

≪臨床政治学≫

フランスにおける地域民主主義の一実相

鈴木 礼 暁

目次

はしがき

第1節 地域民主主義の発展と現状－市と市長を中心に

第2節 アンケートによる地域民主主義の実態

第3節 インタビューによる地域民主主義の実態

あとがき 中央－地方関係の将来

はしがき

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

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

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

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

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

第1節 地域民主主義の発展と現状—市と市長を中心に—

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

為に有益であらう。

フランス革命から1884年まで

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

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

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

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

1884年「4月5日」法

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

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

1957年コミューン行政法典（地域民主主義への願望とその限界）

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

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

市と市議会

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

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

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

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

市長

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

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

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

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

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

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

地域民主主義の限界

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

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

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

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

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

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

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

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

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

地域民主主義制度の現状

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

(註)

市の権限、業務

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

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

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

（註）

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

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

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

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

絡会議20-2条）。

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

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

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

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

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

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

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

市と住民

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

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

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

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

市議会の構成、開会、議事公開

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

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

市議会議員の職業上の保障

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

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

①議会の全員総会

②議員がその構成員であり、市議会議決によって設立された委員会の会合

③市を代表するために任命された組織の議決機関及び事務局の
合

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

市議会の権限

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

L.121-26 市議会は、議決によって、市議会の事務を処理する。

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

3 市議会は、地域の利害に関わる事項について、要望を発する。

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

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

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

2 市議会は、収入吏の公金収支報告について、最終決算を除き、

報告を聞き、討論し、決定する。

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

さて、以上が市議会の権限の概要であるが、

市長

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

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

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

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

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

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

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

以上である。（註）

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

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

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

以上である。（コメント）

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

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

「市長は、県の國務代理官の指揮監督の下に、以下の事項を行う。

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

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

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

第2項 財政（アンケート：財政困難、図表の挿入によりわかりやすくする）

*法制度

続いて市の財政について『法典』の諸規定から概要を把握しておこう。（註）

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

第一部 予算

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

L.212-1 市の予算は、市長によって提案され、市議会が採択す

る。

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

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

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

第二部 支出

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

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

第三部 収入

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

まず、市収入全般を章別に概観しておこう。

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

以上のうちで、第3章および第4章がもっとも多くを占めている。

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

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

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

L. 231-2 經常部門の租税収入

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

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

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

L. 231-3 經常部門の非税収入

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

L. 231-5 經常部門の税収入

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

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

b) 以下の収入

①電気税、②ポスター等広告税、③滞在税等、④席料収入、⑤入港税

L. 231-6 経常部門の非税収入

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

投資部門の収入

投資部門についても、二つの一般的条文の下に、具体的項目を含んでいる。

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

L. 231-8 投資部門の税収入

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

L. 231-9 投資部門の非税収入

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

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

L. 231-11 投資部門の税収入

①公共輸送手段関係、②暫定的地方交付税関係

L. 231-12 投資部門の非税収入

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

以上が、市財政の概要である。(註35)

(図表を下に簡潔に、guide statistique を中心に)

第3項 市間組織(アンケート、図表により簡潔に説明する)

さて次に、市合併および市間組織に移ろう。(註)

前述のように、歴史的な中央集権体制に加えて、きわめて小規模

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

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

これらについて、『法典』諸規定に従い概括しておこう。

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

まず、第1編第1部第2章

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

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

2 投票に由来する経費は、国の負担とする。

3 第1項に定める投票の制度に適用される方式は、デクレがこれを定める。

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

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

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

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

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

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

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

合併を宣言することが出来るものとする。

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

次に市間組織に移ろう。（註）

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

市組合

市連合区 (Districts)

第4節 財産・債権債務の移管に関する規定

第5節 広域市圏評議会

第6章 複合組合 (Syndicats mixtes)

第7章 広域農村圏 (第92-125号法律)

第8章 広域都市圏 (第92-125号法律)

第7部 新都市 (Agglomérations nouvelles)

第8部 特別規定

第 2 節 アンケートにみる地域民主主義の実態

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

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

フランスにおける地域民主主義の一実相（鈴木）

地域別回答状況（一部）

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

人口規模別回答状況

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

市長職業（5種126人）

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

所属政党（4党+無所属）

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

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

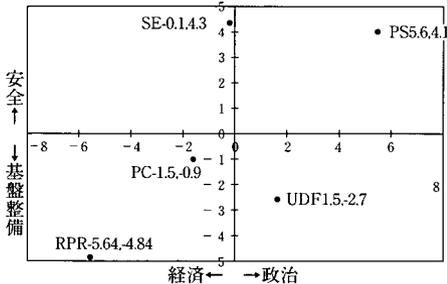
*市の現状と市長

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

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

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

G2 (q42-q5) 政党別問題



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

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

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

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

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

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

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

議員候補者等は動機形成としては、無所属の一定数を除き、小さな要因に留まっている。(日本との比較)下の図表は政党別立候補理由の位置を示すものである。

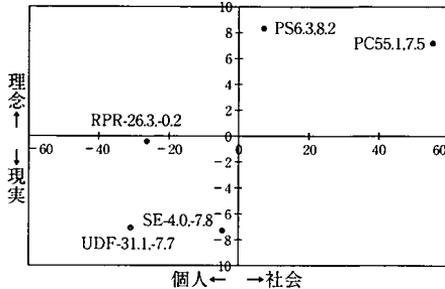
X軸に見られる、個人性と社会性については共産党と民主連合との間に90ポイント弱の隔

たりがあるだけでなく、全体として分散した位置取りにある。共産党が社会的で理想的、社会党が理想的で平均的であるのに対し、民主連合が個人的で現実的傾向にある。無所属が現実性に、また共和国

連合が個人性に傾いていることが明らかである。また共和国連合は理想と現実のバランスを取りながら、個人性に傾いている点で民主連合と共通している。

フランスの市長たちは、政治家としてどのような資質や能力が求められると考えているのか。これについて17の選択肢から4項目を選んでもらった。「誠実」で「企画力」に富み「聴取力」が優れていることが理想的な市長の備えるべき資質と考えられている。

G3 (q42-q7) 政党別立候補理由



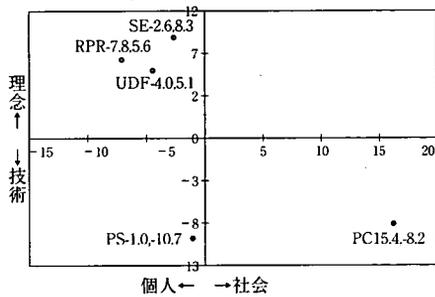
社会：団体要請、政党代表等
 理念：理想戦、理想追求等
 個人：経歴、指導的性格等
 現実：生活改善、町を守る

市長資質	適応力	説得力	企画力	分析力	聴取力	伝達力	法知識	掌握力	情報力	経験	個性	誠実性	創造力	経営力	知名度	集票力	意志
PC(27)	0	3	18	5	23	4	1	3	0	6	0	22	3	1	1	20	1
PS(82)	7	23	46	15	48	11	6	21	7	12	11	39	17	13	7	43	17
UDF(40)	3	9	23	4	22	5	1	7	6	7	5	27	9	5	0	16	6
RPR(46)	8	10	33	12	26	6	1	13	3	7	6	29	8	6	0	15	6
SE(50)	2	13	28	10	24	5	1	14	1	6	5	36	13	9	2	18	10
TOTAL(245)	20	58	148	46	143	31	10	58	17	38	27	153	50	34	10	112	40

一般的な知名度と並んで、法知識が総選択数(980)の1%(10)で、最も低い資質・能力とされているのは、彼らの学問経験(問39)が

行政（44）・法律（20）・政治（80）を合わせると延べ144人であることからして奇異とも思われるが、必要条件の一部であっても、十分条件としては評価されないということであろうか。また、これからの市長像についての記述式質問（問49）では、経営的要素の増加を多くの市長が掲げており、この間いでの34人の選択状況は可変的なものと思われる。次に下の表に見られるように、X軸が約23、Y軸が19で比較的小さな差異範囲の中に位置している。共産党が強い社会性を示しているのに対して、他は、共和国を筆頭に個人性に向いている。他方で、社会党と共産党が技術的要素を多く選んでいるのにたいし、共和国、民主、無所属は理念的要素を重視している。社会党と共産党は政策の

G5 (q42-q13) 政党別市長資質



社会：聴取力など
個人：意志力など
理念：企画力など
技術：分析力など

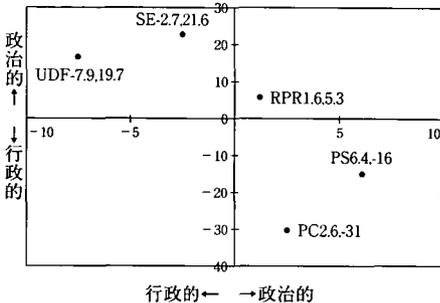
具体的実現の為には、技術的・事態対応的能力を活用することに力点を置いているということに成るのであろうか。

自治体経営について

市長は、議会の長であるとともに、市の経済的・社会的・文化的事業あるいは治安に関わる最高責任者である。ここで、はじめに自治体運営に当たった協力者や問題点を、次に、財政状況や優先的課題、機構的・制度的問題への評価を紹介しよう。

まず協力者について、アンケートでは、ほぼ同様の選択肢で二つの質問を行った。一つは公務上、「最も良く支援する人物は誰」というものであり、他は、市長活動上、「意見を参考にする人物」に順位を付けてもらうというものである。支援する人物として最も多いのは助役で、市幹部がほぼ同様の数値を示している。政党政治が地域においても強く、行政官を幾分でも凌いでいるのが注目される。

Q42-Q6政党別支援人物



支援人物	助役	市幹部	政党	他市長	知事
PC (27)	27	25	10	6	6
PS (82)	71	71	14	24	20
UDF (40)	36	27	1	9	11
RPR (46)	33	30	6	11	14
SE (50)	42	35	0	21	24
TOTAL (245)	209	188	31	71	75

