

ミッテラン政権の地方分権化改革における「国民的統一」問題：1982年地方分権化法をめぐる国民議会の審議を手がかりに

山下, 祐一
九州大学大学院比較社会文化学府

<https://doi.org/10.15017/4494449>

出版情報：比較社会文化研究. 4, pp.1-9, 1998-10. 九州大学大学院比較社会文化研究科
バージョン：
権利関係：



ミッテラン政権の地方分権化改革における 「国民的統一」問題

——1982年地方分権化法をめぐる国民議会の審議を手がかりに

山下 祐一

はじめに

従来、フランスは中央集権国家の典型とされてきた。確かに、強力な官僚制度を中核とした中央集権的な体制はフランスの政治行政に深く根づいている。しかし他方で、地方分権化をめざす思想や運動もまた古くから存在してきた。地方分権化(décentralisation)ないし地方制度改革の問題は、近現代フランスの国内政治において常に重大な争点の一つであった。大革命以来、「連邦主義(fédéralisme, フェデラリズム)」「地域主義(régionalisme, レジオナリズム)」など中央-地方関係にかかわる論争の歴史は、フランス国家の存立基盤のあり方をめぐって展開されてきた。

近現代フランスにおいて、政治行政体制の根幹となってきたのは、大革命下に創設された「県(département)」^{*1}制度である。そして、その要となったのが、ナポレオン一世が設置した「知事(préfet)」^{*2}の制度である。知事の役割は、地方における国家の代理人として、反国家的な地方勢力を抑圧し、軍勢力・経済力の効率的な動員のために地方を監督することであった。そして、知事は、現代に至るまでほとんど変わることなく、地方に対してその行政・財政の全般にわたって「後見監督(tutelle)」^{*3}を行う任務を負ってきた。このように、県と知事の制度はフランスの国家枠組とつねに不可分であり続けてきた。

ところが第五共和制以降、地方行政制度の軸に変化が生じ始める。歴代政権は政治行政体制の近代化・合理化を推進した。その主要なものの一つは知事による後見監督制度の軽減ないし撤廃であり、また一つは州制度の創設であった。県を超える行政単位として「州(région)」が登場し次第に権限を拡大していったが、この州制度の整備はフランス経済の近代化を主要な動機としていた。だが、これらの諸改革の流れは、県制度を軸とした従来の国家制度、また大革命以来の「単一不可分の共和国(République unitaire et indivisible)」の原則、あるいはそれと密接なつながりを持つ「国民的統一(unité nationale)」の原則との整合性を

どのように確保するかという重大な問題を引き起こしたのである。

このような観点からすれば、ミッテラン(François Mitterrand)政権による地方分権化改革は、それ以前の歴代政権による改革とは一線を画したものであったと言える。つまり、それは、国家から地方へといかほどの権限を移譲するかといった量的な改革であるにとどまらず、「単一不可分の共和国」や「国民的統一」を具現化する制度の重要な一角を改変することによって、フランスの伝統的な国家枠組そのものを質的に変更する改革となる可能性を有するものであった。したがって逆に言えば、ミッテラン政権による一連の地方分権化改革に議論の焦点をあてることによって、同改革それ自体について一定の評価を行うだけでなく^{*4}、現代フランスの国家構造の現状、そしてそれがいかにして変容し、あるいは維持されているのかを分析し解明することも可能であると考えられるのである。本稿の目的は、そのための一連の作業の一環として、1982年3月2日の「市町村・県・州の権利と自由に関する1982年3月2日の法律第213号」(Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions. 以下、「地方分権化法」と記述)^{*5}をめぐる政治的議論における国家認識を軸とした対立を抽出し明確化することである^{*6}。

本稿では次のような手順で議論を進める。第1節では、第五共和制歴代政権の主な地方制度改革について、州制度と知事制度に関するものを概観する。第2節では、1981年にミッテラン政権によって提案された地方分権化法案の要点を示す。第3節では、提出された法案について国民議会で実際に行われた審議の中で、「国民的統一」や「単一不可分の共和国」の観点からどのような批判と議論が展開されたのかを整理する。併せて、法案に対してなされた憲法院への提訴とその判決の内容と意義について述べる。これらの作業を通じて、「国民的統一」の破壊者としての「連邦主義」や「封建制」に対する批判的議論の論理構成を明らかに

にする。そして以上の考察を踏まえ、今日のフランスで展開される地方分権化論争の中で広範に共有される国家認識の一端を指摘したい。

1. 第五共和制歴代政権の地方制度改革

本節では、1958年以降の第五共和制下で、ミッテラン政権に先立つ歴代政権によって、地方制度改革がどのように試みられてきたかを概観する。本稿の問題関心から、その対象は知事制度の改革と州⁷制度のそれを中心とする。

第五共和制の初代大統領となったドゴール (Charles de Gaulle) は、国家レベルの経済計画を効率的に実施する手段として、1960年6月2日や1964年3月14日のデクレによって「州活動区域 (circonscriptions d'action régionale)」を設定した⁸。その後ドゴールは政権の最末期、1969年4月27日に州制度の改革を元老院の改革と併せて「州の創設と元老院の革新に関する法律案」(Projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat)⁹として国民投票にかけた。この全68カ条からなる法律案で提案される州制度改革の内容は、それまでの州に間接代表からなる州議会 (conseil régional) を新設し一定の決定権を与え、国家の経済・社会・文化的権限を州へと大幅に移譲し、州に固有の財源を認め、州を地方公共団体とするものであった¹⁰。しかし、この国民投票にドゴールは敗北し、結果として彼は大統領を辞任することになる。

