

フランスの地方分権施策における国・地方の政治的イニシアティブ

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 300 (Mar 30, 2007)

財団法人自治体国際化協会
(パリ事務所)

目 次

はじめに

概要・・ i

第1章 フランスの地方分権改革の「発案者達」は誰か？・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

第1節 序文・・ 1

第2節 地方分権の歴史・・ 2

1 第五共和制以前・・ 2

2 1970年代の前提条件・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3

3 ミッテラン政権誕生による地方分権の政策アジェンダ化・・・・・・・・・・ 4

4 1980年代の改革の成果を受けた「反動」か？・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

5 ラファラン内閣・・ 5

第3節 地方分権第1幕：1982～2003年・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

1 長い立法プロセス・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

2 1992～2000年：コミューン間広域行政の発展、地方民主主義の推進、地方分散
化の推進・・ 11

第4節 地方分権第2幕（2003～2004年）：地方分権の新たな推進・・・・・・・・ 13

1 地方分権の是認・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14

2 権限の配分・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14

3 財政手段・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 18

第5節 地方分権の総合評価・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 19

第6節 結論・・ 21

第2章 国の施策に対する地方団体の意見反映システム・・・・・・・・・・・・・・・・ 23

第1節 地方団体の連合組織・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 23

1 フランスの地方団体の連合組織・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 23

2 全仏市長会（AMF）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 24

3 全仏県連合会（ADF）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 25

4 全仏州連合会（ARF）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27

5 法的・制度的権限・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 29

6 活動実態・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 29

7 国の政策決定における役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 31

第2節 国会における地方団体の意見の反映：直接当事者としての参画・・・・ 41

1 上院・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 41

2 国民議会・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 45

3 地方公選職を兼ねる国会議員が果たす役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 46

はじめに

歴史、民族、風土、風俗などに多様性のある地方からなるフランスは、1つの国家としてまとまるために強大な中央権力を必要とした。フランス革命におけるジャコバン派による独裁を起源とするジャコビニズムの伝統を現在も担う中央集権国家であった。そのフランスで1980年代以降、急速に地方分権が進展した。1982年の地方分権法および一連の関係法令の制定（地方分権第1幕）、2003年の憲法改正および2004年の権限移譲法の制定（地方分権第2幕）という2つの際立った改革の波があった。特に2003年の憲法改正はついこの間のことである。

地方分権は国の行政システムの大きな変革であり、日本におけるその進捗状況を見ると、それは莫大な作業と時間を要する改革であるように思える。

しかし、フランスでなぜこのような大胆な改革が短時間でできたのか？ われわれは次の2点の切り口から調査を進めることとした。

- I 地方分権の進展は純粋に行政的な作業の産物か、あるいは政治的な判断が反映されているものなのか？ [行政と政治とのかかわり方]
- II 地方団体の生きた意見を国の施策に反映させる制度・運用は存在するか？ [国と地方とのかかわり方]

このI・IIは我が国の地方自治の歩みにおける課題と共通するといえないだろうか。フランスでの地方分権改革の在り方を紹介することで、日本の地方分権にも参考になるのではないかと考え、本レポートを作成し、このたび上梓するに至った。

テーマが広く深いだけに本レポートの内容が上掲I・IIにどれだけ答えられているか、振り返りつつ筆を進めてきたが、日本の地方分権改革推進の参考になれば幸いである。

なお、フランスの地方制度の基本的な枠組み、および2003年憲法改正や2004年権限移譲法の詳細な内容は、すでに当事務所で編集し当協会から発行された冊子の中で述べられているところであり、ここでは割愛させていただいた。巻末の参考文献に掲げたので、そちらを参照していただきたい。

最後に、本レポートの調査のためにご協力くださった全仏市長会(AMF)、全仏県連合会(ADF)、全仏州連合会(ARF)、上院の地方分権観測所、そして関係機関との連絡調整や情報提供などにご尽力くださった在フランス日本国大使館の植村哲一等書記官(総務省派遣)には、この場を借りて心から御礼申し上げたい。

(財)自治体国際化協会 パリ事務所長

概 要

第1章では、フランスの地方分権施策を、その発案者たちを概観しながら時系列で追う。フランス革命により王権の支配が終わった時、地方行政機関の改革の動きがあったが、国民公会は地方団体の自治を制限した。その後、まず19世紀にはコミューンが地方団体となった。県も徐々に権限を拡大していったが依然として国家権力の地方における代表である官選知事の後見監督のもとに置かれていた。第五共和国の時、ド・ゴール將軍により現在の州の原型ができたが、最初は地方団体ではなく公施設法人としての出発だった。

1982年、社会党のミッテラン政権の下で地方分権第1幕が始まった。州が地方団体となり、ここに州、県、コミューンという3つの地方団体のカテゴリーが確立した。そして、後見監督が廃止され、自主性が高まった各地方団体に対し、国務・内務・地方分権大臣ドゥフェールによる地方分権法で、それまで国が持っていた種々の権限が移譲された。

1990年代には地方分権への反動から国の出先機関がやや強化される一方、コミューン間広域行政の発達や、住民が身近な行政に諮問的資格で参加する住民投票制度の創設が見られた。

シラク大統領およびラファラン首相による地方分権第2幕では、まず2003年の憲法改正により地方分権を憲法上認め、同じく憲法上に明記された補完性の原則に基づき、2004年権限移譲法が制定された。これにより第1幕後の課題だった複数のカテゴリーの地方団体間で権限が輻輳していた状態はかなり解消された。権限移譲に伴い幾つかの財源が国から地方に移されたが、地方団体が移譲された権限を執行するのに十分な財源が移譲されていないとの見方が強い。

第2章では、地方の意向を国の施策に反映させる手段について概観する。日本の地方六団体に当たる地方団体の連合組織は、法案に対する意見具申や国会での意見陳述などの公式の場、および大臣との面談などの非公式の場を通じて、地方団体の意見を伝えている。

国と地方の双方の代表者からなる地方財政委員会や経費評価諮問委員会も、地方への主要な交付金の配分の監督や、権限移譲に伴う財源移譲額の評価など、地方財政に関する権限を有し、その影響力は強い。

地方分権第2幕において、県はADFを通じたロビー活動を通じて当初の予定よりも多くの権限移譲を受け、その地位を高めた。一方、政府与党と異なる党派が多数を占める州は、現状では国政への意見の反映が政治的に難しい。

「地域代表の府」とされる上院の議員は、国民議會議員および地方議員の中から間接選挙により選ばれる。上院は地方に関連する議案の先議権を持つほか、院内には16人の上院議員からなり、地方分権に関する調査や提案を行う地方分権観測所が設置されている。

フランスでは一定の制限の範囲内で国会議員と地方議員を兼ねることができ、実際に兼職している議員は多い。彼らは地方での実体験を国政に生かすことができるが、自分たちに関する改革となる地方制度改革には足がすくむ。地方分権第2幕でも、まず権限移譲を優先したため、今後の地方システムの検討が難しくなった面がある。

第1章 フランスの地方分権改革の「発案者達」は誰か？

第1節 序文

褒めそやされたり批判されたりしてきた地方分権（décentralisation）¹は、フランス国家の深淵部に触れるものである。地方当局への権限移譲の計画を必要とするには規模が限られている国を除き、地方分権への関心は普遍的でありすべての国に共通するものであるが、フランスでは特に、地方分権は過去数年間における政治演説の中で取り上げられてきた。

しかし、地方分権は依然として不明瞭なものである。地方分権とは、国の権限と区別される独自の権限を地方団体に与え、住民に地方行政当局のメンバーを選出させ、国土全体における権力の最も適切な均衡を保証することを目指した、国の組織構造の一形態である。地方分権の目的は、身近な民主主義の出現を促しながら、意思決定プロセスを市民に近づけることである。地方分権とは逆に、地方分散（déconcentration）とは、中央レベルから地方レベル、すなわちプレフェや県における国の出先機関の局長またはその部下に権限の一部を移譲することにより、国の業務の効率性を向上させようとするものである。このように、「中央と周辺の関係は、さまざまな語で表現することが可能である」²。フランスでは、地方自治という表現より地方分権という表現が好まれるということに注意を払うべきである。ポール・セザンヌ＝エクス・マルセイユ第3大学教授ジャン＝マリー・ポンティエが強調するように、地方自治（autonomie locale）の概念は地方分権の概念と全く同じというわけではない³。

1982年に着手された改革は、野心的かつ革新的である。この作業は、多くの課題と多くの疑問点を伴った。課題の一つは議員の反応であった。地方分権を非常に歓迎する議員もいれば、そのプロセスをより危惧する議員もいた。

地方分権の享受者は権能および権限の移譲をどのように受け取るであろうか。後見監督の廃止は、プレフェの役割がどうなるのかという思索の材料となる。一方には国があり、もう一方にはコミューンがあるが、州と県の共存についてはどのように組織化するのか。事務および財政負担の配分についてはどう考えるべきか。地方団体間の差異についてはどうなのか。

当該概念を明確にし、地方分権に関する主要な疑問を提示したところで、これからまず

¹ N・タンゼール、「イデオロギーのない地方分権」。「プヴワール・ロコー」第68号、2006年I、101ページ。

² J=M・ポンティエ、「フランスと日本における行政法」。クレアパリ事務所情報誌、2006年夏。

³ 例えば、スペインの自治州もしくはドイツの州という枠組みの中では、地方自治について語られる。これらは、立法権、予算権においてフランスの地方団体よりも自立し、独立している。

地方分権の主要段階について触れ(第2節)、次に地方分権の過去25年間について述べ(第3節および第4節)、そして総合評価を行う(第5節)ことにする。

第2節 地方分権の歴史

1 第五共和制以前

地方分権は、歴史的に見て非常に古い伝統を持つ制度である。11世紀にはすでに、地方の機関が自己の存在を主張しようと試みたが、王権はこのような試みに終止符を打った。さらに、フランス大革命の時期には、コミューンと県から構成される一様な地方組織とすべく、フランスの地方行政機関を改革しようとする意思が見られた。実際に、1789年の12月14日および22日付けデクレ(政令)は、そのような構造に従い、フランスの地方行政機関を組織化しようとした。これらのデクレは、現代の地方行政の前触れとなるものであった。

しかし、この時点での地方分権の動きは限られていた。国民公会が地方団体、特に県の自治を制限したのである。革命暦8年霜月⁴22日(1799年12月13日)憲法および行政組織に関する革命暦8年雨月28日(1800年2月17日)法により、地方団体は中央政権の権力に従属することになる。官選県知事(プレフェ、*préfet*)は、権威主義的な国家権力の地方における代表として、重要な役割を演じた⁵。

第一帝政は、現代まで続くことになる地方分権への第一歩を踏み出した⁶。7月王政の時代には、ある種の地方民主主義に向かって変革が始まる。すなわちコミューン議会議員が選出されるようになったのは1831年のことであり、メール(コミューンの長)の選出は1882年からである。1884年4月5日法は、コミューンを完全に地方分権化された自治体とした。

1833年6月22日法は県議会選挙の原則を導入し、1838年5月10日法は、県の法人格を明確に認めることによって、この件に関する論争に決着をつける。それでも、地方分権化された機関の職員および執務は、国の後見監督の下に置かれていた。だが種々の法令によって、この後見監督が徐々に簡略化されることになる⁷。1926年11月5日付デクレは、県議会における議決事項の大部分は中央政権の承認をあらかじめ得ることなく執行するこ

⁴ フランス革命に際し、1793年から13年間用いられた革命暦では、月の呼び名を「葡萄月(*vendémiaire*)」「霜月(*frimaire*)」「雨月(*pluviôse*)」「熱月(*thermidor*)」などとしていた。日本の旧暦11月を指す「霜月」とは異なる。

⁵ その後、第三共和国および第四共和国の下、地方分権が誕生しつつあったことから、プレフェの役割は縮小した。

⁶ たとえ第二帝政は地方分権の進歩の中で一時休止の時代であっても、J・ブルドン、J=M・ポンティエ、J=C・リッチ、「地方団体の法」。フランス大学出版、アップデート第2版、23ページ。

⁷ これらの法令は、これまでプレフェまたは内務大臣に割り当てられていた任務を県議会に付与することによって、県議会の権限を拡大した。

とが可能であるという原則を立て、1959年1月5日付オールドナンス⁸がこの原則を確認し、さらに強化した。こうして、県は徐々に自立性を増し、フランスの地方行政機関の要となった。県は国の部局という行政区分として発展し続けたのである。また、地方分権という枠組みの中で、県は幅広い権限を有する自治体となった。戦時下の1940年以降はヴィシー政権が地方分権を大幅に縮小することになるが、ナチス支配から解放された後、1944年のオールドナンスによってヴィシー政権下の法律は無効とされた。

フランスがドイツから解放された後、ヨーロッパのすべての国々において、地方の権能が大幅に強化された。国を立て直す必要性から、社会福祉や住宅といった分野で集団の需要が増大することにより、地方分権化された自治体の役割は大きくなり、経済・社会的発展の中で大きな比重が与えられた。フランスも過去には中央集権化が顕著であったにもかかわらず、その例外ではなかった。経済・産業・サービス活動を国中に適切に分散させることが、地方分権の実施を伴ったのである。

1946年に制定された第四共和国憲法は、革新的な方法により、第87条において「地方団体は普通選挙によって選出された議会によって自由な行政運営を行い、議決の執行はメーユルまたは議長によって実施される」ことを規定した。議長が県の執行機関であったプレフェに取って代わった。この条項により、1946年憲法制定議会のメンバーは、重要な段階を越えたことになる。しかし、第87条は適用されずに終わる。1946年憲法は、1958年5月のアルジェリアでの入植者らの蜂起、そして第四共和国の崩壊という、時勢の渦に巻き込まれてしまったのである。

2 1970年代の前提条件

第五共和国の下では、国務大臣ピエール・プラムラン（Pierre PFLIMLIN）が大規模な州活動政策を打ち出し、ド・ゴール将軍が計画として22州の輪郭を確立する。1964年、官選州知事の職が創設される。1969年にはド・ゴール将軍が重要な地方分権計画を提案するが、同年4月27日の国民投票によってこの改革案は否決された。

国民投票にかけられたこの法案が否決された後⁹、1972年7月5日法によってようやく小規模な州の改革が実施される。これにより、ド・ゴール将軍がかつて計画した地方団体ではなく、22の州公施設法人が設置された。

同法第1条は、「州という名を有する州活動管区の各々において、同じ名称を受ける公施設法人が設置される」と規定している。また、同法は州行政におけるプレイヤーについても次のように規定している。「州議会はその審議によって、経済社会評議会はその意見によって、官選州知事は公務の指示および議決の執行によって、州の行政に貢献する」（第3条）。

⁸ 国の行政権によって発せられる命令の一種。

⁹ 反対票（53%）が賛成票（47%）を上回った。G・デュピュイ、M=J・グドン、P・クレチアン、「行政法」。アルマン・コラン出版、第6版、217ページ。

州の運営は議会に委ねられるが、そのメンバーは全員が公選によって選ばれるわけではない。州という機関の目的は、県およびコミューンの存在および権限を侵害することなく、州の経済・社会的発展に貢献することである。管理についての役割は一切有することなく、コミューンまたは県によって設置された設備の調整、推進、合理化の機能を有するにすぎなかった。「州公施設法人」という規定は、州活動管区において法人格および予算に関する自主性を付与するものであった。

小規模ではあるが進歩が見られる。すなわち 1970 年 12 月 31 日法は、コミューンの予算に関してプレフェによる事前許可制度を廃止し、事前許可が義務付けられたコミューン議会の審議数を削減した。1979 年 1 月 3 日法によって地方団体の経常部門の活動に充てられる交付金（経常費総合交付金）が創設され、1980 年 1 月 10 日法によって地方直接税制度が設置され、コミューン議会および県議会は地方税率を直接採決することが可能となった。