X軸 政治的：助役など 行政的：市幹部など
 Y軸 政治的：政党など 行政的：知事など

共産党が政党への依存率が高いのに対して、民主連合は僅かに一人の回答であり、際立った結果となっている。無所属では当然の事ながら政党に変わって、他市市長や知事から情報やアドバイスを得ているものと思われる。

下の表は上の質問と同趣旨の質問に基づくものであるが、「支援する人物」に変えて「意見を参考にする人物」とし、また選択肢の中に住民や配偶者あるいはコンサルタントやメディアなど直接に政治や行政にかかわりのない人物や機関を加えている。前の考察と関連付けることにより、より重層的で正確な特徴を掴むことができる。なおここでの問いは16の選択肢から4位までを選んでもらうものであり、また表では、回答されたものから主要なものを順位毎に選択し、総数を示している。例えば、助役は第一位160人、第二位が59人であ

意見参考人物 (q42-q15)

	助役	市幹部	配偶者	県議員	市議員	野党	コンサル	代議士	市住民	他市長	知事
PC	26	23	0	3	13	1	1	0	26	2	2
PS	70	72	11	2	39	7	12	1	68	6	13
UDF	34	33	4	1	20	4	3	1	33	5	9
RPR	40	32	8	3	17	2	4	0	34	3	15
SE	49	43	11	4	26	5	5	2	33	18	17
TOTAL	219	203	34	13	115	19	25	4	194	34	56

るだけなのに対し、市住民は第一位50名、第二位33名、第三位62名、第四位49名とすべての順位に登場し、最多の選択が第三順位となっている。踏み込んだ分析には、順位ごとの表が適するが、

前問を補強する意味では総数に基づく考察でも支障はない。さて、助役と市幹部に関しては前問と同様、一位、二位を占めている。市住民が他を大きく離し二位に迫る勢いであるのは、住民自治の流れの中で妥当なところであろう。続いて市議員を半数近くの議員が選んでおり、前問と比べてほぼ倍数となっている。逆にいわゆる上級機関への相談などは知事が三分の二に成り、県議員（75）、州議員（38）、代議士（75）の数も激減している。政策形成では助役、市幹部、住民、市議員の意見を聴取し、政策実現に当たっては、助役・市幹部とともに、知事や各級議員の協力を仰ぐということに成るのである。政党別には、助役・市幹部については社会党と民主連合が市幹部を相対的に重視しているのに対して、無所属、共和国連合、特に共産党が助役を重視しており、市行政における政党色を強めている。住民意志の聴取については共産党と民主連合が最も高く、

政党別意見参考人物（市の住民）

	一位	二位	三位	四位	Total
PC	8	3	9	6	26
PS	19	9	28	12	68
UDF	10	7	7	9	33
RPR	9	6	10	9	34
SE	4	8	8	13	33
TOTAL	50	33	62	49	194

社会党共和国の順となっており、無所属がその基盤を一般住民に持っていると思われるのに、量的にも質的にも最も低いのは理解の難しいところであるが、一面では、市議員、他市市長、知事、配偶者あるいは

野党議員等、政党所属者では比較的重要度が低い部分に重要度が分散していることと関係している。無所属者ではあっても共和国から社会党まで、あるいは保守から革新まで多様な広がりがあることも関わりがあらう。さらには、まさに無所属であることが強い個性に基づいている場合、住民の意志に比較的距离を持つこともあるのかもしれない。いずれにせよ、日本の現状とは違う意味から、一定の数に成りつつある無所属者の研究もそれとして成り立ち得るであろうが、ここでは踏み込めない。

以上、市長が自治体運営に当たって参考とし、あるいは支援を得る相手について見てきたが、当然、運営に当たっては様々な困難が

予想される。一面で協力要因であっても他面では阻害要因となる場合も起こり得るはずである。自治体首長という、一般に現実的で具体的な地域政治家・地域行政の長でありながら、各級の諸制約の下で自治を行うことの困難性は明らかであり、特にフランスでは長い間の後見監督体制の残滓もあることから特徴的な困難もあろう。三層制はどうであろうか。あるいは、今回調査対象にした市の周りには小さな自治体が複数ある場合もあろう。そして当然にも、現代社会の諸要求、あるいは個人主義的国民性はどうであろうか。今回の設問ではごく限られた選択肢であったため、こうした事すべてに言及することはできないが、その一端は明らかにし得るであろう。

さて設問は「市行政を進める上で、経験する困難は」何かとして、八つの選択肢を設けている。

経験する困難

問42- 問16	自 政 党	影 響 団 体	市 吏 員	知 事 (局)	野 党 議 員	与 党 議 員	他 自 治 体	現 行 法
PC	2	1	0	11	6	0	2	20
PS	1	31	8	13	32	1	24	32
UDF	1	12	7	6	13	2	11	18
RPR	1	18	4	7	12	2	6	22
SE	1	17	8	9	23	3	10	28
TOTAL	6	79	27	46	86	8	53	120

左に見るように、全体としては多くの回答とは言えず、市長たちは、市行政にあまり困難を感じていないとも取られる。他方で、自政党、与党議員等のように選択可能性が薄いのを承知で設けたのもあり、選択肢数が少なかったということも考え得る。ここでは、住民、議会、行政、法制度に関わって設問

したのである。さて、現行法、野党、影響団体の順に困難の原因が挙げられたのは、設問者の意図に合うものではあったが、知事(局)や市吏員にはあまり困難が指摘されず、予想をやや下回った感がある。市吏員については、自分の統括する市庁について指導力を発揮できないのは市長の欠点でもあろうし、重要ポストの配置変えなども有り得るので、大きな困難とは意識されないのであろう。新任者と二期以上の市長との比較により更に詰めることも可能であろうが、ここでは立ち入らない。数少ないなかでも共産党市長が0であるのは注目される。また、より積極的な市政運営を目指す時、吏員の能力

不足（意識改革も含めて）の問題などが生じ得るであろうが、この点については別途設問を設けているので、その際あわせ考えたい。市吏員の資質改善の必要性を感じている市長が、諸法策がある中で、直接の「吏員教育」によると答えたものが144名であったことだけ指摘しておこう。他市市長、特に近隣の市長は都市圏計画や様々な関自治体組織の組織や運営に当たって、直接間接に具体的な共同事業者と成り得る間柄であり、政策的一致や人的協調などに、時にはイデオロギーを超えて取り組まなければ成らない。その際起こり得る諸問題がこれを選ばせた主たる理由であろうが踏み込むことはできない。社会、民主、無所属が比較的多いものに対して、共和国とくに共産が一割弱と最も少ない。知事（局）については、大きな事業（例えば、土地専有計画、中学校の新設、福祉事業など）に就いては、県議長とならんで、共同推進者であり、後見制の廃止とは別に、良好な関係が必要とされる為、何らかの問題を抱えつつも大きな困難には発展させない努力が為されているのであろう。先の考察で知事が、「支援者」として、助役、市幹部に続き、また「意見参考者」として、これら二者と住民、市議員の次に来ている事と考え合わせると肯き得るところである。現行法が最も困難の原因と考えられている事に関しては、後見制の廃止や権限配分法の制定により改善がなされたとは言え、なお様々な問題があることを示すものである。具体的にどの分野かは確定できないが、おそらくは財政権限問題などは重要な要因であろう。民主、共和国、無所属がほぼ半数程度、社会がやや少なく、共産が7割を超えている。また、最も遠い存在である為批判もしやすいことも回答者を多くしたものと思われる。野党議員が困難の原因となるのは、地方議会においても、共和国連合と社会党を中心に拮抗し、政党政治色が強いフランスで納得のいく数字である。ここで、2回目投票までもつれたケースの割合はつかめないが、何期目の市長であっても、絶えず野党に取って代わられる危険性を具体的に感じ取っているであろう。また市長の政党は絶えず多数派とは言え、対抗勢力の大きさに比例して真反対の政策論議をせざる

を得ない場合も起こり、議会運営や社会的説得にも意を注がなければ成らない。無所属、社会、民主が比較的多く共和国特に共産が少ない。影響力のある団体についてかわりのある質問を別の箇所です設けた回答の結果は下の如くである。スポーツ、企業、若者、文化、商業経営者、失業者の順となっている。ハンディキャップなかったが、農業団体や婦人団体などがあるであろう。父母団体やヴォランティア、環境保護団体や消費者、労働組合が共産党や社会党にあっても重要

政党別重要団体

問42- 問 4	消費者	文化	スポーツ	失業者	商業経営	企業	外国籍	学生若者	ハンディ	労働組合	行楽観光
PC	1	3	19	12	3	15	3	13	1	0	2
PS	5	37	65	18	24	41	12	40	1	4	6
UDF	6	14	23	7	16	17	4	13	1	1	4
RPR	3	19	33	7	28	20	3	17	1	0	8
SE	1	21	40	10	17	23	7	15	2	1	10
TOTAL	16	94	180	54	88	116	29	98	6	6	30

団体と位置づけられていないことは不可解であるが、見られるとうりの状況である。労働組合は政策形成に当たって前提的理解があるということ、消費者問題は国が基を示すべき問題であるという

ことなのであろうか。そこで重要団体の主要なものは上に挙げた六つの団体と、設問には入れなかったが、農業団体や婦人団体などがあるであろう。父母団体やヴォランティア、環境保護団体なども挙げられるであろう。こうした多様な団体は一方で選挙母体にも成り得るとともに、他方では利益要求団体でもあり、それらの利害調整は多くの困難を伴うものと推定されるのである。共和国を筆頭に4者が30%台であるのに対して、共産党が3%であるのは極めて特徴的である。かくて、市長が行政を進める上で抱える困難の全体的、政党的内容が明らかとなった。

このテーマに関して、最後にクロスグラフを紹介しよう。各グループの位置取りの根拠を全体として指摘する事はできないが、幾つかの部分的推定は可能であろう。社会党と共和国連合はほぼ二分する責任政党として政治的であるよりも社会的（対抗勢力への当該地域での優越性、影響力団体への配慮→困難との直面）であるが、社会党が地方制度改革の達成感からか、法的観点よりも、より行政的