ドゴールの後を襲ったポンピドー (Georges Pompidou) 政権では、州制度について、「州の創設と機構に関する1972年7月5日の法律第619号」(Loi n°72-619 du 5 juillet 1972, portant création et organisation des régions)¹¹を制定した。同法によって、州は県や市町村のような地方公共団体とは異なる「公施設法人 (établissement public)」とされ¹²、間接代表からなる州議会 (conseil régional) や、経済社会委員会 (commission économique et sociale) が設置された。ミッテラン政権による改革以前の州制度の基本的枠組は、この法律によって完成した。

1974年に成立したジスカールデスタン (Valéry Giscard d'Estaing) 政権は、かなり積極的な地方制度改革を試みている。同政権にとって、地方制度の改革による行政システムの合理化は重要な課題であった¹³。結局実現はしなかったが、同政権がその後期において提示した地方制度改革法案は、かなりの部分でミッテラン政権の地方分権化法案を内容的に先取りするものであった。実際、ミッテラン政権の法案には、同政権の完全なオリジナルであるとは言い難い面がある。

1978年秋、ジスカールデスタン政権は、全152カ条に及ぶ「地方公共団体の任務拡大のための法案」(Projet de loi

pour le développement des responsabilités des collectivités locales. 内相の名にちなんで「ボネ (Bonnet) 法案」と呼ばれる)¹⁴を元老院に提出した。

同法案の主な内容をその構成に沿う形で整理すると、(1)市町村議会に対する後見監督の軽減、(2)補助金の包括化による包括的設備補助金 (dotation globale d'équipement) の創設、(3)国家と地方公共団体間の権限の再配分、(4)地方議員および市町村職員の地位の改善、(5)市町村間協定の促進、(6)情報公開と地方行政への住民参加の促進、といった六点にまとめることができる。

このジスカールデスタン政権によるボネ法案は、従来のフランスの地方制度の実態からすれば、きわめて革新的な内容を持つものと言える。だが、そこで前提とされているのは、あくまでも既存の地方行政制度の基本的枠組を維持しつつ改革の目的を達成することであり、例えば州制度の改革については事実上手つかずである。これは、既存の多くの市町村やそれらを基盤とする有力政治家たちの利害に配慮した上での判断と考えられる。しかし結果的には、同政権の地方制度改革法案は、1981年の大統領選挙におけるジスカールデスタンの敗北とミッテランへの政権交代によって、陽の目を見ることがなかったのである。

また社会党自身、1979年12月に「国家の地方分権化に関する法律案」(Proposition de loi portant décentralisation de l'Etat) を提示している¹⁵。全173カ条からなる同法案の主な内容は、(1)知事に代わって、州に「共和国委員 (commissaire de la République)」を、県に「政府委員 (commissaire du Gouvernement)」を配置する、(2)知事を通じた国家による後見監督権を廃止して法的統制で代替する、(3)州に直接普通選挙によって選出される議会を設置し地方公共団体化する、などを含む大胆なものだった¹⁶。この法案は事実上、内容から考えて、また提案の時期から考えても、ジスカールデスタン政権のボネ法案への対抗法案であると同時に、1981年の地方分権化法案の直接的な前身にあたる法案であった。この時期、地方分権化というテーマに関して、社会党は法案作成の経験を少なからず蓄積していたのである。1981年の地方分権化法案は、これら左右両翼による二つの法律案の経験を基盤として作り上げられたものだけと言える。

2. ミッテラン政権の地方分権化法案

1981年の大統領選挙でジスカールデスタンを破って誕生したミッテラン政権が掲げた主要な政策の中でも、地方分権化は、重要度のきわめて高い改革であった。事実、ミッテランは、地方分権化改革を「第三共和制開始以来の最も重要な制度改革」¹⁷と位置づけている。首相であるモー

ロワ (Pierre Mauroy) もまた、「地方分権化は、制度改革の面で、大統領任期中最大の事業」と述べ^{*18}、さらに「静かな革命」という表現さえ用いている^{*19}。

しかしながら、ここで注意しなければならないのは、ミッテラン自身、この改革がフランスの伝統的な国家枠組を根本的に変更するものではないと明言している点である。一例を挙げよう。1981年7月2日、ミッテランが『ル・モンド』のインタビューに答えて述べるには、彼自身は「県主義者 (départementaliste)」だが、県は建設・雇用・経済計画など各政策の受け皿としては不適合である^{*20}。「県主義者」とは、ここでは régionaliste (レジオナリスト、地域主義者、州主義者) の対になる言葉であり、大革命によって誕生したフランス共和国の単一不可分性を維持するための行政区画である県を重視する立場を意味すると考えられる。つまり、ここでミッテランは、自身が大革命以来の単一国家フランスの擁護者であることを強調しているわけである。

ミッテラン政権の下で地方分権化改革の責任者となったのは、マルセイユ市長でもあった、ドフェール (Gaston Defferre) である。ドフェールは、内相兼地方分権化担当相に任命され、地方分権化改革法案の作成に直ちに着手した。ここで、ドフェールが同改革の責任者に任命された背景について述べておこう。確かに、ドフェールが早くも1965年の時点で地方分権化を公然と支持する立場を採っていたことは事実である。しかし、彼は、「地方の脱植民地化」のスローガンを提唱していた統一社会党 (PSU) とその指導者であるロカール (Michel Rocard) ほど思想的に徹底していたわけではない^{*21}。むしろ、ドフェールがロカールらを差し置いて地方分権化の責任を負うことになった理由は、彼が大都市マルセイユにおいて長年にわたって積み上げてきた市長としてのキャリアを評価された点にあると考えられる。

