

フランスのグラント・リヨン を範とする小規模自治体 の行税財政改革

伊藤 悟

はじめに

- 一 フランスの地方自治制度の概要
 - 二 グラント・リヨンの構成
 - 三 グラント・リヨンの行税財政構造
 - 四 小規模自治体の行税財政改革論
- おわりに

はじめに

日本では、「地方の時代」ということが何度となく叫ばれてきた。これは、日本国憲法第八章に地方自治が定められ、日本が中央集権国家から地方分権国家へと変革することの表明を受けての提言であり、地方への期待でもあった。しかし、日本において「地方の時代」は、残念ながら、一度も確立されていないと言っても過言ではない。日本国憲法制定後も、日本では、現実には、依然として「三割自治」と評される中央政府主導の地方自治が永続している。また、高度成長期の人口や経済の都市部（特に首都東京部）への一極集中にともなう地方市町村の過疎化進行、国内外の産業構造の変化による自治体経済の悪化、特に旧産炭地であった北海道夕張市のように財政破綻する自治体も出現し、さらに三位一体の地方分権改革により地方交付税のカットが地方への税源移譲に先行したことにより市町村財政の危機が増進され、住民の生活基盤のための地方行政を担う市町村の存立危機が危惧されている。住民生活に密接に関係する市町村の危機は、住民にとって重大な問題である。自治体は、基本的には、自立かつ自律しているべきであり、また自治体としての市町村は、住民生活の保護団体として十分に機能することが望ましい。

しかし、住民人口一万人未満の小規模市町村^①では、行税財政的窮地がますます増大し、この解決が模索されてきた。この市町村の行税財政的窮地を市町村レベルで解決する手段として、広域行政手法と市町村合併があると言える。市町村合併は究極的選択であり、住所地の市町村に愛着をもつ住民はその市町村が吸収され消滅することを回避したいものである。平成の大合併と言われた平成一一年以来の今次の市町村合併により、日本の市町村数は激減した^②。これら合併の原因のすべてが市町村の財政危機（財政赤字）にあるとは言えないが、合併市町村は、何らかの行税財政

的窮地をもち、究極的選択である市町村合併を選択したものと考える⁽³⁾。これに対して、地方自治法が定める一部事務組合（同法二八六条～二九一条）や広域連合（同法二九一条の二～二九一条の二三）を活用した広域行政手法による市町村の行税財政的窮地を解決することも実施されている。これは、市町村を存続させつつ、特定の地方行政事務につき周辺市町村が協働する市町村間組合の形式を用いるものである。

市町村のうち人口一万人未満の小規模市町村は、地方分権化による市町村行政に必要な財政需要を充足する税収が十分でなく、その運営維持に苦慮している。平成の大合併により、このような小規模自治体は、日本では、平成一年三月末で一、五二七自治体であったものが、平成二二年三月末には四五九自治体まで激減した⁽⁴⁾。このような合併が推進展開された背景としては、小規模自治体である市町村の財政状況、住民の行政需要に対する市町村の行政サービスの質的量的な低下など、多様な理由があったものと推量される。小規模自治体の行税財政的窮地は、日本だけの問題でなく、都市部と農村部との格差が拡大しつつある国において共通する課題であろう。フランスも同種の課題を抱えてきた国の一つである。フランスも日本と同様に首都一極集中型国家とみることができ、首都パリを中心とするイル＝ド＝フランス（Ile-de-France）地域圏にフランス全人口の約五分の一相当が集中しており、フランスも地方行政改革を展開し、小規模のコミューン（commune）の合併を国家事業として推進してきたが、日本のような大合併は起こらず、依然として、小規模コミューンが多数存在し、自立・自律できないコミューンもあると言われている⁽⁶⁾。その一方で、地域圏（region）⁽⁷⁾が形成され地方自治体として認知され、広域的行政の需要に対応する行政区画整備も実施されている。

フランスでは、自治体の最小単位であるコミューンへの住民の愛着が強く、コミューンの合併は進まず、コミュニ

ンは今日でも三六、〇〇〇以上もある。フランス本土面積は約五五万平方キロメートル、日本の面積三七万平方キロメートルの約一・五倍であるが、コミューンの数は、日本の市町村数一、七一八自治体(平成二六年四月現在、総務省調べ)の二〇倍以上となっている。そして、フランスの人口は、日本の人口の半分ほどであることから、八割を超える大部分のコミューンは、人口二、〇〇〇人未満であり、つまり、フランスにおけるコミューンの大部分は人口一万人未満であると言つても過言ではない。⁽⁸⁾ フランスでは、コミューンの運営危機が国家的問題として検討されてきた。その成果は、フランスにおけるコミューンのレベル段階での広域行政手法の展開であると考えられる。その一つがコミューン間共同体 (Intercommunalité) である。

本稿は、人口規模一万人未満の小規模自治体の行税財政危機を回避する方法を考究するものである。その方法としては、フランスの広域行政手法に関するコミューン間共同体に注目し、その代表の一つである「グラント・リヨン (Le Grand Lyon)」の行税財政システムを事例模範として検討し、このシステムと日本の広域行政手法とを比較するものとする。⁽⁹⁾ 本稿の目的は、今後の日本における小規模自治体の行税財政運営のあり方、改革について提言することにある。

平成の大合併を推進した平成一二年当時の与党である自民党、公明党および保守党で構成された与党行財政改革推進協議会において基礎的自治体の強化の視点で市町村合併後の自治体数を一、〇〇〇とするというような方針も示されていたとされ、⁽¹⁰⁾ 日本では、市町村合併が国主導で進み実行されてきた。これに対して、フランスは、自治体の最小単位であるコミューンの合併は稀なことである。その一番の理由は、コミューンに対する住民の愛着である。愛着ある自治体が行税財政的窮地に陥ったとき、住民はどうすべきなのか。市町村合併は、住民にとって究極の選択であり、

できれば、これを回避したいと考える。市町村合併を回避し、愛着ある自治体を存続し、次世代へと引き継ぎできる自治体運営のあり方を模索するとき、フランスのグランド・リヨンに代表されるコミューン間共同体の自治体システムは、今後の日本における小規模自治体・市町村の行税財政システムの参考となるものと考えている。

一 フランスの地方自治制度の概要

1 フランス地方自治体の構成

フランスの地方自治体 (Les collectivités territoriales de la République) は、現行のフランス憲法第七二条において、フランス本土において、一般的には、コミューン (commune)、県 (département)、および地域圏 (région) が認められている⁽¹¹⁾。フランス革命後、フランスの自治体は、伝統的には、コミューンと県により構成されてきた。そして、第二次世界大戦後、地方自治改革として、いくつかの県をまとめ広域行政圏の行政区分の一つとして地域圏が形成され、この地域圏は、公施設法人としてスタートし、一九八二年の地方自治改革法により法的地位を確立し、二〇〇三年の憲法改正により地方自治体に昇格し承認されている⁽¹²⁾。

フランスの地方自治体の最小単位は、コミューンである。二〇一四年一月一日現在、三万六、六八一のコミューンがある⁽¹³⁾。日本との比較においてフランスのコミューンは、小規模のものが多くある。ただし、フランスのコミューンのうち、パリ (Paris)、マルセイユ (Marseille)、リヨン (Lyon) の三大都市は、別格であり、行政区画としての区 (arrondissement) を有している⁽¹⁴⁾。これら三都市以外には区は存在しない。

