

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」問題と民主主義改革の動向——

中 田 晋 自

- I. 問題の所在
- II. コミュニンの細分化状況とその是正をめぐる2つの路線
- III. EPCIの制度的発展
- IV. EPCIにおける民主主義改革の動向
- V. 本稿のまとめと今後の検討課題

I. 問題の所在

(1) フランスにおけるコミューンの細分化状況と自治体間協力

フランスには現在もなお36,000余りのコミューン¹⁾が存在し、これが日本の市町村に相当すると考えると、その数は日本の約21倍となり、日仏の人口比がおおよそ2対1であることも踏まえると、フランスのコミューンが非常に細分化されていることが分かる²⁾。こうした状況においても、フランスでは国による市町村合併の試みはことごとく挫折する一方で、「コミューン間協力型広域行政組織 (Établissement Public de Coopération Intercommunale)」(以下、EPCIと表記)と呼ばれる制度枠組みが、組織形態のバリエーションを広げながら、大きく発展を遂げている。

県とコミューンの中間に位置する有力広域行政組織として台頭著しいEPCIは、「レジオン—県—コミューン」という従来の三層制自治体組織に割って入るいわば「第4の自治体」とみなすこともできる。しかし法制度上、EPCIは「地方公共団体 (collectivité territoriale)」ではなく、「公施設法人 (Établissement Public)」にすぎない³⁾。

フランスにおける自治体間協力の歴史は長く、現在では「事務組合」の一類型に分類される「単一目的事務組合 (Syndicat intercommunal à vocation

【資料1】 独自税源を有するコミューン間協力型広域行政組織

(2012年2月1日現在)

| 名称 | 基準 | 根拠法 | 略号 | 件数 |
|--|------------------------------|--------------|----|------------|
| メトロポール (Métropole) | 2015年時点で圏域全体の人口が40万人以上 | 2010年12月16日法 | — | 1 (ニース) |
| 大都市圏共同体 (Communauté urbaine) | 圏域全体の人口が45万人以上(飛び地なし) | 1966年12月31日法 | CU | 15 |
| 都市圏共同体 (Communauté d'agglomération) | 中心都市が人口1万5千人以上で、圏域全体が人口5万人以上 | 1999年7月12日法 | CA | 213 |
| コミューン共同体 (Communauté de communes) | 圏域全体の人口が5万人以上(飛び地なし) | 1992年2月26日法 | CC | 2,223 |

出典：Odile MEYER, *op. cit.*, 2014, p. 18.

unique)」は、早くも1890年に登場している⁴⁾(日本でもほぼ同時期の1888年に制定された市制町村制において町村による組合の設立が認められていた⁵⁾)。ただし本稿が主要な対象とするのは、1960年代以降法制度化されたEPCIであり、独自税源を有している点でそれまでのものと明確に区別される(以下、EPCIと表記したときは、特段の断り書きがない限り独自税源を有するEPCIを指す)。

これらのEPCIは、「大都市圏共同体に関する1966年12月31日法」⁶⁾(以下1966年法と表記)および「共和国の地方行政に関する1992年2月26日の指針法」⁷⁾(以下地方行政指針法と表記)により幾つかの類型が規定され、「コミューン間協力の強化と簡素化に関する1999年7月12日法」⁸⁾(以下シュヴェヌマン法と表記)によりそれらの整理が図られるとともに、「地方公共団体の改革に関する2010年12月16日法」⁹⁾(以下2010年法と表記)によって、さらに「メトロポール(Métropole)」の設立が規定されるに至っている(【資料1】参照。各種EPCIの名称は以下表中の略号で表記)。そして、その影響力の大きさは次の数字により端的に示されている。すなわち、現在フランス全土に2,581件のEPCIが組織され、全体の96%にあたる35,303コミューンが参加し、全人口の92%強にあたる約5,930万人が居住しているのである(2012年現在)¹⁰⁾。

日本の広域連携制度として現在設置されている一部事務組合および広域連合には、独自の税源が与えられておらず、また地方交付税も構成市町村

に対して交付されるため、その経費は基本的には構成市町村からの分担金（分賦金）によって賄われることになるが、これとは対照的に、自治体間協力組織に独自税源が与えられている点がフランスにおける EPCI の特徴の一つであり、日本の地方交付税に相当する交付金（dotation）も国から直接受ける一方で、構成コミューンからの分担金はない。その点で、フランスの EPCI は、構成コミューンから財政的に自律しつつ、広域連合体として独立した財政運営ができるようになっているといえる¹¹⁾。

(2) EPCI の議決機関・執行機関

フランスの EPCI には、法制度上、議決機関として共同体評議会（Conseil de Communauté）を設置することが定められ、そのメンバーは構成コミューンの議会議員でなければならないとされている（少なくとも 4 半期に 1 回の開催が義務付けられている）。

議員数と構成コミューンへのその配分方法は、上述の 2010 年法および「コミューン共同体および都市圏共同体における構成コミューンの代表に関する 2012 年 12 月 31 日法¹²⁾」により新たな基準（地方公共団体一般法典 L5211-6-1 条¹³⁾）が定められるまで、基本的には構成コミューン議会の同意に基づいて決定されてきた。議員総数については、EPCI の類型に関係なく、現在は人口を基準にして定められる（人口 3,500 名以下の EPCI における 16 名から人口 1 万名以上の EPCI における 160 名まで）。これに対し、各構成コミューンへの議席配分については、EPCI の類型により異なっている。すなわち、いずれの類型についても、各構成コミューンに少なくとも 1 議席が配分されるとともに、1 つの構成コミューンだけで総議席の半分を超えてはならないなどの基準が定められている点では共通しているが、CA および CC の場合、すべての構成コミューン議会の同意により決定されるか、特別多数決¹⁴⁾により議決されれば、その限りではないとされているのである¹⁵⁾。

自治体間での広域連携について制度・運用の両面において日仏比較を試みた横道清孝は、日仏いずれも、議決機関として議会を設けていることは共通であるとしながらも、フランスの場合には、共同体評議会メンバーの資格を構成コミューンの議会議員に限定している点で、そのような限定を設けていない日本と対照的であるとしている。また、議員数やその配分方法、さらに議会の開催回数についても、フランスの場合は最低限の規制が

あるのに対して、日本の場合は、広域連合の議会議員の選出方法については直接選挙か間接選挙とするという規定を除き、すべて規約（すなわち構成市町村の意思）に任されている点が異なるという。その意味で、日本のほうが、議会の設置及び運営については、構成市町村に対し大きな裁量権を認めているといえる¹⁶⁾。

また EPCI の執行機関については、共同体評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＝執行機関の長）、当該議長を、事務総長（*Directeur général des services*）以下の事務局が補佐するという形になっている。こうした執行機関のあり方は、フランスにおけるコミューンの執行機関のあり方を反映したものであるとみることができるのであり、議会議員を住民による直接普通選挙で選出することは日本と同様であるが、EPCI の首長について直接選挙は行われず、議会議員の中から選ばれた議長が、議決機関の長となると同時に執行機関の長となり執行部を運営していく仕組みとなっている¹⁷⁾。

