

ドゴール体制下における地域システム改革の特質

——参加・包摂構造と地域政治構造の政権戦略的改革——

中 田 晋 自

- 一 はじめに
- 二 ボナパルト体制下における地方分権改革とその政権戦略性
- 三 フランス第五共和政創成期における地域システム改革の位置
- 四 ドゴール体制下における地域システム改革とその政権戦略性
- 五 むすび

一 はじめに

トクヴィルはかつて、フランスにおける集権化 (centralisation) と分権化 (décentralisation) の対抗をめぐってた
たかわされる論争の基本性格を次のように語った。すなわち、「いつもこの国は分権化への衝動が始まり、中央集権
の拡大でおわる。はじめは革命の諸原理の論理に従い、おわりは革命の慣習、情熱、権力への論理に従う。結局最後
の言葉はいつも集権化であり、実をいうと外見的にそれを抑えようとするときでさえひそかに強化されている」¹⁾と。
ここからわれわれは、「フランス近代史における分権化と集権化という二つの対極的な動向の存在と抗しがたい集権

ドゴール体制下における地域システム改革の特質 (中田)

化への志向性⁽²⁾を看取するであろう。その点で、一九八一年に成立したミッテラン政権が、「大統領任期をかけた大^{セブトウツサ}事業」と位置つけた一九八二年の地方分権改革⁽³⁾は、この国の統治機構に中央集権的性格を読みとってきたわれわれに計り知れないイムパクトをもたらすものであった。

こうした改革の進展に伴い、この問題を検討する意義が高まっているもかかわらず、「地方分権化についてあまり語られていない」現状がフランスにあるとするロンタンは、その意義を次のように強調する。すなわち、「地方分権化は、単に『大統領任期をかけた大事業』であるだけでなく、「ナポレオン以降のフランス行政機構にかかわる、最も重要な改革」でもあり、また「入れ替わり立ち替わり公的活動領域の多くを揺り動かそうとする衝撃波」でもある。そしてつまるどころ、「地方分権化は、最終的にはフランスにおける国家イメージを支える諸基盤の変容なのである」⁽⁴⁾と。われわれは、近現代史のなかでたき上げられたフランス中央集権主義の強靭さを見出すと同時に、分権型社会への不断なる変容を遂げてきたフランス現代社会の実態部分に注目していく必要があるのかも知れない。すなわち、社会・経済構造の変容といった諸要因（都市型社会の成熟）が、今日のフランスにおいて、官僚主導による中央集権制の解体を誘発し、市民を主体とする参加型地方分権化を促進していく、主たる要因になっていると考えられるのである。そして、国民の多くが中央集権制の制度疲労と地方分権化の必須性を認識するようになる時、一定の体系性をもった地方分権論ないし地方分権構想は、地域を発信源とする「下から」の運動としての性質を帯びるようになり、やがて、この一連のプロセスは、あたかも地域政治構造が自然的発展過程をたどって地方政府としての自律化⁽⁵⁾分権化を要求するに至るプロセスとして観察されるようになる。

しかし、かりに地方分権改革が、地域共同体ないし地方政府を発信源とする分権化要求運動を背景としていたとしても、これが中央・地方関係を再編成するための地方制度改革である限りにおいては、中央政府レベルにおける法制度改革という体裁をとらざるを得ないという現実はあるであろう。そして、中央政府にとって中央・地方関係の有り様や地域政治構造の実態がなお戦略的な位置にある以上、むしろわれわれは、中央政府が、中央・地方関係の法制的再編を媒介としながら、政権基盤強化戦略を企ててきた側面にも注目しなければならない。この点に関わって、戦後フランスの集権化と分権化の論争史研究で知られるフランスの政治学者イヴ・メニイは、「ドゴール政権期（一九五八―一九九年）の地方分権化について図式的な類型化が可能である」と述べ、その特徴を指摘しているが、彼のこの整理についてわれわれが最も注目すべきは、ドゴールの一貫した地域システム改革の努力が最終的に挫折してしまう背景として、彼の企図に反対する地方名望家の存在を指摘している点にある。

- ① ドゴールの一貫した地域システム改革の努力
- ② 一連の地域システム改革の最終的な挫折
- ③ 地方名望家による反対の動き

そしてメニイはいう。「リニエールや県へのドゴール主義の浸透に対する地域エリートの抵抗が、この当時のフランスにおける政治ゲームの一つの本質的要因であった」と。こうしてわれわれは、地方制度改革の意味をそれらの背後にある中央政府の権力基盤強化戦略から明らかにするとう一つのアプローチ方法を獲得することになるが、こうしたアプローチ方法は、政治学的な分析視角として、行政法学的アプローチ（法技術論的研究）とならば極めて重要な分析視角であると考えられる。

以上の点をふまえ、本稿の目的は、中央政府主導の地方分権改革が最も鮮明にその政権戦略性を示したフランス第五共和政確立期（その創始者と目されるシャルル・ドゴールが政権の座にあった一九五八―一九六九年）に焦点をあて、この時期に推し進められた地域システム改革を政権戦略の視点から捉えることにより、この一連の政策の特質を

明らかにすることにある。

二 ボナパルト体制下における地方分権改革とその政権戦略性

フランス第二帝政期の政治体制と地方分権政策について研究した中谷猛氏は、ボナパルト体制下の分権化が「まさに地方分権による統合、分権―統合を一つのセットとする論理で貫かれていた」と指摘している⁷⁾。これは、中央政府によって企図される地方分権政策が、ある局面においては極めて強力な政治性ないし政権戦略性を帯びうることを指摘したものと受け止められる。為政者にとって、民衆からの支持をいかなる形態において調達するのかという問題は、政権基盤強化戦略の最も重要な軸を構成すると思われる。われわれはこれを「参加・包摂戦略」と呼び、これを地方分権改革と結びつけることによって自らの権力基盤を強化しようとする企図したボナパルト体制の状況について、まず見ていくことにする。

