

フランス市町村間協力自治体

松原直樹（桐生大学）

はじめに

1. 市町村間協力自治体の現状
2. 市町村間協力自治体の権限・財源
3. 市町村間協力自治体と自治
むすびに代えて

はじめに

2014年に政府は、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定し、それ以来、地方創成を政権の重要課題として、さまざまな提言を行い、それに関する政策を実施してきている。2017年末には「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）」を決定し、「人口減少と地域経済縮小の克服」「まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立」を目的とした、地方創生の深化に向けた政策パッケージを公表している。その内容は「1. 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」「2. 地方への新しいひとの流れをつくる」「3. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」「4. 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」という柱に沿ったものであり、地域振興の全国標準の具体策を示すものとなっている。

現在、日本の地方自治体は、「平成の大合併」を経て、平成10年度末に3232であった市町村数は、平成28年10月には1718へと減少している。ただし、この数は平成21年度末の1727からほとんど変化がない状況である。各地域の市町村の現状は、高齢化が著しく進み、また人口減少が止まらない等、さまざまな課題を抱えているが、それに対する有効な手立てを講じられていない状況になっている。これ以上の市町村合併は望めない以上、個々の市町村はそのまま連携協力して取り組む広域行政を推進する以外の有効な方法は見いだせていない。政府は、広域連携の手段として、連携中枢都市圏構想や定住自立圏構想を提唱しているが、これらは中心部が周辺部を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、また実際に、中心市町村と周辺市町村の双方にとってメリットが感じられないようで、活用されている例は少ない。ここ数年の地方を取り巻く状況を検討すると、地方から地方拠点都市へ、地方拠点都市から大都市圏へという人口流入の状況は止まらず、それとともに地域格差はさらに拡大し、さらには市町村内での格差も無視できない状況となってきている。そのため、政府主導の標準的な「まち・ひと・しごと創生戦略」や「連携中枢都市圏構想」・「定住自立圏構想」などの現時点で提唱されている広域連携手段により、それぞれの個性をもった市町村がその抱えている課題を克服していくのは難しいように見える。

フランスにおいては、市町村合併は進まず、小規模市町村が多数存在している状況の中で、さま

ざまな形の市町村間協力組織が存在している。そして、各市町村の規模に合わせて、長い年月をかけて修正・増加させている。一昨年発表した拙稿「フランスにおける市町村と広域行政組織」においては、そうしたフランスの市町村間協力組織の概要とそれらの組織と市町村の関係について検討したのであるが、本稿は、フランスの市町村間協力組織がその後どのような方向に向かっているか、また市町村間組織が自治体として現実にはどのような役割を担っているのかという点について、検討することで、今後の日本における、行政事務処理だけでなく、さまざまな形態で協力する柔軟性のある市町村間協力組織を構想するための参考にしていくことを目的とするものである。

1. 市町村間協力自治体の現状

2017年にマクロン大統領が誕生したが、現在のフランス地方行政制度は、ミッテラン大統領が実施した第一次地方分権改革以降、歴代の政権が実施した諸改革の蓄積により現在の姿に至っている。フランスでは、州(région)・県(département)・市町村(commune)という3層の地方自治体が地方制度を形作っているが、特に第一次地方分権改革以降、市町村間協力広域行政組織(les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI))が、各政権の実施する改革ごとに地方行政における重要度を増し、現在では「いわば「第4の自治体」とみなすこともできる」¹と評価されるようになってきている。

市町村間協力を実施する行政組織は、1890年に創設された一部事務組合(les syndicats de communes)の創設にその起源を有するが、1966年12月に成立した「大都市共同体に関する1966年12月31日法」で「大都市共同体(les communautés urbaines ; CU)」が創設されて以降、「総合的」で「組織としての実体を備えている広域行政組織」が創り出されてきている²。こうした広域行政組織は、独自の課税権を有するものとなっている。

その後、さまざまなEPCIが創設されたが、「共和国の地方行政に関する1992年2月26日の指針法(地方行政指針法)」、および「市町村間協力の強化と簡素化に関する1999年7月12日法(Chevènement 法³)」を経て、EPCIは整理がなされ、「地方自治体の改革に関する2010年11月16日法(地方自治体改革法)」により、現在のEPCIの骨組みが形作られることとなった。