(3) 本稿の目的と構成

いまみてきたように、フランスの EPCI は構成コミューンの議会議員をメンバーとする共同体評議会により運営され、その評議員が住民の直接普通選挙により選出されてこなかったことから、その民主的正統性の欠如が問題視されていた¹⁸⁾（EPCI をめぐる「民主主義の赤字」問題）。その意味で、2014年3月のコミューン議会選挙（全国一斉）においてコミューン議会議員と共同体評議会メンバーを同時に選出する新しい投票方法が実施されたことは、この問題の改善に向けた重要な第一歩であった。

本稿は、フランスにおける EPCI の発展を主として法制度の観点からあつづけるとともに、この制度をめぐるかねてから指摘されてきた「民主主義の赤字」問題の解消に向け、現在フランスではどのような民主主義改革が進められているのかについて明らかにすることを目的とする。

そこでまず第Ⅱ節では、多くの西欧諸国と同様基礎自治体総数の削減が地方制度の近代化の中心的課題として認識されていた1970年代のフランスは、どのような方法でこの課題に取り組んでいたのかについて明らかにし、第Ⅲ節では、コミューン間協力の歴史を特に EPCI の制度的発展の観点において時系列的に整理する。そして第Ⅳ節では、EPCI をめぐる「民主主義の赤字」問題の解消に向けた取り組みが、フランスではどのような

かたちで開始されたの指摘した上で、EPCIにおける民主主義改革として、どのような法制度改革が実施されているか明らかにする。

II. コミューンの細分化状況とその是正をめぐる2つの路線

(1) コミューンの合併か、コミュニティ間協力か

フランス第五共和政の創設期を担う二人のドゴール主義者、すなわちシャルル・ドゴール (Charles de GAULLE) とジョルジュ・ポンピドゥ (Georges POMPIDOU) という二人の大統領が取り組んだ事業の一つに「地方制度の近代化」があるとするトマ・フリノーは、彼らが行った具体的な課題として、①レジオン段階の創設、②レジオン段階における国の地方出先機関の体制強化、③地域政治エリートの弱体化の3つ¹⁹⁾に加え、④3万6千を超えるコミュニティの細分化状況の是正があったとするとともに、この④にかかわっては、より望ましい制度および機能を探求する観点から、コミュニティの合併とコミュニティ間協力という主として2つの路線があったと述べている²⁰⁾。

フランスのコミュニティの細分化状況の是正という問題意識は、フリノーによれば、すでにフランス革命期の立法者たちによって共有されていたという。すなわち、1790年8月20日法が人口250人に満たないコミュニティに対し、他のコミュニティとの統合を奨励し、1795年憲法は全国のコミュニティを3つのレベルに区分し、人口5,000人未満のコミュニティ当局に対し、当該コミュニティが帰属する小郡 (canton) の単位で、他のコミュニティと連合体を結成するよう命じたのである (加盟コミュニティ議会の代議員と1名の議長が行政を担当)。このように、フランス革命期にはすでに、コミュニティの合併か、コミュニティ間協力かをめぐる2つの路線が登場していたことが分かるが、ナポレオン法典はあくまでもコミュニティが基礎自治体の役割を果たすべきであることを確認することで、前者の路線を採用した。ただしこの段階で、フランスのコミュニティ数は概数で44,000から38,000へと減少したものの、ヴィレール (1821年)、ヴィヴィアン (1837年)、ガンベッタ (1881年) らによる、コミュニティの合併をめざすその後の試みは、フリノーの評価に従えば、成功したとはいえないものであったという²¹⁾。

フランス第五共和政が成立して間もなく発せられた1959年1月22日のデクレ (décret) は、合併を希望するコミュニティ議会からなる協議会の設

置²²⁾を定めており、このことはドゴール政権が依然としてコミューンの合併路線を採用していたことを示している。ただし、これにより成立した合併は350件(746のコミューンが関与)にとどまった。

1960年代後半から1970年代にかけて、フランスだけでなく、多くの西欧諸国も合併という手法を用いて、市町村数の削減に取り組むようになると、下記のように、目に見える成果をあげる国も登場するようになる。

| | | | | |
|--------------|--------|---|-------|-----------|
| 西ドイツ(1968年) | 24,000 | → | 9,000 | (1970年代末) |
| デンマーク(1967年) | 1,388 | → | 273 | (1970年時点) |
| ベルギー(1975年) | 2,375 | → | 589 | |

このほか、イタリア(1970年)や英国(1974年)も、この時代に合併を通じた基礎自治体数の削減に取り組んでいるが、ドゴールが大統領を辞任した1969年以降のフランスは、この課題にどのように取り組んだのであろうか。

(2) コミューン合併の試みと挫折

フランスの場合、ポンピドゥ政権下で成立した「コミューンの合併と再編に関する1971年7月16日法」²³⁾(以下マルセラン法と表記)をもって、基礎自治体数の削減に取り組んだ西欧諸国の隊列に同国を加えることになる。フリノーによれば、ポンピドゥ政権は、ドゴール前大統領を引責辞任に追い込んだ1969年の国民投票での敗北のなかに、レジオン改革と上院改革を通じて地域政治エリートの弱体化を企図したドゴールに対抗する地域政治エリートたちの政治力の大きさを見出していたため、あらゆる地方制度改革が地域政治エリートを意識した、慎重なものとならざるを得なかったという。その意味で、合併を実施したコミューンには、施設整備のための交付金を増額すると約束したマルセラン法についても、地域政治エリートの政治力に関する同様の問題意識を読み取ることができる²⁴⁾。

同法によれば、県のレベルにおけるコミューンの再編計画が、県知事のコントロールの下、関係コミューンのコミューン議会議員たちからなる委員会により作成され、その後県議会および関係コミューン議会でそれぞれ採決に付され、最後に住民投票にかけられることになっていた。ただし、各地の県知事により公示された合併計画は、1972年9月15日の時点で91件にとどまり、1971年から1977年までの6年間における実績でみると、2,045のコミューンが838のコミューンに再編されるにとどまった²⁵⁾。

ともあれ、それ以降もフランスでは積極的なコミューンの合併政策が実施されることはなく、まさにそれは、上述の6年間にコミューンの概数は37,700から36,400へ減少したものの、1978年以降むしろその総数が増加へと転じ、2014年現在のコミューン総数（フランス本土のみ）が36,552であることにより、裏付けられている。

(3) 事務組合と広域コミューン区の発展

では、フランスにおけるコミューンの細分化状況を是正する第2の路線たるコミューン間協力は、どのように探求されたのであろうか。

フリノーは、この路線による制度改革を「コミューン間協力という一種の静かな革命」と呼ぶが、合併によって生じるコミューンへの直接的影響を回避する、いわば「ソフト」なアプローチを採用することにより、フランスの地方制度は、その後様相を大きく変貌させることになる²⁶⁾（【資料2】参照）。

