

2 フランスの地方財政調整：財源保障と財政調整

神奈川大学経営学部教授
青木 宗明

はじめに - 2005 年度調査とその後の訪仏講演

本稿は、比較地方自治研究会・財政制度調査専門委員会の一環として 2005 年 11 月に行ったフランス出張調査の成果報告である。ただし、その調査に引き続く 2006 年の 1 月と 6 月、やはり自治体国際化協会の業務の一環として訪仏講演を行ったので、その講演の際にフランスの地方関係者・研究者と行った議論の成果をも含めて、本稿をまとめることにする。というのは、講演のテーマが調査のテーマとほぼ同じ、すなわち財源補償と財政調整だったからである。

なお本稿は、当初は 2006 年度にいま一度の訪仏調査を行った上で、フランス地方財政について総合的な報告として執筆する予定であったが、急遽取りまとめを行うことになったため、きわめて短時間で執筆している。そのため、ごく暫定的な分析と論述にとどまっているが、フランス地方財政についての包括的かつ詳細な論考は、別途執筆中の書籍をお待ちいただきたくお許しを願いたい。

さて、ここではまず訪仏調査と講演の概要を記しておくことにしよう。2005 年度の訪仏調査においては、以下の機関においてヒアリングを行った。

- (1) Le ministère de l'Intérieur, la direction générale des collectivités locales (DGCL), sous-direction des finances locales et de l'action économique (FLAE), le bureau des concours financiers de l'État (FL2) (内務省、地方自治体総局、地方財政・地域振興内局、国の交付金課)
- (2) Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie la direction du budget, Bureau 5BIFLOM (経済・財政・産業省、予算局、地方財政・海外領土担当課)
- (3) L'association des régions de France (フランス・レジオン会)
- (4) L'assemblée des départements de France, le service des finances (フランス・デパルトマン会、財政部)
- (5) L'association des maires de France (フランス市町村長会)

またヒアリング調査の合間に、以下 3 つの資料センターにて文献・資料の検索、閲覧を行った。

- (1) Le centre de documentation économie finances (Cedef、財政省 経済財政資料センター)
- (2) L'Espace Librairie du Sénat(le centre d'information et de documentation du

Sénat、国会上院 情報・資料センター)

(3) Le centre de documentation de la Documentation Française (政府刊行物資料センター)

次にフランスでの講演は、1月については自治体国際化協会パリ事務所の「対EU情報発信事業」の一環として2カ所で行った。1つは、La commission des finances de l'ADF (l'assemblée des départements de France) (フランス・デパルトマン会、財政委員会) であり、講演前後に委員会の審議に同席できたので、現在デパルトマンが直面している地方財政調整改革および国の交付金改革の議論を直接見聞し、多くの情報を得ることができた。

いま1つは、幹部地方公務員の研修所であり、アンジェという町にある L'ENACT (L'école nationale d'application des cadres territoriaux) d'Angers (国立の幹部地方公務員研修センター・アンジェ校) での講演である。

また6月の訪仏は、Colloque franco-japonais : La compensation financière des transferts de compétences aux collectivités territoriales en France et au Japon (「日仏地方自治フォーラム：フランスと日本における財源保障と事務権限配分⁽¹⁾」) において基調講演を行うとともに、パネル・ディスカッションのモデレーターを務めるためであった。

同フォーラムは、自治体国際化協会パリ事務所と Le centre de recherches administratives, Faculté de droit et de science politique, Université Paul Cezanne - Aix-Marseille III (ポール・セザンヌ・エクス・マルセイユ第3大学、法律政治学部、行政研究センター)との共催であり、フランス側からは行政・財政を専門とする大学教授3名、およびエクス・マルセイユ市の助役、日本側からは横尾俊彦・多久市長(佐賀県)と私が参加した⁽²⁾。

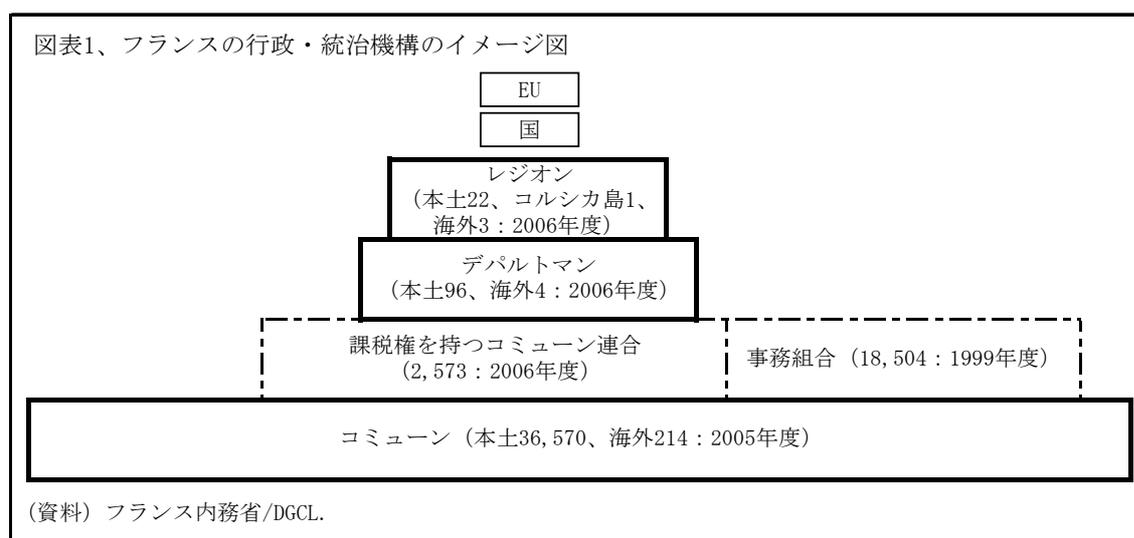
それでは以下、フランスの財源補償と財政調整の実態を明らかにしてゆくが、その実態を正確に理解するには、基礎にある地方行財政の実態を正しく認識しておかねばならない。そこでまず本稿の前半部分で、地方制度と地方行政(第1章)、地方分権と憲法改正(第2章)、地方税財政(第3章)の概要をみておくことにしよう。

⁽¹⁾ フランス語と邦訳の意味が多少とも異なっているが、日仏両国の状況が相違することを理由とした意図的な意識である。

⁽²⁾ このフォーラムの内容は、日仏両国語による報告書として刊行される予定となっている。

第1章 地方制度の概要

フランスの統治機構は、図表1に示されているように、「超国家」としての欧州連合（EU）を含めて5層であり、うち地方が3層を形成している。ただし近年、この3層に「課税権を有するコミューンの連合」が加わり、実質的には3.5層制となっている。これがフランス地方制度の第1の特徴、すなわち多層性である。



ちなみにコミューン連合は、公選議会がないため自治体ではないが、地方税の基幹税について独自の課税権を持っており、単なる事務組合でもない。次ページにある図表2から分かるように、現行法では地域別に3種類の連合が規定されている。コミューン連合は、図表3にあるように90年代、特に90年代末の制度改正を契機に急激に普及した。今やコミューンの9割近くが連合を形成している。なお図表1にあるように、この連合制度と並行して、事務組合も相当数存在していたが、連合の普及とともに重要性を失いつつあり、もはや事務組合の数についての統計も作成されなくなっている。

また最も広域なレジオンについても、わが国での道州制等の議論からすれば、留意が必要である。フランスのレジオンは、連邦制国家における州政府とはまったく異なるからである。フランスでは、連邦制は国家分裂に直結しかねない危険性を持つと考えられており、レジオンは、あくまでも「単一の共和国」における州制度なのである。レジオンは、創設の構想から自治体して実現するまでに20年以上、さらに憲法上で認知されるまで30年以上の歳月を必要としたが、その最大の理由は、この国家分裂の危険を回避するという点に見出せるのである。

図表2、コミューン連合と事務組合の形態

<課税権を持つコミューン連合>

略称		概要
SAN	新都市圏 (Le syndicat d'agglomeration nouvelle)	1999年7月12日法により廃止
Dist	ディストリクト (Le district)	
CV	都市共同体 (La communauté de villes)	
CU	都市部共同体 (La communauté urbaine)	<都市部の連合>
CA	市街圏共同体 (La communauté d'agglomeration)	<都市部の連合>
CC	コミューン共同体 (La communauté de communes)	<農村部の連合>

<事務組合>

SIVU	一部事務組合 (Le syndicat intercommunal à vocation unique)
SIVOM	多目的事務組合 (Le syndicat intercommunal à vocations multiples)
SM	混合事務組合 (Le syndicat mixte)
SC	選択事務組合 (Le syndicat à la carte)

(資料) フランス内務省/DGCL.

図表3、課税権を有するコミューン連合の進展

	CU	CA	CC	SAN	Dist	CV	合計	うち TPU(1)を 課す団体	うち 付加税(1) を課す 団体	連合に 参加する コミューン の数
1972年	9	-	-	-	95	-	104			
1980年	9	-	-	-	147	-	156			
1985年	9	-	-	9	153	-	171			
1991年	9	-	-	9	165	-	183			
1992年	9	-	-	9	214	-	232			
1993年	9	-	193	9	252	3	466	18	448	5,071
1994年	9	-	554	9	290	4	866	40	826	8,973
1995年	9	-	756	9	324	4	1,102	48	1,054	11,516
1996年	10	-	894	9	318	4	1,235	55	1,180	13,566
1997年	11	-	1,105	9	316	5	1,446	78	1,368	16,240
1998年	12	-	1,241	9	310	5	1,577	92	1,485	17,760
1999年	12	-	1,347	9	305	5	1,678	111	1,567	19,128
2000年	12	50	1,533	9	241	0	1,845	306	1,539	21,347
2001年	14	90	1,733	8	155	0	2,000	511	1,489	23,497
2002年	14	120	2,032	8	-	-	2,174	745	1,429	26,870
2003年	14	143	2,195	8	-	-	2,360	934	1,426	29,754
2004年	14	155	2,286	6	-	-	2,461	1028	1,433	31,428
2005年	14	162	2,342	6	-	-	2,524	1,103	1,421	32,311
2006年	14	164	2,389	6	-	-	2,573	1,161	1,412	32,913

(資料) フランス内務省/DGCL.

