

コミューンとコミューン連合の 行財政関係（1）*

片 山 和 希

I はじめに：本研究の問題意識と研究視角

現在，日本では基礎自治体の再編を巡って様々な構想が提起されている。それらは合併による総合行政体の強化を明確にする方向と，合併によらず市町村の協力によって広域連合化によって補完するという方向とに大別され，今後の地方制度を構想する上での主要な論点をなすと考えられている。しかし，後者に関する研究蓄積はまだ少ないと言わざるをえない。総合行政体としての構想への対案として広域連合を構想する場合，その念頭にはフランスにおいて様々な広域行政制度を駆使しながら小規模自治体が独立を維持している姿が想定されているといわれる¹⁾。

1999年7月に成立したコミューン間協力の強化と簡素化に関する法（la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale）を契機に，フランスでは連合型のコミューン間広域行政組織の再編成が大きく進んでいるのである。

コミューン連合は，法人格，課税権限，大きな事務権限，評議会，執行機関を独自に持つことからみても，フランスの基礎的自治体であるコミューンとコミューン連合との関係は，フランス地方財政研究にとって重要な研究対象とい

* 本論文は，京都大学21世紀 COE プログラム「先端経済分析のインターフェイス拠点の形成」，CAEA ディスカッションペーパー No. 39 を加筆修正したものである。

1) 柏原 [2003] 251-252ページ，278-280ページを参照。

える。本稿はフランスの連合型コミューン間広域行政組織を素材に、その機能とコミューンとの行財政上の関係を解明する一つの試みである。

コミューン連合の課税権限が拡大するにいたり、コミューン連合が住民の直接選挙で組織されるべきとの議論がフランス国内ではなされている。コミューンの連合化は、フランスにおける基礎的自治体すなわちコミューンとは何か、という根源的な問いを提起しながら進行しているといえる。

フランス本土で約36,560存在する全てのコミューンが住民に対して十分な行政を総合的に展開するための行財政力を備えることは難しい。このためフランスでは、基礎的自治体の行財政力の不足によって生じる諸問題を、コミューン間の協力に基づいて設置する広域行政組織を用いることで解決を図っているといわれる。本稿は、連合型の中でも1999年の改革によって編成された3つのタイプCU、CA、CC（大都市圏コミューン連合：Communautés Urbaines、都市圏コミューン連合：Communautés d'Agglomération、町村コミューン連合：Communautés de Communes）を対象とし、近年コミューン連合に関して行われた1999年改革後のコミューン連合の実態を明らかにすることを目的としている。

1999年改革後の連合の現状をとりあげる理由は、この改革の内容が画期的であったことと改革後に連合の設置が拡がりをもたせ、フランス本土における行政地図が塗り変わっているためである。

1999年改革の特徴は、それまでに存在していた複数の連合形態を統廃合することで連合制度を簡素化するとともに連合の各種権限を強化したことにある。これによって現在フランスでは3タイプの連合が非常な速さで拡がりをもたせている。また、これと平行する形で連合の財源調達方式の一つである統合職業税制の採用が急速に拡がっている。

1999年の改革内容は、事務権限で見ると社会資本の造営を要するようなハードな行政分野がコミューン連合に多く割り当てられている。すなわちコミューンレベルでは単独で行うのが困難、あるいはコミューンレベルでは適さないと

考えられる行政分野を連合が担当することが想定されているといえる。この点では、3タイプの連合に共通して取り決られている義務的事務権限である地域整備権限・経済開発権限がとりわけ象徴的である。また、課税権限でみると統合職業税の推進が注目される。したがって、本稿では主として統合職業税型の連合を考察対象とし、その実態を解明することにしたい。1999年改革後の統合職業税型の連合としてCUとCAを中心的な考察対象に取り上げる。

本研究では、地方政府間の財政関係を分析枠組みとし、全国的な地方財政統計を用いて1999年改革前後の比較分析を行う。そのことによってコミューン連合と連合の構成メンバーであるコミューンの間の行財政の実態を明らかにしたい。ただし、今回は統計資料上の制約から、改革直後の現状分析を中心に行うことにした²⁾。

分析上の視角としては、まず連合財政において ① 事務権限の再編と財源と

- 2) 本稿では1999年改革前後のコミューンとコミューン連合の行財政関係の変容とその実態を明らかにすることを目標とし、その部分的接近として改革直後の連合とコミューンの財政状況を取り上げて分析を行う。1999年改革が契機となり連合の変形や新設によってもたらされた事務権限・課税権限が財政上どのような影響をもたらしたか、その傾向をつかむことが全国レベルの財政統計を用いる理由である。

連合財政決算統計については、フランス内務省自治体局 (DGCL: Direction Générale des Collectivités Locales) による連合財政決算統計が存在する。同統計は1998年度分から刊行されている。これに対してフランス経済財政産業省 (MINEFI: Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie) は公施設法人に関する全国的統計を1998年以前から刊行しており、その中にはコミューン間協力公施設法人すなわちコミューン連合に関するデータも存在している。しかし、この統計のデータは本稿の分析枠組みと分析視角にとっては不十分なものである。第1に、1人当たりの決算額が示されず全て総額単位である。第2に、連合が採用している税制別の分類が行われていない。第3に、改革前後にわたる連合の変形や新設といった対応関係を反映した統計上の分類を行っていない。なお、本稿で採用した内務省統計も上記の第2、第3の点を完全に克服するものではない。連合財政についてはCUとCAをとりあげ歳出入の構成を分析する。CUについては税制の違いを反映した統計を用いることが望ましいが、CUの団体数はCCに比べて少ないため各CUの年度毎の税制の移行状況ある程度特定することができる。