ドフェールはインタビューの中で、自らの地方分権化改革はジスカールデスタン政権の改革案から着想を得たものではなく、まったく新しい改革プログラムであると明言した。そして、地方分権化は「中央権力と多様な意見をもつ地方公共団体との間に均衡を創り出す。共和国大統領と政府が同胞に対して表明する信頼によって、国民的統一 (unité nationale) は強化されるだろう」と語ったのである^{*22}。

1981年7月15日、閣議は地方分権化法案を承認、同法案は国民議会に提出されることになった。これに際して、RPR (共和国連合) に所属する国民議会議員ギシャール (Olivier Guichard) は、「共和国の統一性 (unité de la République)」の危機について懸念を表明している。「今や地方分権化は、異なる地方公共団体間の断絶を意味するよ

うに思われる。フランスでは国家と地方公共団体は対をなしており、共和国の統一性を消失させる危険を冒してそれを断ち切るべきではない」。同時に彼は、従来の制度の維持の必要性を訴える。「裁定 (arbitrage) なくして、州・県・市町村の間で生じる紛争を誰が解決するというのか」^{*23}。

7月16日、政府は国民議会に「市町村・県・州の権利と自由に関する法律案」(Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. 以下、「地方分権化法案」と表記) を提出した^{*24}。

「地方分権化法案」は、冒頭の提案理由と全四篇の本文から構成されている。第一篇は市町村について、第二篇は県について、第三篇は州について、そして第四篇は地方公共団体に対する国家の財政的および技術的な統制などに関する共通規定について、それぞれ定めている。

まず、提案理由によれば、これまで地方公共団体と地方議員は「未成年者 (mineurs)」のように扱われ、国家の後見監督の下に置かれてきた。多数の事前的統制 (contrôle a priori) や各省大臣の許認可制は地方公共団体の諸計画の実現を妨げ、中央権力によって課される規範の多様性と錯綜は地方議員の自由な選択を制約し、地方公共団体の財源の貧弱さはその自治 (autonomie) を弱めている。したがって、国家を不可逆的に地方分権化の方向へと押し進めなければならない。この法案によって、市町村・県・州は「成年者 (majeures)」の組織、すなわち自由で責任をもつ組織になるのである^{*25}。

地方分権化と地方分散化^{*26}は、「中央権力と地方公共団体の間に調和的均衡を創出し、「国民的統一 (unité nationale) を弱体化するどころか反対にそれを強化」する^{*27}。そして、この地方分権化法案は変革の「第一段階」として位置づけられ、国家と地方公共団体間の権限の再配分、地方公務員と地方議員の身分の改善、地方政治への市民参加の促進、そして地方公共団体への財源配分の改善などを定める法律が、一年から二年以内に順次制定されるべきことが宣言される^{*28}。

それでは以下に、本稿の問題関心に則して「地方分権化法案」の主要な内容で知事制度と州制度の改革に関するものを三点に整理しておこう。

(1) 国家による事前的な後見監督は廃止される。地方公共団体が行う議決や決定は、即時に執行力を有することとなる。知事は「共和国委員 (commissaire de la République)」と改称され^{*29}、地方行政裁判所 (tribunal administratif) や州会計検査院 (chambre régionale des comptes) への提訴によって、地方公共団体に対して事後的統制を行う。また共和国委員は、中央省庁の各大臣を代表し、州・県における国家の諸機関を指揮監督する任務を負う。

(2) 従来は県において知事が有していた執行権は、県議会

の議長に移譲される。すなわち、「執行権はそのすべての属性とともに公選職者 (élu) に委ねられる」。県議会議長は、新しい職務の行使のために、県の機関に勤務する県および国家の職員を掌握する。これに対し、共和国委員は県の機関の活動と国家のそれとの間の調整を行う。また共和国委員は、首相の要請にもとづいて県議会に意見を陳述する。

(3)州は地方公共団体へと昇格される。州には直接普通選挙によって構成される独自の議会が設置される。県と同じく、州の執行権者は州知事ではなく州議会の議長となる。県や市町村の場合と同じく、州議会の議決や決定は即時の執行力を有する。

(1)(2)は地方の活動を国家が逐一監視するという制度の撤廃であり、また(3)は大革命以来の基礎的行政単位である県を超える地方権力の登場を意味しかねないから、それぞれフランスの国家の枠組そのものの修正につながる可能性を持つ改革であると言える。

さて、国民議会第一読会は9月11日に地方分権化法案を可決、法案は元老院へ送付された。それ以降は、右翼が多数派を形成する元老院との間で、互いに修正・可決した法案の再修正を通じての、いわば綱引きが展開された。両院協議会での調整も失敗し、結局、1982年1月28日に国民議会の第四読会が法案を最終的に可決した。

ここに至って、右翼は法案への最後の反撃を試みている。国民議会と元老院の右翼議員たちは、地方分権化法案の事後的統制に関する部分が第五共和制憲法に違反するとして、憲法院に提訴したのである^{*30}。これに対し憲法院は、1982年2月25日の判決で一部条文について違憲の判断を下した。

この憲法院判決を受けて、大統領ミッテランは地方分権化法案の違憲とされた条文を削除するなどした上で署名、同法案は1982年3月2日に「市町村・県・州の権利と自由に関する1982年3月2日の法律第213号」(Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)として成立した^{*31}。これ以降、ミッテラン政権は、国家と地方公共団体との権限配分など、地方分権化をさらに具体化していくための諸改革を順次実施していくことになる。