さらに、次のような大きな目標を掲げた、地方の責任を増大するための法案が作成される。

- ・ 自由（「今後、コミューンは主要地方団体であると見なされる」）
- ・ 明確性（「適応される原則は、独占的権限ブロックの原則である」）
- ・ 効率性（「地方議員およびコミューン職員の身分規定、コミューン間協力」）
- ・ 住民参加（「コミューン住民投票手続の設置」）

しかし、フランソワ・ミッテラン（François MITTERRAND）が共和国大統領に選出された後、この法案は放棄され、さらに広範囲にわたる奥深い改革が実施されることになる。

3 ミッテラン政権誕生による地方分権の政策アジェンダ化

地方分権は、ピエール・モーロワ（Pierre MAUROY）内閣およびガストン・ドゥフェール（Gaston DEFFERRE）内務・地方分権大臣の優先的項目となる。

1982 年は地方分権の大きな流れの発端となり、地方団体の運営に関して大きな変化をもたらした。この流れは、共和国大統領のミッテランへの交代によるものであった。長い間中央集権推進派であるとして知られていた左派は、地方分権に向かって一転機を画した。こうしてフランスは、顕著な中央集権制から際立った地方分権化へと方向転換する。

1982 年、事前協議も憲法改正もなく改革は着手され、その結果、1982 年 3 月 2 日法、1983 年 1 月 7 日法、1983 年 7 月 22 日法、1985 年 1 月 25 日法が制定される。これらの措置は極めて特別な重要性を帯びている。

- ・ 市民を意思決定の中心に近づける
- ・ 公選による当局に責務を付与する
- ・ 公選による当局に新たな権限を付与する
- ・ 地方のイニシアティブを促進する

といった幾つかの目標を目指すものであった。最初の措置としてプレフェの後見監督が廃

止され、地方団体の行政行為に対する適法性の監督が設置される。そして 1983 年および 1985 年の法律によって、大規模な権限移譲が実施される。

4 1980 年代の改革の成果を受けた「反動」か？

1988 年のミッテラン大統領の 2 期目の選挙の後、改革の修正が行われた。特に地方公務員制度および地方の経済介入に関して 1987 年 7 月 13 日法が、また、財政的監督に関して 1988 年 1 月 5 日法がわずかな変更をもたらした。その他にも幾つかの法文が初期の地方分権法に追加される。地方の公共活動の新たな範囲を定める、コミューン広域行政（1992 年と 1999 年）および都市の刷新（2000 年）に関する法がその例である。1999 年のヴォワネ法は、ふるさと圏規模でのコミューン間協力を設定する。同時に、当時は中央行政当局の地方分権に対する躊躇はかなり大きかったため、1992 年以降、国の出先機関の再編成が行われた。

5 ラファラン内閣

地方分権に関する最初の法律が制定されてから 20 年経過した時、ジャン＝ピエール・ラファラン（Jean-Pierre RAFFARIN）内閣によって地方分権の第 2 幕が実施される。しかし、2003 年および 2004 年に採択され、2005 年 1 月 1 日に適用が開始された法は、多くの地方議員の不安を呼び起こした。

第 1 幕（1982 年）および第 2 幕（2004 年）について特に掘り下げることが適切であろう。第 2 幕は、多少なりとも新しい原則を表明することになったが、これらの原則は、憲法への記述および新たな権限移譲によって確立されることになる。

第 3 節 地方分権第 1 幕：1982～2003 年

80 年代初頭は地方分権の文字通りの出発点であった。①地方分権の基礎となったドゥフェール法に、②比較的目標とするところは小さいが地方団体と国との関係に大きな変化をもたらすようなその他の法令が続くことになる。

1 長い立法プロセス

1981 年 6 月、モーロワ内閣の国務・内務・地方分権大臣ガストン・ドゥフェールは、「地方分権化を進めることによって、フランスがより近代的で競争力を備えた、最先進国との競争に耐えうる国家となる可能性が大きくなる」と表明した。

1981 年 7 月には、ドゥフェールは、「コミューン、県、州の権利および自由」に関する法案を提出する。この法案は、国民議会で 4 回、上院で 3 回の読会を経た後、最終的に 1982 年 1 月 28 日に採択された。野党が激しく批判したこの法案は、憲法評議会に提訴される。憲法評議会がこの法律の規定の一部が違憲であると判断したため、政府は法律改正を余儀

なくされ、1982年3月2日によろやく公布される運びとなった¹⁰。同法は、地方行政当局の行政行為に対する監督執行の新たな条件を明らかにした1982年7月22日法によって補足された¹¹。さらに、権限および経費の配分に関する1983年1月7日法（ドゥフェール法）が採択された¹²。

ドゥフェール法は国の重要な権能、すなわち県や州における執行権などを地方団体に移譲した。これまでプレフェが有していた権限は州、県、コミューンの執行機関に移譲された。権能の移譲に権限の移譲が加わった。都市計画など「近接性」と呼ばれる権限はコミューンに、連帯に関する権限は県に、地域整備に関する権限は州に移譲された。教育などの特定の権限については、異なるレベルの地方団体間で配分する必要が生じた。例えば公教育の分野では、国は関連する地方団体との協議の後、高等教育の建物の配置および整備を定める権限を持ち、州は高校および特殊教育の整備について、県は中学校について、コミューンは小学校についてそれぞれ責任を負った。これらの権限移譲に財政手段の移譲が伴ったが、これには国から地方団体に交付金が付与されるとともに、これらの権限を執行していた職員の移譲が計画された。さらに、プレフェによる行政および財政面に関する事前の後見監督は廃止された。

（1）権能の移譲

地方分権は、コミューン、県、州の3レベルの地方団体を同等に取り扱う。

県議会議長および州議会議長は、執行機関として、これまでプレフェに認められていた権限および特権を付与された。

州は、公施設法人という位置付けから、完全なる地方団体となった。しかし、立法府は、「州の設置および組織（中略）は共和国の統一も国土の完全性も侵害するものではない」という点を明確にしている。

この変化は漸進的に起こった。というのも、1982年3月2日法第60条によって、1986年の第1回州議会選挙の際、州議会議員が直接普通選挙で選出された時点で初めて州が完全な地方団体となると規定されているためである¹³。県と州は、1884年法がコミューンに対してもたらした変化と類似した変化を受け、完全な地方団体となった。

地方分権法は国から地方に対するすべての形の後見監督を廃止したが、これは地方長官

¹⁰ コミューン、県、州の権利および自由に関する1982年3月2日付第82-213号法、1982年3月3日付官報。

¹¹ コミューン、県、州の権利および自由に関する第82-213号法を修正・補足し、コミューン、県、州の行為に対する行政的監督の実施条件を明確にする1982年7月22日付第82-623号法、1982年7月23日付官報、2347ページ。

¹² コミューン、県、州の間の権限配分に関する1983年1月7日付第83-8号法、1983年1月9日付官報、215ページ；1983年1月7日付法を補足する1983年7月22日付第83-663号法、1983年7月23日付官報、2286ページ。

¹³ 1985年7月10日法は、州議会選挙の条件を明らかにしている。

¹⁴の行政的な監督に取って代わられた。監督は行政裁判所に対する提訴という方法によって行使される。

国を代表する地方長官は地方団体と国との仲介者となる。地方長官は行為の適法性について判断せず、行政裁判所に提訴するかしないかを判断する当局となった。

結果として、プレフェの役割は、国の代表者としての任務そして国の出先部局の長および調整役としての任務という方向で修正され、強化されることになった。

(2) 権限の移譲

長い間、地方の公務という概念が、権限配分の唯一のポイントとなっていた。この概念は、「本質的に」地方の利益にかかわる分野あるいは逆に国の公務分野に属する範囲というものがある、という考えに基づいており、中央集権化の原則と地方分権化の原則との間に一定の均衡を保証していた。国は、法令によって権限配分の秩序を随意に変更することができた。そして法令による指示がない場合には、行政裁判官は、「地方の利益」の範囲および内容について介入することができた。そしてケースバイケースで判決を下した。このような制度は、非常に柔軟性があるが、大変不明瞭であった。

1982～1983年以降、立法府は、モーロワ内閣の推進力の下で、以前よりも確実な根拠に基づいた権限配分を確立しようとした。その結果、各地方団体に一定のひとまとまりの任務を割り当てることを可能にする、権限ブロックという概念が考え出された。

総体的に見て、主として企画・地域整備または職業訓練・職業教育に関する戦略的権限が州に、主に社会福祉・保健衛生または通学用交通機関に関する管理の権限が県に、主に都市計画に関する土地管理についての権限がコミューンに移譲された。

法律は、「各権限の分野およびそれに相当する財源が、国、州、県またはコミューンに対して全体として割り当てられるように」移譲する権限を明確に規定しようと試みた¹⁵。しかし、権限の厳密な配分は地方の現実に対応しない。実際に、特別なテーマに関して、複数の地方団体が1つの権限を共有するということが明らかになる場合が多い。

時が経つにつれ、大部分の権限が複数の主体によって行使されるようになった。事実、一定の権限は複数の地方団体によって共有されている。教育や交通の分野がその例である。交通の分野では、特にSNCF（フランス国有鉄道）との協定を通して、州レベルで旅客の定期的な輸送を企画・実施することが、州の権限となっている。錯綜している権限もあるため、結果としてプレイヤー間に契約関係が生まれた。

さらに、権限ブロックの移譲は、「可能な限り」実施されるにすぎなかった。ブロック中

¹⁴ 本レポートでは、地方分権第1幕において地方団体の執行権を各議会議長に移譲された後のプレフェを、それ以前の「官選知事」と区別して「地方長官」と呼ぶことにする。

¹⁵ 1983年1月7日法第3条。

の一定の任務は、中央行政当局の出先機関に割り当てられたままであった。

権限配分は、地方分権の第1段階である。権限配分に財源の配分が加わる。

1983年1月7日法は、移譲に関して「当該権限を通常に行使する¹⁶のに必要な財源が同時に移譲される」と規定していた（第5条）。

この規定により国の税金の一部が地方団体に移譲された。県にはエンジン搭載車両税（自動車税）、登記税および譲渡税、州にはエンジン搭載車両登録証税（自動車登録税）が移譲された。

同法はさらに「相当する部局の移譲」（第7条）および「当該権限の行使のために、移譲時点で使用されている動産および不動産を、当該権限の移譲を享受する地方団体に提供すること」（第19条）も規定している。

この権限移譲は数年間にわたって実施されたところに、このような重要な改革を実施することの困難さが現れている。1983年および1984年にすでに有効となった権限移譲もあったが、教育は1985年に、文化と環境はさらに少し後の1986年に移譲された。

（3）後見監督の廃止

これらの移譲と併せて、国による事前の後見監督の廃止が行われた。1982年以降、国は、その代表者を通して地方団体の議決に関して事前の後見監督を行わなくなり、事後に介入するようになった。これは、主要な変化である。国は「上位の当局」という位置付けを決定的に捨てたのである。後見監督の廃止は、予算の性質を有する行為も含めて、あらゆる議決を行うために必要な自主性を地方団体にもたらした。後見監督は、事後の適法性に関する監督に取って代わられた。さらに、1983年1月7日法は、「コミュニオン、県、州への権限移譲によって、これらの地方団体の一つが、どのような形態にしる、その他の地方団体に対する後見監督を確立または実施することが認められることはない」と明示している。しかし、特に複数の地方団体が財政負担を行う際には、事実上、一種の後見監督が存在する可能性がある¹⁷。また、この新たな制度により、検査を任務とする機関である州会計検査院が創設された。

ア 行政行為に対する適法性の監督

地方当局の行政行為は幾つかのカテゴリーに分類することができる。

- ・ 私法の規定が適用される私法所管の行為
- ・ プレフェによる階級制に基づいた監督、すなわち国は地方よりも上位に位置するという考え方に基づいた監督を課される、国に代わって地方当局が実施する行為

¹⁶ 「通常に行使する」という表現をどう理解するべきかが問われるところである。予算大臣は、時として、通常の行使に起因する経費を過小評価しようとしていないだろうか。それとは逆に、権限移譲を享受する地方団体は、通常の行使について広義の概念を擁護しようとしていないだろうか。

¹⁷ 後に、第2幕においてリーダー的の地方団体という概念となって表現される。

- ・ 1982年の改革の対象となるその他の行為

などである。ここで特に取り上げたいのは最後のカテゴリーである。これらの行政行為は、国の代表者に届出を行う義務の有無によって、さらに2つのカテゴリーに分類される。

1982年7月22日法は、厳密な意味での届出義務を課される行政行為を明示している。これらの行政行為は、その対象または結果から判断して最も重要であると見なされるものである。

地方議会の議決、地方議会の委任による決定事項、行政命令に関する行為、契約、メールまたは県議会議長の取った措置、職員の身分規定に関する行為、都市計画に関する決定、交通・駐車取り締まりに関する決定、職員の給与の号の昇進に関する個別決定、公務員に対して言い渡された最も軽い処罰、臨時の季節的需要に応えるための雇用、そして都市計画に関してメールが発行する適合性証明書は、国の代表者に義務として届け出なければならない。地方長官は届出後2カ月の間、その行為を法的に検討し、行政裁判所に訴える権限を有する。これらの行為は、届出後に公示または通知されて初めて執行力が付与される。それ以外の行為については、内部行政部局の日常的な管理行為は地方長官への届出義務を課されていない。しかし、公示または通知後直ちに有効になるという事実は、地方長官が違法性を理由に行政裁判所に提訴することができないということを意味するものではない。

憲法第72条に従って、地方長官は県または州において国の利益を優先させる権能を保持する。後見監督は廃止されたが、国が地方団体に対して、現在でも一時的にある種の「後見監督」を行うようなケースが残っている。地方当局が義務を回避した場合、「決定の不在が公役務の運営および法律の適用を脅かす恐れがある」時には、地方長官は代理権を有する。例えば、治安がその例である（地方自治総合法典第L2215-1条）。これらの例外を除き、地方長官は地方団体と国との仲介者となった。行為の適法性について裁断を下す権限は地方長官にはない。地方長官は行政裁判所に提訴するか否かを決定し、提訴を行う権利を有する。

イ 予算および財政上の監督

1982年3月2日法は、プレフェの後見監督の代わりに裁判所による事後監督を導入することによって、予算上の監督手続に変更をもたらした。各州に州会計検査院が設置され、裁判権の新たな秩序が生まれた。州会計検査院は行政裁判所に、会計検査院は国務院（コンセイユ・デタ）に相当する。

次の4つの場合に関して、法は予算上の行為に対する特別な監督を規定した。すなわち、

- ・ 法で定められた期日までに予算が採択されなかった場合
- ・ 予算が実質的収支均衡状態で採択されなかった場合
- ・ 義務的支出が予算計上されていない場合
- ・ 決算書が歳出超過となった場合

である。地方長官の提訴により、州会計検査院の介入が可能となる。地方当局が正常化を

行わなかった場合には、地方長官は、催告の後、地方当局の代理を務めることができる。

州会計検査院は、地方団体に対する財政上の監督を大きく改善した。また、非適法性および深刻な財政難の早急な発見を可能にする目的で、1992年2月6日法は、監視手続の改善によって、地方長官の提訴による監督権を強化した。

(4) 簡素化された技術的監督¹⁸

1982年3月21日法には、行政上の後見監督および財政上の後見監督に関する廃止が明記されている。同時に、同法の1つの章によって技術的監督の簡素化が確立されている。1976年、ギシャール報告書¹⁹はすでに「技術的規準の氾濫」を指摘しており、さらに、これは「最も知られていないが、地方団体の依存性の最も確かな原因の一つである」と見なした。1982年3月2日法は、「技術的規定および手続」の制限を定め、法律およびデクレに定められた技術的規定および手続のみがコミューン、県、州に対抗することができることと明示した。しかし、このような技術的規準の多くは行政上の実践によって生まれたものであり、従って、適法性の原則は手段として十分なのかどうか問われるところである。1982年3月2日法は、技術的法規および手続の策定についても定めている。

