

CLAIR REPORT No. 331

フランスにおける基礎自治体の運営実態調査

人口 2,000 人未満の「コミューン」における行政運営の実態

Clair Report No. 331 (October 10, 2008)

(財)自治体国際化協会 パリ事務所



財団法人自治体国際化協会

CLAIR

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご指摘・ご教示を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麴町 1-7 相互半蔵門ビル

(財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

目次

はじめに

第1部 理論編

第1章	コミューン議会	2
第1節	コミューン議会選挙.....	2
第2節	コミューン議会の会議.....	4
第3節	コミューン議会の権限.....	5
1	「一般権限条項」.....	5
2	基本的な義務的権限.....	6
3	多くの任意的権限.....	7
4	コミューン議会の議決.....	8
5	住民の期待.....	10
第2章	メールと助役	11
第1節	メールと助役の選出.....	11
第2節	助役の権限.....	12
第3節	メールの権限.....	12
1	「機能的二重性」.....	12
2	コミューンの執行機関としてのメールの権限.....	13
3	地方自治体であるコミューンの首長としてのメールの独自権限.....	14
(1)	警察の分野において.....	14
(2)	都市計画の分野において.....	16
4	コミューン区域内における国の代表としてのメールの権限.....	16
第4節	メールは尊敬される権威のあるキーパーソン.....	17
第5節	メールのプロフィール.....	18
第6節	メールと助役の職務執行の実態.....	19
第3章	コミューン職員	21
第1節	コミューンの職員総数.....	21
第2節	コミューンにおける地方公務員の一般身分規程.....	22
第3節	地方公共団体への就職.....	24

第4章	コミューンに対する国の監督	25
第1節	コミューン行政に対する監督.....	25
1	行政の適法性に関する監督.....	25
2	予算及び財政に対する監督.....	26
3	技術的基準に関する監督.....	27
第2節	対人監督.....	27
1	コミューン議会議員の解任.....	27
2	メールと助役の職務停止と解任.....	27
3	コミューン議会の解散.....	28
第5章	フランスにおけるコミューン組織の細分化	29
第1節	コミューン間の相違点.....	29
第2節	ヨーロッパにおける例外.....	30
第3節	コミューン総数の推移.....	31
第4節	人口 2,000 人未満のコミューン.....	32
1	圧倒的多数を占める小規模コミューン.....	32
2	小規模コミューンの法的権限と実施能力との不均衡.....	33
第6章	コミューンの強いアイデンティティ	37
第1節	コミューンという行政区画の定着.....	37
第2節	地方民主主義確立への長いプロセス.....	38
第3節	1971 年の合併政策の失敗.....	40
第4節	フランス人のコミューンへの愛着.....	42
第7章	コミューン間広域行政組織の重要性	44
第1節	コミューン間広域行政公施設法人の性質と機能.....	44
第2節	固有の税源を有しないコミューン間広域行政公施設法人.....	45
1	コミューン間単一目的事務組合.....	45
2	混成事務組合.....	46
3	コミューン間多目的事務組合.....	46
4	選択事務組合.....	47
5	コミューン間事務組合の設立と運営.....	48
第3節	固有の税源を有するコミューン間広域行政公施設法人.....	48
1	大都市共同体.....	49
2	コミューン共同体.....	50
3	都市圏共同体.....	51
第4節	コミューン間広域行政組織の現状.....	53

第2部 事例

第1章	レ・カバンヌ (Les Cabannes, 人口 376 人)	57
	ピレネー山脈の麓に位置するカントンの所在地	
第1節	17世紀の公爵領の中心地.....	57
第2節	小規模コミューンの併存が地域にもたらす弊害.....	58
第3節	幅広い権限を有するコミューン共同体.....	59
第4節	コミューン共同体による広域行政の限界.....	61
1	共同体の区域を越えてより広域的に行使される権限.....	61
2	コミューン及びコミューン間事務組合に残された権限.....	61
第5節	コミューン行政の主役であるメール.....	62
第6節	役場の部局と職員.....	65
第2章	ジェ・シュール・セヌ (Gyé-sur-Seine, 人口 513 人)	68
	シャンパーニュ地方のぶどう生産地	
第1節	シャンパーニュの生産活動に支えられる小規模コミューン.....	68
第2節	近年歯止めのかかった人口減少.....	68
第3節	固有の税源を有するコミューン間広域行政公施設法人に対する警戒心	71
第4節	権限に対するコミューンの対応.....	71
1	道路.....	71
2	電力供給.....	71
3	上下水道.....	72
4	家庭廃棄物.....	72
5	幼稚園と小学校.....	73
6	墓地.....	74
7	コミューンの他の資産.....	74
8	都市計画.....	75
9	社会福祉.....	76
第5節	文化・スポーツ政策.....	77
第6節	コミューン議会.....	77
第7節	推進役としてのメールの役割.....	78
第8節	コミューン役場の部局.....	79
第9節	国との関係.....	81
第10節	コミューン消防士.....	82

第3章	ランシウー (Lancieux, 人口 1,220 人)	85
	ブルターニュ海岸のリゾート地	
第1節	観光に支えられる小規模コミューン.....	85
第2節	貴重な資産であるランシウーのアイデンティティ.....	86
第3節	基本的な公共サービスの困難な合理化.....	87
1	コミューン間単一目的事務組合 (SIVU) に委譲された権限.....	87
	(1) 家庭廃棄物と他の廃棄物の収集と処理.....	87
	(2) 幼児へのサービス.....	88
	(3) 水道事業.....	88
2	コミューン単独で行使される権限.....	88
	(1) 道路.....	88
	(2) 下水道事業.....	89
	(3) 幼稚園と小学校.....	89
3	コミューン共同体に委譲された権限.....	90
第4節	コミューン職員.....	90
第5節	メールと助役のコミューン行政への積極的な取組.....	91
1	2001年3月のコミューン議会選挙.....	91
2	個人に大きな負担を強いられる職務.....	92
3	住民に認識されていない職務の負担.....	95
第4章	ラ・ロッシュ・ポゼ (La Roche-Posay, 人口 1,520 人)	97
	ヨーロッパ中に知られるポワトゥー・シャラント州にある水治療場	
第1節	比類のない自然的資源に恵まれた小規模コミューン.....	97
第2節	比較的高い実施能力.....	99
第3節	キーパーソンであるメール.....	102
第5章	モンフォコン・モンティニエ (Montfaucon-Montigné, 人口 1,748 人)	
	ペイ・ド・ラ・ロワール州における合併の一例.....	104
第1節	モンフォコンとモンティニエの相互依存関係.....	104
第2節	2つのコミューンの合併に関するイニシアティブ.....	106
第3節	モンフォコンとモンティニエの合併への道.....	107
第4節	合併がもたらしたもの.....	109
参考文献		112

はじめに

フランスにおける地方公共団体は、中世の教会区を起源とする基礎的自治体としてコミューンが約 3 万 6,000 団体、フランス革命を起源とする県（デパルتمان）が 100 団体、複数の県を集合させたレベルの州（レジオン）が 26 団体存在して 3 層制になっている。その中でも、特に人口が小規模のコミューン数が極めて多いことが特徴である。

一方で、多数の小規模コミューンは行財政基盤が脆弱であるため、1980 年代以降はコミューンの合併ではなく、複数のコミューン等の広域行政組織を構成して地方行政サービスを供給する方法を選択している。現在では多くのコミューンが広域行政組織に加入しており、フランスの地方行政構造は実質的に 3.5 層制であると言われている。

そのため、多くの小規模コミューンは、常勤職員が極めて少なく、行政サービスとしても戸籍業務程度しか行っておらず、窓口も毎日開いているわけではなく、総合行政の主体として様々な公共サービスの提供を行っている我が国の市町村とはその実態が大きく異なっている。

こうした小規模コミューンでは、どのような行政が行われているのか常々疑問に思ってきたところであり、本事務所ではいくつかの小規模コミューンの実態調査を行ったところである。本レポートではその調査結果をもとに、コミューン議会、メール及び助役それぞれの役割や権限について、さらにはコミューン職員についても、その歴史的経緯を明らかにしながら論じることとした。

その上で、当事務所で訪問したいくつかの小規模コミューンについて、メールのインタビューを交えながら小規模コミューンの運営実態や課題を明らかにすることとした。

フランスでは内務省が広域行政組織の拡大を目指す等、広域行政組織に更なる権限を与える方向で議論が進められている。小規模コミューンの存在意義をどのように見出していこうとしているのであろうか。その一方で、県の存在が疑問視されはじめている。効率化を目指す政府が、これらの問題に今後どのように対応していくのか興味のあるところである。

本レポートがフランスの地方自治制度を理解する際に少しでもお役に立てれば幸いである。

（財）自治体国際化協会 パリ事務所長

第 1 部
理論編

第1章

コミューン議会

フランスにおいて、1981年に重大な政治的变化が生じた。5月、新しい大統領を選ぶ選挙において社会党の候補が勝利し、第5共和制¹の初めての左派大統領が誕生した。そして6月、国民議会選挙においても、社会党が勝利し、多数派政党となった。これらの動きは地方分権プロセスに対する新たな幕開けとなるものであった。

地方分権の分野において、1982年から1986年にかけて、およそ40の重要な法律と、およそ300のデクレ²が採択された。その時期に固まった基本的な枠組みは今日のコミューン行政の基盤となっている。

第1節 コミューン議会選挙

コミューン、県及び州の権利と自由に関する1982年3月2日法第1条は以下のとおり規定している。

「コミューン、県及び州は公選された議会によって自由に運営される。」

コミューン議会議員の任期は6年である。ただし、2001年3月に就任したコミューン議会議員の改選は、例外的に2007年3月ではなく2008年3月に行われた³。2007年の上半期には、大統領選挙と国民議会選挙という2つの主要な選挙が行われる予定があったため、コミューン議会選挙を1年延期することが2005年に早くも決定されていたからである。

コミューンに関する選挙制度を定めるのは1982年11月19日法である。人口3,500人未満のコミューンの場合には、非拘束名簿式2回投票多数代表制という投票方法が採用されている。さらに、人口2,500人未満のコミューンの場合には、議席定数を全部満たす候補者リストを提出する必要はない。選挙に立候補したい者は、議席数よりも少ない候補者数を記載したリストを提出することができる。(1人の候補者のみ記載したリスト、つまり個人立候補も可能。)

¹ 1958年に設立された現在のフランスの共和制体

² 大統領又は首相が発する行政命令

³ その例外措置を設けるのは、2005年12月15日法であり、選挙法典適用除外となっている

他方、有権者は自由に候補者を選ぶことができる。特定の候補者リストに投票することもできるし、リストにこだわらず、自分の選んだ候補者に投票することもできる。その場合、提出された候補者リストから候補者を削除したり、他のリストの候補者を追加することもできる。要するに、提出された候補者リストを基に、有権者は自分のリストを自由に作成し、そのリストに投票する。有権者が投票したリストに議席定数より少ない候補者の名前が書いてあっても、投票は有効であるが、議席定数よりも多くの候補者の名前が載っている場合には、例外⁴があるものの、原則として無効となる。

第1回投票の際には、登録有権者数の4分の1以上に相当する、有効投票数の過半数を獲得した候補者は当選する。第1回投票で当選した者の数が定数に満たない場合には、第2回投票を実施する。ここでは、最も得票数の多い候補者から順に、残りの議席数を満たすまで選出される。

表1：コミュニティの規模に応じたコミュニティ議会の議席定数

人口区分	定数
100人未満	9議席
100人から499人まで	11議席
500人から1,499人まで	15議席
1,500人から2,499人まで	19議席

任期中に、補充選挙を行うこともある。人口3,500人未満のコミュニティの場合には、新しいメール（コミュニティの首長）を指名する必要があるとき、及び議会議員に定数の3分の1以上の欠員が生じたときには、補充選挙を行わなければならない。その場合には、定数に満たない議席をすべて補充することが必要となる。

コミュニティ議会選挙は、特に小規模コミュニティにおいて、国政選挙と比べて国レベルでの政治的対立を反映していない場合がほとんどである。2001年のコミュニティ議会選挙を機に行われた世論調査⁵によると、有権者の62%が、候補者を選ぶに当たって最も重要であるのは候補者の性格、その人のパーソナリティであると回答した。同世論調査に回答した有権者の30%だけが、候補者の政治的な考え方が重要であると答えた。要するに、候補者を選ぶに当たって、候補者は左派か右派かという政治的傾向が重要であると答えたのは30%だけであったということである。

⁴ コミュニティ議会選挙に立候補するすべての人の名前をまとめた1つのリストしか提出されない場合には、有権者が候補者の名前を削除したり、名前の順序を変更したりした上で投票したそのリストに議席定数よりも多くの候補者の名前が残っているとしても、投票は有効であるが、作成したリストの上から数えて議席定数を満たす候補者数までしか認められていない

⁵ TNS Sofres 世論調査会社により 2001年1月24～26日に実施された世論調査

人口 2,000 人未満のコミュンにおいて、メールになりたい人にとって最も難しいのは完全なリスト（議席定数を満たすリスト）を作成することである。2008 年のコムニオン議会選挙に関する 2007 年の世論調査⁶によると、調査の対象となった人の 80%が、「コムニオン議会選挙に出馬するつもりは一切ない」と述べている。また、コムニオンが小さければ小さいほど、十分にモチベーションを持ち、ますます複雑で多岐にわたるコムニオン行政に必要な不可欠な能力を持つ候補者を見つけることが難しくなっている。

第 2 節 コムニオン議会の会議

コムニオン議会の会議はコムニオン役場で開かれる。その会議は公開が原則であるが、メールや議員 3 人による要求があった場合には、議会はその過半数の議決により、秘密会とすることができる。

コムニオン議会は少なくとも四半期に一度開かれなければならない。しかし、メールは自身が必要と判断したときに、いつでも招集することができる。一方、県における国の代表 (le préfet, 地方長官) や議員の過半数による要求（その正当性を説明した要求）があった場合には、メールは議会を招集する義務があり、それを拒否することはできない。

メールによるコムニオン議会の招集については、会議が開かれる日の少なくとも三日前までに議員に通知されなければならない。また、共和国の地方行政に関する 1992 年 2 月 6 日法は、コムニオン議会議員は全員、議題の対象となるあらゆる事項について十分な情報を得る権利があるということを規定していることから、その権利が保障されるように、メールは議会議員全員に、開会に先立って必要な文書を送付しなければならない。

会議が実際に開かれるには、議会議員の過半数（50%以上）が出席しなければならない。しかし、定足数に満たないため会議を開くことができなかった場合には、メールはその少なくとも三日後に、同じ議題を提案した会議を招集し、過半数の議員が出席しなくても開くことができる。

メール又はその職務を代理する者は、コムニオン議会の議長を務める。議長は会議の秩序を維持する権限を有している。秩序を乱す者がいるときは、その人を議場から排除若しくは逮捕させることができる。

メールは会議の議題を決める。しかしながら、議員はコムニオン行政に関するあらゆる事項についても質疑をする権利を有している。

⁶ 2007 年 1 月に Le Courrier des Maires et des Élus locaux に掲載された IPSOS 世論調査会社による世論調査

裁決は有効投票の多数決でなされる。可否同数のときは、秘密投票の場合を除き、議長が決定権を持っている。

会議の始めに、議会議員の互選によって1人の議事録担当者が選ばれる。この議事録担当者は会議の議事録を作成する。この議事録は、コミューン議事録簿の中に収められており、会議の参加者全員によって署名される。この議事録の写しは、1週間以内に公表されなければならない。人口3,500人未満のコミューンの場合には、議事録の公表の義務は限られている。必要となるのは、①コミューン役場に議事録の写しを掲示することと、②住民が閲覧できる「コミューン議事録簿」にすべての会議の議事録を備えることだけである。しかし、企業に対する公的援助の付与や公共サービスの委任の承認に関する議決は例外的であり、地方紙等の定期刊行物に掲載して広く公表することが義務付けられている。

コミューン議会は、議会内に専門委員会を設置することができる。この専門委員会は懸案となっている事項を検討したり、会議の間に議決の準備をしたりする役割を果たしている。専門委員会はメールが主宰する。

第3節 コミューン議会の権限

1 「一般権限条項」(la clause générale de compétence)

地方自治体総合法典 L.2121-29 条は、「コミューン議会は自らの議決によってコミューン行政に関するあらゆる事項について決定を行う。」と定める⁷。これは、コミューン区域内において、包括的な行政権限をコミューン議会に与えることを意味するものである。要するに、コミューン議会はコミューン区域内の行政に対しては、普通法による一般的な権限を与えられている。また、コミューン区域内において、コミューン議会の行動能力は法律によって厳しく限られていない。このような条項は、コミューン議会に、「コミューン行政」の考え方の下に立法者が指し示すものすべてに関して、意思決定する使命を与える。

コミューン議会に認められた「一般権限条項」が実際に意味しているのは次のとおりである。法がメール、国、他の自治体、あるいは公施設法人に権限を明確に与えた場合、コミューン議会はそれらの権限を侵害しない限りにおいて、その区域内において、コミューン住民全般の利益に関する分野に関して、自由に意思決定することができる。

特定の法令によって国、他の自治体あるいは公施設法人に認められた権限を侵害しない限りにおいて、コミューン議会は、その権限に属する分野におけるそれらの活動をコミューンレベルで補完することもできる。

⁷ この条項はコミューンに関する 1884 年 4 月 5 日法第 61 条を起源とする

「一般権限条項」はもう1つの理論的な利点を持っている。中央政府などのレベルでまだ取り上げられておらず、法律によってまだ何も規定されていない分野において、もしコミューン議会が住民全般の新たなニーズを満たしたい場合には、「一般権限条項」はその意思決定に十分な正当性を与える。

2 基本的な義務的権限

コミューン、県、州と国との間の権限分担に関する1983年1月7日法と1983年7月22日法が目指しているのは、国と地方自治体各階層との間に権限が重複しないように、各階層に合理的な権限委譲を行い、これによってコミューン行政という概念を明確にすることである。この狙いは、前述の1982年3月2日法に従うものである。なぜなら、同法第1条は「コミューン、県、州と国との間の権限分担は法律によって定められる。」と規定しているからである。

このような権限委譲により、地方自治体各階層は基本的な特定の役割を与えられた。

- 州は、将来的・長期的な展望の下に行政を行う。すなわち、経済開発や建設整備計画などを行っている。
- 県は、社会福祉に関するサービスと活動に主眼を置いている。すなわち、社会扶助や農村施設整備などを行っている。
- コミューンは住民に最も身近な行政機関として考えられている。コミューンの役割は住民にできるだけ近いところで日常的かつ基本的な公共サービスを提供することである。

コミューンに権限を与えるこれらの法、またその前後の行政裁判による実例と特定の法令から、コミューンの活動が義務付けられている分野が明らかになる。すなわち次のとおりである。

- 上水道事業
 - 行政裁判によると、19世紀から、上水道事業という公共サービスは性質上コミューンの所管に属していると考えられている。しかし、県など地方自治体の他の階層は、補足的に、あるいはコミューンがこの義務を果たしていないときに、上水道事業分野に介入することができる。それでも、配水網施設を設置したいときに公有地占有に関する許可が必要になるが、コミューンはその許可を出す権限を持っているため、上水道分野において、コミューンは事実上の独占権を有している。
- 汚水処理事業
- 家庭廃棄物の処理事業

- コミューン道の設置と維持管理
- 幼稚園と小学校の建設及び維持管理
- コミューンの資産の維持管理
- コミューンの墓地の維持管理
- 社会福祉分野において、住民の社会福祉面でのニーズを分析し県の担当部局との仲介役を果たす、コミューン社会福祉センター (le Centre communal d'action sociale, 以下、CCAS) の設立

3 多くの任意的権限

前述の 1983 年 1 月 7 日法と 1983 年 7 月 22 日法によって行われた権限委譲は不完全であり、これらの法律による地方自治体各階層の独自権限の定義にはあいまいさが残っている。それ故、「コミューン行政」という概念に関する行政裁判による実例の解釈は特に重要である。細かい法律に基づかなくても、行政裁判官がコミューン行政の領域に結びつけることができると判断した事項に関して、コミューン議会に多くの権限が認められるようになった。この場合、当然のことながら、細かく定める法律がなくても、コミューン議会の活動は制限されており、一般的に公共団体の活動の制限となる諸原則、民間・個人のイニシアティブ、起業の自由、所有権、基本的人権などを尊重することは言うまでもない。また、競争分野においては、法律に定めがない限り、コミューン議会は原則として公共サービスを創設することができない。ただし、特定の分野において、住民全体の利益を考慮する必要があり、かつ、民間イニシアティブがない、あるいは足りない場合には、それを補うための公共サービスを創設することができる。この場合に該当するのは、劇場の建設、民間医療施設設置への支援、さらにはカフェの開店などが考えられる。

この状況において、コミューン議会の議決を基に行使できる任意的権限を限定列挙した完全なリストを提供することは、不可能に近いほど難しい。ただし、これらの任意的権限は、法律による詳細な規定がないものばかりではなく、様々な分野において特定の法令に基づくものも多い。

コミューン議会が行使できる任意的権限には次の事項等がある。

- 文化、スポーツ、レジャーに関する公共サービス
 - 貸出図書館、美術館、博物館、芸術学校の設置
 - スポーツ施設の建設と維持管理

- 社会福祉に関する公共サービス
 - コミューン社会福祉センター（CCAS）を通じた任意的な社会扶助（生活困窮者に対して、返還義務のある、あるいは無い一時的な財政支援及び食料品という形での支援）

- 幼稚園と小学校に関する公共サービス
 - 学校給食サービス
 - 課外活動

- 保健に関する公共サービス
 - 保健センターの設置

- 経済開発に関する公共サービス
 - 州との協定に基づく企業に対する公的直接援助への参加
 - 企業に対する間接援助の実施（銀行借入に対する公的保証、不動産の売買及び賃貸時における負担軽減）
 - 観光案内所の設置

4 コミューン議会の議決

結局のところ、コミューン議会の議決において法令によって認められている決定事項は以下のとおりである。

- コミューンが提供する公共サービスの分野において
 - 公共サービスの創設に関する決定を行う
 - 公共サービスがどのように提供されるかに関する決定を行う

- コミューン部局の組織化について
 - コミューン職員のポストの創設と廃止に関する決定を行う

- 財政分野において
 - コミューンの予算を採択する
 - コミューンの決算書を承認する
 - 借入れを決定する

- 税制分野において
 - 国の部局が決めた範囲内において地方直接税の税率を決定する

- 都市計画と土地管理の分野において
 - コミューンの都市計画書を採択する

- 施設及び地域整備の分野において
 - コミューンによる工事と整備事業に関する決定を行う

- 経済開発の分野において
 - コミューンによる経済的関与について決定する

- 文化と資産の分野において
 - 資産を管理する
 - 財産の購入と譲渡について決定する

その他、コミューン議会は、

- コミューンによる裁判上の訴えに関する決定を行う

- コミューンによる契約の締結に関する決定を行う

法によってコミューン議会に決定権が認められていない場合にも、議会には、コミューン行政に関するあらゆる事項について意見若しくは要望を述べる権利が留保される。

5 住民の期待

人口 2,000 人未満のコミューンの住民を対象とした 2007 年の世論調査⁸で「これからの数年間にわたって自分のコミューンの議会が特に集中すべき優先事項を 3 つ挙げてください。」という質問をしたところ、以下のような結果となった。

- 28%は幼稚園と小学校に関する活動
- 27%は道路、駐車問題に関する活動
- 25%は雇用と経済開発に関する活動
- 22%は若者を対象とした活動
- 20%は環境保護と日常生活環境の改善に関する活動

⁸ 2007 年 1 月に Le Courrier des Maires et des Élus locaux に掲載された IPSOS による世論調査

第2章

メールと助役

第1節 メールと助役の選出

コミューン議会選挙において、有権者はメールを直接選ぶことができない。人口 3,500 人以上のコミューンの場合、通常、各リストの冒頭に記載された人物がメールに選出される。しかし小規模コミューンの場合、投票するに当たって、たとえ対立する各候補者リストの冒頭にそのリストを率いる人物の名前が明記されていなくても、どの人物を中心に各リストが構成されたか（つまりリストの中で誰がメールになるか）が分かる。

新しいメールは、選挙後最初の議会の際、全議員の秘密投票による互選により選出される。第1回投票で絶対多数の得票者がいない場合、同様の方法で第2回投票が行われ、それでも絶対多数の得票者がいない場合は、第3回投票が実施され、相対多数の得票者がメールに選出される。

また、この議会において、メールを選ぶことに加え、全議員のうちから互選により少なくとも1名の助役を選ばなければならない。最大で議席定数の30%まで助役を指名することができる。助役の選出はメールの場合と同じ方法（単記3回投票代表制）によって、各助役について続けて行われる。

メールと助役の任期は、議会の任期と同じ6年である。

メールと助役はコミューン議会に対して責任を負っていない。したがって、コミューン議会はメールや助役を選出したら解任することができない⁹。しかし、メールはその権限に属する任務の一部を助役に委任した場合、その委任を自由に解除することができる。メールによって助役に対する権限委任が全部解除された場合、コミューン議会はその助役の地位を保持するかどうかについて議決しなければならないと、地方自治体総合法典 L.2122-18 条によって定められている。

⁹ コミューン議会はメールや助役が行う行政に不満がある場合、地方長官や行政裁判所に提訴することができる

第2節 助役の権限

助役は、地方自治体総合法典 L.2122-31 条及び L.2122-32 条によって付与される司法警察員の権限と戸籍の保有、謄本、抄本発行に関する権限以外には、独自の権限を有していない。その権限はすべてメールから委任されたものである。

前述のとおり、メールは自分の権限に属する任務の一部を助役に自由に委任し（地方自治体総合法典 L.2122-18 条）、またその委任を理由なしに自由に解除することができる。

また、助役は選出された順（選出順位表）に従って、メールが不在、停職処分や解職などの際に職務を代理する（地方自治体総合法典 L.2122-17 条）。

第3節 メールの権限

1 「機能的二重性」(le « dédoublement fonctionnel »)

フランスにおいて、メールは性質が異なる2つの職務を担当している。つまり、メールはある時は、コミューンの名の下に行動し、またある時は、国の名の下に行動している。地方自治体であるコミューンの執行機関、あるいは首長としての権限と、コミューン区域内における国の代表としての権限を有している。1789年のフランス革命以来のコミューン行政の特徴である、コミューンの執行機関であるメールのこのような職務の二重性（「機能的二重性」）は、1982年の地方分権改革においても維持された。

地方自治体であるコミューンの執行機関としての権限を行使しているときには、メールはコミューン議会の議決に基づいて職務を遂行したり、コミューン議会から委任を受けて職務を遂行する。

また、地方自治体であるコミューンの代表としてのメールには、警察と都市計画の権限が付与されている。それらの権限は特定の法令によってメールに直接付与されたもので、その行使に当たっては議会の影響を受けない。

他方で、コミューン区域内における国の代表としての権限を行使しているときには、メールは常にコミューン議会から独立して行動している。この場合、メールは国の上部行政機関の管轄下に置かれており、地方分散された¹⁰国の最下部行政機関となっている。

¹⁰ 1982年に実施された地方分権改革では、国の権限を地方自治体へ委譲する地方分権と、国家機関がその出先機関に権限を委ねる地方分散が行われた

2 コミューンの執行機関としてのメールの権限

コミューンの執行機関として行動しているときに、メールはコミューン議会の議決に従わなければならない。つまり、コミューン議会の議決の実施に当たって、メールはその議決の内容に自分の意思で何らかの変更を加えることができない。議員は議決に反すると判断したメールの行政行為を行政裁判所に提訴することができる。

