

フ ラ ン ス に お け る
狭域デモクラシーの新展開
～参加・熟議のカフェデモクラシー～

Le nouvel essor de la démocratie de proximité en France
Les cafés démocrates au service de la participation et de la délibération citoyennes

熊本大学大学院
社会文化科学研究科
吉 住 修

目 次

序 章 問題の所在と研究の方法	P1
第1節 はじめに	
第2節 研究の視点と方法 ～論文の構成と分析視角～	
第1章 参加・熟議デモクラシーの概要	P8
第1節 背景と理論展開	
(1) なぜ今、参加・熟議か～代表制デモクラシーを巡る状況～	
(2) 熟議デモクラシーの理論と歴史	
(3) フランスにおける状況と特殊性	
第2節 制度・手法と代表制デモクラシーへの影響	
(1) 各国各都市での実践例	
(2) 熟議の成立要件と期待される効果	
第3節 小 括	
第2章 フランスの参加・熟議デモクラシーの歴史的社会的準備状況	P26
第1節 地方分権改革と狭域行政制度	
(1) 法制度改革	
(2) 多層な地方政府	
第2節 フランス共和制の変容	
(1) 中間団体の禁止から拡大へ	
(2) 共和制下の市民とアソシアション	
第3節 小 括	
第3章 事例研究 ～フランスにおける近隣住区の実態と考察 ～	P45
第1節 住区評議会(conseil de quartier)と地方都市事例	
(1) 住区評議会の歴史と概要	
(2) 先行研究から見た先進都市(パリ市、ブザンソン市、グルノーブル市、アミアン市)における現状と課題	
第2節 住区委員会(comité de quartier)と地方都市事例	
(1) 住区委員会の歴史と概要	
(2) 一般都市(エクサンプロヴァンス市)における現状と課題	
(3) 一般都市(エクサンプロヴァンス市)におけるアソシアション活動	
第3節 地方都市における住民参加の制度	
(1) 計画策定とコンサルタシオンの仕組み	
(2) 都市における個別プロジェクト事例とその政治性	
第4節 小 括	

第4章 狭域デモクラシーへの政治論 P95

第1節 共和国理念のポスト中央集権的・ポスト代表制的転回

- (1) 中央集権から地方分権へ
- (2) 代表制から直接制？へ
- (3) 共和国理念の変容＝強化？

第2節 パフォーマンスの政治と熟議

- (1) グローバル・ナショナルな政治的戦略
- (2) パーソナルな支持獲得戦略と地域政治・代表制への影響

第3節 フランス的国民気質・市民性と熟議による市民の小社会

- (1) 公共の事柄に参加する「市民」とその「空間」
- (2) 国民気質・市民性と新たな熟議の現象〈カフェデモクラシー〉

第4節 小 括

終 章 フランスの新たな地域政治論 P121

第1節 狭域における市民社会と議会の新たな関係～参加・熟議の〈カフェデモクラシー〉と意見循環～

第2節 おわりに

参考文献 P130

序 章 問題の所在と研究の方法

序章 第1節

はじめに

本論は、一般に中央集権的と見做されているフランスにおいて、コミューン内の区域単位である近隣の住区(quartier)¹を主なアリーナとして、2002年の近隣民主主義法²の制定を契機に顕在化しつつある「狭域におけるデモクラシー」の新しい動きを探ることを目的とする。

この試みの中で、現代におけるフランスデモクラシーの理念と実践を取り上げ、同法に基づき設置された住区評議会と従来から存在する住区委員会³、及び住民との協議であるコンサルタシオン(concertation)制度⁴の活動や運用の実態を解明するとともに、共和国を従来の国家一個人ではなく、国家－中間団体－個人という三元論の関係から捉え直す中で、共和国市民の参加・熟議の背景と含意を考察するものである。

デモクラシーの歴史は古代アテネの時代まで遡り、今日まで、例えば、定期的な市民の集会や、抽選や投票で選ばれた市民や政治エリート、職能団体などが代表する、あるいはこれらの組み合わせからなる様々な直接制的・間接制的なデモクラシーの制度化や実行が試みられてきた。当然ながら、このようなデモクラシーは、時代や地域によって社会の置かれていた状況が大きく異なることから一様には捉えられない。例えば、市民全員が参加する集会が機能し得た古代アテネの時代と、アンシャンレジーム期後のフランス共和国やアメリカ合衆国が建国された18世紀中葉以降の時代、ファシズムの広がりや社会主義の興隆、超大国による冷戦の20世紀、そして21世紀初頭の今日におけるデモクラシーを取り巻く状況は、人民やエリアの規模や市民の範疇に対する考え方をみただけでも大きく異なり⁵、今日のデモクラシーに込める意味は、理念的にも現実的期待感としても、わずかに四半

¹ コミューン(commun)とはフランスにおける基礎自治体のことであり、今日でも3万6千以上存在し、市町村の区別はない。また、ここで言う住区とは quartier(カルティエ)のことであり、コミューンにおける身近な行政区等となっている生活に密着した近隣エリアのことを指す。

² loi relative à la démocratie de proximité(近隣民主主義に関する2002年2月27日の法律第2002-276号)。

³ 住区評議会 : conseil de quartier、住区委員会 : comité de quartier。これらの近隣自治組織については第3章第1節及び第2節で詳述。

⁴ 事前の住民協議のこと。「住民合意」と訳されることもある。第3章第3節で詳述。

⁵ ロバート・A. ダール『ダール、デモクラシーを語る』、岩波書店、2006年、1-7頁を参照。

例えば古代アテネの時代には、基本的に市民とは一定の土地を所有している成人男子であった。また、1830年代にトクヴィルがアメリカ訪問をした時期の合衆国における参政権の状況としては、女性、アフリカ系、ネイティブアメリカンが排除されており、その総数は成人人口の約6割に上ったとされる。近代においても、1900年時点での独立国49ヶ国のうちでデモクラシー体制をとっていたとされる6ヶ国(ニュージーランド、アメリカ、カナダ、フランス、スイス、ベルギー)の中で女性に参政権を与えていたのはニュージーランドだけとされる。今日、例えば外国人や移民問題を抱えるシティズンシップの考え方は様々であり論争的であるものの、民主主義国においては基本的に成人男女の参政権は平等に認められていると言ってよい。

世紀前と比べても大きく異なっていると言ってよい⁶。

その現代のデモクラシーのあり様は様々な観点から多様な類型化が可能であり、唯一の最善モデルを選択することはほとんど不可能と思われる中で、現代をデモクラシーの実験の時代と形容する研究者もいる⁷。今日、政府の政策決定プロセスへの国民・市民の関わり方として直接制か代表制かという二分法の面から見れば、世界の大多数の国や地方政府で当然の如く代表制デモクラシーが採用されている。しかし、両者の関係はトレードオフではなく、相互補完的な関係で成り立っていると言う方が適切であろうが、単なる補完関係では片付けられない政治学の大きなテーマとなっている。

また、実態面から、現代の政府のかたちを見ると、20世紀終盤から、いわゆるグローバリゼーションの進展、ポスト冷戦、情報技術の発達などによって、世界的に社会全体のパラダイムが転換する中で、中央政府の役割が相対的に低下している傾向が挙げられる。例えば、一方ではEUをはじめとする超国家機関が出現するとともに、他方では住民により近い存在である地方政府や地域コミュニティの役割が重要視されはじめ、各国・各地域でその新たな制度設計が模索されている。

これらの新たな地域ガバナンスの動きは、大きく分けて二方向へのベクトルがあり、その一つは、地域間競争を背景として、規模の利益や地域のアイデンティティの確立を求める政府機構の多層化（州や広域行政組織の創設）、あるいは行政の効率化を求める集約化・大規模化（基礎自治体の合併）など、その機能と変革の方向性は一様ではないものの、より広域的な自治を求める制度改革の動きである。もう一つは、地域経済の停滞、治安の悪化、NIMBY問題などへの地方政府の対応と住民の意思との乖離が見られる中で、狭域的な地域におけるデモクラシーの実質化を求める動きである。従来の代表制デモクラシーの不完全性がより可視化されたり、地方分権が進み政府の意思決定が住民に近くなるにつれて、住民が実際にどのように地域のガバナンスに関わるのか、地域の様々なステークホルダーがシステムとしてどのように異議申し立てができるのかといった具体的な仕組みとその実効性が、地域政治の課題として俎上に上がっている。多くの国においては、そのステージの中心は、政府の対応やその結果が住民にとって見えやすく、関与しやすい範囲である基礎自治体レベルであり、さらには、補完性の原理、近接性の原理から、基礎自治体内でもその住区などのより狭域的なエリアである。すでにいくつかの国の地域では住民の政策決定への関与や参加の実例が一定の成功モデルとして報告されている。

