

2. フランス農村における町村制度の実際

(1) フランスの町村の大きさ

フランスの地方制度の最大の特徴は零細多数の基礎的自治体（コミューン）の存在である¹⁾。その数は36,000あまりにおよぶ。農村では100～300人程度の規模が普通である。その起源はフランス革命前の教区に遡り、200年を経た現在もほとんどその数は変わらない。今日ではフランスを除く欧州共同体（EU）を構成する国々の基礎的自治体の数よりも、フランスのその数のほうが多いと言われる。

EU諸国の基礎的自治体について住民数からみた大きさをみると（表1）、イギリス、アイルランド、ポルトガル、デンマーク、オランダといった国々では、人口1,000人未満の基礎的自治体は存在しない。これに対して、ギリシャやフランスを筆頭に、イタリアや旧西ドイツ、オーストリアにおいては、人口1,000人未満の小自治体はめずらしくない。

ドイツ（旧西ドイツ）では市町村の合併政策が実施される前の1968年には24,074市町村あった（1981年には8,515市町村）。ベルギーでも市町村合併の推進により、1970年の2,549市町村から1974年には590市町村に減少したわけであり、もともとの基礎的自治体の大きさは小さい。このような合併政策が比較的早かったのがスウェーデンである。1950年代に始まり1952年の2,500市町村から、1973年には277市町村にまで合併が進んだ。オランダでは1951年に合併政策が始まり、1,010市町村が775市町村に減少した。イギリスではおよそ2,500市町村が存在したが、1972年には402市町村で、2,500人以下の市町村は存在しない²⁾。

このように基礎的自治体の数と大きさはEU諸国において1950年代以降の合併政策の推進により現在の姿に至っているが、イタリアのように合併推進がまったくなされなかった国もある³⁾。

図1はフランスにおける1999年の人口階層別のコミューン数と人口について、累積割合を見たものである。コミューン総数36,527中、1,000人以下の数は27,794で76.0%になる。これらのコミューンの人口は939万人で全体の15.7%にのぼる。また、フランスの2,000人以下のコミューン数は31,927で87.3%になる。これらのコミューンの人口は1,514万人で全体の25.4%である。統計上古くから「農村コミューン」として定義されてきたのが、人口2,000人以下のコミューンである⁴⁾。フランスで一般に農村人口として数えられるのがこの1,514万人である。

フランスのコミューンについて、もう一つの特徴が数の上での歴史的な安定性である。現在のフランスのコミューン制度はフランス革命の際に確立された制度である。フランス革命の最中の1793年には40,613、1801年には40,642のコミューンが確認されている。コミューンは革命前の教区の範囲がそのまま基礎的自治体としてのコミューンとなったという説は必ずしもあたらないようで、コミューンの範囲の形成は地域ごとにより異なっていると言う⁵⁾。コミューンの数は、1870-71年の普仏戦争後にアルザス・ロレーヌ地方の大部分がプロイセンに割譲されたときと、第一次世界大戦後における両地方の復帰のとき

表1 基礎的自治体の規模の国際比較

	国土面積 (1,000km ²)	人口 (百万人)	基礎的自治体			名称	[参考] 2001年現在 自治体数
			自治体数	1自治体あ たり人口 (人)	1000人以下 の自治体割 (%)		
旧西ドイツ	249	61.0	8,500	7,176	37	Städte, Gemeinden	13,862**
オーストリア	84	7.5	2,300	3,242	26	Gemeinden	2,359
ベルギー	30	9.9	596	16,611	0.1	communes	589
デンマーク	43	5.1	275	18,545	-	Kommuner	273
スペイン	505	39.0	8,027	4,859	60	municipios	8,089
フランス	549	55.6	36,527	1,522	78	communes	36,763
ギリシャ	132	11.0	6,022	1,827	80	dimoi, kinotites	5,775
アイルランド	70	3.5	84	41,667	-	boroughs, districts	84
イタリア	301	57.4	8,074	7,109	22	comuni	8,100
ルクセンブルク	3	0.4	126	3,175	47	communes	118
オランダ	37	14.6	714	20,448	0.8	Gemeetens	504
スイス	41	6.4	3,000	2,122	45*	communes	
連合王国	255	56.8	481	118,087	-	districts	480***
ポルトガル	92	10.3	275	37,455	-	municipios	308***

*500人以下の自治体割合

**旧東ドイツ地区を含む。

***連合王国イングランドでは約10,000のparishesがあり、うち8,000に議会(council)がある。また、ポルトガルには4,241のfreguecias(仏語ではcommunesと訳される)がある。

資料: "Les collectivités territoriales", Les cahiers français, n.239, La documentation française, 1989. 及びEU地方評議会資料より。

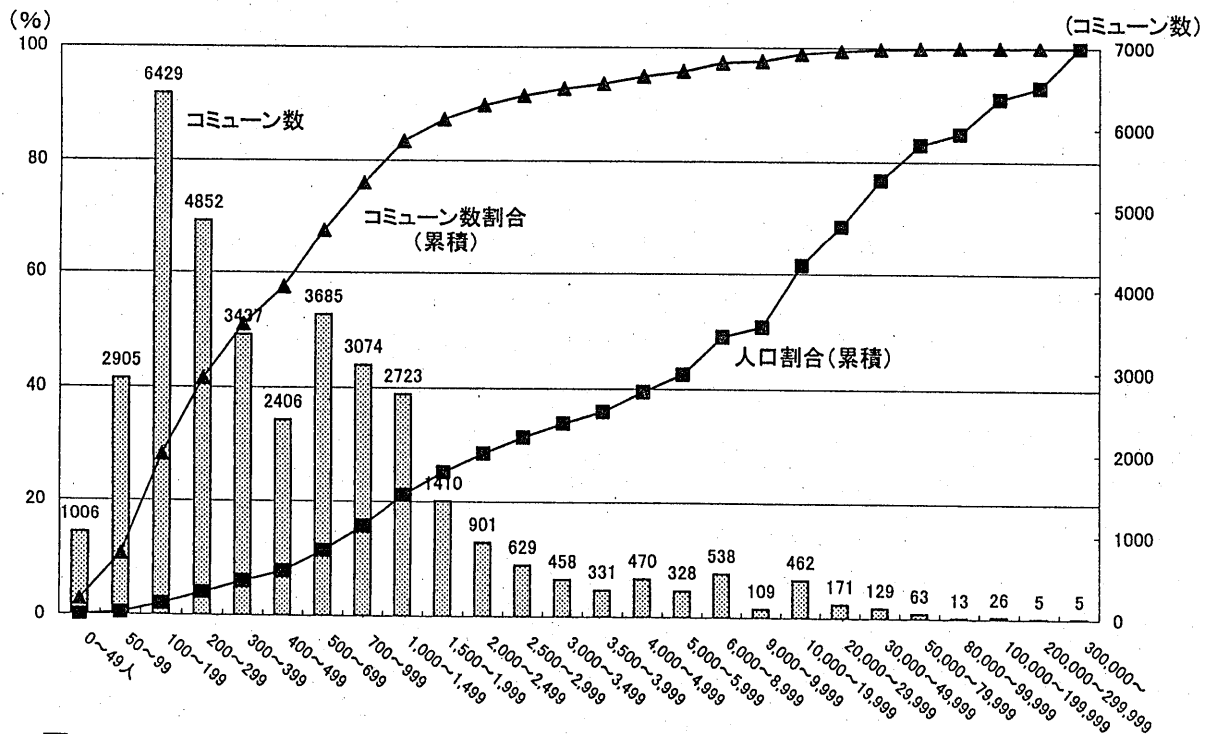


図1 フランスのコミューンの大きさ

資料: Recensement de la population 1999.

に大きく変動した。しかし、それ以外の期間にその数の変動は小さく安定している。わが国や EU 諸国において町村合併が推進されるもとでは、コミューンの数は減少の一途をたどるが、フランスでは特別な時期の変動を除けば、コミューンの数は微増した。すなわち、フランスにおけるコミューンは一般に分裂の傾向の方が強いことを意味する(図 2, 図 3)。

フランスにおける農村人口を前述の人口 2,000 人以下のコミューンの人口として捉えると、19 世紀半ばにピークを迎えた後、1975 年のセンサスで増加し始めるまで、1 世紀以上にわたって減少したことがわかる(図 4)。1851 年には農村人口は総人口の 61 %であったが、農村の人口減少と総人口の増加により 1975 年には 27 %に減少した。農村人口の減少は収束したが、総人口の伸び率には追いつかず、その後も総人口に占める農村人口の割合は低下している。

最近の人口センサスである 1990 年と 1999 年をみると、2,000 人以下のコミューンの人口はフランスの人口全体の構成比を 25.7%から 25.3 %に 0.4 ポイントおとしたが、人口は 1,483 万人から 1,514 万人に増加した。従来から用いられている農村人口の定義からすれば、農村人口の減少局面が終わり、四半世紀が過ぎたことになる。

ところが、農村人口の増加現象は農村において一様に進むのではない。図 5 は 1990 年代の人口規模別のコミューン数と人口について増減率を見たものである。人口の少ないコミューンほど、人口減少に見舞われている。明らかに人口の伸びが認められるのは人口 700 人以上のコミューンである。表 2 では 1980 年代について、中央山地、アルプス、ピレネ、ジュラの地帯における県を単位として、同じく人口規模別のコミューン人口の増減を見たものである。コミューンの大きさが小さいほど、人口減少は深刻である。しかしながら、アルプスでは小さなコミューンでも人口が増加しているし、ジュラでは最小規模のコミューンを除いて人口は増加した。

(2) フランスの町村制度

1) 零細性から帰結する特徴

フランスの町村制度について、その零細多数であるという特性は組織上の性格を規定する⁶⁾。その第 1 は市町村議員の数が非常に多いことである。表 3 は日本とフランスのほか、数カ国について議員 1 人あたりの人口を見たものである。この表からはむしろ、イギリスや日本における議員あたりの人口の多さが際立つと言える。

フランスにおいてコミューンの議員数は、法律により一律に決められている。表 4 には法定議員数とそれぞれの大きさのコミューンについて、議員 1 人あたり住民数を示した。農村における平均的なコミューンの大きさは人口 100 ~ 300 人程度であり、法定議員数は 100 ~ 499 人のコミューンについて定められる 11 人となる。住民 23.4 人に 1 人が議員となる。100 人未満のコミューンでは、2 ~ 3 世帯に 1 人の議員が選出されなければならない。わが国の農村を念頭に置くならば、大都市の市町村と同じ法律で農村集落の代表選が決められるということになるだろうか。

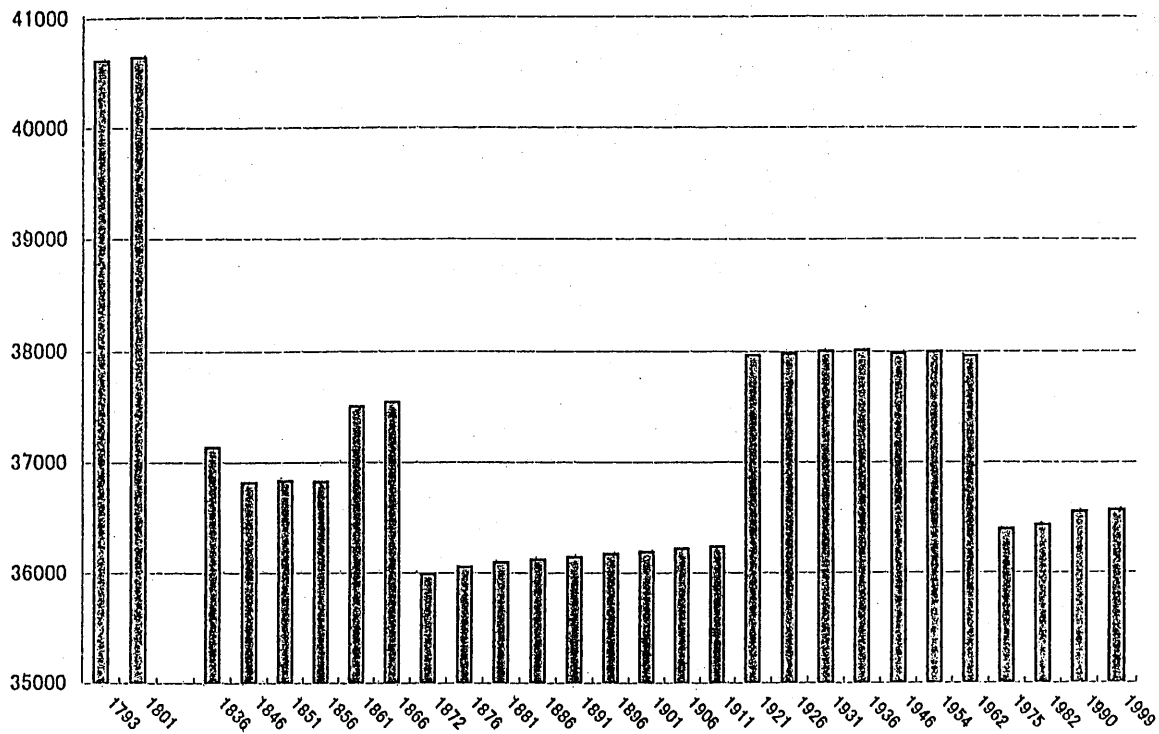


図2 コミューン数の変遷

資料: Annuaire statistique de la France 1966, INSEE, および Recensement de la population. 1793, 1801年については Follain A., "Les communautés rurales en France : Définition et problèmes (15-19 siècle)", Histoire et sociétés rurales, n.12, 1999.

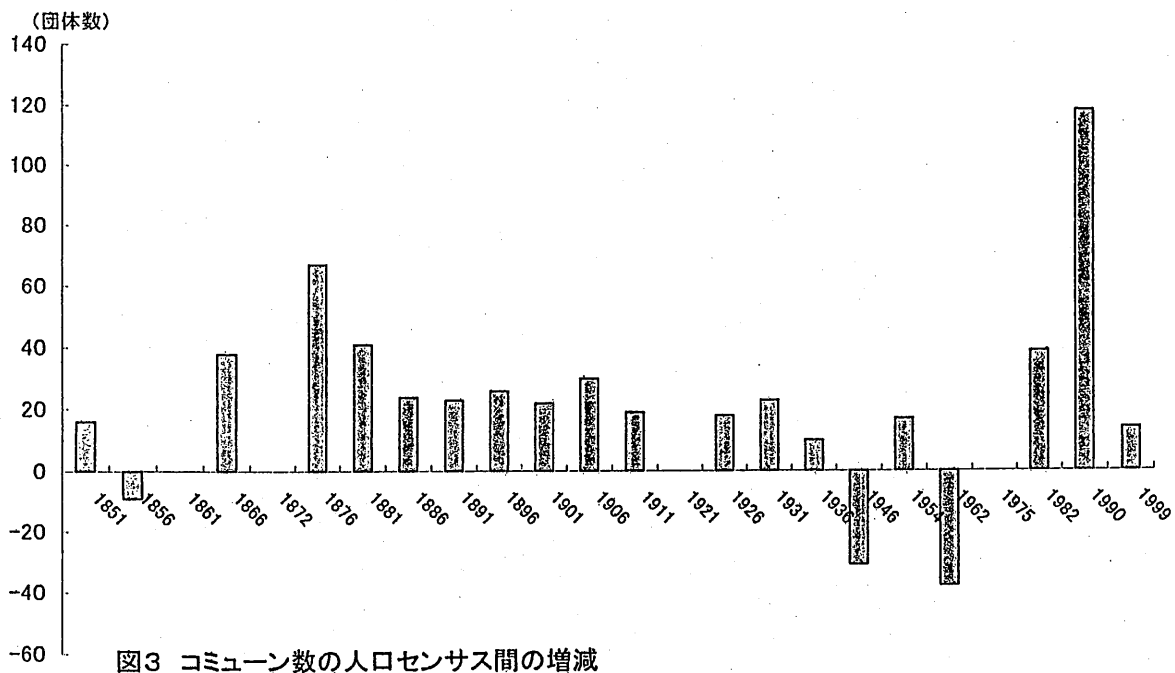


図3 コミューン数の人口センサス間の増減

資料: Annuaire statistique de la France 1966, INSEE, および Recensement de la population.

