

サルコジ大統領政権下のフランス地方政治改革

—— バラデュール報告を中心に ——

Sarkozy Administration and its Local Reform in France

— An interpretation on Balladur Report —

岡村 茂
Shigeru OKAMURA

論文構成

はじめに

第1章 決断と逡巡：政府の改革意図

第2章 アタリ報告からバラデュール報告へ

第1節 フランス：EU指導的大国としての責務

第2節 アタリ報告の直言

第3節 バラデュール報告について：

サルコジ政権地方政治改革の集大成へ

1) バラデュール委員会：大急ぎの改革案

2) 報告の全体を貫徹する論理

3) 委員会にとって地方行政組織の何が問題なのか

4) 改革への提言

第3章 サルコジ政権地方政治改革への批判的論評

第1節 フランス市町村長協会AMFの憂慮：地方首長らの声

第2節 実務家的観点にたった論評：アンドレア・ヴァンサンによる批判

第3節 分権化改革とガヴァナンス：ピエール・サドランによる検討

3-1) 分権化改革のふりかえり

3-2) バラデュール報告とサドラン

小 括

[研究のためのノート]

資料 「20の委員会提案」(翻訳)

はじめに

フランスの地方政治改革に関する諸問題を検討してきたが、サルコジ政権の下で大規模な改革が意図されてきていることについては、情勢が動いているだけにしっかりと把握することがなかなか困難である。現状分析特有のむずかしさがつきまとう。サルコジ政権のもとでのやつぎばやの報告書類の発表は、実際目まぐるしかったし、憲法改革を含む法令の審議は我々にとって捉えにくい印象を与えてしまう。この問題には、二つの大きな主題がからんでいるからであろう。

第一、従来の「地方分権化改革」*décentralisation* についての評価が、現時点においてしっかりと行われるべきであり、ある程度の歴史的展望をふまえた総括的な評価作業が必要とされている。分権化改革については、報告的な論文の域を越えて、いわば、価値判断を伴う政治論文の攻め方が必要であろう。批判的な検証が今一つはつきりと研究者多数のコンセンサスになりきれていない。いずれにせよ政治学ないし政治社会学は現状や歴史の単なる記述に終わるべきではなかろう。

改革の評価において重要なのは、主権者である市民による政治参加の質量における充実であり、市民の政治的な成熟、自治的な*activity*の増大であろう。政治的な判断が伴わない、あるいは*crucial*な判断を回避する「学としての政治学」は、実際には銜学趣味に陥ることが多いのではないか。い

ずれにせよ社会学の用語を用いるならば、政治学の研究は常に好むと好まざるとを問わず「関与的」なのである。

政治的な価値の実践的評価を考慮するならば、地方政治は、市民がコミットしつつ行政の実体的な運用の術を会得してゆくこと、したがってまた、一般的命題に敷衍するならば、「自らの命運を自らの手のうちに掌握する」最前線の位置にあることは疑いない。また、どこの国であれこうした地域の民主主義の深化と拡大とは一様に民主主義的な価値判断の基準たるべきである。一般的な民主主義の命題は、国政レベルでの代議制民主主義と地方・地域レベルでの参加型民主主義との総合によってはじめて成り立つのである。とりわけ、現代の複雑化し、技術的にも高度化し、グローバルな環境に直結している市民生活にとって、それだけにまた、地域の民主主義の深化がわれわれの枢要な関心事にならざるを得ないことは多言を要しない⁽¹⁾。

第二、本論に戻れば、フランス地方政治の現況を把握する困難さは、サルコジ政権の地域政治改革への方策が複雑であり、当然ながら政治的な駆け引きを伴っているだけに、結果が曖昧で見えにくいということにもよる。すなわち、地方政治改革の現在の決着状況が掴みにくいと共に、将来への政治的効果がいずれも予測し難い状況である。改革案は観測気球としても使われ、地方の名望家達の反発を招いた時は、適当に緩和させられ部分改革の姿を法律上とることになる。システムは変形され、結果的には加重される。そのことは更に地方政治・行政システムの複雑化を招くのである…。

第三に、政治状況のねじれが激しくなっている。サルコジ大統領のもとでの統一地方選挙(2008年県議の部分改選・市町村議会/首長の一斉改選)と2010年レジオン選挙での保守陣営の惨敗(シラク大統領政権下の2004年のレジオン選挙から既にその傾向が顕在化)は、地域における中央政権への不満の度合いが極めて高いことを示している。もちろん、野党、特にフランス社会党の地方政界での党勢の回復・伸張が、中央政治においてそのまま反映しているか否かは別の問題である。フランス社会党を名乗る地域の名望家は政治的な獲物を手にしたかもしれないが、地方選での勝利がストレートに大統領選や国民議会選挙への有利な状況を作っているとは思えない。さしあたり、政党論へ論点を拡張してゆく用意がないが、PSの政党としてのインテグレーションは現状では余り強くはないと言えるのではないか。地域での選挙戦勝利にもかかわらず、全国規模での近代政党としての統率ある、従って強力な政党活動について申せば、あいかわらず政党組織としては弱体だということではなかろうか⁽²⁾。

サルコジ氏の最近時の具体的な地方改革については、改憲が先行して行われた2008年夏の段階が第一期として捉えられる。その後の地方政治改革法案の成立などを考慮して新たに従来あった分権化の流れとの連続面と断絶する諸側面をフランス政府筋の報告文書や研究論文などを中心に確認しておきたい。

2007年に大統領職に就いたサルコジ氏は、2008年夏の段階において地方政治改革をどのように考えていたのであろうか。次の発言は、サルコジ氏

(1) 戦後フランス社会の変容は著しい。フランス社会の第一の変化は、戦後の30年間においてもたらされた高度成長のたまものである。都市化に象徴される地方政治の変化もこうした基調ののった社会的変貌のヴァリエーションとも言えよう。とりわけ以下を参照。Jean Fourastié, *Les Trente Glorieuses*, Fayard, 1979. そして現代における二つのフランスの葛藤は衝撃的だ。Jacques Marseille, *La guerre des deux France*,

Perrin, 2005.

(2) フランスの政党組織の脆弱性については以下を参照。Yves Mény, "La faiblesse des partis politiques français: une persistante exceptionnalité" in François d'Arcy et Luc Boudan (dir.), *De la V^e République à l'Europe: Homage à Jean-Luis Qelmonne*, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1996, pp. 77-94.

の工程表を示唆するものである。

「われわれが別のフランス行政段階へと改訂する場合に達した場合をのぞいて、レジオン選挙の選挙方式は現状のまま保持することを提案したい。レジオン議会議員選挙は、2010年6月におこなわれるであろう。思うに、2009年こそは、コミューン、コミューンの共同体 [intercommunalitéの意]、県、レジオンといった諸問題に関する省察、深い討論、調整の機会でなければならない。行政レベルの改革に成功するならば、その時は、選挙方式について改革をおこなうことに正統性があるだろう⁽³⁾。」選挙方式は、地方政治改革の如何にかかっているというのである。2009年を改革の絶好のチャンスだというのは、来るべきバラデュール報告を基盤に抜本的な法案の策定にあたるという意味であったろう。

もちろん、上院議員や地方首長等による強い逆流の中で法案はしばしば変形し、当初のもくろみとは異なる内容を持たされることもあるし、今次の改革法案もその鋭角な改革意図は必ずしも貫徹したとは言いがたい。しかし、多くの点で、従来あった分権化改革政策 *décentralisation* が一息つ

き、場合によっては反転する傾向については否定できなくなった。

なかでもアタリ氏の主宰する委員会の報告は、あえて聖域というべき点にも触れて、当たり障りのないものにするを意図的に避けたかの感がある。しかし、「県の廃止」という観測気球への逆風の強さを大統領はみてとり早速軌道は修正される⁽⁴⁾。

地方政治改革に関するバラデュール報告は翌2009年の春に提出されるが、それに先行するいくつかの委員会報告が既に公表されていた。踏み込んだ改革は、バラデュール委員会の答申であろうと見られていたが、意外にも多くの点で従来の枠組みを残すものとなった。

いずれにせよ、次の四つの主要な法律と「グラン・パリ」の創設法に象徴される改革法案が審議され、成立を見た⁽⁵⁾。

一連の主要改革法案 *la réforme territoriale* は11月20日に国民議会において審議終了し成立した。新聞報道もル・モンド紙を見る限り、最近にいたってふたたび地方改革を扱う記事が増えた。これは

(3) “Entretien avec Nicolas Sarkozy, «Je propose de garder le mode de scrutin aux régionales»”, in *Le Monde* 17.07.08. 大統領任期はかつての7年から5年に短縮されている。したがって、国民議会の改選と大統領選挙が原則同期するので、かつてのような *cohabitation* 保革共存政権の機会は少なくなった。いずれにせよ、5年任期の大統領制は、政策的なパフォーマンスを急いであげなければならないという促進する感覚を政策当事者に抱かせていることは間違いなかろう。ベテランの政治観察者の論考として以下を参照。Olivier Duhamel, *Le Quinquennat*, Presses de Sciences Po, 2008. 比較政治学の基本文献として、地方政治研究の国際比較という視点からも以下は重要。Yves Mény et Yves Surel, *Politique comparée: Les démocraties-Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e édition, Montchrestien, 2009.

(4) サルコジ政権の地方改革対応については、若干の分析を既におこなっていた。拙著『フランス 分権化改革の政治社会学』（法律文化社）p.275以下。

(5) すなわち、以下の法案であり、最終的に2010年11月

下旬に可決された。

(1) 「地域自治体改革法」 *Projets de loi de réforme des collectivités territoriales* としてくられる法案は、以下の通り。

- *Projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.*

- *Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.*

- *Projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.*

(2)更に、今次の改革では、大パリ地域の創設という課題が含まれる(2010年3月25日、上院に上程)。本法案は、最終的に早い時点(2010年6月3日)において、議会を通過した。LOI n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

国民議会において、この地域改革法が最終的に議決成立したことによるものである。

サルコジ政権は、大統領選挙と国民議会選挙に勝利すると、多くの委員会を組織し、複数の報告書を公刊した。そのうち初期のいくつかの報告書については、地方政治改革の観点からすでに紹介し検討をおこなっていた。この点もすでに一定の紙数を割いて分析をおこなっている [もちろん *décentralisation* の欠陥面、特に公選官職兼任という重要事項を眼目にした作業をおこなってきたので、筆者の視角の狭さも影響したかも知れない...] (6)。

中でも、初期のもののうちもっとも衝撃力の大きいものは、アタリ報告であった。アタリ報告はむき出しの表現をとっており、地方政界に与えた影響も大きい。もちろん、地方からのプーイングの強さをうけて大統領は慎重に事を進めると述べて、事態の沈静化をはかったのであった。

このアタリ報告を受ける形において、本格的に地方政治改革に焦点を絞ったバラデュール報告 (2009年3月5日) が出された。

周知の通り、この年2009年11月に催されたAMFでは、サウジ・アラビア訪問中のサルコジ氏に代わって、首相のフィヨン氏が政府を代表して挨拶をおこなった。

二つの点、すなわち代替措置を講じることによる職業税の廃止と、地方政治改革 [県と並んで市町村の合併が強行されるという恐れ] について、全国から集った数千のAMFの大会参加者達は、首相に罵声を浴びせたのであった (代表総数11,000、内、数千が叫んだという)。

首相はサウジアラビアでの外交行事を理由に欠席した大統領の「防弾壁」の役割を押し付けられる。総会後、700名の「選りすぐった」市町村首長らと大統領は改めて会見するが、総会での「怒号の嵐」への政治的な押し返しは出来なかったのではないか？

地方政治の現実はずっと緊急の度合いを含めている。地方首長の切実な声が新聞紙上でも部分的ながら反映している。

本論の課題は章別の論述の順番を無視して、その要点をかいつまんで述べれば、以下の通りである。第一に、なによりもバラデュール報告の特に地方政治機構の改編を中心に、その内容を解き明かしておきたい。第二に、分権化改革の進行の上から現在の地方政治が抱えている問題をどう捉えるべきか。この分野でのサドラン教授らの見解を中心にある程度くわしく把握しておきたい。最後に、政府の改革意図をコンパクトに把握しつつ、これに対する危機感にみちた地方政治の当局者たちによる発言に注目しておきたい。新聞報道は当然ながらこの地味な主題には全体として冷淡だが、断片的ではあっても現場取材による報道は価値が高い。これらの市町村首長らの現場の声に耳を傾けてみたい。

バラデュール報告はもちろん税制の改革にまで及ぶ広範な諸問題を扱っている。本論では、地方行政機構、地方自治組織のシステム面に主としての絞って検討をおこなっておきたい。また、具体的な立法行為の政治過程 [両院、特に元老院での駆け引き、両院の相互作用等] についても今回は時間的制約から十分な分析をなしえなかった。特に上院と地方政治機構改革の相互関係は特段の重要性があり、この分析は他日を期したいと考えている。

第1章 決断と逡巡：政府の改革意図

法案の提出にあたって、ブリス・オルトフー Brice Hortefeux内相は、上院の審議に臨席し、簡潔な演説をおこなった (7)。政府提案の基本的な構想と改革方向について最もはっきりと表明したのは、法案の審議冒頭にあたったこのオルトフー内相による上院での演説である。

(6) 拙稿、「フランス・サルコジ政権下の地方政治改革案」、愛媛大学地域創成研究センター『地域創成研究

年報』第4号 (2009年3月刊) 及び、『フランス 地方分権化改革の政治社会学』法律文化社、2010年。

や大時代な演説調の表現は別にしても、地方政治機構の改革を推進するとの強い意志を感じさせるものである。

氏は述べる。

「仮に共和国大統領が国家的な討論によって地域自治体の将来像を描き出したいと願っていたとしたら、現行の地域組織が我々の時代に適応していないと確信しているからにはほかならない。この信念は、上院によって広く分かちもたれている。」バラデュール氏に地方公共団体改革のための委員会を総宰するよう要請したのも同じ信念からだ。

「…誰も意義申し立ては出来ない、我が国の地域の組織は満足すべきものではないし、それは改革されうるし、改革されねばならない。」

内相は、三つの重要な確認をして見せる。

「- 第一の確認：自治体のレベルは余りにも数が多く、うまく切り分けられていない。はっきり申せば、決定段階の多重化と権限の錯綜 *la multiplicité des niveaux de décisions et les enchevêtrements de compétences* とは、まさにそれらが理解不可能な状態にあり…、わが市民同胞により完全に理解可能な状況におかれているわけではない。」

内相は特に同じ領域に複数の地方自治体の権限が錯綜し、重複していることを強調する。「…農村部地域においては、その同一の領域内において、しばしば、*Commun*、市町村共同体、市町村組合、郷土圏 *un pays*、あるいはむしろ、領域的な統合のシェーマを管轄する特殊な構造 — 県議会や州議会を度外視しても — が、共存している。都市ゾーンにおいては諸構造の積み重なり *l'empilement des structures* はそれほど重大ではないにせよ、そこでは、市民達は一般的に、自らの市長とほんの僅かな他の議員達を知っているに過ぎない。市民達は混乱してわけが分からなくなっているのが常態である。現状維持にとどまるこ

と、すなわち、実践的な混乱と市民の無関心の源を放置しておくことは完全に異常なことであろう。」

「- 第二の確認：責任体制と財政との混乱は、財政的な逸脱や納税者への負担に導く。」

「ただ一つの例のみ挙げておこう。地方公共行政組織の義務的な控除率 *le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales* は、2003年と2007年の間でPIB [国内総生産] の5%から5.7%に達している。総額14%の上昇である。同時期において、国家の控除額は14.8%から13.9%に低下し、全体として6%の低下である。」今次のサルコジ氏の地方行政改革に於ける変わらない基調がここでものぞいている。地方自治体は「金食い虫」だというのである。

第三の確認事項として、内相は、「地方税制は全体として不透明である。」と強調する。「地域自治体の三つのレベルと市町村間共同組織は、全く同じ地域課税の一部分をそれぞれ控除しており [財源として受け取っているが]、納税者は真に誰が責任者であるかを知らぬままに居る。国家が第一の地方納税者であり、地方税制の27%の負担を占めているだけに、それだけに事態はより奇妙なものとなる。これ以上複雑なシステムを想像することは困難だ。」

以上が政府にあつて直接に地域改革をはかろうとする部署の最高責任者による現状認識である。そこから内相は、改革の意図を簡単に次のように整理して見せる。

「第一に、我々は地域の [行政] 区分地図をより良く描き出したいと願っている」 [下線部は原文イタリクス、以下同じ]。

「我々は、まず第一に、近いうちに、市町村間共同組織の [現行の管轄] 地図を廃棄し、合理化しなければならない。我々には確かに、市民との直接の接触を通して、Communやその首長等が

(7) *Intervention de M.Brice HORTEFEUX, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors du débat sur l'organisation et l'évolution des*

collectivités territoriales, Sénat, mardi 30 juin 2009. 引用は内務省サイト掲載によった。

近隣の相談相手interlocuteurs de proximitéたるべきだとの強い思いがある。しかしながら、法案がいうところの市町村間共同組織は、国家領域の全体をカバーすることにも留意しなければならない。厳密に申せば、当然ながら、「グラン・パリ」Grand Parisの法案との関係において、イール・ド・フランスの状況は特別な注目点になるであろう。」

独自税源を有する市町村間共同組織は、法的に当然とされ、領土の全体的なカバーを完成させる。「市町村間共同組織intercommunalitéは、強化された権限の効果的な行使を可能ならしめる基盤を得るために、今日よりもより大きく拡張されるべきである。我々が大規模化し緊密度をました市町村間共同組織の領域に達するためには、調整が必要であろう。この拡張された市町村間共同組織は、わが領域の発展に好ましい枠組みを形成するであろう。だが、そのことが可能でない諸領域にあっては、国家はその責任を担う。改革された「市町村間提携のための県委員会」の答申を得た後に、知事は調停を行うであろう。並行して、我々は、極めて多数の市町村組合の《部分的修正》作業に入らねばならない。こうした組合は、最早現実には活動をしておらず、既に独自税源を有するEPCI (un EPCI à fiscalité propre) の領域にぴったり一致してしまっている。そこには、簡素化 simplification と合理化と、したがって我々はそれを隠そうとはしないが、経済[発展]の枢要なる源が存在する。」要するに、新型の市町村間共同組織EPCIによって国土を覆ってしまい、県の役割を相対化してしまうという戦略である。県に依拠する名望家への配慮からか、そのことについては明示的に触れられていない。

「領域版図のより上手な描き出しは、また、真のメトロポール[複数]の創設につながるMieux dessiner la carte territoriale, c'est aussi créer de véritables métropoles, …。それは、数的に限定されることにより、人口密集地域という[行政]レベルに強力に介入するための行動能力を備える。」

エドゥアール・バラデュール氏の報告書によってもたらされた野心的な改革綱領を内相は改めて評価する。

「それは、メトロポール領域に包摂された諸コミューンを単一の自治体[たるメトロポール]に集結させ、この新たな自治体に県の権限、いなむしろ、一定のレジオンの権限を委譲しようとする提案なのである。多分、このシェーマは、別個の[特別な自治体の]形態をとるであろう。しかしながら、展望は明瞭である。不可欠なのは、欧州規模のメトロポール[複数]に対して極めて競争的な欧州環境のなかで活動し得る諸手段を与えることである。我々は決して、[従来からあった]大都市圏域共同体communautés urbainesの「最小限での」*a minima*単なる作り替えに満足したりはしない。安易さへの誘惑を退けよう。」国際拠点たる大都市群をフランスに設けるという遠大な計画方針である。

内相は第二の課題について次のように述べる。

「我々は第二に、レジオンのレベルと県のレベルとのよりよい分節化mieux articuler le niveau régional et le niveau départementalを意図している。/これこそ、地域評議会議員conseiller territorialを創設するという主要な論点である。」

県の廃止というアタリ報告がうっかり書いてしまった命題[サルコジ氏はこの案は受け入れられないとしたが…]に、内相は思いきって切り込もうとする。

デリケートな問題である。曰く、「レジオンや、県という特定の審議段階un échelonを解消することが確かに問題になっているのではない。だが、私は直截に申し上げる。県議会議員4,000名とレジオン議会議員2,000名との併存は、わが同胞nos compatriotes[国民]によって理解を得られないであろう。この併存状態は、二つの議会の間での、公共制度的な—したがって財政的な—競合状態の一形態を醸成しているからである。」

地域評議会議員制度conseillers territoriauxの創設によって、当該の議員等は自らの選挙基盤たる

県議会とともにレジオン議会で議席を占めるという。パリ・リオン・マルセイユ(PLM)法[1982年12月31日法、いわゆるloi PLM]による特別区議会と市議会との相互乗り入れの方式を全国版に拡張し、県議会⇔レジオン議会のレベルでおこなおうとするものである。「我々は来るべき時に、選挙方式を規定しつつ、この点に関して討論を行うであろう。」選挙制度は、唯一の要請に服するよう定義される。すなわち、民主的表現によってわが同僚市民nos concitoyensのための地域評議会議員職を任命し、政治的に代表せしめねばならない、と内相は強調する。

第三の戦略的な目標について、内相は以下のごとく述べる。各自治体レベルによる権限分担の明瞭化をはかるといふ課題である。やや長いが更に引用しておこう。

「-第三に、我々は、権限の分担を明瞭にしたい。採択される法的な解決策がどうであろうとも、目的は曖昧さからの脱却である。それはまた、法律のなかで誰が何をやるかということができる限り厳密に規定することによる。今日そうあるよりも、より厳密に諸規則を限定することが不可欠である。なぜならそれは法的根拠のない責任ではないからである。権限の重複l'enchevêtrementと交差的な財政調達^の過多に終止符をうつことがのぞましい。そうしたことは、納税者にとっての費用過多をうみ、決定やプロジェクトの実現の遅れを甚だしくし、通常事務経費の無駄遣いをもたらしてしまう。したがって、我々は、単純化と厳密化の仕事^をを成し遂げなければならない。それは、個々の自治体の権限を明記し、合法的な例外がある場合を除き、特定の自治体が他の自治体の権限領域に介入することを禁ずることによる。/他の領域と同じようにこの分野においても、当然ながら、調整を予定しており、プラグマティズムの原理によって行動するだろう。だが、プラグマティズムは、“不活発さ”l'immobilismeの代名詞ではない。我々は、あれこれの自治体の権限を厳密化し、明晰にしようとする意図を有している…。」

2009年度、2010年度のフランス市町村長協会AMFの総会では、職業税の撤廃による地方財政の悪化を気遣う声が多かったという。当然ながら大統領与党の失地はこの税制の問題を軸に回復されないままに終わっている。補填措置をとるといふ方針は、地方被選出者たちの信任を受けていない。内相が敢えて「地方税制la fiscalité localeの発展について最後に一言」のべなければならなかった所以である。上院たる元老院Sénatは地方被選出者の互選によってその議員職を任命している。上院はだから地域の政治的有力者のフォーラムなのである。