1 フランス第二帝政期の集権・分権論議

フランス第二帝政期の地方制度改革には、どのような特徴が見られるのか。この問題を論じるとき、当時の地方分権化の論議状況が大きく関わってくることは当然である。第二帝政期における集権と分権の論議は、当時の政治体制（いわゆるボナパルティスム体制）に対する批判と相まって活況を呈するようになるが、このことは、表題に地方分権や地方行政改革を掲げた著作が数多く出版され、また、地方名望家層や中央の大物政治家の意見を集約した分権化の要求である「ナンシー綱領」(一八六五年)⁹⁾が発表されたという事実のなかに集約されている。こうした論議の活発化が第二帝政後半期に見られたという事実は、「帝政の自由化政策」と何らかのかたちで関連していたことを推測

させるものであるが、少なくとも、様々な政治的色彩を帯びた集権と分権に関する論議と政府による地方法制改革の取り組みとが、「不即不離の状態」にあることは議論の余地がない。

2 ボナパルト的デモクラシーと地方制度改革

第二共和制から第二帝政への移行によって、地方自治に向かう制度改革は中断させられ、第一帝政期をモデルとする集権体制への復帰が図られたといわれる。しかし、これは中央・地方関係論の観点から捉えたものである。すなわち、政権基盤強化戦略の観点から捉えるとき、そうした集権体制への復帰と同時に、「ボナパルト的デモクラシー」の原理である男子普通選挙制が復活され、コミュニケーション議会と県議会の選挙に導入された点を、われわれは強調しておく必要がある。このように、集権体制への復帰と「ボナパルト的デモクラシー」原理の導入はいわば補完的關係にあり、全体構造としては、ピラミッド型に構成された公権力のトップにたつ大統領（のち皇帝）は、人民に対してのみ責任を負い、人民の信任投票制によってその権力が支えられている。第二帝政期の地方制度改革は、こうしたボナパルト体制の参加・包摂構造を前提として進められたものである。

この時期の地方制度改革を考えると、帝政の前半期と、政策転換がおこなわれて以降の後半期（いわゆる自由帝政期）とに時期区分することが必要である。前半期の特徴は、一方では、男子普通選挙によって選出される県議会の権限が制限され（一八五二年七月七日法¹⁰⁾、他方では、県行政全般を統括する県知事の法的権限が著しく強化された点にある（一八五二年三月二五日法¹⁰⁾。しかし、後半期に入ると、地方制度改革は新たな局面を迎えることになる。その一つに、県議会の権限拡大とその地位向上に関わる法律の制定がある（県議会に関する一八六六年七月一八日法）。この条文からは、たしかに、地方の自主財政を強化するかたちで、県議会の権限が強化が図られていると考え

⁷⁾ コール体制下における地域システム改革の特質（中田）

ることができる。しかし、この法を上程した政府側の報告者ビュソン・ビイロールが法案の趣旨説明において明らかにしたように、この法に対する政府の意図は別のところにあった。すなわち、帝政体制の基本である政治的集権制と知事制を断固維持するという強い意志を表明し、これを大前提としながら、むしろこのシステムを拡大させようとしたのである。

要するに、ここでいわれている「地方分権」には、二つの含意があるとの理解が必要である。すなわち、一つは、帝政期における産業化の進展に伴う地域資源の活用観点から地方のエネルギーを動員するための「地方分権」であり、もう一つは、帝政の法体系の枠内で中央政府の権限を分割・委譲して公務遂行の効率化をすすめるべく、県知事への権限強化をはかるという政府機能分散化（deconcentration）としての「地方分権」である。

3 政権戦略性の二側面

以上の議論から明らかなように、彼ら第二帝政期の立法者たちが県知事を基軸とする集権的な行政機構の強化に固執した理由は、男子普通選挙制（「ボナパルト的デモクラシー」原理）が、この体制の正当化原理として厳然として存在し、決してその変更を許さなかったことと関連している。もし、当時の分権論者が主張したような分権—自治を一つのセットとする論理を導入するならば、中央政府による地方の統括は一層困難に遭遇することになる。その点で、当時の統治者側には、分権—統合の論理に基づく法制化を志向する必然性があったといえる。ルイ・ナポレオンの地方分権政策は、このように、男子普通選挙制というこの政治体制の基軸原理としての参加・包摂構造を前提としながら、「分権化」を掲げるなかで民衆の様々なエネルギーを国力の増進に結びつけつつ、その内実としては、県知事への諸権限の委譲を通じた国家行政機構の合理化を図る（政府機能分散化）ことによって、国民生活への国家の指導性

を一層強化しようとするものであった。自らの体制に国民をより一層参加・包摂していく上で、「地方分権化」（内実には政府機能分散化）は不可欠の要素をなす。ここに、地方分権改革が政権戦略性を帯びる第一の構造的背景がある。

