

1970年代フランスにおける ジャコバン国家の変容と地方分権改革

ある内務高級官僚の歴史的役割と分権化構想

中 田 晋 自

はじめに

第1節 1970年代の社会的変容

第2節 1970年代と1980年代の「連続性」

第3節 P. リシャルの分権・市民社会論

む す び

はじめに

2002年のフランス共和国大統領選挙（4月21日と5月5日）において再選されたジャック・シラク（Jaques CHIRAC）が、2期目最初の首相として指名したジャン・ピエール・ラファラン（Jean-Pierre RAFFARIN）は、国家改革の主要テーマとして「地方分権化」を掲げ、翌年、「地方分権化のための憲法改正」が実施された（第1条の最後に、「その組織は地方分権化される」との一文が挿入された）。フランソワ・ミッテラン（François MITTERRAND）政権のもとで成立した「コムニオン、県およびレジオンの権利と自由に関する1982年3月2日の法律第82-213号」¹⁾（以下、「1982年法」と表記する）から20年以上の年月が経過し、いまやこの1982年改革には「第一次」の枕詞が付されている。そして、「第二次」地方分権改革は、シラク政権の下で「現在進行中」と位置づけられており²⁾、こうした背景から、フランスでは分権化論議が再び活況を呈している³⁾。

この20年というフランスの漸進的な分権化プロセスの基点をなす、1982年改革をめぐって、この改革がもつ画期的側面を否定する者は一人としていないであろう。しかしその一方で、1982年の以前と以後の「連続性」について論じることによって、この改革が実現した構造的背景を明らかにしようとする議論もある。事実、こうした「連続性」の問題は、これまで「いくつかのテーマで、また異なる次元で語られて」きた⁴⁾。われわれは、これを1970年代のフランスにいかなる分権的要素が見出されたのかという問いに置き換えることができる。

そこでまず第1節では、この「1970年代」という時代がいかなる時代であったのかとの問いから出発し、社会レベルにおけるアソシアシオンや地方自治体の台頭から、この時代を特徴づけてみたい。次いで第2節では、とくに分権化構想が国家と市民社会の双方に存在したという視点において、1970年代と1980年代の「連続性」を論じるとともに、第3節では、この2つの時代の「橋渡し」的役割にあるとみられる内務高級官僚に焦点を当て、この改革に直接携わった彼の著作を検討することによって、中央行政エリートとしての彼がいかなる分権化構想を抱いていたのかを明らかにする。こうした一連の作業を通じて、現代フランスにおける地方分権改革の本当の意味と、翻ってわが国の分権改革が教訓とすべき点について考えてみたい。

第1節 1970年代の社会的変容

(1) アソシアシオンの時代

1970年代と1980年代の「連続性」について論じるにあたり、まずわれわれは、ここで考察の対象とされた「1970年代」とは、一体いかなる時代なのかについて、明らかにしておく必要がある。1970年代におけるフランス社会の変容について検討したもののなかで、近年最も注目されるのがピエール・ロザンヴァロン(Pierre ROSANVALLON)の『フランス政治モ

デル 1789年から今日にいたる市民社会とジャコバン主義の対抗 』
(2004年)⁵⁾である。

フランスにおけるアソシアシオンをめぐってロザンヴァロンは、「20世紀後半期を通じて、とりわけ国家と幾つかのアソシアシオンとの諸関係をめぐる真の革命」が実行に移されたとし、行政機関を補助する機能をアソシアシオンに期待する動きが1960年代に本格化したとする⁶⁾。ただし、戦後フランスにおけるアソシアシオン空間の拡大は、こうした行政領域における機能拡大にとどまるものではない。すなわち、われわれは、アソシアシオンの役割をめぐって、1970年代に「より政治的で新しい理由^{コンシデラシオン}」が出現したことに特に注目しなければならない」のであり、実際この時期のアソシアシオンは「デモクラシーの変容に関する検討という枠組み」において考察されていたという。1968年の「五月事件」以降、代表制と行政システムがともに制度疲労を起こしているとの診断が下される一方で、「市民社会の活力」を期待する議論が高まりをみせ、本当の意味での「アソシアシオンの高揚」がみられた。この問題は、「しばしば政治文化という言葉で言及され、議論され」、親アソシアシオンのな「第二左翼」の信奉者たちは、1970年代になると、「自主管理」という理念を掲げ、地方分権政策を主張する社会運動を展開するようになる。そして、これらの変容を後追いつくように、フランスの国家は「斬新な視点でアソシアシオン現象を考察するようになった」のであり、ロザンヴァロンによれば、この時期を画期として、「普遍性を侵害することになる」とか、「国家のなかに小国家を樹立することになる」といった古い幻想と断絶をはかったものと評価される。新たな「アソシアシオンの時代」が到来したのであった⁷⁾。

