

フランスの政府間財政調整に関する

近年の改革とその背景

木村 真\*

HOPS Discussion Paper Series No.14

April 2012

---

\* 兵庫県立大学大学院シミュレーション学研究科准教授、北海道大学公共政策学研究センター研究員  
連絡先：〒650-0047 兵庫県神戸市中央区港島南町 7-1-28  
(e-mail) skimura@sim.u-hyogo.ac.jp



## 1. はじめに\*

従来、中央集権的といわれてきたフランスだが、1980年代以降、地方分権改革が大胆に進められてきている。国の事務や権限の移譲と財源配分の見直しだけでなく、憲法改正を行ったり、日本で議論されている道や州レベルの広域自治体を新たに設けたりするなど、国と地方の関係は大きく変化している。

日本では1990年代から地方分権改革が進められ、機関委任事務の廃止などを主な内容とする地方分権一括法（2000年）、補助金廃止と税源移譲、交付税改革による財源配分の見直し（三位一体改革、2004年～2006年）、義務付けや枠付けの廃止などを内容とする地域主権改革一括法（2011年）が成果としてあがっているが、道州制などは議論の段階にとどまっている。

もちろんフランスと日本では事情も異なるため単純な比較はできない<sup>1</sup>。しかし、国と地方の関係見直しというテーマに関しては、本質的なところで共に通ずる問題があるはずであり、改革の背景やその後に浮かび上がった課題などをより大胆な改革が行われているフランスを見ることで日本に対しても何らかの示唆が得られると思われる。そこで、本稿では、特にフランスの国と地方間の財政調整に焦点を当て、現地ヒアリング調査をもとに、各政府間の合意形成のプロセスも踏まえながら近年の改革とその課題について、日本の今後への示唆を意識しながらまとめた。フランスの財政調整のしくみ紹介した邦語文献はすでに多くあるが、それらに比べ、本稿は政策決定のプロセスにより重点を置いており、また改革の動向に関するより新しいレポートとしても読むことができる。

以下、2節ではフランスの政府間関係、続く3節ではフランス地方自治体の歳入構造と政府間財政調整のしくみの概略を述べる。そして4節ではフランスの地方行財政改革の近年の動向について述べ、5節では財政調整に関する政治決定過程と課題について中央政府と各地方政府間の意識の違いについて述べる。最後に6節で本稿のまとめを行う。

## 2. フランスの政府間関係の概略

フランスの地方自治体は、行政区画の大きい順に、レジオン（Région、地域圏または州）、デパルトマン（Département、県）、コミューン（Commune、基礎自治体）の3層構造になっている<sup>2</sup>。2011年4月現在の団体数は、レジオンが26、デパルトマンが101、コミューンが約36,000である。このほか、課税権を持つコミューン間の連合という形の広域行政が発達している<sup>3</sup>。日本の一部事務組合と同様に分担金を拠出して運営する方式もあるが、

---

\* 本稿の作成にあたっては、広岡裕児氏（パシフィカ総合研究所研究員）より多大な協力を頂いた。ここに記して感謝申し上げます。なお、本研究は文部科学省科学研究費補助金（基盤研究（A）課題番号：2125200509）による研究成果の一部である。

<sup>1</sup> 青木（2007）は直接的な比較を避け、できるだけフランスで考えられている概念に即して本質を解き明かすことを試みている。

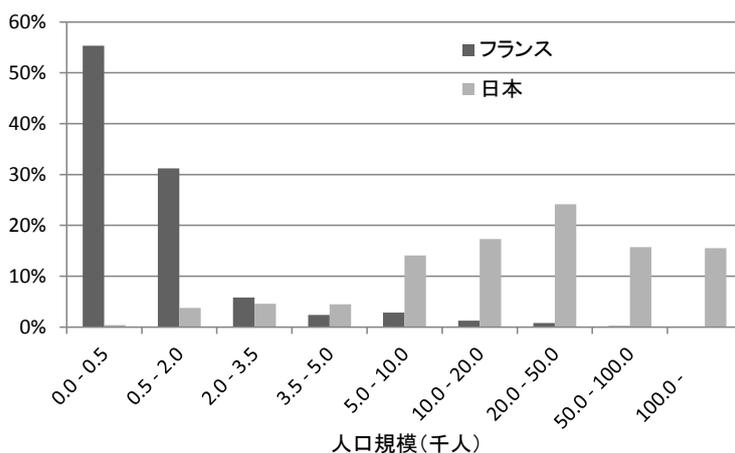
<sup>2</sup> ただし、首都パリはコミューンであると同時にデパルトマンという扱いになっている。

<sup>3</sup> 日本と同様にコミューンの合併がかつて推進されたが定着せず、広域行政の形が普及した。

事務権限とともに必要な税財源を移譲する方式のほうが普及している<sup>4</sup>。

フランスの総人口（2010年）は約6500万人で、約1億2800万人の日本のおよそ二分の一である。一方、基礎自治体の数は日本の約1700に対してフランスはその20倍以上に上り、500人未満の自治体が全体の半数以上を占めるなど、日本に比べて規模の小さな基礎自治体が多数あるのが特徴である（図1）。

図1 基礎自治体の人口規模（フランス・日本）



レジオン、デパルトマン、コミューンには議決機関として議会が置かれており、いずれにおいても議長が執行機関の長である首長となる（表1）。地方の行政組織としては、自治体のほかに国の出先機関も重要である。国の出先機関の行政区画は地方自治体と同じで、レジオンとデパルトマンの区画には国の代表としてそれぞれ地方長官（*préfet*）が置かれ、コミューンの区画に関してはコミューンの首長であるメール（*maire*）が代わりに務める。地方長官は、地方議会の議決や建築許可などの妥当性ではなく合法性をチェックし、違法と判断した場合に行政裁判所に提訴するという形で事後的に地方行政に関与する。また、国は地方財政の監督を行う出先機関としてレジオンごとにレジオン会計検査院を設置しており、執行機関の命令に基づき、地方税の徴収も含む資金の出納管理を行っている。よって、フランスでは国が地方税を徴収しており、地方自治体は現金などすべての流動資産を無利子で国庫に預託しなければならない<sup>5</sup>。

なお、コミューン連合の形態によっては課税権を持つため、フランスの地方制度を3層構造ではなく、実質的には3.5層構造であるとの主張もある（青木（2007））。

<sup>4</sup> 課税権を持つ広域行政組織の類型として、コミューン共同体（*communauté de communes*: CC）、都市圏共同体（*communauté d'agglomération*: CA）、大都市共同体（*communauté urbaine*: CU）、新都市組合（*syndicat d'agglomération nouvelle*: SAN）がある。いずれも持てる権限や財源に違いがあり、特にCAとCUでは単一職業税（*taxe professionnelle unique*: TPU）を税源として持つことが義務付けられている。TPUは、広域組織を構成するコミューンから広域組織に職業税を完全移譲する制度であるため、コミューン間での職業税収の格差を縮小させる可能性がある（自治体国際化協会（2009a））。

<sup>5</sup> フランスの地方自治のしくみについては、自治体国際化協会（2009b）が詳しい。

表 1 フランスの政府間関係

	地方自治体	国の地方出先機関
レジオン	首長＝議長（執行機関） 議会（議決機関）	レジオン地方長官（合法性監督）
デパルトマン	首長＝議長（執行機関） 議会（議決機関）	デパルトマン地方長官（合法性監督）
コミューン	首長（メール）＝議長（執行機関） 議会（議決機関）	首長（メール）＝議長（国の機関委任）

### 3. フランス地方自治体の歳入構造と政府間財政調整

表 2 は 2009 年のフランスの地方自治体の歳入構造をまとめたものである。フランスの地方自治体の財政収支は経常部門と投資部門に勘定が分かれており、経常部門収入の一部が投資部門の財源として繰入れられる。地方全体でみると、収入のうち税収は 48%、経常部門に対する国からの交付金が 23%を占める<sup>6</sup>。また収入構造を 3 層の自治体レベル別にみると、経常部門収入の交付金への依存度は、高い順にレジオン 30.6%、コミューンおよびコミューン連合 22.4%、デパルトマン 20.1%となっている。一方、収入の各項目について 3 層の自治体レベルごとの比重をみると、税収、交付金の規模はいずれもコミューンおよびコミューン連合が最も大きく、デパルトマン、レジオンの順となっている。収入全体でみてもこの順序は変わらず、住民に近いレベルの自治体ほど費用負担の面で役割が大きいことを示している。財政の数字で見ると、3 層間の役割分担は補完性の原則にかなったものだとも言える。