現在、独自の課税権を有するEPCIとして、「メトロポール(Métropole)」「大都市共同体(Communauté urbaine)」「都市圏共同体(Communauté d'agglomération)」「市町村共同体(Communauté de communes)」が「地方自治総合法典(Code general des collectivités territoriales (CGCT))」⁴に規定されている。なお、「メトロポール」についてのみは、オランダ政権下の「地方行政の現代化とメトロポールの確立に関する2014年1月27日法(地方行政現代化法)」により、さらに修正がなされている。

まず、地方自治法典のEPCIについての規定の第4章に規定されている「市町村共同体」は、設立にあたっての圏域の人口要件はなかったが、現在は最低1万5千人に引き上げられている。それでも小規模な市町村から構成される、主に農村地域に構成される市町村間協力組織である。1992年の地方行政指針法により創設された当該組織の意思決定機関は共同体議会(Conseil de Communauté)であり、現在では5つの義務的権限を有し、さらに掲示された9つの権限のうち、3つの権限を選択して執行していくものと規定されている。

次に、地方自治法典第6章に規定されているのが「都市圏共同体」である。圏域人口が5万

人を超える場合に設立することと規定されている。当初は1992年地方行政指針法で都市共同体 (Communauté de ville) として、人口2万人以上の都市圏を対象に設立することを目的としていたが、ほとんど活用されることがなかったため、1999年Chevènement法で、「都市圏共同体」に再編されることとなったのである。「市町村共同体」と「都市圏共同体」の前身である「都市共同体」は、地方行政指針法で同時に創設されたものであり、人口要件で区分されていたものであるため、内容に大きな差は存在しない。「都市圏共同体」の意思決定機関は、市町村共同体と同様に共同体議会 (Conseil de Communauté) であり、こちらは7つの義務的権限について実施する。また7つの選択的権限の中から3つの権限を選択して執行していくものと規定されている。

第三に、地方自治法典第5章に規定されているのが「大都市共同体」である。これは前述のように課税権を有するEPCI としては、1966年法で創設された最も歴史の古いものである。「市町村共同体」「都市圏共同体」「大都市共同体」は、それぞれ創設された時期は異なるが、1999年Chevènement法により、EPCIが人口規模により上記の3つに再編成されたため、「大都市共同体」の意思決定機関も「共同体議会」であり、事務権限は7つの義務的権限を担うこととなっている。

なお、1983年7月13日法で創設された「新都市組合 (les syndicats d'agglomération nouvelle)」と「広域市町村区 (district)」は、EPCIの3つの区分への再編成により、1999年に廃止されることとなった。

最後に、2010年の地方自治体改革法により新設されたのが、「メトロポール」である。当初、サルコジ政権下のパラデュール委員会によって提案された際は、前述の人口規模により区分される3つのEPCIとは異なる性格を有するものとして、地域において国際競争力を有するような経済発展に資する「特別な地位を有する地方自治体」としてその創設が考えられていたが、県との権限配分について、調整がつかず、EPCIの一類型として成立した⁵。2010年の地方自治体改革法の下で創設されたのであるが、その時点では有効な活用がなされず、オランド政権になってから、「地方行政の現代化とメトロポールの確立に関する2014年1月27日法 (MAPAM法)」により、現在の「メトロポール」の枠組みができることとなった。そして、MAPAM法により規定されることになったメトロポールは「一般型」と「特別型」に区分された。

一般型については、サルコジ政権で創設されたメトロポールの設立要件をMAPAM法で変更したものである。まず、人口要件を50万人超から40万人超に緩和し、次に、任意設立の原則だったものから、現存のEPCIのうち人口要件を満たすものは原則として義務的にメトロポールに移行することとした。現在は、2012年に地方自治体改革法の下で唯一設立されたニュース、2015年1月にMAPAM法の下で設立されたボルドー、プレスト、グルノーブル、リール、モンペリエ、ナント、レンヌ、ルーアン、ストラスブール、トゥールーズに加え、2016年1月にはナンシーが加わり、計12の一般型メトロポールが存在している⁶。一般型メトロポールの意思決定機関はメトロポール議会であり、6つの義務的権限を実施することと規定されている。