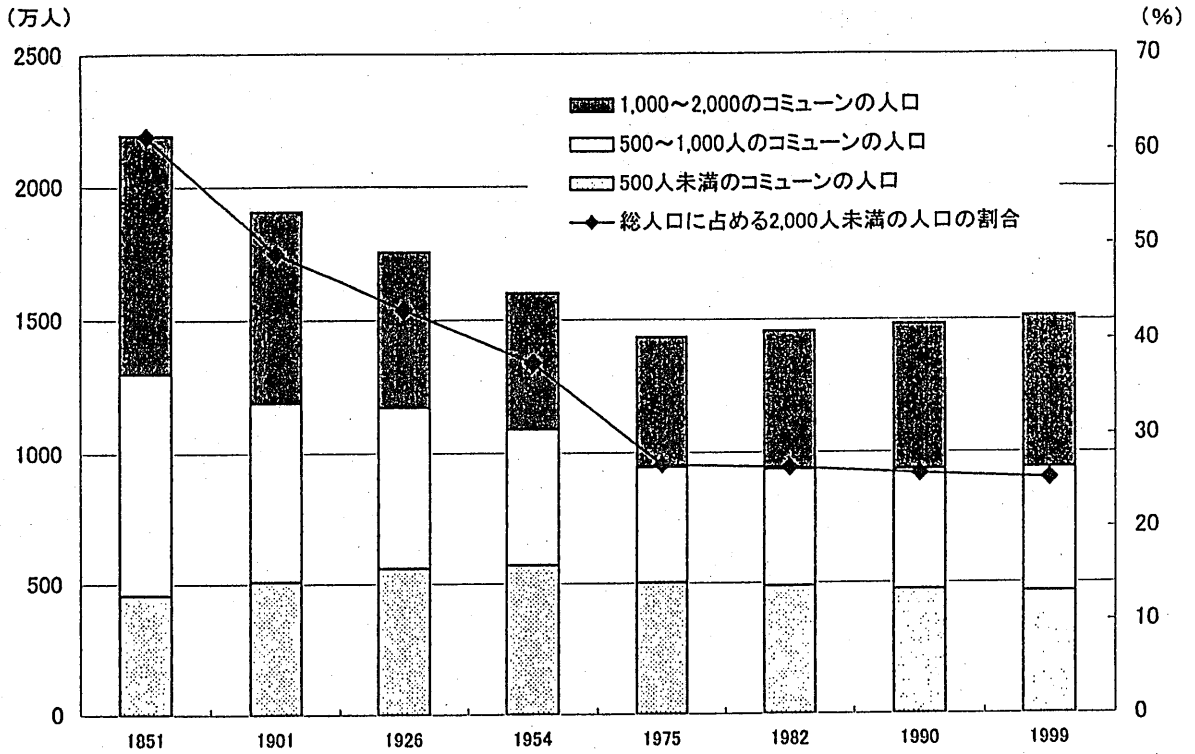


図4 農村コミューンの人口減少

資料: Annuaire statistique de la France 1966, INSEE, および Recensement de la population. 1793, 1801年については Follain A., "Les communautés rurales en France: Définition et problèmes (15-19 siècle)", Histoire et sociétés rurales, n.12, 1999.

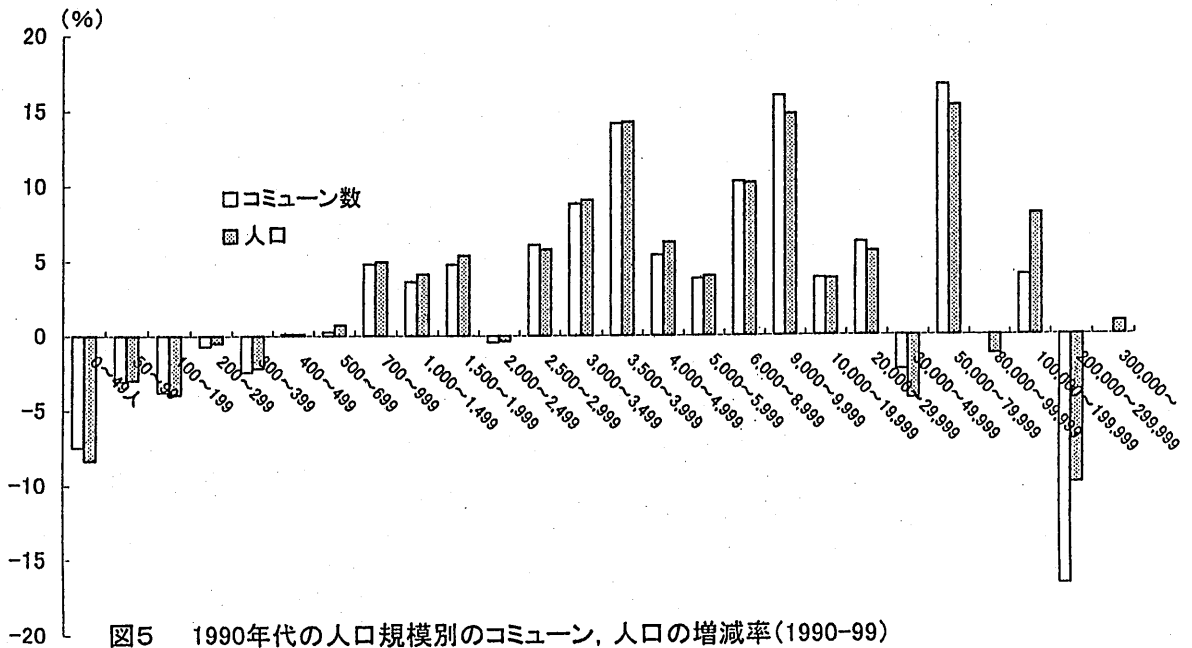


図5 1990年代の人口規模別のコミューン、人口の増減率(1990-99)

資料: Recensement de la population 1999.

表2 山間諸県における人口規模別のコミューン人口の増減
(1982-90年)

(単位:%)

コミューンの人口	中央山地		アルプス	ピレネ	ジュラ
	カンタル県	オートロワール県	オートザルプ県	アリエージュ県	ジュラ県
0~49人	*	-9.6	2.2	-10.7	-6.2
50~99	-15.8	-13.5	6.7	-6.9	0.9
100~199	-9.5	-11.8	5.6	2.5	5.0
200~299	-10.7	-8.0	6.7	6.5	7.1
300~399	-8.3	-4.7	12.7	-0.4	5.1
400~499	-2.6	-1.1	4.8	8.5	9.1
500~699	-1.7	3.1	8.1	3.2	6.3
700~999	0.2	1.7	3.7	2.2	5.5
1,000~1,499	-0.2	3.6	12.3	0.0	1.0
1,500~3,499	2.8	4.8	-3.0	5.2	4.5
3,500~9,999	-1.2	4.3	11.1	-3.3	-1.7
10,000~19,999			17.4	-2.8	-3.0
20,000~29,999		-9.6			-1.2
30,000~49,999	-0.6		9.0		
県全体	-2.5	0.3	7.8	0.6	2.4

*カンタル県は0~99人。

資料: Recensement de la population.

表3 基礎的自治体の議員1人当たり人口の国際比較

	議員総数	議員1人当たり人口
フランス	50万人以上	110
スウェーデン		120
イタリア		400
西ドイツ		420
イギリス		2,200
日本	62,820	2,000

資料: 西村茂「小さな自治体と多くの議員—フランスにおける地方自治の経験—」『都市問題研究』第49巻第4号, 1997年4月。(原資料D.J.Wilson, Facing up to the 'Democratic Deficit', Local Government Studies, Vol.20, No.2, 1994.)

表4 市町村議員の法定数

市町村の人口	法定議員数	議員1人当たり住民数*
~100	9	7.2
100~499	11	23.4
500~1,499	15	56.6
1,500~2,499	19	101.1
2,500~3,499	23	128.0
3,500~4,999	27	154.6
5,000~9,999	29	238.0
10,000~19,999	33	424.2
⋮		
250,000~299,999	65	-
300,000~	69	5312.2
Lyon	73	6102.1
Marseille	101	7905.2
Paris	163	13038.3

*1999年人口センサスによる人口とコミューン数を分母とした。

資料: Ministère de l'Intérieur, Les collectivités locales en 2001. mai 2001.

第2は農村におけるコミューン会議員の活動が篤志行為で支えられていることである。表5はコミューン会議員等の月額歳費の法定限度額である。これもコミューンの人口に応じて設定されている。コミューン議会議員が選出されると、議会において議員の中から市町村長と助役 (maire adjoint) を選出し、コミューン行政に携わる。100～300人程度の農村のコミューンでは2人ないし3人の助役が選ばれ、村長の補佐役を務める。

制度としては、表のような公務歳費に加えて10万人未満のコミューンの場合、コミューン会は特別任務にあたる報酬として、市町村長や助役の歳費を超えない範囲で、報酬の支払を決定できる⁷⁾。しかし、少なくとも数百人程度の農村コミューンにおいては、このような報酬を厳密に定めることはなさそうである。また、歳費の法定は上限であり、実際には限度額の歳費が支払われているとは言えない。

「歳費だけではすべての費用を賄えない。村長になることは好きでやっていることだ。1週間に35時間⁸⁾の倍はかけている。村にはスタッフがいないからだ。計画を立ててその効用を説いて回り、工事の進み具合も見て回らなければならない。それに、この5年くらいで村長にかかる責任は重くなった。議員としての身分規定を確立し報酬も引き上げなければならないと思う…。これは住民数425人のシェール (Cher) 県サントトレット (Sainte-Thorette) 村の村長の話である⁹⁾。この村長の場合、月額歳費の法定限度は3,902フランであるが、実際の報酬は2,150フランである。

ただし、地方議員は兼職が可能である。とりわけ県議員は「市町村長」を兼ねるのが一般である。コミューン共同体などの市町村連合体の増加に伴い、兼職の機会は増加しており、それぞれの歳費は低くても兼職により職業地方政治家として成り立つようになっている。

2) 農村コミューンの議会のしくみ

コミューン議会選挙のしくみは、コミューンの人口に応じて方法が異なる¹⁰⁾。3,500人以上のいわば都市的なコミューンでは、選挙人は議席数と同数の候補者名簿に対して投票し、第1回投票で絶対多数を得票した名簿がある場合、得票多数の名簿がまず議席の半数を獲得、その他の議席について5%以上の得票を条件に得票数に応じて配分する仕組みである (得票多数の名簿を含む)。名簿上位の候補者から順に当選となる。

絶対多数を得票した名簿がない場合、第1回投票において10%以上得票した名簿に限って、第2回投票を実施し相対多数の名簿が議席数の半分を獲得し、残りの議席について第1回投票と同様に配分する。第2回投票では候補者順位を変更したり、名簿を統合することができる。

他方、2500人未満のコミューンの場合、すなわち農村部におけるコミューンでは、実質的に選挙人は議席と同数の候補者名を記入し、投票する仕組みである。選挙人は候補者名簿が告示されていても特定の候補者のみに投票することも可能であるし、複数の候補者名簿から候補者を選びすぐって投票することもできる。候補者名簿に記載される候補者数には決まりがないから、単独の候補者名簿もありうる。しかも、候補者登録自体が任意で

あるため、選挙人は候補者以外の者に票を投じることもできる⁽¹¹⁾。第1回投票において有権者の1/4以上かつ、全体多数票を得た者が当選し、第1回投票において絶対多数の当選者数が議席数より少なければ、第2回投票において相対多数票を得たものから当選が決まる。

人口2,500人から3,500人のコミューンの場合、3,500人以上のコミューンと2,500人以下のコミューンの選挙制度の折衷である。まず、候補者名簿の候補者数と議席は同数でなければならない。このため、単独者の立候補はできない。しかし、2,500人未満のコミューンのように選挙人は複数の候補者名簿にある候補者から議席と同数の候補者に投票することができる。

コミューン議会選挙の有権者は、①18歳以上であること、②フランス国籍もしくはEU諸国籍を有すること、③公民権を有すること、④当該コミューンに在住していること、もしくは当該コミューンに5年以上地方税を納税していること、⑤選挙人名簿に登録されていることである。フランスの地方税のうち直接税は営業税を除き、固定資産税にあたるから、コミューン内における資産所有者（家屋や宅地、農林地など）が選挙人になることができる。候補者は18歳以上で、選挙人名簿に登録される者もしくは納税者名簿に登録されているものである⁽¹²⁾。

以上の規定から、コミューン議会選挙には農林地の所有者や別荘の保有者⁽¹³⁾あるいは所有者など普段、当該コミューンに居住していない者が選挙人となったり、候補者となることができる。零細なコミューンでは人口が少ないため、村長職をはじめ議員の適任者をコミューン内で探すことが困難な場合も現実に起こりうる。コミューンに関わる事務の担い手を農林地の所有者や別荘の保有者などコミューン外にも求める仕組みが備わっている。

他方、非在住の議員数を制限する規定がある。500人以上のコミューンの場合、非在住議員は議員数の1/4を超えてはならず、また、議員定数が9（100人未満のコミューン）もしくは11（500人未満）の場合、4もしくは5人を超えてはならない。ここで「非在住コミューン議員（conseiller forain）」⁽¹⁴⁾とは選挙の際に当該コミューンに居住しない者であるが、判例により1年間に半年以上当該コミューンに居住しない者、あるいは毎週数日間、定期的に滞在しない者とされている。後者の規定は1972年の判例によるもので、比較的新しい。これは週末に滞在するような別荘保有者を指す。これにより別荘保有者が議員としてコミューン事務運営に携わる要件が緩和されたが、コミューンの運営に別荘保有者が参加することに対する不安や季節的な居住者の利益に流れるのではないかという懸念が地元住民にはあったという⁽¹⁵⁾。

零細なコミューンでは、血族で議会が占められることも想定される。これについて500人以上のコミューンについては、配偶者が議席を持つことは妨げられないが、同じ血族の議員は2人を限度とする。農村で支配的なそれ以下のコミューンには、血族に関する規定は適用されていない⁽¹⁶⁾。

3) 農村社会の変化とコミューン

表6はフランスの地方議員の性別と年齢を示している。女性議員率は州議会で最も高く1/4を超え、コミューン議会がそれに続き1/5を超えている。また、州議会とコミューン議会で議員の年齢が若い。女性議員率の低さや平均年齢の高さは議会の保守性を表しているよう。州議会の選出は全県区の比例代表制によっており特定の地域との結びつきがないのに対して、県議会の選出は小選挙区制であり、農村部が非常に有利な議席配分となっていることが反映しているよう。

コミューン議会は議員全体で見ると「保守的」とはいえないが、コミューンの事務の執行権を有する市町村長では男性の割合が高く、高齢者が多い。この女性議員の占める割合は1970年代以降、顕著に伸びてきた(図6)。2001年は最近行なわれた統一コミューン選挙であり、女性議員の割合は31.6%、市町村長の割合は10.9%になり、前回選挙時に比べてそれぞれ9.9ポイント、3.4ポイント増となり、女性議員躍進が目覚ましいコミューン選挙であった。

表7は市町村長の職業を示す。これは36,000あまりのすべての市町村長の職業別の構成比であるが、2,000人未満の農村コミューンは全体の87%を占めるから農村部の実態を強く反映していることになる。これによると、1970年代後半から80年代を通じて、農業者の割合の低下と退職者の割合の上昇が明らかである。2001年の統一地方選挙ではこの傾向がさらに進み、農業者の割合は18%、退職者の割合は29.7%になった⁽¹⁷⁾。また、公務員やサラリーマンの割合も増加している。

すでに指摘したように、古くから統計的に把握されてきた「農村」、すなわち人口2,000人未満のコミューンでは、1975年の人口センサス以降、100年あまりにわたり減少し続けた人口が増加に転じた。また、1970年代以降、議会における女性参加の割合が急速に高まり、農業者の数が減少していく傾向を示している。そこで、1970年前後の農村コミューンの様子を文献から伺ってみよう⁽¹⁸⁾。

スションは1972/73年にラングドック・ルシヨン州4県で、71年3月選挙で初めて選ばれた村長408人を対象に行なったアンケート調査の結果を次のようにまとめている⁽¹⁹⁾。

それによるコミューンの特徴づけによれば、第1に、伝統的な農村の姿を残す消え行く共同体として特徴付けられた人口100人未満の小村である。議会の法定数(9人)を確保するのも困難である。議会は同族会議的な色彩が強く、家長の集まりの中に別荘の住民や都市在住の土地所有者が参加している場合がみられる。第2は、第1のコミューンより人口は多く、必ずしも消滅の危機にあるわけではない。しかし、村の生活水準を維持するために、行政との関係構築や財源の手当てに四苦八苦しているコミューンである。議会は家長会議の域を出るが共同体の性格は色濃い。第3は、人口増が見られるコミューンや都市近郊のコミューンである。振興整備の問題が重要案件で、コミューンの存続が課題ではない。議会には家長会議的な性格はなく、様々な住民グループ間の対立と妥協の場となっている。第4は、農村部の大きな市場町もしくは小都市で、議会選挙時には複数の選挙名簿が公示され、競争的な選挙を経て議会が構成される。なお、町村長や議員は政治的な問題を調整するのに、社会的にも能力的にも長けた人材ではなく、地域社会の一部の代表とし

表5 市町村議員等の月額歳費の法定上限

(単位:€)

コミューン人口	市町村長	助役	コミューン連合(固有税)*		コミューン連合(付加税)*	
			理事長	副理事長	理事長	副理事長
~500	595	168	315	126	157	63
500~999	1,085	238	446	178	223	89
1,000~3,499	1,505	434	813	325	407	163
3,500~9,499	1,924	602	1,128	451	564	226
10,000~19,999	2,274	770	1,443	577	722	289
20,000~49,999	3,149	910	1,706	682	853	341
50,000~99,999	3,849	1,050	1,968	787	984	394
100,000~	5,073	1,574	2,362	1,181	1,181	590
200,000~		1,662	2,493	1,246	1,246	623

*固有税団体とはコミューンの職業税をすべてコミューン連合に委譲した団体、付加税団体はコミューンの地方4税の一定割合を税源とする団体

資料:Ministère de l'Intérieur, Les collectivités locales en 2001, mai 2001.

