

<研究ノート>

フランス地方議会に関する調査報告

— Courbevoie 市議会を例として —

増 田 正

A Report on a Local Council in France
— A Case Study of the Courbevoie City Council —

Tadashi MASUDA

要約

21世紀を迎え、ガバナンス研究に注目が集まっているが、従来の統治論の研究が意味を失ったわけではない。これまでのところ、中央政府を対象とした研究には相当の蓄積が見られるが、地方政府を対象とした研究群は依然として少ない。フランスの地方議会研究についても、概説書レベルのものが多いように思える。こうした文脈において、筆者はこのような状況を改善するために、Courbevoie 市議会を事例として、2008年3月にフランス地方議会調査を実施した。本報告では、より具体的なフランス地方議会像を提供するために、調査結果を研究ノートとして報告する。

Summary

While the governance studies are attracting the attention in the 21st century, the conventional governing theories are still significant. In contrast to substantial accumulated results in the studies on central governments, there are still fewer studies on local governments. It seems that most of the studies on local councils in France provide just overviews likewise. The author investigated local councils in France in March 2008 by taking the Courbevoie city council as a case to improve such a situation, and provides the findings as research notes so as to show the image of local councils in France in this study.

I 問題の所在

21世紀初頭における世界的な協働の時代にあつて、ガバナンスの再構築が模索されている。一般に、政治学や行政学の分野では、「ガバナンス」(governance)という用語は、市民、NPO、企業、政府等の関係行為者間の連携ないしはその枠組の意味に使われている。そこでは、ガバナンスは垂直的な階層構造を前提とした「統治」(government)と対比され、水平的で自由なイメージを与えられている。これに対して、従来の統治機構の分析は、統治論(・政府体系論)と称され、広がりや欠き、統治機構に特化した限定的なものであるというイメージが与えられている。

しかし、統治論(・政府体系論)を欠いたガバナンス論は、実際には空虚である。ガバナンス論の最初には、やはり統治論(・政府体系論)が置かれるべきである。つまり、協働・連携を論じる前に、それを束ねる政府を論じるべきなのである。あるいは、異なる政府体系には異なる協働・連携があるため、いかなるガバナンス論においても、最初にそれ固有の政府体系を扱うべきだと言い換えてもよいかもしれない。

本研究は、政治学や行政学の中でいえば、地方議会という統治機関そのものを扱うことから、古典的なタイプの統治論(・政府体系論)の研究系譜に属する。今日では、中央政府の統治論はそれなりの研究蓄積をもっているが、地方レベルの業績は、まだ必ずしも十分ではない。とりわけ、諸外国の地方政治に関する業績は、それほど多くない。筆者の研究対象はフランス政治であるが、フランス地方政治に関する研究も、概説書や制度紹介を除けば実体論まで踏み込んだものは少ないと思われる。

そこで、筆者は、このような状況を少しでも改善するため、2008年3月にフランス地方議会の現地調査を行った。本稿はその調査報告であり、フランス地方政治論の基礎研究に位置づけられる。

II 調査対象

1) クルブヴォワ市の概況

クルブヴォワ市は、パリ市郊外北西部に位置する都市的自治体であり、セヌ川に面している。県としては、パリ市西半分を取り囲むオ・ドゥ・セヌ県(92)に属し、商業・コンベンションエリアのデファンス地区を含んでいる。市域は、4.17km²と狭いが、人口は8万人に達し、人口密度(約2万人/km²)は、パリとほぼ同程度である。人口調査については、8年ないしは9年毎の国立統計局(INSEE)の国勢調査(前回1999年)から、2004年以降は新方式の毎年実施の5年周期調査に変更された。県資料によれば、県内自治体の中で、1999年～2005年における同市の人口増加率は第2位(16.4%)であった。人口規模では、2005年1月時点で第5位(82,300人)にあたる。全県では、同時期の人口増加率は6.2%、88,322人増加であった。なお、内務省は