「この際指摘しておきたい。職業税改革に伴う税資源の喪失に対しては、地域自治体への集中的な補填が行われるであろう。それは、2003年の[改憲にともなう]改革以来、憲政の義務なのである。地方自治体にとって収入の喪失は生じないということである。それは全体のレベルにおいても事実である。220億ユーロ—それは装備と動産les équipements et biens mobiliers (EBM)に基礎をおいた職業税を示す—は、補償されよう。それはまた個別レベルにおいても事実である。個別の自治体は同等の資源レベルを見いだすであろう。/2003年以来憲法が課している、財政自主権に関する憲法原理は尊重されよう。その意味するところは、こうした保障は、本質的に税政上の収入の移譲によって補償されるであろうということである。この税源移譲は、できる限り、企業と地域との間の紐帯^{ちゆうたい}を維持することを可能にしなければならぬだろう。/国会議員、[地方]被選出者の協会^{アソシエーション} les associations d'élus [複数あるが主としてAMFが念頭にあると思われる—引用者]、地方財務委員会との緊密な連携の下に、複数のシナリオが検討に付されよう。あらゆる提案は当然ながら注意深く検討され、ただちに被選出者の協会や企業代表者との調整の対象となろう。」

地方名望家notablesの強い抵抗を感じつつも、国家財政の内容の悪化に促迫されて地方行政=政治機構をスリム化しなければならないサルコジ政権のジレンマがこの内相演説の中にムードとして

感じ取ることが出来る。憶測をたくましくすることは実証的な政治研究にとっては不似合いかも知れないが、この場合、あながち穿ち過ぎとも言えないのではなからうか。

検討を更に進めよう。

第2章 アタリ報告からバラデュール報告へ

第1節 フランス：EUの指導的大国としての責務
後にも見るように、サルコジ大統領政権下では、アタリ報告やバラデュール報告などの大部の報告が地方自治体制の転換を迫る形で公表された。

これらの報告の論点の背景としてあるのは、強い危機意識である。国際金融危機はギリシャやアイルランドの財政悪化をあぶり出し、EUが推進する統一通貨ユーロの信頼性を揺るがしている。加盟諸国の財政健全化への努力が強く求められている。当然のことながらEUの機能を保障し、ユーロの強みを維持し運営している中枢部分はドイツとフランスの二つの大国にある。なかでもEUの政治的指導大国を自他共に認めるフランスは、西欧中心部の政治大国たる地位を維持しなければならない。

他の欧州諸国に対して、指導的な主張を貫徹するためには、政治的・経済的・軍事的・文化的に優越した地位を保持し、これを誇示しなければならない。冷戦が終結したといっても、残念ながら国際関係の基調は依然として権威的である。もちろん、軍事的な優越性のみが突出して評価される時代は終わった。「政治的・経済的・軍事的・文化的に優越した地位」という所以である。逆に、EUは、フランスをして4億あまりの人口力を有する巨大市場を担保し、バックグラウンドに西欧と中欧の中核部分を担うことにより、強い国際的発言力を得させる働きをしているのである。だが、この強力なEUを束ねるには、なお依然とし

て主権国家たる強国のプレゼンスが必要となる。

EUは、各国の主権の部分的な供託をもって成り立っているにせよ、主権国家そのものを溶解せしめ、ひとつに融合し、かくして、合衆国的な連邦国家を構成するというものでもない。

健全にして強大な財政力が強国にふさわしく成立していなければならない。EU統合の深化が逆に加盟各国のガバナビリティをつよく求めるといふパラドックスがなりたつ。そもそも欧州連合はもたれ合いの機構ではなく、連帯の組織なのである。

82年以来、妥協的に推進されてきた分権化改革が一転して厳しい視線にさらされていることは、以上の国際的なコンテクストからも容易に導出される。

別言すれば、この文脈によってこそフランスにおける政策当事者の焦燥が理解できるのではなからうか。もちろん、サルコジ政権の打ち出した諸方策が、無駄を排除し、同時に住民自治をより高いレベルに押し上げる巧みさを有しているかどうかは未知数だが…。

第2節 アタリ報告の直言

アタリ報告とは、2007年8月30日の大統領演説をうけて設置された「成長を解き放つための委員会」La Commission pour la Libération de la Croissanceが、翌2008年3月に提出した、『フランスを変革するための300の決定：フランスの成長を解き放つための委員会報告』(300 décisions pour changer la France : Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française)を指す。委員長はジャック・アタリ Jacques Attali である。フランスを代表する知性であり、なによりもミッテラン大統領の側近と目されていた同氏の、サルコジ政権への全面的な協力という構図は、大方のフランス政治の観察者からは驚きをもって受け止められた⁽⁸⁾。

(8) アタリ氏はミッテラン大統領の側近として以下の記録を残している。Jacques Attali, *C'était François*

Mitterrand, Fayard (Le livre de poche), 2005; *Vervatim* tome 1-3, Fayard, 1993-95.

アタリ報告の特徴として読み取れる基調は、強い危機感である。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。国際的に見てこの国の相対的地位の低下は明白である。だから素早く行動しなければならない、と。なかんずく成長率がもっとも重要な指標として扱われ、高率の成長こそがフランスをして最先端の国たらしめるとの立場が一貫して述べられ、論述の上での柱になっている。

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、おもだったものをくまなく採用していることである。例えば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志向さえ感じられる。

しかし、地域の民主主義の深化・拡張とその本質的な内容においては異なることのない語の本来の意味における分権化改革との関係はどうか。アタリ報告には(また、ここで取り上げる他のサルコジ政権下の報告書と共に)、分権化の本来の実施や地域の民主主義の深化、具体的には住民の行政参加の強化、住民への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、国家的ないし国民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と国家の危機への緊急の対応であり、地域の民主主義や、直接民主制のメリットへ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い。実務的

であり、即物的である⁽⁹⁾。

以下アタリ報告の地方政治システム改革にかかわる部分について適宜検討しておこう。

(1)「これらの〔先進社会たるステイタスを維持するための〕諸改革を成し遂げるためには、国家も他の公共自治体 *les autres collectivités publiques* も、大幅に改革されなければならない。公共の財におけるそれらの占める割合を減じ、保有している諸手段を真に必要としている社会的集団に集中し、特色化と実験的措置にその機会を与え、事前および事後におけるあらゆる決定の評価作業を組織的に行わねばならぬ。…」[p. 13 (p. 19), 引用ページは電子版のもの、括弧内はその後入手した紙媒体の報告文書のものである。以下同じ]

上記に述べた通り、先進社会に特有の悩みにフランスも強くとらえられている。フランスの場合は特に旧植民地からの外国人労働者の問題もからんでおり、パリなどの旧都心部の高齢化や停滞とあいまって、その大国としてのステイタスの維持という意識の裏には一種の没落への脅威、恐れがつきまとうことは理解できないでもない。ドイツの伴走者ではあっても、自らが力強くEU経済の牽引役を自負することはフランスには出来ない相談だ。経済大国ドイツのスポークスマンという政治・軍事大国フランスの役割はユーロ危機などここに至ってのEUの影響力低下の流れの中で、疑問符が付き始めている。

アタリ報告はひたすら効率性と生産性の向上を叫ぶ。そこには深刻な危機意識の疼き^{うず}が見てとれる。アタリ報告は、従って、高価なサービスを漫然と公共機関が提供し続けることは出来ない^と断言する。以下、「野心」Ambitionという項目から

(9) 300 décisions pour changer la France : Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, Sous la présidence de Jacques Attali, XO Édition/La documentation Française 2008, 電子版は, La documentation Françaiseのサイトから政府関係報告書

としてダウンロード出来る。なお原報告書は、2007年10月29日に大統領に提出された。

ページナンバーは電子版により、括弧内にペーパー・バック版のページを付した。

始まり、それぞれの項には、原則複数の「基本決定」*Décision Fondamentale*の項が付け加えられている。ここでは、後の議論になる要項が既に簡単ながら示されている。

たとえば、以下の項目に注目しておきたい。

Ambition 7と銘打たれた目標的課題については、「成長に寄与する[公共]サービスの新しいガヴァナンスをうちたてる*Instaurer une nouvelle gouvernance au service de la croissance*」とし、以下のごとくその理由が記されている。

「フランスは、老いた国である。その多くの制度は沈滞し動きが取れない。日々の疲れ切ったサービスを維持するのは余りにも高価につく。我々の制度のそれぞれは、二つの観点からして評価に付されなければならない。[社会的]連帯の保証、そして、成長に寄与しているか否かである。」これを受けて、**基本的決定18**(*Décision Fondamentale 18*)では、「主要な公共サービスを担当するエージェンシーを創設すること、独立した機関によるすべての公共サービス(学校、大学、病院、行政)への評価を行う」と述べている。[p. 18(p. 24)]

(2)主要な地方政治にかかわる項目を読み解いておきたい。

まず、冒頭、**基本決定19**(*Décision Fondamentale 19*)では、「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*Renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en 10 ans l'échelon départemental*」と、何気なく言われているが、きわめて意味するところは大きい。地方政界に強い衝撃を与えたことは明らかである。

つぎに、地方政治改革の具体的な改革プランの内容を見てみよう。第一にアタリ報告は、地方自治体組織の過重負担による公共財政の悪化について、主要な改革攻勢面として指摘する。

「目標：地方自治体の予算執行上の管理を促進

する」*Objectif : Promouvoir une gestion budgétaire performante des collectivités territoriales*の項目である [pp. 198-199 (pp. 204-205)]。

以下、地方自治体への国家の補助金レベルの維持であるとか、当該地方自治体の財政支出に対して地方税納税者がより良く統制できるようにするとか、国家の補助金の地方自治体における用途を明瞭にする、地方公共サービスの効率化、標準地方自治体費用指標の創設などが述べられている [*Décision262-Décision267*]。

これらは、従来から会計院の報告書などにおいて指摘され、経済社会評議会のレポートなどでも縷々指摘されてきたことを意識したものであろう⁽¹⁰⁾。

(3)本報告の第三章では、地方自治体の大幅な組織変更に提起されている。

この点では、全体としてこの通りの路線を政府が歩んだとすれば、当然ながら混乱が予想される。大革命以来長い伝統を有しており、82年以降の大改革の連続の中でもその既得権益を注意深く守られてきた、県-コミューンという中核的接続が今、切断され解体されようとしている。異なる社会的背景や基盤を背景とし、種々の思惑と要求をもった県-コミューンに基盤をおく地方名望家や社会集団や住民らによる抵抗と困惑が、中央政府の思ってもみなかった政治的な逆流を生みかねない。例えば、2009年AMF総会で地方名望家達があげた抗議の声である。サルコジ政権は早速、改革の鋭角的な部分を避けようと舵を切った。

以下、重要と思われるので、この章はやや詳しく検討しておこう。

この第3章では、文字通り、「分権化を効率化するために明確化する」*Clarifier la décentralisation pour en accroître l'efficacité*と題されている。

(10) 拙著『フランス 分権化改革の政治社会学』、「地域自治体のガヴァナンス」の章を参照されたい (pp. 207

-253)。原文資料については本論の註(21)を参照。

効率性 [コストパフォーマンス] 視点→分権化改革への現状批判→分権化の進展を阻んでいるアクターたちの権限の鮮明化をはかるという論理構造をとっている。

「目的：地域組織の単純化」として、以下の如く論じている。

「フランスは36,000のコミューン、100の県、26のレジオン、2,580をこえる「独自財源を有する市町村間共同公共施設法人」EPCI à fiscalité propreを有している。これらの組織は、各省庁、国家の分散化されたサービス機関、40余りの1978年以来創出された独立行政機関*autorités administratives indépendantes*のうえに付け加えられたのであった。分権化は、民主主義を強化し（分権化された相異なる自治体の中に50万の公選職務を数える）、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、とくに一般運営*fonctionnement*の為の費用が膨らんでしまっただけに、一つの混乱を促進するファクターとなっている。」

一般運営費用とは、具体的にはそのほとんどが地方自治体や市町村間共同組織の職員の人件費にほかならない。

「多様な地域の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*un éclatement de la responsabilité*、決定過程のマヒ、行政対象 [市民] 側での混乱を引き起こしている。」

こうして、分権化改革第二幕に関しても、容赦ない批判が付される。

「分権化改革第二幕は、2003年3月28日憲法改訂法と2003年、2004年の組織法によって構成されているが、この第二幕の取り組みは、地域自治体の必要な再組織化を完成することなく終わる。[すなわち] 強力で、少数化した、より特殊には、経済的發展と職業的な訓練の任務を負うレジオン、確立された市町村間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るべきであり、その理由は、市民の

為の公共サービスの費用を削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。」

ここでも費用削減が自治的な組織内容の充実に優先して語られている。

(4)分権化改革はこうして、「第三の段階」に突入するとされる。

「この改革は、二重の原理のもとに行われる。自治体間での権限の明瞭な分担。各段階の自治体への確実な資源配分である。」

「確実な資源配分」とは、ニュアンスがこもっている。「厳密な」、すなわち必要としているだけの、無駄の無い、正確に必要な性にマッチした資源 *ressources précises* の分配という意味である [以上, p. 195 (Paper back版p. 201)]。

Décision 258では、「レジオンを強化する」**Renforcer les régions**との政策課題が打ち出されているが、その場合の特徴は、県組織の切り捨てが明白に断定されていることである。フランスの地域自治の歴史からは驚くべきことではある。

「レジオンは、県の犠牲のもとに*au détriment du département* [訳しにくいニュアンスのこもった表現である。「県の利益に反して」、「県をもはや省みることなく」などの「犠牲」や「切り捨て」という意味のこもった表現である-引用者]、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、特色ある開拓的事業*un pilotage unique*が効率性の証である。」

すなわち、県の解消、レジオンの徹底的強化である。この論点は一方で明示的に（レジオン数の減少）、他方において黙示的に、あるいは知らぬ顔で後のバラデュール報告の中に県の解消、または、弱体化への方向性が組み込まれる。我々は、バラデュール報告の検討の中でそれを見いだすであろう。

その上で、「静かなる革命」の主役とされた市町村間共同組織*intercommunalité*については、全土をくまなく再組織化し、零細なコミューンを駆逐す

る役割がふられる。Décision 259を見てみよう。

「市町村間共同組織intercommunalitésを、憲法レベルのまとまりある組織である《人口密集地域agglomérations》に転換する」と銘打って、欧州諸国との比較がやや唐突におこなわれている。

「フランスの特徴は、[西欧諸国において] もっとも小さな平均人口を有するコミューンを有していることによって特徴づけられる。フランスは、[ひとつのコミューン当りの平均人口は] 1,600人であるのに対して、デンマークでは55,200, オランダでは34,900, スウェーデンでは31,100, フィンランドでは12,100, ノルウェイでは10,500, イタリアで7,200, スペインでは5,300である。」

「オランダでは、国政議会が特定のコミューンを解体したり、新しいコミューンを創設したりすることを決める。それに反して、フランスでは、任意的な合併方針を選択したのであった。1971年法はコミューンの合併や再編を促進することを目指していたのであるが、きわめて限定的な効果しかもたらさなかった。」

1971年のマルセラン内相のイニシアティブによる合併策の失敗は、類書がかならず苦々しく触れる著名な事例である。

「市町村間共同組織intercommunalitéは、きわめて大きな成功以上のものをもたらした。大略人口の85.5%、コミューンの90%が独自財源を有するEPCIに加盟している。市町村間共同組織の発展は、専ら大量の[行政機構の]経常的な支出dépenses de fonctionnementとなって現れている。それは、納税者が当然の権利として期待し得る地域経済economies d'échelle [良好な循環に基礎をおく自律的な地域経済]の発展をもたらしていない。2000年から2004年の間に、EPCIの財政的な手段は、税収入としては83億ユーロ、一般財政予算額DGF [la Dotation globale de financement]として11.2億ユーロにのぼり、合計して94.1億ユーロに達しており、新たな地域行政を形成している。DGF、すなわち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。」

「市町村間共同組織は、徐々に、憲政上の存在意義を有する《人口密集地域agglomérations》へと転換されねばならない」として、次のような改革の細目が提示される。

○公共施設行政法人というフィクションから、憲政上の基礎を有する地域自治体である制度へ、すなわち、一定数の新しい自治体である人口密集地域への移行 [以上, p. 196 (p. 202)]

○普通選挙による人口密集地域の議長と議会議員の選出

○コミューンや市町村間共同組織に国によって直接交付されている今日の種々の補助金dotationsに関する分配権限を人口密集地域に移管する

○ひとつの人口密集地域への統合を拒んだときは、コミューンのDGF=la dotation globale de financementを[ペナルティとして]縮減する

○コミューン段階の活性力compétencesの回復強化をおこなう人口密集地帯へはDGFを増強する以上である。結局は競争力のある地域を一層力づける事になるのではなからうか。こうした措置の政治的な真意をアタリ報告はあっさりと言っている。県の解消に向かえ！ と。

(5)県の解消を明言：「聖域への介入」

Décision260では極めて明瞭に県の解消が宣言される。驚くべきことだが、当然ながら他方ではアタリ報告の不用意さが政治的な論評的になるわけである。

「県段階の行政組織l'échelon départementalを10年間で解消する」 Faire disparaître en dix ans l'échelon départemental

「強化されたこれら人口密集地帯[共同体・自治体化するコンテキストにおいて]は、今日、県によって行使されている一定の諸権限を[将来的には]自らに吸引することが出来なければなら

い。この移管は、人口密集地域がそれを望んだならば、法的に当然のものである。この目的は、種々の権限を明確化し、地域行政の費用を縮減する目的のもとに、10年のうちに県の不要性 *l'inutilité du département* を確認することにある。」

「元老院 *Sénat* の構成は、レジオンと人口密集地域を考慮に入れなければならないであろう。ブリュッセルのレジオン委員会でのフランス代表団の構成 (24名の委員のうち、レジオン代表は12名、残り12名が県とコミューンの委員である) を模範としつつ、元老院議員の半数はレジオンによって選出されるべきであろう。」

こうした元老院議員の選出基盤を転換する論点も、アタリ報告の一種の「軽さ」を物語っているのかも知れない。69年のド・ゴールの蹉跌 (ド・ゴール大統領 [当時] は、元老院とレジオン改革の抱き合わせを国民投票で問うたが、敗北する) が頭をよぎる⁽¹¹⁾。

自治体の機構組織の変革という論点では、最後に *Décision 261* で、バラデュール報告において主要な論点となる権限の明瞭化というテーゼが先取的に展開されている。「個々の公共自治体の固有の権限を明瞭化する」 *Clarifier les prérogatives de chaque collectivité publique* という項目である。「地域自治体間において、また、地域自治体と国との間において、権限の輻輳がおこっている。このことは、多くの社会給付や公共サービスにとって、費用過多と困難をもたらしめている。

[たとえば] 雇用の事務に関して、国家は、雇用の政策大綱を決定し、国家雇用エージェンシー *l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)* を運営し、失業給付の額を決定する。次に、県は雇用促進最低収入保証の財政を保証するが、その点について、国家は、引き続きその額と受給者資格を決める。[更に] レジオンは、経済開発と職業的訓練に関して担当する。[最後に] コミューンは、

失業者に対して、住居や学校食堂・学校生徒輸送の料金に関する援助内容を認め得る、という具合である。」[以上、p. 197 (p. 203)]

したがって肝要な点は、分割されてしまっている権限を縮小させ、出来るならば解消してしまい、特定の自治体をして各分野での指導者または主務官庁として据え直し、権限を失った自治体が当該の事務官 [agents 事務当局] や資源を移管したかどうかを監査することである。

以下、財政的な措置が列記されている⁽¹²⁾。

インタビュー記事がアタリの意図をより鮮明に示している。

「どのような地方行政レベルを解消しようとしているのか?」との問いかけにアタリは答えている。「コミューンを約6,000の市町村共同組織 *communautés de communes* に [完全に] 再組織化しなければならないであろう。それは、大規模な [全土にわたる] インフラを管理し、県レベルで講じられている国家の役務を一掃させなければならない。県は、単純にレジオン議会議員の選挙区としてのみ単純に残らねばならない。国家が先頭になってかからなければ、[地方行政当局に] 金利や、二重雇用を削減することなど求めようがない⁽¹³⁾。」

第3節 バラデュール報告について：サルコジ政権地方政治改革の集大成へ

1) バラデュール委員会：大急ぎの改革案

アタリ報告を受ける形において、本格的に地方政治改革に焦点を絞ったバラデュール報告が公表された (2009年3月5日)。

エドゥワール・バラデュール *Édouard Balladur* 氏の経歴の概略を見ておこう。氏は、パリ政治学院公共行政部門卒業後、結核療養ののちENAに進学。優秀な成績でこれを終える。國務院に勤務の後、ボンピドゥ首相の官房に入り、68年5月の紛

(11) "Projet de loi constitutionnelle rejeté par le référendum du 27 avril 1969", in Maurice Duverger, *Constitutions et*

documents politiques, 11^e édition, PUF, 1987, pp. 381-406.