表6 地方議員の性別と年齢

	議員数	女性議員率	議員年齢			平均年齢
			~40歳	40~59歳	60歳~	
地域圏会議員	1,671	26.2	8.2	71.0	20.8	53
県会議員	3,857	7.2	3.2	58.2	38.6	57
市町村会議員	506,796	21.8				47
うち市町村長	36,517	8.2	2.0	51.3	46.7	59

資料:Ministère de l'Intérieur, Les collectivités locales en 2001, mai 2001.

表7 市町村長の職業

(単位:%)

	1977	1983	1989
農業者	39.5	36.5	28.5
自営業	12.5	11.5	10.5
自由業	5.5	5.5	5.0
教師	7.0	7.5	9.0
公務員(教師を除く)	3.0	3.5	4.0
民間給与所得者	12.5	13.5	14.5
公企業給与所得者	1.5	1.5	1.5
退職者	15.5	17.5	23.5
その他	3.0	3.0	3.5
	100	100	100

資料:INSEE, Contours et caractères. Agriculteurs. 1993.

(原資料: Le Monde, 9 janvier 1990.)

ての性格が強い。

さらに、町村長の性格として、①農業界と密接な地域の住民、②暇がある退職者、③ある程度の行政知識や接触がある名望家、医師、教師、公証人、弁護士など、があげられている。

バージュらは農村における町村議会制度の組織・運営に関する業績は皆無であり、多くのモノグラフィが部分的な情報を提供するとして、農村における議会の実態について次のように指摘する⁽²⁰⁾。

議会で特定のグループが独占するのはまれで、一般にコミューン社会の多様性が反映されるように配慮されている。ただし、あるグループが支配的になるのは常であるが、支配的なグループが政治的力を持っているわけではない。議員に選ばれるには、①地元民であること、②社会経済的階層（職業）、③ムラ社会の規範に順応していること、が重要なポイントになる。議員は家族もしくは家系の代表であり、女性や独身者はなりにくい。議員職には世襲的な側面もある。

町村長は農村といえども行政的知識が必要で、事務をこなす自由時間が不可欠である。このため、小規模なコミューンでは農民や商工自営業者が多い。ただ、観光地や別荘地、退職者用住宅地のあるコミューンでは新たな階層の町村長も表れている。

小規模なコミューンでは競争的な選挙が行なわれないのが普通で、候補者リストの作成さえ難しいときもある。議会選挙で争点になりうる点として、思想的左右対立、学校問題、宗教性/無宗教性問題、世代間対立（この「15年」目立ち始めた）、集落の住民と散居の住民の意見対立、住居密集地区が複数あるコミューンにおける地区対立などがあげられる。

4) 農村コミューンと行政

選挙制度や後にみる財政制度について、コミューンの規模に応じた規則が適用されるが、コミューンが有する権限や負うべき法的義務は、人口規模に関わりなく平等で、コミューンとしての地位は全て等しい。零細な農村コミューンについて法制度の形式性はどのように作用しているだろうか。

ブルドンは1980年代前半の地方分権化法の制定以前における農村の零細なコミューンの行政事務の実態について、次のように描出している⁽²¹⁾。

コミューンが自ら決めた事業は主として国の地方部局や民間に委託するのが一般で、コミューンが雇用する事務員は議会の決定事項を実施するのではなく、国の仕事に費やされる。すなわち、国の役人（agent）としての村長の仕事が支配的である。

国の役人としての市町村長の義務には、上級行政庁の監督の下、①法律、規則の公布と実施、②公序にかかる措置の実施、③法律が課す役割、がある。①、②について上級行政庁は農村部の町村長に頼るのを通常避けるから問題はない。③について、古くからあるのは、戸籍（état civil）と選挙である。身分証書については婚姻や出生が減り事務量は減少する一方、選挙には厳正な規則があり、有権者リストや証明の作成、発行の作業は多い。他に、建築許可申請の窓口、失業証明書の発行、狩猟許可証の発行、外国人登録など、農

村の村役場は各省庁の地域事務所として利用されている。他方、都市では住民は直接に県庁（国の地方局で県知事は内務官僚）に出向く。事前に訓練が施されるわけでもなく、職業を持つ市町村長がいわば役人として、国が定める日常業務をこなすのが、農村の役場のすがたである。

役場業務は次のような具合である。基本的に、役場が開く日など村長は決めない。住民も役場であろうが自宅であろうが、村長や議員に要望や不満を申し出る。村長の職務はほとんど無償に近く、その歳費は職務にかかる経費すら賄えない。村長や議員は役場でも自宅でも住民の要望、要請を受ける。コミューン行政との接触は道端であり、畑であり、コミューンの行政担当者と行きかう場所すべてとなる⁽²²⁾。

行政と住民の親近性が生む効果として指摘されるのが、①政府の役人の一般論は農村コミューンの信頼関係を媒介することで障害にぶつからず適用されること、②規則の適用は抽象的な住民に対してではなく、村長が直接知っている個人であるから、場合に応じて適用される。ここに、公共サービスの平等原則や行政の中立性の弊害はない。狩猟許可の発行に際して、住民が何度も足を運ばなくて済むように、行政担当者が書類に記入したり、料金を徴収し国庫に収める⁽²³⁾などは規則の逸脱であるが、住民の便宜が目的であり監督官庁も容認している。このような信頼関係は監督官庁も徴収官も村長をよく知っているからで、都市ではありえない。

監督行政庁との関係について、都市部の厳正な法定主義とは対照的に、農村では「監督された違反 (illégalités contrôlées)」がまかり通る。例えば、会期に関する規則は農村では遵守されない。議員は職業を持っており、長時間の議事となれば欠勤しなければならないため、短く数多い議会のほうが都合がよい。規則はあらゆるコミューンに対して画一的に定められているが、農村の実態に合うものではなく、監督行政庁もこれを容認している。規則の逸脱もしくは非合法の状態は監督する行政庁が認めない限り存在しないという暗黙の合意である。

選挙の際に候補者リストは村長の候補者が作成するという明文化されていない規則があるため、議員は実際には村長の補佐役という性格がある。政治的主張よりも村における立場や職業や年齢で選ぶのが普通であるという。法律では村長は議会の決定の執行者としての役割があり、住民を代表するのは議会であると定めるが、実際のプロセスは逆で議会で反対意見がない限り、村長の決定に対して議会は討論しないのが普通ようだ。村長が議員に提案したり、議員が拒絶するのは議場ではなく、助役が適宜、ひとりひとり議員と調整するというプロセスがある。

5) 農村コミューンの財政

農村の零細なコミューンの財政構造について、内務省地方団体局の諸統計から特徴をうかがうことができる。公表されているコミューンの大きさの最小規模は500人未満である。そこで、住民1人あたりの収入と支出について、より大きなコミューンのグループとの比較を通じて、特徴をつかみたい。人口500人未満のコミューン数は約2.1万で全体の57.5

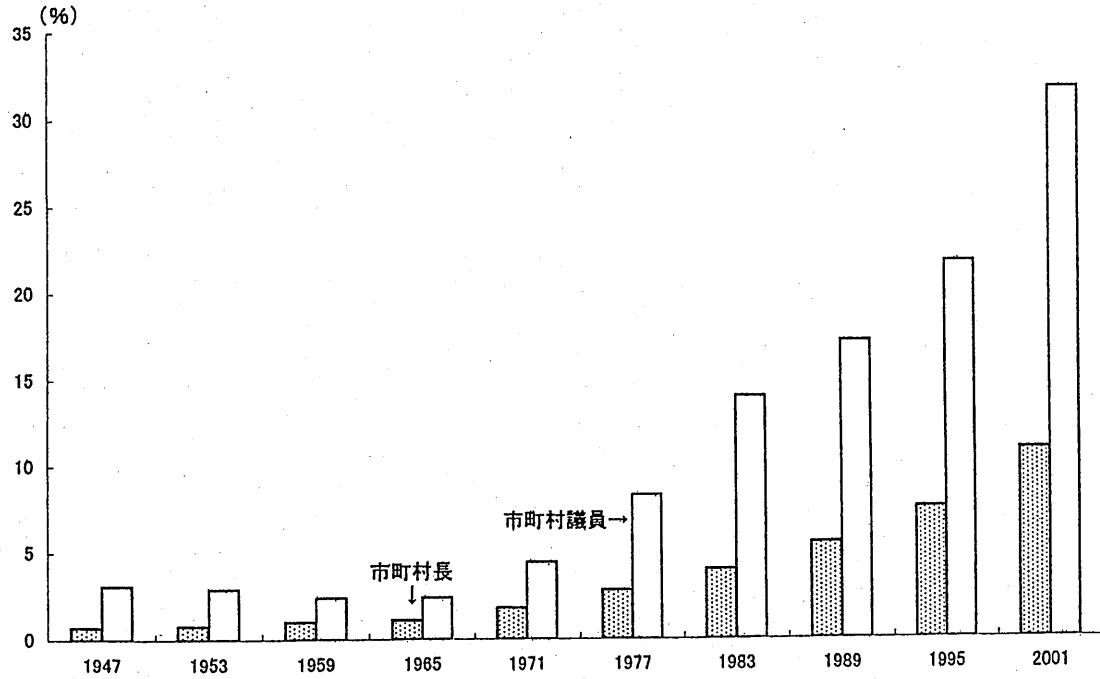


図6 女性の市町村長と議員の割合

注 各年次は地方統一選挙が実施された年である。

資料: Ministère de l'Intérieur. Regards sur la parité. Édition 2002.

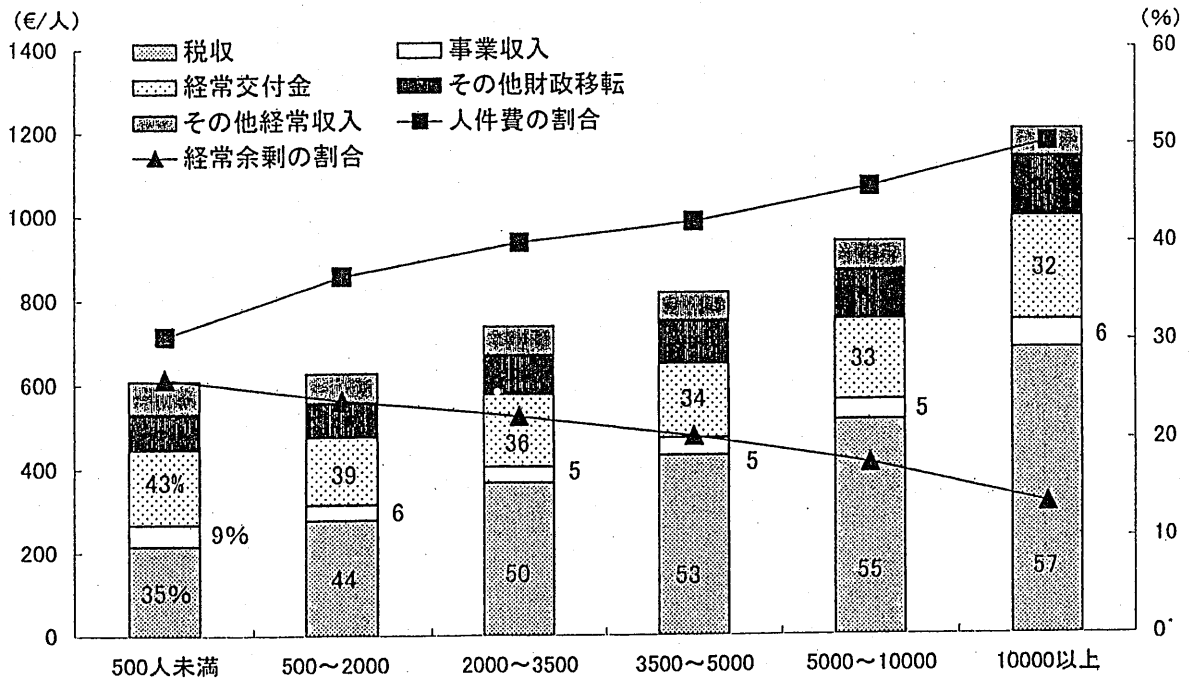


図7 コミューンの経常会計の構造 (住民1人あたり, 1999年)

資料: DGCL, Ratios financiers des communes en 1999.

