

プロジェクト研究の紹介

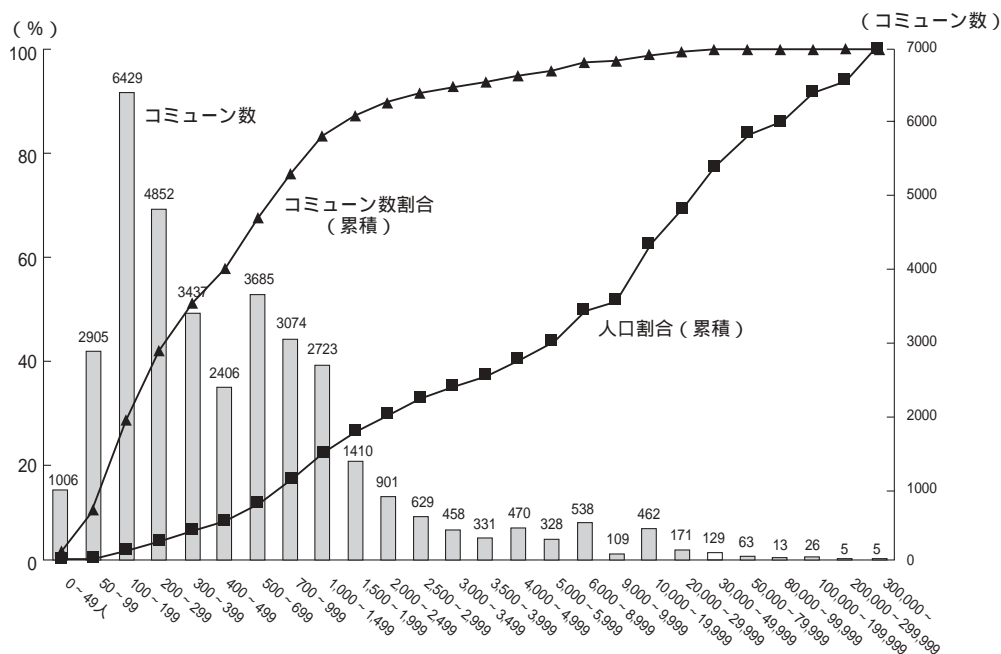
フランス農村にみる零細コミューンの 存立とその仕組み

石井 圭一*

1. はじめに

欧米の振興施策にかかる知見について、わが国の「ツールボックス」として期待される
ところが大きい。特に、EUでは共通農業政策の改革の一環として、「農村振興政策」を
EU農政の「第2の柱」と謳い、市場政策を媒介にした所得移転の構造の転換を図ろうと
腐心している。しかし、そのツールがどのような制度に接合しているか、あるいは制度が
可能にしているか、実はさまざまであろう。本稿では、フランスにおいてEUや政府が進
める農村振興政策の土台となる農村制度の仕組みについて考察する。

フランスの町村制度は、零細多数の基礎的自治体（コミューン）の存在が際立った特徴



第1図 フランスのコミューンの大きさ

資料：Recensement de la population 1999.

* 東北大学大学院（前 国際政策部）

本稿の詳細については、農村経済活性化プロジェクト研究資料第5号『フランスにおける町村制度と農村振興政策』（平成15年10月）を参照されたい。

をなす。人口階層別にコミューン数と人口を見ると、1,000人未満のコミューンの数は全体の76%で、総人口の16%がここに居住する（第1図）。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るといわれ、200年を経た現在もほとんどその数は変わらない⁽¹⁾。

2. 重層的な行政サービスの供給システム

(1) 事務組合とコミューン共同体

市町村基盤の零細性ゆえ、農村においては単一のコミューンで住民サービスを提供することは困難である。このために発達したのが、コミューン間協力である。1999年に事務組合は全国に18,474団体ある。第1表は事務組合の設置目的と目的別の団体の構成比、受益人口割合を示す。現代のフランス農村において、配電敷設・管理、上下水道、家庭ごみの収集、スクールバスの運行など、基礎的な公共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と目的の異なる多数の組合に参加することはめずらしくない。

