

## <研究ノート>

# 中央地方関係の分析枠組のために

——日本とフランスの研究から——

野地孝一

- I 日本の中央地方関係論
  - II フランスの分権化をめぐる
    - A 制度改革
    - B 動態的政治の変化
- 顧客主義化か?——

### I 日本の中央地方関係論

最近日本の地方自治に関連して、「中央地方関係」あるいは「政府間関係」という言葉がかなり使われるようになった。従来の「国と地方との関係」といった曖昧な言葉に比べて、そこにはある明確な方法論や立場が内在しているように思われる。

後者の例としては、西尾勝氏らによって提唱された改革案の中に鮮明に見てとることができる<sup>1)</sup>。戦後日本の地方自治は、戦前からの官治主義の伝統の下で、「自治」ないし「政治」ではなく、「行政」の問題として扱われる傾向があった<sup>2)</sup>。これは最近までのフランスの状況とよく似ていることは後述の通りである。そうではなくて国も自治体も、たしかにその範囲を異

にするとはいえ、それぞれ一定の権限と責任を持った政府なのであり、その限りにおいて対等なのだ、という考えがここでは主張されている。したがって今までは「国と地方」が監督・実施、あるいは指導・被指導という一方的な関係、つまり上下関係でとらえられていたのに対し、地方から国（中央）へという逆の方向をも加えた相互関係が制度的にも保証されなければならないとされ、地方六団体の改組をふまえた地方政府の国政参加が課題となるのである<sup>3)</sup>。

ところで、「政府間関係」という言葉では、公的な権限主体間の法制化された関係というニュアンスが比較的強くなる。これに対し、制度上の関係と同時にインフォーマルなそれをも包含しようとするのが「中央地方関係」という用語法であろう。そこでは諸政府間の関係だけではなく、政治システム全体における中央地方関係が問題とされる。したがって全国大のレベルにおける政党や政治家の行動が大きな意味を持つことになる。村松岐夫氏による一連の研究<sup>4)</sup>は、そのような中央地方関係分析に、新しい枠組を導入しようとする野心的な試みであると言える。

#### 註 I

- 1) 政府間関係研究集団「新々中央集権と自治体の選択」（『世界』1983年6月）
- 2) わが国の大学では、地方自治法は通常行政法の一分野として講じられており、六法全書類でも「行政組織法」の一つとして分類されている場合が多いという事実もあわせて指摘しておきたい。
- 3) 政府間関係のありかたとしては、他にも市町村による都道府県政への参加、都制・政令指定都市制の再検討、司法権の活用による対立の調整などが提案されている。西尾氏らの主張はもちろん広い意味で分権化を求めるものであるが、従来言われてきた国・自治体間の事務再配分論にとど

まらず、中央地方間の相互作用の開発を日ざしている点で、新機軸であり、後述する村松氏の研究関心とも共通する部分があるように思われる。

- 4) 「戦後日本の官僚制」（東洋経済新報社、1981年）——特に第七章「中央地方関係と行政官僚制」、「補助金制度の政治行政上の意義」（『自治研究』57巻9号、1981年）、「中央地方関係論の転換——中間団体としての府県を中心に」（同59巻3、4号、1983年）、「中央地方関係に関する新理論の模索——水平的競争モデルについて」（同60巻1、2号、1984年）、「集権化の下における自治概念の再検討——政治過程論の中の地方自治」（同61巻1号、1985年）

一口に言って、村松氏の仕事には、従来の「集権」と「分権」という二つの概念の使用法を問い直そうという意図が貫かれているように思われる。つまり、「集権」という概念が、中央政府が一切を、あるいはほとんどすべての事項を決定するということを意味するならば、日本の制度の運営は決して集権的ではない、というのである。

日本の自治制度は、戦後改革を経ながらも、機関委任事務の存在や任意的な国庫支出金——いわゆる補助金——制度によって、依然として中央による統制が強く、さらにそれが昭和30年代以降の高成長期の中で国による出先機関や特殊法人の設置、河川法による地方事務の国への引きあげなどにより増幅された。機関委任事務も補助金も、この高度成長期を通じて飛躍的に増大した<sup>5)</sup>。「中央集権」こそは日本の「地方自治」を語る際の大前提であったのである。しかし、これはあくまで法制度上の権限のレベルの集中であって、その権限がいかなる形で最終的に行使されるかということは、自ら別の問題であるとされる。

村松氏はこの点を国や自治体の行政幹部や公選首長、そして政治家(議員)に対するアンケート結果の分析によって実証しようとした。自治体の職員や議員は、予算編成や市政におけるリーダーシップの所在に関して、中央政府(国)の圧力をほとんど大したものとはうけとっていない。「戦後日本の官僚制」266—268頁)悪名高い補助金行政についても、自治体当局者は、できるだけ多くの補助金を獲得することを重要だと考えてはいるものの、そのことによって自治体の運営のありかたが左右される、つまり地方の自主性が阻害されるとは必ずしも考えていない。1980年に地方自治総合研究センターが行った市長、助役、課長に対する調査では、61～71パーセントが「自主性を阻害されない」と回

