

フランス第三共和制における議会の予算権限とその
改革(二)：確立期「議会中心主義」の構造・試論

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-06-04 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小沢, 隆一 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00008669

フランス第三共和制における議会の予算権限とその改革(二)

——確立期「議會中心主義」の構造・試論——

小 沢 隆 一

序

- 一、予算議決過程に見られる「議會中心主義」
- 二、「議會中心主義」批判の登場
(以上三九卷二号)
- 三、「議會改革」論の意義——統治構造の改革——におけるその位置をめぐって
(一) ブードヌウの「議會改革」論
(以上本号)
(二) ポワンカレの「議會改革」論
(三) 小括——「議會改革」論の本質
- 四、「議會改革」の実際——一九〇〇年三月一六日の代議院議院規則改訂とその後
- 五、まとめ——改革論議からみた「議會中心主義」の構造

三、「議會改革」論の意義―「統治構造の改革」におけるその位置をめぐって

二、では、『政治・議會雜誌』誌上での論議の検討を通じて、「議會改革」論の一応の輪郭をつかんだ。それでは、こうした議論が、なぜ、一八九〇年代というこの時期に活発化したのであろうか。当時が国家とその財政の帝国主義的「転回」の画期であったことはすでにみた通りだが、このことが、なぜ、議會の予算権限（議員発案権）の制限問題を提起することになったのか、その内的連関、メカニズムが明らかにされなければならない。「議會中心主義」的財政運営は、いかなる意味でフランス帝国主義の桎梏となったのか、「議會改革」は、これをどのように変えようとしたのか、これらの問いに答えることこそ「議會改革」論の「本質の解明」ということができよう。

「議會改革」論のなかには、これを諸々の統治改革構想と密接に絡めて提起しているものがいくつか確認できる。そもそも、「議會中心主義」というシステムそれ自身が複雑な要因によって支えられた統治のメカニズムであり、その改革の構想は、自ずと一定の「構造的な改革」たらざるを得ない、という事情がその背後に隠されていたといえよう。そして、この統治システム全体の構造的改変における「議會改革」論の「位置」を明確にすることは、「議會中心主義」財政がどのようなダイナミクスの中から現出していたのかを（いわば裏側から）照らし出すことにもなるはずである。

そこで以下、当時「議會改革」を積極的に唱えた政治家のうち二人の議論を考察する。一人は、すでに若干ふれたルイ・ブードヌウと、もう一人は、レイモン・ポワンカレである。後にもるようにその政治的経歴において保守派の「大立者」として申し分ないこの二人の政治家は、当時「議會改革」論を、とりわけ熱心に、また他の政策課題とその関連も意識して、最も体系的に論じているように思われる。

(一) ブードヌウの「議會改革」論—議會改革と地方行政改革との関連（「議會クライアンテリズム」をめぐって）

ルイ・ブードヌウは、一八五五年、フランス北部の工業地帯パ・ドウ・カレ県に生まれている。パリ大学法学部に学び、理工科学校に進んだ後、鉱山大学を出て技師となる。八五年に、同県の県會議員になり、八九年の總選挙で代議士となつている（一九〇一年まで。以後一九二二年に死亡するまで同県選出の元老院議員）。一貫して「共和派連合」(Union républicaine)に属し、その党首も歴任している。議會内では、財政のスペシャリストとして予算委員会に所属し、しばしば「総括報告者」に任ぜられている。かの一九〇〇年の代議院規則改訂の際にもその地位にあり、本會議での審議に重要な役割を果たしている（後述）。彼は、大臣にこそならなかったが、その経歴から見て共和派主流の「重鎮」といつてよからう。⁽¹⁾

すでに簡単にふれたように、ブードヌウの『政治・議會雜誌』の論文「總選挙にあつたての共和派綱領の二つの論点」は、一八九八年總選挙を目の前にした「選挙綱領文書」であり、そのなかで、予算審議の際の議員による支出増額修正の禁止が提案されているが、彼は、これに先だつて一八九六年二月一日、同種の提案（ただし、この時は修正提案の審議に政府の承認を課するというもの）を「法律案」の形でおこなつている。⁽²⁾この法律案は、同時に公務員の増員をもたらず提案を禁止する規定を含んでいた。このことから、かれが当時の「選挙予算」の批判とその改革に狙いを定めていたことがうかがえる。選挙時の「大盤ぶるまい」は予算措置にかぎらず、その前提としてのポスト・役務の新増設にも及んでいたからである。それゆえ、ブードヌウの「議會改革」論は、それ自身が単なる「選挙前のリップサービス」というわけではなく、彼の「政治信条」にまで高められていたと考えられる。