以上のことから本来の決定権は明らかにコミューン議会にあるということが分かる。しかし、メールはあらゆる法的行為においてコミューンを代表しており、コミューン議会の議決を具体的に実施するに当たってはその実施に関する詳細を独自に決める権限を持っている。

メールは、

- あらゆる法的行為においてコミューンを代表する
 - コミューン議会が承認したあらゆる契約を締結する
 - コミューン議会が決定した工事とその他の公共事業の執行に対する責任を負っている
 - コミューン議会が議決した予算の支出命令権者となっている
 - コミューン議会の議決に基づき提訴する際、コミューンの代表を務める
- コミューン議会が決定した公共サービスの執行管理を行う
 - 公共サービスの円滑な運営に対して責任を負っている
- コミューン職員の首長を務める
 - コミューン議会が創設した職に、適当と判断した人物を任命する
 - コミューン職員の昇進、昇給、研修、懲戒などの人事管理を行う
 - コミューン役場の業務の執行体制を独自に決める権限を持っている

つまり、メールの役割は、議会による議決を単に執行するだけにとどまらない。また、コミューン議会の議題を定めるとともに、議案を準備し議会に提出する任務を負っていることから、地方行政を推進するその指導的な役割は特に重要である。

さらに、コミューン議会から権限の一部について委任を受けることもよくある。事実、地方自治体総合法典 L.2122-22 条によると、コミューン議会は自らの権限の一部をメールに委任することができる。この場合、メールは、議会の議決に基づくことなく委任された事項について自由に決定することができる。ただ、その委任権限について、少なくとも四半期に一度は議会に報告する義務があるだけである。

議会によるメールへの権限委任は、以下の事項などに関する決定を含む。

- コミューンによる公共サービスの実施に必要なコムニオン財産の指定とその変更
- 公有地占用料¹¹や路上駐車料金など、コムニオンの公共財を使用する際に課される料金
- コミューンの借入れに関する交渉と契約の締結
- 特定の公共契約の締結
- 保険契約の締結
- 都市計画法典が定めている優先買取権（行政機関が有償譲渡されようとした不動産を優先的に買い取ることができる権利）の行使
- コミューンの提訴、応訴への対応

3 地方自治体であるコムニオンの首長としてのメールの独自権限

(1) 警察の分野において

法律により、コムニオンの首長であるメールに、警察権が付与されている。

この分野において、メールはコムニオンの名の下に執行する独自の執行権限を有しており、それは議会とは独立したものである。

メールの警察権は、公共の秩序を脅かす諸問題（障害と危険）を予防することを目指している。

メールの警察権には一般警察権と専門警察権という2つの種類がある。メールの一般警察権は地方自治体総合法典 L.2212-1 条と L.2212-2 条によって広範な意味で捉えられている。つまり、メールは、「公共の秩序、安寧、安全、衛生」の維持を任務としている。この一般警察権と並行して、特定の障害と危険を予防することを目指す、より細かく定められた専門警察権もあり、メールにはその一部が、特定の法令により付与されている。

¹¹ カフェの路上テラスや建物の工事のための足場等、一時的に公有地の一部を占拠する際に支払われるもの

メールは、以下の活動分野などに対する専門警察権を有している。

- 狩猟と漁業
- 屋外広告物
- 交通
- 崩壊の恐れがある建築物

そして、特定の人に対する専門警察権も有している。

- 外国人
- 大道商人と大道芸人
- 移動居住者
- 精神障害者

法令により付与される一般警察権と専門警察権の範囲内において、メールは公共の秩序を維持するための措置をアレテ¹²により規定する。しかし、メールは、公共の秩序を維持するためにアレテという形での命令を下すだけでなく、監視パトロールの実施や自然が抱える危険に対する警戒標識の設置などの具体的な活動を行うこともできる。

コミューン区域内におけるメールの警察権は独占的な権限ではない。警察権という分野において、メールは権限の一部を行使できる単なる最下部行政機関にすぎない（住民に最も近い機関）。首相、各管轄大臣、県における国の代表、県議会議長のそれぞれには警察権限が付与されている。行政機関の間で警察の権限が重複した時は、より狭い管轄区域を有する機関はより広い管轄区域を有する機関が下した命令に従わなければならない。この規定は、上部の行政機関によって課された措置をコミューン区域内において厳しくすることを禁止するわけではない。したがって、メールは特に危ないと判断した道路について国レベルで定められた車両の速度をさらに制限することなどができる。

¹² 行政命令

メールの警察権は、県における国の代表による行政監督の下に行使される。必要と判断された状況においてメールが警察権の行使を拒否あるいは怠った場合、若しくは何らかの理由で警察権の行使をしなかった場合、県における国の代表はコミューン区域内においてメールの代わりに必要な措置をとることができる。

コミューン議会は、メールの指揮下にコミューン警察職員をおくことができる。地方自治体総合法典 L.2212-5 条1項によると、(内務省管轄の) 国家警察と(国防省管轄の) 国家憲兵隊の一般権限を侵害しない限りにおいて、コミューン管轄のコミューン警察職員は、メールの警察権限に属する任務の一部をメールの指揮下において執行できると規定されている。

(2) 都市計画の分野において

都市計画決定されたコミューンのメールは、土地占用に関するすべての許可を行う。

4 コミューン区域内における国の代表としてのメールの権限

コミューン区域内における国の代表としてのメールには、コミューン議会とは独立して、国家の名の下に行使できる独自の権限が付与されている。この場合、このメール独自の権限に属する任務の一部を助役に委任することができる。また、コミューン議会にはこのメール独自の権限の執行のために必要な職を創設し、その権限の執行に必要な支出を予算に計上する義務がある。

県における国の代表の指揮下において、メールは、以下の権限を持っている。

- 法令の公告とその施行
- コミューン区域内における選挙の実施
- 証明書の交付（居住証明書や事実婚に関する証明書など）
- サイン、証明書や教育免状に関する認証
- 国勢調査に関する活動への参加
- 酒類提供店の開店許可書などに関する申請書の受付

共和国検事 (le procureur de la République) の管轄下において、メールは、以下の権限を持っている。

- 戸籍謄本、抄本の保有と発行
 - 住民の結婚式を執行する
 - コミューン区域内において発生した出生と死亡の届出を受理する
 - 国の関係行政機関に対する報告義務があり、例えば、1月、4月、7月と10月には所轄の税務署に過去3カ月間における死亡届を送付しなければならない

- 司法警察員（刑事訴訟手続法典第16条）
 - この権限の範囲で、メールは違法行為を検事に報告することができるほか、犯罪が確認された場合にはその記録書を作成し、検事に送付することができる。しかし、この権限を実際に行使するメールはまれである。近くに憲兵隊がない地域以外に、この権限を行使する機会はほとんどない。

- 重罪院の陪審員を一般市民から任命するためのコミューン人物名簿の作成

第4節 メールは尊敬される権威のあるキーパーソン

法律がコミューン議会をコミューン行政の要と定めているにもかかわらず、実際の権力はメール個人に集中する傾向がある。メールを中心としたこの個人権力化の問題はコミューンが小さければ小さいほど著しくなっている。

メールに対する住民のイメージは、政治不信が深まる中で例外的に見える。世論調査では、メールは常に最も信頼度が高い政治家である。住民の地元政治家に対するイメージに関する2006年の世論調査¹³によると、メールに対するポジティブなイメージを持っていると回答した人の割合は70%と、高い信頼度を得ているのに対し、県議会議員の場合52%、下院議員の場合48%、上院議院の場合34%と、その信頼度は急に下がる。

ちなみに、同世論調査では、自分のコミューンのメールの名前を知らない回答者の割合はわずか4%に過ぎないのに対し、自分の投票区において当選した県議会議員の名前を知らない人は21%、下院議員の名前を知らない人は25%、上院議院の名前を知らない人は41%に上る。

さらに、人口2,000人未満のコミューンの住民を対象として2004年に実施された、農村部の発展に関する世論調査¹⁴では、回答者の60%が農村部の発展の促進に関してメールに信頼を寄せているのに対し、農業従事者あるいは県議会議員に対する信頼度は33%、また中央国家に対する信頼度が13%にすぎないことが明らかになった。

¹³ Louis Harris 世論調査会社により2006年12月15～16日に実施された、Le Journal des Maires（2007年1月号）に掲載された世論調査

¹⁴ TNS Sofresにより2004年12月10～11日に実施された、Pèlerinに掲載された世論調査

治安対策をテーマに 2005 年に実施された世論調査¹⁵では、メールの権限の拡大を望む人の割合が 57%に上るのに対し、国の権限の拡大を望む人は 27%にすぎないことが分かった。

メールに対する人気は常に高い傾向にある。メールが当選してからほぼ 4 年が経った時点で実施された 2004 年の世論調査¹⁶の結果によると、次回の選挙で現職のメールが再選されることを望んでいるかという質問に対し、回答者の 54%がメールの再選を望むと答えた。別のメールの選出を望むと答えた人の割合は 34%である。(その時点で野党のより有力な候補者が選出されることを望む人の割合は 12%、また別の人物が選出されることを望む人の割合は 22%となっている。)

第 5 節 メールのプロフィール

2001 年に就任したメールの 89.2%は男性であった¹⁷。その大部分 (66.2%) は 40 歳から 59 歳であった。ほぼ 3 分の 1 (28.5%) は 60 歳以上であった¹⁸。

表 2 : 2001 年に就任したメールの職業別分布

定年退職者	29.7%
管理職及び研究職・専門職従事者	22.7%
農業従事者	18.0%
従業員	7.3%
無職	7.0%
手工業者、商人、企業主	6.9%
中間職 ¹⁹	6.9%
肉体労働者	1.5%

出典 : BONNARD, Maryvonne (sous la direction de), Les collectivités territoriales en France, collection « Les notices », La documentation française, Paris, 2005 年 6 月、174 頁

¹⁵ Louis Harris により 2005 年 12 月 16～17 日に実施された、Le Journal des Maires (2006 年 1 月号) に掲載された世論調査

¹⁶ Louis Harris により 2004 年 12 月 10～13 日に実施された、Le Journal des Maires (2005 年 1 月号) に掲載された世論調査

¹⁷ BONNARD, Maryvonne (sous la direction de), Les collectivités territoriales en France, collection « Les notices », La documentation française, Paris, 2005 年 6 月、174 頁

¹⁸ 内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007, 2007 年 3 月にインターネットに掲載、114 頁 (URL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html)

¹⁹ 管理職と指示を受けて働く労働者の間として位置付けられている職で、看護師、小学校の教員などが含まれる

メールに就任した人物の職業をカテゴリー別に見ると、かつては農業従事者が全体の中で最も大きな割合を占めていたが、その割合はここ数年著しく減少する傾向にある。1977年の選挙で選出されたメールに農業従事者が占める割合は39.5%であったが、その割合は1989年に選出されたメールについては28.5%、また2001年に選出されたメールについては18%と減少している。

逆に、1977年から2001年の間に実施された選挙で選出されたメールにおいて定年退職者が占める割合は上昇し続けてきた。1977年の選挙で選出されたメールに定年退職者が占める割合は15.3%であったが、その割合は1989年に選出されたメールにおいては23.7%、また2001年に選出されたメールにおいては29.7%と上昇しており、2001年に選出されたメールの職業区分において一番大きな割合を占めている²⁰。

第6節 メールと助役の職務執行の実態

人口2,000人未満のコミューンのメールを対象として、2007年1月に発表されたメールの職務についての世論調査²¹によると、回答したメールの89%は「メールの職務が過去と比べて難しくなった」と判断している。その中で、69%は「メールの職務の執行がますます困難になった」と回答しており、20%は「より困難になった」と回答している。また、何が特に難しくなったかという質問に対し、回答者の45%は「フランスと欧州の法令が複雑かつ多岐に渡っていること」、38%は「メールが呼ばれる会議が増え、メールの職務を執行するためにますます時間がかかるようになった」こと、26%は「メールに課される義務を完全に果たさない場合、メールの刑事責任が問われる恐れがある」こと、23%は「財源や職員の人材が不足していること」と答えている。

このようにメールの職務はますます難しくなっているにもかかわらず、伝統的に、メールと助役を含む地方議員の職務は無償で行われている。フランスにおいて、地域住民に選ばれて、地域の公益に携わること自体は名誉なこととみなされている。それでも、地方議員の職務を果たすことから生じる経費や所得の損失を補償するために、職務手当が付与されている。人口2,000人未満のコミューンの場合、職務手当が付与されるのはメールと助役だけである。

コムニオン議会が改選されると、新しいコムニオン議会は法律がコムニオンの人口に応じて定める上限額以内の職務手当を3か月以内に定める。

²⁰ BLANC, Jacques, RÉMOND, Bruno, Les collectivités locales, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, Paris, 1994年、62頁

²¹ Le Courrier des Maires et des Élus locaux (2007年1月号)に掲載された、IPSOSによる世論調査

表 3 : メールの職務手当月総額法定上限 (2006 年 7 月 1 日時点)
(単位 : ユーロ)

人口区分	職務手当月総額法定上限
人口 500 人未満	627.06
人口 500 人から 999 人まで	1,143.47
人口 1,000 人から 3,499 人まで	1,586.10

表 4 : 助役の職務手当月総額法定上限 (2006 年 7 月 1 日時点)
(単位 : ユーロ)

人口区分	職務手当月総額法定上限
人口 500 人未満	243.45
人口 500 人から 999 人まで	304.31
人口 1,000 人から 3,499 人まで	608.62

出典 : 内務・地域整備省、地方自治体総局、Le guide du maire,
collection « Guides pratiques », La documentation française,
Paris、2006 年 12 月、38 頁

州庁・県庁の所在地であるコミューン、災害を受けたコミューンや国の部局によって「観光リゾート地」と指定されたコミューンなどの特定のコミューンの場合には、コミューン議会は職務手当の増額を議決することができるものと定められている。この職務手当増額は 1 人当たり年間、最大で 30% を超えることができない。

第3章

コミューン職員

第1節 コミュューンの職員総数

地方公共団体が創出する雇用は大きい。2004年12月31日現在、フランス全体で1,777,319人が地方公共団体によって雇用されている。この内の約3分の2（全体の67.7%に相当する1,204,037人）が、コミューンによる雇用である。人口2,000人未満のコミューン全体では、地方公共団体職員総数のほぼ10%に相当する177,606人を雇用している²²。

コミューンで雇用されている職員の大半は正規職員であるが、公法契約により（私法契約による場合もある）雇用された、公務員の資格を持たない職員（以下、非正規職員）も多い。コミューンが雇用している職員総数の約30%は正規職員ではない。

コミューンは、非正規職員を最長3年までの有期限契約（場合により最長6年まで更新可能）により雇用することができる。非正規職員の雇用は、公務員の職務を一時的に代行させる場合、あるいは時期によって職員数の増強が必要な場合に認められる。また、採用の対象となる職種に相当する職団及び職群が存在しない場合、あるいは職務の内容若しくは採用される者の配置先の状況に照らし、正当性があると認められる場合にも、非正規職員の雇用が認められる。なお、人口1,000人未満のコミューンでは、それに加えフルタイムではないポストへの非正規職員の雇用も可能である。

単一の組織に所属する国家公務員に対し、コミューン及びコミューン間広域行政公施設法人の職員は、実に51,000以上（内訳：36,000以上のコミューンと15,000以上のコミューン間広域行政公施設法人）の異なった組織に所属していることになる。2004年12月31日現在、この51,000以上の組織のうち31,158の組織が5人以下の職員を雇用しており、その合計は68,908人である²³。

²² 内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007, 2007年3月にインターネットに掲載、115頁（URL：http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html）

²³ 同書、115頁

第2節 コミューンにおける地方公務員の一般身分規程

地方公共団体の正規職員（以下、地方公務員）の身分関係に一貫性を持たせるため、1984年1月26日法により、すべての地方公共団体及び、それに属する行政的性格を有する公施設法人に適用される公務員の一般身分規程が定められた。

1983年と1984年の改革以来、コミューンの公務員の身分規定も国家公務員のそれと同様の原則に基づいたものとなっている（昇進、昇給、職務の中断、公務員の権利と義務等）。

しかしながら、地方公務員の人事管理は、その公務員を雇用した各地方公共団体によって行われている。職を創設し、その内容を変更し、またそれを廃止する権限を有しているのはコミューン議会である。また、公務員の採用及び勤務評定について権限を有しているのは、メールである。

さらに、公務員のポストは原則としてフルタイムであるにもかかわらず、地方公共団体では例外的にフルタイムでないポストであっても正規職員として雇用することができる。例えば小規模コミューンにおいては、秘書のポストはフルタイムではないことが多い。

1984年の改革以前は、コミューンにおける公務員の身分は保障されておらず、コミューン議会によって職が廃止された場合、その職に就いていた職員を解雇することができた。しかし、1984年の改革以来、コミューンの公務員はコミューン議会によってその職が廃止された際に解雇されるわけではなくなった。現在では法律によって定められた「役職表」（役職は通常「職群」と呼ばれる。以下、「職群」）が、それぞれのポストを規定している。この職群は、行政系、技術系、文化系、保健衛生・社会福祉系、スポーツ活動系に分類される。よって、自分が属する職群のポストにいるかぎり、どの地方公共団体においても、自分が達した等級に相当するポストに就くことができる。

職群は必要とされる学歴等によって、3つのカテゴリーに分けられる。

- カテゴリーAは、高校卒業後最低3年間の大学教育
- カテゴリーBは、バカロレア²⁴など高校卒業資格所有
- カテゴリーCは、職業教育免状（le brevet d'études professionnelles, B.E.P.）²⁵取得のレベル

²⁴ リセ（高等学校）の最終学年終了時に全国一斉にこの取得試験が実施され、合格者は後期中等教育終了と大学入学資格を併せて認証される

²⁵ 職業教育免状（B.E.P.）とは、主として職業高等学校（lycée professionnel）の2年修了レベルで取得できる基本的な職業資格である。

表 5 : 公務員の 카테고리別分布表

	カテゴリーA	カテゴリーB	カテゴリーC
国	47.9 %	21.7 %	30.4 %
州	29.2 %	17.7 %	53.1 %
県	12.2 %	31.6 %	56.2 %
コミューン間 広域行政公施設法人	10.3 %	12.7 %	77.0 %
コミューン	5.8 %	9.7 %	84.6 %

出典：内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007,

2007年3月にインターネットに掲載、117頁

(URL: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html)

コミューンの場合、正規職員 5 分の 4 はカテゴリーC に属している。

カテゴリーC の正規職員の割合は、地方公共団体の階層が上になるほど少なくなっている。国家公務員に占めるカテゴリーC の割合は 30.4% となっている。

1984 年の地方公務員制度改革により導入された、地方公務員の身分保障を、小規模コミューンにおいて確実に実施することは容易なことではない。例えば、コミューンがコミューン間広域行政公施設法人に権限を委譲する場合、その権限に関連する職をコミューンレベルで廃止することがあるが、その場合、廃止される職に就いている職員は必ずしも権限の委譲先の組織で働くわけではない。そのため、地方公務員制度により、地方公務員のポストの身分が保障されることとなった。職が廃止された場合でも、その職に就いていた公務員は 1 年間その地方公共団体に在籍する権利がある。1 年経過後も、その地方公共団体、あるいは別の地方公共団体において、当該職員が別のポストに配置されない場合、その職員の配置及び給与は県の地方公務員管理センター (le Centre de gestion de la fonction publique territoriale, 職員がカテゴリーB 若しくはカテゴリーC に属する場合)、又は全国地方公務員センター (le Centre national de la fonction publique territoriale, 職員がカテゴリーA に属する場合) により保障される。県の地方公務員管理センター及び全国公務員センターは、失職中の地方公務員にその本人の等級に相当する最低 3 つのポストを斡旋する義務がある。

2004 年 11 月 1 日現在、370 人の地方公務員が一時的な失職状態にあった²⁶。

²⁶ BONNARD, Maryvonne (sous la direction de), Les collectivités territoriales en France, collection « Les notices », La documentation française, パリ、2005 年 6 月発行、169 頁

第3節 地方公共団体への就職

地方公務員になるためには、全国地方公務員センター又は県地方公務員管理センターにより実施される採用試験を受けなければならない。

この採用試験に合格した者は、有資格者名簿に登録される。有資格者名簿に登録されることによって、欠員となっているポストに就く資格を得る。しかし、それは実際にポストに任命されることを保障するものではない。有資格者を任命する権限は、各地方公共団体に付与されている。

採用試験の合格者が、合格後3年以内にポストに就けない場合は、有資格者名簿から抹消され、地方公共団体への就職資格を失う。

特にカテゴリーCの地方公務員については、特別の身分規程が適用される場合、若しくは適用される最も低い賃金で採用される場合、採用試験を受けずに地方公務員となることも可能である。実際に、この調査の一環で訪問した人口2,000人未満のコミューンの公務員の大半が、採用試験を受けずに雇用されている。

第4章

コミューンに対する国の監督

フランスは単一国家である。よって、1958年10月4日の憲法で定められた地方自治体の「自由な運営」という原則は、国家による自治体への監督を妨げるものとはならない。

コミューンに対して国が行う監督は二種に大別される。

- 行政監督
- 対人監督

第1節 コミューン行政に対する監督

1 行政の適法性に関する監督

1982年まで、国によるコミューン行政への監督は、議決事項の執行以前に実施されていた。また、県における国の代表（地方長官）によって行われていたこの事前監督は、単なる適法性に関する監督にとどまらず、時には適宜性に関する監督にまで及んでいた。

1982年の地方分権改革以降、地方長官による行政執行の承認及び取消しに関する事前的な監督は、コミューン行政の事後的監督に取って代わられた。よって、議決事項は、公示されていること、そして、案件によっては地方長官に届出がされていることの二つの条件を満たせば、自動的に執行力を持つようになった。

1982年3月5日の内務大臣通達は、地方自治体のすべての行政行為は、その重要性の大小にかかわらず、地方長官に届けなければならないとしている。しかしながら、県地方長官庁における書類の氾濫を避けるため、1982年7月22日法は、適法性監督の対象となる行政行為に関し二つのカテゴリーを設置した。

- 届出が義務付けられている行政行為
 - 重要な行政行為がこれに分類される。対象となる案件は、法律上制限列挙されており、公布、地方長官への届出を経てのみ執行力を持つ。

- 届出が義務付けられていない行政行為

- 行政行為のうち、届出が義務付けられる対象として法律上制限列挙されるものを除くすべてがこの対象となる。これらの行政行為もまた常時適法性監督の対象となり得るため、地方長官は、いつでもその情報請求を行う権限を有する。しかしながら、行為の前提条件としての県地方長官庁への届出が義務付けられていないため、議決事項は公布と共に執行力を持つ。

議決事項の地方長官への届出に当たっては、その適法性審査を可能にするために、本文全文のみならず、すべての付属文書の提出が必要とされる。

県地方長官庁は、年間平均して約 770 万件の議決事項の届出を受けている²⁷。

地方長官は、適法性に欠くと判断されるすべての案件に関して、届出から二カ月以内を期限として行政裁判所に提訴できる。1982 年の地方分権改革以来、行政裁判所は地方自治体の行政行為の取消を決定する権限を有する唯一の機関となっている。

しかしながら、地方長官とコミューンは、伝統的に対話関係にあり、次のような手順が両者間での慣例となっている。地方長官は、即座にコミューンに対して、行政裁判所への提訴の意思を通知し、国家機関が違法と判断するすべての事項に関する詳細を明記した「意見書」を送付する。この「意見」を基に、ほとんどの場合、違法の指摘を受けた事案には改正が加えられることとなり、実際に行政裁判所への提訴までには至らない。2003 年度においては、届出のあった約 770 万件の議決事項に対し、地方長官が送った意見書は 95,947 通に上ったが、うち 1,605 件のみが最終的に行政裁判所に付託された。すなわち、意見書の対象となった議決事項のうちわずか 1.67%が行政裁判所付託案件となった計算である²⁸。

2 予算及び財政に対する監督

コミューンの予算に対する監督は、地方長官が、州会計検査院 (*la Chambre régionale des comptes*、上述 1982 年 3 月 2 日法第 84 条によって設立された) の協力の下に行う。

州会計検査院の関与は、以下の場合に行われる。

- コミューンの予算が法に定められた期間内に議決されなかった場合
- コミューンの予算が収支均衡のもとで議決されなかった場合

²⁷ BONNARD, Maryvonne (sous la direction de), Les collectivités territoriales en France, collection « Les notices », La documentation française, パリ、2005 年 6 月発行、39 頁

²⁸ 同書、40 頁

- 決算書に赤字が認められる場合
- コミューンが、一つあるいは複数の義務的経費を計上しなかった場合

上記の状況下においては、地方長官は州会計検査院に付託し、それを受けて、州会計検査院は、当該コミューンに対し解決策を提示する。コミューンがその解決策に従わない場合、地方長官はコミューン議会に代わって、コミューンの予算を決定し、それを執行する。この場合、地方長官は必ずしも州会計検査院の提案を受け入れる義務はない。ただし、その提案を受け入れない場合、その根拠をコミューンに通知しなければならない。

州会計検査院はまた、地方自治体の業務遂行を監査する権限を有する。この監査は、監査対象のコミューンの財務状況を分析し、業務遂行上の問題がある場合はそれを指摘するために行われる。業務遂行監査に関して、州会計検査院は、コミューンに対するいかなる拘束力も持たないが、重大な問題については、会計検査院（la Cour des comptes）の年報において、共和国大統領に報告される。

3 技術的基準に関する監督

国は、法律又はデクレ²⁹によって規定されたコミューンの施設・設備に関する技術的な基準が適正に守られているかを確認するための監督を行う。コミューンは、必要に応じて、自己の設備が基準を満たすべく改善しなければならず、違反すれば制裁の対象となる。

第2節 対人監督

1 コミューン議会議員の解任

行政裁判所は、法により付与された権限の行使を故意又は継続的に拒否するコミューン議会議員を解任し、その被選挙権を一年間停止することができる。

2 メールと助役の職務停止と解任

メールと助役は、特に重大な過失の責任を問われた場合、弁明の機会を与えられた後に、内務大臣によって最長一カ月の職務停止、あるいは閣僚会議のデクレによって解任されることがある。

²⁹ 大統領又は首相が発する行政命令

3 コミューン議会の解散

コミュニティ議会内での深刻な対立のため、議会が機能不全あるいは機能停止の状態に陥り、コミュニティの通常の行政が保障されなくなった場合、閣僚会議は、官報上で理由を明らかにし、さらに公布を経たデクレ³⁰によって、それを解散させることができる。この決定に先立ち、コミュニティが所在する県の地方長官は、緊急措置として、アレテ³¹により最長一カ月の議会活動停止を命ずることができる。この場合、当該コミュニティ議会は当然、行政裁判所に越権訴訟を提訴できる。しかし、行政裁判所によりこの制裁が維持された場合、二カ月以内に新たなコミュニティ議会選挙が行われる。その間、コミュニティの日常業務は、そのコミュニティが所在する県の地方長官がアレテによって任命した特別委員会が遂行する。

