

<翻訳>

フランスの地方財政—民主主義に向けて

鈴木 礼 暁

訳者はしがき

以下に訳出するのは、フランス地方財政に関する2つの小論文と1つの解説である。

はじめの論文は、マリヴォンヌ・ボナール（パリ第2大学講師）の協力を得てイザベル・クリュシフィ（首相府政府刊行物部研究主任）が編集した、23のテーマからなる『フランスにおける地方公共団体』の15章「地方財政」（2ème édition, Documentation Française 2002, pp.95-102）で、マリージョゼ・テュラール（上院地方公共団体部長）によるものである。1節 公共財政基準の遵守、2節 地方公共団体の支出：経済活動への決定的インパクト、3節 複合財政システム、4節 地方財政とヨーロッパに端書と結論及び著者の視点というコラムが加えられている。ここにおいてテュラールは、「1982年に取り組みされた大改革の経済的妥当性」を確認すると共に、「財政的分権化はなお広範に未完成である」と結論し、「2002年3月政府によって提示された地方財政に関する報告は、予算上の協力と同様、地方財政の発展に関する諸改革の様々な道を分析している」（同論文結論）として、財政的分権化へのフランスの取り組みが継続的な課題である事を告げている。

二つ目は、地方公共団体の会計指針となったM14に関する公財政局のD3事務所にある公資産部部長ミシェル・ボーゲによる解説である。（L'analyse M14 des comptes des communes, www.alcol.org/FFL_m14.htm）「コミューンの会計が企業に適用されるのと同じ

原則により分析され得ることを示すのであろうか、」という問題意識に立つものであり、1997 年以後同指針が用いられているとはいえ、各コミューンがこれに自立的・具体的に対応しきれているのか否か、また指針の趣旨が徹底されているのか、さらに全国共通の財政分析ソフトの進行度合いの確認という意味で興味深いものである。実際ボーゲ氏は、次のように結論づけ、課題を提示しているのである。「シミュレーションから出てくる情報は財政分析ソフト（事前締め）の中に記録される。財政の研究は、そのうちの経済財政研究部門が大量の統計ベース (DEFI ソフト) を再処理するための道具を配備している州の一般財務—納税部の業務を介入させる。この“大システム”のソフトを通じて表計算ソフト上で開発できるユーティリティーの活用は、コミューンの財務部に、この統計的ベースの州の選択部を配備する事を近いうちに可能にするであろう。公金庫が実行するコミューンの会計の財政分析は、なによりもコミューンの財務部の指導に属する。しかし、公共サービスの観点からは、この指導は、具体的な仕方、一つの方法、道具、支持され得るものでなければならぬ。この点から、コミューン会計部の業務は、一般財務部—納税部ならびに財務の受領者が、州ならびに県で、地方公共財政の最良の知識に貢献している指導ならびに方法により強化されなければならぬ。」(同解説結論)

三番目は、クリスチヌ・クロックナー (ニース—ソフィア・アンティポリス大学研究・教育助手) が、コミューン会計指針 M14 について、地域民主主義の実現の視点から報告したものである。(Communications aux 4ème Rencontre VILLE et MANAGEMENT, www.univ-nancy2.fr/VILLE-MANAGEMENT/communication.html.) コミューン会計指針 M14 は、第二次大戦後「プラン・コンタブル Plan Comptable」という財務会計制度の下で実施されてきた M11 および M12 指針の改革として 1997 年に導入された指針である。この実務上の改革はしかし、会計・財務システムの改革であると共に、《コミューン会計を一層読みやすく、また一層入手しやすく透

明にする》という財政民主主義の発展を狙ったものでもある。（会計及び予算 M14 指針に関する 1998 年 11 月 9 日アレテ、J. O, 10/11/1998.）クロックナーは、この後者の観点に注目している。すでに 1992 年 2 月 6 日指針法は、三つの観点から財政の透明性を発展させる事を狙っていたが、特に、《コミューン住民がコミューンの事象について情報を与えられ、彼らに関わる諸決定に関して諮問される権利は、地方公共団体の自由な行政と切り離されない地域民主主義の本質的原則である》事を確定している（第 2 巻 10 条）。クロックナーは、「1992 年 2 月 6 日法こそ、地方議員に、彼らの活動を点検するのを強いる事によって、新しい統治方法を実質的に課した」というのである。その発展となる M14 の制定に関して、彼女は、「政治家たちが、彼らの統治方法が、たとえ彼らが市民との対話を結ばなければ失敗だと告げられる事を意識しているとしても、そこに辿り着く諸解決策が明らかになるまでには程遠く、専ら市議会議員選挙の方法に頼るのは十分ではない」としている。さらに、「過去において、コミューンはその市民の要求に対してより、その固有の必要に有利に応える事に専念してきた事ではしばしば批判されてきた。いまや、個人、圧力団体、企業団体あるいは別の諸団体など、より多くの情報を持ちよりよく理解する事を知っている選挙民は、コミューンが行う事に協力を求められる事を要請している」と結論付けている。本論文の展開は十分に論理的とはいえないが、住民自治の視点からの M14 の位置づけとして参考となるものである。

地方財政

マリージョゼ・テュラール

地方公共団体は多大な予算を管理しなければならない。予算全体では 1,220 億ユーロ (8,000 億フラン) 以上で、まさしく国民経済の決定的要素をなしている。経済領域におけるその意義は分権化の前から存在していたが、それとともに増加している。1980 年以來の地方税率決定の自由、続く 1982 年以後の財政に関する後見監督の廃止は、起債の漸進的な自由化と同様、地方財政力をより良く安定させることを可能にした。地方公共団体は、国民負担率 (les prélèvements obligatoires) の対象となる国内総生産 (PIB) の 5.2% の額しか貢献していないが、市民の公共生活整備の 75% 以上を保障している。分権化に関連して生じた多様な責任に直面して、地方財政システムは、地域状況の多様性に対してと同様さまざまなタイプの要求に適合しなければならなくなった。

経済世界に対して地方公共団体の一層の開放が求める柔軟性の要請にもかかわらず、地方公共団体は統制に対してと同様分権の派生事項である厳密な規則に服して来た。ところが、地方財政原資のシステムは大きな複雑性、なお分権化の未完成を表す国家と地方公共団体の諸関係のあいまいな性格を示す複雑性により特徴づけられる。

運用基準になされる耐えざる修正は、分権化された権限機関の運用の自由を脅かすという危険とともに、メカニズムの不透明性をなおも増加させている。ここから、システムの根本的な改革への共通の期待が生まれるのである。

1 節 公共財政基準の遵守

強制原則 (les principes contraignants)

公共財政の構成要素をなす地方予算は、公権力の財政行為の透明性の保証となる予算および会計法の諸原則 (les principes du droit budgétaire et comptable) に服する。これらの原則はフランス革命から受け継いだ民主的要請に合致するもので、法的権威の統制の下で、堅固な基盤の上に地域民主主義を据える事を可能とするのである。これらの原則の中で、命令者（すなわち市長および他の地域行政機関の長）と会計官の分離が（国家のプランと同様に）地域プランにも適用され、市民にとって会計の透明性と地方公共資産の運用の規則性を保証する。

厳格な予算・会計基準

地方予算は公共財政の4大原則に合致しなければならない。単年度⁽¹⁾、単一性（全ての予算操作はそこに帰着されなければならない）、普遍性（全ての収入と支出が表わされなければならない）および予算の均衡である。地方公共団体に関しては、その自由な資産は公金庫 (Trésor public) に預ける義務が加わる。

(1) それでも、全ての地方公共団体の予算は今後、複数年の事業に関するプログラムの承認を行うことが出来る。

地方財政は、分権法によって整備された共通の基準に服さなければならない。地方公共団体の財政行為は、国家権力（知事や公会計官）および州会計事務所の統制に服している。これまでに幾度も修正されてきた会計基準 (les règles comptables) は重要な改革の対象となっていた。1994年6月22日の94-504法は特に、1982年以来企業によって適用されてきた会計プランに着想を得たM14という新しい会計指針 (l'instruction comptable) に表され、1997年1月1日に厳格に取り入れられた、コミュン会計の重要な見直しを導入した。県は同様に、2001年に16項目が発効しているM52というあらたな指針を配置するであろう。

各地方公共団体は、經常部門 (la section de fonctionnement) と投資部門 (la section d'investissement) を区別し、どちらも、章と項に区分された単一の予算書を採択しなければならない。どちらの部門も実際上の均衡のもとに採択されなければならない。

予算文書の諸タイプ

予算文書は 4 タイプに分けることが出来る。

* 本予算 (Le budget primitif) : (通常年での) 執行のための団体の収入と支出を予定し承認するもの。

* 修正決定 (Les décisions modificatives) : 年間のなかでの必要な調整を実行するもの。諸結果と予定された執行のなされるべき残余のものを取り上げる決定で、補正予算 (Le budget supplémentaire) と呼ばれる。

* 管理会計 (Le compte administratif) : 一度執行が閉じられ、実施済みの全ての収入と支出を記録し、超過もしくは不足の結果を表示させる。

* 運用会計 (Le compte de gestion) : 地方公共会計官により作成されるもので、予算執行過程でなされた収入と支出の流れを記録し、管理会計と符合しなければならない。

予算の採択は地方議会にとって基本行為であり、それにより議員のプログラムや選択が実行されるのである。3,500 人以上のコミューン、県、州において、本予算の採択は予算審議に先立つ 2 ヶ月の間に組織される予算方針討議の後に行われる (1992 年 2 月 6 日法)。

予算の採択は、理想的には当該会計年度の 1 月 1 日以前に行われなければならない。それにしても、多くの地方公共団体は、とりわけ国家業務機関が団体に提供しなければならない情報を有用な時間に取得することが出来ないため、この期間までに収入と支出の予想を立てることは出来ない。このようなわけで、法はコミューンに 3 月 31 日までの猶予期間を残しているのである (コミューン議会の再編成

の年には4月15日まで）。

全体として地方予算基準は、地方の権限機関に、決定の選択を明らかにするのに適する分析と運用の用具を、市民に保証する透明性のほかにもたらず調和した枠組みを提供するのである。

地方財政行為の統制、分権化の帰結

はじめに選挙団体によって確保される政治的コントロール (le contrôle politique) がある。選挙団体は実際次の選挙に際して、執行された政策への嫌悪を表明できる。市民は地方財政の諸決定に関して情報を得ることさえ出来る。その過程で地方予算が審議され投票される議事は公開で、望めば誰でもそれに立ち会うことができる。さらに1992年2月6日法以後、予算に関する文書はさまざまな評価に関する財政要素と同様に、公共の手に入る物となっている。結局、誰でも情報を得ることが出来、自分の費用で予算や決算のコピーを得ることが出来る。

法によるコントロール (le contrôle de légalité) が地方公共団体の財政行為に適用される。こうして予算が実効的となるためには、それらを行政裁判所に付託する資格を持つプレフェに送付されなければならない。金庫 (Trésor) の会計官は彼の側で、命令者によって行使される権限に対する規則性のコントロールを実行する。最終的に財政的コントロール (le contrôle financier) が存在する。これは州会計事務所 (CRC) を介入させる。分権化法によって創設された財政的権限、それはそのコントロールを全ての地方公共団体、公共施設、地方混合経済会社、補助を受けた諸協会におよぼす。いずれにせよ、1982年以前地方会計に関して公会計事務所が実施していた行政的会計監査は、1988年1月20日法により、その通常収入が200万フラン未満で2000人未満のコミュンに関して再規定された。この枠は2001年12月21日の2001-1248法により、それぞれ3500人未満で75万ユーロ未満のコミュンに広げられた。

