

フランスにおける地域民主主義の発展と現状 (一)

鈴木礼暁

目次

- 序
- * 意図とテーマ
- * 対象と方法
- 第一章 地域民主主義の発展と現状
 - 第一節 地域民主主義の発展——一九五七年『コミュン行政法典』を中心に
 - 第一項 一八八四年まで
 - 第二項 一九五七年まで
 - * 一八八四年「四月五日法」
 - 第三項 一九五七年『コミュン行政法典』における地域民主主義
 - * 市と市議会
 - * 市長
 - * 地域民主主義の限界
 - 第二節 地域民主主義の現状——一九八二年改革から現在まで
 - 第一項 行政制度
 - * 団体自治と住民自治、市各機関の権限

フランスにおける地域民主主義の発展と現状 (一) (鈴木)

- 第二項 財政制度
 - 第三項 市間組織（以上本号）
 - 第二章 地域民主主義への取り組み
 - 第一節 政党の立場
 - 第一項 共産党
 - 第二項 民主連合
 - 第二節 市長会
 - 第一項 地域整備と市長
 - 第二項 市民と市長
 - 第三節 市長からの報告
 - 第一項 小規模市
 - 第二項 中規模市
 - 第三章 地域民主主義の一実相―市長アンケートから
 - 第一節 書面アンケート
 - 第二節 面接アンケート
- 結論 フランスにおける地域民主主義の課題

序

* 意図とテーマ

本論は地域民主主義の可能形態を模索する継続的研究の発端をなす一報告である。

一九九六年三月、地方分権推進委員会が、『中間報告』―分権型社会の創造―を発表し、地方自治、地域民主主義が具体的国家課題となってきた。地方自治の本旨にもかかわらず、地方自治、地域民主主義はこれまで多面的、かつ重大な障害を抱え、「地方の時代」という標語の下でのいくつかの先進的取り組みにかざられてきたのである。したがって、此所にいたる一連の模索と改革の試みを、明治維新や戦後改革と並ぶ「日本の近代化の最終局面をなすへ政治改革」と呼ぶのも、この報告書が、国と地方の「主従の関係から対等・強力の関係」の確立を訴えていることから、あながち誇張とは言えないであろう。⁽¹⁾

地方分権化もしくは自治体改革は、諸外国でも多様に進められてきた。西ヨーロッパ諸国をとってみれば二〇ヶ国中一七ヶ国がこの二〇〜三〇年の間に地方行財政に関する諸改革に取り組んできたのであり、本稿で対象とするフランスでも、サッチャー以来取り組んできたイギリスでもまさしく現在進行中のものである。⁽³⁾ 東ヨーロッパ諸国においても地方分権の動きは活発であり、ゆきすぎ？を説く者さえ出始めているようである。⁽⁴⁾

本論の具体的課題は、日欧諸国における地域政治の実体的比較研究の一環として、フランスの市長へのアンケートならびにインタヴューに基づきフランス地方政治の一樣相を描き示すことである。⁽⁵⁾

しかしながらここに掲げた課題の設定には、政治学の一研究として理論的にも現実的にも幾つかの困難や異論、さらには批判が有り得る。政治学一般のどの教科書においても地方政治、地域民主主義は一つの章をなしてはいるものの、地域民主主義を政治学の中心的課題として扱っている著作は多くはない。地域政治を重視する研究にあっても地域研究の「絶対的限界」を指摘するのは奇異なことではない。フランス社会学の重鎮として日本で良く知られているピエール・ブルデュにあっても、あれだけ詳細な考察の対象も国家エリートに過ぎなかったのである。

とはいえ地域政治研究の現実的、理論的必要性並びに意義について、積極的に開陳する事が出来るようになったのも事実である。ロバート・ダールの『誰が統治するのか』Who governs?以後、アメリカにおいて多数の研究がなされたが、これを受けて日本でもフランスでも、地域政治研究の方法的模索、対象領域の拡大が進められてきたのである。

フランスにおける地域社会・地域政治研究は一九七〇年代に本格化したと言いうる⁽⁶⁾。

そもそもフランスで、「政治学」が「自立した学問」として自覚されはじめたのは一九六〇年代で、ほぼ日本と同時期であった。一九四九年にジョルジュ・ビュルドーの『政治学論』Traité de science politiqueが発表され、「政治学」という用語が用いられたが、「憲法学」の付随学もしくは補助学にすぎなかった。ベルトラン・ドゥ・ジュヴネルがレイモン・アロン、アンリ・ルフェーブらとともに、フランスにおける政治学の独立を訴えたのは、一九六一年だったのである⁽⁷⁾。

社会学者たちは早くから地域社会、地域政治の研究を活発に行っていた。これには方法上もしくはイデオロギー上の多様性があるが、ほぼ三つに大別できる。

H・マンドウラはアメリカでの研究を終えた後、一九五八年、いち早く『農村社会学研究』*Etude de la sociologie rurale*を発表し、六〇年代、七〇年代には理論的・方法的体系化を試みたのである。組織社会学では、P・グレミオンがM・クロジエのグループに入つて後、七六年『都市周辺権力』*Le pouvoir périphérique*によつて、地域権力における「飼い慣らされたジャコビニズム」の死滅を説いたのである。マルクス主義「都市社会学派」もまた都市を対象に経験的、具体的な地域研究に踏み込んだ。この「学派」は特に六八年を経験した非マルクス主義者をも集めたが、マルクス主義者としてのE・プルトゥセイユは「都市社会学センター」を主宰し、国家と独占資本による地域への強制的介入を明らかにしようとしたのである。⁽⁸⁾このような「社会学」からの地域政治、地域社会研究に加えて政治学、経済学、法学の分野からも多くの成果が発表された。政治学に限ってみれば、J・ラグロアが一九七三年に『社会と政治』*La société et la politique*を、A・マビローが一九七二年に『国政の地域的要素』*L'élément local du gouvernement*を発表し、その後のさまざまな政治社会学的地域研究を促し、分権化改革が具体的にわたつた八二年以後は加速化したのである。⁽⁹⁾

地域政治研究の発展は、政治学の研究対象としての地域の自立性、重要性の承認とともに、研究対象および方法の多様化をもたらし、いわば総合的な地域政治研究を可能とし、必要とするに至つたのである。*Revue française de science politique*と並ぶフランスの代表的政治学研究誌POLITIXは一九八九年に「地域の空間」と題する特集を組んだが、そのサブテーマは包括的で、目次のごときものであった。⁽¹⁰⁾すなわち「分権化、公共政策、自治体選挙、地域発展、新市民性、地域行政、県会議員の職業、州制度」の下に二〇編の論文などを載せている。これらとともに欧州研究者の協働による比較研究も活発となり、英仏の協力の一つの成果として、『市民と地域政治』*Les*

citoyens et la politique locale が挙げられる。また自治体議員、特に最小の政治・行政単位である市町村の首長の研究も学問的研究対象として市民権を得るに至っている。⁽¹¹⁾ 本稿の主題である市長を直接かつ全面的に対象とする研究はパリ政治学院図書館での検索によれば、一九九五年時点で八点であった。⁽¹²⁾

地域政治の実体的比較研究の内容を、市長の政治的・行政的諸活動や意識とする事の意味の至る具体的根拠とは何であろうか。

第一には、行政および議会の長である市長の地位や権限の比較により、各国の地方制度の政治的・行政的相違の鮮明化、それとの関連での諸問題の特定化が容易で、比較考察の対象として優れている事があげられる。これは比較地方政治制度論の一内容を為すものである。第二に、比較政治家論的視点に立つ複数の意味が存在する。まず、同一国内において、経歴、職業、政治思想（理想、利害）を異にするものであっても同じ歴史的土壌、政治風土、社会・経済状況の中で地方政治家としての共通項を探る事が出来、これにより各国の政治的特質を認定し得るであろうという事が挙げられる。たとえば議員兼職 *cumul des mandats* に対する各市長の評価を調べることによって、フランスの政治の集権的性格や政党政治の特徴の一端を浮き彫りにし得る。これは政治制度と政治家の関係性の解明に向かい得ることである。次には、市長という特殊な身分のゆえに、各国の多様性にもかかわらず、政治家としての一定の類似性が抽出され易いということがある。地方政治家論の可能性に関わる視点である。さらにこの延長として、各国での地方制度改革を受けて、市長の役割にも変化が見られる中、市長の資質や能力、あるいは使命感などにより独自の地域的發展の至る停滞が起こり得るという事、したがって市長および地方政治家の将来像を描き得るのではないかということがある。これによって地方行政財政改革をも含めた地域發展と政治家の関わりを明らか

にし得るであろう。市長を中心とする研究の第三の意味は、市長が市民にとって最も身近な政治的、行政的責任者であるということから、各国市民の政治意識、政治行動、したがって生活と政治の関連やそれぞれの特徴や掴み得るといふことである。¹³ 第四に、以上を通じて、地域から見た、各国の権力状況や、民主主義の方向性にも一定の見通しを持つことが出来ると思われるのである。いわゆる上位自治体や国家、また政党や企業と市町村との諸関係実態を明かにし、それらの今後の方向性と可能性を見出し得ると共に市民∥国民の政治文化を同定し得るであろう。最後に、財政民主主義の観点からの自治体、首長研究の意義に就いて触れねばならない。一九九〇年の地方公共団体支出総額は、七〇〇億フランで、国の一兆二八一九億円の五五%を占めている。地方公共団体のうち、コミュニケーションと間コミュニケーション組織の総支出は四七八〇億フランである。¹⁴ このような自治体財政の具体的運用にあたっての市長の役割と可能性の増大が予想される中であつて、彼らについての研究がいつそう求められているのである。

次に指摘すべきは、アンケートやインタビューによる政治研究の困難と意味についてである。

政治現象の中心的議論の一つは古くからそれを権力の争奪現象や(支配・統制)と捉えることであつた。これによれば、政治の主たる研究対象は権力者(集団)もしくは反権力者(集団)である。そして権力者は、自らの権力保持の真相や深層を他者に知らせず、権力の保持の技術を秘境的に護持、伝達することはあつても、その実態の公開を極度に嫌い、自己の宣伝に資する限りでのみ情報を提供するのである。政治について語るものに対しては、「あなたは政治家なのか、もしくは政治家になりたいのか」と問い掛けられるのである。¹⁵ したがって、政治権力の一端をになう市長に、自らの政治生活の実態について積極的且つ有意義な回答を期待しうるところか、表層的な返答を得るのが一般であり、さらには回答を得られないことから、調査そのものが成り立たないことも起こりうるのである。

る。¹⁶

しかし他方で、政治を共同生活体における諸価値の増大とする見方が存在する。（公共価値―政策の積極的選択）これによれば政治家、特に代表的部署にある政治家の立場は重要である。共同生活体における価値の増大、すなわち政策形成の主要な一翼をなう政治家の活動についての研究が、政治学の対象領域として成立する所以はここにある。¹⁷そして地方レベルの政治家が、地方行政官や各種団体とともに、地域生活改善への権限と責任をより一層求められる中であって、彼らの活動実態についての学問的研究報告を行うことは政治学者の学問的課題のひとつであり、これに対して、自覚的政治家からの真摯な答えを期待し得るであろう。地方政治家の中心である知事や市長が政治過程における決定的判断者であることを思えば、このような課題が重要であることは言を待たぬことであろう。¹⁸

地域住民の生活改善、地域整備、地域経済発展、地域民主主義の制度ならびに意識改善といった地域の課題のみならず、国民社会や国際社会における地域の役割と可能性を自覚する先導者としての首長の資質や責任を、かれら自らの意識の中から探り出し、彼らの実像の一端を描き、市民や行政担当者、さらには各種団体関係者や政治家に供するのがこの比較研究の目的のひとつでもある。

第五共和制の政治制度の下での地方自治体、特にコミューンの地位の今も猶圧倒的な下位性にもかかわらず、この課題は特に国際比較の観点から遂行されるべきものと考えられるのである。¹⁹

* 対象と方法

調査対象者は一万人以上三〇万人未満の市の市長九〇〇名である。フランスの地方制度は一九七二年以来（一九六〇年、行政区画としての州設立、一九八二年、州議会議長が行政の長となる）、三層制をとっているが、その基底部を為すのが市（Commun Commune, Villeとも言う）であり、現在三六七六三市（内務省）で、日本の市町村総数の一一・三倍である。人口規模（五八一〇万人）を考慮すると実に二〇倍以上になる。総人口を市総数で割れば平均一五〇〇人程度となるが（一〇〇〇人以下 \parallel 九〇%、無人自治体 \parallel 七%）、実態は一〇人未満から二一七万五千人を擁するパリに至る諸区分に分類される。フランス市長会はこれらほとんどの市を網羅しているが（ほぼ三四〇〇〇）、ほかに大市、中市、小市の各会が存在する。

本調査の対象は大規模市の大部分と中規模市のすべてであるが、これには三つの理由がある。

第一は経済的ならびに技術的なるものである。質問用紙の送付並びに回送だけでも、全市分では約六〇〇万円以上が必要である。また、フランス側の協力者への諸費用を計算すればいっそう経費がかさむこととなり、個人の試みとして簡単なものではない。技術的困難というのは、本調査の実施と調査結果の集計・加工の労力によるものである。仮に一五%の回答率⁽²⁰⁾としても約五五〇〇人で、後に見るように五〇問程の質問で、形式も択一式、複数回答式、オープン式が混在し、さらに面接調査も行えば、個人では数年を必要とするのである。一人の市長との面会を得るために少なくとも二〜三日かかるのであるから、うまく調整しても、たとえば一〇〇人の市長との面接日の決定を個人で実施するためには、その倍以上の連絡を取らねばならず予約だけで数週間を費やし、面接を加えればその数

倍から十数倍を必要とするのである。⁽²¹⁾ データ処理については、コンピュータの使用が時間の大幅な節約を可能とさせるとしても、一〇〇メガを越えるデータの入力や加工に当たって、学部、特に現在の法学部の学生を協力者とすることは、意義は大きくても殆ど不可能である。⁽²²⁾

調査対象を限定した第二の理由は法制度的事情によるものである。前記のようにフランスの市は一〇人に満たない極小な市から巨大市まで人口規模の上で極めて多様であるが、法的地位においても三種に分けられる。第一はパリやリヨンなどの特別市で、事業実施や財政さらに選挙、行政上その他で独自の権限、能力が認められ、県と同様の地位を有している。第二のいわゆる中規模な市では県の下位に在りながらも相対的自立性を備え、地方の中心市、巨大市の衛星市、あるいは地方の独立市となっているものである。⁽²³⁾ 第三は、小規模あるいは極小市で、その多くが県の後見の下におかれ、一九八二年三月二日法第一条の、「市、県、州は選挙された議員により自由に統治される。」と言う規定にもかかわらず、多くの実質的制約を受けている。以上がフランスでの市の調査範囲を、広義の「中規模市」のすべてと特別市を除く大規模市とした理由である。これにより市民生活の法制度的基礎単位である諸コミューンにおける政治的、行政的諸傾向を（人口的、法制度的、政治的）共通性のうえでの差異性、差異性のうえでの共通性としてより明瞭に描き得ることが出来るであろう。特別市や極小市の調査はそれ自体大きな独立したテーマであり、さまざまな視点から別途企画されるべきものである。

第三の理由は本調査を比較地方自治研究の一環として行うことによるものである。そのさしあたりの対象国は日仏であるが、日本の市町村は戦後の統廃合により現在（平成一〇年九月）三三三四であるが、そのうち市は六六九である。政令指定都市ならびにそれに準ずる市を除き、最小六六〇六人の歌志内市を含め、人口五〇万人未満の市