<sup>6</sup> 日本の地方財政では、2009 年度の歳入（単純合計）のうち地方税と地方譲与税が 35%、地方交付税が 15%を占めている。

表2 フランスの地方自治体の歳入構造 (2009年)

(2009年/10億ユーロ)	地方 単純合計	コミュン・ コミュン連合	デパルトマン	レジオン
<b>経常部門収入</b>	<b>171.70</b>	<b>92.96</b>	<b>57.28</b>	<b>21.46</b>
* 税収	102.55	52.88	37.61	12.27
・主要4税	70.48	43.31	22.17	5.00
・その他の税	32.07	9.57	15.44	7.27
* 交付金	48.50	26.54	13.44	8.51
・経常総合交付金(DGF)	40.45	22.96	12.08	5.42
・平衡化&税収補償	5.15	3.59	1.37	0.20
<b>投資部門収入</b>	<b>41.75</b>	<b>25.73</b>	<b>9.71</b>	<b>6.31</b>
* 交付金&補助金	19.23	12.80	4.09	2.34
* 地方債	17.99	9.23	5.12	3.65
<b>収入計</b>	<b>213.45</b>	<b>118.69</b>	<b>66.99</b>	<b>27.77</b>
<b>経常部門収入</b>	<b>80.4%</b>	<b>78.3%</b>	<b>85.5%</b>	<b>77.3%</b>
* 税収	48.0%	44.6%	56.1%	44.2%
・主要4税	33.0%	36.5%	33.1%	18.0%
・その他の税	15.0%	8.1%	23.0%	26.2%
* 交付金	22.7%	22.4%	20.1%	30.6%
・経常総合交付金(DGF)	19.0%	19.3%	18.0%	19.5%
・平衡化&税収補償	2.4%	3.0%	2.0%	0.7%
<b>投資部門収入</b>	<b>19.6%</b>	<b>21.7%</b>	<b>14.5%</b>	<b>22.7%</b>
* 交付金&補助金	9.0%	10.8%	6.1%	8.4%
* 地方債	8.4%	7.8%	7.6%	13.1%
<b>収入計</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
<b>経常部門収入</b>	<b>100.0%</b>	<b>54.1%</b>	<b>33.4%</b>	<b>12.5%</b>
* 税収	100.0%	51.6%	36.7%	12.0%
・主要4税	100.0%	61.5%	31.5%	7.1%
・その他の税	100.0%	29.8%	48.1%	22.7%
* 交付金	100.0%	54.7%	27.7%	17.5%
・経常総合交付金(DGF)	100.0%	56.8%	29.9%	13.4%
・平衡化&税収補償	100.0%	69.7%	26.6%	3.9%
<b>投資部門収入</b>	<b>100.0%</b>	<b>61.6%</b>	<b>23.3%</b>	<b>15.1%</b>
* 交付金&補助金	100.0%	66.6%	21.3%	12.2%
* 地方債	100.0%	51.3%	28.5%	20.3%
<b>収入計</b>	<b>100.0%</b>	<b>55.6%</b>	<b>31.4%</b>	<b>13.0%</b>

注) 速報値

出所) Les collectivités locales en chiffres 2011, フランス内務省地方公共団体総局 (DGCL)

国から地方への交付金のうち最大のものは、経常総合交付金 (dotation globale de fonctionnement: DGF) である。DGF は使途が特定されていない交付金で、その財源は国税収入から先取り (prélèvements sur recettes) する形で確保されており、地方自治体の固有財源と認識されている<sup>7</sup>。DGF はコミュンおよびコミュン連合向け、デパルトマン向け、レジオン向けの3つに大別され、それぞれがいくつかの交付金で構成されている。表3はその内訳を示したものである。

<sup>7</sup> フランスの財政移転は、使途が特定される特定補助金はわずかで、ほとんどが一般補助金である。

表 3 DGF の構成 (2011 年)

		(百万ユーロ)
<b>コミューン・コミューン連合</b>		<b>23,681</b>
包括交付金	(Dotation forfaitaire des communes)	13,620
基礎交付金	(Dotation de base)	6,707
面積交付金	(Dotation superficie)	224
自然公園交付金	(Dotation parc naturel)	3
増額保障交付金	(Complément de garantie)	4,993
コミューン補償交付金	(Dotation de compensations des communes)	1,671
観光地コミューン連合包括交付金	(Dotation forfaitaire groupements touristiques)	21
地域整備交付金	(Dotation d'aménagement)	10,060
コミューン連合交付金	(Dotation d'intercommunalité)	2,590
コミューン連合補償交付金	(Dotation de compensation des EPCI)	4,551
都市部連帯交付金	(Dotation de solidarité urbaine: DSU)	1,310
農村部連帯交付金	(Dotation de solidarité rurale: DSR)	852
全国平衡化交付金	(Dotation nationale de péréquation: DNP)	756
<b>デパルトマン</b>		<b>12,254</b>
包括交付金	(Dotation forfaitaire)	8,034
補償交付金	(Dotation de compensation)	2,836
都市部平衡化交付金	(Dotation de péréquation urbaine: DPU)	557
経常最低保障交付金	(Dotation de fonctionnement minimale: DFM)	825
<b>レジオン</b>		<b>5,448</b>
包括交付金	(Dotation forfaitaire)	5,265
平衡化交付金	(Dotation de péréquation)	183

出所) Les collectivités locales en chiffres 2011, フランス内務省地方公共団体総局 (DGCL)

財政調整のしくみは、一般的に、国・地方間の垂直型の調整と地方同士の水平型の調整に分けられる。フランスでは、DGF に代表される垂直型の調整が主流で、特徴としてその多くが「財源補償」の概念に基づいて設けられている点が挙げられる。歴史的にフランスでは、国の政策によって地方税の減収や歳出増が生じた場合に、それを国が補償するということが行われてきており、2003 年の憲法改正および地方分権改革を通じて、そのことが明文化された。DGF も元を辿れば、1968 年の付加価値税 (国税) の改革時に地方小売売上税 (地方税) を廃止したことの代替財源として導入されたものである<sup>8</sup>。

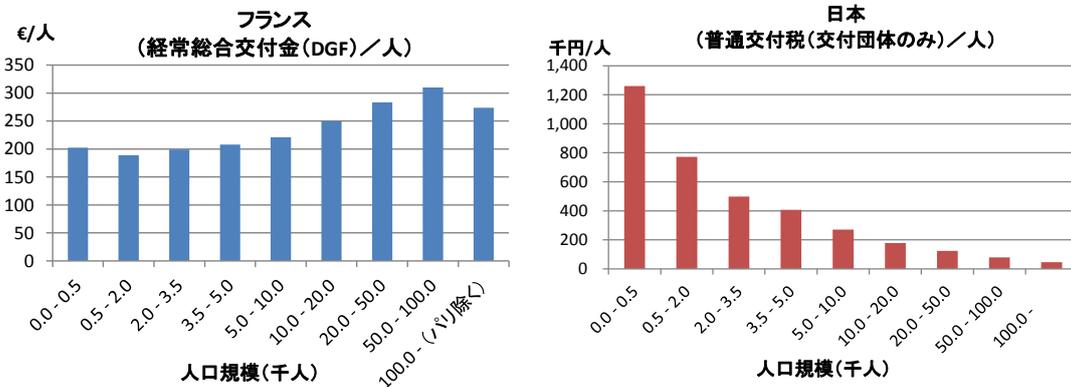
さらに重要なのはこの財源補償 (compensation) の概念には基本的に格差縮小の視点がないことである。日本の地方交付税は、自治体の標準的な行政経費の財源を保障するという理念のもとに配分されており、人口の大きな自治体ほど規模の経済が働き、一人あたりの標準的な行政経費 (= 交付金の配分) が少なくなると想定されている。したがって、日本の交付税における財源保障の概念に従えば、標準的な経費を賄えない自治体が賄えるようになることで、すでに賄えている自治体との間の格差が必然的に縮小することになる。

一方、フランスの財源補償の概念は、あくまでも地方がすでに保有している財源を国が侵食したことに対する補償、あるいは国が地方に移譲した権限に対する財源の補償という意味にとどまるため、もともとの財源の格差がそのまま残ることになる。したがって、日

<sup>8</sup> より正確には、DGF は 1968 年に導入された給与税代替支給金に替わるものとして 1979 年に創設されたものである (財務省財務総合政策研究所 (2001) p.296)。