他方、連合との関係をふまえた形でのコミューン財政統計は、フランス内務省のみが刊行している。しかし、この統計においても、1999年改革を境にどの形態の連合に属していたコミューンがどの形態の連合へ属することになったのかという対応関係が明確にされているわけではない。コミューン財政については、1999年改革以降についてCUあるいはCAに参加しているコミューンの財政と連合に参加していないコミューンの財政を比較することにした。

連合とコミューンのそれぞれについて1999年前後の財政上の比較を行うためには、改革前後にわたる比較対象の対応関係を把握しておくことが必要である。したがって、改革前後の比較分析を行うには個別の事例研究を積み上げる他ないと考えられる。

の十分な対応関係の有無に焦点を当てる。ここではコミューン連合において、自主財源となる地方税と事務の執行を十分に行うための財源のあり方を問題とする。

次に、連合とコミューンの財政において② 連合と構成コミューンの関係がいかなるものであるか、すなわちコミューンと連合の力関係の実態を考察する。連合の設置がもたらす構成コミューン財政への影響を調べ、統合職業税下におけるコミューン財政と連合財政の関係から両者の力関係を考察する。

分析視角の①については事務権限の移管によって連合が責任をもつことになる行政分野は、義務的事務権限である地域整備、経済開発に代表されるように社会資本の造営のような投資的事業を必要とする分野が中心的なものとなっている。したがって、連合とコミューンの財政分析においては、施設建設費の動向が1つの焦点となる³⁾。連合財政は歳出面で施設建設費の比重が高いものと予想される。統合職業税型の連合では、連合財政の投資勘定歳出に対応して主要地方税目であり税源の偏在を最も惹起している職業税を投資財源に充てているといえる。職業税自体が改革を経てきているという背景⁴⁾もあり、統合職業税自体の評価は慎重に行われねばならない。しかし、コミューンとコミューン連合の行財政関係という点で単純化していえば、1999年7月の改革は、コミューンの投資部門の主要な機能を連合へ移管し、この投資財源として職業税を充てるものであったと考えることができる。財政分析において、この点を第

3) 施設建設は地域整備分野・経済開発分野だけに限定されるものではないが、両分野は都市計画を通じて施設建設をとりわけ多く行う行政分野といえる。本稿では財源としての統合職業税との対応関係から、地域整備分野・経済開発分野における施設建設を念頭に考察を行う。

4) 職業税の課税標準は事業者所有の資産の賃貸価格と事業者が支払った給与の一定割合とを合算した額であったが、このうち支払い給与部分に対する課税は、雇用促進の障害となっているとの認識から2004年までに段階的に廃止されることになった(渡辺・近藤 [2002] 128ページ)。2004年までは中央政府が給与部分廃止に伴う地方税減収分の補償を行い、これ以後は経常費総合交付金(DGF)に統合されることになっている。

給与部分が廃止されるまでの職業税の具体的な課税標準は、① 支払給与(給与総額の20%)ただし自由業については事業収入(収入額の1/8)、② 事業用固定資産の賃貸価格および償却資産の賃貸価格(取得価格の16%)であった(青木 [2000] 64ページ)。また、青木は職業税給与部分廃止の本当の理由を「失業対策キャンペーンの一環」という誤った政治判断にあるとしている(青木 [2002a] 7ページ)。なお、職業税給与部分廃止に伴う補償措置は本稿で用いる地方財政統計上では国による地方税補償という項目に計上される。

1の検討視角⁵⁾とする。

コミューン連合が構成コミューンの意思を考慮しない上位機関的な存在でないとするれば、協力施設としてのコミューン連合の成否はコミューンのレベルではコミューン間の関係のあり様が鍵をにぎるといえる。これには、コミューン連合の行政活動すなわち政策のあり様を通じて、コミューン間の協力のあり様を推測するという接近方法がありうる⁶⁾。

コミューンと連合の力関係の実態を、連合とコミューンの財政関係に着目して考察する。連合化を行ったコミューンの行動には2つの方向が考えられる。1つは連合への統合・融合の方向であり、もう1つは基礎的自治体としてのコミューンの自立・分離の方向である。この点が第2の検討視角である。

上述のような検討視角に基づき、コミューン連合の財政、構成コミューンの財政の順に財政分析を行っていく。統合職業税型の連合の支出項目としては投資勘定歳出の中でも特に公共事業関連の経費に当たる施設建設費が、財源調達としては経常勘定歳入の中でも特に統合職業税収のあり方が焦点となる。構成