県は、フランス革命後、コミューンの上位地方組織として設置され、一九八二年地方分権改革まで、フランスの中

中央集権的国家の地方出先機関であったと言えたが、今日では、住民の直接選挙により選出された県議会を中心とする自治運営がなされている¹⁵⁾。また、地方圏は、県を越える広域行政需要に応えるために、当初、公施設法人として設立され、一九八二年地方分権法により法律上の機関として認められ、二〇〇三年憲法改正により、憲法上の地方自治体に昇格した¹⁶⁾。現在、フランスの地方自治は、三段階構成をとる。しかし、本稿で検討するグラント・リヨンに代表されるコミュニケーション間共同体があることから、三・五段階構成とも言われる。

第二次世界大戦後、ヨーロッパ諸国において地方自治体の整備が進み、自治体数の削減が進行した。フランスも一九七一年マルスラン法 (La loi Marcellin) を制定し、コミュニケーションの合併に取り組んだが、コミュニケーションからの反発があり、他の諸国が大規模な自治体合併による自治体数の削減を実行したのに対して、フランスでは五%程度の削減しか実行できなかった¹⁷⁾。そこで、フランスは、自治体合併ではなく、コミュニケーションを存続しつつ、コミュニケーション段階での広域行政組織 (groupement de communes) による自治運営を実行してきた¹⁸⁾。現在、これは、地方自治体一般法典 (CGCT: Code général des collectivités territoriales) 第五部「地方協力 (la coopération locale)」に規定されるコミュニケーション間協力公施設法人 (EPCI: établissement public de coopération intercommunale) である。

2 コミュニオン間協力公施設法人

フランスのコミュニケーション間協力公施設法人には、「コミュニケーション事務組合 (les syndicats de communes)」¹⁹⁾「コミュニケーション共同体 (les communautés de communes: CC)」²⁰⁾「大都市共同体 (les communautés urbaines: CU)」²¹⁾「都市圏共同体 (les communautés d'agglomération: CA)」²²⁾「新都市組合 (les syndicats d'agglomération nouvelle: SAN)」²³⁾および「中核都市 (les métropoles: ME)」²⁴⁾がある (CGCT art.L5210-1-1 A)。コミュニケーション事務組合以外のコミュニケーション間協力公施設法人は、一般

には、コミューン間共同体 (Intercommunalité) と言われるものである。これらは、加盟コミューンの権限事務の一部を共同で実施する公共団体である。

コミューン間協力公施設法人は、独自の課税権の有無により、二区分される。コミューン事務組合は、課税権を有せず、単一目的コミューン事務組合 (les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique : SIVU) と多目的コミューン事務組合 (les Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple : SIVOM) がある。⁽²⁰⁾ フランスでも電気や水道などの普及に伴い、小規模のコミューンを単位とする地方自治の限界が認識され、一八九〇年には、コミューン事務組合が成立した。第二次世界大戦後、首都パリへの人口と経済の集中が認識され、これによる地方改革問題が検討されてきた。いくつかの地方都市を国策として盛り上げ、首都と地方の均衡を図ろうとした。その成果がCUである。その後、コミューンの合併が進展しなかったこともあり、広域的自治運営として他のコミューン間共同体が形成されていった。

コミューン事務組合以外は、課税権を有するコミューン間協力公施設法人である。憲法上の地方自治体であるコミューン、県および地域圏のほか、その共同体に課税権を付与し、自治行税財政運営をするのがフランスの地方自治制度の特徴と言える。独自の課税権を有するコミューン間共同体の税制としては、単一職業税制 (Fiscalité professionnelle unique : FPU) によるものと⁽²¹⁾、または付加税制 (fiscalité additionnelle : FA) によるものがあり、CUは両税制のうち一つを選択することとされ、CAは単一職業税制を採用するものとされている。⁽²¹⁾

コミューン間共同体は、歴史的には、CUからはじまる。CUは、一九六六年成立した大都市共同体法によりボルドー (Bordeaux) 、リール (Lille) 、リヨン (Lyon) 、ストラスブール (Strasbourg) の四都市を拠点として (同法三条)、その設立が企画された。現在のCUは、地方自治体一般法典L五二一五—一条以下に規定されるところであり、

一九九九年「シュヴェヌマン法 (loi Chevènement)⁽²³⁾」等の改正を経て、一五のものが存在する。⁽²⁴⁾ グランド・リヨンもその一つである。

CU以外のコミューン間共同体についても、現行の地方自治体一般法典に規定され、運用されている。コミューン共同体 (CC) は、フランスでのコミューン合併が進まなかったことに対する一つの対応策として一九九二年法⁽²⁵⁾により制定され、一九〇三のCCが存在する⁽²⁶⁾ (CGCT art.L5210-1-1)。そのほか、一二二の都市圏共同体 (CA) (CGCT art.L5216-1)、四の新都市圏組合 (SAN) (CGCT art.L5311-1) および一の中核都市 (ME) (CGCT art.L5217-1) が認められている。⁽²⁷⁾

コミューン間共同体の人口規模における順序としては、CUが二五万人以上 (CGCT art.L5214-1)、CAが五万人以上で中心地域が一・五万人以上 (CGCT art.L5215-1)、人口規模条件がないCC (CGCT art.L5216-1) の順で規模が小さくなる。なお、共通した規制として、コミューン間共同体は、「地続きかつ飛地なし (d'un seul tenant et sans enclave)」という条件が付されている。⁽²⁸⁾

現在、ほとんどのコミューンが何らかのコミューン共同体に属している。これは、前大統領サルコジ政権における二〇一〇年地方制度改革法⁽²⁹⁾が成立し、それに基づき、フランスは、地方選挙等に関する地方自治体改革を挙行了。現在のフランスにおけるコミューン間共同体の進展は、同法によるものといえる。

二 グランド・リヨンの構成

1 リヨンとグランド・リヨン

リヨンは、フランス南東部にあるローヌ・アルプ地域圏 (Région Rhône-Alpes) の中心都市、かつローヌ県 (Département du Rhône、一、七四〇万人) の県庁所在地であり、アルプスのローヌ氷河に発しレマン湖を経て流れるローヌ川 (le Rhône) とソーヌ川 (la Saône) との合流点に位置する人口四九万人ほどのコミューンである。現在、市内行政は、九の区 (arrondissement) に分けられ、実施されている。

リヨンは、フランスを代表する大都市であるので、自立して自治行政を実施する自治能力をもっているといえる。しかし、リヨンは、大都市共同体に関する一九六六年法に基づき、周辺コミューンとともにコミューン間共同体を形成してきた。一九六九年設立当初、この大都市共同体は、当初「Communauté urbaine de Lyon」の各頭文字をとり「CUL」という略称も使用されたが、一九七一年に呼称を「Communauté Urbaine de Lyon : COULY」としたが、一九九一年に現在のグランド・リヨン (Le Grand Lyon) と呼称改名し、今日に至っている。⁽³⁰⁾

グランド・リヨンは、ローヌ県の県庁所在地であるリヨンを中心とする大都市共同体であり、現在、ローヌ県内二九三コミューンのうちリヨンに隣接する五九コミューン (他県に所属していたものもある) にて構成されている。これは、ローヌ県の面積の一五%を占める約五〇〇平方キロメートルの面積を有し (東京都二三区六二二平方キロメートルよりもやや狭く、横浜市四三七平方キロメートルより広く、札幌市一一二二平方キロメートルの約半分)、人口では一三〇万人を超える住民、ローヌ県の八〇%を超える住民を抱えている。人口面でみたととき、グランド・リヨンは、コミューン

