

## フランスで進む地方改革

フランスではこの10年あまり、地方制度と地方税財政制度をめぐり諸改革が切れ目なくしかも連動しながら行われてきた。コミューンを対象とした広域行政組織に、権限や財源を一層付与する「メトロポール」と呼ばれるスーパー大都市圏が創設されたほか、地方税収の柱だった職業税を廃止し代わりに導入された地方法人諸税の税収の地域格差を是正するため、「水平」的な財政調整の仕組みが初めて全国に導入された。国の狙いは都市・都市圏の地域経済を底上げして国の経済発展につなげると同時に、公的財政赤字を縮減することであり、現在のマクロン大統領による政権下でも改革の波は途切れていない。しかし、都市・都市圏での新たな「一極集中」への懸念や、地方財政運営の自主性が損なわれるといった不満の声が上がるなど、諸改革の見直しも課題となっている。

元 地方財政審議会委員  
鎌田 司

## はじめに

この10年あまりの間、フランスでは地方制度と地方税財政制度の両改革がほぼ連動しながら切れ目なく行われてきた。2007年からの右派・国民運動連合（当時）のサルコジ大統領、そして2012年からの左派・社会党のオランド大統領と、政権は異なっても両制度の改革は維持された。2017年の大統領選挙で旗揚げした中道の「前進」から出馬し、既成政党の候補を破り当選したマクロン大統領の下でも、改革の波は途切れてはいない。基礎自治体であるコミューン（市町村）は、「新コミューン」と呼ばれる合併推進策と同時に、広域行政組織（日本の広域連合に相当）の再編という波の渦中にある。広域行政組織にはスーパー大都市圏とも言える「メトロポール」が創設されるなど、規模を拡大する再編策が行われ、そこにより権限と財源が与えられて役割と存在感が顕著になっている。地方税の中でとりわけ主要な収入源だった職業税が廃止されて、代わりに導入された企業を対象とした地方税では、各自治体議会の税率決定権が大きく制約されるなどしたため、地方側からは財政運営の自主性が損なわれたとの不満も聞かれる。また一連の税制改革で税収がパリや首都圏の自治体などに偏る税収格差を是正するため、豊かな自治体の税収の一部をそうでない自治体に移す「水平」的な財政調整の仕組みが初めて全国に導入された。近年の改革が都市自治体などにおよぼした影響を報告する<sup>1</sup>。

## 1 サルコジ、オランド両政権下の改革

### (1) 地方制度改革－広域行政組織の規模を拡大

フランスは人口約6699万人、面積が55万4000平方キロで、面積は日本の1.46倍、人口は約半分に対応する。地方自治体は、基礎自治体のコミューン、広域自治体の県、州の3階層からなる。コミューンは3万5228（ほかに海外コミューン215）で、このうち人口2000人以下のコミューンが約80%に上る。県は96（首都パリを含む、ほかに海外県5）、州は13（海外州5）で、パリはコミューンと県を兼ねる存在となっている<sup>2</sup>。コミューン、県、州ともに議会議長が首長（執行機関）となる。コミューンは都市計画や小学校の維持管理、県は社会福祉や中学校の維持管理、州は経済開発や高校の維持管理など、各階層でおおむね権限が分けられている。

隣接コミューンが共同で公共サービスを行う目的で組織する「広域行政組織」が計1264ある。人口や都市・都市圏の規模別に分けられ、それぞれ権限も異なる。最大の広域行政組織は、パリがかかわる「グラン・パリ・メトロポール」を含めた「メトロポール」

<sup>1</sup> 本稿は2016年10月にフランスで現地調査をした時の報告を基にまとめている。詳しい調査報告については以下を参照されたい。鎌田司「フランスの地方制度改革と地方税財政改革」『地方財政』2017年5月、7月、8月、10月、12月各号、地方財務協会。

<sup>2</sup> 「LES COLLECTIVITES LOCALES EN CHIFFRES 2018」19P、広域行政組織分は23p、DGCL ([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les\\_cl\\_en\\_chiffres\\_2018.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf)) (2019年2月1日以下同じ)。

で22ある<sup>3</sup>。

これに伴い従来からあった広域行政組織も人口要件などが見直された。以下人口規模の大きい順に大都市共同体11、都市圏共同体222、コミューン共同体1009となっている。ほぼ全コミューンが広域行政組織に参加し、独自の課税権と住民の直接選挙による議会(メトロポール議会は2020年予定)もある。住民サービスで役割と存在感を増していることから、フランスの地方制度は「3・5層制」といわれることもある。

