



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	フランスの地方分権
Author(s)	ドゥブイ, クリスティアン; Debouy, Chirstian; 下井, 康史//訳 他
Citation	北大法学論集, 48(6), 134-168
Issue Date	1998-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15761
Type	departmental bulletin paper
File Information	48(6)_p134-168.pdf



フランスの地方分権

クリステイアン・ドウブイ

下井康史訳

地方分権 (Decentralisation) は、一国の行政組織に関する様々な編成方式の一選択であるが、実はそこから政治的そして財政的に大きな問題が立ち現れてくる。フランスもこのジレンマの例外ではない。実際に分権化の方向性が非常にはっきりと支配的になったのは一九八二年以来ではあるにしても、アンシャン・レジーム(註二)以来のあらゆる政体は、このジレンマに支配されてきた。フランスは分権化された国のモデルと言えるだろうか？おそらく言えないであろう。実際のところ、とりわけ外国人の聴衆に問いかける時、地方分権の意味合いと進展の双方について、もう一度問い直してみなければならない。

分権とは、国以外の公法上の法人で一定程度の自律性——固有の権限や公選の諸機関による管理運営——が認められているものを、国が承認することである。それは地方公共団体 (collectivité locale)(註三)である。ある意味で、地方分権は民主主義の精神と諸々の自由の発展を伴う。それゆえ分権化は中央集権と対置される。後者はより権威主義的で、そ

の純粹な形は地方公共団体の存在を否定し、国のみを承認する。地方分権を、その弱まった形式にすぎない事務分散 (deconcentration) と混同してはならない。事務分散とは、国が国土を法人格のない行政区画 (circonscription) で区分し、かつ、それぞれの長に中央権力の代表者を任命することである。⁽¹⁾ その場合、各行政区画は、国家諸役務組織の地域的枠組となる。それゆえ、分散機関 (services déconcentrés) というのが地方出先機関 (services extérieurs) の新しい名称なのである。⁽²⁾ しかしながら、後に明らかにするように、分権化と事務分散は、現状のフランスのように共存可能である。両者を完全に対置することはできないし、事務分散の非常に活発な動きが、一九八二年以来の分権化復活を補ってきた。さらにフランスでは、三レベルの地方公共団体が、その領域という観点からは、同時に行政区画にも相当する。州 (régions)、⁽³⁾ 県 (départements)、⁽⁴⁾ 市町村 (communes) である。⁽⁵⁾

フランスに関して、私の用語法として二種類の分権を区別しようと思う。両者とも、ある公的制度に法人格を付与するものである。その第一は、地方分権 (décentralisation territoriale) である。そこでは、ある地域を支配する地方公共団体が問題となる。この場合の地域は、ある法人、つまり、共通の利益を有する人的共同体に合致し、地方公共団体が保有する固有の権限は、地理的にそのような地域に限定される。一つの法人に相応する地域は、それ自体、他の種類の地方公共団体を区分される。つまり例えば、州は県に区分され、県自体も市町村に区分される。地方分権は、後に詳述する機会があるが、憲法⁽⁶⁾で承認されている。

機能的分権 (décentralisation fonctionnelle) とも称される役務分権 (décentralisation par service) は、地方分権とは全く意味が異なり、憲法上の承認もない。たしかに、ここでもまた公法上の法人の創設が関わってはくるが、それは特定の権限を与えられた諸々の公施設法人 (établissements publics) である。⁽⁷⁾ 公施設法人にも資産 (建物、設備——) や固有の人員、管理運営機関がある。この点は地方公共団体と同じであるが、管理運営機関は、公選制ではなく任命制で

ある。ただし、例外はある⁽⁵⁾。このような特別な形の分権の方向は、専門的 (technique) ということにある。つまり、公役務の管理が個別化されるのである⁽⁶⁾。こうして公役務 (部局) は国の一般管轄から切り離され、公施設法人へと昇格する。公施設法人は、固有の法人格、予算、資産、管理者等を保有する。このことは公施設法人の経営の自律性を強めるもので、そのことは経営技術が発展した時代には大きなメリットとなる⁽⁷⁾。

歴史的にフランスは行政組織のあらゆる形態を経験してきたが、国の成立に関わる歴史的事情から中央集権に強くシフトしてきた。フランスは、地方勢力に対抗する君主達によって作り上げられてきたのであり、このことが数世紀来の中央集権的伝統⁽⁸⁾に結びついてきた。とはいえ、我が国の行政組織の歴史は直線的ではない。我が国は、分権の時代と中央集権の時代を交互に経験してきた。中央集権の時代は以下の通りである。アンシャン・レジーム (一七八九年以前)、革命期の一時期 (一七九二年から一七九五年までの国民公会 (Convention))、共和暦八年 (一七九九年) から第一帝政の終わりまで、第二帝政 (少なくともその初期、つまり、一八五二年以降)、第三共和制の末期 (経済的財政的危機を原因とする一九二五年以降)、そして、ワイシー政権下のドイツによる占領期。以上の期間の間に分権の時代が挿入される。一七八九年大革命、七月王政 (一八三〇年から一八四九年まで)⁽⁹⁾、第三共和制⁽¹⁰⁾および第四共和制⁽¹¹⁾。

第五共和制では、地方分権の諸原則の確立が追い求められてきた。たしかに、初期の頃にはド・ゴール将軍が明らかに中央集権のエスプリに駆り立てられ、それはアルジェリアとの紛争に関連する諸々の騒動によって強化された。しかしその後、特に一九六八年以降、地方分権はヴァレリイ・ジスカール・デスタン大統領の影響力の下で弾みがつく⁽¹²⁾。地方分権が実際に大きく飛躍するのは、ミッテラン大統領第一次政権下の一九八二年以降である⁽¹³⁾。その後、幾つかの改革が、地方公共団体に認められた諸々の自由の行き過ぎを制限してきたことはあつたが、地方分権の動きが衰えることはない⁽¹⁴⁾。

私の報告は、フランスにおける地方分権の現状を説明しようとするものである。ただし、幾つかの個別の局面は取り上げない。すなわち、地方分権の財政的諸局面は、地方の自律性にとって重要な問題であるけれども、詳説しない。この問題は、むしろ財政法 (*finances publiques*) の専門家の領域に属するもので、私はそうではない。同じく、地方分権の海外への適用も割愛する。なぜならこの問題は、海外領土が遠く離れているという状況に関連する諸々の特殊性を帯びているからである。

以上のような枠組において、地方分権は国家の中に位置づけられ、国家の構成と切り離して考えることはできない。それゆえ、地方分権の指針を与える諸原則 (I) と地方分権の実施 (II) を切り離すこともできない。

I 地方分権の諸原則

フランスにおける地方分権は、相反する要請間での不安定なバランス取りの産物である。つまり、国の統一性を保持しつつ、地方の共同体に諸々の自由を付与しようという意思が存在するのである。一九五八年一〇月四日の憲法は、地方の自由を全面的に保障したうえで (A)、しかしすぐにそれらの制限に言及することにより (B)、これら両目的の調和を描き出す。

A 憲法で保障される自由

フランスの憲法は、地方公共団体について一章を割いており (第一章) (第七二条から第七五条)、他にも二つの条文がこれを扱う (第二四條及び第三四條)。しかしながら、地方の諸自由 (*libertes locales*) が憲法上の地位を完全な形で享受することができたわけではなく、憲法上の諸々の保護 (一) は立法による補完の対象とされなければならなかつ

た(一)。

一 憲法上の保障

地方公共団体に関する憲法の幾つかの条文を読むとある疑問が一つ生まれる。まずこの点に答えることから始めなければならぬ。憲法は collectivities locales を扱うが(第三四條)⁽¹⁶⁾、同時に、collectivities territoriales をも扱う(第二四條及び第七二條)⁽¹⁷⁾。このような二重の用語法は、地方分権の概念に濃淡があることを意味するのだろうか?一定数の人々はそのように考えているが、現実はよりずっと単純である。つまり、collectivities territoriale の概念が、collectivities locales に加えて国をも包含すると考える場合を除き、両表現の意味は同じである。⁽¹⁸⁾したがって私は、両者を区別することなく併用させていただく。

地方公共団体の自由な行政の原則は、憲法第三四條と第七二條⁽²⁰⁾によってきわめて曖昧な形で確認されており、その具体的実現は法律に委ねられているが、この原則とは別に、次の二つの原則がはっきりと明示されている。それは、地方公共団体存置 (existence) の原則と、公選の地方議会による地方公共団体行政の原則である。

憲法第七二條によると、「共和国の地方公共団体は、市町村、県、海外領土 (territoires d'outre-mer) である。その他の全ての地方公共団体は、法律によって創設される。」

地方公共団体に二つの異なる地位に属するものがあることは明らかである。一方は憲法で存置が保障されているのに對し、他方は、法律次第で設置や廃止が可能である。とはいえ、この後者の地方公共団体の場合も、存在する以上は、前者と同様の憲法上の地位を得る。

憲法第七二條を適用するために、立法者は、過去四回にわたり、新しい種類の地方公共団体を創設してきた。まず、

一九七六年二月二四日の法律は、マイヨット島を「共和国の地方公共団体」とした。次に、一九八二年三月二日の法律は、一九七二年の創設時には単なる公施設法人であった州を、新しい種類の地方公共団体とした。^(家注二五)さらに、一九八五年六月一日の法律は、海外県 (département d'outre-mer)^(家注一六)に属していたサン＝ピエール＝ミクロン^(家注一七)を特別の「地方公共団体」とした。最後に、一九九一年五月二三日の法律は、コルシカ州を「地方公共団体」とする。

