

## フランスにおける市町村と広域行政組織

松原直樹（桐生大学）

はじめに

1. 広域行政組織の沿革
2. 広域行政組織の現状
3. 権限に関する市町村と広域行政組織

むすびに代えて

はじめに

地方創成が第二次安倍内閣において、主要政策とされている。政府は、地方創成担当特命大臣を中心に、地域振興・活性化を行い、東京一極集中の是正、医療・福祉を中心とした地域社会における問題の解決を行っていかうとしている。民間の「日本創成会議」が平成26年5月に公表したいわゆる「消滅自治体リスト」が国民に大きな衝撃を与え、さらに政府の地方に関する政策にも大きな影響を与えたものと考えられる。

「人口減少克服・地方創生」という構造的な課題に正面から取り組むため、内閣に設けられた「まち・ひと・しごと創生本部」は平成26年9月に次のような基本的視点を決定している。(1)若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、(2)「東京一極集中」の歯止め、(3)地域の特性に即した地域課題の解決である。特に(3)については、「中山間地域等において、地域の絆の中で高齢者をはじめ全ての人々が心豊かに生活できるよう、小さな拠点における制度縦割りを排除した「多世代交流・多機能型」の生活サービス支援を推進する。」「地方中枢拠点都市及び近隣市町村、定住自立圏における「地域連携」を推進し、役割分担とネットワークを形成することを通じて、地方における活力ある経済圏を形成し、人を呼び込む地域拠点としての機能を高める。」「大都市圏等において、過密・人口集中に伴う諸問題に対応するとともに、高齢化・単身化を地域全体で受け止める「地域包括ケア」を推進する。」としている。このことに関しては、具体的には、都会から地方への元気な高齢者の地方移住を推進する「日本版CCRC構想」や政府施設の地方移転などが議論される一方、連携中枢都市圏構想や定住自立圏構想といった政府主導の地方拠点作りが推進されている。

現在、日本の地方自治体については、「平成の大合併」の検証が行われはじめ、それによって合併しなかった市町村だけでなく、合併した市町村においても多くの課題が指摘されている。合併特例債による箱もの建設の後始末や、住民サービスの低下、中心地域の隆盛と周辺地域の衰退、一体感の喪失など、「平成の大合併」前から指摘されていた課題が、表面化している。また、合併の効果がほとんど認められず、行政の効率化がほとんど達成できなかった地域や、多様化している市町村の事務を遂行できうる専門家集団が確保できない地域などが現存している。これ以上の合併が望めない以上、行政の枠組みを超えた市町村間協力が必要となることは自明である。その際、考えら

れる形態として、上記のような連携中枢都市圏構想や定住自立圏構想を政府は提唱しているが、中心部が吸収する形でなされた合併と何ら変わるところがないように考えられる。市町村の権限に属するさまざまな種類の事務を処理するためには、柔軟性のある市町村間協力組織による事務処理を進めていかなければならないと考えられる。

ヨーロッパにおいては、合併を推し進めた国と、合併が思うように進まず、小規模な市町村が残存してしまっている国がある。今回取り上げるフランスは、その後者の例である。そのため、フランスでは、さまざまな形の市町村間協力組織を活用しており、またその組織の種類も現状に合わせて修正・増加させている<sup>1)</sup>。本稿では、中心市、あるいは中心部主導の行政事務処理だけでない、さまざまな形態の柔軟性のある市町村間協力組織を構想するため、フランスの市町村間広域行政組織を検討するものである。

## 1. 広域行政組織の沿革

フランスにおける広域行政組織 (les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)) は、1890年に創設された一部事務組合 (les syndicats de communes) に始まる。1890年3月22日法は、1884年の市町村法を補足する形で補足する法律として成立したものであるが、市町村の事務の中でも、市町村間の協力を継続して長期間必要とされる公役務である高等小学校の設置や維持、職業、工業もしくは農業教育の設置および維持、美術館、図書館の設置や維持のような役務を共同で実施するために成立したと言われている。1959年に複合一部事務組合 (SIVOM) が創設されて以降は、市町村の利益に関わる単一の事務もしくは役務を担当する一部事務組合 (SIVU) と、市町村の利益に関わる複数の事務もしくは役務を担当する複合一部事務組合 (SIVOM) と区別されている<sup>2)</sup>。後者は、1959年1月5日の市町村組合に関するオルドナンス (Ordonnance) 〈法律に代替する大統領令〉5929によって成立したものであるが、当初は全役務を統合するための組織として期待されていたようである。現状では、道路、都市の教育や都市計画、新しい企業への誘致・対応、上水道の敷設、下水処理および家庭ごみ処理のようなさまざまな事務・施設の管理についての責任を有するものとなっている。