また第二の構造的背景は、このフランス第二帝政が、近代フランスにおけるいかなる政治体制に比しても、最も効率的に産業の近代化を推し進めていったという、経済的ディリジスムの問題に関連している。中木康夫氏は、第二帝政の為政者が県知事を基軸とする中央集権主義に固執した理由の一つとして、「伝統的名望家の解体」という目的があったことを指摘している。氏によれば、ルイ・ナポレオンと人民との直接的な結合による統治を目指し、また、古い伝統的経済構造の解体を通じて近代産業国家の建設を目指す第二帝政にとって、その中間にあって妨害する伝統勢力——旧社会状態に固執する守旧的な名望家勢力——は解体されねばならなかったとされる。こうして「（県）知事は、付与された強大な経済権力——地域経済開発の強力な指導力——と行政権力をもって、伝統的名望家支配の解体と経済開発を推進することを期待された」のだ¹⁾。ボナパルト体制による「県知事を基軸とする中央集権主義」の政策が、上述のように、政府機能分散化を内実とする「地方分権」政策として推進されていたとすれば、県知事を主要な担い手とする伝統的名望家支配の解体と経済開発の推進という政権基盤強化上の課題もまた、「地方分権」政策を不可欠の要素とする。もし伝統的的地方名望家層とのたたかいは主要な課題とする不断なる地域システム改革が企図されたとすれば、まさにここに、地方分権改革が政権戦略性を帯びる第二の構造的背景がある。

そしてわれわれは、以上二つの課題を背景とする地方分権改革の企てを、フランス第五共和政確立期のドゴール体制下に再び見出すことになるであろう。

三 フランス第五共和政創成期における地域システム改革の位置

1 戦後フランスにおける四つの地方分権政策オプション

ドゴール政権の地方分権政策とは、当時の状況から想定される政策オプションのうち、いずれのタイプを選択したものであったのであろうか。戦後フランスの地方政府改革について極めて詳細な検討を加えているガーヴィットは、「フランスの官僚と政治家が選び取ったといわれる権限の地域的配分について四つの政策オプションを構築する」こと¹²によって、実際に採用された地域政策を類型化している。彼によれば、この類型化作業にあたってわれわれが考慮しなければならない選択基準は数限りないものの¹³、「フランスにおける議論が、主に三つの争点をめぐって繰り広げられている」とし、以下の三つの選択基準を提示する¹⁴。

【選択基準 a 適切な基礎単位】 諸権限が移譲されるべきは、県やコミューンといった既存の地方政府諸単位が、レジオンという新しい単位か。

【選択基準 b 代表制の性質】 代表者たちは直接選挙で選ばれるべきか、間接選挙で選ばれるべきか、そして、地域を基礎とするか機能（職能諸団体）を基礎とするか。

【選択基準 c 諸権限の移譲をつける機関のタイプ】 権限は、管轄内に設置された中央政府の優先機関に行くべきか（政府機能分散化）、それとも、地域的に選ばれた住民に責任を負う職員に行くべきか（地方分権化）。

ただし、地方分権論者には職能代表制に反対する傾向があり、中央政府機能分散化論者はこれに支持を与える傾向があることから、これらの選択基準のうち（b）と（c）は結びつけて一つの選択基準とされ、その結果、四つのオプション¹⁵が示されることになる（図表参照）。また、これら四つのオプションには、筆者の私見では、それぞれ次の

ような政策や運動が対応するものと思われる¹⁶。

【オプション A ジャコバン主義強硬路線】 第五共和政憲法制定時における中央・地方関係

【オプション B ジャコバン主義近代化路線】 ドゴール政権の地域システム改革

【オプション C 参加型地方分権化——県あるいはコミューン】 ゲルノーブルなどの大都市において一九六〇年代後半以降活発化した「自治体活動グループ（GAM）」の「地域民主主義（la démocratie locale）」運動

【オプション D 参加型地方分権化——レジオン】 市民の側からのレジオン創設要求の思想的源流をなしたと考えられる「クラブ・ジャン・ムーラン」の分権的参加デモクラシー論

このように、当時のフランスに考えられ得る中央・地方関係のパターンを類型化していくと、ドゴール政権の地域システム改革は、「ジャコバン主義近代化路線」に分類され、その政策志向として、一方ではレジオンという新しい行政区画の創設が、他方では職能諸団体の代表者たちによる代表制と中央政府の機能分散化が追求されたと考えられる。こうした政策志向は、第三共和政のシステムを復活させようとする第四共和政憲法の発想と双璧をなしているだけでなく、フランス第五共和政憲法制定時における中央・地方関係とも異なっている。すなわち、一九五八年六月、ドゴールは、第四共和政の最後の首相に任命され、憲法改正の

図表 戦後フランスにおける中央・地方関係の政策オプション

		地方政府の基礎単位	
		県/コミューン	レジオン
諸権限の配分および代表制の性格	政府機能分散化 (エリート主義的・機能的)	オプション A ジャコバン主義 強硬路線	オプション B ジャコバン主義 近代化路線
	地方分権化 (市民参加的・地域的)	オプション C 参加型地方分権化 (県/コミューン)	オプション D 参加型地方分権化 (レジオン)

出典：P. A. Gourevitch, *op. cit.*, 1980, p. 61-63.

ための全権が議会から委託されていたにもかかわらず、フランス第五共和政憲法のなかに、彼が目指した「ジャコバン主義近代化路線」に基づく地域システムの構想が全くといってよいほど実現されていないのである。これは一体いかなる事情によるものなのか。次に、この点について考えていくことにする。

