

# フランスの小規模自治体 コミューンと広域連携組織の関係



明治大学ガバナンス研究科 教授 木村 俊介 (きむら しゅんすけ)

## はじめに

フランス（以下「仏国」という。）の地方公共団体は、基礎的自治体（以下「自治体」という）のコミューン、広域レベルの県、さらに広域的な州の3層構造となっている。仏国の地方行政制度は、コミューンの数が多く、かつ、人口1万人未満の小規模自治体の割合が極めて高い点がその特徴である。そこで本稿においては、そのことに伴う課題に対処するためどのような方策が用いられているのか、またそのことは人口急減社会を迎えている我が国にとって何を示唆しているのか、という点について考えてみたい。

## I. 小規模自治体；仏日共通の課題

コミューンの歴史は古く、中世の都市コミューンや小教区にまでさかのぼることができるが、18世紀末の大革命期に約3万8千団体が存在し、ほぼ同規模で今日に至っている。コミューンは、その数が多く、（我が国の1,721団体（2017年）に対し35,278団体（2018年）。）コミューンの平均人口規模が小さいこと（我が国の平均73,678人（2017年）に対し、1,899人（2018年）。）は顕著である。

また、近年の動向として2013年と2018年の

状況を比較してみると、総数は36,552団体から35,278団体となり、やや減少している中で、人口規模1千5百人～5万人のコミューンが増加し、若干の大型化の兆候がみられるところである。

しかしながら、依然として小規模自治体がコミューン総数の97%を占めていることが仏国の基本的特徴といえることができる。一方、3度にわたる市町村合併を経験した我が国は、合併前に比べ人口規模の大型化が進んだものの、規模の分布は、人口1万人未満及び5～10万人規模の自治体が多い2こぶの状態になっており、依然として小規模自治体は市町村全体の約3割（29.3%）を占めて

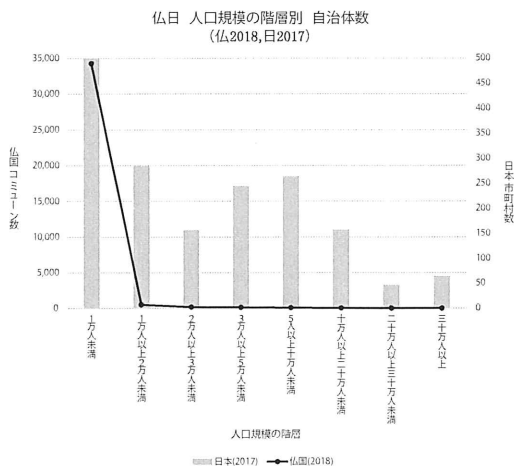


図1 仏日 人口規模の階層別 自治体数

いる（図1参照）。

すなわち、仏日両国において、自治体数の規模に差はあるものの、小規模自治体が高い構成比を占め、そのことに伴う行政上の課題を有しているという意味においては、両国は共通のテーマを有しているのである。

(注1) 仏日の自治体の平均規模を比較してみると、コミューンの平均職員定数は29.7人（2016年。関連団体職員を除く。）であり、我が国の市町村の平均職員定数725.6人（2016年。政令指定都市を除く。）に比べ、基本的には相当程度小規模である（Les Collectivités Locales en Chiffres 2018及び平成28年地方公共団体定員管理調査結果（総務省）を用いて筆者が試算）。

(注2) コミューンの議員数は最小は9（人口100人未満）で最大は69（人口30万人以上）である（2009年）。我が国の市町村（2018年）の議員数は、最小で5（北大東村、人口633人）、最大で86（横浜市、3,740,172人）であり、我が国の方が自治体の人口格差は大きい。議員数のレンジは比較的類似している。