数は六五〇であり、フランスの一万人以上の市との比較考察に有意義な対象である。また町は一九九三、村は五七三であり、うち二万人以上の町村を含めると、九八七市町村となり、より適正な対象数となるのである。なお、現時点で、日本の市ならばに一定の町村について、書面アンケートを実施済みであるが、フランスでの調査とは異なる視点も含んでいる。

さて郵送による質問書の作成にあたっては、日仏等の政治学者、社会学者の調査報告を参考としているが、⁽²⁴⁾ 次のような視点、性格を有するものである。これは、前記の市長に関する研究の意義ならびにアンケートによる調査の可能性についての言及と相補的なものである。

本調査は民主主義社会の可能形態の探求という展望の下に、仏日の地方政治・行政の諸様相を、市長という一政治家の意識と活動を通じて、比較論的に描きだそうというものである。ここでは、地方政治が、それ自体として、市民のあらゆる生活欲求（経済的、社会的、文化的）を、市民自身によって行う権利を実現する場であるとの認識が前提されている。これは国民主権の具体的一内実を市民主権、自治体主権とする立場を取るものとなる。

権力の歴史的諸形態を考察すること、政策形成とその執行などから、政治・行政の具体的態様を鮮明し、理論化を行うこと、つまり政治社会の全体的構造や過程を問題にするのもひとつである。あるいは、住民参加や直接民主主義の観点からの個別アプローチも多く見られる。また投票行動の分析を通じて、政治文化の諸形態を同定するのも有意義なものである。さらに、先進的事例を総合的もしくは、テーマ的に行う方法も存在する。これらと比べれば、本論は、構造的でも、過程的でも、先進的でも、個別テーマ的でもない。平面的もしくは断面的、一時的、総花的とも言い得る。その意味でこれは立体的、時系的、突出的研究による補完を待つ第一次的報告とすべきであ

る。また、何らかのあり得るべき価値や立場に立脚してというよりも、民主主義の可能性の想定の下に仮説的に進められるものである。ここで、民主主義の可能性というものは、松下圭一氏や村松岐夫氏の民主主義論に基づくものである。これを仮説的命題として進めるのである。この視点からの地域民主主義の国際比較によつて、一般に言われてきた、国―地方関係の諸類型をあるいは実証し、あるいは補正することが可能となるであろう。

質問はフランスおよび日本において大枠は同種であるが、各国の制度上の差違や回答状況、あるいは分析時点での反省に基づき変化することになる。今後の調査においてさらに視点の鮮明化、奥行きが求められる事となる。

フランスでの書面による質問は、表紙（市名、市長名、報告書での記名による紹介への応諾、二次調査Ⅱインタビューへの応諾）と、六つのセクションを含む本体からなっている。Aは「貴方の市」、以下B「選挙」、C「市長の活動」、D「自治体経営」、E「国際関係」、F「市長」で、全部で五〇の質問がある。続くインタビューでの質問はA選挙、B現実政治、C住民および野党との関係、Dその他として、選挙、自治体経営、民主主義についての質問を設けている。諸々の制約から多くは望めなかったが、全部で三二問となった。

最後に協力者について記さなければならぬ。この種の調査研究は、先に触れたように個人の企画としては大きな困難が伴うものであり、協力者は、その協力無しには企画そのものが事実上不可能な、いわば共同実施者とも呼ぶ得るものであり、特に序において記されるべきであろう。この意味で全体的協力を得たのはC2FConseilという地方政治コンサルタント会社である。所長のファヴロー氏は、書面による質問事項の検討から、アンケートの送付、回収、面接調査の設定、面接での基本的応対等すべてにわたり筆者を助けてくれた。各種面会への車に

よる移動も彼によって行われたものである。次にフランス市長会の協力も、アンケート回収率の増加に役立ったと思われる。同会の Mme. Seiff は質問事項を点検し、有用なアドヴァイスを提供してくれたうえ、同会会長 J・P・ドウルヴォア氏名義で、本調査に賛同し、回答を促す各市長宛ての依頼状を整えてくれた。日本側では、自治体国際化協会パリ事務所の横山所長はじめ所員の方々から、資料や調査の進め方などについて協力を戴き、推薦の文書を、また、在仏日本大使館文化部の小山内一等書記官から、同大使館がこの調査に理解を示し、推薦する旨の文書を戴いた。中央大学の中島康予助教授には、企画当初から議論の時間を割いて戴いた。仏国民会議の P・セガン議長の秘書長からは、同議長が本調査に理解を示し、成功を祈っているとの手紙を受け取る事が出来た。²⁵ また、私のゼミ所属学生達の奮闘についても記さなければならぬ。森、高橋、丹内、斉藤、若杉、向口、歳桃、工藤らは、日夜エクセルやアクセスへの入力や表作りに励んでくれた。彼等のもとに集まる三〇名あまりの協力がなければ、この報告も、さらに多くの時間を要することになったであろう。

(1) 『いま、なぜ自治・分権なのか』、国民文化会議編、松下圭一、内田和男、一九九五、一五頁。なお松下は、現在進行中の「地方分権推進委員会」の運きをこのように評価しているのではない。また問題点、限界については、新藤宗幸「行政改革」、国民文化、四五二号。杉原泰雄「地方自治と地方分権」、法律時報、六六卷一二号、進藤兵「地方分権か地方自治か、自己決定か社会連帯か」、法律時報、六九卷四号。現行地方自治法の憲法学的解釈への一提言については、河合義和「憲法第八章の虚像と実像」、『憲法の理念と行政法の現実』、評論社、一九八二。

(2) ヨーロッパ各国の地方自治制度改革は次のごとくである。(『ヨーロッパ各国の地方自治制度』、自治体国際化協会一九八八他により作成。)

国名	年度	法律名	内容
アイスランド共和国	一九八六	地方自治法	カウンティの廃止、国→Town, District
アイルランド共和国	一九七八	地方自治法	固定資産税免除の埋め合わせ補助金
イタリア共和国	一九八二	地方行政法	県と市町村の権限強化
グレートブリテン連合王国	一九八四	大ロンドン行政法	大ロンドン都カウンスルなどの廃止
オーストリア共和国	一九七九	法律	デイストリクト長官の対市町村権限強化
オランダ共和国	一九八七	改正州に関する法律	州政府権限の削減
キプロス共和国	一九八四	法律	旧村Ⅱ四五〇 新村Ⅱ一〇〇に関する包括法
ギリシャ共和国	一九八四	法律	自治体合併、自治体組合の促進
スイス連邦共和国	一八四八	憲法	国、州、地方、市町村
スウェーデン共和国	一九七七	地方自治法	市町村と県の職務、権能の規定
スペイン王国	一九八五	地方自治法	地方団体の基本的枠組み
デンマーク王国	一九七〇	地方自治法	県および市町村の統合
ドイツ連邦共和国	六五〇七七	法律、No. 90 東独統合	地方行政ならびに行政区画の改革
トルコ共和国	一九八二	法律	大都市圏における自治体の再編成
ノルウェー王国	一九八〇年代	五四、地方行政法	市町村四七、田園都市町村四〇七への統合
フィンランド共和国	一九七六	地方自治法	市町村の権限等の均一化
フランス共和国	一九八三	法律	地方自治体の組織、選挙、住民参加等改革
ベルギー王国	一九八〇	憲法	フランマン、仏、独の三文化的共同体規定の改正
ポルトガル共和国	七六〇八四	法律	行政区の廃止、市の機能、権限、財政（継続）
ルクセンブルク大公国	一九七二	指導	地方議会の自発的合併の促進

また、「ヨーロッパ地方自治憲章」については、持田信樹、「地方分権と財源問題の展望」、ジュリスト、一〇九〇号、広田全男、糠塚康江「ヨーロッパ地方自治憲章、世界地方自治憲章の意義」、法律時報、六六卷一二号。

(3) イギリスでの二層制から一層制への改革、スコットランド議会の創設などについては、朝日新聞、一九九七、九/一二、一三、一九、一二二、など。

(4) 自治体国際化協会ロンドン事務所員による九六年の旧東欧訪問調査後の談話。

(5) 日本での地方議員研究の方法ならびに意義については、村松岐夫「地方議員の研究」日本経済新聞社などを参照。

(6) のちに見るようにラグロアやマビローラ、その後地域政治研究の中心となる研究者たちが著作を発表するのは、七〇年代前半である。また、ダールの『誰が統治するのか』は一九七一年に翻訳されている。

(7) Madeleine Gruvity, Jean Leca, *Traité de science politique* Tome1 p.68.

(8) POLITIX.n.7-8, octobre/décembre.1989, p.17-19

(9) フランス政治学会掌握による未公開論文の変化は次表の如くである。REVUE FRANCAISE DE SCIENCE POLITIQUE の各年により作成。

過去一八年間における政治研究の動向

分野	年度										比率 (%)	(実数)	比率 (%)
	一九七九	一九八四	一九八七	一九九二	一九九四	一九九五	一九九七	一九九七	一九九四	一九九七			
A. 総合的・理論的研究	四五	二九	四三	三四	二八	二〇	二一	一・四	一七	七五			
B. 政治思想、思想家研究	九四	五八	五八	七七	七三	七七	六五	四・二	一八	八九			
C. 公共の制度及び政治				二六四	二七八	三三一	二六九	一七・四	一九	九七			
1- 統合ヨーロッパ			一九		八〇	九七	六六	四・二	一一四	八三			
2- フランス	三二	三二	六〇		一一一	一三〇	九六	六・二	一一五	八六			
3- 外国					八七	九四	一〇七	六・九	二〇	一一三			
D. 地域の制度及び政治		一九		一九九	二四五	三一九	二七五	一七・五	三〇	一一二			

73, 1995

(12) 新聞や一般雑誌、また『県と市』Département et Commune、これは、一九九五年六月に『フランスの市長』MAIRES DE FRANCEと改称された、—などの半広報誌での報告や『明後日』Après Demainなどの小論文は、専門家、研究者によるものであっても、ここでは除外されている。また市長については、毎年六～七点のDEA等の学術論文が発表されているが、これは日本に関する研究発表数と同程度である。

(13) フランス人の各級共同体への帰属意識ならびに市長への信頼度等については以下の調査統計が参考となろう。各統計の下に出典などを示す。

共同体への帰属意識(OIPアンケート、%, A LA RECHERCHE DU LOCAL), Sous la direction de Albert Mabi-reau, 1993, L'Harmattanからの転載)

	市	フランス	州	県	その他、不明
一九八五	三八	三九	一二	六	五
一九八七	四〇	三九	一一	七	三
一九九〇	四一	三二	一五	九	三

各級議員の役割評価(SOFFRES アンケート、%, 同上、一九九七年については、Ipsos-Opinion, Le monde, 2, 27, 1997, 複数回答方式、%)

	市長	代議士	県会議員	州会議員	元老院議員	なし	不明
一九七七	二八	四二	九	三	五	二	一一
一九八三	三七	三五	八	四	四	六	六
一九八九	五一	二六	九	四	三	三	四
	市長	代議士	県長官	県議会議長	州議会議長	元老院議員	なし
一九九七	六八	二二	二六	二二	一六	六	六

フランスにおける地域民主主義の発展と現状 (一) (鈴木)

#各機関への信頼感（やや古いが、SOFRESアンケート、一九八一年、%同上）

	比較的信頼	比較的不信	意見なし
市長	七三	一六	一一
代議士	四五	三七	一八
閣僚	三五	四六	一九
政治家一般	二九	五四	一七
政党一般	一一	五八	二〇

#現在ならびに二〇年後の各級団体の、日常生活への規定力 (Ipsos-Opinion, Le monde, 1997.2.27, 調査は一月二四、二五日に一八歳以上の九六三人に実施)

	国家	ヨーロッパ	地方公共団体	無回答
現在	四四%	三〇%	二二%	五%
二〇年後迄	一五%	六八%	七%	一〇%

#分権化に対する評価 (Ipsos-Opinion, Le monde, 1997.2.27)

- 1、分権化による地方議員の役割・重要性が増した：五五%、減少した：七%、変わらない：二八%、無記入：一〇%
- 2、分権化の結果に対する各種評価

	肯定的	否定的	影響なし	無回答
地方議員の活動の効果	四八%	一三%	二五%	一四%
住民への配慮	四〇%	一三%	三三%	一四%
地方公共団体の透明性	三八%	一五%	三三%	一四%
日常生活への影響	三五%	一七%	四〇%	八%

地方公務員の国家公務員との能力比較：国家公務員より（同前）

より有能である：五〇％、より有能ではない：二二％、

同等である：一七％、回答せず：一一％

各地方公共団体の無用性（同前）

州：三八％、県：三二％、コミューン：一五％、回答なし：一五％

(14) *Annuaire statistique de la France-1993*, INSEE, 1994, *Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*, *Documentation Française*, 1995 による。

(15) ルソー『社会契約論』桑原武夫訳、一四頁。「政治について筆をとるからには、あなたは君主か、それとも君主になりたいのかと聞くことがあるかも知れない。わたしは答えよう。そうではない。またそうでなければこそ、政治について筆をとるのだ。」丸山真男『現代政治の思想と行動』三四五頁。「政治権力にとって、何が好ましくないかといって、己れ自身の裸像を客観的に描かれるほど嫌悪すべき、恐怖すべきことはなからう。」

(16) 特にフランスでは市長が閣僚や重要な立場の代議士や元老院議員であることから難しい。一九八〇年十一月から一九八二年一月にかけて、パリ周辺の自治体で実施されたS・ディオンの調査は五つの市を対象としたものだが、共産党系二市、社会党系三市での調査は可能だったものの、右派の市長の協力を得られなかったことを、大いに残念がっている。La politisation des mairies, *ECONOMICA*, 1986

(17) Bertrand de Jouvenel, *De lasouveraineté*, p.p.45~46

(18) 村松、『前掲書』。

(19) フランス政治構造の全体像は第一章第二節、註(5)のごとくである。

(20) この種の調査の回答率については、*POLITIX*, n. 7-8, 1989, p.109、また、在仏の日本の公共機関関係者によれば、一〇％で成功とされている。以上のような前提にたつて、本調査では、学術研究であることから少し楽観的に見て、一五％を越えれば成功と考えていた。日本では、非常に高い回答率が一般である。

(21) しかも他の約束があるのだから、三〇分遅ればキャンセルとなる。

フランスにおける地域民主主義の発展と現状 (一) (鈴木)

- (22) 実定法を学ぶ学生にコンピューターに興味を持たせ、エクセルやアクセスの基本ならびに応用を教えるだけでも半年以上を必要とするのである。
- (23) 「一九八二年三月二日法」の規定では、国家警察が配置されるのは原則的に人口一万人以上とされ、中規模市を定義する一つの指標となろう。研究者の間では中規模市を二万から二〇万当たりと捉らえている（マビロー）
- (24) 代表的には、村松『前掲書』。Les Citoyens et la Politique Locale, sous la direction de Albert Mahlieau, George Moyser et autres, Pedonne, 1987. Analyse sociale de la ville, Henri Reichert et Jean-Daniel Remord, Masson, 1980. Enjeux municipaux, Daniel Gaxie, Patrick Lehinque, PUF, 1984.
- (25) 市長会会長の推薦状、国民議会議長秘書長からの手紙については、拙稿「フランスにおける地域民主主義の現状―市長へのインタビューから―」（本誌所収）に掲載済みである。

