

≪臨床政治学≫

フランスにおける地域民主主義の一実相

鈴木 礼 暁

目次

はしがき

第1節 地域民主主義の発展と現状－市と市長を中心に

第2節 アンケートによる地域民主主義の実態

第3節 インタビューによる地域民主主義の実態

あとがき 中央－地方関係の将来

はしがき

フランスが強い集権的国家であるとはよく言われてきたことである。しかしまた、パリ・コミューンに代表されるように、フランス人は気丈な自治の精神を持つ国民でもある。1982年以後、F・ミッテラン大統領の下で始められた分権化改革は、このようなフランスの両面的政治生活を地域民主主義の立場から組み替えようとする試みであったのではないか。中世における教会区に基づく自治的精神は今もなお息づいている。コミューンの住民たちは、彼らの代表者に熱い支援と大きな信頼を抱いてきたのである。ル・モンドによるアンケート（1997年2月27日）に見られる、市長の役割への大きな期待感が、それをなお裏付けている。各級政治家のいずれの役割を評価するかとの問いに、地域住民の68%が市長を挙げ、県長官の26%や代議士の23%を圧倒的に凌いでいるのである。

法制度的に見ると、地域民主主義の基底部を為すコミューンとその代表者である市長は、長い間、国家による統制の下にあった。現行

の1958年憲法で、地方公共団体が「自由に自治を行う」主体とされながら、1957年の『コミュン行政法典』に見られる如き、後見的監督など自治行政を制約する諸条が存続し続けたのである。またコミュン議員の立候補資格に関する39条などは、地域における参加民主主義の根本要素を原則的に排除するものであった。これに対して、1982年の『市、県、州の権利と自由に関する法律』ならびに、それ以後の改革を含む『市法典』により、コミュンにおける行・財政の民主化を促進する改革がなされたのである。

このような法制度上の改革についての評価が定まっていなくても、地域政治の実態を民主主義的視点から論及することが容易となり、意味を増していることは確かである。そこで本章では、このような地域民主主義的法制度の発展の中での、コミュンにおける政治・行政の実態を明らかにすることを課題として設定するものである。もっとも、日本はもとよりフランスにおいても、地域民主主義の実態的研究は、フランス政治学年報などによっても緒に就いたばかりである。

具体的課題は、1996年に筆者が行った市長へのアンケートならびにインタビューに基づき、フランスにおける地域民主主義の一実相を明らかにすることである。本論が依拠する調査は先進的でも論争的でもない。従って、例えば、中央と地方の関係を、法制度上の限界にもかかわらず、住民自治の観点からより民主的なものにすべく成果を遂げた参考事例を取りあげるといったものではない。市選挙や市政運営などの実相が、市長の立場からどのように捉えられているのかを概観することに限られている。

第1節 地域民主主義の発展と現状—市と市長を中心に—

市長へのアンケートならびにインタビューの内容について具体的に論及する前に、フランスにおける地域民主主義的法制度的発展と現状を概観しておこう。市議会や市長の権限の拡充、住民の政治参加の可能性について、歴史的に整理しておくことは、行論の理解の

為に有益であらう。

フランス革命から1884年まで

近代的な自治制度の創世は、フランス革命の過程でもたらされた。1789年12月14日の「市庁の構成に関するデクレ」により、選挙制度を含む自治団体の設置が承認され、1790年に、はじめての地方選挙が行われた。また、「地方権」の名の下に、委任事務と固有事務が区別されたのである。「9月憲法」では、「コミューン固有の事項」が、市民によって選ばれた「市吏員」によって「管理」されることがうたわれている。1792年には「革命的」警察権力がコミューンに与えられ、翌年コミューンは「市民証」を制定する資格を得たのである。こうして、「日常生活の実権は現実に国民と接する最下級の機関たる市が握ること」（註、阿部照哉ほか編『地方自治大系1』嵯峨野書院、1989年、150頁）になったのである。他方「熱月16日法」では、市長と助役が政府による任命となった。革命の完成段階で、地域民主主義が国家的一体性の犠牲となったのである。

1799年のナポレオンのクーデタによる帝政発足後、任命知事の強化による中央集権体制の整備が完成に向かった。それでも、コミューンは地方組織の基本的単位であり続けた。復古王政の下で、國務院判決は、コミューンに所有権を有する法人格を与えた。さらに7月王政開始時、ギゾーは、「コミューンおよび行政機関形成への市民の参加」を訴えた。これが起点となって、市議会議員、市長、助役の編成方法ならびにコミューン議会の権限に関する法令が定められた。1848年2月革命後、臨時革命政府は大規模な粛正を行い、任命によるすべての知事と大部分の副知事が〈委員〉ならびに〈委員補佐〉となった。革命政府として当然ながら、政権内部に強い統制力を保ちつつも改革的政策内容を掲げ、〈地方分権委員会〉を設置した。短命な第二共和制の下で、具体的な自治制度改革はなされなかったが、「分権というテーマは、それがまさしく以前には決してなかったような聴衆を得たのである。」（註、François Burdeau, *Liberté, liberté local ma chérie!*, 1983, éditions Cujas, p.137）

ナポレオン 3 世の第二帝政の下で、地方自治を後退させる企てが図られた。1852年 3 月 25 日に発せられた「行政の地方分権」のデクレは、中央による統制を強化する為の権力の地方分散配置だったのである。他方で、自由主義の立場からの地方自治要求の流れは、押し止め得るべくもなかった。トックヴィルが、アメリカのグラスルーツ民主主義から学んで得た結論は、「自由な民衆の力の基礎となるのはコミューンである、」というものであった。「地方制度は、初等学校が学問にとって必要なように、自由にとって必要なのである。それらは自由を民衆の手の中に置く、」というのである。(註) このような地方自治強化という政治的課題=分権論のルネッサンス(ビュルドー)の中でも、ナンシー計画は、きわめて正統な表現に基づいている。「国家に関することは国家に、地域に関することは地域に、市に関することは市に、」というのである。(註) こうして、1870年 2 月、帝国政府の下で、〈地方分権特別委員会〉が設置された。また、同年の「7 月 23 日法令」は、市議会議員の中から市長を選出することを復活させたのである。

1871年にフランスは、歴史上数少ない経験をした。パリ・コミューンである。4 月 19 日、ジュール・ヴァレスの着想を受け、ピエール・ドゥニが起草した「フランス人民への宣言」では、「自由かつ自律的な市民結合を基礎とする平等社会」、「市民の直接民主制による自主運営を基礎とし、高度な自治権を持つ各地区コミューンを単位とする自由な連合組織体としての連邦制」が構想されたのである。市当局は治安、司法、税の責任主体となり、中央政府は、〈連盟コミューン〉が委ねる権限内で立法上の役割を担うに過ぎないものとされた。この革命側の動きに対して、国民議会は緊急な議会選挙を訴えた。「3 月 29 日デクレ」は県議会および郡議会での、「4 月 14 日デクレ」は市議会での選挙復活を決めた。この流れは、パリ・コミューン崩壊後も途絶えることがなかった。1875年、選挙勝利を受けて、共和派勝利後、第三共和憲法が制定され、中央権限の地方への大幅な委譲が進められたのである。