なお、毎年 10 ほどのコミュニティがこの手続きの対象となっている。

³⁰ 大統領又は首相が発する行政命令

³¹ 行政命令

第5章

フランスにおけるコミューン組織の細分化

フランスにおけるコミューンの行政区画の特徴は、世界的に見ても他に例がないほど細分化されている、という点にある。2007年には、広域的な自治体である26の州（地方自治体の第3階層）と100の県（地方自治体の第2階層）に加え、基礎自治体（地方自治体の第1階層）であるコミューンが36,783存在している³²。

第1節 コミューン間の相違点

人口や面積の点から見て、コミューンが置かれている状況はそれぞれ非常に異なっている。

人口の最も多いコミューンはパリで、2,125,246人（1999年国勢調査データ）である。2004年7月1日現在、人口密度が最も高いコミューンは、オー・ドゥ・セーヌ県（Hauts-de-Seine, パリ地方）のルヴァロワ・ペレ（Levallois-Perret）で、25,934人/km²である（INSEE（国立統計経済研究所）推計値）。一方、ドローム県（Drôme）のロッシュフルシャ（Rochefourchat）というコミューンは、面積は12.74km²で、住民は一人しか登録されておらず、しかもその住民は常にそこに居住しているというわけではない。また、モルト・エ・モーゼル県（Meurthe-et-Moselle）のルメニル・ミトリー（Leménil-Mitry）及びマルヌ県（Marne）のルーヴロワ・リポン（Rouvroy-Ripont）という二つのコミューンには、それぞれ二人の住民しか登録されていない。

フランスにおいては、住民のいないコミューンも存在している。第一次世界大戦で有名な戦場となったムーズ県（Meuse）のヴェルダン（Verdun）周辺の六つのコミューンは、多くの不発弾が残っているため、戦後再び通常のコミューンとして再興することができず、住民不在の戦争記念コミューンとすることに決められた。この六つのコミューンは、「フランスのために死んだ」と形容されており、それぞれ特別コミューン議会によって管理されているが、この議会を構成する三人の議員は、ムーズ県における国の代表により任命される³³。

面積を比較しても、コミューン間でかなりの差があることが明らかとなっている。人口52,600人（2004年）のアール（Arles）（ブーシュ・デュ・ローヌ県、Bouches-du-Rhône）の面積は、758.93 km²に及ぶ。同県のサント・マリー・ド・ラ・メール

³² これは、海外領土を含めたフランス全体のデータであり、海外領土を除くと、フランス全土において、州22（含コルシカ島）、県96、コミューン36,569となる

内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007, 2007年3月にインターネットに掲載、9頁（URL：http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html）

³³ この六つのコミューンは Beaumont-en-Verdunois、Bezouvaux、Cumières-le-Mort-Homme、Fleury-devant-Douaumont、Haumont-près-SamogneuxとLouvemont-Côte-du-Poivreである

(Saintes-Maries-de-la-Mer) の面積は、374.61 km²で第二位であるが、人口はわずか 2,478 人 (1999 年国勢調査) に過ぎないコミューンである。これら二つのコミューンは、面積 105.40 km²のパリよりも、遥かに広いわけである。一方、ジロンド県 (Gironde) にある人口 62 人のカステルモロン・ダルベール (Castelmoron-d'Albert) は、フランスにおける最も面積の小さいコミューンであり、わずか 0.0376 km²に過ぎない。プレッシー・バリソン (Plessix-Balissou) (コート・ダルモール県、Côtes-d'Armor) は、人口 83 人、面積 0.08 km² という非常に小さいコミューンであることが特徴であるが、そのみならず、自らよりも遥かに広いプルバレ (Ploubalay) というコミューンによって取り囲まれており、独立していながら同時に他のコミューンの区域内に存在しているまれなケースである。

第2節 ヨーロッパにおける例外

フランスにおけるコミューンの平均人口は、1,680 人に過ぎない。この点で、フランスはハンガリーと並んで、欧州連合の中で基礎自治体の平均人口が最も少ない国である。欧州連合諸国において、コミューンに相当する基礎自治体の平均人口は、スウェーデン 30,700 人、ポルトガル 36,000 人、アイルランド 44,900 人、リトアニア 60,500 人、イギリス 135,700 人など、フランスのコミューンよりも遥かに多い³⁴。

また、フランスにおけるコミューンの中央値面積は 10.73 km²である (平均面積は 14.88 km²)。フランスの近隣諸国において、コミューンに相当する基礎自治体の中央値面積は、ドイツのほとんどの州 (Länder) では約 15 km²、イタリアは約 22 km²、スペインは約 35 km²、そしてベルギーは約 40 km²となっている。

フランスと違い、ヨーロッパ諸国はコミューンに相当する基礎自治体の削減政策を積極的に推進した。

1970 年から実施された改革によって、ドイツ連邦共和国におけるコミューンの総数は、24,386 から 8,501 になった。現在、フランスより人口が多い再統一後のドイツ (人口 8,240 万人) において、コミューンに相当する基礎自治体の総数は 13,176 にすぎない。

ベルギー (人口 1,050 万人) では、1970 年及び 1977 年から次々に実施された合併政策によって、コミューンに相当する基礎自治体の総数は 4 分の 1 になった。コミューンに相当するベルギーの基礎自治体の総数は、改革前は 2,359 で、現在では 589 になったのである。

デンマーク (人口 540 万人) においては、1967 年から 1974 年にかけて実施された基礎自治体削減政策によって、コミューンに相当する基礎自治体の総数は 1,388 から現在の 271 になった。

³⁴ URL : http://www.lesechos.fr/regions/atlas/atlas_06_01_2004.htm (経済紙 Les Échos のホームページ)
URL : http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/presentations/pres_comm.html
(経済財政産業省のホームページ)

スウェーデンの場合、1952年から1973年にかけて実施された基礎自治体削減政策によって、コミューンに相当する基礎自治体の90%が削減されたことになり、現在のスウェーデン（人口900万人）に残っている基礎自治体の総数は290にすぎない。

人口規模がフランスに近いイタリア（人口5,800万人）、あるいは面積規模に近いスペイン（505,997 km²）などの南欧諸国においても、コミューンに相当する基礎自治体の総数はおよそ8,000となっている（イタリア8,074、スペイン8,108）³⁵。

第3節 コミューン総数の推移

フランスでは、コミューンの創設に関する1789年12月14日法によって44,000のコミューンが創設された。ナポレオン時代の1800年2月17日法によって6,000のコミューンが強制的に廃止されて以来、コミューンの総数は驚くほど一定している。

表6：コミューン制度創設以来のコミューン総数の推移

1789年	44,000
1815年	38,000
1851年	36,751
1954年	38,000
1966年	37,965
1999年	36,779
2007年	36,783

出典：LACHAUME, Jean-François, L'administration communale, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), パリ, 1997年10月, 26頁

内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007, 2007年3月にインターネットに掲載

(URL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html)

³⁵ NOVARINA, Gilles, MARTIN, Samuel, La décentralisation – Tome 11 : Décentralisation et intercommunalité, Syros Alternatives & ADELS, パリ, 1988年4月発行, 12~13頁

BONNARD, Maryvonne (sous la direction de), Les collectivités territoriales en France, collection « Les notices », La documentation française, パリ, 2005年6月発行, 86頁

内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007, 2007年3月にインターネットに掲載, 126~127頁 (URL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html)

今日では、コミューンの総数の増減は、毎年わずかにとどまっている。このわずかな変動は、毎年幾つかのコミューンが合併又は分離することに起因するものである。例えば、1974年3月1日の合併によって誕生したキルヴィレール・ボセルスアウゼン（Kirrwiller-Bosselshausen）というコミューン（バー・ラン県、Bas-Rhin）は、元々のキルヴィレール（人口179人³⁶、面積3.27km²）とボセルスアウゼン（人口514人³⁷、面積8.18km²）という二つの独立したコミューンを復活させるため、2007年の初めに合併の解消を決定し、その構成コミューンが分離してしまった。一方、マンシュ県（Manche）にあるグレーニュ（Graignes）とル・メニル・アンゴ（Le Mesnil-Angot）という二つのコミューンは、2007年2月28日に合併し、これによりグレーニュ・メニル・アンゴ（Graignes-Mesnil-Angot）という新しいコミューンが誕生した。1999年から2007年にかけて、コミューンの分離が合併を上回り、その結果コミューンの総数は4つ増加することになった。

第4節 人口2,000人未満のコミューン

1 圧倒的多数を占める小規模コミューン

1999年の国勢調査により、フランス本土において、人口700人未満のコミューンが24,720（フランス本土のコミューン総数の67.6%）あることが分かった。また、人口2,000人未満のコミューン数となると、31,927（フランス本土のコミューン総数の87.3%）に達する。

表7：人口2,000人未満のコミューンの規模別分布

人口区分（人）	コミューン数	人口	コミューン総数に占める割合(%)
0～49	1,006	34,161	2.75
50～99	2,905	218,241	7.94
100～199	6,429	946,215	17.58
200～299	4,852	1,194,929	13.27
300～399	3,437	1,192,727	9.40
400～499	2,406	1,071,779	6.58
500～699	3,685	2,175,478	10.07
700～999	3,074	2,560,171	8.41
1000～1499	2,723	3,312,920	7.45
1500～1999	1,410	2,436,255	3.86
合計	31,927	15,142,876	87.31

注：フランス本土のコミューンのみ、1999年国勢調査のデータ

出典：内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007、2007年3月にインターネットに掲載、14頁（URL：http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html）

³⁶ 2006年のデータ

³⁷ 2007年1月1日のデータ

1999年現在、フランス本土人口のおよそ4分の1（25.26%）は、人口2,000人未満のコミューンの住民である。したがって、フランス本土人口のおよそ4分の3が、人口2,000人以上の4,688のコミューン（フランス本土のコミューン総数の12.69%）に住んでいることになる。これらのコミューンのうち、人口50,000人以上の109のコミューン（フランス本土のコミューン総数の0.3%）には、人口2,000人未満の31,927のコミューンに住んでいるのとほぼ同じ1,450万人が住んでいる。

フランスの17の県においては、その県の人口総数の半分以上が、人口2,000人未満のコミューンに住んでいる（クルーズ県(Creuse) 72.3%、ロット県(Lot) 64.8%、ジェルス県(Gers) 63.2%、オート・ソーヌ県(Haute-Saône) 62.4%、カンタル県(Cantal) 59.6%など)。またジェルス県においては、コミューンの97.4%が人口2,000人未満のコミューンとなっている（クルーズ県 97.3%、ロット県 97.1%など）³⁸。

2 小規模コミューンの法的権限と実施能力との不均衡

上述のように、フランスではコミューンごとの状況が非常に異なっているにもかかわらず、コミューン制度が1789年に創設された際には、すべてのコミューンの地位は同一であるという原則が採用された。面積、人口、財政の規模を問わず、すべてのコミューンに対して同じ規則が課せられ、同じ権限が付与されているのはそのためである。1789年以来、投票方法や公契約の締結方法などについて、人口規模に応じて異なる規則が多少は導入されたものの、すべてのコミューンの「同一の地位」という原則は、今日まで維持されてきた。しかしながら、これは矛盾をもたらしている。「同一の地位」の原則に基づき、規模を問わずすべてのコミューンに対して、多くの義務的権限と任意的権限が付与された。しかしその一方で、小規模コミューンには、住民が期待する最低限の公共サービスさえ円滑に提供できる財政手段がないことが多い。上述のロッシュフルシャ（人口1人）の極端なケースでも明らかのように、最も小さいコミューンは、経常費については国の交付金に完全に依存せざるを得ず、必要最小限の状況を強いられている。これらのコミューンの投資能力は、ほぼゼロに等しい。それは、国、他の地方公共団体（特に県）及び加入しているコミューン間広域行政組織から受け取る交付金と補助金であり、しかもコミューンの資産を辛うじて維持する程度のものに過ぎない。

³⁸ URL : http://www.lesechos.fr/regions/atlas/atlas_06_01_2004.htm（経済紙 Les Échos のホームページ）

表 8 : ロッシュュフルシャ (人口 1 人) の財政状況
(2005 年データ、単位 : ユーロ)

このコミューンは、コミューン間広域行政公施設法人(地方直接 4 税 ³⁹ を基礎とする固有の税源を有する) に加入している。	
経常部門歳入額	19,000
地方税	2,000
国による交付金 (経常費総合交付金)	10,000
経常部門歳出額	17,000
人件費	8,000
物件費	5,000
支払補助金	0
投資部門歳入額	3,000
銀行借入金	0
受取補助金	3,000
投資部門歳出額	2,000
施設建設費	1,000
元金償還	1,000
債務合計残高	0

注 : 数字は千ユーロ未満を四捨五入

出典 : 経済財政産業省 (URL : <http://www.colloc.minefi.gouv.fr/>)

³⁹ 地方直接 4 税は、既建築固定資産税、未建築固定資産税、住居税及び職業税をさす

以下の表から明らかなように、コミューンの人口規模が小さくなるにつれて、住民一人あたりの歳出総額が減少し、そのコミューンの実施能力は低くなる。

表9：コミューンの規模別住民一人当たりの歳出総額
(経常部門及び投資部門歳出総額)
(2005年データ、単位：ユーロ)

国	4,929
コミューン全体	1,375
人口 30 万人以上のコミューン	2,118
100,000～299,999 人	1,494
50,000～99,999 人	1,706
20,000～49,999 人	1,556
10,000～19,999 人	1,427
5,000～9,999 人	1,371
3,500～4,999 人	1,252
2,000～3,499 人	1,144
500～1,999 人	1,052
500 人未満	988

出典：内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007,

2007年3月にインターネットに掲載、80頁

(URL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html)

国立統計経済研究所が1992年に実施した調査⁴⁰によって、コミューンの住民が利用・享受できる施設及びサービス全体に関し、特定のコミューンにおいて以下の公共・民間の施設及びサービスが設置・提供されるためには、通常どの程度の人口が必要かということが明らかになった。

- 公立小学校：350人
- カフェ又は飲食店：500人
- タバコ屋：800人
- サッカー場等の広い屋外スポーツ場：1,250人

⁴⁰ PERRIN, Bernard, « Quel avenir pour les petites communes ? », in GILBERT, Guy, DELCAMP, Alain (sous la direction de), La décentralisation dix ans après, Actes du colloque organisé au Palais du Luxembourg les 5 et 6 février 1992, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), パリ, 1993年発行, 238～239頁

- パン屋及び一般医：1,500 人
- 薬局：1,750 人
- 郵便局：2,500 人

第6章

コミューンの強いアイデンティティー

第1節 コミューンという行政区画の定着

コミューンはフランスに古くから根付いた公共団体である。後にコミューンに発展する地域共同体は国家自体が誕生する前から既に存在していた。その起源は、ローマ帝国による南フランス征服の時代まで遡るとする歴史家もいる。

いずれにせよ、中世封建時代の封建有力者は、既にあった地域共同体の存在を多少なりとも尊重しながら、その支配権力を形成せざるを得なかった。

そしてこれらの地域共同体においては、商人や職人組合などの有力者の指導下で内部の取決めが整備されてゆくにつれ、固有の存在意識がさらに明確なものとなっていった。ジル・ノヴァリナとサミュエル・マルタンは、著書で以下のように述べている⁴¹。

「道や用水路の維持管理、市場の運営、森林、沼地、牧羊地の共同使用などに関する取決めは、地域共同体の形成と地方行政の組織化を促進する決定的なプロセスとなった。」

12世紀に入ると、封建領主の圧政に対して地域共同体の自立意欲が高まっていった。農村部・都市部を問わず多くの地域共同体は、従属義務の明確化の代償として、一定の権利を容認する特許状を領主から獲得することに努めた。このような動きには、社会制度に関する新しい考え方の登場が背景にある。それがロックやモンテスキューなどの哲学者によって「社会契約」として理論化されるのは、もっと後になってからのことである⁴²。

ところが14世紀に入ると、中央集権国家の建設を目指す王権が、封建領主であれ地域共同体が設置した行政機関であれ、ありとあらゆる地方勢力を次第に制圧してゆくようになった。王権は地域共同体をコントロールするために地方に王の代理人を派遣し、その権限は、王権が各地域共同体と結んだ関係によって様々な形で行使されていたが、どの地域共同体に対してもますます拡大していった。

⁴¹ NOVARINA, Gilles, MARTIN, Samuel, La décentralisation – Tome 11: Décentralisation et intercommunalité, Syros Alternatives & ADELS, パリ, 1988年4月発行, 25頁

⁴² 同書, 24頁

それでも地域共同体は、その場所と政治的変遷によって度合いは異なるものの、一定の自立性を維持していた。その後 1789 年のフランス革命を経て、それぞれの地域共同体は法的に独自の単位を構成することが認められ、すべて同一の地位を持つ「コミューン」と呼ばれる地方公共団体となった。

フランスの領土を 720 の大きいコミューンに分けることを報告書の中で提案したトゥーレ (Thouret) などの有力代議士の意見に反して、1789 年の憲法制定議会は既存のすべての地域共同体のアイデンティティと特殊性を重視し、「あらゆる都市、町、教区を中心に発展してきた共同体、又は農家の集まりを、コミューンにする」という原則を採用することとした (1789 年 12 月 22 日法第 7 条)。こうして、44,000 のコミューンが誕生した。

その規模にかかわらずすべてのコミューンの地位は同一であるという原則が憲法制定議会によって採択された背景には、すべてのコミューンに対して革命前の特権を廃止した「フランス人の普通法」の適用を求める平等主義があった。

第 2 節 地方民主主義確立への長いプロセス

活動範囲や権限が制限された 44,000 のコミューンの創設は、1789 年に誕生した新しい中央政権にとってその優越性を保障する結果となった。また、1789 年 12 月 14 日法によって、コミューン議会には性質の違う二つの職務 (中央政権の名の下に行う職務とコミューンの名の下に行う職務) が付与されたが、コミューンの名の下に行使できる権限は限られ、中央政権によって厳しくコントロールされていた。それでもコミューンは、当時、国とは異なり独自の取決めを行うことが認められた唯一の地方公共団体であった。他の地方行政組織には、中央政権からいかなる自治権も認められていなかった。またコミューン議会議員の選挙・被選挙資格の要件に高額の納税額が含まれていることから、その民主主義的性格には限りがあるとはいえ、コミューン議会の議員は選挙によって選出され、議会内において 2 年の任期でメールを選出していた。

しかし、1795 年には政治的な必要性から再び中央集権的な政策がとられるようになった。その政策の一環として、独自の行政組織を有することが認められるのは、人口 5,000 人以上のコミューンに限られることとなった。人口 5,000 人未満のコミューンについては、県に次ぐ行政区画であるカントン (le canton) のレベルで再編成され、各コミューン 1 名の代表者から構成されるカントン自治会議 (la municipalité de canton) が、フランス全体で 5,000 程度創設された。これらのカントン自治会議には、互選される議長が置かれていたが、その活動は中央政府が任命する委員の管轄下にあった。

ところが、この新しい制度も定着しないうちに、ナポレオン時代初頭の 1800 年 2 月 17 日法によってカントン自治会議が廃止され、コミューンが復活した。またその機会に乗じて 6,000 の小規模コミューンが強制的に廃止されたため、コミューンの総数は創設時の 44,000 から 38,000 へと減少した。当時のコミューンは中央政府の完全な監督下に置かれることとなった。コミューン議会議員は県における中央政府の代表者であるプレフェ（地方長官）によって 3 年の任期で任命されていた。さらに人口 5,000 人未満のコミューンにおいては、メールと助役も地方長官によって任命・解任されていた。

1820 年代からはリベラル思想（自由主義）の台頭に伴い、民主化運動が再び表面化するようになった。最初にこの動向の影響が及んだのは、住民サービスに直結するコミューン行政であった。このような状況において、1831 年 3 月 21 日法によって、コミューン議会議員の選出は再び選挙によることとされたが、選挙人の人数は納税額に基づいて限られていた。メールは依然として地方長官によって任命されていたものの、選挙で選出された議員の中から指名することが義務付けられるようになった。そして 1837 年 7 月 18 日法によってコミューンに法人格が付与され、その資産を独自に管理することが認められるなど、コミューンの権限は大幅に拡大された。それにもかかわらず、予算など多くの分野においてコミューン議会の議決はまだ直接的な執行力を持たず、地方長官はその議決の執行停止と廃止に関する権限を保持していた。それでも、リベラル思想の進展に支えられ、コミューンの役割は拡大しつつあった。ちょうどその時期に出版された名著『アメリカの民主政治』（1835 年～1840 年）の中で、アレクシス・ド・トックヴィル（Alexis de Tocqueville）は次のように述べている。

「自由な国民の力はコミューンにある。コミューンの行政組織が自由に対して及ぼす影響は、科学に対して小学校が及ぼすそれと似ている。これらの行政組織を通じて、民衆が自由を身近に経験できるからである。」

しかしながら、地方民主主義へのプロセスは決してスムーズではなかった。ナポレオン三世による第二帝政（1852 年～1870 年）に入ると、分権が再び後退した。コミューン議会議員の選出は、納税額に基づいた選挙ではなく、1848 年から男性に限った普通選挙によって行われるようになったが、メールと助役は選挙選出の議会議員の中からとは限らず、中央政府によって自由に任命されることとなった。

メールと助役を男子普通選挙で選出された議会議員の中から互選する原則が定着するのは、第二帝政に次ぐ共和制の確立後の 1882 年 3 月 28 日法が制定されてからのことである。さらに、1884 年 4 月 5 日法は、従来のように限定された権限リストを明記することなく「コミューン議会はその議決によってコミューン行政に関するあらゆる事項について決定を行う。」という表現を採用した。これにより、コミューンの潜在的な権限が大幅に拡張されることとなった。今日でも使われているこの表現は、コミューン議会の「一般権限条項」と称されている（第 1 部第 1 章を参照。）。

決定的な転換の要因となったこの「一般権限条項」の導入から、コミューンはその活動範囲を段々と拡大するようになった。こうしてコミューンにおける上水道事業、汚水や家庭廃棄物の処理事業、コミューン道の設置と維持管理、街灯などの公共サービスの供給は充実していった。また、防衛や治安維持など最小限の役割を果たすに止まる国に代わって、民間供給が不足する経済活動にも関与し始めた。(無償の医療サービスの実施、低所得者向けの住宅の建設など)。

第一次世界大戦中には、コミューンは住民に対して食糧・生活必需品などの供給を行う必要に迫られ、サービス分野を拡大した。このような状況において、住民への食糧・生活必需品の供給と低所得者用住宅の建設に携わる民間企業へのコミューンの出資が、1926年11月5日政令によって公式に認められた。さらに、その直後の1926年12月28日政令によって、コミューンの公営事業に関する規定が定められた。

その後コミューンは、特に文化と保健衛生の分野において、住民の日常的なニーズに応える新しい公共サービスを次々と実施するようになっていった。また、1929年の世界大恐慌の多大な打撃により、コミューンは社会・経済の仕組みに対して、補完的な役割を果たすべきであるという認識が確立した。

1945年には女性も選挙権及び被選挙権を獲得し、男女共に参加できる普通選挙が実現した。また1946年の戦後憲法以降、コミューンは単なる行政的な単位だけではなく、憲法上の主体として扱われるようになった。この憲法によって、地方公共団体は法令の枠組みの中で自由に運営されるという原則が認められたのである。

第3節 1971年の合併政策の失敗

第二次世界大戦後、高度経済成長と、福祉国家という新しい環境における住民の公共団体への期待は、コミューンの細分化という問題に直面することとなった。また、都市圏の一貫した発展は、その中に数多くのコミューンが存在していることから妨げられていた。特に小規模コミューンは多くの場合、施設を共有するよりも各々独自の施設を持つことにこだわり、そのために必要な交付金と補助金を獲得するために競合していた。このことが合理化を妨げ、公金の膨大な浪費をもたらした。それと同時に、政策能力に欠ける小規模コミューンは、農村部の過疎化に歯止めをかけることができなかった。

ちょうどその頃に、北欧の国々が地方行政の合理化を目指して、コミューンに相当する基礎自治体の合併政策を打ち出した。

この動向の影響を受けて、1968年5月に内務大臣に就任したレイモン・マルスラン (Raymond Marcellin) は、フランス人のコミューンへの愛着と民主主義の発展におけるコミューンの役割というフランス独自の事情を踏まえた上、フランスにおいても同様の政策実現に努めた。

マルスラン内務大臣は、県ごとに設置された地方議員委員会による条件のもとにコミューン合併を可能にする1971年7月16日法を可決させることに成功した。彼はフランスの特殊性を念頭において、1971年7月28日通達で政府の意図を次のように慎重に説明している。

「合併は共通の歴史と伝統によって結ばれた人々の共同体の消滅ではなく、よりよく組織化され、本当の意味での自治を可能にするより強いコミューンの誕生を意味することを理解し、住民に納得させる必要がある。」⁴³

かくして、1971年7月16日法において、当該コミューンの合意に基づいた合併について、下記の2形態が提案されることとなった。

- 第1形態：合併前の旧コミューンを完全に消滅させる「単純合併」
- 第2形態：合併前の旧コミューンがそれぞれメール代理と選挙区、及び従来の地籍を維持する「準コミューンを併置する合併」

この1971年7月16日法に基づいて、各県における国の代表（地方長官）は、10,143のコミューンを対象とする3,682件の合併を提案した。しかし、1971年から1977年にかけて、実際に行われた合併の件数は838件に過ぎなかった。内訳は、1,696のコミューンを対象とした676件の「準コミューンを併置する合併」と、349のコミューンを対象とした162件の「単純合併」であった。つまり、1971年から1977年にかけて、実際に消滅したコミューンの数は1,207に過ぎなかったのである⁴⁴。

1971年～1995年と期間を広げてみると、合計で912件の合併が行われた。しかしその中の156件が合併後分離したため、実際に現在まで継続している合併の件数はわずか756件となっている。なおその大部分は、従来のコミューンがいつでも復活可能とされている「準コミューンを併置する合併」である⁴⁵。

⁴³ DELBO, Robert, La décentralisation depuis 1945, collection « Politiques locales », Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), パリ, 2005年5月発行, 23頁

⁴⁴ LACHAUME, Jean-François, L'administration communale, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), パリ, 1997年10月発行, 26頁

DELBO, Robert, La décentralisation depuis 1945, collection « Politiques locales », Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), パリ, 2005年5月発行, 24頁

⁴⁵ DELBO, 同書, 24頁

第4節 フランス人のコミューンへの愛着

フランス型の合併政策が失敗に終わったことを受けて、共和国大統領は「地方の責任の発展に関する委員会 (la Commission de développement des responsabilités locales)」の設立を命じ、その委員会に今後実施すべき地方改革に関する報告書の作成を依頼した。1976年に公表されたこの報告書には、36,000のコミューンの維持勧告が盛り込まれている。またそこには以下のように記されている。

「民主主義は住民とその身近な問題から離れてはならない。なぜなら、問題を解決することはほとんどの場合、コミューンの能力では困難であるにもかかわらず、住民のニーズが最初に明確に伝えられる場所はコミューンであり、さらにそのニーズへの対策の効果が実感、評価される場所もコミューンだからである。したがって、問題が提議されるべき場所はコミューンでなければならず、またそこに解決策を講じる責任者が、普通選挙による審判を受けるべき場所も、コミューンでなければならない。」

さらに、「コミューンは人の物質的かつ社会的な日常生活を反映しているに他ならない。多くの村が過疎化してしまったが、村に住民がいるかぎり、独自の日常生活と独自の課題を持つ共同体がそこには存在し、したがってその共同体は独自の運命に対して自ら責任を負うべきである。」とも述べられている。