フランスにおいても、1970年代前半にコミューンの合併が推進されたことがあった。しかし、フランスではほとんど成果が上がらなかった。むしろ、強権的な合併政策が進められたことによる町村制度の改革に対する「アレルギー」を生み、禍根を残したとさえ言われている。これを背景として、コミューンを「フランスの文化遺産」として存続させ、コミューン間協力の制度的枠組みを発展、深化させる方向に向かった。

1992年地方行政法は合併の推進が失敗した後、20年間足踏みを続けたコミューン連合制度を再び積極的に推進する役目を担った。同法は農村部におけるコミューン協力の組織として、コミューン共同体(communauté de communes)を制度化した。コミューン共同体は「農村地域における発展と空間

第1表 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

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

注: それぞれの事項を所掌する団体数を事務組合総数(特定組合、複合組合、混合組合)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。

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コミューンを連合する」組織である。

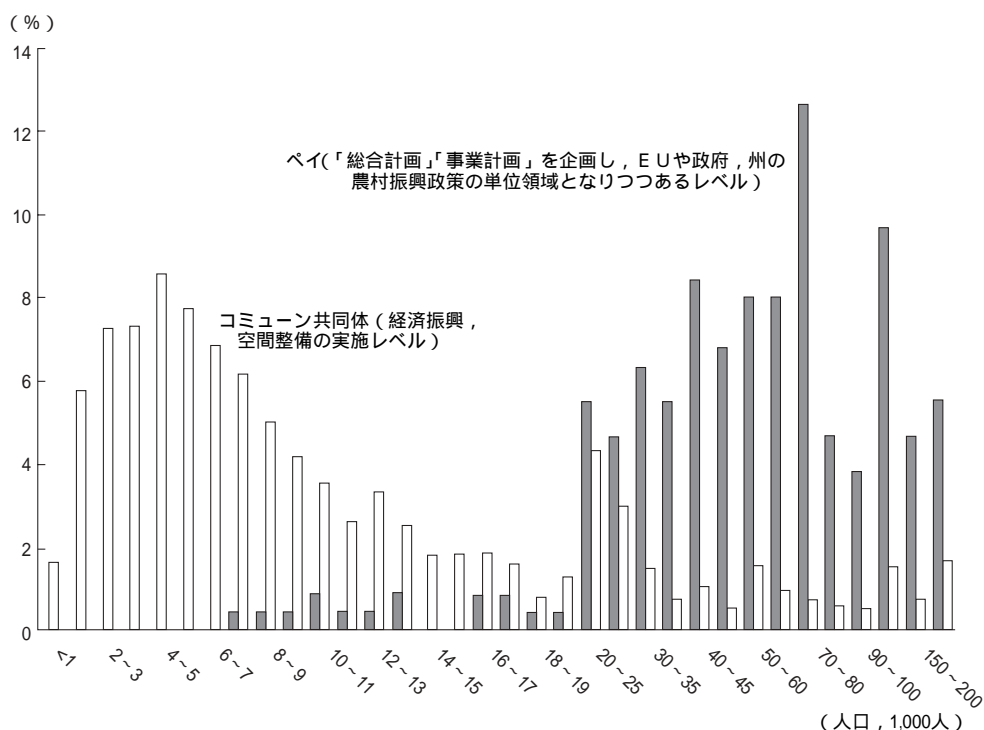
その設立には、第1にコミューンに代わって必ず実施する所掌範囲として、空間整備（農村土地利用計画）、経済振興（商工・観光区域の設置・整備）があり、加えて環境保全、住空間・住宅政策、道路整備・保守管理、文化・スポーツ・教育施設の整備と管理、のうち少なくとも1分野を選択実施する必要がある。第2に事務組合と異なり、固有財源を備えなければならない。主たる固有財源は、職業税などのコミューン税の一部委譲や地方税付加税の設定である。事務組合の場合は各コミューンの予算措置による分担金である点で大きく異なる。第3はコミューン共同体が国の交付金の対象となることである。交付金にはコミューンに対してと同様に財政調整的な配分があるほか、コミューン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。