答している。「補助金制度の政治行政上の意義」7—10頁) また使途を特定された個別補助金を、特定されない一般補助金ないし地方交付税にきりかえ、中央統制とタテ割行政の弊害をなくすべきだという見解も、約半数に支持されるだけで、全国市長会などの意見からうかがえるほどには強固なものではない。(同16頁)

このようなデータは、補助金の支出が、中央による地方の統制の手段としてのみ行われているのではなく、むしろそれは地方からの中央に対する圧力活動——所管省庁による自治体行政幹部からのヒアリング、国会議員を介した中央官庁への陳情など——の結果であるという面が強いことを推測せしめる。そのことは府県知事に対する調査によっても裏づけられており、府県の場合にはとくに政治家の介入が大きな意味を持っているとされる。

村松氏は伝統的な集権論に基く中央地方関係の認識を、「垂直的行政統制モデル」と呼び、それに対置して、地方から中央への圧力過程、行政ルートと並ぶ政治的ルートの重要性、各レベル政府間の相互依存性、中央からの援助、施策を引き出し住民の福祉を地域の開発を少しでも進めようとする自治体間の競争が存在することを指摘する。そしてこれらの要素が近年の中央地方関係においてますます増大していることから、新たに「水平的政治競争モデル」を提唱するのである。「中央地方関係に関する新理論の模索・上」10—17頁) この理論の射程はたいへん長く、単に中央地方関係にとどまらず、日本の政治体制の中で「政治」と「行政」がどのような関係にあるかという認識にもかかわるのである。それは行政学分野で主張されてきた、政策決定における官僚制主導説の再検討を迫りながら、戦前と戦後の連続・非連続の問題にまで及ぶ。

筆者には、村松氏の収集したデータがきわめて興味深く、またその解釈も大旨説得的である

5) 沖田哲也「集権と分権」(注清明編「行政学講座」4巻、第1章)によれば、昭和27年当初155件であった都道府県知事に対する機関委任事務は、昭和49年には365件に増加し、市町村長に対するそれは同時期に82件から159件に増加した。また特に奨励的・誘導的性格が強いとされる普通

建設事業費補助金は、全ての補助金中最も伸び率が高く1960→1975年度に28.4→39.8% (対国庫支出金総額比)となった。(岩元和秋編「現代日本地方財政論」有斐閣、98—99頁)

ように思われる。同氏が言われるように新モデルは旧モデルに全面的にとって替るわけではない。両者は相互に排他的ではなく、現実の多面性の認識のためには、モデルの操作可能性が強調されなければならないであろう。筆者はこのような評価を前提とした上で、村松理論の持つ意味について若干の私見を述べてみたい。

この理論は認識においても価値評価においても、強靱なプラグマティズムに支えられている。それが最も良くうかがえるのは例えば次のような説明である。「この数年間筆者は中央地方関係論を、従来のように行政領域に押しこめるのではなく、逆に政治の世界に押し出そうとしてきた。その際に、どうしても論じておく必要を感じた二三の点を本稿ではとりあげてきた。その一つは集権化と自治をゼロサムの関係にある、あるいは相互に排他的であると考えする必要はないということであった。相互に排他的であるというのはあまりに法制度論的な理解である。現実には集権的な制度を自治的に利用する政治的可能性を許しているのである。」（「集権化の下における自治概念の再検討」36頁 傍点は引用者）筆的はこの指摘が、「かりに……地方分権的制度があっても自律性は自動的に達成されるとは考えない。地方に「独自の意思」を創出する力がなければならない。」（「中央地方関係論の転換・下」12頁）という、楽天的な分権化主義に対するそれ自体は正当な警戒心とうらはらの関係にあると思う。またそこに、「行政」だけではなく「政治」の要素をもとりこんで中央地方関係を考察することの、すぐれてプラクティカルな意義も存在するのであろう。そしてこのような主張の背後には、「先進産業国家の中央地方関係は、法権限的財政的に共有システム（いいかえれば各レベル政府間の相互協力・相互依存システム——引用者）にならざるをえない。」（同13頁）という大前提が存在すると思われる。

筆者はこの前提にきわめて正しいと考えるし、また分権化をあたかも神秘的な特効薬であるかのように主張するのは科学的な態度ではないことも確かである。しかし集権的な制度を自治的に利用するという場合、一つ深刻な問題が伏在しているように思う。それは市民に対する責任の問題である。いうまでもなく政治の世界においては責任は結果に対して問われるのであるが、結果に対する評価は、その結果がいかなるプロセスを経てもたらされたかを知ることなしには不可能である。ところで、村松氏の研究の中で明らかにされた地方から中央への圧力過程は、多くの場合市民には知ることが困難な非公開的なプロセスではないだろうか。