ただし、彼の「議会改革」論の注目すべき点は別のところにある。彼は、「議員の予算修正権の制限」に加えて、「地方行政改革」を提起する。これが「二つの論点」なのである。これらは、ただ羅列されたものではなく、相互に密接に関連している。そして、このことは、当時の「議会中心主義」財政なるものが、ただ単に議会と政府（内閣）との関係という側面にとどまらず、中央と地方の関係、すなわち地方政治に対する中央政府の介入と、それを媒介する議会（議員）の位置と機能という側面も持つて成立し、展開していったことを示唆している。そこで、こうした「議会中心主義」財政の生成を可能にした当時の中央・地方の政治・行政関係、さらにそれらと議会（とりわけ代議院）とその選挙制度との関わりが検討されるべき問題として浮かび上がってくる。総じて、これらが「議会改革」論の「背景」、すなわち、それを生ぜしめた問題状況（「議会中心主義」財政）の成立基盤をなすものといえよう。以下、ブードヌウの議論を参照しつつ、これを考察してみよう。

まず、第一の政綱である「議会改革」、すなわち、議会の「気質・習慣」の改革に関しては、「正式質問」・「単純質問」（これらの区別については前稿参照）・修正・動議・決議などの濫用について述べた後、予算審議過程の議員規則による規制に言及する。この問題をめぐる彼の理解と主張の中に当時の状況の特徴がよく示されている。以下、若干長くなるが、引用しておく。

「最近の予算審議において代議院が露呈した嘆かわしい光景は、大衆を覚醒させ、政界での嘲笑のみならず、選挙民大衆の数多くの要求をも惹起せしめた。この選挙民大衆は、その納税者としての資格において、自分たちが結局代表者たちの法外な予算支出のメニューを支払わなければならないということを認識した。代議院の傍聴席では、納税者擁護連盟 (ligue de défense du contribuable) の結成が取り沙汰されている。選挙人は、その意見のいかにかわからず、彼らの代議士に対して、この連盟に参加しその綱領を支持するよう求めるにちがいない。その綱領の第一条は次のよう

なものであろう。『予算審議において、支出の増額を導くような修正を提案することの禁止』。選挙人の大多数を占める納税者のすべてが目覚め、組合に組織されているかどうかにかかわらず官吏がごく少数の人々でしかないような場合に、もし代議士がその再選の理由として一人ないしは数百人の役人や官僚の俸給を増大させる修正しか持っていないとすれば、納税者は悪夢の時を過ごしていることになると言えよう。……都市でも農村でも、商人・農民・実業家、さらには、つつましき工場労働者・単なる農業労働者も、皆、自らが九〇〇万選挙民であるということを良く考えてもらいたい。⁽³⁾

労働者も農民も、納税者という資格においてブルジョワジーと利害は一致している、そのためにも「議会改革」を、というこの彼の「語り口」は、選挙宣伝の手法としては常套的といってもよいが、一方、そのようなイデオロギーが成立しうる基盤が当時のフランスに、特殊に、存在していたことも確認できる。「納税書擁護連盟」の結成云々が語られているが、当時、実際にフランスでは「納税拒否連盟」(Ligue pour le refus l'impôt)なる団体が、直接税の不払い運動を活発に展開していた。⁽⁴⁾また、地方公共団体の財政行為について「納税者たる市民」の資格で越権訴訟が頻繁に提起され、行政裁判所たるコンセイユ・デタもこれを積極的に処理するという状況もあつた。⁽⁵⁾このように、当時のフランスは、近代から現代への転換期にあつて「大衆社会状況の下での市民意識」が形成され、同時に「納税者意識」の高揚という事態が現実に行進していたと見ることが出来る。ブードヌウは、こうした「新しい市民意識」を土台にして「議会改革」を遂行しようとした。そして、それは同時に、伝統的な秩序意識から解放たれて急速に「分出」しつつあつた労働者・農民運動に対抗して、これらの階層を「ブルジョワ的支配秩序」の枠内に繋留しておく役割を担っていたことも想像に難くない。この点に関連して、ブードヌウの議論の「階級的性格」については、最後に総括的にふれよう。

ブードヌウの「納税者たる市民」に対する訴えは、より広く考えれば、当時の議会・議員と選挙民との「関係」の構造的変化に支えられていた。この点については、ブードヌウ自身の指摘ではないが、彼が絶賛して引用する一八九七年

