

平成 30 年 5 月 29 日現在

機関番号：23901

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26380178

研究課題名(和文) フランスの自治体間協力型広域行政組織における(直接/間接)民主主義改革の研究

研究課題名(英文) Research on the direct/indirect democracy reforms at the Public Establishments of Intercommunal Cooperation in France

研究代表者

中田 晋自(NAKATA, Shinji)

愛知県立大学・外国語学部・教授

研究者番号：60363909

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：フランスでは、基礎自治体の広域化が、合併ではなく、「コミュン間協力型広域行政組織(EPCI)」と呼ばれる制度枠組みでおこなわれてきた。実際1960年代以降、課税自主権を有するEPCIがその数と影響力を拡大しているが、その組織運営をめぐっては住民による民主的統制の欠如が指摘されてきた。本研究では、同国におけるこの問題への対応を「EPCIの(直接/間接)民主主義改革」と把握し、ここでは特に 共同体評議会の選挙制度改革と 参加民主主義機関(開発評議会)の設置という2つの試みについて検討した。とりわけ については、リール市やレンヌ市での現地調査を通じて、その実態を明らかにした。

研究成果の概要(英文)： In France, broadening of communes (the basic municipality in France) has been done in the institutional framework of "intercommunality" called "Etablissement Public de Cooperation Intercommunale a fiscalite propre" (EPCI) rather than a merger of communes. Indeed, since the 1960s, EPCI with tax autonomy has expanded its number and influence, but the lack of democratic control by residents has been pointed out about their managements.

In this research, I will grasp the response to this problem in France as "the (direct / indirect) democratic reform of EPCI", we particularly considered the following two attempts: (1) Reform of the election system of the community council of intercommunality; (2) participatory democratic organization called "conseil de developpement". Especially for the attempt of (2), we revealed the actual situation through field survey in the metropolis (metropole) of Lille and Rennes.

研究分野：政治学

キーワード：自治体間協力型広域行政組織 フランス リール レンヌ 開発評議会 自治体広域連合

1. 研究開始当初の背景

- (1) フランスには現在もなお3万5千を超えるコミューンが存在し、これが日本の市町村に相当すると考えると、その数は日本の約21倍となり、非常に細分化されている。こうした状況においても、フランスでは国による市町村合併の試みがほとんど成果を上げないなか、「独自財源を有するコミューン間協力型広域行政組織 (Établissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre)」(以下、EPCI と表記) と呼ばれる制度枠組みが、組織形態のバリエーションを広げながら、大きく発展を遂げている。
- (2) 住民向けサービスの提供を目的とした事務組合や自治体広域連合ならば、日本にもみられるが、フランスにおける EPCI の特徴は、その数と影響力を拡大している点にある(内務省資料: 2012年現在、2,581件が組織され、全体の96%にあたる35,303コミューンが参加、全人口の92%強にあたる約5,930万人が居住)。
- (3) 課税自主権を認められたこれらの EPCI は、県とコミューンの中間に位置する有力広域行政組織として台頭著しいが、他方で、構成コミューンの市町村会議員を代議員とする「共同体評議会」(住民の直接普通選挙に基づいて選出されていない)により運営されていることから、その民主的正統性の欠如が問題視されてきた。
- (4) 「代表なければ、課税なし」の原則に反する、こうした状況を踏まえ、社会党のモローワ元首相を委員長とする「地方分権化の将来に関する委員会」が提出したレポート『地方の公的活動を再建する』(2000年)は、EPCIの共同体評議会メンバーを住民の直接普通選挙によって選出するよ

う勧告し、社会党オランド政権は、EPCIの共同体評議会の選挙制度に関する2013年5月17日の2法を成立させるなどして対応してきた。

- (5) EPCIの民主的運営に関わって、もう一つみておくべき点として、「地域の施設整備と持続可能な開発に関する1999年6月25日法」が人口5万人以上のEPCIに対して、「開発評議会 (conseil de développement)」と呼ばれる参加民主主義機関の設置を義務づけていることが挙げられる。
- (6) フランスのEPCIをめぐるこうした近年の動向を、報告者は「EPCIの(直接/間接)民主主義改革」と呼ぶが、こうしたフランスの広域行政組織における民主主義改革をフォローする調査研究は、日本ではほとんど見当たらない状況にある。