間協力公施設法人の中で最大規模のものとなっている。その意味で、リヨンがパリに続くフランス第二位の都市とされる。

グランド・リヨン庁舎は、リヨン三区にある国鉄 (SNCF) パール・ドュー駅 (Gare du Part-Dieu) 近くのラック通り (rue du Lac) にある。グランド・リヨンの代表 (President du Grand Lyon) は、リヨンのコミューン長 (maire) であるコロンプ氏 (Gerard Collomb、所属政党は社会党) が二〇〇一年より現在まで担当している³¹。

2 グランド・リヨンの構成コミューン

グランド・リヨンは、二〇一四年六月現在、リヨン周辺の五九コミューンにて構成されている大都市共同体である。その構成コミューンは次頁表の通りである³²。

グランド・リヨンを構成するコミューンには、リヨンのほかに住民人口一〇万人を超えるコミューンが一つあるが、基本的には中小コミューンが中心となってグランド・リヨンは形成されている。中には、二〇〇ヘクタール (二平方キロメートル) 未満のコミューンもある。グランド・リヨンを構成するコミューンの人口と面積をみると、フランスのコミューンの規模が日本と比較し基本的にいかに小規模であるかが理解できる。

三 グランド・リヨンの行税財政

1 グランド・リヨンの権限事務

グランド・リヨンは、コミューン間共同体としての大都市共同体である。それゆえ、グランド・リヨンは、コミューンが有する権限事務のいくつかを加盟コミューンから移譲され行使している。フランスのコミューンの主な事

グランド・リヨンの構成コミューン（アルファベット順）

	コミューン名称	長	人口	面積 (ha)
1	Albigny-sur-Saône	Pierre ABADIE	4,299	195
2	Bron	Annie GUILLEMOT	39,371	1,030
3	Cailloux-sur-Fontaines	Michel ROUSSEAU	2,546	869
4	Caluire et Cuire	Philippe COCHET	42,075	1,045
5	Champagne-au-Mont-d'Or	Bernard DEJEAN	5,276	260
6	Charbonnières-les-Bains	Gérald EYMARD	4,927	413
7	Charly	Claude VIAL	4,611	509
8	Chassieu	Jean-Jacques SELLES	9,876	1,157
9	Collonges-au-Mont-d'Or	Claude REYNARD	3,906	378
10	Corbas	Jean-Claude TALBOT	10,736	1,188
11	Couzon-au-Mont-d'Or	Patrick VERON	2,599	311
12	Craponne	Alain GALLIANO	10,057	462
13	Curis-au-Mont-d'Or	Pierre GOUVERNEYRE	1,155	303
14	Dardilly	Michèle VULLIEN	9,014	1,399
15	Décines-Charpieu	Laurence FAUTRA	26,221	1,701
16	Ecully	Yves-Marie UHLRICH	18,244	845
17	Feyzin	Yves BLEIN	9,403	964
18	Fleurieu-sur-Saône	Hubert GUIMET	1,406	291
19	Fontaines-Saint-Martin	Virginie POULAIN	3,084	274
20	Fontaines-sur-Saône	Thierry POUZOL	6,394	232
21	Francheville	Michel RANTONNET	13,238	818
22	Genay	Arthur ROCHE	5,216	849
23	Givors	Martial PASSI	19,852	1,150
24	Grigny	Xavier ODO	9,201	575
25	Irigny	Jean-Luc DA PASSANO	8,451	884
26	Jonage	Lucien BARGE	5,834	1,211
27	La Mulatière	Guy BARRET	6,650	185
28	La Tour de Salvagny	Gilles PILLON	3,880	843
29	Limonest	Max VINCENT	3,471	912
30	Lissieu	Yves JEANDIN	3,095	550
31	Lyon	Gérard COLLOMB	499,785	4,795
32	Marcy-l'Etoile	Joël PIEGAY	3,611	537
33	Meyzieu	Michel FORISSIER	31,493	2,301
34	Mions	Claude COHEN	12,103	1,157
35	Montanay	Gilbert SUCHET	2,895	716
36	Neuville-sur-Saône	Valérie LACHATARD	7,377	547
37	Oullins	François-Noël BUFFET	25,514	440
38	Pierre-Bénite	Jérôme MOROGE	10,094	448
39	Poleymieux-au-Mont-d'Or	Corinne CARDONA	1,326	620
40	Quincieux	Pascal DAVID	2,931	1,772
41	Rillieux-la-Pape	Alexandre VINCENDET	30,387	1,159
42	Rochetaillée-sur-Saône	Michel COMTE	1,556	129
43	Saint-Cyr-au-Mont-d'Or	Marc GRIVEL	5,716	729
44	Saint-Didier-au-Mont-d'Or	Denis BOUSSON	6,597	834
45	Saint-Fons	Nathalie FRIER	17,150	606
46	Saint-Genis-Laval	Roland CRIMIER	21,291	1,292
47	Saint-Genis-les-Ollières	Didier CRÉTENET	4,713	374
48	Saint-Germain-au-Mont-d'Or	Renaud GEORGE	2,809	543
49	Saint-Priest	Gilles GASCON	43,017	2,971
50	Saint-Romain-au-Mont-d'Or	Pierre CURTELIN	1,124	261
51	Sainte Foy-lès-Lyon	Véronique SARSELLI	22,108	683
52	Sathonay-Camp	Pierre ABADIE	4,299	195
53	Sathonay-Village	Jean-Pierre CALVEL	2,265	515
54	Solaize	Guy BARRAL	2,831	810
55	Tassin-la-Demi-Lune	Pascal CHARMOT	20,292	740
56	Vaulx-en-Velin	Hélène GEOFFROY	43,298	2,095
57	Vénissieux	Michèle PICARD	60,744	1,533
58	Vernaison	André VAGANAY	4,545	406
59	Villeurbanne	Jean-Paul BRET	146,578	1,452
			Total	1,332,537
				52,463

務としては、①地方都市計画の策定、建築許可、協議整備地区の指定など都市計画に関すること、②小学校、幼稚園、図書館等の設置・管理、通学用輸送(都市圏内)の確保等、教育・文化行政、③コミュニティ道・上下水道の整備、家庭ごみの処理、ヨットハーバーの整備など生活関連施設、④保育所、コミュニティ福祉センターの運営等、社会福祉等が挙げられる。³³⁾

グラント・リヨンの主要な権限としては、①道路管理 (La voirie)、『②飲料水配給と下水整備 (La distribution d'eau potable et l'assainissement)』、『③家庭ごみの収集処理 (La collecte et traitement des ordures ménagères)』、『④移動と駐車 (Les déplacements et le stationnement)』、『⑤PLU (Le plan local d'urbanisme)』、『SD (schéma directeur)』などの都市計画策定 (L'élaboration de documents d'urbanisme)、『⑥居住および社会住宅 (L'habitat et le logement social)』、『⑦大規模都市設備 (Les grands équipements d'agglomération)』、『⑧地域経済発展計画 (Le schéma de développement économique du territoire)』とされ、また、グラント・リヨンは、公共的広場、テクノポリス・サイト、企業誘致、開発用保留地、屠殺(畜殺)場、大型市場、墓地についても管理している。³⁵⁾ なお、これらのうち、飲料水、社会住宅、公共輸送、駐車場、公設市場などについては、外部委託もされている。³⁶⁾

したがって、保育所、高齢者施設、小学校、図書館などの運営は、加盟コミュニティにより行われているが、その他の多くのコミュニティ事務については、グラント・リヨンとして実行されている。また、コミュニティ長が国の代表として行う戸籍、公安、選挙、法令告示などは、依然として、コミュニティの事務となる。たとえば、結婚の儀は、リヨン各区長の立会のもとで区役所にて行われ、結婚したばかりのカップルが区役所から親族や友人、そして音楽隊あるいはクラクションを鳴らす車の列とともに街をにぎやかにしている。その一方、リヨン街中を走る路面電車、地下鉄、