(2) 都市コミュニンの「分権化 = 自律化」要求

また篠原一氏によれば、「1970年代」とは「長い年月をかけて人間が形成してきた近代そのものが根底から変えられ」ていく社会変容の時代、いわば「時代の大きな変わり目」であるとされる⁸⁾。われわれの前に姿を現

しつつある新しい世界を、現代の社会理論家たちは、「もう一つの近代」「第二の近代」「後期近代」「近代化」「自省的近代化」「新しい近代」「拡大された自由主義近代」「スーパー近代」「大崩壊」「流動的近代」といった言葉で表現しようとしてきたとはいえ、「70年代ごろから近代の変容がおこり、それが新しい概念によって認識されようとしている」⁹⁾ ことに変わりはない。氏は、この「近代の変容」の顕著な事例として、「強大化した政治権力を分権化し、その分権化された場において市民自治をみとめようという、分権と自治の運動が行われ、基礎単位への自治の付与とそこで不可能なことは上位の組織が補完するという『自律補完(サブシディアリティ)』の原則が広汎に認められるようになった」点を指摘するとともに、こうした1970年代における「分権自治の動向の背景」として、「70年ごろから顕著になる参加民主主義、直接民主主義の運動があり、民衆(デモス)の比重が増大した」点を指摘し、ロナルド・イングルハート(Ronald INGLEHART)を援用しつつ、「エリート挑戦的な自己実現派の発言権が増したということであり、エリート間の競争をメインとする代議制民主主義に対する修正の試み」であるとの捉え方を提示している¹⁰⁾。

この最後の点は、1960年代後半以降展開されるグルノーブル市の「地域民主主義」運動の事例において顕著である。当時、グルノーブル市では、原子力研究センターのエンジニアにすぎなかったユベル・デュブドゥ(Hubert DUBEDOUT)が自治体改革を目指す運動を開始し、1965年のコミューン議会選挙では「参加民主主義」を掲げる「自治体活動グループ(Groupe d'Action Municipale)」(以下「GAM」と略す)を率いて勝利を収め、彼は以後グルノーブル市長として、「地域の自主管理」や「地域民主主義」をスローガンに自治体改革運動を展開していくことになる。この時期のグルノーブルにみいだされる地域の新しい政策形成モデルは、都市政策の策定過程に地域の自発的結社を積極的に介在させながら、住民の参加を模索するという形で具体化されていった。「グルノーブル方式」と当時呼ばれた、この新しい自治体政策形成モデルが開発されることによって、

フランスにおける地方分権改革後の自律的地方自治体イメージは、すでに法制度改革に先行する形で形成されていたと考えることができる¹¹⁾。

もちろん、1960年代後半以降活発化する GAM の運動は、グルノーブルに限るものではなく、理論的支柱やイデオロギーの面で差異は認められるものの、諸都市に共通してみられる現象であった。これらの都市において、官撰県知事と、市長ら地域政治エリートとの癒着に基づく閉鎖的な「伝統的地域政治・行政システム」に異議を唱え、その改革を要求する運動が広がっていたのである。フランス組織社会学派のピエール・グレミオン（Pierre GRÉMION）は、1978年の論考¹²⁾において、この新しい動向を「地域権力アソシアシオン」の台頭と把握している。彼らは、都市コミュニティの市政（地域権力）獲得を目指し、その市政運営において自治体改革に取り組んだが、それは同時に「地域政治・行政システム」の解体を要求していた点で、脱中央集権化＝地方分権化の論理を有していたといつてよいであろう。

グレミオンと同様、ミシェル・クロジエ（Michel CROZIER）門下の組織社会学派に属する行政社会学者ジャン・クロード・トゥーニッグ（Jean-Claude THOENIG）は、「地方分権化」を特集した『ブヴォワール』誌（1992年）の巻頭論文において、1982年法は「ビッグバンではなかった」¹³⁾と述べている。ここでいう「ビッグ・バン」とは、彼の言葉を借りれば、「上から下まで、そして、左から右まで、これまで何一つ起こらなかった閉ざされた社会が突然復活すること」であり、むしろ、1982年の改革は「既に現場で進行しつつあった一連の進展を、加速化し、合法化し、システム化し、また同時に深化させた」ものと捉えられている。彼はこのことを裏付けるべく、1970年代フランスの都市コミュニティでは、すでに政治・行政の次元で変化がみとめられたことを次の4点で示している¹⁴⁾。すなわち、(a) 都市の明確な台頭、(b) 都市コミュニティの職員の近代化、(c) 地方公共団体に対する国家の後見監督の緩和、(d) レジオンのアイデンティティと経済活動の領域における台頭、である。