争を取捨するグルネル協定を策定。ドゴール將軍の退陣後、ポンピドゥ氏が大統領職についたことにより、大統領府首席秘書官。のち国営企業等の経営にあたり、シラク氏の側近としてパリ地区より下院議員。ミッテラン大統領第1期後半の保革共存政権において、シラク首相のもとで経済関係の閣僚に任ぜられる。1993年3月29日より95年5月11日まで第2期ミッテラン大統領政権下で首相。その後、大統領選に出馬するも第1回投票で敗退。再びパリ地区を基盤に国民議会議員等を経るなど、ベテランの政治家であり、その調整能力には定評がある。

周知の通り、2007年7月18日には、サルコジ大統領により、「国家制度の近代化及び再調整検討委員会」Comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutionsの委員長に任命され、3ヶ月の作業の後、報告書を提出した(2007年10月29日)。この報告書『より民主的な第五共和制』(*Une V^e République plus démocratique*,

Fayard, 2008)の一定部分が2008年7月21日に両院議員総会le Congr^é du Parlement françaisによって改憲法として採択されるに至った。現在は公的生活からの引退を行い、2010年における大統領による憲法院判事への任命も辞退している。最近刊行された回顧録は、話題をよんだという(*Le Pouvoir ne se partage pas: Conversation avec François Mitterrand*, Fayard, 2009 [未見])。他に多数の著書を公刊している文人政治家である。

2008年10月22日デクレ(décret du 22 octobre 2008 [デクレとはこの場合は大統領政令])により大統領は氏を『地方自治体改革のための委員会』Comité pour la réforme des collectivités localesの委員長に任命。この委員長職務は事実上、バラデュール氏の最後の公的な活動となっている⁽¹⁴⁾。

2009年2月25日には、大統領に報告が提出され、一般には3月5日付けで報告書『変革すべき時代』*Il est temps de décider*と題して公表された⁽¹⁵⁾。

- (12) 財政措置の目標としては、「地域自治体による競争力ある予算管理を促進する」Promouvoir une gestion budgétaire performante des collectivités territorialesとして、以下のごとく列記されている。

DÉCISION262

運営費交付金la dotation globale de fonctionnementの総額を維持し(現在、地方財源の1/3を占めている)、市町村間共同組織の実績に応じて調整する。

DÉCISION263

地方自治体の予算支出を市民がより良く統制することを促進するために、税の自律性よりもむしろ予算上の自律性を重くみる。/地方税の最大限の可視化を可能ならしめるために、各納税者の納税書類の上に、支払う地方税の現在時点での発展状況とこれらの税率、全国平均の税率、隣接する自治体において課されている税率などを記入する。

DÉCISION264

地域自治体の支出増大の目標[値]を規定し、国家の補助金dotationの配分における固定的な目的の尊重を行うこと

これらの目標値は、短期において、インフレーション率を越えてはならない。確かに、県はある面において、増大する支出を財政援助しなければならぬが(ハンディキャップや扶養にかかわる

公的な支出の一部)、しかし、戦略的な行動の余地はなお存在する。

DÉCISION265

地方公共サービスのパフォーマンスに関する指標を開発する/イタリアやノルウェーや連合王国ではそれを用いている。/OECDはそれを勧奨している。これらの評価措置は特に、教育、保健衛生、輸送、社会福祉・介護の分野で用いられる。これらの情報の普及は、パフォーマンスの促進要因となり、同時に優れた実践の交流にもなる。

DÉCISION266

無駄遣いの実態を明らかにするために、地方自治体のタイプや行政機能fonction毎に、平均的な標準費用を確立し、公表する。

DÉCISION267

より効率的な管理と支給を確保させるために、地域自治体への国家交付金の全体について用途指示を廃止する。[*Ibid.*, pp. 198-199 (pp. 204-205)]

- (13) “Jacques Attali: «Une commission qui dit la vérité»”, in *Le Monde*, 31. 10. 07

- (14) バラデュール氏の経歴についてはフランス語版Wikipediaを参照した。décretに関する簡潔な定義は、山口俊夫編、『フランス法辞典』(東京大学出版会、2002年)の当該項目を参照。

委員会は、2008年の10月22日付のデクレによって大統領からバラデュール氏にその組織方が委嘱された。大統領書簡は言う。「この20年来、我々は分権化改革を深化させ、多くの権限を移管し、新しい行政の審議段階 *de nouveaux échelons d'administration* を創設した。しかし、我々は自身の地方組織の深層構造には、ほとんど省察を加えてこなかった。また、地方税制については実質的に何も変えなかったし、地方財政を漂流するに任せたのだった。こうした状況をつづけさせることは出来ない。作業は多大の困難に満ちているが、誰もことの重大性と緊急性に異議を唱えることは出来ない⁽¹⁶⁾。」

報告をうけて法案提出の意図を上院に向かって述べたブリス・オルトフー *Brice Hortefeux* 内相の言葉にもはっきり顕れている。共和国大統領の改革への傾斜は、「現行の地域組織が我々の時代に適応していない」との確信に基づいている。内相は結論づける。「我が国の地域組織は満足すべきものではないし、それは改革されうるし、改革されなければならない」と⁽¹⁷⁾。

報告は膨大であるし、多くの論点を顕現させているが、そして同時に多くのことが触れられないままに蓋がされている。本論では、バラデュール報告における地域自治体の組織再編の内容について

特に焦点を絞ってこれを読み解いておきたい。

なお、フランス社会党からはピエール・モロワ *Pierre Mauroy* 元首相とアンドレ・ヴァリーニ *André Vallini* 氏の2名が委員として参加している。彼らは、最終提案項目のいくつかには反対した。また、PSは、委員会の路線「レジオン数の削減、すなわち、ノルマンディの二つのレジオン、ローヌ＝アルプとオーベルニュの合併、イールドフランスの再分割などによる総数22から15への削減、レジオンと県の融合は斥けられたものの、地域評議会議員によるレジオン議員の6,000弱から4,000弱への削減、メトロポールへの特権的配慮、グラン・パリの設置、コミューンは留め置かれるものの市町村間共同組織への優遇策は強化」に対して地方における左翼の政治基盤が崩されるものとして強い警戒感をもったという。しかし二名の委員を送り込んだ上での部分的な反対論であるからやや分かりにくく、全国組織としての社会党の中途半端さも感じられる⁽¹⁸⁾。

委員会は大統領与党の委員達と社会党系の委員との呉越同舟であり、すべての項目がすんなり了承されたわけではなかった。

20の提案のうち1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19および20項の提

(15) ペーパー・バック版としては以下の通り。Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, *Il est temps de décider, Rapport au Président de la République*, Fayard / La documentation Française, 2009. なお同報告の電子版は、La documentation Françaiseのサイトにある公文書データベースから参照しうる。

新聞報道として、「Le 'big bang' territorial de Balladur」 in *Le Monde*, 24.02.09; Michel Delberghe et Béatrice Jérôme, "Collectivités locales : ce que propose le comité Balladur" in *Le Monde*, 26.02.09.

なおウェブ上にはたちまちレジオンや県の議員達を中心に合併や廃止に対する反対論があふれ返ったという。情報化時代の素早い地方政治家らの反応を象徴する出来事である。「Le Web déjà mobilisé contre le rapport Balladur」, in *Le Monde*, 26.02.09

(16) Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités localesに付された大統領書簡より(引用は、バラデュール報告のp.256によった)。

(17) *Intervention de M.Brice HORTEFEUX, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors du débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, Sénat, mardi 30 juin 2009. 引用は、内務省/DGCLのHP掲載による。

(18) 「Le PS critique la réforme des collectivités locales」 in *Le Monde*, 22.02.09; 同日の別の記事では、二人の社会党有力者の委員会参加が同党の了解を得た上でのこととはいえ、複雑な印象を党内や世論に与えたことを指摘している。Béatrice Jérôme et Michel Delberghe, "La gauche lance la bataille des territoires", in *Le Monde*, 22.02.09.

案は、委員会の全会一致によって採択された。提案3は、委員会の多数決により採択された。モロワ、バリーニ両氏は反対し、ヴェルポーVerpeaux氏は棄権した。提案8のAとC項は、委員会の全会一致により採択される。B項は委員会の多数決により決し、モロワ、バリーニ、ジュリアルールJulliard各氏は反対票を投じた。

提案11には、委員会の多数決により採択、モロワ、バリーニ両氏は反対票を投じ、ジュリアルール、ヴェルポー、カザノヴァCasanova各氏は棄権した。提案18については、委員会の多数決。モロワ、バリーニ両氏が反対票を投じた。

モロア氏は、委員会参加の理由を聞かれ、「私の任務は、分権化とレジオナリザションという遺産をまもることにある」と言明している⁽¹⁹⁾。また、氏は「わたしがこの委員会に参加したのは大統領の要請によるものであり、PSの全国委員会の了承を得ている。私の唯一の動機は、1982年に私の政府により始められた分権化政策を長続きさせることにあった」としており、委員会は最終段階において集権化への意思をあらわにし、特に地域評議会議員の設置とレジオン・県の事実上の融合には反対だとの意見を示した。レジオン・県という二つの行政段階の「融合」は、それぞれの行政システムの弱化と国家による地方自治体の権限の取り上げに至るであろうと、氏は改めて批判的な見解を述べている⁽²⁰⁾。

2) 報告の全体を貫徹する論理

前書きと結論部分とにバラデュール氏の名を冠した短文が寄せられている。フランス風官僚政治家の明晰なまとめを我々には目にすることが出来る。

「フランスの領域組織は、その時々時代の要請によって蓄積された連続的な堆積物からなり、古めかしく、かつ複雑である。この組織は、分権化改革へのかの著名な進歩を可能にした。この組織は、民主的であり、全体として普通選挙に依拠しており、地方被選出者に管理運営の大きな自由を許している。この組織が構築された諸原理は、保全されなければならない。」この組織が有する「複数の欠陥」として、バラデュールは、「複雑性、[かさむ]費用、領域間の提携協調の不十分さ l'insuffisante solidarité、住民の需要に応えるうえでの困難さ」をあげる。[p. 11]

「結論」では、改めて展開されたこれらの論点が反芻される。

「余りにも沢山の地域行政のレベル、これらの審議段階でのそれぞれのレベルでか、特定のレベルにおいて、余りにも多くの地方自治体、特に交叉的財政資金調達 financements croisés の過剰による地方公共支出の不完全なコントロール、権限の輻輳、地方直接税制の老朽化、真の決定がEPCI—その責任当局は直接普通選挙によって選任されていない—の[閉ざされた]内部においてますます取り行われるという地域民主主義の不十分さ、国の領域の全体における[それぞれの自治体や地域がおかれている]状況の多様性を考慮することの欠如、これこそわが地方行政システム notre système d'administration locale へ向けられた主要な批判点である。」[p. 195]

また、前書きに続いて、討論を総括した内容の「導入」Introductionが付されている。

そこでは肯定的に回顧された大革命以降の地方行政改革の流れが示された後、一転して現状の厳しい状況が対置される。

(19) "Pierre Mauroy: «Il s'agit pour la droite de reprendre le pouvoir» in *Le Monde*, 27, 02, 09. 併せて以下を参照。"La réforme territoriale, une «recentralisation» qui n'ose pas dire son nom" in *Le Monde*, 19.01.10.

(20) "Pierre Mauroy: «Une reprise en main du pouvoir central sur les collectivités locales»" in *Le Monde*, 21.10.

09. モロワ自身、シラク/ジョスパン保革共存政権にあたって地方改革レポートをジョスパン首相に提出している。Rapport au Premier ministre, *Refonder l'action publique locale*, Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, La documentation Française, 2000.

69年に素描され、82年に意図され、2003年に継承された分権化の流れは、「その幸運な効果を使い尽くしてしまった。…たしかに、地方自治体は、我が国の近代化への努力の大きな部分を受け持ち、地方の権利と自由とを深化させることにより、分権化改革は民主的生活の強化に決定的な働きをなしてきた。しかし、事実においては、地方自治体の組織は、この時間の経過の中でより複雑化する過程を一貫して歩んだ。1999年以降における市町村間共同公共施設法人EPCIによる分権化と[組織の]多様化による最近の動きは、地方自治体の構造、それが振るう権限、またそれに相応する財政などの合理的再編への努力を伴わなかった。」

こうして、公共アクションや公共サービスの利用者にとって効率性は失われる。納税者には費用の増大、有権者には透明性の欠如がもたらされる。欧州レベルの強力なレジオナリズム運動を等閑視し、かくしてフランスは、「コミューンの細分化morcellement communalを治療することに失敗した。1950年から2007年の間に、ドイツはコミューン数を41%減じ、連合王国は79%を削減したが、これに比して、フランスはわずかに5%縮小したに過ぎない。」[以上、pp. 17-18]

「我が国の領域行政のまさに構造そのものが、二世にわたって続いてきた細分化と、遺産として継承された画一性uniformitéとをほとんど克服出来なかったのであり、したがって、この構造自体が、かつてない経済的な挑戦des défits économiques inéditsに直面しているフランス社会に不利にはたらく。」前代未聞の経済的挑戦とは、経済のグローバル化を意味するであろう。

都市生活者の爆発的な増大に行政が追いついていない [pp. 17-18]。

こうして、地域の民主主義と呼ぶべきものune démocratie localeを志向する野心に応えるべく複数の論点が集約的に示される。

論点の配列にも注目しておきたい。

1) 「第一に、地方財政問題はすべての改革という[政治的]課題enjeuxの核心部分にある。地方自治体の支出は公共支出総額の20%にながしを占

めており、特に国による諸権限の委譲という事実により、過去20数年にわたって国家的富よりも早く成長を遂げた。」

2003年3月28日改憲が地方自治体の財政的なオートノミーを課し、かつ保障を与えた。しかし、支出の増大、過大な交叉的財政支出excès des financements croisés、地方自治体の税制上の自主権の曖昧さは克服されていない。職業税の廃止が宣言されたが、地方政治当局の激しい反発を生んだ。その帰結への疑問は消えていない。「提起されている諸問題への解決策は、権限の明瞭化と構造の簡略化という方法論による狭い選択肢に依拠している。それ故に、委員会とその対話の相手によって予想されたいかなるシナリオも、それ自身、完全な内容のものとは言い難い。」財政的な隘路がすべての改革論の推進力となっており、改革論の正統性のよりどころになっている。

2) 次に自治体組織が煩瑣であり、錯綜してしまっているという問題が取り出される。

「第二に、地方自治体の権限は、過剰なまでに錯綜させられている[enchevêtrées]。当然ながら確認される。いくつかの例外を除けば、いかなる権限も領域行政のレベルによって特別化されておらず、その大部分は種々の地方自治体の間で、あるいは、さらに種々の自治体と国家との間において分かち持たれている、と。」

「1982年には《権限のブロックblocs de compétences》による一般的な[権限の]配分ということが既に規定されていたが、この考えは、その後制定された特別法が絶えずこの原則から逸脱し続けたという限りにおいて、ほとんど実効性はなかったことがその実施過程を見れば明らかである。」

「各地方自治体に帰属する一般的権限に関する条項により課された法的問題の留保の下において、あれこれの地方自治体の利益にかなうよう定められた権限帰属を専一的に明瞭に規定することにより根拠を与えるという道筋が、疑いもなく最良である。更に、単純かつ異論の余地無い基準に従いその権限が明快にされ、かつ配分されるべき

だ、と委員会は考えた。」

「権限の効率的な配分は、諸構造の簡略化を専ら生み出す」というこれまでの分権化の楽観的な見通しに真っ向から反対する方法論が対置されたのだった。

3) 「かくして、第三に、フランスにおいては、領域行政の諸構造は余りにも多く、あまりにも細分化されているという委員会の自らの想いが、委員会が提起した多数の改革を正当化する本質的な要素なのである。」余りにも複雑に積み重なっており、余りにも基礎自治体をはじめ細分化されすぎている。これこそ改革を促迫する基本的な与件だというのである。

a) 基礎自治体の細分化

「このことはまず最初に、1971年のマルセラン法 *la loi Marcellin* が統合に失敗し、依然として 36,000 以上も存在するコミューンについて現に示されている。たしかに、1999年のシュヴェヌマン法 *la loi Chevènement* は、コミューンのグループ化の開花を強力に優遇し、その結果領土のほとんどすべてはEPCIのもとにカバーされたのであった。しかし、その地理的な境界線は場合によってはほとんど合理性を有しなかったし、その法的な規定の多様性（市町村共同体、人口密集地域共同体、大都市圏域共同体）は、そのうえ《郷土圏》*pays* の存在により強調され、[行政の] 複雑さと硬直ぶりとの源となっている。「地域の自律的な経済的好循環状態」*les économies d'échelle* は生み出されず、市町村間共同公共施設法人EPCI (*les établissements publics de coopération intercommunale*) には一定の変則性がつきまとう。なぜなら、その中のあるものはほとんど全能の権限 *une compétence quasi générale* を振るっておきながら、[執行部自体は] 間接選挙制 *suffrage indirect* によって選出されている。だが、それにもかかわらず、これらの組織が手にする支出額は、レジオンのそれに匹敵しているのであるから。」

b) 県とレジオンの不適応

「このことは、県やレジオンについても同様に確認される。レジオンは最近になって自治体とさ

れ、残念なことに、その数が増やされた。財政的な手段は限定され、その権限の散漫ぶりは、国家の役務の再組織化過程——それはレジオンという行政段階に特に課されている——において、また、欧州政策の実施においても、自らはたすべき役割とは調和していない。県については、その役割は本質的であり、特に社会的領域において評価されている古くからある自治体だが、徹底的に都市化したゾーンにうまく適合していないことは明らかである。こうしたゾーンでは、カントン[小郡]は老朽化している。」

「委員会はいかに、レジオンと県都の間の種々の調整機関が真の成功をおさめることなく終わってきたか、[行政] 諸構造のすし詰め状態 *l'empilement des structures* に繋がる不都合を制限することができなかったかという深刻な事態を明らかにした。遺憾ながら、特定の自治体の他の自治体への《後見監督 *tutelle*》を排除しておきながら…、《指導的な自治体 *collectivité chef de file*》という概念には確たる内容を与えなかったので、2003年の憲法改定は、事実上、必要な発展に寄与しなかった。」

「明瞭な優先事項、すなわち、地方自治体の数的減少、とりわけ特定の行政段階における自治体数の削減が、結論される。」 [p. 24]

4) 最後の特殊な対応を要するケースとしてコルシカと海外領土の問題が扱われる。

「…最後に、委員会は一定数の地方自治体が特殊な問題を課していることを認めた。それは、海外の県・レジオンにおける、同じ管轄領域の上での自治体の“重なりあい”というケースである。そのことはまた、コルシカ *la Corse* についても言える。そこでは、くり返された制度的な転換が、同島の特種性 *spécificités* を考慮に入れることに失敗したのであった。最後にそれは、イール・ド・フランス *Ile-de-France* について言える。イール・ド・フランスは特殊な権限を備えており、市町村間共同組織はそこでは萌芽状態にあり、1,200万人の住民が暮らすこの一定の地理的な領域の上での公共アクションをより良く調整する必要性が、

痛感されている。]

これらの四つの一連の確認から、公権力に対して数年来、提出されてきた相異なる諸報告や委員会がとりおこなった公聴会の流れに沿った研究で、シナリオはすでに作られているとして、委員会は三つの所信を再確認した。「提起されるべき諸改革は、現行の諸条件よりもよりよい条件のもとで民主的な統制をとりおこないうるものであること[1]、諸改革は、より良い質の役務を市民諸氏に保障しなければならぬし[2]、最後に、それはまた個々の行政段階の実効性l'efficience[たんなる効率性efficacitéではなく、効率を上げつつ実際の効果をもたらすこと-引用者注]をも強化しなければならない[3]。」「以上、引用はpp. 20-24]

以上の改革路線は突然地上に姿を現したものである。シラク政権の末期からサルコジ政権にかけて、一連の報告書が政府与党[保守陣営]によって提出されてきた。われわれは、その中でもこのバラデュール委員会が依拠している報告書とその他、会計院や経済社会評議会などによる有力な諸報告をあげる事が出来る⁽²¹⁾。

3) 委員会にとって地方行政組織の何が問題なのか

上述の通り、地方行政組織の改編に焦点を絞って読み取っておこう。

第一部は「我が国の地域組織は深刻な改革を必要としている」と題され、A. 地方財政、B. 権限、C. 諸構造、D. 特殊な事例という項目にわけられている。

第二部は、強化され効果的な地域の民主主義と題され、A. レジオンと県、B. 明確化された権限、C. 近代化された地方財政、D. 特殊な事例という区分けになっている。

今、第一部のBおよびC項に注目すると、大略は以下の通りである。

「地方自治体の権限の配分は、フランス地方行政の序列を再配置する必要性を、戯画的にまで明らかにしている。／実務上、すべての権限は分割され、そのことは、交叉的財政資金調達 *financements croisés* に対する都合の良い口実として用いられている。この交叉的財政資金調達はその過剰ぶりを…既に指摘した通りである。」[p. 53]

周知の通り、フランスの基礎自治体であるコミューンは36,000余りにのぼり、その上に、県、レジオンが加わり、地方自治体は基本的に三層構造になっている。また、市町村組合や各種の市町村共同体が花盛りであり、計画領域である郷土圏 *pays* の活動も認められている。

公聴会のコンセンサスとして委員会報告は次のように指摘する。

権限の大半は地方自治体の間で分有されている。「その結果、権限の錯綜状態 *enchevêtrement* が

(21) Conseil Économique et Social, *Communes, Intercommunalités, quels devenirs ?*, Rapport présenté par M. Pierre-Jean Rozet, Les éditions des Journaux Officiels, 2005.

Conseil Économique et Social, *Fiscalité et finances publiques locales : À la recherche d'une nouvelle donne*, Rapport présenté par M. Philippe Valletoux, Les éditions des Journaux Officiels, 2006.

Cours des Comptes, *L'intercommunalité en France* : Rapport public particulier, nov. 2005, Les éditions des Journaux officiels, 2005.