1999年以降の市町村人口データを同省のサイトでは公表していない。

市長は、与党UMP所属のジャック・コソウスキ (Jacques KOSSOWSKI) で、本人の公式ブログによれば、1940年10月11日生まれ、クルブヴォワでは、1995年から市長、2001年に再選、2008年で3期目である。なお、2005年12月15日(2005-1563)法によって、市町村議会議員と県議会議員の任期は特例的に延長されている。2007年4月～6月には、大統領選挙(4月22日及び5月6日)と国民議会選挙(6月10日及び17日)が実施されている。

国会議員としては、オ・ドゥ・セーヌ県第3区選出で、1997年、2002年、2007年と順調に当選を重ねている。

フランスにおける被選挙権年齢は、地方議会18歳、国民議会23歳、元老院30歳(上院)である。市町村議会と欧州議会では、EU市民であれば、投票及び立候補が可能である。

(写真1)



クルブヴォワ市役所 (筆者撮影)

(写真2)



市役所入口 (筆者撮影)

2) 選挙結果

フランスでは、2008年3月9日(第1回)、3月16日(第2回)に統一地方選挙が実施された。地方選挙には、地域圏、県、市町村議会と3段階あるが、今回は県及び市町村議会である。県及び市町村議会の選挙制度はいずれも2回投票制であり、県議会は小選挙区制、人口3,500人以上の市町村議会は名簿式である。

市町村議会選挙の選挙期間は、第1回投票前12日間、第2回投票前6日間とされている。選挙日の投票時間は、朝9時から夜18時までである。

クルブヴォワ市における有権者は、49,268人であり、今回第1回投票における投票者は25,520人であった。そのうち96.5% (24,622票) が有効票であった。全体の投票率は、約51.80%であった。白票は3.51% (898票) を占めていた。なお、興味深い点として、2007年前回大統領選挙より、電子投票制が一部自治体で導入されているが、クルブヴォワ市でも、電子投票制が活用されている。

フランスでは、投票するためには、当該選挙の前年末までに有権者登録が必要である。有権者登録は、市町村においてなされる。二重登録は厳格に禁じられているが、居住実態や配偶者との関係などにより、居住地以外での登録も一部認められる。

(表1) 2008年クルブヴォワ市議会議員選挙の結果

	得票数	有効投票率(%)	獲得議席
クルブヴォワ愛国者連合(国民戦線) 筆頭候補 : Christian Perez	1,136	4.61	0
クルブヴォワの利益擁護(与党) 筆頭候補 : Jacques Kossowski	13,531	54.95	43
クルブヴォワ、前進の野望(右翼諸派) 筆頭候補 : Arash Derambarsh	990	4.02	0
クルブヴォワ、もう一つの野望(左翼連合) 筆頭候補 : Jean-André Lasserre	6,968	28.30	8
クルブヴォワ民主運動(中道保守) 筆頭候補: Patrick Bolli	1,997	8.11	2

出典 データは、Courbevoie 市公式サイト、党派分類はフランス内務省公式サイトによる。
<http://www.ville-courbevoie.fr/mairie/resultats/municipales/municipales-2008/>
http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/MN2008/092/026C.html

市議会の定数は、『地方自治法典』(Code général des collectivités territoriales) によって人口別に規定されている。Art.L.2121-2は、人口に応じて、下記のように19段階の定数を定める。

(表2) フランス地方自治法典の規定

100 人未満	9 人	1 万人未満	29 人	8 万人未満	49 人
500 人未満	11 人	2 万人未満	33 人	10 万人未満	53 人
1,500 人未満	15 人	3 万人未満	35 人	15 万人未満	55 人
2,500 人未満	19 人	4 万人未満	39 人	20 万人未満	59 人
3,500 人未満	23 人	5 万人未満	43 人	25 万人未満	61 人
5,000 人未満	27 人	6 万人未満	45 人	30 万人未満	65 人

※30 万人以上は一律 69 人。

なお、パリ、マルセイユ、リヨンは、別に定められている。パリは 163 人 (L.2121-3)、マルセイユは 101 人 (L.2513-1)、リヨンは 73 人 (L.2513-1) である。

