

# レジオナリズムと道州制：比較上の 留意点についての素描

川 崎 信 文

はじめに

- 1 比較行政論におけるフランス
- 2 州制度の社会・歴史的背景
- 3 レジオナリズムと「道州制」の異同  
むすびにかえて

## はじめに

2006年2月末、第28次地方制度調査会答申によって道州制論議は新しい段階に入った<sup>(1)</sup>。戦前来の歴史を持つこの「道州制」をめぐる議論は、わが国においては戦前来の歴史をもってきたが、少子高齢化を起因とする国・地方の財政運営上の困難が一段と深刻化し、さらには平成の大合併も一段落した現在、かつてないほどの現実性を帯びて語られ、政府、政党、財界、そして個々の自治体、特に都道府県レベルではでは、このテーマを主題とする研究集会や啓発運動もかつてないほどの広がりともまりを見せている。

このような事情を背景に、フランスの地方自治制度、特に州 (région) 制度が<sup>(2)</sup>、にわかに注目を集めてくるようになった。日・仏両国ともに行政的中央集権という特徴が語られ、また批判されてきた国である。しかし、西欧民主主義の伝統に身をおくフランスと東アジアの歴史の中から19世紀後半に近代国家建設を迫られた日本という、歴史社会学的な異質性を措くとしても、そこには類似の中の相違もいくつか指摘される。

そこで、この小論においては、明示的にであれ、暗示的にであれ、フランスの州制度を援用して道州制を論じ、さらにはその制度設計を行う際に必要

となるくつかの留意点を整理し、若干の検討を加えることを目的とする。

## 1 比較行政論におけるフランス

### (1) 地方自治の反モデル国

日本における現代フランスの政治・行政の研究は、他の分野、特に文学、美術、哲学等の人文系諸学におけるフランス研究に比べて決して豊富とは言えなかった。憲法学、国際政治や外交史の領域を除けば、半世紀以上に亘る政治学会及び行政学会の研究動向を見ても、分野で言えば政治史及び政治思想の領域に、時期的にみればフランス革命期及び人民戦線期あるいはドゴール国家と学生反乱といった、あえて言えば、劇的な政治現象・事件に傾斜しがちであった。言うまでもなくそのような特徴は、戦後日本の民主化という改革課題と深く関連していたと思われる。

表1 戦後日本の行政学における研究動向

	外国（歴史）	日本（現代）
理論（一般）	A	B
応用（個別）	C	D

およそ30年ほど前、村松岐夫は、第二次大戦後の日本行政学会の研究動向を、概ね上図のように表現した<sup>(3)</sup>。この時点で言えば、日本の行政学は「AとDにウェイトをおいて」きて、「BとCに比較的関心が薄かった」とされる。現代行政学の出自からすれば、Aにおいては米国偏重が顕著であることは当然のことと言えるが、日本の学会員の数的規模も大きくないという事情を考慮してみても、Cの外国の事例・実態研究においては、フランス研究はきわめて乏しかった。無論、政治・行政学における比較研究の意味は、改革課題に直面して模範とすべきモデルを探索することだけにあるわけではない<sup>(4)</sup>。しかし、研究姿勢において実践志向の強い行政学界においては、フラ

ンス、とりわけその自治制度は、戦後日本にとってそのような「モデル」として取りあげられることはなかったと言ってよい<sup>(5)</sup>。

地方自治制度は通例、「大陸ヨーロッパ型」と「英米型」という対比の軸と「単一国家」と「連邦国家」という軸によって4つのタイプに分類され、フランスは大陸型かつ単一国家型<sup>(6)</sup>であり、さらに「集権・分権」と「融合・分離」という分類軸を用いたマトリックスにおいても、フランスは「集権」かつ「融合」のカラムに属している。従って、少なくともその制度精神に着目するかぎり、「集権・融合型」から英米型の「分権・分離型」自治制度に転換しようとした日本の制度改革のモデルとしては、参照に値する程度は小さいものとして位置づけられてきたといえる<sup>(7)</sup>。そのような模範としての「モデル」は、今なおイギリスであり、アメリカであり、また近年であればスウェーデンなど中・北欧諸国であろう<sup>(8)</sup>。

## (2) 道州制のモデル国

それでも、日本で道州制の議論が本格化し始めて漸く、フランスをわが国の模範としての「モデル」として語る機会が訪れたのかもしれない<sup>(9)</sup>。4半世紀前すでに滝沢正は、「従来の外国リージョナリズム研究がほぼ英米にかぎられていた」ことへの反省を促し、「問題状況の現れ方」において類似するフランス研究の必要性を唱えていた。すなわち「将来、再び『道州制』が活発に論じられるような状況になった時には、フランスの制度の検討は一層必要性を増すものと思われるのである<sup>(10)</sup>」。あるいは逆に、フランスの側から日本の戦後改革以降の経験を、とくにその「集権的分散システム」を分権化以降の進化の「先事例」と見なすことになる可能性も否定できない<sup>(11)</sup>。

1982年、前年に成立したミッテラン（社・共連合）政権がその余勢を駆って、「200年ぶり」「ナポレオン以来」とも表現された地方分権改革に着手し、1950年代半ばからその姿形を整えつつあった地域圏を、公選の議会と執行部の長（議長）を擁する「州」という第三の自治体に昇格させた。以来今日に

至るまで数次の改革を経てきているが、2003年の憲法改正では、その第72条の①において、「共和国の地域共同体は、市町村、県、地域圏、特別の地位を与えられた共同体、および、第74条により規律される海外共同体である」と規定し、州はその憲法上の正当性を獲得するまで至っている<sup>(12)</sup>。

EUという枠組みの中にあっては、もはやその理念においても個別の政策についても、かつてのような「フランスの」といった一国主義的ないし二国間比較の議論の仕方はもはや困難であるが<sup>(13)</sup>、それでも、県を超える広域行政枠組みの構想におけるこの二国間の比較にはなお、あるいは以前にも増して関心を抱かざるを得ない。その構想が、日本とフランスという二つの単一国家における国の形を改変する可能性を秘めているからである<sup>(14)</sup>。

### (3) 市町村合併の反モデル国

ところで、州がにわかに注目を浴びようになった反面、この国の基礎自治体たる市町村（commune）は、少なくとも平成の大合併を推進した側の政府にとっては、決して「モデル」となりうるような実績を示していない<sup>(15)</sup>。逆に、既存の市町村の枠組みを固守する合併回避の代替策というべき市町村共同体（communauté des communes）の実践・実績は、わが国における市町村合併策に批判的な論者によって注目を受けることになった<sup>(16)</sup>。

しかし、合併を忌避する市町村の膨大な数が、その「くくり」として本国で96も存在する県を必要とし、その県の人口規模の小ささが、言い換えれば行財政能力の乏しさが、より上位に位置する中間団体たる州を要請することになるとすれば、小規模な基礎自治体の維持と州の創設は、その中間に既存の「県」を維持することを媒介にして、制度編成上の内的連関性を有するといつてよい。

言い換えれば、地方自治制度の抜本的改革を目指すわが国がフランスに目を向け、同一の論者によって市町村に対して一方で否定的、他方で肯定的な評価が行われるとき、実はこの二つのレベルの制度が、一方が他方を必然的

に生じさせるという不可分の関係にあることにはあまり言及されないのが実情である。このようなある種のねじれが生じることにも見られるように、日・仏両国の地方自治制度は、外見的なあるいは地方自治制度の分類論における類似性にもかかわらず、その背後に決して軽視できない違いをもっているのである。

さらに言えば、フランスの地方分権改革が「ナポレオン以来」と呼ばれた大事業であったと同様に、日本でも県を超える、しかも県の消滅を前提とするような広域自治体を創設しようとする企図は、強大な政治的エネルギーと国民的合意を必要とすることは言うまでもない。従って「道・州」を創設しようとするれば、綿密な制度設計に加えて、こうしたエネルギーを動員し、合意を調達していくための政治的・歴史的条件の存否も伴わなければならないであろう<sup>(17)</sup>。

日本と同様に、フランスにおいても県を越える広域行政制度創設の構想は第二次政界大戦以前にさかのぼるが<sup>(18)</sup>、この両国の現在の制度や制度構想の相違を生み出すに至ったことについて、軽視できないいくつかの要因がある。以下では、そうした要因を、地方自治の制度原理、州制度創設の社会・歴史的背景および州制度設計上の争点について、順次検討を加えてみたい。

## 2 州制度の社会・歴史的背景

まず、日仏の旧来の中間団体であった県を超える広域行政制度の比較を行う場合、フランスのそれを創設させた歴史のおよび国際環境上の背景・特質を概観し、日本のそれとの異同を確認しておく必要があるであろう。こうした背景は、上述したように、制度改革の実現に際して動員が必要となる政治的エネルギーの源泉となるからである。