(注1) TPU=単一職業税。地方税の中心である職業税を、各コミューンではなく連合が課税する。付加税とは、コミューン等が課税する4つの地方税直接税に対する付加課税。

第2の特徴は、いわゆる基礎的自治体であるコミューンの細分性である。フランスは、国土面積でわが国の約1.5倍であるが、そこに3万6,500を上回るコミューンが存在する。わが国の市町村数がおよそ1,800になろうとしていることからすれば、20倍にもおよぶ数の多さである。

この状況を人口からみると、フランスの人口はわが国のおよそ半分であるから、コミューン数の多さは、1自治体あたりの人口が非常に少ないということになる。図表4に示されているように、コミューンの76%は1,000人未満であり、5,000人でカウントすると95%にも達するのである。

このようなコミューンの細分性は、住民の自治意識や政治参加、民主主義の確保という点では大いなる利点となる。ただし行財政の面では、小規模ゆえの効率性の難点や自治体

間の税源格差・税率格差など、さまざまな不都合を引き起こす。そのため中央政府は、かつてはコミューンの合併を図ったこともあった。しかし地方議会・住民の反対により、合併促進策はまったく成果を挙げなかった。

図表4、コミューンの細分性

コミューン人口区分	1999年国勢調査による数値			
	コミューン数		人口	
0 ~ 49	1,006	↓	34,161	↓
50 ~ 99	2,905	↓	218,241	↓
100 ~ 199	6,429	↓	946,215	↓
200 ~ 299	4,852	↓	1,194,929	↓
300 ~ 399	3,437	↓	1,192,727	↓
400 ~ 499	2,406	↓	1,071,779	↓
500 ~ 699	3,685	27,794 (76.0%)	2,175,478	9,393,701 (15.7%)
700 ~ 999	3,074		2,560,171	
1,000 ~ 1,499	2,723	↓	3,312,920	↓
1,500 ~ 1,999	1,410	↓	2,436,255	↓
2,000 ~ 2,499	901	↓	2,004,267	↓
2,500 ~ 2,999	629	↓	1,720,046	↓
3,000 ~ 3,500	458	↓	1,480,533	↓
3,500 ~ 3,999	331	34,716 (94.9%)	1,238,450	23,691,706 (39.5%)
4,000 ~ 4,999	470		2,105,534	
5,000 ~ 5,999	328	1,849 (5.1%)	1,796,310	↓
6,000 ~ 8,999	538		3,904,344	30,421,498 (50.7%)
9,000 ~ 9,999	109		1,029,138	↓
10,000 ~ 19,999	462		6,467,963	↓
20,000 ~ 29,999	171		4,179,414	45,982,536 (76.7%)
30,000 ~ 49,999	129		4,913,661	↓
50,000 ~ 79,999	63		3,791,748	↓
80,000 ~ 99,999	13		1,139,305	↓
100,000 ~ 199,999	26		3,680,140	13,968,899 (23.3%)
200,000 ~ 299,999	5		1,205,276	↓
300,000 以上	5	4,152,430	↓	
合計	36,565		59,951,435	

(資料) フランス内務省/DGCL、国立統計経済研究所(INSEE)。

フランス国民は、細分化の不都合よりも、利点の方に優先権を与えたのである。そこで推奨されるようになった解決策が、課税権を有する連合であった。つまりコミューンという民主主義の砦は完全に温存しつつ、合併と事務組合の中間的な性格をもつ団体を新設することで、特に問題となっていた地方法人課税の税率格差という不都合の緩和を図ったのである。

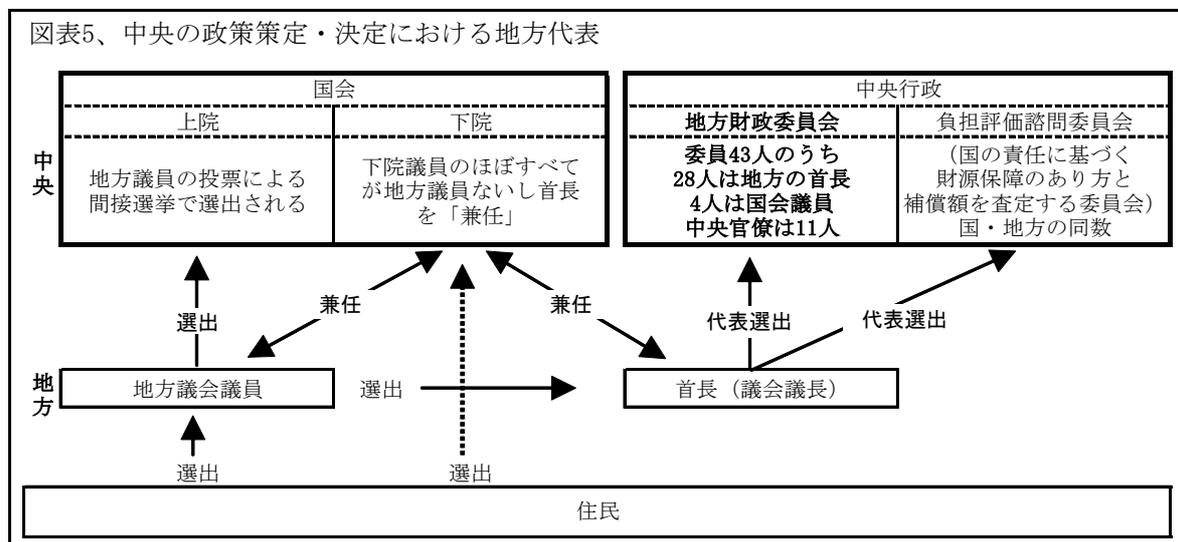
第2章 地方分権と憲法改正の概要

わが国においてフランスは、中央集権国家の代名詞として知られてきたが、次の2点でこの認識を改めなければならない。

まず1つは、「中央」で政策の策定と決定を行っているのが地方代表であるという点である。図表5にあるように、フランス国会の上院は、地方議会議員によって選出される。また下院は、選挙こそ国民の直接選挙であるが、図表6から分かるように、ほとんどの代議士が地方議員ないし首長を兼任している。この兼任は、上院議員についても同様である。このようにフランス国会は、地方代表の議会であり、常に地方の利害を十分に理解しながら審議・議決を行っているのである。

また、図表5の右側から理解できるように、行政システムにおいても、地方代表が重要な位置を占めている。地方財政委員会は、非常に権威ある委員会であり、後述する地方財政調整の内容、自治体間の配分については決定権すら持っているが、その委員の大半は地方代表である。図表7に示してあるように、定数43人のうち、32名は地方代表なのである（うち4名は地方代表の国会議員）。

このように地方代表が中央で政策を策定し、決定している状態を、中央集権と呼んでよいのであろうか。それは明らかに誤りであろう。もちろん中央集権の定義にもよるが、その場合でも、少なくともわが国で想定されている中央集権とは著しく異なっていることに間違いはないのである。



図表6、下院議員のコミューン首長・地方議会議員との兼任の状況(2006年現在)

下院議員数	577人	
うちフランス本土	555人	
うち海外県	22人	
兼任している役職	人数	うち女性
コミューン首長	272人	19人
うち人口3千5百人未満のコミューン	64人	7人
うち人口3千5百人以上のコミューン	199人	10人
うち人口10万人以上のコミューン	9人	2人
パリの区長	13人	1人
コミューン議会議員	383人	41人
うち人口3千5百人未満のコミューン	86人	8人
うち人口3千5百人以上のコミューン	251人	22人
うち人口10万人以上のコミューン	24人	8人
うち3大都市コミューン(1)	22人	3人
デパルتمان議会議長	17人	1人
デパルتمان議会副議長	38人	5人
デパルتمان議会議員	143人	12人
レジオン議会議長	6人	1人
レジオン議会副議長	13人	4人
レジオン議会議員	73人	19人
コミューン首長・議員とデパルتمان議会議員の兼任者	70人	15人
コミューン首長とレジオン議会議長の兼任者	2人	0人
コミューン首長・議員とレジオン議会議員の兼任者	23人	4人

(資料)フランス国民議会(下院)。

(注)(1)3大都市コミューンとは、パリ、リヨン、マルセイユ。

図表7、地方財政委員会メンバー(43人)の構成

国会議員	(4人)
上院	2
下院	2
地方代表(自治体の行政執行責任者)	(28人)
レジオン議会議長	2
デパルتمان議会議長	4
コミューン連合の首長	7
コミューン首長	15
(コミューン首長の内訳)	
人口2千人未満	3
人口2千人以上	7
海外県	1
海外領土	1
観光・保養地	1
山岳地帯	1
沿岸地帯	1
中央政府メンバー	(11人)
内務省	4
経済財政産業省	4
都市担当	1
海外県・海外領土担当	1
観光担当	1

(注)2006年現在の構成。

第2には、1960年代末以降、断続的とはいえ、抜本的な地方分権改革が実施され続けていることである。中央集権国家といわれ続けている間に、実はフランスは分権への歩みを加速度的に進めてきたのである。

フランスの地方分権改革といえば、1982年の左翼政権による改革と、2003年の憲法改

正を含む右派政権の下での改革が有名である。しかし実際には、地方分権への志向は 60 年代後半より明確化していたし、上記両改革のインターバルにも、小規模ながら分権の試みは続けられていたのである。

ここでは、2003 年の分権改革をやや詳しく述べるが、それ以前の改革、つまり 1970 年代の初頭から 1990 年代末までに実施された分権改革の概要は次の通りである。

(地方税)

地方税制、特に税制の中核をなす 4 つの直接税（職業税、住居税、既建築地税、未建築地税）の抜本改革

税率決定方法の近代化による地方の自主性と租税政策の自由度強化

→地方税収の増大（対 GDP 比、対国税比）、下記の事務権限移譲に伴い国税移譲

(補助金)

補助申請の簡素化、補助基準の明確化、交付事務の地方移管

使途を限定した特定補助金を、使途の自由な一般交付金に組み替え

→国による地方公共事業のコントロール廃止、一般交付金による地方財源の拡充

→特定補助金はもはやわずかしか存続せず（国からの財源移転の 5%程度）

(地方債)

