

フランスの地方分権（Ⅱ）

広岡 裕児*

はじめに

第2部では地方財政について紹介するが、その前にフランスの行政団体制度についてあらためて復習しておく。

フランスの行政団体には、①国 (Etat) ②州 (Région) ③県 (Département) ④課税権を有するコミューン間広域行政組織 (Établissement public de coopération intercommunale、以後 EPCI と記す¹⁾) ⑤コミューン (Commune) がある。国、州、県、コミューン・EPCI の間に上下関係はない。

このうち、州、県、コミューンは法律上地方公共団体 (Les collectivités territoriales) とされている。EPCI は基礎自治体であるコミューンが非常に小さく、また合併をしたがらないので、その連合体としてつくられたもので、そこへの加盟は義務になっている。独自の議会をもち一定の税とコミューンの権限が移されており、地方公共団体一般法典に基礎を持つが、法律上は、地方公共団体ではなく公施設法人とされている。以下地方公共団体と EPCI をあわせて地方自治体と表記する。

1. 財務財源

(1) 管轄権限の移管に伴う財源の確保

1982年に地方分権が始まって以来、法律で管轄権限の移管には必ずそれに見合った財源の補償が義務であると規定されてきたが、2003年には憲法に「国と地方公共団体との間の権限の移管には、従前その行使に充てられていた財源と同等の財源の配分を伴わなければならない。地方自治体の支出の増加をもたらすあらゆる権限の新設又は拡大には、法律で定める財源の配分を伴わなければならない。」と記された (第72-2条第4項)。

財政的補償については、税の移転のほか、分権交付金など特別な交付金あるいは総合交付金 (DGF) の増額となる。なお、省庁予算とは別に直接地方自治体への交付金の原資とする国家の一般予算からの歳入控除がある。また、移管された税収が補償を受ける権利の額を下回る場合、国は移管された税額をそれに応じて増額しなければならず、移転された税収が減

*在パリ。当財団特別研究員。

¹ 人口によって、コミューン共同体 communauté de communes、市街地共同体 communauté d'agglomération、都市共同体 Communauté urbaine そしてメトロポール métropole の4種がある。

少しないことを保証しなければならない²。

(2) 歳入構造と地方税

会計検査院は2023年の年次報告で安定した税収と国からの交付金介入により、地方自治体の財政は堅固な状態にあると評価している³。

現在の主な地方税は次のとおりである。

企業土地負担金 Cotisation foncière des entreprises (CFE)

企業付加価値負担金 Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

建築設済土地税 Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

未建築土地税 Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)

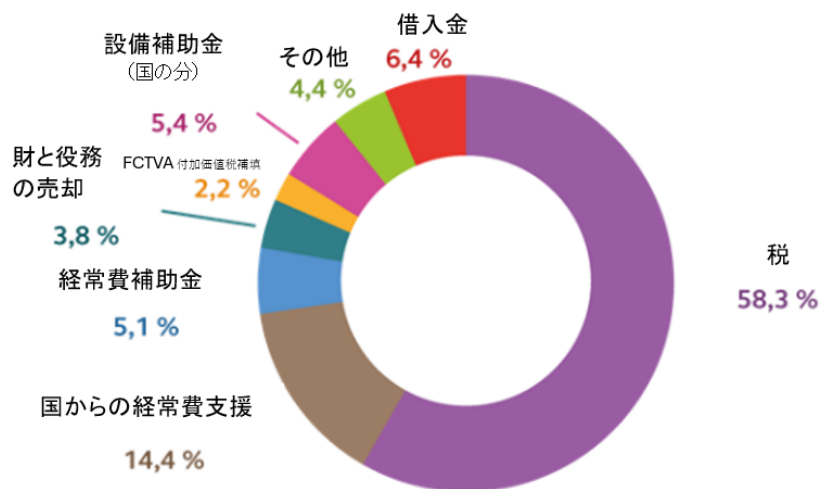
空き家に対する年間税および空き家住民税 Taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)

建築可能となった更地売却税 Taxe sur la vente de terrains nus rendus constructibles

家庭ごみ収集税または収集負担金 Taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou REOM)

このほか、不動産譲渡税は県とコミューンそして国（少額）で分配する。

図表1 2021年の地方公共団体の歳入構造



Source : DGCL

出典 Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après Cour des Comptes より筆者記

