

# フランス・サルコジ政権下の地方政治改革案

## —— 地域政治のガバナンスと民主主義 ——

岡 村 茂

本論の構成

はじめに

第1章 地方政治からの「異議申し立て」と世論のゆらぎ

第2章 フランス地方政治機構の特色

第1節 フランス分権化改革の流れと特徴

第2節 多層構造と公選委任職責の兼任

第3章 市町村間共同組織の展開と問題点

第4章 サルコジ政権の地方行政改革プラン：市町村間共同組織の将来像とは

結 論

### はじめに

政治日誌をくってみたとき、現代のフランス政治も混迷の中にあるとの印象はぬぐえない。政治的変動期に現在のサルコジ氏が大統領として選任されたのであるが、5年任期の新大統領が標榜する「迅速・大胆な」政治スタイルは、果たしてこの混迷に終止符を打つのだろうか。

2008年5月の就任一周年における世論支持率は、第五共和制歴代大統領の最低記録となる。また、それ以降の政治舞台における大きな出来事をあげれば、何といても憲法典の改訂が急速かつ強行的に実施されたことである（08年7月）。しかし、今回の改憲では、地方政治に関する条項にも手が加えられたが、72-3条、73条、74-1条など小幅な改革の域をでていない。わずかに75-1条における、「地域言語les langues régionalesはフランスの遺産に属する」との文言が目されたに過ぎない。もちろん、これらの改革の細目に関しては、あとにも述べるように世論は良好な支持を与えている。サルコジ政権は、地方政治改革の

分野においてもいくつかの大胆な内容の報告書を提出しており、今回の改憲が長いスパンでおしはかったとき地方政治分野での改革の序幕に過ぎないことは明らかである。

更に、矢継ぎ早に大きな問題がEUの前にもたらされる。ロシアとグルジアの公然たる武力衝突であり、合衆国のサブ・プライム問題やリーマンブラザース証券破綻を皮切りに一挙に表面化した世界金融危機（実体経済部門に急速にこの危機は波及しつつある）の進行である。世論の評判はいまいちだったサルコジ氏が一定の政治的なパフォーマンスをおこなうチャンスが訪れた。ドル中心体制の終焉が首脳会談においてEU議長国首長によって宣言され、雇用の確保のためにはそれまでの新自由主義的な言辞が覆される形で公権力の介入が積極的に行われている。もちろん企業サイドへの手厚い公的資金の投入に比して、勤労階級へのサポートはやや見劣りがする。労組や世論一般の不満がたかまっているという。

さて、本論の問題意識にかかわる地方政治改革の案件であるが、そもそもフランス地方政治領域のあり方を見直し、地域の民意を集約し適切な措置をほどこし得るか否かは政権の今後を占う上で重要なポイントなのであり、世界規模の金融危機によって地方政治改革のイシューの展開は当面のところ休止状態にあるとはいえ、雇用、福祉、環境、教育など地方政治の財源へのニーズが増大し、他方で国家の予算はただでさえひっ迫している中でさらに厳しい状況に向かうことは明らかである。依然として、地方政治という政治空間のあり方は、国際政治にまで相互的作用をおよぼすフランス政治の矛盾と新たな転回点を端的に示す最前線なのである<sup>(1)</sup>。

本報告では、まずフランス地方政治を論じる上での基本的なデータを確認し、次に「静かなる革命」と評された市町村間共同組織の拡大とそれに伴う問題性を把握し、そうした前提に立って、主要報告書の内容を分析することにより今後のサルコジ政権下での自治体改革のあり方を展望してみたいと、考えている。コミューンや県やレジオン〔州〕段階での地方政治エリートの分析はなお検討の途上にあつて、統計資料の面からは完結したものとなっていない。現段階での研究の経過報告であることをお断りしておきたい<sup>(2)</sup>。

\*本論文は、日本政治学会研究大会（2008年10月）での報告の為に執筆された論文「フランス地方分権改革後の現況について－市町村共同組織と地域の民主主義」（大会のために一時ネット上に掲載）をもとに、その後の政治状況の変動を考慮し、執筆したものである。

## 第1章 地方政治からの「異議申し立て」と世論のゆらぎ

2006年に初期雇用契約CPEの問題でつまづいたド・ヴィルパン首相〔当時〕は、大統領選への出馬を断念し、間隙を縫う形で保守側の候補に躍り出たサルコジ氏は社会党のロワイアル候補と競り

あい、勝利を手にする。しかし、サルコジ氏の大統領就任後の支持率は低下し続け、3月の統一地方選挙〔市町村議会議員選と県議会議員選挙（半数改選）〕では大敗を喫する。就任一年を期した世論調査では支持率の落ち込みが更に大きく報道され、大統領はマスコミ各社との懇談で、国民に理解を得るための努力が不足していることを認めた<sup>(3)</sup>。

フランス政治に関しては、世論動向の二面性が指摘し得る。2006年初頭におけるCPE〔初期雇用契約法案〕抗議運動の高揚は、左翼の勝利をもたらさなかった。イギリスのブレア路線を擁護する社会党ロワイアル候補が左翼の党としての主張をなしえなかったこととあいまって、サルコジ氏の政治戦略の奏功をもたらしたのである<sup>(4)</sup>。当選後のサルコジ氏の世論支持率の漸減状態にもかかわらず、2008年7月の改憲法への世論の支持は強かった。更にねじれを際立たせたのは、2008年3月の地方選挙の結果である。フランス社会党を中心とする反サルコジの政治勢力は、県議会レベル（従って県議会議員選出）や大都市部の市町村選挙で大幅な勝利を手にした。投票者の右から左への旋回は、「右翼支持者が左翼への投票をした」（*Revue politique et parlementaire*〔avril/juin 2008〕の特集表題から）と皮肉られた<sup>(5)</sup>。ル・ガルの集計によれば、左翼が支配している中規模

(1) Albert Mabileau, 'Variation sur le local', in Sous la direction de Albert Mabileau, *À la recherche du local*, L'Harmattan, 1993, p. 21.

(2) 地方分権化改革にかかわる諸問題について、最近の業績として以下を挙げておきたい。宇野義規「フランスの文化政策と地方分権改革」、『地域公共政策研究』第14号、2008年2月刊。

(3) 2008年4月末に、『パリマッチ』誌はIFOP-Fiducialによる世論調査を掲載した（'Un an après, les Français jugent leur président'）。大統領の政策運営に満足という答えが28%、不満足が72%という結果。大統領任期一年後の世論調査で前任者のジャック・シラク氏が2003年4月にそれぞれ、58%、39%というスコアを得たのと対照的な結果である。引用は『パリマッチ』誌HP（<http://www.parismatch.com/>）より。同様の内容を

示す世論調査として他に、'Ifop pour *Le Journal du Dimanche*—L'impact de l'action de Nicolas Sarkozy et de son gouvernement sur la situation des Français.—Avril 2008', (*Le Journal du Dimanche*紙HPによる)。以下、各紙の引用は原則としてネット上の電子によった。

(4) サルコジ氏の政治的出自と政治傾向の全般的な分析として、渡邊啓貴「2007年フランス大統領選挙の分析—サルコジ大統領の勝因と政策」、『日仏政治研究』第3号、2007年10月。

併せて、畑山敏夫「ルペン、最後の闘いと挫折—2007年大統領選挙をめぐる—」同上誌所収を参照。

(5) Gérard Le Gall, 'L'hégémonie territoriale de la gauche: Municipales et cantonales des 9 et 16 mars 2008', p. 30 ('Élections 2008: France de Droite, vote de Gauche', *RPP*, n°1047 avril/juin 2008).

第1表 左翼優位の都市

都市の住民数	2001年地方選	2008年地方選
3,500-9,000	45.3%	50.1%
9,000-30,000	44.1%	52.3%
30,000-100,000	44.2%	56.0%
100,000以上	56.0%	71.7%
3,500以上のすべての都市	47.2%	57.2%

(出典) Gérard Le Gall, 'L'hégémonie territoriale de la gauche : Municipales et cantonales des 9 et 16 mars 2008' in RPP, n°1047avril/juin 2008, p. 30.

以上の都市比率は第1表の通りとなる。

県議会選挙においても、左翼諸党は1988年以來の勝利を手にした。左翼の県議会議長は、2004年選挙時の48名から、2008年には55名に増えた。他方で、保守側は48から41へと議長職を減じている。フランスの地方政治の構図を決定している都市と県とレジオン(2004年に本土22のうち20で左翼優位)における各級議会・首長(議会の互選)の多数を左翼が占めているという状態である<sup>(6)</sup>。

世界的な経済危機がフランス市民の肩にのしかかる。早くも2008年夏のバカンスでは、40%強の市民達が旅行に出発しないと答えたという。インフレ圧力と特に燃料高が休暇の消極的な使い方へ傾斜させた。また、報道によれば、伝統的な生活スタイルとしてレストランでのフルコースによって高額の支払いさせられることへの反発が強まっているという。外食を避け、食事は簡単に自宅ですべてしまい、そのかわりにポップスの音楽祭に参加したほうがよいと思うという消費嗜好の変化が指摘されている<sup>(7)</sup>。更に、2008年秋以降に顕在化した全世界的な景気後退の波は容赦なくEU諸国の上にも襲いかかっている。国家の介入機構が全力で市民生活の擁護のために動員されていることは、報道が示すところである。諸国民のUnion連合という建前の、真の価値が試されており、歴史的な曲がり角にフランスの市民達も立たされて

いる。フランス市民の生活スタイルは更に変貌を遂げることを余儀なくされるだろう。社会生活のめまぐるしい変遷と矛盾し混乱しつつ素早く変動する「気まぐれな」政治的現象との前にわれわれ観察者は立たされているということであろうし、別の視角からすれば、この国が長期的な観点から重要な過渡期にさしかかっているという結論も出し得るのかも知れない。

地方政治への対処方を見ても、サルコジ氏の政治手法がポピュリズムの特徴を帯びていることは、言うまでもない。5年任期制の大統領制度の実施は、大統領の直接公選と国民議会の選挙との同時性を実現し、多くの場合支持母体の政治勢力が同質の与党となることが予想され、したがって、保革共存など大統領と国民議会という二つの政治制度上の支持党派が異なる事態は予想されにくくなっている。今回の状況は、サルコジ氏に強力な大統領権限と国民議会多数与党というバックを与えたものであり、この機会をサルコジ流「改革」のためにフルに用いることが予想される。

憲法の抜き打ち的な改訂は、大統領政権の威信にかかわる政治的な賭けである。

2008年7月末、議会に改憲案が提出され、最終的に改憲法案は可決された。大統領によって、改憲案が、憲法89条3項の規定により、国民投票に付されず両院議員総会に付議された結果であり、

(6) Gérard Courtois, 'Sarkozy, An 01: le boomerang de la victoire', RPP, *ibid.*, p. 12.

