

# フランスの広域行政

## ——その制度、実態及び新法による改革——

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 042 (MAR.13,1992)

はじめに

### 第1部 広域行政組織の制度と実態

- 一 広域行政組織の種類
- 二 広域行政組織の法的位置付け
- 三 広域行政組織の制度の内容及び具体例

### 第2部 1992年2月6日法による新たな広域行政組織の設立

# 目 次

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| はじめに .....                          | 1  |
| 第1部 広域行政組織の制度と実態 .....              | 2  |
| 一 広域行政組織の種類 .....                   | 2  |
| 二 広域行政組織の法的位置付け .....               | 2  |
| 三 広域行政組織の制度の内容及び具体例 .....           | 3  |
| 1 市町村間広域行政組織 .....                  | 3  |
| (1) フランスの市町村の特質 .....               | 3  |
| (2) 市町村間広域行政組織の沿革 .....             | 5  |
| (3) 市町村事務組合 .....                   | 9  |
| (4) 広域市町村区 .....                    | 14 |
| (5) 都市共同体 .....                     | 20 |
| (6) 新都市組合 .....                     | 25 |
| 2 県間広域行政組織 .....                    | 29 |
| (1) 制度 .....                        | 29 |
| (2) 具体例 .....                       | 30 |
| 3 州間広域行政組織 .....                    | 30 |
| 4 異なるレベルの団体により構成される広域行政組織 .....     | 31 |
| (1) 制度 .....                        | 32 |
| (2) 具体例 .....                       | 34 |
| 第2部 1992年2月6日法による新たな広域行政組織の創設 ..... | 35 |
| 1 法律制定までの経緯 .....                   | 35 |
| 2 法律の骨格 .....                       | 35 |
| 3 新設制度の内容 .....                     | 36 |
| (1) 州間広域行政組織 .....                  | 36 |
| (2) 市町村間広域行政組織 .....                | 38 |
| 4 1992年法に対する地方自治担当大臣の見解 .....       | 42 |
| <参考文献>                              |    |

はじめに

フランスの地方行政について説明を試みる場合、まず取り上げるべきものは、1982年の大規模な改革によって成立した三層からなる地方公共団体、すなわち、州(région)、県(département)及び市町村(commune)と、地方における国の代表者であり地方自治行政の監視者としての権限及び管轄区域内の国の地方出先機関の長としての権限を有する州地方長官(préfet de région)及び県地方長官(préfet de département)であるが、このほかフランスの地方自治体の特殊性ゆえに古くは19世紀末から活用され、現在でもフランスの地方行政において重要な位置を占める広域行政組織についても言及する必要がある。

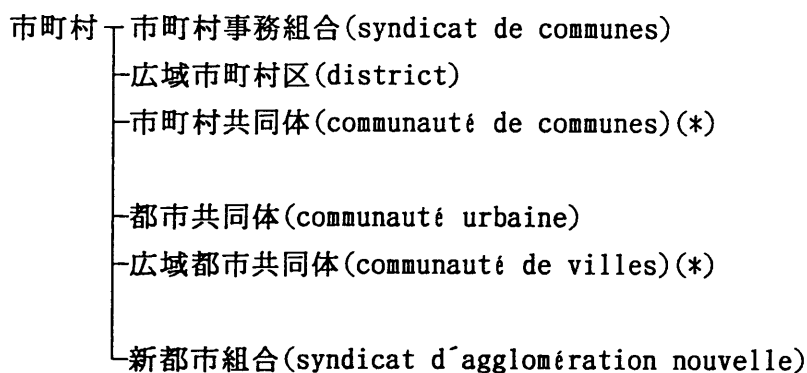
制度上、州間組織の「共益機構」(institution d'utilité commune)、県間組織の「県際機構」(institution interdépartementale)並びに市町村間組織の「市町村事務組合」(syndicat de communes)、「広域市町村区」(district)、「都市共同体」(communauté urbaine)、「新都市組合」(syndicat d'agglomération nouvelle)等の他、異なるレベルの間で組織される「混成事務組合」(syndicat mixte)など多種類の広域行政組織の設立が認められており、実際にも、市町村間を中心とした多くの広域組織が存在している。

本稿は、これらの地方自治体間の広域行政の制度と実態について説明を行う(第一部)ことを主な目的とするが、先頃公布された1992年2月6日法(「共和国の地方行政に関する指針法」)は、フランスの広域行政に大きな変革をもたらすことが予想される重要な規定が盛り込まれている法律であるので、併せて同法のうちの地方自治体間協力に関する部分を紹介する(第二部)こととする。

## 第1部 広域行政組織の制度と実態

### 一 広域行政組織の種類

主要な広域行政組織を、構成する地方団体別に分類すると次のとおりである。



県 — 県際機構(institution interdépartementale)

州 — 共益機構(institution d'utilité commune)  
— 州間協議会(entente interrégionale)(\*)

その他 — 混成事務組合(syndicat mixte)

(注) (\*)は第二部で説明する1992年法によって新設されたもの

### 二 広域行政組織の法的位置づけ

以下に述べる地方自治体間の広域行政組織は、公法上、「公施設法人」(établissement public)に分類される。

この概念は、19世紀の中頃に判例から導き出されたものである。その定義については、以来多くの議論の対象とされてきたが、伝統的な定義の1つによると、国の領土の一部である「区域」(territoire)に基づく地方分権化を行うのが「地方公共団体」であるのに対し、「役務」(service)による地方分権化を担う特別な団体が公施設法人であるとされる。

これに従えば、公施設法人とは、一応、「公法上の法人格を付与されているが、一般的な管轄権限を有さず、特定の公役務を遂行することを目的とする団体」ということができよう。

(参考) 公施設法人の分類例

ア 「行政的公施設法人」(établissement public administratif)

- (a) 上記「広域行政組織の種類」で列挙した団体
- (b) 保健衛生・社会福祉(病院、ホスピス等)
- (c) 文化・研究(大学、国立行政学院(ENA)、国立博物館連合等)
- (d) 財政(預金供託公庫等) 等

イ 「商工的公施設法人」(établissement public industriel et commercial)

- (a) 商業会議所
- (b) 港湾、空港
- (c) 企業(フランスガス、フランス電力等) 等

### 三 広域行政組織の制度の内容及び具体例

市町村、県及び州間広域行政組織について順次説明を行い、最後に異なるレベルで構成される「混成事務組合」を取り上げることとする。

#### 1 市町村間広域行政組織

市町村間広域行政組織は、その種類、設置数とも他を圧倒しており、現在存在する広域行政組織の大部分が市町村間で組織されたものといっても過言ではない。この状況の背景を理解するためには、フランスの市町村の特質及び市町村間広域行政組織の沿革に目を向ける必要がある。

##### (1) フランスの市町村の特質

基礎的自治体である市町村の歴史は古く、中世の都市コミューン、農村の司祭の管轄区域であった教区(paroisse)にまで遡ることができる。

大革命期、38,000程度存在していたこれらの団体は、地方自治体として同一の法的地位を与えられたが、その数は現在に至るまで余り変わっていない。このように市町村の数が多く、また、それに伴い、その規模が極めて小さいことがフランスの市町村の大きな特徴である。表-1は、1990年現在の人口規模別市町村数(本土のみ)を表したもののだが、市町村の約9割が人口2,000人未満であり、10,000人以上の市町村は全体の2%程度しか存在しない(EC12か国内での市町村規模を比較した表-2を見ると、フランスの市町村の数は他の11か国の合計よりも多く、市町村あたりの人口数(同表中a/bで表されたもの)は最も低いことがわかる)。

当然のことながら、これら大多数の市町村の行財政能力は非常に弱く、従来何度か合併

促進策が講じられたのであるが、政治的、社会的、心理的等の理由から、わが国でなされたようなはかばかしい成功をみていない（1962年から82年にわたる20年間で1,200（全市町村数の3%程度）減少したにすぎない）。

表－1 人口規模別市町村数（1990年）

| 住 民 数           | 市町村数（構成比）      | 人口（人）      |
|-----------------|----------------|------------|
| 0～ 699          | 25,249( 69.0%) | 6,897,540  |
| 700～ 1,999      | 6,908( 18.9%)  | 7,933,928  |
| 2,000～ 4,999    | 2,655( 7.3%)   | 8,062,265  |
| 5,000～ 9,999    | 898( 2.5%)     | 6,168,826  |
| 10,000～ 19,999  | 445( 1.2%)     | 6,231,927  |
| 20,000～ 49,999  | 293( 0.8%)     | 9,087,161  |
| 50,000～ 99,999  | 67( 0.2%)      | 4,443,077  |
| 100,000～299,999 | 31( 0.1%)      | 4,742,423  |
| 300,000以上       | 5( 0.0%)       | 4,116,977  |
| 計               | 36,551(100.0%) | 57,684,724 |

出所：内務省

表－2 E C12か国の市町村規模等

| 国 名         | 面積(平方km)  | 人口(千人)(a) | 市町村数(b) | a / b   |
|-------------|-----------|-----------|---------|---------|
| フ ラ ン ス     | 547,000   | 55,600    | 36,527  | 1.522   |
| イ タ リ ア     | 301,000   | 57,400    | 8,074   | 7.109   |
| ド イ ツ (旧西独) | 249,000   | 61,000    | 8,514   | 7.165   |
| イ ギ リ ス     | 255,000   | 56,800    | 845     | 104.220 |
| ス ペ イ ン     | 605,000   | 39,000    | 8,027   | 4.859   |
| ポ ル ト ガ ル   | 92,000    | 10,300    | 275     | 37.455  |
| ギ リ シ ャ     | 132,000   | 10,000    | 6,037   | 1.657   |
| アイルランド      | 70,000    | 3,500     | 115     | 30.435  |
| ベ ル ギ ー     | 30,000    | 9,900     | 596     | 16.611  |
| オ ラ ン ダ     | 37,000    | 14,600    | 811     | 18.003  |
| デ ン マ ー ク   | 43,000    | 5,100     | 275     | 18.546  |
| ルクセンブルグ     | 3,000     | 400       | 126     | 3.175   |
| 計           | 2,254,000 | 323,600   | 69,922  | 4.628   |

出所：欧州議会(Conseil de l'Europe) 統計(F. B. BENOIT, Collectivités Locales, 1er Volume(DALLOZ)より引用)

(注) フランスの市町村数は1987年1月1日現在のものである。ただし、その他の国に関する統計年度は当該資料に記載されていない。

## (2) 市町村間広域行政組織の沿革

市町村間広域行政組織の沿革を見る場合、パリ第10大学ブレション・ムーレンヌ教授の見解(BRECHON-MOULENES; Les Organisations intercommunales, DALLOZ 1988)が参考になると思われるので以下これに拠りながら説明を行うこととしたい。

現在に至るまでの市町村間広域行政組織の歴史は、その設立目的という観点から大きく3つの時期に分類することができる。その個々の内容について述べる前にこれら3つの時期を象徴する文書を引用することからはじめよう。

「市町村間組織は市町村や県のような真の意味での政治的な団体ではない。すなわち、広範囲な権限を有さないこのような組織は、定められた1つの事業を遂行するために市町村間で形成された団体にすぎない」(市町村事務組合の新設を定めた1890年3月22日法法案提出理由書)

「地方分権化のプロセスは、現在、市町村レベルでの不適応という点に限界を見ている。今後、抜本的な変革なしに地方団体に新しい権限、手段を委譲することはおそらく危険なことであろう」(市町村間の合併・再編に関する1971年7月16日法成立前になされた国土整備及び生活環境委員会報告)

「現在、都市共同体(communauté urbaine)を地方公共団体にすることを望むことは、3つの層(州、県、市町村)の間の新しい権限配分に影響を及ぼすであろうし、国が与えようとしている権限を市町村から奪うこと等によって地方分権化への障害を築くことになるであろう」(都市共同体に関するノートバール報告(1981年))

