

フランス地方制度改革の現状

東北大学大学院法学研究科教授
飯島 淳子

第1章 2010年12月16日法律の全体像

第1節 本法の位置づけ

1 フランス地方制度改革の経緯

革命以来 200 年にわたって強固な集権型として特徴づけられてきたフランスの地方制度は、近時、分権化への歩みを着実に進めている。

第一次地方分権改革 (Acte I) と呼ばれる 1980 年代改革は、1982 年 3 月 2 日の「コミューン、県および州の権利と自由に関する法律」を中心として、“事前の後見監督から事後の裁判的統制へ”というスローガンの下、伝統的な後見監督制度 (tutelle) を廃止し、適法性コントロール制度 (contrôle de légalité) を創設するという形で、国家関与法制を根本的に変更した。これはすなわち、国家行政権に対する地方公共団体の質的独立主体性の確保を目指す改革であったと言いうる。

その後、4 件の違憲判決を含む憲法院判例の展開を踏まえ、第二次地方分権改革 (Acte II) と呼ばれる 2003 年 3 月 28 日憲法改正と 2004 年 8 月 13 日法律制定が行われた。2003 年憲法改正は、補完性原則 (principe de subsidiarité) の宣言 (憲法 72 条 2 項)、実験の権利 (expérimentation) の創設 (憲法 72 条 4 項)、地方公共団体間における後見監督の禁止と対になったリーダー制度 (chef de file) の導入 (憲法 72 条 5 項)、決定型住民投票制度の創設 (憲法 72-1 条)、自治財政権の保障 (憲法 72-2 条) 等を内容とするものであるが、この憲法改正を具体化するべく、2004 年 8 月 13 日法律によって、州の経済分野における権限の拡充、県の社会分野における権限の拡充をはじめとする大規模な権限移譲が行われた。これらはすなわち、国家立法権に対する地方公共団体の質的および量的独立主体性の確保を目指す改革であったと言いうる。

以上の第一次・第二次地方分権改革が進められていくなかで、いわゆる受け皿となる行政組織面の課題が浮き彫りになっていく。2007 年に大統領に就任したサルコジ氏は、フランス地方制度の特殊性を見据え、新自由主義的な考え方に基づいて、行政組織改革に着手することになる。この改革の一つの重要なステップとなるのが、本稿の対象とする 2010 年 12 月 16 日法律である（なお、今次の改革に関しては、植村哲ほか「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（一）～（四）」（『地方自治』739 号 44 頁、740 号 49 頁、741 号 72 頁、742 号 31 頁、744 号 61 頁、745 号 19 頁、746 号 33 頁、747 号 45 頁、750 号 38 頁、751 号 45 頁、761 号 56 頁、762 号 21 頁、763 号 46 頁、764 号 125 頁）において、詳細な紹介・分析が行われている。）。

2 立法過程

サルコジ大統領は、2008年10月22日、バラデュール元首相を委員長とする委員会を設置した。バラデュール委員会は、精力的に検討を重ねた末、2009年3月5日に、「決断の時 (Il est temps de décider)」と題する20の提言からなる報告書を提出した。この報告書をもとにしつつも内容を大きく異にする部分を含みながら、地方公共団体改革法案が策定・提出された（この段階で、職業税の廃止を内容とする地方財政改革、および、地域開発、交通網整備、科学技術先端地域の集約等を図る大都市圏プロジェクトであるグラン・パリ法は、別個の扱いとされた。）。この法案は、立法過程において多くの修正を加えられ、元老院第一読会（2010年2月4日）、国民議会第一読会（同年6月8日）、元老院第二読会（同年7月7日）、国民議会第二読会（同年9月28日）、両院合同同数委員会の開催（同年11月3日）を経て、元老院第三読会（同年11月9日）と国民議会第三読会（同年11月17日）において可決されたが、その後、憲法院に提訴され、憲法院の一部違憲判決（同年12月9日）を踏まえて、2010年12月16日に「地方公共団体の改革に関する法律 (Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales。以下では本法と言う。)」が公布された。

なお、本法は、地方公共団体改革関連四法の中心を成すものであるが、いずれも選挙制度に関わる他の三法律（県会議員・州会議員の改選の調整に関する2010年2月16日法律、地方公共団体および広域共同体の議員の選挙に関する組織法案、および、県州兼任議員の選挙および地域民主主義の強化に関する法律案）については、以下では取り上げないこととする。

第2節 本法の基本方針

1 問題状況と対処方法

本法は、フランス地方制度のミルフィーユ状態 (*mille-feuilles territorial*)、すなわち、行政階層の過剰と各階層の団体数の過剰を問題状況として取り上げ、単純化、明確化ないし合理化を目標として打ち出すものである。

フランスにおいては、三層制（コミューン・県・州）がとられているが、実際には、コミューン間協力公施設法人 (*établissement public de coopération intercommunale*。以下では、固有の税源を有しているものをEPCIと言い、そうでないものを含む総体を広域共同体と言う。) が基礎的自治体としての役割を担っており、加えて、EUが国内法制度に大きな影響を与えていることから、六層制（コミューン・EPCI・県・州・国・EU）であるとも言われる。そして、フランス地方制度を特徴づけているコミューン（約36700）のみならず、県（101）および州（26）についても、その数の多さと規模・行政財政能力の小ささが指摘されてきた。このミルフィーユ状態は、権限の錯綜と財政の錯綜をもたらし、各地方公共団体ひいてはフランス国家の競争力を妨げかねない。

本法は、かかる問題状況を打破するために、コミューン・EPCIおよび県・州という二極化を図り、しかも、これを選挙によって分節化するという方法を選択した。組織の単純化と権限配分の明確化の実現のために、基礎的自治体と広域的自治体がそれぞれ、

選挙を介して連結されることになったのである。ここに、本法の基本方針にかかる大きな特徴がみられる。

2 本法の概要

まず、本法は、コミューン・EPCI レベルに関して、EPCI の貫徹・合理化、EPCI 議会議員への直接選挙の導入、大都市制度の整備（メトロポール（métropole）と大都市拠点圏（pôles métropolitains））のほか、コミューンの自発的合併の促進施策として、新たなコミューン（commune nouvelle）の創設を打ち出している（なお、新コミューンについては、以下では取り上げない。）。また、本法は、県・州レベルに関して、県州兼任議員（conseillers territoriaux。この訳語については、植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（九）」地方自治 750 号 54 頁注 4 参照。）制度の創設、および、一般権限条項の廃止を掲げるに加え、県相互、州相互および県・州間の合併の手続の創設を行った（なお、県・州の合併・再編手續については、以下では取り上げない。）。

このうち、県・州レベルの施策、とりわけ県州兼任議員制度が、立法過程を通じた最大の争点であった。県州兼任議員制度は、野党社会党が圧倒的多数を占める県議会・州議会による真っ向からの反対に遭ったのみならず、学界を挙げての強い批判にさらされた。そして、2012 年 5 月の大統領選挙において、社会党のオランド氏がサルコジ氏を破って大統領の座につき、政権交代を果たすや、県州兼任議員制度は、陽の目を見るところなく、廃止されることとなった。これに対し、コミューン・EPCI レベルの施策は、立法過程において、全仏市町村長会をはじめとする利害関係者からの意見聴取をも踏まえ、政治的調整が済まされていた。コミューン・EPCI レベルの施策は、条文数の 3 分の 2（90 条項中 62 条項）を占め、改革の実現に向けた手續・基準や日程が具体的かつ明確に定められており、——スケジュールの遅れはあるものの——着実に進められている。