1955年5月20日政令により設置されることとなった混合組合 (le syndicat mixte) は、上記の事務組合とは異なり、純粋な市町村間協力組織ではなく、地方自治体、広域行政組織および公法人 (商工会議所、手工業会議所、農業会議所など) との間で設立され、上水道、観光、ゴミ処理、地域統一整備計画 (SCOT) の作成、都市交通、空港の整備・管理、州立自然公園の管理などに利用されており、営利を目的とした商工業的公施設法人の形態をとる場合が多い。

これらの具体的な事務の性質による個別の市町村間協力と比較すると、より総合的な協力組織であり、また組織としての実体を備えている広域行政組織が1966年以降創設されている。まず、1966年12月31日法により、創設されたのが、大都市圏共同体 (les communautés urbaines ; CU) である。都市地域が連続した「大都市圏 (grande agglomération)」における計画的な都市基盤整備などの課題に対応するため創設されたとされる。八つの地方主要都市リール、ナンシー、リヨン、マルセイユ、ツールーズ、ナント、ボルドー、ストラスブルを「均衡都市」に指定し、パリの膨張を抑えようとするものであった<sup>3)</sup>。

次に、1983年7月13日法で創設されたものが、新都市組合 (les syndicats d' agglomération

nouvelle ; SAN) である。複数の市町村にまたがるニュータウンの開発・管理のため、創設された。パリ、リヨン、マルセイユなどの大都市への人口集中を緩和するため、職住近接をめざした郊外型のニュータウンの建設を進める必要から、9つ（パリ周辺に5カ所、地方に4カ所）の新都市が指定された。そのニュータウンの完成にともない、新都市に包含される複数の市町村の一体的な公共施設の建設・管理を行なうための広域行政組織である。新都市組合は、その財源調達のため単一職業税方式を採用することとしたが、この税方式を導入した最初の広域行政組織である。なお、単一職業税方式とは、構成市町村が広域行政組織に職業税の課税権を全面的に移譲するものである<sup>4)</sup>。

1992年地方行政指針法により創設されたのが、市町村共同体 (les communautés de communes ; CC) である。1982年5月2日法による大規模な地方分権化改革を受けて、およそ10年後に、機能性の面からの市町村間協力を止まらず、公役務の管理のための将来像を提起するような市町村間協力組織の創設を意図して、新たな市町村間協力制度として成立した。その目的とするところは地域の発展および整備計画を作成することである。義務的権限として、地域整備、経済開発があげられ、また選択的権限として、環境保護・開発、住宅・生活環境政策、道路建設・維持管理、文化・スポーツ・教育施設の建設・維持管理があげられている<sup>5)</sup>。

1999年法は、当時の内務大臣の名前をとってChevènement法と呼ばれるが、本法により、設置されたのが、都市圏共同体 (les communautés d'agglomération ; CA) である。市町村共同体とほぼ同様の組織であるが、都市地域を対象としたものである。義務的権限として、経済開発、地域整備、住宅政策、都市政策があげられるが、選択的権限としては、道路、下水道、上水道、環境政策、文化及びスポーツ施設があげられている<sup>6)</sup>。

1966年以降の広域行政組織は、「日本の広域連合制度が、地域の実情に合わせて大都市型、ニュータウン型、農村型、地方都市型に類型化され、制度化されている」と説明されているが<sup>7)</sup>、日本の広域連合と大きく異なるのは、固有の課税権を持っている点である。これらの広域行政組織のうち、ニュータウン型の新都市組合以外は、Chevènement法により、それ以降は、圏域の人口規模により、人口50万人以上の大都市圏共同体、人口5万人以上の都市圏共同体、主に農村部の市町村共同体に整理されることとなったのである。

## 2. 広域行政組織の現状

Chevènement法以降、課税権を持つ市町村間広域行政組織が大幅に活用されることとなり、2010年には、広域行政組織に加入している市町村は、全市町村の95%に至り、全人口に占める割合も89%にまで至った。また、広域行政組織の歳出規模は362億ユーロにのぼり、州の歳出規模265億ユーロのおよそ1.4倍にまで及んだ（2010年決算）のである<sup>8)</sup>。

このように、フランスの地方制度にとって広域行政組織 (EPCI) は、フランスの地方組織として、なくてはならない存在となるに至ったため、2010年、サルコジ政権は、広域行政組織の再編合理化を進めることとした。「地方自治体の改革に関する2010年11月16日法 (Loi no 2010-1563)」は、広域行政組織の新設、他の広域行政組織への移行、広域行政組織の合併及び区域の変更、並びに一部事務組合及び混合事務組合の数の減少又は解散を行うというものであり、そしてその施策について、2013年6月1日を最終的な期限とした。さらに、2012年6月1日以降は、いかなる広域行政組織にも属していない単独市町村を、広域行政組織のいずれかに強制的に加入させる手続きも制度化

しようとした。ただし、強制加入については、2014年4月25日の憲法院判決により違憲とされたため、実施されることはなかった。これまでの広域行政組織は、関係市町村の意思を尊重することを基本に行われてきたが、2010年の地方自治体改革法は、県地方長官（国の県レベルにおける代表）の権限を強化し、国主導による広域行政組織のフランス全土への普及の徹底を図ったのであるとされる<sup>9)</sup>。

