

オランダ大統領政権下のフランス地方行政改革
---ジョスパン委員会報告における職責兼任制限を中心に---
Hollande Administration and its Local Reform in France
---- An interpretation on « Jospin Report » ----

岡村 茂
Shigeru OKAMURA

論文構成

はじめに：フランスにおける分権化改革

(1) 近現代史におけるフランス地域政治

- 1) 県制度の再確立へ
- 2) コミューン制度の確立

(2) 地方行政システムの持続

—地域と国政の場でのエリート層—

(3) 分権化改革の連続と現代史

- 1) いわゆる分権化改革第一幕の内容
- 2) 分権化改革「第二幕」の概要
- 3) 分権化改革の「第三幕」について

(4) オランダ政権の制度改革要綱

—いわゆるジョスパン報告—

- 1) 報告の位置づけ
- 2) 委員会討論を導いた理念とは何か?
- 3) 職責の兼任をいかに見るか
- 4) 大臣たちの兼任との決別
- 5) 国会議員の職責兼任を制限する
- 6) ジョスパン報告の小括

(5) オランダ政権後の政局

はじめに：フランスにおける分権化改革

フランスの地方自治への動きは跛行的であり、この錯綜した行路をたどることは容易ならぬ作業である。また、地方政治と国政との間に公選職責の兼任 *le cumul des mandats* を中心とする問題群 [中央と地方の諸組織を貫通する政治エリートの兼任現象] が検出できる。

こうした観点から本論では、まずは近年のオランダ政権に至る地方政治改革の流れを概観し、更に、本論後半においてオランダ政権が主として依拠した「ジョスパン報告」について、特にその公

選職責兼任の制限方策の提案についてやや詳しく報告・検討しておきたい。

(1) 近現代史におけるフランス地域政治

現代のフランスにおける地方行政組織は、おおまかに見て第三共和政において整備された制度に立脚している。

1871年にプロイセンとの戦争に敗れた第二共和政は第三共和政にかわり、西欧列強にふさわしい国家の体制、すなわち地域の行政体制と共和政体そのものを確立してゆく。大統領も国会議員によって選任される徹底した議会主権の体制確立であり(「代議士の共和国」、地方行政制度は県制度の確立と市町村の制度的な確定によって成し遂げられてゆく。この国の今日の地方政治感覚の基礎は、ほぼこの第三共和政以降にかたちづくられたと見てよいのではないかと。

1) 県制度の再確立へ

地方行政制度に着目しておく、第三共和政の政体は、大革命の遺産である県制度を近代化し、若干の自治的要素をそこに加味する。近代の県制度を確立したのは1871年8月10日法 *loi du 10 août 1871* による改革の結果であり、県制度 *le département* は二重のシステムからなる。第一に官選知事 *préfet* が各県に派遣され、執行権をにぎる。第二に、これに対して県民の声を反映する機関として県議会組織が確立される。

端的に言って、官選知事と県議会のコンビネーションによるシステムが固定されたわけである。執行権者の知事は政府内務省から「官選」される。これら知事は県知事職員団 *corps préfectoral* に所

属する高級官僚である。また、以下に述べる市町村首長は、地位上昇に伴って県議員としての公選職責を兼任することが多かった。かくて県議会の議長は地域の有力者として知事との協調を展開する。こうして、地方の民主主義は、代議制であり、かつまた一定の市民参加のシステムとして形成されてゆく⁽¹⁾。

2) コミュニの制度確立

第三共和政をになう政策当事者は、1884年4月5日法 *loi du 5 avril 1884* を公布し、住民にじかに接する地方行政組織の末端である *commune* [規模のいかんにかかわらず市町村は同じ法的地位を付与される] の制度確立が行われる。市町村庁 *mairie* は、二つの機能を有する。一方では、各 *commune* の長 [市町村長 *maire*] を市町村会の内部において選挙し、市町村の首長として執行責任を負わせる。他方では、市町村会は直接公選され、*commune* 住民の意思を一斉地方選挙において反映する。

政府(特に内務省)-県-市町村という体制が第三共和政のこの時期から 1980 年代初頭の第五共和政下に於けるミッテラン政権はじめまで続いていたことになる。実に驚くべき持続性である。第三共和政以降、ミッテラン=ドゥフェール改革(1982年以降)に至るまで、市町村は当然に「未成年」*mineur* 扱いされ、県の行政的な「後見監督」*tutelle* のもとに置かれる⁽²⁾。

こうして、大革命において強大な反革命勢力と外国の干渉をはね返すために作られた県制度は、パロワス [教区] を基礎に置いた市町村組織の近代的な整備とあいまって、地方行政制度を確立してゆく。強固な集権制度である。

更にこの流れは、国=内務省→県→市町村とい

う縦線の行政組織を、国政レベルの代議制度、特に国民議会への地方エリートの進出という別のシステムをも伴いつつ、定着させて行く。「周辺の諸権力」 *Pouvoirs Périphériques* は、組織社会学の観点から知事と地方有力者との合作、協力の形を問題視し、そこである種の「飼いならされたジャコバン主義」 *un jacobinisme apprivoisé* を見出す。これらの社会学的な表現は時の流行語にまでなつてゆく。フランスの地方政治-行政機構のありかたは、知事たる内務官僚と基本的に当該地域に地盤を有する名望家(県議会の議長や大 *commune* の首長ら) の合作の場となつてゆく⁽³⁾。

(2) 地方行政システムの持続

---地域と国政の場でのエリート層---

フランスの地方システムは、本来の意味の地方自治とはやや距離があり、むしろ地方行政組織として一般に意識されてゆく。英語世界における *local government* [地方政府] は、仏語の *gouvernement local* に相当するが、フランスでは一般の意識からして、このタームは理解不能とされている。大革命は地方の反革命の強固さから、集権体制=革命の擁護すなわちジャコビニズムこそが革命を擁護するのだとの意識を人々の中に固定した。フランス人にとって「地域」*le local* とは、*commune* をさす。小 *commune* への愛着は、「鐘つき堂の精神」 *esprit de clocher* と称され、今日では「偏狭な愛郷心」を象徴する。特殊的、個人的、利己的ないし地方的な利害を重視するパルティキュラリズム *particularisme* [[前向きに翻訳すれば] 自主独立・地方“自治”主義] は、フランス革命の中で一般意思 *volonté générale* に背反する傾向として、非難され退けられる。

ジャコビニズムのとりわけて重要な担い手は県

en France のデータによつた。

⁽³⁾この点について解明した先駆的な著作は、以下のとおり。Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : Bureaucrates et notables dans le système politique français*, édition du Seuil, Paris, 1976.

⁽¹⁾Michel Raséra, *La démocratie locale*, L.G.D.J, 2002 を参照。

⁽²⁾フランス政府広報局 La documentation française が提供している www.vie-publique.fr に掲載のとりまとめやフランス語版 Wikipédia [fr.wikipedia.org] における *Décentralisation*

制度である。現在においても県は地方制度の根幹であり、改革においても権限強化を行いこそすれ、廃絶や統合など問題にならなかった。県議会議員やさらに県議会議長と国会議員の兼職者が強固な砦として県組織の解消とか県の数的な減少などに反対する政治勢力として指摘しうる⁽⁴⁾。

ル・リデック氏による、「県は不沈艦ではない、第二幕がたとえ県を補強したとしても…」というインタビュー記事は極めて精彩にみちたもの。

その一部を引いておこう。

「… [アタリ報告によって] 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が、その帰結について憂慮する根拠を持つようになった。県知事職員団 *le corps préfectoral*、内務省 *le Ministère de l'Intérieur*、および他の行政組織は、根本的に県制度に由来している。なぜならば、これらの組織は、県という基盤の上に歴史的に構築されたからである。県は、また、すべてのわが政治代表制度によって立つ本質的な選挙上の一区画でもある。県議会の委任職責 [公選議席] の保持者は、この理由によって、レジオン議会議席の保持者よりも、議会制という城郭の内部において *au sein des enceintes parlementaires* 多数を占め、より強力なのである。それは特にコミューンと県議会の伝統的な擁護者たる元老院 *Sénat* において顕著である。法案が国民議会や元老院での討議に付されるたびに、県議会の議長達は、ほとんどの場合、仲間の誰かが法案報告者に任命されるよう、画策調整した。このやり方は、しばしば有効だった。総じて述べれば、県はしたがって、同時に、地域自治体 *une collectivité territoriale* であり、国家のアクション

の基盤をなす区画であり、我が国の主要な選挙区割りなのである。県議会に関わること [県議会議員たること] は、議会人の主要部分、とくに、元老院議員や県に配分された行政の主要部分を統合するところの真の政治的連合 *une véritable coalition* を作動させることになる。要するに、すべての「行政制度上の既得権益」 *rentes institutionnelles* の所有者は、「現状維持」 *le statu quo* を擁護する傾向性を有する。それはさげられないし、このことは、歴史的な遺産から派生しているのである⁽⁵⁾」