第2節 1970年代と1980年代の「連続性」

(1) 分権化構想レベルにおける2つの「連続性」

1970年代都市コミュニオンは、このように、実態面での力量拡大を背景に、分権化要求の運動を拡大させていったのであり、この時代に都市コミュニオンで定式化された要求項目は、この時代に地方から発信された分権論と把握することができる(連続性)。ただし、1970年代の分権論は、こうした都市コミュニオンのレベルで展開されるような中央政府の外での運動だけではなく、後述するようなやや特殊な事情を背景として、国家機構の内部において1980年代へと継続されることになった(連続性)。

連続性 地方分権改革を要求する都市コミュニオン・市民運動

連続性 地域システム改革を構想する中央行政エリート

先に紹介したロザンヴァロンは、次のような根拠から、1982年改革を明確な時代区分とはみなしていないのであり、その点で彼も「連続説」にたっていると考えられる。ロザンヴァロンによれば、1960～70年代における、「伝統的な地域政治・行政システム」をキーワードとした組織社会学者たちの中央・地方関係研究は、ジャコバン主義国家の中央集権の外見とは矛盾した、地域行政レベルにおけるその脆弱性を明らかにするものであった。すなわち、ジャン・ピエール・ヴォルム(Jean-Pierre WORMS)は、官撰県知事と「彼の名望家たち」とのあいだに構築されていた一種の「共犯関係」を明らかにしたし、先に紹介したグレミオンの研究は、地方の側からみた国家が、自らの意思を強制するどころか、「見かけ倒しの巨体」にすぎないことを強調するものであった、と¹⁵⁾。これらの研究者は、「フランスのシステムが依拠している交渉と妥協の複雑な体系全体を白日の下にさらした」のであり、そこでは、国家行政による後見監督が「現場の事情に即した妥協や和解の網の目全体によって緩和」されていた¹⁶⁾。こ

のように、地域行政の現場において政策実施上の「緩和」がおこなわれていた以上、ロザンヴァロンによれば、「1982年の大改革は、純粋な理論モデルとの対比で評価する場合を除いて、ラディカルな断絶と理解されえない」とされるのであり、1982年改革は、まずなによりも行政管理上の要請から始まったものなのである。当時の内務省地方公共団体総局長ピエール・リシャール（Pierre RICHARD）によれば、1982年改革とは、国家は「多くのことを担いすぎて」、「国家は全能であり、全能であることを強いられている」一方で、実際には「機能不全となっている」状況を法的に事後承認したものと捉えられるのである¹⁷⁾。

これは、地域行政レベルにおける政策実施上の「地域的多様性」に着目した「連続説」と整理できるが、実は、このロザンヴァロンの1970年代の分権化論議に関するスケッチに登場した2人のアクター（組織社会学者ヴォルムと内務省地方公共団体総局長リシャール）は、1982年法の成立過程に再び登場してくる（アクターに着目したもう一つの「連続説」）。とりわけ、P. リシャールは、上述の連続性を象徴的に体現する1970年代と1980年代の「橋渡し役」とみなすことができる。いったいどのような経緯において、彼は、この特殊な役割を体現することになったのか。以下、1982年法の成立過程を、特に諸アクターの配置状況からみていくことにする。

(2) 分権改革審議における諸アクターの配置状況

1982年法の成立過程をまさに政治過程として検討しているものとしては、ジャック・ロンダン（Jacques RONDIN）の『名望家の聖別式 分権化のなかのフランス』（1985年）が最も卓越したものとして指摘できる¹⁸⁾。ロンダンは、この法律の起草から成立にいたる過程を「舞台」にたとえているが、この舞台に登場する「主役たち：大物議員、専門官僚、そして活動家たち」¹⁹⁾がどのように描かれているのか、以下簡単にみていくことにする。

