

## 論 文 要 旨

氏 名 \_\_\_\_\_ 岩淵 泰 \_\_\_\_\_

論文題目 (外国語の場合は、和訳を併記すること。)

\_\_\_\_\_ フランスの地方分権と参加民主主義 \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

論文要旨 (別様に記載すること)

- (注) 1. 論文要旨は、A4版とする。  
2. 和文の場合は、4000字から8000字程度、外国語の場合は、2000語から4000語程度とする。  
3. 「論文要旨」は、フロッピーディスク(1枚)を併せて提出すること。  
(氏名及びソフト名を記入したラベルを張付すること。)

## 本稿の問い

本稿では、フランスの地方分権と市民社会の分析を通じて、代表民主主義の抱える問題と参加民主主義の特徴を明らかにする。フランス国家の特徴には、ジャコバン主義とジロンド主義という二つの思想的な対立が挙げられる。ジャコバン主義は、個人の利益よりも全体の利益を優先し、集権体制や国家主導の経済政策などフランス政治制度の基盤を作ってきた。一方、ジロンド主義は、地方分権や参加民主主義、そしてアソシエーションなど市民社会の育成を目指してきた。

これら国家重視と社会重視との対立は、古くはフランス革命まで遡り、1793年ジャコバン派が、国民公会からジロンド派を追い出して以来、フランス政治モデルは集権体制と代表制度から構成されるようになった。しかし、革命から200年も経過すると、ジロンド主義的な個人の利益や多様なアイデンティティも無視できなくなり、現代フランスはジャコバン国家の修正へと歩み出すようになる。

例えば、2003年の憲法改正を通じてジャコバンの集権国家からジロンド的分権国家への転換が行われている。憲法第一条の「共和国は単一にして不可分」であるという一文に「その組織は分権的にする」を加えることで国家から地域へと視点を広げ、ジロンド派の復権がなされている。

クロード・ソルベによれば、フランスの地方分権と参加民主主義を検討するには、アングロ・サクソン国家とは異なったフランス国家と社会システム《*The French State and Society System : SSS*》の枠組みに注意し、トップ・ダウンのジャコバン主義とボトム・アップのジロンド主義の双方から検討すべきだと指摘している<sup>1</sup>。本稿では、このような国家と社会の関係に注目することで、参加民主主義による代表民主主義の変化を検討していく。

近年、参加民主主義が世界各国で注目されているのは、代表者は市民の意見を的確に捉えきれていないとする代表制度への不信や直接民主主義の高まりなど、市民は誰の意見を重視すべきなのかという意思決定への問いが強まっているからである。

フランスにおいても2002年極右政党国民戦線ル・ペン大統領候補に対する反対運動、2005年欧州憲法条約に関する国民投票、初就職雇用契約に反対するデモ、2008年大学制度改革に反対するデモなど、フランス市民は代表者の決定から国家との直接対話を望むようになってきている。しかし、注意しなければならないのは、社会運動の増加とは、代表制度の機能不全も表していることである。そこで、フランス政府は、身近な関係を意味するプロキシミテ (*proximité*) をキーワードに議員と市民の信頼回復を目指している。例えば、2002年近隣民主主義法では人口8万人以上のコミューン（注：コミューンは日本の市町村に相

<sup>1</sup> Claude SORBETS « La participation, triomphe de la démocratie? Représentation et volonté politiques », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic : Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Comité éditorial : Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Philippe CLARET, Pierre SADRAN, Brigitte VINCENT, Edition Bruylant, N°47, pp 1013-1037

当する)に地区評議会という公開討論の場を提供し、市民と議員は、都市計画やまちづくりについて意見交換を行っている。また、この評議会の設置には、市民が地域政治への参加を通じて国政や議員の仕事にも関心を広げる意図が込められている。

本稿でフランスの民主主義に注目するのは、フランス社会が、代表制と参加の制度を活かした複合的な民主主義に向かっているからである。長らく我々の民主主義は、代表制と参加の制度が共存共栄するというよりは、対立する場面が多々あったといえる。そのため現代民主主義では一部のエリートが決定権を握った場合に、少数者の意見が届き難く、代表者と市民との間に意見のずれが生じることがある。更に、フランスにおける参加民主主義の特徴を挙げると、地方分権が地域開発と市民参加の双方を発展させたことである。とりわけ、ミルフィュー構造と呼ばれる複雑な地方行政組織の中では、民主主義の基盤をコミューンに置きながら、都市部の地区(Quartier)と農村部のふるさと圏(PAYS)の中で住民参加が発展している。