1884年「4月5日」法

1882年3月28日には、すべてのコミューンで、地方執政官（市長および助役）が市議会で選任されることになり、「自由主義的解決策の決定的な勝利」（註）が果たされた。これを受けて、1884年「4月5日」に、地方自治の基本法が制定された。これは、「共和制的立法の最も完璧で最も重要なモニュメントの一つ」（註）と評価された。基本法の第2部市議会は3章からなるが、第1章市議会の構成、第2章市議会の機能、第3章市議会の権限となっている。これらによりコミューンの一般的権能の原則が確立され、地域団体の一体性が法制的に認められ、行政上の組織が確定されたのである。

然しなお市諸機関＝市議会、市長、助役の性格と権限には改革が見られず、また後見的監督制も従来のものであった。むしろこれら市諸機関の性格は1871年の経験より後退するものであった。「コミューンは、その活動領域でどれほど自由であっても、他のあらゆる精神的もしくは個人的人格同様、国家の一般法に服しているのであり、フランスを真のアナルシの状態に陥るよう仕向けることなしに、それに背くことはできないのである。この意味で、市は国家権力に従い、そのようなものとして服して」いたのである。（註39）市議会は、まさしく「その審議によって市の諸事業を統率し」得たのであるが、ア・プリオリな統制に服していたのである。市議会は、後見監督者であるPréfetの同意がなければ、道路の名を採用することも、変えることさえも出来なかったのである。（註）中央権力の代弁者としての市長は、折りがあれば彼に取って代わるPréfetの権威に従属し、市の行政の担い手としての市長は市議会に依存していたのである。

1957年コミューン行政法典（地域民主主義への願望とその限界）

57年のコードは、長く模索され続けたフランス地方分権化史上もっとも体系的な成果として評価されるべきものであろう。このような評価は、当然の事ながら、その諸内容の多くの限界を留保した上でのものである。このコードのタイトルは、より行政的、分散的な〈コミューンの行政のコード、code de l'administration communale、副

題 Code municipale) であって、より分権的な〈コミユンのコード Code des comunnes) ではなかったのである。このタイトルは、あらゆる特権的目論見から離れてコミユンの生活を維持しようという意志を、また、経済、文化など様々な領域で、必用な諸行為、諸施策を実現しようとする市民の能力への信頼を裏切るものであった。

市と市議会

57年コードにおいてコミュンは、一体性、一つの名を持つものと再確定された(註)。それは公法上の法人格性を付与された地方団体となり、利用権を伴う財産を所有し、訴訟の主体となり得た。そしてまた、「その領域内で、その実行行為、その住民もしくはその一部の行動、あるいはその義務の怠りによって犯された損害に対して民法上の責任を負うものであった。さらにコミュンは、法律に矛盾せず、それを犯さない限り、すべての個人や、公人格と同様の能力を持つ」ものとされたのである。(註52)。コミュンはまた、行政区画であると共に、政治性を有するものであった。すなわち一方で、その領域内で、国家によって望まれる行政活動を組織する技術的、物質的任務を持つとされた。然しまた他方で、中央による地方統制の方式として、後見監督や監督者(地方長官)の役割を確定する事に大きな注意が払われたのである。(註)

57年コードに見られる市議会の諸権能に関する諸条項は、当時の分権化への思想的限界を表すものとして、きわめて示唆に富むものである。40条で承認され、48条で制限され、52条によって変質されてしまったのである(註)。40条は一般的な権能の条項を定めた。「市議会はその審議によって、コミユンの公共事項を統御する。市議会は、法や規則により要求され、上級行政部から求められた場合は、いつでもその意見を提示しなければならない。分配税の創設に際して、コミュンに当てられた割り前を、場合によって、要求する。市議会は地域の利益のあらゆる対象物に誓いをたてる。市議会は、毎年、租税一般法1650条に適合させて、コミユンの直接税委員会のメンバーに役割付けられている可能な納税者のリストを作らなければなら

ない。」これは明確な規定であり、どんな曖昧性もない。各条項を素直に読めば、権力が、各市民がより良い生活を送るための共同社会を組織するために、議員たちに属している事は明らかである。

市議会に対しての後見的監督は、48条、52条以外にも細かく規定されている。これは、政府が市議会を〈解散〉したり、知事が〈暫定的にそれを停止〉したり（第二部、第一章、18条）、上級行政庁が特任者（une délégation spéciale）を任命したり（第二部、第一章、19条）するとき、また知事が市議会議員の〈辞職〉を〈受理〉・〈確定〉したり、〈離職を宣言〉するとき（第二部、第二章、36条、37条）、人物に適用される。またそれが、市議会の議決を、〈当然無効 nulles de plein droit〉とする体制を規定し（第二部、第三章、42条）、知事にそれを決定する権力を与える（第二部、第三章、44条、45条）時に、行為に関わるのである。（註）こうして57年コードは、後見制によって、市の自治団体としての権限ならびにその行使に制度的に介入することで、地域民主主義の発展を阻害したのである。

市長

57年法典第3部第3章は市長の諸権限を扱い、75条から83条までを含んでいるが、75条と77条には、アンビヴァランスがはっきり認められる。一方のコミュン代弁者としての市長は（註）、他方の中央権力の代行者としての使命（註）と矛盾する状態に陥り得る。さらに、章全体に亘って規定されている、市長に対する諸制限が存在する。

第2章64条は次のように市長の地位を規定している。「市長は行政の唯一の任務者である。然し彼は、自分の監督と責任のもとに、アレテによって一人または数名の助役に、あるいは、助役が不在もしくは、支障のある場合は市議会のメンバーたちに自分の職務の一部を委任することが出来る。」これによれば、市長は、市行政を自主的に運営し得る自己の責任と権限を有する者である。

第3章75条においては、「市長は、議会の統制のもとに、」十項目の行為を行い得るとされ、議会とその長の独立性が謳われているが、

すでに、「上位の行政の監視」も加えられている。また77条では、「市長は、以下の任務を負っている、」とされ、「1 法や規則の公示や執行。2 諸手段や、一般的安全の実現。3 法によって市長に認められている特別の役割。」があげられている。此処でも市長は、「上位機関の許可のもとに、」任務を実行すべきとされているのである。

