

## 第7章

# フランスにおける国と地方の役割分担

石田三成

## 1. 国の組織

### 1.1. 行政

#### 1.1.1 共和国大統領

フランス共和国大統領はフランス国籍を持つ 18 歳以上の男女による普通直接投票によって選ばれ、その任期は 5 年間である<sup>1</sup>。大統領選挙の被選挙権は次の条件を満たすものに与えられる。①23 歳以上の有権者である者、②国会議員などの公職にある者 500 人以上の推薦がある者で、かつ、その推薦人が少なくとも 30 のデパルトマン<sup>2</sup>にまたがること、③デパルトマンごとの推薦人の数が推薦人全体の 10 分の 1 を超えないことである。大統領選挙で有効投票の絶対多数を得た候補がいない場合には、2 回目の選挙を 2 週間後の日曜日に行い、上位 2 名を候補として相対多数によって大統領が決まる。大統領の多選あるいは再選についての制限は存在しない。

フランス共和国憲法第 2 章によれば、大統領は首相及び閣僚の任免、閣議の主宰、法律の審査及び署名、レファランダム(国民投票)の実施、国民議会の解散、命令への署名、文武官の任命、信任状の授受、軍隊の長及び国防会議の主宰、非常事態措置の発令、臨時国会の召集を行う権限を持ち、強大な権限を持っていることが分かる。

#### 1.1.2 政府

内閣は首相(Premier ministre)、各省大臣(Ministre)、特別問題担当大臣(Ministre délégué)、大臣補佐(secrétaire d'Etat)によって構成される。各省大臣の下に特別問題担当大臣が付き、例えば、首相の下には国会対策担当大臣と機会平等促進担当大臣、外務大臣の下には協力・開発・フランス語圏担当大臣、ヨーロッパ問題担当大臣が付いている。通

<sup>1</sup> 2000 年の憲法改正により大統領の任期は 7 年間から 5 年間に短縮された。

<sup>2</sup> デパルトマンはフランスの地方団体の 1 つで、フランスの地方団体は上位からレジオン、デパルトマン、コミューンの 3 層から構成される。詳しくは 3. 地方の行政組織を参照されたい。

常、閣議には大統領、首相、各省大臣及び特別問題担当大臣が出席し、大臣補佐は関連案件が閣議で取り扱われる場合に限り出席することが多い。2005年6月2日現在のヴィルパン内閣の構成は首相、各省大臣16人<sup>3</sup>、特別問題担当大臣が15人となっている。

図表 7-1 フランス共和国の概要

国名	フランス共和国
人口	6268万人(日本の約2分の1) ※2004年11月の推計
面積	54.7万平方キロメートル(日本の約1.5倍)
人口密度(1km <sup>2</sup> 当たり)	114.6人/km <sup>2</sup>
首都	パリ(イル・ド・フランスレジオン)
公用語	フランス語
主な宗教	カトリック62%、イスラム教6%、プロテスタント2%、ユダヤ教1%
政体	共和制
元首	ジャック・シラク大統領(任期は5年間)
立法府	2院制
議会及び構成	上院：定数331名(2006年4月現在)、任期は6年間、間接選挙(3年毎に半分改選) 上院の構成：国民運動連合(UMP)155議席、仏民主連合(UDF)33議席、民主社会欧州連合16議席、社会党97議席、共産党23議席、無所属7議席  下院：定数577名(2006年4月現在)、任期は5年間、直接選挙(選挙人資格は満18歳以上、被選挙資格は満23歳以上) 下院の構成：国民運動連合(UMP)364議席、仏民主連合(UDF)30議席、社会党150議席、共産党22議席、無所属11議席
内閣	ドミニク・ド・ヴィルパン内閣(2005年6月成立)

(出典) 外務省 HP(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/france/data.html>、Last access: 2006/06/01)

共和国憲法第3章では内閣、首相及び主任大臣の権限について規定しており、内閣の権限は行政及び軍の指揮をすることとされている。首相は内閣の活動を制御し、国防の責任を負い、法律の執行を確保することや、限定された範囲内で文武官を任命す

<sup>3</sup> 2005年6月2日現在、①首相(Premier ministre)、②国務・内務・国土開発大臣(Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire)、③国防大臣(Ministre de la Défense)、④外務大臣(Ministre des Affaires étrangères)、⑤雇用・社会的団結・住宅大臣(Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement)、⑥経済財政産業大臣(Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)、⑦国民教育・高等教育・研究大臣(Ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche)、⑧国璽尚書・法務大臣(Garde des Sceaux, ministre de la Justice)、⑨運輸・設備・観光・海洋大臣(Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer)、⑩厚生・連帯大臣(Ministre de la Santé et des Solidarités)、⑪農業・水産大臣(Ministre de l'Agriculture et de la Pêche)、⑫公職大臣(Ministre de la Fonction publique)、⑬文化・通信大臣(Ministre de la Culture et de la Communication)、⑭エコロジー・持続可能開発大臣(Ministre de l'Ecologie et du Développement durable)、⑮海外デパルトマン・海外領土大臣(Ministre de l'Outre-Mer)、⑯中小企業・商業・手工業・自由業大臣(Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat, et des Professions libérales)、⑰青少年・スポーツ・市民活動大臣(Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative)が置かれている。

ることができるほか<sup>4</sup>、首相は政府提出法案の発議権を持っている。閣僚は国会議員、全国的な職能代表の職務、公職または専門職業団体の活動と兼務することができない。そのため、国会議員が入閣した場合、議員職を辞さなければならず、閣僚を辞任しても議員の立場に戻ることはない。空いたポストには議員があらかじめ指名していた補充者が就き、任期を務める。

### 1.1.3 地方長官

国は地方長官(*préfet*)を通じて地方団体の組織及び行為に対して監督を行っている。憲法第 72 条には「共和国の地方団体において、国家代表は、政府の各員を代表し、全国的な利益の保護、行政監督及び法の遵守の任務を負う」とあり、この一文が地方長官による監督行為の根拠法令となっている。1982 年の地方分権化改革以前は、地方長官は知事(*préfet*)<sup>5</sup>と呼ばれており、地方団体に対し後見監督<sup>6</sup>(*tutelle*)を実施していた。同年以降は、共和国委員(*Commissaire de la République*)、地方長官と名称を変え、地方団体に対する監督も事後監督<sup>7</sup>へと変化している。

この事後監督は行政監督、財政監督、技術監督の3つから構成される。行政監督とは、地方団体とその議決機関を対象とするものとし、それらの法律行為に非合法性が見られる場合には、国が地方団体に対して必要な措置を講ずることをいう。

財政監督は合法性監督、予算監督、財務監督に細分される。合法性監督とは地方団体の収入及び支出の合法性を監督することをいう。予算監督とは地方団体の予算・決算を監督するもので、以下の4つの問題が生じた場合に地方長官が介入する<sup>8</sup>。その4つの問題とは、①採択期限を過ぎて当初予算が議会で採択された場合、②実質的な収支が不均衡にも関わらず当初予算が採択された場合、③前年度決算書で一定割合以上

<sup>4</sup> 文武官の任命に関して、コンセイユ・デタ評定官、大使及び特使、会計検査院主任検査官、知事、海外領土における政府代表、将官、大学区総長、中央省庁の長官といった重要なポストは閣議を経て大統領令により決定される。その際には首相の署名が必要であるため、大統領の文武官の任命権には一定の歯止めがかかっている。

<sup>5</sup> *préfet* の訳として地方長官と知事の2つをあてているのは、その位置付けが大きく異なるためである。

<sup>6</sup> 後見監督とは、地方団体の行政行為について合法性に加えて、妥当性の観点から事前、事後に関係なく監督することをいう。

<sup>7</sup> 事後監督とは、地方団体の行政行為について、合法性の観点から事後的に監督することをいう。具体的には、地方議会の議決、法律により地方団体の権限に属する事項に関する施行規則、入札・外部委託等に関する委託、職員の任用・昇進・懲戒・解雇に関する決定、建築許可等の都市計画に関する許認可、その他重要な決定について、地方長官は地方団体から連絡を受ける。地方長官はそれらの内容を把握し、違法性がある場合には行政裁判所に提訴、執行停止の申し立てをすることができる。

<sup>8</sup> より具体的な基準・手続きについては、5.3 予算・決算に対する監督を参照されたい。

の赤字が生じた場合、④義務的支出の記載が予算から欠如していながら採択された場合である。地方団体がこれらの問題に該当した場合、地方長官はレジオン会計検査院に当該案件を付託することができる。財務監督とは予算監督および公会計官<sup>9</sup>の作成した決算書に対する裁判上の監督を補足することをいう。

最後に、技術監督とは、地方団体が公契約の締結及び公共建築物の建設に関する法令は技術規定を遵守しているか否かを監督することをいう。

図表 7-2 予算監督の件数(2003 年度)

単位：件

		地方 団体	公施設 法人	合計
当初予算の採択期限	期日までに当初予算が採択されなかった件数	2004	2482	4486
	採択期限についてレジオン会計検査院に提訴された件数	115	25	140
	地方長官が職権で当初予算を決定した件数	115	25	140
当初予算の収支均衡	当初予算が収支不均衡の状態では採択された件数	439	215	654
	収支不均衡についてレジオン会計検査院に提訴された件数	89	51	140
	地方長官が職権で当初予算を決定した件数	28	10	38
決算関連	決算書が期日のうちに採択されなかった件数	603	643	1246
	決算書の期日についてレジオン会計検査院に提訴された件数	57	14	71
	決算書が収支不均衡で採択された件数	570	300	870
	うち CGCT1612-14 条の規定により決算書が収支不均衡で採択された件数	88	42	130
	収支不均衡についてレジオン会計検査院に提訴された件数	104	40	144
義務的支出の記載	義務的支出の予算への計上が不十分であった件数			727
	地方長官が職権で計上した件数			27
	地方長官が職権で支出命令を出した件数			700

(出典) DGCL(2004)より作成

地方長官にはデパルトマン地方長官(*préfet de département*)とレジオン地方長官(*préfet de région*)があり、デパルトマン地方長官は各デパルトマンに配置され、レジオンの本庁舎が存在するデパルトマンにあっては、レジオン地方長官がデパルトマン地方長官を兼任する。さらにデパルトマン地方長官の下には郡長(副地方長官とも呼ばれる)が置かれている。デパルトマン地方長官は主に次の4つの権限を持つ。①デパルトマン内において、公法上の法人に対し国の名のもとに協定を締結すること、②調停や

<sup>9</sup> 公会計官については、5.3 予算・決算に対する監督の項の公会計官を参照されたい。

仲裁約を担い、デパルトマン議会において唯一国を代表して意見表明をすること、③規則、公安、防衛に関する権限を持ち、デパルトマン内の一般警察及び特別警察権を有すること、④合法性、予算、警察に関わる行政監察権を持ち、デパルトマン及びコミューンによる合法的な権限の行使の監督をすることが挙げられる。このうち④に地方団体に対する事後監督が含まれる。

レジオン地方長官の権限として、①国の名において言明し、地方議会と協定の交渉・調印を行うこと、②裁判所において国家利益を擁護すること、③財政、行政、法務、契約、欧州、国土整備の一般的分野において提言、決定すること、④地方団体への事後監督をすることが挙げられる。

図表 7-2 では、2003 年度における地方団体及び公施設法人への予算監督の件数を示している。上記の 4 つの問題のうち、最も件数が多いのが①採択期限を過ぎて当初予算が採択されたケースで、地方団体で 2,004 件、公施設法人で 2,482 件の合計 4,486 件が該当した。しかし、このうち地方長官が職権で当初予算を決定する事態にまでなったケースは 140 件と少ない。他方で、④義務的支出の記載が予算から欠如していながら採択された件数は 727 件と少ないが、全て地方長官が職権により計上、あるいは支出命令を出している。

なお、同年度における地方団体から地方長官への届出件数は 7,735,473 件、うち地方長官から地方団体に宛てられた注意書簡は 95,947 件、行政裁判所への提訴件数は 1,605 件であった。判決件数 546 件のうち地方長官の勝訴数は 502、上訴数は 65 件となっている。

## 1.2. 立法

### 1.2.1. 国民議会(Assemblée Nationale)

国民議会議員の定数は 577 人(うち本土 555、海外デパルトマン 15、海外領土 5、領土共同体 2)、任期は 5 年間で、フランス国籍を有する 18 歳以上の男女の直接選挙によって選ばれる。国民議会議員及び上院議員の選出方法は選挙法典(Code électorales)によって定められており、国民議会議員の被選挙権は、フランス国籍を有する 23 歳以上の男女である。国民議会議員選挙は小選挙区制度を採用している。有効投票数の過半数かつ登録有権者の 4 分の 1 以上の票を得た候補者がいない場合には、2 回目の選挙に持ち越される。2 回目の選挙では、1 回目の選挙で登録有権者の 12.5%以上を獲

得した者のみが立候補でき、その中で相対多数を得た候補が国民議会議員に当選する。

国民議会議員及び上院議員は、兼職禁止法<sup>10</sup>によって定められた範囲でしか兼職ができない。具体的には、レジオン議会議員、デパルトマン議会議員、人口 3,500 人以上のコミュン議会議員のうち 1 つしか兼職ができない。

### 1.2.2. 上院(Sénat)

上院議員は地方団体を代表する議員で、間接選挙によって選出されることが共和国憲法第 24 条によって定められている。上院議員の定数は 346 人(デパルトマン選出議席数 326 議席、ニューカレドニアを含む海外領土 8 議席、外国定住フランス人代表 12 議席)、被選挙権は 30 歳以上の国民、任期は 6 年間で、3 年ごとに半数の議員が改選される<sup>11</sup>。上院議員は、国民議会議員、レジオン議会議員及びデパルトマン議会議員の全員並びにコムン議会の代表で構成される選挙人の間接投票によって選ばれる。2001 年 9 月に行われた上院議員選挙時の選挙人は、該当選挙区の下院議員 178 人、レジオン議会代表 583 人、デパルトマン議会代表 1,401 人、コムン代表が 47,534 人であった。国民議会と上院はほぼ対等の権限を有しているが、予算及び社会保障財政に関する事項は国民議会に先議権があるほか、国民議会は内閣に対する不信任決議権をもち、解散もある。国民議会と上院で意見が一致しない場合には、首相の要請で両院協議会が開かれ、そこでも一致しない場合には下院に最終的な決議権が与えられる。2003 年の憲法改正により、地方団体及び国外在住フランス人に関する法案については上院に先議権が与えられている。

## 1.3 司法<sup>12</sup>

### 1.3.1 憲法裁判所

フランスの裁判所組織は、司法権に属する司法裁判所、行政権に属する行政裁判所の二つの類型がある。前者には破毀院(Cour de cassation)、控訴院(Cour d'appel)、重罪

---

<sup>10</sup> 兼職禁止に関する 2000 年 4 月 5 日組織法(Loi organique n° 2000-294 du 5 Avril 2000 Loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux)

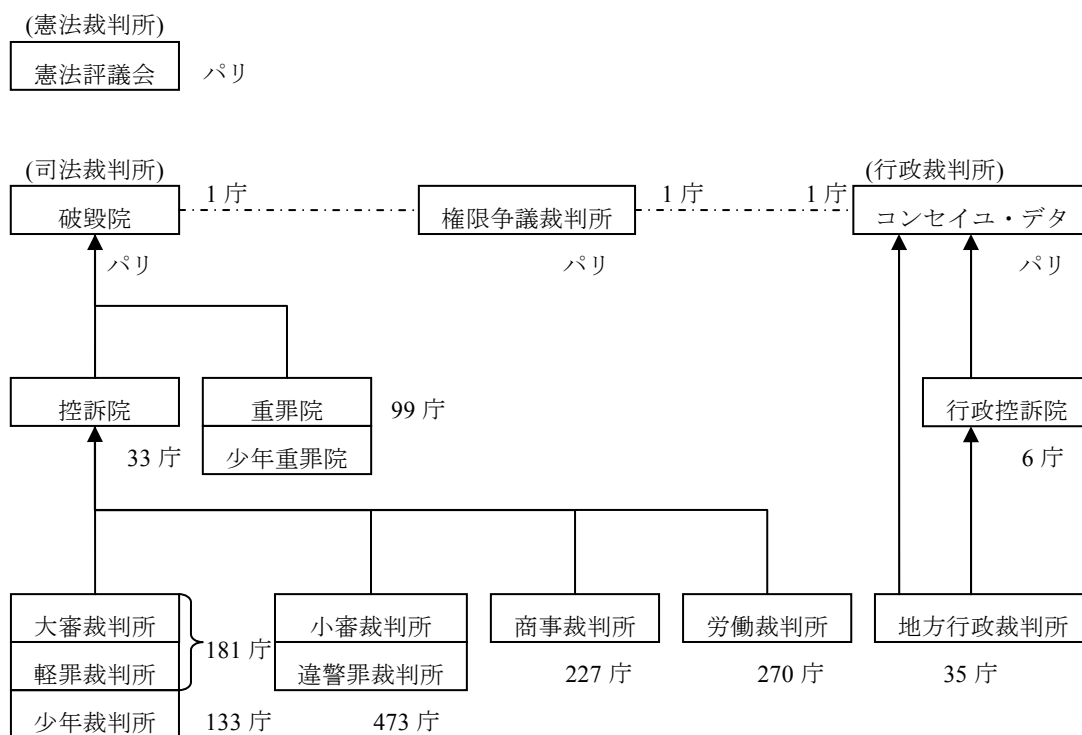
<sup>11</sup> 上院議員の任期及び被選挙権の年齢並びに上院の構成の改正に関する 2003 年 7 月 30 日組織法(Loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat)の成立以前は定数 321、議員の被選挙権は 35 歳以上の国民、任期は 9 年間で、3 年ごとに 3 分の 1 の議員が改選されていた。現在、制度変更による経過措置が行われており、定数は 2007 年の改選時に定数が 341 名に、2010 年に 346 人となる。詳しくは門(2003)を参照。

<sup>12</sup> この項は司法制度改革審議会(2003)に依拠している。

院(Cour d'assises)、大審裁判所(Tribunal de grande instance)等が属し、後者にはコンセイユ・デタ(Conseil d'État)、行政控訴院(Cour administrative d'appel)、地方行政裁判所(Tribunal administratif)が属する。また、司法、行政両裁判所のどちらにも属さないものとして憲法裁判所である憲法評議会(Conseil constitutionnel)がある。

これらのうち、憲法評議会はパリに1庁設置され、9人の裁判官によって構成される機関である。主に、議会の議決後で大統領による審査あるいは署名の行われる前の法律及び批准前の条約の合憲性審査、大統領、国会議員または全国的規模で実施される選挙の適法性審査などを行う。憲法評議会の採決は最終的な効力を有するため、全行政・司法機関はその決定に従わなければならない、いかなる機関への上訴も認められない。

図表 7-3 フランスの司法制度



(出典) 司法制度改革審議会(2003)

### 1.3.2 司法裁判所

司法裁判所のうち、大審裁判所、小審裁判所は民事事件及び法定刑が10年以下の拘禁刑または罰金刑の第一審を管轄する。また、大審院の刑事部は軽罪裁判所、小審院

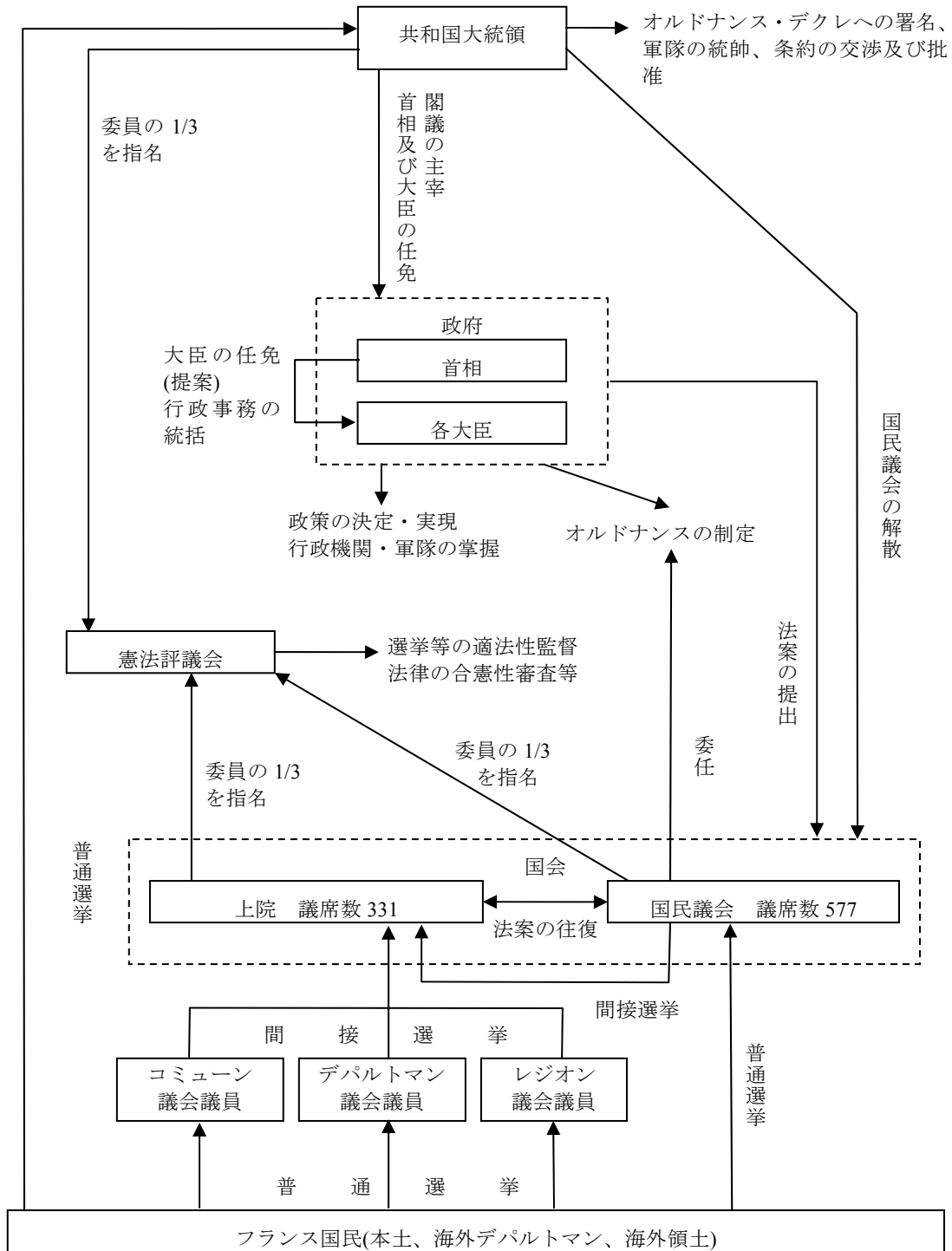
の刑事部は違警罪裁判所と呼ばれている。少年裁判所は少年の犯した軽罪等の第一審を管轄する。重罪院は法定刑として10年を超える拘束刑が定められている犯罪に係る刑事事件の第一審を管轄する。重罪院には16歳以上18歳未満の少年の重罪事件を管轄する少年重罪院が設置されている。控訴院は第一審裁判所の判決に対する上訴審(地方行政裁判所、重罪院を除く)を管轄する。破毀院はわが国の最高裁判所に相当し、下級裁判所の判決に対する破毀申立てを管轄する。上記以外の司法裁判所として、商事裁判所、労働裁判所、農事貸借裁判所、社会保障裁判所がある。なお、重罪院と重罪少年院では参審制が採用されている。

### 1.3.3 行政裁判所

行政裁判所には、地方行政裁判所、行政控訴院、コンセイユ・デタの3つがある。地方行政裁判所は行政事件一般の第一審を管轄し、行政控訴院は行政地方裁判所の判決の上訴審を管轄する。コンセイユ・デタは行政控訴院の上訴審(一部事件については地方行政裁判所の判決に対する控訴審)を管轄し、その決定に対していかなる上訴も認められない。また、行政裁判所の裁判権は司法裁判権から完全に独立しており、行政権の一部として位置づけられている。



図表 7-4 フランスの政治制度



(出典) 自治体国際化協会(2001)に加筆修正

## 2. 憲法及び法に見る国と地方の役割分担の考え方

フランスでは 1982 年の地方分権化法をはじめとする一連の法律により地方分権化が進展したが、2003 年の憲法改正とそれに伴う地方行財政に関する法律の新設及び改正により一層の分権化が推し進められている。以下では、フランス共和国憲法及び関連諸法について概観する。

### 2.1 フランス共和国憲法

2003 年 3 月には地方分権化に関する憲法改正が行われ、特に第 12 章「地方団体」の内容が大幅に修正された。図表 7-5 にあるように、憲法改正のポイントは 7 点ある。そのうち、地方団体の定義はコミューンとデパルトマンのみとされていたが、改正によりレジオンも憲法上の地方団体となった。

図表 7-5 2003 年のフランス共和国憲法改正のポイント

地方分権原則の導入(第 1 条)	共和国の不可分性、政教分離、法の下での平等などフランス共和国の基本理念を定めた憲法第 1 条を改正し、フランスが「地方分権化される」という条項を加えた。
実験的施行制度の導入(第 37 条の 1、第 72 条第 4 項)	法律及び行政命令により実験的な条項を含むことができるとし、法律の定めるところにより、一定の地方自治体に対し、目的と期間を限り、法律ないし行政命令の例外規定を実験的に制定できる機能を付与できることとした。
地方団体の組織に関する法案の上院先議権(第 39 条第 3 項)	地方団体の代表性を確保するという上院の使命に鑑み、地方自治体の組織に関する政府提案の法律は、上院が先議すべきものとした。
レジオン(région)を憲法上の自治体に追加(第 72 条第 1 項)	レジオン(région)を法律に基づく地方団体ではなく、コミューン、デパルトマンと同様に憲法上の地方団体と位置づけた。
補完性(subsidiarité)原則の導入(第 72 条第 2 項)	国と地方団体の権限の配分に関する補完性の原則を導入した。地方団体により適正に行使されている権限を国が再び吸収することができなくなり、地方団体への移譲を行う場合は地方団体の裁量を奪う形での移譲は行うことができない。
参加型民主主義の強化(第 72 条の 1 第 2 項、同第 3 項)	地方議会の発意により、地方団体の政策決定を住民に委ねることができる根拠規定を設け、決定的住民投票制度を導入した。
財政自主権に関する原則の導入(第 72 条の 2)	国から地方自治体への権限移譲には財源の移譲を伴わなければならないこと、地方団体の税収及びその他の固有の財源がどのカテゴリーの地方自治体においても財源全体の決定的割合を占める必要があること、地方自治体間の財政力格差の平準化に関する措置を定めるものとしている。

(出典) 山崎(2004a)より作成

第 34 条では、地方団体の自由な行政、その権限及び財源に関する基本原則は法律によって定められることが示されている。国と地方の役割分担については、第 72 条

第2項で「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、意思決定を行う使命を有する」と定め、補完性の原則を取り入れている<sup>13</sup>。また、第37条の1と第72条第4項では「実験的施行制度」を導入し、地方団体又はその広域行政組織は目的と期間は限定されるものの、権限行使に関する法令の適用免除が許可され得ることとなった。

権限の移譲とあわせ、第72条の2では財政自主権の強化が謳われ、①法律の定める条件の下での一般財源の付与、②課税標準及び税率の決定権、③十分な額の税収及び固有財源の保障、④権限の移譲に伴う財源の移譲あるいは措置、⑤地方団体間の財源の均衡化、について記されている。

## 2.2 地方団体一般法典

日本の地方自治法と地方財政法に相当するのが地方団体一般法典(CGCT : code général des collectivités territoriales)である。CGCTは5つの部(partie)から構成され、その下に巻(livre)、編(titre)、章(chapitre)と続く。第1部では地方団体全体に適用される基本原則が記されている<sup>14</sup>。第2部ではコミューン、第3部ではデパルトマン、第4部ではレジオンについての個別規定が定められており、各地方団体の地方議会、提供すべき公共サービスの範囲や財政に関する規定が記されている。第5部では地方団体の協力、すなわち複数の地方団体によって創設される公施設法人(Etablissement Public)<sup>15</sup>、あるいは公役務の提供等についての規定がある。ただし、CGCTで記されている公共サービスの内容は非常に限定的であり、実際に地方団体が提供している公共サービスの根拠法令は他の個別の法律によって定められていることが多い。

<sup>13</sup> 1985年のヨーロッパ地方自治憲章第4章第3項では「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。他の地方自治体への権限配分は、仕事の範囲と性質及び能率と経済の要求を考慮して行われる」と定めた。これを補完性の原則という。共和国憲法の改正ではこの補完性の原則が取り入れられたものと言われている(自治体国際化協会(2003)を参照)。

<sup>14</sup> CGCTの条文は全て「4桁の数字—2桁の数字」で表される。このうち、1000の位は部レベルを表し、100の位は巻レベルを意味している。例えば、前述の地方長官による予算監督は第1部第6巻で規定されているので、その条文は1600番台にあることが分かる。

<sup>15</sup> 公施設法人とは、地方団体のように専管の行政区域で一般的な管轄権限を有するのとは異なり、特定の公役務のみを遂行することを目的として設立される法人である。公施設法人は担当業務の性格によって「行政的公施設」と「産業的公施設」に区分をすることができる。「行政的公施設」として、事務組合、広域行政組織、公的病院、社会福祉や教育文化施設等、「産業的公施設」として、フランス電力公社(EDF : Electricité de France)、フランスガス公社(GDF : Gaz de France)やパリ交通公団(RATP : Régie Autonome des Transports Parisiens)等がある。コミューンレベルの公施設法人には、コミューン社会福祉センター(CCAS : Centre Communal d'Action Sociale)、給食を行う学校基金、公的病院、低家賃社会住宅(HLM : Habitation à Loyer Modéré)の経営管理主体や地域整備公社等がある。

## 2.3 地方分権法

フランスの地方自治制度は1982年の地方分権法<sup>16</sup>によって大きな変化を遂げたと言われている。同法の特徴として、ひとつに、それまで公施設法人であったレジオンが公選議会を持つことにより地方団体となったこと、次に、デパルトマンとレジオンの執行権が官選知事である地方長官からデパルトマン議会議長とレジオン議会議長へと移譲されたこと、最後に、コミューン、デパルトマン、レジオンの組織及び法的行為に対する国の後見監督が事後的監督へと改められたこと、の3点が挙げられる。

