

# フランスにおける地域圏 (Région) の現状と課題

— 第三の地方政治・行政段階の「独自性」をめぐって — (二)

川崎 信文

はじめに

一 地域圏の政治・行政制度

(1) 地域圏議会の構成

(2) 地域圏の行政組織

(3) 地域圏のイメージ (以上本号)

二 地域圏の政策活動

(1) 地域圏の権限領域

(2) 地域圏の財政状況

(3) 国の統制の残存

(4) 自治体間の競争と「後見監督」

むすびにかえて

はじめに

一九九二年三月、フランスでは八六年に次ぐ二回目の地域圏議会 (Conseil Régional) 選挙が実施され、社会党と保守連合 (UDF-RPR) の敗北および停滞と、それとは対照をなすようなエコロジストおよび極右勢力の国民戦線の

躍進が伝えられた。<sup>1)</sup> 一九八一年にミッテラン社会党政権発足が発足し、翌八二年三月の地方分権化法(正式には「市町村、県および地域圏の権利と自由に関する法律」)によって決定されていた「地域圏(Region)」<sup>2)</sup>の普通地方公共団体の昇格は、八六年の地域圏議会選挙によって少なくとも制度的には完成した。以後ほぼ六年を経過しているが、今日その選挙結果は全国一斉の市町村議会選挙とならんで、国政に関する民意の動向を表現する重要な機会となっている。

ところで、今年(九二年)は八二年法の成立から十年目にあたり、フランス国内ではこの政策全般についての評価が行われる機会が増えている。<sup>3)</sup>そこでの議論の軸は極めて多様であるが、本稿では地域圏を対象として特にその「独自性(singulairité)」、あるいはまた従来の地域圏の制度化の歴史の経緯からすれば、国および県会という双方向からの「自律性(autonomie)」の獲得の過程という観点から、その制度と活動の特質を概観し、「単一国家」フランスの地方制度において、市町村(Commune)、県(Département)に次ぐこの地方政治・行政の第三の段階がしめる位置について若干の検討を行いたい。もとより国民国家、とりわけ単一国家(unitary state)における自治体の「自律性」は常に相対的なものでしかないであろう。それでも、本稿においてこうした視点を採用するにあたっては、さしあたりつぎのような二つの問題状況があることを指摘しておきたい。

まず地域圏という第三の段階の創設は、一方でこの改革の実施以前から行政事務の複雑化と官僚制の肥大化を生じさせるものとして持続的な批判の対象となり、<sup>5)</sup>他方でいわばその系論として、県と地域圏という二つの中間団体の間でなぜ二者択一的選択が行われなかったのか、従ってまたその結果、地域圏はフランスの地方政治・行政システムの中で独自の存在たりうるのか、あるいははこの段階において従来の地方政治あるいは国政の単純な反映にとどまらない、自律的な「政治社会の構造化」<sup>6)</sup>を達成しうるのか、といった問いは法案の起草段階から今日にいたるまで一貫して提出され続けてきたからである。実際にも八三年以降の権限移転に伴う国の出先機関の権限および職員の分割・移転

は、量的に見ればもっぱら県のレベルで大規模に実施され、今日にいたるまでこの改革の実質的な「恩恵」を受けたのは県であるという評価を得てきたのである。<sup>7)</sup> とういのも、伝統的にフランスにおいて実施権限を保持する国の出先機関が編成されるのは主として県の段階であり、地域圏はむしろ研究・調査、あるいは県段階以下の機関の監督・調整の審級であったからである。<sup>8)</sup>

第二に、九三年の統合ECの成立を目前に控えて、わが国でもヨーロッパの政治的空間における「EC、国家、地域」という三つの権力水準の併存」という議論が行われるようになってきている。そこでは、近代国家の基本的枠組みである国民国家を相対化する水準としてこのECと並んで、「地域(Région)」が注目され、この「地域」を軸とした「国家の構成原理の変化」つまり加盟各国の「分権化」への趨勢が論じられながらも、フランスは「例外的に中央集権主義の強い国」と位置づけられ、この趨勢に逆らう多くのジレンマを抱えているとされている。<sup>9)</sup> 実際には、行論の中でも見るように、地域圏の相対的自律化、あるいは独自性の主張への束縛は決して弱くないものがある。それでも、政治家学者であり、社会党の国会議員であり、なおかつ八二年以降の政策の立案にも実質的に関与してきたウォルムの、九〇年の時点での次のような発言にも注目しなければならぬであろう。「我々は国家レベルで、否ECレベルでも、国土整備政策と部門別政策の能動的パートナーたりうる強力な地域圏を必要としている。……わが国の地域圏がドイツの州やスペインの自治州に対抗しえないのは、主要な行政領域に強力に介入できないからである」。<sup>10)</sup>

今日、フランスの公共政策の形成と実施における「EC局面」の考慮は次第に重みを増し、後に検討するように八〇年代後半以降、国のレベルでも地方のレベルでも公共政策の「フランスモデルの危機」が到来しているという議論も行われるようになってきている。<sup>11)</sup> こうした文脈の中で、加盟各国とのいわば水平的競争に際して、地域圏段階がもつ政策の形成・実施における戦略的位置への期待はますます高まって行くことが予想される。<sup>12)</sup> 今日地域圏制度とその活

動は、こうした期待に応えるものになっているのであろうか。あるいは、そうした期待と現実の間に介在する障害はどのようなものなのか。

以下、まず地域圏をその政治・行政の制度的側面から検討してみよう。

- (1) 社会党は第一回投票において八六年選挙と比較してその得票率を一一ポイント減らして一八・三%、またUDFIRPRの場合八ポイント減の三三%となった。これに対して「緑 (Verts)」と「エコロジ」世代 (Génération Ecologie) を中軸とするエコロジ一派は、合計一四・七%を獲得し、またFNは一三・九%に達した。その結果コルシカを除く本国一一の地域圏で議会多数派したがって執行部を掌握したのは右翼が一九、左翼が二となり、全体として地域圏は党派的には右翼保守の支配的な政治・行政段階となっている。N. Vantuong, "Les élections régionales et cantonales de Mars 1992", *Revue administrative*, No. 266, 1992, avril, pp. 107-108.