Pierre Richard, *Solidarité et performance : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre

2006 : Brice Hortefeux内相に提出された大部のレポートである。内容は地方公共財政の合理化を企図している。]

Jean-Luc Warsmann, *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée Nationale, 8 octobre 2008. いわゆるワルスマン報告である。主としてバラデュール報告が権限の明確化の議論において論拠としている基礎調査である。併せて、以下の公文書を参照。Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, décembre 2007. いずれも公文書データベースおよび議会資料として電子版がダウンロード可能。

生じる。… [そこから生じる不都合さは,] [1] 透明性の欠如 *manque de lisibilité*, それは被選出者たちの選択の明晰さをそこなう, [2] 自治体間の格差 *inégalité* の源である複雑性 *complexité*, この格差ゆえに自治体は, その決定を明らかに説明する *éclairer* 人的手段や技術的手段を持てたり, もてなかつたりする, [3] 交叉的財政資金調達 *financements croisés* が過剰になり, 結果としてその正当化の [必要性] が生じる [4], それにより, 地方公共支出をコントロールする上での困難さが増し, [5] どの自治体が投資プロジェクトの責任を負っているのかを市民が知ることが出来ないということ] になっていると, 委員会は要約する [ナンバーリングは引用者]。

権限の分野限定は, 分権化の当初から, 立法側によって追求された目的でもあった。[pp. 53-56]

「とくに1983年権限の配分に関する法律 [la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État] の目的であった。… [法令名省略] 第三条は規定する。《地域自治体と国家の間での権限の配分は, 可能な限り, 国家の義務である権限とコミューン, 県, レジオンに帰属する権限とを区別することにより, 各分野の権限ならびにそれに相当する資源が, 全体として, 国家に, コミューンに, 県に, レジオンにかかわるといふ風に, とりおこなわれる。》」

しかし委員会は苦い調子で確認する。「この目的は, その規範的内容が極めて弱いままに留まったのであり, 次のような事実によって本質的に遵守されなかった。すなわち, その時以来, それぞれの場合に適当な理由によって, 多くの特別立法が上記の規範内容に背反する様に運用解釈されたのであった。」

そこで委員会は83年立法の要請を復活させる手だてではないのか検討した。合理的な志向がおのずと一定の《諸権限の全般的改訂》とよぶべきものを求めている。「その目的は, 個々の地方自治体のカテゴリーに, 最も適した形態で行使し得る権限を付与することであろう。更に, その行使

は, 補完性の原理に血肉を与えることになる。この原理は, 2003年3月28日の改憲法が憲政上の原理として法文化したのであった。」

委員会は2003年3月28日の改憲法が示している補完性の原理に改めて光を当てるべきだと主張する。憲法の当該条項は言う, 《地域自治体は, 諸権限がその各段階において最適の形で実行される様, 権限の全体の為に決定を下す使命を有している》, と。

「委員会は, 五つの基準が地方自治体の権限を特別化し, これらの憲政上の措置に対して, 単一の有用な範囲 *une portée utile* を任せるために用いられ得ると考えた。」

すなわち, (1) 既に地方自治体に獲得されているノウハウの活用であり, (2) 地方自治体の間で既に探究されている均衡ある連携関係の尊重であり, (3) 各段階の地方自治体が権限をふるう社会的な部門の特殊性を考慮に入れること, (4) 地理的な当該自治体の規模を考慮に入れること [ただし委員会はこの基準の実効性に疑問符を投げ掛けるが] (5) 自治体への投資額の膨大さを考慮に入れ, 最大規模で投資されている自治体にはそれにふさわしい権限が与えられるべきことだというのである。以下やや長くなるが委員会の分析を引用しておこう。

「最初の基準は, 個々の地方自治体によって獲得されたノウハウを考慮に入れることから成っている。このことは, すべての再組織化に繋がる諸費用を回避することを可能にする。また特に, 一定の領域においては, 2003年3月28日の改憲法は, いくつかの領域において, 既に地方自治体の役務の最近時における移管によって実施されてしまった。」

「第二の, 地理的, 財政的な基準は, 地方自治体間において探究されている新しい割当による均衡状態 *péréquation recherchée entre collectivités locales* のレベルに結びつけられる。かかるアプローチの枠組みにおいては — それは特にワルスマン報告 *le rapport Warsmann* によって推奨されている — ツーリズムと文化が例えば, ふさわしい

割当均衡状態のレベルを県段階に見いだすことであろう。それは、問題になっているプロジェクトの規模や必要とされている人的財政的手段を考慮してのことである。しかし、委員会は評価した。この基準は、あらゆるケースにおいて、また、それが問題となる権限の領域の全体の為に、有用に機能することは困難かも知れない、と。」

「第三の基準は、問題になっている権限の対象そのものから引き出されるであろう。換言すれば、将来のための投資権限——職業訓練や教育など——は、レジオンに全体的に帰属させられるかもしれない。しかしながら、近隣の役務管理というような諸権限 *les compétences de gestion des services de proximité*——社会的扶助のごとく——は、県に帰属させられるであろう。そこから以下のことが帰着する。コレージュ [中等学校] の管理運営 *la gestion des collèges* において県は経験を積んではいるが、レジオンが *lycées* [高等学校、ただし日本の大学の教養教育課程まで含む] を管理運営する権限を有していることを理由に、レジオンに移管される。しかし委員会の提起するところは、この基準がかりに一般的な仕方において守られたとしても、余りにも厳格なものにすることがあってはならないということである。」

「第四の基準は、一般的な方向性に関して法制定し規範の決定をおこなう権限の行使と、特定の役務の通常管理運営とのあいだの区分に関連する。そこから帰結することは、地理的 [管轄] 領域 *aire géographique* がもっとも広大な地方自治体は、その領域的な権限に属するあらゆる地方自治体によって適用可能な一般的枠組みを策定する任務を帯びるであろうし、最大規模の自治体は、役務の管理運営を確保する任務を有するであろう。しかし、かかる基準は、ほとんど機能しないし、また権限の真の分有を獲得することを可能にはしないであろう、と委員会には思えた。」

「第五の、最後の基準は、まったく財政的な性格にかかわる。それは、[第一に] 地方自治体の各レベルによって現に明らかにされている支出の膨大さを考慮に入れるということ、[第二に] 最

大限の支出をしている部門にそれにふさわしい権限の全体を割り当てるとのことである。かくして、運輸部門は、レジオンにのみ帰属させられるであろう。しかし、この責任基準は、値をつり上げられた介入費用に関連する権限を過剰に優遇する効果を有するかも知れないと、委員会は見た。」

「これら五つの基準のコンビネーションのみが、地方自治体間の諸権限の満足すべき配分を本来的になし得るであろう。委員会は、予備的な演習を試みたが、この演習は、現行の権限の錯綜ぶりが分析のあらゆる努力に逆らうだけに、とりわけデリケートであることが判明した。真実のところ、権限の明瞭化は、それが我が国の領域組織 *l'organisation territoriale* のまさに構造そのものの再定義にまで進まなかったとしたら、おのずと一種の恭しい望みのままに留まってしまうことであろう。」 [pp. 57-60]

暫定的ながらこの結論は重要である。結局、地方自治体の整然たる諸権限の配分はあれこれの個別的な仕分けではどうにもならない。領域組織そのものの抜本的な改革がなければ不可能だというのである。委員会の任務はここで穏健かつ慎重な手直しに過ぎないことが問わず語りに述べられているのである。

委員会は五つの基準をもとに自治体の権限を特別化して単一の有用な範囲に囲い込むことを提案する。しかし、これらの基準はいわば極めて気まぐれに叙述されている印象を免れない。レジオンと県のいずれがツーリズムの最適行政規模かなど、委員会の議論は空転し、着地点を見失ったかの感がある。

最終的に委員会が攻勢目標としたのは地方自治体の「一般権限」の削除または制限による自治体権限の特別化 *spécialisation* である。

しばらくは法律学的な分野の諸問題だが、この点を委員会の記述により追って見よう。

基盤となっている諸法は以下の通り。

[1] 市町村議会の組織と権能attributionsに関する1884年4月5日法第61条、

[2] 県議会に関する1871年8月10日法第48条、

[3] 「コミューン、県、レジオンの権利と自由」に関する1982年法第59条、これらの諸規定が現行の適用可能な措置の基礎を据えたのであった。

以上の諸規定は、コミューンの為には、『地域自治体一般法典』L. 2121-29条において、県に関しては、同『法典』第L. 3211-1条、レジオンに関しては、同『法典』第L. 4221-1条において再録されている⁽²²⁾。

第一の規定はコミューンに関してである。

「市町村議会は、コミューンの事務をその討議により規定する。／(…)市町村議会は、地方の利害にかかわるあらゆる対象につきその要望を表明する。」

第二の規定は県の為のものである。

「県議会はその討論を通して、県の事務を規定する。／県議会は、法律と諸規則によって審議することが求められているすべての対象につき、また、一般的に、県議会により把握された県の利害にかかわる対象につき、採決を下す。」

第三の規定は、レジオンが下しうる措置を規定する。

「レジオン議会は、レジオンにかかわる事務をその討論により規定する。／レジオン議会は以下を目的とする権限を有する。すなわち [第一に] レジオンの経済、社会、衛生、文化、科学の発展とその領域の国土整備aménagementの為であり、 [第二に] 県とコミューンとの凝集性、自律性、権能の尊重において、レジオンのアイデンティティを保全・確保することを目的とする。／レジオン議会は、国家とレジオン内の他の地域公共団体と公共施設法人のアクションを補完するためのアクションに関与し得る。その範囲は、国家・コミューン・県・レジオン間の権限の配分を決定する法律によって規定された諸分野と諸条件のもと

に限られる。」[条文は一部意訳]

コミューン、県、レジオン、国の間の権限の分配に関する1983年1月7日法 [la loi n°83-8] は、その上、一つの一般的な措置を導入したが、それは、『地域自治体一般法典』の第L. 1111-1条に再録された。それによれば、「コミューン、県、レジオンは、自らの権限にかかわる事務につきその討論に従って規則を制定する。」

「しかしながら、以下のごとく判断される。この措置は、『諸権限のブロック』という観念notionに付け加えられることによって、地方自治体に付与された一般的権限条項を問題の俎上に載せたのであったが、この措置そのものは、一般的権限条項そのものを棄損することはなかった (CE. 23 octobre 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Saine, p. 209)。」

「これらの措置のコンビネーションから、[憲法院] 法廷により解明せられたことにより、次のごとく結論される。あらゆる地方自治体は、その権限を越えない範囲において、いかなる特定の法律条文が当該自治体に関心を向けていなくとも、地方利害を表出しているあらゆる領域に於て行動し得る。かかる地方的利害に関しては、法廷は一定の相対的に広範囲な定義を付しており、かかる定義は、現行の法律や規則により地方自治体に付与せられた権限領域を拡張することを可能ならしめる。例えば、この定義は、地方公共役務の創出の決定、補助や物的な援助の恵与、工事の実現等を正当化し得る (特に、CE. 19 octobre 1966, Albert, p. 549, 以下略)。」

「しかしながら、委員会は提起した。かくして定義された一般権限条項の実質的な重要性は、誇張されるべきではない、と。そこから複数のエレメントが事実上、実践的な射程を引き出す傾向がある。」

「一方において、1983年1月7日法により、こ

(22) 条文の引用にあたり、以下を併せて参照した。Code général des collectivités territoriales, édition 2010 (13^e

édition), Dalloz, 2009.

の措置は制御することが困難ではあっても、『地域自治体一般法典』のL. 1111-4条の第三項は以下のごとく規定している。「コミューン、県、レジオンは、みずからに法律により付与されたる権限領域にかかわるプロジェクトには、最優先において、資金調達するfinancer」と。」

「しかし、同じように一つの異なる見解も存在する。その点について、それはそれでワルスマン報告le rapport Warsmannが反応している。この見解によれば、いかなる憲法上の法解釈も『地域自治体一般法典』における立法上の措置の改訂には反対するものではなく、この措置は、地方自治体の個々のカテゴリーの行動を特殊化し、その中には、法律が自治体に認めた一般権限の条項に背反することもあえて含まれるのだ、と。このテーゼの強い論点は、当該条項がそれ自体として、憲政上の価値をかちとっておらず、憲政上の、地方自治体の自由なる統治という原理とは決して混同されてはならないという点にある。」

委員会は、ワルスマン報告に励まされて、自治体権限の特別化にむけて歩みを進める。

「C. 構造」の項目では、良く聞かれるフランス地方行政システムの過重状態が詳しく述べられている。

「我が国の地域行政の諸構造に関する調査項目を開示するよう求めた結果、委員会は、ただ、その細片化された分割状態morcellementと[組織の]積み重なりempilementとに大きな衝撃をうけるはかなかった。36,686のコミューンが存在し、その中に国家領域の総体l'ensemble du territoire nationalが分割され、実際、2009年1月1日には、15,903の市町村組合組織syndicats intercommunauxまたは混合組合syndicats mixtesが、2,406の市町村共同体communautés de communes、174の人口密集地域共同体communautés d'agglomérationsと16の大都市圏域共同体communautés urbainesが付け加わる。

さらに、原則として田園の真ん中に、371の《郷土圏pays》があるが、[それは事実上機能していなかった]無視するとしても…。そしてこれらの全体は、100の県départementsに集約されている。県は26のレジオンrégionsに所属され、うち22のレジオンが本土にある。」

これらの多重的な構造と権限の錯綜状態は既に多くの機会に指摘してきた。本論ではこれ以上の深入りは必要ないだろう。

ただ一点指摘しておきたい。フランス的特殊性particularité françaiseとは単に委員会が言う基礎自治体の膨大さのみに限られるものではない[pp. 60-69]。

この点、サドラン教授の見解が重要である。

委員会は従来から人々が感じ取っているところを、単なる「共通感情」を言い立てているに過ぎない。ドゥフェール改革の結果、地方自治体は、基本的にコミューン-県-レジオンと多重化し、交叉的財政措置と不明瞭性を生んでいると思われる。だが、それは従来の分権化改革の手法から必然的に帰結するものにすぎない。「いまさら驚いてなどいられようか? というのは、分権化改革政策の当初の実用主義は、相異なるレベルの自治体間での純粋に[権限]配分的な論理の上に立脚していたのであり、2003年の《分権化改革第二幕》によって再び取り上げられ、打ち固められたのではなかったのか?⁽²³⁾」

サドラン教授の議論の詳細は、後の章で再び詳しく触れるであろう。

委員会が述べようと考えている地方行政システムにおけるフランス的特殊性は、基礎自治体であるコミューンが細分化され膨大であるという一点に留まるものではない。それは、グレミオンやメニイやマビローらが早くから分析した通り、地方名望家の兼任による権限の膨大化であり、従って政党組織の地域への根づきが弱いことに根本的な原因がある。委員会報告はこうしたフランス政治

(23) サドラン第二論文p. 26より。サドラン論文については、後の章で詳述する。

社会学の成果には気づかぬふりをしている。

こうして、第一部の残りの大半は具体的なコミューン、県、レジオン、郷土圏の実体が詳しく分析され、一般的な対処方としては、第一に、「レジオンと県都の間に分かちもたれている権限の管理をより良く組織し直すこと」、第二に、「県やレジオンの各段階に含まれている自治体の総数を削減し、諸構造を融合とはいかぬまでも相互に接近させること」だとされる。換言すれば、レジオンと県との審議機関〔レジオン議会・県議会〕の統合という手段による諸構造の近接という手法である。[pp. 85-86]

今一度、委員会はその検討を振返って結論的な命題を反復して見せる、「ときに古めかしくもある法的地位の画一性 *l'uniformité de statuts parfois anciens* による多様でありかつまた厳密でもあるこの行政組織の総体に直面して、委員会は、容易に二つの必要性について確信を抱いた。[I] 地方財政に関連し、[II] 権限の分配にかかわる問題にどのような解決策がもたらされるべきかという二重の必要性である。すなわち、まさに〔第一に〕余りにも膨大な数のコミューンによって生じた不都合に治療をほどこすこと、〔従来推し進められてきた〕市町村間共同組織の措置を終わらせること、フランスの大都市をして真のメトロポール領域 *véritables métropoles* たらしめることである。〔第二に〕いままさに県とレジオンとを接近させるべき時である。〕

「だが、特殊な地位を占める自治体——コルシカ、海外レジオン・県、イール＝ド＝フランス・レジオンである——によって課された諸問題の一覧表を同時に開示しなかったとしたら、委員会は、その任務を不完全にしか遂行しなかったことになる。」[p. 87]

「D. *Les cas particuliers* 特殊な事例」については、本論では詳しい分析の対象にはしないが、特に (I) イール＝ド＝フランスのレジオンについて、(II) コルシカ問題、(III) 海外諸県・レジオンが検討に付されている。

なかでもグラン・パリ *Grand Paris* [大パリ首都特別圏域] の可能性が検討に付されていることは目新しいことである。この点は改革提案の項で改めて触れることにしよう。

4) 改革への提言

委員会は、20の改革項目に課題を整理し、それらの理由を簡潔に記している。本論の関心領域〔フランス地方自治組織の構造改革〕に限って、そのいくつかを概観してみよう〔本論末尾に20の委員会提案の全文翻訳を掲載しておく〕。

具体的な改革の方向性を委員会は以下のごとく述べている。

第一に、レジオンと県との機構改革である。

レジオンについては、次のごとく指摘している。「時に支持されているのとは反対に、フランスのレジオンは、他の欧州諸国のレジオンよりも狭小とは言えない。しかし、その人口密度はより低位にあり、行政的・歴史的または政治的な理由からして、その地理的な境界は、時に異論の余地を残し、そもそも異議申し立てがなされている。レジオンに平均して3百万から4百万のオーダーの人口を持たせるべきであり、それはおのずと、各レジオンに力づよさを与えよう。かつまた、いくつかのフランスのレジオンの境界線は、見直されるべきだと委員会は示唆する。不均等な重みをもった諸領域にとりついているレジオン的なまとまりを有するアイデンティティの影響力を見落とすことなく、レジオンの調整的分割は、〔国民国家を基礎にするのではなく〕レジオンを行政アクションの基礎単位とする欧州全域〔EU〕で肩を並べる勢力となることを可能にする方向で実現する。」改革がおのずと欧州連合を中心とするグローバル化の波に対処するものであることが分かる。

「提案1：レジオンの自発的な再編グループ化とその領域的境界の修正の促進をおこない、その数を〔最終的には〕15程度にする (Proposition n° 1: favoriser les regroupements volontaires de

régions et la modification de leurs limites territoriales pour en réduire le nombre à une quinzaine.)」

論理的に当然の帰結として、県の再統合化、所属レジオンへの迅速な変更が促される。

「**提案2**：レジオンと同じ性質の立法措置によって県の自発的な再統合を促進する (Proposition n° 2: favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.)」

各提案に簡単な説明が付されている。

「[説明] 現行の法律においては、二つまたはそれ以上の県が自らの再組織化 *se regrouper* [統合・再編] を望んだ場合、従うべき手続きを規定したいかなる措置も存在しない。しかるに、いくつかの県はこの意思を表明している。したがって、レジオンの再グループ化を促進するために求められている立法措置権限 *la législation* を県に移管することが提案される。」

同じ、論理の延長に、レジオン議会議員・県議会議員選挙の融合と棲み分けが行われる。

地域評議会議員 *conseillers territoriaux* の任命である。カントンは廃止され、諸県をたばねるレジオンのプレゼンスを中心的な議員の兼任 [レジオン議会議員兼県議会議員の公選 (レジオン議員をかねないものは、県議会にのみ議席を有する)] によって強化するとのアイデアである [末尾資料 **提案3** を参照]。

第二の重要な提案は、コミューンとその連合形態に関する改革提言である。

提案4 から **7** に至る諸項目は、従来の地域の民主主義の論議において主要な批判的なポイントとなっている市町村間共同組織の代表者の公選制や兼任問題に弱い調子ではあるが光を当てている。

曰く、「コミューン行政の近代化にとりかかるために満足すべき第一の前提条件は、…市町村間共同組織 *intercommunalité* の版図の完成 *l'achèvement de la carte de l'intercommunalité* である」として、

(1) フランス全土のコミューンすべてが、「相当する市町村間構造 — すなわち、大都市圏域共同

体、人口密集地域共同体、コミューン共同体 — に参加する義務を負うべきである。」 [p. 124]

かてて加えて、一定の市町村間共同組織の管轄範囲 *le périmètre* を見直す必要性を委員会はあげている。

(2) 「市町村間共同組織の版図の完成は、…単一目的または複合目的の市町村間自治組合の「風景」 *paysage* の合理化を前提している。独自税源を有するEPCIに権限を委譲したコミューンに関しては、…同一の目的を有する市町村組合への加盟は禁じられる。コミューンが従来加盟していた市町村組合については、法律は既に規定していて、その管轄範囲が共同体の管轄範囲に完全に包み込まれているとき、大都市圏域共同体または人口密集地域共同体に置き換えられ、そうでない場合は、「引き上げ—おき替えメカニズム」 *un mécanisme de retrait-substitution* が [適用される] と、規定している。この法制度化はそれ自体満足すべきものであり、委員会の目には、唯、市町村共同体CCの上にもみ拡張されねばならない。反対に、当該のコミューンがメンバーになっている独自財源を有するEPCIに移転されなかった特定の権限を行使する市町村組合に参加しているか参加を希望しているコミューンに関しては、現行の法律は、委員会が過剰であると判断している一定の柔軟性を供している。法律は以下の通り提起している：

— 独自の税源を有するEPCIと市町村間組合とは、その境界線が一致しているならば、前者が後者を吸収すべきであって、共存することは出来ない。

— 合同を成し遂げて一段落した後 *à l'issue d'un délai de mise en conformité*、改めてコミューンが特定の組合に参加することはできない。すなわち、その組合の管轄範囲が、これらコミューンがメンバーであるEPCIの管轄範囲を完全に包括している場合である。ただし、これらコミューンがEPCIに権限を移管するばあい、さらに、この公施設法人のために加盟コミューンの全体の名において特定組合に加盟する場合を除く。

— 将来において、これらの同じコミューンは、管

轄範囲が自主税源を有するEPCIの管轄範囲に部分的にしか一致していない市町村組合に参加することは出来ない。

—これらコミューンは、まずもって、将来的には、自主税源を有するEPCIの管轄範囲に完全に含まれている管轄範囲をもつ市町村組合には参加しうる。」

「そこからして、それ自身〔活発な〕「地域単位の良好な循環型経済活動」*économies d'échelle*〔直訳すると、「行政段階の経済」〕をうみだし、現状の過度な混乱を招くことなく、行政諸段階の数の顕著な単純化や縮減が生み出される。市町村間共同組織*intercommunalité*の管轄領域の内部に現存している市町村組合の解消という決定は、市町村間協調県委員会*commissions départementales de coopération intercommunale*の答申に従って知事によりとりおこなわれ、委員会は2013年12月31日以前にこれらの事項を審議するよう要請されよう。」これらの委員会は、市町村間共同組織*intercommunalité*の代表が強化される方向で編成される。

「委員会は同様に以下の見解を有する。《郷土圏》の多くは、市町村間共同組織の前駆形態の構造を有していたし、この点について有用な役割をはたしたが、*l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée*が構成している法制的な支援の維持—それは、郷土圏を国家との契約締結の特権的な行政段階にすることにより、レジオン・県の上に構造上の上部構造をたてる方向に働いた—は、最早正当性を有しない、と。」

委員会は従来から民主主義の負債の例として批判が集中していた市町村間共同組織理事会の公選制に関して、遅ればせながら対策をほどこそうとかかる。

「コミューンとそのグループに関するすべての改革の第二の前提条件は、普通選挙制が適用される公選領域の拡張である。特に、独自税源を有するEPCIの審議機関は、市町村〔一斉〕選挙にあたって、選挙民により直接に〔選挙を経て〕選任される様規定される。既に述べた通り、委員会の

見解は以下。一方では、既にこれらのEPCIにより行使されている極めて広範囲の権限—それらは一般的な権限にも結びつく—と、他方でその税制上の権限に鑑みて地域の民主主義の要請をより良く尊重する為に、これら共同組織の理事会は直接公選制にゆだねることが適切である、と。このパースペクティブにおいて、委員会は勧告する。県・レジオン選挙のために提案されたシェーマと同様のシェーマに則って、市町村議員と共同体理事との職務候補者は、単一のリストに従って選挙される。リストの第一の部分は、共同体理事会と自らの出身コミューンの議会に議席を占める任務を有し、リストの第二の部分は、みずからのコミューンの市町村議会に席を占める。共同体理事会に十分な条件において加盟コミューンが代表されるように、法律は十分な厳密性をもって代表選出の基準を規定しなければならない。加盟コミューンの規模がどうであろうと、すべてのコミューンが少なくとも共同体理事会にあって一人の代表を有していなければならない。」

委員会は提起した。この件に関しては、現行のシステムは少なくとも多様であり、しかしながら、その本質からして原則的に契約的であり、選挙が直接普通制で行われるやいなや、立法者は明瞭な代表選出と一般的に適用される規則と保障とを制度化する必要がある。この選挙のために維持される選挙方式については、現行のパリ・リオン・マルセイユで有効な方式と同じものとなる、と。