1981年5月、新大統領ミッテランが内務(兼地方分権担当)大臣に任命したのは、大都市マルセイユの市長を兼職するガストン・ドゥフェール(Gaston DEFFERRE)であった²⁰⁾。首相に任命されたピエール・モーロワ(Pierre MAUROIS)が同じく大都市リールの市長を兼職していたことを考え合わせると、このキャスティングにおいてすでに、この法律の本質的なねらいがかいま見えていたといえる。ドゥフェールは「われわれ地方議員にとって我慢のならないこと。それは、われわれの諸都市の諸要求を評価する際、われわれ地方議員がないがしろにされていることである」と述べていたが、1981年に、官撰県知事を統括する内相となった彼が望んだのは、まさに「官撰県知事の耐え難い統制なしに、諸問題を直接管理すること」であった。従って、新しいシステムの基本的諸原理として「諸機関の自律性」やその必然的帰結である「法制上の責任」が重視されることになった。このことは、ジスカルデスタン政権下の1978年に提出されながら、結局流産に終わった「地方公共団体責任権限促進法案」²¹⁾(以下「ボネ法案」と表記)の議会審議において、当時の内相クリスティアン・ボネ(Christian BONNET)が「弱小コミュニティにとって適切なコミュニティ間協同機構の設置」に力点を置いたことと明確なコントラストをなしているが、その背景は、ボネがカルナックの市長を兼職していたことによって説明できるのかもしれない²²⁾。

ドゥフェールは、内務省の地方公共団体総局のメンバーとして、地方分権問題の検討について豊かな経験をもつ一つの作業チームを見いだした。それが、かつて上院で長い審議にかけられたボネ法案を起草した作業チームそのものであった。政権交代はあったものの、内務省内で技術的な知識と議会審議の経験を有する作業チームは、依然として中心的役割を期待され、そのセクションにとどまったのである。彼らは直ちに呼び寄せられ、総局長の役職は引き続きピエール・リシャルが務めることになった。ドゥフェールにとって、自らを取り巻く内務省官房のメンバーが未だ若く、議会運営の経験が乏しかっただけに、リシャルの職務経験はより貴重な

ものであった。地方分権法の起草作業を担当するメンバーは、政治家というよりも、国家のグラン・コール コンセイユ・デタ、会計検査院、知事団 出身の専門官僚によって占められたが、さらに加えて、ドゥフェールのかつての協力者 G. エスピナス (G. ESPINASSE) や法律家のピエール・ラリュミエール (Pierre LALUMIÈRE) らがいた。他方、首相官房において法案成立に責任を負ったのは、2人の「地方テクノクラート」であった。すなわち、モーロワ首相のお膝元リール市の事務局長 M. ドゥルバル (M. DELEBARRE) と、ナント市の事務局長 P. マルノ (P. MARNOT) である。リール、ナント、マルセイユ。いずれの大都市コミュニティにとっても、その行政管理は分権改革を要請していた。こうしてみると、このアリーナのなかで、国の権限を守ろうとする者は皆無であったことが分かる。まずなによりも、地方自治体を集権的束縛から解放することが課題とされていたのである²³⁾。

国民議会での審議においてカギを握るのは、なんとといっても立法委員会への法案報告者である。ここには2人の「ロカル派 (rocardien)」が配置された。すなわち、一人はコンセイユ・デタのメンバーで、サン・トゥーアン・ロモーヌ市の市長アラン・リシャル (Alain RICHARD) である。彼は「国家の統一性と地域的諸自由とのバランスをいかにはかるのか」だけでなく、「選挙以外の様々な参加形態により大きな門戸を開くこと」への関心を持ち合わせていた。もう一人は、先に紹介したヴォルムである。彼は、統一社会党や研究クラブ「クラブ・ジャン・ムーラン」の諸潮流を経由して、左翼政府綱領をきっかけに、ミッテラン率いる社会党へ結集していったという政治的経歴を持つ。ヴォルムは、上述のような自らの組織社会学的分析に立脚して、この地方分権改革を「地方の諸事務の管理においてさらなる透明化を図るチャンス」とみなしていた²⁴⁾。

こうした陣容でもって、ドゥフェール内相は、ロンダンが「電撃戦 (blitzkrieg)」と呼んだ極めて迅速な議事運営をコントロールし、ついに自らの宿願である地方分権改革を実現に導いた。この内相は、より迅速に、