一二月二四日のアカデミー・フランセーズでのリポ（「議会改革」派の一人、一九〇〇年代議院議員規則改訂でも重要な役割を果たす―後述）の演説の次のような一節が注目される。「議会では、約束された大盤ぶるまいの分配者が生まれ、予算の均衡を犠牲にして、その選挙区に付与することに没頭している。これは、国家の利益に対する偏狭な地方的競争の勝利であり、フランスに対するアロンディスマンの勝利である」⁽⁶⁾。「選挙予算」が普通選挙制の所産であるという認識は、すでにみたように「議会改革」論の多くによって共有されていた。しかし、ここで注目すべきことは、リポが問題としているのは、普通選挙制「一般」がもたらす選挙民に対する代表の従属「一般」という帰結ではなく、「個々の選挙区（アロンディスマン）の選挙民」への代表の従属によって生じる「地方的利益の優越」という事態である。そして、こうした事態は、当時の代議院議員の選挙制度の「特殊なあり様」（特殊な形態の普通選挙制）と密接に結びついていた。「アロンディスマン」は、「県」（*département*）と「コミューン」という二段階の地方公共団体の中間に位置する「行政区画」であり、当時の代議院議員選挙はこれを基本単位とする小選挙区二回投票制であった。すなわち、すべてのアロンディスマンにその人口の多少にかかわらず最低一議席が割り当てられ、人口が一〇万を超える場合には、一〇万人につき一議席を配当し（端数は切り上げ、例えば二二万人の場合は三議席）、選挙区もその数に応じて区分される⁽⁷⁾。有権者は二五歳以上の男子で、第一回目の投票で、有効投票の過半数（かつ登録有権者の四分の一以上）をある候補者が得れば、彼が当選人となり、そのような候補者がいない場合には、第二回投票が行われ、その際には相対多数で当選人が決定される。こうして「細分化された選挙区」では、狭小な地方的利害をめぐる争点が前面に出てくる。しかも、当該選挙区を代表する議員が一人であるということが、地方への利益導入のルートを一層狭くし、その議席をめぐる争いをいさおしい激しいものとする。かくして、アロンディスマンを単位とする小選挙区制という「普通選挙制の特殊フランス」（第三共和制）的形態「こそが、「選挙予算」を生みだし、「国家の一般的利益を犠牲にして地方の個別的利益のみを追求する

議員たち」といわれる実態を生む、制度的環境の、一つを形成していたといえる。逆に、「選挙予算」は必ずしも普通選挙制の一般の導入の結果ではないということになる。

こうした状況の中で、選挙民からの代議士に対する要求も苛烈さを増す。当時の憲法学がいうところの「半代表制」なるものが、実は、ここで問題にしている個別の議員と選挙区との関係に、実態的な基礎を置いて、構成されていることは興味深い。若干長くなるが、このことを端的に示しているカレ・ド・マルベールの言葉を引用しておく。

「実際のところ、人民は、未だに原則としては代議士を指名する権能しか有していない。……しかし、フランス人民は、憲法によって当初から与えられている控え目な役割に満足していない。人民は、選挙という作用から派生する事実の力 (La puissance de fait) を利用して、完全な指導的作用とは言えないまでも、少なくとも一定の影響力を行使することを、そしていずれにせよ、その被選出者の行動や判断に対する効果的な統制を行使することを、主張した。被選出者としては、もし再選を望むのであれば、彼が選挙区から受け取った指示に従うか、あるいは、多少なりとも重要な問題について選挙人の公式の不支持にその身をさらすことのないようにする必要を感じた。事物の力そのものによって (La force même des choses)、普通選挙の創設は、この選挙人団の力と被選出者の従属を格段に増大させる結果をもたらした。とりわけ、このことから、各代議士は、多少なりとも特別にその個々の選挙区の代表 (Le représentant de son collège particulier) となる。……代議士は国民を代表するという原則は事実によって裏切られる。……各代議士が、彼らの選挙人の感情を反映させるだけでなく、彼らの個別的利益 (Intérêts particuliers) に奉仕することに精を出すのは自然の成り行きである。代議士に国民のみを代表せよというのは、不可能というものである。もし、ある候補者が、票を得んとする選挙人にたいして、あえて、彼らの個別的利益ではなく、もっぱら国家的利益のみを擁護するべく努力すると宣言するならば、彼は確実に落選するであろう」。

ところで、当時の選挙区から議員に対する圧力は、通常、「選挙委員会」(comités électoraux)なる組織を通して行使された。選挙の際に、当該地方の名望家・名士を中心として自発的に組織されるこの委員会は、その構成・機能とくに代議士に対する影響力は地方によってまちまちで、選挙ごとに組織される「選対本部」的な機能に留まるものもあるが、なかには常設化し、代議士に対して活動報告を定期的に求め、その投票行動にも影響を与えるものが現れた。⁽¹⁰⁾

いわゆる「白地辞表」(démision en blanc)の「慣行」もこうした委員会の活動の中から生まれた。これは、当選した代議士が、選挙委員会の「命令的委任」を受け入れ、日付以外を記載した辞表を作成し、委員会に預けておくものである。もし、代議士がこの「委任」に反したと判断される場合には、日付を記載した辞表が選挙委員会から提出されるという仕組みである。一八九六年、パリの労働者街「二〇区」選出の代議士、ドジャント(Dejante)と同じく「一〇区」選出のグルシエ(Groussier)の「白地辞表」が、日付を入れられて彼らの選挙母体である「革命的社会主义労働者党」(parti ouvrier socialiste révolutionnaire)から代議院議長宛に提出された。⁽¹¹⁾議長は、これを無効として却下したが(一八七五年一月三〇日代議院議員選挙法第一三条「命令的委任は、すべて、無効である」)、結局、二人は、自ら辞表を提出し受理されると同時に、その補欠選挙に臨んでいずれも第一回投票で過半数を獲得し「再選」されている。

