

フランスの地方分権15年

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 221 (October 12, 2001)

財団法人自治体国際化協会
(パリ事務所)

目 次

はじめに：１９８２年改革のポイント

概 要	i
第１章 地方自治体としての州と県	1
第１節 州	1
1 州の諸権限	1
2 州議会	3
3 州議会議長と常務委員会	5
4 州経済社会評議会	6
5 州議会議長をとりまく行政部課	6
6 他の地方自治体との関係	7
7 州の財政	8
第２節 県	11
1 県の諸権限	11
2 県議会	12
3 県議会議長と常務委員会	13
4 県議会議長をとりまく行政部課	14
5 他の地方自治体との関係	15
6 県の財政	15
第１章のまとめ	18
章末資料	19
第２章 地方における国家代表	26
第１節 州地方庁	26
1 州地方長官	26
2 州地方長官の諸権限	27
3 州地方長官を支える諸機関	27
第２節 県地方庁	29
1 県地方長官	29
2 県地方長官の諸権限	29
3 県地方長官を支える諸機関	30
第２章のまとめ	32
章末資料	33

第3章 国と地方自治体との関係	36
第1節 国による監督	36
1 監督形態	36
2 監督主体	41
第2節 国と地方自治体の資金関係	44
1 国から地方自治体への資金の流れ	44
2 地方自治体から国への資金の流れ	45
3 公金管理関係	46
第3節 契約関係と調整活動	46
1 様々な契約関係	46
2 調整の必要性	48
第4節 国・地方公務員間の移動	49
1 地方分権化による公務員の移動	49
2 現在の国・地方公務員間の移動	50
第3章のまとめ	52
第4章 地方分権化と地方分散化 評価と展望	53
第1節 地方分権化のもたらした改善点	53
1 受給者に近いレベルの政府によるサービスの必要性	53
2 地方分権化による効率的な管理	54
3 自治による地域活力の推進	55
第2節 未完成な地方分権化	56
1 資金不足	56
2 錯綜する諸権限	57
3 法的不確実性の増大	59
4 地方公務員に対する制約	61
第3節 不十分な地方分散化	62
1 地方分権化の必然的結果としての地方分散化	62
2 荒削り段階の地方分散化	63
第4章のまとめ	65
巻末資料	66

はじめに：1982年改革のポイント

フランスの地方自治体は、1982年以降大変革を遂げた。「市町村、県、州の権利と自由に関する1982年3月2日第82-213号法」（以下「1982年3月2日法」という。）とそれに続く地方分権化諸法によって、地方自治体の構造、諸権限が大きく変わることになった。この法律において、州が地方自治体として確立し、県及び州の執行権が地方長官（官選知事）の手から県、州議会議長の手へ移されたことにより、州、県、市町村の全ての地方自治体が各々固有の議会と執行権を持つことになった。

同法は、次の地方分権化原則を定めている。即ち、各地方自治体レベルの基本的使命に即して国の権限を地方自治体に委譲すること、地方自治体間の上下・従属関係をなくすこと、国の権限委譲に伴う権限遂行手段を委譲することである。国の地方分権化（décentralisation）努力は、国家権限の地方分散化（déconcentration）努力と平行して行われた。また、州、県のそれぞれにおいて州地方長官、県地方長官が国家政策の推進者として国を代表し、さらに、州会計検査院の設置によって国の地方自治体監督体制が再編成された。

1982年3月2日法と後続の関連諸法の制定から15年を経て、地方分権化は「交差点」にたどり着いたかの感がある。この間、地方自治体の責任と活力が高められたことにより、全国の公共施設設備の近代化が促されるとともに、公共政策の効率性向上が図られた。また、地方自治体に諸権限が委譲されたことから、地方議員が経済的な困難を抱える地域住民等の実際問題に応じることが可能になった。

しかし、改革はまだ完了していない。多くの称賛が聞かれる反面、基本的な欠陥も指摘されており、その解決のためには現在の地方行政組織をより明確化、簡潔化、合理化することが必要との指摘もある。例えば、国や複数の自治体に関する資金関係が複雑で、各行政レベルの関り方が不明瞭であるので、それぞれの所管権限を市民と地方議員に分かりやすい形で明確にしなければならない。また、国の諸権限の委譲に伴って地方の権限が増大する一方、それに見合った資金が約束通りに配分されない状況から、市民の税負担が増大しているとも言われている。

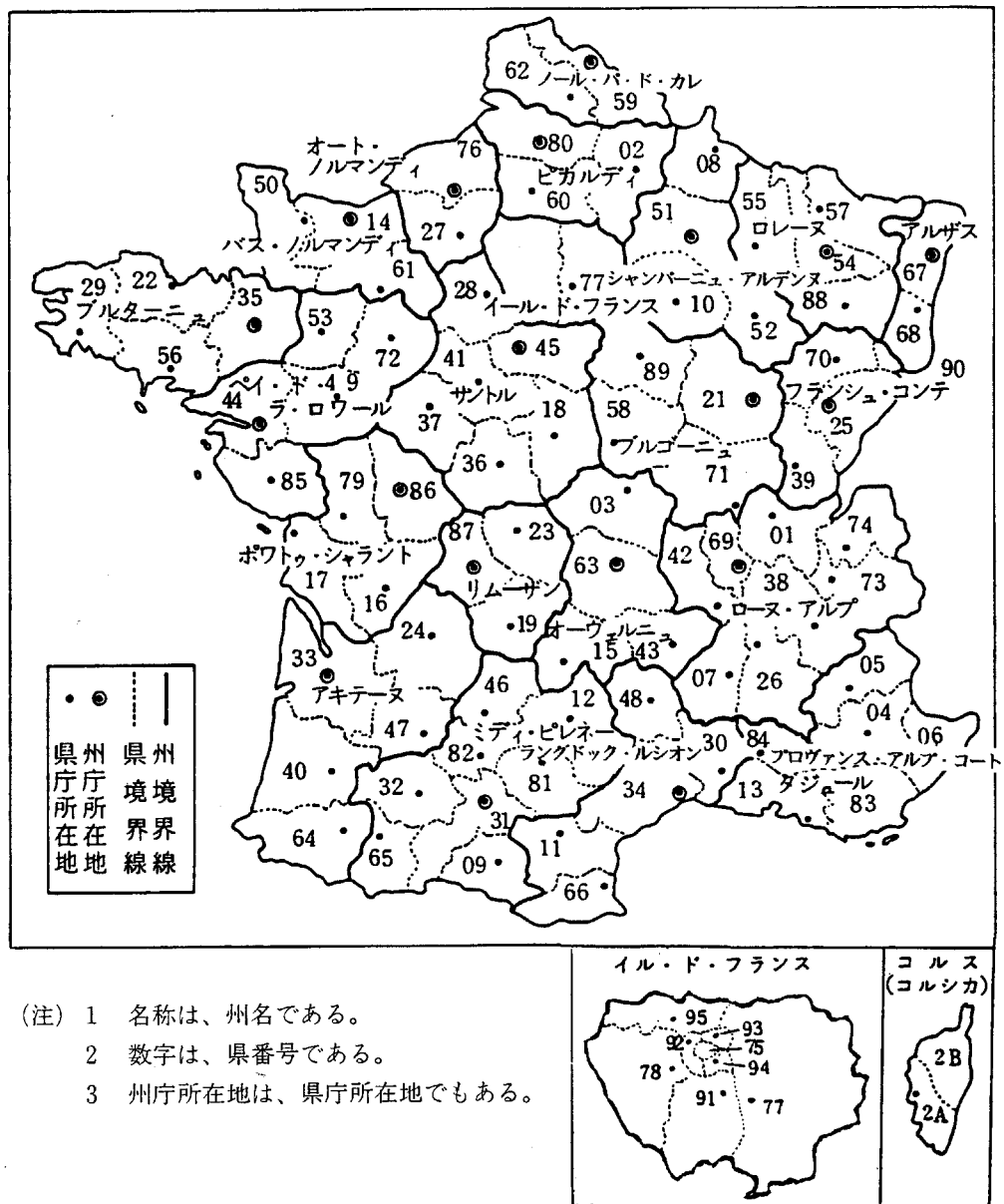
以下、先ず第1章で州及び県の行政機構、第2章で地方における国の行政機構、第3章で国と州及び県との関係、最後の第4章でフランス地方分権化の総括を行った。また、本レポートでは、3つの州と県を例として取上げ、現地で得たデータと照らし合わせながら、本文の叙述内容が実態に適合しているかを確認した。そうした実態調査に関連した情報は、当該章末に挿入している。読者各位は、本文のみを通して読んでいただいても、また、実態データのみを参照されてもよい。

なお、本レポートの各記述は1997年時点での資料を基にしている。

最後に、本レポート作成のための調査にご協力いただいたフランスの自治体の方々に心からお礼申し上げます。

地方分権及び地方分散の実態を調査するため、我々は、多様な例を挙げることができるよう、地理的位置、人口、そして経済指標という3つの基準に基づいて選択を行い、3つの州と県を選んだ。オーベルニュ州 (Auvergne)、ペイ・ド・ラ・ロワール州 (Pays-de-la-Loire)、ローヌ・アルプ州 (Rhône-Alpes) である。それぞれの州について1つの県の状況を参考にするが、そのうち2例は県内に州庁所在地がある。オーベルニュ州ではピュイ・ド・ドーム県 (Puy-de-Dôme)、ペイ・ド・ラ・ロワール州ではサルト県 (Sarthe)、ローヌ・アルプ州ではローヌ県 (Rhône) を選んだ。

フランスの県区分図 (本土)



＜概 要＞

本レポートは1982年に制定された地方分権法を初めとする地方分権化諸法によって大変革を遂げたフランス地方制度が、その後15年を経た段階でどのような状況にあるのかとまとめたものである。なお、第1章から第3章までは、1982年以降の地方分権化諸法による地方制度の現状を、第4章では、地方分権化の評価と展望について、それぞれ紹介している。

第1章 州と県

フランス本土の地方自治体には、州、県、市町村（コミューン）の3種類がある。

州は、1982年の地方分権法により創設された最新の地方自治体であり、本土には22ある。一方、県は、1789年に制定された法により創設された地方自治体であり、本土には96ある。

州行政の長には州議会議長があたり、州議会事務総長の下に、事業別または部門別に行政部課が配置されている。

州議会議員の任期は6年であり、名簿式比例代表制によって選出される。一方、県議会議員の任期は6年であり、小選挙区制により選出される。3年ごとに議員の半数が改選される。

第2章 地方における国家代表

地方行政単位としての州、県には、国を代表する州地方長官、県地方長官がそれぞれ自治体とは別に置かれている。

州及び県の地方長官は、1982年の地方分権化に伴い、その権限の一部を地方自治体に移譲する一方、地方分権化に伴って国の行政部局の地方分散化が行われたために新たな権限が与えられた。

第3章 国と地方自治体との関係

（1）国による監督

国は、州、県の組織及び法的行為に対し、事後的監督を行う。1982年の地方分権化法は、この事後的監督の内容を、行政監督、財政監督、技術監督の3つに分けている。

行政監督は、地方自治体が地方長官に対し伝達する、重要な法律行為の内容について、地方長官がその非合法性を指摘することにより行うが、当該自治体がこの指摘に基づいて行政の見直しを行わなかった場合には、行政裁判所に提訴することができる。

財政監督には、収入・支出に関する合法性監督、予算監督、財務管理監督がある。合法性監督は、各地方自治体にいる国家公務員である公会計官が、収入・支出を行う地方自治体の執行者（州議会議長、県議会議長）の責任に

ついて監督する。予算監督は、①期限を過ぎての当初予算未採択、②実質的な予算収支均衡の不在、③義務的支出の記載欠如、④実行予算赤字の4つの場合に行われる。財務管理監督は、予算監督及び公会計官の会計報告書に対する裁判上の監督を補足するものである。

技術監督は、1982年まで、公契約の締結や公共建築物の建設に関して、国が、定型契約や義務的技術規格を指定することで、地方自治体に間接的に後見的監督権を行使していた。1982年3月2日法により法及び施行令の規定する項目だけが義務的な技術上の手続きとなった。

なお、国の監督主体としては、公会計官、地方長官、行政裁判所のほか、1982年3月2日法によって創設された州会計検査院がある。

(2) 国と地方自治体の資金関係

国は地方自治体に交付金を交付している。地方分権化によって新設されたものとしては、権限の委譲に伴う地方負担増に係わる財源措置、地方直接4税の減免措置に関わる減収補填がある。一方、地方分権化以降地方自治体に国の課税権限の一部が地方自治体に移譲されたため、地方自治体のなかには、国からの交付金が減額となった自治体もある。

(3) 国と地方自治体の契約関係と調整活動

州及びその他の地方自治体は、国と数多くの共同プロジェクトを実施している。これによって、国と地方自治体の活動の一貫性が強化される。国と地方自治体は共通のテーマの下に関与方法を調整し、契約を通じて企画を成功させる。国と地方自治体との契約には、国・州間契約計画のように数年次にわたるものから単なる業務提携まで、様々な種類が存在する。

(4) 国・地方公務員間の移動

地方分権化諸法は、地方自治体の必要とする国の出先部局及び職員の移転を規定したが、地方自治体は、それ以外にも職員を採用する必要があった。

公務員職間の移動は法令で定めているが、実際の頻度は低い。移動が少ない理由は、手当制度、職務上の特典、退職制度等が異なる点が多いためである。

第4章 地方分権化と地方分散化の評価と展望

(1) 地方分権化等のもたらした効果

国際化が進み、統一欧州建設が進む中、住民は益々身近な拠り所を必要とするようになった。地方分権化により、地方議員は、住民と直接接しなが問題をつかち合い、地域の必要性の根ざした公共サービスを行うことが可能となった。しかし、このような動きの一方で、1990年代半ばの選挙の棄権率が示すように、住民の地方政治に対する関心の喪失が生じている向きもある。

今日及び将来の社会諸問題に対処するためには、多様な要求に対応できる身近な社会援助活動が有効な手段と考えられ、コミュニケーションと県では、社会援

助活動を推進することを決定した。地方分権化以降、自治体の独自政策と地域開発事業が大きな関連性をもったことで、地域的、社会的結合が強化された。コミューンはコミューン間広域行政組織を形成し、県はコミューンを援助し、州は推進役を務めながらその動きに参加している。

地方分権化に伴う新権限の行使にもかかわらず、地方自治体の財務管理は、総合的に見て健全であると言える。しかし、地方財政観測所の年間報告書によると、地方自治体は国の予算制約に応じる必要があったため、経常支出の伸びは低いものであったが、収入の伸びの停滞・減少と圧縮不可能な支出の急増とのほざまに立たされている。

地方議員、住民の双方が地域経済活性化のための活動に参加し、多くの自発的行動が様々な分野で展開された。また、地方自治体は、地方分権化以後あらゆる分野において自主的活動を推進するようになり、中でも国内外の地方自治体との交流活動が盛んになった。さらに、海外交流関係にも関心をもっている。

(2) 未完成な地方分権化

地方分権化諸法は、委譲された権限の遂行に必要な財政負担は全て補填されるべきとした。資金補填の大部分は間接税の委譲によって行われ、それを補完する分は国からの交付金によって措置された。

権限委譲に関わる支出は、支出の増加等により、移転された財源を上回った。委譲権限に関する財源補填不足が地方税の増税につながるようになった。

地方自治体は支出と収入の不整合という問題を抱えている。年が経つにつれて、地方税制の先行きが不透明になっていると同時に、国家の資金援助が非常に多様化、複雑化している。

現在、フランスには、主なものだけでも6つの行政レベルが存在しているため、同一のプロジェクトに複数の財政負担が存在し、各行政レベルがそれぞれ課税するので、税金は当然複雑かつ重くなる。この行政レベルは、将来、①コミューン間広域行政組織、②州、③欧州連合が重要性を高めていくと予想されている。

地方自治体は、国、欧州連合等の規定する諸法規の繁雑さ、度重なる修正によって弊害を被っている。法規制の繁雑性は、今後も増大する一方である。このため、地方自治体は、常に変化する法律に関する情報に通じていくため法律事務の充実を図っていく必要がある。

地方長官は地方自治体に対する監督を行っているが、裁量の度合いが場合によっては異なることが多い。

また州会計検査院が合法性審査を超えて当不当審査を行ったり、州会計検査院の決定が該当する地方自治体に知らされずに公表される傾向もある。

職員採用方法は、公務員身分規定の定める複雑な採用手続や試験制度があるため、地方自治体の必要性に即座には応えることができていない。地方自治体は職員の経歴管理及び報酬についての制限を受けていること、職員の実

際の業績に応じて昇格させることができないこと等の問題がある。

地方公務員の身分規定は、国家公務員の規定を模範に作られている。国家公務員職と地方公務員職の平等原則により、前者の身分規定の修正が全て自動的に後者に反映され、地方自治体の特殊性は全く考慮されない。このことが原因で地方自治体の経常支出が悪影響を被ることがある。

(3) 不十分な地方分散化

地方分散化と地方分権化は、決定の場を住民に近づけることを目的とした同一プロジェクトの二つの側面とされている。しかし、地方分散化は、未完了な地方分権化の修正措置、または国の再中央集権化の動きであるともみられている。

地方分散化の動きに対し、中央行政部局は中央レベルに決定権を保持したために抵抗している。また国の地方出先部局も地方分散化の障害となっている。なぜなら、地方分散化により、権限ある行政当局同士が接近することは、自らの独立性が損なわれることとなると考え易いためである。

アラン・ジュペ首相は、政権終了（1997 年）まで中央集権化防止対策を優先課題としてきたが、在任中は多く諸案の検討段階にとどまった。しかし、幾つかの重要措置を講じた。例えば国の地方出先部局の権限拡大を目的として、人員に関わる行政決定について地方分散化するデクレを定めた。

首相は、従前からの公式の行政単位の枠組を超えた「郷土」の単位（そこに含まれる関係自治体）が共通の地域経済社会開発目標に基づいて協力し、国が調整活動を行っていかうとした。さらに、地方自治体と国の地方出先部局の協調関係の構築、国の出先部局に対する地方長官の権威の強化を勧める調査委員会報告も出されている。

注) 用語の説明

「デクレ」

大統領又は首相が行う行政立法行為又は執行的決定のことで、ルールづくりが行政府に委ねられている領域について命令として制定する。

「アレテ」

大臣（一人もしくは複数）、地方団体の首長（州議会議長等）等行政庁が発する規則や執行的決定をいう。

「A 級公務員」

日本におけるいわば上級公務員に相当し、採用時に高等教育免状（学士、修士等）が必要とされる。

「ガストン・ドゥフェール」

1981-1984に国務大臣（内政・地方分権担当）を務めていた人物。

「ウサン報告」

ウサンは1997年当時の国会議員の一人で、1997年1月にこのレポートを公務員・国家改革・地方分権省に提出した。

第1章 地方自治体としての州と県

1982年に、州 (région) は県 (département) と同様の完全な地方自治体 (collectivité territoriale) となった。州と県は、それぞれ固有の法人格、行政区域、直接普通選挙に基づく議会 (conseil) 及び執行機関の長として議会が選出する議長 (président) を有する。州、県における国家の代表である地方長官 (préfet) は、従来のように自治体の決定に介入しない。州、県議会は複数の専門委員会に分かれ、常任理事会が通常業務の決定を行う。1983年7月13日法の制定により、州と県の職員は同一の公務員身分規定に服することになったが、人数は県の方がはるかに多い。また、州全体の予算規模は、県全体、コミューン (注：フランスの市町村は市、町、村の区別がなく、統一してコミューンと称される) 全体の予算規模に比べて小さい。州、県議会の権限は区別されているが、各議会の管轄地域に関する一般権限条項 (clause de compétence générale) において重なる部分もある (「地方自治体一般法典」code général des collectivités territoriales (以下、「自治体法典」と略す) 第L4221条-1、L3211条-1)。

第1節 州 (Région)

州は、1982年3月2日法により創設された最も新しい地方自治体である。州の範囲及び州議会議員の選挙方法については今日も論議が続けられているが、州の行政機構は整備され、州は法の定める権限以上の業務遂行が可能なほど十分な人的、資金的手段を備えている。

フランス本土には22の州があるが、本報告書では海外領土については言及しない。

1 州の諸権限

州の起こりは、国が国土整備及び地方経済計画の枠組みとして州活動区画を設定した1950年代にさかのぼる。

1972年に、「公施設法人」(établissement public 注：特定の公役務の遂行のために設立される公法人) としての州の任務が経済社会開発分野に限定され、この区画が国の国土整備事業の範囲として利用された。現在の地方自治体としての州は、従来の諸権限を維持すると同時に、諸法令及び国との契約に基づく新しい権限を拡大しつつある (自治体法典第L4211条-1)。

州の使命に、州内における経済開発への貢献がある。1982年3月2日法は、州の関与の度合いを大きく拡大した。州は、州の利益に係わるあらゆる開発活動に参加し、経営不振の企業を直接、間接的に支援し、州開発公社 (SDR: société de développement régional) へ資本参加することができる。しかし、これらの活動は、商工業活動の自由、法の下での市民平等原則に配慮し、県、コミューン及び国の諸権限を尊重し、これらの団体との協力関係において実行されなければならないとされる。

州は、国土計画・整備分野でも重要な役割を担っている。州内の開発整備計画の策定のみならず、国の計画の作成・遂行にも参画する。また、1982年7月29日法に基づく国土整備・地域開発に関する国と州の計画契約(contrat de plan)により、他の地方自治体も協力参加できる。国土整備開発基本方針に関する1995年2月4日第95-115法（当時の内務大臣の名を冠した通称「パスクワ法」）によって州は州基本計画の作成と州レベル会合の開催を担当することになり、国土整備における州の役割が発展的に確認された（第11～21条、34条）。また、州は国・州間契約以外の活動も行う。

州の新たな義務的権限として、職業訓練・研修・教育分野の活動がある。1983年7月22日法と1985年1月25日の補足法によって、教育施設に関する地方自治体間の責任配分がなされ、州の管轄範囲は、高校、特別教育機関、農業教育機関、海洋・養殖技術養成学校と定められた。

1986年1月1日以降は、州がこれらの施設の建設、設備、維持・管理支出計画を作成、遂行する一方、国は従来どおり教育内容、資格授与、人件費に関する教育支出を受け持つ。職業訓練・実務研修も州が担当するが、これらは州支出の中で増加している項目である。

継続的職業訓練に関する州の権限は、1993年12月20日の職業・雇用・職業訓練法で個人と企業の間で結ばれる資格取得訓練契約、1996年には資格取得準備訓練契約にまで拡大された。国の管轄である26歳以下の青年に対する継続的職業訓練が1998年から州の権限下に入ると、州は当該分野全般にわたる権限を持つことになる。

この他にも州の権限はかなり幅広い分野に及んでいる。例えば、運河・河川港の建設・経営、海産物養殖会社、漁業船団、文化活動（美術館、芸術教育機関、文書館）、環境（州自然公園）に対する援助が可能である。

1992年12月23日第92-1341号法は、観光分野について国と各地方自治体の権限配分を定めており、州は定期旅客輸送の分野にも参加することができる（州内輸送基本方針に関する1982年12月30日法）。また、住居問題に関する優先的課題の決定や自治体の福祉事業の促進も州の関与領域に含まれる。

州は、州の経済、社会、衛生、文化、科学分野の諸活動及び州内の整備事業を推進する。また、県及びコミューンの自治と権限を尊重しながら州内の自治体あるいは国の諸権限を補完する活動を行う（自治体法典第L4221条-1）。

以上、州の権限には義務的なものと自由裁量に委ねられているものとが存在するが、後者には政策的判断が反映されるため地方分権化の結果は州によって異なっており現われてくる。人口と予算規模の大きな州では活動領域が拡大し、州立自然公園の設立、スポーツチーム援助、青年情報センターへの融資、経済開発局の設立、文化財産の保護支援等の例があり、中でも歴史に係わる文化事業は州の重要な権限に属する。その反面、人口200万人以下の州では、義務的権限が職業訓練等の分野に限られており、住宅、福祉分野については州の負担領域の明確化が待たれている。