経常費支援は総合交付金、権限移転に伴う補填の交付金も含む。経常費補助金は、異常事態によって特別な財政困難に陥った場合の追加総合交付金(地方公共団体一般法典L. 2335-2条)。

² 内務省地方公共団体総局長通達2024年3月1日 Circulaire, le 1er mars 2024 La directrice générale des collectivités locales, Note d'information relative aux modalités financières de compensation des transferts de compétences inscrites dans la loi de finances pour 2024

³ Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après p133

(3) 交付金は国の統率手段ではない

2005年11月にフランスの現地調査を行った神奈川大学経営学部青木宗明教授（当時）は次のように述べる。

「わが国においてフランスは、中央集権国家の代名詞として知られてきたが、次の2点でこの認識を改めなければならない」①フランス国会の両院のほとんどの議員が代議士が地方議員や首長を兼任している。元老院（上院）は、地方議会議員によって選出される。「フランス国会は、地方代表の議会であり、常に地方の利害を十分に理解しながら審議・議決を行っている」。②地方財政調整の内容、自治体間の配分について決定権を持っている地方財政委員会の委員の大半は地方代表である。「このように地方代表が中央で政策を策定し、決定している状態を、中央集権と呼んでよいのであろうか⁴。」

現在でもこの状況は変わっていない。

文中の地方財政委員会（le comité des finances locales）は、1979年1月3日法によって創設されたもので、国会議員および地方議員32名⁵、国の代表（官僚）11名からなる。3年ごとに改選され、次の3つの役割を持つ。

- 決定及び検査機能 主要な地方公共団体向けの国の支援の決定と検査
- 諮問機能 地方公共団体の財政に関連するすべての国の政令、法案および修正案について事前に意見を求められる。
- 協議・提案機能 地方公共団体の財政改革、交付金・補助金改革について⁶。

(4) 地方自治体間の財政状況の不平等の是正

憲法第72-2条は、地方公共団体間の財政状況の不平等を是正するために、大幅に財政平衡化を促進しなければならないと定めている。

平衡化は国から地方自治体への交付金及び補助金による垂直の平衡化と地方自治体間の水平の平衡化に分けられる。

垂直の平衡化は、おもに経常費総合交付金（DGF）のうちの平衡化の部分によっておこなわれる。2023年の総額は90億ユーロで、そのうち58億ユーロがコミューンに配分された。水平の平衡化は、裕福な自治体からそうでない自治体への移転である。2023年の水平の平衡化に該当する措置は総額64億ユーロであった⁷。たとえば、有償譲渡税平衡化基金で、2020年に2011年以降に設立された3つの基金を合併したもので、財源は、配分の前年度に県が徴収した有償譲渡税額の0.34%と、同じく前年度に徴収した有償譲渡税額が住民一人当たり額が全国平均の0.75倍を超える県を対象とした7億5,000万ユーロの固定拠出の2つで

⁴ フランスの地方財政調整：財源保障と財政調整、神奈川大学経営学部教授青木宗明 p236

⁵ 2025年1月5日現在国会議員4（2院同数）、県議会議員（県知事）4、州議会議員（州知事）2、メール（市町村長）15、EPCI 議長7、※国会議員はすべて地方議員を兼任している。<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/1.%20Connaitre%20les%20acteurs%20et%20les%20institutions/4.%20Organismes%20consultatifs/CFL/CFL%20-%20Liste%20des%20membres%20au%202027-01-2025%20.pdf>

⁶ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/connaitre-les-acteurs-et-les-institutions/organismes-consultatifs/comite-des-finances-locales-cfl>

⁷ Coûts des normes et de l' enchevêtrement des compétences entre l' État et les collectivités : évaluation, constats et propositions p67

