

## フランスにおける地域民主主義の発展と現状(2)

鈴木 礼 暁

### 目 次 序

\*意図とテーマ

\*対象と方法

#### 第1章 地域民主主義の発展と現状

##### 第1節 地域民主主義の発展—1957年『コミュン行政法典』を中心 心に

第1項 1884年まで

第2項 1957年まで

第3項 1957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2節 地域民主主義の現状—1982年改革から現在まで

第1項 行政制度

\*団体自治と住民自治、市各機関の権限

第2項 財政制度

第3項 市間組織 (以上前号)

#### 第2章 地域民主主義への取り組み

##### 第1節 政党の立場

第1項 共産党

第2項 民主連合

##### 第2節 市長会

第1項 地域整備と市長

第2項 市民と市長

##### 第3節 市長からの報告

- 第1項 小規模市
- 第2項 中規模市(以上本号)
- 第3章 地域民主主義の1実相—市長アンケートから
  - 第1節 書面アンケート
  - 第2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

## 第2章 地域民主主義への取り組み

### 第1節 政党の立場

フランスにおける地方制度改革が、長い経験を経て進められてきたことは、すでに記したが、この過程が優れて政治的であったことも忘れてはならない。ここでは年次大会報告などから、地域政治、地域民主主義に各政党がどのような取り組みをしているのかを外観すべく、フランスにおける政権の補完的役割を担ってきたフランス共産党 PARTI COMMUNISTE FRANCAIS とフランス民主連合 UNION POUR LA DEMOCRATIE FRANCAISE を取り上げよう。フランス共産党の1994年大会プログラムには、地域民主主義が主題化されていないが、比較の方法上第1項で扱う。またここで、フランス民主連合の基本的立場だけは確認しておこう。

フランス民主連合(以下では民主連合もしくはUDFと略記する)は1996年3月の全国大会で、86のテーマについて、各分野での関係議員の新聞等における発言を討論文集として発行した。これは5つの分野からなり、地域問題は4番目に扱われている。なお第1部は「万人のために生産し、創造する」として、主に経済問題を扱っている。第2部は「一緒に、連帯して生活する」で、移民、失業、病気、環境等の人間的・社会的問題を、第3部では現代的国家という大テーマのもとで、国家、法制度、金融制度など国家の現代的諸課題が扱われている。第5部では「歩み続けるヨーロッパ、世界の中のフランス」として、通貨、防衛、公共サービスなどヨーロッ

パの共通課題の提示と、そこでのフランスの役割の確認がなされている。

第4部での、地域民主主義についての基本的見解は、以下の如くである。

「UDFは、ずっと分権化の意志を確認してきた。すなわち国家によって実現されている多くの今日的課題は地方公共団体によって、より良く実現され得るのである。UDFの観点から見ると、市民に最も近い権力は、最も注意の行き届いた、最も無駄のないものであり、さらには地域の対抗権力にすばやい気配りをしているのである。」(1991年11月憲章)

「我々の家族は、民主的自由の実現が地域的段階で始まっていることに、敏感になっている。権力の脱凝集化と、ひきつづく分散化は、地域の均衡化を図り、調和的に、そして殊に、いっそう恵まれない圏域に関して、ますます効果的に地域を発展させることを狙いとするものである。

UDFは、地方公共団体の経営に成功裏に取り組み、国家レベルで第一の地域勢力となっているのである。

間コミュン指向により、ますます整備された交通網により、いっそう補強され、現実的運営方式にさらに適した財政により、UDFは地域整備計画に新しい飛躍を与えることを願っている。」(1996年3月31日全国大会討論文集39頁。なお、以下の民主連合に関する引用はすべて同討論文集からのものであり、初出誌名、初出時期、討論文集での頁数を記す。)

見られるとおり、民主連合は社会(地域社会)の整備・発展と民主主義の実現が、分権化や地方公共団体の適正な経営により達成される段階になっていると、原則的に確認している。ここでは地方政治の積極的民主化が、たとえば住民参加や、行政の透明性といった課題設定として捉えられてはいないが、党として地域政治、行政を基本的課題のひとつと位置づけていることは明らかである。

## 第1項 共産党

1994年1月28日に採択されたフランス共産党(以下では共産党またはPCFと略記する)のプログラムは、序言と14章からなる。1. 失業の克服と雇用の確保、2. 社会進歩、経済発展の条件、3. 新しいタイプの成長方式、4. 私有化を失敗させ、公共セクターの新しい役割を作動させよう、5. より連帯的で、より人間的な社会、6. 万人が手にし得る質の形成、文化、スポーツへの権利、7. 資本のためではなく、人間のために生活空間を整備しよう、8. 環境保護は新しいタイプの発展、9. 生活の中への新しい権利の導入、10. 行政、司法、警察の民主化、民主的軍隊、11. 新しいヨーロッパ計画、12. 新しい国際秩序:より安全な世界、飢餓、貧困、低開発、経済戦争、協同のための行動、13. 新しい国際秩序:平和と武装放棄、14. 新しい国際秩序:国際関係の民主化、国連改革。以上である。

民主連合の大会資料が5つに大別され、一般的、包括的であったのに比べ、共産党のプログラムでは、より細分化され、より具体的課題が提示されている。分類すれば、1から4までが失業・雇用確保の視点に立つ経済問題、5から7までと9がより人間的な社会の構築、8は環境保護、10が各行政機関の民主化、そして11から14までが国際秩序となっており、やはり5つの大テーマになる。他方で、民主連合が全体の5分の1を地方分権等に当て、大テーマとしているのに対して、共産党では、14章中どこにも分権問題が主題化されていない。同党の地域民主主義への取り組み、もしくはスタンスを知るには、助言や関連する諸章を訪ねるほかないが、比較のバランス上、とりあえず助言に限定してみよう。

序言前半は、バラデュール政権の「苛酷な政治」運営、経済・社会的危機の進展の批判的分析に当てられている。経済的危機の進行の中で、一方では、「特権的資産家、大経営者、不動産取引者、投資家たちが次々と恩恵を享受している」のに対して、「労働界と市民に対する権利と保護」が減少されており、またフランスの国際的

地位の低下も告発されている。後半では、共産党の基本的提言が盛られているので、少し長くなるが要点を見よう。

「別の選択の熱望が、異なった方法で表現される。益々多くの人々が、別の政治に向うために実現すべき別の選択し得る構想を抱くように貢献するのが、コミュニストにとっての重要かつ緊急の課題である。

PCFは、全てに対する答えを持っていると主張するものではない。ましてや、不安を抱え、フランスや世界における状況を改善するのに有効な何らかの事柄をしようと望み、そのために我々の時代と我々の国の諸問題への別の解決策を探すことを願っているすべての女性や男性を代表するなど主張するつもりはさらさない。

党は、党だけが諸回答を探すものではないということを承知している。この理由から、党は、諸回答を検討に付すために、反論の中に見られる別の選択に痛手を負わせるとともに、一緒に、必要な新しい解決策を探し求めることに手助けとなる受け入れ可能な分析ならびに提案を定式化するのである。

はじめは、雇用である。全ての我々の提案には、失業を克服し、完全雇用を確保しようという意志が浸透している。ひとつの方策が全く緊急に認知されるべきであろう。別の解決策が見いだせない限り、解雇を中止することである。

我々は現今の“ロジック”の根本的転換を提示するものである。この“ロジック”は、危機への支払いを、それに責任があり、そこから利益を引き出している人々から離し、その犠牲となっている人々に負担させているのである。

給与生活者の購買力や、彼らの権利や保障、社会的支出の条件への攻撃を、金融的利潤と資本に対して倍加された好意、私有化、企業幹部と高級官僚の絶対的権力、民衆の利益のなかでの連携を優遇する代わりに支配に基礎づけられた世界秩序への屈服と同様に終焉させることが問題なのである。

新しいタイプの成長を促進することが問題である。その起動因は

雇用の巨大な創出と、社会進歩である。これはあらゆる財政的資源の正当で効果的な活用、給与生活者や市民の新しい権利や新しい権力を獲得しようとする活動、国民の発展の利益に向けての新しい技術の利用を前提とする。このようなものが、我々が新しい経済政策に結びつけようとする提示する目的である。

経営者の演説が告発する“ハンディキャップ”であるどころか、社会的・民主的獲得物、我が民衆の闘争の果実は、我が国に前進を可能とさせる現代フランス政治にとっての切り札なのである。我々はあらゆる領域で、それらを守り、発展させることを提案するのである。無数の被排斥者を現代社会の進歩の代償と表現する理論に対して、我々は憤りを持って立ち上がる。これは、反対に、資本主義体制の危機の最も非人間的で、最も受け入れがたい諸局面の一つである。連帯は、その犠牲となっている彼女ら、彼らに対して働かなければならないのである。そして同時に、まず第一に実現すべき課題は、彼らを雇用や、社会生活の中に引き入れたり、再投入することである。貧困と排斥を終焉させることが、社会を進歩させるための必然的要請なのである。

さらに若者を犠牲にすることによって、人が犠牲にしているのは未来なのである。我々は反対に、教育、雇用への導入、文化そして若者の資質の開花に貢献する全てのことに、巨大な努力を傾けることを提案する。彼らに関わり、彼らの未来の形成の中に彼らを連れ戻す地位と責任をとる決定に、彼らが十全に参加するために諸条件が作られなければならない。

今日の諸問題は広く国際化されており、求められる諸解決策はこの現実を無視できない。しかし、人が聴くように、我々の国に提示されている諸問題の調整(規制)が、超国家的水準で開発され、作動される諸解決を拡大することだけだという結論をそこから導き出すこと、それは馬鹿げたことである。それは、巨大なマルチナショナルやアメリカを第一とする強力な資本主義国家によって望まれている世界秩序に屈服するための気晴らしである。

新しいアプローチ、諸民族間の友好の交換と関係の発展への要望が、フランスで増大している。国際的連帯の諸価値にずっと意を注ぎながら、我々はそれに貢献してきた。これこそ、必要な協同という名の下で、実際、フランスが従わなければならない支配的組織となるものを受け入れさせようとする構成的傾向の誘惑と戦うためのさらなる理由である。ヨーロッパにおいて、フランスのために担うべき別の役割がある。その様なわけで、我々は別のヨーロッパの構築のための新しい企画を練り上げることを提起するのである。世界の中で、南の国々と、諸民族の主権の尊重とともに、デモクラシーと国際事業の中での協奏を含む別の協同とともにである。平和、国際組織、ことに国連の実質的民主化にむけての別の役割がある。

我々は、正義、連帯、民主主義そして、社会進歩と経済効率の緊密な連携に基づく平和の新しい政策を創設することを提案する。連帯や、よりよく生き、提案し、介入するための新しい自由や権利の戦いの間で、平和や安全の為に行われる行為と、近隣の諸国とだけでなく、世界の全ての人民との、全ての分野における協力の発展との間でそうするのである。

共産党員たちにより、彼らの視点、彼らの経験、公開の討論や闘争の中で表明されてきた意見をぶつけ合い、広範な議論を通じて練り上げられた我々の提案は、“手中の鍵となる処方”の一覧でも、一般的な考察の追加物でもなく、金融的利得に対して人間存在に優先性を与え、新しい道を示そうとする総体なのである。」(PCF 1994年、28回大会プログラム5～8頁。以下の引用は、全てこのプログラムからのものであり、頁数のみを記す。)

見られるとおり、序言を通じて、労働者・民衆の労働・生活の擁護を軸とする経済活動の再活性化、国際社会の民主化を中心に現政権への批判と、党としての一般的課題提起に終始しており、地域政治、地域民主主義の固有の課題については、何ら主題化されていない。本論においても、前記のように14のテーマのなかの一つにも数えられてはいない。しかし、それらのテーマの具体的実現場所の

多くは生活場面であることから、各テーマに関する説明の各所に地方公共団体、地方議員、地域生活の重要性が組合や労働者、政党の役割とともに指摘されているので、照会することとしよう。

第一章の失業、雇用に関する提言において、地方公共団体の役割が簡単に触れられている。「同様に必要なことは、地方公共団体、経済的・商業的諸組織、組合や協会、関係する国民との連携の下に、あらゆる雇用の地域、県や州の中で、生産やサービスの発展を可能とする協議や協同を、地域の新しい整備政策が推進することである。」(12頁)

「法による民主的統制効果に当てられる地方議員の参加による県委員会を随所に配置し、給与生活者、組合組織、失業者団体、企業の会議に介入と統制の権利を認め、配分される資金とその活用について透明性と情報を組織しながら、あらゆる起源(国、州、公共団体)の公共資金の活用を民主的に統制する事。」(14頁)

「4雇用と職業教育に関与する分権的な公共サービス」には、次のような文言が見られる。

「雇用と職業教育に関与するサービスへの県の指導に対して諮問委員会が創設されるべきである。市、県、地域の議員が、組合の代表者と同様、それに介入し得るようにすべきである。失業者組織の代表も彼らの意見がそこで聴いてもらえるようにすべきである。」(15頁)

始めの引用では地方公共団体が、「生産やサービスの発展を可能とする協議や協同」に関わるべき事、次に、「公共資金の活用を民主的に統制する為に」地方議員が果すべき役割が提案され、三番目では、「雇用と職業教育」に関する県委員会への議員らの介入が説かれている。地方行政の役割が強調されている。

第2章では、「社会進歩」と言うテーマのもとに、購買力、社会保障、健康、住宅が扱われ、地方公共団体の役割が想定されるが、一行の言及も見られない。

第3章「新しいタイプの成長手段を動員しよう、」というテーマ



のもとに、予算、産業、農業、研究、公共セクターが問題とされているが、地域の役割については何ら特筆されていない。

第4章は、「私有化を失敗させ、公共セクターの新しい役割を作用させる」事が課題とされているが、国の役割転換が強調されている。その系として、国家主義に対抗する民主主義が提唱されている。

「公共セクターの改革、その任務の尊重は、巨大な私的集団からの独立により進行する。独立は国家に対するその運営の自立性、民主的計画過程へのその参加、この枠組みの中で規定される基本方針の尊重を意味するものである。この目的の中で、新しい諸関係が、国家的一貫性を損なうことなく、州や地方公共団体との間に確立されるべきである。」(42頁)「新しい諸関係」が求められているが、特に地方公共団体の関与の改善について具体的提案は見当たらない。

#### 第5章「より連帯的で、より人間的な社会」

この章の端書きで、社会的怨恨、自我の屈折、恐怖、不安、人種差別などが問題とされ、特に第5節等で地域生活の改善が取り上げられている。

「5. 自分の町で、威厳を持って生活する、」では次のような分析と提案が見られる。

「町、特に郊外の大きな市は、悲劇的結果に至るあらゆる社会的質の低下を凝集させている。土地価格の暴騰、高価な住宅の高騰が町をますます近づきがたいものにしていく。大都市並びに多くの郊外の大きな町の周辺は、現在、地域を形成する多くの活力のある要素を失っている。」(47頁) このように地域・社会生活の諸問題が抽出されているが、国家の責任が強調され、市はもとより、県や州の課題や可能性については触れられてはいない。

続く8節は「友好的生活」の促進がテーマとなっている。

「フランスにおける非常に多様で、非常に重要な友好的活動の存在は、我が国の社会的・民主的闘争に根ざしており、この非人間的な社会が生み出す社会的諸関係に様々な方法で抵抗し、社会紐帯を再生させるための貴重な切り札をなすものである。」

友好的運動は、そのすべての多様性において、公的団体から、その活動を継続し、発展させるためのあらゆる手段を受けべきである。

あらゆる領域における市民の活発な参加に協力するために、彼らの友好的生活への参加を鼓舞する事が必要と考える。」(49、50頁)ここでもなお、地方公共団体の積極的・主体的役割についての記述は見られない。

第6章では、生活の「質」の向上が取り上げられ、文化やスポーツの様々な部面での活性化が説かれている。各節に多くの項目が列挙されているが、地方公共団体への言及はわずかである。

「地方公共団体(コミュン、県、州)に、それらの職務を遂行するための物質的・財政的手段を与えること。これらは、選良や家族の代表者達や、教育に携わる人々、生徒や学生達によって評価されてきた彼らの欲求に対応させるために、国家の公共補助の恩恵に浴さなければならない。」(55頁)見たとおり、「地方公共団体」への諸手段の付与について触れているが、その主体的・もしくは内発的役割は必ずしも強調されているわけではない。2節、3節、4節さらに5節においても同様である。

「資本のためではなく、人間のために生活空間を整備する、」というのが第7章のメインテーマである。

「地方公共団体は、国家補助金の低下と経済活動の減退の結果として、ますます窒息している。コミュンの経営の自立性に打撃をもたらす法は、それらの自主的な再統合を急ぎたてながら、この情況を一層深刻化し、地域民主主義にダメージを与えることしかできない。」(62頁)このプログラムの中でただ一度、地域民主主義 *la démocratie locale* という用語が見られる箇所である。人間が現実<sup>5</sup>に生活する空間としての地域の整備がメインテーマであることから、この章では、地方公共団体の役割が比較的強調されている。ここには幾つかの具体的提案も見られる。

「半分近くの県の財政手段を削減することによって、国を発展さ

せ、地域の心を掴むことはできない。

地域の均衡のとれた整備は、雇用を創造する経済的発展なしにはあり得ない。

国家はその経済と地域整備の統率者であらねばならない。国家の活動は、地域団体に、真に協同する手段を与えることを目指す本当の分権化と組み合わせられなければならない。諸々の投資が、人間的環境を確保し、特に大交通路によって引き起こされた傷を治すために必要である。

国家的手段の次元で、引き上げられている低発展の地域を助けることによって、すべての地域の発展に貢献することが問題である。」  
(63頁)

これに続いて七つの具体案が示されているので、項目を記す。

1 国家計画と連携して、諸々の起業、特に公共セクターの起業と財政に取り組む計画を練り上げること。2 重要公共団体の閉鎖・私企業化の中止、私企業の社会的責任の負担。住民意見と調和した、現代的で、高資質、有効、分権的な公共サービスによる地域整備。3 地方(田園)環境の発展と整備。4 地方財政改革、地域間の最良の資金配分。5 ヨーロッパ内の諸州の相互的発展。6 鉄道・道路網の計画的整備、そこにおける適正な雇用、建設産業の発展。7 DOM-TOMの発展

見られるように、地域整備の課題であるので、国との連携による諸事業の推進が財政問題にも着目して提示されている。私企業の社会的責任負担、地域の意見尊重や地方の自主的事業達成も説かれているが、その独自の具体策が強調されているわけではない。

8章では、「環境保護は新しいタイプの発展」と題して、経済発展と環境との調和が訴えられている。ここでも地域の役割が、市民活動や、諸々の民主的統制とともに記されている。具体的テーマは次のごとくである。

1 環境保護は、経済成長と雇用の創造と両立し得る。2 水、資源、廃棄物は公共サービスの任務に仰ぐべきである。3 不可欠で多様

なエネルギーの調達は環境を保護するものでなければならない。4 環境の保護は、先進技術を用いる生産過程に道を開くことを必要とする。5 我々の地球を保護すること

いずれの課題においても、国家の責任が強く問われている。2 に関しては、特に家庭ゴミの収集・再資源化等に関わる地方公共団体の管理やサービス提供の強化が求められているが、また次のような指摘もある。

「地方公共団体は、それらだけでは、廃棄物の収集と処理が求める重要な役割を支えることができない。廃棄物を生み出す産業家、それらの処理から利益を得る産業家はこの活動に貢献する可能性を持っている。これは、彼らが、廃棄された産業基地の脱公害と同様、当然負わされる相互的資金づくりの義務も負っていることを意味するものである。」(69頁) 産業廃棄物に対する、産業家の責任と貢献が重要だと言う事である。

9章でも、「生活の中への新しい権利の導入」というテーマのもとに、7つの項目が設けられている。

1 企業における市民性。2 国の将来に向けての若者の新しい権利。3 女性にとっての平等。4 子供の権利の尊重。5 ハンディキャップを抱えた人の尊厳。6 未婚のカップルの諸権利。7 情報と通信の権利。

上記の諸テーマの実現にとっては、地方の役割が重視されるものと思われるのであるが、それについての記述は見いだされない。特に4や5のテーマは財政的支出や社会的了解の問題とは別に、地域の主要課題と考えられるが、特別な言及がないのは不可解である。

続く第10章では、諸制度の民主化が問題とされ、九つの小テーマが起こされている。各テーマの論点を見てみよう。

#### 1 民衆の主導力を発展させる

「直接的ならびに選挙による民主主義は、民衆の能力と主導性を解放することによって、社会を進歩させる為の目的であり手段である。これは友好的、組合的生活への市民の積極的参加を優遇し、議

論、論争、提案する新しい場面を発明することを前提としている。

政治はスペシャリストの事業ではあり得ない。議員の地位が、公共生活に身を投じようと望んでいる人物に、その職業的将来を危険にさらすことなく、彼の責任の行使の条件を配備することを可能とさせるものでなければならない。」(84、85頁)

## 2 透明性の確保

「全ての選挙形態（市、カントン、立法、州、ヨーロッパ）での完全比例代表制のみが、民衆の意志の忠実で正当な代表であると同時に、多元主義の表現なのである。

政党を資金の法則と、不法な区別や実践を生み出す見せ物的な政治の法則から守ることは、緊急必要事項である。政治的訓練費用を公共のものとし、公的資金の私消の推進者に対するあらゆる野放しを禁止することが上のことを達成し得るのである。

同様に、諸々の措置が、普通選挙の前で、候補者の平等を保障するために執り行われなければならない。特にあらゆる性質の選挙支出の限度の引き下げ、獲得された選挙結果がどうであれ、キャンペーン費用への国家の公平な関与、テレビやラジオへの候補者の平等な取り扱いによってである。」(85頁)

## 3 本当の分権化

「民主的な大進歩となり得るものは、今日、地方公共団体の自立性の基礎自体に及ぶ複合的な運きによってそらされている。一つは地方公共団体が陰險な後見制の下にあり、それらの任務遂行に不可欠な諸手段を奪われていることである。他方は、それらがそれらの能力に対応しない領域における課題の移管を強いられていることである。

本物となるためには、分権化は明瞭な基準に基づき、給与所得者の、企業運営あるいは公共サービスへの介入を優遇するものでなければならない。

コミューンは我々のデモクラシーの基本的構成要素である。そこに所属する人々の近くにあつて、コミューンは拡大された権限と、それ

を行使する手段を享受しなければならない。

住民の利益にたち、彼らと協調して、コミュンから選ばれた者達の会議によって自由に決定されて初めて、間共同体協力が成り立つ。この自由と効率性の原則、特にコミュンの自主的集合を推進する法と衝突する、全ての条項が廃棄される事を提案する。コミュンの諸権限の移管や修正の場合、選挙民が投票による相談を受けるのでなければならない。これらの協力の財政に貢献するための供託局の公的役割が再確定されなければならない。

我々は、同一の原則が県や州にも適用されるべきだと考える。決定権はそれらの議員会議に残され、超国家的選択の枠の中に戻されてはならないのである。」(85、86頁)

4 「DOM-TOMの特別な地位」については省略する。

5 国家諸制度の民主化

「我々は新しい憲法体制の新しい練り上げに好意的である。議会の優先権を再確立する事が不可欠であり、その消失はデモクラシーにとって有害である。

共和的生活の基本条項である法は、基準、例外原則に再びならなければならない。我々は、その主導力が議会や政府に開放的であり、あるいは直接民主主義という枠の中で地域や市民に拡大されることを提案する。」(86、87頁) 具体的項目として、憲法会議の廃止、元老院の選挙方法の改善、国民議会と元老院の議会開会の改革、レファレンダム、大統領選挙、大統領の任期、国民主権が挙げられている。

6 公共サービスの任務を作動させること。

公共サービスの提供に当たっての国家と地方公共団体の役割が確認され、具体的目標の設定における市民参加の必要性が述べられている。

7 より独立し、より手に入れやすい正義

司法制度の危機と改革課題が提示されている。

8 警察等の機能

「警察、憲兵隊の機能は人と財の安全を確保し、共和的諸制度を守る事である。これは必要な物的、人的手段の根本的改革と、個人的ならびに雇われ警察力と同様、特定の抑圧団体を廃止し、その行使が議会の統制下におかれるような公権力の民主化を前提とする。

市警察の創設は、それらが自由の活用にとって構成する危険の為に禁止されている。現存のものは国家警察と同等の訓練を施した後に、国家警察に統合されるべきである。

市長達は、国家警察と憲兵隊のサービス貢献とは別に、住民と彼らのコミューンの安全と平穏を確保するために：学校の登下校、不動産や公共スペースの保全に十分な人的手段を、国家から得るべきである。」(90頁)

9「国民的・民衆的主権の属性としての軍隊」については省略する。

続いて、11章. 新しいヨーロッパ計画、12章. 新しい国際秩序：より安全な世界、飢餓、貧困、低開発、経済戦争、協同のための行動、13章. 新しい国際秩序：平和と武装放棄、14章. 新しい国際秩序：国際関係の民主化、国連改革となっているが、省略する。

詳しく紹介したように、共産党の1994年プログラムは項目、分量ともに豊富なものである。地方分権や地域民主主義について大テーマとしては設定されていないが、7章を中心に幾つかの改革案が示されている。もっとも主要項目ごとに簡単に触れたように、共産党にあっては、地方公共団体の地位や権限、その首長の役割などが地域整備計画、地域住民の安全や福祉達成の観点から主題化されておらず、また住民自治の確立にむけての諸問題の析出や提案が具体的にはなされていないという事になる。

## 第2項 民主連合

続いて民主連合による地方改革の諸提言に移ろう。1996年の全国大会討論文集の冒頭で掲げられている党首ジスカル・デスタンの次の言葉は、この大会の基本姿勢を表すものとして興味深いものである。また二人の党中心メンバーの言葉も照会するべきであろう。

「社会の構想は、それが人間に割り当てる地位と、それが個人と共同体との間に確立する関係によって、自らを定義づける。

我々の構想は、その全ての権力の多元的な構造、高い程度の経済的行動、社会的同質性、文化的発展によって進化された構造による、自由で現代的な民主社会の構想である」ジスカール・デスタン（『フランスの民主主義』、1頁）

「各人に自分の責任の意味と社会の中で進歩しようとするチャンスであらためて与える分権的な権力を組織する事が、今ほど必要なことは決してなかった。」ルネ・モノリ元老院議長（2頁）

「UDFは、その理想と同様その人間も豊かな大家族である。

これらの観念は、今日、我々の多数のパートナーと、同等の国民の最も高い水準の行動を表すものである。それらは数多く、強力で、理解され、作動させられている。というのも、それらが、UDFを構成する諸運動の政治的歴史の多様性から出ているものであり、それらが、UDFの地域的経験、地域的な第一勢力の堅固さから、それらの本質を引きだしているからである。」ジャン・ピエール・ラファランUDF総書記（3頁）

これらの文章からは、UDFの全体的・本質的な社会構想の中での、地域民主主義の基本的重要性が表明されていると見ることが出来るであろう。「権力の多元的な構造」、「分権的な権力の組織」の必要性、「UDFの地域的経験、地域的な第一勢力の堅固さ」といった言葉が、3人の中心人物のいずれの文章にも見られるのである。本節冒頭で紹介した、討論文集4部の2人の言葉を再録しよう。

「UDFは、ずっと分権化の意志を確認してきた。すなわち国家によって実現されている多くの今日的課題は地方公共団体によって、より良く実現され得るのである。UDFの観点から見ると、市民に最も近い権力は、最も注意の行き届いた、最も無駄のないものであり、さらには地域の対抗権力にすばやい気配りをしているのである。」（1991年11月UDF憲章、39頁）

「我々の家族は、民主的自由の実現が地域的段階で始まっている



ことに、敏感になっている。権力の脱凝集化と、ひきつづく分散化は、地域の均衡化を図り、調和的に、そして殊に、いっそう恵まれない圏域に関して、ますます効果的に地域を発展させることを狙いとするものである。

UDFは、地方公共団体の経営に成功裏に取り組み、国家で第一の地域勢力となっているのである。

間コミュン指向により、ますます整備された交通網により、いっそう補強され、現実的運営方式にさらに適した財政により、UDFは地域整備計画に新しい飛躍を与えることを願っている。」(39頁)

見られるとおり、民主連合は社会(地域社会)の整備・発展と民主主義の実現が、分権化や地方公共団体の適正な経営により達成される段階になっていると、原則的に確認している。ここでは地方行政の積極的民主化が、たとえば住民参加や、行政の透明性といった課題設定として捉えられてはいないが、党として地域政治・行政を基本的課題のひとつと位置づけていることは明らかである。

さて、第4部は「均衡のとれた地域」というメインテーマのもとで22の事項が扱われている。農業、地域整備、コミュン、国一州計画契約、コルシカ、議員兼職、地方分権、分散化・公共サービス、県、田園の発展、環境、地域財政、地域経営、コミュン関係、田園(国・郷土)の観念、海外領土、公平化、州、国一地方公共団体関係、職業税、ツーリズム、交通・通信である。以下で、これらの項目中、地域民主主義に特に関わる諸説を検討してみよう。前記のように、各文はいずれも、既に新聞等で発表済みの個人のものであり、いくつかの党派を内包している民主連合の公式見解ではないが、大会議案書に載せられた、少なくとも問題提起的、指導的意見として受け止め得るものであろう。

#### \* 農業

「農業が単にPACやGATTやBlair Houseであると考えるのは止めるべきである。農業は土地の整備でもあるのである。」

「ヨーロッパは食糧以外の利用の為に生産する権利を要求しなけ

ればならない。・・・各国はかくて、特別な国家活動によって、より合理的で、その上で我々が働き、しかも基本的である土地整備政策に一層適した仕方によって整備された土地に向かうように、裸の休閑地の漸進的な削減政策を導く事が出来るのである。」スプレ(Senat-Seance du 22,11,93、40頁)

「将来に向けて構想される事、それは、生産の水準において進展する技術性、ますます育成される農業と言う事実に基づく非常に“職業的”な農業である。漸進的に若返り；環境をより尊重する、というのも、農業従事者は、これらの新しい考えを統合し、そこに適合する回答をもたらす事を知っているからである。その際、農業従事者は、地方色のある産物と食糧生産分野におけるフランスの技量を一層評価するのである。われわれは、(これらの発展が)我々の競争力を確保し、また全ての田園空間における強力で多様性のある農業の至るところでの出現の為に、最良の条件の中で進行するという事に目覚めるべきなのである。」ヴァスール(Le Figaro 8, 2, 96、40頁)

農業が、GATTや農業従事者にとっての事業であるだけでなく、土地整備を中心とした国家活動にほかならず、またそれは、農業従事者の職業意識の醸成や環境の尊重意識とも結びつき、更には地方の特色に目覚めさせる事業である事が指摘されている。

#### \* 地域整備

「最良の分権化は、地味な事項に関わるそれであり、我々の土地のすべてにフランスの知性と能力を分配することである。この理由のため、私は、パリで管理される地域整備ではなく、責任の州への移管を進んで訴えるのである。」ジスカール・デスタン(「5年後は2000年」12,1995、41頁)

「(我々は)地域整備と分権化に支えられた、空間の均衡のとれた調和的価値を実現することに強い愛着を抱いている。」ポニャトウスキー(Le Figaro、16, 3, 93、41頁)

分権的で調和的な地域整備の追求の提言であるが、具体的には、

地域整備にあたり、州を責任主管とすべき事だけが訴えられている。

**\* コミュン**

「荒廃している地域にとっての救いは、コミュンから生まれ得るのである。」 オッフエル(Le Quotidien de Paris 28, 1, 94, 41頁)

「チャンスがより平等なものとなれば、最大の主導性、より多くの適応範囲と同様に権能を、地域の段階に委ねることが必要である。」 メニユリ(AFP 17, 2, 93, 41頁)

「危機は、国家がすべての問題を解決し得るものではないことを示してきた。・・・従って市長が第一線にいないといけないのである。彼らこそ、壊れた編み物に、社会的紐帯の織り手を提供するのである。」 サンティニ(Initiatives automne 95, 41, 42頁)