ここで一つの事例を挙げてみよう。長野県では1984年10月1日より公文書公開条例が施行されたが、その後公開請求を受けた文書で非公開とされたものの中に、県の「昭和60年度一般国道補助事業の概算要求資料」と「60年度道路事業費（地方道補助）の要望」とがあった。その理由は公文書公開条例第6条に定める非公開情報のうち、①未成熟な情報で公開により不正確な理解を与え、円滑な事業の実施を困難にする恐れがある。②公開により国等との協力関係を著しく害する、という規定に該当するというものであった。<sup>6)</sup> 情報公開の制度化では先進県の一つである長野県においてさえもこのような壁が存在するとすれば、他の自治体ではなおさらのことであろう。

このような場合、市民は地方のリーダー、すなわち地元選出の国会議員、府県知事、市町村長、地方議員、自治体幹部職員等の責任を明確に問うことができるであろうか。国会議員であれば「力量不足」は端的に結果そのものを通じて認定され、選挙での制裁が可能であろう。しかし自治体のリーダーの場合は、結果は容易に法制度上の権限主体である中央＝所轄官庁の責

6) 「信濃毎日新聞」1984年11月14日。ちなみにこの請求をしたのは、同紙の記者である。同紙は「(道路事業の)計画作成は県独自」に行ったものであるから国との関係を阻害しない、また「計画立案に当たっては地域要望、緊急度、効果などを十分に検討しているはず」であるから、県の政

策決定としては成熟した情報であるとして、異議申立てを行った。長野県はこれを受理し、公文書公開審査会で現在審査中となっている。また同紙は「国との協力関係を著しく害する情報とは、国の依頼に基づき作成、または取得した情報の一部に限定すべきだ。」と主張している。

任に転嫁されうる。自治体は住民に不利ないし不人気な決定の責任の所在を曖昧にすることができる<sup>7)</sup>。(「われわれも力が足りなかったが、国の言うことも筋が通らない。」) 地方から中央への圧力過程が、インフォーマルで非公開的なブラック・ボックスとしての事実上の力関係に委ねられる度合が高まるほど、この責任回避の危険は大きくなる。たとえその過程が、技術的な規準の設定をめぐるような合理的交渉であったとしても、そこでの自治体の交渉能力を正確に判定するための材料を市民が入手するのは容易ではないのである。

中央地方関係の理論モデルは、今後さらに精緻化され、実証的なデータも大量に収集されていくことであろう。その際筆者は、自治の究極的主体としての住民が、中央地方関係においていかなる行為者として位置づけられるのかという問題を絶えず明らかにしていくことを望みたい。また政策論的には、地方→中央関係すなわち自治体の国政参加のプロセスが、なんらかの形で制度化されることが、住民との責任ある応答関係を形成する上で不可欠であろうと考える。その点からも冒頭に紹介した「政府間関係研究集団」による報告は、有益な示唆を与えるであろう。筆者としてはその提言につけ加えて、参加のプロセスとの中で自から形成され定着して行くであろう行政裁量規準に関する情報を市民に公開する制度の重要性を重ねて指摘したい。

## II フランスの分権化をめぐる

村松氏も指摘するように、地方自治研究において、比較研究の意義が最近重要視されるよう

7) 村松氏は「垂直的行政統制モデル」の限界を指摘し、「タテワリ行政」の下で中央が地方を統制する側面を一方で認めながらも次のように述べる。「……行政の首長が、このタテワリ状態を対議会関係で利用している側面の指摘を行うのでなければ公平ではなからう。すなわち、行政の長、あるいは裁量を委ねられた担当部局は、議会からの質問や要求に対して、機関委任事務であることを理由に、かなりの程度、自己に有利な対応をすることができる。」(「中央地方関係における新理論の模索・上」7頁) これは首長主義をどのように評価するかにもよるが、少なくともこのレベルでの首長の「自律性」は、住民との関係においては両刃の剣ではないだろうか。

になった。とくに比較政治体制論の一環として、片々たる個別の制度にとどまらない中央地方関係のトータルな把握を踏まえた比較が、先進産業社会が共通して直面している政治的諸問題——福祉、参加、公的部門と市場部門との関係 etc.——を考察する上で有益であろう。また日本の制度を、いくつかの「模範国」と比べて、その「遅れ」を発見する比較論ではなく、諸外国の制度が抱えるメリットとデメリットを冷静に衡量した上で日本の制度を相対化することがますます求められている。

本節では、このような意味から、フランスの伝統的な地域制度とその下での中央地方関係、そして1982年の分権化法とそれに続く諸制度の変革によってもたらされつつある新しいシステムをめぐる、いくつかの論点を検討する<sup>8)</sup>。

### A 制度改革

ミッテラン政権の下でなされた分権化措置は、少くとも法制度的には、前政権下で採られてきた部分的なそれとは違い、はっきりと体系的な性格を示している。つまりそこでは、議会を執行権との関係といった地方政府の基本的なあり方や、あるレベルでの地方政府そのものの創造を伴いながら、大量の事務権限が中央から地方に移譲されたのであり、その権限の範囲も、経済計画、都市計画、住宅供給、職業訓練、社会福祉、保健公衆衛生、交通、教育・文化等重要な政策分野のほとんどにわたっているのである。