第一章 地域民主主義の発展と現状

前述のように、本論の最終課題は、地域民主主義の可能性を、各国市長の意識や活動の実態を通じて明らかにしようというものである。この課題のために筆者は、フランスの市長九〇〇名へのアンケートと一二名へのインタビューを実施した。この調査の報告と考察が本論考の中心であることは言うまでもない。この考察にとって、フランス地方制度の歴史的展開を、特に地域民主主義の発展という視角から概括することが不可欠である。その政治課題がどのような歴史的経過によって実現されてきたのかを知らずに、一九八二年以来の分権化政策がコミュンにもたらした影響や意味を問うのは無謀である。従って、本調査の具体的考察に入る前に、第一章で、フランスにおける地域民主主義の発展、第二章で、市長や政党の地域民主主義発展への取り組みや課題を概観しておこう。

第一節 地域民主主義の發展——一九五七年『コミュン行政法典』を中心に

フランスの地方行政財政制度の歴史的段階は大きく四期に区分し得る^①。

第一期は封建的構造の下での教区（聖堂区）に基づく自治共同体であるが、これは一三世紀の王政の確立によりその自律性を失うこととなる。第二期の起点は一七八九年の革命による王制の廃止である。これによって国民国家的、市民的地方自治制度が芽生えたのである。フランス地方自治制度發展の第三の決定的時期は一八八四年である。

『市議會の組織と権限に関する四月五日の法律』が制定され、それが一九五七年ギ・モレ内閣の解体直前、五月二二日のデクレで改善され、『コミュン行政法典』となり、さらに改正されるに至った。一八八四年改革には、パリ・コミュンの経験が強い潜勢力として働いたことは言うまでもない。そして一九八二年三月、モロワ内閣の下で進められた分権化諸立法は第四期の始まりとなるものであった。ここにおいて州、県および市の『權利と自由』が宣言され、一九九六年、『市法典』とともに、『地方自治法典』におさめられることになったのである。

第一項 一八八四年まで

まず、一八八四年の改革の前までの、フランスにおける地方自治の發展をたどってみよう。

革命前の一七七五年、時の財務総監テュルゴの下で、地方制度が構想された。デュポン・ドゥ・ヌムールの『地方政府に関する覚え書き』はそれを受けて発表されたものである^②。しかし、王政の諸改革の一環としてのこの様な改革の試みも、地方特権層などの強い抵抗により、順調には進まなかった。テュルゴの改革案は実現せず、ネツケルの改革も実験的なものであった（一七七八—一七八一年）。カロンヌ財務総監の提案（一七八七年）は名士会で

却下された。⁽⁴⁾一七八七年六月、カロンヌの後を受けたブリエンヌの下で、地方議会を設置する為の「王令」が出された。州議会では第三身分代表が貴族・聖職者の代表と同数となり、また、投票においては、「身分主義」ではなく、頭数主義が取り入れられた。

続くフランス革命は地方制度の革命ももたらした。⁽⁵⁾「一七八九年八月四日の夜、州、カントン、都市および地域共同体の特権に終止符が打たれ、以後、これらの特権はヘフランス国民の共通の権利となる」。新たな地方組織が絶対に必用であることが明らかになった。⁽⁶⁾「トゥレ、スイエス、ミラボーらによる妥協的な『十一月一日法』では、おのおのの市や教区に自治制度が設けられることになったが、選挙制度を含む厳密な自治制度 *corps municipal* の設置は『十二月一日の市庁の構成に関するデクレ』で定められた。ここでは「地方権」 *pouvoir municipal* の下に委任事務と固有事務とが区別された（法令四九条）。これを受けて一七九〇年一月と六月に、立憲君主制の下での制限選挙とは言え、初めての地方選挙が行われた。⁽⁷⁾九一年『九月憲法』では「地方権」という用語は用いられず、「コミュニティ固有の事項」が、市民によって選ばれた「市吏員」によって「管理」されることになった。⁽⁸⁾（第二編九条）。さらに九二年「八月一日法」では「革命的」警察権力がコミュニティに与えられた。⁽⁹⁾九三年『三月二一日法』により、コミュニティは「市民証」を制定する資格を得た。こうして、「日常政治の実権は現実に国民と接触する最下級の機関たる市が握ることとなった。」⁽¹⁰⁾続く『熱月一六日法』（九三年）では、市長と助役が政府による任命となったが、ここで注目すべきは、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らざるを得なかったことである。ジャコバンの革命政府が、ジロンドの自由主義的・地域主義的立場に変えて、地方行政の中央への制度的従属を明確にしたことである。⁽¹¹⁾総裁政府（執政政府）は、中央集権体制の強化を更に進め、一七九五

年『八月二二日憲法』がこれを確定的にした。⁽¹²⁾

一七九九年一月九日、ナポレオンのクーデタ（ブリユームル一日）により、フランスは帝政を迎える事となる。然し革命過程から生まれた地方制度は大きな変化を見なかった。むしろ法典の整備など後世への遺産を残したとも言い得るのである。そこではまた然し、任命知事の強化による、中央集権体制の整備が、着々と完成に向かったのである。「個人的行政長官を置かない」という大革命の主義は改められたばかりか、さらには知事は第一統領の任命になる県における代理人であり、県行政の権力は實際上この知事にすべて集中した。「市においては、執行機関として市長と一名ないし複数の助役が置かれたが、これも中央政府の任命によった。……市会の権限も、予算や決算の確定には上級官庁の承認を必要とするなど中央の厳しい統制に服した」のである。⁽¹³⁾ スイエスが『第三階級とは何か』を書いてから、ナポレオンとともに、この国の進展を担うまでに至ったのである（一九九九年一月一日）。また、シャプタルは、「知事は大臣しか知らず、大臣は知事しか知らない。知事は与えられた命令に対して不服を唱えることはない」と断定した。⁽¹⁴⁾ それでも、市は地方組織の基本的な行政単位ではあり続けたのである。

一八一四年復古王政のもとで、國務院（参事院 *Conseil d'Etat*）判決は、市に所有権を有する法人格を与えた。⁽¹⁵⁾ 「一八一四年憲章の最初の諸条項によって認められていたと通り、一七八九年の諸原則が復古王政期を生き延びたのは、まさに個人的自由の擁護によってであったのである。」⁽¹⁶⁾ これは極端王党派（ユルトラ）の中世的王政復活の欲求を満たすものであったが、他方では、これにより市が自由主義的所有権に基づく独立性を得ることになった。⁽¹⁷⁾ また、地方により大きな責任を持たせるための試みも行われたのである。⁽¹⁸⁾

七月王政開始の一八三〇年七月、ギゾーは、「市および行政機関形成への市民の参加」を規定した。これが起点

となつて、市議會議員、市長、助役の編成方法（組織法）ならびにコミューン（議會）の権限に関する法令が定められていくことになった。すなわち、翌一八三一年『三月二一日法』は、地方議員を選任するための選挙制度を再規定し、また人口三〇〇〇人以下の市に関しては、行政権力（知事）による市長と助役の任命条件を確定した。また一八三七年七月一八日法では、市の法人格性の明確化にとどまらず、一八八四年法につらなる、市議会の「議決により決定する」¹⁹権能も承認したのである。

一八四八年二月革命後、臨時革命政府は大規模な肅正を行い、全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。これは一八七一年ならびに一八八二年の改革においての一つのモデルとなった。もつとも、パリ市長は任命制であつた。また人口六〇〇〇人以上の市および郡庁・県庁所在地の市長および助役も任命制のままであつた。革命政府として当然ながら、政権内部は強い統制力を持ちつつも、政策内容は改革的となつた。かくて憲法制定議會は「地方分権委員会」を設置することになった。これに対して、國務院は慎重であり続けたのである。短命な第二共和政の下では、分権とりわけコミューンの自治に関わる具体的な法制度上の展開は見られなかつた。しかし、「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つたような聴衆を得た」²⁰のである。

ナポレオン三世による第二帝政の下、初期には、地方政治にも専制的な企てが図られた。一八五二年『一月一四日憲法』では、市長を議會と無関係に任命し得るとしたのである。²¹また、三月二五日には「行政の地方分権」のデクレが発せられたが、内実は、中央政府の統制力を強化するための地方分散に他ならなかつた。²²このような地方分権の後退は、一七八九年以来、最初の大きな出来事であつた。後のヴィシー政権の下での基本政策は国家主権そのものの喪失を意味するものであり、当然にも地方自治の大きな後退となつたが、ナポレオン三世下での後退はこれ

にも匹敵するものであった。他方で自由主義の立場からの地方発展の流れは押し止め得るべくもなかった。トクヴイ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市である」と言うものであった。デモクラシーの最も有名な文章の一つはまさにこの分権の特質を賞賛している。「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のである。……権力が大きくなるにつれて、有効であるためには抵抗は諸個人の結集を前提とする。当然にもモンテスキューの用語法に戻りながら、トクヴイルは結論する。「市団体と州の行政は民衆の意志の流れを遅らせたり、区分けする隠れた障害物を形成するのである。」地域民主主義の恩恵によって、個人は自由にとどまるチャンスを持つ。なぜなら彼は責任を果たし、権力の絶対主義に抵抗さえするからである。「地域の政治生活は……自由以外の何物でもない。」⁽²³⁾ こうして、地方自治を強化しようと言う政治的課題Ⅱ分権論のルネッサンス（ビュルドー）の中でも、ナンシー計画の運動は、分権に関する平凡ながら正統的な表現で示された。「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、⁽²⁴⁾」と言うのである。そして、このプログラムは、「レジテイミスト、オルレアン派、共和派という、対抗する様々な色あいを代表する政治家たちにより、はつきりと受入れられた」のである。一八七〇年二月二二日、帝国政府の下で、へ地方分権特別委員会⁽²⁵⁾が設置された。また、一八七〇年『七月二三日法令』は、市議会議員の中から市長を選出する事を復活させたのである。

一八七一年にフランスは、歴史上数少ない世界史的経験をした。パリ・コミューンである。三月一八日のパリ反乱後、政府はヴェルサイユのがれ、他方で革命思想に基づく自治団体が形成された。四月一九日、ジュール・ヴァレスの発想に基づきピエール・ドゥニにより起草された『フランス人民への宣言』では、「フランスの全ての地方

に拡張され、各人に対してその完全な権利を保障し、あらゆるフランス人に対して、人間、市民および労働者としての、その能力と技術との全幅的行使を保障する絶対的自治」が唱えられた。この「ついに発見された政治形態」が求めたのは、「専制的・没理的・専断的なあるいは高価な中央集権」ではなく、「あらゆる地方的創意の意志的結合であり、共同目的すなわち、全ての人々の幸福と自由な安全を目標とする、あらゆる個人的エネルギーの自発的で自由な・結合」であった。²⁶ 市当局は治安、司法、税の責任主体となり、中央政府は、へ連盟コミューン²⁶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。『三月一九日デクレ』は県議会および郡議会で、『四月一四日デクレ』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のである。

「シャンボール伯が一八七一年七月五日の宣言で次のように誓約したにも拘わらず、選出された議員は大半が共和主義者であったが、中道穏健派であった。へ神の加護により、共にまた望むときは何時でも、行政的な地方分権および地方自治権という広範な基盤の上に、国の必要性に応じた国を築こう。』²⁷ 『八月一〇日法』は県制度に関する基本法を定め、分権化が展開したのである。こうして県レベルにおいては、新たに民主化の動きが展開することとなった。県議会は、「政治的」要望は除き、「経済および一般的な行政に関する全ての問題について」要望できることとなった。一八七二年二月の『トレヴヌック法』の成立は、このような展開の一つの終結点とも言い得るものであった。然し他方で、県知事は、政府代表者としての任務を加えて、「県に関わる問題を事前に指示し、また県議会および県委員会の決定を執行する」権限を持つこととなった。一八七五年、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、中央の権限の地方への大幅な委譲が進められたのである。そして、その挫折にもかか

わらず、「七十七年以降注目すべき事態は、一連の地方選において、西部を除き、小農層を中心とする、民衆のほぼ全面的な、共和政支持が浸透し、地域政治においても伝統的（地方名望家層）の政治舞台からの一掃と、中小市民層を担い手とするところの共和派（新社会層）による支配交替が全面的に行われた」ことである。²⁸

第二項 一九五七年まで

一八八四年『四月五日』法

市レベルでの民主主義の発展は県レベルより緩慢であった。一八七六年『八月二日デクレ』によって、市長選挙が制定されたが、県庁、郡庁、カントン庁の所在地は対象から外された。一八八二年三月二八日には、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」が果たされた。これを受けて一八八四年四月五日に、地方自治の基本法 LA LOI DU 5 AVRIL 1884 SUR L'ORGANISATION ET LES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX 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」³⁰と評価された。基本法は二章からなるが、一章は「市議会議員選挙、選挙人集会、選挙活動の方法」に当てられ、二章では「市議会（市参事会）、市議会の構成ならびに市議会の会議」について定められた。これらでは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、助役の性格と態様）には改革が見られず、また後見的監督制も従来のままであった。むしろこれら市諸機関の性格は一八七一年の経験より後退するものであった。市の（法人格性）も限定的意味で用いられていた。市の権限の自律化への支配層内での強い警戒感は、パリ・コミューンの経験に基づくものであ

つたようだ。⁽³¹⁾「ハコミュンは、その活動領域でどれほど自由であつても、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ものであり、フランスを真のアナルシの状態に落とすように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、市は公権力に従い、そのようなものとして服してゐたのである。⁽³²⁾」市議会は、まさしく「その審議によつて市の諸事業を統率し」得たのであるが、ア・プリアリな統制に服していたのである。（六一条）市議会は市の不動産や動産をかうことも売ることも出来なかつた。産業的、商業的活動に参加できず、後見人の同意がなければ、道路の名を採用することも、変えることさえも出来なかつたのである。⁽⁴⁰⁾市の利益圏を範囲づけ、限定する努力は（国の）一般的利益の保護を保證する配慮とともに進められなければならなかつた。これらの条項は、監視された自由の中にある市長の権限を現すものであつた。中央権力の代弁者としての市長は、祈りがあれば彼に取つて代わる総督の権威に従属し、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。このようにひきさかれた権限のどちらの行使にあつても、彼は自律的ではなかつたのである。一定の事項で、市長の決定が効力を持つのは、後見者の権威の明示的もしくは暗黙の同意を得てからにすぎなかつたのである。⁽³³⁾

しかしながらコミュンの住民たちや市會議員一般、そして市職員は、長い間、市長に大きな能力を認め、信頼してきたのである。⁽³⁴⁾これは、そのご長い年月に渡つて継続することになるであろう地域民主主義の発展の中で、なお大きな前提事項となつたのではないか。

第三項 一九五七年『コミュン行政法典』における地域民主主義

ここで、第二次大戦の不幸な経験が、地方制度にとつても大きな打撃をもたらしたことを指摘しておかなければ

ならない。一九四〇年から四四年のヴィシー（傀儡）政府の下で、県、郡、市各級の議会が解散、廃止されたのである（一九四〇年『一〇月二日法』）。ナチス占領の下での一元的統制にとって、地方自治の存続は危険の種であったのである。一九四〇年一月一六日の法令は、人口二〇〇〇人以上の市の市長ならびに市議会議員を、大臣または知事による任命制としたのである。このような歴史的変則期の前後における人民戦線やレジスタンスの功績は、地域民主主義の発展の上でも特筆されるべきであろう。実際、解放に向けての連合軍のナチスへの反撃に、各地域でのレジスタンスが組織されるが、それらは元の市、郡、県の単位で行われたのである。⁽³⁵⁾

それにしても、前項の最後に指摘したような市長に対する多くの者の願望を受け止め得る記述は、どこに見出されるのであろうか。まさしく、『コミューン行政法典』（一九五七年、以下では『五七年コード』と呼ぶ。）の中にそれらを捜し求め得るのである。実際一八八四年四月五日という日は、一九五七年と一九七〇年の間に投票される法案をもって達成されることになる発展的修正の出発点であったのである。もともと、『五七年コード』自体が多くの制限を含むものであったことは、すぐ明らかとなる。