憲法第七二条の射程が明確にされなければならない。市町村と県は、憲法改正によってのみ廃止され得る法的カテゴリーのものだが、このことが、市町村と州の間段階たる県を維持すべきかどうかという、フランスの政治家が時折熱心に論じる議論を複雑にする。他方、独自の地位を有する新しい地方公共団体を立法者が創設した場合、このような地方公共団体は、団体が一つしかなくても設置しうるのであり(マイヨット、サン＝ピエール＝ミクロン、コルシカ)、この点は憲法院 (Conseil constitutionnel) が明示的に認めている。憲法院によれば、憲法は「一つの団体しか存在しない地方公共団体の種類を創設することをなんら排除しない」⁽²¹⁾。他方、州は法律で創設された地方公共団体の種類であるが、複数の団体がある(二五団体)。

憲法が明確に定める第二の原則は、公選の地方議会による地方公共団体の行政の原則である(第七二条)。

選挙の原則は、地方レベルにおける代表民主制を発展させるという意思から生じた。このことから選挙の原則は、地方分権を役務分権とはつきりと異なるものにする。後者についていえば、それはいかなる地域にも、住民のいかなる生活共同体にも立脚しない。そこでは、管理者は任命されるのが原則である。

公選の地方議会がなければ、地方公共団体、そして、地方分権はありえない。さらに地方議会は、諮問的な役割を有するに止まらない。そのような役割に止まれば、地方議会は共同体の行政を実施できなくなる。したがって、地方議会は、その管轄に属することに限られるのは当然としても、実効的な権限を享受しなければならない。そうしたことから、

議決機関である地方議会の決定の執行が、非公選の機関に委ねられることも許される。⁽²²⁾ただこれは、今日のフランスではほとんどみられない。地方執行機関も公選されている⁽²³⁾(市町村については市町村長 (Maire)、県及び州については、それぞれ、県会 (conseil général)^(県社八) 議長、州会 (conseil regional) 議長である)。

地方分権が公選の地方議会による地方公共団体の行政を前提としている以上、行政権が任命された単独機関に託されたり、共同体の住民全体に委ねられることは、憲法上認められないと思われる。したがって、地方民主制の直裁的表現である地方住民投票 (referendum local) は、憲法に違背するものであろう。他方、公共団体の諸機関が地方住民に意見を問うことは可能であり、これが初めて正式に組織化されたのは一九九二年二月六日の法律^(憲法一九)によってであり、同法は一九九五年二月四日の法律で改正された。⁽²⁴⁾いずれにせよ、意見を問うことができるだけで、住民が有効に決定をするとはまったくありえない。

二 立法による補充

憲法はそれ自身、「地方議会の——選挙制度——に関する事項」を規定すること^(第三四条)、および、「地方公共団体の自由な行政、その権限及びその財源——に関する基本原則」を定めること^(第三四条)を、法律の任務としている。さらに、既に見たところではあるが、「これらの団体は、公選の地方議会により、法律の定める条件に従って、自由に行政を行う」^(第七二条)。しかし、憲法自体に実体的規範 (regie de fond) は含まれていない。

したがって、地方分権の諸原則を明らかにするために法律の占める地位が重要になる。だが、地方公共団体の自由な行政という憲法上の原則の名において法律が無制約であるわけではない。憲法制定権者はこの原則の内容を明らかにすることなく、憲法院の判例にその意味の明確化を委ねている。

地方分権の歴史上、法律の占める地位が基本的なものであった。このことは、様々な地方公共団体の地位に関して相次いで定められた諸規定の法源が法律であったこと、あるいは、現在でもそれは法律であることを想起すれば十分である。市町村の地方分権の起源は、市町村会(conseils municipaux)^(家注10)の選挙を制度化した一八三一年三月二一日の法律に始まり、次いで、今日まで市町村制度の指針を与えてきた一八八四年四月五日の重要な市町村組織法律(loi municipale)^(家注11)に引き継がれる。若干時期は異なるが県について、最近では州について、同様のことが確認できる。

地方分権再燃の大きなうねりは、市町村、県及び州の権利と自由に関する一九八二年三月二日の法律に端を発する。以来、七〇以上の法律が地方公共団体の制度のあらゆる局面に介在し、諸々の規範を改正している（地方議会の選挙制度、議員の地位、地方公務員制度、財産制度そして公役務——）。

より最近では、一九九六年二月二一日の法律が、フランスで初めて地方公共団体及びその連合体に適用される法律の条文全てを集めた地方公共団体一般法典(le Code general des collectivités territoriales)を承認した⁽²⁶⁾。

憲法は、地方分権の内容を明らかにすることにつき、立法者に白紙委任状を交付しているわけではない。法律は「地方公共団体の自由な行政」の諸条件を定めるものであることを憲法ははっきりと確認している。

憲法院は、政府の命令（行政立法）権限が占める地位をきわめて限定しているという意味で、立法者の権限を非常に広く解してきた。すなわち、「地方議会の選挙制度」について憲法院は、法律のみがなし得ることに、選挙権の付与や被選挙資格、投票方法、議席の配分に関する規範だけではなく、「選挙に対して時として起こされうる訴訟の提起や、そのような訴訟に対して下される裁判所の判決の効力についての規範」⁽²⁷⁾の制定も含まれることを、明らかにしている。しかし、いずれにしても、立法者が自由な行政に諸々の制限をもたらすにあたり、行き過ぎは許されない。憲法院は、国会議員からの提訴に基づき、立法者が定めたある規範を越権と判断したならば、その法律が憲法に違反することを宣

言し、そのことによって同法律の審署を妨げる。こうして、地方公共団体は、地方公務員の職の創設や廃止、職や官等（等級）（grade）への任命、身分上の地位（positions statutaire）、勤務評定（notation）、昇給（avancement d'échelon）や昇格（propositions de grade）について、自由に決定することができなくてはならない。⁽²⁸⁾

立法者の越権に対する統制と制裁に関するいくらか近時の例として、贈収賄の予防や経済活動、公の手続の透明性に関する一九九三年一月二十九日の法律に関する憲法院の判決がある。⁽²⁹⁾そこでは特に、公役務の管理を民間組織に委託するために地方公共団体が締結する諸々の契約について、契約期間を制約している点が問題になった。そのうえ、期間の延長は二つの限定された場合にのみ可能とされ、そのうちの一つは、契約では当初予定されていなかった民間の管理者による追加投資の場合に限られており、この場合、最初に合意された期間を当初の予定の三分の一に当たる期間以上にまで延ばすことが許されていなかった。憲法院はこの制限を認めなかった。「あらゆる場合について、影響を受けうる諸々の状況の多様性や複雑さを考慮することなく、当初定められた期間の三分の一以上に期間が延長されないと命ずる立法者は、適切な理由なく、地方公共団体の自由な行政を侵害する可能性のある越権的制限を課している。⁽³⁰⁾」。

B 憲法による自由の制限

地方分権、そして地方公共団体の自由な行政は、我が国の国家組織や上位の価値基準に起因する、よりずっと重要な諸々の原則に抵触しない範囲でのみ行使されうる。そのような例として、国の尊重（一）や平等原則（二）に起因する原則がある。

一 国の尊重

既に見たように、地方分権はフランスの行政組織を編成する方法の一形態であつて、憲法レベルでの組織編成形態ではない。このことは、国の優位性という文脈の中に地方公共団体が位置づけられることを意味する。それゆゑ憲法院としては、地方分権が「立法者の権限についての憲法上の原則」や「共和国の不可分性」、「領土の一体性」、「公権力の組織」によって制約されると考えざるを得ない。⁽³¹⁾ 以上のことは、国の尊重に関する三つの帰結に表される。すなわち、国の統一性の尊重、国の優位性の尊重、そして、国家機構の尊重である。

わが国は統一国家であり、連邦国家ではないから、フランスでは国の統一性の尊重は自明の理である。たしかに地方分権も地方公共団体に名称や地域、住民を承認し、この点では国と同様である。しかし、類似はそこまでである。

地方公共団体は固有の憲法を持たず、立法権も、自己の名で判断を下す裁判所もない。地方公共団体にあるのは行政組織だけである。憲法院は地方選挙を「政治的選挙 (suffrage politique)」としたが、実際、憲法院にとつて重要だったのは、この選挙を職業組合における選挙 (election professionnelles) から区別することであつた。⁽³²⁾ さらに地方選挙についての訴訟は、憲法院ではなく行政裁判所の管轄に属する。

憲法第二条は、「フランスは不可分一体の共和国である」と宣言する。実際には、この定式は統合の思想（かつての諸憲法の条文では明示的に触れられていた。）を内包し、連邦制を禁ずる。さらに憲法は、「領土の一体性」も宣言しており（第五条）、このことは分離の禁止を意味する。⁽³³⁾

以上のようなフランスにおける諸々の制約は、レジオナリスト（リージョナリスト、州重視主義者）（*Régionaliste*）⁽³⁴⁾ 運動発展との間に摩擦を生じた。州制度が創設された時点で、州は、国家の統一性を危うくさせないために公施設法人の地位しか与えられていなかったのである。注意しなければならないのは、州が国家権力と対峙する重要な交渉相手であり、国家のヨーロッパ（*Europe des États*）よりもむしろ州のヨーロッパ（*Europe des régions*）の出現を求めている