に問題を解決しようとして、

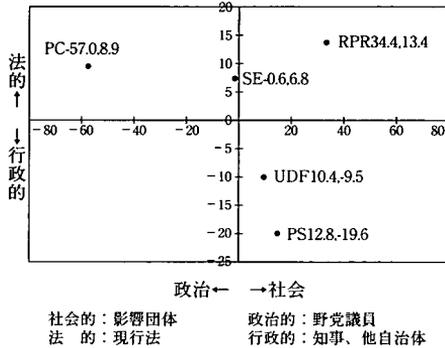
共和国連合がより法的規制の緩和がなければ自治体の自立が難しいとしているようである。民主党が共和国連合の補完党として社会的でありながら、政治的不安定性から行政実

績作りに傾くのにたいして、無所属は独立の姿勢を保ちながらも制度的限界を突き破る力の結集ができにくく、現行法に一定の阻害要因を見出しているのであろうか。共産党の場合、一般的に政権に就いた事がない（社会党と連立する場合も独立性を重視している）から、あるいは具体的に自治体内で問題が起きにくい（優れた政策を民主的に実現）から、政治的・法的事象に（共産党が政権党となれば解決するはずという）根本的問題を感じているのであろうか。

続いて、自治体が実施すべき改革、その実施の条件とも結果ともなる財政的・行政的諸課題に関する検討に移ろう。

「実施すべき優先的改革は何ですか」の問いに、10の選択肢を設け、選択数を指定せず選んでもらった。選択肢の内容は、行・財政の制度と運用に関わるものである。次の表に示していない選択肢は、「新税の導入」と「市長の専門職化」である。後者については5グループ以外も合わせて34人が回答しているが、ほぼ同趣旨の「市長報酬の改善」があり、比較の都合からも除いた。「新税の導入」については、回答がゼロであった。国税なのか地方税なのか、もしくはその活用法などが不明な事によるのか、あるいは住民からの批判を怖れてのことなのかは分からないが、表に入れる事はできない。さて、表とグラフとを合わせてコメントしてみよう。全体としては、地方財政改革、国の補助の修正、自治体間協力の順に多い。前2者を延

G7 (q42-q16) 政党別困難

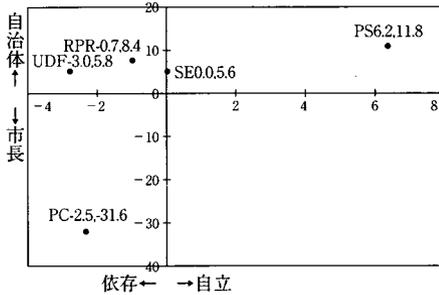


実施すべき優先改革

	財政改革	補助修正	市合併	間協力	報酬改善	活動条件	権限移管	議員教育
PC	24	26	0	3	1	1	1	4
PS	67	61	9	55	14	15	10	17
UDF	21	23	3	20	6	5	4	8
RPR	22	23	5	23	10	7	5	5
SE	32	33	7	32	7	9	2	13
TOTAL	166	166	24	133	38	37	22	47

べ332人が選び、財源問題が、市長の専門職化を含めた行政的諸改革の総和とほぼ同数となっている。財政的自治権の法的整備にも関わらず、具体的な運営上の諸問題が山積している事を表すものであるが、経済状態の動向とは別に、国や各級自治体を含む問題であり、今後

Q42-Q20 優先改革



自立型：地方財政改革 依存型：国の補助修正
 自治体型：合併 協力など 市長型：報酬改善 議員教育

も重要な改革課題であり続ける事になろう。政党別に見ると民主、共和国、無所属では5~6割であるのに対し、社会は8割弱、共産は9割を超えている。最も選択の少なかった権限移管は、自治と逆行するものであり、背

き得るが、社会、共和国、民主が1割強の選択となっているのには、個別に踏み込んだ事業で、市から分離したい事業があるという事であろう。市間協比に比べ、市合併は圧倒的に難しいが、共産を除き一定数の賛成を得ている。なお、共産は市間協力についても極めて否定的である。市長報酬等に関しては共産を除き2割程度で、また議員教育は共和国の1割強から無所属の3割弱となっている。グラフによれば、社会党が自立型で自治体型、無所属がやや自治体型、共和国がやや依存型で、自治体型、民主が依存型でやや自治体型、そして共産党がやや依存型で、強度に市長型であるが、これには議員教育が相対的に多く、合併や市間協力への展望が圧倒的に少ない事が影響している。他の設問においてもそうであるが、共産党の独自性がここにも見られる。

上では、財政問題が最重要改革事項である事が明らかとなったが、

財政困難の具体的内容はどのようなものであろうか。各自治体の財政上の困難の主な原因について、11の選択肢で、質問してみた。税金に関するもの、基盤整備に関するもの、住民要求への対応などで

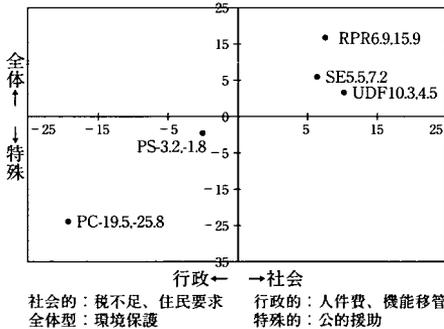
財政困難の原因

	人件費増加	法人税不足	国機能移管	公的援助	環境保護	住民要求	西欧基準
PC	5	10	27	20	6	4	3
PS	31	34	74	63	34	32	9
UDF	20	25	33	21	13	19	4
RPR	28	23	34	23	18	25	4
SE	28	23	41	29	19	29	11
TOTAL	112	115	209	156	90	109	31

あるが、財政負担の増加という一般的な選択項目は回答数が比較的多かったが（95）、吟味不足であった事に注意しておこう。なお表にないものでは他に、交通手段（6）、譲渡税減少（11）、脱中央化（22）、その他（18）となった。国の諸機能の

移管、公的援助、法人税不足、人件費増加、住民要求である。

G8 (q42-q19) 財政困難



分権化による行政的権限の拡大の具体的内容についてここでは立ち入れないが、この事により財政負担が大きくなり、財政困難の最大の原因とされているのは、改革が財政的保証を十分に顧慮する事なく進められた事の証

であろう。共産党の全員を筆頭に、各グループとも7割から9割が選んでいる。公的援助についても内容は多岐に亙るが福祉型社会を目指すかぎり、地方の負担部分が財政圧迫の主要な原因となろう事は理解し得るものである。共和国、民主、無所属が50%代で、社会、共産が70%を超えている。住民要求では無所属が最も多く（58%）、共産党が最も少ない（14%）。環境保護では社会党が最も多く（41%）、共産党が最も少ない（22%）。

実施すべき優先的改革の中で、行政部門に関する一般的改革事項が示された（問20）。ここでは、市の内部的な組織や事業運営に関

わって、特に市吏員の資質改善についての設問を検討しよう。まず「市の吏員の資質改善を行う必要がありますか」という問いに対しては、全体としては、「いいえ」の27名に対して、「はい」が227名で89.3%であった。これを受けて、具体的「方策」を、7つの選択肢から選んでもらった。表に示された以外の選択肢では、吏員への財政的刺激(54)、業務遂行の簡素化(74)、民間人の登用(40)、その他(6)であった。その他を除いて、かなりの選択数があるが、簡素化は組織再編に、民間人の登用はキャリア登用に、財政的刺激は一面で吏員教育に連なることから、ここでの集計から外している。

吏員の資質改善方法

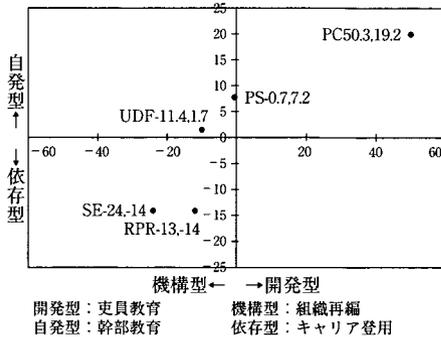
問42-問23	業務組織再編	キャリア登用	市幹部教育	吏員教育
PC	3	6	12	23
PS	33	24	37	56
UDF	14	8	11	19
RPR	17	12	12	22
SE	23	16	16	24
TOTAL	90	66	88	144

左表に見られるように、吏員教育が最も多く144名で、財政的刺激を加えると198名となり、広い意味での待遇改善により吏員の資質が向上すると考えている。他方で業務組織の再編や業務遂行の簡素化も164名あり、かなりの数に達しているが、財政的負担の増加を伴っても、役所内部での実行の易しさから吏員教育や、財政的刺激のほうがやや優っているというのであろうか。役所の外に目をむけた場合、すなわち住民の立場からすれば人員削減も含めて組織再編に取り組んでもらいたいと言う声も出てくるであろう。また先に見た財政困難の原因として、

4番目に人件費増加が挙げられていたこととの矛盾が問題となってくるのではないか。尤も、財政負担をともしない吏員教育と言うのであれば話は違ってくる。吏員の資質改善を指導部から媒介的に

4番目に人件費増加が挙げられていたこととの矛盾が問題となってくるのではないか。尤も、財政負担をともしない吏員教育と言うのであれば話は違ってくる。吏員の資質改善を指導部から媒介的に

G11 (q42-q23) 資質改善



行おうとするという選択も相当数見られるが、なかでも外部からのキャリア登用が66人であるのは、市幹部教育が88人であることと比べてかなり高い選択率と思われる。単に外部からの刺激をというのではなく、キャリアの方が自治体職員より優れた資質・能力を持ち、それを推進力に一般吏員の能力も高め得ると言う事になるのか。ル・モンドによる調査では、地方公務員と国家公務員との能力上の差はほとんどないと言う見方が出ているが、いずれにせよ、自治の強化、サービスの向上を行いつつ、財政軽減を進めなければならないのが、これからの市行政の最重要課題であることは間違いないのだから、市長を中心に、吏員の資質向上が図られなければならないであろう。