- 5) フランスの地方自治体の予算・決算は、経常勘定と投資勘定とから成っている。歳入構成の高い割合を占める地方税と交付金とは経常勘定の歳入項目に計上される。これらが一般財源化され、経常勘定歳出・投資勘定歳出のそれぞれの項目に振り分けられる。連合の行政活動は施設建設に特化したものではないし、統合職業税は施設建設向けの目的税というわけではない。したがって、施設建設費と統合職業税収とに直接的な対応関係を検証することは難しい。しかし、連合財政の一般財源に占める統合職業税収の比重は大きいので、施設建設費が歳出構成上大きな割合を占めている項目であるならば税収との間に一定の対応関係をみることは可能だろう。なお、地方債収入は投資勘定歳入項目に計上され、その償還も投資勘定の歳出項目に計上される。ただし債務利払いについては経常勘定歳出に計上される。
- 6) コミューンはあくまでも基礎的自治体としての自立性を留め連合の行財政活動を統制する主体として存在しているのだろうか、できているとすればどのような制度的枠組みによって可能となっているのだろうか。それとも、連合はコミューンの統制の及ばない実質的な上位機関化を遂げているのだろうか。この点についてはコミューン連合の予算過程の検討を通じて解明していきたいと考えている。

連合の協力施設としての位置づけからいえば、連合の活動にはコミューンの意思が反映されていなければならない。このような観点からは、コミューンが果している機能について次のような仮説を立てることができる。連合化の後、コミューンは歳出において経常部門を中心に事務執行権限上の責任をもつことになる。その他にも、連合へ移管した主要な行財政機能についてはその意思決定への参加機能、すなわち行財政需要の伝達に代表される政治機能を担当することになると考えられる。別稿にて検証したい。

コミューンにおいては、連合への事務権限・課税権限の移管に伴って、支出の規模と内訳、また財源のあり方にどのような変化が生じているかが焦点となる。検証作業に入る前に、連合型を中心にフランスのコミューン間広域行政組織と1999年の地方制度改革のそれぞれについて本稿の問題関心と係わる範囲で概要を述べておくことにしたい。

II フランスのコミューン間広域行政組織制度の概要と変遷—連合型を中心に—

1 コミューン間広域行政組織制度の概要

1982年にはじまったフランスの分権化改革によりコミューン、デパルトマンの関係は上下から対等なものへと改められたといわれる。その一方で、既存の行政区画は変わらず残されている。分権化後にコミューンのレベルで生じた諸々の問題を解決するために、コミューンとデパルトマンとの関係を上下の関係に戻すことは、分権化改革からの逆行となるためできない。中央政府が一度委譲した権限をコミューンから再び強制的に取り上げることもしできない。このような背景から、コミューンレベルへの分権化を補完するために、コミューンの発意に基づく広域行政組織への権限移管という形で行政が展開されていると考えることができる⁷⁾。フランスで行われている広域行政組織を巡る様々な取り組みは、地方分権化後にコミューンに委譲された各種権限を実際にどのように機能させるかという課題の下に行われている面があるといえる。

フランスの広域行政組織すなわちコミューン間協力公施設法人 (EPCI: Etablissement Public de Coopération Intercommunale) は、公施設法人 (établissement public)⁸⁾ として位置づけられており、法人格をもち、固有の

7) フランスでコミューンの合併が進展しなかった背景として、政治家が国政レベルと地方レベルの兼職をするという構造からくる影響力の大きさが指摘される。背景にある住民のコミューン観もまた合併が進展しない大きな要因であろう。フランスのコミューンを巡っては様々な見解がある。例えば、青木がフランス固有の「地方自治意識」で語るのに対して、岩崎はコミューンを「サービス機関としてあまり期待されていないが、政治的には重要な存在」とする。柏原はコミューンを「行政経営体として便宜的に再編できるものではなく、歴史的・地理的な存在」として捉えている (青木 [2002b] 7ページ, 岩崎編 [2000] 310-311ページ, 柏原 [2003] 275ページ)。

8) 公法上の法人の一般的性格、公施設法人の範疇については、リヴェロ [1982] 41-51ページ

税源を財政基盤にもつタイプのものであったとしても地方自治体 (collectivité locale) とは区別されている。主に連合型の広域行政組織において、事務権限・課税権限がコミューンから移管される。

広域行政組織はその性格から2つに大別することができる。コミューン組合 (coopération associative : 以下, 組合型) とコミューン連合 (coopération federative : 以下, 連合型) である。組合型は事務事業段階での共同化を行い、財源を構成コミューンからの分担金によって主に調達している。これに対して連合型は高度な公共サービスの要求や、広域的な行政需要、共同的な遂行を必要とする政策領域に対して創設されてきている面がある。政策段階からの共同化を行い、自身が課税権限を持つ固有の税源 (fiscalité propre : 固有税源方式) から財源を主として調達している。この固有税源には大別して2つの方式がある。1つは、構成コミューンと同じ課税ベースすなわち地方直接4税⁹⁾に対して連合評議会が定める税率によって付加的に課税する付加型税制 (tax additionnelle) である。もう1つは、連合に職業税の課税権限を割り当て、構成コミューンは地方直接4税の中その他の3税の課税を行う統合職業税制 (TPU : taxe professionnelle unique) である。統合職業税においては、連合を構成している各コミューンは職業税の課税権限を失うことになる。地方税以外の財源として大きなものでは中央政府からの一般補助金である経常費総合交付金がある。固有の税源を持つ広域行政組織はすべて経常費総合交付金 (DGF : Dotation Globale de Fonctionnement) の交付対象となっている¹⁰⁾。