%, 住民数は 466 万人で総人口の 7.8 %にあたる。このグループのコミュニの平均人口は 221 人である。

表 8 は 1 万人以下のコミュニティの財政について、人口規模別に示したものである。コミュニティの会計は経常会計と投資会計に区分され、それぞれ収入の部と支出の部で構成される。

経常会計における収入の部では、税金、事業収入、財政収入から成る。税金には住居税、建築用地税、非建築用地税（農林地のほか、採石場、荒蕪地など）、営業税の地方直接 4 税のほか、スキー場リフト等の施設や狩猟許可税などの間接税がある。事業収入にはコミュニティ有の林野から得られる生産物や薪炭材の販売、放牧地の利用料、家屋や土地の賃貸料などがある。財政移転収入には、経常総合交付金（DGF）などの交付金のほか、国、州、県などの地方団体からの補助金がある。

経常会計における支出は、人件費（職員給与）のほか、負債利子、一般行政費（charges à caractère général）とその他経常費（autres charges de gestion courante）から成る。一般行政費の主な内訳は備品費、役務委託契約、賃貸料、維持修繕費、保険料、印刷・広報費、輸送・交通費、出張旅費、通信費、租税公課などである。その他経常費には歳費、議員特命経費、退職者年金掛金、社会保障雇用者掛金、議員研修費、市町村長交際費、特別会計赤字補填、県社会扶助分担金、防災分担金、市町村連合分担金、補助金などがある。

投資会計の収入の部には、自己投資財源にあたる経常会計からの繰入もしくは経常会計における余剰のほか、施設総合交付金などの投資目的の交付金、国やその他地方団体等からの特定投資に対する補助金、そして借入金がある。

まず、コミュニティの経常会計の構造をみると、第 1 に 1 人あたりの経常収入はコミュニティの規模が大きいほど多く、500 人未満の団体のそれは 1 万人以上の都市的な団体の 51 %に過ぎない（図 7）。しかし、500 人未満の団体と 500 ~ 2,000 人の団体では 3 %の違いでしかない。第 2 は、コミュニティの規模が大きいほど税金は多く、かつ経常収入に占める割合は高くなる。500 人未満の団体の 1 人あたり税金は、1 万人以上の団体の 32 %であり、500 ~ 2,000 人の団体と比べても、78 %どまりである。小規模なコミュニティにおける税金の脆弱性が明らかである。第 3 は、経常収入に占める経常総合交付金の割合が 500 人未満の団体で 43 %にのぼる。1 人あたり交付金額でみると、都市的コミュニティで多額になる。

図中の折れ線は、経常会計の支出の部のうち、人件費と経常余剰、すなわち自己投資もしくは貯蓄、を示す。第 4 の特徴として、人件費の割合がコミュニティの規模が大きいほど大きい。500 人未満の団体で 31 %が人件費であるのに対して、1 万人以上の団体では 50 %に達する。そして、第 5 に、経常収入に占める経常余剰の割合は小さいコミュニティで高くなる。

つぎに、コミュニティの投資会計の構造をみると（図 8）、まず、1 人あたりの収入について最も少ない 500 ~ 2,000 人の団体を 100 とすると、1 万人以上の団体で 121 に達するが、それ以外の団体は 107 から 110 であり、経常収入に比べて格差は少ない。また、経常

表8 小規模コミュニティの財政構造(1999年)

	500人未満	500~2,000 未満	2,000~ 3,500未満	3,500~ 5,000未満	5,000~ 10,000未満	10,000未満	10,000以上
人口	4,658,052	10,484,824	5,204,846	3,343,984	6,729,792	30,421,498	29,529,937
コミュニティ数	21,035	10,892	1,988	801	975	35,691	874
平均人口	221	963	2,618	4,175	6,902	852	33,787
(/人)							
総歳出(経常+投資)	782	794	919	995	1,134	911	1,436
経常歳入	609	626	736	817	936	732	1,204
税収	216	276	366	430	512	351	681
事業収入1)	52	38	37	42	48	42	66
財政移転	263	242	264	277	307	267	389
うち経常総合交付金	179	161	171	175	190	173	246
その他経常収入2)	78	70	69	68	69	71	67
経常歳出	449	475	571	650	772	572	1,040
人件費	137	174	229	274	353	228	523
利払い	23	32	42	46	51	38	58
一般行政費3)	127	133	157	174	200	155	236
その他行政費4)	157	128	134	139	151	140	197
その他経常歳出	4	8	10	18	17	11	26
投資財源	344	320	341	341	353	337	389
経常余剰(自己投資)	160	151	165	166	164	159	163
交付金, 補助金等	125	94	86	78	72	91	62
借入金	58	76	90	96	116	87	163
投資歳出	333	319	347	345	362	338	396
負債償還	53	71	90	99	109	83	173
整備・開発費	272	239	249	240	245	247	209
投資財源-投資歳出	11	1	-7	-4	-9	-2	-7

1) 取積物等販売, 薪税, 狩猟税・入漁税, 墓地・葬儀に関する徴収金, 駐車料金, その他利用料。

2) 剰余金, 不動産収入など。

3) 一般行政費の主な内訳は備品費(修繕器具・工具, 道路備品, 事務備品, 学校備品, その他), 役務委託契約, 賃貸料, 維持修繕費(グラント, 建物, 道路, 林野, 車両, その他動産), 保険料, 印刷・広報費, 輸送・交通費, 出張旅費, 通信費, 租税公課など。

4) 歳費, 議員特命経費, 退職者年金掛金, 社会保障雇用者掛金, 議員研修費, 市町村長交際費, 特別会計赤字補填, 県社会扶助分担金, 防災分担金, 市町村連合分担金, 補助金など。

資料: DGCL, Ratios financiers des communes en 1999.

余剰についても、同じく最も少ない 500 ～ 2,000 人の団体を 100 とすると、その他の団体は 106 から 111 に収まる。投資会計で特徴的なのは、規模の小さいコミューンで交付金依存が大きく、借入金依存が小さいことである。

以上のように、コミューンの規模ごとに比較検討すると、人口 500 人未満の零細なコミューンでは、町村長や議員が直接、事務に携わることで人件費を低く抑えている。ほとんどボランティアとしての町村長や議員が運営することで、金銭的な行政費用は低い。税収はより大きなコミューンに比べて低いが、借入金に依存することなく投資的な支出にあてる余剰を生み出している。

さて、中小コミューンの住民 1 人あたりの直接 4 税の税収と税率を示したのが図 9 である⁽²⁴⁾。コミューンの規模が小さいほど 1 人あたりの直接税収は少ない。その内訳を見ると、農林地等に課税される非建築税の税収は、農村で支配的な 500 人未満のコミューンで 23 % と住居税収に匹敵する。この非建築税を除くと、コミューンの規模が大きくなるとそれぞれの 1 人あたり税収は大きくなる。

特に、税収の格差に影響を与えるのが営業税である。営業税は事業用の固定資産と支払い賃金が課税対象となり、企業が納税する。このため、企業活動の有無が大きく左右する⁽²⁵⁾。営業税率は 500 人未満の団体で 500 ～ 2,000 人の団体よりやや高いが、税率はいずれもコミューンの規模が大きくなるにつれ上昇し、相当程度の都市を形成する規模になると低下していることがわかる。

農村部においては都市的な地域に比べて一般に資産評価は低いであろうから、住居税や土地 2 税の課税ベースの評価は低い。にもかかわらず、税率が相対的に低いということは、農村部のコミューンにおいて相対的に財政需要が小さいことを示唆している⁽²⁶⁾。

税率の格差についてより詳細に見るために、中央山地 (Massif central) に位置するカンタル県について、農村コミューンの住居税率の格差を図 10 として掲げた。カンタル県の人口 2,000 人未満のコミューンについて、横軸に人口をとりそれぞれの税率をプロットした。人口と税率について明らかな相関は認められないが、税率の格差の大きさを確認することができるだろう。すなわち、500 人未満の団体について、人口 86 人の団体の 0.8 % から、284 人の団体の 19.8 % までの格差がある。

個々のコミューンの財政について検討しない限り、税率の低さもしくは高さの理由は明らかにならないが、特定の企業等が立地することにより営業税収が人口の割りに多い、あるいは特別の投資を行なったため負債償還のために税率を引き上げざるを得なかったなどが考えられる。いずれにせよ、同一県内の農村においてこれだけの税率の格差があるということは、交付税依存は強いとはいえ、固有の財政需要に応じてコミューンは自己決定を行なう余地を留保していることを示唆している。

図 11 は同様にカンタル県の農村について、コミューンの大きさと 1 人当たり經常交付金交付額を見たものである。コミューンの規模が小さいほど 1 人当たりの交付額が多くなる傾向がやや認められるが、コミューンのそれぞれの事情を強く反映している様子が見える。交付税の配分は、前年度実績配分が 9 割、整備交付金として特定の条件を加味し

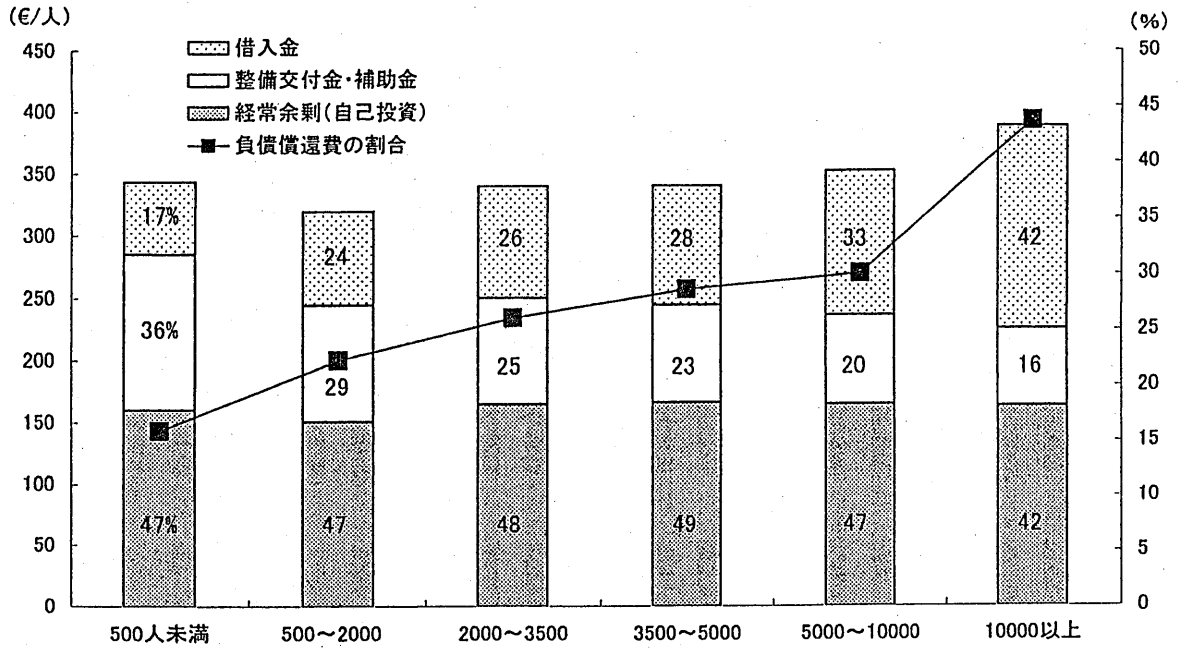


図8 コミューンの投資会計の構造(住民1人あたり, 1999年)

資料: DGCL, Ratios financiers des communes en 1999.

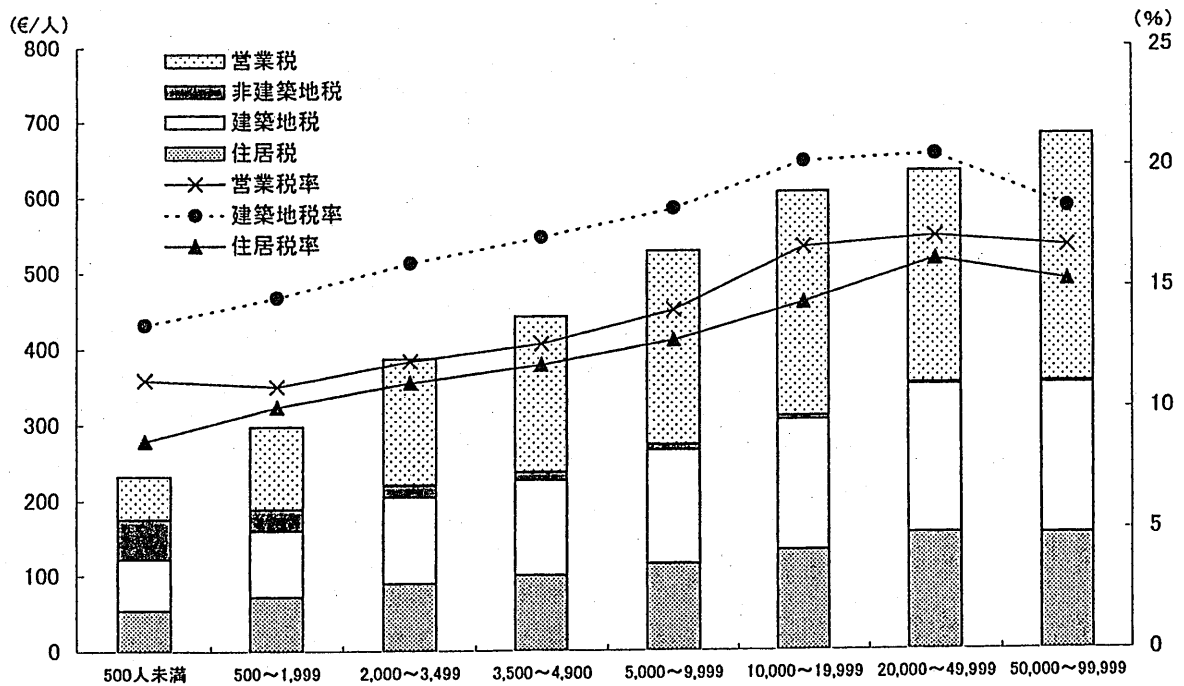


図9 中小コミュニティの住民1人あたり税収と税率

資料: Ministère de l'Intérieur, Tableaux statistiques sur la fiscalité directe locale en 2001, avril 2002.

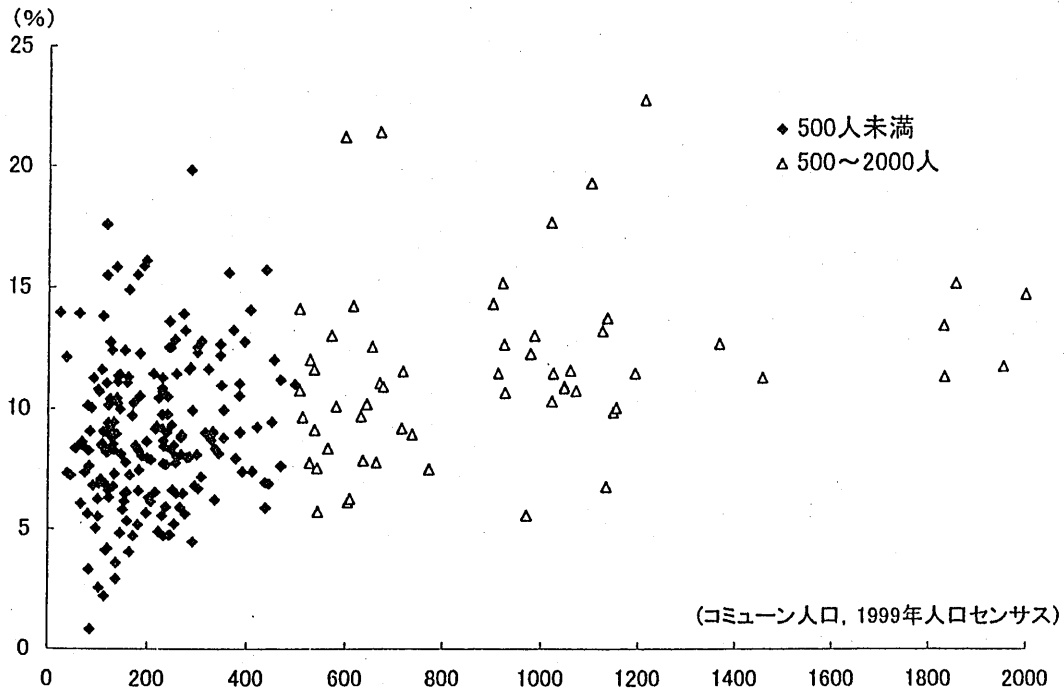


図10 カantal県における農村コミュニティの税率格差(住居税率, 2001年)

資料: Direction Générale des collectivités locales, Dotation globale de fonctionnement, Année 2001, Ministère de l'Intérieur.

