

フランスの新しいコミューン 再編統合政策と地方議員たち

——シェルブール＝アン＝コタンタン市における
「新コミューン」設立の事例——

中 田 晋 自

- I. 問題の所在
- II. 「新コミューン」制度の制定過程と地方議員たち
- III. 「新コミューン」の設立過程と地方議員たち
- IV. むすび

I. 問題の所在

(1) 弱小コミューンの体力強化

1. 市町村合併か、自治体間協力か

フランスの市町村合併政策は、人口250名未満のコミューン(commune)¹⁾に統合を奨励したフランス革命期の「1790年8月20日法」までさかのぼるといわれる。しかし、19世紀以降に制定された諸法律を含め、結局成果をあげられないまま、フランスの基礎自治体であるコミューンの総数は、近年まで36,500あまりで推移してきた。そして、ポンピドゥ(Georges POMPIDOU)政権の下で制定された「コミューンの合併と再編に関する1971年7月16日法」²⁾(以下、マルセラン法と表記)が、その後40年近くにわたる同国の市町村合併政策を規定することになったが、やはり、目に見える成果はあげられないままに終わった³⁾。

こうしてフランスでは、市町村合併が進まないまま、弱小コミューンをどのように体力強化していくのかという課題は、むしろ自治体間協力を通じておこなわれてきた。すなわち、1960年代になると、課税自主権を与えられた「独自税源を有するコミューン間協力型広域行政組織(Établissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre)」(以下、

EPCI と表記) という制度枠組み⁴⁾が整備・拡充されるなど、自治体間協力によるコミューンの体力強化が図られたのである⁵⁾。

フランスでEPCIを規定した最初の立法は、ボルドー、リール、リヨン、ストラスブールの都市圏に「大都市圏共同体」を設立すると規定した「大都市圏共同体に関する1966年12月31日法」⁶⁾(以下、大都市圏共同体法と表記)であったが、その後「共和国の地方行政に関する1992年2月26日の指針法」⁷⁾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⁾によりそれらの整理が図られるとともに、「地方自治体の改革に関する2010年12月16日法」⁹⁾(以下、地方自治体改革法と表記)によって「メトロポール (Métropole)」の設立が規定されるに至っている¹⁰⁾。

2. 2010年以降の新しい市町村合併政策

いま述べた2010年の地方自治体改革法は、新ドゴール派「国民運動連合」(以下、UMP と表記)のサルコジ (Nicolas SARKOZY) 政権下で制定されたものであるが、大規模なこの地方制度改革は、社会党のミッテラン (François MITTERRAND) 大統領率いる左翼連合政権下の1982-83年に実施された第1次地方分権改革¹¹⁾、そして、新ドゴール派「共和国連合(RPR)」のシラク (Jacques CHIRAC) 大統領下の第2次地方分権改革につづく、第3次地方分権改革と位置づけられるものである。そして、2012年の共和国大統領選挙に勝利した社会党のオランド (François HOLLANDE) は、「地方公共活動の近代化およびメトロポールの確立に関する2014年1月27日法」¹²⁾(以下、MAPAM 法と表記)と「共和国の新しい地方組織に関する2015年8月7日法」¹³⁾(以下、NOTRe 法と表記)を成立させることで、EPCIの再編統合を推進する方針を明確にした。

なお、オランド政権は、EPCIだけでなく、レジオンの再編統合にも取り組んだが、このことは、同政権が「レジオン—県—コミューン」の3層からなる地方自治体に、EPCI(コミューン間協力型広域行政組織)を加えた4層のうち、「レジオン—EPCI」の2層を基軸に据えたことを示すものである。フランス革命期に「県」が創設されて以来、同国では「県—コミューン」の2層制が定着し、EPCIもレジオンも第二次世界大戦後に登場したものであるだけに、オランド政権は非常に大きな選択をしたことになる。

このように、フランスにおける弱小コミューンの体力強化は、自治体間

フランスの新しいコミューン再編統合政策と地方議員たち



【資料1】 フランスにおけるコミューンの総数と新コミューンの設立件数の推移
(本土のみ、毎年1月1日現在)

出典：Les collectivités locales en chiffres et Bulletin d'Information Statistique (N° 130 — mars 2019) par la Direction générale des collectivités locales (DGCL)

協力を通じて追求され、今後もその流れにあるように見える。しかし、2015年を画期として、市町村合併も急速にその件数を増やしており、同国のコミューン総数が、いまや3万5千を切っていることについては、改めて説明が必要になっている。

その背景として指摘できるのは、2010年にフランス政府が採用した新しい市町村合併政策である。すなわち、従来の合併手続き（1971年のマルセラン法が規定）を一新し、複数のコミューンが「新コミューン(commune nouvelle)」を設立する市町村合併のための新制度が、上述の地方自治体改革法により制定されたのである。ただし、「新コミューン」制度の導入を初めて規定した同法は、大規模なコミューン再編の「第一歩」¹⁴⁾ではあるものの、その「成果」を即座に示すことはできなかったのであり、それが目に見えるものとなるには「コミューンの強化と活性化のための新コミューン体制の改善に関する2015年3月16日法」¹⁵⁾（以下、新コミューン体制改善法と表記）の制定を待つ必要があった。同法は、本論（第II節の(2)）で述べる幾つかのインセンティブを現場の地方議員たちに付与することで、2010年以降のフランスにおける市町村合併を活性化させる役割を果たしたのである。

フランス内務省の地方公共団体総局統計課が公表したデータ¹⁶⁾によると、下記のように、2016–2019年の4年間で793件の新コミューンが設立されるなど、確かに大きな変化が観察される（【資料1】参照）。当該合併

事業に参加したコミューン数は2,482であることから、1,689のコミューンが削減されたことになる（データは各年の1月1日現在）。

- 2016年：317件（1,090のコミューンを集約）
- 2017年：200件（670のコミューンを集約）
- 2018年：37件（96のコミューンを集約）
- 2019年：239件（626のコミューンを集約）

(2) 「新コミューン」の革新的側面

1. 新制度の2側面

いま述べたように、2010年の地方自治体改革法により制定された新しい市町村合併政策としての「新コミューン」は、最初の5年間、ほとんど成果をだすことはなかったが、2015年の新コミューン体制改善法による奨励を通じて、その設立数を大きく伸ばしていった。

ニコラ・カダは、この新コミューンの制度について検討し、その仕組みや機能、財政のルールが、従来のものとどのように「断絶」しているのかと問い、新コミューンはどのような意味で「新しい」のかについて検討している¹⁷⁾。すなわち、従来の市町村合併という考え方に代えて、複数のコミューンにより新コミューンを設立するとした政治的着想の「新しさ」や、新コミューンを設立するか否かについて、各コミューンに広く裁量をもとめるとした点に「新しさ」は感じられるものの、なかには、1971年のマルセラン法や「パリ、マルセイユ、リヨンの行政組織に関する1982年12月31日法」（以下、PML法と表記¹⁸⁾が既に導入していた仕組みをほぼ継承したものもあるなど、幾つかの要因¹⁹⁾を指摘することで、その「新しさ」は極めて相対的であるとも述べているのである。