- (2) Région の訳語には、他に「地域」、「州」、「地方」あるいは「道」などがあり、いまだに定訳が確立していないように思える。ここでは、最近わが国のジャーナリズムでも頻用されるようになった「地域圏」を採用した。

- (3) 地方分権化十周年にあたる一九九二年には、国民議会での「地方分権化と地方の発展」というテーマによる討論集会(四月二一日)を皮切りに、多くの記念行事や学術集会が予定されている。Départements et Communes, No. 84, mars 1992, pp. 44-45. さらに九〇年には内務省主催のシンポジウムも開催され(その記録として Ministère de l'Intérieur: DCL, *Les nouvelles relations: Etat, collectivités locales, Colloque de Rennes, avril 1990, 1991*)、また学術誌も地方分権化十周年に関わる特集号を次々と組んでくる。cf. *Pouvoirs*, no. 60, "La décentralisation", 1992, *AJDA* numéro spécial, "Décentralisation: Bilans et perspectives", avril 1992.

- (4) 例えば、ルレンシュは、主要には「地域圏」を対象を設定しながらも次のような論点を提出している。すなわち、この改革における社会党の政策意図は「新しい市民精神の確立」だったのかそれとも「地方名望家の聖別式」であったのか、地方分権化政策の歴史において八二年法は「進化」の一段階を画するのかわれとも「断絶」を示すものか、この政策構想の原理は「地方分権」なのかそれとも「地方分散」なのか、あるいは「自由な行政」か「再集権化」なのか、この改革の行政原理は「合理化」かそれとも「官僚制化」か、最後に自治体に与えられて経済権限は「介入主義」かそれとも「自由主義」なのか、といった一連の問題群である。

J. P. Leresche, *La France-complé réinventé: La décentralisation en pratique* (1982-1986), 1991, pp. 95-147.

(5) ミッテランの大統領の前任者であるシスカール・ド・スタンンの地域圏制度に関する基本姿勢は次の著名な演説に現れている。「フランスは市町村、県、地域圏そして国という四つの行政段階を世界でただ一国保持しようとするほど豊かではない」(一九七五年一月二四日、トランスモン)° cité par P. Keraudren, "Les personnels administratifs des conseils régionaux métropolitains", *RFSF* Vol. 38, No. 4, 1988, août, p. 620.

(6) J. Rondin, *Les Sacres des Notables*, 1985, p. 274.

(7) A. Mabileau, "La Région, Quels enjeux politiques ?" dans *Région et Aménagement du Territoire: mélanges offerts à J. Lajugie*, 1985, p. 568.

(8) タルシは「このような「改革初期の県の優位性」について、公選代表による支配の原理が確立された以上、「議員の半数改選制度」と農村世界の過剰代表」という特徴をもつ県が近代化と政治的安定性を同時に保障する行政空間として地域圏以上に適切であった」という。また主要な政党が県を基盤とした全国組織をもちあがる事実をその要因としてあげている。F. d'Arcy et M. Balno del Alcazak, *Décentralisation en France et en Espagne*, 1986, pp. 121-122.

(9) 宮島喬・梶田孝道「序章ヨーロッパの社会的・文化的変動への接近」宮島・梶田編『統合と分化のなかのヨーロッパ』有信堂一九九一年、八頁。

(10) J. P. Worms, "La décentralisation au milieu du gué," *RPP*, No. 946, mars/avril, 1990, p. 45.

(11) P. Muller, "Entre le local et l'Europe: la crise du modèle français de politique publique", *RFSF*, vol. 42, no. 2, avril 1992, pp. 275-297.

(12) このようなヨーロッパ、とくに隣接するドイツあるいはイタリアの広域行政圏を意識した広域行政単位についての議論は、すでに五〇年代半ばから行われていた。この点に関してはさしあたり、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』第九五号、一九八三年、一六六一—一六九頁参照。また、また現在のEC統合の進展がフランスの地方自治体制に及ぼす影響については、J. Biancarelli, "Introduction à l'Europe et les collectivités locales", dans IAP, *Administrations et collectivités françaises: Quels avènements dans l'Europe ?*, 1990, pp. 86, 91, 92, 93 の問題に関わる政治・法律上のキーポイントのECの成立は加盟各国の地方分権の一契機となりうるのか、それとも再集権化をもたらすのか。このECの空間の中で地方団体の

規模、数、および三層制はわが国にとって切り札となるのか、それともハンディキャップとなるのか。最後に、EC建設が行われるのは、国家間か、都市間か、あるいはリージョン間においてなのか、そしてその政治的影響はどのようなものとなるのか、といった問いが発せられている。

## 一 地域圏の政治・行政制度

ミッテラン政権が着手した地域圏改革の第一の柱は、県にも適用された議会の直接公選化と、この議会構成員の互選による執行部の選出である。しかしながら、その議会の選挙方法、権限と介入領域、さらには財政の規模と手段においては、地域圏は市町村および県とは互いに異なる姿をとり、その独自の出自を表わすような痕跡を止めるものとなっている<sup>1)</sup>。