「フランスには過剰な数のコミュンが存在するということを主張する我が同僚の幾人かに、私は反論するものである。個人的に、私はそうは考えていないことを断言する。私は反対に、我々のコミュンは一つの機会を構成していると考える。すべてが消失したとき、それらは最後の砦となるものである。・・・コミュンは明日、我々のすべてが望んでいる地方(田舎)の発展の第一の環となるであろう。希望はそこにある、おのおののコミュンの中にである。この希望が裏切られてはならないのである。」 ソーヴァデ(AN-seance du 2, 6, 93, 42頁)

「救い」、「希望」としてのコミュンと言う心情的発言と、権能の可能な限りのコミュンへの移譲、市長の役割、したがって問題解決者としての認知と権限付与がなされるべきであると言う提言がある。

**\* 国家—州計画契約**

「州間契約、・・・それは、フランスにおける地域整備の歴史の中に、新しい章を切り開く事が出来る事業である。州間契約は、国家—州計画契約を補うものである。」 ボール(Valeurs Actuelles 24, 9, 94, 42頁)

「国家—州計画契約の策定過程は、国家—州の構造を構築し、国

家—県、国家—コミューンの契約的作動に関わる窓を開くことにより、これらのパートナーシップを発展させる主要な機会を提供する事となる。」ブラン(Le Quotidien de Paris 13 - 14, 3, 93, 42頁)

本論の主題である、コミューンそのものに関わる事項ではないが、州の役割強化の期待や、国家—州計画契約が、国家—コミューン関係の改革に大きな関わりを持つという展望は見逃す事の出来ないものである。

#### \*議員兼任

「市長と大臣との兼任を禁止することのために、というこのアイデアは救済的に思われる。実際、市と国、同時に二つの主人になるのは難しいことである。それとは別に、市長の役割は国家に対して自分のコミューンを防ぐことであるから、利害・関心の分散が起り得るのである」ボーディ(Le Quotidien de Paris 17, 2, 93, 43頁)

「私は、議員兼任に対して非常に厳格な法に好意的である。地域の行政の長は、彼の共同体の経営に完全に身を捧げなければならないのである。国で選ばれた者は、国家的利益以外に従事してはならないのである。今日、余りにも屢々、代議士がまずはじめに地域利益の代表者となっている。さらに、これらのエリートを刷新し、フィエフの形成を避けるために、同一の行政職での継続数を2回に制限すべきである。」ミヨン(Le Point 30, 4, 94, 43頁)

両者ともに議員兼任、特に市と国の主導的立場に同時に身を置く事の不都合を協調しているが、前者は、市長の役割の重要性を、後者は代議士等の国家奉仕者としての責任を強く訴えている。ミヨン氏の指摘する、同一執行責任職の回数制限についての言及は注目に値する。

#### \*分権化

「分権化に反対することは、歴史に逆行することである。歴史は、市民が可能な限りもっとも近い決定を採択することに向かっているはずである・・・私は分権論者であるが、国家を尊重した上でのことである。分権化すればするほど、人は国家という特権者を必要と

する。・・・国家は分権化を前にしての帽子ではなく、公共サービスの哲学の保証であり、自分の能力のおかげでその影響力を正当づけるのである。」ボソン(La Tribune Des fossés 28, 2, 94、43頁)

「分権化は継続的に行われなければならない。地方議員はすでに無数の決定に直面しているはずである。権能の移管の中で一休止をおこう。我々に帰属している全てのことを今や適用しよう」ブキヨン(Initiatives automne 95、43頁)

「分権化は民主主義の不可避の通過点である。分権化は仕掛けを各人の手中に置き、基底部での諸決定を許すものである。長い期間、分権化なしに地域の整備は無いのである。」カザン・ドナンタン(Le Figaro10, 4, 94、43頁)

「特に住宅、健康、文化など、国家の諸権限の分権化の中でさらに遠くまで行くべきセクターが存在する。分権化を継続すべきであると同時に、そこから、規則的間隔で間共同体に有利にさせる結果を引出すべきである。」ロシノ(Initiatives automne 95、44頁)

ボソンとブキヨンの主張は、「国家を尊重した上での」分権化、既に確保された分権化による「機能の移管」を受けての適用が問題とされているのに対して、ロシノにあっては「分権化を継続」し、「間共同体に有利にさせる結果を引出すべきである」としている。UDFは多様な観点を含んでいるが、もっとも課題的なテーマに関する受け止め方と将来展望に関する多様性として注目すべきであろう。

#### \*分散化・公共サービス

「田園地域のセクターに関わる出血、特に小コミユンの魅力を維持するサービスを維持しながら出血するのはやめるべきである。」ドラノー(Le quotidien de Paris 12, 1, 94、44頁)

「集中化への障壁を作らねばならない。分散化の意欲的な政策は我々の首都周辺での人口増加を止めなければならない。」モノリ(Le Monde 19, 9, 93、44頁)

「政府は、国家組織が諸々の欲求によりよく答えられるようにな

るのは、行政を市民に近づけ、公共サービスを利用者に近づけることによるものであると確信している。分散化の推進は、好例である。というのも、それが補助の原則を特権化し、地方の諸決定のセンターを強化するからである。」ロシノ(Le Figaro 11, 8, 93, 44頁)

ドゥラノーは零細コミューンへの国家負担の増加に警戒し、モノリの発言は、パリの防衛のようにも聞こえるがどうであろうか。それに対して、ロシノの提言は、「行政を市民に近づけ、公共サービスを利用者に近づける」ことが重要であるとしている。

#### \* 県

「県は、たとえば、連帯の役割を負い、また、コミューンは田園の発展の役割を負う事が出来るのである。」ブラン(Le quotidien de Paris 12, 1, 94, 44頁)

「県はコミューンの最良の保全者であり、レジオンは県の連合者というその主要な役割にとどまる。」ゲレック(Le Monde 19, 10, 95, 44頁)

「近接した権限についてのプランに関して、—とくに社会的連帯のことを考えているのであるが—県は、それが不可欠の階梯であると言う証拠を示してきた。」オッフエル(Le quotidien de Paris 28, 1, 94, 44頁)

ブランによる田園の発展に対するコミューンの役割認識は重要な視点であるが、国、州、県の責任あるいは、コミューンの財政確保については不明であり、ゲレックの場合も同様である。

#### \* 田園の発展

「フランスでは、現在、およそ10,000のコミューンが死にかけている。・・・地方で、荒廃しかけていたり、死にかけているゾーンに工場の創設を優遇するためにすべてを作動させることが問題である。今日国際的競争、特に東南アジアの諸国との競争に苦しんでいる企業主たちの決断を促すあらゆる手段を創造しなければならない。従って、許容しがたい社会的条件の中にある一定の国で生産された製品の課税を、ヨーロッパの規模で実現することが緊急なこと

である。」シャバンヌ(AN-séance du 1, 6, 93, 45頁)

本稿で直接的対象としているのは、1万人以上のコミューンであるが、参考事項として聞くべきであろう。1万人以上のコミューンのどの程度が「死にかけている」のかについては興味深いところである。

#### \*環境

「私は、あなた方に、環境のための10万の雇用の創出を要請することで私の任務に立ち返ろう。この要請は現実的で、経済的であると同様生態的でもあるこの意志を持つことができると確信する。ところで、環境に奉仕する最良の方法は、田園のコミューンにおいてと同様にうまく都会のコミューンにおいても、その改善に必要な雇用の創出することである。この活動は、フランス全土で、無数の雇用の要求者に、労働への接近を容易にさせる方法でもある。」デプレ(AN-séance du 26, 5, 93, 45頁)

93年時点で、環境政策の中に雇用創出を展望している事が注目される。

#### \*地方財政

「それぞれの権能に照応した、各層の地方公共団体に特別の財政力は、有効なシステムの天蓋の中心を構成するであろう。」ボール(Le Quotidien de Paris 12, 01, 94, 46頁)

「私は、各水準の地域共同体において、特定の財政原資が割り当てられることが重要だと考えている。」サンシ(Le Quotidien de Paris 12, 01, 94, 46頁)

「社会党の運営のもとで、負債が国家会計の第三の位置にあったように、負債の返済が地域(州)会計の支出の主要なものの一つとなつてはならない。今日の借入は、明日の税金以外のものではなく、我々が実施する財政を切りつめる政策は、他方で我々が、余分に借りていれば、方向を見失うであろう。」レイドゥ(Lettre de groupe UDF du Conseil Régional de l'Ile-de France, janvier-février 96, 46頁)

「金融・財政改革が取り組まれなければならない。・・・単純化

と透明化の努力が従って必要であるが、それはそうして、国と地方公共団体との間の財政的諸関係の発展を含むこととなるに違いない。」ポニャトウスキー(Le Figaro 16, 3, 93, 46頁)

「四つの古い租税、すなわち、住居、未建築住土地、既建築住宅地、職業の諸税は適切ではない。しかし、公共団体と市民もしくは企業との関係を維持するために、よりよいものをほとんど見いだせない。それでもなお、職業税を、住民による産物の限度に応じて、また均等な国家資金に当てる分を割引いて、田園もしくは都会の間コミュン共同体に預けることを構想できないであろうか。県は、その社会的使命に対応して、職業税によって資金を得るであろう。反対に、州は州で生産されたTVAの一部を受け取ることが出来る。住居税は建設された家屋税と同様、コミュンのものでありつづける。農民にとって不当な未建築土地への税は削除されうるのである。」ド・ロビアン(Le Figaro 29, 7, 94, 46頁)

前の4人の説は、地方公共団体の財政原資の確保、金融・財政の透明化、国—地方公共団体間の適性な財源の配置についての一般的願望に止まっている。ド・ロビアンの提言は、展望としては現在の租税体系の組換えを主張するものだが、現実的改善策として考慮すべき内用を含むであろう。

#### \* 自治体経営

「一つの団体の他の団体へのあらゆる後見を排除し、国家と地域団体が当事者となる契約手続きにもとづく地域整備を組織するのが妥当である。」ミヨン(Le Figaro 6, 8, 93, 46頁)

「ヨーロッパ、国、州、県、コミュンを協力的につなぐ契約的な政策を生かすことが重要である。」ラフラン(Le Quotidien de Paris 12, 1, 94, 47頁)

「各階層にある公共団体間の権能の最良の配分、どれであれすべてのアクターの間での〈仕事の基準〉を明らかにする事を考慮し、他方で、各々の町に、それらが新しい責任を行い得るようにするための手段、特に財政手段を与えなければならない。」ティオリエール



(Initiatives automne 95、47頁)

実質上のあらゆる後見監督の排除、国家と地方公共団体との対等な関係に基づく行政運営、権能と財源の最良の配分など、一般的ではあるが、尚今後模索されるべき事項の問題提起である。

\* 間共同体

「小さなコミューンに、15,000人から20,000人の町と同様のサービス、商業や公共サービスが問題となるが、を提供できるようにするために、一緒に働くことが出来るよう援助する事が必要である。」ポール(Quotidien de Paris 12, 1, 94、47頁)

「第四の行政的階層を組織することのリスクは事実である。しかし、(都市と田園を融和的に結びつける) 地域整備が、間共同体によって実現されることを見ないものが居るであろうか。今日、生きられた現実には、一つのコミューンだけではそのすべての問題を解決できないということである。・・・互いに近づきあうことによって、諸コミューンは、それらの自治権を放棄するものではない。それらは実に、分有された自治権を行使しているのである。これこそヨーロッパの問題のすべてである。」ジロー(Initiatives automne 95、47頁)

「間共同体が分権化の課題の中で、将来の道を構成しているということを私は深く納得している。しかし私は、現存のモデル、ディストリクト、町やコミューンの共同体、郊外共同体の間に広まっている諸モデルを二つのモデルにまとめることによって調和させることを願っている。一方は町の共同体のモデルに関して、固有の財政的諸構造にとってのものであり、他方は、より微妙で、今日存在しているような間共同体の組合のモデルに関するものである。」ゴスジャン(Le Echos 13 - 14, 10, 95、47頁)

「コミューンの共同体を作らなければならない。多くなることによって、それらは、もし各々がその自律性を保持すれば、さらなる切り札を持つことになるであろう。」モノリ(Le Parisien 7, 11, 94、47頁)

単一事業組合、複合事業組合、都市共同体など地域整備、地域事

業にますます広範な役割を演ずる事となる間共同体組織について、当該地方公共団体との関係、透明性、有機性、効率性などが今後具体的検討事項となるであろう。

#### \*郷土の観念

「郷土の観念の基本的なメリットは間共同体を促進することである。間共同体は根本的であり、我が国でゆっくり発展しているものである。」ポンセ(Le Monde 14, 11, 94, 48頁)

「郷土は、公的ならびに私的パートナーの間の調和の空間である。補足的地域共同体や、間共同体サービスへ向けての装置を作ることが・・・問題なのではない。二つの本質的アイデアが郷土の観念の基底にあるのである。地域発展と公的サービスの、公共によるサービスとの最良の調和である。」ゴダン(AN-séance du 12, 12, 95, 48頁)

「一つの明らかな畏れがある。それは、郷土が現存の地域諸構造を複雑にしているのではないかということである。はっきりとしよう。郷土は行政構造とは何の関係もないのである。間共同体協力を迎え入れ、本当の社会—経済的緊密性を認めるのは、地理的次元なのである。」オッフエル(Dernières Nouvelles d'Alsace 14, 7, 94, 48頁)

「郷土は文化と過去に基づいて基礎づけられなければならない。間コミュン共同体は一種の郷土である。フランスではそれが2000、あるいは一県で20以上が必要である。力の結集なしに、地域の整備はあり得ないであろう。」モノリ(Le Parisien 7, 11, 94, 48頁)

いずれの論者も地方公共団体もしくは地域から見た郷土の在り方を問題としている。中でも間共同体形成の支援者としての郷土の役割、間共同体組織の存在意義が強調されている。

#### \*均等化

「私は、分権化の動きを阻害している国家の中で、国民的連帯の要請が、一定数の均等化をもたらさなければならないと信じている。・・・問題はデリケートである。というのも、不十分な均等化

は扱いの不平等を生み出し、誤って計算された均等化が地方公共団体の自治を達成するからである。フルカドゥ(Les Echos 22, 9, 94、48頁)

「行動に移る時代が来ている。とくに、職業税と同様に経常費補助によるずっと強力な財政的均等化の時代が来ている。」メニユリ(AFP 17, 2, 93、49頁)

「元老院によって示唆された地方公共団体間の財政的均等化は、別の重要な進歩である。一つの堀が非常に富裕な団体と非常に貧乏な団体との間の溝となることを拒否することによって、均等化は地域の緊密性を強化するのである。」ミヨン(Ouest France 10-11, 12, 94、49頁)

分権化の本当の実現は、財政的均等化なしには不可能であると言う認識である。租税制度並びに補助金制度の改革が緊急の課題となっている。

#### \*州

「職業形成の分権化を現実の中に直ちに移行させなければならない。レジオンは、難行しつつある職業形成を救済する団体である。この役割を可能とさせるすべての手段を州に与えることが適切である。」ベイルー(Transfac mars 93、49頁)

「(職業)教育の提供と雇用の欲求とのよい関係を定義するためにもっとも適切な場所は、雇用プール委員会、すなわち州より下位の水準である。国家によって認められた制度が問題であり、このような委員会が数多くの州の中に存在するのである。それらは職業教育についての州の政策決定の中で役割を演ずるのである。」ドブレス(AN-séance du 2, 10, 93、49頁)

「レジオンは、補助的原理を適用しながら、投資についての責任を実施し続けなければならない。それらの権能は教育、職業教育、基盤や交通網、環境、ツーリズム、スポーツをカバーする事ができる。」ミヨン(Le Quotidien de Paris 12, 1, 94、49頁)

雇用の創出、職業教育の実施、基盤整備、スポーツ振興に関する

財政的負担を含めた州の役割の確認である。国家と県との間の新しい公共団体としての州が具体的にその存在意義を試される事になるう。

**\* 国家と地方公共団体との関係**

「県の中では、地域の整備は国と公共団体との間で分有される任務である。もし地域整備政策が国家による全国プランで決められるとしても、地方公共団体一州、県、市一は各々それらの水準で、法によって規定された権限を持つのである。そしてこれらの権限を行使できるように、それらは十分な手段を配備しなければならないのである。」コラル( *Sénat-séance du 27, 10, 94, 49, 50頁* )

「地域整備の法について、我々は最も遅れたゾーンに対する国の支援、企業の長が信じているように、財政的より資金的な支援を期待しているのである。」ドゥセ( *Le Quotidien de Paris 12, 1, 94, 50頁* )

「国家行政が、後見者ではなく、最も手段を持っていない公共団体の何らか自然の相談者でパートナーであるよう望むものである。このことが増加している災難を避けることになるう」ゴガン( *La Tribune Des fosses 7, 9, 95, 50頁* )

国家による地域整備を中心とした地方公共団体への貢献の任務が問われている。しかも後見的でなく、パートナーとしての貢献こそが課題であると言う事である。

**\* 職業税(事業税)**

「産業構造再編にある州が、産業や企業の不足に最も苦しんでいることは明らかである。これらの地域において、職業税の比率が最も高いからである。この問題の見直しは、国の様々な地域間の平等性を確保する必要性、社会的正義の要請に応え、雇用の発展と経済の成長に不可欠な課題の実現を可能とさせるであろう。」デプレ( *AN-séance du 26, 5, 93, 50頁* )

「地域整備政策は、職業税の基本的改革に依存するものではないが、おそらくその適用に依存する。この税は、町をその企業に近づ

けさせ、またその逆もさせる大きなメリットを持っていた。町と企業の間へのその緒のようなつながりを破壊するのは危険であり、自殺的である。」サンティニ(Le Figaro 27, 7, 94, 51頁)

地域における産業振興と雇用創出、経済安定に密接に関わる職業税について、少なくとも運用上の改善がなされるべきであると言う指摘である。

#### \* ツーリズム

「ツーリスティックな事項に関して、・・・国民的イメージは何らかの国民的手段の存在を正当化し、固有な意味でのツーリスティックな運営は完全に州の段階のものである。我々はツーリズムの州委員会を持っており、それらに対して、この分野での国家の権限の半分を移管しなければならないのである。」ジスカール・デスタン(Intervention au Crédit Local de France 6, 6, 94, 51頁)

ツーリズムに関する州の役割の確認である。この分野でも国家権限の「半分」の移譲が必要とされている。

#### \* 交通、通信

「我々は、交通が、血液循環が薬に負っているような事を、地域整備政策に負っていると考える。それが有効な場所に治療薬を運び込む為に必要な不可欠な手段である。・・・この新しい交通政策は次のような言葉で要約できる。常軌を逸することなく脈絡をはずす事、各様式の適合性のゾーン(道路、鉄道、空路、水路)を分析し、認識すること、地方議員に権限を与えること、諸サービス(健康、教育、余暇、その他)への接近を確保すること、そして全てのフランス人を雇用して、一般に町の中だと、特にイル・ドゥ・フランス州での継続的な移動性を確保する事、国が指導する図式に一貫性を与えながら、投資の融通の利くプログラムを作動させること、交通政策のヨーロッパ的な次元を認識すること。」ビュスロー(Commission Transports UDF juin 95, 51, 52頁)

総合的な視点に立って、生活者の便益のために、雇用にも結びつくように、地方議会の協力の下で、交通政策を練り上げ、実施しな

ければならないとされている。

以上が第4部で取り上げられた、地域政策に関わる22項目についての諸見解のうち、主要なものである。コルシカ、海外領土についての意見は全て省いている。その他の項目については、全ての意見を採録したものも、一部だけのものもある。各テーマは互いに関連・補足し合っており、多様性と共通性も見て取れる。特に議員兼職、分権化、地方財政、地域経営、国家—地方公共団体関係などは興味深いところである。

共産党の前記1994年のプログラムに比べて、具体的提案と言う点ではとくに多くはないが、地域民主主義、地域政策を5つの大問題の一つとして積極的に位置付け、少なからぬ問題提起をしている事は評価されるべきであろう。

## 第2節 フランス市長会

続いて、地方行政側の代表的視点を見てみよう。フランス市長会(AMF)が毎年主催している全国市長会議の大会議案書は、地域民主主義に関する地方行政側の成果や課題意識が一望できる格好の資料である。ここでは1993年と1996年の大会で扱われたテーマを照会するとともに、興味深い論点を取り上げてみよう。この大会議案書並びに報告は、毎年同市長会の発行する『県とコミューン』(1995年6月以後は『フランスの市長』に誌名変更)に掲載される。

### 第1項 地域整備と市長

1993年の市長会議の特集は、「コミューンと地域整備」である。目次は次のようになっている。

目次

開会会議

大会展示

委員会報告

寄稿

財政および地域財政についての討論

間共同体協同のテーマについての討論

閉会会議

会議の周辺

その他(3項目)

「コミューンと地域整備」という特集の視点から見ると、十分特色付けられてはいないようであるが、各論ではどうであろうか。

\*主催者・国家代表の基調報告

開会式では、AMF会長はじめ、AMF並びに国家代表ら5人の演説と会計報告があった。概要を見る。

◎ジャック・シラクパリ市長

「あなた方の年次大会は、我々の地方公共団体の生活にとって、緊張のある時間を構成するものです。それはいつも、議員や、公権力や、世論から特別の反響をうけてきました。・・・

あなた方は、あなた方のコミューンでそれぞれが、デモクラシーの主要な保障者であります。あなた方は我々の共和国の基礎そのものであり、その価値の受託者であります。あなた方の権能は、あなた方を、地域発展、そして結果として、国家的再生政策の基本的活動者とするのです。」

#地域整備(本項での#の付いた小見出しは、すべて編集者によるものである。)

「地域整備は、単なる技術的、経済的もしくは財政的政策などではありません。それは、幾つかの数字や幾つかの補助に要約されるものではありません。それは、深いところで、行動の変化に翻訳されるべきものです。」

当然にも、過去において、パリと地方、小規模もしくは中規模市と州中心都市との間の対立が問題となる議論をしばしば変質させてきた、誤った論争を忘れなければなりません。

・・・我々は本当の国民的奮起を引き起こし、国の全ての活力のある諸力と36000コミューンの最小に至るまでの全ての共同体を動員しなければなりません。」

### # 国家の決定的役割

「我々の領土を回復する為のこの戦いの中で、国家の役割は、もちろん本質的です。国家は、道路や鉄道の整備、学校や健康カード、郵政、大きな整備作業等々、当然にも主要なものに見なされる幾つかの重要な分野において強力なイニシアティブをとらねばなりません。

...

国家は、関連する地域機関の総体との広範な協同の枠内で調和され、協定されなければならないのです。」

### # 分権化と連帯

「このような視点の中で、今や分権化を完成させなければならず、1982年法の忘れられた鎧を発明しなければならないのです。私が考えているのは、当然にも地方財政改革です。それらの方式の幾つかは、非常にしばしば富んだ場所に富を、貧しい場所に貧困を重ねることに満足するのは事実なので、国の財政政策ならびに補助金政策が問題となっており、再定義されるべきです。

...

このような事情から、地域整備に関する議論は、農業の将来に関する議論と分離し得ないのです。」

### # 地域の回復

「地域整備は単に政策なのではありません。それは第一に、なによりも先に一つの象徴なのであります。」(『県とコミューン』、103号、1994年、フランス市長会、10、11頁。以下、この項での引用は、断りのない限り本号からのものであり、頁数のみを記す。)

パリのシラク市長による基調報告であるが、デモクラシーの保証者としてのコミューン、分権化、地方財政改革、地域整備について基本認識と若干の問題提起を行っている。

### ◎ジャン・ポール・ドゥルヴォアAMF議長

「フランス市長の全国会議が首相を迎えるのは初めてのことで、私はそのことに、あなたが地域共同体と我々の会議のテーマ、



地域の整備に全面的な関心を寄せている事を見てとるのです。」

# 受け入れがたいもののシナリオ

「フランソア・エシグは次の様に書いています。

《こちらには好都合な、あちらには不都合な経済的・社会的発展をもたらす加速されたこの動きは、必然的に州間の、地方とパリとの間の緊張、従って衝突を引き起こすに違いない。これらの行き過ぎ、たとえば州段階の政治的権能の発展を修正するための〈調整器〉のシナリオの主導者による導入は、最終的結果の根本的修正なしに、事物の過程を変形してきたのである。これはまさしく、〈受け入れがたいもののシナリオ〉なのである。率直で意欲的な地域整備政策だけが、この〈受け入れがたいもの〉を不可能とするのである。』》

我々は予見されていたにもかかわらず、今日、この〈受け入れがたいもののシナリオ〉を生きているのです。我々が提起しなければならない疑問は、それが不可避であるかということ、この会議が今日、発展を測定することができるために有効であるかということ、これらです。私の確信は強く〈ウイ〉です。二つの理由から〈ウイ〉なのです。まず、首相とその政府によって推奨される政治的意志があるからであり、続いて、家に火がついており、すべての行為者がその消火に取り組むためにまとまるよう宿命づけられているからです。

第1の事実：地域の観念は、誰にとっても、雇用、住宅、サービスの集中です。すべてこれらを安定にさせる助変数は、今日、不安定な性格を持っています。

我が国はすでに田舎からの離脱を経験しています。しかし嘗ては、人は都会で職を見つけるために田舎を離れたのです。今日ではそれは社会的保護の気遣いであり、この点で職の交代を伴うのです。」

# 恒々の発展に適応すること

「第2の事実：我々の歴史と地勢は、長い間、我々の領土を豊か

にし根強くする諸要素を構成してきました。しかしそれらは今日、多数の不安定な波を伴う経営によって一掃されてきています。我々は、絶対的に、我々の構造と理解をこの新しい所与に適應させなければならないのです。

第3の事実：全てのことがいたるところで行われ、我々は非常にしばしば、補完よりも競争を加速する提案と要求の状況の中にいます。フランスの36000のコミューンがそれぞれに産業ゾーンを持つことは出来ません。]

#### # 計画と手段を採用すること

「我々は我々の計画を我々の手段に適應させ、我々の行動のための補完性の道を選ばなければならないのです。

考慮すべき最後の事実、それは現実を回避しようとする我々の傾向です。我々は皆、我々が社会的爆発の縁、地域的爆発の縁、経済的爆発の縁にいることを認めることに同意するものです。歴史上初めて、我が国民は困難な現在が恐ろしい将来よりもよいものであることを認めつつ、時間の歩みを制動しようとして求めています。

変化させなければならない、と人は言います。そうです、しかしそれがもっぱら隣人に関わる限りにおいてです。分担しなければならない、と我々は言います。そうです、しかし支払うのが隣人であり、我々がいつもより多くを受け取るという条件においてです。・・・このような態度はもう続き得ないのです。我々の水準にある誰もが、我々の責任を果たさなければならないのです。予防しなければならない最後の誤りは、複雑な構造、しばしば予算を食う行政的〈ガス工場〉を發明する我々の傾向であります。

この会議において、我々の意識の点検を行わなければならないのです。]

#### # 国一州、県一コミューン：ふたつの補完的組合せ

「経済的仕掛けに関しては、国と州が、対として責任を負っています。そして社会的仕掛けに関しては、県とコミューンが対として責任を負っている事を人は承知しています。

これらが地域整備の二つの切子面です。

知性、探求、知識の流れのある運営、個人と商品の移動はヨーロッパの空間に開かれた国家的基盤整備を必要とします。明らかに、この種の競争を巻き起こすのはコミユンの階梯ではありません。この戦いに直面して、手当の画一性は十分ではないのです。また機会の平等性は結果の不平等性に通ずるのです。」

# 財政的潜在力を県によって定義づけること

「なぜ職業税を県単位にしないのでしょうか。付加価値税を課することを考えないのでしょうか。付加価値に依存する農業財政の可能性、県とコミユンの役割分担を・・・。

我々は県ごとの財政的潜在力や、二つの水準における均衡を定義づけることができます。国の平均（また他の県）より非常に優れた財政的潜在力を持っている県の切り押さえに非常に強く基礎付けられた国の均等化の基礎と、県の内部での共同体間均等化です。」

# 社会的緊急時

「しかし別の鎧戸、社会的鎧戸はより緊急に処理すべきです。

地域整備は二つの次元で接近されなければなりません。空間と時間です。競争のための国際空間と分配のための国内空間です。政府によって我々に提示されている2015目標は、国際競争の中で我々の切り札を強化するための良い期間です。

今日、我々の社会での成功の唯一の鍵は雇用です。もしあなたが一つの雇用を得れば、あなたは一つの信用、一台の車、一つの住居を持つのです。・・・麻薬の様々な流通、軽犯罪、闇労働に基づいた地下経済。そして経済的成功に基づいた社会とそこから排除された社会との共存は、暴力の用語の中でしか構想され得ないのです。

〈社会的人種主義〉が、この国で、自分たちの活動が、彼らの税金の利用の効果をいつも見分けることなしに、・・・より一層の集団的貢献を受け入れることを願いながら、連帯に生きている人々の間で増加しています。

さらに、各個人が何らかのことに有用性を感じ、個人的な企てを

再発見することが本質的で緊急です。・・・

ところで、我々地方公共団体は、何故に、政府の支援を得て、連帯から相互性、挿入の最小の収入から最小の労働に向かうようにするために投資を行い得ないのでしょうか。後者は公共体のサービスへの労働の代価に最小の報酬をもたらすことを可能とするでしょう。」

#### # 財政的鎧戸

「首相殿、私は財政的鎧戸を話題にしないではいられません。・・・我々は、我々の欲求にではなく、手段に応じて運営すると言うことに同意します。これは我々の同胞市民の責任を帯びた任務となるものです。しかし人は、家庭ゴミの処理や水の衛生管理や火事や救急サービスといったことに、財政的可能性に適応できない時間表に我々を投げ込んでいる共同体の使命に耐えられないのです。

これらの任務のすばらしい調整を見つけだすのは確実でしょうか。そこでもまた、諸関係が明瞭になり、各人が自分の責任を果たすのでなければなりません。誰が支払いを決め、誰が決められたものを支払うのでしょうか。」(12—14頁)

大変長くなったが、ドゥルヴォア氏の開会演説である。性格上必ずしも具体的ではなく、また国への支援が強調されているが、地域整備がばらまきのではなく、また雇用や生活安定の視点から取り組むべきことが強調されていることは伺えるであろう。

続いて内務大臣と首相の演説である。小見出しは編集者によるものである。

#### ◎シャルル・パスクア内務兼地域整備大臣

「地域整備は・・・わが国民共同体の共和的原理に一致し、この共同体が再興すべきであろう新しい挑戦にも対応しているのです。

・・・

もし我々が、過去20年の間まさにフランスの政策であった地域整備政策を廃れさせてこなかったならば、田舎の荒廃と同様、都市の凝集といった、我々が直面している諸問題を経験してきたでしょう

か。]

#### # 公共財政の建て直し

「私はあなた方に求められている犠牲が甚大であることを無視するものではありません。・・・

(公共財政を立て直そうと言う) 同じ気遣いが、政府に、待たなしに、経常費のグローバルな補助金の帰属の条件を改革するようし向けてきました。・・・この議題に関して単純になり、明確な目的に身を委ねることに努めてきました。：すべてのコミューンの原資の安定性を確保すること、社会的分裂の閾であり、国民をその土地に維持することに貢献している田舎の地方公共団体の恩恵を受けている地方公共団体に有利な連帯を作動させるために、事業の範囲を引き出すことなどです。

さらに、公共団体の機能を統御している規則が、分裂状態にならないようにしなければなりません。]

#### # 地域公共機能に向けての法の構想

「かくてあなた方の代表者に当てられている地位に抵触することなく、地域的公共機能についての条文の改善が不可欠なのです。公務員の最初の教育の閾、期間、態様の規則ならびにその募集に結びつく規制を緩和する観点から、法の構想が準備されています。」

#### # 議員の地位

「あなた方の多くが望んでいるように、財政的選択の体制のために地位の調整が進行中です。しかしたとえば社会的ガヴァーに結びついた他の面が洗練されることが肝要です。

・・・

地域整備、望まれる国民的意志は、もはやパリで決定されるのではなく、発展のためのすべての当事者間の緊密な協調の成果なのです。その最初の位置に地方公共団体があります。

たとえ州が、分権化の諸法により、地域の発展と整備政策の均衡化のための権能を持つとしても、県自体は社会的・地域的連帯の組織の特別の機関です。

コミューンに関していえば、それはまさに日々の民主主義の心臓であり、したがって、すべての計画の自然のパートナーです。

この空間(フランスの空間)において、われわれはなおも、承認され、認知され、正当な行政構造、コミューンが構成する構造を持っています。それは民主主義の基礎単位です。

...