## 2.4 権限配分法

1983年に制定された権限配分法<sup>17</sup>は、中央政府と地方団体の事務権限の再配分について規定する法律である。事務権限の再配分は以下の4つの原則に基づいている。第一に、権限の移譲は地方団体から中央政府、あるいは地方団体間で行われるものではないこと。すなわち、権限配分は全ての地方団体にとって新たに配分されるものでなければならない。第二に、権限配分により中央政府の地方団体に対する優位性が損なわれないこと。第三に、権限配分によって地方団体間で階層制が生じないこと。言い換えると、どの地方団体も他の地方団体に対する監督権を有さない。最後に、履行主体が適切であると考えられる地方団体に権限配分をすることである。これは特定の事務権限をある階層の地方団体に一括で移譲することを意味している。

## 2.5 権限移譲法

1982年、1983年の地方分権改革では国と地方で権限が重複し、両者の権限関係が複雑になっていること、地方団体に移譲された権限をレジオン、デパルトマン、コミューン間で適切に配分できなかったこと、広域行政組織が権限移譲の対象となっていなかったこと、の3点が課題として残っていた。憲法改正後この改善を図ることを目

---

<sup>16</sup> コミューン、デパルトマン、レジオンの権利と自由に関する1982年3月2日第82-213号法律(Loi 82-213 1982-03-02, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)

<sup>17</sup> ここでは、コミューン、デパルトマン、レジオンおよび国の権限配分に関する1983年1月7日第83-8号法律(Loi 83-8 1983-01-07, Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat)と、1983年1月7日題83-8号法律を補完する1983年7月22日第83-663号法律(Loi 83-663 1983-07-22, Loi complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat)をあわせて権限配分法と呼ぶ。

的として権限移譲法<sup>18</sup>が2004年8月に制定された。同法の特徴として、①権限ブロックの移譲、②公務員の移譲、③広域行政の強化、④財源保障措置の充実、⑤民主参加の促進、⑥実験としての移譲、がある。このうち権限ブロックの移譲とは、国・地方間、あるいはレジオン・デパルトマン・コミューン間で事務の重複が生じるのを避けるため、行政分野ごとに事務をまとめて移譲先を示したものである。

権限移譲の内容の一例を挙げると、経済開発に関する地方団体間の調整権限をレジオンに移譲したことにより、レジオンはレジオン経済開発基本計画の策定をすることができるようになった。観光分野については、観光案内所の設置権限を全てのコミューン及び広域行政組織に移譲した。職業訓練分野では、それまでは青少年を対象とした訓練がレジオンの権限であったが、成人を対象とする訓練を新たにレジオンの権限とした。道路分野では、国道に関する権限の一部をデパルトマンに移譲したほか、地方団体が橋やトンネル等の構造物の利用に対して使用料を徴収することが可能になった。空港や港湾等の大規模施設については、国に留保するものを除き、全ての階層の地方団体に大規模施設の建設、整備、管理、経営権を移譲した。産業廃棄物に関しては、それまで国が有していた家庭ごみ処理計画策定権限をデパルトマンに移譲した。社会扶助分野の権限は主にデパルトマンに移譲され、それまで国とデパルトマンが共同で策定していたデパルトマン社会福祉・社会医療組織化基本計画はデパルトマン単独で策定することが可能になったほか、老人福祉関係機関に対するデパルトマンの調整権限が強化された。レジオンは社会福祉従事者の職業訓練に関する権限が移譲された。教育分野では、小学校の学区割権限をコミューンに、中学校のそれをデパルトマンに移譲したほか、国立の高等学校と中学校施設をそれぞれレジオンとデパルトマンに移譲された。公務員については、高等学校の技術職員はレジオンに、中学校技術職員はデパルトマンに移管された<sup>19</sup>。

## 2.6 地方財政自治組織法律

2003年の憲法改正で憲法第72条の2第3項の規定が新たに付け加えられたことを

---

<sup>18</sup> 地方の自由並びに責任に関する2004年8月13日第2004-809号法律(Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)

<sup>19</sup> 技術職員とは学校施設に勤務する教師以外の職員で、受付職員や給食配給職員等をさす。技術職員をはじめ、2004年の権限移譲法により移譲される権限に携わる職員は、国家公務員の身分を有し、国から給与を受け取るが、地方団体の長あるいは学校施設の長の指揮監督下に入る。

受け、2004年7月29日に地方財政自治組織法<sup>20</sup>が施行された。この法律では地方団体の固有財源を租税等賦課金、給付役務にかかる利用料、都市計画負担金、寄付及び遺贈と定め、各地方団体の固有財源の割合が「全収入の決定的割合」を下回らないことを保障するものである<sup>21</sup>。現在のところ「決定的割合」として2003年度における固有財源の割合を適用している。この比率を保つのは国の責任で、たとえば国の経済政策により地方歳出が増加したとき、国は増加分を全額負担することで決定的割合を維持することが定められた<sup>22</sup>。

### 3. 地方の行政組織

フランス共和国憲法ではコミューン(commune)、デパルトマン(département)、レジオン(région)を地方団体と定めており、憲法上、フランスの地方行政構造は3層制を採用している。2005年現在、コミューンは36,784団体(うち本土36,570団体、海外214団体)、デパルトマンは100団体(うち本土96団体、海外4団体)、レジオンは26団体(うち本土22団体、海外4団体)存在し、特にコミューン数が多いこととその規模が小さいことがフランスにおける地方行政構造の特徴の一つといえる(以下、特別の断りがない限り、フランスとはフランス本土を指す)。なお、デパルトマンは複数の郡(arrondissement)に、さらに郡は複数のカントン(canton)に分かれ、カントンは基本的に複数のコミューンから構成される。郡やカントンは国の行政区画として位置づけられており、レジオン、デパルトマン、コミューンのような法人格を持つ地方団体とは一線を画する。以下では、憲法に規定された地方団体であるコミューン、デパルトマン、レジオンの概要を略述した後に、複数の地方団体から構成される広域行政組織と、パリ・リヨン・マルセイユを対象とした大都市制度について概説する。

<sup>20</sup> 地方団体の財政自治に関する2004年7月29日第2004-758号法律(Loi organique n°2004-758 de 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales)

<sup>21</sup> 固有財源の割合は以下のように定義される。

$$\text{固有財源の割合} = \frac{\text{固有財源総額}}{\text{歳入総額} - \text{地方債} - \text{財源措置} - \text{財政移転}}$$

財源措置とは「実験」として移譲された権限及び国から委任された権限に対する国による財政措置、財政移転とは同一カテゴリーの地方団体間の財政移転をさす。詳しくは山崎(2005c)を参照されたい。

<sup>22</sup> このときの国の負担額は交付金ではなく、地方の税源として行われる。

## 3.1 コミューン(commune)

### 3.1.1 歴史

コミューンは中世における教会の単位である教区(*paroisse*)がその起源で、中世には教区は約 44,000 団体、ナポレオン時代には約 36,000 団体が存在していた。多くのコミューンは 1100 年代における都市暴動や略奪に対抗、あるいは都市の領主に対する反乱の中で生まれたといわれている<sup>23</sup>。フランス革命以降、1831 年にコミューンは法人化された。また、1882 年には中央政府がコミューンの首長であるメール(*Maire*)<sup>24</sup>をコミューン議会議員の中から任命する制度を改め、同年以降は、メールは議員の互選によって選出されるようになった。そして、1982 年の地方分権化法により、コミューン機能が拡大し、議会とメールに対する制約が軽減され、現在のコミューン制度が確立された。

近年の日本における市町村合併と同様に、フランスでも過去数度にわたって財政優遇措置等を定めてコミューンの合併を推進してきたが、芳しい結果をあげていないのが実情である。1959 年にコミューン 746 団体、350 件の合併が行われ、さらに、1971 年のマルスラン法<sup>25</sup>により 1971 年から 78 年にかけてコミューン 2,045 団体、838 件の合併が進められた。結果としてコミューン数は約 36,500 団体に減少したものの、合併したコミューンが政治的対立により分離するケースが見られ、以後、コミューンの合併は停滞している。2005 年現在、コミューンは 36,784 団体存在し、うち 36,570 団体がフランス本土にある。図表 7-6 のコミューン数と人口規模の関係を表したグラフを見ると、人口規模が 100 人以上 200 人未満に該当するコミューンの数が 6,429 団体と最も多く、人口規模が 30 万人を超えるようなコミューンはわずか 5 団体しかない。また、フランス国民の半分以上が人口規模 1 万人未満のコミューンに住んでいることから、コミューンの零細性を窺い知ることができる。

合併が進展しなかった理由として、多くのコミューンがフランス革命当時から存在しており、国民のコミューンに対する愛着があること、憲法前文にもあるようにフランスが平等を重要視していること、中央からの高圧的な合併の主導への動きに対する反発、地方議員が失職してしまうことに対する抵抗等が挙げられる。しかしながら、

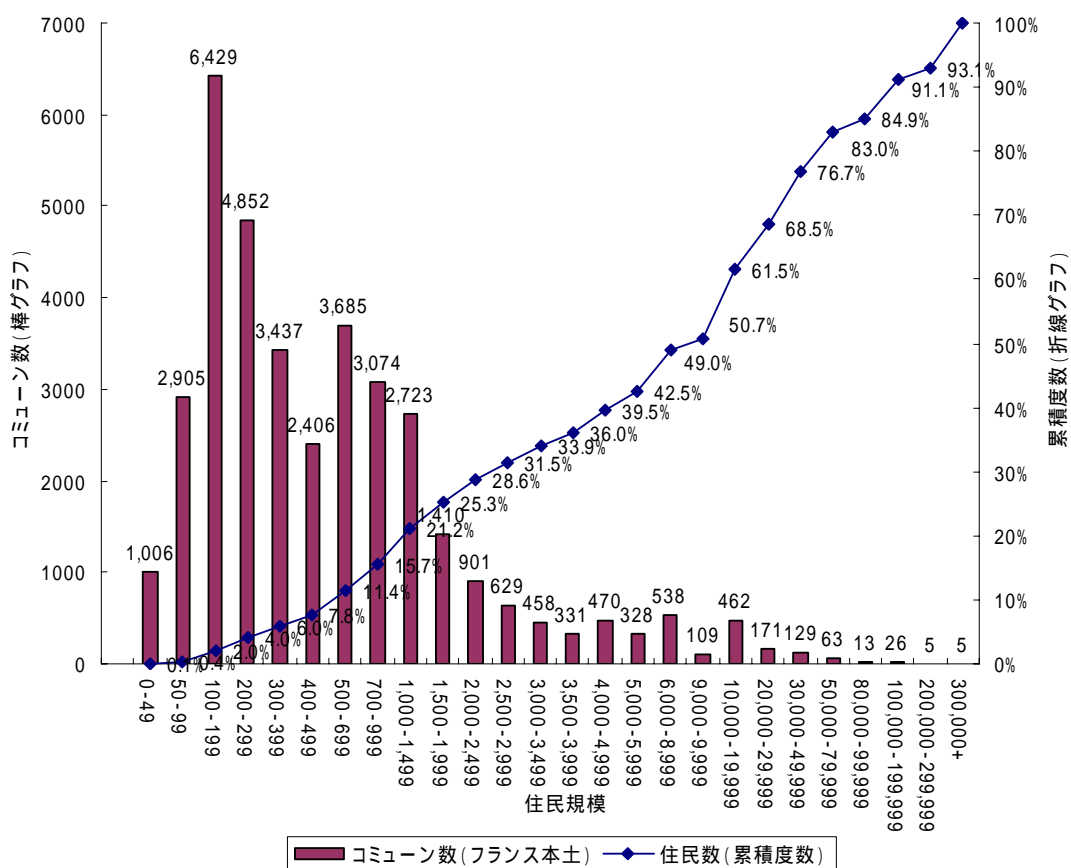
<sup>23</sup> 下條(1999)を参照。

<sup>24</sup> *Maire* を市町村長と訳することが多いが、ここではメールの名称を用いることとする。

<sup>25</sup> コミュューンの合併、再編成などの促進に関する 1971 年 7 月 16 日第 71-588 号法律(*Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes*)

多数の小規模コミューンは行財政基盤が脆弱であるため、1980年代以降はコミューンは合併ではなく、複数のコミューン等が広域行政組織を構成して地方行政サービスを供給する方法を選択している。現在では、多くのコミューンが広域行政組織に加入していることから、実質的にフランスの地方行政構造は3.5層制であるとも言われている。

図表 7-6 コミューン数と人口規模



(出典) DGCL(2006a)より作成

### 3.1.2 コミューン議会

コミューン議会に関する規定の多くは地方団体一般法典(CGCT)によって定められている。コミューン議会の議席数はコミューンの人口によって異なり、例えば、100人未満の小規模なコミューンにあつては議員数9人、パリ、リヨン、マルセイユを除く30万人以上のコミューンでは議員数69人といった具合に決められている。議員の



任期は6年間で全てのコミューンで同時に選挙が行われる。コミューン議会議員は原則無報酬であるが、人口10万人以上のコミューンにあつては手当を受け取ることができる。

コミューン議会の運営については、定例会議を少なくとも4半期に1回開き、メールが必要と認めた場合には臨時に会議を開くことができる。コミューン議会の議長はメールが務めることが多い。また、コミューン議会は委員会を設置することが認められている。この委員会は審議内容に関する資料の調査や審議の準備を行うが、決定権を持たない。委員会が扱う分野は財政、人事、都市計画、祭儀、公共工事等が挙げられる。なお、委員長はメールが務めることが多い。

コミューン議会の権限は、①予算の審議・採択、地方税率の決定、起債額・起債方法の決定、②財産の取得・賃貸・譲渡、財産の用途変更等、③公益事業の創設及び組織化、④公共事業請負契約に関する枠組みの決定、⑤コミューンの名において行われる訴訟及び応訴の承認、⑥職員の身分規定、職の創設及び廃止が挙げられる。

### 3.1.3 メール

コミューン議会議員選挙の後に開かれる最初の議会で、コミューン議会議員の中から首長であるメールが選出され、続いて助役が選出される。メールの任期はコミューン議会議員の任期と同じ6年である。メールは国の財政部局の職員、ヨーロッパ議会の議員、レジオン議会議長、デパルトマン議会議長、ヨーロッパ委員会委員、ヨーロッパ中央銀行執行役員会役員、フランス銀行金融政策委員会委員と兼職することができない。

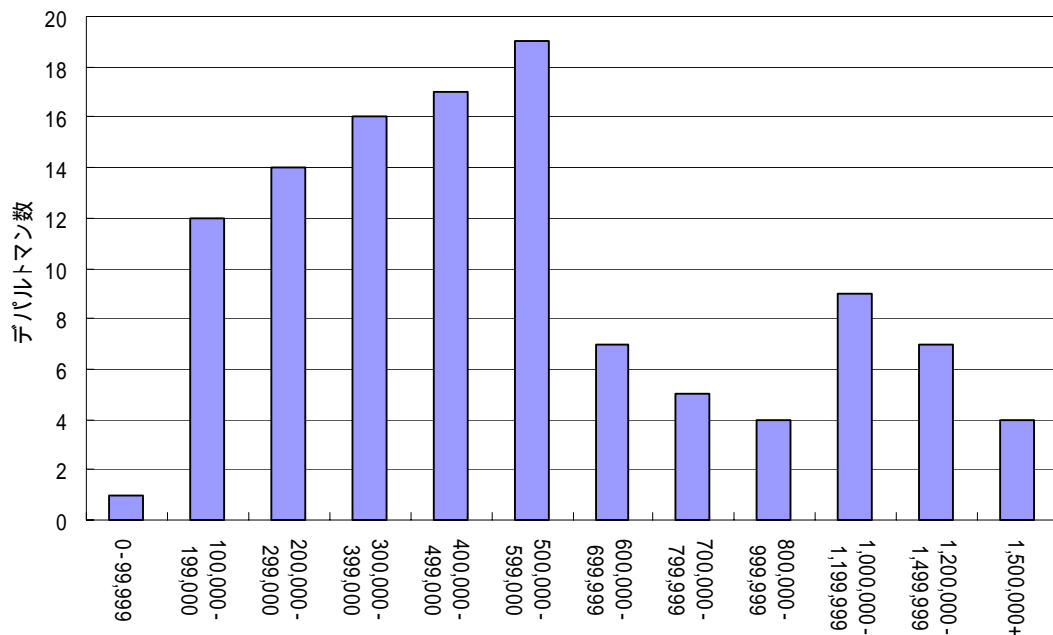
メールはコミューンの長としての権限と国の代表としての権限の2つを持つ。メールとしての権限には、コミューン議会の決定の執行、土地占有計画がある場合にコミューンの名による建設の許可、予算作成及び支出命令、財産の管理、公共工事の指揮、コミューン職員の任免、裁判においてコミューンを代表することが挙げられる。国の代表としての権限には、地方長官の権限のもと司法警察事務を行うこと、戸籍事務、法令・規則の公布及び執行がある。

## 3.2 デパルトマン(département)

### 3.2.1 歴史

フランス革命以降、デパルトマン(département)はコミューンの上部組織としてナポレオンによって設けられた。デパルトマンの区画は、デパルトマン本庁舎の所在地から馬車で2日のうちに往復できる範囲として人為的に作られたものである。そうした歴史的背景から、多くのデパルトマンはデパルトマン本庁舎を中心として半径約 40 キロメートル、面積 6000 平方キロメートル前後が標準的な規模となっている<sup>26</sup>。

図表 7-7 デパルトマンの人口規模



(出典) DGCL(2006a)より作成

ナポレオンはデパルトマン制度を創設すると同時にデパルトマン知事(préfet)を設置した。デパルトマン知事は、当時の地方勢力に対抗するために、中央政府から強力な権限を与えられていた。1938年にデパルトマン議会議員の公選制度(制限選挙)が開始され、徐々にデパルトマンの自治体化が進んだものの、デパルトマンの執行権は1982年までデパルトマン知事が有していた。その後は、前節で述べたように、デパルトマンの執行権が公選のデパルトマン議会議長に付与されている。2005年現在、デパ

<sup>26</sup> パリ市の105平方キロメートル、ジロンドデパルトマンの1万平方キロメートルといった例外もある。

ルトマンは 100 団体(うち本土 96 団体、海外 4 団体)存在し、最も人口規模が大きいデパルトマンはパリの約 213 万人、最も小さいデパルトマンはロゼールの約 7 万人である。

### 3.2.2 デパルトマン議会

デパルトマン議会の議員定数と議員の任期は選挙法典(Code électoral)及び CGCT によって規定されている。議員定数はデパルトマンによって異なるが、その任期は 6 年で、3 年ごとに半数が改選される(パリを除く)。改選の年の 3 月に全てのデパルトマンで選挙が行われ、コミューン議会選挙がある年には統一地方選挙が行われる。デパルトマン議会議員はその任務に対して手当が支給される。

デパルトマン議会は、コミューン議会と同様に、少なくとも四半期に一度は必ず開催されなければならない。デパルトマン議会の主要な権限は、①予算の審議・採択、地方税率の決定、起債額・起債方式の決定、②財産の取得・賃貸・譲渡、用途変更等に関する契約締結の決定、③公役務(保健福祉活動、デパルトマン道に関する業務、児童の通学輸送等)の創設・廃止、事業を行う組織の決定、④公共工事の計画及び見積りの決定及びその所管部局の指定、⑤経済的・社会的事業への関与(企業に対する直接的・間接的補助)の決定、⑥デパルトマンの名において行われる訴訟についての承認、決定を行う。

### 3.2.3 デパルトマン議会議長

デパルトマン議会議長は、3 年ごとの改選後に開催される議会で、議員の互選によって選出される。その任期は 3 年間である。原則として議長は現職のデパルトマン議会議員の資格を有する者の中から選ばれるが、欧州議会議員、レジオン議会議長、メール、欧州委員会委員、欧州中央銀行執行役員会役員、フランス銀行金融政策委員会委員を兼任することはできない。

デパルトマン議長の権限は、①デパルトマン議会の議事の準備、議決の執行、②デパルトマンの支出・収入の執行の命令、③各部局の長に対する専決権の付与、④デパルトマンが保有する財産の管理、⑤議会の承認に基づき、デパルトマンを代表して全

での訴訟を行うほか、常務委員会<sup>27</sup>の同意を得てデパルトマンに対する訴訟に応訴することが挙げられる。

### 3.3 レジオン(région)

#### 3.3.1 歴史

レジオン(région)は複数のデパルトマンを含む行政組織で、フランス本土に 22、海外に 4 団体存在する。人口規模が最大のレジオンはイル・ド・フランスの約 1095 万人、最小のレジオンはコルス島の約 26 万人である。

現在の各レジオンの名称は、ルネッサンスから 1789 年のフランス革命までのアンシャン・レジーム期におけるプロヴァンスの名前を継承しているものが多い。プロヴァンスとは絶対王政時代の封建諸侯の領地のことをいい、地方における絶対王政の要であった。フランス革命直後、旧プロヴァンスに自治権を与えることは「不可分の共和国」に対する脅威であると考えられ、旧プロヴァンスを彷彿とさせるような地域行政区域を設置することは避けられていた。その後、デパルトマンの区域を越えるような広域的な行政区域を設置する動きは幾つか見られたが、いずれも実現せず、第二次世界大戦までコミューン、デパルトマンの 2 層構造を維持していた。第二次大戦中、広域的な行政区域の設置議論が再燃し、ヴィシー政権は戦時下の治安維持と経済体制の強化を目的として 18 のレジオンを創設し、レジオン長官を任命した。この当時のレジオンは単なる中央政府の出先機関であり、1946 年の第 4 共和憲法においてもレジオンは地方団体として規定されなかった。1964 年にはレジオン地方長官、レジオン経済発展委員会などの行政組織が整備され、現在のレジオンの原型となったが、議決機関は存在していなかった。ポンピドゥ政権時に制定された 1972 年法<sup>28</sup>によりレジオンは公施設法人となり、議決機関のレジオン評議会、諮問機関の経済社会委員会等が設置されたものの、依然としてレジオン議会は公選議会ではなく、経済社会委員会もレジオンの経済、社会、教育、文化等の各分野を代表する人々によって構成されていた。1982 年の地方分権化法でレジオン議会議員とレジオン議会議長(レジオン議会議員の

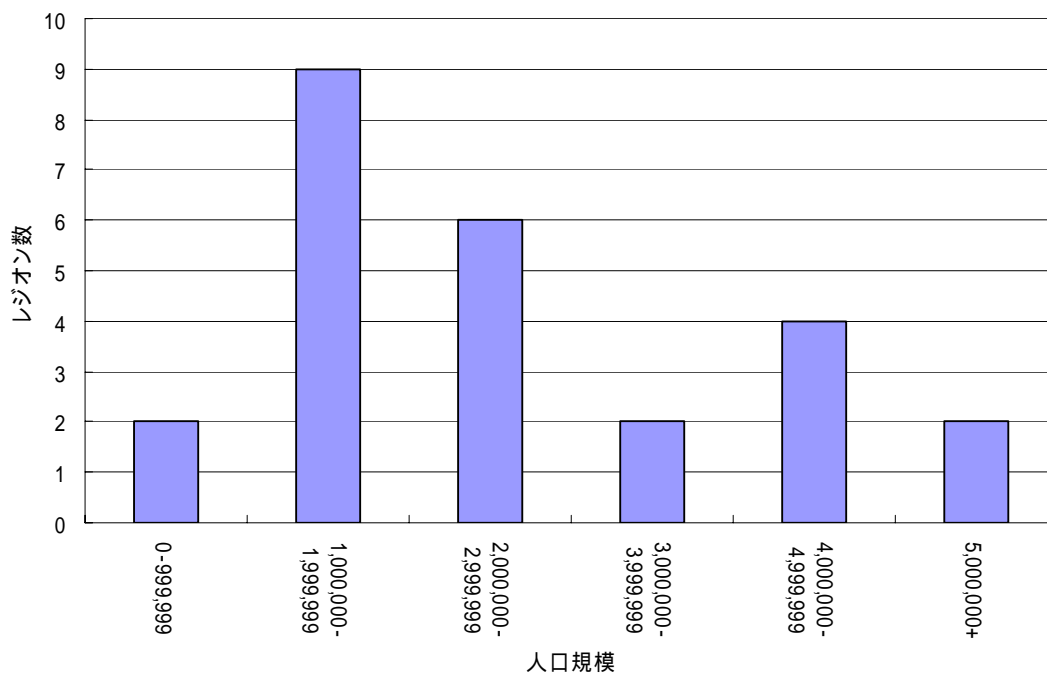
---

<sup>27</sup> 常務委員会とはデパルトマン議長と 4 ないし 10 人の副議長(必要があれば数人の委員を加える)から構成されるデパルトマンの行政組織のひとつで、デパルトマン議会が閉会中であっても、デパルトマンの活動の継続性を確保するために開かれる組織である。

<sup>28</sup> レジオンの創設と組織に関する 1972 年 7 月 5 日法(Loi du 5 juillet 1972, Portant création et organisation des régions)

互選)の公選がようやく認められ、実質的な地方団体へと昇格した。そして2003年の憲法改正により、レジオンは、コミューン、デパルتمانに加えて憲法上の地方団体と規定され、名実共に地方団体へと位置付けられるようになった。

図表 7-8 レジオンの人口規模



(出典) DGCL(2006a)より作成

### 3.3.2 レジオン議会

レジオン議会の議員及び定数は選挙法典によって規定されている。議員定数はレジオンによって異なるが、任期は5年間である。レジオン議会議員はその役職に対して手当が支給される。

レジオン議会の権限は、①予算の審議・採択、決算の承認、地方税率の決定、起債額・起債方法の決定、②レジオンへの諮問を義務付けられている事項についての審議及びその意見の陳述、③国家計画の策定・協力、レジオン計画の策定・承認を行う、④レジオン内の地方団体が実施する地方公共投資の調整・提案、⑤レジオンの不動産の取得、譲渡等に関して決議を行うことである。

### 3.3.3 レジオン議会議長

レジオン議会議長はレジオン議会議員の互選によって選出される。原則として、現職のレジオン議会議員は議長に就く資格を有しているが、欧州議会議員、デパルトマン議会議長、メール、欧州委員会委員、欧州中央銀行執行役員会役員、フランス銀行金融政策委員を兼任することはできない。

レジオン議会議長の権限は、①レジオンの執行機関であり、レジオン議会の議案を準備し、議決を執行する、②租税法典に特別の定めのない限り、レジオンの支出・収入の執行を命令する、③レジオンの諸部局の統括責任者として、各部局の長に専決権を与えることができる、④レジオンの財産を管理する、⑤レジオン議会の決定に基づき、レジオンを代表して全ての訴訟を行うほか、レジオンに対する訴訟への応訴を行うことが挙げられる。

## 3.4 広域行政制度

### 3.4.1 広域行政組織の種類

現在の広域行政組織は組合型(*coopération associative*)と連合型(*coopération fédérative*)に大別することができる。組合型の広域行政組織とは、主にコミューンの事務の一部を共同で執行する広域行政組織をいい、現在では単一目的事務組合(SIVU: *syndicat intercommunal à vocation unique*)、多目的事務組合(SIVOM: *syndicat intercommunal à vocation multiple*)及び混成事務組合(*syndicat mixte*)が存在する。組合型は上下水道、廃棄物処理、通学輸送及び道路等の技術分野の業務を執行することが多い。組合型組織の主たる財源は構成コミューンからの分担金である。SIVU 及び SIVOM はコミューンから移譲された単一あるいは複数の特定の事務を執行する団体である。また混成事務組合は異なる階層の地方団体により創設することができるほか、広域行政組織や商工会議所等の公法人が加入することができる組織である。

連合型の広域行政組織とは課税権を持つ広域行政組織をいい、現在ではコミューン共同組合(CC : *communauté de commune*)、都市圏共同体(CA : *communauté d'agglomération*)、大都市共同体(新 CU : *communauté urbaine*)及び新都市組合(SAN : *syndicat agglomération nouvelle*)がある。連合型組織は特定の業務を執行することが義務付けられるほか、幾つかの業務を選択し、執行することができる。また、課税権については、単一職業税(TPU : *taxe professionnelle unique*)方式あるいは地方直接 4 税付加税

方式のどちらか選択することができる。単一職業税方式(TPU)とはコミューンから移譲された職業税に対して広域行政組織が排他的に税を課す方式を指し、地方直接4税付加税方式とはコミューン税である職業税、既建築固定資産税、未建築固定資産税、住居税に対して広域行政組織が付加税を課す方式をいう。TPU方式が採用された場合には、当該広域行政組織は職業税の課税権が付与されるかわりに、当該広域行政組織を構成するコミューンは職業税への課税権を失う。連合型広域行政組織の他の財源としては借入、交付金<sup>29</sup>、補助金等がある。

組合理型、連合理型の広域行政組織とは異なるが、文化的につながりのある地域による地域開発のための計画領域である、ふるさと圏(PAYS)と呼ばれる組織が存在する<sup>30</sup>。PAYSは行政区画でも地方団体でもない組織で、経済開発が周辺地域まで及ぶことを目的として1995年2月4日法<sup>31</sup>により制度化された。

**図表 7-9 1999年7月12日法によるコミューン間広域行政組織の再編**

種類	再編前	再編後	団体数 (2005年)
組合理型	単一目的事務組合(SIVU)	単一目的事務組合	nd
	多目的事務組合(SIVOM)	多目的事務組合	nd
	混成事務組合(syndicat mixte)	混成事務組合	nd
連合理型 注1	広域コミューン区(district)	再編 注2	
	都市共同体(旧 CU)	大都市共同体(新 CU)他 注2	14
	新都市組合(SAN)	新都市組合(SAN) 注3	6
	コミューン共同体(CC)	コミューン共同体(CC)	2342
	広域都市共同体(CV)	再編 注2	
		都市圏共同体(CA)	162

(出典)自治体国際化協会(2005b)及びDGCL(2006a)より作成

注1: 課税権(地方直接4税の付加価値税、単一職業税または経済活動区職業税)を持つ広域行政組織

注2: 1999年7月12日法により、広域コミューン区、広域都市共同体、都市共同体は次のように再編されることとなった。

広域コミューン区・・・CU、CA または CC に再編

広域都市共同体・・・CA または CC に再編

都市共同体・・・CU、CA または CC に再編

注3: 新都市組合(SAN)は原則、CA に再編されることとされている。ただし、再編期限はなく、デクレにより再編が示される。

<sup>29</sup> 連合理型広域行政組織に交付される交付金には DGF(経常費総合交付金: dotation globale de fonctionnement)、DGD(地方分権化一般交付金: dotation générale de décentralisation)、農村発展交付金(dotation de développement rural)、DGE(建設整備費総合交付金: dotation globale d'équipement)、FCTVA(付加価値税補償基金: fonds de compensation pour la TVA)がある。