政党別回答状況や党派的傾向性を表とグラフによって見てみよう。共産党は吏員教育を23人が挙げ85%と最も高く、次いで社会党が70%である。他の3グループはいずれも48%程度である。業務組織再編は無所属が最も高く46%、次いで社会党が40%、共和国連合37%、民主連合35%で、共産党が最も低く11%である。媒介的方法では、市幹部教育について、社会党が45%で最も高く、ついで共産党の44%、無所属32%、民主連合27%、共和国26%である。また、キャリア登用については無所属の32%を最高に、社会29%、共和国26%、共産22%、民主連合20%である。これにより、共産党が極度に開発型でかなり自発型、社会党が中間型で僅かに自発型、民主連合がある程度機構型で中間型、共和国連合がある程度機構型で、依存型、無所属がかなり機構型で、ある程度依存型であると特徴付けることができる。共産党が吏員＝労働者の利益擁護に強く傾き、民主連合、共和国、無所属が人員削減をも含めた組織・機構再編によるサービスの維持を目指しているのか、あるいは全く逆の読み方も可能となろう。さらには、個々の政党の政策一般や、政治家としての資質に関わせた評価の道もあろうがここでは立ちいれない。

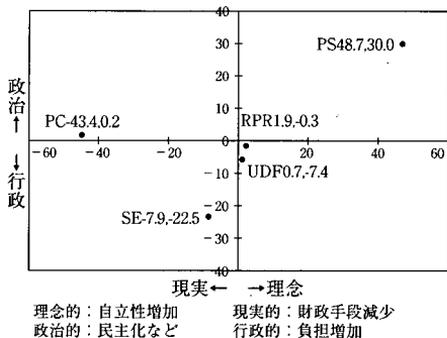
上では自治体における優先的改革、その際ともなう財政的・行政的諸問題やそれへの対応などが明らかとなった。これによれば、市が名実ともに地域民主主義の第一の主体となるには、多くの努力を

要するであろう事が視られる。ともあれ、1982年以來のフランスにおける分権化についての、市長たちの総合的判斷を聞く事は、上の諸問題の位置と意味を更に限定するうえで有意義であろう。分権化政策の評価を10の選択肢を設けて聞いてみた。はじめに、表にない選択肢の全回答者による選択度を示すと、責任強化が表内の選択肢も含めて最も多く171で、市長の地位向上26、地域選挙の政治化23、地域生活の政治家21、財政手段の増加7、その他14であった。市民の政治意識など政治的選択肢を設け、行政的な事項は自立性の増加に含める意味で、独立にはおこしていない。分権化は67%（民主75%、

分権化の評価	自立性増加	財政手段減少	地域民主化	労働負担増加	政治意識向上
PC	10	21	6	8	1
PS	66	18	34	30	14
UDF	20	16	9	16	3
RPR	28	23	6	15	7
SE	24	24	9	22	3
TOTAL	148	102	64	91	28

無所属72%、共産、社会、共和国63%）の市長たちに負担・責任の増加＝向上を促したと捉えられており、地域生活にとって有益な結果を齎したと評価し得る。これに続いて、自立性の増加（全体62%、社会80%、共和国61%、民主50%、無所属48%、共産37%）や、労働負担増加など、市長や自治体職員にとっては一定の困難を招くにせよ、制度上もしくは運営上、自治・自立に向

G10 (q42-q21) 分権化評価



かうようになった事は明らかである。また社会党を中心に、地域政治の民主化や市民の政治意識の向上など、政治的意味での一定の効果があつた事も認められる。他方で、財政手段の減少を選んだ者が102名（42%）で、財政手段増加の2.7%に

比べて圧倒的な選択率である。地方分権の具体的保証となる財政的

自治が一般的に承認されているだけでなく国や各級自治体との財源配分方式の組み直し、あるいは住民の了解の得られる自主財源の国家ならびに自治体による追求などが求められているのであろう。グラフに目を向けよう。社会党が強度に理念的かつ政治的であり、共産党が強度に現実的である。共和国がほぼセンターにあり、民主がやや行政に傾いている。無所属はやや現実的でかなり行政的である。

書面アンケートへの回答に基づく分析の最後として、議員兼任の問題を取り上げよう。議員兼任には歴史的・社会的にあるいは政治的にも様々な要因があり、その是非や意味を簡潔に述べる事はできない。ミッテラン改革の一つとして、1985年に改革がなされたが、最も国民から信頼されている政治家である市長たちはこの問題をどう見ているのであろうか。兼任のメリットとデメリットの両面から調べてみよう。はじめに、表に盛られていない項目の選択度について紹介しよう。デメリットでは、多様な観点の欠如7人、各級権力の弱体化18名、その他17名である。またメリットについては、市長の政治経歴上のメリット15名、その他13名であった。次の表に見られるように、メリットの「協力者」を除き各々4項目とすると、メリットの458に対して、デメリットは354であった。兼任にメリットがあると認識している市長が多い事は明らかである。メリットの比率が最も少ない共産党にあっても、メリット総数（34）がデメリット総数（33）を、僅かに1であるが上回っているのである。デメリットのメリットに対する割合は社会党87%、無所属84%、民主連合67%、共和国54%である。政権党の一方となり得る共和国と民主連合に限ってみれば60%であり、3人のうち、2人以上が兼任を必要とし、あるいは是認しているのである。実際、回答を寄せた市長のうち、何らかの兼任が有りますかとの質問に対して、157名が「ある」と答えているのである。複数の兼任も有る事から、兼任総数は172名となっている。最も多いのは県議会議員で86名であるが、国民議会議員32名。州議会議員27名、上院議会議員12名となっている。このような兼任の現状を見る時、デメリットを自覚しつつも、兼任制限

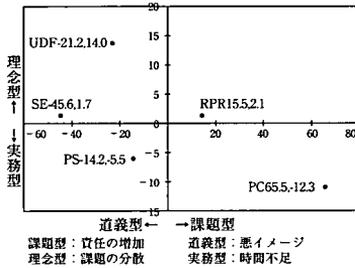
兼任のデメリットとメリット

デメリット	悪印象	責任増加	時間不足	分散	メリット	議員報酬	市知名度	協力者	情報	実現
PC	1	5	18	9	PC	1	6	0	10	17
PS	26	20	62	36	PS	18	40	7	44	63
UDF	6	4	23	20	UDF	7	19	3	20	33
RPR	5	7	22	15	RPR	8	27	4	23	33
SE	13	5	34	23	SE	6	26	3	18	39
TOTAL	51	41	159	103	TOTAL	40	118	17	115	185

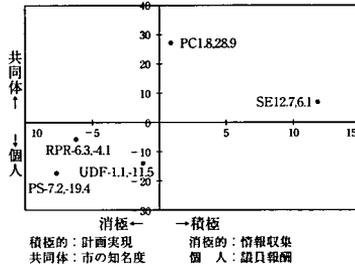
が単純には進まないのも納得されるであろう。メリットの内容についてみると、総数の4割が市の政策実現に有利であると答えている。現時点での兼任者の157名すべてがこれを選んだとしても、な

お30名近くの市長が自治体運営の現実在即して、何らかの議員を兼任できればと考えていると見る事ができる。あるいは潜在的には更に多くの数を想定できるであろう。すべての市長の76%以上が兼任を積極的に（政策実現の為に）潜在的に容認し、望んでいると考えるのが妥当であろう。このような積極的な最大の理由のほかに、市としての知名度の向上や、情報収集のた易さのような、やはり社会的・政治的理由を半数近くが挙げている。また議員報酬の確保という職業政治家の観点からの選択も僅かながら見られる。政党別に見ると、計画実現に有利というのは、民主（83%）、無所属、社会、共和国、共産（63%）である。また、議員報酬では、社会（22%）、民主、共和国、無所属、共産（4%）となっている。つぎにデメリットについては時間不足という技術的問題点が最も多く45%を占めている。課題分散という制度的存在理由に関するものが42%である。責任増加については17%、首長個人に関わる悪イメージについては21%が指摘している。政党別に見ると、時間不足では、社会（76%）、無所属、共産、民主、共和国（48%）であり、悪イメージでは、社会（32%）、無所属、民主、共和国、共産（4%）である。社会党市長が実務の観点から兼任の不都合を強く意識しているのに対して、共和国の市長は何とか遣り繰りしているという事であろうか。社会党市長の三人に一人は兼任について道義的不安感を抱いているのに対して、共産党市長は、道義的には一人を除いて、何らの問題も感じないという事である。これらを全体として示したのが、次のグラフである。

G12 (q42-q37) 兼任評価(不都合)



G13 (q42-q38) 兼任評価(便益)



デメリットでは、共産党が極度に課題型でかなり実務的であり、共和国がかなり課題型で僅かに理想型、民主がかなり道義型で理想型、無所属が強度に道義型で僅かに理想型、社会がある程度道義型で実務型である。共産と無所属が課題型と道義型で強い対立関係にあるが、共産党市長が思想的・イデオロギー的に強い信念に支えられているのに対して、無所属の市長は思想的根拠が弱く、個人の資質に基づき社会的批判に敏感だからであろうか。メリットではグループ間にデメリットほどの大きな隔たりは見られない。それでも共産と社会が共同体と個人に関して大きな対立点にある。絶対数では、社会党が市の知名度向上をほぼ半数が選択し、共産の22%を上回っているのであるが、共産が議員報酬と協力者で2%弱であるのに対して、社会が15%である事によっている。使命感などの心理的動機は別として、社会党と共産党の財政事情や議員規則に関わっての裏づけは取れないが、共産党の市長が経済的に苦勞がなく、議員報酬に目を向ける必要がないのに対して、社会党市長は職業政治家として個人的な経済基盤の確立を求めているのであろうか。無所属市長が、計画実現に有利という選択に最も傾いているのは、政党の系統的支援者がいない為、自ら各水準の政治家として力を蓄える必要があるという事であろうか。