3. 国民議会での審議と憲法院判決

右翼が強く主張するところによれば、地方分権化法案は、フランスの国家統合に対する重大な脅威に他ならない。すなわち、過剰な地方分権化は、国家主権に対立する「州の主権」を出現させ、「国民的統一」を脅かし、「単一不可分の共和国」の原則とは根本的に矛盾するというのである。そして、この観点から右翼の議員が法案を批判する際、彼ら

は「封建制 (féodalité)」および「連邦主義 (fédéralisme)」という二つの言葉を用いる。そして、法案に対する批判的言説の中で、両者は度々結びつけて用いられる。本節では、国民議会第一読会から、この問題に関して左右両翼の主要な論客となった数名の議員による発言を抽出し、議論の対立の図式を整理する。

まず、直接普通選挙によって構成される州議会制度の導入に強硬に反対するドブレ (Michel Debré) は、フランスで実施される普通選挙を二つのカテゴリーに分類する。彼は、大統領選挙や国民議会選挙あるいは国民投票を「主権の行為 (acte de souveraineté)」, 市町村議会選挙や州議会選挙を「民主的行政の行為 (acte d'administration démocratique)」と呼び、両者をはっきりと区別する。彼によれば、市町村・県・州が「主権」を有することは決してなく、県議会議長や市町村長の集まりは、「人民の代表者 (représentants du peuple) の集まり」ではなく、あくまで「地方議員の集まり」にすぎない。

そして、このような国家レベルの普通選挙と地方レベルのそれとの間にあるヒエラルヒーを廃止するなら、「普通選挙で選出された議員たち全員に同じ価値を与える」ことになる。これは、「王制下の親王領地体制 (constitution d'apanages) になぞらえることのできる企て」であり、「普通選挙が提示する二重の意味(「主権の行為」と「民主的行政の行為」)に対する誤解による、封建制の再構築」であるという。結局、地方分権化法案が目指すものは「国家の改革を遙かに超え」る、「単一的 (unitaire) ではなく連邦的 (fédérative)」なフランスの構想であるとドブレは批判する。^{*32}

また、州について、ドブレはこう述べている。「実のところ州 (région) の思想は、フランス行政にとっての真の必要性との合流点にあるが、共和国と国民的統一にとって危険なイデオロギーである連邦主義との合流点にもある」^{*33}。このような反連邦主義的批判は、地方分権化法案に対する彼の基本的立場を示すものである。

そしてドブレは、州議会への直接普通選挙制導入を削除する修正案を提出し、その提案に際して次のように主張する。政府が提示するメカニズムは「県と州の間に紛争を生じさせ、国家と国民の統一を危機に陥れる」恐れがある。「国家レベルの普通選挙は、国民主権の表現である。市町村、県、そして諸々の地方公共団体レベルの普通選挙は、より良い行政のための民主的表現のメカニズムである」。しかるに、州という巨大な行政範囲においては、普通選挙は前者である「主権の表現」になっていく。それは「国民主権に相反し対立する、主権の表現である」。州議会への直接普通選挙制導入によって「打撃を受けるであろうもの、それは共和国と国民の統一である」^{*34}。

このように州の地方公共団体への昇格を「州における主権の出現」「国民的統一への脅威」とする議論に対して、政府側は次のように反駁する。まずドフェールは、ドブレの批判に応え、州議会における普通選挙が国民主権 (souveraineté nationale) に対立する新しい主権を生み出すとする批判は全くの誤りであると断言する。そして、「(法案によって) 創出される (州の) 主権は国民主権を補完するものである」と述べることで、州の強化による国民的統一の分裂を否定する^{*35}。ここでドフェールは「(州の) 主権」という言葉を用いているが、国家レベルの「国民主権」とは明確に区別されていることに留意すべきである。また、社会党のジョックス (Pierre Joxe) は、社会党議員は州議会選挙の民主化を望んでいるだけで、国民主権に打撃を与えようとするはずがないと断じ、州議会への普通選挙制導入と国民主権の問題を切り離す^{*36}。

州と国民的統一の関係について、共産党のポレリ (Vincent Porelli) は、州における民主主義は国民的統一の強化に貢献するものであると主張する。「それ(州における民主主義)は、諸地域とフランス人が調和 (ensemble) するための政治的要求である。フランス国民の統一をなす文化的多様性が有する、あらゆる資源と潜在力の活用を可能とするのは、それ(州における民主主義)である」^{*37}。また、ドフェールは、国民的統一を力や強制や抑圧によって維持しようとする試みはすべて失敗したと指摘し、左翼が望んでいるのは「州が持つ多様性・固有の特色・伝統・言語を尊重しつつ、国民的統一を維持すること」であると明言している^{*38}。

要するに、州の地方公共団体化を国民主権への侵害ないし国民的統一の破壊とみなす右翼に対し、政府側 (左翼) は国民主権や国民的統一を当然の原則として積極的に擁護しつつ、州の強化における前提としている。このような政府側の論理に従うなら、国家の優越性を崩さない範囲で州の強化を行う限り、国民主権や国民的統一が損なわれる可能性はなく、右翼の言う「連邦主義」や「封建制」とは無縁の改革であるということになるであろう。むしろ、州の地方公共団体化は国民的統一を強めるものとして積極的に位置づけられているのである。

それでは、知事による後見監督制度の廃止に関しては、右翼はどのような批判を展開するのであろうか。県制度について定める諸条文の審議の冒頭、RPR のノワール (Michel Noir) は、「すべては政治的・財政的封建主義 (féodalisme politique et financier) に終わる」と述べる。ノワールによれば、地方公共団体当局の諸行為に対する事前的後見監督が廃止された場合、新たに二つの後見監督が生まれるという。一つは、州・県・市町村間のヒエラルヒー形成による政治的後見監督。もう一つは、会計検査官 (州会計