結果として、地方の責任の発展に関する委員会はコミューンの細分化問題に対して、コミューンの合併ではなく、コミューン間広域行政組織の一般化を奨励している⁴⁶。

以上のことから、フランスはヨーロッパで最も中央集権的な国家である反面、最も細分化されたコミューンを有する国家であるということが分かる。このような特殊な事情は、風土と文化の多様性の上に成り立つ単一国家であるフランスにとって、安定に必要な不可欠な条件ではないかと思われる。

いずれにせよ、地方行政を合理化する必要性が絶えず求められているにもかかわらず、フランス人のコミューンへの愛着はいまだに強い。住民にとっての「理想的」なコミューンについて2001年に実施された世論調査⁴⁷によると、「理想的」なコミューンは人口5,000人未満であると述べた人の割合は45%となっている(人口100,000人のコミューンの方が良いと回答した人はわずか5%に過ぎない)。

⁴⁶ LACHAUME, Jean-François, 同書, 29頁

⁴⁷ Louis Harrisにより2001年2月に実施された世論調査

また、2006年に実施されたフランスにおける民主主義の機能に関する世論調査⁴⁸では、コミューンレベルにおいて民主主義が「よく」、あるいは「比較的よく」機能していると答えた人の割合が58%となっているのに対し、県の場合は55%、州の場合は53%、また国全体の場合は52%と、公共団体の枠組みが大きければ大きいほど、肯定的な回答をした人の割合が減少することが明らかになった。

さらに、「日常生活において住民が行政の意思決定に及ぼす影響」をテーマに2003年に実施された世論調査⁴⁹では、個人が多少なりとも影響を及ぼすことができると思う人の割合は、コミューンの場合が23%となっているのに対し、県の場合は8%、州の場合は6%、国全体の場合は9%と、その割合が低いという結果が出ている。

⁴⁸ TMO Régions (CSA) 世論調査会社により2006年10月に実施された世論調査

⁴⁹ TNS Sofresにより2003年3月12日～13日に実施された、Lire la politiqueに掲載された世論調査

第7章

コミューン間広域行政組織の重要性

コミューン間広域行政組織は、コミューン細分化問題の主たる解決策である。上下水施設、家庭廃棄物の収集と処理、公共交通機関、そして大規模施設などのほとんどが、フランスにおいては、単独で実施できる規模を持つ 100 程度のコミューンを除いて、コミューン間広域行政公施設法人 (l'établissement public de coopération intercommunale, 以下、EPCI) によってそもそも設置されたか、あるいは既にその管轄下にある。あらゆる分野において、技術的制約、フランス国内の制約、ヨーロッパによって課せられる制約、あるいは設備のコストなどが、小規模コミューン単独での活動範囲を着実に狭めているのである。

第1節 コミューン間広域行政公施設法人の性質と機能

EPCI は、コミューンに取って代わるものではなく、その存在自体をコミューンに負っている。そのため、地方自治体とは、明らかに異なる性質を有する。

- コミューンが、その内部における様々な事項に対する一般的使命を有するのに対して、EPCI は、専門性の原則により規定されている。EPCI は、明確に委譲された特定の任務しか行うことができない。
- EPCI 内部においては、間接的に市民が代表されている。加入コミューンが選出する代表で形成される議決機関が EPCI を運営するからである。固有の税源を有する EPCI については常にコミューン議会議員から代表が選出され、固有の税源を有しない EPCI に関しては、その人選はコミューン議会議員に一任されている。
- EPCI の設立には国家、すなわち県における国の代表 (地方長官) の承認が不可欠である。

1959 年、全会一致においてのみ EPCI の設立を可能としていた規則は廃止された。今日では、圏内のコミューンのうち、住民総数の半数以上を代表するコミューンが集まれば、その議会議員の少なくとも 3 分の 2 以上の賛成で、あるいは住民の 3 分の 2 以上を代表するものが集まれば、過半数の賛成で、EPCI の設立が可能である。つまり理論上、EPCI への参加を望まないコミューンを加入させることができるわけである。

この同じ法則が、共同体の権限の範囲を決める時にも適用される。それは、コミューンが EPCI に委譲する権限と自ら保持し続ける権限との間の線引きを、管轄分野ごとにできうる限り明確に行う意味で非常に重要な概念である。一権限は一機関に専属するという原理の下、コミューンが EPCI に委譲するすべての権限は、当該コミューンの管轄から外れることとなる。

EPCI の議決機関は、議長の招集によって、少なくとも四半期に一度開催される（ただし、コミューン間単一目的事務組合（SIVU, 下記参照）に関しては、最低半期に一度の開催である。）。議会は EPCI 内において開催されるか、又は加盟コミューン内の会場を選んで開催される。

EPCI の執行機関は、その議長である。議長は、議会の決定を準備、執行する。議長は、予算案を作成し、支出命令権者となる。その職務は、メールのそれに似る。議長はまた、議会から権限委任を受けることができる。

EPCI の収入には、多くに共通のものもあるが（資産収入、借入金、他の地方自治体からの補助金等）、固有の税源を有しない EPCI（その主たる収入は、加盟コミューン各々の負担額によって形成される。）であるか、固有の税源を有する EPCI（その主たる収入は、地方税及び国からの交付金で形成される。）であるかによって、本質的に異なる。

第 2 節 固有の税源を有しないコミューン間広域行政公施設法人

コミューン間広域行政組織の必要性は、古くから認識されていた。1837 年 7 月 18 日法は既に、複数のコミューン間の共有財産及び権利を管理する「特別委員会」の設立、及び共同事業の実施のための合意締結を可能としている。

1 コミューン間単一目的事務組合 (le syndicat intercommunal à vocation unique)

1890 年 3 月 22 日法は、コミューン間単一目的事務組合（以下、SIVU）を創設した。これにより、複数のコミューンが集まり、組合を通すことによって特定の事業を共同で行うことが可能となった。このような組合を介して、フランス全土に電気が普及し、水道水が供給され、さらに家庭ごみの収集・処理が可能となった。

SIVU は次第に数を増やし、その結果一つのコミューンが、時には 5 個、あるいは 10 個というように、複数の SIVU に加盟するようになった。

SIVU は小規模のものが多く、一般的に加盟コミューンは 10 以下である。2003 年度のデータにおいて、主として行われているのは以下の事業である⁵⁰。

- 水道事業 (23%)
- 幼稚園・小学校の設置及び維持管理並びに課外活動 (17%)
- 下水道事業 (6.3%)

2 混成事務組合 (le syndicat mixte)

1955 年 5 月 20 日のデクレ⁵¹は、コミューン間の広域行政だけでなく、コミューンと、例えば県（県はコミューンと密接な協力関係にある）や公施設法人などその他の公法上の法人が、公共サービス運営のために協力する混成事務組合の創設を可能とした。混成事務組合の目的は、当初は一つの公共サービスに限定されていたが、1970 年 12 月 31 日法以降、性格の異なる複数の事業を行うことが可能となった。

混成事務組合は、コミューン間広域行政組織の枠組みを超えた公共サービスの実施を可能とする。かくしてコミューンと数多くの公共・民間パートナーとの結びつきを勧める地域発展政策の一環をなし、また規模的な理由で EPCI が単独では行うことができない、若しくは単独で行う立場にない公共サービス（河川の管理、地方公務員医療サービス、行政法律情報サービス等）の管理を受け持つ。

3 コミューン間多目的事務組合 (le syndicat intercommunal à vocation multiple)

1959 年 1 月 5 日のオルドナンス⁵²は、コミューン間多目的事務組合（以下、SIVOM）を創設することにより、従来の SIVU の活動範囲を広げた。こうして単独のコミューン間広域行政公施設法人が、複数の公益公共サービスを管理する構図が作り出された。つまり単一の理事会、単独の議長が、単一の予算を用いて複数の公共サービスを任されることとなったのである。

⁵⁰ BERNARD-GÉLABERT, Marie-Christine, L'intercommunalité, collection « Politiques locales », Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), パリ、2003 年 6 月発行、9 頁

⁵¹ 大統領又は首相が発する行政命令

⁵² オルドナンスとは、特定の事項に関し、期間を限定して国会が政府に立法権を授権法によって委任した上で行える執行権の行為であり、法律と同等の効力をもつ行政命令の一形式である。国会が承認するまで命令の性質をもち、国会の承認後は法律の性質をもつ。

SIVOM は、道路の維持管理、交通機関、家庭ごみなどのサービスを行う。一般的に加盟コミューンは 10 から 20 である。2003 年度のデータによれば、主として行われているのは以下の事業である⁵³。

- 道路管理 (44%)
- 家庭廃棄物の収集と処理 (37%)
- 下水道事業 (29%)
- 幼稚園・小学校の設置及び維持管理並びに課外活動 (25%)
- 観光 (23%)
- 公共施設 (23%)
- 経済活動区域 (les zones d'activités économiques) 整備 (11.5%)

1964 年 8 月 27 日のデクレ⁵⁴は、コミューンの再グループ化促進を目的として、合併コミューンと SIVOM に対する国からの建設整備補助金 (les subventions d'équipement) の増額を規定した。

4 選択事務組合 (le syndicat à la carte)

1988 年 1 月 5 日法が、選択事務組合を創設したことにより、コミューンはコミューン間事務組合の事業の一部を選んで加盟することができるようになった。コミューン間広域行政組織をめぐる環境がさらに整えられたのである。この地方分権環境の改善のための法律は、コミューン間協力の一般化を目的としており、コミューン間事務組合へのコミューンの加盟・脱退条件も緩和している。選択事務組合の場合において各コミューンは、自らが組合に委譲した権限に相当する支出及び一般運営費の一部を負担する義務を負う。

⁵³ 同書、9 頁

⁵⁴ 大統領又は首相が発する行政命令

5 コミューン間事務組合の設立と運営

コミューン間事務組合は、人口に関係なく設立できる。加盟コミューンの隣接関係は必ずしも求められない。同じ県に所在する、あるいは隣同士の県に所在するコミューン同士であっても、そうでなくてもかまわない。また、コミューン事務組合は有期限でも無期限でも設立できる。

事務組合は、通常加盟コミューンの代表2名ずつで形成される委員会によって運営される。加盟コミューンの代表は、そのコミューン議会議員から選出しても、それ以外から選出してもかまわない。

各事務組合委員会は、加盟コミューンの負担金を受領する。これらの負担金は、コミューン予算から直接徴収されるか、加盟コミューンの納税者から各コミューンが設定した税率に従い税務署が徴収するかのいずれかである。

2007年1月1日のデータによると、フランスには16,399のコミューン間事務組合又は混成事務組合が存在する。その内訳は、以下の通りである⁵⁵。

- コミューン間単一目的事務組合 (SIVU) 12,149
- コミューン間多目的事務組合 (SIVOM) 1,501
- 混成事務組合 2,749

第3節 固有の税源を有するコミューン間広域行政公施設法人

固有の税源を有するEPCIの場合は異なる論理が適用される。この場合、法は複数のコミューンが「連帯領域」の開発整備のための「共通プロジェクト」を協力して作成することを奨励する。すなわちここでは、大小の地域の主に技術的なサービスを共同で管理する（コミューン間事務組合の場合の）事業ではなく、一貫性のある地域の共通の開発プロジェクトを作成し実施する事業となるわけである。よって固有の税源を有するEPCIは、地続きで飛び地の無い領域でのみ、その設立が可能となり、地域の経済的発展及び地域開発の権限が授与されることとなる。

⁵⁵ 内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007, 2007年3月にインターネットに掲載、9頁 (URL :http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html)

1 大都市共同体 (la communauté urbaine)

1966年12月31日法により創設された、最初の固有の税源を有するEPCIは、最も統合が進んだ形態を呈していた。これが、大都市共同体である。

最初に設立された4つの大都市共同体、すなわちボルドー (Bordeaux)、リール (Lille)、リヨン (Lyon)、ストラスブール (Strasbourg) は、1966年12月31日法により設立された。その後1969年から1971年の間に、ダンケルク (Dunkerque)、ル・クルーズ・モンソー・レ・ミーヌ (Le Creusot-Montceau-les-Mines)、シェルブール (Cherbourg)、ルマン (Le Mans)、そしてブレスト (Brest) の5つが自発的に成立した。

大都市共同体は、当初50,000人の人口があれば設立できたが、コミューン広域行政の促進と簡素化に関する1999年7月12日法 (loi Chevènement, シュベヌマン法) により、新たにこの形態の候補となるコミューンに対しては、その基準が500,000人に引き上げられた。2000年度マルセイユ (Marseille) とナント (Nantes) の二つが新たに加わり、フランスにおける大都市共同体は14を数えることとなった。今日、大都市共同体の人口は全体で6,251,200人を数える。

大都市共同体は、期間を限定することなく設立される。加盟コミューンの脱退はいかなる場合も許されない。さらに、設立と同時に加盟コミューンは単一の職業税制度⁵⁶を適用することとなる。

大都市共同体の権限は非常に広い。以下の事業は必ず大都市共同体の義務的権限となる。

- 共同体区域における経済的、社会的、文化的開発整備
- 共同体地域における居住環境の社会的均衡
- 共同体内における都市政策
- 電気・ガス・水道など基本的公共サービスの管理
- 環境の保護及び活用
- 共同体内の生活環境向上政策

⁵⁶ 単一職業税とは、コミューン間広域行政公施設法人がコミューンに代わって税率を定め、徴収する職業税である

表 10 : 大都市共同体に加盟している人口 2,000 人未満のコミュン数
2007 年 1 月 1 日データ

人口 700 人以下	24
人口 700 人から 999 人	13
人口 1,000 人から 1,999 人	44

出典 : 内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007, 2007 年 3 月にインターネットに掲載、21 頁

(URL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html)

2 コムニオン共同体 (la communauté de communes)

地方行政に関する 1992 年 2 月 6 日法により、コムニオン共同体が創設された。大都市共同体より制約が少ない固有の税源を有する EPCI は、地続きで飛び地のない領域の複数のコムニオンを包含する。コムニオン広域行政の促進と簡素化に関する 1999 年 7 月 12 日法による改正以降、設立時のコムニオン共同体区域内の人口は 50,000 人までと定められている。

コムニオン共同体は、期間を限定してもしなくても設立できる。加盟コムニオンの脱退は、すべての加盟コムニオンのコムニオン議会の 3 分の 1 以上が反対しない限り可能である。共同体は、固有財源として、地方 4 税すべての一部とするか、あるいは大都市共同体と同じように単一の職業税とするか選択することができる。

コムニオン共同体は、自由に設定できる任意的権限を行使することができるが、それと並行して二つの義務的権限を行使しなければならない。その義務的権限とは、以下の 2 つである。

- 共同体の地域の整備
- 共同体全体の利益となる経済開発活動

この二つの義務的権限の法律による定義は、コムニオン共同体を制約が少ない特に柔軟な EPCI の形態にする目的で、大都市共同体のそれと違って意図的にかなりあいまいに定められた。そうすることで、その具体的定義は実際には共同体、すなわち加盟コムニオンの裁量に任されているのである。

上述の2つの義務的権限に加え、コミューン共同体は、以下の6つの選択的義務的権限のうちの少なくとも1つを選んで執行する必要がある。

- 共同体全体の利益となる道路の建設、整備、維持
- 文化、スポーツ施設及び幼稚園・小学校の建設、維持、管理
- 住宅及び生活環境政策
- 環境の保護及び活用
- 共同体全体の利益となる福祉事業
- 下水道事業

2007年1月1日のデータによれば、フランスには、2,400のコミューン共同体が存在する。その人口は総数 26,475,900 人にのぼる。

表 11 : コミューン共同体に加盟している人口 2,000 人未満のコミューン
2007 年 1 月 1 日データ

人口 700 人以下	21,649
人口 700 人から 999 人	2,518
人口 1,000 人から 1,999 人	3,297

出典：内務・地域整備省、地方自治体総局、[Les collectivités locales en chiffres 2007](#),
2007年3月にインターネットに掲載、21頁

(URL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html)

3 都市圏共同体 (la communauté d'agglomération)

都市圏共同体は、コミューン広域行政の促進と簡素化に関する 1999 年 7 月 12 日法により創設された。設立時に 50,000 人以上の人口をもち、地続きで飛び地のない区域で、15,000 人以上の人口を持つコミューン（ただし県庁所在地、あるいは県で一番大きなコミューンであればそれ以下でもよい。）を中心として設立できる。都市圏共同体は、単一の職業税を適用する。

都市圏共同体は、4つの義務的権限を執行する。

- 経済開発
- 地域整備
- 居住環境の社会的均衡
- 都市政策

さらに、以下の6つの選択的義務的権限から少なくとも3つを選び、加盟コミューンに代わって執行しなければならない。

- 下水道事業
- 水道事業
- 環境の保護及び活用
- 地域整備
- 共同体全体の利益となる道路、駐車場、文化・スポーツ施設の建設及び維持管理
- 共同体全体の利益となる福祉事業

都市圏共同体は、期間を限定することなく設立される。1999年法が、その後5年間に新規設立される都市圏共同体に対して、他のコミューン間広域行政組織への国の交付金平均の2.5倍の交付金交付を約束したことにより、都市圏共同体は急速にその数を伸ばした。

2007年1月1日のデータによれば、都市圏共同体は169を数える。その人口は総数21,173,700人にのぼる。

表 12 : 都市圏共同体に加盟している人口 2,000 人未満のコミューン
2007 年 1 月 1 日データ

人口 700 人以下	672
人口 700 人から 999 人	265
人口 1,000 人から 1,999 人	591

出典：内務・地域整備省、地方自治体総局、Les collectivités locales en chiffres 2007,

2007 年 3 月にインターネットに掲載、21 頁

(URL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html)

第 4 節 コミューン間広域行政組織の現状

コミューンは、1つの固有の税源を有する EPCI にしか加盟できないが、一般に固有の税源を有しない EPCI に関しては複数に参加している。20 世紀末においては、1つのコミューンが平均 4つのコミューン間広域行政組織に加盟している状態がみられた⁵⁷。

広域行政に対する考え方というものは、区域内のある地域においてあらゆる手段を導入し、1つのプロジェクトの達成に向けたコミューンの再編のみが、今日の社会経済情勢に適している、ということをコミューン自体に意識させることを目指している。

コミューン間広域行政組織の発展により、次第に多くの権限がコミューンの領域を超えた範囲において共同で管理される対象となったことは、意思決定中枢の不透明性を徐々に高め、市民によるその理解をさらに困難なものとした。近年、地方の自由及び責任に関する 2004 年 8 月 13 日法は、既に委譲された分野に関しては、メールの警察権及び都市計画に関する権限（文化・スポーツ行事の保安、交通及び駐車、下水に関する規則、ごみ処理、あるいは土地占用許可証の交付などに関して）までも、固有の税源を有する EPCI 議長に委任できるものと定めたのである。

この動きは、間接的な手法で設立された機関に対しての、市民による直接かつ民主的なコントロールの難しさを浮き彫りにした。今日、自らの民主的正統性及び意思決定プロセスの透明化が、コミューン間広域行政組織が直面する重要課題として挙げられている。固有の税源を有する EPCI 議長の市民による直接選挙を提案する向きもあるが、それが実現すればフランスにおけるコミューン制度の構造自体に根本的変化をもたらすこととなるため、コミューンの形骸化を望まぬ人々の激しい抵抗にあっている。

⁵⁷ BONNARD, Maryvonne (sous la direction de), Les collectivités territoriales en France, collection « Les notices », La documentation française, パリ、2005 年 6 月発行、87 頁

いずれにせよ、コミューン間広域行政組織が住民の十分な理解をいまだ得ていないことは紛れもない事実である。2004年に一般市民を対象に行われた、コミューン間広域行政組織に関する有権者の理解の度合いに関する世論調査⁵⁸によれば、自分のコミューンがコミューン間広域行政組織に加盟している人のうち合計で53%が「比較的情報を得られていない(31%)」あるいは「非常に情報を得られていない(22%)」と回答した。また、同世論調査によれば、調査の対象となった人の52%が、自分のコミューンが加入する固有の税源を有するEPCIの議長名を知らないと回答した。

⁵⁸ 2004年3月実施 BVA 世論調査会社による世論調査

第2部 事例

第2部は当事務所で現地調査を行った結果をまとめたものである。文中、意見にわたる部分は、メールから聞きとった結果を紹介したものであり、当事務所の公式見解を示すものではないことをあらかじめ申し添える。

図1：訪問したコミューンの地理的分布⁵⁹



⁵⁹ 2006年8月から2007年5月にかけて7つのコミューンを訪問した（Arbouans, アルブアン, Touquin, トゥーカン, Les Cabannes, レ・カバンヌ, Gyé-sur-Seine, ジェ・シュール・セヌ, Lancieux, ランシウー, La Roche-Posay, ラ・ロッシュ・ポゼ, Montfaucon-Montigné, モンフォコン・モンティニエ）。事例の紹介については、そのうち代表的な例であると思われる5つのコミューンに止めることとした。

第1章

レ・カバンヌ (Les Cabannes, 人口 376 人)

ピレネー山脈の麓に位置するカントン⁶⁰の所在地 (2006年9月12日訪問)

第1節 17世紀の公爵領の中心地

レ・カバンヌはミディ・ピレネー州 (Midi-Pyrénées) の県の一つであるアリエージュ県 (Ariège) に位置し、州庁所在地のトゥールーズ (Toulouse) から 109 km、隣国のスペインまで 70 km、アンドラ公国まで 45 km の距離にある。

コミューンの名称は、かつて数世紀にわたって周辺の鉄鉱山及び鍛冶場の労働者が使っていた「小屋 (cabanes)」に由来すると考えられている。

レ・カバンヌの人口は、1390年にはわずか36人であった。しかし17世紀にグダンヌ公爵 (le marquis de Gudanes) の領地となり、10の村で構成されていた公爵領の中心部に位置していたことから、政治評議会及び裁判所が置かれることとなり、それにより地域の中心的な役割を果たすこととなった。その後1789年のフランス革命により公爵領であった10の村はそれぞれコミューンとなり、それが今日まで存続している。

フランス革命後、レ・カバンヌの経済活動は鉄鉱業、製鉄業及び精錬業の発展を受けて大きく栄え、それに伴って1790年には388人であった村の人口も、1850年には613人にまで増えることとなった。しかし1850年以降この地域の主要な経済活動であったこれらの産業が衰退すると、地域の過疎化が急速に進み、レ・カバンヌの人口も1790年のそれを下回るまでに減少した。

10年前までは、レ・カバンヌを横断する道路沿いにある住宅の4分の1は荒廃したままであった。ところがここ数年で近隣に位置する有名なベイユ高原 (le plateau de Beille) 及びその周辺の観光が発展し、観光客の数も年々増えつつある。それに伴いトゥールーズやパリに住む人々のほか、イギリス人やオランダ人がレ・カバンヌに別荘を購入するようになり、それにより村の活性化がもたらされ、村の人口に占める若い人の割合が大きくなった。コミューンの将来は観光に大きく依存すると考えられる。

⁶⁰ カントンは自治体ではなく、数コミューンで構成され、県議会議員の選挙区、憲兵隊の配備、登記に関する管轄区域等としての役割を持つ行政区画である

図2：レ・カバンヌを横断する道路



レ・カバンヌが 17 世紀に担った地域の中心的な役割は今日でも変わっていない。レ・カバンヌと周辺の 9 つのコミューンで構成される生活圏の総人口は約 1,200 人で、レ・カバンヌはカントンの所在地である。今日カントンは県議会議員選挙の選挙区である以外には、行政区画として重要なものではない。しかしカントンの所在地であるということから、レ・カバンヌには 10 のコミューンの住民の生活に関わる公共機関や公共施設が集中し、またそのおかげで商業やサービス業も営まれている。これらの経済活動については、地域の観光発展とあいまって今後一層の伸びが予想される。

現在レ・カバンヌには、憲兵隊、消防署、郵便局、ガソリンスタンド、現金自動支払機、診療所、運動療法施設、歯科診療所、薬局のほか、スーパーマーケット、食料品店、パン屋、たばこ販売店、美容院等の身近な商店もあり、日常生活にはこと欠かない。観光客向けの各種宿泊施設のベッド総数は 700 で、コミューンもキャンプ場やコテージ等、複数の宿泊施設を運営している。またコミューンの区域内には公共プールと 3 つのレストランもある。

第2節 小規模コミューンの併存が地域にもたらす弊害

かつてグダンヌ公爵領であった 10 のコミューンは地理的に一つの非常にまとまった地域を形成しているため、外部の者にはそれが別々のコミューンであることは見分け難い。そのうえコミューンが実施する様々な公共サービスについても、まるで 1 つのコミューンであるかのように組織されている。例えば 3 つのコミューンの上水道はレ・カバンヌのそれにつながっているほか、レ・カバンヌの下水処理場は 5 つのコミューンの下水を処理している。またレ・カバンヌの墓地は 3 つのコミューンの墓地として利用されている。このようにレ・カバンヌには日常生活に必要な行政サービスや商業が集中している。

このような状況を考慮して、レ・カバンヌのメールであるナルシス・ルージャ (Narcisse ROUJA) 氏はこれらの 10 のコミューンが合併することが望ましいと考えている。合併により誕生するコミューンは人口 1,200 の小さなコミューンにすぎないが、それでも有名なベイユ高原から採った「ベイユ」(Beille) を新しいコミューンの名称とすることで、地域の観光発展、ひいては経済発展がもたらされると推測されるからである。合併に至った場合、各旧コミューンの名称は、新しいコミューンの異なる地区の名称として残すことができるであろう。

ルージャ氏は地域の現状を非常に嘆かわしく思っている。レ・カバンヌの面積はわずか 0.87km² で、これは行政の中心的役割を果たしていた公爵領の時代と全く変わっていない。これは開発整備計画を実施するにはあまりに小さい。なおレ・カバンヌの人口は 376 人と少ないものの、面積が小規模であることから、人口密度は 412 人/km² と高い数字となっている。これと対照をなしているのが、隣のコミューンのアストン (Aston) で、その人口は 245 人にすぎないが、153.8km² もの面積を有している。これはレ・カバンヌの面積の 176 倍に相当する。

同氏は、合併はコミューン間の財源の格差をなくし、広域的な開発計画の実施を可能にするものであり、したがってすべてのコミューンに利益をもたらすものであると考えている。アストンにはこの 10 年で 2 つのダムと 3 つの発電所が建設され、それらは人口わずか 245 人のコミューンに多大な収入をもたらしている (アストンの 1 カ月の歳入はレ・カバンヌの一年の歳入に相当する。)。またその規模があまりに小さいために、役場を週に 2 時間しか開けることができず、しかもごくわずかな財産の最小限の維持管理のみをその事務としているコミューンもある。したがってコミューンが合併することで、このような状況に対処できるようになるとともに、すべての住民に対して同じ水準の行政サービスを提供できるようになると考えられる。

ルージャ氏はこれまでも他のコミューンのメールに合併を提案した。しかし他のメールは合併が地域にもたらす利益については認識しているものの、全員が、合併に関して自分がメールを務めるコミューン議会の承認を得られないであろう、と回答したため、合併が実現する見込みはない。

第 3 節 幅広い権限を有するコミューン共同体

レ・カバンヌが独自に実施できない事務でコミューン間事務組合により実施されていたもの、あるいは単に実施できないままになっていた事務は 2002 年 1 月に設立された「ヴァレ・ダックス」コミューン共同体 (Communauté de communes des Vallées d'Ax) に委譲された。