2. 研究の目的

こうした状況を踏まえ、本研究は、フランスの「EPCIの(直接/間接)民主主義改革」(住民による民主的統制の強化へ向けた法制度改革)の動向を、直接民主主義/間接民主主義の両面から把握するとともに、直接民主主義改革の一環において、参加民主主義機関としての「開発評議会」を導入しているEPCIが、この組織をどのように運営しているのかについて、現地調査を通じて明らかにすることを目的とした。

3. 研究の方法

上記の目的を達成すべく、本研究では次の2つの諸側面から検討を進めた。

- (1) 制度研究: EPCIの制度発展史に関する研究およびEPCIの(直接/間接)民主主義改革(住民の民主的統制の強化に向けた制度改革)に関する研究
- (2) 実態研究: 「EPCIの直接民主主義改革」の具体的取り組みに関する現地調査(リール市・レンヌ市)

4. 研究成果

(1) 制度研究 (一) : EPCI の制度発展史

- ① 基礎自治体の広域化を市町村合併によって推進してきた日本とは対照的に、フランスでは、6600 万人あまりの人口に対して、現在でもなお 35,000 を超えるコミューン(commune) が存在する一方で、自治体間協力の制度枠組みが大きく発展を遂げている。フランスでは早くも第三共和政期の 1890 年に「単一目的事務組合」と呼ばれる自治体間協力の制度枠組みが登場しており、1960 年代になると、課税自主権を与えられた「独自財源を有するコミューン間協力型広域行政組織」(以下 EPCI と表記) という制度枠組みが大きく発展を遂げていく。
- ② フランスの地方政治学者フリノーが指摘するように、フランスのコミューンが抱える細分化状況は、個々の財政力などの点において、都市部・農村部に共通した問題として認識されてきたものの、戦後の高度経済成長を経験するなかで、大都市はそれ固有の諸課題(人口や経済の都市への集中、都市空間のインフラ整備や管理、経済開発など)に直面するようになった。このことを

踏まえると、1960 年代に始まる EPCI の発展は、社会・経済的観点からみた都市圏と政治・行政的観点からみた圏域を可能な限り符合させるための試みの始まりであったと考えることができる。

- ③ 1960 年代に始まる EPCI の発展に先鞭をつけたのは、「大都市圏共同体に関する 1966 年 12 月 31 日法」(以下 1966 年法と表記) であり、同法はボルドー、リール、リヨン、ストラスブールの都市圏に「大都市圏共同体」(以下 CU と表記) を創設すると規定していた。その後「共和国の地方行政に関する 1992 年 2 月 26 日の指針法」により幾つかの類型が規定されるとともに、「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」によりそれらの整理が図られ、さらに「地方公共団体の改革に関する 2010 年 12 月 16 日法」(以下 2010 年法と表記) によって、「メトロポール(Métropole)」の設立が規定されるに至っている(【資料】参照)。
- ④ 報告者が現地調査のフィールドとしているフランス北部のリール市では、上述の 1966 年法に基づき 1968 年 1 月 1

【資料】独自税源を有するコミューン間協力型広域行政組織 (2017 年 1 月 1 日現在)

類型名	基準	件数
一般法メトロポール (Métropoles de droit commun)	2015 年時点で人口 65 万人以上の都市圏(aire urbaine)のなかにある人口 40 万人以上の EPCI 圏域内に州都(chef-lieu de région)を含む人口 40 万人以上の EPCI 40 万人以上の経済圏(zone d'emploi) を中心とし、MAPAM 法がメトロポールに付与すると定めている事務・権限をすでに構成コミューンに代わって行使している EPCI	12
大都市圏共同体 (Communauté urbaine)	圏域全体の人口が 25 万人以上 (飛び地なし)	15
都市圏共同体 (Communauté d'agglomération)	人口 1 万 5 千人以上の中心都市を 1 ないし複数有する圏域全体が人口 5 万人以上の EPCI (飛び地なし) 県庁所在地 (コミューン) ないしは県内最大人口コミューンを含む人口 3 万人以上の EPCI (飛び地なし)	219
コミューン共同体 (Communauté de communes)	人口についての条件なし (飛び地なし)	1018