2 第五共和政創成期における地域システム改革の不在

一九五八年当時の政治情勢が、「フランス解放」の英雄による権威主義的リーダーシップを要請していたことは間違いない。シヴィリアン・コントロールから逸脱した軍部への恐怖、第四共和政の慢性病ともいえる政治的断片化と政権の不安定性に対する不安、あるいはアルジェリア問題への絶望感といった、様々な感情に支配されたフランス国民は、大統領を頂点とする強力な執行権の樹立を目指す一人の男に、新しい共和国の舵取りを任せただのである。にもかかわらず、ドゴールの構想が、第五共和政憲法においてすべて実現されたわけではない。例えば、上院議員や大統領の選出が間接選挙という形態をとり（大統領の選挙方法については、一九六二年の国民投票で直接選挙制に改正）、その選挙人の多くが地方自治体の代表者によって構成される以上、地域システムの問題は極めて重要であったにもかかわらず、従来の地域システムおよびその機構がほぼ完全な形で維持される一方（県、コミューン、県知事制など）、新憲法はレジオン、地方分権化、政府機能分散化について何一つ言及していないのである。また第五共和政憲法は、代表制システムへの職能代表制の導入にも言及していない。選挙法は第三共和政期のものへと後戻りすることで、地域的区画を単位とする普通選挙制によって選出される議会が、依然として国家における立法活動の中心に止まる一方、職能諸団体は「社会・経済委員会」に集められることになった。しかし、この委員会は、単なる諮問機関としての位置づけしか与えられず、しかも、全国レベルにおいてしか設置されず、レジオン・県・コミューンといったサブ・ナ

ショナル・レベルでは設置されなかったのである。

(1) 一九五八年当時の政治情勢

一九五八年の憲法制定作業に事実上の「白紙委任」を受けていたドゴールの下で、なぜ、新しい地域システムと職能代表制の導入が規定されなかったのであろうか。この点についてガーヴィツは、一九五八年当時の極めて困難な政治状況の下では、政治的コントロールを維持することが最優先課題とならざるを得ないことを指摘した上で、この当時ドゴールが直面していた政治的諸課題を「長期的課題」と「短期的課題」とに区分する視点を提供する。すなわち、「軍部のクーデタを阻止するために導入された政治体制が、権力を分散させることはほとんど不可能」であり、「このことは行政権の安定性を維持することと深く関わる」ことから、地域システム問題がいかに長期的課題として重要であったとしても、短期的にはかすんでしまつと。当時の政治情勢は、地方自治体が中央からの指令に従つことを要請し、こつした考えは広く受け入れられるところであったし、ここで地方政府ないし地方行政機構を変更することは、少なくとも最初の段階では、現場での混乱をきたしたり、指導系統が不明確になると予想されたのである。他方で、国家レベルの新しい行政機構づくりは、不可避的な課題として存在していた。アルジェリア問題にはじまり、国内秩序の回復、軍部に対するシヴィリアン・コントロールの再建、経済活動の安定、国際政治におけるフランスの影響力の強化など、当時緊急を要する課題は山積しており、これらの課題を処理するためには、新しい制度的基盤が必要とされていたのである。第四共和政の統治システムにおける執行権が、あまりにも小党分立型の政党制に依存していたという情勢認識のもと、ドゴールは、様々な敵対者（軍部、政党政治家、あるいは他国政府）に対して民衆の圧力を直接動員していく手段と、緊急事態に対処し、議会をコントロールする手段が必要であると考えたのである。

(2) 憲法起草者と官僚

ドゴールの構想をすべて第五共和政憲法に実現させなかつたも一つ要因があるとすれば、それは官僚および政治家の多数勢力からの支持調達の必要性であろう。憲法草案の起草者たちにとって、彼らからの支持を担保しておくことは、不可欠の課題であった。従って、ドゴールの構想に含まれる諸項目には、官僚や政治家との論戦を想定して優先順位が付けられることになる。新しい地域システムと職能代表制の導入の重要性は憲法起草者たちも十分理解していたが、官僚や政治家と論戦をたたくに値するほど決定的に重要なものとはみなさなかつたものと考えられる。そして、地域システム改革と職能代表制の導入ではなく、執行権と立法権との対抗における執行権優位のシステム構築が最優先課題とされたことは、歴史的事実が教えるところである。

3 フランス第五共和政創成期における地域システム改革の特質

一九五八年の憲法が、地方政府の機構を現状のままに置いたのと符合するように、一九五八年以降追求されたドゴールの地方分権政策も、デクレによる漸進的改革という従来と同様の実践に止まった。⁽¹⁸⁾そして、これがフランス第五共和政創成期(一九五八—一九六二年)における地域システム改革の特徴といえよう。この時期のうち、一九五九年には次の二つの改革がおこなわれた。一つは、中央省庁の行政区画(管轄)を調整し、各県の行政担当者を統括する「レジオン知事」を設置するというものであったが、しかしこれは、中央の執行権が急速に拡張したことによって引き起こされた様々な混乱を補正するものにすぎなかつた。もう一つは、「コミューン間協同施設法人として」⁽¹⁹⁾「多目的事務組合」や「都市連合区」の設置を認めるなど、「コミューンの活動領域を一定拡大する」というものであった。

しかしこれらの取り組みはいずれも漸進的なものであり、地域システム改革は明らかに限定されていたといえる。

ドゴール体制下における地域システム改革に新たな局面が生まれるのは、フランス第五共和政が創成期から確立期へと移行する一九六二年以降のことである。

四 ドゴール体制下における地域システム改革とその政権戦略性

1 地域政治構造の戦略的改革

一九六二年の「エヴィアン停戦協定」によるアルジェリア戦争終結につづいて、ドゴールが自らの大衆的動員力(国民からの支持調達力)の大きさを証明する二つの出来事がおこる。すなわち、彼は、国民の直接投票によって大統領を選挙する制度の導入を国民投票で可決すると共に、つづいて実施された国民議会選挙においてもドゴール派の圧勝を実現したのである。しかし同時に、アルジェリア戦争の終結に伴って、ドゴール政権は、軍部への恐怖心と一人のカリスマという従来の枠組みにかわる、より永続性を備えた政治的基盤を見出す必要がでてくる。この政治体制が、国民投票という国民の政治参加・包摂構造を媒介としながら、この將軍への国民の直接的支持を不断に追求するとき、当然の帰結として、それに見合う組織的支持基盤(地域的基盤をもつ強大なドゴール派政党)が必要とされることになる。その点で、この体制が前提とする参加・包摂構造は、ドゴール個人への支持調達マシーンからドゴール派という政治組織への支持調達マシーンへと置きかえられる必要があつたと言換えることもできる。ドゴール政権が、第五共和政という政治体制の抱える長期的な政治課題に着手するのは、このときである。その意味でも、一九六二年は第五共和政そのものの転換点であつた。