、を参照されたい。公施設法人には、全国レベルのものと地方レベルのものがあるが、広域行政組織は地方レベルの公施設法人に分類される。地方自治体が包括的な行政権限を有するのに対し、地方公施設法人は限定された特定の行政権限の遂行を目的とする。

9) 法定義務税である既建築地税 (TFB : Taxe Foncier Bati), 未建築地税 (TFNB : Taxe Foncier Non Bati), 住居税 (TH : Taxe d'Habitation), 職業税 (TP : Taxe Professionnelle) を指す。これら主要4税の中でも職業税の比重は高い。なお、地方税は全て法定であり、法定外のもの認められていない。TP以外の3税の課税標準には土地台帳上の賃貸価格の評価額が用いられる。TPの課税標準については既述。

10) DGFは中央政府による交付金制度の1つであり、最大規模を誇るものである。しかし近年その財政調整効果が低下しているという指摘がある (Gilbert, Guengant et Hespel [2002] p. 27)。制度の創設以来、交付対象は主としてコミューンであったが、1993年12月31日法により DGFノ

ただし、固有税源方式は租税民主主義の観点から問題をもつといえる。コミューン連合の議員である連合評議員は、連合を構成しているコミューンの議員の互選によって選出され、各々のコミューンからの代表者数すなわち評議員数はコミューンの規模に応じて決められる。住民の直接選挙によって選出されるわけではない評議員によって構成される連合評議会に課税権が付与されていることは、有権者による納税と投票との関係を不明確にする危険をもっている。各コミューンのコミューン連合への参加が住民の意思を適切に反映するものでない場合、つまり連合評議会が住民の代表機関としての正当性を欠く場合、財政民主主義の点で問題となる。さらに、統合職業税の下では、納税義務をもつ企業・事業者の投票権の有無という点からも正当性問題は提起されうる。

2 1999年改革までに存在した8つの広域行政組織

以下では1999年の改革にいたるまでの連合型広域行政組織制度の変遷を述べておきたい¹¹⁾。

広域行政組織は1999年7月12日法によって制度改革が行われるまでに8つのタイプが制度化されていた。1999年改革は8つの広域行政組織のうち5つある連合型を3つに統廃合することを目指していた。

(1) 広域コミューン区 (District)

1959年に都市地域を対象に広域都市区 (district urbain) が創設されたが、この制度が農村部において広く利用されるようになったことを踏まえ、1970年12月31日に広域コミューン区 (District) へと改正された。財源については当初、分担金方式と固有税源方式の選択制であったが、1995年以降は固有税源方式のみに改められる。District は、1992年以降は付加型税制に加え統合職業税制の選択が可能になる。ただしこの選択を行いうるのは、地域整備及び経済開

1) の対象に固有の税源を持つ広域行政組織が加えられることになった。フランスの補助金・交付金制度については青木 [2002b] を参照されたい。

11) 本章の広域行政組織の各形態と改革の歴史の紹介は、山崎 [2001] に多くを負っている。

発の権限を有し1992年2月8日以前に設立された District に限るものとされた。

(2) 大都市圏コミューン連合 (CU : Communauté Urbaine)

大都市圏 (grande agglomération) の基盤整備などの課題に対応するため、1966年12月31日法によって CU が創設された。その義務的権限は多岐にわたり、最も統合された広域行政組織となっている。1966年法は、ボルドー・リール・リヨン・ストラスブールの4つの大都市圏において CU の強制設立を行った。その後、同法に基づき8つの CU が任意に設置されている。1999年の改革を経て14の CU が存在している。CU は固有の税源を持つ広域行政組織として制度化された。1992年から統合職業税制との選択が可能になったが、2000年度までに統合職業税方式を採用する CU は存在しなかった。1999年の改革を受けて2002年度以降、大半の CU が統合職業税を採用するようになっている。

(3) 新都市組合 (SAN : Syndicat d'Agglomération Nouvelle)

1972年に9か所 (パリ周辺5カ所, 地方4カ所) が、いわゆるニュータウンにあたる「新都市」に指定された。1983年7月13日法によって9つの新都市にかかわるコミューンは SAN となった。SAN は創設当初から統合職業税制が義務付けられている。SAN は統合職業税方式を導入した最初の広域行政組織である。

(4) 町村コミューン連合 (CC : Communauté de Communes) および都市コミューン連合 (CV : Communauté de Ville)

1992年2月6日法 (共和国の地方行政に関する指針法 : la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de République) によって創設された。CC 及び CV には、義務的権限として地域整備と経済開発が盛り込まれ、複数のコミューンにまたがる地域の活性化あるいは連担した都市地域の一体的整備を行うことが主要な目標とされた。

a. 町村コミューン連合 (CC)

CC には設置人口要件は設定されず、主に農村部における広域行政組織とし

て創設された。中心コミューン (bourg-centre) と周辺のコミューンが連携し、相互に補完し合いながら発展していくことが期待された。CC は地方直接4税の付加型税制が原則であるが、区域職業税方式¹²⁾、統合職業税方式の選択ができるものとされた。

b. 都市コミューン連合 (CV)