このような地域におけるガバナンスを求める流れの中で、今日的ガバナンスの状況をデモクラシーの規範的モデルの側面から見ると、実際に近年、代表制に補完的、あるいは挑戦的な、様々な新しいデモクラシーの捉え方や手法が提起され、導入される例が見られる。例えば、キャロル・ペイトマンやC.T.マクファーソン等に代表される「参加」や、ユルゲン・ハーバーマスやジェイムス・S. フィッシュキン等が言うところの、一定の合意を前提とした「熟議」（討議）、さらには、その熟議に異を唱えつつ

⁶ 四半世紀前の1980年代は東西冷戦の只中にあり、まだ東欧の民主化やEUの創設は見られていない。

⁷ ジェイムス・S. フィッシュキン『人々の声が響き合うとき』、早川書房、2011年、11-12頁。

「政治的なもの」の領域を探索し、友敵関係を鍵概念に闘技的多元主義を提起するシャンタル・ムフの「闘技」などがあり、いずれも参加デモクラシーや熟議デモクラシーと呼ばれるものと深く関係している。ただし、これらの捉え方は国や論者によって異なり、実施のレベルや方法は様々といった状況である。

本論では、このようなデモクラシーのあり方の再構築の潮流の中で、狭域のエリアでの展開例に注目することとし、先進民主主義国と呼ばれる国の中でも特異な形で進行しつつあるフランスの狭域における「参加デモクラシー (la démocratie participative)」及び「熟議デモクラシー (la démocratie délibérative)」の理念と実践を取り上げる。元来フランスは強度の中央集権国家であり、地方分権も参加・熟議のデモクラシーも早くから進んできたほうではなく、あまり注目もされてこなかった。しかしながら、近年、とりわけ1980年代から地方分権が急速に進展し、かつて厳しく制限されていた国家と個人の間の様々な中間団体 (corps intermédiaires) が飛躍的に存在感を増すとともに、2002年に施行された近隣民主主義法によって、近隣民主主義における熟議を伴う参加デモクラシーも進展してきている。

そのフランスの特異性とは、一言で言えば、エリアを狭域に限定していることや法整備を行いシステマティックに進めようとしていることが挙げられる。さらに、米国等で見られるような莫大な資金投入やアドボカシー団体の積極活用などを通じた多数派形成により物事を決めようとする状況とは根本的に異なり、限定されたエリアにおいて地域の名望家、あるいはサラリーマンや退職者等の(半)ボランティアとしての地方議員と住民が、日常の話し合いから政策議論に至るまでのコミュニケーションを図りながら決定に向かうという、より地域密着型の政策決定プロセスの存在ではないかと思われる。すなわち本論では、これらの現象の中で、政治エリートによるデモクラシーや古典的な代表制の枠組みを超えて、市民性の伝統に依拠した市民の日常の議論による熟議の流行の兆候が見られるのではないかと、このことは、フランスの、あるいはその他の国や地域も含めて、従来のデモクラシーとは大きく異なる新たな展開の一例であるのではないかと仮説を論証し、さらに、このことがどういう意味を持つのかという点に関心がある。

そもそもフランスにおいて地方分権や住民参加が遅れていた理由の一つは、フランスの共和国の理念から説明される。旧体制の変革以後、すなわち1789年の大革命以後のフランスにおいては、一にして不可分の国民国家 (nation) と人権主体たる均質な諸個人 (hommes) を創出するためには、「国家」と「諸個人」の間に存在するあらゆる中間団体を徹底して破壊することが必要であると考えられ、国家と市民の間にいかなる中間団体も置かないというジャン・ジャック・ルソー以来の伝統があり、あらゆる中間団体を否認することによって、人権主体たる個人が初めて成立すると考えられたのである⁸。したがって、地方政府も中間団体の一つと数えられるのであり、市民は理論的にはルソーの

⁸ 高村学人『アソシエーションへの自由』、勁草書房、2007年、3頁参照。

言うところの一般意思(volonté générale)たる法の形成に関わるとしても、断片化し、また日々忙しい現代社会の個人は、例えば、現実政治への参加としての国政への意見表明を、フランス的市民行動となっている街頭でのデモ等による連帯を例外とすれば、それほど生活に即して行っているわけではないだろう。このような背景の中で、今日のフランスにおけるデモクラシーを巡る新しい動きは、その強固な中央集権制や、「自由・平等・博愛」という共和国の理念の下に結集した個々の人々が導出する一般意思との整合においてどのような説明が可能なのだろうか。

そこで本論は、2002年の近隣民主主義法の制定を契機に表舞台に登場してきたフランスの近隣民主主義の中で、コミューン内部の区域単位であるカルティエでの住区評議会の設立の経緯と運用実態や、事前の住民協議であるコンセルタシオンの試みを手がかりとして、現代のフランスデモクラシーの理念と実践を取り上げることによって、共和国市民の政治・社会への参加・熟議の背景を考察し、その含意の再定義を行おうとするものである。この試みにおいては、従来の国家—個人の二元論の関係から捉えるのではなく、国家—中間団体—個人という三元論の関係から捉え直す中で、コミューン、特に狭域の地域政治の実態の中での新しいデモクラシーのキープレイヤーを地域の様々な中間団体であると見立てて、その活動の空間と機能、役割の面から、ポスト中央集権・ポスト代表制のデモクラシーの意味と作用を明らかにすることを企図している。したがって、本論で注目する鍵概念は、理念としての共和国、デモクラシーを取り巻く状況としての地方分権、場としての狭域(proximité、プロキシミテ)、そのキープレイヤーとしてのアソシアションやコミューン(及びその議員)などの中間団体、手法としての参加と熟議、そして市民である。

序章 第2節

研究の視点と方法 ～論文の構成と分析視角～

本研究では、先行研究に依拠しつつ、新たなケーススタディによる実態面の分析を加えた上で、考察を進めていくこととする。

そこで、フランスの国家や共和国の理念に関して、その源流とも言うべきルソーや、地方自治に関するトクヴィルの思想や言説をはじめ、公共性や市民社会、参加と熟議などに関する先行研究、及び地域研究として日仏の研究者によって地方都市をフィールドに展開されている地域民主主義(*la démocratie locale*)の実証研究と理論展開を踏まえた上で、実際にコミューンの議員や行政関係者、アソシアシオン関係者の意見や情報から得た視点や素材を基に考察を加える。

さらに、具体的なケーススタディとして、近隣民主主義法による住区評議会を適用しているパリ市、ブザンソン市、グルノーブル市、アミアン市を取り上げるほか、このような法令必置を受けて先駆けて制度を導入した先進都市だけではなく、同法に基づく制度を導入していないものの、計画等の策定における義務的及び任意の住民との事前協議のシステムとしてのコンセルタシオンに取り組んでいる一般都市の代表として、南フランスのエクサンプロヴァンス市を取り上げた上で比較考察を行う。

研究を進めるにあたっては、いくつかの側面から考えてみたい。

まず、一つ目は、樋口陽一が定義する「ルソー＝一般意思モデル」(ルソー・ジャコバン型共和国)と「トクヴィル＝多元主義モデル」(トクヴィル・アメリカ型のデモクラシー)という類型⁹を援用しつつ、共和国の理念の側面から考察する。

二つ目は、国・地方における政治性や政治活動からの面、すなわち、国及び地方の政治的代表者の思惑や観察されるパフォーマンスの側面から考察する。

三つ目は、共和国を構成するために必要なフランス的国民気質・市民性の側面から、地域社会に

⁹ 樋口陽一『近代国民国家の憲法構造』、東京大学出版会、1994年、樋口陽一『国家と個人—今なぜ立憲主義か』、集英社、2000年、及びJ・P. シュヴェヌマン、樋口陽一、三浦信孝『＜共和国＞はグローバル化を超えられるか』、平凡社、2009年を参照。