1982年3月2日の「市町村、県、州の権利と

### 註 II

1) 以下の考察は、1983年度日本政治学会で筆者が行った報告を基礎に、その後得た情報をも加えながら再整理したものであることをお断りしておく。伝統的な地域システムと中央地方関係の持つ問題性、さらに広域圏としての「レジオン(州)」を中心とした再編をめぐる政治的対抗関係については、拙稿「フランス地域政治の危機と分権改革——レジオンを中心として」(年報政治学・1981「現代国家の理論と位相」所収)も参照していただきたい。

1982年の分権化法と1983年の権限再配分法は、磯部力、大山礼子両氏により邦訳されており(「自治研究」58巻5・7号、60巻3・5・8号)また法律の制定経過やその内容の特色についても要を得た解説がなされている。

自由に関する法律」は、国と自治体間の組織的関係を全面的に改革した。それは以下の諸点に要約できる。①任命制であった県知事、州知事を廃止し、県議会、州議会がそれぞれの執行部を選出する。これによって市町村の執行部選出制度が他の自治体にも適用されることになった。②従来の知事は「地方長官 (le représentant de l'Etat)」という役職に改編され、県州それぞれのレベルの自治体と国の利益との調整という任務が与えられた。③県知事が従来行使していた県議会と市町村に対する行財政上の統制（後見）を廃止し、それぞれの議決や行政行為の後でなされる事後的な司法機関を通じた調整に代えた。④州議会をそれまでの間接代表ではなく、住民の直接選挙とし、同時に州を完全な地方自治体とした。

この中でもとりわけ知事任命制は、1800年にナポレオンⅠ世が定めたものであり、中央集権制度の要となっていた。フランスでは「地方政府 (gouvernement local)」や、「地方自治 (démocratie locale)」という言葉は、日常用語としてだけでなく政治用語としてもほとんど使用されず、「地方行政 (administration locale)」という言い方が普通であったのも、知事が中央政府（閣議）によって任命された内務省の官吏であり、またその知事が市町村の自治に対し強い監督権限（事前の統制）を持っていたことによる。ナポレオンⅢ世のものとする「統治は遠くからでもできるが、良き行政は近くからのみなされる。」という言葉も、このような事情を指しているのであって、それはいいかえれば身近（地方）にあるのは行政のみであり、政治（統治）はそこから排除されなければならないことを意味していたのである。

国民議会における法案の趣旨説明の中で、首

相P・モロワが「新しい市民性」あるいは「国家を市民に返す」といった壮大な文言を使用したのも、この改革の持つ歴史的な意義を強調しなかったゆえであろう。

これに続く各政府間の権限再配分に関する法律の趣旨を議会に報告した社会党のジャン＝ピエール・ヴォルムスは、「経済的危機の時代にあっては、他のどの時代にも増して、集権的な国家は強力な国家ではない<sup>2)</sup>。」と主張した。集権化された行政機構は、鈍重であり、現在の変動する環境への適応力を欠いている。「さらに重要なことは、集権的国家は、中間団体と市民との受動性を不可避的にもたらす。」それに対し分権化は、決定の場を多元化することによって市民に行動のてこを与え、経済危機を克服するために必要なエネルギーの動員を可能にする、というのである<sup>3)</sup>。ここで表明されているのは、社会主義的というよりも、トックヴィル的なフランス自由主義の伝統である<sup>4)</sup>。ヴォルムス自身、かつてはM. クロジェの下で、知事・名望家権力の実態調査に携った組織社会学派の一人であったという経歴からも、このような分権化の意義づけは至極当然のものであったと推測できるのである。

さて、この権限配分法は現在立法化の作業の途上にあり、またその裏づけとなる地方財政制度の抜本的な改革も未だ手がつけられていない。個別の分野で現在までなされた再配分が、従来中央政府の下にあった権限の中で、どの程度の比重を持っているのか、ということは、都市計画法典、農事法典、経済計画法（この法律自身も1982年改正され、州（レジオン）は州独自の計画を作成し、かつ国全体の計画作成に参加する権限を与えられた）、労働法典、社会保障法典等々の各領域における作用法の内容を逐一検討しなければならないが、その作業は膨大なも

2) Paul Bernard, "L'Etat et la décentralisation: du préfet au commissaire de la République" (1983, La Documentation française) p.