技術的監督の簡素化は、地方団体が国の部局から解放されるということにもつながる。都市計画がそのよい例である。都市計画についてコミューンは権限を有するが、コミューンの大部分は国の出先機関である県設備局に判断を委ねている。このように技術についての依存の状態が残存しており、地方団体はそれ以上先に進むことができずにいる。

ドゥフェール法は権能、権限、手段を移譲したが、「画一的な地方の対抗権力を創設することは実際になかった」²⁰。ラファラン法が採択されるまで、リーダー格の地方団体²¹という概念は存在しなかった。その理由の一つは、国の後見監督に新たな後見監督が取って代わることを避けようとしたものと思われる。また、残念なことであるが、行政客体である住民の、自分たちの身近な生活にかかわることについての意思決定への参加が不在であった。1992年2月6日法²²がこの点について打開策をもたらしてくれることになる。

¹⁸ 公契約の締結や公共建築物の建設に関して、定型契約や義務的技術規格を指定することによる間接的な後見監督。

¹⁹ O・ギシャール、「共に生きる」。地方の責任拡大推進委員会に対する報告書、ドキュマンタシオン・フランセーズ、1976年。

²⁰ H・ポルテリ、「フランス、日本、地方分権」。上院セミナー議事録（2000年2月17日～2002年2月15日）、24ページ。

²¹ ある権限の行使に複数の地方団体の協力を要するとき、法律の定めるところにより、共通した活動の形態を企画・組織することができる当該複数地方団体のうちの1つまたはその集合体のうちの1つ（憲法72条5項参照）。

²² 共和国の地方行政に関する1992年2月6日付基本指針法第92-125号、1992年2月8日付官報。

2 1992～2000年：コミューン間広域行政の発展、地方民主主義の推進、地方分散化の推進

①1982年3月2日付第82-213号法²³によって予告されたコミューン間広域行政組織に関する規定は、1992年になってようやく、共和国の地方行政に関する1992年2月6日付第92-125号基本指針法の中に記述された。②同様に、「地方民主主義」(démocratie locale)という概念が1992年2月6日法に初めて現れた。地方分権政策の目標の一つは、意思決定プロセスを市民に近づけること、そして真に身近な民主主義の出現を促進することであった。③さらに、地方分権の最初の流れに引き続き、地方分散化の推進が行われた。

(1) コミューン間広域行政の発展

1982年3月2日付地方分権法第1条によって後送りにされたコミューン間広域行政は、90年代初頭、ピエール・ジョックス (Pierre JOXE) 内務大臣によって取り上げられた。この計画には、36,000のコミューンから構成される国を近代化する可能性が秘められていると確信してのことであった²⁴。

19世紀からフランスにはコミューン間協力が存在していた²⁵。それは本来、主として特定のサービス(家庭廃棄物回収、下水道、都市交通など)の実施を目的とした地域の技術的管理・整備のためのコミューン間協力であった。「ジョックス法」と呼ばれる1992年2月6日法により、管理型のコミューン間広域行政から計画型のコミューン間広域行政への移行の兆しが見られた。これが「地域計画」の概念を導入した1999年6月25日付の地域の整備および持続可能な発展のための基本法 (LOADTT)²⁶、ならびに2000年12月13日付都市の連帯および刷新に関する法律によって強化された。法律の報告者であったクリスチャン・ピエレは、「創設すべき機関に焦点を合わせるのではなく、計画のテーマに基づいて地方団体をまとめるべきである²⁷」という政府の展望を明らかに表明した。さらに、「これは、特に経済開発・空間整備などの構造化を促進する権限についてコミューンを連携させることを目指し、最も適切な協力範囲を重視しながら思索を行うということである²⁸」と付け加えた。

1992年から1999年までの間、コミューン間広域行政は成功を収め、広域行政組織の数は6倍に増えた。しかし、この評価は注意を要する。というのも、コミューン間広域行政は特に農村地帯で発展をしており、都市部はこの発展から取り残されたからである。

²³ 前述の脚注10。

²⁴ 1982～1983年の重要な法律は、コミューンのレベルを対象としていなかった。

²⁵ 1890年3月22日法。

²⁶ 地域の整備および持続可能な開発のための1999年6月25日付基本指針法第99-533号、1999年6月29日付官報第148号。

²⁷ 1991年3月26日付官報、審議、国民議会、312ページ。

²⁸ 共和国の地方行政に関する基本指針法案、国民議会資料、第1581号、1990年8月1日、7ページ。

シュヴェヌマン法と呼ばれるコミューン間協力の促進および簡素化に関する 1999 年 7 月 12 日法²⁹は、1992 年に規定された原則を引き継ぎ、コミューン間広域行政を新たに発展させるために地域間の格差に均衡をもたらそうという野心的なものであった。

同法は、面積、人口、租税を考慮して定められた 3 つの主要な広域行政組織カテゴリーに基づいた、簡素化されたコミューン間広域行政の図式を確立し、義務付けることに成功した³⁰。大都市共同体（人口 50 万人以上の均衡のとれた都市圏）および都市圏共同体（人口 5 万人以上の都市圏）は、どちらも単一職業税を義務的財源として有し、都市部の新たなコミューン間広域行政の範囲を定めている。コミューン共同体は、これまでと同様、農村地帯の組織である。

地方団体間の協力関係の発展、特にコミューン間広域行政という現象は、当初規定されていた権限ブロックの図式を混乱させた。今日、「専門化された使命」または機能的専門化という概念が重視される傾向にある。これは、州に地域整備と経済開発を、県にインフラストラクチャーと保健衛生・社会福祉活動を、コミューンに都市計画と身近な公役務を配分するという考え方である。このような新たな分類にもかかわらず、権限配分の複雑さは解決されていない。

（2）地方民主主義の推進：諮問的住民投票制度

1992 年 2 月 6 日法³¹は、「地方民主主義」という表題の第 2 章の中で打開策をもたらそうとした。この法律は、「コミューンの公務に関して住民が情報を得る権利および住民に関する決定事項について住民が諮問される権利、これらは地方団体の自由な行政運営と切り離すことのできないものであるが、地方民主主義の主要原則である」と定めている。住民参加は地方住民投票の導入によって強化された。地域整備に関する 1995 年 2 月 4 日法は、有権者の 5 分の 1 に相当する住民が、コミューン当局の決定に帰属する整備事業に関して諮問を実施するよう申請することを可能にし、さらに住民参加を推し進めた。

身近な民主主義に関する 2002 年 2 月 27 日法は、特に、人口 8 万人以上のコミューンに地区評議会を設置し、人口 10 万人以上のコミューンにコミューン庁舎の別館を開設することによって、地方団体の決定への市民参加を促進することを目指している。同法は、地方議員の身分規定についても定めており、経済、文化、歴史遺産に関するさらなる権限を地方団体に付与している。

（3）地方分散化の推進

地方分散化された中央行政当局³²は、地方レベルにおける国の介入能力を強化するため

²⁹ コミューン間協力の促進および簡素化に関する第 99-586 号法、1999 年 7 月 13 日付官報第 160 号。

³⁰ 広域コミューン区および広域都市共同体は、3 年間で改革を行い、コミューン間広域行政の新たな規則に適応することになった。

³¹ 前述の脚注 22。

³² 地方分散化された国の行政当局に関する 4 つのレベル：州、県、郡、コミューン。

の再編成の対象となった。国の権限は、州、県、郡、コミューンの4段階の当局に分散化された。コミューンに関しては、国は、各コミューン内に分散化された任務を執行するための専門職員を配置することが不可能であるため、地方長官および共和国検事の階級的権威の下、当該権限を行使するのはメールの義務となった。さらに、郡長（副地方長官）は、郡において地方長官庁の部局と地方団体当局との間の連絡が機能的であることを保証し、農村地帯の小規模なコミューンに対して助言を与える役割を演じる。郡長は、中央省庁の仲介役として地方議員の第一のカウンターパートである。また、州と県は国の地方分散化の主要な段階である。州地方長官は、とりわけ、経済開発・地域整備政策、特に、国・州間計画契約策定のフォローアップを担当する。

州または県の地方分散化された行政当局は、地方長官庁の部局に限られるわけではない。多くの省庁が、専門化された局という形で州または県に代表部を有する。州産業・研究・環境局（DRIRE）や州文化局（DRAC）などがその例である。

2004年からラファラン内閣が行った活動の目的は、地方分権プロセスを並行して推進しながらも、国の権力を再び強く主張することであった。これは、地方レベルにおける国の介入能力を強化し、中央省庁によって策定された政府の政策を効率的に引き継ぐことを目指すものであった。

第4節 地方分権第2幕（2003～2004年）：地方分権の新たな推進

地方分権の第2幕は、共和国の地方分権化された組織を認める方向での憲法改正に基づいている。ラファラン法は、フランス大革命から受け継いだ、ある種の国土の統一性を中心として構成された政治的・行政的組織を見直した。過去との断絶となった点は、その期間中特定の地方団体に対して固有の規準を制定する権限と制度を付与するような「実験的取組の権利」、また、地方団体の介入の国に対する潜在的優位を認める補完性の原則、地方団体の自立した行政命令権の承認、それにある一定の権限が複数の地方団体の協力を必要とする際に、リーダー格（*chef de file*）を活用することである。

第2幕を特徴づける法律は、共和国の地方分権化された組織を認める2003年3月28日付憲法的法律第2003-276号および3つの組織法律、すなわち、実験の原則を導入する2003年8月1日付組織法律第2003-704号、決定的地方住民投票を実施する可能性を地方団体に付与する2003年8月1日付組織法律第2003-705号、地方団体の財政自主権に関する2004年7月29日付組織法律第2004-758号である。また、地方の自由および責任に関する2004年8月13日付第2004-809号法によって、地方に対する大規模な権限移譲が実施された。

1 地方分権の是認

2003年3月28日付法は、フランスの組織は地方分権的であるとうたっており、憲法第1条をより明確にしている。同法の第1条は次の通りである。「フランスは、不可分の、非宗教的、民主的かつ社会的な共和国である。フランスは、出身、人種または宗教による差別なしに、すべての市民に対し法の下での平等を保障する。フランスは、いかなる信条をも尊重する。その組織は地方分権的とする」³³。

しかし、フランスの組織は地方分権的であると明確化することは、いわゆる連邦主義的状况に通じることはなく、また自治州国家という状況にさえ結び付かない。2003年の憲法改正は、厳密な意味での行政レベルにおいて、地方団体を従属状態に保持している。フランスでは、地方団体は憲法制定権の行使に一切参加しない。2003年3月28日法による地方分権は、行政的・地方分権の枠組みの一環を成すものであり、政治的・地方分権には相当しない。この改革は、フランス国家を中央集権国家と自治州国家の中間点に位置付けるものである。地方分権は、コルス（コルシカ）州³⁴、ニュー・カレドニア、フランス領ポリネシアなどの特定の地域においてのみ、政治的性格を帯びた。

同法の狙いは、地方分権をさらに深く憲法に刻み込み、フランスにおいて地方分権の強化・推進を可能にする、というものであった。

2003年に着手された改革は、補完性、実験の権利などの新たな原則を明示し、権限配分を強化することにつながった。

2 権限の配分

2004年8月13日法の条文は、多くの報告書の結論から着想を得ている。特に、地方分権について総括するという任務を有する上院の共同情報室の報告書³⁵および2000年に発表された「地方分権の未来のための委員会」の報告書³⁶、2000年から2003年にかけて各州において開催された地方議員総会や地方の自由大会という枠組みの中で上院および政府が収集した提案などが代表的な例である。

地方の自由および責任に関する2004年8月13日付法は、①決定的に、②実験的に、③

³³ 地方団体の自由な行政運営の原則がそれ以前に認められていたことに言及しながら、この確認の有用性に異議を唱えた著者もいた（オリヴィエ・ゴアン、「フランスにおける新たな地方分権と国家改革」。AJDA、2003年3月24日、522ページ）。

³⁴ 2002年1月22日法は、コルシカ州議会に対して、教育、言語、職業訓練、研究、文化、歴史遺産に関する幅広い行政命令権を委ねた。地域整備、経済開発、インフラストラクチャー、交通は、コルシカ島の地方団体間で共有される権限となった。

³⁵ 「地域共和国のために一多様性の中の統一性」。地方分権について総括をまとめ、地方の権限行使を促すための改善策を提案する任務を有する、ジャン＝ポール・ドゥルヴォワが率いる共同情報室の名の下に作成されたミッシェル・メルシエの報告書第447号（上院1999年～2000年）。

³⁶ 「地方公務の強化」。ピエール・モーロワが率いる「地方分権の未来のための委員会」が首相に提出した報告書、ドキュマンタシオン・フランセーズ、2000年。

委任という形で、または④補完性の原則を通して、新たな権限を地方団体に付与している。権限移譲が完了するのは2008年の予定である。

(1) 決定的な (définitif) ³⁷権限移譲

同法は州に対して、国の任務を除くという留保つきで、他の地方団体が実施する活動の調整を委ねた。

州議会は、身近な民主主義に関する2002年2月27日付第2002-276号法によって、2002年以降の企業に対する支援に関する権限を付与された。

経済開発に関する州のリーダーとしての役割が強化された。さらに、職業教育・職業訓練に関する権限が拡大された。州は、求職中の若年者および成人の職業教育・職業訓練について、州の政策の策定および実施に関して完全なる責任を有する。国は、雇用政策についての責任のみを保持する。

また、多くのインフラストラクチャーが地方団体およびその共同体に移譲された。県はすでに36万kmの県道を管理しているが、それに加え、さらに約2万kmの国道を引き受けることになった。権限移譲は2006年1月1日に開始し、2008年1月1日には完了する予定である。さらに、県は、海外州内およびイル・ド・フランス州内の県を除き、地方の利益となるような、旅客輸送のための都市圏外交通にかかわる鉄道もしくは誘導式交通機関、トラムもしくは線路に関してインフラの敷設および運営の権限を等しく移譲される。

州は、インフラおよび交通に関する州整備計画を通して調整役を果たすことになった。

すべてのレベルの地方団体およびその共同体が非軍事的空港およびヘリポート（国の利益または国際的利益にかかわる飛行場および国の任務執行に必要な飛行場は除く）、国の自治港以外の海港および河港（国の利益にかかわる港は除く）の所有、整備、維持ならびに運営を実施することができるようになった。権限移譲を享受する地方団体は、協議を経た後、地方長官のアレテ³⁸によって遅くとも2007年1月1日には決定される。また、2004年8月13日法によって、州には商業港の建設・運営、県には漁港の建設・運営、コミューンにはマリーナの建設・運営が移譲された。

環境分野においても権限移譲が行われた。同法によって、県およびイル・ド・フランス州に対して、家庭廃棄物およびそれと同類の廃棄物に関する処理計画の策定が委ねられた³⁹。これまでも、県はこの権限を行使する権利を有していたが、約10県だけが実際に権限行使したにすぎなかった。

社会福祉・社会医療の分野では、県は社会福祉・社会医療政策計画を策定する責任を有することになった。また、県は、これまで国と共同で財政負担・管理されてきた社会的困

³⁷ 「暫定的」、「一時的」（例えば委任など）に対比して「終局的」、「最終的」という意味である。

³⁸ 各省大臣および行政機関の命令、処分、規則の総称。

³⁹ この権限は、2002年1月22日法以来、コルシカ地方団体に付与されている。

難に直面する若年者支援基金および住宅連帯基金の財政負担・管理を独自に行うことになった。

さらに、保健衛生分野における国と地方団体の間の権限配分が明確化された。

教育分野における地方団体の権限が補足された。すなわち国と地方団体の連携を促す国家教育地域委員会が設置された。小学校および中学校の管轄についての決定権限は、国ではなくコミュンおよび県に帰属する。しかし、生徒の割当に関する決定権は、国が保持する。

中学校および高校の建設・維持の責任を有する県および州は、さらに、受入、給食、宿泊の任務ならびに施設の一般のおよび技術的維持を保証する。その結果、県および州は、当該施設において作業を行う技術・事務職員（*personnels Techniciens, Ouvriers et de Services, TOS*）9万5千人の採用・管理の責任を負うことになった。

