

序文

皆様がフランスで視察や調査を実施される折、予備知識に役立つ情報として、フランス地方自治システムの構造を簡潔にご紹介します。各組織の位置付けや役割などを中心にまとめてみました。

国が違えば制度も違いますので、同じ言葉であっても日本とフランスで多少内容が異なったり、或いは全く別の機能や役割を果たしているものを指していることもあります。又、日本に無い制度や組織などは、定着している訳語が存在しないことも多く、いずれの場合も単語だけを見ただけでは理解しづらいことがよくあります。そのため、この案内書では、フランス独自の制度や組織などの固有名詞は、フランス語を併記し、一般的に使用されている日本語訳があればそれを採用し、混乱しやすいと思われる場合には補足説明を加えました。

フランスの地方自治システム

目次

1.	フランスの地方自治に関する語彙の確認	p. 2
2.	フランスの地方団体と行政区画	p. 3
a.	州、県、コミューン	p. 3
b.	行政区画	p. 5
c.	日本との大きな相違点	p. 5
d.	各機関が入っている建物の名称	p. 6
e.	各議会議員の選挙、首長（議長、市長）の選出	p. 6
f.	地方団体の徴税権	p. 7
3.	3層構造の地方団体の権限	p. 8
4.	特別な地位が与えられている地方団体・地域	p. 9
5.	コミューン間広域行政	p. 9
6.	現在国会で審議中の地方行政改革	p. 10
7.	Q&A	p. 10

1. フランスの地方自治に関する語彙の確認

地方分権(Décentralisation)

国が、法人格を持つ地方自治体に権限を委譲するシステム。

地方分散(Déconcentration)

国が、地方に置いた国の出先機関や組織を通じて、権限を分散させて直接行使するシステム。



地方自治は、地方分権をベースに、地方自治体が主体となる。

フランスの地方行政は、地方自治体(地方分権)と国の地方出先機関(地方分散)により確保されている。

地方団体(Collectivité territoriale)