### (1) 地域圏議会の構成

当初、八三年に予定されていたこの議会の選挙に向けての準備も、八二年(県会選挙)、八三年(市町村会選挙)における左翼の相次ぐ敗北に起因する政治的考慮もあつて再三延期されていたが、八五年七月十日法および八六年一月六日法によって、選挙様式と議会運営についての最終的な決着を見た<sup>2)</sup>。この議会の選挙方式は、県を単位とした名簿式比例代表制による直接公選を実現し、一九七二年法体制下の「地域的委任 (mandat régional)」の欠如と、「法上当然」の国会議員および間接代表による地方議員によって構成されるがゆえの、他レベルの選挙結果による議員構成のいわば他律的変動という「二重の信用失墜状況」<sup>3)</sup>から離脱しようとするものであるが、それでもこの方式は、以下のような特質を持っている。

まず投票様式は、各県ごとに作成された「党派別リスト」への投票という方式をとり、有効投票数の5%以上を獲得したリストのみが、この議会において議席配分の対象となる。次にその選挙区は既存の県の枠とされたが、この枠組みの選択については国会で激しい論戦の的となった。最終的にこの区域が採用された理由としては、これによって各県の代表が確実に保証されること、またその議員が同時にそのまま地方自治体の代表によって選出される元老院(上院)の選挙人団となるという「技術的な利点」もあげられた。<sup>(4)</sup> 第三に各地域圏に配分される議席総数については、当該地域圏内の国会議員総数の二倍という原則のもとに、その総数を諸県間で人口に比例して配分するという方式がとられた。それでも、各県は人口のいかんにかかわらず、少なくとも三つの議席を保障されることとなった。その結果、表1にあるように地域圏議員定数(一九八六年時点)は、本国に限定すれば最多のイル・ド・フランスの一九七から最少のリムーザンの四一までなだらかに分布している。<sup>(5)</sup> またその場合、議会での議決の際のトラブルを考慮して、各地域圏の議席総数はすべて奇数とされた。さらに議員の任期は六年で、その手当ても交通費と議会所在地での滞在費を实費支給するという方式が、県会議員のそれを踏襲して採用されることになった。<sup>(6)</sup>

一九六四年以降の地域圏は、直接普通選挙による議会の創設を通じる「地方公共団体」への昇格、従ってまたそのかぎりでのこの領域の「自律化」を阻止する方向で組織されてきた。六四年のデクレによって設置された地域圏経済発展委員会(CODER)は、間接代表による地方議員と社会職能代表委員による「混合体」であり、また一九七二年法によって設置された「議会」も圈内国会議員および地方議員の代表で構成された「諸県の連合体」的色彩を濃厚に帯びるものであって、一貫して代表機関のレベルにおける「地域圏のアイデンティティ」の出現を阻止しようとするものであったといつてよい。過去の制度改革の経緯からすれば、このような八二年法の方式はなお「地域圏的連帯(solidarité régionale)」の醸成を抑制する、この「連合体」的性格を完全には払拭しきっておらず、当初はそれは議会というより

表1 地域圏の概要 (フランス本国)

<人口は1988年時点>

	地域圏制度		人口 (万人)	面積 (平方キロ)
	圏内県数	議員定数		
アルザス	2	47	161	8,280
アキテーヌ	5	83	274	41,308
オーヴェルニュ	4	47	133	26,013
バス・ノルマンディ	3	45	138	17,589
ブルゴーニュ	4	55	161	31,582
ブルターニュ	4	81	277	27,208
サントル	6	75	230	39,151
シャンパーニュ・アルデンヌ	4	47	136	25,606
コルス	2	61	24	8,680
フランシュ・コンテ	4	61	109	16,202
オート・ノルマンディ	2	53	171	12,317
イル・ド・フランス	8	197	1,033	12,012
ラングドック・ルシヨン	5	65	208	27,376
リムーザン	3	41	73	16,942
ロレーヌ	4	73	232	23,547
ミディ・ピレネー	8	87	239	45,348
ノール・パド・カレ	2	113	391	12,414
ペイ・ド・ラ・ロワール	5	93	306	32,082
ピカルディ	3	55	179	19,399
ポワト・シャラント	4	53	160	25,810
プロヴァンス・ コート・ダジュール・アルプ	6	117	416	31,400
ローヌ・アルプ	8	151	522	43,698

出所：人口および面積については INSEE, *La France et ses Régions*, Édition 1990, 1991, p. 11.



表2 第一回地域圏議会選挙：党派別得票と獲得議席

党派リスト	得票数	得票率 (%)	議席数
極左	315,446	1.13	0
共産党	2,873,234	10.35	178
社会党	8,095,315	29.13	552
左翼連合	50,372	0.18	21
左翼急進運動	162,947	0.58	17
その他の左翼	403,142	1.54	42
エコロジスト	667,587	2.40	4
地域主義者	88,434	0.31	6
共和国連合 (RPR)	2,803,929	10.09	182
フランス民主連合 (UDF)	2,451,432	8.82	157
RPR-UDF 連合	5,672,449	20.41	451
その他の右翼	1,495,166	5.38	93
国民戦線	2,658,500	9.56	137
その他の極右	24,154	0.08	0

出所：L'Année Politique 1986, 1987, p. 221.