文化の分野では、申請を行った地方団体は、特定の歴史的建造物の所有者となることが可能となった。

権限移譲には、それに相当する部局の移譲が伴う。地方の自由および責任に関する2004年8月13日付法第104～107条が、部局の移譲についての条件および職員に対する個別保障を規定している。2004年法によって行われる職員の移譲は、1982年法に従って行われた職員の移譲を幾分思い出させる。当該地方団体の大部分の反対に起因する行政的理由により、また、移譲される可能性のある職員の異議に起因する団結心により、時には緊迫した状況が生まれることがある。例えばTOSの移譲に対しては、教員やTOSの属する「教育コミュニティ」を壊すという理由でほぼすべての組合が反対した。また、移譲される権限を実施するために必要な職員数に関しても、しばしば権限を執行するのに十分な数の職員が国から移譲されず、行政上の問題が発生した。一般に、これらの問題は、移譲される部局および受け入れる地方団体によってさまざまである。

移譲される権限の行使に要する経費を完全に補償するという原則を適用することにより、国は、経常費総合交付金または建設整備費総合交付金に加えて、地方分権化一般交付金を支払う。また、財政的な流れに加え、移譲された権限に必要な動産および不動産の移譲が実施される。

（2）「実験的取組」の権利

2003年法でうたわれているような実験的取組の権利は、コルシカ州に関する2002年1月22日法によって確立された、コルシカ州独自の法的資格に由来するものである。同法は、コルシカ州が国の法規を地域の特殊性に適応させることを認めたことになる。

実験的取組の権利によって、各地方団体に対して他の地方団体と同様の資格および権限を有することを課していた、憲法上の平等に関する狭義の概念から地方団体を解放することが可能になるはずである⁴⁰。実験的取組の権利は、権限行使のために、地方団体が国レベルの現行法を免れることを許可するものである。実際、国に由来する法規は数多く、時には地方の特殊性に適応していないものも存在する。

しかし、実験的取組の権利は範囲が限られている。枠組みがはっきりと定められているのである。時間について制限されていなければならず、対象も明らかにされていなければならない。実験的取組の教訓を得ること、すなわち実験的に行った措置を一般化するか、継続するか、あるいは中止するかは、中央当局の役目である。さらに、地方当局は、実験的取組の権利を行使するという理由で、首相の行政命令権もしくは公的自由の行使の主要条件に障害をもたらしてはならない。

実験的取組の権利を享受する地方団体は、いかなる方法でも他の地方団体に対して後見監督を行ってはならない。

(3) 委任

2004年8月13日付法は、公共政策の一貫性および近接性を両立させるために、権限委任の活用を促進しようと試みた。

決定的な権限移譲とは異なり、委任は一時的であり、意思と契約に基づく。委任は、国または地方団体に対して、特定権限の行使を他の地方団体に委ねることを可能にするものである。

2004年8月13日付法は、特に、河川・運河、ソーシャルワーカーの職業訓練、社会住宅に関して、数々の権限委任の可能性を規定している。

(4) 補完性の原則の誕生

憲法第72条第2項は、「地方団体は、各々のレベルにおいて最も適切に遂行できる権限全体に関して、意思決定を行う使命を有する」と規定している。この条項は、欧州の法規範秩序を参考にしたものであるが、中央当局である国が地方当局に対してさらに多くの責任を移譲するよう促している。今日、中央当局が独自に行動することは不可能になっており、最も適したレベル、すなわち地方団体に権限を移譲せざるを得ない状況にある。憲法において補完性という概念に言及した事実は、「国の思索を欧州的標準の枠組みの中に位置付け、フランスの行政組織を欧州の建設と深く関連したものとして見なそうという意思」⁴¹を示すものである。しかし、補完性という概念は、権限の一覧表があらかじめ確立された他の欧州の国々と比較し、フランス憲法においては全般的な方法で記述されている。確か

⁴⁰ J=F・ブリッソン、「国と地方団体の物質的な権限配分に関する新たな憲法上の鍵」。AJDA、2003年3月24日、529ページ。

⁴¹ J=F・ブリッソンが「国と地方団体の物質的な権限配分に関する新たな憲法上の鍵」の中で使用した表現による。AJDA、2003年3月24日、529ページ。

にこのような異なる地域レベル間の権限調整手段は、権限ブロックの移譲という技術に従って組織化されたフランスの概念に真っ向からぶつかるものである。補完性はフランス国内法においてはいまだに象徴的な影響力しか持たない。

補完性と実験的取組の権利は結び付いている。国の権限の地方団体への移譲は、事前実験の対象となることが可能であり、これによって補完性の発展が保証される。例えば、鉄道輸送の州への移譲は、2000年12月13日法によって一般化される前に、まず7州において実験的取組の対象となった。

ある特別な活動について、しばしば複数レベルの地方団体が権限を有するということが明らかになる⁴²。そのような時、異なるレベルの地方団体間において、利害の対立が発生する。

しかし、権限移譲が完全であることは決してなく、国が推進・主導権を保持することによって地方当局の活動を手段化し、地方団体には実施・管理の任務を移譲するというケースがよくある。地方分権第2幕は地方構造改革ではないため、コミューン、県、州が新たな権限を移譲されても、フランスの地方行政組織の構造の見直しが行われることなしに、原始の定義にとどまってしまうのは残念なことである。1999年7月12日法によってコミューン間広域行政が大きく発展したことは、このような新たな構造の正当性について幾つかの疑問を残す。例えば、2005年1月、全仏コミューン間広域行政組織連合会（ADCF）によって採択された共同体アミアン憲章は、地方分権第2幕の内容について、コミューン間広域行政のプレイヤーたちが失望したことを伝えている。

3 財政手段

新たな責務を果たすために、地方団体は、理論上、当該権限を行使するために国が有していた財政手段を享受することになっている。

共和国の地方分権化された組織に関する2003年3月28日付憲法的法律第2003-276号および地方団体の財政自主権に関する2004年7月29日付第2004-758号法によって、財政面での枠組みが規定されている。

すべての権限移譲には移譲時点における相応の財源の付与を伴うという原則は、1983年にすでに優先されていたが、2003年3月28日付法によって憲法の中に導入された。

⁴² 地方の自由および責任に関する2004年8月13日付法第145条は、次のようにうたっている。「コミューンは行政の第1段階かつ近接性の第1段階である。コミューンおよびコミューン間広域行政組織は、州および県と平等の権利に基づき、地方で果たされる責務を保障する使命を有する。コミューンおよびコミューン間広域行政組織は、法によって規定する方法により、州または県が策定する基本計画もしくは計画の策定に参加する。」

コミューンおよびコミューン間広域行政組織は、州および県の発意もしくは依頼により、協定の規定する条件に従って、これらの地方団体のいずれかの責任に帰属する権限のすべてまたは一部の行使に参加することができる。」

2004年8月13日付法は、地方団体に移譲された経費の補償に対する権利は、過去3年もしくは5年間における実績での支出の平均額に基づいて計算されると規定している。

また、財政補償は権限移譲と同時に実施されなければならない。

経費評価諮問委員会が移譲された経費の金額についてだけでなく、その評価方法についても意見を述べている。

移譲される財源は、主として租税によるものでなければならない。地方団体の各カテゴリーについて、財源全体における固有財源の割合は、2003年に到達したレベル⁴³より低くすることはできないと規定された。2005年、移譲された権限行使のために国が充てた財源は、州については4億5,000万ユーロ、県については1億5,600万ユーロ、コミューンについては1,430万ユーロ、イル・ド・フランス州交通事務組合については1億1,300万ユーロであった。

これは地方団体側の見解であるが、憲法改正の幾つかの側面は、空文のままになっている。権限移譲は徐々に実施されており、フランスの地方団体は、現に行われている地方分権（職業訓練、経済介入、住宅）を強化するような権限を優先しているとはいえ、新たな任務の責任を果たすべく適応し続けている。同時に、国は再編成を行い、自らの主要な任務を引き続き実施している。

第5節 地方分権の総合評価

ここまでの論旨を踏まえて、フランスの地方分権の総合評価を行う。

地方分権のプラス面は少なくない。地方団体の自由な行政運営に関する大きな重要な進歩、中央と周辺の間でのより適切な均衡、大部分の地方当局が責務を十分に果たしている点、市民により近いところでの意思決定などである。

総合的に見て、地方分権は、管理について大きな問題を提起しなかった。実際、地方議員ほど自分の出身地方団体の要望を十分把握している者がいるであろうか。しかし、地方分権によって組織上の深刻な問題が起こった。確かに、より適切に権限を配分するという理由から、地方分権が権限の細かな分散という結果をもたらすことになってはならない。

改革の実施は、任意的移譲が理由で困難となった。確かに2004年法は任意的移譲を規定しているが、一方では地方団体を圧迫する法規の増加および規準への適合義務の増加という要求が、不十分であると判断された財源補償によりすでに縮小されている地方団体の行動の余裕をさらに縮小するため、この自発性に基づく制度は悪影響を受けている。財源補償はそれ故義務的権限に集中している。またもう一方では、例えば、地方住民投票や、

⁴³ 2005年6月30日に政府が国会に提出した報告書によると、この割合は、州が39.5%、県が58.6%、コミューンが60.8%と評価された (www.senat.fr)。

国および司法官の躊躇によって延期された若年層の司法保護の分野における実験的取組の権利など、イデオロギーによる抑制が依然として残っている。しかし、実験的な州経済開発計画の例に見られるように、状況は進歩しつつある。

地方分権は国の構造にも影響を与えずにはおこななかった。地方団体に特定の財政的権限および責務を移譲することにより、地方分権は、場合によっては、中央に集中化された部局、州地方長官および県地方長官の役割を見直す必要性を生むことになる。

これらの政策管理については、新たな責務が地方団体に委任されたことにより、地方当局は有権者に対して行政行為の責任を取ることとなり、公金を効率的に管理するよう強いられた。同時に、このような権限委任は国にとって非常に有益であるということが明らかとなった。国は、社会福祉政策、社会的疎外対策、職業訓練政策など支出を増大する政策から撤退し、それらの赤字を地方に負担させる結果となったのである。このため、これらの新たな責務を移譲する際には、県および州の側は抵抗を示した。

財政面も無視できない。地方団体は、国による支援をかなり必要としている。国から地方団体に対するさまざまな形態の支援が存在する。主要なカテゴリーは、経常交付金および補助金、建設整備交付金および補助金、補償交付金である。これらの交付金の主な目標は、地方団体の日常的運営を支援すること、投資に関して地方団体を支援すること、権限移譲の結果生じた経費の増加に対し財政負担をすることである。

経常交付金および補助金として、経常費総合交付金（DGF）やその他の経常交付金が挙げられる。

1979年1月3日付第79-15号法⁴⁴によって、国から地方団体への最も大きな財政支援である経常費総合交付金が設置された。2006年は、この額が382億5,000万ユーロであった⁴⁵。用途が自由なこの交付金は、コミューン、固有の税源を有するコミューン間広域行政組織、県、そして2004年1月1日からは州に与えられる。この交付金によって、コミューン間における財政的平衡化のメカニズムの適用が可能となった。また、明確性を増すために、2004年度予算法によって、職業税平衡化全国基金（FNPTP）が経常費総合交付金の中に移転された。このメカニズムの恩恵を被るのは、潜在担税力が不十分なコミューンまたは産業の再編成による職業税減収を被ったコミューンである。2003年の交付金額は5億4,700万ユーロであった⁴⁶。それ以外にも、分野別の経常交付金が設置された。小学校教員特別交付金（2006年は1億3,600万ユーロ）、最も恵まれない環境にある、人口1,000

⁴⁴ 国からコミューンまたは一部のコミューン間広域行政組織に支払われる経常費総合交付金を設置し、1979年度の地方直接税制度を調整する1979年1月3日付第79-15号法、1979年1月4日付官報。

⁴⁵ 出典：www.vie-publique.fr

⁴⁶ 出典：www.vie-publique.fr

人未満のコミューンに対する「地方議員」交付金、住居を失った人に対して緊急に住居を与えるための支援基金（FARU）などである。

建設整備交付金および補助金には、建設整備費総合交付金（DGE）、付加価値税補償基金（FCTVA）、開発交付金などがある。

建設整備費総合交付金は、1983年1月7日付法⁴⁷によって設置された。分散している投資補助金に部分的に代わるものである。2006年、その額は7億7,000万ユーロであった。設備およびインフラストラクチャーに関する支出を支援するために、財源および人口に関する条件に基づいて、地方長官が、県、一部のコミューンおよびコミューン間広域行政組織に対して割り当てる。

40億3,000万ユーロの付加価値税補償基金は、地方団体が2年前に実施した設備建設の支出について支払った付加価値税を補償するものである。空間整備・経済開発に関して権限を行使し、人口に関する基準を満たしているような、固有の税源を有するコミューン間広域行政組織に対して、2006年度は1億2,400万ユーロの農村開発交付金が充てられる。

職業税補償交付金（2006年は11億1,600万ユーロ）や地方分権化一般交付金（2006年は10億3,200万ユーロ）などの補償交付金によって、税収の減少もしくは国から地方団体に課された新たな経費が補償される。

国はこのような交付金を通して財政上の重要な後見監督を引き続き実施しており、機能的自立性は財政的自立性によって保障されるものである以上、残念なことに自由な行政運営の原則に逆行している。

このシステムは、地方団体の国に対する依存状態を生み出し、地方分権を弱めている。西ブルターニュ大学教授ジャック・バグナールが指摘しているように⁴⁸、税制改革が必要である。複雑であるという理由から地方税改革が絶えず延期されているが、残念なことである。

第6節 結論

地方分権の実施には時間を要した。また、緊張状態を伴った。しかし、地方分権は20世紀のフランス行政改革の中で最も重要な改革の一つであり、地方団体もそれに貢献した。

地方分権は、政治色を帯びていると同時に交渉により進められた。すなわち、一部の権限移譲について予定されていた地方団体との和解・協議手続が頻繁に活用され、ほとんどの場合、最終的には国が地方団体の要求に譲歩した。交渉による地方分権の発展は、権限移譲をもたらしただけでなく、地方レベルで影響を与え得る意思決定については、国が独

⁴⁷ コミューン、県、州および国の間の権限配分に関する1983年1月7日付第83-8号法。

⁴⁸ J・バグナール、「地方分権」。フランス大学出版、2006年。

自の意思決定に地方団体を参加させることにつながった。

ラファラン内閣の法律によって、補完性の概念⁴⁹、リーダー的⁵⁰地方団体、実験的取組などの新たな概念がフランス憲法に導入されることになった。しかし、現実には、実験的取組の権利は空文化したままで終わった。地方団体はやや用心深く、そしておそらく財源が不足していたため、この制度を有効に使えなかったのである。本来なら、実験的取組の権利によって、フランスの地方団体の法規制定権は増大し行使は促進され、欧州内の他国の地方団体に近づくことができるはずであった。

地方分権の第2段階は、地方税の増税、地方税の使用に関する妥当性、正当性などの問題を取り上げる機会となった論争の発展をもたらした。政府が地方団体をこのような状況に追い込んだために、地方団体は義務的支出に対応することができなくなった、と非難する者もいた。あるいは、地方議員の支出に関する政策を批判する者もあった。

このような理由から、議員の一部は、立法府に対して地方分権の第3段階を開始するよう要求した。その目的は、新たな地方行政組織を確立し、権限配分システムを簡素化し、地方団体の財源を根本的に変革することである。しかし、この地方分権の第3段階はすぐには実施されないと思われる。というのも、ブリス・オルトフ（Brice HORTEFEUX）地方団体担当大臣が、本年9月14日に開催された第76回全仏県連合会大会の際に、権限移譲の一時休止を主張したからである。また、数多くの政治家が、フランスの行政組織を合理化すること、そして行政レベルを一つ廃止することを要求している。2001年にクリスチャン・ポンスレ上院議長によって設置された地方分権観測所は、地方分権を向上させるために任された予測・提案という任務⁵⁰の枠組みの中で、このような見通しに関する分析を行っている。