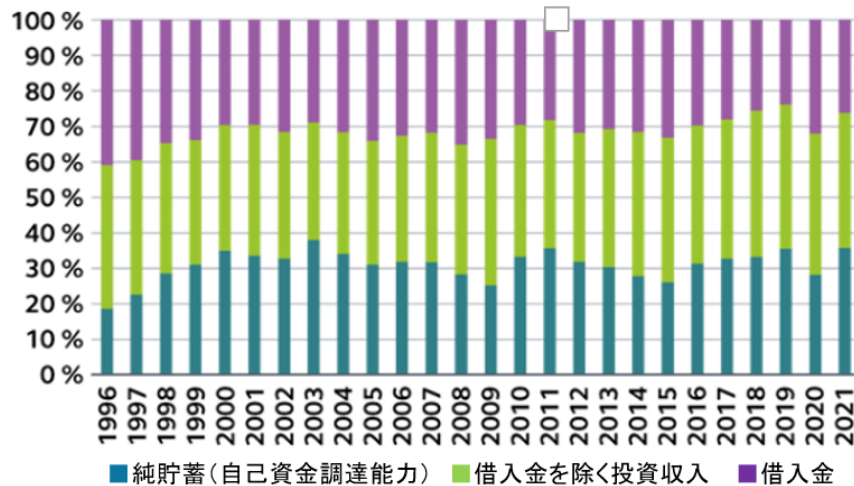
ある。また、EPCI およびコミューン平衡化基金は、住民一人当たりの総合財政潜在力⁸(PFIA)が全国の平均の0.9倍を超える EPCI およびコミューンが拠出する。拠出率は総合財政潜在力 (PFIA) の13%を上限として毎年政府が提案して国会が議決する。

(5) 投資

2019年、公共投資の55%が地方自治体によっておこなわれた。地方自治体はとくに、道路および都市施設の開発・更新、学校施設（市立学校、大学、高校）や文化・スポーツ施設（図書館、体育館、スタジアム、プールなど）の建設・改修に参与している。

地方自治体は、投資資金を調達するために、投資収入（特に地方公共団体に支払われる投資補助金、そして付加価値税補償基金 FCTVA からの収入）、借入金、そして純貯蓄（収入と運営費の差額、自己資金調達能力）という3種類の財源を持っている。

図表2 地方の投資の資金調達方法（事務組合を除く）



注: 投資収入において、国の交付金、付加価値税補填金、他の地方公共団体からの補助金を区別することは不可能である

Source : DGCL hors syndicat

出典 Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après Cour des Comptes
より筆者訳

会計検査院は、地方自治体の財政は均衡しており、これは主に「黄金律」のおかげである⁹と評価している。「黄金律」は、地方分権と同時に導入された予算は経常費と投資費の二重の均衡を示さなければならない、借入れに対応する費用は総貯蓄（自己資金調達能力）で賄われなければならない、という地方公共団体一般法典の規定である。

⁸ 税込と経常費総合交付金の合計から一定の要素を差引いたもので毎年内務省地方公共団体総局が発表する。

⁹ Rapport public annuel 2023 : La décentralisation 40 ans après p159

2. 弱小市町村のインフラ整備

(1) フランスにおける弱小市町村

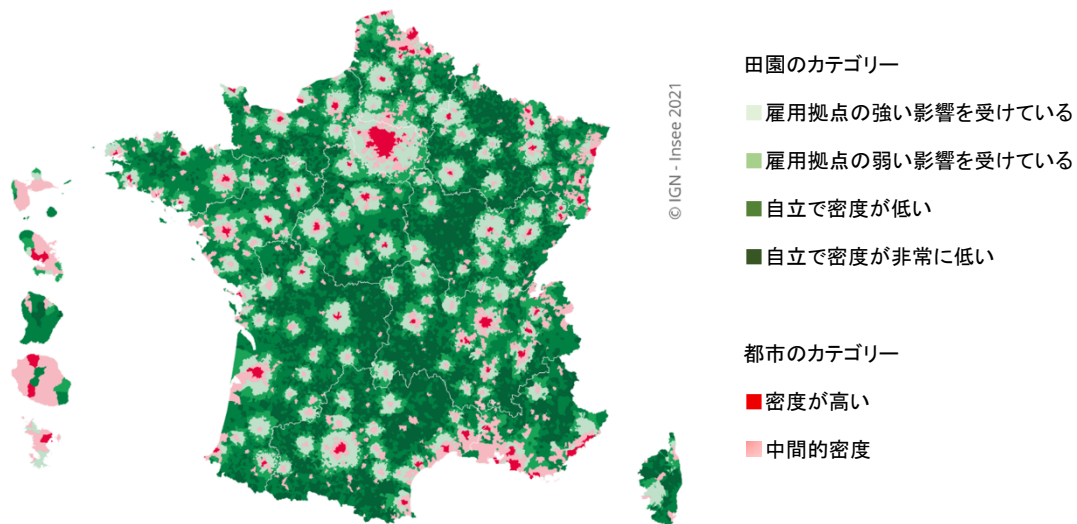
1) 田園コミューン

日本でいう弱小市町村にあたるものとして、フランスでは Commune Rural をあげたい。Rural は農村と邦訳されるが、農業地域に限らないので、本稿では「田園」と呼ぶ。