むしろ諸県間での「集団的研究事務所」に止まるものであるという辛辣な評価すら受けることになった。<sup>⑤</sup> それでもこうした評価との関連で、今日ではかつてのような地方議員、とくに県会議員からの地域圏制度への反発が見られなくなっていることは注目されてよいであろう。七二年法によって初めて体系的に地域圏制度に組み込まれることになった地方議員、とりわけ県会議員も、それ

では中央・地方関係において彼らの存在を脅かすような、県の上の段階に位置する政治段階の設置を徹底的に批判してきた。しかし、彼らのこのような敵意は今日では相当減退している。九一年初に、国立政治学研究所が全国の県会議員に向けて行った調査によれば、国の地域化政策 (régionalisation) を「まったく」および「それほど」支持しないものは合わせて三三%にしか達せず、逆に六五%はこれを「強く」ないし「かなり」支持しているのである。<sup>⑥</sup>

八六年三月に実施された第一回選挙の結果は表2に示されているが、得票率では社会党が最高の成果をあげたものの、議員の絶対多数で選出される議長職には保守連合、とりわけ地方政界で根強い勢力を維持するフランス民主連合 (UDF) と共和国連合 (RPR) の議員が、二

二の地域圏中二〇と圧倒的に多く選出された。また、この第一回選挙に限定すれば、並行して国民議会選挙が第五共和国史上初めて比例代表制のもとで行われたため、この地域圏議会での議席の獲得は「国会に議席を望めぬ者への残念賞」とまで酷評されることになったが、<sup>10)</sup>このような地域圏議会の「威信」に関わる評価は、八八年にいたって一段と強まっていった。

八五年一二月に成立したいわゆる議員の「兼任制限法」<sup>11)</sup>は、従来無制限に各級公選職の兼任が許容されていた状況を改めるために、国民議会議員は「欧州議会議員、地域圏議会議員、県会議員、パリ市会議員、パリ以外の二十万人以上の人口を有する都市の市長、およびパリ以外の十万人以上の人口を有する都市の助役」のいずれか一つの公選職しか兼任できないと定めたが、そのため八八年の国民議会の選挙後、当選を果たした議員は右に列挙されている公選職の中で「選択」を強いられたのである。その際多くの国会議員は、それまで保持していた地域圏議会の席を放棄して、まず大都市市長を、そうでなければ県会議員の席を選んだのである。<sup>12)</sup>こうした政治家の行動については、「古典的な『市町村長—県会議員』という結合」の重みが指摘されている。つまり地域圏議会とその議席が、再び小選挙区制に戻った国民議会議員の選挙区である郡 (arrondissement) を遙かに越える全県区を基盤とするものであるため、国民議会議員のキャリアを確実に踏んでいくための足場を提供しえないものとなっており、その意味で「大物議員にとって魅力のない議席」であるという理由である。<sup>13)</sup>

しかしながら、このような事態も地域圏議会の独自性獲得の可能性そのものを殺ぐことになるとはただちに言えないであろう。兼任制現象とその弊害は、通常、各級の自治体および国の議会と政府間の、同一議員による人格的媒介による、「国政の地方化」および「地方政治の国政化」、つまり自治体運営の独自性の稀薄化という文脈で語られてきたからである。国民議会議員からすれば魅力が小さい地域圏の議席も、議長のリリーダシップの確立という点では、

表3 1991年現在の地方議員 (総数、女性比率および年齢別比率)

	実数 (人)	女性比率 (%)	～40歳	40～59歳	60～69歳	70歳以上
地域圏会議員	1,683	10.0	4.7	63.6	24.1	7.6
県会議員	3,818	4.8	3.5	52.4	31.1	13.0
市町村会議員	505,916	17.1	17.1	—	—	—
(市町村長)	(36,545)	5.6	5.5	52.7	32.5	9.3
総 計	511,417	17.0	—	—	—	—

出所：Ministère de l'Intérieur, *Les collectivités locales en chiffres, édition 1991*,

1991, p. 83.

表4 社会・職能カテゴリー別の地方議員構成 (フランス本国)

&lt;%&gt;

	市町村長		県会議員		地域圏会議員
	1977年	1989年	1982年	1988年	1986年
農 業	39.5	28.5	10.8	9.3	6.3
商工業	12.7	9.8	12.2	10.6	13.4
民間企業勤務者	12.5	14.6	14.8	13.4	16.9
自由業	5.5	5.2	24.0	22.2	19.9
教 員	6.8	8.9	18.2	16.5	20.0
公務員	3.2	3.9	6.6	7.1	7.6
公企業勤務者	1.5	1.7	2.1	1.8	2.3
年金生活者・他	18.3	27.4	11.3	17.1	13.6

出所：内務・地方分権省資料 (cité par A. Mabileau, "L'Elu local: nouveau Professionnel de la politique", dans *Pouvoir*, No. 60, 1992, p. 78.)

候補者の名簿記載に際して指導者あるいは党組織が主導権を發揮し、そのかぎりて議員の地理的基盤(地盤)を相対的に弱めること、さらに六年任期の一次改選の作用もあつて、市町村レベルの「大統領型リーダーシップ」が地域圏レベルで出現する可能性も予測されているのである。<sup>(14)</sup> このような意味で八八年選挙後の議員の動向は、地域圏の「自律性」の政治的基礎という観点からすればアンビヴァレントなものとなっている。

この点では、八六年選挙の過程を通じて、この段階に従来見られなかったタイプの地方政治の萌芽と、それを担う「新型議員」の登場が指摘されていることに注目しなければならない。表 3 にもその徴候がうかがえるように、彼らは年齢では市町村長や県会議員に比べて相対的に若く、また県会に比べれば女性議員の比率も高い。また表 4 によれば、彼らの社会職能的属性は、概して経営者、専門職さらに教員層であり、しがつてまた都市部からリクルートされ、実際に八六年の選挙戦の過程でも、「新しい人物」、「従来とは異なる人物」であり、「企業経営のように地域圏を運営する人物」であることをアピールする候補者が登場した。<sup>(15)</sup> その支持者も経営者、中間的専門職、また都市部居住者であり、工業化中心の、しかも EC を意識した開発政策を志向する社会層といつてよい。<sup>(16)</sup> このような新たな傾向は、後述する県と地域圏の間の権限内容の、したがつてそれぞれの提供するサービスの「顧客」の差に由来すると言われているが、いずれにせよ従来の県会レベルでの「政治家階級 (classe politique)」の単純な再生産ではない、そのかぎりでの閉鎖的サークルからの脱却の可能性を秘めた一方向であるとみてよいであろう。