フランスの地方自治体は、地方団体と呼ばれ、地方分権上の単位となっている。

地方分散上の単位である行政区画(Circonscription administrative)とは異なる

(「2. フランスの地方団体と行政区画」を参照)。

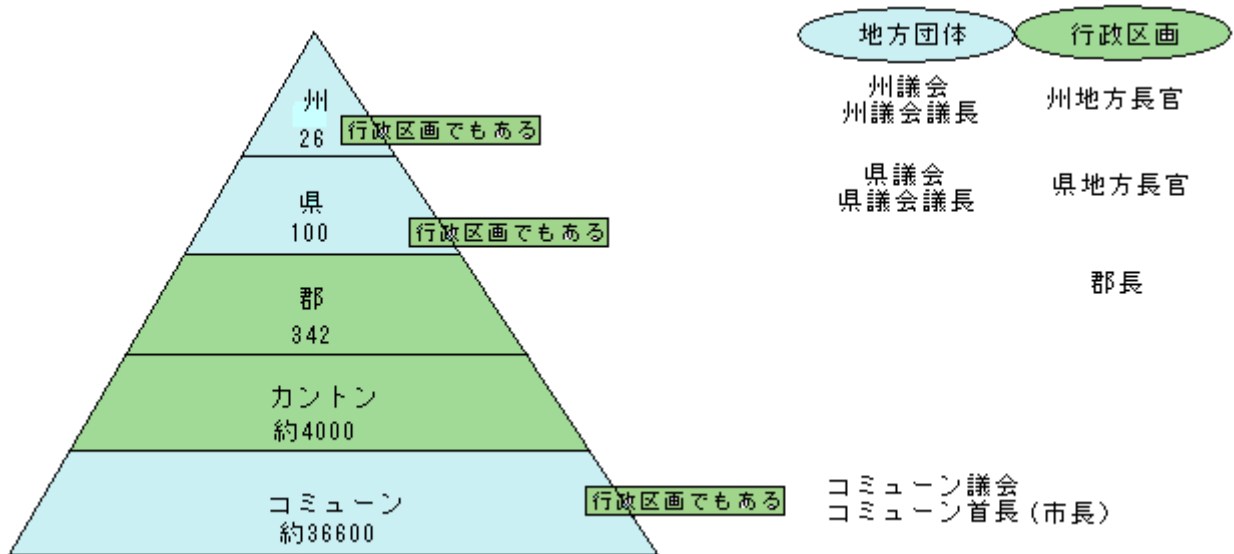
地方団体は、

- 法人格、独自職員、独自予算を有する。
- 法律によって定められた権限を有する。
- 住民の代表である議員からなる議会で審議・決定を行い、執行する。

2. フランスの地方団体と行政区画

2010年5月現在、フランスの地方団体は、管轄地域の大きな順から、州、県、コミューンの3層構造になっている。

地方団体	数
州	26
県	100 (2011年から101になる予定)
コミューン	約36600 (合併・分裂などにより変動有り)



a. 州、県、コミューン

地方団体としての州、県、コミューンの共通点：

- 直接選挙で選ばれた議員によって構成される議会（地方行政の審議・議決機関）がある。
- 首長は、議員の中から選出され、執行権を有する。

州 (Région)

州の構成県数：2～8（海外州を除く）。

人口最多：イル・ド・フランス州（県数8）約1174万人。

人口最少：コルシカ州（県数2）約30万人。

地方団体としての歴史は最も浅く、1982年の地方分権法によって制定された（実質的機能は1986年から）。

州は、地方団体であり、行政区画でもある。

• 地方自治

地方団体としての州が持つ行政機関：

- 州議会 (Conseil régional) (審議・議決機関)
- 州議会議長 (Président du Conseil régional) (執行機関)
- 常務委員会 (Commission permanente)

- 州経済社会委員会 (Conseil économique et social régional) (諮問機関)

補足：常務委員会は、州議会が州の一般的運営の継続性を確保するために置かれている機関で、州議会は権限の一部を常務委員会に委任できる。州議会議長、副議長、議員 1 名～数名で構成される。

● 国との関係

州地方長官(Préfet de région)は、国の出先機関として、州における国の権限を指揮するが、州との関係においては、州及び州の公施設法人の合法性監督を行う。

「州」と訳されているフランス語「Région」は、「地方圏」と訳されている場合もあり、特に自治体として考えない場合は「地方」と訳されることが多い。例えば、ブルターニュ地方やブルゴーニュ地方という言葉は、観光やグルメの分野でよく耳にするが、地方団体としては州と訳されることが多い。

県 (Département)

人口最多：ノール県約 260 万人。

人口最少：ロゼール県で約 8 万人。

県平均面積：5985km²。

県は、地方団体であり、行政区画でもある。

● 地方自治

地方団体としての県が持つ行政機関：

- 県議会(Conseil général) (審議・議決機関)

- 県議会議長(Président du Conseil général) (執行機関)

- 常務委員会(Commission permanente)

補足：常務委員会は、県議会が県の一般的運営の継続性を確保するために置かれている機関で、県議会は権限の一部を常務委員会に委任できる。県議会議長、副議長、議員 1 名～数名で構成される。

● 国との関係

県地方長官 (Préfet de département) は、県における国の代表者かつ公序維持の責任者であると同時に、首相及び各大臣の直接代表者である。

県との関係においては、県地方長官は、県及び県の公施設法人の合法性監督を行う。

● 補足

州の行政中心地が置かれている県の県地方長官が州地方長官(Préfet de région)を兼務している。県には地方長官庁(Préfecture)と呼ばれる機関があり、免許証やパスポートの交付など、国の出先機関としての公共サービスを行っている。また、県地方長官を補佐したり、郡での国の業務を担当する郡長(Sous-préfet)も存在し、郡庁(Sous-préfecture)も置かれている。

注：地方長官という役職や言葉は日本には馴染みのないものであるため、簡単に紹介する場合には、地方長官という言葉の代わりに(官選)知事という言葉を使ったり、地方長官庁を県庁と呼んだりすることがよくあるので、フランスの地方行政に関する視察や調査の際には、用語に注意していただきたい。