直接的な国の統制（起債許可制）の廃止（公募債を含め完全な起債自由化）

→国による地方公共事業のコントロール廃止

間接的な国の統制（政府資金）の大幅な緩和

(1982 年分権改革：事務権限委譲・税財源移譲)

国土開発、地域経済振興、職業訓練、社会福祉、都市計画などの事務権限を地方に委譲
委譲された事務権限に要する財源は国が完全に 100%保障

財源保障は、半分が税源移譲、半分が一般交付金の創設による

委譲された事務権限に要する職員・部局は地方へ移管

(地方制度)

最も広域な地方団体としてのレジオンの創設

課税権を有するコミュニオン（基礎的団体）連合の創設

(地方行政・地方議会)

地方議会が議決した事項の執行に先立つ国の事前承認制度を廃止

→行政裁判所による事後的な審査に置き換え

デパートマン（中域団体）の執行権を官選知事から公選の議会議長へ移管

地方議員の身分規定改正（名誉職から適正な報酬を伴う職に改正）

(地方公務員)

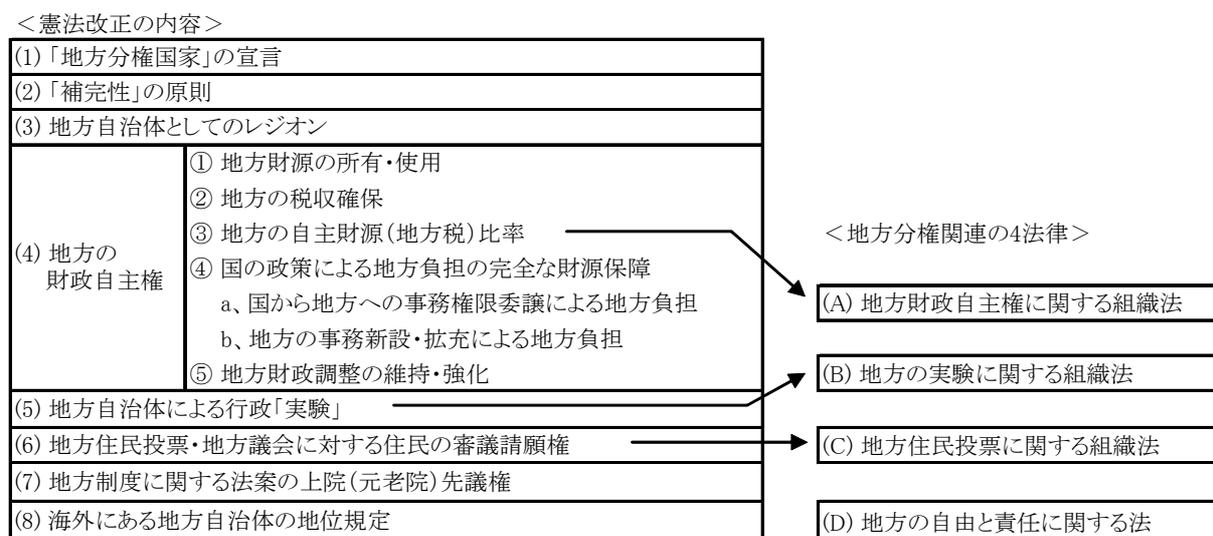
地方公務員の身分・待遇を国家公務員と同等に引き上げ、相互の移動を図る

これらの改革に引き続いて実施されたのが 2003 年の地方分権改革である。もちろん以前の時期の改革と比べると、左派から右派への政権交代もあり改革の狙いや政治的な意味

合いは異なる。ただし、地方分権という方向性に逸脱はなく、以前の改革の上に 2003 年改革が成り立っているという点に間違いはない。

2003 年の分権改革は、改革の原則となる規定を憲法で宣言した上で、それを具体化する 4 つの法律によって改革を実施した。4 つの法律は、図表 8 にある通り、それぞれが改正された憲法条項に対応している。ただし、「地方の自由と責任に関する法」だけは、憲法規定とは独立しており、後述のように事務権限と税源の地方移譲を定めた法律となっている。また地方財政調整（国の一般交付金）の制度改革は、個別法ではなく、従来法律の改正によって実施されつつある。

図表8、改憲内容と地方分権関連4法律



憲法改正の内容は、図表から分かるように 7 つの改正点に大別できる。そのうち (1) の「地方分権国家」の宣言から (4) の「地方の財政自主権」までが地方分権の基本原則を宣言する事項（ただし (4) のうち③は新規の規定）、ないしは従来から遵守されてきた重要事項を憲法に明記して法律的に保障する事項である。そして後半の (4) の③と (5) ~ (8) が、新たな従来にない改革事項となっている。

これらの詳細な内容は、これまで何度も執筆してきた複数の拙稿をご参照いただくことにして⁽³⁾、ここでは最も重要な (4) の地方の財政自主権の改革と、「地方の自由と責任に関する法」による義務権限・税源の地方移譲の改革のみを概観しておくことにしよう。

まず (4) の地方の財政自主権であるが、それらはすべて憲法 72 条-2 の改正であり、次のボックス内にあるのが、同条項の全文翻訳である。

⁽³⁾ 例えば、拙稿「憲法改正の効果—フランスの地方税財政における改憲の効果—」『自治総研』2005 年 4 月号や「フランスの憲法改正と分権改革法—「2003 年地方分権改革」—」『都市問題』2004 年 3 月号。

- ① 地方自治体は、法に定められた条件の下で認められた財源を自由に所有し使用することができる。
- ② 地方自治体は、あらゆる性質の租税収入の一部ないし全部を歳入とすることができる。法に定められた範囲内で、地方自治体が課税標準および税率を定めるのを法律により認めることができる。
- ③ **地方自治体の税収入およびその他の自主財源は、地方自治体の各カテゴリーごとに、歳入総額の一定比率を占める。この規定が実現される諸条件は、組織法が定める。**
- ④ **国・地方間の事務権限委譲は、当該事務権限の執行に充てられていた金額と等しい財源の移譲を伴う。地方歳出の増大をもたらす事務の創設・拡充は、すべて法に定められる財源の保障を伴う。**
- ⑤ 地方自治体間の平等に向けた地方財政調整の制度を法が定める。

このうち①、②、⑤は「欧州自治憲章」や「世界自治憲章（案）」に掲げられている税財政の基本原則に沿った一般的な内容であるが、③と④は具体的な規定であり、かつ世界的に見ても非常に重要かつユニークな規定である。

まず③は、地方歳入に占める自主財源（主として地方税収入）の比率を一定に維持すると定めている。これは、比率の維持によって地方の財政自主権を守ろうという条項であり、その具体的な内容は、分権関連4法の1つである「地方財政自主権に関する組織法」で定められた。すなわち、

- (a) 各地方団体の自主財源比率は、2003年度の数値を下回ってはならない。
具体的に自主財源比率は、コミューンおよび課税権を有するコミューン連合は60.8%、デパルトマンは58.6%、レジオンは39.5%である。
- (b) 比率維持の責任は中央政府にあり、政府は毎年度、前年度状況を示す報告書を国会に提出し、もしも比率が低下した場合には、比率回復のための措置を3年以内に採らねばならない。

また④は、国の政策による地方の負担（歳出）増大は、国によって財源が全額保障されることを定めており、その負担増大を2つの原因に分解して明記している。すなわち、

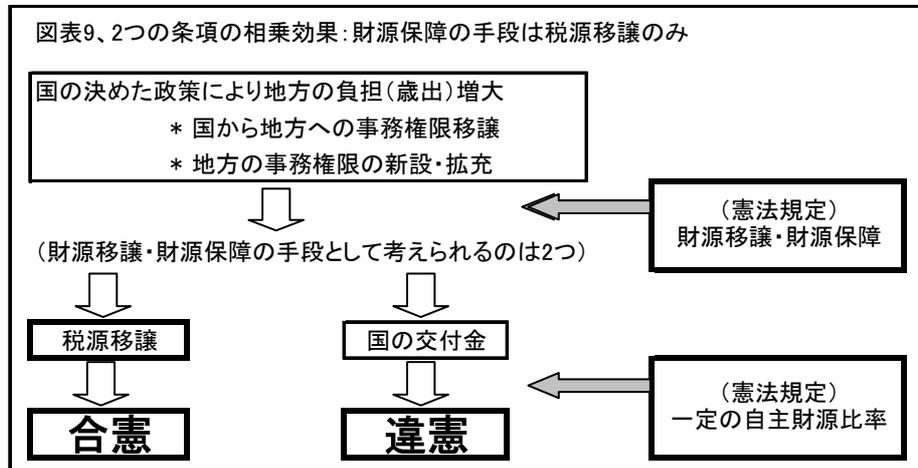
- (a) 国から地方への事務権限移譲による負担増
- (b) 地方の事務権限の新設・拡充による負担増

そしてこの2つのいずれもが、完全に財源保障されねばならないと明確に規定されているのである。

この④の規定は、前述のように世界的に見て非常にユニークかつ重要な憲法条項であるが、実はさらに驚くべき事実が2つある。その事実とは、まず1つは、完全なる財源保障には終期のないことが憲法評議会によって決定されたことである。憲法評議会は、地方への事務移譲を定めた法律について、移譲の時点での完全な財源保障だけでなく、移譲された後に地方負担（歳出）が増大した場合、国はその増分についても財源保障しなければ

違憲であり、法律は無効であると決定したのである。

いま1つは、上記③の条項との相乗効果であり、完全なる財源保障は、今後は税源移譲の形態で行われなければならないことである。これは、両条項をよく読めば分かることだが、図表の9を用いて説明をしよう。



同図から分かるように、国の責任で地方負担が増大する場合、④の条項によって、財源保障が行われねばならない。そこで保障の手段として考えられるのは、(a)国から地方に税源移譲、(b)国から地方への補助金や交付金の新設・増額のいずれかである。ところが(b)は、③の条項、すなわち「自主財源比率」条項に抵触して違憲となる。補助・交付金によって財源保障すれば、自主財源比率が低下してしまうからである。

かくしてフランスでは、国の政策で地方負担が増える場合、常に100%の税源移譲が行われることになったのである。実際、つぎにみる20年ぶりの大規模な事務権限移譲は、すべて税源移譲によって財源が保障されることになっている。