「事務とサービスのコミューン間協力（l'intercommunalité de gestion et de service）」と呼ばれてきたフランスにおけるコミューン間協力の歴史は長く、その端緒は上述のように1890年3月22日法が設置を認めた「単一目的事務組合（Syndicat intercommunal à vocation unique）」（以下SIVUと表記）にあるといわれる。このSIVUは、同一県内ないしは隣接する複数の県にまたがる複数のコミューンが共通する利益を実現する目的により設立さ

【資料2】フランスにおけるコミューン間協力組織の制度的発展

| 名称 | 根拠法 |
|------------------|---|
| 1890年5月22日法 | 「事務組合（単一目的）」の創設を定めたコミューン間協力組織に関するフランスで最初の法律 |
| 1959年1月5日のオルドナンス | 「多目的事務組合（syndicat intercommunal à vocation multiple）」および「広域都市区（district urbain）」の創設 |
| 1966年12月31日法 | 「大都市圏共同体（Communauté urbaine）」の創設等 |
| 1983年7月13日法 | 「新都市組合（Syndicats d'agglomération nouvelle）」の創設等 |
| 1992年2月26日法 | 「コミューン共同体（Communauté de communes）」の創設等 |
| 1999年7月12日法 | 自治体間協力組織の強化と簡素化（EPCIを3つに整理） |
| 2010年12月16日法 | 「メトロポール（Métropole）」の創設 |
| 2013年5月17日法 | 共同体評議会における住民公選制導入 |

れ、公法上の法人格が与えられる常設機関であり、県知事の発議に基づき、国がその設立を決定するとされているものの、加入の如何についてはコミューンに決定権が委ねられている。その目的は、スケールメリットを生かした農村部の電化や小学校の設置、さらには公的扶助の事務（慈善事務所）など多様であり、20世紀初頭には年に数件の設立ペースに止まっていたものの²⁷⁾、2012年2月1日現在、その総数は実に10,184件²⁸⁾となっている。

第二次世界大戦後になると、1955年5月20日のデクレによる「混合事務組合 (Syndicat mixte)」と、1959年1月5日のオルドナンスによる「多目的事務組合 (syndicat intercommunal à vocation multiple)」(以下 SIVOM と表記) がそれぞれ法制度化されている(2012年2月1日現在の総数は順に3,257件、1,345件)²⁹⁾。

コミューン間協力の制度枠組みにおいて設立された組織諸形態を、独自税源(単一職業税等地方直接4税)の有無といった統合の度合いに基づいて事務組合理型と広域連合理型に分類するとすれば、上述の事務組合はいずれも統合の度合いが低い前者に分類される。他方で、上述の1959年1月5日のオルドナンスが創設を規定した「広域都市区 (district urbain)」は、独自税源を有する点で後者に分類される。住宅(特に低家賃住宅)の整備や消防救急センターの運営といった事務を義務的に担うとされたこの広域連合理組織は、その設立可能な範囲が必ずしも都市に限定される必要はないとして、1970年12月31日法によりその名称を「広域コミューン区 (district)」に改めた³⁰⁾。ただしこの広域連合理組織も、自治体間協力組織の整理を図った1999年7月12日法により廃止され、既存の組織は全て人口規模に応じて CU・CA・CC へと移行した。

III. EPCI の制度的発展

(1) 大都市圏共同体 (CU) の法制度化

前節では、1959年のオルドナンスに基づく広域都市区(広域コミューン区)も、独自税源を有する点で広域連合理型に分類されるとしたが、フリーノールによれば、広域連合理型に分類されるより人口規模の大きな EPCI の創設は、ドゴール政権期の1966年に始まるとされる³¹⁾。

すなわち、当時同政権のなかにいた近代化路線を志向するエリートたち

は、上述の1966年法を制定することで、当時「メトロポール (Métropole)」と呼ばれた地域開発拠点の創設を企図したが、その一環として、ボルドー、リール、リヨン、そしてストラズプールの4都市をそれぞれ中心都市とする「大都市圏共同体 (CU)」が強制的に創設されたのである。この強制的なEPCIの創設という施策は、従来のコミューン間協力において踏襲されてきたコミューンの自由参加原則を抜本的に見直すものとなり、以後同法に基づいて、関係するコミューン議会の3分の2以上の賛成をもって、CUが創設されていった (CU創設の候補となるためには、隣接する複数のコミューンからなる当該都市圏に人口5万人以上が居住していることが必要)。具体的にはブレスト (1973年)、シェルブール (1971年)、ダンケルク (1969年)、ル=クルーズ・モンソー=レ=ミーヌ (1974年)、ルマン (1972年) の5つのCUである。

1966年法は、法人格と独自税源だけでなく、多岐にわたる義務的権限および選択的権限をEPCIに付与した点で、ドゴール政権内の近代主義改革エリートたちが思い描いていた「メトロポール」構想とも合致していた。同法は、大規模施設整備 (都市の開発整備、住宅、高校、中学校、屠殺場、墓地など) や各種サービス (救急、消防、都市交通、道路管理など) に関連する12領域の諸権限について、構成コミューンからCUへの移譲を義務づけるとともに、それ以外にも、文化施設、スポーツ施設、緑化空間、街灯といった領域の諸権限を移譲可能な項目として例示している。

ところで、ドゴール政権による様々な地方制度改革の企図に抵抗する地域政治エリートたちの政治力が、上述のように無視できないものであったとすれば、1966法の制定にあたって、CUの議決機関たる共同体評議会のメンバー選出に住民による直接普通選挙が導入されなかった背景に、彼らの抵抗があったとするフリノーの指摘は重要である。すなわち、1966年法の法案を起草するにあたり、CUの共同体評議会におけるメンバー構成について検討したワーキンググループは、直接普通選挙の導入がCUの民主化と当該都市圏居住者のアイデンティティ形成に寄与するとしたが、地方の代表者たちによる抵抗の前に、その構想は挫折し、争点は構成コミューンの議会議員からなる共同体評議会が、コミューンをいかに代表するかに移ったというのである³²⁾。

欧州統合に関する「フーシェ・プラン」(1962年)の提出者として知られるクリスティアン・フーシェ (Christian FOUCHET) が、内相 (在任期間：

1967年4月～1968年5月)の職にあった1968年5月に提出した「フーシェ・プロジェクト」は、都市部における大都市圏および農村部における居住空間の空間的拡大と合致した「コミューン間協力セクター」の創設という理念を明確にするものであったが、この改革以降、1992年の地方行政指針法により「コミューン共同体(CC)」が法制度化されるまでのおよそ25年間、事務組合や広域コミューン区における制度上の変更はみられたものの、EPCIの制度枠組みに大きな変更が加えられることはなかった。