このコントロールの詳細に入らずに（5章の「コントロール」を見よ）、州会計事務所が3つの役割を持っていることを確定しよう。

法によって制限的に項目化された予算コントロールの 4 つのケース、法的機能を有する地方公共会計官の会計コントロール、おわりに法的性格は持たないが、地方行政の〈運営監察〉と言う形式をとる運営のコントロールである。これらの観察は原則として、資産の〈通常の利用〉にのみ関わる。CRC の判定は最終的な観察と同様に公開され、その審議機関にまわすように執行部に向けられる。前記 2001 年 12 月 21 日の法は、特に運営への観察に対する議員の〈回答の資格〉を設けることによって、地方命令者に手続き上の新たな保証を与えた。

2 節 地方公共団体の支出：経済活動への決定的インパクト

多様な活動によって正当化される膨大な量

地方公共団体およびそれらのグループの支出は国家予算の約半分に達し、国内総支出の 10% に近づいている。それは、これらの公共団体の経済的・社会的分野への関与の発展、国家一保護者の衰退によって加重された動きの影響下で、20 世紀全体を通じて継続的な伸展を示してきた。

さらに、地方公共団体は、多かれ少なかれ強制的な方法に刺激され、特に計画契約 (les contrats de plan) を通じて、国の公共政策と連携し、共同に出資してきた。1999 年 7 月 12 日の法に基づく間コミュニケーション事業の増加は、特に地域整備、経済発展、住宅、環境の諸分野で、地域活動の躍進を同様に強化したのである。

地域の支出構造

予算書の中で、地域の支出は、経常部門から生じる通常決済 (les opérations courantes) と投資部門に表現される資本的決済 (les opérations en capital) に分けられる。支出の主要部分は：

一通常決済：

● 第一部門を占める人件費 (通常収入の 50% から 60%)；維持費および備品費；公共団体の能力に応じたさまざまな経常経費；財政負担 (借入金利子)。

經常収入から差し引かれる未払金（貸借差引）は、確実なものであれば（利子負担削減のあと）、投資の部分的自主財政を可能とする総貯蓄を構成する。

一資本的決済：

●不動産および動産の取得；設備・整備事業；資本借入の返済。

義務的および任意的支出

地方公共団体は、その予算書に、法が義務的と指定している支出を記載するよう義務づけられている。プレフェ、公会計員あるいは関係する全ての人物はCRCに地方公共団体がそれを守るよう付託し、プレフェは長期の怠慢の場合、遅延後に、自ら支出期限を付すという権限を有する。

地方公共団体に課される支出は広範な領域を占め、それらのうちの多くはそれらが以前なし得なかった決定を行う。こうして、環境や安全や他の問題に関する新しい基準の導入と同様に、国家公務における賃金交渉から帰結する公務員賃金の高騰が生じている。

これらの義務は、自由な選択に任された支出に基づいて地方公共団体が取り組む事業範囲を多いに制限する。任意的支出に関しては、活動の自由が、別の公人格の専一的権限から生じる領域（たとえば、私教育への超過支援）における支出を実現することへの制限が命令的になされているということのみを指摘しておこう。

地方公共団体の権限についての多くの条項の一般的範囲は、契約技術のバイアスにより、大学、自動車道、移動電話、洪水対策、そして公共安全、雇用、住宅その他のような別の領域においても、整備の事項に関してその固有の権限に属する操作のための財政参加、それらの任務とするのに適する領域を国家より少なく提供しているというものではない。

3 節 複合財政システム

地方公共団体の原資は、税収入、国の財政協力、ヨーロッパ連合および他の公共団体からの移転収入、利用料および遺産収入からな

る。これに、投資財政のための公債の収益が加わる。

税収入の侵食

たとえ地方公共団体が漸進的に一定の税収力を確保したとしても、この力は制限され枠をはめられたものである。地方税の創設は、憲法上のテーマとしてその基盤とその比率に関する諸基準と同様、法から生まれている。重要な一步が、地方公共団体にそれらの主要税の比率を決定することを認めている 1980 年 1 月 10 日法とともに、地方財政自立の方向で踏み出された。さらに、この税収力は比率と上限の間関係基準によって制限されている。

地方税の比重は、これまで地方原資の中で圧倒的（借入を除く収入の 60%）であった。しかし、最近の期間を通じての国家による重要なさまざまな地方税の排除と言う事実により、状況は予算上の補助が上回る形に逆転している。

地方税は、2001 年に、その一部分が任意的性格を持つ一直接もしくは間接の—40 ほどの地方税に区分された 3,143 億フラン（479 億ユーロ）の承認額を示した。

直接税

最も古く量的に最も重要なのは 4 つの直接税で、地方税額の約 70%、直接税の 90% を表している。各コミュン、県、州およびグループはこれら 4 税の課税の地域ベースに基づく固有の税率を投票で決める。

これらの税は、当該の不動産の受け入れを表現すると看做されている土地台帳の地域的価値に基づいている。ところが、最後の見直しは未建築土地については 1961 年、既建築土地については 1970 年にさかのぼる。現勢価格化は 1980 年以後年次的に実施されて来ているにも拘らず、価値は今日現実とかけ離れている。見直しが 1990 年 7 月 30 日の法により予告され 1993 年に実施されたが、今日まで作動していない。

●企業にかかる事業税 (la taxe professionnelle) は、これらの税からくる原資の半分近くをそれだけで示している。企業の持つ不動産

（建物、土地、材料、機械）の賃貸価値に、また 1999 年には賃金規模の 18%に基づいて、事業税は地域により強い不均衡におかれ、それが実に地方公共団体間の富の大きな分散の主要な原因をなしているのである。さらに、事業税は、特に、1 団体から他の団体で実行される多様な税率に帰結する競争の不均衡を告発する企業によって十分に守られることがない。

地域的分散の修正が、均等税割り当てのメカニズムの中で求められる。

企業に対する税の比重を軽減するために、国家は長年にわたり、資金的贈与によってそれを補填しながら継続的な軽減措置を講じてきた。これは国家を事業税に対する主要な納税者にするものである。次のことを記しておこう。付加価値に対する上限、1982 年に計上されたサラリーの 20%から 18%への引き下げおよび 16%の一般控除の設定、1986 年の雇用と投資に対する割引。1999 年の財政法は、5 年の間に事業税の給与部分（当該税総基礎全体の 3 分の 1）を削除するという決定によりさらに根本的な改革を導入した。

この改革の補正は経常費一般補助の中で 2004 年以後統合されることになるであろう。この改革は地方公共団体にとって財政力の甚大な損失を現すことになる。さらにこの改革は、1999 年に平行してなされた間コミュン改革の鍵のひとつであった単一事業税 (la taxe professionnelle unique) の方式をより魅力の少ないものとしている。と言うのもこの単一事業税の基礎もまた同程度引き下げられるからである。結局、1999 年の財政法の改革は事業税の将来そのものを不確定なものとするのである。というのも、その課税基礎が、この税の反経済的性格を加重しながら、実質的に鈍らない投資にのみ限定されることになるからである。

●住居税 (la taxe d'habitation)：この収入は、4 税の収入の 4 分の 1 弱を占めている。これは、住居が移動した場合は 1 月 1 日に居住がなされた住居の全ての占有者、居住者、所有者に課される。控除もしくは減額は収入の一定条件の下で行われる。住居税の州部分

は 2000 年 7 月 13 日の修正財政法により削除された。

●既建築固定資産税 (la taxe foncière sur les propriétés bâties) :
4 税収入の約 4 分の 1 をなし、所有者により支払われる。各公共団体における議会での投票による比率の課税基礎は、地域価値の半分に等しい。

●未建築固定資産税 (la taxe foncière sur les propriétés non bâties) : (4 税収入の 2 %以下で、) 更地の所有者により支払われる。議会での投票による課税比率は 20%の控除から減額される地域価値に等しい課税基礎に適用される。この税の州ならびに県の持分は 1993 年の財政法により削除された。

他の直接税のうち、家庭ごみ収集税、鉱山地のコミューンおよび県の賦課金、電気塔の請負税を挙げておく。

間接税

非常に数が多く、大部分直接税収入より小額である。多くは、都市計画に関係し、最良の土地管理に貢献する。地域整備税、人口密度の法的上限の超過に対する払い込み、土地占有の効率の超過に対する参加費、痛みやすい自然空間についての県税、イル・ドゥ・フランスにおける事務所建設への賦課金、公共交通に向けられる払い込み、他である。

他に約 15 の税がある。滞在税、広告、遊興、機械リフト、屠殺場、興行館、飲料小売店、その他で、多かれ少なかれ場所に関わる象徴的なものである。

権限移譲に結びつく財政

国税は、分権化に伴う権限と任務の移譲に財政支援を講ずるために地方公共団体に移譲された。国家はそれらを徐々に廃止し、それらに変えて予算補助を行っている。

1983 年 1 月 7 日法により、国税の移譲は、〈国家から地方公共団体全体に当てられる原資の少なくとも半分〉を実現するはずであった。移譲された諸税は次のようなものであった。

一県に対して：原動機つき自転車への付加税、登録料および有償

の譲渡に関する不動産広告の税；2000年に前者は削除され、後者には上限が設けられた。

一州に対して：灰色カードに対する税および譲渡税への付加税；後者は2000年に廃止された。

これらの税の大部分の廃止は地方公共団体の原資における財源側の収縮と予算補助によるその代替の一般的動向の中に記されている。

表1. 1999年以後廃止された主要な地方税

| 廃止年 | 税の性格 | 補償 | | |
|-----------|-----------------------------------|-----|---------|------|
| | | 項目 | 2001年総額 | |
| | | | 億F | 億E |
| 1999-2003 | 事業税の<サラリー>部分、(全公共団体)(1999年財政法44項) | DGF | 350 | 53,4 |
| 1999 | 有償の譲渡に対する州の付加税(1999年財政法29項) | DGD | 53 | 8,1 |
| 1999 | 県の譲渡資格の改革(1999年および2000年財政法) | DGD | 47 | 7,2 |
| 2000 | 住民税の州部分(2000年修正財政法) | - | 61 | 9,3 |
| 2000 | 個人所有の原動機つき二輪車(2001年財政法6項) | DGD | 128 | 19,5 |
| 合計 | | | 639 | 97,5 |

進行中の国家の協力

国家と地方公共団体間の複雑な関係の反映である前者の后者への財政的協力は、時間の経過とともに増加している。それらは今日3つの大きな要素を含んでいる。

一特別助成、これは長い間協力の唯一の形態であったが、残存的なたった一つの場を占めているだけである。

一分権化に伴うもので、あらかじめ項目付けられ、利用の自由な予算補助が権限移譲に財政支援し、古い補助金を一般化するために創設されたものである。これらの補助金は同様に、廃止された地方税の補償を含むもので、この補償の発展はその後実質的な財政的富裕と結び付けられなかったのである。