しかしながら、フランスにおける参加民主主義の発展は、フランス国内の地域開発による要因だけではなく、EUの地域政策と関係に注目しなければならないだろう。例えば、地域開発が住民参加を後押しする理由として1985年の欧州自治基本条約を挙げられる。この条約によると、良い政府とは、より地域的であり、より住民に近く、より自由な発言を可能にするものであり、どのような地方行政でも、持続可能な開発や討議民主主義に結びつくときには、市民の主体性と参加を公共政策に取り込まなければならなくなっている。フランスの参加政策で現れた二つの原則とは、ひとつ目は、ニューパブリックマネージメントとベンチマーキング(優良事例を取り込み、分析すること)であり、ふたつ目は、近接性の原則である。これらの原則を通じて、参加民主主義は、住民対話の環境を作り、社会をよりよい方向へ導くイメージを持ち合わせることになる。

本稿でフランスの地方分権と参加民主主義を取り上げるのは、市民参加が唱えられるにつれて代表民主主義が質的な転換を起こしていると考えからである。参加民主主義が発展すると、議員と市民の地域活動のモダリティー(心的な態度や様相)を変化させ、制度と社会の間でインターアクティブな公共活動を形成するようになる。参加民主主義における公共活動とは、代表者と市民は敵対関係ではなく、議員は、市民に自らの政策を説くことで正統性を高めることである。そして、新しい議員の姿は、市民を公的な事柄に引き込むためのプロモーターとして活躍し、住民合議(Concertation)を通じて市民と共に決定する姿勢を表すようになる。言い換えるならば、議員活動は、公共政策の決定から住民とのコミュニケーションへと移っているのである。

#### 本稿の位置付け

日本におけるフランス地域政治の先行研究は、州政府やコミューン広域連合など政治・行政の制度論に焦点を置き、36000あるフランス・コミューンをもうひとつの分権モデル

として紹介するものが多い。例えば、久邇良子の『フランスの地方制度改革』や自治・分権ジャーナリストの会の『フランスの地方分権改革』などを挙げる<sup>2</sup>。その他、中田晋自はアミアン市で地区評議会の実証研究を続けており、本稿ではこれら先行研究から多くを資しながら、2008年バラデュール地方分権改革期における議員と市民の関係の変化を捉えていく。また、先行研究では、地方分権において補完性と近隣性の双方の原則を紹介しながらも、日本では補完性の原則が効率的な行政運営に向かったことから、本稿では近隣性の原則に焦点をあて、小規模コミューンの運営実態について調査した。この調査では、地方議会と住民集会を取り上げ、議員、行政、市民の近い関係を通じてまちづくりを進める姿を考察した。

また、日本の参加民主主義論として篠原一の『市民の政治学』や小川有美の『ポスト代表制の比較政治』など市民参加の国際比較が行われおり、本稿ではこれら先行研究を基に参加民主主義論から実践に転換する背景を分析する<sup>3</sup>。

一方、欧州の研究動向では、代表民主主義と参加民主主義の両立を目指しており、どのように議員は市民の信頼を取り戻し、政策決定の正統性を高めるかに注目が集まっている。ピエール・ロザンバロンは、議員と市民はインターアクティブな関係をつくるべきだと説き、ロイク・ブロンディオは、討議民主主義を通じて決定から議論のプロセスを重視し、イブ・サントメールは、市民陪審制の研究に併せ、エリート主義が、市民の政治離れを加速させると警鐘を鳴らしている<sup>4</sup>。一方で、住民投票研究のマリオン・パオレッティは、住民参加の制度化は、名ばかりの地域民主主義であって実質的に議員支配を強めるだけだと代表民主主義批判を展開している<sup>5</sup>。しかしながら、これらの先行研究だけでは、地方議員の役割を低く評価する危険性があり、本稿では、多くの議員が住民参加なしには公共政策の決定ができないと考えており、ボルドー市アラン・ジュペの都市開発を事例に市民参加が地方議員のリーダーシップを強化していることに注目する。そして、本稿の特色として、コミューン議会の役割に大きな関心を払っている点が挙げられ、フランスでは36000のコミューンの数だけ議会が存在することで代表と参加が近づきやすく、それがコミューンの活力となっていることを明らかにする。

本稿の章立て

<sup>2</sup>久邇良子『フランスの地方制度改革』早稲田大学出版部、2004年

自治分権ジャーナリストの会『フランスの地方分権改革』日本評論社、2005年

<sup>3</sup> 篠原一『市民の政治学』岩波書店、2004年

小川優美（編集）『ポスト代表制の比較政治』早稲田大学出版部 2007年

<sup>4</sup> Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie : Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 2008

Yves SINTOMER, *Le pouvoir au peuple*, Editions La Découverte, 2007

<sup>5</sup> Marion PAOLETTI, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord : Le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte, 2007

