小さく、十分な対処能力を有していないという意見。

- 1970年代後半からの長期不況、特に地方経済の地盤沈下に対して、地方分権を進めることにより、経済の活性化を目指すという意見。
- フランスにおける民主主義の発展のためには、地方公共団体を、限定的な権限しか持たないものから、より大きな権限を持つものにすべきという意見。
- 意識、価値観の多様化により、市民は社会的な単一性を望まなくなっているという意見。
- 国土開発、経済政策、雇用機会の創出などの政策は、マクロ政策では限界があり、地域による独自政策の方が効果的であるという意見。
- 地方が権限を持って行政を行うことによってこそ、市民が自らのコミュニティーへの帰属意識を持ち得るという意見。
- 地方自治体は増大する福祉予算のため財政的に厳しい状況に置かれているが、住民の投票行動によって監視されている地方自治体の財政上の独立採算性を強化することによって、予算の節約などが期待できるという意見。
- 多くの市民が社会的な単一性と大衆化を否定し、社会的・地理的な独自性を重視するようになった結果、地方に一層の独立性を望むようになったという意見。
- 権力を複数のレベルに配分することによって、社会成員間のより繊細で緊密な協議機会が増えるという意見。

## (2)一連の改革立法

ミッテラン政権は地方分権を重点施策として推進した。フランスには、わが国における地方自治法のような体系的な法典が存在しないため、このための改革は、1982年から約3年間におよそ30本の法律と200を超える政令によって行われた。このための一連の法律の中でも次の3本の法律が重要である。

- ①市町村、県及び州の権利と自由に関する法律
- ②パリ、マルセイユ、リヨンの行政組織に関する法律
- ③市町村、県及び国の間の権限配分に関する法律

### ①市町村、県及び州の権利と自由に関する法律（1982年3月）

ミッテラン政権の地方分権を推進する法案は、1981年7月に国民議会に提出され、8カ月の国会審議を経て、修正を受けつつも1982年3月に成立した。法律名は「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律」であり、日本では一般に「地方分権法」と呼ばれることもある。ポイントは以下のとおりである。

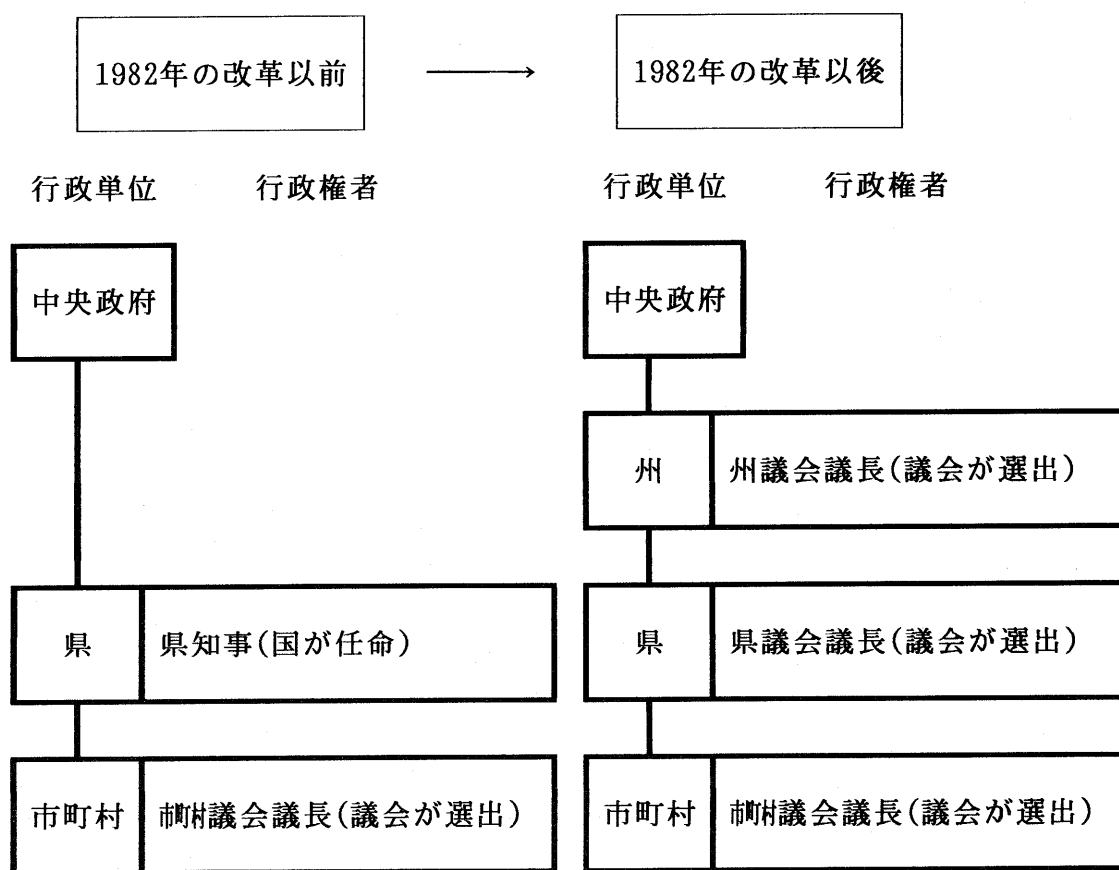
- 1)中央政府任命の県知事を廃止し、地方自治体としての県の行政は、議会議員の選挙