このように、革新的な側面と古典的な側面が認められる新制度であるが、ここでは、カダが革新的側面と見ている次の点、すなわち、従来の市町村合併では想定されていなかった新しいパターンについてみておきたい。というのも、カダは新コミューンの設立を発議できる主体を4者²⁰⁾に分類した上で、設立するために必要な条件を整理しているが²¹⁾、今回付け加わった新しいパターン、すなわち、EPCIに加入しているすべてのコミューンがそのまま新コミューンへ移行するパターン²²⁾は、本稿第Ⅲ節で取り上げるノルマンディー地方の港町シェルブール＝アン＝コタンタン（Cherbourg en Cotentin）市の事例に当てはまっているからである。

このパターンにおいて、当該新コミューンは、旧 EPCI のすべての資産と事務権限、旧 EPCI がおこなったすべての議決や制定した条例、そして、旧 EPCI が契約を締結したすべての相手方を継承するとともに、旧 EPCI に与えられていた「公施設法人」の地位がコミューンという「地方公共団体」の地位へと格上げされることで、「一般権限条項」²³⁾の適用対象にもなる。また、新コミューンの設立は、補償金や各種税金の支払いを伴うことなく、無償でおこなうことができる。そして、旧 EPCI や旧コミューンで働いていた職員は、従来の職位と雇用条件で、新コミューンに移行する。

2. バラデュール委員会の問題意識

このように、2010年の地方自治体改革法は、新コミューン設立の1つのパターンとして、既存の EPCI がそのまま新コミューンに移行するパターンを想定していたが、このことは、同法の基礎となった「地方自治体改革委員会」（バラデュール委員会）²⁴⁾の報告書『決断の時』（2009年3月）²⁵⁾における次の2つの勧告と関連している。すなわち【勧告第9号】では、「『コミューン統合』への支援を再開することにより、EPCI が新コミューンへ移行することを可能にする」とし、【勧告第11号】では、「コミューンのレベル（メトロポール、EPCI やその他のコミューンにより設立された新コミューン）に一般権限条項を認め、県とレジオンの諸権限を制限列举とする」としていたのである。

この勧告第9号を提示することで、同委員会は、自らが新設を提案した「メトロポール」に地方公共団体（コミューン）としての地位を与え、勧告第11号にも示されるように、「一般権限条項」も認めるとしていた（従って、旧コミューンは、地方公共団体としての地位を失う）²⁶⁾。

結局、2010年の地方自治体改革法として成立することになる「地方自治体改革に関する第60号法案」²⁷⁾（以下、地方自治体改革法案と表記）の国会審議では、メトロポールに対して EPCI の地位を与えるとしたため、既存の大規模 EPCI を法令で強制的に「メトロポール」へ移行させることで、大規模な市町村合併を実現し、基礎自治体の数を削減しようとした同委員会の思惑は条文化されなかった。ただし、カダが指摘するように、2010年の地方自治体改革法は、既存の EPCI に加入するすべてのコミューンが合併して新コミューンを設立するという移行パターンを想定していたのであり、この点に着目するならば、バラデュール委員会がその報告書におい

て思い描いた「メトロポール」構想は、「新コミュン」の制度化を通じて部分的に実現したと考えることができるのである。

(3) 本稿の目的と構成

かつて市町村合併の手続きについて規定した1971年のマルセラン法は、まさに「合併」という方法で、弱小コミュンの体力強化を図ろうとするものであったが、目に見える成果があげられないまま、フランスはむしろそれに先じて法制化されていたEPCIの制度枠組み（1966年の大都市圏共同体法）をさらに発展させることで、この課題に対応してきた。しかし、そのフランスでも、2015年を画期として、市町村合併の件数が急増し、基礎自治体数の減少が確認される。その背景としては、マルセラン法に基づく従来の合併手続きを一新し、EPCIに加入する、すべてないし一部のコミュンが「新コミュン」を設立することで、コミュンの再編統合をおこなう新制度が2010年の地方自治体改革法により導入され、2015年の新コミュン体制改善法がこれを補完したものと考えられる。

このように、「新コミュン」制度は「バラデュール委員会」以来の問題意識を具現化した新しいコミュンの再編統合政策であったが、実際、その導入や実施をめぐる、地方議員たち（地方政治の現場）はどのように行動し、対応したのであろうか。こうした問題意識を踏まえ、本稿は、この新制度の制定過程および実施過程を、とりわけ地方代表・地方議員の動向に注目しながら明らかにしていくことを目的とする。

そこでまず第Ⅱ節では、「新コミュン」制度の制定過程を、市町村長の全国組織である「フランス市町村長会」の動向に注目しながら考察していく。その際には、同会の当時の会長が、同時に国会議員を務めており、2015年に成立する新コミュン体制改善法の前案を国会に提案し、その成立に向けてどのような役割を担っていたのかについても明らかにする。また、「新コミュン」制度に基づくコミュンの再編統合を担うのは地方議員たちであるが、彼らは一体何を原動力にして、これに取り組んだのか。この点についても検討してみたい。

次いで第Ⅲ節では、新コミュンの設立は、実際、現場のどのような要請の下でそのプロセスが開始され、どのような議論や手続きを経て実現していくのかについて、筆者が2019年8月にシェルブール＝アン＝コタンタン市で実施した現地調査の成果を用いて、明らかにする。

II. 「新コミューン」制度の制定過程と地方議員たち

(1) 地方制度改革と地方議員たち

1. 「拒否権プレイヤー」としての地方議員たち

フランスの地方政治を研究しているトマ・フリノーは、フランスのコミューン制度の下で弱小コミューンからなる分散状況が長期にわたって維持されてきた背景には、市町村長を筆頭とする地方議員たちが有している「ブロック力」の強さがあると述べている。この議論において、彼ら地方議員は、50万人という数の力を背景にもつ「拒否権プレイヤー (*veto players*)」として描かれ、必要とあらば、「フランス市町村長会」²⁸⁾(以下、AMF と表記) という、フランスの市町村長の95%近くを影響下に置く彼らの全国組織の力を借りることもあるとされる²⁹⁾。

また、政府関係者(大統領、首相、閣僚)の非常に多くが元地方議員であるだけに、地方制度改革案の起草作業も、地方自治体の事情に配慮したものとなりうる³⁰⁾。そして、ひとたび「地方制度改革法案」が議会に上程されると、今度は、公職兼任制³¹⁾が地方議員たちのための利益表出の媒体として機能することになる。コミューン議会議員(市町村長を含む)を兼任する国会議員たちが、国会審議においてコミューンの利益を代表したのである(2012年1月1日現在のデータでみると、63.1%の国民議会議員と56.6%の上院議員がこれに該当)。