特別型については、オランド大統領の下でのMAPAM法で創設されたメトロポールである。本法では、特別な地位を有するメトロポールとして「グランパリ・メトロポール (Métropole du Grand Paris)」「エクス・マルセイユ・プロバンス・メトロポール (Métropole d'Aix-Marseille Provence)」及び「リヨン・メトロポール (Métropole de Lyon)」の3つを規定している。「リヨン・メトロポール」は2015年1月に設立され、「グランパリ・メトロポール」と「エクス・マルセイユ・プロバンス・メトロポール」は2016年1月に設立されて、現在に至っている。意思決定機関は一般

型と同様に、メトロポール議会であり、原則として6つの義務的権限を実施するが、一般型には規定されていない権限についても規定されている。

特別型メトロポールの構成市町村について、「グランパリ・メトロポール」は、パリ市の他、オー・ドゥ・セーヌ県 (Hauts-de-Seine)、セーヌ・サントゥニ県 (Seine-Saint-Denis)、ヴァル・ドゥ・マルヌ県 (Val-de-Marne) にある全ての市町村が含まれ、また、イル・ドゥ・フランス州 (Ile-de-France) に含まれる前記3県以外の県の市町村も対象となっている。「エクス・マルセイユ・プロバンス・メトロポール」は、「マルセイユ・プロバンス・メトロポール大都市共同体 (Communauté urbaine Marseille-Provence metropole)」、「エクサンプロバンス地方都市圏共同体 (Communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence)」、「サロン・エタン・ドゥ・ベール・デュランス都市圏共同体 (Communauté d'agglomération Salon-Étang de Berre-Durance)」、オーバーニュ・エトワール地方都市圏共同体 (Communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Étoile)、西プロヴァンス新都市圏事務組合 (syndicat d'agglomération nouvelle Quest Provence)、マルティグ地方都市圏共同体 (Communauté d'agglomération du pays de Martigues) を構成していた市町村からなるとされた。実に1つの大都市共同体、4つの都市圏共同体、1つの新都市圏事務組合に属していた構成市町村を特別型メトロポールに再編したのである。「リヨン・メトロポール」はローヌ県を圏域として規定されており、それによりローヌ県は事実上の存在意義を失うこととなったのである。なお、リヨン・メトロポールは憲法第72条に規定される「特別な地方公共団体」としての地位を有することとなっている。

マクロン政権となってから新たな地方制度改革が実施されてはいるが、大統領候補であったときのマニフェストにおいて、「メトロポール所在の地域を中心に少なくとも4分の1の県を廃止する」ことが表明されており⁷、サルコジ政権からオランド政権にかけて実施されてきたメトロポールを中心とした地方制度改革は、さらに深化していくものと予想される。

2. 市町村間協力自治体の権限・財源

「市町村共同体」は「経済開発」と「地域整備」の2つの義務的権限を有するEPCIであったが、地方行政現代化法、2017年1月27日法等により、事務権限の見直しがなされ、現在では、5つの義務的権限を有することと規定されている。地方自治法典L5214-16条第1項は「都市計画の策定を含む地域整備」「商業活動の推進、観光推進等の経済開発」「水環境・洪水防止の管理」「流浪民受け入れのための整備・管理」、そして「家庭ごみ・廃棄物の収集・処理」の権限を規定している。また、同条第2項は選択的権限について規定している。9つの権限から3つの権限を選択して事務を実施していくものと規定している。「環境保護」「住・生活環境」「道路の開発・維持」「教育・文化・スポーツ施設の維持・管理・運営」「社会的活動」「公衆衛生」「水」「公共サービスセンターの創設・運営」が9つの権限である。