第2章 コミューン・EPCI

序 広域共同体制度の展開

コミューンの数の多さ、規模の小ささと行財政能力の低さは、まさしく、フランス地方制度の基本的な特徴である。その数は、EU 全体の基礎的自治体数の 40% を占め、そのうち、人口 200 人未満のコミューンが 10000 に上り、人口 2000 人未満のコミューンは 32000 に及ぶ。フランスのコミューンの大部分が、教会区（paroisse）を中心とした伝統的な地域住民の生活共同体でありつづけていると言ってよい。かような小コミューンが単独で行政を行いえないことは明白であるが、しかし、フランスにおいては、コミューンの“強制的”合併手續を定めた 1971 年 7 月 10 日法律が完全に失敗に終わったことに象徴されるように、合併はタブー視されている。したがって、広域連携の必要性は、いわば当然の事理に属することになる。

実際、広域連携の法制度は、古くから、高度に発達してきた。当初から、特定目的ないし多目的の組合 (*syndicats des communes*) が、その柔軟性のメリットに鑑みて、多用されてきたが、これに加え、種々の形態の広域共同体が編み出されてきた（なお、EPCI 以外にも、地方公共団体一般法典は、——あまり利用されていないものの——、同一レベルの地方公共団体間における組織的協働の仕組みを定めている。例えば、コミューン相互協力機構 (*entente intercommunale*, CGCT L.5221-1 条)、「準コミューン化」方式付合併 (*fusion associée*, CGCT L.2113-11 条)、県相互協力機構 (*entente interdépartementale*, CGCT L.5411-1 条)、州相互協力機構 (*entente interrégionale*, CGCT L.5621-1 条) 等がある。）。

かくして生じた制度の複雑化の問題に対処するために決定的な一步を踏み出したのが、1999 年 7 月 12 日の「コミューン間協力の強化・簡素化に関する法律」(Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) である。1999 年法律は、種々の広域共同体を整理するとともに、固有の税源をもつ 3 種類の EPCI を中心に据えた。すなわち、農村地域を対象とする（人口要件のない）コミューン共同体 (*communautés de communes*, 2358 (2012 年 1 月 1 日現在))、人口 1.5 万人以上の一または複数の中心コミューンを含む人口 5 万人以上の都市圏を対象とする都市圏共同体 (*communautés d'agglomération*, 202)、および、人口 50 万人以上の大都市圏を対象とする大都市共同体 (*communautés urbaines*, 15) が、それである。これらの EPCI は、地方直接 3 税（既建築地税、非建築地税、住居税）を中心とする固有の税源を有しており（予算規模は州に匹敵する。）、また、段階に応じて、コミューンから多くの権限を体系的に移譲されている点に、特徴を有している。

これらの広域共同体はいまや、95%以上のコミューン、90%におよぶ人口をカバーしている（2012 年 1 月 1 日現在、2581 の広域共同体が存在しているが、これらは、35303 コミューン、59320637 人をカバーしている。広域共同体に加入していないコミューンは、1380 コミューン、6434868 人にすぎない。）。ただし、1999 年法律は、財政的誘導によって、広域共同体への加入を促すことを主たる狙いとしており、したがって、質より量を追求するものであったことに、限界があった（内務省 J. Renard 氏 2011 年 9 月 13 日ヒアリング）。すなわち、一方で、とりわけ人口要件の課されていないコミューン共同体について、飛び地・非連続地といった地理的不合理さや人口の少なさがネックとなっており（人口 5000 人未満の広域共同体が 623 存在し、また、10 未満のコミューンしか加入していない広域共同体が 1141 存在している。）、他方で、これらの広域共同体は、大都市経営の観点や世界的競争力の観点に欠けるところがあった。加えて、広域共同体は固有の議会を有しているものの、間接選挙制が採られており、その民主的正統性の欠如が問題視してきた。本法は、これらの課題への対処を試みることになる。

第 1 節 EPCI の貫徹・合理化および直接選挙制の導入

1 EPCI の貫徹・合理化

（1）法制度

コミューン・EPCI に関する第一の改革は、EPCI の貫徹・合理化である（法 35 条、CGCT L.5210-1-1 条）。すべてのコミューンを EPCI に加入させるとともに、既存の広域共同体を地理的側面（飛び地・非連続地の解消。ただし、島嶼コミューン等については、例外が許容されている。）、および、人口の側面（圏域人口を 5000 人以上とする。ただし、地理的特性に応じて、例外が許容されている。）から合理化・再編することが、目標とされた。このうち、EPCI の貫徹に関しては、既にコミューン全体の 95% が EPCI に加入していることから、これを 100% にすることに、大きな障壁は存在しない。したがって、主たる課題は、EPCI の合理化・再編であることになる。加えて、コミューン組合についても同時に再編を図り、15000 以上存在する組合を 3000～4000 に削減することが目標とされた（コミューンは、平均すると 4～5 の組合に加入している。）。なお、イル・ド・フランス州は、対象から除外されている。

本法は、EPCI の貫徹・合理化を実現するために、諸アクターと道具を用いた手続を定めた。

アクリーとしては、県地方長官（préfet。この訳語については、自治体国際化協会の用語法に従っている。）が主体となり、関係議会の議員を構成員とするコミニーン間広域連携推進県委員会（Commission départementale de la coopération intercommunale。以下では CDCI と言う。）が、県地方長官の決定をも覆しうる重要な役割を担い、関係するコミニーン議会と EPCI 議会が当事者として関与する。なお、CDCI は、EPCI 代表が拡充され、現在の構成員は、EPCI 議會議員 40%、コミニーン議會議員 40%、県議會議員 10%、州議會議員 5 % および組合 5 % となっている。また、道具としては、コミニーン間広域連携推進県計画（Schéma départemental de la coopération intercommunale。以下では SDCI と言う。）が鍵となる。なお、SDCI は、1992 年 2 月 6 日法律によって設けられ、ほとんど用いられないままになっていたが、内務大臣のイニシアティブによって 2006 年に再生され、本法によって、単なる方向性を示す文書から、広域共同体改革を枠付ける真の要素に転換された。

手続は、具体的なスケジュール設定の下、次のように進められる。まず、県地方長官が、SDCI 案を策定し、関係議会の意見を求め（3 ヶ月以内に意見を提出しない場合には、知事の案に賛成したものとみなされる。）、この意見の送付を受けて、CDCI が答申を行う（4 ヶ月以内に意見を提出しない場合には、県地方長官の案に賛成したものとみなされる。）。CDCI は、3 分の 2 以上の特別多数をもってすれば、県地方長官の策定した SDCI 案に対する修正案を採択することができる。ここまで SDCI の策定は、2011 年 12 月 31 日が期限とされた。その後、SDCI の実現の段階に関しては、境界の画定が、CDCI の関与の下に、2012 年 12 月 31 日までに決定された上で、関係議会への諮問を経て、2013 年 6 月 1 日までに、再編・合理化が完成されることになっている。なお、SDCI は、6 年ごとの見直しが予定されている。

ここで注目すべきは、県地方長官の強力な権限である。関係議会の同意が得られない場合であって、県地方長官が自らの SDCI 案を維持する場合には、CDCI への諮問が行われ、CDCI が、3 分の 2 以上の特別多数をもって、県地方長官の策定した SDCI 案に