「ルソー＝一般意思モデル」と「トクヴィル＝多元主義モデル」とは、樋口が提示する類型論である「ルソー＝ジャコバン型共和国」と「トクヴィル＝アメリカ型デモクラシー」を、「ジャコバン」という語彙を巡る用語法が論争的であることから自ら言い換えたもの。本論では同じものとして扱う。「ルソー＝ジャコバン型」とは、大革命以来のフランス型近代国民国家を指し、「トクヴィル＝アメリカ型」とは1980年代以降になって展開してきた新しい傾向を指す。(上記、樋口、1994年、39、72頁)。

樋口は、「ルソー＝ジャコバン型共和国」と「トクヴィル＝アメリカ型デモクラシー」を対比し、ルソー＝ジャコバン型共和国の歴史的意味を説くが、トクヴィルが「アメリカのデモクラシー」の中で指摘した裁判権力の役割、地方分権及び結社への好みといったデモクラシーの特徴に対して、フランスは、個人と国家の二極構造が優先され、個人を抑圧する中間団体を置かず、人権主体としての個人を創出する一方で一般意思を主体的に適用する国家を設け、その一般意思を表明する役割を法律に求める共和国とする。これを「ルソー＝ジャコバン型共和国」と呼んだ。一方で、トクヴィルの言うようなアメリカモデルを移植するためには、個人を抑圧する中間団体がないという前提条件が必要で、新世界には事の始まりから個人ではなく、共同体が個人を抑圧する恐れのないアメリカ社会だからこそ「共同体」という価値を主張できたのであるが、現在のフランスにおいては、今や結社に共感を持つことができるほどまでにルソー型個人主義を十分に体験してきたとする。(上記、2009年、63-66頁参照)。

おける参加・熟議の現象を考察する。

そこで具体的に次のような分析視角(問い)による仮説を設定する。

- (1) 共和国の理念としての「ルソー・ジャコバン型共和国」と「トクヴィル・アメリカ型デモクラシー」の面から見れば、今日の中央集権制、代表制デモクラシーの限界により、共和国は古典的な理念から現代社会の実情に即した適合、すなわち、ルソー・ジャコバン型の個人と国家で構成される中央集権的であり、また実態としては代表制の色合いの強い体制¹⁰から、地方分権下で地域の多様な中間団体が活躍するトクヴィル・アメリカ型の新しいデモクラシーへと向かう傾向が見られるのではないか。さらに、参加・熟議デモクラシーの進展によって、むしろ共和国の理念が再定位されている、すなわち、ルソー・ジャコバン型からトクヴィル・アメリカ型のデモクラシーへ移行しているだけでなく、同時に共和国の理念そのものが強化されている面もあるのではないか。(仮説1)
- (2) 国・地域における政治性や政治活動という面から見れば、国政、地域政治において、地方政治エリートの政党戦略や地域における政治家の活発な活動が観察される。地方分権の進展から派生してきた参加・熟議デモクラシーは、組織・集団として見れば、政党の政権獲得戦略の一つであり、個人の政治家として見れば、全国51万人を超える地域に根ざすコミュニン政治家達の日常におけるコミュニケーションの重大な理由、動機として、つまり、地域内での支持獲得戦略として利用されているのではないか¹¹。(仮説2)
- (3) フランス的国民気質・市民性の面から見れば、参加・熟議とフランスにおける市民性の間には強い相関関係が見られ、地方分権の進展から派生してきた参加・熟議デモクラシーは、市民性に適合した発展を遂げており、このことは、言わば特異性のあるモデルとして参加・熟議のデモクラシーの一類型を示すものではないか。すなわち、教育や社会的学習により合理的思考と議論に長けた気質を備えた市民が、公共の事柄や地域社会の課題に対して、身近な場所で気軽に意見交換や議論を行うことで、インフォーマルなコミュニケーションとして量的にも質的にも確保された参加と熟議が行われているのではないか。そうであるならば、フランス全土の身近な場所場所で、言わばカフェ的なコミュニケーションが繰り広げられているものであり、このことは市

¹⁰ 樋口はこの類型論の中で、中間団体の敵視のうえに力づくで「個人」を析出した集権主義と個人主義については論じているが、代表制については論じていない。本論は、樋口の類型論自体を論ずるものではなく、そのモデルを一般化して援用することから、独自の解釈の枠組みを設定している。ルソー＝ジャコバン型については、「中央集権性」に加えて、人民の個々の意思からなる一般意思の面からすれば代表制(代議制)というよりも直接制的な志向が強いものの、一般意思はフィクション的であり、少なくとも第五共和制以降の政治状況としてはエリートによる「代表制の色合いが強い」ものであると捉えている。また、「トクヴィル＝アメリカ型」については、ポスト「ルソー＝ジャコバン型」の地方分権を基調としたアソシエーティブな参加型として捉えている。

¹¹ 中田晋自『フランス地域民主主義の政治論—分権・参加・アソシエーション—』, 2005 年を参照。

民の小社会における新たな展開と位置づけることができるのではないか。(仮説3)

すなわち、本論は、これら3つの問いを出発点として、フランスデモクラシーの理念と実像を結びつけ、近年の新しい動きに新たな解釈と意味づけを行うことによって、それが特異なデモクラシー・モデルとして機能している新展開であることを明らかにすることを企図している。

そこで、本論の全体構成は次のとおりとする。

すでに見た通り、序章において、フランスの近隣民主主義の中で参加・熟議デモクラシーの研究意義を確認し、いくつかの仮説を示した上で、研究の視点と方法を設定する。

第1章では、今日の代表制の状況や参加・熟議デモクラシーの背景と理論等を確認した上で、課題や代表制に与える影響なども含めて参加・熟議のデモクラシーについて概観する。

第2章では、時間軸の視点から、まず地方分権改革の流れを追う中で、フランスの参加・熟議デモクラシーの歴史的状況を確認しつつ現在の地方政府を取り巻く状況を概観し、次に、共和制の変容とその動きから派生してきた市民の特性やアソシアシオンの興隆の状況を確認し、今、フランスのデモクラシーにおいてどのような文脈の変化が起こっているのかを考察する。

続く第3章では、近隣民主主義法の施行を契機とした、狭域におけるデモクラシーの動向を把握するため、事例研究として具体的にフランスのいくつかの都市における実態を確認、整理する。

そして第4章では、序章で提示した仮説と具体的都市事例をはじめとする第3章までの展開を踏まえて、共和国の理念が現実の地域課題の中でどのように対応され始めているのか、政治的な、あるいは政治活動の面からは近隣の住民自治組織や参加・熟議のアリーナはどのように機能しているのか、様々な場で繰り広げられる新しい参加・熟議の形態は国民気質や市民性とどのように関連しているのか等について考察する。

最後に、終章において、これらの動きを総括し、インフォーマルでカフェ的な市民の活動と代表制の正統な制度・プロセスとの接合、すなわち様々なステークホルダーからなる「市民」と、選挙で選ばれた代表で構成され、決定権を持つ「議会」の間の意見循環システムについて考察し、代表制の枠内外で展開されるフランスの参加・熟議デモクラシーの可能性とわが国のデモクラシーのあり方への示唆について言及する。

第1章 参加・熟議デモクラシーの概要

本章では、フランスにおける狭域デモクラシーの考察を始める取り掛かりとして、まず現代の参加と熟議のデモクラシーについて、その背景や理論展開、先進的に展開されている制度や手法等を確認しつつ、代表制デモクラシーに与える影響も含めて概観する。

第1章 第1節

背景と理論展開

本節では、フランス国内外のグローバルな代表制デモクラシーを巡る状況と先行研究の理論展開を確認する。

(1)なぜ今、参加、熟議か～代表制デモクラシーを巡る状況～

まず、今日の代表制(代議制)デモクラシーを取り巻く状況について概観しておきたい。

代表制デモクラシーは、現代のデモクラシーにおいて、最も多用され、安定して機能するデモクラシーの類型であると広く認識されている。しかしながら、一方では、今日、様々な角度から代表制における現実政治の不完全性が指摘されている。