### (1) 県：人工性と狭矮性

1982年の地方分権改革で内外から最も多くの注目を集めたのは、中央集権型地方行政の象徴とも言うべき官選知事制度の廃止であったが、本稿の関心からすれば同時に実現した「州」という自治体が、地方政治行政の第三の段階として設定されたことに第一義的な関心を寄せることになる。コルシカを除けば<sup>(19)</sup>、2～8の県をまとめたこの区域ないし広域団体の設定は、第二次大戦後のフランスの地方行政をめぐる最大の論争的であった<sup>(20)</sup>。その理由については、以下のような事情をあげることができる。

まず、県はフランス革命直後、旧体制（アンシアンレジーム）における地方行政の伝統と断絶するために新たに設定された区域であり、それゆえきわめて人為的な名前のつけ方（山、河、海、方角など）がされている<sup>(21)</sup>。このような区域設定の人為性・人工性は、国民の地理的帰属意識において、今日でもなお県の地位が脆弱であることにも現れている。例えば、州の設置後間もない1985年と87年の二度に亘って行われたフランス国民の帰属意識調査において、県へのそれは三層の自治体のうち最も低位にあった。すなわち、「以下の場所のうち、どれに最も強い帰属意識をもちますか？」という問いに関して、「都市・市町村」と答えた者は、33%→36%、「州」のそれが11%→13%へと増加していったのにたいして、「県」もまた増加したものの、その値は5%→6%に止まったのである<sup>(22)</sup>。

ところが、地域圏の方は1950年代半ば、当時進行中だった経済計画と国土整備（地域開発）政策の事業調整区域として暫定的に設定され始めたころから、ノルマンディー、ブルターニュ、アルザス、ピカルディといった旧体制下の州の名称と採用していた。概して複数の旧藩・天領をまとめあげた日本の廃藩置県と異なり、フランスの旧州（provinces）は分割されて県（現在、フランス本国で96県）を生み出した。従って、その面積はともかく、人口に着目すれば本国での単純平均は61万人、最大はノール県の256万人、最少はロゼール県の7万人となっている<sup>(23)</sup>。これでは、第二次大戦後の国土整備事業の「受け皿」としては空間的に狭く、人口面でも脆弱だという考え方

が、地域圏という区域を構想させることになった。その際留意しておくべきことは、行政区域の「広・狭」についての論議に、当初から「外圧」ともいふべき国際的な考慮要因が介在してきたことである。

## (2) 国際的要因：EEC・EC・EU

日本でも近年にわかに「東アジア共同体」構想についての論議が盛んになっている。その内容は多様であるが、少なくとも現時点では、この構想が日本の地方自治制度の改革論議に直接大きな影響を及ぼす、ということには必ずしもなっていない<sup>(24)</sup>。無論、一方はあくまで構想であり、他方は EEC、EC そして EU へと発展してきた現実の機構であり、政治的共同体でもあることの違いは大きく、そのことが公共政策の「フランスモデル」の危機を招来したといわれるほどまでに<sup>(25)</sup>、フランスの国内政策や自治体の行動に影響を及ぼすと同時に、逆に地域圏（州）制度構想を助長し、その実現に寄与したこともまた明白である。

実際、1960 年代初頭の地域圏の区域画定をめぐるフランス国内の論争は、EEC 域内競争における自国の県が小さいこと、従って域内競争での劣位への憂慮が表明されていた。西ドイツの州であれ、イタリアの州であれ、その実質的な権限内容はともかく、その人口規模においてはフランスのそれを確実に凌駕していたからである。

しかし、1964 年策定の第四次計画の次期に至ると、この区域ないし段階の法的・政治的な性格をどうするかも争われるようになってくる<sup>(26)</sup>。あくまで計画の地域化のための地理的空間に留めておくのか、あるいは自治団体的性格を附与するのか、そうであれば県と共存させて市町村を基礎自治体とする三層制を採用するのか、それとも県を廃止して一挙に国の下に地域圏・市町村をおく二層の自治段階の組み方にするのか。一方ではこれに公選の議会を設置して第三の地方団体とするという考え方があり、この対極にはこれをあくまで行政管轄区域にとどめるといふ集権論に立つ議論もあった<sup>(27)</sup>。

後者の議論は、この区域が自治体、つまり一種の政治的共同体として自立の性格を帯びることによって、パリ、つまり中央政府への遠心的勢力になり、ひいてはフランスが単なる地理的名称に陥ってしまうという、ジャコバンのかつナショナリスティックな危惧を背景としていた。「パリの優越性を破壊し、わが国のおよそ20の他の都市を対置することは、首都の政治的権威の終焉を準備し、もはやフランスそのものではない、一つの共同体の首都となるチャンスがフランスが外国の都市に提供することである」というダブルの警告は、こうした危惧を如実に表現したものであった<sup>(28)</sup>。

上述のように、1950年代には、当時のEEC共通政策実施の地理的単位がこの広域圏となり、仮に政治的実態を伴うようになれば、フランス共和国という政治単位の意味は次第に薄れて行くことが予想された。これは、当時の政権中枢にいたフランス至上主義のナショナリストにとって決して容認できないことであった。それでもその後の地域圏がたどった歴史は、政治的色彩を次第に強めていくこととなり、82年法による改革で一応の決着を見ることになる<sup>(29)</sup>。

1982年法で規定された州の制度的枠組みは、市町村や県と同様に公選議会が設置され、その議長がこの自治体の執行部の長を務めるというものとなった。もっとも、この制度出発時においては、これまで述べてきたような歴史的背景から影響を受けて、いくつかの特徴が見られた。そのさいたるものが、州議会議員の選挙方法である。小郡(canton)単位の小選挙区制を採用している県会と異なり、州議会は県別の比例代表制を採用した。つまり、州内の各県の人口に比例してあらかじめ総定数を配分し、各県内で候補者リストに投票するという方式である<sup>(30)</sup>。これは基本的には、州の事実上の政治的性格を「諸県の連合体」に止めたいという、ポンピドゥー以来の州創設反対派の意向がなお優越していたと見てよいであろうし、当時の大統領ミッテラン自身も、こうした県重視派(départementalist)の一員とみなされていた。

実際、1998年になって、当時の内務大臣、P.ジョクスは、州議会議員選挙

法を制定した 1985 年の時点で、州議会議員を州という単一選挙区で選出することを意図していたのかと問われ、以下のように答えている。「全く考えていなかった。大統領ミッテランも、そして私も、それに反対した。大統領はそうした選挙の方法が州の地図を固まらせ、そのことが州議会議長の正当性を強化し、国民的統一性を危機に陥れるであろうと考えていた。1,100 万人の住民によって選出されるイル・ドゥ・フランス州の議長を想像してみたまえ。彼は、もう一人の共和国大統領になるだろう<sup>(31)</sup>」。

州が自治体として正式に発足するのは 86 年 3 月の選挙と議会の構成、さらには議長選出を待たなければならなかったが、最初の招集のさい、多くの州で議員達は政党リストごとにはなく、政党横断的に各県ごとに着席したという事実が報道された<sup>(32)</sup>。議員達がみせたこのような「州意識 (esprit régional) の未成熟」については、彼らなりの事情があったと思われる。この国の公選職兼任制のもとで、有力な国会議員は地方議員を兼ねており、その際、県内の大郡 (arrondissement) 単位の小選挙区制をとる国民議会選挙のことを考慮すれば、彼らの地盤の培養に着実に貢献する県の方が優先されるからである<sup>(33)</sup>。他方で、自治体としての州の区域と議員選出の区域単位ズレは、住民のこの新しい自治体への心理的距離意識を生じさせていた。1986 年から 1998 年にいたる三回の州議会選挙における棄権率は、22 %、31 %、そして 42 %へと 10 ポイントずつ増加していたのである<sup>(34)</sup>。

### (3) エスニック・レジオナリズム

もう一つの理由はこれまでの説明にも関係するが、フランスのエスニック・マイノリティの存在である。パラルの表現を用いれば、上述のような、いわば「国家装置内部における管轄区域の変更と権限の再配置」という「トップダウン」の動きに呼応したのは、「ボトムアップ」の「地域主義運動」であった<sup>(35)</sup>。フランス国民とは、フランス共和国とフランス語が作り出したもの、とよく言われるように、その国民形成史上、フランスは単一の「フラ

ンス民族」によって構成されているわけではない。今日世界的に注目を集めているイスラム系エスニック・グループは別として、フランスは歴史的に複数の民族によって構成されてきた<sup>(36)</sup>。独仏国境のアルザス、ブリテン島を臨むブルターニュ、スペイン国境地帯のバスク、地中海に浮かぶコルシカ、南仏のラングドックなど、正統フランス語とは言語系統を異にする、従って固有の文化をもった（もっていた）地方住民が存在している<sup>(37)</sup>。

ブルターニュの住民は、もともと民族的にはケルト系であって、60年代初期、大統領ドゴールの下で地方自治制度改革を担当したドゥブレ首相は、大革命原理に反するブルターニュという歴史的な地方名を嫌って、ことさらそれを「極西地方」と呼ぶようにしていた。バスクやコルスは、時として爆弾テロを含む過激な民族自立運動集団を抱えていることで知られている<sup>(38)</sup>。むしろ、「民族意識」の覚醒は、こうした極端な自立運動に走るだけではない多様な運動集団あるいは党派を生み出し、経済的格差の是正、独自の地域計画・政策の策定、あるいは固有文化復興運動に取り組んでいった<sup>(39)</sup>。