点である。⁽³⁴⁾ (家注三) もっとも、コルシカ州についての法律の可決は、憲法院がコルシカ人民という観念を否定して分割の意思に反対する事態を招来してしまつた。⁽³⁵⁾

地方分権は、国の優位性も尊重しなければならない。⁽³⁶⁾ 憲法は国の代表者に、県と海外領土における「全国的な利益や行政の監督、および法律の尊重に関する任務」を付与した(第七二条)。

県知事 (Préfet) ^(家注四) がこの任務に関わる職員である。彼には、地方公共団体の諸決定を監督するという重要な権限が認められている(この点は、本報告の最後に再び見ることになる)。さらに、県知事には法律の尊重を監視する任務が与えられているが(例えば、公の秩序の維持に関する行政警察に関して)、地方公共団体の機関が機能しなければ、県知事に代行権を与える方向に、立法者がシフトするかもしれない。諸々の国際条約の適用が関係してくる全国的な利益の擁護について、憲法院の判断はまだない。

国家機関の尊重が地方公共団体の自由を制約することは明らかである。憲法で国家機関に認められた権限が地方公共団体に付与されることはあり得ない。このような制限について長い説明は必要ない。国会に属する権限を地方公共団体の機関に認めることができないのは、誰もが十分に理解できる。国会は、憲法三四条が適用されるいくつかの原則を定めなければならず、したがって、それらのことは地方代表議会の権限ではない。同じく、地方公共団体は国際協定を締結するための交渉をすることができない。これは、国家元首だけの権限である。最後に、地方公共団体は、司法裁判所や行政裁判所の権限を行使することもまた許されない。司法の独立という憲法上の原則^(家注五)がこのことを妨げる。

二 平等原則

平等原則は、最も重要な憲法上の原則の一つである。この原則から導き出される帰結は、あらゆる法分野において数

多く見られる。地方分権については、二つの問いを生ぜしめる。

第一は古典的なものである。つまり、同一範疇のあらゆる地方公共団体が同じ地位に服することを平等原則は前提としているのか？

同一範疇に属する地方公共団体全てについて制度を統一するというのが、フランスの伝統である。こうして、長い間、市町村の地位は、その地域的広さや人口に関わりなく、全てのフランス市町村について同一であった。(注五)人口が四〇人の市町村と一〇〇万人のもので、適用される規範は異ならない。ただし今日では、パリ、リヨンそしてマルセイユというフランスの三大都市に特別の地位が認められている。さらに、運営に関するより拘束的な規範が、人口三五〇〇人以上の市町村について制定されている。(注七)しかし、以上のことは、地位の統一性の原則を真の意味で問い直すものではない。

地位の統一性が伝統であるとしても、かといってそれは憲法的価値を有するドグマというわけではない。憲法院は、ある範疇に属する地方公共団体が一つしかないものを、既存の範疇に属してはいるが法律で特別の地位を認められている地方公共団体と同視する。すなわち、州としてのコルシカには独自の地位が認められてきたのである。(注三)

第二の問いは、より最近になって生まれた。つまり、公役務の管理について地方公共団体自身が様々な規範を定めることを平等原則は妨げるのか？

地方分権の大きな欠点として、とりわけ、地方税の額が地方公共団体ごとに大きく異なるものになることが知られている。また、各市町村は時折、各自の地域内に企業を設立させようとして、それらに財政免除を承認するなど激しい競争に没頭する。同じく、都市交通料金や市町村営プールの入場料金が各市町村によって大きく異なる。このような状況は、平等原則の視点からは完全に理解でき、承認される。利用者は同じ状況にあるわけではないからである。平等原則は、役務との関係で同じ状況に置かれている利用者だけに及ぶ。

しかしながら憲法院は、平等原則の名で立法者に諸々の重要な制限を課してきた。「地方公共団体の自由な行政の原則は、基本的自由権 (liberté publique) の行使を組織化する法律の重要な適用条件が、地方公共団体の決定次第となったり、国土全体で一律ではなくなるような事態を招くことを許さない⁽³⁸⁾」。こうして、法律は、国と民間教育施設法人との提携契約締結を市町村の同意にかからしめることを許さなかった。

最近になって憲法院は、「地方分権の諸効果と平等原則の調和という、困難且つ重要な問題に初めて直面⁽³⁹⁾」する。問題となった法律は、要介護特別給付金 (prestation spécifique dépendance)^{前注二六}を制度化し、この手当支給の役務と管理を県に委ねていた。異議を申し立てた下院議員らは、県にこのような権限を付与すると、各県はそれぞれ独自の規範を適用し、処遇の多様性が生まれるだろうという観点から平等原則違背を主張し、憲法院に提訴した。憲法院は、立法者によってこの手当が全国統一的に規律されることを要求しなかった。その理由は、そのようなことは、地方公共団体の自由な行政の原則の内容を無にする、というものである。他方、立法者が完全に県の自由を委ねることも、憲法の宣言する平等原則を無にするに至るとして、認められなかった。この判決で憲法院は、当該法律が県の決定に枠をはめる多くの手続および実体的規定を含んでいることを詳細に指摘し、下院議員らの訴えを退けた。こうして憲法院は、地方分権の諸原則と平等原則との間に巧妙な調和をもたらしたのである。

以上のように、地方分権の諸原則は、はっきりしない形で帰結している。つまり、地方公共団体の自由な行政の原則は、憲法的価値を有する諸規範によって保障され、かつ制限されてもいるのである。地方分権の実施について検討しても同様の回答が得られるが、こちらはきわめて論理的である。

II 地方分権の実施

地方分権の通常の運用について、地方分権は、法律が委譲した諸権限を管理運営するために地方公共団体が組織化した全役務の運用すべてに相当する（A）。とはいえ、このような委譲は、国の役割を消失させるわけではなく、国は存続し続ける（B）。

A 権限の委譲

地方分権が特に意味するところは、中央権力が公共団体に諸々の固有の権限を承認することである。諸権限が拡張されて地方公共団体に委ねられたことが確認されるフランスは、その場合に該当する（一）。しかしながら、地方公共団体の数はきわめて多く、またそれらは共通の領域で重なりあっている。これらの要因によって、公共団体の諸権限の実効的な行使のため、複数の公共団体の協同が不可避となった（二）。

一 権限の拡張

委譲された権限は、各地方公共団体のレベルごとに一様ではないが、権限委譲という概念一般でまとめておく。地方公共団体に認められた諸権限は、どの地方公共団体についてであれ、共通の枠組みに服す。二つの考え方がこの委譲を支配する。一つは古いもので、今一つはより最近のものである。

第一の比較的古い考え方は、地方公共団体が公法上の法人として承認されていることから、各公共団体においては、憲法に適合するように、公選の地方議会が行政を行うというものである。さらに執行機関も諸々の法文で制度化されている。両者の場合とも、地方公共団体の指導機関は、自分たちが任務として代表している法人固有の事務を解決するこ

とを責任としている。

各公共団体には、固有の事務について権限が認められている。つまり、地方公共団体一般法典(C.C.C.)の法律二二二—二九条は、「市町村会は、市町村の諸事務を議決によつて解決する」と定める⁽⁴⁰⁾。この定式は容易に理解できるものだが、しかしこのことは、市町村、県あるいは州の権限に本来的に属するであろう事務が存在しない限り、きわめて漠然としたものになってしまう。実際には、ある範疇の公共団体の権限に属する事務とは、立法者がはっきりと公共団体に委ねようと望んだものなのである。したがって、それらの権限は当然のものでも既定のものでもない。つまり、時々によつて変化しうるものである。

逆に、各公共団体の諸機関について一様なのは、各機関が、自ら責任を持つ法人の管理運営という、各自の役割から論理的に導出される諸権限を有するという点である。この点例えば、議会(市町村については市町村会、県については県会、州については州会)は、以下のような事務について権限を有する。すなわち、予算作成、職の創設、契約の締結(工事や納入)、訴訟提起である。これに対して執行機関も、様々な点で同質の役割を果たす。すなわち、議決機関の諸決定の準備及び執行がこれにあたる。さらに、議会が管理運営の継続性を確保するため、自らの権限の一部を執行機関に委任することがしばしばある。最後に、執行機関は固有の権限、つまり、議会に報告する義務のない権限を有する。それは、各公共団体の人事管理であり、この点は全公共団体について同様である。つまり、執行機関は、各公共団体の全職員の階層上の上司(supérieur hiérarchique)であつて、職員の任命、指揮監督、配属の決定を行い、さらに職員のカリヤ(carrière)⁽⁴¹⁾進行に関するあらゆる措置を決定する(勤務評定、昇進、懲戒処分、免職——)。市町村では、市町村長はさらに強力な権限を有する。それは彼に付与されている行政警察上の権限である⁽⁴²⁾。同時に彼は、公の秩序を維持するために行動する義務もある(正しい秩序(bon ordre)、公衆衛生(salubrité publique)、治安(securité

publique) として公の安寧 (tranquillité publique)。

より最近の第二の考え方は、一九八二年の地方分権に由来する。権限委譲は、新しい諸原則に従って行われることが望まれた。具体的には、一九八三年一月七日の法律が基本的な原則をいくつか定めている。⁽⁴²⁾