ただし注意を要するのは、この「フーシェ・プロジェクト」が策定されるにあたり、フーシェは地方の代表者たちから入念に意見聴取をおこなっていた点であり、「フランス市長会(Association des Maires de France)」からの要請に応え、コミューン間協力セクターへの参加の如何は、当該セクター内の各コミューンが自由に選択できるとされたのである。そして、国の主導によるコミューン間協力に対し懸念を表明する地方代表者たちへの配慮という問題は、ミッテラン政権下で実施された1982年の第一次地方分権改革においても、改めて浮上してくることになる。すなわち、1982年3月2日の地方分権法の法案段階では明確に規定されていたEPCIの諸改革が、地方の代表者たちの反発に直面して、先送りされたのである(結果的には1992年の地方行政指針法まで)。フリノーは、その背後に、地方分権改革の機運だけはそがれまいとするピエール・モーロワ(Pierre MAUROY)率いる左翼連合政府、とりわけ同法案の国会審議を主導した内相ガストン・ドフェール(Gaston DEFFERRE)の配慮があったとみているが、ともあれ、1980年代初頭における地方分権改革論議は「コミューン制度を国家が強制的に変更することはできない」とする原則を厳格に確立する場となったのである³³⁾。

(2) コミューン共同体(CC)と都市圏共同体(CA)の法制度化

フランスの「第十次計画」(1989-1992年)の一環において「日常生活と生活環境」委員会(委員長:ジャン=ミシェル・ブロシュ=レーネ)が1989年に提出した報告書³⁴⁾は、コミューン間協力を活性化させる必要性と独自税源を有する広域連合体の発展を訴えたが、1992年の地方行政指針法において結実する一連の改革論議は、まさにこの時に開始されたと考えてよい。フランスのコミューンが置かれていた当時の状況は、まさに国内における地方分権化とヨーロッパ統合化の進展によって、より厳しさを

増していたといえる。すなわち、1982年の地方分権改革により、地方自治体が担うべき事務は増大し、自治体間競争も激化するなかで、肥大化する財政メカニズムをどのように維持するのが課題となる一方で、ヨーロッパ統合化の進展は、フランスにおけるコミューンの細分化状況をハンディキャップと認識させるようになっていたのである。まさにこれが、コミューン間協力の活性化へ向けた改革論議の背景をなしていたといえる³⁵⁾。

3年間にわたる論議ののち、地方行政指針法（1992年）はEPCIとして新たにCCと都市共同体（Communauté de ville）の設置を規定し、設立を後押しする法的・財政的諸条件を整備するとともに、地方税制を改善し、独自税源（単一職業税）を付与することで、自治体間競争の抑制を図った。しかもそれは、ヨーロッパ統合下で激化する地方自治体間の競争への対応でもあった³⁶⁾。また同法により新たに設置が規定された「コミューン間協力県委員会」³⁷⁾（CDCI）は、コミューン間協力県計画³⁸⁾（SDCI）の作成をその任務とするが、同委員会はこの計画を通じて、EPCIの新設や既存EPCIの領域や権限の変更を提案するとされた。

このとき地方行政指針法により規定された2つのEPCI（CCと都市共同体）は、その後対照的な道をたどることになる。前者は、農村部のコミューンや小都市を対象とする、当該地域のコミューンが地域整備や開発事業を連携して推進するための連合体とされたが、1993年12月31日時点で早くも756件が組織されている（その大半はSIVOMから移行したもの）。これに対し、人口2万人以上の都市圏を対象とした後者の1993年12月31日における設立件数は5件にとどまっており、フランス第二の都市であるマルセイユが、この時後者ではなく前者を選択したという事実により、これら2つのEPCIの成否の対照性が象徴的に示されていたといえる³⁹⁾。

結局、後者（都市共同体）は1999年のシュヴェーヌマン法により廃止され、CAへと再編されることになった。都市共同体が失敗に終わった原因を、もし当該地域の地方代表者たちにとって魅力の感じられないものであったことに帰するならば、都市郊外の諸問題への対応はもはや個別のコミューンでは不可能であるとの判断の下、より結束力のある都市圏の広域連合組織の創設を期して同法が制度化したCAが、その制定から1年も経たない2000年1月1日の時点で50件もの設立件数を数えたことに、この制度再編の成功を見て取ることができる⁴⁰⁾。

(3) EPCI の事務・権限と財源

このシュヴェエヌマン法は、その正式名称のとおり、「コミューン間協力の強化と簡素化」を目的としていたが、独自税源を有する EPCI は、このとき次の 3 類型に整理され、廃止の決まった上述の都市共同体と広域コミューン区は、2002年1月1日までに、いずれかの類型へ移行することを義務づけられた⁴¹⁾。

①コミューン共同体 (Communauté de communes)

人口 5 万人以下の共同体を対象

②都市圏共同体 (Communauté d'agglomération)

都市共同体の後続類型で、人口 5 万人以上の共同体を対象

③大都市圏共同体 (Communauté urbaine)

人口 50 万人以上の共同体を対象 (その後「45 万人以上」に、さらに現在は「25 万人以上」に緩和されている)

これら 3 つの EPCI について、どのような事務・権限が付与されているか、一覧表にしたものが【資料 3】である。日本の場合、どのような事務・権限を一部事務組合や広域連合に移すかについては構成市町村が自由に決

【資料 3】独自税源を有するコミューン間協力型広域行政組織の事務・権限

| | コミューン共同体 (CC) | 都市圏共同体 (CA) | 大都市圏共同体 (CU) |
|-----------|---|--|--|
| 義務的 権限 | 2 つの一般的事務・権限 ①地域整備 ②経済開発 | 4 つの一般的事務・権限 ①地域整備 ②経済開発 ③社会住宅政策 ④都市政策 | 選択的権限なし 6 分野に整理された 19 の義務的権限 ①経済・社会・文化分野 に関する開発・整備 |
| 選択的 権限 | 3 つを選択 ①環境保全 ②住宅・生活環境政策 ③道路建設・維持管理 ④文化・スポーツ施設お よび初等教育施設の建 設・維持・運営 ⑤社会活動 ⑥下水 | 3 つを選択 ①道路 ②下水道 ③上水道 ④自然環境・生活環境の 保全 ⑤文化・スポーツ施設の 建設・維持・運営 ⑥社会活動 | ②地域整備 ③社会住宅政策 ④都市政策 ⑤共同サービスの管理 (特に上下水道、葬 儀、屠殺、消防、救助) ⑥環境保全 |

出典：Thomas FRINAULT, *Le pouvoir territorialisé en France*, Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 134.

