

フランスのコミュン合併事情

大山礼子（駒澤大学）

1 「新コミュン」(Communes nouvelles) 制度による合併の進展

フランスの地方制度 (wikipedia)

|                               |             |        |  |   |                                    |
|-------------------------------|-------------|--------|--|---|------------------------------------|
| Collectivités de droit commun | Région      | 14     | 12 en métropole <sup>Note 1</sup>        | Conseil régional                        | Président du conseil régional      |
|                               |             |        | 2 en outre-mer <sup>Note 2, Note 3</sup> |   |                                    |
|                               | Département | 94     | 92 en métropole <sup>Note 4</sup>        | Conseil départemental <sup>Note 5</sup> | Président du conseil départemental |
|                               |             |        | 2 en outre-mer <sup>Note 2, Note 3</sup> |   |                                    |
|                               | Commune     | 34 954 | 34 825 en métropole <sup>Note 6</sup>    | Conseil municipal                       | Maire                              |
|                               |             |        | 129 en outre-mer                         |   |                                    |

(1) 2015年以前の状況

2014年時点でフランス本国には36,552の基礎自治体（コミュン）が存在。

人口1名という村もあった（→参考資料）。

これまでも、基礎自治体の再編（合併）促進の試みはあったが、ほとんど進展せず、自治体間の協力の推進によって対処してきた。1960年代以降は、「独自税源を有するコミュン間協力公施設法人（Établissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre）」(EPCI à fp) が普及した。EPCIには議決機関を置き、当初、構成コミュンの議会議員が兼務していたが、2010年法により直接選挙導入。近年は、国主導でEPCIの統合・大規模化が進んでいる。

Tableau 1 - Nombre d'EPCI à fiscalité propre selon la catégorie juridique

| Situation au 1 <sup>er</sup> janvier     | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>EPCI à fiscalité propre</b>           |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| Métropoles                               | -            | -            | 1            | 1            | 1            | 11           | 13           | 14           | 21           | 21           |
| Communautés urbaines                     | 16           | 16           | 15           | 15           | 15           | 9            | 11           | 15           | 11           | 13           |
| Communautés d'agglomération              | 181          | 191          | 202          | 213          | 222          | 226          | 196          | 219          | 222          | 223          |
| Communautés de communes                  | 2 409        | 2 387        | 2 358        | 2 223        | 1 903        | 1 884        | 1 842        | 1 018        | 1 009        | 1 001        |
| Syndicats d'agglomération nouvelle       | 5            | 5            | 5            | 4            | 4            | 3            | 0            | 0            | 0            | 0            |
| <b>Total des EPCI à fiscalité propre</b> | <b>2 611</b> | <b>2 599</b> | <b>2 581</b> | <b>2 456</b> | <b>2 145</b> | <b>2 133</b> | <b>2 062</b> | <b>1 266</b> | <b>1 263</b> | <b>1 258</b> |
| Métropole de Lyon                        | -            | -            | -            | -            | -            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            |
| Part de communes regroupées *            | 94,8%        | 95,5%        | 96,2%        | 96,3%        | 99,8%        | 99,8%        | 99,9%        | 100,0%       | 100,0%       | 100,0%       |
| Part de population regroupée *           | 89,1%        | 89,9%        | 89,9%        | 91,9%        | 94,0%        | 93,9%        | 99,6%        | 100,0%       | 100,0%       | 100,0%       |

<https://blog.landot-avocats.net/2019/05/14/au-1er-janvier-2019-poursuite-de-la-baisse-du-nombre-de-syndicats-et-stabilite-des-epci-a-fiscalite-propre/>