こうした広域行政組織の枠組みができあがったのは、1999年の市町村間協力強化簡素化法(当時の内相の名を取りシュベヌマン法と呼ばれる)からである。2010年1月現在の設立状況は、大都市共同体が16、都市圏共同体181、コミューン共同体2409だった。ちなみにコミューン数は3万6570に上っていた<sup>4</sup>。ただし、首都パリは単独のコミューン兼県の状態が続き、広域行政組織にかかわるのはメトロポールが設立されてからとなる。

サルコジ政権の2010年に成立した地方自治体改革法で、メトロポールの創設が初めて規定された。メトロポールの人口要件は50万人以上とされた。この影響でそれまで圏域で50万人以上を要件としていた、大都市共同体の人口要件は45万人以上に緩和された。都市圏共同体は、県都を含む圏域では5万人以上から3万人以上に緩和された。コミューン共同体の人口要件は原則5000人以上とされた。この結果、2012年にはメトロポール1(ニース・コート・ダジュールメトロポール)、大都市共同体15、都市圏共同体202、コミューン共同体2358となった。

オランド政権の2014年に成立した地方行政現代化法(MAPTAM法と通称される)は、任意だったメトロポールの設立を義務化した。パリ、リヨン、マルセイユの3大都市圏は地域の特性に基づいた「特別型」とした。それ以外の大都市圏で「一般型」のメトロポールの設立も義務化した。具体的には65万人以上の人口を抱える都市圏で、既にある構成人口40万人以上の広域行政組織などが対象となった。

これを受けて、大都市共同体の構成人口要件は45万人以上から25万人に引き下げられた。都市圏共同体についても、これまでは圏域人口5万人以上で人口1万5000人以上の都市を少なくとも一つ含むこととしていた都市の要件を、「都市域で1万5000人以上であれば可能」に緩和した。一方でコミューン共同体の人口要件は、原則5000人以上から3倍の1万5000人以上でなければならないことが規定された。このようにサルコジ、オランド両政権で広域行政組織の規模拡大が連続して進められた。

#### ▽「新コミューン」で合併推進

フランスでは1970年代に、都市化の進展に伴う福祉サービスなどの需要の増加や、農村地域の小規模コミューンでの過疎化の進行などを背景に国主導で合併が進められた。し

<sup>3</sup> 本来広域行政組織とされていない「リヨン・メトロポール」も、便宜上広域行政組織のメトロポールとして計上してある。

<sup>4</sup> [LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2010] 8p, 15p  
([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/ouvrage\\_complet.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/ouvrage_complet.pdf))  
([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl\\_v2/03\\_chapitre\\_2.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/03_chapitre_2.pdf)).

かし中世の教会教区に由来し、住民のコミューンに対する強い愛着心などからほとんど合併が進まず、コミューンの数は長年3万6000台で推移してきた。新コミューンは半世紀ぶりに導入された合併推進策と言える<sup>5</sup>。

新コミューンは、まずサルコジ政権時に広域行政組織に参加している全コミューン議会の賛成があれば、合併して新コミューンとなることが規定されたが、目に見えるような動きはなかった。オランダ政権の2015年の法律で、広域行政組織の構成コミューンの3分の2以上が賛成し、住民投票で登録有権者数の4分の1以上の投票と有効投票の過半数の賛成により新コミューンに移行できると規定された。また住居税などの各種課税に12年間の不均一課税を認めたり、各旧コミューンは3年間合併前の経常費総合交付金（DGF、日本の地方交付税に相当）を受け取れるとした<sup>6</sup>。さらに新コミューンに3年間は経常費総合交付金（DGF）を5%増額するといった手厚い優遇措置が取られた。

これにより2015年までの15年間で合併で発足したコミューンは41にとどまったのに対して、2016年1月は317（1090コミューンが参加）、2017年1月には200（同670）の新コミューンが誕生した。2018年1月は過去2年に比べて減少したものの96のコミューンが合併に参加し、37の新コミューンとなった<sup>7</sup>。

一方、州についても「欧州連合（EU）内の各国州並みの規模と経済力の確保」を目的に再編統合が進められた。現行の州制度は、第2次世界大戦後の国土振興策の一環として1956年、本土（コルシカ島を含む）を22の区域に分けたのが始まりとなっている。「分権第一幕」といわれる、1980年代の社会党のミッテラン大統領による第1次地方分権改革で成立した地方分権法に、州は正式に地方自治体と位置付けられた。そして住民の直接選挙による州議会と議員から互選された議長が首長（州知事）となる、完全な地方自治体の仕組みができあがった。