### [第1期] (旧体制～単一目的混成事務組合設立まで)

大革命前の旧体制下において、すでに多種多様な市町村間組織が存在したが、革命期に政治的連合に対する懸念及び統一性の配慮からこれらの組織は一掃された。しかしながら、1837年法によって、政治的、行政的な問題を提起しない領域である財産管理に関する市町村間組織の設立が早くも認められた。同法は、工事(travaux)の共同実施のための市町村間協約の締結についても定めを設けているが、立法者は、これらに対し、1つの組織体としての性格を付与していない。

初めて法人格を有する団体として設立を認められたのが、1890年3月22日法によって新設された市町村事務組合(syndicat de communes)であった。だが、市町村間の緊密化に対する中央政府の伝統的な不信、ライバルの出現に対する県の懸念等の中から誕生したこの組合は、唯一つの事業しか行うことが許されず、しかもその活動は慈善活動などに限定される場合が多かった。しかしながら、後に所管事業範囲が広げられた。さらに、新

しいパートナーとの組織づくりへの道も開かれた。すなわち、1955年5月20日のデクレ<sup>(\*)</sup>によって、商業会議所等の他の種類の団体との組合である単一目的混成事務組合の設立が認められたのである。

\* デクレ(décret)：その性質上、命令事項（法律を制定することができない領域）について固有の行政立法として制定されるデクレと、法律の施行令としてのデクレに区分することができ、また、一般的規律を定めるデクレと特定の者に対して発せられるデクレとに区分できる。また、形式上は、大統領の発するデクレ(décret en conseil des ministres=閣議を経たデクレで大統領の署名を要する)、コンセイユ・デタの議を経たデクレ(décret en Conseil d'Etat=1958年憲法以前に法律として定められたもので、現在命令事項とされているものを改廃するもの)、特別施行令(règlement d'administration publique=特定の法律の適用について、その法律に基づき首相が発することを義務づけられているもので、法律との適合性につきコンセイユ・デタの審議を経ることが必要)及びその他のデクレとに区分される。

この時期に創設された制度の特徴は、構成員である個々の市町村の存在が重視されているということである。このことは、議決機関における全ての市町村の代表権が認められていること、決定が全会一致でなされること、共同で行う事業が制限されている（共同財産の管理、基礎的施設の設置など）こと等の点に表れている。

## 〔第2期〕（～1970年代前半）

第2期は、上記(1)で述べたフランスの特質である市町村の細分化という問題に対して国が積極的に関与した時期である。

地方行政の構造改革への中央政府の意思は、次のようないくつかの状況のもとに1959年以降姿を現し始めた。

- ① 第5共和制（1958年～ ）による国土改造政策の採択
- ② 1960年代の急激な都市化
- ③ 従前に比べてはるかに意欲的な第5次計画(V<sup>e</sup> Plan:1965~1970)の策定

ただし、一方で従来の伝統的な広域行政の形態に愛着を抱く世論に正面からぶつかることをおそれ、次のように段階的に次々と新しい制度を導入していった。

- ① 1959年1月5日のオルドナンス<sup>(\*)</sup>（59-29）による多目的事務組合創設
- ② 1959年1月5日のオルドナンス（59-30）による広域市町村区（正確にはその前身である広域都市区）創設

- ③ 1966年12月31日法による都市共同体創設
- ④ 1970年12月31日法による多目的混成事務組合創設

\* オルドナンス(ordonnance)：立法の対象となる事項は、法律事項と命令事項に分類されるが、国会が立法権を有するのは憲法第34条第2項以下において限定列挙された法律事項に限定される。さらに、この法律事項についても、国会は特定の事項に関し、期間を限定して授權法の形で政府に立法権を委任することができる。この委任に基づく命令をオルドナンスという。

最後の混成事務組合を別とすれば、この1959年以降の動きからは、[上位一市町村](super-commune)設立への中央政府の意向を読み取ることができる(後述するように、広域市町村区、都市共同体の順に義務的権限の範囲が広がっている)。事実、1968年5月15日のフーシェ(Fouchet)法案では、都市共同体の原則を一般化することが検討された。同案は1968年のいわゆる「5月危機」によって廃案となったが、その後、市町村合併、再編成等の促進するに関する1971年7月16日のマルスラン(Marcellin)法がその精神を引き継いだ。

このような中央政府の意向は、新しい組織(混成事務組合を除く)に次のような特別の性質を与えることとなった。

- ① 設立は全市町村の一致ではなく、所定の過半数とされたこと(市町村事務組合の場合も全会一致の原則は廃止された(単一目的：1959年1月5日、多目的：1970年12月31日))
- ② 強制的な設立が行われたこと
  - (a) 広域市町村区(トゥール(1959)、クレイユ(1962))
  - (b) 都市共同体(ボルドー、リール、リヨン、ストラスブール(1966))この他、上述のマルスラン法の枠内で、312の多目的市町村事務組合と、47の広域市町村区が設立された。
- ③ 強固な組織体とするために自発的な入・脱会は認められず、解散も難しいこと

### [第3期] (～現在)

1970年代も後半に入ると、急激な都市化も沈静化し、今後問題となるのは新規の施設を建設することよりも既存のものを管理することとされた。さらには、地方分権化の進展とともに市町村の「自治」(autonomie)の要求も復活した。このような状況を反映した第3期の施策の原理は、市町村の自治の尊重と協力関係の柔軟性であるということができる。

まず、1977年7月22日法は、組織(市町村事務組合、広域市町村区、都市共同体)設立の際、主要都市に拒否権を付与しただけでなく、広域市町村区及び都市共同体に解散

権を与えた。

また、1982年12月31日法では、都市共同体と構成市町村の間で権限の移動を認めている。

そして、第2期の終りを象徴的に示すのは、1983年7月22日法第112条によって、市町村法典(*code des communes*)112-18条、すなわち、市町村間の強制的な統合について定めたマルスラン法の規定を廃止したことである。

さらに、1988年1月5日法はこの傾向を一層促進させた。すなわち、市町村が複数の目的の一部を選択して加入することのできる「選択式事務組合」の制度が定められたのである。

(3) 市町村事務組合(syndicat de communes)

市町村事務組合の形式には、市町村間広域行政組織の中で最も歴史の古い単一目的事務組合(Syndicat intercommunal à vocation unique:S.I.V.U) (根拠法: 1890年3月22日法) 及び複数の事務を管理する多目的市町村事務組合(Syndicat intercommunal à vocation multiple:S.I.V.O.M) (1959年1月5日オルドナンス: 1970年12月31日法は単一目的事務組合と多目的事務組合との区分を廃したが、現在も実務上この区分は広く用いられている) がある。また、1988年1月5日法によって、市町村が複数の目的の一部を選択して加入することのできる選択式事務組合(syndicat à la carte) の創設が認められることとなった。

事務組合の数は、1990年1月現在で、単一目的事務組合が12,907、多目的事務組合が2,286である(表-3参照)。

表-3 単一目的及び多目的市町村事務組合並びに広域市町村区州別設立数

| 州 名           | 単一目的 | 多目的 | 広域市町村区 | 州 名         | 単一目的  | 多目的  | 広域市町村区 |
|---------------|------|-----|--------|-------------|-------|------|--------|
| アルザス          | 243  | 73  | 6      | ロレーヌ        | 650   | 117  | 15     |
| アキテーヌ         | 914  | 157 | 5      | ミディ・ピレネ     | 836   | 219  | 8      |
| オーヴェルニュ       | 389  | 101 | 1      | ノール・パド・カレ   | 367   | 89   | 13     |
| ブルゴーニュ        | 597  | 114 | 3      | バス・ノルマンディ   | 717   | 83   | 10     |
| ブルターニュ        | 632  | 105 | 3      | オート・ノルマンディ  | 625   | 57   | 4      |
| サントル          | 1023 | 99  | 7      | ベイ・ド・ラ・ロワール | 566   | 128  | 13     |
| シャンパーニュ・アルデンヌ | 580  | 100 | 10     | ピカルディ       | 793   | 91   | 9      |
| コルス           | 76   | 42  | 1      | ボワトク・シャラント  | 580   | 109  | 8      |
| フランシュ・コンテ     | 528  | 56  | 5      | プロヴァンス・アルプ  | 328   | 90   | 5      |
| イル・ド・フランス     | 702  | 61  | 16     | ・コートダジュール   |       |      |        |
| ラングドック・ルシヨン   | 499  | 129 | 2      | ローヌ・アルプ     | 1038  | 220  | 21     |
| リムーザン         | 218  | 38  | 0      | 海外州         | 6     | 8    | 0      |
|               |      |     |        | 計           | 12907 | 2286 | 165    |

出典: 1990年1月22日付官報(Journal Officiel)第9428号

## ① 制 度

### ア 設 立

市町村の全議会が一致した議決によって設立の意思を明らかにした場合は、県地方長官（国の機関）のアレテ<sup>(\*)</sup>（2以上の県にまたがる場合は関係県地方長官の共同アレテ）により設立が決定される。この他の場合は次の手続きに従う。

最初に関係県地方長官が、1又は複数の市町村議会の発意に基づき、関係県議会の同意を得た上で、構成する市町村のリストを決定する。

こののち、全人口の2分の1以上を占める関係市町村の議会の少なくとも3分の2の同意又は全人口の3分の2以上を占める市町村の議会の少なくとも2分の1の同意（ただし、いずれの場合も全人口の4分の1以上を占める市町村の議会の同意が含まれていなければならない）があった後、県地方長官のアレテ又は共同アレテにより設立が決定される。

\* アレテ(arrêté)：大臣又はその委任を受けた行政当局（地方長官等）が行う行政行為であり、ある場合には規則であり、ある場合には決定である。

### イ 構成員の変更

加入・脱退する場合には、議決機関である「委員会」（後述）の絶対多数による同意と組合員である市町村の議会の同意（3分の1以上の反対があった場合は加入・脱退はできない）が必要とされる。なお、最終的な加入及び脱退の決定は県地方長官が行う。

### ウ 解 散

事務組合は次の場合に解散する。

- (a) 設立に際して存続期限を定めた場合には、その期限の後
- (b) 目的としていた事業の終了
- (c) 広域市町村区又は都市共同体への全ての権限の移管
- (d) 関係市町村議会全部の一致
- (e) 関係市町村議会の過半数の要求（理由を付したもの）及び県議会議長団<sup>(\*)</sup>の意見に基づく県地方長官のアレテの公布
- (f) 県議会及びコンセイユ・デタ（国務院）の同意に基づくデクレの公布
- (g) 少なくとも2年間何の活動もしなかった場合、関係市町村議会の同意を経た後の県地方長官のアレテの公布

\* 県議会議長団(bureau)：県議会議長、4ないし10名の副議長及び必要に応じて1ないし数名のその他の議員によって構成される。県議会は、予算の採択、決算の

承認等の権限を除き、その権限の一部を議長団に委任することができる。

## エ 権 限

事務組合は義務的な権限を有さず、設立時に定められた1又は複数の目的のために設立される（この目的も後に変更しうる）。

事務組合による事務の共同処理の実態については、表－4，5参照。

## オ 組 織

事務組合の議決機関は、組合員である各市町村の議会によって選ばれた代表（2名）によって構成される「委員会」(comité)である。

委員会は、委員長(président)、1又は数名の副委員長及び必要に応じて1または数名の他の委員からなる「委員長団」(bureau)を選出する。委員会は、予算の採択、決算の承認等の権限を除き、その権限の一部を委員長団に委任することができる。

## カ 財 源

財源としては、構成員の分担金（組合委員会の決定により税収入（職業税等地方直接4税<sup>(\*)</sup>）がこれに代わりうる<sup>(注)</sup>）、事業・財産収入、補助金、借入金等がある。

\* 4地方直接税とは、「未建築固定資産税」(taxe foncière sur les propriétés non bâties)、「既建築固定資産税」(taxe foncière sur les propriétés bâties)、「住居税」(taxe d'habitation)及び「職業税」(taxe professionnelle)をいう。1988年度の地方税全収入額に占める直接税の比率は約78%であるが、そのうちの91%がこれらの4地方税からなる。