この二人の事例は、サンディカリズム―労働者主義を標榜し、代議士とその選出母体との「命令的委任関係」をとりわけ厳密に貫こうとした党の路線を考慮に入れる必要があるが、急進派なども、当時、理念としては「命令的委任」を掲げて行動していた。要するに、こうした「命令的委任」が現実のものとなる条件は、当時の議員と選挙(区)民との間に「広く一般的に」存在していたと見ることができるのであって、かかる事態の表出は、普通選挙制によって議会に持ち込まれる要求が「小選挙区」という狭い枠内に閉じ込められながら形成されるという点をその重要な要素としていたと考えられる。

そこで、この点が、実は、ブードヌウの第二の綱領である「地方分権」(décentralisation)に密接に関連してくる。彼は、地方分権が、「政治的自由」・「自己統治の原理」同様、もはや民主主義国家においては反論の余地のない原則であるとする。そして、フランスにおいては、絶対王制に端を発し、ナポレオンの支配によって確立された中央集権の行政機構(トクヴィル)はもはやその歴史的使命を終えたという認識に立って、第三共和制成立以来の「行政的「地方分権」の諸立法(一八七一年県議会に関する法律、一八七六年・一八八二年市長の任命に関する法律、一八八四年自治体に関する法律等々)を評価しつつも、それらがなお限定的・部分的で不十分であることを指摘し、その発展・拡充を主張する。その内容としては、民選機関(県議会・コミューン議会)の権限拡大(必要な場合には新たな地方議会の設置)、官僚制の役割の縮減、行政事務の迅速化、官僚機構内での決裁権の下部移譲といったものがあげられている。¹⁴⁾

当時、この地方分権化問題は、『政治・議会雑誌』誌上でも何度か取り上げられており、また、議会でも、一八九五年二月一六日に、この問題の検討のための諮問委員会が(ブードヌウ自身のイニシアチブで)設置され、同年七月と翌九六年七月に答申が提出されている。¹⁵⁾それは、「議会改革」論議とほぼ時を同じくしているわけである。そして、この両者の関連を示唆する次のような指摘もなされていた。「わが国の社会構造、行政上の中央集権、普通選挙が、代議士をして、多くの役人とりわけ小役人のために俸給の増額を得ることに血道をあげているものにさせている。治安判事・郵便局長・小学校の教師は、選挙の際のすぐれた手足である。各代議士は、彼らの待遇の改善のために政府提案に乗せをすることと、彼らの厚意を得たいと望んでいる。そして、新しい支出を生じさせる修正があらゆるところから降ってくることになる」。¹⁶⁾

(小選挙区制をとる)普通選挙制の導入によって、第三共和制は、その成立早々から、地方的な利害に基づく財政要求の噴出(選挙予算!)という事態を生むに至った。なかでも、一八八一年の総選挙の際の「フレシネ・プラン」に関

わる鉄道誘致合戦が、特に注目に値する。一八七八年、時の公共事業相フレシネ (Fresinet) は、不況にあえぐフランス経済の景気浮揚策として大規模な鉄道建設、河川・運河・港湾の改修計画を策定した。⁽¹⁹⁾ この計画は、当初四〇億フランほどの規模が見込まれていたが、当時の議会多数派である共和派議員たちによる活発な地元への誘致の結果、その規模は八五億フランにも膨れ上がり、結局、膨大な財政赤字を残したまま計画自体も挫折してしまう。この状況を、財政史家ラシャペルは、次のように評している。「選挙時の買収の濫用は、国家財政に大損害をもたらし続けた。それは、予算委員会によって助長された。……一八八一年以降、財政状況は選挙政策の余波を受けることになった。公の役務に混乱が浸透しはじめた」⁽²⁰⁾（傍点引用者）。

こうした第三共和制の成立と同時に生まれた事態を、近年の研究は「行政的クライアンテリズム」から「議会クライアンテリズム」への移行として把握する。⁽²¹⁾ それ以前のフランスは、県知事・郡長・市町村長の「中央任命制」を軸としたナポレオン時代の地方行政機構の伝統を引き継いで、長い間、「小ナポレオン」たる県知事が地方政治における権限とそれにまつわる「利権」を一手に掌握し、采配をふるうシステムを維持してきた。「真の意味での議会代表制が何ら存在しないもとので、知事制のピラミッドは、人民の要求と願望に関する政府への情報とそれらの政府の政策への反映の主要なフィルターであった」⁽²²⁾。かくして、第三共和制以前には、行政上の利権をめぐる人脈と金脈は、知事周辺に集中していた。しかし、「普通選挙制を基盤とする代議院議員」が登場し、地方政治に「普通選挙権者の主権」という強力なイデオロギーを伴って）参画してくることによって、事態は一変する。第三共和制の創設早々に議会多数派をしめた共和派は、折からの「市政革命」(révolution des maires)⁽²³⁾ による地方政治ヘゲモニーの旧名望家から「新しい社会層」への移行に支えられながら、地方政治における政策決定権能を拡大し、ここに、「議会クライアンテリズム」は確立した。なお、代議士と地方議員・地方首長等の役職の兼務を認めるフランス独特の伝統的制度（「兼職」cumul des offices）も、