地方自治というテーマが実際に公の議論の中で取り上げられるようになったのは、19世紀のことである。20世紀後半にも再び取り上げられ、そして21世紀になってからも地方自治は依然として現代性のあるテーマとなっている。

⁴⁹ 補完性の概念は、フランスの法律において新しい概念ではない。1976年のギシャール報告書「共に生きる」および1983年法の中でも使用されている。

⁵⁰ 地方分権観測所は主として次の3つの任務を有する。

- ・ 地方分権第2幕の実施に関するフォローアップおよび評価
- ・ 地方公共政策の総合評価
- ・ 地方分権の向上を目的とした予測および提案の任務

第2章 国の施策に対する地方団体の意見反映システム

第1章で見たように、フランスの地方分権の発展は、国と地方の要職を兼ねる政治家＝エリート・リーダーがトップダウン的に政策を方向付けてきたものであるといえる。地方分権第2幕もあくまでラファラン政府の主導によるものであった。

しかし、制度運営だけでなく政策立案から法案審議に至る過程でも地方団体が直接的な働きかけをした。

地方団体の意向はどのように表明され、国の施策に反映されるのであろうか？この章では地方団体を代表するプレイヤーについて見ていくこととする。

第1節 地方団体の連合組織

1 フランスの地方団体の連合組織

フランスには地方団体の連合組織として、それぞれのテリトリーすべてをカバーしているという意味で、以下の3つの大きな組織がある。

- ・ 全仏市長会 (Association des Maires de France, AMF)
- ・ 全仏県連合会 (Assemblée des Départements de France, ADF)
- ・ 全仏州連合会 (Association des Régions de France, ARF)

その他、一部のコミューンや住民を代表する非常に多くの連合会や協会がある。主なものでは、

- ・ 大都市市長会 (Association des Maires de Grandes Villes de France)
- ・ 中規模都市市長会 (Fédération des Maires des Villes Moyennes)
- ・ 小都市会 (Association des Petites Villes de France)
- ・ 全仏コミューン間広域行政組織連合会
(Assemblée des Districts et des Communautés de France, ADCF)

また、よりテーマ性のある特定目的のための連合組織として、

- ・ 山岳地域議員全国協会 (Association Nationale des Élus de la Montagne)
- ・ 農村部メール連合会 (Fédération Nationale des Maires Ruraux)
- ・ 沿岸地域議員協会 (Association Nationale des Élus du Littoral)

などがある。

以下、本レポートでは全仏市長会 (AMF)、全仏県連合会 (ADF)、全仏州連合会 (ARF) の3つを「3大連合会」と呼び、主にこの3大連合会を取り上げて説明する。

2 全仏市長会（AMF）

（1）概要

全仏市長会（AMF）は1907年に創設された、3大連合会のうち一番古くそして大きい組織である。常任の職員が60人ほどいて、議員に要求を述べたり、コミューンの名において交渉に加わったりしている。規模の大きさを生かし、自分たちで情報や資料を収集して、そのような能力を持たない小さなコミューンに対しさまざまなサービスを提供している。

AMFはフランス本土および本土以外に位置するコミューンの、35,577人の現職のメールおよびコミューン間広域行政組織（EPCI）議長から構成される。1999年11月、第82回大会の時、参加資格をEPCIにも開き、2000年1月1日以来、EPCIのうち固有の税源を持つものの議長もAMFに加入することができるようになった。

なお、AMFへの加入は強制ではない。2005年現在、フランスのコミューン数は36,784、固有の税源を持つEPCIの数は2,524であるので、加入率は9割強である。あとの団体は政治的な理由や予算上の理由、もしくは加入することに利益を見いだせないという理由から加入していない。

コミューンおよびEPCIの規模もしくはメールや議長が属する政党と結び付いたいかなる差別もなく、加入コミューンおよびEPCIは平等の資格を持つ。

（2）組織の構成

- ・ 総会（assemblée générale）：AMFの決定機関である執行理事会のメンバーを選任する。AMFの財政状況と倫理に関する報告を受ける。前年度の会計を承認し、翌年の負担金の率を定める。
- ・ 執行理事会（bureau）：AMFの運営・決定機関であり、少なくとも月1回開かれる。執行理事会は36人からなり、会長、筆頭副会長、幹事長、財務幹事が各1人、その他8人の副会長、4人の副幹事長および1人の副財務幹事などから構成される。36人のメンバーは政治的に同数、すなわち18人の右派の代表と18人の左派の代表からなる。現在のメンバーの3分の1は後述する県市長協会の会長を兼務している。会長は総会における直接選挙（2回の多数決投票）で、執行理事会は総会における1回の名簿式投票で選ばれる。執行理事会の任期は3年である。
- ・ 評議員会（comité directeur）：県ごとに1人の代表者からなる全仏で100人のメンバーから構成される。総会により選ばれ、執行理事会を諮問的な役割によって補佐するため定期的に招集される。県市長協会の会長は諮問的な資格において等しく評議員会に参加することができる。
- ・ 常任委員会（commission permanente）：執行理事会および評議員会における審議および決定に当たっての準備作業をする。常任委員会の種類には、地方のコミューンおよび領土、都会の都市および領土、コミューン相互間関係、欧州、社会的結合、地方の財

政および税制、環境および持続的開発、文化およびコミュニケーション、の8つがある。常任委員会は委員長のイニシアティブの下、その権限の分野・領域に関係のあるすべての問題を議事日程に記載することができる。委員会の長は執行理事会のメンバーで、委員の互選により選ばれ、任命される。委員長は1人ないしは複数の報告者 (rapporteur) によって補佐される。各委員会における審議およびその結果作成した提案の報告書は、決定権限を持つ執行理事会に委ねられる。

また、委員会は、恒常的な、もしくは現況の変化に応じた一時的な、作業グループ (groupe de travail) の中身の構成を決めることができる。恒常的なものとしては新技術、社会住宅、都市計画、交通輸送、地方公務員、領域の管理、環境、歴史的建造物などが、一時的なものとしては映画、運転免許、構造基金改革などがある。

- ・ 参考 県市長協会 (associations départementales de maires) : 各県内のほとんどすべてのコミューンのメールからなる。この協会は AMF の内部組織というわけではない。しかしながら AMF との間には制度的・組織的な数多くのきずなが存在している⁵¹。AMF は県市長協会を通じてコミューン内の問題と要求事項を浮かび上がらせ、また情報を各コミューンに拡散している。これにより県市長協会の間に真のネットワークが構成される。

(3) 運営の財源

AMF の運営に必要な財源は、加入団体により支払われる負担金で賄われる。その額はコミューンおよび EPCI の人口で決まる。

2006年の額を紹介すると、コミューンにおいては、人口200人未満のコミューンは42.30ユーロ (年額。以下同じ)、200人以上399人までは59.20ユーロ、400人以上600人までは68.70ユーロ、600人を超えるコミューンは人口1人当たり0.1484ユーロ。ただし上限は35,910ユーロである。

EPCIにおいては、人口2,500人未満の共同体は84.50ユーロ、2,500人以上の共同体は人口1人当たり0.0422ユーロ。ただし上限は7,395ユーロである。

3 全仏県連合会 (ADF)

(1) 概要

全仏県連合会 (ADF) は、県議会議員と県の職員たちが考えを突き合わせ、経験を交換して、国の大きな計画に対する共通の立場を決める場を提供している。

各県にとって ADF への加入は法的義務ではない。しかし実際はフランス本土および本土以外に位置するすべての県が加入しており、すべての県を代表する組織である。

⁵¹ AMF が県市長協会を承認する条件は、それが県内の半分以上の人口を含む半分以上のコミューンで編成され、加入およびメールの代表性において何も差別的なことを実行していないことである。

(2) 任務

- ・ 地方分権法によって県に移譲された権限の実施について、そして県が関心を持つすべての問題について、県が実践していることを意見交換することによって、すべての県議会の中に緊密で恒常的な協調関係を築くこと。
- ・ フランスおよび欧州連合（Union Européenne, UE）の行政当局に対し、すべての県を代表して意見を表明すること。
- ・ 政府に対し、県の任務、権限および活動に関するすべての法案・規則案に対する県議会議長の公式な立場を伝え、それを考慮してもらうようにすること。
- ・ 法案の審理において県の立場が十分に考慮されるよう、国会と緊密な関係を保つこと。
- ・ 県レベルにおいて効率的な公的サービスを提供することができるよう、経済・社会生活に関する他の機関・組織と連携すること。特に、地方団体を代表する他の協会と緊密な関係を持つこと。

(3) 組織の構成

- ・ 総会（assemblée générale）：各県議会の議長たちの年次大会のために、年1回、どこかの県でその県議会による招待の形で開かれる。
- ・ 執行委員会（bureau）：ADF 内部の業務および会計を企画・準備する機関で、毎月開かれる。会長、幹事長、財務幹事および17人の副会長の計20人からなる。
- ・ 全員評議会（collège associé plénier）：総数102人の県議会議員から構成される。フランスの県議会全体を代表し、発言権を持って大会に参加する。全員評議会は制度とその進展、および議員の規定に関連するすべての問題について、執行委員会によって決められた方式に従って総会から意見を求められる。
- ・ 諮問委員会（commission）：地方財政、社会福祉、経済開発、観光・商業、農業、環境・持続的開発、教育・文化、国際関係など全部で18ある。それぞれ1人の県議会議長により主宰され、県議会議員および県の幹部公務員から構成される。各委員会は専門の分野における県の立場を決め、政策の方向を執行委員会に提案する。執行委員会のメンバーと諮問委員会の長とを兼任している人もいる。
- ・ 管理チーム：調査、アンケート、出版によって諮問委員会を補佐しながら委員会の業務を調整し、経験の交換を促進し、県の管轄下にある協会を助成する任務を負う。

ADF の組織構成をフランスの県議会全体の右派・左派の割合に合わせるという義務はない。しかし、すべての県を代表するという性格上それと全く離れた構成を採るべきではないと ADF は考えている。ADF では伝統的に右派が多数を占めていたが、今は左派の社会党がやや強い。党派に影響されない県そのものとしての意見集約と利益代表の精神を尊重するため、執行委員会の構成員は政治的に右派と左派それぞれから平等に選んでいる。また、今の ADF 会長は社会党＝左派であるが、副会長は国民運動連合（UMP）＝右派としてバランスを取っている。

また、都市部と農村部との関係について見ると、ADF 内で多数派を構成しているのは農

村部の代表である。例えばロワレ (Loiret) 県ではオルレアン (Orléans) などの都市部ではなく、農村部で経済的に重要性が小さく人口の少ない選挙区から県議会議長が選ばれている。そもそもロワレ県議会の構成を見ると、農村部選出の議員の方が都市部選出の議員より多い。

(4) 運営の財源

ADF の運営に必要な財源は、各県が支払う年会費で賄われる。年会費を払うことで ADF での立場が正当化され、発言権を得ることができる。例えば、2004 年の会長選挙の際、会費を払っていなかったある県は、会議自体には臨席できたものの選挙には参加できなかった。会費の額は県の人口に応じて変化し、人口の多い県の方が会費を多く払っている。しかし代表者は各県 1 人であるので、会費をたくさん払っているところが強い発言権を持つわけではない。

4 全仏州連合会 (ARF)

(1) 沿革および概要

1972 年 7 月 5 日法は州を公施設法人と位置付けるにとどまり、州が地方団体となったのは 1982 年である。州議会議長たちが感じた協議の必要性に応えるため、最初の地方分権法 (ドゥフェール法) により権限移譲が決定された後の 1983 年から、ARF の前身である州議会議長連合会 (Association des Présidents de Conseils Régionaux, APCR) は活動してきた。当初、大統領選挙に敗れたばかりのヴァレリー・ジスカル＝デスタン (Valéry GISCARD d'ESTAING) が会長を務め、構成員はほとんどが右派だった。

1998 年の州議会選挙の際、4 つの州で右派の議員が極右政党の国民戦線 (Front National) と連合して政権をつくったが、同じ右派でも国民戦線と連合しなかった州は国民戦線の入った州政府と同じ席に座ることを拒否したため、APCR は完全に崩壊した。同年 12 月に新しくつくられた連合組織が全仏州連合会 (ARF) である。

ラファラン会長の下にあった 1998 年からの 3 年間、ARF は非常によく機能していた。当時の政治的な構成は左派・右派半々ぐらいだった。2002 年に大統領選挙があり、ラファランが首相に指名されたので次の会長を選ばなければならなくなった。会長の選出に関しては右派・左派間の協定があって、次は左派から選ぶはずだったが、右派が会長職を維持したいということで両派の間で意見が対立し、ほとんど機能しなくなった。04 年の州議会選挙で左派が圧倒的な勝利を収め、左派の社会党からアラン・ルセ (Alain ROUSSET) が会長となり、再び機能し始めた。

2002～04 年当時はラファラン首相が地方分権第 2 幕を準備していたところで、この時期の ARF の危機は、非常にネガティブなものであった。

ARF への加入は義務ではなく各州の希望によるものであるが、現実には 26 州すべてが加盟しており、フランスのすべての州を代表する組織となっている。

(2) 任務

- ・ フランスの政府当局、および欧州の大きな機構に対して州を代表する。
- ・ フランス政府に対し、公共政策および州の権限・活動に関する法について、州議会議長としての見解を周知させる。州の意見が法律の審査において考慮されるように等しく国会に情報提供する。
- ・ 州を代表し、欧州連合の機構に対する活動を促進する。商工会議所、職業団体のような経済・社会生活の大きなアクターに対し、州の行為を促進する。特に AMF、ADF のような他の議員の協会との連絡を密にする。国土整備評議会、地方財政委員会、国際投資フランス協会のような多くの組織において州の声を聞かせる。ARF の代表者たちは多くの行政機関の会議および多くの協会に席・役職を占めている。
- ・ 地方分権法による権限移譲および州政府、州議会議員が関心を持つすべての問題について、すべての州議会の間での緊密で恒常的な協働を発展させる。
- ・ すべての州の間での調査や情報交換を容易にし、交流および資源の中核を構築する。

(3) 組織の構成

- ・ 総会 (assemblée générale des présidents) : 各州の議長が集まって行われ、平均して年 3 回開催される。
- ・ 理事会 (conseil d'administration) : 総会によって選出される。代表である会長の他、6～7人の副会長、スポークスマン、会計、幹事、副幹事により構成される。毎月開催され、ARF の内部業務の準備・企画をする。
- ・ 委員会 (commission) : 州の大きな権限分野に関連・対応する。各委員会は 1 人の議員により代表され、委員会内の専門作業グループが補佐をする。会長と理事会は委員会の業務を調整し、州の行為・出来事の深い検討を推進する。事務総長に率えられる 12 人の恒常的なチームは、作業グループの作業を推進・協力し、調査、アンケートおよび出版によって検討を補佐する。

ARF の事務局の職員数は 12 人と、AMF や ADF に比べてかなり少ない。そのため情報や資料の収集、各州へのサービス提供の能力は高くない。

(4) 運営の財源

ARF の予算は各州の負担金により賄われる。その額は州の人口 1 人当たり 4 サンチーム (1 サンチーム=100 分の 1 ユーロ)、イル・ド・フランス州と海外州は 3 サンチームとなっている。支払っている負担金の額は州により異なるが、すべての州は同じ権利を持つ。議長、副議長や事務総長と一緒に議論する際は当然現実が考慮されるが、小さな州だからといってその見解が重要でないということにはならない。

5 法的・制度的権限

地方団体の連合組織の権能に関する法令上の規定は、例えば、フランス本土以外のコルシカ（Corse）や海外県に特有の権限については、連合組織との協議が法的に義務付けられているが、このような協議はあくまで一部の条項に関するもののみであって、連合組織の権能に関する一般的な規定ではない。