- (1) この地域圏の独自性を示す典型的な制度として、諮問機関としての「地域圏経済社会委員会 (CESR)」と「地域圏貸付委員会 (CRP)」が設置されている。CESR は、基本的には一九六四年の CODER 以来の諮問権限を継承するものであり、その会議体は各地域圏を通じて、四つのカテゴリーの代表から次のような割合で構成されることになった。すなわち、雇業者団体代表(三三%)、被備者団体代表(三三%)、圏内の多様な団体の代表(二五%) および資格ある人物として任命されるもの(五%)である。CESR への義務的諮問領域は、当初地域圏における全国計画の策定と執行、地域圏開発計画とその年次ごとの執行状況の評価、

および地域圏予算の一般方針、の三領域に限定されていたが、八六年の立法によって地域圏に移転された権限領域についてはその基本方針策定の段階で介入できることになり、地域圏の活動に緊密にむすびつけられることとなった。またCRPは、地域圏会議員(四人)、県会議員(八人)、市町村長(一四一人)に加えて、地域圏知事、地域圏財政総監(T.P.G.R.)、預金供託金庫の地域圏代表および地域圏貯蓄銀行の代表によって構成され、三層の自治体への貸付けの一般方針を決定するという任務をもち、これらの自治体と貸付け機関との間で媒介的機能を果たすことになっている。D. Turpin, *La Région*, 1987, pp. 93-94, 105-126. J.M. Becet, *Les Institutions Administratives*, 1987, pp. 182-183.

(2) ドレイユスとダルシイは、こうした政治状況に加えて、「兼任制 (cumul des mandats) 制限法」が制定されていなかったことおよび政党側の選挙準備体制の全般的な遅れを選挙実施の延期の要因として指摘している。F. Dreyfus et F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, 1986, p. 318.

(3) P. Sadran, "Région", dans *Les cahiers français*, no. 239, jan.-fév. 1989, p. 24. また議員の任命方式については滝沢正『フランス行政法の理論』有斐閣、昭和五九年、二二二—二二三頁、参照。

(4) P. Sadran, "Les premiers élections régionales", AJDA, avril 1986, p. 209.

(5) ただし、イル・ド・フランス、コルス、リムーザンおよび海外領地域圏の議席数は例外扱いとされた。また九二年選挙に際して、イル・ド・フランスとコルスの議会の議員定数は改定され、イル・ド・フランスの場合一九七から二〇九へと増加し、逆にコルスは六一から五一へと減少した。N. Van tuong, "Les élections régionales et cantonales de Mars 1992", *Revue administrative*, No. 266, 1992, avril, p. 107.

(6) 地域圏議会に止まらず、地方議会の自律化の柱の一つとして議員の「専業化」とそれを保障する経済的な条件の整備は永年における課題であったが、九二年二月の「地方議員の職務行使の条件に関する法律」の成立により、今後は議員にたいして「歳費」の支払いが行われることとなった。その支給額については、当該地域圏の人口規模に比例して月八、二二フランから一四、二二二フランまでが規程として示された。"Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, dans *Département et Communes, supplément au no. 83*, mars 1992, pp. 27-28.

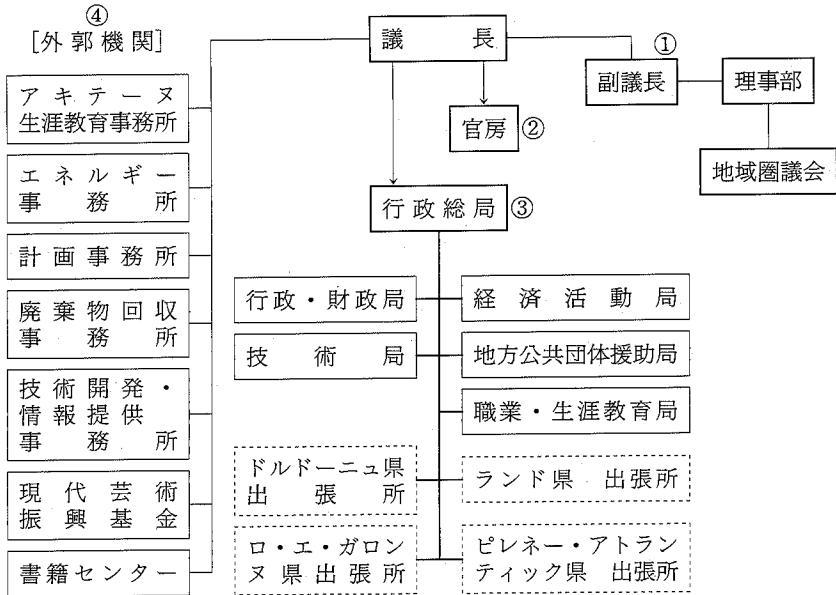
(7) 一九六四年改革におけるCODER設置の経緯については、前掲拙稿「フランスにおける地域改革」一八七—一九六頁、また七二年改革における「地域圏(州)議会」の構成については滝沢前掲書、二二三頁を参照。