【出典】地方自治体に関するフランス中央省庁のポータルサイト collectivites-locales.gouv.fr のデータ等を参照し、筆者が作成。 <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/liste-et-composition-2017> (2018 年 5 月 1 日アクセス)

日に設立された「リール大都市共同体 (Communauté urbaine de Lille)」が、1996年には「リール・メトロポール大都市圏共同体 (Lille Métropole Communauté urbaine)」(以下 LMCU と表記)に改組され、上述の MAPAM 法に基づき現在は「リール・メトロポール・ヨーロッパ (Métropole Européenne de Lille)」(以下 MEL と表記)へ移行している(2015年1月1日以降)。そして、1999年法が人口5万人以上の EPCI に開発評議会の設置を義務づけたことを踏まえ、LMCU 時代の 2002 年に「開発評議会」が設置されている。

- ⑤ 報告者が現地調査の対象としたもう一つのフィールドであるフランス北西部のレンヌ市では、同市とその周辺の 26 コミューンにより 1970 年に設立された「レンヌ都市圏広域都市区(District urbain de l'agglomération rennais)」が最初の EPCI であり、その後 2000 年には「レンヌ・メトロポール都市圏共同体 (Communauté d'agglomération Rennes Métropole)」へ改組され、リールと同様、2015 年 1 月 1 日からは「レンヌ・メトロポール (Rennes Métropole)」(以下 RM と表記)へと移行している。そしてリールと同様、レンヌでも 2000 年に「開発評議会」が設立されている。

(2) 制度研究(二): EPCI の間接民主主義改革—共同体評議会の選挙制度改革

- ① モーロワとバラデュールという 2 人の元首相がそれぞれ提出した報告書(2000 年と 2009 年)が、共同体評議会メンバーの直接普通選挙による選出を勧告したことを受け、共同体評議会のメンバー選出に関わる新しいルールが、上述の 2010 年法と「コミュニ

ン議会・EPCI 共同体評議会・県議会の選挙制度」に関して 2013 年 5 月 17 日に成立した 2 つの法律において、規定されることになった。

- ② フランスのコミューン議会選挙は、6 年に 1 度、全国一斉でおこなわれ、人口 1,000 名以上のコミューンでは拘束名簿式比例代表 2 回投票制、人口 1,000 名以下のコミューンでは多数代表連記 2 回投票制が採用されている。従来、共同体評議会のメンバーは、コミューン議会選挙のあと、各構成コミューン議会内の互選で選出された市長や助役などの役職順で選任されていた(各構成コミューンに配分された議席数を上限)。しかし、この選挙制度改革により、人口 1,000 名以上の構成コミューンについては、コミューン議会選挙の際、有権者は、各党派が提出した候補者リスト(コミューン議会議員の候補者と共同体評議会議員の候補者が掲載)のなかから 1 枚を選択し、これを投票することで、共同体評議会のメンバー選出にも関与できるようにしたのである(人口 1,000 名以下の構成コミューンについては従来通り)。

(3) 制度研究(三): EPCI の直接民主主義改革—参加民主主義機関の設置

- ① これに関連する立法としては、「地域の施設整備と持続可能な開発に関する 1999 年 6 月 25 日法」(以下 1999 年法と表記)は、レジオンに設置されている諮問機関「レジオン経済社会環境評議会」をモデルとして、地元の経済・社会諸アクターから意見聴取をおこなう「開発評議会 (Conseil de développement)」を、人口 5 万人以上の EPCI に設置すると定めたが、「共和国の新しい地方組織に関する 2015 年 8 月 7 日法」は、さらにその第 88 条で

その設置が義務づけられる EPCI を「人口 2 万人以上の独自財源を有する EPCI」と規定するなど、その法的枠組みをより明確にしている。

(4) 実態研究：「EPCI の直接民主主義改革」の具体的取り組みに関する現地調査（リール市・レンヌ市）

① 1999 年法が人口 5 万人以上の EPCI に開発評議会を設置を義務づけたことを踏まえ、リールでは 2002 年に、レンヌでは 2000 年に、それぞれ「開発評議会」が設立され、今日では MEL や RM が所掌する様々な専門分野の政策立案や事業実施後の評価をおこない、当該メトロポールの共同体評議会に答申するという役割を担っている。審議には、地元の経済・社会領域で活動する公的機関や経営者団体、労働組合、NPO/NGO などの代表者、そして経済、社会、文化、教育、科学、環境など、開発評議会が取り上げる様々な分野の専門家がメンバーとして参加している。