従って、このコミューナルな構造の将来を準備し、その諸手段を強化し、計画についての間共同体協力、それは、環境を保全し、経済的發展を優遇し、最良の費用で最良の結果をもたらす組み合わせを実現するために、コミューンのアイデンティティーを尊重し、住民に共通で有用な部署にエネルギーと手段を集中させる協力を完成する事が必要であります。」

#### # 計画についての間コミューン協力

「間コミューン協力は、たとえ必要であっても、たとえばドイツやベルギーにおいてのように権威主義的方法で課されてはなりません。特に、コミューンがまさしく民主主義の最初の表現の場であり、この事実から本質的役割を演ずるという精神を保持することが適切であります。それは厳密に財政的考慮に基づいては設立され得ません。過去の事例は、確実な集合的意志の欠如から、失敗したコミューンの合併を伴ったのです。

...

もし、再集合化が関係する土地での事業計画を生きさせるよう宿命づけられているとすれば、それは有効となるすべての機会を持つことになります。この場合には、選ばれた構造がたとえば財政選択による統合の意志を表明しているなら、すぐに国は、協力をそれを支援するでしょう。

...

分権化の諸法は、議員に新しい責任、権限を付与することによって市民の決定を身近なものにすることを目的としています。原理は優れたものであります。

ところで、(実際の)動きは、その適用が、権限の重層性、つまり屢々決定の採択を重くする諸構造の重層性に連なっていたことを明かにしています。

フランスにおいてはもはや、誰も地方税がコミューン、グループ、県、州のどこに行くのか、またどのような比率であるのかもわかりません。」

#### # 経済発展と空間的、行政的な最良の組織

「私は地域整備の議論が、タブーを無視して取り組まれるべきと宣言してきました。地方財政はその一つであり、原資のより大きな特殊化が別の一つです。国が設置した委員会の作業期間を通じて、そのもとで、国の地方公共団体への権限移譲が、これらの公共団体によるそれらに固有な原資のより直接的な掌握に置き換えられ、国が共同体間の連帯の実現を可能とさせる、数少ないメカニズムの運営を維持するだけの条件を研究することが、我々に属することであります。」(15—18頁)

以上が、パスクア内務兼地域整備大臣の演説の主内容であるが、「連邦的共同体間協力」の構想、地方財政改革の提言など注目すべき事項が含まれており、踏み込んだ検討に値するであろう。

パスクア氏が最後に、首相の演説を聞くよう促している。やはり簡単にたどってみよう。バラデュール首相は失業対策、国家—公共団体協力、市民意識の高揚、雇用のためのコミューンにおける施策を柱に主張を述べている。

#### ◎エドワード・バラデュール首相

「地域整備は、我々が成長の道を再び掴む手助けとなるであろう。

実際、地域整備とは、より均衡の取れた、フランス人の欲求充足に一層適した発展の探求でなければ何でしょうか。

政府は今既に、それに至る為の努力を集中させています。そのうちのいくつかの要素を取り上げさせてください。(要点=筆者) — 政府の努力の諸要素、— 公共的赤字の制限、— 利子率の引き下げ、— 住居と公共事業のための前例のない投資計画、— もっとも低所得

の家族が恩恵を受ける、学校の進級費用の三倍増、一国家に対して、小企業ならびに中企業によって保持されている債権の全体の返済、一所得税改革。」

#### #労働市場への若者の接近の容易化

コミューンとコミューンの集合は地方公共団体によって実現される投資の72%もしくは年1200億フランを表しています。それらの役割は従って、秩序の提供者として重要です。しかし、コミューンはまた失業に対する戦いの中核にあります。

...

1993年7月27日法と雇用、労働、職業教育に関する5年計画法で盛り込まれた条文は、ついに、教育に、代わる代わる優れた方法となる手段を与えることとなります。

他方で、環境大臣と労働大臣に、地方公共団体との連携のもとに、環境の分野での雇用の発展を可能とさせる措置を定置することを求めました。」

#### #より堅固な方法で公共資金を利用すること

「先の4月8日の一般政策教書の中で確定したように、公共資金のより堅固な利用が課されています。経常資金の全般的補助の改革がこの目的に対応しています。共同体の財政の安定は、その発展が1995年に始まる総括的な補助によって保障されることとなります。

この補助金は三つの懸案に答えるものです。都市の連帯、  
・田舎の連帯、コミューンの集団化への支援であります。...

公共団体への国家の協力は、単にles dotations de repartition だけではありません。それはまた、国家的利益があると評価される政策のために向けられるあらゆる助成金でもあります。」

#### #必要な節減の努力

「より少ない手持ちの資源、回復すべき大きな均衡、支払うべきより多くの負債、経済的努力が従って必要です。国家は、それに関するこのために身を挺しています。...

職業税の補償となる、補助金の減額についてはそれは別の論理に



答えるものであります。その目的は、今日その基盤が脆くなってしまった再配分の態様を漸進的に改良することであり、最良の均等化が獲得されなければなりません。

結局、教師の特別補助の指数化の削除は予定されていたことでもあります。私はこの措置が多くを市長を不安にさせることを知っています。

これらの発展の総体は、財政的議論につながるものであります。それは国家が、地方公共団体と新しい諸関係を維持しようとしていることを証明するものであります。これらの関係は、対話の精神と合理的な協調の増大によって特徴づけられるのであります。」

#### # 国家と公共団体との新しい型の対話

「区別立ての精神を越えたところで、一般的利益総体に貢献する事を議員に期待している市民に対する我々の共通任務とならなければなりません。同様に、納税者、彼らにとって一定の区別が明らかには近くされ得ず、何であれ、国の財政資源の最良の利用に特別気を向けている納税者の観点に立つことが、我々の共通任務とならなければなりません。」

#### # 地域整備指針法の準備

「コミュンと国家の間の交換を育成しなければならないと言うのは別の課題です。

この法（地域整備指針法）の準備は、二つの動機による大きな国民的議論から起こっています。第一は、もし国の均衡を確保するための国家の責任が顕著だとしても、それは専一的ではないということ。第二は、この法の計画が、政府の活動を鼓舞し、他方でフランス社会に課されている改革の意志を証明するに違いないということでもあります。

いくつかの改革が最近なされました。一国籍法の改革、一移民法改革、一憲法改革、一退職者、社会保護と病人保険の財政改革、一雇用と職業教育改革、一国際取引特にGATTの新しい基礎、一地域整備の向上。」

# 2015年におけるフランス

「2015年のフランスを計画することは、最大多数によって分有される国民的意志を前提とします。・・・

領土整備についての国家的討論は、政府がフランス人に抱いている信頼の現われです。・・・

この取り組みの中で、・・・あなた方は特別の責任をお持ちです。

掛け金は相当なものです。

- 1) はじめに雇用です。地域整備は、経済危機の時代において、雇用の増加を軌道に乗せる一つの方法です。
- 2) 続いて社会的凝集性です。国民的一体性を再興する事が急務です。社会的と同様地理的不均衡が過剰となっています。
- 3) 最後に公共的事象並びに責任への信頼の回復は、建設中の社会に帰属していると言う感情が分有されている事が前提となります。」

# 政府によって取り組まれる事業

「解決すべき疑問は、ミューニシパルな独自性とコミュン間の連帯の心がけの中で、提供と費用を改善することです。

・・・

主たる目標は、制度的議論を強調しすぎることなく、最良の条件の中で市民の期待に応えることではないでしょうか。

このようなことが、都市計画、環境、公共交通、文化、経済活動など多くの領域において、政府によって取り組まれる事業の方向であります。

・・・

市民の意欲に答えること、社会的凝集性を保持すること、しかも同時に国の地理的均衡を維持すること。

非常に長い間、どの政府も田園ゾーンの利益のためにこれほど厳重な決定をしたことはありませんでした。公共サービスの閉鎖の猶予、大規模店の導入の凍結、DGFの改革、若い経営者への支援

であります。

・・・生活の場の観念、公共サービスの提供の十分で永続的な決定、コミューンの農業政策の随伴、新しい活動の出現に対する支援は、その中で国民的討論、続いて地域整備に関する指針の法がまさに必要とされる改革の機会を提供するセクターなのです。」

#### #雇用に向けての市長への呼びかけ

「あなた方、フランスの市長は、みんなでく雇用のための市の国民的動員を投げかけ得るのです。もし明日、企業と行政の側で、ほぼ1000のフォーラムに1000人の市長が集まれば、全ての者の関わり合いが力強く表明されるでしょう。」(19—22頁)

以上バラデュール首相の演説要旨である。政府による法の整備、予算割り当てなど細目に関わる部分と、逆に一般的な精神的呼びかけなど、今ひとつ基本的論点が不明瞭である。

#### ◎地域整備

本大会のメインテーマである「コミューンと地域整備」に移ろう。ここでは、基調報告、基調報告要旨、円卓会議と5つのアトリエ、さらに結論が見られる。

基調報告は、INSEEの「合併と州活動」部長のピエール・スービ氏によって、「人口、雇用、富の国土上の再配分」に関してなされた。同氏による、報告を概観しよう。

スービ氏は、パリならびに近郊への一極集中について、ヨーロッパ諸国の主要都市の人口比較を行っているが、パリ7に対してリヨン1、アテネ4に対してテサロニケ1、ロンドン3に対して第二都市1で、マドリードとバルセロナはほぼ等しいと言う事であり、フランスの場合のパリへの一極集中が抜きん出たものとなっている。しかし、この人口集中度は1975年から1990年までに変化はなく、20%の土地に80%の国民が居住していると言う事である。スービ氏が注目しているのは次の二つの事実である。第1に雇用が人口より一層集中していること。第2に、この隔たりがここ数年増加していることである。国土の20%で、1982年に人口が80%、雇用が87%であっ

たのに対し、1990年では、人口は変わらず雇用が89%となっているのである。

このような人口並びに雇用の動態に基づいて、スービ氏は、新しいコミユンの類型化を提示している。

#### 1 大規模都市及び中規模都市(近郊を含む)

住民の行動は、明瞭に都市型である。引証される人口区割りが10,000人か20,000人かはまだ固定されない。上に見たことを考慮すれば、この区割りを、人口よりも雇用の観点から確定するのが妥当である。

#### 2 都市周辺域

都市に近接するが、その地域住民と都市住民との物理的連関性のないコミュンを包含する地域である。これらの特徴は、とくに住居と労働現場の場合のように、コミュンと市街とが多くの関係を内包していると言う事である。

#### 3 ダイナミックな田園地域

一定の人口的・経済的ダイナミズムによって特徴付けられる地域の田園部分である。それらは、活動の中心、大きな村、カントンの主邑あるいは小さな町の廻りに位置しており、経済的特徴は、地域生活の活力に類似している。

#### 4 発展上の問題を経験している田園地域

大きな物流から遠ざかり、しばしば人口の減少を経験している地域である。更に進行するであろう人口減少にたいして、地域整備政策が適切な対処策を緊急に施すべき地域である。

以上の分類を踏まえて、スービ氏は、4つの州が18の他の州の経済活動を凌いでいると言う事例を紹介している。表1に見られるように、イル・ドゥ・フランス州だけで、国民総生産の28.7%を占め、これは、リムーザン、フランシュ・コンテなど12州の合計と等しい割合である。首都圏の経済的支配力は、その人口比率(23.4%)と比べても、圧倒的である。「地方の諸州の総体に対する、この過剰利益は、都市労働の非常に強い生産性結果として分析され得る。そ

表1—1990年の4州の経済力(スービ氏による)

	国内総生産に占める割合(%)	国民可処分所得に占める割合(%)	人口割合(%)
Ile-de-France	28,7	23,4	18,8
Rhone-Alpes	9,4	9,2	9,5
Provence-Alpes-Cote d'Azur	6,9	7,4	7,5
Nord-Pas-de Calais	5,6	6,0	7,0
Autres regions	49,4	54,0	57,2

これはまた、労働力の評価と資本蓄積における、別の諸州を犠牲にして操作される過剰なピンはねとしても理解され得る。」(49頁) 1982年時点で既に、表1にあるイル・ドゥ・フランス、ローヌ・アルプ、プロヴァンス・アルプ・コート・ダズジュール、ノール・パ・ドゥ・カレの4つの州で国民総生産の半分近くを占めていた。しかし、その後の発展を見ると、イル・ドゥ・フランスの優位が顕著であった。ノール・パ・ドゥ・カレが僅かに減少し、プロヴァンス・アルプ・コート・ダズジュールが変化なく、ローヌ・アルプが僅かに増加したのに対し、イル・ドゥ・フランスは、1.5ポイント増加し、これはフランシュ・コンテ州の総生産とほぼ等しいものであった。

#### # 収入再配分における権限移譲の役割

このような人口、とくに富の一極集中化傾向に対して歯止めをかけるための対策として、収入再配分における権限移譲が図られるべきだと言うのが、スービ氏の主張である。

「社会的権限移譲と税が、実際、全土での、家計の総可処分所得の再配分に貢献するのである。権限移譲の重要性を計るためには、労働収入と社会補償費の徴収前の資本報酬からなる家計の総素収入から始めるのが適切である。一方で、この収入に対する徴収と、他方で、地域の家計に注がれる社会的給付(疾病、退職、家族手当、失業)との比較がそれらの家計の各々に有利もしくは不利に働かされる権限移譲の重要性を評価させるのである。」(50頁)

他方でスービ氏は、パリだけではなく集中化する道を探るべきだ

としている。

「〈全土で、経済活動と人口の合併もしくは集中化が存在するだろうか?〉という問に対して、上に上げた諸観点の全体が、経済活動と富に関して、より大きな集中化に実質的にたどり着くことができるであろう。人口に関しては、確定はいっそう微妙である。より人口の少ない地域の空洞化が続き、それから直接利益を得るのは主要都市圏の中心部ではなく、近くもしくは遠くの地域である。彼らの住居と労働の場の間での活動の日常的流れは、人口の空間的再配分、社会的権限の再配分、強力な素収入を配置する諸地域とその他の地域との間の現存の隔たりを補償するために必要である。ここから、可処分所得の再分配が素収入の再分配に比べてより集中度が低くなるのである。」(50頁)

以上がピエール・スービ氏の報告である。社会的権限移譲あるいはパリ以外の地域圏の発展がどのように可処分所得の再配分に具体的に貢献し得るのか、そもそもパリ以外の地域圏の発展をどのように推進するのかが十分に説明されてはいないが、一つの展望として検討されるべき提案であろう。

続いて、DATARの地域整備の代表委員ピエール・アンリ・パイエ氏がまとめを行っている。

「(過疎化と集中化という)二つの現象の結合は、教育、余暇、健康、雇用、安全への接近における平等性を危機に陥れ、フランスの社会的分裂の危険に達している。

...

現在の討論の目的は、フランス人に〈ユートピア〉を、州、県、コミューンのイメージと地位をそれらの権能とともに再構築させる集合的意志に対応するシナリオ、かくて、十字路、交換の場としての使命を再び見いだすようなフランスを提示することである。

公共政策の一貫性と隣り合う市間の無用な競争の削減に基づき、このような新しい構築物の中で、特に探求すべき事項についての国民的努力の最良の再配分を伴い、都市と田園環境間での補完性の中

で地域の総体をよりよく洗い直すことが問題である。」

#### # 行為者と手段

「国家の役割の再定義は分権化の追求と対立しないで、むしろその不可欠な補完を構成する。・・・

公共サービスの分散化が多極的なフランスを建設するために必要である。

国家の役割に関しては、それが分権化に対立しないようにしなければならない。反対に、国家的図式の定義にあつて、様々な内閣の間の、それぞれの努力の活用を伴う協同が構築されるべきである。さらに、県の水準で、県庁が本当のパートナーとなるべきである。というのもそれらは、この効果において、一層代替できる信用を配置するだろうからである。

地域の均衡を確保し、最も重大な地域的不平等を修正するために、開始される諸手段は雇用に優先的に関わるであろう。この作用にあつて、PME/PMIの雇用の創出が、古典的な方法(財政的支援)と財政軽減に基づく財政政策によって刺激された方法とともに強化されるであろう。」(51頁)

分権化の推進、地域の均衡化の実現等が確認されているが、具体的な対処策については示されていない。

続いて、円卓討論とアトリエにおいて、地域整備についての、討論報告がなされ、その上で、これらを受けて、地域整備グループ代表のフランソア・パウール氏のもとで、まとめが行われている。今大会の主催者らによる総括であり、五つのアトリエのテーマに対応する形で簡潔に整理されているので、項目などを紹介しておこう。

#### \* 市長の願望

「市長たちが、将来の地域整備に関する法の中で取り上げられるべき一般的指針が承認するよう願っている」のは次の事項である。

- # ヨーロッパ空間における我が国のグローバルな競争力の確保
- # 危機の影響を最も受けたゾーンにおける雇用と活動の維持ならびに創出を優遇すること

# 小規模ならびに中規模市の連携とそれらの生活の場を躍動させること

# 全領土上、特に田園地帯ならびに幾つかの市で、機会の平等を再建し、推進すること

\* 求められている地域整備政策遂行のための諸要件

# 次の事項への国家責任の建て直し

○ 地域的・社会的連帯

○ 全土での公共サービスの機会の平等

○ 交通通信の大インフラによる全土の埋め尽くし

# 地域の任務を負った公共団体(コミュン、県、州)の再建

○ 責任と財政の明確化ならびに地方公共団体の権限の拡張

○ コミュンと国家の財政的諸関係の安定化ならびに資源と任務の委譲の間のより適切な均衡

○ 財政原資、主として職業税のより強力な公平化の組織

○ 様々な地域共同体の活動がよりよく保証される連携

○ 整備と発展計画に基づき、関連する地域での、国家による資金を伴う間共同体協力の強化

○ 周辺型、郊外型、田園型都市及びコミュンの保管の組織化

以上である。

さらに、五つの主要テーマ並びに二つの委員会について出された若干の課題を見てみよう。

## 1. 公共におけるサービス

\* 田園の過疎化をとどめ、雇用を維持するための、全土に向けての質のあるサービス

\* この政策の費用を評価し、その財政を準備すること

\* 県構想を確立させるための数ヶ月の猶予期間の延長

\* 公共サービスにおけるあらゆる決定に対する市長への義務的相談

## 2. 交通網

\* 交通網によるヨーロッパ空間への国土の接合



- \* 交通の補完性の探求、特に道路交通のより合理的な活用
  - \* 郊外交通のための〈交通転換（流通）〉の継続性の維持
  - \* 安全性と流動性を優先する道路交通の大きな潮流を運営する組織
  - \* 国民的連帯による超過費用を財政的に支援しながら、公共サービスの観念を再活性化する事
3. 経済活動と雇用
- \* 経済活動発展と雇用の創出におけるコミユンの役割が今日危機の文脈の中に位置している
  - \* 間共同体：経済発展の特権的な装置
  - \* 行政的鈍重の傷害の除去：固有の対話者の必要性
  - \* 雇用の創出は、PME/PMIに支持された援助を意味する
  - \* 一つの目的：経済的富の再均衡化、責任：国家、手段：均衡化
  - \* 経済的諸活動の維持に不可欠な共同的資源の継続
4. 都市化、居住、生活の質
- \* 都市化
    - 文脈の中でのより少ない複雑さ、地域的特殊性に適応するための手続きにおけるより一層の繊細さ
    - 判断期間の削減
    - 資金的投資に対する現実的な武器を議員に与え、都市計画と住居に関して間共同体に地位を与える為に彼らを勇気づけること
  - \* 住居
    - コミュンが建設を管理し、社会住宅の貢献に現実的に参加する必要性
    - 田園のコミュンに、現在のふるさとを再発見する手段を与えること
5. 教育、職業訓練、文化
- \* 教育
    - 学校にその本質的使命を確保し、地域、特に田園環境におけ

る構造的要素であることを認めること

- 量的で繊細な基準を特権化し、諸構造の多様性を認めること
- 市長達を、関連した地域で、数年に亘る取り組みを通じて、学校網の組織の起点に参集させること
- 全ての者が、補足的教育(音楽、絵画、実用外国語)に近づくことを保障すること

\*文化

- 創造や普及、州の再均衡の事項への国家の基本的責任
- 様々な水準(文化組織、州、県、コミューン)での協同の優先性
- 地域の文化施設の法的地位の適応
- 文化的伝搬にとっての学校およびテレビの、また発展にとってのふるさとの重要性

6. 田園コミューン委員会

- \*有効な地域整備にとって必要な均衡
- \*財政的・資金的条件
- \*ヨーロッパ統合：地域整備の新しい与件

7. 都市委員会

- \*地域整備における都市の役割
- \*成功の諸条件(73頁～81頁)

以上が、地域整備についての総括である。地域が取り組むべき5つの大テーマと二つの委員会の見解が広範に盛り込まれた総括と見ることが出来る。ここで総括された諸見解が、後の地域整備指針法でどのように具体かされる事になったのかについて検討する余裕はないが、首相や担当大臣はじめ、各層自治体の代表機関からの、しかも法案準備の具体的作業段階に望む時期での集約的提言であることからみて、指針法策定に大きな実質的方向性を与えたのではないかと思われる。

◎地域財政

これまでもたびたび話題となってきた財政問題について、この大

会でのもう一つの主題となっているので、以下に紹介する。ここで、地域整備でのいわば理念的主張が、どう具体化され得るかの展望が示されることになろう。ここには4つの報告、参加者の討論、円卓会議、結論が含まれている。

はじめに財政委員会の委員長、ドゥニ・メルヴィル氏の報告である。要点を紹介しよう。

#### # 経常費総合交付金について

メルヴィル氏は1993年に起こされた基本的地方財政問題として、経常費補助の役割について指摘している。

「数年来の経済の停滞が、経常的経費助成の担う公平化の役割を減少させている。1993年に、調整交付金 (Dotation de Péréquation) は800億フランの経常費総合交付金 (D G F =Dotation Globale de Fonctionnement) に対して、2億2千万フラン (0.3%減少) であった。」(84頁) 1994年の改革プロジェクトでは、D G Fは、僅かに(2%)上昇するであろうが、結果的に9億フランの損失が見こまれる。1994年の総計は二つに分けられる。

1 請負的補助は基礎・公平化補償補助、道路割り増し金、中心市補助、観光補助など全体で753億フランで、1993年の水準の凍結となろう。

2 地域整備補助はグループの全般的補助、都市化連帯補助DSUそれに新しい補助—田園連帯補助D S R (=Dotation de la Solidarité Rurale) で、総体は約60億フランである。約9億フランに及ぶD S Rの創設は改善である。

メルヴィル氏は、このような経常的経費補助の実情から、それが担う「公平化の役割」が減少しているという認識の下に、運用に当たった優先的改革を提案している。小コミューンと大コミューンとの間の格差を縮減すること。恵まれていないコミューンとその他との不平等を縮減すること。そして、割当基準を単純化することである。

# 付加価値税補償基金(F C T V A=Fonds de compensation pour la tax sur la valeur ajoutée)について

メルヴィル氏は、「1989年以後の国による、特定の投資に対するFCTVAの割当の拒否は問題であり、また、高齢者住宅(MARPA=Maisons d'accueil et résidences pour personnes âgées)を中心とする社会的住宅の重要性を確認すべきである」(85頁)として、二つの要求を出している。社会的住宅へのFCTVA適用の復活と、投資部門への支出登録を認める単一総額の上限を、1500フランから4000フランへ引き上げる事である。

#続いて、土地評価の見直しについて、県におけるシミュレーションの提示、低家賃住宅(HLM=Habitations à Loyer Modéré)に対する課税の制限、この改革を急速に作動させる事、改訂作業によって作られる再編成の統合が、改革要求として示されている。

#コミューン会計改革について

M14(1994年6月22日法)については、一層緩やかな適用をすべきとされている。M49の清掃と飲料水に関する規程については、多くの問題を含んでおり、とくに飲料水の費用の引き上げを起こす事は問題であるとされている。さらに、ヨーロッパ基準に基づく費用(とくに水や廃棄物処理に関する)の増加、1993年の法がCNRA CL(Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales)の負担を増加させていることが指摘されている。借入の費用が支出を圧迫しているので、利子(率)の低下が求められている。

#1994年の財政計画については、例えば、FCTVAの償還比率は15,682%から14,777%に切り下げられることになり、DGFとFCTVAについての政府案は受け入れがたいものとされている。

以上がメルヴィル氏の、財政問題に関する一般的並びに1994年を展望しての問題提起、改革要求である。将来に向けての総括的主張を見てみよう。

「我々に示された説明は受け入れがたいものであった。我々は反発し、国民議会において、この提案の撤回を獲得した。

さらに職業税の補償の削減は、我々を反発させるものであった。1987年以来、政府は職業税に従属する全体の基礎の16%の一般控除

の規模を決定したのである。・・・(かくて、もしあなたの財政算出が30%増加しても、控除は15%となるであろう。)

・・・

数年来国家が一定の地方税を免除するために納税者の肩代わりをしてきたのは事実である。しかしこれは、我々がこれらの決定を指示するのに十分であろうか。答えはノンである。ここでも我々は反発するのである。

第一に、補償が統合的ではないからである。・・・

次に、国家の地方公共団体への財政協力の発展は、屢々言われるほど好ましいものではないからである。・・・

最後に、財政補償の発展が国家の決定だけに基づいているからである。」(86頁)

メルヴィル氏は、国による財政展望に強い反発を示している。そして、自らの将来展望を示している。メルヴィル氏による提案項目と主張を見てみよう。

\* 将来への考察と提案 (\*の見出しは編集者による。)

# 運用の基準を明瞭にし、安定化させること

国家の施策方針として、職業税の軽減、付加価値税の6%から3.5%への転換、住居税の軽減がなされたが、国はその諸結果を引き受けないでいる。同様に国は、職業税にとっての1986年の比率、住居税にとっての1992年の比率に対する補償計算比率を固定化したのである。この結果次のような事態となったのである。職業税に関して、6年の間に確保すべき損失は100億フランを越える。1993年だけで30億フランである。住居税に関して、当初以来5億フランを失った。資本税に関して、損失が起ったのである。こうしてメルヴィル氏は次の様に訴える。

「(国は上の諸施策をやめるべきである。) なぜなら、たとえ地方公共団体がこれらの努力を受け入れたとしても、自分たちの運営手段のこのような削減は受け入れ得ないからである。

しかし、もし国家が、その諸決定の結果に耐えることを受け入れ

ないならば、資金的制約によって、国家が運用規則を変えるとき、我々を驚かすのである。・・・

1990年に、誰もが思い起こすが、D G Fの修正は我々に22億フランの損失をもたらした・・・今年度、国の諸困難を意識して、我々はD G Fの計算に当たってのP I Bの分離を受け入れるが、運用基準が将来数年変化しないことを願うものである。

我々市長は、一つの原則を確定する：国家はその論理の結末まで行くべきだということである。もし諸軽減を創設するなら、その費用に耐えること；もし運用基準が適切でないなら、自分の側に裁定者を置くよりも、彼と論争すべきである。」(86～87頁)

#### #議員たちをパートナーと考えること

メルヴィル氏は最後に、国に対して、地方議員、市長たちを本当のパートナーとすべきだと強く訴えている。

「地方議員たちはパートナーであり、しばしば言われるように単なるロビイストではない。彼らは、誰よりも失業や社会的不正義や、分裂した家族によって引き起こされる苦痛をよく承知している。彼らは誰よりも、地域整備と2015年におけるフランスを描き直すことをよく承知している。

・・・

私は結論的に次のことを言おう。市長たちは、単に国の必要な経済的・社会的建て直しに参加することを受け入れるだけでなく、真の担い手となることを望んでいるのである。・・・我々は次のことを望むものである。

- 〈決定する者は支払わなければならない、〉請求書を隣人に回してはならないという運営の原理・原則の尊重
- 国家並びに地方公共団体によって進められる諸活動間の一貫性の尊重。我々は同じ目的を分有している：経済的飛躍、地域整備、租税と公共負担の削減、消費への支援・・・国家は我々にそれらを達成する手段を持たせなければならないのである。
- 明瞭で安定した運営規則の尊重

長年の間、事態はこうではなかった。あまりにも多くの決定が十分な協議なしになされてきた。・・・

かくて我々は、課題評価委員会の活動の復活、その組織と運用の改革を願ったのである。もし1998年以後本当に存在しないならば、反対に課題の委譲が残るであろう。」(87頁)

以上、長くなつたが、財政に関する基調報告の概要である。メルヴィル氏は、国によるDGFやFCTVAに関わる諸施策の問題性をはっきりと指摘、批判すると共に、地域経済発展や地域整備の順調な進行、更には国による会計原則の改善も含めて積極的に意見表明している。

続いて、ドミニク・フレロー財政委員会総務報告員が、基調報告を補うデータを職業税を中心に報告している。要点を見てみよう。

# 職業税(事業税) : 16%の請負控除と付加価値3.5%の上限

フレロー氏は、国家が様々な職業税に対する減税措置を講じているにもかかわらず、地方公共団体に対する補償には十分ではない事を問題としている。

「国は、職業税に関して、相当程度の免税措置に取り組みながら、後者に対して生じる収入損失をコミューンに補償する意志をますます弱めている。

1987年には二つの免税措置があった。一方は・・・職業税の基礎に当てられる16%の請負控除である。他方は・・・企業の付加価値に対する職業税の上限設定である。この限界は、1980年の創設の際は6%であったが、1987年に5%、そして1991年に3.5%となった。

その結果として、納税に付される付加価値に対するこの軽減の総額が1988年の23億フランが、1993年には180億フラン、そして1994年にはおそらく200億に達すると予想される。

16%減税の補償総額が変わらない・・・ので、免税と付加価値に対する限度額の費用が170億フランから今年の330億フランへと過去5年間を通じて倍増したのである。

職業税がもたらす1510億フランに対して、この税への納税者に対

して、国が510億5千万フランの軽減に同意しているのである。これは巨大である。

職業税の3分の1が、非常に重要な位置を占める納税者によって支払われないのである。

この費用の相当な増加に直面して、国家は当然にも、重荷を分有し、コミューンへの補償をますます少なくする傾向となる。他方で、国はますます、通常は地方公共団体にとっての原資となる職業税に対するコミューンに振り向けられるはずの収入を天引きしたり、保留したりするようになるのである。

表2 職業税：企業、国家、地方団体への軽減の現実的効果(1993年)

1993年に地方公共団体並びに関係組織によって引き受けられるTPの総額、国家による財政保障を含む	1510億フラン
企業により実質的に支払われるTPの総額、国家に渡る基金と減税費用を含む	1160億フラン
国家にとっての職業税の純総費用(減税：230億フラン、+保障228億フラン、-減税の為の費用の生産と国家分担額の割増支給金)	400億フラン
国家によって負担される職業税の比率	26.5% (1992:28%)

表3 1994年における職業税軽減の諸方法の企業、地方公共団体、国家への効果

	企業に認められる職業税の軽減総額	国家による地方公共団体への保障もしくは国家による直接負担の引き受けの総額	地方公共団体の純原資の損失総額
●16%の一般基礎控除	200億フラン	150億フラン-26億フラン(94年PFL振りだし)=124億フラン	50億フラン+26億フラン(94年PFL振りだし)=76億フラン
●付加価値の上限	180億フラン	180億フラン	—
●投資開始のための割引	80億フラン	39億フラン	40億フラン
●給与の側での20%から18%への引下げ	55億フラン	31億フラン	24億フラン
TOTAL+減税と非価値承認	515億フラン 50億フラン	374億フラン 50億フラン	140億フラン



16%の基礎請負控除の名において、・・・50億の実質的損失が生まれる事になる。それでも不十分であれば1994年会計の中に26億の補填が行われる。もし、元老院が国民議会と同様に、この問題に関して、政府を引き戻さなければ、76億フランが職業税の基礎請負控除に対して補償されない事となる。これに、開始と投資のための減税と職業税の計算における給与総額の20から18%の割引の名において向けられる保障の不充分さが加わり、64億となる。

かくて、職業税に関して140億フランが補償されなくなるのである。」(88～89頁)

