

第4章 自治体合併の国際比較

第1節 問題の所在—市町村合併国際比較の意味

本章では、平成の市町村合併の特色を抽出するために、スウェーデン、フランス、韓国における基礎自治体区域変更との比較を行う。3 か国を対象を絞ったのは以下の3点の理由による。第1に、基礎自治体の人口規模である。フランスは2010年時点で基礎自治体であるコミューンは36,470を数える。1コミューンあたり人口規模は1,726人に過ぎない。一方、韓国の基礎自治体は同じく2010年時点で161に留まり、1基礎自治体（市・郡）あたり人口規模は304,851人に達する。第2に、2か国の差異は、基礎自治体の人口規模の多様性を象徴している。そこで、この2か国がどのように今日の基礎自治体を形成したのかをたどる。

第2に、区域変更における法的強制性である。スウェーデンにおいては、1969年法において、基礎自治体であるコミューンに対し、合併を法的に強制した。なぜこのような強制が必要であったのか、その結果どのような得失を得たのかを検討することで、自主合併を特徴とする平成の市町村合併と比較する。

第3に、3か国において、自治体の区域区分の変更が、国政上のどのような課題とリンクしていたのかを辿る。自治体の合併は、「効率的な自治体規模」を巡る論争である。他方、自治体の区域区分は、効率性のみによって成立している訳ではないことは良く知られている。各国が自治体の地域区分を国政上どのように位置づけていたのかを探ることは、平成の市町村合併の歴史的位置を理解する上で重要な作業であると考えられる。

第2節 スウェーデン

（1）スウェーデンにおける地域区分変更の概略と本節の課題

スウェーデンにおけるコミューン合併の経験は、平成の市町村合併期において重要な参酌材料となったとの指摘がある¹。このためもあり、スウェーデンの市町村合併の経過については良く知られている。本節に必要な範囲で振り返れば、概ね以下のように纏められる²。

第1に、1946年に成立・施行され、1952年に完了した、「地域区分の変更に関する新法（以下、1946年法）」に基づく、村コミューンの義務的合併である（以下、第1次合併と称する）。この結果、1951年に2,498を数えたコミューンは1952年に1,037にまで減少した。中でも、村コミューンは、1951年の2,281から、1952年には816まで減少した。一方で、教区の地理的区域（socken）の再編成はなされなかった。このため、世俗コミューンと教区の関連性が断たれた。

第2に、1969年に成立し、1974年に完了した「自治体区域変更に関する特別規定 Lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen（以下、1969年法）」を根拠としたコミューン・ブロック（kommunblock）に基づく強制合併である（以下、第2次合併と称する）。第2次合併は自治体種別区分（市、市街地区、村）を廃止し、コミューンのみとした。この結果、1969年に848を数えたコミューンは1974年に278にまで減少した。

合併を推進した政治勢力は、第1次、第2次合併とも社会民主党政権であった。なお、地方議会議員などの政治的 대표ポスト数および政治的 代表者は、グスタフソン³が引用する試算によれば、第2次合併前の1964年の約18万7,000から、第2次合併後の1974年には約7万5,000へと激減した⁴。

他方、1978年に非社民3党連立政権下でコミューン分離を認める新法が施行されて以降、非社会主義ブロックが多数派を担ったコミューンにおいて、コミューン・ブロックに基づく合併コミューンからの分離を目指す動きが沸き起こった。1982年に成立した社民党新政権は、分離要件を厳しくすることでこれに対応している。見方を換えるならば、強制合併以降のスウェーデンにおいて、コミューン数を減少させるような施策、つまり、第3次合併に向けた動きは、現在のところ、皆無である。この結果、広域行政の推進施策として、コミューン合併に代り、コミューン間の行政協力が進められることとなっている⁵。

なぜ、スウェーデンにおいて、現在に至るまで第3次合併に向けた動きが起こらないのだろうか。その理由を考察するに当たり、本節では2つの点に焦点を絞る。

第1に、コミューン合併とコミューン間行政協力の関係である。本節の結論を先取りして言うならば、スウェーデンにおいても、行政の広域化に対応する手段として、合併と並んで広域化が常に模索されていたのである。

第2に、1969年法の制定目的とその背景である。コミューン側に多くの反対意見があったにもかかわらず、社会民主党政権が合併における「自発性原則」を放棄するに至った理由と言い換えても良い。なお、1969年法の制定目的を理解するためには、コミューン・ブロックの形成過程を跡付ける必要がある。このため、1959年に創設された地域区分専門調査審議委員会に立ち戻り、同委員会の報告書およびコミューン・ブロックの策定過程も分析する。

（2）1946年法の制定過程—「合併」と「協力」に着目して

① 1946年法の背景⁶

既に述べたように、1951年以前のスウェーデンにおいては、世俗コミューンの区域は教区と一体であった。試みに1951年時点の村コミューンの人口規模をみると、2,281コミューンのうち、53.6%を占める1,223が人口999人以下に留まっており、人口2,000人を超えるコミューンは全体の僅か20.8%（476コミューン）に過ぎなかった⁷。さらに、産業構造の転換（重化学工業化）により、農村コ

ミューンからの人口流出が見られるようになっていた。

1932年に誕生した社会民主党政権が福祉国家を整備していく際に、救貧行政を担っていたコミューンを拡充し、社会福祉の担い手と位置付けるようになった。こうした流れの中で、コミューンの狭隘さ、特に小規模コミューンの存在が、中央政府にとって制約とみなされていったのである。

② 1942年社会福祉委員会と1943年コミューン地域区分委員会

社会福祉の受け皿となる行政体制の整備について、3つの選択肢が考えられていた。第1は、社会福祉をランスティング（広域コミューン）や中央政府など、基礎コミューン以外の組織に委ねる手法である。第2には、コミューン間連合により解決を図る手法である。第3に、地域区分の変更、即ち合併である。

1942年の社会福祉委員会が取ったのは、第2の手法、つまりコミューン間協力であった。即ち、人口3,000人から4,000人程度の規模を有する、社会福祉のために限定されたコミューン間協力組織を創設することを勧告したのである。

一方、1943年に創設されたコミューン地域区分委員会が、1945年にまとめた報告書では、第3の選択肢、つまり、村コミューンに関する地域区分の変更を提案した。これに沿って、1946年3月には、地方にあるコミューンの地域区分の見直し議案が国会に提出され、6月に新法となって施行された。

なお、この手続きは、法律적으로는必要のないものだった⁸。というのも、「コミューンおよび教区の区分の変更について方法や条件に関する法律 Lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning（以下、1919年法）」の第2条において、自治体区域の変更は国王（つまり政府）が、自治体区域を拡大、縮小・廃止、新設を可能とする命令を下すことが規定されているためである。

ただし、1919年法の第3条には、区域区分の変更に影響を受ける自治体が反対した場合は、総体的な必要性があると判断された場合のみ変更を命じることができる、とも規定されている。「総体的な必要性」は、①国の行政組織区分、あるいはそれ以外の状況との不対応、②コミューンの行政事務怠慢、③住宅、産業等用地確保への支障、④経済成長への妨げ、⑤既存の不都合の解消または大幅な軽減の必要性などの概括的な規定に過ぎないが、手続きとしてコミューンが反対した場合には中央政府にコミューンへの説明義務が発生する。この点は、後に述べる1969年法の性格を考える上で重要である。

さらに、1919年法制定以前に、コミューン間協力を促す法律が可決されていた点も重要である。コミューン間協力が行われる行政項目はすでに100以上に達していた⁹。合併をめぐり「公式には必要のない」法律の国会上程が行われるという図式は、1969年法においてより先鋭に顕れる。

では、なぜ1943年コミューン地域区分委員会は合併を選択したのだろうか。それは、ひとえに最小規模コミューンの課税対象所得ベース、つまり財政基盤の

強化である。コミューンは「国の政権の新たな社会政策上の意図を実現し得るような、常勤職員による行政を伴う、現代的な社会福祉の整備」¹⁰の受け皿として位置づけられたのである。

このような政策意図を共有していた中央政府官僚の側からは、コミューン間行政協力に対して批判的な眼が向けられていた。まず、コミューン間協力にした場合は、行政計画決定過程が複雑になる（複数のコミューンから意見を聞かなければいけなくなり、単体での意思決定が困難になる）点が批判された。また、行政計画の策定がスムーズに進まないことも多く、このままコミューン間協力が増えると、中央政府が中心となって協力を強制したり、行政計画を中央政府が立案する必要が生じる恐れがある、と論じた。

もう1つの論点は、コミューン間協力は、コミューンの独立性を損なうとの意見である。この点は、民主主義的にも好ましくないとされた¹¹。換言すれば、「民主主義の赤字」の観点からのコミューン間協力への批判が為されていたことになる。

ただし、すべての中央官僚がコミューン間協력에批判的だった訳ではない。1947年には、「リージョン・コミューン等に関する法律に対する提案報告書 *Betänkande med förslag till lag om regionkommuner m. m.*」が提出されている。この案では、計画業務を担う課税権を有するリージョンをコミューンとランスティングの中間に創設し、その下にコミューンを置くことで、現行のコミューンを残置しようとする提案¹²である。国会への上程は見送られたものの、この案の存在は、強制合併以降のスウェーデンにおける広域行政の展開を見る上で重要である。

（3）1969年法の制定過程

① 地域区分専門調査審議委員会報告書

1969年法が強制した地域区分の原案を策定したのが、地域区分専門調査審議委員会が1961年に提出した報告書『新しいコミューン地域区分の原則 *Principer för en ny kommunindelning*』である。同報告書は全13章からなる。まず、第1章で委員会の任務と委員会活動の方法について述べられる。次いで第2章～第6章では、当時のコミューン行財政の現状と人口構造変化、コミューン間協力の状況について整理する。

その上で、第7章において、コミューン区分の必要性について整理をした上で、第8章以降において具体的な地域区分の方法について述べられる。第9章では、第8章で述べた方法論に沿って策定したコミューン・ブロック実験について述べられ、第10章では実験についての結論が述べられる。第11章では、コミューン区分の実施において、自発性を重視するか、強制に拠るかが検討され、自発的参加のための指針が策定される。第12章では、自治体種別の統一について述べられ、最終章では法制化に向けての委員会のコメントが付される。本節においては、

新たな地域区分の手法について具体的に述べた第 8 章から、この手法に則ってコミュニティ・ブロックを策定し、その結果を分析した第 9 章、第 10 章に注目する。

② 地域区分の理由および手法

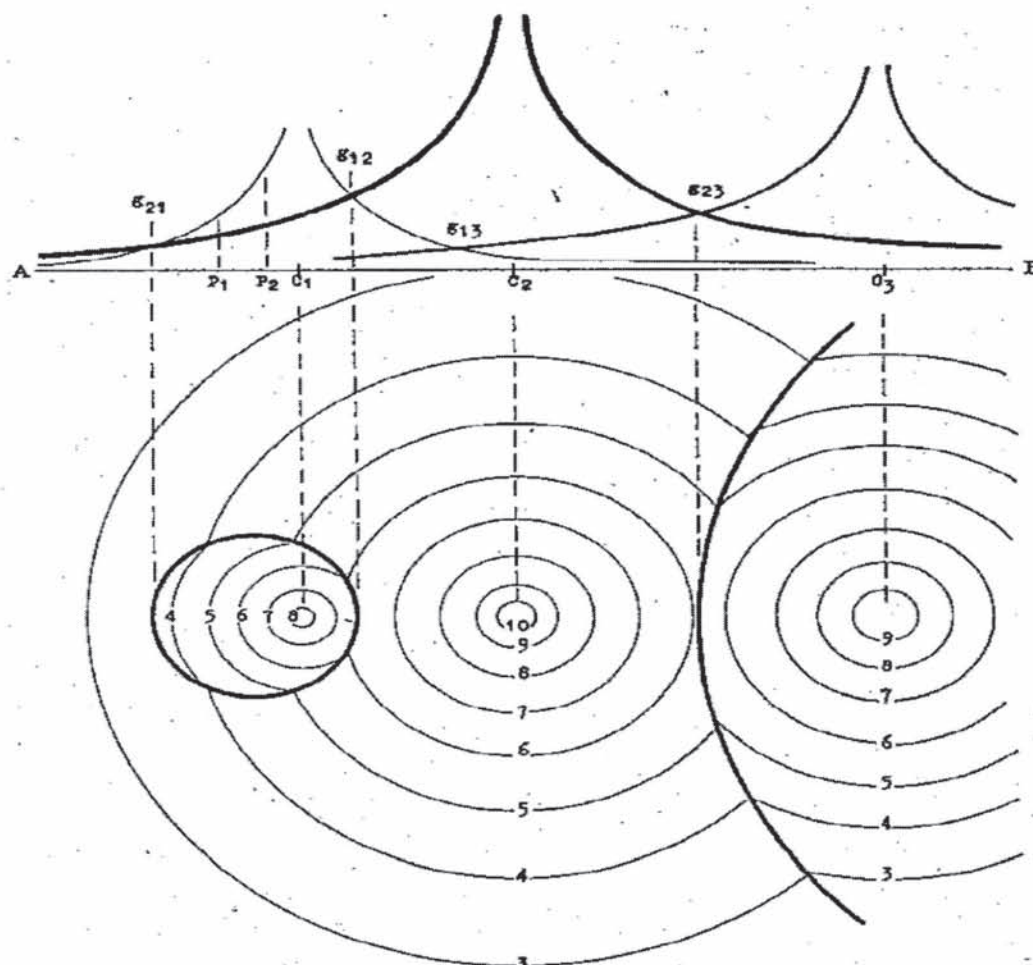
第 8 章の冒頭では、新たな地域区分をすべき理由が簡潔に述べられる。即ち、現在および将来の住民の必要を満たす為には、財源および人材を確保しなければならない。このために、多様な産業のある、十分な規模のコミュニティを編成すべきとしている。