不可逆的な流れをつくることを企図していた。というのも、彼は中央省庁の抵抗にあうことを十分予想していたし、そうした抵抗力が持続的であることも熟知していたからである。ロンダン、この議事運営を「機関車」と「貨車」にたとえている。すなわち、先頭の「機関車」として、官撰県知事が握っている県の執行権の県議会議長への委譲をまず決定してしまうことで、改革に力を与え、それ以降、「貨車」として、コミュンへの後見監督の問題や再配分される事務権限・財源の問題について、法律を付け加えていこうと考えたのである²⁵⁾。ドゥフェールは、最初の一撃を加えることで、予想される中央省庁からのねばり強い抵抗を阻止しようとしたのである²⁶⁾。

第3節 P. リシャルの分権・市民社会論

(1) P. リシャルの経歴と改革私案

このように、地方分権改革に伴う地方への権限委譲に対して、当然予想される中央省庁の抵抗を極小化するため、ドゥフェール内相が採用した迅速な議会運営戦術が、結果的に前政権の内務省地方公共団体総局長を、再び1982年法の成立過程に一人のアクターとして立ち合わせることになった。この内務高級官僚が、「地域システム改革を構想する中央行政エリート」として1970年代と1980年代を橋渡ししているとすれば、彼は一体どのような分権化構想を抱いていたのかという点も、大変興味深い。P. リシャルの経歴と著作について簡単に触れたあと、彼の改革構想とその基礎となっている理論について明らかにしてみたい。

長年にわたり専門官僚としてフランスの地方分権化にたずさわってきたピエール・リシャルであるが、彼は1974年から1978年までジスカールデスタン大統領の大統領官房で専門参事官を務め(1976年には「地域責任権限促進委員会」の報告書『ヴィーヴル・アンサンブル』も提出されている²⁷⁾)、1978年から内務省地方公共団体総局長の職にあった。彼を責任者

とする法案作成チームは、上述のボネ内相とマルク・ベカン（Marc BÉCAM）大臣補佐（地方公共団体担当）の指揮のもと、同年の春から夏にかけて「ボネ法案」の策定作業にあたったのである²⁸⁾。こうした経歴から、彼がジスカールデスタン政権下における分権化構想の中心的役割にあったことは十分に推察できる。しかもその同じ内務高級官僚が、ミッテランへの政権交代後も地方分権法の成立過程に関わっていたのであるから、この事実は、ミッテラン政権下で実施された地方分権改革の「イデオロギー」的側面を希釈ないし相対化させる意味を持つ。

1982年法が成立したことでリシャールは、中央行政を離れることになるが、それ以降も、ミシェル・コタンとの共著『今日のフランス・コミュニオン』（1983年）²⁹⁾、『市民たちの時代 分権的デモクラシーのために』（1995年）³⁰⁾、さらに『分権化の中核を担う市民たち』（2003年）³¹⁾の公刊にみられるように、自律的市民が支える分権的デモクラシー社会を理念に掲げる文筆家として活動を続けている。とくに1995年の著作では、1章分を割いて「地域民主主義の発展に関する法案」が提案されている³²⁾。リシャールは、この提案によって、地方分権改革の深化というパースペクティヴに基づいた「公論への貢献」だけでなく、具体的で「作戦実行的」な、体系性ある諸提案をおこないたいとし、次のような7つの「基本方針」を掲げている³³⁾。

地域での国家行政活動の統一性強化（県・レジオンのレベルにおける国の事業の円滑な執行手段を県地方長官に付与し、地方の責任の一元的な体現者とする）

国と地方の責任の混乱解消（国会議員職と自治体執行権職の兼職禁止）

地方自治体の施策への実効的な合法性コントロールの確立
（立 法 委 員 会 への独立した権限の付与と行政裁判所への提訴などの任務遂行）

公的資金をめぐる公務員の不正や汚職行為の防止（とくに予算執行

権者全体への財政・金融分野の監査機関による財政上の監査)

地域の公共空間への市民参加の強化(独自財源を持ったコミュニケーション協力機関への住民公選制導入, レジオン議会議員選挙における当該レジオンを一選挙区とする名簿式比例投票制の導入, 住民による自治体執行権者への説明請求権の承認)

地方税制の近代化と明確化(地方自治体のカテゴリーによる税源の特化)

地方自治体間の連帯と施設整備を目的とした国から地方自治体への財源移譲の徹底(新たな財源再配分方式の導入と現場のニーズへの適応)

このリシャル私案は, 第二段階に入ったとされる今日のフランス地方分権改革からみて, 先駆的な位置にある重要な提案といってよいであろう。こうした彼の提案は, 一体どのような考え方に基づくものなのであろうか。とくにジャコバン主義国家の内部に位置した一人の内務高級官僚が, 分権化時代における地域の役割や市民の役割をどのように捉えていたのかは, 重要な問題である。項を改めて検討してみたい。