早くも第三共和政のもとでコミューン[特に県下の主要都市]に拠点を置く医師、弁護士、教師など地方の名望家は、市町村会議員・市町村首長・県議会議員ならびに同議長の職責などを歴任し、かくして、国民議会議員や元老院議員に選出されることになる。国政はこうして地方政治の場まで連結され、有力者の地元は、「兼職の威力」により、行政システムよりもすばやく地域の利害を国政の法案策定の場に反映する。いわば「立ち会い政治」がここに成立することになる。第四共和制下に国民議会議員であったミシェル・ドゥブレ *Michel Debré* [ド・ゴールの側近として後の第五共和政憲法の起草者、首相など歴任] は、こうした「国政の地方政治化」すなわち、代議士達が、事実上の出身地のエージェントと化している有り様に厳しい目を向けていた。

第四共和政は植民地への独立権付与など戦後処理につまずき、ド・ゴール将軍の再登場となる。第五共和政において大臣と立法機関である国民議会および元老院の議員職務とは憲法規定により兼

(4) 県の解消をはっきり打ち出したのはアタリ報告である。Jacques Attali, *300 décisions pour changer la France : Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, 2003. その政策要綱の柱として、第260項目に「県段階の [行政組織] を10年のうちに解消する」との文言を見出しうる。こうしたアタリ報告の結論はサルコジ大統領政権を驚愕せしめる。当該大統領政権の二期連続維持を挫折さ

せた要因のひとつにもなっているのだろう。併せて、岡村茂「サルコジ大統領政権下のフランス地方政治改革」、『地域創成研究年報』第6号、2011年。p. 90以下。

(5) Patrick Le Lidec: «Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé...» in *Pouvoirs Locaux*, N°75 IV/2007, pp. 115-119.

任不能となる⁽⁶⁾。議会の会期も限定され、議会主権の原則は大統領親政の原理に置き換えられる。政府首班は大統領の任命によるので、第三・第四共和政のもとにおける倒閣運動の激しさによる内閣の短命ぶり、政情の不安定化、別言すれば、大臣職をターゲットとする議員による猟官運動への対抗策であったことは明らかである。ドゥブレの政治生活での教訓が部分的ながら権力分立原理の厳格な適用としていかされた。しかし、水漏れはすすむ。

国政と地方における公選職責を束ねた名望家が、一方で国政の代議制立法機関における議員であり、他方で市町村長や県会の議長であることにより、地方の利害はすばやく国政の場に反映され、国政の行政指針は迅速に地方当局の理解するところとなる。しかし、ここには、開拓時代のアメリカのタウン行政などがもっていた色濃い地方住民の自治・自主的な地方組織の運営という側面 [連邦と地方の権力分立を含意] は、フランスでは、国家の力、具体的には官選知事によってしっかりと規制され、枠付けされてしまった。トクヴィルの指摘が改めて想起される所以である。彼は言う。「しかしながら、コミューンに於てこそ自由なる人民の力が存する。コミューン制度は、科学における小学校の如き位置を自由 [体制] において占めている。…コミューン制度をもたない国民 *une nation* は、自由なる政体をたまたま手にすることがあるかも知れぬが、自由な精神を手にすることはない⁽⁷⁾。」[下線は引用者] トクヴィルの言葉は、現代のフランス地方政治への批判としても成り立つのである。

フランス的特殊性は、現代にまで持続する。特

に現代政治においてこの国が EU の主導的大国の一員としてふるまおうとすると、一定の「国際化」への乗り遅れと理解されかねない状況が露呈される。地方執行職の兼任などの多忙化による国政議会や欧州議会での欠席の常態化 *absentéisme* は、国際的な視線にさらされる。欧州議会や国際的関心の的であったマーストリヒト条約批准の国民議会本会議場の映像など、早くから好ましからざる現象としてより広く注目され、それ故、後述する法規制の対象となって当然であったろう。さらに国民議会において特に顕著だと言われている本会議や委員会への欠席常態化は、いまだに徹底的な是正が遅れており、長期にわたる現代フランス政治の課題となっているものと指摘できる⁽⁸⁾。

また、小規模の市町村の数的な膨大さは EU 加盟諸国からも異常な状態としてみつめられている。もはや「フランス的例外」 *l'exceptionnalité française* と決め込んで暢気に構えているわけには行かない。やや古い情報になるが、EU 諸国のコミューン [市町村] 数の 47% をフランスのコミューンが占めている。この基本傾向は今日もなお変わっていないものと考えられる⁽⁹⁾。

第三共和政から第四共和政、ド・ゴール=ドゥブレの制度設計に始まる第五共和政の体制下においてまで [差し当たりヴィシー期の問題をここでは除いておく]、この行政的システムは維持されてゆく。ほぼ 100 年にわたって、フランスは政府=知事の支配する県制度のもとに 36000 を超える膨大な数のコミューンを抱えた欧州でも例外的な地方制度を保持し、革命の遺産である県制度を維持してきた。ド・ゴールの第五共和政の政治舞台からのリタイアも実は地方改革、レジオンと元老院

(6) Michel Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », in *Revue française de science politique*, n°1, 1955, pp.21-48、併せて、岡村茂「フランスにおける分権化改革《第二幕》と公選職兼任現象---地域民主主義研究のために---」『地域創成研究年報』第1号(2005年9月)特に pp. 16-17 を参照。

(7) Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique I*, Flammarion, 1981, p. 123.

(8) Yves Mény « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? » in *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 129-136.

(9) データは以下の論文に掲載。Jacques Ziller, « Fragmentation/ Participation : Quelle bonne dimension ? », in *Pouvoirs*, n° 95, 2000.

の改革を抱き合わせたレフェレンダムでの敗北(1969年)を契機にするものであった⁽¹⁰⁾。

70年代初頭からフランス社会党PSの再建の動きが活発となり、ミッテランを左翼統一候補として擁立しようとする政治の流れとともに、共同政府綱領の策定がフランス社会党と共産党との間で急速に進展する。

(3) 分権化改革の連続と現代史

これまでの分権化改革は、通常三つのエポックに分けられる。ただし、この三幕の分類はシラク政権下のジョスパン左翼内閣 [いわゆる保革共存政権] による様々な改革を視野から逃しており、必ずしも精密なものではない。あくまでも目処としての画期的設定である。

1) いわゆる分権化改革「第一幕」の内容

フランスの社会党と共産党などは戦略的に大統領政権の勝利をめざして『共同政府綱領』の策定につとめ、特に「分権化改革」が新たな政策的な中心課題として提起された。現代史のエポックとして特記されるべきことだろう⁽¹¹⁾。

やや遅れて、政府主導によってオリヴィエ・ギシャール Olivier Guichard 主宰の大部の報告書『共に生きる⁽¹²⁾』が1976年に公刊される。左右を問わず分権化改革、レジオン化の広い視野を示すことによって今日でも重視されている分権化改革の里程標をなしている。こうしてミッテランの大統領選挙での当選を期に開始された1982-1983

年の分権化改革は、共同政府綱領とギシャール報告とを重要な準拠としたのである。ミッテラン大統領政権による分権化改革は、長期の政策的な蓄積に支えられるとともに、特に1977年の政治的な新しい文脈にも応えるものであった。このとき行われた市町村議会の一斉選挙は、新たな政治的世代を選びだし、新生社会党を政界の前面におし出した。

1981年のミッテラン大統領政権の成立にともない、ピエール・モロワ Pierre Mauroy 首相のもとで左翼政府が組織され、社会党の古参であるガストン・ドゥフェール Gaston Defferre (代議士、マルセイユ市長を兼任) が内務相に起用された。1982年3月2日にモロワ政府によって公布されたいわゆるドゥフェール法は、一般にミッテラン=ドゥフェール改革と称される大規模な改革の始まりを画する。この改革は大規模なものだった(40の法律、300のデクレ [政令] が制定される)。《7年任期における大事業》*la grande affaire du septennat* というモロワの表現は時の言葉となる⁽¹³⁾。

その概要は以下の通りである。

(1) 従来は当然のこととして、知事によって行使されてきた「事前の」行政の後見監督権 *la tutelle administrative a priori* は廃止され、「事後における」監察 *un contrôle de légalité a posteriori* により置き換えられる。行使される監査権限は、当該領域における行政裁判所とレジオン会計院の双方に法的に適切に分担される。

⁽¹⁰⁾ 1969年のレフェレンダム法案はさしあたり以下を参照。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.

⁽¹¹⁾ *Programme commun de gouvernement du parti communiste et du parti socialiste*, éditions sociales, 1972.