既に述べたとおり、2010年の地方自治体改革法が「新コミューン」制度を導入したにもかかわらず、ほとんど目に見える「成果」をだせない状況にあったが、これを一変させたのが2015年の新コミューン体制改善法であった。同法の制定をめぐる展開を、地方議員たちが「拒否権プレイヤー」として参画する地方制度改革のゲームの1つと考えた場合、われわれはどのようなアクターによる、どのようなゲームとして、この事象を把握することになるのか。フリノーは、この点を明らかにするため、のちに新コミューン体制改善法として成立する法案³²⁾(以下、「新コミューン体制改善法案」と表記)を国会に提出した当時野党UMP所属の国民議会議員ジャック・ペリサル(Jacques PÉLISSARD)が、同時に上で述べたAMFの会長でもあった点に着目し、同法の制定をめぐる、ペリサルとAMFがどのような動きを示したのかをスケッチするなかで、この問題を解明している。以下、この問題について検討を進めていく。

2. 2010年の新制度導入と地方議員たち

2010年12月16日に成立する「地方自治体改革法案」の審議において、上下両院は対照的な対応を示していた。すなわち、市町村合併の促進など不要であるとの立場から、上院がもっぱら旧秩序の維持に注力したのに対し、国民議会はコミューンの再編統合に向けた論議を進めていたのである。結局、両院が同一の法案条文を可決できなかったため、審議の場は両院協議会に移されたが、そこでは市町村合併が成立する要件の緩和が重要な争点となった。

この国会審議において、国民議会の報告者を務めたのは、上述の「バラデュール委員会」のメンバーでもあったドミニク・ペルバン (Dominique PERBEN) であったが、ペルバンも国民議会において「全会一致」の原則(合併に参加する全コミューン議会の賛成が合併成立の要件)を緩和すべきと主張していた³³⁾。

もっとも、1971年のマルセラン法は、合併に参加するすべてのコミューンが賛成しなくても、県知事が当該県議会の了承を得れば、合併手続きを法的に無効とはしないとしていた。しかし、政治的にみて、県知事がこの方法を選択するのは容易でなく、住民投票を組織することで一部のコミューンの抵抗をはねのけるという選択肢もあった。すなわち、合併に係るコミューンの全人口の3分の2を含むコミューンのうち、過半数のコミューン議会が要請した場合、または、関係するコミューンの全人口の半数を含むコミューンのうち、3分の2のコミューン議会が要請した場合、関係するコミューンの有権者を対象とする住民投票が実施されることになっていたが、県知事も住民投票の実施を決定することができたのである(この住民投票において、有権者の4分の1以上が有効投票をおこない、その過半数が賛成したとき、合併が成立)。

では、「新コミューン」制度において、「全会一致」という合併成立の要件が、どのように緩和されたのであろうか。新制度では、同一のEPCIの3分の2以上の人口を含むコミューンのうち、3分の2以上のコミューン議会が賛成した場合、県知事の承認なしに、新コミューンへの再編統合を決定することができることになった。ただし、この場合、コミューン議会は、住民投票を組織して、有権者から承認を得る必要がある。実際には、参加するすべてのコミューン議会が賛成することによって、新コミューンへの再編統合を決定する方法が採用されており、この場合、住民投票は回

避されるが、今度は、住民投票がおこなわれないことを懸念する一部の住民との間で、緊張を高めることもある。なお、上述のように、新コミューン設立の発議は、EPCIの共同体評議会や県知事にも認められている。

2010年の地方自治体改革法により制定された当初の「新コミューン」制度は、フリノーによれば、「明白かつ予想通りの失敗」を経験したが、その原因の一つは、AMFの当時会長で、国民議会議員でもあったペリサールの国会審議における行動にあったとされる³⁴⁾。すなわち、他のヨーロッパ諸国における地方自治体の再編統合政策では、財政的優遇措置もあわせて規定されるのが通常であるが、2010年の地方自治体改革法にはそれがなかったのであり、法案段階では新コミューンに認められることになっていた「経常総合交付金 (Dotation globale de fonctionnement)」(以下、DGFと表記)の5%増額をAMFが拒否したため、当該規定が削除されてしまったのである。この時ペリサールは、新コミューン向けの増額分を、基礎自治体(コミューン+EPCI)向けの予算を用いて措置すべきでないとして主張した。AMFにとって、新コミューンは、既存のコミューンとEPCIに財政的なツケを回す厄介者に見えたという訳である。

3. 「フランス市町村長会 (AMF)」の方針転換

こうして、財政的優遇措置を規定しない「新コミューン」制度が2010年に制定されて以降、2015年までの約5年間に設立された新コミューンの数は、26件に止まった。しかし、AMFが当初の懐疑的な態度を改め、新コミューンの設立を支援する立場を鮮明にしたことで、新コミューンをめぐる制度的環境は大きく変化することになる。

新コミューンに対するAMFの姿勢の変化は、2013年の「市町村長会議 (Congrès des maires)」における会長ペリサールの発言のなかにもみることができる。この時彼は、新コミューンの拡大に反対しないとの立場を明確にし、2014年の財政法案に対し、修正案を支持するとした³⁵⁾。そして、2014年7月9日、AMFは「新コミューン、喫緊の課題」と題する研究集会を開催し、その目的は「地方議員たちに情報を提供し、新コミューン設立から期待される利益や優遇措置、その運用の具体的な方法、直面する諸課題、さらにその体制を改善や成功に向けた諸提案について、認識を共有すること」にあるとした。

当時の状況を見ると、2014年1月27日にMAPAM法が成立していたが、

2015年8月7日に成立するNOTRe法の法案がさらに準備されていた。同法案は、社会党のエロー（Jean-Marc AYRAULT）首相率いる左派政府の地方分権担当閣外大臣を務めていた急進左翼党のエスコフィエ（Anne-Marie ESCOFFIER）が、自らの在任期間中（2012年6月-2014年3月）に準備を進めたものである。ただしAMFは自分たちの要請が同法案のなかで配慮されることを期待するのではなく、新コミューンに関する特別な立法を成立させるため、準備を急いだ。

こうして、国民議会議員でもある会長のペリサールがAMFの要請を盛り込んだ新しい法案が国会に提出されたが、AMFはこの法案について、1971年のマルセラン法のような県知事によるトップダウン型の市町村合併手続きを想定せず、あくまでも地方議員が住民とともに地域の将来を見据えて、新コミューンの設立を自発的に提起し、その手続きを推進していくためのものと位置づけた。AMFは、このように地方議員の自主性を主張することで、国（内務省地方公共団体総局）と1989年に設立された「フランス自治体間共同体会議（L'Assemblée des communautés de France）」（以下、AdCFと表記）とによる自治体間協力の推進体制に対しても、前向きの姿勢を示すようになった。

上述のように、AMF会長のペリサールは、当時国会では野党だったUMPに所属する保守派の国民議会議員であったが、彼が提出した新法案（2014年2月11日提出）は、国会内で当時与党の地位にあった左派陣営から思わぬ支援を受けることになった。国会内の左派陣営は、当時、コミューンの再編統合が保守陣営の「十八番」となっていることに危機感を抱いていた。そこで、社会党所属の国民議会議員ピレ＝ボージュ（Christine PIRÈS BEAUNE）は、社会党や他党派所属の議員たちとともに、「第2法案」³⁶⁾を国民議会に提出したのである（2014年6月11日提出）³⁷⁾。