検査院) による財政的後見監督である。「(地方分権化法案の中で) 提案された諸条文から与えられる政治的権威によって、小規模市町村は県議会議長の宗主権 (suzeraineté) の下に置かれる。これまで知事と副知事によって平等に扱われることが保証されていた小規模市町村の首長は、今後は県議会議長の完全に権力的な意志に従属することになる」。結局、「小規模市町村の首長たちは、もはや服従し権利を放棄する以外にない」というのである^{*39}。

また、同じく RPR のセガン (Philippe Séguin) は、「我々 (RPR) が地方分権化に賛成であることはいくら言っても足りない」が、この場合の地方分権化とは「市民の参加の手段」を意味しており、社会党の地方分権化概念とは一致しないと主張する。社会党のそれは「特権階級 (mandarinat) や封建制という重大な危険を秘めている」。「国民の意志の具現化である国家の最小限の裁定的・助言的・調停的権力」なしに、地方権力は行使され得ない。つまりセガンによれば、国民の意志を代表する者としての県知事と後見監督制度の消滅は、地方における新しい封建制の出現をもたらすのである^{*40}。

国民議会第一読会の最後、諸々の修正を経た地方分権化法案の採択決議に際し、RPR のトゥボン (Jacques Toubon) は、法案を「煽動ビラ」と形容し、社会党と政府は「政治的権力を組織し、封土 (fief) を再分割し、新しい封建制を再構築」しようとしていると非難、「法案は言葉の固有の意味において反動的」と断じた^{*41}。社会党のプルション (Maurice Pourchon) は、国民的統一は「知事や副知事の円筒帽 (頭数) を増やすこと」によってではなく、「この国の男女の労働・苦しみ・喜び・逆境」によって強化されると述べた^{*42}。そしてドフェールは、右翼政権によってもたらされるのはテロや爆弾や革命のみであり、その権威主義的・抑圧的政策は国民的統一を破壊し、フランスを分裂へと押しやるものであると批判した。左翼の政策は「諸州の差異と特殊性を再認識」するものであり、左翼は「地方生活の特色・伝統・様相がどのようなものであれ、すべてのフランス人が自由に考えを述べられる」ことを求めている。「我々 (左翼) は国民的統一を改めて構築し、強化しつつある」。この国民的統一は「武力ではなく、人間の信念によって保たれるのである」と述べ、ドフェールは討論を締めくくった^{*43}。

要するに、右翼が主張するところによれば、知事による後見監督制度は、地方公共団体が国家の下に平等であることを保証する装置である。その完全な廃止は、地方公共団体間の不平等ないしヒエラルヒーの出現、つまり地方における抑圧的な状況をもたらす。これに対し、実際には知事制度を通じた国家による過剰な抑圧こそが問題なのであり、それは地方の反乱とフランスの分裂を招くことになるから、

むしろ国民的統一の維持にとって有害であると左翼は主張する。左翼によれば、知事制度の廃止や州の地方公共団体化を通じて、地方の多様性を尊重することが、国民的統一をむしろ強化することにつながるのである。

ここまでの議論の図式を検討すると、「国民的統一」「国民主権」「単一不可分の共和国」といった諸概念は左右両翼にとっての共通の前提であり、それらを維持するための手段は何か、また、それらにとって脅威となるものは何であるかについて根本的な対立が生じていることがわかる。

さて、前節で述べたように、国民議会と元老院の右翼議員たちは、国民議会第四読会で可決された地方分権化法案について憲法院に提訴を行っている。ここで、その提訴と判決の内容について触れておきたい。

提訴者が問題にするのは、知事による後見監督の廃止についてである。地方公共団体当局の行為について一定の待機期間が経過してから地方行政裁判所に提訴する以外の権限を「政府の代理人」（国家代表すなわち共和国委員）は与えられておらず、しかもその提訴は即時の停止効をとまわらない。この結果、政府の代理人は行政的統制の行使・法律の遵守の確保・市民の自由の保全をなすえないという点で、憲法72条に違反する。これが提訴者の主張である。この提訴に対して憲法院が1982年2月25日に下した判決は、法案の中で、地方公共団体による議決や決定の内容が国家代表（政府の代理人）に送付される前の段階で即時的に執行力をもつという点について違憲とした^{*44}。

この憲法院の判決の意義については、評価が微妙に分かれるところである。例えば、大津浩氏は同判決の中に、(1)連邦制の改革の禁止と単一国主義の確認、(2)中央政府による行政統制の存続、といった要素を見出し、そこからミッテラン政権による地方分権化改革の「限界性」を結論している^{*45}。他方、今関源成氏は次のような評価を示す。憲法院は、地方公共団体に対する国家の優越を推論の基礎としているかのように振る舞いながら、法案中の瑣末な部分だけを違憲とし、事後的統制が本当に国家の優越を保障するかどうかという本質的な問題については沈黙している。下されたのは違憲判決でありながらも、改革は阻害されるどころか、むしろ正当化されたというのである^{*46}。

なるほど、今関氏が述べるように、憲法院による判決が結果的にミッテラン政権による改革を正当化したことは確かであろう。しかし、本質的な問題はむしろ、その正当化があくまで、大津氏が指摘するような連邦制（連邦主義）の禁止や単一国主義の肯定にもとづいてなされている点にある。憲法院は確かに問題の核心には触れないことで左右両翼間の調停を成し遂げるといふ政治的判決を下しはしたが^{*47}、そうした憲法院の判決がフランスの「国民的統一性」や「単一不可分の共和国」といった伝統的な国家原則の制