本で財政調整に対して抱いている直観的イメージとは逆に、規模の小さいコミューンほど一人あたりでみた交付金の配分額が少なくなっている（図2）。

図2 基礎自治体の規模別一人あたり交付金額（フランス・日本）



出所) DGCL” Les Budgets primitifs 2011 des communes”、総務省「平成 21 年度市町村別決算状況調査」より筆者作成

もっともフランスの財政調整において格差縮小の視点が全くないわけではない。むしろ「平衡化（péréquation）」という概念によって「財源補償」の概念に基づく調整とは明確に区別されている。全国規模で平衡化を行っている財政調整は垂直型で行われており、DGFではコミューンおよびコミューン連合に対する都市部連帯交付金（DSU）、農村部連帯交付金（DSR）、全国平衡化交付金（DNP）、コミューン連合交付金、デパルトマンに対する都市部平衡化交付金（DPU）、経常最低保障交付金（DFM）、レジオンに対するレジオン平衡化交付金が該当する。しかし、表 3 をみてもわかるとおり、これら平衡化交付金のウェイトは小さい。

フランスには全国規模ではないもののコミューン間で水平型の財政調整も行われている。一つはレジオン・イル＝ド＝フランス内コミューン連帯基金（Fonds de solidarité des communes de la région Ile de France: FSRIF）で、首都パリを中心とするレジオン・イル＝ド＝フランス内の都市部のコミューンと郊外のコミューンとの大きな格差を減らすために 1991 年に設立された基金である。財源は、一人あたり財政力（課税標準×全国平均税率）の高いコミューンからの財政力に応じた拠出と、一人あたり職業税収の高いコミューン連合などからの拠出からなり、いずれも税収から先取りする形で確保される。配分は、レジオン・イル＝ド＝フランスの委員会の助言と監督のもと、地方自治体一般法典（Code général des collectivités territoriales: CGCT）で定められた基準にもとづいて行われる。したがって、調整のしくみは水平的だが、意思決定がイル＝ド＝フランス内の自治体間で水平的に行われているわけではない。いま一つは、職業税平衡化デパルトマン基金（Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle: FDPTP）である。例外的に大規

模なスーパーマーケットなどの施設の立地するコミューンと周辺コミューンの職業税収の格差を是正するため 1975 年に設立された基金で<sup>9</sup>、大規模市施設に対する職業税収の一部が周辺自治体に再配分される。配分はデパルトマン単位で行われ、デパルトマン議会によって決定される。規模は FSRIF が 2010 年で 17,383 万ユーロ、FDPTP が 2009 年で 61,000 万ユーロと小さい。

#### 4. フランス地方行財政改革についての近年の動向

##### 4. 1 政治状況

###### (1) 中央

フランスの国会は、国民議会 (Assemblée nationale、下院、定数 577) と元老院 (Sénat、上院、定数 348) の二院制である。国民議会の議員は直接選挙によって選出されるが、元老院の議員は、地方議会の議員が選挙人の大半を占める間接選挙によって選出される。そのため、元老院は地方の利益代表的な性格を有している。さらに国民議会、元老院ともに議員の多くが地方議員を兼職していることも特徴として挙げられる。表 4 は国民議会議員と元老院議員の兼職状況について示したもので、定数に対して兼職していない議員の割合は国民議会で 16.6%、元老院で 21.8%にすぎない。また、いずれの議会においても自治体の首長との兼職が多く、なかでも団体数の多いコミューンの首長を兼職する者が圧倒的に多い。このように、フランスでは地方自治体の利益代表者が国会での政策決定や利害調整に直接関与しており、その意味で中央での意思決定において水平的な要素が含まれていると言えよう<sup>10</sup>。

表 4 国会議員の兼職状況 (2011 年 11 月現在)

兼職	国民議会	元老院
なし	76	96
コミューン首長(メール)	132	250
デパルトマン首長	35	17
レジオン首長	4	5

注) 議員など首長以外と兼職のものは含まれていない。

注 2) 複数の首長を兼職している場合はいずれにもカウントされている。

出所) Assemblée nationale, Sénat

フランスの現政権は、2007 年 5 月に国民運動連合 (UMP) を率いるニコラ・サルコジが大統領になって誕生した右派政権である。同年 6 月に行われた国民議会選挙でも与党が勝利し、2011 年 11 月 29 日現在も与党 UMP が国民議会で過半数を占める。一方、元老院では、2011 年 9 月 25 日に実施された選挙 (議員半数の改選) において与党が惨敗し、第 5 共和制下で初めて左派が過半数を握った。それまでは、上下院とも右派が多数を占めてい

<sup>9</sup> 他にもいくつかのコミューン連合の職業税収と国からの補償交付金を財源としている。

<sup>10</sup> 一部の政党や国民は兼職の廃止を主張しているが主流ではない。

たが、現在は日本と同様に上下院で与野党が逆転するねじれ現象が生じている（表 5）。

表 5 フランス国会の政治状況

	左派	右派 (UMP)	中道・無所属
国民議会 (2011/11/30 現在)	222	306	33
元老院 (2011/10/27 現在)	178	132	38

出所) Assemblée nationale, Sénat

## (2) 地方

地方議会の政治的傾向について、コミューンは小規模であることを反映して一般的に保守的とされる。101 あるデパルトマンについては、2011 年 11 月現在、首長の所属政党が左派であるのが 59 であるのに対して右派であるのが 34 と、やや左派が優勢である<sup>11</sup>。26 あるレジオンについては、2010 年のレジオン議会選挙にて海外を含めて 23 のレジオンで左派が勝利するなど、非常に左寄りである<sup>12</sup>。

## 4. 2 地方行財政の改革

### (1) 国・地方間の財政契約

フランスでは地方自治体が交付金に対する見通しをもてるよう、10 年以上前から国と地方が複数年の契約を結ぶというやり方が行われてきた。最初に結ばれたのが 1996 年から 1998 年までの「財政安定協定 (Le pacte de stabilité financière)」で、対象となる主だった交付金の総額 (標準枠) をインフレ率で推移させるというものであった。次いで結ばれたのが 1999 年から 2007 年までの「成長・連帯契約 (Le contrat de croissance et de solidarité)」で、成長の果実を交付金の額にも反映させるということで、それまでのインフレ率に GDP 成長率の一定割合 (20%~33%) を加えた率で標準枠を推移させるというものであった。しかし、国の財政が厳しいという理由から、2008 年に結ばれた「安定契約 (Le contrat de stabilité)」では、地方も財政再建に協力するという形でリニューアルされ、① 標準枠の伸びをインフレ率に抑える、②3 つの補助金を新たに標準枠の調整変数の対象に加える<sup>13</sup>、の二点が新たに導入された。

フランスでは財源補償の概念が重要であることは 3 節ですでに述べたが、補償は単年度だけでなく後年度にわたって行われなければならない。そのため、各交付金には単年度でいくら補償するかだけでなく、後年度の総額をどのように推移させるかも決められている。

<sup>11</sup> Assemblée des Departements de France (ADF) の資料より

([http://www.departement.org/sites/default/files/Liste-officielle-PCG-2011-2014\\_0.pdf](http://www.departement.org/sites/default/files/Liste-officielle-PCG-2011-2014_0.pdf))。

<sup>12</sup> 自治体国際化協会パリ事務所 (2010)

<sup>13</sup> 職業税減額補償交付金、職業税補償交付金 (DCTP) の事業所新設に関連した減税部分、農用地に対する未建築不動産税免除補償交付金 (コルシカを除くデパルトマンとレジオンのみ)。

例えば交付金の中で最大の DGF はインフレ率に GDP 成長率の 50% を加えた率で推移させることになっている。

ここで問題となるのが標準枠との関係である。「成長・連帯契約」では、標準枠をインフレ率に GDP 成長率の最大 33% を加えた率で推移させることになっており、DGF の伸びよりも低く抑えられている。したがって、標準枠を維持するには後年度補償のない他の交付金を削らなければならない。この調整変数となっていたのが、職業税補償交付金 (Dotation de compensation de la taxe professionnelle: DCTP) である。「安定契約」で導入された②には、「成長・連帯契約」まで DCTP のみに調整を依存していた状態を緩和するという目的がある。