2 州議会

(1) 議会の構成

1972年に公施設法人として発足した州議会は、国民議会（下院）議員、上院議員、県議会議員及びコミューン議会議員から構成され、州地方長官（官選知事）が議会決定事項の執行機関であった。1982年3月2日法によって州議会は地方自治体の議会という新たな位置付けを得、1986年1月6日第86-16号法により、この年第1回目の州議会議員選挙が実施された（自治体法典第L4131条-1）。

なお、選挙方法及び議員構成については1985年7月10日第85-692号法で、また、議員数と州内各県ごとの議席配分は選挙法で定められている（第L336条以下）。

州議会議員の任期は6年で、名簿式比例代表制によって選出される。立候補者の当選議席配分は、5%以上の票を獲得した各名簿から名前の記載順に行われる。第2回選挙は1992年に、第3回選挙は1998年に行われた。州議会議員選挙に対する市民、政治家の関心は高まってきている。

次の者には被選挙資格がない（選挙法第L194、L195条）。21歳未満の者、州・県の地方長官及び郡長官、コミューン事務総長、州・県地方長官付事業担当官、司法官、州・県議長官房室員、州事業事務局の事務総長または事業担当官である。この他にも、職業軍人、州及び州公施設法人の職員は州議会議員職と兼任することはできない。

著名な政治家による議員職・議長職の職務の兼任（cumul de mandats électoraux et de fonctions électives locales）が批判されている。議員職の兼任は効率的な任務の遂行を妨げるとする意見である。一方、国会議員が地方議員を兼ねることによって地域の現場に接することができるという意見もある。

選挙法は、複数の州議会議員職の兼任を不可とし、また、同法第L46条-1で、その他の議員職・議長職の兼任不可の場合を明確に規定している。即ち、国民議会議員と上院議員との兼任はできず、また、国民議会（下院）議員、上院議員のいずれも次に挙げる議員職を2つ以上兼任することはできない。その議員職とは、欧州議会議員、州議会議員、県議会議員、パリ市議会議員、パリを除く住民2万人以上のコミューンの長（メール）、同10万人以上のコミューンの助役である（選挙法第L0141、L0297条）。しかし、大臣職、コミューン議員職との兼任についてはなんら言及されていない。

また、政党の内部規定の中でも同様の制限が設けられている例がある。社会党は、議員職の兼任は常時不在と利害の混同を引き起こすフランス政治の欠陥であるとし、党員に対して地方議員、国会議員及び欧州議会議員職を2つ以上兼任しないよう要求している。この結果、ジョスパン政権の閣僚はメールの職を放棄した。また、フランス民主連合（UDF）は、大臣職を議員職とみなした上で「議員職2つのうち執行長職（議長職）は1つのみ」という原則を示し、大臣になった地方自治体執行長はその諸権限を第1副議長に委任し、大臣職を離れたときに権限を回復することが望ましいとしている。

比例代表制という選挙方法は小党が州議会に代表を送れるので、安定した議会多数派の形成が妨げられやすいと批判されている。多数派の不在によって議長選

挙の際にしばしば交渉が難航し、多大な時間、エネルギー、経費が費やされている。予算審議の場合はさらに問題が大きい。1992年には18州が安定多数を持てなかった。多数派を欠く場合、州議会議長は、独立独歩派等の小党から票を獲得しなければならないが、極右の国民戦線（FN）等との提携は多くが拒んでいる。オート・ノルマンディ（Haute Normandie）州では、議会で多数派が形成されないために予算を決定できず、2年連続して州予算が州会計検査院と州地方長官によって編成される結果になったが、1997年は国民戦線議員の票が動いて当初予算の可決にこぎ着けた。また、選挙区の単位が県であることも批判されている。州議会は各県の代表者から構成されるので、議員は地元の県ばかりを擁護して州全体の利益をおろそかにする傾向があるとされる。

このような問題の解決を図るため、選挙法改正が18ヵ月間にわたって議論され、3つの法案が作成された。しかし当時のアラン・ジュペ首相は1998年選挙以前には実施しないことを決定し、改正は見送られた。公式には、絶対多数派の形成によって州の政治運営を可能にすることを目指して、選挙名簿の基盤を県から州に移すことが法案の目玉であった。しかし、州が選挙区になると州議長の権力が大きくなりすぎるという懸念も生じてくる。また、比例代表制でありながら最高得票名簿には「ボーナス」（多数派プレミアム）を与えることも考えられていた。改正見送りは、州に対する県の勝利と見なされた。

（2）議会の運営形態

州議会は通常年4回開かれる。選挙後の初議会で議長と常務委員会（commission permanente）委員を選ぶ。議長は常務委員会に予算採決、行政会計決算報告承認を除く一部の権限の遂行を委任する（自治体法典第L4221条-5）。このとき複数の議会内専門委員会（commission de travail）を組織し、広域行政組織など外部諸機関へ派遣する代表者を指名する。議会は選挙後に内部規約（règlement intérieur）を作成し（自治体法典第L4132条-6）、議員の口頭質問の仕方（自治体法典第L4132条-20）、専門委員会の組織と機能、議長を補佐しながら法の定める一定の権限を委任され得る副議長（vice-président）の数等について定める。党派別グループに対して、議会はそれぞれに事務所、設備、人員を割り当てるとともに、資料作成、郵便・通信等の諸経費を負担する。

州議会の会議は議長が召集し、通常1日ないし2日続く。会期中に検討すべきあらゆる分野の議案が提出され、議案内容はあらかじめ各議員に伝達される。最も重要なのは予算審議（vote du budget）であり、多数派が欠如していると普通は2日以上続く（自治体法典第L4221条-2）。

会議は公開されるが（自治体法典第L4132条-10）、傍聴者は意見を述べることはできない。州の課長級職員は議会に出席しても発言は行わない。部長級職員が議長の耳に直接小声で情報を与えることはある。州地方長官は、州議会議長との合意に基づいて州議会で発言することができる（自治体法典第L4132条-26）。

本会議（assemblée plénière）以外では、議員は専門委員会に分かれて仕事を行う。委員会の数は各州の優先課題に応じて異なる。通常、委員会は委員長（président）1名、副委員長（vice-président）2名、1～2名の事務官、8

～9名の委員からなる。委員会の長、構成は州の政策により異なり、長を党派間で分担する場合もある。

委員会は、議長から提出された州の担当部課作成の報告書について意見や修正案を提出する。州職員は委員会で案件について詳細な説明を行うことができる。この後、委員会が任命した報告者（rapporteur）が州議会本会議で報告して、当議案が採決にかけられる。委員会が報告書を却下した場合は当該報告書の審議はなくなるわけであるが、実際には安定した多数派が存在したり、政治的配慮もあって、却下されることはほとんどなく、わずかに修正案が提示されるに止まる。

3 州議会議長と常務委員会

州議会は予算を議決するとともに、州の政策とその実施方法について決定を下す。議会に提出される州の政策に関する報告書の作成とその決定事項の遂行は、1982年改革によって、州地方長官（官選知事）から州議会議長および常務委員会の管轄に移った。

州議会議長は、州の執行機関である（自治体法典第L4231条-1）。議長は任期6年で、議会によって第2回投票までは絶対多数、最終第3回投票にまで至る場合は相対的多数によって選出される。

州議会議長は地域、国家、時として国際レベルにおいても一定の役割を担っている。また、議長の人となりや州の活動に大きな影響を及ぼしており、複数の議員職を兼ねている場合はその勢力も増す。上述のように、州議会議長と県議会議長を兼任することはできない（自治体法典第L4133条-3）。

州議会議長は州議会と常務委員会の議長を司る。議長は自らの発意に基づいて議会を召集する（自治体法典第L4132条-8）。常務委員会から要請がある場合、または州議員全体の3分の1以上の要請がある場合にも議会を開くことがある（自治体法典第L4132条-9）が、これはまれである。議長は議会の秩序を管理し（自治体法典第L4132条-11）、また、その責任において経済、文化等の諸権限を副議長に委任することができる（自治体法典第L4231条-3）。

議長の任務は次のとおりである。①州の支払命令官として州の支出と収入の執行を命じる（自治体法典第L4231条-2）。②アレテ（arrêté：州の命令）、協約（convention）、契約（marché public）に署名する。③州財産を管理し、法廷で州を代表する。④州行政の長として各部課を指揮し（自治体法典第L4231条-3）、州地方長官とともに州の行政部課と国の行政部局との調整を行う。⑤州計画の実行状況、州行政部局及び関連機関の活動・財政状況、州議会決議事項の遂行状況、州の財務状況等に関する年間特別報告書を作成して州議会で説明する（自治体法典第L4132条-19）。

常務委員会は、州議会議長、議員総数の30%を超えない4人以上15人未満の副議長、その他の議員で構成され（自治体法典第L4133条-4、5）、事務局を有する（自治体法典第L4133条-8）。理事会は州議会の会期の合間に毎月開かれる。

常務委員会は、法の定める範囲において州議会が採択した予算の実行権限の一部を委任される（自治体法典第L4132条-21）。州議会は支援活動を決定した後、

個々の活動に対する予算割り当て額及び配分規則を定める。州議会は、議長と州行政部課の作成した予算枠組みに基づいた総括予算を採択するのみで、常務委員会が各予算を月ごとに個別化する。決定行為（acte de décision）が作成された後、所管部課が割当アレテ（arrêté d'attribution）を準備しそれに議長が署名する。この予算割り当てについては議会の議決を必要としない。例えば、議会が企業援助として1000万フランの援助額を決定した場合、その詳細な配分については常任理事会が決める。

4 州経済社会評議会(CESR : conseil économique et social régional)

経済社会評議会は州にのみ存在する諮問機関である。構成員は次の4分野から指名または選出される。①企業代表者及び自営業者（商人、職人、農家、自由業者等）（35%）、②労働組合（CGT、CFDT、CFTC、FEN等）（35%）、③非営利団体等（消費者、賃貸者、PTA、環境保護、スポーツ、文化、高齢者等）（25%）、④首相の指名する功績者（5%）である。評議会は州議会と議長の諮問機関であり（自治体法典第4134条-1）、州議会は、評議会が付託されたプロジェクト調査に必要な手段、州行政部課をその便宜に供する。評議会には議長が存在し、事務所及び作業委員会を有する。

評議会は、州にかかわる国家計画、州計画、州・国間計画契約とその年間実施状況、州予算基本方針について、州議会での審議に先立って議会から必ず報告を受ける（自治体法典第4241条-1）。州議会議長は経済、文化的なあらゆるプロジェクトを評議会に付託することができる。評議会の答申は報告書として州議会議長に提出される。

多くの評議会は州議会の重要決議の準備に貢献してきたが、諮問機関として十全な役割を発揮するためには一層の地方分権化および地方分散化が必要とされる。

5 州議会議長をとりまく行政部課

(1) 議長官房 (cabinet du président)

議長官房は政治的な役割をもつが故に、運営の仕方に議長自身の政治的裁量が反映される。官房の組織形態は自由であるが、最も多く見られる構成は、契約に基づいて雇われる官房長1名とそれぞれ特定の任務を負う複数の担当官である。

(2) 州の行政部課

州の行政組織内部の枠組みを規定する法令はなく、地方自治体としての州が誕生したとき、県と同様の方式が取り入れられた。州議会事務総長 (directeur général) のもとに、事業別または部門別に行政部課が配置される。事務総長は官房長とともに州議会議長の両腕を構成する。州の行政組織の典型的な形態は次の3つである。①地方庁 (préfecture) と同様の形態をとって行政職 (部課) と政治職 (官房) とを上下関係をつけずに分割する ②国の省と同様の形態をとって政治職 (官房) を行政職 (部局) の上に置く ③コミューンと同様の形態をとって事務総長が行政部局全体をその権限下に置き、政治職 (官房) はわずかな地位にとどまる。

一般に、各部課間の調整は事務総長が行うが、州議会議長の信頼の比重が議員、公務員のいずれかに傾く可能性がある。多くの州では、議員の力が大きいため運営がかなり政治化しており、行政組織は常任理事会の陰に隠れている。こうした場合、議長がコンセンサスの確立に努力することになる。

行政部課の職員は、議会の決定した行政事務、財政管理等の任務を遂行する。

(3) 州の職員

州職員は州議会議長の指揮のもとに置かれている。他の地方自治体レベルに比べて州の職員数は少なく、また、州によってかなりの差異がみられる。

州の職員数が少いのは、地域の実務的行政サービスをこなす県やコミューンと異なって、州が「事業」を行う地方自治体であることによる。州は義務的権限以外にも州政策に沿った事業に対する資金援助を行っているため、州の職員は少なくても相対的に重要な予算を管理することになる。

A級公務員の比率は他の地方行政レベルより高く、1993年時点で約30%である。現在の州の職員の経歴には非常な多様性がみられる。他の地方自治体との共通の公務員身分規定、採用方法等については第3章で述べる。

6 他の地方自治体との関係

州は、その権限内の活動を行う目的で国または他の地方自治体およびその連合体と協定を結ぶことができる（自治体法典第4111条-2）。また、自治体法典には、州間の各種協力組織形態を示す特別条項もある。例えば、所管内権限の行使を目的とした公施設法人である共益機構（*institution d'utilité commune*）（第5611条-1）や州間協議会（*entente interrégionale*）（第5621条-2）、また、他の地方自治体やその連合体、公共機関と協力するための州間契約（*contrat interrégional*）や混成事務組合（*syndicat mixte*）（第5721条-1以下）等である。法の規定する州間広域連合体（*regroupement interrégional*）は、組織方式が柔軟性に欠けることから利用されず、通常は、州は個別に隣接州と特定分野の合意、協定を結んでいる。

地方自治体間の協力関係は、法の推進する様々な契約形態を通じても具体化される。例えば、国土整備は法令上は州の権限に属するが、実際には該当圏域内に含まれる県、コミューン、及び契約を交した国との協力のもとに行われる。また、市街地隣接コミューン対象の3ヵ年整備計画（産業、スポーツ設備等）である「郷土契約（*contrat de pays*）」をもとに、州は国に対して「郷土」への資金支出を呼びかけることができる。さらに、都市部の3ヵ年計画として「州・都市間契約（*contrat région-ville*）」という非常に柔軟性に富んだ契約形式もある。

州は複数のコミューンと「総合開発契約（*contrat global de développement*）」を結ぶことができる。州、県は、従来は個々のメールと対応していたが、今日では時には100団体を擁するコミューングループに対してまとまった資金援助を行うようになってきた。

州は外国の地方自治体と交流することもできる。法は、フランスの地方自治体及びその連合体は、その権限の範囲内で海外の地方自治体及びその連合体と協定

を結ぶことができるとしている（自治体法典第1112条-1）。また、フランス内外の地方自治体がフランスの地方混合経済会社（société d'économie mixte locale française）に資本参加するための条件も定めている（自治体法典第1522条-1）。

7 州の財政

自治体として確立されてから州の予算は大幅に増えている。法は州予算の収支均衡を定めている（自治体法典第L4311条-1）。

（1）予算編成

州の予算編成には4つの段階があり、以下の期日が区切りとなっている。

まず、住民税の控除や新設企業に対する営業税の一時的免除等の税制関連事項については、それを翌年度の1月1日から適用するためには州議会は前年度の7月1日までに採択しなければならない。

次に、州議会は予算審議の2ヵ月前に予算の基本方針、優先課題について討議し、その後、州議会議長は予算案を作成して州議会に提出する。

当初予算の採決期限は1月1日以前であるが、国家予算の議決の関係で3月31日までの猶予が認められている。その場合は、州地方長官が3月15日以前に伝達してくる国の補助金、及び国の税務署が2月下旬から3月上旬にかけて伝達してくる課税標準について考慮することができる。3月31日まで州議会議長は前年度予算の管理を継続し、一定の制限内で投資支出を実行することができる（自治体法典第L1612条-1）。

当初予算(budget primitif)では、州の各分野ごとの最高支出額を決める。州議会が決定するのは、各計画への割当て予算と関与基準であり、例えば、小規模コミュン援助として総括的に20%の予算割当てを決定する。当初予算の修正は、第1回目が6ヵ月後、第2回目は11月に行われる。会計年度の総決算である前年度決算書(compte administratif)は、年度内に実行された全収入支出を明記した帳簿が議会に提出され、翌年度の6月30日までに承認されなければならない。州議会の決定した予算及び前年度決算書は公開される（自治体法典第L4312条-1）。

（2）収入

州予算の基本的な収入源は、租税、国及び地方自治体からの移転財源、借入の3種類である。

ア 地方税

地方税は、直接税と間接税の2種類である。州の税収は、全国平均で1996年度当初予算における実質収入の53.9%を占め、うち61.5%が直接税、38.3%が間接税であった。収入増の必要がある場合は、州は地方税の税率引き上げや借入金の増額を行う。

直接税

1986年から1996年の間に、州の予算収入に占める直接税収比率の上限が廃止されたため直接税税収が増加した。

直接税は、伝統的な4税からなっている。非建築固定資産税(taxe foncière

sur les propriétés non bâties)、既建築固定資産税 (taxe foncière sur les propriétés bâties)、住居税 (taxe d'habitation)、企業負担の営業税 (taxe professionnelle) である。この伝統 4 税で1996年の実質収入総額の33%を占めており、州の主要収入源になっている。中でも営業税は最も重要である。なお、農業用地に対する未建築固定資産税は罰則的措置になるとして廃止された。

州が自由裁量で決定できるのは、税率と一時的な減免措置である。課税標準については地方自治体に決定権はない。州議会は、予算編成の段階で仮の収入・支出額を決め、その際に直接税 4 種に関する予定税收、控除、免税を議決する。その後、毎年 1 月31日から 2 月上旬にかけて、国の税務当局が、賃貸価格評価額（土地台帳に基づく）と営業税に関連する企業の投資水準及び賃金総額を基準にして設定された課税標準を伝達してくる。第 3 段階目として、州は、採択済み税收予算と地方税算出に適用される上記課税標準を考慮しながら税率を議決する。

1989年以降、税率上限規則は州については適用されなくなった。州は 4 税の税率を自由に議決することができるが、税率間に一定の制約的仕組が働き、営業税に重みがかかりすぎないように考慮されている。州は、4 税の税率を同じリズムで変化させる連動変動制 (variation proportionnelle)、あるいは、法の規定する 4 税税率間の制約条件に基づいて個別に税率を引き上げる分離変動制のいずれかを選択することができる。

州は、採択された税率を 3 月31日以前に州地方長官に伝達し、州地方長官がそれを国の税務総局が管轄する県課税標準センター (CDA : Centre départemental d'assiette) に送り、そこで納税者の負担する納税額が算出される。国が 4 税を徴税し、州に前金のかたちで毎月12ヵ月分の 1 ずつが支払われる。国の法令による免税、減税分については、国が資金的補償を行う。

間接税

1996年の間接税收は全州平均で実質収入総額の21%を占め、州の重要な収入源となっている。

間接税には、州譲渡税付加税 (taxe additionnelle aux droits de mutation)、運転免許税 (taxe sur les permis de conduire)、自動車登録税 (taxe sur les cartes grises) がある。自動車登録税は最も重要で、間接税の53%、実質収入総額の11%を占める。

イ 国の資金援助

州は、国から各種の交付金、補助金等を受ける。1996年は、これらが州の実質当初予算総額の31%を占めた。

国の資金援助には主として次のものがある。地方分権化一般交付金 (dotation générale de décentralisation)、職業教育・実務研修交付金 (dotation de formation professionnelle)、付加価値税補償基金 (fonds de compensation de la TVA)、学校施設整備州交付金 (dotation régionale d'équipement scolaire) である。

さらに、国は「国・州間計画契約」において一定の州プロジェクトに対して5年間の融資を行う。これについては、第3章の国と地方自治体との関係の中で叙述する。県、コミューンも所属する州のプロジェクトに融資参加するが、大半はこの「国・州間計画契約」の枠組みの中で一括して取り扱われる。

ウ 借入

借入は、課税収入とともに州の収入増を可能にする措置である。地方自治体会計では、借入金は収入項目の中に計上される。1996年、借入金は州の当初投資予算における実質収入の53%、実質当初予算総額の14%を占めた。

州は、あらゆる金融機関と合意に基づいた借入を行うことができる。予算決議の際、州議会が最高借入額を決定し、議長が議会の決定した制限以内で州の名において借入を実行する。これは最もよく利用されている方法であるが、借入金額に法律上の制限が設けられていないため、多額の債務を抱える地方自治体が現れている。一般的な傾向では、1982年から1992年間に借入が3倍に膨れ上がった後、1993年以降は減少している。

州は、金融機関に対する直接借入の他、公債を発行することができる。これは、市民に向けて州の存在感を高めるためのひとつの広報活動とみなされているが、今日では、銀行が多様な借入方法を用意し、州は交渉を重ねて常に有利な融資条件を獲得する道が開けているため、金融技術上はあまり益がない。

エ その他の収入

その他の収入源は金額的に非常に少なく、1996年の州当初予算に占める割合は4%であった。これらの収入には、サービス料、寄贈・遺贈、州の貸付金償還、財産譲渡益等がある。

1993年に、富める州の課税収入から徴収された資金を基にして州間不均衡是正基金 (fonds de correction des déséquilibres régionaux) が設立された。その他、欧州連合 (Union Européenne) がフランスの州の発展に機動的な役割を果たしている。欧州連合の地域開発活動に係わる資金組織には、欧州地域開発基金 (FEDER)、欧州農業指導・保証基金 (FEOGA)、漁業指導財政機関 (IFOP)、欧州社会基金 (FSE) 等の構造基金 (fonds structurels) がある。これらの基金から、加盟国との共同融資方式で最高50%までの融資を受けられる (目標1を除く)。構造基金の資金援助は、次の優先課題に従って作成された数ヵ年計画に対して行われる。目標1：後発地域の構造的開発及び調整の促進、目標2：産業衰退で打撃を受けた地域の産業転換、目標3：長期失業者対策、目標4：青年層の職業生活参入援助、目標5 a：農業構造の適応化、目標5 b：共通農業政策改革の展望に立った農村開発、である。加盟国の申請有資格地域は各目標ごとに制限が設けられている。その他、欧州委員会の主導で承認される欧州連合テーマ別計画 (「欧州連合自主行動 (PIC)」) や、FEDERの融資する「革新的地域開発活動」がある。

（３）支出

支出は、州の義務的権限と州議会の政策的選択に基づいた優先課題を考慮して配分される。

州の主要な支出項目は投資で、1996年度当初予算における実質支出の58%を占めている。支出規模の最も大きいのは教育、職業訓練、実務研修部門であり、1996年度当初予算における実質支出の41%を占めた。この部門の支出が大きいのは、アスベスト建材を使った60年代の建築物、現在の火災安全規格に適応しない鉄骨を使用した建築物の改修工事があるからである。交通・通信は1996年度当初予算の実質支出の14%、投資予算の23%を占める。1996年の当初予算において、全州平均で6%を直接援助（各種手当）あるいは間接援助（借入保証等）等の経済活動に充てている。

人件費は、1996年度の州当初予算における実質経常支出の6%、実質支出総額の3%を占める。全体的に、借入金償還費が現在の州予算の重要部分を構成し、1996年の当初予算における実質支出総額の9%を占めている。借入金の多くは、各種の行政部課を一箇所に集合させるための州議会の庁舎建設に充てられた。

第２節 県（Département）

県は、1789年12月22日法によって創設された古い組織である。1982年3月2日法により県の執行権がpréfet（官選知事：現在の県地方長官）から県議会議長（président）に移り、また、県の組織および運営形態が明確になると、特に社会福祉を主体とした県の権限が強化、専門化されるようになった。県と州の組織は県が州のモデルとなっただけによく類似しているが、県は経済社会評議会のような諮問機関を備えていない。州が計画、経済事業を担うのに対し、県は住民生活により近い、社会的性格を持つ業務を担う。フランス全体で100県、本土には96県が存在する。

1 県の諸権限

地方分権化により、国から多くの権限が県に委譲された。その法的根拠は1983年1月6日法および同年7月22日の修正法にある。県の最も重要な権限領域は社会福祉・保健分野であるが、経済、文化等の分野の一部においても新たな権限委譲が行われた。