フランスのコミュン（人口規模別） 2021年1月1日現在

**Nombre de communes et population municipale au 1<sup>er</sup> janvier 2021, selon la taille des communes**

| Taille des communes         | France métropolitaine |                       | DOM                |                       | France métropolitaine + DOM |                       |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------|
|                             | Nombre de communes    | Population municipale | Nombre de communes | Population municipale | Nombre de communes          | Population municipale |
| Moins de 50 habitants       | 889                   | 30 446                | 0                  | 0                     | 889                         | 30 446                |
| 50 à 99 habitants           | 2 460                 | 186 354               | 0                  | 0                     | 2 460                       | 186 354               |
| 100 à 199 habitants         | 5 455                 | 803 374               | 1                  | 152                   | 5 456                       | 803 526               |
| 200 à 299 habitants         | 4 236                 | 1 043 916             | 2                  | 436                   | 4 238                       | 1 044 352             |
| 300 à 399 habitants         | 3 108                 | 1 075 474             | 0                  | 0                     | 3 108                       | 1 075 474             |
| 400 à 499 habitants         | 2 226                 | 995 756               | 0                  | 0                     | 2 226                       | 995 756               |
| 500 à 699 habitants         | 3 565                 | 2 111 086             | 1                  | 666                   | 3 566                       | 2 111 752             |
| 700 à 999 habitants         | 3 069                 | 2 558 661             | 2                  | 1 565                 | 3 071                       | 2 560 226             |
| 1 000 à 1 499 habitants     | 2 976                 | 3 624 547             | 5                  | 6 187                 | 2 981                       | 3 630 734             |
| 1 500 à 1 999 habitants     | 1 574                 | 2 719 976             | 7                  | 12 387                | 1 581                       | 2 732 363             |
| 2 000 à 2 499 habitants     | 1 019                 | 2 272 526             | 1                  | 2 421                 | 1 020                       | 2 274 947             |
| 2 500 à 2 999 habitants     | 669                   | 1 828 951             | 3                  | 8 590                 | 672                         | 1 837 541             |
| 3 000 à 3 499 habitants     | 544                   | 1 759 578             | 4                  | 13 337                | 548                         | 1 772 915             |
| 3 500 à 3 999 habitants     | 384                   | 1 439 151             | 1                  | 3 541                 | 385                         | 1 442 692             |
| 4 000 à 4 999 habitants     | 566                   | 2 528 536             | 8                  | 35 200                | 574                         | 2 563 736             |
| 5 000 à 5 999 habitants     | 373                   | 2 049 241             | 7                  | 37 955                | 380                         | 2 087 196             |
| 6 000 à 7 999 habitants     | 483                   | 3 315 384             | 17                 | 118 245               | 500                         | 3 433 629             |
| 8 000 à 9 999 habitants     | 294                   | 2 629 367             | 10                 | 90 029                | 304                         | 2 719 396             |
| 10 000 à 19 999 habitants   | 504                   | 6 907 683             | 31                 | 433 924               | 535                         | 7 341 607             |
| 20 000 à 29 999 habitants   | 185                   | 4 484 625             | 8                  | 194 545               | 193                         | 4 679 170             |
| 30 000 à 49 999 habitants   | 138                   | 5 299 813             | 11                 | 390 833               | 149                         | 5 690 646             |
| 50 000 à 79 999 habitants   | 65                    | 4 006 410             | 7                  | 456 018               | 72                          | 4 462 428             |
| 80 000 à 99 999 habitants   | 14                    | 1 259 762             | 1                  | 84 961                | 15                          | 1 344 723             |
| 100 000 à 199 999 habitants | 29                    | 3 926 285             | 2                  | 254 027               | 31                          | 4 180 312             |
| 200 000 à 299 999 habitants | 5                     | 1 282 624             | 0                  | 0                     | 5                           | 1 282 624             |
| 300 000 habitants et plus   | 6                     | 4 704 511             | 0                  | 0                     | 6                           | 4 704 511             |
| <b>Total</b>                | <b>34 836</b>         | <b>64 844 037</b>     | <b>129</b>         | <b>2 145 019</b>      | <b>34 965</b>               | <b>66 989 056</b>     |

Source : Insee, Recensement de la population. Population municipale en vigueur en 2021 (millésimée 2018)

Champ : France métropolitaine + DOM.

Le département de Mayotte a été recensé en 2017.

## LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2021

1971年にポンピドゥー政権下で成立した「コミューンの合併と再編に関する1971年7月16日法」（マルスラン法）は、合併したコミューンへの財政的優遇措置等を定めて合併を促進したが、効果は限定的。

地方議員の利益代表であるフランス市長会（l'Association des maires de France: AMF）はコミューン合併に対する抵抗勢力（veto players）<sup>i</sup>として機能。

### （2）「新コミューン」制度の導入

2010年地方自治体改革法 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

新たなコミューン合併の手法として新コミューン制度を導入  
新コミューン設立の手續等を規定

設立の発議：①関係するすべてのコミューン議会

②同一 EPCI に加盟するコミューンの 3 分の 2 以上（かつ 3 分の 2 以上の住民を代表する）議会

全コミューン議会の賛成又は 3 分の 2 以上の賛成 + 諮問型住民投票を経て設立  
旧コミューンは communes déléguées（準コミューン / 地域自治区）として存続  
準コミューンには maire délégué（新コミューンの助役兼務）を置く

→しかし、コミューン議員には不評。

2015 年まで、新コミューン設立への動きは 25 件のみ。

#### AMF 側の態度変化

（背景）小規模コミューンが財政悪化により合併を希望

2013 年の市長会議（Congrès des maires）において、AMF 会長 Jacques Péliard（下院議員兼任）が新コミューンの拡大を支持すると発言。地方議会・議員からの自発的提案によって新コミューンへの移行が進められる点を評価<sup>ii</sup>。

Péliard 議員が合併を容易にするための法案提出

先行して提出されていた左派議員の法案と統合して審議<sup>iii</sup>

→ Loi n° 2015-292（通称 Péliard 法）が成立

2015 年新コミューン体制改善法（「コミューンの強化と活性化のための新コミューン体制の改善に関する 2015 年 3 月 16 日法」Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes）および関連法

既存のコミューン議会議員の身分を次回選挙（2020 年 3 月）まで保証

2020 年以降も地方公共団体一般法典に定める一段階上の人口階層の定数又は旧コミューンの議会議員総数の 1/3 のいずれか多い方を適用（ただし、法定議員数の最大値 69 名以内）。

設立後 3 年間の財政的優遇措置

当初は 2016 年 1 月 1 日までに設立される人口 1 万人未満の新コミューン対象  
以後、予算法により延長

合併後 3 年間、経常費総合交付金（DGF）の優遇 + 合併交付金

既存の EPCI をそのまま新コミューンとする場合は人口にかかわらず、3 年間優遇。

2023 年 1 月 1 日までに、795 の新コミューン設立。

2 コミューンから最大 22 コミューンの合併。2553 の旧コミューン、250 万人を包摂<sup>iv</sup>。

同時に国主導による EPCI の統合・強化の動きも加速

県ごとの計画策定 schéma départemental de coopération intercommunale

フランス共和国の新たな地方自治組織に関する 2015 年 8 月 7 日の法律第 2015-991 号」

(Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. 通称 NOTRe 法)

EPCI の大規模化 (原則として人口要件を 5000 人から 15000 人に引揚げ) と権限強化

## 2 アヌシー現地調査の概要

### (1) アヌシーとご縁

2016 年 6 月 フランス県議会選挙制度改革に関する現地調査

科研費 (代表者: 糠塚康江東北大教授)

自治体国際化協会パリ事務所 CREA 岡山宏二氏同行

2015 年の県議会選挙制度改革 (従来の小選挙区 2 回投票制の選挙区をすべて 2 人区に再編し、男女ペアでの立候補方式を導入) までは Haute-Savoie 県議会唯一の女性議員だった Françoise Camusso (Haute-Savoie 県議会第一副議長兼 Seynod 市長・共和党) 氏にインタビュー。

### (2) アヌシー市および周辺のコミュン合併

2018 年 3 月 コミュン合併に関する現地調査

科研費 (代表者: 糠塚康江東北大教授)