委員会は公選職の兼任についても否定的な感觸を示す。

「委員会には、市町村間共同組織の執行部の職責*les mandats exécutifs intercommunaux*は、職責兼任に適用される法律の領域に当然含まれるべきものである、と思える。」しかし、この勧告は異様なほど控えめである。驚くべきことに、その他の兼任（例えば、国会議員と市町村首長との兼任など）には何ら言及されていない。

「その上、…小コミューンの為には、選挙リストの提出と選出方式に関して適用される諸規則が改訂さるべきである。PLM〔パリ・リオン・マ

ルセイユ特別区制] タイプの《指示型fléchage》の機能を可能ならしめる為には、3,500名未満のコミューンにまで比例リスト選挙方式を拡張することが適切である。この規模のコミューンには一種の多数決タイプの選挙方式が適用されている。混合方式le panachageは等しく禁じられるということが、論理的に帰着する。その上、仮に500名未満のコミューンにおいて、不完全なリストが引き続き投票に付されることがありうるということに何らの障害もなかったとすれば、この実践は今や他のすべてのコミューンでは排除されなければならないだろう。市町村会議員の定数に関しては、現行の法規則を見直す為に機会が捉えられねばならぬだろう。定員は特に同等の国々の実践に関しては明らかに引き上げられている。】[提案4から提案7まで]

膨大化し事実上零細なコミューンの処置に困った当局は、ようやくはっきりと事態に対処しなければならぬと考え始める。それも実にゆっくりと…。

「将来のコミューン構造は、真実のところ極めて簡潔に、コミューンが完全な地方自治体化した市町村間共同組織にとって代えられるという方法によって描き出される。それは、一般的な権限条項を有し、財政自主権を備える。その中心部では現行の加盟コミューンは公法上の法人格の形式の下に存続する。」[以上, pp. 124-128]

旧来のコミューンは、新型のコミューンすなわち権限強化され、自治体化したEPCIの傘下自治体として存続する。改革提言の極めてデリケートな箇所である。

委員会はこれら抵抗が予想される一切の諸改革の切り札に全国的な中心自治体としてメトロポールmétropoleの創設を主張する。リオン、リール、マルセイユ、ボルドー、トゥールーズ、ナント、ニース、ストラズブールの大都市圏域共同体であり、人口密集地域共同体のルーアン、トゥーロン、レンヌが含まれ、全国的な市町村間共同組織の版図の完成を含んで管轄領域の拡大が示唆される [p. 131および末尾資料の提案8参照]。

市町村合併の推進は改めて提案9において、くり返される。また、責任の希釈化に対処するため、市町村間共同組織の執行部の定数を1/3削減するという [提案10]。

交叉的財政措置の規制上、必要な場合のみ県やレジオンの介入が正当化される。しかし、提案11にコミューン、レジオン、県の権限の厳格な区分を要請しておきながら、委員会はその将来的な見通しについては弱気を隠さない。

「更に、委員会はプラグマティズムの観点から地方公共団体のそれぞれのカテゴリーの権限領域の再検討につとめた。領域行政の各レベルによって獲得された経験の理解を誤るという点で、優位性よりも不都合の方が大きいだろうと委員会には見えた。人は、«jardin à la française» [シンメトリックなフランス式庭園] と類似性をもつ権限の [整然たる] 分担ぶりを夢想しうる。しかし、この庭の素描は、精神的なレベルでのみ満足すべきものに過ぎない。この絵図は、高価な役務の移転を呼び起こし、自治体相互には効力が乏しい。より現実的なのは、県やレジオンの為の [職務権限の] 特別化にそって行われる権限の分配である。…」 [p. 142]

最後に、本論の関心の一部をなすグラン・パリ [大パリ圏域] の再構成について、提案を見てみよう。

提案18は言う。

「2014年には、特別な地位規定を有する《グラン・パリ》Grand Parisと呼ばれる地方自治体、すなわち、現行のパリ、および、セヌヌ＝サン＝ドニ、ヴァル＝ド＝マルヌ、オウ＝ド＝セヌヌの諸県からなる《グラン・パリ》を創出する⁽²⁴⁾。」

説明文が興味深い。

「パリ市とそれを取りまく《小さな王冠》la petite couronneである三つの県は、600万以上の住民を有している。この集まりの中では、公共政策の調整の必要性は明らかであり、市町村間協同la coopération intercommunale [の制度化] はいまだ

かつて課せられたことはなかった。それは我が国の他の巨大都市ゾーンに存在している大都市圏域共同体communautés urbainesとは異なる様相を呈している。」

こうして、「新型の大首都圏域une grande métropole nouvelleの創成を可能ならしめるための提案」が行われる。

「すなわち、2014年に、適切な公共的諮問に従って、消滅する県と改革提案の中でもっとも重要な役割をになう市町村間共同組織の権限と同様の割り振られた権限を備えた、特殊な地方自治体を創設する。《グラン・パリ》の領域に含まれるコミューンは、自らの地方自治体たる資質を保持し、更に、当該の市町村議会の任命のために現行の普通選挙制度を保持する。《グラン・パリ》の議員は、現行の県の内部において分割されている選挙区の枠組みにおいて、多数派へのプライムをつけた比例代表による二回投票制のリスト型選挙で選ばれ、リストの最上位記載者たちはレジオン議事に議席を占め、それに次ぐ者たちは、《グラン・パリ》議事に席を占める⁽²⁵⁾。」

第3章 サルコジ政権地方政治改革への批判的論評

第1節 フランス市町村長協会AMFの憂慮：地方首長らの声

2009年11月17日に開会したAMF（全国市町村

長協会）総会 [Congrès des Maires de France et des Présidents de Communautés, 17-18-19 novembre 2009] にはサウジアラビアを訪問中のサルコジ大統領に代わってフランソワ・フィオン首相が開会の挨拶におもむいた⁽²⁶⁾。

総会は職業税の撤廃と新たに上院で審議され始める地方行政改革への「不審、いなむしろ敵意に満ちた総会」にかわっていた。5,000から6,000名の市町村長らは、首相と出席閣僚に向け口笛と野次を発し、政府に向けて痛烈なNONのサインを発したのであった。「コミューンにも市町村間共同組織にもペナルティは課されない」、廃止された職業税に相当する1,730億ユーロにのぼる財源は、「財政的な付け替えと国の補助金」で置き換えられると首相は改めて保障した。だが、地方政治家の不信感はその付帯的な言明では収まらなかった。

複雑にして重複した地方自治組織、そして金食い虫の地方行政というサルコジ＝フィオン政権の現状認識とその攻勢的な政治姿勢に反発して、09年度のAMF総会での圧倒的多数の地方首長の手になる決議は、与党の堅陣にも大きく亀裂を生じさせた。アソシアシオンの会長は、大統領与党側のジャック・ペリサル氏である (Jacques Pélisard, maire et député (UMP) de Lons-le Saunier (Jura))。もちろん、サルコジ氏の応援団ではあるが、会長はたまりかねて、「国の二枚舌は、自治体に近隣のサービスを確保するよう求め、同時

(24) 原文は以下の通り。‘Proposition n° 18: créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée «Grand Paris» sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d’une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.’

(25) 因に、委員のうち社会党系の二人の委員、モロア元首相（ミッテラン期の首相、分権化の推進者）とヴァリーニ氏（下院議員、PS）は、この提案18に反対票を投じている。その他の賛否の状況は末尾で一覧に付しておいた。パリとパリを取り巻くすべての首長はモ

ロアに反対の意向を表明したという。なお、以下の記事が参考になる。André Vallini, “Les élus doivent dépasser leurs querelles de clocher pour moderniser et renforcer la démocratie locale”, in *Le Monde*, 17.10.2009. ヴァリーニ氏はむしろ国家の諸権限（農業、工業、港湾・空港、研究、高等教育）を15に再編される大レジオンに思いきって移管すべきだと主張している。

(26) AMFは単なる業界団体ではない。現場でのコミューン首長maireの実務も強力にバックアップしている。一例として以下を参照。Association des Maires de France, *Gide de la responsabilité du maire*, 3^e édition, Berger-Levrault, 1999.

に人員削減を求めてきている」と政府非難のポーズをして見せなければならなかった⁽²⁷⁾。

総会決議は、断じたのであった。

「議会に提出された法案の現状を見る限り、二つの改革—職業税の廃止と地域再組織化—は、受容され得ない⁽²⁸⁾。」

地方政治家達の憂慮は深い。政府への不信感は連続的な自治体改革案の提起によって強まった。

住民350人という、極小のコミュニの首長であり、農村市町村長連盟会長であるヴァニック・ベルブリアン Vanik Berberian (maire (MoDem) de Gargilès-Dampierre (Indre), président de la fédération des maires ruraux) は言う。「首長たたきをやめなければならない。地方の被選出者は費用がかかるし、数が多すぎるといふデマ的な発言は、容認し難い。」農村部でのサービスの後退とともに、「公共政策の全般的な貧弱化」を真剣に憂慮する声である⁽²⁹⁾。

一連の改革法案のうち、グランパリ [大パリ圏] 法案は最終的に上院で裁可された⁽³⁰⁾。

問題の地域改革法案は、際どい状況で議会を通過した。すなわち、レジオンと県の政治代表を混合的に選挙するという地域評議会議員制度の創設をふくむ地方自治体改革法案は、下院でも承認され法案は成立した。258票対219票であった。上院では、実に167対163という際どい表決であった。複数の中央派 *centristes* と何人かの大統領与党たる UMP 議員が反対に廻った⁽³¹⁾。

3,485名の地域評議会議員 *conseillers territoriaux*

は2014年に選出予定である (5,917名のレジオン議会議員にとって代わる)。

その他のレジオン・県の権限分担や県・レジオンの「混合同数委員会」 *commission mixte paritaire* は、2012年1月1日からではなく、2015年の同日から施行と決まった。上院での政治的妥協の産物であるという。いずれにせよ、上院では330議席の過半数を一票差で超えたのだが、議長まで採決に参加するという異例の事態となった。大統領与党にとって危うい状況であった⁽³²⁾。

さて、2010年における恒例のAMF総会ではどのような地方首長、地方政治家たちの声が聞こえたのであろうか。

地域制度改革が議会通過した直後のAMF総会での首長らの反応をル・モンド紙上でエリック・ニュネ Eric Nunès 記者は詳しく報じている。

「法案は、左翼にあっては、盾を高く掲げる機会 *une levée de boucliers* [古代ローマ、兵士が楯を高く掲げ将軍への抗議をなした] となり、大統領与党には強いためらいの感情を巻き起こす。/AMF [l'Association des maires de France] のジャック・ペリサール Jacques Péliissard 会長 (maire de Lons-le-Saunier (Jura) et député) は、法律は「均衡がとられ、受容可能なものである」と評したが、多くの首長らは、政府の目標に対して懐疑的なままである。地域評議会議員 *conseiller territoriale* の創設は、県議会とレジオン議会にとって代わるものであり、無数の疑問を依然として生んでいる。」

(27) Michel Delberghe, "M. Fillon a cherché à rassurer les élus sans rien céder sur les réformes territoriales", in *Le Monde*, 19.11.2009.

(28) "M. Sarkozy engage la bataille des régionales sur la fiscalité", in *Le Monde*, 21.11.09. AMFのサイトにおける2009年度総会の決議資料 *Résolution générale* (Paris, le 19 novembre 2009, p.1) による。同様の懸念は同じく、2010年総会決議にも表明されている。「…討論の全般を通じて、大規模な二つの改革 (財政措置と地域改革) へは、懸念と疑問の声が出された…。」 *Résolution générale, 93^{ème} congrès des maires et présidents de communautés de France*, p.1, AMFのサイトより、

2010年度AMF総会資料としてダウンロードした。

(29) "La grand inquiétude des maires de France" in *Le Monde*, 16, 11, 09

(30) 上院の採択は175対153で最終的に本法案が可決された。

"Le Projet de loi du Grand Paris définitivement adopté", in *Le Monde*, 27, 05, 10

(31) "La réforme territoriale définitivement adoptée par le Parlement" in *Le Monde*, 17.11.10

(32) "Le compromis sur la réforme territoriale passe de justesse l'épreuve du Sénat" in *Le Monde*, 11.11.10

同じ記事のルポルターージュは興味深い。無党派の市町村長、ジャン=ポール・ロンジュアール Jean-Paul Rongear (La Verrie, en Vendée) は言う。「[県-レジオン]のこうした融合策は、直ちに効果を現すだろう。だが、それは同時に、公選委任職責兼任le cumul des mandats —それに反対して何年も戦ってきたのに— が、ひそかに受容されてゆくという事実を偽装する為のひとつの手だてに過ぎない。」

左翼の首長の中では批判は当然ながら激烈だ。

社会党代議士でありAMF財務係であるジャン・ロネJean Launayはいう。

「政府が押し付けてきた地域自治体改革は、「根無し草」の被選出者un élu ‘hors sol’をつくりだす。つまりこの公務員は、県議会とレジオン議会の間をせわしく出張移動することだろう。権限はまぜこぜになり、市民の主要な関心事である地域の諸問題からは遠く隔たってしまうに違いない。」

記者は指摘する。「みずからの行政対象[市民]からの地方首長の隔絶のおそれは、多くの農村首長らによって共有されている。」

ミシェル・カスーMichel Cassou (vice-président socialiste de la communauté de communes de Vath Vielha (Béarn)) のことば。「だって、どうやって15万人以上の大都市圏域共同体が地方の諸問題に直接対処できるというのか、託児所、道路、地方運輸問題、人的補助…?」

ジャン・ロネの予言は以下の通り。

「法律による上からの強引な改革は」「普通選挙では右翼が勝ち取れない地域のコントロール権限を奪取しようとするひとつの手段だ。」問題なのは、「分権化改革の後戻りだ。地方自治体からその財政手段を剝奪している。そうして、知事や結局はエリゼー宮に強力な権限を与えようとしている。…もし左翼が2012年に権力の座に就いたら、我々はこの改革を吹き飛ばすだろう」

職業税の問題は依然として地域のアクターを悩ませている。

社会党・共和主義派被選出者連盟委員長であるマリリーズ・ルブランシュ Marylise Lebranchu (présidente de la fédération des élus socialistes et républicains) は、予想する。「地域予算の締めつけ、自治体の税制上の自主権の喪失は、県やレジオンの制度的な弱まりとあいまって、今日では地方自治体によって保障されている多くの役務が私的なセクターによって奪い取られてゆくことを引き起こすであろう⁽³³⁾。」

ミシェル・デルベルジュの別の記事がより詳しく同じ問題を扱っている。

2010年度のAMFは11月23日から25日にかけて総会がとりおこなわれたが、この国内最大の圧力団体の総会は、改めて「コミュニケーション首長らの政治的な重みと不滅の役割の確認」の場となった。恭しく出席し挨拶した大統領は、コミュニケーションこそは、「フランス社会の基盤をなす細胞」「不測の事態に対処する第一線たる近隣の行政レベル」だと、火曜日の総会で確認して見せた。

記者は指摘する。「フランス人はコミュニケーションに変わらぬ愛情をもつ。コミュニケーションは6年ごとに選出される519,417名の市町村議員（うち35%が女性）を動員する。Institut CSAによって2007年におこなわれた世論調査では、質問された89%の人々が自らの被選出者らに好感を抱いており、64%が、市町村首長は「自分たちの関心事に最も良く耳を傾けてくれ」続けていると考えている。」ちなみにCSAはSofresやIpsosなどと並ぶ大手世論調査会社である。

だが、経済危機は市町村長にも大きな影響を与える。地域改革は、国民議会で2010年11月20日に採択されたが、2011年度予算のシーリングは、公共予算や人員の削減を彼らに迫る。危機を前に、豊かなコミュニケーションが基金を設け、貧しい農村部の

(33) "Au congrès des maires : 'La décentralisation est en recul !'" in *Le Monde*, 23.11.2010.

コミューンを援助しようとする動きもあるという。

公共サービスの漸次的な縮小を心配する声。市町村長であるヴァニク・ベルブリアンVanik Berberian (maire (MoDem) de Gargilisse-Dampierre (Indre)) はいう。「経済的な理由を挙げて、国は〔市町村の〕再編成をふたたび手がけようとする。しかし、それは常に大規模な都市中心部においてであり、〔規模が小さい〕近隣の行政段階un échelon de proximitéは消滅させられるのだ。」

フィオン首相への書簡で、社会党系の首長であるエリック・ウレイEric Houlley, (maire (PS) de Lure (Haute-Saône)) は言う。「われわれの町は、〔陸軍駐留〕連隊の消滅、警察署の閉鎖、病院サービスの大量削減、…などを経験している。」国が地域に供給していた公共サービスは日に日に縮小してゆく。

AMF副会長であり首長であるフィリップ・ローランPhilippe Laurent (maire (div. d.) de Sceaux (Haut-de-Seine) et vice-président de l'AMF chargé des finaces) はまとめる。「実際、首長らは財政的な能力の喪失と税制上の作戦余地の欠落にとかく悩まされている。」

この危機状態は大人口密集地域やメトロポールにとっても顕著である。たとえこれらの地域が危機に打たれづよいとはいえ…。かれら「大建造物ハコモノ施主」grands élus bâtisseursは予算不足に対して不満げに鼻を鳴らす⁽³⁴⁾。

第2節 実務家的観点にたった論評：アンドレア・ヴァンサンによる批判

雑誌『プヴォワール・ロコー』*Pouvoirs Locaux* は、地方政治/地方分権化に焦点を絞ったユニークな季刊雑誌であるが、その81号にアンドレア・ヴァンサン氏Andrea Vincent (Chargé de Mission d'une grande collectivité locale) の論評が掲載されている。バラデュール報告への批判である⁽³⁵⁾。

この評論には、大統領や閣僚等による粗野な地方公共団体への批判的言辞に対する怒りが感じられる。やや詳しく論点を読み解いておきたい。

氏は指摘する。費用がかさむ、公共団体の数が膨大だ云々ということは、はたして分権化改革の進行と評価を正確におこなった上での発言か。地方公共団体を、「公共出費の全体の枠を縮減すべく急いでいる国家の両の手に挟まれた、こわれたガラガラ玩具」にしてしまってはならない。

〔バラデュール〕報告の基盤は、良識からしても強固である。すなわち、まさに、地方税制を近代化し、カントンを廃止し（このことは、…フランス人の第一の関心からはほど遠いが…）、集約された市町村間共同組織の被選出者たちを普通選挙で選出すること、あるいは、多数派への加重配分をとまう2回投票の比例代表制を一般化するべきである、と。

「自治体の統合再編（複数の県の間で、レジオンの中で、さらに県とレジオンの中で）は、経済上の鉅脈gisements d'économiesの如く紹介され（提

(34) Michel Delberghe, "A quoi servent les maires ? -La réforme territoriale change-t-elle leur rôle ?, -Peuvent-ils sur les effets de la crise ?, -Qui dirige les 36793 communes de France ?" in *Le Monde*, 25. 11. 2010.

なお、コミューンcommuneや市町村首長maireをあつかった文献は増えつつある。最近手にしたものを中心に挙げておこう。

Michel Pinton, *Le Maire et la mondialisation*, François-Xavier de Guibert, 2007; Christophe Colinet, *Le Mal des maires : Quand les maires déclarent forfait*, Imago, 2000; Eugène Ébodé, *Tout sur mon maire*, Édition Demopolis, 2008; Hubert Ledoux et Jean-Pierre Balduyck, *Mais que fait le maire ?*, Gulf Stream Éditeur,

2006; Gilles Savary, *Chaban : Maire de Bordeaux, Anatomie d'une féodalité républicaine*, Aubéron, 2000; Jean-Louis Sanchez, *Pour une République des maires ! Le vivre-ensemble à l'épreuve de la crise*, L'Harmattan, 2008; Luc Gwiazdzinski et Gilles Rabin, *La fin des maires : Dernier inventaire avant disparition*, FYP Éditions, 2008; Stéphane Cadiou, *Le Pouvoir local en France*, Presses universitaires de Grenoble, 2009.

(35) Andrea Vincent, "«Il est temps de décider», Toute la rhétorique du monde...: petite exégèse du Rapport Balladur" in *Pouvoirs Locaux*, Trimestriel N° 81 II/2009, pp. 3-6.