コミューン(Commune)

コミューンは日本の市町村に相当する一番小さな地方団体の単位だが、市町村の区別はない。98%のコミューンが人口1万人以下である。

日本語では便宜上、パリ市、リヨン市、サンテミリオン村などと訳されている。

ただし、地方団体であるコミューンという言葉以外に、街・町を意味する Ville、村を意味する Village という言葉もある。例えば、Ville de Paris（パリ市）というふうに使われる。

首都パリは、特別な位置付けがなされており、コミューンであると同時に県でもある。

コミューンは、地方団体であり、行政区画でもある。

• 地方自治

地方団体としてのコミューンは、審議・議決機関であるコミューン議会を持ち、コミューン首長（一般的に「市長」と訳されている）が執行機関となっている。

コミューン首長は、権限の一部を補佐役(Adjoint)に委任できる。

• 国との関係

県地方長官が、コミューン及びコミューンの公施設法人の合法性監督を行う。

コミューン首長には、コミューンにおける国の代表者の役割も与えられている（例：法令の公示、警察権、民事結婚式の執行など）。

b. 行政区画(Circonscription administrative)

地方団体は、地方分権上の単位であるが、行政区画は、地方分散上の単位であり、大きい順に、州、県、郡 (Arrondissement)、カントン（小郡）(Canton)、コミューンとなる。

- 州、県、コミューン：地方団体としては、法人格を有している。いずれも行政区画を兼ねている。
- 郡、カントン：地方団体ではなく法人格も持たない行政区画である。

なお、郡と訳されている「Arrondissement」というフランス語は、パリ、リヨン及びマルセイユにおける「区」を指す場合にも使われるが、全く異なる区画単位である。

c. 日本との大きな相違点

- 州が存在する。
- コミューン間では合併ではなく広域行政制度が発達している。
- 県には番号が付いており、この番号が郵便番号にも使われている（例外あり）。
- 4つの海外県 (Département d'outre-mer)（同時に4つの海外州でもある）として、南米にギアナ県、インド洋のレユニオン県、カリブ海のグアドループ県とマルティニーク県があるほか、ニューカレドニアや海外領土(Territoire d'outre-mer)もあり、本土から非常に離れたところにも国土を持ち、特別な地方行政が混在してひとつの国家となっている。
- フランスにおいては、**国会議員と地方議員の兼職**が認められている。
 - 国民議会議員の90%、元老院議員の80%が地方議員職を兼任
 - 元老院議員には県議会議長を兼ねる議員が多い（2007年は33名）
 - 国民議会議員の45%、元老院議員の37%がコミューン首長職を兼任

以前は複数の議員兼職が認められていたが、現在では国会議員及び欧州議会議員は、州議会、県議会、コミューン議会議員のうち、いずれか1つだけ兼職できる

(ただし、人口3,500未満のコミューン議会議員との兼職は禁止されない)。

補足：フランスの国会は、下院に相当する国民議会(Assemblée nationale)と上院に相当する元老院(Sénat)の二院制。

- 地方分権と地方分散の相違が明確になっている。

地方自治体(地方分権)側	国の地方出先機関(地方分散)側
州議会、州議会議長	州地方長官
県議会、県議会議長	県地方長官
コミューン議会、コミューン首長(市長)	コミューン首長(市長)(国の代表者の役割)

d. 各機関が入っている建物の名称

地方団体の各機関が入っている建物の名称

機関	建物の名称
州議会 (Conseil régional)	州庁舎(Hôtel de Région) 州会館(Maison de la Région)
県議会 (Conseil général)	県庁舎(Hôtel du Département) 県会館(Maison du Département)
県地方長官 (Préfet de département)	県地方長官庁(Préfecture)
郡長 (Sous-préfet)	郡庁 (Sous-préfecture)
コミューン議会(Conseil municipal)	市庁舎(Hôtel de ville) 市役所 (Mairie)