⁽¹²⁾ *Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, I et II*, La documentation française, 1976. なお、報告責任者のOlivier Guichard (1920-2004) は

当時、国民議会議員、ド・ゴール、ポンピドゥ、ジスカール・デスタン各大統領のもとで閣僚を歴任、県議会議員 (Pays de la Loire 県) であり、ラ・ボール市長 [maire de La Baule] を兼任。なお、この間の関連する重要な報告や政策綱領類は、一括して以下の拙論を参照されたい。

「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——」『地域創成研究年報』第6号、2011年3月刊、特に末尾の「研究のためのノート、主要分権化改革関連文獻および報告書」pp. 123-124。

⁽¹³⁾ Michel Raséra, *La démocratie locale*, L.G.D.J, 2002, p.6.

(2) 知事から県議会議長に県の執行権限を移管する。

(3) レジオンを従来の総合開発の便宜的な区画から自治権を有する地方自治体に昇格せしめる。

(4) ドゥフェール法について、1983年1月7日法および1983年7月22日法は、国家と地方自治体との間に権限を再分配し、資源の移転を実行する。

(5) これらの諸法規は、ド・ゴール将軍の果たせなかったレジオン化改革 *la régionalisation* を引き継ぐものであった。

2) 分権化改革「第二幕」の概要

ジャック・シラク大統領政権下において、ジャン＝ピエール・ラファラン *Jean-Pierre Raffarin*⁽¹⁴⁾政府の指揮下に2003年から2004年にかけて採択された「フランス地方自治体」に関する一連の改革を、分権化改革第二幕と称する。これらの改革は、1982-83年のいわゆる分権化改革第一幕以来票決され、かつ自治体の自治権を強化してきた種々の法規を手直ししようとしたものである。

第二幕の作業は2002年から2004年にかけて行われる。政権は「フランス共和国の分権化された組織に関する2003年3月28日改憲法案」を提出した。

これらの法律は以下の点を規定している。

(1) 地方自治体 *collectivités territoriales* たるコミューン・県・レジオンは、財政的な自治権 *l'autonomie financière* を有するという原則。

(2) 憲法典にレジオン「*région*」や分権化「*décentralisation*」などの文言を付加することで

改憲法案は、2003年3月17日の両院合同会議 *Congrès* で承認された。憲法第一条がとりわけ手直しされた。条文の抄訳は以下の通り。「第一条：フランスは不可分の、非宗教的、民主的かつ社会的な共和国である。フランスは出自、人種または

宗教上の差別なく全ての市民に法の前の平等を保障する。フランスは、あらゆる信条を尊重する。

その組織は分権化される。以下略 分権化された組織による共和国との規定が、憲法上の承認を得たのであった。[条文下線は引用者]

(3) 具体的には、2004-2005年にかけて三つのあらたな権限をレジオンに移転させた。リセの教員以外の人員管理、職業訓練の全体、レジオン鉄道輸送機関の組織化、地方的な決定事項に関するレフェレンダムや請願権の付与などである。

3) 分権化改革の「第三幕」について

大統領選挙のキャンペーンの中で、フランソワ・オランド候補 *François Hollande* は、2013年をめぐりに、分権化の公的アクションに踏み出すことを公約。特に、*un acte de contractualisation* 政府行動の契約化を政権下に実施するとした。政府は2013年1月に当該案件に関する報告書を受領した。

分権化改革「第三幕」*Acte III de la décentralisation* とは、一期だけに終わったオランド大統領政権下に行われた分権化の若干の手直しをさす。オランド大統領の指導下に制定された一連のフランス地方自治体にかかわる諸改革は、ニコラ・サルコジ大統領の任期中に採択された同分野の一部改革とも重なる。かくて、第三幕は極めて簡単に言って、自治体および市町村間協力組織の選挙方式の改革、自治体の任務の明瞭化、市町村間協力組織の地域区分、およびレジオン領域の再分割を内容とする。全体として比較的事務的で地味な改革の連続である。

2012年の10月に早くもオランド大統領は、分権化改革の方針は1982年に開始された分権化改革のロジックの上にあるにせよ、2004年の8月13日法とは異なり、単なる国家の権限を自治体に移管する法律ではない。また、2010年12月16日法に規定されているような地方自治体の権限の単一

て活躍。

⁽¹⁴⁾ シラク大統領体制下で2002-05年首相、上院議員、欧州議会議員、レジオン議会議員などとし

の形式への特化でもない。今回の改革は、地方自治体に依拠し、その権限行使の内容を鮮明にすることによって、国政であろうと地方レベルであろうと、「公権力の効率性」を強化し、公共サービスの質を改善することをめざしていると、している⁽¹⁵⁾。

我々の目を引くのは何といても最後に挙げている、レジオンの組み換えという点である。レジオンは複数の県を束ねるかたちで、1982年に地方自治体のひとつにとり入れられたが、2003年には憲法上での正統性を付与された。

曲折はあったが、最終的に、オランド大統領は、2014年5月6日に同年1月に表明した地方自治体改革を加速させることを表明。はじめて、レジオンの総数を11または12に削減し、県の解消をも考慮していると明らかにした。

レジオンはかくて2016年には、フランス本土において13に削減され、海外では5つとされた。ミッテラン改革によって、27のレジオンが設置されていた状況に比して顕著な変化である。

恒常的に36000余りあった市町村 commune も現

在では1000程度の削減を見ている。27のレジオンが実に18[本土はコルシカを入れて13、海外で5つに]に削減されたことと共に、大きな変化である[La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République(Loi NOTRe)]。

しかし、依然として手をつけられていないのは県制度であった。県の特権性は上に引いたル・リデック氏の分析の通りである。ただし、オランダ政権は県の廃止を突然打ち出したジャック・アタリの主張をうけて、県の廃止をも打ち出す構えであった。この点については早速、元老院によって改憲事項に相当するとのクレームがつき、政権側も慎重姿勢に変わっていった⁽¹⁶⁾。

すったもんだの揚げ句ではあるが、市町村総数も引き続き減少の傾向にある。市町村合併は現政権にまで続く傾向になりつつある。しかし、依然として、欧州全体の半分近くのコミュン数をフランスが占めていることは、市町村の実効的な再編成の観点から注意を要するであろう。しかし、ここでは詳述できないが、フランス地方自治体の

(15) 大統領の発言は、元老院での討論集会でのもの。Les États généraux de la démocratie territoriale, <http://www.senat.fr/>, 2012より。併せて以下を参照。

Agir ensemble ? 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'État et les collectivités, janvier 2013. [国家と自治体間の行政的契約化のための研究報告書。引用は電子版による]

(16) ヴァルス首相(当時)の施政方針演説は以下を参照。*Discours de politique générale, Vérité – Efficacité – Confiance* : Manuel Valls, Premier ministre, Mardi 8 avril 2014, pp. 10-11. (引用は電子版、首相府のサイトより)「わたしは、党派的な亀裂を乗り越えうる四つの主要な改革を提起する」として、ヴァルス首相(当時)は概略以下のごとく演説する。

- ・1) レジオンの数的な半減。
- ・2) 市町村間協同組織 intercommunalité の区画を全国的に調整すること。
- ・3) 自治体の権限条項の整理。
- ・4) 更に以下の県の廃止発言が物議を醸した。「最後に私の目的は、県議会の将来に関する討論に参加することにある。私は皆さんに、2021年をめどに廃止することを提案する。私は、この変革の豊かな内容を理解している。我が諸県と田園の領域の中で現存している豊かさの感覚 sentiment d'abandon にとりわけて応えなければならないだろう。この変革は、被選出者達と市民とが結束しているこの国において深刻な論議への機会を与えるだろう。しかし、いまこそこの意図は具体的な公的行動 actes へとふみこまれるべき時である。」
- ・5) 最後に首相は国家の役割・地域におけるプレゼンスの意義を強調した。

大変貌の兆しかも知れない。

権限の一部変更については別としても、変更されなかったのは県の管轄領域である。県は不動の立場を守った。くり返すが、県のいわば特権性は今後の争点の一部になってゆくだろう。

(4) オランダ政権の制度改革要綱

---いわゆるジョスパン報告---

フランス歴代の大統領政権はますます組織的な取り組みを有権者に示そうと努めているように見える。委員会における緻密な報告書の作成を有識者にもとめ、与党は、法案と議会報告書を策定し、国民議会と元老院は[本論では簡単に「下院」、「上院」とする場合もある]それぞれ審議を行い、最終的に法律として上程・可決してゆく。政策路線はその時々に変動することはあっても、まとまった政策案は市民の手に残る。しかも電子版の普及で公的な報告書などはより身近な存在になった。これらの報告書に込められた調査と論点は、やや皮肉な言い方かもしれないが、為政者が去った後でも貴重な行政・立法上における市民の知恵の結晶として残る。オランダ大統領は、2012年に当選し、2017年に任期を終え退陣した。この間に、い

くつかの報告書や選挙公約を今日に残している(17)。

1) 報告の位置づけ

選挙公約以下の報告書は註記の通りである。しかし、オランダ大統領政権の主要な政治的綱領はむしろ別に用意されていた。そもそも第五共和制の大統領は当初7年任期であったが、シラク大統領の第二期以降は、国民投票によりその任期は5年に短縮されている[septennat から quinquennat へ]。実務的観点からして、5年任期は当選後の歓喜がさめてみると実感的には意外にも短いではなかろうか。連続当選が前提だとすることは、サルコジ政権の短命ぶりを見れば明らかに楽観的過ぎる。オランダ政権はそうした読みからシンプルな政治制度 institutions の手直しを先行させたのではないかと考えられる。

原題を訳せば、『あらたな民主主義のために：政治生活の革新と道徳律のための委員会』である(以下引用は電子版による)。また、委員会報告の取りまとめの任にあたったのは、元首相のリオネル・ジョスパン氏である。したがって、ここでは「ジ

(17) ・選挙公約の全体は以下のタイトルで電子版にもなっている。François Hollande, *Le Changement, c'est maintenant, Mes 60 engagements pour la France*, 2012.