(注) 後述の広域市町村区や都市共同体等の場合と異なり、これを市町村事務組合の「固有の税源」ということはできない。委員会は税率を決定することはできず、ただ、分担金に相当する額を地方直接4税に対する付加税という形で徴収することができるにすぎないものであり、構成市町村は、委員会の決定に反して分担金の形で納付することもできる。

### [選択式事務組合]

選択式事務組合は、前述の事務組合と同様の条件のもとに設立される。ただし、各市町村は権限を選択することができ、また、委譲した権限を取り戻すことができる。

前述の事務組合は選択式事務組合に移行することができる。

構成市町村に関わる共通の事項（委員長・委員長団の選出、予算の決定等）については、

表-4 単一目的事務組合の事業領域

| 事業領域      | 組合数  | 事業領域     | 組合数 |
|-----------|------|----------|-----|
| 上水        | 3375 | 人事管理     | 84  |
| 学校・課外活動   | 1870 | 環境       | 80  |
| エネルギー     | 1400 | 開発事業     | 63  |
| 通学用輸送     | 813  | 憲兵隊      | 62  |
| 下水        | 794  | 商工業援助    | 51  |
| 水問題       | 658  | 都市計画     | 44  |
| 家庭廃棄物     | 644  | 保健衛生     | 32  |
| 道路        | 355  | 葬儀       | 26  |
| 公共施設設置・管理 | 296  | 土地占用計画策定 | 23  |
| 観光        | 217  | 墓地       | 19  |
| 火災救助      | 211  | 設備等取得    | 19  |
| スポーツ      | 182  | 港湾等      | 17  |
| 社会福祉      | 173  | 情報処理     | 16  |
| 経済発展      | 167  | 屠殺場      | 13  |
| 農村整備      | 156  | 都市整備基本計画 | 12  |
| コミュニケーション | 147  | 温泉施設     | 8   |
| 文化普及      | 97   | 地区暖房     | 3   |
| 旅客輸送      | 94   | 土地問題     | 2   |
| 農林業援助     | 93   | 土地占有許可   | 1   |

出典：1990年1月22日付官報第9428号

表-5 多目的事務組合の事業領域

| 事業領域    | 組合数  | 事業領域      | 組合数 |
|---------|------|-----------|-----|
| 道路      | 1006 | 水問題       | 149 |
| 家庭廃棄物   | 793  | 都市計画      | 147 |
| 下水      | 607  | エネルギー     | 117 |
| 学校・課外活動 | 483  | 環境        | 107 |
| 上水      | 455  | 保健衛生      | 99  |
| 観光      | 442  | 葬儀        | 78  |
| 経済発展    | 399  | 旅客輸送      | 76  |
| 通学用輸送   | 379  | コミュニケーション | 65  |
| スポーツ    | 365  | 憲兵隊       | 49  |
| 文化普及    | 344  | 墓地        | 29  |
| 社会福祉    | 320  | 港湾等       | 19  |
| 農村整備    | 303  | 屠殺場       | 10  |
| 火災救助    | 176  | 温泉施設      | 9   |
| 設備等取得   | 165  |           |     |

出典：表-4に同じ

委員会の全ての委員が投票に参加するが、一部の市町村にのみ関わる事項の場合には関係のある市町村の代表の委員のみ投票する。

## ② 具体例

多目的市町村事務組合の具体例として、「Le Guide des collectivités locales」(Xavier Bezançon, Olivier Van Ruymeke, Edition du Moniteur 1990)の中で取り上げられているものから2例を紹介することとする。

### [サン・フェレオル(Saint-Ferréol)市町村事務組合]

サン・フェレオルは、フランスの南西部ピレネー山脈にも近いオート・ギャロンヌ(Haute-Garonne)他2県とルヴェル(Revel)他3つの市町村が境を接している地域の名称である。この地ではすでに南フランスの運河の水を供給する湖の開発整備が行われていたが、この湖に接するこれら4市町村は、ここをリゾート地とすることを目的として1966年に市町村事務組合を設立した。

本組合の主な事業としては次のものがある。

- (a) 下水道、上水道網
- (b) 道路
- (c) 公共照明
- (d) 家庭廃棄物収集・処理
- (e) リゾート地開発
- (f) 住居、スポーツ・文化・医療等施設

また、この他、1985年以来、市町村に代わって都市計画（主に土地占用計画(POS)）に関わる文書も作成することとなった。

組織としては、各市町村の代表からなる委員会、委員長、2人の副委員長及び1人の書記(secrétaire)からなる委員長団がある。

### [アルカッション湾(baie d'Arcachon)市町村事務組合]

1964年に設立された本組合は、ボルドーの南西約50kmに位置するアルカッション湾周辺のアルカッション市他9市町村から構成されている。

当初の設立の目的は、観光地及び大規模なパルプ工場からの汚水を処理した後、海への放流を可能にする下水道を敷設することであったが、その権限は、衛生、アルカッション湾の水路浚渫・標識設置、船舶停泊地に関する領域にまで拡張されている。なお、下水道に関する業務は、1988年1月から請負契約(affermage)により民間業者に委ねている。

組織としては、各市町村の代表からなる委員会、委員長と8人の副委員長からなる委員長団がある。

1987年度の予算規模は約53,347,000フラン（約13億円）であり、主な財源としては、分担金（21.6百万フラン）、下水道に係る料金収入（4百万フラン）、国家導水開発基金（FNDAE）の助成金（1.4百万フラン）、州からの補助金（1.8百万フラン）等がある。

#### （4） 広域市町村区(district)

広域市町村区は、1959年1月5日のオルドナンスによって創設された「広域都市区」(district urbain)に端を発している。当初はその名からも明らかなとおり、都市圏の管理を図ることを目的としたが、同制度が農村部においても同様に活用しうることが明らかとなったため、1970年12月31日の法によって都市要件をはずすとともに名称からも「urbain」を削除し、その範囲は全ての市町村に及ぶこととなった。

上述(3)の事務組合と比べた場合、固有の税源（職業税等地方直接4税）が認められていること（ただし、議決機関である評議会（後述）が3分の2の多数によって決定した場合）、住宅・消防等特定の業務は義務的な権限とされていること、など、より統合された構造となっている。

広域市町村区の数、1990年1月現在で165である（9頁表－3参照）。

#### ① 制度

##### ア 設 立

1又は複数の市町村議会の発意に基づき、関係県議会の同意を得た上で、関係県地方長官のアレテ又は共同アレテによって、広域市町村区を構成する市町村のリストが決定される。

この後、全人口の2分の1以上を占める関係市町村の議会の少なくとも3分の2の同意又は全人口の3分の2以上を占める市町村の議会の少なくとも2分の1の同意（ただし、いずれの場合も全人口の4分の1以上を占める市町村の議会の同意が含まれていなければならない）に基づき、関係県地方長官のアレテ又は共同アレテによって設立が決定される。

##### イ 構成員の変更

広域市町村区への加入は、加入を希望する市町村の発意に基づき、議決機関である「評議会」（後述）の同意を得た上で県地方長官の承認を受けて行われる。脱会については1977年7月22日法によって認められていたが、1982年12月31日法によってその規定は削除されている。

## ウ 解 散

設立に際して存続期間を定めた場合には、その期限の後に自動的に解散する。また、都市共同体に全ての権限が移管された場合、及び人口の半数以上を占める市町村の議会の過半数の要求があった場合に解散する。

## エ 権 限

住宅（特に低家賃住宅）、消防救急センター及び広域市町村区を構成する市町村と同一市町村からなる市町村事務組合によって従前行われていた業務が義務的権限とされる（ただし、1980年の内務省の統計によると住宅に関する業務は全体の35%、消防救急に関する業務は全体の60%が行っているにすぎない）。

この他の権限は、設立時に決定された場合には当然に市町村から委譲されるが、その後の権限の拡張については、評議会の議決を経た後、県地方長官の決定によって行われる。ただし、その際必ず関係市町村議会との協議を経なければならず、市町村議会の3分の1以上が反対の場合には権限の拡張を行うことはできない。

広域市町村区の事務の共同処理の実態については、表－6参照。

## オ 組 織

広域市町村区の議決機関は、関係市町村の議会によって選出された者からなる「評議会」(conseil)である。同評議会の議席数やその配分については、市町村事務組合の場合と異なり、広域市町村区ごとに決定される。

評議会は、執行機関である議長及び副議長から構成される議長団(bureau)を選出する。評議会はその権限の一部を議長及び議長団に委任することができる。

## カ 財 源

財源としては、構成員の分担金、税収<sup>(注)</sup>、補助金、事業・財産収入、借入金等がある。

(注) 固有の税源として、構成市町村の課税とは別に、評議会の議決で定める税率による職業税等地方直接4税を徴収することを決定した広域市町村区は、このほかに構成員の分担金をとることはできない。

なお、第2部で解説を行う1992年法は、広域市町村区の財源について改正を行い、固有の税源を有し、かつ、同法によって創設された「広域都市共同体」(communauté de villes)が行う義務的権限（地域の整備、経済の発展に関する活動）と同じ権限を有する広域市町村区については、その評議会の4分の3以上の多数議決によって、地方直接4税のうち、職業税を広域市町村区のための税源とし、他の3税を構成市町村の税源とすることができるとした。

表－6 広域市町村区の事業領域

| 事業領域      | 組合数 | 事業領域      | 組合数 |
|-----------|-----|-----------|-----|
| 家庭廃棄物     | 8 9 | 土地問題      | 2 1 |
| 下水        | 8 4 | 農村整備      | 1 8 |
| 火災救助      | 7 1 | エネルギー     | 1 3 |
| 道路        | 6 9 | 環境        | 1 2 |
| 都市計画      | 6 3 | 保健衛生      | 9   |
| 上水        | 6 2 | 葬儀        | 8   |
| 学校・課外活動   | 5 7 | コミュニケーション | 7   |
| 公共施設設置・管理 | 5 6 | 水問題       | 7   |
| 開発事業      | 4 8 | 墓地        | 5   |
| 経済発展      | 4 2 | 屠殺場       | 5   |
| スポーツ      | 3 8 | 商工業援助     | 5   |
| 通学用輸送     | 2 6 | 人事管理      | 5   |
| 農林業援助     | 2 6 | 情報処理      | 4   |
| 社会福祉      | 2 5 | 港湾等       | 3   |
| 文化普及      | 2 5 | 憲兵隊       | 2   |
| 旅客輸送      | 2 4 | 温泉施設      | 1   |
| 観光        | 2 2 | その他       | 5 6 |

出典：1990年1月22日付官報第9428号

## ② 具体例

広域市町村区の例として、ブルゴーニュ州のディジョン都市圏広域市町村区(District de l'agglomération dijonnaise)を紹介する。

ディジョン市周辺の市町村は、以前から様々な分野でディジョン市と密接な関係を有していた（各市町村への水の供給、下水道、道路、学校食堂等）が、60年代に進んだ都市化によって都市圏が構成されるにつれ、この関係はますます緊密になり、かつ多様化された。

1960年から1976年までの間、人口の増大及び経済の発展のスピードは、ディジョン市よりも周辺の市町村の方が早く、人口は倍増し、大規模な工業団地、住宅等が次々とつくられた結果、今までディジョン市のみに関係のあった都市機能に関わるさまざまな需要がこれらの市町村においても出現した。

一方で、自動車の利用の増加、家庭廃棄物の増大、新しく開発された工業団地に関連した事故等の危険に対する懸念も表明された。

当時、ディジョン都市圏市町村の協議のための組織として市町村事務組合が設立されていたが、これには2つの大きな欠点があった。

まず、第一の欠点は、この組織が固有の税源を持っていないことである。このため、事業に要する経費は各市町村からの負担金で賄われていたが、この負担額が人口、バスの路線距離等の基準によって決定されている点が問題とされ、しばしば事業の円滑な遂行の障害となった。

第二は、組織の財政的基盤が脆弱であり、大規模な事業を実施するには不適切となった、ということである。

このような背景のもとに、① 固有の税源を得ることができ、② 需要をカバーするのに必要な財源（国からの交付金等）を有する広域市町村区の形態が適当であると判断され、1976年1月1日にディジョン都市圏広域市町村区が設立された。