注：ストラスブールの場合、広域行政組織であるストラスブール都市共同体とストラスブール市が単一行政単位となっているほか、通常の市民サービスは市庁舎(Hôtel de ville)ではなく、行政センター(Centre administratif)で行われているなど、コミューンや広域行政組織によっては例外がある。

e. 各議会議員の選挙、首長(議長、市長)の選出

1. 州議会、県議会、コミューン議会の議員は、全て直接普通選挙

2. 州議員

- 任期 6年 (ただし行政改革移行措置により、2010年3月の選挙当選者の任期は2014年に満了)
- 選挙方法 拘束名簿式比例代表制(選挙区は県分割)、2回投票制

3. 県議員

- 任期 6年(3年毎半数改選)(ただし行政改革移行措置により、2010年改選予定議員は2011年まで任期延長、2011年の選挙当選者の任期は2014年に満了)

- 選挙方法 カントンを選挙区とする小選挙区制、2回投票制

注：パリを除く(「4. 特別な地位が与えられている地方団体・地域」の「2. パリ、リヨン及びマルセイユにおける区について」を参照)

4. コミューン議員

- 任期 6年
- 選挙方法 人口3500人以上の地方団体は拘束名簿式比例代表制、2回投票制
人口3500人未満の地方団体は複数候補者記名式、2回投票制

注：人口2500人未満の地方団体は、個人立候補が可能なほか、議席数に満たない候補者数の名簿も認められている。

5. 州議会議長 (Président du Conseil régional)、県議会議長 (Président du Conseil général)、コミューン首長 (市長) (Maire)
- 議会から選出 (しばしば最大多数の政党のリーダー)
 - 機能
 - 地方団体の代表
 - 議会の統括、議事運営
 - 地方団体の執行機関
 - 市長は、コミューンにおける国の代表者としての役割も持つ (警察権に関しての例外：パリ)

f. 地方団体の徴税権

地方団体は財政自主権を持っており、主な財源は地方税である。

- 地方税の特色

日本のような法定外普通税、法定外目的税の制度はない。他方、税率は地方議会が法律の範囲内で自由に定めることができる (制限税率はあるが標準税率はない)。

フランスの国税収入は、間接税がほぼ半分を占めるが (日本の消費税にあたる付加価値税 (TVA) の税率は、主に 19.6%)。地方税収入は、不動産課税を中心とした直接税が 85% を占めている。日本の住民税、事業税のような所得課税は、フランスの地方税にはないが、呼称を変えた類似の地方税を以下に列挙する。

税	課税対象者	課税ベース
住居税 (Taxe d'habitation)	住居の占有者 (所有者または賃借人)	土地台帳の賃貸価格評価額
既建築不動産税 (Taxe foncière sur les propriétés bâties)	建築物及びその用途に供される土地	建築物の所有者に対し、土地台帳上の建築物の賃貸価格評価額
未建築地不動産税 (Taxe foncière sur les propriétés non bâties)	未建築地の所有者または用益権者	未建築地の土地台帳上の賃貸価格評価額
職業税 (Taxe professionnelle) (2009 年で廃止)	職業的活動を行う法人・個人	不動産税 (既建築及び未建築地) の対象となる資産及び事業用の償却資産の賃貸価格評価額
地域経済税 CET (Contribution économique territoriale) 職業税に代わる税として導入された税で、企業不動産税 (Contribution foncière des entreprises) と企業付加価値負担金 (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) からなる	企業不動産税：被雇用者としてでない職業的活動を行う法人・個人 企業付加価値負担金：被雇用者としてでない職業的活動を行い、付加価値税を除く年間売上高が 50 万ユーロ以上の者	企業不動産税：不動産税の対象となる資産の賃貸価格評価額 企業付加価値負担金：課税対象年に生じた付加価値

注：CET、Contribution foncière des entreprises、Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises の訳語はまだ存在しないため、本案内書では「地域経済税」、「企業不動産税」、「企業付加価値負担金」と訳した。