「都市圏共同体」は「経済開発」「地域整備」「住環境」「まちづくり」の4つの義務的権限を有するEPCIであったが、市町村共同体と軌を一にするように事務権限の見直しがなされ、地方自治法典L5216-5条第1項には、次の7つの義務的権限を規定している。「産業・商業発展、観光推進等を含む経済開発」「都市計画の策定を含む地域整備」「住宅環境の整備」「都市開発・都市計画」「水環境・洪水防止の管理」「流浪民受け入れのための整備・管理」、そして「家庭ごみ・廃棄物の収集・

処理」について、義務的権限としている。同条第2項は、7つの選択的権限を規定し、少なくとも3つの権限を実施することとしている。それは「道路・駐車場の開発・管理」「公衆衛生」「水」「環境保護・省エネ」「文化・スポーツ施設の維持・管理・運営」「社会的活動」「公共サービスセンターの創設・運営」の7つのものである。同条もL5214-16条と同様に地方行政現代化法、2017年1月27日法等を経て、現行の条文となっている。

「大都市共同体」については、地方自治法典L5215-20条に義務的権限についての規定が置かれている。「経済的、社会的、文化的観点からの地域発展」「土地、道路、公園等の地域空間計画」「住宅政策・住環境整備」「都市開発・都市計画」「水・市場・防災・電気・ガス等の集団的サービス」「環境保護・省エネ」及び「流浪民受け入れのための整備・管理」の7つが規定されている。また、同条2項以下には、県との合意に基づき全部または一部を実施することができる分野について規定している。福祉や道路整備についての協定が該当分野である。同条も、地方行政現代化法、2017年1月27日法等を経て、現行の条文となっている。

「一般型メトロポール」についても地方自治法典に規定が置かれており、L5217-2条に義務的権限が規定されている。第1項では「社会的・文化的・社会的観点からの開発」、以下第2項から第6項において、「都市計画・交通網整備等の首都圏計画」「流浪民受け入れ・貧困者対策を含む住宅政策」「都市開発・地域診断等の都市政策」「公衆衛生・水・墓地・市場・防災等の集団的サービス」「環境保護・省エネ」の6つの義務的権限についての規定が置かれている。「一般型メトロポール」についても協定に基づき実施しうる分野について規定されているが、協定先は県のみならず、州・国もその対象となり、その場合には権限の移譲がなされることになる。

地方自治法典には、特別型メトロポールの権限についても規定がされているが、第8章には「エクス・マルセイユ・プロバンス・メトロポール」についての規定が置かれ、また第9章には「グランパリ・メトロポール」についての規定が置かれている。

以上のように、それぞれのEPCIは、義務的権限を有しており、法律の定めところにより構成市町村の事務を代わって実施している。2010年のEPCIの再編成以降も、短期間のうちに数度にわたって義務的事務権限のみならず選択的事務権限の見直しが行われており、そのことはEPCIの果たす役割が次第に大きくなったこの現れと考えられる。

EPCIの意思決定機関については、前述のとおり、共同体議会及びメトロポール議会である。従来は、住民が共同体議会議員の選出に関わることはなく、構成市町村議会から選出された代議員によって共同体議会は構成されていた。EPCI議会に直接選挙を導入すべきという提案は、かなり以前から主張されていた⁸が、2010年の「地方自治体改革法」及び「市町村議会、共同体議会及び県議会の選挙に関する2013年5月17日法」により、ついに構成市町村の住民による直接選挙が実施されることとなり、構成市町村住民が直接選んだ議員で共同体議会は構成されることとなり、2014年3月の共同体議会選挙は新しい選挙制度で実施された。

ただし、EPCIは、構成市町村の連携によって構成される組織であるため、共同体議会議員は、構成市町村議員と兼ねることになっている。また、今回の選挙制度改正により変更となったのは、人口1,000名以上の市町村の場合である。したがって、人口1,000名未満の市町村の場合には、以前の選挙方法と変更はないのである。

以前の選出方法と同じである1,000名未満の市町村における選出方法は次の通りである。有権者

は市町村議会議員の候補者が掲載された投票用紙で投票を行うのみであり、共同体議会の議員候補者に対する投票権はないのである。共同体議会の議員については、市町村議会の議員の中から、市長、副市長、一般議員の順に任命していくこととなっている。