(2) 分権的参加デモクラシー論

ピエール・リシャルは, フランスにおける参加デモクラシーにとって, 「68年5月」がもたらした断絶は決定的であったと述べている。というのも, この時から「さまざまな解決策の探求は, もはや普通選挙を通じて公権力の管理運営にあたっていると自任する人々だけのものではなくなった」からである。当時の若者たち, そして今日では社会全体が「政治はもはや全ての問題に対応していないし, 国家はもはや全能ではない」ことに気づいている。従って市民たちは「もはや甘んじて自らが保持する主権の一部を『委譲』するようなこと」を望んではおらず, 「自らの将来に関わる選択に参加し, その選択がおこなわれた理由を理解したい」と欲し, また「市民に対して説明がおこなわれ, 諸結果について評価が行われ, 税金

の使用がコントロールされる」ことを望んでいる。そして、「公的な事柄への市民のアクセス」が政治活動全体を左右する根本問題となるなか、彼によれば「地方分権化は、公的な諸問題を市民にとって身近なものにするのに役立ってきた」と評価される³⁴⁾。

こうして分権化と市民参加は不即不離のものとして提示されるが、リシャールによれば、「参加」という言葉は今日まで「ドゴールのにおい」を残しているという。この将軍がいうところの「参加」とは、まずなによりも「企業経営への勤労者の参加」を意味していたが、また同時に、「参加」が社会共同体全体がかつてのように自らの有り様について決定すべく与えられた「梃子」とみなされてきたことも確かである。「五月事件」に由来し、「新自由主義革命」（1970年代末～1980年代中葉）によって変容を遂げていった個人主義的風潮の強まりと、左翼が示してきた寛容の精神が衰退したことによって、フランスの国家と市民は相互不信の関係に陥った。リシャールによれば、こうした局面においてこそ「政治的なもの」の第一の次元として「地域」がクローズアップされてくることになることとされ、事実、地方自治体は「下からの要望と上からの統治権との集約点」となっている。しかし、利益が相対立しているこれら2つの次元を接合させるためには、地方自治体が「共通善に関するある一定の集会的認識」を体現できるようならなければならない。こうした協同の精神を伴わなければ、地方自治体はただの行政事務をおこなうだけの機関に留まるであろう。そして、地域間格差の解消をめぐるのは国家の「退却」が問題視されることから、国家が全国的視野に立って地域間の「連帯を調整する原則」を、「明確で、厳正で、かつ公正な様式ないし方法」に従って強化しなければならないとされる。ただし、これを実現するためには、市民による積極的な参加の場を提供できる地方自治体の協力が不可欠であり、地方自治体は単なる「財政問題」だけでなく、権限を具備した1つの政治空間となるべきなのである³⁵⁾。

このようにして、リシャールの分権・市民社会論は「地域」の次元に活

路を見出すのであるが、同時に、人々の個人主義的傾向は物質生活の問題としても、われわれに課題を提起している。すなわち、市民はとかく「自らの物質生活に直接かかわる具体的な問題にしか関心を示さない」と思われがちであるが、それに対しても、彼は協同的精神が芽生えつつあるなど近年変化の兆しがあることを指摘して反論する。今日生じる社会的紛争を解決する手段として革命が想定されることはないし、コンセンサスの確立にとって差異の消滅は前提とされないとするリシャルは、「政治的なるもの」の役割が次の点にあることを強調する。すなわち、それは、現実逃避し、ひたすら精神的純粋性を求める「アンジェリスム」と世間のモラルや公共精神を冷笑する「シニスム」という2つの障害を克服すべく、市民に良識的なものの考え方を広げていくとともに、往々にして偏向し、細分化され、矛盾した市民の期待や願望を、すべての人に受け入れられ、理解される言葉に翻訳することにある、と³⁶⁾。

む す び

以上のように、われわれは、フランスの地方分権改革を、1982年法に始まる20年あまりのいわば一連の改革とみなした上で、その「前史」たる1970年代の段階において既に見出されるさまざまな現象や条件が、この国の地方分権改革の背景をなしていることを明らかにすべく、この2つの時代の「連続性」について議論してきた。