対する修正案を採択しない限り、県地方長官は、自らの案に則ってコミューンの再編を行うことができる（法 38 条、CGCT L.5210-1-2 条）。確かに、CDCI は、3 分の 2 以上の特別多数により県地方長官の案を修正する権限を与えられているが、このことは、裏を返すならば、CDCI の 3 分の 2 以上による修正がなければ、たとえ関係議会が反対したとしても、県地方長官の案が通るということを意味している。県地方長官のこの強力なイニシアティブは、「例外的な」権限として、2013 年 6 月 1 日までの時限措置として認められているものである。

（2）改革の進行状況

EPCI の貫徹・合理化は、立法者の明確かつ強固な意思に従って実行に移されているが、その進捗状況は、以下のように、各県によって大きく異なっている（H. Josse, Schémas départementaux de la coopération intercommunale : vers une tectonique de l'intercommunalité en France? JCPA 19 septembre 2011, pp.15 et s.）。

まず、形式面つまり SDCI の分量に関しては、数頁しか記述しない県（カルヴァードス県など）がある一方で、100 頁に及ぶ県（ロット県、シャラント・マリティーム県など）もあるが、大部分の SDCI は、地理的要素やデータに基づいて、県の現状（境界、権限、財政的インパクト等）を具体的に記述している。また、実質面つまり SDCI の内容に関しては、極めて慎重に、境界の大きな変更や合併に触れない県がある一方で、ほぼすべての境界変更を試みる県もある（例えば、ヴァール県は EPCI 数を 15 から 6 に削減し、ジロンド県は EPCI 数を 45 から 21 に削減する案を提示している。）。さらに、方法論に関しては、県地方長官と議員との力関係に応じて、違いが見られる。議員との十分な調整（対話・妥協）を要請する国の通達（2010 年 12 月 17 日）に従って、県地方長官は、対決を避けるべく行動しているが、その結果、SDCI は、各県によって、国のビジョンにすぎないものもあれば、県地方長官と議員の調整の成果とみなしうるものもあれば、議員の要望の積み上げに他ならないものもある。

このように、県地方長官の意欲に応じて、また、県地方長官と議員との力関係に応じて、SDCI の形式・実質・方法論は、各県ごとに大きく異なっている。かかる違いは、地理的・政治的な特徴をはじめとする地域的アイデンティティに由来していると考えられる（内務省 J. Renard 氏 2011 年 9 月 13 日ヒアリング）。例えば、アルデンヌ県においては、大規模な EPCI と小規模な EPCI の二つの EPCI しか存在しておらず、両者の政治的思惑が合致しなかったため、SDCI においては何らの提案もなされなかった。戦略的には、——しばしば国会議員を兼職している——有力政治家の個人的な野心が大きな意味を持つことになる（J.-C. Némery 教授 2011 年 9 月 14 日ヒアリング。なお、Némery 教授は、アルデンヌ県の CDCI のメンバーでもある。）。

そして、SDCI の総合的分析の結果、以下の特徴が指摘されている（H. Josse, Schémas départementaux de la coopération intercommunale : vers une tectonique de l'intercommunalité en France? JCPA 19 septembre 2011, pp.17 et s.）。第一に、改革の成果として、EPCI の数は平均で 35% 削減され、全体で 300 近い合併が予定されてい

る。EPCI 不加入コミューンは——若干の島嶼コミューンを例外として——なくなり、飛び地・非連続地は解消され、人口 5000 人未満の広域共同体は、623 から 87 に削減される（とりわけ山岳地帯には、地理的な理由から、人口 5000 人未満の EPCI が数多く残っている。）。第二に、巨大な EPCI の創設は避けられる傾向にある。巨大な EPCI は、創設にあたって地域的な政治バランスの問題が大きく、また、その運営も複雑化することが懸念されている。第二の特徴がむしろ都市部に共通に見られるのに対し、第三に、農村部においては、対応が様々に分かれている。広域にわたる EPCI の創設が提言されたり（例えば、オート・コルス県は、36 コミューンを 1 つの EPCI に再編すると述べている。）、従来の境界の維持が提言されたり（例えば、フィニステール県は、既存の EPCI を維持するとしか述べていない。）、さらに、この二つの方向が同時に提言されたりしている。

その後、改革の進行に伴い、新たな問題が浮かび上がってきた。本法は、SDCI の策定期限を 2011 年 12 月 31 日に設定していたが、実際には、33 県がこの期日までに策定できなかった。このような場合には、本法の規定に従って、県地方長官は、SDCI の不存在にもかかわらず——したがって CDCI への諮問を経ることなく——、境界の画定について例外的な権限を行使することができる。現に、オート・サヴォワ県においては、県地方長官が、CDCI への諮問を経ることなく、2012 年 1 月に境界画定に係る 4 つのアレテを発した。しかし、県地方長官の“強権的な” 単独行動は地方議員の懸念を呼び起こしたため、本法の当初の枠組みを変更する立法が行われることになった。すなわち、2012 年 2 月 29 日法律 (*Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, dite loi Pélassard-Sueur*) は、SDCI の外で境界を画定するアレテについては、体系的に CDCI に諮問しなければならないと定めることになった。2012 年法律は、CDCI の権限を強化し、かつ、永続化したものであると言える。なお、2012 年 6 月現在、68 の SDCI が公表されているが、未策定の県に対しては、2012 年 7 月 5 日付の内務大臣通達によって、2012 年 12 月までに策定するよう、要請がなされている。

（3）評価

EPCI の貫徹・合理化に関しては、地方議員の代表からなる CDCI の権限が強化されたものの、最終的には、県地方長官の例外的な権限によって、その実現が担保されている。このことは、コムーネに対する協力・連携の“強制”を意味し、ひいては、地方自治の侵害を意味するのではないかとも考えられよう。しかし、フランスにおいては、この施策による地方自治の侵害は、一般には懸念されていない。かかる懸念の欠如は、この施策が、あくまで協力であって、合併ではないこと、また、広域連携が、実際上の必要に迫られたものであり、長年にわたる経験知に基づいて運営されていることを背景としているようである（例えば、J.-C. Némery 教授 2011 年 9 月 14 日ヒアリング）。加えて、制度上は、CDCI に対し、地方自治の保障の機能が期待されている。すなわち、県地方長官の SDCI 案については、関係コムーネ議会・関係 EPCI 議会の同意が必要

であるが、これが拒否された場合には、CDCIへの諮問が行われ、CDCIは、3分の2以上の特別多数をもって、県地方長官の案を修正することができる。CDCIつまり地方議員の代表が、県地方長官に対して、自らの見解を強いることができる所以である。現に、700近い修正が行われている (E. Duru, *Estat d'avancement du volet intercommunal de la réforme territoriale. Ou les trois actes d'une pièce maîtresse pour l'avenir de la décentralisation*, AJCT, 2012, p.402)。ただし、CDCIの関与による地方自治の保障という考え方に対しては、CDCIの運営方法は、必ずしも自治に適合的ではないという指摘もなされている (J.-C. Némery 教授 2011年9月14日ヒアリング)。CDCIにおいては、県地方長官が議長となっていること、合議制ではないこと、コンセンサスの形成が実際には時間稼ぎにすぎないことなどが、問題視されている。なお、県地方長官の例外的権限の行使に対して、関係地方公共団体が事後的に越権訴訟によって争いうることは、フランス法の伝統に照らして疑いがない。