フランスの州は、面積的には他国の州とそん色がないものの、経済力を確保する観点からは人口規模は十分ではないことがかねて指摘されてきた。サルコジ政権は地方自治体改革法に、関係する州ごとの住民投票などで合併できるとした自主的な合併推進を規定した。しかし自主的な合併は起こらなかった。オランダ政権は2014年6月に国会に、EU諸国の州の平均人口からみて1州あたり400万人を越す規模とする14州への再編統合法案を提出した。国会の審議で、数と統合する州の組み合わせが修正されて13州で落ち着いた。

再編統合前の22州では、首都パリがあり人口1200万人とずば抜けたイル・ド・フランス州があるものの、100万人台が8州と最多だった。再編統合後は300万人以上の州がイル・ド・フランス州を含め10州に上る。中にはオーベルニュ州とローヌアルプ州が

---

<sup>5</sup> 「LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES guide pratique」31p、DGCL ([https://www.interieur.gouv.fr/fr/content/download/.../Guide\\_crt.pdf](https://www.interieur.gouv.fr/fr/content/download/.../Guide_crt.pdf)).

<sup>6</sup> 「LES DOTATIONS DES COMMUNES NOUVELLES」3～26p、DGCL (<http://www.manche.gouv.fr/content/download/25392/180286/file/II%20communes%20nouvelles%20-présentation%20DGF%20et%20FCTVA.pdf>).

<sup>7</sup> 「LES COLLECTIVITES LOCALES EN CHIFFRES 2018」14p.

統合した「オーベルニュ・ローヌアルプ州」が770万人、アキテーヌ州などフランス南西部の3州が統合した「ヌーベル・アキテーヌ州」が580万人など、『『欧州規模』の州』をしのぐような州も誕生した<sup>8</sup>。2016年1月から新体制が始まっている。

## (2) 地方税財政改革－職業税を廃止

地方税財政改革で最大のものは職業税の廃止である。職業税は住居税、既建築固定資産税それに非建築固定資産税と並ぶ地方税の主要4税の一角を占め、中でも主要4税の40%以上を得る「稼ぎ頭」の存在だった。

不動産など法人資産の賃貸価格をベースに課税され、税率はコミューン・広域行政組織、県それに州の各議会が決定できた。自治体間の税率の最高と最低が県間では4倍、州間では2倍の開きがあり、コミューン間では著しい格差が指摘された。課税標準となる固定資産の賃貸価格の見直しが長年行われず、地域や企業の実勢を反映していないという課題も抱えてきた。経済界からは、課税が製造業やエネルギー産業に重いといった産業別の負担の不均衡に対する批判も続いてきた。

時の政権は新規事業への課税を2年間免除したり、施設の新設や拡張への5年間の免税、雇用・投資減税などの措置を取ってきた。その際地方の減収分は国が財源補償をしてきたが、1990年代以降、国の財源補償規模は職業税収の30%を超すまでになった。こうしたことから、国は職業税の納税の「第一人者」とまでいわれるようになった<sup>9</sup>。

職業税は2010年1月に廃止された。廃止後の企業関係税制として「地方経済税(CET)」と「ネットワーク型企業概算税(IFRER)」の二つが創設された<sup>10</sup>。このうち地方経済税(CET)は「企業不動産税(CFE)」と「企業付加価値税(CVAE)」の二つから成っている。企業不動産税(CFE)は事業用不動産の賃貸価格を課税標準としていて、職業税の不動産部分を引き継いだ形となっている。課税団体はコミューンと広域行政組織で、税率決定権がある。

企業付加価値税(CVAE)は、企業の付加価値(売上高)に課税する。課税団体はコミューンと広域行政組織、県、州だが税率は全国一律の1.5%で、地方自治体に税率決定権はない。税収の26.5%がコミューンと広域行政組織、23.5%が県、50%が州に配分される。同税の導入時は県48.5%、州25%だったが、その後県の学校運送業務などの権限が州に移譲されたのに伴い、配分割合が変更された。それぞれの階層内では、企業の従業員数の割合に応じて配分される。

ネットワーク型企業概算税(IFRER)は、水力発電や原子力・火力発電、変電施設、電話回線施設、鉄道施設といった設備網に課税する。コミューン・広域行政組織、県、州が

<sup>8</sup> 「LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2016」21p  
([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/publication\\_globale\\_0.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/publication_globale_0.pdf)).