「財政安定協定」から「成長・連帯契約」へと拡張された国と地方の財政契約は、「安定契約」で抑制傾向へと一転した。「安定契約」は複数年にわたるものではなく、翌 2009 年には消滅したが、代わって導入された 2009 年から 2012 年までの財政計画法 (2009 年 2 月 9 日第 2009-135 法) ではインフレ率で伸ばす交付金の対象が拡大され、ほとんどすべての交付金がインフレ率で推移することとされた。表 6 は交付金の推移を伸び率で示したもののだが、2010 年には総額が 2006 年以降ではじめて削減されている。こうした交付金の抑制傾向は現在さらに強まっており、2010 年には同法が廃止されて、新たに 2011 年から 2014 年までの財政計画法 (2010 年 12 月 28 日第 2010-1645 法) が定められた。同法では、国の歳入のうち地方自治体向けとされているものなど一定範囲の交付金について、2011 年から 2014 年まで毎年金額を安定させるとの指針が定められており、それに沿う形で 2011 年にはすべての交付金の調整が凍結されている<sup>14</sup>。

表 6 交付金の推移

(前年比, %)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
標準枠交付金	1.4	2.2	2.9	7.1	7.2	0.3
- DGF	2.7	2.5	2.1	2.0	0.8	0.2
標準枠外交付金	15.7	21.7	5.8	-1.9	-17.6	-4.1
交付金総額	5.6	8.3	3.9	6.5	-3.6	-0.9

出所) Rapport de l'Observatoire des finances locales 2011

## (2) 職業税の廃止

フランスでは、国税も地方税も租税一般法 (Code general des impôts) で規定され、日本のような法定外税は認められていない。また、国税の徴収機関が自治体に代わって地方税の徴収を代行している。日本にない制度としては任意税の制度があり、任意税に指定されている税は地方自治体が徴収するかどうかを選択できる。税率についても標準税率というものはなく、定められた上限以内であれば自由に決められる。

地方税のなかでもとりわけ職業税 (Taxe professionnelle: TP)、住居税 (Taxe

<sup>14</sup> 第 2010-1645 法第 7 条

d'habitation: TH)、既建築不動産税 (Taxe foncière sur les propriétés bâties: TFPB)、未建築不動産税 (Taxe foncière sur les propriétés non bâties: TFNB) は歳入に占める割合も大きく、主要 4 税と言われた。表 7 は 4 税の概要をまとめたものである。

表 7 フランス地方主要 4 税の概要

	課税標準	納税義務者	税収 (2009 年)
職業税	①事業用不動産・償却資産の賃貸価格 ②支払給与総額 (2003 年までに廃止)	企業、個人事業主 (給与所得者は含まれない)	313.7 億ユーロ * (28.5%)
住居税	家屋の土地台帳上の賃貸価額評価額	居住者 (賃借人含む)	165.4 億ユーロ (15.0%)
既建築不動産税	建物の敷地として用いられている土地の土地台帳上の賃貸評価額	所有者	223.7 億ユーロ (20.3%)
未建築不動産税	農地など建物の敷地として用いられていない土地の土地台帳上の賃貸評価額	所有者	8.8 億ユーロ (0.01%)

\* FDPTP (Le fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle 職業税平衡デパルتمان基金) 含む

出所) Les collectivités locales en chiffres 2011, フランス内務省地方公共団体総局 (DGCL)

2009 年の都市計画税を除く地方税収の合計は 1099.7 億ユーロで、そのうち 7 割を主要 4 税が占める (711.6 億ユーロ)。なかでも職業税は規模が最も大きく、地方税収の 28.5% を占めていた<sup>15</sup>。しかし、職業税は機械など償却資産にも課税しており、サルコジ大統領はこの点が国際的に稀で産業の空洞化につながっているとして 2009 年 2 月に廃止を表明した<sup>16</sup>。その後、12 月に法案が成立し、2010 年 1 月から職業税は廃止され、代わって国土経済拠出金 (Contribution économique territoriale: CET) と、ネットワーク企業に対する一律税 (Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux: IFER) などが新たに導入された<sup>17</sup>。

<sup>15</sup> 三層別にみるとコミューンおよびコミューン連合で税収の 30% (182.9 億ユーロ)、デパルتمانで 26% (98.2 億ユーロ)、レジオンで 26% (32.5 億ユーロ) を職業税が占めていた (2009 年)。

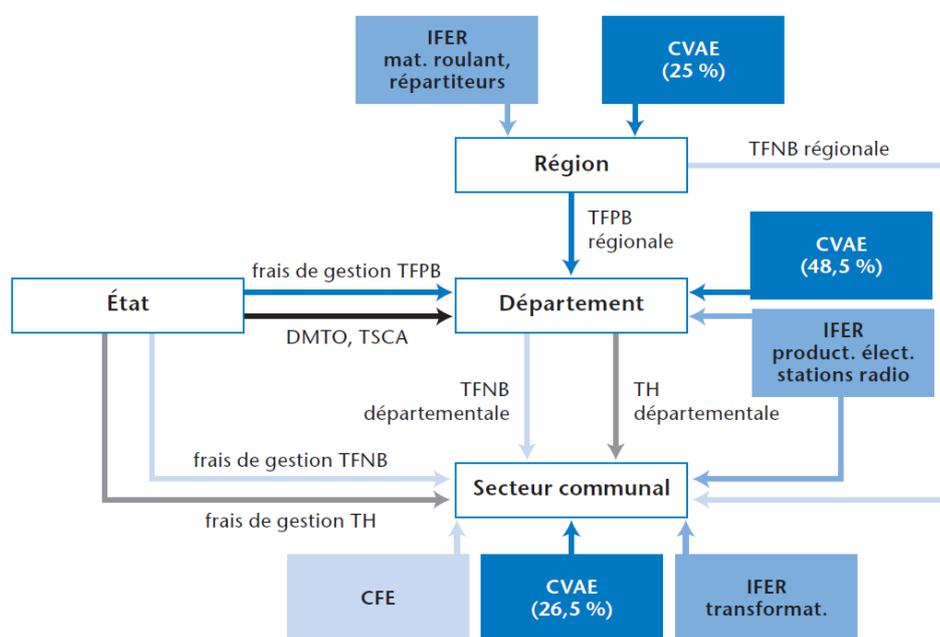
<sup>16</sup> 日本の固定資産税も償却資産に課税しているが、国際的に稀であるとして経済産業省は見直しを主張している (平成 24 年度税制改正に関する経済産業省要望 (平成 23 年 9 月))。

<sup>17</sup> 他に保険契約税 (Taxe spéciale sur les contrats d'assurance: TSCA) の国税部分などがある

CETは企業不動産負担金（Cotisation foncières des entreprises: CFE）と企業付加価値負担金（Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises: CVAE）の2項目からなり、職業税で課税対象だった償却資産はCETでは対象外となった。CVAEの税率は全国一律で国が決め、レジオン、デパルトマン、コミューンの各自治体に配分される<sup>18</sup>。一方、CFEはコミューンおよびコミューン連合の税とされ、税率もコミューンごとに決められる。CFEの税率がコミューンごとに異なるため、CET（CFEとCVAEの合計）に対する企業の負担率も地域によって異なることになるが、CETには付加価値の3%という上限が別途設けられている。また、IFERはネットワーク・インフラに関する特定の公益企業（タービン、水力タービン、太陽光・水力による発電施設、発電所、ラジオ局、鉄道、銅線による通信網のメインフレーム）のみを対象とする一律税で、CETに追加課税される<sup>19</sup>。

職業税の廃止は企業に対する減税を目的としたものだが、その影響は地方の税体系全体にも及び、最終的に主要4税が改められる地方税制改革へとつながった。具体的には、レジオンの既建築不動産税と未建築不動産税、デパルトマンの住居税と既建築不動産税が廃止され、住居税と未建築不動産税はコミューンに、既建築不動産税はデパルトマンとコミューンに集約される形となった（図3）。

図3 職業税の廃止に伴う地方税制改革



出所) Rapport de l'Observatoire des finances locales -Les finances des collectivités locales en 2011, Observatoire des finances locales

<sup>18</sup> 税抜き売上が5000万ユーロ以上の企業に対して1.5%、それ未満の企業には売上に応じて減税率が適用される。

<sup>19</sup> 対仏投資庁日本事務所（2011）

職業税の廃止と CET の導入にあわせて、平衡化の財政調整も改革されることとなった。表 8 は、改革後の平衡化システムの姿をまとめたものである。垂直型の平衡化システムを中心に従前のものが維持されているが、水平型の平衡化システムについては職業税平衡化デパートマン基金 (FDPTP) が縮小し、新たに次の 4 つの基金が設けられることになった<sup>20</sup>。