2010年地方自治体改革法のうちの市町村間広域行政組織の改革に関する部分に関しては、与野党の意見はおおむね一致し、その後の広域行政組織の改革は進展を見せた。その結果、2014年1月1日現在では、36,681市町村のうち、36,614市町村が広域行政組織に加入し、どこにも属さない単独の市町村数は、わずか49（パリ及びマイヨットを除き）を残すのみとなった。このうち、45市町村（41市町村かパリ隣接三県に含まれ、4市町村が一島一村である）は、そもそも同法の適用除外の対象であるから、市町村合併に失敗したフランスは、ほぼすべての市町村を広域行政組織に組み込むことには成功したのである。

そして、2010年12月16日地方自治体改革法は、また、メトロポール制度を創設した。同法によれば、メトロポールは、一続きで飛び地のない市町村間で、その地域の開発、経済発展、環境保護、教育・文化的発展および社会的発展の計画を作成し、また実施し、ひいては、地域の競争力、統一性を実現するための広域行政組織である。バラデュール委員会報告書においては、市町村と県の権限を合わせ持つ特別な地位の地方自治体として、創設が提言されていたが、上院が強く反対するであろうという見通しにより、広域行政組織として誕生させるに至ったようである。反対の論拠としては、メトロポールに県の権限が全面的に移譲されれば、メトロポールの区域以外には税源の乏しい市町村の区域だけが残されてしまうというものであった<sup>10)</sup>。同法によると、メトロポールの圏域人口の要件は50万以上とされ、住民の意思により任意に創設される組織とされたが、固有の財源を有する広域行政組織であった。本制度により、大都市圏共同体の人口要件は45万以上と変更された。

メトロポールの権限上の特質は、市町村の権限であったもののうち、住民の地域経済・政治的發展に関することを担うとともに、上下水道、廃棄物処理などの公共の利益に係る管理を請け負うこととされた。また、県の権限の一部として通学用輸送、県道の管理などの権限を有し、さらに州の権限の一部も法律上有するという点にあった。ただし、2010年法に基づくメトロポールとして設立されたのは、ニースを中心にその周辺を区域とするニース＝コート＝ダジュール（45市町村、人口54万）だけであった。

2011年5月の大統領選の結果、保守派のサルコジ大統領から社会党のオランド大統領に政権が移行した。大統領選においても、地方自治体に関する政策は争点となり、サルコジ政権に対して、オランド候補は対案を示していた。特にサルコジ政権が導入しようとした「州県兼任議員制度」については、その廃止を掲げて大統領選挙を戦い、当選後、当該制度については、廃止したのであった。メトロポール制度に関しては、サルコジ政権の制度を承継した。しかし、サルコジ政権の下で成立したメトロポールは、任意設立であったため、これまでニース＝コート＝ダジュールのメトロポールのみにとどまっていた。そのため、オランド政権はメトロポール制度を改革する法案を提出した。これが地方行政の現代化とメトロポールの設立に関する2014年1月27日法である。

この法案は、まず、メトロポールについて、人口要件を原則として40万超に緩和した。さらに、

固有財源を持つ広域行政組織において、この人口要件等を満たした団体は、義務的にメトロポールに移行することを内容とするものであった。2014年法の成立により、これまでの法律においても50万超という人口要件を満たしていた8都市圏の内、既に設立されているニース以外のリヨン、マルセイユ、リール、ボルドー、トゥールーズ、ナント、ストラスブールの7都市圏は義務的な移行の対象となり、さらに人口要件が引き下げられたことにより、パリ、ルーアン、レンヌ、グルノーブル、モンペリエ、プレストの6都市圏が新たな対象となった。ただし、モンペリエ、プレストは義務的設立の対象ではないため、11都市圏が、新たなメトロポールの設立を義務付けられたのである。

このようにオランド大統領は、メトロポールを重視し、その活用に力を入れたのであるが、その理由として、メトロポールが「人や投資を内外から惹きつける受け皿」となることと、「欧州連合(EU)や世界との都市間競争にとって必要な都市の規模を確保する」ためにメトロポールを活用したいと述べているのである<sup>11)</sup>。

2014年法においては、2010年法で新設されたメトロポールの定義に、次の部分が加わった。「均衡ある地域の発展や地域内の協力により、都市の経済、交通、大学、研究、イノベーションの価値を向上させる」というものである。このことは、設立当初よりも、メトロポールにより大きな役割を任せようとしたと考えられる。メトロポールとして、強制的に設立される場合は、人口65万超の都市圏において、人口40万超の課税権を有する広域行政組織である場合である。任意設立される場合としては、州都を含む圏域で、人口40万超の課税権を有する市町村間協力組織である場合と、人口40万超で雇用地域の中心地である課税権を有する市町村間協力組織である場合であることが、規定されている。そして、任意設立の場合には、過半数の人口数を含む3分の2以上の構成市町村の合意か、3分の2超の人口数を含む過半数の構成市町村の合意によって設立されることとなっている。