そこで注目すべきは、1970年代のフランスには、アソシアシオンや都市コミューンといった、ジャコバン中央集権国家のもとでは公認されてこなかった勢力が可視的なレベルにおいて台頭し、しかも国家内部において、これを積極的に評価していこうとする動きがあったという点である。本稿で焦点を当てたピエール・リシャルは、1970年代中葉からフランスの地方分権化という課題をジャコバン中央集権国家のなかから眺めるといって、やや特殊なポジションにたつアクターであった。公的な諸問題の処理に関

する市民＝住民の判断が、自らに必ずしも直接関係のないより高次の要請から下せるようになると考えるのはユートピア的かと自問するリシャールは、数多くの指標が「このユートピアが本当の意味で実現の過程にある」ことを証明しているとし、「市民はいまや公的決定の策定や実施に参加したいと望んでいる」³⁷⁾との確信を述べる分権・市民社会論者でもあった。

リシャールは、地方分権改革の実務作業から退いて20年が経過したいま、改革をめぐる「数多くの研究会が開催され、出版物が公刊されたが、これらは専門家、地方議員、そして行政機関の省察力の成熟を示している」と評価する一方で、「この大改革が市民たちにうまく理解されていない」点を指摘し、この改革を進めていくにあたっては、「一方では改革の諸争点をよりわかりやすく理解してもらえようとする手段、他方では改革実施のさまざまな行程について、熟慮することが重要である」としている³⁸⁾。20年以上にわたる地方分権改革の取り組みと、そのなかで市民の積極的役割に期待した議論をみると、地方分権一括法の2000年4月施行に始まるわが国の地方分権改革など、まだ緒に就いたばかりのようにも思える。われわれも、より大局的な展望に立って、真に市民＝住民の利益になる地方分権改革の方向性を熟議のなかから見出していくことが求められている。

- 1) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- 2) 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）、203頁。
- 3) 例えば、Dmitri Georges LAVROFF (dir.), *La République décentralisée*, L'Harmattan, 2003. Christophe BOUTIN et Frédéric ROUVILLOIS (dir.), *décentraliser en France: idéologies, histoire et prospective*, François-Xavier de Guibert, 2003. Christiane MARZELIER, *DÉCENTRALISATION ACTE II: CHRONIQUE DES ASSISES DES LIBERTÉS LOCALES*, L'Harmattan, 2004. またわが国においても、憲法において「一にして不可分の共和国」を掲げるフランスが、2003年の憲法改正後、従来の「共和国の不可分性」に立脚した「共和制モデル」をどのように変化させたのかについて解明しようとする理論的取り組みが行われている。中野裕二「フランスにおける『共和国の不可分性』の変容 2003年地方分権改革」(平成15～16年度科学研究費補助金・研究成果報告書『西欧諸国における地域分権・地域主義の動向とその社会・文化的影響』、研究代表者・宮島喬、2005年)。

- 4) 川崎信文「フランスにおける地方制度改革と知事団」(『広島法学』第11巻第3 4号, 1988年), 180頁および183頁を参照。
- 5) Pierre ROSANVALLON, *Le Modèle politique français: La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Seuil, 2004. ロザンヴァロンのこの2004年の著作は,大革命以来,それぞれの時代を特徴づけるような文献を取り上げることによって,この国で展開されてきた国家と市民社会のコンフリクトの歴史を,言説レベルで描き出そうとしており,今日のフランスにおける地方分権問題やアソシアシオンの政治的機能について検討したものである。また当該著作については,『日仏政治研究』(第1号,2005年)に掲載された中谷猛氏の書評も参照。
- 6) Pierre ROSANVALLON, *op. cit.*, 2004, pp. 418-421. ただしロザンヴァロンは,その動きがすでに1930年代に登場していたことを指摘している。まさに国家活動の拡大という時代状況において,革新官僚フランソワ・ブロシュレーネ(François BLOCH-LAINÉ)は,1936年,「民衆の教育,民間組織,そして自律性のためのアリアンス・フランセーズの創設を奨励」するとともに,アソシアシオンに対して,さまざまな分野における行政機関の補助的役割を期待していたのである。
- 7) *Ibid.*, pp. 421-429. このように,1970年代のフランスでは,中間団体に否定的とみなされるジャコバン国家モデルとは裏腹に,中央行政エリートのなかからも積極的なアソシアシオン活用論が登場することになる。1975年以降,都市政策におけるアソシアシオンの役割を評価する議論が,「第7次総合計画」の準備作業として作成された報告書において主張され,また社会活動担当の閣外大臣ルネ・ルノワール(René LENOIR)によって「トクヴィル型デモクラシー」論が展開され,さらにピエール・ドゥルモン(Pierre DELMON)を委員長とする委員会の,1976年1月に提出した報告書が「中間団体に関する公権力の考え方が新たな段階に達したことを『公認した』」点において,ロザンヴァロンは画期的なものと評価する。このドゥルモン委員会は,ヴァレリー・ジスカールデスタン(Valéry Giscard d'Estaing)大統領がシラク首相に対して,「フランス人たちが自らの生活環境の改善に関する参加を拡大する具体的手段」(1975年2月25日の書簡)について研究するよう要請したことを受けて,設置されたものであった。*Ibid.*, p. 422.
ただし,こうした中央行政エリートのレベルにおける機運が,そのままアソシアシオン法制の発展に結実したわけではなかった点については,確認が必要である。また同時に,こうした法制度面での制約性に目を奪われて,フランス社会の実態面におけるアソシアシオン空間(アソシアシオンの数)の急激な拡大を見落としてはならない。それはアソシアシオンに関する「フランス的例外」を再検討させるに十分なものがあり,アソシアシオンへの加入率においても,他の先進諸国と比べて,かつてのような大きな格差は認められないのである(ジャコバン国家モデルの表向きの言辞と市民社会における実態とのズレ)。
- 8) 篠原一『市民の政治学』(岩波新書,2004年),iv v頁。
- 9) 同前,v頁。
- 10) 同前,35頁。
- 11) この点については,拙著『フランス地域民主主義の政治論 分権・参加・アソシアシオン』(御茶の水書房,2005年)の第5章を参照。