<sup>9</sup> Michel Bouvier 「Les finance locales 15e édition」134p、LGDJ、Lextenso éditions 2013

<sup>10</sup> 青木宗明「フランス地方財政調整における『水平調整』導入の背景と意義」57～72p、『地方財政』2013年2月号、地方財務協会。



それぞれ課税団体となる。設備あたり一定額が課税され、設備によって課税階層が定められている。

当初の制度設計では職業税の廃止に伴い、296億ユーロの減収となるとされた。この穴埋めとして、企業不動産税（CFE）と企業付加価値税（CVAE）にネットワーク型企业概算税（IFRER）を含めると、計226億ユーロを確保できるとした。残りの不足分として、不動産有償譲渡税（DMTO）を含めた国税3税が税源移譲されたほか、職業税改革補償交付金（DCRTP）による補てんなどが行われた。さらに職業税の廃止関連の改革によって税収が増える地方自治体の増収分を財源に、逆に減収となる地方自治体に、交付金では賅いきれない分を補償するため、財源個別補償全国基金（FNGIR）が創設された。

職業税の廃止は、経済界にとっては75億～82億ユーロの税負担の軽減になったとされる。一方地方側から見ると、企業付加価値税（CVAE）の税収の30%あまりがパリとその首都圏があるイル・ド・フランス州内に集まり、職業税の時の3倍近くも増加する「一極集中」が起きるなど、地域的な偏在が顕著になるという課題が浮上した。

こうした地域的な偏在や地方自治体間の収入格差を是正するため、全国で初めて「水平」的な財政調整の仕組みが導入されることになる<sup>11</sup>。職業税を廃止した翌年の2011年には、県間の財政調整を目的に不動産有償譲渡税平衡基金（FPDMTO）が創設された。翌年にはコミューン・広域行政組織財源平衡全国基金（FPIC）がつくられた。さらに2013年には企業付加価値税（CVAE）に関して、県間の平衡化を目的に企業付加価値税平衡県基金（FDPCVAE）と、州間の平衡化を目的に企業付加価値税平衡州基金（FRPCVAE）が創設された。

#### ▽経常費総合交付金（DGF）の削減

経常費総合交付金（DGF）は、国から地方への移転財源のうち50%以上を占めている。「最も重要な補助金」といえる。国の予算計上前に、地方財源として譲渡する「直入」として扱われてきた。

経常費総合交付金（DGF）は、財源保障機能と同時に財政調整の機能も果たしている。各階層内では、主に人口、面積をベースに配分されて財源保障機能を果たす「定額交付金」と、都市や農村といった地域の実情に応じて配分されて財政調整の機能を果たす各種交付金の部分に分けられる。2017年の総額は309億ユーロで、階層別にはコミューンが118億ユーロ（38%）、広域行政組織66億ユーロ（21%）と両者を合わせると60%近い。残りは県86億ユーロ（28%）、州39億ユーロ（13%）となっている<sup>12</sup>。

ちなみに、経常費総合交付金（DGF）の配分が適切に行われているかどうかを監視する独立機関として、コミューン・広域行政組織や県、州などの地方代表と、内務省はじめ関係省代表で構成する地方財政委員会が設置されている。地方財政委員会は地方財政にか

<sup>11</sup> 2016年10月10日の内務省地方団体総局地方財政担当、アドリアン・ベール氏への調査。

<sup>12</sup> 「Les finances des collectivités locales en 2017」37p DGCL  
([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017\\_03.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017_03.pdf)).

かわる国の政策などに関して、国の諮問に対し意見を述べるなどの役割も果たしている。

経常費総合交付金（DGF）の総額は、主に年間物価上昇率プラス国内総生産（GDP）の伸び率の一定割合で改定されてきた。地方側から見ると、例えば増加率はわずかではあっても総額が確保されていて、毎年の交付額が予測できるので、長年それなりの安心感を持ってきたことがうかがえる。しかしリーマン・ショックで2009年のGDP伸び率が3%近いマイナスとなったほか、景気てこ入れのため行った巨額歳出の反動で国の財政が一挙に悪化し、財政再建が急務となった。そのあおりを受けて経常費総合交付金（DGF）の削減となった。

サルコジ政権発足後の2008年の経常費総合交付金（DGF）は総額400億5600万ユーロだったが、2014年はマイナス3.3%の減少、さらに2015年は366億700万ユーロ、マイナス8.8%もの減少となり、総額が400億ユーロを割り込んだ。2016年は332億2200万ユーロ、マイナス9.3%とさらに減少した。