(7) '42% des Français ne partent pas en vacances cet été' in *Le Monde*, 31.07.08, ル・モンドの挙げる数字は、

'Pouvoir d'achat en berne, vacances d'été en danger', *L'Humanité*, 31 juillet 2008に掲載のIFOP調査から引かれたもの(各紙引用はいずれも電子版)。

一票差により有効投票の3/5に達し、改憲法案の可決を見た。際どい政治作戦である。

現状ではこの改憲は後に触れる様なサルコジ氏の諮問にかかる検討グループ（複数）が出した結論の一部を実現するにすぎない。改憲の諸条項を見ても、大統領与党あるいは大統領個人がもくろんでいる改革案のさわりの部分にとどまっている。それはいわば「序幕」に当たるものであり、全体にそれほどラディカルな印象は受けない。

また、議会議権の強化という内容から提案内容は世論の一定の支持も受けており、時期的にもそのままバカンス期に入ってしまう、その後もさほど大問題にはなっていないようである。しかし、もちろん両院議員総会をほとんど俊足で通過させた手法こそサルコジ氏の政治戦略の特徴をなすものであろう<sup>(8)</sup>。

世論調査の内容であるが、アメリカ型の大統領による議会報告については、70%（PS支持者は40%）、そのほか6ヶ月以上の派兵における議会承認、大統領職務の兼任制限、憲法院への一般市民の提訴権承認、国会や国民による国民投票の請願権拡大、憲法43.2条の政府適用への制限、重要な国家制度責任者任命に当たっての議会の拒否権発動の承認など、いずれも80%を越える好感度であった。しかし、大統領特赦を廃止する案件は、63%の支持率にとどまった<sup>(9)</sup>。

もちろん、両院議員総会において社会党からだ一人賛成票を投じたジャック・ラング元文化相の政治行動をめぐって、同党内は一時内紛状態となった。

ちなみに、その後2008年12月に至っておこなわれた社会党執行部選挙により、セゴレンヌ・ロワイアルSégolène Royalは敗れ、フランソワ・オランダFrançois Hollandeにかわる新たな党執行部の第一書記としてマルティヌ・オブリMartine Aubryが勝利するにいたった。ロワイアル、オブリ両候補の得票は僅少差であったにもかかわらず、新たな社会党執行部（38名の全国書記）の中にはロワイアル氏の勢力は全く存在しないという<sup>(10)</sup>。

サルコジ大統領政権の特質は、大統領への権限の極端な集中である。大統領自身が権力のレバーを一手に掌握することにより、政策的な論理一貫性をも無視する形で、迅速かつ「機会主義的に」行動し、それにより世論の支持をかき集めるという特徴をもっている。要するに、氏の手法は、政治的な機会を無原則的に利用するオポルチュニストのそれなのであり、「ポピュリズム」[大衆人気を情動的に煽りたてることによる権力基盤の強化]の手法を用い、従って、大衆的支持による権力の集中化を志向する点において「現代的なポナバルティズム」でもある。更に世論の低い支持率になやまされたサルコジ氏は、二つの出来事によって更に救われる。第一は、ロシア／グルジアの軍事的紛争へのEU議長としての和平工作である。第二は、サブ・プライム問題に端を発する米国と世界の金融危機に対処する国際的な政策の先導である。TNS-Sofres社の指標によって世論の動向を見ても、07年の6月段階で60%を越えていた支持が、08年7月5日調査時点で、33%に落ち込んだのであるが、その後、12月4日調査では、37%に

(8) 年頭の長時間にわたる記者会見で、ここ数十年のフランス社会をサルコジ氏は、方向性の食い違う諸改革、改革そのものの放棄、「このまま安楽に過ごしたいという保守主義と単純な思い込み」、大量の失業、社会的絆の喪失、社会的なプロモーションの後退、給与の低落と労働の減価、赤字予算と公的な負債と特徴づけ、「緊急な課題があらゆる場においてみられる」と、強調している。‘VERBATIM, 《L’urgence est partout...》’, in *Le Monde*, 10.01.08.

(9) ‘Les Français et la réforme des institutions, Résultats

détaillés’, *IFOP pour Le Journal du Dimanche*, le 18 juillet 2008. ‘Réforme des institutions : plusieurs points plébiscités’, in *Le Monde*, 20.07.08.

(10) ‘Le début de l’ère Aubry plombé par les divisions’, *Le Monde*, 06.12.08.

ロワイアル氏の政策的限界については、以下の論文が的確な分析を行っている。吉田徹「2007年大統領選挙－社会党の敗北とロワイアルの勝利？」前掲、『日仏政治研究』所収。

回復する傾向を示している。Ipsos社の調査でも同様であり、08年6月16日に38%で底を打った後、12月8日時点では、46%にも回復している。信用収縮のなかで市場の冷え込みが欧州全域に及んでおり、雇用確保をはじめとする市民生活の安定性が求められる中で強い国家の介入が有権者からは求められている。こうした市民ニーズに敏感かつ果敢に取り組んだ結果（そのこと自体は非難されるに当たらない、至極当然の措置である）、この機を巧みに自己の政治的な支持調達に用いた結果であると判断されよう。至る所で会議や機関や決定プロセスを首相を介することなく「大統領として主宰し」*présider*、「どこでも大統領たること」を志向する政治スタイル[*omniprésident*]と評される所以である<sup>(11)</sup>。また、首相の地位が軽んぜられる反面、与党であるUMPと大統領との連携協調は強められ、事実上、サルコジ氏のフリーハンドの状態が生まれつつある（大統領5年任期制は国民議会の与党掌握とリンクして、強力な正統性を生み出す）。サルコジ氏の経済回復策や雇用政策は時にかつての新自由主義的な言説にも反する場合もでてくる。ケインズ主義の再登場である。しかし冒頭に述べた通り、勤労階級の国による直接支援への要求には十分にこたえていない。サルコジ氏の支持率は再び低下し始めている…。

情勢への機敏な政権の対応という局面的な事実の背景に、それではサルコジ氏の本来の改革意図は奈辺にありやという疑問が、依然として残る。現状分析という魅力ある政治科学の課題をひとまず脇において、サルコジ大統領政権がそもそも描いていた憲政のあり方や特に地方政治改革の設計図を再把握しておくことがまずもって必要であろう。サルコジ政権が構想している憲政の根本改革

は、07年から08年にかけて発表されたいくつかの報告文書や審議文書によってその輪郭を描くことが出来る。もちろん、現在はこれらの諸改革案がそのまま実行に移されるという状況にはない。2008年秋以降の金融経済危機の世界的な進行が客観状況を一変してしまっただけからである。

しかし、やや分かりにくかったサルコジ大統領政権の地方政治改革構想は、特に記録にとどめておく必要があるのではないかと。2008年初頭までに出そろった政策的な武器は、状況が許すならば再登場する可能性を持っているからである。大規模な公的資金の市場への投下は公財政に大きな負荷を負わせる。地方財政へのシワ寄せが顕在化するのには時間の問題であろう<sup>(12)</sup>。

言うまでもなく、憲政改革のなかでも地方政治改革は大きな比重を持っている。これら報告書や審議文書の特徴をなすものは、フランスの現状とその国際的地位の相対的な後退への強い危機感であり、特に公共財政の悪化、中央政府と地方行政の債務の増大は、猶予を許さないとの認識である。そこから促迫されるのは急速かつ抜本的な国家制度の改革であり、効率的な行政のあり方が強く要請される。急がなければならない、時期を失することはフランスにとっても重大な結果を招く、と。

こうして、サルコジ大統領政権成立以前から唱えられていた諸改革（社会党系のレポートが唱えていた改革案も含めて）が一挙に横一列になって並べられることになる。議会報告の憲法上の規定を始めとする大統領権限の議会支持勢力を背景にした強化、議会の法案審議と統制力の強化などをうたっているものの、国民の生活上の要求にこたえようとするインセンティブは感じられない。肝心の国民各層の意見を丁寧に拾うという態度は極

(11) Arnaud Leparmentier, 'Le retour de l'omniprésident', in *Le Monde*, 24. 12. 08, Christophe Jakubyszyn et Sophie Landrin, 'Le grand Meccano de Nicola Sarkozy', in *Le Monde*, 25. 12. 08.

世論調査の概観は、2008年12月末日に*Le Monde*電

子版における'Cote de popularité de l'exécutif depuis mai 2007'に従っておこなった。

(12) 'Les élus locaux s'inquiètent de la suppression de la taxe professionnelle', in *Le Monde*, 06. 02. 09.