3) *Rapport*, Assemblée Nationale, première session ordinaire de 1982-1983, N° 1240, pp. 7-8

4) 「……（トックヴィル「アンジャン・レジームと革命」によれば）さらに見落されてならぬことは、これら類似した性格を示す莫大な数の個々人が、社会の内部において、

私的地方的利害関心を中心とした、小さなかつ排他的集団にとじこもって、全体的な交流過程を形成する志向を有していないことである。これは一種の「集団的個人主義」と呼ばれるべきものである。そして、彼らは、ただ絶対唯一の中央政府の恩恵的政策にだけ、自己の欲求の満足をはかるうとしている。」（田中治男「フランス自由主義の生成と展開」1970年207頁）

のであり、他日を期すほかない。また分権化が実際に定着するか否かは、新たな制度の下で自治と行政の運営の実態を調査しなければ判断できないであろう。「大統領任期中の大事業」と位置づけられた分権化政策の最終的評価は今後の課題として、本稿では、さし当って現在までの立法の中で特筆すべき諸点を指摘するにとどめる。

第一はヴォルムスの議会演説でも示されているように、各段階の自治体に対し、それぞれ特化された行政目的を付与し、それに沿った権限の配分がめざされているということである。つまり州に対しては、「経済発展と雇用政策の促進および国土整備」が、県に対しては「巨大公共施設と公共サービスの組織化、および社会連帯の行動と都市農村間の補完性の確保」が、そして市町村には「都市計画と身近な施設ならびにサービス」という目的が付与される<sup>5)</sup>。そして権限配分法第三条において、「可能な限り」国と各レベルの自治体に配分される権限の範囲を区別し、権限とそれに対応する財源とを一括して配分するという原則が明文化されている。(いわゆる「一括権限方式」<sup>6)</sup>) しかしこの原則は、それぞれの権限が主としてどのレベルの自治体(ないし国)に帰属するかを明らかにすることを定めたものであり、必ずしもそれぞれの権限領域が排他的にいずれかのレベルに属するということを意味するものではないと解すべきであろう。そして個別の権限配分条項において、単一ではなく複数の自治体、そして場合によっては国が、協議、協定、技術や情報の提供という形で同一の事務執行に参与する方式が広汎に見られる。これは「既存の法体系全般に及ぶ手直しが必要なことなどの技術的利由」<sup>7)</sup>による、「各団体権限の錯綜」<sup>8)</sup>というよりは、むしろ現代国家における中央地方関係が、必然的に「共有システム」とならざるを得ないということの例証ではないだろうか。

ヴォルムスはこの点を次のように明快に論じている。「ある一つの空間が、当然なことに市町村、県、州、そして国それぞれの領域に同時に帰属し、またその限りにおいて各々のレベルの民主的な責任行使が他のレベルからの介入を考量に入れなければならないということが明白だとしても、分権化に際しては権限のタイプに応じた各レベルの責任の明確化が必要であることもまた明らかである。実施に際して各々のレベルからの介入のあり方を明確に定式化することは必要であるが、それにはあらかじめ各レベルの責任がはっきりと確定されていることが要請される。分権化とは、権限の行使における明確性ということでもある。それによって誰が誰と共に何をするかを知ることができるであろう。」<sup>9)</sup>

したがって各レベル間の協力自体は、技術的な制約からやむを得ず設定される当面の措置ではなく、今回の分権改革の中に積極的に位置づけられるべき基本要素の一つであるといえよう。それは政府間関係組織法ともいうべき前掲の「市町村、県および州の権利と自由に関する法律」の条項からも充分にうかがえる。まず県・州の活動とそれぞれの域内における国の活動の間の総合調整は、県・州議会議長(首長)と県・州における地方長官の両者によって確保されなければならない。(第29条、76条)つまり一元的な国の立場からの統制は排されている。また県と市町村(市町村連合も含む)間の関係としては、相互の間に「県協議会」を設置することができる。この協議会は、県内の地方公共団体および市町村連合に、専門技術的、法律的、財政的援助を与えることを任務とする。(第32条)県からの援助は、一方的な「上から」の裁量によるものではなく、対等な立場に基く協議を通じてなされるのである。

個別の権限再配分法から職業教育を例にとれば、この権限行使の中心が州となることは第82

5) *Rapport, Assemblée Nationale, op. cit.*, p. 11

6) 磯部力「静かなフランス革命——地方制度改革——」(「地方自治」1984年5月)15頁による。ただそれがいかなる意味で「一括」かは後述のように議論が残ろう。

7) 大山礼子「フランス地方制度改革の現状と新権限配分法」(「自治研究」60巻3号)97頁

8) 磯部力「フランスの新権限配分法」(同)88頁

9) *Ibid.*

条1項に明記されている。しかし同時に実習教育センターの設置への県と市町村との参加（協定による）、州の教育事業計画の策定への市町村ないし市町村連合体の参画、国の代表と州の代表ならびに労働・職能団体の代表から構成される州レベルでの教育事業計画調整委員会の設置等々の規定は、この権限が、多様なレベルからの決定への介入を待ってはじめて完全に行使されることを予期しているのである。

その他経済計画、都市計画の権限再配分においても、重要な事項のほとんどに関して、複数の政府レベルによる関与が規定されている。各レベル間で多用される「協定（convention）」の法的効果がいかなるものであり、またそれがフランスの行政法体系の中でいかなる位置を占めるかは、今後の専門的な法律学研究者の課題と思われるが、権限の所在の明確化と各政府レベル間の協力関係とは必ずしも矛盾するものではなく、むしろ前者は後者の前提となると考えられていることに注目すべきであろう。