ともあれ、長い間の歴史的経験、「コミューンの実際の職務・権限の重要性、選挙民の教育水準の向上、益々有能になり、非合理的な強制に対して益々警戒的で敏感になってきた人間の登場、一九三六年（人民戦線）、レジスタンス、そして一九六八年（五月革命）の民衆運動、こうした事全てが諸改革を要請してきたのであり、それらがテクストの根本と性格を変えないまでも、自己主張をし始めたのである。それでもなお、政治的後見制は維持され、コミューンに認められ、解決されるべき新しい課題が生じたが、それに必用な何らの財政的手段も行政的、技術的手段もなかった。歴代の共和国の大臣や大統領により宣言され、望まれもしてきた地域主権だが、可能性が増大すること

なく、その政治的意志は実現されなかったのである。³⁶⁾

『五七年コード』に入る前に、一九四六年の第四共和制憲法における地域民主主義の一定の進展と一九五八年の第五共和制憲法を見ておかなければならない。四六年四月一九日の憲法案ではコレクティヴィテ・ロカルの章が設けられていたが、五月五日の国民投票により却下され、第二案が一〇月二七日に第四共和制憲法として承認された。ここで地方公共団体の自由な行政が再確認された。四六年憲法の基本的規定は五八年憲法でも、部分修正（後退）を経て引き継がれることとなった。四六年憲法策定の過程で、コレクティヴィテ・テリトリアルの表現がフランス憲法史上初めて用いられたことのほかに、都市規模によって異なった法制度を適用すると言う、一七八九年革命以来の一元的法制度の伝統の打破、さらに知事から県議会議長への県執行権の移管という改革がなされた事は注目に値する。もともと、この権限移管は、その適用法が却下されたことにより（一九四七年五月二一日）実現には至らなかった。そして五八年憲法では、権限移管の規定そのものが削除されたのである。³⁷⁾

さて『五七年コード』は、長く模索され続けたフランス地方分権化史上、もともと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不十分性を留保した上でのことであるどころか、体系的であればこそ本格的な批判の対象とされるべきものである。

このコードのタイトル自体が、その発案者の政治的精神を明瞭に示すものであった。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『コミューンのコード Code des communes』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ューンの生活を維持しようという意志と、あらゆる領域で必要な諸行為、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。行政側はさらに、集権的なシステムが不可触である事を隠さなかった。まさしく、「行政にとっては、へ基本的な真理を理解する事が不可欠である。フランスにあっては、集権化は政治的専制の同義語ではなく、少数派の保護は集権化と折り合うのである。結局本当の分権化はフランスでは、自由の根本的な制度では全くない」とされたのである。⁽³⁸⁾

このような集権的、特権的立法の精神は、五七年コードにおいても多くの条項で残されたままである。市議会の権能（四〇条、八四年コード六一條）、それへの制限（四八條、五二條、八四年コード、六八條、七二條）、市長権力の矛盾（七五條、七七條、八四年コード、同）、市長の警察権の特異性（七六條、九七條、八四年コード、九一條、九七條）、人格と行為に対して行使される制限と後見的監督（一八、一九、三六、三七、四二、四三、四四、四五の各條、八四年コード、四三、四四、六〇、一八七三年六月七日法、四條、八四年コード、六三、六四、六五、六六條）、給与所得者が政治に携わることに対する閉鎖的情況（名望家的地方政治システム三九條、八四條、八四年コード六〇條、七四條）これらは、三四條で想定されている民衆による統制とは別の立法者の政治的目論見を露に示すものであった。⁽³⁹⁾

市と市議會

翌一九五八年憲法七二條（五八年憲法）によって、統制された法制度として再確認されることになるコミュニティは、一体性、一つの名を持つものとされた。⁽⁴⁰⁾それは公法上の法人格性の付与された地方団体となった。それはまた、所有についての自由主義的觀念に基づく、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、その実行政為、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。さらにコミュニティは、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。⁽⁴¹⁾

コミュニティはまた、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、物質的責任を持つとされた。また、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。⁽⁴²⁾

『五七年コード』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。四〇条で承認され、四八条で制限され、五二条によって変質されてしまった。四〇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、コミュニティ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、コミュニティ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、租税一般法一六五〇条に適合させて、コミュニティ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。しかしこれが現実的となるのは、一つの政治的立場が選択された限りにおいてである。

四八条⁽⁴³⁾

「以下の事項についての市議会の審議決定はまた、権限を有する機関による承認を得るものとする：

- 1、長期および中期の公債ならびにその他の借款について：

予算が四七条（L二二一―三七）で適用される承認に服するものである場合。

国民貯蓄公庫、貯蓄金庫、フランス土地公庫、農業金庫、全国森林公庫、中級住宅金融公庫、水資源公団、地方公共団体金融公庫との契約以外の借款、あるいはコンセーユ・データの議を経た政令で定める標準期間および条件による以外の借款の場合。

2、市もしくは市間、県もしくは県間または公施設法人によって契約された借款、あるいは内務・大蔵・建設大臣の省令（アレテ）の定める条件において、中級住宅供給公社ならびに不動産信用会社が契約した借款を除き、借款の保障をすること。

3、その割当額が、租税一般法一五〇六条に合致する形で、一五〇七条乙以下もしくはそれらの適用のために採用されたコンセーユ・データでのデクレにより予定された最高額を超過する場合、租税一般法で認められている税ならびにコミューン行政法典二三一条、二三二条によって予定されている税。

4、五一〇条に規定されている等級以外の市職員の俸給表

5、市が商工業的領域に介入すること、特に会社への出資。ただし、直営の場合は、内部規則が標準規則に適合しており、また特許契約の場合には、特許契約が標準契約書に適合しているときにはこの限りではない。

6、単純な食品市場以外の定期市、見本市の設営もしくは変更。

7、その他の全ての立法的配慮による許認可に従う議決

見られるように、自治体内の財政的、経済的諸活動に対して、「権限を有する」機関による強く広範な制限が規定されているのである。

続いて、五二条はコミユンの諸行為の技術的、行政的側面を特権化することによって、コミユンが抱えるべき政治的課題を空虚なものにしてしまった。

五二条

「すべての市議会は、宣言や表明を公刊すること、政治的誓いを立てること、法律により予告される場合を除いて、一つもしくは多くの市議会と連絡を取ることを禁止されている。現条項を犯してなされる行為や審議（決定）の無効性は四二条と四四条と指示された形式で表明されている。」⁴⁴

『五七年コード』によれば、国の一般的文脈の中で認められているのは、此処で今承認され、運営されている行政（政治）と衝突しないと言うことである。ならば、地域内での政治的主張はどこで表明し得るのか。コミユンの諸決定は、国家的選択の結果として、強制され、地域民主主義の意志は括弧入れされなければならない。ここから生まれる選択肢は、政治的支配権の奪取か、行政的追従のみである。行政運営における論争的政策選択の道は一般的に閉ざされたままである。政治権力の政策的契機は排除され、権力的契機のみが自己を貫徹しようと言うものである。この立場は、議員たちが異なる水準、異なる地域で彼らの諸行動を結び付けるのを禁じることとなる。それはまた諸機能の調和や諸構造（市内部、市相互間、市県間等）の均衡、発展にとっての障害物となるのである。

五二条には、四〇条に見られる配慮を無効としてしまうモチーフが明白に存在し、また、これは四〇条の解釈・運用について、多様性と恣意性を認めるものである。一方での改革意図や他方での制限的運用はまた、コミユン議員の活動の狭隘性を示すものである。世紀のはじめには、新しいコミユン統治の創造が目指されていた。しかし数十年らしい、この方法でのあらゆる試みは、支配層の介入と制限により、体系的に阻止されてきたのである。四〇条

と五二条の間の明白な矛盾は、地域民主主義の発展の立場から無視出来ないものである。コミン間相互連絡の禁止に関しては、どう言うべきであろうか。知らしむべからず、寄らしむべし⁴⁵分散統治⁴⁶という権力観の貫徹なのであるか。コミユニケーションの補償が民主主義の基本的前提であることを思えば、これはいかにも反民主主義の規定と云うべきであり、とりわけ地域民主主義の発想とは相容れないものである⁴⁵。

最後に、市議会に対する後見的監督を見ておかなければならない。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、一八条）、上級行政庁が特任者（une délegation speciale）を任命したり（第二部、第一章、一九条）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、三六条、三七条）、人物に適用される。またそれが、市議会の議決を、⁴⁶「当然無効 nulles de plein droit」とする体制を規定し（第二部、第三章、四二条）、知事にそれを決定する権力を与える（第二部、第三章、四四条、四五条）時に、行為に関わるのである。⁴⁶こうして五七年コードは、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、具体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

『五七年コード』第三部第三章は市長の諸権限を扱い、七五条から八三条までを含んでいる。七五条と七七条には、アンビヴァランスがはつきり認められる。それらは任命市長時代からの遺産である国家的干渉の意図の現れである⁴⁷。一方のコミユニ代弁者としての市長は、他方の中央権力の代行者としての使命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。

第二章六四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固有の責任と権限を有する者である。

第三章七五条においても、「市長は、議会の統制 *contrôle* のもとに」一〇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、「上位の行政庁の監視 *surveillance*」も加えられている。また七七条では、「市長は、以下の任務を負っている」とされている。任務内容は、「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」である。ここで市長は、第二項を除いて、上位行政庁の代行者もしくは被委任者になることを要請されている。特に重視すべきは、七七条の市長の任務が、「上位行政庁の許可 *autorité* のもとに」実行されるべきものとされていることである。同じ法典の中の、近くの三条文⁴⁸の中にも大きな、真反対とも言える差違が認められる。市長は、地域的プログラムに基づいて働こうとしている議員たちと、権力的保証者（中央権力）との間の困難な討議をさけることは出来ない。このアンビヴァランスは本質的に衝突し得るものである。

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。

まず階統的（後見的）⁴⁹ 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、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。⁵⁰ また後見的監督は、前記のように、市議会の行為

に対して監督権限を持っているが、同様に、市長の行為にも行使される。一方で、市長は、コミュニティのよい秩序と同様、そこでの生活に必要なすべてのアレテを採用する権限と責任を与えられている。他方で、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。(八二条) 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。⁽⁵²⁾

地域民主主義の限界

『五七年コード』での地域民主主義の発展状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。ここでも市議会や市長の諸権限への制限と同様の、あるいはそれ以上の制約があるのであるだろうか。

『五七年コード』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。市民のコミュニティへの政治的参加は、従って原則的に保証される事となった。然し、地域民主主義という言葉は、それまでいかなるテキストにも記されたことはなかった。一八八四年以来、二一歳以上のフランス人男性が選挙人となり、⁽⁵³⁾二五歳以上の男性が被選挙人になるという政治的市民権を保証されることとなっていた。また一九四四年以来すべてのフランス人が選挙権者となった。女性差別は法的に排除されたのである。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、「余暇と資産がある」という留保が付されていたし、⁽⁵⁵⁾また、「個人に専一的に属している使用人」⁽⁵⁶⁾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一九三〇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。⁽⁵⁷⁾従つ

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。

これらの制限は（八四年三三条、五七年八四条ほか）は給与所得者（労働者）を、選挙による任務から実質的に遠ざけるのに十分な規制力である。職業政治家論の是非についてはここでは立ち入らないが、政治がボランティアにより十分可能だとする立場は、本稿のものではない。むしろ重要なのは、上の制限が地方政治の民主化にとっての重大な障害であり続けたと言うことの確認である。

「様々な修正が第二次大戦後施された。これらに対しては、一九三六年の例外的な変化とレジスタンスの国民委員会のプログラムが有益であったと思われる。女性蔑視（*misogynie*）は後退した。一九四四年四月二日以来、（両性のすべてのフランス人は選挙人と）なったのである。」⁽³⁸⁾

一九四七年『四月九日法』を引き継いだ『五七年コード』の八五条と続く諸条は、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（八五条から九五条）。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、一九四九年八月二日法以来、給与所得者に対する制約は三九条によって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。」（三九条）

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そのままであるどころか、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、労働時間のようには支払われない。」(同)

「本条で設けられている労働の中断は、サーヴィ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。」(同)

ここでの議論の有りようは、日本の政治、地域政治での議論のあり方とは全く異なるものであり、同列の評価は無意味であるが、給与所得者の政治参加が日本より有利なことは確かである。ともあれ、フランスにおける発展に即して見るべきであろう。

雇用者側が「必要な時間」という、唯一の義務に限定されていることは、地域政治に関する閉鎖性の一つの証拠である。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に一般的懷疑や不信を抱いていたのであろうか。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。⁵⁹

「法がこのように、一方で改革的であったとしても、他方で旧態依然であったことは、当然にも雇用者の利益を保護し、給与所得者の政治参加への道を具体的に制限するものであった。当時の議会での議論は、労働者の政治参加への議員達の態度を表すものであった。ダニエル・メイヤーによれば、雇用者たちが、被雇用者を採用しなければならぬとき、選挙任務を満たす必要のない志願者たちを選ぶ」という畏れがあると言っているのである。もし雇用者が、議員である被雇用者の不在の時間に対して給与支給をしなければならなかったとしたら、この危険性はさらに増大していたであろう。民主化に対する、支配層ならびに雇用者層のこのような消極的もしくは旧守的対応は、

逆の主導的意志にもかかわらず、給与所得者たちをコミューンの政治から遠避けたのである。雇用者たちは、先の注意を払いさえすれば、上の改革がもたらす現実的損害を回避し得たのであり、またコミューンがその穴埋めをする責任を負うこともなかったのである。他方で給与所得者達は、職業活動と政治的活動との調和的関与に、安全な保障を求め得ることなく、昇進への期待の喪失など、多くのリスクを背負い続けたのである。

『五七年コード』による改革は従って、政治への積極的参加にとって形式主義的な改革にすぎなかった。地方選挙の結果が一つの証拠となる。一九七四年にあつても、三六四四二人の市長のうち、七八一人が労働者、八五四人が被雇用者、二から四％の市長だけが、彼らの職業状況に対する現実的権力がないにもかかわらず、あえてリスクを引き受ける給与所得者であつたのである。公務員や大学関係者を含め、あらゆる序列や位階のすべての給与所得者を数えると、比率は一〇％に達していた。それにしてもこのテキストは、客観的に見て一つの階級の精神に発していたのである。⁽⁶⁰⁾

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つたとはいえ、別の一つの可能性も存在した。三条は市民的活動、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。もつともこれは、『八四年コード』ですでに確定済みのものであつたのであり、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つた。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。

三四条自体が、長い間適用されなかったのである。⁽⁶¹⁾ここに、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。

(1) ピエール・ボディノーらは六段階としているが、第五段階は州の時代としている。Pierre BODINEAU et Michel VERPEAU, *Histoire de la décentralisation, QUE S'AIT JE?* 1993. フランソワ・ビュルドーの『自由、親愛なる地域の自由』は、結論を除き、次の四章からなっている。第一章 伝統の生成：旧体制と革命、第二章 根付き：王政復古と七月王政、第三章 拡大と再分類：第二共和制から体制まで、第四章 新たな強調と新たな地平：一九世紀おわりからヴィシー体制まで、である。François BURDEAU, *Liberté, Liberté locale, ma chérie!*, 1983, Editions Cujas. なお同書は以下で『自由』と略記する。

(2) フランス自治都市の特徴については、高橋清徳「フランスの自治都市」、阿部照哉ほか編『地方自治大系1』所収、嵯峨野書院、一九八九年、五六～八四頁。またフランス中世の政治システム研究については、渡辺節夫「フランス中世政治権力構造の研究」東京大学出版会、一九九二、八五～一六五頁、二〇三～五六八頁、宮松浩憲「西欧ブルジュワジーの源流」九州大学出版会、一九九三が参考となる。

(3) 渡辺恭彦「フランス革命前夜における自治的行政機構の試み―デュポン・ドゥ・ヌムール『自治体に関する覚え書き』を中心として」、福島大学商学論集四一卷五号三五頁～四四頁、ボディノー『前掲書』二二頁、ビュルドー『自由』一九～二〇頁

(4) スタール婦人『フランス革命文明論』井伊玄太郎訳、雄松堂出版、一九九三、I、五一～五九頁、III、一四七～一四八頁ほか。

(5) 革命前の分権論の三潮流、フェヌロンらの伝統的中世自治論者、ミラボー、ヌムールらの王政側改革派、ブリッソ、コンドルセらの愛国的ブルジョアについてはビュルドー『自由』一四～二二頁。また革命前夜の「陳情書」*Cahiers de doléances* について、ビュルドーは次のように述べている。「陳情書の大部分にとって、構想は明瞭である。すなわち地方公共団体のなかで、行政的任務への被治者の現実的参加を獲得することである。」(三〇頁)「革命前夜、世論は全体として、より権威主義的でなく、市民に開かれ、彼らの欲求に一層近づき、彼らの利益をより尊重する行政を切望している。」(三一頁)他方で *Intendant*.