自治体国際化協会パリ事務所 CREA 羽白淳氏同行

インタビュー先

#### (1) M. Guillaume Douhert

Préfecture de Haute-Savoie (県における国の出先機関)

Direction des relations avec les collectivités locales (DRCL)

#### (2) M. Jean-Luc Rigaut

maire d'Annecy et président de la communauté du Grand Annecy

(アヌシー市長兼 EPCI グラン・アヌシー議会議長)

président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)

#### (3) Mme Françoise Camusso

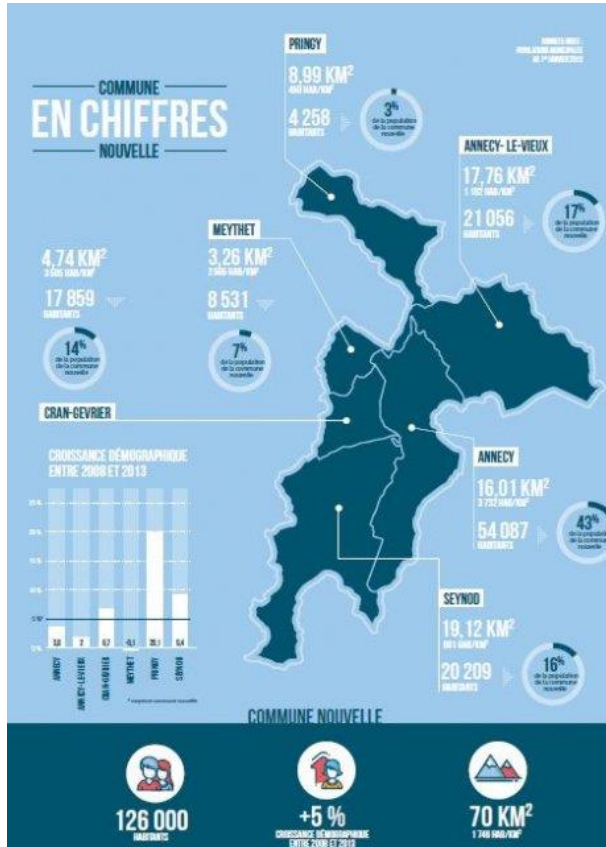
conseiller départemental de Haute-Savoie

maire délégué de Seynod et conseiller communautaire du Grand Annecy

#### (4) Mme Ségolène Guichard

adjoint de Épagny-Metz-Tessy et conseiller communautaire du Grand Anancy  
ancien maire de Metz-Tessy (前 Metz-Tessy 市長、新コミューン助役)

新コミューン Anancy の場合：都市型合併



2017年1月1日発足。6つのコミューン（Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy et Seynod）の合併により、人口128,000人の新コミューン誕生。その時点でフランス最大規模の合併。全コミューンの議会が賛成したため、住民投票は実施せず。

同時に、従来のEPCIを統合して新コミューン・アヌシーを含む「グラン・アヌシー都市圏共同体 Communauté d'agglomération du Grand Annecy」を設立。

#### 〈合併への動機〉

- ・2015年法の財政優遇措置は小規模コミューン対象なので、2015年法は直接の動機ではない。しかし、財政状況が厳しくなっており、住民サービスの水準維持のために行政の効率化は必要（Rigaut、Camusso）。
- ・アヌシーはリヨン、グルノーブル、クレルモンフェラン、ジュネーブなどの大都市に囲まれ、国境を越えてジュネーブに通勤する住民も少なくない。大規模化で都市間の競争に負けない条件を作る。
- ・参加しなかったコミューンは税金が高くなることを懸念（Rigaut）。

#### 〈国の関与〉

- ・数値目標等はないが、県により取り組みの濃淡はある。県議や市長とは相談し、提案することもある。Préfetの任務は地域の発展を考えることにあり、もっと大規模な合併を構想していたが、議員たちが受け入れやすい案に落ち着いた（Douhert）。
- ・コミューンの合併に関してはPréfetはアドバイスするだけ（Camusso）