この確立に貢献した。⁽²⁴⁾それは、一方で代議士を地方的利害に緊縛しつつ、他方で彼らが地方政治に強い影響力を行使することを可能にした。

ところで、かかる「議會クライアンテリズム」は、フランスの中央集権的行政システムを一般的な基礎としつつも、当時の地方行政制度の「特殊なあり様」に条件づけられて現出していた。ここで当時の制度を概観しておこう。

① 県の制度

県の制度については、一八七一年八月一〇日の「県議会议 (conseil general) に関する法律⁽²⁵⁾」が規定している。この法律は、一八六六年七月一八日法⁽²⁶⁾によって創設された「県の固有事務」(これについては県議会の議決がそれ自体で執行力を有する)の制度を拡充しつつ、県議會議員選挙への「普通選挙制」の導入(五条)や、県議会の閉会中に県知事の職務を監督する「県委員会」の創設(六九条以下)など、自治権の拡大を実現しているが、⁽²⁷⁾財政面では、強固な中央統制を依然として維持している。県予算は、県知事が作成し、県議会がこれを審議するが、最終的には政府のデクレによって統制される(五七条)。収入面では、県が徴収する「普通附加税」の額と「臨時税」の限度額が毎年の予算法に計上されていた(四〇条)。五八条一号ただし「一八九二年七月一八日」「一八九三年度直接税および税金等に関する法律⁽²⁸⁾」によって廃止)。予算法が規定する限度を超える「臨時税」、七一年法が定める限度(普通税臨時税によって一五年以内に償還)を越える「借入」については、特別の法律による承認が必要とされた(四一条)。また、県議会が県庁舎・憲兵隊の兵営・裁判所の維持費や選挙人等の名簿の作成費用に必要な財源を確保しなかった場合には、特別税を、予算法の限度内からデクレによって、それを超える場合には法律によって創設するとされていた(六一一条)。

このように、県議会の財政は、あるいは毎年の予算法によって、あるいは特別の法律によって、いずれにせよその統制に議会が大きく関与するシステムがとられていた。

② コミュニンの制度

一方、コミュニティの財政については、一八八四年四月五日の「地方組織に関する法律」²⁹⁾がこれを定めている。コミュニティの議決機関である「市町村会」(conseil municipal)の議員は、名簿式の直接普通選挙によって選ばれる(第一条 四条)。この「市町村会」がコミュニティの予算を議決するが、それは「上級機関」すなわち県知事の事前の承認に服するものとされた(六八条)。コミュニティの財政の内容について同法は、収入に関しては、予算法が定めるコミュニティ附加税のほか、当該コミュニティ伝来の租税や「無主物」財産の運用収入などの「独自財源」を掲げ、支出についても、コミュニティの自立性を前提とした上で「義務的支出」を制限列举するという形で、一応は、「自治体」としてのコミュニティの性格を尊重するような規定の体裁をとっている(二三・三三六条)。しかし、臨時の収入に対しては厳しい中央統制がおよび、臨時税や借入については、共和国大統領(コンセイユ・データの助言を受けたデクレ)、県議会、「県委員会」の統制に服する(二三七条以下)。また、総額一〇〇万フランを超える借入については、法律によって定められることになっていた(二四三条)。その上さらに、市町村長の停職・解職、「市町村会」の解散・職務停止・議決の取り消しをふくむその行政活動全般にわたる広範かつ強力な「行政的後見監督」(tutelle administrative) 権限を共和国大統領・県知事にゆだねていたことから行政上の中央依存傾向は一層顕著なものとなった。³⁰⁾

以上のような制度的枠組みに加えて、一九世紀末のフランスは、財政構造の現代的転換にともなう、深刻な地方財政危機に見舞われていた。当時における社会政策の展開(例えば、一八八九年七月二四日「遺棄児童に関する法律」、一八九三年七月一五日「医療扶助に関する法律」、一八九七年三月二九日「財政法第四三条の老齢者・身体障害者・廃疾者にたいする年金の給付等」や公教育にかかる経費は、地方自治体とりわけ県の財政規模を拡大させる原因となった。³¹⁾ 国は、県財政の主要部分を占める附加税の増大によってこれに対応していったが、それも膨張する財政需要には追いつかず、

各県は、その裁量で設定しうる臨時地方税を最大限に広げ、それでも足りない分をいきおい国の承認にかかる臨時税・借入金に依存するように強いられていった。ようするに、「臨時収入の恒久化」が進行した。そして、この地方公共団体にとつてもはや「欠くことのできない」財源の創設の多くが、議会（法律）の決定に委ねられるというのが当時のシステムであつた。このことからの帰結はもはや明らかであろう。

「立法府は、執行府の犠牲において、決定的に過大な地位を占めた。二つの権力のそれぞれの権限を定める憲法規定が存在しないことから、議会はその権能をしいに拡大していった。やがて、議会に膨大な数の法律案が提出されるという慣行が生まれた。これらの法律案は、コミュニティの税の増額、県の借入の増大、契約の承認、公共事業の届出といったような通常は政府の権限に属するものであつた⁽³³⁾」。「議会中心主義」的予算運営は、財政危機に苦しむ地方公共団体にとつて議会の財政権限がまさしく「生殺与奪の権力」として立ち現れた、それを必然化せしめるシステムが地方行政制度のところまで用意されていた、ということから生まれたのである。