コミューンや県などほかの地方自治体とコミューン共同体が異なるのは、コミューンの代表で理事会を構成し、住民の直接投票によらないことである。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ち、固有財源を備える地方団体であるが、あくまでもコミューンの存立を前提とした連合体である。

（2）農村振興圏の広域化

さらに、1995年国土整備・振興基本法（および1999年持続的国土整備・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。「ペイ」はコミューンやその協力団体のほか、職能団体や非営利社団などによる社会経済的な「利益共同体」であり、中長期の振興構想をもった「しなやかな連合体 *fédération* の形成」²⁾である。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・振興コミューン間憲章（CIDA）」³⁾、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）」⁴⁾や「LEADERプログラム」⁵⁾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。「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。

1992年地方行政法によるコミューン共同体などの連合団体は、概ね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。「ペイ」に期待される範囲は、「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。これは国勢調査から明らかになる通勤移動（居住地と勤務地のコミューン）をもと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。国勢調査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。



第2図 人口別のコミューン共同体と「ペイ」の構成比

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

注：コミューン共同体と「ペイ」について、団体数もしくは設置計画数の割合を人口階層別に示した。

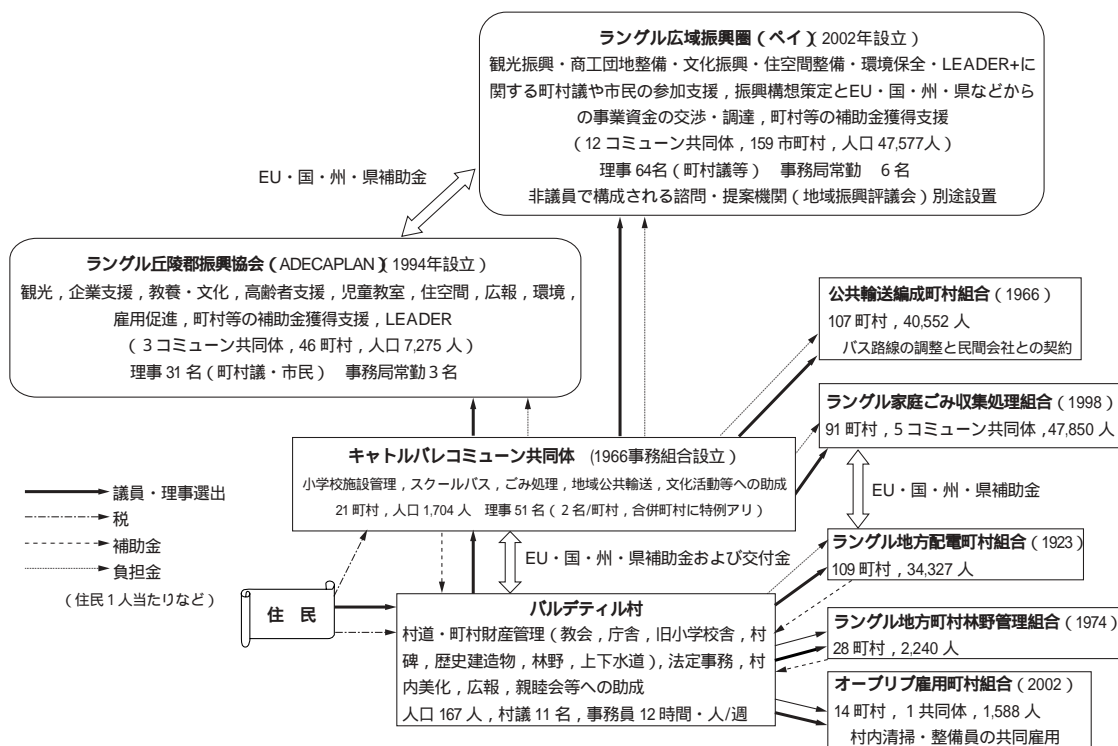
第2図はコミューン共同体と「ペイ」について、人口でみた大きさを比較したものである。コミューン共同体の中にも、都市部を中心に形成される数万人規模以上の団体があるが、農村部では人口数千人規模である。他方、現在、構築途上にある「ペイ」は農村部においても、人口数万人規模になっている。地方分権によりコミューンが果たすべき役割を実現するために、十数市町村、あるいは数十市町村の範囲が求められており、EUをはじめ、政府や州の農村振興政策が要請する範囲は100市町村を超えるような範囲である。