#### # 保障の不在と別の原資の徴収

フレロー氏は更に職業税に関する地方公共団体への保証の不在、国による天引きについて批判を続けている。

「この職業税に対して、同意されている減税の費用に対応させる為、国は、我々の潜在的な原資の天引きを行っているのである。たとえば、国は付加価値上限費用を軽減する為に超過出資金を設定したのである。国はこうして10億フランを回復している。驚くべきは、テレコムと郵便は今は、公共的で商業的な事業であり、職業税に服しており、50億が地方公共団体の原資を補填されなければならないのである。ところが国はこの50億を、地方公共団体を犠牲にして、16%の基礎控除に関わる補償の名において、自分の負担費用を減額する為に自分の取り分に当てているのである。

140億の補償の不在にわれわれの原資への天引きあるいは110億を加えると、地方公共団体が獲得すべき不足額は250億に及ぶのである。この総額は、納税者の利便と地方公共団体の犠牲において国家によって決定される免税及び減税の半分を表わしているのである。

結論として、職業税の1510億フランに対して、515億フランの軽減がこの税の納税者に認められているのである。この515億に対して半分は、事実上、統合的な補償の不在による財政原資の喪失と言う方法、あるいは地方財政に対する国家によって行われる天引きと言う方法によって、地方公共団体によって出資されているのである。

表4 地域財政に対して国家よりなされる天引き

価値のないもの並びに職業税の拠出への減額の費用	58億フラン
職業税と電話並びに郵便の資本税	48億フラン
基金と貸付金の費用の掛け金	10億フラン
TOTAL	116億フラン

16%の基礎請負控除の維持は付加価値上限の負担における上昇と矛盾し、背反するのである。もし上限が維持されるなら、その比率が見直されるとしても、16%の控除は今の状態に止まり得ないのである。

人は地域整備について語る。この枠の中で、この16%の基礎請負控除は別の仕方で用いられ、地域を整備するという意志に応じて変容されると言うのは正しくはないであろうか。すなわち、国家が、経済的並びに田園の発展を優遇するために企業誘致する事を望む地域では免税し、国家がそのように望まない地域では免税を縮小すると言う事である。」(89~90頁)

以上が、この報告の概要である。

続いてニコラサ・ルコズィ財務大臣の報告である。政府側の立場を示すものとして、注目に値するが、メルヴィル氏やフレロー氏が訴えている、財政問題への具体的対処策は示されていないので、項目を見ることにとどめる。(編集者による小見出し。)

# 差し引き1400億フランの財政収入

# 税を軽減するために、赤字を削減する

# 土地評価の見直しを継続する

(今日の投資は、明日の経常支出である)

# 経常費一般補助

# 付加価値税補償の基金

# 教師の特別補助

# 職業税補償の補助

# AMFとともに、地方財政書類を開く

(税の補償免除の要求をやめさせよう) (98~100頁)

以上である。

続いて、財政テーマについてのまとめがあるが、重要事項とAMFの立場が簡潔に示されているので、紹介しよう。

\* 国家はその決定の諸結果に責任を持ち、その約束を守るべきである。( \*の見出しは編集者による。)

「国家は、納税者の一定のカテゴリーに免税し、減税する権限を持っている。しかし、そうするとき、国家はその決定の費用を全体として引き受けなければならないのである。

職業税の16%の一般的基礎控除の名において、地方公共団体に向けられる補償の総額を減額する、1994年に向けての財政法計画に含まれる方法は受け入れがたいものである。

1年来、F C T V Aの適用領域は縮小された。これはいかなる新しいテキストにも基づかず、すでに実現されている投資に適用されている。市長たちは特に、財政計画を修正し、非常に多くの、特に田園のコミュンに困難をもたらし、田園地域の躍動に必要な装置の実現にブレーキとなるこの遡及的な方法に妨害されている。

1994年から財政法計画によって予定され、国民議会によってその適用が1996年に延期された、F C T V Aの払い戻し比率点の引き下げは、来年以降の投資の財政に対する影響を及ぼすことになる。市長たちは、政府が共同体の控除の増加によって正当化しているこの方法を受け入れず、その全面的な撤回を要求している。」

\* 地方公共団体の原資の配分は、地域整備政策の目的を考慮すべきである。

「市長たちは、地域整備政策を進めるに当たって、国のパートナーとなることを望んでいる。この展望の中で、彼らは財政収入とりわけ職業税の均等化が、地域での経済活動の成長の集中化作用を和らげるために強化されるべきだと評価している。

国家の財政協調の配分様式は、都市化地域と同程度に田園地域においても、コミュンの特別の、空間的・社会的必要、雇用のような

要求をより良く汲み取る新しい基準に基づくべきである。」

\* D G F : 一時的でしかあり得ない改革。

「D G Fは国家と地方公共団体の間の資源の配分である。この資格で、その指標化は経済成長を考慮しなければならない。1994年に予定されている単一価格に基づく指標化は、いかなる場合にも、以後の年々に引き継がれ得るものではない。

この様なわけで、市長たちは、一時的な制度しか問題になり得ないと考え、本当の考察がこの補助の将来について取り組まれることを要求しているのである。」

\* 地方財政の割り当ての整備に関する考察が取り組まれなければならない。

「市長たちは、地方税を支払うために、被治者が巻き込まれる諸困難を計算している。彼らは、地方財政の総体に関して、納税者の納税力と新しい基準の定義の観点から、考察が取り組まれることを願っている。

過去の年々のように、市長たちは、地方税比率の発展を枠づけるつながりが緩められることを主張している。財政基金に対する経済的危機の作用は、1994年の国家の財政協力の削減に向かう施策のように、この不可欠な緩和をもたらしている。」

\* 負債の再約束：借入率の減少が地方公共団体を潤さなければならない。

「コミュン財政における負債の利子の負担を軽減するために、市長たちは貸し手の組織との、とりわけ彼らの主要なパートナーであるフランス地域銀行との、彼らに通常の罰則を受けさせることなく、彼らに比率の低下を優遇することを可能とさせる、再契約の締結を願っている。」

\* 国家—コミュンの財政関係は早急な明瞭化を望んでいる。

「市長たちは、国家と地方公共団体の間の財政関係を組織する規則の継続的・反復的修正に対して抗議している。彼らは、政府によって設置された委員会が、これらの諸関係を明瞭に示し、地方公共

団体が現実に蒙ることになる負担に終止符を打ち、来るべき年々に向けて公共団体間の資源の分有を組織する基準を提案することを待ち望んでいるのである。」(101頁)

以上、『県と市』にまとめられた1993年の全国市長会の特集を見てきた。これにより地域整備に関わる、地方行政責任者側の主張と政府に対する市長たちの地位の至る役割が明瞭になった。大会という性格上、誇張や駆け引きがあるであろうが、自治体の首長たちの、とりわけその団体であるAMFの役割の重要性が伺い知れるのである。

## 第2項 市長と市民

フランスにおける地域民主主義のあり方の今日的な状況を見るために、1995年度の第78回市長会全国会議の特集を、『フランスの市長』(前記のように『県と市』を誌名変更したものである)から見てみよう。ここでの特集は、「市民と国家の間の市長」である。前項で取り上げた特集が全国会議後の会議報告であったのに対し、これは予備会議報告集である。前者では「市長会」を中心とする、行政側の責任者の発言を主としているに対して、後者では、多くの学者や公務員が参加している。

この特集は、二つの討論と、15のアトリエを含んでいる。以下にテーマを照会する

討論1 市長と田園の発展

討論2 都市密集地の組織

アトリエ1からアトリエ15のテーマ

1 間コミュン協力：市長、間コミュンの担い手、2 市長と地方財政：どのような範囲の操作か、3 廃棄物の除去に直面する市長、4 市長と教育システム、5 市長と社会的活動、6 市長と清掃、7 市長、警察権、8 装置の費用、建築の質と景観への挿入、9 コミュン事業への住民の参加と関与、10 市長と社会住宅、11 市長と旅行者、12 市長と地域活動の財政、13 都市化の規則と市長の権限、

#### 14市長、公僕、15市長と刑事責任

以上のように、市長の職務に関する多方面にわたる事項が対象になっているが、国と市長との関係、市長と市民との関係に着目し、討論とアトリエの幾つかについて照会しよう。

#### 討論1 市長と田園の発展 (ベルナルル・ケザー トゥルーズ大学 名誉教授)

ケザー教授は、「どのように田園地域の小村、村、小さな町に人や企業が留まるように引きつけるのか」と言う設問に対して、次のような分析と提言を行っている。

#強い社会的変化によって特徴付けられる発展。農業は田園の決定的鍵である

I N S E Eによれば、1990年時点で、田園奥地に約7000のコミューンがあり、200万人が生活している。また産業的・都会的ゾーンとかわりを持つ田園人口は1300万人である。田園人口は15年来変化していないが、その社会的構成は転換し、現在の田園人口の内、農業従事者は10%弱となっている。農業従事者は二種類に分類し得る。10万人の農業経営者と50万人の家族農業従事者である。前者は農産物価格の低下など問題を抱えているが、しっかりした基盤を持ち、将来に展望を持っているが、後者は、多くの土地を耕作しているが、後継者を得にくく、不安定な状態に陥っている。ケザー教授は50万人の農業従事者について、「このような農民が土地をよく知り、〈自然の庭師〉として、生産と環境保全にとり組んでいる」のであり、「単に一つの社会集団を救うことが問題なのではなく、むしろ全社会の均衡をまさしく条件づけ得る生物的均衡を救うことが問題である」と確認している。

#人口密度の非常に小さい空間は守るべき遺産である。村の受け入れ態勢造りが日程に上っている。(本項での#の小見出し及び\*の見出しはすべて編集者による。)

フランスの国土は、3分の1が〈野生の自然〉のゾーンと見られるが、これは、ケザー教授によれば、三つの問題を含んでいる。①

荒地の増加、災害の危険性、道路の寸断、望まれない動物の繁殖などの環境変化であり、このような荒廃に対処する為の法的手段がないことである。②田園地域の極端な多様性であり、外部からの接近を困難にしている事である。③上の二つに関わって、自然的、建造的、文化的遺産の保存が困難なことである。ヴォランティアに頼るには課題が大きすぎ、既に大きな負担を負っている行政も財政的強化をしにくいことである。このような困難に直面して、田園世界の補強と村の受け入れ態勢造りが緊急課題となっているのである。

「〈田園ルネッサンス〉と言う認識に立つことが重要である。しかし現状では、若者や企業が田園地域に留まろうとするのは稀である。社会的住宅の田園地域における設置は3%に過ぎない。社会的住宅、交通など若者、企業を引きつける条件整備による事業が進められなければならない」と言うのが、ケザー教授の主張である。

**\*計画が地域を作る**

上のような田園地域の現状に対して、これまで政府が取り組んできた諸施策は十分でないだけでなく、むしろ荒廃を促進しているとケザー教授は批判している。「フランスの政治・行政システムの中で、コミューン、またここでは特に田園のコミューンは、発展計画の行動に必要な近代的手段を配備するには非常に限界を持つ単位である。ところが、数多くの有望な行動が取り組まれるのはコミューンのイニシアティブによってなのである。それを知らず、またそれを考慮しないのは、技術的手段のうち、田園発展の活力ある資源の一つを不毛にする危険を犯す事になる。

．．．

（〈田園整備プラン〉）など、新しい地理的枠ぐみの創造の歴史は多くの残骸を生み出している。それは今日、地域組織の問題の解決に依存している田園地域の将来そのもの、ルネッサンスの確証もしくは失敗であるような点にまで達していないであろうか。

．．．人は今日、行政が技術的・官僚的漂流の中で、現実的生活の基準からではなく統計的基準によって地図を描くように行政を導

かせているのである。

プラグマティズムと理性、そして効果もまた、地域、〈国〉の境界付けの空しい努力を、空間に登録された計画の概念の批判的検証に向ける事を命じている。発展がそれによって、それが根ざしている空間と独立に可能な計画をアプリアリに否定しない地域登録の排除を要請しない。」

このような「技術的・官僚的漂流」としての、地域政策にかえて、計画的な地域創りが、特に市長をはじめ、住民や政治家の関与の下に進められなければならないというのがケザー教授の提案である。

「計画は、地域政策の枠組みの中で考量されるためには、一定の規模と複雑性を持たなければならない、通常には同質化されない空間の中に登録されなければならない。それは、地域的努力と全体社会を表わしている諸階梯との約定の対象とならなければならない。

計画は他方で、遺伝子を超えた力を持ったパートナーを必要とするのである。・・・インフラの単純な推進グループは、一定のパートナーにとって、彼等の関与のアルファでありオメガである。これは、エンジニアの思考の学校である。地域の潜在力の多様な価値の設定は、様々な水準に位置する機関の一層複雑な活動を鼓舞させるに違いない。これは、議員、政治家たちの学校である。

田園世界の現状は、当該地域が、権能と手段の移譲を活用し、その様々なゾーンでの任務を定義付け、土地利用と都市化を主題に掲げ、その発展の戦略を練り上げ、州や国やヨーロッパのパートナーと契約できるようにする為には、十分に広範な再グループ化を必要としているのである。

このような階梯において、集合的意識が持つ利益関心は行動の推進力となり得るのである。同様にこのような階梯において、地域の活動家が構想し、行動しなければならないのである。その活動家の中で、田園の市長たちは、人々の生活に最も近い位置にいたので、もっとも堅固でもっとも現実的な推進者であり、またあり続けるであろう。」(MALRES de FRANCE 1995年10月、フランス市長会、



4～7頁。第2項での要約を含む引用はすべて同誌からであり、頁数のみを記す。)

以上がケザー教授の分析と提言である。やや抽象的、一般的であるが、問題提起としての立場は参考となるものである。

次に都市地域における発展の課題についての問題提起を見よう。これはAMFのシルヴァン・ベイヨン都市委員会委員によるものである。

#### 討論2 都市密集地域の組織

ベイヨン委員は、都市化の中で、間コミュン協力の機能が、第二段階の制度の民主的正当性と都市発展を掌握すべきその能力に同時に関わる議論の対象となっているとしている。さらに間コミュン組織の強化、すなわち、単一の権威機関に対するその優越が思い起されるというのである。このような確認を踏まえて、現在の間コミュン協力が、都市(密集)地域の合理的で一貫した組織を確保する唯一の手段となり得ているのかが問題として設定される。

「この設問は、正当にも、特に地域の発展と整備に関する指針法を通じて新たに提起されているのである。

かくて、立法者たちは政府に対して、く固有な財政力を持つコミュングループの組織と機能がそのメンバーとなるコミュン代表者の選挙と共に、パリ、マルセーユ、リヨンの組織に関する1982年法を参考に使用され得る諸条件〉に関する報告を、彼らに提出するように求めたのである。

同様な精神において、しかしコミュンの一層強い統合の意志を持って、く都市地域の自治〉の制度が、その内容がいつも厳密に規定されている訳ではないが、しばしば示唆されているのである。」

\*伝統的共同を越えてゆくか。どのような協同形式があり得るのか。

ベイヨン委員は1991年以来、自立的財政力、地域整備や経済発展についての義務的戦略策定を含む新しい形態の協同が探られてきているが、多くの参加をえられないでいる事に注意を向けている。い

まだに、30000人以上の15の都市圏がE P C I (établissements publics de coopération intercommunale)を持っていないと言うのである。同委員は、その原因として、同じ都市圏を覆う伝統的諸構造の複雑性、それらの運営の技術的偏流、サービス並びに財政面での住民への不平等な取り扱いを挙げている。これに加えて、「政治秩序についての主張がある。すなわち、協同の諸構造の諸権力、特に財政的諸権力の強化と、都市圏市民による指導機関の直接選挙への移行を含む不十分な民主的性格との間の矛盾である。」そこで、この矛盾の解消が問題とされる。

\*都市発展を構成する諸機能の行使を改善すること。

協同形態の目的と現状はどうであろうか。新しい協同形態の実現は、交通、都市化、警察、社会住宅に関して特に求められている。しかし、居住に関する地域計画(program local de l'habitat)、社会的郷土の占有計画(plan d'occupation du patrimoine social)、整備と都市化計画(schémas d'aménagement et d'urbanisme)等は障害に出会った。そこで、ベイヨン委員は次のように注意を促す。

「人は、〈市〉に關与する公的・私的な多様な操作機関(国家、県、コミューン、コミューン集団、企業、友好組織)が、それぞれ自分の論理で、しばしば異なる地域の上で、諸権力の複雑化に、何らの権威も実際に規制できないように思われる機能の細胞構造に連なっていることを忘れてはならない。」

\*都市圏をよりよく組織するための固有な権力

都市圏の組織化と、機能を改善する為の方策は何であろうか。ベイヨン委員の提案は以下のごとくである。

「最後に、強化され異議のない民主的正当性に根ざした、一つの権威への強力な権限の帰属による都市化の最良の組織は、同時に、ヨーロッパ(それら隣国の共時的状態はよりよく構造化されているが)の次元に拡張された空間での都市化への一層の重みと影響力を与え、都市の分離現象と社会的排除をよりよく考慮することを可能とするであろう。

コミューンの自治と超コミューンの諸権限との間で取り交わされる間共同体協力の進展は、望ましくまた期待し得るものであろうか。

討論は、一方の、存在意義を持ち、さらに発展させ改良させ得る協同と、他方の、発見され、形を整えられるべきで、実際に制度化される前に検査されるべき協同との二つの制度の利益と不便を考量することに通ずるメリットがある。

この様な討論は、やがて、コミューンとそれらを通じて市民の位置を定位する。

もし、協同の発展という枠の中で、市長の役割と市民参加を強化することが望まれて来たのなら、ましてより統合的な制度の枠の中では、この新しい組織の中心に彼らの地位が十全に補償されることが肝心である。」(9～10頁)

以上がベイヨン氏の問題提起であるが、これは、アトリエでの諸討論、特に間コミューン協力に関する前置きとも言うべきもので、具体性と言う点でやや不明な部分が見られる。新たに形成される事になる協同組織においては、市長や住民の意志が一層反映されるものであるべきとの主張は重要である。

続いていくつかのアトリエに入ってみよう。

アトリエ1では、二つの報告で、間コミューン協力、間コミューン組織の担い手としての市長が取り上げられている。

「市長は間コミューン組織の本質的担い手である。コミューングループの構成に際して、しかも一連の間コミューン生活を通じて、彼は、市民と間コミューン協同の公的組織の間のつながりを形成する。しかし、間コミューン組織は、1995年に、無数の様相を呈しており、また市長は、彼が加入しているグループのタイプに応じて、同じ方式で活動しているのではない。さらに広げて言えば、市長の地位はこれまでの諸改革と、来るべき考察の中心にあるのである。間コミューン組織の形成と運営は、コミューンの自由、従って市長の民主的正当性の尊重と一致し得るのであろうか。」この問題について、トゥール大学のモーリス・ブールジョル名誉教授とリール大学のマリー・ク

リスティーヌ・ルオー教授が報告している

報告1はトゥール大学のモーリス・ブルジョル名誉教授によるものであり、次の二つのテーマについて論じている。

テーマ1 1992年2月6日法(共和国地域整備指針)は、これまで間コミュン組織が依拠してきた地域的均衡を一変させたのか

テーマ2 1995年2月4日法(地域整備と発展)は、協同の強化、あるいは1992年改革の論理的帰結となる行政改革を目指すものか

\*1992年2月6日法

#間コミュン組織は過剰であるか

ブルジョル教授はまず、1992年2月6日法について、貸借対照表を示している。統計で見る限り、フランスには、あまりにも多くの間コミュン協力公組織、〈Etablissement public de coopération intercommunale〉が存在している。E P C Iはもともと1890年3月2日法以来組織され始めたもので、1994年時点で、ほぼ18,000あまりのE P C I(内単一目的事業組合SIVU14,584、複合目的事業組合SIVOM2,460、ディストリクト及び諸共同体1,103)があり、延べ69,000のコミュンと8,100万人を包摂している。

「この増加は、偶然や技術的発展の産物ではない。それは、第二次世界戦争後、組織の中へのコミュンの絶え間無い最も大量の統合を含む、E P C Iの出現を誘発する政治的発展から生まれている。もし、〈公組織〉のように、これらの制度が同じ目的を追求し得るならば、それらを区別するもの、それは、1942年2月28日の〈母胎法〉以来、E P C Iの様々なカテゴリーを性格づけている統合の度合いである。数多くの失敗の後、これらの制度の全体は、コミュンの意向を受けて協同と統合：全体性・多数性、専門性・補足性、コミュン財政力・超コミュン財政力を結びつける二元的システムをこうして生み出す地方公共団体の憲法上の〈自由な行政〉の中に統合されてきた。」

ブルジョル教授は間共同体という概念の持つ間コミュニー協同、間コミュニー統合という二つの面に注目して、1992年法について判定する。「この二元論は二重の反応を引き起こす。1992年2月6日法は一少なくともその最初の草稿では一特に財政計画上、強力に統合されたコミュニーもしくは市共同体へ地域を枠づけることによって、この多様性を一掃しようとしたのである。事物の性格は、これら新しい共同組織を、E P C Iの百貨店の中にある古い共同組織に加えるであろう。」

#### # 地域次元での現状

ブルジョル教授は地域次元から、間コミュニー協同組織の現状について、整理している。1992年法の評価については意見が分かれるであろうが、それが、1989年に税務委員会によって提示された、第10報告の〈強い指導〉への道を開いた事は確かだと言うのが、ブルジョル教授の判断である。

「グループ化の規模は〈広大な田園カントンの中規模の〉日常生活の受け皿にとどまる。これは19世紀以来、コミュニーの集合に関して記憶されている次元である。かくて、固有な財政を与えられている1103のE P C Iは11,922のコミュニーと2,460万人あるいは一組織あたり、平均22,000人、10から11のコミュニーを、・・・集めている。内容一従って計画一ははずれたままである。」

#### # 統合の財政的敷居

ブルジョル教授は、グループの創造と発展に関わる財政計画について、ペルシュロン元老院議員が抱いている、財政的刺激に基づくグループ化の脆弱性への不安を取り上げている。〈もしこれらの刺激が消えたり、適切な比率だけに削減されていたなら、間共同体運動が問題とされ、間コミュニー協力政策の飛躍に異議を唱えられたであろう、〉と言う指摘である。

ブルジョル教授は1992年2月6日法について二面的な評価に至っている。まず、それは、「D G Fの増大する部分に影響しながら、固有の財政を付与されたグループに対する誘発政策を増強した、」

と言うのである。他方で、次のような警告を発している。

「DGFは、グループの中ですでに用いられ、追加的財政の拡張を含む、固有の財政システムを一般化し、グループに対して、その一部がグループに対して移譲される任務の評価の後に初めてコミューンへの〈回帰〉となるであろう〈都市化〉の唯一の職業税を移譲しているのである。このシステムは、この税の比率の必用な画一化によって正当化される。然し、以後、すかし模様状態で、・・・ヨーロッパの〈穿針術〉や構造資金の奇妙な配分を理由とする地域財政によるフランス領土の整備を課題とすることが明らかとなった。

・・・30年の間、コミューン財政のほぼ67%が国によって掠め取られてきたのである。もし人が、補助による地方税の代替を考慮するならばそうなのである。刺激の永続性について言えば、それは、元老院の財務委員会議長が、地方公共団体の原資を〈国家の赤字の調整変数〉と見なすこととなる一定の行動を廃棄するという点まで、マーストリヒトの〈過剰な赤字〉の再吸収のリズムに依存している。従って、有効性は持ち合わせてはいないのである。」

\*1995年2月4日法：表明された改革の論理的帰結

ブルジョル教授は1995年2月4日法について、批判的に議論を展開する。その基本的姿勢は次のようなものである。

「法秩序が別のものにとって代わり、立法者を結びつけ得ず、あらゆる法的効果を奪われ、政府や議会のメンバーの発議権を何ら制限し得ない意向について議会が投票する汎法的領域に入ろう。フランスの地域構造を権力的に転倒させ、この文脈の中に市長と市民の役割を押し込めるこの法について、メディアや公的機関の〈無言〉に補足することを試みるであろう。」

\*法に対する〈無言〉

1995年2月4日法がフランス独自の地域整備改革と言うよりも、ヨーロッパの基準に基づく構想であるという認識にたつて、ブルジョル教授は、ドイツにおける自治体統合等に触れながら、政府批判をも含めて自説を展開する。

「1995年2月4日法が描く新しい地域モデルはコミユンの法秩序の産物であろうか。疑問は反駁されるが、最高行政裁判所(Conseil d'Etat)は明らかにコミユンの統合とヨーロッパ統合との間に関係を確立した。経済的介入の領域、市場、環境、公務の保護に触れながら、裁判所はく地方公共団体が成り立ち、それらの活動がそれに服している、法秩序は、もはやフランスのものではなく、ヨーロッパのものである。」コミユナルな組織はこの法秩序に服しているのか。答えは以下のごとくである。従属は存在する。・・・かくて、コンセーユ・デタによれば、地域組織のくヨーロッパモデルへの従属は条約によって課されたのではなく、フランス政府によって選択されたのである。

従って、1992年と1995年の法を解読するには、北ヨーロッパの5つの国で実現された諸改革、また特殊には、60から70年代の間の西ドイツにおいて実現された諸改革を参照すれば十分である。」

# 12,000のコミユンの合併に向けて

ブルジョル教授は1995年2月4日法が目指しているものが、フランスにある12,000コミユンの合併を促し、これにより同数の市長を、住民の犠牲の上で、出先の事務官にする事なのではないかとの危惧を表明している。

「コミユンの再グループ化計画のく合併の庇を再発見する。法の78-1-3条に従えば、く18ヶ月のうちに、政府は議会において次の点についての提案に関する報告を付すであろう。・・・そのメンバーとなる、コミユンの代表者の選挙のように固有の財政集団の組織と機能が、パリ、マルセーユ、リヨンの行政組織と間コミユン協同の公機関に関わる1982年12月31日の82-11690法の規定に引証して適用され得る諸条件を持つ」というのである。」

ブルジョル教授は、先のテキストを更に慎重に読み込もうとしているが、結論的には次の様に捉えている。

「要約すれば、くfusion-association」によって、36,700のうち12,000のコミユンを削除し、それらの議会と市長を諮問的機関に変容する

ことになるということになる。

実は、1982年12月31日法は、パリ、リヨン、マルセーユに創設された〈区〉の体制に基づいて、1971年7月16日のいわゆる〈マルスラン〉法の合併から出てきた〈協力(準)コミューン〉の体制を整えているのである。

ところで、これらは、〈準コミューン〉とまさしく同様、地方公共団体ではない。それらは、法人格も、資産も、予算も、原資も持たず、つまりそれらは、〈大コミューン〉が形成する〈全体〉の中で、最も完全な統合を実現するのである。

テキストは固有の財政を持つグループのメンバーとなるコミューンの合併をねらっている。これらのグループは少なくとも、77条に従い、〈自発的な〉合併のためのこの同じ77条によって明瞭に予測されている財政的刺激を受けるために、〈二年の存続〉をしなければならない。DGFに基づいて・・・受け取られた刺激。

1,000を少し上回るEPCIに再集合される、約12,000のコミューンが、(カントンの次元で)日常生活の受け皿の段階にある〈大コミューン〉になるために消失する。その際古いコミューンは、〈準コミューン〉になる。人は、ヨーロッパにおける合併の数に比べ得る比率による〈マルスラン法〉の目的(10,000の合併)を見いだす。150,000万近くの議員と11,000近くの市長が、消滅して相談員となる。学校、駅、幼稚園の後で、11,000の市役所が、〈古いコミューンの財政抑制のおかげで過剰な赤字〉を解消する政策の恩恵を受けて、市民、被治者を犠牲にして窓口に代わるのである。」

\*国一区に向けて?

