

国際交流・海外調査報告

フランスにおける基礎自治体の連携に関する調査

秋山 聡

道路政策グループ
主任研究員



はじめに

日本では、少子高齢化、人口減少、経済の停滞等で、生活に必要な機能のサービスレベルの低下、地域の活力の衰退が生じており、特に地方部ではその傾向が大きい。そこで、日本の地域と同様の課題（人口減少、高齢化等）を抱えつつも、特に地域が連携して生活に必要とされる機能を維持するため、地域の強み等を活かし成果をあげているフランスの地方都市地域について先進事例を調査し、その具体的な内容及び考え方について整理を行った。

本報告では、地方の複数の基礎自治組織が連携して対処している事例として、ポー・ピレネー都市圏共同体、グラン・ポー郷土圏を選定し、現地でのヒアリング等を通じて、その背景、手法、取り組みなどの概要についてとりまとめたので、その一部を報告する。

フランスにおける基礎自治体の連携

フランスにおける地方自治の単位は、「コミューン」、「県」及び「地方圏」の三段階で構成されているが、基礎自治体であるコミューン間の連携組織が大きく発達している点に特徴がある。

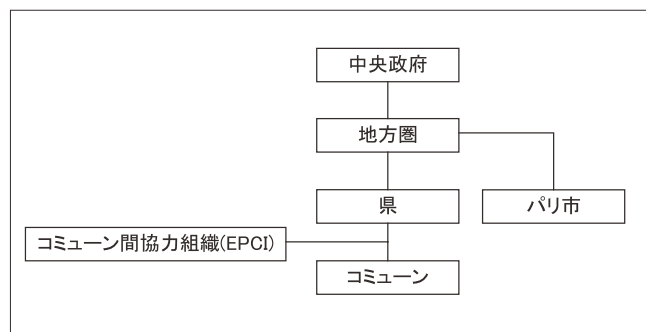


図-1 フランスの地方自治の階層

1 コミューン間協力組織（EPCI）

フランスのコミューンは、規模が極めて小さく、人口700人未満のコミューンが全体の約7割を占め、平均人口も1,700人程度である。そのため、公共サービスの遂行に障害が多く、政府は事務の効率的処理のために合併を

推進しようとしてきた。しかし、コミューンのアイデンティティや従来の権限に対する執着心が強かったために合併はほとんどうまくいかなかった。こうした合併の失敗から、政府は、コミューン間協力組織（EPCI）と呼ばれる広域行政組織を発達させることに方向転換することになった。EPCIは、1992年の法律により基礎的な枠組みが与えられ、その後、1999年7月12日付けの法律（シュベヌマン法）により、結成への補助などが根拠付けられ、各種組織の設立、再編が大きく促進されることになった。

EPCIの議決機関は、各構成コミューンの議会議員の代表で構成され、大きく分けて以下のような形態に大別される。

○組合型：単一目的事務組合、多目的事務組合など。日本の一部事務組合と同様の制度。主な財源を構成コミューンからの分担金等でまかなう。技術分野の権限（上下水道、廃棄物処理、児童の通学輸送、道路等）の執行を主な目的とするケースが多い。

○連合型：都市共同体（CU）、都市圏共同体（CA）、コミューン共同体（CC）、新都市組合（SAN）。広域行政組織自体が独自の税源（職業税、不動産税など）を持ち、法によって規定された一定の必須的権限を与えられる。

2008年現在、独自税源を有するコミューン間協力組織（EPCI）は、フランスのコミューンの数、人口においても90%以上を占めている。また、最も多い数のEPCIはコミューン共同体（CC）であり、全体の約93%を占めている。

表-1 独自財源を有するコミューン間協力組織（EPCI）に関する基礎情報（2008年）¹⁾

	数	コミューン数	総人口
都市共同体（CU）	14	360	6,263,969
都市圏共同体（CA）	171	3003	21,377,932
新都市組合（SAN）	5	29	322,995
コミューン共同体（CC）	2,393 (93%)	30,244	26,593,000
合 計	2,583	33,636 (94%)	54,557,896 (90%)
フランス全体		36,783	60,185,831

2 郷土圏 (Pays)