めて弱い。分権化改革や地域の民主主義・市民参加・直接民主主義が有するメリットの見直し、近隣の民主主義的な生活共同体基盤（「近隣性」ないし「近隣の民主主義」）としてのコミューンの再評価などの姿勢は報告書を見た限りでは、感じられない。支持率の停滞への強行策的対応による支持調達への画策だと批判されかねない。

しかし、いずれにもせよ、フランス社会の閉塞を打開する為の改革は避けられない状況である。現政権の素早い行動力からして予断を許さないのだが、以下に分析する諸報告についての理解なしには今後の成り行きを論じることは少なくとも困難であろう。

\*2005年暮れの郊外暴動に際して、移民労働者層子弟である若者たちに暴言をはいたことなど、サルコジ氏の大衆への不信感を象徴するものであろう。ちなみに、ファデラ・アマラを閣僚に起用して、郊外政策を打ち出したが、財政的な裏付けが乏しい政策の打ち上げには、閣僚の中からも批判が出たという（郊外政策は、地方選挙対策として改めて強調されることになったが…）<sup>(13)</sup>。それぞれの報告書の中では、郊外問題への言及も管見の限りでは見られない。国政レベルでの郊外問題への位置づけの低さにも関連しているのかもしれない<sup>(14)</sup>。

## 第2章 フランス地方政治機構の特色

### 第1節 フランス分権化改革の流れと特徴

フランスは18世紀の大革命以来、集権主義と分権主義との間で揺れ動いてきた。ジロンド主義と

ジャコバン的集権主義との対立は20世紀の半ば過ぎにまで及んだ<sup>(15)</sup>。戦後の第四共和制憲法は、地方公共団体を市町村(commune)、県(département)、海外領土と規定し、それら地方公共団体が、「普通選挙により選ばれる議会conseilにより自由に運営される」のであり、各級議会の決定の執行は、「市町村長、県または海外領土の長により保障される」として、あたかも自治的な分権化が実現するかのごとく規定した。しかし、戦後期の混乱の処理、特に海外植民地の独立化への対処につまずき政争に明け暮れた第四共和制は、その理念を実現する事なく終わる<sup>(16)</sup>。第五共和制下において、フランス社会党をはじめとする左翼諸党によって分権化は大きな政策的な意味合いを与えられる（共同政府綱領）。

ミッテラン大統領政権下において内相に就任した古参の社会党指導者ガストン・ドゥフェールの下に、1982年3月2日法「コミューン、県、レジオンの権利と自由」《Droits et libertés des communes, des départements et des régions》において分権化改革は最初の結実を見る<sup>(17)</sup>。三つの地域行政レベル（市町村、県、レジオン）が地方自治体として確立し、各級議会によって首長が選出され、被選出者〔各級議員および首長〕の責任の下での自主権限に基づく統治〔監査はレジオン毎に設置される会計院がおこなう〕、知事や自治体相互における後見監督tutelleの禁止、権限の委譲に伴う国による財政的補償措置の実施などである。この間に約40余りの重要法令が施行され、ドゥフェール改革ないし分権化改革「第一幕」とよばれる。

更に、90年代の初頭から末にかけて、市町村間

(13) 'Le plan "Espoir banlieue" de Nicolas Sarkozy devrait être moins ambitieux qu'attendu', in *Le Monde*, 07.02.08. IFOPの世論調査の内容を示すものとして、'Les banlieues, au coeur du mal français: La chronique d'Alain-Gérard Slama du 11 février', *Le Figaro.fr*, 11.02.2008

(14) フランスの若者たちの動向に関する足を使った取材の集成として、山本三春『フランスジュネスの反乱：主張し行動する若者たち』大月書店、2008年。

(15) もちろん、分権化改革に関する重大な誤解を伴いつつ二つの政治的な傾向は対立し続ける。v. Alain Peyrefitte, 'Pour un pouvoir provincial', in *Le Monde*, 22.10.1975. なお同論説は、引き続き23日、25日付けと3回にわたってルモンド紙上において連載された。

(16) 第四共和制憲法については、中村義孝編訳『フランス憲法史集成』（法律文化社、2003年）およびMaurice Duverger, *Constitutions et documents politiques*, (PUF, 1987) 等を参照。

共同組織の拡大によってフランスの地方政治の風景は大きく変貌する。この点については第3章でやや詳しく述べる。

分権化改革の「第二幕」について簡単に見ておこう。

分権化改革には「地域自治体の財政自主権」が欠落しているという批判に対して、02年から03年にかけてジャン＝ピエール・ラファラン首相[当時]が主導した改革が部分的な回答を出している。03年から04年にかけての改憲と組織法の制定は、分権化改革史上では画期的な意義を有すると言われる。憲法典そのものに《共和国の組織は分権化される》旨、明記されたこと、地方自治体による実験的な試みの法制化(対象と期間的な制約の下で)が認められたこと、地域自治体の組織にかかわる法案は元老院に先議権をあたえたこと、地域自治体の憲法上の地位が確定されたこと(72条から74条まで)などである。また、72-2条においては、権限委譲に伴う財源の保証が国家によりなされており、各国に比して珍しい、完全な自治的組織への財政的な保証となっている<sup>(17)</sup>。

第二幕の核心部分に触れる二つの組織法すなわち、2003年8月1日法や2004年8月13日法など(一般規定として『地方自治体一般法典』に統合)は、改憲条項と並んで重要である。すなわち、地方レフェレンダムの制度化、有権者への世論調査

方式による諮問制度、街区評議会 les conseils de quartierなどを市町村が設置し得るものとして、「地域の民主主義」 la démocratie localeを政策的な内容として実体化し、参加型の民主主義を政権が積極的に取り入れようとしたことにおいて注目に値する。同時に、「近隣の民主主義」が政権によって強調されたことも指摘しておきたい<sup>(19)</sup>。

もちろん、これらの施策においては、個別の措置に強い制約がかけられており、実体的に「地域の民主主義」が更に深化し、レフェレンダム[住民投票制]、住民諮問制度、街区評議会などの取り組みの隆盛をもたらしたと見ることは出来ないであろう。その政治的な意味合いについては、サドラン教授が早くから指摘している。保革共存政権を経て極右の進出のまえに極右支持者以外の国民的な支持によって再選されるという経緯を経て、第2期のシラク大統領政権は成立した。その実態からすると政治的正統性の弱体化に悩んでいた第2期のシラク大統領＝ラファラン首相政権による、コミュニンの力、地方首長への住民の支持力の掘り起こしによって、政権の強化を図ろうとする政治戦略にはかならなかったものであり、地方有力者の機嫌を損ねるような実質的な市民参加についてはその課題を掲げつつも実施過程において厳しく制約を設け、政治的な広告塔として利用したものである、と<sup>(20)</sup>。

(17) 政策的経緯の要約は、経済社会評議会に提出された以下の報告書(2006年5月16日)に拠った。Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, *Fiscalité et finances publiques locales: À la recherche d'une nouvelle donne*, 2006, Rapport présenté par M. Philippe Valletoux, Les éditions des Journaux Officiels, 2006, p. II-8. 以下、改革の概要はCESの本報告書に主としてよった。「第二幕」について邦語文献として以下を参照。山下茂『フランスの選挙—その制度的特色と動態の分析』第一法規, 2007年; 山崎栄一『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンドンの復権』日本評論社, 2006年; 大山礼子『フランスの政治制度』東信堂, 2006年; 中田晋自『フランス地域民主主義の政治論—分権・参加・アソシアション』お茶の水書房, 2005年; 自治・文献ジャーナリストの会編『フラ

ンスの地方分権改革』日本評論社, 2005年。

(18) この点については、自治体国際化協会HP掲載の講演録: 青木宗明, 『フランスの地方財政調整: 財源保証と財政調整』に詳しい(p. 240)。併せて以下を参照。Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2007: État des lieux*, 2007 (La documentation française HPにおける公文書閲覧サービスによる)

(19) この点を簡潔に説明しているものとして、'Portail Internet DGCL'がある。http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/所収。

(20) サドラン教授は精力的に地域改革について論じている。以下の論文はその一例。Pierre Sadran, 'La mise en débat de la démocratie locale', in *Pouvoirs Locaux*, n°62 III/2004, pp. 30-39.

国際的に見ると、欧州統合下にあるフランスの地方自治制度は、EUの地域開発の枠組みに組み込まれており、同時に健全な財政状況を求めるユーロ通貨圏の加盟国条件の制約下にある。制約の要点は、国民総生産比率として公共的負債額がその60%を越えぬこと、各年の公共財政の赤字額が、国民総生産の3%を越えぬことである。しかし、2001年以降のトレンドとして、EU圏では財政状況は各国ともやや悪化の傾向にあり、フランスもその例外ではない。2005年には、経済財政工業省の大臣の諮問に対しては、より深刻な診断がくだされ、効率性がほとんどかえりみられない「公共アクションの真の能力の再建」が提起されることになる。地方自治体の脆弱な財政構造への関心が高まっていた。ド・ビルパン政府のもとでも効率性と無駄の排除への指示があり、サルコジ大統領＝フィオン首相の現政権において全く新たにこうした政策課題が出現したのではないことは明らかである<sup>(21)</sup>。

## 第2節 多層構造と公選委任職責の兼任

フランス行政のヒエラルキー〔階梯〕は、EU－共和国－レジオン－県－市町村（コミューン）という多段階構造になっている。大統領（5年任期／公選）と並んで、国民議会（下院）と元老院（上院）が直接／間接選挙により公選されている。上下両院の国会議員は地方自治機関の公選職との兼任を多く行っている。

この点については、後の章においても更に触れるが、フランスの地方政治システムの特徴を理解する上からも重要である。

### 1) 国会議員と地方公選職との兼任

フランス内務省に属するDGCL〔地方自治体指導局〕は指摘している。「2001年の市町村選挙は、514,519名の市町村議会議員を選出し、そのうち、433,928議席が住民3,500未満のコミューン（市町村）であり、8,0591議席が3,500名を越えるコミューンのそれである（さらにそのうち704議席が、パリ、リオン、マルセイユの市議会、ないし特別区議会に所属）。フランスでは、総有権

第2表 国民議会および元老院議員の兼任状況と地方自治体被選出者の総数  
(2008年8月10日現在)

	国民議会の定数577	元老院の定数331
現議席数	576名（女性議員106）	330名（60）
非兼職議員	55（15）	208（4）
兼職議員	503（90）	122（20）
レジオン	26（うち本土は21）	
レジオン議会議員	1,880名（うち女性議員10.5%）	
県	100（うち本土は96, DOMは4）	
県議会議員	4,037名（うち女性議員10.5%）	
コミューン（市町村）	36,783（うち本土は36,569）	
市町村長	36,674名（10.9%）	
市町村議会議員	514,519名。	

\* DGCL, *Collectivités locales en chiffres-2008*, 上下両院公式サイトによる。

(21) 前掲CES報告書, p. II-16.