他方、行政サービスの面では、中心的な役割を果たす主要都市を基軸としてコミュニティが編成されることが重要であるとする。その際、労働市場委員会調査を引用し、周辺部を含めた最低人口 7,000 人の都市部であれば、中小産業、その他企業、およびそれに関連する住宅地域のある周辺地域を受け入れるに当たるサービス施設、例えば高等教育学校（中学校）、医療サービスおよび薬局、幾つかの専門店を含めた小売店群を備えている。従って、コミュニティが十分な面積を確保し、魅力あるサービス中心地を基軸としてその後も拡大し機能を発展させていくなれば、そのような形態の編成を行わない他の地域と比較し、減り続ける農村部の人口により地域全体が受ける影響が相当緩和されるはずである、とする。

その上で、主要都市を、その都市部および周辺部が必要とする商業機能および知的機能を自然と備えた地域である、と定義する。中心都市が周辺部に及ぼす影響圏（*influensfält*）は、各個人の往来および異動、商品の運搬、情報経路、経済活動によって測定することができる。そして、影響圏は、中心都市からの距離が拡大するに連れて弱まっていく。

以上の影響圏に関する議論を踏まえた上で、地域区分を確定する際、都市同士の影響力を同心円状に測定する図表Ⅱ－4－1を示す。人文地理学者のスヴェン・グートルンド（Sven Godlund）の提唱による同図は、3つの主要都市（C1、C2、C3）が重なり合っている場合、その影響圏を同心円状に測定することにより各都市の影響の強弱を判定し、どの地域がどの都市圏に「より」近いのかを措定する。強弱の影響圏を示す指標をもとにすれば、各同心円の同一指標同士は切れ目なく繋がっていくことになる。この影響力指標が対等な点で管轄地区境界線（*dominansområdesgräns*）を引いていくのである。

図表Ⅱ-4-1 影響圏分析に基づく地域区分の手法モデル



(出典) Principer för en ny kommunindelning, p.141.

以下、報告書は、影響圏理論をもとに、出生地、通話受信記録、人口移住図、バス路線の利用者数ゾーン、買い物客居住地域などを用いたゾーンを利用している。その上で、行政上の地域区分に関する実務を以下の2点にまとめている。即ち、①首尾一貫した形態で主要都市、被影響圏および周辺部の構成を地図化すること、②必要なコミューン、あるいはコミューン・ブロックの境界線を、主要都市および地域構成のコンセプトに合わせる、つまり、可能な限りこれらの行政的な境界線を自然と作られた周辺部の境界線と同じようにすること、それと同時に構成区域に必要な人口を確保すること、である。

③ 地域区分の策定

この地域区分を実際に地図に落とすため、中央政府の出先機関であるレーン (länsstyrelse) の社会計画委員会は、1960年9月に、地域区分専門調査審議委員会に対し、各レーンの地域区分に関する予備計画の策定を依頼した。この予備計画において、コミューン・ブロック案が最初に策定されたのである。

コミューン・ブロック案を策定する際、委員会が留意したのは以下の４点である。第１に、今後１５年間下回ることのない最低人口を６,５００人とする案と１０,０００人とする２案とする。第２に、各コミューン・ブロックは、基本的に１主要都市と近隣の周辺部によって構成されるべきである。なお、現行のレーン境界線、国家行政区域、司法管轄地区を考慮する必要はない。第３に、コミューン・ブロックはコミューンの種別（市、市街地域、村）の区別をしない。第４に、コミューン・ブロックの策定は科学的な観点に拠るべきであり、各コミューンとは「この段階では」連絡を取らない。

以上の原則を元に、計画案の策定においては、調査地域の都市部の地図化および人口規模の推定、コミューン・ブロックを選択するための重要度調査、境界線の決定という手順を踏んで進められた。なお、主要都市を選択する際の重要度は、小売店を備えた都市機能など、主要都市が外部の住民に対して様々な商業的サービスを提供できる能力を示す値に限定された。つまり、行政サービス等は基準から排除したのである。

なお、教区を基礎単位とする地図と、コミューンを基礎単位とする地図の２種類が策定されたため、先述の人口に関する２案（６,５００人および１０,０００人）と掛け合わせた結果、最終的には４案が揃うこととなった。第１案（教区を基礎とする最小６,５００人）では３１４コミューンに、第４案（コミューンを基礎とする最小１０,０００人）では２４７コミューンとなっている。

予備調査の結果について、報告書第１０章は次のように述べている。まず、コミューン規模に対する統一見解を出せるような、主要都市および地域制度の調整方法を見出すことは不可能である。各主要都市の規模および施設整備（＝各都市の魅力）の違いや、人口規模および設定された条件を満たす都市部の有無など、各地域に較差が存在するためである。このため、コミューンの「標準規模」を決めることはできないと結論する。

しかし、コミューン規模を拡充することにより、人口、財政基盤、産業基盤の均等化を実現することが可能である。従って、標準規模の設定はできなくとも、最小規模のコミューン・ブロックを策定する努力はすべきであるとする。

試験的計画における最小規模を６,５００人としたのは、基礎学校における７年生から８年生（日本の中学１年～２年）で各学年を３クラスずつ編成する、との想定があったとする。一方、最低人口の上限とされた１０,０００人については、「それ以外の行政事務のための人口基盤および経済基盤のために望ましい」としており、特に具体的な事務指定はない。

その上で、１９７５年の最低人口６,５００人から１０,０００人の間に属した「脱落グループ」の分析を踏まえ、都市の魅力を高めながら、下限値の例外がより少なくなる点として、下限人口を８,０００人とした。

次に、最低人口８,０００人とした場合のコミューン・ブロック（２７２）に基づき、現在のコミューンと比較したコミューン・ブロックのメリットを整理していく。

即ち、①現在のコミューンでは半分が人口減少するが、コミューン・ブロックの人口減は 25%以下に留まる。特に大幅に減少する地区は減る、②現在のコミューンに比較し、コミューン・ブロックの産業別人口偏差は平準化する（つまり特定の産業に偏った人口構造とならない）、③地方税源ベースの偏差が均等化される、④全国の平均的な税収力を大きく下回る自治体の数は減少する。その上で、以上のような帰結に至る区域区分の再編を各専門家は支持すると共に、試験的計画において適用された原則は、自治体区分再編成の基準として推奨できると各専門家は判断していると結んだ。

もちろん、地域区分専門調査審議委員会報告書は、実際のコミューン・ブロックを策定した訳ではない。現実のコミューン・ブロックは、「原則に違背しない限り」、司法区域、レーンの行政区域、ランスティングの行政区域を踏まえるべきとされた。また、コミューン・ブロックの制定過程においては、地方の意見を聞きつつ、一定の期間を掛けて策定した、との実務者の証言もある¹³。

しかし、現実成立したコミューン・ブロック数が 280 となったことを踏まれば、コミューン・ブロックの策定に地域区分専門調査審議委員会報告書が果たした役割は極めて大きいと考えるのが自然である。ただし、「自発的な参加のための指針」を発出する根拠となったのも、同報告書第 11 章なのである。そして、自発的な参加のための指針は、1962 年の合併に関する原則決議の際に、コミューンの自発性に関する決議が付されるという形で国会によってオーソライズされた。この「自発的な参加」原則を放棄させ、コミューン・ブロック通りの合併を強制したのが、1969 年法であった。

④ 1969 年法の制定理由

最初に、成立した 1969 年法の構造について簡潔に述べておこう。1969 年法は、全 5 条からなる。そして、第 2 条～第 5 条はレーン調査官による合併計画の策定、および中央政府の担当庁である Kammarkollegiet に対する報告に関する簡単な手続きと、費用の国庫負担、諸手続きの政令委任が述べられるのみである。つまり、「強制合併」の具体的中身を示す条文は第 1 条のみである。その第 1 条において、1919 年法第 21 条以降に基づく手続き（レーン調査官による調査）に基づき制定された計画に準ずるコミューン区分の変更は、1919 年法第 3 条第 2 段落の規定にかかわらず遂行され得る、と規定する。つまり、中央政府がコミューンに対して、合併が必要な理由を説明する責任を不必要とすることが、1969 年法の全てなのである。

なぜこのような法を策定する必要があったのだろうか。同法案の提案理由は、「覚書 Promemorian」によって示されている。まず、1968 年 10 月時点で、なお非常に多くのコミューンが、合併に警戒心を抱き、未だに完全に否定的であることを示しているとする。さらに、地域行政の統合に際し、1 コミューンが反対を表明したことが障壁となっているコミューン・ブロックが数多くあるとする。

そして、コミューン・ブロックの完全統合が控えられた結果、ブロック内の一部のコミューンのみを含んだ合併が進められたと述べる。コミューン・ブロックの部分統合の申請を却下するための法的手段は中央政府に存在しなかった。このため、部分的な合併において、地理的には隣接していないコミューン同士の合併形成に至った例もあるとする。また、部分的な合併が、同じ地域内の格差を拡大してしまった例もあると述べる。こうした現状を踏まえ、自治体の行政水準を高く保つための改善および平等化の道のりが、移行期には逆効果となるリスクが存在する、との現状認識を示す。

次いで、この状況に対応する方策を2つ述べる。第1は、行政事務の責任を他の機関に移行させること、第2は、行政事務の内容に自治体の組織自体を合わせること、である。

実は、レーン民主主義調査審議会報告書『行政と民主的統治』における提案として示されていた案は、2つの方策の前者に対応している。この提案は、より大規模なコミューンへの移行を促すほどの大きさの人口基盤を必要とするような社会的課題に対しては、ランスティングがその責任主体となるべきであると主張されていた¹⁴。この方法により、既存のコミューンを維持するべき、としたのである。

そして、この提案を実現するバックグラウンドが存在した。即ち、1966年に拡充された地方税平衡化制度 *system för kommunal skatteutjämning* である。提案省庁担当課長（*Departmentschefen*）による解説では、地方税平衡化制度の導入により、区域区分再編成の理由のうちの財源基盤の整備に関する部分が、以前程重要視されなくなったことと指摘している¹⁵。

「覚書」は、この道筋を否定する。即ち、自治体の自治権を守り、強化することを望むならば、選択肢は後者、つまり合併のみのはずである、と謳いあげたのである。そのために、2つの法案を提出した。

第1法案の冒头条項は、中央政府出先機関によるコミューン・ブロックの現況調査の実施が掲げてある。現況調査の実施に際して、覚書は1919年法の法文解釈の実態について、興味深い認識を披歴している。1919年法を忠実に解釈するならば、コミューンの反対にかかわらず政府はコミューンの境界区分変更を命じることができるはずである。しかし、再編成に関する指針の草稿と同時に作成された自発性に関する宣言が、実際上は条文を上回るほどの効力を持っている、と認識しているのである。

また、覚書は、コミューン・ブロック内の複数のコミューンによる、コミューン・ブロックの境界区分変更に関する判断を、「せめて」案件毎に中央政府の判断に委ねることを可能にするため、慣例ではなく、法令による土台が必要であるとしている。そのため、1 コミューンの反対があっても、制定された計画に基づき区分変更ができるという規定を1919年法に追加すべきである、とした。事ここに至り、第1法案は、コミューンの反対を押し切って強制合併を進める政府の権

限を法制化すべき、という性格を露わにした。

一方、第2法案は、区分変更計画の完了時期に関する期限を区切った暫定法案である。多くの区分変更計画に実施工程表が存在していないことを指摘した上で、区分変更を1974年1月1日に完了するためには、一般選挙の開催が3年に1度であることに鑑みれば、1970年4月までに決定すべきである、としている。

また、レーンの複数の地域にまたがるコミューン・ブロックが19あり、コミューンの合併に伴ってレーン区分も変更すべきであると述べている。

⑤ レミス手続きによる意見書および政党賛否、憲法委員会審議

同法案に対するレミス手続き（パブリック・コメント）の結果は以下の通りである。まず、848のコミューンのうち、835から意見が法案に対する回答が寄せられた。このうち、394のコミューンは、区域区分再編成のために立法対策を要すると述べていた。立法に賛成するコミューンのうち、第2法案（期日の決定）に賛成するコミューンが208、第1法案（強制合併）に賛成するコミューンは180である。