設立当初は、ディジョン市の他4市町村から構成されていたが、1991年9月現在13市町村（総人口：23万人、総面積：14,100㏊）を数える。

当広域市町村区は、次の権限を有している。

- |                |              |
|----------------|--------------|
| (a) 消防         | (f) 工業団地     |
| (b) 都市交通       | (g) 墓地・火葬場 等 |
| (c) 家庭廃棄物収集・処理 |              |
| (d) 土地問題       |              |
| (e) 都市計画（住宅政策） |              |

組織としては、評議会、議長団及び委員会(commission)がある。

評議会の議席は54であり、その配分にあたっては、各市町村で5,000人ごとに1名が

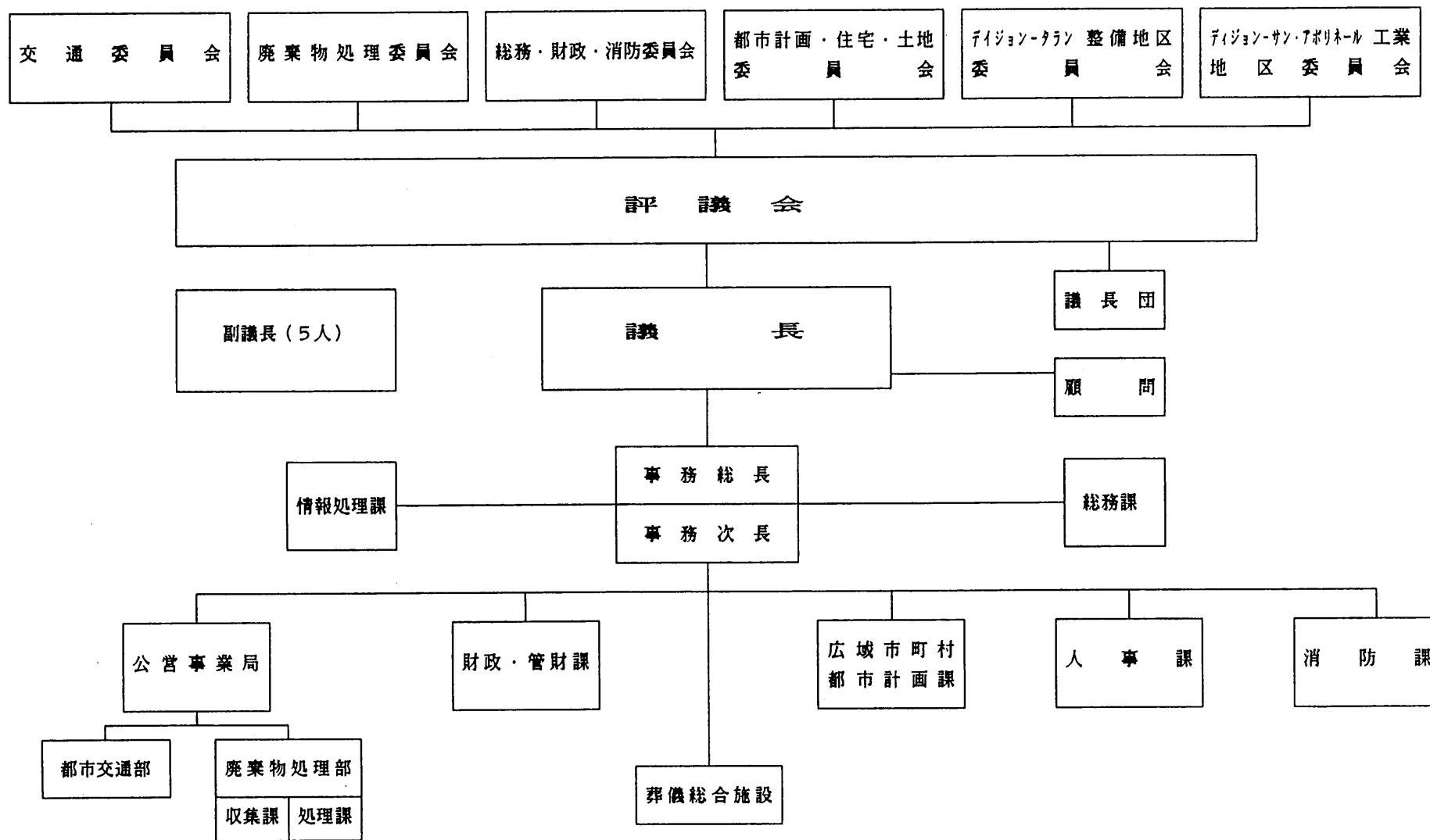
あてられることとなっているが、いかなる市町村の代表も2名未満あるいは議席の半数以上であってはならないとされている。

議長団は、評議会議長、副議長及び全市町村が代表を持つことができるように調整された数のその他のメンバー、計16名から構成される。そのメンバーは定期的に会合をもち、実施されている主な事業の現状を明らかにし、また、重要な案件について委員会の前に検討する。また、将来実施される計画に関する指針を定める。

委員会は、広域市町村区の事業運営に関する意見を表明し、決定の準備を行う。現在、① 総務・財政・消防、② 交通、③ 廃棄物処理 ④ 都市計画・住宅・土地、の4つの委員会がある。委員会の委員は評議会によって選出される。また、この他に、ディジョン市とタラン市、ディジョン市とサン・アポリネール市の代表からなる2つの特別委員会がある（図－1 参照）。

1991年度の予算規模は、323,666 千フラン（約80億円）である。

図-1 ディジョン都市圏広域市町村区組織図



(5) 都市共同体(communauté urbaine)

1966年12月31日法によって設立された、人口20,000人を超える都市圏内の市町村から構成される広域行政組織である（1992年法（第2部参照）以前は、同一県内の市町村からなる人口50,000人を超える都市圏であることが設立要件とされた）。1992年1月現在、その数は9である。このうちの4つ（ボルドー、リール、リヨン、ストラスブール）は、1966年法によって強制的に設置された。

表－7 都市共同体の規模等

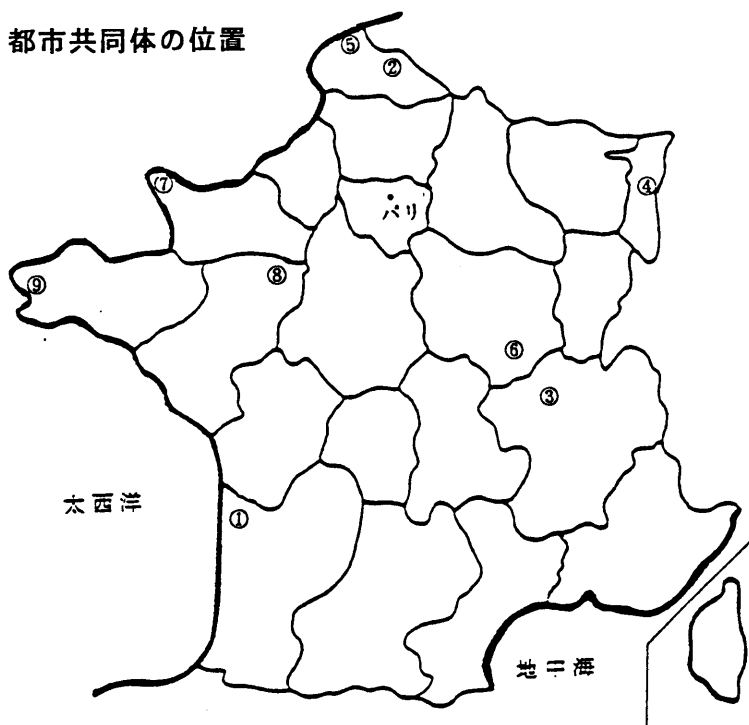
|        | (*)     |         |         |         |         |        |         |         |        |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|--------|
|        | ボルドー    | リール     | リヨン     | ストラスブール | ダンケルク   | ル・クルーゾ | シェルブール  | ル・マン    | ブレスト   |
| 設 立 時  | 1966/12 | 1966/12 | 1966/12 | 1966/12 | 1968/10 | 1970/1 | 1970/10 | 1971/11 | 1973/5 |
| 市町村数   | 27      | 86      | 55      | 27      | 18      | 16     | 6       | 8       | 8      |
| 人口(千人) | 624     | 1,065   | 1,133   | 429     | 209     | 100    | 91      | 185     | 213    |

出所：Livret d'accueil et d'information (Communauté Urbaine de Lille)

\* 正式には、「ル・クルーゾ・モンソー・レ・ミーヌ」

(注) 人口は1990年11月15日現在

図－2 都市共同体の位置



(注) 実線は州の境界である。

- |                       |                                                         |
|-----------------------|---------------------------------------------------------|
| ① ボルドー(Bordeaux)      | ⑥ ル・クルーゾ・モンソー・レ・ミーヌ<br>(Le Creusot, Montceau-les-Mines) |
| ② リール(Lille)          | ⑦ シェルブール(Cherbourg)                                     |
| ③ リヨン(Lyon)           | ⑧ ル・マン(Le Mans)                                         |
| ④ ストラスブール(Strasbourg) | ⑨ ブレスト(Brest)                                           |
| ⑤ ダンケルク(Dunkerque)    |                                                         |

## ① 制 度

上述の1992年法により、設立、権限等に関する改正が行われている。

### ア 設 立

1 又は複数の市町村議会の発意に基づき、関係県地方長官のアレテ又は共同アレテにより、都市共同体を構成する市町村のリストが決定される。

その後、全人口の半数以上を占める市町村の議会の少なくとも3分の2の同意又は全人口の3分の2以上を占める市町村の議会の少なくとも2分の1の同意（ただし、いずれの場合も全人口の半数以上を占める市町村の議会の議決が必要）に基づき、関係県地方長官のアレテ又は共同アレテによって設立が決定される。

### イ 構成員の変更

都市共同体への加入は、加入を希望する市町村の議会又は都市共同体の議決機関である「評議会」（後述）の発意に基づく関係県地方長官のアレテ又は共同アレテによって決定される。ただし、前者の場合には評議会の同意、後者の場合には当該市町村の議会の同意がそれぞれ必要とされる。

共同体からの脱退については、一定の条件のもとに可能としていた規定が1982年12月31日法によって削除された。

### ウ 解 散

全人口の4分の3以上を占める市町村の議会の少なくとも3分の2又は全人口の3分の2以上を占める市町村の議会の少なくとも4分の3の要求（ただし、いずれの場合も全人口の4分の1以上を占める市町村の議会の同意が含まれていなければならない）に基づき、閣議の議を経たデクレによって解散を宣せられる。

### エ 権 限

都市共同体は、他の広域行政組織に比べてその義務的権限の範囲が非常に広いことが大きな特徴であるが、近年、構成市町村の自主権を拡大する方向での改正がなされている。主な義務的権限としては次に掲げるものがある。

- (a) 整備基本計画<sup>(\*)1</sup>、土地占用計画等に関すること
- (b) 協議整備区域<sup>(\*)2</sup>の設定・実施、経済発展活動、工業・サービス業、手工業、観光、港湾、空港区域等の設立及び施設整備、再開発等に関すること
- (c) 都市交通に関すること

- (d) 上下水道、家庭廃棄物に関すること
- (e) 消防業務に関すること
- (f) 道路管理に関すること
- (g) 墓地に関すること

ただし、義務的権限の一部（b, f, g 等）が主としてひとつの市町村の住民に関わる場合は、都市共同体設立の際、上記アに定める市長村議会の同意によって、その権限の全部又は一部を共同体の権限から除くことができる。

＊ 1 整備基本計画(shéma directeur)：都市計画に関する中長期のマスタープラン。これに基づいて策定される土地占用計画(plan d'occupation des sol : POS)とともに都市計画の基本をなすもの。