EPCIの貫徹・合理化は、コミューンの自治のあり方に深く関わるが、翻って、県地方長官の役割ないし県の存在意義を問い合わせることにもつながる (内務省 J. Renard 氏 2011年9月13日ヒアリング)。県は、伝統的に、いわばコミューンの保護者としての役割を果たしてきた。とくに、フランスの大部分を占める農山村地域においては、この傾向が依然として強い。そのため、県は、コミューンの実質を規定する EPCI のあり方に対して、大きな関心を抱いている。県議会議員は、CDCIのなかでの代表性の拡大を要求し、コミューンへの影響力を保持しようとするが、この県議会議員との調整のなかで、県地方長官がイニシアティブをとっていくことになる。EPCI改革が、コミューンと EPCIとの関係のみならず、これらと県との関係に対して及ぼすインパクトは、決して小さくない。

2 EPCIにおける直接選挙制の導入

(1) 法制度

コミューン・EPCIに関する第二の改革は、EPCI議会議員への直接選挙制の導入である。EPCI議会議員は、従来、間接選挙制の下で、構成コミューン議会の議員のなかから選出されていた。しかし、EPCIは、実質的に、コミューンに代わって基礎的自治体の役割を果たしていることから、その民主的正統性の欠如が、常に、問題視されてきた。本法は、EPCIの貫徹・合理化を打ち出すとともに、EPCIのさらなる強化に伴つて、直接選挙制の導入を実現するものである。なお、直接選挙制の導入は、固有の税源をもつ四種類のEPCI (コミューン共同体、都市圏共同体、大都市共同体およびメトロポール) に限つて行われる。

選挙方式のあり方が、立法過程においては議論の対象となつた。結局、EPCI議会議員の選挙は、コミューン議会議員の選挙と同時に同一の名簿によって行い、上位当選者がコミューン議会議員と EPCI 議会議員を兼任する——下位当選者はコミューン議会議員のみとなる——という方式がとられることになった(法8条、CGCT L.5211-6条)。これは、(1982年12月31日法律に基づき、コミューン内部に区を設置している) パリ・リヨン・マルセイユの三大都市において採用されている方式であり (頭文字をとつ

て PLM 方式とも言われる。)、共同選挙方式 (fléchage。この訳語に関しては、植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向 (九)」地方自治 750 号 55 頁注 8 参照。) と呼ばれている。この共同選挙方式による EPCI 議会議員選挙は、2014 年から実施されることになっている。

(2) 改革の進行状況

地方公共団体改革関連四法の一つとして、県州兼任議員の選挙および地域民主主義の強化に関する法律案が策定され、選挙方式の具体化をはじめとした立法作業が進められている。とりわけ、この方式が拘束名簿式選挙 (scrutin de liste) を行うコミューンのみに適用されるため、その人口要件次第で改革のインパクトが大きく変わってくる。3500 人以上とされている現在の人口要件を 500 人以上に引き下げ、対象となるコミューンを増やすことが検討されている。

(3) 評価

本法は、コミューンと EPCI に関して、両者を県・州に対置されるカップルとした上で、EPCI の貫徹・合理化と直接選挙制の導入を通して、EPCI の整備さらには強化を図っている。EPCI の貫徹・合理化によって、EPCI は全国に遍く存在する普遍的な制度となり、また、EPCI 議会議員への直接選挙制の導入によって、EPCI は民主的正統性を付与されることになる。このことはすなわち、EPCI の“自治体化”を意味するとも考えられよう。

このように、本法は、明らかに、EPCI のコミューンに対する優先を基礎としている。しかも、本法は、EPCI のなかでも、固有の税源をもつ四種類の EPCI を歴然と差異化している。かかる改革は、従前の制度をさらに押し進め、コミューンと EPCI の関係の変容を決定的ならしめる可能性がある。その変容とは、EPCI によるコミューンの吸収、そして、コミューンの将来的消滅である。コミューンは、確かに、歴史の重みを伴って、現実の生活に根付いてはいるものの、EPCI の“自治体化”を直視し、自らの存在意義を問い合わせ直す必要に迫られている。コミューンは、基礎的自治体としての行政機能を果たしえないのならば、自らの積極的な任務を追求しなければならない。例えば、社会学的な意味における連帶の機能を深化させ、それとの連続性において、法的な意味における民主主義の実現を図ることを、コミューンの任務とすることが考えられよう。

第 2 節 メトロポールおよび大都市拠点圏の創設

1 メトロポール (métropole)

(1) 法制度

コミューン・EPCI に関する第三の改革は、大都市制度の整備である。

フランスは、無数の小さなコミューンを特徴とするが、同時に、人口面からみると、わが国と同様、その大部分が大都市に居住しており、大都市ならではの課題をも抱えている。フランスにおける大都市制度の展開は、1960 年代の DATAR (Délégation à

l'aménagement du territoire et à l'action régionale) に遡る。“パリとそれ以外”と括られる地域間の不均衡を是正し、全国的に均衡のとれた国土整備を行うことが目標として掲げられた。1966年12月31日法律は、人口5万人以上の大都市共同体を“強制的に”設立した。首都であるパリは、コミューンと県の機能を併せ持つという特殊性を有しているが、パリに加え、リヨン、マルセイユというフランスの三大都市は、1982年12月31日法律によって、コミューンの内部における区の設置を主とする特例を認められている。さらに、1990年代以降、とりわけ移民が集住する地区の生活環境を整備するための地区改善政策(*politique de la ville*)が、移民の統合に関する諸施策と組み合わせて展開されている。

本法は、かかる従前からの政策に加えて、都市への人口集中、世界の大都市との競争、生活圏の広域化といった課題に正面から対応するべく、メトロポールという新たな制度を打ち出した。メトロポールは、1960年代のエコーであるとも評され(J.-M. Pontier教授2011年9月22日ヒアリング)、また、国土整備政策の枠内での考察の到達点であるとも言われる(E. Dechamps, *Métropole et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, AJDA, 2011, p.1130)。いうのも、大都市共同体と都市圏共同体は、都市圏域の14%しかカバーしておらず、都市周辺のコミューンは、コミューン共同体を構成しつつ、都市圏を取り囲んでいるといったように、制度上の錯綜がみられ、また、諸立法間の調整が欠如しているなかで、これらの問題に対処すべく、メトロポールの名の下に、新たな大都市制度が構想されたからである。

メトロポールは、バラデュール報告において提言されていたが、その後の立法過程のなかで根本的に変更された。バラデュール報告においては、メトロポールは、“21世紀のコミューン”の名の下に、目玉の一つとされ、国が、職権によって、地方公共団体として11団体を創設するとされていた。これに対し、本法においては、メトロポールは、関係地方公共団体が、自発的に、EPCIとして創設するとされた(法12条、CGCT L.5217-1条)。この変更ないし“骨抜き”的な根底には、コミューンの存在を保持するという政治的決断があった。バラデュール報告は、メトロポールを地方公共団体として強制的に設立しようとするものであり、すなわち、メトロポール圏内のコミューンを廃止しようとするものであったが、このような選択が国会によって拒否されたということである。この決断は、コミューン——ないしそのシンボルである教会——に対するフランス人の愛着が勝った、プラグマティックな決断であるとも言いうる。なお、実際の政治過程においては、有力政治家が国会議員であるとともに大都市の市長であるといった、フランスに特徴的な兼職制度が効果的に作用している。

かくして、メトロポールは、固有の税源を持つEPCIとしての地位を有することになった。固有の税源を持つEPCIは、1999年法に基づくコミューン共同体、都市圏共同体、大都市共同体に加えて4種類となり、また、人口要件に関しては、メトロポールが50万人以上とされたことに伴って、大都市共同体は50万人以上から45万人以上へと引き下げられた。これらのEPCIは、地理的連続性を要求され、飛び地を含まない。メ