アメリカの政治学者であるB・R・バーバー(Benjamin R. BARBER)は、「1970年代に明らかになりつつあったデモクラシーの退潮は、アメリカ国内にとどまらず国境を越えて非常に広大な範囲に伝播していった。名目上ではデモクラシーの国家の数は増え続けているものの、(中略)デモクラシーを徹底的に実践している国家の数は限定されたままであり、そしてその中にアメリカを含むと常に言い切れる自信などはない。」¹²などと述べ、現代の代表制が市民の意思を十分に反映していないとし、政治的条件に対していくつかあるデモクラシーの回答のうちのひとつとして、「参加」と「熟議」を柱とした「ストロング・デモクラシー」を提唱する。

また、ヨーゼフ・シュンペーターの理論に依拠しつつ、代表制デモクラシーに替わりうる制度はないとして多数の獲得を目指すエリート間の競争としての多元主義やポリアーキーを主張してきたロバート・ダール(Robert A. DAHL)も、近年ではもう一つの構想としての個人と政治的決定を繋ぐ媒介手段として、J・S.フィッシュキンが唱える市民の直接デモクラシー的なかたちである集中討議方式(DP: deliberative poll)を評価している¹³。

さらに、フランスにおける参加デモクラシーの理論的、実証的分析をリードしているイヴ・サントメ(Yves SINTOMER)やロイック・ブロンディオ(Loïc BLONDIAUX)は、今日、代表制デモクラシーは正

¹² B・R・バーバー／竹井隆人訳『ストロング・デモクラシー』、日本経済評論社、2009年、7-8頁。

¹³ ロバート・A. ダール『ダール、デモクラシーを語る』、岩波書店、2006年参照(例えば38、164-165頁)。

統性の危機に陥っているという認識を基に、熟議プロセスが政策決定において避けられなくなってきたとする「熟議の不可避性論」を展開している。

我が国においても、例えば、岩崎美紀子は、「デモクラシーが、統治の正当性の源泉である人民の意思をいかに反映するか、対立する利害や意見の相違や衝突をいかに調整するかではなく、人々に単にイエスカノーかを言うだけの機会しか与えない表決型になっている」とし、「特に国家レベルの政治機構は、政治的に市民を代表しているとの主張は正当性を失いつつある」と指摘する¹⁴。また、山崎望は、「現存する民主主義」、すなわち、「国民国家と結合した自由民主主義、その制度的表現たるナショナルな代表制デモクラシー」を前提にした上で、「もう一つの民主主義」としての「熟議民主主義」が近年模索されているとし、その背景として、代表制民主主義という擬制が揺らぎ、機能不全に陥っているという現象があると指摘する¹⁵。さらに、田村哲樹は、(代表制)デモクラシーは、一部の人々の利害と都合で物事が決められているのではないかという懸念が存在する意味で常に「過少」であるとともに、一方では多数派が独善的な決定を行う「多数派の専制」への懸念が存在し、何らかの制限が必要とされるほど常に「過剰」であるゆえに、不満や危惧の対象になっているとする¹⁶。

このように様々な課題が指摘されている現代の代表制は、古代アテネの市民の集会による直接制や、「主権は代表されえない」とし、個々の自立した市民が法という形で一般意思を体现するようなルソーの言う共和国の理想とは異なり、自立した個人の主体的参加の度合いは薄れ、多かれ少なかれ、多様な意見とは無関係にその決定は国民・市民の代表者たる政治エリートが握っている面がある。このような様々な現代的課題から、「もう一つの民主主義」のかたちとして参加や熟議が参照されることが多くなってきた。

このような課題を具体的に挙げてみれば実に様々な点が挙げられるだろう。例えば、一つには、代表者以外の普通の国民・市民は、与えられたいくつかの選択肢の中から自分の選好に最も合うものを選ぶ、あるいは細かな差異を無視することにより、選好を擬制しているとも言えるかもしれない。また、このように選好の単純化を強いるだけでなく、決定権への関与の度合いが低い、もしくは視認しづらいために、人々の無関心を助長する面があるとも言ってよいだろう。

また、間接民主制における代表者である議会(議員)が住民の意見を真に代弁していないのではないか、民意との乖離が大きいのではないかということも常に指摘されている。声の大きい市民やアドボカシー団体の主張は議会や執行部に届きやすく、サイレントマジョリティの声はどこにも代弁されにくい。民意を測ることを目的として、メディアによる電話やネットなどで行われる世論調査や、行政

¹⁴ 岩崎美紀子「デモクラシーと市民社会」、神野直彦、澤井安勇『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図』、2004年、36-37頁。

¹⁵ 山崎望「民主主義対民主主義? EUにおける熟議デモクラシーの限界と可能性」、小川有美編『ポスト代表制の比較政治』、2007年、179頁。

¹⁶ 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』、勁草書房、2008年、i頁。

による市民へのアンケート調査などが実施されたとしても、様々な背景を持つ市民が正確で十分な情報の公開、提供に基づいた理解を得た上で、さらに議論を経たわけではないイシューに関する意識調査結果は、単なる現状値の集計でしかないかもしれない。これらは必ずしも市民個人の自律的な意見ではなく、ひょっとするとうわさや憶測などによる思い込みや、マスコミ等を通して形成された一方的で各一的な世論を表している可能性もある。また、地域間格差を見ると、人口集中地域の都市部住民の意見が反映されやすく、周辺部の住民の意見は通りにくくなることも指摘されるべきであろう。制度的にも規模の面から見ると、例えば平均人口260万人を超えるわが国の都道府県の知事をリコールできる住民の署名を集めるのは事実上ほとんど不可能である。また、EU政治を見れば、EU市民からは直接には選挙で選ばれてはいない代表者が決定権を持つといった、委員会政治・官僚政治に観察されるような「民主主義の赤字」の問題も挙げられる。

一方、このような代表制の課題ばかりではなく、直接制の課題も指摘しておくべきであろう。

まず、現代では、多くの民主的な先進諸国において、一国の大統領や議員、地方政府の首長などを国民・市民が直接選んだり、個別イシューについてのダイレクトな意見聴取が珍しくなくなるなど直接的な手法が重用され、多くの民主主義国が何らかの直接的な大衆への意見聴取を導入し始めている傾向が見られることを挙げておかなければならない。しかし、直接民主制の過度の導入は、歴史経験的に見れば常にブレーキが働いてきたと言える。その一つは、例えば合衆国建国時のマディソンの民主クラシーに見出すことができる。合衆国の憲法制定時のフェデラリストらの議論では、人民には情念や私益があり、これらが呼び起こされると党派が生まれ、他者の権利に害を及ぼしかねない暴徒的行動を引き起こすことがあるとされ、合衆国憲法のもとでの構想では、世論に政治や政策に関する直接的な影響を持たせるのではなく、世論を濾過し、間接的な方式によって、世論を洗練することが意図されていたとされる。すなわち、憲法制定時の議論においては、ある面においては、大衆の政治参加は脅威にもなりうるものが危惧されていた¹⁷。すなわち、フェデラリストは、「代表制は世論を熟議により洗練させるためのもの」と捉え、また反フェデラリストは、「民衆の代表は、大衆やその実際の声の鏡になる」という点で捉え方が異なっていた¹⁸。もちろん一方では、古くからスイスのカントンやアメリカのタウンミーティングなどでの市民総会や、レファレンダムなどが実践されてきた歴史もあるものの、それでも大多数の国や地域において、本格的な直接民主クラシーが憲法改正などの限定的なトピックを除いて適用されてこなかったのはこのような背景がその理由として挙げられる。

代表制民主クラシーは、このような直接制との関係性も含めて、歴史的に様々な異なる考え方や試行の中で、今日まで問題点を抱えているのである。

¹⁷ ジェイムス・S. フィッシュキン『人々の声が響き合うとき』、早川書房、2011年、78頁。

¹⁸ ジェイムス・S. フィッシュキン、同上、早川書房、2011年、33頁。

その民主シーの理論モデルは様々な形で提示されうが、例えば規範的理論の面から見ると、次の4つの類型を挙げることができよう¹⁹。すなわち、一つ目は、ヨーゼフ・シュンペーターやロバート・ダールに代表される、公衆意思の形成のプロセスにではなく、人民の票をめぐる競争的な闘争、権力の平和的な移行を重要視する、すなわち、人民の票をめぐる競争的な闘争による「誰が統治するのか」ということ、あるいは「どちらの人(政党)が役職に就くのか」を決定する平和のプロセスである「競争的民主シー」である。二つ目は、ジェームズ・マディソンやJ・S・ミルに代表される、大衆世論の間接的濾過を強調し、多数者の専制を避けることと熟議に専念することを重要視する「エリートによる熟議」である。三つ目は、キャロル・ペイトマンなどが提唱する、政治参加と票の平等に主眼があり、直接的意見聴取が多用され、重要な意思決定の方法となる、すなわち「誰が統治するのか」ではなく「どの政策にするのか」に主眼が置かれる「参加民主シー」である。そして最後の4つ目は、今回取り上げる「熟議民主シー」である。