第3表 国民議会議員職と市町村議会議員・首長を兼任している下院議員 (2008.08.10)

	国民議会議員 - 市町村議員	国民議会議員 - 市町村首長
国民議会議員定員	577 [現議席576 (女性議員106)]	
非兼職議員総数	73 (16)	
兼職議員総数	503 (90)	
全市町村 (パリ・リオン・マルセイユを除く)	356 (54)	258 (24)
住民3500未満	66 (10)	48 (5)
3,500~100,000未満	255 (29)	200 (17)
100,000以上	35 (15)	10 (2)
パリ・リオン・マルセイユ市議会	11 (1)	0
パリ・リオン・マルセイユ特別区	12 (4)	7 (0)

\* <http://www.assemblee-nationale.fr>より。ただし現在は市町村規模別データは表示されていない。

者の100人に一人以上が、市町村議会の議員である。」更に、男女共同参画の結果は現れていて、47.5%の市町村議会議員（住民3,500以上）が女性によって占められるが、市町村長に占める割合は約11%にとどまる。活動人口中の比率から、農業者の議員比率が突出しており（人口比1.3%→議員比率18.0%）、おなじく、幹部・上級の職業従事者（7.0→22.7）、定年退職者（22.1→29.7）となっており、これら社会的職業階層による過剰代表の傾向がある。人口比から見て、逆に過小に代表されている職業階層は、事務雇用者（16.3→7.3）、現業労働者（15.1→1.5）である<sup>(22)</sup>。

第3表は、国民議会（下院）議員の市町村議会議員・首長との兼任状況を、市町村規模別に見たものである。全議席が577であるから、これによって除してみると、44.2%の下院議員が、3,500から10万未満の中規模の市町村議会のメンバーを兼ねており、34.7%の下院議員が同規模の市町村長を兼ねている。この数値に、住民数3,500名未満というもっとも小さな人口区分段階の市町村での兼任数値を加えると、321名の市町村議会議員

兼任、248名の市町村長兼任者となり、国民議会議員定員のそれぞれ55.6%、44.5%の比率となる。地方議員を主体とする代議員により選任されるという制度に規定されて上院が小規模市町村の代理者であるという評言は有名だが、下院たる国民議会そのものも、10万未満の中小コミュニティを足場にした地方名望家の集団であることがおおまかにつかみとれる。Webで見る限り上院事務局は市町村規模別の統計を公にしていない。残念ながら今回の調査では詳しい数値を算出できなかったが、上院議員であり、市町村議会議員（首長を含む）であるという兼任状況にあるケースが158（女性議員24）に登る（首長兼任は91名、うち女性議員14）。

パリ、リオン、マルセイユの三大都市にかかわる職責兼任は、上記の表において、下二欄に別記した。同じ件につき、上院の調査を行ってみたが、上院事務局の職責表に従えば、パリ市議会議員 *conseiller de Paris 2*（うち女性1）、マルセイユ第2セクター議員=県議会議長1（0）（*président du conseil général, Marseille Les*

(22) 統計数字は上下両院の公式サイトおよび、DGCL. *Les collectivités locales en chiffres 2008*, p. 108. 発行時点の関係から、2008年3月地方選挙の様子は本統計書に反映されていない。州議会、県議会議員の数値は、2004年選挙時、市町村長は2001年の選挙結果によ

る。その他は、2008年年頭の集計による最新のもの。ちなみに *canton* 小郡は、本土で3,883、DOMで156、*Mayotte* で19であり、*arrondissement* 大郡は、全国に325おかれている（前掲書による）。

Grands Carmes (Bouches-du-Rhône), パリ19区長=パリ市議会議員1 (0) とカウントされる。

\*ちなみに、これら三都市は、1982年のいわゆるPLM法 (La loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille et des établissements publics de coopération intercommunale) によって、特別区を備えた「政令都市」の扱いを受ける。また、マルセイユのみ、1987年以降は、二つの区がひとつのセクター-sectorとなり現在8つのセクターがパリ・リヨンの特別区に相当する機能を果たしている。

各都市は特別区arrondissementを備え、パリは20区、リオンは9区、マルセイユは8セクター (PLM法によれば16区であるが、現在のセクターは原則としてパリ、リオンと同じ区と称する) に及ぶ。各区は、区議会および区議会議員の互選による首長 (執行議長) を備え、各都市の議会は執行部としての市長を選任する。各区 (セクター) の区議会議員の1/3は当該の区において選挙された市議会議員が占め、残りの2/3は選挙された区議会議員が占める。したがって、区議会は混成議員の議会である。区議会・区長は市議会・市長と緊密に連携するとされている。

(なおこれは数値集計上の問題だったが、議会統計では、これら三都市における特別区はcommune扱いであり、三都市の市議会の議員職、市長職は、県議・県議会議長扱いとされることが多いとはいえ、上下両院の統計表でも扱いにやや乱れがある。採録に当たってはなるべく一貫するよう努めたが集計の精密さの点では課題が残る。)

この場合、特別区の人口でさえフランスのコミューン人口構成の中では突出して規模が大きいことに

注目しておきたい。大都市部への人口集中が、群小のコミューンの存在とのコントラストをはっきりと表している<sup>(23)</sup>。

## 2) 県とレジオンから見た政治的アクター：ブルゴーニュ・レジオンを中心に

ブルゴーニュ・レジオンは、4つの県を束ねているが、まず同一の県の地盤において両者を比較するためコート・ドール県および同県を選出基盤としているレジオン議会議員の基礎数字を検討してみよう (第4表)。

これらの簡単な比較だけから言うのはやや危険だが、少なくとも古都ディジョンを擁するブルゴーニュ・レジオンの中心であるコート・ドール県 La Côte d'Or を基盤に見たとき、同県の43議席の県議会議員と同県を基盤にしている18議席のブルゴーニュ・レジオン議会議員との明らかな棲み分けが観察される。県議の側は圧倒的に市町村長であるか市町村共同組織の理事長である。また、両者を兼ねるものも多い (15名)。それに反して、レジオン議会の議員は、一般に副市長であったり、コミューンの議員ではあっても、コミューンの首長は加わっていない。ディジョン市長も副市長を引き連れて県議の席を占めている。

国会議員レベルでも両者は歴然とした差を見せる。つまり、県の方が政治的に枢要であり、優位な立場に在るであろうことが見て取れるのである。

次に、ブルゴーニュ・レジオン議会議員の集計結果を第5表により概観しておこう。

レジオン議会議員総数は57名、議長 (執行職・PS) を除く会派構成は、コミュニスト=6, FN

(23) たとえば、国民議会議員であるパトリック・ボルシュ Patrick Bolche氏 (PS系会派に所属) は、パリ11区の区長を兼ねているが、この区の人口は、149,074を数えており、ブルゴーニュ・レジオン [州] ならびにコート・ドール県の中心に位置するディジョン規模の中核都市に匹敵する。同じような兼任事例として、二人の下院議員がパリ15区、16区で区長を兼ねており、それぞれ、22万5千、16万の人口を擁している。マル

セイユの第4、第5セクターでは、いずれもUMPの議員が区長を兼ねている。マルセイユは全体として80万の人口が8つのセクターに分割されているので、平均的に見ても各セクターの規模は10万人相当のものであることがうかがわれる (現在のところ、マルセイユ各セクターの人口統計が見つかっていないので、概数から推す以外にないのだが…)

第4表 コート＝ドール県La Côte d'Orを基盤に比較した県議会議員とレジオン議会議員の兼任状況  
(2008年8月14日現在)

	コート＝ドール県議会議員 (総議席数43)		同県のレジオン議会議員 (議席数18 (9))	
	該当議員数	全議員比率(%)	該当議員数	全議員比率(%)
非兼任	5	11.6	7 (3) 註1	38.9
兼任議員	38	88.4	11 (6)	61.1
市町村長	26	60.5		
副市町村長	3 (すべてデ イジョン市)	7.0	5 (2) うち3 名はデイジョ ン市	27.8
市町村議会議員	0	0	4 (3)	22.2
EPCI理事長	12	27.9		
市町村組合理事長	9	20.9		
市町村長＝市町村組織理事長兼任	15	34.9		
副市町村長＝理事長兼任	1	2.3		
元老院(上院)議員	1	2.3		
国民議会(下院)議員	1	2.3		
州議会議員	2 (1) 註2	4.6		
うち州議会議長	1 註2	2.3		
県議会議員			2 (1) 註2	11.1

註1) レジオンの括弧内は女性議員数。県議は男女別のカウントをしていない。

註2) 同一の議員を指している。

第5表 ブルゴーニュ・レジオン議会議員の職責兼任

	Côte d'Or	Nièvre	Saône-et-Loire	Yonne	レジオン全体	全議席数に 対する比率
県別議席数 (うち女性議員)	18 (9)	9 (4)	20 (9)	10 (3)	57 (25)	
非兼任	7 (3)	3 (0)	7 (3)	2 (1)	19 (7)	33.3%
兼任議員	11 (6)	6 (4)	13 (6)	8 (2)	38 (18)	66.7%
市町村長	0 (0)	4 (3)	5 (2)	3 (0)	12 (5)	21.1%
副市町村長	5 (2) 註1	1 (1)	3 (2)	1 (0)	10 (5)	17.5%
市町村議会議員 (首長, 副首長除く)	4 (3)	0 (0)	3 (2)	3 (2)	10 (7)	17.5%
県会議員	2 (1) 註2	0 (0)	1 (0) 註3	0 (0)	3 (1)	5.3%
国民議会議員(註4)	0 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	3 (0)	5.3%
市町村間共同組織役員	1 (0)	3 (2)	3 (0)	3 (0)	10 (0)	17.5%