他方、分権化法に内在する難点もかなり指摘されている。その中でもとりわけ重大なのは、基礎自治体としての市町村の弱体性、いいかえれば3万7000を超えるといわれるその分散性が依然として克服されていないということであろう。にもかかわらず例えば都市計画におけるように、画一的に、つまり市町村の規模にかかわらず一律に計画の作成と市町村の権限とすることは、かえって市町村間の行政能力の差を拡大し、弱小な自治体をますます弱体にする結果を招くのではないかとされる。またたとえそうならなくても、これだけ多くの市町村に対し、都市計画事業のための財源や人員を再配分することは、効率という観点から見て疑問視されている<sup>10)</sup>。

さらに州が完全な地方公共団体に昇格し、国も合せて政府レベルの数が4つとなり、これに加え都市共同体や市町村事務組合も考慮に入れば、5層、6層の権限階梯をフランスがもつ

ようになったことの問題性がある。さきにも触れたように各レベル政府間の協力・調整関係自体は必要とされ、またその合理的な制度化は望ましいとしても、余りにも多数の権限主体が一つの決定に介入することは、決定そのものを困難とする、という批判はまぬがれ難いであろう。ここで特に課題とされるのは、県州いずれを重視するかという選択である。これは従来から与党社会党の内部でも、州を重視し、県は将来州の行政区画に近い存在になると考えるグループと、県という単位をあくまで自治体として守ろうと考えるグループが対立していた問題であった<sup>11)</sup>、今回の分権化法の中でも最終的決着は未だつけられていない。州の自治体化が図られる一方で県もまた新しい権限が付与されており、双方共強化されているとは言えるが、政府は州の権限拡大にはきわめて慎重であるように思われる。そのことは当初1983年に予定されていた初めての州議会住民直接選挙が、1984年に延期され、さらにそれが再延期されたまま現在に至っているという経過からも明らかであろう。この政府による措置の背景には、1982年の県会選挙と1983年の市町村議会選挙で左翼連合が敗退したこと、広域的で強い権限を与えられた州の選挙を実施すれば、中央政府が企図する政策——とくに現在推進されている産業近代化政策——の実現が阻害され、ひいては政権自体の基礎が危くなる、という政治的考慮も存在したと推測される。

これに対して、例えば社会学者のM、クロジェは、「州が箱庭的政治（clochemerle）か、いずれかを選択しなければならない。」と、年来の彼の持論である州の経済社会的機能の強化を主張している。彼によれば「60年代にはレジオン（州）化への強い運動があった。レジオン主義を採る地方のエリートたちは、テクノクラートのなゴリズム支配の最盛期に、自分たちの闘いにはけ口が与えられないのに嫌気がさして、社会党を支持するようになった。そのおかげで

10) Agnès Denis, "Le transfert de l'urbanisme: droit ou privilège?", *Intervention*, 1983 N°3 pp. 13-15

11) Pierre Sadran, "Les socialistes et la région", *Pouvoir*, 1983 N°19, p. 147

社会党は70年代の初めに勢力を拡大した。今日新たな失望が生じている。社会党は彼らが期待した飛躍を許さなかったからだ。」というのである<sup>12)</sup>。

分権化政策の不充分性を批判する観察者は少くない。例えば政治学者のイヴ・メニイは、分権化は、既に事実上の慣行と化していたことから、法律という形式によって追認したものにすぎないと指摘する。地方自治の活性化に必要な住民参加制度の拡充（住民投票、公聴制度、住区協議会等を通じた執行部当局のコントロール）や行政組織の改革による政策決定過程の簡素化、さらにフランス独特の制度である国レベルと地方レベルの公選職の兼任（cumul des mandats）——これは地方と中央とを仲介する「名望家」の独占的地位を保証し、地方自治を阻害していると言われてきた——の廃止等の重要な課題が全く日程に登っていないことは、党派を問わずフランスの政治階級が、政治システムの「不可侵の領域」を守るという点で一致しているというのである<sup>13)</sup>。

メニイの言う事実上の慣行とは、P. グレミオンら組織社会学派が解明してきた「地方政治 = 行政システム」<sup>14)</sup>の実態と符合する。それは、市町村長や有力な県会議員による知事への圧力・陳情と、それに対応する知事の中央政府からは相対的に独立した裁量権の行使という二つの要素から構成される知事 = 名望家権力の存在である。都市部、とくに社会党市長を冠したリールやマルセイユではこの権力の内部的ヘゲモニーはすでに大幅に「赤い名望家」の側に傾いていたと言われる。他方、農村部では、知事や国の出先機関の官吏は、弱小なコミュニケーション技術、情報、財政的援助を提供する「保護者」