このような中央政府等からの市長に対する、諸制約に就いては別の諸条でも明白に規定されている。

まず階層的（後見的）コントロールである。「法によって定められた条項を拒否したり、無視したりする」市長に取って代わること（註）、あるいは「彼に責がある行為」のために、彼の権限を差し止めたり、彼を召喚したりすることを（註）知事に認めるとき、市長の法人格性に適用されるのである。（註）また市長は、「すぐに副知事もしくは知事に」アレテなどを報告することを義務付けられている。知事は、「それらが無効にしたり、その執行を差し止めたりする」ことが出来る。（82条）このように、市議会に対する後見制に加えて、市の政治・行政の最高責任者である市長への後見監督は、中央権力の圧倒的優位性を物語るものであった。

地域民主主義の限界

57年法典での地域民主主義の達成情況を見るに当たって、自治体としての独立性、団体自治の達成度とともに、住民自治の第一歩である市民の政治参加、とりわけ地方政治家の可能条件が、重要な指標となる。

57年コードで、全てのフランス人は選挙人にも被選挙人にもなり得るとされた。市民のコミューンへの政治的参加は、従って原則的に保証される事となった。しかし被選挙権の行使に対しては、立候補登録の際一定の職務に就いていないという留保がそのまま残された。

（註）、また、「個人に専一的に属している使用人」（註）は被選挙人から排除されるという、差別原理が支配していたのである。名望家を優遇するこのシステムは1930年まで厳格に残存した規定である。特に、「市長、助役、市議員は無報酬である、」とされていた。（註）

従って彼らは、立候補の際の制限とは裏腹に、現実には、ほかの職業活動に時間を費やさざるを得なかったのである（註）。

1947年4月9日法を引き継いだ57年コードの85条と続く諸条は、コミユンの職務の有償性を目指すものであった。しかし、市長および助役に対するこの報酬は根本で何も解決しなかった（85条から95条）。議員は無報酬のままであった。従って、彼等が市議会やコミユンの任務に、絶えず誠実で有り得るわけではなく、市長や助役は、自分たちの報酬の一部を議員達への分配に当てたり、各議員の意向を斟酌せざるを得ず、況やリーダーシップを発揮し得ようもないのであった。このような理由から、1949年8月2日法以来、給与所得者に対する除外は39条から取り除かれたのであろう。

「雇用者は、市議会の構成員である彼らの企業の従業員に、市議会とそれに属する委員会の十分な審議に参加するために必要な時間を与えるよう拘束されている。」（39条）

然し、議員の条件である（議員の解任）議員活動への無報酬については以前のものであるところか、労働時間としても算定されないままであった。「議会や付随する委員会の様々な審議で給与所得者によって過ごされた時間は、労働時間のように支払われない。39条」
「本条で設けられている労働の中断は、サービスの賃貸契約の雇用者による解約の原因とはならない。そしてこのことは、給与所得者にとっての損害や利益にはほとんどならない。39条」（註74）立法者たちは、社会改良に向けて公職を担おうとする給与所得者に対して、任務への報酬を考慮するほどの余裕を持ち合わせなかったのか、あるいは彼等の政治参加への一般的懐疑を抱いていたのであろうか。
（註）とすれば、フランスにおける政治は相変わらず名望家にとっての事業であり続けたはずである。

以上のように、地域民主主義の発展にとって決定的な限界があったとはいえ、別の一つの可能性も存在した。34条は市民的活動、市民の現実的権力に、大きな戸口を開いていたように思われる。「すべての住民、すべての納税者は情報を要求する権利があり、移動す

ることなく、市議会の口頭議論、コミューンの予算および決算、市のアレテの全部もしくは、一部のコピーを取る権利を有する、」と言うのである。また、「各人は、自分の責任でそれらを出版できる、」とされた。これは後の住民自治にとっての一つの展望でもあり得た。もっともこれは、84年コードですでに確定済みのものであったのであり、重要なことはその適用と、さらには誓願や請求あるいは住民投票などが課題とされるべきものであった。しかし、「誰もがこの権利の行使に大きなリスクを感じていたことが伺われる。34条自体が、長い間適用されなかったのである。(註)。」此処に、条文とその活用の難しさの実態が伺い知れる。政治的変革に向けての、現実的諸活動の困難性を自覚しつつも、永い間の挑戦が、政治的民主主義実現にとっての不可欠の条件であったのではないか。(注)

地域民主主義制度の現状

ミッテランの大統領就任後、1982年に『市、県、州の権利と自由に関する1982年3月2日の第82-213号法律』(以下では『権利と自由』と略称する)が制定されてから、長い間フランス中央集権体制の象徴ともされてきた各級の後見制や任命知事制が廃止され、各自治体の権限、財政確保、地方公務員の身分保障、地方政治についての諸改革が実現されている。これら多岐にわたる改革はしかし、基本法の改正には及んでいないことや、系統性の欠如もあり、その評価は必ずしも好意的なものばかりではない(註)。ともあれ1789年以來実に200年にわたる4次の改革によって今日の制度があるということ、したがっておそらく速度は早まるとしても、なお分権化の道のりは長く遠いものであろうということを銘記しておくべきであろう。

(註)

市の権限、業務

市の地位もしくは基本的権限に関しては『権利と自由』の1条から13条までと、関連する法律、デクレ、オルドナンスに定められている。『権利と自由』第1条第1項では、「市、県および州は、選出された議会により自由に自治を行う」とされ、憲法規定が用いら

れているが、「かつ法律により定める要件において」の条件は付されていない。これにより各層の地方公共団体の「自治団体」としての性格が明確となった。（註）第2項では「市、県、州と国との間の権限配分」等について、法律によって定めるとしている。

市の自治的団体組織としての承認は具体的には三つの事項に収斂される。行政的後見の廃止、財政的後見の廃止、県知事の廃止である。このうえで市の権限の追加が自治組織に裏付けを与えるものとなる。

（註）

『権利と自由』では、各条文は通し番号になっているが、第1編市の権利と自由、第1章行政的後見の廃止、第2条は1982年7月22日の第82-623号法律である。その1項1では「市当局により行われた諸措置は、その告示または利害関係者への告知ならびに県の国務代理人または郡の国務代理補佐官への報告が行われた日から当然に効力を有する、」との規定のもとで、2「市長は、その責任の下に、これらの諸措置の効力を認証」し、また3「県の国務代理人もしくは郡の国務代理官補佐がこれらの諸措置の報告を受けたことの証明は、その方法の如何を問わない。受領書は、直ちに発行され、証明方法とされるが、諸措置の効力発生原因ではない」となっている。あきらかに、市当局は、いわゆる「上位機関」のなんらの、許可、認可、もしくは同意を持たずに自らの決定を行い得るのである。もとより市当局が行い得る議決もしくは決定は、その細目を法によって定められ（同条第2項）、また法令に反する諸措置であると判断したときは、「県の国務代理人は、……これを地方行政裁判所の審査に付す」ことができるとされ（第3条）、さらに国が「経済・社会政策の実施ならびに雇用の確保に責任をもつ」（第5条）ことから、市（県ならびに州も？）は、「本条所定の諸条件の下に経済・社会問題に関与すること」と定められている。（註）