＊ 2 協議整備区域(zone d'aménagement concerté)：＊ 1 で述べた都市計画において示された土地のあるべき姿を実現するための施策の1つで、公共セクターと民間セクターとの協議により当該地区の整備計画・整備手法が決定される。両セクターの協議が整った場合においては、既に定められたPOSは廃せられ、規制緩和等を盛り込んだ新たな地区計画(PAZ)が定められる。

この他の義務的権限としては、同一市町村からなる市町村事務組合・広域市町村区によって行われていた業務がある。ただし、この場合、構成市町村は、上記アに定める市長村議会の同意によって、以前広域市町村区によって行われていた権限のうち、所定のもの（上記a, c, d, e等）を除いた権限の全部及び一部を都市共同体の権限から除外することができる。この場合、除外された権限は構成市町村に返還される。

また、評議会の議決と上記アに定める市町村議会の同意によって、共同体と構成市町村間で権限の移動を行うことができる。

## オ 組 織

都市共同体の議決機関は、「評議会」(conseil)である。同評議会は、関係市町村の議会の代表によって構成され、その議席数は、市町村の数及び総人口によって定められている。議席の配分については、関係市町村議会間の合意による配分が行われるが、この合意が得られなかった場合には人口を基準に比例代表制方式（最大平均法又は最大剰余法）による配分が行われる。

評議会は執行機関である議長及び副議長を選出する（これらは「議長団」(bureau)を構成する）。

この他、評議会に議席を有さない市町村がある場合に設置される、全市町村長から構成される諮問機関等がある。

## カ 財 源

財源としては、税金<sup>(注)</sup>、事業・財産収入、補助金、借入金等がある。

(注) 固有の税源として、構成市町村の課税とは別に、都市共同体で決定する税率による地方直接4税の収入がある。その税収は、広域市町村区の場合と異なり、構成市町村の分担金に代わるものとして、評議会で議決するまでもなく、当然の権利として認められている。

なお、第2部で解説を行う1992年法によって、評議会の4分の3以上の多数議決により、地方直接4税のうち、職業税を都市共同体のみの税源とし、他の3税を構成市町村の税源とすることができることとなった。

## ② 具体例

リール都市共同体の例を紹介することとする。

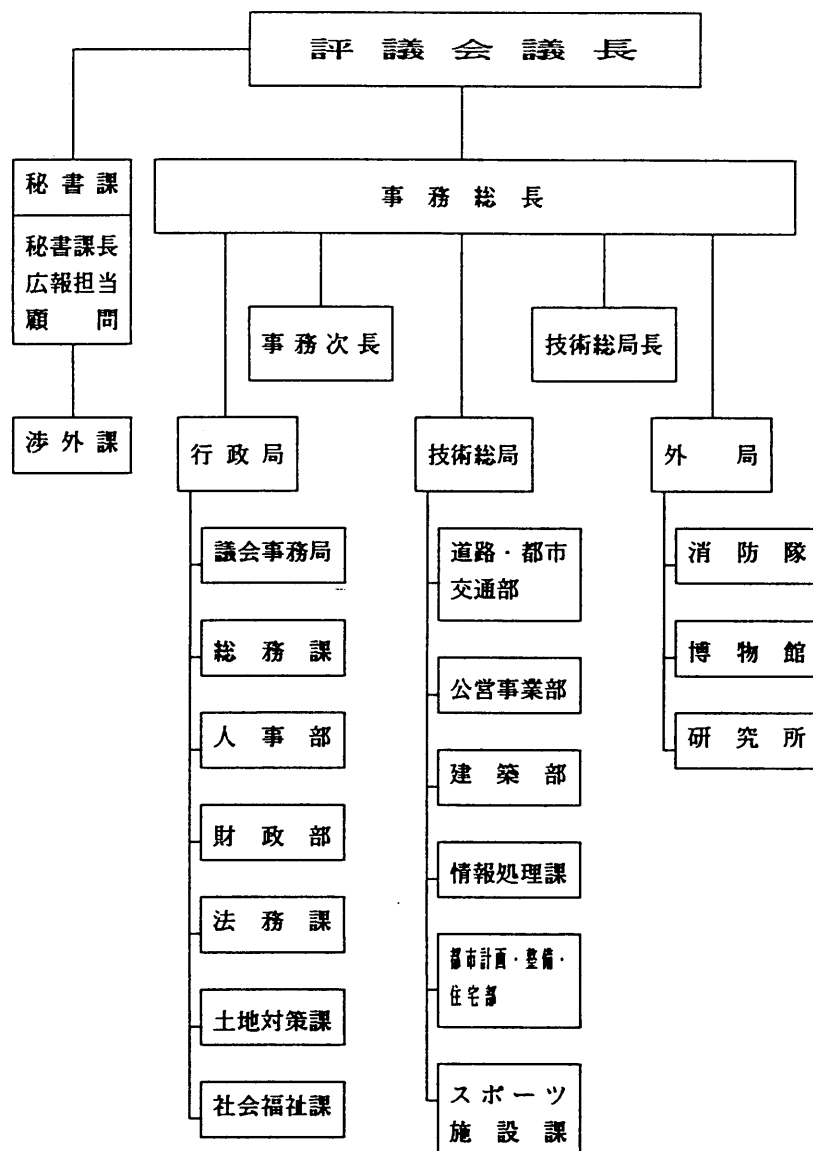
この組織は、前述したとおり、1966年12月31日法によって強制的に設置された4つの都市共同体のうちのひとつであり、86市町村から構成されている。

リール都市共同体の権限としては、上記①のEの他、競技場である「北スタジアム」(Stadium-Nord)、「近代美術館」(Musée d'Art Moderne)に関するものがある。ちなみに、現在、ボルドー都市共同体やパリ近郊(アンティー・オルリー・ヌーヴ)、海外ではシカゴ、タイペイ等において採用された無人走行電車(VAL: Véhicule Automatique Léger(軽自動走行車))のシステムは、リール都市共同体において始めて実施されたもので、VALの名称は、元来当該路線によって結ばれる2都市Villeneuve d'Ascq(ヴィルヌーヴ・ダスク: リール市東の新都市(下記(6)参照))-Lille(リール)の名称からとられたものである。

同都市共同体を管理する機関としては、140名の委員から構成される評議会の他、議長団と特別委員会がある。議長団は、議長と12名の副議長から構成されるが、この他19名の書記(secrétaire)、3名の監査役(auditeur: 評議会の委員ではない市町村長の中から選ばれる)及び5名の政党の代表が議長団の活動に参加している。議長団の会議は、原則として評議会開催前に2回行われ、特別委員会の意見を得た後に提出された案件の検討等を行う。特別委員会は、評議会によって設立された諮問機関であり、評議会委員とそれ以外の市町村長から構成されている。その数は現在23ある。この他行政機関については図-3を参照。

1990年度の予算規模は2,378百万フラン(約600億円: ただし、地下鉄・上下水道部門を除く)である。

図－３ リール都市共同体行政機構図

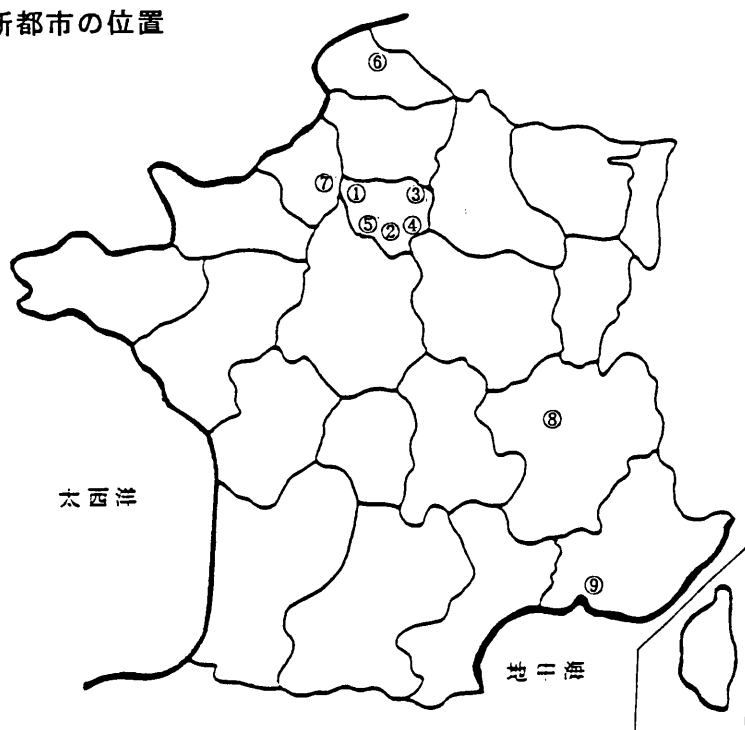


(6) 新都市組合(syndicat d'agglomération nouvelle)

「新都市」(ville nouvelle)は、複数の市町村にまたがる地域について、雇用及び住宅の創出、諸施設の整備等をすすめることにより、首都圏及びその他の都市圏の均衡のとれた発展を図ることを目的として1960年代に創設されたものである(ただし、新都市に関する体系的な法は1970年7月10日に制定された)。

当初首都圏では5つ(セルジ・ポントワーズ、エブリー、マルヌ・ラ・ヴァレ、ムラン・セナル、サン・クタン・アン・イブリーヌ)、その他の都市圏では4つ(リール・エスト、ル・ヴァードルユ、リル・ダボ、リブ・ド・レタン・ド・ベール)が新都市として選ばれ開発がすすめられたが、そのうち、リール・エストは所期の目的を達成し、1970年には構成員である3市町村が合併してヴィルヌーブ・ダスク市となり、ル・ヴァードルユは開発の失敗から1981年にヴァル・ド・ルーユ市となった(事業の公式の終了日は、開発整備公社(後述)が解散した1983年12月31日及び1987年12月31日である)。

図-4 新都市の位置



(注) 実線は州の境界である。

- |                                                  |                            |
|--------------------------------------------------|----------------------------|
| ① セルジ・ポントワーズ(Cergy-Pontoise)                     | ⑥ リール・エスト(Lille-Est)       |
| ② エブリー(Evry)                                     | ⑦ ル・ヴァードルユ(Le Vaudreuil)   |
| ③ マルヌ・ラ・ヴァレ(Marne-la-Vallée)                     | ⑧ リル・ダボ(L'Isle d'Abeau)    |
| ④ ムラン・セナル(Melun-Sénart)                          | ⑨ リブ・ド・レタン・ド・ベール           |
| ⑤ サン・クタン・アン・イブリーヌ<br>(Saint-Quentin-en-Yvelines) | (Rive de l'Etang de Berre) |

新都市の境界は次の手続きによって画定・変更される。

新都市に関わる市町村の長及び当該市町村を含むカントン（行政区画のひとつ）から選出された県議会議員との協議を経た後、関係県地方長官は、関係市町村のリスト及び当該市町村内部で新都市が実現される都市開発区域案を発議する。この案は、関係市町村、県及び州の各議会に付託されるが、市町村議会の全ての同意が得られなかった場合は、コンセイユ・デタの議を経たデクレによって、同意が得られた場合には関係県地方長官のアレテ又は共同アレテによってそれぞれ決定される。

また、市町村リスト及び都市開発区域の変更が生じた場合には、加入している市町村議会に諮られる。なお、新規に市町村を加える場合は、当該市町村には拒否権が与えられる。

1983年7月13日法は、新都市に関わる市町村の連合形態として次の4つを提示し、関係市町村の議会は、新都市の境界の画定・変更の後、6月以内にそのうちの1つを選択しなければならず、6月以内に決定を行わなかった場合には、自動的に都市開発区域はひとつの市町村となることとされた。

- (a) 関係市町村の合併による新しい市町村の創設（この場合は、最初の2月以内にその決定を行わなければならない）
- (b) 都市開発区域内の市町村の全部又は一部の合併による1つの市町村への移行
- (c) 「新都市共同体」(communauté d'agglomération nouvelle)の設置
- (d) 「新都市組合」(syndicat d'agglomération nouvelle)の設置

このうち、(c)と(d)の相違は、前者の議決機関の「評議会」(conseil)の委員が住民の直接普通選挙で選ばれるのに対し、後者の議決機関の「委員会」(comité)の委員が関係市町村議会から選出される点にある。