\* <http://www.cr-bourgogne.fr/>におけるレジオン議会議員名鑑から作成。2008/08/15現在。註1) うち3名はデイジョン副市長。註2) 現在のFrançois Patriat州議会議長は県議会議員でもある。元大臣、2000年まで下院議員を歴任。註3) 県議会副議長。註4) 元老院(上院)議員が当該レジオン職を兼任しているケースはゼロ。

= 6, Verts = 6, UMP = 14, PS・急進社会運動左派 = 24となっている。今回の小調査では党派のクロス集計は実施しなかった。全体として、市町村の被選出者であり、市町村共同組織の役員をしているレジオン議員の比率の高さに注目しておきたい。

やや大ざっぱではあったが、以上が、フランスの地方政治アクターの数量的な見取り図をブルゴーニュ・レジオンに関心をもちつつ描いてみたものである。国会議員の全体的な兼職状況は本論末尾の第7表にとりまとめた。

### 第3章 市町村間共同組織の展開と問題点

フランスの自治体改革は多層構造を構築しつつ遂行されてきた。ミッテラン大統領政権からシラク氏の大統領就任にかけて、保革共存政権（大統領と首相＝国民議会多数派との左右の掛け違い状態）などの複雑な政治的局面を経つつも、分権化改革はむしろ左右の違いを超えて積極的に進めるべきものだというコンセンサスが広がっていった。この点は、欧州統合の拡大が肯定的な色合いをもった操作的シンボルとして用いられたことと通底する<sup>(24)</sup>。特に、分権化改革の流れのなかで従来の県や市町村の枠組みが慎重に保全され、その結果、レジオンの権限は矮小なままにとどめられ、自律性の欠ける「従属的な政治アリーナ」(サドラン)にとどまっていることは周知の通りである<sup>(25)</sup>。圧倒的多数のコミューンが零細かつ小規模である点についても多くの機会に指摘されているところである<sup>(26)</sup>。

しかし、フランスにおいても、都市化による行政ニーズの変化には著しいものがある。特に環境

問題や生活インフラの整備維持（たとえば給水、排水浄化、廃棄物処理、学校教育、道路交通整備）など小コミュニティ領域内での施策には限界があることは明らかである。その為、一定の改善策がここ15年ほどの間にほどこされてきた。市町村間共同組織intercommunalitéの改変と強化の流れである。

もともとフランスの市町村共同組織の歴史は古い。19世紀後半からの歴史を背負った市町村組合は、2008年初頭において16,133存在する(SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes)。しかし、この種の広域市町村組合は財政的にすべてを加盟市町村に負っており、目的も限定的であって、広がりには欠ける。1990年代からの諸改革は、新型の市町村間の共同的組織を模索し、創造してゆくものであった。

1992年2月6日法la loi du 6 février 1992, relative à l'Administration territoriale de la République, いわゆるATR法は、地方領域での自治体の相互協力を促し、二つの市町村間共同の組織様式を創設した。

市町村共同体les communautés de communesであり、都市共同体les communautés de villesの2種類である。これらの組織はEPCIといわれ、公共施設法人の法的地位を有する。また、これらの法人の独自財源をも認め（市町村の課税に付加的な課税を独自に決め得る）、あるいは、特別財源としての職業税の設置を認めたのであった。

次にいわゆるバスクワ法 (la loi du 4 février 1995) やヴォワネ法 (la loi du 25 juin 1999) の規定をうけて、シュヴェヌマン法 (la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) による改革は特

(24) 2005年欧州憲法草案は、フランス・オランダの国民投票で否決され、2008年にはアイルランド国民投票においてリスボン条約の批准が頓挫したことは記憶に新しい。

(25) Pierre Sadran, 'Deux décennies de réformes territoriales en France', in Sous la direction de Laurance Bhere *et al.*,

*Jeux d'échelle et transformation de l'État : Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Les presses de l'Université Laval, 2005, p. 35.

(26) 874のコミューンが1万以上の人口を擁しており、35,691のコミューンが1万人未満である。

に重要である。組織的には、都市共同体やディストリクトles districts (「地区」) を廃止して新たに人口密集地域共同体les communautés d'agglomérationを創設した。また、権限の移管が大胆に認められ、税源として単一職業税 (TPU=la Taxe professionnelle unique) を制度化した。

現在ではCU (les communautés urbaines), CC (les communautés de communes), CA (les communautés d'agglomération) が主要な市町村共同組織の態様として定着しつつある。

その特徴は以下の通りである。

市町村共同体CCは、人口5万人未満であり、農村部を主体にした共同組織である。義務的な権限としては、地域整備開発と経済開発が規定され、更に、環境、住宅・生活基盤整備、道路、文化・スポーツ・教育装備などの課題を選択的に引き受ける。

人口密集地域共同体CAは、基本的に県都など住民15,000以上の中心都市を中核とし、少なくとも5万人以上の住民を包括する人口密集地域を構成する市町村の為の共同組織である。この共同体は、経済開発、地域整備開発、住宅環境整備、都市政策などの必須の課題を負い、浄水、環境基盤

保護、道路、文化・スポーツ施設の整備などの課題を選択的に担当する。

大都市圏域共同体CUはもっとも歴史が古く、1966年の創設である。当初は加盟コミューンの収入に依存していたが、上記の90年代末の改革により一新され、人口50万以上を包括し、独自の税源を有する共同組織となった。都市計画、住宅、交通輸送、道路・駐車場、水管理、浄化、畜殺場管理などの業務が一律に義務づけられる。

なお、新人口密集地域市町村組合SAN (les syndicats d'agglomération nouvelle) は1983年のいわゆるロカール法により創設された「新都市」(我が国のニュータウンに相当) に適応させようとする広域組合であるが、現在では上記のCAに吸収されつつある<sup>(27)</sup>。

2008年初頭の集計(内務省/DGCL)によれば、これらの独自の財政基盤を有する市町村協調の共同体は、2,583を数え、33,636のコミューン(コミューン全体の86.7%)、住民5,460万人、すなわち総人口の91.7%を包括するに至っている。

これはあくまで理想的にことが運んだとしての話だが、共同組織のメリットは、何ととっても、小コミューンが圧倒的なフランス自治体の底辺部

第6表 独自の税源を有する市町村協同組織の展開

	1993	2000	2004	2008
CU	9	12	14	14
CA		50	155	169
CC	193	1,533	2,286	2,400
SAN	9	9	6	5
Districts	252	241	-	-
CV	3	0	-	-
独自の税源を有する組織総数	466	1,845	2,461	2,583
加盟コミューン数	5,071	21,347	31,428	33,636
包括人口数(百万人)	16.1	37.1	50.7	54.6

DGCL/Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, Les Collectivités locales en chiffres2008, p. 18による

(27) 組織の概略は以下によった。Les notices/Les collectivités territoriales en France, coordonné par Maryvonne Bonnard, La documentation française, 2005

所収の, Christophe Demazière, 'Les structures de coopération intercommunale', pp. 86-90.

分において一定の市民サービスの量と質とを維持し、併せて無駄な投資をコミューンが行うことを防ぐ効果を有していることであろう。市町村共同組織は、市町村レベルの市民施設・装備や公共サービスを共同で管理し、単独のコミューンよりもより広大な領域に基盤を置いた地域的経済発展のプロジェクトを策定することを可能にする。

「隣り合ったそれぞれのコミューンがそれぞれに映画館や劇場やスポーツ・アリーナをもつ必要はない。共有するということはまた、上手に分かち持つことを可能にするのだ」と、ブリューノ・ヴィジエ Bruno Vigier [Ardèche 県のレ・パンス Les Vans (人口2,700) の首長] は言う<sup>(28)</sup>。これらの組織形態を擁護するポピュラーな表現であり、事実その通りでもあろう。また、住宅、給水・排水浄化、家庭廃棄物処理や学校児童の送迎など、より生活に密着した場面において個々の小コミューンの手にあまる問題に対して市町村が連合し共同の措置を講じることが有効であることは間違いがない。

ここ当分の地方公共団体（市町村間共同組織を含む）の支出総額の割合を見ても、独自の税源を有するEPCIの急成長は目を見張るものがある。84年の総支出中に占めるコミューンの割合は、64.6%を占めていた。それに対して、2007年度の支出内容を見ると、コミューンとその共同組織の合計は、全体として60.5%を占めるに過ぎない。地方関係の総支出中におけるコミューンの相対的な地位の低下が言われる。また、コミューンと市町村間共同組織の棲み分けは、93年には、57%と5%だったが、コミューンと独自の税源を有するEPCIとはそれぞれ46.6%、13.9%を

占めるに至っている。県とレジオンは、84年には、26%、4%であったが、2007年には、28.3%、11.2%へとそれぞれが伸長していることが分かる。ちなみに、レジオン予算のシェアを市町村間共同組織のそれが追い抜いたのは、2000年のことであった<sup>(29)</sup>。

市町村間共同組織intercommunalitéの驚異的な発展が、「静かな革命」と言われていることも、納得できることであろう。

市町村間共同組織の華やかな成功は、分権化改革の精いっぱい飾られた成果の一覧表に華を添えるものである。intercommunalité [市町村間共同組織] ないしEPCI [市町村間共同公共施設法人] などのターミノロジーは、分権化「第2幕」における「住民参加」や「地域の民主主義」概念の深化による、代表民主制の欠陥に対する参加型民主主義に関する論議の盛り上がりと並んで、フランス地方政治にかかわる論壇をにぎわしたのである<sup>(30)</sup>。

しかし、組織の錯綜と混乱は、問題を種々の側面において深刻化させている。分権化改革が見直されつつあるなかで、市町村共同組織の成功物語にも光の側面ばかりではなく、影の側面や多くの欠損が隠れていることが次第に明らかになってきている。市町村共同組織の今日の展開の態様は、踏み込んで言えば、分権化改革の重要な構成要素であり、しかしそれだけにフランス地方政治全体の問題性 [従って国政レベルのプロブレマティク] を分かち持っているとも言える。

第一は、敢えてくり返すことになるが、フランスの行政組織そのものの重層的な構造である。82年に始まった分権化改革は、上述の通り、国の行

(28) Nabil Wakim ‘...ou bientôt remplacés par l’intercommunalité?’ in *le Monde*, 18. 12. 07.