続く第2章では、団体自治にとっての財政的裏付けを保証する「財政的後見の廃止」が扱われている。この章は7条から15条までに亘っているが、一般的な財政自治主義が表明されているわけではない。

それは、すでに指摘してきたように、租税一般法によっている。1957年の『法典』174条では、「コミユンの予算は市長によって提案され、市議会によって採択される。予算は、場合によっては上級庁によって調整される」となっていたのが、すでに1977年の改正『法典』では「コミユンの予算は市長によって提案され、市議会によって採択される」とされたことによるものであろう。また予算の「採択および調整」が『旧法典』並びに『新法典』で共に第2編、第1部、第2章の章題とされているが、後者では前者に見られる調整的、制限的事項が大幅に削除された。これを受けて、『権利と自由』では、市予算が定められた期日までに可決されなかった場合にも、市長が一定の範囲内で、債務の支払いを行い得ることなどが謳われ、より具体的、かつ詳細に財政に関する市の自立性が保証されるようになっている。(註) 2章は9条から成り、44の項目を含んでいる。ここで地方会計検査部(註)や県の国務代理官の権限や役割が多くの条項に見られるが、いずれも後見的性格を有しないものとなっている。『権利と自由』の提案の一般的理由からして、この章も市の自立性と責任との両面を増強する視点に立つものであったと解釈され得る。(註)

これら二つの後見的監督の廃止とともに、その実質的担当者であったPréfetの性格ならびに権限も大きく変更された。Préfet(知事、地方長官)の権限等は1982年5月10日のデクレ等によって大きな変更が行われた。Préfetは「県における国の権限の受託者」であり、「首相および各大臣の直属の代表者」として、「国の民政担当の支分部局を統括し」、「国民的利益の確保、法の遵守および治安の任」にあずかり、「政府の行政立法および諸決定の執行を監視する」と規定されている(1条1, 2, 3, 4)。見られるように、Préfetが市に対して、上級庁として何らかの統括的行為を行い得るとの文言はない。Préfetが県や市とのあいだで行う業務は、国の機関から発せられた、地方公共団体を含む各機関への通信の受託であったり(18条)、それらと「交渉し協定を結ぶこと」等である(10条、cf. 地方行政連

絡会議20-2条）。

続いて「市、県、州と国との間の権限配分に関する法律」ならびに1983年7月22日の「補完」法を見よう。それぞれが112条、123条から成る大きなものであり、他の法典に収録されているものもあり、さらには今なを改正中のものもあるが、分権化、地方自治の骨子に関わる最小限の規定を見るに止めよう。

1983年1月7日法、第1編の1条から3条にかけて「権限委譲の基本原則」が明らかにされている。少し長くなるが、全文を引用する。
第1条 市、県、州はその議決によりその権限に属する事務を処理する。

2 これらは国とともに、行政、地域開発、経済・社会・保険・文化・科学振興ならびに環境保護と生活条件の改善に協力するものとする。

3 市、県、州は市民の自治行政（vie locale 地域生活）への参加の制度的枠組み作りとその多様性の発現を保障するものとする。

第2条 市、県、州のために本法が定める権限委譲は、これらの普通地方公共団体の1つに、その形式がいかなるものであれ、これらのなかの一方が他方を後見することを認めまたは権限行使することを許容するものではない。

第3条 普通地方公共団体と国間の権限配分は、各権限領域と権限相当の領域と権限相当の財源が全体として国、市、県、州に割り当てられるよう、国の任務とされるものと市、県、州に引き渡されるものと可能な限り区別して行われるものとする。（註）

以上により、国や他の上位機関に対する、市の自治団体としての行政的ならびに財政的自立性、従って市に固有な権限とそれに相当する財源配分が明瞭に規定されるようになったことが明らかとなった。

市と住民

1992年2月6日の第92-125号法律によって「住民自治」の一内容をなす住民投票に関する規定が法制化された。（『法典』第1編第2部第5章地域生活に関する住民参加）この改革は、西欧諸国の住民自治に関する先進的改革事例（註）と比べれば、学ぶべき内容と

はほど遠いものではあろうが、民主主義の発展へむけての長い歴史を持つ一先進国における地方自治の発展、定着の特別な事例として、注目すべきものであろう。(註)

『権利と自由』第一条二項で、「市民の自治行政への参加の促進については、法律によってこれを定める」と、期待がもたれたが、今日までここでいう「地方自治に関する住民参加」とは、請願権や請求権という、住民主導の住民自治権ではなく、市当局によって求められる「権限事項を処理するためになすべき決定」に対する「投票権」にほかならない。また住民投票によって表明される住民の意見は、なんらの拘束力を持たず、「単なる参考意見にとどまる」ことを、議会によりあらかじめ「明確に指示され」ているのである。(『法典』L.125-1,2) このように、フランスにおける住民自治の法的現状はきわめて未成熟と言うべきであらう。

さて以上で、原則が確認された。続いて市議会、市長ならびに助役の権限等についてごく簡潔に掌握しておこう。(註)

市議会の構成、開会、議事公開

市議会は、市長ならびに1ないし数名の助役とともに、市当局を構成する(L.121-1)市議会の議員定数は法で定められているが、小規模の市ほど住民数に対する議員数の比率が大きい。人口5千人の市の議員数の人口比は人口15万人のその実に18倍である。これは裏返しに言えば、地方、小市の相対的重要性の担保と見ることもできる。(註)市議会議員の選挙は6年ごとに、選挙人名簿への2回投票方式で行われる。(選挙法典L.1条~L.118条ほか)『権利と自由』や『市法典』での市の自立性の確立にも関わらず、なお多くの上級機関による例外的関与が存在している。市議会の解散は「大臣会議において決定された」「理由を付したデクレ」によってのみ行われる(L.121-4-1)。緊急の場合には、「県の国務代理官の決定により」一ヶ月を限度に、市議会が停止され得る。(L.121-4-2)さらにL.121-5から7にかけては、市議会が解散、現職議員の辞職、全議員の選挙の無効の場合、特別議員団の任命、一定の範囲内の

職務遂行などが規定されている。市議会は少なくとも4半期に一回は開会され、「選挙後の法律上の当然の」開会をのぞき、市長が「有効と判断する都度」、彼の召集により開会される。見られるように、市議会の解散は上位機関によってのみ行われ、またその開会は、市長のみがその判断者とされ、住民のいかなる要請も排除している。他方、県の国務代理人、または一定数の議員の理由を付した書面による申し出があったときは、市長は市議会を開会しなければならない（L.121-9-2、1992年2月6日の第92-125号法律）。市議会は公開を原則とするが、秘密会とすることもできる。「会議は視聴覚メディアを介して放送することが出来る」（L.121-15-1、2、3。1992年2月6日の第92-125号法律）さらに、「すべての自然人または法人は」（1992年2月6日の第92-125号法律）、市議会の議事録、市の予算、決算並びに市決定について、情報を得ることができるとしている。