## II. フランスにおける広域連携組織

### 1. 沿革

コミューンの所管事務は、社会扶助、道路、幼児・初等教育施設、社会住宅、上下水道、葬儀、墓地、ガス、電気、一般廃棄物の収集、市場、と畜場等のほか、国から首長への委任事務として、司法警察、戸籍、選挙管理がある。このような基礎的行政サービスの担い手であるコミューンについて、18世紀末以来の小規模自治体の解消のため、1971年マルスラン法等による合併促進が図られたが、顕著な進展は見られなかった。このような状況の下で広域行政の需要に対応するため、行政的公施設法人である広域連携組織（Etablissements

Publics de Coopération Intercommunale; 以下「EPCI」という。）が整備されてきた。

EPCIは、「事務組合型」（syndicat）と「連合型」（coopération fédérative.）の2種から成る。まず、事務組合型は、特定の目的を処理するために設立される公法人であり、独自の課税権を持たず、当該組織を設立した自治体（以下「構成コミューン」という。）の分担金により運営される。その性格は基本的には我が国の事務組合に類似する組織である。次に、連合型は、法律により規定された所掌事務は必ず担うこととされ、独自の課税権限を有する類型である。

このような連合型においては、1966年12月31日法、1992年基本指針法及び1999年7月12日法（シュヴェヌマン法）により、人口5万人超の都市圏を対象とする大都市共同体（CU）、農村部と都市部地域の経済的開発等を図るコミューン共同体（CC）、及び都市圏を対象とした都市圏共同体（CA）の3つの類型が逐次整備された。その後、組織の錯雑性の解消と新たな広域行政体制の整備を図るため、2010年改革法により、圏域人口50万人超の広域連合体としてメトロポール制度が創設された（2014年現代化法により、要件は人口65万人超の都市圏における人口40万人超の圏域に改められ、強制的設立の制度が定められた）。

以上のように1999年以降は、広域組織の錯雑性が重要な課題として位置付けられ、広域組織の類型の整備やメトロポールへの重点的移行など、組織の統合へのモーメントが強く働く趨勢となっている。以上に見られるとおり、EPCIを巡る法制度は、当初は合併に替わる広域的対応の選択肢として発展を遂げる一方、広域組織の複雑化という仏国特有の状況に直面し、状況に応じてその対応を変化させつつ運用されてきた。

表1 EPCIの概要

類型	種類	特徴	所掌事務	法制化された時期	財源 [固有財源；税]	団体数 (2016)
組合型	単一目的事務組合 (SIVU)	単一の事務を処理。構成団体の加入・脱退は評議会の議決により決定。	規約により自由に決定。上水道、学校・課外活動、エネルギー、下水道、通学用輸送等。	1890年	○構成団体からの負担金	6,714
	多目的事務組合 (SIVOM)	複数の事務を処理。構成団体の加入・脱退は評議会の議決により決定。1988年以降、複数の事務全部ではなく、その一部を選択して加入することも可能となる。	規約により自由に決定。道路、ごみ処理(家庭廃棄物)、下水道、観光、学校・課外活動、公共施設の管理運営、上水道、都市交通等。	1959年	○事業収入等	1,010
	混成事務組合 (Syndicats Mixtes)	異なる階層の自治体間や商工会議所・農業会議所と自治体の間で設立。	規約により自由に決定。河川管理、行政法律情報サービス、廃棄物の収集処理、観光、環境保全、上水道、商工業団地の整備等。	1955年	〔なし〕	2,719
連合型	メトロポール (Metropoles)	連合型の中で最も強く統合された形態。任意設立のほか、2014年の法改正により、人口40万人超の広域共同体(65万人超のメトロ)は自動的にメトロとなることとされた。	(義務的権限) インフラ、住宅、都市政策、経済・社会・文化政策、住環境、集約的事務(上下水道、消防救急等)(任意で追加) 国・州・県との協定により実施可能	2011年	○税収 ○国の交付金	21 (リオンを除く)
	大都市共同体 (CU)	人口2万人超の都市圏内のコミューンにより構成。共同体からの脱退は認められない。議決機関は評議会(構成団体の議会の代表から成る。)。評議会は執行機関である議長・副議長を選出。	(義務的権限) 経済・社会・文化の開発、地域整備、住環境、都市政策、集約的事務、環境・生活の保護(任意で追加) 県との合意により道路及び福祉を実施可能	1966年	○事業収入等	11
	都市圏共同体 (CA)	1万5千人超の中心市(5万人のメトロ)におけるを有する地域。	(義務的権限) 空間・インフラ整備(選択) 次の事務から3つを選択；上水道、環境、文化・スポーツ施設、社会活動等(任意で追加) 県との合意により道路及び福祉を実施可能	1999年	〔 ・地方直接3税 (都市圏自治体特設課税、 都市圏自治体特設課税、 住環境 ・企業不動産 税・企業付加価値 税、メトロ型 企業登録課税基金 ・行政サービス関連 税等 〕	222
	コミューン共同体 (CC)	農村地域及び準都市地域における広域行政組織。議決機関は評議会(構成団体の議会の代表から成る。)	(義務的権限) 空間・インフラ整備(選択) 3つを選択；環境、住宅、道路、文化・スポーツ施設、社会活動等(任意で追加) 県との合意により福祉を実施可能。その他任意で選択する事務。	1992年		1,009