一方、386のコミューンは反対意見を示していた。ただし、区域区分再編成そのものに反対しているコミューンはその半分程度であった。なお、意見表明なし等のコミューンのうち、20は既に再編成が完了していた。

次いで、立法対策に反対しているコミューンを人口区分別に示し、人口5,000人以下のコミューンでは反対が過半数を超える一方、人口5,000人を超えると、賛成がより増えていくと分析している。

レミス手続きはコミューン以外の諸機関に対しても賛否を求めている。その結果、特別立法の創設自体には、省庁、レーン、産業および労働組織、会議所等は、それぞれ1～2の機関を除き、大多数が賛成していた。

一方、少なからぬ機関が具体的な再編成の手法については意見の表明を控える一方、意見表明を行った第2法案（期日の確定）に賛成しており、第1法案（強制合併）に賛成する機関は、わずかに4つのレーンおよび3つのランスティング行政委員会に留まった。

再編成に明確に反対した意見を述べた機関は、中央政府1機関、レーン1機関、ランスティング連合理事会、教育者組合に加え、6つのランスティング執行委員会（ストックホルム、ヨーデボリを含む）を数えている。ランスティングの反対意見が大都市部を含んでいる、という点は、先述したレーン民主主義調査審議会報告書によるランスティング権能の強化提案の性格を考える上で興味深い。

一方、政府提案に対する各政党の動議は次の通りである¹⁶。まず、社会民主党は、①1971年1月1日までは、レーン府は主導権を握るべきではない、②1974年1月1日の実施を場合によっては延期する、という修正提案を行っている。

これに対し、中央党は、第1法案（強制合併）の却下を提案している。また、「自治体の自発性に関する1962年度の国会決議」を尊重すべきであると提案し

ている。国民党の提案はほぼ同様であるが、コミューン・ブロックの見直しに関する提案、既に遂行された合併の成果に関する調査、全コミューン・ブロックによる合併調査を行うべきとしている。

一方、穏健党は、議案書そのものを却下すべき、としている。また、合併調査は全てのコミューン・ブロックにおいて実施すべきであるとしている。また、コミューン・ブロックの見直しも提案している。

このような政党動議に対し、国会憲法委員会は逐次審議を進めている。まず、社会民主党提案（1971年1月1日までのレーン府の介入拒否）に対してである。憲法委員会は、1962年の原則決議は、レーン府が主導権を取り、コミューン合同委員会を設立することで、コミューン間の合併に関する協力体制を築くことが前提条件であったことを根拠に、レーン府介入の限定を付す理由はないと退けている。

次いで、中央党が提案した、既に遂行した合併に関する調査の実施は、スウェーデン銀行記念基金の後援によるコミューン研究プロジェクトに組み込まれ、これに各政党代表者と政府代表者、スウェーデン・コミューン連合が行う協議の際に報告されることとなっており、動議の目的は達成されているとする。

また、コミューン・ブロックの区分の一部の変更は、コミューン・ブロック区分の原則からの逸脱になる程の大幅な計画変更になってはならない、という理由で実質的に退けている。

そして、最大の焦点となっている自発性原則の放棄については、1962年の議決が、自発性原則の適用を制限することにはならないことを再確認している。従って、大多数のコミューンが賛成している場合、1 コミューンのみの反対が合併の妨げとなることは明らかに容認できない、と断じている。

また、期間の指定についても、憲法委員会は、進行状況を鑑み、政府からの働きかけが必要である、と述べる。そして、社会民主党提案にある、完了後調整目的法文は、必要がない、と断じている。

つまり、穏健党、中央党・国民党の反対はおろか、社会民主党による微修正提案も完全に否定し、政府原案通りに可決されたのが、先述の 1969 年法の条文なのである。コミューン・ブロックに関する修正動議が、「原則からの大幅な逸脱」を拒否する、という視点から却下された点は重要である。つまり、経済地理学的手法に基づく影響圏を根拠とする、中央政府が招集した委員会の専門家による半ば機械的とも言える委員会案をベースとしたコミューン・ブロック案をもとに、合併を決定する、という政府の姿勢が重ねて示されたのである。

（４）小括

本節の結論を簡潔に纏めておこなうならば、以下の３点となる。

第１に、第１次合併期から第２次合併期のいずれにおいても、合併に相對するもう１つの提案——コミューン間協力への模索がなされていた。また、1919年法

の制定以前にコミューン間協力を達成するための法律が制定されていた。このためもあり、1919 年法は、コミューン地域区分に関する政府の決定権限を認めつつも、政府に区域区分の変更に際して、利害関係を有するコミューンへの説明責任を課する構成となっていた。第二次合併期における 1962 年の「自発性に関する国会決議」はこれを増幅し、1966 年の地方税平衡化制度はコミューンの財政基盤整備の目的を希薄化した。

第 2 に、1969 年法は、第 1 で述べた慣習上、道義上の制約を突破するために、政府の境界区分変更提案に対するコミューンへの説明責任を解除する形式で制定された。これほどまでに政府の意向を押し通した理由は、農村部の人口減少に対応すること、およびコミューン間での産業基盤の平準化を通じ、福祉国家建設のために必要な行政需要を満たすコミューンを創設する必要性を社会民主党政府が強く認識していたためである。こうした意図からすれば、コミューンの種別（市、市街地区、村）の消滅は、合併に伴う結果ではなく、合併の政策意図そのものである。

第 3 に、第 2 次合併におけるコミューン・ブロックの形成の基本的なアイデアは、地域区分専門調査審議委員会提案に拠っている。地域区分専門委員会は、経済取引など非行政的な指標をベースとし、中心都市一周辺に区分する影響圏モデルに基づきコミューン・ブロックを試験的に作成した。その結果、中心都市一周辺モデルが現実には適用が困難であることを認識し、最適都市規模を特定できないことを認めながらも、区域区分の再編自体は産業構成、課税ベースの平準化に有効であると認め、最小人口モデルを適用したコミューン・ブロック案を改めて提示したのである。

以上のような人工的モデルを起源とするコミューン・ブロックの強制的な適用は、現在のスウェーデンに見られる合併への強い忌避感を引き起こす一因となっていることは否定できない¹⁷。この忌避感を制度的に後押ししたのが、1979 年に、社会民主党政権の後を襲った保守・中道連立政権下で成立した、「スウェーデンのコミューンおよびランスティングの区分の変更に関する法律 *Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting*（以下、1979 年法）」である。同法第 1 条は、「区分変更に関する問題に調査において、その変更によりもっとも影響を受ける 1 ないしは複数のコミューンからの要望や意見に対して特別の配慮が払われなければならない。もしそのようなコミューンが区分変更に反対する場合は、変更に関する決定は、特別の事由がある場合にのみ行うことができる。住民の要望や意見に対してもまた特別の配慮が払われなければならない。」と規定している。これは、合併によって他のコミューンが影響を受ける場合や、住民の要望や意見に対して強い応答責務を課したものであり、1969 年法の立法者意図と対極的である。

一方、まさにこのような強制的なモデルであったからこそ、コミューン・ブロック内の自発的で部分的な合併を押しとどめ、中央政府が合理的と考える合併が

形成されたこともまた事実である。

ただし、現在のスウェーデンにおいて、少なくとも北部のような過疎地域においては、コミューンのさらなる合併を通じることが、行政課題の解決にはつながらないという実態もある。つまり、過疎地域から三大都市圏への人口移動がより激しくなった現在では、過疎地域同士をさらに合併しても、過疎地域が抱える主要課題（高齢者のみの居住、これに伴う介護労働人口不足）に対処できないという意見がある。また、産業構造の均等化意図は、第2次産業が中心的な役割を果たしていた時代の産物であり、現在のような対人社会サービスを中心とする時代とは異なるとの見解もある¹⁸。地方政府連合の形成などのコミューンの政治基盤の強化や、地方平衡交付金システムの深化などと並び、スウェーデンにおいて第3次合併を政治課題として押し上げない要因は、合併による行政課題解決可能性範囲の狭隘化が背景にあるとも考えられる。

第3節 韓国における都農統合について

（1）はじめに

韓国では、1990年代半ば、都市自治体である市と農村自治体である郡との合併（都農統合）が全国的に推進された。われわれは、2011年10月31日・11月1日の両日、慶尚北道（キョンサンブクト）において都農統合の現地調査を実施し、慶山（キョンサン）市・浦項（ポハン）市の担当者にヒアリングを行うとともに、亀尾（クミ）市からは文書で回答を得た。以下では、これら3市の事例にも触れながら、都農統合へと至る過程、および、統合後の自治体について論ずる¹⁹。

（2）前提：韓国の自治体の種類

韓国の地方自治制度は、自治体としては二層制であり、行政組織としては三層構造をなしている。

広域自治団体として、道（京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道）、特別自治道（済州道）、特別市（ソウル市）、広域市（釜山市、大邱市、仁川市、光州市、大田市、蔚山市）が置かれている。大都市自治体である特別市・広域市は道から独立しており、この点は、日本における政令指定都市と道府県との関係とは大きく異なる。

基礎自治団体として、道内には市および郡、特別市内・広域市内には自治区が置かれている。基礎自治団体には、下部行政単位として、邑・面・洞が置かれている。邑と面は、規模・形態から言えば、それぞれ日本の町と村に相当するが、1961年の「地方自治に関する臨時措置法」により、それまで単なる行政区画であった郡が基礎自治団体とされ、邑・面は郡の下部行政単位となった。洞は、もともと市および自治区の下部行政単位として位置づけられている。

1998 年以降、邑・面・洞の機能転換が推進されている。邑・面・洞の事務は、民願²⁰・社会福祉を中心とすることになり、その他の機能は市・郡に移管された。スペースに余裕ができた事務所施設には、文化・福祉等のサービスを提供する住民自治センターが設置され、この住民自治センターの運営を担う一種の住民自治組織として、住民自治委員会が設置されている。

（３）都農分離から都農統合へ

従来、韓国では、都市化の進展に伴い、邑を郡から分離させて市に昇格させる都農分離式区域改編を推進してきた。浦項市・亀尾市・慶山市は、それぞれ、浦項邑が迎日（ヨンイル）郡から、亀尾邑が善山（ソンサン）郡から、慶山邑が慶山郡から分離して誕生したという経緯を有する。しかし、この都農分離式区域改編は、さまざまな問題をもたらした。例えば、善山郡は人口減少および自立能力の低下に苦しみ、その一方で、亀尾市は面積が狭小であるために開発の余地が失われてしまったのである。

そこで、1990 年代になると、都農統合式区域改編への転換が図られる。行政区域改編は、1992 年の大統領選挙で当選した金泳三の選挙公約であったが、この時期に統合への動きが具体化した背景には、2 つの要因がある。第 1 の要因は、地方自治の復活である。1961 年に朴正熙らが起こした 5・16 軍事クーデター以降、長年停止されていた地方自治が 1988 年に復活し、地方自治団体長の直接公選が地方自治法に明記された。しかし、その実施は 1995 年まで猶予され、当初は議会による間接公選や、政府による任命が行われていた。政府の側には、直接公選の地方自治団体長が出現して統合の障害となる前に、一挙に統合を進めてしまおうという思惑があったのである。第 2 の要因は、GATT ウルグアイ・ラウンドである。交渉進展の結果、農産物の輸入が拡大し、農村経済が打撃を受けることが予想された。農村部の地方自治団体の競争力強化を図るためにも、都農統合式区域改編が必要とされたのである。

1994 年 3 月、地方自治法が改正された。これまでは、市の設置基準として、「市はその大部分が都市の形態を備え、人口 5 万人以上であらねばならない」（地方自治法 7 条 1 項）という規定が置かれていたが、新たに、「第 7 条第 1 項の規定により設置された市と郡を統合した地域や、人口 5 万人以上の都市形態を備える地域を持つ郡は、都農複合型の市とすることができる」（地方自治法 7 条の 2）という規定が追加され、農村地域を包含する市を設置することが可能となったのである。

これを受け、内務部（当時の地方自治所管官庁）は、市郡統合勧誘対象地域の選定に着手した。生活圏が過去の行政区域改編において人為的に分離されていたすべての市・郡を統合の対象とするという原則に基づき、図表Ⅱ－4－2 に示した通り、49 市 43 郡の計 49 地域を統合勧誘対象地域として選定した。その後、統合勧誘対象地域別に公聴会が実施された。続いて、世帯単位の住民意見調査が行

われた。その結果、33 地域では市郡とも過半数が統合に賛成した。この結果を受け、統合対象の市・郡議会が統合の是非を議決し、さらに、道議会が市・郡議会の議決を再度審議したのち、内務部に建議した。1994 年 5 月、政府は、33 市 32 郡の統合および統合地域に対する支援策を決定した。続いて、各市・郡議会および道議会が統合市の名称を議決し、内務部は 6 月から 7 月にかけて統合市の名称を発表した。亀尾市と善山郡の間では、統合後の名称を「亀尾市」とするか「善山市」とするかで、約 3 か月間にわたる対立があった。8 月には、市郡統合に関する法案が国会で可決された。こうして、1995 年 1 月 1 日、浦項市・慶山市・亀尾市など 33 の統合市が発足したのである（第 1 次市郡統合）。また、住民意見調査により統合が頓挫した地域でも、一部住民から統合再推進の声が挙がり、内務部もこれに応じた結果、先行した 33 市に迫っていく形で、1995 年 1 月 1 日、光陽市が誕生した（第 2 次市郡統合）。