パリ、リヨン、マルセイユについては、これまで特別な広域行政組織についての法律<sup>12)</sup>が適用されてきたため、メトロポール制度についても特別型として、規定されることとなった。そして、パリ、リヨン、マルセイユのそれぞれの課題や特性に応じて異なる制度としての規定を置くことになった。

まず、グラン-パリ-メトロポールは、パリ市とパリ隣接三県（オート・ドゥーセーヌ県、セーヌ＝サン＝ドゥニ県及びヴァールドゥーマルヌ県）の市町村、パリ隣接三県とパリ周辺四県（エソンヌ県、セーヌ＝エーマルヌ県、ヴァールドワーズ県及びイヴリーヌ県）に跨る市町村間広域行政組織に属しているパリ周辺四県の市町村であって、2014年9月30日までに参加を表明した市町村、及びパリ隣接三県の市町村に隣接している市町村であって、2104年9月30日までに参加を表明した市町村である。このメトロポールの目的は、住民の生活環境の改善、メトロポールを構成する市町村間の格差縮小、都市・社会及び持続可能な経済モデルの開発を実現し、さらに国土全体の魅力の増進や競争力の強化に資することを目指し、メトロポールの取組を決定し、実施するために設立されるものと規定されている。

リヨン・メトロポールは（Metropole de Lyon）は、リヨンを中心とした大都市圏共同体に代わり、憲法72条に基づく「特別な地位を持つ自治体」<sup>13)</sup>として、強制的に設立されることとなった。したがって、圏域内の構成市町村に変更はなかった。リヨン・メトロポールは、県と同じ権限を持つ広域行政組織が設立された最初の例である。このメトロポールは、ローヌ県の中に設置されたが、

ローヌ県から独立し、ローヌ県が実施していたあらゆる事務権能を有することとなった。これまでの広域行政組織については、県の反対が一つの障壁となっていたが、リヨン・メトロポールは、強制設立ではあったが、リヨン市関係者のみならず、ローヌ県関係者等の多くの当事者の合意が得られたことで、設立が容易となった。このリヨン・メトロポールの目的は、経済、環境、教育、スポーツ、文化及び社会の整備や開発に関する計画を策定・実施し、その上で、この圏域の競争力や統一性を強化することを目的とする「連帯の場」を形成することであり、また、当該圏域のインフラやネットワーク、設備の整備を通じ、経済、社会及び環境の発展に向けた条件整備を担うことと規定されている。

エクス・マルセイユ・プロヴァンス・メトロポールは、この圏域にすでに設置されていた6つの広域行政組織に代わって設立されることとなった。このエクス・マルセイユ・プロヴァンス地域の特徴としては、厳しい経済情勢にあり、また複雑な社会構造のため、社会問題が数多く発生し、犯罪も多数発生するといった特徴を持つものであった。さらに、市町村・県等の地方団体間のコミュニケーションも欠如していたため、大きな地方制度改革が求められていた地域であった。法律には、設立目的が規定されていないが、交通機関の分断や圏域内の労働力需要の過不足などが課題とされていた。当該地域の深刻な課題を解決するため、これまでの広域市町村間組織を再編成するため、強制的に設立されることとなった特別なメトロポールである<sup>14)</sup>。

### 3. 権限に関する市町村と広域行政組織

フランスの広域行政組織においては、かなり早い時期から課税権を付与されているものが存在していた。広域行政組織として、初めて固有の財源を有することとなったのは、大都市圏共同体であり、次いで、1970年11月31日法によって設立された広域市町村区であった。どちらも、当初は地方直接四税の付加税方式を採用していた。

地方四税は、住居税、既建築不動産税、未建築地不動産税及び職業税であり、前三者は個人への課税である。まず、住居税は、住居の所有者であるか賃借人であるかを問わず、実際に居住している者の担税力に着目し、土地台帳上の評価賃貸価格を基準として課税する資産課税である。また、既建築不動産税及び未建築地不動産税は、家屋ないし土地の所有者に対し、いずれも土地台帳上の評価賃貸価格を基準として課税する資産課税である。それに対し、職業税は企業への課税であり、事業者を対象として、事業用の固定資産（自由業に関しては収入額）に対し、同じく土地台帳上の評価賃貸価格を基準として課税する外形標準に基づく企業課税である。1983年7月13日法によって創設された新都市組合については、前述の通り、最初に単一職業税方式を税源として採用したのである。