一これには、納税者に認められる地方税の減税を加えることも出

来る。国家はその減税部分を、投票で決められた収入の基礎に関して地方公共団体に払い戻すのである。

廃止された税の補償は 1987 年以來 3.3 倍となり、減税額は国家による協力の構造を根本で修正し、1988 年から 2000 年の間に 3 倍以上となった。

分権化と均等化

公共団体間の富裕度の乖離を補正するために、ひとつの解決策が、事業税の国および県からの均等化基金を作動させる中で探られている。この基金はいずれにしても、この税のほんの小さな一部を占めるだけで、また非常に複雑なその配分基準は再分配には不十分なものと診断されている。(報告録“事業税均等化の国および県基金の機能と強化” ジェラール・フック、国民議会、1779/1999 号を見よ。)時間を経て、別の均等化のメカニズムも創設された。〈水平的〉均等化に属するそれらのなかには、県の最小経常費補助や州間不均衡補正基金のようなものがあるが、微小な量に過ぎない。〈垂直的〉均等化は、何らかの形でそれらのはじめの使命を転換させながら、廃止された財政収入を補正するよう託される補助を求めている。

しかし、陳腐な財政価値に基づく均等化基準の選択はもはや実質上現実を掌握していない。

州の水準では、国家予算が不均衡を直に最もよく修正するように見えてくる。この点で、国が州と交わす〈計画契約〉は均等化の地域開発のよい方式を構成する。このことは、契約関係にある公共団体の富裕に対する国家予算の努力を、有意味な額(2000 年から 2006 年の期間に 1050 億フラン、160 億ユーロ)で修正することを可能にするのである。いずれにしても、国家はその諸権限の一定部分に財政手段を講じるためにこの方法を利用する傾向にある。

州より下位の水準では、相互協力を望んだ間コミュニケーションに関する

る 1999 年 7 月 12 日法は、2002 年 1 月 1 日に、地理的に広域にわたる事業税が、単一事業税を、都市共同体では義務的に、またコミューン共同体では任意にすることによって、コミューン間の不平等を縮小することに貢献するであろう。立法者は DGF の充当を、はじめに、都市共同体には一人当たり 250 フラン(38,11 ユーロ)、コミューン間共同体には 175 フラン (26,68 ユーロ) に固定し、強く統合された TPU に振り向けることで改革を補った。この改革は、均等化の方向での重要な一歩を実現するものである。しかし、間コミューン共同体の成功は DGF に影響し、その分だけ、同様に均等的な任務を持つ連帯基金 (DSU と DSR) の水準を引き下げるのである。均等化の強化は従って、現実的なものでありつづけているのである。

国家協力の安定性

地方公共団体に対する財政補償力は各年でいっそう重いものになっており、国は 1996 年に、3 年間で、その期間にスライド制の主要な予算補助がインフレの基調に、またその構成要素を固有の（優位な）リズムに発展させる前に、〈既定の総予算〉に含まれるような〈財政安定契約〉を創設することによって財政補償力の伸展を管理することを追究したのである。それらの補助のうちのひとつは事業税の補正のための補助 (DCTP) で、その目的は TP の基礎の 16% の減少を補正し多様な調整に役立つのである。この契約に続いて、1999 年から 2001 年の間 (2002 年まで延長された)、同様の原則を保持した。これに対して〈既定の総予算〉の発展の比率が成長比率の一部を包含するような、〈成長と連帯の契約〉がなされた。総予算の全体的伸展をその構成要素の伸展より弱いものにするために、DCTP の総額は、1995 年の 191 億フラン (29 億 1000 万ユーロ) から 2001 年の 112 億フラン (17 億 1000 万ユーロ) に大幅に削減された。

〈総予算〉の下にある補助

これには、経常費および整備費補助がまとめられている。

一 経常費の協力

経常費総合補助 (DGF) は協力のうち主要なもの (2002 年に 1215 億フランもしくは 185 億ユーロ) で、コミュン、コミュングループ、県に注がれる。1979 年に地方財政原資削減の代償として創設された DGF は、この削減の補償と、富裕な公共団体と貧困なそれとの漸進的な均等化、すなわち、恩恵を受ける公共団体間に引き上げられた基準値をはじめから求めつつ、それらの間での再分配の確保という二つの目的を一度に帯びるものと見られてきた。このことが DGF に非常に複雑な計算方法をもたらした。

1993 年 12 月 31 日法は、コミュンとグループの DGF の以前の構成要素を定額の補助にグループ化し、それ自体 3 つの部分、固有財政へのグループの補助、都市連帯補助 (DSU)、農村連帯補助 (DSR) を含む (DGF の年間成長の一部により充当される) 新しい整備補助を創設することにより、計算諸要素を統合したのである。

国家収入からの天引きによって充当される DGF の発展の年間比率は、1996 年以来、物価上昇の予想比率と、国内総生産 (PIB)⁽²⁾ の成長比率の半分の総計に等しい基礎に基づいて決定される。その中心をなす、定額補助はこの基礎の 50% から 55% に伸展し、伸展の差額は整備補助に当てられる。

(2) 遅れて 7 月 31 日になって、DGF の上昇の年間比率は、実際に確定された基礎に基づいて調整されるようになった。

1999 年 7 月 12 日法以後、固有財政に対する間共同体の爆発は、〈豊穡〉という言葉 (2001 年と 2002 年に 12 億フラン、1 億 8200 万ユーロ) で知られる補正額を整備補助にあてるよう導いた。間共同体予算の大きな伸張は、それ自体万一の場合、他の補助から引き上げられる〈例外的加算〉の対象となる DSU および DSR に向けられる予算の伸張を抑制する。

県の DGF (2000 年に 186 億フラン、28 億 4000 万ユーロ) は、定額補助 (45%) と均等化補助 (55%) を含んでいる。さらに、最も恵まれていない 24 県は、もっとも富裕な 11 県の寄付により賄われ

る最小の経常費補助の恩恵を受けている。

小さな周縁的補助が DGF と同様に発展している（教員住宅のための特別補助や〈地方議員〉補助）。

—整備総合補助 (la dotation globale d'équipement)

コミューンおよび県の投資に振り向けられる DGE は小さな額の協力（2002 年に 57 億フラン、8 億 6400 万ユーロ）であるが、象徴的に広い幅に及ぶものである。それは 1983 年に創設され、地方の投資の実現のために、国家に対する義務によって表されている特別交付に代わる任務を持っていた。しかしその活用は、期待はずれのものであった。実際、以前の操作補助がずっと有意味な比率に達していた（20 から 60%）のに対して、コミューンに対する協力比率は 2% 程度であった。こうしてそれは創設以来たびたび改革されてきたのである。1996 年以来、弱い財政能力にある 20000 人以下のコミューンに割り当てられる特別補助に戻るのである。県の DGE の一部は、部分的に協力比率の形式のもとに、また一部は富裕度基準と負担に応じて注がれる。

DGE は、公行政の固定資本総形成 (FBCF) のリズムに応じて発展している。

—権限移譲に関わる補助

●分権化一般補助 (DGD) は 1983 年に創設され、基本的任務として、権限移譲に財政支援することを目的とし、一特別補助としてはコルシカと職業教育、移譲された財政の補助として一原則として DGF のように発展してきた。

しかしその構造は、権限配分の中で決められた変化に応じて、長年にわたり改正されてきた。それは、一方で医療補助を国に任せる一般的な疾病保償の創設と他方で権限移譲され、続いて廃止された補正、移転税および原動機つき二輪車税の DGD への繰り入れという事実によって根本的に再構築された。

●コレージュ整備のための県補助 (DDEC) と学校整備のための州補助 (DRES) は、教育事業の権限移譲に関わる県および州の投資負担

を補填することを任務としている。それらは DGE のようにスライドされ、学校施設の受け入れ能力と学習可能人口のために再配分される。

一均等化国家基金

国は、地方公共団体間の垂直的均等化の二つの主要な装置でありながら、ますます複雑になってきたその帰属メカニズムが実際に不確定な印象を与える事業税均等化国家基金 (FNPTP) と均等化国家基金 (FNP) を、(国の純財政収入の発展にスライドさせた) 補助により部分的に財政負担している。

〈総予算〉外の協力

一特別補助：諸省が地方公共団体に経常費の特別補助を支給し続けており、2001 年に 74 億フラン(11 億 3000 万ユーロ)となっている。

一整備特別補助は DGE の中にグループ化されず、実質的に等しい総額のために諸省により承認され続けている。(2001 年には 56 億フラン、8 億 5000 万ユーロである。)

一付加価値税補償基金は 2 年間のずれをもって⁽³⁾、地方公共団体によって投資の直接支出に対して、定額比率の基礎に基づいて支払われた付加価値を補償する役割を持っている。国家予算の中にこの名目で登録された評価額は 1976 年の 10 億フランから、2001 年の 235 億フラン(35 億 8000 万ユーロ)に移っている。このことは地域の投資の躍動性を証明している。

一交通警察の罰金額 (2001 年に 20 億 8000 万フラン、3 億 2000 万ユーロ) は、前年に確定された違反に応じて、コミューンとグループのために県の間で配分され、公共輸送と交通の改善作業にあてられる。

(3) 固有な財政にあるグループに対しては、返還はその年の内に行われる。

料金および共有財産収入

それらは、基本的に利用者への物品もしくはサービス販売、すなわち料金収入に基づく。1987 年以後、公共サービスの価格は自由になったが、これらの収入は一般に、一定のサービス (特に社

表2. 地方公共団体への国家の財政支援

| | 2000 財政法 100万F | 2001 財政計画 100万F | 2002 財政計画 100万F | 2002 財政計画 100万E |
|---|--|--|--------------------------------|------------------------------|
| I 総予算の下にある交付金 | | | | |
| 1.1 経常費総合交付金： 都市連帯交付金の特別加算(2) 間コミュン交付金の特別加算(2) 人口調査のための特別加算(2) 農村連帯交付金の特別加算(2) | 112 850(1) 1 000 500 200 150 | 116 150(1) 850 1 200 0 150 | 121 582 1 200 | 18 535 182 |
| 1.2 教員特別交付金 | 2 353 | 2 164 | 1 925 | 293 |
| 1.3 事業税均等化のための国家基金 | 3 575(3) | 3 943(3) | 3 589 | 547 |
| 1.4 均等化国家基金(4) | 827 | 859 | 701 | 106 |
| 1.5 地方議員交付金 | 276 | 285 | 296 | 45 |
| 1.6 県整備総合交付金 (AP) | 2 840 | 2 885 | 2 934 | 447 |
| 1.7 コミュン整備総合交付金 (AP) | 2 650 | 2 692 | 2 738 | 417 |
| 1.8 州学校整備交付金 (AP) | 3 567 | 3 624 | 3 686 | 561 |
| 1.9 県コレージュ整備交付金 (AP) | 1 771 | 1 800 | 1 830 | 278 |
| 1.10 分権化一般交付金(5) | 14 627 | 15 128 | 28 793 | 4 389 |
| 1.11 コルシカ分権化一般交付金(5) | 1 351 | 1 397 | 1 522 | 232 |
| 1.12 職業教育のための分権化交付金 | 7 964 | 8 238 | 8 574 | 1 307 |
| 1.13 事業税補正交付金(雇用及び投資のための減額を除く) | 11 849 | 11 209 | 10 125 | 1 543 |
| I 合計 | 166 500 | 170 375 | 189 495 | 28 882 |
| II 改革補償 | | | | |
| 2.1 事業税基礎の賃金部分の削減に基づく総額損失補償 | 22 947 | 35 350 | 51 192 | 7 804 |
| 2.2 住民税の州部分の削減に基づく総額損失補償 | | 6 085 | 6 408 | 977 |
| 2.3 DMDO の州部分の削減に基づく総額損失補償 | 5 166 | 5 312 | 5 525 | 842 |
| 2.4 原動機付二輪車の削減に基づく総額損失補償 | 0 | 12 500 | 12 921 | 1 969 |
| II 合計 | 28 113 | 59 247 | 76 046 | 11 592 |
| III 総予算外の交付金 | | | | |
| 3.1 付加価値税補償基金 | 21 820 | 23 500 | 23 650 | 3 605 |
| 3.2 交通警察の定額補償の資格からの予備徴収 | 2 040 | 2 080 | 2 080 | 317 |
| 3.3 補助と予算の特別会計： (諸省の) 経常費補助 諸省の整備費補助 (AP) 予算の特別会計 (AP) | 7 394 4 530 1 219 | 7 483 5 651 1 332 | 15 238 6 446 1 394 | 2 323 982 212 |
| 3.4 免除及び法的減税への補償： 雇用と投資のための減額 (DCTP) 既建築及び未建築資産の不動産税免除対価 地域財政に関わる諸免除の補償 様々な法的減税への対価 | 330 98 12 160 60 355 | 314 225 12 768 54 897 | 661 658 12 581 54 213 | 100 100 1 917 8 264 |
| 3.5 DCPT の余剰(事業税保証交付金、2000年7月13日修正財政法) | 250 | 0 | | |
| III 合計 | 110 196 | 108 250 | 116 921 | 17 820 |
| 総合計 | 304 809 | 337 872 | 382 462 | 58 294 |