その後、政界から再び行政区域改編問題が提起されたことを受け、1995 年 3 月、内務部は、10 市 9 郡の計 8 地域を統合勧誘対象地域として改めて選定した。住民意見調査の結果、5 地域で賛成が過半数となり、1995 年 5 月 10 日、5 つの統合市が発足した（第 3 次市郡統合）。さらに、1998 年 4 月 1 日には、2 市 1 郡統合により麗水市が誕生している（第 4 次市郡統合）。

図表Ⅱ－4－2 市郡統合勧誘対象地域と統合の成否

道名	市・郡名	第 1 次	第 2 次	第 3 次	第 4 次
キョンギ 京畿道	トンドウチョン ヤンジュ 東豆川市・楊州郡	×			
	クリ ナミヤンジュ 九里市・南楊州郡（一部地域）	×			
	ミグム ナミヤンジュ 漢金市・南楊州郡（一部地域）		南楊州市		
	ソントン ビョンテク 松炭市・平澤郡（一部地域）	×		平澤市	
	ビョンテク 平澤市・平澤郡（一部地域）	×			
カンウォン 江原道	チュンチョン 春川市・春川郡	春川市			
	ウォンジュ 原州市・原州郡	原州市			
	カンヌン ミョンジュ 江陵市・溟州郡（一部地域）	江陵市			
	トンヘ ミョンジュ 東海市・溟州郡（一部地域）	×			
	ソクチョ ヤンヤン 束草市・襄陽郡	×		×	
	サムチョク 三陟市・三陟郡（一部地域）	三陟市			
	テベク サムチョク 太白市・三陟郡（一部地域）	×			
チュンチョンブク 忠清北道	チュンジュ チョンウォン 清州市・清原郡	×			
	チュンジュ チョンウォン 忠州市・中原郡	忠州市			
	チュンチョン 堤川市・堤川郡	堤川市			
チュンチョンナム 忠清南道	チョナン 天安市・天安郡	×		天安市	
	オニヤン アサン 温陽市・牙山郡	牙山市			
	コンジュ 公州市・公州郡	公州市			

道名	市・郡名	第 1 次	第 2 次	第 3 次	第 4 次
チョルラブック 全羅北道	ソサン 瑞山市・瑞山郡	瑞山市			
	テチョン 大川市・保寧郡	保寧市			
	イリ 裡里市・益山郡	×		益山市	
	クンサン 群山市・沃溝郡	群山市			
	チョンジュ 井州市・井邑郡	井邑市			
	ナムウオン 南原市・南原郡	南原市			
	キムジェ 金堤市・金堤郡	金堤市			
チョルラナム 全羅南道	ヨス 麗水市・麗川郡（一部地域）	×		×	麗水市
	ヨチョン 麗川市・麗川郡（一部地域）	×			
	スンチョン 順天市・昇州郡	順天市			
	トングアンヤン 東光陽市・光陽郡	×	光陽市		
	ナジュ 羅州市・羅州郡	羅州市			
	モッポ 木浦市・務安郡	×		×	
	ボハン 浦項市・迎日郡	浦項市			
キョンサンブック 慶尚北道	キョンジュ 慶州市・慶州郡	慶州市			
	アンドン 安東市・安東郡	安東市			
	ヨンジ 栄州市・栄豊郡	栄州市			
	キムチョン 金泉市・金陵郡	金泉市			
	キョンサン 慶山市・慶山郡	慶山市			
	サンジュ 尚州市・尚州郡	尚州市			
	ヨンチョン 永川市・永川郡	永川市			
	チョムチョン 店村市・聞慶郡	聞慶市			
	クミ 亀尾市・善山郡	亀尾市			
	チャンウォン 昌原市・昌原郡（一部地域）	昌原市			
キョンサンナム 慶尚南道	マサン 馬山市・昌原郡（一部地域）	馬山市			
	チンジュ 晋州市・晋陽郡	晋州市			
	キメ 金海市・金海郡	×		金海市	
	チュンム 忠武市・統營郡	統營市			
	サムチョン 三千浦市・泗川郡	×		泗川市	
	チャンスン 長承浦市・巨濟郡	巨濟市			
	ミリヤン 密陽市・密陽郡	密陽市			

（４）統合後の自治体

職員数の増減

統合による職員数の大きな変化はない。慶山市は、統合前は市 392 名・郡 625 名であったが、統合後は 985 名となった。名誉退職（定年前の早期退職）・定年

退職などで 32 名（1.03%）減少したためである。浦項市は、統合により人口が 50 万以上となったため、特例市となり、市内に 2 行政区（北区・南区）が新設された。その関係で、統合前に市 1,134 名・郡 907 名であった職員数は、統合後は 2,236 名となり、195 名増加した。

内部組織・職員給与等の調整

慶山市では、副市長の職級を 4 級から 3 級に上げ、4 つの局を設置した。なお、組織に対する規制として、行政安全部（現在の地方自治所管官庁）の定めたガイドラインが存在する。組織の変更後も、行政安全部が事後チェックを行う。

職員給与は、地方公務員法・地方公務員報酬規程・地方公務員手当規程により全国的に統一されており、調整の必要がない。

旧庁舎の活用状況

旧慶山市庁舎は、旧慶山邑事務所をそのまま使っており、古くて狭かった。そこで、1995 年の統合時に、旧慶山市内（したがって郡の域外）にあった旧慶山郡庁舎（1988 年建設）を市庁舎とし、旧市庁舎は売却した。庁舎建設当時の郡の人口は 8 万であったため、10 万程度の人口規模を想定していた。しかし、現在の慶山市は人口 25 万であり、人口規模に比べて庁舎が狭い。行政安全部のガイドラインでは、人口規模別に庁舎の面積を定めているが、それよりもかなり狭い。

浦項市では、旧迎日郡庁舎が北区庁舎となり、旧浦項市庁舎がそのまま市庁舎となり、南区庁舎は別の場所に新たに建設された。現在の市庁舎は 2006 年に新設されたものであり、統合時の市庁舎は市立図書館になっている。なお、行政区の区割りは旧市域を分断しており、北区・南区のいずれも、旧市域・旧郡域の両方を含んでいる。

亀尾市では、旧善山郡庁舎を善山出張所の庁舎として活用している。

財政への影響

浦項市・亀尾市では、旧迎日郡・旧善山郡の財政自立度は旧市に比べて大幅に低かった。そのため、統合により、市の財政自立度は大きく低下した。浦項市は、地方交付税の不交付団体から交付団体に变化した。もともと、統合後、旧迎日郡地域の開発が進み、これにより税収が大幅に増加するというプラス面もあった。

他方、慶山市では、統合前は市も郡も財政的に厳しかったが、統合により規模の経済が働くようになり、財政が好転したとのことである。

政府による財政支援として、統合後 5 年間、特別交付税が増額される。特別交付税の額は、人口・財政需要など一定の基準により決定される。

各種料金の調整

統合後 5 年間は、郡地域住民の負担を増やさないとされた。これは、郡の反発を抑えるための政府による義務的な措置である。

慶山市では、ごみ袋の価格や水道料金も凍結し、料金の引き上げはしなかった。バス運賃については、もともと慶尚北道全体で統一されており、さらに現在では、生活圏が一体化している大邱広域市と協議して調整し、運賃を決めている。

市議会議員の選挙区と定数

慶山市の議員定数は、統合前は 15（市 6・郡 9）であったが、統合直後は 16 となり、現在は 15 である。亀尾市の議員定数は、統合前は 32（市 24・郡 8）であったが、統合後は 29 である。いずれも、統合に伴う変化は小さい。

他方、浦項市では、統合前は 46（市 30・郡 16）、統合直後は 43 であった議員定数が、現在は 32 にまで減少した。統合後、市内の洞の統廃合が進められ、これに連動して、洞単位で置くこととされている市議会議員選挙区も再編された。そこに、議員数が多すぎるという世論が相まって、定数が削減されたのである。

邑・面・洞の統合状況および住民自治センター・住民自治委員会の設置状況

統合後、慶山市では洞の分割が 1 例、亀尾市では洞の統合が 3 例あった。浦項市では洞の大規模な統廃合が行われ、25 洞から 15 洞へと減少した。

慶山市は、2001 年、条例により、圏域別に 6 つの住民自治センター・住民自治委員会を設置した。邑・面・洞事務所の中の会議室などを使って運営している。運営は、住民自治委員会により自発的に行われる。住民自治センターに対する市の支援としては、講習会の講師やプログラムへの人件費支援等がある。住民の満足度は高い。住民自治委員会の委員数は、1 地域約 20 名である。委員には、里（邑・面の下に置かれる行政単位）の長、職能団体の長、専門職に就いている人物等が任命される。団体に推薦を求めることもある。住民の信頼が厚い人を任命する。

浦項市では、2002 年、住民自治センター設置条例案が市議会で否決された。旧郡部には不要であるという反対意見が強かったのが、その理由である。ただし、洞事務所の名称が自治センターに変更され、名称変更後、洞事務所の空間を市民のために活用できるようにしている。また、洞の統廃合により庁舎が空いた場合は、住民のための空間として活用している。

亀尾市には、住民自治センター・住民自治委員会は設置されていない。

政策の変化・地域の一体的開発

慶山市では、統合によりプラスの変化が相当程度あったとのことである。行政一元化によりサービス費用を削減した。ごみ埋立地の一体化により建設費用を 30% 削減し、終末処理場も一元化した。統合前はあまり存在しなかった文化施設・体育施設の整備が本格化した。

浦項市では、統合により、旧市部は狭小な面積による都市の発展の限界を克服し、旧郡部は貧弱な財源による開発の隘路を打開した。両者が相互に補完しながら、都市利用を極大化する土台をつくったのである。

旧郡部の行政サービスの改善状況

慶山市では、統合後の旧郡部の行政サービスには画期的な変化があったとのことである。道路の拡張・舗装、簡易水道から上水道への転換、汚染水の浄化などを行った。農業機械化の支援や、特産物の支援も行った。統合後の福祉施設の需要急増に対応するため、まずは人口の集中する洞で施設整備を行い、面からはシャトルバスで洞の施設に通わせていたが、最近では、洞だけでなく地域別に分散し

て施設を設置している。

浦項市では、統合に伴う予算節減額を郡地域に集中投資し、道路の拡張・舗装、宅地造成等、都市基盤整備を進めた。ごみ収集地域が拡大し、市内バス路線の延長、タクシーの増車等も行った。

（５）小括

以上のように、韓国における都農統合は、いくつかの点で、日本における「平成の市町村合併」とは異なる特徴を持つ。

第１に、小規模町村の解消のために統合を進めたわけではない。日本の町村に相当する邑・面は、地方自治停止期間中に既に内部団体化されていた。代わって農村部の基礎自治団体とされた郡は、町村に比べればそれなりに規模が大きい。もともと大きかった郡を、市との統合でさらに広域化しようというのが、都農統合であった。

第２に、統合の組み合わせに関する自由度が大幅に低い。当事者である市・郡が自由に統合相手を選べたわけではない。市郡統合勧誘対象地域の選定を行ったのは、中央官庁の内務部である。しかも、選定の際には、過去に郡から市が分離した地域であるかという歴史的経緯が重視されており、内務部自身、白地に組み合わせを描けたわけではない。

第３に、GATT ウルグアイ・ラウンド対策として統合を進めたことが特筆される。この時期、日本では、1994 年度から 8 年間で総事業費 6 兆 100 億円、国費 2 兆 6,700 億円の「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策」が実施される一方で、市町村合併は推進されなかった。

第４節 フランスにおけるコミューン間協力組織について

（１）フランスの基礎自治体（コミューン）と広域行政

フランスの基礎自治体であるコミューンは、1789 年 12 月 14 日に、その数 44,000 で創設された。1800 年に 6,000 コミューンが削減され、38,000 になって以来、その数に大きな変化はなく、2012 年時点で、36,571（海外県等を含めると 36,786）となっている。1 コミューンあたりの平均人口は、1,700 人余り。人口 2,000 人未満のコミューンが全コミューンの 86.4%を占めている（図表Ⅱ－4－3）。

図表Ⅱ-4-3 人口規模別コミューン数（2009年調査結果）

人口規模（人）	コミューン		合計人口	
	数	構成比	合計人口（人）	構成比
0～499	20,100	55.0%	4,551,924	7.3%
500～999	7,001	19.1%	4,935,340	7.9%
1,000～1,999	4,494	12.3%	6,264,587	10.0%
2,000～4,999	3,034	8.3%	9,302,478	14.9%
5,000～9,999	1,051	2.9%	7,236,978	11.6%
10,000～29,999	651	1.8%	10,879,003	17.4%
30,000～49,999	126	0.3%	4,861,632	7.8%
50,000～99,999	75	0.2%	4,867,989	7.8%
100,000 以上	39	0.1%	9,565,778	15.3%