*généralité*ら絶対王政下の地方支配層については、内田新「フランスにおける地方制度の形成」自治研究三五卷八号、一三八頁〜。

(6) ボディノー『前掲書』二五頁

(7) 河野健二編『資料フランス革命』一九八九、岩波書店、年表一二頁

(8) 「地方権」については、宮沢俊義、成田頼明らの理解と河合義和の問題提起が参考となるが、ここでは立入れない。宮沢『固有事務と委任事務の理論』（有斐閣、昭和一八年、のち『公法の原理』有斐閣、昭和四二年に採録、二〇一〜二〇四頁）。成田頼明「地方自治の保障」『日本国憲法体系』第五卷、有斐閣、昭和三九年、二二二頁。河合義和『近代憲法の理念と自治権思想』（勁草書房、一九八九）は五百頁を越える全巻が「地方権」論であり、極めて示唆に富む。なお、一七八九年一月一日のデクレから一七九一年三月一五―一七日デクレまでの地方制度に関連するデクレについては、東京大学社会科学研究所編『資料5集 一七九一年憲法の資料的研究』の解説二二頁、本文九三頁などが参考となる。ビュルドーは、「それが危険な範囲において、コミュニケーションの独自性の現実的基礎に覆いかぶすことによつて、制定論者たちは、それらの副次的な性格を強調することにとめていゝ」としている。『自由』四二頁

(9) これは他方で地域の自立性への警戒でもあった。

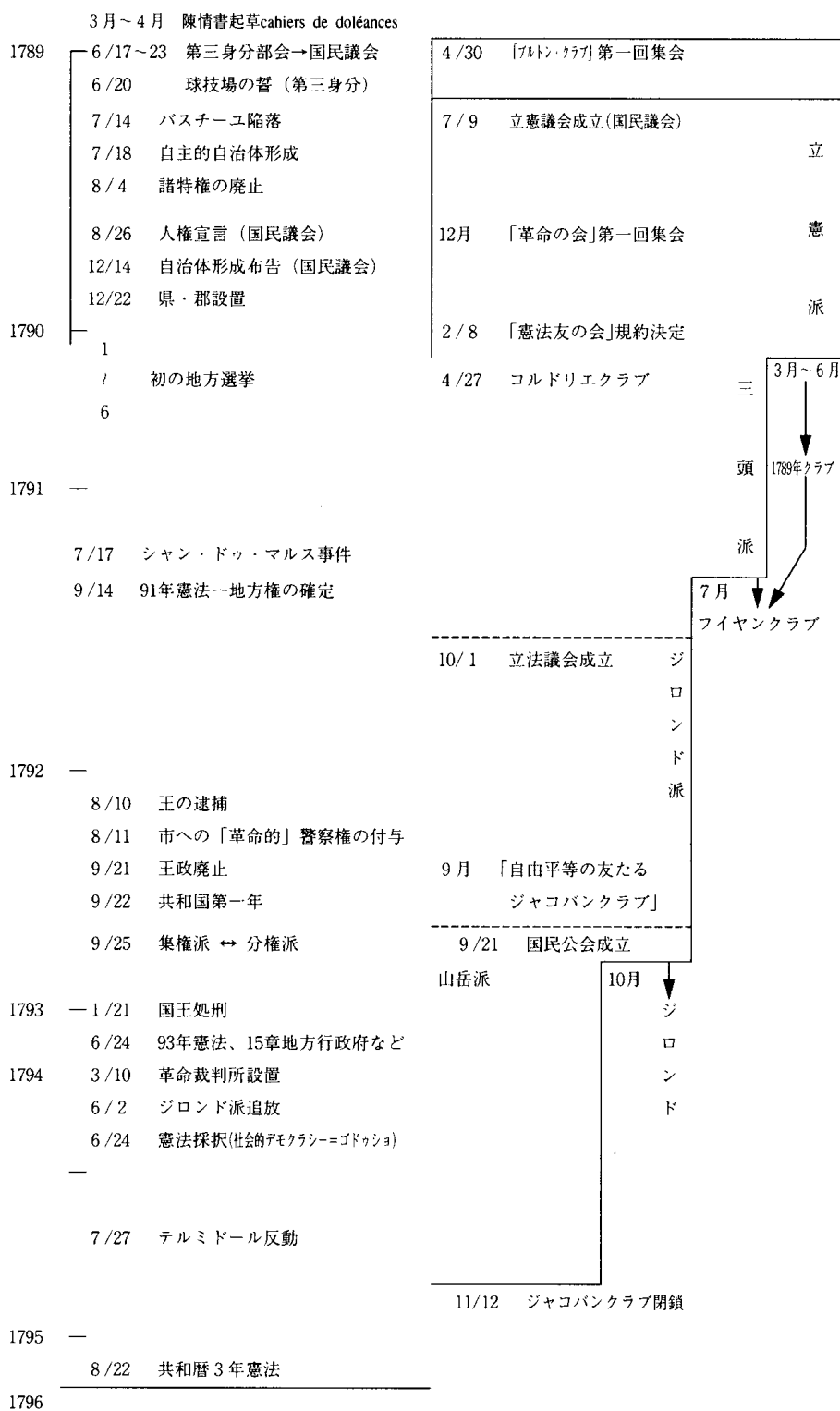
(10) 阿部ほか『前掲書』一五〇頁

(11) 『一七九三年二月四日法』。他方で未実施に終わったとはいえ、九三年憲法が基本的に社会的デモクラシー宣言の最初のものではあったことは、この政府の先進性を示すものではあった。ゴドウシヨ『フランス革命年代誌』瓜生ほか訳、日本評論社、一九八九、一一一頁。一九七三年憲法の全体的考察は、辻村みよ子『フランス革命の憲法原理』日本評論社、一九八九が詳しい。そこでは地方分権の歴史的・現代的意味も視野に置かれている。同著二九三頁

(12) 「執政政府の体制は、国民議会の集権化の作業を引き継いだ。共和歴三年の憲法制定論者たちを刺激する平和の気がかりが、彼らをして国家の中枢に現実的な権威を与えられた指導部を確立し、国内行政の任にあたる公務員すべてを厳格にそれに服従させるように導いたのである。」Francois BURDEAU, *Histoire de l'administration du 18^e au 20^e siècle*, 2^e édition, Montchrestien, 1994, p.p.62〜63. なお同著は、以下で『歴史』と略記する。

革命過程と地方分権の推移

フランスにおける地域民主主義の発展と現状 (一) (鈴木)



(桑原武夫編『フランス革命の研究』岩波書店、1959、90頁の図表を参考に作成)

- (13) 阿部ほか『前掲書』一五三、一五四頁。「憲法制定議会が創設しようと望んだこの行政的分権のあらゆる足跡は、革命政府以来の後退の中で、ますます完全に消失したのである。」ビュルドー『歴史』九〇頁。「市長と助役の任命の方式、助役の数は、コミューンの人口により、変っている。」Jacques GODECHON, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*. PUF, 4^e édition, 1989, p.594.
- (14) ボディノー『前掲書』四二頁。
- (15) 「町や村は、旧制度の下で、（憲法制定会議時の一時的後退をもつ）革命期の下で、帝政の下でさえ、それらの公法上の地位に不完全にしか関係しないが、個々の状況に関わる諸特権を持っていた。……帝政の終期と復古王政の初期に、相対的に新しいこと、それは、権限化への努力に道を開く、この状況の厳格な承認である。こうしてひとは、一八一四年一月二七日の国務院判決の中に、おどろくような公式を見るのである。（「コミューン財産の）所得権は、個々に各住民に属すのではなく、団体としてのコミューン、この名の下に知られた精神的存在に属すのである。」Gerard SAUTTEL, *histoire des institutions publiques depuis la Révolution Française*, 6^e édition, p.474. 以下では、ソーテル『前掲書』と記す。
- (16) テュデスク『フランスの民主主義』大石明夫訳、評論社、一九七三、三九頁。
- (17) ソーテル『前掲書』四七四、四七五頁。
- (18) 「地域の自由という問題は復古の初めから終わりにかけて増大したように思われる。全く初期の年月において、右派がこの意味での改革の緊急性を前もって提示することはほとんどなかった。討議は一八一七年と一八一八年に至って拡大する。代議士会自体も、人がそれに注目していることを一八二一年の親書において表明することで、この欲求への反響をしめしている。同じ年に、市や県の組織法の計画の保留地が、最初の冊子の噴出と伴っている。一八二八年の終わりと一八二九年の初めの数ヶ月、分権化の問題は実際のテーマの間で最初に置かれるものの一つとなっている。一八二九年一月に、バラントは手紙の相手に、へそれが、一般的な無頓着を制圧する唯一の主題である、と訴えている。」ビュルドー『自由』九六頁。
- (19) ソーテル『前掲書』四八七、四九三頁。
- (20) ビュルドー『自由』一三七頁。

- (21) 五七条。
- (22) 「地方議員の自由と権限の低下、行政事項における知事の権力の増強は、もし人がこの言葉を広義に理解するなら、第二帝政の下での〈集権〉の傾向の進展を示す唯一の指標ではない。……独裁的帝国が対抗者に沈黙を課し、政治的批判を僅かなものに縮小させている時期に、分権の観念はほとんど現れていない。」ビュルドー『自由』一五八―一五九頁。
- (23) ビュルドー『自由』二二二頁。
- (24) ボディノー『前掲書』五二頁。
- (25) ソーテル『前掲書』五〇五―五〇七頁。
- (26) 「パリ・コミューン資料文書集」、マルクス『フランスの内乱』木下半治訳所収、岩波文庫、一九五二、二五二―二五四頁。マルクス、エンゲルスのパリ・コミューンに関わる地方自治論については、高原和隆「パリ・コミューン以前のマルクス・エンゲルスの国家・自治体認識」、自治体問題研究所編、『地域と自治体6』一九七七、七二―八九頁。
- (27) ボディノー『前掲書』五五頁。
- (28) 中木康夫『フランス政治史』上、二四五頁、未来社。
- (29) ソーテル『前掲書』。
- (30) Edouard Herriot, préface à La Loi municipale par L.Morgand, 1963, Berger-Levrault cité par Jean-Emile Reynond
- (31) ビュルドー『自由』二〇五頁。
- (32) ソーテル『前掲書』五一八頁。
- (33) La Loi municipale par L.Morgand, 1963 Berger-Levraultによる。(六一―六八条、九〇条、九二条)
- (34) 市長への信頼感については、sofresアンケート『Le Monde, 27, février. 1997
- (35) ボディノー『前掲書』六六―六二頁。ビュルドー『自由』二五五―二五九頁。
- (36) Franck Sérusclat, Elections municipales, elections politiques. 1977. FLAMMARION, p.30 なお、本節の後半部分の記述の多くは同著(二七頁から三八頁)に負っている。

- (37) ボディノー『前掲書』六三～六四頁。
- (38) P.Legendre. *Histoire de l'administration de 1750 a nos jours*. Documentation Francaise. octobre 1973. cite par Serusclat. p.31
- (39) 五七年コードは、EDITIONS BERGER-LEVRULTの一九七一年版、または八四年コードは、前記六三年版による。三四条「全ての住民あるいは納税者は、移動することなく、情報を要求し、市議会の口頭弁論、コミューンの予算や決算、市条例の全体的もしくは部分的コピーを受け取る権利を有する。」
- (40) 五七年コード一条、一四条。
- (41) 五七年コード一一六条、一五六条、三三〇～三四一条。
- (42) コミュンのこのような性格は、五八年憲法三四条ならびに七二条における、地方公共団体に関わる規定の二面性（国家による自治の承認）に対応するものである。cf. Guy Melleay, *la tutelle de l'Etat les communes*, 1981, Sirey, P.P., 1～2. 『五七年コード』における、後見制についての具体的諸条項はすぐ明らかとなる。
- (43) この条文は一九七七年に削除された。訳は、兼子仁、磯辺力による『フランス市町村法典』（地方自治総合研究所、一九七九）を参考としている。
- (44) これは七七年で削除され、九二年この部分の後に一層民主的規定が加えられる。
- (45) B.de Jouvencel, *De la politique pure*, p.p.107～142
- (46) これは、たとえ一九七〇年の『十二月三二日法』が、その事前の許可が必要な場合の数を六つに削減したとしても、コミューン議員への明瞭な不信を示す原則は残されたのである。
- (47) 第三部、第二章、六四条、第三部、第三章、七五条、七七条、七九条。
- (48) 六四条、七五条、七七条。
- (49) 第二章、六七条。
- (50) 第二章、六八条。
- (51) 阿部ほか『前掲書』一六八頁以下。

- (52) 後見監督の歴史的、法制的、実態的考察については、Melleryの『前掲書』に詳しいが、ここでは触れない。
- (53) 八四コード年一四条。
- (54) 八四コード年三一条、五七年以後一一条から四二条については、主に選挙コードCode électorale に統合された。
- (55) 八四コード年三三条、選挙コード。
- (56) 八四コード年三二条、選挙コード。
- (57) 五七年コード八四条。
- (58) Sérusclat, op.cit., p.35
- (59) もともと一九八二年改革後も、この条文は、そのまま残された。L二二二―二五。
- (60) Sérusclat, op.cit., p.37
- (61) Sérusclat, op.cit., p.38

第二節 地域民主主義の現状——一九八二年改革から現在まで

第一項 行政制度

現在フランスでは大規模な分権化が進行中である。⁽¹⁾一九五七年以後もたびたび中央―地方関係の見直しを試みられてきたが、特筆すべき進展には至らなかった。⁽²⁾ミッテランの大統領就任後、一九八二年に『市、県、州の権利と自由に関する一九八二年三月二日の第八二―一二三号法律』（以下では『権利と自由』と略称する）が制定されるから、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。

フランスにおける地域民主主義の発展と現状（一）（鈴木）

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。⁽³⁾ とはいえ、既に見た一九五七年の「コミューン行政法典」での改革の具体的な内容を、一九八二年以後の諸改革と比較すれば、地方自治、地域民主主義が大きな前進を見たことは明らかであろう。また一七八九年以来実に二〇〇年にわたって、四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⁽⁴⁾を銘記しておくべきであろう。