2. EPCIの種類

EPCIには、表1で示すとおり、計7種類の組織類型が存在する。

これらの中で、メトロポールについて触れておきたい。前述のとおり、2010年改革法により圏域人口50万人超の広域連合体としてメトロポール制度が創設され、次いで2014年現代化法により、人口要件が原則40万人超に緩和される一方で、要件を満たす課税型EPCIは義務的にメトロポールに移行することとされた。また、コミューン議会の一定数が賛成するときは任意に移行することができる。メトロポールは、原則6分野の義務的権限(土地利用・インフラ、住宅、まちづくり、経済・社会・文化、住環境、集約的サービス(上下水道、消防等))を担うほか、国・レジオン・デパルトマンから任意に事務が移譲される。このように最も強く統合された形態のEPCIとして整備されている。

3. EPCIの動向

本稿においては、近時その枠割を増している連合型に着目することとする。その設置数の推移をみると、

- ①1999年のシュヴェヌマン法制定以来、各種のEPCI制度が体系的に整備されたことにより、その設置数は増加傾向を示していた。
- ②2010年改革法は、新たな広域行政体制であるメトロポール制度の創設と、併せて行政組織の錯雑性の解消を提言するパラデュル報告を基にして制定された法律であり、同法施行を契機として、EPCI全体の設置数は減少に転じている。EPCIの中では、大都市共同体(CU)が減少基調に転じたほか、コミューン共同体(CC)が統合・集約により設置数が減少し、これによりEPCI全体も大きく減少に転じている。
- ③一方、パラデュル報告を基に制度化されたメトロポールは、2012年以来増加を続けている(図2参照)。

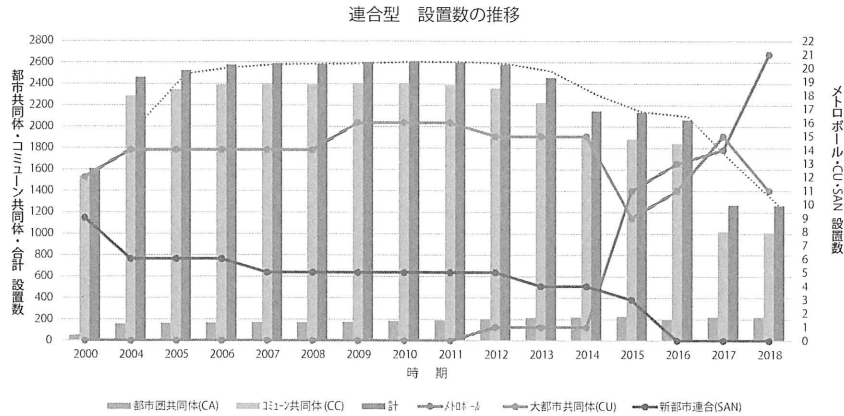


図2 EPCIの設置数の推移

### Ⅲ. 広域連携組織における投資的経費

次に、連合型の行政主体としての活動を概観する上で、その投資的経費の状況を見てみよう。一団体当たりの投資的経費を比較すると、連合型の中で、メトロポールは、前述のとおり、少なくとも6つの義務の権限を有すること、及び平均構成コミュニティ数43.0団体(2018年)であることから、歳出全体及び投資的経費の規模は他のEPCI(CU等)より顕著に大きく、単独のコミュニティよりも大きい(図3参照)。