3. 3層構造の地方団体の権限

コミューン、県及び州の権限は、各地方団体レベルでの利益を考慮した一般的権限が認められているほか、それぞれの権限が法律で定められている。

以下の表では、色分け部分が地方自治体の「基本的」権能。これらの権能のうちのいくつかはコミューン間組織機構に委譲されている¹。

	コミューン 都市計画・近隣行政	県 社会福祉・平衡化	州 地域整備・経済開発
都市計画と 地域整備	コミューン道の保全、都市交通、マリーナ（レジャー用港湾施設）、廃棄物の管理、水道・下水道など	県道の保全、都市部以外の交通と通学用交通、商業港・漁業港など	州レベルでの地域整備や交通に関するプランの作成、国・州のプロジェクト契約など
経済活動	企業援助	企業援助	企業援助、経済発展の州レベルでのプランの作成
社会福祉	託児所、老人ホーム、社会住宅の運営など	児童への社会的援助、身体障害者援助、高齢者援助、社会的・職業的参入、住宅援助、若年層の法的保護	
厚生	不衛生対策、ワクチンの接種、性行為感染症対策など	衛生上の保護	ワクチンの接種、性行為感染症対策など
教育	小学校の運営	中学校の運営	高校の運営、大学への出資、職業訓練など
文化と遺産	コミューンの美術館と図書館など	県の美術館、図書館など	州の美術館、文化・歴史遺産等の一覧表作成など
戸籍	婚姻、出生の記録など		
地域の選挙	選挙の実施、選挙リストの管理		
公安保護	コミューンの行政警察		

¹ フランス都市連合（CUF）所有の資料。同連合の許可を得て掲載。日本語訳：藤井由実・吉崎佳代子。

4. 特別な地位が与えられている地方団体・地域²

1. 地理的状況又は人口を考慮して、特別な規程が認められている地方団体・地域

パリ、リヨン、マルセイユ、コルス（コルシカ）、グアドループ、ギアナ、マルティニーク、レユニオン、マヨット、サン・ピエール島、ミクロン島、ニューカレドニア、ポリネシア、ウォリス・フツナ、無人の南方・南極地域。

2. パリ、リヨン及びマルセイユにおける「区」について

パリには20の区、リヨンには9つの区、そしてマルセイユには16の区がある。

パリとリヨンの各区は、それぞれ1つの連合区(secteur)となる。

マルセイユの16区は、2区で1つ連合区(secteur)を構成している（合計8つの連合区）。

この3都市にはコミューン議会のほかに区議会がある。コミューン議会議員は、人口3500人以上の地方団体に適用される選挙制で選ばれ、同時に区議会議員も選ばれる。

区議会の構成：

- 3分の1の議席をコミューン議会議員が占める。
- 残り3分の2の議席は区レベルで選出された議員が占める。
- 区長は、区議会議員を兼ねるコミューン議会議員であり、区議会によって選出される。

パリの場合は、コミューン議会と県議会の区分がなく、パリ議会が2つを兼ね、両方の権限を合わせ持つ。

5. コミューン間広域行政

コミューン間では合併ではなく広域行政制度が発達しているが、以下、簡略にその形態をまとめる。

コミューン間広域行政は、組織の持つ目的と財源調達方法に基づき、以下に挙げる主な2つの形態で運営されている³：

協会型：

- この形態では、所属コミューンは自治体活動や公役務（家庭ゴミの収集、下水道、都市交通など）を共同運営できる。
- この形態のEPCI（コミューン間協力公施設法人）は、固有課税権を持たない。
- 予算は構成メンバーであるコミューンからの分担金で賄われる。

連盟型：

- 地域開発計画を中心とし、地域整備の促進を目的とするコミューンの団体。
- この形態のEPCIは強制権限と固有課税権を有している。

² フランス都市連合（CUF）所有の資料。同連合の許可を得て掲載。日本語訳：藤井由実・吉崎佳代子。

³ フランス都市連合（CUF）所有の資料。同連合の許可を得て掲載。日本語訳：藤井由実・吉崎佳代子。

日本でも比較的よく知られている広域行政組織（いずれも連盟型）：

- （大）都市共同体 (CU : Communauté Urbaine)
- コミューン共同体 (CC : Communauté de communes)
- 都市圏共同体 (CA : Communauté d'agglomération)