案1および提案2), 自主的な基盤の上で行われ、コミューンの統合は直ちに実現する課題とはされなかった。」

「しかしながら、…報告書はイニシアティブを自由化する代わりに、それをむしろ締めつける。例えば、地方公共支出の逆サイクル的な役割son rôle contracycliqueについて論究せず、国民的な富よりもより早く成長してしまった地方公共支出に制限枠を設定することを望んでいる(提案14)。」報告書が紳士的な手触りを示そうと努めているにもかかわらず、結論的には数的な削減に熱中する様子を、氏は、「肉のない骸骨」squelette sans chairだと特徴づける。

「委員会が地方公共アクションのまさに最終目的に対して具体性も血肉も与えていない」点が強く批判される。バラデュール委員会は結局のところ削減のみを掲げて、具体的な政策目標を何も打ち出していないという。報告への批判が依拠する根本的な論点として留意しておきたい。

「委員会は、権限の管理運営や公共投資やリスクの負担や高級レベルの規制という戦略レベルの諸問題を問いかけていないし、グルネル[2007年における環境に関する基本行動綱領を策定するための一連の政治会談の総称]と欧州経済の挑戦という時代にあたり、将来の諸権限の内容を吹き込むこともしていない。地方執行部の段階数やレジオンの数の削減に関する諸提案(レジオンは22から15へと削減する提案)、地方自治体の職務機能の特別化、特にその組織的な接近に関する諸提案は、明晰かつ野心的・実践的な帰結をもたらさないし、[実効性のある自治体と]国家とのいかなる責任協約pacte de responsabilité avec l'Étatにも至らないのである」[以上、同論文p. 3]

氏は具体的に数点にわたって批判的論点をまとめている。

第一に、委員会の大急ぎの概観は、誤った印象を人々に与えかねない。「人は例えば、地方公共役務は《古いさらばえた》と言うが、そこでは我々は反対に、領域の内部において、イノヴェーション、変革へのマネージメント、評価をもたらした。

同様に諸手段の共役化は、[委員会の言うところとは]反対に、そこそこにおいて、実験に付され、忘れるなかれ、国家の改革を促したのであった。」

権限の輻輳についてもリアルな考察が必要だと、氏は強調する。

「地方自治体の諸権限は輻輳している。たしかに、時には。だが、言われている割にはそうではない。交叉的な財政措置des financements croisésは、分権化改革の主たる大罪なのか? 著者達は些かあわてて忘れてしまったらしい。交叉的財政措置は、その手法を用いる地方被選出者自身が演じる一定の柔軟性を可能ならしめる。収支を合わせ、あるいはそれ以上に費用がかかりそうな困難なプロジェクトのパートナーたちの車輪に潤滑油をもたらした。そもそもこの交叉的財政措置そのものが、例えば、都市政策や、構造的な大機構(文化またはその他)の財務において、国家それ自身により課されているのではないか。」

第二に、委員会の分析は奇妙にはしょられている。20の提案のうち、二つの項目(提案12及び提案13)だけが国家へのボールの投げ返しになっている。二重行政doublons[そっくりさん]への100ページをこえる分析に領域行政の厳密な規定という答えが不器用に接ぎ木される。複雑な地方領域での諸問題を機械的に裁断することは現実的か。地方自治体の努力への評価が欠如してしまっている。

また、ワルスマン報告を持ち上げることもへも氏は批判的である。

「ワルスマン議会報告(octobre 2008)はしばしば引用されているが、これに対する尊敬の念は、問題を投げかける。当該の報告は、[地方行政]構造の錯綜ぶりによる《贖罪のヤギ》だとして、1999年のヴォワネ法la loi Voynetから発した郷土圏をば安上がりに描きたてた。しかしそれは、背理的にも郷土圏の寄与を認めている」のではないか。

行政の現代化をになう領域的なプロジェクト契約に対して、郷土圏が果たした先駆的な役割をバ

ラデュール報告は決して容認していないし、プロジェクト契約の領域的な扉を閉ざして以来、国家による放棄状態をも認めていないのだ、と。

第三にA. ヴァンサン氏は、委員会の言辞における「確信と提案との優柔不断ぶり」を指摘する。自信あり気に、あるページでは財政的な乱れのおそれ、他のページでは正常と認められた地方経営をのべ、導入部では不適應の役務、その先では、提起された住民への役務の改善へと転じてしまう。一貫性が欠けているという指摘である。

「提案としては、一方で、レジオンと県との段階での一般的権限条項の廃止を委員会は勧告し（提案11）ながら、同時に県に十分に大きくかつ《根拠ある》権限と、それとともに《獲得された経験》のメリットをも保持することを望んでいる。同じように、提案6は新しい郷土圏の創設を禁じ、その法的基礎の廃止をしてみせるが、既に創設された371の郷土圏は、住民の47%を結集しており、廃止されるなどとは考えられない。郷土圏は、アクティブな連帯のネットワークをやめてしまうのか？ レジオンは、妥当な領域段階での自らの支援を中止するのか？ 強調しておきたいのは、行政レベルの重層問題le problème de la superposition des niveauxはそれでも解決しないだろうということである。」[p.4]

委員会のジグザグ行進ぶりを鋭くつく分析である。

最後に、氏は委員会が敢えて触れていないこともむしろ重要であると指摘する。

(1) 分権化改革の中で確立されてきた地方公務員制度の諸問題である。「地域公務職la fonction publique territorialeは、分権化改革の脊椎部分であり、間違いなく最近の一連の改革の《巨大な変化》なのであるが、[報告書では、] 給与生活者の増大という唯一の角度からしか扱われていない。一般利益へのその献身、彼らによって多かれ少なかれ発揮されている効率性、その身分規定の部分修正が必要か否か、被選出者議会の接近や地方自治体の融合が地域公務職に与える帰結など、ひとつも見いだせない。公共政策の一般的改革の下

におかれる結果、レジオンにおける国家の公務職における必然的帰結や支配的-影響implications et effets-domino」など実際は欠かすことが出来ない重要問題である。こうして、「質の高い《現実的な行政》」の視点は、報告書には含まれていない。「地方被選出者らは、より多く働く為に…、定数削減されることが暗黙のうちに求められている！」

地方政治の国家への代表者である「上院」の解体は、いかなる提案の対象ともならなかった。また、経済社会評議会の如きも対象とならない。「それらは、旧慣にしたがった名声の中で首をすくめている。あるいは、公選官職の兼任制限…、最後に欧州、などなど」無視された諸問題はより重要な改革領域なのである。氏は結論する。「結局、だが、いかなる大国も例えば、県-レジオンの融合など選ばなかったのだ…。」

「その他に、近代化をする、市町村間共同組織を民主化する（提案4, 5, 7, 10）、地方的な価値観を現代化する（提案15）、選挙投票制度を改定する（提案7）などの意思を持っていたにもかかわらず、バラデュール報告は、諸権限の改訂において大胆さを示し、《補完性》原理subsidiaritéがはらむ豊饒さを取り込むことに失敗した。」

レジオン制度についても、ドイツやスペインの有力な分権制、連邦制について言及しておきながら、肝心のフランス・レジオンの態勢強化については報告は何一つ触れていない。「確かにレジオンの欧州的な役割と[それと密接に関連している] 欧州の経済投資における援助ミッションを確認はしている。しかし、その責任に比しての予算の弱小さにはそれ以上関わろうとしない。レジオン—その権限は、決して列挙されはしない—は、特に、領域の地域開発と持続的発展に関する戦略的・将来的なその役割において、いかなる確実な仕方においても確認はされていない。最悪なことに、レジオンは《知られざる》自治体、さらには《問題を抱えた》自治体に留まるといった誤りを犯して」しまっている [pp.3-4.]。

機を逸した感是否めない。独自の調査と知見に

よって逆にバラデュール報告はレジオン制度の確立を提案しえたのかもしれない。しかし、「県議会議員の選挙レベルにおいて、県・州議会議員という推奨されている二重の選挙方式は、トロイの木馬である（提案3）」。

ありうるシナリオとしては、弱体なレジオン＝解消にむかう県という最悪の組み合わせが生まれるということではなかろうか。

氏は、アルザスのレジオン議会議長アンドリアン・ツエラー氏Adrien Zellerの公聴会における意見陳述を要約する。ツエラー氏は、分権化研究所の副所長であり、元大臣にして《レジオン化という要求》の遺産相続人である。「法律が明快に責任を分担させたとき、そっくりさんdoublons [例えば、県とレジオン、県と大都市などの間で、重複して設置される同一の任務を帯びた部署] は存在しなくなる。[現に] レジオン予算と県予算の80%は、別々のものである。レジオン議会の領域的な代表制が改善され、強化されるというメリットに浴する点を認めつつも、レジオン議長は、同一名簿に則った単一議会の方向性に一步踏み出すが、そこには条件が付されている。県は断じて解消されないし、レジオンも単なる《金銭登録機》 tiroirs-caisseにおとしめられない。これら二つの行政レベルによる一般権限条項の廃止は、まさに、《地域の民主主義、自由、地方のイニシアティブの応答性と能力の重大な弱体化》をもたらすであろう。それぞれのレベルで個々の決定責任にある者が[その部署において] 協調することを求められているのは、気候、更新可能なエネルギーの利用…という一般的で規模の大きな問題である。反対に、グローバルなアプローチ、ネットワーク型のマネージメント、収斂的な将来戦略を求めているのは、経済、工業、雇用創出・雇用訓練、観光の魅力づくり、文化的分野での顕彰・創作・普及、緑のつながり la trame verte、国際的なプロモーションという諸領域である。」

アルザスのレジオン議長は明快に改革の道筋を提案する。

「上院と公選職兼任の改革 la réforme du Sénat et

du cumul des mandats, 国家による[地方] 役務の軽減、レジオンと県との間の権限の強化された明確化」、契約関係の導入による地域自治体のヒエラルキー化[二重行政の組織的克服] であり、県には、あらゆる重複を解消するために、かくして、近隣の地域的・社会的な公共アクションが割り当てられるというのであった。

こうした生産力に富んだ提案はバラデュール委員会は素知らぬ顔で無視したという。

しかし、ヴァンサン論文はツエラー提案を引きつつ、フランスの知性が地域の問題に正面から取り組みつつあることを確かな形で示している。ここでは、環境問題を視野にいれつつ文化と福祉の新しいフランスのあり方が示唆されているのである。

郷土圏は散々批判されながら廃止されなかった。また、フランス・レジオン協会、フランス市町村協会、フランス県協会は《領域議会議員 conseillers territoriaux》の選挙に公式に反対し、共同声明を発したという。「フランス市町村共同組織会議 L'Assemblée des Communautés de France は、みずから現状を脱却する為の市町村間共同組織 intercommunalité に与えられている野心を開陳して見せた。そして、国家の領域組織と地方自治体とのその関係についての強固な提案の《驚くべき欠如》を公然と嘆いたのであった。我々は評価している、郷土圏促進連盟協会 l'Association de Promotion et de Fédération des Pays が、それはそれとして、部分的に、かつ新しい態勢が決まるまで、郷土圏 Pays の現勢を維持することに成功したことを。」

バラデュール氏の委員会は喧伝された様なビッグバンを起こさなかったし、真の《社会プロジェクト》も提起してはいない。しかし、例外的な大胆さは、11のフランス・メトロポールの創設という提案(提案8)と、《21世紀のコミュン commune du XXI^{ème} siècle》(提案9)、すなわち将来的に市町村間共同組織を中軸に基礎自治体であるコムンが統合し、近隣の行政サービスを展開すると

いうシナリオである [pp. 5-6]。

我々はその先に、不可避的に「分権化改革第三幕」l'act III de la décentralisationを予想せざるを得ないという事なのかも知れない。

第3節 分権化改革とガヴァナンス：ピエール・サドランによる検討

ボルドー政治学院のピエール・サドラン教授による二つの論文がさしあたり本論には関連してくるであろう。第一の論文は、アタリ報告が出された段階でのものであり、第二の論文は、「権限の明瞭化」という主題に絞ってはいるものの文字通りバラデュール報告に関する検討である⁽³⁶⁾。[以下、上記の『カイエ・フランセ』*Cahiers français*誌の掲載論文を第一論文、『ルギャール・シュル・ラクチュアリテ』*Regards sur l'actualité*誌掲載論文を第二論文と呼ぶ]

第一論文は、分権化改革そのものを大きな視野から振り返っており、重要である⁽³⁷⁾。なぜならば、その後公開されたバラデュール報告にしても、現状を踏まえての批判的検討となれば、結局のところ、82年以降の分権化改革をどう評価するかとい

う問題に最終的には帰着するからである。

3-1) 分権化改革のふりかえり

サドラン第一論文は指摘する。

県制度はフランス大革命の所産である。アタリ報告における県レベル行政の解消という提案は、「明示的にかつ即刻に大統領によって却下された」。

「分権化改革の20年以上にわたり遺産相続されてきた制度的な建造物」は、バロック建築の過剰なる混乱ぶりと似ている。80年代前半に展開されたドゥフェール改革は、本質的に「地方自治体への国家的な後見監督の廃止であり、県およびレジオン権限をそれぞれの議会議長へ移管したこと」にある。これに反して、鳴り物入りで行われた《分権化改革第二幕》における「ジャン＝ピエール＝ラファランJean-Pierre Raffarin [シラク大統領第2期前半における首相] といえは、《分権化公聴会》Assises de la décentralisationの名のもとで知られる極めて長い調整作業から生まれたことのみについて、その改革を実施したに過ぎない。」しかし、大胆な改革派と調整を重んじる徐行タイプとの違いはそれほどここでは重要ではない。二人

(36) Pierre Sadran, "Les Grands domaines de la réforme de l'État : L'organisation territoriale issue de la décentralisation", in «La réforme de l'État», *Cahiers français*, n° 346/septembre-octobre 2008, pp. 50-55; ----, "La répartition des compétences entre les collectivités : quelle clarification?", in «Collectivités locales : quelle réforme?», *Regards sur l'actualité*, n° 351/mai 2009, pp. 25-38.

(37) バラデュール報告とともに、サドランも大革命以来の地方政治の回顧をおこなっている。本論の主題から簡単に触れることしか出来ないが、以下の諸文献を基礎にした理論的なふりかえりの作業が現時点で要請されているものと考えられる。県は革命期の大論争の中から鍛えられ案出された。合理主義は、幾何学模様の全国区画を考え出した。「トゥールThouret報告は1789年9月29日に提出された。フランスに新しい行政区画(circonscriptions administratives)を設け、これらの新しい区画にそれを管理運営する地方議会を付設するという案だった。／トゥールはその作業の基礎として、

領域・人口・富裕度(税額によって推定された)をとりあげ、80の県とパリからなる制度を提案した。各県は、可能な限り一辺が、18リユー[1リユーは約4キロ]の正方形をなす。また、一辺6リユーのコミュン(または「ディストリクト」)に分割され、ディストリクトはカントンに区分けされるというものだった。…カントンは基礎選挙区を構成する…」(Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, 2^e édition, PUF, 1968, p. 95.)
もちろんこの考えは非現実的であり、一定の修正がほどこされる。しかし、県が人工的な区割りであることは現在でもはっきりと分かる。県名は、山岳誌、隣接する海洋、海浜、主要河川名、位置関係(たとえばNord)などにより命名された(*ibid.*, p. 98)。周辺から馬車で一日の行程で県都にたどりつける範囲という有名な制約条件は生きていた。県制度は、革命期から19世紀初頭の社会的技術的条件に固着しているために、それは、今日の輸送機関の発達によって狭苦しいと感じられている。

の分権化改革の政策当事者は、共に、「…地域の再構築への極端にして痛みを伴うあらゆるオペレーションの断念という基本的な公理のうえに自らの改革を基礎付けることによって、自らの本来の与党を分裂に導く危険性を有する政治紛争を避けることを求めたのであった。」

その結果、「コミューンの合併」、「地域自治体間における相互の階層付け」、「地域ガヴァナンスに従ってそれぞれの行政段階を解消すること」、「超コミューン役所la supra-communalitéの設置という選択肢」などという地域行政の合理化案は軒並み却下されるか、知らぬ顔を決めこまれて葬られたのであった。この分権化改革を策定するプロセスにあっては、決定事項は当然に重要だとしても、「決定しなかったこと」によっても同様に深刻に特徴づけられているのである。

「そこからとてつもなく荷重オーバーの制度的な構築物が生まれる。分権化改革の結果生じた地域組織は、伝統的な共和主義的モデルの保護枠と、現代的な公共アクションから生じたレベルを考慮することとを、実際には[共ながらに]求めている。集約は、重ね合わせと錯綜の結果に過ぎず、重ね合わせ/錯綜は、時の試練にむりやり逆らっている。なぜなら、パズルの絵のピースをイメージすれば、ひとつひとつのピースは、他の切片の位置を確保し、全体としての強固な安定性la soliditéを担保しているからである。」[pp. 50-51]

大革命は共和主義モデルをつくりだし、それは全土にわたって張り巡らされたコミューンと県制度の上に構築される⁽³⁸⁾。ジャコバン・モデルは、

分権化改革の中でも生き残り、逆に分権化改革を推進する側は、まさにこのジャコバン・モデルという保護枠組みを第一に尊重したのであった。コミューンの細分化は欧州連合の中でフランスを際立たせる。県は、狭苦しさや領域の経済発展への寄与の少なさをいわれながらも生き延びた。分権化改革の主要な受益者は実は県であった。財政補助の3/4は県が手にすることになる⁽³⁹⁾。「県の強固さは、わが行政制度institutionsの構造における県の深刻な根づきから由来する。県制度は、三つの質を兼ね備えている。地域自治体の性格、国家の役務の本質的な区分という役割、戦略的な選挙区割りという特質である。」[p. 52]

幸い季刊雑誌『プヴォワール・ロコー』*Pouvoirs Locaux*の当該号が手元にあるので、パトリック・ル・リデックPatrick Le Lidecのインタビューをサドラン教授に倣って更により詳しく引用しておこう。若い地方政治研究者の議論は、その明晰さにおいて特筆すべきものである。

「県議会の解消が提起されて以来、県の基盤の上に組織された国家行政の総体はその帰結を憂慮することになった。県知事職員団le corps préfectoralや内務省、その他の[国家の]行政は、根っからの県政主義者départementalistesである。なぜなら、これら行政各部は歴史的に県の基盤の上に構築されて来たからである。県はまた本質的には一の選挙区をなしている。そのもとにわが政治代表制度の建造物が成立している。県議の職務の持ち主[県会議員]は、この構造的な理由からして、議会という城壁に囲われて、レジオン議会議員職などよ

(38) 歴史的回顧を正確におこないつつ現代の地方自治組織の全容を知るためには以下の文献が欠かせない。*Les Notices, Les collectivités territoriales*, 4^e édition revue et augmentée (coordonné par Maryvonne Bonnard), La documentation Française, 2009.

(39) サドランが援用しているのは、バリ第1大学教員でCERSA研究員であるパトリック・ル・リデック氏Patrick Le Lidecの見解である。県の強化策はJean-Pierre Raffarinのイニシアティブによる。「2003年12月18日法と2004年8月13日法の枠内において実現された権限の

委譲により三分の四の補助金を県議会は獲得した。県は地方行政の第二段階に依然とどまっている。市町村間共同組織intercommunalitésやレジオンをはるかに抜いて年支出540億ユーロ、うち150億ユーロを投資に回し、20万の職員を有する。…《分権化改革第二幕》は、県議会に対してあらたな青春をもたらしたかのごとくである。」「Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé...», entretien avec Patrick Le Lidec, in *Pouvoirs Locaux*, Trimestriel N°75 IV/2007, p. 115.

りも絶対的に多数をしめ、[政治的、実務的にみて]より強力である。それは特に元老院Sénatにおいて顕著であり、元老院こそはコミューンと県議会の伝統的な擁護者なのである。国民議会や元老院での討論に法案が送致されるたびに、県議会の議長達は—しばしばそれは可能なのだが—、議会议案報告者として彼らの仲間の誰かが指命されるように差配してきた。このやり方は多くは有効だった。県は従って、我が国における一種の地域自治体であり、かつ国家的アクションの基盤をなす区割りであり、かつまた主要な選挙区割りでもある。県議会を掌握することは、ひとつの真の政治連合une véritable coalitionを作動させる。すなわち、この連合は、国会議員の主要部分とりわけ上院議員達と県の行政とを緊密に束ねることを意味するのである。要するに、制度的な既得権益rentes institutionnellesを保持しているすべての人々は、現状維持le statu quoのラインを防衛しようとする。それは避け難い。この傾向は、歴史的な遺産から生じているのである⁽⁴⁰⁾。

名望家の地域支配構造と上院の関係がよくわかる論評であり、県が分権化改革の中での最大の受益者であったことが具体的に述べられている。

県の廃止を直言し、地方行政システムのジャコバン的な構造への評価をおこなってしまったアタリ報告が大統領を慌てさせたことを、サドランは皮肉る。多段階にわたりバロック建築の様相を呈するフランス風の行政構造は、そのいずれかの部分にでもうっかり手を付けると厄介なことになる。「必要な適応は、行政段階の入れ替えによって実現しないので、[仕方なしに]構造をぎゅうぎゅうに詰め込むことによってpar empilement de structures遂行される。」

分権化改革はそれでも融通を利かせようとする。行政の世界における新人は、レジオン、市町村間共同組織、プロジェクト領域である。最初の二つは我々も既に分析している。

三つ目の取組みは、《郷土圏》Paysの設置を意味する [pp. 52-53]。

「《郷土圏》Paysの設置、—それは、《プロジェクトのための領域》と認識され、古典的な行政制度の制約から解き放たれている。なぜなら、郷土圏は、新しい自治体ではなく、領域組織における特筆すべき今一つのイノベーションだからである。[まず第一に]雇用促進センターun bassin d'emploiや《生活》領域での発展をとおして《よき実践例》の創設と普及に公的な枠組みを作りだし、[第二に]都市と農村の諸空間の間における最良の協調のための諸条件を創り出すことがその課題である。一定の診断と戦略とを提起している郷土圏憲章une charte de paysのなかに認証されることにより、当該の領域の持続的な発展プロジェクトは、国家および/またはレジオンと共に推し進められる郷土圏契約contrats de paysの対象となる。開発評議会の中に結集した、コミューン、コミューンのグループ、社会的-職業的かつアソシアション型のアクター達に開かれた協調のための柔軟な枠組みが従って郷土圏の課題なのである。2006年の1月1日には、本土のコミューンの74%、人口の44%を352の郷土圏が結集している。」

なお注釈に言う。「le paysとは、アソシアション、混合組合、公共利益のグループなどとの連携の下に構成しうる。それは、ただ国家やレジオンとの契約締結によってのみ、独自税源を有するEPCI [EPCI à fiscalité propre] になりうる。」 [p. 54]

フランス風の分権化改革は、地方名望家の機嫌を損ねないように行われた。

「…フランス風の分権化改革の成功は、領域[区分]の根本的な再構築という課題を放棄することから生じている。こうした状態に対処すべく見いだされた実用主義的な解決策は、周辺部における

(40) *Ibid.*, p. 116, 下線部はサドランが引用しているくだりである。

調整手段の受益者を増大させることによって、将来の諸改革への障害を大きくしてしまうという不都合をもたらした。市町村の過剰な細分化、行政レベルの多重化による管理運営の非効率、県-レジオンという二重方式—時に海外領土におけるがごとく紛糾する—の不都合さ、これらは、ますます多数化してゆくアクターたちの相互の利害関係において相対的な既得権益というべきものに転化したのであった。」

複雑で多段階的な行政組織は、各級の議会や審議機関を設けることにつながり、名望家の役職と権限とを複雑な経路を通じて保障し、彼らの政治的資源をより一層豊かにする。

「分権化の政治的な成功は、技術者の合理的な幻滅を通して、手探りの分権化政策施行のなかから生じた。かくて^{うねみぞ}畝溝を深く掘りつつ、分権化は「もたれ合い」path dependanceを強化し、それぞれの断片は、相互に緊密に支え合うという体系だった均衡状態の上に多次元的な効果を生む。県の持続性は、小さな田舎コミューンの維持によって保障され、フランスが市町村間共同組織intercommunalitéのチャンピオンだとすれば、それは、「人口密集地域共同体という名の権力」pouvoir d'agglomérationを発明したことによるのではない。そうではなく、それはむしろ、行政レベルを付加する以外に自己改革をなしえなかったという無能の結果なのである。だから市町村間共同組織の成功は、《権威的な》特定の改革、あるいは簡単には、決然たる超-コミューン的な改革という政治的なリスクを不可避に被ってしまうことを少なくしている。」

36,000にのぼる膨大な数の「コミューンの整理統合は、まったく単純に考えられぬものとなり、政治的にも正しくないものとされる。政治的代表制のための領域〔選挙区割り、公選制による正統性の付与〕と行動のための領域(EPCI)〔公選による洗礼をうけない市町村首長らの合作による具体的な行政アクションは、あたかも独立領域のごとく人々の眼には映じる：引用者〕との間の二分法の機能的な能率性は、なんびとも回避できず、

このことは、直接公選制による市町村間共同組織の諸レベル—執行部及び/または審議機関—の選出に関する〔政治〕アジェンダを実施することを〔首長らをして〕無期限に拒絶せしめる結果となる。〕〔以上、p. 54.〕