バスなどは、グラランド・リヨンにより運行され、リヨンとベット・タウンでもある近隣コミュニティとを結んでいる（日本の大都市の市営バス等も近隣市町村までの延長運行をすべきである。過疎化により、JRの廃線、代行バスも廃止、タクシーも撤退という市民の足がない市町村も出現しうる）。

2 グラランド・リヨンの行政

二〇二三年の自治体選挙制度改革⁽³⁷⁾により、都市共同体議会 (Conseil de communauté) の議員 (conseillers communautaires) も直接普通選挙により選出されることとなり、二〇一四年二月二三日と二〇日⁽³⁸⁾の両日に実施された地方選挙において、直接普通選挙がはじめて都市共同体にも採用された。グラランド・リヨンは、一つのコミュニティにおけるコミュニティ議会 (Conseil municipal) と同様、都市共同体議会 (年に一〇回ほど開催) により行政が執られ、一六二名の議会議員が五九コミュニティ (各コミュニティ一名以上、人口規模での議員定数配置がなされている) において選出されており、議会がグラランド・リヨン代表 (Président du Grand Lyon、今回の選挙の結果で、コロンブ氏が再選されている) と事務局 (Bureau) に権限を委ね、議会選出の二五名副代表 (vice-presidents、グラランド・リヨンの行政事務を分掌する) および六名の評議員により事務局が構成され、事務に関する決定がなされ、組織運営されている⁽³⁹⁾。

グラランド・リヨンの行政組織は、事務総局 (Direction générale)、水局 (Direction de l'eau)、衛生局 (Direction de la propreté)、交通局 (Direction de la voirie)、資源委員会 (Délégation générale aux ressources)、経済・国際開発委員会 (Délégation générale au développement économique et international)、および都市開発委員会 (Délégation générale au développement urbain) にて構成される⁽⁴⁰⁾。

3 グランド・リヨンの税財政

グランド・リヨンの財政規模は、二〇一三年度予算ベースでは、一九億三、五二〇万ユーロ（ユーロ一四〇円換算で二七〇九億二八百万円）である。⁽⁴¹⁾ グランド・リヨンの予算は、経常事務支出 (Les dépenses de fonctionnement) と投資支出 (les dépenses d'investissement) とに区分され概念されている。経常事務支出は、都市共同体としての働き (fonctionnement)、すなわち衛生管理、水管理、道路交通管理、公共交通機関などの住民サービスのための支出であり、一方、投資支出は、経済雇用発展、都市移動、住宅、都市機能、都市環境などの分野における都市共同体の社会資本整備に投じられる支出である。⁽⁴²⁾

二〇一三年度予算では、経常事務部門では、収入一三億二、八九〇万ユーロ、支出一〇億七、二二〇万ユーロ、剰余金（投資部門の収入へ）二億五、六七〇万ユーロ、投資部門では、剰余金二億五、六七〇万ユーロ、収入六億六四〇万ユーロ、支出八億六、三〇〇万ユーロ、という構成がとられていた。⁽⁴³⁾

その収入源は、税込二九・八八%、国からの譲与交付金二五・七%、雑収入（家庭ごみ収集税 *taxe d'enlèvement des ordures ménagères*⁽⁴⁴⁾、通行料 *péages*、下水道負担金 *redevance d'assainissement*、リヨン北部環状道路通行料 *péage du BPNL* (Le boulevard périphérique nord de Lyon)、整備開発税 *taxe locale d'équipement*、資産譲渡収入 *produit de cessions de biens*) 二〇・〇六%、起債額一九・七一%、補助金四・三五%、その他〇・二%という構成である。⁽⁴⁵⁾

都市共同体 (CU) は、独自の課税権を有し、先に記したように、単一職業税制 (FPU) によるものと、または付加税制 (FA) によるものがある。⁽⁴⁶⁾ グランド・リヨンは、単一職業税制を課税している。単一職業税制は、旧職業税を基礎とするもので、地域経済分担金 (Contribution économique territoriale) と言われる企業不動産割額 (cotisation

foncière des entreprises)、『企業付加価値割額 (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises)』組織企業一定税額 (l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) および非建築不動産税付加税 (taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties) により構成されるものである。⁴⁷⁾

四 小規模自治体の行税財政改革論

1 小規模自治体の危機と広域行政要請

人口一万人以下の市町村、コミュニティなど小規模自治体では、住民の行政需要を十分に満たす人材力も財政力も欠けるものも多くあると予測される。第二次世界大戦後、人口の都市部流出、経済産業構造の変革等による基盤産業の衰退（たとえば石炭産業や林業の衰退）、行政事務の拡大（義務教育、社会保障、普通選挙、ごみ収集処理、公害・環境、車社）に対応した道路整備、等）、事務のIT化（各種事務の電子処理・管理）、等）、小規模自治体は、経常的に財政的危機をまねく状況にある。これは、世界的共通の状況であろう。過疎化の進行による税収減、その一方で、事務経費の膨張もあり、小規模自治体は、財政収入と支出の両面でのダブル・パンチを受け、財政危機に陥ってしまった、またその過程にあると言える。日本における平成の市町村大合併は、その前提として、合併市町村の相当数において財政危機があつたことである。このことは、小規模自治体における財政危機が深刻であることを明白に認識させるものである。それゆえ、小規模自治体は、何らかの方策を講じ、財政危機を解消しなければならない。これは、現実的要請である。単年度の財政危機は、起債などで凌げるであろう。しかし、小規模自治体がつ構造的経常的財政危機は、抜本的な行税財政構造の改革をしなければ解決できないものである。行政事務の広域行政運営による支出の効率化は、一

一般的に行われる施策である。広域行政運営は、自治体間事務組合（日本では一部事務組合および広域連合、フランスでは単一目的コミューン事務組合SIVUと多目的コミューン事務組合SIVOM）、フランスのコミューン間共同体（日本に類似のものなし）、自治体合併も含め観念される。

このうち、自治体合併は、小規模自治体が有する財政危機を解決するベストなものであるかは定かではない（平成の大合併のアウト・カム評価が十分でない、また合併しない財政危機をもつ自治体も現にある）。自治体合併が国策として推進されても、フランスのコミューン合併が進展しなかったように、自治体合併には課題も多くある（フランスでの合併障害としてコミューンへの市民の愛着があげられている）。日本の市町村合併には、市町村の「名を捨てて実をとる」、または「寄らば大樹の陰」という感がある。平成の大合併は、市町村に目の前のニンジンとしての各道府県において合併支援特別交付金などの支給があったことも、その大規模進展の要因の一つとも考えられる。自治体合併には、地理的（隣地自治体であること）、社会的（伝統、文化、生活慣例が類似していること）、経済的、政治的諸条件が整うことが必要であろう。

また、事務組合は、組合締結した自治体にとって行政事務運営の効率化に伴う財政支出の削減が見込まれる。しかし、すべての自治体行政事務につき、効率化と支出削減が期待できるものでもない。場合によっては、事務組合により、自治体の人的財政的負担が増となる場合もありうる。自治体間の協力よりは、民間委託のほうが経済的効率を上げるときもある。ただし、すべての行政事務を民間委託できるものでもない。

小規模自治体の行財政危機は、広域行政による効率化を要請する。しかし、自治体合併は回避できるのであれば回避したいものであり、事務組合では不十分な対応となる恐れもある。そこで、第二の選択として、フランスのコ