同法公布時に存在していた新都市は、1983年12月31日までに全て新都市組合設置の方法を選択した。また、1985年には、首都圏の新都市マルヌ・ラ・ヴァレの第3区域内に、はじめて(b)の形態による新しい市町村が誕生したが、同第4区域には1987年に新都市組合が設立されている（後述）。このような状況に鑑み、以下この新都市組合に限って説明することとする。

## ① 制 度

### ア 設 立

全人口の半数以上を占める市町村の少なくとも3分の2又は全人口の3分の2以上を占める市町村の少なくとも半数以上の同意に基づき、関係県地方長官のアレテ又は共同アレテにより決定される。

## イ 構成員の変更

加入の決定は、委員会（後述）及び全人口の少なくとも半数を占める市町村の議会の過半数の同意を得た後の県地方長官の提案に基づき、コンセイユ・デタの議を経たデクレによってなされる。

脱退は、委員会及び全人口の半数以上を占める市町村の少なくとも3分の2又は全人口の3分の2以上を占める市町村の少なくとも半数以上の同意を得た後の県地方長官の提案に基づき、コンセイユ・デタの議を経たデクレによってなされる。

## ウ 組 織

関係市町村議会から選出された者からなる「委員会」(comité)は、新都市組合を管理する機関である。市町村間の議席の配分は組織設立の際に人口に応じて決定されるが、各市町村に少なくとも2人を割り当てなければならない。また、1つの市町村に過半数を割り当てることはできない。委員会は、委員長団を構成する委員長及び副委員長を選出する。

委員長は委員会の決定を執行する機関である。

## エ 権 限

新都市組合は、新都市の建設・整備及び都市計画に関する基本的事項を定める権限を有するとともに公的施設の管理を行う。また、住宅、交通、道路、経済発展等に関する計画を策定する権限を有する。

\* なお、これらの開発・整備計画は、商工的公施設法人（3頁参照）である「開発整備公社」(établissement public d'aménagement)によって具体化されている。即ち、(a)土地の基盤整備を行った後、それを建築者や企業等に売却する、また、(b)これら建築者等が都市計画の規則を遵守しているか監視する、さらに、(c)地方団体の委任を受け、道路、下水道、緑地等の工事、学校・文化・スポーツ施設等の建築を行う、等の事業を実施している。

同公社の管理機関は、国及び関係市町村議会の同数の代表によって組織される「理事会」(conseil d'administration)であり、その長は地方議員である。また、事務局長(directeur général)は国によって任命される。

## オ 財 源

財源としては、税収入<sup>(注)</sup>、補助金、借入金等がある。

(注) 税収については、広域市町村区及び都市共同体とは異なり、当然の権利とし

て、地方直接 4 税のうちの職業税が新都市組合のみの税源とされ、他の 3 税が構成市町村の税源とされている。

## ② 具体例

先に若干触れた、マルヌ・ラ・ヴァレの第 4 区域に設立されたポルト・ド・ラ・ブリ (Portes de la Brie) 新都市組合の例を紹介する。

1987 年 3 月 24 日のデクレによって、新都市マルヌ・ラ・ヴァレの中に、シェッスィー他 4 市町村から構成される「新都市」が設立された。この決定は、ユーロディズニーランド（同日付けのデクレによってその計画が承認された）が建設されるマルヌ・ラ・ヴァレの第 4 区域に政治的・行政的機構を設立するために行われた、関係市町村、セヌ・エ・マルヌ県及びイル・ド・フランス州の間での長期間に亙る協議の後になされたものであった。

なお、これに伴い、マルヌ・ラ・ヴァレにおける開発整備公社 E P A M A R N E とは別に当該地区を所管とする E P A F R A N C E が 1987 年 3 月 24 日設立された。

市町村間での均衡のとれた発展を主要な目的としている当組合が設立以来実施してきた事業には次のようなものがある。

- (a) 整備基本計画の策定
- (b) 上水道、雨水溝及び下水道の整備（1992 年 4 月終了予定）
- (c) 学校及びスポーツ・文化施設の建設
- (d) 5 市町村 2, 500 世帯を結ぶケーブルテレビ網の敷設 等

また、1991 年 9 月には、

- (a) ディズニー計画によって納税者が追加費用を負担しないよう注意しながら、上下水道、道路、公共照明等の施設整備を図る
  - (b) サービスの提供を行う公共施設の整備を図る
  - (c) 経済活動の多様性を促進し、ディズニー以外の雇用を創出するすべての計画を支援する
  - (d) 歴史的建造物の修復、路上施設の選択、公共空間・大規模緑地空間の処理等によりアイデンティティの強化を図る
  - (e) 市民生活に寄与する各種団体の活動を支援する
- 等、今後の行動方針を定めた計画が採択された。

組織としては、19 名から構成される委員会、委員長及び 6 人の副委員長からなる委員長団がある。

1991 年度の予算規模は 176 百万フラン（約 44 億円）であり、このうちの 142 百万フラン（約 35 億円）は投資部門に充られている。

## 2 県間広域行政組織

県間広域行政組織には、1930年1月30日法によって設立された「県際機構」(institution interdépartementale)がある。

その数は、1988年6月1日現在で42ある。

### (1) 制 度

#### ① 設 立

関係県議会の一致した議決によって設立される。その議決の中で、目的、同機構の住所、存続期間、経費の負担割合等が定められる。

#### ② 構成員の変更

新しく加入する場合には関係県議会の一致した議決が必要とされる。

#### ③ 解 散

関係県議会の一致した決定により、さらには同機構の運営が不可能となった場合には構成員の要求に基づきコンセイユ・デタの議を経たデクレによって解散が宣せられる。

#### ④ 権 限

義務的な権限を有さず、関係県議会で定めた権限を行使する。

#### ⑤ 組 織

県際機構の議決機関として、構成員である各県の議会議員の中から選ばれたメンバーからなる「理事会」(conseil d'administration)があり、「理事長団」を構成する理事長、1又は複数の副理事長及び理事を選出する。理事会は、その権限の一部を理事長団に委任することができる。

県際機構の執行機関は、理事長である。

#### ⑥ 財 源

財源としては、構成員の分担金、事業・財産収入、補助金、借入金等がある。

## (2) 具体例

フランス南西部にあるロート・エ・ガロンヌ(Lot-et-Garonne)県、タルン・エ・ガロンヌ(Tarn-et-Garonne)県及びジェール(Gers)県の3県から構成されている県際機構を紹介する。

この機構が設立された背景として、現在の3県の区域のほぼ全体が15世紀中頃まで当地を支配していたギューエンヌ(Guyenne)公国の1部をなしていたこと、上記3県のうち、ロート・エ・ガロンヌ県はアキテーヌ州に属し、他の2県はミディ・ピレネー州に属しているが隣接していること、3県とも平野にあって伝統的に農業がさかんであること、といった歴史的、地理的及び経済的な親近性をあげることができる。

1991年6月2日に設立された同機構は、3県の整備及び経済的發展に関する次の3つの目的を遂行することをその使命としている。

- (a) 経済發展、高等教育、農業、観光等に関する計画の調査・研究、実施及び管理
- (b) 3県の利益擁護とイメージの向上
- (c) 共同政策の成就のための州、国及びヨーロッパレベルでの働きかけ

設立後の最初の計画は観光事業に関するものであり、具体的には、バイズ(Baise)川を航行可能とさせるための大規模な工事とその周辺のリゾート開発である。

組織としては、「理事会」(12名: 3県の県議会議長は必ず含まれ、この3者が交代で理事会の長を務める)、「理事長団」(6名: 理事長、副理事長2名及び他3名で、3県が均等に代表されるように配分される)及び「特別委員会」(研究調査を行うために組織される)がある。

財源として1991年度予算に計上されているのは、人口数に比例して算定される3県の負担金(30万フラン(約750万円))のみである。

## 3 州間広域行政組織

州間広域行政組織には、1972年7月5日法によって設立された「共益機構」(institution d'utilité commune)があるが、現在この制度は活用されていない。ここでは、その制度の内容のみ説明することとする。

### ① 設 立

関係州議会の一致した議決によって設立される。その議決の中で、目的、存続期間、本拠地等が定められていなければならない。

## ② 構成員の変更

新しく加入する場合には関係州議会の一致した議決が必要とされる。

## ③ 解 散

設立目的である事業の終了とともに当然に解散される。また、関係州議会の一致した議決によって解散することもできる。さらに、関係州議会との協議を経た後の内務大臣及び経済大蔵大臣の報告に基づく、コンセイユ・デタの議を経た、理由を付したデクレによって強制的に解散を命じることができる。

## ④ 権 限

義務的な権限を有さず、関係州議会で定めた権限を行使する。

## ⑤ 組 織

共益機構の議決機関として、構成員である各州の議会議員の中から選ばれたメンバーからなる「理事会」(conseil d'administration)がある。理事会は、「理事長団」を選出するが、その中には各州の代表として少なくとも1名が含まれていなければならない。

理事会は、予算の採択、決算の承認等を除く権限の一部を議長団に委任することができる。

共益機構の執行機関は理事長(président)である。

## ⑥ 財 源

財源としては、構成員の分担金、事業・財産収入、補助金があるが、借入金は認められていない。

## 4 異なるレベルの団体により構成される広域行政組織

異なるレベルの地方公共団体及び他の公法人（広域行政組織、商業会議所、農業会議所等）から構成される広域行政組織として、1955年5月20日のデクレにより設置された「混成事務組合」(syndicat mixte)がある。

その数は、1972年に153、1981年に542、そして1988年1月現在で9

75と高い増加率を示している。これについては、制度上の制約があまりないこと、地方公共団体の経済分野への介入が増加していること等がその理由として考えられる。

## (1) 制 度

制度上、構成員として市町村、市町村事務組合及び広域市町村区以外の法人を含まない場合とその他の場合（ただし、後者の場合、構成員の中には地方公共団体又はその広域行政組織が少なくとも1つ含まれていなければならない）とで区別がなされている。前者の場合は、設立に関する事項を除き、市町村事務組合の規定が準用されるので、ここでは、後者に関わる制度について説明を行う。

### ① 設 立

上記の構成員による区分にかかわらず、組合の設立にあたっては構成員となる団体のすべての議決機関から同意が得られなければならない。その後、その組合が市町村、市町村事務組合及び広域市町村区のみで構成される場合には関係県地方長官のアレテ又は共同アレテにより、その他の場合には内務大臣のアレテにより設立が決定される。

### ② 構成員の変更

設立の際の規定に従う。

### ③ 解 散

予め定められた期限を経過したとき又は設立目的を達成したときは、関係県地方長官のアレテ又は共同アレテにより解散する。また、構成員である団体の要求があった場合、全構成員の同意が得られ、かつ解散に伴う清算の条件が定められていれば関係県地方長官のアレテ又は共同アレテにより、それ以外の場合にはコンセイユ・デタの議を経たデクレにより解散が決定される。さらに、国はコンセイユ・デタの議を経たデクレにより強制的に解散を命ずることもできる。

### ④ 権 限

構成員に有益な事業であればよく、特に義務的な権限はない。混成事務組合による事務の共同処理の実態を示す表－8を見ると多様な目的に利用されていることがわかる。

なお、事業実施の形式としては、組合が直接に行う場合と出資等により他の団体を通じて行う場合の2つがある。

表－８ 混成事務組合の事業領域（１９８０年）

A 市町村、市町村事務組合及び広域市町村区以外の法人を含まない場合

|            |        |
|------------|--------|
| 上下水道等      | 49.77% |
| 家庭廃棄物収集・処理 | 16.28% |
| 社会教育施設     | 14.47% |
| 電力         | 9.95%  |
| 観光         | 8.14%  |
| スポーツ施設     | 5.88%  |
| 農村整備       | 5.88%  |
| 文化施設       | 4.07%  |
| 住宅         | 4.07%  |
| 工業団地       | 3.61%  |