県は義務的権限以外に、政策的選択に基づく一定の領域に関与することができる。

社会福祉・保健分野に関して県は法の定める社会援助活動の全体を担当することになったが、国も特定の権限を維持していることから、県の権限の境界は曖昧になっている。県の援助対象は障害者、児童、高齢者、疾病治療者で、これに1990年から生活保護世帯等社会的弱者に対する社会同化政策が加わった。教育分野では、県は中学校施設に係わる建設、改築、拡張、大規模修理、設備整備、管理

を受け持つ。都市部及びイル・ド・フランス州を除いて、スクールバスなど学童輸送の組織・運営についても県が責任を負う。文化分野では、県立図書館、県立資料館をはじめ県内のあらゆる文化活動に関与する。

県土の管理も県の重要な領域である。全国平均すると県には全長37万5000 kmの道路網が走る。県は商業・漁業用港湾の創設、整備、経営を行い（ただし国益自治港と軍港隣接港は国の管理）、海産物養殖基盤整備に対して援助する。また、県は、国土整備事業の枠組みにおいて、州計画やコミュン間開発憲章の作成についての助言を行い、国の事業にも協定に基づいて間接的に関与する。さらに、県はコミュンの要請に基づく援助や農村施設設備援助計画の作成を行ったり、都市計画（土地占有計画、基本計画の作成段階で参加を要請される）や環境分野（要保護区域対策、県家庭廃棄物除去計画の作成）についても一定の権限を有する。観光も県の権限に含まれる。

県は、商工業活動の自由及び法の下での市民の平等原則を踏まえて、経済分野における活動を行う。企業援助は、直接援助の場合は州の直接援助を補完するかたちでのみ可能であるが、間接援助の場合は制約がない。また、県は混合経済会社（SEM: société d'économie mixte）への資本参加ができる（自治体法典第L 3231条-1）。

諸権限の実行方法について、県には「良き家庭の父」（bon père de famille）的に行動するか、率先的行動を取りながら野心的な政策を展開するかとの二つの選択肢があったが、結局、県議会の多くは資金面、社会福祉面における積極行動策を選んだ。さらに、当初は具体化されていなかったが、一般権限条項に含まれているような領域においても県は活動を広げている。例えば、文化分野で県に移管されたのは中央図書館等に限られていたが、県は他の様々な文化活動（エコ・ミューゼ、フェスティバル）にも参加、支援を行っている。また、多くの県では直接援助による経済開発援助を強化する一方、経済関係者との協議を通じて企業や民間の自主行動を促す環境作りにも力を入れている。県議会議長の推進する企業精神で経済開発活動を効果的に進めている県もある。

2 県議会 (conseil général)

(1) 議会の構成

県議会は県の議決機関である。議会の構成方法は選挙法第191、192条で規定されている。各県は選挙区のカントン (canton) に分かれ、そこからそれぞれ1名ずつ県議会議員 (conseiller) を選出する。

県議会議員の任期は6年、3年ごとに半数が改選される。選挙は全ての県について改選年の3月に統一して行われる。県議会選挙は単記投票方式で、順位付けのリストはない。投票は2回制で、第1回投票では有効投票の絶対多数かつ登録有権者数の4分の1以上の票を獲得した者が当選する。第2回投票は、第1回投票で登録有権者数の10%以上を得票した者のみで行われ、相対多数票を獲得した者が当選する。

被選挙資格、議員職の兼任については、州の場合と同様の条件が適用される。

（２）議会の運営形態

県議会の運営規則は州議会の規則と大変似通っている。それは、県の方式が州のモデルになっているからである。

県議会は県会議長の召集に基づき四半期に最低１回、常務委員会（commission permanente）の選んだ県内のいずれかの場所で開催される（自治体法典第L3121条-9）。また、常務委員会または議員３分の１の要請に基づく場合にも開催することができる。県議会は、県会議長及び議長が予算採決、行政会計決算報告承認以外の権限の一部を委任する常務委員会委員を選出する。また、複数の議会内専門委員会委員（commission de travail）や外部諸機関（病院、中学校、老人ホーム等）に派遣する代表者も選出、指名する。県議会は、選挙後１ヵ月以内に議員の口頭質問の回数等を定める議会内規約（règlement intérieur）を作成する。また、党派別グループに対して、議会はそれぞれに事務所、設備、人員を割り当てるとともに、資料作成、郵便・通信等の諸経費を負担する。

県議会は、議長が召集し、議事日程（ordre du jour）を決める。議案は議長報告書によってあらかじめ議員に伝えられる。特に重要なのは県予算の審議であるが（自治体法典第L3212条-1）、比例代表制選挙方式の州とは異なって安定多数派が存在するのが通常であるため、数時間で解決される。

県議会は県の諸活動を決定し計画を作成する。議員は、コミュン長との優れた話し相手として市民と行政の橋渡し役を務める。会議は公開制であるが、傍聴者、県の職員は発言できない（自治体法典第L3121条-17）。県議会の全構成員は、審議の対象となる県の事業について情報を取得する権利があり（自治体法典第L3121条-18）、議会で口頭質問を行うことができる。県地方長官（préfet）は、県会議長との合意に基づいて県議会で意見を述べるることができる（自治体法典第L3121条-25）。

県議会は、議会内政党グループの要請に基づいて議員からなる専門委員会を構成する。構成人数は自由である。専門委員会は、議会の権限領域に沿って教育、環境、交通等の部門に分かれる。県会議長が各委員会に担当分野の問題を付託し、委員会は全体会議での討論に向けて検討、提案する。専門委員会は県議会行政部課の担当職員に回答や報告を求めたり、その他の専門家の意見を聞くことができる。普通、議員は少なくとも１つの専門委員会に所属する。

３ 県会議長と常務委員会

県会議長は県の執行権を握る県の政策推進者であり、県議会の決定を準備、提案、実施する。議長は３年ごとの議会改選の際、第２回投票までは絶対多数、最終第３回目に至る場合には相対多数によって選出される（自治体法典第L3122条-1）。

前述のように、県会議長は州会議長を兼任できない（自治体法典第L3122条-3）。県会議長が州会議長に選出された場合、前者の職務を中断する。一般に県会議長は地域レベルの政治家である。時に国政レベルで影響を持つ人物もあるが、国際レベルにおける勢力を持つ者は少ない。

県議会議長は本会議と常務委員会の議長を務める。議長が自らの発意に基づいて議会を召集し、議事日程を決定するが、一定の議事日程については常務委員会または議員の3分の1以上の要請に基づいて決定することができる。議長は議会の秩序を管理する。

県議会議長は県行政を担う唯一の最高責任者であり、県の行政各部課全体を指揮する。議長は、県事務総長及び各部長に対して県議会議員との共同作業を指示する。また、予算が議長名だけで提出されるため、議長一人で行政部課と直接仕事を進めることもできる。議長はアレテを通じて副議長及び他の議員にその職務の一部を委任することができ（自治体法典第L3221条-3）、また、委任した領域に関する意見の提出を求めることができる。

県議会議長は、議決事項の執行権の他、例えば、医療・社会福祉機関の承認、公共料金の決定、また、県地方長官とともに建設・改修等を許可する権限を有する。

県議会議長は、県の支払命令官として県の支出と収入の執行を命じる。議長は、県有財産を管理し、法廷において県を代表する。毎年、議長は県議会に対して県の行政部課の活動及び財政状況に関する特別報告を行う（自治体法典第L3121条-21）。

常務委員会委員は議会で選出される。常務委員会は、県議会議長、4人から10人の副議長、場合によってはその他の議員によって構成されるが（自治体法典第L3122条-4）、人数は自由である。委員の任期は議長の任期と同じである。常務委員会の委員構成には、県議会の政党グループ比が反映される。

常務委員会は、法の定める範囲において県議会の権限の一部を委任されるため（自治体法典第L3211条-2）、県議会議長を補佐する執行機関として通常業務に関する決定を下す。常務委員会は執行理事会(bureau)を設けることができ（自治体法典第L3122条-8）、執行委員会が県議会決議の準備、実施の運営にあたる。

4 県議会議長をとりまく行政部課

（1）議長官房（cabinet du président）

通常、県議会議長は、官房長（directeur de cabinet）及び中学校、文化等の事業に政治的な立場から携わる複数の特別担当官からなる官房を持つ。多くの県において広報部は議長官房に直属している。

（2）県の行政部課

県議会議長は県の行政部課を自由に組織することができる。一方、議長は国の出先機関の会計、施設設備、青年・スポーツ、学芸部局等を利用する場合にはある程度の制約を受ける。県の行政部課の組織形態は、州とほぼ同じである。県は全国同一の権限を行使し、各部が一つないし複数の権限を担当するが、部の名称は県の課題の据え方に応じて様々である。

現在は、どの県にも欧州担当部門が置かれ、その他の機関として、県議会の補助金を主要資金源とする関連付属機関（organisme rattaché）が設置されている。

（３）県の職員

県議会議長が県職員の人事管理を行い、任命、配属、異動を決める。地方分権化により諸権限の県への委譲に伴い、県の雇用する職員の数と種類が著しく増え、人件費が県予算の重要部分を占めるようになった。これは、特に社会福祉関係を主要とする県の管理業務が増大したためである。

内務省地方自治体総局（DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales）の行った1993年調査によると、県職員の60%が業務執行職にあたるC級職、12%が管理職のA級職に属す。社会福祉補助員等の従来からの職種に加えて、環境担当職、経済開発担当職等の新しい職が生まれている。

５ 他の地方自治体との関係

県同士あるいは県と他の地方自治体レベルとの関係は、コミューンでみられるほど発達しておらず、次のような協力形態が存在するが、ほとんど利用されていない。県間協議会（entente départementale）、県議会間協定（convention entre conseils généraux）（自治体法典第L5411条-1, 2）、県間諸機関（institution et organisme interdépartementaux）（自治体法典第L5421条-1）、県公益事業機関（agences départementales）である。

最も多い協力形態は混成事務組合で、設立条件は州の場合と同様である。県はコミューン間憲章の枠組みにおいて、計画契約の作成や融資面での援助を行う。また、県は国外の地方自治体との交流も推進できる。州の場合と同様に、県は行政部課や1901年法（loi de 1901）に基づく非営利社団を通じて、国境を超える姉妹提携から本格的な地方レベルの国際協力まで様々な国際関係を発展させてきた。

６ 県の財政

予算編成日程や収入構造は州と同じであるが、支出については州と県の権限が異なることから相違がある。州の場合と同様に収支均衡原則が適用される。

（１）予算編成

予算編成の日程は州と同じである。法の定めるところにより、予算審議の2ヵ月前に予算の基本方針が討議される。予算案は県議会議長により作成、提出される（自治体法典第L3312条-1）。

予算案及び付属書類は全体予算審議の最低12日前には議員に伝達される。議決日は県によってまちまちであるが、法の定める最終期限は3月31日である。このため、1月1日から予算採択までの期間、県の機能が継続できるよう、県議会は議長に対して議決に先立つ予算の執行を許可する。

（２）収入

州と同様に、県の予算収入は租税、国及び他の地方自治体からの移転収入、借入による3種の財源から構成されている。フランス経済が順調な間は県の財源も継続的に拡大していたが、1993年以来の経済・社会危機で状況が変化した。社会福祉関連支出が増える一方、経済活動の減退に応じて県の収入が減少した。各県

の財政力には大きな開きが見られる。

ア 地方税

地方税には直接税と間接税がある。税収は1996年度当初予算実質収入総額の中で平均54%を占め、うち72%が直接税、28%が間接税であった。

直接税

県の財源に占める直接税の割合は非常に高く、1996年度当初予算における実質収入総額の39%であった。

州と同様、直接税は基本的に既建築固定資産税、非建築固定資産税、住居税、営業税の伝統4税からなっている。また、やはり州と同様に、県も4税間相互に働く制約的仕組の中で直接税の税率を自由に設定することができ、県議会はまず必要予算を決定し、国から課税標準が伝達されるとそれに応じて税率が計算され、その後審議にかけられる。他の地方自治体と同様、営業税が県の主要財源となっているが、州と異なり、県ごとの営業税の税率には大きな開きがあり、1995年はその差が3.7%から11.7%にまで及んだ。全県平均で1988年から1995年の間に15%上昇している。また、農業用地に対する非建築固定資産税については、州と同様に1993年以降は廃止された。

それ以外の付属的な直接税として、コミュン・県鉱山税があるが、県の地理的条件により税収には大きな差がみられる。また、県は特別の目的に応じた一定の税を新設することができ、建築・都市計画・環境分野の調査費への支出を目的とした県自然環境保護税等がある。

間接税

間接税には非常に古くから存在するものと、1983年から1985年の間に県に移転されたものがある。間接税税収は1996年度当初予算の実質収入総額の平均15%を占める。

まず、フランス電力 (EDF) の徴収する電気税 (taxe sur l' électricité) の一部が県に割り当てられる。また、県譲渡税付加税 (相続、売却) (taxe additionnelle aux droits de mutation)、自然区域県税 (設備税に対する付加税) (taxe départementale des espaces naturels) がある。最近新設された間接税として、馬力に応じて税額が変わる自動車税 (vignette automobile)、不動産登記税 (売却) (droit départemental d' enregistrement)、担保登録に係わる県土地公示税 (taxe départementale de publicité foncière) がある。その他、コミュンが任意に徴収する滞在税 (taxe de séjour) に対し県は付加税 (taxe départementale additionnelle sur la taxe de séjour) を課することができる。

イ 国の財政援助

国は県に対して、経常費、投資費、権限委譲に伴う経費補填のための各種の交付金を支給する。交付金には、次のものがある。

経常費総合交付金 (DGF: dotation globale de fonctionnement)

営業税減税補償交付金 (dotation de compensation des allègements de base de taxes professionnelles)

付加価値税補償基金 (FCTVA: fonds de compensation pour la TVA)

建設整備費総合交付金 (DGE: dotation globale d'équipement)

地方分権化一般交付金 (DGD: dotation générale de décentralisation)

その他にも、農村部の電化に向けた整備基金等、県に対する特別基金がある。これらの交付金は一般に自由に利用できるが、一定の港湾管理設備助成や文化開発特別基金等、また、中学校の建替えや大規模修理、設備整備等に関しては例外とされる。また、中央省庁から直接給付される特定補助金も存在する。

ウ 借入

州と同様、借入は県議会の議決によって許可され、通常は投資費に充てられる。現在県の行う借入は全体的に減少しており、1991年以降に社会福祉支出が急激に伸びたため、1994年と1995年には当初予算の14%にまで上昇したが、1996年度は13%に減少した。

エ その他の収入

その他の収入としては、県の資産及び公共サービスから生じる財源がある。この収入は県によって大きな違いがあり、取るに足らない県もあるが、公共サービスの使用料収入のない州と比べると、県にとっては意味のあるものである。ただ、各県の資産規模や管理運営方法によって、収入に相違が生じる。

県の資産収益には2種類ある。まず、県の普通財産 (domaine privé) 収益は、県の所有する施設・土地、森林、各種動産の賃貸料あるいは売却益として生じるものである。次に、県の公有財産 (domaine public) 収益は、県道、県立公園等の占用または一時利用に対する使用許可料である。公共サービスからの収益は、公共輸送、水道、図書館サービス等の使用料収入である。

その他に、県は欧州連合からも資金を得ている。

(3) 支出

県の主要な支出は経常支出である。1994年度の行政会計決算中、実質経常支出が実質支出総額の63%を占めた（うち14%が人件費）。社会的連帯（高齢者、障害者）等の社会福祉にかかわる経常支出が最も多く（60%）、次に経済サービス（16%）、道路（9%）、中学校（5%）の順となっている。

社会福祉費の増大により、1993年から施設整備費が減っている。支出総額の37%を占める投資支出は、主としてコミュン援助（投資支出中18%）、道路（22%）、中学校（11%）である。全体的にみて、主な支出分野は社会福祉、道路、教育・人材養成の3分野である。

社会福祉費は県によって大きな開きがあるが、支出項目の第1位にくるのはいずれの県でも同じである。県の支出の第2番目にくるのは大概の場合都市計画と道路である。県道の長さは1県当たり平均3,000～3,500 kmに及ぶ。県は、企業、経済地域、コミュン、農村（汚染対策、農地の区画整理、灌漑）に対する経済的関与も行う。

人件費は支出総額の平均8%から10%を占めている。

第1章のまとめ

州と県の役割、権限は区別されているように見える。州は職業訓練・実務研修等の分野における企画調整、計画作成を行う。他方、県は主として社会福祉・衛生分野における具体的な活動やコミュニケーションに対する援助を実施する。しかし、これら以外の、経済開発、国土整備、港湾・水路、公共旅客輸送、教育、文化、観光、環境等の分野における両者の間の権限分担は、法で定めているほどには明確な区別がなされていないのが実態である。

州の創設時からすでに、この2つのレベルの地方自治体が存在することに対して批判が出ており、現在でも県の支持者と州の支持者が対立している。両者が共存することによって状況は複雑になり、経費が嵩み、競争状態も生まれてくる。しかしこれによっていずれかの勢力が強くなり過ぎることがなくなるので、国にとっては好都合であるとも考えられる。州と県の権限の並存がもたらした結果および今後の展望については第4章で述べる。

章末資料１（第１節１「州の諸権限」関連）

<ローヌ・アルプ州と国の間の計画契約（１９９４～１９９８年）> １９９４年

出典：ローヌ・アルプ州議会

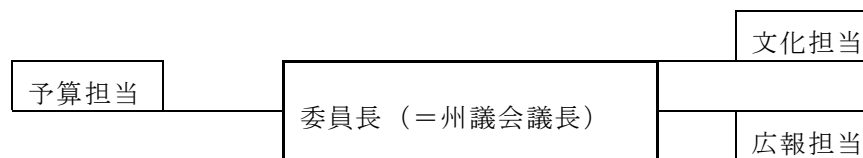
（単位：１００万フラン）

項 目	国	州	その他の地方自治体	その他の融資
高等教育	6 6 4	6 0 4.6	5 0 0.7	
研究	2 0 3.6	1 2 8.5	6 2.6	1 0.7
職業訓練	1 7 2.8	1 7 0		
道路基盤整備	1, 2 7 0	1, 1 7 0	9 8 0	1, 3 2 1
鉄道	1 0 0	8 5 0		1, 6 0 0
交通連絡・その他	1 1 5.6	1 0 0	2 0	1 0
産業	3 2 4.5	3 2 4		
手工業・商業	9	1 0		
農業・木材関連産業	2 6 4.6	2 3 0		
観光	4 6.4	5 1		
雇用に関する革新	3 7	1 2 0		
都市計画骨子	2 4	2 2		
産業転換地域	7 2.5	8 0		
不安定な農村空間	1 2 4.9	1 5 5		
環境	2 2 9	2 4 0		
文化	6 4	4 5.5		
都市契約（都市協定）	7 8 8.5	1 5 0		
都市契約における住宅	4 7 5	8 0		
困難に直面する住民の同化	4 0	5 3		
介護を要する高齢者	1 2 1.5	4 0.5	8 1	1 6 2
調査・評価	3	3		
総 計	5, 1 4 9.9	4, 6 2 7.1	1, 6 4 4.3	3, 1 0 3.7

章末資料 2（第 1 節 3 「州議会議長と常務委員会」関連）

＜オーベルニュ州議会常務委員会 組織図＞

出典：オーベルニュ州議会 「Guide des interventions regionales」p9



第1副委員長	第2副委員長	第3副委員長	第4副委員長	第5副委員長	第6副委員長
経済開発・欧州問題 経済開発： ・産業 ・手工業 ・商業 ・オーベルニュ州経済開発 欧州問題： ・対EC関係 ・オーベルニュ州への欧州基金投入	農業 生産・農業関連産業 農産物加工業 農業生産促進・品質 農業設備・青年農業従事者・土地整備	設備 交通網： ・道路、高速道路 ・鉄道網、空路網 社会設備： ・住宅、高齢者 ・スポーツ設備 研究・技術革新 クレルモン・フェラン都市圏開発	教育・職業訓練 公立高校： ・運営、設備、工事 職業訓練： ・州の生涯教育 実務研修： ・運営、投資 高等教育： ・大学・グラソンゼコールに対する活動 私立高校： ・教育設備工事	総務 ・機器 ・情報処理 不動産 人事： ・管理 ・教育	環境・国土整備 環境・農村整備： ・小都市との契約、農村部活性化 森林・木材関連産業 観光・温泉開発 観光PR

※委員長1名、副委員長6名、その他の委員5名計12名からなる。

章末資料 3 (第 1 節 5 「州議会議長をとりまく行政部課」 関連)

＜オーベルニュ州行政機構図＞ 職員 130 名

出典：オーベルニュ州議会「Guide des interventions regionales」1996年1月p13



章末資料４（第１節７「州の財政」関連）

（事例）州の予算

ペイ・ド・ラ・ロワール州では、1996年度当初予算は、主に２つの方針に基づいて作成された。収入に関しては、予算の緊縮（運転免許税及び自動車登録税を引き上げない、借入金を減らす）であり、支出に関しては教育と開発の優先（高校や職業訓練、実務研修センターの近代化、公共輸送の改善、環境保護）である。1996年度に関して、州は31億9,700万フランの歳出を組んだ。

＜ペイ・ド・ラ・ロワール州：１９９６年度当初予算＞（出典：州議会）

＜収入＞	3, 7 0 8 . 9 百万フラン	(1 0 0 %)
直接税	: 1, 8 1 8 . 4 百万フラン	(4 9 . 0 %)
住居税税率	:	1 . 94%
既建築固定資産税税率	:	2 . 26%
非建築固定資産税税率	:	4 . 33%
営業税税率	:	2 . 30%
間接税	: 5 1 1 . 2 百万フラン	(1 3 . 8 %)
運転免許税	:	1 8 . 0 "
自動車登録税	:	3 0 4 . 2 "
州譲渡税付加税	:	1 8 9 . 0 "
地方分権交付金	: 6 8 3 . 5 "	(1 8 . 4 %)
借入金	: 3 1 1 . 8 "	(8 . 4 %)
その他収入	: 3 8 4 . 0 "	(1 0 . 4 %)

＜支出＞	3, 1 9 7 . 0 百万フラン	(1 0 0 %)
教育	: 1, 0 6 8 . 2 百万フラン	(3 3 . 4 %)
職業訓練・実務研修	:	7 5 4 . 9 " (2 3 . 6 %)
経済開発・研究	:	3 3 5 . 5 " (1 0 . 5 %)
社会基盤・輸送	:	3 0 2 . 8 " (9 . 5 %)
生活環境	:	2 6 8 . 3 " (8 . 4 %)
欧州問題	:	1 8 . 9 " (0 . 6 %)
計画契約政策の評価	:	0 . 3 " (— %)
予備費	:	1 . 0 " (— %)
一般支出	:	1 8 7 . 1 " (5 . 9 %)
債務（元利支払い）	:	2 6 0 . 0 " (8 . 1 %)

章末資料 5（第 2 節 2 「県議会」 関連）

（事例） 県の内部組織機構

（ 1 ） 概要

ペイ・ド・ラ・ロワール州サルト県の面積は 6,244 k m²（全国第38位）で、人口は1990年には 513,654人（同45位）。人口密度は 1 k m²当たり82人である。同県は 3つの郡、40のカントンから構成される。県内のコミューンは375である。地形はほぼ円形で、その中心には県庁所在地ル・マンが位置する（TGVでパリから1時間）。