#### 〈旧コミューンとの関係〉

- ・旧コミューンの名前が残るので受け入れられた。
- ・周辺化することを恐れる。職員の間でも旧アヌシー市の職員が上に立つ傾向がある（Camusso）。

#### 〈議員の反応〉

- ・議員は懐疑的（Camusso）。

#### 〈住民の反応〉

- ・意見を聴く集会、アンケートなどの実施。
- ・住民団体 association は合併を受け入れて、association 同士で合併したところもある。
- ・Seynodの住民はアヌシー人と言われたくない。地名変更（同一の地名が存在するため）が必要になったところもある（Camusso）。

#### 〈EPCI との関係〉

- ・EPCIの拡大は国主導。Préfetの任期中に決めようとする（Camusso）。
- ・直接選挙を実施しても住民の関心は高まっていない。
- ・新コミューンへの移行は規模拡大によりEPCIでの主導権を確保する意味もある。
- ・EPCIの権限になったものには関われなくなる（都市計画権限など）が、文化・スポー

ツなどの分野の権限はコミューンに戻された。そのため、周辺町村の住民は Seynod のプールが使えなくなった (Camusso)。

### 新コミューン Épagny Metz-Tessy の場合：小規模コミューンの合併

2013 年時点の人口は Épagny 4,118 人、 Metz-Tessy 3,051 人。

2016 年 1 月 1 日発足。2017 年にはグラン・アヌシーに参加。

〈合併への動機〉

- ・以前から結びつきが強く、合併を検討していたので、2015 年法によって加速。財政上の理由が大きい。
- ・行政サービスの向上に成果があった。
- ・アヌシー周辺の小コミューンは都市の周辺部になることを危惧して、アヌシーの新コミューンには不参加。

〈国の関与〉

- ・アヌシーの新コミューンに参加するようとの圧力を受けたが、歴史を重視して抵抗。

〈議員の反応〉

- ・49 人からいずれ 33 人に減少するが、選挙ごとに半数程度が退任するので問題ない。

〈住民の反応〉

- ・もともと隣町と合同での活動が多かった。

〈EPCI との関係〉

- ・国の指示で強制的に加入。EPCI の大規模化で上下水道、公共交通などは改善されたが、小コミューンの意見は反映されにくい。議会への出席率も悪い。
- ・EPCI の権限になったものには関われなくなるが、文化・スポーツなどの分野の権限はコミューンに戻された。

### 3 2018 年以降の状況と今後の見通し

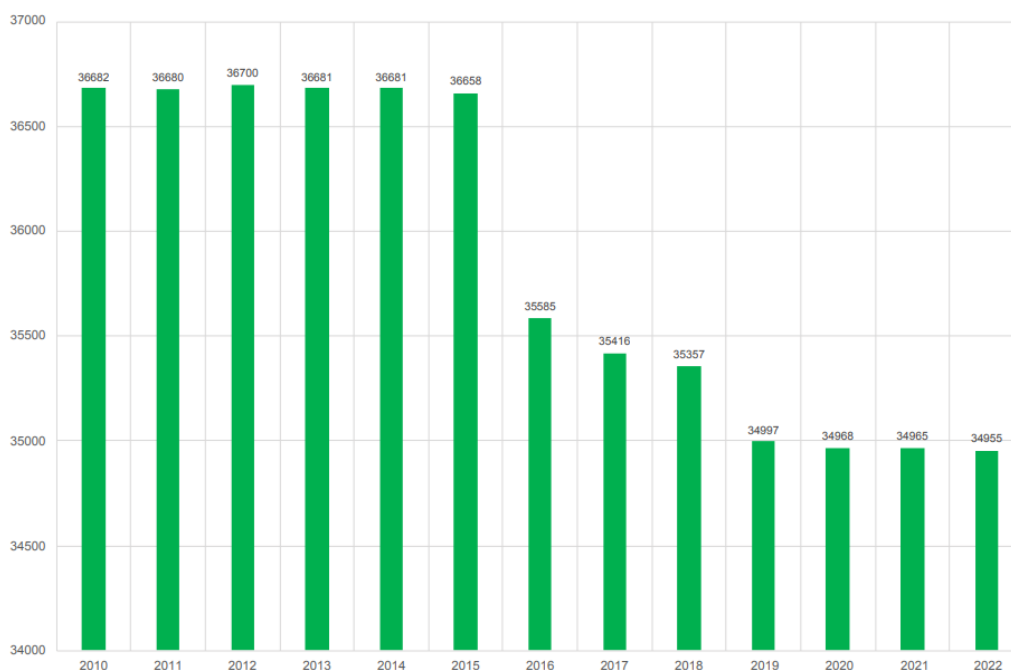
2023 年 1 月 1 日までに 795 の新コミューンが設立されているが、そのうち 776 件は 2015～2019 年の設立。