フランス『コミューン法典』（一九九七年、なお以下では『法典』と略称する）の主要部分は五編からなっている。第一編、コミューンの組織、第二編、コミューンの財政、第三編、コミューンの行政と事業、第四編、コミューンの職員、第五編、最終規定である。第四編までで一〇〇に近い章から成り立っているが、分権化の進展度を推し量りやすいいくつかのテーマについて、関連する諸款を取り上げながら簡潔に見ておこう。なお当然のことながら、『権利と自由』をはじめとする、分権改革諸法（デクレ、オールドナンスを含む）と併せて考察することになる。

団体自治と住民自治、市各機関の権限

市の権限、業務

『法典』や『権利と自由』に踏みこむ前に、憲法第一章「地方公共団体」第七二条を見ておこう。「共和国の地方公共団体は市、県、海外領土である。：地方公共団体は選出された議会により、且つ法律により定める要件において自由に自治を行う。：」地方公共団体は「法律により定める要件において、」自治を承認されている。しかし前節第二項で見たように、団体自治が具体的、根本的に制限されていたのである。⁽⁵⁾

市の地位もしくは基本的権限に関しては『権利と自由』の一条から一三条までと、関連する法律、デクレ、オルドナンスに定められている。すでに見たように、ここに至るまでフランスでは、市は基本的に非独立の団体にすぎなかったものであり、また市の諸機関の諸組織、諸権限、諸業務については一七八九年以後様々な改革がなされてきたが、『権利と自由』において初めて、国が市を無条件に自治団体として承認し、地域民主主義の具体的一制度が誕生したのである。すなわち重要事項につき、それまで国の出先機関（県知事等）による承認を得なければなし得なかったのが、後見監督の廃止により、自主的に行政決定し得るようになったのである。いわゆる「団体自治」の承認である。

『権利と自由』第一条第一項では、「市、県および州は、選出された議会により自由に自治行政を行う」とされ、憲法七二条に付されている「法律に定める要件」という文言は見られない。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。⁶第二項では「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、県知事権限の縮小である。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。

『権利と自由』では、各条文は通し番号になっているが、第一編「市の権利と自由」、第一章「行政的後見の廃止」、第二条は一九八二年七月二二日の第八二—六三三号法律である。その一項一では「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「県の国務代理官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、もしくは同意を待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（同条第二項）、また法令に反する諸措置であると判断したときは、「県の国務代理官は、……これを地方行政裁判所の審査に付する」ことができる（第三条）。なお国が「経済・社会政策の実施ならびに雇用の確保に責任をもつ」（第五条）ことを受けて、市は、「本条所定の諸条件の下に経済・社会問題に關与すること」と定められている。

続く第二章では、団体自治にとっての財政的裏付けを保證する「財政的後見の廃止」が扱われている。この章は七条から一五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。一九五七年の『旧法典』一七四条では、「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、すでに一九七七年の改正『旧法典』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」とされていた。また予算の「採択および調整」が『旧法典』並びに『法典』で共に第二編、第一部、第二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。さらに、『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、かつ詳細に予算に関する市の自立性が保證されるようになっていた。第二章は九条から成り、四四の項目を含んでいる。ここで地方会計検査部や県の国務代理官の権限や役割が多く条項に見ら

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。

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*（知事、地方長官）の性格ならびに権限も大きく変更された。⁷⁾ *Préfet*の権限等は一九八二年五月一〇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（一条、一、二、三、四）。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（一八条）、それらと「交渉し協定を結ぶこと」等である（一〇条）。なお、県においても、*Préfet*等による後見が廃止され、県議会議長が、いわば議院内閣制的な執行責任者として県行政に当たることとなった。（『権利と自由』二三条、四五条）

以上により、一九八二年以来の（部分的には一九七七年以来の）諸改革を経て、フランスのコミュンがいわゆる中央集権的体制から行政的、財政的に自立した地方公共団体として法的に脱皮したことが明らかとなったが、さらに分権化の展開のなかで注目すべき事項は、地方公共団体と国との間の「権限配分」が定められたことであろう。⁸⁾ 一九八三年一月七日に制定された『市、県、州と国との間の権限配分に関する法律』ならびに一九八三年七月二二日の『補完法』である。それぞれが一二二条、一二三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、さらには今なお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ておくに止

めよう。

まず八三年一月七日法、第一編の一条から三条にかけて「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。

第一条 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地域生活 *vie locale* 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。

第二条 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一つに、その形式がいろいろなものであれ、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。

第三条 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。

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。

このような団体自治の確立とともに、フランスにおける地方制度改革はいわゆる住民自治の追求にも向かってい

る。

市と住民

前記八三年一月七日法第一条第三項での「市民の地域生活への参加の制度的枠組み作り」の保証による、住民自治の一般的承認につづいて、一九九二年二月六日の第九二―一二五号法律によって「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』第一編第二部第五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と比べれば、学ぶべき内容とはほど遠いものではあるが、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る。

『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」にはかならない。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』一二五―一、一二）このように、フランスにおける住民自治の法的現状はいまだ未成熟と言うべきであろう。⁹⁾

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などについて簡潔に掌握しておこう。
市議会の構成、会期など

市議会は、市長ならびに一ないし数名の助役とともに、市当局を構成する（一二二一条―一）市議会の議員定数は

フランスにおける地域民主主義の発展と現状（一）（鈴木）

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。一〇〇人未満の市では議員数九人、五千人から九九九人までは二九人、二万人から二九九九人までは三五人、一五万人から一九九九九人までは五九人、三〇万人以上で六九人という具合である。一〇〇人未満の市では、約一人一人の議員数であるが、二五万人から二九九九九人の市では四二三〇人に一人（二七五千人として）で、後者の一住民の投票の重さは、前者のその約三八五分の一である。自治体数が圧倒的に多いことから、単純な評価は危険であるが、民意反映の数量的軽量が極端に異なることは銘記すべきであろう。これは他方で、たとえば上院の選挙権者 *grand electeur* 数のように、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。¹⁰ 市議会議員の選挙は六年ごとに、選挙人名簿への二回投票方式で行われる。（『選挙法典』一条から一一八条）すでに見たように、『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」によってのみおこなわれる（『法典』一一二条—四—一）。緊急の場合には、「県の国務代理官の決定により」一カ月を限度に、市議会が停止され得る。（一一二条—四—二）さらに一一二条—五から七にかけては、市議会が、解散、現職員の辞職、全議員の選挙の無効の場合、特別議員団の任命、一定の範囲内での職務遂行などが規定されている。市議会は少なくとも四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。ただし、県の国務代理官、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（一一二—九—二、一九九二年二月六日の第九二—一二

五号法律)。議決の出来る会議の成立、議決の方法については省略。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(出席議員または総議員の絶対多数、一二二条―一三―三)市議会は一般には夕方から夜にかけて開かれる。

「会議は視聴覚メディアを介して放送することが出来る」(一二二条―一五―一、二、三。一九九二年二月六日の第九二―一二五号法律)議事録等の情報公開については三項が規定されている。一二二条―一九―一「すべての自然人または法人は」(一九九二年二月六日の第九二―一二五号法律)、市議会の議事録、市の予算、決算並びに市決定(Arreles)について、出頭することなくその内容について照会し、またその全部または一部の写しをとる権利を有する。

2、何人もその責任において上記のものを公表することが出来る。

3、「市議会の議事録、市の予算、決算の内容について照会し、またはその全部または一部の写しをとることを希望する第一項掲記の者は、自己の費用により、市長ならびに国の出先機関からも「これを」取得することが出来る」(一九九二年二月六日の第九二―一二五号法律)

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、職業活動を続け得ることである。⁽¹⁾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一九九二年二月三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。

一二一条―三六 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会合

これは、職業活動に対する政治活動の優先性を規定しているものだが、『旧法典』一二一条―二四での一般的規定を具体的に改定したものである。同条三項では、「雇用主は、議員が前記会期または会合において過ごす時間を労働時間とみなし賃金を払う必要はない」とされたままである。続く一二一条―三七では、議員の参加等により被る収入の減少は市などにより補填されることが謳われているが、この補填は、「一年間あたり二四時間分にかぎられる」と限定されることになった。市議会は前記のように、最低年三回は開かなければならず、単純に割れば一回当たり八時間が限度となるのであるから、この保障は、議員活動上十分とは言えない。フランスでは、地方議會議員は名誉職とされてきた。いわゆる職業政治家という観念は地方議員には無縁のもので、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。地方議員は、一方で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（これは特に市長に関する）にとつては地域問題や、地域住民に密着する職務の意味を持っているのである。市議會議員が無報酬であることは、それを如実に表している。市合併の推進が現実化していない状況の中で、市議會議員はもとよりレジオン議會議員にいたる

まで地域民主主義の具体的担い手とはなり得ないであろう。この点についての踏み込んだ検討はここでは出来ない。

市議会の権限

現行『法典』では、第一編、第二部、第一章、第四節の一二一条―二六から一二一条―二八までで、九項を含み、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見てみよう。

一二一条―二六 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、租税一般法典一六五〇条に従い、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注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。(八九／七／一二)

一二一条―二七 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。

一二一条―二八 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につ

いて、意見をのべなければならぬ。

（以下では略記する）

- ① 当該市での国道、県道に関する計画
- ② 土地占用計画
- ③ 公的扶助に関する事
- ④ 社会福祉施設の設置
- ⑤ 社会福祉施設管理委員会の議決
- ⑥ 社会福祉施設以外の慈善・福祉施設に関する事
- ⑦ 社会福祉施設への入所に関する事
- ⑧ 特定観光保養地
- ⑨ 新都市に関する事

国務代理人から諮問を受けた事項

全体に関する構成であるが、上級庁や市相互間に関する制限的事項が取り除かれたほか、『旧法典』に比べて大きな差異はない。（権限配分に関していくつかの注目すべき改革がなされたがここでは省略する。）市議会は、多くの事項について、「意見を答申」したり、「要望を発」したり、「納税者名簿」を作成したり、決算を「議決する」のである。他方で、具体的な市議会の政治的能力について、二二一条―二八にも関るアンケートによれば、大規模な商業地域、田園ゾーンにおける活動力の維持、地域経済活動の維持、新しい居住環境の創出について、市が責任を

持つべきであるとしている。いずれにせよ、インフラの整備から福祉、環境について市議会が意見を述べる事が出来、「議決によって、市議会の事務を処理すること」が出来（一二二―一二六）、市は「選出された議会により自由に自治行政を行う」（『権利と自由』一条）とされ、さらに市長は「市議会の監督の下に：市議会の決定を執行する」（一二二―一九）ともいわれるのであるが、地方政治における議会のチェック機能は、市長の持つ権限に比して微少なものと言い得るであろう。

市長

現在でもフランスの市長は二重の地位を持つものである。市長は、一方で国の出先機関であり、他方で地域の代表者である。『法典』におけるその権限等について踏み込んでみよう。

市長および助役については、『法典』第一編第二部第二章に規定されている。この章は三節、二六項と若干の規則から成るが、ここでは市長に限定する。

市長は市議会の長である（一二二条―九、一〇、一三）とともに、市行政の唯一の責任者であり（一二二条―一）、さらに「国家の官吏」でもある（一二二条―一四）。市長は、満二二歳以上の市議会「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（一二二条―四）。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（一二二条―八、一九九〇年一月二八日法）。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」（一九八二年三月二日法）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権で当該行為を行うことが出来る。」（一二二条―一四）「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」（一二二二条―一二二）次に免職については、「理由を付し」「コンセーユ・データの議会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。行政裁判所もしくは議会に基づく罷免はあり得ても、住民による罷免の要求は何ら存在していないことが注目される。また一二二二条―一八には、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。

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。

一二二二条―一九では、「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」（一九八二年三月二日法）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、管理等に関すること、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こと、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、共有等に関すること、⑧原告もしくは被告として、市を代表者すること、⑨域内の有害動物の駆除に関すること。以上である。

続く一二二二条―二〇では、「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。これは一七の項目を含んでいる。

①市有地の配属の決定に関すること、②租税の性格を有しない使用料の決定に関すること、③起債に関すること、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こと、⑤物品貸借契約の締結等に関すること、

⑥ 保険契約の締結、⑦ 会計管理局の創設、⑧ 墓地使用に関すること、⑨ 贈与および遺贈に関すること、⑩ 随意契約に関すること、⑪ 弁護士、公証人等への謝礼に関すること、⑫ 被收容者の要請に応えること、⑬ 教育施設における学級の創設、⑭ 境界の再設定に関すること、⑮ 先買権行使に関すること、⑯ 訴訟の提起または提起された訴訟の防御、⑰ 市自動車巻き込まれた事故の賠償問題の解決。以上である。

次に一二二条—二二から一二二条—二九で、市長の警察権等が規定されている。

「市長は、県の国務代理官の監督の下に、一三一条—一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。」(一二二条—二二)

「市長は、県の国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

一二二条—二四刑事訴訟法典一六条にしたがい、市長および助役は、司法警察職員の資格を有する。

一二二条—二五市長および助役は、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。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、並びに個別的事項が列挙されているが省略する。

第二項 財政制度

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。

第一編での市議会（二二二条―二七）及び市長（二二三条―一九ほか）について、さらに『権利と自由』での財政的後見の廃止についての原則的規定に対応して、第二編は市財政の具体的制度に当てられ、六部二五章からなっている。

第一部 予算

二二一条―一市の予算は、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。

二二二条―一市の予算は、市長によって提案され、市議会が採択する。

2人口三五〇〇人以上の市においては、予算審議に先立つ二ヶ月内に、かつ二二一条―一〇―一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。（一九九二年二月六日法）

『旧法典』二二二条一項最後の「場合によっては、上級庁により調整される」という制限は、『法典』では削除され、また同様の見地から、二二二条三項、一一項、とくに一三項が廃棄された。このように財政的後見制の残滓が消失し、地方財政における団体自治が進展するとともに、二二二条一四項で、住民の予算書の具体的内容の公開が規定されることにより、財政上の自治重視の視点が強化されることとなった。

第二部 支出

市は法律によつて義務的支出を課せられているが（二二二条―一）、その主となる二八項目が二二二条―二に記されている。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。

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

さてここでは、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、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。

第一章 総則、第二章 租税一般による徴収が許される分担金、税、第三章 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、第四章 地方財政委員会によつて配分される経常費総合交付金その他の収入、第五章 補助金、第六章 前貸金、公債および公債の担保、第七章 収入と支出の配分の改訂。

以上のうちで、第三章および第四章がもっとも多くを占めている。

さて、第一章総則第一節市の予算収入第一款経常部門の収入で、経常部門収入の細目が、三七項目定められている。

まず、二三二条―一で、「経常部門の収入には、二三二条―二および二三二条―三に定める税および非税収入が

含まれる」とされ、また二二二条―四では「經常部門の収入には二二二条―五および二二二条―六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、これは二二二条―五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。

〈經常部門の収入〉

二二二条―二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、カジノ

二二二条―三經常部門の非税収入

① 住民非享有の財産から収入、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

二二二条―五經常部門の税収入

(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、⑥入港税

二三一一六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、下水道への接続料収入、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。

二三一一七投資部門の収入は二三一一八条および二三一一九条に定める税および非税収入を含む。

二三一一八投資部門の税収入

①公共施設地方税の収入、①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

二三一一九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
二三一一〇投資部門の収入には二三一一一条および二三一一二条等に定める税および非税収入を含むことができる。

二三一一一投資部門の税収入

①公共輸送手段関係、②暫定的地方交付税関係

二二二—一二投資部門の非税収入

①普通財産の譲渡金収入、②經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。

第三項 市間組織

さて次に、市合併および市間組織に移ろう。

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。こうした事態に対応するための方策として、市合併や、「広域行政組織」がある。