郷土圏 (Pays) は、コミューン及びコミューン間協力組織 (EPCI) が地域開発 (経済開発、公共サービス、大規模施設等) に関する様々な問題を検討し、広域計画の策定を行う場として活用されている。Pays は、行政区画でも新たな地方団体でもなく、「文化、経済、社会又は地理的に整合している」地域が結成する地域開発の受け皿としての計画領域で、1995 年の国土整備基本法 (パスクワ法) にて制定され、更には 1999 年の国土整備開発基本法 (ヴォワネ法) にて強化された。

Pays の事務局はコミューン議員、EPCI 議員及び非営利社団 (association) から構成される。大部分の場合において、複数の EPCI で構成される混合組合の形態をとることが多い。設立目的は、都市部と農村部の行政格差の補完であり、特に経済開発が周辺部まで行き渡るようにすることを目的としている。

手続きとしては、コミューンもしくは EPCI が主導し「文化、経済、社会又は地理的に整合している」地域を Pays として境界を画定する。境界の画定には、国の代表者 (地方圏長官) の認可を得なければならない。この際、独自税制を備えた EPCI の境界が尊重される (ヴォワネ法第 25 条)。Pays は、地域の持続的な開発を目指す事業を掲載した行動計画である郷土圏憲章 (Charte du pays) を作成し、国と地方圏の出資負担を定める郷土圏契約 (contrat du pays) を締結する。

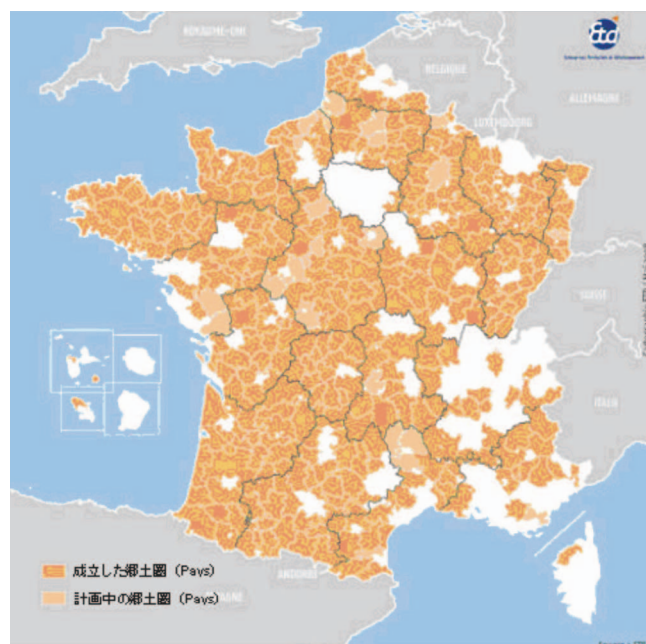


図-2 郷土圏 (Pays) の現況 (2008 年)²⁾

2008 年現在、Pays は、371 を数え、全人口の 47%、面積の 81% をカバーしている。一つの Pays に含まれるコミューン数の平均は 79、平均人口は 74,000 人、平均面積は 1,183km² である。Pays の地理的な大きさは EPCI よりも大きく、県よりも小さい規模になる。県をまたがる Pays の設立も可能である。概ね 1 つの県に 5、6 程度の Pays が存在する。

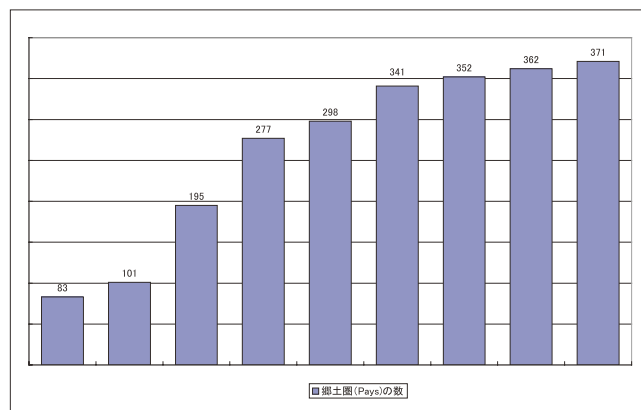


図-3 郷土圏 (Pays) の数の推移²⁾



図-4 グラン・ポー郷土圏の例
(コミューン数 150、人口 25 万人、面積 1,372km²)