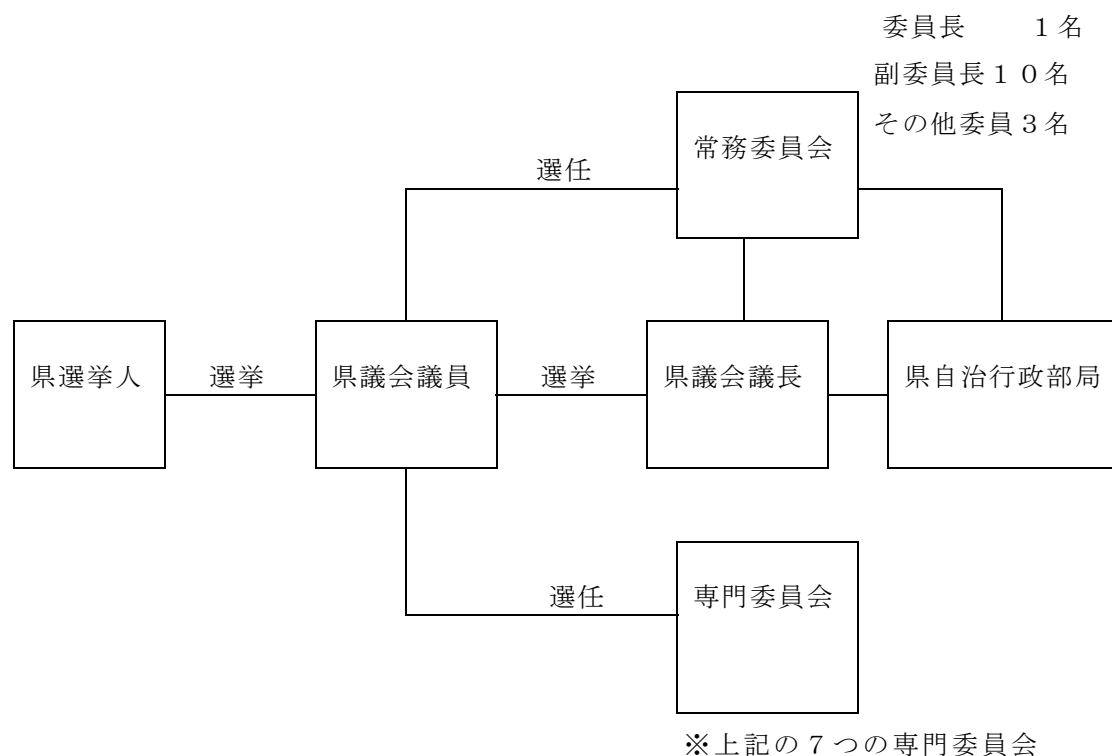
国政レベルには、5人の国民議会議員と3人の上院議員を選出している。

（ 2 ） 県議会と県議会議長

県議会は40人のメンバーからなる。常務委員会委員長1名、副委員長10名及びその他の委員3名の計14名から構成されている。

また、①財政、②経済問題、③社会問題、④教育・職業訓練・青年・スポーツ、⑤道路・工事、⑥農業・環境、⑦文化・観光の7つの専門委員会がある。

< 県議会の構成 > 出典：サルト県議会 1997年度手帳



＜ピュイ・ド・ドーム県行政機構図＞ 職員９００名 出典：県議会



章末資料 7（第 2 節 6 「県の財政」 関連）

（事例） ローヌ県の予算

1996 年、ローヌ県議会は次の 5 つの政治目標を掲げた。

支出に関しては、①県の活動の土台である連帯機能の保証 ②県の任務にふさわしい投資レベルの維持 ③予算の均衡に不可欠な支出管理

収入に関しては、①借入金の抑制 ②増税の回避

これらの目標を実現するために、次の 2 点に基づく緊縮予算を検討する。

- ・一般管理支出を抜本的に節約することによって、支出面を削減する。
- ・経常部門、投資部門の両方の支出に関し、県の主要な所管分野に集中する。

＜1996 年度予算＞ （単位：百万フラン）

	経常部門	投資部門	合 計
支 出	3,606	1,789	5,395
収 入	4,215	1,180	5,395

＜1996 年度予算：支出＞ 出典：ローヌ県議会 1996 年（単位 百万フラン）

児童	693 (12.85%)	環境	28 (0.52%)
身体障害者	729 (13.51%)	農村開発	35 (0.65%)
高齢者	319 (5.91%)	文化・観光	102 (1.89%)
社会活動	150 (2.78%)	高等教育・研究	30 (0.56%)
保健	110 (2.04%)	スポーツ	17 (0.32%)
道路	546 (10.12%)	一般管理	609 (11.29%)
交通	459 (8.50%)	議会	24 (0.44%)
中学校	280 (5.19%)	消防安全	30 (0.56%)
コミュン補助	345 (6.39%)	公債費	823 (15.25%)
住宅	66 (1.22%)	合 計	5,395 (100.00%)

＜1996 年度予算：収入＞ 出典：ローヌ県議会 1996 年

〔経常部門： 4,215 百万フラン〕

直接税収入	1,945 (46.14%)
自動車税	389 (9.23%)
譲渡税付加税	400 (9.49%)
電気税	87 (2.06%)
緑地税	10 (0.24%)
建築・都市開発・環境委員会税	7 (0.17%)
地方分権化一般交付金	115 (2.73%)
経常費総合交付金	354 (8.40%)
福祉分担金	462 (10.96%)
繰越金（1995 年～）	48 (1.14%)
その他	398 (9.44%)
合 計	4,125 (100%)

〔投資部門： 1,180 百万フラン〕

建設整備費総合交付金	24 (2.03%)
付加価値税補償基金	112 (9.50%)
投下資本回収	34 (2.88%)
借入金	850 (72.03%)
その他	160 (13.56%)
合 計	1,180 (100%)

第2章 地方における国家代表

国の地方行政単位としての州、県には、国を代表する州地方長官、県地方長官（地方長官＝*préfet*）が置かれている。1982年3月2日法以後、県地方長官の役割が大きく変化し、地方長官は県の執行権及びコミューンに対する後見的監督権を失うとともに、建設整備費総合交付金の新設（1983年1月7日法）以降は国庫補助金交付の主導権も喪失した。しかし、その一方で、地方分権化に伴って国の行政部局の地方分散化（*déconcentration*）が行われたので、省間部局業務調整における地方長官の権限は増大した。また、共和国地方行政基本方針に関する1992年2月6日法及び同年7月1日施行令（デクレ）により、国家的性格をもつ活動あるいはその実施を地方レベルに委譲できない活動範囲を限定した上で、国の行政部局の地方分散化が強化された。

このように、地方分権レベルと地方分散レベルが呼応し、地方における国家代表者である地方長官が地方自治体代表者の対話相手になった。州地方長官は、州における国の総合的政策の企画、予算配分を任務とする。県地方長官は、各プロジェクトの具体的な実施を担当し、コミューンに対して助言活動を行う県内の郡長官（*préfet d'arrondissement*）の補佐を受ける。州、県地方長官は州行政会議に一堂に会して共同作業を進めるが、州地方長官と県地方長官との間に上下関係は存在しない。

第1節 州地方庁（*Préfecture de région*）

1 州地方長官

州地方長官は、国家上級公務員であり、閣僚会議の決定に基づく共和国大統領令によって任命される。地方長官は、通常は国立行政学院（*ENA : Ecole nationale d'administration*）の出身者である。ENAの卒業者は、州、県の地方長官職、中央行政部局の部局長職、あるいは公共サービス部門（フランス電力会社等）に配属される。地方長官職に配属された場合は、まず、研修生として勤務した後、地方長官官房長、農村郡の郡長官へと進みながら、地方議員との密接な接触経験や地方自治体に関する十分な知識を得る。一般に、小さな郡から大きな郡の郡長官職を経た後、小さな県の事務総長になり、その後、45歳頃に県地方長官となる。最初は小さな県から始め、次第に大きな県の地方長官を勤めた後に州地方長官となる。この場合にも小さな州から大きな州の州地方長官へと進む。地方長官職の年齢制限は68歳である。なお、特別な条件を備えていなかったり公務員でなかったりする者からも、地方長官総数の5分の1未満の範囲で地方長官を任命し得る。地方長官には固有の良心規約（*clause de conscience*）がある一方、ストライキ権、労働組合加盟権はない。地方長官は首相及び全大臣に従属し、共和国大統領によって任命、解任される。

2 州地方長官の諸権限

州地方長官は国家権力の受託者であり、州における政府の直接かつ唯一の代表者である。その権限は行政、経済の両分野にわたり、地方分散化によって強化された。州地方長官は、国の活動の調停、仲裁、合法性、一貫性の保持をその任務とし、地方分権化以後は企画、調整活動にも携わっている。

まず、行政分野において、州地方長官は地方自治体の法律行為に関する行政上、財政上の監督を行う。つまり、国家利益の擁護、法の尊重、行政監督を任務としながら、州自治体当局の合法的な権限の行使を監視する（自治体法典第L4132条-24）。州地方長官は、首相と各大臣を代表し、国の名において言明し、地方議会と協定の交渉・調印を行い、裁判所において唯一国家利益を擁護することができる。州地方長官は、財政、行政、法務、契約、欧州、国土整備等の一般的分野において提言、決定することができる。

次に、経済分野においては、地方分権化以後も、州地方長官は従来通り政府の対州政策及び国土整備（国・州間計画契約、分野別基本方針、国家基本方針）の準備・実施に携わる。また、国土整備に関しては新しく欧州連合計画の準備・実施が加わった。州地方長官は、まず、欧州連合から援助を受給できるように優先的な開発路線を定め、州が作成した開発計画が欧州委員会に提出されてその承認を得ると、州地方長官は共同出資者としての関与方式を定めた後にプロジェクトを最終決定して、欧州連合からの補助金を配分する。また、州地方長官が国の対州投資計画を作成し、国家政策の調整、推進、評価を行う（都市政策、環境、保健等）。

州地方長官と州議会議長は相互に情報を交換する義務がある。州議会議長の要請に基づき、州地方長官は議長の権限行使に必要な情報を提供する。逆も同様である（自治体法典第L4132条-26）。また、州地方長官は州における国の出先部局活動をまとめた特別報告書を州議会議長に毎年提出し（自治体法典第L4132条-27）、国・州間計画契約の実行状況及び国の投資状況についても報告する。

州地方長官は、州地方庁の所在する県における県地方長官を兼任する。この他にも州地方長官は、公安を目的とした防衛管区長官（*préfet d'une zone de défense*）、山岳地方の開発整備及び保護活動の調整を図る山岳管区長官（*préfet d'un massif montagneux*）（1985年山岳法）を兼任することができる。

3 州地方長官を支える諸機関

州地方庁の職員は内務省に属し、地方長官職と州地方庁勤務の国家公務員職の2種の職種がある。州地方長官は、長官官房と州事業事務総局の補佐を受ける。また、州行政会議からの助言、州内にある国の地方出先部局長の補佐も受ける。

（1）州地方長官官房

州地方長官官房長は、州地方長官の日程、普通選挙および職業団体選挙を管理し、機密事項に携わる。ストライキ等に当たって、州地方長官が公共秩序維持のため警察出動命令を発する際、官房長は警察手段を調整する。警察部局職員は州

地方庁職員と同様に内務省に属す。

(2) 州事業事務総局

州事業事務総局 (SGAR: Secrétariat général pour les affaires régionales) は州地方長官に直属する事業型行政事務局である。同事務局の役割は増加し続けている。事務局の役割には4つの「C」がある。国の地方出先部局間の調整 (coordination)、地方自治体との協議 (concertation)、国家政策事業の契約締結 (contractualisation)、調査部による州の各種データの広報 (communication) である。

州事業事務総局は、国家政策として行われる諸事業を推進、調整、評価する。州地方長官の権限の下に、国の州発展戦略を作成し、各種政策を契約を通して実施する (国・州間計画契約、大学2000計画等)。州のあらゆる分野に関する将来予測、地方自治体の法律行為の合法性監督、欧州連合政策との調整を行う。また、国の地方分散化予算を計画、管理する。この調整機能は特に重要で、国の行政部局業務間の調整、欧州連合諸政策の調整、国・州間計画契約その他の契約を通じた国と州との政策の調整を行っている。

州事業事務総局は少人数の行政、技術系上級公務員から構成されている。事務総長は職階上郡長官と同等であり、首相により任命される。事務総局の事業担当官も首相によって任命され、通常は様々な省から理工科学学校 (Ecole polytechnique) または国立行政学院 (ENA) の出身者が集まる。事業担当官は調査部と行政部の補佐を受けるが、その職員は内務省が任命する。事務総局の職員数は、内務省が州の規模および必要性に応じて決定する。

州事業事務総局の主要活動は、国・州間計画契約の作成を主とした国家予算計画・管理、欧州構造基金及び欧州連合自主行動計画 (PIC) の作成・管理である。この他、規模は小さいが、都市政策、国土整備基本計画の作成、高等教育、州青年雇用計画等に関する検討、調整を行う。また、事務総局調査部は、州経済指標及び州地方長官直属の省間広報部と共同で統計情報資料を作成する。

州事業事務総局は、州議会の法律行為に対する合法性の監督や、高校予算について当該高校を管轄する大学区本部と連絡を取りながら予算監督を行う。

さらに、国の行政部局の地方分散化によって、州事業事務総局が国家公務員の養成、社会福祉活動に関する省間政策を実施することになった。

(3) 州行政会議

州行政会議 (conférence administrative régionale) は、州地方長官、州内県地方長官、州地方庁所在県の県地方庁事務総長、経済財政省に属する州財務部長 (州地方庁所在県の場合は県財務部長を兼ねる) から構成される。また、国の地方出先部局長が会議に参加することもある。会議は年に3～4回開かれ、州地方長官の発意に基づいてあらゆる関係者から意見を聞くことができる。この会議は、県地方長官同士の意見交換、活動調整、共同決定を可能にするもので、非常に重要な機能を果たしている。また、州地方長官を助ける優れた経済顧問機関の役目も果たす。

地方分権化によって、これまで州地方庁が管理していた予算の大部分 (高校、

中学校維持管理費等）が地方自治体に移転され、州地方庁の予算配分権限が縮小した。しかし、一方では地方分散化により、州における国の開発政策作成に係わる新しい権限を持つことになった。州行政会議は、国・州間計画契約、国及び欧州連合の州関連計画の作成に助言を与え、その実施状況を見守る。国の全ての関与予算に関する配分、使用状況について情報を得る。中央の各省、政府に対し、地域の優先課題とその実施方法を伝達する。州行政会議は、州財務部長と密接に協議しながら各種活動の継続調査と評価に必要な情報を得る。

国家予算の配分については、3つの決定レベルが存在する。第一は省レベルで決定される大規模事業、第二は州地方長官が州行政会議への諮問を行った後に決定する州利益のための事業、第三は州地方長官が配分した県予算の中で県地方長官が決定する小規模事業である。

（４）州における国の行政出先部局

州地方長官は、州内の国の出先諸部局長の補佐を受けながら任務を行使する。国の出先部局には、州地方長官が自らの権限の下に置いて省間事業を指揮するものと、裁判所、軍隊、税務局、教育省等の権限の下に置かれているものがある。

州局（directions régionales）と州代表部（délégations régionales）があり、局長、代表部部長を頭に調整作業が進められる。これらの部局は開発、連帯・教育・社会的結合、国土・生活環境の3つの柱を中心に組織されている。

開発分野では産業・研究・環境局（DRIRE）、農業・森林局（DRAF）、対外貿易局（DRCE）、観光局（DRT）等がある。連帯・教育・社会的結合分野では、労働・雇用局（DRTE）、保健・社会局（DRASS）、婦人の権利代表部等がある。国土・生活環境分野では、設備局（DRE）、文化事業局（DRAC）、環境局（DRE）等がある。

実際には、州地方庁事業事務局の事業担当官が国の出先部局の推進する総合的プロジェクトに関する調整を行う。例えば、国土整備事業に文化、環境、観光分野が係わってくる場合などがそれにあたる。州事業事務局の各事業担当官は、複数の分野を受け持つ。また、州地方長官は、国の出先部局長あるいはその協力者の中からプロジェクト長を任命することもできる。

第2節 県地方庁（Prefecture de département）

1 県地方長官

以前は、県地方長官は国家の代表者であるとともに県の執行機関であるという二重の役割を担っていた。1982年3月2日法によって県地方長官は後者の職権を失ったが、同時に、地方分散化の中で新たな権限を得た。州地方長官と同様に、県地方長官も閣議決定に基づく共和国大統領令で任命される上級公務員である。

2 県地方長官の諸権限

地方分権改革後の県地方長官の新しい役割は、1982年5月10日デクレの第1条で定められた。即ち、県地方長官は県において国家権力を代表し、政府から権限

を受託した者として首相及び各大臣を直接に代表する。これらの権威の下に県地方長官は、国の行政各部局を指揮し、国家利益、法の遵守、公的秩序の維持に関する任務を負い、政府の諸規則、決定の執行を監視する。

県地方長官は、主に以下の4つの権限を有する。

第1に、県地方長官は県内において法的、公的に国及び政府を代表する。公法上の法人に対して国の名のもとに協定を締結し、国家資金援助を受ける県内の企業、組織に対して国を代表する。

第2に、県地方長官は調停、仲裁役を担い、県議会において唯一国を代表して意見を述べることができる。

第3に、県地方長官は規則、公安、防衛に関する権限を持ち、県内の一般警察権及び特別警察権を有する。一つのコミューンの領域を超える公共の秩序、安全、公衆衛生関連措置を講じる権限を持つ唯一の職である。不良行為や治安の乱れを防止し、公安活動を調整し、警察力を動員する。憲兵は県地方長官と国防省に属す。

第4に、県地方長官は合法性、予算、警察に係わる行政監督権を持ち、県及びコミューンによる合法的な権限の行使について監視する。県地方長官の審査・監督権は、都市計画、公契約、公共サービス委託分野にまで拡大された。また、地方自治体に対する支援、助言活動も県地方長官の主要な任務である。

1982年の地方分権改革により、県地方長官の権限は次の2点において拡大した。

第1に、県地方長官は、後述の特定業務を除く国の地方出先諸部局の直接の長となった。県地方長官は「一貫性、統一性、効率性に常に配慮しながら」県内における省間事業の連絡調整に努める。

第2に、県地方長官は財政、経済、社会分野においても特別な役割を担うことになった。州地方長官が各県に予算を割り当てた後、県地方長官が限定された事業につき県内での国家投資資金の運用を決定する。県地方長官は、地域企業、地域雇用市場への援助に関して国に助言するとともに、当該分野の国家政策を推進する。国家援助を受ける企業に対して国を代表し、県の財政関連委員会の委員長を務める（例えばCODEFI：経営不振企業援助に関する県委員会）。

3 県地方長官を支える諸機関

1982年5月10日デクレの第4、5条で、県地方長官の直接の協力者として、県地方庁事務総長、国の地方出先部局長、また、場合によっては官房長、事業担当官、人口の多い県の場合には治安・防衛担当長官が列記されている。

(1) 県地方長官官房

官房長は、通常は郡長官の中から選ばれ、県地方長官の代理署名権を受任するとともに渉外、政治関連事項、機密事項等を担当する。文書事務担当部所は官房に直属している。地方長官が変わっても、公務員である官房長はそのまま残る。これは、県議会議長官房長が一般に契約公務員であるのとは異なる点である。

(2) 治安・防衛担当長官

人口の多い県では、県地方長官は治安・防衛分野を担当する長官（*préfet*

délégué pour la sécurité et la défense) を置くことができる。しかし、警視總監 (préfet de police) は全国でパリに一人だけである。

(3) 行政部課

県地方庁事務総長は県地方長官の直接の補佐官で、県地方庁の行政各部課を指揮する。事務総長は地方長官職の中の郡長官と同等であり、県地方長官の不在・不都合の際に代理し、全分野における署名代理権を持つ。通常は、人事、県地方庁所在地の郡行政、地方自治体の監督を行い、1982年からは省間活動の任務も負う。人口の多い県では県地方庁所在地の郡に固有の郡長官を置く。また、県地方長官はデクレで定められている事業担当官を例外的に置くことができ、この事業担当官は事務総長と同様の任務を委託される。

県地方庁組織は、2から4部構成を典型とし、通達の定めに従って編成することができる。2部構成の県地方庁（住民30万人未満）では、省間業務と基本的国家権限業務（規則、移動・集会・報道の自由等に関する公共上の自由、地方自治体監督）に分かれる。3部構成の場合（30万人以上100万人未満）は、3つ目が地方自治体関連部門となる。さらに、大規模県地方庁の場合（100万人以上）には4つめの部があり、独立した部の場合と公共の秩序担当部から分離した調整担当部の場合とがある。これらは一般的な例であり、様々な応用パターンが見られる。

毎年内務省が、県の人口や社会・経済状況、県地方庁の活動等を要素にモデル県地方庁人員数を定める。具体的には、発行済みパスポート数、自動車登録証数や地方自治体職員数等が考慮されて定数が決められる。

(4) 郡地方庁

郡長官は郡の長であり、フランス全土に239人配置されている。郡地方庁の職員数は郡により様々である。

郡長官の権限は地方分散化憲章 (charte de la déconcentration) の中で定義された。郡長官は、管轄郡に関係する事柄について県地方長官を補佐するとともに、郡内コミューンを助ける。具体的には、県地方長官の権限の下に、コミューン及びその公施設法人に対する行政監督等を通じて法規の遵守を監視し、郡内の国の出先部局の活動を調整し、地域開発に貢献する。

県地方長官は郡長官に特定の任務を委任することができる。これは、郡外においても他の関係地方長官の合意があれば適用される。郡長官は、国土整備基本方針の準備等の重要事項について郡内で県地方長官を代表する。具体的には、郡長官は警察許可証発行の署名権を受任したり、国籍の交付事務を取り扱ったり、農村部の地域エネルギー業者のまとめ役を務めたりする。

郡地方庁では、A級公務員である事務総長がその権限の下に各行政部課を指揮する。一般的な業務分野として、総務（法規、身分証明書・自動車免許証・自動車登録証の交付、警察）、コミューン（合法性監督、メールへの助言、国庫交付金）、省間業務（雇用、養成、連帯、地域開発）等がある。

(5) 県における国の行政出先部局

1982年まで、県地方長官の国の出先部局に対する任務は、業務の調整や職員の

一般的管理だったが、1982年以降、県地方長官は各所管省の権限の下に、県内における国の行政出先部局を「指揮」することになった。資産の管理責任者、また、上下関係上の長として、県内の出先諸部局長の評定権限を持つ。地方分散化により、国家行政の出先部局長ではなく県地方長官の方に比重がかかったわけである。

各出先部局には、農業・森林局（DDAF）、労働・雇用・職業養成局（DDTDFP）、保健・社会局（DDASS）、青年・スポーツ局（DDJS）や、県間業務を扱う県間産業局等がある。また、州地方長官と同様、県地方長官の権限に属さない国家行政分野がある。軍事行政、裁判所、法務省業務の他、特定省の管轄下にある個別的活動として教育活動（国民教育省）、労働法制監査（労働省）、財政省の課税標準・徴税および公的支出支払、統計作成（複数省）、国家的性格を有するその他の活動（土木建築中央研究所等）である。

県地方長官は、各部局長への諮問を経て国の出先部局の県内設置に関する10年間の基本方針を作成する。また、県地方長官は、国の対県政策が調和のとれた手段で協調的に進められるよう、部局長会議を開いて政策の実施方法を検討する。これらを通じて、出先部局長に対する県地方長官の権威が強化され、県地方長官の行動に各部局長の参加を促すとともに、政府の行動の一貫性が保証されるようになる。