- (1) 総予算外の余剰を含み、2001 年国民議会により決定された加算額 (間コミュニケーション交付金として 2 億フラン、農村連帯交付金として 1 億 5000 万フラン)。
- (2) 指定総予算外。
- (3) フランステレコムの財政を含む。
- (4) うち 1 億 5000 万フランが指定総予算外。
- (5) うち文化予算、有償の譲渡税削除の補償と一般医療保障の国家への移譲を考慮して。

会サービス) が実質費用において利用者に供され得るので、向けられたサービスの価格をカバーしていない。

一定の公共団体は別に、(特に森の中のコミューンが) 共有財産収入を持っている。最後に地方公共団体は他の公共団体、疾病保障金庫及び国家 (ヨーロッパ基金、若年雇用補償ほか) に由来する外部収入を享受できる。

これらの様々な補完的資源は地方公共団体の経常収入の 12% を占めるだけである。

借入

分権化以前は、地方公共団体の借入は事前の承認に服しており、独自の比率での貸付の対価を伴う制度上の貸付機関によるもののみ認められていた。1986 年以来、貸付機関の自由な選択と改良された借入の廃止が借入の体制を〈平凡にした〉。

しかし、縮小の傾向にある中でのこの平凡化は、1989 年以後、予算の実質費用を強く押し上げた。同様に、地方公共団体は借入返済と借入再調整の積極的な実現を図った。それらの借入水準は 30 年来一定で 1995 年に国内総生産 (PIB) の 8.7% を示していたのに、2001 年には 7% 以下に下がった。

1996 年以後、地方公共団体は財政規模を自由に決めている。それらの以前の負債の償還 (857 億フラン - 130 億 6000 万ユーロ) はいまや新しい借入 (729 億フラン - 111 億 1000 万ユーロ) を凌いでいる。

4 節 地方財政とヨーロッパ

地方財政システムに対するヨーロッパ構築のインパクトは様々な形の下に現れている。ヨーロッパ共同体のプランにおいて決定される地域圏政策と企業への支援体制は企業の地域分散化の決定的な要素となり得、このようにして地域経済発展に影響を与える。事業実績に対する地方税の廃止に引き続く DGF の創設、改善借入の廃止、地方借入の競争への導入、16 馬力以上の自動車（大容量原動機）への税の廃止など、財政調和の諸施策は地方原資にいつそう直接の効果を及した。特に環境、衛生、安全の領域でのヨーロッパ基準の規定化は、地方予算に規制的な期限に合わせた重い結果をもたらしている⁽⁴⁾。

構造的な基金は、地方財政へのヨーロッパ共同体の貢献のうちもっとも確実な方式であり、恩恵を受ける地域に位置する公共団体にとって本質的な糧となっている。ヨーロッパ基金の新しい期間（2000—2006）は、結果的に選ばれるゾーンの数を制限することで、その諸目的の目標設定を引き締めた。しかし、先の計画期間に選定されていた地域に対しては経過的支援の規定が維持されている。全体で、フランスは期間中に 15 兆 6660 億ユーロを受け取るはずである。

(4) 6 章の「地方公共団体とヨーロッパ」も見よ

結論

財政的分権化は、なお広範に未完成である。満足する諸要素が存在する。公共団体に残された自らの意向で資金を運用する自由は、たとえその分野が制限される傾向にあるとしても、実効的なものである。地方の運営者が抑制下にある資源とともに、直面することを認識している課題の多さは、1982 年に取り組まれた大改革の経済的妥当性を示すものであった。新しい社会的要請に結びつく支出を課題として抱えているにもかかわらず、負債の総量を削減し、予算額の上昇を緩和することによって、地方の投資努力を追及するために

時間的余裕が与えられ得る。

議会及び地方財政委員会での議論に先立って、2002年3月に政府によって提示された地方財政に関する報告は、予算上の協力と同様地方財政の発展に関する諸改革の様々な道を分析している。それは、特にまだ近代化に達していない税の廃止及び均等化の不十分さに注意しながら、改革の道を深いところから照らし、地方財政システムの将来にたなびいている陰りの除去を助け得るに違いない。

筆者の観点

地方公共団体は実質的な財政自立を成し遂げるであろうか

地方公共団体は、フランスにおいて、財政が借入の自由化と国家協力の総合化と権限及び負担の移譲の統合的な補償に勝っていたシステムの中で、税の自由な決定のおかげで、その財政的自立性を徐々に獲得するに至った。

いずれにせよ、これら様々な原則は法によってのみ保証され、法によって作動されるのである。憲法 34 条と 72 条を基礎として、憲法会議はまさに、〈法により設定された基準は、結果として、地方公共団体の財政原資をそれらの自由な行政を束縛する立場から抑制することが出来ず、(24/07/91 の dec.91-298 DC)〉あるいは、結果として、〈それらの総合原資を削減することは (29/12/98 の dec.98-405 DC および 12/07/2000 の 2000-432 DC)〉出来ないと考えたのである。しかし、これらの決定のどれも、それによって地方公共団体の自由な行政が束縛される閾を決定できない。

長年の間に、地方公共団体の財政的自立は多くの要素によって脆いものにされている。移譲された収入の能力よりも権限移譲に関わる課題の増加、補償されない新任務の加重、総資源におけるその一部は 2003 年に州では 36%減額され、県では 43%、そしてコミューンでは 48%減額され、このことは〈再集権化〉と語らせるような（分権化に関する上院の情報報告を見よ。上院

1999—2000 の 447 号) 地方財政の漸進的腐食である。上院は 2000 年 10 月、地方資源における財政原資の優位性、地方公共団体に移譲された任務の統合的な財政補償に憲法上の意味を付与することで、憲法案を採択した (1999—2000 の 432 号)。

モロア委員会はその首相への報告書 (2000 年 10 月 17 日上申) で、地方公共団体の財政自立を確立するために地方財政を近代化すること、公共団体の水準に応じて地方財政を特殊化すること、国家の交付金の均等化効果を強化すること、また、任務の移譲を統合的に補償することを求めている。

コミューン会計M 14 分析

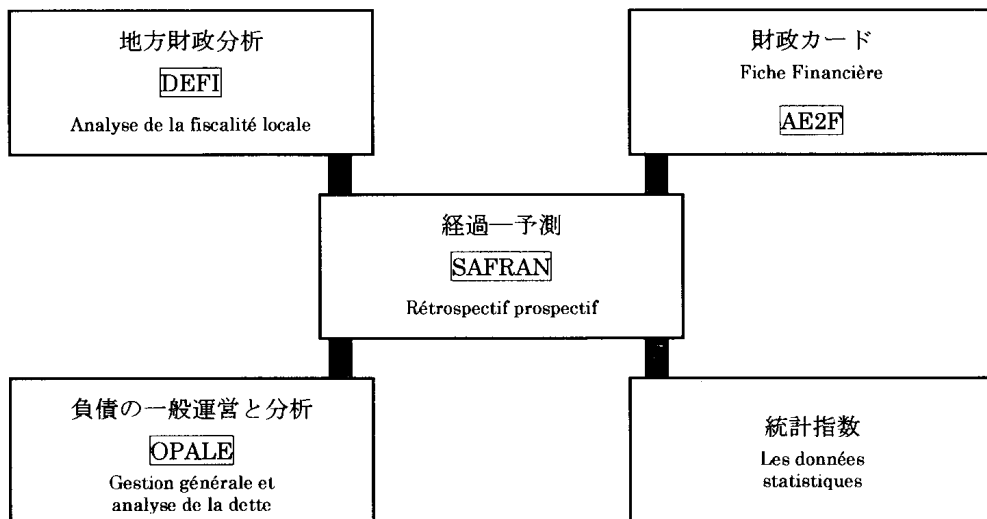
ミシェル・ボーゲ

公金庫により呈示された一般手順と道具

コミューンの予算と資産の新しい会計方式 (M 14) は 1982 年の一般会計計画 (PCG) の原則に示唆されている。それはしかし、コミューンの会計が企業に適用されるのと同じ原則により分析され得ることを示すのであろうか。

本稿は公共財政局の D 3 事務所にある公資産部の部長であるミシェル・ボーゲにより書かれた。

操作用具による総合化の要請



一般会計計画で取り入れられた会計方式は、貸借対照表への負債の併合あるいは更新可能な特定資産の償却、また危険への備えや結果の割り当てのような諸規定により、コミューンの予算や会計運営の質を向上する事を可能にしている。

他方で、性質及びもしくは機能により会計用語の事項にもたらされた標準化は、コミユンの会計から生じる諸情報の最良の開発を権威づけるものである。

しかしコミュンは、多様な形態のもとで、また多様な受益者のために公共サービスの任務を遂行している。コミユンの財政戦略のモチベーションは、基準の遵守と運営の安全性によってと同様、地域の経済的、社会的、文化的環境を発展させるという願望により構成されているのである。コミュン資産の規程に取り入れられた財政分析ソフトを改定する事によって、公金庫は、コミュン会計の予算上のディメンジョンも、会計文書の過剰に資産的な分析に自己限定することによって受ける危険も過小評価できないのである。

このようなわけで、公金庫により予定されている分析の手順は、一般会計計画のアプローチがコミユンの予算上の操作および、特に日常的な経常費に関するその任務にある方向をとるたびごとに、古典的な分析から示唆を受けているのである。反対に、その分析手順は、これらの操作が共同体の公共サービスの任務と、その中でコミユンの投資（戦略、資金調達方式、長期公債力、税制、間コミュン）が実現される特定の諸条件を反映する時から、特定のアプローチを提供するために一般会計原則を踏み越えるのである。