ミューン共同体方式の採用がある。これは、既存の自治体を消滅させるものでなく、国と末端自治体とを調整する中間自治体（日本の都道府県、フランスの県および地域圏）でもなく、基本的には最小単位の自治体である。

2 「名を捨てないで実をとる」改革と市町村間共同体の創設

いかなる小さな国家においても地方自治体が認められる。市民生活は、その住所地を所管する地方自治体の行政施策に深く関係している。区市町村の行政施策のあり方が、住所の選定基準となることもある。社会資本整備（道路、公共交通、電気、ガス、上下水道、病院）、子育て策（幼稚園、保育所、小中高教育）、高齢者施策（介護、福祉事業）、環境施策（公害対策、自然保全）などの良し悪しが区市町村の「住みたいまち」ランキングを決定するともいえる。

市民生活の基礎は、血縁関係による家族である。そして、地縁関係者、友人などの社会関係が形成され、地域コミュニティが基本的に形成されるものと考えられる。これは、いわゆるゲメインシャフトの考えである。このコミュニティが政治関係や経済関係により変質され、実際の地方自治体は、存在し、市民生活と結びついて運営されている。日本の地方自治体の最小単位である市町村、同フランスのコミューンも、基礎的には、ゲメインシャフトを前提として形成されてきたものと考ええる。そして、市民生活の中で、社会共通の利益、市民の福利を考慮し、各主権国家の地方団体として国家的枠組の中で、市町村およびコミューンは変質してきたと考ええる。

現在の市町村の機能は、市民生活の変容に対応して市民の行政に対する要請も多様化してきたことから、また国家の枠組の中での国家による市町村への行政施策または事務要請も多方面に及ぶものとなり、かつ高度で複雑なものとなつてきており、地域コミュニティを支える組織であるという単純なものでもなくなっている。基本的には、市町村という自治組織体は、市民生活の基盤であることは言うまでもない。その地域コミュニティの歴史や文化を背景に市町

村は形成されている。それは、使用言語(方言、アクセントの違い)、風習なども地域コミュニティごとに異なることから理解される。しかし、現代の市町村は、伝統的な地域コミュニティを基盤とし、これを維持しながらも、多くの社会的、政治的、経済的活動をも支えている。地域産業経済振興を指導するのも市町村である。また、時として、市町村は、国家の枠組を越え、外国との交流活動などのグローバルな活動を実行している(姉妹都市協定など)。各市町村は、その地域コミュニティを支え、これを基礎とし発展し、地理的自然的条件、社会経済的条件に応じた独自の機能を実行している。

しかし、その中で、小規模自治体である市町村は、その行政活動の経済的基盤となる税財政運営において危機に陥る場合が多かった、また今後も多いであろう。財政危機のない小規模自治体は少ないであろう(北海道では北海道電力の原子力発電所がある泊村が財政的に豊かであるが、このような小規模自治体は例外である)。自治体の財政危機の原因は様々である(夕張市などのヤミ起債による破綻は想定外、論外といえるものである)。一般的に人口減による財政収入の減少、必要的社会資本整備(役場や学校等の建設、道路整備、ごみ処理場)への投資とそれを担保する起債とその利子負担などは、回避できない構造的財政危機原因となっている。

市町村の財政危機を回避するには、税金等を増額することであるが、これには限界がある。そこで、財政支出の削減ないし効率化が考慮される。かつて、ごみ処理においてダイオキシン問題が発生した際、これに対応するダイオキシン対策を講じたごみ焼却場の新設をできない小規模自治体が多く出現した。その結果、問題を抱えた市町村がダイオキシン対応焼却場を有する隣接市町村に収集ごみの処理委託をするか、問題を抱えた隣接市町村がごみ処理に関する事務組合を組織しダイオキシン対策を講じるという状況が全国的に認識された。市町村一般事務として一般廃棄物

処理等に関する事務は、財政的負担が多額になるものの一つである。

構造的財政危機を市町村合併で解決できるのか。市町村合併は、自治体の広域化であり、人口増を伴うものであるが、財政危機を解決することができるかは不確定などところがある。「寄らば大樹の陰」という合併であれば、当該財政危機をかかえた自治体は、財政危機から救済される。しかし、当該自治体は消滅する。したがって、本質的に、合併が自治体の救済とはならないと考える。自治体の救済は、自治体の存続維持があつてこそのものである。

自治体を消滅させず存続維持し、自治体の財政危機を解決する行税財政改革は何か。やはり、それは、市町村合併ではない広域行政であると考ええる。そして、その模範となるものがグラント・リヨンに代表されるフランスのコミューン間共同体であると考ええる。これは、行政の効率を求めてのものという印象を受けるが、一面、現代フランスが提示してきた連帯 (Solidarité) という思考による影響を受けていると考える。それゆえ、フランスの地方自治体一般法典 (CGCT) も、コーポラシヨン (cooperation、協力)、共同体 (communauté) という語を用いている。小規模自治体の行税財政的危機を解消するためにコミューン間共同体があるとは明確には断言できないが、結果的效果としては危機解消という効果が期待されうるものと評価する。

3 課税権をもつ市町村間共同体の創設

日本の広域行政である広域連合は、広域連合の長と議会議員を選挙で選出する (地方自治法二九一条の五) など、組織的にフランスのコミューン間共同体と類似するところがある。しかし、異なる点としては、独自の課税権の有無がある。日本のものは課税権がなく、フランスのものは課税権を有している。それゆえ、日本の広域連合では、構成自治体の行政事務の広域的処理により、経費支出の合理化が図られるが、収入についての合理化が実現せず、結果とし

て、財政全般の合理化とはならないところがあると評する。

市町村間の広域連合の代表的なものとして、後期高齢者医療広域連合が知られる。これは、高齢者の医療の確保に關する法律四八条に基づき、市町村が後期高齢者医療の事務（保険料の徴収の事務及び被保険者の便益の増進に寄与するものとして同法律施行令二条で定める事務を除く）を処理するため、都道府県の区域ごとに当該区域内のすべての市町村が加入する広域連合を設置しているものである。これは、当然、小規模市町村の行税財政危機を解消するものではない。これは、基本的には、高齢者医療事務の効率性を求めるものである。

現行の日本の地方自治行税財政法令は、市町村および都道府県という普通地方公共団体のみ課税権を認め、特別地方公共団体である広域連合に課税権を認めない（地方自治法三三三条および二九一条の九、地方税法一条①IVおよび②）。現実の広域連合は市町村間のものが少なく（広域連合ではなく市町村合併が進んだこともあるが）、その担当事務もフランスのコミュニケーション間共同体と比べると単純であり複数事務ではない。しかしながら、小規模自治体を残し、小規模自治体の行税財政危機を解消するには、今後の小規模自治体は、広域的市町村共同体を形成し、行政事務と施策の合理化および効率化をあげるべきである。このような広域的市町村共同体は、地方自治体として認知し、独自の課税権を法的に認めるべきである。地方自治体は、自立して、市民生活を支えるものでなければならぬ。その意味でも、広域的市町村共同体は、独自の課税権を持つべきである。

おわりに

慣れ親しんだ市町村が地図からなくなることは、寂しいものである。その地元民でない者にとっても、そのように

感じるのであるから、地元市民にとってはなおさらであろう。

本稿では、市町村合併が「名を捨てて実をとる」ものであれば、それも良いものかもしれないが、市町村合併をせずに「名を捨てないで実をとる」ことができれば、なお良いこととなるものと考え、フランスのグランド・リヨンで実践されている行税財政システムを紹介した。グランド・リヨンは、歴史的には国策としての地方対策により形成されたともいえるが、今日では、地域での「連帯」を軸とするコミュニティ間共同体として、独自の課税権をもち、独自の行財政を展開しているといえる。そして、一方で、加盟コミュニティも、独立したコミュニティとして存続している。