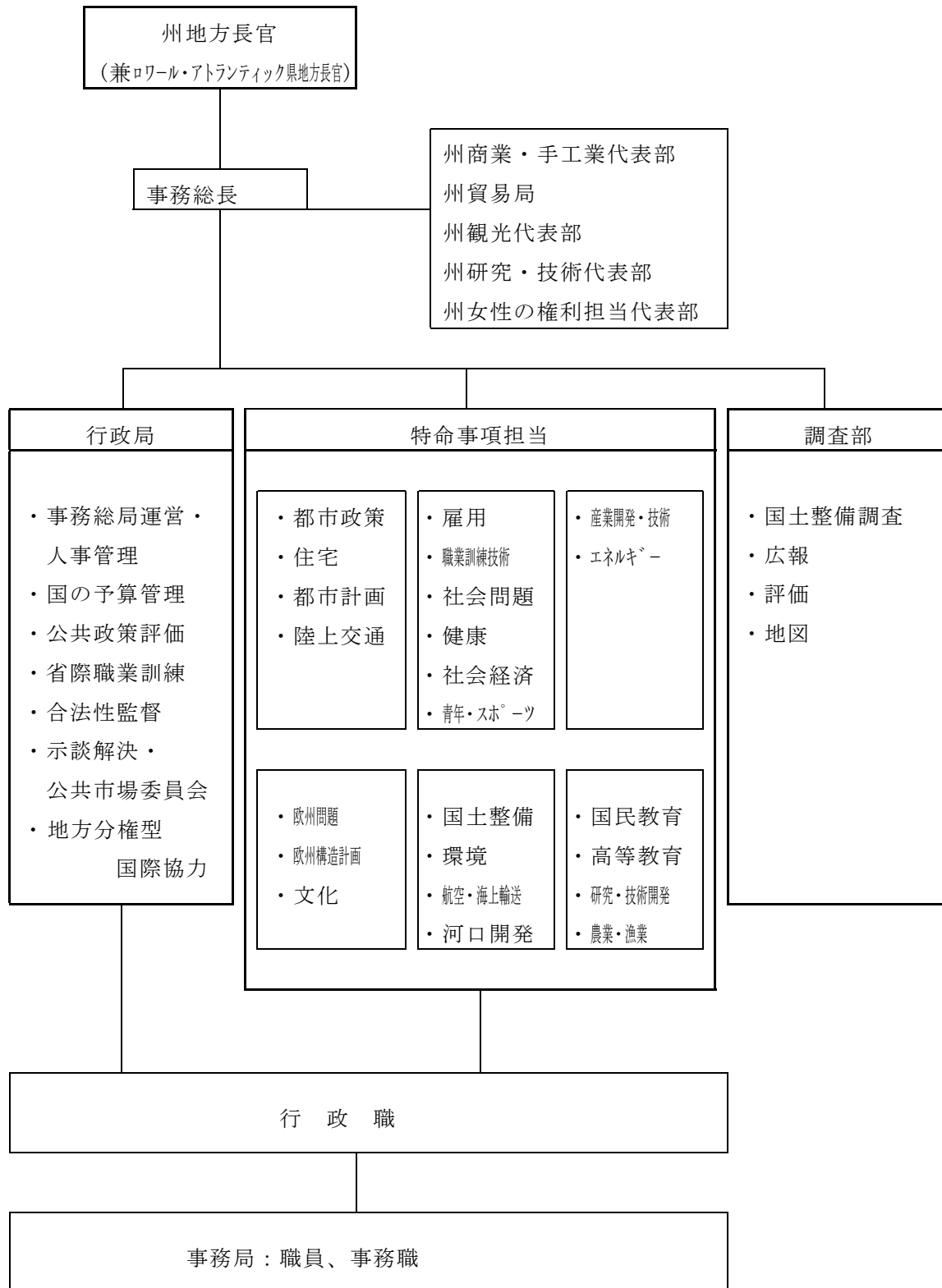
第2章のまとめ

地方長官の創設から200年が過ぎた。地方分権改革が進められたにもかかわらず、地方長官は地方行政の中で引き続き重要な位置を占めている。県地方長官が県内地方自治体における国の行政部局の管理を行うのに対し、州地方長官は融資計画、対欧州連合関係、複数県の共通利益に係わる一定の政策（環境、対大学関係、病院の組織編成・開発）等の個別事業に携わる。両レベルの地方長官の職務は極めて異なっているが、同時に補完しあっている。その反面、県地方庁が管理業務（文化省、環境省等は州レベルにしか出先部局がない）を、州地方庁が調整業務を担当するとはいえ、国の行政が州地方庁と県地方庁とで重複していることも確かである。

章末資料 1（第 1 節 3 「州地方長官を支える諸機関」 関連）

<ペイ・ド・ラ・ロワール州：州地方庁事業事務総局機構図>

出典：ペイ・ド・ラ・ロワール州地方庁 1996年



章末資料 2（第 1 節 3 「州地方長官を支える諸機関」 関連）

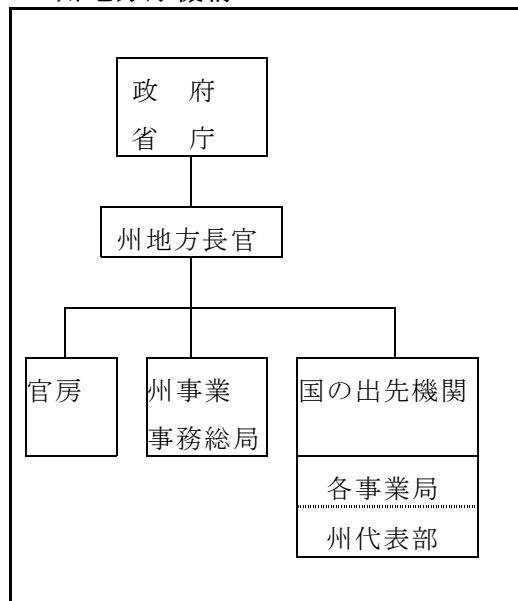
（事例）ペイ・ド・ラ・ロワール州地方庁

* ペイ・ド・ラ・ロワール州地方長官はロワール・アトランティック県の県地方長官を兼任している。

＜州地方庁機構、州における国の出先機関及び州行政会議＞

（CAR:Conference Administrative Regionale）＞ 出典：ペイ・ド・ラ・ロワール州地方庁

＜州地方庁機構＞



＜州における国の出先機関＞

* 州地方庁

- ・ 官房
- ・ 州事業事務総局

* 財務総局

* 大学区本部

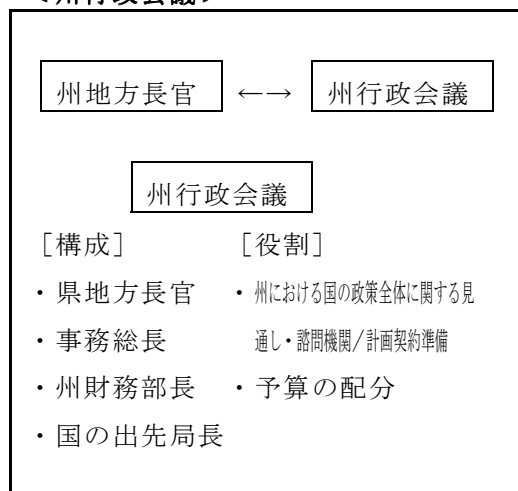
* 各事業局

- | | |
|------------|--------------|
| ・ 文化 | ・ 建設 |
| ・ 衛生、社会 | ・ 税金 |
| ・ 農業、森林 | ・ 産業、研究、環境 |
| ・ 退役軍人、戦災者 | ・ 国立統計経済研究所 |
| ・ 貿易 | ・ 青年、スポーツ |
| ・ 消費、不正取締 | ・ 刑務所課 |
| ・ 航空 | ・ 航行 |
| ・ 税関 | ・ 国際気象課 |
| ・ 環境 | ・ 労働、雇用、職業訓練 |

* 州代表部

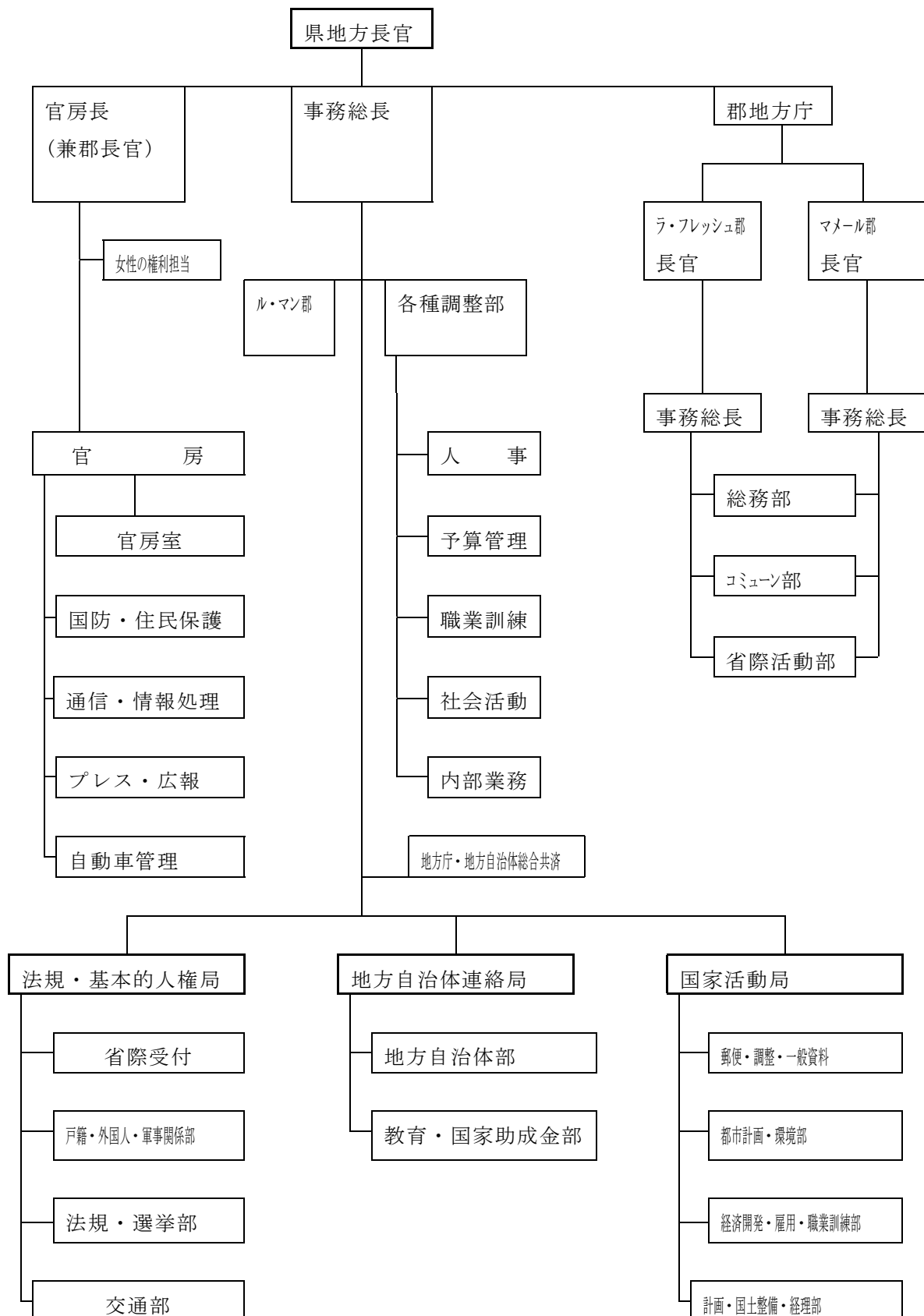
- ・ 商業、手工業
- ・ 女性の権利
- ・ 社会活動基金
- ・ 研究、技術
- ・ 観光

＜州行政会議＞



章末資料 3 （第 2 節 3 「県地方長官を支える諸機関」 関連）

<サルト県地方庁組織図> 出典：サルト県地方庁 1996年



第3章 国と地方自治体との関係

地方分権改革以後、国と地方自治体の関係は複雑さを増している。国は、地方自治体及びその公施設法人に対して監督を行うが、それは従来のような事前の監督ではない。また、国と地方自治体の間の資金関係は非常に複雑な状況を呈しており、契約の締結数も増えている。一方、国家公務員と地方公務員間の移動は可能であっても実際にはあまり行われていない。

第1節 国による監督

1 監督形態

国は州、県の組織及び法的行為に対し、従来の後見的監督権に代わって事後的監督を行うことになった。1982年3月2日法は、この事後的監督の内容を、行政監督（合法性監督とも呼ばれる）、財政監督、技術監督の3つに分ける。

（1）行政監督

ア 監督の対象

行政監督は、地方自治体の議決機関及び執行機関を対象とし、地方議員の過失及び非合法または全体利益に反する状況を是正する。

議決機関である県議会、州議会（自治体法典第L3121条-5、第L4132条-3）が運営不能に陥ったとき、政府は閣議決定を経たデクレ（大統領又は首相が行う行政立法行為）により当該自治体議会の解散を決定できる。この決定は国会に伝達され、新たな選挙が2ヵ月以内に実施される。

また、県議会議員も監督の対象になる。議員が正当な理由なく職務の遂行を怠ったり、故意が認められたりした場合に制裁を受ける（自治体法典第L3121条-4）。行政裁判所が強制辞職を言い渡した場合、当該議員は被選挙資格を1年間喪失する。この問題に関する州議会議員制裁の規定はない。また、被選挙資格の不可、兼任の不可及び能力の欠如が問題となる場合は、県議会が県議会議員の辞職を言い渡す（選挙法第L205、L210条）。州議会議員の場合は州地方長官のアレテにより強制辞職させられる（選挙法第L341、L344条第2段）。

イ 監督の実施方法

市民は市民としての資格と意思を備えていれば、地方自治体の法律行為について裁判所に提訴し得る。原則的に行政裁判所が行政訴訟を管轄する。また、地方自治体は重要法律行為について漏れなく地方長官に伝達するが、地方長官がその非合法性を指摘しても当該自治体が決定を見直さなかった場合、地方長官は行政裁判所に提訴することができる。地方分権改革以後実際に軽減された監督はこの行政監督だけであり、あらゆる地方自治体に同一方法で適用されることになった。行政監督は従来のように決定の準備・実行段階ではなく、事後的に行使されるようになった。最終判断を下すのは裁判所であるが、地方長官の役割は相変わらず大きい。

地方分権化により、地方自治体の法律行為は、公布や関係者への告知、地方長官への伝達（県の法律行為は県地方長官へ、州の法律行為は州地方長官へ）（自治体法典第L4141-1条、第L3131-1条）等の手続きを経て行使されることになった。この法律行為を例示すると、地方議会議決、常任理事会決定、県議会議長の決定する警察権行使に関する規則及び職員規定、その他の分野において県、州が所管権限内で決定する諸規則、公契約及び借入協約、商工業的地方公共サービスの施業権・請負権委譲に関する協約、州、県職員に関する決定、州、県議会議長の決定する会計官徴用命令、特権的公権力の行使に関する地方混合経済会社の決定等である。

国を代表する地方長官は、これらの法律行為の当不当ではなく適法性について監督する。法律行為の報告が県あるいは州地方庁に届くと受理印が押され、この日付が地方長官による法律行為の合法性審査の正式な開始日となる。地方長官は、法との適合性に疑問を持った場合には決定を下す。地方長官が何らの行動も起こさない場合、法律行為は合法であるとみなされる。

地方長官は、地方自治体に対し決定の修正を要求することができる。修正が拒否された場合、地方長官が法律行為を違法と判断すれば、拒否された時点から2ヵ月以内に行政裁判所に当該案件を付託し、行政裁判所が合法性の判断を行う。この訴訟手続きは、「県、州地方長官の（行政）裁判所付託」と呼ばれる（自治体法典第L4142条-1、第L3132条-1以下）。地方長官は、法律行為受理後2ヵ月以内にそれを直接裁判所に付託することもできる。この場合に地方長官は、執行猶予の要求を伴わせることができる。州、県は、裁判所送付事実と違法の性格についての告知を受ける。実際には県、州地方庁の行う訴訟手続きは非常にわずかである。1982年3月2日法では、公共・民間を問わず、個人または法人の要求に基づいて、地方長官が自治体決定の施行可能日から2ヵ月以内に裁判所に提訴する可能性についても定めている（自治体法典第L4142条-3、第L3132条-3）。

（2）財政監督

財政監督には、収入・支出に関する合法性の監督、予算の監督、財務管理の監督がある。

ア 収入・支出に関する合法性監督

フランス公法には、収支命令官と会計官とを分離するという基本原則が存在する。収支命令官は地方自治体の執行者、即ち州議会議長あるいは県議会議長である。一方、各地方自治体に国家公務員である公会計官（comptable）がおり、収入・支払の実行と、金銭及び行為者に対する責任を問う監督任務を遂行する。1982年3月2日法で公会計官の監督事項を合法性の有無に限定したため、公会計官は地方分権化以前のような収支の当不当について評価することはできない（自治体法典第L1617条-2）。公会計官は、収入及び支出の合法性を確実にするため、一般公会計規則の定める形式的監督（支出命令官の資質、必要予算の存在）を事前に行う。小さな地方自治体でさえ年間14,000件もの徴収、支払行為が生じるので、公会計官の仕事量は膨大なものとなる。

イ 予算監督

立法府は、公的財政の均衡と国家の資金的貢献を守るため、地方自治体の予算に対する特別監督措置を講じた。合法性監督に追加されるこの予算監督は、州会計検査院が財務管理監督の延長上に行うものであるが（後述）、強制的決定権は地方長官が有する。予算監督は、法の定める次の4つの場合にのみ適用される。a 期限（3月31日）を過ぎての当初予算採択、b 実質的な予算収支均衡の不在、c 義務的支出の記載欠如、d 実行予算赤字 である。

a 期限を過ぎて当初予算採択の場合

地方自治体が与えられた期限内に予算を採択しなかった場合、地方長官は直ちに州会計検査院に当該案件を付託し、後者は1ヵ月以内に勧告の中で提言を行う（自治体法典第L1612条-2）。州会計検査院は、地域の利害対立には配慮せず、判例の言う「最低予算」を提言する。ただし、最終決定権は地方長官にある。地方長官は、20日間以内に予算を決定して執行可能にすることもできるし、州会計検査院の提言を修正することもできる。地方長官は、州会計検査院の提案する措置が数学的には正しくとも政策的に容認しかねる場合に、理由を明らかにした上で州会計検査院の提言とは異なる決定をすることができる。これらは義務的支出、財政再建措置についても同様である。また、地方長官は経済財政省の県財務部長（*trésorier payeur général*）に意見を求めることができる。

b 実質的な予算収支均衡の不在の場合

地方自治体は収支均衡のとれた予算を採択しなければならない（自治体法典第L1612条-4）。なお、国の場合は例外で、不均衡予算を可決することができる。予算が不均衡状態で可決された場合は、地方長官は予算が送付されてから30日間以内に州会計検査院に当該案件を付託する（自治体法典第L1612条-5）。それと同時に、地方長官は不均衡予算の執行を回避するため、行政裁判所に当該予算の無効を要求することができる。州会計検査院は予算の均衡化措置を地方自治体に提案し、後者は1ヵ月間の猶予を与えられる。aの場合と異なって、ここでは自治体は決定権を奪われない。自治体が州会計検査院の提案を承認すれば手続きは終了する。しかし、自治体が、州会計検査院が不十分と見なす別の措置を決定したり、あるいは、決定しなかった場合は、州会計検査院は15日間以内に地方長官に対して予算を決定するよう提案する。地方長官の決定が州会計検査院の提案と異なる場合には、地方長官はその理由を明らかにしなければならない。

c 義務的支出の記載欠如の場合

義務的支出が記載されていない場合、あるいは、その金額が不十分な場合は、地方長官のみならず、担当公会計官及び当該自治体に対する債権者等の利害関係を有する全ての者が、当該案件を州会計検査院に付託することができる（自治体法典第1612条-15）。立法府は、請求可能な負債及び法が明確に定めた支出についてのみ支払を義務づけている。法的に28の義務的支出項目が定められており、これは地方自治体の通常支出の85%を占め

るが（人件費、建築物維持、戸籍事務等）、さらに、地方議員身分規定に関する議員手当、研修費、議員年金制度への掛金等の項目が新たに加えられた（1992年1月3日法）。州会計検査院は、30日以内に決定を下して自治体に伝え、後者は一定期間内に書面あるいは口頭で見積りを提示する必要がある。この見積りに、義務的支出に必要な予算が欠如していたり、不十分な場合、あるいは、自治体が修正予算を決定しない場合は、州会計検査院は1ヵ月以内に必要歳出を計上するよう督促する。これで何の効果もない場合は、州会計検査院は地方長官に対し必要歳出の強制的記載を要請し、予算の均衡維持に向けた提言を行う。地方長官は、20日間以内に予算及び執行可能措置を決定し、その決定を当該自治体と州会計検査院に伝達して手続きを終了する。地方長官の決定が州会計検査院の提言と異なる場合には、地方長官はその理由を明らかにしなければならない。

d 実行赤字予算の場合

国は、予算年度末まで予算の収支均衡が保たれるよう予算の執行を監督する。公会計官は、翌年度の6月1日以前に前年度の収入・支出を記載した会計管理報告書（*compte de gestion*）を地方自治体に伝達する。一方、県、州議会議長は、同期間に実行した収入命令と支出命令を記載した前年度決算書（*compte administratif*）を管理する。決算と予算は同様の会計ルールに基づいて構成される。両会計書は議会に提出され、議会は2種類の会計書を比較しながら予算がどのように執行されたかを評価する。前年度決算書が翌年度の6月30日までに議会で承認され、会計アレテ（*arrêté des comptes*）が成立する（自治体法典第L1612条-12）。決算は、均衡もしくは黒字状態でなければならない。前年度決算書は、規定の承認期限から15日以内に地方長官に伝達される必要がある。

1982年3月2日法によって各種の財政再建措置が統合された。人口2万人未満のコミューンの赤字が経常収支項目予算の10%以上、人口2万人以上のコミューン、県、州の赤字がその5%以上の場合、地方長官は州会計検査院に当該案件を付託する（自治体法典第L1612条-14）。地方自治体の執行者は、州会計検査院の定める期限内に口頭あるいは書面で見積りを伝達する。州会計検査院は1ヵ月以内に清算措置を提言する。また、州会計検査院は、再建措置を適用し得る赤字状態を見い出したときは、当該案件の自発的付託を行うことができる。赤字が著しい場合、州会計検査院は1年から数ヵ年の会計年度にわたる予算均衡化措置を提言する。州会計検査院は清算措置が守られているか否かを確認するため、翌会計年度の当初予算を監督する。もし、その措置が不十分だと確認すれば、1ヵ月以内に地方長官に提言を伝達し、地方長官は20日間以内に予算を作成し、執行可能にしなければならない。地方長官の決定が州会計検査院の提言と異なる場合は、決定を正当化する必要がある。3分の2以上の地方自治体が州会計検査院の提言を実施し、地方長官が介入する場合もその9割が州会計検査院の提言に従っている。

ウ 財務管理監督

財務管理監督は、予算監督及び公会計官の会計報告書に対する裁判上の監督を補足するものである。しかし、州会計検査院には支出命令官に対する裁判権がない（後述の「事実上の会計人」とみなされた場合を除く）ので、財務管理監督には裁判権が伴わず、州会計検査院は忠告、意見を提示しても、判決は行わない。

財務管理監督は、地方自治体の収支の詳細を検査できる前年度決算書を基に行われる。この監督は任意だが、実際には、公会計官の作成した会計報告書についての州会計検査院の検査と同時にされる。また、予算監督の段階で問題が明らかになり、地方長官が要請した場合にも財務管理監督が行われる。平均して財務管理監督は4年に1回実施されている。この間隔で行うと、年間の監督件数を制限しつつも自治体の財政推移を的確に評価し、その投資事業の全体的な把握をすることが可能になる。

1982年3月2日法は、州会計検査院は「予算、基金、有価証券の適切な使用」を確認することと規定したが、当不当についての監督を回避するため1988年1月5日法で、「適切な」が「合法的な」に置き換えられた。

1988年1月5日法によって、地方自治体と州会計検査院の司法官との間の手続きが整えられた。手続きは、基本的に書面に基づく審査方式を採る。また、地方議員との事前会談が義務づけられた。州会計検査院は内密の仮見積り書を収支命令官である州、県議会議長に送る。議長は2ヵ月以内に書面で返答する。

また、1995年から議長は同時に聴聞を請求できるようになった。その後、州会計検査院は合議を経て最終所見書を送付する。

1990年から、収支命令官はこの見積り書を審議会に伝達し、次期会議で審議することが義務づけられた。見積り書は地方長官にも送付される。州会計検査院の作成する提言、忠告、報告書、見積りの全てが伝達可能ではない。しかし、この財務管理監督が地方自治体の財務管理状態を市民に伝える手段となっているので、州会計検査院の最終判断及び文書は公的性格を持つ。最終見積り書は誰でも閲覧することがき、会計検査院年間報告書の中でも公開される。