次に、純粹投資的経費の歳出に占める割合を他の類型と比較してみると、リージョン29.7%、コミュニティ22.0%であるのに対して、メトロポールにおける割合は26.9%に上り、リージョンには及ばないものの、コミュニティを上回る純粹投資的経費を支出していることがわかる(図4参照)。

次に、近年の純粹投資的経費の推移をみてみると、

連合型はリージョンに次いで2013年度以降の純粹投資的経費の規模が増大している。また連合型の投資的経費の増減率は一貫してコミュニティ全体の増減率を上回っている(図5参照)。

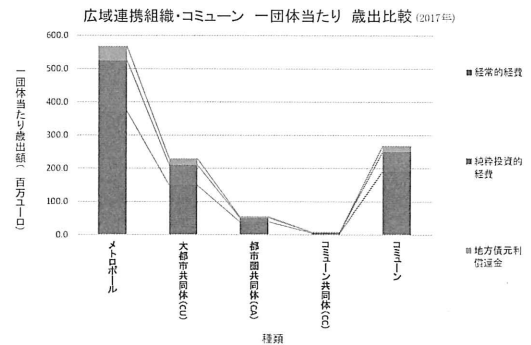


図3 広域連携組織 一団体当たり歳出比較

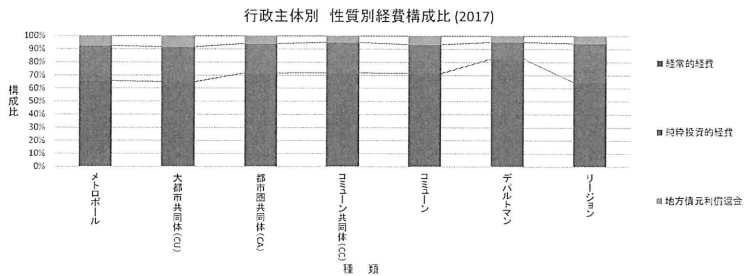


図4 広域連携組織 一団体当たり歳出比較

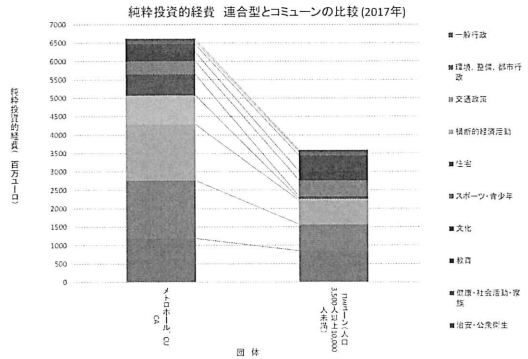
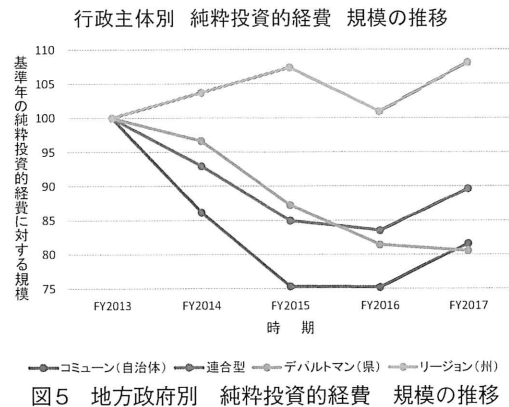


図6 投資的経費 連合型とコミュニティの比較

以上のことから、連合型、特にその中でもメトロポールは、純粋投資的経費について、その規模及び規模の増加の趨勢のいずれにおいても、既に主要な行政主体としての役割を果たしていると結論付けることができる。