1994年以降は、広域行政組織には、日本の地方交付税交付金にあたる経常費総合交付金が配布されている。広域行政組織に対する経常費総合交付金の配分は、六つの広域行政組織の種類ごとの住民一人当たりの額に、種類ごとの総人口を乗じて種類ごとの総額を決定する。大都市圏共同体は住民一人当たり45.40ユーロ、新都市組合は48.20ユーロ、市町村共同体（付加税方式）は20.05ユーロ、市町村共同体（単一経済税制方式+権限拡大）は34.06ユーロ、市町村共同体（単一経済税制方式）は24.48ユーロ、大都市圏共同体及びメトロポールは60.00ユーロのそ経常費総合交付金の配分がなされる。その後、個々の組織に対し、財源保障分（総額の30%）については人口及び税統合指数

により、また、平衡化分（総額の70%）については、人口、潜在担税力指数及び税統合指数により配分することが、地方自治体一般法典5211条以下に規定されている。

営業税として1791年に起源を有する職業税（taxe professionnelle）は、1975年に創設され、営業として職業活動を通常行う自然人及び法人を対象に法人資産の賃貸価格及び自由業収入の一部に課税されてきた、地方団体の大きな財源の一つであった。サルコジ大統領は、2010年予算法（Loi no 2009-1673）により、それを廃止したのであるが、広域市町村間協力組織の大きな税源を失ってしまうため、結局は職業税の新たな代替税が新設された。したがって、広域市町村間協力組織の課税権は、職業税から新たな税への課税権に移行したというに過ぎないのである。新たに創設されたのは、地域経済税およびネットワーク型企业定額税である。前者は、職業税の課税客体であった事業用償却資産を課税対象からはずし、不動産のみを対象にして、また軽減措置を講じた上で課税する企業不動産税と、事業用償却資産から企業付加価値を課税客体に変更し、企業の付加価値額に全国一律の1.5%の税率で課税する企業付加価値税である。後者は、発電、通信、鉄道車両等の一定の事業用償却資産を所有する企業に対し、施設の種類、規模ごとに定額で課税するものである。新たな課税によって、事業用償却資産が課税対象から外されたため、地方自治体の税収を確保することが可能となったものである<sup>15)</sup>。

広域行政組織の権限は、2014年Maptam法以降、次のように規定されている。

第1に、市町村共同体では、構成市町村に替わって、次の権限を行使する。義務的権限としては、①地域整備、②共同体全体に関する経済開発活動（単一経済税制方式を選択した場合には、共同体の利益にかかる経済活動区域に関する権限を含む）である。次に、選択的権限としては、次の6つから少なくとも3つを選択して実施する。①環境保全・県計画の範囲内におけるエネルギー需要抑制に対する支援、②住宅及び生活環境のための政策、③道路の建設・整備・維持管理。共同体の道路の建設・整備・維持管理が市町村共同体の権限である場合、都市交通計画（PDU）の区域内にある公共交通機関の専用レーン及び付属する歩道は共同体の利益の対象となるが、構成市町村の議会は、その一部を共同体の利益の対象から外することができる④スポーツ・文化施設及び幼稚園・小学校の建設・維持管理・運用、⑤共同体の利益にかかる社会福祉活動、⑥下水道の全部又は一部である。さらに、任意的権限として市町村間の合意に基づく規約により移譲された権限を行使できるのである。

都市圏共同体は、その構成市町村に替わって、次の権限を行使することと規定されている。まず、義務的権限としては①経済開発：共同体の利益にかかる経済活動区域及び経済開発活動、②地域整備：地域統一計画（SCOT）・区域計画共同体の利益にかかる協議整備区域（ZAC）の設定、人の輸送に関する公共都市交通の組織化、③住宅の社会的均衡：地方住宅計画（PLH）、共同体の利益にかかる住宅政策、共同体の利益にかかる社会住宅のための活動・財政支援、住宅の社会的均衡に関する共同体の政策を実施するための不動産の先行取得、共同体の利益にかかる行動による困窮者用住宅のための活動、共同体の利益にかかる既存建築群の改良、④都市社会政策：共同体の利益にかかる都市開発・地方開発及び経済的・社会的復帰に関する協定に基づく諸措置、共同体の利益にかかる犯罪防止対策である。選択的権限としては、これも次の6つから少なくとも3つを選択して実施する。①共同体の利益にかかる道路の建設・整備・維持管理及び共同体の利益にかかる駐車場の建設・運営（都市交通計画（PDU）の区域内にある公共交通機関の専用レーン及び付属する歩

道は共同体の利益の対象となるが、構成市町村の議会は、その一部を共同体の利益の対象から外すことかできる)、②下水処理並びに雨水流出を制御する必要がある場合、一定の区域における下水の貯蔵及び汚染処理等、③上水道、④環境保護及び生活環境の整備、大気汚染対策、騒音対策、エネルギー需要の抑制のための活動に対する支援、家庭廃棄物の収集・処理、⑤共同体の利益にかかる文化及びスポーツ施設の建設・整備・維持管理・経営、⑥共同体利益にかかる社会福祉活動である。さらに、任意的権限として、市町村同士の合意に基づく規約により移譲された権限を行使できる。