ブルジョル教授は、1995年2月4日法の目指すものが、結局のところ、ヨーロッパ的視野・基準に基づく、コミューングループの行政的組織単位への転換なのではないかと判定している。

「〈国と町の編み目の中に組織された生活の受け皿という観念〉の上に地域組織を基礎づけながら、1995年2月4日法は、明瞭に〈(端的な)生活の受け皿〉、〈区の規模の〉ゾーン、INSEEによれば、



固有な職業税の徴収の税についての委員会の区域に役立つことを宣言している。」

〈ヨーロッパモデル〉の論理の中で、国は奇妙にも、kreise (郡)と似ている。

・それは、〈発展の共通計画と言う観点から、〉義務的な地域的枠組みの中で、国家によって形成されたコミユンのグループである。(art. 23)

・それは、副知事の活躍の下で、国家、コミユン、それらのグループの活動の協力のための枠組みである。(art. 25 - 3)

まさしく次のように考えることが出来る。今日、集団の個別的事例を解決することに向かう77条は、これらのグループが、絶えずDGFの上で、先取りされてきたが、今回は〈大コミユン〉の犠牲において、固有の財政を与えられる時に、それらに対して財政的刺激を提示することを可能とするであろう。

結局、78 - 1 - 2は、〈E P C Iの責任者によって確定される欲求によって〉それらに新しい権限の漸進的な委譲を約束している。このことは、厳密にkreiseの中で、補助性の原理をE P C Iとコミユンの間で採用するが、漸次その内容のこの最後の物を空にするのである。」

#### \*市民と市長の関係

上に見たような、ヨーロッパを視野に入れたフランスのコミユン統合を目指す1995年2月4日法の具体的進行に対して、市長や市民たちはどのような構え、もしくは対応をすべきなのか。ブルジョル教授は、厳しい状況の中でも、様々な可能性を探り得るし、また追求すべきとして、総括的提言を行っている。

「フランスの市長達は然し、進行中の〈脱地域化〉の過程の前で武装放棄しているわけではない。

・コミユンの権限事項に関する住民の〈意見〉(Code des communes, art. L. 125 - 1)とは別に、2月4日法は無視し得ない見解を予告している。コミユンの整備にたいする選挙民の主導性であ

る。E P C Iの議長もしくは委員会が間コミュン整備領域で採択しようとして召集されている決定に対する意見と主導性である(art. 85)。確かに、この提案もしくは主張は意見にすぎない。しかしその重さはいつも無視し得るというものではない。

・個人的に、すべての自然人は、市議会の口頭審議、市条例(ar-rêts)やE P C Iで適用される意向と同様、財政並びに会計についての報告を求める権利を有する。

・さらに、法は、一定の条件の下で、都市共同体の住民に、その権威の喪失の場合、正当に出廷することを認めている。これはまさしく、別のE P C Iに拡張される可能性をもっている。

市長の状況はより難しく見える。たとえ、市民に提供される可能性が、当然彼らにも同様に開かれているとしてもである。彼らのうち、P L M法を免れることが出来る者は、区の次元での集団化の中に飲み込まれる危険を犯すことになる。従って最も高い位置で、一定の状況で介入し得る、特別の会議を他の市長とともに形成する審議機関に彼らが義務的に出席する事が重要である。さらに、集団の住民として、L 121 - 19の条文に喚起されている資料の報告を受けて、同僚とともに、考案の提示を行い、E P C Iの機関の失効の場合には正当に出廷することを禁じる者はなにもないのである。

この流れにたつて、かなりな重要性を持つ超コミュンの資料にたいする市議会の考案を用意する改革を構想しないのか。フランス議会が、超国家的討議に対する結論を採るのと全く同様に。

我々は、我々が特に心配だと評価する発展から引き出す結論に、異議を唱える権利があるのである。しかし今日、政府自体によって広範に開かれた討議をだれも無効にすることは出来ないのである。

しかしそのためには、半世紀来、すべての本当の地方行政並びに財政の改革を混乱させてきた〈ユニークな思考〉の誤った解決を構成するくびきから脱出しなければならないのである。」(14~16頁)

以上がモーリス・ブールジョル教授の間コミュン協力に関する基調講演である。市長並びに住民の民主主義追及の観点からの、合併、

間コミュン協力についての示唆に富む報告である。特に政府の施策や、条文の読み方について学ぶべき多くのことが含まれている。

続いて、リール大学のマリー・クリスティーヌ・ルオー教授が、間コミュン協力についての補足説明を行っている。

ルオー教授の問題提起は以下の如くである。

「さまざまな間コミュンの公共組織を規定するテキストを読むと、市長は、そのようなものとして、間コミュン協同組織の創設、運営あるいは解消のなかでいかなる役割を演じていない事を確認する。…というのは、疑いもなく、市長はすべての間協同的協力の公共組織の出現と存在の中で基本的な役割を演じるからである。そして最後に、間コミュン性には明かに不在であるが、市長はその基本的なアクター、自分のコミュンの出向者のごときデウス・エクス・マキーナなのである。」間コミュン協同組織に関わる法的規定における市長の非実在性と、その創設ならびに運営において市長によって果される役割との背反性を明らかにするのが、ルオー教授の課題である。

#### # 市長、間協同性の大きな無関係者

ルオー教授によれば「単一もしくは複合任務のコミュン組合、ディストリクト、都市共同体、コミュン共同体あるいは市街共同体が問題となる時、創設のイニシアチブを持ち、上に挙げた間コミュン協力のあとの二つの公的組織の場合のように、主人公にさえなるのは市議会である。それに対してはじめての事例の場合にはプレフェがいつも協同の組織の創設の際に権限を持つことになる。」こうして、市長は、法的には間協同性については、全く無関係な立場にあるのである。

#### # E P C I の創設

ルオー教授は、更に詳しく、特にE P C Iの創設に関する市長の無力性をも付け加えている。すこし長くなるが、要点を見てみよう。

「コミュンコードL163の1に見られるコミュン組合の規定の中には市長の役割は盛られていない。ディストリクトに関してもコミ

ン共同体に関しても事情は同じである。L164の1、L167の1。

E P C I のおりの行政及び修正に関わる決まりは、市長に、そのようなものとしてはなんら優位性を与えていない。協力のための公的組織は実際、委員会もしくは議会といった審議機関、出向機関、事務局によって運営されている…市長はそのメンバーとなるなんらの資格も持たないのである。…あるコミューンは、まさしく一定タイプのコミューンの集まりの中で、メンバーとなっている別のコミューンの住民あるいは市議員によって代表されるのである。

たとえ市長がE P C I の議会のメンバーに選ばれても、彼は別のメンバーと同じ役割を演じ、資格上なんら特別の権限を有しないのである。

L164の3、L165の6にE P C I の修正の規定が見られるがそこでも市長の特別な役割は見当たらない。

E P C I からのコミューンの撤退の場合にもやはり市長の役割はほとんど見当たらない。(L163の16、L164の7、L122の1の3。)

コミューンのコードに含まれたE P C I に関わる諸規定はかくてほとんど全面的に市長を無視しているのである。表面上はまさにこのようなものである。しかしより踏み込んでみると事態は異なる。」

以上、一貫して市長が間コミューン組織に関して、法制度上なんら役割を持ち得ないことが明かとなった。

#### #市長、間協同性のデウス・エクス・マキーナ

ルオー教授によれば、〈古典的な〉これらの法手続きに関してさえ市長は、疑いなく、間コミューン協同の公的組織の運営において決定的な推進役を演ずるのである。「実際、市議会を召集し議事日程を確定するのは彼である。したがってE P C I の創設の可能性あるいはコミューンにとってそれに参加する時期について審議することを市議会に求め得るのは彼である。市長たちの間での非公式なやり方で、彼らに固有な動き方あるいはプレフェを迎えて議論をしながら、これこれの組織の創設のイニシアティブを取るのは最も頻繁には市長たちである。将来の公共組織の設立計画を準備するのもまた

彼等なのである。」

#### # 市長、CDCIのアクター

ルオー教授は、間コミュン協力県委員会CDCIにおいても、市長が重要な実質的役割を演じていると指摘する。

「いろいろある中で、コミュンの中の協力を強化することを仕向けるあらゆる規定を公式化したり、間コミュン協力の県におけるプログラム、間コミュン協力の公的組織の創設及び修正の規定を含む県のプログラムを練り上げることを任務とするCDCIは、市長、助役あるいは60%がコミュンの人口上の比重に応じて決定された選挙団体のなかでグループ化された市長たちによって比例的に代表されて選ばれた市会議員から構成されている。

市長が委員会に協同の形や、コミュンが1992年2月2日のL92-125-86条を適用して望むパートナーを提案するのは、コミュンに対してであり、また市長がオリジナルなプログラムの修正を要求しに戻るのもコミュンに対してである。これらの提案が受入れられるとき、委員会は委員会が間コミュン共同のプログラムを作るとき、それらを尊重しなければならないのである。ところがここでもなおこれらの提案は最も頻繁に市長のイニシアティブによって実現されるのである。

…実践上は、市長たちは新しい協力の組織を決定する前に諸規定の計画を練り上げる事に積極的に加わるのである。万一の場合、県もしくは県支部の代表者を交えて集まるのは市長たちあるいは彼等の代表者である。テキストによって其の事が義務付けられていないとしても、将来の組織を性格付ける原理、とりわけ彼に参加コミュンによって依頼された権限や彼のもとにある財政権限を定義づけるために集まるのは彼等である。」

#### # コミュンの集合体の只中にあり、市議会の代理人である市長

市長は彼の主宰する市議会の代理人でもあり、間コミュン組織の中にある時もそのような立場で思考し、行動している。ルオー教授は、市長のこの側面について「社会学的」説明を試みている。

「非常にしばしば、そして人はここで事物のより社会的側面に近づくのであるが、市長こそが、協同の公的組織を審議する機関の中でそのコミューンを代表するために指名されているのである。…反対に、市長がすでに多くの任務を帯び、数多くの議会もしくは委員会のメンバーになっている時には、上の事は災いとなる事が認められる。なぜならコミューンは数多くの協同の公的組織のメンバーだからである。あるいはさらに市長が別のいくつかの議員任務を果し、また誠実に自分のコミューンの住民の利害を守ったり、自分が彼のコミューンを代表しなければならない複数の様々なあらゆる会合に参加できないのであればそうである。この意味では、1992年2月6日法は間違っている。なぜならその法は間コミューン協同の数を制限していないからである。なぜなら1993年12月には、286のディストリクト、4つの市街コミューンの共同体、554のコミューン共同体、9つの都市共同体、18058のコミューン組合があるからである。」

#### # 財政的刺激的インパクト

間コミューン組織は、自主的に運営が困難な事業について協同組織によって達成する事を目的としているが、国家政策として行われて来た経緯からも、国による財政的支援を伴うものであり、ここに、国家にとっても地域にとっても、問題が生じる事になる。ルオー教授はこの問題に踏み込んでいる。

「最後に、掘り下げた考察の対象となるべきいくつかの確定事項に取り組む事が重要である。たとえ固有な財政力を有する間コミューン組織が今日2200万の人口とおおよそ9000のコミューンを集める865の組織を持つとしても、それらの国土への配置は極端に不均等である。最も多数のコミューン共同体はノール・パ・ド・カレに存在する。パリ州にはひとつもできなかった。…地方議員を刺激したように思われる動機は、この公的協力組織に結びつく財政的利点の獲得である。非常に強い力が1993年での、DGFの配分において確定されたほどである。ノールとパ・ド・カレの住民たちが格闘している財政上・租税上の諸困難を知るとき、一つの答えの始まりが明白で

ある。この場合には、一般的に言って、本能的に狡猾とみなされるグループ化への財政的刺激が表わす半ばの反感に対して、必要が法を作ったと思われる。それは、元老院議員のアンヌ・エニが、…〈プレフェや行政官によって攻め立てられ、DGFの名での補助の期待によって誘惑され、数多くのコミューン共同体が実際の計画なしに形成された、〉と言及する事によって際立たせのはこれである。…ところで、元老院における、〈地域の整備と発展の指針法〉の計画を吟味する特別委員会の名で発表された報告が強調しているように、〈サービスとチームの運営に関する権限のコミューン共同体による行使は、間協同体の質的发展に必然的に対応するものではない。〉これらの権限は、実際、大部分の場合、あらかじめ、間コミューン組合によって完全に任務として受け取られてきたのである。事実はおかくて明白である。コミューン共同体による、既に存在するコミューン組合の代替は、このタイプの組織の創設に結びつく財政的刺激を基本的な理由としているのである。」

#### # コミュンの自由の欲求

ルオー教授は、間コミューン共同体の創設、運営、財政、並びにそれらに関する市長の役割について総括し、コミューンの自由を訴えている。

「ところで、これらの（財政的）刺激でさえ市街共同体の創設を推進するのに十分ではない。ここで、始めのよりもいっそう強い現実が作用する事になる。…政府の改革のあらゆる企てに直面して、何度も表明されて来たコミューンの自由の潜在的欲求とそれらの乱暴な拒否である。…この（自由の）意志は、公権力が、殆どいつも、コミューンの再グループ化の必要性を確定しながら、力によって全てのグループ化を廃棄しなければならなかった事を説明するのである。かくて、1959年から1970年にかけて、政府は、漸進的な方法で、公的意見に衝突しない為に、複数目的コミューン組合（1959年1月5日オールドナンス）、ディストリクト（同日のオールドナンス）、都市共同体（1966年12月31日法）そして複合組合（1970年12月31日法）が

構成する行政制度を作動させたのである。…

強制されたあらゆるグループ化が失敗するしかないという確証は、地域の整備と発展の指針についての1995年2月4日法の採択に先立つ議論の時に、更になされた。自発性が、間コミユン的協同の動因としてあり続けなければならなかったのである。国家によって強いられる間コミユン組織が失敗である事が告白されているのである。

人は、コミユンがそのメンバーとなっている協同組織から撤退すると言う権利を獲得するために、公権力に対して地方議員が展開した本当のゲリラ活動を観察する事によって、コミユンの自由の意志の別の兆候を挙げる事が出来る。

過去によるほど積極的にではないが、政府がコミユンに協同を迫らず、さらに合併については尚強制的にはならないように取り組む事は可能である。コミユンを権威的に削減する事について言えば、それは危険な賭けに出る事である。わが国にある非常に強い地域的伝統はそれに対抗するのである。たとえ気配りのある財政的貸与による刺激を受けてもテクノクラートによる計画は民主的心情に向けての歩みを取るに至る事を想像し得るのである。この話題について、地域整備と地方自治体に関する担当大臣であるオッフエル氏は、…〈間コミユン組織に関しては、事物は明瞭である。…間コミユン構造の構成においては、自発性を尊重する事が重要である〉と言明しているのである。自由の非合理性が最終的に、冷たい財政的必要性よりも価値がないかどうか、フランスのコミユンの細分状況が、それもまた、大きな利益もなく、コミユン地図を世界で最良であるというイメージに結び付けている事実が壊してしまうような富を与えていないのかを問う事が出来る。』(20～25頁)

以上ルオー教授の諸説である。

アトリエ2は「市長と地方財政」をテーマとしている。公認会計士の公共セクター委員会のメンバーであるフランソア・ムートゥールドゥ氏と、ジェローム・ドゥ・バドゥロー氏による報告である。



\*アトリエ2 市長と地方財政：どのような範囲の操作か

コミューンの資源における地域財政部門の拡大に直面して、市長は、彼に提供される財政的操作範囲の総体を利用する関心を持っている。実際、四つの税の税率への唯一の決定を越えて、任意の控除や免除の適用の領域と同時に水準を固定し、注意深く財政基盤の発展を、それらの誠実性を確保するため追求する事が、市長の仕事となっている。

始めに報告者は、現在の地方財政システムが、三つの緊張を内包し、其の事が市長の活動に阻害要因となっている事を挙げている。三つの問題とは、①地方公共団体における国家の補助金の、特にDGFの改革、財政補償の減額を通じての、一部の減額、②ここ数年来の経常費支出の増加(平均、1994年+4.5%、1993年+6%、1992年+6.1%)、③コミューンの財政資源の基本を構成する職業税の基礎への、1992-1994年の経済危機の最初の影響(インパクトは二年遅れ)である。このような現状の中で、コミューン並びに市長は次のような課題に迫られている。

「新しい自治体担当部所が地位を持ち、彼らのプログラムを実施しようとして準備する中で、これらの前提が、財政事項への市長の活動範囲の問題を提起する。

今日、議員たちは、彼らのコミューンの財政活動範囲を直接税における税額の発展に限定することに満足できない。

実際、税額間の関係のメカニズムは、納税者が財政的寛容の敷居を踏み越えていることを知っているので、財政資源の行く末を複雑にしている。この理由から、議員たちは、コミューンの財政的富の最良の活用を追求しながら、基盤として持つことの出来る活動とともに、彼らのコミューンの免税並びに減税政策に等しく興味を持たねばならないのである。」

#税額に関する活動：非常に枠をはめられた可能性

報告者は、現在の主要4税の税額間の関係メカニズムの複雑性が、結果的にコミューンの財政資源調達への圧迫を招いていると指摘

している。

「市議会による予算の投票の際に、議会は、市の結果が財政の均衡を確保させる四つの税の税額を採択して、租税に同意する。こうして税額の固定は、最初の活動範囲を構成する。それをもって議員たちは財政事項の中に配置するが、この財政事項は、税額間の関係のメカニズムによって複雑となり、一定の方式で減額される。…

税額の間はこの様な関係を越えて、市長の活動範囲は、たとえそれが公共団体にわずかしか関わらないとしても、乗り越えられない国並びに県の税額限度のために、同様に削減される。住居税と資産税にとっては、これらの税率上限は、前年度に県の中で確定されたコミュン平均税率の2.5倍もしくは、もし国の平均税率のほうが高ければその2.5倍以内でなければならない。職業税については、この上限率は、前年に確定された国の平均の2倍までに制限される。」

# 誘発される結果を無視してはならない。

現行のメカニズムの欠陥に対する打開策はどのような結果をもたらすであろうか。報告者は次のような見方をしている。

「あらゆる事情から、税率に関する行為は補償の付与の一定のメカニズムに対する影響なしにはいないということを忘れないことが適切である。たとえば、事業税国庫資金の被選定資格の場合がそうである。こうして、一定の周辺都市コミュンが、財政努力を高めるという方法で、それらの財政比率を安易に引き上げ、それらに職業税平衡化国家基金FNPTPへの被選定対象になることを可能とさせて、それらが属する規模の平均価値を上回るようにさせることに関心を持つようになる。」

# 好機に作動させること

市長たちは、コミュン内での税率の引き上げに関して工夫が求められるが、その時期として、任期の初期が一つの好機とみなされている。

「結局、税率の固定に関する活動範囲の最終次元は、税率の引き上げを、特に一任期中の財政戦略の枠組みの中で推論するとき、実

践するのがふさわしい過程に関わる。ところが、分析と同様経験は、任期後半でのより重要な引き上げよりも、任期のはじめでの税率の、制限されてはいるが、早急の引き上げを求めることを特権化することに連なる。実際、財政収入の併合的作用は、隔年の自主財政を拡大し、その後の年への財政負担を軽減しながら、借入を求めることを制限することを可能とするのである。」

#### # 選択的控除ならびに減額への活動

コミュン財政の安定化に関して、コミュン並びに市長が、現在の地方財政システム、特に税間メカニズムが引き起こす阻害に対応することにどのような気遣いを迫られているかが、上に示されたが、報告者は、更に二つの留意点を明らかにしている。

「市長が財政事項で配慮する第二の活動範囲は、彼らが控除ならびに減額政策に関して持つことの出来る活動に関わる。これは第一に、住居税に関わる。これは一定のカテゴリーの納税者に当てられる控除率を増加させる可能性をコミュンに与えるのである。下の表は、住居税に対する控除率の固定化の事項に関する、市議会に開かれた選択を要約している。

#### 住居税の控除の可能性

TH控除	義務的控除	控除参照基礎	控除最小税額	控除可能税額
二人までの家族の負担控除	OUI	公共住宅の平均居住価格	10%	15—20%
二人を超える家族の負担控除	OUI	公共住宅の平均居住価格	15%	20—25%
基礎一般控除	NON	公共住宅の平均居住価格		5.10から15%
特別控除	NON	公共住宅の平均居住価格		5.10から15%

コミュンが、古い動産税の遺産である、より高い税額控除を行うことがある。市議会はそこで、公法上の控除率にこれらの控除を戻そうと望んでいるリズムを自由に決定する事が出来る。

この控除の社会的起源と発想が議論の余地のないものだとしても、主住居もしくは副住居の占有者の間の税負担を変容し、多くの

家族の負担を軽減する事が問題である。これらの控除税率の減少は、コミユンの財政算出を、その税率の高騰をさけながら増大させることを願うコミユンにとっての必用となるであろう。

あらゆる事情から、コミユンにとって興味深いことは、各年度に、1386 bis THの情報を通じて、控除政策に結びついて獲得すべき損失を、その政策がよそよりも高い住居税税額の存在を正当化し得るほどに計算し得ることである。

固定資産税に関しては、コミユンは経済的に弱い納税者、企業、個人(困難な企業、創業されたばかりの企業、貸与の為の住宅)に有利な一時的控除に投票する可能性を持っている。

同様に、コミユンは、一定の条件の下で、職業税の一時的控除を—5年まで—一定のカテゴリーの企業(新規企業、興業企業)に対して与えることが出来る。」

#基礎控除に対する活動：財政的資源を動員する手段

報告者は基礎控除の再活性化に注目している。

「直接地方税に関して、存在する行為の第三の梃子は、その基礎控除に基づいてコミユンが実現し得る活動に関わるものである。実際、基礎控除の遊離を本質的に避けながら、財政的資源の最良の動員を確保する事が問題なのである。この第三のてこに基づいてうまく活動するために、その基礎控除を良く知り、継続的な方法でそれらに従うことが問題である。財政政策の前で、住居税、既建築ならびに未建築固定資産税の名目的母胎を、情報と自由の国民委員会の有用な意見交換の後で、これらの作業を等しく有効にするために、特に、一定の極端な条件の中で、不動産の分類が現実によく対応するためには、基礎控除の再活性化を容易にするための空中写真を利用することが可能であろう。」

#直接税のコミユン委員会：活動する審級

最後に報告者は、コミユンの財政活動を自由なものにする為の梃子として、直接税のコミユン委員会の役割を重視している。

「財政活動範囲を自由にする事を認める最後の梃子は、直接税の

コミューン委員会の活動に対応している。それは、法律上市長によって主催され、他方で、各カテゴリーの平等な表現を確保する手段の、財政サービスの指導者によって作られた納税者のリストに基づいて、市議会によって指名された一定数のメンバーを含むのである。

この委員会は、市議会選挙後2ヶ月以内に指名されなければならない。それは財政サービスの議長により召集され、地方直接税の総体の受け皿を規定する役割を持つのである。その任務は、殊に基礎控除の一般的見直しの時期に重要である。大部分のコミューンにおいて、この委員会は、財政サービスの提案の記録の単純な部屋になる。

ところが、この委員会の都合の良い活用は、特に、財政サービスによる受け皿の評価の中での誤りや、見逃しの監視や検査の中で、コミューンの財政的資源の動員を楽観的にする。

租税についてのコミューン委員会の活動は、何らかの手段がそれと与えられ、それが、コミューンの基礎の中でのコミューンの修正を考量することを定期的にコントロールするための市のサービスに基づいている。

結果として、財政事項に関する活動の基本的な梃子は、たとえそれが中期的もしくは長期的に作用するとしても、基礎構造における現存の誤りを修正するために、コミューンの整備と発展計画の一貫した作動に関わるのである。」(26~28頁)

以上が市長と地方財政についての問題提起である。

### \*アトリエ3 廃棄物の除去に直面する市長

続いて、ル・マンの公害研究院高等技術センター部長であるジャン・グーイエ氏が廃棄物問題、殊には家庭ゴミの処理と市長の責任について報告している。以下、フランスにおける廃棄物問題の現状と課題について、報告によりながら概観してみよう。これは、技術的、財政的並びに教育的考察に関わるものとなる。その際グーイエ教授は、廃棄物の再資源化の視点に立って議論を進めている。

「〈悪い状態に堕ちる〉という古い動詞に基づく、廃棄物という

言葉は、見本的価値に対して価値軽視、決められた評価の体系に対して分類外という一般的観念を表している。これは、最終的な方向と結末の全くの多様性、相対性、変容性を示している。…

しかし、この廃棄される無用物は必然的に無なのではない。それは廃品、その潜在的、まさに還元的価値が決められた場所で決められた瞬間に現れない、物財である。しかし除かれた物財のこの経済的・社会的規格化は、観点を換えれば修正され得る。評価は可能である。素材の、そして、もしくは含まれるエネルギーの再利用、再資源化である。

廃棄物のこの新しい読み方は、流量が膨張し、それらの負担を取ることの、法的・財政的責任が強化される分だけ一層必要である。」

# 増大する量と、強化される責任

1960年代以後、都市型生活の定着、拡大により、家庭ゴミの廃棄は膨張を続けている。

#### ◎都市型現代生活の諸影響

「全人口に当てはめると、1993年の家庭ゴミ産出は、年一人当たり500kgを超え、次のように区分される。すなわち家庭一般ゴミが358kg、粗大ゴミが110kg、使用済み水の沈殿物など多様なゴミが58kgで、全体で526kgである。」この状況についてゲーイエ教授は、それがアメリカ(700kg)と中央ヨーロッパ並びにロシア(300kg)のその間の中間の水準であり、全総計は、世論が現代生活のやむを得ない結果として認める割合である、としている。他方で、「この実際的水準は、1960年以後の非常に顕著な成長に対応している。一般ゴミの平均的産出は30年の間に実質的に倍になっている。それは1960年の一人当たり200kgから、1990年の一人当たり350kgに推移している。包装紙については4倍となっている。1960年1人あたり30kgにたいし、1990年一人当たり120kgである。」

#### ◎十分に表されていない地域的多様性

ゲーイエ教授は、家庭ゴミの産出について、非常に重要な地域的差違があることを、フランス西部で行われた綿密な分析に基づいて

示している。人口希薄な田園地域では、年一人当たり150~200kg、都市地域—小都市—では250~350kgで、都市地域—大都市—では、50~550kgである。

「上の理由の一部は、自治体によって引き受けられる〈都市ゴミ〉の中の〈経済的ゴミ〉の日常的収集…によるものである。他方で、田園地域並びに風の通る都市では、家庭ゴミの一部は堆肥にされ、再利用され、直接燃やされる。人は、全素産出より少ない純産出だけを取り除く。個人的管理は、住居内の空き地や、またストレスの少ない一日の空き時間のおかげで、考え得る最も自発的なものである。

まさしく、全都市の参照を通じて類型化され、維持された国民的割合を、緻密にすることが望まれる。実際、町の中で、一つの地区と別の地区、一つの家族と別の家族の間で、1から4（冬季）、生ゴミ、刈られた芝等の緑のゴミを含めると1から10（夏期）の違いがある。」

#### ◎漸次強化される規則による枠づけ

上に見た恐るべき膨張についての全般的な意識の把握は、法と、漸次拘束的となる規則を生み出した。それは1959年から本格化したといえる。その要点は以下の如くである。

○1959年：幾つかの大都市で実施されてきた塵埃収集と排除の一般的規則が、1万人以上のコミューン全体に拡張された

○1966年：イル・ドゥ・フランスにおいて実施された堆肥化の規則

○1967年：焼却工場への財政負担の組織化

○1969年：〈家庭ゴミの除去と処理の一般体系〉の県レベルでの確立にとっての省間勧告

「こうして、都市と、それまで都市の集積地の役割を強いられてきた近隣田園空間との間で同意される整備の意向が現れた。…

1971年に、環境大臣が、1975年7月の枠組み法で規定されることになる〈ゴミの除去政策〉に向けての権限と主導性を再統合してい

る。

しかし、明かとなった困難と引き起った抵抗が、1992年以後の非常に厳格な立法的、規則的、司法的強化を必要ならしめた。」

#### ◎より厳格になる市の責任

ゲーイエ教授は、現在、公衆衛生の監視と保護の機能が、公共領域の運営のために、法的、具体的に意味を持つとして、次の諸項目に対するコミユンの責任を列挙している。

○粗野に匿名的に放棄されたゴミの除去と新しいサービスの設置による防御。○社会—地理的領域、季節、厳密な決まりに基づいて、戸別で頻繁な一般家庭ゴミの除去の直接の規則的な収集。○特殊なゴミのための直接収集もしくは(グループ地点での)除去の支援。○小企業にとっての、週1100リットル以下の〈経済的〉原因と〈同定される〉ゴミの収集。○集合的な公共ゴミの収集と処理。○コミユンの能力による最終処理のために、公的勧告が引き続き確定されている。○1975年から1977年：インパクト研究と義務的な公的調査の実施と、処理ユニットの機能化のための、厳格な法の順守の要請；処理タイプの選択(廃棄の管理、堆肥化、焼却)がコミユンもしくは間コミユンの決定に依存する。○リサイクル並びにゴミに含まれる構成素材の価値付けへの刺激並びに、間コミユン組織と県計画の中での運営手段の協同への示唆。○1992年から1995年：廃棄にするよりもより洗練された処理と、県計画の枠の中での選別収集による種々の価値付け、並びに強制的な計画日程(2002年以前の廃棄場の順次の閉鎖)。

#### #公害への責任と、その価値付けの技術

#### ◎幾つかの隠れた真実の継続的出現

ゲーイエ教授は、廃棄物に関する法の改正や、研究を刺激することになるいくつかの新しい論点を整理している。責任はもはや、ゴミの廃棄に関するのではなく、その再資源化に関わって議論されている。テーマとなっているのは。○ゴミの成長する蓄積の中で、足かせをつけながら発展する社会の基本的矛盾、○固有の技術の推



進、材料のリサイクル、廃棄物の増加する価値付けによる廃棄物のこの膨張の可能な掌握、○あらゆる由来(家庭、産業、商業、鉱物)のゴミの要素についての知識と、最終処理技術の差別化、様々な評価付けの手順の明瞭化：素材の産業的リサイクル、有機的リサイクル、コントロールされた焼却によるエネルギーリサイクル等である。

「有意義な経験が、評価付け(素材のリサイクルおよび有機的リサイクル)の推進によって、破碎に向けられるゴミの流量の大きな削減(20%から30%へ)を示している。住民の益々の参加が自分の環境に対する一層生態的な態度を表明している。残っているのは、家族の居住負担と、コミューンの財政負担の過剰なしに凌ぎ得る方法で参加を組織することである。」

◎選別実施の法的組織と家庭と都市のゴミの差別的な評価

1992年から1994年にかけてゴミの収集と最終処理の条件を改善するために法制化され、1975年に規定された目的と手段を確定し、補う事になった。それらは以下の如くである。

○処理の場の組織と管理は〈情報と監視の地域委員会〉の効果的参加をもって、洗練され強化される：動機づけられた市民が活動できる。

○思い切りの強化、より少なく産出し、よりよく処理する：増加する税と最終ゴミのストックに向けての廃棄場の利用の制限(2002)。

○様々な廃棄ゴミの流れの源泉への、差別化による選別的価値付けの充実。十分経済的な生産者と配給者の職業的責任は確定的である：彼らは強い意味で、産出された廃棄物を評価づけることを刺激されている。

○1992年：家庭ゴミ包装の選別的価値付けのための間職業的構造の創設と同意：エコ・アンバラージュ、アデルフ。

○1993年：家庭ゴミと見なされる経済ゴミの収集と処理のために公共団体によって確立される特定の使用料。

○1994年：通常の産業ゴミと産業用荷箱を価値付けする義務。

グーイエ教授によれば、「こうして、家庭および経済廃棄物の差別的価値付けが組織され、一般化され、体系づけられた」ことになる。

# 考察の開始と拡大：環境についての社会的仕掛け

◎誤って掌握されている結果：財政的〈加重付加〉は〈放棄〉への制裁の代替物になるか

グーイエ教授は、分別収集と一層入念になった最終処理の開始は管理費用の相当明白な増加を産み出しているという。1990年における設置見本に基づいてなされた最近の評価によれば、処理のために以下の対価を忍んでいる。そして、見本となるユニットの地域的性

	平均費用(F/T)	最高費用(F/T)
単純焼却	235	700
エネルギー回収を伴う焼却	275	600
堆肥化	205	310
ゴミ捨て場	80	180

格と配置（人口規模、住民の社会的タイプ、居住密度）はこれらの参考の適用範囲を制限する。費用の絶対的価値と相対的価値が世論、ことに小コミュニティの議員と納税者に話題となっている。

◎地方議員の疑問と不安

新しい規則の設置は疑問や不安を、評価されるべき事項と共に含んでいる。グーイエ教授によれば、不安について、二つの異なるタイプが見られると言う。①一方は、住民の日常習慣と彼らの精神態度における修正である。一般に後者は敬遠されやすいわけではないが、即効的ではあり得ない。②他方は、コミュニティにとって増大し、しばしば新規に加えられさえする財政負担への議員たちの不安である。

このような疑問や不安が起るのが確かだとしても、積極的事実も記憶されるべきである。グーイエ教授の挙げる項目を示そう。

○住民に対して：分別収集への参加が増加し、世論の増加する緊

密性を証明している。分別の貢献的で無償の努力を啓発し、信用し得るものにする情報提供と教育を発展させること。

○議員に対して：彼らは環境の要請に従い、法を厳密に適用しようと心がけている。環境管理と、地域圏の経済的・社会的整備との全般的な政策の中で、ゴミの管理を統合すること。

○環境と資源の遺産とし得るような一般政策の水準で、経済活動の悪質な結果と〈質のある地域〉の整備もしくは創造の計画の中で経済活動や生活様式の悪影響を及ぼす作用の管理が含まれる。

○実質的な国民的連帯が、財政的に富裕な都市空間と、文化的、経済的、社会的周辺性によって罰せられ、然し、疑いを持ち、疑問を持っているあまりに〈都市的〉社会の均衡にとって不可欠な空間との間に確立され得る。

◎論理的で刺激的な疑問

グーイエ教授は、主に家庭廃棄物に関して、具体的に考察して来た後で、次のような疑問を提示している。

○人は、ゴミ（ゴミの量的規模、取り除きの具体的条件、収集の頻繁さと継続性、処理の確保されるタイプ）の管理費用の構成要素の評価の基礎についての議員達による認識について、疑問を持つことが出来るであろうか。疑いもなく、分別的な分離によって刺激的な作用があり得るのだろうか。

○まさしく誤って知られており、折りに部分的に望ましくなく、有毒な、異質なゴミの混合に適用される屢々の焼却は、要するに時間の中で全く変化し得る基準のおかげで安心するほど非常に費用のかかる浄化過程の継続を要請する。独自で特殊な順序に基づく起点となる様々な処理は、環境にとってより有効であろうか。

○人は、居住地に統合された団体によって十分に情報化され好まれている現代的行動に十分に定位された分別収集の量と、解体すべきゴミの量に基づく、還元的な効果を客観的に評価し得るであろうか。

◎現代的枠の中で環境サービスの方向と質を強化すること

グーイエ教授の総括的主張を見よう。

「今日まで、破壊の操作的優先性と、当該の重い担当機関の技術的・経済的伝統によって、ひとはゴミの第四次元を無視してきた。公共的生活圏域と関係を持つ諸個人の行動、社会的訓練と教育である。密集した居住を持つ重要な市で考えられることは中規模市や田園に囲まれたゾーンの、緩められた社会的空間に当然に向くものではないのである。

このことは、様々な一般的考察を含んでいる。

○家や事務所や仕事場や日常生活道路沿いでの日常活動の前での個人的責任を明らかにすること、これは、長期にわたる社会関係や郷土での教育的準備の強化を前提としている。

○公害の修正でなく防御的な態度による、経済活動における環境の考慮と評価

○多様な処理の体系の社会的評価と範囲：洗練され、強壮になった伝統的雇用、新しく生み出された雇用

○社会的支援に当てられる資源の、廃棄物の価値付けの運営の舞台と活動への移管

○環境問題を管理すること、それは創造的現場での新しく、担い手となる精神態度の領域を開くことであり、単に有利な、すなわち投機的な資源の領域を強化することではないのである。」(28～33頁)

以上大変長くなったが、環境問題に関するグーイエ教授の報告をほぼ全文紹介した。データ、議員(首長)並びに住民の課題と可能性について簡潔にまとめてあり、参考となるものである。

\*アトリエ9 コミュン事業への住民の参加と関与

アトリエ9で、地域的・社会的民主主義協会総書記のベルナル・デルジャリー氏が、コムン事業への住民の参加と関与について報告している。今回のメインテーマに最も関係のあるテーマであり、詳しく見てみよう。