(29) 以上、数値は、DGCL, *Les Collectivités locales en chiffres 2007*, pp. 55-57, および、最新の資料については、同2008年版で補完した。

(30) 第1期シラク大統領政権の後半はジョスパン氏 (PS) を首相とする保革共存政権であった。ジョスパン氏の政府は多くの改革的な業績 (特にシュヴェヌ

マン法など) を成し遂げたが、保革共存政権の限界からその政治手法は控えめだったと評されている。保革共存期の最後の段階で出されたモロア報告にはその後も多くの論者が言及 (特に市町村共同組織の公選制など)。Commission pour l’avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, *Refonder l’action publique locale*, La documentation française, 2000.

政機関が地方を統治するという官治主義的な集権主義の原理に重要な変更をもたらした。レジオンが設置され、県や市町村と共に、地方自治機関としての役割が負わされ、官選の知事が地方統制官として万能の影響力をふるう体制には終止符が打たれた。フランスの分権化改革が、一種の流行現象として期待をもって受け止められ、実態以上の評価を受けた所以であろう。もちろん「分権化改革」=「地域の民主主義」という素朴なとらえ方には問題があろうとも、地域の自治を求める市民側の強い志向を否定する必要はないし、むしろ現代ではより強調されるべきであろう。しかし、即自的に「すくなくともフランスで行われてきた様な」分権化改革が、民主主義の深化をもたらしたとするのは楽観的に過ぎるのではなかろうか<sup>(31)</sup>。

事実、複雑な多層構造と権限の錯綜が見られ、従来の組織を温存したために生じる一般市民には理解困難な棲み分けと重なり合いの構造ができ上がっている。例えば、地方自治組織の本来の区割りの見直し、特にコミューンやカントン〔小群=県議会議員の選出母体〕の人口規模による合理的な見直しが極端に忌避された結果、格差が大きい状態となってしまう。もちろん、誤解を避けるために付言しておきたいが、「近隣の民主主義」la démocratie de proximitéを無視した一方的な

行政命令による合併や組織解消は望ましくない。事実、1971年に当時の内相の強いイニシアティブで始められた市町村合併の措置は失敗に終わっているのである<sup>(32)</sup>。

第二に、急作りされた結果、市町村共同組織そのものが混乱と不透明の中に置かれてしまい、そこから結果することは、一方での予算の合理的とは言い難い費消の態様であり、他方での地域の民主主義の欠損の深まりである<sup>(33)</sup>。

地域の民主主義の問題としては、一方で分権化の受益者であったはずの小コミューンが市町村共同組織に身を置くことによって必然的により大きな中心地域のコミューンの支配的影響下に入ってしまうことである。他方で、市町村共同組織の管理組織である理事会conseilの執行メンバーすなわち理事conseillerと理事長présidentの選任の問題である。EPCIの形態をとり、しかも独自の税源を有するということは、一定の公共的団体が傘下の市民に課税権を行使することになる。しかし、これら理事、理事会は強い形での間接選挙にゆだねられている。厳しく言えば、「代表なくして課税なし」の大原則を損なっていることにもなる。理事は、加盟各市町村議会の中から選出され、理事長は理事の互選による。従って、当然の成り行きとして、共同組織に加盟している支配的なコミューンの首長がそのまま自らの属する市町村共同組

(31) 早い時期から市町村共同組織の編成上の問題性を指摘している論文として、Daniel Gaxie, 'Stratégie et institutions de l'intercommunalité', in Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *L'Intercommunalité: Bilan et perspectives*, PUF, 1997.

(32) 例えば、県議会議員はカントン（通常複数のコミューンを束ねている）毎に1名選出されるが、コート・ドール県の43のカントン〔小郡〕の中で、住民がもっとも少ないのは、1,073人のグランシー＝ル＝シャトー（Grancey-le-Château）であり、人口密度は、6人/平方キロである。これに反して、市街地区のディジョンII（Dijon II）というカントンでは、37,848の住人を有し、473人/平方キロである。コミューンの規模格差、カントン＝県議会議員の基盤組織の人口格差、市町村共同組織を構成する場合の自主性＝任意性の優

先・温存による恣意的な行政領域区分の弊害、不平等競争などなど問題は山積している。

(33) Sous la direction de Rémy Le Saout et François Madoré, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, 2004. 序文において、市町村共同組織の研究史が付されている。以下の文献は、市町村共同組織の実務上の問題点を公的機関として早くから指摘したものとして重要。Conseil Économique et Social, Rapport présenté par M. Pierre-Jean Rozet, *Communes, Intercommunalités, Quels devenirs ?*, Les éditions des Journaux Officiels, 2005; Cours des Comptes, *L'intercommunalité en France*, Rapport public particulier Nov. 2005, Les éditions des Journaux Officiels, 2005.

織の長として君臨することになる<sup>(34)</sup>。

第三に、名望家達の兼任現象による否定的な影響を重ねて強調しておきたい。1985年法や2000年法の規制にもかかわらず、公選職の兼任現象〔特に公選委任職責の兼任〕はフランスの政治エリートを貫く一般的な特徴である。この風潮もしくは政治慣行には、政治的な右翼も左翼の潮流も等しく深く染まってしまっている。兼任現象は代表民主主義の内容を損ない、代議制を「立ち会い政治」によって空洞化させ、民主主義一般に欠損をもたらすとともに、地方自治体や広域の地方事務を担当する市町村共同組織〔intercommunalitéないし、EPCI〕の自治機関としての発展を阻害している。主要な組み合わせとしては、国会議員＝市町村長、国会議員＝県またはレジオン議会議員（議長）などといった国政レベルの公選職と地方自治機関の議員・首長との兼任と並んで、最近では国会議員が市町村間共同組織理事会の役員を兼任する事例が目立つ。また、前章で指摘した通り、中間段階の兼任にも注意が必要であり、県議会議員＝レジオン議会議員、県議会議員＝市町村議会議員・市町村首長、レジオン議会議員＝市町村議会議員・市町村首長などであり、かつまた、併せて、市町村間共同組織の管理者の側に回って

いる県・レジオン議会議員も少なからず存在する<sup>(35)</sup>。市町村間共同組織が必ずしも市民にとってすっきりとした透明性と説明責任を果たす主体として確立しているかどうか、問題は多々あると言わざるを得ない。

#### 第4章 サルコジ政権の地方行政改革プラン：市町村間共同組織の将来像とは

サルコジ大統領は矢継ぎ早に各種の諮問委員会を発足させ、それらの報告文書が2008年初頭には出そろってきた。第一に重要なのは元首相のバラデュール氏が主宰する第五共和制の近代化と組織改革にかかわる委員会がまとめた報告書『より民主的な第五共和制』（07年10月29日）である<sup>(36)</sup>。

更に踏み込んで地方行政システムのあり方に切り込んでいるものとして重要なのはアタリ報告（「フランス経済成長促進のための委員会」2008年1月23日提出）である<sup>(37)</sup>。第三に、具体的な当面の地方政策の指針を示したものとして、07年12月7日に公表されたランペール報告を挙げておきたい<sup>(38)</sup>。

その他に、地方政治機構などの本論の主題とは

(34) 地域の民主主義を深化させるという観点から共同組織管理運営当局の直接公選制などに関しては、ル・サウトLe Saoutが早くからの確に論じている。Rémy Le Saout, 'L'intercommunalité, un pouvoir inachevé', *Revue française de science politique*, vol. 50, n°3, juin 2000; -, 'De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique: La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux', *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°140, décembre 2001; J.Caillosse, P.Le Lidec et R.LeSaout, 'Le 《procès》 en légitimité démocratique des EPCI', in *Pouvoirs Locaux*, n°481/2001.

(35) 市町村間共同組織の問題や兼任現象に関しては、以下の拙論において分析を試みた。「フランスにおける分権化改革《第二幕》と公選職兼任現象」愛媛大学地域創成研究センター編『地域創成研究年報』, 第1号, 2005年, 「フランスにおける市町村共同組織の展開とその問題性」, 同, 第2号, 2007年, 「フランスにおける地域自治体のガヴァナンス」同, 第3号, 2008年。

(36) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par Edouard Balladur, *《Une V<sup>e</sup> République plus démocratique》*, Fayard/La documentation française, 2008, いわゆるバラデュール委員会le Comité Balladurによる報告書である。

(37) Commission pour la libération de la croissance française présidé par Jacques Attali, *300 décisions pour changer la France*, XO Éditions, La documentation française, 2008.