それではどのような部門において行政主体としての主要な役割を果たしているのだろうか。全国レベルでみると、メトロポールにおいては、コミュニティと比較した場合、環境・整備・都市行政、交通政策、横断的経済活動及び住宅の部門において投資的経費のシェアが高い。メトロポールは前述のとおり6分野が義務的権限とされるが、その中でも、住環境、まちづくり、インフラ、経済・社会、及び住宅の分野において、歳出面においても主要な役割を果たしているといえることができる(図6参照)。

連合型の状況は以上のとおりであるが、ここでメトロポールの事例として、リール・ヨーロッパ・メトロポール(以下「リール」という。)の歳出をみてみよう。リールでは、主要な都市装置であるトラムの運営を行っており交通が最大の経費であるほか、投資的経費としては、環境及びまちづくり(道路・公共空間、都市計画、住宅)が主要な建設投資分野となっている(図7参照)。

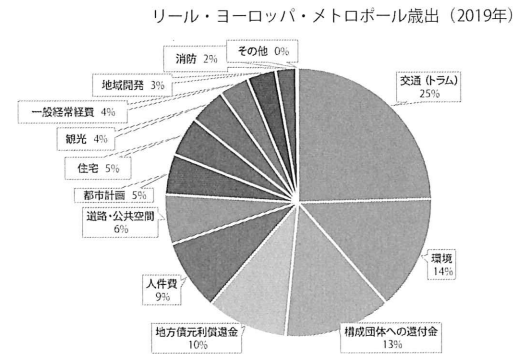


図7 リール・ヨーロッパ・メトロポールの歳出の目的別構成(2019年)

これらのデータにより、特にメトロポールの状況について次の2点を指摘することができる。第一に、メトロポールは、歳出規模が他の連合型より顕著に大きい特徴(前掲図3参照)を活かし、交通、道路・公共空間等の規模の経済を活かせる行政分野において投資的経費支出の役割を担っている。第二に、当該分野は基幹的な行政サービスであり、基本的には大きな政策的変更は生じにくいいため、国内行政において、当分の間、連合型が投資的経費で果たす役割が引き続き重要性を増していくことが見込まれる。

#### IV. 政策形成過程の特徴

##### 1. 審議・議決機関における合意形成

連合型は準議院内閣制をとり、議会は審議・議決機関の機能を果たしている。近時、問題となっているのは、議会の規模の拡大である。EPCI当たりの構成コミュニティ数は、行政主体の集約化により、1998年の11.3団体から2018年の27.9団体に増加している。このことはEPCIの議会における合意形成の過程を複雑化し、投資的経費の増加が拍車をかけている面がある。これらの点についてリアル及びレンヌ・メトロポール（以下「レンヌ」という。）筆者が行った現地取材の要点をまとめると下記のとおりである。

##### (1)構成コミュニティとメトロポールとの関係

構成コミュニティとメトロポールの間には複雑な利害関係が生じている。構成コミュニティの市長の立場からみれば、メトロポールに事務の移譲をすれば、本来コミュニティに入る税源を30%失うことになるが、代わりに事務の効率化を得る仕組みであり、どこまで活用するかという問題である。

レンヌの場合、全体方針の調整を図るため、非

公式の組織として市長会議を設置し、市長とメトロポール議長との間で重要事項の意見調整を行っている。これはメトロポールの組織上、そのラインに位置付けられる組織ではないが、構成コミュニティの市長が影響力を行使し合意を形成する場合として機能している（図8参照）。一方、リアルでは市長会議は置いておらず、市長と議長が直接交渉を行っており、EPCIの状況に応じてこのような調整の場が設けられている模様である。

##### (2)構成コミュニティ間関係

メトロポールの議会は、議員数はレンヌでは122名（構成コミュニティ43団体）、リアルでは184名（90団体）に上り、大規模な組織となっている。議会自体は満場一致で意思決定を行うため、事前の意見調整を行うこととなるが、議員の間では、中心市周辺、小規模団体など幾つかのグループが存在しており、錯綜した関係の中で調整を行っている。レンヌのように市長会議が重要な影響力を行使する場合もあるが、議員間の交渉、議長と市長との交渉、事務局相互の交渉など、案件によっては意思形成に時間を要する場合ももられている。