トロポールは、他の EPCI と同様の手続によって創設されるが、ただし、他の EPCI とは異なり、県地方長官のアレテではなく、——県地方長官の介入を排して——デクレによって創設される。

メトロポールは、地域の競争力と統合を向上させるために、地域の経済、環境、教育、文化、社会の整備・発展に関する計画を作成し、実施するものとされている。メトロポールは、都市経営と世界的競争力の観点に立った、新たな大都市制度として位置づけられる。その権限は、まず、コミューン（経済面・社会面・文化面での発展・整備、地域整備、住宅政策、地区改善政策、公共サービスの管理、環境の保護・活用と生活環境政策の6分野）、県（県道管理等）および州（経済活動）から、義務的に移譲される。また、メトロポールの求めにより、県（福祉事務、中学校の設置・管理等）および州（高校の設置・管理等）から、協約によって移譲される。大都市圏と県・州との間の関係を組織化することが、メトロポールの主たる革新である (*J.-F. Brisson, La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, Droit administratif, mars 2011, p.15*)。さらに、国からも、大規模施設やインフラの整備・運営・管理に関して権限が移譲されうるが、ただし、財政的に完全に補償される県・州からの権限移譲とは異なり、国からの権限移譲は、無償でなされ、財政的な裏付けを伴わない。

（2）改革の進行状況

メトロポールの創設は、現在までのところ、ニースでしか行われていない（ニース・メトロポールは、46 コミューン、536378 人を包摂している。）。サルコジ元大統領の側近であったエストロジ (C. Estrosi) ニース市長が、強力なイニシアティブの下、改革の一つのモデルを示そうとしたものである。より実質的な背景としては、従来から、ニース市を中心とした地中海沿岸の大都市共同体と、山岳地帯の小コミューンを包摂する3つのコミューン共同体との間で、両圏域をまたがる河川の管理をめぐって、連携の必要性が強く認識されていたことが挙げられる（西村高則氏、C.-H. Houzet 氏（クレア・パリ）2012年10月25日ヒアリング）。上流に位置するコミューン共同体が、財源不足により、十分な水質管理を行うことができずにいたため、下流に位置する大都市共同体は、環境の悪化に悩まされていた。このような環境面からの流域の一体的管理の必要性が、両圏域を統合する原動力の一つとなったのである。ニース・メトロポールは、積極的なプロモーションによって EU 構造基金を受け入れ、ジェノヴァとの間の高速鉄道計画を推進するなど、ヨーロッパレベルでの活動を展開しつづけている。

しかし、ニース以外には、メトロポールの設立は見込まれていない。その主たる理由として、メトロポールが、大都市共同体と変わらない権限しか持たない“スーパー大都市共同体”にすぎず、改革に踏み出すだけのメリットに乏しいことが挙げられている。

（3）評価

メトロポールは、バラデュール報告の意気込みにかんがみるならば、成功していると

は言い難い。組織面においては、国が、職権によって、地方公共団体として、11 団体を創設するとされていたのが、関係地方公共団体が、自発的に、EPCI として創設するという形に“後退”した。また、権限面においては、大都市共同体のそれと変わらないのに加え、協約による権限移譲に関しては、本法が、協約不締結の場合について何ら触れておらず、また、協約による場合の事務部局の移管を定めていないことから、インセンティヴに欠け、実際には機能しないのではないかと指摘されている（G.Marcou 教授 2011 年 9 月 16 日ヒアリング、G.Marcou, *Le département et les communes : complémentarité et concurrence*, A.J.D.A., 2011, p.1834）。

現状における“失敗”は置いておくとしても、メトロポールは、県および州との関係において、さらに、メトロポールと残存地域との関係においても、微妙な問題を孕んでいる。特に、県および州は、協約手法によって任意に権限移譲を行うことになるが、メトロポールの求めを拒否するか、それとも、権限縮小のリスクのなかで交渉するかは、政治的力関係に委ねられている（E. Dechamps, *Métropole et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, AJDA, 2011, p.1135）。メトロポールの創設は、県に対して深刻な影響を及ぼし、また、州との関係では、競争・衝突を生じさせ、国の介入を招きかねないこともまた懸念されている（J.-C. Douence, *Les métropoles*, RFDA, 2011, p.264）。

2 大都市拠点圏 (pôles métropolitains)

(1) 法制度

大都市拠点圏は、バラデュール報告においては提言されておらず、国会における審議過程を通じて導入されたものである。

大都市拠点圏は、メトロポールとは異なり、EPCI とは位置づけられていない。この制度は、既存の EPCI 相互を連携させるための混合組合 (*syndicat mixte*) として性格づけられている（法 20 条、CGCT L.5731-3 条）。混合組合としての性質上、大都市拠点圏は、EPCI 間の合意によってしか、設立されえない（ただし、県地方長官のアレテによって決定される。）。大都市拠点圏は、都市計画分野において、初めて法律により混合組合が受け入れられたものである（E. Dechamps, *Métropole et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, AJDA, 2011, p.1129）。大都市拠点圏の介入領域は、経済開発、イノベーション・研究・高等教育・文化の促進、地域整備およびインフラ・交通サービスの整備であり（法 20 条、CGCT L.5731-1 条）、これらは地域戦略の鍵となる。この新たな制度は、EPCI を連合させるための柔軟な協力制度として、州レベルの地域整備の道具になることが期待されている。

大都市拠点圏の要件として、圏域人口が 30 万人以上であり、かつ、構成メンバーである EPCI の 1 つ以上が人口 15 万人以上であることが求められる。つまり、大都市拠点圏は、複数の中心をもつ広範な都市圏域として、設定される。そして、大都市拠点圏は、地理的連続性を要求されないため、地理的に離れた複数の都市圏をネットワーク化

することができる。このようなネットワーク政策 (*politique des réseaux de villes*) は、1990 年代から採られてきたものであるが、手続および財政面での複雑化の問題を孕んでいるものもある (E. Dechamps, *Métropole et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, AJDA, 2011, pp.1131-1132)。

(2) 改革の進行状況

大都市拠点圏は、シロン・ロラン (ナンシー、メス、エピナル) において最初に設立され、その後、各地において、設立が続き (2012 年 9 月現在、6 つの大都市拠点圏が設立されている)、また、20 程度のプロジェクトが進行中である。これらの規模は多様であり、例えば、ルーアンのように、狭域を対象とする大都市拠点圏も存在すれば、ブレスト・ロワール・レンヌ・ナント・アンジェのように、極めて広範囲にまたがる飛び地状の大都市拠点圏も存在する。

(3) 評価

大都市拠点圏は、メトロポールに比べると、成功していると評されうる。その要因は何よりも、組織としての柔軟性に求められよう。大都市拠点圏は、既存の EPCI 間の連携を可能にする混合組合としての性格を有するため、新たに組織を設立する必要がなく、構成員間の合意によって、協働して実現すべき利益を決定することができる。しかし、その反面、大都市拠点圏制度は、曖昧さを免れられない。大都市拠点圏とその構成員 EPCI との競合が生じうるし、また、各大都市拠点圏によって様々な運用がなされ、制度が複雑化するにいたるならば、単純化と明確化を掲げた改革の狙いに逆行することになりかねない。さらに、大都市拠点圏は、圏域を同じくする地方公共団体、なかでも州にとって危険な存在になりうること（例えば、リヨンを中心とする大都市拠点圏が創設された場合の、ローヌ・アルプ州のプレゼンスの著しい低下）が指摘されている (G.Marcou 教授 2011 年 9 月 16 日ヒアリング)。