【 ポー（Pau）における具体事例 】

1 ポーの概要

ポー（Pau）は、首都パリから南西におよそ 650km、アキテーヌ地方圏のピレネー山脈の麓に位置し、ピレネー・アトランティック県の県庁所在地である。人口は約 8 万人で、アキテーヌ地方圏庁所在地であるボルドー（約 23 万人）に次ぐアキテーヌ地方圏第二の都市であり、ポー・ピレネー都市圏共同体とグラン・ポー郷土圏の中心コミューンでもある。

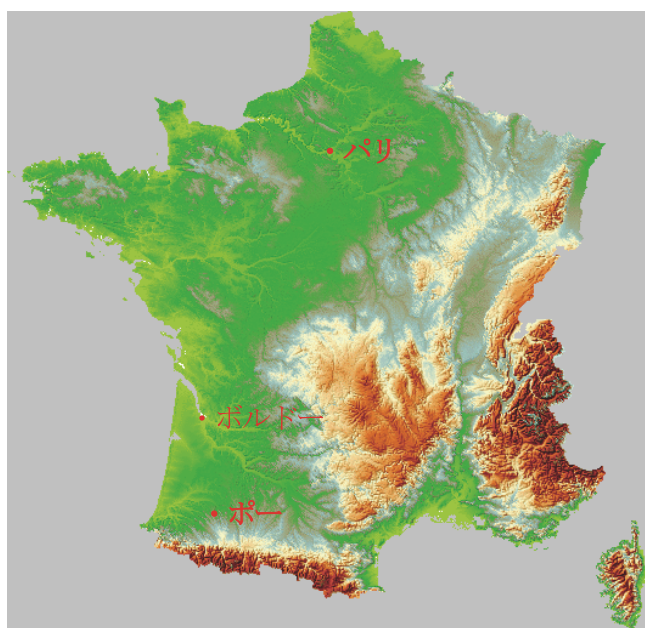


図-5 ポーの位置

2 ポー・ピレネー都市圏共同体（CA）

コミューン間協力組織（EPCI）の一つである、ポー・ピレネー都市圏共同体（CA）は、2000 年に創設され、当初は 10 のコミューンで結成された。参加コミューンは、2001 年に 12、2003 年には現在（2009 年）の 14 になり、人口は約 15 万人、面積は 184km² である。ポーは、ポー・ピレネー都市圏共同体の中心市であり、人口は約 8 万人、面積は 32km² である。

表-2 人口の推移³⁾

	1990 年	1999 年	2006 年	1990-2006
ポー	82,157	78,732	83,903	2.1%
都市圏共同体 (CA)	136,945	140,960	148,920	8.7%
郷土圏 (Pays)	208,933	218,181	234,672	12.3%
県	578,516	600,018	636,849	10.1%
地方圏	2,795,830	2,908,359	3,119,778	11.6%

1990 年～2006 年までの人口の変化をみると、コミューンレベルでは、1999 年まで減少傾向にあったが、その後は増加傾向に転じている。1990 年～1999 年においては、ポーの人口は減少しているにも拘わらず、都市圏共同体（CA）の人口は増加していることから、ポー周辺のコミューンでは人口は増加していたことが分かる。