他方で、コミユンの財政状況のグローバルなアプローチを実現するために様々な道具を取り入れる必要があることは明らかである。

同様に、5年間の遡行的分析および3年間の展望的分析のソフト、SAFRANが1998年にコミユンの金庫に設定され、また同金庫は会計運営および、公共諸団体の受身の特定な性格に採用される債務分析OPALEのソフトを、年度末以前に配置する事になる。

これらの基本的な用具は、諸価値および、レジオンあるいは県の圏域における引証手段に関する個別的な与件の比較を可能とさせることによって、財政的、会計的与件(DEFIとAE2F)の基礎から生じる定期的な情報によって補足されるものである。

その会計上の一致が認証されるこれらの用具の結合的な活用は金

庫担当者に、地方議員に対する財政上の情報と意見の提供を強化することを可能にする。

コミュン会計の予算上の枠組み

コミュン財政は、コミュン議会で議決された年間予算に基づいて市長により運営される。市長はコミュンの収入役に対応する金庫の操作の実施を信頼して、支出を委任し、収入の確保を命令する。この収入役は常に公金庫の会計吏員であり、1962年12月29日デクレにより規定された原則に従い、会計検査官の前での会計操作の会計上ならびに個人的な責任を負う。実行の終了に当たって、市長と収入役は、決算の確定の前に、それぞれの会計帳簿の完全な一致を証明する。市長の行政会計は操作の予算上の結果（年間結果と経年結果）を表す。収入役の運営会計帳簿は、予算上もしくはそれ以外の、債権、日常債務、財政会計に関わるものを含めた全ての操作を含み、また、実行の会計結果を表す。収入役の運営会計帳簿は、書式およびその正当性の誠実性と資質を評価する財政検査の法的コントロールの対象となる。

コミュンの収入役の運営会計帳簿

運営会計帳簿とその付録は、コミュン会計の財政分析を実現するための参考文書である。いつも、運営会計帳簿だけではこの検討を進めるためには充分ではない。それには、税制、負債に関する諸要素および“土地”の情報が補われなければならない。

にもかかわらず、運営会計帳簿は、会計帳簿の構造を描く全ての基礎的諸情報を網羅している。それは全体的な資産のアプローチを認めている。それはまた、同様に、共同体が構成したもので、あるいは、その発展と財政的安全性を確保するために強化するに違いない安全性、操作規模、梃子を評価することを可能とする。

金庫の会計官により実施される財政分析は、市長の専一的な注意の下にある個別委員会の提出物である。会計帳簿の管理の延期の中に位置づけられて、その分析は、たとえ会計官がある方法、金庫のサービスの全体（財政収入、一般的金庫、そして万一の場合、レ

ジオンの一般金庫の経済的財政的検討の部門）を関与させる道具や手段を用いるとしても、市長とコミューンの会計官との直接的なコミュニケーションから生ずるのである。

分析の一般的手順

分析の境界領域

検討は会計保証の境界領域を構成する基本予算と付属予算（財政的自立に恵まれていてもいなくても）に関わる。そこに、間コミューン構造へのコミューンの参加から生じる契約、あるいはその活動の中で位置づけられる組織に向けられる保証に関する諸情報が加わる。この後の場合、保証ではなく共同体にかかる全般的危機の分析が問題となる。同様に、装備の機能と財政的努力の方法は、共同の枠組みの中で実現された操作に視点を拡大しながら研究される。

分析の目的

吟味は基本的に、その中で共同体がその会計の均衡を実現し、それを強化し得る諸条件に関わる。単に“法的”ならびに県の権限機関により統制された予算的均衡だけでなく、“経済的”均衡、すなわち安全性の関係の中で負債と、自主財政と税制を維持するための適正も問題となる。

二つのアプローチ

二つの相補的なアプローチが呈示されている。予算の分析は、結果の研究と一般的な均衡（経常経費、投資経費、貸借対照表）に根ざしている。それは財政の安全性と発展の潜在力の評価を可能とする。全ての会計帳簿が吟味される。それらが（収入と支出の）実際上の操作を生み出す場合も、あるいはそれらが、（たとえば減価償却、自主財政の生成者という）結果を修正する（財政の動きを伴わない）部門別の予算操作を反映している場合もそうである。フローの分析は実際上の操作だけに関わる。それは、確定された権限（債権と負債）を記録している三分の一の会計による操作の移行期間を考慮したうえで、実際に獲得されもしくは消費された資金を計算する。

会計帳簿の予算上のアプローチ

一般図式は次のとおりである。付加と通常算出の間の差異は、経常費粗超過 (EBF) を構成する。経常費粗超過は、財政的・例外的操作および (資金の上での跳ね返りの起こらない) 一定の部門操作で修正され、会計年度内自立財政能力 (CAF) を引き出す事を可能とする。いずれにせよ、この分析図式は、これまで企業会計で適用されてきている図式と対応され得るが、公法上の法人格性とコミューンの諸任務を考慮して、明白な修正がなされなければならない。会計期間に関して、経常費の操作から生じる CAF は一定の投資的原資によって補填される (割り当て税、付加価値税補償基金 FCTVA、受領済み建設整備補助金など)。

コミューンの自主財政は、企業のために取り入れられるのとは異なるより広範な方法で定義され得る。この“全般的自主財政”は、年度内の投資原資のバランスシートの重要な構成要素である。企業における投資原資の表を定義づけるために用いられる手順から示唆を得て、コミューンの会計帳簿に適用される“利用一原資”表は部門別の一定の予算操作を作動させるために整備される。実際、もしこれらの操作が表の均衡に影響しないならば、それらの操作は、コミューンがサービスを、直接もしくは他の公共団体との協力 (例えば間コミューンの枠内での財の配置) によって配備するために備える方法と同様に有意義なものである。

この面のほかに、財政表は古典的な“利用一原資”表として現れる。利用は、年度内で満期となった借入と固有の意味での投資の資本への一部の返済によって構成される。コミューンがその (新しい投資に割り当てられた補助金のほかの) 固有の原資に対する借入を返済すべき事が強調される。それは、予算と決算の実質的な均衡の条件である。利用と原資は、回転資金の変容によりその均衡が保たれる。実際、自立財政は年度内においてのみ計られる媒介変数である。それは、(M 11-M 12 の古い会計プランの場合に行われていたのだが、) 予算上もはや執行されないが、経常費セクションの受け入れに

対する天引きの形式のもとで、原予算への予測の対象となる。自主財政の不十分性、あるいは借入への依存を制限しようという意志は、投資を資金提供するための別の内的原資の移動を意味する。この補足的な出資は、流動資本と同一視される内部留保に対する天引きによって獲得される。

帳簿の分析は、財政表の分析を確定する。実際、財政表により描かれた諸要素は、“帳簿の上部”にまとめられた諸要素と同一のものである。問題となっているのは公共団体の資産を構成する継続的諸要素である。

M 14 分析は帳簿の機能的なプレゼンテーションに基づいている。その帳簿は財政構造：回転資本、回転資本における必要、またこれら二つの要素と区別される財源を浮き彫りにする。いずれにせよ、コミューン（あるいは公共団体及び一般に公共機関）の帳簿の解釈に関わって、一定の熟慮が観察されなければならない。

企業の貸借対照表は、その評価が必要なら容易く作られる最近の諸要素により構成される。これらの条件において、回転資本は実質的に、安定した利用に対する安定した原資の超過に対応している。コミューンの帳簿は（例えば歴史的遺産のように）その評価が難しい活動あるいは本源的基金（元金）の価値については正確度の低いものとなる。それでも合理的説明は可能で、實際上、利用と原資の均衡はこのタイプの原資からしか生じえない。他方で、回転資本の変化は、“貸借対照表の下部”の勘定すなわちストック及び第三勘定（債権と負債）に影響する変化に厳格に対応する。

回転資本に対する天引きによる投資資金の“閉じ込め”は、実際、公共団体がその債権をより早く取り戻し、債権者に対して負債をより手堅い方法で管理し、あるいはそれが、（預金の欄への要望を除いて）その資産を移動することを想定している。特殊な分析図が、経常費に関する債務と債権を投資に関する債務と債権から区別しながら、これらの面を深める事を可能にする。分析はまた、構造の比率に支えられている。収益と維持費（義務的経費）は EBF に報告され

る。その際 EBF の諸項目における比較は、公共団体の資金調達(財政費用の跳ね返り—影響)の方法および例外的操作(資産譲渡、維持費の延払い)からは独立している。財政的独立と負債返済の理論的可能性を計るために、負債は自主財源に組み込まれる。拡大された与件の基礎が素材に対して用意されるにしても、負債は住民あたりのフランの比率でより少なく借りられる。これらの比較はそれでも、性急過ぎる同類化を制限するために基準の積み重ねによる観察領域を制限するという条件付で、分析を強化するために有用である。経費と収入の構造、税制と補助制度がコミュンに特殊な予算上の“輪郭”を付与するので、特に、強い間コミュンの関わりにおいてコミュンを一緒に扱わなければならない。金庫の会計官に定期的を送られる文書はこれらの比較を可能にするのである。

財源の移動による分析

方法は、順次、経常部分の取引操作(通常で、財政的で例外的な取引操作を区別しながら、運営の媒介的な貸借差し引き)、つぎに投資部分の取引操作(はじめは資産の獲得、最後に銀行負債の返済)を分析することから成り立っている。実質的な取引操作だけが控除される。種類別の予算上の取引操作(結果を修正している)と純粋な予算上の取引操作(結果への跳ね返りを除いた会計上の調整)は、それらの操作が財源の移動を産み出さないので、構成により、研究分野から取り除かれる。再処理は、実際上の取引の反対側にある第三部分の勘定の純粋な変化を差し引く(付け加える)ことから成る。実際上の取引の修正された価値は、これらの取引の資格において、組み入れられ、あるいは取り除かれた純粋な財源に対応する。顕著な偏差は定期的で構造的な仕方で計量され得るが、それは財政的用語においてと同時に組織上(万一の場合、会計上及び法的側面のもとでの、支出と収入の勘定の系への反映)も解釈されなければならない。

実際には、財源の不足が、預金の系列を通じて必要な現金のその日その日の移動により覆い隠されるので、経常部門と投資部門の支

出と収入は並存的方法で実行される。この解決策は、コミユンの日常の財政操作を規制するために不可欠である。それはいずれにせよ、取引操作の予算上の均衡にもかかわらず生じ得る財源の想定され得る緊張を覆い隠すという不都合を表すものである。経常部門の取引操作と、それに続く投資部門での取引操作により継続的にもたらされる純粋な財源の障害物の除去は財源を創造したり消費したりする諸要素を孤立させ、それらの年々の変化を観察させるのである。流動によるアプローチは企業会計に適用された手法から示唆を得ている。この点から、特に、市場での支払いのための一定のサービス受領者と結ばれる約定と共に、補助金提供と財政課税の前払いの定期性が考慮されなければならない。財源に関する情報はおそらく、財源が欠損を起こす時期を確定し、一般的な流動によるアプローチを検証する観点から、固有な意味での財源の研究によって補われ得るであろう。

税制の分析

市長は、基礎額、免除及び地方4税の比率に関する確定的で総合的な諸情報を保持している。これらの要素は、課税率の投票の前に、財政部により毎年編成される概算文書に現れる。会計官が入手し得る地域的な統計基礎を通じて観察される偏差の分析は、コミユンが受ける財政潜在力が許容したりしなかったりする操作範囲に関する考察の素材を提供する。万一の場合、家庭や企業に求められる全般的財政努力および共同の構造に向けて共同体に組織される権限移譲（つまり財政原資や投資のように運営の負担の）を考慮しながら、グループの財政を考慮に入れることが適切である。財源により実現される諸研究すなわち実験は、コミユンの財政上の性格の最も近い現場での分析を推進する方法で、情報を確定するという目的だけを持つものだということを強調しなければならない。