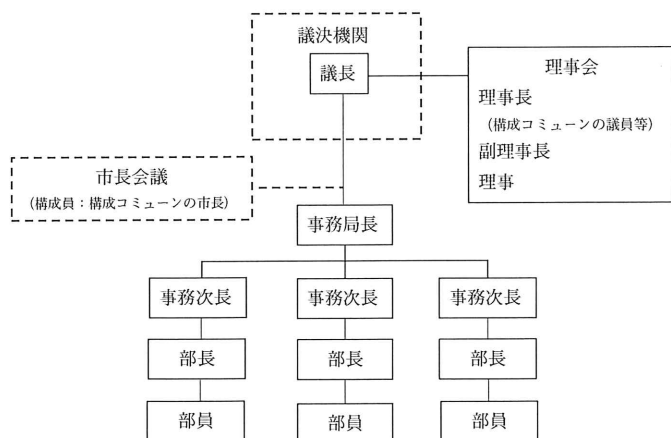


図8 EPCIの組織構成 (例; レンヌ・メトロポール)

##### 2. 住民との合意形成

メトロポールの一団体当たりの歳出総額及び純粋投資的経費支出額がコミュニティよりも大きく（前掲図3及び図6）、かつ、連合型の純粋投資的経費支出額はコミュニティの支出額よりも伸びが大きいことから（図6）、メトロポール当局において、住民との本人—代理人関係を意識し、投資的プロジェクトに関し住民の関心を喚起し、その支持を確保したいと認識してい

る。このような認識に基づき、リアルでは直接住民に対しプロジェクトの説明会を実施している。また、このような住民との付託関係は、2010年改革法により一部のコミュニティに導入されたフレシャージ選挙（コミュニティ議会選挙と同時に行う連合型の議員の直接選挙）を通して、制度的な担保を図るよう試みられている。メトロポール当局の受け止め方としては、直接選挙により住民がEPCI議員を直接選んでいるという意識を明確に持つには至っていない状況にあり、直接選挙導入の効果はいま少し時間をかけながら評価していく必要がある。

## V. 結論

仏国の小規模市町村と広域連携組織との関係を巡る特徴を再度まとめてみると次の諸点となる。

- (1)自治体としてのコミュニティは、人口100～200人の階層が最も多いなど、極めて小さい人口規模となっている。このため、一団体当たりの歳出規模について比較してみると、メトロポールは、デパルトマン（県）の0.8%、リージョンの0.3%の規模であり（表2）、大規模な事業費を伴う所掌事務を単体で行うことは想定しにくい制度設計となっている。
- (2)上記(1)の状況を踏まえ、連合型のEPCIが投資的経費について構成コミュニティを上回る投資的経費を支出し、行政投資を一定程度担うとともに（図6）、その傾向は強まりつつある（図5）。
- (3)このような行政投資の一翼を担う連合型EPCIは新たな課題に直面している。

ア 構成コミュニティとの関係は複雑化している。連合型は課税権を有するため、構成コミュニティは連合型への事務の移譲と税源の移譲をセットで考えその得失を判断している。

イ 行政型公共施設法人である連合型は、課税権を備え、さらに行政投資を含む事務が拡大することにより自治体に準じた性格を強めている（リヨンのように法的性格として自治体化した例もみられる）。

ウ 行政投資が本格化することに応じ、構成コミュニティとEPCI当局との間及び構成コミュニティ間での合意形成をいかに円滑に行うかという点、及び住民との明確な付託関係をいかに確立するかという民主的担保が重要な課題となりつつある。

次にこのような仏国の状況を踏まえ、我が国としてはどのように考えていくべきか。

仏日両国の共通点としては、①自治体全体の中で小規模自治体の割合が高いこと、②事務の共同処理の手法を活用する自治体が増加していること、③広域連携組織の構成団体数が増加していること、④投資的経費の構成比が増大していること（我が国の広域連携組織である一部事務組合の普通建設事業費及び災害復旧事業費の構成比は2012年度以降増大する傾向にある。図9参照。）を挙げることができる。