その他のレベルでみると、都市圏共同体、郷土圏、県、地方圏において、人口は増加傾向にある。

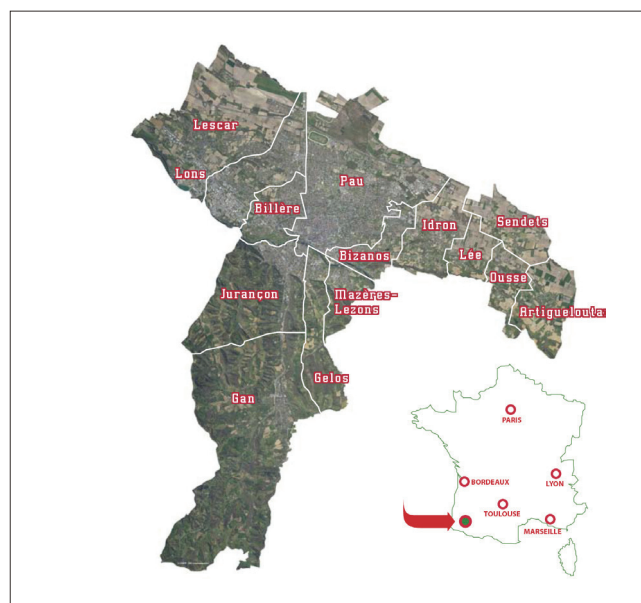


図-6 ポー・ピレネー都市圏共同体（CA）の構成コミューン⁴⁾

3 具体的な取り組み事業の紹介

ポー・ピレネー都市圏共同体では、コミューン間で連携、協力してスポーツ、文化、健康、環境といった事業を運営しており、ここでは、実際に訪問した施設のうち、その一例を紹介する。

(1) 共同給食センター

1980 年代に計画された、共同給食センターが完成し、2008 年 3 月に給食職員がこの新施設に入居し、都市圏内の小学校向け給食や高齢者の食事配達サービスを開始した。本施設の面積は 2,300m²、54 名の職員、予算は 500 万ユーロである。

この施設は、異なる提供者の栄養バランスを考慮した食事を、徹底した安全管理と衛生管理の元で作っている。一日当たりの本施設で約 8,000 食を用意することができる。給食センターで作られた食事は、低温処理をされ、配送先の学校で温められて提供されている。



写真-1 給食センター外観

表-3 給食センターの利用者別データ

利用者	2006 年度 提供数	2007 年度 提供数	前年度比 (%)
小学校	888,700	939,963	+ 5.57
他の利用者 (高齢者向け等)	397,268	446,056	+ 12.28
合計	1,285,968	1,386,019	+ 7.78



写真-2 調理場



写真-3 密封処理され冷蔵保存されている給食

4 グラン・ポー郷土圏

グラン・ポー郷土圏は、2002 年から郷土圏 (Pays) の範囲を定めるための調査が開始され、2004 年に現在の圏域に設定された。グラン・ポー郷土圏は、ポー・ピレネー都市圏共同体 (CA)、8 つのコミューン共同体 (CC)、および、コミューン間協力組織 (EPCI) に属していない 2 つのコミューンが含まれ、150 のコミューンで構成されている。郷土圏内の人口は 25 万人であり、郷土圏面積は 1,372km²、郷土圏は 87,000 人の雇用者、9 万世帯を抱えている。

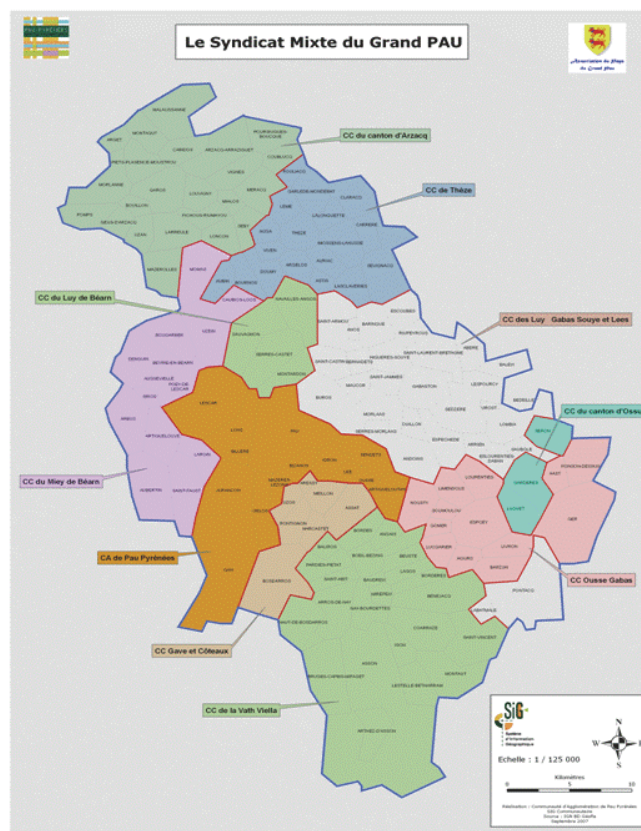


図-7 グラン・ポー郷土圏を構成する EPCI 及びコミューン

(1) 経緯

グラン・ポー郷土圏の原型となるコミューン間組合が、2002 年 9 月に組合の形式で発足した。郷土圏は、地域開発事業を担当し、さらにポー・ピレネー都市圏共同体との整合性を保つかたちで事業を策定している。また、郷土圏の管轄範囲は、EPCI の枠組みを超えるものとして定義され、ひとつのコミューン間協力組織では対処できない問題について、Pays という大きな枠組みで解決を図ること、大きな存在意義となっている。