こうした地方の自己主張、つまり文化的・経済的自立運動は、1960年代後半から始った。第二次世界大戦後、先進国は国ごとのスピードと期間の違いはあるものの、おしなべて高度経済成長をとげた。この成長は、地域間の不均等発展を生じ、フランス第五共和制の発足から数年を経た60年代前半の時期に、意欲的な国土整備政策が企図されたのもそうした事情を背景にしている<sup>(40)</sup>。戦後の経済発展から取り残された地方は、アルザス地方を除けば、前述したエスニック・マイノリティの居住地域とほぼ重なっており、「国内植民地」論は、この自立運動にいわば理論的基礎を与えた。南西部フランスを取り残す形での、パリと北東フランスを中心とする経済発展は、かつての宗主国とその植民地の支配・収奪関係に似ているというものである。

#### (4) 左翼ジロンド派：政治体制変革構想との結合

こうした国内各地の「地域主義」運動は、68年革命によって誕生した国家主

導の計画化を否定する自主管理社会主義論から加勢をうけることになった<sup>(41)</sup>。少なくとも 70 年代後半から政権獲得の時期に至るまで、フランスでもっとも輝いていた思想は、資本主義もソ連型社会主義もともに乗り越えようとする、この新しい将来社会構想であり、それが社共両党の共同政策綱領に結実し、そこでは、官選知事制度の廃止だけでなく<sup>(42)</sup>、広域自治体である州の創設も大統領選挙の公約として掲げられることになった。

もともと地域圏=州を創設を企図する思想や運動は、19 世紀後半以来、政治的には右翼に位置するものとみなされていた。敢えて図式的にとらえれば、大革命の時期、集権原理をとって革命を勝利に導いたグループはジャコバン派 (Jacobins)、それに反対し連邦主義原理を説いたグループはジロンド派 (Girondins) と呼ばれた。これ以後、とくに 19 世紀後半に右派勢力が地域主義 (régionalisme) を唱えるようになってから、「ジロンド派」という政治的な符牒は、革命原理、言い換えれば共和主義に反する勢力、従って右派勢力だという評価が定着することになった<sup>(43)</sup>。言い換えれば、県を超えるレベルで分権を唱えるのは右翼、集権原理を固持しようとするのが左翼となっていた。そういう意味では、この左翼勢力による州の創設構想は、「左翼レジオナリズム」あるいは「左翼ジロンド派」といったジャーナリズム用語も生み、革命以来一世紀半以上続いてきた政治勢力の色分けの規準の一つを事実上、消滅させていくことになる。

その結果、なお両派の対立点は残るものの、「レジョン」について論じることは政治的タブーあるいはイデオロギー的争点という色彩を弱め、県を超える広域自治体の設置およびその段階での地方分権の実現それ自体は、党派を問わない合意を取り付けることができるようになった<sup>(44)</sup>。

### 3 レジオナリズムと「道州制」の異同： 制度設計上の焦点

フランスの場合、自治体としての州制度は設置後すでに四半世紀を経ているが、政府形態及び国・地方の行政体系の編成において、今日構想されている日本の道州制の制度設計における条件とは、軽視できない相違を見せている。ここでは、その点について若干の検討を行ってみよう。

#### (1) 国家・地方行政体系の並行的残存

1982年の分権改革の内容について、現在でも論者の誤解を散見することがある。端的に言えば、この改革による官選知事制度の廃止は、知事自身と彼・彼女が体现する地方行政の原理の消滅を決して意味していない。確かに知事はかつて、大統領、首相、内務大臣の代理人及び県の執行部の長という4種の任務を一身に体现していたが、この分権改革によって最後の任務を県会議長に譲り、新たに自治体に昇格した州においても同様に、自治体としての州の執行部の長は州会議長が掌握することとなった<sup>(45)</sup>。

しかし、前3種の任務は、この改革以後も州知事、県知事さらには郡長（副知事）に留保されたままであり、2003年の憲法改正においては、1964年以来、大統領令あるいは法律によって規定されてきた知事の任務が憲法の条文中で再確認されることとなった。その第71条⑥において、「共和国の地域共同体においては、政府構成員各々の代理人たる国の代表者は、国家的利益、行政上の監督及び法律の尊重につき責任を負う」と規定された。ここでいう「政府構成員各々の代理人たる国の代表者」とは知事である<sup>(46)</sup>。この条文の背景には、1983年以後の権限移転の難渋と、それに伴う地方行政及び自治体との関係の混乱状態を知事、とりわけ州知事の権限の宣言とその行使によって脱却しようとした改革が着々と進められてきたという実績があったのである<sup>(47)</sup>。

ところで、1982 年以來の地方分権化と並行して唱えられた「地方分散化」方針によって、県都には県庁 (Hôtel de la préfecture) と県役所 (Hôtel du département)、州都には州庁 (Hôtel de la préfecture régional) と州役所 (Hôtel de la région) が並存するという、戦後改革による公選知事実現後のわが国の県庁と比べて、奇妙な形をとることになった。より正確に言えば、自治体としての県 (州) 執行部の長たる議長が指揮する部局と、県内 (州内) の国の出先間を統括する県知事 (州知事) の並行的な事務執行体系が成立したのであり、別の表現を用いれば、内務省の行政体系は決して消滅しなかったのである<sup>(48)</sup>。

無論、翌 83 年の「権限配分法」において、三層の自治体間の分業と事務事業の実施に見合う再分配が行われることになったが、県及び州レベルに配置されていた国の出先機関の組織、権限、職員及び財源の県移管も、また道州制論で想定されているような州移管も大規模かつ順調になされたわけではない<sup>(49)</sup>。それどころか、「わが国においては、権限のブロック (bloc de compétences) による地方分権にはいまだに着手されていないのである。その結果、権限の錯綜が生じ、介入政策の一貫性を保持するために、地方自治体と国家の間の協調関係を必要としている」のが実態であり、まさにこの協調関係の要に知事が位置している<sup>(50)</sup>。

すでに述べたように、西欧諸国間の地方自治制度の類型論においては、日・仏両国は通常、「単一国家」、「集権型」そして「融合型」であるという点で、同一のカテゴリーに属する国とされている<sup>(51)</sup>。そのことが、同一の平面での比較検討の相手方としてフランスを取りあげることについての当面の妥当性を与えることとなっている。その際、憲法体制に関わる「単一国家」「連邦制国家」の識別は、公式制度上、比較的容易である。しかし、「集権型」であること、及び「融合型」であることについては、若干のコメントを必要とする。

「集権型」といわれる場合、通常それは「行政的集権」を意味することが多いが<sup>(52)</sup>、フランスの場合、この「行政的集権」は必ずしもバリの本省庁へ

の決定権限の集中を意味するものとはならない。すでに言及した、いわゆる「地方分散（déconcentration）」の原理である<sup>(53)</sup>。この原理の要素は二つあり、その一つは本省庁の決定権限を可能なかぎり地方出先機関の長に委任すること、もう一つは伝統的に内務省官僚たる県知事および州知事が、この地方出先機関の長にたいして、それぞれの行政段階で統制権を行使し、県および州の行政段階での国の政策の調整・調和を実現するというものである<sup>(54)</sup>。

無論、第二次大戦後に限っても、この方針を貫徹するためのデクレが何度も公布されたが、省庁ごとの縦割りの権限委任の実践は、こうした方針を事実上骨抜きにしてきたことは、この国の地方行政史における常識となっている<sup>(55)</sup>。むしろ、ここで注意しなければならないことはそうした事実とは別に、この概念が、自治体の「自由な行政（libre administration）」の実現・発展にとって不可欠な意味を与えられていることである。

戦後日本の自治制度改革は、「集権・融合型」から「分権・分離型」への転換を目指したものであり、そうであるからこそ2000年の分権改革にいたるまで「機関委任事務」とその改革が学会の焦点になっていたとあってよい。しかし、この転換を制度改革の主題として掲げることがなかったフランスにおいては、「機関委任事務」が、この研究領域においていわば「呪詛の対象」となることはなかった。そこには、改革の主題の違い以上に、国家に関する考え方の相違が如実に現れている、と見るべきであろう<sup>(56)</sup>。

フランスで、日本国憲法の「地方自治の本旨」に相当する概念は「自由な行政」となろうが、この概念においては国家の関与は決して排除されるのではなく、むしろ積極的に位置づけられているのが、この「共和主義国家」における自治についての正統派の理解である<sup>(57)</sup>。従って、この並行的な事務執行体系は日本の道州制構想とは逆に、無力化され、廃止されるものでは決してない。むしろ地方分散方針の徹底によって、整備充実されるべきものなのである。そのかぎりでは道州制が、「分権・分離型」を徹底する方向で構想される場合、「非・分離型」かつ「分散型」を採るレジオナリズムとは、いわ