第3章 県・州

序 県・州制度の展開

コミューンが、11 世紀末ないし 12 世紀初頭に、平和・安全のための相互扶助を目的とした宣誓共同体として形成され、後に特権的団体の一つとして革命の標的となり、市町村 (*municipalité*) として解体・画一化されたのに対し、県と州は、生き立ちをまったく異にしている。県は、この革命時に、馬車で 24 時間以内に回ることのできる範囲を基準として、機械的に国の行政区画として設けられた。県は、官選の県地方長官と公選の県議会からなっており、2 世紀にわたって、官選知事が県の執行機関となってきたが、1982 年 3 月 2 日法律によって、県議会議長が執行機関となり、完全自治体化が成し遂げられた。対して、州は、1960 年 7 月 2 日デクレにより、経済計画を地域ごとに

実施するための国の行政区画として創設され、公施設法人を経て（1972年7月5日法律）、1982年3月2日法律により地方公共団体となり、2003年憲法改正により憲法上の地位を与えられた。コミューン・県からはるかに遅れて創設された州は、とりわけ県との微妙な関係を前提として、既存の地方公共団体との衝突を周到に回避しつつ、制度設計されざるを得なかつた（ジャン・マリー・ポンティエ、拙訳「フランスの州（レジオン）」自治研究81巻12号81頁参照）。その結果、州は、経済発展・国土整備の分野に特化されたが、現在では、ヨーロッパレベルの要請とも相俟って、フランス地方制度の一つの柱となっている。この州の区域区分は、1960年6月2日デクレにより、レジオン活動区画として創設された——つまり、州の分権のためのものではなかつた——区画を、依然として基礎としている。

以上の経緯からして、県と州はそれぞれに、規模の小ささに縛られ、また、政治的に廃止不可能な状態になっている。現に、アタリ委員会が県の廃止を提案した際 (*Rapport de la Commission pour la libération de la croissance, présidée par J. Attali, 2008*)、大統領は、この部分を取り上げて即座に却下した。このような県・州制度の“ジレンマ”をいかに克服するかという、現代フランスの抱える課題に対し、本法は、正面から取り組み、県州兼任議員制度の創設を打ち出したものである。県州兼任議員制度は、2010年改革の原動力となり、同時に、2010年改革の最大の争点となつた。本法は、組織面での合理化と合わせて、権限面での合理化の観点から、県と州に関する一般権限条項の廃止をも企図した。これらの改革は、本法の基本的目標である組織の単純化と権限の明確化にまさしく関わるものであり、かつ、伝統的な法制度を根本から覆す可能性を秘めている。——政権交代により廃棄されてしまうとはいえ——現段階において、理論面と実践面の双方から、その意味と射程を見きわめておく必要がある。

第1節 県州兼任議員制度

1 法制度

県・州に関する第一の改革は、県州兼任議員制度 (*conseillers territoriaux*) の創設である。県・州制度のジレンマを克服するために、従来から、作用上の協働をはじめとする様々な試みがなされてきたが、本法は、従来の試みから断絶した“画期的な”施策を打ち上げた。すなわち、県と州のカップリング (couple)、連結 (articulation) ないし接近 (rapprochement) を目的として、一人の議員が県議会議員と州議会議員を一制度上必ず——兼任する仕組みを取り入れたのである。これは、県議会と州議会を同一の議員によって構成させることを通じて、いわば制度上の連結を強制するものである (J.-F. Brisson, *La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, Droit administratif, mars 2011, p.16*)。極めて大胆なこの試みは、県・州の廃止が不可能であり、県合併・州合併の見込みも立たない状況のなかで、県・州のいずれをも存続させつつ合理化を図るために絞り出された、斬新なアイディアであるとも評されよう。県州兼任議員制度は、県と州の権限・支出の合理化というより広い文脈に位置づけられる。

制度上の連結が選挙制度によってなされるところに、この施策の特徴がある。地方公共団体としては、県と州の二つがあるが、議会は一つにするという発想がとられ、その手段として選挙制度が利用されたのである。選挙方式のあり方をめぐって、立法過程においては激論が交わされた。まず、小選挙区制（議席数の 80%）と比例代表制（議席数の 20%）を組み合わせた政府案に反して、小選挙区単記 2 回投票の方式 (*mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours*) がとされることになった。これは、伝統的な県議会議員選挙方式であるが、ただし、3 年ごとの半数改選ではなく、6 年ごとの全体改選とされた。また、選挙区割りに関しては、県議会議員選挙の選挙区であるカントンの廃止を提言したバラデュール報告に反して、カントンを再編した上で存続させることとされた。この方式による県州兼任議員選挙は、2014 年から実施されることになっていた。

法律が両院において可決された後、憲法 61 条 2 項に基づき、60 名以上の国民議会議員と 60 名以上の元老院議員から憲法適合性に関する審査を付託された憲法院は、2010 年 12 月 9 日に一部違憲の判決を下した (n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Rec., p.367)。憲法院は、県州兼任議員制度そのものや選挙方式について、違憲の判断を下したわけではない。憲法院が違憲としたのは、各県・各州の県州兼任議員の議席配分を定めた別表を含む法 6 条のみである。憲法院は、県ごとの人口当たりの議員数の割合が、同一州内の平均から著しく (20%以上) 乖離しているケースがあることを捉えて、これが、投票における平等原則に違反すると判断したのである。この憲法院判決を受けて、6 条全体を削除した上で、2010 年 12 月 16 日に法律が公布された。その後、2011 年 7 月 26 日法律 (Loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011) によって、違憲と判断された州について議席数の再配分が行われている。

県州兼任議員制度は、本法において、2014 年の選挙により実現に移される予定となっていたが、2012 年の政権交代後、社会党新政権によって、陽の目を見ることなく、廃止されることになった。2012 年 7 月 5 日の内務大臣の県地方長官宛通知において、選挙は 2015 年または 2016 年に延期されることが記されている。

2 評価

県州兼任議員制度に関しては、理論上の問題とともに、現実の政治上の問題を考察しなければならない。

まず、県州兼任議員制度に関しては、理論上、その違憲性が強く批判されている。問題は、端的に、二つの地方公共団体を、一つの選挙によって、一つの議会が代表することにある。憲法 72 条 3 項は、「法律の定める条件において、地方公共団体は、公選の議員によって自由に行政を行い、その権限の行使のために行政立法権を有する。」と定めている。この憲法上の自由行政の原則が、各地方公共団体は、固有の議会によって管理され、各議会の選挙は別々でなければならないことを要請していると考えるならば、県州兼任議員制度は、自由行政の原則に違反することになり、同時に、一の投票で二の議会を選ぶことは、選挙人の自由を侵害することになる (G. Marcou, *La réforme*

territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, pp.371-372, M. Verpeaux, La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, 2011, pp.248-249)。また、憲法 72 条 5 項は、「いかなる地方公共団体も、他の地方公共団体に対して後見監督を行うことができない。」と定めているが、県州兼任議員制度は、県を州の付属物ないし延長とし、州の県に対する後見監督を引き起こすおそれがあることに鑑みるならば、後見監督の禁止という憲法上の規範に違反することになる (G. Marcou, La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, pp.372-373, M. Verpeaux, La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, 2011, pp.249-250)。だが、憲法院は、これらの主張に関しては、憲法違反を認めなかった。憲法院は、二つの地方公共団体はそれぞれに存続しており、また、二つの地方公共団体の議会を一つの選挙で選ぶことは禁じられていないと判断した。これに対し、憲法院は、同一州内における県の間の“一票の格差”は、投票における平等原則に違反すると判断した。すなわち、同一州内の県州兼任議員の代表性が問題とされたにとどまる。