現代の代表制は、国民国家の退潮が言われる中で、様々な制度疲労と機能不全の現象が現れ、正統性の揺らぎを制御できなくなってきたことなどから、何らかのオルタナティブ、あるいは補完的な制度を備えた、新しい民主シーのあり方が模索されている状況にあると言える。その解決策の一つとして考えるのが、前述の4つの類型で言えば、少なくとも競争的民主シーやエリートによる熟議ではなく、参加民主シーであり、熟議民主シーであると考えられる。しかし、後者の2つの論は、論者によって捉え方や範囲が様々であるとともに、現実的には大規模な参加か小規模の熟議かという選択にもなりがちであり、果たして大規模の熟議、あるいは地域全体や社会全体での熟議というものは可能なかは自明ではない。また、各国で現代社会の現状の閉塞感を打破する方策として、近年直接制を志向したり、導入する傾向も見られる中で、前述の合衆国建国時の議論から引けば、ともすれば形式的な直接制とも共通点のある参加民主シーは十分に考えたり、議論を経たりすることとは関係なしに、参加の量の拡大を目指して国民・市民の生の意見の神聖化につながる可能性があり、このような意見を濾過せずにそのまま取り入れた場合には、ポピュリズムの助長につながりうるなどかえって危険な面もあるだろう。第2次大戦時のファシズムの大衆動員を挙げるまでもなく、近年でも2002年のフランス大統領選挙における国民戦線(FN)のルペン党首の決選投票進出に象徴されるように、ポピュリズム(populisme)やデマゴグ(démagogie)、あるいは国民の意思を問うのではなく自己の地位や権限を強化する目的や役割をもって行う国民投票制度であるプレビシット(plébiscite)制などの台頭の危険性を孕むことも危惧されうるのである。

そこで、このような直接制との関係も含め多くの問題を孕む代表制の中で、今、「参加」や「熟議」はどのように機能しているのか、あるいはこれから機能することが可能なのか、まずはその前提としての理論的展開と現実社会の中での具体的状況について、次節以降で確認していく。

¹⁹ ジェイムス・S. フィッシュキン、前掲書、早川書房、2011年参照(例えば113-114, 136, 303頁)。

(2)熟議デモクラシーの理論と歴史

では、熟議デモクラシーとは何かということについて、先行理論に依りつつ整理してみたい。

まず、「参加」を政治学事典で引くと、「広く意思決定過程への影響力の行使を目的に行われる活動を意味するが、とりわけ政治の意思決定過程に対して影響を及ぼすことを目的とした一般市民の活動を指している場合が多い」(政治参加)とされる。一方、「熟議」(討議)については、「ディスコース」の説明の中で扱われており、ディスコースとは「コミュニケーションが集散的選択にもたらす影響に着目するもので、(中略)相互理解を志向し、説得的議論により社会行動を調整することを目的とするコミュニケーションの合理性の存在が想定されている。ここでのディスコースは「討議」の意味に近い。」との説明がなされている。²⁰

そこで、「参加デモクラシー」とは、様々な定義が可能であるが、端的に言えば、政策決定のプロセスの一つ一つに住民が参加していくことを保障していく政治モデルであり、デモクラシーの方法論の一つであると言える。一方、「熟議デモクラシー」²¹とは、これも様々な定義が可能であるが、公的な事柄について、平等な立場で参加する者が熟慮に基づく議論を経ることを重視する政治モデルと言えるだろう。例えば、田村哲樹は、この熟議デモクラシーについて、「単なる多数決でものごとを決めるのではなく、相互の誠実な対話を通じて、異なる立場の人々の間に合理的な一致点を探っていこうとするタイプの民主主義」²²、あるいは「人々が対話や相互作用の中で見解、判断、選好を変化させていくことを重視する民主主義の考え方」²³などと述べている。

この他にも多くの研究者による様々な説明がなされているが、例えばJ・S・フッシュキン²⁴は、参加デモクラシーにおいては直接的意見聴取が多用され、それが重要な意思決定の方法になること、また、単に政策を決定するのがどのエリートかということではなく、どの政策にするかという問題も直接意見聴取にかけられる、つまり、競争的デモクラシーとは対照的に、人々はどの政党が政権を握るかということ以上の問題について民意を問われることに特徴があるとし、一方、熟議については、参加者が誠実に賛否両論を検討し、公共の問題の解決策について熟慮の上で判断を下すと定義している²⁴。

また、フランスのロイック・ブロンディオは、熟議の哲学として、熟議デモクラシーはこれまでアングロサクソン諸国や北ヨーロッパで経験されてきた参加デモクラシーに対してインスピレーションを与える源になるものであると言い、熟議デモクラシーが参加デモクラシーに与える影響について指

²⁰ 猪口孝／大澤真幸／岡沢憲笑『政治学事典』、弘文堂、2004年参照。

²¹ 熟議に近い語彙に「討議」があるが、討議は「討議的対抗」の意味をより含むと思われることなどから、厳密な意味においては明確に論じ分ける必要がある。本論では、基本的には熟議を使用しているが、本論は熟議デモクラシー、討議デモクラシーの概念的分類を試みるものではないことから、その差異については厳格には区別せず、文脈や引用に応じてそれぞれ使用している。

²² 田村哲樹『語る 熟議／対話の政治学』(政治の発見5)、風行社、2010年、28頁。

²³ 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』、勁草書房、2008年、ii頁。

²⁴ ジェイムス・S・フッシュキン、前掲書、早川書房、2011年参照(例えば36、122-123頁)。

摘している²⁵。

このように、熟議デモクラシーは多くの論者によりそれぞれに定義されうるが、本論での一時的な定義として、「参加者が十分に議論と熟慮を重ねた上で、単に個人の利益・選好の総和を求めようとするのではなく、互いの意見を比較考量する過程の中で価値の変化を伴いながら、議論の結果ではなくプロセスによって正統化されるモデル」としておく。その熟議の過程では、自分の意見をできるだけ明確に述べる論理性やコミュニケーション技術と、他者の異なる意見にも真摯に耳を傾け、納得したり、自分の意見を修正するという態度が必要となるが、それは相手を負かし、勝敗を決めるディベートのようなものとは異なる発想である。

そもそも「デモクラシー(democracy)」とは、古代ギリシャのポリスの時代の語源から見ると、一般民衆を表すdemos(デモス)と支配を表すkrastia(クラシア)からなる「民衆による支配」ほどの意味であったとの説明がされるが、王制や貴族制は過去の話としても、現実世界の中で民衆の意見がどの程度反映されているのかは疑わしい。民衆のデモクラシーは代表制の下で最終的には投票により物事を多数決で決めることが中心となっており、その典型は選挙であるが、これを否定的な意味で「集計デモクラシー」と呼ぶ場合がある。これは前述した競争的デモクラシーとほぼ同義とも捉えることもできる。熟議デモクラシーの政治理論は、このような集計デモクラシーの対峙概念として登場したという見方がされることもあり、その集計デモクラシーの問題は多数決の限界であり、さらには人々の意思の質の問題である。この意味において熟議デモクラシーは、「多数決」や「意見の質」の問題と深く関係している。

これらに関して現代的状況を挙げれば、例えば、投票においては、無記名投票の個々人の含意や選好の度合いは明らかとならず、見た目の印象や名前の覚えやすさや書きやすさ、テレビで知っている人であるかどうかなどの理由で投票したのかもしれない。同様に世論調査も匿名で行われるものであるから、人々がどの程度熟考したのかは不問に付され、数値や結果ばかりがクローズアップされ、政治家や行政がこれに反すると世論、民意の無視と批判されることになる。今日、このようなデモクラシーの根本的な課題に対処しようとする動きがいくつかあり、そのうちの一つは、政治家側からの発信としてのマニフェストを挙げるとすれば、もう一つは、本論で取り上げる熟議デモクラシー的手法の導入を挙げることができよう。この場合、政治が白か黒かの分かりやすさに陥りやすい単純な「世論」に左右されないためには、政治家や行政の政策立案者、実行者の質だけでなく、世論の質も高め、「よく練られた世論」によって政治や行政をコントロールすることも必要となってくる。そのためには人々がより深く議論していく仕組みが必要となり、このことを地域社会においていかに実行していけるのかということが大きな課題となる。このことが、本論においてその実践の場としての狭

²⁵ Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la Démocratie, actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008, pp.43.