- ① 企業付加価値負担金 (CVAE) 収入平衡化基金 (デパートマン)  
Fonds de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) départementaux
- ② 企業付加価値負担金 (CVAE) 収入平衡化基金 (レジオン)  
Fonds de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) régionale
- ③ デパートマン有償譲渡税平衡化基金 (デパートマン)  
Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux départementaux
- ④ コミューン及びコミューン連合収入平衡化基金 (コミューン、2012 年導入予定)  
Fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales

基金に関する CFL の役割を含め、具体的な機能の仕方は 2012 年度予算法内で決まることになっている。

表 8 フランス地方財政における平衡化システム

	レジオン	デパートマン	コミューン連合	コミューン
	レジオン平衡交付金	最低保証交付金 (DFM)	コミューン連合交付金	都市部連帯および社会結合交付金 (DSU)
垂直型		都市部平衡交付金 (DPU)		農村部連帯交付金 (DSR) 平衡化全国交付金 (DNP)
	<u>レジオン企業付加価値負担金 (CVAE) 収入平衡化基金</u>	<u>デパートマン有償譲渡税調整基金</u>	コミューン連帯交付金 (DSC)	イル・ド・フランス連帯基金 (FSRIF)
水平型		<u>デパートマン企業付加価値負担金 (CVAE) 収入平衡化基金</u>	<u>コミューン及びコミューン連合収入平衡化基金</u>	職業税県平衡基金 (FDPTP) <u>コミューン及びコミューン連合収入平衡化基金</u>

出所) Rapport de l'Observatoire des finances locales -Les finances des collectivités locales en 2011, Observatoire des finances locales

## 5. 財政調整の制度設計と政治決定過程

フランスは一般的に中央集権の性格が強い国家として知られており、地方間の財政調整

<sup>20</sup> 新基金はいずれも 2011 年以降に発足するため、2010 年は特別措置がなされる。ただし、FDPTP のうち大規模施設の職業税を配分するしくみについては廃止される。

も地方政府間の交渉で行う水平的なものではなく、垂直的に中央政府内で決定される。しかし 4.1 節で述べたように、フランスでは、地方自治体の利益代表者が中央政府での政策決定に直接関与しており、そういう意味で水平的な意思決定の要素が含まれている。以下、本節ではヒアリング調査の結果をもとに、中央政府および各レベルの地方自治体からみた財政調整を中心とした政策決定に対する意識と課題について述べる<sup>21</sup>。

## 5. 1 地方財政委員会 (Comité des finances locales : CFL) <sup>22</sup>

### (1) 地方財政委員会 (CFL) の役割 (国会との役割分担について)

地方財政委員会 (CFL) は、経常費総合交付金 (DGF) の各地方自治体への配分の裁定や地方財政の調査分析・モニタリング、地方財政に関する法案やデクレ案に対する政府の諮問機関の役割を担っている。内務・海外領土・地方自治・移民省 (Ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration) の地方公共団体総局 (Direction générale des collectivités locales: DGCL) 地方財政・経済活動局財政支援課が、CFL の事務局を兼ねている。CFL の構成や権限などは地方自治法典で規定されている。つまるところ CFL の権限の幅は国会によって決められている。

CFL は国会議員 4 人、地方議会議員 28 人、政府代表 11 人の計 43 名および同数の補欠委員 (指定代行者) で構成される。具体的には表 9 のような構成となっている。

表 9 地方財政委員会 (CFL) の委員構成

国会議員	国民議会 元老院	2 2
地方議会議員	レジオン首長 デパルトマン首長 <sup>1)</sup> コミューン連合議長 <sup>2)</sup> コミューン首長(メール) <sup>3)</sup>	2 4 7 15
政府代表	省庁職員 <sup>4)</sup>	11
合 計		43

1) 最低経常費交付金の受給資格を有するデパルトマン 1 を含む

2) 内訳は CU 1、CC(TPU有) 1、CC(TPU無) 2、CA 1、SAN 1、事務組合 1

3) 海外デパルトマンから少なくとも 1、海外領土 1、山岳地帯 1、沿岸地域 1、観光地 1、人口 2 千人未満 3 を含む

4) 2011 年は、内務・海外領土・地方自治・移民省 5、経済・財務・産業省 2、予算・公会計・国家改革省 2、都市省 1

出所) DGCL, CFL

<sup>21</sup> 以下で述べる政策決定過程における国と地方のかかわりについては、自治体国際化協会 (2007) が詳しく、本稿においても参考としている。

<sup>22</sup> 地方財政委員会に対するヒアリングは、2011 年 3 月 4 日に委員会の事務局を担当している内務・海外領土・地方自治・移民省地方公共団体総局のパトリック・アムスー＝アデブル (Patrick Amoussou-Adeble) 氏に対して行った。同氏は CFL の政府代表代行も務めている。

公選議員は各グループから選出され、政府代表はデクレにより任命される。委員長は 3 年任期で、政府代表を除く 32 人の中から互選によって選ばれる。2011 年現在の委員長は、ペルー＝シュル＝マルヌ (Perreux-sur-Marne) のメールで、サルコジ大統領と同じ UMP 所属のジル・カレーズ (Gilles Carrez) が務めている<sup>23</sup>。

CFL には、さらにその内部に二つの小委員会が設けられている。一つは、経費評価諮問委員会 (Commission consultative sur l'évaluation des charges; CCEC) で、権限移譲に伴って必要になる財源移転額の算出とその後の補償状況の評価を行う。2004 年 8 月 13 日法によって機能や権限が大幅に強化された。メンバーは、地方代表 11 名 (レジオン首長 2、デパルトマン首長 4、メール 5) と政府代表 (官僚) 11 名の計 22 名で構成される。

もう一つは基準評価諮問委員会 (Commission consultative d'évaluation des normes; CCEN) で、地方自治体の組織に関する基準や規制をチェック、審査する。CCEN は、CCEC が 2007 年に様々な基準や規制があるために支出が増えていると確認したことを受けて 2008 年に創設された。メンバーは、公選議員 15 名 (国民議会議員 1、元老院議員 1、レジオン首長 2、デパルトマン首長 4、メール 5、コミューン連合長 2)、政府代表 7 名の計 22 名で構成される。公選議員と官僚が半々で構成されている CCEC と異なり、CCEN のメンバーの約 3 分の 2 は公選議員である。

## (2) 地方財政委員会 (CFL) の政策決定過程と政治的影響力

CFL での最終的な意思決定は、規則上は出席委員 (委員が欠席の時は補欠委員が代行) の単純多数決によって決められることになっている。しかし、政府代表である官僚委員が採決に参加することは稀で、実際はほとんどすべての決定が議員委員間のコンセンサスで採択されており、一部は議員委員の内輪の投票により採決されている。4.1 節ですでに述べたとおりフランスでは国会議員といえども、多くが地方議員を兼職しており、地方の利害を代表している。したがって、CFL の意思決定が基本的に議員委員間のコンセンサスや投票によって決められるということは、CFL が地方間の利害調整の場になっていることを意味する。当然ながら、地方の利害は CFL の議論に影響することになる。利害の対立軸は、コミューンの大小や農村と都市の対立、貧富の差、右派と左派など様々で、それぞれが絡み合っており、そうした中で分配指標の基準について交渉が行われることになる。CFL は、そうした政治的意見対立を超えた合意形成と最もよい技術的解決策を見出すのが目的だが、最終的にとん挫してしまうこともある。例えば、CFL の委員長は右派の与党に属するが、レジオンに関しては 26 のうち 23 が野党の左派であるため、とん挫するケースがあるとのことである。

議員委員に対して官僚委員の役割は、制度的には国の利害の利益代表であり、政府から CFL に意見書が出た場合、すでに関係省庁の調整が済んでいるため全員が賛成することに

---

<sup>23</sup> ペルー＝シュル＝マルヌ (Perreux-sur-Marne) は、イル＝ド＝フランス (ile-de-France、レジオン)、ヴァル＝ド＝マルヌ (Val-de-Marne、デパルトマン) のコミューン。

なる。しかし、基本的に交付金に関する CFL の役割は、国と地方で利害が対立しやすい総額の決定ではなく、あくまで地方自治体間の配分を裁定することにある。そのため、政府は技術的なサポートや、意見が対立したときに代案を示したり審判的役割をしたりすることはあっても、地方間の利害調整には口を挟むべきでないというスタンスをとっている。