一九六二年以降、長期的視野に立つた政治体制の変革に着手するといえ、ドゴール派の政治組織が未だ確固たる地域的基盤を確立しない局面においては、各地域レベルにおけるドゴール主義の実践を代行する存在が見出されなけ

ればならない。まさに、この任務を担ったのが県知事であった。

2 ドゴールの地方侵攻作戦

周知のように、フランス第五共和政憲法は、議会権力の相対的地位低下と大統領を頂点とする執行権（国家官僚制）の権力強化を規定している。このことは、国政の舞台に新興政治勢力（ドゴール派の「新共和制同盟（UNR）」）の登場を誘発するものであった。しかし、川崎信文氏によれば、とりわけ一九六二年に大統領選挙の制度改革がおこなわれて以降、逆に、こうした政治体制の特質が「国家と地方社会のズレ」を生じさせることになる。すなわち、ドゴール政権は、国民から直接選出された大統領を頂点とする強力な国家を手中に収めながら、その政権与党の地域的権力基盤は未だ脆弱なままにあったことから、この両者の「ズレ」に悩まされることになったのである。そして、こうした政治情勢を背景にドゴールが構想した地域政治構造改革戦略は、「地方侵攻作戦」といわれるものである。ドゴールは、「計画化」に基づく「国家行政主導の経済構造改革政策をフランス全土へと押し進めて行くにあたり、中央と地方の媒介的役割を県知事に期待する。これはあたかも、かつてルイ・ナポレオンが企図した「地方分権」改革の構想をみるかのようなものである。ともあれ、ドゴールがこうした戦略に打って出た理由は、次の点にあった。すなわち、当時のゴースト政党（大統領与党）は、大都市を中心的支持基盤とする議員政党にすぎず、地方議会など地域的な基盤が未だ脆弱だったため、大統領与党のこうした力量は名望家体制と称されるフランスの農村型地域政治構造と、その伝統的支配層たる地方名望家を駆逐するには、あまりにも非力であったという点である。

このように、参加・包摂構造と地域政治構造の戦略的改革という課題が、この政権にとって切り離すことのできない表裏一体のものとして浮上したとき、ドゴール政権による地域システム改革（最も典型的には、一九六四年のデク

レによる改革と一九六九年の国民投票にかけられた改革案）が開始されることになる。

(1) 一九六四年におけるレジオン制度の整備

一九五〇年代には、地方自治体および地方の農業団体、工業団体、さらに労働組合組織からも支持を集めた「地域経済拡大委員会」という形をとった地域的圧力団体が各地方に出現していたが、こうした委員会をわれわれは「県を超えた地域経済の研究・連絡・運動機関」と捉えることができるのであり、実際、「半ば公式の団体として政府から認可を受けていた」という²⁰⁾。ドゴール新政府のなかでも、委員会のこうした活動に最も注目していたのは、「計画庁テクノクラート」であったが、彼らは、県制度を基本とする伝統的な行政回路（中央官庁 県知事 地方出先機関 県議会 コミュニオン議会）に対しすでに限界性を見出し、地域システムを抜本的に改革する必要性を認識していた。というのも、こうした従来型の県制度には、政治・行政システムの柔軟性という点でも、また、人口や領域の適正規模という点でも、フランスの国家的課題であった国土整備計画を中心的に推進するだけの能力がないと見ていたからである。他方、各地に出現した地域経済拡大委員会は、こうした回路の外で一定程度自由に活動することが可能であったし、そのメンバーの多くは、当時「フォルス・ヴィーヴ」²¹⁾と呼ばれていた職能代表者たちであった。彼らは、ドゴール政権の地方侵攻作戦において、中央官僚の協力者と位置づけられており、県知事・レジオン知事を代表とするドゴール主義の実践者たちは、彼らと共に、伝統的的地方名望家からなる「政治階級 (la classe politique)」とたたかふことを期待されていた。この点からも、ドゴールが志向した「ジャコバン主義近代化路線」が、なぜ、レジオン創設と並行して職能代表制の導入を主張したのかが理解されるであろう。

いずれにせよ、こうした政府内における計画庁の活動は、一九六三年に首相直屬機関として新設された「国土開発庁 (DATAR)」により引き継がれ、この新設機関は、国土整備政策を推進する中核的役割を担うことになる。そ

ドゴール体制下における地域システム改革の特質（中田）

して、こうした動きを背景として、一九六四年には大規模な地方制度改革（レジオン制度の整備と県庁の機構に関する改革）が実施される。⁽²²⁾ このレジオン改革により、経済開発上の地方行政単位として二一のレジオンが設置される（ただし、この単位は、あくまでも公施設法人として設定されたものであり、レジオンが地方公共団体として承認されるのは、一九八二年の地方分権改革においてである）。当該レジオン内における有力県（レジオン庁所在県）の知事を、レジオン知事として政府が任命し、その知事は、その県とレジオンの双方を担当することになる。まさに、「フォルス・ヴィーヴ」に体现された新しい地域からのエネルギーを一定方向に向け、これを自らの側に動員しようとの意図にあったドゴール政権は、この改革を通じて、その実現を目指したのである。⁽²³⁾ また、この改革では、レジオン知事を補佐する諮問機関として「地域経済開発委員会」が、さらに「地域行政協議会」や「地域拡大委員会」が設置された。こうした一連のレジオン制度の整備は、分権化された自治機構の設置というよりは、調整装置として広域的に事務を集中させようとしたものであり、これは紛れもなく政府機能分散化の政策であった。⁽²⁴⁾