市議会議員の職業上の保障

フランスにおける地方議員の地位に関する大きな特色は、彼等が議員兼任を出来ることと、特に定められた職務のほかは職業活動を続け得ることである。ここでは、議員活動ならびに職業活動上の保障についての1992年2月3日の改正法を見ておこう。地域民主主義の中心的担い手である市議会議員が、広く多様な職業経歴を持ち、また政治生活に伴う多大な犠牲や、危険を冒さず、議員活動を行い得るのは、一面では優れたシステムであろう。「法典」第一編、第二部、第一章、第六節では、「任期中、市議会議員に与えられる保障」を規定している。

L.121-36 雇用主は、当該企業の被用者が市議会議員になった時は全て、以下の場所に赴き出席するために必要な時間を与えなければならない。

①議会の全員総会

②議員がその構成員であり、市議会議決によって設立された委員会の会合

③市を代表するために任命された組織の議決機関及び事務局の
合

フランスにおいては、後に見るように長い間議員兼職が認められてきた経緯があり、議員特に地方議会議員は名誉職的な職務とされてきた。(註) いわゆる職業政治家という観念はフランスではなじみの薄いもので、職業としての政治家になるには国政に恒常的に関与するか、いくつかの議員職を兼任せざるを得なかったのである(註)。市議会議員は、一方名望家の仕事もしくは他の職業によって生活する者のヴォランティアであり、他方で議員兼職者にとっては地域問題や、地域住民に密着する職務の意味をも持っていたのである。

市議会の権限

現行「法典」では、第1編、第2部、第1章、第4節のL.121-26からL.121-28までで、9項を含み、市議会の権限について規定している。以下にその主要部分を引用しておこう。

L.121-26 市議会は、議決によって、市議会の事務を処理する。

2 市議会は、その意見が法令によって要求されているとき、または県の国務代理官によって要請されるときは常に、その意見を答申する。

3 市議会は、地域の利害に関わる事項について、要望を発する。

4 市議会は、租税一般法典1650条に従い、直接税市委員会の委員として指名される資格のある納税者の名簿を毎年作成する。

5 「市議会は、現行法典の諸条項および市議会を規律する法文に規定されたケースにつきまたその諸条件の下に、外部の組織に出席する議員またはその代理人を任命する。前記諸規定によるこれらの議員または代理人の法定の職務期間は、何時でもまたは残りの任期期間につき、同一形式で議員または代理人の新たな任命を行い、前任者の交代を行うことの妨げとならない。」(89/7/22)

L.121-27 市議会は、毎年市長によって提出される行政決算報告について議決する。

2 市議会は、収入吏の公金収支報告について、最終決算を除き、

報告を聞き、討論し、決定する。

L.121-28 市議会は法令がその意見を求めることを予定しているすべての事項ならびに特に以下の事項（当該市での国道、県道に関する計画、土地占用計画、公的扶助に関すること、社会福祉施設の設置、社会福祉施設管理委員会の議決、社会福祉施設以外の慈善・福祉施設に関すること、社会福祉施設への入所に関すること、特定観光保養地、新都市に関すること、国務代理人から諮問を受けた事項）について、意見をのべなければならない。

さて、以上が市議会の権限の概要であるが、

市長

上の事情は市長についても大きな変わりはないが、市長が、一方で国の出先機関であり、他方で地域の代表者であることから、その権限等について紹介して置こう。（註27）

市長および助役については、『法典』第1編第2部第2章に規定されている。この章は3節、26項と若干の規則Règlementsから成るが、ここでは市長に限定する。

市長は市議会の長である（L.121-9,10,13）とともに、市行政の唯一の責任者であり（L.122-11）、さらに「国家の官吏」でもある（L.122-14）。市長は、満21歳以上の市議会「構成員の中から、秘密投票により過半数を持って選出される（L.122-4）。市会計等に関わる財政官庁職員は市長、助役になることは出来ない（L.122-8、1990年11月28日法）。市長及び助役は、市議会と同一の任期で任命される。「市長が〔国家の官吏として〕（1982.3.2法）法律が彼に命じていることをなす事を拒否し、もしくは怠るときには、国務代理人は、職務の遂行を要請した後、自らまたは代理人により職務で当該行為を行うことが出来る。」（122-14）「市長の利益が、市の利益と反する場合には、市議会は、裁判もしくは契約に際して市を代表するために、その構成員の中から他の者を指名する」（L.122-12）次に免職については、「理由を付し、」「コンセーユ・デタの議を経たデクレによるのでなければ罷免されない、」としている。（註）行政

裁判所（この部分も会計検査院の場合と同様、一つの行政チェックとして評価することは可能？中央権力の残滓と見るか？）もしくは議会に元づく罷免はあり得ても、住民による罷免要求は何ら存在していないことが注目される（詳しく）。またL.122-18には、興味深い規定がある。市長及び助役の名誉職の認定である。このような発想の上では、再選や多選への懐疑といった、権力の集中や長期化に対する警戒は有効には働かないことになるであろう。（註）

以上が市長の選任、地位、罷免等に関する規定であるが、続いて市長の権限に移ろう。

L.122-19では、「市議会の監督の下に、ならびに、『県の国務代理官の行政的監督の下に』（1982.3.2法）市長は以下の事項のほか、一般的に市議会の決定を執行することを任務とする」として、九つをあげている。

- ①市所有地の保全、管理等に関する事、
- ②収入、市立諸施設、市会計の監督、
- ③市予算の調整、提案ならびに支払い命令（予算は後で別に見る）、
- ④市の公共土木事業の指揮、
- ⑤市道路管理に関する事、
- ⑥諸契約を締結し、市事業につき入札を行うこと、
- ⑦売却、交換、共有等に関する事、
- ⑧原告もしくは被告として、市を代表すること、
- ⑨域内の有害動物の駆除に関する事、

以上である。（註）

続くL.122-20では、「市長は、さらに、市議会の委任により、その任期中につき、以下の事項の全部または一部を行うことが出来る」とされている。これは17の項目を含んでいる。

- ①市有地の配属の決定に関する事、
- ②租税の性格を有しない使用料の決定に関する事、
- ③起債に関する事、
- ④工事、納品及び事業契約の準備、締結、履行ならびに決済に関する事、
- ⑤物品貸借契約の締結等に関する事、
- ⑥保険契約の締結、
- ⑦会計管理局の創設、
- ⑧墓地使用に関する事、
- ⑨贈与および遺贈に関する事、
- ⑩随意契約に関する事、
- ⑪弁護士、公証人等への謝礼に関する事、
- ⑫被收容者の要請に応える事、
- ⑬教育施設に