めることができることになっているが、フランスのEPCIでは、当該連合体を設立することに伴い義務的に移ってしまう権限やいくつかの選択肢のなかから移さなければならない権限があらかじめ定められている。それ以外の権限についても構成コミューンが任意に移すことができるとされているが、やはり中心的な事務・権限は、義務的および選択的に移された事務・権限となる⁴²⁾。

次にこれら3つのEPCIの財源についてみると、上述のように独自の課税権（税源）が与えられている点にその特徴が認められるのであり、逆に構成コミューンからの分担金はない。また、日本の地方交付税に相当する交付金（dotation）も、フランスの場合、構成コミューン経由ではなく、国から直接受けている⁴³⁾。

EPCIが課税できる税には、コミューンが課している地方直接税に付加税率を課す「独自付加税」と、構成コミューンに代わって広域連合体が徴収する「単一職業税」の2種類があり、CCはいずれかの方式についても選択可能であるが、CAおよびCUは後者の単一職業税方式（両者の併用を含む）を採用するものとされてきた。ただし、2010年から単一職業税は廃止され、それに代わって企業付加価値税（CVAE）、企業不動産税（CFE）および住居税（TH）等が従来単一職業税を課してきたEPCIの財源となった⁴⁴⁾。

IV. EPCIにおける民主主義改革の動向

(1) 民主主義改革の提案

以上のように、1999年7月12日に成立したシュヴェヌマン法はフランスのEPCIを3つに整理し、その後「メトロポール（Métropole）」⁴⁵⁾が2010年に追加されたことを除けば、同法が現在のフランスにおけるコミューン間協力の制度的枠組みを規定していることになる。シュヴェヌマン法が成立した当時、多元的左翼政府⁴⁶⁾を率いていた社会党のリオネル・ジョスパン（Lionel JOSPIN）首相は、社会党のモーロワ元首相を委員長とする「地方分権化の将来に関する委員会」⁴⁷⁾（以下モーロワ委員会と表記）を設立し、「地方分権化の進展に向けた新たなパースペクティブ」に関する検討を同委員会に依頼したが、それは同法が成立してからおよそ3カ月後の10月13日（書簡の日付）のことであった⁴⁸⁾。

その際ジョスパン首相は、1982-83年にミッテラン政権下で実施された地方分権改革関連諸法や「国土整備と持続的な開発」に関するヴォワイネ法⁴⁹⁾および「コミューン間協力の強化と簡素化」に関するシュヴェヌマン法⁵⁰⁾(いずれも1999年)が、フランスの地方行政を規定する重要な条文であったことを確認した上で、次に必要な地方分権改革法制は国と地方を一体で改革するものでなければならないとの観点から、同委員会をあらゆる党派、主要地方議員団体⁵¹⁾、そして地方分権問題のエキスパートからなる多元的なメンバー構成とし、その第一の作業としてまず地方分権改革の実施状況を整理することを求め、つづく第二の作業として、地方分権改革が「より正当性を有し、より効果的で、より連帯の観点にたった」ものにするべく、様々な提案をおこなうよう要請している⁵²⁾。

ジョスパン首相が定めたスケジュールに従い2000年10月11日に採択されたモーロワ委員会の報告書『地方公的活動の再建』⁵³⁾は、フランスの地方行政と地方分権改革の現状や問題点を検討し、その改善に向け154点にわたる提案をおこなっているが、その第1号から第7号までがEPCIに関連するものであり、本稿が関心を寄せるEPCIの民主主義改革に関する勧告はまさにその7番目に登場する。以下がその箇所の抜粋である⁵⁴⁾。

普通選挙制の導入によるコミューン間レベルの認知

1999年7月12日法に基づくEPCIは、住民の日常生活に直接かかわる諸権限を有し、それらは拡大している。すなわち、経済開発や経済活動空間の創設、地域整備、公共交通、住宅政策、都市政策である。他方で、これらのEPCIは、単一職業税という大きな税源を受け取るとともに、コミューンが課している地方直接税に付加税率を課すことも可能である。

したがって、地方制度においてその存在感を増しているこれらの決定機関は直接普通選挙により選出されてしかりである。国土全体にEPCIを普及させるというパースペクティヴに立つならば、この改革はさらに不可避のものとなる。

しかも、フランス人たちは、EPCIにおける直接普通選挙の進展に対しかなり好意的である。すなわち、2000年7月の調査において、54%の人々がこれを承認し、反対は32%に止まっている(「わからない」

はわずか14%)。EPCIは単なる実務的な行政組織に過ぎず、その諸権限や役割について、わが同国人〔フランス人〕たちはあまり理解していないものと考えられるだけに、この結果はますます際だったものである。(SOFRES アンケート-2000年8月)

本委員会は「共同体評議会議員」の直接普通選挙による選出を強く推奨する。こうした包括的改革は、早速2007年のコミューン議会選挙において実施されるべきである。

本委員会では、複数の選出方法が検討されてきた。

コミューン議会選挙のための候補者リストとは別の、「共同体代議員」選挙のための候補者リストの作成が考慮され得る。しかし、この仮説を採用すると、EPCIはコミューンとは繋がりのない、別個の一段階となってしまう。コミューンが依然としてEPCIの基礎であるとの意思は、論理的にはわれわれをコミューンとの繋がりを維持可能にする選出方法の探求に向かわせるものである。この場合、共同体代議員選挙はコミューン議会選挙と同時に実施可能となろう。いくつかのカスタマイズ(小規模コミューンに与える最少議席数など)について考慮することが必要になるとはいえ、パリ・リヨン・マルセイユにおいて実施されている方式⁵⁵⁾が最も適切であるようにみえる。この場合、有権者はコミューン議会議員と共同体評議会議員を同じ日に選挙することになる。各コミューンのリストの筆頭に登録された候補者たちが、コミューン間レベルにおける各コミューンの評議員となる。

【勧告第7号】

独自税源を有するコミューン間協力型広域行政組織の評議員を2007年に直接普通選挙で選出する。

以上のように、モーロワ委員会は、EPCIの域内に居住する住民の目から見れば「代表なければ、課税なし」の原則に反するような、EPCIにおける「民主主義の赤字」状況があると指摘した上で、EPCIの評議会メンバーを住民による直接普通選挙で選出するという民主主義改革の方向性をこのとき指し示していたのである。

同委員会は早速2007年のコミューン議会選挙にあわせて共同体評議会

選挙を実施するよう提案していたが、結局実施が1年延期された2008年のコミューン議会選挙⁵⁶⁾では実施されないままに終わった。この間に実施された2007年の大統領選挙において勝利を収めた新ドゴール派「国民運動連合 (UMP)」のニコラ・サルコジ (Nicolas SARKOZY) は、同じく新ドゴール派で元首相のエデュアール・バラデュールに委員長就任を要請し、「地方自治体改革委員会」(以下バラデュール委員会と表記)を設立した。

その報告書『決断の時』(2009年3月)も次のような提案をおこなって、EPCIにおける「民主主義の赤字」状況の解消に向けた民主主義改革を後押しした⁵⁷⁾。

【勧告第7号】

独自税源を有するコミューン間協力型広域行政組織の議決機関において、直接普通選挙に基づき、コミューン議会選挙と同一のリストを用いた選挙制度を確立する。

そして、バラデュール委員会によるこの提案は、上述の2010年法による共同体評議会の住民直接公選議会化というかたちで、実を結ぶことになる。

(2) 直接普通選挙制度の導入

2014年3月の23日と30日に実施されたコミューン議会選挙は、EPCIの発展史における一つの画期をなしている。それまで、EPCIの共同体評議会メンバーは、その構成コミューン議会により選出された代議員により担われてきたが、このとき実施された新しい投票方法により、居住地がEPCI(メトロポール、CU、CC、CAのいずれか)に属しているフランスの有権者たちは、コミューン議会議員を選出する際、共同体評議会メンバーを兼務する議員を同時に選出することになったのである⁵⁸⁾。