その第一は、「可能な限りにおいて」、公共団体の範疇の一への権限委譲は一括してなされる、というものである。⁽⁴²⁾ こうしてある法律は、教育の分野で、地方公共団体の類型ごとに各レベルの教育施設の権限を付与した。すなわち、小学校は市町村に、中学校は県に、高校は州に、そして国は大学についての権限を獲得した。実際には、この枠組みが完全に維持されているわけではない。つまり、地方公共団体は、徐々に大学の支出を分担するようになっていく。

第二の原則は、分権化された法人平等の原則に立脚する。この原則は、地方公共団体一般法典の法律第一一一一―一三條ではっきりと繰り返されている。「市町村、県及び州の間の権限分配は、これらの公共団体の一が他の公共団体の一に対して、その形式の如何を問わず、後見監督(原注二) (tutelle) を制度化し、又は、行使することを認めるものであってはならない」。現実には、「下位の」地方公共団体が「上位の」地方公共団体に補助金を請求することが頻繁に必要な以上、この原則を遵守することは難しい。このように、市町村が施設整備(道路や消防署の建設) や事業(例えば興行) のための資金調達のために、県または(及び) 州に補助金を要求することは、通常のことである。⁽⁴³⁾

最後に、国から地方公共団体への権限委譲の全ては、必要な財源の委譲を伴わなければならない。⁽⁴⁴⁾ 財産については、所有権が委譲されないうまでも、少なくとも利用には供されなくてはならない。この旨の規定は、地方公共団体からの激しい批判を生んだ。地方公共団体は、国が対応の手段を認めることなく多数の責任を地方公共団体におしつけており、その結果、地方税が大幅に増加していると非難する。

地方公共団体への権限委譲は、多数かつきわめて多岐にわたる。このような委譲は、一九八三年一月七日の法律で開

始され、次にその後の諸法律で拡大、かつ明確(註三)にされた。

市町村に委譲された新しい権限は、概ね以下のようなものである。つまり、都市計画(註三) (urbanisme)、住宅政策の決定、通学交通 (transports scolaires)、初等教育及び学校食堂と協力して行う初等前教育 (enseignement préélémentaire avec les cantines)、保健社会福祉活動 (action sanitaire et sociale)⁽⁴⁶⁾、公衆衛生 (hygiène et santé publique)⁽⁴⁷⁾、レジャー用の港湾 (ports de plaisance)、そして、州との協同による経済発展支援さえも。さらに市町村は、地方の要請を充足するという名目で、諸々の公役務を創出することができる(プール、キャンプ場、駐車場——)。

県は、権限委譲が飛び抜けて最も多い受益者であった。県は、農業施設への援助、高度自然地域 (espaces naturels sensibles) の保護、教育(中学校及び通学交通)、非都市道路交通 (transports routiers non urbains)、保健社会福祉活動(この分野に関する普通法上の権限)、文化(図書館)および古文書、漁港、商業、さらには企業への援助(法律で厳しく規制された条件内)。

最後に州は、獲得された固有の権限が最も少なかった公共団体である。州に委譲された権限は、概ね、計画化(州計画)、地域開発 (aménagement du territoire) (投資)、経済介入(経済発展支援、国からの給付金の割当て (attributions de primes d'Etat))に関するものである。さらに、州は、職業訓練 (formation) (高校、職業訓練 (formation professionnelle) 及び実地研修 (apprentissage)) や観光について重要な役割を果たす。(註三)

二 協同の必要性

フランスの地方分権は細分化の方向で実施されてきた。事実、州は二五存在し、県は一〇〇、市町村は約三万七六〇〇ある。市町村のうち、三万は人口二千人以下で、四千は人口一〇〇人以下であるのに対し、人口が一〇万人を越える

のは四〇に過ぎない。^(註三五)このような構成は、地方政治達成に必要な手段の保持にはあまりに小さい地方公共団体が存在するという結論に、フランス風の地方分権が帰着するということを明らかにする。そのため、このような地方公共団体は協同するようし向けられる。協同には垂直的なものと水平的なもの二つのやり方がある。

垂直的協同とは、地方公共団体が他のレベルの地方公共団体と協同することである。例えば、市町村は、県や州、国との協調を探る。この点に、欧州共同体の決定機関からの要請も付け加えられなければならない。今日では、市町村が担う計画ではあるが、その資金調達には他の複数の上位団体が参加しているというものがしばしばみられる（バイパス道路 (déviations routières) や観光地開発 (aménagement de sites touristiques)）。

地方公共団体間の協同は、契約に基づく行為につながる。これは非常に重要で、なかでも、計画契約 (contrat de plan) が最も明白な意思表示である。地方公共団体は混合組合 (syndicat mixte) を創設して協同を制度化することができる。これは、内容がはっきりしたある活動⁽⁴⁸⁾を達成するために、地方公共団体を一つにまとめることを可能にする。とはいえ、垂直的協同からは、協同を要請された国家や地方公共団体がある地方公共団体を政治的思惑から優遇するといった、差別的行為が生じかねない。さらに、この種の協同は、公共団体の範疇の一への権限委譲の一括性という観念を部分的に損ない、かつ、立法者の意図に反して、ある地方公共団体による他の地方公共団体に対する後見監督の一種を再現させるおそれがある。

水平的協同は、国内でのみならず、国際的なレベルのものも予定されている。

フランスでは、一九世紀以来、法律が市町村や県に協同を認めている。本来、水平的協同は、州間や県間でものを含めて、同レベルに属するあらゆる地方公共団体の間で可能である。しかし、今日、大規模に実施されているのは市町村間のものだけである。法律は、協同の方法について、公施設法人である点で共通性を有する多数の組織構成方式から選

扱するものとする。⁽⁴⁹⁾このような公施設法人は、市町村が委譲することを決定した諸権限を行使する。いくつかのものは、真の意味での課税権 (pouvoir fiscal) をえ保有する。フランス市町村の多くは、このような協同公施設法人 (établissement public de coopération) に所属している。

国内という枠組みは、次第に、協同の実施を窮屈すぎるものにしてきた。地方公共団体が外国の地方公共団体と関係を結ぶことが、徐々に頻繁になってきたのである。これは姉妹都市提携 (jumelages de villes) という枠組みで行われてきた。しかし、国境付近の都市の間では、経済的な事情から (国境を越える労働者 (travailleurs frontaliers) ——) 協同の形を取るものも多数見られる。今日このような協同は、「分権協同 (coopération décentralisée)」という興味深い名称で、法律が制度化している。すなわち、「地方公共団体及びそれらの連合体 (groupements de collectivités territoriales) は、それらの権限の範囲内で、及び、フランスの国際条約を尊重して、外国の地方公共団体及びその連合体と協約 (conventions) を締結することができる」(CGCT法律一一二—一条第一項)。注目されるのは、他の国家との協定 (accord) が認められないことである。⁽⁵⁰⁾

このような国際協同の顕著な発展に鑑み、複数の国際条約が、地方公共団体間協定の枠組みを定めるものとして締結⁽⁵¹⁾されてきた。

B 国の役割の維持

地方分権は国の影響力が落ちることを意味するわけではなく、その意味するところは、もっぱら権限の再分配である。国は今でも次の二点において影響力を有する。国は地方公共団体に対する統制を行い(一)、地方分権化を支援する(二)。

一 地方公共団体に対する統制

憲法は、全国的な利益や法律の尊重、さらには、国家の統一性という形で、国の代表が威信を保つことを要求する。すなわち、「県及び海外領土において、政府の代表は、全国的な利益、行政の監督、及び法律の尊重に関する任務を負う」(第七二条第三項)。

かつて、このような統制には、後見監督という、やや見下した意味合いを持つ名称がつけられていた。今日では、「行政上の統制」や「財政上の統制」と呼ばれ、行政裁判所や財政裁判所の協力を得て、県知事が行使する。

行政上の統制は、各県において県知事が行使するのだが、一九八二年に根本的に変革され、⁽⁵²⁾ 県知事は地方決定の承認取消権を喪失した。今日、県知事は、地方の諸活動を認可する権限を持たない。彼にはそれらを承認する権限もない。

この点において、議会の議決やアレテ^(arrêté) ^(県注116) といった地方公共団体の決定は、当然に効力を有する。ただし、制度化されたメカニズムはやや複雑である。

地方公共団体の決定は当然に効力を有する、つまり、必要な公示手段を済ませた時から効力を有するとしても、いくつかのものは、県地方長官 (le représentant de l'Etat) ^(県注117) への送付後に初めて法的効力を生じる。何度か修正された法律は、このような送付を必要とする行為を列挙する。例えば、以下のようなものがある。地方公共団体の議決機関による議決、地方執行機関の命令アレテ、地方職員に関する主要な個別決定(任用、昇進、重大な制裁)。市町村については、警察アレテ (les arrêtés de police)、土地利用許可 (les autorisations d'occuper le sol) (建築確認——)。同様に、一定の契約行為が効力を有するためには、事前に県知事に送付されていたことが必要である。公役務委託契約や、公契約 (marchés publics)、公債 (emprunts)。

県知事は、自分に送付されてきた地方の行為を違法と評価しても、それを取り消すことはできない。当該行為の権限

者に対し、それを修正してより適正なものにするよう求めるだけである。もし修正されなければ、県知事は当該行為の取消を求めて、地方行政裁判所 (Tribunal administratif) に提訴することができる。注目すべきことは、このような行政裁判官への提訴権が、県知事に送付されなければならない行為のみならず、地方公共団体がなすその他の行為全てに及ぶということである。