ば質的な差異が生まれてくると言うべきであろう。

## (2) 県の存置：三層の自治体間の分業

ミッテラン分権改革に際して、道州制に関する優勢な議論と異なり、県の廃止が有力な対案として論じられた気配はない<sup>(58)</sup>。実際、フランスの分権改革は、「70年代から80年代にかけて地方分権化に取り組んだヨーロッパ諸国の大部分とは逆に、それまでの領域組織 (organisation territoriale) の一般的枠組みと断絶することなく、また分権化のプロセスに関わる地方制度を再審に付すこともなく行われた」のである<sup>(59)</sup>。

大革命に由来する共和主義的正当性を有する県に執着する県至上主義者の主張が強かったことに加えて、県を廃止して二層制をとれば、1つの州の直下に単純平均で1,600余りの市町村が位置することになり、技術的な問題を生じることになる<sup>(60)</sup>。従って三層制を維持し、なおかつ三層の自治体間のハイパーキカルな上下関係の成立を阻止しようとするれば、各層間の分業関係を明確にしなければならない。

この方針を具体化するためにとられたのが、「権限のブロック」、ないし個別事務権限を特定の政府段階にまとめて集中させるという意味での「特定化 (spécialisation)」であった<sup>(61)</sup>。しかしこうした権限移転に伴う分業関係の確立は、現時点においても決して十分ではない<sup>(62)</sup>。他方で、文化、観光、特に県にも州にも権限を与えた経済開発といった領域では、改革時に期待された相補性ではなく「競争的な飛び入り自由の乱闘」といった様相を示しているという否定的な評価も生むことになった<sup>(63)</sup>。

2003年の憲法改正に際しても、首相ラファランが州支持派 (régionaliste) であったのに対して、大統領シラクが県支持派 (départementaliste) であったため、県か州かの選択は曖昧なままに終わったとする説明もあるが<sup>(64)</sup>、フランス革命伝統に根ざす県の廃止は、その理由として行財政上の合理性を主張しえても、実際にはきわめて困難であり、相応の政治的リスクを伴うことに

なろう。

実際、帰属意識は必ずしも高くない県の存在それ自体について、国民はむしろ肯定的である。2002年に行われた「フランス人と地方分権：評価と期待」と題する世論調査では、「県の権限は州に移管され、県は徐々に消滅する」ことを望むかという問いに対して、賛意を表明した者は全体で16%に止まり、「県はその権限を維持し、存続し続ける」に、左・右の政治傾向や年齢を問わない81%の支持が集まった<sup>(65)</sup>。

実際このような世論に即応するように、州と並んで県の権限の強化も進められてきた。無論、1983年の権限配分法でみられたように、州がダイナミックな政策に傾斜する一方、県は社会保障を中心とするスタティックなそれに集中するという基本線は維持されているが、少なくとも県の漸次的衰滅という方向を歩んでいるとは言い難い状況にあることは、明瞭である<sup>(66)</sup>。

### (3) 区域設定と州都確定

ところで、この国の州の区域画定は必ずしも順調に行われ、また受容されてきたわけではない<sup>(67)</sup>。上述したように、エスニック・マイノリティの居住地域と重なりあう州もあれば、そうした歴史的な背景に乏しい州もあり、州のアイデンティティの濃淡は決して一様ではない<sup>(68)</sup>。さらに90年代半ばの状況であるが、当時なお22の州のうち9の州から、その区域設定について疑義が申し立てられていた<sup>(69)</sup>。これに加えて82年改革以前には、地域圏内「首都」＝「州都」の指定をめぐって州内諸県（都市）間の激しい対立が生まれた<sup>(70)</sup>。実は「州都」は公式には指定されていないが、地域圏知事の前身である「調整知事」を擁する県庁所在地がそうみなされきた。そういう事情もあってか、80年代半ばのある世論調査では、まだ「州都」の都市名を知らない「州民」が半数以上に達する地域圏が4つもあったのである<sup>(71)</sup>。

行政システムの編成上、この「州都確定」や「境界紛争」以上に深刻なのは、州の規模（人口と面積）、したがってまたその数の問題である。すでに、

1950 年代に「地域圏」の地理的確定が山場にさしかかった時、国家計画の空間化に取り組む計画庁は、ドイツやイタリアの州に匹敵し、さらにはそれ以上の規模をもつ広域圏を望んでいたほどである<sup>(72)</sup>。

しかし、上述したように、元来現在の州は中央政府からの自立を恐れて、いわば政治的な考慮の上で国際比較上小規模な区域にとどめられてきたけれども<sup>(73)</sup>、EU 統合が間近に迫って再び政治論争の焦点となった。1988 年当時の EC 委員長であったドロールは、この区域の小ささがやがてフランスのハンディになるであろうと断言した。イタリアやスペイン、特にドイツの州と張り合えるだけの強力な州をつくること、具体的には本国の州の数を現在の 22 から 10 ないし 13 まで減らすことが必要だという主張であった<sup>(74)</sup>。もっとも、表 2 を見るかぎり、州の創設後の事実上の比較の、そしてまた懸念の相

表 2 ヨーロッパ諸国における州組織 (organisation régionale) の比較

	平均人口 (千人)	平均面積 (平方キロ)	最大人口 (千人)	最少人口 (千人)	最大面積 (平方キロ)	最少面積 (平方キロ)
フランス	2,799	25,490	11,025	711	45,348	8,280
フランスの県	609	5,666	2,555	73	10,000	105
ドイツ	5,131	22,314	17,990	666	70,548	404
オーストリア	899	9,418	1,602	278	19,173	415
ベルギー	3,391	10,173	5,933	960	13,512	161
スペイン	2,512	32,833	7,200	262	94,193	5,034
イタリア	2,828	13,973	9,047	120	25,399	3,263
オランダ	1,318	2,823	3,388	312	4,932	1,363
日本 (a)	9,827	28,222	28,302	1,360	83,455	2,274
日本 (b)	14,195	40,765	35,356	1,360	83,455	2,274

出典：Gérard-François Dumont, *Les régions et la régionalisation en France*, 2004, p.129。ただし、旧東欧圏に属する一部の国は除外した。またフランスとイタリアについては本土のみ。フランスの県については、Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, *Les Collectivités locales en chiffres 2006*, 2006, による。日本の数値は第 28 次地方制度調査会の 13 道州案 (a) および 9 道州案 (b) に基づく。松本英昭監修・地方自治制度研究会編集『道州制ハンドブック』、ぎょうせい、2006 年、59, 61 頁。

手国はドイツであった（ある）と言えよう。

2000年には、ジョスパン内閣下で「地方分権の未来のための委員会」（モーロワ委員会）が報告書を公表し、EU域内全196州の経済力ランクにおいて、フランスの諸州の相対的な弱さを指摘した。「イル・ドゥ・フランス州が、一人当たり州内総生産（produit intérieur brut régional par habitant）において、ヨーロッパの州の中で第5位にあるとしても、ヨーロッパ平均を超える3つの州、すなわちアルザス、オート・ノルマンディおよびローヌ・アルプは、それぞれ42位、45位そして64位にとどまり、逆にこのランクの下位に位置する三つの州、すなわちリムーザン、コルス及びラングドック・ルシオンは、それぞれ142位、143位そして145位である<sup>(75)</sup>」。

こうした現実について、確かに委員会の提言は、州間協同（inter-régionalité）の発展を推奨するにとどまり、州の合併・再編そのもの明示的に唱えてはいない。この方向での改革構想は、市町村合併に似て、州議会議員からの強い反発を受けることになる。彼らからすれば、ようやく固めつつある議員の地位を再び失いたくないという個人的な理由もあるが、同時に82年法以降、事実上不問に付されてきた「県か州か」という争点も再びよみがえって来ることになるからである。このため、92年法では2～4の州をまとめる「州間連合」という市町村間協力組織に似た制度が、当面の対応策として提供されるに止まっている<sup>(76)</sup>。

にもかかわらず、現行の州の地理的枠組みは、決して安泰ではない。この委員会自体が、「いくつかの州は、州間計画あるいは事業計画の策定、個別事業の実施等を、それらの州の中の一つの州に委ねることもできよう<sup>(77)</sup>」、と事実上の再編への言及も行っていることに止まらない。1960年代前半に設置された国土整備活動庁（DATAR）もまた、かつては、経済発展の極としての「8大均衡都市圏」を基礎とする、そして今日では本国の6つの水系に基づく大規模州（grandes régions）の創設を提案し続け、他方で2004年に行わ

れた EU 議会選挙も、その選挙区は本国を 8 分割するものであった。この「州際的選挙区は、国民の全般的無関心のもとで設定されたが、大規模州創設事業に政治的実体を与える第一歩<sup>(78)</sup>」となるのかもしれない。

## むすびにかえて

最初に提示した課題からすれば、行政官僚制と州制度改革の関連、あるいは県の存立に、従ってまた州のそれにも直接・間接の影響を及ぼす市町村共同体あるいは「くに (pays)」等の基礎自治体と県の間位置する機構整備の進展など、検討の俎上に上らせることができなかったテーマは少なくない。とりわけ、フランスが 1950 年代後半以降、「地域圏＝州」という行政段階を構想する際に、県が単に人口面で不十分であったということに止まらない特有の事情があったことについては、本稿では取りあげることができなかった。