1970年代フランスにおけるジャコバン国家の変容と地方分権改革（中田）

- 12) Pierre GRÉMION, "Les associations et le pouvoir local", *ESPRIT*, 《La démocratie par l'association?》, 6, Juin 1978.
- 13) Jean-Claude THOENIG, "La décentralisation, dix ans après", *POUVOIRS* n° 60, 1992, p. 8.
- 14) *Ibid.*, p. 8-9.
- 15) Jean-Pierre WORMS, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du travail*, L'administration face aux problèmes du changement, numéro spécial publié sous la direction de Michel CROZIER et avec la collaboration de Pierre GRÉMION, Jacques LAUTMAN, Jean-Claude THOENIG, Jean-Pierre WORMS, Jean-Claude WILLIG, 1966. Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique: Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976.
- 16) 組織社会学者による以上のような分析に関しては、中田晋自、前掲書、2005年の【補論 2】と第6章を参照。
- 17) Pierre ROSANVALLON, *op. cit.*, 2004, pp. 430-431.
- 18) Jacques RONDIN, *Le sacre des notables: La France en décentralisation*, Fayard, 1985.
- 19) *Ibid.*, p. 50.
- 20) 内相就任をめぐるミッテランとドゥフェールのやりとりについては、中田晋自、前掲書、2005年の序章を参照。
- 21) Projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.
- 22) Jacques RONDIN, *op. cit.*, 1985, pp. 50-51.
- 23) *Ibid.*, pp. 51-52.
- 24) *Ibid.*, p. 52.
- 25) 事実、事務権限の配分については1982年法の翌年、「コムニオン、県、レジオンおよび国家の間の事務権限の再配分に関する1983年1月7日の法律第83-8号」(Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.)と、この法律を修正する「1983年7月22日の法律第83-663号」(Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.)によって規定された。
- 26) *Ibid.*, pp. 53-54.
- 27) *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales. La Documentation Française, 1976. この委員会のメンバーシップや報告書の概略、研究者たちの評価については、中田晋自、前掲書、2005年の第2章を参照。
- 28) Bruno RÉMOND, *La fin de l'État jacobin?*, L. G. D. J, 1998, p. 28.
- 29) Pierre RICHARD et Michel COTTEN, *Les communes françaises d'aujourd'hui*, PUF, Que sais-je? , n° 2084, 1983.
- 30) Pierre RICHARD, *Le temps des citoyens: pour une démocratie décentralisée*, PUF, Politique d'aujourd'hui , 1995.
- 31) Pierre RICHARD, *Les citoyens au cœur de la décentralisation*, l'aube, 2003.

- 32) Pierre RICHARD, *op. cit.*, 1995, pp. 132-160.
- 33) *Ibid.*, p. 128.
- 34) *Ibid.*, pp. 107-108.
- 35) *Ibid.*, pp. 110-112.
- 36) *Ibid.*, pp. 112-113.
- 37) *Ibid.*, p. 113.
- 38) Pierre RICHARD, *op. cit.*, 2003, p. 123.