これら2つの法案は、新コミューンとEPCIの関係性に関する考え方において違いがみられたものの、その他の点では非常に類似した内容となっていた。ペリサール法案は、既存のEPCIをそのまま新コミューンへ移行させることはあっても、新コミューンが改めて新しいEPCIに加入することまでは考えていなかったが、ピレ＝ボージュ法案は、新コミューンが設立された場合、24か月以内にいずれかのEPCIに強制的に加入すると定めていた。その後、これら2つの法案は内容の調整が図られ、AMFはピレ＝ボージュ法案のなかにあった、新コミューンをEPCIに強制的に加入させるとす

る部分についても、事前の協議において了承した。こうして、社会党所属の国民議会議員ルー（Bruno Le ROUX）が、ピレ＝ポーヌらとともに、2014年10月3日、国民議会へ「コミューンの強化と活性化のための新コミューン体制の改善」に関する法案（第2241号）を提出し、ペリサルがこれと同一名称の法案（2244号）を、10月7日に国民議会へ提出したのである³⁸⁾。

こうして、「新コミューン体制改善法案」が国会に上程されたが、政府サイドは、新コミューンの設立を促進することに対する警戒心を払拭した訳ではなかった。国家改革・地方分権・公共政策大臣のルブランシュ（Marylise LEBRANCHU）は、新コミューン設立の促進がEPCIの拡大を阻害しないか、恐れていたが、法案が一本化された段階で、この改革を容認する方向へと方針を転換した。新コミューンを推進する国会内の超党派の連合に、政府が敗北することは避けたかったからである。しかも、その推進をAMFに認めることは、地方制度改革を上から押しつけているというイメージを払拭し、政府がボトムアップ型の改革を重視していることをアピールすることにも繋がった³⁹⁾。

ともあれ、AMFがコミューンの再編統合を推進する立場に転じたことで、新コミューンをめぐる制度的環境は大きく変化した。ただし問題は、地方議員たちがコミューンの再編統合と新コミューンの設立を推進していく際の原動力とは、一体何なのかである。

(2) 新コミューン設立の原動力

2015年の新コミューン体制改善法の制定以降、なぜフランスの地方議員たちはコミューンの再編統合（新コミューンの設立を含む）に積極的になったのか。フリノーは、その理由として、次の3つを挙げている⁴⁰⁾。

- ①新コミューンを設立することで財政的優遇措置を受けられるから
- ②新コミューンの設立に参加しても旧コミューンとコミューン議会議員の地位は保持されるから
- ③拡張をつづける大規模EPCIに組み込まれても、自分たちの影響力を保持しておきたかったから

これらのうち、新コミューン設立の直接的な動機を説明している①②を取り上げ、その概要について明らかにしてみたい。

1. 財政的優遇措置

補助金が国から地方自治体へと流れていく構造においては、自治体は国の赤字削減策に協力することを余儀なくされるのであるが、もし新コミューンの設立により、補助金の削減をまねがれることができるならば、これ自体が結果的に財政的優遇措置になる。

まず、設置後の人口が1万人以上の新コミューンについては、既存のEPCIがそのまま新コミューンに移行した場合、国との間で締結する「財政協定 (pacte financier)」に基づき、国からの財政的優遇措置が向こう3年間保証されることになり、設立後の人口が1万人未満の新コミューンについても、2015-2016年の2年間のうちに合併をおこなえば、同様の優遇措置を受けることができることになった。また、とりわけ人口が1,000-10,000人の新コミューンについては、初年度から補助金の5%加算が受けられることになった。

当初、こうした財政的優遇措置を受けられるのは、2016年1月1日までに設立される新コミューンに限られるとされていたが、その期間を延長するため、2016年予算について定めた2015年12月29日法は、その対象を2016年6月30日までに設立される新コミューンとした⁴¹⁾。

2. 旧コミューンおよびコミューン議会議員の地位の保持

2010年の地方自治体改革法の段階では、新コミューンの議会議員数は、全国一斉で実施される次回のコミューン議会選挙(2020年3月)まで、69名が上限であると定められていた。しかし、2015年の新コミューン体制改善法により、旧コミューンのコミューン議会議員全員が議員としての身分を保証され、さらに新しい任期(2020-2026年の6年間)における定数についても、『地方公共団体一般法典』のL.2121-2条が定める人口に応じた法定議員定数の一覧表において、1つ上の階層の定数が認められた⁴²⁾。議員定数に関するこうした特例措置を受けながらも、新コミューンは一般法の枠組みに組み込まれることになった⁴³⁾。

また、旧コミューンが「地域自治区 (communes déléguées)」として存続し、当該地域自治区住民の住民票を作成する「地域自治区役所 (annexe de la mairie)」を設置することについて、地方自治体改革法は「新コミューン議会が、設立後6か月以内に設置反対の決定を下さない限り」との条件を付けていた。しかし、新コミューン体制改善法の第5条がこれを削除した

結果、旧コミューンは自動的に「地域自治区 (communes déléguées)」となる (旧コミューン諸議会が、新コミューンの設立前に、地域自治区を存置しないとする共同決議を採択しない限りという条件付き)。

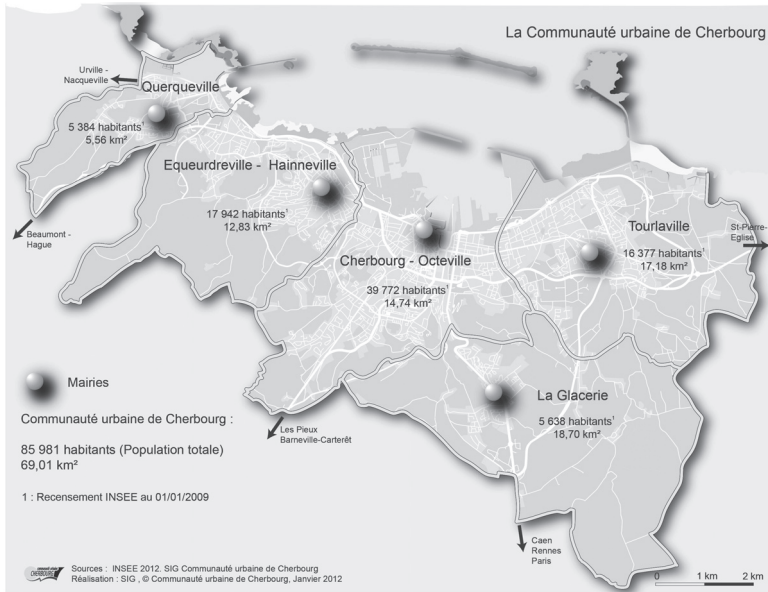
新コミューン議会において互選された1名の「地域自治区長 (maire délégué)」と、場合によっては、1名ないし複数名の「地域自治区助役」が置かれるが、地域自治区長は、新コミューンの市町村長に代わって、住民票の作成と司法警察を担当する長であり、新コミューンにより実施される都市計画の決定、道路工事の許可、用地買収の計画、不動産の譲渡などについて意見を表明する。

なお、1971年のマルセラン法でも、旧コミューンはその機能を一部残した「準コミューン (communes associées)」として存続することが可能であり、コミューン議会選挙の際には、選挙区としても存続できることになっていたが、2010年の地方自治体改革法は、新コミューンにおける地域自治区を同選挙における選挙区とすることはできないとした (あくまでも、新コミューンが選挙区)。旧コミューンが政治的コミュニティとして機能していたと考えるならば、この制度変更は、新コミューンにおける住民の政治的統合に、一定の影響を与えるものと想像される。