<sup>30</sup> 農村地区における CC 及び PAYS の活動については、石井(2004)が詳しい。

<sup>31</sup> 国土の整備及び開発の方向性に関する 1995年2月4日付第95-115号法律(Loi n: 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)

### 3.4.2 連合型広域行政組織の権限と役割

CC や CA 等の連合型組織に比べて組合型組織の SIVU の歴史は古く、特に SIVU は 1890 年 3 月 22 日法により創設された制度である。しかし、1950 年代以降、フランスは急速な都市化を経験し、農村部におけるコミューンでは過疎化により行政サービスの供給能力は低下しつつあることが問題視された。他方で、都市部におけるコミューンでは、道路や住宅などのインフラを、行政区域を越えて供給することが急務であった。こうした背景から、SIVU だけでは多様化する行政需要に対応することが困難になりつつあったため、1959 年には SIVOM が、1970 年には多目的混成事務組合が創設された。しかし、これらの事務組合にも問題点があり、ひとつは事務組合独自の税源を持たず、財政基盤が脆弱であったことが指摘されていた。

このような課題を克服することを目的として、政府は 1959 年に固有の税源を持つ広域行政組織として広域コミューン区(district)を、1966 年には都市共同体(旧 CU : communauté urbaine)といった連合型組織制度を創設した。1971 年には政府はコミューンの合併推進政策としてマルスラン法を制定し、選挙区の残置や財政的な優遇措置<sup>32</sup>が設けることで地方行政組織の改革を目指したが、コミューンの強い反発により合併推進政策は失敗に終わった。その後、1980 年代の終わり頃までに事務組合の数は大幅に増加したが、その数が多くなり、また複雑になりすぎたことが指摘されたため、1992 年に政府は、地方行政に関する指針法<sup>33</sup>により、コミューン間の新たな広域行政を推奨した。同法では、コミューンがコミューン共同体(CC : communauté de commune)や広域都市共同体(CV : communauté de villes)を創設すること、コミューン間広域行政デパルトマン委員会(CDCI : commission départementale de la coopération intercommunale)を設置することが認められたほか、都市共同体(旧 CU : communauté urbaine)を設立するための人口要件の緩和、レジオン間評議会の設置も認められた。その結果、1998 年 1 月 1 日時点で、CC は 1241 団体、CV は 5 団体が設立された。CC は主に農村部を、CV は都市部を対象としていた制度であったが、都市部では制度的な制約を抱えた CV

<sup>32</sup> 財政優遇措置には合併前後の歳入が大きく変動しないように歳入補填を行う激変緩和措置と、国から交付される建設補助金が 50% 上乗せされる交付金特例措置がある。詳しくは自治体国際化協会(2005b)を参照されたい。

<sup>33</sup> 共和国の地方行政に関する 1992 年 2 月 6 日基本指針法(loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)



へ移行する団体は少なかったため、広域化の進捗状況は農村部と都市部で差が開きつつあった。そこで、都市部における広域化及びコミューン間行政組織の簡素合理化を目的とした 1999 年 7 月 12 日法(通称シュヴェヌマン法)<sup>34</sup>が制定された。シュヴェヌマン法では、それまでの連合型広域行政制度の仕組みを変え、広域コミューン区(district)、CV、SAN を CC、CA、新 CU の 3 つに再編したほか、広域行政組織の統合の度合いに応じて、コミューンは自身の権限及び財源をどの程度広域行政組織に移譲するかを選択できるようにした。

図表 7-10 CC, CA, CU の権限

	義務的権限	選択的権限	設立要件と課税方式
コミューン共同体(CC)	①経済開発、②地域整備、(TPU 方式を選択した場合には③工業・商業・サービス業・手工業・観光・港湾・空港の区域の設定・整備・維持管理及び運営)	①道路、②住宅及び生活環境政策、③環境保護(ゴミ処理を含む)、④文化・スポーツ施設・初等教育施設の建設等、の 4 つのうちから 1 つ以上を選択	設立要件…特になし 課税方式…①地方直接 4 税付加税方式、②区域職業税方式、③TPU 方式から選択可能。また、権限に対応したその他の税(家庭ごみ処理税、公共交通税等)も徴収可能
都市圏共同体(CA)	①経済開発、②地域整備、③住宅政策、④都市政策	①道路、②上水道、③下水道、④環境政策、⑤文化・スポーツ施設、⑥社会福祉の 6 つのうち 3 つ以上を選択	設立要件…圏域人口 5 万人以上 課税方式…TPU 方式のみ。TPU 方式を補完するために地方直接 3 税の付加税を課することができるほか、権限に対応したその他税も徴収可能。
大都市共同体(新 CU)	①CA の義務的権限、選択的権限の全て、②都市計画・住宅に関する付加的権限、③リセ及び中学校、④中央市場・屠殺場・墓地		設立要件…圏域人口 50 万人以上 課税方式…①地方直接 4 税付加方式(1999 年以前に設立された組織)、②TPU 方式(1999 年以降)。①を選択している組織は②へ以降が可能。

(出典)山崎(2006)及び木村(2004)より作成

図表 7-10 では CC、CA 及び CU の権限について示している。まず CC は農村部を想定した制度ではあるため、設立のための人口要件は存在しない。CC の権限のうち義務的権限は経済開発と地域整備の 2 つ(TPU 方式を採用した場合には 3 つ)で、選択的権限は道路、住宅及び生活環境政策、ごみ処理を含む環境保護、文化・スポーツ施設・初等教育施設の建設等の 4 つあり、その中の 1 つ以上を選択する。次に CA については、共同体を構成するための人口要件として人口 1 万 5 千人を超えるコミューン

<sup>34</sup> コミューン間の相互協力の促進と簡素化に関する 1999 年 7 月 12 日法(Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération)

を中心として、総人口が 5 万人を越えることが求められている。CA の義務的権限には経済開発、地域整備、住宅政策、都市政策の 4 つがあり、選択権限については、道路、上水道、下水道、環境政策、文化・スポーツ施設の 5 つの中から 2 つ以上を選択することが求められている。CU については、構成するための要件として飛び地を含まず、人口が 50 万人以上であることが求められる。CU の権限のうち、義務的権限は CA の義務的権限と選択的権限の全てと範囲が広い。

### 3.5 大都市の特例

フランスでは、パリを除き、大都市であっても小規模の都市であっても同じコミューン制度を適用していたが、1982 年 12 月 31 日に公布された大都市法(通称 PLM 法)<sup>35</sup>によって、パリ、マルセイユ及びリヨンといった大都市の特例が認められた。同法により、マルセイユ、リヨンではパリ市と同様に区制度(arrondissement)<sup>36</sup>が導入され、現在、パリ市は 20 区、マルセイユ市は 16 区、リヨン市は 9 区から構成されており、マルセイユ市では 16 区を 2 区ずつにまとめて 8 つの連合区(secteur)が形成されている。パリとリヨンでは各区に区議会(conseil d'arrondissement)と区長(maire d'arrondissement)が、マルセイユでは連合区ごとに区議会と区長が置かれている。

大都市法によれば、区長と区助役(adjoint au maire d'arrondissement)はコミューン議会におけるメール及び助役の選出方法と同様の方法、すなわち区議会議員の互選で選ばれる。なお、市長が区長を兼任することはできない。区長は区の代表と国の行政機関という二つの役割を持ち、前者としての役割として、区の土地利用、開発、公共施設整備などの事業に関して意見を陳述することができ、後者としての役割として、戸籍、選挙、義務教育等の実施がある。また、本来メールが持つ権限とされる道路の安全及び通行の自由の確保、行商の取締りといった業務は、パリ市においては警視総監が担当をしている。

パリ市は大都市法以前からも政治的重要性の観点から、中央政府のコントロール下に置かれていた。1964 年には、セーヌデパルトマン、セーヌ・エ・オワーズデパルト

<sup>35</sup> パリ、リヨン及びマルセイユ並びにコミューン共同公施設法人の行政組織に関する 1982 年 12 月 31 日法(Loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille)。なお PLM は Paris Lyon Marseille の頭文字を表している。

<sup>36</sup> arrondissement は国の行政区画として郡と訳す場合と、パリ、リヨン及びマルセイユの行政区画としての区と訳す場合がある。

マン、セヌ・エ・マルヌデパルトマンの旧3デパルトマンを解体し、7つのデパルトマンとパリ市が新設され、パリ市はコミューンであると同時にデパルトマンの地位を持つ地方団体となった<sup>37</sup>。1975年にはパリ市制の改革が行われ、パリ市にもデパルトマンの一般制度を適用し、パリ議会はデパルトマン議会としての権限も与えられた。さらに1982年の地方分権化法はパリデパルトマンにも適応されることとなり、パリデパルトマン議会議長、すなわちパリ市長に移管された。なお、パリのデパルトマン地方長官はイル・ド・フランスのレジオン地方長官が兼任する。

## 4. 国と地方の役割分担

フランスの地方財政の規模と中央政府のそれを比較すると、2004年の地方団体の歳出総額が約1787億ユーロに対し、中央政府の歳出が約3746億ユーロとなっていることから、地方団体の財政規模は中央政府の約二分の一程度である<sup>38</sup>。日本についてみると、日本の地方財政の規模は中央政府のそれと匹敵することから、フランスの地方財政のウェイトは低い。これは、フランスの地方団体の役割の範囲が日本と比べて狭いということも言えるが、教育公務員や警察官が国家公務員であることや、国が国税・地方税の徴収を一元化しているため地方団体に税務吏員が存在しないこと、地方団体が社会保険(年金、医療保険)に関与しない、といった特徴があることにも留意せねばならない。

この節では国と地方の役割分担を概観するが、その前に、憲法改正及び一連の地方分権法施行後のレジオン、デパルトマン、コミューンの事務を簡単に列挙する。まずレジオンの主な事務として、①レジオン地域整備計画の策定、国・レジオン計画契約の策定、民間企業への直接助成、水路・河港の設置・整備、地域旅客鉄道の経営等の地域開発・地域整備、②高等学校の設置・管理、職業教育に関する事務、③産業廃棄物処理計画の策定、自然公園の指定・整備、レジオン現代美術基金の設置等の環境・文化行政等が挙げられる。

デパルトマンの主な事務には、①社会福祉手当の給付(高齢者、児童、障害者、最低

---

<sup>37</sup> 旧3デパルトマンは現在のイル・ド・フランスレジオンに相当し、現在ではセヌ・エ・マルヌデパルトマン、イヴリーヌデパルトマン、エソンヌデパルトマン、オー・ド・セヌデパルトマン、セヌ・サン・ドゥニデパルトマン、ヴァル・ド・マルヌデパルトマン、ヴァル・ドワーズデパルトマン及びパリ市となった。

<sup>38</sup> DGCL(2006a)を参照。

所得保障等)、医療検診(妊婦、がん、結核等)、社会福祉センター設置に関するデパルトマン計画の策定等、社会福祉に関する事務、②中学校の設置・管理、通学用輸送(都市圏外)の確保等、教育行政、③デパルトマン道の整備、商業港及び漁港(いずれも海港)の設置等、公共施設の整備等が挙げられる。

コミューンの主な事務は、①地方都市計画の策定、建築許可、協議整備地区の指定など都市計画に関すること、②小学校、幼稚園、図書館等の設置・管理、通学用輸送(都市圏内)の確保等、教育・文化行政、③コミューン道・上下水道の整備、家庭ごみの処理、ヨットハーバーの整備など生活関連施設、④保育所、コミューン福祉センターの運営等、社会福祉等が挙げられる。

以上から大まかに言うと、地域整備はレジオンが、社会福祉のうち手当はデパルトマンが、社会福祉サービスの供給はコミューンが担っているといえる。以下では、各公共サービスをどの政府が供給をしているのかについて見ていくこととする。

## 4.1 警察・消防

### 4.1.1 警察

警察分野は1966年7月9日法律第492号、刑事手続法法典、CGCT、1903年5月20日付命令等でその組織と権限が規定されている。警察組織は3つに大別され、内務省国家警察局管轄の国家警察、メールの指揮下にあるコミューン警察、国防省憲兵隊総局管轄の国家憲兵隊がある。それぞれの管轄と権限は、国家警察は主に都市部において治安維持のほか、犯罪捜査や犯罪防止活動を行う権限を持つ<sup>39</sup>。また、国家警察の中でもパリ警視庁だけは内務省国家警察局の管轄下ではなく内務大臣の直轄である。コミューン警察は国家警察と国家憲兵隊の活動を補佐する組織で、国家警察と国家憲兵隊と比べると限定された権限しか持たない。コミューン警察は警ら等による犯罪防止活動を行うが、身元確認や職務質問をすることができない。約1割のコミューンがコミューン警察を設置しており、その財源はコミューンが負担する。国家憲兵隊は国家警察が管轄していない都市部以外で国家警察と同様の活動を行っている。

---

<sup>39</sup> 国家警察はデパルトマン地方長官庁所在地コミューンと人口2万人以上のコミューン、あるいはコミューンの集合体を管轄する。1628団体(2900万人)のコミューンが国家警察の管轄下にある。都市によっては国家警察とコミューン警察が併置されている場合、コミューン警察は国家警察の一部に統合される。

#### 4.1.2 消防

消防・保安分野の根拠法令として CGCT と保健衛生法典があり、内務省市民防衛・保安局が同分野を管轄している。消防組織について見てみると、各デパルトマンの公施設法人であるデパルトマン消防本部の下にはデパルトマンの消防隊があり、消防隊は財政等運営管理を行うデパルトマン消防本部理事会と実際の消防活動を執り行うデパルトマン消防局を有している。このうち、デパルトマン消防本部理事会はデパルトマン議会議員、メール、広域行政組織の長と議員によって構成され、その中から理事長が選ばれる。デパルトマン消防長は消防理事会の合意により内務大臣より任命され、デパルトマン地方長官の権限のもとデパルトマン消防隊の指揮、コミューン消防隊と広域消防隊の監督等を行う。

消防業務の財源は、デパルトマン、コミューン及び広域行政組織の負担金と国からの補助金によって賄われている。地方団体からの負担金総額は、デパルトマン消防本部理事会の報告に基づき、デパルトマン議会が決定する。各地方団体の負担額についてはデパルトマン消防本部理事会の協議により決定される。2008 年からは消防業務の財源はデパルトマンのみが負担することが予定されている。これに伴い、コミューン及び広域行政組織は分担金を拠出しないかわりに、その分だけ経常費総合交付金(DGF : Dotation Globale de fonctionnement)が削減されることとなっている。なお、消防予算のうち投資部門については、施設整備費総合交付金(DGE : Dotation Globale d'Équipement)、TVA 補償交付金(FCTVA : Fonds de Compensation pour la TVA)の交付対象となっており、人口を基礎として各消防管轄区域に交付される。また、消防・救急サービスにかかる財源の強化を目的として、2005 年より国税である自動車保険契約特別税(TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance)の中から 9 億ユーロがデパルトマンに移譲される一方で、DGF のうち 8 億 8000 万ユーロが差し引かれた。この措置は自動車保険契約税の伸び率が DGF の伸び率よりも高いためである。各デパルトマンへには、全国の自動車登録台数に占める各デパルトマンの自動車登録台数の割合に応じて配分される。

## 4.2 インフラ・都市計画

### 4.2.1 契約方式

1982年の計画改革法<sup>40</sup>によって、国・レジオン計画契約(contrats de plan Etat-Région)制度が創設された。国・レジオン間契約は、経済開発や地域整備などを対象とし、国とレジオンの双方がその計画の内容や財政負担について契約したものである。現在、国・レジオン間契約には、レジオン以外にもデパルトマンやコミューンをはじめ、多くの公共団体や企業も関与しており、契約自体も数年にわたる大規模なものや単なる業務提携等、様々な種類が存在する。

国と地方団体との協力関係のうち、国土整備政策については、いずれの階層の地方団体も国と計画契約(contrat de plan)を結ぶことができるが、特に国・レジオン間契約が大きな役割を果たしている。1982年の計画契約法の成立をうけ、国の第九次全国計画(1984年-1988年)に対応するかたちで、1984年から1988年までの5年間にわたる第一次国・レジオン間計画契約が締結された。以降、第二次(1989年-1993年)、第三次(1994年-1999年)、第四次国・レジオン間計画契約(2000年-2006年)と現在まで続いている。計画契約の範囲は幅広く、国道をはじめとするインフラの整備、大学の施設整備、都市再生、住宅、衛生、治安悪化地区を対象とした安全対策、雇用対策などを範疇とする。その費用分担は国とレジオンの協議のうえで決定され、契約に盛り込まれることになる。さらに、レジオンはこの計画契約に参加する地方団体と計画契約を結ぶことができる。

### 4.2.2 都市計画

図表 7-11 にあるように、都市計画は国、レジオン、広域行政組織、コミューンが実施しており、その性質で区分すれば規制型都市計画(urbanisme réglementaire)と事業型都市計画(urbanisme opérationnel)に大別される。都市計画に関する根拠法令は都市計画法典(Code de l'Urbanisme)、建設住居法典(Code de la Construction et de l'Habitation)、環境法典(Code de Environnement)、都市連帯・再生法<sup>41</sup>(SRU法)、山岳法<sup>42</sup>、沿岸法<sup>43</sup>等が

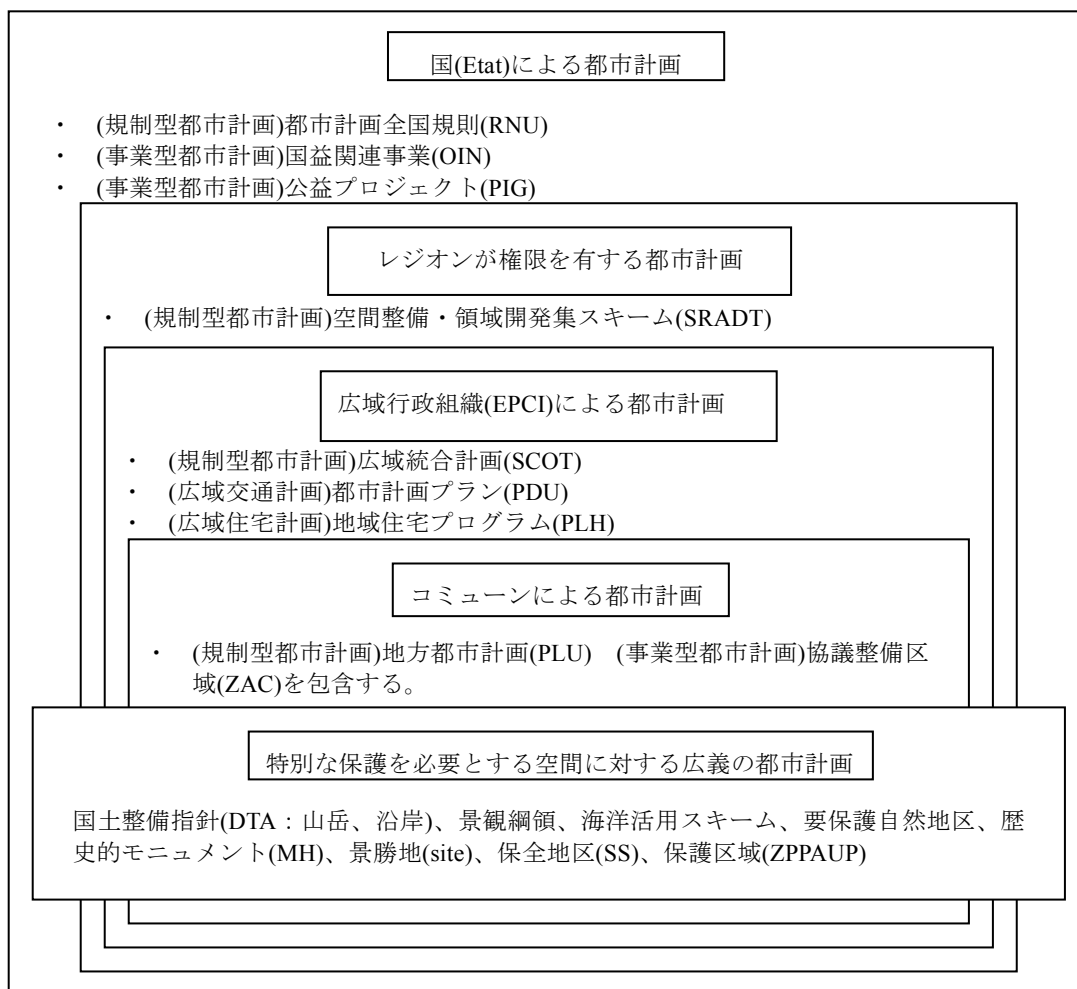
<sup>40</sup> 計画の改革に関する1982年7月29日第82-653号法律(Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, Loi portant réforme de la planification)

<sup>41</sup> 都市の連帯および再生に関する2000年12月13日第2000-1208号法律(Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains)

<sup>42</sup> 山岳の開発と保護に関する1985年1月9日第85-30号法律(Loi n°85-30 du 9 janvier 1985, Loi relative au développement et à la protection de la montagne)

ある。

図表 7-11 フランスの主要な都市計画



(出典)自治体国際化協会(2004)に加筆修正

規制型、事業型いずれの都市計画も 1980 年代の地方分権改革以前は策定主体が国であったため、規模の大小に関わらず中央政府が都市計画の指導、管理を行っていた。1983 年の地方分権化法の施行に伴い、規制型、事業型都市計画の策定主体が国からコミューンあるいは広域行政組織へと移されている。ただし、施設省の出先機関であるデパルトマン整備局(DDE：Direction Départementale de l'équipement)は、都市計画の策定を行える専門的な知識を持つ職員が不在しているコミューンに代わり、都市計画文

<sup>43</sup> 沿岸の整備、保護及び活用に関する 1986 年 1 月 3 日第 86-2 号法律(Loi n°86-2 du 3 janvier 1986, Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral)

書の策定に携わることができる。国には全国都市計画規則(RNU : Règlement National d'Urbanisme)、国土整備指針(DTA : Directive Territoriale d'Aménagement)、山岳法、沿岸法等の規定が存在する。これらの規定に合致する限り、地方団体の意向とは無関係に、国は国土整備を実施することができる。レジオンは環境保全対策として、デパルトマンはそれを補完するかたちで地域整備計画を実施しているが、土地利用を誘導するほどの措置にまでは至っていない。

図表 7-12 SRU 法施行前後の都市計画の体系の比較

SRU 法施行以前	SRU 法施行(2001年4月)以降
<ul style="list-style-type: none"> <li>● DTA(国土整備指針)</li> <li>・ 国が策定。</li> <li>・ 国土の一部を対象に、整備・開発および保全・活用の均衡に関する基本方針などを定める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● DTA(国土整備指針)</li> <li>・ 国が策定。</li> <li>・ 国土の一部を対象に、整備・開発および保全・活用の均衡に関する基本方針などを定める。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● SD(整備基本計画)</li> <li>・ 対象となるコミューンまたはその集団が策定。</li> <li>・ 単一または複数のコミューンを対象に、長期的視点からの土地利用の基本方針を定めるマスタープラン。</li> <li>・ POS 等を拘束するが、市民の権利・義務を法的に拘束しない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● SCOT(広域統合計画)</li> <li>・ 複数のコミューンによる連合組織が策定。</li> <li>・ 一体をなす複数のコミューンを対象にした広域の土地利用の一般的な方針。</li> <li>・ PLU 等を拘束するが、市民の権利・義務を法的に拘束しない。</li> <li>・ 主な改善点としては、SCOT の承認・改定から 10 年以内に適用結果を分析・評価を行う計画評価制度の導入。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● POS(土地占有計画)</li> <li>・ 対象となるコミューンまたはその集団が策定。</li> <li>・ SD の方向付けの枠内で、単一または複数のコミューンの全域または一部を対象に、通常 10 年～15 年の期間を見通した土地利用の一般規則と建築禁止を定める計画。</li> <li>・ 市民の権利・義務を法的に拘束する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● PLU(地方都市計画)</li> <li>・ コミューンが策定。</li> <li>・ 対象となるコミューンまたはその集団の全領域を対象とする詳細計画。</li> <li>・ 市民の権利・義務を法的に拘束する。</li> <li>・ 上位計画である SCOT に拘束される。ただし、SCOT が無い場合にも策定可能。</li> <li>・ 主な改善点としては、全領域の計画を策定すべきとなったこと、SCOT が策定されていない場合に PLU の市街化区域への指定替えを禁止したこと等。</li> </ul>

(出典)国土交通政策研究所(2005a)に加筆修正

2001 年までは、規制型都市計画は整備基本計画(SD : Schéma Directeur)と土地占有計画(POS : Plan d'Occupation des sols)の 2 つによって実施されていた。SD は利害関係を有するコミューンの発議によって策定され、土地の一般的な利用、インフラ、交通手段など当該コミューンにおける都市計画の基本的方向を定めるもので POS の上位計画に相当する。これに対して、POS はコミューンが地域内の都市計画の具体的内容を定めるもので、整備基本計画とは異なり、規則を持つ文書である。2000 年に SRU 法



が成立し、2001年にSDは広域統合計画(SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale)に、POSは地方都市計画(PLU : Plan Local d'Urbanisme)に修正された<sup>44</sup>。SCOTはSDと同様に複数のコミューンを対象として、当該地域の整備の基本的方針を定めるものである。SCOTはPLUの上位計画であるため、PLUを拘束するが、私有権を直接に制限する効力を持たない<sup>45</sup>。PLUはPOSの目的である開発、整備、保全、安全、衛生、交通管理のほか、新たな目的として都市再生、持続的発展、交通の管理が加えられている。PLUはPOSと同様に区域の指定と土地利用規制<sup>46</sup>を定めており、私有権を直接に制限する効力を持つ。

事業型都市計画は協議整備区域(ZAC : Zone d'Aménagement Concerté)を通じて実施されている。ZACはコミューン等の公的団体、建設・整備業者、関係住民をはじめとする利害関係者が、法律の手続きに基づき、合意形成を計りながら整備を行うものである。すなわち、公的団体のコントロールのもと、官民共同で整備、開発を行うことができることが特徴である。なお、ZACの策定にあっては、PLU(2001年以前はPOS)を策定していることが条件である。

#### 4.2.3 建築許可

建築許可及び画地分譲<sup>47</sup>の許可権は1980年代の地方分権化改革によりコミューンへと移譲された。特に、PLUを備えているコミューンではメールがコミューンの名において建築許可及び画地分譲の審査及び交付をする権限を持つ。PLUを備えていないコミューンでもメールが国の名において審査及び交付する権限を有するが、高層建築物、大規模な店舗や工場等の場合はデパルトマン地方長官が審査及び交付を行う。ただし、PLUを備えていても単独で建築許可の審査を行っているコミューンは少数で、デパルトマン地方長官に無償で協力を要請しているケースが多い。

---

<sup>44</sup> SRU法施行以前に既に策定されていたSDとPOSにあっては、経過措置(概ねSDは10年以内、POSは3年以内)として、各自治体で改定されるまでは効力を有する。

<sup>45</sup> SCOTを策定していなくてもPLUを策定することは可能である。

<sup>46</sup> PLUとPOSの区域区分は若干異なる。PLUの区域区分はU(市街区域)、AU(市街化予定区域)、A(農業区域)、N(自然・森林区域)の4区分からなっている。

<sup>47</sup> 地分譲(lotissement)とは、建物を建築するため、10年未満の間に1つの土地を3以上に分割して分譲することを指す。

#### 4.2.4 地域整備

地域整備については、先述のように国・レジオン間契約によって実施されるものが多い。国は国土全体に及ぶ開発権限を有し、高速道路、国道、鉄道、重要港湾、航空路、通信網の整備等を行う。また、関連する国の機関として地方開発・国土整備問題省庁間委員会(CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire)、国土整備・地方開発庁(DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale)がある。レジオンは国・レジオン間契約に基づく地域整備の実施、大規模な水路の整備および開発、農村整備や地域開発や雇用に貢献する企業に対する投資を行うほか、国の権限である沿岸商業港の建設、整備、管理を行うことができる。また、フランス国有鉄道(SNCF : Société Nationale des Chemins de fer Français)が管轄していた業務のうち、地域輸送部門については 1984 年に各レジオン単位に分割され、22 のレジオン高速交通(TER : Transport Express Régional)が創設された。そして 1990 年代末には TER の権限がレジオンに移譲されている。なお、TER の財源は国からの補助金のほか、レジオンの一般財源である<sup>48</sup>。デパルトマンは沿岸漁港の建設、整備、管理、養殖漁業の施設整備への助成、農村部の施設整備計画の策定、都市圏外交通の組織化、通学用交通の運営、デパルトマン道と国道の一部の建設および維持を行う。コミューンはマリーナの建設及び整備、都市圏内交通の組織化、通学用交通の運営、コミューン道路の建設および維持を行う。

### 4.3 文化

文化行政は国と地方で重複することが多い。なかでもコミューンの果たす役割は大きく、政府部門の文化に対する支出のうち約 50%がコミューンによるものである。美術館・博物館は地方団体が管理するものが多く、ほとんどの美術館・博物館はコミューンが管理を行っている。文書館は 1983 年まで国のみが文書の収集を行い、地方団体は資金提供を行うのみであった。1983 年以降はデパルトマン関係の文書をデパルトマンに譲渡し、デパルトマンが管理をするようになった。歴史的遺産の分類や目録への登録は国のみが行う。文化教育に関しては、芸術、音楽、舞踊学校の経費をもっぱら

---

<sup>48</sup> 後述する RMI 制度と同様に、TER の権限移譲の際には、それまで中央政府が支出していた額と同額を地方に移譲している。しかし、その後、追加的な財政需要が生じたため、地方団体はその分を新たに支出せざるを得なくなっており、完全に財源が保障されているというわけではない。Prud'homme(2006)を参照。

国とコミューンが負担している。

## 4.4 教育

教育分野は教育法典によって規定され、伝統的に国の権限が強大であったが、1980年代の地方分権改革により教育にかかる建物や設備等に関する権限が地方団体に移譲されたが、教職員配置、カリキュラム、教育機構の組織に関する権限は依然として国が有していた。2004年の権限移譲法では高等学校(lycée)と中学校(collège)の教職員のうち技術職員の採用管理権限が地方団体に移譲されることとなったが、教員については引き続き国家公務員としての身分を保持している。