また、ブロンディオは、フランスがこれまで熟議デモクラシーを十分に導入していない理由、影響を受けにくい理由として、熟議(délibération)という語彙が、フランスでは刑事裁判や議会の議決といった効力のある決定を意味することを連想させること、文化的に熟議という美德に対する愛着が少ないという2つの点を挙げている。(同上 43-44 頁)

域のエリアに注目する理由でもある。

では、このような熟議デモクラシーの理論はどのように展開してきたのか、歴史を振り返りつつさらに確認してみたい。

まず、熟議デモクラシーという言葉は、合衆国憲法の統治構造に熟議の原理が組み込まれていることを強調し、「熟議デモクラシー」、すなわち「思慮ある多数派支配」を提唱したアメリカの政治学者J. M. ペセットの「熟議民主主義—共和制における多数決原理」(1980年)に始まるとされる²⁶。

また、その80年代には、B.R.バーバー²⁷によるストロングデモクラシー論や、ロバート・A.ダールによる参加デモクラシー論の重要性が叫ばれ、バーバーは、「thin(シン)」、「strong(ストロング)」という表現を用い、代表制やリベラル・デモクラシーを「シン(薄弱な)デモクラシー」として批判しつつ、その対抗軸として、市民の政治参加を基調とした「ストロング(強靱な)デモクラシー」を提示した。また、多数派による専制、画一化された大衆社会、全体主義に通じるシンデモクラシーの克服には、人々の政治参加を拡充させるだけではかえって危険であり、参加や熟議を介した政治判断の積み重ねを伴った政治過程の重要性を説いて、その実践のための処方箋として、数千人規模の住民総会、抽選制やローテーション制を取り入れた代議員の選出、テレビ討論などを提唱した。また、ダールは、1989年に、ランダムサンプリングにより抽出した1000名程度の市民がテーマごとに1年間かけて討議し、その結果を発表するという「ミニポピュラス」の仕組みを考案した。その検討結果については議会の補完機能を果たすものと期待した。

さらに、90年代になると、同じくアメリカのフィッシュキンは、①母集団から無作為に参加者を抽出し、②参加者はアンケートに答えた上で、小グループまたは全員で会議を何時間も行い、③熟議の終了後、再度同じアンケートに答える(熟議を経てどのように意見が変わったか、というようなプロセスからなる、世論調査と熟議に基づく討論フォーラムを結びつけたシステムである「討論型世論調査(DP)」を多くの国で開始し、加えて、「熟議の日」という大胆な提案も行い、国政選挙前に祝日を設け、全有権者に各地域の討論会への参加を提唱した。

一方、欧州においても、同時期にユルゲン・ハーバーマス(Jürgen Habermas)²⁸による討議倫理論が注目され、現代のデモクラシーの本質が問われた始めていた。ハーバーマスの議論は、篠原が紹介しているように²⁹、制度論と両輪をなす市民性の回路を説いた二回路デモクラシー論とも言われ、決定に至るまでの議論・公論の形成過程だけでなくその質も重要視したものであった。

熟議デモクラシーの理論的源泉の一つは、このようなハーバーマスの規範的コミュニケーション論

²⁶ 大矢吉之「熟議民主主義論の展開とその政策理念—市民参加・熟議政治・合意形成—」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』、ミネルヴァ書房、2003年、343頁参照。

²⁷ B.R.バーバー、竹井隆人訳『ストロングデモクラシー 新時代のための参加政治』、日本経済評論社、2009年参照。

²⁸ 「公共性の構造転換」の上梓は1962年。

²⁹ 篠原一『市民の政治学』、岩波書店、2004年参照。

であり、議論の手続きを定式化することで全員一致のコンセンサスを目指すという性格が強い。このようなハーバーマスの「討議デモクラシー」概念に対しては、より対案を重視した議論の改良を目的の主眼とする、ジョン・ドライゼク(John S. DRYZEK)の「ディスカースhip(言説的)デモクラシー」、そして合意を求めるのではなく敵対した相手に議論を対峙させることこそ真のデモクラシーにつながるとするシャンタル・ムフ(Chantal Mouffe)による「闘技デモクラシー論」も注目されている。ハーバーマスが国家制度を軸として、あくまでもそこで捉えきれない声を市民的回路に求めていることとは逆に、ドライゼクは、ハーバーマスの熟議デモクラシーに対して合意形成における現実的困難性や敵対関係を軽視していると批判し、ディスカースhipデモクラシーの概念を対置したが、これは市民社会が異なる意見を持つ対抗的な諸勢力により成り立っているとの前提に立ち、合意を形成することよりも意見を戦わせることによりデモクラシーが高まるという立場である。さらに、ムフは、カール・シュミットの理論を基に政治的なものの本質を探究し、デモクラシーが健全に機能するためには、政治的でイデオロギー的な左右の対立が重要であり、アンソニー・ギデンズ(Anthony GIDDENS)により主導されたブレア政権下の英国における第三の道のような合意を目指す中道政治に異を唱えるなど³⁰、合意形成を前提としない政治的な闘争(敵ではなく対抗者と呼ぶ)が民主主義の発展のためには重要と考える。

このように手続き主義、コンセンサス志向が批判された結果、熟議のプロセスに考察の焦点を置く過程論的アプローチも提唱されている。例えば、ドライゼクやジェームス・ボーマン(James BOHMAN)は、全員が同じ一つの理由から結論を支持するコンセンサスではなく、それぞれが異なる理由から結論を支持する同意(agreement)という形態の集合的決定のあり方を提唱している。ドライゼクはグローバル社会における差異の問題にも熟議は有効であるとして、新しい地平を切り開こうとしており、このような国の枠組みを超えたテーマ設定や手法は、狭域に注目する本研究の射程を超えており、本論でのアプローチとは異なる捉え方であるものの興味深い³¹。

一方、フランスにおいては、1980年代にベルナル・マニン(Bernard MANIN)が「一般意思か熟議か」と題する正統性と政治的熟議の理論³²を展開し、集合的意思決定の正統性の問題は、選好を所与ではなく、熟議の過程において変容するものと捉えることによって解決できるとし、ルソーやロールズの理論は、集合的意思決定に参加する以前に、「すでに自分の意思を決定してしまっている」個人を想定しており、多数決原理を全員一致の要請と一貫して調和させることは不可能であるとした³³。しか

³⁰ シャンタル・ムフ(著)、葛西弘隆(訳)『民主主義の逆説』、以文社、2006年、165-171頁。

³¹ 一方、ロバート・ダールは、デモクラシーと規模の「難問」として、そもそもデモクラシーは国際関係や国際機関においては馴染まないものであると言及している(ダール、前掲書、2006年、95-103頁)。

³² Bernard MANIN, *Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique*, 1985.