(3) 技術監督

1982年まで、公契約の締結や公共建築物の建設に関し、国は、定型契約あるいは義務的技術規格を強制することによって地方自治体に対して間接的に後見的監督権を行使していた。デクレ、大臣アレテ、通達、指令、地方長官アレテ等に基づく多くの技術的規定を遵守することが、補助金の取得条件になっていた。地方自治体にとっては非常に複雑であったこの技術監督が1982年3月2日法で軽減され、技術条件明細書や典型的規則は単なる目安としてのモデル的規則になった。これ以後は、法及び施行令の規定するものだけが義務的な技術上の手続きとなった。また、同法に基づき、県・コミューン公共サービス全国評議会の中に軽減委員会（comité d'allègement）が発足し、地方自治体に適用される技術規定や手続きの新設に係わるあらゆる法案が付託されることになった。

2 監督主体

監督機関の数は多い。公会計官、地方長官、行政裁判所の他、1982年3月2日法によって創設された州会計検査院がある。

(1) 公会計官

公会計官は、経済財政大臣の承認に基づいて任命され、組織上他とは独立して業務を遂行する。公会計官は、支出の支払、収入の徴収において公的資金を扱うことを許されている唯一の職である。公会計官は、支払・収入について現職期間及び辞職後30年間にわたって個人として責任を負う。公会計官の仕事は州会計検査院が評価する。責任が個人財産にも波及し、多額の返済義務が生じることがあるので特別保証制度が存在する。公会計官が支出の支払を拒否したにもかかわらず、支出命令官がそれを命じた場合には公会計官の責任は回避される。この場合、公会計官は「支出命令官の公式の徴用命令に基づいて」行動したことになり、支出命令官が責任を負う。公会計官は、前年度の会計報告書を作成して州会計検査院に提出する。

(2) 地方長官

1982年3月2日法及び同年7月22日補足法によって地方長官の後見的監督権が廃止されたが、地方長官が主要な監督者であることに変わりはない。憲法評議会（conseil constitutionnel）が、地方長官の行政裁判所付託権限は地方長官が自由に決めることのできる権限の一つであるとしているように（1982年2月25日決定）、地方長官は非常に幅広い評価権限を持っている。また、地方長官は、他の監督者あるいは市民から監督実施の要請を受ける場合がある。

州地方長官は州、県地方長官は県、郡長官はコミューンを監督する。この長官職は時に重なることがあり、その場合は監督責任も重なる。例えば、県地方長官は県地方庁所在郡の郡長官でもあるため、県と郡内のコミューンを同時に管轄する。

県、州地方庁は、地方自治体に対する援助や助言活動も行っている。あるプロジェクトについて、地方自治体の職員や議員がプロジェクトの作成段階で州、県地方庁と非公式に連絡をとり、プロジェクトの合法性を確認したり、修正することがしばしば行われている。州議会の事務総長と州地方庁の事務総長との非公式連絡は日常的に行われており、県の場合も同様である。また、小さなコミューンでは専門に法律顧問を雇う余裕がないため、県地方庁や郡地方庁の無料法律助言サービスが喜ばれており、各地方庁の重要事務の一つになっている。しかしその一方で、ある法律行為が地方庁の段階で承認され、数年後に州会計検査院の監督で問題が指摘されることがあり、地方議員から地方庁の職員の能力が問題視されることもある。

前述のとおり、1982年3月2日法は、自治体予算が違法な場合、地方長官は州会計検査院に当該案件を付託する義務があると定めたが、地方長官は寛容な交渉役として追加期間を許可することもできる。しかし、合法性監督、予算監督における柔軟措置によって、かつて地方長官が担っていた地域対立の調停役が新たな形でよみがえっているという批判があがっている。確かにこの柔軟措置は、地方

長官と地方自治体との対話を優先させて、訴訟前の調整を図るものであろう。非合法性が存在する場合、地方長官は市民が当該案件を行政裁判所に提訴するのが好ましいとする。地方長官は、議長と毎日連絡を取りながら作業を進める必要があるので、できる限り対立を避けようとする。地方長官の裁判所付託件数は監督件数に比べて非常に少なく、付託内容の大半は公職関係で、次に都市計画（約20%）、契約関係（約10%）である。権利侵害問題の被害者の申請に基づく地方長官の告訴はさらに少なく、国務院の報告によれば全国総数でも年間50件に満たない。

一般に、州地方長官は特に公契約に関しては所見を提示する方法をとることが多い。州地方長官が州議会に補足資料を請求し、合法性を検査した後に所見を出す。州議会はそれに基づいて当初の決定を修正する。

（3）州会計検査院

1982年以前の会計検査院（*Cour des comptes*）の任務は公会計の監査であり、大都市、県及び州の会計を直接検査し、その他の公会計の監査は県財務部長に委任していた。1982年3月2日法により地方長官の後見的監督権が消滅すると、地方自治体に与えられた自由の代償として、州会計検査院（*chambre régionale des comptes*）が一種の歯止めの役割を担うことになった。現在フランス全国で25の州会計検査院が置かれ、国の会計検査院がその全体を統括する。会計検査院と州会計検査院は、財政裁判所の分類に入る。

州会計検査院は、評議官（*conseiller*）で構成され、州内の公会計の検査を行う。対象となるのは、州、県、コミューン及びそれらの公施設法人の会計である。州会計検査院には総勢1,500人の職員がおり、そのうち評議官は350人である。1983年から3回にわたり、国民教育省及び行政裁判所の上級公務員を対象に特別採用が実施された。現在は国立行政学院（ENA）の学生を対象に採用が行われる。州会計検査院の院長は全て会計検査院の評議官である。これらの評議官は罷免されることのない公務員である。宣誓を行い、他とは完全に独立して決定を下す権限がある。監査は司法官の間で分担して行い、それぞれの検査結果を他の評議官の前で報告した後、合議制で決定を下す。

さらに、各州会計検査院には政府デクレで任命される政府委員（*commissaire du gouvernement*）が1名いる。この政府委員は検事長の勧告に従うことを義務づけられ、かつ罷免されることがある。政府委員は、州会計検査院に一定事項の予審開始を請求することができ、地方長官及び国の行政出先部局長に情報を伝達する。州会計検査院は活動規模に応じて地域別の事務所を持つ。

州会計検査院は下記a)～d)の4種の監督を行う。検査院によって優先監督事項が異なり、基本方針は州会計検査院院長が決める。評議官個人は独立しているが、各州会計検査院は連絡をとりあっている。例えば、地方自治体と企業との関係、地方分権化と中学校教育、社会援助の地方分権化等の課題について、16の州会計検査院が共同調査を実施し、結果を公表したことがある。また、会計検査院は、主要な共通確認事項について監査作業補助様式を作成している。州会計検

査院の検査が終了すると、会計検査院に報告される。そこで不良な財務管理状態や法令適用の誤りが見つかり、会計検査院は所管省に伝達する。

a) 公会計監査

州会計検査院の監督には、まず、公会計報告書即ち公会計官に対する裁判上の監督がある。公会計官は毎年州会計検査院に会計管理報告書を証明書類を添付して提出する。州会計検査院の行うこの公会計監査は第一審裁判として扱われ、判決についての上訴は会計検査院に対して行われる。当監査は義務づけられているが、監査周期についての法令の定めはない。普通は4年に1回の割合で行われる。

b) 地方自治体の財政管理状況に対する監査

次に、地方自治体の財政管理状況に対する監査があり、これが公会計監査を補足する。この監督は任意に行われるが、通常は4年に1回の公会計の強制監査とあわせて実施される。州会計検査院は4年間の会計報告書を平行して監査して差異が認められる部分を追及していく。例えば、1996年に実施する場合には、1991年から1994年の会計書が対象となる。

州会計検査院は、当不当については監査しない。例えば、1億フランと見積もられた州議会庁舎の建設費が最終的に1億5千万フランになった場合、州会計検査院はその差額の生じた理由を追及し、計画作成段階における費用過小見積りの疑いの有無を明らかにする。また、経常支出費の評価が的確でないと考えられる場合に、地方自治体に対する調査を実施することがある。

州会計検査院は、不良な財務管理を最終所見書の公示によって問題提起する。また、その考察は会計検査院の共和国大統領宛年間報告の中で発表される。所見書の公示は1990年から開始された。州会計検査院を規定する法令は創設以来見直されてきたが、州会計検査院が事業に対して価値判断を行うことが地方議員から厳しく批判されており、今後さらに修正される可能性がある。

c) 地方自治体関係組織に対する検査

また、州会計検査院は、公的資金を享受する公会計規則適用外の混合経済会社や補助金を受ける協会等の機関の会計管理を、自主的あるいは地方長官または地方自治体の要請に基づいて、条件付で検査することができる。地方自治体職員への特別賞与を団体を設立して支給する場合等が制裁の対象となる。

d) 予算行為の一部についての監督

州会計検査院は地方自治体の予算行為の一部について監督を行う。地方長官は次の場合に州会計検査院に付託して意見を求める。①法的期限内に予算が採択されなかった場合は新予算案の作成を求める。②予算は採択されたものの誠実性に欠ける場合はその検査を求める。③収支不均衡予算が採択された場合は解決措置の提案を求める。

最近の年間報告の中で、州会計検査院の活動の重要性が増大している。裁判上の監督件数は微増だが、会計書総数は1991年に63,273件であったのが、1994年に67,092件になった。検査周期は4年に1回で、年に4分の1ずつ検査する。1995年6月のコミュニケーション議員選挙後には検査の要求が著しく増えた。うち3分の1は

地方長官、3分の2は地方自治体当局から出されている。予算行為監督については、1994年まで取扱件数が増えていたが1995年に減少した。その半分以上が義務的支出予算の計上不足であった。

(4) 行政裁判所 (tribunal administratif)

行政訴訟 (contentieux administratif) を専門とする行政裁判所は国務院 (Conseil d'Etat) に属する。裁判所体系の中の司法体系とは区別され、行政関係普通法裁判所の分類に入る。フランス本土に26の行政裁判所が存在する。各行政裁判所は、首席裁判官及び行政裁判所・行政控訴院職 (1987年に新設された両裁判所に共通の職) に属する罷免され得ない裁判官から構成される。通常、国立行政学院の卒業生が採用される。

行政裁判所は、地方長官から地方自治体の法律行為の付託を受け、その合法性について検査する。法律行為の破棄権を持つのは行政裁判所だけである。合法性監督以外に、県議会議員選挙等において選挙に関する異議が生じた場合にも審理する。また、地方長官は首席裁判官に対して、法令及び判例解釈等の純粋な意味での法律事項について意見を求めることができる。

第2節 国と地方自治体の資金関係

1 国から地方自治体への資金の流れ

国は、地方自治体に基本的資金を定期的に供給する目的で交付金を交付する。国から地方自治体への資金の流れは非常に多岐にわたるが、地方分権化によって新設されたものを以下に挙げる。

(1) 国による免税・減税補填

国は、法の定める地方直接4税の免税及び減税に係わる減収補填を行うことによって、地方直接税の一部を負担している。この補填は相当額にのぼり、地方自治体財源の約10%を占める。

(2) 権限委譲に伴う資金補填

1982年3月2日法における原則の一つに、権限の委譲に伴う負担増を相応の財源移転によって補填することがある (第102条)。この財源移転の半分は、地方自治体の税収の増加によって、残りの半分は、主として地方分権化一般交付金の枠組みにおける国家予算移転によって保証された。この他、地方自治体は、国が財政支出安定化努力の中で給付するその他の一括型交付金、補助金を受ける。

ア 税源移譲

1983年6月1日に委譲された継続的職業訓練・実務研修に関する権限に関する経費負担を補填するために、州は自動車登録税を1983年1月1日に移譲された (租税一般法第968条)。また、県には、1984年1月1日に委譲された社会・保健活動権限に関する経費負担を補填するために、自動車税、土地公示税及び登記税が移譲された。これらは特に経済状況の変化による影響を受けやすい税であるため、県の税収は一時収入が大きく伸びたが、1991年の不動産不況により大きな打撃を受けた。

イ 補完的交付金とその推移

州は、継続的職業訓練・実務研修に関する権限の委譲に伴う経費負担補填の不足分を補完するために、地方分権化一般交付金とは別枠の補完的交付金である職業教育・実務研修交付金の割り当てを受けた。しかし、教育施設の管理運営分野に関する権限委譲に伴う経費負担については、州は地方分権化一般交付金の中で交付を受ける。この教育施設管理費は地方分権化関連交付金の中で最も大きな割合を占める。

投資関係では、特別に学校施設整備州交付金が存在する。当該交付金は、就学可能人口及び施設の収容可能人口に応じて、毎年全国の州の間で配分される。当該資金は、高校及び各種専門学校の新築、大規模修理、設備、建設に向けられる。その他の権限委譲に伴う財源補償は、地方分権化一般交付金の枠組みで実施される。

県の社会・保健活動に関する権限委譲に伴う財源補償については、地方分権化一般交付金の中で補完された。教育施設の管理運営費は当該交付金で補完される一方、投資支出については中学校施設整備県交付金によって補完を受ける。

交付金には、全額または一部を自由に使用できる場合と、学校施設整備州交付金や中学校施設整備県交付金、あるいは地方分権化一般交付金の中の特別援助項目（港湾・水路、都市計画、コミュン図書館）のように用途が特定されている場合とがある。これらの交付金は実質的支出の増加に比べてほとんど伸びていない。

ウ その他の国家資金援助

第1章で述べているので項目のみを上げると、州及び県に対する付加価値税補償基金、県に対する経常費総合交付金及び建設整備費総合交付金、その他、各省から割り当てられる補助金がある。

エ 不安定な資金の流れ

国と地方自治体間の資金関係は、国が地方自治体向け資金の抑制を図っていることから、全体として不安定なものとなっている。

税制関係では、立法府はごくわずかの小規模コミュンにしか関係のない営業税や非建築固定資産税の免税等、数々の細かな修正を繰り返している。

交付金関係では、政府は1990年以降従来の寛容策を変更し、予算制約の中で欧州建設の必要性を強調しながら、交付金算定項目の変更・廃止等、各種の制限措置を実施した。財政緊縮努力の中、1996年度財政法において期間3年の「安定協定」（*pacte de stabilité*）が採択され、これによって大部分の地方自治体向け交付金が一括予算化された。その総額は、煙草を除く予測消費物価指数の推移に応じて変動する。

2 地方自治体から国への資金の流れ

地方自治体から国へ向けての資金の流れは大きいですが、当該問題を扱った総合的な文献は見当たらない。この流れは、設備・人材の便宜供与関係や国家関与事業への出資よりも、協力資金の動きを見ることで明確に把握できる。

（１）協力資金の流れ

国への協力資金の４分の３が国道建設支出に、残る４分の１が大学施設の建設・整備、歴史的建造物の修築支出に充てられている。

（２）各種の支出負担

この他、地方自治体の協力は、土地、土地の施設整備（水道、電気等）、設備・人材の便宜供与の形をとることがある。さらに、国の管轄事業に対して地方自治体が自発的に直接支出を行う場合がある。支出対象は、図書館、研究所、大学施設・宿舍等であるが、地方自治体の会計から正確な用途を把握することはできない。

（３）サービス提供者、保証者としての国

国は、地方自治体が課税する直接税、間接税に関する課税標準の決定及び徴収業務を行う。これらは経済財政省内の次の２局が管轄する。全税種の課税標準及び間接税の徴税に関しては税務総局（Direction général des impôts）が、直接税の徴収は公会計局（Direction de la comptabilité publique）が担当する。地方自治体は国に対し当該業務経費として間接税収入の４％を支払う。

３ 公金管理関係

国による地方自治体の公金管理制度は地方分権化後も変化がない。当該関係は公財政の一体性を表わすもので、地方自治体は国庫に設けられた口座に流動資金を預託することが義務づけられている。無利子である。この義務は国と地方自治体の金庫一体原則に基づいており、地方自治体は銀行に口座を持つことはできない。

国は、地方自治体へ定期的に資金が供給されるよう、国庫前渡勘定として、国が会計年度終了時に徴収を完了するはずの地方直接税収入の12ヵ月分の１ずつを毎月地方自治体に振り込む。これによって、地方自治体は決議した当該年度の税收全額を、納税者の振り込みとは無関係に定期的に受けることができる。

第３節 契約関係と調整活動

州及びその他の地方自治体は、国と数多くの共同プロジェクトを実施している。これによって、国と地方自治体の活動の一貫性が強化される。国と地方自治体は共通のテーマの下に関与方法を調整し、契約を通じて企画を成功させる。国と地方自治体との契約には、国・州間契約計画のように数年次にわたるものから単なる業務提携まで、様々な種類が存在する。

１ 様々な契約関係

国と地方自治体間の契約が増えている。国は、独自に事業を実施する手段に欠けるときの、契約を通じて地方自治体に事業参加を促す。この契約は、大規模事業を実施するにあたり、様々な団体（コミューン、県、州、国、欧州連合、企業、協会等）から資金を集めることを可能にしている。これを合同資金調達と呼ぶ。

（１）国と地方自治体との協力関係

国と地方自治体との協力関係については第１章で述べたが、特に、国土整備政策については、国と州、その他の地方自治体が共通目標の実現に向けて協力し合っている。州、県、コミューンは、全て国家政策の実施のために国と計画契約（*contrat de plan*）を結ぶことができるが、中でも州と国との計画契約が重要である。

ア 国・州間計画契約

国と州が５年間にわたって契約関係を結ぶ国・州間計画契約が1983年に調整された。国と州が最優先課題の中から活動内容を決定するが、県、コミューンもこれに参加することができる。

実際の手順として、国と州はそれぞれ別個に計画の検討を進める。州議会議長は、他の関係自治体を一体化した州計画を作成する（自治体法典第L 4251条-1）。州は、州計画の中で国との計画契約について言及するが、州計画と計画契約は密接につながり合っており、時には全く同一のものとなる場合もある。州計画は州議会の議決を経て関係省に伝達される。

一方、州地方長官は国の名のもとに作業を進める。州地方長官は、国土整備地方開発庁（DATAR : *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*）と担当省に対し、州における国家戦略について提言する。州と国の戦略の一貫性が成立すると政府が割当予算を決定する。国土整備省庁間委員会（CIAT : *Conférence interministérielle d'aménagement du territoire* 1996年以前の名称はCIADT）で優先課題と使用可能な資金が正確に決められ、地方長官は首相から州議会議長との交渉権を委任される。

計画契約は州地方長官と州議会議長との間で締結される。国が当該資金の75%の用途を決定し、残り25%の用途は州地方長官が州議会議長と交渉して決める。同一の事業が、計画契約に基づく国家支出、それ以外の国家支出、国以外の主体による支出、という複数の支出を受け、実施される。また、州はこの計画契約に参加する地方自治体等と州との計画契約を結ぶ。

州にとって、資金の支払保証となるこの契約方式は大きな意味をもつ。州は、公共支出の削減に向けた国の各年度毎の予算調整措置の影響を受けずに済むことになる。

また、この計画契約の中で、州議会と国が協力して資金投入効果の評価調査を導入した。活動計画毎の実施状況を質的量的に評価した調査報告が毎年６月に州議会に報告される。５ヵ年計画の最終年には総決算が報告される。

イ その他の契約

国と地方自治体が結ぶその他の契約として、例えば、国、州、県が共同で大学に融資する大学2000計画がある。また、1996年11月にローヌ・アルプ州が初めて、州内の旅客鉄道輸送組織及び資金調達活動を州へ実験的に委譲することを内容とした協定を国と締結した。その他にも文化的開発、児童のための時間編成計画等、各種の協定、計画が存在する（第１章）。

（２）国の地方出先部局との業務提供協定

国の地方自治体に対する業務提供援助協定は２種類ある。第一には、地方自治体は、地方分権化に伴う委譲権限行使のために国の出先部局の便宜供与を受けることができるようになったこと（1983年１月７日第83-8号法第10条）、第二には、地方自治体は、技術関連業務についても国の出先部局を利用できるが、地方分権化により義務ではなくなったというものである。

ア 便宜供与協定

州、県議会議長は、州、県議会決議の準備、執行の際、国の出先部局を必要に応じて利用することができる（自治体法典第L4151条 - 1、L3141条 - 1）。これらの部局は国の機関であるが、議長は部局長に直接命令を出し、業務遂行を監督する。適用除外部門（裁判関係等）や部分的便宜供与もあるが、それらの部局も自治体執行当局の要求があれば協力することができる。

この便宜供与は、各部局ごとに年間協定の中で定められる。便宜供与は、地方分権化の特別な状況の中で委譲権限の実行を可能にするために規定された

（1982年３月２日法第27条、74条及び1983年１月７日法第10条）。協定は、州、県地方長官と州、県議長との間で締結される。しかし、この便宜供与によって行政責任の所在が地方長官と議長との間で不明確になる問題も生じてくる。当初は一時的な措置として設定されたものが今日まで継続しているというのが現状である。

イ 特別協定（技術協力協定）

かつて、国が地方自治体に対して適用していた非常に複雑な制度である技術的後見監督権に端を発する特別協定がある。地方分権化後も、この協定を通じて有能な技術系国家公務員が地方に引き続き配置されることになった。これを技術援助または技術協力協定と呼ぶ。公共施設整備、農業関係が協定分野の大半を占める。また、提供業務のほとんどが施工関係であり、その他には指導、業務管理等がある。

２ 調整の必要性

州における州行政部課と国の行政出先部局との活動を調整する必要がある。国の出先部局の活動は、州議会議長と州地方長官が保証する。両者間には相互の情報交換が義務づけられている。さらに、少なくとも年２回は、州議会議長、州地方長官、州内県議会議長及び県地方長官が公共投資調整会議（*conférence d'harmonisation des investissements*）を持ち、国、州及び県の公共投資計画について情報交換を行う（自治体法典第L 4152条-1）。州地方長官は、毎年州における国の出先部局の活動をまとめた特別報告書を州議会議長に提出する。

県レベルにも、同様の規定による（自治体法典第L 3142条-1）県の調整会議が存在し、これにメールの代表が参加することができる。毎年、県地方長官は県内の国の出先部局の活動に関する特別報告書を県議会に提出する。同報告書は県議会の審議に付される。

第4節 国・地方公務員間の移動

地方分権化諸法は、地方自治体の必要とする国の出先部局及び職員の移転を規定したが、地方自治体はそれ以外にも職員を採用する必要があった。この必要に答えるため、地方公務員制度が1984年に成立した。地方自治体の職員数は1982年以降大幅に増加した。採用は試験または契約に基づいて行われる。地方公務員と国家公務員との間の流動性が法令で定められてはいるが、実際の頻度は低い。

1 地方分権化による公務員間の移動

(1) 行政諸部局と職員の分割

地方分権化以前は、地方長官が統一命令を発し、同一の行政事務所が国と地方自治体の両者に関する統一的な事務処理を委託されていた。その後、地方分権化による権限委譲に伴って地方行政諸部課が移転されるとともに、関連する国の出先部局が再編成された。国の行政出先部局が存続する一方で、州や県の行政部課が徐々に形づくられていった。職員は国、地方いずれかの公務員職を選ぶことができた。

1982年3月2日法は、国の権限委譲に合わせて、新しい位置付けでの地方自治体の権限の遂行に必要な州、県の諸部課を直ちに移転することを規定した。1982年から国家代表と州、県代表との間に協定（デクレに基づく）が調印され、自治体当局の執行に必要な行政部課（あるいはその一部）及び職員が確定された。

議長の権限下に置かれることになった主な行政部課は、州・県議会事務局、予算部、人事部、地方自治体活動企画部等である。さらに、1985年10月11日法で国、県、州それぞれの管轄部課に関する支出負担方法が定められ、行政諸部課の分割及び職員移転に係わる経費の分担が行われることになった。

国の地方出先部局に関しては、1983年1月7日法及び同年7月22日法が州・県に関係する部分の統合原則を定めている。州・県地方長官と州・県議会議長が、総合的な便宜供与協定及びそれぞれの権限委譲に関する個別協定を結んだ。なお、コミューンが県や州の後見的監督権下に置かれることを避けるため、コミューンの権限遂行に必要な国の出先部局は県、州に移転されなかった。

権限委譲は、国の部局や地方自治体によって契約内容が異なるため、実際には様々な形で実施された。国家公務員が地方自治体に配属されることはほとんどなく、例えば県設備局の移転が1985年7月31日デクレで開始され、1987年2月13日デクレで再度推進されたにもかかわらず効果は乏しく、5%の職員が県に移っただけであった。