であった。それは多くのコミュン首長にとっては拘束ではなく、有益な公的誘導を与えるものであった。メニイによればこのような既成事実の追認としての分権化 = 任命知事制度の廃止は、結局1970年代を通じて地方都市政治の中で台頭してきた——そしてジスカルド政権の下で中央行政に不満を抱いてきた——社会党系の行政エリート層の利害を反映したものに他ならない。分権化法の中から、理想を追求アクティヴィストの標語としての「自主管理」が、表現上も内容上も全く消滅してしまったことは驚くに足らないというのである<sup>15)</sup>。

上述のような辛辣な評価も、それなりに分権化の現実的・政治的文脈を適確に衝いているように思える。しかし筆者は、たとえ分権化が多くの不充分性と欠陥を含み、また多分に既成事実の追認という側面を持つとしても、それが公的な制度として確立されたということの重要性に注目したい。この点に関連してF. デュピイとJ.-C. トニクは、きわめて冷徹にも、後見（任命知事による）の廃止は、すべての市町村長や県会議員達によって必ずしも望まれたものであったかどうか疑しいと述べる。中央派遣の官僚の庇護を受けながら政治的無風地帯の中に安住していた彼ら名望家は、今や市民から決定の責任を直接問われる身となったからである。フランスにおける中央集権制とは、すべてをパリが決定するということを意味するのではない。それは決定の外見を市民が接近し難い中央政府に帰すことを可能にする「全般的無責任のシステム（système général d'irresponsabilité）」に他ならない<sup>16)</sup>。分権化はこの意味で責任の明確化であり、したがってゼロ・サム・ゲームではなく中央政府も地方政府も共に責任能力を強化し得るのである<sup>17)</sup>。

12) *Projet*, 1984 N°185-186, pp. 655-656 彼によれば全県 (95) のうち半数以上が人口過少であり、経済発展のための自治単位としては不適當であるとされる。

13) Yve Meny, "Decentralisation in Socialist France: The Politics of Pragmatism", *West European Politics*, 1984 N°1, p. 69

14) 拙稿「フランス地域政治の危機と分権改革」189-190頁とくに図1を参照。

15) *Ibid.*, p. 66, p. 70

16) F. Dupuy et J.-C. Thoenig, "La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation", *Revue française des sciences politiques*, 1983 N°6, pp. 964-965

17) 集権化された権力が変化に対する適応力を欠き、また自らの組織内部の周辺部に対する統制力も弱いという逆説的な事態は、彼等組織社会学派の指導者クロジェによって夙に指摘されていた。cf. M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, pp. 224-227



## B 動態的政治の変化

### ——顧客主義化か？——

ところで政治的責任追求の制度化は、一般的に地方自治の政治化を意味し、それはやがて政党化にもつながるであろう。このような前提に立つとき、中央地方関係をめぐる動態的政治にどのような変化が起ると予測されるであろうか。つまり地域の利害の表出と政策決定過程の構造、そしてアウト・プットとしての地域政策のパターンとにどのような変化が生ずるであろうか。これについては未だ全くの資料不足であり、さしあたっていくつかの可能性を検討するにとどめる他はない。

その中でも顧客主義 (clientelism—恩顧主義とも訳される。)の可能性がフランスでは論じられている。この場合、顧客主義とは、主として J.C. スコットや C.H. ランデ等の社会人類学者や P. ブラウなどの社会学者によって定式化されてきた、①直接的互酬、②リソースの不均衡性、③関係の対面的性格、④関係目的の無限定性、によって特徴づけられる対関係 (dyadic relation) というかなり広汎な適用力を持った概念ではなく、そのような関係を基底にしつつマクロな政治体制のレベルで成立する「政党指導型のパトロネージ」<sup>18)</sup>を指しているものと思われる。それはアメリカの政党マシンや、L. グライアーン等によって分析された南部イタリアにおけるキリスト教民主党支配に典型的に観察されるとされる。ここでは地方の利益を中央に仲介する「ブローカー」の役割を果たすのは政党政治家であり、彼等はその役割達成と引きかえに選挙での支持を獲得する。伝統的な自給自足の農村経済は解体し、工業化・都市化が進行するが、諸階級は未だ全国的で統一的な規律の下にある利益集団 (労働組合、農

業団体、経営者団体 etc.) に組織化されておらず、利益は地域的に細分化されている。その一方で積極的な福祉・開発機能を有する「介入主義国家」の登場がある。このような社会政治構造を背景とした政治的顧客主義は、集権的な国家が経済的に後進的な地域を統合する一つの手段であると言えよう。その際、地域政策は直接的には経済的合理性、つまり資本蓄積の高度化という観点よりも、政府・与党への支持あるいは政治的統合の確保という政治的合理性の観点から形成される。例えば開発のための公共投資においても、規模のメリットや産業立地上の諸条件はしばしば犠牲にされ、特定の住民や企業の直接的利益 (雇用の創出や発注の増大) が優先されるのである。