- (8) J. Rondin, op. cit., p. 287. 同時に、選挙区として県を採用したことは、この議会における農村的比重を高めることを含意している。この点に関して「ミナラン」は、「県を基礎とするところには農村を基礎とするところとなり、地域圏は都市自治体と給予生活者の創造物とは異なる」ということを意味する恐れがある。V. A. Schmidt, "Decentralization: A Revolutionary Reform", in P. Macarty (ed.), *The French Socialists in Power: 1981-1986*, 1987, p. 92.
- (9) "Les conseillers généraux en France en 1991: Enquête FNSP/APCG", dans *RFSP*, vol. 42, no. 1, 1991, pp. 119-120.
- (10) F. d'Arcy et M. Balho del Alcazak, op. cit., p. 123. 果たしてこの時国会選挙と特別の投票所が設けられたために、地域圏議会選挙そのものを知らなかった有権者が多かったとされる。V. A. Schmidt, art. cit., p. 92.
- (11) この法律および「兼任制」問題全般については、邦文では岡村茂「フランス地方分権化政策と公選職禁止——ミナラン改革の評価をめぐって——」『社会科学研究年報(龍谷大学)』No. 21「一九九一年」一—二二頁が詳しい。
- (12) 八八年選挙後二〇人以上の国会議員が地域圏の議席を放棄し、逆に国会の議席を断念した者は六人であった。P. Sadran, "Région", art. cit., p. 31. また C. Gremion, "Région, département, commune: le faux débat", *Pouvoirs*, op. cit., p. 58.
- (13) この魅力の乏しさをめぐっては、主として中規模以上の都市市長や県会議員に比べて濃密で堅固な地盤を築けないという上述の要因に加えて、地域圏の財政規模の少なさに起因する大量の支持者を培養する能力の低さ、さらに大都市の場合、しばしば市長が自治体機構そのものを事実上の「選挙マン」に転化してきたという経緯も考慮する必要がある。岡村前掲論文、一八頁。
- (14) A. Mabileau, "Quels enjeux politiques?", art. cit., p. 575.
- (15) P. Plas, "Une volonté en quête d'objet: discours politique et la région en Franche-Compte", dans P. Perrineau (sous la dir. de), *Région: problème des urnes*, 1987, p. 125-127.
- (16) C. Gremion, art. cit., p. 61.
- (17) V. A. Schmidt, *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*, 1990, pp. 284-285.

## (2) 地域圏の行政組織

この区域の執行機関は、地域圏議会の絶対多数によつて選出される議長(Président)となった。議長は従来の執行機関であった地域圏知事のこの団体に關する権限をほぼ継承して、予算の準備と執行、支出の支払い命令、地域圏財産

図1 アキテーヌ地域圏役所 (1985年現在)



- ①10名の副議長：特定領域（農業・エネルギー・文化・研究など）について議長から権限委任
- ②9名の官房員：企画および政治的・技術的評価担当
- ③約100名の職員
- ④外郭機関は通常、委任を受けた副議長が主宰し、経済社会委員会委員・国家公務員を含む専門家で構成：協議と教育のための組織

出所：Cahiers français, no. 220, mars-avril 1985, p. 13.

の管理、地域圏役所諸部局への指揮監督、さらに議会の招集などを行うことになった。<sup>①</sup> 議長の職務を補佐する「理事部 (Bureau)」の構成は、当初社会党の方針をうけて議員の党派構成を反映した「比例代表」原則によって選出されることになっていたが、八六年三月の選挙によって成立したシラク内閣は、同年八月の法律によってこれを排他的に議会内多数派から構成する方向へと変更した。その理由は、理事会を比例原則によって構成することは、公式の理事会とやらんで非公式の第二、第三の理事会が招集され、そこで地域圏の政策を決定し、指導するという事態がおきる、したがって議会運営を

表 5 地方団体 (自治体・関連団体) 別職員数 (1985年~1989年)

	1985	1986	1987	1988	1989
地域圏・県関連組織	189,804	190,927	191,224	176,407	173,523
一地域圏役所	2,371	2,862	3,308	3,771	4,209
一県役所	163,834	163,726	162,249	146,275	142,235
市町村関連組織	791,140	799,898	803,931	810,248	821,503
一市町村役場	670,315	679,166	683,250	691,297	700,248
一市町村機関	56,397	54,432	54,412	56,849	58,204
一市町村間機関	64,428	66,296	66,269	62,102	63,051
総 計	997,936	1,009,033	1,013,279	1,005,786	1,016,882
(フランス本国)	958,772	968,480	972,270	964,242	974,403

出所：Ministère de l'Intérieur, *Les Collectivités locales en chiffres, édition 1992*, 1991, p. 85 より作成

鈍重なものとし、結局は地方分権化を阻害する要因になるという相  
当強引な論理であった。<sup>2)</sup>この理事会のメンバーへの職務の割り振り  
は地域圏ごとに一律ではないが、通常、副議長として議長権限の一  
部を代行し、また議会内委員会の委員長職を務めている。

ところで、新たに自治体となった地域圏は、県レベルの動向<sup>3)</sup>と平  
行して図1にその一例を示したように、この段階での内務省の総合  
出先機関である地域圏庁 (Préfecture régionale) とは別の固有の役所  
(Hôtel de la région) を組織することになった。七二年七月法は、  
議会の構成に止まらず執行機関においても地域圏の「自律化」への  
阻止策をとり、議会固有の部局の設置を明示的に禁じていた。しか  
し、それでもいくつかの地域圏では研究契約にもとづき、あるいは  
任意団体への補助金交付を媒介とした採用という「非合法」の職員  
徴募を行っていたのである。<sup>4)</sup>従って八二年法は、後に見る「経済介  
入権限」と並んで、行政組織の整備においてもこうした七二年法制  
下での「事実上の地域主義」の実践を合法化し、公式化したという  
性格を持っている。