負債の分析

地方公共団体は、それらの投資の財政的枠組み、それらの活動の非商業的性格、借入される量そして特にそれらが行使する財政上の

特権という理由から、債務者の特別なカテゴリーを構成する。財政確保のために、コミューンは税収と借入を裁定する。この借入は、多かれ少なかれ短期の支払手形で、負債を返済し、貸し手に支払うために翌日準備しなければならない税と等価なものである。負債の分析は、再契約（利得と利率）財政調整（負担の純粋な軽減あるいは新たな負債の設定にあたりしばしば起こる新しい借入の置き換え）あるいは財源“ゼロ”の観点の中での定期的な返済の機会を明らかにするために、（全般的負債、負債の概要、利子、継続年数）という運営用語の中で実現される。大きな公共団体は、収入役に対してそれらが準備する日常的な諸情報（所与の数値の情報交換の約束事）に基づいて、様々な財政用具を継続的に運営する財政サービスを発展させるのである。

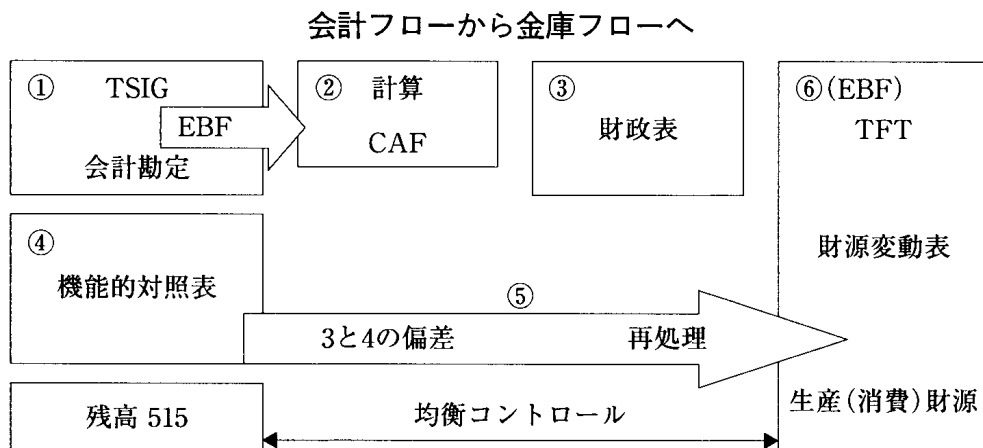
事前分析

事後的な研究は、それらの結論が事前研究に根ざしているときに、それらの有用性を本当に獲得することがおのずから出てくる。コミューンの会計担当者は、この研究をすすめる手段を備えている。いずれにせよ、かれらの取り組みは、市長が事後的な研究の内容を有効なものとし、また彼がコミューン会計の発展の仮説を検証し得るといふ願望を表明することを前提としている。実際、事前手続きは予算の準備に広く対応し得るのである。それは特に、複数年の計画および、計画一作動させる支払いの返済の権限団体の評価に極めて近いのである。公金庫により提示されている手法はこの有用性から定義づけられるのである。M 14 の事前分析は、公共団体の担当グループの機能が、負債の付加に関わる自立財政の規則的な回避を犯すことなく、また過剰な財政的圧迫を引きずることなく、永続的に保証され得る事を吟味する。公共団体の全ての会計を再グループ化している項目の制限された数にもとづいて、分析は獲得された自主財政を評価し、計画の費用との差異により、（借入返済の後で）財政（調整）の必要性を表させる。この必要性のカヴァー（保証金）は、税及び、もしくは、借入すなわち運転資金の天引きにより実現される

のである。じっさい運転資金は、補助的な操作の範囲を構成する一部日常的な操作の保証の必要という観点から、過剰な水準に達し得るのである。この余裕は執行により受け戻される自主財源に加わり、その分だけ借入したり納税者に課税したりするか、もしくはどちらかをする必要性を減ずるのである。活用されるソフトは、掌握すべき一般的データにより、付加と産出の用語で、財政選択により進められる相互作用を管理する。コントロールは、収入の上限と予算財政基準により定められた税率の発展を超過する財政収入の仮説をブロックする。研究の中で洗練された仮説を基礎としたシミュレーションの増加は、コミューンがその均衡を確保し再確定する結合された操作範囲を評価することを可能にする。決定的な結果を表現する会計状態を分析する事前の綴じ込みとは異なり、事前分析は相対的に短期間における作業の仮説を引き継がせ、かくてコミューンの経済的・財政的潜在力を評価するためにミクロな情報処理の相互的な質を利用する。

分析の用具

コミューンの金庫は、1998年の当初以来、マイクロコンピューター上で機能するM14分析のソフトを備えている。このソフトはRCT（大部分が人口10000人以上のvilleの会計に関わる）環境から出てくる、もしくは他のコミューンではCLARAのマイクロ情報アプリケーションにより管理されるデータを開発している。SAFRANソフトは、“国民的アプリケーションである、ネット上の財政分析に従われる”を意味する略語だが、もろもろの性格が次々にそれにより表現される事後的な面と、事前の面を含んでいる。ソフトによって自動的に調整されない財政順序の何らかの操作の影響のおかげで、場合により実施される再処理を記録するために、修正の機能がそれに加わる。Windows®環境はソフト上で統合されたプレゼンテーションの道具のグラフィックな手法を活用したり、別の（特に図表）ソフトに有用なデータを送付したりする事の可能性を提供する。OPALEと呼ばれる負債の運営のソフトは、それ自体コミューンの受



動性の義務に一義的に充てられている。データの基本におけるその発展は、SAFRAN と同様の環境の下で、多様な基準による質問ならびに借入の蓄積に対する強い態度をそのソフトに付与するのである。信用の形式の拡大された多様性はこのソフトにより扱われる。またその頻繁な更新は契約形態の発展を追うことを可能にする。

シミュレーションから出てくる情報は、財政分析ソフト（事前締め）の中に記録される。財政の研究は、そのうちの経済財政研究部門が大量の統計ベース（DEFI ソフト）を再処理するための道具を配備している州の一般財務—納税者業務部を介入させる。この“大システム”のソフトを通じて表計算ソフト上で開発できるユーティリティの活用は、近いうちにコミューンの財務部に、この統計的ベースの州の選択部分を配備する事を可能にするであろう。公金庫が実行するコミューン会計の財政分析は、なによりもコミューンの財務部の指導に属する。しかし、公共サービスの観点からは、この指導は、具体的な仕方で、一つの方法、道具、支持され得るものでなければならない。この点から、コミューン会計部の業務は、一般財政—納税部ならびに財政の受領者が、州ならびに県で、地方公共財政の最良の知識に貢献している指導ならびに方法により強化されなければならない。

©経済・財政・産業省、30/10/98

コミューン会計改革：地域民主主義の 新しいアプローチのために

クリスティーヌ・クロックナー

概要

M 14 の指針は、その新しい予算・会計規程のおかげで、コミューンにおける情報と運営の本当の用具として現れている。それはまた、地域民主主義の刷新と新しい市民性の出現に関わる内的・外的な財政上のコミュニケーションの《ベクトル》をも表している。

キーワード

会計改革、コミューン指針M 14、会計上及び財政上の情報システム、地域民主主義、市民の意義

コミューンの会計改革は、その起源を、コミューンに新たな権能、新たな活動の可能性、あたらしい義務的負担と支出を与えた 1982 年以降の分権化の中に見出す。国家は地方公共団体とくにコミューンにその諸権能の多くを移管したが、それは等分の資源の移管を伴うものではなかった。同時に、実質的な利子率の上昇、フランスの金融市場の構造・機能の近代化は、負債に関する新しい自由を与えられたコミューンを、本当の市場経済に付随し、コミューンが慣れていない不安定な状況に投げ入れた。結局この数年、経済危機の影響の下で、多数の分野での要求（教育施設、道路部門、スポーツ施設等の資金）が、活動範囲を縮小し地方公債の発展を気掛かりなものにする有名な《たがね effet ciseau 効果》の出現を引きずりつつ、強くなる事と並んで、特に財政原資の矛盾が現れている。

そこで、一定のコミューンの財政状況はかなり悲観的なものである。

実際、これらのコミューンが蒙った財政困難についての多くの報道に直面して、財政圧迫の水準、地域運営の諸条件に対して市民が抱く関心、コミューン全体の財政及び会計についての（単に財政困難におけるだけでない）情報は、そのコミューンの諸活動を評価させるための妥当性の程度に関して強い批判にさらされている。

さらには、会計・財政情報は、それがコミューンの行政担当者の諸活動に関する市民によるコントロールの道具となることから、地域民主主義の領域を拡大する事になる。会計・財政情報はこうして、よりよく教育され、より多くの情報を受けることで、彼らから離れ、また彼らを考慮せずになされる地域の諸決定を今後認めない選挙民の側の益々重要となる要求を示すものである。

この状況に直面して、コミューンの会計情報の伝達と透明性の確保は強制的なものとなっている。同様に会計改革、M 14 が財政情報の性格と事業の会計上の記載の方式に関して導入された。二つの法がその起源になっている。ATR (Administration Territoriale de la République) と呼ばれ、一定の新しい財政情報の公表を義務付けた 1992 年 2 月 6 日法⁽¹⁾ と、地方公共団体に関する予算ならびに会計の諸規定に関わる 1994 年 6 月 22 日法⁽²⁾ である。

(1) ATR 法は特に次のことに向けられている。

—財務文書の内容

—付属文書の中で提供すべき補完的な財務情報

財務文書の内容に関して、法はコミューンに、同一の行政勘定の中にそれらのサテライト（補助金を得るか、協約された間コミューン組織）の財務状態を組み入れるよう義務づけた。補助的な財務情報に関して、ATR 法はコミューンに一定の財政比率の公表と、借入および承認された補助金の実態の保管の義務を課している。

(2) ここでは、ATR に関わる 1992 年 2 月 6 日の 92-125 の指針法と地方公共団体に関する予算・会計諸規定を有する 1994 年 6 月 22 日の 94-504 法のそれぞれを参照している。

この会計改革は、個人、企業、その他のグループが問題となる、市民により求められる財政の伝達と透明性の要求にこたえることを

可能にするのであろうか。市民は、コミュンによって進められる行政活動に同様に充分により良く関与するのだろうか。

ここでの我々の表現の目的は、地域生活における市民の意義という面から、この新しい会計プランであるM 14 を専ら考察する事である。同様に、意義深いその会計上ならびに予算上の刷新により財政的透明性についての更新された観念をもたらしたコミュン改革から生じた運営の新しい道具であるM 14 を紹介した後に、我々は市民に対してのこの改革の意義を同定し問いただす事を望むものである。

1 コミュンの会計：発展している会計・財務情報システム

1997年1月1日以後、以前の会計指針M 11 およびM 12 に替わった各省間の指針M 14 は、フランスのコミュン、間共同体協同機関、社会活動のコミュンセンターおよび学校会計全体の会計及び財務情報のシステムになっている。この新しい会計システムは《コミュン会計をいっそう読みやすく、またいっそう入手しやすく透明にするのに》⁽³⁾ 貢献している。

1997年以後3つの専門用語の変化が起こったことから、M 14 は継続的な発展の中にある。1998年11月9日のアレテにより認められ、1999年の会計年度から適用されたM 14 指針の最終バージョンは規則上・会計上の修正を導入したが、それは、コミュンの会計・財務状態のなかで表現すべき情報の性格自体に対してと同様、形式に対しても多くの結果をもたらしている。

M 14 指針から出た主要な改革は、コミュンの会計・財務情報を多分に改善し、我々の議論の発展の中で紹介されるが、その前に、コミュンの伝統的会計システムの練り直しの起源となる文脈を述べる事となる。

(3) 会計及び予算M 14 指針に関する1998年11月9日アレテ、J.O,10/11/1998.