2020 年に地方選挙（コミューンと EPCI の議会選挙）があり、選挙前 1 年間はコミューンの区域変更を実施しないことになっているため、2019 年に合併の動きはいったん沈静化。その後は、コロナの影響もあり、低調なまま推移している。

新コミューンの設置件数は県ごとの差が大きい（Préfet の方針の違い？）。

都市の規模拡大をめざした都市型合併がある一方で、大半は極小コミューン同士の合併。

## コミューン数の変化



Évolution du nombre de communes France entière  
entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022

Source : Insee, Code officiel géographique

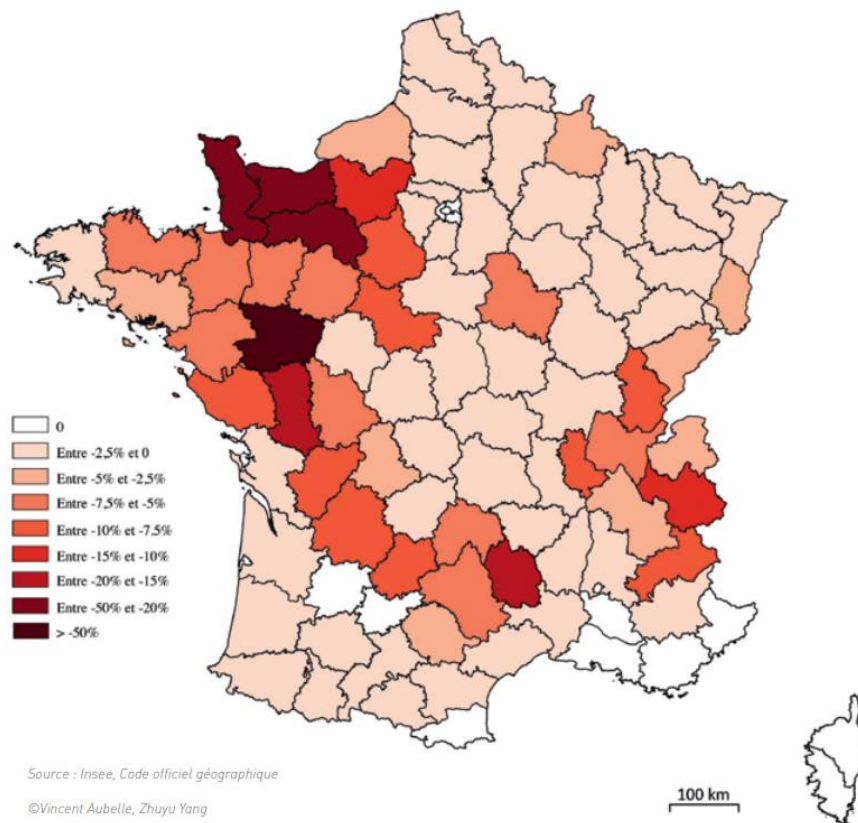
Les différences enregistrées au niveau du nombre des communes fondatrices d'une commune nouvelle existent aussi au niveau de la population qui les forment :