以上のような本稿の位置づけから地方分権から参加民主主義へ向かうプロセスを明らかにする。本稿第一部では、ジャコバン的平等主義とジロンド的「地方の自由」が、地方分権でどのような制度として現れているのかを検討し、第二部では、参加民主主義理論と法を整理した後、ボルドー市を事例に議員と住民の変化を捉えていく。

第一章のフランス国家と社会の変化では、フランス国家の特徴について検討する。フランスでは、多様な民族からなる地域アイデンティティを抑えるために、共和国市民の育成、官僚制度、社会パートナーシップなど国家的な統一性と平等性を強化してきた。しかし、20世紀中頃以降、福祉国家の限界から効率性が求められると、地方分権によって「地方の自由」に向けた改革が行われるようになる。

第二章のフランス地方分権の歴史では、何故フランスの地方分権が緩やかに進んでいるのかを検討する。フランスの行政改革の特徴には、国家が地方公共団体に権限を移譲する地方分権と国家が国の出先機関にサービスを移転する地方分散を繰り返し、地方分権は、1870年代の第三共和政の初期、1980年代ミッテランによる第一次地方分権改革、2000年代のラファラン内閣の第二次地方分権改革など短い期間にしか行われていないことである。フランスの地方分権が進展しづらいのは、国家は地方分権により効率的な運営を行いたい、平等性を掲げるジャコバン体制の中では、地域アイデンティティや住民自治を主張する地方の自由を認めることが難しいためである。

フランス革命以降、コミューンと県組織を通じてジャコバン主義の平等性が守られてきたが、19世紀以降、効率的な行政運営を求めながらも、ジャコバン的な議員はジロンド的な州政府の設置には慎重な態度を示すようになる。一方で、第二次世界大戦後、『パリとフランス砂漠』というように中央と地方の格差が激しくなると広域経済圏としての州政府設置が必要だと考えられるようになる。

ドゴールは、1964年州地方開発委員会を設置し、1969年ドゴールは州政府設置に関する国民投票に失敗するが、1982年ミッテラン社会党政権によって州政府が誕生する。更に、2003年、ラファランは、憲法改正によって「プロキシミテな共和国」を提示すると共に、州政府を地方公共団体に格上げし、フランスは分権的な国家であると明示する。

しかし、このような分権改革の歴史は、行政構造を整理するどころかミルフィーユ構造という複雑な行政構造を生み出すことになる。つまり、国家、州政府、県、ふるさと圏、コミューン広域連合、コミューン、カルティエ（地区）など何層に跨ぐ組織できると、公共サービスの混乱も起こってくるのである。そこで、複雑な行政構造をどのように単純化するのが課題として挙がってくるのである。

第三章のバラデュール地方分権委員会では、分権改革の目的と問題点について検討する。2008年「ビッグバン」と称されるバラデュール地方分権改革案の内容は、福祉を担う県と同様の権限を持つメトロポールを設置し、州議会議員と県議会議員を統一し地域議員を設置することである。バラデュール分権改革案では、コミューン改革に直接手を触れるものではないが、州政府や県からは、都市と農村の対立を強くするものだと批判も挙がってい

る。その批判の背景とは、平均人口 2000 人で 36000 あるコミューン体制の中では財政能力の差が激しく、地域の自立にはむしろ国から財源とサポートこそ必要だと考えられているからである。

第四章の補完性の原則と近隣性の原則では、ジロンド県議会議員のインタビューを通じて補完性の原則が都市と農村を支える理論として機能しているのかを検討する。インタビューによると、より近いところでサービスを提供する近隣性の原則がコミューンを支えており、県は農村コミューンへのサポートを強化しているとする。そして、コミューンの運営は、議員、市民、アソシエーションなど様々な参加によって維持されることになる。コミューンや県は、住民が求めるサービスを提供するために国が定めている範囲を超えてボランティアな活動を増やしていく一方で、フランスの地方公共団体は、自分のまちで全てを解決するのではなく、様々なパートナーを見つけることでコミューン生活を支援しているのである。

本稿の調査で明らかにしたのは、小規模コミューンが厳しい財政状況の中でも運営できるのは、コミューンがコミューン広域連合や県と共同でサービスを提供しており、その政策決定の中心にコミューン議会が位置することである。小規模コミューンでは、小さな決定しかできないが、コミューン運営に関しては、議会がまちの問題に迅速に取りかかり、地域生活に関わる重要な決定を握ることで、議会がセーフティネットの役割を担っているのである。