3. 過疎地域における農村振興の構図

(1) オートマルヌ県オーブリブ郡 低人口密度の人口減地域

コミューンを基礎単位とした地方団体の具体像に迫ってみよう。第3図は、オートマルヌ県南の行政機構であり、コミューンに付与された権限を実施する上での、いわば分業体制を示したものである。

オートマルヌ県南地域に位置するオーブリブ (Auberive) 郡は、山岳地域を除けばフランス国内で気温の低い地方として知られるラングル丘陵 (Plateau de Langres) にある。標高は300～400m程度であり、普通条件不利地域に属している。1999年国勢調査によ



第3図 オートマル又県南の地域行政の構造

ると、オーブリブ郡の人口は1,541人、人口密度4.6人/km²で、20 コミュンから成る。全国4,000あまりの郡の中で、10人/km²未满是141郡、5人/km²未满是26郡であり、オーブリブ郡は最も人口密度が低い地域といえる。

オーブリブ郡の町村は、隣接する他郡の1 コミュンを加えて21 コミュンで構成するキャトル・バレコミュン共同体を設置した。

コミュニティの所掌事項は、経済・観光振興、空間整備、文化事業の支援、家庭ごみ収集処理、救急消防事務の調整と運営、初等教育施設、就学前教育施設、学習文化施設の管理運営、中学校生徒のスクールバスの運営、住宅・住環境政策、小学校児童のスクールバス公社の運営、小学校給食施設の整備運営、である。

経済・観光振興の分野には、国の補助事業である商工再編事業の実施、製造業の企業定着を図る中継事業⁶⁾、コミュニティ管内における観光振興の調査や調整、公認ハイキング道の維持管理、観光目的の宿泊施設への投資、旧修道院の建物を利用した自然教育センターの運営、コミュニティが所有する経済活動区域の整備がある。空間整備の分野では用地の取得や、州補助金を活用した農村整備事業がある。また、住宅・住環境政策の一環として、住宅整備公法人の補助事業の実施や賃貸住宅の供給促進があり、就学前教育施設の整備や、国の給付金を活用した雇用創出といった活動がある。

ただし、経済・観光振興や住宅・住環境政策については、オートマル又県南部のコミュニティ2団体と若干のコミュニティとともに設置した非営利社団 (association)、ラン

グル丘陵郡振興協会（Association de Développement des Cantons du Plateau de Langres，以下 ADECAPLAN^{アデカプラン}）が調整，実施主体となっている。

（２）農村振興の担い手組織 ラングル丘陵郡振興協会

ADECAPLAN はコミューン数 47，人口 7,300 人の領域で，その前身は 1987 年に地元の上院議員の提唱により，「県南西部における振興の担い手が将来を考える場を提供すること」を目的に設立した任意団体であった。いわば，地域振興の有力者の意見交換，交流の場であったが，その構成は農業者が中心であった。