わが国と比較して、市町村議会の定数はかなり大きい。これはフランスの市町村が小規模 (平均 1,600 人程度) であることと無関係ではない。わが国では、地方自治法によって、同じく人口別上限が規定されている。自治法 91 条は、人口に応じて、下記のように 11 段階の定数を定める。両表では、主な比較個所 (1 万人未満、10 万人未満、30 万人未満) を網掛けしている。

(表3) 地方自治法の規定

2,000 人未満	12 人	2 万人以上の町村	26 人	30 万人未満	38 人
5,000 人未満	14 人	5 万人未満の市		50 万人未満	46 人
1 万人未満	18 人	10 万人未満	30 人	90 万人未満	56 人
2 万人未満	22 人 (町村)	20 万人未満	34 人	以下、40 万毎	+8 人

※40 万人毎 8 人増でも、上限は 96 人までとする。出典『ポケット六法 2008』 有斐閣 2008.

3) 候補者

フランスでは、男女候補者同数制による両性間における候補者数の均衡が求められている。市議会名簿の場合、6 人ごとの同数が義務付けられている。勝利した与党名簿 (国政与党=市政与党) では、完全男女交互の混成名簿であった。与党名簿 (「クルブヴォワの利益擁護」) の筆頭候補は、現市長ジャック・コソウスキー氏であり、以下定数の 53 候補者が占めている。結果、43 議席を獲得した同名簿は、ほぼ同数 (男 22、女 21) の市議会議員を誕生させたことになる。ちなみに、同市の全名簿の男女間の配列は、完全に交互となっており、選出 53 議員のうち、27 名が男、26 名が女であった。

(表 4) 与党名簿の内訳

<p>男性候補者（筆頭：市長）</p> <p>1 - M. Jacques KOSSOWSKI 市長</p> <p>3 - M. Bernard ACCART 副市長</p> <p>5 - M. Patrick GIMONET 副市長</p> <p>7 - M. Stéphane VAGNER 副市長</p> <p>9 - M. Pierre BORDEAUX 副市長</p> <p>11 - M. Jackie BAUER 副市長</p> <p>13 - M. Michel CHAMBERS 副市長</p> <p>15 - M. Benoît DENEULIN</p> <p>17 - M. Daniel COURTES</p> <p>19 - M. Serge DESEMAISON</p> <p>21 - M. Eric CESARI</p> <p>23 - M. Yves JEAN 副市長</p> <p>25 - M. Michel ROLLET 副市長</p> <p>27 - M. Jean SPIRI</p> <p>29 - M. Stéphane ROUSSELET</p> <p>31 - M. Arthur SAINT-GABRIEL</p> <p>33 - M. François MAURY</p> <p>35 - M. Stéphane FICHANT</p> <p>37 - M. Marcel POUJADE</p> <p>39 - M. François PEYROT</p> <p>41 - M. Reynald MONGIN</p> <p>43 - M. Hervé DE COMPIÈGNE</p> <p>45 - M. Khalid AÏTOMAR</p> <p>47 - M. Christophe HECKLY</p> <p>49 - M. Philippe NAHON</p> <p>51 - M. Frédéric BONNARDEL</p> <p>53 - M. Christophe MASBERNARD</p> <p>43 ~ 53 は落選</p>	<p>女性候補者</p> <p>2 - Mme Marie-Pierre LIMOGÉ 副市長</p> <p>4 - Mme Yolande DESHAYES 第1副市長</p> <p>6 - Mme Martine LEVENTIC 副市長</p> <p>8 - Mme Chantal MANIGLIER-SERMADIRAS 副市長</p> <p>10 - Mme Stéphanie ROUSSEAU-CHARBONNEAUX 副市長</p> <p>12 - Mme Patricia DORÉ</p> <p>14 - Mme Nadine RENAULT</p> <p>16 - Mme Nicole PERNOT 副市長</p> <p>18 - Mme Laëticia DEVILLARS</p> <p>20 - Mme Marion JACOB CHAILLET</p> <p>22 - Mme Nicole COSSIER 副市長</p> <p>24 - Mme Kadiatou MOISSON</p> <p>26 - Mme Martine BORAGNO</p> <p>28 - Mme Eliane MARNAS</p> <p>30 - Mme Elisabeth LEVAXELAIRE</p> <p>32 - Mme Nadine BERNARD</p> <p>34 - Mme Christiane DIDELOT</p> <p>36 - Mme Christiane RADENAC</p> <p>38 - Mme Carole ROYER</p> <p>40 - Mme Claudine CATINAUD</p> <p>42 - Mme Karen TROUILLET</p> <p>44 - Mme Aurélie TAQUILLAIN</p> <p>46 - Mme Emilia AMPTIL</p> <p>48 - Mme Chantal GOARANT</p> <p>50 - Mme Béatrice BONNES</p> <p>52 - Mme Edwige TOP</p>
--	---