これほどまでの削減が起きた背景には、2009年に欧州連合（EU）から一般政府財政赤字を改善するよう是正勧告を突きつけられたことがある。歳出削減が待ったなしとなった国は、経常費総合交付金（DGF）の総額については予算法で決定するとし、国の予算編成前に総額を先取りで確保できないようにした。2014年～2019年財政計画法には、2015年から3年間で国全体で500億ユーロの歳出削減目標が規定された。そして地方には3年間で計110億ユーロの削減額を割り当てた。これは一般政府歳出に占める地方予算の割合が約20%に相当する額として設定された。経常費総合交付金（DGF）の総額削減は、「パラダイムの変更におよぶほど」の大きなものだったとされる<sup>13</sup>。

経常費総合交付金（DGF）総額の凍結や削減は、直ちに自治体の財政運営に影響した。特に教育や福祉といったソフト面の公共サービスにしわ寄せされる形で表面化した。2012年、2013年と前年比3%台の増加で推移していた地方自治体の経常歳出は、2014年は前年比2.5%増、2015年は1%台の伸び率に鈍化した。

公共サービスの低下を危ぐする全国の地方自治体議会の議長（首長）や議員から「とてもやっていけない」と強い反対の声が上がった。財源を確保するため、コミューンの中には、住居税など家計部門の増税に踏み切ったケースも相次いだ。

## 2 近年の制度改革に伴う都市自治体への影響

### (1) 広域行政組織に一層の権限と財源

広域行政組織について、都市自治体への影響の観点から詳しく見ておくことにしたい。

各広域行政組織の権限と財源を整理すると、基本的には規模が大きくなるほど権限が広がる。これに伴う財源も確保されるように制度設計されている。

<sup>13</sup> 同上内務省地方団体総局、フランソワーズ・タヘリ次長への調査。

後で取り上げるメトロポール以外では、まず大都市共同体は空間・インフラ整備、地域の住宅政策、経済・社会・文化政策、上下水道など六つの義務的権限を担う。この中には道路の建設・維持、文化・スポーツ施設整備、中央市場や墓地の管理などが含まれる。また県が同意すれば、県道整備や県の福祉権限の移譲を受けることができるとしている。

都市圏共同体は、空間・インフラ整備や観光推進、下水道など五つの義務権限に加えて、上水道、文化・スポーツ施設など五つの権限から三つを選択するとしている。県の権限である福祉、県道整備を県の同意の下に移譲されるとしている。コミューン共同体は義務権限として空間・インフラ整備、観光、下水道など都市圏共同体と同じ五つを担う。加えて道路、文化・スポーツ施設、まちづくりなど七つの権限から三つを選択するとしている。

財源としては、経常費総合交付金（DGF）の広域行政組織分がそれぞれ配分される。独自課税として住宅税など主要3税がある。また企業不動産税（CFE）、企業付加価値税（CVAE）、ネットワーク型企业概算税（IFRER）に加えて、国税からコミューンと広域行政組織に移譲され、小売店舗の売り場面積あたりの売上高に課税する商業面積税（TASCOM）が、それぞれ規定に沿って配分される。家庭廃棄物収集税の徴収も可能となっている。

#### ▽グラン・パリ・メトロポール

首都パリにとっては初めて広域行政組織への参加となったグラン・パリ・メトロポールは、2016年1月に発足した。パリ市とセヌ・サンドニ県など隣接してパリ市を取り巻く3県の合わせて131のコミューンで構成する。人口は720万人。面積814平方キロ。ちなみにパリ市は人口223万人、面積105平方キロ。

グラン・パリ・メトロポールの発足に伴い、セヌ・サンドニ県など3県内に設立されていた広域行政組織は全て解散となった。グラン・パリ・メトロポール議会の議員は総勢209人。このうちパリ市は62人と断然多く、ほかのコミューンには1～3人が割り当てられている。2020年に初の議会選挙を予定している。

ガバナンスを確保する一環として、パリ市長はじめ参加コミューンの議長（首長）で構成するメトロポール構成市長会議が設置されている。メトロポールの行動計画などの報告を受けたり、意見や勧告をメトロポール議会に送るといった役割を果たす。また人口30万人以上の圏域ごとに計12のテリトワール（地域）議会が設置されている。メトロポール議会から委託を受けて、圏域内で都市計画や住宅計画などを担う。

グラン・パリ・メトロポールの権限は、大都市共同体の義務権限から上下水道を除いた五つの権限を担うとしている。この中には東京の次の2024年オリンピック・パラリンピックの準備といった大規模イベントへの関与もある。またパリ市が特に力を入れている大気汚染対策や、再生可能エネルギーへの転換といった環境対策もある。首都圏特有の慢性的な住宅不足への対応として、国との協定により住宅政策など一定の事務を実施することも規定されている。