かつて、国と地方自治体の同一行政事務所に勤務していた職員は、便宜供与期間中に元の国家公務員資格に留まるか、州、県の新規部課の地方公務員になるかを決める自由選択権を与えられた（1984年1月26日法第122、123条）。この選択権は1984年1月1日から6年間、1990年1月1日までの期限であったが、その後延長された。この対象となったのは、それまで地方長官や地方出先部局長の下に県庁、県内国家出先部局で勤務していた20万人の職員及び県内の公施設法人職員

13,300人である。しかし、現状を示す統計は存在しない。

(2) 職員数の推移

地方分権化に伴い、地方自治体は新しい権限の行使のために新たな人的資源を確保することが必要となり、このため地方公務員制度が成立した。1984年1月26日法及び1987年7月13日法により、国家公務員身分規定を模範とした地方公務員身分規定が定められ、これが国家及び地方自治体公務員一般身分規定第3部 (le titre III du statut général de la fonction publique de l'Etat et des collectivités locales) を構成することになった。

国家公務員と地方公務員は1983年7月13日法の規定する権利及び義務に関する共通規則に従わなければならない。この共通規則は一般身分規定の第1部 (le titre I) を構成する。国、地方公務員職の間には、俸給の平等を主とした平等原則と両公職間の移動基本原則が存在する。

職員の移転がほとんどなかったもので、州と県には、あらゆる分野において州・県地方庁職員、出向国家公務員、契約職員等を対象とした採用の必要が生じた。州、県、コミューンが、新しい権限を遂行するにはそれぞれの分野の経験者が必要であった。例えば、教育部門では国民教育省系統から主として管理職への採用がなされているが、学校関連部課の組織は各県で大きな差があり、1人も採用していない県もあれば30人を雇用した県もある。しかし、これについての統計は存在しない。

雇用者及び身分規定が多様なため正確には把握できないが、1993年の地方公務員数は140万人、1970年はその半分であった。1970年から1983年間で地方公務員数が著しく増えたが、100万人に達した1984年からその伸びは鈍化している。また、自治体によって大きな差異が見られる。

州の職員総数は、1982年から1990年の間に550人から5,000人に膨らんだ。1993年には6,687人にのぼっている。混合経済会社、社会福祉機関、州文化部等の州関連組織の職員数は1986年から1990年の間に46%増加し、1990年の雇用総数は3,9607人であった。コミューン及びコミューン間広域行政組織は1984年頃に安定し、これ以降は量より質に重きを置いて採用するようになった。1983年から1993年に16%増加し、1993年の総数は886,087人であった。県においても同様に1984年頃に安定したが、1986年からは自由選択権が行使されたため県職員から国家公務員への復帰が影響して減少した。1983年から1993年の間に県職員数は13%減少し、1993年は151,123人であった。それに反して県の公施設法人の職員は1983年から1993年の間に130%増加している。1995年に、コミューン及びコミューン間広域行政組織が地方公務員職全体の76%を雇用したのに対し、州及び県は合わせて14%、残りはその他の機関の雇用であった。

2 現在の国・地方公務員間の移動

公務員職間の移動は可能である。採用は、管理職を除いて基本的に試験に基づいて行われる。

（１）地方公務員の採用

法令により公務員職の採用条件が規定されている。地方自治体は職員を採用する際に、公務員職階制のＡ、Ｂ及びＣ級、また、職階別の身分規定に応じて、次のいずれかの機関が実施する試験を通して行う必要がある。全国地方公務員センター（CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale）、県管理センター（公施設法人）、地方自治体（非常に厳密な手続きを踏む必要がある）である。合格した公務員はこれらの機関で研修を受ける。

試験採用原則に一部の例外がある。例えばＣ級職については、該当する職階別身分規定の定める範囲で、あるいは、最低給与の場合に地方自治体は直接採用することができる。また、国务院の規定する条件に従って、主として県、州議会事務総長、次長等の最上級管理職についても直接採用することができる。

さらに、契約に基づく例外的な採用もある。業務が一時的な場合及び最上級職のＡ級職で職務上の必要性が正当化できる場合に、契約職員を採用することができる。また、契約職員は議長官房職員の採用にも適用されるが、これについては法で住民数に応じた人数が定められている（県は、住民１０万人未満の場合は３人、それ以上は１００万人までは１５万人につき１人追加、それ以上は５０万人につき１人追加。州は、住民５０万人未満の場合は５人、それ以上は５０万人につき１人追加）。

官房職員への報酬は正規地方公務員の最高額の９０％を超えてはならない。この他、一時的に勤務が不可能な公務員の補欠員として非正規職員を採用することもできる。

地方自治体は法の定める範囲で、職の創設、各種手当制度を決定する。一方、給与については職階別の身分規定ごとに国が決定する。このように、報酬規則と採用規則は基本的に国が決定しているので、地方自治体には自由裁量の余地はほとんど残されていない。

（２）現在の国・地方公務員間の移動状況

１９８３年７月１３日法第１４条は、「国家公務員の地方公務員への移動、地方公務員の国家公務員への移動、各公務員職内における移動（の可能性が自由に与えられていること）は、両公務員職の経歴を基本的に保証するものである」という原則を定めている。

国家公務員の出向形態には１３種類あり、そのうちの 하나가地方自治体あるいは公施設法人への出向である。１９９４年のこの形態での出向国家公務員は３,７６８人、全出向人数の１０％にあたる。この形態の出向は、全体の出向人数が２年間で９％減少しているのに反して、同時期に１４％増加している（１９９２年には３,２９８人であった）。出向期間は、短期、更新可能な長期（６ヵ月から５年間）の両方がある。出向国家公務員は元職の職階に基づいた昇進・退職権利を保持する。一方、本人の希望により、職階別身分規定が定める範囲内で出向先に移籍することもできる。出向国家公務員には、配属先の地方自治体から給与が支払われるが、元職給与の１５％を超えない超過給与を受けることができる。地方公務員の身分規定が魅力に乏しいため（試験合格後にも雇用保証がない、低額初任給、昇進の遅さ）、地方自治体は管理職不足問題を抱えている。地方議員は、その対策として国からの出

向職員や契約職員に呼びかけを行う。地方自治体勤務には金銭面等の利点があるため、県、市地方庁の有能な公務員を惹き付けられるとする。調査予測値によると、市の管理職に出向している国家公務員の割合は20%、県の場合は15%である。特に、市の事務総長25人のうち12人が出向国家公務員である。

地方公務員は、異動、出向（1984年1月26日法第64条）、試験結果による移動の権利がある。地方公務員の出向には21種類の形態がある。職階別身分規定の定める範囲内で行う国家行政部局への出向、地方自治体の活動を推進、補完する民間機関または協会に勤務するための出向等が主なものである。出向方法は国家公務員と同様である。地方公務員から国家公務員への出向は理論的には可能であっても、全国地方公務員センターによる1990年の統計数値をみると、国家公務員職に出向した地方公務員及び病院職員は700人であった。移動が少ないのは、手当制度、職務上の特典、退職制度等で異なる点が多いためである。

国は自らの優位性を確信するがために地方公務員を受け入れたがらないのだという意見がある一方、地方も自分のところの自治体職員が離れることを望まない。地方公務員は、希望した昇進を得られなかったり、配偶者と合流しようとする場合に、他県等への配置転換を希望することが多い。また、この配置転換希望は政治交代の場合にも生じる。前回のコミューン議会選挙で多数派が交代したコミューンがあったが、その結果、自分の政治的傾向と合ったコミューンに配置転換を希望する公務員の要請が殺到した例があった。同様のことは県や市の場合にも起こり得る。

第3章のまとめ

地方分権化によって国と地方自治体の関係は数々の影響を受け、現在でも変化し続けている。幾つかの改革点は定着したが、国の監督等批判されている部分もある。

第4章 地方分権化と地方分散化 評価と展望

今日、地方分権化は必要であったと誰もがその意義を認める。1997年2月に、地方分権化の立役者、故ガストン・ドフェール計画・国土整備国務大臣の地元であるマルセイユで、地方分権化諸法15周年記念会議が開催された。その際に、地方分権化に関する世論調査が市民と地方議員を対象に行われたが、両者とも諸変化に満足していることが明らかになった。その一方、今後は地方分散化とともに地方分権化をさらに推進させる必要があるとする意見や、再中央集権化に対する懸念も出ている。この第4章では、地方分権改革の15年を総括してみる。

第1節 地方分権化のもたらした改善点

1 受給者に近いレベルの政府によるサービスの必要性

(1) 住民に近づいた公の決定過程

地方分権化によって、公の決定過程が住民に近づいた。国際化、統一欧州建設の中で住民はますます身近な拠り所を必要とし、コミューンという地域単位に大きな信頼を寄せている。36,000コミューンがフランス全国に広がり、それぞれが地域の民主主義を表現している。過剰なコミューン数が批判される反面、それが利点としても機能している。

地方分権化を通して、地方議員は住民のための地域の主体性を確立することが可能になった。地方議員は、住民と直接接触しながら問題を分かち合い、地域の必要性に根ざして公共サービスを適合させることができる。特に、住民の少ない地域では地方議員が住民の実際問題に携わっており、両者の間に密接な関係が築かれている。

住民は、日常生活上の問題について身近な決定者と接することを望む。一番最初に住民が頼むのはメールである。新規議員手当制度、研修制度、退職制度等に関する地方議員身分規定が制定されて、大半の地方議員は数々の職務を献身的にこなす一方、自らの職業を続けることが可能になった。

民主主義化は1982年時点で予定されたよりもずっとゆっくりと進んでいるが、住民は地元で起こっていることに関心を持ち、地域の生活に積極的に係わるようになった。コミューンや県の中には、若者による諮問評議会（コミューン青少年評議会、県青年評議会）や、熟年者や外国人の諮問評議会を設置したところがある。1992年2月6日法において、地方議会の決定に関する住民の情報取得権利や地方議会の少数派権利が改善されると同時に、コミューンは自らの権限の範囲内の問題について諮問的な住民投票を行うことが可能になった。住民が地域生活に関心を持ってそれに参加すれば、自治体は住民の要求に応じて適応して行くことができる。

さらに、地方自治体は数々の自治体外組織を活用したり、社会的結合を推進する文化、スポーツ活動を支援しながら住民の自発的活動を支える。

だが、1992年の州議会選挙と1995年のコミューン議会選挙における棄権率が約30%であったことは、住民の地方政治に対する信頼感の喪失を表わしていると見られている。1994年の県議会選挙では棄権率が約40%にもなった。この対策として、1997年11月10日法により18歳以上の国民は全て自動的に有権者名簿に登録されることとなった。

（２）社会問題への適切な対応

地方自治体による社会援助活動は、今日及び将来の社会問題に適切に対応することができる。自治体は、高齢化、高学歴化による非就業人口の増加、失業等の社会問題に対し、新たな対応策を講じる必要がある。新しい教育形態、生涯教育等が増え、失業を初めとする疎外現象が拡大し、国土整備の努力にもかかわらず地域間格差が継続している。こうした社会の不安要因が住民間の格差を引き起こし、フランス共和国の基本的価値そのものを揺るがす危険があると懸念されている。

こうした問題に対処するためには、多様な要求に対応できる身近な社会援助活動が唯一有効な手段かもしれない。コミューンと県はこの方向で社会援助活動を推進することにした。雇用対策は地方自治体の事実上の権限となった。地方分権化以降、自治体の独自の政策と地域開発事業が大きな関連性をもつようになり、その中で地域的、社会的結合が強化されている。コミューンはコミューン間広域行政組織を形成し、県はコミューンを援助し、州は推進役を務めながらその動きに参加している。

２ 地方分権化による効率的な管理

（１）総合的に健全な財務管理

地方分権化以前は、地方の支出の伸びは国の伸びを上回っており、地方分権化によりその支出が爆発するのではないかと懸念されていた。だが、地方分権化に伴う新権限の行使にもかかわらず、地方自治体の財務管理は総合的に見て健全であると言える。地方自治体は公的支出を制限しながら公共施設の整備に成功した。自治体の投資の過半は自己財源によって賄われている。1993年、地方自治体全体の投資支出に占める借入金の割合は35%、対する1987年は38%であった。また、地方自治体は数年前から債務の借換え交渉を繰り返して行うようになった。

時には、地方分権化と汚職が結びつくことがある。小さな町に法外な経費でオリンピック規模のプールを作ったり、数々の会議場や豪華な庁舎の建設に関与した地方議員もいる。資金の悪用や不透明な補助金、不当な干渉、汚職等の件数は、地方自治体や議員の全体数に比べれば少ないが、マスコミで大きな「事件」として取り上げられた。

地方財政観測所 (Observatoire des finances locales) の年間報告書によると、地方自治体は1995年度予算において国の予算制約に応じる必要があったため、経常支出の伸びは前年度支出の5%を超えず、国家資金援助はほぼ一定、地方直接税収入は4%弱の伸びにとどまった。投資は5%以上減少した。この財政抑制措置は欧州連合条約の基準に合致するものであり、評価に値する。だが、地方自治体はこうした抑制策にもかかわらず、収入の伸びの停滞・減少と圧縮不可能な

支出の急増とのほぎまに立たされている。

（２）公共施設の増加

地方自治体は国家公共投資の４分の３に匹敵する施設整備投資を行い、1994年総額は２千億フランに達した。この投資は、公共事業分野の雇用に好影響を与えた。地方自治体は国との契約計画にも参加した。

州、県は、地方分権化で移転された諸施設の老朽化状態の改善を行った。県は主として中学校施設整備を担う。州、県は国からの移転資金をはるかに超える投資を行い、最近では、県は国家割当予算の３～４倍、州は５～６倍を支出している。州の管轄は高校施設であるが、老朽化問題とともに学生数の増大も支出増加の原因となっている。1995年の会計検査院報告は、以前より教育施設投資に改善がみられ、その理由として、柔軟性、創造性に富む効率的な財務管理方式によって地域の要求を汲むことができたとする。その他の投資分野として、道路建設、国鉄との協力による共同旅客輸送、文化施設（音楽学校、図書館、フェスティバル開催等）がある。また、文化分野では、コミューンが映画館の維持管理等、州及び県がフェスティバル関係の補助金を支給している。

３ 自治による地域活力の推進

（１）地域開発

地方議員、住民の双方が地域経済活性化のための活動に参加し、多くの自発的行動が様々な分野で展開された。メールは不況の打撃を被った住民の支援対策を講じた。県議会議員は新しい社会援助活動を開始した。州議会議員は地元企業を介して失業問題に対処した。各自治体は、諸活動の内容とその結果を自治体機関紙、小冊子、地方紙、全国紙を通じて住民に知らせる。地方分権化以後、地方自治体は農業、公共土木事業、観光等様々な分野において、直接、間接的な経済活動への関与を拡大した。1993年、コミューンは援助の41%を住宅部門に、県と州は40%、39%を商工業・手工業に充てた。

（２）対外交流の発展

地方自治体は、地方分権化以後あらゆる分野において自主的活動を推進するようになり、中でも内外の地方自治体との交流活動が盛んになった（国内の場合はコミューン間協力が多）。1992年２月６日の共和国地方行政法以前には、こうした交流関係はほとんど違法行為であったが、地方レベルの交流関係が生まれること自体が地方の力の台頭を表わしている。これ以後、地方自治体の対外交流は議会での民主的な議決に基づいて実施されることになった。

欧州連合の誕生により国家権力が減少し、相対的に地方自治体の権力が増大した。国家は欧州連合の唯一かつ公式な対話相手ではあるが、フランスの多くの州は欧州連合に大きな関心を寄せており、相当な資金援助も受けている。

欧州連合の地域委員会（英名：Committee of the Regions）の中で、フランスにはコミューン６、県６、州12の24席が与えられている。州には、欧州連合計画の相当規模の資金を独自に管理しようとする傾向が見られる。県は、州地方長官の開催する欧州連合計画の実施準備会に出席する。これ以外にも、地方自治体に対する欧州直接援助計画等が存在する（第１章）。

第2節 未完成な地方分権化

1 資金不足

(1) 移転資金と負担増加の不適合

地方分権化諸法は、委譲された権限の遂行に必要な財政負担は全て補填されるべきであるとした（自治体法典第L1614条-1）。この資金補填の大部分は間接税の移譲によって行われ（県の場合：県土地公示税及び登記税、自動車税、州の場合：自動車登録税）、それを補完する分は、国からの交付金である地方分権化一般交付金、学校施設整備州交付金、中学校施設整備県交付金によって措置された。

地方議員で構成される負担評価に関する諮問委員会（Commission consultative d'évaluation des charges）は、国土整備・開発に関する1995年2月4日法第66条の定めに基づいて、地方自治体のレベル別に移転支出費を評価している。また、会計検査院は、権限委譲に伴う財政等の負担に対する措置は特に教育部門で不十分であるとし、相応の職員移転の欠如、学校施設の老朽化、国の予定日支払不履行等様々な点を指摘した。

権限委譲に係わる支出はすぐに移転された資金を上回った。支出が増える一方で、国からの移転資金は、補完交付金の計算指数が低かったうえ、間接税が経済情勢に敏感に反応したため、伸びが抑えられた。この移転資金と権限委譲に伴う負担支出との開きは、州では1987年から（主に中等教育関連投資支出）、県では1991年から現われた。地方財政観測所は、委譲権限関連支出1千億フランに対して、1993年に地方自治体が固有の課税収入でまかなわなければならなかった分を300億フランと見積もっている。この委譲権限に関する財源補填不足が、地方税の増税につながっていった。また、地方自治体の役割が拡大したことも支出増加の要因の1つに加えられている。

委譲権限関連修正法、国内あるいは欧州連合の基本方針の変更等によってその後新たに地方自治体に移された負担があったが、これについての補填措置がなされなかった。例えば1988年12月1日法で新設された社会同化最低収入に関して、県が国の割当資金額の20%を県予算の中に組み入れることを義務付けられた。住居連帯資金（1990年5月31日法）、青年援助資金（1992年7月29日法）も県の新規負担となった。

さらに、国は地方自治体との契約を利用して、本来は国がまかなうべき支出を地方自治体に負担させている。例えば、大学2000計画は、地域開発にとって欠かせない重要プロジェクトであったため、地方自治体は資金負担を余儀なくされた。1994年-1998年期の国・州間計画契約は、数名の州議会議長の要求に基づいて、次期州議会選挙及び欧州連合計画の開始年に合わせて、もう一年延長された。国はこれを承認したが、州議会議長の期待に反して、予定支出額はそのまま分割されることになった。また、幾つかの県が、本来国は欧州連合の構造基金を補完して支出すべきであるのに、約束した国の支出を基金に代替させることが多いと告

発している。州議会議長会（APCG : Assemblée des présidents de conseil régional）によると、欧州委員会の自主計画（PIC）のLeader I I 計画に国が資金の拠出を拒否したので、県がそれを補完せざるを得なかったという。

一方、欧州連合が下水道処理（コミューン）及び家庭廃棄物処理（県）の基準を定めたため、コミューンや県にとって新しい支出が増えることになった。安全性基準の改正についても、小・中・高校施設設備を新基準に適合させるために新しい支出が必要となる。また、すでに必要不可欠なアスベスト除去工事に相当の経費がかかっており、こうした全ての新規支出が地方の不安を呼び起こしている。

（２）地方財政の諸問題

地方自治体は、支出と収入の不整合という問題を抱えている。地方自治体の財務状況は総合的には健全であっても、国庫交付金の停滞や負債回避政策の中で、地方自治体は新規負担に対応するため、主に地方税に頼ることになる。税収は1990年から実質で毎年5%以上増加してきた（1995年は除く）。地方分権化により財源の不均衡が拡大したが、それを是正する仕組みはまだ不十分である。年々地方税制が不透明、不明瞭になっている一方で、国家の資金援助が非常に多様化、複雑化している。

国の交付金は、財政支出抑制政策に従って法規が変わるごとに変更される。これらの交付金や直接税に関する地方自治体と国の資金関係は明確になっておらず、このため、地方自治体は将来的な展望にたつ作業に取り掛かることができない。国は、1996年財政法の中でこうした曖昧さの解消を目指した財政関係安定協定（pacte de stabilité financière）を打ち出した。この協定は国の財政援助関連諸規則の急激な変更で終止符を打つものである。しかし、地方側は、この協定は国庫支出の総額を安定化させることには役立っても、地方自治体には当てはまらないとする。また、国と地方自治体及び地方自治体同士の均衡化措置は、目標自体が曖昧で複雑である。地方自治体の財源である地方税が旧式化している。税制改革はかなり前から言われているが、合意に至っていない。改革の焦点は、コミューンによる格差が大きく、雇用拡大にマイナスに働く過重な営業税の改革である。1997年2月の税制評議会（Conseil des Impôts）報告は、営業税を国会の決議する統一税率で課税し、その税収は交付金の形で地方自治体に配分することを提言した。地方は、これを中央集権的であるとみなして激しく反対し、コミューン活動の必要資金を得るための唯一の税源が国家計上になること及びこの提言が企業と地域のかかわりを断つことになることを懸念した。その他、1990年から準備された土地台帳登録価格の修正がまだ終了しておらず、すでに数値が古くなっている。国が、付加価値税（TVA）のような、時代になかった、労を要しない税金を保持し、一方でその他の税金を地方自治体に回していると批判する人々は、徹底的な改革を要求している。

2 錯綜する諸権限

（１）多様な行政レベル

現在、フランスには6つの行政レベルが存在する。

①非常に数の多いコミューン、②発達しているコミューン間広域行政組織（コ

ミューン事務組合、コミューン共同体、都市共同体、広域コミューン区等）、③県、④州、⑤国及び県・州地方庁が代表する国家、⑥欧州連合の6つである。その他に県や州の広域組織も存在する。同一のプロジェクトに複数の財政負担が存在し、また、各行政レベルがそれぞれ課税するので、税金は当然複雑かつ重くなっている。

この行政レベルは、将来次のように整理されると予想される。この6つのうち、②コミューン共同体を主としたコミューン間広域行政組織、④州、⑥欧州連合の3つが重要性を高めていき、①コミューン、③県、⑤国の権限が減少していく。コミューンは、警察、秩序維持、戸籍業務を保持するが、他の諸権限を次第にコミューン共同体等へ移転させて行く。県は、予算の50%以上を社会援助支出に充てる。国は、欧州連合の諸規則を国会決議の中に取り入れなければならない。

地方組織については、様々な議論がある。おびただしいコミューン数は、フランスの地方自治の1つの特徴だが、必ずしも弱点とはみなされていない。また、県と州に関して、県は旧態化したかつての時代の地方自治体であるとの声がある。県はフランス革命期に設定されており、県議会議員選挙区には、住民2,000人に対して議員1人の区と、住民15,000人に対して議員1人の区というように、大きな格差が存在する。しかし、国会議員の多くが県議会議員であるためもあって、県を廃止して州に比重を置こうとする案は国会を通過しない。

他方、遅れて誕生した州は、徐々に完全な地方自治体になってきた。第1回州議会議員選挙の際、議員職兼任の禁止のため、政治家はどの議員職と兼任するかを選択を迫られた。この時、オーベルニュ州のヴァレリー・ジスカル＝デスタン元大統領は州議会議員職を選んだ。同氏は、州議会議員職は欧州議会議員職とともにこれからの議員職であると考えたと述べている。

さらに、州の規模についても多くの議論がある。パリの政治家は州権力に対して常に警戒している。県議会議長は96人（フランス本土）もいるので個々の勢力が拡散されるが、22人の州議会議長の場合は勢力が強くなるわけである。州議会議長の中には、ヴァレリー・ジスカル＝デスタン（オーベルニュ州）やシャルル・ミヨン（ローヌ・アルプ州）のように、国政レベルで重要な役割を演じている人物がいる。この懸念があるため、州よりも県に地方分権化しようとする動きが強い。

これらの行政レベルは全て重なり合っているが、相互の協力関係はあまり発展していない。ただ、最近のコミューン共同体の形成に始まるコミューン間広域行政組織だけは例外的に強化されている。

また、たくさんの行政レベルの存在は、業務の点で住民に混乱を起こしやすい。特に、歴史的に同一の由来を持つ複数の地方自治体が同じ場所に庁舎を構えることが多いので、混乱はますますひどくなる。また、州地方庁と県地方庁が同じ建物の中にある場合も、住民は業務がどちらに所属するのか分かりにくい。