CV は圏域人口2万人を超えることが設置要件とされ、都市地域を対象にした広域行政組織として創設された。CV には統合職業税方式が義務付けられた。

3 地方分権化改革の流れと1999年改革¹³⁾

フランスでは、1982-1983年を嚆矢とする地方分権化改革によってコミューンの権限や自己決定権が拡大された。この地方分権化改革により、地方自治体の関心は新たに国から委譲された権限の行使に向けられることになった。1980年代末になると地方分権改革の効果や限界についての議論と平行し、都市部における都市計画・住宅政策の一体的な推進や農村部における地域の活性化に資する広域行政組織の必要性が認識されるようになった。このような事情を踏まえ、1992年2月6日法によって広域行政組織について新たな2つの制度CCとCVが創設されることとなった¹⁴⁾。1995年2月4日の国土整備・開発指針法 (la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)などを契機に、その後も広域行政組織を巡るさまざまな議論が繰り広げられ、コミューン間協力の強化と簡素化に関する1999年7月12日法によって改革が行わ

12) CCがその区域内の複数のコミューンにまたがる一部地区に経済活動区域を設定している場合は、その区域内においてのみ職業税の税率を統一し、CCが構成コミューンに代わって税率を定め、課税を行う。これを区域職業税 (Tax Professionnelle de Zone: TPZ) といい、CU・District (地域整備、経済開発の権限を有するもののみ) もこの方法を選択することができた。

13) 連合型の広域行政組織を巡っては、1992年の改革に始まる国土整備政策と係わる改革やそれと関連する議論の歴史的流れがある。しかし、1999年の改革はコミューン間協力の将来にとって極めて重要な意味をもつものと指摘されている (Bernard-Gélabert [1999] pp. 110-115, pp. 120-121)。

14) 実際にはCVが都市地域で普及せず、都市地域においてもCCが選択されたと指摘している。この理由は、CVに比べてCCの場合、事務権限・課税権限の選択が柔軟にできたためといわれている (Bernard-Gélabert [1999] pp. 113-114)。

れた。この法律は、都市的地域における固有の税源を持つ広域行政組織として大都市圏コミューン連合 (CU: Communautés Urbaines, 圏域人口基準を50万人超に改組) と都市圏コミューン連合 (CA: Communautés d'Agglomération, 圏域人口5万人超を要件として創設)、農村地域における固有の税源を持つ広域行政組織として従来の町村コミューン連合 (CC: Communautés de Communes) の3タイプを提示した。これによって、従来5つあった連合型コミューン間広域行政組織が3つに集約されることとなった¹⁵⁾。

4 1999年7月12日法による連合型コミューン間広域行政組織—CU, CA, CC—

再編後の3つの連合型広域行政組織はCU, CA, CCの順に広範な事務権限を有することが決められているが、義務的事務権限として地域整備権限と経済開発権限を有する点で共通している。

A. 都市圏コミューン連合 (CA: Communauté d'Agglomération)

CAは統合職業税方式が義務付けられており、統合職業税方式を補完する目的でその他の地方直接3税(既建築地税・未建築地税・住居税)についても付加的に課税する混合税制方式 (fiscalité mixte) を採ることができる。更に、事務権限に対応して家庭廃棄物処理税等¹⁶⁾を課すことができる。

また、CAの設置を奨励する目的で、2005年1月1日以前に設置されたCAに対して、経常費総合交付金 (DGF) が住民1人当たり250フラン (約38ユー

15) 具体的には District・CV・SANのCU・CA・CCへの再編が以下の規定に基づいて行われている。

(1) ① 圏域人口50万人未満の Districtについては、2002年1月1日までにCAあるいはCCを選択できる。選択が無ければ2002年1月1日にCCとなる。② 圏域人口50万人以上の Districtについては、2002年1月1日までにCAあるいはCUを選択できる。選択が無ければ2002年1月1日にCCとなる。
 (2) CVは2002年1月1日までにCAを選択できる。選択が無ければ2002年1月1日にCCとなる。
 (3) SANはCAに再編するのが原則であり、これを容易にする規定が設けられているが期限は設定されていない。

16) コミューンあるいはコミューン間協力公施設法人の地方税は、地方直接4税が一般会計に組入れられるのに対して、他の税目は特定の用途のために充当されるものであることが多い。

第2-1表 連合数の推移 (1月1日付)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CU	9	9	9	9	10	11	12	12	12	14	14	14	14	14	14
CA									50	90	120	143	155	162	164
CC	-	193	554	756	894	1105	1241	1349	1532	1717	2032	2195	2286	2343	2389
SAN	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	6	6	6
Districts	214	252	290	324	318	316	310	305	242	171	-	-	-	-	-
CV	-	3	4	4	4	5	5	5	1	-	-	-	-	-	-
合計	232	466	866	1102	1235	1446	1577	1680	1846	2000	2174	2360	2461	2525	2573

出所：DGCL [2006] *Les finances des groupements de communes a fiscalite propre en 2004*, p. 4.