※フランス内務省サイト資料より一部改編の上、転載。副市長は15名。

Ⅲ 調査内容

1) 調査方法

筆者は2008年3月26日～30日(31日帰国)の日程でフランスを訪問し、Courbevoie市役所にて、現地ヒアリング調査を実施した。訪問時間は、最終的に3月28日(金)14時30分とした。

ここで経緯を述べる。事務総局(秘書課)には、2月28日、メールによる訪問調査の申し入れをし、断続的に調整を続けた。市側からは調査に協力するとの最初の回答(3月3日)を得た。3月9日、16日に(統一)地方選挙が実施されるスケジュールであったため、選挙後の新議会の最初の招集を想定し、市側からの開催日連絡を待つこととした。

結果として、3月9日の第1回投票で与党の勝利が確定したため、第2回選挙は実施されず、法律の規定により最初の市長指名の集会が行われたのが、3月15日であった。もし第2回投票が実施されていれば、同じ間隔を想定すれば22日頃に市長指名の集会があったと思われる。

現地入りしてから、3月28日（27日の日付）に、翌議会開催が31日であることが市長署名入りのファイルで伝えられた。また、こちらのリクエストに応じて、議会の構成、新執行部の構成等に関する関連資料の送付を受けた。

ヒアリング場所は、市庁舎2階事務総局（秘書課）である。事務総局以外では、地下1階の議場を担当者を訪れたが、閉会中につき立ち入りができなかった。議場内の写真撮影の要請をしたが、安全管理上の理由で拒絶された。そのため、所管課にて、内部の写真を送付してくれるように依頼した。また、3月31日招集の議会を傍聴するように勧められたが、日程の都合により断念した。

2) 担当者との質疑内容

質問1) 市民が市議会を傍聴するために、必要とされる書類上の手続きはあるか。

回答1) とくにない。議会が開会される時間に、議場の前に来るだけでよい。

質問2) 議場の傍聴定員は何名か。

回答2) 20人規模である。

質問3) 定員を上回る市民が傍聴を希望した場合、どのように選定するのか。

回答3) 通常、そのようなことはあまりない。その場合、立ち見を認める。

質問4) 集会は20時のことが多いようだが、概ね月1回定例でよいか。

回答4) 月1回集会している。

質問5) 委員会の傍聴は許可しているか。

回答5) 許可していない。本会議のみである。

質問6) 執行部（市長・副市長）の数はどのくらいか。副市長は与党会派のみか。

回答6) 副市長（adjoint）は15人、すべて与党会派のみである。（※通常、助役と訳されてきたが、ここでは副市長とする。実際には、特別職の部局長相当である。）