における学級の創設、⑭境界の再設定に関する事、⑮先買権行使に関する事、⑯訴訟の提起または提起された訴訟の防御、⑰市自動車が巻き込まれた事故の賠償問題の解決。

以上である。（コメント）

次にL.122-22からL.122-29で、市長の警察権等が規定されている。

「市長は、県の國務代理官の監督の下に、L.131-1条以下に定める条件において、警察権力の行使を任務とする。」（L.122-22）

「市長は、県の國務代理官の指揮監督の下に、以下の事項を行う。

- ①法律および規則の交付および執行
- ②公安上の措置の執行
- ③法律によって委ねられた特別の職務

L.122-24 掲示訴訟法典16条にしたがい、市長および助役は、司法警察職員の資格を有する。L.122-25 市長および助役は、戸籍官吏である」

以上が市長の警察権等の主要事項である（コメント）。これらの原則規定に対応して、第三部では警察権の一般的、並びに個別の事項が列挙されている。（省略）

第2項 財政（アンケート：財政困難、図表の挿入によりわかりやすくする）

*法制度

続いて市の財政について『法典』の諸規定から概要を把握しておこう。（註）

第一編での、市議会（L.121-27）及び市長（L.122-19ほか）、さらに『権利と自由』の財政に関する原則的規定に対応して、第二編は財政に当てられ、6部25章からなっている。

第一部 予算

L.211-1 市の予算は、収入ならびに支出について、經常部門（section de fonctionnement）と投資部門（section d'investissement）から構成される。

L.212-1 市の予算は、市長によって提案され、市議会が採択す

る。

2 「人口3,500人以上の市においては、予算審議に先立つ2ヶ月内に、かつL. 121-10-1条所定の内規に定められた条件の下で、市議会において一般予算教書に関する審議が行われるものとする。」(1992年2月6日)

L. 212-3~L. 212-11、13が削除された理由、及びその内容(なぜ問題にするのか)

直接税に関すること(L. 212-12)、予算の閲覧に関することL. 212-14などは省略(ここの省略はだめ=財政民主主義の問題)

第二部 支出

市は法律によって義務的支出を課せられているが(L. 221-1)、その主となる28項目がL. 221-2に記されている。各項目が系統的に網羅されているわけではないが、いくつか整理してみる。市庁舎の維持管理等の費用、市役員、職員に関する費用、市内の都市計画、道路、下水道、墓地等に関する費用、救急、消防に関する費用、公衆衛生に関する費用、家族及び社会保障に関する費用、農事に関する費用、歴史的記念物に関する費用、市財産及び収入に関する法律により定められた徴収金及び負担金などである。(註33)

上とは別に、教育ならびにスポーツ教育施設について、関係費用を支出すべきことが唱われている。

第三部 収入

市収入を外観する。この第三部は第二編の半分以上を占めており、従って多くの規定を含んでいるが、可能な限り、簡潔に纏めておこう。

まず、市収入全般を章別に概観しておこう。

- 第1章 総則、 第2章 租税一般による徴収が許される分担金、税、
第3章 租税一般法典に規定されているもの以外の負担金、料金
または払込金、 第4章 地方財政委員会によって配分される経常
費総合交付金その他の収入、
第5章 補助金、 第6章 前貸金 公債および公債の担保、 第
7章 収入と支出の配分の改訂

以上のうちで、第3章および第4章がもっとも多くを占めている。

第一章総則第一節市の予算収入第一款經常部門の収入で、經常部門収入の細目が37項目定められている。

まず、L. 231-1条で、「經常部門の収入には、L. 231-2条およびL. 231-3条に定める税および非税収入が含まれるとしている」とされ、またL. 231-4条では「經常部門の収入にはL. 231-5条およびL. 231-6条に定める税および非税収入を含めることができる」となっている。

二つの条文の違いは、前者では当然に「含まれる」としているのが、後者では場合によってもしくは一定程度「含むことができる」としていることであるが、実際には、これはL. 231-5条にのみ該当する規定であるが、その理由、内容等にはふれず、項目のみを略記しておこう。

L. 231-2 經常部門の租税収入

a) 租税一般法典に定める形式において課税標準が定められ、ならびに徴収される税金および賦課金 (impôts et taxes)

①鉱山、②飲料販売業、③劇場、興行場、④土地有償譲渡、⑤狩猟免許、⑥印紙税、食肉市場

b) 市の利益のためにその徴収が法律によって認められている税、特に、①カジノ、②削除

L. 231-3 經常部門の非税収入

①住民非享有の財産からの収入、②果実、③給与所得税関係、④映画、テレビ劇場、⑤演劇劇場、⑥公共屠殺場、⑦埋葬、⑧水利使用、⑨市直営企業関係、⑩經常補助金、⑪電気、ガス等関係、⑫行政文書の送達、⑬使用料、⑭恒常的財源

L. 231-5 經常部門の税収入

a) 租税一般法典に定める形式において課税標準が定められ、ならびに徴収される税金、すなわち、

①固定資産税、住居税、②営業税家庭廃棄物収集税、③清掃税収入、④鉱泉水付加税、⑤球技場税

b) 以下の収入

- ①電気税、②ポスター等広告税、③滞在税等、④席料収入、⑤入港税

L. 231-6 経常部門の非税収入

- ①キャンプ場での廃棄物収集料収入、②水道料、③上、下水場への接続料収入、④通行税、計量税収入、⑤公共屠殺場の使用料収入、

投資部門の収入

投資部門についても、二つの一般的条文の下に、具体的項目を含んでいる。

L. 231-7 投資部門の収入はL. 231-8条およびL. 231-9条に定める税および非税収入を含む。

L. 231-8 投資部門の税収入

- ①公共施設地方税の収入、②公共施設費に係わる税金、③整備地区で設定された負担金、④下水道への接続についての負担金、賦課金もしくは使用料金

L. 231-9 投資部門の非税収入

- ①交通反則金収入、②超過建築密度支払額の一部、③投資および公共施設補助金収入、④公共施設公庫交付金

L. 231-10 投資部門の収入にはL. 231-11条およびL. 231-12条等に定める税および非税収入を含むことができる。

L. 231-11 投資部門の税収入

- ①公共輸送手段関係、②暫定的地方交付税関係

L. 231-12 投資部門の非税収入

- ①普通財産の譲渡金収入、②経常部門収入の特別徴収額、③起債による収入、④協力基金の収入、⑤長期債権、⑥負担付き贈与

以上が、市財政の概要である。(註35)

(図表を下に簡潔に、guide statistique を中心に)

第3項 市間組織(アンケート、図表により簡潔に説明する)

さて次に、市合併および市間組織に移ろう。(註)

前述のように、歴史的な中央集権体制に加えて、きわめて小規模

で多数の市を抱えたフランスでは、地方自治、地域民主主義の発展にとって、行、財政的能力、基盤に由来する諸困難が存在してきた。こうした事態への対応を一つの大きな理由として、市合併や、「広域行政組織」がある。