約を受けたものであることは間違いない。

さて、以上に整理した国民議会での諸々の議論から、いわゆる「単一不可分の共和国」「国民的統一」擁護としての地方分権化批判の論理と、そこに見られる「連邦主義」と「封建制」の意味が明らかになる。

まず「連邦主義 (fédéralisme)」は、端的に言って州の強化、ミッテラン政権による地方分権化法案の文脈では州の地方公共団体への昇格、とりわけ直接普通選挙による公選議会制度の導入について批判的に用いられる語である。批判者の用いる論理に従えば、これらは州単位の政治権力、すなわち「州の主権」の出現を意味する。

そして、大革命以来のフランス国家体制をイデオロギー的に継承する「県主義 (départementalisme)」との対立を考慮すれば、州知事の後見監督権の欠如と県に対する州の「優越」とは、批判者によって「封建制」の一点で結びつけられ、攻撃の対象となるはずである。この「封建制 (féodalité)」は、州の県に対する優位性、県の市町村に対する優位性、そして大規模市町村の小規模市町村に対する優位性を指示する語として用いられる。これらの優劣関係における、少数の地方の有力者の出現と、彼らによる地方公共団体（群）の支配がイメージされる。この状況は、国家の名の下に地方を平等に監督（後見監督）し紛争を調停すべき知事の消滅によって発生するものと想定される。

これら「連邦主義」と「封建制」は、いずれも「国民的統一」に対立し、共和国の単一不可分性に矛盾する要素であると認識される。右翼は（左翼による）地方分権化を「国民的統一」を破壊する改革として批判し、左翼は逆に地方分権化こそが危機的状况にある「国民的統一」を回復・維持すると主張するのである。つまり、左右両翼とも、「国民的統一」の維持という大前提に立った上で、その実現手段について鋭い対立をなしているのである。

しかし、前節で整理した左右両翼の議論の図式についてさらなる考察を加えるなら、次のように言うことができるだろう。左右の別を問わずフランスの政治的諸党派は、大革命を出発点とし共和制のフランスを前提とする限り、「国民的統一」や「単一不可分の共和国」といった国家認識から逃れることはできない。逆に言えば、これらの共通認識を前提とした上で、今日にいたるまでのフランス国家制度の諸改革は展開されていると考えることができるのである。

おわりに

フランスの国家構造の変容が、国家そのものの正統性にかかわる認識、すなわち「国民的統一」や「単一不可分の共和国」といった伝統的な国家認識に制約を受けながら展開されていることは間違いない。これらの認識ないしは原

則に明白に矛盾する改革は、正統性を持ち得ない。ただし、「制約」といっても、一面的にネガティブな性格を持つものではない。国家構造を大幅に変更するような改革を推進する側にとっても、それを阻止しようとする側にとっても、自らの主張についてイデオロギー的な正当化の根拠となりうる性格を有するものである。本稿では、このような国家認識による制約のあり方を、ミッテラン政権による一連の地方分権化改革の出発点となった1982年の地方分権化法の成立過程の中で表面化した左右両翼の対立軸、そして両者の国家に関するイデオロギー的基盤の共通性を解明することを通じて、ある程度論証することができた。

しかし、今日のフランスが置かれている政治的状況を考慮するなら、同国の国家構造を一個の完結したシステムとして捉えるような分析に一定の限界があることも否定できない。1990年代の現時点におけるフランスの地方分権化は、もはやフランス一国内の分権化にとどまるものではなく、EUという超国家的な政治単位の中の欧州規模の分権化プログラムに組み込まれた改革としての性格を有する。したがって今後の研究においては、州制度の強化にしても、EUの地域政策の単位である région(州、地域)をどのように発展させていくのかという課題へのフランス的な対応としての特殊性に注目しなければならないであろう。

そして、この欧州統合を受けての州の強化という問題は、同時にフランスの国家主権の「再定義」にかかわってこざるを得ない。なぜなら、州が政治的・経済的な力を強めれば強めるほど、そのことと本稿で論じた「国民的統一性」や「単一不可分の共和国」の原則との適合性がますます問題とされるはずだからである。またその際、地方における国家の代表者たる知事の制度が、これらの原則を維持するための装置として、さらに重要性を高めてくる可能性がある。

欧州統合とリンクされた地方分権化の中でフランスの国家構造が今後どのように変容していくとしても、その変容は無制約的なものでは決してなく、本稿で議論の対象としたような国家認識ないし国家イデオロギーによる制約をともなうものであることは間違いないと思われる。それゆえ、フランスの国家構造の変容の実態を明らかにしていく上では、本稿で提示したような、いわば特殊フランス的な「国家の論理」が有力な手がかりとなるはずである。欧州統合の文脈の中でフランス国家の統一を維持する装置としての知事制度や、さらなる州制度改革の進展などが、筆者がフランスの国家構造の変容を研究する上での今後の重要な分析対象となるであろう。本稿での考察を今後の研究のための出発点と位置づけ、結びとしたい。

注 釈

J.O.→ Journal Officiel de la République Française (官報) の略。
A.N.→ Assemblée Nationale (国民議会) の略。