質問7) その他の会派には何があるか。

回答7) 社会党、フランソワ・バイルーが率いる保守・中道勢力のModemがいる。（※実際には社会党を含む左翼連合とModem）

質問8) 各党の候補者名簿はあるか。

回答8) ここ（事務総局）では所有していない。候補者数が多いためである。電子投票制が導入されているため、市民もタッチパネル式の投票をしている。

質問9) 電子投票制の実施はいつからか。

回答9) 前回2007年の大統領選挙からである。

※一部省略

市庁舎から議場へのアクセスは、本庁舎入口の階段を下るだけである。市庁舎に入る際の、セキュリティチェックは行われなかった。すべてのケースであるか不明であるが、以前、県庁舎を訪問した際に、すべての入庁者（一般市民）に対しても金属探知機によるセキュリティチェックが行われていたのとは対照的である。フランスの市町村は、一般的に小規模で、顔見知りが多いため、このような厳重なチェックは不要なのかもしれない。しかし、同市の場合、商業地を抱える典型的な都市的自治体であり、人口増加も著しい。その意味では、同市では顔の見える関係は構築されておらず、この仮説は当てはまらないことになる。県庁舎（行政）は国家権力のシンボルであり、市町村庁舎は身近な施設ということなのかもしれない。なお、同市には国家警察に加えて、独自の自治体警察が置かれている。

(写真 3)



(写真 4)



※ Courbevoie 市公式 HP より転載

3) 市議会の招集頻度

2007 年の同市議会の年間招集回数は、7 回である。08 年選挙前の旧議会では、同市の議会定数は 49（新 53）であった。（表 5）は、同市議会の開会データである。法律の規定によれば、市町村議会は 3 カ月に 1 回は集会しなければならないとされている。即ち、年 4 回集会が義務付けられていることになる。

同市議会の開会時間は、いずれも 20 時である。議事録を見ると、議員の出欠管理は厳格であり、分単位での遅刻、欠席、途中退出が記録されている。フランスの市町村議会の選挙制度は、与党会

(表 5) 2007 年クルブヴォワ市議会の開会データ

2 月 12 日	35 名出席	22 : 06 閉会	審議 2 時間 06 分
3 月 28 日	38 名出席	23 : 41 閉会	審議 3 時間 41 分
5 月 9 日	34 名出席	20 : 56 閉会	審議 0 時間 56 分
6 月 27 日	31 名出席	22 : 55 閉会	審議 2 時間 55 分
10 月 3 日	33 名出席	22 : 42 閉会	審議 2 時間 42 分
11 月 21 日	31 名出席	21 : 04 閉会	審議 1 時間 04 分
12 月 19 日	35 名出席	21 : 31 閉会	審議 1 時間 31 分
7 回招集 (2007)	平均 33.9 名出席	平均 22 : 08 閉会	平均 2 時間 08 分

同市議会議事録(PDF)による。開会時間はいずれも 20 : 00。

派に絶対多数を与える方式なので、安定した議会運営が可能となるが、逆に議会による行政の監視機能は弱まることが懸念される。なお、委員会審議は市民に対して非公開である。

上記の審議時間をわが国の地方議会のそれと比較してみよう。例えば、筆者の調査によれば、人口的に同規模（約8万人）の、館林市議会の（本会議の）会期日数は平均して63.7日（2002年～04年）、同時期の会議日数は合計62日（年平均20日程度）、会議時間は128時間（年平均40時間程度）であった。これだけの数値では一概に言えないものの、フランスの地方議会は、形式的な審議と議決を中心的な役割としており、その意味では行政の追認機関になりがちであることを示している。これは、与党の議席数が多いという議会の構成上の理由もさることながら、行政と地方議会が一元化しているためであると考えられる。

政府の機能を、統治する政府によるスムーズな政策立案・決定・執行という連関でとらえたならば、フランスの方式は合理的である。しかし、自由民主主義体制に対する標準的な理解ではもちろんのこと、民意の反映という点でも問題がないとは言えない。近年、広域レベルの地域圏（州に相当）でも、与党プレミアムを取り込んだ名簿式投票制が導入されており、強制的な多数派の形成を目的とする選挙制度は、穏健右翼（日本的に言えば保守）、左翼、極右という単独勝利者のない三極構造が招いたものであり、民主主義を守るために非民主的なエッセンスを加えるという政治的皮肉の結果である。この問題については、小稿の守備範囲を逸脱するものであるため、以降の議論は割愛する

IV 課題と展望

本稿は、国政に比べて注目度の低い、フランス市町村議会の実情を把握するための基礎的資料として位置づけられる。各国の地方自治制度を比較することは、ほとんど空白に近い研究領域である。議事日程及び調査時期の都合上、実際に傍聴することができなかったため、審議の実際的な把握ができなかったことは、今後の課題としたい。