その事務権限移譲は、前述のように「地方の自由と責任に関する法」によって行われた。国道や地方空港、港湾、観光、文化財/歴史的建造物、職業訓練、学生支援などの事務権限が、主としてデパルトマンとレジオンへ移譲されたのである。また、事務権限の地方移譲には避けがたい問題として、移譲される権限に関わる国家公務員や地方出先機関をどうするのか提起された。この点について「地方の自由と責任に関する法」では、大胆にも学校教育に関わる事務・技術職員(TOS)が9万人を上回る規模で地方に移管されることになった。また、その他の事務にかかる公務員・部局についても、国家公務員のまま出向扱いとなるオプション付きではあるが、国家公務員から地方公務員になることもできることになった。

したがって人件費や組織運営費も含め、権限移譲に伴う地方歳出の拡大は相当なものであったが、その全額が改正された憲法規定に従って、国によって100%税源移譲されることになった。この税源移譲額は、100億ユーロを超えるとされ(邦貨換算で1兆5千億円以上)、それがレジオンについては石油製品内国消費税(TIPP)で、デパルトマンについては自動車保険契約税(TCA)によって行われた。

この税源移譲の金額の算定方法は、従来通りに移譲に先立つ3年間に国が支出していた金額（物価調整済）の平均値として算定されたが、当然のことながら、地方にとっての保障措置が実施された。すなわち、地方代表が参加する委員会で税源移譲の金額が十分かどうか、各自治体ごとに精査されたのである。その委員会とは、前掲の図表5にある負担評価諮問委員会であり、委員構成は国・地方代表の同数、しかも委員長は地方代表が務めているのである。

第3章 地方税財政の概要

地方の税財政については、まずその規模からみてみよう。フランスの地方財政は、地方歳出が世界の中で顕著に大きい方に位置するわが国と比べれば、いまだ小規模にとどまっている。2003年度の国民経済計算でみると、国内総生産に対する比率は、国の歳出が22.80%なのに対して、地方の歳出は10.47%となっているからである。この地方歳出を、国の歳出との比率でみると、およそ半分程度（45.9%）となる。

このようにわが国と比較すれば規模は小さいということになるが、これまでの論述からも分かるように、分権改革の進むフランスでは、地方の重要性は高まり続けている。しかもこの比較は、地方の自主性という点を勘案すれば、周知のように意味のある比較とはいえない。わが国の場合、歳出は大きくとも自主性は高くはないからである。

次にこの地方歳出の内容を概観しよう。歳出内容をみるには、目的別に観察するのが最も分かりやすいが、フランスはこの点でやや難しい面がある。というのは、3.5層の地方全体を純計で、すなわち層間の財源移転を相殺した数値で目的別に区分した統計が存在しないからである。コミューン、コミューン連合、デパルトマン、レジオンのそれぞれに関する統計集を個々にあたって分析を加えないと現状把握ができないのである。また人口3,500人以下のコミューンについては、そもそも目的別の歳出統計が作成されていない。

しかも本稿では、冒頭でお詫びしたように、詳細な分析の時間がない。そこであくまでも参考ということでお許しをいただかなければならないが、地方歳出の内容は、おおよそ以下のようにになっている⁽⁴⁾。

まずコミューンについては、一般行政費（38.8%）が最も大きいのが、それを除く上位3位に位置するのは、わが国の市町村に似ており、都市計画（16.5%）、教育（12.6%）、社会福祉（10.7%）である。またそれに続くポストとして、スポーツ（8.8%）、文化（7.5%）、治安維持（3.3%）、経済振興（1.8%）となっている。

次にデパルトマンについては、経常勘定支出の66.9%は給付費、および補助・委託費の形で支出されており、その内容を目的別にみると、社会福祉（58.8%）、経済振興（13.2%）、道路（8.2%）、中学校（4.3%）、その他（15.3%）となっている。また資本勘定支出は、28.5%が補助金、19.7%が地方債元金償還であり、目的別にみれば、国・他自治体の公共事業プログラム（24.1%）、道路（19.9%）、中学校・文化（14.9%）である。

最後にレジオンについては、経常勘定支出の8割（80.8%）までもが補助・委託費であり、その目的は職業訓練（27.3%）、旅客鉄道（20.2%）、高校（12.9%）が中心となっている。また資本勘定の支出は、34%が事業費、13.9%が地方債元金償還、47.9%が補助金であり、それを目的別にみると、高校（30.8%）、輸送・通信（25.1%）、経済振興（11.3%）、旅客鉄道（7.2%）が太宗を占めている。

次に、今度は歳入の面を概観することにしよう。地方の3.5層ごとの歳入構成は図表10

⁽⁴⁾ 統計数値は2003年度決算であり、フランス内務省地方自治体総局（DGCL）の資料による。

のようになっている。同表では、地方全体を純計で表示しておらず、また純粋な自治体ではないコミューン連合も掲載したのでやや正確さには欠けるが、おおよその状況は把握できるであろう。

地方全体でみると、地方歳入はおよそ半分が地方税、3割が国を中心とする他団体からの財源移転によって構成されている。地方債については、フランスは国際比較の上では公共事業の大きい国ではあるが、おおよそ1割の比重となっている。これを3.5層の自治体別にみると、この全体とは異なった特徴も見て取れるが、ここではその特徴は指摘せず、3.5層のそれぞれの相対的な規模を指摘しておくことにしよう。

すなわち、3.5層の地方財政において、財政規模が大きいのは基礎的自治体であるという事実である。地方全体の歳入総額、約1,822億ユーロのうち、780億ユーロはコミューンであり、その連合も含めれば、その額は1,235億ユーロに達する。すなわち地方歳入の68%は、基礎的自治体たるコミューン（およびコミューン連合）の歳入なのである。

図表10、地方歳入の構成(2002年度)

(10億ユーロ)	レジオン	デパルトマン	コミューン	コミューン連合	地方全体
地方税	7.89	23.08	39.54	12.12	82.62
他団体からの移転	5.67	13.71	21.36	15.34	56.09
地方債	2.40	4.29	7.25	3.82	17.76
その他	0.39	1.35	9.93	14.13	25.81
歳入総額	16.35	42.43	78.08	45.41	182.28
(構成比)	レジオン	デパルトマン	コミューン	コミューン連合	地方全体
地方税	48.3%	54.4%	50.6%	26.7%	45.3%
他団体からの移転	34.7%	32.3%	27.4%	33.8%	30.8%
地方債	14.7%	10.1%	9.3%	8.4%	9.7%
その他	2.4%	3.2%	12.7%	31.1%	14.2%
歳入総額	100%	100%	100%	100%	100%

(資料) 経済・財政・産業省、内務省 (DGCL)。

地方税財政の最後に、地方税制をみておくことにしよう。地方税の一覧が図表11である。同表では、地方税の税目を「直接税」、「都市計画税」、「間接税とその他諸税」の3つに分けてある。そして各税目ごとに、課税団体と予算上の区分、すなわち経常勘定の税目か、それとも資本勘定の税目か、さらには目的税か普通税か（一般と表記）を明示した。

またフランスには、課税するかどうか自治体の判断に委ねられている「任意税」制度があるので、その注釈も付けてある。フランスでは、わが国のような法定外税制度はないものの、課税できる税目がメニュー方式で定められており、自治体はメニューの中から地域の状況に適した任意税を選択して課税することができるのである。

図表11、地方税一覧

	課税団体	予算上の区分		
直接税	既建築地税	すべての自治体 (レジオン・イル・ド・フランスを除く) と課税権をもつコミューン連合	経常勘定・一般	
	未建築地税	すべての自治体 (レジオン・イル・ド・フランスを除く) と課税権をもつコミューン連合	経常勘定・一般	
	住居税	コミューン、同連合、デパルトマン	経常勘定・一般	
	職業税	すべての自治体 (レジオン・イル・ド・フランスを除く) と課税権をもつコミューン連合	経常勘定・一般	
	レジオン・イル・ド・フランス 開発整備特別付加税 (地方3税へ付加)	レジオン・イル・ド・フランス	経常勘定・一般	
	開発整備公社特別税 (地方4税付加税)	開発整備公社等	経常勘定・一般	
	家庭ゴミ収集税	コミューンないしコミューンの連合	経常勘定・一般	任意税
	公共交通機関税	コミューンないしコミューンの連合	目的税	任意税
	清掃税	コミューンないしコミューンの連合	経常勘定・一般	任意税
	歩道税	コミューン	目的税	任意税
	舗道税	コミューン	目的税	
	高圧電柱税	コミューン	資本勘定・一般	
	鉱山税	コミューン・同連合・デパルトマン	経常勘定・一般	任意税
	不動産公示・登録デパルトマン税	デパルトマン	経常勘定・一般	
	都市計画諸税	同デパルトマン税付加税	5万人以上コミューン、 観光地等のコミューン	経常勘定・一般
取得税デパルトマン付加税 (国税付加税)		デパルトマン	経常勘定・一般	任意税
地方開発整備税		コミューン、同連合。人口1万人以上及び レジオン・イル・ド・フランスの コミューンは義務、非課税も可能	資本勘定・一般	任意税
レジオン・イル・ド・フランス 地方開発整備税付加税		レジオン・イル・ド・フランスの特定コミューン	資本勘定・一般	
建築・都市計画・環境委員会税		デパルトマン	3委員会の財源	任意税
法定建ぺい率超過納付金		都市計画(建ぺい率)を定めるコミューン ないしコミューンの連合	1/4はデパへ。資 本勘定・一般	任意税
駐車場付設義務分担金		土地利用計画を定めるコミューン ないしコミューンの連合	資本勘定・目的	任意税
デパルトマン自然環境保全税		デパルトマン	資本勘定・目的	任意税
レジオン・イル・ド・フランス 事業所新設税		レジオン・イル・ド・フランス	資本勘定・目的	
道路・インフラ建設分担金		コミューン・同連合・事務組合	資本勘定・目的	
間接税とその他諸税	電気税	コミューンないしコミューンの連合、 デパルトマン	経常勘定・一般	任意税
	自動車税	デパルトマン、レジオン・コルス	経常勘定・一般	
	自動車登録税	レジオン	経常勘定・一般	
	運転免許税	レジオン	経常勘定・一般	
	広告税	コミューンないしコミューンの連合	経常勘定・一般	任意税
	固定広告用地・壁面税	コミューン	経常勘定・一般	任意税
	広告用自動車税	コミューンないしコミューンの連合	経常勘定・一般	任意税
	滞在税	コミューンないしコミューンの連合 (デパルトマンは付加税を課しうる)	経常勘定・目的税	任意税
	リフト税	山岳地帯のコミューン、デパルトマン	目的税	任意税
	遊興税	コミューン	経常勘定・一般	
	カジノ売上税	コミューン	経常勘定・一般	任意税
	アルコール飲料小売免許税	コミューン	経常勘定・一般	
	ミネラル・ウォーター税付加税	源水のあるコミューン	経常勘定・一般	任意税
	公営食肉処理場利用税	公営食肉処理場を有する地方団体	目的税	任意税
	自然環境保護地(島)上陸者税	自然環境保護の公的組織またはコミューン	目的税	
離島架橋利用デパルトマン税	デパルトマン	自然保護目的税	任意税	
葬儀・埋葬税	コミューン	経常勘定・一般	任意税	
下水接続義務違反税	コミューン	目的税	任意税	
季節的移動小売業者税	コミューン	経常勘定・一般	任意税	