- * 1 その主要な目的は、アンシャン・レジーム期以来の地方的特権や地方主義を根絶し、政治行政構造の全体的再構築を通じて国民的統合を実現することであった。羽貝正美「フランス革命と地方制度の形成」、日本政治学会編『年報・政治学』特集「18世紀の革命と近代国家の形成」、岩波書店、1990年、78-79頁。なお、département は、「デパルトマン」と表記されることもあるが、ほとんどの場合「県」という訳語が用いられ事実上の定訳となっている。本稿でもこれにならった。
- * 2 今日の州知事は当該州の中心県の県知事が兼任するため、両者の人的源泉は同一である。
- * 3 一般的な意味での tutelle の訳語は「後見」であるが、特に行政の分野では、いわゆる「行政監督」を意味する。日本のフランス行政研究者の間では「後見監督」を訳語とすることが多い。
- * 4 例えば Jean-Claude Thoening 氏によれば、「ドフェールの改革はビッグバンではなく、「現場ではすでに進行していた一連の進化」を「加速し、法によって正当化し、体系化し」たにすぎない。ここで彼が言う「一連の進化」とは、1970年代からの都市の実力増大、地方公務の近代化、国家の地方に対する後見監督の事実上の緩和、州の活動の拡大である。Jean-Claude Thoening, “La décentralisation dix ans après”, *Pouvoirs* 60, PUF, 1992, pp.8-9. また、大山礼子氏は、自治体間格差の拡大や地方民主主義の未発展（公選職兼任制度による少数者への権力集中、地方議会における反対勢力の不在、権限分担の混乱、地方行政への市民参加の遅れ）を、ミッテラン政権下の地方分権化改革がかかえる問題点として指摘する。大山礼子「フランスの地方制度改革—分権化とデモクラシー—」、『公法研究』56号、1994年、97-100頁。なお、1990年代の改革をも視野に入れた上で地方行政への市民(住民)参加の動向を論じたもので、日本人による最近の研究としては、中田晋自氏によるものがある。中田晋自「ミッテラン政権下における「地域民主主義」の形成—地方制度改革とグルノーブル市の事例—」、『立命館法学』251号、1997年。
- * 5 地方分権化法と同日に、「コルス州の特別の地位に関する1982年3月2日法律第214号」(Loi n°82-214 du 2 mars 1982, portant statut particulier de la région de Corse) が制定されている。同法では、直接選挙で選出されるコルス議会がコルス州に関する法律・命令に対する修正の提案権を有するなど、コルスに他の州とは異なる特別の地位が与えられた。しかし、本稿では知事制度一般あるいは州制度一般の改革を分析の対象とするので、コルス州をめぐる議論については他日を期したい。なお、このコルス州の法律の内容に関しては、1990年代までの諸改革の経緯も含めて、以下が詳しい。中野裕二『フランス国家とマイノリティ』、国際書院、1996年、43-64頁。
- * 6 本稿で論じる課題と関連の深い先行研究として、大津浩氏によるものを挙げるができる。大津氏は、「フェデラリズム/単一国主義」という伝統的な対立図式の視角から、フランスの地方分権制の特質と限界を考察している。同論文のように憲法理論ないし憲法学説史的アプローチを主たる議論の視角とする研究とは異なり、本稿で論じようとするのは、立法の当事者たる政治家たちが現実に保持している国家観ないしは「国家」イデオロギー、そしてそれらをめぐる理論的対立の図式である。そのためには、議会における実際の議事を中心に実証的な分析を行う作業が不可欠となる。このような視角から考察を行うこ