すでに述べたように、審議の質と中身については、検討をすることができなかったが、それでも、形式・法律・制度面を中心として、フランス地方議会の制度的位置づけと現実を報告できたと考ええる。今後も調査を継続し、フランス市議会の実態解明を果たしたい。

フランスの地方選挙制度は、与党に安定した多数を与えるように設計されている。市町村レベルでは、人口3500人以上の自治体では名簿式である。しかし、実際には筆頭候補が当該名簿を統制する指導者であり、市長候補者である。従って、選挙に勝利した会派の筆頭候補が市長に就任する。選挙戦もまた、大都市でも、中小都市でも市長候補名を中心に報道される。とりわけ人口2500人未満の小規模自治体では、名簿そのものも立候補手続きもなく、当然のように個人名だけが選択の頼りとなる。複数の政治職を兼ねる、フランス的な公選職兼任制のせいもあり、国民は代表的な都市の市長名をよく知っているという現実がある。もっとも、たいていは、その市長が国家議員や閣

僚経験者だという点を差し引く必要があるが、地方政治に対する注目度の高さは、日本とは比較にならない。

フランスの地方自治は、ミッテラン大統領＝ドフェール内相による 1982 年の地方分権改革以前までは、イタリア、スペイン、ポルトガル、ベルギー、ギリシアなどの周辺諸国とともにナポレオン型に分類することができた。その意味では、フランスはヨーロッパ大陸の標準ともいべき地方自治の雛形であった。わが国の近代的な地方自治制度は、プロイセンの制度を参考にして導入されたものであるが、それでもフランス地方自治制度と、現代日本の地方自治制度にさえ、ある種の親和性を見出すことができる。英米のシステムより、欧州大陸のシステムのほうが、日本人にとっては経験的に理解しやすいのである。

それにもかかわらず、わが国の政治改革、地方分権改革のモデルは、英米系のモデルに傾斜しすぎる嫌いがある。小稿の知見が役に立つ部分は極めて限られているが、示唆的な、もう一つの地方自治モデルの紹介例として、地方政治の分野において、多少なりとも参照されることを期待したい。

(ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部教授)

・参考文献及び資料

- ・下條美智彦『フランスの行政』早稲田大学出版部 1996 年。
- ・中村宏『地方選挙 - 英国、日本、ヨーロッパ』日本評論社 1996 年。
- ・マーク・ケッセルマン『地方政府と政治過程 - フランス地方自治の研究』時潮社 1981 年。
- ・拙著『現代フランスの政治と選挙』芦書房 2001 年。
- ・(財)自治体国際化協会 クレアレポート No.105 「フランス地方選挙のあらまし」1995 年 7 月 20 日。
- ・(財)自治体国際化協会 クレアレポート No.304 「2007 年フランス大統領選挙」2007 年 7 月 12 日。
- ・拙稿「フランスの自治制度と市町村のあり方」『市町村合併報告書』(未刊行)高崎経済大学附属地域政策研究センター 2004 年 3 月。
- ・拙稿「群馬県の市議会における立法過程分析」『地域政策研究』第 10 巻第 2 号 2007 年 11 月。
- ・『ポケット六法 2008』有斐閣 2008。
- ・Code général des collectivités territoriales, Litec, 2005。

・参考 URL

<http://www.ville-courbevoie.fr/mairie/resultats/municipales/municipales-2008/> (閲覧日 2008 年 5 月 2 日)

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/MN2008/092/026C.html(閲覧日 2008 年 5 月 9 日)

la population des hauts-de-seine

<http://entreprises-emploi.hauts-de-seine.net/Ressources/pdf/entreprises/populationenforteaugmentation.pdf> (閲覧日 2008 年 5 月 27 日)

議場写真

<http://www.ville-courbevoie.fr/mairie/> (閲覧日 2008 年 5 月 16 日)

付記) 本稿は、平成 19 年度高崎経済大学特別研究奨励金 (許可番号 19-22 「先進国地方議会の審議方式に関する比較研究」) による助成を受けている。