ブードヌウの議論の検討から若干協道にそれてしまつた。ただし、以上のような状況を考慮に入れて、初めて、彼の「地方分権」構想の意義も明らかになる。彼は、地方分権 (decentralisation) には、これに付随する第二の側面として「事務分散」(deconcentration) があると述べる。これは、市民にとつては、直接に「自己統治」に結びつくものではないが、中央政府に集中する事務負担を軽減して「混雑を緩和する」(decongestionner) というものである。論文では、「大臣に伸しかかり、その時間をささいな事務の検討に費やし、必要とされる改革という大問題を検討する時間を失わせるような仕事の減少」、「事務処理の迅速化」、「官吏と市民の接近」をもたらしものとして説明されている⁽³⁴⁾。こうした側面を併せもつ以上、彼の議論は地方分権化—民主化という筋では、あらかじめ限定されたものとどまることになる。自己統治すなわち「地方自治」の理念に従うならば、当然に問題とされざるを得ないコミュニティに対する「行政的後見監

督」の制度について、彼はこれをあくまでも「不可欠の」ものとしており、わずかにこれを、国が自ら行使するのではなく、県知事の協力を受けた県議会に委ねようとするのみである。⁽³⁵⁾ こうしてみると、ブードヌウの議論はあくまでも、現行の地方行財政制度のもとであれこれの地方的事務が中央政治に持ちこまれること（「選挙予算」はまさしくこれ）、このことの批判と改革に力点がおかれているのであつて、地方分権と地方自治の保障は原理としては高く掲げられながらも、現実にはむしろ「従たる地位」に下げられる可能性を持つものであつたといえよう。

「地方分権」政策のこうした位置づけは、代議院の諮問委員会の答申にも一貫して確認することができる。例えば、一八九五年七月の答申では、県の借入の認可権限を議会から政府に移すことについて「議会の地方的事務からの解放」として位置づけていた⁽³⁶⁾、また、九六年の答申では、県の臨時税や借入の条件の緩和について次のように結論づけていた。「これらの二つの改革によって、われわれは、実際に、税金の少ない県を国家の財政的後見監督から解放し、その他の県には、その通常の平均的な需要に必要な資源の自由な処分を与える。われわれは、例えば医療扶助のための支出のように、現実には県の毎年の経常支出で、義務的でさえある支出をまかなうことを承認することを目的とした地方的利益に関する数さえきれない量の法律案を、議会の議事日程から消滅させる」⁽³⁷⁾。

当時、「地方分権」は政界の一種の「流行語」であり、いろいろな党派から様々なニュアンスでこれを主張していた。たとえば、伝統的な地域支配の維持に固執する「保守的な」「地方分権」論がある一方で、「農村ラディカリズム」に依拠した「地域ジャコパニズム」をとなえる急進派の構想などもあつた。⁽³⁸⁾ ブードヌウの議論は、これらのいずれとも異なる「第三の道」をめざすものであつた。すなわちそれは、国家財政の（帝国主義的）構造変化にともなう地方政治の任務増大というインパクトをうけて、その「効率的運営」をとりわけ利益配分システムの「合理化」という形で実現するという点に特徴がある。ブードヌウ自身はその「地方分権」構想を官僚制の弊害の除去をもたらすものとして位置づけ

ているが、この時期以降、現実に行進した議会の財政権限の縮減（地方財政への関与権限の整理）は、その一方で行政部内の統制権限の拡大によって補われていく（利益誘導ルートの「転轍」）。この点については一九〇〇年改革以後の経緯の検討の中でふれる（一四）。

こうした内容を含むブードヌウの「議会改革」論は、『疑似革新的』性格をもつ支配層の側からの大がかりな「政界再編」構想ともいえるものであった。すでに述べた彼の「労働者もまた納税市民」という議論は、当時日の出の勢いで議会に進出しつつあった「社会主義」勢力に対する牽制の意味を多分に持っていたことは容易に理解しうる。「革命諸党派（les partis révolutionnaires）」は、この悪習（予算審議の遅延のこと——引用者）を喜んでゐる。彼らは、それを存続・発展させるためにあらゆることを行つてゐる。彼らは、国民を、常に拡大する予算へと、膨大な債務へと、そして彼らの考えるところでは破産へと追い込むように、常にかつ徐々に支出をかりたててゐる³⁹。もし「議会改革」が実現せず従来の予算審議の方式が維持されるならば、それは社会主義勢力の「思うつぼ」だというわけである。

こうした認識を前提として、ブードヌウは、「議会改革」を社会主義革命に反対する諸党派の「共通の課題」として押し出す。「政権党派、急進派、隠健派、一言で言つて非革命的共和派（républicains non révolutionnaires）」は、長い間非和解的な競争のゲームを行つてきた。これは、とんでもないことである。したがつて、すべての政治家には公共の精神、先見の明、良心の覚醒が、選挙民と納税者大衆には世論活動が望まれる。問題を提起するために、わたしは、もう二年も前のことだが、現在の代議院に次のような規定の法律案を提出した。『新たに予算負担を課する動議はすべて政府によつて支持されなかり検討されない』⁴⁰。