（出典：Direction Générale des Collectivités Locales²¹, *Les Collectivités Locales en Chiffres 2012* を参考に作成）

フランスでコミューン間協力組織を初めて規定した法律は、単一目的事務組合（SIVU）を創設した 1890 年 3 月 22 日法である。その後、混成事務組合と多目的事務組合（SIVOM）が導入された。これらの組合は主な財源を構成コミューンからの分担金等でまかなう。事務組合は、上水道、電気、学校運営、スクールバス、ごみ収集など、様々な分野で設立できる。2013 年 1 月 1 日時点の事務組合数は、SIVU が 10,055、SIVOM が 1,329 である。

1959 年以降は、課税権を持つコミューン間協力公施設法人（Etablissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre：以下、〈課税権を持つ EPCI〉と記述）が導入された。現存する枠組みは次のとおりである。1992 年創設のコミューン共同体（CC：Communauté de Communes）、1999 年創設の都市圏共同体（CA：Communauté d'Agglomération）、1966 年創設の都市共同体（CU：Communauté Urbaine）、2010 年創設のメトロポール（Métropole）。以上の組織は、列挙順に人口規模と権限が大きくなる。これらの他に 1983 年創設の新都市組合（SAN：Syndicat d'Agglomération Nouvelles）があるが、1999 年 7 月 12 日法において CA 又は CC に移行することとされている。

（2）1971 年マルスラン法によるコミューン再編

欧州では、1968 年から 1975 年にかけて各国で市町村合併がすすめられ、欧州全体で 20,000 ものコミューンが消滅した。フランスでは、1971 年に「コミューンの合併と再編に関する 1971 年 7 月 16 日法（通称マルスラン法）」²²が成立した。この法律名からもわかるように、コミューンの合併だけでなく、「再編」も選択肢として示されていた²³。

第 1 条には、「この法律の公布後に初めて開催される県議会の通常会議から 6 か月以内に、単独でも発展していけるコミューン／発展と良き自治体経営のため

に構成コミューンの手段と財源の共有を要する都市圏もしくは都市圏外のコミューン／他のコミューンと合併すべきコミューン、を決めるために、各県において、各コミューンの特徴検討に着手する」と書かれていた。マルスラン法以前から存在する再編方法（コミューン合併／広域コミューン区（district）／コミューン事務組合／コミューン合併）に、新たな法的再編形態を追加するものではなく、コミューン再編にいたる手順を大きく変えるものだった。

まず、各県に設置された委員会（commission d'élus）が「実現すべきコミューンの合併と、促進すべきコミューン間協力の形に関する計画（以後、〈再編計画〉と記述）」の草案をつくる。この委員会は、県議会議長を委員長とし、4名の県議会議員と、10名の県の様々なカテゴリーのコミューンを代表するメールによって構成される。10名のメールの詳細な構成は、1971年8月27日のデクレによって定められた。

その内容は、①県内人口上位5コミューンから2名、②県全体人口から①の5コミューンをのぞいた平均より人口が多いコミューン、少ないコミューン、各カテゴリーから4名ずつ、というものだった。

ヴィエンヌ県を例にとると、県人口340,356人で、297コミューンがあり、①のカテゴリーとなる上位5コミューンの人口を合計すると152,258人だった。県全体から①のカテゴリーをのぞいた人口187,998人、292コミューンの平均人口は643人となる。このように、定められた構成によると小規模なコミューンの代表者に比重が偏った構成になる。このことが、都市化の現実にあわせた都市圏を実現するさいのブレーキになる可能性をMadiotは指摘している²⁴。

委員会は、草案をつくったら県議会議員や関連するコミューンのメールの意見を求めたうえで、県地方長官に提案する。県地方長官は、提案された草案をうけて〈再編計画〉を策定する。この計画には、①都市としての一体性があり、発展と良き自治体経営のためにコミューンが合併すべき都市圏、もしくは、人口5万人以上の都市圏の場合は、都市共同体（Communauté Urbain）設立、②他の再編方法では役割を全うできないコミューンは近隣コミューンとの合併、③広域コミューン区、もしくは、SIVOMによるコミューン再編、以上3つの提案からなる。

このように、マルスラン法は、合併だけではなく、各種再編方法も含めて〈再編計画〉を策定することとされていたが、1971年7月28日の内務大臣通達には「可能な解決方法が数ある中で、合併にプライオリティをおく」と書かれ、財政措置などの優遇策は合併に重きが置かれていた。

マルスラン法の実施に関する1971年7月28日の内務大臣通達には、「県地方長官に与えられた役割はとても大きい」、「〈再編計画〉の策定において、完全な決定権を持つ」と書かれている。委員会が出来るのは〈再編計画〉の草案の「提案」であり、最終形を決めるのは県地方長官である。議会において、この点への批判が多く、委員会や県会議員が決められるようにしてほしいとの意見があったが、

内務大臣は、選挙選出者に合併の基礎となる計画を決定する権限を与えることはすべきではないと、この点は譲らなかった²⁵。

しかし、1972年9月15日までに県地方長官から提出された91の〈再編計画〉では、3,482の合併、1,492の多目的事務組合、307の広域コミューン区、22都市共同体、単独で発展できるコミューンが12,500提案されていた（図表Ⅱ-4-4）²⁶。この時点ですでに合併への重点という政府のもくろみは崩れ去っていた。

図表Ⅱ-4-4 県地方長官から提出された91の〈再編計画〉における提案

多目的事務組合 SIVOM		広域行政区 district		大都市共同体 communauté urbaine	
組合数	関連コミューン数	区数	関連コミューン数	共同体数	関連コミューン数
1,492	12,979	307	3,245	22	354
コミューン合併 commune élargie		単独コミューン			
合併数	関連コミューン数				
3,482	9,761				
		12,500			

こうして策定された〈再編計画〉で提案された内容の実現のための手続について、合併についてのみ概観する。

まず、関連するコミューン議会の意見を求める。この意見が賛成の場合は、県地方長官がアレテで合併を宣告する。コミューン議会が自ら決定せずに住民投票で賛否を決めることも出来る。反対意見が出された場合、または2か月以内に意見を表明しない場合には、県会に付託され、そこで賛成を得られた場合、県地方長官は合併を宣告できる。県会も反対だった時は、県地方長官が住民投票を実施することもできる。

コミューン議会は、提案とは違うコミューンとの合併を要求することも出来るが、この場合、県地方長官と、関連するコミューン議会の同意が必要となる。1971年から77年に実現した合併は、838件（単純合併162件、準コミューンを存置する合併676件）だった。

図表Ⅱ-4-5 フランスにおける1971年から77年のコミューン合併

	合併数			合併コミューン数		
	準コミューン	単純合併	合計	準コミューン	単純合併	合計
1971	14	5	19	33	10	43
1972	441	87	528	1,144	192	1,336
1973	149	44	193	367	99	466
1974	59	17	76	124	30	154
1975	5	4	9	10	9	19
1976	6	3	9	14	6	20
1977	2	2	4	4	3	7
合計	676	162	838	1,696	349	2,045

このようにコミューン合併が進まなかった原因には、コミューンへの愛着もあるだろうが、他の障害がいくつか指摘されている²⁷。

1) 社会的地位を守りたいメール、助役、コミューン議会議員の存在。

マルスラン法で導入された「準コミューン (Communes associées) を併置する合併」では旧コミューンのメールはメール代理 (maires délégués) となり三色綬や手当などの特権は維持できる。新しいコミューン議会議員になれなかった旧コミューン議会議員は、コミューン議会の改選まで諮問委員会の委員になる。けれども、社会的地位と尊敬の念を守りたいがゆえに、たとえ「準コミューンを併置する合併」であっても反対するケースがある。

2) 合併後のコミューン職員の身分。

マルスラン法の第 10 条で正規職員については身分が保障されている。合併後のコミューンで定員オーバーであっても、正規職員は雇用され続ける。しかし、パートタイムの職員は、補償金が出るとはいえ、仕事がなければ解雇される可能性がある。役場事務職、田園監視人、道路工夫、守衛などが五月雨式に解雇されるのではないかと（根拠はないにせよ）不安の声があった。

3) 地方議員の重視

前述のように、〈再編計画〉の草案を作成する委員会は人口の少ないコミューンの割合が多くなっていたこと。そして、〈再編計画〉で提案された合併を実現する過程で関連するコミューン議会が否決した場合に県会をとおす必要があった。当時の県会は地方の議員の力が大きいところであった。このような地方議員の重視が、合併にブレーキをかける可能性があることが、当時から指摘されていた。

(3) 〈課税権を持つ EPCI〉の奨励

マルスラン法によるコミューン再編を経て、フランスで選ばれたのは、合併とは違う形の広域行政、コミューン間協力だった。

「共和国の地方行政に関する 1992 年 2 月 6 日指針法」によって、地理的・経済的一体性のある地域の整備・経済発展をめざし、広域都市共同体 (Communauté de Villes) とコミューン共同体が創設された。広域都市共同体は都市で、コミューン共同体は地方で活用されることを想定したもので、どちらも「地域の整備」と「経済の発展に関する活動」が義務的権限だが、財源については、広域都市共同体は単一職業税が義務で、コミューン共同体は付加税と経済活動区職業税が併用可能だった。広域都市共同体のほうが一体性が強く、コミューン共同体のほうが柔軟な制度となっていたため、財源も強固な広域都市共同体によって都市的地域の一体的整備・経済発展をすすめるようという政府の意思に反して、広域都市共同体は 1997 年までに 5 つしか設立されず、そのかわりにコミューン共同体が多く設立された。

「コミューン間の相互協力の促進と簡素化に関する 1999 年 7 月 21 日法」(通

称シュヴェヌマン法）では、都市圏共同体が創設されるとともに、既存のコミューン間協力組織が改変された。広域都市共同体と広域コミューン区、新都市組合が廃止され、都市共同体、コミューン共同体、都市圏共同体へ移行することとなった。この法律で、〈課税権を持つ EPCI〉の奨励が明確に打ち出された。

〈課税権を持つ EPCI〉は、図表Ⅱ－4－6のように、着実にその数が増え続けている。2013年1月1日現在、その合計数は2,456、参加コミューン数は36,049、それらに包含される人口数は6,088万5,562人、平均すると1EPCIあたり2万4,790人という規模になっている。

このように、〈課税権を持つ EPCI〉は発展をつづけているが、いくつかの問題点が存在する。

飛び地など、いびつな形の区域でまとまった〈課税権を持つ EPCI〉が存在すること。〈課税権を持つ EPCI〉に属していないコミューン（以下、〈単独コミューン〉と記述）が、2013年現在、615残っている。これらの多くは、企業や水力発電所、原子力発電所の立地等によって財政的に豊かなコミューンである。

〈課税権を持つ EPCI〉の増加にともない必要のなくなった事務組合の数は減少してしかるべきだが、これがなかなか進んでいないこと。

このような状況のなかで、サルコジ前大統領が2007年から進めた地方制度改革の成果の1つである「地方団体改革に関する2010年12月16日法（以下、2010年地方団体改革法と記述）」によって、〈課税権を持つ EPCI〉への〈単独コミューン〉の加盟が「奨励」ではなく、「強制」されることとなった。

図表Ⅱ－４－６ 〈課税権を持つEPCI〉の発展

1月1日時点	1972	1980	1988	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
〈課税権を持つEPCI〉：												
メトロポール ¹												
都市共同体 (CU)	9	9	9	9	9	9	9	9	10	11	12	12
都市圏共同体 (CA)												
コミュン共同体 (CC)						193	554	756	894	1,105	1,241	1,347
新都市組合 (SAN)			9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
広域コミュン区 ²	95	147	153	165	214	252*	290*	324	318	316	310	305
広域都市共同体 (CV) ²						3	4	4	4	5	5	5
〈課税権を持つEPCI〉の数						466	866	1,102	1,235	1,446	1,577	1,678
〈課税権を持つEPCI〉に含まれるコミュン数						5,071	8,973	11,516	13,566	16,240	17,760	19,128
〈課税権を持つEPCI〉の総人口 (単位：百万人)						16.1	21.8	24.6	27.3	29.9	31.8	34.0
単一職業税制を採用している〈課税権を持つEPCI〉 ³ の数						18	40	48	55	78	92	111
単一職業税制を採用している〈課税権を持つEPCI〉に含まれるコミュン数						179	389	475	548	754	869	1,058
単一職業税制を採用している〈課税権を持つEPCI〉の総人口 (百万人)						2.1	2.7	3.0	3.1	3.6	3.8	4.2
〈課税権を持つEPCI〉に属さないコミュン：												
コミュンの数												17,551
総人口 (単位：百万人)												27.6
コミュン事務組合と混成事務組合：												
単一目的事務組合 (SIVU)	9,289	11,664	11,967	12,907	14,596	nd	14,584	14,490	14,614	nd	nd	14,885
多目的事務組合 (SIVOM)	1,243	1,980	2,076	2,287	2,478	nd	2,362	2,298	2,221	nd	nd	2,165
混成事務組合 ⁵								1,107	1,216	nd	nd	1,454