上述の2010年法と「コミューン議会・EPCI共同体評議会・県議会の選挙制度」に関する2013年5月17日の二法⁵⁹⁾は、次のような新制度を規定することで、モーロワ委員会の勧告第7号に応えた(各構成コミューンへの議席配分については、本稿の第I節参照)。

新制度に基づき2014年3月に初めて実施された共同体評議会選挙は、コミューン議会選挙の制度枠組みのなかで同時実施されたが、その投票については、各構成コミューンの人口に応じて、異なる2つの方法が採用さ

れた。

まず人口1,000名以下のコミューンの場合、有権者は、コミューン議会議員の候補者リストのみが掲載された投票用紙を用いて投票をおこなうだけで、共同体評議会議員は、当該コミューン議会内で互選された（各構成コミューンに配分された議席数を上限として、市長や助役など役職の順位に従い選任）。要するに、従来から基本的に変更はなかったのである。

これに対し、人口1,000名以上のコミューンの場合、有権者は、コミューン議会議員の候補者リストと共同体評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をおこなった。各党派が提出する共同体評議会議員の候補者リストは、次のようなルールの下、同党派が別に作成するコミューン議会議員の候補者リストに基づいて作成されるが、共同体評議会議員は必ずいずれかの構成コミューン議会の議員でなければならないとされている以上、共同体評議会議員の候補者リストのみに掲載される者はいない。

1. 共同体評議会議員の候補者リストにおける順位は、コミューン議会議員のそれと同一でなければならない（候補者を飛ばしても構わない）。
2. コミューン議会議員の候補者リストの筆頭者（各党派の市長候補者）は、共同体評議会議員の候補者リストの上位1/4に置かれなければならない。
3. 共同体評議会議員の候補者リストに掲載される者は、コミューン議会議員の候補者リストの上位3/5に置かれなければならない。

人口1,000名以上のコミューンでは、投票結果に基づいて共同体評議会議員を決定するが、各党派が提出したリスト間での議席配分については、コミューン議会選挙と同様の方式がとられる。すなわち、最も得票の多かったリストに、まず議席の半分を配分し、残り半分の議席を得票率5%以上のリスト間で比例配分する。当選者は、各リストの順位に従い決定される。

ただしこの民主主義改革によって、すべての問題が解決したわけではないし、新たな問題も生じることになった。すなわち、そもそも共同体評議会議員をコミューン議会選挙の枠組みにおいて同時選出する方式が、本当の意味で共同体評議会議員を直接普通選挙に基づき選出するものといえるのかという問題がある。またこの改革について検討したロレリア・トゥルーベルが指摘するように、仮にこの投票方式の導入により、共同体評議

会議員の政治的正統性が強化されたとしても、それは人口1,000名以上の構成コミュニティの議員にしかあてはまらず、依然として共同体評議会議員をコミュニティ議会内で互選する人口1,000名以下のコミュニティの議員（住民から直接選挙されていない）との間に、政治的正統性をめぐる「格差」が生じるおそれがある⁶⁰。

V. 本稿のまとめと今後の検討課題

以上のように本稿は、フランスにおける EPCI の発展を主として法制度の観点からあとづけるとともに、この制度をめぐりかねてから指摘されてきた「民主主義の赤字」問題の解消に向け、現在フランスではどのような民主主義改革が進められているのかについて検討してきた。

まず第Ⅱ節では、コミュニティ総数3万6千という細分化状況をいかに是正するかが、地方制度の近代化の中心的課題として認識されていた1970年代のフランスが、実際どのような方法でこの課題に取り組んでいたのかについて検討した。そこにはコミュニティの合併とコミュニティ間協力という2つの路線があり、フランスでは前者が1970年代に挫折し、後者へのシフトが明確になっていくが、もし事務組合を後者の路線に含めるならば、その試みは1890年までさかのぼることができる。

ただし、本稿が主要な検討の対象とした EPCI は、独自税源が付与されている点で、事務組合とは明確に区別される。そこで第Ⅲ節では、コミュニティ間協力の歴史を、特に独自税源を有する EPCI の制度的発展の観点において時系列的に整理し、CU・CC・CA がそれぞれどのような経緯で法制度化されたのか検討するとともに、それらに与えられている事務・権限と財源についても明らかにした。

そして第Ⅳ節では、EPCI をめぐる「民主主義の赤字」問題の解消に向け、モーロワ委員会の報告書（2000年）とバラデュール委員会の報告書（2009年）がそれぞれどのような方法を提起し、実際どのような法制度改革が実施されたのかについて明らかにした。

EPCI の民主化をめざした法制度改革の動向について検討したマルティヌ・ロンは、2014年3月のコミュニティ議会選挙の際に採用された投票方式を「(候補者名簿の) 串刺しシステム」と呼ぶとともに、提出される各党派からの候補者名簿がパリテ（男女同数）原則に基づかなければ

ならないと明記されるなど一定の前進がみられるとしながらも、市民参加の分野については「開発評議会 (Conseil de développement)」の設置が定められている程度で、市民不在という問題は依然残されていると述べている⁶¹⁾。要するに、EPCIの(間接)民主主義改革については、一定の制度的進展がみられたものの、(直接)民主主義改革については、課題が依然として残されているのである。

EPCIの民主主義改革をこのように直接/間接の2側面で整理する方法は、改革の進展状況についてだけでなく、筆者自身の今後の検討課題を明確にする上でも有効である。というのも、とりわけEPCIの(直接)民主主義改革の進展状況を明らかにするためには、どうしても特定のEPCIを対象とした現地調査が必要となるからである。

もちろん、フランスのEPCIを対象とした調査研究は、ポー市 (Pau) を中心コミュンとするEPCIとしての「ポー・ピレネー都市圏共同体 (CA)」と Pays としての「グラン・ポー郷土圏」に関するリサーチ⁶²⁾や「リヨン大都市圏共同体 (CU)」および「サンテティエンヌ都市圏共同体 (CA)」をそれぞれ対象として実施された聞き取り調査⁶³⁾など、日本語による研究成果の公表もすでにおこなわれているが、民主主義改革の動向にはほとんど関心が払われていないといってよい。この点を踏まえるとき、われわれが次に取り組むべき検討課題は、EPCIにおける(直接)民主主義改革の進展状況に関する現地調査を通じた説明ということになる。