議長の職務を補佐・執行する職員は、当初は地方公務員制度の未  
整備によるリクルートの困難が予想されていたうえに、地方団体レ



ベルでの「官僚制の拡大」を阻止しようとする立法段階での考慮もあって、県のレベルと同じく国の地域圏部局の「職員の移管」と議長による国の部局の「自由使用 (mise à la disposition)」という、二つの代替的方針が取られた。自由使用とは「議長は議会の議決の準備と執行のために、必要な限りにおいて国の出先部局を自由に使用できる」という八二年法の規定によるものであり、この部局の職員の身分は変更されることなく、つまり国家公務員という身分のまま地域圏会議長の指揮下に入り、しかも彼らの人件費は国が負担するという措置である。<sup>5)</sup>

それでも八三年から競争試験による職員採用が漸次開始され、県や市町村に比べればなお小規模ではあるものの、表5にあるように、八九年の時点で改革当初に必要と見積もられていた職員数である三、〇〇〇〜四、〇〇〇人規模をほぼ達成している。しかもその職群構成では、上級管理職に当たるAカテゴリー職員の比重が県や市町村に比べて著しく高く、コルスを除く地域圏で全職員の四分の一から三分の一を占めている。しかし、まさにこの職員構成が、地域圏職員のポストが「別のキャリアのための有利な通過点」であるという国の上級公務員の側の意思を強く反映したものであることを十分注意しておく必要がある。<sup>6)</sup> このことは単に、旧法制下地域圏知事の下で勤務していた「地域圏特命団 (Mission Régionale) メンバー」を大幅に譲り受けたという事情を示すに止まらず、八四年に制定された「統一地方公務員法」がいまだに十分な実効性を持たないなかで、なお「国家公務員の養魚池への訴求は不可避」な状況を表現しているのである。<sup>7)</sup>

(1) D. Turpin, op. cit., pp. 95-100.

(2) *ibid.*, pp. 102-103.

(3) 県レベルにおける「県役所」の設置状況については、拙稿「フランスにおける地方制度改革と知事団 (二・完) 『広島法学』 第十二巻四号 (平成元年三月)、一三六—一三八頁参照。

(4) P. Kerandren, art. cit., p. 629.

表 6 国および各級自治体への帰属意識の変化 (1985~1987)

『以下の場所のうち、どれに最も強い帰属意識がありますか?』

	(%)	
	1985	1987
都市・市町村	33	36
県	5	6
地域圏	11	13
フランス	45	39
どこにもない	5	4
無回答	1	2

(15歳以上の2,000人の国民へのアンケート)  
 出所: L. Dirn, *La société française en tendances*, 1990, p. 64.

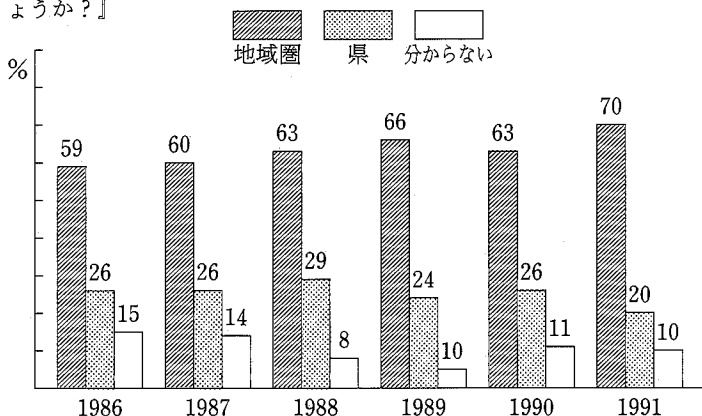
ところで、この段階の将来を左右する要素の一つとしての国民あるいは地域圏住民自身の判断は、とくに地域圏のような「若い」制度にとつては無視できないであろう。まず表 6 は、国民が国および三層の自治体のどれに最も強い帰属意識を持っているかを尋ねたものである。ここで地域圏は、県の倍以上の「支持」を国民から得ていることとともに、「はじめに」でも述べたような国民の意識における「国民国家」の枠の稀薄化の兆候も見えている。さらに図 2 は、より直截に県と地域圏のどちらが政治・行政の段階として将来性をもっているかを尋ねた際の、八六年から九一年までの回答の推移を示している。多少の変動はあっても、県への期待が停滞しているのに反して、地域圏はほぼ持続的に「支持率」を高めている。

(3) 地域圏のイメージ

- (5) D. Turpin, op. cit., pp. 325-327.
- (6) P. Keraudren, art. cit., p. 634.
- (7) D. Turpin, op. cit., pp. 318-321. テュルパンによれば、例えばプロヴァンス・コート・ダジュール地域圏では、わざわざこの目的のために民間機関である地域圏集団輸送協会や観光協会を設置して、こうした機関との間で協定を結ぶという形をとって、事実上の職員を充当していた。
- (8) J.-P. Leresche, op. cit., p. 72. また、県レベルにおける類似の事態については、前掲拙稿「フランスにおける地方制度改革と知事団(二・完)」二四四—二四八頁参照。

図2 将来の政治・行政単位

『県と地域圏のどちらが将来のより重要な行政・政治単位になるでしょうか?』



出所: Enquête OIP, cité par A. Percheron, "L'opinion et la décentralisation ou la décentralisation apprivoisée", dans *Pouvoirs*, no. 60, 1992, p. 30.