大都市圏共同体は、構成市町村に替わって、次の権限を行使する。まず、経済・社会・文化の開発及び整備について、①経済活動区域の設定、②経済開発活動、③共同体の利益にかかる文化・市民文化・社会教育・スポーツ関係の施設又は団体の建設・整備・経営・活性化、④高校及び中学校の建設・管理、⑤観光案内所の設置を含む観光振興、⑥高等教育機関・研究機関に対する支援及び助成プログラムである。次に地域整備として、①地域統一計画（SCOT）、区域計画、地方都市計画（PLU）及び都市計画付属文書、都市計画法典300-1条にいう共同体の利益にかかる地域整備に関する決定・実施等、市町村の意見聴取後の不動産の先行取得、②人の輸送に関する公共都市交通の組織化、道路の建設・整備・維持管理、標識の設置、駐車場、都市交通計画（PLU）である。3番目の住宅の社会的均衡として、①地方住宅計画（PLH）、②住宅政策、社会住宅に対する財政支援、社会住宅のための活動、困窮者用住宅のための活動、③計画的な住宅改良及び非衛生住宅の改修・解体があげられている。第4の都市社会政策（politique de la ville）としては、①都市開発・地方開発及び経済的・社会復帰対策に関する協定に基づく諸措置、②犯罪予防対策が規定されている。第5の公共サービスの運営については、①上下水道、②墓地・火葬場の設置・拡張等、③屠場・中央卸売市場等、④消防・救助センター、⑤エネルギー転換に対する貢献、⑥都市冷暖房システムの設置・運営等、⑦電気・ガスの配給事業の民営化（concession）、⑧電気自動車用の充電施設の設置・維持管理が規定されている。第6の環境の保全・利用及び生活環境の向上については、①家庭廃棄物の収集・処理、②大気汚染対策、③騒音対策、④エネルギー需要の抑制のための活動に対する支援があげられている。第7の移動生活者（gens de voyage）用の受入れ地の整備・維持管理及び運営である、上記以外にも任意的権限である市町村同士の合意に基づく規約により移譲された権限を行使しうるのである。

メトロポールは、構成市町村に替わり、次の権限を行使する。第1の経済・社会・文化の開発・整備としては、①経済活動区域の設定、②経済開発活動並びに産業クラスターの共同、指導への参加及び技術移転促進会社に対する資本の参加、③メトロポールの利益にかかる文化・市民文化・社会教育・スポーツ関係の施設の建設・整備・運営、④観光案内所の設置を含む観光振興、⑤高等教育-研究・イノベーション）に関する州基本計画を考慮した高等教育機関・研究機関に対する支援及び助成プログラムがあげられている。第2の地域整備としては、①地域統一計画（SCOT）・区域計画、地方都市計画（PLU）及び都市計画付属文書、都市計画法典300-1条にいうメトロポールの利益にかかる地域整備に関する決定・実施等、自然及び景観上の遺産の価値の向上、不動産の先行取得、②人の輸送に関する公共都市交通の組織化、道路の建設・整備・維持管理、標識の設置、停留場の設置、駐車場及び都市交通計画、③あらゆる都市内交通及びその付属施設に資する公共空間の設置・整備・維持管理、④メトロポール域内の鉄道駅のガバナンス及び整備に対する参加、⑤公衆用の通信施設網の設置・経営・取得及び利用が規定される。第3の地方の住宅政策とし



ては、①地方住宅計画（PLH）、②住宅政策・社会住宅に対する財政支援、社会住宅のための活動、困窮者用住宅のための活動、③既建築群の改良及び非衛生住宅の改修・解体、④移動生活者（gens de voyage）用の受入れ地の整備・維持管理及び運営である。第4の都市社会政策（politique de la ville）としては、①都市開発－地方開発・経済的・社会的復帰に関する協定に基づく諸措置、②犯罪予防対策及び権利へのアクセスに関する諸措置が規定される。5番目の公共サービスの経営としては、①上下水道、②墓地・火葬場の設置・拡張等、③屠場・中央卸売市場等、④消防・救助センター、⑤火災のための消火栓用水の供給サービスがあげられ、第6の環境の保全・利用及び生活環境の向上については、①家庭廃棄物の収集・処理、②大気汚染対策、③騒音対策、④エネルギー転換に対する貢献、⑤エネルギー需要の抑制のための活動に対する支援、⑥温室効果ガス排出の削減、エネルギー効率及び再生エネルギーの生産に関する国家目標と整合性のとれた環境法典229－26条に基づく気候・エネルギー地域計画の策定、⑦電気・ガスの配給事業の民営化（concession）、⑧都市冷暖房システムの設置・運営等、⑨民間事業の妨げとならない範囲における電気自動車又はハイブリッド自動車用の充電施設の設置・維持管理、⑩環境法典211－7条の条件下における水辺環境の管理及び洪水の防止、⑪公法人財産一般法典2124－4条の条件下における砂浜に関する国の特許の授権である。このほか、任意的権限として、市町村同士の合意に基づく規約により移譲された権限を行使しうるのである。