財源に関しては2016年予算で見ると、旧職業税の減税分など国からの補償交付金と、



企業付加価値税（CVAE）が歳入の3分の1ずつを占める<sup>14</sup>。経常費総合交付金（DGF）に加えて、商業面積税（TASCOM）やネットワーク型企业概算税（IFER）などの経済税収もある。

パリやリヨン、マルセイユの3大都市圏のメトロポールは「特別型」と紹介したが、グラン・パリ・メトロポールと同じくマルセイユを中心に設置されたエクス・マルセイユ・プロバンス・メトロポールも基本的には広域行政組織であるのはそのとおりである。これに対して、特別型ではあるがリヨンを中心としたリヨン・メトロポールは広域行政組織ではなく、法律上は「特別地方自治体」とされる組織として扱われている。

#### ▽競争力強化を国全体の発展に

それはリヨン・メトロポールが、その区域を包括するローヌ県から独立して、それまでその区域でローヌ県が保持していた県の権限をそっくり受け継いでいるためだ。厳密に言うと、リヨン・メトロポールはメトロポールとして地方現代化法（MAPTAM法）で与えられた権限と、メトロポールに参加する各コミューンから委任を受けた権限に加えて、県の権限も持つというところが、独特の組織のゆえんと言うことができる。

リヨン・メトロポールは2015年1月、それまでのリヨン大都市共同体に代わる組織として発足した。人口135万人、面積は535平方キロ、リヨン市など59のコミューンが参加する。この結果、これまでフランス東部の中核県の存在だったローヌ県は、人口が約43万人で面積は2700平方キロ、コミューン数は221とその多くが農村地域にあるという小県に変貌してしまった。

こうしたメトロポールが生まれた背景には、政党を超えた地域の有力政治家同士の合意によるとされる<sup>15</sup>。その意図は、EU内の都市間競争に勝ち残るため、メトロポールによって都市力の強化や経済発展に力を注ぎ、そこで得た税収の一部を新しいローヌ県がかかわる農村地域の財源に充てる、ということだったという。こうしたことからリヨン・メトロポールから新ローヌ県に対して、移転財源として補償交付金が配分されている。その額は新ローヌ県の予算歳入の約10%に相当する。

一方リヨン・メトロポールは、リヨン市街地に隣接したローヌ川とソーヌ川の合流域を対象に、大規模な再開発事業を進めている。ITや再生可能エネルギーを活用して再開発区域全体を「スマートシティー」とするための実証プロジェクトなど、EU内での都市間競争に生き残るための意欲的な取り組みが並んでいる。

リール、ボルドー、トゥルーズ、ナントといったフランスの各都市・都市圏では2015年1月以降、メトロポールの設立の動きが広がっている。メトロポールには都市の交通輸送インフラの整備や水系管理・洪水防止、高等教育・研究プログラムへの支援といった個別の権限が新たに付与されている。

---

<sup>14</sup> Métropole du Grand Paris Web  
([https://www.metropolegrandparis.fr/sites/default/files/2019-01/2-Budget\\_2016.pdf](https://www.metropolegrandparis.fr/sites/default/files/2019-01/2-Budget_2016.pdf)).

<sup>15</sup> 2014年6月26日のローヌ県、ヴァンサン・ロベルティ総務部長への調査。

また社会連帯基金への支援や一定の困難を抱えた若者や家族の支援、県道の維持・管理などについても、県との合意に基づいて権限移譲を受けることができるようになっている。既に都市間を結ぶ県道に関する権限移譲を受けて、交通網の整備に取り組んでいるメトロポールも出てきている。

メトロポールには、均衡ある地域の発展のほか、経済、交通、大学といった圏域内の各機関・組織や、それらを生み出している価値をネットワーク化するなどして、さらなる価値を生み出そうという狙いがある。メトロポールが生み出した持続的な発展や競争力の強化を、ひいては国全体の発展につなげようという意図がある。

広域行政組織は時代とともにその期待や役割が変化し、それに伴い規模が拡大する方向をたどってきた。それぞれ単独のコミュンから都市圏のまとまりへ、そしてそれを束ねるメトロポールなどの広域行政組織が、その存在感を大きくしている。

## (2) 「水平」的な財政調整の仕組み

全国で導入された「水平」的な財政調整の仕組みのうち、コムューン・広域行政組織財源平衡全国基金（FPIC）について詳しく取り上げることにする。

導入された2012年の基金額は1億5000万ユーロで設定され、課税権のある広域行政組織2581団体と広域行政組織に参加していない1380コムューンのうち、1165の広域行政組織と705のコムューンが拠出した<sup>16</sup>。これに対して1548の広域行政組織と533のコムューンが交付を受けた。ただし、443の広域行政組織と78のコムューンは、拠出をする一方で、交付も受けていた。この結果、拠出のみだったのは広域行政組織が750、コムューンが650で、反対に交付のみは広域行政組織が1520、コムューンが510だった。311の広域行政組織と220のコムューンは拠出も交付もなかったという。