権限移譲法以降における国と地方の役割分担として、国は①教員の採用及び管理、②教育プログラム策定、③教育内容の決定、④終了証・職業免状交付の要件の設定、⑤バカロレアなどの国家試験の実施、⑥国立高等教育機関の設置・管理の権限を持つ。レジオンは①高等学校の技術職員の採用、②中学校、高等学校、専門学校、海洋職業高校及び農業教育施設にかかる予備的教育計画の策定、③高等学校附属不動産の所有権、④高等学校と中学校の設置計画の立案、⑤高等学校、特殊教育機関の設置を行う権限を持つ。デパルトマンは、①中学校の技術職員の採用、②中学校附属不動産の所有権、③中学校の学区割権限、④通学用輸送組織にかかる管理及び財政支援、⑤中学校施設・設備の費用の負担、⑥備品・教材の購入、⑦児童生徒の通学輸送、⑧コミューンに対する小学校の建設・改修費用の補助を行う。コミューンは①小学校の設置権限をもち、その費用及び管理費用の負担を行う。

先述のように、1980年代初頭における一連の地方分権改革により、教育に関する権限の一部が地方団体に移譲された。1983年には、国はこの権限移譲とあわせて、それまで国で計上していた当該権限にかかる支出額を移譲するため、建設整備費総合交付金、学校施設整備レジオン交付金、中学校施設整備交付金を創設した。これらの交付金総額は政府固定資産形成の伸び率とリンクしており、CGCTと教育法典(Code de l'éducation)では、これらの交付金をどのように交付するかを定めている。各レジオンには、総額の60%が高校の延べ面積や生徒数等の収容能力に応じて配分され、残り40%が学齢人口に応じて配分される。各デパルトマンには、レジオン地方長総額の70%がレジオン内の中学校の収容能力(校舎の延床面積や、生徒数)に応じて配分し、残りの30%が学齢人口に応じて配分される。

国の出先機関については、国民教育省(Ministère de l'Education nationale)の出先機関としてレジオンレベルに大学区総長(recteur)、デパルتمانレベルに大学区視学官(inspecteur d'académie)、コミューンレベルに国民教育視学官(inspecteur de l'Education nationale)が置かれている。これらの出先機関を通じて国が地方団体に対する教育行政上の監督を行っている。大学区総長は大学区内において国民教育大臣の代理として、全ての教育分野で大きな権限・責任を有している。例えば、大学区内の中等教育職員の職員配置や異動を行うことや、私立学校の設置やリセ建設の審査などを行う。また、大学区総長はデパルتمانレベルの出先機関である大学区視学官に対し指揮、命令を行う。大学区視学官は初等教育の職員配置や異動、小学校運営全般に関する監督を行う。市町村レベルの出先機関である国民教育視学官は、大学区視学官の統括の下、小学校の視察、管理、運営、教員の職務遂行について監視を行う。さらに、コミューンが計画する小学校の建設、施設設備の改善に対して審査を行う。

**図表 7-13** はフランスの教育制度を示したものである。フランスの教育制度は幼児教育に幼稚園(école maternelle)、初等教育に小学校(école primaire)、中等教育前期課程に中学校、同後期課程に高等学校、高等教育にグランゼコール(grandes écoles)と大学(universités)がある。このうち義務教育の年限は6歳から16歳までの10年間(小学校5年間、中学校4年間、リセ1年間)である。そのため、中学校を卒業した生徒は義務的に高等学校に進学することとなる。グランゼコールや大学に進学するためには高校最終学年終了時に実施されるバカロレア(baccalauréat)取得試験に合格し、同資格を取得する必要がある<sup>49</sup>。ただし、グランゼコールに入学するためには、バカロレア取得後グランゼコール準備学級に通うのが一般的である。設立主体についてみると、私立学校の占める割合は、就学前教育から中等教育終了までの教育段階全体において、学校数の13%、児童生徒数の17%(1995年度)を占める。また、大学生総数の98%が国立大学に属し、私立大学は聖職者養成等に限定される。グランゼコールは国立・私立ともに存在するが、技術短期大学は国立大学に付属する。

権限移譲法以降における国と地方の役割分担として、国は①教員の採用及び管理、②教育プログラム策定、③教育内容の決定、④終了証・職業免状交付の要件の設定、

<sup>49</sup> バカロレアとは中等教育終了と高等教育入学資格を併せて認定する国家試験である。

⑤バカロレアなどの国家試験の実施、⑥国立高等教育機関の設置・管理の権限を持つ。レジオンは①高等学校の技術職員の採用、②中学校、高等学校、専門学校、海洋職業高校及び農業教育施設にかかる予備的教育計画の策定、③高等学校附属不動産の所有権、④高等学校と中学校の設置計画の立案、⑤高等学校、特殊教育機関の設置を行う権限を持つ。デパルトマンは、①中学校の技術職員の採用、②中学校附属不動産の所有権、③中学校の学区割権限、④通学用輸送組織にかかる管理及び財政支援、⑤中学校施設・設備の費用の負担、⑥備品・教材の購入、⑦児童生徒の通学輸送、⑧コミューンに対する小学校の建設・改修費用の補助を行う。コミューンは①小学校の設置権限をもち、その費用及び管理費用の負担を行う。

先述のように、1980年代初頭における一連の地方分権改革により、教育に関する権限の一部が地方団体に移譲された。1983年には、国はこの権限移譲とあわせて、それまで国で計上していた当該権限にかかる支出額を移譲するため、建設整備費総合交付金、学校施設整備レジオン交付金、中学校施設整備交付金を創設した。これらの交付金総額は政府固定資産形成の伸び率とリンクしており、CGCTと教育法典(Code de l'éducation)では、これらの交付金をどのように交付するかを定めている<sup>50</sup>。各レジオンには、総額の60%が高校の延べ面積や生徒数等の収容能力に応じて配分され、残り40%が学齢人口に応じて配分される。各デパルトマンには、レジオン地方長総額の70%がレジオン内の中学校の収容能力(校舎の延床面積や、生徒数)に応じて配分し、残りの30%が学齢人口に応じて配分される。

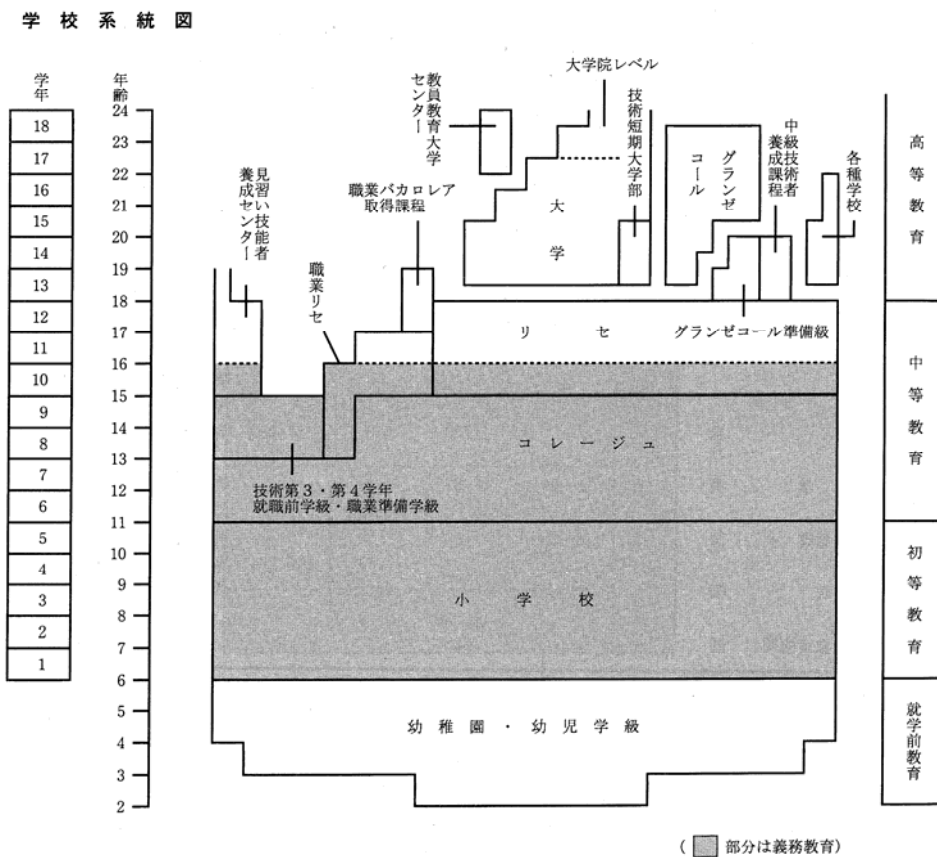
国の出先機関については、国民教育省(Ministère de l'Éducation nationale)の出先機関としてレジオンレベルに大学区総長(recteur)、デパルトマンレベルに大学区視学官(inspecteur d'académie)、コミューンレベルに国民教育視学官(inspecteur de l'Éducation nationale)が置かれている<sup>51</sup>。これらの出先機関を通じて国が地方団体に対する教育行政上の監督を行っている。大学区総長は大学区内において国民教育大臣の代理として、全ての教育分野で大きな権限・責任を有している。例えば、大学区内の中等教育職員の職員配置や異動を行うことや、私立学校の設置やリセ建設の審査などを行う。また、大学区総長はデパルトマンレベルの出先機関である大学区視学官に対し指揮、命令を

<sup>50</sup> レジオンにあつては同法典施行令 4332-9 条から 15 条、デパルトマンにあつては同法典 3334-16 条、同法典施行令 3334-16 条から 22 条及び教育法典 211-2 条にその記述が見られる。

<sup>51</sup> 国民教育大臣は大学区総長に対する指揮、命令権限のほか、国立大学に対する監督権限を持つ。

行う。大学区視学官は初等教育の職員配置や異動、小学校運営全般に関する監督を行う。市町村レベルの出先機関である国民教育視学官は、大学区視学官の統括の下、小学校の視察、管理、運営、教員の職務遂行について監視を行う。さらに、コミューンが計画する小学校の建設、施設設備の改善に対して審査を行う。

図表 7-13 フランスの教育制度



- 就学前教育—就学前教育は、幼稚園又は小学校付設の幼児学級・幼児部で、2～5歳の幼児を対象として行われる。
- 義務教育—義務教育の年限は6歳から16歳までの10年間。
- 初等教育—初等教育は、小学校で5年間行われる。
- 中等教育—前期中等教育は、コレージュ（4年制）で行われる。このコレージュでの4年間の観察・進路指導の結果に基づいて、生徒は後期中等教育の諸学校・課程に振り分けられる（いわゆる高校入試はない）。一部の生徒は、コレージュ第2学年終了後技術教育センターの教育により学力回復を図りながら、後期中等教育進学を目指すコース（技術第3・第4学年）や、各種の職業準備課程（就職前学級、職業準備学級）へ進む。後期中等教育は、リセ（3年制）及び職業リセ（2年制、職業バカロレア取得を目指す場合は2年修了後さらに2年の計4年）等で行われる。
- 高等教育—高等教育は、国立大学（学部レベル3～4年制、2年制の技術短期大学部等を付置している）、私立大学（学位授与権がない。年限も多様）、3～5年制の各種のグランゼコール（高等専門大学校）、リセ付設のグランゼコール準備級及び中級技術者養成課程（いずれも標準2年）等で行われる。これらの高等教育機関に入学するためには、原則として「バカロレア」（中等教育修了と高等教育入学資格を併せて認定する国家資格）取得試験に合格し、同資格を取得しなければならない。グランゼコールへの入学に当たっては、バカロレアを取得後、通常、グランゼコール準備級を経て各学校の入学者選抜試験に合格しなければならない（バカロレア取得後に、準備級を経ずに直接入学できる学校も一部にある）。なお、教員養成機関として、主として大学3年修了後に進む教員教育大学センター（2年制）がある。

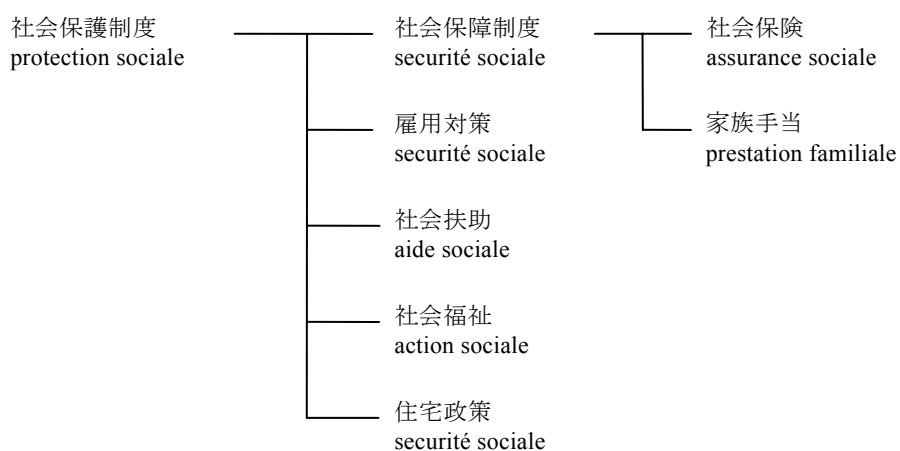
(出典) 文部省(2000)『諸外国の教育行財政制度』より抜粋

## 4.5 社会保護・保健衛生

我が国の社会保障制度は社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生・医療の4つの支柱から構成されている。この4つに戦争犠牲者対策、恩給の2つを加えたものを広義の社会保障制度と呼ぶこともある。日本の社会保障制度に相当するのは、フランスでは社会保護制度(Protection sociale)と呼ばれる概念である。なお、図表 7-14 にあるように、フランスの社会保障制度は社会保険制度と家族手当制度の2つからなり、狭い範囲しかカバーしていない。社会保障制度の根拠法令には社会保障法典や労働法典等、社会扶助制度の根拠法令には家族・社会扶助法典、保健衛生制度の根拠法令には保健衛生法典がある。

中央政府で社会保護に関する法制度全体を管轄する機関は雇用・連帯省(Ministère de l'Emploi et de la Solidarité)内の社会福祉局、社会保障局、保健総局である。この出先機関にはレジオン地方長官管轄のレジオン保健社会局、デパルトマン地方長官直轄のデパルトマン保健社会局がある。レジオン地方長官ならびにレジオン保健社会局は社会保険関係金庫等の指導監督、レジオン医療地図の策定、レジオン医療機構計画等を行うが、社会扶助に関する権限は持っていない。デパルトマン地方長官は国の所管する社会扶助、医療等に関する権限を持ち、デパルトマン保健社会局はその事務として、障害者の医療保険料の拠出、高齢者への手当等の事務を行う。医療に関する権限は国の出先機関であるデパルトマン地方長官が持っているため、例えば、デパルトマンが老人ホームに医療部門を設置する場合には、デパルトマン議会議長とデパルトマン地方長官の共同認可が必要である。

図表 7-14 社会保護の範囲



(出典) 自治体国際化協会(1993)より

図表 7-15 フランスの社会保障制度の概要

	一般制度 (民間被用者を対象)	特別制度 (公務員等を対象)	非被用者制度 (自営業者等を対象)	農業制度	任意的制度	
給付事務運営・担当機関	保険料徴収	社会保障機関中央機構(ACOSS)	各給付機関が徴収			
	家族手当 障害者手当 在宅手当	全国家族手当金庫(CNAF)	CNAF または使用者	CNAF	農業共済組合(MSA)	
	医療保険 医療 出産 障害 死亡  労働災害 職業病	全国被用者医療保険金庫(CNAMTS)	船員、パリ市交通公社等職域ごとの機関(公務員、地方団体職員等は一般制度の適用を受ける)	医療、出産 農業以外の非被用者医療保険全国金庫(CANAM)  障害 商工業全国自営業調整全国自治金庫(CANCAVA) 自由業老齢保険全国金庫(CNAVPL) 弁護士全国金庫(CNBF)	農業共済組合(MSA) (または農業経営者のための共済組合または保険会社)	共済組合 互助金庫 保険会社  個人保険
	老齢保険 基礎的年金  補足的年金	全国被用者医療保険金庫(CNAMTS) 補足退職年金制度協会(ARRCO)	公務員、地方団体職員、鉱業、船員、国鉄、パリ市交通公社等の職域特別運営機関	商工業全国自営業調整金庫(ORGANIC) 職人老齢保険調整全国自治金庫(CNAVPL) 弁護士全国金庫(CNBF)	農業共済組合(MSA)	各種補足的制度

(出典)厚生労働省大臣官房国際課(2005)より

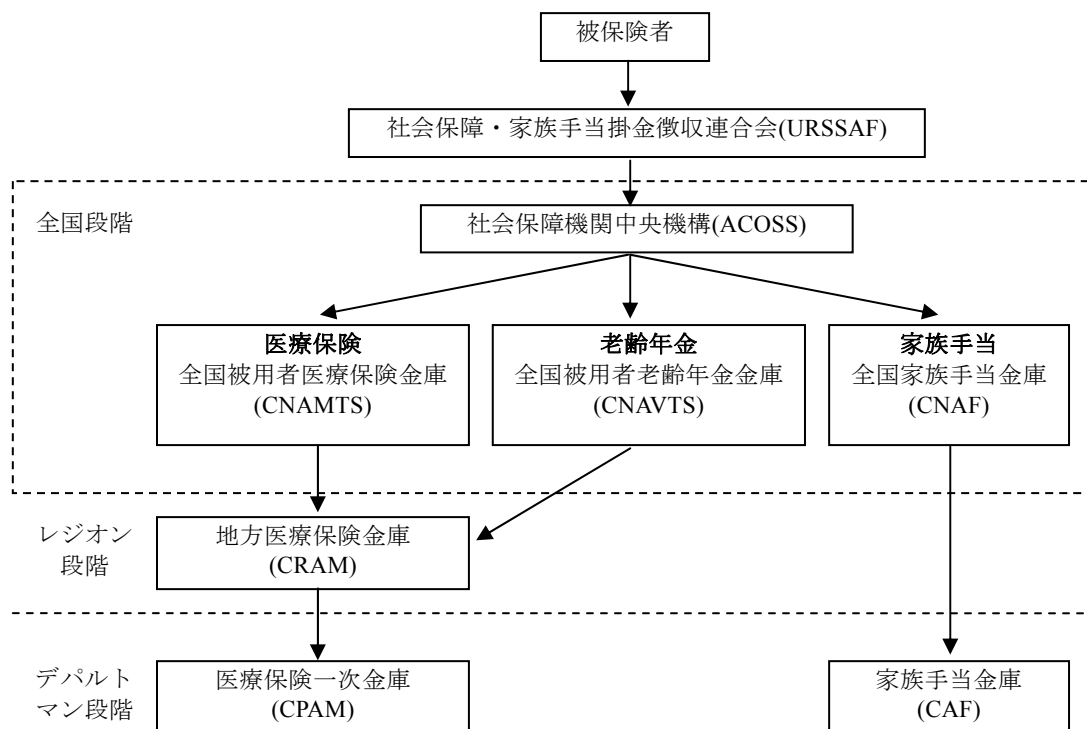
地方レベルでは、主にデパートマンとコミューン社会福祉センター(CCAS: Centre communal d'action sociale)が社会扶助・社会福祉政策の実施主体となっている。CCASとは単一のコミューン、あるいは複数のコミューンによって設立される公施設法人で、社会扶助の申請の受付や、デパートマンあるいはコミューンから委任された社会扶助事務を行うほか、委任された以外の各種社会福祉事務も行う。具体的には、ヘルパーの派遣、配食サービス等の在宅福祉、老人ホーム、社会住宅、社会センター、保育・託児所、授産所、余暇促進、障害者への住宅および交通サービス、失業者対策などの施策の実施、管理、指導を行っている。CCASの運営責任はメールあるいは広域連合組織の代表者が長を務める運営評議会(conseil d'administration)にある。財源はコミューンの予算とは別個のもので、コミューンやデパートマンからの補助金、サービス給付の収益、家族手当全国金庫等の機関あるいは団体が運営する事業に対する財政援助金、償還給付金、企業からの補助金・分担金等である。



#### 4.5.1 社会保障制度

社会保障制度は職域によって異なる仕組みを持っており、多様な制度が分立しているが、図表 7-15 のように、大きく 4 つの制度に分けることができる。まず、民間企業の被用者を対象とする一般制度(régime général)、次に公務員、船員、国鉄職員などを対象とする特別制度(régimes spéciaux)、第三に自営農業従事者と農産物・食品加工業部門の被用者を対象とする農業制度(régime agricole)、最後に以上に属さない農業以外の被用者等を対象とする非被用者制度の 4 つである。以下では国民の約 80%が加入している一般制度について略説する。

図表 7-16 一般制度における社会保障運営機関



(出典) 日本労働研究機構欧州事務所(2002)より

一般制度は老齢年金、医療保険、労働災害保険、家族手当の 4 つの部門を範疇としており、それらの管理、運営は金庫(Caisse)と呼ばれる機関によって執り行われている。金庫は、1967 年のオルドナンスによって組織され、全国段階、レジオン段階、デパルタマン段階と階層構造を成している。図表 7-16 は一般制度における社会保障運営機関の構造を表したものであるが、まず、全国段階として、医療保険及び労働災害保険

の運営を行う全国被用者医療保険金庫(CNAMTS : Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs)、老齢年金の運営を行う全国被用者老齢保険金庫(CNAVTS : Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs)、家族手当の運営を行う全国家族手当金庫(CNAF : Caisse Nationale d'Allocation Familiale)の3つの金庫がある。この3金庫の資金運用を管轄しているのが社会保障機関中央機構(ACOSS: Agence Centrale des Organisms de Sécurité Sociale)である。また、CNAMTS、CNAVTS、CNAF 及び ACOSS は公益法人格を与えられた行政組織である。

図表 7-17 一般制度の収支 (2005 年度)

(単位:100万ユーロ)

収入		支出	
<b>保険料</b>	<b>149,437</b>	<b>給付金</b>	<b>234,120</b>
<b>国等からの拠出金</b>	<b>22,371</b>	医療保険	112,684
国からの拠出金	21887	労災保険	6,946
<b>目的税</b>	<b>58,974</b>	家族手当	35,017
一般社会税 (CSG)	53,709	老齢年金	71,090
その他租税	5,266	その他給付	8,383
<b>移転収入</b>	<b>20,807</b>	<b>移転支出</b>	<b>19,025</b>
<b>その他収入</b>	<b>6,183</b>	<b>補助金等(社会扶助)</b>	<b>5,812</b>
		<b>運営経費</b>	<b>8,658</b>
		<b>その他</b>	<b>233</b>
<b>合計</b>	<b>257,772</b>	<b>合計</b>	<b>267,848</b>
<b>収支</b>	<b>-10,076</b>		

(出典)CCSC(2004)より作成

地方段階にある金庫及び組織として、地方医療保険金庫(CRAM : Caisse Régionale de l'Assurance Maladie)、医療保険一次金庫(CPAM : Caisse Primaire de l'Assurance Maladie)、家族手当金庫(CAF : Caisses d'Allocations Familiales)のほか、保険料徴収事務を行う社会保障・家族手当徴収連合会(URSSAF : Union des Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales)がある。これらの金庫及び組織は公益事業を行う私法人である。なお、地方医療保険金庫は年金の裁定や支払といった老齢保険業務も扱う。

社会保障の運営を直接監督する国の機関は厚生・連帯省の内部部局である社会保障局(DSS : Direction de la Sécurité Sociale)で、地方出先機関には地方保健福祉局(DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales)がある。会計検査院は社会保障各種金庫の監査を行うが、地方団体は社会保障制度に関与しない。

フランスの社会保障制度は原則として社会保険方式を基礎としている。社会保障各種金庫は分立した財政運営を行っており、これらの金庫で赤字が発生すれば金庫間で

補填し、それでも解消されない場合には国が財政援助をしている。社会保障各種金庫の財源は保険料掛金をベースとしながらも、近年では、国税である一般社会税<sup>52</sup> (CSG : Contribution Sociale Généralisée)や社会保障債務返済拠出金<sup>53</sup> (CRDS : Contribution au Remboursement de la Dette Sociale)、企業が支払う連帯負担金などが投入されている。

図表 7-17 の 2005 年度の一般制度全体(老齢年金、医療保険、家族手当)の収支状況についてみると、一般制度全体の収入約 2577.7 億ユーロのうち、保険料収入が約 1494.4 億ユーロ(60.0%)、CSG が約 537.1 億ユーロ(20.8%)となっている。

### 老齢年金

社会保険制度を給付サービス別にみると、老齢年金、医療保険、家族手当の 3 種に分類することができる。一般制度における老齢年金制度は 3 階建て構造となっており、1 階部分は基礎年金制度、2 階部分は補足年金制度、3 階部分は付加年金制度と呼ばれている。

このうち、基礎年金制度と補足年金制度は強制加入で、賦課方式を基礎としているのに対して、3 階部分の付加年金制度は任意加入で、積立方式を基礎としている。基礎年金制度の保険料率は限度額以下の賃金<sup>54</sup>に対して、使用者が 8.30%、被用者が 6.55%を負担する。2005 年度の CNAVTS の収入総額は約 773.5 億ユーロで、そのうち保険料が約 536.8 億ユーロ(69.4%)、国や公共機関からの拠出金が約 68.6 億ユーロ(8.9%)、他の社会保障機関や基金からの移転が約 161.7 億ユーロ(20.9%)となっている。支出総額は約 787.6 億ユーロで、約 14.1 億ユーロの赤字を計上している。

---

<sup>52</sup> CSG は社会保障費雇用主負担分を削減するために 1991 年に導入された目的税で、給与額及び給与外職業収入を課税ベースとする租税である。1991 年、CSG の税率は 1.1%で家族手当にのみに充てられていたが、その後、CSG の税率及び充当範囲はともに拡大した。1998 年には税率は 7.5%、家族手当、老齢年金、医療保険に充てられるようになった。

<sup>53</sup> 社会保障における債務を返済するため、1996 年に導入された目的税である。課税ベースは CSG と同一、税率は 0.5%である。

<sup>54</sup> 2006 年 1 月 1 日現在で月額 2,589 ユーロ

図表 7-18 老齢年金(一般制度)の概要

根拠法令	社会保障法典(Code de la Securite Social)、共済組合法典(Code de la mutualité)、保険法典(Code des assurances)
財政方式・財源	基礎年金部分(強制)：賦課方式。保険料率は限度額以下の賃金(2,589ユーロ、2006年1月現在)に対して使用者8.20%、被用者6.55%。これに加えて、使用者が賃金の全体に対して1.60%、被用者が0.10%を負担する。 二階建て部分(強制)：賦課方式。保険料率は、給与額と企業の設立年によって異なる。負担割合は一般的に使用者6割、労働者4割。 三階建て部分(任意)：積立方式。
運営機関	基礎年金部分：全国被用者保険金庫(CNAVTS)が運営管理。 二階建て部分：補足退職年金制度協会(ARRCO)、管理職年金総合協会(AGIRC) 三階建て部分：共済組合、保険会社等
支給要件	60歳以上。
給付水準	<p>老齢年金(月額)＝基礎年金給付額(月額)＋二階建て部分(ARRCOポイント)÷12＋三階建て部分</p> <p>基礎年金給付額(月額)＝基準給与×年金給付率(25%～50%)×勤務年数÷40</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基準給与とは、過去の給与のうち、最も高い賃金を受け取っていた25年間の平均賃金をいう(2008年1月1日以降、初めて老齢年金を受給するものは25年間で適用されるが、それ以前に老齢年金を受給するものにあつては、生年に応じて年数が異なる)。</li> <li>・ 2003年1月1日以降に老齢年金を受給するものにあつては、保険料拠出期間として160四半期(40年間)必要である(それ以前に老齢年金を受給するものにあつては生年に応じて四半期数が異なる。また、2009年1月より、保険料拠出期間を徐々に延長し、2020年には167四半期とする)。</li> <li>・ 年金給付率50%が適用されるためには、すなわち満額年金を受け取るためには、上記の四半期数の条件を満たしている必要がある。ただし、次の4つのケースのうち、いずれかに該当する場合には年金給付率50%が適用される。①60～65歳で就労不能と認められた場合、②退役軍人、③保険料拠出期間が30年以上で、3人以上の子供の母親、④制度、保険料拠出期間に関わらず65歳以上。</li> <li>・ 保険料拠出期間は四半期の間に一定以上の給与を稼ぐことによってカウントされる(2001年の場合には、1四半期あたり1,281.18ユーロ以上の給与)。ただし、子供を持つ女性の母親や、父親・母親を問わず育児休暇期間にあるもの等の条件を満たせば、基準の給与に達していなくても、保険料拠出期間として割増、加算がされる。</li> <li>・ 保険料拠出期間が150四半期であるものの年金給付額(月額)の下限は525.63ユーロ(2002年1月1日)、上限は1,176ユーロ。ただし、保険料拠出期間が150四半期に満たないものは比例的に年金給付額が減少する。</li> </ul> <p>二階建て部分＝1.0364ユーロ×ポイント数</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基礎年金制度の保険料拠出期間が159四半期以上(2002年)あれば、60歳から満額で受け取ることが可能。65歳以上であれば、無条件に受給可能。</li> <li>・ 点数制を採用している。年度内に徴収された保険料を1ポイントあたりの額(2001年現在、11.7076ユーロ)で割り、ポイント数を求める。</li> </ul>

日本労働研究機構欧州事務所(2002)より作成

## 医療保険

フランスにおける医療保険には、社会保険としての基礎制度と、任意保険として補足保険制度がある。基礎制度は、国籍を問わず、所得のあるフランス居住者に適用される強制保険である<sup>55</sup>。医療給付の流れをみると、外来の場合、患者は医療費、薬剤

<sup>55</sup> 基礎制度への拠出金の徴収率は98%を超える(三浦(2006))。

費をいったん全額支払い、後に地方医療保険金庫(CRAM: Caisse Régionale de l'Assurance Maladie)から償還を受ける。基礎制度にあつては、予防検診、妊娠・出産及び長期疾患等を除き、患者が医療費の一部を負担する「参加の原則(le principe de participation)」がとられ、原則として、同制度が医療費の全額をカバーすることはない。基礎制度がカバーしない部分は補足保険制度でカバーすることになる<sup>56</sup>。なお、後述する公的扶助制度(RMI)の受給者は無拠出で基礎制度に加入できる。また、2001年からは「無拠出医療基礎保険(CMU: Couverture Maladie Universelle)」および「無拠出医療基礎補足保険(CMUC: CMU Complémentaire)」が設置され、RMI受給者に加え特定の低所得者まで無拠出で基礎制度の適用が可能となった。