日本における平成の市町村大合併は、「名を捨てて実をとる」または「寄らば大樹の陰」という感を受ける。日本では市町村合併により、近年、多くの政令指定都市が誕生した（二〇〇三年さいたま市、二〇〇五年静岡市、二〇〇六年堺市、二〇〇七年新潟市および浜松市、二〇〇九年岡山市、二〇一〇年相模原市、二〇一二年熊本市）。植物も、接木により丈夫に成長するものもあるが、枯れることもある。地方自治体は、その独自の歴史と文化に支えられ地域コミュニティを形成し発展してきた。 「地続き」であるから合併して共に発展できればよいが、封建時代の陣取り合戦を経て形成されてきた各々の地方自治体が「連帯」して自治運営することには、ある程度の困難もあると考える。平成の大合併は、現代の陣取り合戦であったのかもしれない。

小規模自治体の行税財政危機は、今後も地方自治運営の課題の一つである。本稿は、この解消案として広域行政としての課税権をもつ市町村間共同体を提言した（市町村合併のアウト・カム評価によつては、合併が日本でのベターな選択であったとなるが、不確定である）。市民にとって地元自治体の安定が市民生活基盤の安定にとって最重要なものでもあり、小規模自治体は、合併によらず、その地域での自治体間の連帯をもつて、行税財政の安定を進めるべきである。

また、国や都道府県は、その法的、税財政的サポートをすべきである（補完性の原則の適用）。しかしながら、相当に合併が進展している日本において、この提言が時期を逸した提言であるかもしれない。もしそうであるならば、残念である。

なお、グラント・リオンは、リオン中核都市 (la métropole de Lyon) の構築を進めている。これにより、県が有している権限事務をグラント・リオンが実行することが認められる。これは、グラント・リオンが日本の政令指定都市に類似する機能をもつ自治体になるとみることまでできる。

日本とフランスは単一国家であり、その地方自治制度の比較研究は有意義なものである。特に、近時のフランスにおける地方改革には関心をもつて研究する価値がある。これらを踏まえての地方行税財政の日仏比較法研究については、筆者の今後の課題としたい。

注

- (1) 「小規模自治体」に関する法的定義はない。本稿は、住民人口一万人を基準として用いて、これ未満である市町村を小規模自治体とする。これは、日本の総務省も今次の市町村合併において採用している（総務省（自治行政局合併推進課）報道資料『平成の合併』について（平成二二年二月）六頁 http://www.soumu.go.jp/gappei/pdf/100311_1.pdf、二〇一四年六月掲載確認）。なお、環境省は、都道府県、政令指定都市、中核市、特別市及びこれらが加入する特別地方公共団体以外の地方公共団体で、住民人口一五万人未満を小規模自治体としている（たとえば、環境省地球環境局地球温暖化対策課の「小規模地方公共団体におけるLED街路灯等導入促進事業について（概要）（平成二五年二月）」 http://www.env.go.jp/earth/ondanka/biz_local/24_15/gaiyo.pdf）、「平成二五年度小規模地方公共団体対策技術率先導入補助事業公募要領（平成二五年六月）」 <http://>

www.env.go.jp/earth/ondanka/biz_local/25_07/yoryo-reg.pdf、二〇一四年六月掲載確認。

- (2) 日本において市町村合併は、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併と区分される。これらを通じ、日本の市町村数は激減してきた。詳細は、前掲・総務省『平成の合併』について「一頁掲載の「市町村合併による市町村数の変遷」参照。
- (3) 市町村合併の理由としては、財政状況が首位にあるが、そのほかにも地方分権の推進や少子・高齢化対策も挙げられている（公益財団法人日本都市センターのアンケート調査「市町村合併に関するアンケート」結果（同センターのホームページ内 <http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2013/09/syukeikekka2.pdf>）（二〇一四年六月掲載確認）に基づき、前掲・総務省『平成の合併』について「五頁「合併した理由」集計グラフ参照）。
- (4) 小規模自治体である市町村の数は、前掲・総務省『平成の合併』について「六頁掲載の「市町村合併の推進状況」を参照した。
- (5) フランスの人口に関するデータは、様々な機関から公表されている。本稿では、フランス国家人口統計研究所 (INED: Institut national d'études démographiques) のホームページ (<http://www.ined.fr/>) 内にて公表されているものを参照した。それによると、フランス本土 (France métropolitaine) の人口は、二〇一二年一月一日現在、六三、四〇九、一九一人とされ、イール＝ド＝フランス地域圏の人口は、一一、九一四、八二一人とされている (http://www.ined.fr/fr/france/structure_population/regions_departements/)（二〇一四年六月掲載確認）。
- (6) フランスにおけるコミュニティの合併推進は、第二次世界大戦後のヨーロッパ各国が地方制度の整備として自治体数の削減をしてきたというヨーロッパでの状況もあり、コミュニティの合併および再編に関する一九七一年七月一六日法律 (Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes)、通称「マルスラン法 (la loi Marcellin)」が制定され、整備された。当初はコミュニティの合併が推進されたが、コミュニティからの反発が多く、結局、今のように三六、〇〇〇を超えるコミュニティが未だに存在する状況が続く、フランスでのコミュニティ合併は進展していない。コミュニティ合併は、現行の地方自治体一般法典 (CCGT: Code général des collectivités territoriales) L1111-11一条以下の規定により、実施されるものとなっている。これにつき紹介報告するものとして、石田三成「フランスにおける国と地方の役割分担」財務総合政策研究所

『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』報告書(平成一八年二月二六日)(財務総研トップ <http://www.mof.go.jp/pri/>)研究活動▽報告書等▽地方経済財政関連) 第七章四三九―四四〇頁および四四八頁参照 (http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079/zk079_07.pdf) (二〇一四年六月掲載確認)。

(7) フランス地方自治体の一つである地域圏 (région) は、邦語として、フランス語の読みである「レジョン」、あるいは「州」などの表記での紹介もある。本稿では、「地域圏」とする。これは、在日フランス大使館のホームページ (<http://www.ambafrance-jp.org/~Japonais/>) 内「フランスを知る」▽「フランスの基礎データ」項内「地方自治制度」(二〇一四年六月掲載確認)の記事にて「フランス本国は地方自治体で構成され、その構成員である市町村、県、地域圏」と表記されていること、またアメリカ合衆国のような連邦国家の構成単位である「州」をフランス語で「état」ということから、「région」を「地域圏」という訳語で表記する。地域圏 (région) は、かつてのプロバンス (provence) との区別などを考慮しての呼称である。また、コミューン (commune) を市町村とせず、コミューンと表記紹介する。コミューンであるパリやリヨンを「パリ市」や「リヨン市」と紹介することもあるが、フランスのコミューンには日本のような市町村の区分はないことから、単に「パリ」「リヨン」と表記紹介する。

(8) フランス内務省 (Ministère de l'Intérieur) 地方自治総局 (Direction générale des collectivités locales: DGCL) が運営するサイト (<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>) で紹介されている同局冊子「Les collectivités locales en chiffres 2014」(以下、「DGCL二〇一四年冊子」と略す) (<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2014>) 八頁は、共和国の人口六、五一〇万人を三六、六八一コミューン、一〇一県、二七地域圏における人口分布が示されている。これによると、住民人口五〇〇人未満のコミューンは一九、九一六コミューン、住民人口五〇〇以上二、〇〇〇人未満のコミューンは一一、九二二コミューン、これらの合計が三一、五三九コミューンとなり、全コミューンの約八五・九%にも及ぶが、その住民人口は全人口の二四・四%でしかないとされる。また、これによると、人口一万人未満のコミューンは三五、七三八コミューンとなり、結果、人口一万人以上のコミューンは一、〇〇〇コミューンもないということになる。