ADECAPLAN の機能の第 1 は，外部の農村振興政策の獲得とその活用である。獲得すべき補助金には，国や州の補助金のほか，EU 地域振興事業 LEADER（1994-99）があった。5 カ年プログラム（1995-99）の策定や補助の申請を行った上，生活改善（賃貸住宅の供給促進，住宅の質の向上など），観光振興（貸し別荘の運営，狩猟の推進など），経済活動支援（商工業施設整備，事業用地や設備の賃貸など）の分野で，補助事業の実務を担った。

第 2 は，独自に観光振興や住民サービスの提供に関する事業を立ち上げることである。ADECAPLAN が独自に立ち上げた事業の中には，かつて使用された運河管理人の家屋を貸し別荘や地域産品の販売所に改装し運営する事業や，狩猟振興のための環境整備事業，地域の高齢者の要望と専門サービス機関を仲介する事業がある。

ADECAPLAN の活動の目的は，事業やサービスを運営することではない。企画立案し協議を重ねた上，補助金の取得の可能性を探り，実現可能性を精査した上で実施に移すことにある。しかし，事業やサービス供給が組織化され，その継続性もしくは採算性が確保されると，ADECAPLAN は直接的な介入から撤退するところに大きな特徴がある。たとえば，狩猟客の開拓と狩場の育成については，県南狩猟者協会に事業を移管する予定であるし，水門監視舎を改修した貸し別荘についても ADECAPLAN は経営から完全に撤退し，観光会社と提携した独立採算事業に転換する見込みが立っている。そのほかにも，高齢者ネットワークも，県の事業の一環として発展的に引き継がれる予定である。ADECAPLAN は地域振興活動の「インキュベータ（仏語の同義の表現では「pépinière 苗床」）」の機能を担ったといえよう。

（３）さらなる広域を求めて

このように，基礎的な行政サービスを提供するために事務組合が編成され，コミューン共同体にはコミューンを超えた利害調整の必要な整備計画や経済振興にかかる権限が移された。そして，さらに広い範囲が事業に必要な補助金の受け皿となった。

オートマルヌ県南地域の「ペイ」は，ADECAPLAN を含む地域振興 3 団体の範囲で形成されようとしている。ADECAPLAN を含め，いずれも LEADER の承認団体である。「ペイ」は人口 9,586 人（1999 年国勢調査）のラングル（Langres）市を中心としたコミューン 161 団体，人口約 4.7 万人のエリアである。面積は 2,154km² でほぼ東京都（2,187km²）

の面積に等しく、西端に位置するオーブリブ郡から東端のブルボンヌ（Bourbonne-Lès-Bain）郡まで直線距離で75kmほどになる。人口密度は22人/km²に過ぎない。

オートマルヌ県南に計画されている「ペイ」は、4州4県の結節点にあり面積も広いことから、東部と西部の交流は薄い。その領域には必ずしも地域文化的な一体性が認められるわけではない。「ペイ」の域内を結びつけるのは、人口1万人弱の地方都市ラングル市の社会経済的な影響範囲であるという理由による。今日、EUやフランス政府による農村振興政策のカウンターパートとして、その体制の整備が急がれている。しかし、農村振興にかかる補助金の受け皿団体として補助金の分配の中継機関にとどまるか、安定的な農村地域振興圏を形成するか、もう少し時間をかけて見守る必要がある。

4．おわりに

農村部における零細コミューンでは、地方分権に関する一連の法律により付与された権限を単独で実施することはできない。零細な町村をそのまま残し、重層的に役割分担する制度がコミューン共同体であり、また、「ペイ」にみる広域の振興構想圏である。コミューン共同体の制度化とその設立の推進が、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持つのに対して、「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られよう。また、事務組合やコミューン共同体は基礎的サービスの供給体制の枠組みであり、機能的に領域が構築されやすい。これに対して、「ペイ」などに求められるのは、振興構想の領域の設定や計画作りにかかる調整、すなわち政治的プロセスである。