B A以外の場合

|               |        |
|---------------|--------|
| リゾート開発・スポーツ施設 | 34.89% |
| 上下水道等         | 27.10% |
| 工業団地          | 19.62% |
| 自然公園          | 6.00%  |
| 文化施設          | 4.36%  |
| 住宅            | 4.04%  |
| 農村整備          | 3.73%  |
| 交通            | 3.73%  |
| 飛行場           | 3.73%  |

出所：内務省

⑤ 組 織

構成団体の代表からなる「委員会」(comité)によって管理される。同委員会の構成（議席数、配分）については組合ごとに決定される。執行権は委員長(président)が行使する。

⑥ 財 源

財源としては、構成員の負担金、事業収入等がある。

## (2) 具体例

混成事務組合の1例として、フランス南東部のローヌ・アルプ州のヴォワロン(Voiron)地方(17市町村)、グルノーブル市及びイゼール(Isère)県から構成される「ヴォワロン整備混成組合」(SMAV)を紹介する。

1960年代、グルノーブル都市圏は、フランスで最も人口の急増した地域(年約40%増)であった。

このような状況にあって、グルノーブル市を中心として、同市の過密化を抑制するために周辺市町村に核となる地域を整備する計画がすすめられたが、この核の1つがヴォワロン地方の17市町村であった。

同地域の議員は、これに対し、地域の整備については賛成するが、脆弱化した農業への支援を行うこと、小規模農村から整備を始めること、また、グルノーブル市のベッドタウンとならないこと、との条件を満たすことを前提とする、という立場にたった。このような背景のもとに、同地域の市町村、グルノーブル市及びその間の仲裁役としての県からなるヴォワロン整備混成組合が1974年11月に設立された。

しかし、ヴォワロン地域の市町村の間には、経済的・社会的条件に相違が存在するため、この組合が、その権限である「地域整備」に関する事業を構成市町村の全部にかかわって行うことに反対がおり、特定の市町村にのみ関わりのあると思われる組合の事業に対しては、参加の決定が各市町村に委ねられることとなった。いわば、「選択式事務組合」(「市町村事務組合」の項参照)に類似の組織となったのである。さらに、水道、家庭廃棄物等の一部の事業については、独立採算制の「公社」(régie)が設置され、これらには組合員以外の市町村も参加することができることとされた。

当該組合の関わる事業を具体的にのべると以下のとおりである。

- |               |            |
|---------------|------------|
| (a) 家庭廃棄物     | (f) 道路、交通  |
| (b) 上下水道      | (g) 職業訓練   |
| (c) 学校施設      | (h) 農業     |
| (d) 住宅        | (i) 経済発展 等 |
| (e) 老人障害者家庭介護 |            |

組織には、組合委員会及び委員長団がある。委員会は40名からなり、内訳は、県議会議員12名、グルノーブル市議会議員4名、ヴォワロン地域市町村議会議員24名である。委員長団は、委員長、副委員長(8名)及びその他の委員(6名)から構成されている。

この他に、財政、住宅・都市計画・自然環境、経済活動等の12の特別委員会がある。

1991年度の予算規模は、8,665千フラン(約2億1千万円)である(ただし、前述の公社分を除く)。

## 第2部 1992年2月6日法による新たな広域行政組織の創設

第1部において、すでに1992年2月6日法（共和国の地方行政に関する指針法）による既存の広域行政制度に対する改正点について断片的に言及してきたところであるが、同法はそれのみに止まらず、州間及び市町村間の新たな組織を創設するなど、フランスの広域行政を考えるにあたって重要な法律であると思われるので、ここで改めて同法のうちの広域行政に係る部分についてその概観を試みることにしたい。

### 1 法律制定までの経緯

1990年8月1日、同法の原案が当時のピエール・ジョックス内務大臣によって閣議に提出された。その後、国民議会（下院）においては、ほぼ原案どおりの形で採択されたが、上院では法案の重要な柱である新しい広域行政組織の設置に関する条項が削除されるなど大幅な変更が加えられ、再度国民議会の審議に付された。以後、上院、両院協議会<sup>(\*)</sup>、国民議会、上院と審議が行われたが一致をみず、憲法第45条第4項が適用されて最終的に国民議会で採択されたのが1992年1月24日であった。

\* 憲法第45条第2項により、各院による2回の読会ののち、又は政府が緊急と宣言した場合には各1回の読会ののちに法案が採択されなかった場合に首相によって各院同数の者からなる「両院協議会」(commission mixte)が招集される。

### 2 法律の骨格

本法律は次の4つの骨子から構成されている。

- ① 地方における国の行政組織について
- ② 地方政治の民主化について
- ③ 地方自治体間協力について
- ④ 地方自治体等による国際協力について

このうち、①は、州、県におかれた国の代表機関である各地方長官に中央から権限を委譲する、いわゆる「地方分散化」(déconcentration)の推進を図るものであり、②では、情報公開、住民参加、議会における少数派の権利等について、また④では、地方自治体等が一定の条件のもとに締結することのできる外国の地方自治体等との協力関係についての規定をそれぞれ設けている。

これらのいずれもフランスの地方行政の今後の動向に少なからぬ影響を及ぼすものと考えられるが、本稿でとりあげるのは上記のうちの③である。

### 3 新設制度の内容

1992年法によって、州間及び市町村間の新たな広域行政組織の設置が認められることとなった。すなわち、「州間協議会」(entente interrégionale)並びに市町村間の「市町村共同体」(communauté de communes)及び「広域都市共同体」(communauté de villes)<sup>(\*)</sup>である。以下これらの新設の制度についてその内容を紹介することとする。

\* 訳語は「都市共同体」としたいところであるが、既存の「communauté urbaine」と区別するため「広域都市共同体」とした。

#### (1) 州間広域行政組織

##### ① 州間協議会(entente interrégionale)の創設

州間協議会（以下「協議会」と略す）は相隣接する2～4の州から構成され、関係州議会の一致した議決及び経済社会委員会(comité économique et social：州議会及び州議会議長に付置される諮問合議体)の意見を徴した後、コンセイユ・デタの議を経たデクレによって設立される。ただし、1つの州は同時に複数の協議会に加わることはできない。

##### ② 構成員の変更

評議会（後述）の一致した決定によって脱退することができる。

##### ③ 解 散

構成員である州の議会の要求に基づき、コンセイユ・デタの議を経たデクレによって定められた条件のもとに解散することができる。

##### ④ 権 限

設立の際に決定された権限を行使する。また、州間の計画の整合性を確保するため、協議会に委任された権限の範囲内において、国と「計画契約」<sup>(\*)</sup>を締結することができる。

\* 計画契約(contrat de plan)：1983年1月21日のデクレによって定められた制度。国と州が計画の期間内に契約を結んで共同で計画の達成にあたることとするもので、いったん契約が結ばれば、全国計画と州計画が整合性を有することを、国と州の双方が保証したことになる)

構成員が「共益機構」（30頁参照）と同じ場合には同機構は解散され、協議会が以後そ

の権限を行うこととする。

(注) 評議会の長の発意により、協議会の権限内の経済的、社会的及び文化的性格を有するすべての事業計画について、構成員である州の経済社会委員会に調査・研究を委ねることができる。また、同委員会は、州の権限に属するあらゆる問題について意見を述べることができる。

## ⑤ 組 織

協議会の議決機関は「評議会」(conseil)であり、各評議員は関係州議会議員から最大平均法による名簿式比例代表制によって選出される。議席数及び州議会間の配分については設立時に決定される。

評議会は、最大平均法によって「常任委員会」(commission permanente)を選出し、予算及び決算を除く権限の一部を同委員会に委任することができる。

執行機関である評議会の長は、同時に常任委員会を統括する。

## ⑥ 財源

財源としては、構成員の負担金、事業・財産収入、補助金、借入金等がある。

[共益機構(institution d'utilité commune)との相違点]

州間協議会は、第1部でその制度の説明を行った共益機構と対比した場合、以下のような差異を有する。

- (a) 構成する州の数が限定され、かつ、これらの州が隣接していなければならないこと
- (b) 1つの州が同時に複数の協議会に加わることはできないこと
- (c) 設立に際しては、コンセイユ・デタの議を経たデクレが必要とされること
- (d) 設立時の規約の中で存続期間について定める必要がないこと
- (e) 国と「計画契約」を締結しうることが明確にされていること
- (f) 評議員の選出方法等が明確にされていること
- (g) 財源として借入金認められていること

これらの点から、州間協議会が、より緊密な長期的協力関係を構築することを目的としていることがわかる。

## (2) 市町村間広域行政組織

市町村間協力に関しては、まず、1992年法によって各県に新たに設置されることとなった「市町村間協力県委員会」(commission départementale de la coopération intercommunale) (以下「委員会」と略す) から説明をはじめることとする。

委員会は県の地方長官によって統括され、同者は市町村長の間から選ばれた1名の「総報告者」(rapporteur général)と2名の「次席」(assesseur)によって補佐される。

委員会の委員の総数等については後に制定されるコンセイユ・デタの議を経たデクレによることとされているが、委員の配分比率は1992年法により次のように定められている。

- 60% : 市長、助役及び市町村議員
- 20% : 県内の広域行政組織の代表等
- 15% : 県議会議員
- 5% : 当該県を選挙区とする州議会議員

市町村は委員会に対し、1992年法の公布後6月以内に、希望する協力形態、構成員を提案することができ、委員会はこの提案を考慮して、同法公布後1年以内に市町村間協力に関する県の計画(市町村共同体、広域都市共同体(いずれも後述)、都市共同体、広域市町村区、市町村事務組合の設立、変更に関する提案を含む)を提案する。

この計画は、意見を求めるため、委員会の長によって、広域行政組織の設立、変更に関係のある市町村及び市町村間広域行政組織の議決機関に送付される。これを受けた市町村等は原則として3月以内にその意見を表明しなければならない。

この後、最終決定された委員会の計画は関係県地方長官のアレテ又は共同アレテによって公表され、当該県で発行されている少なくとも1つの地方紙に掲載されることとなる。

以上の手続きは、市町村法典で定められている市町村間の広域行政組織の設立に対して何の妨げともならないとされているが、新設の市町村共同体及び広域都市共同体については、さらに次のような手続きが定められている。

計画の枠内で策定されたこれらの組織設立の提案は関係市町村に送付され、これを受けた市町村は、その後4月以内に議決の結果を報告しなければならないが、その結果、市町村共同体又は広域都市共同体の設立に要する市町村議会の同意(後述)があった場合(ただし、市町村共同体の場合、他の広域行政組織に加入することを決定した市町村の議決が所定の条件を満たす場合はそれを無視することはできない)には、関係県地方長官のアレテ又は共同アレテによって設立が決定される。なお、広域都市共同体に関する当該手続きは都市共同体にも適用されることとされた。

### ① 市町村共同体(communauté de communes)

#### ア 設 立

主に農村部の市町村から構成され、次に述べる手続きによって設立される。

最初に、市町村共同体（以下「共同体」と略す）の設立を要求する1又は複数の市町村議会の発意に基づき、県地方長官がアレテ又は関係県地方長官の共同アレテにより関係市町村のリストを定める。

次に、これら市町村の全人口の半分以上を占める市町村議会の少なくとも3分の2又は全人口の3分の2以上を占める市町村の議会の少なくとも半分の同意（ただし、いずれの場合も全人口の4分の1以上を占める市町村の議会の同意が含まれていなければならない）に基づき、県地方長官のアレテ又は関係県地方長官の共同アレテによって設立が決定される。

#### イ 構成員の変更

市町村事務組合の場合（10頁参照）に同じ

#### ウ 解 散

市町村事務組合の場合に同じ

#### エ 権 限

(a) 地域の整備、(b) 経済の発展に関する活動、の2つのグループに属する権限を当然に執行するとともに、次の4つのグループの少なくとも1つに属する権限を執行しなければならない。