により選出される県議会議員に委ねる。一方、従来の県知事が果たしてきた県における国の行政組織の代表としての役割は、新しい職である県地方長官が担当する。

2)これまで、州は地方自治体ではなく、一種の特別地方公共団体として所管する権限が特定されていたが、包括的な自治権を有する地方自治体として正式に認められ、住民公選の州議会が設けられ、選出された州議会議員が行政執行権を持つことになる。これにより、地方行政制度は2層制から3層制となる(図1-1-1)。また、従来の特別地方公共団体としての州の代表である官選の州知事が果たしていた国の行政組織の代表としての役割は、新しい職である州地方長官が担当することになる。

3)国の地方自治体に対する「後見監督」が基本的に廃止され、国は、市町村行政の内容について事後的な審査のみを行う。

図1-1-1 1982年の改革による変化



## ②パリ、マルセイユ、リヨンの行政組織に関する法律（1982年3月）

パリ市は、フランスの地方行政制度のなかで常に特別に扱われてきた歴史がある。この法律も、もともとはパリ市のみの特例法として構想されたが、与野党間の政治的軋轢を経て、マルセイユ、リヨンの2大都市にも適用されるようになった（他の大都市であるボルドーやリールなどに、なぜ適用されなかったかについての合理的な根拠は見出されないと言われる）。基本的な目的は、肥大化した大都市行政を住民にとって身近なものにすることであり、本法の骨子は、市議会とは別に区議会を設け、身近な公共施設の設置・管理等に関して一定の権限を認めようとするものであった。

フランスでは3都市の頭文字を取ってPLM法と略称されることが多い。

## ③市町村、県、州及び国の間の権限配分に関する法律（1983年1月）

前述の「市町村、県及び州の権利に関する法律」は、専ら地方自治体の制度、枠組みに関する法律であったが、本法は事務の再配分に関する法律である。また、再配分により地方自治体に移譲される権限に関連する財政措置についても規定している。

### (3)国と地方の関係の変化

#### ①地方公共団体に対する監督

1982年の「市町村、県及び州の権利に関する法律」（以下「地方分権法」という。）により、地方公共団体に対する国の「後見監督」は基本的に廃止された。この結果、州地方長官や県地方長官は、地方公共団体に対して事前に統制する権限を持たず、行政裁判所を通じて、事後的な監督、統制にあたることになった。具体的には以下の手続きによる。