・中央-地方関係の新たな構築=契約化については以下の研究報告がある。*Agir ensemble ? 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'État et les collectivités*, par Maëlle Daniaud et als, Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement : Documentation française, janvier 2013.

・2014 から 2015 年にかけては国民議会の委員会で大規模な討論が行われ、その成果は以下の報告書にまとめられた。*Refaire la démocratie, Rapport n° 3100*, XIVe Législature, Groupe de

Travail sur l'avenir des Institutions, présenté par MM. Claude Bartolone et Michel Winock/ Co-Présidents, Assemblée Nationale

・ちなみに、これらに先行する社会党系の報告書は、シラク政権下に保革共存政権でジョスパン首相(当時)の要請の下に編纂された政策文書、いわゆるモロワ報告『地方公共アクションを再構築する』(Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, La documentation française, octobre 2000.)である。報告書は特に、「近隣の民主主義」« la démocratie de proximité »の概念を提起し、地域の民主主義強化の方向性を示唆した。しかし肝心の la loi du 27 février 2002 は、混成であり地域の民主主義強化の方途を明確に示しえなかった(参照: Michel Raséra, *La démocratie locale*, L.G.D.J, 2002, p. 9.)

ョスパン報告」と簡略に称しておこう⁽¹⁸⁾。

2) 委員会討論を導いた理念とは何か?

さて、当該のジョスパン報告の導入部において全体を貫く基本的なスタンスが示される。

「共和政体 *La République* は、基本的な集团的価値意識の総体 *un ensemble de valeurs collectives fondamentales* の上にすえられ、みずからの国家制度 *institutions* に対する市民自身の信頼性のうえにすえられている。故に、共和国は、社会の新しい要請を考慮に入れなければならない。社会契約が「市民の多数から」疑問視されることを防ぐためであり、市民が民主主義的生活に背を向けることを避けるためである。」

委員会報告は極めて強い危機感を表明する。我が国の民主体制は、「一連の信任の危機 *une crise de confiance* を経験しつつある」と。危機は、経済的な諸困難により [1]、かつまた、公共アクションのある種の無力さからうまれる失望感情によって [2]、重大化せざるを得ない。危機は最終的に、「正統性の危機」*une crise de légitimité* として立ち現れる。特に公選職務へのアクセスについては、市民達は、選挙の諸方式が対等な討論と正しい代表選出制度を可能ならしめるべきものであると、なお強く期待している。…

「市民は、… [現に] 衡平でありかつ衡平であるべきだと願い、一般利益が自らの唯一の指針たるべきであると信じている。」かくて、国家元首 [オランド大統領] は、みずからの希望を委員長にあてた書簡において表明し、公共政策の新しい領域を次の五つの限定された諸問題に集中して検討することを求めた。(以上 p. 3)

大統領の諮問は次の五つの点にまとめられる。

要点を記しておこう。

第一に、委員会により大統領選挙戦の最良の展開の条件を規定するという展望をもった諸提案をおこなうという任務である。候補者の推薦システム、選挙キャンペーンの財務規則、オーディオ・ヴィジュアル・メディアへの候補者のアクセス、さらに、選挙日程についてである。

第二に、国民議会議員および元老院議員の選挙に適用される公選方式の差し迫った改革の諸方策を検討すること。それは、特に思想と見解の種々の潮流の多様性を反映する最良の政治代表選出を確保し、男性と女性とのあいだのパリテ [均衡] を強化するためであると、としている。

第三に、共和国大統領はさらに委員会が地方執行職の遂行と、閣僚職務または国会議員職責との兼任 *le cumul* を回避しうる提案を定式化するように求めた。

第四に、大統領は、国家元首の司法的な身分規定を改善させる機会についての報告を求めた。

第五に、最終的に、委員会は、議会や政府閣僚にとって、国家のある種の上級職資格保持者による、公共生活に於ける倫理性的の確立と利益相反防止の方途について、諮問された。

委員会の諮問のうち、第三の問題が本論の関心からして最も重要であり、長年のフランス政界の課題でもあったので、ここでは重点的に検討に付することにする。

まず、「**職責兼任**」*le cumul des mandats* とは何か。我々はまずフランスで編まれた『憲法辞典』の定義から引いておこう。それはフランスにおける「政治エリート」の生成過程の一定のメカニズムだと簡潔に定義されている⁽¹⁹⁾。

例えば、国民議会議員 [代議士] =市町村首長

⁽¹⁸⁾ *Pour un renouveau démocratique*, (« Rapport Jospin »), Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, La Documentation française, 26/11/2012. 本資料は、DF ホーム・ページより取得した。ページ数等も電子版に従った。なお、収録されているオランド大統領からジョスパン元首相への書簡は、2012年7月16日付けとある。

⁽¹⁹⁾ *Le cumul des mandats* とは、「政治的エリート」の生成過程にかかわる一定のメカニズムである。巨視的に見て、以下の理論的な内容を有する。
a. 立法上、執行上、むしろ司法的な委任職責の兼任。この水平的兼任 *cumul horizontal* は、「権力の分立」や「兼職禁止」*incompatibilités* の問題に

député-maire だとか、元老院議員=市町村首長 sénateur-maire といった兼任形態をイメージすると問題の本質に近い感覚を得られるだろう⁽²⁰⁾。

なお、本委員会に対しては、Web による「寄付行為」が、委員会に向けて広く行われた。文書中心のこれまでの諮問委員会などのあり方からすると、極めて斬新な開かれた態様を示している。本委員会の開催時期は、2012年7月25日から10月30日までであり、15回の検討会議がもたれた。14名の人士がこの委員会を構成し、各氏は政界、大学教員、公務員、裁判官出身者である。委員会は非公開であった。

「委員会は[単なる]批判的な分析には煩わされないようにし、単なる願望の形成にも関心をもちなかつた。委員会は、反対に、既に形作られた多くの報告書[労作]を考慮した上で、委員会の有するエネルギーの最良の部分をして、実効性を有する諸提案およびその実現のための諸条件に捧げられるべきだと考えた。」こうした言明は、委員会が高度に実用主義的な発想によって結論に至ったことを示している。

委員会の理念のあり方については以下のごとく述べられている。

「委員会はその論点 *propos* の中核に市民の概念をおいた。委員会の諸提案は、市民達の諸要求

はね返って行く。b. 時間的な公選委任職責の積み重ね。この *cumul* は、「エリート」の循環または彼らが長期にわたって権力の座に就くことにかかわる。c. 相異なる複数の地域段階にまたがる複数の公選委任職責の同時的な行使、この垂直的委任職責 *cumul vertical* は、フランス政治文化のひとつの特殊性を示す。何となれば、[この政治手法は]他の西欧民主制のほとんどにおいて、不法であるかほとんど認められていないからだ。この兼任形態は、従って、政治的リクルートの選択的な性格を強化するために、他のふたつの兼任の形態と混合させられている。この垂直的な兼職は、フランスにおいて極めて一般化しているため

に応え、かれらの間における信頼関係と公共的責任を強化するということ以外の存在理由を事実上有していない」、と。

こうして、委員会は、簡略に兼任問題についてそのゴールを述べている。

すなわち、政府閣僚と国会議員が自らに付託された職務に完全に奉職しうするために、委任職責の兼任を厳密に制限することである *limiter strictement le cumul des mandats*、と、述べている。[下線は引用者]

同時に委員会は釘を刺すことも忘れていない。

「より一般的に、委員会が意識するところは、委員会提案の諸改革は、公共生活の革新が社会全体の事業である場合にのみ真の射程目標 *de véritable portée* をもちうるという点にある」、と。

(以上、p. 6)

3) 職責の兼任をいかに見るか。

委員会は、兼任問題の冒頭に、「職責の兼任という実践との決別」という挑戦的な表題を付している。ジョスパン委員会は指摘する。

委任職責の兼任 *le cumule des mandats* という問題は、市民と被選出者との間の誤解を凝縮する内容のものである。この問題はすでにフランス政治社会のシンボルとなっている。「委任職責の兼任」は、被選出者にとって、危機に立つ国への献身と

に、政治的《ゲームの暗黙の規則》のひとつにさえなっている。文化的強制の効果は、党派の如何にかかわらず政治的キャリアーの全てにおいて生じている。」ベッカー=ルクレール執筆の項目より。「*cumul des mandats*」 par Jeanne Bequart-Leclercq, in sous la direction de Olivier Duhamel et Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, 1992, pp. 259-261.