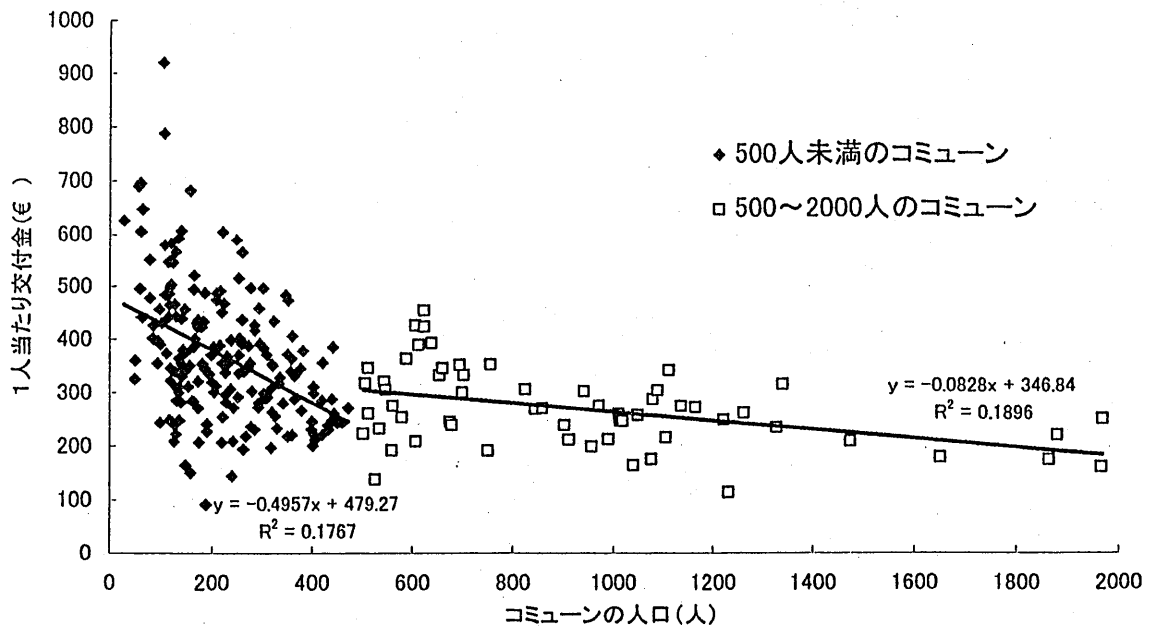


図11 農村コミュニティの経常交付金 (カantal県)

注) 人口は1990年人口センサス, 経常交付金は2002年度見込み。

資料: DGCL, Dotation globale de fonctionnement

た配分が1割という仕組みである。1993年以降の前年度実績配分はGDP成長率を乗じて配分されるものであり、人口の増加分について一部加味するだけである。このため、人口の減少しているコミューンでは交付額が維持される仕組みである。

6) 小括

零細多数のコミューンの弊害として、フランスにおいても一般に指摘されるのは、行政上の非効率、地方財政・税制のゆがみと格差、後に述べる事務組合形式の事務執行組織の煩雑さと不透明さである。

他方、36,000のコミューンと55万人におよぶ市町村議員の数に表れるフランスの基礎的自治体の制度は民主主義の発展からみて大きな長所であり、「想像しうる限りの最も優れた民主主義の学校⁽²⁷⁾」という評価も捨て置けないだろう。

わが国では明治期の町村制が敷かれるころの大合併に始まり、戦後の「昭和の大合併」、また最近では「平成の大合併」のかけ声のもと、1999年7月の地方分権一括法による市町村合併特例法改正により2005年3月までの期間を特例期間として市町村合併の推進が行なわれている。

フランスではなぜ、かくも零細なコミューンが生き残ってきたのか。生き残った理由は当然歴史的、文化的な背景から説明されなければならない。しかし、制度的な側面から見れば、農村の零細コミューンの存続に正の効果を与えるとみられる要因として、次の諸点をあげることができるのではなかろうか。

一つは、住民だけでなく別荘保有者を含め当該コミューン内に資産を有する者に選挙権や被選挙権があり、コミューンの運営を担う議員を広く集めることができる。二つは、議員をはじめ金銭的費用として表れない「ボランティア」からなる農村コミューン行政が成立している。三つは、税源は法律により定められるものの、隣接コミューンにおいてもかなりの税率の違いが表れるほどの課税自主権がある一方、人口当たりでみた交付金が零細なコミューンに有利な地方財政制度となっている。四つは、コミューンにかかる法制度の形式と実態が乖離していることについての寛容である。五つは、コミューン内の道路や上下水道、庁舎や教会など、基礎的な生活インフラの維持管理について、空間構造の点から、すなわち人口密度が低い中で住居が密集した村を形成していることから、特定の地域公共財に対して費用負担する住民の範囲が明確である。このことは、農村において隣接するコミューンどうしの合併のメリットを大きく減殺するものと見られる。

(3) 90年代の地方制度改革 —コミューン協力団体の組織化の推進—

1) 1960～70年代前半の合併推進と強権的な合併政策の失敗

このような零細な市町村基盤であるため、農村においては単一の市町村で住民サービスを提供することはできない。このため、発達したのが市町村間協力である。現在の制度に通じる事務組合は1890年に制定された一部市町村事務組合(syndicat intercommunal à voca-

tion unique)が最初である。現代のフランス農村において、水道、配電敷設、上下水道、家庭ごみの収集、スクールバスの運行など、基礎的な住民サービスの多くは事務組合を通じて供給されており、零細な町村では区域の異なる数組合に参加することはめずらしくない。

第2次世界大戦後の市町村制度の改革は、中央政府主導のもと1959年以降に市町村間の協力を深めることから始められた。都市部では人口増加への対応として、中心都市と周辺市町村の間で都市計画の協調を促す必要から都市連合区(district urbain)の設置が、また農村部では複合事務組合(syndicat intercommunal à vocation multiple)が新設され、特定事務組合が全会一致を原則としていたところに、特定多数決による決定の導入が認められた。1963年には市町村合併を行った場合の地方税の追加交付制度が、また、1964年には合併市町村のほか、事務組合や都市連合区に対して、施設整備に対する補助金を加算する措置が講じられ、広域市町村組織の形成を促した。

1958年から70年までに、635市町村による298件の合併が行われたほか、11,205市町村が参加した1,108件の複合事務組合、686市町村が参加した90件の都市連合区が設立された。しかし、他の欧州諸国が経験した市町村合併には遠く及ばないのが実態であった。

しかし、政府が進める零細コミューンの組織化策として、複合事務組合や都市連合区が制度化されたが、多くの連合団体の設立には実態がともなわないという指摘もある⁽²⁸⁾。ロット(Lot)県では95%のコミューンが複合事務組合に参加しているが1/3は事実上、一部事務組合としてしか機能していないし、59年に設立されたTours市の都市連合区は全くの機能不全だったといわれる。コミューンの権限が制約される都市連合区の設立を回避するために、より制約の小さい複合事務組合を形式的に設置したり、都市共同体の設立を嫌がり都市連合区の設立を選択したものが殆どであるともいわれる。「政府の意図は地域の利益を守るために中央との摩擦の可能性をはらんだ地域政治の力として捉えるのではなく、主として国益に役立つ地域レベルの行政として捉えている。これが問題の本質であり国益に地域の利益を溶け込ませようとしたその結果」が、内実を伴わないコミューンの組織化であった。

市町村の協力関係の強化を促進する改革からさらに進んで、1960年代には複数の合併推進法案が提出され、上からの町村制度の合理化策が試みられた。複数の法案が廃案となった後⁽²⁹⁾、1971年に中央主導型の市町村制度改革として、市町村の合併(fusion)と連合(groupement)に関する法律(通称「マルスラン法」)が制定された⁽³⁰⁾。この法律は、ア)単独発展できる市町村、イ)人口集積地を中心に連合体を形成すべき市町村、ウ)合併が望ましい市町村に分類し、一部市町村議員の合併反対があっても、特定多数決による住民投票に委ねることが可能であることを定めた。フランスが零細な市町村の解消を目的として市町村合併を推進した時期は、ほかの欧州諸国においても実施され、成功を収めた時期であった。

ところが、フランスでは法制定の翌年から1978年までの間に、10,143市町村を3,682市町村に合併することが見込まれたが、結果は2,217市町村が897市町村に合併しただけ

であった。しかも、一度合併が成立した市町村も、財政や税制上の優遇措置の期間が終わる5年後以降に分裂するケースもあり、市町村が増加する事態も発生した。市町村制度に対するフランス特有の固執が、あらためて発揮された出来事である。

表9はフランスのシャンパーニュ地方南部に位置するオートマルヌ県におけるコミューンの増減を示す。オートマルヌ県はフランスでも最も人口密度の低い県の1つであり、特に農村部では引き続き人口の減少傾向が続く過疎県である。そして、マルスラン法による合併推進が最も進んだ県であった。

1968年から1975年の間にコミューンの数は37,708から36,394へ1,304コミューン減少した。合併に関わったのは2,197コミューンで、そのうちの149コミューン(6.8%)がオートマルヌ県であった。合併促進は各県を単位に県知事の権限で実施されたため、その成否は県の方針や地域との軋轢の過多に依存したであろう。しかし、低人口密度で人口減少が顕著な同県は、もともと形成されたコミューンの大きさが小さい東部地方の例にもれず、コミューンの大きさの問題が当時、先鋭化していたことが想像される。このようなオートマルヌ県において、1980年代に入ると分裂するコミューンも少なからず現れた。

しかし、合併問題は町村議員の間で常に議論となる問題であり、ほぼ全会一致で反対されるのが常であるという。モケは次のように指摘する⁽³¹⁾。合併と協力の境界は曖昧で、協力好意派は将来の合併を回避するために協力は必要であると説き、反対派は協力を始めれば合併推進のメカニズムに巻き込まれるので、孤立主義こそが合併の回避策と説く。固有の人的資源や財政手段を持たない零細コミューンでは、コミューン間協力に対する懐疑と不安がなかなかぬぐえないようだ。モケは協力の過程を進めるのは信頼の醸成であり、そしてコミューン間組織運営の仕組み、方法、規則について熟知することの重要性を指摘する。

こうして、マルスラン法による強力な合併推進政策は結局、成果をあげることができなかった。それ以降、強権的な市町村改革は放棄され、コミューンは「フランスの文化遺産」⁽³²⁾として存続させ、既存の任意の市町村協力の制度的枠組みを発展、深化させる方針に転換された。しかしながら、強権的な合併政策を進めたことによる「アレルギー」の残存により、コミューンレベルの地方制度改革は停滞した。

2) 地方分権法とコミューンの権限

地方分権に関する基本的な性格を定めた市町村、県、州の権利と自由に関する法律(1982年3月2日)は「地方分権化の列車を編成するために客車が連なる機関車(国民議会 rapporteur)であり、地方団体の自由と権利を認めた上で、その後30あまりの具体的な規則を定めた法が制定された。7) 従来の国による地方公共団体の後見の廃止、1) 国から地方公共団体に対する管轄権の委譲、9) 地方公共団体による経済介入の認知と地域経済計画の推進、1) 地方公共団体の新たな財源の確保、が地方分権化政策の路線として敷かれた。

表10は1980年代の前半に新たに法律により明確化された国と地方団体の権限配分である。従来からコミューンの権限もしくは負担とされてきたものに、町村道や農道の整備、

表9 オートマルヌ県におけるコ
ミューンの吸収合併と分離

吸収された コミューン数		分離したコ ミューン数
1	1952	
1	1958	
1	1959	
1	1965	
3	1966	
2	1969	
1	1971	
103	1972	
36	1973	
4	1974	1
	1983	4
	1984	12
	1985	8
	1986	8
	1988	1
	1989	1

資料:オートマルヌ県

表10 国と地方団体の権限配分

	コミューン	県	州	国
教育 (1986~)	小学校の設置・建設・ 維持管理, 学級編成	中学校の設置・建設・ 維持管理	高等学校と特殊教育施設 の設置・建設・維持管理	カリキュラム編成, 教職 員の給与, 教育組織, 大学配置
スクールバス (1984~)	都市部の編成と費用負 担	都市交通区以外の編 成と費用負担		
職業教育 (1983~)			生涯教育, 職業教育事 業の実施	一般的性格の事業
社会保障・保健 衛生 (1984~)	市町村社会事業セン ターによる申請書類の 策定, 緊急の助成に関 する認可権限, 県事業 への負担と意見	児童・家族・障害者・高 齢者福祉, 結核・がん 予防, 母子保護, 県社 会関連施設の監督		社会給付, 麻薬等中毒 対策, 国民福祉に関す る給付, 国保健施設の 監督
	公衆衛生			監督権限
経済計画, 経 済振興 (1983 ~)	コミューン間振興憲章 の策定	農村整備助成計画	州計画の策定	州計画の策定
運河・港湾 (1984~)	余暇利用の港湾	商業港, 漁港	内水面の港湾・就航整 備	国益港湾, 警察権
都市計画, 環 境, 文化遺産・ 史跡 (1983・84~)	建設許可の交付	遊歩・散策道の設定	州自然公園	建造物文化財の保護, 国立公園
	都市計画基本指針の策定			監督権限

資料: Bonnard M., (cor) Les collectivités locales en France. 2e édition mise à jour. Documentaion Française, 2002.

上下水道の整備、電気施設の設備などの生活インフラ整備があった。しかしこれらは、農業省や建設省の補助金制度や整備計画に則った権限であり、負担義務といえる。上述のようにコミューンの権限は住民数や財政基盤などに左右されないため、都市部のコミューンでも、農村部のコミューンでも同じである。このため、小規模なコミューンでは財政的にも、人的資源の面からも実施には大きな困難が伴う。これがコミューンの合併に代わるコミューン間の協力団体の形成が求められる背景になっている。

1982年以降の地方分権は他方でしばしば、「国の地方行政からの撤退 (désengagement de l'Etat)」と表現されるように、権限の委譲とともに財源や人的資源の委譲が十分伴っていない点が指摘される。地方分権による国の地方部局による介入の制限により、県社会保障・保健局 (DDASS) や県建設局 (DDE), 県農林局 (DDAF) において部分的に廃止となったり、人員や予算削減の対象となった。県農林局ではとりわけこういった国の関与が強くなり、国による農村部の地域行政機能を確保するのが難しくなった。

農村部ではコミューンに対して相当な法的権限の委譲があったが、それを実行する能力はない。DDE や DDA など国の部局の活用 (mise à la disposition, 1983年1月7日法) を可能にするという措置をとった。国の部局はそれに応える資源を奪われていたため、次第にその効果は薄れた。地方分権化は国の行政網の弛緩や多くの近隣行政サービス (税務, 学校, 郵便局など) の消滅をとめない農村に多くの「行政空白地帯 (friche administrative)」を生んだ。これが国土整備に関する議論を再燃させた背景と言われる⁽³³⁾。

3) コミューン協力団体制度の整備

近隣のコミューンどうしの連帯、もしくは組織化を迫る要因として⁽³⁴⁾、一つは生活様式の近代化が進み、技術の変化とともに規模の経済が表れるようになり、次第に公共施設やサービスの体系だった組織化が求められるようになったことである。上下水道施設、電力、家庭ごみの収集処理などの住民サービスである。二つは都市交通のようにコミューンの枠を超えて実施する必要がある公共サービスが増加したことである。都市部の郊外化が進むにつれ、中小都市であってもコミューンの小規模性ゆえに、居住地のコミューンと勤務先のコミューンが異なってくるからである。三つは人口減少により公共サービスや施設の統合が迫られ、その唯一の対策としての組織化である。就学前教育施設や小学校の運営や課外活動、またスクールバスの運営など、とりわけ文教面に強く表れる。

多くの地方議員が念頭に置く町村協力とは、一般に上下水道や電気といった共通のインフラ網を整備したり、住民にとってもっとも身近な町村道の整備や保守管理などであり、共通の課題に対して手段を共有するために組織化である。農林省や建設省が各県に置く外局は、農村部の施設整備に大きな影響力をもち、技術的問題や地理的な一体性を考慮することで町村間の事務組合の設立に大きな影響力を持った⁽³⁵⁾。

1982年の地方分権法以前の段階では、都市計画 (基本指針, 土地占有計画 POS, 都市計画認可など), 交通網整備, 学校建設, 農村整備など, コミューンをまたぐ事務や開発行政について、国による「地域行政事務の調整メカニズム」が機能した。このため、人口

集積地の開発や農村整備に関する行政事務はコミューン間の協力団体の組織がなくても十分機能した。このため、82年以前においてコミューン協力は90年代後半に見るような展開はしなかったと言われる。

これらの事務の統括は経済計画から派生する整備事業プログラム（第6次経済計画の人口集積地近代化施設整備プログラム）や、1974年に始まる契約政策（地域契約、土地事業プログラム、地域自然公園憲章など）などにリンクした特定補助金のシステムが支えていた。このようなコミューンを超えた地域の調整機構が、コミューンに対する権限委譲、特定補助金の交付税化、国土整備政策の休眠化により解体することで、1982年の地方分権化以降の調整メカニズムの構築が必要となった⁶⁶⁾。コミューンの合併による広域化の道が閉ざされている中で、コミューン間の協力団体の組織化が迫られる背景である。

表11は1994年12月時点で現存する事務組合の設立年次を示す。それぞれの年代ごとに設立される事務組合の所掌範囲は大きく異なると見られるが、ここでは明らかにならない。ここで注目すべきは、一つに事務組合の制度は19世紀後半にできたものの、それが広く普及し始めるのは1960年代以降であり、特に設立数が顕著なのは比較的最近のことである。二つに、事務組合の大半が一部事務組合として設立されていることである。