III. 「新コミューン」の設立過程と地方議員たち ——シェルブール＝アン＝コタンタン市 (2016年設立) の事例——

(1) コタンタン半島の「大シェルブール」構想

ここで、ケーススタディの考察対象とするシェルブール＝アン＝コタンタン市は、文字通り、コタンタン半島 (Presqu'île du Cotentin) にある中心都市シェルブール市のことである。日本では「ノルマンディー半島」ともいう同半島は、フランス北西部に位置し、イギリス海峡に突出する半島であり、ノルマンディー地方の最北部、マンシュ県の北半を占めている。内陸の丘陵地は乳牛の飼育、沿海地はリンゴや野菜栽培、とくにニンジンの栽培を主たる産業とする。先端のラ・アーク岬付近は風光明媚で、海岸には海水浴場などの保養地や漁港が多く、シェルブールは軍港としての役割も有している。第二次世界大戦末期の1944年6月、いわゆる「ノルマンディー上陸作戦」において、同半島東側のピール川河口付近にも連合軍が上陸し、3週間後にシェルブールを確保した⁴⁴⁾。



【資料 2】 シェルブール大都市圏共同体 (CUC) と 5つの構成コミューン (2012年現在)

同半島におけるコミューンの再編統合の一つとして、2016年1月1日にシェルブール＝アン＝コタンタン市がまさに「新コミューン」として設立されるまで、その圏域には「シェルブール大都市圏共同体 (Communauté urbaine de Cherbourg)」(以下、CUCと表記)が設置されていた。CUCは、1966年の大都市圏共同体法に基づいて、1971年に下記の6コミューンが参加して設立されたEPCIである。

- シェルブール (Cherbourg) 市
- オクトヴィル (Octeville) 市
- エクールドルヴィル＝エヌヌヴィル (Equedreville-Hainneville) 市
- ラ・グラスリー (La Glacerie) 市
- クルクヴィル (Querqueville) 市
- トゥールラヴィル (Tourlaville) 市

同地域には、20世紀前半期から「大シェルブール (Grand Cherbourg)」と呼ばれる再編統合構想があり、1999年11月、これら6コミューンの合

併について、その意思を問うための住民投票が実施された。しかし、有権者から過半数の賛成を得たのは、シェルブール市とオクトヴィル市の2市のみであったため、これら2市だけが合併に参加して、シェルブール=オクトヴィル (Cherbourg-Octeville) 市が誕生した。その結果、CUCの構成コミューンは5つとなった（【資料2】参照⁴⁵⁾。

(2) シェルブール=アン=コタンタン市の設立 (2016年1月1日)

1. EPCI (大都市圏共同体) から新コミューンへ

上述のように、2016年1月1日をもって、既存のEPCIであるCUCは廃止され、すべての構成コミューンがそのまま新コミューン移行し、ここにシェルブール=アン=コタンタン市が誕生することとなった。

「シェルブール大都市圏共同体の5つの構成コミューンに代わる新コミューンの設立について」と題する同一の議案書、そして再編統合後の運営について定めた「ガヴァナンス憲章 (la charte de Gouvernance)」と題する付属文書が、下記の共同体評議会と5つの市議会で、いずれも可決されている(市議会が1つでも否決すれば、住民投票がおこなわれることになっていた)。

- | | |
|---------------------|-----------|
| ●シェルブール大都市圏共同体評議会 | 2015年9月7日 |
| ●シェルブール=オクトヴィル市議会 | 2015年9月8日 |
| ●エクールドルヴィル=エヌヴィル市議会 | 2015年9月8日 |
| ●ラ・グラスリー市議会 | 2015年9月8日 |
| ●クルクヴィル市議会 | 2015年9月8日 |
| ●トゥールラヴィル市議会 | 2015年9月8日 |

これら5つのコミューンと1つのEPCIが参加した新コミューンの設立により統合された、68.5平方キロメートルからなる市域には、設立時80,076名の住民が暮らし、これはマンシュ県では第1位、レジオン再編により広域化したノルマンディーでも第4位の人口規模となっている。

その結果、コミューン議会議員の定数は、本来55名(8万人規模のコミューン)となるところ、2015年の新コミューン体制改善法により、2020年3月に予定されている全国一斉のコミューン議会選挙まで、その数は維持されるため、5市議会の163名全員がその身分を維持することになった。

また、これら5つのコミューンと1つのEPCIの事務組織(役場など)に勤務する約2,500名の職員については、一旦全員新コミューンの職員と

なり、一部は1年後に設立された「コタンタン都市圏共同体」(後述)の事務組織に異動となった⁴⁶⁾。

2. 「新コミュン」の設立と地方議員たち

本稿第I節で述べたように、「新コミュン」制度という新しいコミュンの再編統合(市町村合併)政策は、フランスにおいては第3次地方分権改革と位置づけられる2010年の地方自治体改革により導入されたものであるが、カダがこの新制度のなかに「新しさ」を見出すことができるとした点、すなわち、既存のEPCIをそのまま新コミュンに移行させるという、これまでにはない新しいパターンは、2010年改革の起点となった「バラデュール委員会」以来の問題意識を具体化したものであった。

そして本節では、新コミュンの設立がこのパターンで実施された具体的事例として、既存のEPCIとしての「シェルブール大都市圏共同体(Communauté urbaine de Cherbourg)」(以下、CUCと表記)がそのまま新コミュンに移行したシェルブール=アン=コタンタン市におけるそれを採り上げるが、同市の設立に向けて、地方議員たちはどのような動機や背景で、これに取り組んだのか。コミュンの再編統合政策の一つとして制定された「新コミュン」制度に対して、フランスの地方議員たちがどのようなインタレストを抱いていたのかを明らかにしようとしている本稿にとって、この問題は重要である。

そのため、ここではCUCから新コミュンへの移行に関するCUC共同体評議会での採決(2015年9月7日)にあたって、CUCの議長を務める社会党のブノワ・アリヴェ(Benoît ARRIVÉ)がおこなった演説⁴⁷⁾を参照しながら、シェルブール=アン=コタンタン市の設立に関与した地方議員たちが、どのようなインタレストを抱きながら、この事業に参画していたのか、明らかにしていく⁴⁸⁾。

採決に際して、アリヴェ議長は、彼らが新コミュンの設立を構想した動機の一つは、基礎自治体の「広域化」にあったとし、その背景には、レジオンの再編統合によるレジオン自体の広域化、そして近隣レジオンの州都に見られる「大規模EPCI化現象(phénomène de métropolisation)」があるとしている。すなわち、レンヌ(Rennes)市、ナント(Nantes)市、ルーアン(Rouen)市、カーン(Caen)市など、近隣レジオンの州都は、その人口規模や交通ネットワークをフル活用して、この20年間、その新たな