一方、人口1,000人以上の市町村の場合、有権者は市町村議会議員の候補者リストと共同体議会議員の候補者リストが掲載された投票用紙を用いて投票する。前述のように共同体議会議員は構成市町村議会の議員でなければならないため、市町村議会議員の候補者リストと共同体議会議員の候補者リストは同一である場合か、市町村議会議員の候補者リストから何人か抜けたものが共同体議会議員の候補者リストとなる場合ということになる。なお、候補者の名簿掲載順は両方の候補者リストで同一なものでなければならないとされる。市町村議会は拘束名簿式の比例配分で選出されるが、共同体議会議員も同様なやり方で選出される。まず最も得票数の多かった会派に議席の半分が配分され、残り半分の議席を得票率5%以上の会派に比例配分する。当選者は各派に割り当てられた当選人数がリストの順位にしたがって決定される。

各EPCIの共同体議会の議席数は、EPCIの人口に応じて最小16から最大130までと規定されている(CGCT L-5211-6-1-Ⅲ)。共同体議会を構成する市町村から選出される議員数については、市町村の人口に応じて比例配分されるが、すべての市町村が議席を得られるよう配慮され、また一つの市町村が過半数の議席を占めないよう、配慮されている。

メトロポール議会については、ほとんどのメトロポールが2015年以降に創設されたため、2020年に予定されているメトロポール議会総選挙までは、市町村議会総選挙と共同選挙で選出されたメトロポール移行前の共同体議会議員が務めることとされている。メトロポール議会議員については、サルコジ政権及びオランド政権で経済発展の中心的存在としての役割を期待されて、大きな権限を有するEPCIとなっているため、住民が直接選ぶことが主張され、2020年選挙は直接選挙となる予定である。

オランド政権以降の、EPCIの各共同体およびメトロポールの権限について改革により、これらの広域連合組織は、実質的に地方自治体としてさらに大きな役割を果たすこととなった。また、EPCIの各共同体およびメトロポールの議会議員選挙についての改革により、これらの組織に対して、直接民意が反映されることとなった。しかし、人口1,000人未満の市町村が35,357市町村のうち、25,000余りであり⁹、そこでは依然として共同体等の議会議員について、住民の意思が反映されないものであるから、共同体議会の民主化について、過大に評価することはできない。それでも、部分的であれ、構成市町村の住民の意思が直接反映されることになったのは、各共同体の自治という観点からは、非常に大きな前進と考えられる。

メトロポール、大都市共同体、都市圏共同体、市町村共同体については、課税権限を有する市町村連合組織であり、その点が日本の市町村間協力制度と大きく異なる点である。一般型メトロポールと3つの共同体の基本的財源は地方直接3税である。1966年の都市圏共同体に始まった課税権を有する市町村間協力組織は、地方直接4税を基本財源としていたが、サルコジ政権下の2010年予算法により、職業税は廃止となり、以降は、市町村住民個人への課税である地方直接3税が主財源となっている¹⁰。それは、住民税、建築所有物不動産税及び非建築所有物不動産税である。住居税は、実際に居住している者に対して、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。建築所有物不動産税及び非建築所有物不動産税は、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賃価格を基準として課税する資産課税である。また、職業税の代わりに導入された企業地域経済税とネットワーク型企业定額税も一般型メトロポールと3つの共同体の有力な財源となっている。地域経済税は企業不動産税と企業付加価値税であり、ネットワーク型企业定額税は一定の事業用償却資産を所有する企業に対して課税されるものである。さらに、1994年以降に広域行政組織にも導入された「経常費総合交付金 (dotation globale de fonctionnement : DGF)」も交付される。これは、日本の地方交付税交付金にあたり、地方自治体の財源保障や財政調整にあたる働きをする。その他、行政サービス関連税 (廃棄物処理税等) も財源となる。特別型メトロポールの中でも、エクス・マルセイユ・プロバンス・メトロポールについては、一般型メトロポールと同様であるが、他の2つのメトロポールは特有の財源を有している。グランパリ・メトロポールはDGFの他は、メトロポールと構成市町村間で採択される「税財政に関する包括協定」において決定する「メトロポール地域交付金」が財源となる。リヨン・メトロポールについては、ロース県をほぼ肩代わりするものであるため、県の収入からメトロポールに財源が移されたものがいくつかある。それに加えて、一般型のメトロポールと同様に地方直接3税及びDGFも財源とすることができるとされている。