3種の事務組合、すなわち特定事務組合、複合事務組合、混合組合（syndicat mixte）について、その所掌範囲とエリアの人口を見たものが表12（コミューンによる事務組合の所掌範囲）である。事務組合がコミューンに代わって実施する事務の内容や組合の理事等は、定款で定められる。事務組合が行うことができないのは、公安や法の執行など市町村長が国の役人として行う事務行為である。一部事務組合は組合が行なう所掌範囲が原則として一つに限定される団体であり、複合事務組合は複数の所掌範囲で設立される団体である。参加コミューンが数種の所掌範囲のうち権限を委譲する範囲を選択できるメニュー方式の事務組合を設置することも可能である。なお、混合組合は組合の構成にコミューン以外の地方公共団体（州、県、事務組合等町村連合団体、農業会議所や商工会議所などの地方公益団体など）が加わる場合の制度である。

一部事務組合の所掌範囲の数は1.1、複合事務組合では4.5、混合組合では1.6であり、平均すると一つの団体が1.6の所掌範囲をもつ。フランスの総人口は5,995万人（1999年）であるから、ごみ収集・処理についてほとんどの地域で単独のコミューンではなく事務組合で実施されていることになる。電気施設や上下水道などインフラ網を構築する必要がある分野で人口カバー率は大きい。1団体あたりの人口を見ると、都市計画、都市交通を所掌する団体は人口が多く、学校・就学前施設管理やスクールバスの運営で8,000人程度で比較的少ない。

事務組合の大きさについて、コミューン数や人口から見たものが図12、図13である。事務組合の約半数が5コミューン以下で構成されている。また、エリア人口は数百人から10万人超の組合までさまざまであるが、2,000～5,000人の事務組合が割合としては高い。混合組合では10万人超の組合が3割あり、規模の大きな組合が多い。事務組合を構成するコミューンの数やエリア人口と所掌する範囲の性格の関係は明らかではないが、拠点と

表11 1994年12月に現存する事務組合の設立年次

	一部事務 組合	複合事務 組合	混合組合
1890～1920	38	3	5
1920～1930	814	2	3
～1940	736	8	10
～1950	565	13	11
～1960	1,590	46	21
～1970	2,574	799	100
～1980	3,139	830	292
～1990	3,116	377	391
1990	520	75	51
1991	523	59	64
1992	373	39	68
1993		356	36
1994	140	17	31
計	14,128	2,624	1,083

資料: Gérard Logié, L'intercommunalité au service du projet de territoire. Syros, 2001.

表12 事務組合の所掌範囲と受益人口(1999年)

	(単位: %)	
	所掌する団 体の割合	受益人口 割合
上水道	21	73
学校・就学前活動	18	47
下水道	10	56
ゴミ収集・処理	9	87
スクールバス	9	22
電気施設	8	79
道路整備・保守管理	7	27
治水利水	7	55
公共施設管理	6	50
観光	5	37
公共施設設置	5	36
スポーツ活動	4	20
文化活動	4	27
社会活動	4	21
環境保全	3	55
商工区域造成・施設整備	3	22
商工活動・雇用促進	3	22
調査・計画作成	1	21
都市計画指針作成	1	31
都市交通	1	21

注)それぞれの事項を所掌する団体数を事務組合総数(特定、複合、混合)で除した。なお、受益人口割合は所掌する団体のエリア人口を総人口(1999年)で除した。

資料: Ministère de l'Intérieur, Les collectivités locales en chiffres 2001.

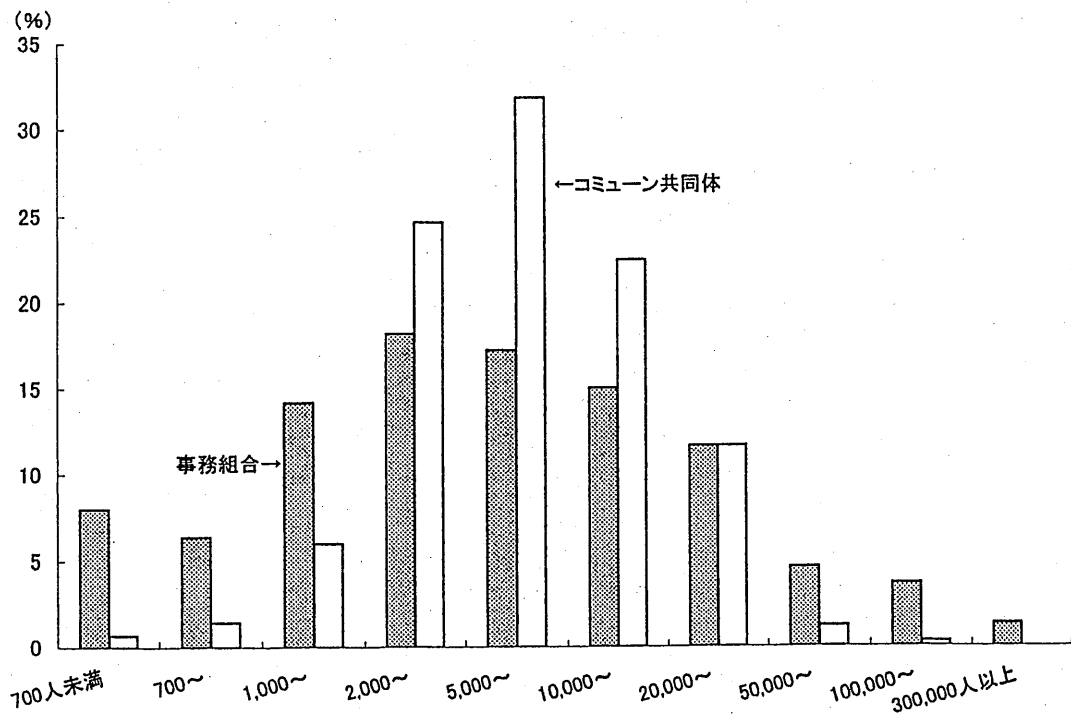


図12 人口からみた事務組合とコミューン共同体の大きさ (構成比)

資料: Direction générale des collectivités locales. L'intercommunalité: Données individuelles et statistiques. Ministère de l'Intérieur, 2002.

なる都市を含まないような農村部の事務組合の場合、基礎的なインフラ網の整備や学校施設の管理や観光振興を目的とした事務組合が多く、都市的なサービス供給を目的とした事務組合は比較的少ないと言われている。

4) コミューンの広域連合：コミュニティ共同体

1992年の「地方行政に関する法（2月6日法）」は、コミュニティの合併に関する1971年7月16日法による合併の推進が失敗した後、20年間足踏みを続けたコミュニティ連合制度を再び積極的に推進する役目を担った⁽³⁷⁾。同法により、農村向けにはコミュニティ共同体（*communauté de communes*）、都市的地域向けに都市共同体（*communauté de villes*）が新たなコミュニティ協力の組織として制度化された。コミュニティは目的の異なる複数の事務組合に参加することができるが、複数のコミュニティ共同体や都市共同体に参加することは制度上ありえない。このため、これらは事務組合と異なり互いに重複することのない固有の領域と住民をもつ地方団体である。

コミュニティ共同体は「農村地域における発展と空間整備について、共通の計画を策定することを目的として一体的な範囲において（*d'un espace de solidarité*）コミュニティを連合する」組織である。その設立には、第1にコミュニティに代わって必ず実施する所掌範囲として、空間整備（農村土地利用計画）、経済振興（商工・観光区域の設置・整備）があり、加えて環境保全、住空間・住宅政策、道路整備・保守管理、文化・スポーツ・教育施設の整備と管理、のうち少なくとも1分野を選択実施する必要がある。第2に事務組合と異なり、固有財源を備えなければならない。主たる固有財源は、営業税などのコミュニティ税の一部委譲や地方税付加税の設定である。事務組合の場合は各コミュニティの予算措置による分担金である点で大きく異なる。第3はコミュニティ共同体が経常総合交付金の対象となることである。国からの交付金にはコミュニティ同様に財政調整的な配分があるほか、コミュニティからの税源委譲が大きいほど交付金が可算される仕組みもある（表13）。

1999年のコミュニティ連合制度簡素化に関する法律（99年7月12日法）では、コミュニティ連合の制度形態を人口でみた規模に応じて、コミュニティ共同体、中都市共同体、大都市共同体⁽³⁸⁾の3形態とした。コミュニティ共同体は人口5万人以下（ただし、1.5万人以上のコミュニティが含まれなければこの限りでない）、中都市共同体は人口5万人以上で1.5万人以上のコミュニティもしくは県庁所在地のコミュニティを含む、大都市共同体は50万人以上、となる。コミュニティ共同体の義務的な所掌範囲と選択的な所掌範囲は先に述べたとおりであるが、中都市共同体では住宅政策、都市政策が義務的となり、選択的な所掌範囲として3分野必要になる。大都市共同体では、中都市共同体の義務的な所掌範囲に加えて、公共施設（上下水道、救急消防、屠畜場、火葬場など）の運営、環境保全、社会文化振興など、コミュニティの権限のほぼすべてを網羅しなければならない。

2003年1月1日現在の団体数は、コミュニティ共同体、中都市共同体、大都市共同体である。図14は1993年以降のコミュニティ連合団体の数、人口、参加コミュニティ数を示す。2002年1月の段階で2,174団体、人口約4,500万人（75%）、参加コミュニティ26,845（73

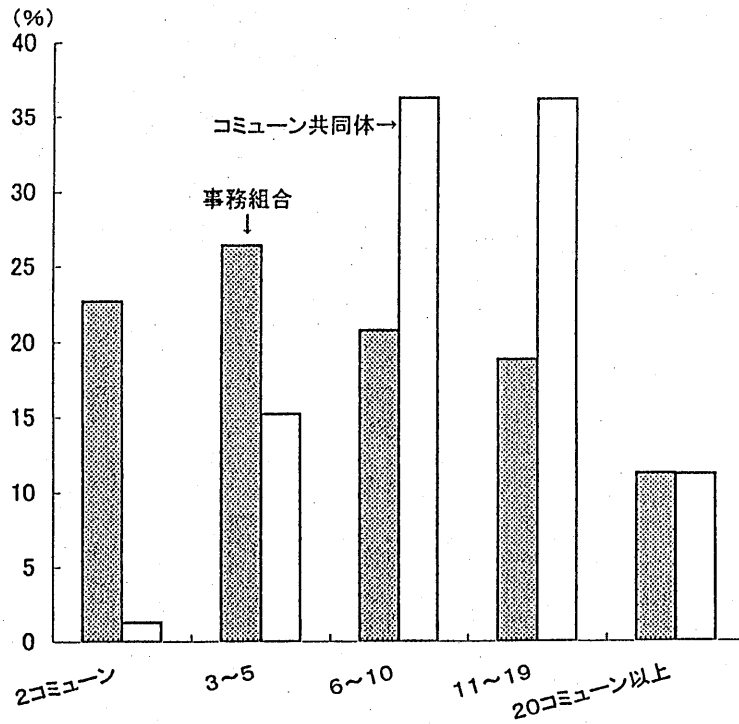


図13 コミューン数からみた事務組合とコミュニティ共同体の大きさ (構成比)

資料: Direction générale des collectivités locales. L'intercommunalité: Données individuelles et statistiques. Ministère de l'Intérieur, 2002.

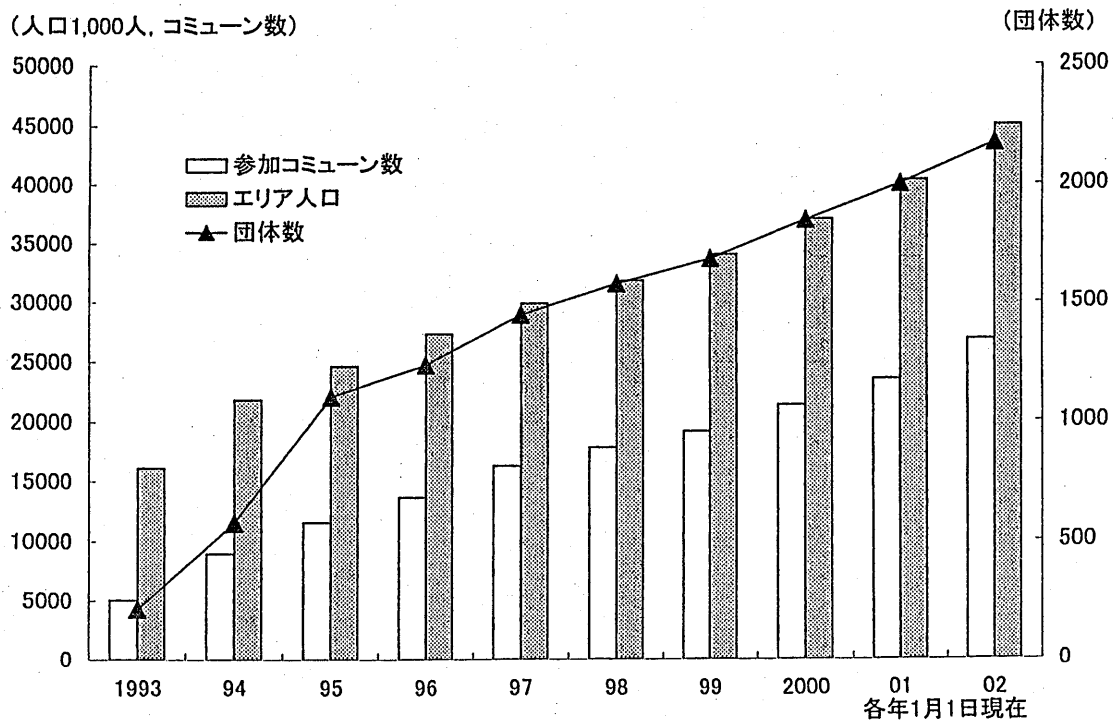


図14 コミューン共同体等固有税源をもつコミュニティ連合団体の展開

資料: Direction générale des collectivités locales. L'intercommunalité: Données individuelles et statistiques. Ministère de l'Intérieur, 2002.