また、県州兼任議員制度に関しては、現実の政治上、大きな障害が立ちはだかっている。県と州はいずれも、社会党が圧倒的に議席を占めており、なかでも州に関しては、アルサスを除く本土の 21 州を社会党が握っている。このような政治状況のなかで、県議会と州議会の利益に真っ向から反する改革を行うことは、極めて厳しい選択にならざるを得ない。そして、そもそも、県と州の基本的な性格の相違からして、県州兼任議員制度は批判の対象となる。すなわち、県議会議員は、土地に根差しており (“地”)、小選挙区制度によって選出されるのに対し、州議会議員は、より大きなスケールで戦略的に行動し (“天”)、比例代表制度によって選出される。基本的性格を異にするこの両者を同一の議員に担わせることは、内部矛盾をもたらすことになりかねない。県のビジョンと州のビジョンを同時に持つことは、極めて難しい要求であるのみならず、県と州で多数派が一致する保障はない (M. Verpeaux, La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, 2011, p.250)。かかる問題を回避するために、仮に、一方の地方公共団体を他方の地方公共団体に接近させるような改革を試みたとしても、その性格を大きく変容させられる側の地方公共団体に峻拒されることは、必至である (内務省 J. Renard 氏 2011 年 9 月 13 日ヒアリング)。さらに、県州兼任議員制度が、県と州の関係のみならず、コミューンと県の関係にも影響を及ぼしうることが指摘されている (J.-C. Némery 教授 2011 年 9 月 14 日ヒアリング)。とりわけ、農村部においては、県が自らのプレゼンスを拡張するために、コミューンを圧迫することも想定されうる。

第 2 節 一般権限条項の廃止

1 法制度

県・州に関する第二の改革は、一般権限条項 (clause générale de compétence) の廃止である (法 73 条、CGCT L.3211-1 条)。

一般権限条項は、権限配分に関する基本的な手法として、伝統的に通用してきたものである。「コミューン議会は議決によってコミューンの事務を処理する」というのが、

それである。この点に関し、1982年改革の一環として権限移譲を行った1983年1月7日法律が「自らの権限に属する事務 (les affaires de leurs compétences)」という表現を用いたことが、一般権限条項の廃止を意味するのかが議論されたが、これは消極に解された。一般権限条項は、固有の内容、価値および利益を伴って存続していると解されてきた。

かような理論状況のなかで、本法は、県と州について、一般権限条項を廃止するという決断を行った。その目的は、権限の明確化にある。すなわち、県と州については、その権限を列挙する形で配分し、それらに特化ないし制約することによって、権限の錯綜を解消しようというのである。県と州は、基礎的自治体であるコミューンとは区別され、全権限性を認められなくなる。

しかし、当初の政府案が、単純明快に一般権限条項の廃止を謳っていたのに対し、立法過程において、最大の争点である県州兼任議員制度を通すために、一般権限条項の廃止は、その交渉の道具として譲歩を迫られた。その結果、法73条は、いわば妥協の産物となっている (B. Faure, *La nouvelle compétence générale des départements et de régions*, RFDA, 2011, pp.242-243)。すなわち、法73条は、まず、「法律が割り当てた権限の範囲内において (dans les domaines de compétence que la loi lui attribue)」として、一般権限条項の廃止を打ち出すものの、続けて、「加えて、……県〔ないし州〕の利益に関するすべての対象をカバーする (en outre …… se saisir de tout objet d'intérêt départemental [régional]) ことができる」として、一般権限条項への回帰を認め、その要件として、「特別に理由を付した議決によって (par délibération spécialement motivée)」という純粹に手続的な要件を附加している。その上でしかし、法73条は、法律によって地方公共団体に割り当てられた権限は「排他的 (à titre exclusif)」であって、その他の地方公共団体は当該領域に介入することができないと定めている。

法73条は、かくして、一般権限条項の廃止への志向とその維持への志向という、両立しえない要請を奇妙に同居させている。ただし、法律による権限配分という大本のレベルに着目するならば、法73条の定める権限一括方式が現実に通用しえないことは、1983年1月7日法律とその後の立法・行政実務が明らかにしている通りである。つまりところ、県と州は、法73条の下においても、「特別に理由を付した議決」を行いさえすれば、それぞれの自治体の利益に関わるあらゆる事務を処理しうることになる。本条は、従来の法状況を変更するものではないと解されよう。

憲法院は、2010年12月9日、法73条について合憲の判断を下した。憲法院は、1871年8月10日法律48条に関して、一般権限条項を創設する目的も効果も有しておらず、共和国の諸法律によって認められた基本原則としての性質を持つものではないと判断し、法73条の合憲性を根拠づけている。

2 評価

県・州の一般権限条項の廃止は、地方公共団体の自由、すなわち、その法人格に結び

つけられた諸権利を享受する権利を否定することになりうる (B. Faure, *La nouvelle compétence générale des départements et de régions*, RFDA, 2011, p.240)。そして、県・州の一般権限条項の廃止は、法 73 条自体の矛盾にとどまらず、2010 年改革の全体のなかで、根本的な問題として現れる。それはすなわち、2010 年改革が、地方公共団体の存在そのものの廃止に至りかねないという問題である。一方で、県・州の一般権限条項の廃止は、県・州の地域との結びつき (*assise territoriale*) を切断することにつながり、他方で、EPCI への直接選挙制の導入は、公施設法人である EPCI に対して地域との結びつきを与えることにつながる。かくして、双方の側から、地方公共団体と公施設法人の接近ないし両者の区別の消滅がもたらされることになりうる (L. Janicot, *Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?* RFDA, 2011, p.238)。たとえ、このような理論上の危機に至らないとしても、権限の特化すなわち制約による県・州の閉じ込め、具体的には、県のマージナル化ないし州のカントン化といった状況は、現実化しうる。

ただし、法 73 条自身が、「特別の理由を付した議決」を要件として一般権限を認めていっているのに加え、立法者に対して例外的な共有権限 (*compétence partagée*) の設定を許容し、かつ、観光、文化およびスポーツの分野を、共有権限として、正面から例外が通用する分野に設定している。権限の委託を可能ならしめる規定もまた、特化の緩和の方向に働く。さらに、憲法院が、県・州が他の公法人に割り当てられていない分野に介入しうることに焦点を当てて、合憲の判断を下したことの解釈として、確かに、このことは、憲法院が権限の特化を認めたものであるとも解されうるが、このことは、憲法院が、このような留保がなければ権限の特化は違憲となると考えたものであるとも解されうる (L. Janicot, *Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?* RFDA, 2011, p.234)。以上に鑑みると、一般権限条項の廃止は、さほど大きな射程を有しないとも評される。