県知事による提訴は、原則として、執行停止効を持たない。ただし、県知事は裁判官に対し、問題となつてゐる行為の効果を一時的に執行停止することを求めうる。その際に県知事は、裁判官に、決め手となる法的論拠を示さなければならぬ。他方、都市計画や公契約、公役務委託の分野では、一九九五年二月四日の法律が、この手続に一ヶ月間の自動的執行停止効を与えている。

いくつかの数字が、統制行使の効果を測定させる。つまり、送付された約五五〇万件の行為のうち、県知事が行政裁判所に提訴したのは二〇〇〇件である (〇・〇三六%)。この数字はきわめて低いものかもしれない。ただ、地方機関が、県知事の見解に従つて、地方行為を頻繁に修正している現実を過小評価してはならない (年間約一四万件)。⁽⁵³⁾

町村の場合は、行政警察に関して県知事が持つ代行権 (pouvoirs de substitution) にも注目しなければならない。⁽⁵⁴⁾

地方公共団体に対する財政上の統制は、県知事がその任に当たる点では行政上の統制に類似するが、独立裁判機構である州会計検査院 (Chambres régionale des comptes)⁽⁵⁴⁾ が介入する。ただし、地方公共団体に対してなされる財政上の統制において、州会計検査院は、裁判所としてではなく、独立行政機関として介入する。⁽⁵⁵⁾ 同院は、一九九二年二月六日の法律以来、事前に (a priori) 介入する権限を持つ。つまり、県知事は、「公契約あるいは公役務の委託に関する協約」につき同院に申し立て、同院の意見が当該地方公共団体に送付される。

しかしながら、ここで最も重要であるのは、事後的な (a posteriori) 財政上の統制である。(一九九二年及び一九九三

年と) 数度にわたり改正された一九八二年の法律は、国による財政上の統制につき、三種類の介入を区別する。

まず、同法律は、財政上の統制をなしうる三つの状況をあげる。予算採択が遅れた場合(三月三十一日までに可決されない場合)、可決された予算に実際的な均衡性が欠けている場合、そして、予算執行における歳出超過(dépense)が確認された場合である。最初の場合に県知事ができることは、州会計検査院に申し立てることのみで、解決策を提示するのは州会計検査院である。⁽⁵⁶⁾ 同院が提案した諸々の措置を地方公共団体が採用しない場合、県知事が決定する。この場合、県知事は、州会計検査院の意見に従うことも、自分自身で修正した措置を決定することも(この場合には、同決定に理由を付すことが義務づけられる)、どちらもできる。

第二のものは、地方公共団体の予算に、義務的経費の支払に必要な予算額が計上されていない場合である。⁽⁵⁷⁾ この場合、県知事が州会計検査院に申し立て、同院は、経費の義務性と必要予算額の欠如を確認した後、当該地方公共団体に対し、予算に計上すべきことを催告する。これに従わなかった場合、同院は県知事に計上することを要求する。⁽⁵⁸⁾

最後の場合は、地方公共団体の支払命令権者(市町村長、県会あるいは州会議長)が負債支払に(あるいは、裁判判決の結果生じた債権の徴収に)必要な措置をとらなかつた場合である。この場合、州会計検査院は関与しない。県知事が支払命令権者に催告し、後者がこれに応じなければ、県知事が彼に代行する。

二 国による地方分権の支援

国は、様々な形で地方分権を支援する。既に触れたように、国は、地方公共団体と契約を締結する。このような契約がとられるようになったのは、市町村よりは広いが、かといって別レベルの地方公共団体の規模にも一致しない事務領域が増加したため、「地域(days)」の発展が求められたためである(実際には、市町村間協同公施設法人(municipal and

lissement public de coopération intercommunale) という組織構成が利用されている)。国の関与は、とくに、その固有の諸役務を分散化する諸措置によって、及び、自己の財政収入を配分するというような財政的援助によってなされる。事務分散は、地方分権化のコロラリーで、地方分権が成功する条件とみなされることさえある。国は行政とその利用者の距離を縮めようとしているが、それは、地方公共団体の権限についてだけでなく、国自身の諸役務を、その利用者とは地方公共団体の双方に近付けることで実現しようとしている。

数年来、フランスは事務分散というきわめて重要な動きを経験し、それは最近になって加速している。共和国の地方行政に関する一九九二年二月六日の法律は、次のような重要な新原則を定めた。つまり、中央省庁が権限を有するのは、全国的な任務と、法律が地方段階に執行を委ねていない任務に限定される。事務分散憲章 (charte de la déconcentration) である一九九二年七月一日のデクレは、⁽⁵⁹⁾ 国の一般行政について、中央省庁の事務権限を分散機関に委譲する方法、および、分散機関の組織構成原則を定める。同時に、一九九八年一月一日から適用される一九九七年一月一五日のデクレは、⁽⁶⁰⁾ 国の一般行政の権限適用範囲に含まれるような個別的行政決定の事務分散について、新たな諸規範を定めた。すなわち、一部例外を除き、⁽⁶¹⁾ このような決定は県知事が行う。

最後に、一九九七年五月九日のデクレは、一九九二年七月一日のデクレを詳細にする。前者のデクレは、既存の原則をいくつか繰り返し返した上で、中央集権機関 (services centraux) に託された任務以外のもの、とりわけ、国と地方公共団体の関係に関する任務が、分散機関に委ねられることを明らかにした。この点が明確にされたことは、地方分権化にもかかわらず(あるいは、地方分権化が原因で?)、一体どれだけの地方公共団体が国の専門的機関 (services techniques) を常時必要としているかを考えれば、興味深い。たとえば、施設整備 (例えば道路工事や都市計画) や農業 (特に農村地帯において)、建築 (都市計画)、保健及び社会福祉事務 (社会援助 (aide sociale) ——)、産業、租税 (財産) ——。

地方分権化の支援には財政的な側面が含まれており、この点を無視することはできない。これはすべて、地方公共団体への新たな任務委譲との均衡を保つという原則の枠内でなされ、旧来の地方税制を補完する。

国は、任務委譲と均衡を保つため、一定の税源を地方公共団体（市町村を除く。）に委譲することを決定した。州には二種の税源を委譲された。つまり、自動車登録証に対する税や建築確認についての税。県には三種類の税源が委譲された。つまり、自動車に対する税（納税済証紙（*vignette*））や登録料（*le droit d'enregistrement*）、土地公示（*publicité foncière*）についての県税。

地方公共団体は、国からの多数の補助金を受ける。ただし、補助金の包括一元化により、その数は減少している。今日では、重要な補助金が三つ挙げられる。経常総合交付金（*dotation globale d'équipement*）、施設整備総合交付金（*公共事業総合交付金*）（*dotation globale d'équipement*）、地方分権化総合交付金（*dotation globale de décentralisation*）である。この最後のものは、各地方公共団体において、権限委譲によって与えられた任務であるが財源委譲でカバーできないものにつき、全面的に均衡を保たせようとするものとされている。市町村が財源委譲の恩恵に浴さなかつたことに鑑みれば、地方分権化総合交付金は、市町村にとって重要な役割を果たす。

* * *

この報告の最後に明らかにすべきことは、フランスが、一九八二年以来、行政組織改革という壮大な作業に身を投じていることである。国は、数世紀をかけて構築されてきたものを基盤として地方分権の動きを促進することを決定したが、それは、行政客体（私人）（*administrés*）が発言を許されるような、より身近な行政を求める行政客体からの強い

要求に応えるためである。以上とともに実施されたのは、地方の自由と権限の増大、および、地方公共団体への財政委譲である。しかしながら、地方納税者にとつての恐るべきコストもまた指摘されなければならない。すなわち、一九八二年以来、地方税は激しく増大し、いくつかの都市ではほぼ飽和点にまで達している。時々見られる財源の濫用とは別に、管理運営にひどく費用のかかることが確認されてきた。

地方分権の動きは、もっぱら地方公共団体にだけ関わるというものではない。それはまた、国自身の改革をも意味するのであり、この点も現在進行中である。⁽⁶³⁾ その結果としての事務分散は批判の対象となっていないが、国の役割に関する改革がもたらした諸帰結が、一九九七年五月の政治論争とフランス国民議会選挙 (elections législatives) の核、心であった。

- (1) アンシャン・レジームとは、一七八九年フランス大革命以前の君主制を指す。
- (2) 共和国の地方行政についての一九九二年二月六日の法律は、国の一般行政 (administration civile) が中央省庁 (各省) と分散機関からなると定める。国の一般行政は、全国管轄の諸機関 (services à compétences nationales) も含む (一九九七年五月九日のデクレ九七―六四三号及び九七―六四四号)。
- (3) フランスでは、国内に、最大のものから最小のものまで、五レベルの行政区画が存在する。州、県、郡 (arrondissement)、(訳注九) 小郡 (地区) (canton)、(訳注一〇) そして、市町村である。
- (4) 例は非常に多数に上る。病院、高等学校、中学校、大学、フランス電力公社 (EDF)、郵便局、フランス鉄道 (Réseau ferré de France)、フランス国有鉄道 (SNCF) 等。
- (5) 例えば、大学の学長。
- (6) 純粹に専門的なものであるため、この種の分権は人的共同体に合致しない。
- (7) 封建君主と戦った国王の役割 (地方総監 (intendants) の影響力) や一八世紀における強大な国家行政組織 (土木局 (Ponts