ドゴールが第 5 共和制の初代大統領として、この国の経済・社会の近代化(現代化)政策に乗り出したとき、この政策に正面から立ちはだかったのは、「マルサス主義 (Malthusianisme)」とも表現された、当時の地方フランスの経済人、そしてまた県会議員を中核とする地方エリート層であった。彼らは政治的にはともかく、経済的には拡大・発展には消極的であり、従ってまた現状維持的・守旧的であった。1964 年改革において、県という枠を超えた活動の拡大を志向する新しい経済・社会的エリート層を結集する目的で地域圏に設置された「地域経済発展委員会 (CODER)」は、なお諮問的役割にとどめられていたとはいえ、まさにこうした守旧のエリート層が根城とする県会を迂回し、中央の計画当局と直結する場となるはずであった。

自治体の行財政能力という場合、広義にはその自治体の、経済発展・地域開発に関する政策形成の能力のみならず、そうした方向への姿勢、あるいはその実行のための政治的リーダーシップのあり方も含めて理解するとすれ

ば、当時のフランスの県と現在の日本の県との間には、質的ともいうべき違いがあるとみるべきであろう。従ってまたこの相違の確認は、このようなリーダーシップが十全に発揮されるために最適な自治体の段階あるいは規模如何という問いも、別個に改めて生じさせることになるであろう。その意味で本稿は、あくまで素描に止まるものである。以下ここでは、ここまでの検討を再度整理し、次の課題を検討する際の視点も提示することによって結びに代えたい。

レジオナリズムと道州制を論じる際に、まず留意すべきことは両者がおかれた社会的・歴史的条件の違いである。特にヨーロッパ規模の共同体の成立という「外圧」あるいはエスニック・マイノリティの経済的・文化的自立運動が生み出す政治的エネルギーに相当するものを、現時点での日本に見出すことは容易ではない<sup>(79)</sup>。

第2に、制度設計の根幹において見いだされる相違にも注目すべきであろう。たしかに、2003年の憲法改正によって、ジャコバンの国家像からより分権の内容をもつジロンダンのそれへの漸次的な移行が明文化された。しかしそれでもなお、ジャコバンの地方行政原理に由来する地方分散政策の基本線は確固として維持され、国と自治体の、「非・分離型」の並行的行政体系は再確認されたといつてよい。

このような改革の基調は、いまなお36,000にも及ぶ基礎自治体の数的膨大さと、その大半にみられる行財政能力の弱さという、いわばこの国の地方自治制度の基礎構造に起因するとまず考えるべきであろう。ミッテランの前任大統領ジスカールデスタンは、ポンピドゥ大統領に続き自治体としての地域圏の創設に必ずしも積極的ではなかったが、その基本姿勢は次の著名な演説にも現れている。「フランスは市町村、県、地域圏そして国という4つの行政段階を世界でただ一国保持しうるほど豊かではない」（1975年11月24日、ディジョン<sup>(80)</sup>）。

そうした政権中枢の自覚にも拘わらず、30年以上経過してもこの国は3層

の地方自治体を放棄する気配はない。とすれば、県の存続の前提となる市町村合併がきわめて政治的リスクの高い事業故に歴代政権によって回避されてきたという事情とともに<sup>(81)</sup>、この「タブー」の解読には別の視点を採用する必要がある。例えば、日本の制度改革が、いわば「政治参加の単位 (区域)」と「行政サービスの提供単位 (区域)」を可能な限り一致させようとする努力であった (ある) とみるならば、フランスの場合、必ずしもそういう発想に重きを置いていないのではないか。

とすれば、3つの段階がいずれも評議会 (conseil) 型の組織編成を採るフランスの自治体には何が期待されているのかという問いが生じて来るであろう。ゴールドスミスは、かつて「地方政府が演じる役割についての考え方 (conception)」の違いに注目して、4つの類型を提示した。そこでは、フランスの基礎自治体は、「地方政府の第一の役割が個々人ないし個人の集合体への個別的な便益・サービスの提供と、そのためにまた区域内の利益がより高い政府レベルで代表され、保護されるよう監視することに求められる」という「クライエンテリスティック・パトロネジ」モデルに分類された<sup>(82)</sup>。

また先進国の自治体の比較枠組み構成するに際して、フランスについて以下のように述べるチャーの言葉もこの点で示唆的である。「フランス・モデルにおいては、地方政府の第一の役割は、草の根レベルの市民に対して、国家レベルの政策決定への政治的参加の意識を与えることである<sup>(83)</sup>」。

市町村会議員 51 万人、県会議員 4,000 人、州会議員 1,880 人という数値は、そこに兼任議員が含まれようと、あるいは市町村会議員の多くが無報酬であるとしても、「国民の 100 人のうち一人以上が市町村会議員である」という厳然たる事実をうみだすことになる。他方で、常勤職員が 5 人に満たない地方自治体 (collectivités locales) は、31,236 団体にもものぼる<sup>(84)</sup>。この行政体制の脆弱さは、一方で水平的な行政協力機構を増殖させるとともに、自治体相互間のそれではない、国の出先機関による自治体事業への「垂直的補完」を必然化するのである。

フランスの州制度を論じる際には、このような迂回する形での基底からの視点も必要となってくるのではないか。

※本稿は、平成18・19年度文部科学省科学研究費（萌芽研究・課題番号18653012）の交付を受けた研究成果の一部である。

- (1) 2004年3月に始まり、2006年2月の答申に至るまで、総会が5回、専門小委員会が38回にも及んだ第28次地方制度調査会において、その基礎自治体の現状も含めて、フランスの州への言及は幾度にも及んだ。この答申の概要および答申に至る経緯については多くの論稿が公表されているが、さしあたり松本英昭「道州制について—地方制度調査会の答申に関連して—：（一）～（四・完）」『自治研究』第82巻第4号～第82巻第8号、参照。
- (2) 本稿では、“région”については便宜的に、1982年以前は「地域圏」、それ以降は「州」の訳語を当てる。
- (3) 村松岐夫「行政学の課題と展望」日本行政学会編『年報行政研究17 行政学の現状と課題』、ぎょうせい、1983年、49頁。村松によれば、日本の社会学者における「比較」という研究方法は、「厳密な意味での「比較」を目的とするものではなかった」。比較行政学のばあい、それは「むしろ、理論研究であれ制度研究であれ、日本の特定の問題を心にとめたうえで「模範」を求めるという気持ちが強かったといっていよう」（同上、43頁）。
- (4) この点については、拙稿「比較行政学—先進国—」、西尾勝・村松岐夫編集『講座行政学 第1巻：行政の発展』、有斐閣、1994年、所収、141-143頁。
- (5) このような特徴は、行政学の伝統的な研究領域（地方自治及び官僚制）で顕著である。筆者自身が、30年前フランスの地方政治行政の研究を開始したとき、参照すべき国内の先行研究は、実務家による制度紹介的な論稿を除けば、邦語文献は皆無に等しかった。
- (6) もっとも、フランスは2002年の憲法改正によって、その第1条において共和国の「不可分性」を再確認すると共に、この国の憲法史上初めて「その組織は地方分権化される（son organisation est décentralisée）」という文言を付加した。
- (7) ここで「程度は小さい」としたのは、1960年代後半から70年代前半にかけて、イタリアやフランスの基礎自治体レベルでの「革新自治体」の実践に着目し、紹介する研究動向があったからである。例えば、厳密には行政学的研究とは言いがたいが、自治体問題研究所編『イタリア・フランスの革新自治体』自治体研究社、1972年、が

それに該当する。

- (8) ただし、イギリスの模範としての「モデル」の内容は、いわゆる NPM 革命以降変化し、同時にいわゆる「一国多制度」論の文脈でスコットランドへの注目も行われるようになった。この点での最新の論稿として、山崎幹根「スコットランドから考える道州制」『都市問題』第 98 巻第 8 号、2007 年、23-27 頁。他方で、このように特定の国を「模範」とする場合でも、時として全体性・一貫性に欠け、「つまみ食い」的な評価が行われてきたことも否めない。
- (9) こうした気運を現している業績として、自治分権ジャーナリストの会編『フランスの地方分権改革』日本評論社、2005 年、を挙げることができる。このジャーナリストの会のメンバーの一人は、内閣官房設置の「道州制ビジョン懇談会 (第 6 回)」(2007 年 6 月 5 日開催)において、フランスの州制度について報告している。<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/dai6/6gijisidai.html>
- また沢井安勇も、「単一国家体制を維持しながらも、極力、補完性の原理等に基づき中央政府の権能を選択的に重点化し、中間政府 (メゾ・ガバメント) および基礎自治体に分権を想定してわが国の地方政府をデザイン」するとき、「イタリア・フランス型欧州モデル」が、「わが国の地方政府システム改革案の参考とすべき原型としても相応しい姿」を示しているとする。「第 1 章 地方政府システム改革の意義と研究の進め方」、NIRA 研究報告書 0502『広域地方政府システムの提言—国・地域の再生に向けて—』、総合研究開発機構、2004 年、9-10 頁。
- さらに、J. Loughlin は、EU 諸国の中央・地方関係の比較検討を行う際、国家のタイプを、連邦制、州を伴う単一制 (regionalized unitary)、分権的単一制及び集権的単一制に 4 分類し、第 3 のタイプにイタリア、スペイン、イギリス及びフランスをあげている。John Loughlin, *Subnational democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, 2001, pp. 14-15.
- (10) 滝沢正『フランス行政法の理論』有斐閣、1984 年、129 頁。日本行政学会が、昭和 32 年に折りからの府県再編論議に関わって、リージョナリズムについて最初に取りあげた年報においても、外国の比較検討対象国はイギリス及びアメリカであった。すなわち、佐藤竺「アメリカのリージョナリズム」及び高木鉦作「イギリスのリージョナリズムについて」である。日本行政学会編『行政学研究叢書 1 地方自治の区域』、勁草書房、1957 年、所収。
- (11) クナップとライトによれば、フランスにおける分権改革と権限移譲による自治体の「実施における役割の増大は、必ずしもその自律性の強化を意味しない」。というのも「学校の建設・維持費は地方自治体に移管されたが、カリキュラム策定や職員配置などの決定的側面は、なお確固として中央政府の手中にある」からである。このかぎり、日本について語られる「集権的分散システム」類型に接近していると見ることも