（2）諸権限の明確化の必要

1983年1月7日及び7月22日法において、各地方自治体の基本的使命に応じて諸権限が理論的に一括委譲されたが、実施段階でずれが生じた。

あらゆる地方自治体に共通する一般的権限（compétence générale）が存在す

ることから、地方自治体は、当初は所管権限でなかった各種分野へも自らの資金力に応じて関与するようになった。国土整備は理論的には州に委譲された権限であるが、これに県やコミューンが、資金、活動面で参加している。このような権限の混同は、経費共同負担等の場合に、国、欧州レベルでの混同が起こる原因になっている。

さらに、地方自治体の活動領域の拡大傾向は、法の規定する枠組みを超えた他の支出項目からの資金流用という問題を生じさせている。教育部門の例を挙げると、地方自治体は、私立学校に対する権限が法的には不明瞭にもかかわらずこれを行ったり、関連諸法の定める範囲を超えて教育内容にまで関与することがある。また、社会援助分野では、権限が一括化されたために実際の活動が困難になっている。例えば、「国の連帯」に対する「地域の連帯」等の曖昧な権限分割基準があるため、高齢者への援助で、県は住宅費と家事援助を、国は医療費を負担する。こうしたことから、会計検査院は1995年に、法の定めた諸原則を厳密に適用し、各関係者の責任の所在を明確にしたうえで、権限と財源の区分を明瞭にするよう要求した。

このように、地方自治体間並びに地方自治体と国との間で諸権限が重なりあっている。この重複状態が支出の組み合わせを促し、豊かでない自治体でも大きなプロジェクトの実現が可能になるが、同時に不平等や責任の所在の曖昧という混乱も生じてくる。ここから、法的権限を持つ自治体の代わりに、十分な支出力のある自治体が実際の決定権を持つ危険も生じる。例えば、農村型県と都市型県の財政力は同一ではない。ある自治体は権限を行行使するためのより多くの財政的、社会的、人的、法的資源を持っているが、そうでない自治体は他の主体との協力に頼らざるを得ない。

国は、本来国の管轄である大学や国道事業に地方自治体の経費負担を求めている。立法府も、日本の生活保護基準に当たる社会同化最低収入の設定（国と県）、県住居関連活動計画（国、県、他の地方自治体、関連法人）等を通じてこの融合方式を奨励した。こうしたことが、住民、地方議員に地方分権化の混乱したイメージを与えている。

権限の配分が不明瞭なことは、フランスが欧州連合の構造基金による地域政策援助を獲得するため、欧州委員会に対してプロジェクトを説明する際にも問題となる。

3 法的不確実性の増大

（1）繁雑な法令

国、欧州連合等の諸法規の繁雑さや度重なる修正が、地方自治体の効率的な事務執行を妨げている。この弊害は、独自の法務部門を持たない小規模コミューンにおいて特に大きい。大きな州や県は、州や県の地方庁から優秀な人材が出向していることもあって充実した法務部を備えているが、小規模コミューンは県地方庁や県建設局、県農政局等の国の地方出先部局に指導を求める。

だが、たとえ法務部が優れていても、色々な分野で法律自体が矛盾していたり、判例解釈に相違があったりする。こうしたことは、地方自治体にとっては現実の

法的リスクであり、不明確な諸規則が原因で、国の監督に係わる係争や利用者、協会、経済関係者等との間での紛争が起こっており、諸規則の明確さが求められる。また、法規制の繁雑性は今後も増大する一方であり、地方自治体は常に変化する法律に関する情報に通じていくため、法律事務の充実を図っていかねばならない。

全仏メール会（AMF）が、選挙訴訟や刑事責任問題に関してメンバーを支援しているが、36,000ものコミュニケーションや特に農村部の自治体の存在を考えれば、コミュニケーション間広域行政組織等が法務手段の統合を図っていくべきとの声もある。

（２）法令の不確実な適用

地方長官の地方自治体に対する監督は実際には形式的なもので、裁量も場合によって異なることが多い。非合法性が大きい場合は監督結果は一様であるが、それが小さいときは、地方長官の監督は当該自治体及びその責任者との関係、非合法な件数の頻度によって異なる。

他方、合法性監督は、国家政策と地方自治体の政策との調整機能を果たす一種の交渉手段であるとの指摘もある。公契約、人事、協会関係等で合法性監督が実行される際に、地方長官全員に共通の見解が存在しないことが批判される。だが、地方長官に伝達される地方自治体の法的行為のうち、合法性監督において行政裁判所に実際に付託される件数は非常に少ない。1983年から1992年の10年間で、付託件数1,000件当たり僅か0.29件から0.34件である。このように付託件数が少ないのは、地方長官が初期の段階で行う助言の効果が高いことを意味する。

ただし、地方長官が行政裁判所や州会計検査院に提訴しないことが、そのまま地方自治体にとり法的保証を得るわけではない。地方自治体は、後に州会計検査院が行う財務管理監督の際に非合法の結果が出される危険性を免れない。同様のことは行政裁判所の決定においても見られる。合法性審査と予算監督は、少なくとも最近までは地方庁の主要業務ではなかった。法務部職員数の少なさ、資格の不十分さ、コンピュータ機器の不備を見れば明らかである。

1996年12月、地方自治体の法律行為に対して地方長官の事前監督権を定める逆行的な法案が国会に提出された。提案した議員は、事前監督権がないために脱線行為が生じており（非合法の企業援助、訴訟手続きの回避、公金の浪費）、この事前監督権の設定は地方分権化と両立しないことはないとは主張した。これにより国家権力が回復すれば、遅すぎる事後監督の非効率性に起因する法的不確実性から住民は救われると主張したのである。

現在、国の監督権が増加し、国の役割が強化される傾向にある。

地方議員は、州会計検査院が合法性審査を超えて当不当の審査を行っていること及び州会計検査院の決定が地方議員に知らされずに公表されることを非難する。1997年2月25日、州会計検査院の権限を制限する法案が上院に提出された。上院議員は州会計検査院の脱線を指摘し、州会計検査院は地方自治体が決議した財務管理方法について意見を出せないこと、地方議員が州会計検査院の所見の非合法性について会計検査院に付託できること、さらに、州会計検査院の所見の第三者への伝達と会計検査院年間報告での公表が行われないことを提案した。

1994年3月1日に議員の刑事責任を強化する新刑法が發布されて以来、訴訟が

増えている。議員の間に法的不確実性への不安が高まり、地方自治体の自主的行動にブレーキがかかる可能性がある。地方議員は、たとえ法的行為に関する合法性監督の段階でいかなる所見が提出されなかったとしても、その後いつ刑事責任を追及されるともわからないのである。同一の法的行為について、地方長官の見解と共和国検事の見解が合致しないこともある。弱い地方長官監督と訴訟の増加は、行政裁判所、刑事裁判所等の間で、裁判管轄の混乱という問題をも産みだしている。

4 地方公務員に対する制約

(1) 採用方法と養成方法の不適合性

職員採用方法は、試験以外の方法も可能になって多少の柔軟性は出てきたが、公務員身分規定の定める複雑な採用手続きや試験制度のため、地方自治体の必要性に即座に答えることができていない。ある職が空白となってから採用が可能になるまで少なくとも10ヵ月かかり、その後採用の決まった公務員の研修期間を含めると、管理職を得るのに2年間近くを要する。自治体は、適格者を見つけることの難しさ、初期・継続的研修義務の硬直性を指摘する。

また、採用する業務が一時的であったり、現在の職制にはない特殊な業務、あるいは新しい養成を必要とするような職種の場合、現行の職階別身分規定では地方自治体の要求に適應できない。例えば、コンピュータ技師は該当する職種がないので、自治体は契約職員を直接あるいは協会等を通して採用するが、これが厳しい合法性監督を受ける原因になる。地方自治体は雑誌に求人広告を出すこともある。

地方自治体の職員養成を行う全国地方公務員センター(CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale)は、1995年の会計検査院報告の中で重大な運営上の問題(人員過多、欠勤、活動調整の不足)を指摘された。各自治体は、同センターへの拠出金として職員給与総額の1%を支払うことが法的に定められているが、地方自治体によってはかなりの額になる。しかし、1993年の同センターの養成にかかわる直接支出は総支出の25%だけであった。一方、県管理センター(Centredépartemental de gestion)では任意の業務である労働専門医経費を負担する等、その役割が高まってきている。

地方公務員高等教育研修センター(INET : Institut national des études territoriales)のストラスブール移転が1997年1月に決定された。すでにここに移転している国立行政学院とともに、地方公務員と国家公務員の上級管理職養成を一部共同で実施することが可能になる。

なお、1984年に設立された地方公務員制度高等評議会(CSFPT : Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale)は、職員組合代表及び地方議員から構成され、地方公務員職関連法案について意見を提出する諮問機関である。

(2) 職員の経歴管理及び報酬制度の硬直性

地方自治体は、採用に関する制約以外にも職員の経歴管理及び報酬についての制限を受けている。上限・割当規則があるため、地方自治体は職員の業績に応じ

て昇格させることができない。一定の等級への昇級は、人口要件に従って決められるので、中小のコミューンは多大な影響を受ける。これらのコミューンは、有能な人材を雇えないばかりか、さらに深刻なのは、経験を積んだ有能な職員を昇格させることができないため、その職員が他の大きな自治体に移ってしまう危険性を抱えている。中小のコミューンの公務員がそのコミューンに留まることを望むなら、昇格の可能性はないことになる。

地方公務員の身分規定は国家公務員の規定を模範に作られており、また、国家公務員職と地方公務員職間の平等原則により、前者の身分規定の修正がすべて自動的に地方公務員職に反映される。しかし、地方公務員職における雇用者の数・種類の多様性からくる特殊性は全く考慮されない。地方自治体は、国レベルで定められた給与を職員に給付し、さらに、国レベルで行われる評価見直しにも応じなければならない。これが原因で地方自治体の経常支出が悪影響を被ることがある。地方自治体は、全国地方公務員退職年金公庫(CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales)へも多額の拠出金を支払わなければならない。また、地方自治体は、手当制度については比較的自由に決定できるが、国家公務員の同等職の手当水準に収めなければならない。だが、両公務員職に類似の職が常に存在するわけではないので、当該条件を維持するのは実際には難しい。

第3節 不十分な地方分散化

ガストン・ドゥフェールは、1980年代に「各行政レベルと同等の勢力を持つ国の地方分散化行政があることが望ましい」とした。地方分権化と地方分散化は、決定の場を住民に近づけることを目的とした同一プロジェクトの2つの側面である。しかし、地方分散化は未完了な地方分権化の修正措置、または、国の再中央集権化の動きであるとも見られている。

1 地方分権化の必然的結果としての地方分散化

(1) 地方自治体にとって必要な地方分散化

地方分散化がなければ、新しい権限の保持者である地方議員と、国の行政を遂行する公務員との対話はない。

国の中央行政部局に権力が集中し続ければ、地方分権化の意味は失われる。しかし、国家公務員は、地方分権化には行き過ぎた部分があり、地方分散化がそれを修正する唯一の手段であるとする。それによれば、地方議員は専門的な観点よりも個人的な観点で人に接する傾向があり、予算の全体像をつかんでいるのは地方自治体の議長のみである。また、地方議員はある問題に係わるとき再選ばかりに気を遣うが、かつて決定が中央レベルで中立的に行われていたときには、パリから任命された公務員はフランス全体の利益において事務を処理していたと言う。

しかし、以前はわずか50メートルの歩道でも建設許可をパリに申請せねばならず、こうしたややこしさが地方では理解できなかった。かつては、ある協会が老

人ホームや障害者施設プロジェクトを実現させようとするときは、地方長官、社会事業局長さらに本省へ申請せねばならなかったが、今では県議会議長に申請するだけでよい。現在は、県議会議員、メール、父母等誰でも何か問題があるとすぐに議長のところに話を持っていく。地方分権化以前は、国民議会議員や上院議員からの圧力はあっても、それほど直接的ではなかった。確かに、地方分権化によって地方議員と地方行政が住民に近づいたが、近づきすぎた感もあるとの意見もある。

（２）地方長官と国の出先部局にとって必要な地方分散化

ガストン・ドゥフェールの希望した力強い地方分散化は実現しなかった。

第一次地方分権化の際の地方分散化は、国の出先部局の権限領域の拡大よりも、むしろ国の行政部局の中央レベルと地方レベルの間での、権限分担の調整が行われた。今日でもこの状況は同じである。国の各出先部局に対する地方長官の権限は様々であるが、雇用、国民教育、財政部局等に対する権限はない。地方長官は、国の中央行政及び地方自治体の行政に比べて、予算が分散し、独自の調査権を欠くことが大きな弱点となっている。

しかし、地方分散化により、政治的、社会的課題がますます地域化、多様化している今日の動きに地方長官の任務を適応させることが可能となる。

国の出先部局は、地方自治体の行政部課と同様の業務を遂行することが多い。国の出先部局の活動は常に調整が取れているわけではなく、その繁雑で、複雑な手続きのために、国による地方行政が国民のみならず、地方議員にとっても非常にわかりづらいものとなっている。

今日のフランス社会で最も重大な問題に取り組むとき、国は様々な部局に呼びかける。例えば、都市政策においては、住宅、商業、手工業、学校、社会問題、麻薬中毒問題、警察、青年の家の設置等、様々なテーマが集まる。この場合、各部局の全体を指揮、調整する権限を持つのは地方長官唯一人であるが、地方長官は常に多くの省庁の資金を組み合わせねばならないうえ、国の割当資金は予算年度末になって支給されることが多い。割当資金は州議会のように総括予算化するのが柔軟な管理にとって望ましいとの声もある。

地方分散化後も、決定は中央レベルで下される場合が多い。例えば、欧州連合の地域政策の実施に関し、州地方長官が全準備段階において責任を負うが、決定は中央レベルで行われ、DATARが目標の１、２、５b（第１章第１節７(2)エ参照）と自主行動計画（PIC）、労働省が目標３、４とPIC内の「雇用」事業の調整を受け持っている。

２ 荒削り段階の地方分散化

（１）様々な障害

地方分散化に対する抵抗は、とりわけ行政部局内に見られる。中央行政各部局が地方分散化に強く抵抗し、中央レベルに決定権を保持するための法規が増大したこともあった。中央行政部局は、全国の地方庁に向けて年間３万ページにのぼる通達を出すこともある。また、財政関係の地方分散化についても中央行政部局の阻止に会う。一方で、外務省のように、海外協力活動を行う地方自治体への援

助資金を州に委託して、分散化を実施している例もある。各大臣の行動は分かれており、地方分散化を支持する大臣も確かにいる。しかし、大臣が中央行政部局と予算を抱えて、本来は地方レベルで行われるべき決断を自ら行えば、地方分散化に政治的な歯止めがかかることになる。

国の地方出先部局も地方分散化の障害となっている。出先部局にとっては、地方分散化で権限ある行政当局同士が接近することは、自らの独立性が制限されることになるわけであり、遠くの中央行政部局に従う方が良いと考えやすい。地方分散化によって県保健・社会事業局のように例外的に弱体化した部局もあるが、その他は、州産業・研究局や州環境局は本省に接近し、また、県建設局、県農業・森林局、州文化事業局の場合は、有料業務提供を通じて地方自治体との連絡関係を強固にしている。特に、技術系の出先部局は、単発的な特別補助金の数を増やしたり、地方長官の目の届かない組織を経由させたりして、予算の一部を地方長官の監督から逃れさせようとするところが多い。また、地方出先部局に対する指令は、制度的には本省から地方長官を通じて伝えられるはずだが、実際には、各大臣は地方長官と管轄部局に同時に指令を出す。この傾向は特に技術系省庁で強く、高等鉱山学校(Ecole nationale supérieure des Mines)や国立土木上級学校(Ecole nationale des Ponts et Chaussées)出身の技師らは、ネットワークを利用した中央との直接連絡で適切な相互理解を得ようとする。地方議員たちも、問題解決を図って国レベルに近づこうとするため、中央集権化の動きに荷担することになる。

(2) 今後の改革

政権が交代する度に国家統治システムの改革が発表されるのは、フランスの行政組織がまだ満足できるものではなく、地方分散化も不十分であることを意味するとの見方がある。

アラン・ジュペ首相は、1997年6月の政権交代まで国家改革を優先課題としてきたが、在任中は諸案の検討段階に留まった。その国家改革の主要点の一つだったのが中央集権化防止対策であった。ジュペ政府のペルベン公務員・国家改革・地方分権大臣が改革を具体化して行くはずであった。国家改革と地方分権化を同一省内に集めたこと自体が、この2つの課題を一緒に推進させていこうとする政府の意図を表わしている。

ジュペ政府は幾つかの重要措置を講じた。国の地方出先部局の権限の拡大を目的として、1998年1月1日から、人員に関わる行政決定について地方分散化するデクレを定めた。地方分散化により、地方議員の対話相手である地方長官の決定、調整権が増し、同時に、地方長官の国の出先部局に対する権威も高まる。一方、国の業務と地方自治体の業務をもう一度明確に区分する必要がある。特に、交通、保健・社会、人材養成、経済対策等の分野における権限重複の問題の解決が待たれる。

これら各種の措置は、政府の依頼によって作成された諸報告書から着想を得ている。1993年のエドワール・バラデュール首相の依頼によるピック報告がアラン・ジュペ首相の省・行政部局再編成政策に取り入れられた。同報告の中で、国の関与する地域的区画が従来の行政区域からずれていく傾向が指摘されたが、こ

これは正規の行政単位の枠組みを超えた「郷土 (pays)」の概念の誕生につながるものである。この郷土単位において、共通の地域社会開発目標に基づいて関係自治体が協力し、国が調整活動を行うことが可能になる。

最近の政府に対するウサン報告（ウサンは1997年当時の国会議員）も、地方自治体と国の地方出先部局との協調関係の構築、国の出先部局に対する地方長官の権威の強化を勧めている。まず、地方長官と郡長官の配属期間をなるべく長くし（最低3年間）、資金的・人的（各省出身者）資源を充実させて地方長官の活動の幅を広げ、自治体や地域の予期していなかった支出も含めて迅速に対処できるよう、一括予算化された割当資金を委託することを提言する。次に、主だった国の法務、経済、社会関連業務を、特に出先行政部局の最も基本的な単位である県において簡略化、再編成し、地方分散化の枠組みでは取り扱えない各部門に関する省間調整機能を強化し、一括化された諸権限をもう一度明らかにして、国と地方自治体間で適切に配分、調整することを提言した。さらに、報告は、法案の中に取り入れられた、国や自治体の行政事務所を一箇所に集める「公共サービスの家」(Maison du service public)設置等を通じて、行政と市民の関係改善に向けた身近な行政を発展させることも提案した。

これらの諸改革はジョスパン政府に引き継がれたが、同政府は雇用対策及び社会的公平を絶対優先課題としていることから、国家改革は後回しになっている。

第4章のまとめ

1995年2月4日の国土整備・開発指針法によって定められた数々の改革措置は、関連報告書が作成されただけで何ら具体化に至っていない。しかし、同法には国土整備政策を通じて再中央集権化を図ろうとする国の明らかな意思が表われていると見られている。再中央集権化の傾向は、国の都市計画や州会計検査院の役割強化等の政策の中にも見られる。地方分権化、国家改革、国と地方自治体の関係に関する調査や報告書の数も多く、それぞれが地方分権化を支持しながらも、地方分権化に由来する諸問題の解決の必要性を唱えている。1997年3月中旬に発表された地方分権化に関する上院報告は、国家改革の追及、広域コミューン間組織を推進するための財政措置改革、同一都市区域内のコミューン間における営業税税率格差の是正を提言している。また、地方自治体レベル間の活動が相互に補完しあうように自治体リーダー方式を実施すること、経済対策分野における諸権限を明確にすることを勧める。1983年1月7日法で「コミューン、県、州は国と協力しながら行政、国土整備及び経済、社会、保健、文化、科学分野における開発、さらには環境保護と生活環境の改善に貢献すること」と定められているように、協力関係が発展すれば数多くの問題に対処できるであろう。

巻末資料

地方分権化諸法15周年記念会議(1997年2月 マルセイユ)の際に実施された「地方分権化に関する世論調査結果」抜粋

- ・ 地方議員を最も重視しているのは退職者と農村部住民である。
- ・ 大半の市民(68%)が、信頼を傾ける唯一の政治的責任者としてコミューンのメールを挙げた。これは住民とコミューンとの繋がり of 強さを表わすものである。
- ・ 市民の2人に1人が、地方分権化諸法以降地方議員の役割が大きくなったと考えている。また、3人に2人は、地方議員は従来ながらの「政治屋」、「顔の利く有力者」であり、時に現実離れすることもあるが地方議員の住民に対する配慮、能力、身近さ、誠実さ、迅速さ、有効さを評価している。また、地方自治体職員については、66%(25歳未満を除く)が有能であると評価し、50%が国家公務員よりも有能であるとする。
- ・ 地方分権化の結果について、地方議員と市民の意見は分かれる。約70%の地方議員が、地方分権化は議員活動、決定の透明性、地域の日常生活、住民に対する配慮に関してどちらかといえば良い影響をもたらしたとする。一方、市民の48%が地方議員の効率性、38%が決定の透明性、35%が日常生活、40%が住民に対する配慮について評価している。また、少数の人々が(分野により20%から40%の開きがある)地方分権化の影響はないと答えた。否定的意見はほとんどなかった。
- ・ コミューンのメールを主とした42%の地方議員、市民の25%は、地方分権化以後地方議員の「事件」の頻度が増えたとする。一方、地方議員の52%、市民の64%は、事件の頻度自体は増えていないがマスコミで取り上げられる度合いが増えたとする。
- ・ 95%以上の地方議員が、権限委譲に対する国の資金補償は不十分だったとする。
- ・ 市民は地方税の増加の原因を国の負担後退(40%)、不景気(38%)とし、地方分権化そのものが原因としたのは14%だった。
- ・ 地方議員の84%が地方税改革に賛成する。地方税の改革は、大多数がはっきりと賛成する唯一の改革項目である。
- ・ 市民は日常生活の根拠を、国の決定(40%)、欧州連合の決定(30%)、地方自治体の決定(21%)に置き、68%が20年後はどちらかといえば欧州の決定となると答えた。
- ・ コミューンのメールと県議会議員は、州が地方分権化から最も大きな利益を享受したとするが、州議会議員は逆に県であるとする。
- ・ 地方議員(90%)、市民(90%)は広域市町村間組織に非常に好意的であるとする一方、コミューンのメール(55%)、県議会議員(56%)、州議会議員(73%)は、各行政レベル間の協力は不十分であるとする。
- ・ 54%の市民が行政レベルの数が多すぎると考え、県や州よりもコミューンに愛着をもっている。どのレベルを廃止したいかとの設問には、38%が州、32%

が県、コミューンが15%であった。

- 地方議員の49%（うち72%が県議会議員）が国から地方自治体への権限委譲の規模はあまり大きくなかったとするのに対し、36%（うち50%が県議会議員）が充分であったとする。
- 合法性監督について地方議員の意見は大きく分かれる。州会計検査院、行政裁判所、地方長官の合法性監督のいずれを問わず、56%が数は適当である、37%が多すぎると答えた。
- 住民2,000人以上5,000人未満のコミューンのメールを主とする79%の地方議員が、地方議員の職務遂行がますます難しくなっているとし、85%が法的制約、手続きの複雑性が大き過ぎることから将来地域の公的生活から退く可能性もあるとする。
- 76%の州議会議員、71%の地方長官が地方分散化によって国の行政出先部局との関係が容易になったとし、60%の州議会議員が中央行政部局との関係も容易になったと答えた。

【執筆者】

山崎榮一 所長（1999 年 5 月～2000 年 3 月）

山下 茂 所長（2000 年 4 月～）

松村昌治 所長補佐（1994 年 10 月～1996 年 9 月）

山口昭裕 所長補佐（1996 年 10 月～1998 年 9 月）

カトリーヌ・ビラバン 調査員（1993 年 11 月～2000 年 12 月）