- et Chaussées) や鉱山局 (Corps de Mines) の誕生とともに、フランスの成立条件に関わる伝統である。この伝統は、未だに国家中央省庁で勢力をふるうテクノクラシーの風潮や地方公共団体の細分化 (「分割して統治せよ (diviser pour régner)」の原理を適用可能にする。) によって強化される。
- (8) しかしながらこのことは、「フランシユ (franches)」の資格を与えられたいくつかの都市に一定の自治権 (libertés locales) を付与することの承認までは排除しなかった。「フランシユ」は、今日のフランスの多くの都市に冠せられている名前である。「ヴィルフランシユ (Villieranche)」といったように (古いフランス語では、「フラン (franc)」や「フランシユ」は、自由な状態を意味する。)
- (9) 県知事という中央集権を最も象徴する配役を創設した、ナポレオン・ボナパルトが足跡を残した時代である。
- (10) 一八三一年に市町村会选择が、一八三三年に県会选择がそれぞれ制度化された。
- (11) 特に、地方公共団体に関する二つの重要法律 (一八七一年に市町村について、一八八四年に県について。) が可決された政体の初期の頃。さらに、市町村長選挙が一八八二年に開始された。
- (12) 一九四六年一〇月二七日の第四共和制憲法は、それ自体、地方という見地からの分権の意思を内包していた。すなわち、地方公共団体は、普通直接選挙で公選の議会による行政の対象となり、議会の決定の執行は公選の執行部に委ねられなければならない。
- (13) 一九七六年にオリヴィエ・ギンシャル氏が作成した報告書「Vivre ensemble」^(訳注四) を想起^(訳注五) された。その中で、地方分権を推進するための提言が数多くなされている。この報告書は、地方責任の発展に関する政府提出法律案の作成に貢献することになるのだが、一九八一年の大統領選挙でジスカール・デスタン大統領が再選されなかったため、可決されることがないままに終わった。
- (14) 例えば、地方における諸政策の枠組みを決める全国規範が増加している都市計画法において (特に、環境保護の名において)。
- (15) 憲法七三条は、「海外県の立法制度及び行政組織は、その特別の状況によって必要とされる適応措置の対象となることができる」と定める。七四条は、この点について、「共和国の海外領土は、共和国の利益における海外領土固有の利益を考慮して、特別の組織を持つ——」と定める。

- (16) 第三四条「法律は、次の基本原則を定める——collectivités localesの自由な行政——」。
- (17) 第二四條「元老院 (Senat) は、collectivités territorialesの代表を確保する」。第七二條「共和国のcollectivités territorialesは——。その他全つのcollectivités territorialesは——」。そして、憲法第一章の標題は、「collectivités territoriales」である。
- (18) 憲法第三四條の適用にあたり、地方公共団体に帰属する公施設法人を地方公共団体と同視する憲法院諸判決以来の考えである。
- (19) Voir: J. Boudine, La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale. Variation sémanatique ou juridique? R. D. P., 1992, p. 171.
- (20) 憲法第三四條「法律は、——地方公共団体の自由な行政、その権限、及び、その財源についての基本原則を定める」。憲法第七二條「これらの団体は公選の地方議会により——自由に行政を行う。」
- (21) Conseil constitutionnel, décision du 25 février 1992, Rec., p. 41.
- (22) そのような例としては、高等弁務官 (haut-commissaire) が地域議会 (Congrès du Territoire) の議決を準備し、かつ、執行の権限も持つニュー・カレドニアの公共団体の例がある。憲法院は、この点に関する規定を支持している (C. C. 8 août 1985, Rec., p. 63)。
- (23) 市町村長は一八八二年以来公選制であるが、県の執行機関は、一九八二年三月二日の法律から公選制になったにすぎない。それ以前は、政府が任命する高級官吏である県知事が県の執行機関であった。州については、同じ法律が、直接普通選挙による議会の公選で地方公共団体への移行を決定づけ、かつ、同時に、執行機関も公選によることになった。
- (24) 地方公共団体一般法典は三つの場合の住民投票を定めている。けれども、そのうちの二つは、市町村間協同公施設に関するものにすぎない (法律五二一一—二〇條。これは開発についての意見を問うだけのものである)。他の二つは市町村に関するもので (法律二一四二—一條と二一四二—二條)、市町村の諸々の事件を解決するために市町村の諸機関がなすべき決定につき、市町村の選挙権者に意見を問うことを決定する権限を市町村会に付与する (市町村会の一定割合の議員あるいは市町村長の発議に基づく)。これらについては、選挙権者自身が、市町村会に、市町村機関の決定に属する開発活動について意見を問うことの要求ができる (選挙人名簿に記載される人の五分の一の署名が必要)。

- (25) 県会选择を制度化した一八三三年六月二二日の法律、及び、一八七一年八月一〇日の重要な県組織法律(loi départementale)。後者の法律は、その重要部分を繰り返した地方公共団体一般法典が一九九六年に登場するまで適用されていた。
- (26) 今のところこの法典には、命令(行政立法法)の条文は含まれていない。それらはもうしばらく後に法典化されるだろう。現在でも、同法典は一七〇〇以上の条文を含む大部のものである。
- (27) C. C. 4 décembre 1962, Rec., p. 34.
- (28) C. C. 20 janvier 1984, Rec., p. 38.
- (29) C. C. 20 janvier 1993, Rec., p. 14.
- (30) C. C., 20 janvier 1993, précitée, さらにもこの判決で憲法院は、重要な領域における地方公共団体の行為の執行を、県知事(Préfet)の要求に基づいて三ヶ月間自動的に停止することを定める規定も違憲とした。憲法院によれば、このような規定は、「憲法第七二条が定める地方公共団体の自由な行政の行使から、十分な保障を剝奪する」。
- (31) C. C., 25 février 1982, Rec., p. 38.
- (32) C. C., 18 novembre 1982, Rec., p. 66.
- (33) しかしながら、第五三条第三項は領土の割譲を認めており、憲法院はこれと領土の分離を同視している。この場合、発議は政府と国会のみができ、地方公共団体はできない。
- (34) ヨーロッパ連合に関する一九九二年二月七日のマーストリヒト条約は、共同体組織に「州委員会 (comité des régions)」の設置を定めている。
- (35) C. C., 9 mai 1991, p. 50.
- (36) 地方公共団体は、とりわけ軍や司法のような、国に留保された領域に介入することは許されない。同じく国際関係の操縦も国に留保される。このことは、フランスの地方公共団体と外国の地方公共団体との間で、それらが国境付近のものであるうがなかりうが、直接に関係が発展することとの間に摩擦を生ずる。後述するように、法律は、分権協同という興味深い名称の下にこの可能性を認めた。
- (37) しかしながら、特別の選挙制度を設立することはできないであろう。
- (38) C. C., 18 janvier 1985, Rec., p. 36.

- (39) O. Schraenck, observations sous la décision du Conseil constitutionnel du 27 janvier 1997, A. J. D. A., 1997, p. 165.
- (40) 同じ定式が、県と州についても、C G C T が県会と州会について定めた法律三三一一一条と四二二一一一条で繰り返されている。
- (41) 県では、県会議長に警察権が認められていたが、県の領域に限定される。州では、州会議長は警察についていかなる権限も持っていない。
- (42) C G C T 法律一一一一四条第一項「地方公共団体と国の間の権限配分は、可能な限りにおいて、国の管轄に属する権限と市町村、県又は州に属する権限とを区別してこれを行い、もって各権限領域及びそれに対応する財源を一括して (en totalité) 国、州、県又は市町村に配分するものとする。」
- (43) C G C T 法律第一六一四一一一条第一項「国と地方公共団体の間で行われた権限委譲の結果生じた責任の明らかな増加は全て、国による市町村、県及び州に対するこれらの権限の通常の行使に必要な財源の同時的委譲が伴うものとする。」
- (44) C G C T 法律第一三二二一条第一項「権限の委譲は、その権限の行使のために利用されていた動産及び不動産を、委譲の日から当然に、委譲を受けた公共団体の利用に供するものとする。」
- (45) 特に、都市計画の作成、建築確認の交付、都市計画事業 (協議整備区域 (zone d'aménagement concerté) や画地分譲 (lotissement))。
- (46) 特に、保育園や託児所を管理運営し、高齢者への扶助を提供し、貧困者救助を配分する市町村社会援助事務所 (Centre communal d'action sociale) の活動を通じ。
- (47) 例えば、法定消毒業務 (services de désinfection)、市町村立衛生研究所 (laboratoire municipal d'hygiène)、市町村立看護事務所 (centres municipaux de soins)。
- (48) 例えば、地域の経済発展や観光発展のための活動。
- (49) さらに、市町村は、発展と開発に関する市町村際憲章 (charte intercommunale de développement et d'aménagement) を締結し、経済的、社会的、そして、文化的発展の妥協点を明らかにし、また、関連する諸々の活動計画を決定し、公共設備や公役務の組織運営条件を明確にする (C G C T 法律五二二二一一一条)。
- (50) このことは、このような協同を認める法律が憲法に違背しないということを説明する。そのような法律は、国際条約や