デルジャリー氏は、70年代に協会的運動によって担われていた参

加が、今日では、制度的諸構造の取り組むべきイシューとなっているとしている。どのように住民との繋がりを形成していくのかが、諸構造の直接的関係者にとってと同様地域民主主義の発展にとっての課題である。翻って、住民からすれば、どのような参加をして行くべきなのかが問題となる。

「地域制度への参加は、過去には協会的活動の方法によって本質的に実践されてきた。今日協会は、市民の情報と協議の要請が性格を変え、増加しているのに対して、危機的となっている。新しい様式の対話が、1992年の法律によって固定された諸々の義務を、遠くから乗り越える、新しい対話者とともに見いだされるべきである。

70年代は、住民の参加についての、本当の討議の年代であった。協会的運動（居住地協会、利用者協会、借家人協会）と、なおも自主管理にかけられていた期待により同時に支えられて、参加の要求は政治闘争の中に現れた。それは基本的に、地域協議構造の中への住民の導入に集約された。本源的な諸経験が、当時、ユベール・ドゥブドゥー市長の推進のもとでのグルノーブルにおけるように発展した。市民達を代表する、協会的で強力な闘士（先導者）や地方議員達は、歩調を合わせ一緒に働いた。

今日、問題設定は全く別である。分権化が、コミュンに新しい権限を付与した。社会的・経済的危機は諸困難を負わされている住民の要求を修正した。地方議員達の能力に彼らの問題を解決するように住民により託された希望は、膨大であり、協会的な活動の困難さが担い手達の行動を変化させた。また、地域運営の増大する複雑性に直面して、議員達はまず、彼らが統治する公共団体を有効に管理する事を学ばなければならなかった。

協会的運動によって担われていた参加は、今日、制度的諸構造の包括的な提示になっている。一定の地方議員、社会活動家たち、計画の長たち、地区の活動推進者達は、投票箱と同様協議構造をも益々見放している住民との繋がりを改めて結ぼうと勤めている。参加の不在が、市民—利用者の関心を引くように構成されるサービス

の運営と管理を危険におとしめている。」

#### # 情報への権利にとっての立法的枠組み

地域民主主義の根幹となるコミューン行政の透明性への住民の関与は、どのように法的に整備されてきたのか。国家行政と並んで、コミューン法典にも言及しながら、デルジャリー氏は、経過と現状をまとめている。

「より大きな地域民主主義の要求と平行して、立法府は、70年代末に、地域生活への住民の情報権の枠組みを構成することに取り組んだ。

市民の情報権に関わる最初の法は、1970年代末の日付である。都市化の基準に対する違犯がなされたとき、市民の一部の権利を行使することを承認された協会に認める、自然保護に関する1976年の法を指摘しておこう。また、行政資料への接近委員会を設置している1979年法がある。

分権化法は、さらに進み、地域民主主義に対する庇を包括するはずであった。これは実現しなかった。

1983年に、7月12日法は、公共調査の民主化に好意的な、幾分かの進歩を認めている。

1985年7月18日法は、その重要性もしくはその性質によって、生活の枠もしくは、コミューンの経済的活動を実質的に修正するあらゆる整備操作に取って、地域の住民や協会の相談の義務を、創設している。いずれにせよ、この相談は、市議会によって自由に組織される。いかなるテキストもその態様を規定していない。

情報についての法的義務を枠づけるためには、共和国地域統治(ATR法)に関する1992年2月6日法を待たねばならない。

コミューンに関するこのテキストの一定の規定は全てのコミューンに関わる、他は3500人とそれ以上のコミューン、また少なくとも3500人とそれ以上のコミューンを含む間コミューンの公的組織にのみ関わる。

住民参加の観点から、顕著な進歩を表わすはずであった、ATR

法の〈地域民主主義〉の章は、情報への幾つかの権利を単純に公式化している先行法の論理の中にあるテキストにとどまっている。その適用のはじめの年々は、僅かな改革でしかなく、そこでの権利が市民を広く無視したままであるテキストの厳密な読み方を、明るみに出している。」

# 1992年2月6日法の諸義務

1992年2月6日法に見られる、情報提供に関するコミユンの義務は以下の如くである。

○3500人以上のコミユンのための、予算に関する投票への予備討論の組織化(art. 11、cf. code des communes, L. 212 - 1)

○予算書、また3500人以上のコミユンでは補足的総合資料の、公衆への配備(art. 13、cf. code des communes, L. 212 - 14)

○委任された公共サービスの実施に関する資料の編集と配備(art. 14)、間コミユン協力の公的組織(art. 15)、3500人以上のコミユンでは、規則の審議とアレテの収集機関(art. 18)に関する情報の編集と配備

○公共サービス任務委任の、協会的実施者との契約(art. 19)並びにすべてのコミユンに取って、コミユンに関わる利害問題についての諮問的な委員組織の住民への周知

○3500人以上のコミユンでは、議会メンバーの1/3の要求に基づき、3500人未満のコミユンでは半数の要求に基づき、コミユン(あるいは地区)の住民の諮問会の組織形成(art. 21)

○3500人以上のコミユンで、一つもしくは複数の地域的公共サービスに関する諮問委員会、自治体の利用者協会との協力の創設(art. 26)

○すべてのコミユンでの、一定の自治体の部隊(協会に提供される部屋)の配置(art. 27)

# 新しい要求に応えるための計画への参加

デルジャリー氏は、地域民主主義の革新の動向が、選挙、議員と住民との関係強化、社会政策、更には区域民主主義の形成に及んで

いることに注目している。

「今日、ますます多くの市民と、数多くの地方議員が、地域民主主義の革新を求めている。1995年6月の先の地方選挙は、この観点からの発議の膨張を見た。市民の地域憲章の練り上げ、地域民主主義を実践するための諸提案、市民の地域的発案のフォーラム、特に協会の部面に、広範に開かれた候補者リストの提示に至るまでの市民運動の発現などである。

分権化法以来、運営者の課題は、その立場が専門職化に向かっていく地方議員を占領してきた。地域サービスの健全で効果的な運営に同意することの重要性を疑うことなく、多くの者が、今日、〈市民—議員〉の第一の任務が、決定や彼らの生活の枠組みの構成にすべての住民の参加をまさしく優遇することだということを知っている、地域の活動家たちである。この決定への関与は、それが適用されてきた幾つかの経験の中で、それが成功の有効な源泉であり、しばしば条件でさえあることを証明してきた。

コミュンは、我が国がたどっている社会的危機によって打撃を受けている。排外が、参加がそれをもとに形成される諸関係を破壊し、理解されるように導かれ、求めるように向かう動機を無にするのである。社会政策、若者にとっての雇用や教育生活の水準や交通、社会住宅、コミュンの政策は、それなしにはあらゆるデモクラシーが幻想となる社会関係を構成するために、区域間、住民間に横たわる距離を減少させることを狙いとしなければならない。

参加の要求は、新しい期待に根ざしている。今日、不安定、失業、排斥、すなわち見捨てられた地域への放逐にさらされている市民は、より具体的で、より早急の、より直接の結果への投資を待っている。しかし、あまりにもしばしば、参加のメカニズムの鈍重さや、情報、決定、実現の間の期間は生活実践や時間にもはや対応しない。地域民主主義の主題に関して、革新し、敢えて行うことが出来なければならない。

より大きな接近、住民の意見聴取、彼らの要求への迅速な対応の



追求は、区域の政策をも課している。一定のコミュンは各区域の住民によって選ばれ、固有の財政的権限と手段を付与された区域会議を設置している。

区域民主主義は、自治体サービスをより一層住民の近くに分散することと対をなしている。数多くのコムンが、区域における自治体サービスのアンテナを発展させ、住民の受け入れと情報を優遇している。」

#非常に様々な協会的諸構造。

デルジャリー氏は、1970年代に住民自治の立場から大きな役割を果たしながら、分権化法以来低迷している、協会的活動に新たに目を向けている。

「協会的生活は、長年の間、政治的、組合的活動として、深刻な危機をたどってきた。地域の水準で、この危機は、地域の協会的活動家と、協会的構造の自治体との関係を変形させてきた。しかし、協会的活動は、単に直接的ではあり得ず、媒体を必要とする地域民主主義の実施に不可欠なものである。

協会的活動は、地域権力（地方当局）と明瞭で透明な契約関係を確立しなければならない。今日、〈協会〉の名の下に、地域水準で、組織の上で、また基本的に異なる目的にある三つのタイプの構造がある。

○公的地位と機能を縁取り、公的会計の拘束的基準を通過させるために地方当局の指導によって作られた協会。これら、汎一行政的協会の実践は、遅かれ早かれ立法府が課す規制力にまさしく相当する。地方議員が巻き込まれている法的訴訟はこの必要性を描いている。自治体のサービスを作動させるために別の方式に助けを待つことも可能である。直接運営、公共施設、混合経済社会、企業との協調あるいは本当の協会への委任などがある。

○1901年の法によって管理されている協会。それはしばしば国民連盟に属し、身近な団体やサービスを管理するために、地方当局と〈公共サービスの任務の委任契約〉を結んできた。自治体とこれ

らの団体との関係の最良の定義が課されている。多年度にわたる契約が、確実な透明性、制御、評価の基準を確立することが出来る。○1901年法の精神を完全に表している協会、世論運動、行動委員会、圧力団体。理念を守り、計画を一緒に推進し、それらが屢々対抗する様々な権力の決定を評価すると言う観点からの集合組織から生じている、これら数多くの協会は、地域民主主義の躍動に不可欠であり、支援されなければならない。」

デルジャリー氏は、1992年6月2日法による、法的整備に加えて、諸協会が新たに自らの活動の有効性を自覚し、積極的に地域民主主義の担い手となるべき事を訴えている。

#### # 社会性と調停の新しい脈絡

デルジャリー氏は、1901年法による教會的活動の精神に目を向け、特に一定住民の特殊利益の保護に貢献する諸教會の今後の活動への指針を示そうとしている。

「1901年法により定式化された、協会的活動は〈市民社会〉のダイナミズムを疲弊させることはない。集合活動の伝統的形態から離れて、新しい社会性の脈絡が形成されている。音楽グループ、相互扶助団体、若者団体、経済発展の小企画に関わる非公式組織、宗教団体。非常に屢々、これらの新しい形態の集合的参加は、地域参加の伝統的様式とかけ離れている。諸制度によって公式化された参加の門戸は、彼らの要求の形式に対応していない。然し、最も恵まれていない区域の住民が、自ら形成する新しい脈絡を持って、新しい形態のデモクラシーを作り上げなければならないのである。

市民達の集合的組織から生ずる諸構造は、しばしば、一定のカテゴリーの住民の特殊な利益を守るのである。一般利益を守るのは自治体に属する。然し、これは、地域権力が仲介的諸構造に、調停、質問、異議申し立て、提案、協同経営を認める限りでしか生じ得ない。協会的活動の活発な出現は、従って、彼らに彼らの仲介者の使命を認められる限りコミュンに不可欠なのである。」

#### # 外国からの居住者の参加

デルジャリー氏は、住民参加をテーマにする場合、外国人居住者の政治参加をどのように準備するかが問題となる事を指摘している。とりわけ統合ヨーロッパの具体的実現にとって、この課題は急務となると氏は判断している。この場合にも協会的活動が果す役割の大きさに留意している。

「社会的排除に対する戦いは今日、外国人居住者、都市(国)の中で統合に特別な困難を提示するカテゴリーの住民の方向に、特別な努力をもって向かう。

この分野で、協会的諸構造は、特に、外国人に協会を作ることを認める1981年法以後、基本的役割を演じている。加えて、あらゆる構造は、外国人会議のように、外国人居住者の参加を認めながら促進しつつある。そこでは、このような諸構造が定置されており、それらが、市民意識と統合の教育の事項に有効性を示している。同様に、2001年の次回の自治体選挙では、ヨーロッパ連合からの到来者に投票権を準備することを考えなければならない。

地域生活への住民の参加に有利なあらゆる歩みは、地域民主主義のより広範な考察に伴われなければならない。このことが、我々がここで単純に結論として示す幾つかの点で、問題提起する事に連なる。

〈分権化、対照表と展望〉グループによる第11プランへの予備報告は、まさしく強く、〈地方水準が、フランスでの、すべての水準で、この現象に至っている、政治システムの中で、最も達成された集権化を経験している。〉地方権力のこのような集中化と戦うために、人はいくつもの補助的アプローチに注目し得る。地方における議員兼任の制限強化、固有の財政を持つ集合の間共同体会議の直接選挙、地方行政部のより大きなcollegialite、少数派議員の役割の最良の定義、そして最後に、様々なコントロールの合理化である。」

以上住民参加に関する報告を詳しく紹介して来た。報告者による1992年2月6日法の、住民参加関係の諸条文についての報告者のまとめも参考になる。

\*アトリエ15 市長と刑事責任

本項の最後に、アトリエ15でテーマとされている「市長と刑事責任」について、国務院名誉判事のドウ・ギャンシュミット氏による報告を紹介しよう。その総括的視点は次のようなものである。すなわち、「錯雑し、益々複雑になってゆく規則、自然的・産業的リスクの増加、より抑制的な新刑法、体系的に有罪であることを同定しようとする我々の社会の傾向が、市長の刑事罰の最近の増加を導いており、地域民主主義にとって危険を構成するこの現象を阻止するために法改正が不可欠だが、デリケートに思われ、様々な解決が考えられる」と言う事である

ギャンシュミット氏は、市長の刑事責任について以下のように報告している。

#より一層広範になる告発の目録

ギャンシュミット氏は、地方議員が受ける告発・刑事責任が、二系列の根拠に基づいている事を指摘している。一方は、刑法の一般規定に規定されている告発で、全ての者に適用されるものであり、他方は、新しい刑法や他のテキスト(選挙法、田園法、その他)に盛り込まれている特定の告発である。

「たとえば、環境に関して、諸問題は大きな重要性を帯びることを強調すべきであろうか。法的に、これらの問題は単に行政警察の角度からだけでなく、公共事業が起こした損害の観点からも扱われるのである。さらに、市民たちがますます頻繁に議員の責任について訴えを起こす傾向にあることが加えられなければならない。実際、議員の刑事責任は二つの資格において求められ得る。一方は、公共団体自体がその制作物の主人となる、公共団体の〈パトロン〉としてであり、他方は、コミユンの事業に関する警察力と経営力を配備する権力としてである。

市長たちは、かくて、環境に有害な物質を、あるいは魚を絶やし、さらにはその餌を害する搔痒を、地表や地下の流水もしくは海に流したことで、罰せられ得たのである。…課せられる刑罰は、知ら

れるように、この違犯としては重度なものである。最近の事例は、軽率、過失、不注意、あるいは手抜かりによる過失致死が刑法裁判においてどれほど重く受け取られているかを示している。

こうして、今日、市長が、彼のコミューンの日常運営で犯しやすいあらゆる違犯のすべてに及ぶ包括的目録を提示するのはほとんど不可能になっている。」

#### #非常に狭い操作範囲

市長たちが犯しかねない違犯の目録が増えたのに反して、彼等は、それを防ぐための限られた手立てしか持ち合わせていない。ギャンシュミット氏は、違犯に陥らない為の方策を提唱しようとしている。

「他方で、議員たちが固有な意味での彼らのコミューンの運営の圏外で犯し得る、故意による違犯を忘れてはならない。これらの違犯は新刑法典第4編、第3節に纏められており、公共活動の透明性の問題を巡る、真性の〈刑事的交番〉の創設に対応するものである。

市長達は、すべての地方議員と同様、今日、折りには刑事法廷の前で、彼らが彼らだけではその責任を取り得ない事柄について答えている。我々の社会に内在する危険の増加や、守るべき規範の増殖に直面して、運営者達は多くの状況の中で無防備である。それでも彼らは災厄を避けるために活動することを強いられているのである。…彼らはまさしく、公共財のサービスにとっての公権威の部分的受託者なのである。

そこで、地方議員の刑事責任のより一層の体系的作動を確定するこの現象をくい止める、正確で実現可能な方策を考察しなければならないのである。」

#### #議員を教育し、彼らに情報を提供すること

ギャンシュミット氏は、地方議員の刑事責任に関わる法改正について、四つの補足的提言を行っている。

「地方議員の刑事責任に関する法の委員会の作業グループによって取り組まれた考察に続いて、委員会議長のジャン・ジャック・ラ

ルシェは、作業部会長のジャン・ポール・ドゥルヴォア氏や多くの元老院議員とともに、地方議員の刑事責任に関する、職務の行使に当たって犯される無分別や無思慮の事実のための法条項を提示した。この条項は、地方議員の刑事罰が、〈自分が配置している手段と法が彼に託している任務に固有な困難を考慮して、全ての通常の努力を完遂しなかったことが起こったとしても、〉介入し得ないということを目指したのである。

補足的な手段はこのように考察され、またその資格で、遅れることなく有用に展開され得る四つの道になり得るであろう。」

四つの方向性とは次のとおりである。

「第一は、当然にも、議員への情報提供と彼らの教育を発展させる事からなる。公的並びに私的な、比較にならぬほどの努力がこの方向で取り組まれてきた。まさしく、とりわけ次の間を出しながら、さらに多くのことをしなければならない。最小限の教育は義務的とすべきではないのかとある者は、そこに、選挙活動の機能化に向けて、著しい発展があるのだろうかとの異議を挟むであろう。他の者は、まさしく、資金流動の諸問題、特に財政負担を問題とするであろう。これらは国家共同体が解決すべき問題である。うまく教育されておらず、情報が十分に与えられていない議員が、犠牲者であると全く同時に、彼によって害がもたらされる当人となり得ると言うことを、見逃してはならないのである。岩の崩れ落ちる地域にキャンプ地を設けることを同意する市長のように（実話だ）である。

考察の第二の軸は、先例に基づくことである。意図的行為をそうでないものと、より体系的に区別することである。違犯となるということを知っている者は、法に反する、その違犯と同じ状況に身を置くことはないからである。しかし、人は、直ちに実質的困難が現れるのを見るであろう。一方で、議員達は、他の者よりよく、法の本原則を知らねばならないということである。これは先の問題に立ち返るのである。他方で、意図は、一定の場合に規定しやすい（たとえば、人的豊富化の追求）が、他の場合には全くそうではないとい

うことである。たとえば、コミユンの財政能力と釣り合いのとれない、安全に対する支出の決済を拒む市長をどのように評価すればよいのか。この様な想定の場合、答えはおそらく、たとえば自然災害分野での補償に関して、すでに制度化されている方法で、その必要性が証明される支出の合算を想定することから生じてくるであろう。」

#市長の責任と公共団体のそれとを充分区別しなければならない上の二つに加えて、ギャンシュミット氏はさらに、市長の責任と公共団体のそれとを十分に区別すべきと言う観点から、次のように付け加えている。

「今世紀の最後の四分の一の改革の中で、一定の成功を経験した第三の方向は、〈脱刑事罰〉のそれである。人は、民事責任の原則（共同体による任務の掌握の枠内で確認し得る）を、当然に法によって、一定の行動が危害を与える意志なしに、アプリアリに刑法への侵犯を構成するものではもはやないということを特定しながら、保持することになったのである。刑法の新しい不安定性を告発する、絶えず起こる抗議にもかかわらず、早急かつ具体的に進めるべき考察が問題である。いつでも気にとめておくべきことは、判事の権限を相当程度削減することなしに、（これは通常、全体的制度の中で行われることである）一つの脱刑事罰化は、議員の絶対的補償を表すものではないということ。法律の中に適用される我々の一般的原則は、いつでも、判事達に、侵害となる行為を改善することを認めるものである。少なくとも、このような改善は、どの場合でも、合議的にのみなされ得るに違いない。

別の指針は、結局、より確かな方法で、市長の刑事責任と地方公共団体のそれとを区別することであろう。それらは、どんな場合にも併存的にはなり得ないのである。人が、ここでもなお、司法部の評価権限を削減し得ると考えるのは、まさしく幻影であろう。然し、公共団体の責任が、地方議員の責任が体系的に取り組みされることなしに、最初に求められ得るという考え方は妥当なものとして現れ得

るであろう。」

以上が市長の刑事責任についての、ドゥ・ギャンシュミット氏による事例照会と今後の改革方向の展望である。前者については今後掘り下げるべき多くの言及が見られ、また後者についても多くの論争的問題提起がなされている。改めて十分な考察対象となるであろうが、ここでは踏み込めない。

### 第三節 市長からの報告

以下の四つの証言は、いずれも、政治理論誌POUVOIRSの地方自治、地域民主主義に関する、1983年、1992年、1995年の三つの特集に載せられた市長による特徴ある論点に関わる報告に基づくものである。第一項の二つは小規模コミューンからのもので、一方は主に選挙に関わり、他方は主に市政運営上の困難やその克服に関するもので、本論の直接の対象としている中規模コミューン並びに大規模コミューンの実態を補完するものとして、参考にし得るであろう。第二項のiとiiの証言は、共に中規模コミューンからのものであるが、前者が当該コミューンの実態特に行財政運営の困難性と可能性についての報告であるのに対し、後者は、地域民主主義の発展の観点からの、分権化改革の意義と問題点、特に国一州関係に着目しての問題提起的考察であり、いずれも注目に値するものである。本節でも、市長たちの生の主張に密着し、体験や論点を整理するという基本的立場から、一般的著書や筆者のアンケートに基づく注釈にはこだわらないで、可能な限り「証言」としよう。

#### 第一項 小規模市

##### i 村における政治1

POUVOIRS24号の特集「市長」(Pouvoirs 24 Le maire, pp., 57～65, 1983, Seuil)に載せられた、コンティニエ市のジャン・フォアイエ市長による「証言」である。

コンティニエのコミューンはアンジェの北30kmに位置し、セーヌの溪谷に始まり、リュソン平野で終わるヴァンデの田園地帯に含まれ



ている。コンティニエが包まれているアンジェ平野は、片岩質の地層の上にある。石盤がコミユンの中心から数キロあたりに露出している。人口は1995年には588人となっている。フォアイエ市長は、1959年から1983年まで市長の任にあり、また、メヌ・エ・ロアール県選出の代議士にも就いたことがある。家系的には、「母はこのコミユンで生まれ、母方の祖父はそこで公証人であった。父は二つの戦争の間、このコミユンの市長であったのである。」(引用はいずれも前記論文からである。)なお、フォアイエ市長はコンティニエ市の地理的特質等に絡めて、アンドレ・ジークフリードと自らの師のガブリエル・ル・ブラに依拠して、「説明されないと同様議論の余地のない、一方での地質学と、他方での政治的行動および宗教的实践との関係」があり、「その関係は、このコミユンでは、第二により第一に対して一層感じられる」としている。(58、59頁。以下の引用はすべて上記論文からのものであり、必要に応じて頁数のみを記す。)

フォアイエ市長によれば、コンティニエの住民の選挙行動は1848年の普通選挙制定以来、「注目すべき安定性を示している」という事である。投票権の改善、政党の変遷、産業構造の変化(農民比率の減少)にもかかわらず、例外的な二回を除いて、「三分の一が左翼で、三分の二が中道である」と云うのである。1935年の部分的な国民議会選挙と、1936年の国民議会選挙を別として、「1981年の大統領選挙の第一回投票に際して、伝統的な配分は動かなかった。第二回投票でミッテラン氏は多数を獲得しなかったが、第一回投票でシラク氏に投票したものの、農政に不満であった農民達から出た数十票を得た。そこには継続的な移動があるのではない。立法選挙の第一回投票で、R P Rの前代議士M. ナルカンは、最小の目減りもなく、十分な票を得たのである。」このような選挙母体の安定性、その忠誠心はしかし、何らかの〈軍国主義的〉主張の優位性を物語るものではない。むしろそれは、〈脱政治〉と捉えるべきものであったのである。(58頁)

フォアイエ市長は、このようなコミューンで、自らは「望まず」に、4期に亘り市長職につくこととなった。(目的意識的な)政治生活が非常に弱いコミューンで、人は、どのように議員になるのであろうか。これについて、フォアイエ市長は、「選挙における自発性」、住民の自発的政治参加意識が重要な役割を演じると見ている。すなわち、「選挙民達自身が彼等のリストを作るのである。」「最も頻繁には、前市長と前議員の一部は、第一回投票で再選されるが、いつもそうであるわけではない。第二回投票に向けて、第一回投票で良い位置につけた者たちが一緒になってリストを作るのである。」この方法は、「シエースの公式に従って、下方からの信頼を招来させた。しかしそれは、議会の緊密性を確保せず、多数派の構成をしばしば困難なものにした。それは又、しばしば相談のなかった人物の名を掲げた、秘密リストの配布のような、操作を容易く」するのである。

(59頁)

「1959年にコンティニエに起った事がそれであった。前の議会構成員は、リストを提示しない事を決定した。かれの最後の再選挙以来、市長は引退を決断し、自分の住居を隣のカントンの主邑に定めていた。投票の数日前、私の知らないうちに私が第一位に置かれている一つのリストが出まわった。私は、憲法委員会のメンバーに指名されていたシャトニー氏に代わってメーヌ・エ・ロアールの代議士になるように召還されたばかりであった。突然、継続を望んでいた前議員たちは、無茶苦茶にも、裏の策略をとって、彼等と幾人かの新人と共にリストを作る事を私に求めた。このリストは、全体として選ばれた。私はUNRに属していたが、私の政党帰属は何の役割も演じなかった。選挙民たちは、単に彼等の代議士たちの一人を見るのに喜びを得たために私に投票したのであった。」フォアイエ氏が、1959年以前にどのような政治経歴を持つのかは不明だが、代議士の次点になっていた事からして、自ら政治生活に身を置いていた事は確かだし、住民や他の市議員たちが「単に彼等の代議士たちの一人を見るのに喜びを得たために」のみ、彼をリストの第一位に

掲げ、彼に投票したとするのは、即断にすぎないか。ともあれフォアイエ氏の言わんとするのは、議員の〈政治感覚〉、〈帰属政党〉がコンティニエでは、大きな役割を演じないということであろう。とはいえ、社会党系には入れないというのは、消極的であれ、一つの政治的立場が風土のように選択されているという事であろう。(59頁)

それはしかし、フォアイエ氏によれば、政治的立場の明確な選択と言うよりも、これまでになかったことを受け入れる〈能力の欠如〉だとされている。

「人物の性格や誠実さ、グループとしての仕事への気質、社会職業的にさまざまなカテゴリーから代表させることへの配慮、新しい、選挙民を喜ばせる機会の評価といったことが優先するのである。1977年に、労働者からの代表を得ようとして、私は、社会主義者として名の知れた一人の労働者に議席提供を申し入れたが、彼はこれを受け入れた。私より巾が広くない、選挙民は彼を選ばなかった。

選挙民たちは実際、異なる立場の候補者を連記する能力を欠いている。1965年に、私は女性の一人を私のリストに提案する事を望んだ。市の秘書と消防士は、彼等は田舎の市長の一般的な情報の(非公式な)業務を構成するが、他の女性たちが彼女に投票しないと代弁して、私に思いとどまらせた。選挙母体の自発的な示唆に導かれて、私は1977年に、私のリストに3人の女性を載せた。今度は、選挙民たちは恐らく進歩が非常に早いと評価したのである。彼等は二人しか選ばなかった。二人の新人である。」(60頁)

伝統の尊重、地域的名望の確保、政治思想の鮮明化の回避、改革能力の欠如、これらがコンティニエ住民の「政治生活」の特徴であろうか。

それでは、反対グループというよりも非市長グループの政治的意見はいかなるものか、また、議会、行政運営に当たり、彼等はどのような行動を取るのか。そこにも、住民の伝統的ムードによる規制

力が見られるのであろうか。

「市長のリストに載らずに選ばれ、しばしば完全、不完全であれ別のリストに載っていた議員たちの幾人か—少数派—は、それでも、市長のリストに載った者たちの政治的意見と全てが異なっていたわけではない。彼等は、一般に彼らの宣伝を出す事、とりわけ政党の名札を取る事を警戒した。誇示は反発という結果を招く。一定の候補者たちは確かに、市長の政治的(国家的)意見への対抗を動機としており、他の者達は、しばしば数十年を経た人物への対抗を動機としている。別の場合には、コミューン行政に参加しようと言う正当な欲求を持ち、自分たちの存在や、市長が任務を怠っている事を選挙民に思い起させる候補者たちは、人士たちもしくは、孤立した人物の出来事である。」これによれば、住民たちも反対派議員たちも極端な立場の選択を行っていない事になる。議会の状態については、次のようである。(60頁)

「選挙が終って、議会内で政治的立場が衝突したり、衝突状態が長く続くのはまれである。私は、立場をオープンにし、出きる限り、混合体を作ろうとし、習慣的に成功した。」これは、一方で対立議員たちの共同意識を示すものであろうが、市長自身の統率力の働きもあったのではないか。「対抗勢力として選ばれた議員たちが、任期満了後市長のリストに現れると云う事が起った」と言うのは、まさに後者の現われといっても良いであろう。(61頁)

コミューン内部での伝統主義が上から見て取れることだとして、住民たちが地方と国家との間をどのように捉えているのかについて、フォアイエ氏は次のような見解を示している。「私の同胞達は、一般に優れた判断者である。彼等はコミューン議会が国の政治に根ざしていると言う幻想を持っていない。そして私は、フランス人が国家を再発見した事に満足し、ド・ゴール将軍の活動を巨大な多数が承認した時期に、私の任期を始めると言う好機を持った。」このように、一方で国家と小規模との、そして個人との関係を重視する者ではないと言う姿勢と、他方でド・ゴールに依拠する事の無難性が窺

い知れるのである。(61頁)

ともあれ、フォアイエ市長はその長期の在任期間中、大きな敵対に合わなかったが、一つの〈抵抗〉に直面している。その内用は以下のようなものであるが、これによって、実態をつかむ事は出来ない。「非常に弱いものであったが、学校給食の食費の固定化だけが、政治も私への個人的敵対も入らなかったが、抵抗を招いたのである。教師たちが作りだし、コルネック連合に同調していた父母会は、政治的に中道で大部分が非常に熱心なカトリックであった父母で構成されていた。」(61頁)

ほかにフォアイエ市長の報告で、二つの事項が取り上げられている。ひとつは、コミューンを「〈政治化〉させないという行動原則」とその具体的方法としての住民との直接的・間接的コンタクトすなわち「情報と問題の共有」であり、もう一つは今日に必要とされる田舎の市長の資質についてである。前者に関しては、一定の「団体」への対応として特に重要であり、後者は問題を抱える個人への対応に当たり特に求められるものである。

「私は、委員会、セクション、細胞を何ら作ろうとはしなかった。私の住民たちは私の意見を知っており、私の立場を無視しなかった。県内のプレスは、それらを報告し、わたしのコミューンで読まれている日刊紙は私の文章(手紙)のための欄を自由に開いている。

私は議会のメンバーに、私の国民議会での発言のコピーを配布している。しかし、私の同朋や住民の目からは、私は政党の人間であろうと望んではいないし、私はそのような者として現れない事を願っている。」(62頁)

「実際には、将に1981年の急変以前、活発な対立は政治団体よりも社会職業グループの結果である。私のコミューンでは、それは当然にも農民の対抗であり、しばしば正当化される。…(農民たちの多くは、)根本問題についての一致した意見を明らかにした対話を私に申し入れたが、1時間の対話の後、私は彼らに、私の家の正面での落書きによるよりも言葉で伝えるほうがより容易く、私が政府の

政策に対して大きなことは出来るものではないと言う事を理解させた。

1981年5月以後、農業の不満は、残念ながら、その存在理由を失わなかった。それは、今後は、クレソン婦人のアンジェの所有地を犠牲にして現れている。対抗はまさしく利益を持っている。私は又他の者達と同様に、田舎の市長になっている。」(62、63頁)

住民の生活要求の変化は、市長の資質・職務をどのように規程付けるのであろうか。

「それ(市長の職務)は三つの原因の結果により大いに変容された。過疎化して行く公共団体を活性化する為に介入する必要性、町(都市)の住民に提供されるサービスと比肩し得るサービスを受けようと求める住民の願望、行政、あらゆる行政と公衆との間の諸関係の〈複雑化〉である。」(63頁)