(資料)フランス内務省/DGCL

この表から、フランスの地方税には多数の税目のあることが分かるであろう。これらの税目のうち、中心をなすのが直接税の上から4つ、総称して「地方4直接税」と呼ばれる住居税・既建築地税、未建築地税、職業税である。そこで図表12を用いて、これらの代表的な税目の税収規模をみてみることにしよう。

図表12、地方税の税収規模と構成比 2003年度（単位＝10億ユーロ）

	コミュニ ン・連合	構成比	デパル トマン	構成比	レジオン	構成比	地方全体	構成比
住居税	8.3	18.70%	3.7	18.22%	0.0	0.00%	12.06	17.33%
既建築地税	10.3	23.03%	4.5	21.79%	1.1	24.45%	15.84	22.76%
未建築地税	0.85	1.91%	0.04	0.20%	0.01	0.22%	0.90	1.29%
職業税	13.8	30.93%	6.6	32.24%	1.9	42.14%	22.31	32.05%
<4税の計>	33.2	74.57%	14.8	72.45%	3.1	66.81%	51.11	73.43%
家庭ゴミ収集税	3.7	8.40%					3.74	5.37%
公共交通機関税	4.5	10.15%					4.52	6.49%
その他	0.2	0.49%					0.22	0.32%
不動産公示・登録税		0.00%	4.9	24.13%			4.94	7.10%
自動車税		0.00%	0.2	1.03%			0.21	0.30%
電気税	0.8	1.77%	0.4	1.95%			1.19	1.71%
譲渡税付加税	1.5	3.43%	0.1	0.39%	0.0	0.00%	1.61	2.31%
自動車登録税		0.00%			1.5	32.10%	1.47	2.11%
運転免許税		0.00%			0.0	0.44%	0.02	0.03%
その他	0.5	1.19%	0.0	0.05%	0.0	0.66%	0.57	0.82%
総合計	44.6	100%	20.5	100%	4.6	100%	69.60	100%
自治体別構成比	64.01%		29.41%		6.58%		100%	

(資料)MINEFI(経済財政産業省)/DGI/M2.

同表から分かるように、4つの税は、そのみで地方税収全体の73.5%をもたらしている。自治体別にみると、この数値はコミューンで最も高くなっており、74.6%にも達している。デパルトマンとレジオンは、間接税の比重が高く、また税収規模が相対的に小さいため、コミューンよりも4直接税への依存度はやや低い。しかも前述のように、2003年分権改革に伴って間接税がこの2自治体へ移譲されたので、直接税への依存度はさらに若干低下している。

なお税収の点で留意しなければならないのは、わが国と異なりフランスでは、税率の設定は原則として自由であるという点である。もちろん完全に自由というわけではなく、前年度の全国（ないしデパルトマン）平均税率の2.5倍（住居税・不動産2税）、同2倍（職業税）で制限が設定されている。また職業税については、前年度の税率上昇率の1.5倍での増加率制限がある。さらに各税の間で、他の税目以上に税率を引き上げないよう税率引き上げの制限が課されているが、これは、主として法人（事業主を含む）と個人、農民と個人との間で税負担が変動するのを防ぐために設けられている措置である。

いずれにしても、自治体間の税率格差は、わが国からは想像もできないほどに大きい。ただし、これは単に行政の水準や政策の質量差だけではなく、課税標準の評価がばらばらなことにも原因が求められる。地方税の課税標準は、すでに30年以上評価替えが行われていない。フランスの常識からすれば、わが国のように3年ごとに固定資産税の評価替えができ、税負担が変動することの方が理解できないようである。いずれにしても、税率の

格差と地方の自主性（行政水準・内容の差）とをイコールで結びつけるのは、フランスの場合にはやや言い過ぎということになる。

地方4直接税の概要は、図表13のとおりであり、職業税が事業（法人・個人）、住居税と既建築地税が主として個人、未建築地税が主に農民の負担となっている。4直接税のうち税収が今なお最も大きく、かつ最大の争点となっているのが職業税（TP）である。同税は、事業に対する課税であるが故に、特に景気や失業率等の経済指標が悪化する時期には、財界側からの批判が高まりやすいのである。

実際、表にも記してあるように、フランス最大の国内問題である失業への対策として、支払給与という課税標準が廃止されたが、それでも今なお4直接税のうち最大の規模を持ち、地方の基幹税であり続けている⁽⁵⁾。職業税の改革論争は、付加価値標準への改革を中心として1970年代から延々と続いているが、結論はみえているものの、絶えず実現が先送りとなってきた。2004年にも抜本的な改革の動きは進んだが、結局は付加価値標準への移行は果たせず、すべての納税者の税負担の上限を事業の付加価値額の3.5%に設定するという曖昧な改革に終わってしまった。

図表13、地方4直接税の納税者と課税標準の概要

	納税義務者	課税標準の概要
職業税(TP)	事業者 (法人・個人)	①事業用不動産・設備の賃貸価格 ②支払給与(2002年で廃止)もしくは事業収入(自由業等)
住宅税(TH)	居住者	居住用建物の賃貸価格
既建築地税	土地所有者	建物の建っている土地の賃貸価格
未建築地税	土地所有者	建物のない土地の賃貸価格

⁽⁵⁾ 職業税については、拙稿「フランス職業税の「給与」ベース廃止～「雇用を阻害」「国際的に廃止傾向」の虚像と真相～」『地方税』2002年8月号、「フランスの外形標準課税」『都市問題』2000年10月号などを参照いただきたい。

第4章 地方財政調整：財源保障（補償）と財政調整（格差是正と財源保障）

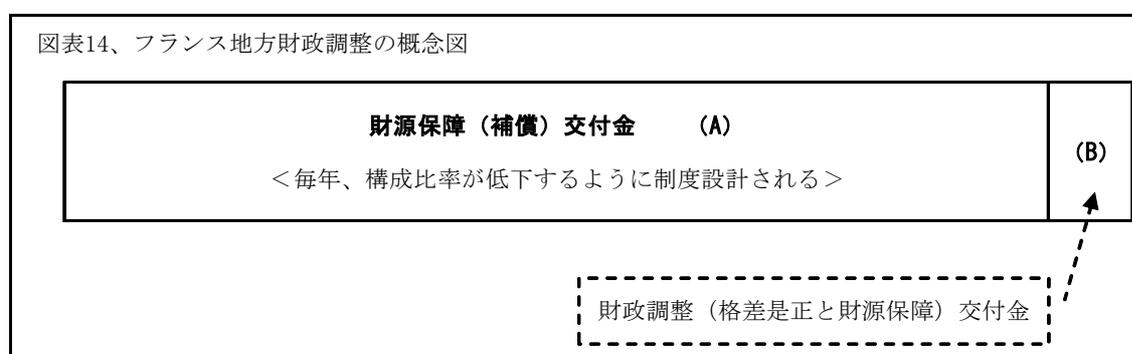
フランスの地方財政調整は、当然のことながらわが国のそれとは相当に異なっている。その現状を正しく伝えるためには、まず最初に用語の定義をしておかねばならない。というのは、1つには、わが国においても、地方財政調整を巡る用語が無秩序に使用され、議論が混乱しているからである。混乱どころか、近年の「三位一体改革」や地方交付税の存廃を巡る論争を通して、以前以上に歪められて使用されているのが現状である。

いま1つには、フランスの地方財政調整には、わが国にも同じ考えはあるが、直接的に語られることの少ない根拠に基づいて財政調整が行われているからである。その根拠とは、次にみる「地方に財源を補償しなければならない国の責任」であり、財源「補償」という意味での財源「保障」である。

ここでは、結論を先に述べる形になるが、フランスの地方財政調整における最大の特徴を示しつつ、用語の定義をすることにしよう。フランスの地方財政調整は、後に詳しくみるように、主として経常総合交付金（DGF：La dotation globale de fonctionnement）によって行われているが、それは図表14に概念図として示してあるように、2つの交付金に大別できる。

1つは財源保障のための交付金であるが、前述のようにわが国で用いられている財源保障というのとは異なる。すなわち、この交付金における財源保障とは、財源の補償（La compensation）としての財源の保障（La garantie）であり、ミクロ的に、すなわち地方自治体の一つひとつに財源を保障することを意味している。なぜ補償であり保障なのかといえば、この(A)の交付金は、国の政策によって地方歳出（地方負担）が増えたり、あるいは地方税収が減少したりすることに対する財源補償であり、それを事後的・継続的に保障することを役割としているからである。

フランスでは、前述の憲法改正からも分かるように、国の政策責任と地方のそれとが明確に分けられており、国の責任で生じた地方の負担増/税収減に対して、国は100%の財源補償・保障を行うのである。そしてフランスの地方財政調整は、図表からも想像できるように、ほとんどがこの「財源補償・保障」として行われている。



いま1つの(B)の交付金は、財政調整（La péréquation）の役割を担っており、自治体

間の格差是正に加えて、わが国でいわれているような意味での財源保障の機能がある。わが国でいわれているというのは、地方行政に要する財源の確保である。もちろんフランスの財政調整は、わが国地方交付税のように財政需要をすべて測定し、財政収入と比べて財源不足を算出するシステムではない。財政需要の測定項目は相対的に少なく、主として税収面の指標に基づいて配分されている。