表13 事務組合とコミューン共同体の制度

	事務組合	コミューン共同体
理事会	各コミューンより議員2名以上、もしくは定款で定めることができる	各1名以上、いかなるコミューンも過半数をこえてはならない
コミューン数の制限	なし	なし
人口	制限なし	50,000人以下、15,000人以上のコミューンを含まなければその限りでない※
区域・権限の決定	区域の人口の1/2以上を代表するコミューン議会の2/3以上、もしくは人口の2/3以上を代表するコミューン議会の1/2以上の同意※※	同左
財源	分担金もしくはコミューン地方税に付加税	固有税源(付加税, 税源委譲)
負担の配分	財政協約によりコミューン間の負担を規定	各コミューンの税率は同率
義務的な所掌範囲	なし	・空間整備(農村土地利用プラン) ・経済振興(商工・観光区域の設置・整備) 及び以下の所掌のうち少なくとも1項目 環境保全; 住空間・住宅政策; 道路整備・ 保守管理; 文化・スポーツ・教育施設整備・ 管理
補助金	特定の補助金の補助率の加算あり	補助率の加算なし
交付金	経常総合交付金なし 投資総合交付金の配分率加算あり	経常総合交付金あり (3,500~50,000人の団体に加算あり) 投資総合交付金の配分率加算あり

※1999年法により固有税源をもつコミューン団体はコミューン共同体のほか、中都市圏共同体(communauté d'agglomération: 人口5万人以上で1.5万人以上のコミューンもしくは県庁所在地を含む)、大都市圏共同体(communauté urbaine: 人口50万人以上)の3種となった。特に異なる点は義務的な所掌範囲。

※※1958年法による。同法以前はコミューンの参加意思が必要。これにより参加意志がなくても組合参加がありうる。

資料: Gérard Logié (1992, 2001).に加筆。

%)となっている。1970年代前半に合併推進は失敗して20年が過ぎた後、1990年代にコミューン共同体が基礎的自治体であるコミューンと全国100団体ある県の間に着実に形成されきた。

コミューン共同体の大きさについて、コミューン数や人口から見たものが前掲図12、図13である。事務組合よりも構成するコミューンの数は増えている。5万人以上の団体が30団体あるが、6割の団体がは1万人未満となっている。

表14はコミューン共同体の所掌範囲と受益人口である。経済振興や空間整備に関する項目が上位に来るのはそれらが設立の要件となっているからである。事務組合で受益人口の多い基礎的な生活インフラの管理運営や小学校の校舎管理などはむしろ、事務組合との共存が図られていることが推察できる。

5) コミューン共同体の実像

以下では、フランスコミューン連合会議(ADCF)によるコミューン共同体の全国調査報告⁽⁹⁹⁾から、コミューン共同体の性格と構造について特徴を捉えたい。

(i) コミューン共同体の大きさ

コミューン共同体の最少人口団体は南仏のヴォークルーズ(Vaucluse)県にある168人の団体であり、最多人口はオルレアン(Orléan)市を中心とした26.6万人の団体である。平均すると1団体あたり1.1万人で、50%が2,000～8,000人の団体である。人口5万人以上の団体は全体の2%で39団体、うち大都市共同体の設立要件を満たさないのは7団体だけで、あえてコミューン共同体の制度が選択されている。3,500人以下の団体は428で全体の23%であり、アクセス条件の悪い山間部に多い。人口は少なく人口密度は低くても一定の「生活圏」⁽¹⁰⁰⁾を形成している団体が大半である。

なお、コミューン共同体には設立要件として人口の上下限はない。しかし、1999年法案の審議では、一定の規模以上となることが期待された。このことは3,500～50,000人の団体を対象にした総合経常交付金(DGF)の加算措置に反映した。

(ii) 団体へ委譲された事務

コミューン共同体へ移管される権限事項が定款に示されていても、調査の実施程度から大きな投資まで、実態はさまざまであることが明らかにされている。必須となる所管事項の経済振興と空間整備に加えて、オプション事項で多いのが、①環境の保護と利活用、②施設建設と管理、また小規模の共同体では町村道の維持管理が多い⁽¹⁰¹⁾。これらは事務組合で最も多い所管事項であり、その流れを汲むものと見られる。

(iii) コミューン共同体とコミューンの関係

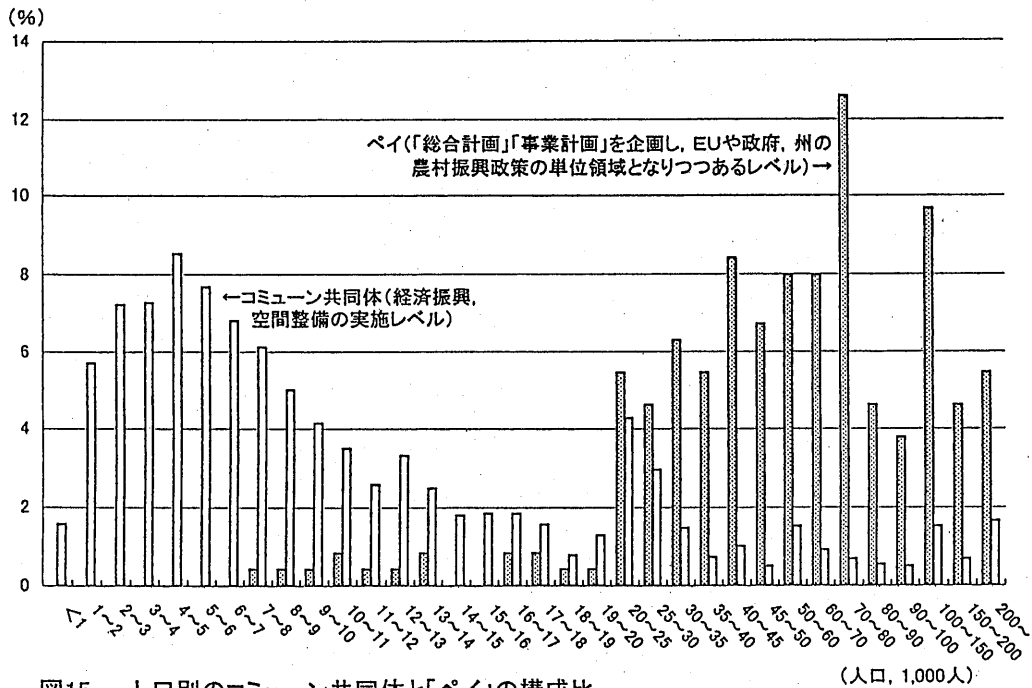
法律が定めるところでは、各コミューンは1人以上の代表を理事会(conseil communautaire)に送り、その任期はコミューン議会の任期と一致し6年である。各コミューンは共同体の定款が定める人数をコミューン議会で選出し理事として送るが、いかな

表14 コミューン共同体の所掌範囲と受益人口
(1999年)

	(%)	
	所掌する 団体の割	受益人口 割合
商工区域造成・施設整備	74	20
住宅政策・地域住空間計画	63	15
観光	54	11
ゴミ収集・処理	51	12
商工活動・雇用促進	51	15
環境保全	50	16
文化活動	41	9
都市計画指針作成	39	13
道路整備・保守管理	39	9
スポーツ活動	33	7
公共施設管理	27	6
学校・就学前活動	27	6
整備事業施工	23	7
公共施設設置	23	6
災害対策・救出	22	6
下水道	18	4
用地取得	11	6
土地利用計画作成	10	3
上水道	7	2
都市交通	4	5

注: コミューン共同体の総数は1,183団体。団体当たり人口はそれぞれの事項を所掌する団体の人口の平均。コミュニティ共同体の、平均所掌事項数は8.7である。

資料: Ministère de l'Intérieur, Les collectivités locales en chiffres 2001.



資料: Ministère de l'Intérieur 2002, Observatoire des pays et des agglomération, 2002 より作成。

るコミューンも理事会の過半の理事を占めることはできない。理事長は第1回理事会において理事会が決定する。コミューン共同体の年次報告は毎年9月30日までに各コミューンに提出するとともに、各理事は選出コミューンの議会に対して共同体の活動について年2回報告しなければならない。なお、理事長は理事会もしくは町村長の1/3以上の求めにより町村長に諮問しなければならない。

〔議決〕

以上のように、定款に示される所掌範囲の決定事項について、コミューン共同体はその理事会で、通常多数決による決定が可能な仕組みになっている。しかし現実には、理事会での全会一致性（6割強）、特定の案件についてコミューン議会で投票（3割強）、全町村長へ諮問（3割）のように、各町村長やコミューン議会の意思が強く働くような意思決定方式となっているのが、現段階では主流である。特に、小規模の共同体では全会一致性が多数であり、町村長へ諮問する団体は1万人以上の団体に多い。また1/3近くの団体がコミューン議員全員を集めた総会の開催手続きを定めている。これらは人口の少ない小さなコミューンであっても少なくとも形式的には、コミューン共同体の決定について1コミューンとして相当の決定権を持っていることを示している。

〔理事の配分〕

コミューン共同体を構成するコミューンの中で最も人口の多いコミューン人口は、共同体人口の40%を占める。しかし、理事の数は人口に比例せずに理事全体の20%であり、人口割とコミューン数割を組み合わせると、理事数のバランスが確保されるのが一般的であると見られている。コミューン割りではコミューン共同体の理事数を配分する方法は各コミューンが平等の扱いを受ける事務組合の方法そのままである。全体の14%がコミューン割のみで理事数を配分している。なお、面積や課税所得を考慮するところも若干見られる。

〔理事長の選出〕

コミューン共同体の理事会で選出される理事長は、過半の団体で最多人口のコミューンから選出される理事とはなっていない。都市的な地域の制度である中都市共同体や大都市共同体の場合、75%の団体で中心都市のコミューンから選出されている理事が理事長職についている。これは農村部においては、中心的なコミューンへの政治的な権限の集中が都市部ほどではないことを示している。なお、コミューン共同体の理事の8割が町村長であり、31%が県議を、6%が国会議員を、3%が州議を兼職している。コミューン共同体の理事職、理事長職は議員の兼職制限にかかる規定から外れる。

(iv) コミューン共同体のスタッフと財源

〔スタッフ〕

コミューン共同体における職員の採用は理事会の権限である、コミューンの所掌範囲がコミューン共同体に移管された場合、コミューン職員の併任（*mise à la disposition*）、出向（*détachement*）が一般的である。共同体の職員数の平均は16.1人で、中央値8人である。共同体の4%で職員がいない。また、所掌する事務が60を超える団体の職員数は40人を

超える。55 %が正職員 (titulaires), 24 %が契約職員, 21 %が政府から給与の8割が支給される定期雇用である⁽⁴²⁾。

〔財政〕

コミューンの自主財源の1つである営業税すべてをコミューン共同体の財源とした団体の財政は潤沢で 268 €/人である。コミューンの自主財源である地方4税について付加税率を設定することで自主財源とするコミューン共同体の場合には, 121 €/人である。しかし, コミューン共同体には, 共通の事務や投資を行うという機能のほかに, 構成コミューン間の財政調整機能がある。このため, 共通営業税を税収とする団体では税収の80 %をコミューンに再配分し, 残りが団体の固有事務の財源にあてられている。

平均するとコミューン共同体の投資的経費の割合は40 %で, コミューンの平均20 %より高い。なお, 50 %強の団体で借入金なしの自己投資+補助金で投資を行い, 1/3の団体に負債がない。

〔税制〕

コミューン共同体の78 %が付加税方式であるが, 共通税方式への移行は増加している。複数税財源(営業税と家計税の付加税)の共同体は例外的だが, 営業税収が低い共同体で活用されている。

〔交付金〕

付加税率方式の団体に対する総合経常交付金(DGF)の分配には, 大きな格差がある。平均は103F/人であるが, 最低1.5F/人, 最高814F/人である。交付金額が最低となる団体はコミューンからの税源委譲が参加コミューンの総税収の1 % (平均21 %)と少なく, 総税収が全国平均の2倍と多い。他方, 最高となる団体では総税収の93 %が共同体に委譲され, 総税収が全国平均より20 %少ない。これは, コミューン共同体に対する交付金に財政調整の機能がある一方, 税収統合, すなわちコミューンからコミューン共同体への税源委譲, の誘因措置が反映した結果である。近年はコミューン共同体に対する交付金額が抑制される傾向にあるようだが, 税収統合の度合いが高いとその減額が軽減されるとともに, 全国平均の2倍の委譲転率を超える場合には, 別途交付金のボーナスが加算される仕組みもある。

共通税方式の団体に対しては, 交付金の分配の格差は小さい。交付金の算定において権限委譲(税源委譲率)の程度に関する考慮が低いためである。

(v) 今後の展望

〔領域の拡大〕

37.5 %の団体が設立年以降に領域を拡大している。また, 3.5 %の団体では脱退するコミューンがあった。団体の平均コミューン数は調査年次で11である。

法律によれば, 新規加入について参加を要請するコミューンの発議に対して理事会の1/3の反対がなければ承認される。また, コミューン共同体の理事会, もしくは県知事が当該

コミュニケーションや理事会の事前合意の上、発議することも可能である。脱退について理事会の同意で可能だが、構成するコミュニケーション議会の 1/3 以上の反対があれば認められない。また共通税方式とする共同体では、互いに異なる営業税率の統一を図る期間（通常 10 年）の脱退は認められない。

〔権限の拡大〕

53 %の団体が権限の拡大を検討しているが、設立間もない団体では消極的になっている。権限拡大を望む理由は、拡大すべき所掌事項とコミュニケーション共同体の地理的範囲の適合性が上げられるとともに、交付金獲得を目的とする場合も少なくない。権限の拡大が検討される分野として、ゴミ収集処理、経済振興・観光、スポーツ・文化・社会事業がある。

コミュニケーション共同体の設立や所掌範囲の拡大にともない、それ以前からある事務組合の存続、廃止が問題となる。一般に、ア) 事務組合とコミュニケーション共同体の領域が完全に一致する場合には事務組合は解散、イ) 事務組合がコミュニケーション共同体に完全に含まれる場合には定款より共同体に移される権限を削除、移管されない権限はそのまま実施、ウ) コミュニケーション共同体が事務組合に完全に含まれる場合には、共同体がコミュニケーションに代わって理事を事務組合に送る。この場合、事務組合は混合組合に変更する。エ) 事務組合と共同体の一部が重複する場合には、共同体に権限が委譲される場合には、共同体が組合に理事として参加（事務組合は混合組合に変更）、共同体に権限が委譲されていなければコミュニケーションが理事として参加することになる。

このようにコミュニケーション共同体の設立が必ずしも、複雑に絡み合う事務組合の整理統合には至らない。これは後述する事例にも見られるとおりである。

（4）農村振興政策とコミュニケーション

1) 1995 年国土整備・振興基本法と「ペイ」政策の実験

92 年法が定めるコミュニケーション共同体などの連合団体は、フランスの地理的区分である郡（カントン *canton*：県会議員の選挙区で全国に約 4,000）の規模であった。これに対して、1995 年の国土整備・振興基本法で試みられようとしたのが、より広域的な「ペイ *pays*」である。

「*pays*」は英語の「*country*」や日本語の「国」と同様に、国家を指すこともあれば、「お国自慢」のように地域、故郷の意味を持つ。「ペイ」はコミュニケーションやその協力団体のほか、職能団体や任意団体などによる社会経済的な利益共同体であり、また共通の中長期振興構想（10 年）をもった「しなやかな連合体（*fédération*）の形成」⁽⁴⁾である。

法文にある「ペイ」の定義は、「ある地域（*territoire*）が地理的、文化的、経済的および社会的な一体性を有する場合、……ペイを形成することができる」、程度の曖昧なものである。しかし、ここで広域として念頭に置かれているのは、「社会経済的な利益共同体としての連合体」として就業圏（*bassin d'emploi*）であった。これは人口センサスから明らかになる通勤移動（居住地と勤務地のコミュニケーション）を基に定義された区域で、地域経済や

雇用の動向を分析するのに用いられる統計上の概念である。就業圏の範囲は州の境界をまたぐことはないが、県の境界の影響を受けない。人口センサスが行なわれるごとに設定し直され、1999年センサスからは全国に348の就業圏が定義されている。

「ペイ」は農村整備のマスタープランに相当する1970年代の「農村整備計画（PAR）」、農村整備計画や特定の農村地域における振興計画に対して政府の財政供与の裏づけとなる「地域契約（contrat de pays）」、1980年代に入りより分権的な手続きによるマスタープランとなる「整備・振興コミュン間憲章（CIDA）」、さらには1990年代においてEU地域政策の一環である「農村区域振興計画（PDZR）」⁽⁴⁴⁾や「LEADERプログラム」などの延長もしくは同列に位置づけられる地域振興政策のツールと言ったほうがいい。コミュン共同体の制度化とその設立の推進が、コミュンの合併政策の失敗に代わる近隣政府の高度化という一面を持つものに対して、「ペイ」は「総合計画」や「事業計画」を企画立案する政策領域の構築と捉えることができる。

1995年法は「ペイ」という新たな地理的範囲あるいは領域の形成を目論んだが、95年法の段階では何をもって「ペイ」とするか曖昧であると指摘されてきた。同法によると「ペイ」という領域が認知されるには、1995年法公布の後、18ヶ月以内にコミュン協力県委員会（CDCI：Commissions départementales de coopérations intercommunale）の確認と県知事令による公布が必要になる。CDCIは1992年の「地方行政に関する法（2月6日法）」により、県ごとに地方公共団体やコミュン連合団体の議員や理事で構成される委員会として設置された。1999年までに、100余りの「ペイ」が認知されたが、「ペイ」の形成の確認の判断として、総合的な振興構想の樹立を求める県委員会がある一方で、社会経済的な指標から一体的な地理的範囲であることと判断されれば、そのことで「ペイ」の形成を確認する県委員会があったといわれる⁽⁴⁵⁾。他方、州の「契約政策」の受け皿となる特定の地理的範囲やEU地域政策の一環で実施されているLEADERプログラムの実施単位となる一定の領域が約100ほど形成された。これらも、95年法の手続きを踏まえずとも、領域と組織基盤を備えた「ペイ」として観念されている。