(a) 環境の保護等

(b) 住宅及び生活環境政策

(c) 道路の敷設、整備及び維持

(d) 文化、スポーツ施設及び初等教育施設の建設、維持及び運営等

さらに、議決機関である評議会（後述）の議決及び上記アに定める市町村議会の議決によって、構成員である市町村はその権限の全部又は一部を共同体に委譲することができる。

共同体の境界が市町村事務組合及び広域市町村区と同じ場合に限り、共同体は当然にこれら組織に取ってかわることとなる。

また、1992年法公布時に存在している広域市町村区は、議決機関である評議会（後述）の3分の2以上の多数議決によって共同体に移行することができる。その場合、当該広域市町村区の執行していた権限の全ては共同体に引き継がれる。

この他、共同体に属する市町村が当該共同体を構成しない市町村と広域行政組織を形成している場合には、当該共同体がその権限の執行に関して構成員であるその市町村の代わりとなるが、このことによって、市町村事務組合又は広域市町村区の権限及びその権限の

及ぶ区域は変更されない。

## オ 組 織

議決機関である「評議会」(conseil)の議員は、関係市町村の議会によって選出される。その議席数及び配分方法は、全人口の4分の3以上を占める市町村の議会の少なくとも3分の2以上の同意(ただし、全人口の4分の1以上を占める市町村の議会の議決が含まれていなければならない)によって定められる。なお、議席の配分にあたっては、人口に依拠することとされているが、各市町村は最低1つの議席を有し、いかなる市町村も議席の半数以上を占めることはできない。

この他の組織については、市町村事務組合の制度が適用される。

## カ 財 源

財源としては、税収入<sup>(注)</sup>、事業・財産収入、補助金、借入金等がある。

(注) 固有の財源としては、都市共同体に適用される規則の準用により、地方直接4税の収入がある。ただし、評議会の3分の2以上の多数議決により、地方直接4税のうち、職業税を市町村共同体の税源とし、他の3税を構成市町村の税源とすることができる。

## ② 広域都市共同体(communauté de villes)

### ア 設 立

人口2万人を超える都市圏の市町村から構成され、次に述べる手続きによって設立される。

最初に、広域都市共同体の設立を要求する1又は複数の市町村議会の発意に基づき、県地方長官のアレテ又は関係県地方長官の共同アレテにより関係市町村のリストを定める。

次に、これら市町村の全人口の半分以上を占める市町村議会の少なくとも3分の2又は全人口の3分の2以上を占める市町村の議会の少なくとも半数の同意(ただし、いずれの場合も全人口の半数以上を占める市町村の議会の同意が含まれていなければならない)に基づき、県地方長官のアレテ又は関係県地方長官の共同アレテによって設立が決定される。

### イ 構成員の変更

都市共同体の場合(21頁参照)に同じ

### ウ 解 散

都市共同体の場合に同じ

## エ 権 限

(a) 地域の整備（都市整備基本計画（21頁参照）策定、協議整備区域（21頁参照）の設定等）、(b) 経済の発展に関する活動（工業、第三次産業、手工業、観光、港湾、空港等区域の設定及び施設整備等）の2つのグループに属する権限を当然に執行するとともに、次の4つのグループの少なくとも1つに属する権限を執行しなければならない。

- (a) 環境保護、生活環境政策、水質・大気汚染対策、騒音対策、下水道等
- (b) 住宅政策及び再開発
- (c) 道路の敷設、整備及び維持、都市交通計画、都市交通機関
- (d) 文化、スポーツ施設及び初等教育施設の建設・維持及び管理、文化普及活動等

さらに、議決機関である評議会（後述）の議決及び上記アに定める市町村議会の議決によって、構成員である市町村はその権限の全部又は一部を共同体に委譲することができる。

共同体の境界が市町村事務組合及び広域市町村区と同じ場合、共同体は当然にこれら組織に取ってかわることとなる。

また、共同体に属する市町村が当該共同体を構成しない市町村と広域行政組織を形成している場合には、当該共同体がその権限の執行に関して構成員であるその市町村の代わりとなるが、このことによって、市町村事務組合又は広域市町村区の権限及びその権限の及ぶ区域は変更されない。

さらに、1992年法公布時に存在している、人口2万人以上の都市共同体及び広域市町村区は、その議決機関である評議会の3分の2以上の多数議決によって共同体に移行することができる。その場合、当該都市共同体及び広域市町村区の執行していた権限の全ては共同体に引き継がれる。

## オ 組 織

議決機関である「評議会」(conseil)の議員は、関係市町村の議会によって選出される。所定の期間内に市町村議会間の協議が成立しない場合、議席の配分は、人口に比例して最大平均法によって行われる。この場合、配分すべき議席数は、都市共同体の規定によることとされるが、配分後、各市町村が少なくとも1議席を有し、いかなる市町村も議席の半数を占めないこととされるため、増加されることがある。

また、市町村議員の数が、市町村に割り当てられた議席数に達しない場合、当該市町村議会は、市町村議員の被選挙権を有する市民を指名することができる。

この他の執行機関である評議会の長及び議長団については都市共同体の制度が準用される。

## カ 財 源

財源としては、税収入（注）、事業・財産収入、補助金、借入金等がある。

（注） 固有の税源としては、地方直接４税のうちの職業税がある（他の３税は構成市町村の税源である）。

### ４ １９９２年法に対する地方自治担当大臣の見解

今までその概略を述べてきた１９９２年法が採択された後、フランスの新聞「ル・モンド」(Le Monde)紙が２月３日付けでスュール(Sueur) 地方自治担当大臣とのインタビュー記事を掲載しているので、そのうち本稿に関係する部分を取り上げ、補足説明を加えることとする。

〔問〕 市町村共同体と広域都市共同体が広域市町村区、市町村事務組合等既存の制度に追加されたが、これでは複雑になりすぎるのではないか。

〔答〕 本法は既存の組織を尊重し、市町村事務組合、広域市町村区及び都市共同体から何もとりあげていない（注：上記①、②の「権限」の項参照）。ただ、さらに前進したいと考えている関係者に新しい方法を提示しているにすぎないのだ。我々は唯名論を信奉しているのではなく、ただ、（地方自治体間）協力のプロセスに忠実なだけである。今までの経験は、強制的な結合は最終的には破局に至ることを示している。我々が選択したのは、「奨励」(incitation)であり、断じて「強制」(contrainte)ではない。

〔問〕 これらの組織（の運営）は何に依存することができるのか。

〔答〕 ……………これらの共同体は、経済発展と地域整備の２つの義務的権限を有しているが、これらは（今回設けられた）特別な租税措置との関連を有している。すなわち、広域都市共同体の場合でいえば、職業税の統一化（税率の統一化）及び特化（専属税源化）である。段階的に職業税の不均衡が是正され、ついには共同体内での単一税率に至るのである。

現在、同一の都市圏における職業税率の大きな不均衡に由来する重度の機能障害が存在している。都市区域の無秩序な膨脹、スプロール化の増大、都市整備基本計画策定の困難さ等がこの職業税率の不均衡に直接関連があることを証明するのは簡単であろう。

この他の優遇措置として経常費総合交付金（DGF：注：国庫助成金のうち最も比重の高いもの。付加価値税を原資とし、使途は特定されない）の交付、事業実施年での付加価値税の還付（注：通常は翌々年度に還付される）等がある。

上記インタビューのうち、職業税に関する部分は重要と思われるので、その内容を補足することとしたい。

職業税(taxe professionnelle)は、給与生活者としてではなく、職業活動を営む自然人及び法人を課税客体とし、事業用に納税者によって使用される有形固定資産の賃貸価格の評価額と支払われた給与総額の18%の合計額を課税標準とする地方税である。その税率は他の地方税と同じく地方議会が決定する。

同税は、地方税全体の中で大きな比重を占めている（1988年度の税収は698億フランであり、地方税収の中で最大のシェア（31.4%）を占めている）が、一方では、1975年の同税創設以来現在に至るまで多くの議論を招いた税でもある。

その中のひとつが地方自治体間の税収格差である。これは、まず、企業の進出に偏りがあることが原因であろうが、さらに、税源の乏しい自治体が高い税率をかけることによってますます企業の進出を難しくするという悪循環を招いている。

先の大臣の発言によれば、このような現状を打開するため、今回の法律は次のような租税措置を設けたのであった。

まず、広域都市共同体は、以後、原則として構成市町村に代わって職業税収を受けることとされた（この方法は、既に新都市組合において1985年から採用されており、同組合が職業税収を、構成市町村が他の地方税収を受けることとされた）。

その際に評議会によって決定される初年度の税率は、前年度の構成市町村の調整された平均職業税率を超えることはできない。

さて、前年度の実績で、最も低い課税率が、最も高い課税率の90%以上であれば、決定された新しい税率がその年から課せられるが、これが、80%以上90%未満の場合は、各市町村に適用される率と共通の率との格差が最初の年に半分減らされ、次の年に税率が統一される。

この格差の減少は、70%以上80%未満の場合は、その3分の1、60%以上70%未満の場合は、その4分の1、……というように設定され、漸次税率の統一化に向かうこととされた。

なお、この制度は、市町村共同体においても、評議会の4分の3以上の多数議決により適用され、また、広域市町村区及び都市共同体も一定の条件のもと適用することが可能となった（第1部の広域市町村区及び都市共同体の「財源」の項参照）。

〈参考文献〉

- 1 F. B. BENOIT, *Collectivités Locales*, 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> Volume (DALLOZ)
- 2 C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, 1988 (DALLOZ)
- 3 J-B. AUBY, J-F. AUBY, *Droit des collectivités locales*, 1990 (THEMIS)
- 4 X. BEZANÇON, O. VAN. RUYMBEKE, *Le guide des collectivités locales*, 2<sup>ème</sup> édition, 1989 (MONITEUR)
- 5 J. MOREAU, *Administration régionale, départementale et municipale*, 8<sup>ème</sup> édition, 1989 (DALLOZ)
- 6 Ministère de l'Intérieur, *Les collectivités locales en chiffres*, 1990, 1991 (LA DOCUMENTATION FRANÇAISE)
- 7 P. Merlin, *Les villes nouvelles en France*, 1991 (PRESS UNIVERSITAIRES DE FRANCE)
- 8 J-B. AUBY, J-F. AUBY, R. DUCOS-ADER, *Institutions administratives*, 1989 (DALLOZ)

## 「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

| NO      | タ イ ト ル                             | 発 刊 日      |
|---------|-------------------------------------|------------|
| 第 4 2 号 | フランスの広域行政 -その制度、実態及び新法による改革-        | 1992/ 3/13 |
| 第 4 1 号 | フランスの下水道 -第1部 制度的枠組みと改革の動向-         | 1992/ 3/ 6 |
| 第 4 0 号 | 英国の監査制度                             | 1992/ 1/31 |
| 第 3 9 号 | ニューヨーク市財政制度と財政危機 -1992年度ニューヨーク市予算-  | 1991/11/13 |
| 第 3 8 号 | ニューヨーク市財政制度と財政危機 -1991年ニューヨーク市財政危機- | 1991/11/13 |
| 第 3 7 号 | ニューヨーク市財政制度と財政危機 -ニューヨーク市財政制度-      | 1991/11/13 |
| 第 3 6 号 | 英国における社会福祉                          | 1991/10/17 |
| 第 3 5 号 | 英国における教育                            | 1991/10/17 |
| 第 3 4 号 | 米国におけるへき地医療施策                       | 1991/ 9/20 |
| 第 3 3 号 | 「地方団体のための新税」協議書                     | 1991/ 8/ 9 |
| 第 3 2 号 | ニューヨーク州「納税者訴訟」制度 -その制度と日米比較-        | 1991/ 7/ 5 |
| 第 3 1 号 | 英国の1991年統一地方選挙                      | 1991/ 6/14 |
| 第 3 0 号 | ウィディコム委員会報告と1989年地方自治住宅法            | 1991/ 5/24 |
| 第 2 9 号 | 米国の地方公共団体の種類と機能                     | 1991/ 4/27 |
| 第 2 8 号 | 英国の公共支出計画と地方団体 -1991年度予算案の概要-       | 1991/ 4/27 |
| 第 2 7 号 | フランスの地方財政                           | 1991/ 3/15 |