- とで、地方分権化改革の特質を一層明確にすることが可能になると思われる。大津浩「フランス地方分権制と単一国主義」、『現代ヨーロッパの地域と国家』、有信堂、1988年、44-68頁。
- * 7 この語に対しては、従来から「州」「地域圏」など様々な異なった訳語があてられてきた。1982年の地方分権化法によって地方公共団体に昇格して以降は「州」と訳されることが増えているようであり、本稿でもこれに従う。しかしながら、*région*の制度的位置づけの変遷を考慮すれば、この語に対して一律に一つの訳語をあてるよりは、むしろ単に「レジオン」と表記する方が適切かもしれない。
- * 8 *Recueil Dalloz*, 1960, pp.206-207; *Recueil Dalloz*, 1964, pp.122-124. 久邇良子「欧州統合とフランスのレジオン」、『早稲田政治公法研究』49号、1995年。特に1964年の改革については、以下が詳しい。川崎信文「フランスにおける地域改革」、『法政論集』95号、1983年。
- * 9 *J.O., Lois et Décrets*, le3 avril 1969, pp.3315-3324.
- * 10 滝沢正『フランス行政法の理論』、上智大学法学叢書第9巻、有斐閣、1984年、221-229頁。
- * 11 *Recueil Dalloz Sirey*, 1972, pp.358-359.
- * 12 同法による州の場合、一般の公施設法人とは次の点で異なる。国家は州議会の構成員の指名について介入せず、また、その運営に対する国家の後見監督は一般の公施設法人に対するものよりも弱い。さらに、州の財源には、州が独自に決定する税収入も含まれる。山口俊夫『概説フランス法(上)』、東京大学出版会、1978年、230頁。
- * 13 1975年11月、ジスカールデスタンはディジョンでの演説で、「フランスは、世界でただ一国、四層の行政をもつほど裕福ではない」と述べている。川崎信文「現代フランスの地方自治」、中木康夫編『現代フランスの国家と政治』、有斐閣、1987年、169-170頁。
- * 14 *J. O., Documents parlementaires, Sénat*, n°187, 1978.
- * 15 *J. O., Documents parlementaires, A.N.*, n°1557, 1980.
- * 16 *Le Monde*, le24 juin 1981.
- * 17 1982年9月の演説における発言。Schmidt, V.-A., *Democratizing France*, Cambridge University Press, 1990, p.105.
- * 18 1981年6月6日、ナントとレンヌでの発言。*Le Monde*, le10 juin 1981.
- * 19 1981年6月8日、リールでの発言。*Le Monde*, le10 juin 1981.
- * 20 *Le Monde*, le2 juillet 1981.
- * 21 Schmidt, V.-A., *op.cit.*, pp.108-109.
- * 22 *Le Monde*, le10 juin 1981.
- * 23 *Le Monde*, le15 juillet 1981.
- * 24 *J.O., Documents parlementaires, A.N.*, n°105, 1981. 同法案は日本語訳されている。本稿でも同訳を参考にした。磯辺力訳「市町村、県、及び州の権利と自由に関する法律案」、『自治研究』57巻11号、1981年。
- * 25 *J.O., Documents parlementaires, A.N.*, n°105, 1981, p.2.
- * 26 *déconcentration*の訳語である。国家の機関(*service*)を地方に分散配置することを意味しており、権限の委譲をとまなう地方分権化(*décentralisation*)とは明確に区別される。
- * 27 *J.O., Documents parlementaires, A.N.*, n°105, 1981, p.10.
- * 28 *Ibid.*, p.3.
- * 29 ここでの *commissaire* は、国家の直轄官僚の意味をもつ。また、知事も「共和国委員」も、第五共和制憲法第72条が定めるところの、地方に派遣され「政府の代理人(*délégué du gouvernement*)」としての役割を担う国家官僚である。このことから考えれば、例えば「共和国代表官」といった訳語が適切ではないかとも考えられるが、日本の先行研究では「共和国委員」という訳語がほぼ共通して用いられているので、本稿でもさしあたりこれに従う。なお、後に「知事と副知事の称号に関する1988年2月29日のデクレ第199号」(*Décret n°88-199 du 29 février 1988*)によって、いったんは廃止されていた「知事」と「副知事」の職名が復活している。*Recueil Dalloz Sirey*, 1988, p.186.
- * 30 提訴と判決の内容は以下による。*Décision n°82-137 DC, J. O., Lois et Décrets*, le3 mars 1982, pp.759-760; Louis Favoreu, "Décentralisation et constitution", *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, septembre-octobre, 1982, pp.1288-1291. なお、地方分権化法は日本語訳されており、同判決の訳も付されている。磯部力「フランスの新地方分権法(下)」、『自治研究』58巻7号、1982年、39-41頁。
- * 31 *J.O., Lois et Décrets*, le3 mars 1982, pp.730-747. その後政府は、憲法院判決によって生じた穴を埋めるために、地方公共団体当局による議決などの合法性に関する統制について改めて定める「市町村・県・州当局の行政行為の合法性の統制に関する1982年3月5日の通達」(*Circulaire du 5 mars 1982 relative au contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales*)を公布した。*J. O., Lois et Décrets*, le7 mars 1982, pp.786-790. ところが、同通達は、国家代表(共和国委員)へ通達すべき地方公共団体の行為の範囲を改革以前にもまして拡大した上に、「通達」の概念をも拡大するという問題を持っていた。そのため、元老院の発議による「市町村・県・州の権利と自由に関する1982年3月2日の法律第213号を修正・補完し、市町村・県・州当局の行為に対する行政監督の実施の新しい条件を定めるための、1982年7月22日の法律第623号」(*Loi n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales*)の制定、政府による「市町村・県・州当局による行政行為の合法性の統制の行使についての新しい条件に関する1982年7月22日の通達」(*Circulaire du 22 juillet 1982 relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales*)の公布といった措置がとられた。*J.O., Lois et Décrets*, le23 juillet 1982, pp.2347-2351, 2354-2362. なお、この間の経緯については以下に簡潔にまとめられている。乗本せつ子「フランスの地方制度改革と元老院」、『法律時報』57巻7号、1985年、101頁。
- * 32 *J.O., Débats parlementaires, A.N.*, 2^e séance du 27 juillet 1981, pp.327-328.
- * 33 *J.O., Débats parlementaires, A.N.*, 2^e séance du 8 septembre 1981, p.820.
- * 34 *J.O., Débats parlementaires, A.N.*, 1^{re} séance du 9 septembre 1981, pp.838-839.
- * 35 *Ibid.*, p.839.
- * 36 *Ibid.*, p.840.
- * 37 *J.O., Débats parlementaires, A.N.*, 1^{re} séance du 8 septembre 1981, p.808.
- * 38 *J.O., Débats parlementaires, A.N.*, 2^e séance du 8 septembre 1981, p.827.
- * 39 *J.O., Débats parlementaires, A.N.*, 1^{re} séance du 1^{er} août 1981, p.673.
- * 40 *J.O., Débats parlementaires, A.N.*, 2^e séance du 2 août 1981, p.790.

ミッテラン政権の地方分権化改革における「国民的統一」問題

* 41 *J.O., Débats parlementaires, A.N.*, 3^e séance du 11 septembre 1981, p.1020.

* 42 *Ibid.*, p.1021.

* 43 *Ibid.*, p.1023-1024.

* 44 憲法72条3項「県および海外領土において、政府の代表は、全国的な利益、行政の監督、および法律の尊重に関する任務を

負う」。日本語訳は以下による。樋口陽一、吉田善明『概説世界憲法集（第3版）』、三省堂、1994年、250頁。

* 45 大津浩、前掲書、58-62頁。

* 46 今関源成「憲法院と地方分権化改革」、『早稲田法学』62巻1号、1986年、32-40頁。

* 47 同。