役割を見出してきたのであり、フランス、そしてヨーロッパの中規模都市は、あまねくこの事実を目の当たりにしてきたのだ、と。

また、アリヴェ議長は、新コミューンの設立という方針の提案を、民主主義的な手続きの観点からも正当なものであると主張している。すなわち、2014年3月に現在のコミューン議会議員を選出した全国一斉のコミューン議会選挙の際には、2015年の新コミューン体制改善法によって、新コミューンをめぐる法制度が大きく変更されるとは思っておらず、いま、コミューン議会議員がその設立という方針を選択するのは正当なことであり、むしろ、その責任があるとも述べているのである。

この演説において、アリヴェ議長が当時内務大臣を務めていたカズヌーヴ (Bernard CAZENEUVE) の存在に言及したことは、大変興味深い点である。カズヌーヴは、1995年から2000年までオクトヴィル市長、2001年から2012年までシェルブール=オクトヴィル市長、そして2008年から2012年までCUC 共同体評議会の議長を務め、地元マンシュ県選出の国民議会議員 (1997年に初当選) も兼務する有力政治家であるが、ヴァルス (Manuel VALLS) 首相率いる社会党政府では内相 (2014年4月2日-2016年12月6日) を務め、ヴァルスの首相辞任後には、首相 (2016年12月6日-2017年5月10日) を務めるなど、オランダ政権下の地方制度改革に大きな影響力を及ぼすことのできる立場にあった。そして、このカズヌーヴ内相 (当時)こそが、2015年の新コミューン体制改善法を活用して、新コミューンを設立するようCUC議長 (当時) のアリヴェに働きかけた人物だったのである⁴⁹⁾。

なお、CUCが市民向けに配布した広報誌『コンヴェルジャンス』(新コミューン特集号)⁵⁰⁾は、アリヴェ議長の演説よりも前の2015年6月に発行されたものであるが、演説では十分語られなかった次の点にも言及している。すなわち、同広報誌によれば、オランダ政権 (当時) が地方自治体向け補助金の削減を進めるなか、これを免れる唯一の方策は新コミューンの設立であり、これによって住民向け公共サービスの低下も回避できるというのである (本稿第Ⅱ節の(2)で取り上げた第1の原動力)。

(3) コタンタン都市圏共同体の設立 (2017年1月1日)

上述のように、CUC 共同体評議会において、新コミューンの設立に関する採決がおこなわれた2015年9月7日、議長のアリヴェは、この方針

を説明する演説をおこなったが、この段階ですでに、彼はこの新コミューンが新設されたのちには、コタンタン半島の EPCI を再編統合する新たな EPCI を設立する意思を表明し、同市も参加するとしていた。

これが1年後の2017年1月1日に設立される「コタンタン都市圏共同体 (Communauté d'agglomération du Cotentin)」⁵¹⁾(以下、CAC と表記) であるが、アリヴェはこの新しい EPCI において、CUC を構成する5つのコミューンが主導権を確保するためにも、CUC は新コミューンに移行すべきであると述べていたのである。ここでは、CAC 設立の経緯や同地域における位置づけについて、簡単に整理しておきたい。

EPCI の諸類型のうち、「都市圏共同体 (Communauté d'agglomération)」は、人口1万5千人以上の中心都市を1ないし複数有する圏域全体が人口5万人以上の EPCI (飛び地なし)、または、県庁所在地 (コミューン) ないしは県内最大人口コミューンを含む人口3万人以上の EPCI (飛び地なし) と定義され、CAC が設立された2017年1月1日現在、219の EPCI がこれに分類されていた。

2015年、国が主導してレジオンが22から13へ再編され、同年の NOTRe 法により EPCI の再編統合が進められるなか、コタンタン半島にある9つの EPCI (いずれも「コミューン共同体」に分類⁵²⁾) と2つの新コミューン

(ラ・アグ市とシェルブル=アン=コタンタン市) が、2017年1月1日、CAC を設立した(【資料3】参照)。132のコミューンが参加する1,400平方キロメートルの圏域には、182,000名の住民が暮らしている(設立時)。同共同体の評議会には221名の代議員がおり、59名がシェルブル=アン=コタンタン市のコミューン議会議員である。CAC は、ノルマンディー・レジオンのなか



【資料3】コタンタン都市圏共同体
(2017年1月1日設立)

では、レンヌ・メトロポール、カーン・ラ・メール（Caen-la-Mer）大都市圏共同体、都市圏共同体のル・アーヴル・セーヌ・メトロポール（Le Havre Seine Métropole）に次ぐ第4の人口規模を有するEPCIであり、フランス国内の都市圏共同体では14番目である。

このように組織は再編されたが、9つの旧コミューン共同体を「地区（Pôles de Proximité）」として存続させ、引き続きCACの窓口として機能させることで、住民サービスの低下を引き起こすことがないように配慮がなされている。

IV. むすび

以上のように本稿では、フランスの新しいコミューンの再編統合政策である「新コミューン」制度の導入過程および実施過程を、とりわけ地方議員たちの動向に注目しながら検討してきた。

まず第II節では、「新コミューン」制度の制定過程を「フランス市町村長会」の動向に注目しながら考察した。とりわけ、同会の当時の会長ペリサルが、同時にUMP所属の国民議会議員を務めており、新コミューン体制改善法（2015年）の成立に向け、どのような役割を担っていたのかについて考察するとともに、コミューンの再編統合の担い手である地方議員たちが、何にインタレストを見出していたのかについて検討した。その結果、この法律が、定められた期限までに設立された新コミューンに対し、財政的な優遇措置を約束していたこと、そして、新コミューンの設立に参加した場合でも、旧コミューンは「地域自治区」として存続し、コミューン議会議員の地位は次回のコミュン議会選挙まで保持されると定めていたことが明らかになった。

つづく第III節では、新コミューンの設立プロセスが、実際、現場のどのような要請の下で開始され、どのような議論や手続きを経て実現していくのかについて、筆者が2019年8月にシェルブール＝アン＝コタンタン市で実施した現地調査の成果（とりわけ、CUC議長のアリヴェが新コミューンの設立に関する共同体評議会での採決に際しておこなった演説）を用いて、明らかにした。その結果、2015年の新コミューン体制改善法制定時の内相だったカズヌーヴが、同地域に基盤を置く左派の地域政治エリートであり、アリヴェCUC議長（当時）に対して、新コミューンの設立を働

きかけていたことが明らかになった。

本稿における検討作業は、「フランスの新しい市町村合併政策」という研究テーマを、もっぱら「地方議員たち」の動向から解明しようとするものであった。1971年のマルセラン法は、フランスにおける市町村合併にほとんど成果をもたらさなかったが、すでに述べたように、2010年の地方自治体改革法により導入された「新コミュン」制度も、当初の数年間には成果をもたらさなかっただけに、その後の状況を大きく変化させた2015年の新コミュン体制改善法をめぐって、地方議員たちがその成立プロセスにどのように関与し、制定後「新コミュン」制度をどのように実施したのかは、重要な論点であった。

もちろん、地方議員としての身分の保障といった個人的な利益も、コミュンの再編統合へ向けた彼らの動機となっていたが、本稿における考察を通じて、「上から」の強制的な合併を拒む「コミュンの自主性」やコミュンの十全な行財政の実施を念頭に置いた「交付金の確保」など、国から行政的・財政的なコントロールを受ける中央集権国家フランスの地方自治体が、どのようなメンタリティでその運営に臨んでいるのかを、明らかにできたように思われる⁵³⁾。