コムューンと広域行政組織を対象としたこのFPICの基金額は年々増加しており、2015年に7億8000万ユーロとなり、2016年以降は10億ユーロで推移している。2018年の動向を見ると、人口規模1万人以上の計1274の広域行政組織のうち、626（49%）の団体が拠出した<sup>17</sup>。このうち拠出のみだったのは431で、残りの団体は拠出をする一方で、交付も受けていた。逆に853の団体が交付を受けており、このうち763団体が交付のみだった。

政府から議会に提出されたFPICに関する2018年の報告書は、「拠出団体が交付団体になったり、あるいは逆に交付を受けていた団体が拠出に回るケースは年々少なくなって

---

<sup>16</sup> [Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012] 9p~10p ([http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport\\_fpic2012.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport_fpic2012.pdf)).

<sup>17</sup> [Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2018]. (<https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Rapport%20du%20gouvernement%20au%20Parlement%20relatif%20au%20FPIC%20en%202018%20.pdf>).

いる」と指摘している<sup>18</sup>。拠出が多いのはグラン・パリ・メトロポールを含む首都圏域や、南東部のスイス国境に隣接したスキーリゾートなどがある地域となっている。課税力や経常費総合交付金（DGF）を合わせた住民1人あたり財政力が、全国平均の90%を超す団体に拠出してもらうなど単純に全国平均で線引きせず、幅を持たせて極力拠出と交付の団体が固定化するのを回避しようとする工夫が講じられてはいる。しかし、それにも限界があるということなのだろうか。

「分権第二幕」といわれる第2次地方分権改革の幕開けとなった2003年の憲法改正では、国として地方分権を推進することが明記された。同時に、地方財政の自主権の規定などに加えて自治体間の財政調整を制度化することも規定された。自治体間の財政調整つまり「平衡化」の措置は、これまではもっぱら国から地方への移転財源である経常費総合交付金（DGF）によって行われてきた。

国による垂直方向の財政調整の仕組みは2012年は、8種類で総額76億4700万ユーロだった<sup>19</sup>。これに対して「水平」的な財政調整の仕組みは、4種類で総額9億4000万ユーロだった。2017年は垂直方向の財政調整の仕組みは8種類、総額78億4200万ユーロに対して、「水平」的な財政調整の仕組みは8種類、総額32億6900万ユーロに達した<sup>20</sup>。「水平」的な財政調整の仕組みは5年間で種類は2倍に、総額は3倍以上増加した。

ただフランスの地方税財政に詳しい、パリ郊外にあるカシャン高等師範学校のギュイ・ジルベール名誉教授によると、基金に拠出を求められる自治体や広域行政組織と、受け取る側の自治体や広域行政組織との対立は「非常に過激なものがある」という<sup>21</sup>。また仕組みが複雑で、財政運営を担う各議長はじめ地方議会の議員には理解しにくいという問題も抱えていることを指摘した。今後の動向をしばらく注視していく必要があるようだ。

### (3) 権限と移譲財源のミスマッチ

権限とそれに必要な財源を確保するため移譲された税源とのミスマッチが一連の改革で大きな論議を呼んだ。フランスでは、社会福祉サービスは主に県の役割となっている。職業税の廃止に踏み切った国は、代替として企業付加価値税（CVAE）などの経済関係税や交付金といった財源に加えて、国税も3税を移譲した。このうち土地・建物の有償譲渡に課税される不動産有償譲渡税（DMTO）と、火災休業・医療などに課税する保険契約特別税（TSCA）の2税が県に移譲された。両税で35億ユーロの財源が見込まれていた。

しかし両税は経済活動や不動産市場の影響を受けやすく、税収が安定しないことが指摘されていた。県は社会福祉関連費が経常支出の半分以上を占めている。既に述べたように

---

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 「Les finances des collectivités Locales en 2012」197p  
([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2012\\_00.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2012_00.pdf)).

<sup>20</sup> 「Les finances des collectivités locales en 2017」212p  
([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017\\_15.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017_15.pdf)).