表7 行政課題の決定段階

『次の行政課題はどの段階で決定が行われるべきでしょうか?』 (%)

	市町村	県	地域圏	国家	無回答
TVGの路線決定	7	12	29	45	7
高速道路の路線決定	6	22	35	32	5
大学の設置	5	25	35	29	6
病院	8	32	32	23	5
発展させるべき教育の内容	14	27	31	17	11
工業地区の設定	28	29	30	7	6
大規模商業センターの設置	36	34	20	3	7
農村地区における活動の維持	36	28	23	6	7
地方経済活動への支援	37	26	21	8	8
新住宅街の建設	58	22	12	3	5

出所: Enquête OIP, cité par A. Percheron, "L'opinion et la décentralisation ou la décentralisation apprivoisée", dans *Pouvoirs* no. 60. 1992. p. 36.

表8 地域圏名および地域圏首府所在地の認知度 (1989年)

	地域圏名	地域圏 首府名
		<%>
アルザス (ストラスブール)	83	91
アキテーヌ (ボルドー)	52	67
ブルターニュ (レンヌ)	60	78
サントル (オルレアン)	52	49
シャンパーニュ・アルデンヌ (シャロン・シュル・マルヌ)	67	31
フランシュ・コンテ (ブザンソン)	66	73
イル・ド・フランス (パリ)	46	76
ラングドック・ルシヨン (モンペリエ)	65	73
リムーザン (リモージュ)	63	71
ロレーヌ (メッツ)	65	42
ミディ・ピレネー (トゥールーズ)	61	73
ノール・パド・カレ (リール)	36	63
オート・ノルマンディ (ルーアン)	56	77
ペイ・ド・ラ・ロワール (ナント)	47	55
ピカルディ (アミアン)	69	70
ポワト・シャラント (ポワティエ)	55	50
プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール (マルセイユ)	33	62
ローヌ・アルプ (リヨン)	70	76

\* : OIP による世論調査。ただし調査対象地域圏数は18。

\*\* : ( ) 内は地域圏首府名

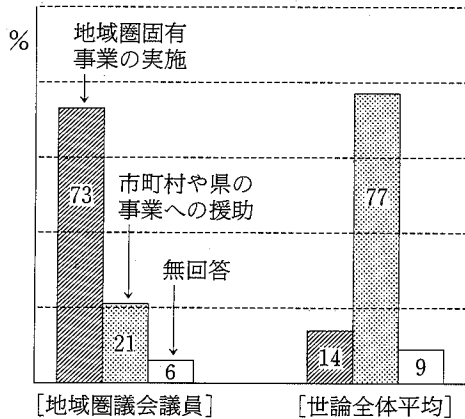
出所: GRAL, *Annuaire des collectivités locales* 1990, 1991, p. 84 より作成。

町村の任務が近隣サービスと呼ばれるものに集中して比較的明瞭に意識されているのに対して、地域圏は高速道路の路線決定では国と、病院あるいは工業地区の造成においては県と競合しているのである。僅かに、大学の設置や教育内容の決定など、教育行政の領域において地域圏はそのイメージを固定させつつあると言えよう。また表8は、地域

それでもこのような世論の地域圏支持をどのように解釈すべきかについては、若干の留保が、例えば世論の支持の内容は一体どのようなものかの確認が必要であろう。表7は、具体的な行政課題を示して三層の自治体の特有の任務を尋ねたものであるが、そこに現れる数字のかぎりでは国民の判断は必ずしも明確とは言えない。市

図3 地域圏の任務

『地域圏が優先的に取り組むべき任務はどちらですか?』



\* : 1986年10~11月に行われた869人の地域圏会議員および国民に対するアンケート  
 出所 : A. Percheron, *La Région An I*, 1987, p. 96. より作成

議員と同時に尋ねた図3によっても例証されている。ここでは、地域圏はその固有の事業に専念すべきだという意見が議員の側で四分の三近くを占めるのに対して、逆に一般世論は市町村や県の事業への援助すべきだという意見に圧倒的に傾斜しているのである。従ってまた、立法段階県と地域圏の二者択一を放棄した社会党政権の判断は、そのかぎりでのこのような世論に忠実であつたと言えるかもしれない。<sup>(3)</sup>

それでも、六四年以降次第に形成され、八二年改革立法の成立とその実施のなかで強まっていく「地域圏制度の結晶化作用」、すなわち「地方の公共問題とその解決策を地域圏の枠組みの中で構想しかつ創出する」<sup>(4)</sup>という習慣が、議員、行政官そして国民の中に生じていることは決して否定できないであろう。こうした活動を支える権限、財政そし

国民に対して自分が居住する地域圏名と首府の認知度について調査したものであるが、アルザスなど一部の地域圏を除けば、国民のなかでその存在そのものが決して確固たる定着を見せているというわけではない。

従って、ペルシロンの言うように、平均的なフランス人にとつての地域圏とは「補助金の追加的供給源」であるか、あるいは「現代性と変革のためのダイナミックな段階」という漠然とした、しかし希望を孕んだイメージに止まっているのであつて、熟慮のうえで県か地域圏かの選択を行った結果の支持であるとは必ずしも言えない。このことは、地域圏の任務を地域圏会

てその実態が、次の検討対象となる。

- (1) C. Grémion, art. cit., p. 58. グレミオンによれば、リセの地域圏移管後、さらに大学管理権限の移管の願望の高まっている。そうした事例の場合、世論は地域圏がパリほど行政的に鈍重ではなく、県や都市自治体ほど割拠主義的ではない段階と見做しているところ。
- (2) A. Percheron, "L'Opinion et la décentralisation ou décentralisation appriivoisée", dans *Panorama*, no. 60, 1992, p. 31.
- (3) 実態に世論調査をめぐって「農村部の住民は地域圏段階の強化による「自県の首府」の消滅を危惧している」と言われている。C. Grémion, art. cit., p. 59.
- (4) A. Mahlieau, "Quels enjeux politiques ?", art. cit., p. 567.