こうした協議を法的に明確化することを主張し続ける議員もいる。

6 活動実態

(1) 各種大会の頻度、政策広報の状況など

ア AMF

最近の大会（congrès）は2005年11月22日～24日の3日間であった。1万2千人から1万3千人が参加する大イベントであるこの大会において、フランスのメールと中央政府の間に信頼感を回復しなければならないことを明確にするためにさまざまな視点からの考えが発表された。例えば「メールと政府との関係において、法案が可能な限り早い段階でメールに示されるべきだ」という主張がなされた。つまり早い段階で法案、政令案について政府に対して意見を述べる機会が欲しいということである。

また、この大会の席で、AMF 会長ジャック・ペリサール（Jacques PÉLISSARD）は多数の大臣を前にしてドミニク・ド＝ヴィルパン（Dominique de VILLEPIN）首相に次のように話した。「われわれ（メールたち）は、地方税制の改正を望む。この改正は、地方議員により大きな責任を認める方向でなされねばならず、かつ市民にはより良い可視性（lisibilité）が保障されねばならない」。

このような要望の背景として、AMF は「現在の財政法と地方税制は地方団体の財政的能力、自立性を阻害している」と以下の点において考えている。

- ・ 複雑な税制。コミューン、コミューン共同体、県、州それぞれのカテゴリーの税金が、同じ納税申告書の上に記載される。市民は当然税金の合計額を見ることになるが、税金の各地方団体への振り分けについてはきちんと把握していないと思われる。
- ・ 課税標準の古さ。フランスの地方税制では課税標準と税率を区分して、税率については地方団体に決定権があるが、課税標準については政府が決める。例えば、既建築固定資産税の課税標準となる建築済みの土地の価格は、1970年以來35年間改定されていない。エネルギー消費や電話などIT技術に関連した消費といった近代的な課税標準も考慮し組み入れ、地方団体の税収が経済活動とよりよくマッチしたものにすることも検討すべきである。

また、機関紙として、「Maires et Présidents de Communautés de France – Le Magazine」と「Maires et Présidents de Communautés de France – La Lettre」をそれぞれ月1度ずつ発行している。

イ ADF

2006年、発足60周年を迎えたADFの第76回大会（congrès）は、9月12～14日の3日間、マルヌ（Marne）県議会議長の招待で、同県最大の都市ランス（Reims）で行われた。大会のテーマは「県、社会連帯および地域連帯の団体」であった。

ADF財務幹事による「地方分権第2幕により県の権限が増え、新しい権限とその財源調達が問題になっている」という内容のプレゼンテーションの後、分科会では、県の権限分野の中で議員たちの心配の種になっているテーマ「社会最低保障の改革」、「県と税制改革との間の調整」、「消防の組織、近代化、財政」について意見交換の場となった。

ボランティア団体「エマウス（Emmaüs）」の長、上院議長の演説、AMF会長およびARF会長とともにADF会長による分科会の作業内容報告と続いた。最終決意表明は、社会連帯（子どもと家族の政策、RMI [社会参入最低限所得] の目標数値）、領域の連帯（調和の取れた発展、領域の均衡）、ADFのプロジェクトの作成、について目標などを掲げ、「県は、制度に関する一貫性、社会結合、領域の一貫性の3つによりはっきりと識別されるだろう」と結ばれている。

また、機関誌として県議会議長、事務総長向けに週刊で「Flash Départements」、県議会議員とそのパートナー向けに3カ月に1回「Départements Magazine」を発行している。

ウ ARF

会長と26州の議長のイニシアティブで、2005年12月7日と8日、ARF創設以降初めての大会（congrès）がボルドー（Bordeaux）で開催された。大会は州議会議員と州の諮問機関である経済社会評議会のメンバーとの意見交換の場となった。

1日目はプレゼンテーション「州議会議員、フランス社会の鏡」と「分権のインパクト」の後、5つのテーマ「財政自治と規範的権能の展開」「州の政治的民主主義」「機会の平等の当事者である州」「持続可能な発展」「公共サービスの中心にいる州、そして領域の整備」に分かれての分科会が行われた。

2日目は「グローバル化の状況における明日の職の創造者、州？」というテーマで駐仏各国大使などフランス内外の有識者を招いての全体討議の後、AMF会長およびADF会長の講演、最後にオルトフ地方団体担当大臣の挨拶で締めくくられた。

（2）組織内の意思決定の実態

ア AMF

AMFの執行理事会は50%が左派のメール、50%が右派のメールによって占められているため、ここでの意思決定を経て出される法案の修正案はコンセンサスの結果である。AMFが法案に同意する時、その同意は、都市部・農村部を合わせたフランス全体の合意、そして右派・左派の政党色を超えた合意ということになる。

イ ADF

ADF の議決方式について、総会は規則上多数決を採っているが、執行委員会ではできれば話し合いをしながら互いのコンセンサスをとって落としどころを見つける全会一致にしたいと考えている。これには、党派対立が ADF としての意思決定に過度に反映され、現在国民運動連合 (UMP) 政権である国に対して強硬な姿勢を取っていると見られてしまうと、政治色の薄い県そのものの利益実現への障害が出てしまうため、そのようなことを回避しようという交渉上の戦略的配慮もある。

ウ ARF

ARF では、現在ほとんどの意思決定はコンセンサスによって行われている。2004 年の州議会選挙の結果、26 ある州議会のうち 24 州までが左派で占められていることがそれを可能にする大きな要因である。「仮に左派・右派半々の構成だと、このような形での意思決定はおそらく難しくなるであろう。」と ARF の総代表 (délégué général) であるフランソワ・ラングロワ (François LANGLOIS) も言う。

ARF における野党、つまり右派であるアルザス (Alsace) 州とコルシカ州のうち、アルザス州の議長はかなり会議に出席して意見を述べるし、それは左派の多数意見と一致することが多い。コルシカ州も、議長はあまり会議に出席しないが、事務総長はすべての事務総長会議に出席しているとのことである。

7 国の政策決定における役割

(1) 制度的に規定された役割

ア 地方財政委員会 (Comité des finances locales)

(ア) 概要

地方財政委員会は、地方財政に関し、政府に対して助言や協議をする機関で、国会議員、州、県、コミューンおよびその連合体の代表、ならびに国の行政機関の代表から構成される。

事務局は内務省地方団体総局地方財政課長に任されているが、独立した組織である。地方財政委員会の構成や権限などは、地方自治法典により規定されている。

(イ) 構成員

具体的な構成員は次のとおりである。

a 国会議員 4 人

- ・ 国民議会から選出された国民議会議員 2 人
- ・ 上院から選出された上院議員 2 人

b 地方議員 28 人

- ・ 州議会議長の選挙人団から選出された州議会議長 2 人
- ・ 県議会議長の選挙人団から選出された県議会議長 4 人。そのうち少なくとも 1 人は最低経常費交付金の受給資格を有する (つまり収入の少ない) 県の県議会議長。

- ・ コミューン間広域行政組織の議長の選挙人団から選出されたコミューン間広域行政組織の議長 7 人。内訳は、大都市共同体 1 人、単一職業税を採択したコミューン共同体 1 人、同税を採択していないコミューン共同体 2 人、都市圏共同体 1 人、事務組合 1 人、新都市組合 1 人。
- ・ フランスのメールの選挙人団から選出されたメール 15 人。そのうち海外県から少なくとも 1 人、海外領土から 1 人、山岳地帯のコミューンから 1 人、沿岸地域のコミューンから 1 人、観光地のコミューンから 1 人、人口 2,000 人未満のコミューンから 3 人が含まれる。

このように、地方議員の構成に種々の条件を付することにより、地域的にバランスの取れた構成になるようにしている。

c 省庁職員 11 人

- ・ デクレにより任命された国の代表 11 人。現在の構成員はそのうち内務省代表が 4 人、経済・財政・産業省代表が 4 人を占めている。

委員の中から互選によって選ばれた公選職にある者が、委員長を務める。委員の任期は 3 年である。

(ウ) 権限

- a 経常費総合交付金 (DGF) の配分を監督する。具体的な方法は以下のとおり。
- ① 一律交付金の金額を定める。2004 年からは、各コミューンの一律交付金は、経常費総合交付金の財源全体の増加率の 45% から 55% の間で上昇率を毎年定める。
 - ② 整備交付金に充てられる資金の割合などを定める。整備交付金とはコミューンの連合体のための交付金、全国平衡化交付金、都市連帯交付金および農村連帯交付金を結集したものである。
- b 地方財政委員会の経常費および必要な作業を賄うことを目的とする交付金は、その年の予算法律により設定された経常費総合交付金に充当される財源から控除される。その交付金の額を決めるのは地方財政委員会自身である。
- c 法案、デクレ案についての諮問

政府は地方団体の財政に関するあらゆる法案、政府提出改正法案および行政による立法命令規定について、地方財政委員会に諮問することができる。デクレについては諮問が義務付けられると法律上規定されており、地方財政委員会の意見のないものは有効ではない。

これはあくまで諮問にすぎず、国はその結果に拘束される義務はない。しかし地方財政委員会の意見は地方団体の意見の集約であるので、政治的に考えて無視することは難しい。

- d 予算法律のうち地方団体に関係する規定を作成するために必要な分析を、政府および国会に提出する⁵²。

⁵² 毎年 7 月 31 日までに、地方団体の前年度の会計が地方財政委員会、国民議会と上院の財政委員会に提出される。

e 毎年、地方団体の決算書を基にして地方団体の財政状況に関する報告書« Rapport de l'Observatoire des finances locales »を作成する。

この報告書は地方団体の予算作りに役立っており、地方議員から高い評価を得ている。

f 地方団体の支出の推移要因に関する複数年にわたる調査を実施する。この調査の結果は政府に報告される。

(エ) 地方財政観測所

(ウ)で述べた地方財政委員会の権限は、地方財政観測所 (Observatoire des finances locales) と称する地方財政委員会の特別組織によって実施される。地方財政観測所の構成員は地方財政委員会の委員のほか、職業会計士、大学教授など 22 人で、地方財政委員会の委員長に任命される。

イ 経費評価諮問委員会 (Commission consultative sur l'évaluation des charges)

また、地方財政委員会内の小委員会として経費評価諮問委員会がある。2004 年 8 月 13 日法によって、それまでは国家公務員によって主宰されていたものが議員によって主宰されることになった点、および縦割りの弊害を排除するため委員会の下部構成として州・県・コミューンの各段階に対応する分科会が設置された点で、大幅にその機能・権限が強化された。

(ア) 組織

特徴としては、国・地方間および地方団体の各カテゴリー間の双方において、国の代表と地方の代表との均衡を図っていることである。具体的には、国の代表が 11 名、地方の代表が、州 2 名、県 4 名、コミューン 5 名 (うち少なくとも 2 人はコミューン間広域行政組織の議長) の計 11 名となっている。

委員長と 2 人の副委員長は、委員のうち地方の公選職にある者が務め、それぞれ選挙で選ばれる。

委員会は、各々の権限移譲の内容に従って、国の代表と移譲に係る地方団体のカテゴリーの代表が同数集まり、分科会の形で開かれる。すべてのカテゴリーの地方公共団体に係る法文を付託された場合には、すべての代表が集まる総会の形で開かれる。なお、委員ではないが国会両院の財政委員会の理事が議論に招かれることもある。

(イ) 権限

a 権限移譲に起因する費用の増減の結果として生じる支出額は、経費評価諮問委員会の意見を聴取した後、内務担当大臣および予算担当大臣の共同アレテの形で確認される。

経費評価諮問委員会は以下のことについて検討を行い、意見具申をする。

① 権限移譲に起因する費用の増減の評価方法

② 共同アレテ案について、

- ・ 国もしくは移譲された権限を実行する権限のある地方団体により割り当てられる

財源の総額。特に対応する支出のリストと総額

- ・ アレテ案に記載されている補償総額と、国もしくは移譲された権限を実行する権限のある地方団体により割り当てられる収入総額間のバランス
- b 予算法律案の審査の際、地方団体に移転された費用負担の推移の総括を国会のために作成する。
 - ① 総括では過去 10 年間に移転または委託された権限の費用の推移が、地方団体のカテゴリーごとにまとめられる。これは移譲権限の名目で地方団体が年次契約している支出の額を元に、移譲権限の通常行使に対応する支出と地方団体の自由な発意に基づく支出とを区別して行われる。
 - ② 総括には、職員の移籍および権限の委任の財政的影響ならびに権限の新設、移譲および拡大の補償として移譲された各種税収の推移も収録する。また、直近年度における国の権限に属する事業への地方団体の参加および国の地方団体に関する計画への支援の明細が添付される。
- c 移譲された権限に係る地方団体からの不服申立ての審査も経費評価諮問委員会の権限に位置付けられている。

(2) 実際の運用における役割

ア 国と地方団体の連合組織との間における協議の場

地方団体の連合組織は、地方財政委員会や経費評価諮問委員会などの、国の代表と地方の代表が共に集う公式の場で意見を述べるほかにも、さまざまな形で地方の意見を国に対して伝えている。

(ア) 地方団体の利害に関する法令の内容に関する意見具申、交渉

a 法律やその施行令に対する関与

政府や担当大臣は、地方団体の利害に直接かかわることになる法律やその施行令の内容に関して、3大連合会に必ず意見を求める。地方団体側も、立法府の提案やその内容の解釈について国に対し協議を呼びかける。例えば、著作権法の改正法案が国会に提出されているとき、図書館においてコピーをとる権利についての修正案が問題になる。また、水に関する法案が国民議会の第1読会で審議されるとなると、AMFの環境担当副会長が、国民議会の専門委員会の聴聞を受ける。このように、必要に応じてその都度交渉している。

地方団体やその連合組織の意見は、容易に同意を得られないような問題に対する辛口の見解として重要視されている。このような意見聴取や協議は、審議会や理事会など、公の場で透明性を確保して行われる。しかし、地方自治法典において法的に位置付けられたものではなく事実上の協議で、あくまで諮問的なものである。最終的な制度の決定権は立法府にあり、その権限を侵すことができないのは勿論のことである。

b 予算法の準備における関与

予算法についても、地方団体の連合組織は、地方財政および国・地方団体間財政関係に

関して、国の決定が地方団体に与えるインパクトが大きいことを考慮し、国家予算における財政的な協力の重要性の観点から、予算に関する国の政策決定について参加し、提案を行い、影響を与えるために重要な役割を果たしている。特に3大連合会は、政府および国会から無視できない尊重されるべき存在として認識されている。

国の予算法案の作成の時に、地方団体の利益を擁護する方向での修正案を作成して発表することで、討論の展開および法案の内容に影響を与えることができる。

予算法案が国会に提出された後、これらの修正案が国会の財政委員会および法律委員会の討議で検討され、投票にかけられるところまで持つていくことができれば望ましい。

また、法案が委員会を通過した後、国民議会および上院での審理の時に、地方議員を兼任している国会議員が修正案を提出することによっても介入できる。

c 国が意見を求めてくるタイミング

法令案の作成に当たり国が地方団体の連合組織に対し意見を求めてくるのはどの段階であろうか？具体的な法令案に関するある程度公式の意見聴取は、各省庁間の話し合いを経て、閣議における意思決定をした後になされるのが通常である。この段階で地方団体の連合組織の声が反映される度合いにはかなり限度がある。しかし、地方議員を兼ねている国会議員や大臣は地方の声に敏感であるので、地方の意見が生きてくる可能性はある。

ただ、どの段階から関われるかは法案の性質や政治の状況によりけりである。法案作成以前の段階で聞かれることもあるし、作成の途中で聞かれることもあるし、国民議会や上院の委員会で聞かれることもある。

(イ) ワークグループへの参加

省庁からワークグループへの参加を要請されることがある。例えば、職業税改革に関するオリヴィエ・フーケ (Olivier FOUQUET) 委員会などがある。また、地方財政委員会が実施するワークグループ、例えば経常費総合交付金 (DGF) の改革に関するものなどがあるが、そのようなグループに3大連合会の代表者が参加することもある。この時、地方団体はできる範囲内で提案の原動力になり、地方団体の利益を擁護する。