1884年以来、市合併を促す幾つかの試みが成されてきた。1964年8月28日のデクレでは、合併に伴う、施設改善に係わる補助金の増額が定められ、また1966年7月9日法は、市合併後の税率変更を段階的に行うよう定めた。こうした合併促進に向けての改革の帰結として、1971年7月16日にマルスラン法が制定された。（註）なお、現行『法典』においても合併は複雑な手続を内包している。

これらについて、『法典』諸規定に従い概括しておこう。

市合併については、第1編第1部第2章で、以下のように規定され、また第2編第5章でも補助金について幾つかの項目が掲げられている。

まず、第1編第1部第2章

L. 112-1 合併を希望する市の市議会は、単純合併、または1ないし数個の連合市（communes associées）の創設を伴う合併の手続きをとることができる。

L. 112-2 合併の申請が、（当該地域の）総人口の3分の2を含む市の市議会の半数、または総人口の半数を含む市議会の3分の2によってなされた場合には、当該合併の妥当性について、市選挙人名簿に登録された有権者による投票が行われる。この投票はまた「県の国務代理人」によっても決定されうる。

2 投票に由来する経費は、国の負担とする。

3 第1項に定める投票の制度に適用される方式は、デクレがこれを定める。

L. 112-4 前述の手続きによって行われた投票の結果として、投票の行われた市全体の登録選挙人数の少なくとも4分の1に等しい投票数に相当する有効投票の過半数が、当該市の合併を是とする場合には、国務代理人の決定によって合併が宣言される。ただし、1つの市において、その登録選挙人数の少なくとも半数を代表する有効

投票の 3 分の 2 が、合併に反対の意志表示をした場合には、当該市は合併を強いられることはない。

以上が合併に至る法的手続きの「共通規定」である。フランスで市合併が主調音として鳴り続けていることは明らかである（市長会の主張、合併への補助金）。1977年のL. 112-4では、「この投票は市会議員の 2 回の改選の期間中に一回だけ行われ得るもの、」とされていたが、現在では（何時から？）これは削除されているのである。しかし他方で、第 4 款の「市統合計画」に関する規定が（L. 112-12～L. 112-18）、1983年 7 月 22 日法により全面的に削除されたのは社会党の中央集権の意向によるのであろうか（註）。それとも、これらの規定が知事の後見監督の一形態として残存することへの警戒（中央指令による統合への警戒？）と捉えられていたからであろうか（新聞により調べる）。ここには、いわば「上からの近代化」とでも言うべきものであっても、幾つかの地方統合（地方分権の可能性）の促進規定が含まれていたのである。（それとも全くの読み違いで、「この投票は市会議員の 2 回の改選の期間中に一回だけ行われ得るもの、」の条文の削除により、難関でもこの投票が行い得るので、統合を促進するということであろうか？）

L. 112-13 各県において実現すべき市町村の合併ならびにその他の推進すべき市間の協力方式に関する計画には次の事項が含まれるものとする。

2. 市の基本的な責務を遂行することができず、他の統合形式をとることもできない市について、その隣接する 1 ないし複数の市との合併を提案すること。

L. 112-14 市の合併の提案は、知事によって、関係市議会の議に付される。

市議会が提案された合併に同意した場合には、合併は知事決定によって宣言される。1 ないし数個の関係市議会が合併の提案を排斥し、もしくは 2 ヶ月の期間内に決定を行わない場合には、当該提案は県議会の議に付され、知事は県議会の肯定的意見を述べた場合にのみ

合併を宣言することが出来るものとする。

見られるように、第4款の諸規定は、第1款の「共通規定」と根本的に矛盾するものであり、両者の合理的統合をなし得なかったことから、後見的性格を残した第4款を削除したと解するのが妥当と思われる（なおL.112-18は、多目的市組合の設立に関して今も適用されている）。しかしこれによって、合併が基本的に、自治体側からの「自然発生的」意欲に任されることになったことは確かであろう。（註）

次に市間組織に移ろう。（註）

市間組織については、『法典』第1編、第6部第3章以降に規定されている。また第7部にも、都市整備組合に適用される規定などが盛り込まれている。ここでは第6部第3章以降を中心に市間組織を列挙するとどめる。なお、市間組織は一方で、具体的課題に関わる事業体であり、その必要性も明瞭で組織化も簡単であるため、今後より多くの役割を負うことになろうが、他方で各市の住民にとって、その組織的・人的疎遠性のため不透明となりがちである。これらの制度的・機能的実態の解明は大きな研究テーマと成り得るであろう。

市組合

市連合区 (Districts)

第4節 財産・債権債務の移管に関する規定

第5節 広域市圏評議会

第6章 複合組合 (Syndicats mixtes)

第7章 広域農村圏 (第92-125号法律)

第8章 広域都市圏 (第92-125号法律)

第7部 新都市 (Agglomérations nouvelles)

第8部 特別規定

第 2 節 アンケートにみる地域民主主義の実態

以下は、1996年2月から3月の間に、人口1万人から30万人未満のフランスの市長に対して行ったアンケートに基づく考察である。海外領土を含む900人の市長のうち、本土の市長は848人であり、253人(30%)が回答を寄せている。質問は地域民主主義に関わる6部門50問であるが、本稿ではその幾つかに言及することに留まる。質問本体は、1部-貴方の市、2部-選挙、3部-市長の諸活動、4部-自治体経営、5部-国際関係、6部-市長から成っている。フランスには人口10人未満から200万人を超えるパリまで約3万6千の市が存在するが、今回のアンケートに答えてくれた市長たちはフランス全域に互り、年齢、経歴も多様であった。ここでは、幾つかの質問に関わらせて、単純な統計や踏み込んだ図表を用いて考察してみる。

まず今回の回答者ならびに市長の概況を見よう。市長の人口規模別分布は1万人台が125市で49.4%、2万人台から4万人台が96市(37.9%)、5万人台から9万人台が22市(9.4%)、10万人台から30万人未満が10市(4.0%)である。2万人台の回答が全体的構成に比べてやや多いが、ほぼ均等な回答状況であった。地域的には、コルシカ州の2市(無回答)を除くと、リムーザン州とピカルディー州が10%台で、バス・ノルマンディー州が40%、フランシュ・コンテ州が54.5%であった。職業では、学者に教育関係者を加えた50名(19.7%)が最も多く、医師・医療関係者、公私の幹部、公私のディレクター、自由業、弁護士などが続いている反面、労働者は3人(1.2%)であるが、848人全体についてもほぼ同様の構成である。(教育関係170名・20%、労働者26名・3.1%)回答者の政治的立場では、フランス共産党27名、社会党82名、民主連合40名、共和国連合46名、無所属50名で、全体の構成にほぼ対応する回答状況であった。女性市長は今回の調査対象市では44名(5.2%)で男性の804名とは大きな隔りがある。回答した女性は14名(5.5%)であった。