(38) *Révision générale des politiques publiques, Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, novembre 2007. 本報告書は, La documentation française (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>)が行っている公文書公開サービスにより取得。なお, 報告の取りまとめにあたったアラン・ランペールは上院議員 (UMP)。



直接に関連はしないが、行政のあり方につき一定の簡素化を提言しているものとして、エリック・ヴェルトによる住宅、雇用等の公共政策に関する提案がある<sup>(39)</sup>。

ここでは、バラデュール報告、アタリ報告、ランベール報告の地方政治にかかわる内容を読み取り、サルコジ政権下の地方政治の展開に関連する政策動向を検討してみることにする。

### (1) バラデュール報告にみる地方政治改革

バラデュール氏は第2期シラク大統領政権の下で首相を務めた。本報告書の特色は、主として改憲によって第五共和制の機能の強化を図ろうとする点にある。

冒頭における改革の要約部分、骨子の中で言う(p. 21)。「[提案される]諸改革は、第一に、統治者の間での役割分担を明確にすること、とりわけて、憲法そのものと、政治的・制度的な実践の中から引き出される大統領職務の厳密化からなっている。」こうして、憲法5、20、21の各条項の改訂が提起され、大統領選挙の民主的性格の強化が謳われる。第二の改革の柱は、議会の改革である。全体として議会権限の強化が謳われ、普通選挙制の改革が提起され、とりわけ、「公選委任職責の禁止が委員会が求めている願いと一致する」と、述べる。改革の第三の柱は、市民の権利の強化にあてられる。

以下地方政治改革にかかわる主な事項を追えば以下の通りである。

- 1) 「大臣職務と地方公選委任職責との間の兼任を禁止する諸規定を強化する必要性」が強調され、憲法23条の大臣兼任禁止事項の「あらゆる国会議員職責」との兼任禁止を「あらゆる公選委任職責tout mandat électif」との兼任禁止に改訂することを提案している (p. 64)。

- 2) 同じく、国会の組織改革には国会議員の専任制が提唱され、兼任禁止規定の強化が謳われる。「民主主義は、国会議員達の新しい権限と[民主主義の要請に]より適した職務の仕方による国政議会の強化を求めている。それは、国会議員そのものが、国会議員に人民から付託された任務を十全に行使し得る手段を自らのものにしてはじめて可能となる。だが、この水準に到達し得るのは、国政議会が世論の多様性を真に政治的に代表し、野党がその所属している二つの議院において、ふさわしい地位を占めている場合に限られるのである。」(p. 126)
- 委員会は厳しい調子で現状を批判して見せる。「立法活動と[行政]統制という議会活動は、それ自体、フルタイムの活動領域を構成している。したがって、本委員会は、単一職責委任[le mandat unique]こそが近代的な議会制民主主義の要請に真に合致する唯一の方策であるとの見解を有する。西欧民主主義大国の中で唯一フランスのみが、委任職責の無視できないほどの兼職状況をもたらしている。1985年に、そしてその後の2000年に、法的な制限がほどこされて以来、効力を有する立法措置が講じられたとはいえ、委任職責の兼任le cumul des mandatsは、[依然として]合法性を有しており、非兼任[状態にある国会議員]はむしろ例外的である。[例を挙げれば]577名の国民議会議員のうち257名が市町村長であり、21名が県議会議長、8名がレジオン議会の議長である。他方、331名の元老院議員のうち、121名が市町村長であり、32名が県議会議長、3名がレジオン議会議長である。事実上、すべての国会議員が、少なくとも、市町村議員であるか県議員である。この様な状況に次の事実が付け加えられる。市町村共同体公共施設法人EPCIは、兼職禁止の領域に含まれていないのである<sup>(40)</sup>。」(p. 127)

(39) 報告の要旨は以下の記事を参照。‘Le rapport sur la révision des politiques publiques d’Eric Woerth’ in *Le Monde*, 04. 04. 08.

(40) 最新の状況は、本論末尾の第7表を参照。若干の数値的な違いが見られるが、調査時点の差によるものと考えられる。

3) 同時に、地方執行職務との兼任状態の実務的な解消が強く主張される。かくして、「委員会 は、単一委任職責制は、従来の〔政治的〕実践 との断絶をもたらすものとする。」兼任は常 態化しており、世論も場合によっては委員会の 委員の多くも、この問題に対して厳格な態度を とることにとまどいを感じている。「明らかに、 世論は、…この点に関して備えが出来ていな い。」「委員会のメンバーの多くは、一つの議会 委任職責と非執行職の地方職務〔複数〕につい ては依然として兼任可能だと考えているのかも 知れない。…〔そのため〕一つの国政の委任職 責と、地方執行職務〔複数〕-市町村間公共施 設法人の首長がその中に含まれる-との兼任は 禁止されるべきである。…我が国は、あらゆる 点から考えて、単一議会委任職責制〔兼職 禁止による議員専任制〕の道を進むべきだ」 (Proposition n° 56)<sup>(41)</sup>。明晰な兼任禁止の方針 であるが、2008年夏の改憲においては議論の俎 上には上らなかった<sup>(42)</sup>。

## (2) アタリ報告における地方政治改革の方向性

アタリ報告は全体として成長、競争力の強化を 眼目に《20の基本的政策支柱》、なかでも《レジ オン・市町村間共同組織の強化による県制度の解 体》を提起して一定の反響をよんだ。ちなみに、 同じような考えが粗削りながら現首相のフィオン 氏によって2006年に既に提唱されている<sup>(43)</sup>。

アタリ委員会の報告書から感じられる第一の印 象は、強い危機感である。

国際的に見てこの国の相対的地位の低下は明白 である。フランスには改革を遂行する力がある、

だが、このまま漫然と過ごすならば大国としての 地位から滑り落ちてしまう。だから素早く行動し なければならない。なかんずく成長率をもっとも 重要な指標として扱われ、高率の経済成長こそが フランスを最先端の国たらしめるとの立場が一貫 して述べられている。

第二の特徴は、従来提案されている主要な改革 案にたいして、従来の改革案の発信源がどの党派 によったかなどに関係なく、主立ったものをくま なく採用していることである。たとえば兼任によ る議会制の非効率や重層的な地域行政組織の様が 容赦なく裁断され、改革の対象となっている。そ ういう意味では党派による主張の違いを問わず、 フランスの社会制度上の隘路を短期間にすべて突 破しようとする意図が感じられる。

しかし、「地域の民主主義」とその本質的な理 念においては異なることのない本来の「分権化改 革」との関係はどうか。アタリ報告（ここで取り 上げる他のサルコジ政権下の報告書と共に）で は、分権化の本来の実施や地域の民主主義の深 化、具体的には最近の論点であった「住民の行政 参加」、「住民への地方政策に関する諮問制度」な どのタームは姿を消した。ミッテラン期の左翼政 権が具体的に端緒をなし、その後、保守勢力も肯 定し、国家的なコンセンサスを得つつあった分権 化改革とそこから派生し発展させられた諸概念 が、完全に消し去られている。それが第三の特徴 である。総じて、アタリ報告の理念は効率性の追 究と国家の危機への緊急の対応であり、「地域の 民主主義」ないし「参加型民主主義」、換言すれ ば直接民主制が有するメリットの再評価や地域の 価値の再発見などに関心の重点は置かれていな

(41) *Ibid.*, p. 128 「委員会は勧告する。この単一議会委 任職責制への歩み-選挙法典の多様な組織的な措置の 作り直しがふくまれる-は、来るべき市町村・県議 会・州議会選挙のそれぞれに対して漸次的に成し遂げ られ、その結果において、これらの普通選挙に際して 当選した国会議員は、自らの国政上の委任職責と、地 方執行職責との間での選択を行うものとされる」、 と。かくして、選挙法典 *Code électoral* L.O. 137およ

びL.O. 287の改訂による議会委任職責と地方執行職務 とのあらゆる兼任の禁止が謳われる。

(42) バラデュール氏はフィガロ紙とのインタビューの中 でこの点について問われ、遺憾であると述べている。 ‘Balladur : 《Cette révision est maintenant la loi de tous》’, in *LE FIGARO.fr*, 22, 07, 2008 (同紙ネット版による)

(43) François Fillon, *La France peut supporter la vérité*, A. Michel, 2006, pp. 179-189.

い。基調は実務的であり、即物的である。

アタリ報告の目的は以上の文脈において、国家と地方自治体における大胆な改革にある。評価の視点は社会連帯の確保であり、経済成長への寄与である。地方自治体の本質的な改革方向は、「10年以内に県段階の自治体レベルを廃止することにより、レジオンと市町村間共同組織を強化する」という第19番目の基本決定事項 (décision fondamentale 19) に凝縮している。

分権化改革にもかかわらず、フランスには36,000のコミューン、100の県、26のレジオンが存在し、更に、独自の税源を有するEPCIが2,580も存在する。「分権化は、民主主義を強化し…、行政的な機能を改善するものと理解された。しかし、分権化改革に従って分かれた種々の権限が、多岐にわたり、マヒしてしまい、追加的な費用、とくに一般経常経費が膨張してしまっただけに、一つの混乱を促進するファクターとなっている。／多様な地域行政段階の間での権限の重複、繰り返しは、責任の分裂状態、決定過程の麻痺、行政対象〔市民〕側での混乱を引き起こしている。」(p. 195)

しかし、分権化「第2幕」の諸改革は抜本的な改革に失敗した。今必要なのは「経済的發展と職業的な訓練の任務を負うレジオン、確立された市町村共同組織とりわけ人口密集地域共同体〔の確立〕である。この場合、その平均的な人口規模は、6万から50万までの幅において住民を包括すべきであり、その理由は、市民の為の公共サービスの費用を縮減することが可能な、ぎりぎりの規模を達成する必要があるからである。」全体の特徴に通じるが、ここでも根本的な動機が効率性の向上とその結果としての行政費用の縮減にあることに注意を要する。

二つの方向性は明らかである。第一にレジオンが県を縮減する〔廃止する〕方向で決定的に強化されるべきである。

第258番目の重要決定事項は言う。「レジオンは、県の犠牲のもとに、その伝統的な権限(経済開発、職業訓練)において、顕著に強化されなけ

ればならない。これらの諸領域では、集中的な特定のアクション、特色ある開拓の事業が、効率性の証しとなる。」

第二に、コミューンの共同組織の決定的な強化であり、その面からの県の機能の解体である。フランスのコミューンの零細性が強く指摘される(1コミューン当たりの人口は、仏=1,600であるのに対して、デンマーク=55,200、イタリア=7,200に上る…)。市町村間共同組織も市町村により自主的に組織され運営されているがゆえに、また、市町村そのものの改革を伴っておらず、一般経常経費が細分化され複雑化してゆく組織運営の為に上乗せされ、地域の経済発展にはつながっていない。「国家によって合意された財政手段の増大は、少なくともその半分が新しいサービスの創出によってではなく、行政的な構造の〔経常的運営〕費用によって費消されてしまっている。」かくして、報告書は、市町村間共同組織を一律に《人口密集地域共同体agglomération》へと上から統合し強化することを提案している(拒む市町村には、補助金の削減措置をとる)。

こうして、第三に、人口密集地域共同体が県の権限機能を吸収し、10年以内に県を廃止することが提唱され(第260番目の重要決定事項「県レベルの行政を10年間で解消する」)、これにとって代り、レジオン・人口密集地域という新たな主要アクターを設定。また、これに見合う形で、地域代表の性格を有する元老院の構成変化やブリュッセル(EU)へのレジオン代表委員の構成変化も示唆されている。