⁽²⁰⁾先走ることになるかも知れないが、Baptiste Boutier による *Libération* 紙の記事「*cumul des mandats : c'est la fin du député-maire*」(2017年3月31日付け)は鋭く本質をついている。兼職の可能な範囲を示すソフトウェアまで添付されている。本論末尾にも若干の引用を付しておく。

共和政原理への忠誠を判断する価値基準とさえない、と。

この問題は、「公共生活の革新にとって本質的な政策課題となっている。」[1] 国会 *Parlement* は法案の票決、政府のアクションの統制、公共生活の評価という三つの任務を完全に遂行するよう求められている。また、[2]「政府閣僚は *la Nation* 国家の政策路線と行政の方針とをふくむ重大な任務に対して全面的に献身する」ことが前提で任命されている。[3] 地方被選出者[市町村議会議員、県議会議員、レジオン議会議員やそこから選出される各行政段階の執行責任者]がになっている責任は、国政の付属物だとは最早みなしえない。[4]「地方でも国政レベルでも、政治的人士の大胆な更新、議会への女性達への一層の開放」が併せて必要だと強調されている。

こうして重要な観点が付与される。

「委任職責の兼任の改革は、政治生活の革新を掲げる全ての政策の試金石」である、と。

かくて、委員会は二つの重要な提案を定式化する。第一は、国家の役務への大臣の全面的な関与を保証すること、第二に、国会議員の委任職責を厳格に制限することの二点である。

4) 大臣たちの兼任との決別

第一の論点から見てみよう。

「国家役務への大臣の全面的な関与を確保する」との項目で、大臣サービスのより厳格なあり方が追求されている。

第五共和政の憲法起草者は、第三・第四共和政の議会主権論に対して、大統領親政を制度化することに注力した。特に閣僚になった者に対しては、

第 23 条において政府構成員として国会議員への兼任が禁じられている。議院内閣制との差異が明らかに出ている。しかし、問題はその他の地方自治の領域での大臣職との兼任である。従来のフランスでの研究文献は比較的この点における論述が弱い。報告書はいわばグレイゾーンに放置されてきた領域に果敢に踏み込んでいる。

ジョスパン報告は指摘する。「フランスでは今日、いかなる措置も一人の大臣による地方職務の行使を制約していない。地方責任職務とは、執行職務と審議議会[レジオン、県、市町村の各議会]への直接的参加が問題となる。憲法第 23 条は、《あらゆる国会職責の行使 *l'exercice de tout mandat parlementaire*》を禁じているが、特定の地方委任職責 *un mandat local* とのいかなる兼職禁止 *incompatibilité* をも定義していない⁽²¹⁾。」

確かに法的にいて、第 23 条の規定には隙がある。ジョスパン報告は指摘する。「ひとりの大臣は、従って、単一の、あるいはむしろ複数の地方審議議会の議員たりうるし、市町村間協同組織による公共施設法人の内部での代表たりうるし、この組織において執行職務[複数]を行使しうる。大臣が服する唯一の規制は、地方被選出者に適応されうる普通法による制限のみである。」

「なるほど、政府の長が自らの大臣等に《模範的な品行 *bonne conduite*》の尊重を課し、かれら自らの国家の職務に全面的に献身するために、地方執行職務の行使を辞退するよう要請することはありうる」[ジョスパン氏がシラク大統領の下に組織した政府(1999年)の通達が知られている。大臣が他の職務を兼任しないようにとの通達が政府内部において行われていた⁽²²⁾。]

(21)この点、やや報告書の引用は簡単すぎるので、憲法第 23 条第一項の邦訳を全文示しておこう。

「第 23 条 政府構成員の職務は、国会議員の全ての任務[本論では「職責」と訳している]、国家的性質をもつ職能代表のあらゆる職務およびすべての公職またはすべての職業活動の行使とは兼職できない。」和訳は、以下による。『フランス憲

法史集成』中村義孝編訳、法律文化社、2003年(p. 223)。

(22)実例として、以下を参照。第一期のシラク大統領任期の後半において左翼は国民議会選挙で勝利を収めた。社会党のジョスパン氏を首班とする政府は、次の大統領選挙をにらんで新しい施策

さらにこの問題についての国際的な反応の一端を見ておこう。NYTimes 記者によるサルコジ政権当時の現地報告は、閣僚たちの大慌ての選挙対応をなまなましく示している。国会議員の信任を得たものが、大臣専任の任を帯びる。だから、政治家の信任と大臣職への就任は裏腹となる関係である。しかし、ダメなら大都市の「市長」を次は狙えばいいサという政治エリートのどたばたぶりをこの記事は示す。フランス的な特殊性とは無縁のアングロ・サクソン系の政治評論は辛辣であり、かつ「常識的」である⁽²³⁾。

リード部分は以下の通り：「3月に予定される市町村選挙において、ニコラ・サルコジの内閣は、その2/3である33名が《part-time》の政治家と化し、次期選挙では、市長 mayors か助役 deputy mayors の職を希望しているという。」中略、…以下本文

「地盤と接触を保つのが大臣への道だ」とベルトラン労働大臣は言う。氏は、フランス北東部の町サン・クアンタンの助役 deputy mayor of St.-Quentin を希望している。「投票をただ見ているだけよりもうんとマシ」だという」

「奇妙なフランスの、“委任職責の重複” accumulation of mandates とよばれる方式では、政府閣僚は公選役職のひとつ以上のものを保持することが許されている。大臣兼市町村長 minister-mayor は、ジャック・シラク Jacques Chirac の大統領時代に見かけ上は除去された（シラク氏がかつて首相とパリ市長を兼務していたが）。しかし、与党政府の影響力を拡大するためにサルコジ氏によって公然と再生させられた。」…「大臣-市町村長という政治的实践 the minister-mayor practice

を次々に打ち出す。ジョスパン首相の国民議会での一般政治宣言は、共和制の実効性を高らかに謳いつつ、「わが民主制の近代化」の項目で、兼任問題にも厳しい見方を示した。中略…「私は、諸氏が政府閣僚に任命されるや否や、この原理「兼職禁止」を自らに適用するよう求めた。委任職責の兼任および兼任禁止にかかわる法制度

は、反民主的かつ時代遅れで、策略をもてあそぶ行為であり、利益相反 conflicts of interest、外來の天下り候補の雰囲気 smacks of carpetbagging でいっぱいである。さらに、フランスの周辺の市庁舎では、すでに問題視されている慢性的欠席現象 absenteeism [議場への欠席の常態化] を促している。なぜなら、[大臣] 官房の地位は、フルタイム業務 full-time jobs だと思われているからである。」

「合衆国からは、アメリカ政府の財務相がボストン市長とか市長助役に立馬しているみたいに見える」と、憲法学者のドミニク・ルソー Dominique Rousseau はいう。中略…兼職は、自分自身の立場をまもる封建領土 fiefdoms を保有することになるのだと、政治学者のピエール・サドラン Pierre Sadran は指摘する。… [記者は言う] 「他のいかなる欧州主要国よりも、フランスは複数の政治ポストを保有すること to hold multiple political posts を許容している。約 85% の元老院議員と国民議会議員が第二の公選職責をもっているが、イタリアや英国やドイツでは、20% のはるか下である。」……

ジョスパン委員会はこうした論調に渋い表情を見せていることが分かる。「地方執行責任職と大臣職務との兼任は極めて一般的に普及しており、この点に関して、フランスは欧州における仲間に比して、特異な地位を占めていることが分かる。…かかる状況は満足すべきものではない。」

第一に、こうした「兼任状況が大臣職務の要請するところと両立しない」。「単一の大臣職務の行使は、その職務保持者の側の恒常的なかわり合いを求める。」

は、特に地方執行職務に関して強化されるであろう」（首相演説はインターネットのサイトから引用した。[下線は引用者] 併せて、岡村茂論文、『地域創成研究年報』第一号、p. 18。

⁽²³⁾ « French Cabinet Position Not Enough? Then Try Mayor » by Elaine Sciolino in *The New York Times*, Jan. 13, 2008.