第2-2表 税制別の団体数の推移

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CU	12	12	12 (2)	14 (7)	14 (10)	14 (11)	14 (11)
CA	-	-	50	90	120	143	155
		新 設	7	12	10	12	5
		他からの移行	43	28	20	11	7 (2つは SAN からの移行)
		年度別 CA 設置数	50	40	30	23	12
SAN	9	9	9	8	8	8	6
その他の統合職業税型の連合	83	103	245	406	607	-	-
その他の付加型税の連合	1472	1554	1529	1481	1425	-	-

注：CUにおける（ ）は統合職業税型のCUの数であり、それ以外は付加税型のCUである。
 その他の統合職業税型の連合とはCU・CA・SANを除く連合、すなわちDistrict・CC・CVのことを指し、2002年度からはCCのみがこれに当たる。

出所：DGCL [2004] CAについてはp. 10, CUについてはp. 45より作成。その他の統合職業税型の連合についてはDGCL [2000] p. 7, DGCL [2001] p. 6, DGCL [2002] p. 6, DGCL [2003] p. 4, DGCL [2004] p. 7より作成。

ロ) 交付されている。

B. 大都市圏コミューン連合 (CU : Communauté Urbaine)

この法律の施行される1999年7月13日以降に新設された CU あるいは別のタイプの広域行政組織からの移行によってできた CU は、統合職業税制の採用が義務付けられている。既存の CU については、2002年1月1日までは構成コミューンの単純過半数の賛成で統合職業税方式への移行を選択することができる。2002年1月1日以降は、強い反対がない限り基本的には統合職業税制を採用することが決められている。

CU は CA と同様に、統合職業税を採用する場合には混合税制方式を採用ことができ、事務権限に対応して家庭廃棄物処理税等を課することができる。

C. 町村コミューン連合 (CC : Communauté de Communes)

CC は、地方直接4税への付加型方式、統合職業税方式、区域職業税方式の中から採用する税制を選択ことができ、事務権限に対応して家庭廃棄物処理税等を課することができる。構成コミューンの単純過半数によって統合職業税を選択した場合、混合税制方式を採用ことができ、統合職業税を選択した CC の中で一定の要件を満たすものについては、住民1人あたり175フラン (約27ユーロ) の経常費総合交付金の交付を受けることができる。

以下の第2-1表と第2-2表は、1999年の改革前後の連合数の推移と統合職業税型の連合数の推移を示したものである。1999年の改革の大きな特徴の1つは、改革後に統合職業税を採用する連合が増えたことにあり、CU と CA における統合職業税の広まりは、多くの都市的地域のコミューンが統合職業税制に服していることを示唆している。

III 統合職業税型の連合の背景

1 フランス地方行財政における統合職業税型の連合の位置づけ

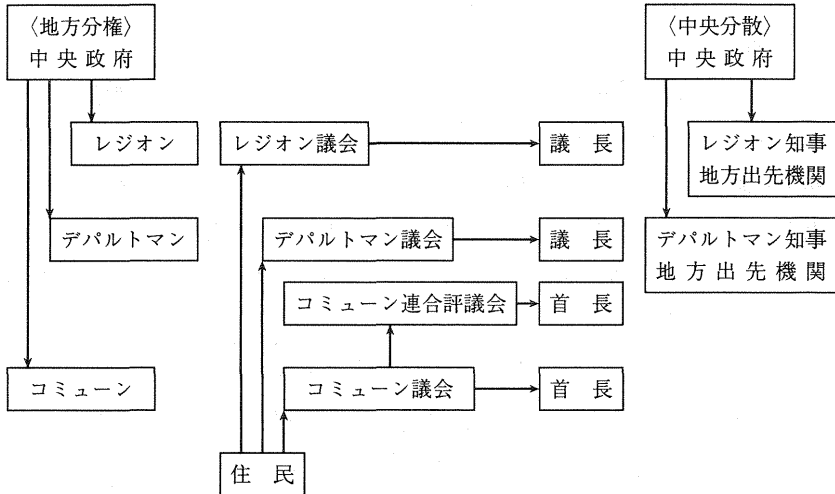
フランスの地方行財政システムにおけるコミューンとコミューン連合の位置付けを明らかにした上で、統合職業税型のコミューン連合の義務的事務権限と

第3-1表 フランスの行政機構 [フランス本土における団体数]

欧州連合 (EU)		
国 (中央政府, Etat)		
レジオン (Region)	[21]	
デパルトマン (Departement)	[96]	
コミューン間協力公施設法人 (EPCI)	1. 組混合型	2. 連合型
コミューン (Commune) [36, 565]		

出所：青木 [2004] 279ページ，表Ⅲ-5-1の一部を加筆修正。

第3-1図 フランスの地方分権と地方分散



出所：久邇 [2004] 2ページの図の一部を加筆修正。

税財源の考え方について述べたい。

1-A フランスの地方行政システム

フランスの行政機構は第3-1表に示すように，欧州連合を含めると5つあり，これにコミューン連合を加えると6層から構成されることになる。このうち地方自治体 (collectivité locale) にあたるのがレジオン，デパルトマン，コ

ミューン¹⁷⁾である。

1983年に行われた地方制度改革¹⁸⁾によって、中央政府と地方政府間の事務権限の再配分の内容が規定された。事務権限の再配分にあたっては、特定の領域の事務についてその権限全体が可能な限りひとまとめにして単一層の自治体レベルに委譲された。また、付与された権限の行使にあたっては他の団体から監督を受けることがないことが決められている。つまり、事務権限の範囲は他の地方自治体の権限範囲とは明確に区分され、地方自治体間の関係に上下はないものとされている。これにより、大別してコミューンに対しては都市計画分野、デパルトマンには社会福祉分野、レジオンには国土整備分野・職業訓練分野という形で事務配分が行われている。