なお、本論では言及することができなかったが、「地方における公共活動の近代化および各種メトロポールの確立に関する2014年1月27日の2014-58号法律」⁶⁴⁾(以下MAPAN法と表記)は、EPCIの近代化の一環として、「一般法メトロポール (Métropoles de droit commun)」と呼ばれる新しい類型を法制度化するとともに、2010年12月16日法に基づき「メトロポール (Métropole)」の第一号として創設された「メトロポール・ニース・コートダジュール (Métropole Nice Côte d'Azur)」につづき、10の既存EPCI⁶⁵⁾が2015年1月1日までに一般法メトロポールへ移行するものと規定している。

いま述べた10の既存EPCIのなかには、筆者が従来から現地調査のフィールドとしてきたリール市を中心コミュンとする「リール・メトロポール大都市圏共同体 (Lille Métropole Communauté urbaine)」も含まれており、現在同共同体では「リール・ヨーロッパ・メトロポール (Métropole

européenne de Lille)」への移行に向けて準備作業を進めている⁶⁶⁾。同共同体は、2002年3月の時点ですでに上述の「開発評議会 (Conseil de développement)」を設置しており、筆者は(直接/間接)民主主義改革の実施状況を含む現地調査を、同共同体を対象として継続していく所存である。

※本稿は、平成26-29年度科学研究費補助金・基盤研究(C)(一般)「フランスの自治体間協力型広域行政組織における(直接/間接)民主主義改革の研究」(研究代表者:中田晋自)[JSPS 科研費26380178]による研究成果の一部である。

注

- 1) 「市町村」と訳される場合もあるが、日本のように市町村それぞれについて制度上の区分はない(パリ・リヨン・マルセイユ三大都市の特別制度を除く)。2014年現在、フランス本土に36,552のコミュンがある(フランス内務省資料)。
- 2) フランスの人口規模が日本のおよそ半分で、国土面積が日本のおよそ1.5倍であることを踏まえると、「細分化」されているという現状認識は、より一層強化されることになる。
- 3) 本稿では、Établissement Public de Coopération Intercommunaleに「コミューン間協力型広域行政組織」の訳語をあてているが、「établissement public」には、通常「公施設法人」の訳語があてられる。この公施設法人とは、「公法上の法人格を付与されているが、一般的な管轄権限を有さず、特定の公役務を遂行することを目的とする団体」とされ、地方公共団体とは明確に区別される。その意味で、日本の一部事務組合や広域連合が「特別地方公共団体」(自治法1条の3第3項、284条1項)であることも対照的であるが、日本の一部事務組合や広域連合が地方自治体の一種であるとされている一方で、一般的権限を有している訳ではない点に注目するならば、日仏で法制度の構成の仕方は違っても、法人格を有し、特定の事務を処理するための公的な団体として存在しているという点で、両者に共通点を見出すこともできる。横道清孝「市町村の広域連携における日仏比較」、(財)日本都市センター『都市とガバナンス』第16号、2012年、46頁参照。
- 4) Odile MEYER, *Le petit Collectivités territoriales 2014-2015*, Collection: Les petits experts, Dunod, 2014, p. 18.
- 5) 明治期の1888年に制定された市制町村制では、「数町村ノ事務ヲ共同処分

スル為メ其協議ニ依リ監督官庁ノ許可ヲ得テ其町村ノ組合ヲ設クルコトヲ得」(町村制116条1項)とされ、町村において組合を設立することが当初から認められ、その後、1911年の市制町村制改正により、一部事務組合についてはその適用範囲が市にも拡大され(市制149条)、また町村については、一部事務組合に加えて全部事務組合を作ることもできることが明文化された(町村制129条)。横道清孝、前掲論文、2012年、44-45頁。

- 6) Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines
- 7) Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
- 8) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
- 9) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
- 10) Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'intérieur), *Les collectivités locales en chiffres 2012*.
- 11) 横道清孝、前掲論文、2012年、50頁。自治体間での広域連携について、制度・運用の両面において日仏比較を試みた同論文では、日本の広域連携制度として一部事務組合および広域連合、フランスの広域連携組織として独自税源を有するEPCIをそれぞれ採り上げ、検討が加えられている。
- 12) Loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération
- 13) L'article L5211-6-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)
- 14) 特別多数決とは、「参加予定コミューン総人口の半数以上を代表する1若しくは複数のコミューン議会における3分の2以上の賛成による議決、又は、参加予定コミューン総人口の3分の2以上を代表する1又は複数のコミューン議会における過半数による賛成の議決」を意味する。特別多数決に付加された条件とは、CU及びCAの場合は、「参加予定コミューンの総人口の半数を超える人口を有する1つのコミューン議会の賛成、または、該当するコミューンが存在しない場合は、参加予定コミューン中で最も人口の多いコミューン議会の賛成」であり、CCの場合は「参加予定コミューンの総人口の4分の1を超える人口を有するコミューン議会の賛成」である。自治体国際化協会「フランスの広域行政—第4の地方団体—」、CLAIR REPORT No. 276、2005年、9-10頁。
- 15) EPCIの共同体評議会における今回の改革については、フランス首相府法律・行政情報局(La Direction de l'information légale et administrative)の以下の資料サイトを参照した(2014年10月21日閲覧)。「Conseils communautaires : les règles de l'élection et la répartition des sièges entre communes」(le 10 01 2014) <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/municipales-2014-election/conseils->

communautaires-regles-election-repartition-sieges-entre-communes.html

- 16) 横道清孝、前掲論文、2012年、47-48頁。
- 17) 同前、48頁。
- 18) 同様の問題意識においてフランスのEPCIを検討したものとして、岡村茂「フランスにおける地域自治体のガバナンス—市町村間共同組織 *intercommunalité* の民主主義を中心に—」『地域創成研究年報』vol. 3、2008年、1-30頁を参照。また、EPCIをめぐる「民主主義の赤字」問題への対応として、住民による直接普通選挙で選出された議会の設置などの民主化改革が企図される度に、これらの広域行政組織に民主的正統性を付与することで、県やコミューンの存在意義が相対的に低下することをおそれる国会議員らが、一貫してそうした改革を阻む場面が、これまで何度となくみられた。この点については、久邇良子『フランスの地方制度改革』、早稲田大学出版部、2004年、pp. 135-136参照。
- 19) 筆者も、ドゴール政権期の主要政策の一つをレジオン改革（レジオン段階への政府機能分散化を通じた中央集権体制の強化）とみなすとともに、この改革が地域政治エリートの弱体化を通じて政権基盤の強化を企図した同政権の戦略の一環であると捉えている点で、フリノーと同様の立場にある。拙著『フランス地域民主主義の政治論—分権・参加・アソシアシオン—』（御茶の水書房、2005年）の第2章参照。
- 20) Thomas FRINAULT, *Le pouvoir territorialisé en France*, Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 116.
- 21) *Ibid.*, pp. 116-117.
- 22) 合併の発議は、関係コミューン議会ないしは同地域を管轄する県知事によりおこなわれると規定され、合併協議会が全会一致で合意した場合は、県知事のアレテ (*arrêté*) により、合意できなかった場合は、内務省の勧告と当該県議会からの意見聴取のち、コンセイユ・デタのデクレにより、合併が宣言されることになっていた。*Ibid.*, p. 117.
- 23) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes (La loi Marcellin)
- 24) *Ibid.*, 2012, p. 118.
- 25) *Ibid.*, pp. 118-119. この低調な結果に、合併がもたらす代表ポストの合理化・削減に抗して既得権益の確保をめざす市町村長（地域政治エリート）の姿を見出すことも可能であるが、同法にはそもそも強制的条項がみられなかったことを考えると、むしろ、同法に垣間見える地域政治エリートへの弱腰姿勢にこそ、その原因を見出すべきかもしれない。
- 26) *Ibid.*, pp. 120-121.
- 27) *Ibid.*, p. 120.