1)議会の議決などの重要な決定は、15日以内に地方長官に送付しなければならない。

2)地方長官は、議決等を違法と判断した場合には、その送付から2ヵ月以内に行政裁判所に提訴することができる。

また、地方分権法により州には州会計検査院が設けられ、州に対する財政上の大部分の監督権限を、従来の州知事（廃止された）から「州会計検査院」に移譲した。近年では強権的な後見監督の発動はほとんどなくなっていたので、以上の後見監督の廃止はあまり意味を持たないとの意見もあるが、改革の象徴としての意義は大きいとする意見が多い。

#### ②国から地方公共団体に対する権限移譲

1983年の「市町村、県、州及び国の間の権限配分に関する法律(註)」(以下「権限配

分法」という。)により、権限配分についての規定がなされた。本法で再配分の対象となっている行政分野は、主なものでは国土整備、都市計画、建築、住宅、社会教育、社会事業、保健衛生、港湾、水路、公教育、環境、文化事業、司法、警察などであり、司法ならびに警察の分野以外については、すべての分野で国から地方への権限移譲をある程度進めることとしている。逆に司法ならびに警察の分野では、財政や事務負担を地方から国家へある程度移管した。

権限移譲の方式としては、一つの事務につき、包括的な権限を適当と思われるレベルの自治体に与える一括権限方式がとられた。州、県、市町村が受け持つ役割を列挙すると次のようになる。

- 州は、直接的な行政サービスをあまり担当せず、域内の経済発展や公共投資などの計画に関すること、及び高等学校の管理、文化事業、職業教育・研修等に関することを担当
- 県は、農村整備、社会事業、港湾、中学校の管理、都市間交通など、市町村の権限に属するものを除いた行政サービスを担当
- 市町村は、最も市民に近い自治体であることから、幼稚園、小学校の建設・管理、図書館などの身近な行政サービス及び土地利用等に関することを担当

ただし、実際にはこのルールどおりの配分にはなっておらず、かなりの部分で権限の重複が見られる。また、現実の運用によって、それぞれの担当する役割が変容した例も少なくない。

(※注)本法は、各権限の根拠法の改正という形をとっているので、具体的な権限配分の変更内容を把握するためには、根拠法による確認が必要である。

### ③ 権限移譲に伴う財源などの調整

権限配分法は、権限の移譲に伴う財源などの再配分についても併せて規定している。また、権限の移譲に伴う、人員や動産の移転・移動についても規定された。

権限移譲に伴い増大した経費負担については、国税の地方自治体への移転や新たな交付金の創設によって賄われた。国税の移転及び新たな交付金の合計額は、1990年現在で約543億フランに達している。その内容は以下のとおりである。

#### 1) 国税の地方自治体への移転

##### (a) 自動車登録税

1983年より州に移転された税である(1990年度の税収は約40億フラン)。

##### (b) 自動車税

1984年より県に移転された税である（1990年度の税収は約120億フラン）。

(c)登記税及び土地公示税

非居住不動産に対する税は1984年から、居住用不動産に対する税は1985年から県に移転された税である（1990年度の税収は約180億フラン）。

2)交付金の創設

(a)地方分権化一般交付金

職業教育や学校施設など以外のものに用途され、税源移転だけでは足りない分を付与する交付金である（1990年度の総額は約129億フラン。うち、州は約30億フラン、県は約88億フラン、市町村は約11億フラン）。