(2) 一九六九年の国民投票

「地方侵攻作戦」と呼ばれるドゴールの地域政治構造改革戦略とは、まさに、県行政機構を刷新し、経済的調整能力を備えた県知事を配置するとともに、より強調されるべき点として、広域行政圏としてのレジオンを創設することによる経済的ディリジスム政策の推進（一九六四年改革）にあったと捉えることができる。このように、ドゴールにとって地域政治構造の改革戦略は、レジオンへの政府機能分散化を通じた中央集権制の強化を志向するものであったが、一九六九年の国民投票の改革案もその延長線上にあるといつてよい。⁽²⁵⁾ 彼のこの提案は、一九六八年の五月事件以降、政治的争点として浮上していた「分権化」と「参加」という言説を部分的に自らのものとして取り入れ、国民的要求に応答しようとするものであったが、このことは、一九六九年の国民投票にかけられた地方制度改革法案が、内

務官僚たるレジオン知事の権限を強化しつつ、レジオン議会を職能代表制として設立しようとするものであったことと無関係ではないであろう（同時に提案された上院改革も、当該議会に職能代表制を導入しようとするものであった）。各地域において政治的影響力を発揮してきた地方名望家にとって、ドゴールのこうした企ては、自らの大衆的基盤を掘り崩す極めて危険なものと映ったであろう。逆にドゴールにとって、国民投票に国家元首の信任機能を担わせる第五共和憲法システムの参加・包摂構造は、レジオン・レベルにおける職能代表制の導入によって、補完される必要があったのである。

五 五 五 五 五

以上のように、本稿では、まずボナパルト体制下における地方分権改革の分析を通じて、その背後に存在する一対をなした戦略（参加・包摂構造と地域政治構造の政権戦略的改革）を抽出した上で、こうした政権戦略の視点から、ボナパルト体制と極めて類似した政治手法が指摘されるフランス第五共和政初代大統領シャルル・ドゴールの政権下における、地域システム改革の特質について検討してきた。ここで明らかにされた特質を以下三点にまとめることで、本稿のむすびとしたい。

まず第一に、ドゴールが志向した「ジャコバン主義近代化路線」（レジオンの創設と職能代表制の導入）が、第五共和憲法が制定された一九五八年の時点において実現されなかったことが、逆に、一九六二年以降における彼の徹底的な地方システム改革を導いたという点である。すなわち、ドゴールが目指すドゴールが目指す政治体制づくりのなかで、従来の県・コミューンに代わる新しい地方政府としてのレジオンの設置と代表制システムへの職能代表制の導入は、極めて重要な位置を占めていたにもかかわらず、アルジェリア問題に端を発する軍部の暴走や第四共和政の

危機は、より強力な行政機構を頂点とするより権威的で中央集権的な国家の存在を要請するところとなり、一九五八年の第五共和政憲法制定時において、そうした地方システム改革や代表制システム改革は、「長期的課題」として一九六二年まで棚上げされざるを得なかったのである。そして、危機突破体制から本格的体制へとシフトを図っていたという点で、一九六二年は創成期から確立期へという第五共和政の転換点と受け止められる。

第二に指摘すべき点は、この一九六二年の転換以降開始された第五共和政確立期における地域システム改革は、われわれがかつてボナバルト体制下に見出したそれと同様、一対をなした参加・包摂構造と地域政治構造の政権戦略的改革であったという点である。すなわち、アルジェリア戦争の終結に伴い、危機突破のための一人のカリスマによる統治は、地域的基盤をもつ強大な政党組織による統治に置きかえられる必要があった。言い換えるならば、この政治体制が前提とする参加・包摂構造は、ドゴール個人への支持調達マシーンからドゴール派政治組織への支持調達マシーンへと置きかえられる必要があった。そして、国民の政治参加・包摂構造を政権戦略的に改革することは、政権基盤を不断に強化する企てに他ならなかったが、当時のドゴール派政治組織が未だ確固たる地域的基盤を確立していないという現状は、必然的に、各地域レベルにおいてドゴール主義を实践する代行者を必要とした。まさに、この任務を担ったのが県知事であった。代議制民主主義を正統性原理にしながら、各地域レベルにおいて政治的影響力を保持していた伝統的的地方名望家に対して、県知事は地域の職能代表者である「フォルス・ヴィーヴ」の協力の下、地域政治構造の刷新運動に乗りだす。一九六四年のデクレによる地方制度改革や、一九六九年の国民投票にかけられた地方制度改革案は、そうした政権戦略の一環としての地方制度改革であったと理解されなければならない。

そして最後に、この点は本文では触れることができなかったが、ドゴール政権のもとで実践されながら、未完に終わった参加・包摂構造と地域政治構造の政権戦略的改革は、ボンピドゥやジスカールデスタンによってではなく、

ミッテランによって引き継がれたという点である。⁽²⁶⁾ すなわち、ミッテラン率いる新生社会党は、一九七〇年代を通じて支持基盤を拡大し、その「国民党」化を実現するとともに、その成果を、一九七〇年代後半の地方選挙（とりわけ都市部）における躍進という形で証明していた。新しい大統領与党たる社会党が、国民を包括する政党に成長し、地方議会に強固な基盤を築いていた当時の状況に鑑みるならば、ミッテラン新大統領にとって、中央・地方関係の媒介的役割を期待すべきは、もはやドゴール時代のような県知事やレジオン知事ではなく、メールたち（とりわけ、都市の大名望家たち）であったことになる。一九六二年におこなわれたフランス大統領選挙のルール改正が、統治構造全体に及ぼす影響を与え、右翼・中道・左翼の諸勢力に対してどのような陣形の変更を迫り、中央・地方関係の法的再編といった歴代政権の地方分権政策をどのように規定してきたのか。地方分権政策を政権戦略的観点から捉え直した上で、フランス政治体制研究に組み込んでいくという分析手法は、われわれにその精緻化作業という大きな課題を残している。