1.1 より適正な会計システムの出現に都合のよい文脈

フランスでは、コミュンの会計改革は、迅速性、明瞭性、適切性

の用語で運営情報の改革に好都合な文脈を活用したし、し続けているように思われる。コミューンの会計システムの練り直しは、それが公的ならびに私的な会計システムの転換と、ヨーロッパ的なすなわち国際的な会計基準への引証という二つの論理の中に含まれる範囲の中で、この方向に進行している。

1.1.1 公的ならびに私的会計システムの接近

フランスでは一般に、会計原則が、一般会計プラン (PCG) に体系的に結び付けられている。それは、本質的な引証であり、これは、次のように規程している公会計一般規則に関する 1962 年 12 月 29 日の 62-1587 デクレによる公会計の事項において正しいものであり続けている。《公共組織の会計用語は、一般会計プランの示唆を受け(....)、また、執行された行為が産業的もしくは商業的性質を持つ場合 (...)、この行為は、後に来る諸操作の特定の性格により正当化される特例を除いて一般会計プランに合致しなければならない。》こうして、公共組織の会計用語は一般会計原則の下位部門となるが、公会計指針による統制を受ける⁽⁴⁾。

(4) Mariel P.L., Moraud J.C.(1994), La modernisation de la comptabilité communale, RFFP,47,14-24

先行の M 11 と M 12 の指針は、コミューンにその会計を、1957 年の一般会計計画により規程された会計基準と原則に調和するのを見ることを認めていたが、失効状態になっていた。それはもはや、コミューンの《権力》を明瞭に反映しなくなっていた。この主題について、われわれは、ジャム・マルシュの述べた事を取り上げる事ができる。

《会計システムは、移送 (喚起) 能力、慣れ親しんだ状態の確実な特定だけでなく、起こり得る別の状態の緒示唆をも、知られている事柄の伝達だけでなく認識し得る事柄の変成をも提供するその対応力のおかげで判断される。⁽⁵⁾》

(5) March J.(1991), Système d'information et prise de décision: des liens imbrigués, Décision et organisation, Les Edition d'Organisation.

このようなコンテキストの中で、新しい会計指針である M 14 は、

第一の目的を、私的会計と公共会計の差異を 1982 年以来私企業に適用されている一般会計プランの結果と原則にコミューンの公共勘定を習わせる事により、弱める事にしている。

かくしてM 14 は、コミューン会計を、他方で様々な経済アクターの会計方法を統括してきた用語法と諸基準に調和させた⁽⁶⁾。これからは、コミューン会計は、自治体財産についての忠実なイメージを与えるために、会計情報にサポートを提供する方法の規則性、熟慮、誠実性、対応性の諸原則に答えなければならない。当然な事だが、これら全ての義務は、全ての公共組織に適用され得る単年度性、統一性、普遍性および均衡といった予算原則を排除してはならない。

(6) Kimpe J.(1994), Management et démocratie locale, Politiques publiques, Pouvoirs Locaux, 23,33-36

たとえ、公的ならびに私的会計システムの一致がコミューン会計の発展に必要なだとしても、この発展は同様に大きく躍動するヨーロッパならびに国際的な会計規則により影響される。

1.1.2 ヨーロッパおよび国際的な会計参照の必要性

ヨーロッパのプランに基づいて、フランスにおけるコミューン会計の情報システムの発展、したがって、新しい会計プランの再定義が必要となっていた。それは、先行するコミューン会計の諸用語、M 11、M 12 が 1978 年のヨーロッパ指針の 4 番目と 7 番目の規定を充足しないという意味におけるものであった。ヨーロッパ統合の時期に、コミューン改革は、フランスの公共団体の公会計がヨーロッパの会計用語および基準に調和され得ると看做されていた。

しかし、仕組みと運営(enjeu)はいつそう重要である。諸組織は、今日、諸活動の国際化により地球規模化され、支配される文脈の中で発展する事を強いられている。諸コミューンは同等の権利を持つ組織であり、上の現象からまぬがれ得ないと思われる。同様に新しい会計方式であるM 14 は、今後は、われわれが、国際的基準の過程の中で現実に参照にしている国際的プランに基づくコミューン会計情報の基準化と、フランスおよびヨーロッパの会計基準が占めている位

置にもとづいて考察する事を認めないであろう。

別の理由が、コミューンがその後発展してきた文脈の中で、それらの無数の諸活動を考慮してよりよく適用される会計・財政情報システムに有利になるよう作用してきた。古い会計システムは、コミューン情報の表現と透明性に影響をもたらす一定の欠陥を有していた。同様に、議員と市民の諸決定を迅速かつ適切に明白にし得る新しい会計モデルを再考する事が不可避となっていたのである。

1.2 会計モデル《M 14》：コミューンの会計・財政情報の透明性に供する運管用具

古い会計システム M 11 と M 12 は、コミューン情報の透明性に関して否定的な影響を及ぼし得たいくつかの結果を抱えていた。三点をあげよう。

— 第一に、古い会計システムは、操作がその法的発生するときではなく、決済のときに掌握されるために、コミューンの財政状況をリアルタイムに表現するものではなかった。

— 財産勘定が《計算された負荷 (税)》という概念を無視しているため、コミューン資産の評価と発展がこの会計システムには存在していなかった。

— 結局、古い会計システムは、自分たちに課せられている任務の費用に関する運営の情報を議員たちが持つ事を認めなかったのである。

新しい会計方式 M 14 は、形式と資金に関する実質的な変更を導入している。それは、コミューンが表現する情報が内部および外部の利用者に最良の質を持つようにするために、コミューン会計をより明瞭かつ読み取りやすいものにさせる事を第一の目標にした (Fourcade 1996)。かくて、私は、M 14 により導入された意味深い修正の中で、コミューンにおける資産会計の重要性と共に、会計情報の性質および機能によるアプローチを特に強調するであろう。

1.2.1 《交差》会計情報システム：

コミューンの会計および財政情報は性質と機能により表現される。

これは、機能による予算と会計の振り分けが、例えばタブロー・ド・ボールを作ることにより情報を洗練する事を可能とするものを、場合により責任センターを創設する事で、運営を分権化するコミューンの公共サービスの費用に根ざした分析的会計勘定の下書きとして把握できるからである。

議員たちは行政の機能的専門用語（N.F.A.）により造られる機能的コード化を批判してきた。同様に、M 14 指針の新しい文言は、コミューンの要求に適用される機能的専門用語を用意している。かくて、行政的性格にあるコミューンの諸活動は 10 の機能の中に探られ、支出の適切な下位グループを同定化する諸項目に細分化されている。この振り分けは、地域の政治的経済的情報の現実的改善を構成するのである。議員たちはかくて、コミューンが、地域生活の機能や諸活動に貢献する財政的諸分量の最良の理解可能性を保持する。この情報は、議員たちの政治的選択の費用が全面的に透明になる範囲の中で、市民のコミュニケーションと民主的討論の本当のベクトルになるであろう。

1.2.2 地元資産の会計による情報の最良の理解可能性

初めて、コミューンは地元資産の会計に着手する事を迫られている。地元資産の運営はしたがって、議員たちの主要な懸念事項になっている。諸情報の不在やあまりに部分的な情報は、予想の質にとって障害として現れる。維持、準備、そして特に不動産部分の更新は、地元資産が完全に吟味され体系的な追求の目的となるときに始めて、正しく予算に組み込まれる。

M 14 指針はいまやコミューンに、3,500 人以上の住民を持つ彼らの組織、彼らの公的組織に、深慮の原則の適用を課している。それは、1997 年の会計年度以来、不動産、施設、設備、必要な備品⁽⁷⁾のような更新可能な獲得された財の減価償却を実施する事を意味しているのである⁽⁸⁾。

(7) 1996 年 6 月 13 日の 96-523 デクレ、コミューン法典の R.211-10 条、および、地方公共団体一般法の L.2321-2 条。

(8) M 14 指令、2 卷、3 部、4 章 §. 3.1.1。

減価償却に関しては、コミューンは動産と不動産の状態を予算文書に付属させる義務を負っている。この状態は償還し、消失し、改善され、破棄された財のために、減価償却期間、経過的費用、会計上の純粋価値、先行の減価償却、実質上の減価償却を指示している (Art.R.221-10 du Code des Communes)。さらに、M 14 は 3,500 人以上のコミューンが予算文書に、償却する財のほかに、不動産価値の様々なカテゴリーを詳述しなければならないことを定めている。

預金に関しては、M 14 は認識されるべき危険と負担について、この規定を義務的にしている。

— 全てのコミューンにとって、異なる返済の対象をなす全ての負債に関わる預金。

— 3,500 人以上のコミューンでは、借入保証と係争および訴訟に関する預金。

減価償却および預金に関する勘定のほかに、M 14 は、執行結果の明瞭な表現措置を課すことにより、会計情報システムを改善している。それはいまや、期間内の唯一の産出を負債の差異を通じて、経常費部門の行政勘定の中で計算される。以前は、報告された結果が、産出物に体现され、全体的な残金としてのみ、結果および新たな以前の繰越の代数的総計としてのみ行政勘定に現れたに過ぎなかったのである。

これら諸規程に連なる結果は、会計年度の独立性原則の適用の洗練を可能にする。実際、諸コミューンは、義務的会計のおかげで、今後は、負債と産出を作り出し、固有資本（内部留保もしくは固有資本）の算定において結果に影響する会計年度内の負債と産出の結合に行き着かなければならない。

これらの規程は、適切な資産の可視性の唯一の保証である財政情報システムに結びつく真正な資産情報システムを、コミューンが提示する必要性を示すものである。

かくて、新しい会計プランは、それが導入している意義深い修正

のおかげで、コミューンの旧来の会計システムの情報の上での欠落を解消しているという意味において、近代化の本当の道具として登場しているのである。実際、コミューンにとっての PCG の基本的な会計原則の適用、私的セクターの会計プランと用語の調和、コミューン資産の認識と運営は、会計情報の透明性を改善すると同時に、その透明性に関与する（Kimpe 1994）改革なのである。このような文脈の中で、M 14 改革は、それがコミューン情報の活用を容易くするので、コミューン財政情報のベクトルとして現れているのである。地域民主主義の観念は、これから、その全面的な重要性を帯びる事になるのである。そこでいまや、地域生活のアクターにとって会計および財政情報の改善の意味が何であるのかを見ることになる。