(9) 筆者が、札幌大学の海外研修制度に基づき、二〇一三年四月から一年間、リヨン第三大学ジャン・ムーラン大学の税財政

研修センター (Centre d'études et de recherches financières et fiscales (CERFF), UNIVERSITE JEAN MOULIN LYON 3) の客員教授としてリヨンに滞在し、グランド・リオンの行税財政運営が周辺小規模コミュニティにとって便宜で効率的なものであることを現地で実感し、グランド・リオンのシステムを日本でも導入できないかと考えたからであり、それを本稿にまとめた。

(10) 前掲・総務省報道資料「『平成の合併』について」三頁。この市町村数一、〇〇〇は、平成一二年一二月一日閣議決定された『行政改革大綱』においても「Ⅱ地方分権の推進 (1) 市町村合併の推進 ア 基本的考え方」の中でも、「地方分権の推進や少子・高齢化の進展、国・地方を通じる財政の著しい悪化など市町村行政を取り巻く情勢が大きく変化している中において、基礎的公共団体である市町村の行政サービスを維持し、向上させ、また、行政としての規模の拡大や効率化を図るという観点から、与党行財政改革推進協議会における『市町村合併後の自治体数を一、〇〇〇を目標とする』という方針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する。」とし引用されている。この与党行財政改革推進協議会は、平成一二年七月二七日に開催され、その中での調整として「年内実施の可能性を検討すべき当面の事項」の内容「三 国・地方の税財源の再配分等地方行革」の関係事項として「基礎的自治体の強化の観点で、市町村合併後の自治体数を一、〇〇〇を目標とするとの決定」、平成「一三年度予算における合併促進策の強化」および平成「一三年度予算における統合補助金制度の拡充」が示されたものである (中央省庁等改革推進本部顧問会議第一九回議事概要 (平成一二年九月二〇日) 配布資料1「行政改革大綱の策定について」参照 (<http://www.kantei.go.jp/jp/komon/dai19/s-list.html>) (二〇一四年六月掲載確認))。

(11) フランス憲法七二条一項は、その冒頭に「Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions」(共和国の地方公共団体は、コミュニティ、県、地域圏である)と規定している (条文引用は、フランス政府の法令データベースであるレジフランス (<http://www.legifrance.gouv.fr>) から行った。邦語訳は筆者による)。

(12) フランス地方自治制度に関する紹介文献は多くあるが、二〇〇三年改革を含めた最近の地方制度を簡潔に紹介するものとして、自治体国際化協会『フランスの地方自治』(同協会、各国の地方自治シリーズ 第三〇号、平成一二年六月) (<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j30.pdf>) (二〇一四年六月掲載確認)、門彬「フランスの憲法改正―新たな地方分権改革

コミューン	1999年	2010年	順位
Paris パリ	2,077,806	2,243,833	1
Marseille マルセイユ	775,633	850,726	2
Lyon リヨン	430,802	484,344	3
Toulouse トゥールーズ	375,687	441,802	4
Nice ニース	334,717	343,304	5

法の制定―」(国立国会図書館『調査と情報』四二五号 (http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000761_po_0425.pdf?contentNo=1&alternativeNo=) 二〇一四年六月掲載確認)‘および石田三成・前掲報告書が有益である。

(13) フランスのコミューンの数については、前掲・D G C L 二〇一四年冊子、またフランス国家統計経済研究所 (INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques) の資料 (<http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/documentation.asp>) (二〇一四年六月掲載確認) を参照した。

(14) パリ、マルセイユおよびリヨンの大都市特例につき、自治体国際化協会・前掲書四五頁―四九頁、石田三成・前掲報告書四五〇頁。フランスの国立人口統計研究所 (INED : Institut national d'études démographiques) ホームページ内 (<http://www.ined.fr/>) に掲載されている主要都市の人口ランキング上位五都市は上記表の通りである(表は、掲載されているものを加工した) (http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/france/structure_population/communes/) (二〇一四年六月掲載確認)。

パリ、マルセイユおよびリヨンは、単にコミューン人口規模上位というだけではなく、これら三都市は、一九八二年 P M L 法または P L M 法と言われる「La loi no 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale」に於て特例が設定され、また現行の地方自治体一般法典 (C O U C T) においても特例規定がある (LIVRE V à la DEUXIÈME PARTIE: LA COMMUNE du CGCT)。これら三都市のコミューン議会 (conseil municipal) の議員数は、人口三〇万以上都市の議員数が六九名 (CGCT art.L2121-2) とされ、この数に比し、パリが一六三名 (CGCT art.L2512-3)‘マルセイユが一〇一名’リヨンが七三名となつてゐる (CGCT art.L2513-1)。

国名	自治体数の推移		
	1950年	2007年	削減率
スウェーデン	2,281	290	87%
デンマーク	1,387	277	80%
イギリス	1,118	238	79%
ベルギー	2,359	596	75%
オーストリア	4,039	2,357	42%
ノルウェー	744	431	42%
ドイツ	14,338	8,414	42%

(15) フランスの県についての歴史と制度につき、自治体国際化協会・前掲書四九一―五八頁、石田三成・前掲報告書四四二頁―四四三頁。

(16) フランスの地域圏について、自治体国際化協会・前掲書五九―六七頁、石田三成・前掲報告書四四四頁―四四六頁。

(17) マルスラン法 (La loi Marcellin) は、正式には「コミューンの合併および再編に関する一九七一年七月一六日法律」(前掲注(6)参照)であるが、この法律の施行により、一九七五年までに一〇〇〇ほどのコミューンが合併により削減されたが、その後、コミューンからの合併反対もあり、大規模な合併削減もなくフランスのコミューン数は推移している。しかし、ヨーロッパ諸国での自治体合併等による市町村数の削減は進行展開されてきた。ヨーロッパ評議会 (Conseil de l'Europe) のCDLR (Comité européen sur la démocratie locale et régionale) 報告書「Les bonnes pratiques en matière de coopération intercommunale en Europe」(<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377443&Site=COE>) (二〇一四年六月掲載確認) のうち自治体構造に関する表において示されている一九五〇年と二〇〇七年との間での自治体数を参考として、削減率上位国を示すと上記表のようになる (フランス元老院報告書「Projet de loi de réforme des collectivités territoriales」(<http://www.senat.fr/rap/109-169/109-16921.html>) 記事を基に表に加工) (二〇一四年六月掲載確認)。この間、フランスのコミューンは、三八八〇〇から三六七八三へと五%の減少であった。

(18) コミュニンのレベルでの広域行政組織について、自治体国際化協会・前掲書二八―四五頁参照。

(19) CC、CU、CAおよびSANの邦語訳は、自治体国際化協会 (パリ事務所)

「フランスの広域行政―第四の地方団体―」(CLAIR REPORT No276) の表記を参照した。

- (20) コミュニオン事務組合は、第二次世界大戦前から認められる。単一目的コミュニティ事務組合は、学校教育事務組合 (syndicats intercommunaux à vocation scolaire : SIVC)′、水道事業事務組合 (syndicats intercommunaux d'alimentation en eau potable : SIAE) など、日本の一部事務組合と類似するものである。多目的コミュニティ事務組合は、日本の広域連合と類似する事務組合組織であり、自治体 (コミュニティ、県、地方圏、その他の課税権を有する自治共同体) のみで構成される閉鎖多目的コミュニティ事務組合 (les Syndicats Mixtes fermés : SM fermés) と自治体のほかに商工会議所などの公的機関をも含めた解放多目的コミュニティ事務組合 (les Syndicats Mixtes ouverts : SM ouverts) とに区別される。