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
												1	1
12	14	14	14	14	14	14	14	14	16	16	16	15	15
50	90	120	143	155	162	164	169	171	174	181	191	202	213
1,533	1,733	2,032	2,195	2,286	2,342	2,389	2,400	2,393	2,406	2,409	2,387	2,358	2,223
9	8	8	8	6	6	6	5	5	5	5	5	5	4
241	155	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)
0	0	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)	_(2)
1,845	2,000	2,174	2,360	2,461	2,524	2,573	2,588	2,583	2,601	2,611	2,599	2,581	2,456
21,347	23,497	26,870	29,754	31,428	32,308	32,923	33,413	33,638	34,166	34,774	35,041	35,305	36,049
37.1	40.4	45.1	48.8	50.7	52.1	53.3	54.2	54.6	56.4	57.9	58.8	59.3	60.9
306	511	1,028	934	1,028	1,103	1,162	1,199	1,224	1,263	1,302	1,321	1,339	1,354
3,289	5,728	13,362	11,958	13,362	14,404	15,145	15,850	16,337	16,970	17,732	18,217	18,798	20,573
13.2	20.7	29.7	35.4	37.8	39.5	40.9	41.8	42.4	44.3	46.4	47.6	48.5	50.5
15,333	13,180	9,809	6,924	5,254	4,376	3,762	3,270	3,045	2,516	1,908	1,639	1,378	615
24.6	21.3	16.6	13.0	11.2	10.0	9.1	8.5	8.4	8.2	7.1	6.6	6.4	5.2
nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	12,149 ⁽⁴⁾	12,149 ⁽⁴⁾	11,373 ⁽⁴⁾	11,001 ⁽⁴⁾	10,473 ⁽⁴⁾	10,371 ⁽⁴⁾	10,055 ⁽⁴⁾
nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1,501 ⁽⁴⁾	1,501 ⁽⁴⁾	1,467 ⁽⁴⁾	1,441 ⁽⁴⁾	1,358 ⁽⁴⁾	1,355 ⁽⁴⁾	1,329 ⁽⁴⁾
nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	2,749 ⁽⁴⁾	2,749 ⁽⁴⁾	3,063 ⁽⁴⁾	3,156 ⁽⁴⁾	3,268 ⁽⁴⁾	3,277 ⁽⁴⁾	3,296 ⁽⁴⁾

nd：データなし

(1) メトロポールは 2010 年地方団体改革法によって創設された。

(2) 1999 年 7 月 12 日法によって、広域コミュン区と広域都市共同体は 2002 年 1 月 1 日までに CU、CA、CC に移行することになった。

(3) 2011 年 1 月 1 日以前、fiscalité professionnelle unique コミュン間協力組織に適用された税制は単一職業税だった。

(4) 課税権を持たない EPCI については 11 月 1 日時点の数値。

(5) 閉鎖型の混成事務組合、大都市拠点圏 (コミュンと EPCI から構成される混成事務組合)。

(出典：DGCL, Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2013 を参考に作成)

(4) 2010 年地方団体改革法による「コミューン間協力の貫徹と合理化」

① サルコジ政権における 2010 年地方団体改革法の成立

サルコジ前大統領は、地方組織を簡素化すること、地域の競争力を強化すること、地域連帯を向上させること、3つを目的として 2007 年から地方制度改革を検討してきた。2010 年地方団体改革法はその成果であり、第 1 部「地方民主主義の実践における刷新」、第 2 部「国土の多様性に応じた組織機構」、第 3 部「コミューン間協力の発展および簡素化」、第 4 部「地方団体の権限明確化」、第 5 部「最終措置および経過措置」、以上の 5 部からなる。この第 3 部に、「コミューン間協力の貫徹と合理化」にむけた手続きが規定されている。

県地方長官は、「コミューン間協力県計画 (Schéma Départemental de Coopération Intercommunale、以下 SDCI と記述)」を策定する。この計画は各県のコミューン間協力の将来図の枠組みを決めるもので、次の 3 つの目標がある。

- ① 〈課税権を持つ EPCI〉で全土をカバーすること。飛び地や不連続をなくすること。
- ② 〈課税権を持つ EPCI〉の区域を合理化すること。
- ③ 単一目的事務組合・多目的事務組合、混成事務組合の数を減らすこと。特に、〈課税権を持つ EPCI〉の発展によって使われなくなった事務組合を廃止すること。

なお、パリ近郊のオー＝ド＝セーヌ、セーヌ＝サン＝ドニ、ヴァル＝ド＝マルヌ各県は、人口規模も財政規模も大きなコミューンが多いので、免除されている。そのため、2012 年に 1,378 あった〈単独コミューン〉のうち、〈課税権を持つ EPCI〉への加入が義務付けられているのは、1,322 である。

計画が考慮すべき方向性として、次の 5 点がある。

- 1) 人口 5,000 人以上になるように〈課税権を持つ EPCI〉を設置する。ただし、「山岳の保護と開発に関する 1985 年 1 月 9 日法」の第 3 条に定められた山岳地帯は除く。半島や、物理的な境界がある地域、人口密度の低い地域など、地理的特徴がある場合、県地方長官は特例としてこの閾値を守らなくてもよい。
- 2) 国立統計経済研究所 (INSEE) による生活圏や都市ユニット、広域一貫スキーム (Schéma de cohérence territoriale : 以下、SCOT と記述) から、適切な領域を定める。しかしながら、これらを機械的にコミューン間協力組織の区域に置き換えないようにする。もしも県や州の行政界を越える必要がある場合は、できる限り早く、隣接する県の地方長官によって行われている作業と調整する。
- 3) 空間整備、環境整備、持続可能な開発にかかわる権限を持つ事務組合などの組織を合理化する。
- 4) 財政上の連帯性の向上と水平的調整。この点については、〈単独コミューン〉をコミューン間協力組織に加入させる際に特に注意する。財政的な一体性の

高い EPCI（単一職業税制）のほうが望ましいことを考慮し、〈課税権を持つ EPCI〉の財政的な一体性を高めるように注意すべきである。

- 5) 事務組合と混成事務組合の数の減少。移譲された権限にもとづく実際の活動と、区域のまとまり（〈課税権を持つ EPCI〉と区域が隣接している場合は、その権限の移譲が可能か）を判断する。多くの事務組合のメンバーになっているコミューンに、特に注目する。61%以上のコミューンが 4 つ以上の、1,100 コミューンが 9 つ以上の事務組合のメンバーになっている。2 年間活動実態のない事務組合は、コミューン議会の意見聴取を経て、県地方長官が解散を命ずることができる。

② SDCI の策定手続

SDCI の策定手続は、地方団体改革法の第 35 条から 37 条に定められている。策定するのは県地方長官であるが、関連するコミューン、EPCI、混成事務組合、コミューン間広域連携推進県委員会（Commission Départementale de la Coopération Intercommunale：以下、CDCI と記述）との協議が義務付けられている。

CDCI は、「共和国の地方行政に関する 1992 年 2 月 6 日指針法」によって創設された組織で、委員長は県地方長官がつとめる。2010 年地方団体改革法によって権限が強化され、①県地方長官の作成した SDCI 案を 3 分の 2 以上の賛成多数で覆すことができる、②県地方長官は、SDCI における計画と違う区域で EPCI の創設や合併を提案したとき、CDCI の意見を聞かなければいけない、こととなった。

その構成員は、2010 年地方団体改革法の第 53 条によって修正され、2011 年 3 月 16 日までに改選されることとなった。コミューン 40%・〈課税権を持つ EPCI〉40%・コミューン事務組合および混成事務組合 5%・県会 10%・レジオン議会 5%という割合に改められ、それ以前よりも〈課税権を持つ EPCI〉の比重が大きくなり、コミューン事務組合および混成事務組合の代表者が新たに加わった。

SDCI 案は、県地方長官により作成され、CDCI に提出される。コミューン間協力組織の見直しに関係するコミューン、EPCI および混成事務組合の議会は、3 か月以内に意見を提出する（期限内に意見が提出されない場合、SDCI 案に賛成とみなされる。以下、期限が設定されている場合同様）。

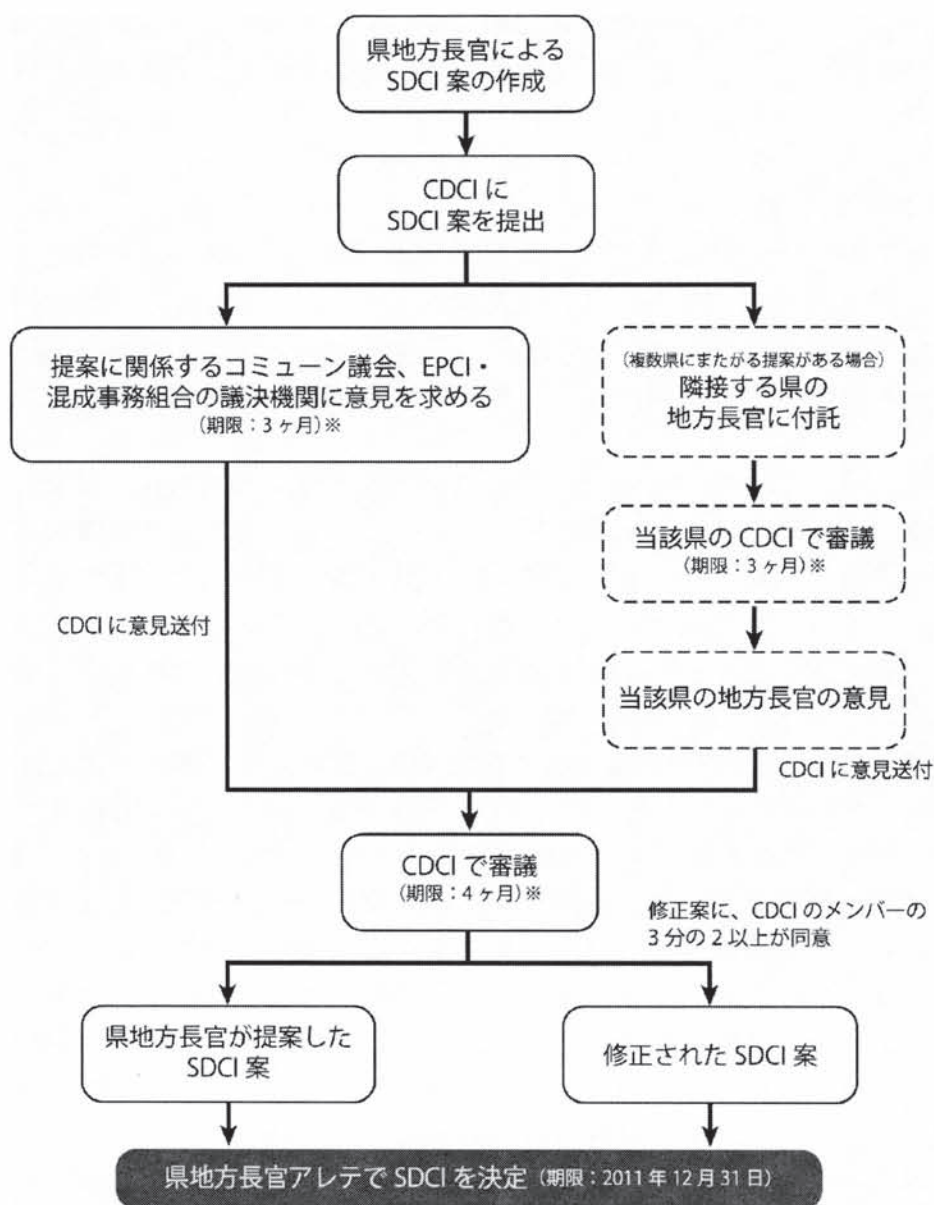
隣接する県のコミューン、EPCI、事務組合が提案に含まれる場合は、その県地方長官に付託し、その県の CDCI にも意見を求める。

これらの意見の送付を受けて、CDCI は 4 か月以内に意見を表明する。CDCI は、そのメンバーの 3 分の 2 以上の賛成があれば SDCI 案の修正を提案できる。この修正案が SDCI の 3 つの目標（①～③）に適合している場合、SDCI 案に組み込まれる。なお、SDCI 案全体についての採決は義務ではないが、過半数の賛成で、CDCI が SDCI 案に同意したことになる。

こうして策定された SDCI は、県地方長官アレテによって決定される。この決定期限は 2011 年 12 月 31 日で、66 県において期限内に SDCI が可決された。

図表Ⅱ－4－7 SDCI の策定手続き

(DGCL, *Loi de Réforme des Collectivités Territoriales – Guide Pratique*, p.59
を参考に作成)



※期限内に意見を表明しない場合、SDCI 案に賛成とみなされる。

残りの 33 県では、SDCI が期限内に策定されなかったが、これは、政治的な障害から策定に至らなかったケースよりも、議論にもう少し時間をかけたいために結論が先延ばしされたケースが多い。しかしながら、シャラント＝マリティーム、ロット、ロット＝エ＝ガロンヌ、ムルト＝エ＝モゼル各県では、CDCI において