**図表 7-19 医療保険(一般制度)の概要**

根拠法令	社会保障法典
財政方式・財源	収入総額に対して、使用者 12.80%、被用者 0.75%。
運営機関	全国被用者医療保険金庫(CNAMTS)、地方医療保険金庫(CRAM)、医療保険一次金庫(CPAM)
支給要件	特になし
給付水準	<p>一般制度における医療保険のうち、義務的基礎制度の負担率は以下の通り。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開業医診療及び各種医療職による診療については、①医師、歯科医、助産婦報酬は 70%、②看護師、整体マッサージ士、発音矯正士、斜視矯正士、足指治療師は 60%、③生物学的検査は 60%、④解剖学的検査、細胞学的検査は 70%、⑤医師、歯科医、助産婦の採取したサンプル検査は 60%、⑥医師以外の検査ラボ責任者、看護師以外のラボ担当者の採取したサンプル検査は 60%、⑦HIV 及び C 型肝炎検診の血清学的検査は 100%</li> <li>・ 入院については、①入院費(宿泊、手術室使用費、医師及び医療職報酬、入院中に行われる検査費用)は 80%、②病院から病院への移動搬送費は 100%、③入院を伴う温泉治療は 80%</li> <li>・ 医薬品については、①代替不可能で高価な薬品は 100%、②白薬価証紙(100%償還でも 35%償還でもない医薬品)は 65%、③青色薬価証紙(通常の重要性を持たない疾患治療用の医薬品、医学的貢献度が極めて重要とはみなされない医薬品、ホメオパシー)は 35%、④薬局調合薬は 65%</li> <li>・ その他医療費については、①眼鏡レンズは 65%、②補聴器は 65%、③包帯、付属品、小器具は 65%、④整形器具 65%、⑤大型器具(人工器官、障害者用車椅子等)100%、⑥人体製品(血液、母乳、精液)100%</li> </ul>

三浦(2006)より作成

医療保険事務は、全国段階では全国被用者医療保険金庫(CNAMTS: Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs)が担当する。レジオン段階では、地方医療保険金庫(CRAM: Caisse Régionale de l'Assurance Maladie)が、デパルتمان段階では、医療保険一次金庫(CPAM: Caisse Primaire de l'Assurance Maladie)の担当となる。

<sup>56</sup> 補足保険制度への加入率は 80%を超える(三浦(2006))。補足保険制度によってもカバーされない部分が最終的な自己負担分となる。

医療保険の保険料率に関しては、CSGによる財源の租税代替が進み、被用者負担が大幅に引き下げられ、給与に対して使用者が13.10%、被用者が0.75%の負担となっている(2006年1月1日現在)。2005年のCNAMTS医療保険部門の歳入総額は約1269.3億ユーロで、そのうち保険料が約600.6億ユーロ(47.3%)、一般社会税(CSG)が約434.2億ユーロ(34.2%)、国や公共機関からの拠出金が約107.7億ユーロ(8.5%)となっている。支出総額は約1348.6億ユーロで、約79.3億ユーロの赤字を計上している。

## 労働災害保険

労働災害保険制度は労働災害、通勤災害や職業病をカバーしている。その運営はCNAMTSによって行われているが、財政面では医療保険制度とは別個の運営がされている。そのため、労働災害保険事務を担当する金庫は、医療保険事務を担当する金庫と同一で、全国段階から順に全国被用者医療保険金庫(CNAMTS)、地方医療保険金庫(CRAM)、医療保険一次金庫(CPAM)が担当している。医療保険業務に加えて、CNAMTSは労働災害統計の作成等を行い、CRAMは労働災害や職業病の予防措置基準の制定や各年の労災保険料の決定、CPAMは労働災害等が発生した際の通報先や労災の認定機関としての役割を担っている。

CRAMによって労働災害、通勤災害や職業病であると認定された被害者は現金給付と現物給付を受けられるようになる。現金給付には、一時的な労働不能による休業を補償する休業手当、障害の程度に応じて給付される障害給付、被害者が死亡したときに配偶者や子供に支給される遺族年金がある。現物給付には医療給付の支給や職業再訓練の実施がある。

労働災害保険は使用者によって支払われる。その保険料率に関しては、給与全額をベースとしている点は医療保険や後述する家族手当と同様である。しかし、料率は毎年CRAMによって決定され、企業、事業所の規模に応じて異なる。

2005年のCNAMTS労働災害保険部門の歳入総額は約94.1億ユーロで、そのうち保険料が約69.4億ユーロ(73.8%)、国や公共機関からの拠出金が約17.6億ユーロ(18.7%)となっている。支出総額は約101.1億ユーロで、約7.1億ユーロの赤字を計上している。

## 家族給付

家族給付は目的別に分類すると、出生、養子、子供の養育を目的とした手当、住宅に関する手当、片親家庭に関する手当、障害者に関する手当の4つに分けられる。

図表 7-20 では CAF が実施する手当の種類を示している。このように、家族給付は種類も多く給付額も手厚いが、これらの手当の中で、所得制限がないものは家族手当 (Allocations familiales) と家族支援手当 (Allocation de soutien familial) である。例えば、家族手当の支給要件をみると、20 歳未満のフランスに居住する子供を 2 人以上扶養していることである。2006 年 6 月 1 日現在、子供 2 人を扶養している場合は毎月 117.14 ユーロ、子供 3 人の場合は毎月 267.21 ユーロが給付される。4 名からは子供 1 人につき 150.08 ユーロが加算される。また、11～16 歳の子供には 1 人につき 32.95 ユーロ、16 歳以上の子供については 1 人につき 58.57 ユーロがさらに加算される。

**図表 7-20 家族手当金庫が実施する手当の種類**

目的	手当等の名称
子供の出生、養子、養育に関する手当	乳幼児歓迎手当(Prestation d'accueil du jeune enfant)
	乳幼児手当(Allocation pour jeune enfant)
	養子手当(Allocation d'adoption)
	保育アシスタントを雇用する家庭への補助(Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée)
	在宅保育手当(Allocation de garde d'enfant à domicile)
	養育手当(Allocation parentale d'éducation)
一般的な扶養手当	家族手当(Allocations familiales)
	家族補足手当(Complément familial)
	親付添手当(Allocation journalière de présence parentale)
教育への手当	新学年手当(Allocation rentrée scolaire)
住宅	住宅手当(Allocation de logement)
	住宅修繕援助(Aide personnalisée au logement)
	引越特別助成(Prime de déménagement)
	住居改善融資(Prêt à l'amélioration de l'habitat)
片親家庭	独居親手当(Allocation de parent isolé)
	家族支援手当(Allocation de soutien familial)
	生活扶助費支援(Recouvrement des pensions alimentaires)
障害者	障害児教育手当(Allocation d'éducation de l'enfant handicapé)
	成年障害者手当(Allocation aux adultes handicapés)

(出典)CAF ホームページ(<http://www.caf.fr/catalogue/>、last access:2006/06/01)より作成

家族給付を国レベルで運営しているのは「全国家族手当金庫(CNAF: Caisse Nationale d'Allocation Familiales)」であり、その地方組織として「家族手当金庫(CAF: Caisses d'Allocations Familiales)」がある。上記の家族給付は、一般制度においては、CAF によって給付される。なお、特別制度においては CAF もしくは雇用主が、また、非被用者

制度の場合は CAF が、そして、農業制度の場合は「農業共済組合(MSA: Mutualité Sociale Agricole)」が給付を行う。家族給付は社会保険の形態をとっており、使用者のみが拠出金として給与の 5.40%を支払う。

2005年の CNAF の収入総額は約 501.8 億ユーロで、保険料が約 287.6 億ユーロ(57.3%)、CSG が約 102.9 億ユーロ(20.5%)、国や公共機関の負担金が約 43.3 億ユーロ(8.6%)となっている。支出総額は約 502.1 億ユーロで、約 0.3 億ユーロの赤字を計上している。

**図表 7-21 家族手当(一般制度)の概要**

根拠法令	社会保障法典
財政方式・財源	給与総額に対して、使用者 5.40%、被用者 0%。
運営機関	全国家族手当金庫(CNAF)、家族手当金庫(CAF)
支給要件	フランスに居住する 20 歳未満の子供を 2 人以上扶養していること。
給付水準	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 子供 2 人：117.14 ユーロ</li> <li>・ 子供 3 人：267.21 ユーロ</li> <li>・ それ以降は子供 1 人につき、150.08 ユーロを加算。また、11～16 歳の子の場合には子供 1 人につき 32.95 ユーロ、16 歳以上の子供については子供 1 人につき 58.57 ユーロ割増支給がされる。</li> </ul>

CAF ホームページより(<http://www.caf.fr/cataloguecaf/>、last access:2006/06/01)

#### 4.5.2 雇用対策

社会保護制度のうち雇用対策に関連する制度として、失業保険制度、職業訓練制度、特殊雇用契約制度、早期退職制度、連帯制度がある。失業保険制度は社会保障法典の規定する社会保険には含まれないため、より広義の概念である社会保護制度の範疇にある。特殊契約とは職業訓練や賃金補助を労働契約と一体化させたもので、全年齢層を対象とするものと若年層を対象とするものがある。早期退職制度は高齢労働者を早期退職させ、新規雇用を創出するための制度である。連帯制度は失業保険制度から押し出された求職者を対象とする制度で、代表的なものとして社会同化最低保障制度(RMI : Revenu Minimum d'Insertion)や就労最低所得制度(RMA : Revenu Minimum d'Activité)がある。以下では、これらの雇用対策制度を概観する(RMI 制度及び RMA 制度の大略は 4.5.3 RMI-RMA 制度で述べる)。

雇用対策を担当する国の機関として、まず、社会問題・労働・連帯省の外局である国立雇用センター(ANPE : Agence Nationale pour l'Emploi)がある。ANPE はわが国の職業安定所に相当する機関で、求職者リストの管理、再就職の斡旋などを行う。他にも、全国レベルの雇用・職業訓練総局(DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et à la



Formation Professionnelle)、出先機関であるデパルトマン労働・雇用・職業訓練総局 (DDTEFP : Directions départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle)では求職者の就職活動の管理を行うほか、全国成人職業訓練協会 (AFPA : l'Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes)職業訓練などの失業者支援に加え、就労者への職業訓練を行っている。

**図表 7-22 失業保険の概要(一般的なケース)**

根拠法令	労使協約に基づき実施。
財政方式・財源	賃金(月額 10,356 ユーロが上限、2006 年 1 月現在)に対して、使用者 4.04%、被用者 2.44%。 雇用主と被用者の保険料として支払う拠出金が大部分。
運営機関	全国商工業雇用連合会(UNEDIC)、商工業雇用協会(ASSEDIC)
支給要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 離職前の 22 ヶ月間に、最低 6 ヶ月以上就労していたこと。</li> <li>・ 最後の離職が自発的でないこと(あるいは前職の在職期間が 91 日未満の場合はその前の離職)。</li> <li>・ 就労活動に必要な身体能力があること。</li> <li>・ 求職者または職業訓練を求めているものとして ASSEDIC に登録されていること。</li> <li>・ 求職活動を実際に、かつ誠実にやっていること。</li> <li>・ 60 歳未満であること。</li> </ul>
給付水準(月額)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 給与総額(月額)の 75%(ASSEDIC への保険料拠出の基準となった月収が 990.40 ユーロ以下)。</li> <li>・ 24.76 ユーロ(ASSEDIC への保険料拠出の基準となった月収が 990.40 ユーロ～1084.90 ユーロ)。</li> <li>・ 給与総額(月額)の 40.4%+10.15 ユーロ(ASSEDIC への保険料拠出の基準となった月収が 1084.90 ユーロ～1791.18 ユーロ)。ただし、従前賃金の 3%を補足退職年金保険料として負担する。</li> <li>・ 給与総額(月額)の 57.4%(ASSEDIC への保険料拠出の基準となった月収が 1791.18 ユーロ～9728.00 ユーロ)。ただし、給付額が最低賃金(SMIC : Salaire Minimum de Croissance)39 ユーロを超える場合、給付総額の 11.25%を一般社会税、社会保障債務返済税、補足退職年金保険料として負担する。</li> </ul> <p style="text-align: right;">(注)2003 年 1 月 1 日現在 (出典)ASSEDIC(2003)より作成</p>

雇用対策制度のうち、失業保険制度は民間の非営利組織である全国商工業雇用連合会(UNEDIC : Union nationale des ASSEDIC)及び商工業雇用協会(ASSEDIC : Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce)によって運営されている。UNEDIC は失業保険制度が統一的に運営されるよう ASSEDIC の活動を補助するほか、失業保険の資金運用も担う機関である。ASSEDIC は雇用政策に関連する機関と連携して、保険料の徴収、求職者の登録、失業及び連帯手当の給付及び再就職への支援を行う機関である。両機関とも、内部の運営は労使同数による代表によって運営されている。失業保険の財源は被用者と雇用主が負担する保険料が 9 割近くを占め、国からの補助金は少ない。

図表 7-23 職業訓練における国、レジオン及び企業の費用分担

国の負担	レジオンの負担	企業の負担
① 求職者に対する職業訓練費用・研修報酬の全部または一部 ② 障害者、移民労働者、被拘留者、文盲などの特殊ケースの職業訓練費用 ③ 特定分野における職業訓練費用(新技術部門など) ④ 職業訓練制度に関する広報費用 ⑤ レジオンへの交付金 ⑥ 企業あるいは業界団体内で職業訓練計画策定・実施への援助	① 16～25歳の若年向けの職業訓練費用 ② 各地方の優先事項に応じた職業訓練費用 ③ 国・レジオン間契約の枠内で行われる共通・共同事業費用の負担	① 職業訓練・職能評価の費用負担  (注)企業の負担金は労使間で設立され国の認可を受けた機関によって徴収される。

(出典)日本労働研究機構欧州事務所(2003)より

国は失業保険制度に主体的に参画しているわけではないものの、労使間の協約を承認することで、民間部門の被用者と雇用主に対して、その協約に強制力を付与することができる。ほかにも、ASSEDIC が借入を行う際に保証人になることや、国の会計検査院による事後監査を行うことができる。

職業訓練制度は国とレジオンの責任のもと運営されている。国は就業が困難な者を対象とし、企業への関与を行う。レジオンは16～25歳の若年者を対象とした職業訓練を管轄する。しかし、国とレジオンが実施する職業訓練にかかる費用は、デパルトマン、ANPE、ASSEDIC も一部を負担することもある。レジオンは自主財源のほか、国からの交付金、欧州社会構造基金(FSE : Fonds Social Européen)からの助成金等をもとに職業訓練を実施する。国及びレジオンが主体となって実施する職業訓練制度として、①全国雇用基金(FNE : Fond National de l'Emploi)による職業訓練、②企業アクセス研修(SAE : Stage d'Accès à l'Emploi)、③社会参入雇用訓練研修(SIFE : Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi)がある。

特殊契約制度とは、若年層の失業者と就職が極めて困難な者を対象として導入された制度で、職業訓練と雇用を組み合わせていることが特徴的である。同制度は職業訓練が強制される契約と強制されない契約に大別され、前者には見習契約(Contrat d'Apprentissage)、資格取得契約(Contrat de Qualification)、雇用適応契約(Contrat d'Adaption à l'Emploi)、職業指導契約(Contrat d'Orientalion)が含まれ、後者には連帯雇用契約(CES : Contrat Emploi Solidarité)、雇用補強契約(CEC : Contrat Emploi Consolidé)、

雇用主導契約(CIE : Contrat Initiative Emploi)が含まれる。これらの特殊契約のうち、見習契約にかかる費用の一部として、レジオンは見習訓練センターおよびその他の見習訓練機関に対して 7 億 5000 万ユーロ(2000 年)を支出している。

### 4.5.3 RMI-RMA 制度

社会扶助制度は、社会保険制度の給付を受けない者、例えば、失業保険制度から漏れた者、高齢者、障害者、児童を救済することを目的とする補助的制度で、その根拠法令には家族及び社会扶助法典(Code de la famille et de l'aide sociale)などがある。社会扶助制度は社会保険制度とは異なり、もっぱら租税を財源としているため、給付を受けるには一定の基準を満たす必要があるものが多い。具体的には、社会同化最低保障制度(RMI: Revenu Minimum d'Insertion)、法定最低老齢年金(MV : Minimum Vieillesse)、障害成人者手当(AAH: Allocation aux adultes handicapés)、片親手当(Familles Monoparentales)、連帯特別手当(ASS: Allocation de Solidarité Spécifique)等がある。まず、以下ではこれらの中で代表的な制度である RMI について概略する。

#### RMI(Revenu Minimum d'Insertion)制度

1988 年に設立された RMI 法<sup>57</sup>は、生活保護手当に相当する RMI 手当と就労支援に相当する社会参入(insertion)の 2 つを柱としている。RMI 手当は国が定める基準所得額と受給権者の世帯収入との差額が手当として支給される。社会参入とは受給権者が排除<sup>58</sup>された状態から脱出するために就労すること、あるいは就労するために努力することをいう。受給権者は社会参入の計画を作成し、それを実行する旨の契約をデパルتمانと結ぶ。これにより、社会参入契約を結んだ給付権者は RMI 手当を受給することが可能となる。

RMI 給付対象は、収入が基準所得に達しないフランスに在住する 25 歳以上、または、扶養家族を持つ 25 歳未満の者、そして 3 年以上継続して居住している滞在資格を持つ外国人である。RMI 手当の給付水準は、図表 7-24 にあるように、2006 年 1 月 1 日現在で、単身者には月額で最高 433.06 ユーロ、夫婦には毎月最高で 649.59 ユーロ

<sup>57</sup> 社会同化最低保障に関する 1988 年 12 月 1 日法(Loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion)

<sup>58</sup> 都留(2000)によれば、排除の概念は貧困の概念よりも広く、具体的には貧困者、極貧者、疎外された縁辺の者、扶助受給者、第四階層、下層プロレタリアート、社会的障害者、社会的不適応者、恵まれない人々、不良住宅居住者、家なし等をいう。

が支払われ、子供がいる場合には人数に応じて増額される。原則として、実際に給付される RMI 手当は図表 7-24 にある給付額から所得を控除した額であるが、就労促進の観点から、最長で 6 ヶ月間は RMI 手当を給与から控除されることなく受け取ることができ、その後は給与の 50% を控除した額を RMI 手当として受け取ることができる。

**図表 7-24 RMI 給付額(2006 年 6 月 1 日現在)**

単位：ユーロ/月

子供の数	単身者	夫婦
0 人	433.06	649.59
1 人	649.59	779.51
2 人	779.51	909.43
以降 1 人増えるにつき	173.22	173.22

(出典)CAF ホームページ(<http://www.caf.fr/cataloguermi/>、last access:2006/6/1)

かつては、RMI 手当にかかる費用は中央政府が全額負担をし、社会参入部分は国とデパルトマンの共管であったが、2003 年の RMI 分権化法<sup>59</sup>により、RMI に関する権限の一部がデパルトマンに移譲された。その結果、国は RMI 手当の給付額・給付条件の決定、全国的な統計の作成、政策評価や合法性監督の責任を負い、デパルトマンは給付の決定権限を有し、給付権者が社会参入契約を履行しているかを監視する責任を負うこととなった。財源については、RMI 手当費用と社会参入にかかる費用の全額をデパルトマンが支出している。なお、RMI 手当に関する費用の大部分は、国から移譲された石油産品内国消費税(TIPP: Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers)の一部によって賄われている。RMI 手当の給付事務に関しては、CCAS、デパルトマンの社会福祉部の地方支部、デパルトマンが認可する非営利団体が RMI 申請手続の窓口としての役割を担い、CCAS、家族手当金庫(CAF: Caisse d'Allocations Familiales)、農業社会共済金庫(CMSA: caisse de mutualité sociale agricole)が RMI 手当支払窓口としての役割を担っている。

### **RMA(Revenu Minimum d'Activité)制度**

2003 年の RMI 分権化法では、RMI 受給者の就労を促進するために、「就労最低所得(RMA: Revenu Minimum d'Activité)」という制度を新設した。RMA 制度は、RMA 受給

<sup>59</sup> 社会同化最低保障に関する地方分権化及び就労最低保障の創設に関する 2003 年 12 月 18 日法(Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant decentralization en matière de revenu minimum d'insetion et créant un revenu minimum d'activité)

資格者を雇用する民間企業の使用者に対して実質的な補助金を与える機能を持っている。被用者は最低週 20 時間のパートタイム雇用、かつ、最大で 18 ヶ月(6 ヶ月で満了するが 2 回の更新が可能)を期限とする CIRMA(Contrat d'Insertion Revenu Minimum d'Activité)と呼ばれる労働契約を使用者と結ぶ。使用者は法定最低賃金以上を RMA 手当として雇用した RMA 受給資格者に対して支払う必要があるが、この手当のうち法定最低賃金の部分はデパルトマンから使用者へ支払われる。したがって、使用者が実際に支払う金額は、実際の支払額と法定最低賃金の差額のみとなる。RMA 資格者は RMI 手当受給者のうち、過去 24 ヶ月のうち少なくとも 12 ヶ月以上 RMI 手当を受給した者であり、RMI 手当と重複して RMA 手当を受けることが可能である。

デパルトマンは RMA 制度を実施するとともに、それにかかる経費を支出している。ただし、2003 年の RMI の権限移譲と RMA 制度の創設によりデパルトマンが負担する経費は、石油産品内国消費税(TIPP : Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers)の一部を譲与することで補償されている。その金額は 2003 年度に国が RMI 手当給付に要した支出総額と基準とし、2004 年の国の予算法では RMI-RMA 予算として 50 億ユーロを計上した<sup>60</sup>。TIPP の各デパルトマンへの配分は、各デパルトマン内で国が支出した RMI 手当総額と全国ベースの RMI 手当総額の割合に応じて算定される。

#### 4.5.4 高齢者・障害者・児童福祉

##### 高齢者福祉

高齢者福祉サービスを管轄しているのは雇用連帯省で、その根拠法令は「社会扶助・家族法典(Code de l'Action Sociale et des Familles)」である。そのサービス内容は在宅サービス、施設サービス、高齢者介護のための手当に分けることができる。在宅サービスはコミューン社会福祉センター(CCAS : Centre Communal d'Action Sociale)やアソシエーションと呼ばれる非営利民間団体が実施し、その財源は社会保障各種金庫からの分担金、利用者負担金、デパルトマンやコミューンからの分担金である。具体的なサービス内容は家事援助、掃除、買い物、料理等を援助するホームヘルプサービス、高齢者の入院回避を目的とする在宅看護サービスがある。

---

<sup>60</sup> 2004 年はデパルトマンが RMI 手当として支出した総額と国がデパルトマンに移譲した総額の間で 4 億 6000 万ユーロの財源不足が生じた。これを受けて、国は財源不足額全額を負担した。2005 年にも 8 億 2000 万ユーロと財源不足が生じた。このとき、国は財源不足額のうち 5 億ユーロしか負担をしなかったため、現在、国とデパルトマンで係争が生じている。

施設サービスは保健施設(établissements sanitaires)、社会施設(établissements sociaux)、に分けられる。保健施設はさらに中期滞在施設と長期滞在施設の二つに分けることができ、中期滞在施設は回復に向けてリハビリを行う高齢者を対象とし、長期滞在施設は自立を失った常時介護が必要な高齢者を対象としている。保健施設サービスのうち、医療部分については疾病保険から、滞在費や食費などは利用者負担、あるいは所得が低い者は社会扶助が適用される。

社会施設は医療化が進んだ施設で、老人アパート(logements-foyers)、老人ホーム(maison de retraite)、要介護高齢者受け入れホーム(MAPAD : maison d'accueil pour personnes âgées dépendantes)、高齢者受け入れホーム(MAPA : maison d'accueil pour personnes âgées)、カントゥー(CANTOU : centre d'animation naturelle tirée d'occupations utiles)等がある。施設サービスの財源は、医療サービスについては疾病保険から、その他の部分については利用者負担、所得が低い者に給付される社会扶助によって賄われる。これらの施設の運営主体はデパルトマン、コミューン、CCAS、非営利民間団体が担う。営利民間団体が老人ホームを運営することもある。

フランスには介護保険制度は存在しないが、高齢者介護のための手当として自立支援手当(APA : l'Allocation Personnalisée à l'autonomie)がある。APAの財源はデパルトマンのほか、国の一般社会税(CSG)、全国老齢年金金庫(CNAVTS)によって賄われている。APAは60歳以上のフランス人及びフランスに合法的に長期滞在する外国人を対象としている。申請手続きの流れは次の通りである。まず、受給資格のある高齢者及びその代理人がAPA申請書を作成し、居住する地域のCCASへ提出する。申請書はデパルトマンへ送付され、申請者がどの程度の自立支援を必要としているかを、AGGIR(Autonomie Gérontologique—Groupes Iso Ressources)と呼ばれる全国一律の基準によって評価する。この評価は6段階あり、身体的・精神的に自立が困難で、永続的な介護を必要とする最も重い要介護区分GIR1から、自立をしていることを表す最も軽い要介護区分GIR6まで存在する。APAが給付されるのはGIR4からGIR1までの高齢者である。その給付内容は、要介護状態区分に応じて異なるほか、在宅サービスか施設サービスかによっても異なる。

図表 7-25 では、2005年3月31日現在のAPA給付額を表している。在宅サービスを使用している高齢者への給付額は、最も重い介護区分GIR1で月額775ユーロ、または施設サービスを利用している高齢者への給付額は最大で340ユーロがデパルトマ

ンから支払われる。

**図表 7-25 APA 給付額(2005年3月1日現在)**

単位：ユーロ/月

要介護区分	状態	在宅サービス	施設サービス
GIR1	就床、あるいは一日座姿勢のみ、知的能力低下大、要介護度大、死期に近い高齢者	775	340
GIR2	自分ひとりでは移動不可能、または移動は可能であるが知的能力が低下した高齢者	618	340
GIR3	知的能力正常、最低運動能力も保存されているが、日常生活(食事・排泄・清潔・衣服着脱)に人の手を時々要する高齢者	473	171
GIR4	自分ひとりでは移動可能ながら、日常生活(食事・排泄・衣服着脱)に人の手を要する高齢者	299	171
GIR5	自宅での移動、生活にはほぼ問題はないが、清潔、食事の用意、生活品の買い物等にホーム・サービスを要する	0	0
GIR6	完全自立な高齢者	0	0

(出典)DREES(2005)、及び日本医師会総合政策研究機構ホームページ(<http://www.jmari.med.or.jp/>、last access:2006/6/1)より作成

## 障害者福祉

障害者対策の分野では主に国とデパルトマンが関与している。監督省庁として保健省、国民教育省、労働省が障害者対策を主に管轄している。国は障害者手当をはじめとする給付サービスの要件及び水準の決定、障害者受入施設の認可や料金設定、さらに施設の技術面、財政面の評価を行う。デパルトマンは、障害者基本法に基づき、障害認定機関としてデパルトマン特別教育委員会(CDES : Commission départementale de l'éducation spéciale)及び職業指導・職業再配置専門委員会(COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel)を設置し、在宅医療補助等の障害者サービスの直接の窓口としての役割を担っている。また、デパルトマンは独自に助成金を創設することができるほか、権限の範囲内で障害者受入施設の設営許可、料金設定、監査を行う。

## 児童福祉

児童福祉は「社会扶助・家族法典(Code de l'Action Sociale et des Familles)」が根拠法令となっている。児童福祉の内容は社会医療、児童社会扶助、児童社会扶助関連制度

の3つに大別できる。社会医療は、新生児の保護や産前・産後の女性への無料検診といった母性・小児保護サービス、保育所での乳幼児の受け入れサービス、定期健康診断や学校保健サービス、身体的・精神的な障害を持つ児童のためのサービスが含まれる。児童社会扶助は、虐待や社会的不適合といった困難に直面している未成年やその家族を対象とし、物質的援助に加えて、教育や精神的なサポートを施すものである。最後の児童社会扶助関連制度には、未成年を保護する目的とした裁判所の介入、非行少年の司法的保護、孤児への国家後見、養子縁組に関する法制度がある。

児童福祉分野はいくつかの例外を除き、デパルトマンとコミューンが実施主体となっている。例えば、学校保健サービスを国が所管しているのは、国は教育制度を所管しているため、教育と学校保健サービスと一体で供給することが望ましいという考えに基づく。児童社会関連制度は司法的な介入が入るため、これも国が責任を負っている。

#### 4.5.5 医療・衛生

##### 医療

医療サービスは雇用・連帯省の管轄で、その地方出先機関として地方保健福祉局(DRASS : Directions régionales des affaires sanitaires et sociales)と、病院・医療組織局(DHOS : Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins)が管轄しており、その財源は医療保険金庫が負担している。なお、介護サービスは、同じく地方出先機関の社会福祉局(DGAS : Direction générale de l'action sociale)が管轄しており、その財源はデパルトマンが負担している。

##### 衛生

公的保健衛生の分野では国が権限を有することが多い。例えば伝染性のある性病対策、HIV 感染予防や保菌昆虫対策に関する権限や、介護、育児補助、救急士及び病院薬剤師の職業訓練のカリキュラム・教育組織等・生徒評価を決定する権限を持つ。レジオンは衛生保健分野に関する職業訓練のうち施設部分の権限を有し、医療衛生分野の教育訓練施設の設置権限、生徒への助成権限などを実施する。デパルトマンは家族と児童の公衆衛生保護に関して権限を持つ。例えば、妊婦・小児への医療検診、予防接種、任意のワクチン予防接種、結核予防等の対策、虫を媒介とする伝染病対策や国



との協定による国の保健衛生計画策定への参加をすることができる。コミューンは居住内の衛生維持に関する権限を持っており、公衆衛生、公害対策、新生児に対して健康手帳の無料配布を行う。

#### 4.5.6 コミューン社会福祉センター

フランスにはコミューン社会福祉センター<sup>61</sup>(CCAS: Centre Communal d'Action Sociale)と呼ばれる組織が存在し、公的部門における福祉サービスの実施主体として重要な機関である。CCAS は単一もしくは複数のコミューンにより設立される公施設法人で、2003年現在、フランス全土に29,222団体が設立されている<sup>62</sup>。その業務内容は、デパルトマンあるいはコミューンからの委任により、公的扶助事務の申請受付や、在宅福祉(ヘルパー派遣、配食サービス等)、老人ホーム、社会住宅、社会センター、保育・託児所、授産所、障害者ケア(住宅・交通サービス)、失業者への現金給付などの各種社会福祉サービス供給にかかわる実施・管理・指導を行っている。CCAS の行っている業務は幅広いものの、法律によって義務付けられているサービスは少なく、法律によって定められた社会扶助(RMI、CMU)に関する事務手続について義務を負う。法定社会扶助について給付するか否かを決定する権限は持たず、必ず受理しなければならない。ただし、コミューンやデパルトマンが実施する任意の社会扶助や社会福祉活動を請け負っている場合には給付決定権限を持つこともある。CCAS の運営責任はメーブルあるいは広域連合組織の代表者が長を務める運営評議会(Conseil d'Administration)にある。財源はコミューンの予算とは別立てであり、コミューンやデパルトマンからの補助金、サービス給付の収益、全国家族手当金庫(CNAF)からの負担金、企業からの分担等から構成されている。