とはいえ、ケーススタディの対象として取り上げることができたのは、シェルブール＝アン＝コタンタン市の1件にとどまっており、新コミュン設立後の広域空間における住民の民主的行政統制の問題については、未だ検討できていない。

EPCIとは異なり、設立された新コミュンには、制度上地方公共団体(コミュン)としての地位が与えられるため、これに参加する旧コミュンが「地域自治区」として存続するとしても、代表制民主主義はすべて新コミュン議会において実施されることになる。従って、旧コミュンという少なくとも新コミュンよりは小規模のコミュニティにおいて、これまで実現していた住民自治(あるいは住民による民主的行政統制)は、新コミュンの設立によって、多少なりとも影響を受けることになる。

この状況を補完する仕組みを考える際、フランスでは、2002年の近隣民主主義法が制定した「住区評議会制」がその役割を果たす可能性がある。というのも、設立される新コミュンの人口が8万人を超えた場合、新コミュン議会には、市内をくまなく「住区(quartier)」に区画した上で、それぞれに「住区評議会(conseil de quartier)」を設置する法的義務が生じ

るからである。新コミューンを設立することで、その人口が初めて8万人を突破し、同評議会の設置が法的義務となった場合、この新しい広域空間における近隣住民合議のあり方はどのように変化するのであろうか。この点を明らかにするためには、いま述べた条件に合致する新コミューンを対象とした現地調査を視野に入れて、研究を進めていく必要がある⁵⁴⁾。

今後に残された検討課題を以上のように整理して、本稿を閉じることにする。

※本稿は、令和元-3年度科学研究費補助金・基盤研究(C)(一般)「フランスの市町村合併と合併後の広域空間における都市内分権組織の機能に関する研究」(研究代表者:中田晋自)[JSPS 科研費19K01448]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・マルセイユの3大都市の特別制度を除く)。
- 2) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes (La loi Marcellin).
- 3) Thomas FRINAULT, *Le pouvoir territorialisé en France*, Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 118. マルセラン法の詳細については、拙稿「フランスの地方自治体改革(2010年)における新しい市町村合併政策—『新コミューン(commune nouvelle)制度』の創設とその現況—」『愛知県立大学外国語学部紀要(地域研究・国際学編)』第51号、2019年3月、pp. 63-87を参照。
- 4) EPCIは、その圏域全体に関わる共通のプロジェクトに対して政策の実施手段や事業を分担するため、複数のコミューンの協力により設立される公法上の法人(personne morale)である。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。なお、本稿ではEPCI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、フランスでは、公法上の法人格を付与されているが、「一般権限条項」(後述)が適用されず、制限列举された特定の公役務を遂行することを目的とする団体のことであり、地方公共団体とは区別されている。
- 5) フランスにおける自治体間協力の制度発展史については、拙稿「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—』『愛知県立大学外国語学部紀要(地域研究・国際学編)』第47号、2015年を参照。

- 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) 「大都市圏共同体」がEPCIの原初形態として法制度化された1966年からおよそ半世紀を経て、フランスのEPCIは地方政治社会に非常に大きな存在感を示しているが、上述の地方自治体改革法(2010年)がすべてのコミューンのEPCI加入を目標としたこともあり、次の数字はまさにEPCIの存在感の大きさを実感させるものとなっている。すなわち、現在フランス全土に1,266件のEPCIが組織され、全体の99.98%強にあたる35,411コミューンがこれに参加し、全人口の99.96%強の人々がその圏域内に居住しているのである(フランス内務省資料:2017年現在)。
- 11) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- 12) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- 13) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
- 14) Thomas FRINAULT, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 162, n° 2, 2017, p. 280.
- 15) Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. また翌年には、同法を補完する「新コミューンの設立時に地域自治区を置くことでその維持を許可する2016年11月8日法(Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle)」が制定されている。さらに、最新の動向としては、「地域の多様性に新コミューンの組織を適応させるための2019年8月1日法(Loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires)」が制定され、2020年3月に予定されている全国一斉のコミューン議会選挙までに設立された新コミューンについては、その議員定数をさらに緩和すること、そして、新コミューン

- 内の地域自治区を廃止する際、必ずしも同新コミューン内のすべての地域自治区を廃止する必要はないことを規定している。
- 16) Le service statistique de la DGCL, Parution du BIS n° 115, « 517 communes nouvelles créées en deux ans », le 21 mars 2017.
<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/parution-bis-ndeg-115-517-communes-nouvelles-creees-deux-ans#> (2019年10月2日アクセス)
- 17) Nicolas KADA, « Les « communes nouvelles », vous avez dit nouvelles ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 162, n° 2, 2017, « Communes nouvelles : une révolution territoriale silencieuse ? », pp. 268–269.
- 18) Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.
- 19) カダは新コミューンという新制度の「新しさ」を相対化させてしまう要因として、例えば、1971年のマルセラン法において、市町村合併後も、旧コミューンがその機能を一部残した「準コミューン (communes associées)」として存続できたのと同様、新コミューンでも、旧コミューンが「地域自治区 (communes déléguées)」として引き続き存続する余地を残している点や新コミューンと地域自治区との権限配分については、PLM法を想起させるような類似性が認められる点を指摘している。Nicolas KADA, *op. cit.*, 2017, pp. 272–275.
- 20) 4者とは、①関係するすべてのコミューンのコミューン議会、②同一のEPCIに加入するコミューンの3分の2以上（当該コミューンの人口が当該EPCIの全人口の3分の2以上）のコミューン議会、③EPCIの共同体評議会（新コミューンがEPCIの圏域内のすべてのコミューンを統合する場合）、④県知事の4つである。*Ibid.*, pp. 270–271.
- 21) この点については、フランス内務省地方公共団体総局の『地方自治体改革法—実践ガイド』に基づいて整理した、次の拙稿も参照。拙稿、2019年3月。
- 22) Nicolas KADA, *op. cit.*, 2017, p. 271.
- 23) 「一般権限条項 (clause de compétence générale)」とは、地方自治体が法令において列挙された自らの事務・権限を実施するのではなく、国の法令および規則あるいは他の法人に対し排他的に認められた事務・権限を侵害しない限りにおいて、「自治体の事務」あるいは地方の公益に基づき、全ての分野に介入する権能のことである。コミューンに対してこれを認めたのは、「コミューン議会は、その審議により、コミューンの事務について決定を下す」と規定した1884年4月5日法であり、それからおよそ100年ののち、1982年の地方分権法が地方自治体の他のカテゴリー（県およびレジオン）にも拡大適用すると規定した。その後、2010年法は県およびレジオンへの適用について、2015年1月をもって廃止すると規定したが、2014年のMAPAM法が、

この廃止措置を取りやめるとした。しかし、2015年のNOTRe法が、改めて県およびレジオンへの適用はおこなわないとしたため、現在当該条項が適用されているのはコミューンのみである。