コミューン共同体は 39 のコミューンで構成され、共同体の区域内の総人口は 5,807 人である。構成コミューンのうち最も規模が大きいのは人口 1,441 人のアックス・レ・テルム (Ax-les-Thermes)、また最も規模が小さいのは人口 8 人のサンコナック (Senconac) である。構成コミューンのうち人口が 100 人に満たないコミューンの数は 23 にのぼる。

コミューン共同体は義務的権限と選択的権限を有し、「ヴァレ・ダックス」コミューン共同体も他のコミューン共同体と同様に、経済・観光発展事業及び地域整備がその義務的権限となっている。他の権限についてはコミューン共同体の議会により自由に決定される。「ヴァレ・ダックス」コミューン共同体は以下のように多くの任意的権限を有している。

- 農村地域の保全と管理
- 家庭廃棄物の処理及び活用
- 河川の修復及び保全
- 地域の利益となる社会住宅政策
- コミューン間社会福祉センターの設置及び運営
- 青少年向け事業
- 託児所
- オンデマンド型の交通機関
- 地域の利益となる道路の建設、整備及び維持管理
- 幼稚園及び小学校の課外活動
- 国により歴史的建造物に指定された建造物の修復及び維持管理
- 図書館の建設、運営及び維持管理
- 消防と救急援助

コミューン共同体の議会は四半期に一度開催される。レ・カバンヌは共同体議会において 3 議席を占めており、ルージャ氏はその 3 人の共同体議会議員の 1 人であるほか、共同体議会の副議長も務めている。ルージャ氏は他の 6 人の副議長（いずれも共同体の構成コミューンの中でも規模が大きいコミューンのメールを務めている）と毎週会合を開いており、それは日常の行政運営において遭遇する様々な問題に関してお互いの意見や情報を頻繁に交換するよい機会となっている。

「ヴァレ・ダックス」コミューン共同体には 95 人の職員が勤務している。

コミューン共同体は現在レ・カバンヌに面積が 180 m² の視聴覚センターと図書館の複合施設を建設中である。建設工事費はコミューン共同体が負担し、運営費は構成コミューンで分担する。

第4節 コミューン共同体による広域行政の限界

1 共同体の区域を越えてより広域的に行使される権限

「ヴァレ・ダックス」コミューン共同体が 39 のコミューンで構成されるとはいえ、その境界内に含まれる人口は 6,000 人に満たない。そのため権限によっては混成事務組合により、コミューン共同体の区域を越えてより広域的に行使される必要がある。

フランスでは職員の健康管理のための産業医の配置が自治体に義務付けられているが、「ヴァレ・ダックス」コミューン共同体もその構成コミューンも、単独で労働医を雇用するにはいずれも規模が小さすぎる。そのため財政負担の軽減の観点から、コミューン共同体の境界を越えて、より多くの数の自治体が共同で、フルタイムで勤務する産業医を 1 人ないしは 2 人雇用することが必要であると判断された。そのために構成員に県を含む混成事務組合が設立された。

また住民サービスについてみると、コミューン共同体、構成コミューンのいずれも上下水道の問題に十分に対応できないでいたため、2005 年に同じく県を構成員に含む上下水道混成事務組合が設立された。上水道に関しては、現在掘削により地下 150 メートルの帯水層から安全な水質の水を汲み上げることが計画されている。また山の谷間に位置するすべてのコミューンのための下水処理場の建設も検討されている。なぜならレ・カバンヌの下水処理場の処理人口はわずか 1,500 人であり、夏季に集中する観光客の来訪に伴う下水処理需要の増大に対処することが不可能だからである。したがって下水処理事業の効果的な実施のためには、それがコミューン共同体よりもさらに広域的に共同処理される必要がある。

2 コミューン及びコミューン間事務組合に残された権限

コミューン共同体に委譲されなかった権限は当然のことながらレ・カバンヌ、あるいはレ・カバンヌが加入しているコミューン間事務組合の権限として残されている。これは、地域の利益に繋がらず、したがって共同体により広域的に共同処理する必要がないと判断された事務、又は共同処理しても何らの利益も受けないと特定のコミューンが判断したために、委譲について意見の一致が得られなかった事務に関する権限である。

コミューンはその境界内に位置する道路の維持管理を行わなければならないと定められていることから、2001 年のコミューン議会議員選挙で誕生したレ・カバンヌの現在のコミューン議会も交通問題を解決するために駐車場を 2 つ整備した。またコミューンは教会、学校、役場、多目的ホール、個人に賃貸される建造物（社会住宅等）といったコミューンの所有財産を維持管理しなければならないことから、レ・カバンヌにおいても教会の前の広場の改修工事と学校の石油給湯暖房機の燃料油のタンクの交換が 2006 年に行われた。整備事業の実

施に当たっては、それがいかなるものであれ、非常に厳しい状況にあるコミューンの予算をさらに圧迫しないように国や県等の補助金に頼らざるを得ない。教会の前の広場の改修工事は、県の地域事業基金からの補助金を得て実施された。

教育に関しては、コミューンにある学校⁶¹を存続させることがレ・カバンヌにとって最も重要な問題である。なぜなら学校はコミューンの発展に欠かせない要因だからである。フランスでは教員は国家公務員であるため、1学級あたりの児童数が少ないと国家教育省からの教員の派遣が中止され、学級は廃止される。学校の施設整備と維持管理はコミューン共同体の事務ではないため、レ・カバンヌは隣のコミューンのアストンと共同で学校事務を実施している。レ・カバンヌの学校には幼稚園と小学校低学年の学級が3学級、またアストンの学校には小学校高学年の学級が2学級設置されている。生徒総数は97人で、レ・カバンヌとアストンのみならず、学校が廃校に追い込まれた他の近隣のコミューンの児童も受け入れている。このように学校事務を学年別に2つのコミューンに分けて行うことで、両コミューンにおける学校の存続が可能となっている。

また文化とスポーツに関しては、レ・カバンヌは市民が設立したNPOを通じて様々な活動を提供している。NPOの関係者はそれぞれ抱えている問題や計画についてメールに報告し、コミューン議会はその報告の内容を踏まえて各NPOに交付する運営補助金の額を決定する。2005年の決算によると、同年にコミューンからNPOに対して支払われた補助金の総額は17,000ユーロであった。またコミューンはNPOの会合や活動の場となる施設をNPOに無償で提供し、その施設の水道代と電気代も負担している。

「レクリエーションクラブ」(le Club des Loisirs)と「行事企画委員会」(le Comité des Fêtes)という二つのNPOはレ・カバンヌの文化・スポーツ事業を実施している。他には在郷軍人会、釣り愛好家協会、狩猟家協会、スキー協会等も存在する。

第5節 コミューン行政の主役であるメール

メールのルージャ氏はレ・カバンヌの近くで生まれた。職業軍人であったため、長い間自分の生まれ故郷を離れて暮らしたが、パリの防衛省で最後の役職を務めた後、1993年に定年退職した。それを機にレ・カバンヌに住宅を購入して移り住むと、すぐに村の日常の問題に関わるようになった。同氏は1995年に初めてコミューン議会議員に選出され、同時に第一助役となった。メールに選出されたのは2001年のコミューン議会議員選挙の時である。

レ・カバンヌのコミューン議会は当初11人の議員で構成されていたが、選挙から6カ月後に第一助役が死亡したため、現在は10人で構成されている。しかし実際にはコミューンの運営はメールであるルージャ氏と二人の助役の肩にかかっているといつてよい。

⁶¹ フランスにおける école communale (コミューンの学校) は、6歳からの小学校と併せて2歳からの幼稚園も含む

ルージャ氏はコミューンの運営のために毎日役場で約9時間を費やす。このように多くの時間的負担を強いられることから、同氏はレ・カバンヌのようなコミューンのメールには定年退職者がふさわしいと考えている。メールの仕事は個人にとって大きな負担になるだけでなく、その報酬は月額にして手取り約500ユーロと、ほぼ無償である。他のコミューン議会議員については、第一助役には毎月手取りで240ユーロが支給されるが、他の議員は全くの無報酬である。

しかしコミューンにおいて何か問題が発生すると、頼りにされるのは必ずメールである。騒音問題、建築許可を得ずに隣戸の庭に建てられる物置小屋、あるいは相隣関係を無視した植樹、といった住民同士のトラブルの調停者としての役割を果たすこともしばしばである。ルージャ氏は自分がコミューンで起きるあらゆることの責任者であるという気がしてならないと語る。そのため同氏は何か問題が起こっていないか確認するために、ほとんど毎日のようにコミューンの全域を見て回る。

またメールにはコミューンの執行権を担う者として、提案を図り、決定した事項を実施するリーダーシップが求められる。コミューン議会議員は優先施策の決定に関して、コミューンの運営に全力を尽くしているメールの意向に従うことが多い。レ・カバンヌでは実施しなければならない事務に見合った財源を有しておらず、財政的に非常に厳しい状況に置かれている。したがってどの事業を優先させるのかを決定することは極めて重要である。コミューンの財政状況を完全に把握し、できる事業とできない事業を見極めるためにも、ルージャ氏は予算の作成に深く関与しなければならない（法律は、メールは予算を作成し、それをコミューン議会に提出しなければならない、と定めている。）。なおコミューンによっては予算の作成作業の一部あるいはすべてを職員が担当するところもある一方、レ・カバンヌよりさらに規模が小さいコミューンでは、職員がほとんどいない、あるいはメールや助役が予算の作成に必要な知識を持ち合わせていない、という理由から予算が作成できないところもある。その場合には国の担当部局が予算を作成し、それをコミューンに提案する。ルージャ氏は職業軍人であった頃に予算管理に携わったことがあり、コミューンの予算についても一人で作成している。毎年3月には議会に当初予算を、また9月には補正予算を提出しなければならない。コミューンが管理運営するキャンプ場と他の宿泊施設の予算については付属予算（日本の特別会計に相当するもの）の作成が必要であり、さらに年度末には決算書を作成し、議会に提出しなければならない。同氏は事業計画を委員会及び議会にかける前に、まずその事業が実施可能か、またそれに要する費用総額がいくらになるか、について調査し、その結果を税収の推定額と比較する。そして事業計画がコミューン議会により採択されると、次はその事業の実施に必要な不可欠な補助金の獲得のため、国民議会議員やレ・カバンヌを選挙区として選出された県議会議員等、あらゆるレベルの関係者に働きかけを行う。補助金が得られなければ事業がコミューンの財政を大きく圧迫することは言うまでもない。

ルージャ氏はメールに付与された権限、メールとして自ら遂行しなければならない職務あるいは助役と役場の職員の協力を得て遂行しなければならない職務について、何らの職業教育も受けなかった。自分の職業経験により培われた知識のおかげでコミューン行政のほとんどの問題に対処できてはいるものの、メールの仕事にいかにも多くの専門知識と社会経験が必要とされるかということ、同氏は常日頃痛感している。コミューン議会議員選挙の際に、住民はその点について考えずに候補者に票を投じるが、専門知識と社会経験のない候補者がメールに選出された場合、そのコミューンの行政運営に大きな支障をきたすことは明らかである。例えば都市計画は複雑な事務であるが、都市計画について何の知識も持たない者がメールに選出されれば、その者自らが建設を認可しなければならなくなるのである。レ・カバンヌにおける拡張工事や建設工事に関する許可の申請件数は毎年 20 ほどで、ルージャ氏は許可を出すに当たっては役場の主任秘書の補佐を受ける。土地の用途規制や土地上の空間占用に関する規制等を定めるコミューンの土地占用計画 (le plan d'occupation des sols, 以下、POS) は 1993 年に策定された。土地占用計画及び法規の規定は数が多いうえに複雑である。レ・カバンヌには城が一つあるが、その正面は 18 世紀に建てられたものであるため、国により歴史的建造物に指定されている。そのため都市占用計画は城から半径 500 m 以内の区域に適用される特別の規定 (建物の色、屋根の勾配の角度等) についても定めている。

メールとしての職務の遂行に支援が必要となった場合、ルージャ氏はまずコミューン共同体に問い合わせる。都市計画や補助金の申請に関する質問については、ほとんどの場合コミューン共同体の専任職員から回答を得られるとあってよい。同氏はアリエージュ県メール会が開催する会合にも出席する。県内のコミューンのメールの多くは、コミューン運営に関して同じような問題を抱えている。またルージャ氏は機会があれば、都市計画等の専門的な問題を取り上げる会議にも出席している。

第6節 役場の部局と職員

図3：レ・カバンヌの役場



コミューンは以下の13人の職員を雇用している。

- コミューンが直営で管理する、キャンプ場と他の宿泊施設の職員4人
- 技術職員6人
- 行政職員2人
- 清掃員1人

職員の数はコミューンの規模からみて非常に多いといえるが、これはメールができるだけ多くの事業を外部の業者に頼らずコミューンの職員で行うという方針を持っているからである。コミューンが診療所の開設のために建物の改修工事を決定した際も、技術職員が自らすべての工事を行った。また現在コミューンにおいて視聴覚センターと図書館の複合施設の建設工事が進行中であるが、ルージャ氏はこの機会に、工事現場の裏に位置する土地に建つ老朽化した建物を改修して低所得者用住宅を2戸整備することを考えている。ルージャ氏は技術職員がこの住宅整備にもできるだけ積極的に関わってくれることを期待している。高等教育は受けていないが、中等教育の過程で技術教育を修了した技術職員6人のうち、2人は左官、また1人は塗装工としての職業適性免状を有している。また技術職員は全員が大型自動車の運転免許を所有しているが、これは職員が自らの費用で取得したものである。

コミューンの行政運営に携わる秘書職員は2人おり、そのうち1人はフルタイム（週35時間労働）で、もう1人はパートタイム（週32時間労働）で勤務している。秘書職員についても高等教育を受けた者はいない。

図4：役場の窓口



また役場の清掃のために雇用されている清掃員1人は月32時間労働している。

役場の職員は全員がカテゴリーCに属しており、地方公務員の競争試験を受けることなく採用された。職員の採用については、ルージャ氏は長い間求職者を人づてに探して雇用していたが、採用される者が当該職の遂行に必要なとされる資格を有していなければならないなどの条件が最近になって課され、職員の採用手続きが煩雑になった。しかしルージャ氏は、職に就いておらず、脆弱な状況に置かれているコミューンの住民を採用することが優先的であると考えている。

現在レ・カバンヌの役場の職員の平均年齢は約33歳である。職員にキャリアの進展は望めない。たとえ秘書職員が昇進を目指して内部競争試験を受けることを希望したとしても、予算上の理由から、競争試験に合格したからといって職員をより高い報酬の職に就かせることはできない。しかもより高い資格を有する技術職員と行政職員はコミューン共同体に配置されており、したがってレ・カバンヌが独自に専門性を備えた職員を置く必要性はない。そのため競争試験に合格した職員はレ・カバンヌの職員の職を辞職し、規模がより大きいコミューンないしは他の階層の地方自治体に勤務することを余儀なくされることになる。このように将来の展望は描けないものの、レ・カバンヌの役場の職員の職は安定した仕事であり、しかも職住一体の生活が可能となることから、その人気は高い。

住民は様々な問い合わせ、役場が提供する家庭用ごみ袋の受け取り、身分証明書やパスポートや出生証明書や婚姻証明書等の申請、建築許可の申請等のために役場を頻繁に訪れる。

表 13：レ・カバンヌの財政状況
(2005年のデータ、単位：ユーロ)

レ・カバンヌは、単一職業税 ⁶² をもとにした固有の税源を有するコミューン間広域行政公施設法人に加入している。	
経常部門歳入額	562,000
地方税	145,000
国による交付金（経常費総合交付金）	74,000
経常部門歳出額	423,000
人件費	258,000
物件費	92,000
支払補助金	17,000
投資部門歳入額	142,000
銀行借入金	50,000
受取補助金	24,000
投資部門歳出額	162,000
施設建設費	126,000
元金償還	37,000
債務合計残高	132,000

注：数字は千ユーロ未満を四捨五入

出典：経済財政産業省（URL：<http://www.colloc.minefi.gouv.fr/>）

⁶² 単一職業税とは、コミューン間広域行政公施設法人がコミューンに代わって税率を定め、徴収する職業税である

第2章

ジエ・シュール・セーヌ (Gyé-sur-Seine, 人口 513 人)

シャンパーニュ地方のぶどう生産地 (2007年3月15日訪問)

第1節 シャンパーニュの生産活動に支えられる小規模コミューン

ジエ・シュール・セーヌは、面積 23.66km²、人口 513 人のコミューンで、人口密度は 21 人/km²である。住宅は、コミューンの境界から離れた、セーヌ河の流れるコミューン域内の中央に集まっている。周辺には、主に森林、ぶどう畑、石切場が広がっている。

ジエ・シュール・セーヌは、シャンパーニュ・アルデンヌ州 (人口 120 万人)、オーブ県 (人口 30 万人) の県庁所在地であるトロワ市 (人口 6 万人) から 44 km (道路を利用した場合) の位置にある。パリは、同コミューンから見て北西の方角、道路を利用して 220 km の距離に位置する。

ジエ・シュール・セーヌは、シャンパーニュ生産を主要な経済活動としている。シャンパーニュ生産業 (シャンパーニュ製造用のぶどう生産及びシャンパーニュ生産) に関わっている農家は非常に多い。農業以外でコミューン最大の企業は、木炭を生産するカルボネックス社である。この企業は、南米・アフリカ産の木炭粉を原料に生産される暖房・バーベキュー用木炭に関して、市場のリーダー的存在である。

第2節 近年歯止めのかかった人口減少

ジエ・シュール・セーヌという集落は、ガロ・ロマン時代⁶³から存在していた。コミューンの名前は、この地域に土地を所有していたローマ人の名前「ガユス」に由来すると思われる。

ぶどうの栽培は、ジエ・シュール・セーヌにおける古くからの経済活動であった。16世紀から、ジエ・シュール・セーヌのぶどう生産者は、ぶどうを隣のマルヌ県のワイン生産者に売っていた。しかし、シャンパーニュの生産は最近のことである。村の住民たちが自分でシャンパーニュの生産を始めたのは、1925年以降のことにすぎない。

⁶³ フランスが「ガリア」と呼ばれて、ローマ帝国の支配下にあった時代 (紀元前 52 年～紀元 5 世紀)

ぶどう栽培や農業は、それに伴って小規模な商業とサービス業の発展をもたらした。動物の牽引によって移動し労働していた住民たちは、限られた空間で経済活動を営んでいた。このことは、フランス革命の際にコミューンとなった村の区域内に多くの経済活動を維持する結果となった。

1840年、ジェ・シュール・セヌには1,400人以上の住民が住んでいた。今日では、その3分の1に近い513人しかいない。しかし、オーブ県内の433のコミューンの中で、ジェ・シュール・セヌは人口の多い順から数えておよそ45番目の位置にある。したがって、県内に存在するさらに小さな数百のコミューンと比較すると、ある程度は実施能力を有するコミューンである。

メールのアラン・ドゥロワン (Alain DEROIN) 氏は、もしぶどう畑がなかったら、農村の過疎化によって、このコミューンはすでに消滅してしまっただろうと考える。肉屋も数年前に閉店した。以前は食料品店が3店舗あったのに、現在は1店舗しか残っていない。美容院は今後もずっと残るであろうか。郵便局も閉鎖される予定であるし、村の幼稚園・小学校を保持するためには、絶えず努力しなければならない。

しかし、メールは楽天的である。オーブ県における農村の過疎化はもう終わったと考えている。アラン・ドゥロワン氏は不動産関係の仕事をしているが、県内の多くのコミューンで分譲住宅を建設しようという計画があることに驚いている。これはフランスのすべての県に見られるケースではない。オーブ県の農村部のコミューンに住民が留まり、現在、新たに移住して来る人々がいるのは恐らくシャンパーニュのお陰であろう。

ジェ・シュール・セヌに移り住んでくる人は、フランスの農村地帯に固有の、ライフスタイルを求めている。トロワ市から44 km離れた場所でも、都会人が、都市の周辺でさらに自然と密着した、より快適な生活条件を求める傾向が感じられる。公共交通機関は非常に限られているため、このような生活をするためには乗用車が必要不可欠である。ジェ・シュール・セヌとトロワを結ぶバス路線は一つしかなく、しかもバスは一日に数本しか通っていない。しかしながら、このような生活様式は、ますます多くの人々を惹きつけている。

また、住宅や土地の価格が都会よりもかなり安い。これは家を購入したり建てたりしようとする質素な人たちにとって重要な要因である。

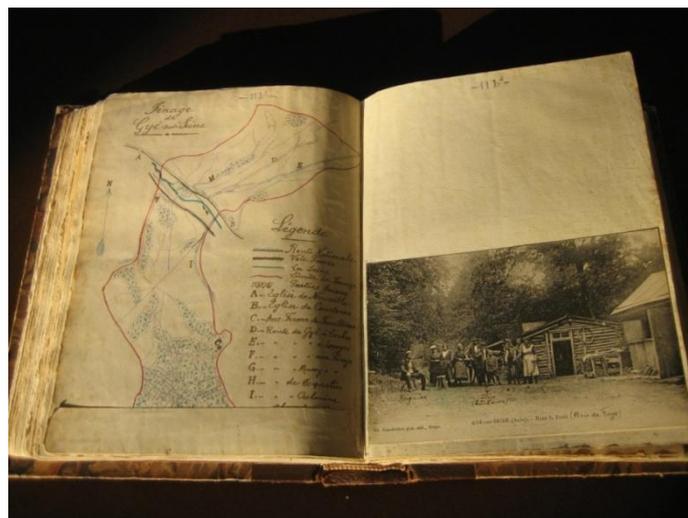
メールの推計では、ジェ・シュール・セヌでは、最近都会から移住してきた住民は現在のところ人口の5～6%である。この傾向はメールにとって問題を提起する。なぜなら、これらの人々は、これまで都会で享受していたのと同じサービスを農村地帯でも求めるからである。

しかし、アラン・ドゥロワン氏の話では、新たな居住者の移住にもかかわらず、コミューンへの帰属意識は非常に強いままである。村が古いだけになおさら、アイデンティティーは強い。

1920年～1930年頃まで、主要な活動はカントン⁶⁴域内（すなわち8つのコミューンからなる領域内）で行われていた。住民たちは、同じコミューン内で、そうでない場合には隣のコミューンの住民と結婚するのが一般的であった。したがって、カントン内のコミューンは深く根付いた共通の歴史を共有しているが、同時に、同じカントンの中でも各々のコミューンに固有の歴史、特徴がある。

ジェ・シュール・セヌでは、村の歴史が特に元教員の手によって記録されたが、そのことによって、住民たちは独特の共同体を形成しているという感情をさらに強く抱いている。

図5：元教員によって記録された村の歴史に関する資料



アイデンティティーは、例えばマスコミが取り上げるような行事の際に顕著に表れる。ジェ・シュール・セヌは「シャンパーニュ街道」に位置しており、4～5年に一度、この枠組みの中で企画された祭典に参加する。住民たちはこの祭典の時、ジェ・シュール・セヌが最も活気あふれるコミューンとなるように力を合わせる。メールはいつもそうした住民たちの活気と結集に驚かされる。

また、ジェ・シュール・セヌには比較的大きなコミューン消防署があり（コミューンの消防士14人）、小さなコミューンとしてはまれな特色を呈している。これは伝統の所産であり、コミューンのアイデンティティー維持にも貢献している。

⁶⁴ カントンは自治体ではなく、数コミューンで構成され、県議会議員の選挙区、憲兵隊の配備、登記に関する管轄区域等としての役割を持つ行政区画である

第3節 固有の税源を有するコミューン間広域行政公施設法人に対する警戒心

カントン内のコミューン議会は、コミューン共同体の設立に取り組むことを望まない。固有の税源を有するそのコミューン間広域行政公施設法人（EPCI）は、特に、共通の経済開発政策を取ることを義務付けるものであり、行動の自由を失ってしまうことを懸念する各コミューンの議員たちはそれを嫌っている。議員たちは、義務付けられたパートナーとともに、自分が望まない活動又はコストのかかりすぎる活動に巻き込まれることを恐れている。しかも、固有の税源を有する EPCI は、その分コミューン独自の財源を減らしたり、住民に対して地方税を引き上げたりする。必ずしも明らかにされていない目的のために、補足的行政機能を設置する必要が生まれる。

カントン内のコミューンは、さしあたり、上下水道、電気、家庭廃棄物、教育などの分野で設立されたコミューン間事務組合や混合事務組合のように、固有の税源を持たない機能的なコミューン間広域行政の方を選択している。これらの組織は、様々な形態がある。ジエ・シュール・セヌでは、上下水道の分野と家庭廃棄物の分野とでは、協力するコミューンが異なる。協力する理由は、技術的な要因（上下水道は水道網や浄水場等を必要とし、局地的な施設である。）であったり、地理的な要因（家庭廃棄物やコミューン間教育組織のように、経済・文化・社会的均質性や地理的統一性。）であったり、歴史又は協力を決定する人物の性格（信頼関係）によるものであったりする。

第4節 権限に対するコミューンの対応

1 道路

コミューンは、7 km のコミューン道に関する任務を負っている。その維持及び補修については、国から支援を受ける。必要な場合には、国の部局である県建設整備局（la Direction départementale de l'équipement, DDE）が調査を実施する。その後、コミューンが国に建設整備総合交付金（la dotation globale d'équipement, DGE）の申請を行い、それによって維持・補修コストの25%を賄うことができる。しかしながら、75%のコミューン道に関する維持・補修コストは、コミューンの負担として残る。

2 電力供給

ジエ・シュール・セヌは、県内のすべてのコミューンを集めたオーブ県電力事務組合（le Syndicat départemental d'électricité de l'Aube, SDEA）のメンバーである。ジエ・シュール・セヌのメールは同事務組合の副組合長を務めている。この事務組合は、フランス電力会社（Électricité de France, EDF）に配電を委託しており、配電網の設置・維持に必要なあ

らゆる工事の実施を担当している。コミューンに配電網を拡張する計画又は地下埋設の計画がある場合、同事務組合がすべての工事を実施する。SDEA は、自らの分担金及び国や県から得ることの可能なすべての補助金を差し引いた後、コミューンに対して工事のコストを請求する。また、配電網の維持に関する年間契約が同事務組合と民間企業の間で交わされている。結果として、コミューンは、電力供給に関しては特に何もしていないことになる。住民の数に比例して支払われる年間交付金を通して、事務組合の資金調達に貢献するだけである。この交付金は非常に限られた金額である。

3 上下水道

コミューンは県上下水道事務組合のメンバーである。それに加えて、4つのコミューンを集めた中間のレベルとして、コミューン間上下水道事務組合が存在する。上水道と下水道に関する権限はこの二つの事務組合に委譲されている。この2つの事務組合は、緊密な関係を保っている。コミューン間事務組合は、県事務組合との調整を常に行いつつ、大部分が県から付与される様々な補助金を差し引いた後、上下水道の分野におけるサービス料をコミューンに請求する。

4 家庭廃棄物

家庭廃棄物に関しては、ジエ・シュール・セーヌは、コミューン間多目的事務組合 (SIVOM) のメンバーである。この分野でも、権限は委譲されていることになる。コミューン議会の議員一人が同事務組合の理事会のメンバーとなっており、家庭廃棄物の管理についてコミューン議会は直接意見を述べる資格はない。

この SIVOM には9つのコミューンが加盟しており、住民の数は合計で 4,500 人である (ジエ・シュール・セーヌが属するカントン+ 1 コミューン)。提供されるサービスは次の特徴を備えている。