| Nombre d'habitants | Nombre de communes nouvelles | Part relative des communes nouvelles sur total (en %) |
|--------------------|------------------------------|---|
| - 100              | 2                            | 0,25  |
| 100-499            | 66                           | 8,39  |
| 500-999            | 159                          | 20,20   |
| 1000 - 3 499       | 359                          | 45,62   |
| 3 500 - 4 999      | 89                           | 11,31   |
| 5000 - 9 999       | 78                           | 9,91  |
| 10000 - 19 999     | 24                           | 3,05  |
| 20000 - 29 999     | 4                            | 0,51  |
| 30000 - 49 999     | 3                            | 0,38  |
| 50 000 à 99 999    | 2                            | 0,25  |
| + 100 000          | 1                            | 0,13  |

Source : Insee

Répartition des communes nouvelles par strate de population -  
Population municipale légale au 1<sup>er</sup> janvier 2020





Vincent Aubelle, *Panorama des communes nouvelles* tome2, AMF, 2022.

AMF は新コミューンへの移行促進の立場

AMF のパンフレット<sup>v</sup>には、新コミューンを創設する理由として以下が掲げられている。

- ・将来に備える（サービスの維持・強化）
- ・EPCI 等の協力組織（intercommunalité）における役割・地位の強化
- ・地域活性化のための拠点作り
- ・新コミューンと EPCI との権限配分の見直し

2022 年 9 月 28 日に上院の地方公共団体に関する議員代表団（délégation aux collectivités territoriales）が AMF と意見交換を実施<sup>vi</sup>

AMF 側の意見

- ・県ごとに委員会を設置して、勧告する手法には反対。
- ・過疎地域において、新コミューンへの移行コミューンが生き残るために不可欠。
- ・新コミューン創設にブレーキがかかっている原因は財政上の問題であり、少なくとも従来の構成コミューンがもっていた DGF の合計額を保証すべき。

(参考文献)

植村哲ほか「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向 (1) ～ (14)」『月刊地方自治』739～764号、2010～2011年。

大山礼子「フランスの県議会選挙制度改革—男女ペア立候補方式によるパリテ (男女同数) の実現と選挙区改定—」『駒澤大学法学部研究紀要』74号、2016年。

中田晋自「フランスの地方自治体改革 (2010年) における新しい市町村合併政策—「新コミュン (commune nouvelle) 制度」の創設とその現況—」『愛知県立大学外国語学部紀要』第51号 (地域研究・国際学編)、2019年。

中田晋自「フランスの2020年コミュン議会選挙と「新コミュン」制度—シェルブール=アン=コタンタン市の事例—」『愛知県立大学外国語学部紀要』第53号 (地域研究・国際学編)、2021年。

中田晋自「フランスにおける基礎自治体の「合併=広域化」と都市内分権組織の創設—新コミュン・アヌシーの設立と住区評議会設置の事例 (2017年)—」『愛知県立大学外国語学部紀要』第54号 (地域研究・国際学編)、2022年。

服部有稀「フランスにおける2010年の地方公共団体改革」『外国の立法』260号、2014年。

---

<sup>i</sup> Thomas Frinault, Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale, *Revue française d'administration publique* 2017/2 (N° 162). P.279.

<sup>ii</sup> 中田晋自「フランスの2020年コミュン議会選挙と「新コミュン」制度—シェルブール=アン=コタンタン市の事例—」『愛知県立大学外国語学部紀要』第53号 (地域研究・国際学編)、2021年、29-30頁。

<sup>iii</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2310, Enregistré à la Présidence de l' le 22 octobre 2014.

<sup>iv</sup> <https://www.amf.asso.fr/page-communes-nouvelles-une-dynamique-confortee-d'avenir/39009#:~:text=Au%201>

<sup>v</sup> AMF, *Créer une commune nouvelle : Guide pratique et retours d'expérience*, octobre 2021.

<sup>vi</sup> <https://www.maire-info.com/les-communes-nouvelles-à-la-recherche-d'un-nouveau-souffle-article2-26761>