田園コミューン Commune Rural は INSEE によって人口密度をもとに定義されている。すなわち、「連続した市街地（建物間の間隔が 200 メートルを超えない）を有し、少なくとも 2,000 人の住民を有するコミューンまたはコミューンのグループ」を都市単位 unité urbaine とし、これ以外の地域は Zone Rural¹⁰である。

INSEE（国立統計経済研究所）は、また、雇用拠点の影響力の度合いを考慮して、田園地域のコミューンを①雇用拠点の強い影響を受けている、②雇用拠点の弱い影響を受けている、③自立（影響がない）で密度が低い、④自立（影響がない）で密度が非常に低い、の 4 つの категорияに分類している。

図表 3 INSEE による田園と都市のゾーン分け



出典 La France et ses territoires Édition 2021 より著者訳

フランスのコミューンの 88% (30700) は田園地域で、人口（約 2200 万人）の 33%以上を占めている。

これらの地域は、学校、商店、医療といったサービスへのアクセス、住宅の質、経済活力、交通および自動車依存から脱却する代替交通手段の開発、人口の高齢化と若い世代の流出、エコロジー転換、デジタル化への適応などの課題に直面している。

田園コミューンの中でもとくに脆弱なものは、進出する企業が税や社会保障費負担の優遇措置の恩恵を受けられる田園活性化ゾーン Zones revitalisation rurale (ZRR) に指定さ

¹⁰ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1501>

れている。人口密度および人口減少、労働人口の減少、農業雇用の割合が非常に高いなどが指定の基準になっている。EPCI の加盟コミューンの半数以上が該当する場合にはEPCI 全体として指定される。また、同様に県全体でも指定される。

2024年7月1日から田園活性化ゾーン（ZRR）は雇用活性化地域（BER）、田園商業活性化ゾーン（ZORCOMIR）と統合され、フランス田園活性化ゾーン Zones France revitalisation rurale（ZFRR）になった。

ZRR のコミューンの大部分である 17800 のコミューンが ZFRR に指定された。また 13 の県が全域このゾーンに指定されている。

もともとは、税法を根拠とした企業誘致のためのものだが、交付金の増額や水機構¹¹が支援する場合の対象の選別材料などとしても使用されている。

田園部の国土整備計画・州整備計画のコーディネーターは県が行っているが、国民全体の平等の問題であるから、総合的な政策と支援の財源は国が担当している。

2) フランス田園計画（Plan France ruralités）

政府は、2019年7月に「田園アジェンダ Agenda rural」を策定した。「田園アジェンダ」は2022年に政策評価およびコロナ後の振興政策との関連での改定がおこなわれ、「フランス田園計画 Plan France ruralités 2023-2027」となった。

2023年6月に開始されたこの計画は、保健医療、連帯（福祉）、モビリティ、デジタル、教育、農業、経済開発、雇用と職業訓練、住宅、エコロジー・エネルギー転換、青少年、文化、スポーツ、市民団体活動、高齢者と自立、公共サービスへのアクセス、商業といった分野で、すべてのフランス国民に真の機会均等を保障し、住宅、移動、健康、文化に関する課題に対処することを目的としている。

前述の「将来の村」もその一環である。

（2）田園地域のインフラ整備支援

1) 補助金

総合的な田園地域へのインフラ支援の補助金として田園地域設備交付金 Dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales（DETR）がある。

2025年の国のガイド¹²による交付対象は、

- 人口 2000（海外県では 3500）以下のコミューン
- 人口 2000（海外県では 3500）超 20000（海外県では 3500）以下であり一人当たり潜在財政力¹³が同様のコミューンの平均値の 1.3 倍未満であるコミューン。
- 人口 75000 以下で 2010 年の田園地域設備交付金支給対象となった EPCI

¹¹ Agence de l'eau 大河川の流域ごとにフランス本土を 6 つに分けた地域を管轄する。上下水道、洪水対策、河川汚染など総合的な対策をおこなう独立機関である。