興味深いのは市町村間共同組織の発展に関するサドラン教授のコメントである。

財源の上での優遇措置は市町村間共同組織intercommunalitéの花盛りを生んだ。いわゆる「静かなる革命」である。教授は言う。「だが、同様に、共同組織へのコミューンの依拠は、時に、自発的な協調に関与するというよりも、自らの身を守るとともに、脅威だと受け止められる別の路線のオルタナティブのプロジェクトを阻止するための予防措置なのである。かかる優遇措置は、しばしば、極めて古典的な権力ゲームのなかに包括されてしまっている。そこでは、地方領域は〔経済〕開発や協調の空間というよりも、むしろ一箇の要塞として存続させられてきた。」地方領域のいわゆる「封建領土化」である。

最後に、こうした共同組織の指導者に関する社会学は、示している。この領域の再組織化は、新たな、または、別個の政治的人材の登場を利することはなく、他の空間において獲得された諸資源を上限にまで既に手にしている人々の社会的・政治的ポジションを強化するという効果を有した。

「とりわけ中心都市villes-centreの首長達のケースがそれにあたる。彼らは、公選委任職責兼任cumul des mandatsの状況に置かれているか、ナショナルな政治資源保持者（例えば、政党組織の中核〔幹部職ポジションの保持者〕）である。市町村間共同組織intercommunalitéによって彼らが獲得することを可能にしたもの、それは、相互干渉を正当化できる領域の拡張、中心部への集中化la centralitéに結びつく一定の財務的な負担の転嫁、自治共同体的なテクノ構造によって彼らが手にする監査資源の増大である。市町村間共同組織の主要な利益享受者は、みずからの市町村での地盤浸透により相対的な優越性を保持している市町村首長、最も

影響力ある被選出者〔議員・首長〕に帰着する。がしかし、論理的帰結として考えられる直接普通選挙によって正統化された人口密集地域権力という着地点へ向かって領域の再構成を推し進めることは、自らを危険な状況に置いてしまうので、かれらは決してこの流れに身をさらすことなどに合意したりはしない。〕〔pp. 54-55〕

ここにサドランは、地方名望家による合意の上で改革を推進しようとする中央政府の改革路線の限界点を明らかに見だしているのではなかろうか。住民が置き去りにされていることは、いずれにせよ重大であり、他山の石としなければならぬ。

3-2) バラデュール報告とサドラン

サドラン第二論文はバラデュール報告〔以下簡略に「報告書」という〕による自治体権限の明瞭化という任務に対する論評となっている。バラデュール報告を前にしてのサドラン教授の反応は興味ぶかい。なぜなら、メニイやマビローが切り開いた地域の政治社会学的な分析手法を用いた諸業績の、事実上における後継者であるからだ。

サドラン第二論文のスタンスは、リード文に要約されている。

「バラデュール委員会は、公共自治体collectivités publiquesの間での権限の過剰な輻輳を確認することから作業を開始したものの、領域行政の諸構造の根本的な簡略化を強く勧奨する権限を欠いていたために、領域行政の各レベルの責任を真に明確化する全般的な改革を断念せざるを得なかった。委員会が提案する実用主義的な適応は、仮説上の明晰さではなく、権限分担の再組織化と委員会が考えている方式により大きな価値付けをしている。〕〔p. 25〕

以下やや詳しくサドラン第二論文を見てみよ

う。

自治体の権限が積み重なり、輻輳しているといういかにも遅い確認をしたうえで、領域行政の再編成を避けながら〔政権がその方向に直進したら「政局」騒ぎとなる〕領域各レベルの責任を真に明確化する抜本的な改革は断念され、プラグマティズムによるという立場から権限分担の再組織化に重点が注がれた。

報告書はいう、地域自治体間の権限配分の現状は、「戯画的な状態にまで、フランス地方行政の再整理の必要性を示している。実践的には、あらゆる権限は、分担されており、このことは、交叉的財政措置financements croisésに好都合な口実となっている」(バラデュール報告, p. 53)と。従って、四つの課題における第二の課題は、「権限の明瞭化」clarifier les compétencesとなっているのである⁽⁴¹⁾。

「根源的な複雑さ」と評して、サドランはクールな反応をして見せる。

「…委員会は地方公共団体の改革の為に、根本的に、〔人々の中にある〕共通感情のみを改めて取り上げたに過ぎない。この感情は、1983年の二つの法律による分権化された権限の配分の実施以来、広く分かちもたれている。そこから導き出された複雑さは、明らかにデカルト的な精神を苛つかせるものである。デカルト的思考によれば、〔地方公共団体の〕複雑性は交叉的財政措置les financements croisésを利するものであるし、市民にとって公共アクションの透明性を損なっていると、法的に当然に考えうる。」「委員会は、周到にも、《民主的選択の明晰性に傷を与えかねない事態》につき憂慮している」

だが、サドランは当然の結論を大げさに言い立てる委員会に、「いまさら驚いてなどいられようか?」と、問い返す。「分権化改革政策の当初の実用主義は、相異なるレベルの自治体間での純粋

(41) バラデュール報告の第二部では政策課題に従って四部構成になっている。権限の明瞭化は第二の改革支柱である。A. Des structures simplifiées; B. Des

compétences clarifiées; C. des finances locales modernisées; D. Les cas particuliers.

に「権限」分配的な論理の上に立脚していたのであり、「この手法は」2003年の《分権化改革第二幕Acte II》によって再び取り上げられ、打ち固められたのではなかったのか？」と、省察を加えている。[p. 26]

「真実のところ、分権化改革は、一定の合理化の放棄と引き換えに獲得されたに過ぎない。その合理化課題の中には、権限の「適切な」配分ということも入っていた。いかなる場合にも、一貫したシェーマに関する詳しい検討や相対的な省察は問題にされなかった。ひとは、国家の一定の権限を地方自治体に分け与えるために、権限を国から引きはがすことのみ専念した。個々の自治体に対して一般的権限なるもの *une compétence générale* を付与することにより——著名な一般権限条項—— *les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1989* [89年の権限配分の為の諸法] は、市町村、県、レジオンの、何らかの《事務》に関するあれこれの定義を提案することには、慎重に手を出さないようにしていた。仮に法律の条文が明瞭に区分される《使命》について大略を述べたり、示唆したりしても——コミューンには土地の利用、県には社会的アクション、レジオンには経済開発と職業教育といった風に——、それは直ちにいわゆる《権限のブロック》 *blocs de compétences* という原理に抵触する。この概念は、自らの領域に完全な責任を負うと自覚している個々の公選当局の正統性を担っている感情によって実践上、多かれ少なかれ一般化され、活性化された一定の分け前 *un partage* を確立せしめることに、事実上、役立っている。しかるに、「領域内の」諸権限は、「実際には」繋がりあい *s'emboîter*、重なり合っている。諸権限の協調とパートナーシップは、それ以後、極めて自然に、役割と責任の分担にとって代えられたのであった。…全体性のコンセプトや分権化改革に

よってもたらされた政策プロジェクトは共ながらに、特殊フランス的な《周辺の権力》 *pouvoir périphérique* のロジックに染め上げられており、「全体性だとか分権化改革だとかいうものは」政策の根拠として大きく掲げられることは少なかったのである。」

サドランは長期にわたるフランス地方政治分析の伝統を踏まえて、明晰な要約を註記して見せる。「このコンセプトは、はじめて社会学者のピエール・グレミオン *Pierre Grémion* によって提唱され、影響力の資源と行動能力の本質を、「中央的なるもの」 *le central* と「地方的なるもの」 *le local* との間の分節化 *articulation* そのものにおいてひき据えたのであった。フランスにおける権力は、中央集権もされず、地方分権化もされていない。それは、周辺のなのであり、相異なる「政治／行政の」レベルのあいだの経路を統制している人士の手中にある (*Le pouvoir en France n'est ni centralisé ni décentralisé; il est périphérique, aux mains de ceux qui contrôlent les voies d'accès entre les différents niveaux.*)。分権化改革の実施も、確かにシステムの重心点 *le centre de gravité* を「多少なりとも」移動させたかもしれないが、しかしかかるシステムそのものを廃止することはおこなわなかった。これらの主要な歯車機構 *rouages* のひとつは、公選官職の兼任 *le cumul des mandats* であり、この仕組みは、明瞭に制限された諸権限に相応する役割分担に従って権力が組織されている諸国には無縁である⁽⁴²⁾。」 [pp. 26-27]

委員会はアタリ報告にあるような粗野な自治体レベルの取りつぶしには目を向けないようにしている。

しかし、バラデュール報告の「権限の明瞭化」という目標は、幻想的な願望の域をでない。

(42) 関連する諸文献は膨大である。差し当たりグレミオンを含めて以下を参照。Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, in *Collection sociologie/Seuil*, 1976;

Yves Mény, *La corruption de la République*, in *L'espace du politique/ Fayard*, 1992 [拙訳『フランス共和制の政治腐敗』有信堂, 2006年]; 拙著『フランス 分権化改革の政治社会学』法律文化社, 2010年。

第一に、刈り込んだ「フランス風庭園」のような権限分担では、「観念的な満足」しか生まれず、実践的な意味をなさない。地方自治体間の「分担は、県やレジオンの為に、特別化spécialisationという原理の導きのもとにおいて読み取られなければならない」と委員会は言うが、この委員会のプラグマティズムは1982年と2003年の轍を踏むものだと、サドランは主張する。

第二に、委員会は「最善のかたちで行使することが可能になる諸権限における個々の自治体のカテゴリーを特別化することにより、《諸権限の一般的改訂》を合理的に定礎することができる基準を探そうと勇敢に試みたのだった。このことは、“補完性”というやや儂^{はかな}さをともなった原理に内容を込めるといふ絶好の帰結をもたらしたのであった。」

補完性は欧州連合での原理をフランス憲法が採り入れた結果である。憲法第72条第2項：「地域自治体は、自らの行政レベルにおいて最も良く実施しうる諸権限の総体に資する決定をおこなう任務を有する。(Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.)」[pp. 28-31]

だが、委員会はコミューン、市町村間共同組織、県、レジオンという旧来の地方自治の審議／実践レベルの根幹については、いずれも手を触れようとはしなかった。廃止が主張されたのは、最早歴史的な意味をもたないカントンcantonや途中で国の側から置き去りにされた郷土圏paysだけであった。

サドランは、権限の明瞭化という課題に対する委員会の提案は、「穏健性」la modestieを特徴とするという。なぜなら、提案12、13は、単なる委員会の願望を示しているし、依然として国はまともな地方分権化には抵抗し続けているからである。そうして、「厳密には、提案11のみが、一般

権限条項la clause de compétence généraleを報告書のその他の措置により再編成されたコミューン行政レベルにのみ保持せしめることにより、県やレジオンの権限を特別化するspécialiserことを強く勧告しており、明瞭化という効力を原則として体現して見せる。だが、この提案は、委員全員一致で採択されず、提案そのものを脆弱にしている一箇の法的分析のうえに依拠しているにすぎない。そこからして、[報告書の]基盤部分を切り崩してしまっている。[次の二つのこと、すなわち、]県とレジオンにおける地域自治体たる質の維持と、一定の特別化した権限の中にそれらを枠付け閉じこめるといふ目的を共ながらに維持するために、委員会は確信せざるをえなかった。あれこれのカテゴリーの自治体から一般権限条項を引き上げる上で、何らの憲政上の障害物も存在しないであろう、と。」帰するところは、安直な法律上の手続き論への軟着陸だったのである。

結果的に、交叉的財政措置les financements croisésは、厳格な枠付けを免れる。委員会自身が言明している。

「委員会は、諸権限の現行の配分を根本から覆す提案はおこなわない⁽⁴³⁾。」

最後に委員会報告の権限明瞭化へのアタックについて、サドランは二つのコメントをおこなっている。二つの論点を全文引用しておこう。

「第一に、報告書は柔軟化と合理化に強調点をおく。それをもたらさうるのは、諸権限の[特定の自治体による]代理行為の可能性である。この代理制は、領域自治体間において承認された協約の道筋を通じて確立される。協約により執行期間、財務条件、執行様式を定めるのである。このメカニズムは、現在までに余りにもわずかしか用いられていない、と委員会は残念がる。従って、法が一定の領域において、一定の期間内に、権限代理化へのアピールを組織する権限分担を得た自治体には、「義務」を規定することを強く勧奨し

(43) Balladur, *ibid.*, p. 156.

ている。権限分担した自治体は、代理の決定を自由におこないうるが、拒否されることも十分にありうる。その場合は理由を開示しなければならない。委員会は、現代の複雑な状況への対応において、このメカニズムの適用の説得力ある諸例を開発している。かくして、困難な状況にある公衆の社会的・職業的包摂の領域において、実効的連帯収入保障RSA=Revenu de solidarité activeの受益者の包摂政策の責任自治体である県は、県レベルの包摂〔雇用促進〕プログラムを採択し、〔就業希望者の雇用市場への〕包摂のための領域協約を先導し、RSAの受益者に向けられた援助契約の規定を保障する。主要な市町村グループ〔市町村間共同組織〕に向けてのこの代理要請の組織提案は、現場が直面している現実によってとりわけ正当化される様に見える。同様にして、仮にレジオンが生涯職業教育の権限の担当責任部署であり、そうあり続けねばならぬとすれば、就業包摂での社会的ミニマム〔援助〕の受益公衆やハンディキャップを負った人々の職業教育のために、県に向けて権限代理の呼びかけをおこなう義務を法律的にレジオンに負わせることは、賢明なことにみえる。]

「第二に、委員会は配分された権限の行使という主題に関して、2003年に構想された「リーダー的位置にある自治体」collectivité chef de fileという概念に応答することを望んでいる。この構想la notionはすでに法律によって正規承認されている。なによりも、この考えは、憲法第72条第5項に形をなしている⁽⁴⁴⁾。」

「しかしながら報告書は遺憾に思う。つまり、2004年8月13日法に根拠を置く実践は、二つの分野——レジオンのための経済開発と県のための社会的アクション——に限定され、ほとんど具体的にはなんらの範囲をも有しない勧奨的役割un rôle

d'incitationに限定されてしまっているという憲法院の法律解釈を理由に、この措置の強化を公的に認知せしめることの困難性を委員会は意識していたのであった。というのは、憲法院は、憲法第72条は特定の自治体をして、「複数の地域自治体の共通アクションの態様を決めるのではなく、ただ単にそれを組織する為にのみ」任命することを立法者に授権しているに過ぎないというのである（地域自治体間における後見監督の不存在原理principe de l'absence de tutelle entre collectivités territoriales⁽⁴⁵⁾）。そこでバラデュール報告は、真の付加的価値を一のリーダーたる公共制度l'institution d'un chef de fileが代表しうる権限領域を特別化することに従事した。報告書は電子的・オーディオビジュアル的なコミュニケーション・ネットワークを実例としてあげた。すなわち、それは、私的なイニシアティブが欠如している場合には、配給伝送のインフラの創出と管理運営の為に自治体のあらゆるレベルによって行使される権限だというのである。レジオンは、組織担当自治体の役割le rôle de collectivité organisatriceを演じることが出来る最善のレベルの様に見える。「レジオンは領域の需要を分析し、優先順位を決め、標準的な受注条件明細書les cahiers de charges typesを策定するであろう。コミューンとそのグループ、および県は、この枠組みにおいて、詳細にわたるプロジェクトを確立し得る。これらの自治体は、作業管理や代理作業管理を保障するであろう⁽⁴⁶⁾。」そこには、一定のイメージ力をもって、かかる公共的アクションの調整用具をすばやく自らのものとしてつかみとる様に、立法者に対して向けられた励ましがある。」

ここには、永く政策分析に従事してきたベテラン研究者の柔軟な是々非々の態度が見てとれる。

(44) 憲法は規定している。「いかなる地域自治体であっても、ある種の後見監督une tutelleを他の地域自治体に対して行使することは出来ない。しかしながら、一定の権限の行使が複数の地域自治体の協力を必要とする場合は、法律はそれら自治体の一またはそのグループ

の一に、それら自治体の共通アクションのための態様を組織することを認め得る。」(第72条5項)

(45) Décision n° 2008-567 du 24 juillet 2008.

(46) Balladur, *ibid.*, p. 153.

サドラン教授の論文は単純な否定論ではない。教授が最後に評価するのは、「権限分担の新しいアプローチ」としてのメトロポール制度である。

「バラデュール報告の最も勇敢な提案のひとつは、ある種のイノベーション——堅持されたとしたら、極めて重い帰結をもたらす——を導入することによって、権限の分配という問題に、間接的に関わっているのである。」問題になるのは**提案8**であり、2014年より11のメトロポールmétropolesを創設し、このメトロポールは、自主性を基盤として、他の市町村間共同組織によって引き続き参加への門が開かれ続けると、記されている⁽⁴⁷⁾。／この憲法72条の意味あいにおいて、特別な地位規定を有する新しい地方自治体のカテゴリーは、今日では、大都市圏域共同体communautés urbainesすなわち、リオン、リール、マルセイユ、ポルドー、トゥルーズ、ニース、ストラズブルという大都市圏域共同体に組織されており、中でも三つは、人口密集地域共同体に組織された「大規模人口密集地域」[自治体] les grandes agglomérationsを目指している。これらのメトロポールは、コミューンに認められている種々の権限の総体と、一般権限条項[の恩恵]とに浴する。だがとりわけ、メトロポール県権限の総体la totalitéを法律によって受け取るであろう(社会的および社会医療的アクションaction sociale et médico-sociale, 中等学校collèges, 環境, etc)。結局、諸県はこれらの将来のメトロポールを内側においているが、これら諸県は、分割されねばならないであろう。「二つの自治体としてのまとまりにen deux entités, 一方は、特別な法的地位規定をなされたメトロポール自治体la collectivité métropolitaineに、他方は、県という形態のもとでのみ存続する残り部分である⁽⁴⁸⁾。』

「権限問題に関する委員会の理由付けのモードは、興味深い。何となれば、根本的に、行政の諸

レベルのうえに基礎付けられた権限の配分についての古くさい黙示的なシエマを委員会が都市と農村という区分の、より機能的で社会学的な基盤を有する指示指標le référentielを採用するために、放棄しているからである。このふりシエマによれば、個々のレベルの行政は相互に入れ子構造になっており、それぞれによってカバーされている地理学的なエリアに関して、多かれ少なかれ、職務上の責任を分配しあっているのである。

「委員会はこの提案に特段の重要性を付与する。それは、本質的に、[第一に]人口の大半を集めている都市生活の様式が備えている特種性をよりよく理解しているようにみえること、[第二に]国家の領域をダイナミックで集約化され経済・文化的な強い影響力を備えた都市中核部の創設によって均衡せしめると考えられる⁽⁴⁹⁾。』／都市という名の現実le fait urbainによって提起された新しい次元を考慮に入れるということは、レジオンや県の為に既に強く勧奨された権限の特別化の威信における補助的な証左を再び供することになる。従って、分権化された公共アクションの相互補完性la complémentaritéを考える完全に別の仕方が問題になる。この考え方は、一般権限条項によってもつれさせられた[自治体の]姿を記述する同心円状の形態la forme de cercles concentriquesによって表現されていた思考方法からは遠ざかってゆくのである。」

サドランの結論は次の如く取りまとめられるだろう。

つまるところバラデュール委員会による《諸権限》の章の最良の読み取りは、委員会独自の方法論に関して述べた言説を真剣に取り上げることからなる。手段の穏健さ、しかし、アプローチの斬新さ。そうして、複雑性を考慮して採択された必要性に合致させられたプラグマティズム。サドラン教授は委員会の以下の結論をとりわけ重視す

(47) メトロポールの行政に関しては以下を参照。
Christian Lefèvre, *Gouverner les métropoles*, L.G.D.J., 2009.

(48) *Rapport du comité*, p. 133.

(49) *Rapport du comité*, p. 136.

る。「委員会には以下のごとく見えた。一般的な権限条項の適応領域の制約は、委員会が実現を望んでいる最も重要な諸手段の内の一つであり、それは、本来的に、行政構造の細分化の諸結果、並びに、そこから生じる交叉的財政の過剰ぶりへの治療をもたらす[...]言葉を変えれば、委員会は、仮に地域行政レベルの間での権限の分配に関する実用主義的なアプローチが適切だとしたら、相異なる役割の分担という「従来はつき崩すことが困難であった」基礎がそこでは覆されるであろう、と見做したのであった⁽⁵⁰⁾。」「要約はpp. 32-37」

小 括

以上のごとく、バラデュール報告を中心に本論では関連する研究資料を併せて読み取る作業を展開した。

従来研究成果をふまえたサドラン論文には極めて強い興味を覚えた。全体としてより深い読み取りが必要であることはもちろんであるが、なお二つのことが強い印象として残った。

第一は、ひとつ覚えの様に行政アクションの上で言い訳として使われ、場合によっては濫用の気味がある「市民[納税者]への透明性の確保と明晰さの達成」という言辞に対しては、サドランは皮肉な論評をおこなっているということである。

「市民達の好意的な意図を引き合いに出した明晰さや透明性という幻想をそれなりに満たしてあげることは、根本的に見てそれほど重要なことなのか？ 市民は、何がどうなって公共アクションの社会的な効率性が確保されるのかという事実には、あまり興味がないのではないか。」だから、バラデュール委員会報告の意図は、「権限の領域

においては必要な補完性を有する最良の組織」に依拠すべきだという点にあると、サドラン教授は洞察する。

ガヴァナンスの概念がバラデュール報告の内面を貫いていることを教授も批判的な基調に反して例外的に評価している。

「現代の政治分析がガヴァナンスgovernanceの概念を生みだしたとするならば、それは偶然ではない。ガヴァナンスの概念は、公共アクションの遂行において、中央統制la centralitéの代わりに多中心主義polycentrismeを、指示命令のかわりに交渉とパートナーシップを、一方的な法律行為の代わりに協約にもとづくアクションを示唆しているからである。公共アクションは、また、[この概念が内包する]一定の複雑性une certaine complexitéを活用できる。この複雑性は、コーディネーション[組織的な調整]の手続きを経て許容性の範囲内に内容をとどめる[ために役立つのである]。バラデュール報告がより特徴的な前進面を我々に示しているのは、[権限の]明確化よりもより控えめなこうした野心においてである。すなわち、一方では、地方自治体間の協調の諸様式を提案し、他方では、農村と都市との区分の上に基礎付けられた新たな役割分担を示唆しているからである⁽⁵¹⁾。」

すでに述べた通り法案はすべて議会を通過している。

しかし、バラデュール報告に取り上げられているすべてのことが法律化されたわけではない。法案はいずれにせよ上院での審議の過程において角が抜かれ、相対化された。また今後は、このサルコジ改革によってどのような影響が地方政治アク

(50) *Ibid.*, *Rapport du Comité*, pp. 156-157.