② レンヌの開発評議会には前身組織があり、同地域の EPCI がまだ「レンヌ都市圏広域都市区」と呼ばれていた 1984 年からすでに「レンヌの施設整備と雇用のための経済社会開発委員会」が自発的に組織されており、同地域では参加民主主義機関を通じた意見聴取の取り組みが、30 余年にわたっておこなわれていることになる。

(5) 今後の展望と想定外の新しい知見

① 2014 年 3 月のコミューン議会・共同体評議会選挙は、共同体評議会の選挙制度改革により導入された新しい投票方式で実施されたが、依然形式的である。有権者からみれば、自らが居住している構成コミューンの評議員選出にしか関与できておらず、その意味では、最も改革されるべき部分がそのまま残っ

ている。

② とはいえ、EPCI に単に効率性や機能性を求めるのではなく、参加民主主義機関としての「開発評議会」を設置し、地元諸アクターから直接意見聴取するチャンネルを確保することで、彼らの民主的統制に基づく運営を模索している点は、われわれが自治体間協力による広域行政組織の十全な運営を考える際、大いに参照すべき事例であるように思われる。

③ フランスの EPCI が同国の地方行政において示している影響力の大きさは、例えばこれらに参加しているコミューンの数やこれらの圏域内に居住している住民の数によって示されるが、本研究の応募段階における最新のデータ（2012 年現在）と 2017 年現在のデータを比較すると、設立件数は 2,581 件から 1,266 件へ整理される一方で、参加しているコミューンの割合は全体の約 96%から 99.98%強（参加していないのは全土で 5 コミューンのみ）へと増大し、圏域内に居住している住民の割合も全人口の 92%強から 99.96%強へと増大している。今後フランスが、「EPCI の(直接/間接)民主主義改革」（住民による民主的統制の強化へ向けた改革）をさらに推しすすめ、EPCI が、十全な地方自治体としての地位を獲得するならば、同国における一連の取り組みは、合併によらない基礎自治体の広域化の成功事例として評価されることになるであろう。

5. 主な発表論文等
(研究代表者、研究分担者及び連携研究者
には下線)

[雑誌論文] (計 4 件)

- ① 中田晋自、「フランスの自治体間協力型
広域行政組織—その制度的発展と近年
の(直接/間接)民主主義改革—」、日
本都市計画学会『都市計画』334号
(2018年9月号、2018年9月公刊予
定)、査読なし(執筆依頼あり)
- ② 中田晋自、「フランスの自治体広域連合
における参加民主主義機関とその役割
——『レンヌ・メトロポール開発評議
会』(2017年設立)の事例——」、『愛
知県立大学外国語学部紀要(地域研
究・国際学編)』(第50号、2018年3
月)、査読なし、pp.21-45
DOI : 10.15088/00002977
- ③ 中田晋自、「フランスにおける大都市圏
の拡大と自治体間協力型広域行政組織
——2014年のメトロポール改革とリー
ル・メトロポールの対応——」、『愛知県
立大学外国語学部紀要(地域研究・国
際学編)』(第48号、2016年3月)、
査読なし、pp.1-26
DOI : 10.15088/00002675
- ④ 中田晋自、「フランスにおける自治体間
協力型広域行政組織とその制度的発展
——『民主主義の赤字』問題と民主主義
改革——」、『愛知県立大学外国語学部紀
要(地域研究・国際学編)』(第47号、
2015年3月)、査読なし、pp.103-127
DOI : 10.15088/00002164

[その他]

- ① 中田晋自、「【資料・翻訳】フランスの
自治体広域連合における市民参加の制
度的枠組み—『ルール・メトロポール・
ヨーロッパとその開発評議会の間の協
力枠組み』(2015年)—」、『愛知県立
大学大学院国際文化研究科論集』(第

18号、2017年) pp.273-290

<http://id.nii.ac.jp/1166/00003139/>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中田 晋自 (NAKATA, Shinji)

愛知県立大学・外国語学部・教授

研究者番号 : 60363909