³³ Ibid, Bernard MANIN, 1985, pp.19-20: Tant que l'on prend la volonté déjà déterminée des individus comme base unique de la légitimité, on parvient inévitablement à la conclusion que seul est légitime ce qui fait l'accord unanime. L'exigence d'unanimité est tout à fait justifiée dans une théorie pure de la justice dans la mesure où celle-ci ne se préoccupe pas des conditions réelles de sa réalisation ni des moyens nécessaires pour l'approcher. L'unanimité est cependant un réquisit inadéquat pour une théorie de la

し、フランスにおいて熟議デモクラシーが大きく注目され始めたのは、1990年代以降であり、とりわけ2002年近隣民主主義法によって、クローズアップされてきた概念と言ってよい。

このように、熟議デモクラシーの理論面では、フランスより先に、まず、アメリカやドイツ等で積極的に研究、提唱されるようになり、近年では一部の政治学者や社会学者が主導して、公共圏における議論を考察する方法として熟議的デモクラシーの手法導入も試みられ、その報告が盛んに見られる状況となっている。

décision politique, mais simultanément, sauf à sombrer dans l'empirisme et le relativisme, la théorie de la décision ne peut abandonner le souci de la légitimité. Or, faire l'hypothèse que les individus confrontés à la nécessité d'une décision politique savent déjà exactement ce qu'ils veulent est irréaliste, mais aussi injustifié. L'individu libre n'est pas celui qui sait déjà absolument ce qu'il veut, mais celui qui a des préférences incomplètes et cherche à déterminer par la délibération intérieure et le dialogue avec autrui ce qu'il veut précisément. Lorsque les individus abordent la décision politique ils ne savent que partiellement ce qu'ils veulent. Aussi est-on fondé à prendre pour base de la légitimité non leur volonté pleinement déterminée, mais le processus par lequel ils la déterminent : la délibération. Une telle perspective est rigoureusement compatible avec les principes de l'individualisme ; elle n'implique pas du tout que quelqu'un d'autre, doté du savoir, doive apprendre aux individus ce qu'ils veulent, mais simplement qu'ils le recherchent eux-mêmes. Elle permet, en outre, sans renoncer au souci de la légitimité qui, pour le monde moderne, ne saurait procéder que de l'individu libre, d'échapper au réquisit exorbitant de l'universalité et de l'unanimité.

田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』, 勁草書房, 2008 年, 37 頁参照。

(3)フランスにおける展開状況と特殊性

近年、フランスにおいても、アングロサクソン諸国に遅れつつも参加・熟議が注目され始めた理由について、歴史的・社会的観点からは次のような解釈も可能であろう。

1789年の大革命以来の共和国の理念からなる共和制を維持するためには、自由と平等の概念を理解する共和国の市民の創出が行われる一方で、従前の王政と同程度、あるいはそれ以上の権威、強制力を伴う強度の中央集権制を作り上げなければならないという二律背反の中で、市民の一般意思に基づく社会を構築し、安定させることが必要であり、このようなフィクション的なナシオン（国民、国家）を前提として国づくりが進められてきた。20世紀後半に入り、グローバリゼーションの進展やライフスタイルの変化など、国際社会全体が変容する中で、フランスにおいても、国家の「想像の共同体」的な擬制が揺らぎ始め、国家－市民のダイレクトの関係性に対する現実感のある説明が説得力を失ってきた。共和国精神とその市民性を備えたフランス市民は、現実社会とのつながりや確かな政治的有效感覚を求めるようになり、とりわけ課題や政府の対応を確認しやすい地域社会における参加と熟議が制度的、実態的なかたちで立ち現れてきたと解することができる。

このような背景の中で、本論で取り上げるフランスにおける「参加」の概念は、1960年代の自主管理(auto gestion)³⁴から1990年代以降の情報公開手続き・アクセスまでの様々な仕組みについて、多様な社会参加を表現する際に用いられるものであり、その一つのモデルとして1990年代から「近隣民主主義」(démocratie de proximité)が数えられるようになっている。この近隣民主主義には、「熟議」が不可分の考え方として取り入れられており、近隣民主主義法においては、住民に身近な「カルティエ」(quartier, 近隣住区)が、さらには、住民参加手続きとしての「コンセルタシオン」(concertation)が、熟議の場や手法として想定されていることから、フランス的文脈においては、実質的には熟議デモクラシーとは近隣民主主義のことであり、両者の関係性は、それぞれ議論、合意形成の「プロセス、制度、手法」と「市民生活に密着したジオグラフィックな場」としての切り口の違いであり、本論ではほぼ同義として扱うこととする。そしてフランスにおける熟議デモクラシーの最大の特徴としては、特にそのエリアとして国全体を包括したものではなく、狭域のカルティエ(近隣住区)に限定している点が挙げられるように、プロキシミテにおけるデモクラシーという色合いが極めて強いのである。現在、近隣の多くの国や地域において実験的な試行がなされているが(次節の第

³⁴ 自主管理(auto gestion)とは、労働者自身による企業管理を基本理念とする社会経済システムに基づいた考え方。労働者による企業管理という思想は、プルードンなどの初期社会主義に始まり、20世紀初頭の西欧の労働運動にも見られ、1970年代にはフランス社会党の基本路線ともなった。

また、ユベル・デュブドゥ(後のグルノーブル市長:1965年-1983年)は、1965年の全国一斉コミューン議会選挙において、ピエール・ロザンヴァロンが主導した「自主管理社会主義」を掲げ、GAM(自治体活動グループ)を率いて思想・運動としての地域民主主義(démocratie locale)を探究したとされる。(中田晋自「都市の近隣住区から政治を模索する—フランスの住区評議会制は「都市ガヴァナンス」空間を創出するか」田村哲樹、堀江孝司(編)『模索する政治—代表制民主主義と福祉国家のゆくえ—』、ナカニシヤ出版、2011年、212頁参照)

1章第2節で詳説)、共通に認識されている点は、少なくとも参加デモクラシー、熟議デモクラシーが集計デモクラシー的な代表制を補完する一定の機能を持ち得ることである。この機能を最大限に発揮するため、各国の研究者や政府において、熟議の手順・手続きの仕組みや質の確保についての設計が試みられているが、フランスのようにエリアを限定した制度というのとは見当たらない。このように熟議の方法論については、現在、発展段階であり、国・地域によってその進捗や考え方の差は大きい。

このような中、フランスにおける理論展開を見ると、ロイック・ブロンディオ³⁵は、フランスにおける参加デモクラシー(démocratie participative)の実態を考察し、現代のデモクラシーは新しいエスプリ、原理を求めており、代表制の正統性は薄れるとともにその有効性が低下していくとする。代表制の力は至るところで浸食され、「国家の神秘」³⁶の力はもはや通用せず、同時に信頼感の喪失は、国民とデモクラシーの代表者たちを仲介する役割を持っていた従来の政党、組合、ジャーナリスト、専門家といったアクターに影響を与え、マスメディア、情報技術、調査といった現代の政治コミュニケーション手段では埋め合わせることができないと言う。

歴史的に見ると、フランスでは1960年代の参加デモクラシーの概念の登場以来、多くの変化が起きてきた。公の決定に関する市民参加の増大は、コミュニストではないいくつかの左派連合の系統によって促進されてきた(Clubs、PSU、CFDT、・・・)とされる。1960年代から70年代においては、グルノーブル市のようなcomités de quartier(住区委員会)³⁷といった別の枠組みでの経験的事例や、L'Alma-Gare à Roubaix市(ラルマガールアルベ市)のような都市計画に関するatelier(アトリエ、ワークショップ)などといったGAM活動(groupes d'action municipaux)は、明らかに政治システムへの異議申し立てと考えられていた。この経験の主な特徴は、「ascendant」、すなわち下からのボトムアップにあったとされる。1977年には、左派連合のいくつかの都市がこのプログラムの制度化を試みたものの失敗に終わり、1980年代には活動が一旦下火となっていたものの、90年代になると再び今後は反対に「descendant」、すなわち上からのトップダウンの動きとして、「参加」がテーマとして復活することとなったのである。

90年代初頭には、コミューンの政策方針を規定する共和国の地方行政に関する指針法(1992年2月6日法)³⁸が、住区における生活状況に対して、実態的に変更したり、修正を加えたりすることになる全ての活動や取り組みに対して住民とのconcertation préalable(事前協議)の原則を課したが、この時点においては、この原則の実行にあたっての成功事例はわずかであったとされる。

その後、とりわけ環境分野では、1995年2月2日のla loi de Barnier(バルニエ法)によって、環境に影響を与える大規模なインフラ整備に関してのコンセルタシオンが義務化された。そして、2005年には、

³⁵ Ibid, Loïc BLONDIAUX, 2008 年, pp.5.