都市共同体などの広域行政組織とコミューンの役割分担

- 広域行政組織は、構成コミューンから付与（委託または移譲）された権限を有し、それを行使する。
- 各種の既存コミューン間広域行政組織は、その構成員であるコミューンから付与された権限しか行使できない。逆に「メンバー」であるコミューンが、ある権限をコミューン間広域行政組織に移譲すると、コミューンはその権限行使権を失う。

6. 現在国会で審議中の地方行政改革

以上に紹介したように、フランスの地方行政は、コミューン、県及び州の3層構造で行われているが、サルコジ政権下で地方行政改革が進められており、現在、複数の法案の審議・可決が行われている。

この地方行政改革の主なポイント：

- 2014年をめどに、州・県とコミューン・コミューン間組織の2つに分類。
- 県議会議員と州議会議員を廃止し、新たに地域議員(Conseiller territorial)を設置し、この地域議員が県議会と州議会での審議・議決にあたる。
- 州・県レベルでは一般的権限を廃止し、独占的権限を付与する。
- コミューンは全てコミューン間組織に入る。
- 人口45万人以上の都市圏には、メトロポール (Métropole) という単位を可能にし、メトロポールには県、州、更には国の権限の一部も与える。

注：Conseiller territorialの定訳語はまだ存在しないため、本案内書では「地域議員」と訳した。

7. Q&A

Q1. 州や県など地方長官は官選で、官選知事といってもいいとのことですね。

A. 州や県など地方長官は官選です。州議会と県議会の議長は、選挙で選ばれた議員で構成される議会で選出されます。州や県など地方長官の日本語訳として、（官選）知事という言葉が使われていることもありますが、日本の県知事の役割とは異なることに注意してください。州の行政中心地が置かれている県の県地方長官が、州地方長官を兼務しています。

Q2. 県議会議長が官選知事（県地方長官）よりも権力、名声とも上回るということなのでしょうか。

A. 県地方長官は主に ENA を卒業した 30 代前半の若手官僚が派遣され、せいぜい、2 年か 3 年のポストなので、地方行政におけるウエイトは低いですが、地方でイベントがあった時には、県地方長官（国家を代表するから）そして州議会議長、県議長という順序です。

県地方長官＝国から派遣。官僚。

州議会議長＝州議会から選出。地方の名士が多い。政治家。

県議会議長＝県議会から選出。州議会議長のような名士は少ない、政治的なポストとして捉えられている。政治家。

Q3. 県議会の多数政党から議長が選ばれるということは、中央政府における議会民主制と同じことが地方でも行われているということですか。ということは地方においては、住民が投票で直接行政のトップ（州議会議長とか市長）を選ぶということはないのでしょうか。コミュニティでも同じでしょうか。

A. 2007 年県議会議員長の 33 名が、国会の元老院の議員の兼任をしています、地方議会の議員、県議会の議員、市町村議会の議員、すべて住民の直接選挙です。直接選挙の結果で多数議席を得た政党のリーダーが、議長や市長になることが多いわけです。

Q4. 地方自治体が財政自主権を持ち、一定の範囲内とはいえ、税率を変えられるということは、日本よりも権限は大きいし、立派な立法権を持っているように見えます。また、税率や財政の内容を決める権限を持つのは、県地方長官や官選市長？ではなく、議会と議長なのでしょうか。

A. 地方議会では、法律で定められた範囲内で地方税の税率を設定できますが、新しい税を課税したりなどはできません。財政、税率に関する協議は当然議会で審議されます。

地方長官は、州には州地方長官、県には県地方長官が置かれていますが、コミュニケーションレベルには地方長官は存在しません（官選市長という役職は存在しません）。コミュニケーションの首長である市長は、官選ではなく、住民の直接選挙で選ばれた議員で構成される議会で選出されます。市長には、コミュニケーションにおける国の代表者としての役割も与えられています。