できよう。Andrew Knapp and Vincent Wright, *The government and politics of France 5th edition*, 2006, p. 378.

- (12) 高橋和之編『新版 世界憲法集』、岩波文庫、2007年、309頁。ここでは、régionは「地域圏」と翻訳されている。この憲法改正においては、補完性原理が唱われるとともに住民投票の制度化も実現し、日本でも研究者の関心を引くことになったが、この改正における州の問題については、邦語ではさしあたり次の文献を参照されたい。大津浩『「地方分権化された共和国」のためのフランス憲法改正』『法律時報』75巻7号、99-109頁。
- (13) この点に関しては、久邇良子『フランスの地方制度改革：ミッテラン政権の試み』、第3章「欧州統合とフランス国内の政府間関係」、早稲田大学出版部、2004年、参照。
- (14) ドイツの連邦制を素材として、わが国の道州制論議に政治行政論的な一石を投じようとした先駆的試みに、村上弘『「道州制」は連邦制の夢を見うるか？—ドイツ連邦制を支える細部設計について—』『立命館法学』、2000年6月（274号）、がある。
- (15) 本格的な市町村合併策が取り組まれた最後の試みは、35年前の1971年のマルスラン法である。この合併の試みと挫折については、拙稿「現代フランスの地方自治」、中木康夫・田口富久治編著『現代フランスの国家と政治』有斐閣、1985年、139-190頁。
- (16) 例えば、加茂利男『新しい地方自治制度の設計—「規模の利益」か「小さい自治の連合」か—』、自治体研究社、2005年、47-73頁。またこの「市町村共同体」については、邦語では次の論稿が詳しい。岡村茂「フランスにおける市町村共同組織の展開とその問題性—「地域の民主主義」とガバナンス—」愛媛大学地域創成研究センター『地域創成研究』第2号、2007年、1-23頁。
- (17) 1982年の地方分権改革が、大統領選挙と国民議会選挙における社会党の勝利の熱気の冷めないうちに着手されたこと、まず基本法を制定して、翌年その実体たる権限配分に取りかかった、モーロワ首相とドブジュール内相の改革戦術の巧みさは、つとに指摘されてきた。
- (18) この点に関しては、さしあたり佐藤俊一『日本広域行政の研究』、成文堂、2006年、15-22頁。
- (19) コルシカは1970年に、プロヴァンス・アルプ・コートダジュール地域圏から分離し、本国では22番目の地域圏となったが、地域圏は単一の県によって構成されてはならないという原則に従って、1975年の法律によって、「上部コルシカ」と「南部コルシカ」の二つの県に分割された。Michel Verpeaux, “La timidité surmontée: Point de vue du juriste”, Bernard Dolez, Annie Laurent et Claude Patriat (sous la direction de), *Le Vote rebelle: Les élections régionales de mars 2004*, 2005, pp. 46-47.

- (20) この争点に関する最も包括的な研究として、ドゴール退陣にいたる 60 年代末までを時期的な対象としたのであるが、Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, 1974, がある。
- (21) マルセイユのあるブーシュ・デュ・ローヌ県は、まさにローヌ河の河口という意味であり、ベルギー国境の大都市リールのあるノール県は端的に北県、地中海に面した有名な保養地で、イタリアに近いニースを県庁所在地とするアルプ・マリチーム県はアルプスと海岸沿いという言葉の組み合わせ、となる。県の創設については、フランソワ・フュレ／モナ・オゾーフ (河野健二・阪上孝・富永茂樹監訳) 『フランス革命事典 4 制度』、みすず書房、1999 年、140-156 頁、参照。日本でも明治維新期に、廃藩置県に際して県名や県庁所在地の選定について、一部の藩では「人心一新」「旧習一掃」の意図のもと、旧藩名の抹消が見られたが、旧州を分割して県を新設したフランスほど徹底していたわけではない。勝田政治『廃藩置県 - 「明治国家が生まれた日」 - 』、講談社選書メティエ 188, 2000 年、199-204 頁。
- (22) L. Dim, *La société française en tendances*, 1990, p. 64. また、拙稿「フランスにおける地域圏 (Région) の現状と課題 (一)」、『広島法学』第 16 卷第 3 号、1993 年、142 頁。こうした自治体形成と帰属意識という論点は、わが国の憲法学でも取りあげられているが、渋谷秀樹は道州制の実現と「共同体意識」の必要性について、以下のように否定的である。「結局、先述のように、共同体意識は地方公共団体の存立の前提としてあるのではなく、むしろ地方公共団体と設定された後に年月をかけて人為的に生成されるものなのである。」…「したがって、繰り返しとなるが、社会的基盤としての共同体意識の要素は、地方公共団体存立の前提条件とはならないとみるべきであり、道州の創設は共同体意識を要素とする地方公共団体ではない団体の創設であるとする批判は当たらない」『日本国憲法 60 年 課題と展望 地方自治』【ジュリスト】No. 1334 (合併号) 2007・5・1-15、135 頁。
- (23) 県の面積は単純平均で 5,700 平方キロであり、ほぼ愛媛県規模となる。MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Collectivités locales en chiffres 2006*, 2006, pp. 10-11. なお人口の数値は、1999 年センサスによる。
- (24) もっとも、道州制の実現と東アジア経済圏における「州」単位での生き残り競争という主張は、特に「九州」州構想において見られる。最近のものとしては、九州地域戦略会議道州制検討委員会『道州制に関する答申』、2006 年 10 月、がある。そこでは「経済のグローバル化の進展により、九州は東アジアの都市・地域との厳しい競争に直面している。九州は一国に匹敵する経済規模と人口を有するなど優れたポテンシャルをもっているが、各種の規制等の存在や海外との交流が各県単位で行われていることなどから、そのポテンシャルを十分に活かすことができていない」という現状認識が示されている。<http://www.kyukeiren.or.jp/katsudo/pdf/1810doushuuseil.pdf>

- (25) P.Muller, "Entre le local et et l'Europe: la crise du modèle français de politique publique", *RFSP*, vol. 42, no. 2, avril 1992, pp. 275-297.
- (26) 戦後期には、後に首相として1964年の地方制度改革を主導したドゥブレが、県を超える広域自治体の設置阻止を意図して、府県合併に相当する「拡大県 (départements élargis)」構想を提起していた。Bruno Rémond, *La fin de l'Etat jacobin?*, 1998, p. 90. またこの時期の改革論については、拙稿「フランスにおける地域改革——一九六四年改革の成立と展開——」『法政論集 (名古屋大学)』第九五号、1983年、166-169頁。
- (27) 同上拙稿、「フランスにおける地域改革」、162-165頁。
- (28) 同上拙稿、「フランスにおける地域改革」、168頁。
- (29) 1964年の改革では、社会職能代表によって構成された諮問機関が設置され、1969年には大統領ドゴールが地域圏を自治体とする提案をレフェレンダムに付した。しかし、既得権を脅かされると受け止めた地方政治家層 (県会議員中心) からノンを突きつけられたドゴールは退陣し、後任の大統領ボンビドゥは、1972年の公施設法人たる地域圏を設置する。兩大統領の改革方針の違いは、さしあたりその依拠する政治的基盤に由来するといえよう。中木康夫『フランス政治史・下』未来社、1976年。
- (30) 前掲拙稿「フランスにおける地域圏 (Region) の現状と課題 (一)」、130-133頁。
- (31) *Le Monde*, 26 mai 1998. cité dans Christophe Guettier, *Institutions Administratives 3e édition*, 2005, p. 464. バリを含むいわば首都圏に相当するイル・ドゥ・フランス州は、人口でフランス全体の19% (1999年センサス)、国内粗生産では28% (2003年) を占める。
- (32) 拙稿「現代フランスの地方自治」中木康夫・田口富久編『現代フランスの国家と政治』、有斐閣、1985年、167頁。
- (33) 前掲拙稿、「フランスにおける地域圏 (Region) の現状と課題 (一)」、134頁。このいわゆる公職兼任 (cumul des mandats) 慣行に関する最新の邦語文献には、岡村茂「フランスにおける分権改革 (第二幕) と公選職兼任現象—地域民主主義研究のために—」愛媛大学地域創成研究センター編『地域創成研究年報』第一号、2005年、がある。この慣行は、それが生み出す腐敗現象の故に「フランス民主主義の病」としてつとに批判の対象とされてきたが、兼任ポストの数と質において制限が加えられることはあっても、この慣行自体を全廃するまでには至っていない