委員会は、大臣職務について詳述する。「政府の一員として、大臣は国家の政策決定とその運営とに貢献する。この立場から、大臣は複雑な政治的決定のプロセスの中心的なアクターであり、特に、政治的調停、経済的・社会的なアクターとの協同や対話、議会における討論、それに、欧州的な規模の交渉への参加が任務として含まれるのである。大臣の肩にかかるのはまた、採用された決定を説明し、その実行ぶりを監督し、[片手間ではなく]これら任務が求める全ての時間を注がなければならない。」「大臣はまた、行政の長でもある。[管轄下の]行政を指揮することを、自らの官房のメンバーに任せることは出来ない。更に、大臣は、公共アクションの近代化プログラムの運営のために必要な推進力と指示とをもたらさう唯一の人物なのである。」

かくて、大臣職に就く人物の職務専念義務が多角的に論証される。(以上、p. 55)

次に兼任問題そのものに委員会は斬り込んでゆく。地方の委任職責との兼任は、大臣の職務の正統性を傷つけかねない。「最終的に重要なのは、いかなる地方的利害も、それが合法的であろうとも、大臣の選択に影響を与え、不法に影響を与えるかの如き印象があってはならない。大臣職務と地方執行職務との兼任は、この観点からして一定の危険性を示している。」

視点を変えて、地方執行職務の遂行の側面からはどうか。「委員会は第二に、大臣による職責委任の兼任は、地方公選職務の要請するところに鑑みて、異議有りであるとみなす。」「地方の執行責任部署 *les responsabilités locales* は、その上に大臣職務の責を負う政治家男女により行使されるには余りにも重大である。」「実際、地方被選出者は、同時に、空間と都市計画のマネージメントの責任を負う、経済的・領域的な開発の責任者であり、かつ、社会的な凝集力をもつ公共政策の本質的なアクターなのである。かかる政治的・行政的な責任が、大臣による《装飾的な》肩書きの下に行使されるということは、ますます困難になっている…。」

報告書は断言する。「地方の責任職務とみずからの[大臣]職務とを兼任している大臣は、かくて、どちらの職務をも完全に行使していないという危険性を犯している」。(以上、p. 56)

以上の理由から、**提案の第14項目**として、大臣の職務とあらゆる地方職責との兼任を禁止する旨、提起がなされている。具体的措置として、第五共和憲法第23条の改訂が提唱されている。

「委員会は、一人の大臣はいかなる地方執行職務をも行使することができないものと判断する。委員会は二つの理由から代表している地方公選職務にとっても同様である…」一方において、委員会はすべての地方公選職責が完全に執行されるべきであるとの信念を有する。…[各級の]審議のための議会[具体的には市町村議会、県議会、レジオン議会などを指す]の議員としての委任職責は、「議会討論への積極的な参加、法案の事前の検討、種々の内部の委員会の作業」と、閣僚職務の十全なる行使とは、ほとんど兼任することが不可能である。」(以上、p. 56)

また、物理的にみても、パリ市外への無数の移動は閣僚のアジェンダとは両立不能である。

ジョスパン委員会は更に重要な論点を提起する。大臣の政治的決定が無用な付度によって影響を受けていないかという、政権のクリーン度にかかわる問題である。「他方で、一人の大臣は、自らの決定のなにかが特定の地方的利害の付度によって影響されたかも知れないとの感情を[人々に]起こせないように、極めて注意深くふるまうことが重要である。」政界人の代表たる大臣の廉潔性は普遍的に留意されるべきポイントであろう。委員会はしたがって強く主張する。「大臣職務の十全なる行使を可能ならしめるという唯一の目的を持った、提起されている一般的な兼職禁止は、いかなる説得力ある異議申し立てにも遭遇しないものと委員会は確信している。」

新たな組織法律が必要であると指摘しているが、細かい法令にかかわる議論にこれ以上触れる必要はあるまい。(以上、p. 57)

5) 国会議員による職責兼任を制限する

報告書は、第二の論点である国会議員〔すなわち、国民議会議員、元老院議員〕の兼任を制限するという政策課題を検討している。

国政議会で委任職責〔国会議員職責〕を負うものが、地方執行責任職務を兼任することは、「フランス的な慣行」となっているが、西欧諸国では「特異な現象 *une singularité*」であり、民主制による欧州諸国においては委任職責の兼任は禁じられているか、実践上、極めて稀な実例にとどまっている。

フランスでは第三共和政以降、中央集権制のたずなは緩められることはなく、政府派遣の官選知事による県政の指導から、第二次大戦後の県知事-県議会議員〔公選の県議会議員で互選され、通常、地域の有力者が就任している〕らの合作という変化はあったものの、自治体としてのコミューンや県の自立、レジオンの確立などの分権化改革は西欧諸国に比して大きく遅れをとっていた。こうして、「分権化改革が、国政レベルと地方レベルとの間の権力的均衡状態を転換していなかった時期には、国会議員たる職責の兼任は地方被選出者の多くにとって、その政策プログラムを効果的に前進させるためには不可欠に思えたのだった。」しかし、82-83年におけるミッテラン=ドゥフェール改革の30

年後に、古いシステムのなごりをなお堅持することには無理がある。地方が置かれている状況の劇的な変化にもかかわらず「兼任」という政治実践はいまだに残っている、と本報告は批判的に述べる。

国民議会議員 *député* ないし元老院議員 *sénateur* といった国会議員は、「強力な《地盤》なしには、みずからの立場は一過性のものに終わってしまい、政治的力関係において不利なままにとどまる。」

委任職責の兼任は、1985年に初めて法的に制限を受け、2000年5月の組織法律 *la loi organique du 5 avril 2000* 等によって強化されてきた⁽²⁴⁾。レジオン議会議員職、県議会議員職、少なくとも人口3500以上のコミューンの議会議員職務と、国会議員職務は兼任ができない状態である。また、2000年の法改正を期に欧州議会議員の職務は一切の国会議員やその他の職務から切り離された。世論においても被選出者の側においても、兼任は不都合な真実であるとの意識がこの間に一般化したと、報告は指摘する。大きな変化である。

だが、二期にわたって整備された法律は、かえって逆の効果を生じた。法律で禁じられていない限りは合法だという考え方である。

ジョスパン報告は指摘している。「しかしながら、

(24) いわゆる85年法は以下の二つの組織法/普通法の組み合わせからなる。Loi organique n°85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires : Loi n° 85-1406 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives. 二つの法律は、官報に記載されている。Journal officiel de la République française, 31 décembre 1985, pp. 15503-15505

いわゆる2000年法は以下の通り。Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats

électoraux ; Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice. この2000年法は、官報に記載されている。Journal officiel de la République française, 6 avril 2000, pp. 5238-5249.

85年法、2000年法への代表的な批判論文は以下の通り。Jean-Claude Masclat, « Un remède homéopathique ? Les lois sur le cumul des mandats et des fonctions électives » in *L'Actualité juridique-Droit administratif (AJDA)*, 20 avril 1986 : Christophe Guettier, « Les lois du 5 avril 2000 sur le cumul des mandats électoraux et fonctions électives », *AJDA*, 5 avril 2000.

事実において、委任職責の兼任は極めて当たり前の「政治」慣行として残っている。ひとつの地方委任職責を保持している国会議員は、両院において圧倒的多数を占めている。彼らは、単純公選委任職責、すなわち地方議会の議員という委任職責「肩書き」であろうと、執行職務、すなわち市町村長、助役、区長 *maire d'arrondissement*、代表権を付与された市町村議会議員 *conseiller municipal délégué*、レジオン議会・県議会・地方自治体間での共同のための公共施設法人の議長や副議長であろうと、これら職責を国会議員という職責と共に重ねて行使している⁽²⁵⁾。」

「今日では、577名の国民議会議員のうち476名(82%)、元老院議員[上院議員]348名のうち267名(77%)が兼任状態にある。彼らの内、340名の国民議会議員(59%)、202名の上院議員(58%)が地方自治体における執行委任職責を併せて行使している。これらの国会議員等は、自らが属している執行職を束ねているのである。261名の下院議員(45%)、166名の上院議員(48%)は、あるいは市町村の首長であり、時に県議会議長であり、はたまたレジオン議会議長なのである。」(数値は、本報告書策定当時、以上、p. 58)

第五共和政は、議会の会期をしばり、国民議会から首班の指名権を奪い、大統領親政の体制をつくりあげたので、實際上、負担が軽減された国民議会議員は地方公選官職の兼任に走るようになった⁽²⁶⁾。