CFL は政府に対して無視できない政治的影響力を有している。政府は地方財政に関する法案を CFL に諮問でき、デクレについては法律上、諮問が義務付けられている。これらはあくまで諮問であるため国はその結果に拘束されないが、CFL の意見が地方団体の意見の集約であることから、政治的に考えてこれを無視することは難しい<sup>24</sup>。また、CFL は予算作成時に意見を示さなくてはならないことになっており、予算案が上程される前に CFL 委員長と各大臣とで協議することになる。CFL のメンバーには国会議員もおり、地方公共団体にあまり不利になると予算が通りにくくなってしまふ。とりわけ、予算・公会計・国家改革省 (Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat) は地方部局を予算を多く使う部署とみなす傾向があるため、互いの利益が相反し、時に対立する<sup>25</sup>。同省との間で合意できない場合は、最終的に首相の裁決にゆだねられる。

### (3) 現状および近年の改革について

#### ① 後年度の財源補償の現状

財源補償の現状については、権限委譲などによって補償が生じた時点だけでなく、その後も補償すべき額の概ね 90%は満たされているというのが委員の一致した意見とのことである。ただし、残る 10%については問題があると考えられている。例えば、フランス地方分権第 1 幕といわれる 1980 年代の改革で移譲されたもの (不動産譲渡税など) は変動しやすい財源で今では権限以上の財源を得ているが、地方分権第 2 幕といわれる 2000 年代の改革で移譲されたものは石油消費税のような安定的な財源で逆に移譲した権限を十分にカバーしきれていないと評価されており、十分補償されていない部分が問題化してきている。とりわけ、鉄道関係やデパルトマンに移譲された社会保障負担などいくつかの分野では、後年度の変動に対しても十分に補償すべきという意見がある<sup>26</sup>。それに対して、憲法では歴史的価値 (簿価) で移転すると明記されており、その後の変動に関する費用は、新しく追加的に付与された権限を活かして財源をダイナミックに活用して対応すべきであり、それが過小評価になっているとの意見もあるとのことである。こうした、財源の移譲に際して地方の自由度向上による効率化が議論となる構図は、日本の三位一体改革の時にも見られたものである。

---

<sup>24</sup> 自治体国際化協会 (2007)

<sup>25</sup> アムスー＝アデブル氏へのインタビューによる。

<sup>26</sup> 例えば後述する高齢者介護 (APA) については 60 のデパルトマンから違憲審査が求められているとのことである。また、国から地方に権限を移譲した際に人も移ることになるが、移った後にその人が退職した時の人件費を国は初任給で見積もっており、地方が反発しているとのことである。

## ② 交付金の動向

2011 年度予算では、国の財政状況や経済環境を考慮して交付金の総額が凍結されることとなった。DGF をインフレ率で推移させるとの規定も破棄されたが、0.2%の増加は確保された（表 6 参照）。ただし、交付金総額が凍結される中で DGF が増加するため、結果的に他の交付金が減ることになり、平衡化の維持と推進が必要になっている。

こうした動きの中で、CFL にとっては権限の一部が国会に奪われる事態も生じている。従来、CFL は予算で決めた総額の範囲内で各交付金の伸びを決めることができた。すなわち、CFL はどの交付金、どの団体の受取りを増やすかを決定できるという強い政治的影響力を有していた。しかし、それが廃止され、国会が予算の中で各交付金の伸びを決めることになった。役割が復活するかは、凍結の解除時にあらためて議論されると思われる。

このように、交付金の抑制傾向や CFL の役割の縮小など、一見すると中央集権への揺り戻しが発生しているように見える。この点について、アムスー＝アデブル氏（CFL 政府代表代行）は、一つには地方財政がルーズになっている面があると指摘している。具体的には、①1980 年代からの地方分権によって余分な支出が増えた部分がある、②広域連合が期待していたメリットを発揮していない、③収入があるから支出するという相関関係がみられる、という三点を留意点として挙げている。とりわけ③は、限られた財源の中で効率のよい用途を考えるべき、という交付金凍結と平衡化推進の根拠にもなっている。他方、権限面での中央集権への後戻りはないが、中央政府が財政的な制約をかけていることが地方分権の後退という印象を与えていると述べている。また、現在の CFL が、カレーズ委員長のパックグラウンド（政権与党所属）も影響して、やや国に肩入れしている傾向があるとも述べている。

## ③ 職業税の改革

職業税は格差を助長する税と認識されており、廃止もそれと関係している。ただし格差を減らすのに、交付金全体の伸びが制約されている中で垂直型の平衡化では難しいことから、4.2 節で述べたように、CET の導入にあわせて水平型の平衡化システムとして 4 つの基金が設けられることになった。その新しい分配基準を決めることが 2011 年の CFL 等での最も大きな仕事となっている。

また、職業税の廃止は、地方自治体の財源の基準を見直すきっかけとしては重要で、最終的に地方税制改革において主要 4 税自体が見直され、住居税と未建築不動産税はコミューンに、既建築不動産税はデパルトマンとコミューンに集約されることになった。CFL の見解では、この見直しは、権限移譲においては国および各地方自治体での事務の重複を避けるという 2004 年 8 月 13 日法における理念と関連しており、コミューン、デパルトマン、レジオンで税源の重複を避けるべきという考えに基づいているとのことである。また、地方税の今後のあり方について、CFL としては住宅の多い自治体をもっと恩恵を受けられる

ようなものにすべきであると考えているとのことである。

## 5. 2 財政調整に対する地方のスタンス

財政調整における地方間の利害調整において様々な対立軸があるように、地方のスタンスも視点によって当然変わってくる。以下、本稿ではレジオン、デパルトマン、コミューンのカテゴリー別にこれを捉えることにする。

### (1) レジオン（イル＝ド＝フランス・レジオン議会）<sup>27</sup>

本研究では、レジオンの利害を代表する存在としてレジオン・イル＝ド＝フランスに対してヒアリング調査を行った。イル＝ド＝フランスは、レジオンの中で最も人口規模が大きく、FSRIF というレジオン内での水平的財政調整のしくみを有する。また、同レジオンの現在の首長であるジャン＝ポール・ユション（Jean-Paul Huchon）は、CFL のレジオン代表委員と日本の全国知事会にあたるフランス・レジオン協会（ARF : Association des Régions de France）の第一副会長を務めている。

#### ① 後年度の財源補償の現状と交付金の動向

財源補償の状況についてレジオンは、当初は補償額が移譲された権限（高校の技術職員、事務職員の国からレジオンへの移譲など）に見合っていたが後年度については見合っていない、という立場をとっている。具体的にはイル＝ド＝フランスの場合、2004 年 8 月 13 日法によって移譲された権限の費用とその補償として配分された額との間のかい離が 2009 年末時点で 6 億ユーロ以上に上ると主張している<sup>28</sup>。さらに、もともと費用の実態と配分額にかい離が生じていた状況に加えて交付金が凍結されたことで、本来インフレ率で伸びるはずの分がさらにかい離する状況となっている。

#### ② 職業税の改革

4.2 節で述べたように職業税が廃止された代わりに新たに CET が導入された。しかし、CET のうち CVAE は 25% をレジオンに配分することになったが、CFE はそもそもレジオンの財源とされなかった。また、職業税の廃止にあわせて行われた地方税制改革によって、レジオンの既建築不動産税と未建築不動産税が廃止され、代わりに鉄道車両や銅線通信網にかかる IFER が新たな財源として加えられた。これにより、レジオンは CVAE と IFER

---

<sup>27</sup> イル＝ド＝フランス・レジオン議会（ile de France, Conseil régional）に対するヒアリングは、2011 年 3 月 3 日に財務部長（財政、監査、マネジメント・コントロール）のマリー＝フランス・マルヌー（Marie-France Malnou）氏に対して行った。

<sup>28</sup> 「地方の自由と責任に関する 2004 年 8 月 13 日第 2004-809 号法律（Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales）」は、権限の移譲、公務員の移管、広域行政の強化、財源補償措置の充実などを内容とする法律である（林ほか；2007）。2003 年の憲法改正からの一連の流れは、1982 年の地方分権改革に続くフランス地方分権改革の第 2 幕とされている。