### 4.6 農林水産業・商工行政

#### 4.6.1 農林水産業

農業政策は基本的に国の管轄であるが、地方団体も補助金の交付を実施することがある。レジオンレベルでは農地整備公社が、コルスレジオンではコルス水利整備公社、

---

<sup>61</sup> 複数のコミューンによって設立される場合には「コミューン間社会福祉センター(CIAS : Centre Intercommunal d'Action Sociale)」と呼ばれる。

<sup>62</sup> DGCL(2005c)より。

コルス農業・農村開発公社といった公施設法人が農業政策に関与するケースもある。

漁業政策では、レジオンは沿岸漁業や海洋養殖を営む企業に対して助成金を交付することができるほか、デパルトマンは海洋養殖のための整備工事を支援することができる。

#### 4.6.2 商工業

商工業行政も基本的に国の管轄であるが、地方団体も企業に対して補助を行うことができる。レジオンは企業創設報奨金やレジオン雇用報奨金といった直接的補助のほか、公的債務保証、レジオン所有の建物・土地の企業への売買・賃貸、企業に対する営業税の減免、職業訓練の実施といった間接的補助を行う。これに加えて、経営困難な企業とレジオンとの間で、経営再建のための協約を結ぶことができる。

デパルトマンもレジオンと同様に直接的補助と間接的補助を実施することができるが、直接的補助はデパルトマン独自で行うことはできず、レジオンによる補助を補完するかたちで行われる。他方、公的債務保証や税の減免などの間接的補助はデパルトマン独自が実施することができる。

コミューンによる直接的補助は国が定めた上限額を超えない範囲で、レジオンの補助を補完することができ、間接的補助は民間企業の借入れに対する債務保証、営業税の減免を実施することができる。企業援助のほかに、コミューンは上下水道、家庭ごみの収集等、ガス・電力の産業的公役務を担う。

## 5. 地方財政

### 5.1 歳出

フランスの会計の特色として、収入及び支出は経常部門と投資部門の2つのどちらかに計上されることが挙げられる。支出については、その名の通り、人件費、物件費や利払い費といった消費的支出は経常部門に、固定資産の取得等の投資的支出は投資部門にそれぞれ計上される。他方、収入については、地方税収入や後述する経常費総合交付金(DGF : dotation globale de fonctionnement)等の経常支出に関連する国支出金は経常部門に、地方債収入や建設整備費総合交付金(DGE : dotation globale d'équipement)等の投資的支出に関連する国支出金は投資部門に計上される。

このように計上すると、一般に経常部門収支に余剰が発生し、投資部門で欠損が生

じるので、経常部門の余剰を投資部門に振り替えることにより両部門の収支均衡が図られる。

図表 7-26 地方団体の財政状況(2003 年)

単位：100 万ユーロ

(1) コミューン				(2) デパルトマン			
歳入総額	79,508	歳出総額	78,440	歳入総額	46,336	歳出総額	45,952
経常部門収入	63,055	経常部門支出	52,180	経常部門収入	37,870	経常部門支出	29,837
租税	40,527	人件費	25,999	租税	24,671	人件費	5,268
うち直接 4 税	23,483	利払費	2,340	うち直接 4 税	15,063	利払費	691
国交付金	12,388	移転支出	8,251	国交付金	9,039	移転支出	11,308
投資部門収入	16,453	投資部門支出	26,260	投資部門収入	8,466	投資部門支出	16,115
国交付金	6,309	元本償還費	7,951	国交付金	2,328	元本償還費	4,670
地方債	7,740	直接投資	16,331	地方債	5,126	直接投資	6,583

(3) レジオン				(4) コミューン、デパルトマン、レジオンの合計			
歳入総額	15,731	歳出総額	15,839	歳入総額	141,575	歳出総額	140,231
経常部門収入	12,616	経常部門支出	7,996	経常部門収入	113,541	経常部門支出	90,013
租税	7,957	人件費	521	租税	73,155	人件費	31,788
うち直接 4 税	3,066	利払費	294	うち直接 4 税	41,612	利払費	3,325
国交付金	4,123	移転支出	6,182	国交付金	25,550	移転支出	25,741
投資部門収入	3,115	投資部門支出	7,843	投資部門収入	28,034	投資部門支出	50,218
国交付金	1,476	元本償還費	880	国交付金	10,113	元本償還費	13,501
地方債	1,418	直接投資	2,497	地方債	14,284	直接投資	25,411

(5) 広域行政組織				(6) 地方団体合計((4)+(5))			
歳入総額	47,662	歳出総額	44,281	歳入総額	189,237	歳出総額	184,512
経常部門収入	30,660	経常部門支出	27,241	経常部門収入	144,201	経常部門支出	117,254
租税	14,238	人件費	3,955	租税	87,393	人件費	35,743
うち直接 4 税	10,220	利払費	840	うち直接 4 税	51,832	利払費	4,165
国交付金	6,035	移転支出	—	国交付金	31,585	移転支出	25,741
投資部門収入	17,002	投資部門支出	17,040	投資部門収入	45,036	投資部門支出	67,258
国交付金	7,975	元本償還費	3,589	国交付金	18,088	元本償還費	17,090
地方債	4,470	直接投資	9699	地方債	18,754	直接投資	35,110

DGCL(2006)より作成

図表 7-26 ではコミュニティ、デパルトマン、レジオン、広域行政組織の歳出入の概要を表している。2003 年度のコミュニティの経常部門収入は約 631 億ユーロ、経常部門支出は約 522 億ユーロを計上し、経常部門では差額として約 109 億ユーロの余剰が生じている。他方で、投資部門収入は約 164 億ユーロ、投資部門支出は約 263 億ユーロを計上し、投資部門では約 99 億ユーロの欠損が生じている。そこで、コミュニティは経常部門の余剰を投資部門に振り分けることによって、両部門の収支均衡が図られている。また、図表 7-26 からは、地方団体の歳出のうちコミュニティの歳出割合が合計の 42.5%を占め、コミュニティのウェイトが最も大きいことが分かる。デパルトマンと広域行政組織の歳出規模は同程度で、レジオンの歳出規模が最も小さい。経常部門支出

に占める人件費の割合はコミューンが 49.8%と最も高く、続いてデパルトマンが 17.6%、広域行政組織が 14.5%、レジオンが 6.5%を占める。

図表 7-27 は、1 万人以上のコミューン、デパルトマン、レジオンの目的別歳出を表している。全体的な傾向として、地方団体はインフラ整備、公共共通、環境分野への支出割合が高い。個別の歳出をみると、コミューン(人口 1 万人以上)は教育・文化・スポーツへの支出割合が 31.9%を占め、次いで一般行政サービスが 24.7%を占める。デパルトマンでは社会福祉・衛生分野(RMI・APA 手当を含む)への支出が 46.8%を占め、次いでインフラ関連が 22.8%を占める。レジオンはインフラ整備や公共交通分野への支出が 44.0%を占め、次に教育関連が 22.5%を占める。また、レジオンは職業訓練分野にも歳出総額の 18.1%を支出している。

**図表 7-27 地方団体の歳出の構成比（目的別）**

	コミューン (1 万人以上)	デパルトマン	レジオン
一般行政サービス	24.7%	7.2%	7.4%
治安	3.1%	3.5%	
教育・文化・スポーツ	31.9%	11.3%	22.5%
職業訓練			18.1%
社会福祉・衛生(手当を含む)	9.6%	46.8%	0.7%
インフラ整備・交通・環境	22.4%	22.8%	44.0%
その他	8.3%	8.5%	7.3%

デパルトマン、レジオンは 2005 年当初予算ベース、コミューンは 2004 年当初予算ベース

(出典)DGCL(2006b)、DGCL(2006c)より作成

## 5.2 歳入

### 5.2.1 地方税

歳入についても経常部門と投資部門に大別でき、経常部門収入には地方税収入、国からの交付金などの移転収入、諸収入が含まれ、投資部門収入には移転収入、地方債収入、経常部門からの繰入が含まれる。

フランスの地方税制度は租税法典によって国税とともに規定されているため、わが国のような法定外普通税のような税目を地方団体が創設することはできない。国の機関である経済産業財政省税務総局が全ての地方税の課税標準と地方間接税の徴収に関する事務を地方団体に代わって執り行い、同省公会計局が地方直接税の徴収事務を執り行う。よって、地方団体は税の徴収を自ら行うことは無く、その対価として国に直

接収の一定額を支払っている。また、地方団体が保有する現金の全額を国庫に預託することが義務付けられている。国は、減免措置や未収の影響により地方税の徴収が困難であっても、地方議会で議決された税収額の全額を保証しなければならない。

**図表 7-28 地方税の税収(2004 年度)**

単位：100 万ユーロ

	コミューン・ 広域行政組 織	デパートマ ン	レジオン	全地方団体
<b>直接税</b>	<b>34,930</b>	<b>15,430</b>	<b>3,160</b>	<b>53,520</b>
住居税	8,630	3,880	0	12,510
既建築固定資産税	10,660	4,650	1,160	16,470
未建築固定資産税	870	40	10	920
職業税	14,770	6,860	1,990	23,620
その他直接税	8,720	20	—	8,740
<b>間接税・その他</b>	<b>3,620</b>	<b>5,040</b>	<b>1,620</b>	<b>10,280</b>
<b>合計</b>	<b>47,270</b>	<b>20,490</b>	<b>4,780</b>	<b>72,540</b>

(出典)DCGL(2006a)より作成

地方税の区分については、コミューン税・デパートマン税・レジオン税の区分、直接税・間接税といった区分のほかに、税の賦課が法律によって義務付けられているか否かによって区分される義務税・任意税や、他の税に付加しているか否かによって区分される付加税・独立税と分類できる。図表 7-28をみると、地方税は主に直接税によって賄われており、その大部分が住居税(taxe d'habitation)、既建築固定資産税(taxe sur le foncier bâti)、未建築固定資産税(taxe sur le foncier non bâti)、職業税(taxe professionnelle)の4税からなる<sup>63</sup>。これらの4税は地方直接4税と呼ばれる。

### 住居税(taxe d'habitation)

2004 年度の住居税の税収は約 125 億ユーロで、このうち 7 割近くがコミューン及び広域行政組織によって徴収され、残りはデパートマンによって徴収されている。なお、レジオンの住居税は 2000 年度をもって廃止された。住居税は居住用の家屋に対して課

<sup>63</sup> 地方直接 4 税以外の直接税として、家庭廃棄物収集税、清掃税、採鉱税、高圧線柱塔定額税、道路舗装税、舗装税がある。間接税は譲渡税、地域計画関連税、その他の間接税に大別できる。地域計画に関連した税として、地域建設整備税、建築密度超過税、土地利用基準超過税、自然環境保護税、イル・ド・フランスレジオン事務所研究所・整備建設税、駐車場非設置税、公共交通税がある。その他の間接税には、運転免許税、自動車登録税、自動車税、ボーリング場税、スキー場リフト等施設税、電気税、カジノ賭博収益税、ミネラルウォーター税、飲料販売許可税、狩猟許可税、滞在税、興行税、広告ポスター税、自動車広告、屠畜場使用税がある。

税され、毎年 1 月 1 日現在の家屋の居住者(家屋の所有者であるかは問われない)が納税義務者である。課税標準は家屋の土地台帳上の賃貸価額評価額である。評価替は、制度上は 6 年ごとの総評価替、3 年ごとの修正、毎年の物価上昇率に応じた修正が行われることとなっている。しかし、評価替えを実施したときに高い税負担が予想される納税者が強く反対しており、実際には評価替えはあまり実施されておらず、毎年の物価動向などを考慮した一律の係数によって評価額を一括調整している。

### **既建築固定資産税(taxe sur le foncier bâti)**

既建築固定資産税はコミューン、デパルトマン、レジオンの義務税であり、その税収は約 165 億ユーロである。既建築固定資産税の課税客体は建築物及びその用に供される土地で、毎年 1 月 1 日現在の既建築固定資産の所有者が納税義務者である。課税標準は土地台帳上の賃貸価額評価額から、経費等を考慮して 50%を控除した額である。土地台帳上の賃貸価額評価額と実際の賃貸価額に差がある場合には、1970 年 1 月 1 日の賃貸料を基礎として算出された額か、課税機関による評価によって定められた額が評価額となる。評価替は住居税と同様の方法によって行われるものとされているが、長く実施されておらず、現在では物価変動を考慮して毎年一括調整を行っている。

### **未建築固定資産税(taxe sur le foncier non bâti)**

未建築固定資産税はコミューン、デパルトマン、レジオンの義務税となっている。税収は、地方直 4 税の中で最も少なく、約 9 億ユーロである。未建築固定資産税は農地や空地等の建物の敷地の用に供されていない土地に対して課税され、毎年 1 月 1 日現在の非建築地の所有者が納税義務者である。課税標準は土地台帳上の賃貸価額評価額から、土地が賃貸されない場合のリスクとして一律 20%を控除した額である。評価額は土地の時価、近隣コミューンの賃貸価格、課税機関による直接評価等に基づき算定され、評価替は住居税、既建築固定資産税と同様である。

### **職業税(taxe professionnelle)**

職業税はコミューン(一部の広域行政組織を含む)、デパルトマン、レジオンの義務税であり、その税収は約 236 億ユーロである。課税客体は事業用固定資産と支払給与であったが、このうち支払給与については段階的に廃止されることが決定し、課税標

準からの控除額を 1999 年から段階的に増やし、2003 年に支払給与部分が全廃されることとなった。支払給与部分の廃止は地方財政に与える影響が大きかったため、中央政府は減収補填措置として、減収額と同額の交付金を創設し、各地方団体に交付することとした。なお、2004 年からはこの減収補填措置は後述する(DGF : Dotation Globale de Fonctionnement)の中に組み込まれている。

納税義務者は給与所得者としてではなく、営業として職業活動を通常行う自然人又は法人である。課税標準は事業用に納税者によって使用される有形固定資産の賃貸価額の評価額である。

#### 地方直接 4 税の税率

上記の地方直接 4 税の税率は議会の議決を経て変更が可能である。税率の変更方法は、同じ増減率で各税の税率を変動させる方法と、税ごとに異なった比率で増減させる方法の 2 種類ある。後者の方法を採用する場合には、極端な変動を避ける観点から租税法典による制限の範囲内で税率変更をすることができる。2003 年の憲法改正以前は地方団体に課税標準の設定権は無かったが、同年以降は法律に定める範囲で設定できるようになった。しかし、実際には課税標準の設定権は非常に限定的にしか地方団体に付与されていない。

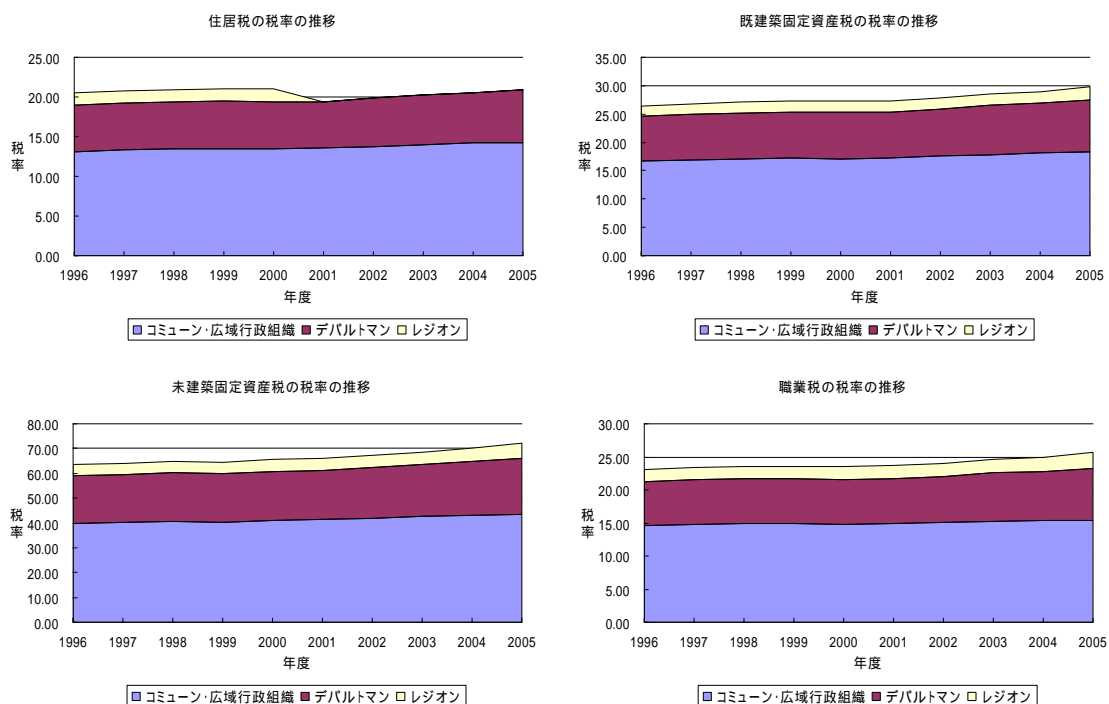
図表 7-29 はコミューン・広域行政組織、デパルトマン、レジオンの 3 種類の団体における地方直接 4 税の平均税率の推移を示したグラフである。この図から、コミューン・広域行政組織の税率が、デパルトマン及びレジオンの税率の合計よりも高いことがわかる。また、レジオンが 2001 年に住居税を廃止したことを除けば、どの階層の地方団体も、税率が増加傾向にあることが伺える。

1996 年度と 2005 年度の地方直接 4 税の税率を比較すると、1996 年度のコミューン・広域行政組織における地方直接 4 税の税率は、住居税 13.14%、既建築固定資産税 16.62%、未建築固定資産税 39.81%、職業税 14.54%であった。2005 年度には、地方直接 4 税いずれの税も平均税率が上昇し、住居税 14.29%(1.15%ポイント上昇)、既建築固定資産税 18.22%(1.60%ポイント上昇)、未建築固定資産税 43.61%(3.80%ポイント上昇)、職業税 15.44%(1.00%ポイント上昇)となっている。

次にデパルトマンでは、1996 年度の地方直接 4 税の税率は、住居税 5.78%、既建築固定資産税 7.92%、未建築固定資産税 19.19%、職業税 6.68%であった。2005 年度に

は、地方直接 4 税いずれの税も平均税率が上昇し、住居税 6.60%(0.82%ポイント上昇)、既建築固定資産税 9.21%(1.29%ポイント上昇)、未建築固定資産税 22.54%(3.35%ポイント上昇)、職業税 7.82%(1.14%ポイント上昇)となっている。

図表 7-29 地方直接 4 税の税率の推移



(出典)DGCL(2006a)より作成

そしてレジオンでは、1996 年度の地方直接 4 税の税率は、住居税 1.56%、既建築固定資産税 1.90%、未建築固定資産税 4.60%、職業税 1.90%であった。2000 年度をもってレジオンの住居税が廃止されたが、それ以外の 3 税の税率は上昇し、2005 年度には、既建築固定資産税 2.38%(0.48%ポイント上昇)、未建築固定資産税 5.93%(1.33%ポイント上昇)、職業税 2.48%(0.58%ポイント上昇)となっている。

## 5.2.2 国交付金

フランスの財政移転制度は、経常・投資部門、制度改革、税制改革等に応じて国支出金が創設されていることが特徴的である。図表 7-30 にあるように、国支出金は経常部門交付金(権限移譲に伴う経常部門交付金、法定税減免補償を除く)、投資部門交



付金(権限移譲にともなう投資部門交付金を除く)、権限移譲の財源措置、法定税減免補償の4つに分けることができる。このうち、経常部門交付金と法定税減免措置は地方団体の経常部門に計上され、投資部門交付金は投資部門に計上される。権限移譲の財源措置のうち、地方分権化一般交付金(DGD : dotation générale de décentralisation)、職業教育訓練交付金(dotation relative à la formation professionnelle)、コルス地方分権化一般交付金(dotation générale de décentralisation Corse)は経常部門に計上され、中学校施設整備デパルトマン交付金(dotation départementale d'équipement des collèges)は投資部門に計上される。

図表 7-30 国交付金の種類

単位：100 万ユーロ

	2003年 度	2004年 度	2005年 度	総額の伸び率の決定方法
<b>1.経常部門交付金・補助金合計</b>	<b>20,702</b>	<b>38,091</b>	<b>38,348</b>	
経常費総合交付金(DGF)	18,812	36,826	37,095	物価上昇率(たばこを除く) +実質 GDP 成長率×50%
教員特別交付金(DSI)	243	188	165	経常費総合交付金と同率
地方議員交付金(dotation élu local)	46	47	49	経常費総合交付金と同率
各省補助金	734	892	902	
天然資源収入の補填	0	138	138	
その他	547	0	0	
<b>2.投資部門交付金・補助金合計</b>	<b>6,257</b>	<b>6,392</b>	<b>6,445</b>	
建設整備費総合交付金(DGE)	872	904	932	公的資本形成の伸び率と同率
農村発展交付金	0	116	120	建設整備費総合交付金と同率
TVA 補償基金(FCTVA)	3,664	3,710	3,791	
各省補助金	1,147	1,124	1,006	
その他	574	537	597	
<b>3.権限移譲の財源措置合計</b>	<b>8,690</b>	<b>3,799</b>	<b>4,089</b>	
地方分権化一般交付金(DGD)	6,198	797	858	経常費総合交付金と同率
職業教育訓練交付金	1,389	1,862	2,053	経常費総合交付金と同率
中学校・高校施設整備デパルトマン交付金	841	895	921	建設整備費総合交付金と同率
コルス地方分権化一般交付金	240	245	257	経常費総合交付金と同率
<b>4.法定税減免補償合計</b>	<b>22,197</b>	<b>11,871</b>	<b>12,543</b>	
<b>合計</b>	<b>57,846</b>	<b>60,153</b>	<b>61,426</b>	

(出典)DGCL(2005c)及び DGCL(2006)より作成

国支出金を一般交付金か特定補助金かによって分類すると、経常部門、投資部門を問わず国交付金の大部分を一般補助金が占め、特定補助金としての性質を持つ各省補助金の割合が少ないことも特徴的である。

また、図表 7-30 から 2004 年から経常部門交付金のうち経常費総合交付金(DGF : Dotation Globale de Fonctionnement)の額が急増し、地方分権化一般交付金(DGD: dotation générale de décentralisation)、法定減免補償の合計額が急減していることがわかる。こ

これは、DGD と職業税の支払給与部分の廃止に伴う減収補償措置が DGF に統合されたためである。また、交付金の総額の伸び率は国内総生産の伸び率や公的固定資本形成の伸び率と関連を持つものが多く、これもフランスの財政移転制度の特徴といえるだろう。

**図表 7-31 経常費総合交付金(DGF)の配分額と伸び率**

単位：100 万ユーロ

	2005 年度	前年比
<b>経常費総合交付金(DGF)の合計</b>	<b>37,949</b>	<b>+3.29%</b>
組合費	4	
地方財政委員会(CFL)の予算	1	
2004 年度の DGF との調整	6	
<b>経常費総合交付金の地方団体への配分額</b>	<b>37,939</b>	<b>+3.27%</b>
<b>レジオンへの DGF</b>	<b>4,940</b>	<b>+3.27%</b>
定額交付金	4,884	+2.90%
平衡化交付金	96	+26.63%
<b>デパルتمانへの DGF</b>	<b>11,855</b>	<b>+3.27%</b>
補償交付金	3,288	+3.27%
定額交付金(イル・ド・フランス分)	137	
定額交付金(イル・ド・フランス分を除く)	7,432	+1.97%
平衡化交付金(DPU)	435	+6.21%
最低経常交付金(DFM)	563	+18.04%
<b>コミューン及び広域行政組織への DGF</b>	<b>21,200</b>	<b>+3.55%</b>
定額交付金(コミューン)	13,699	+1.63%
整備交付金	7,501	+9.81%
①広域行政組織への交付金	5,748	+2.54%
うち補償交付金	3,703	+5.50%
うちコミューン間組織への交付金	2,044	+1.00%
②その他(DSU、DSR、DNP)	1,633	+9.23%
都市連帯交付金(DSU)	760	+19.61%
うち本国分	721	+18.43%
農村連帯交付金(DSR)	503	+19.61%
うち本国分	477	+18.43%
うち中心街分	169	+30.00%
うち平衡化部分	308	+12.93%
全国平衡化交付金(DNP)	628	+10.44%
うち本国分	596	+8.39%
(海外の整備交付金の合計)	(96)	+42.13%

(出典)CFL ホームページ

([http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/comites\\_organismes/CFL/Reunions/CFL\\_reunions.html](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/comites_organismes/CFL/Reunions/CFL_reunions.html)、

last access : 2006/6/1)

交付金総額の伸び率がマクロ経済指標と関連を持つようになったのは 1996 年の「財政安定協定(Pacte de stabilité financière)」からである。この協定が導入されたのは、マーストリヒト条約を遵守するため、財政を健全化することが至上目標であったからで

ある。この協定により、中央政府にとって地方団体と協力して財政再建を進めることが可能となり、地方団体にとっては景気の調整局面の中、受領する交付金の見通しが保証される、というメリットがあった。1999年からは名称を「成長と連帯契約(Contrat de croissance et de solidarité)」と変えている。現在のその内容は、地方団体の経常部門勘定に繰り入れられる交付金の総額の伸び率は、物価上昇率(たばこを除く)に、実質GDPの成長率に50%を乗じた率の和とされており、投資部門勘定に繰り入れられる交付金の総額の伸び率は公的資本形成の伸び率と同率とされている。

なお、日本における地方債の元利償還費に対する交付税措置といった制度はフランスの交付金制度には見られない。以下では、地方団体の主要な交付金である経常費総合交付金(DGF)、地方分権化一般交付金(DGD)、建設整備費総合交付金(DGE)について略説することとする。

### 経常費総合交付金(DGF : Dotation Globale de Fonctionnement)

経常部門に計上される交付金のうち、経常費総合交付金(DGF : Dotation Globale de Fonctionnement)は国支出金総額の6割近くを占める最大の交付金である。DGFは給与税代替支給金<sup>64</sup>(VRTS : Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires)に替わり1979年に創設された交付金である。以下では、図表7-31と照らし合わせながら、DGFが地方団体にどのように配分されるかについて大略を述べることにする。

### DGFの総額

各地方団体に交付されるDGF総額の伸び率は、物価上昇率(たばこを除く)と国内総生産の実質伸び率の50%の和である。2005年のDGF総額は前年比3.29%増の379億4878万ユーロとなった。DGF総額から地方財政委員会<sup>65</sup>(CFL : Comité des Finances Locales)の運営経費等を控除した額は前年度比3.27%増の379億3876万ユーロとなった。この2つの伸び率を基礎として、各地方団体の配分額が決定される。

<sup>64</sup> VRTSは地方の付加価値税が国の付加価値税(TVA : taxe sur la valeur ajoutée)に統合されたため、その代替財源として1968年に創設された支給金である。

<sup>65</sup> 地方財政委員会は1979年1月3日法によって創設された委員会であり、DGFの配分についての監督、地方財政に関する諮問機関としての役割のほか、政府及び国会に対して地方財政に関する情報を作成し、報告する権限を同法によって与えられている。同委員会は国民議会議員2名、上院議員2名、レジオン議会議長2名、デパルトマン議会議長4名、広域行政組織の長6名、メール15名、各省代表11名から構成されている。事務局員の給与はDGFから賄われている。

なお、2004年の予算法では、幾つかの交付金及び国からの補償が DGF に統合された。具体的には、地方税廃止補償、職業税平衡化全国基金及び平衡化全国基金の廃止に伴う一部の交付金、レジオン間不均衡是正基金、地方分権化総合交付金(DGD)の95%が DGF への整理・統合された。

### コミューン及び広域行政組織に交付される DGF

コミューン及び広域行政組織に交付される DGF は定額交付金(Dotation Forfaitaire)と整備交付金(Dotation d'Aménagement)の2種類の交付金に分けられ、定額交付金は財源保障的な性格をもち、整備交付金は平衡化の性格を持つ交付金である。整備交付金はさらに広域行政組織交付金(Dotation d'Intercommunalité)、補償交付金(Dotation de Compensation)、平衡化全国交付金(DNP : Dotation Nationale de Péréquation)、都市連帯交付金(DSU : Dotation de Solidarité Urbaine)、農村連帯交付金(DSU : Dotation de Solidarité Rurale)の5つに細分ができる。このうち、コミューンに交付される交付金は定額交付金、DNU、DSU、DSR、他方で広域行政組織に交付される交付金は広域行政組織交付金、補償交付金である。

#### (i) 定額交付金

コミューンに配分される DGF のうち、定額交付金の総額の伸び率は、全地方団体へ交付される DGF の額(DGF 総額から諸経費を控除した額)の伸び率に、CFL の定める割合を乗じた率となっている。2005年度は CFL がその割合を50%としたため、定額交付金総額は136億9867万ユーロ、その伸び率は前年比1.63%(=3.27%×50%)となった。

定額交付金 = 基礎交付金 + 面積比例交付金 + 補足補償部分 + 職業税給与部分補償

基礎交付金 = 一人当たり DGF 交付金 × 人口

面積比例交付金 = コミューンの面積 × 3ユーロ (ただし山間部は5ユーロ)

補足的補償部分 = 2005年度の補足的補償部分 × (1 + DGF 総額の伸び率 × 25%)

職業税給与部分補償 = 前年度の職業税給与部分補償 × CFL の定める率

定額交付金のうち、基礎交付金はコミューンの人口規模に応じて一人当たり60ユーロから120ユーロの範囲でコミューンに交付され、面積比例交付金はコミューンの面積1ヘクタール当たり3ユーロ(山岳地帯にあっては1ヘクタールあたり5ユーロ)

がコミューンに交付される。定額交付金総額から基礎交付金総額及び面積比例交付金総額を控除した部分は、補足的補償部分と職業税支払給与部分補償として各コミューンに交付される。補足的補償部分は、前年度の受領額に DGF の伸び率の 25%の割合をもって増加することとされている。そして、補足的補償部分の総額が決定されることにより、職業税給与部分補償の総額が決定される。各コミューンへ交付される職業税給与部分補償は、前年度の受領額に、CFL が定める率で増加することとなっている。ここでの CFL が定める率とは、DGF 総額の伸び率に CFL が定める割合(最大でも 50%)を乗じた率をいう。