一方、我が国と仏国の相違点としては、①自治体の人口規模が大きいこと、②広域連携組織（一部事務組合等）が課税権を有していないこと、③広域連携組織が直接選挙制を事実上導入していないこと、④急激な人口減少により行政サービス利用者が希薄に散在する状態が進行していること等を挙げることができる。

このような両国の違いはあるものの、希薄化社会において我が国の二層制の地方行政制度も限界

表2 地方政府別一団体当たりの歳出規模（百万ユーロ）

地方政府	メトロポール	デパルトマン	リージョン
一団体当たり歳出	567	69,812	181,167

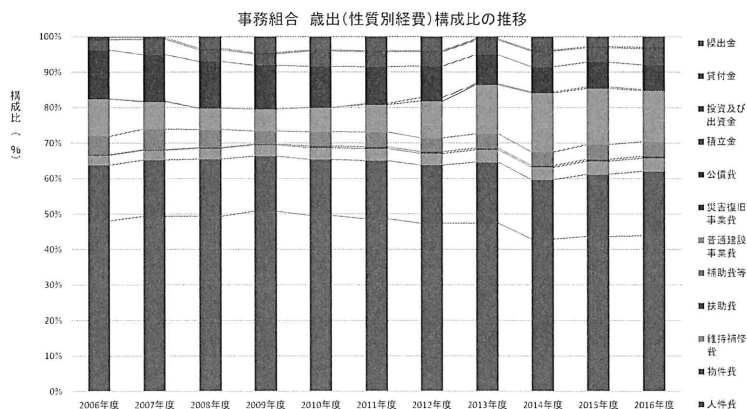


図9 事務組合 歳出（性質別経費）構成比の推移

がみられつつある中で、行政投資の分野を中心に、広域連携組織をより本格的に活用していく可能性はあると考えられる。ただしその際に留意すべき点は、①一部事務組合や広域連合による行政投資を進めていく際には、仏国と同様に住民との明確な付託関係の明確化が肝要となることから、広域連携組織の直接選挙制の導入が検討すべき課題となること、②構成団体の利害調整を迅速に行うため、専決権限の明確化や、迅速な政策形成過程の確立（遠隔会議など内部管理の徹底したIT化）等に取り組んでいくことが考えられるであろう。

【注】

- 1) 筆者は、2019年3月にレンヌ及びリールを訪問し、幹部に対して取材を行った。
- 2) レンヌ及びリールの幹部職員から同旨のコメントを得ている。
- 3) 仏国は1998年度の11.3団体から2018年度の27.9団体に増加し、我が国は2010年度の5.71から2018年度の5.84に増加している。
- 4) 我が国の広域連携組織である一部事務組合の普通建設事業費及び災害復旧事業費は2012年度以降一貫して増大している。

【参考文献】

片山和希 「コミューンとコミューン連合の行財政関係(1)」『京都大学経済論叢(2006)』京都大学、2006年。  
 木村俊介 『グローバル化時代の広域連携』第一法規、2017年。  
 木村俊介 『広域連携の仕組み（改訂版）』第一法規、2019年。  
 黒瀬敏文ほか 「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(一)」『地方自治 No797』地方自治制度研究会、2014年。

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』愛知県立大学外国語学部、2016年。

Albert, Jean Luc. Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises? L' Harmattan, 2010

Hulst, Rudie. Inter-Municipal Cooperation in Europe, Springer, 2007.

Laignel, André. Les finances des collectivités locales en 2018, OFGL, 2018.

Ministère de L' intérieur, "Les Collectivités Locales en Chiffres 2018" DGCL,2018.

Saout,Rémy Le. Réformer L' intercommunalité, PUR, 2012.

Saout,Rémy Le and Vignon,Sébastien. Une Invitée Discrète - L' intercommunalité dans les élections municipales de 2014, AdCF,2014.