(ウ) 国会における意見陳述

国会参考人として意見陳述に参加することを要請される。これを地方団体の立場を理解してもらうための機会と捉え、これまで税制改革に関するさまざまな意見陳述に参加した。

イ 非公式協議

(ア) 首相や大臣との面談

例えば AMF 会長は、超党派によって構成される役員とともに、恒常的に首相と面談している。財政大臣・内務大臣とも面談し、具体的な項目について賛成または反対ということを確認している。また、内務大臣と地方団体の事務総長が共に協議の場に参加する機会などにも、対話の機会を有する。

政府は地方団体に対し事情聴取を求めることができるが、このとき関係の大臣に面会し対応するのは、AMF ならば常任理事会の代表団である。このような機会は地方団体の連合組織の執行機関がその立場を理解してもらい、利益を擁護することができる絶好の機会である。

(イ) 特定の議員の活動

特定の地方議員が詳細な報告書を持ち込み、それによって大臣を納得させ、法令の内容が変更されることもある。

(ウ) 自発的な意見表明

政府から聞かれていなくても地方団体の連合組織が自発的に意見を表明することもある。連合組織の執行委員会における議決の時、地方の利益を守るべきと考えるときに、政治的主題に関する意見を表明することがある。

(3) 地方団体の連合組織の「政治的役割」

地方団体の連合組織の考えを政府や国会に伝えるチャンネルは、政府、国会、地方議会といった各々のプレイヤーのその時々政治色によって変わってくる。それに連動して連合組織の役割は状況的に変化するのだろうか？

ア 各地方議会の現在の政治的傾向

前提として現在の地方議会各カテゴリーの政治的傾向について述べると、

- ・ コミューンは小規模団体の状況を反映して保守的
- ・ 県は 52 が左派で 48 が右派と左右均衡
- ・ 州は 2004 年の州議会選挙において左派が圧勝したことにより非常に左寄りである、という状況である。

イ 地方分権第 2 幕その他における 3 大連合会の活動、最近の具体例

(ア) 地方分権の準備過程

地方分権第 2 幕の準備過程といえるモーロワ報告および地方の自由大会は、共に右派と左派との強い対立という背景の中で行われ、政治的なイベントの色彩が強かった。

- ・ モーロワ報告：左派（社会党）のピエール・モーロワ上院議長のと きにつくられた報告書。同じく左派のジョスパン首相の依頼により書かれた。作業の途中で右派の議員が席を立ったため、基本的に左派の見解を表明した内容となった。

報告は、1982 年～83 年のドゥフェール法により実行された地方分権のまとめの部分と、効率的な方法で地方分権を再び実行するための提案の部分からなる。

県に帰属した固有の権限（社会福祉、文化、設備建設）をコミューンとその広域行政組織に移譲することにより、強化された真の権能を彼らに与えんとする。そして州を「地

方分権の重要な拠点」と位置付けて重きを置きつつ、しかし県を消滅させることはせず、州の権能と同じ資格で広域行政を強化するために、県の役割を再構成するだけであるとしている。

当時は 2002 年の大統領選挙および国民議会選挙で左派が勝つと思われていたので選挙後に法律化することを考えていたが、左派は負けてしまった。2004 年にラファランによって着手された地方分権第 2 幕は、モーロワ報告から真に着想を得たわけではない。

- ・ 地方の自由大会：フランス全 26 州において開かれた、地方団体が地方分権に対して何を望んでいるかを明らかにするための国と地方との協議の場。ラファラン首相の発意により州議会選挙の前に行われ、最終的に地方分権第 2 幕につながった。ここで高校の技術職員（TOS）を州に移転することなどが事前協議なしに決められた。

これらのイベントには各県および各州が個別に参加し、地方団体の連合組織はほとんど介入していない。連合組織の参加はこの後、地方の自由および責任に関する 2004 年 8 月 13 日法の具体的な検討過程においてである。

（イ） 具体的な検討過程における 3 大連合会

a AMF

地方分権第 2 幕においては、コミューンに対する権限移譲があまりなかったため、AMF 自体の活動が総合的には必ずしも強くなかった模様である。AMF が大きく関与したのは、国会討論の最中に、コミューンおよび共同体の地位の強化を目指す数多くの提案を作成することであった。2004 年 8 月 13 日法は何百条もの条項からなるが、その第 9 編（コミューンの地位の強化、コミューン間広域行政の強化および簡素化を目的とした条項）については、AMF 会長自身がドゥヴェジャン（Patrick DEVEDJIAN） 地方の自由担当大臣および後任のコペ（Jean-François COPÉ） 内務担当大臣と法案について交渉をし、合意に達した結果採択されたものである。

これにより、コミューンおよびその集合体の使命が承認され明確にされた。そして、州および県と同等の権利で、その使命を地方において果たす責任が保証されるという結果を得た。これをはじめとして、同法第 9 編において AMF が提案した修正案はほとんどすべて可決された。この時 AMF が重要なこととして考えていたのは以下のことであった。

- ・ 一体性のある地域で権限を十分に保障することを可能にするコミューン間組織の役割を強化するとともに、共同体と加入コミューン間の関係を柔軟にすること。
- ・ 共同体の設備およびサービスについての整合性のある規制措置を十分に促しながらも、メールの伝統的な権限である警察権を維持すること。

b ADF

地方分権第 2 幕は、当初は州が有利に、県が不利になるとの見込みで開始されたため、ADF としても福祉政策の中核を担う県に対する価値を認めさせるべくロビー活動を行っ

てきた結果、県にとって有利な権限移譲の形を採ることができた。

ADF からは特に以下のことを提案し、採用された。

- ・ TOS の大規模な移管⁵³に伴い、人事上の不服申立ての仕組みが必要との観点から、国による調停委員会の創設。
- ・ 経費負担評価委員会の再編成。議員による主宰とした点、および縦割りの排除。

権限の移譲が行われても、財源などの手段の移譲が不十分であるおそれは十分ある。2003 年の憲法改正の趣旨を踏まえた、国から地方への権限移譲に伴う財源補償義務についても、政府の専権である政令事項については、政治力学の観点が大きく作用することが少なくない。

2004 年 8 月 13 日法の審議およびその後の過程における権限移譲および財源移譲についての話し合いにおいては、ADF の意見がかなり反映された。

- ・ 改革を実行した後少し時間を置いて結果を評価しようという「改革の中休み」の必要性について 2006 年 1 月にオルトフ地方団体担当大臣から答えをもらった。
- ・ 社会保障に関して、RMI の権限が県に移譲され、その実施に必要な財源の移譲についての政府の発表に不満があった。そこで ADF から幾つかの問題を提起し議論をした結果、会計年度に入ってから予算補正が若干認められた格好となった。しかしながら、この額は県の期待に相変わらず沿わない⁵⁴。
- ・ 目的と期間を限定した権限移譲である「実験的取組」のプロセスを決めるに当たり、ADF の意見はかなり反映された。

c ARF

(a) 政治状況的に見た現状

現在の政治状況は大統領、政府、国民議会、上院とも右派が中心で、それに対して州は大多数が左派である。政府は ARF を野党勢力の一部と考えていて、交渉や議論にしても幾つかの課題ではある程度できるくらいで、他の問題ではできないのが現状である。現在の ARF はすべての州を代表する団体として国の立法や規制作成に寄与しているとはいえない。

例えば、雇用政策の一環として社会結合に関する法律に盛り込まれた初回雇用契約⁵⁵ (CPE) について、国民議会での審議中に意見を求められた。その際、ARF もこのような制度がうまくいくはずがないと主張したが、採決されて公布された。しかしその後、労働組合や学生の間で猛烈な反対運動が起こり、結局 CPE は撤回に追い込まれた。

このように政府は ARF の意見を一応聞きはするけれど、その意見が何らかの影響力を

⁵³ ADF は、TOS の移譲に限らず、TOS の配置を決定する職である管理者 (intendants) についても県に移譲すべきとの主張を展開したが、これは受け入れられなかった。

⁵⁴ 県に対して RMI の権限が完全に移されたのに、それに伴って移譲された財源が不十分という見解は、左派も右派もすべての県の意見が一致している。

⁵⁵ 若年雇用の拡大を狙い、26 歳未満の若年者を対象に、試用期間 2 年間の間は理由を告げずに雇用契約を打ち切ることを認めるというもの。

持っているかというところではない。

もう少し国の勢力と州の勢力のバランスが取れていた時期に比べても現在の ARF の影響力は弱いものになっている。右派がもう少し多くの州で政権を握っていたら、ARF は政治的なアジェンダを守るための機関ではなく州という組織そのものの代表として見られ、もっとよく機能したのではないか。

(b) 地方分権第 2 幕での ARF

地方分権第 2 幕では、州に移譲された権限が改革前の予定より少なくなった。これは、2004 年 8 月 13 日法が国会で審議されていた途中で州議会選挙が行われ、政府と異なる党派である左派の社会党が大勝したことから、政治状況的に有効な意思疎通に基づく法案修正の議論ができず、法文が変わって州の比重が低くなったという経緯がある。

また、ロビイ活動が不十分だったことも否めない。県議会議長や県議会議員を兼職する者に比べ、州議会議長や州議会議員を兼任する上院議員は非常に少ない。そのため、上院で州の意見を反映させるのは非常に難しい。また、事務局の職員数を見ても ARF の 12 人に対し、ADF は 50 人いる。

このような州・県・コミュニティ間の代表者数の差の問題は他の場合にも見られる。例えば地方財政委員会における地方代表の数を地方団体のカテゴリーごとに見ると、コミュニティが 15 人、県は 4 人、州は 2 人である。AMF は影響を行使しやすいが、州のプレゼンスは不十分である。

それに比べて経費評価諮問委員会の委員の割り当ては、州代表 2 人、県代表 4 人、コミュニティ代表 5 人となっていて、地方財政委員会よりも州の声を反映させやすい構成になっており、審議の準備をする上で 2 人の代表が非常に大きな役割を果たしている。

そのような理由から、権限移譲および財源補償に関しては、ARF は経費評価諮問委員会を通じていろいろな作業を行った。例えば高校の TOS の移転、医療・社会福祉関係の教育の移転に関する作業部会をつくって経費評価諮問委員会の議論に際してさまざまな準備作業を行った。作業部会では委員会で取り上げられなかった問題も取り上げることもできた。

例えば TOS の移転に関して、国の最初の見解は、それまで国が TOS のために支出していた額をそのまま国の補償額とするものだった。しかし、州が TOS を雇う方が、国が雇うよりずっとお金がかかることが ARF にはすぐに分かった。というのは職員に関する社会保障費について、国の負担より州の負担の方がずっと多いからである。例えば州には給与総額の 1 % を職業訓練に割くことや職員の健康診断を行うことが法により義務付けられているがいずれも国は行っていない。また、州が職員に対して支払う手当の額も、国が国家公務員に支払う額よりずっと高い。

そこで州が説得を行うことで国が段階的に見解を改めて、州に実質的にどれだけ費用が掛かるかをベースに移転額を決めることに成功している。

このように、現状では経費評価諮問委員会が州の意見を反映させることができる最適の場所であり、これ以外の場所では国は ARF の意見に耳を傾けることはあるが、これにより作成中の法案の内容を変えさせることは非常に難しい。

ウ 3大連合会間の相互の関係

3大連合会間の関係は緊密化している。最近3大連合会の会長が会見しているし、経済社会評議会 (Conseil économique et social) あてに3会長の連名で地方税制に関する調査を行うよう要請している。

ただ、州・県・コミューンは必ずしも利害が一致しない。県・コミューンは州が経済開発についてリーダーの立場に就くことをあまりよく思っていない。2004年8月13日法では、州が経済開発で果たす役割を、指導ではなく、地方団体及び広域行政組織間の調整としている。このように定められた背景には、州に強い権限を持たせることに県など他の地方団体が反発したことがあった。

エ 意見の反映には時間がかかること

政府のポジションは今変わりつつあるところである。幾人かの大臣や公務員、予算の報告者、国民議会の財政委員長などは「地方税制の改革について今、考えるべきだ」と言い始めている。政府は地方団体の要求を聞くようになってきている。まだウイ (oui) とは言っていないが、考慮するようになった。

地方団体の意見の反映はいつも簡単だというわけではなく、時には時間がかかる。大臣と大統領の間に信頼関係が存在していても、時には力関係も発生するようなものである。

具体例として、郵便箱の中でゴミになる無料紙の問題を挙げる。フランスではたくさんの広告や無料紙が家庭に配られている。AMF では1999年以来これらのゴミの回収と分別のためにそれを市場に出した事業者から資金を徴収するシステムの設置を試みてきた。AMF の要望に応えるデクレが2006年3月1日になってやっと出て、事業者の費用負担により地方団体がそのゴミ処理をすることになった。

こんなに時間がかかったのは、政府にやる気がないからということではない。フランスで無料紙を発行している有力なメディアグループが、政治的な影響力を行使してストップをかけていたためである。どんな問題にもカウンターウエイトがあり、プロセスが前進するのに時間がかかることがある。

同時に、地方団体はメッセージ、信念を伝える努力を継続している。いつも要求を出し、強く要請することで後押しをしなければならない。そのため政策課題のリストとスケジュールを作り、それぞれの状況に応じてさまざまな改革を要求している。

第2節 国会における地方団体の意見の反映：直接当事者としての参画

1 上院

(1) 議院の構成原理：地域代表の府

フランス憲法第24条第3項によると、「上院は間接選挙によって選出される。上院は、共和国の地方団体の代表を保証する。フランス国外に定住するフランス人は、上院において代表される」。

上院議員は、直接普通選挙によって選出された国民議会議員、州議会議員、県議会議員、コミューン議会議員の合計15万人から構成される選挙人団⁵⁶(*grands électeurs*)による、間接普通選挙によって選出される。上院議員は、選挙人団メンバーの代弁者であり、中央政権に対して彼らを擁護する任務を負う。従って、上院議員はこれらの有権者と絶えず緊密な関係を維持する。また、大部分の上院議員が地方議員職を兼任していることは、強調すべき点である。彼らは、コミューン議会議員、メール、県議会議員、州議会議員でもある。従って、一般的に、上院議員は地方の問題を把握しており、状況をよく心得た上で法律を制定することができる。このように、上院議員の仕事は、国家の一般的問題が議論・解決され法律が制定される上院の位置する首都と、地方の問題が処理される選挙区との間で分配される。

多くの上院議員は会期中、毎週木曜日の夕方以降にパリを発ち、自分の地元に戻る。金曜日から月曜日までは地元でコミューン議会、県議会、州議会で議長を務め、所属する委員会の審議に参加し、火曜日の朝に上院に参加するためにパリに戻る。

すなわち「立法議会の中でフランスの地方団体を代表すること」という任務の2つの側面として、上院での仕事と地元での仕事が存在するのである。

(2) 制度概要

2003年7月31日付第2003-696号法⁵⁷は、上院議員の任期を短縮した。それまで9年であった上院議員の任期が、6年に改められた。上院議員の改選はこれまで通り3年ごとに実施されるが、毎回、議員の半数が改選されることになった。

2003年7月31日法は、実際の人口および地方団体をより適切に代表することができるように、上院の構成を改革している。2003年の改革前には上院議員の定数は321人であったが、2004年の改選によって現在は331人となっている。2008年の改選によってこの数は341人となり、2011年の改選で346人となる。

⁵⁶ 15万人の選挙人団の内訳は577人の国民議会議員と約1,870人の州議会議員、4,000人の県議会議員、14万2千人のコミューン議会議員代表者である。

⁵⁷ 2003年7月31日付官報第175号。

2003年7月に採択された改革によって、被選挙資格が30歳以上まで下げられた⁵⁸。

上院の3年ごとの部分改選に引き続き、上院議員全員の互選によって議長が選出される。議長は上院における審議を準備・指揮し、すべての公式機関において上院を代表する。また、共和国継続の保証人でもある。共和国大統領が執務不可能な場合、辞職または死亡した場合には、新たな大統領を選出するまでの約50日間、上院議長が一時的に共和国大統領の任務を執行する。