しかしそれでも、当然のことながら、そこには財源保障機能が含まれている。この点についてフランスの学者達も明言しているが、地方財政調整の目的は、自治体間の税財源やサービス供給能力を均等化することではない⁶⁾。そうではなくて、すべての地方自治体が円滑に行政サービスを供給できるように、財源を要する自治体の財源を補うことであり、さもない場合に起こるであろうそれらの自治体における地方税負担の行き過ぎた重化を防ぐことなのである。

フランスの地方財政調整は、このように財源保障中心のシステムである。「補償・保障交付金」が大きいことに加えて、「財政調整交付金」においても財源の保障が図られているからである。その結果として、格差是正の機能は相対的に役割が小さくなっている。

ただし過去 30 年以上にわたって、格差是正の地位を高める努力が続けられてきたことも事実である。DGF は、1969 年に設置された給与税代理交付金 (VRTS) を引き継ぐ形で 1979 年に創設されたが、VRTS の時代から、図表 14 の(A)の箇所にも記してあるように「補償・保障交付金」の比重が年とともに低減し、「財政調整交付金」が逆に比重を高めるように制度が設計されているのである。もちろんこれによって、地方財政調整における格差是正の機能を強化しようとしているのである。

ただそうはいっても、「補償・保障交付金」の比重低下に対する地方の批判は強い。実際、フランス地方財政調整を歴史的にみれば、一方の格差是正の強化と、他方の財源保障との綱引きであり、現時点までのところ、結果として後者が優位を保ってきたといえるのである。

VRTS から DGF への制度改革は、後者の論理が勝ちを収めた結果であった。すなわち、VRTS における補償・保障交付金の比重低下が過度に早いと判断されたのである。DGF では、比重低下の速度が緩慢にされた。

その後 DGF は、約 10 年の周期で 1986 年、1994 年、2004 年に改革され現在に至っているが、それはすべて、主として前者の論理に基づく改革であった。すなわち、格差是正をより強化しようというのが改革の目的であった。しかし、繰り返えしこの目的が追求されていることから想像できるように、改革の成果をうるのはなかなか難しい。後に詳しくみるように、格差是正の機能を担う交付金の比率は、いまだ 1 割にも遠く及ばないのである。

さて、このようにフランスの地方財政調整とは何かを明らかにしたので、以下では、制

⁶⁾ 例えば文章で記されたものとして、Guy Gilbert, Alain Guengant “Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales” Commissariat du Plan, 2004の 13-18ページを参照。

度の詳細も含め、財政調整の現状をみてゆくことにしよう。まず初めに、地方財政調整を主として担っている①「国の交付金・補助金等の状況」を概観し、その特徴を明らかにした後に、②地方財政調整の手法や実態をコミューンの DGF 制度も詳細にみながら観察してゆく。

第1節 国の交付金・補助金と中期的総枠

国から地方に交付される交付金・補助金の一覧を図表 15 に掲げてある。この表で説明のできる交付金と地方財政調整の特徴は、まず第1には、フランスでは経常勘定と資本勘定を分ける複式予算となっていることである。複式予算なので、当然のことながら地方債は、資本勘定収入としてしか起債できない。

第2には、経常・資本別にみると、経常勘定への交付金・補助金が 86%までも占め、資本向けの比重は小さいことである。フランスの公共事業は、世界的にみると、わが国ほどではないにしろ規模が大きい。また公共事業は7割以上が地方自治体によって実施されている。しかし、地方の公共事業に対する国の交付金・補助金は、交付総額の 13%程度にすぎないのである。

第3には、使途に限定のない「一般交付金」、使途限定の「特定補助金」という区分で見ると、特定補助金は、経常と資本とを併せても、わずか 2.74%に過ぎないことである。国の交付金・補助金の 97%は交付金なのである。

補助金の内訳については、2006 年度から補助金の経常向け・資本向けの区分が廃止されたので現時点の数値がつかめないが、1999 年度で見ると、わが国で問題になっている公共事業向け補助金は、わずか 1.8%なのである。

第4には、交付金・補助金総額の6割は、今や DGF によって占められているが、それ以外に非常に多数の交付金が設定されていることである。しかも後述のように、DGF は 10 を超える交付金によって構築された交付金であり、わが国の交付税のように一体化された構成ではないのである。またこの表では「地方税の各種減免税補償」として一本化してしまったが、それは5種類の交付金に分けられているのである。

フランスの交付金は、それぞれ目的別に交付金が設置され、何のための交付なのか意味が明確にされているのである。ただし、この状態は、2004 年～2005 年度の交付金改革でやや修正された。表の下部に記載のあるように、7つの交付金が DGF に統合されたのである。なお、そのうちのいくつかは、DGF の内部で個々に存続しているので、統合といっても、一本化されたとまでは言えないことに注意しなければならない。

第5には、いわゆる「水平的な財政調整交付金」が存在することである。ただし、それらをもって、わが国で議論されているような意味での水平調整が行われていると考えるのは間違いである。レジオンの間で行われていた FCDER は、2004 年度からレジオンの DGF として DGF の枠内に組み入れられたが、その規模はごく小さく（表にもあるように 0.6 億ユーロ）、21 あるレジオンのうち、拠出をしていたのは3自治体にすぎないのである。

また FDPTP と FSRIF は、あくまでも地域的ないし地域内の水平調整であり、コミューンの細分性ゆえに存在するといつてよい。例えば前者は、原発等の例外的に大規模な施設

からの職業税収入を、迷惑（財政需要）をかけている周辺コミューンにも配分するための交付金である。コミューンが細分化されているので、1つの原発であっても、多数のコミューンが、わが国でいう「原発立地自治体」になってしまうのである。

また後者は、パリを中心とする首都圏レジオンであるが、こちらも首都圏への税源集中、都市問題・移民問題といった諸問題が、コミューンの細分化のゆえにより一層先鋭化してしまうことへの対応である。都市中心・都市近辺・都市周辺の自治体間で分断が生じて、行政のスピルオーバー、行政サービスと税源の地理的な乖離が著しくなってしまうのである。

図表15、地方に対する国の交付金・補助金と水平的調整交付金

	1999年 構成比	2006年交付額 (百万ユーロ)	構成比
1、経常勘定交付金・補助金	86.1%	54,904	85.16%
経常総合交付金(DGF)	38.5%	38,250	59.33%
教員住宅特別交付金(DSI)	0.9%	136	0.21%
職業税平衡全国基金(FNPTP)	1.3%	2004年からDGFへ統合	
平衡全国基金(FNP)	0.3%	2004年からDGFへ統合	
地方議員交付金(DEL)	0.1%	61	0.09%
地方分権一般交付金(DGD)	7.6%	1,032	1.60%
職業訓練レジオン交付金	2.8%	1,611	2.50%
職業税補償交付金(DCTP)	4.4%	1,116	1.73%
職業税・給与ベース廃止補償	4.4%	2004年からDGFへ統合	
レジオン有償譲渡税廃止補償	1.8%	2004年からDGFへ統合	
地方税の各種法定減免補償	21.3%	13,610	21.11%
緊急(住居)移転援助基金	-	20	0.03%
社会統合デパルトマン動員基金	-	100	0.16%
特定補助金(各種官庁)	2.8%	2006年から経常・資本の 区別の廃止	
2、資本勘定交付金・補助金	13.6%	8,534	13.24%
公共事業総合交付金(DGE)	2.3%	770	1.19%
付加価値税補償基金(FCTVA)	7.0%	4,030	6.25%
農村部発展交付金	-	124	0.19%
交通罰則金交付金	0.7%	620	0.96%
教育施設整備レジオン交付金(DRES)	1.2%	640	0.99%
中学校整備デパルトマン交付金(DDEC)	0.6%	318	0.49%
DGDコルシカ島	0.1%	265	0.41%
特定補助金(各種官庁)	1.8%	1,767	2.74%
3、国庫特別会計基金	0.4%	0	0%
国庫特別会計基金(各種)	0.4%	0	0%
合計	100%	64,470	100%

2004年交付金改革によって
統合された交付金

2003年度
交付額

職業税支払給与ベース廃止補償	90億ユーロ
レジオン税減税補償	19億ユーロ
レジオン間不均衡是正基金	0.6億ユーロ
全国平衡基金	1.3億ユーロ
職業税補償交付金の削減補償	2億ユーロ
地方分権一般交付金(総額の95%)	57億ユーロ
職業税全国平衡基金	6億ユーロ

(参考)地方団体間での水平的財政調整制度

職業税平衡デパルトマン基金(FDPTP)	
レジオン間格差是正基金(FCDER)	2004年からDGFへ統合
レジオン・イル・ド・フランスのコミューン間連帯基金(FSRIF)	

(資料) フランス内務省/DGCL.

次に、図表をもう1枚用いて、第6の特徴を述べることにしよう。その表とは、図表16であり、国の交付金・補助金を、次の2つの基準で区分している。すなわち、①「国の交付金の総枠」に含まれるのか否か、②いわゆる「直入方式」か否かである。

図表16、総枠内・総枠外と先取り・予算計上の区別
(2005年度執行見込額、単位=千ユーロ)

「成長・連帯契約」総枠内の交付金			70.50%
国税収入から先取り(いわゆる直入方式)			62.59%
経常総合交付金(DGF)	37,068,876		59.73%
DGF2004年度補正分	163,556		0.26%
DGF2005年度補正額	26,120		0.04%
教員住宅特別交付金(DSI)	174,066		0.28%
地方議員交付金(DEL)	48,715		0.08%
職業税給与ベース廃止補償	112,749		0.18%
職業税補償交付金(DCTP)	1,224,367		1.97%
DCTP特別増額	17,790		0.03%
DCTP特別増額	7,500		0.01%
国の予算に一旦は計上される			7.91%
公共事業総合交付金(DGE)			1.50%
コミュニオン	441,371		0.71%
デパルトマン	490,231		0.79%
中学校整備デパルトマン交付金(DDEC)	305,762		0.49%
教育施設レジオン交付金(DRES)	615,718		0.99%
地方分権一般交付金(DGD)	858,139		1.38%
DGDコルシカ島	257,066		0.41%
DGD職業訓練レジオン交付金	1,941,775		3.13%
「成長・連帯契約」総枠外			29.50%
付加価値税補償基金(FCTVA)	3,858,000		6.22%
交通罰則金交付金	560,000		0.90%
石油製品内国消費税コルシカ島譲与分	29,522		0.05%
各省庁・国庫の特定補助金			3.23%
農村部発展交付金(DDR)	119,587		0.19%
各省の特定補助金	1,842,597		2.97%
国庫補助金	40,000		0.06%
地方税減免補償			19.11%
DCTP(事業新設減税分)	66,135		0.11%
職業税課税ベース廃止減収分	164,000		0.26%
各種地方税源免税補償	2,475,485		3.99%
各種減税分	9,152,000		14.75%
合計	62,061,127		100%

(資料)フランス内務省/DGCL.