<sup>21</sup> 2016年10月18日ジルベール名誉教授へのインタビュー、地方財政2017年5月号を参照。

経常費総合交付金（DGF）の削減の影響もあって、財源が不足し厳しい財政運営を迫られる県が相次いだ。パリ北部のセヌ・サンドニ県などのように、収支のバランスを取ることや社会福祉に力を入れるため、県道の補修をしないと宣言する自治体も現れた。職業税の時代には、財源の確保策として議会の議決により職業税の税率を上げることができた。しかし、不動産有償譲渡税（DMTO）と保険契約特別税（TSCA）の税率は国の法律事項で、県に税率決定権はない。

全国の県議会議長（知事）で組織する全仏県連合によると、日本の生活保護に似た社会活動最低限所得（RSA）の財源だけでも年間7億ユーロが不足している<sup>22</sup>。このため2015年の総会で、社会活動最低限所得（RSA）の財源を確保することを国に求める全会一致の決議をした。翌年も、そのための財源として職業税廃止後の補償交付金の確保を求める決議をしている。

権限と必要な財源をめぐっては、規模拡大に伴い権限が増える広域行政組織にとっても慎重な対応をせざるを得ない状況が出てきているようだ。広域行政組織は課税権を有しており、住居税など地方直接3税や企業不動産税（CFE）のほか、企業付加価値税（CVAE）、ネットワーク型企業概算税（IFER）といった税収を財源としている。メトロポールと大都市共同体、都市圏共同体は、県と合意すれば社会福祉と県道整備の権限移譲を受けることができる。社会福祉の権限はコミュン共同体も受けられる。しかし既に述べたように社会福祉は国の基準に基づいて実施しているサービスが多く、節約などの工夫がしにくい。

こうした事情を背景に、どの広域行政組織も福祉権限の移譲を受けることには慎重な姿勢が目立つという。全仏県連合によると、メトロポールの権限強化の一環として、県が行使している観光・文化・スポーツや県道、中学校、住居権限、社会福祉のほか社会融合県計画、問題を抱える若者への支援、問題を抱える家族への支援、高齢者支援の計9つの権限から三つの権限を協約によってメトロポールに移譲することが法律に規定された。

メトロポールと関係する県との協議の結果、多くのメトロポールが住居権限と若者への支援それに家族への支援の3項目を希望し、社会福祉の権限移譲を求めたメトロポールはなかったという<sup>23</sup>。住居や若者と家族への支援の権限は、支援によって住居の確保や就職者が増えると見返りの税収が期待できるという思惑がメトロポール側にはあるとされる。

フランス南東部の大都市マルセイユなどで構成するエクス・マルセイユ・プロバンス・メトロポールは域内の交通ネットワーク整備の一環として、ブーシュ・ドゥローヌ県との協定により、マルセイユと北部の古都エクサンプロバンス間を結ぶ都市道路など100キロあまりの県道の移譲を受けた<sup>24</sup>。ただこうしたケースは少ないようだ。

---

<sup>22</sup> 2016年10月17日、全仏県連合フランソワーズ・ジル事務総長への調査。

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> Département des Bouches-du-Rhône Web  
([https://www.departement13.fr/uploads/tx\\_elyrapportdeliberation/R0TP2.pdf](https://www.departement13.fr/uploads/tx_elyrapportdeliberation/R0TP2.pdf)).



## おわりに

これまでサルコジ、オランダ両政権による地方制度改革と地方税財政改革をみてきた。リーマン・ショックで落ち込んだ経済の建て直しと企業へのてこ入れ策として巨額の財政出動が行われ、さらに地方税の「稼ぎ頭」だった職業税が廃止された。同時に自治体階層や組織の簡素化、効率化などを目的に新コミューンや州の再編統合が行われ、都市・都市圏の競争力強化に向けてメトロポールの創設をはじめとした広域行政組織の規模拡大が推し進められた。

また国の歳出削減の一環として、地方の重要財源である国からの経常費総合交付金(DGF)が削減された。その結果十分に機能を果たせなくなった垂直的な財政調整の仕組みに加えて、税収が豊かな自治体の財源の一部をそうでない自治体へ配分する、「水平」的な財政調整の仕組みが階層ごとに初めて全国で導入された。こうした複雑多岐にわたった改革をめぐっては、「水平」的な財政調整の仕組みを含めて手直しが必要という声が自治体関係者などから上がっている。

サルコジ、オランダ両政権による地方制度と地方税財政をめぐる改革は、現在のマクロン政権でも続けられている。メトロポールを中心に都市・都市圏の広域行政組織に権限と財源を集中して地域力を底上げし、ひいては国の経済発展につなげようという取り組みは、まだ始まったばかりである。ただ広域行政組織内で、規模の大きな特定のコミューンがより繁栄するような「一極集中」を懸念する声もあるようだ。諸改革がどのように落ち着くのか。今後の推移を見守っていく必要がある。