確かに、第三共和制創設以来、「隠健派」と「急進派」は、交互にあるいは共同して政権を担い、それゆえに「議会共和制」の維持・擁護という点では一致していたが、「政教分離」問題やドレフュス事件などへの対処も複雑に絡みつつ、

「政界地図」の上では、左（急進派、社会主義派）・右（隠健派、王党派）のブロックの中軸に位置しており、しばしばその対立が抜き差しならない政局混乱の原因となっていた。ブードヌウが「保守本流」としてこうした事態に危機意識をもつても不思議ではない。もつとも、この「二大ブロック」の構図は、フランス資本主義の特殊な構造（小ブルジョワジー層の「分厚い」堆積）に規定されて、後々まで維持される（それは第一次大戦後の「右派ブロック」「左翼カルテル」の対立、さらには「人民戦線」へと展開していく）。しかも、その構図は、この直後に成立する「急進共和制」を契機としてむしろ強固に確立するのであつて、ある意味では、事態はブードヌウの期待に反して展開するのであるが。

しかし、このことは、裏を返せば、彼がフランス議会政治の根本に関わる問題についてそれだけ深くコミットしていたことを証明するものであり、彼の「保守本流」としての真骨頂をいかに示すものといえよう。もともと、彼は、論文というかたちで「選挙綱領」を発表する理由を次のように述べていた。「すべての人々は、今日まで代議士たちが公表してきた誓約全般にみられる混沌ともいうべき混沌に不平をもらしている。……それゆえ、次なる代議院への立候補者は、今後は一定の全般的問題について意見を述べるよう選挙民によつて導かれ、必要とあらば、それに拘束されることが望ましい。この全般的問題の表明は、党派の分類としつかりと固定された多数派の形成を可能とするぐらゐに明確なものでなければならぬ⁽⁴⁾」。また、次のようにも言う。「私は、唯一、共和派の綱領に位置づけるに値すると思われる二つの問題を、善意の人に対して、示そうと思う。……これらの問題の性質は、共和国において政権を担う意思をもつた二つの大政党―進歩共和派と政権志向の急進派―が、私が示す簡潔な改革に支持を寄せるであろうと考えうるものである。私は近い将来、真の政党、すなわちそこから安定的な多数派と統一のとれた内閣が生まれてくるような政党が、フランスにおいて組織されることを望むものである⁽⁴⁾」。「二大政党制」待望論、それが政権の安定をもたらし、「共和制秩序」を磐石のものとする、こうした認識は「議会改革」論にかなり広く確認される。それは、また、いきおいイギリス

を模範とする議論へと展開していく（イギリスは、予算発案権は内閣専属のものとされている—この点については再びふれることがある）。いざこれにせよ、ここには、ブードヌウの「議会改革」論が、地方（とりわけ農村地域）に対する「利益誘導政治」における「議会ルート」を遮断することで急進派の台頭を抑え、同時に反共主義（共和制秩序の強調）を鼓吹しつつその「抱き込み」をはかるといふ、「二重の意図」の下に練り上げられていることを確認すればよろしう。

（未完）

- (1) ブードヌウの経歴については以下参照。J. Jolly, *Dictionnaires des parlementaires française*, t. 2, p. 691-2
- (2) Cf. J.O. Chamble, *Documents*, 1896, n°1791, p. 246.
- (3) Boudenot, *Deux points du programme républicain aux élections législatives*, R.P.P.t. 15, pp. 489-490.
- (4) Cf. G. Jéze, *Chronique financière française*, R.S.L.F., 1903, P. 125.
- (5) 以下参照。村上順「越権訴訟の訴の利益に関する」考察—フランスにおける「国民（住民）代表制の原則 Le principe de représentation」と納税者・地域住民の原告適格」*神奈川法学*一二巻一号 一九七六年、巨理格「フランスにおける「地域団体」住民（五・定）」自治研究五九巻一二号 一九八三年。
- (6) Cf. Boudenot, *op. cit.*, R.P.P.t. 15, p. 494.
- (7) 当時の選挙制度については以下参照。J.-M. Cotteret et al., *Lois électorales et inégalités de représentation en France 1936-1960*, 1960, p. 11et. s. 只野雅人「フランス第三共和制下の選挙改革」—*一橋研究*一五巻二号 一九九〇年。
- (8) R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 2, pp. 363-5
- (9) Cf., P. Charney, *Le suffrage politique en France*, 1965, pp. 560-1.
- (10) P. Guiral et G. Thuillier, *La vie quotidienne des députés en France de 1871 à 1914*, 1980, pp. 204-5.
- (11) Cf. J. Barthélemy et p. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, p. 96. なお「革命的社会主义労働者党」は「ジャン・アルヌーヌ (Jean Allemane)」を指導者として一八九一年に結成された。アルヌーヌ派とも呼ばれる。同党の政治傾向につ