これに対してフランスは、テクノクラート主導の重点的計画的な公共投資を中心とする「ディリジスト (指導経済的)」型の地域策が展開され、イタリアとは対照的であるとされる。S. タロウはこの点を強調するが<sup>19)</sup>、P. グレミオンやウォルムスの研究によれば、先に見た知事=名望家権力の存在によって、中央主導の広域的開発政策は抵抗を受け1960年代のレジオン化は機能不全に陥った。それはフランスでもタロウのいう「再分配型」の政策——それは官僚主導の合理的平等主義的政策であり、顧客主義とは区別される——の比重がかなり高かったことを意味しているであろう<sup>20)</sup>。しかしいずれにせよフランスでは、地域官僚制の政策形成能力が高く、政党内部の中央地方リネージュの影響力からは比較的自律しているとされてきたのである。

分権化によってその地域官僚制の要であった知事部局が廃止されれば、従来それに依存していた中小市町村の議員や首長は、県・州・国の

18) L. Graziano, *A Conceptual Framework for the Study of Clientelism* (1975), 河田潤一訳「恩顧主義研究の概念枠組」(甲南法学第18巻3-4号)231頁, 256-261頁参照。なお河田氏の「恩顧主義に関する一考察」(同第24巻1号)は実証的・理論的諸研究の詳細な検討であり、多くの示唆を得た。

19) S. Tarrow, *Between Center and Periphery: grassroots politicians in Italy and France*, pp. 91-108

20) P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, pp. 39-57. フランスは「政党主導のパトロネージ」という意味での顧客主義は強くないが、地域官僚制と名望家の相互依存関係は、上述した対関係の特徴をそなえているとして、これを顧客主義システムとする考え方もある。cf. J.-F. Médard, "Political Clientelism in France", in S. N. Eisenstadt and R. Lemarchand (eds.), *Political clientelism, Patronage and Development*, pp. 129-132

レベルの議員に依存するようになり、行政的統合に代って、垂直的政治的統合が支配的になるという可能性は、Y. メニイ、F. デュピュイ、J.-C. トニクらが一致して指摘するところである<sup>21)</sup>。しかし、これはいささか早計にすぎる判断ではなからうか。というのは、イタリア的な顧客主義は地方が中央に対し、財政的にも事務権限についても依存しているということを前提条件にしている。他方フランスにおける分権化は、権限の調整を司法制度と各レベルの政府間の協議に委ね、また財政的には、事務権限の移譲に見合った額を「分権化包括交付金（経常費の補填）」および「設備費包括交付金（投資的経費の補填）」——いずれも用途は特定されない一般交付金という性格を持つ——として設定し、いずれはそれを国税の地方税への切替えによる自主財源で充当していくということが予定されている。だとすれば顧客主義の基礎はむしろ崩壊していくと考えられる。細分化された地域的利益と集中化されたリソースの主体である中央との間に立つブローカーとしての名望家の役割は時と共に後退し、地域内部のリソース配分をめぐっての活動が前景に出てこよう。

また顧客主義の成立は、地域官僚制のあり方や中央地方の権限関係だけではなく、政党が志向する政策の如何にも関係する。少くとも理念として資本主義から社会主義への移行を課題とし、「参加と計画」をその重要な手段とするフランス社会党が、現存する体制を保守するためにこそ細分化された利益の ad hoc な散布という政策を採るイタリアのキリスト教民主党的ような政党と全く同じ道をたどるとは考えにくいのである。

それではいかなるタイプの地域政治が登場するか。筆者はかつて州の経済的領域への権限が増大し、利益集団の組織化が進行すれば、一種の「分権的コーポラティズム」が形成されるのではないかと予測した。しかし現実を見れば、

州の権限強化は進まず、利益集団とくに労働組合への組織化はむしろ後退するという事態が展開している<sup>22)</sup>。自発的な集団形成に向かない個人主義的な政治文化が根強く、また今回の分権改革の理念の中で、直接選挙で選出された地方議員の責任と能力への期待が大きな比重を占めているとするならば、コーポラティズムの可能性も当面は低いと言わねばならない。

結論としては、フランスの地域政治の動態のゆくえは未だ見定め難いというしかない。また新しいパターンが出現する前に制度改革の進展がいきづまりを迎える可能性もある。現在の政府は、不況からの脱出を図るべく、中央主導の産業と教育の再編に精力を注いでおり、地方のイニシアティブを自由に発揮させる段階は先送りされている。さらに劣勢を伝えられる与党が来年の国民議会選挙で敗北するならば、大統領と議会との間の緊張という政治制度上の危機をも含め、フランスの政治は混乱を迎え、改革のテンポが鈍化することは必至であろう。

本稿全体を通じ、表題とした「分析枠組」のあるべき姿を明確にし得たとは到底言い難い。しかし日本とフランスが、いくつかの点で興味深い比較研究の対象であることを示し、合せて今後の研究課題を確認したことをもってひとまず筆をおくことにしたい。

(1984年2月12日)

21) Y. Meny, *op. cit.*, p. 71 F. Dupuy et J.-C. Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, (Paris 1983) p. 193

22) 拙稿「二極化と中道化の間で——フランス左翼連合の展開とミッテラン政権——」(篠原一編「連合政治Ⅱ」所収) 200頁