1994年以來、市町村間協力組織には課税権が認められているが、上述のような各共同体の再編成・権限の移譲、メトロポール制度の新設等を経る過程でも、適切な財源を確保しようとしている様子をつかぎ知ることができる。

3. 市町村間協力自治体の自治

メトロポール、大都市共同体、都市圏共同体、市町村共同体において、それぞれの構成市町村の意思はどのように反映されているのであろうか。前述のとおり、メトロポール議会議員以外の各共同体議会議員は、市町村議会議員から選ばれることになる。厳密には、1,000名未満の市町村は、任命により、1,000名以上の市町村は、市町村議会議員候補者リストの上位者から選ばれるのであるが、どちらにしろ構成市町村の意向は十分に反映しうるものといえる。ただし、市町村の人口に議員数が比例配分されるため、大規模な市町村の意向が通りやすいといった危険性は生じる。しかし、これは国民議会でも同様なことは起こりうるものであって、議会の中で特定地域の特殊利益を優先させないような努力が払われる必要があるであろう。

執行機関については、共同体議会議員の中から互選された議長がその長を務めると定められており、議決機関の長が執行機関の長を兼務する形となっている。その議長を、事務総長をはじめとする事務局が補佐するという組織形態になっている。二元代表制の形はとっていないため、一般的な統治組織であれば、権力への抑制が働きにくくなるというリスクは存在するが、市町村の代表という側面を有している組織であるため、二元代表制であると、かえって混乱する危険性を配慮した制度と考えられる。

次に、メトロポール、大都市共同体、都市圏共同体、市町村共同体を構成する市町村住民の意思はどのように生かされてきているのであろうか。構成市町村の議員が共同体議会の議員を兼務することで、市町村住民の意思は伝わりやすいと考えられる。その反面、共同体全体の利益となるような政策がとられにくいといった可能性があると考えられる。また、人口1,000人未満の市町村からは住民の直接選挙で選ばれる議員ではないため、直接選挙とはいえ市町村議会議員と同じリストか

ら選ぶ共同体議員がどれほど民意を反映しているかという疑問は存するが、人口1,000人未満の市町村についても住民の意思を反映させる仕組みづくりは、自治体としての位置づけを有するためには必要な制度であると考えられる。

構成市町村の自治に及ぼす共同体の影響という点はどうであろうか。EPCIを構成する市町村の割合が98%とされている¹¹状況において、各共同体の義務権限の拡大と一定規模の構成市町村住民の直接選挙の導入は、市町村にとってその存在意義について危機感を抱かせるものとなっている。それ故、すべてのEPCIへの直接選挙導入については、全仏市町村連合会等から強い反対論が展開され、こうした市町村の意向を受けた上院によって、メトロポールのみ直接選挙を動員するという方針¹²に転換を余儀なくされたのである。

2014年の地方行政現代化法において、地方自治体間の事務権限の共同実施について、第3条で規定している。現地方自治総合法典第L1111-9条は、市町村または市町村間協力組織の権限について、「1. 持続的な移動性、2. 地方公共サービスの構築、3. 空間のレイアウト、4. 地方開発」を挙げている。各共同体の義務的権限と対照させてみても、市町村としての存在意義を示せるような事務権限は見出すことができにくくなっている状況になってきている。