アンケートに基づいて、フランスの市の現状や課題、市長の特性や諸困難を政党別に見てきたが、若干の総括的なコメントをしておこう。

第 3 節 インタビューにみる地域民主主義の実態

以下は、1996年10月に行った、フランスの市長ならびに市長関係者へのインタビューに基づく考察である。このインタビューは、1996年10月1日から10月15日にかけて、12の市長もしくは市長関係者に対して実施した。面接時間は予約段階で30分から45分であったが、大体が1時間程度の結果となった。面接での質問内容は、書面アンケートを補足するという観点から、A－選挙について、B－市政の現状、C－住民ならびに野党との関係の計32問とし、関連質問として9問を用意した。

3-1 概要

はじめに、インタビューの概要を、質問事項ならびに対応市に関して紹介し、あわせて若干の注解、考察を行う。なお書面回答も参考とする。

面接市一覧 (訪問順)

県番号	市名	人口	職員数	借入金 F par H	失業率 (%)	市長所 属政党	市長 年齢	市長職業 *議員兼任状況
80	AMIENS	131,000	2300 + 500	8000	14	P.R.	51/60	Agent général d'assurances *Député
92	VANVES	26,000	450	26000	moyenne	P.S.	41/50	Administrateur civil
92	FONTENAY aux roses	23,000	350 + 250	...	moyenne	P.S.	31/40	Médecin hospitalier *Conseiller général
92	VILLENEUVE la-garenne	23,800	380	...	19 → 16 (95) (96)	U.D.F.	>81	Ancien ingénieur *Conseiller général
77	SAINT FARGEAU	12,000	250	4754	10-11	S.E.	31/40	Instituteur *Conseiller général
94	IVRY sur Seine	54,000	1150	Fort	12	P.C.	61/70	Métallurgiste retraité Suppléant de député
94	LA QUEUE en brie	11,500	242	3649	6-7	U.D.F.	41/50	Chef d'entreprise
92	GARCHES	18,100	283	3700	5.5	R.P.R.	41/50	Conseiller d'entreprise *Conseiller général
92	ANTONY	57,000	650 + 450	6200	9	R.P.R.	41/50	Avocat *Député
93	CLICHY sous bois	28,000	450 total	5000	18(30-40) quartiers	P.S.	41/50	Médecin pédiatre
93	VILLEPINTE	34,000	800 total	14000	moyenne	P.S.	51/60	Médecin généraliste
59	SAINT POL sur mer	24,000	380 + 120	5627	19	R.P.R.	31/40	Médecin

面接市概要

書面回答で面接に応じると答えた市長は118人 (46.2%) で、地域的にもフランス全域に亘ったが、今回の実際の面接はパリ近郊10市と、北部の2市となった。人口規模ではアミアンが最大で13万人台である。

また5万人台2市、3万人台1市、2万人台5市、1万人台3市で、大規模市3、中規模市6、小規模市3である。市長の所属政党では、共産党（PCF）1人、社会党（PS）4人、無所属（SE）1人、共和国連合（RPR）3人、民主連合（UDF）3人で、国民戦線はいない。市長の年齢構成では、31歳から40歳が3人、41歳から50歳が5人、51歳から60歳が2人、61歳から70歳が1人、81歳以上が1人で、ほぼ全年齢層をカバーしているが、すべて男性であった。職業別では、医師が4人で最も多く、会社幹部2人、保険代理業、上級行政事務官、元技師、高校教師、元金属労働者、弁護士がそれぞれ1人ずつであり、9名が職業活動を続けている。議員兼職では、代議士2名、県議会議員4名、代議士補欠1名で、議員職兼任が50%となっている。なお市長との面接は8市で、4市（社会党3市、民主連合1市）では、助役や広報室長などとの面接であった。

3-2 質問部門別概要

ここでは、幾つかの質問事項について、政党や年齢あるいは、市規模や議員兼職状況などを考慮に入れながら考察することとする。

*選挙について

選挙に関する質問、補足質問は以下のとおりである。

A-選挙について

- 1、あなたの選挙公約と、対抗候補のそれとの違いは何でしたか。
- 2、対抗候補の政治的立場は何でしたか。
- 3、選挙キャンペーンの間、貴方が直面した主な困難は何でしたか（例、資金、選挙民の動員など）
- 4、貴方の立候補を支援したグループや協会はどのようなものでしたか。
- 5、貴方の立候補に貢献する為の特別な組織を形成しましたか。

補足質問

- 1、求職者や父母会など協会会員等の名簿の利用を禁じることに賛成ですか。

- 2、選挙会計報告がすべての志願者リストに義務付けられるのが良いとお考えですか。
- 3、選挙により多くの女性の登場を促す事が出来るようにするために、どうお考えですか。

共和国連合から始めよう。

ガルシュ（共和国連合）のゲーティエ市長は、国民戦線、キリスト教色の強い別の右派、右派環境派、社会党を退けた。日常活動を重視し、「住民との60回の会合」を持った。政治資金規制法が現実とかけ離れており、活動しにくかったとしている。補足質問1に対して賛成、問2に対しては「あるがまま」として受け入れ、市議会議員の3分の1が女性であるとしている。アントニー（共和国連合）のドゥヴェディアン市長は、私的人格の建設を批判し、83年での共産党への勝利以後、大統領選挙と連動して市長選挙を展開した。社会党、共産党、国民戦線に対抗し、「安全と移民受入れ」を主張した。約10%の国民戦線を除き60%が右派の市であるが、バラデュールに近づいた為、シラク派から離れたリストとなり苦戦を強いられた。補足質問1については賛成、2については「単純化される」のが良い、3については、「現在は不十分であるが、職員の40%が女性」である。サン・ボル・スール・メール（共和国連合）のユタン市長は、「貴方の自由を獲得しなさい」という標語を掲げ、「誠実さと経済発展」を訴えた。前市長は36年間務めたが、共産党、社会党、無所属にくら替えした。共産党と社会党が候補を出し、ヨーロッパ議会選挙では27%を得た国民戦線は候補者を出さなかった。選挙運動の為の時間作りが難しかったが、「開かれた議員リスト」により成功した。補足質問1および2については賛成、婦人議員は35人中8人であるが、女性の意識は遅れている、」と言うことであった。

共和国連合の三人の内、ドゥヴェディアン市長は3期目、ゲーティエ市長は2期目で、十分な選挙活動を展開したと思われるのに対し、30歳代のユタン市長は、前市長の高齢化と変節が対立候補を凌ぐ要因となり、医師という職業上の多忙を、「開かれた議員リスト」と、

筆者への面会に当たっての「如才なさ」（氏の言う「誠実さ」の現われか）が補ったのであろう。ドゥヴェディアン市長は党の人権問題責任者として、市内の3居住地域の調和を主張したこと、また、ゴートイエ市長は、富裕なフランス人の地域に特徴的な、「奇麗で落ち着いた市街地」造りの為に、木目細かな活動をしたことが評価されたのであろう。サン・ポール・スュル・メールでのF.Nの投票状況も気掛かりなところである。

アミアン（フランス民主連合）のロビアン氏の下には、プラグマティズムの観点から共和国連合、民主連合、元社会党グループ、エコロジストが合流し、共産党と国民戦線が対抗勢力であった。18年間の共産党市長の下にあったが、対抗勢力が分散していた為、特別の困難がなく、第一回投票で56%の得票を得た。選挙以前からの“ロビアン”をはじめ多くの様々なグループの支援に支えられ、少資金で当選できた。補足質問1については判断を控え、2については賛成で、3については三分の一が女性であると言う。ヴィル・ヌーヴ・ラ・ガレンヌ（フランス民主連合）のプレヴォ市長はリアリズムを、国民戦線、社会党、共産党など他のリストはいずれも選挙向けの公約を掲げていたが、1100人以上の後援団体の支援により、特別の困難はなかった。補足質問については1および2にたいして賛成で、3については、18年に互り議員の3分の1が若者、3分の1が女性であり、現在は27人中11人が女性で、内4人が助役である。ラ・クー・アン・ブリ（フランス民主連合）のオーブリ市長は、同じ政党の前市長と異なり、「現実根差した経営」方針、「誠実さと実行力」を掲げ、社会党、共産党、国民戦線に対抗した。支援者の動員、集会場の確保に苦勞したが、一年半前からの後援会の働きにより勝利した。補足質問の1と2についてはどちらも賛成、3については女性の比率を高めるのには賛成だが、均等的にすることには反対である。

民主連合の3市長に共通するのは、プラグマティズム、リアリズムである。書面回答でも、民主連合の現実主義は随所に見られたが、

インタビューでそれが裏付けられたかのようなのである。民主連合自体多くの分派を含んでいることの現われでもあろうか。また彼らは、左派に対抗するだけでなく、いずれも国民戦線に強い警戒心を抱いているように思われる。オーブリ市長は、市議会議員を1期経験しただけの初めての市長候補として多くの苦勞をしたようである。ロビアン市長は、代議士3期を含め、豊富な議員経験、地道な日常活動に加えて、長期に亙る左派政権の無能力への批判の受け皿になった模様である。プレヴォー市長は、左派の強い地域で30年以上に亙り市長職にありながら、県議会議員(30年以上)を努めるだけの典型的な地域民主主義者であり(県議会副議長ではあり、議長はパスクア)、1100人というフランスでは驚くべき後援者を受けて、今後も健康と意欲が続けば有力な市長候補となるであろう。