州議会選挙法と同じ年の1985年に成立したいわゆる「公選職兼任制限法」は、それまでの事実上の無制限兼任状況に終止符を打ち、国民会議員は「欧州議会議員、州議会議員、県会議員、パリ市会議員、パリ以外の人口2万人以上の人口を有する都市の市長、及びパリ以外の10万人以上の人口を有する都市の助役」のうちのいずれか一つの公選職しか兼任できないとするものであった。

その結果、国会に議席をもつ政治家が、対象となる公職を地方自治体に限定すれば、第 2 の議席として市長職、県議会議員あるいは州議会議員のいずれかを選択しなければならない難問が発生する。これは、単に政治家個人のキャリア設計の都合に止まらず、県と州という二つの中間的自治体の政治的権威を左右する可能性を有する選択となった。

- (34) Christophe Guettier, *op.cit.*, p. 462. このような議員選挙における県バイアスを生じさせる選挙方式については、議会設置 13 年後の 1999 年になって大幅な改革が行われたさいに、県別選出方式を止め、州単位の名簿式比例代表制が導入された。この改革の最大の狙いは、2 回投票、多数派プレミアム、第二回投票における名簿の融合等によって州議会に確固たる執行部を樹立させることにあったとされている Jean-Luc Bœuf et Manuela Magnan, *Les collectivités territoriales et la décentralisation 2 ème éd*, 2006, pp. 71-72. もっとも、この選挙方式は一度も用いられることなく、2003 年になると再度、「県」への配慮が見られる再改正が行われ、2004 年の州議会選挙を迎えることとなった。この場合、上でみたように、相次ぐ投票率低下の打開策として、有権者に身近な選挙となるよう、議会全体の議席数を党派別に確定した後、個別の配分は各県での得票数に応じて県別に配分する。そのため、各党派の名簿では、候補者を県別に区分し、順序もつけておくという方式が採用された。「多数派プレミアム」とは、比較第一党に議席の 25 % をまず配分するというものである。また、議員任期もそれまでの 6 年から 5 年に短縮された。『フランスの選挙—その制度的特色と動態の分析—』、第一法規、2007 年、132-147 頁。
- (35) Jacques Palard, “La région au cœur des enjeux territoriaux”, dans Jacques Palard et Bernard Gagnon (sous la direction de), *La Région et territoires: stratégies et acteurs du développement en Aquitaine*, 2006, p. 16.
- (36) J・E・S ヘイワード 川崎信文他訳『フランス政治百科 上』、勁草書房、1986 年、35-36 頁。
- (37) 現代におけるフランス国内のエスニック・マイノリティー問題についての、先駆的で包括的な素描については、伊藤るり及び梶田孝道の以下の論稿を参照。伊藤るり「地域的アイデンティティの変容と社会紛争の地域化」宮島喬・梶田孝道編『先進社会のジレンマ』、有斐閣、1988 年。梶田孝道「エスニシティと社会変動」、有信堂、1988 年。また、ブルターニュに即して、フランス政治史における周辺問題を取りあげたものとして、中木康夫「フランス政治史とブルターニュ問題—「単一不可分の共和国」とブルターニュ—」、名古屋大学『法政論集』110 号、1986 年、1-45 頁、がある。
- (38) 先史時代以来のブルターニュの歴史について邦語文献では、原聖『〈民族起源〉の精神史：ブルターニュとフランス近代』、岩波書店、2003 年、が詳細である。また、

- コルシカを中心とする地域主義（régionalisme）については、長谷川秀樹『コルシカの形成と変容－共和主義フランスから多元主義ヨーロッパへ－』、三元社、2002年、参照。九〇年代後半になっても、コルシカやバスクでは、自立派によるこの種のテロやその準備行為が止まなかった。特に1994年に起こったコルシカの現職知事の暗殺事件は、内外に大きな波紋を呼んだ。Jean-Jacques Chevalier, Guy Carcassonne et Olivier Duhamel, *La Ve République 1958-2004 11e édition*, 2004, pp. 454-455。
- (39) 梶田孝道、前掲書、191-203頁。また、最近のブルターニュにおける地域文化復興運動については、歴史学者による次の報告がある。小田中直樹『フランス7つの謎』文春新書、2005年、71-94頁。
- (40) 戦後期に公刊された、地理学者グラヴィエのセンセーショナルな題名をもつ『パリとフランス砂漠』（Jean-François Gravier, *Paris et le désert français, nouvelle édition*. 1972）は、82年分権改革の次期においても、その力強いイメージを失っていなかったとされる。Andrew Knapp and Vincent Wright, *The government and politics of France 5th edition*, 2006, p. 359。
- (41) 地域運動（movement régional）と左翼勢力の結びつきについては、梶田孝道、前掲書、187-190頁。また、この時期の自主管理社会主義論についての最良の解説書として、平田清明『社会形成の経験と概念』、岩波書店、1980年、第二部Ⅲ「自己管理と複数主義の社会主義」がある。
- (42) 官選知事の廃止自体は、すでに第四共和制憲法に規定されていた。ただし、冷戦状況の急速な進行もあって、この規定は実施されることなく第四共和制は終焉を迎え、当初の第五共和制憲法ではこの条項は復活しなかった。拙稿「戦後フランスの地方制度改革と冷戦」石井修編『戦後ヨーロッパと冷戦』所収、ミネルヴァ書房、1991年、157-198頁。
- (43) Jean-Jacques Dayries et Michel Dayries, *La Régionalisation deuxième édition mise à jour*, 1982, pp. 87-89. 邦語文献では滝沢正、前掲書、149-177頁。
- (44) この経緯については、Patrick Le Galès, “Les deux moteurs de la décentralisation: concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin”, dans Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall et Bruno Palier (sous la direction de), *La France en mutation 1980-2005*, 2006, pp. 303-342
- (45) この点については、拙稿「フランスにおける地方制度改革と知事団（一）」1988年、『廣島法学』第11巻第3・4合併号、179-180頁。
- (46) 高橋和之編『新版 世界憲法集』、岩波文庫、2007年、310頁。Francis Chauvin, “La réorganisation des services de l'Etat et la déconcentration”, dans *Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat, région et villes en Europe: Annuaire 2004 des collectivités locales*, 2004, pp. 204-205

- (47) Francis Chauvin, *art. cit.*, pp. 206-207
- (48) 拙稿「フランスにおける地方制度改革と知事団 (二・完)」1989 年、『広島法学』第 12 卷第 4 号、204-205 頁。
- (49) 同上、213 頁。特に、日本の旧建設省に相当する設備局の抵抗は強かった。伝統的に農村部では公共事業を一手に引き受け、その局長は県知事と並ぶ「土木知事」と呼ばれるほどの威信を見せていた。
- (50) Francis Chauvan, *art. cit.*, p. 203
- (51) このテーマに関する最近のコンパクトな論稿としては、笠京子「各国の地方自治」村松岐夫編『テキストブック 地方自治』、東洋経済新報社、2006 年、がある。また西尾勝『行政学の基礎概念』、東京大学出版会、1990 年、420-428 頁。
- (52) 拙稿「地方自治の政治学」『講座現代の政治学第 1 巻 現代政治学の再構成』、青木書店、1994 年、72-80 頁。また、広義の「集権」概念の詳細な検討については、今村都南雄・武智秀之「政府間関係の構造と過程」社会保障研究所編『福祉国家の政府間関係』、東京大学出版会、1992 年、所収、29-36 頁、参照。
- (53) 地方分権概念との混同の少なくないこの「地方分散」とは、法学的で一般的な色彩が強いが、さしあたり以下のような定義が与えられている。「国土に展開し、階統制的性格を持つ紐帯によって中央当局に従属する国家の代理人への一定の権限の附与である」。A. de Laubadère, *Traité de Droit administratif, 8e éd.*, Vol. 1, 1980, p. 98
- (54) この地方分散の概念と政策については、拙稿「フランスにおける地方制度改革と知事団 (一)」1988 年、『広島法学』第 11 卷第 3・4 号、185-192 頁、参照。
- (55) Olivier Diederichs et Ivan Luben, *La déconcentration*, 1995, pp. 72-78.
- (56) 前掲拙稿「フランスにおける地方制度改革と知事団 (一)」、203-204 頁。
- (57) 1982 年改革当時の内務省知事団部所属の有力メンバーの言葉を借りれば、自由な行政という原理は「憲法的価値を持ち、立法者の第一の目的である」が、その意味は「地方の自由の精神と国の統制の尊重を条件として、自治体が地方事務を管理する能力を十分保障することにある」。前掲拙稿「フランスにおける地方制度改革と知事団 (二・完)」、216-218 頁。また、この概念については、Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby et Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales 3e édition refondue*, 2004, pp. 59-69.
- (58) 第 28 次地方制度調査会では少数派であったが、この県の維持、すなわち三層制の樹立に日本にとっての教訓を見いだす見解もある。西尾勝・新藤宗幸『いま、なぜ地方分権なのか』、実務教育出版、2007 年、132-134 頁。また、西尾勝『地方分権化改革』、東京大学出版会、2007 年、156 頁。
- (59) Serge Regourd, "L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique", dans *Cahiers français 318: Décentralisation, État et territoires*, 2004, pp. 3-4
- (60) ただし近年では、市町村の上に位置する上述した「市町村共同体」あるいは「くに