前者の「国の交付金の総枠」とは、交付金総額の増加率を中期的(3年間)にあらかじめ決め、地方財源の安定と将来予測を可能にしようという狙いで作られた制度である。1996年から1998年は「財政安定協定(Le pacte de stabilité financière)」、1999年から2001年は「成長・連帯協定(Le contrat de croissance et de solidarité)」と呼ばれていた。2001年以降、当初の「中期」という原則が崩れ、毎年度の予算(財政法)によって延長される形で現在も続いている。総額の増加率は、現時点では「インフレ率+GDP(実質ベース)の33%」である。

図表から分かるように、この総枠には、国の交付金のおおよそ7割が含まれている。増加率の枠がはまることになるため、100%の財源補償が必要な地方税減免への補償や、比率は小さいものの補助金などは、当然のことながらここに含まれない。

また、総枠に含まれる各交付金は、それぞれ独自の指標に基づいて総額が変化（増加）するため、各交付金の合計の総額と、この総枠の総額とは一致しないのが通常である。例えば最大規模の DGF は、「インフレ率+GDP（実質ベース）の50%」で増加するため、総枠の増加率を超えてしまう。そこで調整が行われることになり、DCTP の交付額を削減することで、各交付金の合計の総額と総枠の総額との一致が図られている。

このように述べると、この総枠は地方への財源移転を削減するための制度のように思われるかもしれないが、現実には削減の手段としては機能していない。各交付金に対する特別増額が毎年度のように行われ、総枠が突破されてしまっているし、DCTP の削減についても、後年度に削減額の補償が行われているのである。

さて、後者の「直入方式」か否かとは、国の予算に計上されずに、国税収入から先取りされて地方に交付されるのか、それとも国の予算を通して計上されるのかである。表から分かるように、国の交付金の63%は「直入」である。フランスでも明確にいわれていることだが、「直入」されるということは、それらが国の財源ではなく、地方固有の財源であることを意味しているのである。

第2節 地方財政調整のセグメンテーション・最適化

フランスにおける地方財政の調整方法は、財政調整の仕組みを細分化しつつ、地方団体の多様性や独自性を最大限尊重するように調整を行っていることが特徴である。わが国のように、財政調整を地方交付税という1つの交付金に委ねるのではなく、多数の交付金によって、調整の目的別に分担させているのである。

これは、本章の冒頭で明らかにした地方財政調整の最大の特徴からして、ある意味で必然である。財政調整が「補償・保障交付金」中心で行われる以上、国と地方の政策責任・役割分担の区分が明確になるように制度設計する必要がある。そのためには、調整を1つの交付金にまとめるのではなく、国の責任に対応した交付金を個別に設定し、それぞれの目的に従って調整を行うのが最適なのである。しかも「補償・保障交付金」に加えて、わが国でいわれている意味での財政調整の交付金も加わるのであるから、交付金が多数になるのは必至なのである。

図表17は、現行の交付金の一つひとつについて、内部構成と調整指標をメモした表である。すなわち内部構成とは、それぞれの交付金が複数の交付金によって構成されているか、それとも単一の交付金なのかであり、後者の調整指標とは、財政調整が財政収入面の指標によって行われているのか、それとも財政需要面の指標に基づいて調整されるのかを表している。

同表から分かるように、複数の交付金によって構成されている交付金が少なくない。また財政調整の指標は、複数の交付金で重複しているが、基本的な3つの指標が網羅され、かつ分担されている。3つの指標とは、いうまでもなく「財政収入」、「財政需要」、「税

負担」である。地方財政調整には、(1)「財政力」、(2)財政需要、(3)税負担の3つの格差を是正する機能がある。フランスでは、これら3つの機能を、別々の交付金に担当させているのである。

図表17、交付金の内部構成と財政調整の指標

	内部構成	財政調整の指標
1、経常勘定交付金・補助金		
経常総合交付金(DGF)	複数の交付金	「財政力」指標、 需要指標、徴税努力、課税所得
教員住宅特別交付金(DSI)	複数	財政需要の指標
地方議員交付金(DEL)	単一の交付金	財政需要の指標
地方分権一般交付金(DGD)	複数	財政需要の指標
職業訓練レゾン交付金	単一	財政需要の指標
職業税補償交付金(DCTP)	複数	地方税の指標
地方税の各種法定減免補償	単一	地方税の指標
緊急(住居)移転援助基金(FARU)	単一	財政需要の指標
社会統合デパルトマン動員基金	単一	財政需要の指標
2、資本勘定交付金・補助金		
公共事業総合交付金(DGE)	複数	「財政力」指標、 需要指標、徴税努力
付加価値税補償基金(FCTVA)	単一	財政需要の指標
農村部発展交付金	複数	「財政力」指標、 需要指標
交通罰則金交付金	単一	財政需要の指標
教育施設整備レゾン交付金(DRES)	単一	財政需要の指標
中学校整備デパルトマン交付金(DDEC)	単一	財政需要の指標
DGDコルシカ島	単一	財政需要の指標
(参考)地方団体間での水平的財政調整制度		
職業税平衡デパルトマン基金(FDPTP)	単一	「財政力」指標、 需要指標、
レゾン・イル・ド・フランスのコミューン間 連帯基金(FSRIF)	単一	「財政力」指標、 需要指標、課税所得

(資料)フランス内務省/DGCL.

しかも調整の細分化は、この財政調整の機能別ばかりではない。地方団体の種類別にも、調整が細分化されている。各交付金の名称からもおおよそ分かるように、地方団体の種別に異なった交付金を用意されたり、1つの交付金でも別々の調整方法が採用されたりしている。すなわち、レゾン、デパルトマン、コミューン、コミューン連合という地方団体の種別に応じて、それぞれに適切な調整方法が採用されているのである。

さらにコミューンについては、都市と農村とで異なった財政調整が行われるのも、細分化・最適化の1つといえる。都市・農村の区分は、多くの交付金においては、人口規模に応じて調整を行うことで「間接的に」実施されている。すなわち、わが国でいえば交付税の「段階補正」にあたる。しかし DGF においては、このような間接的な方法だけではなく、直接的に、都市と農村に別々の交付金が設定されることで、より最適な調整が行われているのである。

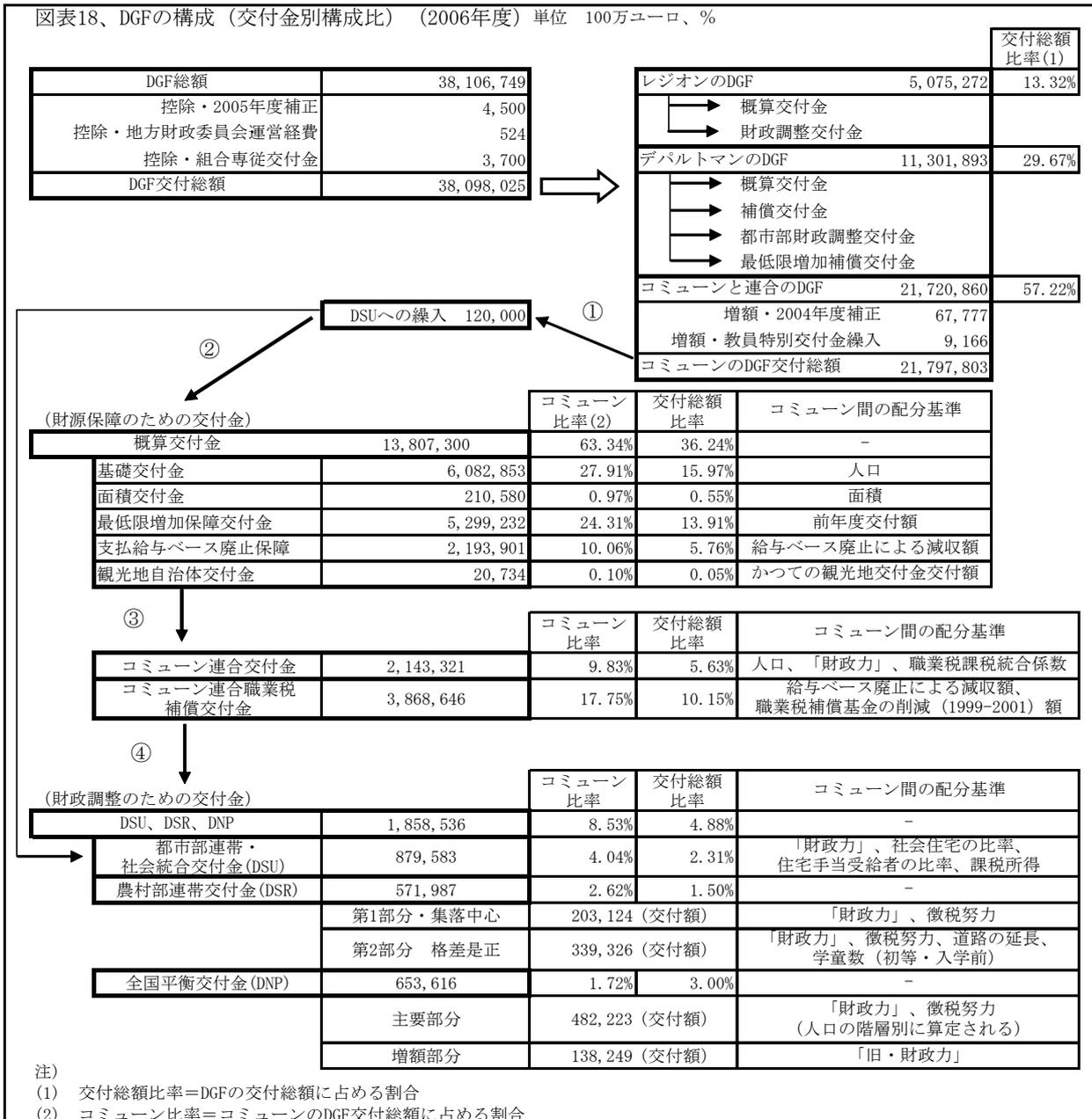
図表 18 は、2006 年度についての DGF の配分とコミューンの DGF の制度詳細である。これをみれば、DGF が多数の内部の交付金によって、いかに複雑に組み合わせられているのかを理解することができるだろう。