地方自治体の自治を考える上で、大きな制度改革は、国会議員と地方自治体執行部の兼職制限である。オランダ政権下の2014年2月14日国会議員と地方自治体執行部の兼職禁止に関する組織法は、地方の政治状況を大きく変える改革となった。国会議員が地方自治体の公選職を兼職することは、フランス政治の大きな特徴であったが、1985年12月の選挙法改正により、国会議員は地方公選職の一つを超えて兼職できないというところから制限が始まった。次いで、2000年4月の選挙法改正でも、2つ以上兼職できる市町村の人口規模が引き下げられることはあったが、兼職自体を禁止するものではなかった。そうした状況について、オランダ大統領は、大統領選の公約において、兼職禁止を掲げ、ジュspan元首相を委員長とする「政治倫理刷新委員会」において報告書のとりまとめを指示し、2013年国会に法案を提出した。審議過程において、さまざまな反対論、修正案が提示され¹³、最終的には2014年の法律に結実したものである。その結果、国会議員は次の地方公選職との兼任はできないこととなった。「市長(区長)、副市長」「EPCIの議長・副議長」「県議会議長・副議長」「州議会議長・副議長」「その他すべての地方自治体議会の議長・副議長」がその対象である。本法は、2017年3月31日以降の選挙から適用されることになり、特に国会議員の辞職か、市町村長の不出馬ないしは辞退をめぐってさまざまな駆け引きがなされたようである。

この兼業禁止が、地方自治体、とりわけ市町村及びEPCIに及ぼす影響は、大きいものがあると予想されるが、とりわけ地方自治体と中央政府が対峙する場面は以前よりは多くなると予想される。それでも、国会議員は地方から選出された代表者として国政に携わるため、以前のような地方名望家による国政の独占の可能性はかなり少なくなり、地方が独自の観点から自治を行いやすい環境になったというメリットの方が大きいと思われる。今後の成りゆきに注目していきたい。

結びに代えて

マクロン政権となって、現在は地方制度改革に関する動きが小康状態となっているが、2010年のメトロポール制度の創設以降、サルコジ政権・オランダ政権下での地方制度改革は、地方自治体と地域住民にとって、とても大きな影響を及ぼすものであったと考えられる。以下では、前述の

EPCIに係る制度改革のみならず、サルコジ政権以降、特にオランド政権下での地方制度改革を概観し、EPCI及び他の地方自治体の現在地と現在の国・地方関係について検討していきたい。

サルコジ大統領は1982年ミッテラン政権以来の歴代政権による地方制度改革について、分権化の進展ということに対しては一定の評価をしながらも、当時の地方制度については、大きな問題があると捉えていた。それは地方行政主体間の権限輻輳とそのことによる予算の重複支出であった。地方自治体改革2010年12月16日法は、そうした問題点に対応する改革を目指した法律であった。市町村間協力自治体に関する記述の中で、すでに述べたものもあるが、当該法の概要は次のようなものであった。

第一に「地方民主主義の実践についての改革」として「州県兼任議員制度の創設」「各共同体議会への普通選挙制度の導入」がなされた。後者については、すでに述べたとおりであるが、前者は、一人の議員が州議会議員と県議会議員を兼務するというものである。当該制度を導入する理由としては、具体的な行政サービスについて、州と県の権限を明確化し、補完的な関係になるようにすることで、権限の重複を避けようとするものである。第二は「国土の多様性に応じた組織機構」を創るため、メトロポールを創設し、また大都市拠点圏制度を創り、さらに市町村・県・州は合併・再編するというものである。メトロポールについては、前述の通り、サルコジ政権の下では、ほとんど活用されることがなかったが、オランド政権への基礎を築いたものとなったのである。市町村の合併手続きの簡素化、県や州の自発的な合併の推進は、効率化を目的としたものであった。第三に「市町村間協力組織の発展及び簡素化」として、全市町村が何らかの市町村間協力組織に加入することが目指された。その推進のため、県地方長官が県の市町村間協力組織への貫徹計画を策定することとされた、それと同時に、市町村間協力組織の義務的権限を強化していく取組が着手されたのである。最後に「地方自治体の権限明確化」として、各自自治体の権限を明確に規定し、さらにその権限に対して給付される補助金等の重複支出の見直しがなされたのである。