- (pays)」と州による、「新版二層制」の可能性が論じられるようになっていく。この「くに (pays)」については、Jacques Palard, “La région au cœur des enjeux territoriaux”, dans Jacques Palard et Bernard Cagnon (sous la direction de), *La Région et ses territoires: stratégies et acteurs du développement en Aquitaine*, 2006, pp. 29-32
- (61) この分業あるいは「特定化」の最もわかりやすい領域は、学校施設の建設と運営である。すなわち、市町村は幼稚園と小学校、県は中学校 (college)、そして州は高等学校 (lycee) を、それぞれ担当することとされた。しかし他方で、この領域の国家的性格は払拭されいない。「国家はなお、この国家的公役務の良好な運営を保証し、教育プログラムの内容と試験の準備、教育監督、教職員の採用と任用を支配している」。Michele Breuillard, “Les Padoxes du service public de l'enseignement en France et en Angleterre”, dans *Annuaire 2003 des collectivités locales*, 2003, pp. 72-73
- (62) Jaques Baguenard, *La Décentralisation 7ème édition*, 2006, pp. 119-121.
- (63) Andrew Knapp and Vincent Wright, *op. cit.*, p. 380.
- (64) Andrew Knapp and Vincent Wright, *op. cit.*, p. 379.
- (65) フランス全土で 18 歳以上の 1001 人に対して電話調査で実施された。Sondage CSA: Les Français et la décentralisation 15/10/2002, <http://csa-tmo.fr/dataset/data2002/opi20021015a.htm>
- (66) Gérard Marcou, “Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?”, dans *Cahiers français 318: Décentralisation, État et territoires*, 2004, p. 12
- (67) 現在の州の誕生の起源をどこに求めるか、その区域分割がそもそも妥当なものか、その規模は南部では広く、北部では狭いといったような多様な論議と批判については、「今日においてもなお、行政的州、自然地理的な州、あるいは歴史的な州との間に非常に大きな混乱が存在している。」Michel Bussi, “Au centre de la décentralisation: Point de vue d'un géographe”, dans Annie Laurent et Claude Patriat (sous la direction de), *op.cit.*, pp. 59-60
- (68) Gérard-François Dumont, *Les régions et la régionalisation en France*, 2004, pp. 130-138
- (69) 例えば、イタリア国境に接するサヴォワ県は、「怪物」のように巨大なローヌ・アルプ地域圏からの自立を、逆にノルマンディーの二つの地域圏はその統合を要求し、さらにブルゴーニュ地域圏に属するニヴェール県は、歴史的にブルゴーニュ人であったことはないとしてその帰属に抵抗した。Pierre Bodineau, *La Régionalisation*, 1995, pp. 80-81.
- (70) 特に対立が激しかったのは、メスとナンシー（ロレーヌ地域圏）、リヨンとグルノーブル（ローヌ・アルプ地域圏）、マルセイユとニース（プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール・コルス地域圏）といった都市間であった。Quelmonne, J. -L., “Planification régionale et réforme administrative”, dans *Administration traditionnelle et*

*planification régionale*, 1964, pp. 125-126. また地理学者デュモンによれば、よれば、その名称に単一の歴史的由来をもつ州は、全 22 州のうち、アルザス、アキテーヌ、オーヴェルニュ、ブルターニュ、コルス、フランシュ・コンテ、イル・ドゥ・フランス、リムーザン、ロレーヌ、バス・ノルマンディおよびオート・ノルマンディの 11 州であり、二つ以上の名称の貼り合わせだが、その最初の名称が長い歴史をもつものとして、シャンパーニュ・アルデンヌ、ラングドック・ルシヨン、ポワトー・シャラント及びプロヴァンス・アルプ・コートダジュールの 4 州となり、その他の州の名称は、「不明確な地理的情報しか与えない名称の貼り付け」あるいは「地理的にきわめて曖昧」なものである。Gérard-François Dumont, *Les régions et la régionalisation en France*, 2004, pp. 136-138

- (71) GRAL, *Annuaire de collectivités locales* 1990, 1991, p. 84. もっとも、州についての国民の認知は、4 度に亘る議会選挙の実施と独自の「州政策」によって次第にその度合いを高めてきている。この点については、John Loughlin, *Subnational Government: The French Experience*, 2007, p. 133-134.
- (72) 実際に計画庁が望んでいたのは、パリ、西部及び東部というフランス本国の 3 分割であった。Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, 1976, p. 129.
- (73) すでに 1964 年改革の時点で、上述のように全国計画を所管する計画庁が EEC を意識して、より広域の地域圏を構想したのに対して、市町村・県・中央政府を繋ぐラインの要に位置する県知事を擁する内務省は、現行の本国 22 (コルシカが分離するまでは 21) の地域圏を主張した。前掲拙稿「フランスにおける地域改革—一九六四年改革の成立と展開—」、171-172 頁。
- (74) Andrew Knapp and Vincent Wright, *op.cit.*, p. 370-371. また邦語では、久邇良子「フランスの「地域圏と欧州統合」中野実編著『リージョナリズムの国際政治経済学』所収、学陽書房、2001 年、92-95 頁。さらにジヨスパン内閣のもとでは、10 ないし 12 の州への合併再編構想も提出された。Andrew Knapp and Vincent Wright, *op. cit.* pp. 370-371.
- (75) Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, 2000, p. 41. ここでは、この報告書にある EU 各国の“région”を、国ごとに特に区別することなく「州」の訳語を当てた。
- (76) Olivier Gohin, *op. cit.*, pp. 658-661., Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby et Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales*, 3ème édition, 2004, p. 336.
- (77) Commission pour l'avenir de la décentralisation, *op. cit.*, p. 42. 州間協力の発展・強化という委員会の提言は、60% のフランス人が原行の州の維持を支持し、7 ないし 8 の州への再編を支持する者が 31% に止まっているという、同年 8 月の世論調査の結果にも沿った方向であると見ることができよう。この調査について委員会は、「この結果は、現行の州が一定の成功をおさめ、きわめて最近の制度であるにも拘わらず、住

民の帰属意識を創出してきたことを明らかにしている」とする。Commission pour l'avenir de la décentralisation, *op. cit.*, p. 40.

- (78) Michel Bussi, *art. cit.*, p. 60
- (79) ただし、沖縄についてはこうした、ヨーロッパのそれに匹敵するエスニック・マイノリティの存在を認める見解もある。島袋純「リージョナリズムの国際比較—西欧と日本の事例研究—」、敬文堂、1999年、218頁。しかし、この場合でも島袋氏とは異なり、このマイノリティの自己主張が「日本では、唯一沖縄」地方だけであることが、複数の地域でその発言形態は多様であれ、大革命以来の文化・経済の領域における集権的性格に異議申し立てを行い、地域圏＝州という単位での自立を唱え、改革へのエネルギーを供給した、フランスとの決定的違いとなると思われる。
- (80) cité par P. Keraudren, “Les personnels administratifs des conseils régionaux métropolitains”, dans *RFSP*, Vol. 38. No. 4, 1988, p. 620
- (81) サドランによれば、市町村合併は「重大な制度的タブーであって、どのような権力も正面攻撃は許されない」ものである。P. Sadran, “Les communes face aux autres collectivités territoriales”, dans A. Mabileau (sous la dir. de), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, 1983, pp. 46-47.
- (82) この論点については、ゴールドスミスによる地方政府の役割についての類型論が参考となる。M. Goldsmith, “local autonomy: theory and practice”, in D. S. King and J. Pierre, eds. *Challenges to Local Government*, 1990, pp. 20-28. 及び拙稿「地方自治の政治学」田口富久治・加藤哲郎編集『現代の政治学 第①巻 現代政治学の再構成』、青木書店、一九九四年、所収、84-87頁。
- (83) Anwar Shah, “A comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible and Accountable Local Government”, in Anwar Shah ed., *Local Governance in Industrial Countries*, 2006, p. 23
- (84) MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Collectivités locales en chiffres 2006*, 2006, pp. 114-115. 市町村会議員数は2001年の選挙結果によるものであり、パリ、リヨン及びマルセイユの区会議員を含む。県会議員及び州会議員は、2004年時点の数値である。この場合の地方自治体 (collectivités locales) には、日本でいう特別地方公共団体も含む。