この概念については、フランス政府のサイトの用語解説を参照した。La DILA (Direction de l'information légale et administrative), « Qu'est-ce que la clause générale de compétence ? » (le 28 08 2015)

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-clause-generale-competence.html> (2019年10月2日アクセス)

- 24) 同委員会の委員長は、新ドゴール派で元首相のエデュアル・バラデュール (Eduard BALLADUR) が務めたことから、「バラデュール委員会」とも呼ばれる。バラデュール委員会の勧告や問題意識が、市町村合併政策としてどのように具体化されていったのかについては、拙稿、2019年を参照。
- 25) 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, pp. 137-138, pp. 140-142.
- 26) Le Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Eduard BALLADUR, *op. cit.*, p. 137.
- 27) Le projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales.
- 28) L'association des maires de France (AMF) 1907年に設立された。
- 29) Thomas FRINAULT, *op. cit.*, 2017, p. 279.
- 30) 例えば、2015年の新コミューン体制改善法成立時、地方公共団体を所管する内相を務めていたカズヌーヴは、かつて「シェルブール大都市圏共同体」の議長と地元マンシュ県選出の国民議会議員を兼職したこともある大物政治家であった(本稿第Ⅲ節で詳述)。
- 31) 「地方代表職と国民議会議員職ないし上院議員職の兼任を禁止する2014年2月14日の組織法」(Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur)により、2017年6月の総選挙(国民議会選挙)から国会議員職と兼任できない職務のリストが拡大された(「市長(パリ市内の区長、新コミューン内の地域自治区長、および助役を含む)」「EPCIないし事務組合の議長および副議長」「県議会・レジオン議会の議長および副議長」「法律により設立されたその他すべての地方公共団体(とりわけメトロポール)における審議機関の議長および副議長」など)。そして、国会議員と地方議員の任期が重なった場合、より最近に獲得した議員職を保持し、それ以前の議員職については自動的に失職するとされ、国会議員がそのほかの議員職に立候補する場合、選挙前に現職を辞さなければならないと法律で規定された。

- フランスの公職兼任制については、同国政府のサイトの用語解説を参照した。La DILA (Direction de l'information légale et administrative), « Cumul des mandats : une pratique de plus en plus restreinte » (le 31 07 2018) <https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017/cumul-mandats-pratique-restreinte-compter-2017.html> (2019年10月2日アクセス)
- 32) Proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, présentée par M. Jacques PÉLISSARD, député. (le 11 février 2014)
 - 33) *Ibid.*, p. 281.
 - 34) *Ibid.*, p. 282.
 - 35) *Ibid.*, p. 283.
 - 36) *Ibid.*, p. 284.
 - 37) ASSEMBLÉE NATIONALE, Proposition de loi n° 2021.
 - 38) ASSEMBLÉE NATIONALE, Proposition de loi n° 2241, Proposition de loi n° 2244.
 - 39) Thomas FRINAULT, *op. cit.*, 2017, p. 284.
 - 40) *Ibid.*, pp. 285-291.
 - 41) La DILA (Direction de l'information légale et administrative), « Que sont les communes nouvelles ? » (le 15 01 2016) <https://www.vie-publique.fr/focus/que-sont-communes-nouvelles.html?xtor=EPR-56> (2019年10月2日アクセス)
 - 42) 例えば、旧コミューン議会議員が合わせて56名いる人口4,000人の新コミューンの場合、2020年選挙までは56名の議員全員に新コミューン議会議員の地位が与えられ、2020-2026年の6年間は人口3,500-4,999人のコミューンに認められる27名ではなく、1つ上の階層の人口5,000-9,999人のコミューンに認められる29名が議員定数となり、2026年のコミューン議会選挙以降は法定議員定数の27名となる。
 - 43) Thomas FRINAULT, *op. cit.*, 2017, p. 288.
 - 44) 「コタンタン半島 (Presqu'île du Cotentin)」については、『日本大百科全書』(ニッポニカ)、小学館の用語解説を参照した。
 - 45) シェルブール=アン=コタンタン市の市長官房室長へのインタビューより(2019年8月28日、同市役所にて実施)。
 - 46) シェルブール=アン=コタンタン市の市長官房室長へのインタビューより(2019年8月28日)。
 - 47) シェルブール=アン=コタンタン市の市長官房室より提供を受けた。
 - 48) この点に関連して、フリノーも、上述のような財政的優遇措置がその促進要因として有効に作用した事例として、同市のそれを取り上げている。すなわち、国からの補助金の大幅カットが予想されるなか、CUCの共同体評議会の議長を務めるアリヴェは、同共同体を構成する5つのコミューンの市長

- とともに臨んだ2015年5月26日の記者会見において、新コミューンの設立に向けたコミューンの再編統合計画が、補助金の削減を回避するという財政的な目論見に基づいていることを明瞭に語っていた、と。Thomas FRINAULT, *op. cit.*, 2017, pp. 285-286.
- 49) シェルブール=アン=コタンタン市の市長官房室長へのインタビューより(2019年8月28日)。
- 50) シェルブール=アン=コタンタン市の市長官房室より提供を受けた。LA CUC, *CONVERGENCES*, Le magazine de la communauté urbaine de Cherbourg, numéro spécial, Juin 2015.
- 51) シェルブール都市圏共同体の公式サイト
<http://www.coeur-cotentin.fr/web/index.php> (2019年10月2日アクセス)
- 52) この時、CACに参加したコミューン共同体(以下、CCと表記)は、コタンタン中央CC、モントブールCC、ウーヴ渓谷CC、イスル海岸CC、ピオーCC、ドゥーヴ・エ・ディヴェットCC、ラ・セールCC、サン=ピエール=エグリーズCC、ヴァル・ドゥ・セールCCの9つである。
- 53) なお、18歳以上のフランス人1017名に対して実施されたIFOP社の世論調査(「フランス人たちは、フランスの地方自治体の組織や機能をどのように認識しているのか?」、2019年9月11-12日実施)は、今日のフランス人たちが、「市町村合併」をアイデンティティの喪失といった諸個人の志向性の問題ではなく、行財政の十全な実施といった、より現実的な問題として捉えていることを明らかにしている。すなわち、回答者の72%が、再編統合を望むコミューンによる自主的な合併・統合に対して、好意的であると答えているのである。SONDAGE, 24/09/2019, « comment les Français perçoivent-ils l'organisation et le fonctionnement de leurs collectivités locales ? », IFOP pour Le Groupe Union Centriste du Sénat.
- 54) 本稿でとりあげたシェルブール=アン=コタンタン市も、新コミューンを設立したことで、人口が8万人を突破しており、この条件に該当するが、未だ実施には至っていない。同市市長官房室長へのインタビューより(2019年8月28日、同市役所にて実施)。同市以外では、例えば、フランス南東部のアヌシー市(Annecy)が該当する。「新コミューン」としてのアヌシー市は、周辺の5つのコミューンとともに設立(2017年1月1日)されたが、設立前の旧アヌシー市は人口6万人弱の小都市であった。この段階では住区評議会の設置が義務づけられていなかったが、6コミューンによる合併の結果、新コミューンとしてのアヌシー市の人口は約13万人となり、住区評議会を設置する法的義務が生じている。