一八八四年以来、市合併を促す幾つかの試みが成されてきた。『一九六四年八月二八日のデクレ』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『一九六六年七月九日法』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、一九七一年七月一六日に『マルスラン法』が制定された。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』の諸規定に従い概括しておこう。

市合併については、第一編第一部第二章で、以下のように規定され、また第二編第五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、第一編第一部第二章

一一二―一 合併を希望する市の市議会は、単純合併、または一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。

一一二―二 合併の申請が、(当該地域の) 総人口の三分の二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三分の二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「県の国務代理官」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 第一項目に定める投票の制度に適用れざる方式は、デクレがこれを定める。

一一二―四 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四分の一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、国務代理官の決定によって合併が宣言される。ただし、一つの市において、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三分の二が、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)。一九七七年の一一二―四では、「この投票は市会議員の二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、現在ではこれは削除されているのである。しかし他方で、第四款の「市統合計画」に関する規定が(一一二―一二、一一二―一八)、一九八三年七月二二日法により全面的に削除されたのは社会党の中央主権の意向によるのであろうか。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？）と促えられていたからであろうか。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、幾つかの地方統治（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二回の改選の期間中に一回だけ行われ得る、」という条文の削除により、難関でもこの投票が行い得るので、統合を促進すると言うことであろうか？この点については、立ち入る余裕がない。

一一二―一三 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、その隣接する一ないし複数の市との合併を提案すること。

一一二―一四 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。

一ないし数個の関係市議会が合併の提案を排斥し、もしくは二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、知事は県議会が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、第四款の諸規定は、第一款の「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四款を削除したと解するのが妥当と思われる（なお一一二―一八は、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。

次に市間組織に移ろう。

市間組織については、『法典』第一編、第六部第三章以降に規定されている。また第七部にも、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。ここでは第六部第三章以降を中心に市間組織を概観しておこう。

市組合 (Syndicat de communes)

一六三一一一 市組合は、公施設法人である。

2 組合は、当該地域の総人口の過半数を代表する関係市の三分の二の市議会、もしくは総人口の三分の二を代表する関係市の半数の市議会が、複数の市間の利害に関わる事業を行うために、各々の代表する市を連合する意志を表明したときに設立される。

4 市会が一致した議決によって、組合設立の意志を表明した場合を除き、県の国務代理官は、一ないし数個の市会の発意に基づき、一ないし数個の県議会の「諮問を経た上で」関係する市のリストを定める。

一六三一一一三

多目的市組合 (Syndicat de communes à vocation multiple) は、一一二条一八の規定(削除)に従って設立される。

続いて、組合の管理・運営について、第二節および第三節で詳しく規定されているが、省略する。

組合の存続期間

一六三一一八一三 組合は、関係市議会の多数の理由を付した申請ならば県参事会の意見に基づきもしくは県議会

およびコンセーユ・データの答申に基づくデクレによって職権で解散されることがある。

市連合区 (District)

一六四―一 市連合区は、数個の市を統合する公施設法人である。

一六四―四 市連合区は、法律上当然に、当該集住区域 (agglomération) に代わって、以下の事項について管理する。

- ① 都市計画・住宅法典三二六条以下の適用によって設置される住宅に関する事務
- ② 消防センター
- ③ 他の市を入れず、連合区と同一の市と連合している組合によって行われている事務
- ④ 設立決定に列挙される事務

広域市圏もしくは都市共同体 (Communauté urbaine)

一六五―一 広域市圏は、市間共同事業公施設法人であり、その権限および活動原則は、本法典所定の特例規定を留保して、地方公共団体のそれと同一である。

一六五―三 広域市圏は、各種の工事を実行し、各種の業務を監理し、共通の利益に係わる調査を行う目的で、相互間においてもくしは他の市、連合区、組合、県、県際間の協定または制度と連合する事が出来る。

一六五―四 (九二―一二五号法律) 広域市圏は二〇、〇〇〇人以上の都市圏域の複数の市の連合からなる公施設法人である。

2 広域市圏は、関係市の全人口の半数以上を代表する関係市の市議会の少なくとも三分の二もしくは人口の三分の二以上を代表する市議会の半数の申請に基づき、市が同一県内に、所属する場合は県の国務代理人の命令により、そうでないものについては関係国務代理人らの共同命令により創設される。広域市圏設立の意志表明が多数となるためには、広域市圏設立を望む市の総人口が関係市の総人口の過半数を越える規模の市の市議会を含まなければならない。

一六五―七 次の領域の市権限は、広域市圏に移管される。

- ① 地域振興・地域開発に関する市連合憲章、基本計画、土地占用計画、または都市代替計画文書、市都市計画、住居地域、広域市圏に関する保留地の設定、市議会付議事項（一九八二年二月三十一日、八二―一六九）
- ② 協議整備区域の設置と実現、経済発展活動、工業・サービス業・手工業・観光・港湾・空港設置地域、広域市圏の活性化事業（九二―一二五）
- ②―bis 全体的整備計画の考慮および都市計画法典三三―一九条明記の整備地区の決定（八五―七二九）
- ③ 2号、2―bis号明記の区域および地区内の広域市圏により実施ないし決定された（八五―七二九）教育施設の建設・整備・維持、その教育開始後一〇年経過後、これら施設の管理は、その申請に基づき、当該施設所在地の市に移管される、この場合、これら施設に帰属する借入金負担条件は、広域市圏評議会と関係市間の同意議決により決せられる。（八二―一六九）
- ④ 救急・消防業務
- ⑤ 都市旅客交通

- ⑥ 高等学校・中学校
- ⑦ 上下水道、ただし、農業用水、家庭廃棄物を除く
- ⑧ 墓地の新設・拡張、火葬場
- ⑨ 屠殺場、食肉市場、全国的規模の市場
- ⑩ 道路管理・信号機設置
- ⑪ 駐車場

一六五―七―一（第八八―一三号法律） 広域市圏は、法律上当然に、市連合区（district）が行使する権限の全部

または一部につき、広域市圏を構成する全市間で設置されている既存の市連合区に代位する事が出来る。

2 前項に関わらず、構成市は一六五―四所定の多数の条件の下で、一六五―七の一、三、四、五、六、七および九号列挙の権限事項を除き、市連合区が行使する、権限の全部または一部を、広域市圏の権限から除外することが出来る。

3 この場合、広域市圏の権限から除外された権限は市内に返還され、市連合区は法律上当然に解散される。

一六五―一―一（第八二―一―一六九号法律） 広域市圏の成立後は、以下の規定が適用される。

- 2 広域市圏の構成市は、その権限事項の幾つかの全部または一部を、広域市圏に移管することができる。
- 3 広域市圏は、その権限事項のいくつかの全部または一部を、構成市に移管することができる。

第二款 権限移管の効果

一六五―一―九 権限の移管によって、法令により市長および市議会に委ねられもしくは課されているすべての権限

は、広域市圏（評議会）の議長および評議会にそれぞれ移管される。

第四節 財産・債権債務の移管に関する規定

一六五―二一 広域市圏に属する市の公物に所属する不動産ならびに動産は、広域市圏の権限行使に必要な限りに
おいて、設立とともに広域市圏に当然に帰属する。

2 所有権ならびに移管される財産に付随する債権債務の確定的な移管は、任意の合意によってなされる。合意の得られないときには、内務省令の定める構成を有する、特に市長ならびに県会議員を含む委員会、の意見を聴いた後に、コンセーユ・デタの議を経たデクレによって、広域市圏への権限移管の日から一年以内に、所有権の確定的な移管手続きをとるものとする。

第五節 広域市圏評議会

一六五―二四（第八二―一六九号法律） 広域市圏は、市の代理人 *délegués* から構成される評議会によって管理される。

2 評議会は、議決によって、広域市圏の権限に属する事項について規律する。

3 広域市圏評議会において直接市を代表する市の代理人は、各市議会において市議会議員の互選により任命される。しかし、市議会議員数が市に割り振られた議席数を下回る場合には、市議会は、市議会議員によって充足できない議席を埋めるために市議会議員の被選挙資格のある市民を任命することができる。

市間組織については、なお多くの規定があるが、章題等のみ掲げる。

第六章 複合組合 (*Syndicats mixtes*)

フランスにおける地域民主主義の発展と現状 (一) (鈴木)

第七章 広域農村圏（第九二―一二五号法律）

第八章 広域都市圏（第九二―一二五号法律）

第七部 新都市（*Agglomérations nouvelles*）

第八部 特別規定

◎上記諸組織のそれぞれに適用される、財政諸規定が第二編第五部以降にあるが、省略する。

見てきたように、市間組織に関する法制度は、省略したものも含め、その歴史的経過、種類、規模、権限に関して多岐にわたり、しかも市民生活に強い関係を有している。もとより一面では、それは、フランスにおける市の弱小性を補完したり、中央行政からの自立の可能性を促したり、地域社会での現代的要請への対応策であり、また、それらの権限や機能と、市のそれらとの葛藤や軋轢が起こりにくいような配慮が為されているのは事実である。しかし他方で、地域民主主義や住民自治の観点から見ると多くの問題点を含んでいるようである。代議員の選任、委員会の組織・運営、事業の計画・実施に関する報告や、それらへの住民の関与などの問題があげられ、また活動領域と権限の広大性のゆえに上位行政機関との関係の濃厚化に伴う問題などが生じるが、膨大なテーマであり後日に期したい。

（本稿は、一九九五年四月から一九九六年三月にかけてのパリ第一大学政治研究センターでの留学研修報告の一部を為すものである）

(1) 以下で、既述のフランス革命から最近にいたるフランスにおける分権化を中心とする政治過程等の概要を記すのは、行論の理解のために有用であろう。これは、Sautel, 『前掲書』、regard sur l'actualité, La documentation française. 1995, ならびに Le Monde 等に負っている。

フランス革命以後のコミューン発展史

- 一七七五年 テュルゴアの要請を受け、デュポン・ドウ・ヌムールが「自治体に関する覚え書き」を発表。
- 一七八七年 市議会の形成。
- 一七八九年 一月一日法：トゥレ、スイエス、ミラボーによる妥協が成立。すべての町もしくは教会区に自治組織を設ける。
二月一日法：選挙制度を含む厳密な市制度の確定。
- 一七九〇年 二月八日：最初の市選挙。
- 一七九一年 九月憲法：市権力の内容と性格の特定化。
- 一七九二年 八月一日法：コミューンへの革命的警察権の付与。
- 一七九三年 三月二一日：コミューンへの市民証を発効する権限の付与。
- 一〇年熱月一六日法一三条：市長と助役は政府権力によって任命されるが、彼らは信任リストにより選ばれた市議会のメンバーから選ばれる。
- 一八一四年 一月二七日の國務院のアレテ：コミューンに（自由主義的所有権に基づく自立の基礎となる）法人格性を付与する。
- 一八三一年 三月二一日法：市議会議員を選任するための選挙制度を確立し、政府による市長と助役の指名条件を確定した。
- 一八三七年 七月一七日法：市法、コミューン及び市議会の法人格性の承認。
- 一八六七年 七月二四日法：市法、市議会の権限の拡張、市事項を決定的に統御する権能
- 一八七一年 四月一九日：パリ・コミューン宣言、ジュール・ヴァレスの示唆を受けてピエール・ドゥニにより起草される。
- 一八八二年 三月二八日：すべてのコミューンで、市長及び助役が市議会により選任されることとなる。

- 一八八四年 四月五法：市組織法、現行体系の基礎となるコードの制定。
- 一八九〇年 市間組合の設置の承認。
- 一九五七年 コミュン行政法典の制定（一八八四年法の改定）。
- 一九五八年 憲法七二条、地方公共団体の自治を制定。
- 一九五九年 一月五法令、九〇〇人以上の市にたいする後見制の軽減。
- 一九七〇年 二月法：後見の適用を六種類に削減。
- 一九八一年 五月一〇日：大統領選挙、フランソア・ミッテランが第二回投票で五一・七六%の得票を得て、ジスカール・デスタンを凌ぎ、大統領となる。
- 七月八日：モロア内閣による一般政策表明、特に分権化を強調。
- 一九八二年 三月二日—二月三十一日：分権化元年、分権化六大法の投票。
- 三月二日：“” コミュンの権利と自由”法。
- 三月二日、七月一〇日：財政的後見とレジオンの会計院設置の禁止。
- 一月一九日、二月三十一日：市議会投票様式の改革法。
- 一月一九日：多数派システムを設定する法は、三五〇人以上のコミュンにおける比例代表制を修正する。
- 二月三日：パリ、マルセーユ、リヨンの特別の地位について
- 一九八三年 一月七日—二月二十九日：地方分権化の継続。
- 一月七日、七月二二日、二月二十九日：分権化された公共団体への権限の委譲。
- 七月一三日法：（D.G.E.·dotation global d'équipement の創設）、地域混合経済会社の新しい法体制、（国ならびに地方公共団体に共通な）公務員の義務と権利、新都市の新しい地位。
- 三月六、一三、一四、二九日；市議会議員選挙六日、一三日、左翼の後退、第一回投票で五〇%をわずかに下回り、少数派となり、人口三〇、〇〇〇人以上の三一市で与党議席を失う。共和党のジャック・シラク、パリで当

選、ガストン・ドゥフェール (P S) はマルセーユで再任、ミシエル・ノアール (R P R) はリヨンで当選
九月一日、二五日：元老院議員選挙九八議席中七五議席を得た野党の勝利。

一九八四年 四月一九日：P C Fが政府との距離をとる、(憲法二二条の改定に公的自由に絡んで)。

一〇月七日：野党内で連立政権への批判。

一九八五年 二月六―一〇日：P C Fが政権の同盟政策から離脱。

四月二八日―七月一四日：連立政権 (cohabitation)。

一二月三〇日：政治的任務と選挙による任務の兼務を制限する二法が、一九八七年以後二つを超える選挙任務を兼ねることを禁止。

一九八六年 三月一六日：比例投票での第一回目、立法議員選挙、R P R―U D F連合はF Nを除いて、四四・九%を得る。

これにより連合は、諸右派の支持あわせて絶対多数 (la majorite absolue de justesse) を得た。

三月二〇日；J・シラク首相に指名される。彼は連立政権のリミットを定義付け、法制定のためのオルドナンスに訴えることを表明する。

一九八七年 一月一六日―二月九日：政治生活の財政支援審議

一九八八年 一月二九日：組合、C G TとC F D Tの全国委員会は一九八八年の大統領選挙で、どの候補者も指示しないことを決定。

三月一日：政党と選挙運動への財政支援、法の一方は通常法で、他方は組織法である。いずれも政治生活の財政的透明性に関するものである。これらのテキストは、共和国大統領、代議士、元老院政府メンバー、地方公共団体議会議長、大都市市長の強度の統制を組織している。それらは他方で、政党や、大統領や立法院の選挙運動の公財政を規制している。

三月二二日：F・ミッテランが、大統領選挙の候補者として、*“すべてのフランス人への手紙”* を出版。

四月二四日―五月八日：大統領選挙、第一回投票、F・ミッテラン三四・〇九%、J・シラク一九・九四%、R

・バール一六・五四%、A・ラジョア二六・七六%。

五月八日：F・ミッテラン大統領再選五四・〇二%、J・シラク四五・九八%。

五月十四日：国民議会解散。

六月五―一二日：PSは国民議会で絶対多数を得ず。二七五人の大統領多数派のうち、PS二六二、MRG九、野党URCは二六六議席（UDF一三〇、RPR一二八、PR五八、CDS四九）、PCF二七議席に低下、FN一。

六月二三日、二八日、三〇日：M・ロカール首相に指名され、二八日彼の第二回目の内閣を組織。四九人中二五人がPSだが、多数は非ローカル派、MRG三、二人の「開かれた人*d'ouvertures*」のうち六人はUDFからの中道派。また一五人が民間から登用。三〇日PS執行部は、R・バール派のJ.-M.RauscheとJ.-P.Soissonの入閣後の社会党の*le "trouble"*を表明。