- 週に1度、1軒ずつ回って家庭廃棄物を回収
- 2週間に一度、1軒ずつ回って包装廃棄物（家庭廃棄物でリサイクル可能なもの）を回収
- 2つの廃棄物堆積所（SIVOM が管理する施設で、各施設には管理人がいる。住民は、コンテナの中に様々な資材、建築廃棄物、カートンなどを入れに来る。ジエ・シュール・セーヌのコミューン内には施設はない。）
- ガラスと紙専用のゴミ箱が2カ所（ジエ・シュール・セーヌのコミューン内）

SIVOM は廃棄物のサービス全体を担当している。法律で定められているように、建築された土地をベースとして課税される家庭廃棄物収集税 (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, 以下、TEOM) を通して全住民から財源を得る。SIVOM は、毎年国の部局から伝えられる課税ベースに従って、TEOM の税率を定める。

この SIVOM は多目的組織であるため、その他の分野についても任務を負う。例えば、独自で職員を雇用する手段を持たないコミューンに対して、週又は月に一定の時間、職員を特別併任させる任務を負う。そのための「コミューン間職員」を雇っている。コミューン間職員には事務職員及び技術職員が存在するが、現在のところ、SIVOM は技術職員のみ特別併任の対象としている (事務職員については要望がない)。

5 幼稚園と小学校

幼稚園と小学校⁶⁵の建設・維持は、コミューンの任務である。ジエ・シュール・セーヌは、この権限を行使するに当たって、他の2つの村クールトロン (Courteron, 人口 149 人) 及びヌヴィル・シュール・セーヌ (Neuville-sur-Seine, 人口 357 人) と協力することを決定した。その理由は2つある。コミューンは、単独で維持・補修の負担を負うには規模が小さすぎるという理由もあるが、特に、コミューンで学校に通う子供の人数が十分にいない場合、国が学校を閉鎖してしまうからである。教員に対しては国が給与を支払っており、教員のコミューンへの任命は、学校に登録した子供の数が十分か否かで決まる。というわけで、3つのコミューンはコミューン間教育組織 (le regroupement pédagogique intercommunal, 以下、RPI) を設立した。

ジエ・シュール・セーヌとヌヴィル・シュール・セーヌに学校があり、合計で約 100 人の子供が通学している。ジエ・シュール・セーヌの学校では幼稚園と小学校高学年の子供を受け入れ、約 40 人の子供が在籍している。ヌヴィル・シュール・セーヌでは、小学校低学年の子供を受け入れている。

スクールバスのシステムによって、3つの村の子供たちは自分のクラスのある学校に送り迎えしてもらえる。このスクールバスのサービスは無償である。オーブ県議会が 100% 財政負担している。この無償措置はオーブ県議会が決定したことであるが、全国でも例外となっている。県内のすべてのスクールバスにかかるコストは、年間で 1,400 万ユーロである。

また、ジエ・シュール・セーヌの学校に給食室が設置された。約 10 人の子供が給食を取る。

⁶⁵ フランスにおける école communale (コミューンの学校) は、6歳からの小学校と併せて2歳からの幼稚園も含む

RPI は、2つの学校施設の維持・修理だけではなく、家具や学校の運営に必要な道具（鉛筆、コンピューター等）も購入しなければならない。学校の内部の維持は、2人の幼稚園専門地方職員（l'agent territorial spécialisé des écoles maternelles, 以下、ATSEM）が行う。ATSEM は女性2人で、物質的な仕事に関して教員をサポートしたり、子供たちの見守りをする。ATSEM を雇用するコストは、コミューンにとって非常に大きい。一年間で約2万ユーロである。RPI の枠組みの中で、3つのコミューンは、各々の人口に比例して経費を分担する。

6 墓地

墓地の管理・維持は完全にコミューンの任務である。この分野において伝統は根強い。各コミューンが数世紀前から独自の墓地を有する。ジェ・シュール・セヌのメールは、コミューン間共同墓地についての話は聞いたことがない。

コミューンが墓地内の区画について管理し、現在空いている区画を表示した墓地の地図を参考にして区画を委譲する。

コミューンは使用者のために水を提供し、コミューン職員が日常的な維持を担当する。

7 コミューンの他の資産

• 教会

教会はコミューンの資産である。かなり前からもう神父はいない。ミサもほとんど行われていない。年に約10回程度である（平均して結婚式のミサが2回、葬儀のミサが4回、重要な機会のミサが数回。）。

教会はコミューンにとって大きな財政負担となっている。しかし、教会はコミューンのアイデンティティを形成する重要な要素であるため、住民はコミューン議会がきちんと教会を維持することを望んでいる。コミューン議会は、費用が35万ユーロかかる教会の屋根の修理について決定を採択したところである。

この教会はそれほど古いものではなく国の部局によって指定された歴史建造物ではないため、コミューンは修復にかかったコストの50%を負担する。残りは国、州、県が負担する。コミューンは、修復の計画を実施するために、他のレベルの行政当局に対して個別に財政支援を要請しなければならない。このような計画は、かなり前から計画に取りかかり、すべてのパートナーを説得するために粘り強い努力をしなければならない。そうでなければ、コミューンは支出に対応することが不可能である。

- 多目的ホール（300人を収容できる）
- コミューン役場
- コミューン役場内の図書館
- 個人に賃借している住宅2軒

コミュニティは、住宅2軒を修理し、個人に賃貸し、毎月約600ユーロの賃貸料収入を得ている。個人に賃貸することにしたのは、村にさらに多くの住民を迎え入れるためである。

- 郵便局を受け入れる建物

コミュニティは、郵便局を受け入れる建物の所有者である。したがって、郵便局がコミュニティに家賃を払う。しかし、郵便局側は、現在、このコミュニティでの営業を中止することを希望している。なぜなら、村の郵便局にはあまり顧客が来ないため、赤字が出るとみなしているためである。郵便局は、村の商店又はコミュニティ役場の部局を通して主要サービスを提供することを提案している。コミュニティ役場で行う場合には、補助金を受けることになる。

それ以外の郵便局は、ジエ・シュール・セヌから約10 km離れたところにある。郵便局のオフィスが閉鎖されたとしても、郵便局員による郵便物の配達は、これまでと同様に続けられる。しかし、コミュニティの魅力や活力が弱まってしまふことが予想される。

8 都市計画

ジエ・シュール・セヌには、1992年に策定した土地占用計画（POS）がある。このPOSを策定するために、国の部局、自然保護組織、コミュニティの開発に関与するすべての組織（例えばぶどう栽培業者協会等）とコミュニティ役場において何度も会議を開かなければならなかった。

POSの枠組みの中で、コミュニティの領域は幾つかの区域に分割された。POSは、コミュニティ内のすべての建築に関して、区域ごとに又はコミュニティ全体について、強制力を持つ規定を定める。例えば、ジエ・シュール・セヌでは、純白色を使用することが禁止されている。したがって、真っ白な扉を取り付けることはできない。黄色又はくすんだ白色なら良いが、完全に白くしてはいけない。

POS を策定するに当たって、関係者との交渉は、両者にとって受け入れることのできる妥協案を見つけるまで続けられた。その後、コミューン議会は POS を採択し、POS はすべての住民、すべての活動に対して対抗力を有するようになった。

ある人が家を建てたい場合、コミューン役場に建築許可の申請書を提出する。コミューン役場は、国の部局であり、コミューンにとって指導機関である県建設整備局 (DDE) に対して、賛成か反対かという意見を添えてこの申請書を送付する。国の部局は、予定されている建設が POS のすべての規定を満たしているかどうかを確認する (高さ、屋根の傾斜、色等)。その後、国の部局はコミューン役場に対して、承諾、指示を伴う承諾、又は拒否という提案を送付する。メールは、国の部局の提案を受け入れてこの件を終了させるか、又は提案を拒否する。メールが提案を拒否した場合には、国は、メールに対してその決定を取り下げるように求めることができる。メールがそれを拒否した場合には、地方長官はコミューンを行政裁判所に訴え、裁判官によって係争が解決されることになる。

9 社会福祉

各コミューンは、メールが首長であるコミューン社会福祉センター (CCAS) を設置することが義務付けられている。

コミューン議会は、CCAS に対する年間補助金を採択する。

CCAS は、コミューンの代表二人及び家族手当公庫 (la Caisse d'allocations familiales, 以下、CAF) の代表一人とで構成される。その任務は、困難な状況にある住民を支援することである。住居、高齢者介護、障害者、児童保護には関与しない。これらは県の権限である。CCAS の仕事は、困難な時期を過ごす住民をサポートし、場合によっては一時的に財政支援を行うことである。例えば、女性が配偶者を失い、生活費を捻出できない場合には、CCAS が財政支援を行う。

ジエ・シュール・セーヌの CCAS の予算は1年で4,000 から5,000 ユーロであり (コミューンの経常部門歳出額の1%に過ぎない)、非常に緊急な状況に対してのみ使用される。例えば、食料品という形での支援を行っているが、その額は1年間で1,000 ユーロを超えることはない。

場合によっては、CCAS は、特に社会参入最低限所得 (le revenu minimum d'insertion, 以下、RMI) の申請など、困難な状況にある人が書類に記入する際にサポートすることができる。しかし、ジエ・シュール・セーヌの CCAS は、この分野には関与しない。県が給与を支払うソーシャルワーカーが、ジエ・シュール・セーヌを含む8つのコミューンからなる全カントンを担当する。

第5節 文化・スポーツ政策

法律は、コミューンに対して文化・スポーツに関する義務的権限を課していない。文化・スポーツ生活への支援はコミューンの魅力を活性化し発展させる非常に重要な要因であるにもかかわらず、ジエ・シュール・セーヌのような小規模コミューンは、この分野で一貫した活動を行うための十分な手段がないことは明らかである。

住民が設立した NPO が、完全なボランティアという形で、文化・スポーツ行事を企画・実施している。コミューンは、現物支給及び経常費補助金を付与するにすぎない。例えば、コミューンは更衣室付きのサッカー競技場を整備し、サッカークラブに無償で自由に使用させている。また、すべての NPO に対して多目的ホールで集会を行うことを許可し、それに伴う経費（水道代、電気代等）はコミューンが負担している。

毎年、メールは NPO の責任者と会い、どのような活動をしているかを聞き、一般の利益という機能を果たしていると判断する場合には、経常費補助金の付与を提案する。（決定はコミューン議会が下す。）

第6節 コミューン議会

ジエ・シュール・セーヌには 15 人のコミューン議会議員がいる。

コミューン議会は、希望する委員会を自由に設立し、能力があると判断した外部の人物をメンバーに加えることができる。委員会は討論・協議の場であり、コミューン議会に付託される提案を準備することが任務である。同時に、その結果として生じるコミューン議会の議決を実施するための調整の場でもある。最も頻繁に会議を開くのは、財政委員会である。

ジエ・シュール・セーヌでは、少なくとも 2 か月に一度、コミューン議会が開催される。通常は午後 8 時 30 分に開始され、午前 0 時 30 分、場合によっては午前 1 時に終了する。

コミューン議員の職務は、無償で行われる。しかし、これらの職務を果たすことから生じる経費や所得の損失を補償するために、メールと助役には、コミューンの人口に応じて法律が定める上限額以下の職務手当が付与される。ジエ・シュール・セーヌにおける上限額は、メールが月総額 1,143.47 ユーロ、助役が 304.31 ユーロである。この支出は、小規模コミューンにとって財政上の負担になるため、また、コミューンにとってより差し迫った支出のための資金を捻出するために、コミューン議会は、法定上限額より低い手当を定めることが多い。ジエ・シュール・セーヌのメールは、手取りで月額 400 ユーロ、助役はその半分（手取りで月額 200 ユーロ）を受け取っている。

第7節 推進役としてのメールの役割

メールのアラン・ドゥロワン氏はこの村の生まれではなく、10 km 離れた小さな村の出身である。グルノーブルで法学及び政治学を学び、数年間パリで仕事をした後、オーブ県に戻り 35 歳の時に県議会選挙に立候補した。2001 年、ジエ・シュール・セーヌに引越した直後、このコミューンのメールとなる。彼の当選は、オーブ県議会で教育・職業訓練・文化・スポーツ担当副議長を務めるということからも説明できるであろう。実際、有権者たちは、候補者が具体的に自分たちに何をもたらしてくれるかをまず考える。しかも、県議会と良い関係を維持し、強固なネットワークを築くことが重要である。なぜなら、県は小規模コミューンに対して最も多くの補助金を付与してくれるからである。

小規模コミューンにおいて、メールの役割は非常に重要である。何事についても、実施されるか否かはメールのビジョンと活力にかかっている。したがって、メールの学歴や経歴は、推進しようとする計画に直接影響を与える。トロワの不動産仲介業界の経営幹部であるジエ・シュール・セーヌのメールは、不動産分野について知識豊富であり、コミューンにおいて不動産分野と関係のある開発プロジェクトを積極的に行っている。

これまでの成果の中で、アラン・ドゥロワン氏は、3 棟の「中継建築物」(le bâtiment relais) の建設によってコミューンの経済活動を多様化したことを誇りに感じている。これは、工業又は手工業活動を受け入れるために、コミューンが建設し、建築費用を支払った建物である。ジエ・シュール・セーヌに移転した経営者は、この枠組みの中でコミューンから生産拠点を優待料金で賃借する。賃貸料収入が建築費用に達したら、当該建築物は賃借者の所有物となる。そのため、「中継」(relais) という呼び名が付いている。3 棟の「中継建築物」の建設によって、木炭会社がジエ・シュール・セーヌに移転したが、それ以外にも 2 人の手工業者が同様に移転してきた。

現在、メールが最も多くの時間を費やしているのは、コミューン内の土地の整理統合である。これは、1,800 にのぼる区画の森林、ぶどう畑、畑を再編成し、各所有者が自分の土地の活用を改善することを目指す。コミューンも土地を所有しているが、現在の状況では、土地の所有権が細分化されているため、不動産開発の可能性は見込めない。メールは、土地の整理統合の機会に、新たな分譲住宅や手工業団地を建設するための保留地を造ろうとしている。しかし、農家やぶどう栽培者は自分の土地に対する愛着が非常に強いので、これは息の長い仕事である。土地の整理統合は、まだ区画交換の段階に至っていない。現在、全区画の評価を行っている段階である。各区画についてポイントによる評価を行い、これをベースとして区画交換を実施する。

コミューンに関するあらゆるイニシアティブは、常にまずメールを通して行っている。メールが議会の議事日程を決定する。特に、4人の助役の協力を得る。メールと助役は、コミューンのいわば政府を構成する。これらのメンバーは、コミューンの問題に真剣に取り組み、コミューンで何が起きているか熟知している。それ以外の議員は、採決のために本会議にのみ参加することが多い。

予算編成の時期には、メールは多忙である。というのは、前年度の決算書を参考にしながら、一人で次年度の予算案を策定するからである。この予算案はコミューン議会の決定に委ねられる。コミューン議会は、メールが提案する数字を変更することができる。実際には、変更は行われていない。予算分野におけるメールの政策は、投資の可能性を増やすために、経常部門の歳出を抑えようとするものである。現在の投資能力は6万ユーロであり、メールの目から見ても不十分である。

メールは、毎朝毎晩、仕事の前と後に45分ずつコミューン役場に行く。朝は役場の職員に一日の指示を出す。晩は書類にサインをし、その日の出来事について情報を得る。面談を希望する住民に会うために、毎週土曜日の午前中はコミューン役場に行くようにしている。

また、アラン・ドゥロワン氏は、コミューンだけではなく、県議会又は自ら首長を務めるふるさと圏⁶⁶やコミューン間多目的事務組合の会議に参加して欲しいという依頼を受ける。

第8節 コミューン役場の部局

図6：ジェ・シュール・セーヌの役場



⁶⁶ ふるさと圏は行政区画でも新たな地方公共団体でもなく、「文化、経済、社会又は地理的に結合している」地域が結成する地域開発の受け皿としての計画領域である（クレアレポート No.276『フランスの広域行政 - 第4の地方団体 -』47頁）

コミューンには5人の職員がおり、フルタイムに換算すると4人分に相当する。

- 女性秘書1人が役場のすべての事務を担当している。彼女はフルタイムすなわち週35時間の労働をしている。
- 技術職員2人（男性1人と女性1人）。男性は屋外の工事と緑地帯の維持（例えばコミューンが運営するサッカー場の芝刈り等）を担当し、女性はコミューンの建築物の屋内の維持を担当している。
- 幼稚園の専門地方職員（ATSEM、女性2人）。前述のコミューン間教育組織（RPI）の枠組みの中で、ジエ・シュール・セーヌの幼稚園で仕事をしている。RPIが2人のATSEMの給与の50%をコミューンに払い戻すため、ジエ・シュール・セーヌはフルタイム換算で1人分を財政負担することになる。

ジエ・シュール・セーヌのような規模のコミューンにとって、人件費は非常に大きな負担となっている。メールはもっと多くの資金を投資に費やしたいと考えている。

コミューンの中には、コミューン間多目的事務組合が提供する「コミューン間職員」を使用するケースもあるが、ジエ・シュール・セーヌのコミューン議会は、地方公務員採用試験合格者名簿によらずに採用した独自の職員を雇用することを決定した。

役場の秘書は、高校卒業後2年間の高等教育を受けている。それ以外の職員は、教育免状を一切持たない。

ジエ・シュール・セーヌのコミューン職員はすべてカテゴリーC（公務員制度の中で最も低い職階）の職に就いている。競争試験を受けて上のカテゴリーのより責任ある職位に昇任したいという野心を抱く者は一人もいない。これらの職員にとって重要なのは、現場での仕事をきちんとこなすことである。

情報処理及びコミューンの法令に関して若干の職業訓練を受ける秘書以外は、職業訓練を受ける者はいない。ジエ・シュール・セーヌが属する地方公務員管理センターは、県レベルで実施される短期研修についてしばしば情報を伝達する。この枠組の中で秘書に研修を受けさせることがある。しかし、1日か2日であって職業訓練としては非常に限られている。このケースでは職業訓練が無償であるため、コミューンは秘書の交通費と現地での昼食代を支払うだけである。

メールは、コミューンの職員の首長である。職員の昇進措置や懲戒処分に関するすべてのアレテ⁶⁷を一人で決定する。しかし、メールは通常時に職員を監視することはない。時間がないからである。毎年、アラン・ドゥロワン氏は職員と面談を行い、当該職員が一年間に何をしたか情報を得て、次年度の大まかな目標を定める。この機会に、各職員について勤務評定を行う。公務員に対するこの年間評定の原則は、昇進・昇給に直接的な影響がある。

このようにコミューンの職員は自立性が大きい。一方で、住民すべてが知り合いであるようなジエ・シュール・セヌのような規模のコミューンでは、住民は自分に関係のある問題に直接関与する。例えば、多目的ホールで何か機能しないものがあると、必ずしもメールを介さず、住民はコミューン建築物の屋内維持を担当する技術職員に直接そのことを伝える。また、屋外・緑地帯担当の技術職員がサッカー場の芝生をきちんと刈らない場合、サッカーチームの責任者は直接その職員に苦情を言いに行く。したがって、年頭に大まかな分野ごとに職員の間で仕事が分担されてしまえば、メールはこれらのコミューン職員の活動を毎日フォローアップする必要はなくなる。一般的に、コミューンが住民から公式に苦情の書簡を受け取るとは非常にまれである。ほとんどの場合、物事は非公式に進められる。

住民は、身分証明書、パスポート、出生証明書（戸籍）や居住証明書等の作成及び交付に関する分野で役場の部局を訪れることが多い。ぶどう栽培者は、少なくとも年に1度はコミューン役場を訪れる。というのは、彼らは収穫申告を提出する義務を負うからである。また、その土地の管理のために、土地台帳を閲覧に来ることも多い。

コミューン役場は、コミューンの活動について住民に情報を伝達するための広報誌を発行していない。担当する職員が十分ないとメールが判断したのである。

第9節 国との関係

メールは、コミューンに課される国の制約が増えていると感じる。例えば、国の部局は、ジエ・シュール・セヌに洪水危険防止計画（le plan de prévention des risques d'inondation, 以下、PPRI）を義務づけた。この計画に関して、国の部局はセヌ河の歴史的な氾濫について村で調査を行い、セヌ河沿いに位置するコミューン内の一部の地域は建設不可という決定を下した。さらに、欧州動植物保護計画 Natura 2000 の枠組みの中で、国は、EUの当該部局と協力し、コミューン内で保護されるべき場所に関するデクレ⁶⁸を採択した。ジエ・シュール・セヌでは、これらの保護措置の対象となるのは、植物分野ではラン、動物分野では蝶である。保護措置から生じる制限・制約によって、コミューンは大きな拘束を受ける。

⁶⁷ 行政命令

⁶⁸ 大統領又は首相が発する行政命令

利用者の安全のために、一般の人々を受け入れるすべての建物は、国の管轄部局が定期的に確認しに訪れる。国の部局は、規格に適合していない点をすべてリストアップし、コミューンに対して直ちに適合させるように強く命じる。コミューンが規格に適合させない場合には、違反の対象となる建物は国の決定によって閉鎖される。

第 10 節 コミューン消防士

県は、住民保護の分野で権限を有する。県の救急センターが 5 つあり (Bar-sur-Aube, バール・シュール・オーブ、Bar-sur-Seine, バール・シュール・セーヌ、Nogent, ノジャン、Troyes, トロワ、Romilly, ロミイ)、それぞれ 30 から 40 のコミューンをカバーしている。トロワ救急センターの消防士を除き、県の消防士は全員がボランティアである。

住民保護は県の権限であるが、コミューンは緊急出動センター (le Centre de première intervention, 以下、CPI) を設立することができる。同センターのボランティア消防士は、最寄りの県救急センターの消防士が出動するのを待つ間、コミューン域内に直ちに出動する。これは、実施が任意的であるような近隣サービスである。コミューン消防士の役割は補足的であるが、決定的となる場合もある。ジエ・シュール・セーヌが所属する救急センターはバール・シュール・セーヌ (10 km 弱の距離) にあるが、コミューン消防士は、事故や火災の際に緊急措置をとり、災害対策を講じ、必要に応じた支援の派遣を依頼することができる。

オーブ県では、CPI はしっかりと根を下ろした伝統の産物であるため、県内 433 のコミューンについて 220 以上の CPI が存在する。コミューン消防士の存在は、すべての県で見られる現象ではない。隣のセーヌ・エ・マルヌ県 (Seine-et-Marne) では、消防士全員が県の所属である。県とコミューンを合わせると、オーブ県には 2,350 人の消防士がいる。

ジエ・シュール・セーヌには、ボランティアのコミューン消防士 14 人をメンバーとする CPI が存在する。これは規模の大きな CPI で、出動用トラック 1 台、消防用ポンプ、防火服など、特別に設備が整っている。ジエ・シュール・セーヌの規模のコミューンで、これほど大きな CPI を有することはまれである。隣のヌヴィル・シュール・セーヌでは、CPI に 4 人のボランティア消防士がいるだけで、出動用車両として使用するために自家用車をリサイクルした。

ジエ・シュール・セーヌの CPI は、平均して一年間で 40 回から 50 回出動する。この CPI は、他のコミューン域内に出動するために、県の担当部局から応援隊として呼ばれる可能性のある、まれな CPI の一つである。しかし、単独で他のコミューン域内に出動することや隣のコミューンと緊急出動協定を結ぶことはできない。

ジエ・シュール・セヌの消防士は、県の消防士と同じ職業訓練を受ける。したがって、ジエ・シュール・セヌで活動を始める消防士は、県の消防士と共に、130 時間から 150 時間の職業訓練を受けることを承知しなければならない。この共通の職業訓練のお陰で、必要な場合に、ジエ・シュール・セヌの消防士が県の部局によって応援隊として呼ばれる可能性が生まれる。しかし、県の出動への参加は例外的である。このようなケースは、過去 2 年間で 2 回しか起こっていない。

メールは、行政的にはコミューン消防士の首長である。しかし、県の住民保護課の合意なしには、コミューン消防士の昇進に関するアレテ⁶⁹を決定することはできない。また、現場では、最も位の高い消防士（ジエ・シュール・セヌの場合は中尉）が、県の部局の管轄下で活動の責任者となる。

コミューンは、CPI の建物、すべての設備、及び経費や所得損失を補償するためにボランティア消防士に支払われる時間当たりの手当を負担しなければならない。その代償として、CPI を設置するコミューンは、県の住民保護課に支払うべき年間分担金を約半額しか支払わない。ジエ・シュール・セヌは、8,000 ユーロ近い分担金に対して 4,000 ユーロのみ支払っている。

図 7 : 緊急出動センター (CPI) (左) とコミューンの作業場 (右)



⁶⁹ 行政命令

表 14：ジエ・シュール・セーヌの財政状況
(2005年のデータ、単位：ユーロ)

ジエ・シュール・セーヌは、如何なる固有の税源を有するコミューン間広域行政公施設法人にも加入していない。	
経常部門歳入額	439,000
地方税	275,000
国による交付金（経常費総合交付金）	84,000
経常部門歳出額	322,000
人件費	134,000
物件費	126,000
支払補助金	5,000
投資部門歳入額	253,000
銀行借入金	130,000
受取補助金	16,000
投資部門歳出額	141,000
施設建設費	117,000
元金償還	20,000
債務合計残高	216,000

注：数字は千ユーロ未満を四捨五入

出典：経済財政産業省（URL：<http://www.colloc.minefi.gouv.fr/>）

第3章

ランシウー (Lancieux, 人口 1,220 人)

ブルターニュ海岸のリゾート地 (2007年4月13日訪問)

第1節 観光に支えられる小規模コミューン

ランシウーは 6.76km² のコミューンである。現在の人口は 1,300 人に近いと推定されている(1999年国勢調査の公式データでは人口 1,220 人)。コートダルモール県(Côtes-d'Armor)に位置し、ブルターニュ海岸に小さな半島を形成している。サンマロ (Saint-Malo, 人口 50,675 人) から西方面に 18 km、パリから西方面に 410 km (道路を利用した場合) の距離にある。

11 km の海岸線と 4 つの砂浜を誇るランシウーは、数多くの別荘を抱えるリゾート地である。コミューンの住宅総数は 1,800 軒であるが、そのうち 3 分の 2、約 1,200 軒が別荘である。

今日のランシウーの経済活動は、完全に観光に依存している。コミューン区域内において、工業もなければ、農業もないが、夏の人口が 7,000 人を超えるおかげで、年間を通じて商業(食料品、肉屋、パン屋、魚屋等)とサービス業(美容院 2 つ、医師 1 人、整体師等 2 人)を維持することができる。また、別荘が数多くあることによって、配管工や電気工など、数人の職人の活動も維持することができる。

しかしながら、ランシウーの第一の就職口は、コミューン自体である。夏に人口が急増するため、その人口増加に見合った公共サービスと施設を提供し、レジャー活動を推進する必要もあるからである。第二の就職口はレジャー用ボートのメンテナンスを行う企業である。また、ホテル 2 つとレストラン 5 つ(年間を通じて営業するレストランは 2 つのみ)もある。それ以外に、コミューン区域内における雇用機会は非常に限られているため、ランシウーの就労人口(住民の 40%近くは定年退職者となる。)の大部分は、コミューンの外、特にサンマロとレンヌ (Rennes, 人口 209,000 人) で働いている。