フランスの地方行政は、中央政府が地方出先機関への権限委譲を行う地方分散の側面と中央政府が地方自治体へ権限委譲を行う地方分権の側面とから展開されている。例えば、各地方自治体は知事や出先機関との係わりの中で行政活動を行うことがある。

1-B フランスにおける国・地方の税源の割り当てと地方税

第3-2表から明らかなように国税収入に比べて地方税収は少ない。課税ベースの種類別にみた場合、主な課税として固定資産課税が地方に割り当てられ、それ以外は国税の扱いとなっており、国税と地方税の課税ベースの重複はあまりないと言える。これに対して、地方税のうち資産の賃貸価格等を課税ベースとする地方直接4税はレジオン、デパルトマン、コミューン(固有税源を有するコミューン間協力公施設法人を含む)の各々によって課税されており、地方間では課税ベースがかなり重複していると言える。

17) 青木 [2004] はこれまで3層から形成されていた地方レベルの行政機構が「コミューンの連合」が加わることで、もはや3層とは実質的にいえなくなったとして、フランスの地方制度を「3.5層」と表現している。青木によれば、コミューンを完全に温存しつつ、合併と事務組合の中間的な性格を持つ団体を新設することで、行財政の面で生じるコミューンの非効率や運営能力不足などの不都合の緩和を図っているという(青木 [2004] 279-280ページ)。

18) 1983年1月7日および同年7月22日に制定された「コミューン、デパルトマン、レジオンおよび国の間における権限配分に関する法律」による事務権限の配分の詳細とそれに伴って生じた権限の錯綜という問題については久邇 [2004] 44-47ページ、54-58ページを参照されたい。

第3-2表 税収の国・地方別の構成 (1998年度)

国税

個人所得課税	法人所得課税	相続・贈与課税	一般的消費課税	個別的消費課税	その他
28	10	2	26	13	5

地方税

固定資産課税	個別的消費課税	その他 ¹⁹⁾
7	2	8

注：数値は国と地方の税収の合計数を100としそれに占める割合を表したものである。
出所：渡辺・近藤 [2002] 25ページ、図2-2より作成。

第3-3表 税収規模からみた地方税目の地方自治体間の割り当て(1998年度)

	コミュニティ	コミュニティ間 協力公施設法人	デパルタマン	レジオン
既建築固定資産税	○ (21)	○	○ (18)	○ (16)
未建築固定資産税	○ (2)	○	○ (0)	○ (0)
住居税	○ (17)	○	○ (15)	○ (14)
職業税	○ (39)	○	○ (34)	○ (37)
家庭廃棄物処理税	△ (7)	△		
公共交通税	△ ²⁰⁾ (9)	△		
登記税および土地公示税			○ (19)	
自動車登録税				○ (21)
自動車税			○ (11)	
譲渡税付加税	○ (2)		○ (0)	△ (12)

注：○：義務税 △：任意税 ()：各地方自治体における税収の合計を100とした値。
ただしコミュニティの値にはコミュニティ間協力公施設法人分を含む。

出所：山下・前田 [2002] 95ページ、表-5.4と柴田・美作 [2001] 341ページ、付表3-14より作成。

19) 地方税における「その他」の項目の大きさは、職業税の課税標準の中で支払い給与部分が大きなウェイトを占めていたことによる(渡辺・近藤 [2002] 36ページ)。

20) イル・ド・フランスレジオン内のコミュニティに対しては義務税。

第3-3表からは地方直接4税が地方税収の大きな割合を占めていることがわかる。とりわけ職業税のウェイトは大きい。主要4税以外の税目では、登記税・土地公示税と自動車登録税と自動車税が大きな税収をもたらしている。これらは1983年の権限分配法により国から地方への権限委譲がなされた際に、デパルトマン、レジオンに対して委譲された税目である。これらの税収の用途は自由であり、移譲された事務権限に充当する必要はない。他方、コミューンあるいはコミューン間協力公施設法人の任意税目である家庭廃棄物処理税、公共交通税は特定の目的に経費の充当が指定されている。譲渡税付加税は、国税譲渡税の付加税である。

近年、地方税の課税ベースについて様々な廃止措置がとられている。2004年までに職業税の給与部分が段階的に廃止された他、レジオンにおいては1999年の予算法によって譲渡税付加税が廃止され、2000年の補正予算法によって住居税が廃止されている。また、自動車税について2001年の予算法において、個人所有の車両に対する課税が廃止されている。

1-C コミューン連合における地域整備権限・経済開発権限と統合職業税

統合職業税型のコミューン連合においては、コミューンの協力関係によって設置されるコミューン連合が職業税を一元的に管理し、地域整備・経済開発を行うことになる。コミューン連合による地域整備・経済開発の意義としては、効率性を主たる判断基準に投資先の選定²¹⁾を行う点を挙げることができる。連合レベルの財源を区域内で効果的に投資することで、コミューン間で重複する投資事業や非収益的な事業の選別を行うものといえ、投資先の選定においては区域内の税源涵養も考慮して計画的な投資配分が行われるといえる。また、職業税率の統合によって近隣コミューン間での企業誘致や税の減免競争による近