¹² DETR 2025 GUIDE PRATIQUE

¹³ 税収と経常費総合交付金の合計から一定の要素を差引いたもので毎年内務省地方公共団体総局が発表する。

- 人口 75000 以下のコミューン・EPCI と県でつくられた混合事務組合
- 人口 75000 以下のコミューン・EPCI と県でつくられた混合事務組合
- 人口 60000 以下のコミューン間でつくられた事務組合

用途は、

- ① エネルギー・エコロジー転換計画と持続可能なモビリティ
- ② 市街中心部活性化
- ③ 公衆を受け入れる施設や道路・公共空間のアクセシビリティ
- ④ 学校施設とその安全化
- ⑤ 経済・観光・文化の発展促進や農業食糧法 (Egalim 2018-2022) の実施目的を満たす投資
- ⑥ 安全性の向上と道路安全
- ⑦ 公共サービスの維持や発展の促進
- ⑧ スポーツ施設
- ⑨ 社会住宅
- ⑩ 内務省の国家連帯助成金の補完として局所的な異常気象による道路および関連インフラ、管路網・下水処理場の被害にともなう安全対策。
- ⑪ 道路インフラの劣化を防ぐための道路および関連インフラへの投資

なお、⑪の道路への投資は道路の拡幅や路線変更など大幅な変更や大きな補強に関するもので、コミューン道に限り最大 1 km までである。補助率は、

- コミューンのみに関係するプロジェクト：20%
- コミューンの利益を超えるプロジェクトの場合：20～30%
- 複数コミューンの共同事業、合併による新設コミューンのプロジェクト、小学校のデジタル機器、防火対策、社会住宅工事、エコロジー転換活性化契約 (CRTE) など国の施策に則った契約に関するプロジェクトの場合：30～40%、とくに国が重点政策とする場合には 50% まで増額されることもある。

上限は様々な事業全体で 50 万ユーロであるが、とくに地域構造の改善となるような場合これを超えることもありうる。

また、交通違反罰金収入の一部の再分配で、コミューンの道路工事を支援する。

欧州連合の欧州農業田園振興基金 (EAFRD) の対象になるものもある。

水道については、国が 2023 年 3 月に、総合的な水資源確保と上下水道整備及び水に関する環境エコロジー転換に関する政策として水の強靱化と協議管理のための活動計画 Plan d' action pour une gestion résiliente et concertée de l' eau (通称 Plan eau 水計画) を発表した。その提案第 14 で徹底的に上水道網の近代化を図るとしている。そのため、有効率が 50% 未満 (ほぼ漏水率が 50% を超えるといいかえらえる) 170 の水道事業者を対象に、年間 1 億 8,000 万ユーロの追加予算を計上している。なお、2024 年 3 月現在有効率が 50% 未満の水道事業者は 198 あり、そのうち 151 がコミューン単独で事業を行っている。そ

れらはすべて田園コミューンである¹⁴。

自治体の州や県でも支援を行っている。

たとえば、ノルマンディの内陸のウール・エ・ロワール県は、県内のコミューンやEPCI・事務組合および水道事業者が上水道網相互接続および改善連帯基金 Fonds de Solidarité à l' Interconnexion et à l' Amélioration des Réseaux d' Eau Potable (FSIAREP)に加盟して、同基金が次の事業に対して複数年計画に基づいた支援を行っている。

- 既存ネットワークの更新工事
- 鉛や塩化ビニルモノマー汚染による配管の更新
- 給水塔や貯水池の建設、解体、改修
- バルブ、セクターメーター、流量計、セルフメーター検針等効率改善設備
- 飲料水が供給されていない既存の集落への接続
- 事業主、事業主補助、刊行物作成、安全衛生検査、地質調査、地形測量等工事に関連する付随費用

補助額は、市街地共同体は最大対象支出の30%（上限は年間付加価値税抜き100万ユーロ）まで、コミューン共同体または事務組合加盟のコミューンで人口1000人を超えるものは、対象支出の40%（上限は年間付加価値税抜き年間15万ユーロ）まで、1000人未満のものは対象支出の最大50%（上限は年間付加価値税抜き年間15万ユーロ）までである。

ボルドーが県都のジロンド県でも支援のため同様の管路網更新支援基金 Fonds d'aide aux renouvellements des réseaux (FARR) を設立している。その前身は脆弱なコミューンや事務組合での上下水道整備のためにつくられた水価格調和基金 Fonds d'harmonisation du prix de l'eau (FHPE)で、ほぼ新規整備が終了したので2013年に更新基金として再出発した。