SDCI 案の採決が行われ、否決されたために、県地方長官は SDCI を決定しなかった²⁸。なお、2011 年 11 月に開催されたメール会議において、フランソワ・フィヨン首相が、十分な合意形成が出来ていない場合に、強制的に進めることは避けるべきだと述べている²⁹。

③ SDCI 策定手続きにおける県地方長官の裁量

2010 年 12 月 27 日付の内務大臣から県地方長官あての通達『2012 年 12 月 16 日の地方公共団体改革法の概要と、SDCI 策定のための指示』³⁰に、SDCI の目標・方向性、手続き等が説明されている。SDCI 案の策定については、その際に利用できるデータベースや内務省から提供されるデータを挙げ、2011 年 12 月 31 日の策定期限に間に合うためのスケジュール（SDCI 案は 4 月中に CDCI に提出、関係コミューン・EPCI・混成事務組合に迅速に案を伝達、など）を確認している。

この通達に、実際の作業方法や提案内容についての細かい指示はほとんどない。「SDCI 策定の初期段階から議員（特に、国会議員、県会議員、県のメール連合会の代表者）と意見交換することが成功のために必要であり、徹底的に協議をするべき」と書かれていることは特筆すべきだが、これは義務付けられてはいなかった。

実際は、県ごとに SDCI 案の策定方法が異なっており、特に、議員との事前協議の方法は様々だった³¹。議員の意見を事前に全く聴取せずに草案を作成したところもあれば、草案の作成時に非公式の会合等で意見聴取が行われたところもあった。しかし、これらの意見聴取の対象が、国会議員の職にあるなど「偉大な」議員に限定して行なわれることもあり、他の議員から批判されることもあった。地元説明会が開催され、意見聴取会が何回も行われたところも複数あった。

例えば、カルヴァドス県では、県地方長官、副地方長官が、関係議員等の求めに応じて改革の要点とスケジュールを説明し、彼らの提案をきいた。そして、議員（国会議員、県会議員、レジオン議会議員、メール、コミューン共同体・都市圏共同体の議長、事務組合の議長）には県地方長官から手紙を送った³²。

CDCI の活動方法は、たいていの場合、2011 年春に開催された初回会議において議員と県地方長官の同意のもと内規によって定められたが、県地方長官が決めたケースもあった。SDCI 案に対する関係地方団体等の意見の送付を受けた後の CDCI の総会の開始時期は、9 月だったり、10 月だったり、まちまちであるが、多くの県でインテンシヴに議論が行われた。開催ペースは、例えば毎月 2 回といったように定期的に総会を開催した県（例えば、アルデンヌやオート＝ガロンヌ）がある一方で、2011 年 12 月 31 日の期限が近づくにつれて頻繁に開催した県（ドルドーニュ）もあった。サルト県では 9 月 22 日から 12 月 2 日、クルーズ県では 10 月 10 日から 12 月 12 日の間、全く CDCI の総会が開催されなかった。アリエージュ県では 11 月に予定されていた総会が延期され、2011 年には開催されなかった。サルト県では CDCI の構成員の全員一致で SDCI が可決され、12 月 22 日

に県地方長官のアレテが出されたが、クルーズとアリエージュ各県では、SDCI の決定に至らなかった。

総会だけでなく、非公式の会合や意見聴取、郡単位での会合などを開催するケースもあった。こうした方法によって CDCI の構成員以外の参加を得ることで、SDCI 案の承諾を得やすくなるが多かった。CDCI 内部に小委員会が設置されて SDCI 案の修正点が話し合われたケースもあった。

SDCI 案に対する修正の、プレフェクチュールへの提出／CDCI での提示／修正案の検討・採決方法も様々だった。

修正案は、個別案件ごとに提示されるケースが多いが、同じテーマ（例えば、同じ分野の事務組合）に関する提案を複数まとめてされることもあった。そして、修正案の紹介は、提案した議員／総報告者（*rapporteur général*）／県地方長官が行う、3つのパターンに主に分けられる。

修正案の採決方法は、挙手と無記名投票がある。この方法は、CDCI の内規を決めるときに話し合われることも多いが、初めて修正案の採決が行なわれるときに決められることもあった。コンセンサスがとれている案件は挙手で、それ以外は無記名投票で決めた県もあった（シャラント＝マリティーム、オート＝コルス、ドルドーニュ各県）。

モーゼル県では、地理的区分ごとに修正案を採決すると県地方長官が決めたために、自分の管轄区域とは無関係の議案が話し合われる回を議員が欠席し、3分の2以上の賛成を得ることが難しくなるという問題が起こった。

④ SDCI の内容

2012年5月1日までに68のSDCIが策定された。ADCFの調査から、それらの内容についてみていく。

2010年地方団体改革法に規定された計画の方向性（前述の1）～5））に反する内容の計画はほとんどない。

〈単独コミューン〉はヴァンデ県とフィニステール県に残っている。これは、一島一コミューンのケースであり、2012年2月29日の法律によって後から例外として認められた。

山岳地帯以外のところにある人口5,000人以下の〈課税権を持つEPCI〉は、16残る。これらは、生活圏のまとまりがないなどの問題があるケース（エーヌ、オルヌ、オート＝ヴィエンヌ、フィニステール、シャラント、オーブ、タルヌ各県）と、既存の組織の人口が5,000人に近いケース（ウール＝エ＝ロワール県）である。山岳地帯にあるものも含めると、この数は49に増える。（オート＝アルプ県に1、ドゥー県に11、ガール県に2、ジュラ県に4、サヴォワ県に7など）。

35のSDCIがフランス国立統計経済研究所（INSEE）によって定義された統計単位をベースとしている。ガール、ピュイ＝ド＝ドーム、タルヌ各県では、コミューン間協力組織の区域の参考にするように言及されたいくつかの区域（生活

圏や都市ユニット、SCOT など）を比較しながらまとまりを検討している。イル＝エ＝ヴァレーヌ、イゼール、ロワレ、アルデシュ各県では、SDCI の文章には言及されていないものの、生活圏(bassins de vie)と都市ユニット(aires urbaines)の地図が掲載されている。

一番多く参照されているのは生活圏だが、サヴォワ県とドゥー県は居住圏(bassins d'habitat)、レユニオン県は雇用圏を参照している。その一方で、ロワール＝アトランティック県の SDCI は、再編成の結果が公共サービス料金に与える影響に注目している。

地方行政区画がコミューン間協力組織の区域を決める際に重視されることもあった。農村地帯では、小郡(canton)やふるさと圏(pays)への言及がみられる。ヴィエンヌ県では、ふるさと圏が基本単位とされた。

SCOT が特に注目されることもあり、サルテ県では、2017 年までに県全土で SCOT を作成するためにも、コミューン間協力組織の区域との一貫性に注意が払われた。

ドルドーニュ県は、都市的地域にあるペリジュー都市圏については都市ユニットを、新しく設立するベルグラック都市圏共同体では SCOT を参照し、農村的地域では、5,000 人という閾値のほかに生活圏を基準とすることが多かった。このように、県内の各地域の性格によって柔軟に参照する指標をかえた。

⑤ コミューン間協力の貫徹を図るための県地方長官の一時的な権限

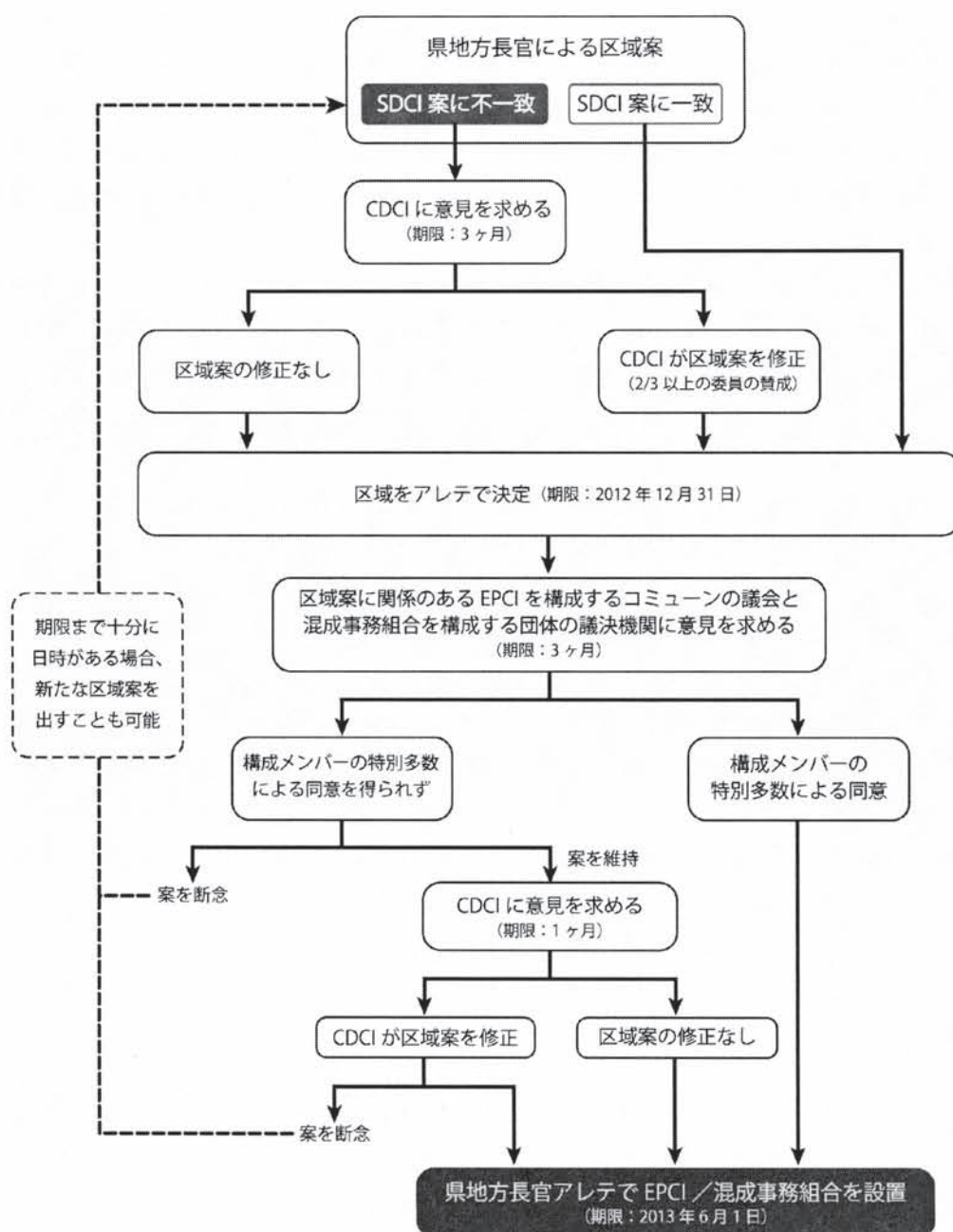
SDCI の公布時（SDCI が期限内に可決されなかった場合は 2012 年 1 月 1 日）から 2013 年 6 月 1 日までの間、県地方長官は、コミューン間協力の貫徹と合理化を成し遂げるための強力な権限を持つ。

SDCI に計画されたコミューン間協力組織の合併・拡張等による新たな区域案を、県地方長官は 2012 年 12 月 31 日までにアレテで決定する。SDCI が期限内に策定されなかった場合でも、県地方長官は区域案をアレテで決定できる。これは、期限を決めないと、先延ばしされ続けて永遠に SDCI ができない県があることが予想されたためである。たとえば、都市計画の文書に環境的配慮を反映させる期限は 2 年ごとに延長され続けている。SDCI の策定に関して期限の延長を認めなかったことは、コミューン間協力を完遂する政府の意図の表れともいえよう。

さらに、県地方長官は、SDCI の目的に適合していれば、計画通りでない区域案を提案することも出来る。この場合は、CDCI に意見を求めることが義務付けられており、CDCI は付託されてから 3 か月以内に意見を表明する。CDCI は構成員の 3 分の 2 以上の特別多数によって、区域案を修正でき、この修正を反映した区域案を県地方長官がアレテで 2012 年 12 月 31 日までに決定する。このアレテは新たな EPCI 等に関するコミューンのメールに伝えられ、それから 3 か月以内に、コミューン議会等が意見を表明する。ここで総人口の半分以上を代表する関連コミューン議会の半分以上の割合による議決³³が得られない場合でも、

CDCI の構成員の 3 分の 2 以上が賛成すれば、区域案のアレテどおりにコミューン間協力組織の設立アレテを県地方長官が出す。CDCI が 3 分の 2 以上の特別多数によって区域案のアレテを修正した場合は、これを反映した設立アレテとなる。設立アレテの期限は 2013 年 6 月 1 日となっている。

図表 II-4-8 県地方長官の一時的権限に関する各段階
(DGCL, *Loi de Réforme des Collectivités Territoriales – Guide Pratique*, p.55
を参考に作成)