2008 年 7 月には、グラン・ポー郷土圏は、ミミアグ (Mimiague) 氏を会長、ラバン・ウィノグラード (Laban

Winograd) 氏を副会長に選出し、グラン・ポー混合組合として新たに再編成された。現在、2年後の2011年の契約更新時に備え、第2世代の郷土圏契約に向けて準備を進めている。

表-4 グラン・ポー郷土圏の歴史

2002年9月	グラン・ポー郷土圏の協会設立
2002年10月	最初の開発審議会設立
2003年	都市圏事業計画と郷土圏憲章10年の戦略プロジェクト
2004年12月	郷土圏憲章：2004-2007年活動プログラム
2005年7月	郷土圏補完性契約（CDA）
2007年9月	混合組合と地域整合計画（SCOT）の領域に関するアレテ
2008年2月	グラン・ポー混合組合設立についてのアレテ
2008年7月7日	グラン・ポー混合組合の設立 第二世代の都市圏・郷土圏契約調印
2009年	地域整合計画（SCOT）作成開始
2011年	アレテと地域整合計画（SCOT）の承認

(2) 組織

グラン・ポー郷土圏は、独自の財源をもっていないので、参加しているコミューン共同体、都市圏共同体の分担金によって運営されている。分担金の額は、各コミューンの構成人口によって決められる。2009年現在、人口一人当たり、1.3ユーロである。その他に、ヨーロッパ支援基金、地方圏からの交付金、県からの交付金が財源となっている。一方で都市圏共同体は、独自の財源を持っている。予算は、50万ユーロであり、6人の職員が働いている。50万ユーロには、人件費と調査費が含まれ、外注する委託調査もあれば、独自に行う調査もある。

決定機関は、組合委員会であり、構成するのは、市長や助役から構成される77人の議員である。内訳としては、38人の都市圏共同体から、39人がその他のコミューン共同体からの議員である。組合委員会内で政治的合意が図られる。合意条件としては、多数決で2/3以上の賛成が必要である。

その他に毎月定例会が開かれ、77人のうち21名が集まり協議を行う。本委員会の下部組織として、空間整備、経済開発、人間に対するサービス、環境等のテーマ別に作業部会が存在する。

独立した機関として、一般市民との協議の場として開発

審議会（CDD）があり、委員会での決定事項が審議される。

開発審議会の構成員は、議員ではなく、企業の重役、労働組合、市民団体、テーマ別の専門家であり、構成人数は120名程度である。開発審議会には、決定権は無く、意見を諮問されるだけである。場合によっては、審議会の方が、委員会に提案を行うこともある。

審議会構成員は、それぞれのEPCIの推薦によって選ばれる。通常は、各分野の責任者や専門家が多く、責任と知識を有している人物が選出される。もし適任者がいない場合には、責任分野の協会に推薦してもらう。法律では開発審議会の設置が義務付けられてはいるが、運営に関する定義はなされていない。

(3) 圏域

グラン・ポー郷土圏の範囲は、フランス国立統計経済研究所（INSEE）により定義されたポーを中心とした通勤圏とほぼ一致している。通勤トリップ数の移動をみても、郷土圏と生活圏がほぼ一致しており、ポー・ピレネー都市圏共同体を中心として郷土圏（Pays）が形成されていることが分かる。