第五章の参加民主主義の思想的発展では、政治思想家達が、市民は誰を信じられるのかという問いから参加の効用に注目していたことを明らかにする。

シュンペーターは、市民はよい代表を選ぶことに専念し、後は代表者に従った方がよいと指摘しているが、その反論として、1970 年代ペイトマンは、参加が必要であるのは、参加が市民を成長させ、地域生活への関心を高めるためだと唱えている。ただし、1960 年代の社会運動と共に現れた自己統治の思想は、地域など小さな問題には対応しやすいが、国政などの大きな問題には対応しづらく、むしろ代表民主主義の必要性も明らかにする。

第六章の代表制の危機とセゴレーヌ・ロワイヤルの参加論では、フランスのエリート養成システムが、市民の政治離れを加速させ、市民が社会運動に好感を持ち始めていることに着目し、2007 年大統領選挙で注目されたロワイヤルの参加論を取り上げる。ロワイヤルは、市民が生活のエキスパートであり、議員が公共の意見を独占しているわけではないと主張する。このような主張は議員からは大衆煽動家だと批判されたが、市民がロワイヤルの参加論を歓迎したのは、市民が代表民主主義の修正に期待しているからである。フランスの代表民主主義の危機は、議員の正統性が弱まり、政策を円滑に実行できなくなっていることである。そこで、参加民主主義を通じて代表民主主義の姿を鮮明にする必要が出てきているのである。

第七章の参加民主主義の制度化では、参加が誰のために行われているのかについて検討する。ロイク・ブロンディオによれば、参加民主主義の理論とは、近隣民主主義と討議民

主義から成り立っているとす。近隣民主主義は、内包性＝参加＝効率性＝正統性の中で構成され、住民集会を通じて市民と議員の関係を修復していくが、討議民主主義は、最終的な決定を行うのは議員だとしても、市民を決定プロセスに巻き込むことで公共政策の正統性を高めることが可能だとす。

1990年代以降、政府は環境問題や国土開発に対して、公開大討論会（CNDP）や地区評議会を設置し、参加のテーマは、公開性のある討議（débat）だと考えられるようになる。しかし、注意しなければならないのは、これら参加の制度化とは、議員の信頼や正統性を回復するためであり、市民に直接決定権を与えるものではないことである。そのため、参加が代表と市民にどのような質的な変化を与えたのかを検討する。

第八章の代表民主主義の質的転換では、市民参加がメールのリーダーシップを強化している点に注目する。フランスの都市開発では、住民合議（Concertation）による参加が発展している。フランスの参加民主主義には、市民が議員に抵抗するための運動論と議員が参加を通じて政策の賛成者と反対者を確認し、権限の正統化とキャパシティを拡大する制度論の二つが存在している。この住民合議における参加とは、議員が市民を政治に繋げるための制度であり、参加民主主義は、代表民主主義を強化するようになる。

ボルドー市では、1995年アラン・ジュペが市長に就任して以来、トラムを中心とした都市開発が進められている。ジュペは、地区評議会を中心に様々な参加を整備し、市民に都市開発の重要性を説き、公共政策を円滑に実行している。この参加の特徴は、参加が市民との敵対関係を作るのではなく、ひとつのテクニックとして機能していることである。ここでは、議員は政策を検討するだけでなく、参加のプロモーターとして活躍するのである。確かに、フランスの参加民主主義は、議員の正統性やニューパブリックマネージメントとして利用されているかもしれないが、議員が市民とプロキシミテを強化したいと考えることで、市民は議員と直接話し合う機会も増やすことになる。つまり、住民合議型の参加民主主義は、市民性や討議民主主義に直接貢献するものではないが、参加民主主義は、代表民主主義における議員の質的な転換を引き起しているのである。

おわりにでは、本稿のまとめと参加民主主義の問題点について検討する。現代地域政治の特徴は、市民が多様な価値観や利益を主張するようになるが、市民が公共空間での議論や参加に関心が広がっているわけではないことである。つまり、参加論者が唱えるような公共空間に積極的に参加する市民は見当たらず、要求が多いが姿を捉えにくい市民がいるということである。そのため、議員の正統性は小さく不安定な集団を基盤と置き、伝統的な政党や組合活動も弱まってくるのである。このような問題を解決するためには、現代民主主義が、代表と参加がインターアクティブになることで双方の姿を鮮明にする必要が出てくるのである。

現在参加民主主義が世界各国で議論されているのは、代表者と市民が、自活や満足度の高い地域を身近な参加から作ろうとするが、その一方で、社会の多様化が代表者の正統性を弱らせるという民主主義の転換期に差し掛かっているからである。

フランスで第三の地方分権が実施された場合、コミューン広域連合の議員や県議会議員と州議会議員を統合して地域議員も生まれることになる。新しい地域開発と議員が誕生すれば、フランスの参加民主主義も変容していくのである。