このように広域行政組織は、圏域人口の規模が大きくなるにつれ、より多くの権限を持つことになる。我が国においても、市の人口規模に応じ、多くの権限が与えられる場合もあるが、合併が政治的に困難なフランスにおいては、市町村に替わり広域共同体が、人口規模に応じた権限を持っていると見ることかできるだろう。

1999年Chevènement法により、広域行政組織は、再編成されたが、広域行政組織と市町村の権限配分に関して、「共同体の利益（intérêt communautaire）という概念が導入された。そして、構成市町村が広域共同体に移譲した権限は、丸ごと広域行政組織の権限となるのが原則であるが、移譲した権限が、共同体の利益に関わるものであるとされた場合、広域行政組織の当該権限は、共同体の利益にかかる部分に限定されることとなった。これは、広域行政組織と構成市町村との間の権限配分において、事務・事業の性質や地域の多様性を反映させた権限配分を可能とするものであり、いわば、広域行政組織と構成市町村との間に補完性の原則を適用したものとされる<sup>16)</sup>。

このような権限配分の決定方法は、広域行政組織の種類によって異なっていた。市町村間の統合度の高い都市圏共同体及び大都市圏共同体に関しては、移譲される権限は全面的に共同体に移譲されるのを原則としたうえで、幾つかの権限に関しては共同体の自主性を尊重し、共同体の利益にかからないものは、例外的に市町村に留保するという仕組みにした。共同体の利益にかかるか否かの線引きは、広域行政組織の議会の3分の2の特別多数により決定することができる。都市圏共同体と大都市圏共同体を比較してみると、都市圏共同体の少なからぬ権限が、共同体の利益の対象になっているが、大都市圏共同体は都市圏共同体よりもかなり権限の種類は多いが、共同体の利益にかかる権限の種類は、都市圏共同体よりもかなり限定されている。大都市圏共同体が、市町村間の統合度が最も高い広域共同体であることの帰結である。また、大都市圏共同体の発展形である一般型メトロポールに関しても同様である。

これに対し、もともと構成市町村からの権限移譲が比較的少ない市町村共同体においては、共同

体の利益にかかるか否かの線引きは、市町村共同体の設立時と同じ手続きが必要であった。すなわち、圏域人口の2分の1を超える人口を代表する少なくとも3分の2の市町村、又は、圏域人口の3分の2以上の人口を代表する少なくとも2分の1の市町村の賛成を得なければならないとされていた。しかし、2014年Maptam法は、全国土が広域行政組織にカバーされたことを受けて、都市圏共同体や大都市圏共同体と同様に、市町村共同体の議会の3分の2の特別多数により、共同体の利益の範囲を決定することかできると改正したのである。

### むすびに代えて

平成の市町村合併によっても、日本では市町村自治に係る諸問題を解消するには至らず、平成27年現在、「1,741の市区町村のうち、人口5万以下の市区町村が全体の7割を占めており、残りの3割に人口の8割が集中している」<sup>17)</sup> という状況である。

総務省は、平成21年から「定住自立圏構想」を提唱し、都市機能を有する「中心市」と地場産業・歴史・文化を有する「近隣市町村」が相互に役割分担し、また民間組織を含めた連携・協力を実施する構想を推し進めた。さらに、第30次地方制度調査会答申を受けて平成26年8月25日には「地方中枢拠点都市圏構想」が提案され、地方圏において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣市町村と連携して、地域の実情に応じた行政サービスを提供するやり方が示された。この構想は、平成27年1月28日には、「連携中枢都市圏構想」の改正に反映されている。「連携中枢都市圏」とは、「連携中枢都市となる圏域の中心市と近隣の市町村が、連携協約を締結することにより、形成される圏域」<sup>18)</sup> であり、そこでは、「従来の共同処理に基づく事務分担だけでなく地域の実情に応じて自由に連携する内容を協議して地方自治法に裏付けのある政策合意を行う」ことになる。その目的は、「地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成する」ことにあるとされている。

また、三大都市圏については、第31次地方制度調査会答申においても、とりあげられ、「地方圏を上回る急速な高齢化の進行や、単独世帯の高齢者が急増することが予想される」こと、「人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えることが予想される」ことなどの大きな課題が指摘されている。その課題に対して、答申では「地方圏よりも交通機関が発達して」いることから、「他の市町村との役割分担を大胆に行って」、三大都市圏の市町村間で「メリハリの効いた市町村間の広域連携」を進めるべきとの見解が示されている。そして、特に東京圏では、「大幅な転入超過であること等から、」 「地方圏への人口移動の促進を検討する必要」を指摘している。しかし、三大都市圏のみを対象とした広域行政制度については、提案されていないのである。