ヴァンプ(社会党)のジャンヴィエ市長は、住民参加、社会正義、透明性を訴えて、共和国連合に対抗し、第二回投票で左翼連合を形成し、父母団体や、地域団体の支持を得て勝利した。補足質問1に対しては、「とても正しいとは言えない(場合による?)」、2には賛成、3については、「女性を探さなければならないが、これまでどおりの方法ではうまく行かない」としている。フォントネー・オー・ローズ(社会党)のビュシェ市長は、連帯と庶民の住宅政策を柱に、地域の調和(地域民主主義)や生活の質の向上(環境保全)を掲げ、緑のグループや父母団体の支援を得て共和国連合と民主連合に対抗して勝利したが、社会党と関係をもたない組合にも依存した。補足質問の1と2については賛成である。3については、賛成だが、女性を半分となると、政治に関わる女性を探すのが時間や能力の点で問題がある。クリシー・スー・ボア(社会党)のディラン市長は、外国人を排斥する国民戦線と、このテーマに曖昧な右派に対して、融合を訴えた。三陣営がほぼ3割づつで、選挙民の動員が難しかったが、地域利益を守る為の地域団体の支援で勝利した。補足質問の1、2には賛成。3について、現在女性は1人であり、市議会で話題にしているが、政治状況全体の改革が必要である。ヴィル・パント(社

会党）のメジャク市長は、子供、地域民主主義、市の復興を掲げ、共和国連合と民主連合の前市長に勝利した。資金的な困難があったが、選挙前に形成した友好団体、政治グループの支援により当選した。補足質問の1と2について賛成で、3については、より多くの女性に加わることは賛成だが、地域により異なるので強制的なのは困る。

社会党では、クリシー・スー・ボアのディラン市長を除く3人の市長は、住民参加など「地域民主主義」を掲げて勝利した。1982年以来、分権化を党の中心課題とする社会党にとって、地域現場までその方針が浸透していることの証であろうか。4人とも若く、初当選の市長で、今後は未知数である。なおジャンヴィエ市長が、高級官僚予定者であるのを除いて、3人はいずれも医師である。クリシー・スー・ボアはバリ近郊のもっとも貧しい地域の一つであり、ディラン市長が政治理念を掲げ得ず、医師として、面接時間を遅れたのも納得すべきであろう。それでも、他の3人が、諸活動の為挨拶だけであったのに対し、ディラン市長が面接に応じたのは評価すべきであろう。フォントネー・オー・ローズには都市近郊型の原子力発電所が設置されていることや、前任者の不祥事が選挙戦に有利に働いたのであろうか。

イヴリー・スュル・セヌ（共産党）のラロエ市長は「人間性」、「社会的民主主義」を標榜し、「お金」を掲げる共和国連合とフランス民主連合に対抗した。対抗勢力のデマゴジクな選挙運動と左翼の結集が難しかったが、全体としては、共産党と社会党、議員リストとは独立の「左翼と進歩」の支援を得て、第二回投票で当選した。補足質問1については、「情報と自由に関する国家委員会があるので、」反対、2について「政治献金の上限を均一にすべきである？」3については賛成である。

サン・ファルジョー（無所属）のワルケール市長は、様々な人々、とくに若く新鮮な人、男女の均等な配置を主張した。共産党の左翼統一候補と共和国連合の前市長で右派統一候補、別の右派候補との争いであった。選挙期間が短く（三月後半から選挙運動開始）、銀

行からの資金借入も難しかったが、議員リストに名を連ねた諸団体からの支援を受け、第二回投票で当選した。補足質問 1 と 2 について賛成、3 についてはコメントがなかった。

以上が選挙についての各市長の選挙に関する回答概要である。

前述のように、市長は、6 年に一度行なわれる名簿式 2 回投票制の市議会議員選挙で、多数を得た名簿の中の筆頭者が、選挙後最初の市議会で選任されるので、厳密な意味での市長選挙は存在しない。

(被選挙権満 23 歳以上 = 44 条、選挙権 21 歳以上 = 2 条：選挙法典、コミュン法典) しかし、候補者名簿・選挙公約作成、選挙活動 (資金集め、広報・宣伝、集会) は、市長候補の下で行なわれるため、市議会議員選挙は、事実上の市長選挙と言い得る。

* 市行政の現状

市行政の現状について見よう。具体的には、事業計画、経済・財政状況、政府間関係に関する次のような質問に対する回答の概要と分析である。

B - 市行政の現状について

- 6、貴方の市の発展を主導する基本理念、哲学的方針がありますか。
- 7、貴方の市の大事業計画は何ですか。
- 8、着手すべき優先的活動は何ですか。
- 9、市の財政上の理由から、選挙中設定していた目的を修正することを迫られていますか。
- 10、住民あたりの市の借入額はいくらですか。
- 11、貴方の市の失業率はどのくらいですか。
- 12、市役所の職員は何人ですか。
- 13、貴方の市を経済的に発展させる為に貴方は何をしていますか。
- 14、貴方の市に新しい企業を誘致する為にどのような優遇策を行っていますか。
- 17、姉妹市の関係を発展させる意向がありますか。
- 18、市長と、県、州、国との現在の関係についてどう考えますか。

19、それがどのように変化することを望みますか。

20、それらの関係が発展すると思いますか。

21、貴方の政党の指導部との間でどのような困難に直面しますか。

はじめに共和国連合である。ガルシュでは社会黨員も含めて富裕な地域で、すでに様々な基盤整備がなされ、事業計画といっても、財政的圧迫を削減しながら、生活の質の向上、友好と調和に役立つ環境を確保するというものである。街路の補修、騒音の除去、安全で清潔な街作り等であり、小さな日常問題への対応が主な事業内容である。自主財源だけでは不十分であるが、一人当たり借入金は3700フランで訪問市中、ラ・クー・アン・プリの3694フランに次ぐ小額で、失業率は5.5%と訪問市中最低である。小規模の利用可能地しかなくハイテク事業所には前向きだが、生活環境を変更する（低下させる）ような産業振興や大規模な事業計画はなく、1996年時点で1989年に比べ11%の職員削減を行うなど、行政の効率化を図っている。ゴーティエ市長は県議会副議長でもあるが、市長の収入と合わせても不足と考えている。本土を5から6の州にまとめるのが適切で、国立行政学院（ENA）出身者の高級官僚の影響が強すぎるとしている。アントニーでは、市域が、北のブルジョア地区、中央の小ブルジョア・商人地区、南の労働者、移民地区に分かれており、緑地帯の増加、社会的協調の組織化、安定した財政均衡の確保を課題としている。施設・設備（図書館、幼稚園、音楽学校、市街照明、清掃など）の近代化が当面の事業であるが、86号線（スーパー環状自動車道）の建設が25年間中断しており、その再開に向けての市街整備が求められている。5万人から8万人の市の平均を下回る一人当たり6200フランの借入金、2796人の（9%）失業者を抱えている。ハイテクを中心とする新産業地域開発、交通整備（バス、地下鉄、列車駅＝TGV）について、実現済みと計画中があり、職業税の緩和により経済発展を目指している。政府間関係についてドゥヴェディアン市長は、複雑であるとしながら、国家による財政支援の減少により、方向性のない無責任な財政状態にあり、不均衡な権限を齎

していると考えている。県を廃止、削減することにより有益な活動が可能となり、また将来の政府間関係はより単純化されるであろう。サン・ポール・スウル・メールは、19%の失業を抱え、財政再建による社会的支援の強化、地域民主主義の確立、経済活性化、スポーツ振興などによりユタン市長の掲げる「ユマニズム」な自治体作りを目指している。財政的準備には時間がかかるが、特に都市計画に取り組まねばならない。経済活性化の為に、市に経済振興部、特別助役を配置し、実業家クラブ、従業員養成現場 (ruche = 巣箱) を創設した。企業進出に対しては可能な限りの免税措置を行うということである。政府間関係については、市長と県議会議員との関係は良好であり、州議会議員との関係は少ないが間接的に結びつきを持っている。国家についても同様に良好である (蛇の道はヘビ = Il y a un ruse dans le reseau)。ユタン市長はマーストリヒト条約には、46年のゴーリスト、レオ・アモン、シャバン・デルマスの流れを汲み反対している。シャバン・デルマスは1974年に「新社会構想」を打ち出しており、そこでは、ヨーロッパ統合の問題性が示されている。社会党のドロールもこの時期シャバン・デルマスの構想に交わっていた。ユタン市長はこうしたゴーリスト左派に属しているようである。

次に民主連合である。アミアンは11世紀からの自治憲章を経験する都市であったが、1971年から1989年までの18年間共産党支配の下で、眠りの状態にあった。そこで、ドゥ・ロビアン市長は1989年以来、「活性の為の結集」を呼びかけている。また人口10万人以上のフランスの都市でもっとも若者 (学生) の多い都市であり、大学都市化、各地区の調和をテーマとしている。基本事業は都市再開発であるが、財政的不安定性を住民が承知しているので、4地区の総合的發展政策を順次進めようとしている。一人当たり8000フランの借入、14%の失業を抱えているが、4地区を18のディストリクトが受け持つとともに、フランス全土で35有るPATE (拠点整備地域) の一つとしての計画の下、自動車道路やイギリスとの連絡路の形成を追求中である。政府間関係については、ロビアン氏自身が代議士でも有る

ことからか、国、州、県との関係に特に問題はない。また、（これについては本人ではないからか、）将来の関係や状態についての特別のコメントはなかった。ヴィルヌーブ・ラ・ガレンヌは、戦前には3000人の人口の小規模市であったが現在は28000人の典型的な大都市周辺の中規模市となっている。また、緑のない荒れた土地であったが、現在は一人当たり28㎡の緑地を有している。同市は、1995年に19%であった失業率が1996年に16%に改善されたが、市の課題は安全、失業との戦い、世代間の調和である。1700の個人住宅や、2150の公共住宅の修復、産業ゾーンの建設が課題である。雇用と職業教育センターを設け、企業での従業員養成により、77から392の雇用に増やした。（従業員養成を行う企業に対して、市が低価格で2年未満の期間、区域を賃貸する。これにより企業進出を容易くする為である。）政府間関係について、プレヴォー市長は30年以上の市長と県議会議員（パスクア県議長＝国務大臣の下で副議長を努め、県に強いつながりを持つ。）の経験が有りながらも、州には疎遠な感覚が有ると言う。国家との関係では3年毎に契約更改（Plan local d'incertion avec l'Etat=PLI ?）を行うことで、問題解決に努めている。州がもっと身近になることを望み、全体としての政府間関係がより単純になるだろうと予測している。ラ・クー・アン・プリーは今回の訪問市の中で最も小さい11500人の市である。オーブリー市長の基本方針は、財政再建、透明性、誠実性である。具体的には、住民の意向を踏まえつつ、安全、街路、生活の質を確保することである。失業率は6～7%であり、借入も大きな額ではない。三つの大きな土地を利用して住宅整備に充てる事にしている。また電気関係の事業所（企業）で160人の雇用確保を目指している。政府関係では特に問題は感じていないが、公的事務、教育事業の改善、分権化の推進を望んでいる。