第2節 貴重な資産であるランシウーのアイデンティティ

ランシウーの歴史は、1092年の記録まで遡る。村は8～9世紀ごろ、教会を中心に生まれたと考えられている。

コミューンの領土は海岸に小さな半島を形成しているため、隣の村から少し孤立している。これは、メールのアンドレ・ジルベール（André GILBERT）氏によると、固有の歴史を持つ独特の住民共同体としてのアイデンティティを生み出した重要な特徴である。そのアイデンティティは1991年に出版された、コミューンの歴史に関する著書において紹介されている。2人の住民により執筆されたこの著書には、村の起源以来の歴史が論じられているほか、19世紀以来のランシウーの日常生活を垣間見る数多くの写真も添えられている。

農業に携わる住民がいなくなってから、元々のランシウー人というコミューン生まれの住民たちは非常に少なくなった。同時に、自分の別荘に永住する60歳以上の外部の定年退職者が多くなった。しかしながら、村のアイデンティティはいまだに強い。というのは、永住する人々だけでなく、コミューンに別荘を所持する外部の人々も、ランシウー独特のアイデンティティを貴重なものとみなし、それを維持したいと考えているからである。

その要因については、メールは次のように解釈している。現在、人々は人生の間にたくさん移動しているため、昔と比べると生まれ故郷との関係が希薄となる。結果として、もう故郷がないと感じている人々が増えてきた。このため、特定地域と結びついたアイデンティティを求め、あるいはそれを独自に作ろうとする人々が珍しくはない。ランシウーはそのような人々にとっては、特にいい場所であろう。家族と一緒にランシウーで休みを過ごす人々にとり、固有の歴史に根付いたランシウー独特の雰囲気に着かれる場合が多いからである。これが、政策能力を大幅に拡大させる方法となる近隣のコミューンとの合併を妨げる理由である。ランシウーの特殊性は、大きな資産でもある。

この地域においては、合併に反対するコミューンはランシウーだけではない。合併は、以下のような極端な場合でも、コミューンのアイデンティティを守ろうという住民の意志に直面している。

ランシウーの近くにあるプレッシー・バリソン（Plessix-Balisson）は、人口83人、面積0.08 km²という非常に小さいコミューン（フランスのコミューンの中で2番目に小さい）であることが特徴であるが、それのみならず、自らよりも遥かに広いプルバレ（Ploubalay）というコミューンによって完全に取り囲まれている。それでも、プレッシー・バリソンは他のすべてのコミューンと同様に、独自の役場を持ち、他の大部分のコミューンと同様に独自の教会と墓地を持っている。

2001年のコミューン議会選挙に先立って、30年間メールを務めていた人は、もう立候補しないことを公表した。そこで、後継者となる候補者がいないと思われたため、事を簡単にする目的で、住民にプルバレとの合併を提案した。しかし、住民はその提案に対してすぐに反対した。メールになるために次のコミューン議会選挙に出馬すると公表した人は、次々と3人も出てきた。

他方、近くのコミューンの一つで、合併してできたフレエル・プレエレル (Fréhel-Pléherel) は合併の10年の後、2つの独立したコミューン、フレエル (Fréhel) とプレエレル (Pléherel) に戻るために分離した。住民たちが元のコミューンに戻ることを希望したのであった。

第3節 基本的な公共サービスの困難な合理化

ランシウーは、コミューンの政策能力を高める目的で1996年に設立された「エメラルド海岸」というコミューン共同体 (Communauté de communes « Côte d'Émeraude ») に加入している。このコミューン共同体は、2つの異なる県にまたがるのが特徴である。9つの加盟コミューンのうち、5つがイル・エ・ヴィレーヌ県 (Ille-et-Vilaine)、ランシウーを含む4つがコートダルモール県に属している。この9つの加盟コミューンをまとめると、人口17,400人、面積103.3km²となる。

コミューン共同体の設立は、最も重要な公共サービスを共同で行うことによって、それぞれの加盟コミューンの支出を減らすことを目的としていた。しかしながら、コミューン共同体による地域の公共サービスの再編成は、初めから加盟コミューンのエゴイズムという問題に直面した。加盟コミューンは、共同体が構成する地域の利益を考えるよりも、共同体からコミューンが今すぐ得られる利益を強く望んでいたため、公共サービスの合理化に最も必要な権限委譲についてさえ同意することができなかった。

1 コミューン間単一目的事務組合 (SIVU) に委譲された権限

(1) 家庭廃棄物と他の廃棄物の収集と処理

家庭廃棄物の収集と処理に関しては、通常、その権限はコミューン共同体に委譲されることとなるが、「エメラルド海岸」の場合は異なる。「エメラルド海岸」が設立される以前から、サンブリアック (Saint-Briac) という加盟コミューンが既にその権限を独自の職員と施設を利用して行使し、その独自のシステムを整えていたため、共同体への権限委譲に反対した。よって、ランシウーはコミューン共同体の設立後も引き続き、7つのコミューンで構成される「SICDOM」 (le Syndicat intercommunal pour la collecte et la destruction des ordures ménagères) という SIVU に加入し、権限を委譲しているままである。

また、コミュニオンは単独で、周辺環境整備のために伐採した草木等のごみの収集を週に1回、粗大ごみの回収を月に1回行い、そのコストを負担する。2人のコミュニオン職員がこれらの廃棄物をコミュニオン所有のトラックを利用して近くの廃棄物処理場へ持っていく。

(2) 幼児へのサービス

コミュニオン共同体が設立される以前から、9つの加盟コミュニオンのうち、3つが既に託児所を設置し、幼児へのサービスを整えていた。その3つのコミュニオンは、何ら利益を得られずに、他のコミュニオンのために託児所の建設に出資することに消極的であった。結果として、幼児へのサービスという分野においても、コミュニオン共同体への権限委譲が不可能となった。

ランシウーは引き続き、5つのコミュニオンで構成される SIVU に加入している。この SIVU は1つの託児所を管理し、職員を3人雇用している。そのコストは、構成コミュニオンだけでなく、託児所を利用する家族たちも一部を直接負担し、家族手当公庫 (CAF) も出資する。

(3) 水道事業

水道事業に関しては、ランシウーは、10のコミュニオンで構成される SIVU に属している。これらの10のコミュニオンは、2つの異なるカントン⁷⁰と異なるコミュニオン共同体に跨っている。このように1つの区域において、複数のカントン、事務組合、広域共同体が存在し、しかもそのそれぞれの構成コミュニオンが異なっていることから、公共サービスの合理化を図ることは容易ではない。長年存在してきた水道事業の SIVU を廃止し、水道事業に関する権限をコミュニオン共同体の枠組みにおいて合理化するのは、習慣を変えて、大幅な再編成を必要とするので、現在まで実現されていない。

2 コミュニオン単独で行使される権限

(1) 道路

ランシウーは、31 km のコミュニオン道に関する任務を負っている。小規模コミュニオンにとっては、特に重い財政負担となる。

メールのアンドレ・ジルベール氏が就任したときに、コミュニオン道は、非常に悪い状態にあったため、それを補修するための膨大な投資をしなければならなかった。この分野において、ランシウーが国から得られる財政支援は非常に限られている。10万ユーロの修理計画に対して、3,000～4,000ユーロ程度の支援しか受けることが出来ない。ランシウーは、国の部局によって道路の維持と補修を単独で担当できる比較的豊かなコミュニオンとして見られているからである。

⁷⁰ カントンは自治体ではなく、数コミュニオンで構成され、県議会議員の選挙区、憲兵隊の配備、登記に関する管轄区域等としての役割を持つ行政区画である

道路に関する投資は、車道だけでなく、路肩、雨水の排水網、歩道、道路脇の花壇、車道の下に敷設されたパイプ網も含む。任期が始まった 2001 年 3 月から、約 150 万ユーロが支出され、投資部門歳出額の 80%に相当する。

(2) 下水道事業

ランシウーは公共下水道を単独で担当する。2001 年 3 月以来、20 万ユーロずつの投資を 5 段階にわたり行い、公共下水道網を数 km 拡張した。国の部局である上下水道機関 (l'Agence de l'eau) から財政支援を受けたが、ランシウーの下水道網が広がるにつれて、その財政支援が段々と少なくなった。最終的な下水道網拡張の 5 回目に至った時には、上下水道機関から工事代の 20%分しか補助金を得られなかった。残りの部分を独自に負担しなければならないランシウーは、下水道の利用料金を従量制とした。また、下水道網拡張の工事を最も人口の密集した区画から始め、多くの家庭が早いうちに下水道を利用出来るようにすることによって、人口密度の低い地区における下水道網の拡張も負担することができた。

下水道網の維持は民間企業に委託されている。

下水道事業にはコミューンの普通予算から独立した特別予算がある。この特別予算は、原則として利用者の利用料に基づいて収支均衡しなければならない。ただし、緊急の場合には、コミューンの予算から下水道事業特別予算へと資金を移すことが例外的に許されている。

公共下水道網を利用できない家庭は、個人下水道の設備を持たなければならない。コミューン共同体はそれを財政的に援助する権限を委譲されている。

(3) 幼稚園と小学校

幼稚園と小学校の維持・補修は、コミューンの任務である。

2001 年に、ランシウーの幼稚園と小学校には約 50 人の生徒しか在籍していなかった。人数が足りなかったため、1 学級を廃止する計画があった。それを防ぐために、新しいコミューン議会は子供を持つ若いカップルにコミューンに定住してもらうことを目指し、低所得者向けの住宅を含む分譲住宅地の建設計画を打ち出した。それによって、幼稚園と小学校の生徒数を現在の約 80 人まで回復させることに成功した。

村のアイデンティティーを保持するために、幼稚園と小学校が果たす役割は必要不可欠であるとメールは考えている。村の若者だけでなく、その親たちも幼稚園と小学校で付き合っていることから、住民同士の関係が生まれる肝心な場所である。

3 コミュニオン共同体に委譲された権限

上述のように、コミュニオン共同体への権限委譲は、各加盟コミュニオンの公共サービスの既存の管理方式を考慮に入れなければならなかったため、いかなるコミュニオンの利益も侵害しない、すべてのコミュニオンが同意できるものにとどまった。結果として、実際に委譲された権限は、重要な分野に関するものではあるが、比較的抽象的なものが多い。よって、コミュニオン共同体の大部分の活動は、住民が効果を実感できる具体的な公共サービスの実施ではなく、レポートを執筆することであるとメールは嘆いている。

コミュニオン共同体は、経済活動区域の設置、観光活動の活性化、居住環境の社会福祉的均衡、環境保護や犯罪問題などに携わる。つまり、コミュニオン共同体は加盟コミュニオンの基本的な公共サービスを共同で行うことにより支出の節約をもたらしたどころか、その設立前に加盟コミュニオンが行使しなかった権限を取り上げ、それを実施するための職員を雇用し、更なる支出を生み出した。

第4節 コミュニオン職員

リゾート地であるランシウーは夏期人口が7,000人を超えるため、それに見合った公共サービスと施設を提供しなければならないことから、20人の職員を抱えている。これはコミュニオンの規模から見ると大変多いといえる。そのため、人件費は経常部門歳出額の50%近くに相当し、非常に大きな負担となっている。

コミュニオン職員の業務分担は次のとおり行われている。

- 役場の窓口とすべての行政事務を担当する職員が4人
- 道路の維持管理等を担当する技術職員が4人
- 緑地帯の維持を担当する職員が4人（コミュニオン議会は新たに1人雇う計画がある。）
- 幼稚園と小学校の内部の維持と食堂を担当する職員が3人
- コミュニオン警察職員が1人

コミュニオン警察職員は、コミュニオンの治安、学校付近と砂浜の安全、交通と駐車違反の取締り等を担当している。都市計画の分野において、コミュニオンの都市計画に関する規則違反を取り締まる。国が農村部におけるその部局を再編しつつあることから、ランシウーを所管する近くの憲兵隊はもはや週に3日しか機能しないだけに、コミュニオン警察職員の役割は大きい。

- 上述の幼児サービスの SIVU が管理する託児所で働くランシウーのコミューン職員が 1 人
- コミューンのカンパ場の維持管理を担当する職員が 1 人
- 多目的ホールの維持管理を担当する職員が 1 人

また、ランシウーは夏期には一時的な職員数の増強を以下のように必要とする。

- メールの任務である海水浴の安全を担当する救助隊員が 4 人
- 砂浜の清掃を行う職員が 3 人
- コミューンのカンパ場の維持管理を補助する職員が 3 人
- レジャー活動を推進する職員が数人

第 5 節 メールと助役のコミューン行政への積極的な取組

1 2001 年 3 月のコミューン議会選挙

2001 年 3 月のコミューン議会選挙の際、議席定数を全部満たす 15 人の名前を記載した完全な候補者リストが 2 つと、議席定数より少ない候補者数を記載した不完全なリストが 1 つ提出された。

アンドレ・ジルベール氏は、完全な候補者リストを作成するために、自分とは異なる政治的見解を持つ人にもリストへの参加を求める必要があった。リストへの参加を望む人は、それぞれの政治的見解の違いがコミューン行政にもたらす影響はわずかであると判断されたことから、ともにコミューン行政に携わることで意見の一致をみた。したがってリストは無所属とすることとした。それとは逆に、他の完全な候補者リストは、右派に所属することを明確にした。

ランシウーのような規模のコミューンにおいては、第 1 回投票では、登録有権者数の 4 分の 1 以上に相当する、有効投票数の過半数を獲得した候補者が当選する。第 1 回投票で当選した者の数が定数に満たない場合には、第 2 回投票が実施される。最も得票数の多い候補者から順に、残りの議席数に相当する数の候補者が選出される。

アンドレ・ジルベール氏が率いるリストに記載された 15 人の候補者は全員が第 1 回投票で選出された。つまり有権者は候補者リストにこだわらずに、自分が選んだ候補者に投票することができるにもかかわらず、同氏が構成したリストに名を連ねたすべての候補者に過半数の有効票を投じたということになる。この勝利は、同氏のリストの構成員がランシウーとほぼ同じ規模のコミューンにおいてはまれにみる選挙運動を行ったことによるものと、同氏は考えている。

アンドレ・ジルベール氏のリストに登載された候補者は 2000 年 9 月から定期的に集まり（コムニオン行政の方向性について検討し、公約を練り上げるために週 1 回集まった。）、11 月 1 日には説明会を開催し、有権者 60 人以上が参加した。また、2 月に 2 回目の説明会を、3 月の選挙直前に 3 回目を開催した。それと並行して、アンドレ・ジルベール氏は同じリストの別の候補者とともコムニオンの全世帯を訪問し、30 分ほどにわたって公約を説明するとともに、有権者と議論した。

2 個人に大きな負担を強いる職務

アンドレ・ジルベール氏が構成したリストに名を連ねたすべての候補者は、誰一人も地方議員を務めたことがなかったため、選出されたのちコムニオン行政を様々な問題に取り組みつつ学ばなければならなかった。

1 人少なくなった現在のコムニオン議会議員のうち、コムニオンで何が起きているかを熟知し、コムニオンの問題に真剣に取り組む議員は 5 人（特にメール自身と助役 3 人）いるとメールは見ている。その 5 人は、コムニオン行政において主役を担っており、ほぼ毎日顔を合わせている。

日常の運営に関しては、これらの議員は当然のことながらコムニオン職員の援助を得ることができる。しかし、コムニオンの開発や議決を必要とする件については、規模がもっと大きなコムニオンのような、職員による専門的サポートを期待できない。ランシウーでは、地方公務員試験を受けて採用された職員が 1 人しかおらず、それ以外の職員は高等教育を受けていない。そのため、メールをはじめ、コムニオン行政に中心的な役割を果たす 5 人の議員には、情報収集、レポート作成や書類の確認等、基本的な仕事が無償で任される。結果として、個人に強いられる負担が特に大きく、コムニオン行政への積極的な取組とは別に、職業を持つことは難しい。対応してくれたメールと 2 人の助役は 3 人とも定年退職者である。

コムニオン議会は月に 1 回召集される。通常は 19 時に開始され、20 時 30 分、場合によっては 21 時に終了する。議事日程は、メールを含む主役の議員 5 人によってあらかじめ論じられ、委員会で検討された議題によってしか構成されない。

任期が始まった 2001 年から、主役の議員 5 人が特に時間を割いた分野は都市計画とコミューンの魅力の向上である。

観光の影響で、コミューンの住宅総数の 3 分の 2 に相当する約 1,200 軒が別荘であることから、都市計画という分野は、特に重要である。都市計画に関する委員会の会議は通常月に 2 回と、最も頻繁に開かれている。

2004 年に、主役の議員 5 人のイニシアティブで、「都市開発地域計画」(le plan local d'urbanisme, 以下、PLU) という新しい都市計画書の策定が決められた。PLU は法規によって課される規則及びコミューンの長期的な開発の見込みを踏まえて、コミューン内のすべての建築に関して、区域ごとに又はコミューン全体について、強制力を持つ規定を定める。その PLU が 2007 年 3 月 6 日に議会によって採択されるまで、住民との幅広い意見交換が行われ、コミューン開発に関わるすべての組織及び関係者との交渉がなされた。新しい規定によって利益が損なわれると判断した人の反対に直面したため、PLU の策定作業はほぼ 3 年かかった。現在のランシウーの都市計画には、環境及び景観保護に関する多くの規則が存在するため、開発可能なコミューンの面積はわずか 0.4km² にすぎない（最近、コミューンは 2 つ目の分譲住宅地を設置するためにその所有地の一部を整備し、それを譲渡した。）。

コミューンの魅力の向上のための政策に関しては、かなり前からあった水上スポーツセンターの建設というプロジェクトが実施された。

ランシウーは波が穏やかな大きい湾に面していることから、水上スポーツが盛んになった。しかし、水上スポーツを推進するための施設がなかった。主役の議員 5 人は 2001 年から 2005 年まで日常的な努力を惜しまず、その建設に取り組んだ。特に、時間と努力を要したのは次の点である。

- 建設に必要な様々な許可の取得
- 近隣のコミューンにおいて既に存在する同様の施設と競合しない、新たなニーズにこたえる施設にするための調査
- 支出に対応することが不可能であるため、他のレベルの行政当局（県、州、国、欧州連合）に対する財政支援の要請と、それに関する説得工作

それと並行して、海辺に比較的大きい施設を建設することによって眺めが損なわれることを恐れる住民の一部の反対に対して、広報と説得の努力をしなければならなかった。

つまり、このようなプロジェクトの実施に当たって、「プロ」でもない主役の議員5人には、多岐にわたるスキルが求められた。

- 計画立案力
- 広報力
- 交渉力
- 効果的な説得工作に関するスキル

結局のところ、ランシウーはこの大きなプロジェクトの150万ユーロというコストに対して、78%に相当する補助金を受け取ることに成功した。特に、欧州連合による補助金はコストの40%に相当する。また、建物を傾斜地のある道の下方に、地中に半分埋めて建てることによって、眺めが損なわれることを心配した住民の反対を乗り越えることができた。

図8：ランシウーの水上スポーツセンター



図9：眺めを損なわない水上スポーツセンターの倉庫の屋上



3 住民に認識されていない職務の負担

アンドレ・ジルベール氏はランシウー生まれである。空軍で戦闘機のパイロットとして勤務し、30年以上コミューンの外に住むことになったが、定年退職したときに生まれ故郷に戻った。3年間の退職生活の後、当時のメールの後任に立候補することに挑戦し、コミューン行政に打ち込み始めた。

メールの職務は時間的な負担が特に大きいと同氏は強調すると同時に、ボランティアの形で地域の公益に携わること自体は健全な地方民主主義には欠かせないと確信している。地方行政に関しては、地域の実情をよく知らない、住民から離れた「専門家」に任せるより、地域の現実に根ざした人が行った方が遥かに良いとの見解を述べている。

しかしながら、無償でコミューン行政にいかに関わりたくても、住民はそれをありがたく思ってくれないようであるとメールは嘆いている。職務を果たすことから生じる経費を補償するために、メールと助役には当然のことながら職務手当が付与されるが、実際に支給される額は法定上限額⁷¹よりも少ない。(メールは、手取りで月額 800 ユーロ、助役には 300 ユーロ。) これは、そうすることで、コミューンにとってより有益なその他の支出に予算を充てることができるという考えに基づくものである。しかし、住民はそれを認識していないようである。

⁷¹ ランシウーは国の部局によって「観光リゾート地」と指定されたコミューンであるため、職務手当の法定上限額の増額（最大で 30%）が可能である

また、ランシウーでは、より規模が大きいコミューンにおいては通常職員によって行われる業務を主役の議員5人が無償で行わなければならない。これは、コミューンにとって決定的な節約につながり、すべての住民の利益となる。しかしながら、このような努力も住民にとっては議員として当然の義務としてしか捉えられていない。

さらに住民は、いかに些細なことであっても、何か問題が発生するとすぐにメールに解決を求める。他の住民との個人的ないさかいを収めるために、メールに仲介を求めるといったケースも珍しくない。

このような状況にあって、アンドレ・ジルベール氏は、挫折せずにコミューンへの奉仕を続けるために、「共和国の理念」への強い信奉が必要不可欠であると常に考えている。

**表 15：ランシウーの財政状況
(2005年のデータ、単位：ユーロ)**

ランシウーは、単一職業税 ⁷² をもとにした固有の税源を有するコミューン間広域行政公施設法人に加入している。	
経常部門歳入額	1,388,000
地方税	739,000
国による交付金（経常費総合交付金）	363,000
経常部門歳出額	1,024,000
人件費	508,000
物件費	338,000
支払補助金	49,000
投資部門歳入額	1,799,000
銀行借入金	960,000
受取補助金	368,000
投資部門歳出額	1,082,000
施設建設費	991,000
元金償還	91,000
債務合計残高	1,910,000

注：数字は千ユーロ未満を四捨五入

出典：経済財政産業省（URL：<http://www.colloc.minefi.gouv.fr/>）

⁷² 単一職業税とは、コミューン間広域行政公施設法人がコミューンに代わって税率を定め、徴収する職業税である

第4章

ラ・ロッシュ・ポゼ (La Roche-Posay, 人口 1,520 人)

ヨーロッパ中に知られるポワトゥー・シャラント州⁷³にある水治療場 (2007年4月19日訪問)

第1節 比類のない自然的資源に恵まれた小規模コミューン

ラ・ロッシュ・ポゼは 35.31km² のコミューンである。2006 年の国立統計経済研究所 (INSEE) による最新の調査では、1,520 人の人口を数える。

クルーズ川とガルタンブ川という 2 つの川の合流点に位置し、ヨーロッパでも有名な水治療場であることがその特徴である。皮膚に有効な成分である抗酸化活性物質セレンウムが含まれる、細胞組織の治療に効果があるラ・ロッシュ・ポゼの水で養生するために訪れる人が多い。この比類のない自然的資源に加えて、快適な自然環境と、12 世紀の教会及び塔という中世の歴史遺産を誇るラ・ロッシュ・ポゼでは、コミューンの規模から見ると非常に多くの観光客が訪れている。そのため、コミューン区域内には、ホテル 14 軒 (400 部屋)、観光用レジデンス 5 軒 (450 部屋)、賃貸アパート及び 3 つのキャンプ場という観光施設が充実し、観光客が必要とするサービス (スーパー、ガソリンスタンド、映画館、銀行等) がそろっている。また、その観光産業が水治療を中心とすることから、当然のことながら健康関連のサービス (医師、薬局等) も発達している。

上述のようにサービスが集中するラ・ロッシュ・ポゼは、農村部に位置するにもかかわらず都会の性格を帯びている。そのため、周辺の小規模コミューンの住民は 20 km 以上離れた中規模都市であるシャテルロー (Châtellerauld) に行くよりも、ラ・ロッシュ・ポゼに集まる傾向が強い。400 人の生徒が通う地域の中学校がラ・ロッシュ・ポゼに建設されたのもそのためである。(これにより、コミューンにさらに人が集まるようになった。)

⁷³ Poitou-Charentes

図 10 : ラ・ロッシュ・ポゼの旧市街



図 11 : 旧市街の門



水治療は、コミューン区域内に数多くの雇用を創出し、同規模のコミューンの平均的税収よりも多くの税収をもたらす。

特にコミューンの経済活動を支えるのは以下のとおりである。

- 180人を雇用する、世界的に有名な製薬会社「ラ・ロッシュ・ポゼ」
- 120人を雇用する、水治療センターの管理会社
- 90人を雇用するカジノ
- 70人を雇用する、回復期の患者のための治療センター

経済財政産業省によれば、ラ・ロッシュ・ポゼの2005年の税収入は2,534,000ユーロに達した。2007年5月4日に同じ調査の一環で訪問したモンフォコン・モンティニエ(Montfaucon-Montigné)の人口は1,748人で、ラ・ロッシュ・ポゼより200人多いが、ラ・ロッシュ・ポゼの税収はモンフォコン・モンティニエのそれ(2005年には395,000ユーロであった)を6倍上回っている。

豊かな税収に最も大きく貢献しているのは上述のカジノであり、その職業税とギャンブル税⁷⁴(後者については10%のみがコミューンに割り当てられる。)の税収は140万ユーロで、コミューンの税収の半分以上に相当する。

コミューンの総歳入額(一般会計のみ)は、経常部門と投資部門を合わせると、2005年には8,658,000ユーロであった。これはモンフォコン・モンティニエのそれ(1,702,000ユーロ)の5倍以上である。

第2節 比較的高い実施能力

コミューンにはフルタイムに換算すると35人分に相当する職員がいる。そのうち公務員の資格を持つ正規職員の数は27人である。残りは公法契約により(私法契約による場合もある)雇用された、公務員の資格を持たない職員である。(例えば、緑地帯の維持等に携わるために、必要に応じて一時的に雇用された職員等を含む。)ラ・ロッシュ・ポゼより人口が多い、上述のモンフォコン・モンティニエには17人の職員がおり、フルタイムに換算すると12人分に相当する。

⁷⁴ カジノ事業に課税される税

水治療に訪れる人のより良い受け入れのため、ラ・ロッシュ・ポゼには以下のような数多くの公共施設が設置された。

- 観光局の建物
- 「文化・レジャー館」の建物
- 体育館
- 多目的ホール
- 映画館の建物
- 蔵書 3,000 冊の図書館
- サッカー競技場とその付属建造物
- 馬術センター
- 競馬場とその付属建造物

また、コミューン議会は、申請のあった NPO のほとんどに経常補助金を付与し、コミューンの公共施設を無償で自由に使用してもらっている。(水道代、電気代等、その施設の使用に伴う経費もコミューンが負担している。) 2006 年度において、コミューンの NPO への経常補助金は約 42 万ユーロに達した。

コミューンには 45 の NPO がある。コミューン議会は、住民が設立したその NPO の活動を重視し、特に期待している。なぜなら、コミューン全体に有用な活動を行うと同時に住民同士の交流を推進する NPO はコミューンの社会生活を活発にするからである。

コミューン議会に経常補助金を申請する NPO は、年末にコミューン役場の担当部局に当年度の活動報告と財政報告を提出しなければならない。それと同時に次年度の活動計画及び財政計画を提出しなければならない。コミューン議会は、各 NPO が提出した書類を検討し、その活動計画を金銭的に奨励するか否かについて議決する。その際、コミューン議会は経常補助金の金額を決定し、それを細かく分け、活動ごとに分配する。そうすることで、コミューン議会は経常補助金の使用を少しコントロールすることができる。原則として、コミューン議会は NPO を直接コントロールすることはできないが、NPO はコミューン議会が特定の活動分野のために付与された補助金を他の活動のために使うことができない。