整備交付金はコミューン及び広域行政組織における財政の平衡化を目的とするものであり、その総額はコミューン及び広域行政組織へ交付される DGF の額から、定額交付金総額を引いた額である。手順としては、整備交付金総額から広域行政組織への交付金(DGF de groupements)を引いた額を DSU、DSR、DNP として交付する。

#### (ii) 広域行政組織への交付金

広域行政組織への交付金は、補償交付金(dotation de compensation des EPCI)とコミューン間組織への交付金(dotation d'intercommunalité)の二つに分けられる。

補償交付金の額の伸び率はコミューンの定額交付金に含まれている「職業税給与部分補償」と同様の割合で伸びることとされている。すなわち、最大でも、DGF 総額の伸び率に CFL が定める割合(最大でも 50%)を乗じた率である。

コミューン間組織への交付金は、大都市共同体(CU : Communautés Urbaine)を除いて、住民一人当たりを基準として交付される。ただし、その組織の種類に応じて額が異なる。例えば、2006 年度では、都市圏共同体(CA : Communautés d'Agglomération)には一人当たり 41.35 ユーロ、新都市組合(SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle)には一人当たり 44.63 ユーロが交付される。コミューン共同体(CC : Communautés de Communes)のうち、付加税を持つ CC には一人当たり 17.28 ユーロ、単一職業税方式を採用している CC には一人当たり 21.11 ユーロ、単一職業税方式を採用し、DGF が割増される CC には一人当たり 29.36 ユーロが交付される。なお、大都市共同体(CU : Communautés Urbaine)へ交付される DGF の総額は、コミューンの定額交付金と同率で伸びることが定められている。

### (iii)都市連帯交付金(DSU)、農村連帯交付金(DSR)、全国平衡化交付金(DNP)

DSU、DSR、DNP の合計額は、整備交付金の総額から、広域行政組織への交付金を引いたかたちで求められる。その配分方法は CFL によって定められ、2005 年度では、DSU は 19.61%増の 7 億 5958 万ユーロ、DSR は 19.61%増の 5 億 302 万ユーロ、DNP は 10.44%増の 6 億 2798 万ユーロを計上した。

DSU の配分額は当該コミューンの一人当たりの「財政力(potentiel financier)」、低所得者向け住宅の数、一人当たり税収等に応じて決められる。「財政力」とは、標準的な税収と実際の税収の比率をいい、各地方団体の税負担の水準を意味する。この値が大きいほど、すなわち税負担が高いコミューンほど、多額の DSU が交付される仕組みとなっている。

DSR は地域中心部分(bourgs centres)と平衡部分(péréquation)に細分される。いずれもコミューン人口が 1 万人未満であることを条件とするものである。地域中心部分はその条件に加えて、当該コミューンの「財政力」が他の 1 万人未満のコミューンの「財政力」の 2 倍より小さいこと、中心部の人口が当該コミューンの人口の 15%以上を占めること、を満たすコミューンに配分されるものである。平衡部分は一人当たりの「財政力」、1 ヘクタールあたりの「財政力」、道路延長、3 歳から 16 歳までの児童数によって決定される。

DNP は主要部分(part principale)と加算部分(part majoration)に細分され、前者が一人当たり定額交付金と一人当たり「財政力」によって決定され、後者が一人当たり定額交付金と職業税の「財政力」によって決定される。

### デパルトマンに交付される DGF

デパルトマンが受領する DGF 総額は、全地方団体へ配分される DGF の額の伸び率と同率とされ、2005 年度は 3.27%増の 118 億 5522 万ユーロと決定された。この額をさらに、補償交付金、定額交付金、都市平衡化交付金(DPU: Dotation Péréquation Urbine)、最低経常交付金(DFM: Dotation de Fonctionnement Minimale)の 4 種類の交付金に分けて各デパルトマンに交付する。なお、DPU は都市部のデパルトマンを、DFM は農村部のデパルトマンを対象とした交付金である。

補償交付金総額の伸び率はデパルトマンに交付される DGF 総額の伸び率と同率の 3.27%で伸びる。定額交付金総額の伸び率はデパルトマンに交付される DGF 総額の伸

び率に、CFL の定める割合を乗じた率で増加する。2005 年度は CFL がその割合を 60% としたため、定額交付金は前年比 1.97%(=3.29×60%)増の 74 億 3217 万ユーロとなった。残りの DPU 総額と DFM 総額は CFL が自由に配分額を決定することができる。その結果、DPU 総額は 43 億 4634 万ユーロ、DFM 総額は 56 億 2657 万ユーロとなった。

2005 年度の各デパルトマンに交付される補償交付金、定額交付金は両交付金の総額の伸び率と同率(補償交付金 3.27%、定額交付金 1.97%)で増加することが定められた。DPU と DFM の各デパルトマンへの交付額は課税努力と財政力に応じて決定される。

### レジオンに交付される DGF

2004 年からはレジオンも DGF 交付金の交付対象となり、翌 2005 年には DGF 交付金の各地方団体への配分方法が変更されている。その結果、2005 年はレジオンに約 49 億ユーロ、デパルトマンに約 119 億ユーロ、コミューンと広域行政組織に約 212 億ユーロがそれぞれ交付された。

レジオンに交付される DGF 総額については、デパルトマンに交付される DGF 総額の伸び率(全地方団体に交付される DGF の額の伸び率と同率)と同率で伸びることとされ、前年比 3.27%増の 49 億 4030 万ユーロと決定された。この額を定額交付金と平衡交付金の 2 つに分けて各レジオンに交付する。

定額交付金総額は、DGF 総額の伸び率(2005 年度にあつては 3.29%)に、CFL の定める割合(75%~95%の範囲)を乗じた率で増加する。2005 年度は CFL が定めた増加割合は 88%と決定したため、レジオンに交付される定額交付金総額の伸び率は 2.90%(=3.29%×88%)増の 48 億 4450 万ユーロとなった。レジオンが受領する DGF 総額と定額交付金総額の差額 9585 万ユーロは自動的に決定され、平衡化交付金(Dotation de Péréquation)として各レジオンに交付される。2005 年度の定額交付金は各レジオンの前年度の定額交付金に 2.90%だけ増加させた額が交付され、平衡交付金は各レジオンの財政力に応じて交付される。

### 地方分権化一般交付金(DGD : Dotation Générale de Décentralisation)

經常部門に計上される権限移譲の財源措置に関する交付金として、1983 年の地方分権化法により創設された DGD、職業教育訓練交付金、コルス地方分権化一般交付金がある。同年の権限移譲に伴う財源移譲総額のうち半分以上は税源移譲によって、残り

を交付金によって行うことが決められた。DGD 総額の伸び率は DGF と同率で伸びることが保障されている。2006 年度初期における予算法では、DGD 交付額のうち、コミューンには 2.8 億ユーロ、デパルトマンには 2.5 億ユーロ、レジオンには 3.9 億ユーロ、コルスレジオンには 2.7 億ユーロが配分された。ただし、近年では地方団体に移譲された税目(デパルトマンの自動車登録税等)の廃止に伴い、DGD で手当てをするケースが見られる。

### 建設整備費総合交付金(DGE : Dotation Globale d'Équipement)

DGE は 1983 年の地方分権化改革により、個別の施設交付金を統合して導入された。DGE 総額の伸び率は公共部門の固定資本形成の伸び率とリンクしている。コミューンへの配分にあつては、総額の 50%が投資額の一定割合に応じて配分され、残りの 50%が小規模のコミューンの投資活動に対する支援として配分されている。デパルトマンへの配分にあつては、総額の 60%が投資額の一定割合に応じて配分され、残りの 40%が不動産開発や過疎地の施設整備に応じて配分されている。

### 5.2.3 地方債

1982 年の地方分権化法以前、地方債の起債について、地方団体は中央政府の直接的、間接的統制の下にあった。ここで直接的統制とは法制度に基づく統制を指し、間接的統制とは公的金融ないしは政府資金を通じた統制を指す。直接的統制の手段として、内務省や経済財政省による審査も含まれるが、地方長官による後見的監督が多用されていた。地方長官の後見的監督は、地方団体の議決の適法性のみならず妥当性の審査にまで及び、地方長官の許可が無ければ、地方団体は例え議会の議決があろうとも起債をすることができなかった。この地方債許可制度は 1982 年よりも前に徐々に撤廃されつつあったが、同年の地方長官の後見的監督の廃止を受け、大きく変化したと言われる<sup>66</sup>。

つぎに、間接的統制として、ひとつが公的金融機関による地方債市場の独占、いまひとつが地方債の起債と国からの補助金のリンクである。地方債の引受機関は預金供

---

<sup>66</sup> 1959 年にデパルトマンと大規模なコミューンにおいては許可を必要とする起債の範囲が縮小、70 年にはその範囲がさらに縮小され、小規模コミューンにも拡大させる措置が採られた。1982 年の地方分権改革の直前の段階では、前年度赤字団体の起債、公的金融機関以外での起債、法定金利を上回る起債に限り事前許可制度が適用されていた。



託金庫(CDC : Caisse des dépôts et consignations)あるいはその傘下組織である地方団体設備支援金庫(CAECL : Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales)、貯蓄金庫(Caisses d'Épargne)、クレディ・アグリコル(Crédit Agricole)などの政府系金融機関が中心であった<sup>67</sup>。これらの政府系金融機関は中央政府から利子補給を受け取る一方、市場利子率よりも低い利率で地方債を引き受けていた。地方団体が中央政府の定める優先事業を実施すると、地方団体は関連省庁より特定補助金を受領できた。地方団体は、当該事業の総額から補助金額を控除した額を上限として、公的金融機関から低利で借り入れることが可能であった。

中央政府はこのような直接的、間接的な統制を用い、地方債をコントロールし、公共投資を行ってきたと言われている<sup>68</sup>。1982年以降は、5億フラン以上の市場公募債の発行と外債の発行を除き、地方長官の事前統制が廃止され、経常部門と資本部門のそれぞれの部門で収支均衡が新たに要求されることとなった。1986年に中央政府の引受機関に対する利子補給制度が廃止され、民間金融機関の参入が認められたほか、地方団体が発行条件の有利な融資方法を選ぶことが可能になった。1999年には外債の発行に関する地方長官の事前統制が撤廃された。現在では地方債の金融商品化が進み、利率については固定利率、変動利率のほか、逡増利率、逡減利率などがある。

地方債の引受機関は、以前は公的機関が重要な役割を担っていたが、近年では公的機関は新規の地方債を引き受けなくなり、民間資金のウェイトが徐々に高まっている。現在、代表的な地方債の引受け金融機関としては、DCL(Dexia Crédit Locale)、貯蓄金庫、クレディ・アグリコル等がある。

起債方法については、中央政府の事前監督がなくなり、自由化が進んではいると言われる。しかし、小規模な団体は起債が困難であることから、発行団体は約 5,000 程

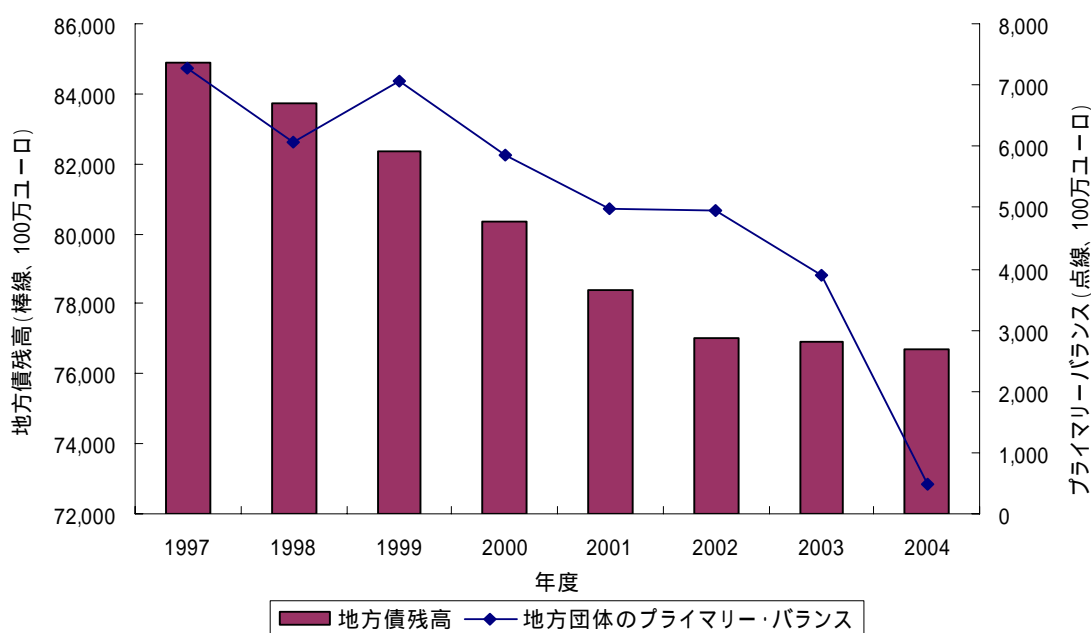
---

<sup>67</sup> CDC はフランス政府の直接及び間接資金を原資としたフランス最大の公的金融機関であった。地方団体向け金融業務については 1966 年に CDC の傘下組織として設置された CAECL が担っていた。1984 年から 2001 年にかけて、CDC の民間金融部門が分離・民営化されている。残った CDC は現在でもフランス郵政公社(La Poste)や貯蓄金庫から集められた資金を原資とする公的金融機関であるが、その業務は限定的で、①貯金資金管理運用及び公共プロジェクト向け長期融資(低家賃社会住宅建設業者向け融資、都市インフラ整備向け融資、個人向け住宅ローン)、②国の預託金等管理業務、③公的退職者年金基金の管理業務、④公共政策支援業務(都市再開発、中小企業育成、地域振興を担う第三セクター向け融資)を扱っている。CAECL は 1987 年に設立された CLF(Crédit Local de France)へ移管・民営化され、1996 年にはベルギー系の CCB(Crédit Communal de Belgique)と合併した。97 年には CLF-Dexia と CCB-Dexia の 2 社から構成される持株会社へ移行、99 年には両持株会社が合併して、単一の持株会社 Dexia の下に DCL(Dexia Crédit Locale)と新 CCB が設置された。貯蓄金庫は 1999 年に民営化、クレディ・アグリコルは 88 年に相互会社化された。

<sup>68</sup> 青木(1996)を参照。

度にとどまっている。起債の方法については証書方式を採用している団体が多く、証券方式は非常にまれで、公募市場債の発行を行う団体は少ない。図表 7-32 では、地方団体(コミュン、デパルトマン、レジオン)のプライマリー・バランスを表している。この図をみると、プライマリー・バランスは近年減少傾向にあるものの、プラスを維持しており、地方債残高も低下傾向にあることから、地方団体では健全な財政運営が行われているといえる。

図表 7-32 地方団体の地方債残高とプライマリー・バランス



(出典)DGCL(2006)より作成。

(注 1)プライマリー・バランスは、(歳入総額－地方債収入)－(歳出総額－利払費－元本償還費)として計算した。

(注 2)コミュン、デパルトマン、レジオンのみを対象としている。

### 地方債発行にかかる規制

現在では、地方長官の事前統制は存在しないが、地方団体の財政の健全性を確保するために以下のルールが設けられている。上述のように①経常及び資本部門のそれぞれで収支が均衡していること(CGCT 第 L1612-4 条)のほか、②地方債の起債が投資部門に限定され、地方債収入を経常部門に充ててはならないこと(同法典第 L2331-8 条、L3332-2 条、L4331-3 条)、③利払い費を経常部門に計上すること(同法典第 L2321-2 条、

L3321-1 条、L4321-1 条)、④他の地方団体からの借入れが原則禁止されていることが挙げられる。これらの条件を満たせば、地方議会で起債目的及び起債条件について議会の承認を経ることで、自由に起債をすることが可能となる。なお、起債は予算と一体化しており、両者を切り離して議会で議決をとることはできない。起債目的、償還年限や利率などの発行条件について議会で承認が得られた後、地方長官に起債の届出をすることで執行力が付与される。

## 地方財政再建制度

フランスでは、地方団体の破産制度は法的に認められていないが、上述のように、地方債を起債する際のルールや、地方長官による地方団体への赤字是正措置が存在する。また、内務省及び経済財政産業省は地方団体の財務情報をもとに、警報ネットワークと呼ばれるシステムを構築し、地方団体の財政状況の悪化を未然に防ぐためのツールとしてこれを活用している。

フランスでは破綻法制は存在しないが、1980年代から90年初頭にかけて、アングレーム(Angoulême)、ブリアンソン(Briançon)、アルル(Arles)といったコミューンで財政破綻の事例がある。ブリアンソンは人口約12,000人のコミューンで、1987年より市街地とスキー場を結ぶロープウェーを建設、他にも開発事業の失敗や第三セクター開発会社の法的清算により財政状況が悪化した<sup>69</sup>。そのため、同コミューンは直接税の税率を引き上げ、一時借入金を調達し、借換えを行ったが結局それを返済することができず、結果として債務超過に陥った。1992年に財政再建計画を策定し、国、レジオン、デパルトマンの協力のもと緊縮財政を実施した。翌年には金融機関との協議の結果、一部の利払いに関する無利子繰延契約と、債務の分割払い契約を結んだと言われる。アルルでは文化施設建設に掛かる費用が増加し、1992年の同コミューンの債務残高は経常部門収入の約2倍、平均税率で計った税収の約7倍に達していた。税率を平均税率の約2倍に引き上げ、一時借入れによる借換えを実施したが、債務の履行が困難となった。人口約46,000人が住むアングレームでは、債権者は中央政府にアングレームの債務の返済を求める事態が発生した。しかし、経済財政産業省は、地方分権化法の施行以降、国は地方債務の返済義務が無いことを示した。そのため債権者は債

---

<sup>69</sup> ブリアンソン及びアルルの破綻事例については中西(1999b)を参照。

務の繰延べの実施や、元利の一部を放棄せざるを得なかったと言われている<sup>70</sup>。

中央政府は警報ネットワークと呼ばれるシステムを通じて、地方団体が債務不履行に陥ることを予防している。警報ネットワークとは地方財政の財政状態について、例えば、公債費比率、財政力指数、といった公会計データを収集・利用するシステムである。デパルトマン地方長官は予算監督において、地方団体から提出された予算・決算資料、そして警報ネットワークを利用して、地方団体の財政状況を監督する。また、各地方団体にいる公会計官(経済財政産業省に属する国家公務員で、日本の出納長に相当する)もこのシステムを利用することが可能である。しかし、地方団体に対して法的な拘束力を持つようなシステムではない。警報ネットワークは内務省と経済財政産業省が作成している。このシステムを利用して、内務省は地方長官に指示を出すことがある。

### 5.3 予算・決算に対する監督

フランスでは、公会計官、地方長官、レジオン会計検査院、国が地方団体の財政を監督、監査している。以下ではこの4者について略説する。

#### 公会計官(comptable)

公会計官は経済財政産業省公会計局に属する国家公務員で、地方団体に置かれている。その業務として、地方団体の収支命令官であるレジオン議会議長、デパルトマン議会議長及びメール等の命令による歳出・歳入の実行、その記録として会計管理報告書(compte de gestion)の作成、収支命令官の命令についての合法性監督、が挙げられる。公会計官は在職中のみならず退職後の一定の間、個人で責任を持たなければならない。公会計官が支払命令を拒否したにも関わらず、支払命令官が再度命令した場合には、その命令が違法であったとしても公会計官の責任は回避される。1982年の地方分権化改革以前は、公会計官の監督には合法性の監督に加え、妥当性の評価も含まれていたが、同年以降は合法性の監督のみとなった。

#### 地方長官(préfet)

**1.1.3 地方長官**で述べたように、地方長官は地方団体に対して事後的に行政監督、

---

<sup>70</sup> Alain Schebath(2002)を参照。

財政監督、技術監督を行う。財政監督のうち予算監督の対象となるのは、①採択期限を過ぎて当初予算が議会で採択された場合、②実質的な収支が不均衡にも関わらず当初予算が採択された場合、③前年度決算書で一定割合以上の赤字が生じた場合、④義務的支出の記載が欠如していながら採択された場合、の4つに限定される。地方団体がこれら4つのケースに該当した場合、地方長官がレジオン会計検査院に当該案件を付託する。

図表 7-33 コミューンにおける予算の流れ(N年度予算)

N-1年12月31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ N-1年の終了。</li> <li>・ N-1年の補正予算の採択期限。</li> </ul>
N年3月31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ N年の当初予算(budget primitif)の採択を行う期限(コムニオン議会の統一選挙が行われた年にあつては、この期限を4月15日に延期する)。</li> <li>・ ただし、予算の調製に必要な情報が3月15日までに提供されない場合には、この規定は適用されない。</li> <li>・ 人口が3,500人以上のコムニオンにあつては、当初予算の採択日より2ヶ月以上前に予算編成方針について審議を行わなければならない。</li> </ul>
N年4月15日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ N年の当初予算の地方長官への提出期限。</li> </ul>
N年5月1日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ N-1年の予算が収支不均衡により地方長官よつて調製され、執行可能になつたコムニオンに限り、公会計官がコムニオン議会にN-1年の会計管理報告書(compte de gestion)を提出する期限。</li> </ul>
N年6月1日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ N-1年における公会計官の会計管理報告書の議会提出期限。</li> <li>・ N-1年の予算が収支不均衡により地方長官よつて調整され、執行可能になつたコムニオンに限り、決算書の採択を行う期限。</li> <li>・ N-1年の予算が収支不均衡により地方長官よつて調製され、執行可能になつたコムニオンに限り、N年の当初予算の採択を行う期限。</li> </ul>
N年6月15日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ N-1年の予算が収支不均衡により地方長官よつて執行可能になつたコムニオンに限り、N年の当初予算を地方長官に提出する期限。</li> <li>・ N-1年の予算が収支不均衡により地方長官よつて執行可能になつたコムニオンに限り、N-1年の決算書(compte administratif)を地方長官に提出する期限。</li> </ul>
N年6月30日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ N-1年の決算書の採択期限。</li> </ul>
N年7月15日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ N-1年の決算書の地方長官への提出期限。</li> </ul>
N年12月31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ N年の終了。</li> </ul>

(出典)DGCL(2005c)より作成

①の採択期限を過ぎて当初予算が議会で採択された場合については、地方団体法典(CGCT)第 L1612-2 条によれば、地方団体が3月31日を過ぎて当初予算が採択された場合、地方長官はレジオン会計検査院に当該案件を付託することが定められている(図表 7-33 を参照)。

②の実質的な収支が不均衡にも関わらず当初予算が採択された場合については、CGCT 第 L1612-4 及び第 L1612-5 条により規定されており、期限内に当初予算が採択されていながらも、その収支が赤字になっている場合、地方長官は当初予算が送付されてから30日以内にレジオン会計検査院に当該案件を付託し、行政裁判所に当該予算

の無効を訴えることができる。レジオン会計検査院は地方団体に対して予算均衡化措置を講ずるよう求めるが、当該団体の修正案が不十分であると判断した場合は、地方長官に対して予算案の決定を要請する。

③の前年度決算書で一定割合以上の赤字が生じた場合については、CGCT 第 L1612-12 条及び第 L1612-14 条によって規定されている。前年度の決算書類には公会計官が作成する会計管理報告書と、支出命令官が作成する決算書(*compte administratif*)の2種類がある。議会は両者を比較し、予算の執行が適切に行われたか評価し、決算書は6月30日までに議会で承認されなければならない。決算は均衡あるいは黒字になっていることが求められる。さらに、7月15日までには地方長官へ決算書を提出する必要がある。地方長官は地方団体の赤字額が経常部門決算の一定割合<sup>71</sup>を超えていると判断した場合、レジオン会計検査院に当該案件を付託する。レジオン会計検査院は1年から数年にわたる予算均衡化措置案を提言し、翌年度以降の当初予算を監督するが、その内容が不十分である場合には地方長官に措置案を伝え、その実施を要請する。

④の義務的支出の記載が欠如していながら採択された場合については、CGCT 第 L1612-15、第 L1612-16、第 L1612-17 条によれば、法律によって定められた義務的な支出項目の記載が予算から欠落している場合や、その額が不十分な場合、地方長官、公会計官及び利害関係者は当該案件をレジオン会計検査院に付託することができる。レジオン会計検査院は地方団体に対して修正予算の作成を求めるが、予算案が改善されない場合には、地方長官に対して修正予算の作成及びその強制的執行を要請する。

なお、①から④のいずれのケースにおいても、レジオン会計検査院は独自の予算案及び予算均衡化計画案を提案するが、正当な理由があれば、地方長官がその提案に修正を加え、地方団体に実施させることができる。

### レジオン会計検査院(*chambre régionale des comptes*)

レジオン会計検査院はフランスに25存在し、当該レジオン内の地方団体の会計を監督する。レジオン会計検査院の監督は4つに大別することができ、①会計管理報告書に対する義務的監査、②義務的監査を補足する任意監査、③地方団体あるいは地方

---

<sup>71</sup> 人口2万人未満のコミュンにあつては経常部門決算の10%以上の赤字、人口2万人以上のコムューン、デパルトマン及びレジオンにあつては5%以上の赤字を計上した場合が該当する。

長官の要請に基づく監査、④地方長官により付託された案件への提言、が挙げられる。

①の義務的監査とは、毎年公会計官の提出する会計管理報告書について、レジオン会計検査院が定期的に監査することをいう。この監査は義務付けられているが、監査の周期は特に決められておらず、4年に一度行われるのが通例となっている。②の任意監査は①の義務的監査を補足することを目的として任意で実施されるものである。③は地方団体から資金を受ける公的組織の会計を対象とし、地方団体や地方長官が監査を依頼、あるいはレジオン会計検査院が自主的に監査を行う。④は先述のように、地方長官の財政監督によってレジオン会計検査院に付託された地方団体の予算案を対象とし、その修正案を提言することをいう。

## その他の機関

国の機関として、コンセイユ・デタに属する行政控訴院及び地方行政裁判所がある。両裁判所は地方団体の法律行為について地方長官から付託された案件について検査する役割を担うほか、法律行為の破棄権を有する。

## 6. 地方公務員制度

### 6.1 地方公務員の種類

#### 国家公務員・地方公務員・病院公務員

公共部門に勤務する職員は公法上の職員である公務員と私法上の職員に大別でき、公務員はその所属先によって国家公務員(*la fonction publique d'État*)、地方公務員(*la fonction publique territoriale*)、病院公務員(*la fonction publique hospitalière*)の3つに分類できる。各公務員の身分規定については、1983年7月に公務員の身分規定等を定めた「公務員の権利と義務に関する法律<sup>72</sup>により、公務員となるための資格要件、公務員の義務及び権利、給与や待遇などの身分規定が定められた。この法を一般身分規定法の第一編とし、続いて1984年1月には一般身分規定法第二編として国家公務員を対象とした国家公務員身分規定法<sup>73</sup>、第三篇として地方公務員を対象とした地方公務員身

<sup>72</sup> 公務員の権利と義務に関する 1983 年 7 月 13 日法(*loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*)

<sup>73</sup> 国家公務員の身分規定に関する 1984 年 1 月 11 日法(*loi 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*)

分規定法<sup>74</sup>が制定された。そして1986年1月には第四編として病院公務員を対象とした病院公務員に関する身分規定法<sup>75</sup>が制定された。一般身分規定法の他に地方公務員に関しては1984年7月に「地方公務員研修及び地方公務員身分規定法の補完法<sup>76</sup>」が定められ、こうした一連の地方公務員関連法の制定によって本格的な地方公務員制度が確立されたといわれている。地方公務員身分規定法は、コミューン等の地方団体のみならず、広域行政組織や地方公施設法人の職員に適用される。病院公務員とは医療・福祉関係の特定公共施設に勤務する公務員をさし、公立病院、公立養護施設、公立養護施設等に勤務する公務員をいう。ただし病院公務員には医師、薬剤師、歯科医師等は含まれない。

なお、地方公務員の給与(給料、居住地手当、家族手当)は、1985年のデクレ85-730号<sup>77</sup>により、国家公務員と同じ扱いを受けなければならず、その水準については閣議を経たデクレによって決定される。居住地手当と家族手当以外の手当については、地方公務員身分規定法第88条により、地方団体の議会は国の水準を上限として各種手当(居住地手当、家族手当を除く)の水準を独自に定めることができる。

### 正規職員・非正規職員

公務員は正規職員(*fonctionnaires*)と非正規職員(*agents publics non-titulaires*)にも区分できる。正規職員とは常勤の官職(*emploi*)に任命され、職階の等級(*grade*)に正式に任用された公務員をさし、正規職員の職業活動に適用される法的規制を身分規定という。これに対して、非正規職員とは、正規職員以外で公的部門に雇用されている公務員をさし、国家公務員、地方公務員、病院公務員ごとに非正規職員が存在し、公務員制度ごとに非正規職員についての規定が存在する。非正規職員が一般に契約職員(*contractuels*)と呼ばれるのは、期限付きの契約に基づき公務員に採用されることが多いためである。また、非正規職員を採用できるケースは地方公務員身分規定法により

---

<sup>74</sup> 地方公務員の身分規定に関する1984年1月26日法(*loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*)

<sup>75</sup> 病院公務員の身分規定に関する1986年1月9日法(*loi n° 86-33 du 9 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière*)

<sup>76</sup> 地方公務員研修及び地方公務員の身分規定法の1984年7月12日補完法(*loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*)

<sup>77</sup> 国家公務員と地方公務員の給与に関する1984年1月26日政令(*Décret relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires des collectivités territoriales régis respectivement par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 et n° 84-53 du 26 janvier 1984*.)