報告はなおも迫及する。「職責兼任の制限に関する

る現行の制度は、国会議員委任職責と地方執行責任職責の行使とをいかなる形でも兼職禁止にはしていない。」しかも、この間の事情を補足すれば、20世紀の末より21世紀にかけて、市町村間の協同組織がフランス全土を覆う勢いで組織化される(「静かなる革命」と言われた)。しかし、この組織内部においては種々の事実上の執行職務を被選出者がかけ持つことは可能であり、有効に規制されていない。「現行の制限制度は、強い増加傾向が示されている公共自治体間の協力のための公施設法人 *établissements publics* の内部において、あるいは、時に重大な権限を手にする種々の地方組織の内部において行使されている種々の職務をこの規制に該当する領域に含めていない。現行制度は、[兼任対象とされた]これらの自治体のひとつが人口3500未満である場合は、国会議員の職責と、地方公共団体の中での二つの公選職責との兼職さえも公認している⁽²⁷⁾。」

「かかる状況は公共生活の革新への阻害要因である」と、報告は断定している。

「…こうした状況は国会議員職務の真の革新への障害をなしている。」

[1] 「…国会審議の革新は、国会議員によるますます増大する現場での参加 *une présence* と影響力とを求めている。…今日では、欧州レベルでの[法]規範の策定にも参加しなければならない。

[下線は引用者]

[2] 「政府のアクションの[行政]統制、公共政策の評価といった職務は、立法者の職務にとつ

(25) なお、兼職禁止 *incompatibilités* と被選挙資格 *inégibilité* は異なる概念である。「兼職禁止」は、当選そのものを無効にせず、「当選者に対して、当選した職務と、それと兼職できない職務との選択を義務づけるものである。」中村紘一、新倉修、今関源成監訳『フランス法律用語辞典』、三省堂、1996、p. 161より。

(26) 詳しい経緯については、以下を参照、Yves Mény, *La Corruption de la République*, Fayard, 1992. (イヴ・メニイ著・岡村茂訳『フランス共和制の政治腐敗』有信堂)

(27) 市町村間共同組織の急激な展開はついにフ

ランス「会計検査院」の介入を呼ぶ。以下の特別報告は当時の状況を知る上で重要。Cour des Comptes, *L'intercommunalité en France, Rapport public particulier*, Novembre 2005, Les éditions des Journaux Officiels. また、コミュニケーション関連の問題に関して要を得た論述は以下。Érich Kerrouche, *L'intercommunalité en France*, Montchrestien, 2008, pp.15-36.

て本質的な「意味を」減じているわけではない。」
(以上、p. 59)

「…委員会は、しかしながら職責の兼任 *le cumul des mandats* が国会の革新にブレーキをかけていると考える。」

そもそも地方執行職務と国会議員の兼任は不可能なのではないか。報告書はこの点に切り込んでゆく。「地方執行責任職務と国会の委任職責〔上下両院の議員たること〕との兼任という現在の実践は、国会議員の職務が求めているより重要性をましている特定の事案への動員可能性や政務との関係性と、折り合いをつけることが困難になっている様に委員会にはみえる」と。

「…国民議会議員〔代議士〕 *députés* と元老院議員 *sénateurs* とは、一方は選挙区割りの枠組みの中で選ばれ、他方は地方選出の選挙人団 *un collège d'élus locaux* によって選ばれているが、《国会においては〔共に〕国民全体 *la Nation* を代表している。》立法者が特定の領域の特殊な希望に耳を傾け、それに応えることには、何者も反対しえない。しかしながら、かかる特殊な利害の中に法の〔制定〕動機が見出されてはならないであろう…」

国会の再定義に本報告の力点のひとつが見出される。

「委員会は、第二に判断する。地方公選職務の重要性を十全に認識せしめるために、かかる状況を改善することが不可欠である、と。…」

名望家の固定的な地方支配の正統性を真っ向から問い直す発想であり、極めて斬新である。

「第三に、最後に、委員会の見解によれば、職責の兼任の厳しい制限は「政治的の更新」 *renouvellement du personnel politique* のための有効な手段となりうる、と。公的生活の革新は、地方および国政レベルの公選職責へのアクセスが女性に対してより大きく開かれるべきだということ求めている。同様に、人民階級出身の、あるいは更に移民出身のフランス人の上下両院議会における極めて劣弱な代表ぶりに我々は満足するわけには行かない。仮に、かかる開放への手がかり

が政治政党そのものにかかっているとすれば、職責兼任の制限は、本来的にこの開放への方向に良好な環境をなすであろう。」

政務職への参加の拡大をこれまで以上に強調している点に注目しておきたい。ますます国際化にドライブがかかり、男女共同参画の実質化が待たなしで要請されている現代社会、こうした現実にも促されて、委員会はより一層のアクセス可能性を政務職、政治的委任職責にも求めている。

2015年の報告書とはいえ、フランス人の政治生活におそいかかったテロリズムや格差の拡大に対して無策な為政者への怒りの爆発〔黄色いジャケット運動〕など政策的な選り分けが今後慎重に必要だとはいえ、先見的なくだりであることは確実であろう。

本論に戻ろう。しかし、委員会は急進的な改革、すなわち、国会議員が単独委任職責の立場にただちに置かれるようにするという急激な改革には、慎重な態度を示している。…中略

「委員会はしかし、かかる単一委任職責 *un mandat unique* による解決を退けた。委任職責の兼任は、フランス的慣行であり、この慣行は代表選出とその実践過程の全体から少しずつ滲出したものであったと言われている。〔従って、〕法律によってかかる伝統を一振りでも消し去ることを意図するのは困難である。委員会の選択は、深刻な変革が行われる様十分に大胆なる方策を提案するとともに、同時に、新たな均衡状態が徐々に形成されるのを可能ならしめることにある。委員会の提案は、単一委任職責に向かう発展の見通しの中にあるが、しかし単一委任職責を断行する期限を早めるような提案を行うことが望ましいと判断はしなかった。」「〔下線部は引用者〕

「従って、一人の国会議員は《単純な》地方〔公選〕委任職責のみを併せて保持しうるものと考えている。委員会の提案は、このあらたな制度は、元老院議員にも国民議会議員にも等しく適用され、将来的な地方選挙以降において発効するものと考ええる。」(以上 p. 60)

極めて錯綜した報告文ではあるが、なにより混

乱を避けて改革路線を堅持したいという政権の意向が色濃くにじんんでいるものと読み取るべきであろう。こうして、次回の各級の地方選挙において、[執行責任をおわない]「単純地方委任職責を超えるあらゆる公選職務と国会議員の委任職責は兼任禁止とする」という**提案の第15項目**が示される。

委員会はこうして三つの禁止措置の内容を語る。「委員会により提案されている兼職禁止措置 *l'incompatibilité* [選挙の事後調整を前提にした兼職禁止] は、三つの側面を有する。」

[1]「兼職禁止は、まずもって、全ての地方執行職務を対象としている。委員会によれば、国会議員の全ての委任職責は、特定の地方自治体の執行責任職務 *les fonctions de chef de l'exécutif d'une collectivité territoriale* (市町村長、区長、県議会議長、レジオン議会議長) または、自治体間共同のための公共施設法人とか [独自の] 公共施設法人 (とりわけコミュン共同体、人口密集地帯共同体、都市圏域共同体、中心都市圏 *métropole*、コミュン組合、混合組合) などの執行責任職務とは、兼任禁止とならなければならない。同じ地方自治体や公共施設法人における他の執行職務全てについても同様でなければならない (助役 [副市町村長]、副議長、代表権を有する市町村議会議員)。

[2]「委員会によって規定された兼職禁止措置は、あらゆる派生的な職務、すなわち執行部ではなくても、地方被選出者 [地方審議機関の議員] によって職務上の「資格に伴って」 *ès qualités* 行使される職務全てを含む。該当するのは、まず第一に、上に言及された共同のための公共施設法人の運営審議会のメンバーたる職務であり、かつまた、地方公共施設法人の運営会議や監査会議、地方混合経済会社 *sociétés d'économie mixte*、地方公共協会、あるいは地方自治体の審議会の議員が席を占める他の全ての組織のメンバーたる職務 *fonctions de membre* である。委員会は実際以下のごとく見なしている、すなわち、これらの職務 [権限] は、[公共] 施設法人内部においてふるわれており、その権限と手段とは地方自治体そのものよりも時に規模的にも優越しており、それは

我が国の地方生活において一定の重要な地位を占めているのであり、これら職務は重要性を有するとともに、それ自身、*un mandat parlementaire* 国会議員職と両立することが困難 *difficilement conciliables* である。」(以上、p. 61)

[3]「委員会は最後に提案する、[かてて加えて] 単純委任職責の名目でのあらゆる手当ては、除外されるべきである、と。」中略。

「委員会は最後にみなしている。委員会が提案している厳密な制限制度は、国会議員全体にとって等しく有効でなければならない、と。…」

「委員会は以下の点をまず第一に想起する。[元老院議員専任を憲法典は排除しているわけではない。] 今日では、元老院議員の23%が、従って自らの国会議員たる委任職責のみを保持している。」