さて社会党に移ろう。ヴァンヴでは、1億7000万フランの財政規模に1900万フランと言う赤字（11.2% = 5%の2.24倍、一人当たり26,000フランで訪問市中最大）を抱え、民主主義と若者・婦人を柱に、

POS、若者の育成、連帯の家の建設などを計画しているが、財政再建にまず着手しなければならないとしている。失業率は国の平均であるが、14000㎡の雇用対策事務所を設置し、若者の雇用促進を図っている。議員が求職者に、助役が事業主に対応している。政府間関係については、県は、右派が多数派であり、知事部局も職務におろそかであると判断している。フォントネー・オー・ローズでは、「フォントネーでよく生きよう」を標語に、メディアテク、ハンディキャップの家の建設・運営、子供の安全、子供の教育における機会均等を目指している。その為にまずは、社会的連帯感を高めなければならない。雇用促進事業の為に特別職員を配置し、一人の助役が企業誘致や企業活動発展の為に任を負っている。企業誘致等については、調査、情報交換の段階である。なお原子力発電所が設置されているが、税金や見返りなどは不明である。政府間関係について、国家が課題放棄をし、補助の削減により地方税の引き上げをせざるを得ず、市民に重圧感が起きていると考えている。県は廃止すべきである（県議会多数派が反対党の為か?）。各級政府の役割を明確にすべきである。市長の活動範囲は広がるであろうが、職業税の変更や、自治体間事業の発展が必要である。クリシー・スー・ボアでは、「世俗共和国の中で生じる諸困難の解決策を見出す」というテーマの下で、公共サービスの確立や安全性の確保を目指している。事業体の少ないベッドタウンで、失業率は訪問市中最高の18%、地区によっては30~40%に達している。外国からの移住者も多く、最も貧しい市のひとつである。学校、生活道路、スポーツ施設など社会基盤の整備とともに、パリと国家による貧民周辺排除化政策と戦わねばならない。他方で、安全性確保の為に国家に協同的活動を求める必要がある。企業誘致の為に未利用地の提供を行っているが、難しい現状である。政府間関係は、運任せの状況である。（制度的に、機能・役割等が未分化で、各政府間の偶然的政治的連携によって変化すると言うことか。）各政府が公共サービス提供の視点から活動すべきだが、現在の状態が続くものと思われる。ヴィルパントでは、「よ

り社会的、より人間的な」市を目指しているが、負債総額4億1千万フラン、一人当たり14000フランの借入金（州平均は5000フラン）が有り、財政の健全化が優先される。それと併行して、各地区にある遊休地を解放し、ロアシー（ドゥゴール空港）商業圏に参入すること、負債総額の18%を占める第三セクター事業を清算し、銀行ならびに企業との関係を構築するが重要である。躍動する都市であることを印象づけるべく、“エコー”紙を発行している。ヴィルバントは企業育成で活性化する8番目の自治体である。その裏付けとして、企業に様々な便益を提供している。政府間関係については、県議会、州議会とは強い連携にあるが、国家とはやや迂遠である。県議会や州議会のコミッション（特別委員会）はコミュンに配置するのが望ましい。政府間関係は、制度的、政策的になるであろう。

共産党はイヴリー・スユル・セヌだけである。同市では、「住民とともに働く」という憲章の下に、2015年計画を立てている。雇用（15000）、住宅（10000戸）、若者、民主主義を追求する。現在は、住民の32%が社会的住宅に住んでいる。負債額が大きく（内容不明）、12%の失業率であるが、450人がパート登録、3550人がフルタイム登録である。企業誘致の為、AREZAを設けている。この結果フィリップス（電気）やPUF（出版）、JET（旅行）の工場、事務所が進出した。また200のブティックやドイツの造園業のグループも来ている。これにより、市の税収の60%が企業、18%が借家居住者、22%が個人住居所有者からのものである。今後も10ヘクタールの産業用地を生かしていきたい。政府間関係については、県レベルでは共産党が多数派であり、また州では緑と国民戦線が拮抗している。国については、社会的支援や、医療の面で対抗関係にある。今後問題となるのは、財政手段の探求、たとえば金融利得への課税などが考えられる。社会的発展や、人間的努力により政府間関係が改善されるであろう。

無所属もサン・ファルジョー・ポンティエリのみである。同市は、「発展計画への結集」を標語に、「田舎的都市」（Rurbain=rural+urbain）

の形成、経済発展を目指している。そこで発展の為に人間的諸価値・諸資源を活用したい。負債は4754フランで平均的であるが、余力がないため選挙時の公約を修正せざるをえない。POSの一部をなすZACを順調に進めることによって、産業振興を図りたいが、受入れ能力は大きくない。「民主主義憲章」を制定し、透明で参加型の地域民主主義を追求しようと考えている。政府間関係では、錯綜した干渉のため不透明となっており、各レベルの権限が尊重されていない。権限や、干渉の秩序化が望まれる。顧客主義 (clienterisme) が機能障害の原因となっている。

* 住民ならびに野党との関係について

地域民主主義の進展度を見るべく住民並びに野党との関係について、11の項目について質問してみた。選挙についての分野で質問した2問、補足的質問4問も含めて、全体として整理した後に、各市の特徴的な回答を取り上げてみよう。17問のうち、まず、「はい」か「いいえ」のものは以下の12問である。

- 15、外部委員会 (des commissions extra-municipales) は存在しますか。
- 16、どのような分野ですか。
- 22、地域民主主義の任務を帯びる助役は居ますか。
- 24、市長によって採用される決定は、市情報誌にすべて掲載されますか。
- 25、市営住宅の割り当て、幼稚園への入園登録、学校給食への登録の基準となる規定はありますか。
- 26、協会への補助の登録基準はありますか。
- 27、これらすべての基準は、市の情報誌に発表されていますか。
- 28、貴方の市には、若者や年配者の(市行政)委員会 (conseil municipal) がありますか。
- 31、市情報誌で、反対党にどのようなスペースが用意されていますか。
- 32、反対党が集会の為に使える場所を用意していますか。

補足質問 2

- 5、市議会の各グループのメンバーを委員とする建設認可委員会設置はこの市行政をより透明にすると考えますか。
 - 6、公共サービスを提供する諸協会への現職議員の参加は、これらの機関における法律上の職責を果たすに違いないと考えますか。
 - 7、市行政と住民との意見の相違を調整する為に住民の意向を汲み上げる任務を持つ独立の市メディアトールの任命はより発展した民主主義の要素であり得ると考えますか。
- A、（地域民主主義を促進するように思われる活動を作動させていますか。）
- B、より参加型の民主主義に向かう為に代表民主主義を再考する必要があると考えますか。（それで、どうすれば良いでしょうか。）

これらの質問に対する回答状況は以下の如くであるが、分かりやすくする為に質問順序によらず、政党別にまとめている。「はい」は○、「いいえ」はN、「準備中」はP、不明は/で示す。問5～問7、問A、Bは補足質問である。またアミアンでは、問の配置が異なる。

住民等との関係

政党	市名	問15	問22	問24	問25	問26	問27	問28	問31	問32	問5	問6	問7	問A	問B
RPR	GARCHES	○	N	○	○	○	N	○	○	○	○	○	○	○	/
RPR	ANTONY	○	N	Principales	○	○	N	○	○	○	○	○	N	○	/
RPR	SAINT POL	○	○	N.pas de journal	○	○	/	P	N	○	N	N	○	○	○
UDF	AMIENS	○	○	○	○	/	○	○	○	N	N	N	○	○	○
UDF	VILLENEUVE	○	N	N.pas de journal	N	○	/	P	N	N	/	N	○	○	○
UDF	LA QUEUE	○	○	○	○	○	○	P	○	○	N	○	○	○	○
PS	VANVES	○	○	N.pas toutes	○	○	N	○	○	○	○	N	○	○	○
PS	FONTENAY	○	○	N.pas toutes	○	○	○	P	○	○	○	N	○	○	○
PS	CLICHY	○	○	○	○	○	○	N	○	○	N	N	○	○	○
PS	VILLEPINTE	N	N	○	○	○	N	P	○	○	N	N	/	○	N
PCF	IVRY	○	○	○	○	○	○	N	○	N	N	N	○	○	○
SE	St.FARGEAU	○	○	○	○	P	○	○	○	○	○	N	○	○	○

問15「外部委員会は存在しますか」では、社会党のヴィル・パントだけが否定しているが、理由については不明である。これに関連する問16「どのような分野ですか」では、……問22「地域民主主義