限定列举されており産休や育児休暇などの正規職員の代替や空きポストを緊急に埋める必要がある場合などに限定されている。

## 6.2 キャリアシステム

### 等級(grade)と職(emploi)の分離

フランスの地方公務員制度の最も大きな特徴は、地方公施設法人、コミューンや広域行政組織を含む全ての地方団体で、同一の規定を適用して人事行政を行っている点にある。また、もうひとつの特徴として、フランスの地方公務員制度は日本と同様にキャリアシステムを採用していることが挙げられる。一般身分規定法第一編第十二条では等級と職を分離することが定められており、地方公務員は特定の職に任用されるのではなく、等級に任用されることを意味している。例えば、地方団体がある職員の占めている職を廃止したとしても、その職員を同等級に相当する別の職に就かせなければならないことを表している。

### 職群(cadre d'emploi)制度

等級はいくつかの級から構成され、複数の等級を合わせたものを職群(cadre d'emploi)という。1987年の地方公務員身分規定法を改正した通称ギャラン法<sup>78</sup>以前は、地方公務員制度は国家公務員制度と同様に職団制度(corps d'emploi)を採用していたが、ギャラン法によって職群が職団に替わって導入された。現在、8系統(行政系、技術系、社会福祉・医療系、社会教育系、文化系(文化財)、文化系(芸術教育)、スポーツ系、消防・コミューン警察系)、60職群が存在し、職群ごとに等級、級、採用団体、職務内容、研修、昇進条件などを定めた個別身分規定に関する政令が存在する。

### カテゴリー

地方公務員は採用時の段階でAからCまでの3つのカテゴリー(catégorie)のいずれかに属することが決まっている。カテゴリーとは職群を大まかに区分した類型をいい、公務員の採用時の資格要件、職務の難易度、責任の程度を表している。カテゴリーAは一般的に高等教育を少なくとも3年間(まれに2年間のケースもある)受けた学歴を

---

<sup>78</sup> 地方公務員身分規定法の1987年7月13日改正法(Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale)

必要とする。カテゴリーB はバカロレア以上の学歴を必要とし、カテゴリーC は職業教育免状程度の学歴を必要とする。図表 7-34 にあるように、2003 年 12 月 31 日現在、公務員は合計で約 503 万人おり、そのうち国家公務員が約 254 万人、地方公務員が約 152 万人、病院公務員が約 97 万人である。地方公務員のうち、カテゴリーA の職員が 7.9%、カテゴリーB の職員が 13.8%、カテゴリーC の職員が 78.3%を占めている。行政系の職群について見てみると、行政系には 5 つの職群があり、カテゴリーA の職群として地方上級行政職(administrateur territorial)及び地方行政職(attaché territorial)、カテゴリーB の職群として地方書記職(rédacteur territorial)、カテゴリーC の職群として地方行政事務職(adjoint administratif territorial)及び事務補助職(agent administratif territorial)が存在する。さらに、各職群にはいくつかの等級が設けられていることが多い。行政系のうちカテゴリーA の地方行政職には、行政職(attaché)、2 級主任行政職(attaché principal de 2<sup>e</sup> classe)、1 級主任行政職(attaché principal de 1<sup>re</sup> classe)、所属長(directeur territorial)の 4 つの等級が存在する。

図表 7-34 国家・地方・病院公務員数及びカテゴリー(2003 年 12 月 31 日時点)

	合計(単位：人)	カテゴリーA	カテゴリーB	カテゴリーC
<b>国家公務員</b>				
正規職員及び軍人	2,158,940	47.1%	22.9%	29.9%
非正規職員	328,462	35.6%	31.5%	32.9%
専門労働者	55,949	0.1%	11.2%	88.7%
<b>小計</b>	<b>2,543,351</b>	<b>44.6%</b>	<b>23.8%</b>	<b>31.6%</b>
<b>地方公務員</b>				
正規職員	1,157,333	7.2%	14.1%	78.7%
非正規職員	309,319	11.9%	15.3%	72.8%
保育アシスタント	55,491	—	—	100.0%
<b>小計</b>	<b>1,522,143</b>	<b>7.9%</b>	<b>13.8%</b>	<b>78.3%</b>
<b>病院公務員</b>				
正規職員	742,052	3.8%	43.1%	53.1%
非正規職員	130,135	7.3%	28.5%	64.2%
医師	94,153	100.0%	—	—
<b>小計</b>	<b>966,340</b>	<b>13.8%</b>	<b>37.1%</b>	<b>49.1%</b>
<b>合計</b>	<b>5,031,834</b>	<b>27.6%</b>	<b>23.3%</b>	<b>49.1%</b>

(出典)DGCL(2006a)より作成

## 6.3 地方公務員の採用

### 採用試験

地方公務員のうち正規職員の採用は原則として学科試験(épreuves)と口述試験によ

る競争試験を行うこととなっている。例外的に、カテゴリーCのうち最も下の級の職員を採用しようとする場合や、上級幹部職及び官房職を採用する場合は競争試験によらず採用することができる。競争試験は外部試験、内部試験、第三の試験(troisièmes)の3つに大別できる。外部試験は一定の学歴や資格を持った者を対象とし、内部試験は既に公務員として一定年数の経験のあるものを対象としている。大まかには、外部試験は新規学卒者を、内部試験は公務員を対象とした試験であるといえる。第三の試験は2001年のサパン法によって導入された試験で、地方議員や公務員以外の職業経験者等を対象としている。

図表 7-35 地方公務員の内訳(2003年12月31日時点)

単位：人

	正規職員	非正規職員	保育 アシスタント	合計	構成比
コミュニケーション デパルトマン レジオン	751,761 132,795 9,595	189,902 24,532 3,557	14,377 35,971 —	<b>956,040</b> <b>193,298</b> <b>13,152</b>	<b>62.8%</b> <b>12.7%</b> <b>0.9%</b>
<b>地方団体合計(1)</b>	<b>894,151</b>	<b>217,991</b>	<b>50,348</b>	<b>1,162,490</b>	<b>76.4%</b>
コミュニケーション公施設法人(注1)	64,490	39,060	4,143	<b>107,693</b>	<b>7.1%</b>
コミュニケーション間公施設法人(注2)	110,976	36,024	692	<b>147,692</b>	<b>9.7%</b>
デパルトマン公施設法人(注3)	66,831	6,689	306	<b>73,826</b>	<b>4.9%</b>
その他の地方公施設法人(注4)	20,885	9,555	2	<b>30,442</b>	<b>2.0%</b>
<b>地方公施設法人合計(2)</b>	<b>263,182</b>	<b>91,328</b>	<b>5,143</b>	<b>359,653</b>	<b>23.6%</b>
<b>合計 (1)+(2)</b>	<b>1,157,333</b>	<b>309,319</b>	<b>55,491</b>	<b>1,522,143</b>	<b>100.0%</b>

(注1)コミュニケーション公施設法人にはコミュニケーション社会福祉センター(CCAS)等が含まれる。

(注2)コミュニケーション間公施設法人には大都市共同体(CU)、コミュニケーション共同体(CC)、都市圏共同体(CA)、単一目的事務組合(SIVU)、多目的事務組合(SIVOM)、混成事務組合(syndicat mixte)等が含まれる。

(注3)デパルトマン公施設法人にはデパルトマン地方公務員管理センター(CDG)等が含まれる。

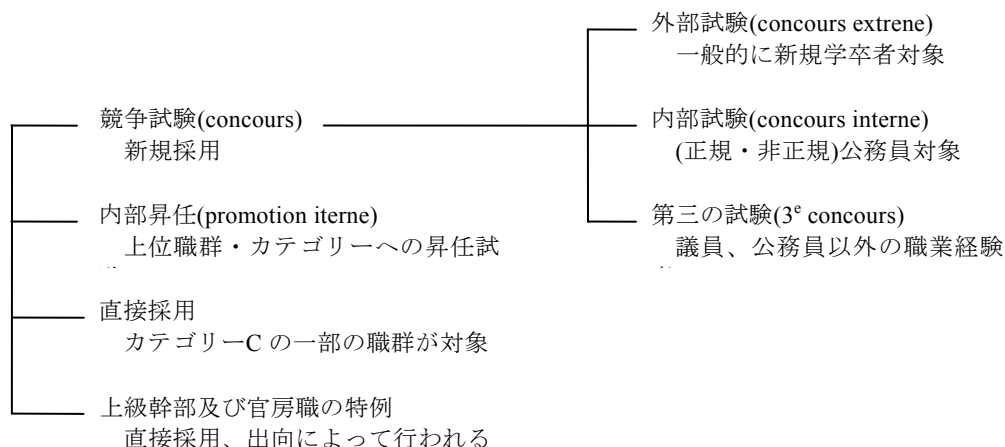
(注4)その他の地方公施設法人には低家賃住宅公社、建設整備公社、その他の商工業的公施設法人が含まれる。

(出典)DGAFP(2005)より作成

競争試験に合格した者は有資格者名簿に登録され、地方団体が職を創設した場合や欠員が出た場合、任命権者はこの有資格者名簿の中から採用を行う。採用された職員は、ある一定の年度で上位の級、あるいは等級に昇進する。再び地方行政職の例をみると、行政職として任用された公務員は、数年間の勤務経験で自動的に同等級内の上位の級に移ることができる。上位の等級に昇進するためには任命権者の決定が必要で、任命権者は勤務評定をもとに職員の昇進を決定する権限を持つ。任命権者による昇進が認められた場合、この公務員は行政職から2級主任行政職へと等級が昇進する。地方行政職にある公務員は上位の職群である地方上級行政職に昇任することもできる。

この制度は内部昇任制度と呼ばれ、一定の条件を満たす公務員であれば上位の職群のみならず上位のカテゴリーへ移ることができる制度である<sup>79</sup>。

図表 7-36 地方公務員の採用方法



(出典) CNFPT(2004), Guide Pratique Fonction Publique Territoriale 及び山崎(2002)より作成

### 上級幹部職の採用の特例

上述のように上級幹部職及び官房職は競争試験によらず採用を行うことができる。上級幹部職の採用方法は直接採用と出向の2種類あり、直接採用及び出向によって採用できる職は限定されている。直接採用の対象者は学歴が修士以上の者、カテゴリーAの公務員または民間企業において管理職として5年以上勤務した者であり、公務員だけでなく民間からも採用することができる。他方で出向は一般の公務員にも存在する制度ではあるが、上級幹部職の採用に限り、同一地方団体に勤務している公務員から上級幹部職に出向させることが可能である。官房職については、恒久的な職ではないが、1987年のデクレ 87-1004号<sup>80</sup>に定められた範囲内で自由に採用することができる。

<sup>79</sup> 昇進は同一職群内で上位の等級あるいは級に移ることをさし、昇任は異なる職群あるいはカテゴリーに移ることをさす。

<sup>80</sup> 地方団体の官房職に関する1987年12月16日デクレ(Décret relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales)

図表 7-37 行政系の職群の概要(カテゴリーA)

カテゴリーA	職群	地方上級行政職			
		等級及び職	等級	級	
			級外上級行政職	1～7 級	
			1 級上級行政職	1～6 級	
			2 級上級行政職	1～7 級	
	採用団体	①レジオン、デパルトマン、人口 8 万人以上のコミューン、②1 万戸以上の低家賃住宅公社、③人口 8 万人以上のコミューンに相当する公施設法人、④人口 4 万人以上のコミューンの事務総長及び人口 8 万人のコミューンの事務次長			
	職務内容	①地方団体の決定事項の準備と実施、②企画及び管理、③複数の部・課の指揮及び調整			
	職群	地方行政職			
		等級及び職	等級	級	
			所属長	1～7 級	
			1 級主任行政職	1～4 級	
			2 級主任行政職	1～6 級	
		行政職	1～12 級		
		採用団体	所属長：①レジオン、デパルトマン、人口 4 万人以上のコミューン、②5,000 戸以上の低家賃住宅公社、③人口 4 万人以上のコミューンに相当する公施設法人、④人口 1 万人以上のコミューンの事務総長及び 3,000 戸以上の低家賃住宅公社の部長 主任行政職：①レジオン、デパルトマン、人口 1 万人以上のコミューン、②3,000 戸以上の低家賃住宅公社、③人口 1 万人以上のコミューンに相当する公施設法人、④人口 5,000 人以上のコミューンの事務総長及び 1,500 戸以上の低家賃住宅公社の部長 行政職：①全部の地方団体及び公施設法人、②人口 4 万人未満のコミューンの事務総長(相当する公施設法人を含む)		
		職務内容	①事務総長及び事務次長の補佐、②部・課の指導、③特に一般行政、衛生・社会福祉部門の管理、分析及び社会教育分野の業務		
職群		役場事務職			
		等級及び職	等級	級	
	役場事務職		1～12 級		
	採用団体	人口 3,500 万人未満のコミューン及びその広域行政組織、②公施設法人の事務総長			
職務内容	コミューン業務の一般管理				

(出典)山崎(2002)より

## 地方公務員の採用・研修機関

地方公務員身分規定法第 41 条によれば、地方団体において職を創設した場合や欠員が出た場合には後述するデパルトマン地方公務員管理センター(CDG : centres de gestion de la fonction publique territoriale)に報告し、昇進、出向、内部昇任、有資格者名簿からの採用のいずれかの方法により補充をしなければならない。しかしながら、フランスの地方団体はその数が多いことから、各団体で独自に地方公務員の採用を行うことは困難であるため、地方公務員の採用及び研修を一元的に行う地方公施設法人として全国地方公務員センター(CNFPT : centres national de la fonction publique territoriale)と CDG が設立されている。CNFPT の主な業務は①カテゴリー A 及び B の競争試験の実施、②初任者研修の実施、③職の喪失に伴うカテゴリー A 職員の引受けである。他方、CDG の主な業務は①カテゴリー A 及び B の一部とカテゴリー C の競争試験の実施、②同数行政委員会等の設置運営、有資格者名簿の広報等、④カテゴリー B 及び C 職員の引受けである。地方公務員身分規定法第 12-2 条 2 項によれば、各地方団体及び地方公施設法人は予算計上された給与総額うち最大で 1%を CNFPT の分担金として拠出しなければならない。

## 6.4 公務員の人事交流

先述のように、地方公務員は職ではなく、等級によって任用されるので、当該公務員が他の団体へと移ったとしても同程度以上の等級に相当する職に就くこととなる。このように地方団体の人事行政に全国一律の等級制度を適用したのは、地方団体間ないしは地方団体と国の間で公務員の流動性が高まり、公務員の選択を通じてその質が高まると考えられていたからであった。しかし、現実には幹部職員の異動や夫の転勤に伴う妻の異動といったケースや、権限移譲に伴う身分移管<sup>81</sup>といった例外的なケースを除き、大半の公務員は同一の地方団体あるいは同じ地域で終身勤務することが多

---

<sup>81</sup> 権限移譲による国家公務員の身分移管は、1983 年の地方分権化法に伴う国の社会扶助事務に携わる職員のデパルトマンへの移管、2004 年の権限移譲法に伴う教育技術職をはじめとする国家公務員の地方団体への移管がある。1983 年の地方分権化法では、デパルトマン地方長官の指揮下にあったデパルトマン保健福祉局(DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales)がデパルトマン地方長官の指揮下にあるデパルトマン保健社会局と、デパルトマン議会議長の指揮下にある組織へと分割された。これにより、旧デパルトマン保健福祉局の約 70%の職員がデパルトマン議会議長の指揮下に入ることとなった。

い。

出向国家公務員には、配属先の地方団体から給与が支払われるが、元職給与の15%を超えない超過給与を受けることができる。地方公務員の身分規定が魅力に乏しいため(試験合格後にも雇用保証がない、低額初任給、昇進の遅さ)、地方団体は管理職不足問題を抱えている。

## 略語一覧

- AAH : Allocation aux adultes handicapés 成人障害者手当
- ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale 社会保障機関中央機構
- AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes 全国成人職業  
訓練協会
- AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres 管理職年金総合協会
- ANPE : Agence nationale pour l'emploi 国立雇用センター
- ARRCO : Association des régimes de retraites complémentaires 補足退職年金制度協会
- ASS : Allocation de solidarité spécifique 連帯特別手当
- ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce 商工業雇用協会
- CA : Communauté d'agglomération 都市圏共同体
- CAECL : Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales 地方団体設備支援金庫
- CAF : Caisses d'allocations familiales 家族手当金庫
- CANAM: Caisse nationale d'assurance Maladie des Professions Indépendantes
- CANCAVA: Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans 職人老齢保険調整宣告自  
治金庫
- CC : Communauté de communes コミューン共同体
- CCAS : Centre communal d'action sociale コミューン社会福祉センター
- CDC : Caisse des dépôts et consignations 預金供託金庫
- CDCI : Commissions départementales de coopération intercommunale コミューン間広域  
行政デパルトマン委員会
- CDG : Centre de gestion de la fonction publique territoriale デパルトマン地方公務員管理  
センター
- CDI : Conseil départemental d'insertion デパルトマン社会参入評議会
- CEC : Contrat emploi consolidé 雇用補強契約
- CES : Contrat emploi solidarité 連帯雇用契約
- CFL : Comité des finances locales 地方財政委員会
- CGCT : Code général des collectivités territoriales 地方団体一般法典
- CIADT : Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire 地方



開発・国土整備問題省庁間委員会

CIAS : Centre intercommunal d'action sociale コミューン間社会福祉センター

CIE : Contrat initiative emploi 雇用主導契約

CIRMA : Contrat d'insertion revenu minimum. d'activité RMA 労働契約

CLF : Crédit Local de France クレディ・ローカル・フランス銀行

CLI : Commission locale d'insertion 社会参入地域委員会

CMSA : caisse de mutualité sociale agricole 農業社会共済金庫

CMU : Couverture maladie universelle 無拠出医療基礎保険

CMUC : Couverture maladie universelle Complémentaire 無拠出医療基礎補足保険

CNAF : Caisse nationale des allocations familiales 全国家族手当金庫

CNAMTS : Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés 全国被用者医療保険金庫

CNAVPL: Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales 全国自由業老齢保険金庫

CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés 全国被用者老齢年金金庫

CNBF: Caisse Nationale des Barreaux Français 全国弁護士金庫

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale 全国地方公務員センター

CRAM : Caisses régionales d'assurance maladie 地方医療保険金庫

CPAM : Caisse primaire de l'assurance maladie 医療保険一次金庫

CRDS : Contribution pour le remboursement de la dette sociale 社会保障債務返済拠出金

CSG : Contribution sociale généralisée 一般社会税

CU : Communauté urbaine 大都市共同体

CV : Communauté de villes 広域都市共同体

DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale 国土整備・地方開発庁

DCL : Dexia Crédit Local デキシア・クレディ・ロカル銀行

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales デパルトマン保健福祉局

DDTEFP : Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

デパートマン労働・雇用・職業訓練局

DGAFP : Directions générale l'administration et de la fonction publique 行政・公務員総局

DGCL : Direction générale des collectivités locales 地方団体総局

DGD : Dotation générale de decentralization 地方分権化一般交付金

DGE : Dotation globale d'équipement 施設整備費総合交付金

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle 雇用・職業訓練  
総局

DGF : Dotation globale de fonctionnement 経常費総合交付金

DNP : Dotation Nationale de Péréquation 平衡化全国交付金

DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales 地方保健福祉局

DSR : Dotation de solidarité rurale 農村連帯交付金

DSS : Direction de la Sécurité Sociale 社会保障局

DSU : Dotation de solidarité urbaine 都市連帯交付金

DTA : Directive territoriale d'aménagement 国土整備指針

EDF : Electricité de France フランス電力公社

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale 広域行政組織

FCTVA : Fonds de compensation pour la TVA 付加価値税補償基金

FNE : Fond national de l'emploi 全国雇用基金

FSE : Fonds social européen 欧州社会構造基金

HLM : Habitation à loyer modéré 低家賃社会住宅

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques 国立統計経済研究所

MSA : Mutualité sociale agricole 農業共済組合

MV : Minimum vieillesse 法定最低老齢年金

PLM : (Loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de)Paris, Lyon,  
Marseille パリ、リヨン及びマルセイユ(パリ、リヨン及びマルセイユ並びにコ  
ミューン共同公施設法人の行政組織に関する 1982 年 12 月 31 日法、通称大都市  
法)

ORGANIC: Caisse des compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et  
du commerce 商工業全国自営業調整金庫

PLU : Plans locaux d'urbanisme 地方都市計画

POS : Plans d'occupation des sols 土地占有計画

RMI : Revenu minimum d'insertion 社会同化最低保障

RMA : Revenu minimum d'activité 就労最低所得

SAE : Stage d'accès à l'emploi 企業アクセス研修

SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle 新都市組合

SCOT : Schémas de cohérence territoriale 広域統合計画

SD : Schémas directeurs 整備基本計画

SIFE : Stage d'insertion et de formation à l'emploi 社会参入雇用訓練研修

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple 多目的事務組合

SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique 単一目的事務組合

SNCF : Société Nationale des Chemins de fer Français フランス国有鉄道

SRU : (loi relative à la)solidarité et au renouvellement urbains 都市連帯・再生(法)

TER : Transport express régional レジオン高速交通

TIPP : Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers 石油産品内国消費税

TSCA : Taxe spéciale sur les conventions d'assurance 自動車保険契約特別税

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée 付加価値税

UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce  
全国商工業雇用連合会

URSSAF : Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations  
familiales 社会保障・家族手当掛け金徴収連合会

VRTS : Versements représentatifs de la taxe sur les salaires 給与税代替支給金

ZAC : Zone d'aménagement concerté 協議整備区域

## 参考文献

### フランス語文献

ASSEDIC ホームページ(<http://www.assedic.fr>)

CCSS(2004), *Les Comptes de la Sécurité Sociale 2005*.

CNFPT(2004), *Guide Pratique Fonction Publique Territoriale*

DGAFP(2005), *l'Observatoire de l'emploi public, Rapport annuel 2004-2005*.

DGCL(2004), *Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux*.

———(2005a), *Chapitre Communes et Groupements du Guide de la Fiscalité 2004*.

———(2005b), *Guide budgétaire communal, départemental et régional 2006*.

———(2005c), *Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2005*.

———(2006a), *Les Collectivités locales en chiffres 2006*.

———(2006b), *Les Finances des communes de plus de 10000 habitants 2004*.

DREES(2005), *Études et Résultats, N:415 juillet 2005, L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 mars 2005*.

Eric Landot(2004), *La loi libertés et responsabilités locales de A à Z*.

INSEE(2005), *Enquête sur les Personels des Collectivités Territoriales et des Etablissements Publics Locaux*.

Legifrance ホームページ(<http://www.legifrance.gouv.fr>)

UNCCAS(2005), *Le Centre Communal et Intercommunal d'Action Sociale*.

### 英語文献

Prud'homme, Rémy(2006), "Local Government Organization and Finance: France" in Anwar Shah(ed.), *Local Governance in Industrial Countries*. The World Bank, Washington.

UNEDIC(2003), *Unemployment Insurance : A scheme for social protection within the dynamics of employment*.

UNEDIC(2003), *Unemployment Insurance in France and Spain*.

## 日本語文献

- 青木宗明(1999)「フランスの地方分権と統合ヨーロッパにおける「地方団体の連邦化」、  
坂本忠次・和田八束・伊東弘文・神野直彦編『分権時代の福祉財政』、敬文堂  
——(2002)「フランスの地方財政調整—財政調整の考え方と財政思想—」、『地方  
財政』2002年5月号
- Alain Schebath(2002)「フランスの地方債——地方債の自由化後に何が起こったか——」、  
日本地方財政学会編『財政危機と地方債制度』
- 石井圭一(2004)「フランス農村における零細コミューンの存立とその仕組み」『農林水  
産研究所レビュー』2004年3月号、P.47-54
- 稲森公嘉(2003)「フランスの医療保険制度改革」『海外社会保障研究』国立社会保障・  
人口問題研究所
- 岩村正彦(1997)「フランス会計院(Cour des comptes)と社会保障会計検査(1)」『会計検査  
研究』第15号  
——(1997)「フランス会計院(Cour des comptes)と社会保障会計検査(2)」『会計検査  
研究』第16号
- 大山陽久・成毛建介(2002)「近年におけるフランスの公的金融機関の民営化について」  
日本銀行海外事務所ワーキングペーパーシリーズ
- 大山礼子(1996)『首都機能移転と行財政のあり方に関する調査研究報告書』地方自治  
研究機構(平成8年度調査研究)
- 門彬(2003)「フランス上院(元老院)改革2法が成立」『外国の立法』2003年11月号
- 木村陽子(2004)「1993年以降のフランスのダイナミックなコミューン再編はなぜおき  
たのか」『地方財政2004年5月号』
- 久邇良子(2004)『フランスの地方制度改革—ミッテラン政権の試み—』、早稲田大学出  
版部
- 厚生労働省大臣官房国際課(2005)『海外情勢報告』
- 国土交通政策研究所(2005a)「都市計画策定過程における行政と住民のやりとりに関す  
る研究～日本・ドイツ・フランスの制度と運用に着目して～」『国土交通政策研究』  
第49号  
——(2005b)「人口減少社会における郊外の土地利用コントロールのあり方に関す  
る研究」『国土交通政策研究』第57号

- 財務省財務総合政策研究所(2002)『地方財政システムの国際比較』
- (2003)『政策金融の国際比較(欧州編)』
- (2005)『財政自立を模索する地方財政—フランス地方財政の現状—』
- 自治体国際化協会(1993a)『フランスの地方公務員制度 第1部・第2部』
- (1993b)『フランスの高齢者福祉(1)—社会保障体系における位置付けと所得政策・在宅維持—』
- (1993c)『フランスの高齢者福祉(2)—収容施設対策及び高齢者の有料家庭委託—』
- (1994a)『現代フランス都市計画の手法(1)』
- (1994b)『現代フランス都市計画の手法(2)』
- (2001)『フランスの地方分権15年』
- (2002)『フランスの地方自治』
- (2003)『フランスの新たな地方分権 その1』
- (2004)『フランスの都市計画—その制度と現状—』
- (2005a)『フランスの新たな地方分権 その2』
- (2005b)『フランスの広域行政—第4の地方団体—』
- 自治・分権ジャーナリストの会編(2005)『フランスの地方分権改革』、日本評論社
- 司法制度改革審議会(2003)「諸外国の司法制度概要」首相官邸ホームページ  
<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/dai5appendlist.html>
- 下条美智彦(1999)『フランスの行政』、早稲田大学出版
- 丹羽由夏(2004)「地方債の信用力」、農林金融第57巻第1号
- 都留民子(2000)『フランスの貧困と社会保護』、法律文化社会
- 内閣府(2005)『地方債と地方財政規律—諸外国の教訓—』
- 中西一(1999a)「フランス地方予算・公会計改革(1)—複式簿記と権利確定主義の導入：M11—」『佐賀大学経済論集』第30巻第4号
- (1999b)「フランスの地方予算・公会計改革(2)—成果処分・成果計算書の導入と発生主義／期間対応原則の確立：M14—」『佐賀大学経済論集』第31巻第6号
- (1999c)「フランスの地方予算・公会計改革(3)—成果計算書・資金計算書・貸借対照表の利用目的：自治体財務分析—」『佐賀大学経済論集』第32巻第1号
- 中村紘一・新倉修・今関源成監訳(2002)『フランス法律用語辞典 第2版』三省堂

- 中村睦男・高橋和之・辻村みよ子編(2003)『欧州統合とフランス憲法の変容』、有斐閣
- 仲村優一ほか編著(1999)『世界の社会福祉5 フランス・イタリア』、旬報社
- 日本社会事業大学社会事業研究所(2000)「フランスの障害者施策における障害の範囲と評価方法」1999年度国際比較研究報告書
- 日本労働研究機構欧州事務所(2002)「フランスの社会保障制度の概要—年金制度及び年金改革の動向を中心に—」特別レポート Vol. 4.
- (2003a)「フランスの家族政策、両立支援政策及び出生率上昇の背景と要因」特別レポート Vol. 5.
- (2003b)「フランスの失業保険制度と職業訓練政策—Welfare to Work の観点から—」特別レポート Vol. 6.
- 藤井良治・塩野谷祐一編著(1999)『先進国の社会保障⑥ フランス』、東京大学出版会
- 松本崇(2002a)「フランスの財政制度(前編)」『ファイナンス』2002年9月号
- (2002b)「フランスの財政制度(後編)」『ファイナンス』2002年10月号
- 的井宏樹(2004)「欧州の地方財政再建制度」『地方財政』2004年7月号
- 三浦淑子(2005a)「フランスにおける医療費決定と医師団の関わり」日本医師会総合政策研究機構ホームページ([http://www.jmari.med.or.jp/research/world\\_FR.html](http://www.jmari.med.or.jp/research/world_FR.html))
- (2005b)「フランスにおける ONDAM 制度(医療保険全国支出目標)」日本医師会総合政策研究機構ホームページ
- (2006)「フランスにおける医療保険負担」日本医師会総合政策研究機構ホームページ
- 文部省(2000)『諸外国の教育行財政制度』
- 山崎栄一(2000a)「フランスの地方自治(I)～国の地方自治体に対する監督」『地方財務』2000年1月号
- (2000b)「フランスの地方自治(II)～国庫助成金制度」『地方財務』2000年12月号
- (2001a)「フランスにおける地方分権の動向(1) 国の地方自治体に対する監督」、『地方自治』2001年11月号
- (2001b)「フランスにおける地方分権の動向(2) フランス地方税制と改革の動向」、『地方自治』2001年12月号
- (2002a)「フランスにおける地方分権の動向(3) フランスの地方公務員制度改

- 革の動向と今日的課題』、『地方自治』2002年3月号
- (2002b)「フランスにおける地方分権の動向(4) フランスにおける国・レジオン計画契約と地方分権」、『地方自治』2002年6月号
- (2002c)「フランスにおける地方分権の動向(5) 選挙による議員と公職への候補者男女同数に関する制度」、『地方自治』2002年10月号
- (2003a)「フランスにおける地方分権の動向(6) 上院の選挙制度改革と地方分権」、『地方自治』2003年3月号
- (2003b)「フランスにおける地方分権の動向(7) フランス憲法と地方自治の限界」、『地方自治』2003年4月号
- (2004a)「フランスにおける地方分権の動向(11) 地方分権に関するフランス憲法改正の内容と論点」、『地方自治』2004年4月号
- (2004b)「フランスにおける地方分権の動向(12) フランス憲法改正後の地方分権関係諸法律」、『地方自治』2004年5月号
- (2005a)「フランスの地方行政システム」、総合研究開発機構『広域地方政府システムの提言』
- (2005b)「フランスにおける地方分権の動向(14) 地方財政委員会と経常費総合交付金制度の改革」、『地方自治』2005年4月号
- (2005c)「フランスにおける地方分権の動向(15) フランス憲法改正後の地方分権関係諸法(その二)—地方財政自治組織法の概要—」、『地方自治』2005年6月号
- (2005d)「フランスにおける地方分権の動向(16) フランス憲法改正後の地方分権関係諸法(その三)—権限移譲法の概要—」、『地方自治』2005年9月号
- (2006)「フランスにおける地方分権の動向(17) 課税権を持つ広域行政組織とレジオン」、『地方自治』2006年1月号
- 労働政策研究・研修機構(2004)「フランスにおける雇用政策の転換」『フランス・ドイツにおける雇用政策の改革』