- (21) 地方自治体一般法典L五二一一―四三一二条はコミュニティ間協力公施設法人の独自課税権賦与につき規定している。また、租税一般法典 (Code général des impôts : CGI) 一三七九―〇条の二は、その課税税目を規定している。単一職業税制は、加盟コミュニティの職業税 (taxe professionnelle)′、住居税、既建築不動産税および非建築不動産税とともにフランスの直接地方四税とされていたが、二〇〇九年改革 (loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009) により廃止、二〇一〇年から地域経済分担金 (Contribution économique territoriale) として引き継がれた。課税をやめ、共同体がその課税権を行使するという税制である。付加税制は、加盟コミュニティ税にかかる付加税を共同体にて課税する税制となる。

- (22) Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

- (23) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

- (24) D 5021101 四年冊十五頁以下、① CU de Lyon′ ② CU Lille Métropole′ ③ CU de Marseille Provence Métropole (MPM)′ ④ CU de Bordeaux′ ⑤ CU Toulouse Métropole′ ⑥ CU Nantes Métropole′ ⑦ CU de Strasbourg′ ⑧ CU du Grand Nancy′ ⑨ CU Brest Métropole Océane′ ⑩ CU de Dunkerque′ ⑪ CU Le Mans Métropole′ ⑫ CU d'Arras′ ⑬ CU Le Creusot Montceau-lès-Mines′ ⑭ CU de Cherbourg′ ⑮ ⑯ CU d'Alençon などからなる。

- (25) Voir les articles 71 et suivants de la « loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

- (26) D 5021101 四年冊十一頁に掲載する「ÉVOLUTION DU NOMBRE DE GROUPEMENTS DE COMMUNES À

FISCALITÉ PROPRE DEPUIS 2010」によれば、CGCTは、二〇一〇年に二、四〇九あったものが、二〇一四年現在一、九〇三まで減少している。

(27) 二二二のCAのリストはDGCCT二〇一四年冊子二七頁から三〇頁に掲載されており(詳細省略)、SANのリストはDGCCT二〇一四年冊子二五頁に掲載されている。①SAN Sénart Ville Nouvelle、②SAN Ouest Provence、③SAN Val d'Europeおよび④SAN de Sénart en Essonneの四つであり、MEはDGCCT二〇一四年冊子二五頁に掲載されている。Métropole Nice Côte d'Azurのみである。中核都市は、当初、二〇一〇年地方自治体改革法 (la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales) 二二条において人口五〇万人以上のものとして規定されたが、二〇一四年法 (La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) 四三条において四〇万人と緩和された (v. CGCT art.L. 5217-1)。また、この二〇一四年法によりのパリ、リヨンおよびマルセイユの中核都市 (la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence) が構想されている。

(28) Voir, l'article L5214-1 du CGCT; « La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. »

(29) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(30) グランド・リヨンの沿革につき、同ホームページ内四〇周年関連記事 (<http://www.grandlyon.com/40ans/>) (二〇一四年六月掲載確認) を参照。また Dossier de Presse « Les 40 ans du Grand Lyon, historique, perspectives et ambitions (janvier 2009) » が同WEB上で公開されている。

(31) Voir, Grand Lyon, op.cit. Dossier de Presse cité.

(32) グランド・リヨンのホームページ内の構成五九コミュニティ関連記事 (<http://www.grandlyon.com/59-communes.570.0.html>) (二〇一四年六月掲載確認) を基に筆者が作成した。二〇一四年六月一日にコミュニティ「Quincieux」が加盟し、現在、五九のコミュニティにてグランド・リヨンは構成されている。

- (33) 石田三成・前掲報告書四五二頁。
- (34) グランド・リヨン内の移動手段として、地下鉄、路面電車およびバス（一部トロリーバス）のほか、共同で使用するレンタル自転車 (Velov) (voir, <http://www.velov.grandlyon.com/>) (二〇一四年六月掲載確認) とレンタル電気自動車 (Covoiturage) が市民により利用されている。
- (35) グランド・リヨンのホームページ内の権限に関する記事 (<http://www.grandlyon.com/Competences.367.0.html>) (二〇一四年六月掲載確認) 参照。
- (36) 同右。
- (37) Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux (JORF n° 0114 du 18 mai 2013 page 8241, NOR: INTX1238495L), et surtout, art.32 de la 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 (JORF n° 0114 du 18 mai 2013 page 8242, NOR: INTX1238496L).
- (38) フランスの地方選挙は、一回実施され、コミューンの人口規模により方法も異なる。詳細は、在日フランス大使館ホームページ内「フランスを知る」▼「二〇一四年フランス市町村議会選挙」(<http://www.ambafrance-jp.org/article7377>) および「フランス市町村議会・県議会選挙」(<http://www.ambafrance-jp.org/article2414>) (二〇一四年六月掲載確認) 参照。
- (39) グランド・リヨンのホームページ内の政治組織に関する記事 (<http://www.grandlyon.com/Organisation-politique.379.0.html>) (二〇一四年六月掲載確認) 参照。
- (40) グランド・リヨンのホームページ内の政治組織に関する記事 (<http://www.grandlyon.com/L-organigramme-des-services.920.0.html>) (二〇一四年六月掲載確認) 参照。その詳細な構成は次の通りである。
- (41) グランド・リヨンのホームページ内の予算に関する記事 (<http://www.grandlyon.com/Budget.4629.0.html>) (二〇一四年六月掲載確認) 参照。

L'ORGANIGRAMME DES SERVICES

DIRECTION GENERALE

- Direction de la prospective et du dialogue public
- Direction de l'évaluation et de la performance
- Mission coordination territoriale
- Mission coordination des services
- Missions territoriales

Direction de l'eau

- Secteur stratégie et exploitation
- Secteur études et travaux
- Service juridique, finances et marchés
- Service ressources humaines
- Service eau management

Direction de la propreté

- Division nettoyage
- Division gestion des déchets
- Division ressources

Direction de la voirie

- Ressources
- Opérations
- Proximité

Délégation générale aux ressources

- Direction des finances
- Direction des ressources humaines
- Direction des systèmes d'information et des télécommunications
- Direction des affaires juridiques et de la commande publique
- Direction de la logistique et des bâtiments
- Direction des assemblées et de la vie institutionnelle
- Service communication interne
- Service Web et organisation

Délégation générale au développement économique et international

- Direction des ressources et de la performance
- Direction de l'attractivité et des relations internationales
- Direction des services aux entreprises
- Direction du foncier et de l'immobilier

Délégation générale au développement urbain

- Direction de la planification et des politiques d'agglomération
- Direction de l'aménagement
- Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain
- Direction financière et administrative

(42) 同右。

(43) 同右。

(44) 拙稿「フランスの家庭ごみ収集税」札幌法学第二二卷第一号 (二〇一〇年六月) 一二二頁―一四三頁参照。

(45) グランド・リヨンのホームページ内の予算に関する記事 (<http://www.grandlyon.com/Budget.4629.0.html>) (二〇一四年六月掲載確認) 参照。

(46) 一五都市共同体のうち「CU Le Mans Métropole」と「CU de Cherbourg」が付加税制を採用し、残りの都市共同体は単一職業税制を採用している。

(47) Voir, CGI art.1609 nonies C.