「市長—設備屋、市長—建設者、市長—集団創設者を扱った多くの文献が存在する。なんらそこに立ち返る必要はない。最も興味深いのはおそらく、自分のオフィスの中に居る、利害関係者、代弁者、調停者、司祭、文案起草者としての田舎の市長の証言であろう。被治者達は、今日、公行政に基づいて、社会保障組織、銀行、信用機関、ますます知性を欠くようになった文書を受け取るのである。情報部門は現在、非伝達の頂点に達している。楔形文字と同様、不可解なこの文書を受け取って、市民の反応は、市庁にかけ込む事である。私に被治者の誰かが、この理解不能な文言の前で意気阻喪に陥り、彼は封筒を頭から開く労さえとらず、それらを市庁に封印されたまま持ってくるのである。市庁では、秘書が最初の1行を弁明する。彼は自分で、意味を知っている秘境的な用語を説明し、質問事項を埋め、手紙の意図を要約する。困難が最も高い段階に及んだり、単に、被治者が秘書に話す事になんら満足しない場合は、市長に訴えることになる。彼のために、複雑な法的問題を解決し、しばらくの間話す権威機関に電話をかけると、奇跡のように、問題は解決を得る。私は週に半日ぐらい、これらのために充てる。」(63、64頁)

市長の活動の変化に具体的に対応し得るためには、優れたパートナーが求められるが、フォアイエ市長は、稀に見る人物に恵まれたようである。

「私の職務につくことでの、私にとっての大きなチャンスの一つは、私の父の前で27年前に任につき、同時に校長であった例外的な市の秘書を地位につける事であった。聡明で手際良く、有能で真面目、献身的で、思いやりがあり寛大で、彼はまたかなりはっきりと、社会主義の〈感性〉を持っていた。我々は、世界で最良の友人になった。18年の間、我々の意見は殆ど異なることがなかった。そして、彼のおかげで私はコンティニエのコミュンを統治することが出来たのである。

45年の秘書生活の後で、私は彼に申し込み、彼は受け入れたが、私のリストに名を連ね、助役に選ばれる事になったのである。」(63頁)

分権化が進むなかで、一方では住民の「司祭」であり、他方ではコムン消滅の見届け人にもなり得る小規模コムンの市長としての25年に及ぶ経験について、フォアイエ市長は次のようにまとめている。

小さなコムンでの被治者と市長との関係は特別な質を持っている。それは単純に両対話者が知り合いであることに関わる。質問者の大きな安心は、また応答者のもっとも大きな確証は何処にあるのか。医者と共に、またそれ以上の方法を持って、田舎の市長は司祭の変わりともなる。彼は、この地上のあらゆる悲劇の物語を聞き、たとえいつも彼等を癒すわけではないにしろ、しばしば、何らかの援助や助言を与え、あるいは少なくとも理解や共感を示し得る唯一の者である。行政ピラミッドの基底に位置し、田舎の市長は、行政を寛容なものとし、それが恩恵的なものであるように見せる一種の中継者、〈コンバーター〉である。

流れは分権である。主題に入るに当たり、他の場合のように、基準(方法)を守るのが適切である。第一線に置かれ、市長はしばし

ば、最近まで上位と言われていた機関に庇護を求めなければならない。そしてこの庇護は、彼にとって、コミューンが小さければその分一層必要なのである。

我々の田舎のコミューンの多くは、今後は考古学的に解明する事から遠くない位置にある。それらのうちの幾つかが勇気を持って戦い、いくらかは成功するとしても、それらは衰滅の道に向かう社会の遺跡である。20年前に誰も賞賛していなかった、2000へのその数の急激な減少は、その過程を遅らせる以上に加速したのである。このような減少はいずれにせよ、今日、それが行政の人間化に必要であるために、町の地域で再発見する仕組みを消失させたのである。この仕組みは、2世紀来、市長、献身よりも権力水準に関心の薄い人物により、国の基底部で構成されているのである。

ほぼ25年来、議会人として、13年間議会委員会の委員長として、8年間政府の一員として、私は公共生活により満たされてきた。ひとは、きっと、あらゆる私の職務のうち、私が最も愛着を持ったのは市長の職であるということを、過剰なセンチメンタリズムと判断するであろう。恐らくそれは、私をコミューンに結び付けている紐帯が、政治とは違った水準のものだからである。」(64、65頁)

## ii 村における政治2

以下は、POUVOIRS73号の特集『自治体民主主義』(Pouvoirs 73 La démocratie municipale, pp., 19~28, 1995, Seuil)に載せられた、ラヴァー市のジャン・フランソア・ラショーム市長による証言である。

ラショーム市長は、この証言において三つのディメンジョンを示している。第一はコミューンに関わる次元、第二は時期に関わるもの、第三は個人に関するものである。

ラヴァーは、ヴィエンヌ県のポアティエの東部15kmに位置し、オペラ座の正面、リモージュ駅など国内外の多くの建造物を飾っている白石*pierre blanche*で知られる小規模市である。ラショーム氏が市長



となった年には、人口約600人、約250,000フランの財政で生活していた。1989年、900人の人口を数え、財政は3,000,000フラン台になっていた。人口の発展に寄与したのは、ラショーム市長によれば、ラヴェー市が「ポアティエの都市圏に隣接」し、「非常に低価格な住宅建設地を提供し、」「大きな地域的雇用者（医療センター、大学）の近くにあり、急行路線によって中心部に達することが出来るようなポアティエからの好立地にあること」によるものである。また、財政の拡大については、インフレや、「小コミューンにとっては本当のひと吹き酸素であるDGFの創設」に多く依存し、また、「例えば、単年度では考えられない税率の10%の増加が、第二任期の終わりにまさしく50,000フランをもたらしたことを思えば、この予算増加の中で、一定だが限定的な役割を演じた。」(19、20頁、引用はすべて上記論文からのものであり、必要に応じて頁数のみを記す。)

ラショーム氏は、1977年に初めて市長となり、1983年に再選されて通算12年を努めた後、立候補を取りやめている。この任期は、市長の「任務の大きさ、喜び、制約、転変を評価すること」を充分可能とさせるだけでなく、「喜びを費消し尽くす」期間でもあるというのである。「また、考慮されている期間は、その期間が、1982年から1983年の分権化法と人が呼んできた時期から見て殆ど等しい二つの期間に分割されるという点からも興味深いものである。」この「分権化革命」についてのラショーム市長の評価は二面的である。「一定の限定をつけて言えば、1979年1月3日法によるDGFの創設は、それ以前の状況に比べてコミューンに相対的な財政的利便性を与えることによって、即座に、1982年から1983年の諸改革より重要であったように私には思われる。」しかし、それらの改革は、「コミューン、特にそれを望んでいた小コミューンに、土地収用計画を自ら確定し、投票することを認め、かくて市長に、この計画の適用にあたって、コミューンの名において、土地収用についての個別的なさまざまな権限を配置することを認めたのである。POSの練り上げの経験は、一定の見方からすれば、情熱的なことを示している。」(20頁)

ラショーム氏が個人的観点からの考察だと言う意味は次のごとくである。「この証言をその文脈の中に定位させるために考慮すべき第三の次元は、個人的な分野である。…行政法の教授は、彼が教える法が人が適用する法であるのかを、現場で検証する機会をその任務の中に見出すのだということは明らかである。答えは、一定の問題が、良識、法的形式主義を欠いた公正さへの引証による超法的な方式で規律されるという条件のもとで、全体的には肯定的である。…小コミュンの市長は公的な聴取者であらねばならない。そして私は、法学の教授でありながら、すべての法、したがって権力を認識し、なんと言う幻想か、私的、財政的、社会的次元のあらゆる問題を調整し、世論が高級学校の教師の現実的な仕事について多くの幻想を抱いているのだから、私の被治者を迎えるあらゆる時間を持たなければならないのである。」ここでのラショーム市長の立場は、法的形式あるいは少なくとも行政法が教える法が、特に田舎のコミュンでは、適用する法になり得るかどうかがこそが問題だとしている事である。(20、21頁)

さて、以上のディメンジョンを念頭に置いた上で、ラショーム市長の証言を聞こう。

ラショーム氏は、ジャン・フォワイエ市長の、「私は、私が、その任務を求めることなく、またひとが私を求めにきたのでその任務に就いたと言う事ができた」と言う発言に対して、市長となった契機・動機について次の様に述べている。選挙における基本姿勢、公約、選挙結果と合わせて見てみよう。「私は、人が私に、任務についての観念を与えたので、任務に就いたと強調することで公式を修正しよう。」ラショーム氏は、1977年の市議会議員選挙に先だって、重要性の異なる二つの出来事によって、氏が明確に政治に関わることになったとしている。趣味と政治に関する事情である。「私が数人の友人と創っていた日曜サイクリング協会は、それを否定していた市議会に補助を要請したのである。われわれはそれを悔しがり、一定のメンバーたちは、もちろんユーモアの調子にたって、補助を

獲得する最良の方法はそれを承認する機関の一部を形成することであると評価したのである。第二の出来事は、1977年3月の市議会の一般的改選に先立つ数ヶ月前、実権を握っている議会の最多数派、特に市長と助役が立候補しないという発表であった。」これが、市議のリストを作る動機であった。そして、立候補に当たっての、簡潔な基本姿勢と公約を練り上げた。「私は、非政治的であることを望み、結果的に、何らの独創性もなく、〈コミュンの利益の擁護と発展のリスト〉と銘打ったリストの先頭となることを受け入れたのである。そのプログラムは数行のものであった。市の建物を維持する、公共の照明を改善する、学校のクラスを維持する、公共道路を維持する、スポーツ活動を優遇する、年配者の意向に沿う事業を発展させる、個人住宅を発展させるというものであった。」選挙結果と少数派はどうであったか。ラショーム氏のリストは「第二回投票で、13人中9人の当選者を得た。4人の〈対抗者〉は〈コミュン利益の擁護のための共和的・民主的連合〉というリストにたって選ばれ、多数派リストの議員たちもまったく共和的で民主的であったが、より左派であろうと望んだ。」「対抗リストの4人の議員たちは、当然のことだが、多数派リストだけの賛成で一回の投票で獲得された市長の選挙に関する最初の投票を除いて、大部分の審議に多数派リストと一緒に投票をしたのである。」(21、22頁)

ラショーム市長は、市議会ならびに市長の選挙から「二つの教訓」を引き出している。

第一に、「市権力の掌握における諸協会の役割である。」それらは、「しばしば市議会の選挙に、また市長の資質にとって優れたトロイの馬を形成する」ということである。ラショーム氏はこれ以上の説明をしていない。氏自身が関与していた乗馬クラブのような協会を始め、スポーツ・文化団体、更に社会団体や職業団体なども含めての事であろうか。第二に、1982年法以来の投票規程が、「3500人未満のコミュンにおける市議会ならびに市長の選挙を相対的に非政治化し、人格化する」ようになったことである。反対に3500人以上の

コミューンにおける投票方式は、「これらのコミューンにおける市議会ならびに市長選挙の政治化を」促進することになったとしている。3500人未満の市議会では、二回の投票における多数派の投票が、選挙民による候補者の認知に結びつく混合リストの形成に至るためである。このことは、1983年のラショーム氏の第二任期の選挙のとき、新たに検証された。「対抗的で左派とみなされるリストに基づいて選ばれた議員たちが、私の共同リストの何人かよりもずっと右派的であった。」(22頁)

さて、自治体運営の基点であり現場となる公共建造物や基盤整備は、小さなコミューンにおいてどのようなものであるのか。「そこには最悪のこと、最良のことが並存し、描くにはバルザックほどの筆力を要するのである。庁舎は、非常に哀れむべき状態にあり、多くの借り物の備品とコミューンの管理に任されているただひとつの所有物を含み、また隅みの方には市のセクレタリアが囲まれている四メートル四方の小部屋を持っている。二つの教室と給食室を備えた学校、ここでは集中暖房が屋根や窓枠の状態を忘れさせないようにしている。物置部屋、そこには芝刈り機と耕運機が偽物のアンティークと並んで置かれている。郵便局、コミューンの所有になるが、ここでは郵便夫が満足しているが、それこそは人が、公務に関する建物のうちで迎え入れることのできる限度となる最小のものということができるものである。」市庁舎並びに学校は極めて貧相な状態に止まっている事が明白である。これに対して、ラヴーのような小コミューンにあっても、生活基盤は一定の整備がなされている。「まったく新しい集会室、非常によく管理された道路や通路、町の中に行き渡っている雨水路、家庭ごみの収集業務、飲料水の全面的な提供」などが上げられている。

ラショーム氏の行政業務の担い手となるコミューンの吏員は次の者たちであった。非常勤の秘書、給食婦、公共道路整備のための道路工夫、ひと月に数時間の間(新旧の)墓場の管理をする係、労働時間があまりにも短縮されてしまった家政婦である。「要するに、そ

の時期の七百人以下の住民からなる二万五千のフランスのコミュンに比べて一層致命的ではなく運営されていたコムンなのである。」(23頁)

公務の遂行上、ラショーム氏は一定数の機関や制度と不可避的に関わるが、小さなコムンならではの、議会や他の機関との関係はどのようなであろうか。

「(議会との関係は、) 12年間良好であった。そこでは市長と議員たちはいつも議論を興奮させたり政治化させたりしてはいけないと考えていた。」激しい討論はあっても、賛否に関する投票に際して現れる対立は、「多数派リストもしくは少数派リストへの組織的な帰属を生み出すことは無かった。複数のリスト内部に政治的一貫性がなかった事は、小さなコムンにおける投票原則の導入を困難にしたし、投票はしばしば家族的、近所付き合いの、あるいは団体的な考慮によって影響されていた。コムンにはさまざまな政治傾向をもった農民たちがいたが、彼らは農地統合に反対したり、擁護したり、未建築固定資産の税率引き上げに反対したりした。」重要な点は、ラショーム氏は強調するが、結果的に一致するにせよ、大きな議論の末にはじめて、コムンに関する諸決定がなされたと言う事である。ラショーム氏は、「二つの任期の間、議会が登録の部屋となっているという印象は無かったし、議会の各審議は、…始まる以前から障害物競走のようであった」と告白している。他方、具体的問題についての特別委員会も重視すべき機関である。ラショーム氏は道路委員会や財政委員会に力を注ぐ必要があったことを述べている。また、補佐役である助役との関係は、市長の任務遂行において、幾人かの主要な議員との関係と共に、帰趨を決するものとなり得る。ラショーム氏はこれに関して、二つの要素があると見ている。

「一方で、課題の多様性とそれらの相関的な慎ましさが、市長と第一助役との間にある任務の明確な分担をいつも容易く作動させるわけではないということを生ぜしめる。他方で、たとえ助役が完全に住民たちの言うことを聞き、彼らの問題を調整し得る場合であって

も、彼らは唯一の調停者すなわち市長しか受け入れない。」事業運営・現場での市長と助役との摩擦はしかし、協力・共存関係持続の努力という困難な(障害となる)側面を持つ反面、議員たちの地位への安住に対する住民による監視という積極的側面を有するとラショーム氏は判断している。(24頁)

いわゆる上位機関(1983年以前は、州はまだ実質的な行政力を保持していない。)および間 Kommun 組合との関係はどうであろうか。ラショーム氏は、県と数多くの事業組合との関係について証言している。

「第一に県庁である。県庁は1983年以降隠れて動いている。その後見監督は私の目には以前のように重く見えなかったが、その時期でも、市長が、なんらかの Kommun の投資の実現に必要な国または県の補助を求め、しばしば要請しなければならないのはそこに対してであった。人材を擁する県の指導部は次に、特に1983年以前は技術サービス部門を持っていない小 Kommun の不可欠な調停者である。…しかし特権的な調停者は、Kommun の会計員としての資格においての税徴収者であった。しかも彼の役割は1982年から1983年の改革によってほとんど影響を受けず、実際にはさらに影響されなかった。12年間を通じて私は4、5人の徴収会計人を知っているがその最後の者は私の第二任期の期間中その任にあった。」もっともラショーム氏自身は、「税の命令者と会計者の分離という公会計のこの基本原則にある病理を長い間浮き彫りにしてきたこれらの対立や軋轢を経験しなかった」としている。しかし、氏は次の様に付け加える事を忘れない。「私はこの機会に、私と同様な Kommun の幾人かの市長たちが彼らの財政計画の作成のために、そして市議会にそれらを提示するためにさえ、より広範に会計者に頼っていたということを感じている。」(25頁)

続いて間 Kommun 組合についてである。ラショーム氏によれば、それは、特に小 Kommun にとって、「独立に行動しても住民に提供できないような公共サービスの提供を保証するために不可欠な通過

点」とされる。ラヴーは家庭ごみ、飲料水、道路、社会活動、学校その他など10の単一事業組合に属していた。この重要な機関はしかし当然にも問題点を有する事をラショーム氏は見ぬいている。「これは…市長と議員たちに、コミューンとその住民の快適さにとってかなりの数の重要な決定が、よそで、…少なくとも十分な方法での議論を展開することがいつでも有用なわけではないような機関の中でなされるという感覚を与えた。私はこの分散現象に直面して、フランスのコミューン構造の実態に不可欠な一本当の間コミューン組織は、拡張され多様な任務を持つ単独組織を前提とすることを確信した。」ここに見られるのは、フランスのコミューン構造に内在する一大矛盾に対するラショーム氏のアンビヴァレントな評価である。そして、具体的事例について、苦汁に満ちた告白をしている。「学校事業のための新しい共同組織の創設に、力のある国家事業とともに、積極的に参加したということで、人が私を非難するというのは本当である。しかし作用の成否は規模に結びついていたのである。新しい機関は、三コミューンの統合枠組みの中で、幼稚園のクラスを作らせ、初級ならびに中級のコースを維持し発展させ、学校の保全や修復業務を組織し、また—いつも子供たちを可能なかぎり早く最良の条件の中で学校に入れさせることを願っていた—家庭にコミューンにとどまりあるいはそこから離れないように促しさえしたのである。私はここで、小さなコミューンのすべての市長と同様、学級の閉鎖、ついには学校の閉鎖を避けるという本当の執念を持っていたと告白しよう。」(25、26頁)

これまで、ラヴー市の事例に即して、ラショーム氏の報告を、三つのディメンジョンから、選挙、庁舎、吏員、基盤整備の現状、議会、県、コミューン間組織などについて、ラショーム氏の活動や評価も含めて紹介して来た。氏は更に、一つの具体的事項について踏みこんだ後、総括に進んでいる。

具体的事項と言うのは、市長の仕事である。ラショーム氏はそれを、「根本的な任務と日常的な任務」とに区別している。

「根本的な任務」とは、作業場のような建物の建設、清掃計画実現のための土地取得、市庁舎、郵便局あるいは教会の鐘楼の全面的な修復などである。それらの計画の準備と実施に当たり、市長は、直接に手をかけなければならない。すなわち建築家や業者と接触したり、彼ら動かしたり、補助を求めたり、貸与者の組織を見つけ出したりしなければならず、これらの過程で必要な書類作成や契約行為も当然に彼の仕事である。このような業務遂行に際しては、特に業者と市長との関係の中に何らかの利益供与的事態が発生し得るし、社会もまたそのように推測することが起り得る。ラショーム氏は、氏に関して起った具体例をあげている。「例外といえば、学校用品の契約についてサインをする直前、納入の代表者が、私に、契約額の10%に相当する額が私の選ぶ政党に支給され得るということを示した。私が彼に求めたのは、この総額を補助的な学校備品に振り向けるというものであったが、これは彼の側にいかなる異議も引き起こさなかった。」(27頁)

日常的・臨時的業務についてはどうか。これについてラショーム氏は、大いに費消させる事項であるとしている、郵便物の点検、返事の作成への関与、住民との多様な理由に基づく会見、冠婚葬祭への対応、諸団体が催す宴会等への平等な出席と気遣いなどである。「地域にある協会(団体)の宴会への出席は同様に義務であった。そして食事が同じ主人によって作られている場合、マヨネーズつきのハムのひとかたまりや、田舎風ソースのかかった一切れの牛肉を平らげなければならないのだ。」

ラショーム氏は、地位並びに組織に絡めて、上の業務に加えて、二つの日常活動を大きな感心事項としている。「ひとつは市長(市の秘書)が国家の代理人として任務を遂行するために過ごす時間に関するものである。ほとんど毎日小さなコミューンの市長は文章を作成し、様式の決まった書類に記入し、国家の公的サービスに関する情報を提供するのである。

…第二の注意事項は行政警察権の行使に関わるものである。本当



に微妙な問題を問題とし、市長に課すのはしばしば難しい。市長はビールの祭典を中止できるか。」この祭典の中止は、議員の一部、商店主、参加住民の不満を招き市長不支持の原因ともなり兼ねない。安全確保の為の大きな技術的手段を持たない小コミューンの市長にとって、その中止を決断する以外に方法はないとラショーム氏は判断したのである。「以前の祭典は大いに羽目はずすものであった。その祭典が市議会のメンバーやその友人たちによって組織され、それがコミューンの活性化に貢献するような場合でも中止できるか。私はそれを禁止した。そして私は反感や恨みを引き起こした。」(27、28頁)

ラショーム氏の結論である。

「ともあれ私は、この任務が私に行うことを認めた行政的権限や公共財政の実際的な仕事を超えて、この任務を愛したのである。私は…聞かれることを望んでいる住民達との間にもたらず接触のために、この任務を愛した。私はこの任務が一般的利益、しかし具体的で手に触れることができ、非人間的ではない一般的利益ではない利益のために働く感情のために、この任務を愛した。私は、私が関与し、…またそれらが集合的なだれもの幸福に無用なものではないと評価する実行を通じてこの任務を愛していた。

ずっとコミューンの住民である私は、コミューンが発展し、千人の大台を超え、新しい公共サービスを提供しているのを見る。そして私は、もとより私の気質、資質や欠点をもってであるが、私が経験し、遂行した市長という職務が20世紀に、つまり何年か近くにある、過去に属しているという印象を持った。しかしジェラルド・ド・ネルバルは、〈我々の過去と未来は連帯している〉と書かなかつたであろうか。」(29頁)

## 第二項 中規模市

### i 町の市長

POUVOIRS73号の特集『自治体民主主義』(Pouvoirs 73 La dé-

mocratie municipale, pp., 29~39, 1995, Seuil)に載せられた、ヴィシー市のクロード・マルレー市長による「証言」である。クロード・マルレー市長は1950年生まれで、UDF - PRに所属し、1989年に市長に選ばれ、1995年に再選されている。医師で、1978年に「国境なき医師団」の代表になっている。また、国会議員、ヨーロッパ議会議員、政府委員(人権担当)なども歴任している。ヴィシーはフランス中央部の中央山塊のアリエ県にあり、人口27700名余りで、周辺を含め75000人余りの都市圏の中心市の一つ(副県庁所在地)である。1940年から1944年まで、ペタン元帥を国家元首とする親独政権の本拠地であったことは良く知られている。他方で、温泉に恵まれた保養観光地としてヨーロッパ中に知られている。化粧品、ミネラルウォーター、プラスチック加工、自動車関連などが主な産業である。周辺市と協力しての大学、技術教育機関構想も持っている。

〔証言〕

始めにマルレー市長は、コミューン議員の今日的な特徴を定義付けている。「一方で、ますます難しくなる運営上の新しい制約と、他方で、その計画を達成し、実現するための増大した可能性が提供する増加した利益によって特徴づけられるとあえて言おう。二つの場合にあって結論は任務と責任の増大である。」この定義付けにたつて、三つのテーマが設けられている。一つは「ますます制約を受ける運営」で、主に市長の治安責任並びに経済行為に関する問題と、新ヨーロッパ基準への対応問題であり、第二は、都市圏における中心的な市の責任とその遂行に伴う諸困難、そして第三は、1982年以来的分権化法によるコミューン計画の責任者としての市長の課題である。(29頁、引用はすべて上記論文によるものであり、必要に応じて頁数のみを記す。)

\*ますます制約を受ける運営

〈市長はひどい状態にある〉とかく市長の過酷な職業〉と言うフレーズに表わされるように、今日の市長は、課題の増加を前に、将来の財政均衡についての不安を抱いている。

被治者が求める質の良いサービスと負担の増加について、マルレー市長が具体例を挙げている。住民の安全・快適な生活の確保であるが、これには、「以前はコミユンの責任にはなかった新しい課題が、実際少しずつ増加してきている。…小犯罪の増加…は、十分な解決策を見出すのに都合が悪くなっている。国家警察は献身的な役人を配置しているが、手段と効力を失っている。」この事態に対処すべく、マルレー市長は市警察を創設する決心をしたが、「町は、20人の新しい職員と必要な手段のための費用を忍ばねばならなかった。」「県との連携のもとでのRMIの運営、犯罪防止のための間コミユン委員会の活動、必要とされる事態から増加する社会的協会への補助金、…すべてこれらのことは社会的費用支出の抗し難い上昇を引き起こしている。」市長の経済運営の可能性増加も反面では、その制約の確認に他ならない。「雇用がいまや市長の基本的な優先事項であるのだから、市長が、実際にはその実施手段の弱さがどれほどであるかを十分に判断されることを知っている領域、それに市長は投資しなければならないのである。」このような社会的・経済的諸要請がいずれも、市財政の圧迫を伴うものであることは領き得るが、その打開策がどのようなものであり得るかについては、ここでは触れられていない。(30頁)

続いてマルレー市長は、1990年にヨーロッパ基準が公表される前年のヴィシーにおける安全・予防・清潔の低水準と支払うべき費用の膨大さに慨嘆している。

#### # 新しい基準の重圧

「1989年、私が職務についた数ヶ月後、私は不愉快な驚きを持って何を選択すべきかという問いの中にいた。ビシーの都市計画は汚水浄化の点でフランスにおいて最も悪い位置にあったうちのひとつなのである。その処理状態は20パーセントの有効性を超えておらず、処理されずに流れ出たものの残りはアリエ川に廃棄されているのである。その別名が〈水の町の女王〉であるツーリスティックな湯治場という町にとってどんなイメージであろうか。間コミユン組

合は新しい浄化施設の建設を決断し、その目的のための費用は約4500万フランと策定されている。…一年後に、各国が1998年以前に従わなければならない新しい基準を課すヨーロッパ基準が公表されている。…いまや最終残存物の焼却を課すごみの除去に関しても、同様に新しいヨーロッパ基準がある。この除去は今後五年の間に家庭ごみの処理費用を倍増させるであろう。」同様に各種公共施設の安全基準の適用も多額の費用を要するものである。「以前は安全委員会が、最悪の期限に認容か違反かを、それらを一致させるために同意したが、今日では何も進行しない。20人の生徒を受け入れているすべてのクラスに…二つの解決策を命じている次官通達を適用するためには数ヶ月を要するであろう。(安全基準上)不適とされたスポーツ団体の抗議、スポーツ用地、劇場、あるいはフリアニの災難以後閉鎖された集会室のごみを数えるのは誰も決してできないであろう。…私は次のことを確信している。すなわち、私と同様に町の運営が絶えず、出来ることとそうでないこととの間で選択することから成り立っているということを知っている私の同僚のすべては、いっそう延期された期日を好むであろうということである。」見てきたように、フランス社会における一般的な変化、1982年以降の分権改革、ヨーロッパ基準の設定に伴う課題等に応えるために、フランスのコミュンの市長たちは、例外なくその責任の重さを感じ、課題の大きさとその達成手段の貧困さの中で呻吟していると言えるのである。(31頁)

#### ・ # 中心的な市の責任

「中心的な市は、彼らの都市圏の全サービスに応ずる一定数の要員を持つ責任を絶えず負ってきた。それは連帯のひとつの形態である。しかし人はこの20年を通じて、それが逆説的な結果に至ったことに気付いたのである。いっそう居住に適し、より安い家賃で、税金がより低い周辺への中心市住民の流出、いくつかは、いまやより裕福となっているコミュンに対する連帯が、今日、しばしば中心市の市長たちのうちに厳しい反省を生じさせる点にまで至っている

のである。」アリエ県で第1の都市は人口約44000人のモンリュソンであるが、第二のヴィシーは、地方中心都市ならではの責任と困難を抱えている。

「ヴィシー、ムーラン、モンリュソン—アリエ県の三つの主要市で、主要な救済センターの所在地である—の住民は、消防業務に年間400フランをはらっている。アリエにある別の300のコミユンの住民は平均50フランである。

1992年に国立音楽学校のために新しい校長を迎えた。彼の資質と彼の影響力が、3年の間に生徒の数を400人から750人に増やした。これらの生徒の半分以上が周辺のコミュンに居住している。しかし生徒一人あたり年間6500フランの赤字を負担しているのはヴィシー市だけである。…この役割は国家教育省に従属してはならないのであろうか。」(32頁)

#ますます獲得しがたくなる手段

任務遂行の主要な手段である財源について、マルーレ市長は次の様に記している。「自分の責務の全体に立ち向かうために、経済的危機の時代に、地方税をはっきりわかるほどに引き揚げることにまじめに取り組み得る市長は今日いるのだろうか。そのような危険を犯す市長は、なんであれ、早急に選挙によって断罪されるであろう。私に関しては、1989年に私の全任期中、税率には手を触れないという約束をした。実現された数々の投資や新しい業務の創設にもかかわらず、私は、市業務のますます難しくなる運営を持って、この約束を守ることに成功した。にもかかわらず、私はサービスへの料金の増加については告知した。水料金である。…

借入については、それは将来の税金である。またすべては、均衡点がどこにあるかを知ることである。私がやったように、20年来僅かな投資しかしていない町の方角を取り上げるとき、操作範囲が存在する。しかし、私はすでにそれを使い果たし、現在の利益率は慎重な気持ちを刺激するにはまったく抑制的なものである。」以上により、マルーレ市長の自主財源に関する基本方針とそれに基づく財

政運営の努力は明白である。国家による財政協力の実態はどうであろうか。国家協力の不十分さへの批判が必ずしも的を射ていないとマルレー市長は指摘する。「フランスの借入が頂点に達するとき、国家財政の赤字が300億フランに達しているとき、節減を行なう以外に方法はないのである。…徐々に鉄腕は、地方公共団体の不利益に抗し難く向かっている。ヴィシーでは1992年以来、経常費補助、我々の減資の三分の一を占める国家協力は各年ともコンスタントに減額してきた。私の同僚の多くは、酸素のひと吹きのように数年来予告されている地方財政の改革を望んでいる。…私が恐れるのは、たとえ改革が他方で別の価値を持つにしても、それが地方財政にとっての罨にしか過ぎないのではないかということである。」明かにマルレー市長は、国家への一方的な財政依存が国として困難だけでなく、地方公共団体としても好ましいものではないとしているが、云われるところの「罨」の意味は不明である。(32、33頁)

#### # 協力者を求めることの困難性

就任時のキャンペーンは「待つのは止めよう」というものであったが、マルレー市長は、一年間戦略的な決断を下すことを差し控えた。その理由は、「第1には、経験のなさから生まれる誤った選択」を回避する為であり、第二に「同様にもっとも緊急の課題が、有能で効果的な協力者を求めることだと言うことが明らかだったから」であるとされている。「私は、このことが本当の挑戦であることにすぐに気付いた。国家の公共任務と地域の公共任務および私的セクターとの間の壁が広範に崩れており、公的任務にある数多くの幹部が、自分たちがいまや直接対話する必要性を持っている地方行政のメカニズムを十分に知っている協力者を求めている大きな私的企業によって要請を受けている今日、どのように同様の戦力を募集するのか。公共の報酬は弱いものだ。任務に対する賦課金や便益か。」

「公務員に自治体の補助的な境界内で公的ならびに私的な活動の兼任を認めること、私が認可したと信じていたことは、それである。私は、一定の重要性を持つ町の大多数で実施されているこの慣習が

厳しく制限され、例外的な資格にのみ通用するということを州会計局から学ぶことで驚いたのである。私が課題とした目的を達成するために不可欠な幹部を求めるには、全体として一年が必要であった。…。さらに上手く解決されなかった問題、…すなわち議員と公務員との協働の困難性を付け加えなければならない。今日、市庁舎のそのような複雑な経営、書類の重要性、それら进行处理するのに求められる公務員の資質は、議員の役割を損なってこれら公務員の役割を明らかに増加させている。よそで働き、制限された時間しか任務に割けず、代表者としての責任をさらに負っている助役は、八時間以上働いている幹部と同様に自分の任務にかかわる文書をどのように知り得るであろうか。この状況はそれを解決するための多くの交渉をしばしば必要とするフラストレーションを生み出すのである。」