- いては、以下参照、谷川隼『フランス社会運動史』一九八三年 一七四頁以下。同党の「白紙辞表」の実行例については以下も参照のこと、F. Roussel, *Chronique...*, R.P.P.t. 2, 1894, pp. 184-5.
- (12) 法律の正文については以下参照、B.L. 12^{es}, XII, n°4740, p. 1017.
- (13) 代議士の活動はその選出母体である地方グループ・地区連合の統制下におかれ、地区連合は代議士の解任権をもつという趣旨の規定が党の規約に盛り込まれていたとされる。二人の議員の「解任」騒動は、歳費のうち一定額を党に拠出せよという命令に二人が従わなかったことを原因とする。なお以下参照、谷川前掲書一八〇頁以下、二〇三頁以下 Jolly, *op. cit.*, t. 4, p. 1287-8; t. 5, p. 1892-3.
- (14) Cf. Boudenoot, *op. cit.*, R.P.P.t. 16, pp. 81-4.
- (15) たゞきだのちのな論文がある。De Marcère, Lettre sur la décentralisation, R.P.P., t. 4, 1895; L. Auccoc, Les controverses sur la décentralisation administrative, R.P.P.t. 4, 1895; M. Hauriou, La décentralisation par les établissements publics, R.P.P.t. 4, 1895; A. Salles, Les conseils généraux et la décentralisation, R.P.P.t. 5, 1895; Cayla, Note sur la décentralisation, R.P.P., t. 10, 1896; J.-I. de la Tour, décentralisation et liberté dans la commune, R.P.P., t. 22, 1899.
- (16) J. Barthélemy, Notes parlementaires Le mouvement de décentralisation, R.D.P., 1909, p. 120.
- (17) Cf. J.P. Bourdois, La réforme administrative dans La Revue générale d'administration 1878—1928, 1975, p. 39 et. s. なお各申の正文については以下参照、Revue générale d'administrative, (ゾト R.G.A. ヲ略ト) t. 18, 1895, p. 100 et. s.; t. 19, 1896, p. 97 et. s. J.O. 20 Août 1896, p. 4752.
- (18) L. Michoin, L'initiative parlementaire en matière financière, R.D.P., 1898, p. 213
- (19) フレシネ・ブランについては以下参照、権上康男「フレシネ・ブラン（一八七八一—一九二二年）と財政投資政策」遠藤輝明編『国家と経済 フランス・テイリシズムの研究』一九八二年所収。
- (20) G. Lachapelle, Les finances de la III^{es} République, 1937, pp. 55-6.
- (21) Cf. H. Machin, Traditional patterns of french local government, in J. Lagroye and V. Wright, Local government in Britain and France, 1979, p. 33.
- (22) *Ibid.*, p. 30.

- (23) 中木『フランス政治史』(上) 一四五頁参照。
- (24) Cf. *Ibid.*, p. 33 et. s.; Guiral et al., *op. cit.*, p. 194 et. s.
- (25) 法律の正文及びその下に参照' B.L. 12^{es}, t. 10, N^o61, p. 93 et. s.
- (26) 法律の正文及びその下に参照' B.L. 11^{es}, t. 28, N^o1407, p. 109 et. s.
- (27) Cf., G. Lepointe, *Histoire des institutions du droit public français au XIX^e siècle*, 1789—1914, 1953, p. 328 et. s.; J.-M. Pontier, *L'État et les collectivités locales*, 1979, p. 95 et. s.; G. Sautel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution Française*, p. 513 et. s.
- (28) 法律の正文及びその下に参照' B.L. 12^{es}, t. 45, N^o1492, p. 99 et. s.
- (29) 法律の正文及びその下に参照' B.L. 12^{es}, t. 28, N^o835, p. 369 et. s.
- (30) 互理前掲論文(一)・(二)自治研究五九卷三号・八号、一九八三年参照。
- (31) Cf., Louis de Goy, *finances publiques et budget départementaux*, R.P.P.t. 50, 1906, pp. 282-3; Delorme et André, *op. cit.*, pp. 73-4; Barthélemy, *op. cit.*, R.D.P. 1909, p. 131 et. s., 139 et. s.
- (32) 森前掲書一四一—一四三頁参照。
- (33) J. Desmarest, *L'évolution de la France contemporaine*, t. 2, *Du relèvement aux incertitudes*, 1871—1896, 1977, p. 270.
- (34) Cf., Boudenoot, *op. cit.*, R.P.P.t. 15, p. 84.
- (35) Cf., *ibid.*, pp. 85-6.
- (36) Cf., R.G.A., 1895, p. 101.
- (37) R.G.A., 1896, p. 111.
- (38) Cf., M. Bourjol, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, 1969, p. 138 et. s.
- (39) Boudenoot, *op. cit.*, R.P.P.t. 15, p. 491.
- (40) *Ibid.*
- (41) *Ibid.*, p. 484.
- (42) *Ibid.*, p. 486.