2) 1999年持続的国土整備・振興基本法と「契約」による財源の裏づけ

1999年持続的国土整備・振興基本法では「ペイ」について、「就業圏の範囲で組織され、農村と都市のそれぞれの領域の補完と連帯を基盤とした地域振興（développement local）は…、地理的、歴史的、経済的、社会的に一体をなすペイにおいて、強固なコミュン間協力や地域のアクターの発意と参加に基づいて地域の潜在力の発現を容易にする」とした。99年法でも、「ペイ」の領域について特段、具体的に示されるわけではない。しかし、国一州計画契約（00-06、第XⅢ次計画）の中で「ペイ」の振興構想に基づく事業計画に対する予算枠が設定されることとなり、財政的な裏づけが備わることになった。国一州計画契約とは、地方振興・整備7ヵ年計画といったもので、国と州が共同で作成する「総合計画」と「事業計画」であり、その財源を両者が折半する仕組みである。

地方分権改革以降、契約的手法が発展した理由として、マルクーは次の4点をあげてい

る⁴⁶⁾。第1は、コミューン、県、州と3段階の地方行政単位があり密接な連携が必要になったこと、第2は、それぞれのレベルの団体の間に上下関係はなく対等で、一方が他方の監督するという関係にはない。このため法が定める例外的な場合を除いて下位の団体に対して対抗できる規則を制定することはできないこと、第3は、地方には各省庁の強力な行政機関が維持され、中央からそれらに権限の委譲が進められていること、第4は、各レベルの地方団体に大きな自律性と責任を付与されるようになったこと、である。

99年法が定める「ペイ」では、その決定機構はコミューンやコミューン協力団体の議員からなる理事会であるが、振興構想や事業計画の企画立案に深く関わる振興評議会 (conseil de développement) の設置が必要になる。これは地方議員⁴⁷⁾をはじめ、企業、労働者団体、職能団体のほか、地域活動を行なう非営利団体の代表が構成員となる。この振興評議会の制度化をもって、「参加型」振興構想と形容する評価もある。

02年9月現在、252の「ペイ」が形成されている⁴⁸⁾。うち56の「ペイ」で振興構想 (ペイ憲章: charte de pays) と領域が承認され、196が仮領域を設定し振興構想の策定段階にある。また、9つの「ペイ」が州の境界を、5つが県の境界をまたいでいる。

図15はコミューン共同体と「ペイ」について、人口でみた大きさを比較したものである。コミューン共同体の中にも、都市部を中心に形成される数万人規模以上の団体があるが、農村部では人口数千のオーダーである。これに対して、「ペイ」の人口の最少は0.7万人、最多は42万人 (レンヌ市を中心とするペイ)、中央値5.7万人、平均で7.5万人である。コミューン数について、最も少ない「ペイ」で10 (人口1.2万人)、多いところでは253 (アラス市を中心とする人口19.9万人のペイ) を数える。農村部だけに着目してみると、「ペイ」の大きさは数万のオーダーになる。

3) 小括

周辺諸国において展開した合併政策は、フランスでは成功せずに今日に至った。しかし、コミューン制度は維持されつつも、1990年代には農村の零細なコミューンどうしの協力団体の設立が普及しはじめた。その背景には、強権的な合併政策を進めたことによる「アレルギー」の残存、また80年代前半における地方分権化法が整備され適応を迫られたことがある。

零細多数のコミューンであっても、道路、電気、上下水施設などの農村整備について国の強い指導性のもと画一的に進めることは比較的容易であった。他方、空間整備 (農村土地利用計画など) や経済振興 (商工・観光区域の設置・整備など) といった分野について、農村においても広域的な合意が必要になる一方、それらの財源をEUや政府、州が農村振興政策として供給する上で、受け皿となる広域的な組織の形成が不可欠になった。

フランスにおける農村振興政策の展開は一方で、コミューン共同体の制度化とその設立の推進にみるコミューンの合併政策の失敗に代わる近隣政府の高度化という一面を捉えなくてはならず、他方で、「ペイ」のように「総合計画」や「事業計画」を企画立案する政策領域の構築という側面を捉えなければならない。

わが国に見る「総合計画」や「事業計画」を企画立案し、EU や政府、州の農村振興政策の単位となる政策領域の構築を模索する過程がコミューン間協力の展開として表れている。

注 (1) 本稿ではフランスにおけるコミューンについて、便宜的にわが国の市町村の呼称に倣い、人口 10,000 人以上のコミューンを市、3,500～10,000 人のコミューンおよび、郡 (canton) の筆頭地 (chef lieu) のコミューンを町、それ以外のコミューンについて村と呼ぶことがある。また、コミューンの首長についても便宜的に、市町村長もしくは町長、村長と呼んでおく。ただ、コミューンの首長 (maire) はコミューン議会内で選出された議長であり、コミューン行政の執行権をもつ仕組みになっている。

10,000 人以上のコミューンの場合、内務省地方公共団体局 (DGCL) が公表するコミューン財政統計の中で税率、ベース等を掲載するなど、財政の公開度が高い。3,500 人以上の場合、それ以下のコミューンとでコミューン選挙に係る規則や会計規則 (原価償却等の引当義務など, DGCL., M14 Tome2, Titre 1, Chapitre 1, p7) などが異なる。

(2) Logie, G. (1992) *La coopération intercommunale en milieu rural*. Syros alternative, p17.

(3) Delcamp A. (1990) *Les institutions locales en Europe*. Presses universitaires de France, p21.

(4) 厳密には、人口 2,000 人未満のほか、隣り合う人口集積地の建物が互いに 200m 以上離れているという条件がつく。

(5) パリ第 13 大学 François Poulle 氏による。

(6) フランスの地方制度について、(財) 自治体国際化協会『フランスの地方自治』(2002 年 1 月) において包括的に整理されている。本稿においても訳語等につき適宜、参考にした。

(7) 10 万人以上のコミューンの議員には公務歳費を受ける権利がある。なお、市町村長の役割の一部が委任される場合には、すべてのコミューンにおいて公務歳費の決定が可能である。

(8) 35 時間/週とは、1998 年から実施されている法定の労働時間である。

(9) <http://indemniteleselus.chez.tiscali.fr/index.htm>

(10) Luchaire Y. (1995) *La commune dans la société française*. Economica, pp 29-31.による。

(11) 複数のコミューンで選出される者ができる可能性があるが、複数のコミューン議会の議員にはなれない。選挙によりこのような事態が生じた場合、10 日以内に議員となるコミューンを 1 つ選ばなければならない。10 日以内に知事に通告がない場合、有権者が最も少ないコミューンの議員となる。

(12) なお、警察や軍などの公務員の中には、コミューン議会選挙に立候補できない役職がある。

(13) 住宅に課される住居税は所有者もしくは賃借人が納税する。

(14) "forain"とは「縁日の」「祭りの」の意のほか、過去の用法もしくは歴史上の用法として、領主領や村落共同体から見てよそ者の意がある。

(15) Bourdon J. (1980) *Administration et monde rural*. L.G.D.J., pp 160-161.

(16) 後述するポワンソン-レ-グランセ村では、9 名の議員のうち、村長を含め 3 名を農業者兄弟が占める。

(17) Ministère de l'Intérieur (2002) *Les collectivités locales en chiffres 02-03*.より。なお、農業者、退職者、

自営業者以外について、集計のカテゴリが異なるので比較はできなかった。

- (18) フランスのムラ研究について、農村社会学者のエルヴェによれば、「ムラ village」に関する研究はモノグラフィの伝統の上に構築され、事例が蓄積されるにつれ次第に比較論的アプローチがとられるようになった。しかし、「ムラ village」を担う農民が減少し、さらに農民 (paysans) が農業者 (agriculteurs) へと変化することにより「ムラ village」は消滅したという。農村における分析の対象とする地理的範囲は小農業地域 (petite région), 郡 (canton), 行政郡 (arrondissement), 県 (département) へと拡大し、1995 年の国土整備基本法による制度化以前にすでに「ペイ pays」の領域が脚光を浴び始めたといわれる (Hervieu B. (1993) "Le local en sociologie rurale: quelques repères" In Mabileau A., (dir.) *A la recherche du "local"*. L'Harmattan.)。
- (19) Souchon M.-F. (1976) "Maires ruraux et problèmes communaux." *Etudes Rurales*. N. 63-64.。ラングドックルシヨン4県は地中海に面しており、農村部はブドウ専作地帯になる。
- (20) Bages R., Druhe M., Nevers J.-Y. (1976) "Fonctionnement de l'institution municipale et pouvoir local en milieu rural." *Etudes Rurales*. N. 63-64.
- (21) Bourdon J. (1980) *Administration et monde rural*. L.G.D.J., pp220-229.
- (22) 村長による行為が職務執行にあたるか、あるいはボランティアとしてコミューンの事務や作業を手伝っているのかの区別について、国務院 (Conseil d'Etat) の伝統的な解釈では、コミューンの利益となる行為をおこなっているときに職務にあるとしていた。しかし、1970 年の国務院の判断は、住民のための運動場を整備するために、トラクターで整地する作業を行っていた村長は、職務中ではなくコミューンの公共サービスに対するボランティアによる協力者であるとされた。村長はコミューンの活動に物理的に参加することはできず、当局としての性格 (qualité d'autorité) を持つのみという解釈である。貧弱な財政のもと節約のため村長が働くという農村の現実に合わない法形式が優先された例である (Bourdon J., *op. cit.*, p222.)。
- (23) コミューンはその規模にかかわらず、一切、支払や給付には携わらない。市町村長によるこれらの決定を受けて、すべて国庫庁 (Trésor public) が執行するという支払命令者と支払執行者の分離の原則がある。このため、コミューンが支払うべき手数料等は国庫庁に支払い、業者等への支払いは村長の決定に基づき国庫庁が行なうという仕組みをとる。
- (24) 直接4税のうち、非建築地税、すなわち農林地等にかかる固定資産税収は、都市的なコミューンではわずかなので省略した。
- (25) 営業税について、農業経営や協同組合のほか、非課税となる業種は多く、特例措置も多々ある。
- (26) 相対的に小さいと見られる財政需要が、適正な水準の需要を示しているか、という問題はのこる。飲料水の衛生や汚水処理の基準のために本来であれば当然必要な投資が、村長以下のコミューン議員の無関心のために手をつけられていない場合もあるからである。
- (27) Jégouzo Y. (1994) "Intercommunalité, décentralisation et aménagement du territoire." In Jean-Claude NEMERY (dir.) *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Economica.
- (28) Bourjol M. (1975) *La réforme municipale*. Berger-Levrault. p 354-357.
- (29) 1963 年 Debré 法案, 1964 年 Frey 法案, 1968 年 Fouchet 法案, 1969 年 Marcelin 法案が廃案となった (Logié G., *op. cit.*, pp13-14.)

- (30) 1971 法による町村合併は、カトリック教会による教区統合策に関する 1945 年報告「フランス農村宣教 (mission) 問題」の考え方がモデルとなった。それによれば、教区の活力を人口変化の見込み、社会経済的なサービスの質、住民の属性などにより指標化し、基礎的な地域生活の領域を求め、「日常生活の中心地」を定義する。次に郵便配達や商人の移動経路や学区から「中心地」の「影響地域」を決定するとともに、両地域に属さない地域を「独立地域」とする。そこには司教行政の規則は画一的であるが、教区の統合は農村社会と都市社会の区別を行なうという考え方がある。領域の人口は 600 ~ 1,000 人を下限とし、1 人の司祭の担当領域となる。県が打ち立てるコミューンの合併計画はこのような教区改革に倣った (Bourdon J., *op. cit.*, p203.)。また、フランスの町村合併は、60 年代後半にドイツが町村合併を実施し成功を収めつつあったことの影響を受けたと言われる (2002 年 10 月、預金供託公庫町村コンサルタント部 (Caisse des Dépôts et Consignations, Mairie-Conseils) にて)。
- (31) Moquay P. (1998) *Coopération intercommunale et société locale*. L'Harmattan.
- (32) Logié G., *op. cit.*, pp13-14.
- (33) Jégouzo Y., *op. cit.* 他方、都市部では地方団体に対する国の規制緩和により、人口集積地内のコミューン間で企業立地をめぐる競争が高まり、事業所が集中し営業税収が増大する中心部のコミューンとベッドタウンとなるコミューンの格差が拡大した。このような問題に対処しようとしたのが 1991 年都市基本法の制定であり、都市政策に国があらためて介入し始めた。
- (34) Jégouzo Y., *op. cit.*
- (35) Logié G., *op. cit.*, p28.
- (36) Jégouzo Y., *op. cit.*
- (37) Daniel J.-C. (2000) *Rapport d'information sur le volet territorial des Contrats de Plan Etat-Regions*, N.2416, Assemblée Nationale (La délégation à l'aménagement du territoire et au développement durable), p15.
- (38) 中都市共同体、大都市共同体は直訳すると、それぞれ人口集積地共同体 (communauté d'agglomération)、都市圏共同体 (communauté urbaine) となる。どちらも設立には領域の人口が規定的であり、主として農村部で形成されるコミューン共同体との区別をつける意味で、便宜的に以上のような訳とした。なお、「簡素化」の背景には、コミューン連合制度の展開に伴う制度の多様化がある。すでに述べた 1959 年の都市連合区のほか、1966 年の都市共同体 (communauté de villes) やニュータウンにおける設立を促す新興集積地組合 (syndicat d'agglomération nouvelle) が存在する。
- (39) ADCF, CNCA. (2001) *Portrait des communes de communes*.
- (40) フランス統計調査局 (INSEE) が行なうコミューン施設・立地調査 (inventaire communal) では、全国のコミューンごとに住民の日常生活に必要な公共や民間の施設、サービス供給の有無や、幹線道路、通勤以外に往来するコミューン、特定規模の都市への距離や時間などについて調査される。「生活圏」なる確固とした統計上の概念が定義されているわけではないが、これらのデータをもとに、生活上一体となる領域について議論する上での素材を提供している。
- (41) 環境保護・利活用には家庭ごみの分別収集が含まれている。このほか、小径 (sentiers) 整備、緑地整備、汚水処理などがあがる。

- (42) 9%がCES, CEL, 11.5%が若年者雇用。
- (43) Portier N. (2001) *Les pays*, La documentation française.
- (44) 拙稿「フランスの農村と開発計画 - EC農村区域開発計画から-」小事項研究「地域経済統合・国際農業調整下の先進国における農業政策の新展開に関する調査研究」研究資料 第3号, 農業総合研究所, 94年11月, 1~95頁。
- (45) ETD (2001) Fiche commentaire de la loi n.99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
- (46) Marcou G. (1994) "Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques." In Némery J.-C., (dir.) *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Economica. なお, マルクーによれば, コミューン, 県, 地域圏の権利と自由に関する1982年3月2日の法律による地方分権改革は, 団体間の契約的関係の発展を促進し, 地方団体と国の新たな法制度的調整様式を形成した。団体間の協約もしくは契約は, フランスに特有かつ普及した「政府間関係」の一形態である。これは団体間に上下関係がないことにもよるが, 中間の地方団体が基礎的自治体に対して行使できる権限がないことに対する打開策と捉えられている。
- (47) 地方議員(élus locaux)とはコミューン議会, 県議会, 州議会の議員を指し, その数はそれぞれ506,796人, うち36,517人が市町村長, 3,857人, 1,671人である。とくに県議会議員は市町村長を兼職することが多い。それでも総勢50万人は超える。
- (48) 99年国土整備新法では, 「ペイ pays」の承認手続きを県から州のレベルに移した。州知事令に先立ち, 承認を必要とする機関として国土整備・振興州委員会(CRADT)が設置されている。99年以降の手続きでは95年法の「ペイ pays」の認知手続きよりも複雑化している。仮領域の申請とCRADTによる承認 → 振興評議会の設置と振興構想の策定 → 構成コミューンもしくはコミューン連合団体の承認, 県議会, 州議会, コミューン協力県委員会への諮問 → CRADTの承認, 州知事令による振興構想と領域確定の後に, 混合組合など当該の地方団体で構成する団体を設立し, 国-州計画契約の枠組みにおいて国や州と事業に関する財源の協議, 交渉に入る。国-州計画契約における財源調達の約束(契約)は2003年12月が期限とされている。