(一) Alexis de Tocqueville, *Œuvres Complètes*, tome II-2, L'Ancien régime et la Révolution, Gallimard, 1953, p. 343. 中谷猛『近代フランスの自由とナショナリズム』(法律文化社、一九九六年) 二二二頁。

(二) 同前、二二二頁。

(三) 上記ではおしあたり、「レミニオン、県およびレジオンの権利と自由に関する一九八二年三月二日法律第八二―一二三号」(Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions) を基本法とし、「共和国の地方行政に関する一九九二年一月六日の指針法律第九一―一二五号」(Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) が成立するまでの、およそ一〇年間にわたる一連の改革を指すものとする。この一〇年間に、全体で五〇以上の法律と三五〇以上のデクレが実施されたといわれる。これら地方分権改革関連の諸法律については、拙稿「ミッテラン政権下における『地域民主主義』の形成」(『立命館法学』一九九七年第一号)の表一(一六三頁)を参照。

(四) Jacques Rondin, *Le score des notables: La France en décentralisation*, Fayard, 1985, p. 3.

(5) この点に関しては、拙稿「フランス地方分権改革の源流——一九七〇年代の都市コミュニティにおける分権化要求運動——(上・下)」(『立命館法学』一九九九年第六号・二〇〇〇年第一号)を参照。ここでは「都市型社会の成熟を背景に、地方政府が分権化＝自律化の要求を高めていく」という仮説のもと、一九七〇年代に活発化を見せる都市コミュニティの地方分権化要求が、一九八〇年代における分権・参加法制改革の実現に極めて大きな影響を与えたことを明らかにしようと、試みている。

(6) Yves Meny, *Central Control and Local Resistance*, Vincent Wright (ed.), *Continuity and Change in France*, George Allen & Unwin, 1984, p. 202-203.

(7) 中谷猛、前掲書、二三三頁。第二帝政期の地方制度改革に関する本稿の分析は、その多くを中谷氏の研究(同前、二二二―二三五頁)に依拠していることを、あらかじめお断りしておきたい。

(8) フランスの集権―分権論議の歴史は、一九世紀の復古王政期までさかのぼるといわれる。すなわち、「大革命以来、フランスが行政的集権国家として不断に国家組織を整備・拡大し続けてきた状況は、ナポレオン帝国の崩壊によって一時止まる」が、「その後、他国の絶対王政的権力に支えられたブルボン王朝の復活を契機にして近代国家の再編成が進み、新しい政治状況が到来」したのである(同前、二〇三頁)。まさに、こうした状況のなから、一九世紀の集権―分権論議は出発したし、「分権化(Decentralisation)」という用語もこの時期から用いられるようになったのである。

(9) この「ナンシー綱領」は、中央政界で活躍した人々や地方名望家層を主体にした地方分権推進運動が、ロレーヌ地方の小都市ナンシーで開始された際、一九名の人々により作成され、発表されたものである(同前、一九二頁)。中谷氏によれば、この運動は、立法議会での分権化法(一九六六年法と一九六七年法)の上程と関わって生まれたもので、その趣旨にはオルレアン派の大物ブロイ公父子、ギゾ、モンタランベール、オディロン・バロ、正統王朝派のファル・伯や自由主義的反対派のJ・シモンなど約六〇名の様々な帝政反対派が賛同したという。政治運動としてはそれほど見るべき成果を残さず、共和派の賛同を得るには至らなかったこの運動であったが、「綱領」という形をとった地方分権案は注目され、制度の思想に影響を及ぼしたという(二二三頁)。

(10) 中谷氏は、この法律の名称が「行政的分権についてのデクレ(Decret sur la décentralisation administrative)」となっている点に注意を喚起している。氏は、第三共和政期の行政法学者レオン・オコックの言葉をひいて、この法で言われている「分権」は、分権論議で了解されている意味での分権とは異なっている点を指摘する(同前、二二四―二二五頁)。つまり、この法で言う「分権」とは、我々が中央政府の機能を分散化させるという意味での政府機能分散化＝脱集中化(deconcentration)だったのである。その点から考えても、この法律は、県知事の権限強化を

押し進めていった第二帝政前半期の地方制度改革の特徴を端的に示すものといえる。

(11) 中木康夫「フランス第二帝政―ボナパルティズムの歴史的性格」(『西洋史研究』新報第六号、一九七七年)、八四―八五頁。

(12) Peter Alexis Gourevitch, *Paris and the Provinces: The Politics of Local Government Reform in France*, University of California Press, 1980, p. 59.

(13) すなわち、基礎自治体の数はどの程度が最適なのかという問題に始まり、議会への代表者の選出方法、首長の選出方法、権限・財政の配分、中央による後見監督の形態、そして何よりも、地方自治体を連邦制システム化における地方政府と位置づけるのか、それとも単一国システムにおける地方公共団体と位置づけるのかという究極的論点まで、極めて多くの選択基準をめぐって論議がたたかわされている。

(14) *Ibid.*, p. 61.

(15) 四つの政策オプションには、それぞれおむね次のような説明が加えられた。*ibid.*, p. 61-63.