DGF は、まずレゾン、デパルトマン、コミューン (含むコミューン連合) の3つの交付金に分割される。前述のとおり、地方自治体の層別 (カテゴリー別) に内容の異なる交

付金が設定されているのである。例えばデパルトマンの DGF は、以下でみるコミュニティの DGF とは異なり、4 つの交付金から構成されているし、レジオンの DGF は 2 つである。

コミュニティの DGF は、それだけで DGF 総額の 6 割弱をも占めているが、それは図表にて矢印と番号で示したように、内部の構成交付金へと分割されてゆく。番号のうち①は特別なので省略し、まず最初に割り当てられるのが「財源補償・保障交付金」としての概算交付金である。概算交付金は、コミュニティの DGF の 6 割以上を占めており、さらに 5 つの交付金へと再分割される。このうち最大の交付金が、前掲の図表 18 で人口規模別の調整をみた基礎交付金である。

図表18、DGFの構成（交付金別構成比）（2006年度）単位 100万ユーロ、%



次に、既定交付金が差し引かれた後に割り当てられるのがコミュニティ連合の DGF である。これも 2 つの交付金に分割されるが、両者合わせてコミュニティの DGF の 2 割弱を占めている。

最後に割り当てられるのが「財政調整交付金」であるが、すでに述べたように相対的に規模は小さい。その規模はコミューンの DGF の 8.53%に過ぎないが、ここで都市と農村別に交付金が分割される。都市部コミューン向けの都市部連帯・社会統合交付金 (DSU) と、農村部コミューン向けの農村部連帯交付金 (DSR) である。ちなみに全国平衡交付金 (DNP) は、いわゆる「財政力」の弱い団体向けの財政調整であり、2003 年まで DGF とは別個に設置されていた全国平衡基金 (FNP) が、この部分に統合された交付金である。

このように自治体のカテゴリー別、都市・農村別に交付金が分けられているということは、当然のことながら、財政調整の基準が異なるということである。表からも分かるように、自治体のカテゴリーや種地別にそれぞれ特徴的な交付金の「配分基準」が採用されているのである。例えばコミューンの「財政調整交付金」では、都市と農村に共通する配分基準である「財政力」と「徴税努力」に、それぞれに特有の配分基準が組み合わせられている。すなわち都市向けには、総住宅数に占める社会住宅 (Le logement social) の比率や人口に占める住宅手当受給者の比率、農村向けには道路の延長と学童数である。

なお、「財政力」と「徴税努力」という配分基準は、コミューンの都市・農村に限らず、デパルトマンやレジオンについても採用されている共通の配分基準である。「財政力」とは、多くの国で採用されているように「税収獲得能力」であり、わが国以外は「標準税率」がないので、通常は次の算式になる。すなわち、課税標準×前年度の平均税率である。フランスもこの算式を長年用いてきたが、2005 年度より DGF の概算交付金の交付額がプラスされることになった。いまやフランスにおける「財政力」とは、「税収獲得能力」+「DGF として財源補償される地方固有財源」の合計額なのである。

また「徴税努力」とは、「旧・財政力」(課税標準×平均税率)と実際の税収との比率であり、それは当然のことながら、各地方団体における税負担の水準を表す。わが国はもとより、世界的にもめずらしい財政調整の基準である。この指標を交付額に比例的に反映させることによって、住民の税負担が高い団体ほど、多額の交付金を交付されることになるのである。フランスでは、地方税の税率は、緩やかな税率制限があるとはいえ、基本的に各地方団体が自主的に決定する。そのため、団体間の税負担格差は相当に大きい。その格差を緩和するのが、この指標の役割なのである。

さて、以上 DGF の制度を中心にみてきたが、すでに何度も言及したように、2004 年-2005 年に制度の改革が行われた。そこで本章の最後に、コミューンの DGF 制度の変遷を概観しておくことにしよう。

図表の 19 は、コミューン DGF 制度の変遷 (1979 年の創設時、1985 年・1994 年・2004 年改革) である。この四半世紀の間に 4 パターンの構造を経験してきたわけだが、基本的な構成に変化はない。名称こそ変化しているものの、本章の冒頭で明らかにしたように、DGF の大宗を占める「補償・保障交付金」(名称は、既定交付金→基礎交付金→概算交付金⁷⁾) と、「財政調整交付金」(平衡交付金→平衡交付金・補償交付金→整備交付金→DSU・DSR・DNP) である。創設当初に第 3 の構成要素として存在していた特別交付金は、第 1、

⁷⁾ 既定交付金と概算交付金は、フランス語は同一の単語であるが、交付金の意味を明らかにするために、あえて意識してある。

第2の部分に吸収される形で姿を消した。

この DGF の地方財政調整を一言で述べれば、「補償・保障交付金」は、現在の概算交付金という名称が表すように、人口や面積といったおおざっぱな配分基準で、基本的な財政需要を反映しているといえるだろう。そして、その基本的な財政需要の財源補償を、各構成パターンの最下部に記してある「最低限増加保障」によって財源保障しているのである。

他方で「財政調整交付金」は、この基本的な財源補償・保障の上に乗っかる形で「財政力」、「徴税努力」、特定の財政需要を勘案して、より詳細な格差是正と財源補償を行っている。ここでいう特定の財政需要とは、地方にとって特に重荷になっている行政サービスの経費ということができるだろう。

図表19、コミューンのDGFの制度改革

1979年創設時

名称	主たる配分基準
既定交付金	前年度交付額
平衡交付金	
「財政力」平衡配分	「財政力」
「家計税」平衡配分	「家計税」収入額
特別交付金	
人口増による既定交付金補充配分	
住民1人あたり最低限配分	
最低限経常費交付金	
観光地・保養地への補充交付金	
都市圏の中心都市への特別交付金	
組合専従交付金	
昼間観光の観光地への特別交付金	
教員住宅特別交付金	教員数
最低限増加保障	

1985年改革

名称	主たる配分基準
基礎交付金	人口
平衡交付金	
財政力・徴税努力平衡交付金	「財政力」、「徴税努力」
課税所得平衡交付金	課税所得
補償交付金	社会住宅数、学童・生徒数、道路の延長
特別交付金	
観光地・保養地への補充交付金	
昼間観光の観光地への特別交付金	
都市圏の中心都市への特別交付金	
組合専従交付金	
都市圏連帯交付金 (DSU) 1991年から	
最低限増加保障	

1994年改革

名称	主たる配分基準
概算交付金	前年度交付額×人口増減率の50%
整備交付金	
コミューン連合のDGF	人口、「財政力」、課税等合計数
都市圏連帯交付金 (DSU)	人口×徴税努力×総合指数（「財政力」・社会住宅比率・住宅手当受給者比率・課税所得）
農村部連帯交付金 (DSR)	
「地域中心」部分	人口×「財政力」×徴税努力
平衡部分	人口×「財政力」×徴税努力、コミューン道の延長、学童数、ヘクタールあたり「財政力」
最低限増加保障	

2004年改革

名称	主たる配分基準
概算交付金	
基礎交付金	人口
面積交付金	面積
最低限増加保障交付金	前年度交付額
職業税支払給与ベース廃止保障	給与ベース廃止による減収額
観光地自治体交付金	かつての観光地交付金交付額
コミューン連合交付金	人口、「財政力」、職業税課税統合係数
コミューン連合職業税補償交付金	給与ベース廃止による減収額、DCTPの削減(1999-2001)額
DSU、DSR、DNP	
都市部連帯・社会統合交付金 (DSU)	「財政力」、社会住宅の比率、住宅手当受給者の比率、課税所得
農村部連帯交付金 (DSR)	
第1部分・集落中心	「財政力」、徴税努力
第2部分 格差是正	「財政力」、徴税努力、道路の延長、学童数（初等・入学前）
全国平衡交付金 (DNP)	
主要部分	「財政力」、徴税努力（人口の階層別に算定される）
増額部分	「旧・財政力」

おわりに

本稿では、フランスの地方財政調整と、それを理解するために必要な最低限の地方行財政の状況を包括的にまとめてみた。本稿を通して、フランスの現状をおおよそご理解いただけたであろうか。

本稿は、わが国でフランスの実情があまり伝えられてきていないだけに、同国の地方財政の仕組みが正しく理解できるよう、制度の解説を中心に執筆を行った、また同様の趣旨で、できるだけ分かりやすく平易な記述を心がけた。

ただし、制度の解説に重点を置いたことの反面として、地方財政調整をめぐる財政思想や財政調整の理論などを本稿に盛り込むことが難しかった。財政調整の考え方や論点などに言及すると、制度解説も中途半端になりかねないと判断したのである。そこでそれらについては別稿にて論述を行ったので、本稿をお読みいただいた上で別稿をご参照いただきたい。

その別稿とは、「地方財政」2007年2月号（地方財務協会）に掲載の拙稿「フランスの地方財政調整- 財源補償・保障と平衡化の相克-」である。ここでは、本稿で行った基本的な地方行財政の制度解説などは一切抜きにして、財政調整の史的変遷と理論を中心に論じた。その意味で本稿と別稿は、もちろん重複する部分もあるが、それぞれの役割、位置づけを分担しつつ、両者が合わさって包括的な理解がえられるようになっている。フランスの地方財政調整を、制度的にも理論的にもご理解いただくために、本稿と別稿を併せてご高覧いただければ幸いである。