(b)職業教育・実務研修交付金

職業教育・実務研修に関する権限が移譲されたことに伴って特別に設けられた交付金である。1990年度の総額は約25億フラン。

(c)学校施設整備交付金

○学校施設整備州交付金

高等学校の整備のために州に付与される交付金である（1990年度の総額は約24億フラン）。

○中学校施設整備県交付金

中等学校の整備のために県に付与される交付金である（1990年度の総額は約12億フラン）。

## 2. 90年代の改革

### (1)改革の概要

1982年の地方分権法及びそれに続く一連の改革が行われてからその後、保革共存政権の誕生などはあったが、改革について全面的に反対したり、成果を根本から否定する声はなかった。また、特に改革を逆方向に戻すような動きも見られなかった。改革後10年が経過するとさまざまな評価がなされ、①新制度が制度的に不完全な部分があったこと、②その後の社会経済環境などの変化に伴い新たな改革が求められ、手直しなどが必要になったこと、などが明らかにされた。①に対応するものとしては地方議員の身分制度の確立があり、1992年2月に「地方議員の職務遂行条件に関する法律」が制定された。②に対応するものとしては、国の権限の中央から出先機関への移譲、地方行政の民主化、広域行政制度の充実などの必要性が指摘されていたが、これらに対応するものとして、1992年2月に「共和国の地方行政に関する指針法」が制定された。



## (2)一連の法律

### ○契約の透明性及び適法性に関する法律（1991年1月）

分権化政策により地方自治体の裁量が増大するとともに、市町村長などの地方政治家がリベートを受けるケースが増加したといわれるが、公共事業の契約に係わる政治腐敗を防止するために制定された。調査委員会による契約の事後審査や、処罰規定などが規定された。

### ○地方議員の職務遂行条件に関する法律（1992年2月）

従来、地方議員の身分は法律で明確に確立しておらず、議員は本業を持ちながら、名誉職的に議員をしている場合が多かった。1982年の改革でも手がつけられず、地方議員の身分を保証することにより、地方自治の充実を図ることが懸案事項となっていた。そこで、本法の制定により以下のことが確立された。

- ①地方議員の職務遂行のため、本業において休暇の取得を認める身分保証を行う。
- ②研修の機会を与える。
- ③職務に対する報酬を認める。
- ④退職年金を支給する。

### ○共和国の地方行政に関する指針法（1992年2月）

この法律の原案は、1年半にわたり内務省が国民各層の意見を聞きながら取りまとめたものであり、次の4つの柱からなっている。

- ①地方における国の行政組織について
- ②地方行政の民主化について
- ③地方自治体間の協力について
- ④地方自治体等による国際協力について

などであり、内容は以下のとおりである。

#### ①地方における国の行政組織について

国と地方自治体との関係の再調整や縦割り行政の是正を図るため、以下の改革が行われた。

##### 1)国と国の地方出先機関の間の権限配分の原則

中央では、全国的性格を有する事務またはその執行により、地方レベルに委ねることができない事務（法律の制定、全国的計画の立案、調整及び評価）を所管することとし、他の事務及び特に国と地方自治体との調整などを要する事務は、州、県、郡レベルの国の出先機関に委ねるとする原則が定められた。

##### 2)州地方長官の役割の強化

州地方長官は、経済社会開発及び地域整備に関する国及びE Cの政策を実施し、県地方長官は、州地方長官が定める指針に沿って決定をくださるものとするなど、州地方長官の役割の強化が図られた。

#### ② 地方行政の民主化について

近年、住民意識の向上や価値観の多様化などにより、地方行政のより一層の民主化が必要となってきた。このため、予算に関する資料などの情報公開制度を充実させ、市町村の行政に対する住民投票制度を創設するなど、住民の行政への参加を促すための対策が図られた。

#### ③ 地方自治体間協力について

フランスの地方自治体は規模が小さいため、行政サービスの広域化、効率化が課題となっている。そこで、自治体再編成を視野に入れながら、自治体間の協力を推進する方策がとられた。詳細については、第2章の「第1節1-(3)広域行政制度」の項を参照。

#### ④ 地方自治体等による国際協力について

地方自治体等による国際協力については、近年急速に発展を遂げており、法的な枠組みづくりが課題であった。そこで今回の改革により、○地方自治体が、その権限の範囲内であれば自由に外国の地方自治体と国際協定を結ぶことができること○E U内の地方自治体と共同で都市対策を講じたり、技術開発、文化等の協力事業を実施することなどを認めた。