さて、わが国においても、町村合併に伴い住民と行政の距離は広がる一方、農業政策の実現や資源管理の上で農業集落へ依存することの限界がときに指摘されるところである。農業集落や学区、大字の単位など、すでにさまざまな領域が存在し、地域の事情に合わせてそれぞれが従来と異なる機能を果たそうとしている。日本の集落や町内会に、町村長の義務規定に始まり、議会や財政の規則など、フランスのコミューンを存立させる厳密で画一的な形式を当てはめることはまったく非現実的である。しかしながら、フランス農村にみる地方制度と農村振興の成立から汲み取るべき示唆もあろう。

一つは、零細なコミューンにおいても基礎的なサービスや共有資産の維持管理について直接にコストを負担し、合わせて投資の決定を行う仕組みである。ここではサービスを要求する請願者とその決定者の距離が極めて近い。わが国の農業集落に匹敵する、あるいはそれよりも小さなコミューンであっても、固有の公共財に関する費用負担や投資決定が行えるのである。

二つは、ボランティア労働の性格である⁽⁷⁾。フランスの農村で見られたボランティア労働は、公共的な決定に携わることであり、議論に参加する時間を割くことである。コミューン内の簡便な維持管理作業や道路際の草刈などは、専門的な作業員が有償で雇用されたり、業務委託されたりする。日本の農業集落をみると、不足した担い手は資源管理にかか

る労働であり、多様な職歴や経歴をもつ地域住民の知識やノウハウを活用した企画・立案や利害調整が求められることは少ない。

三つは、農村の行政に関わる職員の流動性の高さや若さである。時限的な事業ごとに計上された人件費による契約雇用や、国が進める若年者の雇用促進のための賃金補助により、比較的若い職員が企画・立案や事業推進に携わっている。このことは、農村のコミュニケーションやコミュニケーション共同体などの公共団体において、安定かつ高報酬の雇用を提供できないことを反映しており、加えて政府による高失業下の若年者雇用対策があつてこそである。しかし、たとえ流動性が高く、雇用としての安定性にかけたとしても、比較的高度な知識を必要とする若者むけのポストを農村に供給する手段として、また、農村振興政策にかかわるスタッフの育成という点では一考の価値があろう。農村振興を物的な整備でなく不断のプロセスと捉えるならば、なおさらである。

注1) 1999年のコミューンの数は36,565で、むしろ1891年の36,144より多い。わが国では、明治21年に町村制が施行された当時の町村数が71,314であった。現在、フランスの人口は約6,000万人で日本の半分であるから、もし江戸時代から引き継がれた自然村が生きながらえたとすれば、両国の町村あたり人口はほぼ等しい。

(2) Portier N. (2001) *Les pays, La documentation française*.

(3) PAR や CIDA について、農村開発企画委員会(1980)「フランスの農村整備(3) コミュニティ段階での現地調査」『農村工学研究』24、および同(1987)「フランスの農村整備(4) 動き出した地域計画の新制度」『農村工学研究』44、に詳しい。

(4) 拙稿(1994)「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。

(5) LEADER について、井上和衛編(1999)『欧州連合の農村開発政策 LEADER 事業の成果』筑波書房、に詳しい。

(6) 新規雇用を生む場合、地方団体が事業に参加する場合に限り、拡張計画の投資の40%の補助(EU、国、地域圏、県)が受けられる。補助残の60%相当について、コミューン協力団体が借入を行い事業施設に投資、10年の貸与の後に企業側へ譲渡するしくみである。

(7) わが国の「ボランティア」や英語の「volunteering」と異なり、仏語には「volontariat」と「bénévolat」の区別がある。前者はむしろ軍隊や国際協力などへの志願を意味し、その起源は軍事である。これに対して、後者は「職業的、家庭的時間以外を活用して無報酬の行為を自由に取り組むこと」(Halba, B.(2003) *Bénévolat et volontariat en France et dans le monde. La documentation française.*)の意味がありより宗教的である。二つの語の違いには、わが国の農業集落におけるボランティア労働と、フランスのその区別がよく表れている。