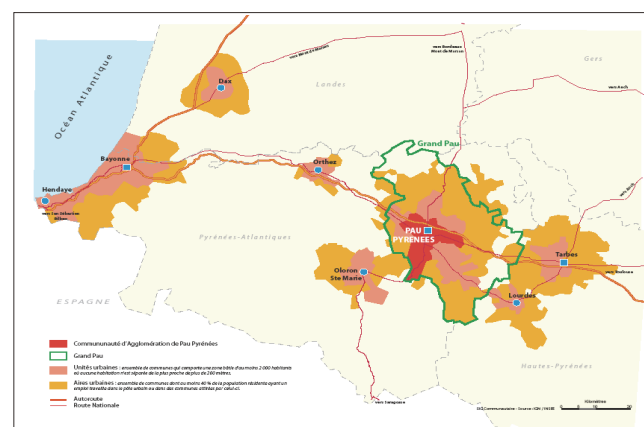


図-8 グラン・ポー郷土圏とその他の圏域との関係⁵⁾

(4) 機能

フランスには、前述の通り、コミューン、県、地方圏の3つの基本となる地方自治体があり、コミューン間協力組織（EPCI）がその中間にある。郷土圏（Pays）は、県や地方圏より小さい範囲を対象としていて、コミューン間の協議を通して、都市部と農村部の問題を解決する場所である。第2世代の郷土圏契約は、低所得者用の住宅、公共施設産業施設、経済産業施設用の土地買収の為の方法論を検討している。同様に、交通計画についても、都市圏レベ

ルの計画を郷土圏レベルにまで対象地域を拡大することを
将来的な目標と考えている。

なお、グラン・ポー郷土圏には、複数のEPCIが存在しているために、郷土圏レベルで定められた事業を円滑に機能させる為には、郷土圏の事業と都市圏の事業とが有機的な相互関係を形成し、また、EPCIの連携が不可欠である。そのため、グラン・ポー郷土圏では、2005年の7月に Pays の補完性に関する契約（CDA）が締結された。2008年には、郷土圏は、混合組合（Syndicat Mixte）形式に新たに再編成されたことにより、郷土圏の活動を恒常的に機能させ、地域整合計画（SCOT）の策定権限も有するに至った。混合組合形成のプロセスは、約10程度のコミューンが、各コミューンの自由意志によって、グループ化し、EPCIを形成し、更にコミューン間協力組織同士の協議によって混合組合が形成される。混合組合の規模は、それぞれの処理すべき問題の大きさに比例する。

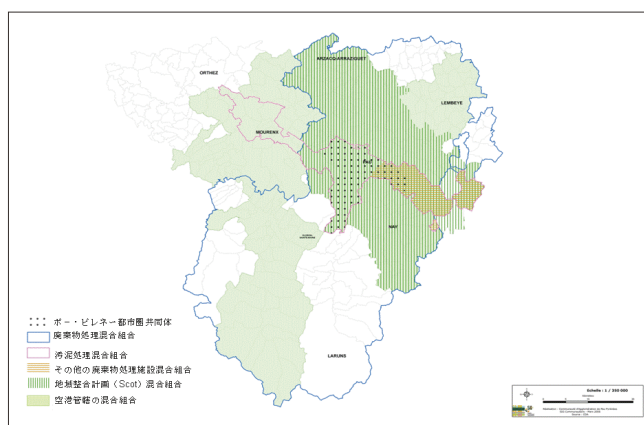


図-9 様々な混合組合の圏域⁵⁾

おわりに

ここに紹介してきたコミューン間協力組織（EPCI）や郷土圏（Pays）といった、コミューン間連携に係るフランスの手法を、状況や風土が違う我が国に直接当てはめる

ことにはいささか無理があると思われるが、人口減少社会を迎え、様々な問題を抱える地域同士が情報を共有化するという発想は十分に参考となるものである。

その中で、21 世紀にふさわしい生活圏を形成して行く
 上で、市域、郡域、県域といった既存の行政区域の枠組み
 を超えた連携は、それぞれの地域の生活様式、既存ストッ
 クの成熟度、地勢、気候、歴史・文化などに配慮し、行政
 だけでなく、その地域に住む人々が連携して、主体的に取り
 組んでいく姿勢が重要となる共に、各地に見られる優れた
 手法を、その風土にあった形で全国的に普及させていく
 ための工夫も必要であるとする。

参考文献

- 1) Les collectivités locales en chiffre 2008
- 2) 'Etat des lieux des pays au 1er janvier 2008', ETD
- 3) INSEE (1990 年と 1999 年の値は国勢調査、2006 年は推定)
- 4) ポー・ピレネー都市圏共同体活動報告書 2007
- 5) グラン・ポー郷土圏混合総合資料



ポー市街から眺めたピレネーの山々