九月二五日、一〇月二日：群選挙、記録的棄権率第一回、名簿の五〇・八七%、第二回、五二・九七%、右派四八・六七%、左派五一・二〇%。

一九八九年
三月一二日、一九日：地方選挙、棄権第一回二七・一八%、第二回二六・九%。PSは、二〇、〇〇〇人以上の三五市を回復し、一九八三年に失った地位を部分的に奪回した。社会党反主流派Robert Vigourouxは、マルセーユで社会党主流派のMichel Pezetと反対党に勝利した。J・シラクはパリで完勝、M・ノアールはマルセーユで同様に勝利した。緑とFNは、多数の市議会に入った。

六月一八日：ヨーロッパ議会選挙

九月二四日―二八日：元老院議員選挙、右派の成功

一二月三日：立法議会部分選挙、Marie-France Stirbois (FN) の勝利、同日、cantonale de Salon-de-ProvenceのFN候補の成功。

一九九〇年
一月一五日、五月八日：政治活動への財政措置、選挙費用の制限および政治活動資金の透明性に関する一般法は、

(一月一五日公布) その公布に先立って犯された違反も取り締まることを予告。大統領と立法府の選挙運動に関わる組織法は五月八日公布。(M・ロカールは、六月一九に、選挙運動と政治資金についての国家委員会を設置することになる)

二月二二―二三日：共産党中央委員会、Charles Fiermanは民主集中制を放棄し、共産主義の理念の“再活性化”を要請する。

三月一五日―二五日：レンヌでの社会党大会で、一五日から一八日にかけて七つの動議が対立した。

一九九二年 五月一三日：地方財政、コミューン間の財政的自立性に関する法律。

五月一五―二二日：E・クレソン首相。

六月一二日：フランス統一憲章にRPRとUDFが調印。

一月七日：パリ郊外および地方の二〇あまりの公共組織での分権化運動の表明、そのうちの一つはEN Aのストラスブールへの移転である。

一九九二年 二月六日：地方行政、地方行政に関する指導の法が、州間“*enclaves*”や市間共同構造、コミューン共同体、市共同体の諸構造からなる、分権化を強化。

州選挙(比例投票制)、投票率は予想以上で六八・七%であった。PSは一九八六年の二九・八八%に対して一八・三%しか得ず、明らかな後退であった。しかしまた、UDFとRPRをあわせて、一九八六年より八ポイント低い三三・五%であった。またPCFは一〇・三五%に対して八%、エコロジストは全体で一四・三七%、FNは一三・九%(十四・二)であった。県選挙、第一回投票七〇・二三%に達する。PSの失敗一八・九四%、UDFは一四・七三%、RPRは一四・五一%、FNは二二・一八%で共産党の九・五%を凌ぎ、緑七・九一%、エコロジ二・〇一%であった。

第二回投票では、投票率六二・〇一%で、PSは二四・七二%、RPR一九・九%、UDF一九%、右翼諸派一四・八%、PCF六・九%、FN六・三五%であった。左翼は二四県で多数派になったにすぎず、右翼は五四

人の県議会議員を増やした。PCFは二〇人あまりのcanton議員を失った。

三月二七―二九日：州議会議長選挙（二六州中二二）、PSはリムーザンを確保しただけである。他方二人の“d'ouverture”の大臣Jean-Pierre Soisson（ブルゴーニユ）とJean-Marie Rauche（ロレーヌ）は、おそらくFNのおかげで当選した。

六月二〇―二五日：マーストリヒト条約国民投票、賛成五一・〇四％、反対四八・九五％。

九月二七日、一〇月二日：元老院選挙（一〇三人中三分の一）RPR九〇、PS七〇（二位転落）、審問中の二人の大臣当選、Rene Monory(UDF-CDS)が議長となる。

一九九三年 三月二一―二八日：立法議員選挙、第一回投票、PSの重大失敗一七・四％得票率、第二回投票、右派の勝利五七・八七％（RPR二七・八四％、UDF二五・一一％）与党三一・三七％（PS二九・七九％）、PCF四・六一％、FN五・六六％、新多数派、五七七議席中、四八四議席。

一九九四年 三月二〇―二七日：郡選挙第一回投票、投票参加は六〇・三九％、多数派四四・五〇％（RPR一五・五〇％、UDF一六・一五％、右派諸派二二・八四％）左派四〇・六〇％（PS二二・六八％、PCF一一・三九％、左派諸派六・五％）FN九・六四％、エコ三・八五％、第二回投票、左翼の復活（前五三八）五三二議席を獲得、UDFの後退五一五↓四四六議席、RPRの前進、三七二↓三八二議席、PCF一五三↓一四五議席、NRG七（三四）、左派諸派一〇九↓一三九議席、FN二↓三、エコ二↓七。

一九九五年 四月二三日、五月七日：大統領選挙、第一回投票で、観測に反して、L・ジョスパン二三・三一％、J・シラク二〇・七三％、E・バラデュール一八・五四％、J・M・ルペン一五・〇七％、R・ユー八・六九であった。第二回投票、ジャック・シラク五一・六三％で当選、L・ジョスパン四七・三七％。六月一―一八日：市選挙、第一回投票での棄権三五・一八％で新記録。FNは一〇、〇〇〇人以上の一八の市で第二回投票に持ち込む。第二回投票では、左派は二〇、〇〇〇人以上の三八八市の半分を獲得（前よりマイナス九）。

(2) ミッテランの前任のジスカール・デスタン大統領も地方分権に強い意欲を見せていたが、一九七八年に、レイモン・パール首

相とクリスチャン・ボネ内務大臣による「地方公共団体の任務の発展のための法律」は、元老院で差し戻された (*Journal officiel de la Republique Francaise, Table des debats du Senat, 1978, 61頁*)。差し戻しの経過についてはここで立ち入れない。なお、小早川光郎「フランス地方制度改革とその背景」自治研究、五七巻、一〇頁に簡単な紹介が有る。

(3) ミッテランのもとの改革に対する評価として、政治理論誌 *POUVOIRS* が一九九二年に、分権化一〇周年を記念して、「分権」の特集の下に、代表的な研究者の論文を掲載しているが、イヴ・メニが序文で、それぞれの論者の分権化に対する評価を以下のように要約している。

「一九九二年、ガストン・ドゥフェールによって企画された諸改革が実施され、政治的階級や世論の多数派の熱烈な賛成を巻き起こしてからすでに一〇年が経過した。もちろん、一〇年という数字は部分的にまやかしである。法によって聖別された進化は、もっと古くからのものであり、一九八二年から一九八五年に採用された法や規則の巨大な複合体はこの一〇年の後半期においてのみ感じ取られるものであった。一〇年は、事柄の真実の観点からは不手際に区切られた単位であるが、議論の余地のない象徴的な出発点を表しているのである。

この時期を通じてこそ、「わが国の行政史の決定的な諸改革」(J・C・トーニグ)が実現し、「新しい地域政治の階級」(A・マビロー)が形成され、それが、「経済次元の周囲に、地域的な公共空間の再構造化」(F・ジェルボー、P・ミュラー)の課題を担ったのである。しばしば驚くほどの賛同を博した(A・ペルシュロン)この根底的な改革は、諸々の欠陥を免れてはいない。C・ミヨンは「権力の異なる水準のあまりに緊密な重なり合い」の不都合を強調し、G・ジルベールとA・ガンガンは、「地域の公共セクターの細分化が、一つの欠陥を構成する」ことを指摘し、C・ロンサンは、地域的公共機能の地位の不足を嘆き、C・グレミオンは、「民主主義、市民参加、帰属意識、アイデンティティーの感情のような特質が、経済的、財政的事情に従属するものであるか」と自問している。A・デルカンは、今日、フランスの公共団体が、ヨーロッパ共同体内で増強する統合に関連する諸問題に対応することが増加しているのかを問題にしている。この観点から、また比較論的直視の中で、フランスのシステムは奇妙に不均衡に思われる。それは、構造のうえでもっとも細分化していると同時に権力の配分に關してはもっとも集中化されている。地方公共団体は、公職と任務の兼任により地域的細分の不都合を補完する、限られた全

能なエリートによって統治されている。このような、政治的小極制（Y・メニ）に対して、J・エランやJ・ウエルがその態様や結果を分析している法制度化の進展にもかかわらず、対抗力や制御力は限られたものである。

一〇年後になって、評価は、ほとんど一致している。分権化は戻すことのできない事実であるが、なお不完全であり、完成化の可能なものである。誕生祝は立ち向かうべき課題の多さを隠してはならないのだと、同様に指摘しよう。」Yves Meny, *La décentralisation, POUVOIRS, 60, puf, 1992, p.3*. 八二年以後の改革の主内容に就いては、黒瀬敏文「フランス共和国における地方分権の潮流（上、下）」、『地方自治』、一九九六年、五七九号、五八〇号。

(4) フランスの中央集権体制の存続については、阿部他『前掲書』、一六四頁以下、また、一九九二年（二月）の「地方行政指針法」（「ジョックス法」）では、「地方自治の民主化」を提案する反面、「国の統制の強化」を定めている。

(5) 野村敬造『フランス憲法・行政法概論』昭和三七年、有信堂、六八〇頁に基づく。第五共和制憲法下での政治構造を、八二年以後の改革を受けての地方制度を含めて図式化すると、次頁のようになる。

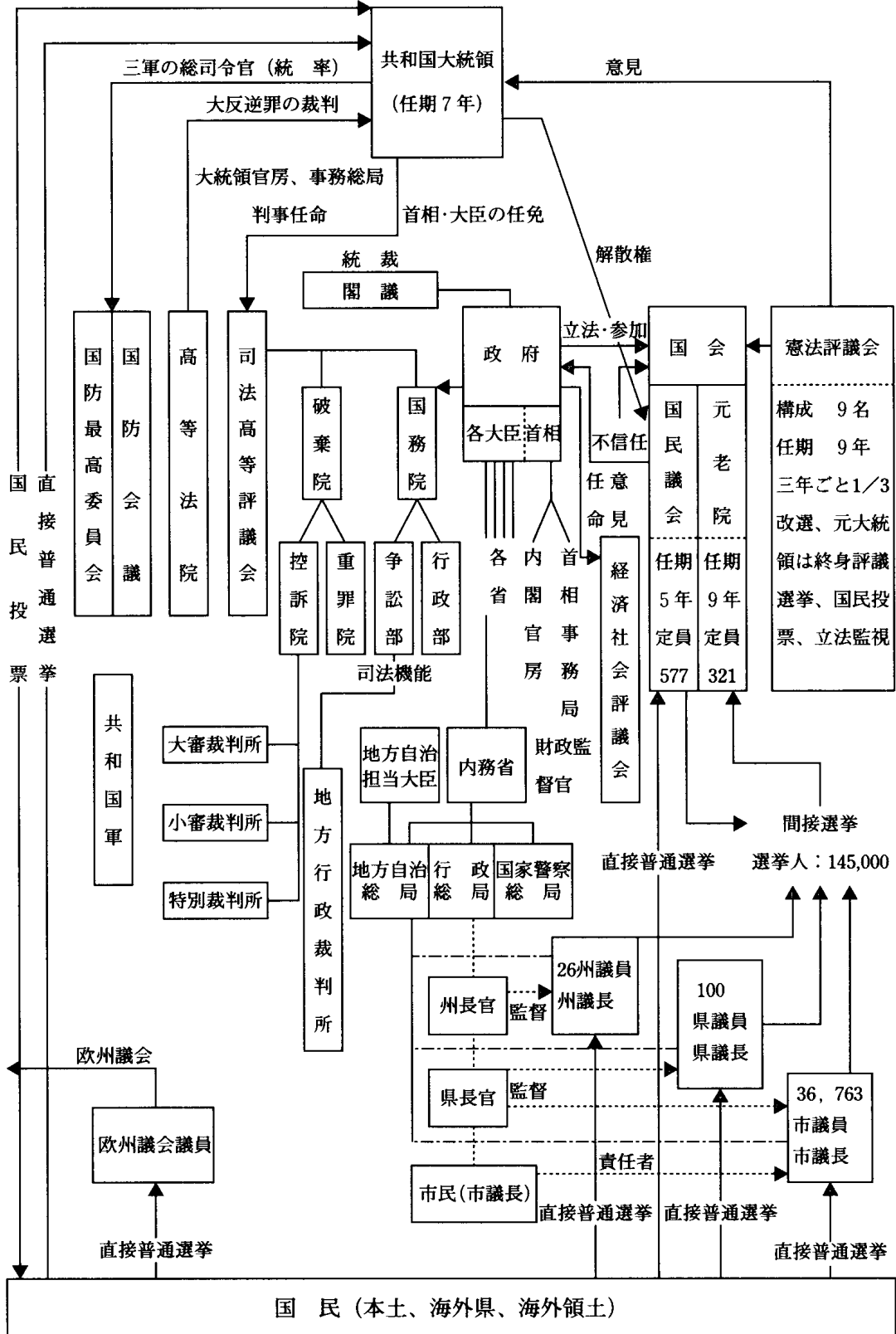
(6) フランスは地方公共団体を、これまでの市と県に州を加えることで三層制を採用することになった。これはたとえばイギリスが二層制から一層制への転換を進めていることと好対照を成すものである。とくにフランスが中世の教会区に基づく三六、〇〇あまりのコミューンを抱え、その自治体としての組織や能力さらには権限の問題から、統廃合が問題とされた経緯があることからみても政治的争点になり得るものと思われるが、あまりに大きな課題であることの故か、現実的課題とされてはいない様である。

(7) 「社会主義的」分権化を志向していた、ミッテラン改革は当初 *préfet* の名称に代えて *commissaire de la République* としたが、一九八八年デクレにより、*préfet* を復活させた。

(8) 権限配分を含む、分権改革の意義と問題点に就いては、大山礼子「フランスの地方自治制度」、『法律時報』、六六卷一二号、五二～五五頁、同、「地方自治と分権化改革」奥島孝康・中村紘一『フランスの政治』四章、早稲田大学出版、一九九三、八二～一〇六頁、川崎信文「現代フランスの地方政治」、西村茂「フランス都市政治」、中木康夫編『現代フランスの国家と政治』三章、四章、有斐閣、一九八六年一三九～二二八頁が参考となる。

第五共和制の政治構造と地方制度の位置

フランスにおける地域民主主義の発展と現状 (一) (鈴木)



(田中ほか『現代政治の理論と動態』1986、童学草舎、179頁、自治体国際化協会編『フランス地方行財政のあらまし』1992、28頁他を参照に作成)

- (9) 住民自治の不十分さを現実の政治がどのようにカヴァーしているのか明らかにすることが、筆者による今回のアンケートならばに聞き取り調査の一部になっている。
- (10) フランスの研究者はこのあたりをあまり問題にしていないうだ。
- (11) 一九八五年一月三〇日法により、国民議会議員、欧州議会議員、レジオオン議会議員、県議会議員、パリ議会議員、人口二万人以上の市の市長、人口一〇万人以上の市の助役について三以上の兼職が禁止されることになった。フランスにおける兼職制度の特色と問題点については、パトリス・デュラン「転換期にある地方権威」、ヨアヒム・ヘッセ編、木佐茂男監修『地方自治の世界的潮流(下)』、信山社、一九九七年、四二九、四三〇頁、四四五頁。また、佐川泰弘「フランスの中央―地方関係―公職兼任を中心にして」、桜井陽二『フランス政治のメカニズム』、芦書房、四章、一一九頁から一五四頁が参考となる。