の任務を帯びる助役はいますか」では、4市が否定しているが、ガルシュとヴィル・パントは、市長がその任にあるとし、アントニーは、すべて（の議員）が対応していると言う。ガルシュは比較的小さな市で、前記のように富裕な市で、市長が細かな問題に日常的に接していることから対応可能であろうが、ヴィル・パントは中規模以上の市であるのに、医師でもある市長が対応できるのであろうか。われわれとの面接の際も、市長は手術が入ったとのことで1時間ほど待たされた後、甥の市長室長が対応することになった。新市長であり、助役らの役割分担は今後の課題となるであろうか。アントニーは5万人を超える大市で、市長は国民議会議員であるとともに、共和国連合の要職を帯びているので、すべての議員の助力によっているが、組織的責任体制は不要なのであろうか。ヴィルヌーヴは、ただ「いない」とだけ答えている。ここは、大統領選挙では左派が60%の得票率であるのに対し、市長選挙では80歳を超えるブレヴォー市長が70%以上を得、また同氏は1947年以來の市長で、民主連合の協力者ではあるが自由な立場にあり、氏のカリスマ性と市への情熱により市民が市長を強く信頼しているのであろうか。秘書たちによると、市長は「家に寝に帰る以外は、執務室にいる、」と言うことで、来訪者に精力的に対応しているとのことであった。書面回答では、われわれへの面接に「応じられない」と答えていたが、手違いから、面接を求めたところ快く応じてくれたこと、また7時45分の面接終了後も、面会のため市民が待っていたことなども、氏の使命感を裏づけるものであろう。問24「市長によって採用される決定は、市情報誌にすべて掲載されますか」では、表現は異なるが、実態は主要な決定を広報誌に掲載していると言うことである。アントニーを例に取れば、市長が決定する事項は年間約3千である。なおヴィルヌーヴとサンボルは、市民ガイドなどは別として、広報誌を発行していない。問25「市営住宅の割り当て、幼稚園への入園登録、学校給食への登録の基準はありますか」では、ヴィルヌーヴが「場合による」としている以外、すべての市で基準が設定されている。問26「協会

への補助に基準はありますか」についても、サン・ファルジョーが準備中である以外、すべての市で基準によって運営されている。問25、問26に関連する問27「これらすべての基準は市情報誌に発表されていますか」については、4市が「いいえ」、3市が不明である。「いいえ」のうち、アントニーでは、「関係者に伝えられる」、ヴァンヴでは「議員すべてが知っている」、ヴィルパントでは、「複雑すぎる」であり、ガルシュでは特にコメントはなかった。不明のうちアミアンでは質問方式が異なっており、問25については公表し、問26については管理はするが、公表はしていないとのことである。サンボルとヴィルヌーヴでは特別のコメントはなかった。問28「貴方の市には、若者や年配者の委員会がありますか。」では、2市が「いいえ」で、クリシーでは特にコメントはなく、イヴリーでは、「政治や教会が若者から離れている」と言っている。

問31「市情報誌で、反対党にどのようなスペースが用意されていますか。」、問32「反対党が集会の為に使える場所を用意していますか。」は反対党に関係するものである。問31ではサン・ボルは、前市長が逮捕された特別の事情があり、「しばらくは衝突の原因となるため、発行を控えている、」ということである。ヴィルヌーヴでは前記のように定期的な情報誌は発行していない。問32では、ヴィルヌーヴとイヴリーが異なる理由で、反対党への集会場所の提供を行っていない。なお、アミアンでは反対党の主要人物（各4人まで）の集まりの場所だけを提供している。ヴィルヌーヴの場合は、「国民戦線が、（その場所を）事務所として使う」恐れがあるため、認めていないと言うのである。この点にもプレヴォー市長が半世紀に亘って、自分の町を作ってきたのは、氏が民主連合と協力関係を保ち、県議会では共和国のバスクア議長を補佐する立場（副議長）にありながらも、右派でも左派でも、まして極右を強く警戒し、ヴィルヌーヴの立場の郷土愛、地域民主主義の立場を貫こうとしている事によると言えるであろう。他方、イヴリーでは左翼の勝利のフランス全域への拡大と言う発想が見られる。ラロエ市長も、100年に亘る

左翼の伝統のあるイヴリーで30年以上努めてきた（1953年以後市議会議員、1965年以後市長）市長として、自負心と使命感にあふれた市長である。氏が、法に反しても反対党に「集会場所」を提供しないのは、この法が空文化していると言う現状を踏まえてのことである。イヴリーでの氏のやり方が、社会的批判を受け、訴訟に持ち込まれるようなことがあれば、反対党に場所を提供していない全国の市で野党である共産党が無数の訴訟を起こすことができると言うのである。遠大な、あるいは政治的な戦略とも言い得るであろう。

続いて、補足質問に移ろう、問5「市議会の各グループのメンバーを委員とする建設認可委員会設置は市行政をより透明にすると考えますか、」に対して肯定的に答えたのは5市だけである。詳しく見ると、ヴァンヴとフォントネーは「はい」、ガルシュとアントニーは「非常に好ましい」、サンファルジョーは「外部委員会的一种」と見なし得るとしている。実行機関とするということから単純ではないが、一つの方向性を示すものであろう。「いいえ」と答えた市では、クリシーが「大きな変わりはない」、サン・ポールとクーアンブリが「DDE（県委員会）の仕事である」、ヴィルパントとイヴリーが「決定に時間がかかる」、「過重負担となる」、アミアンが「すべてのグループの同意を得られないことによる決定の不成立の危険」としている。問6「公共サービスを提供する諸協会への現職議員の参加は、これらの機関における法律上の職責を果たすに違いないと考えますか、」に対しては、すべての質問中「はい」が最も少なく3市のみであった。共和国連合のガルシュ、アントニーと民主連合のラ・クー・アン・ブリであった。協会の種類など具体性に欠けたため、答えにくかったのであろうか。問7は、「市行政と住民との意見の相違を調整する為に住民の意向を汲み上げる任務を持つ独立の市メディアトゥールの任命はより発展した民主主義の要素であり得ると考えますか。（法による）」と言うものである。これまでのメディアトゥールを市レベルでも独自に設けたらという質問である。これに対しては10市が賛成で、ヴィルパントが一考に価する

とし、アントニーだけが反対の意向である。アントニーが反対する理由は、「諸々の決定は、採択され、実施されなければならない。市長は、すべての住民の為に市政を運営すべきである。」と言うことである。他方で賛成とする市では、次のような状況である。ガルシュ、サンボル、アミアン、ヴィルヌーヴ、イヴリーの5市で既に存在し、他の5市は、「良い考え」もしくは「賛成」で、準備中はなかった。問Aと問Bは地域民主主義の発展に向けての現在並びに今後の課題に関する一般的質問である。Aは「地域民主主義を促進するように思われる活動を作動させていますか。」で、すべての市長が、「はい」と答えている。ガルシュは、「国ならびに州のリストと比例していない」と言い、アントニーは「法制定の前にすべての反対提案に対応し、透明性への努力、社会的融合、毎年新しい住民を受け入れ、住民と直接の契約を結ぶ。市民、県議会、州議会との関係を発展させる」としている。サン・ボルでは「前市長は権威主義的であったが、あらゆる試みをしている、」ヴィルヌーヴでは、「すべての委員会に、野党を参加させ」、「若者と年配者との掛け橋」を追求している。ラ・クー・アン・ブリでは「市観察員 observatoire municipal」、「地区委員会」を設け、「市民が市議会で意見表明が出来」、「諸協会の広報誌を増刷し」しているということである。ヴァンヴでは「7つの委員会、4つの地区会議、30の作業部会、半年に一度の公開討論会を」設けている。フォントネー・オー・ローズでは「地区会議」と「問題別討論会」を開催している。クリシー・スー・ボアでは特別なコメントはなかった。ヴィルパントでは「市長との直接の接触機会を多く設けつつ、地域での若者・賢人（老人）会議を開催し、毎週木曜日に、直接繋がる“今日は市長です”の電話回線を」開いているとのことであった。イヴリー・スュル・セヌでは「イヴリー2015」の計画の下に、「住民、諸協会、市議会とともに作る民主主義を掲げ、たとえ議員達との間に問題を巻き起こすものであっても、市民を討論に参加させる努力をしている。」サン・ファルジョーでは、「活動憲章」を制定している。質問Bは「よ

り参加型の民主主義に向かうために代表民主主義を再考する必要があると考えますか。どうすれば良いでしょうか。」で、ヴィルバントが「いいえ」、ガルシュとアントニーがコメントを控えている。ヴィルバントの反対の理由は、「代表民主主義が既に参加型民主主義である」からと言うものであった。「はい」と答えた市の内容は次の如くである。サン・ポールは「地域は住民にもっとも近いのに、比例的投票と言うのは議員にとって遠いものである、」と言い、アマリアンはこれに対応するため、「1年前から、地区助役を置いたり、市議会を市庁舎以外で行ったりしている。」ヴィルヌーヴでは、「反対党が破壊ではなく、参加するようになることを願っている。他方で市民のヴォランテアが減少している、」と言うことである。ラ・クー・アン・プリは「沈黙している多数が、もっと表現すべきである、」としている。クリシーは「選挙制度改革が必要、」としているが内容は不明である。ヴァンヴ、フォントネー、イヴリー、サン・フェルジョーでは特にコメントはなかった。

3-3 特記事項

追記

本号所収の「鈴木礼暁教授 略歴」からも明らかのように、鈴木先生は、2009年6月10日に、お亡くなりになった。おなじく、「鈴木礼暁教授 業績一覧」からもわかるように、鈴木先生は、大学院以来、J・J・ルソーを研究テーマの柱としてこられた。思想史を専攻されている先生が、実証分析に力点をうつされたのは、業績一覧からみるかぎり、1990年代後半であったように思われる。とはいえ、1999年には、「ブルトゥスの政治思想」を著されるなど、思想史研究にも注意をはらってこられたことはいうまでもない。

こうした研究歴をおもちの鈴木先生の追悼記念号を刊行するにあたって、ご遺族の方に、先生の遺稿がないかをお調べいただいた。そして、みつけていただいたのが、本稿「《臨床政治学》フランスにおける地域民主主義の一実相」と題する論文である。ご覧いただければわかるように、本論は、遺稿であるため、一部、注釈が入っているところとあとから注釈を入れる場所だけを記されている部分が混在している。鈴木先生は、このような未完成の原稿を活字にすることをいやがられるかもしれない。しかしながら、鈴木先生のお考えになった「地域民主主義」のダイナミズムの一端を読者と共有していただくという目的で、今回、ご遺族のご了解を得て、未定稿のまま、『札幌法学』に掲載することとなったことをお断りしておく。

【札幌法学】編集委員