権限の明確化に関して、実際上の課題として切実に認識されつつあるのは、むしろ、事務の共同化 (*mutualisation*) の必要性である。事務の共同化は、コミューンと EPCI の間において先に発達してきた。この契約的協働の主要な例として、1983 年 1 月 7 日法律 6 条 3 項 (CGCT L.5111-1 条) は、「地方公共団体は、相互間において、権限行使を容易にするために、一方がその役務と手段を他方の利用に供することを約する協約を締結することができる。」と定めている。この可能性は、2002 年 2 月 27 日法律 46-I 条および 2004 年 8 月 13 日法律 166-I 条 (CGCT L.5211-4-1 条) により、「役務のよき組織化」の利益において、コミューンと EPCI の相互的関係にまで拡張された。ただし、手段の共同化に関しては、競争法規範の拘束をめぐって、EU 法との間に、難しい衝突が生じている。EU 委員会は、EPCI とその構成員コミューンの関係において、コミューンが自らの人的・物的手段を EPCI の利用に供する旨の協約は、とりわけ、給付の有償性と EPCI の経済的主体性にてらして、官公庁契約の対象となるとした。この問題は、フランス法においては、あくまで、公的組織の内部的な公役務編成権に関わるものであって、給付の交換ないし外部化とは異なり、官公庁契約法典の適用は及ばないと

解されている（J.-D. Dreyfus, *Mutualisation des services et mise en concurrence*, A.J.D.A., 2007, p.1870）。市場の外における公的組織の組織編成・活動の自由を認めてきた、フランス法の“国家・公役務”ロジックが、EU法の“市場・競争”ロジックによって揺さぶられているのである。

このように相当程度に発達したコミューンとEPCIとの手段の共同化に加え、州と県の間においても、具体化に向けた施策が講じられることになった。2010年12月16日法律は、権限編成と事務部局共同化に関する計画（*schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services*）の策定を義務づけ、そのなかで、州・県相互間の権限の委託、投資・経常支出における州と県の財政負担のあり方、および、事務部局の編成と共同化の条件を明らかにさせている（法75条、CGCT L.1111-9条）。この計画を策定しない場合には、コミューンへの投資的・経常的補助金の——州・県からの——二重の支出が禁止される（法77条、CGCT L.1611-8条。ただし、一定の例外が許容されている。）。この施策は、州・県に対して、計画策定に向けた強力なインセンティブを与え、これを通じた事務の共同化の促進を図るものである。

第4章 フランス地方制度改革の方向性～日仏比較の観点から

まず、フランスの2010年改革から学ぶべきことは、地方公共団体の広域連携に関する基本的な考え方とその実現のための具体的な手段であろう。EPCIの発達が、フランスのコミューンの規模の小ささと行財政能力の低さから必然的に要請されるものであるということは、裏を返すならば、広域連携の発達が、“小さな自治”的基盤整備となっていることを意味しているのかもしれない。ただし、2010年改革は、この基盤整備を県地方長官の強力なイニシアティブと例外的な権限に委ねていることから、法的には、地方自治の侵害のおそれを含んでおり、また、政治的には、県地方長官と地方議員との力関係に大きく左右されかねない。そして、“小さな自治”的基盤整備は、逆説的に、“小さな自治”ならではの存在意義を問うことになる。さらに、2010年改革は、単純化と明確化を最大の目標に掲げながら、メトロポールという新たなEPCIと大都市拠点圏という新たな混合組合を創設することによって、制度を複雑化させるという根本的な矛盾をはらんでいる。

また、2010年改革を含む近時のフランスにおける地方制度改革は、地方分権改革の大局的な方向性をも示している。このことは、日本法との比較を通すと、より明らかになる。すなわち、地方分権改革においては、まず、国の行政的関与（I）・立法的関与（II）の縮減による地方公共団体の質的独立主体性の確保が図られ、その上で、国からの事務権限の移譲による地方公共団体の量的独立主体性の確保が図られる（II）。そして、この事務権限の移譲が、つまりは、地方公共団体に対する義務の賦課であることが認識されるや、受け皿論がアクチュアルな課題として浮上する（III）。フランスにおいては、1980年代の第一次地方分権改革として、国家関与法制改革が行われ（I）、第二次地方分権改革として、2003年憲法改正（II）と2004年8月13日法律による権限移

譲（II）が行われた上で、組織面をターゲットとした2010年地方制度改革が行われるに至った（III）。対して、日本においては、1999年の第一次地方分権改革により、機関委任事務制度の廃止が実現され（I）、第二次地方分権改革により、法令による義務付け・枠付けの見直しが進められると同時に（II）、とりわけ都道府県から市町村への権限移譲が図られている（II）。そして、平成の市町村合併が推進され、これに伴い、広域的自治体の見直し作業の一つとして、道州制の導入が論じられるに至ったが、市町村合併が一区切りとされた現在は、多様な選択肢を用意する必要性が強調され、広域連携のあり方、さらに、大都市制度が議論の焦点となっている（III）。

フランスと日本のいずれにおいても現在の課題となっている受け皿論に関しては、基礎的自治体のレベルと広域的自治体のレベルを分けて議論するのが適切であろう。

一方で、基礎的自治体改革に関しては、これこそが自然発生的な生活共同体を基礎とした“真の”自治体であることからして、その“上からの”再編が問題となる。フランスにおいては、合併の方法は採用されず、連携の方法が精緻化されている。2010年改革は、EPCIの貫徹・合理化と直接選挙制の導入を通して、その“自治体化”を図っている。このことは、実質的に基礎的自治体としての役割を果たしているEPCIの制度的正統性を確保するものであるが、翻って、コムーネの存在意義を根底から問い直すことを迫るものである。対して、日本においては、市町村合併が、あらゆる“アメとムチ”を梃子としつつ、極めて強力に推進された。そして、“アメとムチ”を駆使しても効果が表れなくなった段階にいたって、合併に一区切りをつけ、多様な選択肢のうちの一つとして、広域連携の必要性が説かれている。ただし、協力に関しては、既に1960年代において、その必要性が議論されながら、協力方式が日本人の感覚や日本的な風土に適合しないことが指摘され、「協力がうまくいくには、やはり個人主義社会の経験が必要だが、日本にはそれがない。」（田中二郎・俵静夫・原龍之助編『府県政の展望』（1969年）117頁（討論・俵発言））との発言がなされていたことは、改めて注目すべきであろう。

他方で、広域的自治体改革に関しては、フランスと日本のいずれにおいても、激しい政治的対立に巻き込まれ、決して順調には進んでいない。フランスにおいては、県と州のいずれも廃止することは政治的に不可能であることから、合理化の要請に基づき、制度的に連結させる方策として、県州兼任議員制度が打ち上げられたが、政権交代により、実施に移されることなく廃止される。日本においても、広域的自治体の見直し作業として、道州制論が活発に議論されたが、自民党から民主党への政権交代にあたって、議論は下火になり、その後は、形やアプローチを変えた試みがくすぶりつづけていたところ、自民党の政権奪取によって再燃する可能性が高まっている。

基礎的自治体のレベルと広域的自治体のレベルは、このように、それぞれに議論される必要があるが、ただし、両者を同時に視野に入れることもまた必要とされる。基礎的自治体の改革と広域的自治体の改革は、相互に依存しているものである（G. Marcou, *La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective*, RFDA, 2010, p.377）。基礎的自治体の改革が進み、コムーネレベルでほぼ対処できるようになれば、広域的自治体を特化することが可能であるが、逆に、基礎的自治体の改革が不奏功であれば、広域的自治

体の出番を増やさざるを得ない。各国の特性を十分に考慮しながら、様々なバランスのなかで、“よりよい”制度を作り上げていく困難な作業は、終わることなく求められている。