- 協定に関する、国家元首の交渉署名権を侵害しない。
- (51) 例えば、地方公共団体やその執行機関の国境を越えた協同に関するヨーロッパ基本協約 (Convention cadre européenne)。これは、一九八〇年にマドリッドで署名され、一九八一年二月二日に施行されたが、フランスが批准してその領土に適用されたのは一九八五年になってからである。その他にもいくつかの協定が、連合王国 (イギリス) (一九九四年) やスペイン (一九九五年)、ドイツ、ルクセンブルク、スイス (一九九六年) との間で締結されてきた。
- (52) ただし、州会は、政府の認可を得ないと、外国の地方公共団体との国境を越えた協同を組織化することが出来ない。
- (53) 県知事には多くの代行権が与えられている。一つは、市町村長が自己の警察権限の行使を怠っている場合 (市町村長が催告にも応じなかった後、県知事が代行権を行使する。) で、もう一つは、警察上の諸措置が、当該県に属する複数の市町村にわたって必要とされる場合である (CGCT 法律第二二五一条)。
- (54) この裁判所は第一審裁判所で、控訴審裁判所は会計検査院 (Cour des comptes) であり、そしてコンセイユ・デタ (國務院) (Conseil d'Etat) が破毀 (cassation) 裁判所である。
- (55) この場合には、州会計検査院の決定は裁判判決ではなく、したがって、その決定は行政裁判所への出訴の対象となる。
- (56) 予算可決、実際の均衡性回復、歳出超過の解消について。
- (57) 法律が必要的と定めているために課せられる経費 (例えば、公務員の俸給、消防役務の経費——)、あるいは、支払期日が到来している負債 (契約あるいは裁判判決によって)。
- (58) 県知事は予算の均衡性を確保するため、歳入を増やしたり、歳出を減額したりする。
- (59) このデクレは、一九九七年五月九日のデクレ第四六三号で改正の対象となっただけである。
- (60) 一九九七年三月七日の通達 (circulaire) で詳細化されている。
- (61) 以下の点が例外に当たる。これから制定が予定されているデクレで定められるものとして、地方公務員に関する決定、そして、既に有効なものとしては、他の国家機関の権限に属する決定 (全国的管轄を有する部局の長、区域知事 (prefet de zone) や州知事 (prefet de région)、分散機関の長、司法裁判所や行政裁判所の司法官、市町村長)。
- (62) この税金は、通常「灰色カード (carte grise)」と呼ばれ、州にとっては非常に重要である。なぜなら、同税はそれだけで、州における間接税源の半分以上に、そして、全税源の四分の一以上に相当するからである。

(63) 国及び公役務の改革準備並びに実施に関する一九九五年七月二六日の首相通達 (J. O. 28 juillet, p. 11217)、「および、国の改革計画の実施に関する一九九六年五月一五日の首相通達を参照されたい。後者は、許認可の数と行政への事前届出の数を減らそうとするものである (J. O. 29 mai, p. 7922)。」

(訳註)

(訳註一) 本論で後述されるように、一九八二年は画期的な地方分権法が成立した年である。同法律の内容については、磯部力(訳)「フランスの新地方分権法(上)(下)」自研第五八巻第五号四〇頁、七号(以上、一九八二年)二三頁以下参照。また、同法律の一九八一年に提出された法案について、磯部力(訳)「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律案」自研第五七巻第一号(一九八一年)二二頁参照。

(訳註二) 「地方公共団体」と邦訳されるフランス語としては、*collectivités locales* と *collectivités territoriales* がある。本文で後に触れられるように、本報告は両者を特に区別しないため、本訳では、いずれについても「地方公共団体」と訳す。

(訳註三) 「事務分散」は「地方分散」とも訳される。「本質的には中央機関が処理すべき事務を、地方・地区におかれた中央機関の代表者が、中央機関に代わって決定を採る方法」と説明される(山口俊夫『概説フランス法』(東京大学出版会、一九七八年)二二四頁。その他、川崎信文「フランスにおける地方制度改革と知事団(一)」広島法字一一巻三・四号(一九八八年)一八五頁以下参照)。

(訳註四) 州の歴史的経緯と現状については、山口・前掲書二二八頁以下、滝沢正『フランス法』(三省堂、一九九七年)一五五頁以下参照。

(訳註五) 同じく県については、滝沢・前掲書五九頁、七二頁及び一五四頁以下参照。

(訳註六) 市町村はわが国の市町村に相当するものであるが、市・町・村の区別はない(滝沢正「フランスの地方制度」阿部照哉他編『地方自治大系1』(嵯峨野書院、一九八九年)一六四頁等参照)。市町村の歴史的経緯については、滝沢・前掲書五九頁及び一五二頁以下参照。

(訳註七) 一九八二年以前の市町村と県について、バトリス・ジェラル(巨理格訳)「フランスにおける分権化」立命館法学第一八三・一八四号(一九八六年)二二九頁以下、同(竹内康江訳)「フランスにおける分権化」自研第六二巻第三号(一

一九八六年）二二七頁参照。

〔訳註八〕フランス第五共和国憲法の邦訳については、樋口陽一〓吉田善明『解説世界憲法集』（三省堂、一九八八年）二二二頁以下、及び、新倉俊一他編『事典現代のフランス（増補版）』（大修館書店、一九九七年）二〇五頁以下（稲本洋之助訳）を参照した。

〔訳註九〕公施設法人については、神谷昭『フランス行政法の研究』（有斐閣、一九六五年）二八一頁以下、山口・前掲書二三七頁以下、J. リヴェロ著兼子仁〓磯部力〓小早川光郎編訳『フランス行政法』（東京大学出版会、一九八二年）一七頁及び四九頁、滝沢・前掲書一五六頁等参照。

〔訳註一〇〕役務分権については、ジェラルド・前掲（亘理訳）二二七頁参照。

〔訳註一一〕フランス地方自治制度史の概略については、滝沢・前掲（訳註六）二二九頁以下参照。

〔訳註一二〕ミッテラン政権下における、一九八二年及び一九八三年の地方分権改革の概要については、磯部・前掲訳、乗本せつ子『フランスの地方制度改革と元老院』法時第五七巻第七号（一九八五年）九六頁、伊藤洋一『フランスの地方制度改革と『市町村社会主義』』法時第五七巻第八号（一九八五年）九〇頁、稲本洋之助『フランスの地方制度改革と都市計画権限』法時第五七巻第九号（一九八五年）八六頁、滝沢・前掲書一七九頁以下、大山礼子『フランスの地方制度改革——分権化とデモクラシー——』公法研究第五六号（一九九四年）九一頁以下等参照。

〔訳註一三〕小早川光郎『フランス地方制度改革とその背景』自研第五七巻第一号（一九八一年）五頁参照。

〔訳註一四〕マダガスカル島の西北、アフリカ大陸との間に位置するコモロ諸島の一部。一九四六年よりフランス領。

〔訳註一五〕一九八二年の法律以前の州については、小早川・前掲八頁、滝沢正『フランス行政法の理論』（有斐閣、一九八四年）一七八頁以下参照。

〔訳註一六〕海外領土と海外県の違いについては、滝沢・前掲書（訳註四）一六五頁以下参照。

〔訳註一七〕カナダ・ニューファウンドランド島南沖合に位置し、ミクロン島やサン〓ビエール島からなる。

〔訳註一八〕一九八二年以前の県の構成・運営・権限については、山口・前掲書二一六頁以下参照。

〔訳註一九〕同法の評価については、大山・前掲一〇〇頁参照。

〔訳註二〇〕一九八二年以前の市町村会の構成・運営・権限については、山口・前掲書二一八頁以下参照。

(訳註二一) 同法については、巨理格「フランスにおける国、地方団体、住民(一)、(二)、(三)——一八八四年(ハコミュン組織法)制定前後」自研第五九卷第三号、第八号、第九号(以上、一九八三年)参照。

(訳註二二) レジオナリズムについては、滝沢・前掲書(訳註一五)一二七頁以下参照。

(訳註二三) ヨーロッパにおける州の役割については、大山・前掲九五頁以下参照。

(訳註二四) 県知事の制度は一九八二年の法律で一旦廃止されたが(川崎・前掲二七頁、及び、同「フランスにおける地方制度改革と知事団(二・完)」広島法学一二巻四号(一九八九年)二〇三頁参照)、県知事と副知事(*sous-préfet*)の地位に関する一九八八年二月二十九日のデクレ八八一一九九号は、この制度を復活させた。ただし、県知事の権限内容は従前と異なることについて、大山・前掲九二頁以下、同・一〇二頁注(9)、大山礼子「県知事職の復活」ジュリ九〇八号(一九八八年)六八頁参照。かつての県知事の権限等については、山口・前掲書二二頁以下、二二八頁、川崎信文「フランス地方行政における県知事の位置と役割」田口富久治編『主要諸国の行政改革』(勁草書房、一九八二年)一二三頁以下参照。

(訳註二五) 憲法第六四条参照。

(訳註二六) ただし、パリについてだけは特別の制度があった。山口・前掲書三三三頁以下、滝沢・前掲(訳註六)一七一頁、川崎信文「現代フランスの地方自治」中木康夫編『現代フランスの国家と政治』(有斐閣選書、一九八七年)一七〇頁参照。

(訳註二七) 大山・前掲(訳註二二)一〇二頁注(三〇)参照。

(訳註二八) 要介護特別給付金については、石川恒夫「吉田克巳」江口隆裕編著『高齢者介護と家族』(信山社、一九九七年)三四七頁(吉田「江口執筆」)参照。v. *Prestation spécifique dépendance, Liaisons sociales, N. 7628, jeudi 13 mars 1997, p. 1*