「委員会は続いて確認する。憲法第24条の最初の段落は、国会 *le Parlement* [便宜的に我が国および英国の制度に沿った国会 *Diet* の訳をあてておく；国民議会と元老院は別個の院を形成しており、ひとつの国会という概念はフランス的ではないが] の任務 *mission* を規定しているが、国民議会の任務と元老院の任務との間にいかなる区別もなしていない。元老院議員が国民議会議員の如く選挙されていなかったとしても、彼ら元老院議員もまさに *la Nation* 国民全体を代表しているのである。地方執行責任職務との兼任にかかわる制度という観点から上下両院それぞれの間での相異なるあらゆる扱いは、国民代表原理に背反する、と。

…中略

委員会は順を追った穏やかな改革手順をひたすら強調する。「かかる改革は直ちに適用されるべきではないだろう、と…」

新しい措置の国政と地方選挙の交代が詳述されているが、詳しい紹介は省略しよう。

「委員会は更に、地方執行職務を有する国会議員達の無視しえない人数が地方執行職務を保持し、従って国会における彼らの委任職責 *mandat* を放棄することを選んだ場合には、補充選挙の多重化---国民議会または元老院議員---は避けられるべ

きだとの評価に達した。」(以上、p. 62)

「この危険性を回避するために、委員会は、組織法の立法者は引退する国会議員の交替のための仕組み *un mécanisme de remplacement des parlementaires démissionnaires* を策定しようと、考える。…」(以上、p. 63)

国会議員の交代に関する行政技術的な論述には詳しく立ち入る必要はあるまい。

以上がいわゆるジョスパン報告の職責兼任の制限に関する項目のある程度詳しい紹介である。

8) ジョスパン報告の小括

ジョスパン委員会の結論における兼任規制の件について大略述べれば以下の通りである。

責任の行使という項目は、「公選委任職責 mandats の兼任という慣行と決別」という表題が付されている。内容は以下の通りである。

「フランスは、公選委任職責の兼任 *le cumul des mandats* という旧来からの慣行と決別しなければならない。その理由は、この国の国家制度の機能を改善し、被選出者 *élus* [国会議員や各級の議員、地方議会議長、市町村長など] みずからが市民達の信頼性を拡大強化する為である。閣僚や国政議員たちの為の公選委任職責の兼任の厳格な規制は、今日では公共生活の革新のための試金石 la pierre de touche になっている。」[下線は引用者]

「閣僚達は国家の公務に全面的に関与し得なければならない。このため、大臣職務のあらゆる地方公選委任職責との兼任が禁止されるよう提案されている。更に両院議会の革新が追及されねばならない。それは、法案の練り上げ、政府のアクションへの統制、市民の期待に完全に答える公共政策の革新という諸任務を[議会そのものに]保障するためである。さらに、地方選挙で公選される職務の重要性は完全に確認されるべきである。最後に、政治家の[世代、階層、党派など]交代・一新は歓迎されるべきである。これらの相異なる理由により、本委員会は全ての議会[上下両院および欧州議会]での公選委任職務と、ひとつの《単

純な》地方公選委任職責 *un mandat électif autre qu'un mandat local « simple » (conseiller municipal, général ou régional* 市町村・県・レジオン議会議員職) を越える全ての公選委任職責との兼任禁止を勧告する。議会人は最早いかなる地方執行職責を行使することも、地域自治体議会のメンバーが席を占める組織の中から《派生する》いかなる職責をも最早行使しえない。加えて、議会人は《単純な》地方委任職責の肩書きにおいていかなる報酬も受けるべきではなかろう。この制度は、上院議員にも国民議会議員にも同じチームにおいて適用され、次回の地方選挙以降に効力を有する。委員会は、単一議会委任職責 [*un mandat parlementaire unique*] への進捗を視野に収めての提案をおこなう。すなわち、全ての地方委任職責との兼職禁止である。だが、委員会は性急に事を運ぶことを提案 *proposer d'en brusquer l'échéance* することは望まなかった。新たな均衡が徐々に確立されることを可能ならしめるためである。」(以上 p. 121)

兼任禁止の大局的な理由として、兼職が権力分立原理をおかすこと、中央と地方などとの利益相反が兼任議員職の存在によっておこること、兼任議員の在職長寿命化 [事実上の「終身制」*immortalité*] によって、新たな政治的アクターの参入が妨げられ、社会の多様性への傾向に逆行するなど、多くの点がすでに指摘されているところである。ただし、報告書は、市町村連合組織の理事長や 3500 人未満のコミュニンの首長を兼ねることを禁じていない。地方名望家への一定の緩和的措置や妥協がマクロン政権以降、どのような政治的効果を持つものか、注目していかなければならない。

兼任は 19 世紀の中ごろから一般化し、第三共和政のもとで国民議会議員と県会議員、おなじく市町村長との兼任がはじまり、その後第四共和政でも続き、第五共和政のもとで議会の権限が減じられるにしたがい、ひろく行われた。複数の役職の兼任は、落選したときのための「救命浮輪」と称せられる。給与も併せて支給されてきた。

こうしてオランダ大統領政権下で、二つの法令が議会を通過した⁽²⁸⁾。

簡単にいって、これらの法律によって、欧州議会の議員職と国会の議員職を担っている者は、公選される地方首長を兼ねることが出来なくなった。大臣の兼任完全禁止の措置は明記されることなく、委員会報告よりも後退しているが、1985年、2000年と二回にわたり大規模に進められた規制が、より一層きびしく議員職〔欧州議会議員、国民議会議員、元老院議員〕と地方執行職の兼任禁止となって現れた。国民議会議員兼市町村長 *député-maire* などというフランス的特殊性がようやく乗り越えられた。だが国会議員と執行権をもたない地方議員との兼任は依然認められている⁽²⁹⁾。

*Libération*紙の以下のリードと本文は世論の覚めた反応を示している。敢て紹介しておこう。

「職責兼任に関する新たな法規は、2017年3月31日に発効した。この法律は、とりわけ国会議員に対して、同時に市町村長 *maire* たることを、また、レジオン議長や県議会議長〔三者はいずれも地方執行権者〕たることを禁じている。」(以上、リード文、以下引用は同紙記事本文から)

記者は感慨を込めて言う。「これは、長いフランス的な伝統の終焉である。…〔議員と地方執行職を兼ねた地方名望家は〕地域の代表的な人物像であり、フランス政治の名望家支配という…思想的なシンボルでもあった。」代議士・市長 *député-maire* とか元老院議員・市長 *sénateur-maire* の「肩書き」の終焉は、ベテランの政治部担当記者にも相当の衝撃であったようだ。ただし、ブティエ *Boutier* 記者は国会議員と地方議会議員の兼任、地方公選職を組み合わせた多重的な兼任について、

新しい法律が依然として規制していないことを指摘している。

なお、報告書をうけた形の二つの法律は、肝心の政府閣僚の完全兼任規制には触れていない。職責の兼任規制は、極めて用心深い相手の顔を見ながらの「改革」に、いつも通り終わっている。

オランダ大統領政権の限界がこれらの問題群においても確認できるであろう。

(5) オランダ政権後の政局

テロに脅えた時代を乗り越えて、2017年、若いマクロン氏が大統領になる。しかし、党派を超えるというマクロン流のマジックのようなエリート政治は、重大な蹉跌をくらいつつある。フランスは反燃料税・格差拡大に反対する黄色いジャケット運動に席捲されている。今後のマクロン大統領政権の方向性は簡単に見通せないが、勤労階級や年金生活者の困難な生活に大統領自身の言説が無理解と無関心ぶりをさらけ出してしまった。人々の左右の政党のありかたへの不信は、ただ事ではないだろう。「右でも左でもない」というマクロン氏の売り込みに限界が見えてきたことも事実ではないか〔「右」とか「左」とかいうつかみ方に問題があることはルネ・レモンの古典的な指摘であきらかではあるが…〕。政治政党の限界とともに、おおづかみに「それでは！」と中道政治を唱えたとしても、問題そのものには切り込めていない。見かけ上の反対命題をマジックのように出しても、問題そのものは残ってしまう。ここに我々の知的課題が潜んでいるように思えるのである。

(2019年1月24日)

⁽²⁸⁾ 2014年2月14日の普通法 LOI n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen、同日の組織法 LOI organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur の可決・公布である。

⁽²⁹⁾ なお、冒頭に引いた *Libération* 紙に掲載され

た *Baptiste Boutier* 記者の論考 (2017年3月31日付け) は、世論のある部分の冷ややかな反応を示す意味で参考になる。「le cumul des mandats : c'est la fin du député-maire」 in *Libération*, le 31 mars 2017 (引用は電子版) .