コミュニンの経常補助金の大半を受け取る2つのNPOは、観光局を管理するNPOと「文化・レジャー館」を管理するNPOである。これら2つのNPOにはコミュニン議会による事実上の公共サービスの委任がなされている。コミュニン議会は、コミュニン所有の建物を無償で自由に使用できるように提供し、常勤職員7人の給与を支払うことを定める協定を、観光局と結んだ。「文化・レジャー館」を管理するNPOについても同様の協定が結ばれた。建物は同じようにコミュニンによって無償で提供され、そこで働く常勤職員4人の給与はコミュニンによってその費用が負担されている。「文化・レジャー館」では住民はおよそ40の異なる活動（柔道、シルクペイント、デッサン、体操等）を行うことができる。また、コミュニンの託児所は「文化・レジャー館」内に設置され、その運営も同じNPOが行っている。

社会福祉及び文化・スポーツの分野におけるコミュニン議会のビジョンの実現のためには、NPOへの財政支援だけではなく、NPOとの密接な協力関係が必要不可欠である。例えば、ラ・ロッシュ・ポゼでは、文化・スポーツ活動の推進は、水治療活動の魅力を維持し、発展させるために特に重要である。そのため、コミュニン議会は、「文化・スポーツ活動推進事業委員会」を議会内に創設し、予算の一部をそれに割り当てている。しかしながら、コミュニンは多様で充実した文化・スポーツ政策を単独で行うための十分な手段がない。そのため、NPOを必要としている。

「文化・スポーツ活動推進事業委員会」は、4～5人の議会議員（議会は15人からなる。）及びNPOの多数の代表者で構成される。これらの代表者は、その活動分野ごとに必要に応じて委員会の会議に招かれる。

あるNPOが、コミュニン議会の財政支援を受けて、文化・スポーツ行事を単独で企画・実施する場合もある。例えば、毎年9月に開催される室内音楽祭は、1つのNPOが単独で企画し、実施している。また、コミュニンの部局とNPOが提携し、文化・スポーツ行事を共同で実施するケースもある。例えば、夏に、村の歴史をテーマに、中世都市の手前にある川で行われる花火大会がその例である。この場合、多くのNPOが協力し、行事の企画及び実施に参加する。しかし、花火大会に必要な資材等を購入するのはコミュニンであり、打ち上げを行うのは資格を持つコミュニン職員である。

社会福祉の分野において、各コミュニンは、メールが首長であるコミュニン社会福祉センター(CCAS)を有することが義務付けられている。CCASは、特に社会参入最低限所得(RMI)の申請など、困難な状況にある住民が書類に記入する際にサポートする役割を果たしている。しかしながら、CCASは、単に法令により義務付けられる任務に限らず、コミュニン議会の方針により社会福祉面における多くのサービスを任意的に提供することができる。ラ・ロッシュ・ポゼの場合、例えば、ホームレスのために、以下の支援を行っている。

- コミュニンのスーパーで食べ物を購入することができる食糧券の提供
- 一時的宿泊所

ホームレス1人当たりの支援は時間的に限られているが、それを受けるために、毎週2～3人のホームレスがコミューン役場の窓口を訪れる。一時的宿泊所は平均して2日に1日利用されている。

第3節 キーパーソンであるメール

メールのルネ・バレ（René BARRÉ）氏は、企業開発を専門とするコンサルティング会社で働いていたときに、仕事の一環で製薬企業「ラ・ロッシュ・ポゼ」を創設したばかりの薬剤師に出会った。企業の発展に貢献し、その副社長となったことで、1975年にラ・ロッシュ・ポゼに定住した。

ルネ・バレ氏は、1983年にメールに選ばれた。

コミューンの生活のあらゆる側面において、メールは中心的な役割を果たしている。住民にとって、メールはコミューンの執行機関のみならず、コミューンにおける国の代表者でもあることから、特に権威のある存在である。

マリアンヌ（Marianne, フランス共和国を象徴する女性像）及び共和国大統領の写真が飾られているコミューン役場の公式の部屋において、住民の行政結婚式を国の名の下に執行するのは、その権威を象徴するフランス国旗の三色のたすきをかけたメールである。助役も行政結婚式を執行する権限を有しているが、通常、結婚するカップル若しくはその親は、メール自身により式が執り行われることを強く望む。バレ氏は毎年平均して20から25の行政結婚を4月から10月にかけて執り行う。

フランスには、無宗教ではあるが子供を共和国の象徴的な庇護の下におくことを望む人のために「行政洗礼」という儀式が存在する。このような行政洗礼の執行は、現在非常にまれである。バレ氏は1983年に就任して以来、それを3回しか執り行っていない。しかし、これはメールが子供を共和国において正式に受け入れるという、メールに認められる道徳的な役割をよく表している。

バレ氏は深夜に配偶者に暴力を振るわれた女性から助けを求める電話を受けたことがある。自分の行政結婚式を執り行った同氏に夫の暴力を止めてもらうために連絡を取ることはその女性にとってごく当然のことと思われたようであった。

また、ラ・ロッシュ・ポゼ在住の若い男性が交通事故で死亡した際に、憲兵隊はその両親に連絡を取る前に、深夜であるにもかかわらずバレ氏に連絡してきた。それは、メールであるバレ氏が被害者の両親に事故について知らせることを憲兵隊が望んだからである。これはメールの社会的役割を非常によく表している。法令には規定されていない事項に関してメールが果たす役割に寄せられる住民の期待は大きい。コミューンにおいて何か重要な出来事が起こるたびに、メールが中心的な役割を果たすことが当然であると住民は考えている。

ラ・ロッシュ・ポゼでは、2つの川の合流点に位置するため、時々洪水が発生する。その際、バレ氏は長靴を履いて消防士とコミューン職員とともに現地で夜を過ごすことがある。また、被害を受けた住民の避難及びその家財を安全な場所に運ぶ作業を援助する。住民の救助活動に積極的に参加する義務は何らない。しかし、もしそのような災害の発生時にメールが不在の場合、住民から激しい非難を受けることになるのは明らかである。

バレ氏によれば、何事についても絶えず積極的な取組が求められないように、住民と距離を保とうとするメールもいるという。しかし、フランスの小規模コミューンのメールは行政管理人に止まらない。その社会福祉面における役割は住民たちが特に重視し、多くのメール（特に長年職務に就いており、小さな共同体をなす村の全住民に親しまれるメール）が持つ高い威信を構成する重要な要素として捉えることができる。

表 16：ラ・ロッシュ・ポゼの財政状況
(2005年のデータ、単位：ユーロ)

ラ・ロッシュ・ポゼは、地方直接4税 ⁷⁵ をもとにした固有の税源を有するコミューン間広域行政公施設法人に加入している。	
経常部門歳入額	4,684,000
地方税	904,000
他の税（ギャンブル税等）	1,630,000
国による交付金（経常費総合交付金）	835,000
経常部門歳出額	4,499,000
人件費	910,000
物件費	813,000
支払補助金	1 363,000
投資部門歳入額	3,974,000
銀行借入金	1,159,000
受取補助金	452,000
投資部門歳出額	3,056,000
施設建設費	1,957,000
元金償還	250,000
債務合計残高	4,173,000

注：数字は千ユーロ未満を四捨五入

出典：経済財政産業省（URL：<http://www.colloc.minefi.gouv.fr/>）

⁷⁵ 地方直接4税は、既建築固定資産税、未建築固定資産税、住居税及び職業税をさす

第5章

モンフォコン・モンティニエ (Montfaucon-Montigné, 人口 1,748 人)

ペイ・ド・ラ・ロワール州⁷⁶における合併の一例 (2007年5月4日訪問)

モンフォコン・シュール・モワーズ (Montfaucon-sur-Moine, 以下、モンフォコン) とモンティニエ・シュール・モワーズ (Montigné-sur-Moine, 以下、モンティニエ) という2つのコミューンは2000年2月29日に合併してモンフォコン・モンティニエとなった。

第1節 モンフォコンとモンティニエの相互依存関係

モンフォコンは、面積 0.29km²、人口 518 人 (1999 年国勢調査データ) の小さな農村部の村である。その面積はアンジュー地方 (Anjou) の公爵であったフルク・ネラ (le comte Foulques Nerra) の城 (最初の城は 1000 年ごろにこの土地に建設された。) の城塞に囲まれた区域と一致している。その面積が非常に狭いため、モンフォコンは、約 44 km 離れた大都市であるナント (Nantes) と同様な土地の占有率を有することがその特徴である。事実、その人口密度は 1,748 人/km²である。

それとは逆にモンティニエは 16.51km²に相当する 57 倍の面積を有する。モンティニエの人口は 1,204 人 (1999 年国勢調査データ) にすぎないため、その人口密度は 73 人/km²と、モンフォコンのそれより非常に少ない。

モンフォコンには十分な用地がないため、工業もなければ、農業も一切ない。にもかかわらず、農村部におけるごく小規模の都会という性格を帯びるモンフォコンは、地域の中心地となった。地域の行政サービスがそこに集中したことから、郵便局、銀行、スーパー、医師等、商業及びサービス業が発達した。

それに反して、モンティニエはごく普通の農村である。両村間の違いは各村の住民の住居の種類とその分布状況の違いによく反映されている。モンフォコンは住宅が密集した丘を形成しているのに対し、モンティニエは約 50 km の長いコミューン道沿いに多数の農場がある典型的な農村部の村である。

⁷⁶ Pays de la Loire

両村はモワヌ川 (la rivière Moine) という川によって隔てられている。モンティニエの中心部はモンフォコンから約 2 km の距離にある。

上述のようにサービス業が集中するモンフォコンには、地域の人々が集まる傾向が強い。そのため、モワヌ川を渡る「モワヌ橋」(le pont de Moine) の区域にモンティニエの新しい地区(「モワヌ橋地区」と呼ばれる。)が徐々に形成された。カントン⁷⁷の中心地であるモンフォコンにはもう開発の余地がないため、カントンの中学校は「モンティニエにおけるモンフォコン中学」という名で「モワヌ橋地区」に建設された。また、モンフォコンの銀行も「モワヌ橋地区」に移転した。さらに、商業活動が盛んなモンフォコンのスーパーは、業績が好調であったため、その規模の拡大を計画していたが、用地がないため、「モワヌ橋地区」に移転を決めた。

図 12 : 「モワヌ橋」



このように、地域の人々がモンフォコンに集まる傾向が強く、またモンフォコンがその発展のために隣のモンティニエを必要としていたことから、両コミューンの相互依存がますます深まってきた。

⁷⁷ カントンは自治体ではなく、数コミューンで構成され、県議会議員の選挙区、憲兵隊の配備、登記に関する管轄区域等としての役割を持つ行政区画である

第2節 2つのコミューンの合併に関するイニシアティブ

モンフォコンは1990年代に多目的ホールの設置を考えていたが、ホールの建設に必要な用地も財政手段もなかったことから、モンティニエと折衝を図ることとした。2つのコミューンは「モワーン橋地区」に多目的ホールを建設することに同意した。この多目的ホールは1998年に開館した。2つの議会が真に理解し合い、ともに働くことを学んだのはこのプロジェクトの実施に集中したその時期である。

図13：合併前にモンフォコンとモンティニエが共同で建設した多目的ホール



モンフォコンのメールであったフランソワミッシェル・スラール（François-Michel SOULARD）氏は、自分のコミューンが単独で発展することができないという事実直面し、フランスでは数多くのコミューンの存在が地域の一貫した発展を妨げているということに実感した。小規模コミューンは、たとえ建設用地の不足の問題がないにしても、開発プロジェクトや最低限の公共サービスの実施に必要な財政手段を有しない。したがってそれらをコミューン間事務組合又はコミューン共同体の事務の一環で、他のコミューンと共同で実施するしかない状況にある。しかしコミューン間協力によるコミューンの問題の解決には限界がある。多くの場合、案件ごとに他のコミューンとの長期的な調整プロセス等を必要とするからである。そのためコミューンの行政能力を真に高めるためには、他のコミューンとの合併が最も効率的であると、スラール氏は確信するようになった。そのため、同氏はモンティニエのみならず、人口2,500人のサンジェルマン・シュール・モワーン

(Saint-Germain-sur-Moine, 以下、サンジェルマン) という隣接する別のコミューンにも合併を提案した。それは、3つのコミューンの合併により人口が4,200人に増え、開発プロジェクトを実施するのに十分な面積が得られるとともに、単独でより多くの公共サービスを効率的に実施できると考えたからである。

モンティニエの場合と同様に、サンジェルマンにおいてもモンフォコンとの境界に接する地区があり、3つの村を1つの地理的単位として捉えることは不自然なことではなかった。しかし、サンジェルマンは、モンティニエとは異なり、モンフォコンと密接に協力し、共通のプロジェクトを実施したことがなかったため、すぐに合併に向かうのは早急であるという理由を挙げて、提案を断固として拒否した。スラール氏の解釈では、このサンジェルマンの拒否の背景には、以下の2つの決定的な原因があった。

- サンジェルマンのメールは、合併後にはメールの地位を失う確率が高かったため、地位の維持のために合併に賛成しなかった。
- サンジェルマンにはフランスにおける靴生産のリーダー企業であるジェップ社(GEP)の工場があることから職業税による税収が豊かであり、それを財政的に恵まれていない他の2つのコミューンとシェアすることを望まなかった。

他方、モンティニエの場合には、モンフォコンとの合併を進める状況が整っていた。共通のプロジェクトについてモンフォコンと緊密な連携を行っていたモンティニエのメールは、約30年前からメールを務めていたが、2001年のコミューン議会選挙に先立って、もう立候補しないことを明らかにした。その後継者となる候補もいなかった。そのような状況において、合併への道は1つの解決策となり、それを2000年に実現することは、象徴的であり、また理想的でもあった。

第3節 モンフォコンとモンティニエの合併への道

モンフォコンのメールであったスラール氏がモンティニエのメールに初めて合併を提案したのは1999年の8月である。

同年の9月に、それぞれの議会において合併に関する討議が行われた。

10月に、両議会はそれぞれ、合併を進めることを全会一致で決定した。それと同時に、住民の意見を確認するために、合併に関する住民投票を前もって行うことも決められた。原則として、合併に関する住民投票を行わずに合併を実施することは可能ではあるが、両議会は、住民の支持を得られないことで、合併後の新しいコミューンの順調な運営に支障がきたされることを恐れていたのである。確かに、合併してできたコミューンが合併の数年後、2つの独立したコミューンに戻るために分離するケースがある。

しかし、住民投票は速やかに実施される必要があった。なぜなら、コミューン議会選挙の前の1年間に住民投票を行うことは禁止されているからである。次のコミューン議会選挙は2001年3月の予定であったため、住民投票は2000年3月までに実施しなければならなかった。

そのため、住民投票を2000年1月30日に実施することが決定され、それに先立って住民説明会が3回（モンフォコンで1回、モンティニエで2回）行われた。この3回の説明会のうち、最初の2回はそれぞれのコミューンの住民を別々に集め、また3回目は2つのコミューンの住民を集めて行われた。その際、住民はそれぞれのコミューン生活の柱であるコミューン役場とコミューンの教会が合併後にも維持されるか否かについて特に心配していたことが明らかになった。

同時期に、両議会は過去に合併してできたコミューンとの接触を図った。これらのコミューンのメールは、モンフォコンとモンティニエを訪れ、講演会で合併の経験を住民に紹介した。しかし、そのコミューンの合併はかなり前のことであったため、住民からの専門的で詳細な質問に対しては答えることができなかった。

またそれと平行して両議会は国の部局（主として地方長官庁及び副地方長官庁）からの情報収集にも努めた。県における国の代表である地方長官は、合併のプロセスにおいて特に重要な役割を果たしている。合併で誕生する新しいコミューンの区域を正式に定めるのは地方長官である。また、地方長官は合併に関する住民投票が行われる場合、その実施に関する許可を出す。さらに、地方長官は最終的に各議会が合併を議決した後、合併を施行するアレテ⁷⁸を発する。

合併を効率的に進めるために、地方長官庁及び副地方長官庁の担当部局からコミューンに対して、合併の手続きに関する情報が提供されることが期待された。しかし合併するコミューンが少ないためか、地方長官庁及び副地方長官庁の部局でさえも合併に関する知識が乏しいことに気づいた、とスラール氏は述べている。モンフォコンとモンティニエが担当部局に合併に関して質問をすると、確信のない答えしか得られず、結局は内務省に回されてしまうことがほとんどであった。そのため、内務省からの回答を待つしかない状況であった。

この状況は、今日でも変わっていないとスラール氏は述べている。同氏は最近、合併を考えるコミューンからの問い合わせの電話を受けた。そのコミューンを所管する地方長官は、合併に関する情報を得たければ、モンフォコン・モンティニエと連絡を取るように、と勧めたようである。またモンフォコン・モンティニエは、このような情報提供の依頼を毎年数件受けている。2006年には、3つの依頼があった。これに対応するため、議会は合併へのプロセスを詳細に説明する冊子を作成し、依頼のあるすべてのコミューンにそれを送付している。

⁷⁸ 行政命令

さて、上述の 2000 年 1 月 30 日の住民投票は、モンフォコンとモンティニエとではその結果が異なった。モンフォコンでなされた有効投票の 92% が合併を支持していたのに対し、モンティニエでは合併への支持率は 53% に過ぎなかった。また、モンフォコンとモンティニエをごく自然に 1 つの単位としてしか見ていない「モワヌ橋地区」の住民たちによる合併への圧倒的な支持を除くと、モンティニエの中心部の住民たちが実際には合併に対していかに消極的であったか、ということが浮き彫りにされた。

第 4 節 合併がもたらしたもの

合併後の両旧コミューンの均衡を保つために以下のような方策が採られた。

合併前のモンフォコンとモンティニエの議員定数はそれぞれ 15 人であったが、合併により議員の数は 30 人となった。合併により誕生したコミューンの人口規模に比例した議員定数は 19 人であるが、合併後の最初の選挙となる 2001 年 3 月のコミューン議会議員選挙までの 1 年間は 30 人の議員が引き続き在任することとなった。新しいコミューンには両旧コミューンの区域に相当する 2 つの選挙区が設置され、2001 年 3 月の選挙ではモンフォコンの選挙区で 6 人を、またモンティニエの選挙区で 13 人を選出することが決定された。このように各旧コミューンを選挙区として選出される議員の数の不均衡を是正するため、コミューン議会選挙までの経過措置期間については、モンフォコンのメールであったスラール氏が新コミューンのメールを務めることとされた。しかしモンティニエの農業従事者らは同氏が農業について何も知らないとし、同氏の任命を激しく批判した。またモンティニエより規模が小さいモンフォコンによって、モンティニエが飲み込まれてしまった、と嘆いた。

新しいコミューンの役場にはモンフォコンの役場が充てられることとなり、モンティニエのそれは別館となった。しかしそのいずれにおいても同じサービスが提供され、開館時間は異なるものの、住民はどちらでも自由に利用できる。また、新しいコミューンの議会は役場の本館ではなく、別館で開かれている。建物が大きいことから、カントン⁷⁹、コミューン共同体及び下水道事業組合の事務室も別館に置かれている。

合併後の 2001 年 3 月のコミューン議会議員選挙で、スラール氏はモンフォコン・モンティニエのメールに再選された。そして同氏は合併前のモンフォコンのメールであった頃には直面したことの無い問題に対応しなければならなくなった。まずモンフォコンには農場がないため、農業に関する問題は存在しなかった。またモンフォコンを通る 2 つの県道については、その維持管理はコミューンの事務ではないため、モンフォコンが維持管理を行わなければならなかった道路はわずか 3 km にすぎなかった。しかし新コミューンにおいては 50 km 以上のコミューン道を管理しなければならなくなった。また両旧コミューンの特徴を考慮に入れつつ、新コミューンの予算の編成を考え直す必要もあった。そのため、スラール氏はそれまで携わったことのなかった新たな行政分野について学ぶことを余儀なくされた。この点から見て、2 つの旧コミューンの議会が共にコミューン運営に携わった経過措置期間は、新コミューンの運営体制の確立に非常に有用であった。

⁷⁹ カントンは県議会議員の選挙区、憲兵隊の配備、登記に関する管轄区域等としての役割を持つ行政区画である

スラール氏は、両コミューンが合併したことで、地域における一貫した都市計画の実施がようやく可能になったと考えている。モンフォコン・モンティニエの都市計画の目的は、両旧コミューンの中心部を結ぶ「モワヌ橋地区」に住宅を建設し、経済活動を発展させることで、同地区に新コミューンの社会的・経済的な中心地としての役割を与えることにある。2つの公立学校が「モワヌ橋地区」に新たに建設された学校に統合されるなど、新コミューンの都市計画は、今日その効果が徐々に現れつつある。合併したことで、この学校建設のために国から通常の額を50%上回る補助金が交付され、その補助金により建設費の45%が賄われた。また学校の統合によりスケールメリットが働き、人件費等の経費が節約された結果、バスによる児童の送迎と学校給食のサービスが実施できるようになった。さらに課外活動も実施された。この効果の影響を受けて、合併前の両コミューン内にある3つの私立校が統合を決め、「モワヌ橋地区」に移転することとなった。

合併後、両コミューンの事務総長のうち、等級の高い方が新コミューンの事務総長として在任することとなり、もう1人は他のコミューンに異動したため、職員数が1人減少した。また合併により、人件費がコミューンの予算に占める割合がいくらか低くなった。

なお住民の中に、いまだに両コミューンの合併に不満を抱いている者がいるのも事実である。その住民達は公共サービスの質が以前に比べて落ちたと感じるたびに、その原因が合併にあると考える傾向にある。また合併の恩恵を受けたのは、自分が住む旧コミューンではなく、別の旧コミューンであると考える住民もいる。このような意見に対処するため、モンフォコン・モンティニエの議会は新しいコミューンのアイデンティティーを形成するための政策を実施した。その一環で、旧コミューンのそれぞれの紋章に代わる、新しい紋章が採用された。また新しいコミューンの住民同士の交流を推進するため、各旧コミューンに存在する様々なNPOの活動に携わっていたボランティアに呼びかけを行い、文化行事を企画、実施するNPOが設立された。スラール氏は、NPOの活動が住民同士の連帯感を生むのに役立つと考えている。その代表的な例が、モンフォコン・モンティニエが加入している「全国モンフォコン協会」である。

フランスにはモンフォコンという名称のコミューンが複数あり、それらのコミューンで構成されるNPOである「全国モンフォコン協会」が存在する。このNPOの活動の一環で、毎年会員コミューンのいずれかにおいて「モンフォコン大会」と呼ばれる祭典が開催され、同じ名称のコミューンの住民が集う機会となっている。モンフォコンは合併してモンフォコン・モンティニエとなってからも引き続き参加資格が認められ、合併後に「モンフォコン大会」を招致した。スラール氏は旧モンティニエの住民の多くが積極的に大会に参加したことに驚かされた。この大会は新しいコミューンのアイデンティティーを高めるためのよい事業となった。

フランスでは合併の推進が、役場と教会を中心として形成された地域共同体への帰属感や習慣等により妨げられている。そのため国は、合併に代わるものとして、住民に身近な公共サービスが効率的に提供されるよう、コミューン間広域行政を推進した。その結果コミューン共同体がコミューンに代わって執行する権限は増える一方である。しかしスラール氏は、たとえその権限が縮小されても、コミューンは身近な自治体としての役割を果たし続けるであろうと考えている。なぜなら住民がコミューンにそのような役割を強く望んでいるからである。またコミューン共同体に委譲された事務であっても、住民は共同体に直接問い合わせをせず、まずコミューンの窓口にお問い合わせ、コミューンから共同体に連絡するケースがほとんどである。つまりコミューンは住民とコミューン共同体の架け橋の役割を果たしていることになる。このようにコミューン間広域行政が発達した今日、合併は小規模コミューンにとって、もはや意味のないものとなっている。したがってモンフォコン・モンティニエのような合併は、地域の特殊な状況による、非常にまれなケースであるといえる。

表 17：モンフォコン・モンティニエの財政状況
(2005年のデータ、単位：ユーロ)

モンフォコン・モンティニエは、単一職業税 ⁸⁰ をもとにした固有の税源を有するコミューン間広域行政公施設法人に加入している。	
経常部門歳入額	1,152,000
地方税	375,000
国による交付金（経常費総合交付金）	342,000
経常部門歳出額	908,000
人件費	381,000
物件費	239,000
支払補助金	69,000
投資部門歳入額	550,000
銀行借入金	0
受取補助金	24,000
投資部門歳出額	359,000
施設建設費	164,000
元金償還	195,000
債務合計残高	1,972,000

注：数字は千ユーロ未満を四捨五入

出典：経済財政産業省（URL：<http://www.colloc.minefi.gouv.fr/>）

⁸⁰ 単一職業税とは、コミューン間広域行政公施設法人がコミューンに代わって税率を定め、徴収する職業税である

参考文献

【書籍】

AUBY, Jean-Bernard, AUBY, Jean-François, NOGUELLOU, Rozen, Droit des collectivités locales, collection « Thémis Droit public », Presses universitaires de France, Paris, novembre 2004

BERNARD-GÉLABERT, Marie-Christine, L'intercommunalité, collection « Politiques locales », Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paris, juin 2003

BLANC, Jacques, RÉMOND, Bruno, Les collectivités locales, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, Paris, 1994

BONNARD, Maryvonne (sous la direction de), Les collectivités territoriales en France, collection « Les notices », La documentation française, Paris, juin 2005

Caisse des Dépôts et Consignations (Mairie-Conseils), Et devinez sur qui ça retombe ? ou la vie quotidienne des maires dans 32 000 communes, La documentation française, Paris, novembre 2002

CHAMINADE, André, La pratique des institutions locales, collection « Guides pratiques de l'administration territoriale », Éditions LITEC, Paris, 1990

DELBO, Robert, La décentralisation depuis 1945, collection « Politiques locales », Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paris, mai 2005

GILBERT, Guy, DELCAMP, Alain (sous la direction de), La décentralisation dix ans après, Actes du colloque organisé au Palais du Luxembourg les 5 et 6 février 1992, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paris, 1993

LACHAUME, Jean-François, L'administration communale, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paris, octobre 1997

LAMY, Didier, Vade-mecum de l'action municipale, collection « Guides », Le moniteur, Paris, juin 1997

LEDOUX, Hubert, BALDUYCK, Jean-Pierre, Mais que fait le maire ?, collection « Le libre citoyen », Gulf Stream Éditeur, Nantes, février 2006

MABILEAU, Albert, Le système local en France, collection « Clefs Politique », Montchrestien, Paris, avril 1994

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Direction générale des collectivités locales, Le guide du maire, collection « Guides pratiques », La documentation française, Paris, décembre 2006

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2007, URL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html, mis en ligne en mars 2007

NOVARINA, Gilles, MARTIN, Samuel, La décentralisation – Tome 11 : Décentralisation et intercommunalité, Syros Alternatives & ADELS, Paris, avril 1988

OHNET, Jean-Marc, Histoire de la décentralisation française, Le Livre de Poche, Librairie générale française, Paris, 1996

【ウェブサイト】

行政機関及び公共政策に関する情報を提供する政府のウェブサイト

<http://www.vie-publique.fr/>

全仏メール会 (AMF)

<http://www.amf.asso.fr/>

全仏広域行政共同体連合会 (AdCF)

<http://www.adcf.org/>

内務・地域整備省の地方自治体総局

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>

経済財政産業省の地方自治体局

<http://www.colloc.minefi.gouv.fr/>

上院の地方自治体ホームページ

<http://carrefourlocal.senat.fr/>

【作成者】

監修 所 長 時澤 忠

次 長 荒木 誠

執筆 調査員 Charles-Henri HOUZET