第四に、国家エイジェンシーの設立が提唱され、雇用事業の統括と自治体間の分業関係の整理、自治体の財政内容の改善などが提起される(pp. 196-199)。

### (3) ランベール報告：当面の改革指針

三つのレポートのうちランベール上院議員の主宰によって最も早く出されたこの報告は、公共支出の2割を占め、民生部門投資の2/3を占める地方自治体予算の比重の重さを指摘しつつも、報告

書の射程を、当面の自治体の権限等に関する問題の整理と改善を提起する点に限定するとしている。総論的な議論、分権化改革一般の評価や「第二幕」の総括、したがって、機構改革そのものは主題としないというのである。

しかし、報告書は歯に衣着せぬ批判を展開する。公共政策の全般に渡り、国と自治体とその他の公共的なアクターとが複雑に入り込んだ形で介入し、公共的なアクターの間での共同事業の氾濫、同じ事務の割拠状態、並行、競合といったことが日常化している。会議漬けの状態は、責任部署の不明瞭さと甚だしい公共アクションの非効率を生んでいる。公共支出はこうして膨大化し、市民＝納税者＝サービス利用者と地方・国における政治代表との関係は歪みを生じる。

「法的に見て、分権化改革により、地方自治体の権限に関する一般的条項は、自治体に厳密かつ整然たる規定なしに…あらゆる領域に介入することを許してしまった。」複数の自治体が層状に重なりあう結果、しばしば組織の二重化がおり、国家はこうした乱れをひたすら財政支援によって後始末する立場に追いやられている (p. 5)。

報告は市町村間共同組織の発展を高く評価する。「ここ15年の間での市町村間共同組織の成功は、たまたまもたらされた幸運の結果などではない。市町村間共同組織は、一パリ首都圏という小さな王冠を除いて、農村部の小コミュニティの公共アクションを救い出し、都市ゾーン *zone urbaine* への発展経路を構造化することを可能ならしめた。それはまた、都市中央部 *bourg-centre* に専ら課されていた財政負担を組織的に [広域化し] 分散させることをなすとげた。この成果は、また、地域の多様な必要性にマッチした、複数の

構造タイプによる柔軟さの成果でもあった。この動きは、打ち固められねばならない。なぜなら、それこそコミュニティの未来なのであり、公共政策に一貫性をもたらすからである。」 (p. 8)

だが、問題がないわけではない。EPCIの費用支出は膨張する反面、同様に市町村の支出も増え続けている。環境分野（廃棄物の処理や排水の浄化）や経済開発・公共交通・文化スポーツ施設などは公共団体に新たな負担となっている。かくして、報告書では、EPCI執行役員 [理事] の公選制と「自治体の管轄区分の合理化」すなわち、市町村の統合を知事の責任の下に遂行することが提言されている (p. 9)。

また、権限の分担に関しては、一方で、県・レジオン・国の分担関係を明瞭化しつつ、特に県とレジオンとの協調関係を強化すること、他方で、強力な市町村間共同組織の確立によって市町村行政レベルでの合理化が提唱されている。こうして、1982年に始まり、2003-2004年に改訂された行政システムの枠組みは時代的な役割を終えたものと見なされるのであった。

ル・モンド紙の言い方を借りれば、「分権化改革の挫折<sup>(44)</sup>」である。

## 結 論

以上のようなサルコジ政権下における公式報告の基調に対して、まず、県行政当局から強い懸念が表明されたことはうなずけるものであろう。また、左翼陣営の県議会での優勢傾向は、政治的に右翼陣営が県の現状を克服したいものと考えた有力な動機をなしているとのうがった見方もある。社会党側は、分権化改革を堅持し、簡素化、民主

(44) 'La décentralisation en panne', par Jean-Pierre Bel in *Le Monde*, 21. 11. 07.

Bruno Rémondは早くから分権化改革の限界を批判していた。*La fin de l'État jacobin ? : Décentralisation et développement local*, L. G. D. J., 1998. 以下は同氏とのインタビュー, 'Dossier : En Panne !', in *Pouvoirs*

*Locaux*, n°59 IV/2003.

分権化改革は即自的に地域の民主主義の深化をもたらさない。この点について以下を参照。

Patricia Demaye, 'La recherche de la démocratie intercommunale', in CURAPP/CURAPS, *La Démocratie locale*, PUF, 1999.

化、参加という三つの側面からの取り組みを提唱しているという。しかし、現状の問題性は、社会党も含めた左右両翼によっておし進められてきた82年以降の分権化改革の手法に起因していることは、否定できない。県制度の改廃については、与党側議員の中にも深刻な反響を巻き起こしたという。サルコジ大統領は閣僚と国会議員らの否定的な見解を前に、正面突破を図らずに来年を期したいと慎重姿勢に傾いているという。しかし予断は

許さない。サルコジ氏の政治手法からして、突然具体的な日程として再び浮上してくることも十分予想される<sup>(45)</sup>。

もちろん、上記の通り、サルコジ政権下において表明された改革課題は従来から指摘されながら克服できていない問題点を文字通り横一列に並べたものでもある。82年以降の改革は、公選職を兼ねて(国民議会議員=市町村長、元老院議員=県議会議長など)、中央・地方政界に垂直的に影響

第7表 フランス国民議会・元老院議員による公選職兼任の状況

%は上下両院の定員をそれぞれ100とした。(2008.8.10現在)

	国民議会 (下院) 議員		元老院 (上院) 議員	
総議員定員	577		331	
現議席数 (女性)	576 (106)	100%	330 (60)	100%
兼職国会議員数	503 (90)	87.2%	208 (40)	62.8%
非兼職国会議員	73 (16)	12.7%	122 (20)	36.9%
市町村議会議員を兼任 (註)	356 (54)	61.7%	158 (24)	47.7%
市町村長職を兼任 (パリなど特別区首長を含む)	258 (24)	44.7%	91 (14)	27.5%
県議会議員を兼任	126 (22)	21.8%	92 (7)	27.8%
うち県議会議長	21 (1)	3.6%	24 (1)	7.3%
うち県議会副議長	25 (5)	4.3%	17 (0)	5.1%
州議会議員を兼任	60 (17)	10.4%	21 (3)	6.3%
うち州議会議長	6 (0)	1.0%	3 (0)	0.9%
うち州議会副議長	15 (5)	2.6%	4 (0)	1.2%
市町村議会議員 (註) - 県議会議員	22 (6)	3.8%	40 (1)	12.1%
うち県議会議長	0	0%	7 (0)	2.1%
うち県議会副議長	0	0%	7 (0)	2.1%
市町村議会議員 (註) - 州議会議員	10 (1)	1.7%	1 (0)	0.3%
うち州議会議長	0	0%	0	0%
うち州議会副議長	1 (0)	0.2%	0	0%
市町村長 - 県議会議員	33 (2)	5.7%	18 (1)	5.4%
うち県議会議長	1 (0)	0.2%	0 (0)	
うち県議会副議長	2 (0)	0.2%	4 (0)	1.2%
市町村長 - 州議会議員	7 (0)	1.2%	4 (1)	1.2%
うち州議会副議長	1 (0)	0.2%	0 (0)	0%
市町村間共同組織役員	データなし	-	90 (12)	27.2%

\*Assemblée nationaleおよびSénat公式サイトに掲載された議員データより作成。

(註) 市町村議会議員兼任総数は、市町村の首長〔市町村長〕を含めてカウントしている。

国會議員および市町村議會議員と他の地方議會議員等との多重兼職のカウントには当該コミュニティの首長を含めない数となっている。

力を振るう「名望家」notablesの利害を損ねないように注意深く進められてきた。たとえば、兼職を大幅に制限しようとした法案がいずれも中途半端に終わるのは（85年法、2000年法）、審議主体の国会議員が公選職を兼任している大名望家であることから当然に理解されることである。また、この問題は市町村共同組織の不透明さと、この広域共同組織を相対的に優位に立つ構成市町村執行部によるより広域の地域支配へと変質させ、いわゆる「媒介された市町村問題」をもたらしている。

しかし国の地方財政への支援や税源移譲も限界点に達しつつあり、したがって、従来のタブーであった諸領域への介入を政策当事者〔左右を問わず〕は余儀なくされる。県制度の廃止、広域行政化による市町村の合併、公選職責〔特に国会議員・大臣職と地方公選職務の兼任〕の全般的な禁止などである。

そうした意味での一定の「合理性」を三つの報告書の中には認めることは出来るのであるが、サルコジ政権を代表するこれらの見解の基調には、国民各層との十分な話し合いを促進し、参加や分権化を望ましい方向で実現するという志向は感じられない。そこに読み取れるのは、ひたすら冗費を削って効率良い行政を実現せよという命題である。他方で、ランベール報告も認めているように、国民の側からの行政サービスへのニーズは多面化し、資源としてもより多くのものを要求することになっている。経済危機が進行する中で、合理化一辺倒で「改革」を強行した場合には小コミューンや県を中心とする地方からの強烈な反発を生むことも予想されよう。行政をスリム化しつつ、同時に行政サービスの質・量を充実させなければならないというジレンマにフランスも直面し

ていることは良く理解できるし、我が国の現状からしても興味深い問題群がそこに存在することは事実である。

（2009年1月3日脱稿）

(45) ‘La suppression des départements divise toujours le gouvernement’, *Le Monde*, 27.06.08. 以下の記事はサルコジ氏の地方自治組織の本格的な検討は2009年になってからという言葉を紹介しつつ（2010年にはレジオン選挙が行われる）、大統領は県の解体には消極的だと報じた。‘Le rôle des régions et des départements revu

en 2009’ par Xavier Ternisien, in *Le Monde*, 28.07.08. ‘Le rapport Attali provoque le mécontentement des députés UMP’, *Le Monde*, 23.01.08. 一斉地方選を前に急激な改革、特に県制度の廃止にUMPの議員達は強い不満を表明したという。