（５）コミューン間協力組織を促進するための奨励策

以上のように手順を定めること以外の奨励策として、主に２つの措置がある。

１つ目は「コミューン間協力組織交付金 Dotation d'intercommunalité」で、属しているコミューン間協力組織の統合性のカテゴリーが高いと、交付される金額が大きくなる。各カテゴリーの中でも、多くの業務を一緒に実施しようと努力しているコミューン間協力組織は、努力していないコミューン間協力組織よりも高くなる。このために、税統合係数（Coefficient d'intégration fiscale）という財政指標（indicateur financière）がある。しかし、コミューン間協力組織への転換を、これ以上に進めることは難しくなっている。

２つ目は、財政的な連帯（solidarité financière）を高めるシステムにおいて、財政的な統合性の高さが加味される。中央政府の税財源に拠る垂直的な財政調整ではなく、財政的に豊かな自治体から貧しい自治体（貧困層が多く、財源が少ないなど）への富の移転をすすめる水平調整« péréquation horizontale »と呼ばれるシステムがある。財政的に貧しい自治体の中でも、財政的統合性の高いほうが多くの交付金を得ることができる。一方、水平的財政調整はコミューン・コミューン連合の税込総額の２％程度に留まっている。

（６）小括

〈課税権を持つ EPCI〉の議決機関の構成員は、今までは間接選挙で選ばれていたが、2014 年からは直接選挙で選ばれることになっている。こうして、地方団体としての正当性が増し、権限も財源も増えていくと、コミューンの合併と似たような状況が生じることが考えられる。実際、ヒアリング先のある都市圏共同体では、現在は、都市圏共同体に移管された事務／コミューンが行っている事務／都市圏共同体とコミューンが共同で行なっている事務、３種類にわけることが出来るが、将来的には全て都市圏共同体で行ないたい、という声も聞いた。しかし、事務権限は少なくなったとしても、コミューンは残り続ける。

〈課税権を持つ EPCI〉への加盟は、コミューンだけでは処理しきれない事務を行なう地方団体をつくるという意味からいえば、事務を移譲する受け皿をつくることなのだが、日本とは違い、行政改革や人員削減とはほとんど結びついていない。たとえば、フランスの地方団体の定員数は上昇し続けている。管轄区域を都市のまとまりや生活圏などに即した単位に再編し、コミューン間の不合理的な貧富の差をなくすことが改革の主目的であり、単なる権限の受け皿論でも行政改革でもない。

第 5 節 結語

本章で叙述した 3 か国の区域変更に関する叙述は以下のようにまとめられる。

第1に、スウェーデンにおいて、1969年の強制合併立法は、人文地理学のモデルを機械的に適用した地域区分専門調査審議委員会によるコミューン・ブロック案に対する、コミューン側の「自主合併」という形での抵抗を抑え込むために立法された。強制合併は、スウェーデンにおけるコミューン区域を、産業間構成の均等化や地理的な連続性という点で合理的に編成することを可能にした。その半面、1978年法というこれ以上の合併を封じる置き土産をも用意した。強制合併がもたらしたもう1つの側面は、皮肉なことに、「合併不能症」であった。

第2に、韓国においては、基礎的自治体である邑・面は、地方自治停止期間中に既に内部団体化されていた。その上で、郡から飛び出した市に対し、郡部（農村部）の救済を行わせようという意図のもとで行われたのが都農統合であった。我が国においては、「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策」に結実した国庫補助による公共事業費の積み増しという政策手段が選ばれたのに対し、韓国においては、少なくともその一部分は、都農統合だったのである。

第3に、フランスにおいては、まず、マルスラン法によるコミューン合併において、再編計画における地方長官の裁量権を確立することが企図された。しかし、再編計画の草案は、小規模コミューン出身のメールの意見が反映されやすい委員会の策定によるものであった。このため、地方長官の提案自体が、コミューン合併を大胆に進めるものとはならなかった。

その一方、自生的に進められてきたコミューン間協力に対し、政府は積極的なテコ入れを図っていく。1992年のシュヴェヌマン法では、既存のコミューン間協力組織のうち、より複数の事務を受け持ちやすい「課税権を持つ EPCI」への移行が打ち出された。さらに、サルコジ政権期の2010年には、「コミューン間協力の貫徹と合理化」のために、課税権を持つ EPCI を全土に広げると共に、飛び地などの不合理な地域区分を無くすことなどを謳ったコミューン間協力県計画の策定を県地方長官に命じるに至っている。いわば、協力組織の強制設立である。

「平成の市町村合併」の歴史的位置づけを探る本書の立場から整理すれば、フランスとスウェーデンには、大きく分けて3点の共通点がある。

第1に、地域区分再編における強制性である。スウェーデンに代表される強制合併と異なる道として掲げられる、フランスにおける自生的コミューン間協力組織は、中央政府の財政調整制度における統合性を測定する財政指標により、コミューンに協力組織設立へのインセンティブを与えようとするものであった。しかし、コミューン間協力組織への転換が難航したサルコジ政権に至り、遂にその設立の強制という帰結に至った。

第2に、地域区分再編の目的が、行政体制の整備によって根拠づけられている点である。サルコジ政権におけるコミューン間協力組織の強制設立が、地方民主主義の実践、地方団体の権限明確化と相携えて打ち出されたことから分かる。強制合併期のスウェーデンにおいては、学校教育施設が念頭に置かれている。

第3に、しかしながら、地域区分再編を、行政スリム化の手段と位置付けてい

ない点である。「行政体制の整備」、という言葉が本来演繹するのは、事務の合理的な遂行を可能とする、合理的な行政組織の整備である。具体的には、地理的連続性および人口、産業構成上の極端な不均等の是正などである。こうした政策目標は、必ずしも公務員数の減少と直結するものではない。

一方、韓国の都農統合は、地域区分再編における強制性こそ共有しているが、事務配分上の合理性と関連を有しているとは言い難い。むしろ、我が国では異なる政策手段が割り当てられたウルグアイ・ラウンド対策という政策目標に対し、韓国において割り当てられたのが都農統合という政策手段であったとも言い得る。換言すれば、韓国の例は、行政上の事務効率化以外の動機を伴って区域変更が進められる好例であると考えられる³⁴。

本章執筆にあたり、次の方々にお世話になった。

第2節については、横浜国立大学の伊集守直准教授より、ヒアリング先のアポイントメント、国会会議録資料の提供およびスウェーデン税財務制度の歴史的変遷について貴重なコメントを賜った。

第3節については、韓国での現地調査に際し、嶺南大学校政治行政大学行政学科の姜光洙副教授には、ヒアリング先のアポイントメント・通訳など、多大なるご協力をいただいた。

第4節については、自治研修協会の山崎榮一理事、自治体国際化協会パリ事務所の黒瀬敏文所長、西村高則所長補佐に、アドバイスをいただいた。

記して感謝申し上げる次第である。

¹ 小原隆治「スウェーデン・英国はどのような意味で分権改革モデルか」『自治総研』第29巻第11号、2003年、25-40頁。

² 自治体国際化協会『スウェーデンの地方自治』、1992年。アグネ・グスタフソン『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版会、2000年。

³ グスタフソン、前掲、61頁。

⁴ 地区委員会の創設等により、1980年には8万3,000にまで増えている。しかし、地区委員会は、穏健党などによる運営コスト高などへの批判や、地区委員会が地区内の得票数により比例的に配分されるため、合併後コミューンにおける地域内の政党対立の表面化を惹起することなどを理由として減少する傾向にある。地区委員会の減少については川島由華「スウェーデンの地区委員会制度——地域民主主義と効率性の狭間で——」『社会学論集』第10号、2007年、210-225頁がある。地区委員会の現況については伊藤和良「スウェーデン地区委員会の現況と課題——日本における分権改革推進のために——」『北ヨーロッパ研究』第4巻、2007年、21-32頁が詳しい。

⁵ 菊地端夫によれば、その80%がランスティング内の協力関係である（菊地端夫「ドイツ、スウェーデンにおける市町村合併の現況—近年の動向とその評価をめぐって—」自治体国際化協会『比較地方自治研究会調査研究報告書 平成17年度』2006年、57-74頁）。なお、コミューン間協力を促進するための法律が2000年に国会を通過しているという（ウプサラ大学 Markus Gossas 教授ヒアリング 2011年9月28日）。

-
- 6 (2) ①②における 1946 年法制定過程の流れは、特に断りのない限りグスタフソン、前掲、48-52 頁に拠っている。
- 7 グスタフソン、前掲、49 頁。
- 8 同上、50 頁。
- 9 ウプサラ大学 Markus Gossas 教授ヒアリング (2011 年 9 月 28 日)。
- 10 グスタフソン、前掲、50 頁。
- 11 Gossas 教授ヒアリング (2011 年 9 月 28 日)。
- 12 Gossas 教授ヒアリング (2011 年 9 月 28 日)。
- 13 下野恵子「平成の「自主的」合併について——スウェーデンにおける地方自治体の「強制」合併と分離運動から考える」『会計検査研究』第 33 号、2006 年、137-147 頁。
- 14 グスタフソン、前掲、57 頁。
- 15 Kungl. Maj:ts proposition nr 103 år 1969, p.34. なお、担当課長解説は、地方税平衡化制度の存在を「合理的な自治体運営の条件に関する要求水準を下げる理由として、引用するべきではない」と続けている。
- 16 以下の各政党動議、憲法委員会に関する審議は「憲法委員会資料 1969 年第 24 号」(Konstitutionsutskottets utlåtande nr 24 år 1969) に拠っている。
- 17 当時このような計画遂行を可能にした背景に、社会工学による中央政府の決定が地方の決定よりもより好ましい、という価値判断が存在していたという。Gossas 教授ヒアリング (2011 年 9 月 28 日)。
- 18 過疎地域に関する意見はいずれも地方政府連合 Sundström 氏ヒアリング (2011 年 9 月 27 日)。なお、Sundström 氏は強制合併時の中心人物の 1 人であり、現在も政府の地区問題担当アドバイザーも勤めている。
- 19 本節の記述は、韓国での調査結果のほか、以下の文献に多くを負う。大西裕「自治体合併の論理と評価——韓国」加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010 年。財団法人自治体国際化協会（ソウル事務所）『CLAIR REPORT No.149 韓国の市・郡統合問題』財団法人自治体国際化協会、1997 年。財団法人自治体国際化協会編『韓国の地方自治』財団法人自治体国際化協会、2008 年。
- 20 住民が行政機関に対し、処分等の特定の行為を要求すること。民願事務は、日本でいう窓口業務に概ね相当するものと考えてよいであろう。
- 21 Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales : フランス内務省地方団体総局、以下、DGCL と記述。
- 22 Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, *Journal Officiel de la République Française*, 18 juillet 1971, pp.7091-7093
- 23 マルスラン法に関する記述は、以下の文献を参考にした。Yves Madiot, *Les fusions et regroupements de communes : problèmes posés par la réforme des structures communales*, 1973. Yves Maxime DANAN, «l'élaboration et la mise en oeuvre du plan de fusion et de regroupement des communes», Publications de la faculté de droit et des sciences politiques et sociales d'Amiens, No.3, 1972-1973.磯部力「フランスにおける市町村制度の再編と広域都市圏行政」『地方自治』第 325 号、1974 年、21-32 頁。
- 24 Yves Madiot, *op. cit.*, p.108
- 25 *Ibid.*, p.110
- 26 DGCL, *Historique de la décentralisation : de 1789 à octobre 2008*, p.237, http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Historique_complet.pdf, 2013 年 6 月 15 日閲覧
- 27 TERRAZZONI André «Une expérience de fusions et regroupements de communes», *La Revue administrative*, 32e Année, No. 189 (MAI JUIN 1979), pp. 309-313

-
- ²⁸ Assemblée des Communautés de France, *SDCI : analyse en chiffres des évolutions proposées dans 63 schémas arrêtés*,
http://www.adcf.org/5-393-Contenu-article-AdCF-Direct.php?num_article=956&num_thematique=7&id_newsletter=88, 2013 年 5 月 30 日閲覧
- ²⁹ Mardi 23 novembre séance solennelle d'ouverture, Allocution de Monsieur François FILLON Premier Ministre,
http://www.amf.asso.fr/document/fichier.asp?web=1&id_doc=10760&FTP=2011-discours2_Fillon.pdf, 2013 年 6 月 3 日閲覧
- ³⁰ Circulaire du 27 décembre 2010 portant information générale sur la loi no2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et instructions pour l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale
- ³¹ Assemblée des communautés de France «Contenu et mise en oeuvre des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale», *La Gazette des Communes*, 25 juin 2012
- ³² Préfet du Calvados, *Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale du Caovados*, Mai 2011, p.9
- ³³ 通常は「総人口の半分以上を代表する関連コミューン議会の 3 分の 2 以上の割合による議決」が必要だが、「総人口の半分以上を代表する関連コミューン議会の半分以上の割合による議決」でよい。
- ³⁴ 我が国の「昭和の合併」は、ドッジ・ラインにより産み出された地方財政危機への対応という政策目標に対し、行政組織のスリム化が政策手段となった。これは、事務配分の合理化とは異なる文脈にあると考えるべきだろう。