前半部分は、微小な報酬しか受け得ない議員や、私的企業にく吸い取られかねない〉役所幹部のある中で、有能な協力者を得ることの困難性が伝えられ、後半では、公務員の有能性による役割向上と議員の時間不足に起因する機能の低下の中での、議員と公務員の協働の困難性が指摘されている。(33、34頁)

#### # 政治の回避

さて、マルレー市長は住民の政治不信について、自治体運営の今日的状況に絡めて問題化し、結論的には政治の回避という判断に至っている。「市長は長い間、政治階級と市民社会との間の増加する乖離という結果に抵抗してきた。…現場への日常的な出現、全共同体の代表者という役割、政治生活の中で部分的に一人物をなしながら、政党を超えてもしくはその傍らにあっての集票者としての任務があるのである。部分的にはあるが、市長が長い間残念にも（政治階級と市民社会との乖離と言う現象から）免除されるべきとは思われないというのがまた事実である。」この自治体レベルにおける政治不信の理由として、マルレー市長は二つの理由を挙げている。

「第一の理由は、逆説的に、地域民主主義の増大自体に関わる。市議会内に均衡の取れた比例代表を設けることで、法はそこに対立を持ちこんだ。それは透明性と討論の保証であるが、同時にまたそれまで広範に技術的な範囲内への政治的対立の導入でもあるのだ。そして市長のイメージは政治的なものとなり、従って今日では軽視されているのである。

第二に、政治不信の主要な基本的理由の一つは、まさしく今日彼らの効力欠如の増加、事柄を動かす能力欠如の増加の感情に関わる。そして、対照的に市長を区別するのはこの能力なのである。しかし、彼の掌握しない、もしくは僅かしか掌握しない状況が増加しているのである。小さな犯罪、失業、周辺性などである。最後に、それはまさに最も重要であるが、ここ数年を通じての政治階級の衰退に関わる〈出来事〉が市長に関係している。というのは、腐敗が広がり得たのは、公共市場を通じてだからである。…しかし、幾つかのことが、スクープを探すことに満足を覚えるジャーナリストに遭遇するのである。その効果は悲惨なものである。私の任期中たびたび繰り返し、いつも選挙キャンペーン時に、私はその餌食となった。否認は実現困難である。というのは、プレスは意見を変えるのを好まず、また中傷への苦情は、被害がすでに起こってから後始めて届くのである。」中心市の市長の諸困難、政治不信の現状についての報告は以上の如くである。（34、35頁）

＊計画の保持機能の利益

マルーレ市長が続いて注目するのは、1982年以来の分権化法により市長が町の計画保持者になり得たことに伴い、その遂行に関わる課題認識であり、「計画を定義付けること」と「計画を伝達すること」という課題である。計画の実現こそ「基本的な独創性」を町にもたらすのであり、「今日、多くの公衆が、市長や市の名前に直接に結合することが出来るように—まさに最多の者にとって—するのであり、また人間と町の身体をほとんど資質向上させるアイデンティティーを強化するのである。」（35、36頁）



### # 自分の計画を定義付けること

マルレー氏が、前市長に対抗して、1989年にヴィシーの市長に選ばれた際、前市長と氏との違いは政治的立場でも、統率者としての人格性でも、町の財政的・社会生活的現状認識でもなく、「規模」の「継続的衰退」についての認識であった。「驚くような富が、世界の隅々特にフランス植民地から来た財産のある湯治客によって毎年4ヶ月だけで入り込む〈水の町の女王〉」が、「客の最大部分を排除した脱植民地化の間接的犠牲者のひとつ」となったのである。「50年代での60,000人という過去の湯治客から1988年での12,000人、1975年と1989年の調査の間、35,000人の過去の人口から28,000人の住民へ、記録的な失業率。この衰退に直面して、前の執行部は多くの継続する年々その最善を持って和らげようと試みたが、それは市民たちを動員することにもはや敏感ではなかった。」この事態に対応する「新しい計画」が「新しいグループのシンボル」となり、ヴィシーの「衰退」を白日の下に晒したのである。

マルレー氏は、「新しい計画」の定義付けにあたり、困難ながらも、「単純な選択肢」を設定した。「方向性を根本的に変え、町を新しい競争領域に投げ入れるべきか、反対に新たに我々の伝統的な活動の中に優良性を捜し求めるべきなのかということであった。」ここで、ヴィシーは第二の道を選び、伝統に新たな装いを施したのである。

ヴィシーを「整体、健康、美、余暇のヨーロッパでもっとも大きな拠点のひとつに作り変えること」が目的と設定されたのである。しかしこれには町の実際とイメージを今日の好みに合わせると言う条件があった。「この計画は、私の任期の6年間を、それだけにのみ、殆ど完全に当てたのである。まさに選挙直前に私の前任者によって署名された、国、その権利獲得者、県議会、町との間の温泉再活性化のプランは完全に実現された。ヴィシーの温泉施設は今やヨーロッパで最も近代的で、国際的な客層の需要に合う非常に地位の高い保養センターが伝統的な温泉施設に加わった。…町の道路の半

分は新しく作り直された。近代化されたスポーツ施設、改装されたオペラ座、その威厳のある施設の地下には会議センターが生まれつつある。間コミュン産業活動パークが都市部のコミュンの中に日の目を見つつある。」ここでの前任者の役割は、強調され評価されるべきものであろう。これと並んで、マルーレ市長は経営者や住民の信頼感と忍耐を称えている。

「長年の間、ヴィシー市は大きな建設現場に過ぎなかった。15億フラン以上がそこに投資された。そして制約は商人やホテル業者にとってと同様住民にも大きなものであった。このような場合に起こる自然の苛立ちの表明にもかかわらず、不安(町が崩壊する…)にもかかわらず、批判(誇大妄想狂)にもかかわらず、私は、私の同朋市民が、多くの忍耐と信頼を持ってこの根本的変化を受け入れたという感情を持っている。

私は、この忍耐と信頼が一つの基本的な理由と結びついていると信じている。特定の目的を持って表明された計画の実現に立ち会おうという感情である。」

上の計画実現によって起った変化について、数字が示されている。「1990年に3,000人であった会議参加者の宿泊が25,000人になったこと、新しい保養センターの開始年以來5,000人の湯治客が増加したこと、オペラ座や文化施設への観客、数々の発表や国民的・国際的スポーツ研修の倍増である。そしてことに、フランスで増加しているのに、1993年から1994年にかけて失業が2.8%減少したのである。」(36~38頁)

#### # 自分の計画を伝達すること

町の事業を計画し実施に移すのは、その計画が全般的・本質的である分だけ多くの批判や時には積極的な抵抗に出会うものである。特に市長と言う選良にとってはそうである。逆にいえば、計画への賛同者を得ることが、計画を立てることと並んで、あるいはそれ以上に計画者—市長の課題である。「賛同者を引きつけ得ない計画は、失敗に陥るか、少なくとも関心を集められない。市長にとっては将

来を予見することと同様、説得することも重要である。まさしくこの領域においてこそ、最も大きな困難に遭遇したと評価するのである。」計画への賛同(応答)の獲得は、コミュニケーションの内容、方法に依存する。

マルレー市長にあっては、計画の伝達を巡り、どのような問題にいかなる対応がなされたのか、又一般に市長はこの問題をどのように位置付けていたのであろうか。氏は性格上、「特別に伝達能力のある人物」ではなかったが、「この伝達能力はヴィシーには特に必要だったのである。ブルボンを継ぐ人々は誠実で、勤勉で、信頼にたたる人士である。しかし、彼らはしばしば、来訪者を驚かすという特質をもっている。彼らはペシミストなのである。…1986年に私が国家の秘書になったとき、…。私の事務長は、そのとき私に、大臣の本質的役割の一つは倦むことなく同じ事を繰り返すことだと教え、そして私はそれが必要だとすぐに理解した。これは市長にとってもまったく同様に確かなことである。今日ヴィシーには15の地区委員会があり、その各々が毎年私の出席の下に総会を開いている。これはまさに、直接民主主義の可能な最良の方法である。…上手く行かないことや技術サービスが注意することが出来なかったことを知ることを可能にさせることとは別に、これらの集会は、町の計画を絶えず繰り返し、各年にその段階を評価し、人々がその約束を守っていることを示すことを可能とするのである。」

このような直接の住民との接触による伝達に比べて、文書による伝達方法に対してはマルレー市長は疑問を呈している。

「文書による伝達は、私にとっては一層の疑問の源泉である。私は全体でまた全体のために、短い8頁の市長の手紙を年3～4回発行するだけである。私の町と同規模の多くの町が40～60頁の月報を4色刷りで発行していることを知って非常に驚いた。私の場合には、私の財政の中で印刷にも、このようなものの実現のために組織された必要なチームへの報酬のためにも、十分に必要な額を見出すのは不可能である。…また、計画の達成が最良の伝達であると考え

る傾向に私があるからである。もし私が間違っていれば、私の選挙民は数ヶ月のうちに私にそのことを知らせ、また別の計画のために別の男性または女性を選ぶであろう。反対の場合、もし、私が期待するように、彼らが私に伴うチームに新たな信頼を置けば、我々は、1989年に最初に、私が彼らに提示した計画を6年間継続し、また人間の歴史と同様、町の歴史が絶えざる再出発あるのだから、今や継続しなければならないのである。」

ii 諸権力の瓦状接合、デモクラシーの限界

以下は、POUVOIRS60号の特集「分権」(Pouvoirs 60 La décentralisation, pp., 41~53, 1992, Seuil)に載せられた、アン(Ain)県ベレ(Belley)市のシャルル・ミヨン Charles Millon市長による証言である。ミヨン市長はアン選出の国民議会議員であり、国民議会でのUDFの代表でもある。以下の証言は、前の三つの証言と異なり、氏のアン市での体験を踏まえたものではなく、1982年以来の分権化政策に対する評価と課題の提示を主眼としている。諸権力の瓦状接合、補足原理、分権の適用の論理、二重行政、諸権力の交叉、交叉財政などの概念を駆使しながら、分権化政策の諸障害を摘出し、民主主義の再生が地域からなされるべき事を訴えているのである。

ミヨン氏によれば、「分権の実質的対照表が、分権化政策が立ち上がらせた目的に対応するものであるのかは明らかではない。出会った障害の性質について、現れた抵抗の性質について自問する事、古い慣習に取って代わった政治的メカニズムについて明確な意識を持つ事が大切である。」このような総括的認識は、次のような課題設定にも向かっている。科学者と同様に、「政治家は、新しい行政的・地域的システムに隠され、それがあべきように機能するのを妨げている一定の障害を廃棄する事によって、分権を再公式化しなければならない」と云うのである。(41頁。引用はすべて上記論文からであり、必要に応じて頁数のみ記す。)

障害とは何であるのか。ミヨン氏は、障害の原因よりも帰結を問

題視している。「我々の行政メカニズムに隠されたこれらの障害の帰結として、最も明瞭で重いものは、分権から生まれた権力の異なった水準の余りに緊密な瓦状の重なり合い関わる。共和国内に現存するさまざまな公的責任機関の間での権限の移譲と配分の態様は、そこここで、不都合な侵害（越権）が生じるのを防ぐ事が出来なかった。それは、立法者によって気付かれなかった事である。さまざまな地方公共団体と国家の間に確立されている諸関係の吟味は、これらの障害を、それらの直接あるいは結果的にもたらされる帰結と同様に明らかにする。」もっとも、ミヨン氏は「公的責任のさまざまな水準の存在は、それ自体として良い事である」としている。と言うのも「それは、本当の地方の専制が生まれるのを抑止することによって、それらの起り得る行き過ぎを民主的に和らげるからである。同様に、現存のさまざまな権力の相関的な重なり合いの有益な面を強調しなければならない。それは、多くの領域で、さまざまな地方公共団体と国家との間での協調的な活動を承認するのである。」(41、42頁)

そこで権力諸現象の分析は共時的な方法によってよりも、「進行中の漸進的発展の一時的状態に関わっている事を」忘れないで行われるべきである。すなわち我々は、「遭遇している問題はなによりも臨時のものであるという事実を強調すべきである。それらの問題は、分権を実現する為に成し遂げるべき行程のさまざまな段階を並べている。実際、もっと前方に進むように我々を仕向け、それらのうちの各々は、我々が分権のダイナミズムの中により深く関わる事に我々を仕向けるのである。」(42頁)

このような視点に立って、ミヨン氏は、さまざまな権力の実際の重なり合いが、さまざまな行政の機能とそれらの政策の財政措置と言う、分離すべき、二つの領域の中に本質的に感じ取り得るとしている。

ミヨン氏は、二つの領域に感じ取られる権力の重なり合いについて分析する前に、そもそも分権の理論的基礎が何であったのかに目

を向けている。氏によれば、「分権は、補足原理と言う本質的な原理に基礎をおき、権力ブロックの論理と言う適用の論理に基づいている。」それぞれについて、次のような説明がなされている。なお、ミヨン氏は、はじめに行政領域に関して、補足原理、適用原理、更には関連する、制度的機能障害並びに人間的機能障害についての説明を行い、その後、重点的に財政事項を対象としている。

「補足原理は、サーヴィス機能の課題が、それを確保する為に同様な最も小さな公共団体により、それが提供されるサーヴィスが可能な限り最も近くで確保されると言う事を求めるのである。コミューンの水準で確保され得ない課題だけが、県もしくはレジオンに帰されるべきであり、レジオンの水準で確保されないサーヴィスだけが国家にまで登るべきである。補足の原理は、共和国の行政構造に可能な限り最も優れた柔軟性と適応力を与える事を認めるのである。それは、分権の計画自体の核心にあるのである。」(42、43頁)

次に適用の論理であるが、ここにこそ主たる障害が生まれるのである。「分権の適用の論理は、権力ブロックの論理である。その重要性はそれ自体から理解される。このロジックは、国家からコミューンまで、さまざまな公共団体の間での、一定の権限とそれに付随する任務の配分を統率しなければならないが、一つの公共団体の権力による他の公共団体の侵害、進められる政策の有効性に有害で、被治者の利益に反する一定の紛争を生み出す危険を明かに犯す侵害を最大限回避する為にまさしく考えられたのである。このような責任上の紛争、また、直接的な関係者ではないにしても、国家は、暗黙にその後見力を復活させながら、その裁定者的役割を再発見することしかできないのである。…ところがこのような階層化は油断のならない再集権化につながり、各階層はその政策を上階層によって決められる事になるのである。そして、権力のピラミッド的組織が、事実上、強く集権化された国家に従属する行政構造を構成する事となるのである。…諸権限のブロックの論理は、同じ領域に課された決定の審級を重ねる事を避けながら、さまざまな公共団体に割り当

てられるさまざまな責任の間の補完の体系を創設するのである。」  
(43頁)

このような二つの原理を内包する分権は、「したがって、我々に直接的な集権と間接的な集権を生み出す新しい封建的モデルを共に回避させるに違いない。…しかし国家は、それが解体させる事の出来るあらゆる特権と言う事実の中で分離しなかった。そして、一定の責任の交錯が産み出され、それが目論まれたような分権の現実と効果を一定の範囲で犯す事となったのである。」なおミヨン氏は、諸権力の一定の交錯については、発展史的視点から臨時的に正当化されるべきだと繰返し述べている。その上で、分権の諸法の適用にあたっての機能麻痺が、制度的並びに人間的な二つの次元を含むと捉えている。(43、44頁)

まず制度的障害・機能麻痺についてである。

「レジオンに移譲されるべき国家の諸部分を明瞭に同定しない為に、人は、国家のサービスであったもののうち一定のものを新しい公共団体の〈守備範囲〉におくことで満足し、その際それらが新しい明瞭な階層に上手く統合されない場合もそうするのである。したがっていつもそれらは、…国家の直接的な権限の下に止まるのである。二つの階層間の混合のケースが数多くある。…その際にはカフカの行政に結びつく一種のめまい、云うならば分裂症的めまいを視野に持ち、その際共存する二つの階層が異なる利益と計画を持つ事になる。この組織に隠された障害はすぐに現れる事になる。停滞主義、抑制、進められる政策継承の欠如である。

更に、国家によりレジオンの守備範囲(管理)に置かれた技術手段は、国家水準で誤って見積もられた地域発展の経過により定期的に不十分なものとなり得る。それにより、国家の唯一の権限から外れた、限定されたサービスの運営、レジオンは、それを活用する為に、理論上それに委ねられた任務を、十分な方法で遂行することの困難性の中にある。」(44頁)

このような制度上の本質的並びに技術的障害を取り除く為には、

「これらの権限委任の幾つかを再び問題に付し、レジオンがその新しい任務を達成するのに必要な手段の掌握を含む、権限の純粋な移譲をそれに変える事が起るべきである」というのがミヨン氏の提案であるが、上に基づく障害のより具体的な帰結は次の様になると言うのである。(44頁)

「もし、実際に、レジオンが、長い間国家により進められてきたサービスに並行して、固有の技術的・行政的サービスを集める義務を負わされているのなら、その場合には、明かに、分権化は地方公共団体の機能費用の高騰により窒息し、貶められた結末に至るであろう。…共和国は同じ機能を遂行する二つの行政に財政措置をしなければならないと言う奇異な状況の中に置かれるであろう。むしろ、この二つの身体を持つ怪物は、第1次では、双頭の方向により値する。

さらに、二つのほぼ類似の構造を並立させ、それらの共同責任の一方を他方に解除させる事が出来る二重行政によって生み出される慣性力は、事実上、二つの権限の下に実際に置かれているサービスによって導かれる個別的な政策に基づいて、国家とレジオンとの間で観点の相違が持つ事となり得る何らかの遅滞させる効果より勝る事になる。二つの権限が何らかの軋みを生み出す場においては二重の行政は凍結に至り、分権の過程を再び本当に問題化することになるであろう。」(44、45頁)

次に人間的次元に基づく技術的機能障害である。これは「描くのに最も難しい」が「至るところでしばしば分析される。」技術的機能障害を引き起こす主観的な行動の総体とは何か。それは、フランス人の「思考の習慣の慣性、フランスが経験して来た数世紀に亘る集権的な行政実践の不可避的な遺物である頑固な経営の伝統に結びついている」のである。(46頁)

このような人間的次元における機能障害の典型的事例が地域整備である。「地域整備は長い間国家の専断的な事業であった。それは人がパリと地方との間に見知っている不均衡によって表わされる。



この不均衡は1950年代以後少しずつ克服されてきたが、国家的な手段によってであり、パリから決められ、指揮され、したがって首都に中心を置く国土の視点に基づくものである。」パリを本部とし、パリを優先する国土整備計画は、1950年に「レジオン活動計画」「レジオン発展会社」を、1954年に「計画諸レジオン」を、更に1960年に「レジオン活動登録」を練り上げてきたが、「その政策の優先順位、施策、配分はパリから決められ続けているのである。」続いて、1964年2月14日デクレによりDATARが創られ、脱集権化が目指されたが、「首相の直接的な権限の下に置かれた活動組織によるレジオンの発展に注意を向けるものである。」「かくて1950年以来、分権化諸法まで、国家は地域整備の集権的な経営文化を完成させたが、その際、まずは国家の観点からつまり国家利益の中で作用するような思考と活動になじんだ起源を持つサービスを形成したのである。分権化により産まれた新しい制度的配置は、それまで中央行政政策を導いてきた、これらの思考方法、これらの評価と優先付けの規準、これらの一般的活動原則を直ちに変えることが出来るであろうか。難しいであろう。中央権力によって作られた行政的な実践と文化を考慮する事によって、一定数の地方公共団体は、しばしばそれについて明確な意識を持たずに、国家の暗黙の後見を継続させ、彼等の新しい責任を、彼等の固有な事情にたって問題化しているのである。…実践は、分権化法で期待された恩恵を失う事を見るというリスクをもって、変化されないままとなったのである。」(46頁)

以上により、1982年以降の分権化改革に内包する機能障害、特に諸権力の交錯がもたらす障害の行政的側面に引証した実態が明らかとなった。ミヨン氏は次に、政策の財政的側面に関わらせて、権力交錯がもたらす障害の多くの具体的事例と一定の貢献を紹介し、さらに交叉財政がもたらす一般的問題(財政と政治的秩序)を指摘し、警鐘を鳴らす。

「現在の行政システムに隠された障害が最も有害となって現れる

のは、財政問題が現れるときである。人はここで、諸権力の交錯の本当の核心に触れるのである。…」(47頁)

このような障害の第1例としてミヨン氏は教育(高等学校)の問題を取り上げている。

「教育の場合は、明白に、現実のシステムの財政的な矛盾をあらわしている。実際、自らが分権化した諸課題の枠の中で、国家は法を作りつづけ、更に自分の流儀で、他の公共団体に、今後は責任として、国家の決定によって決定され得る支出の財政配慮をあずけるに当たって、規制さえしつづけたのである。高校の場合、指導方針の変更、教育計画の変更、新しい部門の創設、性急に、又しばしば住民の圧力により採用された一方的な課題は、始めは、それに対して自分たちが関与しない国家政策により決定されたレジオンにとっての過剰な財政負担であったのである。

同時に、高校の利便のために、それらの資源となる全てに関してレジオン自身によって企てられた努力は、分権化以来、国家が自己の責任を放棄した時、国家が新しいレジオンの責任を補償するために、それらに配分する事に同意した原資の発展に関わりなく、増加を見たのである。」(47、48頁)

これらの打開を目指して、「1983年の7月22日法17条は二つの学校団体補助を創設した。レジオン学校団体補助(DRES)とコレージュの団体の県補助(DDEC)である。これら二つの補助の進展は、明かに、建設のために地方公共団体によって遂行される課題の急速な増加に対応するどころではなかった。…レジオンに関して云えば、投資の負担は1990年に155億フランを表わし、それらの全財政の3分の1で、1989年より28.7%多かったのである。」見られるように、国家レベルでの高等学校教育問題への具体的対応策は、国の責任を自覚しないばかりか、レジオンへの過剰負担をもたらすものであったのである。(48頁)

それでも、ミヨン氏は国家の諸施策に対して一定の評価をすべきであるとしている。

「この実践に対して、それでも一定数の肯定的な原理を認めなければならない。国家と地方公共団体との間の財政の分有は、財政力を持った団体が国家共同体の一定の部分によって大部分利用されるという事実のゆえに完全に正当化されるのである。それについては、それ以来、それが国民の残り以上にそこに参加するというのは合理的である。」具体的事例として、道路建設に関わる費用負担の原則が挙げられている。「国家にとって、道路建設費用を、道路が横切っている地方公共団体と分かち合うのは不合理な事ではない。この財政の分有は、支払者と利用者を近づけようとする、本質的な、気遣いにより正当付けられる。」しかし他方で、こうした事業実施に伴う「驚くべき漂流」について指摘する事を忘れていない。(48～49頁)

「混合財政は非常に特定の財政決定の事業であり、費用の正しい分有を実現する方式で注意深く計算されなければならないのである。この事象に本質的な権限を保有している国家は、自分に固有な強制機能によって、自分だけによって計画された団体をほかのものに支払わせるので、リスクは大きい。相変わらず道路を問題とすれば、国家—レジオン計画は、しばしば、始めは驚くべき漂流である。事業の掌握を自分だけで保持しながら、国家はしばしば、国家的連絡網にいつも属す道路について地方公共団体に非常に広範に財政負担させてきたのである。」これだけでなく、国家が自ら指揮し得る事業によって、利益を得ることさえあるというのが、ミヨン氏の観察である。「国家自身が事業の全費用の18.6%以下しか負担しない場合さえある。ところがこの同じ事業が、同じ時期に国家会計の中でTVAの18.6%と報告している。かくて、国家は逆説的に巨大な支出に取りかかる事で利益を得る事が出来る。何故なら国家は、それについて税により引出すであろう便宜より小さな、最小の負担によってのみそれに取り組むからである。…このような財政的混乱は、地域開発団体の領域における全ての事項に対する国家の後見制の非常に体系的な維持の結果である。」(49頁)

交叉財政について、ミヨン氏はさらに慎重な評価を続ける。一般的な有用性の事例を挙げているのである。

「国家の関与とそうでない場合の、さまざまな地方公共団体の中で交叉した財政の一般化した実践に起因する諸権力の交叉の現象を考察する事が残っている。そこでもなを、交叉した財政措置が利用者を支払い者に近づける必要性により正当化される。しかし、それらは別の正当性を持っている。小さいとか僅かな手段しか持たない地方公共団体に、借入の下で押しつぶされたり、税で被治者達を多分に喘がせる事なしに一定の必要な投資を実現させると言う正当性である。

実際、投資費用の相互化は納税者にとっては優れた事である。もし各々のコミューンが、別々に重要で必要な一定の投資に定期的に取り組まなければならないとすれば、その場合にはコミューンは、目に見えるように税を増加させたり、膨大に借入をする義務の中に置かれる事になる。…交叉した財政措置はこのような財政インフレの制限を可能とするのである。

更に、交叉した財政は田園圏全体の調和的整備に関して非常に大きなサービスをもたらす。一定の大きな村の役を演じるように仕向けられ、コミューンの資源だけでは財政確保され得ない、同時に商業的紐帯、連絡紐帯、社会紐帯としての重要な役割である。…地方公共団体間の交叉財政は必要な財政的再均衡化の道具である。」

(49、50頁)

このような交叉財政についての積極的評価にもかかわらず、ミヨン氏はそれに対する批判の矢を放つのを忘れてはいない。

「しかし交叉財政は、二つのオーダーにおいてそれらの障害を持つ。財政的ならびに政治的なオーダーである。財政的リスクは最後にもたらされる過剰投資というリスクである。」(50頁)

はじめに財政的リスクである。

「所与の計画の中で、各公共団体は当然にもその固有の資産の処理総額を、全体としての計画で期待される恩恵の観点から考慮する

よう求められるのである。参加している公共団体の各々にとって、全体として非常に高価な計画は、かくて安価なものに見なされ得るのである。財政に対する全ての参加者による投資総額は稀にのみ考慮され、いわば、それら参加者の各々にとっては、それが支払うようにし向けられる全体的な価格の最小の部分によって、いわばこすり消されるのである。

この超過投資のリスクは、それもまた支出の誘発となる〈後見制の効果〉のために、他方で二重になるのである。地方公共団体は実際、国家、レジオン、あるいは県に、〈何らかのものを払わさせること〉を促す全ての機会をつかまないであろうか。かくて、地方公共団体は、国家、レジオン、県が負担するであろう資金が目の前を通りすぎると言う印象だけでも持つので、必要ではない一定の支出に取り組み、無用な一定の団体を要求するのである。いずれにせよ、この超過投資の有害な性格の分析を微妙に扱うべきである。集中的システムは、非常にしばしば、利用者に非常に有害な過少投資に至るのである。教育の残念な事例がここではそれを証明するためにある。このようなわけで、ここではなお、流れの中にある発展と現状を区別しなければならないのである。もし、最後に、過剰投資による支出の膨らみが恐れるべきものであるとすれば、当面、むしろ、その結果が資産上有益となる、蓄積された遅れの取り戻しが問題となる。」(50、51頁)

続いて、交叉した財政がもたらす政治的秩序への障害である。

「まさしく一層心配となり、恐らく将来にとって一層重い結果となる、交叉した財政に隠された第二の障害は政治的秩序に関わるものである。交叉した財政は、市民達にとって諸権限の急速な混同を招くが、それは、市民たちが議員たちに対して確保すべき民主的統制の難しさを増加させる。人はもはや何が誰に依存しているのかを知り得ない。交叉した財政は議院たちの実質的選択を一層見えにくくする。この財政方式が地方議員の自由に課す制限は、かくかくの選択肢に投票することによって決定することの不可能性の中に、明

らかに市民を定置するのである。議員の責任が希薄となる時、手段のより小さな公共団体の、より広く、したがってより富裕な公共団体への事実上の従属が生まれるとき、実施すべき計画の決定と計画が一致しているとき、地域民主主義の働きは最小となるのである。

さらに、交叉した財政が可能とする均衡と連帯の代価はやがて、政治の適応力と反応の素早さの犠牲によって支払われる。諸々の手続きの鬱陶しさは新しい状況への素早い反応の採用を認めない。更に、採用された決定とプログラムの組まれた計画の無力さは、それらの効果そのものを束縛し得るのである。さまざまな責任の階梯間での良い調和を確保する最良の方法が、実践的には、政治的顧客の脈絡の構築を回避する議員兼任である事が明かとなるのは嘆かわしい事である。」(51頁)

交叉した財政がもたらす財政的・政治的障害については上のごとくであるが、ミヨン氏は、交叉した財政そのものを生み出す諸権力の重畳について、フランスにおける民主主義の停滞という、より広い観点から問題にしている。

「人は、事柄がどれほど複雑であるかと言う事、またさまざまな権力の重畳(交錯)が、この上なく、我々の民主的实践や我々の政治的实践に関わっているのを見るのである。どれほど、それらの事柄が、おそらく、両者ともに、市民が共和国の権力構造のただ中で彼等を代表することを課している人間に一致している意識を条件付けている、最大の信頼と最良の明良性の感覚の中に進んで行く、我々の公共生活の改革の中心となり得ることであろうか。

もし実際に、今日の公共生活に危機があるのであれば、我々が、何らかのし方で民主主義に動きを起こし、民主主義にその活力を新たに与え、それにそれ自体への信頼を帰せしめる為に民主主義を再強化し再公式化しなければならないのは、地域の階梯においてではないのであろうか。あらゆる権威主義的偏流に対面し、あらゆる政治的正当性の危機に対面して、誤りのない対処策はいつも、市民に、市民がその日常生活で直面する問題が依存している決定機関を本当

に統制する手段を与える事によって、その主権を繰返し与える事であろう。なぜなら、人は、選挙民が自分の選んだ人物に対して持つ信頼を、彼が議員の活動を耐えず知りかつ評価する事をしつづける可能性から分離する事は出来ないからである。民主主義は、その原理自体、議員に選挙民のために選択する能力を与え、定期的に問題視され吟味されるこの権力の委任から分離しないようにする為には、定期的に市民にたち返らなければならないのである。

その為には、地方公共団体にとって、共同を拒否するかもしれない、自分の計画に不可欠なパートナーである他の公共団体の悪意を強調することによって、自分の責任を捨てる事は出来ないのである。尚一層偽善的なやり方で、先のリセの危機に際して、国家は妥協し、教育の分野に現実に存在する諸権力の交錯を作用させることによって、その政策を成し遂げなかったのである。最も高い国家の権限は、高校生の反抗が殆どもっぱら教育的秩序にあったのに、たびたび、校舎の建築と管理を任されているレジオンを問題にしたのである。しかし、ひとが、さまざまな議員、さまざまな公共団体によって進められる政策の読みやすさをそんな風に減少させるときはいつも、ひとが遮っているのは民主主義の実践であり、人が損なっているのは政治的世界への信頼なのである。」

諸権力の重畳の負の部分、「あらゆる権威主義的偏流」によって産み出され、民主主義の停滞のみならず、「政治的正当性の危機」、「政治的世界への信頼」の喪失をも招いているというのがミヨン氏の認識である。そして、「民主主義の強化」のためには、あらゆる領域における分権化が押し進められるべきであると結論づけている。

「もし今日我々が民主主義の強化を望むなら、我々は、わが国で取り始められた分権化を一層一貫した方法で続けなければならないのである。国家にとっては、レジオンの本当の拡大を理解する事が問題となる。その際、今後レジオンの経営的能力とそれらの実践的効力、隠れた後見なしに、強いられた後見のサービスの助けなし

に、それらに託された諸々の責任、又将来託されるであろう諸々の責任の完全な実現を保障する手段を与える事が求められるのである。われわれは、地域整備、教育、文化のように構想だけされていた分野において、諸権限の広範な移管に向かわなければならないのである。

しかし、わが国に躍動性を与え得るこの諸権限の必要な移管に対して、国家によって年度ごとに決定される裁量的な補助なしで済ませ得る本当の財政の移管が伴わなければならない。この唯一の条件において、我々が現実に目にしている権力の交錯の最も忌まわしい曲面が消失し得るのである。行政的、財政的に、我々は、地方公共団体に多数の閥を通過させねばならないのである。共和国の諸制度への市民の統制の強化は、疑いもなく、我々の民主主義に抵触している現実の信頼の危機への最良の対処策なのである。」

(次号につづく)