水機構も補助金を出している。基金の原資は水道料金や水機構は上下水道料金と河川汚染者負担金、取水料である。

たとえば、セヌ・ノルマンディ水機構に属する田園コミューンの事務組合 SESAM¹⁵の管路更新事業では事業費の60%を同機構からの補助金で賄い、さらに田園地域設備補助金で20%をカバーし、自己資金は20%である。

ちなみにフランスでは上下水道はコンセッションが多いが、あくまでもサービスコンセッションで浄水場と既成管路の修繕のみをおこない、管路の更新は管轄自治体である。しかしながら、前述した基金ではコンセッションの受託事業者も参加し会費を支払っている。

この他に、環境対策、エコロジー転換に関連する事業に関連する場合、特別な国や欧州農業田園振興基金 (EAFRD) の補助がある。たとえば、雨水について、透水性保全、透水施設、野外一時貯水施設などのプロジェクトはこれに該当する。

¹⁴ Pour une politique globale de l' eau à l' échelle des bassins de vie : répondre aux crises d' aujourd' hui et de demain, intercommunalités de France 2024年3月

¹⁵ 人口22人から5000人弱の96のコミューンが加盟。総人口22583人（2023年国勢調査）、人口密度20.5人/km²

2) 地域銀行 (CDC/Banque des Territoires)

フランスでは、公共事業などにおいて預金供託公庫¹⁶Caisse des Dépôts et Consignations、CDC が重要な役割を果たしているが、地域整備、地方自治体支援においては、とくにその事業部である地域銀行 banque des territoires¹⁷がある。

金融面のみではなく、地方議員や職員に対して法務及び財務のアドバイザーとしての活動も行っている。

2023年11月に設立されたルーラル・コンサルト Rural Consult は、政府のフランス田園計画 (Plan France ruralités、後述) の実務面を推進する。ルーラル・コンサルトは人口 5,000 人未満のコミュンおよび人口 50,000 人以下の EPCI を対象として、法務・財務に関する個別支援の他、実施された事業のフィードバックを議員や職員に提供し、地方財政と課税、公共調達、環境・食料転換、経済発展、モビリティ、土地保全、欧州情勢などについてのウェビナーを年間を通して開催している。また、1000 件を超える質問と回答を収録したデータベースにはインターネットから一般もアクセスできる。このほかに、エンジニアリングや調査研究などの組織の紹介と投融资をおこなう。

水道については州や水機構と緊密に連携して活動するパートナーシップ組織 Aquagir に加入している。Aquagir のメンバーは全国河川流域議員協会 ANEB、フランス地質鉱山研究 BRGM、フランス水サークル Cercle Français de l' Eau、フランス・ウォーター・チーム France Water Team (上下水道の機器・運営の業界団体)、水道産業・企業連合 UIE である。

3) 地域結束国家機構 ANCT、Agence nationale de la cohésion des territoires

コムミュン・EPCI への技術面の支援のために、2019年に設立された国の独立機関である。主にプロジェクトの設計、定義、実施についてアドバイスとサポートをする。

分野は公共サービスへのアクセス、医療、老朽化した住宅の改修を含む住宅、モビリティ、都市政策の優先地区 (QPV) および困難に直面している都市地区対策、都市や町の中心部の再活性化、エコロジー的移行、土壌の人工化対策、経済発展、デジタル使用発展など多岐にわたる。

2024年1月1日に人口 3500 未満のコミュンを対象に、フランス田園計画 Plan France ruralités の一環として「将来の村 Villages d'avenir」が開始されたが、ANCT がそのエンジニアリング技術支援機関となっている。

「将来の村」はコムミュンの以下のようなプロジェクトを 12~18 ヶ月間支援する。

- ・ 新規および近隣サービスプロジェクト
- ・ 地域をかたちづくる建物の改修・改善
- ・ 市街地中心部や村の広場の再開発
- ・ 文化・観光プロジェクト
- ・ 村内の新たな総合的な道路安全ビジョン

¹⁶ 公的金融機関ではあるが、政府系ではない。両院議員などが監査委員になった特別なステータスをもつ。

¹⁷ 地域公庫とも訳される

・ 商店または複合サービス拠点の開発

2024年1年間で2965のコミュニティが対象となった。2025年には計画がほぼ終了した分の約400のコミュニティが新たな対象となる。

—以上—