フランスにおける地域民主主義の一実相（鈴木）

地域別回答状況（一部）

	地域（5州）									
	リムーザン		ピカルディ		バスノルマンディ		フランシュコンテ		イルドフランス	
	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)
5州回答者(計85人)	1	1.1	4	4.7	6	7.1	6	7.1	68	80.0
5州市長数(計292人)	6	2.1	21	7.2	15	5.1	11	3.8	239	82.0
回答者/州	-	16.6	-	19.0	-	40.0	-	54.5	-	28.5

人口規模別回答状況

	人口規模（本土848市）									
	1万人台		2～4万人台		5～9万人台		10～14万人台		15～29万人台	
	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)
回答者(計253人)	125	49.4	96	37.9	22	8.7	7	2.8	3	1.2
848市	451	53.2	297	35.0	69	8.1	18	2.1	13	1.5

市長職業（5種126人）

	職業（5種）									
	教育		医療		幹部		自由		労働者	
	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)
回答者(計253人)	50	19.7	29	11.5	28	11.1	16	6.3	3	1.2
848市	170	20.0	89	10.5	108	12.7	49	5.8	26	3.1

所属政党（4党+無所属）

	所属政党（4党+無所属）									
	共産党		社会党		民主連合		共和国連合		無所属	
	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)	実数	構成比(%)
回答者(計245人)	27	10.7	82	32.4	40	15.8	46	18.2	50	19.8
本土全体(848)	104	12.3	249	29.4	156	18.4	176	20.8	144	17.0

以上のように、人口1万以上のフランスの市長は、典型的には、教員や医師あるいは公的ならびに私的セクターの幹部で、社会党や共和国連合に所属し、40歳台から50歳台の男性である。

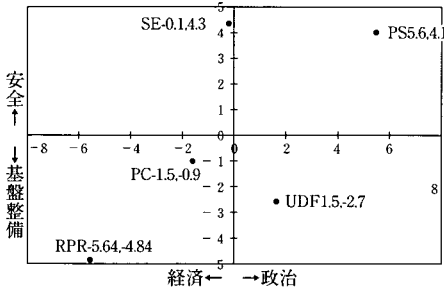
*市の現状と市長

さて第1部、問5では、自治体が直面する多様な問題（選択肢25）について質問したが、失業・雇用（219）、社会的支援（138）、財政原資（137）が3大問題となっている。1996年当時10%以上の失業を抱えていたフランスにおいて、雇用問題が自治体レベルでも最

重要課題と認識されていたのは肯ける所である。続いて人身・財産保護 (101)、住宅の修復 (101)、公共住宅建設 (95) が第二グループとなっている。個人生活の基礎を成す安全な居住環境の形成は市長の任務の重要事項であろう。更に環境保護、廃棄物収集・処理、市内道路の整備が重視されている。フランスは、環境保護や廃棄物問題についての世界的趨勢の中で立ち後れているのであるが、今後、より大きな課題となるのではないか。続いて、地域民主主義が55名 (全回答者の22% = 10位) の市長によって問題とされている。その内容については単純でないであろうが、少なからぬ関心事項ではある。他方で、教育・文化・スポーツに関しては、5項目全体として173名が関心を示しているだけであるが、問4では、スポーツ団体がもっとも重要なものとされ (187人) ・文化団体 (99人) を加えると、重要な関心事項であることは明らかであろう。(選挙母体に成るからか?)

次に、政党別に、自治体が抱える基本問題に差異が認められるかどうかを見よう。人口1万人以上の地方議会においては、明確な政治色を出さない市長が17%と少なからぬ割合を示しているが、日本の自治体首長の圧倒的な無党派性に比べれば強い政党色が働いているので、政党別の傾向把握は最も重要な分析指標となる。

G2 (q42-q5) 政党別問題



政治：地域民主主義、影響団体等
 安全：環境保護、文化的共存等
 経済：失業・雇用、財政減資等
 基盤：幹線道路、住宅建設等

左の図は、25の選択肢の中から主要な21項目を、基盤整備と安全性、経済的事項と政治的事項とに対質させ、各政党の市長たちがグループとしてどの位置を占めるかを表したものである。X軸が全体として約12ポイント、Y軸が約9ポイントであり、政党別の差異は大きく

なく、どの自治体も共通の基本問題を抱えていることがわかる。（差異が小さいという理論的根拠は何か？）それでも、社会党（PS）は政治性（地域民主主義）や安全性（環境保護）というやや理念的な方向に傾き、共和国連合（RPR）と対照をなしている。共産党（PC）と民主連合（UDF）はほぼ均衡のとれた位置にあり、無所属（SE = Sans étiquette）は人身保護など個人生活の視点を強めている。もっともクロス分析では各選択肢への絶対的選択度は捨象される為、下の政党別選択表も参照されたい。

基本的問題	地域民主主義	影響力団体	行政機構	地方議員	失業・雇用	店舗の調和	税の均衡	財政原資	幹線道路	市内道路	公共輸送	土地収用	住宅修復	公的住宅	住宅アクセシ	交通安全	人身保護	環境保護	廃棄物	社会的支援	文化的共存
PC (27)	5	0	2	3	25	5	4	17	2	3	7	2	10	18	3	5	11	5	7	16	2
PS (82)	26	3	3	11	74	29	21	49	17	26	15	12	39	30	8	14	29	32	28	51	12
UDF (40)	6	2	6	1	27	15	8	19	8	16	13	9	14	8	4	3	19	13	12	17	7
RPR (46)	4	1	3	7	35	21	10	24	13	15	10	10	12	20	10	13	18	17	13	18	6
SE (50)	7	2	6	6	47	20	11	24	10	12	8	14	21	16	8	12	20	15	19	28	7
TOTAL (245)	48	8	20	28	208	90	54	133	50	72	53	47	96	92	33	47	97	82	79	130	34

第2部では選挙を扱っている。まず、市長に立候補した理由を尋ねている（10選択肢）が、各政党とも「町を守る」ことや、「生活改善」を重視していることが覗かれる。自らが責任を持つ自治体の独立と安定を図るとともに、住民の生活環境を向上させることが、民意を代表する首長として求められるものである。社会党や共産党

立候補理由	生活改善	理想	町を守る	諸団定要請	議員要請	指導者	理想追求	政党代表	経歴	識見
PC (27)	21	6	24	1	3	2	20	12	3	2
PS (82)	63	10	63	5	10	21	64	27	17	13
UDF (40)	34	6	32	1	6	9	21	2	7	9
RPR (46)	41	8	41	2	6	16	32	5	6	10
SE (50)	43	9	45	5	12	14	27	1	5	8
TOTAL (245)	202	39	205	14	37	62	164	47	38	42

が「理想追求」や政党綱領の実現を掲げているのに対し、共和国連合では、「指導者的性格」や「識見を活用する」という個人的要素が相対的に大きな立候補理由となっている。他方で、理想、政党や個人に比べて中間的な諸団体や