上院議長は、21人の上院議員で構成される組織の補佐を得て業務を遂行する。この組織が執行理事会である。

上院議員は、政治的共通性によって代表党派に分かれる。代表党派は最低15人のメンバーで構成されていなければならない。各上院議員は、いずれかの代表党派のメンバーとなってもよいし、メンバー党员にならずに代表党派と協定を結ぶことも可能であるし、また、ある代表党派とただ事務的に連携することも可能である。代表党派に所属することを望まない上院議員は、どの代表党派のリストにも記載されていない上院議員の事務的な集合を形成する。

上院議員の主要な任務は、法律の制定である。議員提出法案の提出という形で、立法分野における発議権を有する。国会の議事日程の決定に関して優先権を有する政府は、自分たちの政府提出法案を先に議事日程に組み入れる。政府は国会とともに立法分野における発議権を共有する。

公開審議が行われる前に、すべての法案は委員会に付託され、審議される。

上院には6つの常務委員会が存在する。文化委員会（メンバー54人）、経済委員会（同78人）、外務・国防・軍事委員会（同54人）、社会福祉委員会（同54人）、財政委員会（同45人）、法律委員会（同45人）である。

法案は、その対象によって上記の委員会の一つに付託される。その後、2つの解決策が考えられる。一つの常務委員会が主体として法案を付託され、それ以外の委員会に意見を求めるか、あるいは法案に関与するすべての常務委員会の代表を集めた特別委員会が設置されるか、どちらかである。法案は、委員会で採択された後、上院議員によって公開審議され、採決される。

立法権の行使において、一見したところ、上院は国民議会と同様の権限を有するが、両院の間で意見が食い違う場合には、二院制は平等性を失う。その場合には、政府は国民議会に最終的決定を委ねる。このように、国民議会が最終決定権を有するが、憲法改正や上

⁵⁸ 2003年の改革前は、上院議員の被選挙資格は満35才以上であった。

院にかかわる組織法律などの非常に重要な分野においては、上院は国民議会と完全に平等な地位を得る。

また、不信任案採決を除く政府に対する監督については、上院議員は国民議会議員と同等の権限を有する⁵⁹。上院は、政府に対して、また政府を通して行政当局に質問する権利と義務を有する。上院議員は、書面による質問、口頭質問、審議を伴う口頭質問、または時事問題に関する政府への質問をすることができる。注意を要する「デリケートな」問題に関しては、上院は情報収集のために調査委員会を設置することができる。また、常務委員会は、情報収集任務を遂行することができる。

(3) 地方議員との兼職状況

表1 上院議員の地方議員との兼職状況 (2006年11月現在)

上院の議席数：331 (構成比はこの数を100%としたもの)

兼職している地方議員職	議員数	構成比
コミューン (パリ、マルセイユ、リヨンの区も含む) 議会議員	200人	60.4%
うちメール (コミューンの長および区長)	121人	36.6%
県議会議員	112人	33.8%
うち県議会議長	33人	10.0%
うち県議会副議長	25人	7.6%
州議会議員	22人	6.6%
うち州議会議長	2人	0.6%
うち州議会副議長	5人	1.5%
うちコミューン議会議員および県議会議員	64人	19.3%
うちコミューン議会議員および州議会議員	5人	1.5%

出典 上院ホームページを基にクレアパリ事務所作成

フランスにおいては、一定の制限の範囲内で複数の公職への就任が認められている。国会議員と兼任できる地方議員職は、州議会議員、県議会議員、人口3,500人以上のコミューン議会議員のうち1つまでという制限がある。1人の国会議員が、州議会議員または県議会議員と人口3,500人未満のコミューン議会議員とを兼任することは可能である。ただし議長職には1つしか就任できない。

国民議会にも地方議員と兼職している議員は多いが、上院は憲法上地方議会の代表とされている点および選挙人団による間接選挙というその選挙方法から、国民議会とは性格が異なる。また国民議会議員はメールとの兼職率が高いが、上院議員は県議会議長との兼職率が高い。全国の県議会議長の3人に1人が上院議員を兼職しており、県において強い力

⁵⁹ 国民議会とは異なり、上院は反対票によって政権を交代させることはできない。

を持つのが特徴である。

州議会議員との兼職者は少ないが、コミューンが約 36,000、県は 102、州は 26 と、そもそも母集団の構成数が異なることから、一般に、地方団体の各カテゴリーの代表者が集まる場でのそれぞれの代表者の数には、大きなアンバランスがある⁶⁰。

(4) 「地域代表の府」としての役割

ア 地方分権観測所 (Observatoire de la décentralisation)

(ア) 概要

16 人の上院議員によって組織される地方分権観測所 (以下「観測所」) は、2005 年 1 月、上院議長クリスティアン・ポンスレ (Christian PONCELET) の希望により設立された。法令に設置が明記されているわけではなく、自発的に組織したものである。地方分権第 2 幕の権限移譲に伴う財源移譲についての、国と地方との間の不信が設立の背景にある。

現在のメンバーは与党議員のみ。野党議員は権限移譲に伴う財源が譲渡されていないことに反対しており参加を希望していない。議長はすべての会派が参加して観測所の提案が公平なものになることを希望している。

メンバーが皆与党に属しているからといって政府寄りというわけではなく、政府から完全に独立した機関である。

観測所の活動に必要な秘書や責任者などは上院事務局の職員の中から任命されている。

(イ) 活動内容および機能

メンバーの 1 人にあるテーマが与えられ、それについて地方分権のさまざまなプレイヤーに会ったり、外部の専門家に支援を要請したりして調査をする。何度かの間接報告を経て最終報告が行われる。多数派の意見を反映させるため、最終報告と認められるには議長およびメンバーの過半数の賛成を必要とする。

これまでに、フランスの地方分権に関する以下の 6 つのテーマを扱った。

- ・ 社会参入最低限所得 (RMI) の県への移譲
- ・ 医療・社会福祉に関する教育の州への移譲
- ・ 広域行政 (コミューン間相互協力)
- ・ 学校の技術職員 (TOS) の州への移転
- ・ 地方分権における議員の地位
- ・ 地方団体への税制に関する情報提供

これらのテーマについて、現状を確認し、分析や評価を行い、結論を出して法改正を提案する。あくまで提案にとどまり、直接政策を実行しているわけではない。また、地方分権の観測を行っているのであって、国の地方に対する政策全般を扱っているわけではない。

このような活動により、観測所は国と地方の間の審判、コントロールの機能を果たす。

⁶⁰ ARF は現在の兼職制度は州にとってかなり不都合なものであると考えるが、これを変えようにもコミューンおよび県の同意を得ることは難しい。

イ 地方関連議案についての議事過程

2003年の憲法改正により、憲法第39条第2項ただし書に次のような条文が盛り込まれた。

「地方団体の組織に関することを主たる内容とする法律案（中略）は、先に上院に付託される。」

この条項（主に地方団体の組織に関する法案の上院先議権）は上院が提案し獲得したものである⁶¹。最終的な決定権は他の法案と同じく国民議会にあるが、最初に上院が審議する際にいろいろなアイデアを法案に盛り込むことができるというメリットがある。

なお、上院によるもともとの提案は先議権ではなく、「地方団体に直接関係する法案に関して上院は国民議会と同じ力を持つこととする」というものだった。しかしこれは採択されなかった。もっとも、提案に当たっては、両院が同じ力を持ったらどうやって最終決定するのかという問題があった。

2 国民議会（下院）

（1）議院の構成原理：国民代表の府

憲法第24条第2項 国民議会の議員は、直接選挙によって選出される。

上院は地方団体を、およびフランス国外に定住するフランス人を代表するのに対し、国民議会は国民を代表するとされる。

（2）地方議員との兼職状況

表2 国民議会議員の地方議員兼職状況（2006年10月現在）

国民議会の議席数：577（構成比はこの数を100%としたもの）

兼職している地方議員職	議員数	構成比
コミューン（パリ、マルセイユ、リヨンの区も含む）議会議員	378人	65.5%
うちメール（コミューンの長および区長）	270人	46.8%
県議会議員	142人	24.6%
うち県議会議長	15人	2.6%
うち県議会副議長	43人	7.5%
州議会議員	67人	11.6%
うち州議会議長	3人	0.5%
うち州議会副議長	13人	2.3%
うちコミューン議会議員および県議会議員	66人	11.4%
うちコミューン議会議員および州議会議員	14人	2.4%

出典 国民議会ホームページを基にクレアパリ事務所作成

⁶¹ 2003年憲法改正において盛り込まれた、憲法72条の2第4項（権限移譲に伴う財源移譲）も上院の提案に基づくものである。

3 地方公選職を兼ねる国会議員が果たす役割

(1) 地方政治および行政への通暁：実体験に依拠する地方意見の国政への反映

フランスには「法律」と「デクレ」という2つの成文法の形態がある。法律は国会で議決された成文の、一般的かつ恒常的な法規範であり、デクレは、大統領または首相のなす一方的行政行為である。地方団体の連合組織は、政府に対してはデクレの制定やその修正を働きかけることで、国会に対しては、時には政府の合意も得た上で、地方議会を兼任している国会議員が提出する修正案によって法律に修正を施すことで、地方団体の声を国政に反映させることを試みている。

デクレが法律の施行令であるような場合には、国会で法律を修正することで、いわば法律によってデクレを縛ることになり、デクレが法律に合致していることを担保していくこともできる。

これが有効な理由は、フランスでは多くの国会議員が地方議会議員や議長を兼任していて、地方の事情を熟知していることである。メールは、税、環境、地方公務員の問題などさまざまなことに通暁している。自らもロンス＝ル＝ソーニエ（Lons-le-Saunier）のメールと国民議会議員を兼職している AMF のペリサル会長は「国民議会議員が、国民議会にしか議席を持っていないとすると、現実からやや懸け離れてしまう危険性があると思います。兼任している方が、よりバランスが取れた分析ができ、常に現実と適合するわけです。」と言う。

従って地方団体の連合組織にとって国会の中継点を強化し守ることが重要である⁶²。

(2) 兼任しているが故の不都合は存在しないのか？

地方の行政システムの在り方を考えるとき、まず地方議員をどうするかが問題になるのであるが、地方議員を兼職している国会議員にとっては自分たちに関することの改革なので、やろうという意思が弱く反対が多い。

現在の6層にわたる行政システム（コミューン、広域、県、州、国、欧州）は多すぎるので構造を考え直し、地方団体を合理化する必要があると言われる。例えばパリ市とパリ県は同じになっているような現状において、都市部の県は消えるべきという意見や、県を廃止して一部の大きなコミューンを除いては広域連合にその権限を移すべきという意見がある。一方、州の存在が余分だという見解もある。

しかし、領域の再組織を試みる真の対話なしに、2003年憲法改正および権限移譲および財源移譲（地方分権第2幕）は行われ、地方自治は強固になった。その結果最も多くの権限を移譲されたのは結果的に県であった。また、州も経済開発や職業訓練などの分野で新たな権限を移譲された。

まず行政システムの在るべき姿を検討してから、どの団体に何の権限を移すかを考える

⁶² AMF の歴代の会長全員、および常任理事会のメンバーの大半が国会議員を兼任している。

また、ADF には国会対策担当の職員が1人いて、法案に関する対応などの意思疎通の任に当たり、国会との関係をコーディネートしている。

べきだったが、行政システムの在り方の解決が難しいのでそれを避けて権限移譲のみに専念したため、今後のシステム検討がより難しくなった。

参考文献

(日本語書籍)

- 「新編 西洋史辞典」京大西洋史辞典編纂会編 東京創元社 1983年3月
- 「現代フランスの社会構造」現代社会学叢書 壽里茂 東京大学出版会 1984年4月
- 「海外の「全国市長会」」財団法人全国市長会館 2001年3月
- 「フランスの地方分権15年」クレアレポート第221号 財団法人自治体国際化協会 2001年10月
- 「フランスの地方自治」財団法人自治体国際化協会 2002年1月
- 「フランス法辞典」山口俊夫[編] 東京大学出版会 2002年3月
- 「フランスの地方分権、再始動—フランス第五共和国憲法の改正—」自治体国際化フォーラム 2003年5月号 財団法人自治体国際化協会
- 「フランスの新しい地方分権について」小林信宏 自治体国際化フォーラム 2003年10月号 財団法人自治体国際化協会
- 「フランスの新たな地方分権 その1」クレアレポート第251号 財団法人自治体国際化協会 2003年11月
- 「フランスの地方制度改革—ミッテラン政権の試み—」久邇良子 早稲田大学出版部 2004年5月
- 「フランスにおける地方分権の動向(14)」山崎栄一 「地方自治」2005年4月号 ぎょうせい
- 「フランスの新たな地方分権 その2」クレアレポート第266号 財団法人自治体国際化協会 2005年7月

(フランス語書籍)

- AUBY J-B., *La décentralisation et le droit*, LGDJ, Paris, 2006.
- AUBY J-B., *Droit des collectivités locales*, Thémis Droit public, éd. PUF, Paris, 3^oéd., 2004.
- AUTIN J-L., RIBOT C., *Droit administratif général*, éd. Litec, Paris, 4^oéd., 2005.
- BAGUENARD J., *La décentralisation, Que sais-je?*, éd. PUF, Paris, 2006.
- BOURDON J., PONTIER J-M., RICCI J-C., *Droit des collectivités territoriales*, Thémis Droit public, éd. PUF, Paris, 2^oéd. mise à jour, 1998.
- BRISSON J-M., *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales*, AJDA, 24 mars 2003.
- DELBOS R., *La décentralisation depuis 1945, collections politiques locales*, LGDJ, Paris, 2005.
- DUPUIS G., GUEDON M-J, CHRETIEN P., *Droit administratif*, Armand Colin, Paris, 9^oéd., 2004.
- GUICHARD O., *Vivre ensemble, Rapport pour la Commission du développement des*

responsabilités locales, La documentation française, 1976.

GOHIN O., La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France, AJDA, 24 mars 2003.

PONTIER J-M., Le droit administratif en France et au Japon, La lettre d'information de CLAIR-PARIS, été 2006.

PORTELLI H., La France, le Japon et la décentralisation, Actes du colloque du Sénat 17 février 2000 – 15 février 2002.

TENZER N., La décentralisation sans idéologie, Pouvoirs locaux n°68, I/2006.

(会議の報告書および議事録)

Pour une république territoriale – L'unité dans la diversité, rapport n°447 (Sénat 1999-2000) de Michel Mercier au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présidée par Jean-Paul Delevoye.

Refonder l'action publique locale, rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy, au Premier ministre, la Documentation française, 2000.

La France, le Japon et la décentralisation, les actes du colloque du Sénat des 17 février 2000 – 15 février 2002.

L'élu local au cœur de la décentralisation, les actes du colloque du Sénat du 3 novembre 2005.

(ホームページ)

全仏市長会 (AMF) <http://www.amf.asso.fr/index.asp>

全仏県連合会 (ADF) <http://www.departement.org/jsp/index.jsp>

全仏州連合会 (ARF) <http://www.arf.asso.fr/>

上院 <http://www.senat.fr/>

国民議会 <http://www.assemblee-nationale.fr/>

フランス内務省 <http://www.interieur.gouv.fr/>

Vie publique (La Documentation française) <http://www.vie-publique.fr/>

在フランス日本国大使館 <http://www.fr.emb-japan.go.jp/jp/>

財団法人自治体国際化協会 フランス地方団体総合法典(抄訳)

<http://www.clair.or.jp/j/forum/other/houten.html>

担当 所長補佐 酒卷 浩（第2章執筆および全体の編集）
前調査員 Julia SOTOUSEK（第1章執筆）
調査員 Laurence COUR（第1章および第2章第2節1（1）（2）執筆）
監修 所 長 四方 和幸
次 長 富澤 信央
次 長 荒木 誠