という新たな財源を加えられたものの、主要 4 税をすべて失ったことになる<sup>29</sup>。

レジオンはこれに対して主に 3 つの問題点を指摘している。一つめは、税金が企業からのみとなって住民との接点がなくなったという点である。これは、新設の CVAE と IFER がいずれも法人課税であるのに対して、個人課税である既建築不動産税と未建築不動産税が廃止されたことによるものである。二つめは、税率の決定権を大幅に喪失したことである。新たな財源である CVAE と IFER の税率の決定権はレジオンにはない。その結果、レジオンに残された税率の決定権は歳入の 1 割に満たない自動車関連の税だけとなってしまったとのことである。三つめは、税収の不安定性が増すという懸念である。フランスでは、不動産税などストックに対する税の課税標準は時価ではないため、フローに対する税のほうに景気に左右されるなどボラティリティが大きいとみなされている。レジオンは、今回の改革でストックに対する税を失って、税収を主に CVAE に依存する形になった。そのため、税収の安定性に懸念を持っているようである。

レジオンの側は、近年の状況について、地方分権は後戻りしており、とりわけ経済危機の後、国は自らの財政健全化のためにレジオンからの財源をとろうとしたり費用のかかる権限を渡そうとしたりしている、とみている。また、税率の決定権や住民との接点がデパルトマンとコミューンには残って、レジオンになくなったことが象徴的なように、国はデパルトマン、コミューンよりもレジオンに対して厳しい態度で臨んでいるとみている。これには、デパルトマンやコミューンと異なり、レジオンが野党で占められていることが大きく影響していると考えられている。

## (2) デパルトマン (ADF) <sup>30</sup>

本研究では、デパルトマンの利害を代表する存在として、フランス・デパルトマン協議会 (ADF : Assemblée des Départements de France) に対してヒアリング調査を行った。ADF は日本の全国知事会にあたるデパルトマンの全国的な連合組織である。ADF にはすべてのデパルトマンが参加している。

### ① 後年度の財源補償の現状と交付金の動向

デパルトマンも、財源補償の状況については補償額が移譲された権限に見合っていない、という立場をとっている。2004 年 8 月 13 日法では、レジオンに高校の技術職員や事務職員が国から移譲されたが、デパルトマンには中学校の技術職員や事務職員が移譲された<sup>31</sup>。しかし、それ以上に新たな権限と財源補償のかい離に関してデパルトマンで問題視されて

---

<sup>29</sup> 主要 4 税 (職業税、住居税、既建築不動産税、未建築不動産税) のうち、住居税は以前からコミューンとデパルトマンの税であった。

<sup>30</sup> ADF に対するヒアリングは、2011 年 3 月 3 日にデパルトマン財源係長のギョーム・デニス (Guillaume Denis) 氏に対して行った。

<sup>31</sup> 大学の事務職員は国、小学校の事務職員はコミューンに以前から属しており、これらは移譲対象となっていない。また、教員については、大学、高校、中学校、小学校のいずれにおいても国家公務員のままである。

いるのが、社会福祉関係事業費である。なかでも生活保護と高齢者介護の制度が財政を逼迫させていると主張している。

フランスでは1988年に初めて貧困のみを要件とする一般的な最低所得保障の制度として社会参入最低所得手当 (**Revenu minimum d'insertion: RMI**) という制度が導入された。しかし、就労所得の全てが手当から減額される制度であったため、受給者の労働意欲を阻害し、就労率の低下が問題となった。そのため、就労しても手当の一部を受け取れる積極的連帯所得手当 (**Revenu de solidarité active: RSA**) という制度に2009年から完全移行することになった。**RMI** では創設以来、手当支給を国、就労支援をデパルトマンという形で役割分担がなされていたが、政府間の役割の明確化という地方分権改革の理念のもと、2004年に手当支給の権限がデパルトマンに移譲された。また **RMI** を引き継いだ **RSA** では、受給者が無職の間はデパルトマンが負担し、就労後は国が負担することになった<sup>32</sup>。

一方の高齢者介護の制度は、1980年代の地方分権改革で国からデパルトマンに移管された。もともと当時フランスにはまだ高齢者介護の独立した制度はなく、成人障害者に対する社会扶助制度である第三者補償手当 (**allocation compensatrice pour tierce personne: ACTP**) が要介護高齢者にも支給されていた。高齢者介護に対する独立した制度は1997年に資産調査をとともう特定介護給付 (**prestation spécifique dépendance: PSD**) 制度としてスタートした。しかし、利用者数の伸び悩みなどから、2002年に **PSD** に代わって収入を要件としない個別化自立手当 (**allocation personnalisée à l'autonomie: APA**) の制度が導入された<sup>33</sup>。**APA** の財源は、約3割を全国自立連帯金庫 (**Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie: CNSA**)、約7割をデパルトマンが負担している。**CNSA** の負担分は、介護手当負担金 (**contribution solidarité autonomie: CSA**)、国庫負担金 (一般社会拠出金、**contribution sociale généralisée : CSG**)、年金保険の分担金が充てられている。一方、デパルトマンの負担分については、**APA** が国からの権限移譲ではなくデパルトマンの新権限として付与されたため、財源補償がされていない。

デパルトマンに移譲された分の **RMI/RSA** と **APA** の費用を2002年と2010年で比較すると、**RMI/RSA** は8.6億ユーロから85.3億ユーロと約10倍に、**APA** は18.6億ユーロから54.2億ユーロへと約3倍に増加している。この間、デパルトマンの経常収支は2006年から悪化しており、とりわけ2009年はここ10年の間で最も悪化している (表10)。デパルトマンによると、社会福祉関係で国によって財源補償されていない額は、ヒアリングの時点で55億ユーロにのぼり、毎年5から7億ユーロのペースでかい離が増加しており、社会福祉以外の支出が圧迫されているとのことである。また、デパルトマン側は、**RMI/RSA** に関して、失業対策や基準設定を国が決定しているため、地方の支出が国の対策によって左右されるという問題も指摘している。

<sup>32</sup> 日本語文献では労働政策研究・研修機構 (2010) が詳しい。

<sup>33</sup> 日本語文献では国際長寿センター (2011) や原田 (2007) などが詳しい。

表 10 デパルトマンの経常収支と社会福祉事業費

	10億ユーロ										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
経常収支	9.2	9.1	8.6	8.8	8.4	8.9	10.1	9.8	8.6	7.0	8.6
RMI/RSA	0.7	0.8	0.9	0.8	6.3	6.7	7.3	7.4	7.4	7.9	8.5
APA	0.0	0.0	1.9	3.3	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.2	5.4

注) 経常収支には公債利払い費が含まれていない

出所) Les collectivités locales en chiffres 2011, フランス内務省地方公共団体総局 (DGCL)

国の側も、こうしたデパルトマンの財政悪化の原因の一つに権限委譲があるという主張に異論はないが、一方でデパルトマンへの交付金の多さが国の財政悪化の原因になると主張しており、意見が対立している。こうした状況を打開するため、デパルトマン側は元老院に働きかけて、社会福祉に関する新しい補償の方式を提案したり、積極的にロビー活動を展開したりしているが、このところ国の側は全く受け入れない姿勢をとっているとのことである。

## ② 職業税の改革

デパルトマンには、職業税に代って導入された CET のうち CVAE の 48.5% が配分されることになったが、CFE はレジオンと同様に新たな財源に加えられなかった。また、職業税の廃止にあわせて行われた地方税制改革によって、デパルトマンの住居税と未建築不動産税が廃止され、代わりにレジオンから既建築不動産税、国から保険契約税 (Taxe spéciale sur les contrats d'assurance: TSCA) や有償譲渡税 (Droits de mutation à titre onéreux: DMTO) の国の持ち分が移譲され、鉄道線路やラジオ局などにかかる IFER の一部がデパルトマンの新たな財源として加えられた。これにより、デパルトマンについては、CVAE に代わった職業税を除けば、主要 4 税のうち既建築不動産税のみが残る形となった。デパルトマン側は、この改革によって税率決定できるのが既建築不動産税のみとなり、課税の自主性が半分になり、落胆しているとのことである。

## (3) コミューン (AMF) <sup>34</sup>

本研究では、コミュニティの利害を代表する存在として、フランス・メール協会 (AMF : Association des Maires de France) に対してヒアリング調査を行った。AMF は日本の全国市町村長会にあたるコミュニティの全国的な連合組織である。すべてのコミュニティに加入義務はないものの、加入率は 9 割を超す。

### ① 後年度の財源補償の現状と交付金の動向

コミュニティでは、全体的に財政のバランスは取れており、地方分権における財源補償が

<sup>34</sup> AMF に対するヒアリングは、2011 年 3 月 2 日に財務部長 (財政調整) のアラン・ロビー (Alain Roby) 氏に対して行った。