既述の通り、歴史的にまた政治的に合併が困難であったフランスにおいては、行政の効率化の必要性、地方事務の多様化・複雑化・専門化等に対応する必要性に迫られ、日本よりさらに頻繁に地方制度改革が実施されてきた。1999年のChevènement法以降、広域行政組織の需要度はますます増大してきている<sup>19)</sup>。現在、これ以上の合併が見込めない状況になっている日本においては、フランス同様、市町村間行政組織の活用が強く求められることになる。そして、市町村間協力の方向性

も、事務ごとの共同実施から、政策的なことがらを含んだ協力制度へとようになってきており、また拠点となる都市を中心とした協力制度へと成ってきている。最後に、これまでのフランスの広域行政組織に関する検討から、日本の市町村間行政組織への活用を考える上で、考慮すべき点をいくつか指摘することにする。

第一に、固有財源の移譲である。日本においては、構成市町村の拠出金により、広域行政が実施されてきているが、フランスにおいては、個人に対する税3種類と企業に対する税2種類が固有財源として割り当てられている。また、経常費総合交付金は、広域行政組織の種類ごとの住民一人当たりの額に、種類ごとの総人口を乗じて種類ごとの総額を決定することとなっており、非常に明確である。「入るを量りて出ずるを為す」という財政の基本原則に基づいて、行政を実施することが可能である。国庫補助金のような必要性を中央政府が判断する財源が自治を阻害している要因であり、また自助努力を阻害する要因である。固有財源の確保は、市町村間行政組織を有効なものにするための第一の要件と考えられる。

第二に、規模に応じた広域行政組織を用意している点である。1999年以降、課税権を有する広域行政組織は、人口規模に応じて、区分されることになっている。そして、広域行政組織の類型により、権限に差を設けている。日本における、特例市、中核市、政令市の区分と同様である。したがって、大きな行政権限を得るためには、より人口規模の大きな広域行政組織となる必要がある。日本の合併推進と同様のやり方であると言えるだろう。しかし、規模の利益が働く行政事務については、広域行政組織がその任に当たり、住民一人ひとりへの対応が必要とされる事務は、市町村がその任に当たるといえることが可能なのであり、日本の市町村合併によってもたらされた「遠くなってしまった行政サービス」という弊害には、陥らなくて済むのである。日本の市町村間協力組織については、種類の違いにより、事務処理方法の違いが生じ、非常に使い勝手の悪いことを考えると、権限の差はあれ、課税権を有するフランスの広域行政組織は、ここ数年で、ほぼ同じ組織の創設及び事務処理方法となってきたことは、参考にする必要がある。複雑な市町村間協力組織を併存させておく、主たる理由は、それぞれの制度を利用している市町村があることと考えられる。現在、日本の三大都市圏については、フランスにおけるメトロポールのような特別な市町村間協力制度は存在しておらず、「市町村間の広域連携を積極的に推進すべき」という指摘にとどまっている。市町村間協力に関する制度についても、数年ごとに大きな改革を実施してきたフランスの広域行政制度のように、日本においても、画一的な制度を全国に適用するのではなく、地域の実情に合わせたメニューを提示するため、市町村間協力制度の再編成は必要であると考えられる。

註1) 拙稿「市町村間広域行政組織」専修総合科学研究第17号(2009年) pp.187-206参照

2) Marie-Christine, Bernard-Gélabert “L’intercommunalité”, L.G.D.J, 2007, p.35

3) Ibid, p.47

4) Bernard Betsch “L’intercommunalité aujourd’hui”, MB Formation, 2003, p.60-p.63

5) Ibid, p.47

6) Ibid, p.51

7) 山崎榮一『フランス憲法改正と地方分権』日本評論社, 2006年, p.87

8) 山崎榮一「フランスにおける市町村と広域共同体の関係に関する覚え書き(上)」月刊地方

- 自治第805号（2015年7月）， p.42
- 9) 同上, p.54
  - 10) 植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久・白水伸英「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（十一）」月刊地方自治第761号（2011年4月）， p.75-76
  - 11) 黒須敏文・植村哲・勝目康・白水伸英・西村高則「オランダ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（二）」月刊地方自治第798号（2015年1月）， p.43
  - 12) loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale
  - 13) フランス1958年憲法第72条第1項前段は「共和国の自治体は、市町村、県、地域圏、特別の地位を与えられた自治体（les collectivités à statut particulier）、および、第74条により規律される海外自治体である」と規定している。
  - 14) Mihel Verpeaux, “Les collectivités territoriales”, Dalloz, 2015, p.187
  - 15) Jean-Marie Pontier “La décentralisation française -Évolutions et perspectives”, LGDJ, 2016, p.63
  - 16) “L’intercommunalité en France”, Journaux officiels, 2005, p.134
  - 17) 総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱 第1 趣旨（1）今後我が国の人口の見込み等」2016年4月1日改正
  - 18) 総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱 第1 趣旨（3）地方自治法上の連携協約の活用」2016年4月1日改正
  - 19) Michel Verpeaux et Laetitia Janicot “Droit des collectivités territoriales 3ed édition” puf, 2015, p.389