2 地域民主主義に対する会計改革の意義

会計方法上および財政運営上の情報は、特に共和国の地域行政に関する 1992 年 2 月 6 日の 92-125 指針法の適用をもって、大きな発展を経験した。実際、その時まで地方議員による内部目的のために基本的に用いられていたこの法は、この情報の伝達に貢献するのである。地方議員は、今後、彼らの財政運営を説明する付録を作り、それを予算文書に付さなければならないのである⁽¹⁰⁾。

(10) 1992 年 2 月 6 日法の要請は、財政上の透明性の考慮により示唆された諸文書の率直な伝達に及んでいる。この財政の透明性という観念は、地方財政の発展の統制の手順のなかに記されている仕組みとなっている。

手順は、三つの統制戦略から成り立っている：

- 選挙市民の観点からの戦略；
- コミューンの経済的パートナー（銀行、企業）の観点からの戦略；
- 透明性と地方議員による良好な財政運営の要求にむけて採用された財政運営統制を設定する事を議員に認めるという、議員の観点からの戦略。

実際、この法は、《自由な行政の尊重の中で地域民主主義を保証し、公共サービスの近代化を推進すること》をねらい、《コミューン住民

がコミューンの事象について情報を与えられ、彼らに関わる諸決定に関して諮問される権利は、地方公共団体の自由な行政と切り離されない地域民主主義の本質的原則である》事を確定している 10 条が挿入されている第 2 巻の《地域民主主義》を含んでいる。「言葉の広い意味で、」市民の立場に立った財政的透明性に資するように定められたこれらの立法上の諸規定は、地域民主主義という文脈における意味を含んでいる。民主主義は、全ての地域アクターと全ての地域アクター間のいっそう公開的で、したがって民主的な関係の働きを設定する。実際、地方選良はその統治方法を、市民を考慮に入れるために再考するのである。市民に関して言えば、彼はいまやコミューン生活の中へのいっそう民主的な参加を熱望している。

2.1 新しい地域《統治能力》という表現：市民、無視されざる《価値》

1982 年の分権化法はコミューン内での統治技術を幾分か進めた。分権化により必要となった諸権能および自立性の移譲が、市民の視点に立った選良による地域の公的責任の問題を設定しているからである。これら選良は、今や、彼らの運営を点検する義務を負っているのである。彼らの活動の透明性は地域民主主義の維持にとって最も重要なものである。

しかし、1992 年 2 月 6 日法こそ、地方議員に彼らの活動を点検するのを強いる事によって、新しい統治方法を実質的に課したのである。実際、1992 年 6 月 2 日法の 13 条により特に予定されている情報の産出は、コミューンの決算と予算をより透明なものにし、各人が財政状況のヴィジョンを持ち、地域の現場からのより身近な取り組みを可能とすることを目的としている。

この透明性の概念はまた、次の範囲において、経営者のサービスの道具でもあるのである。

- それは、地域の責任者にとっての運営の道具となる；
- それは、市民が監視できる状況にあるので、地域民主主義を強化する。

事実、市民が正確な情報を持たなければ、地域生活への参加も関心も存在しないのである。情報は各人に、その批判意識の成長を可能とし、透明性は表現と参加の欲求を増加させるのである。同様に、地方議員は、彼らの政策選択にあたり、必要な諸手段を作動させる事により、市民を考慮する事が不可欠となっているのである。

地方議員は、コミュン生活への市民の参加が優先事項であることを理解してきた。そこでわれわれは、コミュンにおける統治技術の修正を目撃しているのである。実際、地方議員は、彼らの活動が経済活動を扱うだけでなく、同様に、特に彼らが対話を発展させ、それが存在しないなら、率直に創設する事が出来るという意味で、社会的活動を実現する事を意識しているのである。

かくして、市民は地方議員に、彼らの諸決定を通じて彼らの運営能力を表現し、しかも、彼らが同様に彼らの諸活動の中に社会的次元を統合し得ることを期待しているのである。

しかしながら、政治家たちが、彼らの統治方法が、もし彼らが市民との対話を結ばなければ失敗だと告げられる事を意識しているとしても、そこに辿り着く諸解決策が明らかになるまでには程遠く、単に市議会議員選挙の方法に頼るだけでは十分ではないのである。今日、市民はコミュンの決定により頻繁に、より近接して協力を求められる事を望んでいるように思われる。

2.2 地域民主主義の発展への市民の願望の登場

公的支出をうまく管理するための要請は長い間、諸手段の有効性と節約を増大させるための努力を生み出してきた。しかし今日、市民はこれらの圧力を強めてきている。彼らは実際、より多様で複合的な要請を要求しているのである。そこで、特に市民の関心を動員しながら、コミュンの会計改革に外部からの指示を確保する事が本質的となったのである。にもかかわらず、そのことは、地方の公共運営改革が、市民の正当な期待に応えなければ失敗と看做され得ることを少しも排除するものではない。

過去においてコミュンは、その市民の要求に対してより、その固

有の必要に有利に応える事に専念してきた事でしばしば批判されてきた。いまや、個人、圧力団体、企業団体あるいは別の諸団体など、より多くの情報を持ちよりよく理解する事を知っている選挙民は、コミューンが行う事に協力を求められる事を要請している。

市民は、個人、企業、別のグループであれ、いっそう多くの要求をするようになっていく。彼らはコミューンが行う事項や、それが用いる諸手段に対して、広範に意見を持つ事を望んでいる。彼らはより多くのサービスを求め、それらが取り入れられることを求める。彼らは、私的なセクターにおいて彼らが見出すのと同じ質のサービスを待ち望むのである。彼らは、彼らの支払う税金の最良の効率を主張する。彼らは積極的に理解され、よりよく組織されることを求めるのである。彼らがコミューンの活動に対して表明し得る不満は、《地域民主主義の欠陥》の徴候と認識されるのである。

同様に、我々はいまや、地域の公共事項の統御が、コミューンとより良く情報を得た市民との新しい関係を設定し、特に増加した透明性と参加を要請していることを理解している。

新しいコミューン会計プランM 14 はコミューンの新しい環境、それらの権能の発展、地方議員がコミューンの将来の諸決定にあたり市民を考慮し、さらに協力させるという意志に良く合致する道具であるように思われるのである。こうして我々は、会計上、財政上の情報、そのより大きな接近可能性、透明性、妥当性の改善が地方政治についての討論に影響を及ぼし、かくて地域民主主義を活気づかせたと確定し得るのである。

地方議員は大きな決定の採用に当たって市民の意見を考慮しなければならない、このことは不可避的に彼らの運営に対する影響力を持つ事になる。しかし今日、我々は、議員たちがこうした重要な諸決定の採択に当たり、それらの市民に相談する事や続く選挙キャンペーンへの接近に満足してはならないと考えるのである。彼らは二つの選挙の間でそのことを考慮しなければならない、それには次の二つの理由がある。

—彼らはいまや、彼らの運営上の規程として、彼らに、市民に伝達し、市民との対話を設置するように仕向ける立法上の枠組みを持っている。

—市民たちは、彼ら自身、今日、議員により要請され、地域生活に関わらせられる事を求めているのである。

文献

Adans B. (1994 juillet), Des instructions M 11-M 12...à l'instruction M 14, La Revue du Trésor, n°7.

Adans B. (1995 mars), La nouvelle approche budgétaire et comptable des communes, Les notes bleues de Bercy, n°59, pp.1-8.

Beneteau J. (1996 septembre), Gestion budgétaire et comptable des communes, in Le Maire-Entrepreneur ?, ouvrage collectif sous la direction de Robert LE DUFF, Presses Universitaires de Pau, pp.197-203.

Boyer B. (1996 janvier), Municipalités: enfin des comptes lisibles, Les Enjeux, pp.62-64.

Cadiou P., Crémillieux J. (1999 novembre), Municipales 2001: comment les gagner ?, Lettre du cadre, n°180, pp.21-27.

Carles J. (1994 octobre), La M14, révolution ou adaptation ?, Revue Française de Comptabilité, n°260, pp.20-23.

Charpentier J.M. (1994 octobre), M14: le suivi du patrimoine, Revue Française de Comptabilité, n°260, pp.26-28.

Demeestere R. (1994), La comptabilité communale: évolutions et perspectives, Revue Française de Finances Publiques, pp.7-12.

Demeestere R. (1989 décembre), Y a-t-il une spécificité du contrôle de gestion dans le secteur public ?, Revue Politiques et Management Public, vol. 7, n°4.

Escallier C., Klopfer M. (1998 juin), Fiche Technique, L'analyse financière du compte administratif 1997 en M14, La Lettre du Financier Territorial, pp. 1-8.

Fourcade J-P (1996), Préface du Mémento Collectivités territoriales, M4 et M14, Guide pratique de la réforme budgétaire et comptable, Bêfec-Waterhouse, Ed. Francis Lefebvre, Paris.

Giordano M., Berger E., (1999 juillet-août), Les apports et les limites de

l'instruction M14 en termes de sincérité, *Revue Française de Comptabilité*, Paris, n°313, pp.33-38.

Khouatra D. (1997), Réforme de la comptabilité communale et gestion par activités, *Actes du 8è Congrès de l'IAAER*, pp.1-19.

Kimpe J. (1994), 《Management et démocratie locale》, *Politiques Publiques, Pouvoirs Locaux*, n°23, pp.33-36.

La Lettre du Financier Territorial (1998 septembre), Les répercussions de l'instructions M14 sur l'analyse financière des communes, pp.20-27.

La Lettre du Financier Territorial (1998 décembre), La version 1999 de l'instruction budgétaire et comptable M14, pp.15-18.

March J. (1991), Systèmes d'information et prise de décision: des liens ambigus, *Décisions et organisation*, Les Editions d'Organisation.

Mariel P.L., Moraud J.C. (1994), La modernisation de la comptabilité communale, *Revue Française de Finances Publiques*, Paris, n°47, pp.14-24.

Meysonnier F. (1996 septembre), Nature et outils du management public, in *Le Maire-Entrepreneur ?*, ouvrage collectif sous la direction de Robert LE DUFF, Presses Universitaires de Pau, pp.617-628.

OCDE (1997), Mieux comprendre nos ville, le rôle des indicateurs urbains, Paris.

OCDE (1996), Réseaux d'entreprises et développement local, Paris.

OCDE (1993), Comptabilité pour quoi ? L'utilité de la comptabilité d'entreprise dans le secteur public, documentation PUMA Gestion Publique, Paris.

OCDE (1993), Systèmes d'information pour la gestion des villes, Paris.

OCDE (1990), Public management developpements, documentation PUMA Gestion Publique, Paris.

Paleotti M. (1998 décembre), Le citoyen, acteur du territoire, *Pouvoirs Locaux*, n°39, pp.105-110.

Papillon J.C. (1996 septembre), La pratique de l'amortissement et de la constitution de provisions dans les activités non marchandes: réflexions théoriques et pratiques, in *Le Maire-Entrepreneur ?*, ouvrage collectif sous la direction de Robert LE DUFF, Presses Universitaires de Pau, pp.249-257.

Rousseau B. (1998 février), Fiche Technique, Suivi des immobilisations: comment mettre en pratique les changements introduits par l'instruction comptable M14 ?, *La Lettre du Financier Territorial*, pp.1-8.

Teller R. (1996 septembre), La comptabilité au service du maire entrepre-

フランス地方財政—民主主義に向けて（翻訳—鈴木）

neur, in *Le Maire-Entrepreneur ?*, ouvrage collectif sous la direction de Robert LE DUFF, Presses Universitaires de Pau, pp.119-132.