(51) Sadran, *ibid.*, p. 34. サドランの論評に併せて、以下の文献を参照。Marion Paoletti, *La démocratie Locale et le référendum*, L'Harmattan, 1997; Maison des Sciences de l'Homme, *La gouvernance territoriale: Pratiques, discours et théories*, sous la direction de Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein,

in Série Politique n°44, L.G.D.G., 2007; Vincent de Briant, *L'Action commune en droit des collectivités territoriales: Contribution à l'étude des compétences exercées en commun par l'État et les collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2009. 膨大なテーズ[学位論文]である。

欧州14カ国における1950年～2007年の市町村数の比較

国名	1950年のコミューン数	2007年のコミューン数	増減比率%
ドイツ	14,338	8,414	-41%
オーストリー	4,039	2,357	-42%
ベルギー	2,359	596	-75%
ブルガリア	1,386	264	-81%
デンマーク	1,387	277	-80%
スペイン	9,214	8,111	-12%
フィンランド	547	416	-24%
フランス	38,800	36,783	-5%
ハンガリー	3,032	3,175	+5%
イタリア	7,781	8,101	+4%
ノールウエイ	744	431	-42%
チェコ	11,459	6,244	-46%
連合王国	1,118	238	-79%
スウェーデン	2,281	290	-87%

出典：Conseil de l'Europe. Comité sur la démocratie locale et régionale, 2007 [上掲, サドラン第二論文に引用 (cité par Pierre Sadran, "Les grands domaines de la réforme de l'État : L'organisation territoriale issue de la décentralisation, in «La réforme de l'État», Cahiers français n°346, septembre-octobre 2008, La documentation Française, p52)]

ションの上に表れるのかに注目する必要があるであろう。政治過程としての地方分権化改革という視点からの諸研究が展開される必要性が更に増している。

サドラン教授の評論が一刀両断ではなかったことは、手詰まり気味の政治状況の深層からの規定力が働いているからであろう。政治的言説がより大きな構造によって変形を受けてゆく。

サドラン教授の炯眼は皮相的にバラデュール報告の揚げ足を取ることをつよく戒めている。依然として地域の民主主義 *démocratie locale* ないし、領域の民主主義 *démocratie territoriale* については、慎重な検討が必要である⁽⁵²⁾。

最後にサドラン教授が引いている欧州評議会の

資料を上に掲げておく。(2011年1月23日脱稿)

* 研究のためのノート

主要分権化改革関連文献および報告書

分権化改革のふりかえりの為にはなお以下の基本文献の再解釈が必要である。網羅的ではないが、研究の覚書として記しておく。本論の註にとりあげた報告や文献のうちのぞいたものもある。

-Jacques Godechot, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Presses Universitaires de France, deuxième édition, revue et augmentée, 1968.

-Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Librairie

(52) *Pouvoirs Locaux : Les cahiers de la décentralisation* 誌の特集 (*démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences...*) は Pierre Sadran や Daniel Gaxie, Rémie Le Saout らの分権化改革にかかわる第一線の研究者たちの見解が展開されており、圧巻である [同上誌, n° 62 III/2004 (septembre)]。併せて以下を参照。 Sous la direction de

Jean-François Brisson, *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, L'Harmattan, 2009 ; Sous la direction de Jean-David Dreyfus, Hervé Groud, Serge Pugeault, *Associations et collectivités territoriales : Les liaisons dangereuses*, L'Harmattan, 2009.

générale de droit et de jurisprudence, 1974.

-*Régions et régionalisme en France: du XVIII^e siècle à nos jours*, Actes publiés par Christian Gras et Georges Livet, Presses Universitaires de France, 1977.

-*Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, 1 et 2*, La documentation Française, 1976 [委員長は、Olivier Guichardであり、ジスカール・デスタン大統領（当時）に本報告が提出された].

-*Décentraliser les responsabilités : Pourquoi? Comment?*, Rapport d'enquêtes de Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig et d'Elie Sultan, présentés par Alain Peyrefitte, La documentation Française, 1976. 共同政府綱領関係の基本資料として以下。

-Parti communiste français, *Changer de cap : Programme pour un gouvernement démocratique d'union populaire*, éditions sociales, 1971.

-PSF, *Changer la vie : Programme de gouvernement du parti socialiste*, Flammarion, 1972.

-*Programme commun de gouvernement du parti communiste et du parti socialiste* (27 juin 1972), éditions sociales, 1972 [翻訳は『統一戦線と政府綱領』新日本出版社, 1974年, pp. 212-304]

社共両党は、70年代後半にかけて政府綱領の改訂に着手するが合意には至らなかった。しかし分権化に関して言えば両党の政策上の違いは少なかったといえる。各党の政府綱領改訂案は以下。

-PCF, *Programme Commun de gouvernement actualisé*, éditions sociales, 1978.

-PSF, *Le Programme Commun de Gouvernement de la gauche, propositions socialistes pour l'actualisation*, Flammarion, 1978.

81年大統領選挙におけるPSFの基本的な政策綱領として以下の文献資料を挙げることができる。

-PSF, *110 Propositions pour la France : Congrès*

extraordinaire du Parti Socialiste réuni à Creteil le 24 janvier 1981.

-PSF, *Projet socialiste : pour la France des années 80.*, club socialiste du livre, 1980. [大津真作訳『社会主義プロジェクト』合同出版社, 1982年]

Rapport au Premier ministre, *Refonder l'action publique locale*, commission pour l'avenir de la décentralisation présidé par M. Pierre Mauroy, La documentation Française, 2000 (分権化の番人と自任しているモロワ氏が主宰した、最後の左翼勢力によるまとまった報告書。その主張がふたたび陽の目を見るかどうかは分からない)。

分権化改革第二幕に至る政策的経緯については、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）が明晰に示している。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.

*「20の委員会提案」の翻訳について

以下は、バラデュール報告の末尾にあげられた「20の委員会提案」の全訳である⁽⁵³⁾。

原文では各提案項目のもとに簡潔な提案趣旨が付されている。併せて訳出しておく。フランス地方政治にかかわる独特の表現もあり、適宜 [] 括弧を付して補足しておいた（岡村記）。

20の委員会提案

提案1：レジオンの自主的な再編成とその領域区分の改訂を促進し、レジオンの総数を15程度に縮減する。

[説明] いくつかのフランス・レジオンは、欧州の同等の行政区画より人口が少なく、その境界線

(53) "Les vingt propositions", in Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur, *Il est temps de décider : Rapport au Président de la*

République, Fayard/La documentation Française, 2009, pp. 201-213.

は時に不満の的になっている。[本提案の] 目的は、3百万から4百万の臨界量にあたる人口規模 [決定力が発揮できるような適切な追加人口] をレジオンに与えることである。レジオンの再グループ化を促進するためには、以下の点が提案される。すなわち、[統合] 立法を望むレジオンにおいて、レジオン議会 [複数] の同意や、レフェレンダムによって統合の推進が可能であるという点を規定することにより、立法措置を簡略化する。諸レジオン間の境界線を修正するための提案には国会の議決は最早求められず、各レジオンの下にある諸県議会の賛成意見を付した上で、当該の県やレジオンにより意見一致を結論として得たという審議結果で十分である。

提案2：レジオンの場合と同じ立法措置により、県の自主的な再編を促進する。

[説明] 現行の法律においては、二つまたはそれ以上の県が自らの再組織化 [統合・再編] を望んだ場合、従うべき手続きを規定したいかなる措置も存在しない。しかるに、いくつかの県はこの意思を表明している。したがって、レジオンの再グループ化を促進するために求められている立法権限を県に対しても移管・適用することが提案される。

提案3：2014年以降、同一の選挙によって、レジオン議会議員・県議会議員を任命する。それにより、[現行の県議の選挙区画たる] カントンを廃止し、選挙方式はリスト制選挙とする。

[説明] まさに諸県を接近させることにより、これら地域自治体の二つのレベルのそれぞれの住民の政治代表選出モードを近代化することによるレジオンの役割強化のためには、多数派プライムを伴う候補者名簿による二回投票制比例式選挙の枠組みにおいて、この [二つのレベルの] 選挙を、同時にとりおこなうことが提案される。普通選挙の同日実施のリストは、県議会において執行権力の座と、与党となる議席を同時に含んでいる。第一のリストは、人口比例において決定され、レジ

オン議会と県議会に [同時に] 議席を占めるよう指定され、次のリストは、県議会にのみ議席を占める。そこから帰結するのは、カントンはたとえ区画され直しても、不適応な選挙区画となるであろう。選挙はしたがって、県を超えた選挙区の枠組みにおいてとりおこなわれる。領域的なアイデンティティは県の審議段階で引き続き考慮され、レジオンのレベルで今日あるよりもより良く反映されるであろう。

提案4：2014年までに市町村間共同組織の版図作成を終了させる。

[説明] フランスのほとんどのコミューンは、なんらかのコミューン共同組織のメンバーであるが、いくつかのレジオンでは、市町村間共同組織の版図は未完にとどまっている。CUでも、CAでも、CCのメンバーでもないコミューンは、2014年までにその人口規模に応じた共同組織の形態に加盟することが妥当である。

提案5：2014年までに、コミューン自治組合組織 *syndicats de communes* の地域区分を合理化する。

[説明] 地方行政の職務機能 *le fonctionnement des administrations locales* を簡素化し、行政的審議執行レベルの数 *le nombre des échelons d'administration* を縮減する為に、2014年までに、すべてのSIVOMやSIVUは、その境界線が市町村共同組織のそれと一致するときは、後者の共同組織に吸収されるか、組合の境界線が、加盟市町村が参加しているコミューン共同組織の境界線と部分的にしか一致しない場合は、組合への加盟条件が厳密化されるよう提案される。

提案6：1995年2月4日法の意味における新しい《郷土圏》 *pays* を今後はつくらない。

[説明] 大半の《郷土圏》は、コミューン・グループ化の先駆的構造であった。《郷土圏》は、本質的に、その要請を満たされることになる。したがって、1995年2月4日法が規定していた意味において、新たな《郷土圏》の設立の禁止が提案さ

れる。

提案7：市町村議会の選挙と同時に、また同じ候補者リストにより、直接普通選挙制によって、固有の税源を有するEPCI審議機関の選挙制度を確立する。

〔説明〕市町村グループの大半は、事実上、それを成立せしめているコミューンに立ち代わって極めて広範な権限を行使している。しかしながら、これらの共同組織の審議機関は、専ら間接的な選出方式suffrage indirectによって理事会を選出している。地域の民主主義の領域を拡張することが提案される。すなわち、これらの審議機関のメンバーは、直接普通選挙で、市町村議会議員と同時に、かつ同じリストにおいて、選出されるべきである。その際、リストの先頭にある者たちは、市町村共同組織の理事会と自らのコミューンの議会に席を占め、リストの後に続くものは、自らの市町村の議会において専ら議席を有することになるであろう。各加盟コミューンが共同組織理事会にあって満足すべき状況において政治代表権を行使せしめるために、次のこと、すなわち、各コミューンは共同組織の理事会において少なくとも一人の代表を有するという点を可能にする措置を備えなければならない。これらすべてのことから、市町村間共同組織における執行委任職責は、委任職責兼任制限に関する法規制の領域に含まれなければならないということが、結論される。

提案8：2014年以降、11のメトロポールに関する法律を制定し、その他の市町村間共同組織は引き続き自主的にこの制度体制に変更し得るようにする。

〔説明〕

A/大都市圏域共同体les communautés urbainesが法律によって創設されたのは、1966年であった。これらの共同体の間でもっとも強力なものに、新規の推進力を与え、十分な力を有する人口密集地域agglomérationsを我が国に備えさせるため、法律により、2014年までに、メトロポールの最初の

グループを創設することが提案される（リオン、リール、マルセイユ、ボルドー、トゥルーズ、ナント、ニース、ストラズブール、ルーアン、トゥーロン、レンヌ）。更に、これらの共同体には、みずからが望めば、この法律によって課された諸条件を満たす市町村間共同組織が加入する資格を得るであろう。

B/かくの如く構成されたメトロポールは、特別の地方自治体となり、コミューン権限のあれこれのほかに、県に付与されている権限、とりわけその社会的権限を振るうことになる。

C/ [一方で場合により]メトロポール形成の為の [いくつかのコミューン] の基礎となったり、あるいは領域périmètreの範囲内に含まれる大都市圏域共同体や人口密集地域共同体の加盟コミューンは、「《都市》の法的地位」la qualité de 《villes》を有することが可能である。それは公法上の法人格であり、固有の権限と税制上の資源、公選の議会を備える。メトロポール議会は、都市の議会と同じリスト、同じ日程において選挙され、その方式は、本委員会によって同時に勧告されている他の選挙について既に記述されているものによる。

[他方での場合により]メトロポール形成の為の [いくつかのコミューン] の基礎となり、あるいは領域périmètreの範囲内にある大都市圏域共同体や人口密集地域共同体の加盟コミューンは、地方自治体の法的地位la qualité de collectivités localesを備えるかもしれない。そのことは、地方自治体相互の後見監督la tutelle d'une collectivité locale sur une autreを禁止している憲法第72条第5項の措置が改訂されることを意味するかも知れない。この仮定において、メトロポール議会は、既に記述した方式に従って、市町村議会と同じリスト、同じ日程において同様に選出されよう。

提案9：市町村間共同組織が自らの利益に即して、[加盟]市町村の統合への援助を展開することにより新しい形態の市町村コミューンへと自ら転身することを可能にする。

〔説明〕結局のところ、達成すべき目標は、市町

村間共同組織が完全な権限を有するコミューンに転換されるということである。このことは、フランスをして強力な、しかも数的に適切なコミューンを備えることを可能にする。この動きを強めるために、以下のことが提案される。統合の必要性がもっとも明らかな市町村間共同組織のために集中的な支援〔資金〕が用いられること、これらの援助の配分attributionに関する法令によって〔支援の〕期限が規定されるべきこと、統合の過程に入ることについてコミューンにおいてかくして同意された遅れを超えた場合は、これらの支援は凍結され、さらに漸次縮小される。

提案10：市町村間共同組織の執行役員定員の1/3が縮減される。

〔説明〕フランスは、地方執行部、とりわけ市町村間共同組織の執行部の数が過大なことにより特徴づけられる。その結果、時にほとんど正当化され得ない経常費支出des dépenses de fonctionnement〔人件費を含む組織経常費用〕が費消され、それとともに責任制の希薄化が生じている。かくして、市町村間共同組織執行役員定員の三分の一の削減が提案される。

提案11：市町村段階における一般的権限に関する条項（メトロポール圏域métropoles、市町村間共同組織に由来する新コミューンとその他のコミューン）を確定し、県とレジオンの権限を区分する。

〔説明〕地方自治体の個々のレベルの相互的な権限領域がひとたび規定されるや、以下のことが提案される。すなわち、県やレジオンは、交叉的財政措置の行き過ぎを制限する方向において、みずから法的に付与されている権限領域においてのみ介入し得る。反対に、住民ともっとも近く、またその要求にもっとも近い被選出者に対して、立法文書や規定によって決められていない場合にそのイニシアティブをとる権能を保証するために、現行の形態におけるコミューン、市町村間共同組織に由来する新しいコミューン、およびメト

ロポールは、帰属する自らの権能を超えて、一般的な一定の権限を行使するであろう。他方において、県は、コミューンの投資に関して協調する権限を維持するであろう。

提案12：地方自治体間の、地方自治体と国家間の権限配分を明瞭化する。

〔説明〕地方自治体間の権限の配分は、複数の、散在する法律条文から生じている。ここで提案されるのは、今立法期間の終了までにこれらの権限の一般的な改正に着手し、改正を推し進めることである。この一般的改訂は、複数の地方行政レベルの間において現状のまま分有されるべき権限と、地方自治体の唯一のカテゴリーに専ら帰属されるべきそれと、権限代表の対象たるべき権限とに区分することを可能にする。

提案13：公共政策の全般的な改革の機会において、分権化法のすべての〔否定的な〕帰結を除去せしめること。例えば、地方自治体の権限領域に介入する国家の分散化された役務そのものやそうした役務の一部は、除去されるべきである。

〔説明〕国家は、あの分権化の大法典〔ドゥフェール改革〕から四分の一世紀後になっても、自らの地域分散化された役務の組織に関して結論を依然として引き出せなかったし、数多くの「そっくりさん」de nombreux doublonsが未だに生き延びている。これらの「そっくりさん」〔二重行政の部局〕は、決定過程を複雑化し、〔経常運営費などの行政〕費用を加重せしめた。提案されているのは以下の通り。国家が地方自治体に専属する権限に関わる事項において干渉を続けたその度に、国家は、相当する地方分散化された役務そのもの、またはその一部を抹消すること。

提案14：地方公共支出の年度ごとの変化の目標を、国会における年度ごとの討論の枠組みにおいて、規定すること。

〔説明〕その重要性に鑑みて、遺憾なことに地方公共支出は誤解を受けたままにとどまり、予算方

針の討論の場合にのみ国会に披瀝されるに過ぎない。民主的討議の明晰さと地方行政管理の情報[透明化] l'information des gestionnaires locauxの為に、国会は各年においてこの点に関する討論を組織しなければならない。また、国会は、国会自身の統制下に、適切な部署により策定された地方財政管理におけるパフォーマンス指標および良好なる実践ガイドを提供されなければならない。地方自治体が、自らの支出の帰結に関してより^{せんめい}闡明にすることにより、我が国は、その欧州段階での関わりの整合性についてよりよく見つめることが出来るのである。

提案15：6年ごとに地方直接課税の土地課税基礎を改定し、それを見直し規定する。

[説明] 現行の直接税の土地課税評価基準les bases foncières des impôts directsは、1970年に決められたものである。以下が提案される。これらの基礎の改訂は、地方自治体の全体的な改革の一環をなすこと、この基礎は不動産市場を考慮した行政対象の賃貸価格によって決められること、[その際に] 法律は、納税者のためにその結果生じる負担の転換を枠付け、複数年にわたる負担の転換の振分け機構を実施し、6年ごとに再評価の自動的な手続きを確立する。

提案16：職業税の廃止を、経済活動への別の課税方式により集中的に補完し、[とくに新税は] 再評価された不動産価値les valeurs locatives foncière réévaluéesや企業の付加価値のうえに特に基礎付けられる。

[説明] 言明された職業税の廃止とその必要な補償—それは、地方自治体にとって概略220億ユーロの額にのぼる—とは、本委員会をして、企業と企業が基盤をおいている領域での自治体との間の税務負担上の絆が存続するよう望んでいることを再確認せしめるにいたった。相異なる可能なオプションを検討した結果、国税の分割とエネルギー消費税—それは同様に家計を直撃する—という考えは却下された。公共財政の改革の中立

性を確保するために、以下の点が提案された。このためには、土地課税の部分la part foncièreとは別に、再評価された企業の課税からなる80億ユーロの財源が必要となる。企業課税は、企業が獲得する付加価値税に比例して、全国的な段階において決められた上限を超えないように、課税比率が決定される。地方自治体の為に充当される残りは、予算の歳費や補償協定les conventions d'assuranceに課せられた補助税の如く、多様な直接税の移転という形態の下で財政補填される。

提案17：同一の課税査定対象une même assiette d'impositionへの重複課税les cumuls d'impôtsを制限すること。

[説明] 個別の行政主体として39,000な^ながしかのもの[地域の公共団体] quelque 39,000 entités distinctesがフランスでは、税を徴収する権能を有している。その結果、税制上の不透明性une opacité du système fiscalが生じ、地方民主主義の執行に害を及ぼしている。提案されているのは、余りにも多くの地方自治体が同一の課税対象への課税率を決める権限を有することがないようにすることである。その場合、個々の地方自治体のレベルには少なくとも一つの課税率を自由に決定する可能性を残しておく。委員会によって提案されている分担は、個々の地方自治体のカテゴリーによって表明されている支出額を考慮しつつ、この目標に接近することである。

提案18：2014年には、特別な地位規定を有する地方自治体、パリ、および、セヌ＝サン＝ドニ、ヴァル＝ド＝マルヌ、オ＝ド＝セヌ諸県からなる《グラン・パリ》Grand Parisを創出する。

[説明] パリ市とそれをとりまく《小さな王冠》petite couronneを形成する三つの県は、600万以上の住民を有している。この集合体の中では、公共政策を調整する必要性は明らかであるが、市町村間協同la coopération intercommunale [の制度化] はいまだかつて課せられたことはなかった。我が国の他の巨大都市化したゾーンに存在している大

都市圏域共同体communautés urbainesとは異なる様相を呈している。かくして、[グラン・パリという]新型の大規模メトロポールune grande métropole nouvelleの創成を可能ならしめるための提案は以下の通り。すなわち、2014年に、適切な公共的諮問に従って、消滅する県と改革提案の中でもっとも重要な役割をになう市町村間共同組織の権限と同様の権限を割りふられた、特殊な地方自治体を創設する。《グラン・パリ》の領域に含まれるコミューンは、自らの地方自治体たる資格を保持し、更に、当該の市町村議会の任命のために現行の普通選挙制度を保持する。《グラン・パリ》の議員は、現行の県の内部において分割されている選挙区の枠組みにおいて、多数派へのプライムをつけた比例代表による二回投票制のリスト型選挙で選ばれ、リストの最上位記載者たちはレジオン議会に議席を占め、それに次ぐ者たちは、《グラン・パリ》議会に席を占める。

提案19: コルシカ議会議員の任命にあたり、現行の任命方式に関する一定の措置を改訂する。

[説明] コルシカ議会の選挙は県議会のそれと区別されているが、多数派へのプライムやリストの維持および統合の諸条件に関する現行の法律による修正は、この議会の内部において多数与党を形成することを可能にする。

提案20: 海外県・レジオンにおいて、「単一議会」une assemblée uniqueを設置すること。

[説明] 唯一の地方自治体のみが同じく一定の領域を統治することを望んでいる本土で適用されている法規則とは違って、海外県les départements d'outre-merは、同時にレジオンの性格をも有する。そこから派生する不都合は、地域の民主主義の行使や経常費coût de fonctionnementに関して、多数に上る。これらの諸県が選挙民への諮問の後に、単一議会によって統治さるべきであることが提案される。

*

1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14,

15, 16, 17, 19および20の**提案**は、委員会の全会一致によって採択された。

提案3は、委員会の多数決により採択された。モロワMauroy, ヴァリーニVallini両氏は反対し、ヴェルポーVerpeaux氏は棄権した。

提案8の提案のAとC項は、委員会の全員一致により採択される。B項は委員会の多数決により決し、モロワ, ヴァリーニ, ジュリアールJulliard各氏は反対票を投じた。

提案11は、委員会の多数決により採択、モロワ, ヴァリーニ氏は反対票を投じ、ジュリアール, ヴェルポー, カザノヴァCasanova各氏は棄権した。

提案18は、委員会の多数決。モロワ, ヴァリーニ両氏は反対票を投じた。