【オプションA ジャコバン主義強硬路線】この政策を志向する者は、基本的に、県・コミュニティという伝統的枠組みを維持する立場をとる。官僚主義の機能不全を除去するためには、中央から地方へと一定の政策決定過程を移譲し、大都市や県に対する後見監督を緩和することが必要と考えるが、国民からの社会的表出を政治に組み込んでいく既存のメカニズムの問題はないと考える傾向にある。従って、代表制については、職能諸団体の代表者に法的な地位を与える必要などなく、従来通り、地域住民から選挙された地方議員によって運営されることになる。ただし彼らは、こうした地方議会の存在を是としながらも、地方自治体に対しては厳しく限定された幾つかの新しい権限を与えられるだけで、常に中央からの監督下におかれる必要があると考える。このオプションを主張する者は、エリート主義者であることが多い。さらなる住民の参加を標とする人々は、オプションCないしDのなかの一定のヴァージョンへと移行していった。

【オプションB ジャコバン主義近代化路線】県を行政区画とする国の地方行政は、様々な側面においてもはや不適當になっているとみなされる。従って、レジオンという県よりも規模の大きい新段階が必要だとされる。レジオンには、地域住民から選挙された代議制だけでなく、職能代表制という新しいタイプの代表制の導入が構想される。そしてまず何よりも、レジオンは政府機能分散化のための手段とみなされ、諸権限はレジオンに配置された国の代理人(官選レジオン知事)に委託される。同時に、国の地方行政システムも合理化がはかられ、県行政の総合的コーディネーターたる県知事の諸権限は明瞭化され、増強される。権限と財源は地方自治体に付与されていくとしても、それは厳しい中央統制のもとに置かれる。このオプションに帰属する者のなかには、レジオン制の導入にともなう県制の廃止を主張する者もいるが、大半は、レジオン制の追加による三層制(レジオン・県・コミュニティ)を想定している。そして、オプションBの政策を志向する者もまた、エ

トコート体制下における地域システム改革の特質(中田)

二八六一 (三九一)

リート主義的傾向を帯びるが、一部には職能代表制を承認しない者もいる。そして、地方の自律性を主張する人々は、この立場を離れ、オプションCないしDに移行する。

【オプションC 参加型地方分権化——県あるいはコミューン】彼らにとって、中央政府の機能分散化は、不適切であると同時に非民主的であるとみなされる。地方自治体に付与される権限は、地方で選挙された代表者たちに任せなければならない。首長は国によって指名されるのではなく、全て地域住民による選挙で選出されなければならないと主張される。立法、財政などは、選挙された議会の下におかれるべきで、地方自治体は、広範な権限、豊富な財政的手段、自分自身の行政機構を組織する権能を有すると共に、煩わしい国の後見監督から解放されなければならないと考えられる。参加型地方分権化論の支持者たちは、県とレジオンとの選択をめぐって鋭く分裂し、レジオンを支持する者は、次のオプションDに分類されることになる。

【オプションD 参加型地方分権化——レジオン】この政策を志向する者は、地方政府の基盤としてレジオンが県を代替すべきであると主張する。そして、レジオンの首長は、直接選挙されるか、あるいは、公選議員を介して間接的に選挙され、地域住民に責任を負わなければならないといわれる。

(16) オプションCおよびDに示されるGAMの「地域民主主義」運動および「クラブ・ジャン・ムーラン」の分権的参加デモクラシー論に関しては、以前検討したことがある。前掲拙稿、一九九九年・二〇〇〇年、第二章・第三章を参照されたい。

(17) Peter Alexis Gourevitch, *op. cit.*, 1983, p. 81-83.

(18) *Ibid.*, p. 84.

(19) 川崎信文「フランス地方行政における県知事の位置と役割——戦後の論争と一九六四年改革——」(田口富久治編『主要諸国の行政改革』勁草書房、一九八二年、二一九頁)。

(20) 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——西欧デモクラシーのパラドックス——』、有斐閣選書、一九八七年、一五七頁)。

(21) 同前、一五七頁を参照。氏によれば、フォルス・ヴィーヴの具体例として、機械化と経営規模拡大を求める農業改革路線の担い手であった「青年農業者全国センター(CNJA)」や地方の企業革新の旗手であった「青年経営者集団」、さらに、階級闘争路線を否定して国家との「対話」「協調」を求める「キリスト教労働同盟(CETC)」などがあるという。

(22) この一九六四年改革こそ、ドゴール政権がデクレによって実施した本格的な地域システム改革と捉えることができる。この改革の内容について

では、川崎信文、前掲論文、一九八二年、二五九—二六七頁を参照。また、この一九六四年改革に関する文献紹介が、次の邦訳書の八七頁にある。J. E. S. Hayward, *Governing France: The One and Indivisible Republic*, 1983. (ハイワード著、田口富久治・川崎信文ほか訳『フランス政治百科』、勁草書房、一九八六年)

(23) ハイワード、一九八六年、七三頁。

(24) この改革に関するハイワードの説明は、以下の通りである。すなわち、この改革では、純重で集権化された決定作成を機能分散化しなければならないという認識が、こつとした行政の再編成によって県が適切な単位ではなくなったことと相まって、レジオン制度を創設させることになったのであり、これらの制度の利点は、既存の制度に代替することにあるのではなく、むしろ既存の制度に対して一層柔軟な公共活動の手段を付け加えることにあるとされるのである。同前、七四頁。

(25) 一九六九年の国民投票での敗北によって政権を去ったドゴールの上院改革・レジオン改革をめぐる最終盤の政治行動に関しては、前掲拙稿、一九九九年の第一章を参照。

(26) 一九七〇年代におけるシスカールデスタン政権の政権基盤強化戦略とミッテランの政権獲得戦略との比較検討に関しては、前掲拙稿、一九九九年の第一章を参照。