21) 投資先の選定とは、連合当局がパフォーマンスの悪い経済地域の事業を放棄あるいは閉鎖しうることを意味する。すなわち整備事業の重複と非収益的な事業による財源の浪費が回避されることを意味する。コミューン間競争の下で生じる悪影響を回避し、連合内における調和のとれた地域整備・公的資金の合理的な利用が可能となる。地域整備・経済開発を共同で行うことによって、競争的なコミューンの増加を避け、コミューン財政において生じていた不生産的な投資事業の滞留を監視することができる(Guengant [2002] pp. 163-165)。

隣窮乏化を避けることで区域内経済の安定が図られる。そして、税収の一元的な管理によって優先的な投資や連合連帯交付金を通じたコミュン財政の調整が、区域内の均衡な発展を目指す観点から行われるといえる。

参考文献・資料

- Bernard-Gélabert, M. C. [1999] "Taxe professionnelle et intercommunalité," *Revue Française de Finances Publiques*, n° 67, pp. 109-121.
- Cole, A. and P. John [2001] *Local Governance in England and France*, London, Routledge.
- Club Jean Moulin [1968] *Les Citoyens au Pouvoir 12 Régions 2000 Communes*, Paris, Seuil. (荻田保監訳, 荒木昭次郎・寄本勝美訳『広域行政 権力を市民の手に』鹿島研究所出版会, 1970年)。
- Direction Générale Collectivités Locales (DGCL) [2000] *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 1998*, Paris, Ministère de l'intérieur.
- [2001] *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 1999*, Paris, Ministère de l'intérieur.
- [2002] *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2000*, Paris, Ministère de l'intérieur.
- [2003] *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2001*, Paris, Ministère de l'intérieur.
- [2004] *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2002*, Paris, Ministère de l'intérieur.
- [2005] *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2003*, Paris, Ministère de l'intérieur.
- [2006] *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2004*, Paris, Ministère de l'intérieur.
- Gilbert, G., A. Guengant et V. Hespel [2002] "Évaluation des effets redistributifs des dotations de l'État aux communes," *Problèmes économique*, n° 2.766, pp. 25-27.
- Guengant, A. [2002] "Le financement de l'intercommunalité," dans *Leçons de Finances Locales*, dir. par E. Douat et A. Guengant, Paris, Economica, pp. 154-173.
- 青木宗明 [1999] 「フランスの地方分権と統合ヨーロッパにおける「地方団体の連邦

- 化」(坂本忠次・和田八束・伊東弘文・神野直彦編『分権時代の福祉財政』敬文堂) 271-291ページ。
- 青木宗明 [2000] 「フランスの外形標準課税」『都市問題』第91巻, 第10号, 59-71ページ。
- [2002a] 「フランス職業税の「給与」ベース廃止～「雇用を阻害」「国際的に廃止方向」の虚像と真相～」『地方税』8月号, 2-9ページ。
- [2002b] 「フランスの地方財政調整——財政調整の考え方と財政思想」『地方財政』第5巻, 4-12ページ。
- [2004] 「フランスの地方財政」(和田八束・星野泉・青木宗明編『現代の地方財政 [第3版]』(有斐閣ブックス) 有斐閣) 278-292ページ。
- 岩崎美紀子編 [2000] 『市町村の規模と能力』ぎょうせい。
- 岩崎美紀子 [2002] 「複数の自治体からなる広域圏の計画」『都市計画』第51巻, 第2号, 21-24ページ。
- 大山礼子 [1997] 「フランスの地方分権——分権化改革と大都市圏——」『都市科学』vol. 34, 41-48ページ。
- 柏原 誠 [2003] 「国際的な地方自治制度の改革動向」(加茂利男編『「構造改革」と自治体再編』自治体研究社) 251-283ページ。
- 久邇良子 [2004] 『フランスの地方制度改革』早稲田大学出版部。
- 山下 茂・前田哲也他 [2002] 『フランスの地方自治』財団法人 自治体国際化協会。
- 柴田敬司・美作達郎 [2001] 「フランスの地方税財政制度」『主要国の地方税財政制度』財務省財務総合政策研究所, 223-366ページ。
- 谷 史郎 [2002] 「フランスにおけるコミューンの課税自主権を巡る状況について」『地方税』2月号, 65-91ページ。
- 西村 茂 [1985] 「フランスにおける地方制度改革の諸特徴 (1)(2) -70年代初期の区域改革と財政改革」『名古屋大学法政論集』第104巻, 111-156ページ, 第105巻, 301-327ページ。
- 森 恒夫 [1989] 「フランスの地方財政改革」(大島道義・宮本憲一・林健久編『政府間財政関係論』有斐閣) 269-291ページ。
- 山崎栄一 [2001] 「フランスにおける市町村間広域行政組織」『地方財務』8月号, 260-277ページ。
- 寄本勝美 [1973] 「フランスの地方自治制度」(後藤一郎編『各国の地方自治制度』敬文堂) 95-193ページ。
- J・リヴェロ, 兼子仁・磯部力・小早川光郎編訳 [1982] 『フランス行政法』東京大学出版会。
- 渡辺智之・近藤賢治 [2002] 『地方財政システムの国際比較』財務省総合政策研究所。