オランド政権下での地方制度改革は、これまで見てきたとおりであるが、節目となる法律ごとに見ていくと次の通りである。まず、新地方分権3法案が国会に提出され、そのうちの一つである「地方行政の現代化とメトロポールの確立に関する2014年1月27日法」が成立したことにより、市町村間協力組織は前述のような形に整理されたのである。新地方分権3法案のうち、2法案は成立させることはできなかったため、「地方行政機構改革法案」として再編成をして、再度国会に提出されたのである。それと同時に提出されたのが「州再編統合法」であり、「州の再編、統合、州・県議会の選挙及び選挙期日の変更に関する2015年1月16日法」として成立した。それにより、22州が13州に再編・統合されることとなった。フランス革命・ナポレオン時代からの伝統をもつ市町村・県に比べると比較的新しい行政組織の州ではあるが、1972年には現在と同じ22の州が「公施設法人」とされ、2003年には地方自治体として憲法上に明文化され、それなりの重要な役割を果たすようになっていたものが、大幅に再編・統合されたのである。これは、他のEU諸国と比較して、経済競争力という点で最適な規模を目指したことが、本法の趣旨とされている。いずれにしても、地方制度にとって、かなり重大な改革であった。「地方行政機構改革法案」については、「地方行政機構改革2015年8月7日法」として成立した。本法は、すでに述べたとおり、市町村間協力組織の義務的権限の強化なされたものであったが、それ以外にも市町村共同体の最低人口要件の引き上げをもたらした、EPCIにとって、大きな変化をもたらす法であった。本法では、州と県に関する権限配分についても規定がされ、州から県へ「地方交通」「道路」「港湾」「中学校」の分野で権限移譲を

もたらしたのである。

このように オランダ大統領は、サルコジ大統領の地方分権改革について、効率化に関わるものは、それを基礎として推し進め、地方自治体の画一化に関わるものは、修正するという形で進めたのである。

これまで見てきたように、市町村間協力組織は、自治体としての実態を備える方向に向かっていくが、今度はその分、市町村の存在意義についての問題が生じ始めているように見えるし、現実にも上院もそれを懸念している。地域の実情に合わせられる市町村間協力組織という側面が今後は求められていくものと思われる。

マクロン大統領は、これまでの2政権の流れを汲んで、県の廃止について検討をしていくようであるが、2020年には新選挙制度での選挙が実施される予定であり、その動向も含め、ここ数年のフランスの動きは広域行政組織のあり方を検討する上で、非常に参考になるとと思われる。注視していきたい。

- 註 1) 中田晋自「フランスにおける自治体間協力型広域行政組織とその制度的発展～「民主主義の赤字」問題と民主主義的改革の動向」愛知県立大学外国語学部紀要第47号（地域研究・国際学編）103頁（2015年）
- 2) 拙稿「フランスにおける市町村と広域行政組織」専修総合科学研究第24号（2016年）89頁-100頁。なお、市町村間協力広域行政組織の沿革については、同論文の「1. 広域行政組織の沿革」を参照。
- 3) 1999年法制定当時の内務大臣の名前をとって、Chevènement法と呼ばれている。
- 4) “Code général des collectivités territoriales”
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=29990101>
- 5) 中田晋自「フランスにおける大都市圏の拡大と自治体間協力型広域行政組織～2014年のメトロポール改革とリール・メトロポールの対応」愛知県立大学外国語学部紀要第48号（地域研究・国際学編）4頁（2016年）
- 6) <https://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles> 2018年6月1日閲覧
- 7) 植村哲・他「マクロン大統領によるフランスの地方自治制度改革に対する動向(1)」月刊地方自治第845号(2018年4月)88頁
- 8) 中田晋自「フランスにおける自治体間協力型広域行政組織とその制度的発展～「民主主義の赤字」」116頁参照
- 9) “Les collectivistes locales en chiffres 2018” p.21
- 10) 市町村間協力組織の財源の変遷については、拙稿・前掲 94頁-95頁参照
- 11) “Les collectivistes locales en chiffres 2018” p.22
- 12) 植村哲・他「オランダ大統領によるフランスの地方自治制度改革に対する動向(8)」月刊地方自治第834号(2017年5月)87頁
- 13) 植村哲・他「オランダ大統領によるフランスの地方自治制度改革に対する動向(5)」月刊地方自治第801号(2014年8月)62-63頁