- 28) Odile MEYER, *Le petit Collectivités territoriales 2014–2015*, Collection: Les petits experts, Dunod, 2014, p. 18.
- 29) *Ibid.*, p. 18.
- 30) 自治体国際化協会「フランスの広域行政—その制度・実態及び新法による改革—」CLAIR REPORT No. 42、1992年、14頁。
- 31) Thomas FRINAULT, *op. cit.*, 2012, pp. 121–122.
- 32) *Ibid.*, pp. 122–123.
- 33) *Ibid.*, p. 124.
- 34) *Vie quotidienne et cadres de vie : rapport de la commission présidée par Jean-Michel BLOCH-LAINÉ*, Documentation Française, 1989.
- 35) Thomas FRINAULT, *op. cit.*, 2012, p. 125.
- 36) *Ibid.*, p. 125. とはいえ、同法が有するこうした時代状況の変化への対応という側面も、フリノーによれば、1989年から開始された内務省、国会議員、そして各種地方議員団体による交渉のなかで、当初案にあった革新的で強制的措置を含む内容から大きく後退した結果であったとされる。
- 37) Commission départementale de la coopération intercommunale
- 38) Schéma départementale de la coopération intercommunale
- 39) Thomas FRINAULT, *op. cit.*, 2012, p. 126.
- 40) *Ibid.*, pp. 126–128.
- 41) *Ibid.*, pp. 126–129.
- 42) 横道清孝、前掲論文、2012年、49–50頁。
- 43) 同前、50頁。財源に関して日仏を比較すると、構成市町村（コミューン）からの財政的自立性という点で大きな違いがあることが分かる。すなわち、日本の一部事務組合および広域連合の場合は、課税権を持たず、地方交付税も直接交付されないため、事務処理のために必要な一般財源は、すべて分担金という形で構成市町村に依存している。これに対してフランスのEPCIの場合、独自の税源を有するとともに、国からの交付金も直接広域連合体に交付されていることから、構成コミューンからの財源には全く依存しておらず、広域連合体として独立した財政運営ができるようになっているのである。
- 44) 自治体国際化協会、前掲論文、2005年、27–36頁。
- 45) その最新の動向については、第IV節を参照。
- 46) シラク大統領の解散権行使により実施された1997年総選挙（国民議会選挙）は、左翼陣営の多数派獲得という結果に終わり、ジョスパンは首相としてシラクとともに「第三次コアピタシオン（1997–2002年）」を担うことになった。
- 47) Commission pour l’avenir de la décentralisation
- 48) Lionel JOSPIN, « lettre de mission », Pierre MAUROY, *Refonder l’action*

- publique locale : rapport au Premier ministre, Commission pour l'avenir de la décentralisation, La Documentation Française, novembre 2000, p. 141.*
- 49) Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
- 50) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- 51) なお、「フランス・レジオン協会」を代表して同委員会にメンバー入りしていたのは、2002年の共和国大統領選挙で再選されたシラクが最初の首相に任命した同じく新ドゴール派のジャン＝ピエール・ラファラン(Jean-Pierre RAFFARIN)であった。Pierre MAUROY, *op. cit.*, 2000, p. 143. このラファランが、就任当初から「地方分権改革・第二幕 (acte II)」への強い意思を表明し、実行に移したことは大変興味深い。
- 52) Jean-Claude NEMERY, « X. Le rapport de la commission Mauroy et la démocratie locale », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 21, 2001. p. 164.
- 53) Pierre MAUROY, *op. cit.*, 2000.
- 54) *Ibid.*, p. 39.
- 55) パリ、リヨン、マルセイユにおける市議会選挙は、特別制度に基づいておこなわれており、有権者は市議会議員と区議会議員を同時に選出する。まず各区議会選挙に提出された各党派の候補者リストに対する議席配分を名簿式比例代表2回投票制で決定する。次に議席を獲得した各候補者リスト上の上位1/3の当選者を、市議会議員の兼任者とする。
- 56) 2001年3月に改選されたコミューン議会は、6年の任期を終え、本来であれば2007年3月に改選されるべきところであったが、2007年4-5月に実施された共和国大統領選挙との時期的な重複を避けるべく、県議会選挙とともにその実施が1年延期(任期を1年延長)され、実際には2008年3月に実施された。この措置は、コミューン議会選挙を6年ごとに実施すると定めた「選挙法 (Code électoral)」L. 227条の諸規定に対する例外として、「2007年に予定されるコミューン議会の改選を2008年3月に執り行う」とした「2007年に改選されるべきコミューン議会議員と県議会議員の任期に関する2005年12月15日の法律 (Loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007)」に基づいている。
- 57) Le Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Eduard BALLADUR, *Il est temps de décider : Rapport au Président de la République (le 5 mars 2009)*, Fayard — La documentation Française, 2009, p. 128.
- 58) EPCIにおける今回の選挙制度改革については、上述のフランス首相府法律・行政情報局の資料サイトを参照。« Conseils communautaires : les règles de

- l'élection et la répartition des sièges entre communes » (le 10 01 2014)
- 59) 二法とは、Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral と Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux である。
- 60) Aurélia TROUPEL, « Loi du 17 mai 2013 : une réforme à double détente des élections locales ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 97, 2013, pp. 6-8.
- 61) Martine LONG, « L'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires : véritable démocratisation du fonctionnement des structures intercommunales », *Le colloque Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité à Nancy les 30 et 31 mai 2013*.
- 62) 「国際交流・海外調査報告 フランスにおける基礎自治体の連携に関する調査」、国土技術研究センター『JICE report』vol. 16、2009年、106-111頁。
- 63) 熊谷和樹「フランスの広域行政組織にみる広域連携策」、(財)日本都市センター『都市とガバナンス』第15号、2011年、35-47頁。
- 64) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (La loi de MAPAM).
- 65) これに該当するのは、リール、ボルドー、トゥールーズ、ナント、ルーアン、ストラスブール、グルノーブル、モンペリエ、レンヌ、ブレストを中心コミュニティとするEPCIである。
- 66) リール・メトロポール大都市圏共同体議長参事官(行政法担当)へのインタビューによる(同事務所において2014年9月1日に実施)。