十分でないことによる財政悪化の影響は、レジオンやデパルトマンよりも小さいと認識されている。例えば社会福祉事業に関して言えば、デパルトマンには義務的事業が移譲されたが、コミューンでは任意的な事業が可能だけで、それぞれの財政事情に合わせた取り組みが行われている。

地方分権そのものについては、多くのメール（コミューン首長）が、コミューンとしては基本的に日常的なサービス権限を持っているだけで充分で、現状でも割と自由がきくことからこれ以上の権限は必要ないと思っており、むしろ中には自己責任が増して嫌だという意見もあったとのことである。

また、国はコミューンの合併を推進したもののうまくいかず、代わりに広域連合が進展した。これについては、期待したメリットを発揮していないという国の認識とは反対に、全般的にうまくいっているという感触を持っているとのことである。

## ② 職業税の改革

職業税に代って導入された CET のうち CFE はコミューンのみの税とされ、さらに CVAE も 26.5% がコミューンに配分されることになった。また、職業税の廃止にあわせて行われた地方税制改革によって、レジオンから未建築不動産税、デパルトマンから住居税と未建築不動産税が移譲され、IFER の一部もコミューンの新たな財源として加えられた。これにより、職業税が CVAE と CFE に代わったものの主要 4 税がすべて残る形となり、とりわけ CFE と住居税、未建築不動産税はコミューンに集約されることになった。

4.2 節で述べたように、CFE の税率はコミューンに決定権がある。したがって、職業税の廃止と CET の導入という改革は、地方に税率決定権のない CVAE が配分されることになったレジオン、デパルトマンとコミューンとで課税自主権について明暗を分ける形となった。実際コミューンの側からみても、比較的コミューンの主張は認められやすい傾向があるとのことで、これには中小のコミューンが与党（右派）系なのに対してレジオンとデパルトマンでは野党（左派）優勢という政治基盤の違いが影響していると述べている。

それではコミューン側はこの改革に安堵しているのかといえば必ずしもそうではなく、レジオン、デパルトマンの課税自主権が低下した影響が、コミューンに対する財政支援の減少などの形で波及しないか懸念をしている。そのため、改革に関する問題意識についてはレジオン、デパルトマンと共有しており、歩調を合わせて主張しているとのことである。ほかにもこれまで簿価ベースで安定的であった職業税が廃止されたことで、税収のボラティリティが増加するのではないかと懸念もしているとのことである。

## 6. まとめ

フランスでは、近年の地方分権改革と財源補償の状況に関して、義務的な社会福祉事業など国から地方へ移譲したいいくつかの権限について財源補償が十分でないといった問題があることは、国と地方である程度認識が共有されている。しかし、共有されている問題は

限られており、地方は移譲した権限や広域行政の仕組みを十分に活用していないと主張する国と、財政再建のために義務的で費用のかかる権限を移譲し、その上さらに税率の決定権を奪うなど地方の自由度も下げてくる国に大きな問題があると主張する地方との間で対立が生じている。地方分権改革における財源移譲に関して、義務的な費用を委譲しつつ地方の自由度向上による効率化を掲げて財源移譲額を減らし財政再建に利用しようとする国と、権限移譲と財政再建を全く切り離すべきと考える地方の間で意見が衝突する構図は、日本の三位一体改革でもみられたものである。もっともフランスでは権限移譲時の財源移譲額は費用を100%補償するものだが、日本では効率化を前提に100%補償されなかったという違いはある。

また、フランスは、国と地方の間の税財政改革において、与党系のコミューンと野党系のレジオン、デパルトマンで差をつけられるなど、日本よりも中央の政治状況と地方自治体の政治基盤が明確にリンクしている。これには、フランスの多くの国会議員が地方の首長や議員を兼職していることが大きく影響していると思われる。加えて、兼職している自治体の規模が大きくても小さくても発言力は変わらないため、レジオン、デパルトマンに比べ零細だが数の多いコミューンの発言力は相対的に大きくなることも影響していると思われる。

国会議員の兼職や交付金の配分を裁定する CFL の委員構成をみてもわかるとおり、フランスでは政府間財政調整の意思決定が水平的に行われているといっても過言ではない。しかしながら、財政調整の仕組み自体は基本的には垂直的で、各自治体が一度自らのポケットに入った財源を抛出する形は一般的でない。財政調整のしくみを水平的にすることはやはり困難を伴うのかもしれない。とはいえ、意思決定が国と地方だけでなく地方間でもなされており、その利害調整の仕組みが長年にわたり維持されている点は注目し得る。

日本では、2011年4月に「国と地方の協議の場に関する法律」が成立するまで、国が地方自治に影響を及ぼすような政策を立案、実施する場合でも地方自治体の意見を聞く法制度が整えられていなかった。国会議員、地方の首長、地方議会議員がそれぞれ別々に選挙で選ばれる日本の制度では、国会議員の関心は必ずしも地方自治体とイコールではない。そのため、地方自治体の意見を直接反映させる手段としては、首長が個別に国に対して陳情を行うか、地方六団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議員会、全国市議会議員会、全国町村議会議員会）が民間経済団体と同じように利益代表として提言などの形で主張するなど、手段が限られていた。

もっとも政府内では、交付税などを通じて地方自治体の予算に大きな影響力を持つ総務省が、国の予算を担当する財務省と折衝する際に地方自治体の利益の代弁者であるかのように振る舞うことがある<sup>35</sup>。とはいえ、総務省はあくまで国家公務員で組織される国の役所であり、機能的に見れば、出向等の人事的な交流があることを考慮しても、地方自治体の利益を代表する存在では決してない。この点は、交付税の配分決定において、事前に地方

---

<sup>35</sup> 地方分権に関する委員会が設置されていることなど。

団体間の意見調整を行ったり、合意を取りついたりしていないことから明らかである<sup>36</sup>。

フランスの事例から示唆されることは、日本で地方分権が進み、地方自治体の利害関係に直結する政策を国と地方が実質的に直接交渉で決めるような場を持つようになれば、最終的に総務省の役割はおのずと小さくなるであろうということである。総務省がこれまでそうした仕組みのない中で自らの存在価値をやがて小さくするかもしれないそうしたテーマを積極的に取り上げてきた背景には、地方自治体の利益の代弁者として振る舞い、それが成功することで、政府内および地方自治体に対して存在感と影響力を高められるという効用が得られたからだと考えられる。したがって、国と地方の協議によって決まるようになれば、交付金の配分決定者ではなく配分決定におけるサポートとしての役割に変質することが自然であると言えよう。

## 参考文献

Direction générale des collectivités locales (2010) “*Les collectivités locales en chiffres 2010*”.

Direction générale des collectivités locales (2011) “*Les collectivités locales en chiffres 2011*”.

Observatoire des finances locales (2010) “*Rapport de l’Observatoire des finances locales -Les finances des collectivités locales en 2010*”.

Observatoire des finances locales (2011) “*Rapport de l’Observatoire des finances locales -Les finances des collectivités locales en 2011*”.

青木宗明 (2007) 「フランスの地方財政調整—財源補償・補償と平衡化の相克—」『地方財政』2007年2月号, 125-170.

国際長寿センター (2011) 『高齢社会を生きる : Aging-Our Global Relations』.

財務省財務総合政策研究所 (2001) 「フランスの地方税財政制度」『主要国の地方税財政制度調査報告書』第3章, 224-366.

自治体国際化協会 (2007) 「フランスの地方分権施策における国・地方の政治的イニシアティブ」『CLAIR REPORT』No.300, 1-50.

自治体国際化協会 (2009a) 「フランスの職業税」『CLAIR REPORT』No.342, 1-42.

自治体国際化協会 (2009b) 『フランスの地方自治』.

自治体国際化協会パリ事務所 (2010) 「フランス州議会選挙結果報告」2010年4月13日.

対仏投資庁日本事務所 (2011) 『フランスで事業を営む』2011年版.

林正義・小黒一正・砂原庸介・森下昌浩・石田三成 (2007) 「単一国家における分権改革—フランス、イタリア、イギリスにおける改革と財政規律—」PRI Discussion Paper Series

---

<sup>36</sup> 平成12年より地方自治体が交付税額の算定方法に関して意見を申し出ることができる意見申出制度(交付税法第17条の4)が設けられているが、処理は総務大臣に委ねられている。

No.07A-02, 1-31.

原田啓一郎(2007)「フランスの高齢者介護制度の展開と課題」『海外社会保障研究』No.161,  
21-36.

労働政策研究・研修機構 (2010)「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」JILPT 資料シリーズ No.70, 1-107.