(訳註二九) 公務員の「キャリア」とは、公務員が採用から離職までに置かれる一連の人事行政上の地位の総称である(晴山一穂「立法紹介」日仏法学一四号(一九八六年)二二〇頁)。「昇進経路」(「垂沢伸子」フランスにおける官職分類と昇進制度」人事院月報三五五号(一九八一年)二六頁)とか、「身分」(リヴェロ・前掲書二〇二頁、二二〇頁)、「職階」(同・二二二頁)とも訳される。

(訳註三〇) 一九八三年の法律については、以下の文献参照。磯部力「フランスの新権限配分法——国と地方の事務再配分の試み」自研第六〇巻第三号(一九八四年)八五頁、大山礼子「フランス地方制度改革の現状と新権限配分法」同九二頁、

磯部力、大山礼子共訳「フランスの新権限配分法(一)(二)(三)」同一〇〇頁、第五号九二頁、第八号(以上、一九八四年)七二頁、村上順訳『フランス地方分権改革法』(地方自治総合研究所、一九九六年)七九頁以下。なお、同法律の立法過程における元老院の主査委員会報告書について、稲本洋之助、乗本せつ子、伊藤洋一「フランスの地方制度改革——議会資料から」法時第五七巻第一〇号(一九八五年)一一二頁参照。

(訳註三二) 一九八二年以前における、国の地方公共団体に對する後見監督制度については、滝沢・前掲(訳註六)一六七頁参照。

(訳註三三) 例えば、市町村、県、州と国間の権限配分に関する一九八三年一月七日の法律第八三一八号を補充する一九八三年七月二二日の法律第八三一六六三号等。村上・前掲書一六頁以下参照。

(訳註三四) 都市計画の分野における市町村への権限委譲については、稲本・前掲八六頁、原田純孝「フランスの都市計画制度と地方分権化(上)」東社第四四巻第六号(一九九三年)二九頁以下、三五頁以下参照。

(訳註三五) 国と各レベルの地方公共団体の間での権限配分の一覧として、大山・前掲(訳註二二)九四頁参照。一九八二年時の各州の人口規模別市町村数について、大山・前掲(訳註一一)九八頁参照。一九八二年時の各州の人口規模別市町村数について、Patrice Duran(下井康史訳)「転換期にある地方権威」ヨアヒム・J・ヘッセ編『地方自治の世界の潮流(下)』(信山社、一九九七年)四二三頁(初出・Joachim Jens Hesse 編『国際比較から見た地方自治と都市問題(原題 Local Government and Urban Affairs in International Perspective)——先進二〇ヶ国の分析——I』(北海道比較地方自治研究、一九九四年)参照。

(訳註三六) 大統領と首相の行政決定が「アクレ」の形式をとるのに対し、大臣や県知事、市町村長のそれは、「アレテ」であるのが通常である(リヴェロ・前掲書一〇五頁)。

(訳註三七) 県地方長官とは、従来の県知事に代わるものとして、一九八二年の法律で新設された職名である(磯部・前掲(訳註一)(上)五五頁注(七))。

(訳註三八) 川崎・前掲(訳註二六)一七八頁参照。

(訳註三九) 郡は、単なる県内の補助的行政区分であり、法人格はない。各郡には副県庁が置かれる(滝沢・前掲(訳註六)一六五頁、同・前掲書(訳註四)七二頁及び一五二頁参照)。

六五頁、同・前掲書(訳註四)七二頁及び一五二頁参照)。

(訳註四〇) 小郡は大革命期に定められた行政区画で、法人格はない。郡をさらに数十程度に細分化したもので、きわめて限定された機能しかない。現在その数は全国で約三〇〇〇に上る(滝沢・前掲(訳註六)一六五頁、同・前掲書(訳註四)五九頁及び一五一頁参照)。

(訳註四一) 同報告書については、川崎・前掲(訳註二六)一五〇頁及び一六九頁、Patrice Duran・前掲四三三頁参照。

(訳註四二) 一九七八年秋の国会に上程された「地方公共団体の任務の発展のための法案(ボネ法案)」である。同法案については、川崎・前掲(訳註二六)一七〇頁、大山・前掲(訳註一一)95頁参照。

(訳註四三) 一九八三年一月七日の法律第八三一八号第三条第一項参照。磯部||大山・前掲共訳「(二)」一〇一頁、村上・前掲書七九頁参照。

(訳註四四) 一九八三年一月七日の法律第八三一八号第五条第一項参照。磯部||大山・前掲共訳「(二)」一〇一頁、村上・前掲書八〇頁参照。

(訳註四五) 一九八三年一月七日の法律第八三一八号第一九条参照。磯部||大山・前掲共訳「(二)」一〇四頁、村上・前掲書八三頁参照。

(訳註四六) 協議整備区域および画地分譲については、原田純孝||広渡清吾||吉田克巳||戒能通厚||渡辺俊一編『現代の都市法』(東京大学出版会、一九九三年)一三七頁以下(鈴木隆執筆)参照。

(付記) 本翻訳に当りましては、加藤智章教授(新潟大学)、滝沢正教授(上智大学)、吉田克巳教授(北海道大学)、石黒匡人教授(小樽商科大学)より貴重な御助言を頂きました。この場をかりて衷心より御礼申し上げます。

La Décentralisation en France

Christian DEBOUY*

La décentralisation ne constitue qu'un choix d'organisation administrative de la France et en aucun cas un mode d'organisation politique. Pourtant, la décentralisation constitue un choix politique d'une très grande importance. Ce choix est récent et résulte d'une longue histoire faite d'hésitations et de choix contraires.

Le mot de décentralisation exprime la reconnaissance par l'Etat d'autres personnes morales de droit public que lui et auxquelles il reconnaît une certaine autonomie: compétences propres et gestion par des organes élus. Cette reconnaissance a varié selon les régimes politiques qui se sont succédé en France. Aujourd'hui, depuis 1982, il semble que le choix en faveur de la décentralisation est irréversible.

La décentralisation est reconnue, et donc garantie, par la Constitution de 1958. En effet, notre Constitution reconnaît l'existence de collectivités locales (communes, départements et territoires d'outre mer), ce qui interdit au législateur de les supprimer (mais d'autres collectivités locales peuvent être créées et supprimées par la loi, comme les régions). De plus, la Constitution exige que les collectivités locales soient administrées par des conseils élus: tel est le cas de toutes les collectivités locales en France. En outre, la Constitution proclame le principe de la libre administration des collectivités locales, mais renvoie à la loi le soin de fixer les règles fondamentales de leur fonctionnement. Pour cela, le Parlement est placé sous le contrôle sévère du Conseil constitutionnel qui veille à ce que le Parlement ne limite pas trop la liberté des collectivités locales. Cependant, la liberté locale ne doit pas remettre en cause le

*Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales de l'Université de Poitiers.

respect de l'unité et de la prééminence de l'Etat ainsi que de ses organes. La décentralisation soulève également une difficulté au regard du principe d'égalité: un même statut doit-il être fixé pour toutes les collectivités de même nature ? Le principe d'égalité s'oppose-t-il à la fixation par les collectivités locales de règles de gestion différentes?

La mise en oeuvre de la décentralisation se traduit principalement par le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales. Pour cela, le législateur est allé très loin en 1982 et en 1983. Des attributions étendues ont été accordées aux collectivités locales indépendamment de leurs pouvoirs classiques de gestion d'une personne morale (vote du budget, recrutement d'agents publics, actions en justice...). Les transferts de compétences ont été soumis à trois principes nouveaux: transfert d'une compétence entière à une seule catégorie de collectivités locales (exemple : l'enseignement secondaire dans les collèges aux départements), égalité entre collectivités locales (c'est-à-dire absence de tutelle d'une collectivité sur une autre), et transferts des moyens financiers correspondant à la nouvelle compétence transférée.

Les compétences transférées ont été très nombreuses, et certaines ont été très importantes: par exemple en matière d'éducation, ou encore ce qui concerne le droit de l'urbanisme.

Mais, la très petite taille des collectivités locales en France impose de mettre en place des collaborations à la fois verticales (entre une commune et le département ou l'Etat par exemple) et horizontales (il s'agit surtout de la coopération intercommunale qui est très importante en France). La coopération intercommunale est même une nécessité vitale pour la plupart des communes: sans elle, de nombreux services publics locaux ne pourraient pas exister (l'eau potable par exemple).

De plus, la décentralisation ne doit pas faire oublier le maintien du rôle de l'Etat. Ce dernier exerce constitutionnellement un contrôle sur les collectivités locales, contrôle à la fois administratif et financier. Le préfet est chargé de ce contrôle dans chaque département. Enfin, l'Etat joue un rôle très important dans la réussite de la décentralisation et ce de deux manières. D'une part il modifie l'organisation de ses propres services en mettant en oeuvre

depuis peu une politique de déconcentration, ce qui vise à rapprocher ses services des usagers locaux (administrés et collectivités locales). D'autre part, il accorde des subventions importantes aux collectivités locales et pour trois raisons: aide au fonctionnement, à l'investissement, et compensation des compétences transférées. Mais les collectivités locales se plaignent de ce que ces aides financières sont insuffisantes. La décentralisation trouve là une importante limite.