³⁶ P.ブルデュー, L. ヴァカンほか, 水島和則訳『国家の神秘—ブルデューと民主主義の政治』, 藤原書店, 2009 年。

³⁷ 第3章第1節で詳細を確認する。

³⁸ loi d'orientation du 6 février relative à l'administration territoriale de la République.

la charte de l'environnement(環境憲章)の第7条³⁹⁾において、全ての人が公によって保持される環境に関する情報にアクセスでき、環境に影響を与える公が決定する計画の策定に参加する権利を持つことが謳われた。さらに、2000年には連帯・都市再生法(SRU法)が制定され、都市計画の策定における事前協議が義務化された。そして2002年には近隣民主主義法が制定され、これをもって、コンセルタシオンの実行力と内容の実質化がいよいよ進むこととなった。⁴⁰⁾

フランスにおいて、過去に熟議デモクラシーがそれほど重要視されなかった理由について、ブロンディオは、熟議(délibération)という語彙が、フランスでは刑事裁判や議会の議決といった効力のある決定を意味することを連想させること、文化的に熟議という美德に対する愛着が少ないという2つの点を挙げている⁴¹⁾。このような語彙的、語感的な理由が実際にどれほど影響していたかは定量的には定かでないが、理論面では、前述したようにアメリカ等での展開よりは遅れていたものの、1980年代にマニン(B.MANIN)が、集合的意思決定の正統性の問題は選好を所与ではなく、熟議の過程において変容するものと捉えることによって解決できるとする「正統性と政治的熟議の理論」を展開した。熟議は、ルソーやロールズの「あらかじめ決定された意思」を持つ諸個人に依拠するモデルでは重視されていないことから、マニンは、「正統性の源泉は、あらかじめ決定された個人の意思ではなく、その形成の過程、すなわち熟議それ自体である。(中略)正統な決定は、全員の意思を代表するのではなく、全員の熟議によってもたらされるのである。結果にその正統性を付与するのは、あらかじめ形成された意思の総和ではなく、全員の意思が形成される過程なのである」と主張している⁴²⁾。

90年代に入ると、参加デモクラシーの制度化が本格化し、2000年代になり、ロイック・ブロンディオとイブ・サントメが展開したのが、熟議という新しい理念により、下からのより平等的な意見聴取の仕組みが主張され、熟議の過程が公共的意思決定において避けては通れないものの一つになったとする「熟議の不可避性論」であった⁴³⁾。

また、90年代以降、フランスでも活躍したベルギー出身のシャントル・ムフが、ハーバーマスの合意を中心とする「討議デモクラシー」概念に対して、排除なき合意の可能性を仮定しすぎているために自由民主主義的な多元主義を適切な仕方では描き出すことができないとし、敵対した相手に議論を対峙させて結論へと導くこそデモクラシーであるとする「闘技デモクラシー論」を展開するなど、デモクラシーを諸利害の調整へと還元する利益集約的モデルや、合理性と不偏不党性により治められ合理的で普遍的な合意に達するような道徳的見地を認めないラディカルな理論展開も見られた。

³⁹⁾ Art. 7. – Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

⁴⁰⁾ Ibid, Loïc BLONDIAUX, 2008 年, pp.15-18 を参照。

⁴¹⁾ Ibid, Loïc BLONDIAUX, 2008 年, pp.43-44.

⁴²⁾ 田村哲樹, 前掲書, 2008 年, 37-38 頁。

⁴³⁾ 中田晋自, 前掲書, 田村哲樹, 堀江孝司(編), 2011 年, 213 頁参照。

第1章 第2節

制度・手法と代表制デモクラシーへの影響

(1)各国各都市での実践例

前節で見てきた理論を受けて、熟議デモクラシーはどのように実行され得るのであろうか。その仕組みや手法は、すでに各国、各都市での実証研究や制度導入も行われており、主な取り組みをいくつか挙げれば、市民の中から無作為に選ばれたメンバーが少数の基本単位(細胞)に分かれて討議を繰り返すドイツで始まった「ブラーヌクスツェレ(計画細胞、Planning Cell)」、市民が討議する陪審制による米国等での「市民陪審制(Citizens' jury)」、無作為抽出の市民が特定のテーマを熟議し、意見の変化度合いを測定する前述した英国や米国での「討議型世論調査(DP: deliberative poll)」、専門家と一般市民が科学技術政策について熟議するデンマークなどでの「コンセンサス会議(CC: Consensus Conference)」、市民参加で予算案を作成するブラジル・ポルトアレグレ市での「参加型予算(Participatory Budget)」など、様々な参加・熟議デモクラシーの具体的実践の手法が数えられる。

補足すれば、ブラーヌクスツェレは、1970年代にドイツのブッパタール大学のペーター・ディーネル(Peter C. DIENEL)が考案したもので、市民の中から無作為に選ばれたメンバーが少数の基本単位(細胞)に分かれ、グループを再編しながら討議を何度も繰り返す手法を執る。「限られた期間、有償で、日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループ」⁴⁴のことであり、1972年に無作為抽出の市民25人を1組として4日間有償で拘束し、専門家による正しい情報を与えながら公共政策上の報告を行ったのが最初である。この手法は、欧州をはじめ、日本においても広がりを見せている⁴⁵。

市民陪審制(Citizens' jury)も、これと類似した討議形式であり、70年代に米国のネッド・クロスビー(Ned CROSBY)が設立したジェファソン研究所で試みられた手法で、12名からなる市民が討議する陪審制である。

また、90年代になると「討議型世論調査(DP)」が英国やアメリカ、さらには近年では中国でも行われるようになり、この手法は、無作為に抽出した少人数の参加者が、十分な熟議を重ね世論を形成しようというものであり、参加者は、最初にアンケートに答えた後、会議の前に詳細な資料を読み込んだ上で小グループまたは全員で会議を何時間にも亘り行う。熟議の終了後には再度同じアンケートに答え、熟議を経てどのように意見が反化したのかを見ることで、市民の生ではないよく練られた後の意見はどのようなものになるか、社会全体の意見の変容見込みを見るもので

⁴⁴ lanungszelle(独), Planning Cells(英), 篠原明徳『まちづくりと新しい市民参加』, イマジン出版, 2006年, 13頁。

⁴⁵ 世界で確認されている導入数(2000年現在)は、ドイツ(1972年～)での317件を最多に、英国(1996年～)で200件、スペイン(1992年～)で60件、米国(1974年～)で51件、そして日本(2005年～)で41件と続き、総計712例がある(Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER, *La démocratie participative inachevée*, 2010, 83-100頁)。なお、日本の取り組み例は、2005年以降急速に増加傾向にある中で、このブラーヌクスツェレの導入が政府ではなくNPOによって行われている点が特徴とされる。

ある。

このような欧州や米国を中心とした様々な先進的なモデルが嚆矢となって、参加デモクラシーや熟議デモクラシーの実践的な手法が様々なレベルにおいて制度化されるようになってきた。日本でも、近年、東京の三鷹市や日野市などで、自治体と青年会議所の共催による市民討議会が開催されている⁴⁶。

⁴⁶ わが国における市民討議については、篠原明徳『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法—』、イマジン出版、2009年に詳しい。

(2)熟議の成立要件と期待される効果

このような熟議デモクラシーの形態を採る手法を成立させ、また十分に機能させるためには、いくつかの重要となる要件が挙げられる。まず、その成立要件として、篠原一は、討議デモクラシーの原則として次のように説明している⁴⁷。

- ① 十分な討議が出来るように、正確な情報が与えられるだけでなく、異なる立場に立つ人の意見と情報も公平に提供されるよう配慮しなければならない
- ② 小規模なグループであり、できれば構成も固定せず、流動的であることが望ましい
- ③ 討議をすることによって自分の意見を変えることは望ましいことであり、頭数を数えるだけの議論になってはいけない

また、フィッシュキン⁴⁸は、「熟議」の質を維持するための視点として以下の5つの項目を示している。

⁴⁸

- ① 情報(十分、正確な情報が与えられているか)
- ② 実質的バランス(反対意見をどれだけ考慮するか)
- ③ 多様性(世間の主要な立場をどれだけ反映しているか)
- ④ 誠実性(どれだけ真剣に異なる意見を吟味するか)
- ⑤ 考慮の平等(誰が発言したかに関わらず、どれだけ論点自体で検討されるか)

これらを踏まえて、熟議デモクラシーの特徴としては、大矢が述べているような次の整理が明快である。すなわち、熟議デモクラシー論の特徴は、第一に、人々の選好が熟議の過程で変容すること、第二に、熟議の過程で、人々が合意を形成している点で、単なる人々の選考の集計、いわば孤立した決定の集積と異なること、第三に、民主主義的決定の正統性は、熟議の過程を経たという手続き的な正当性に依拠すること、である⁴⁹。

このような熟議の成立要件や質を確保する視点は、プラーメンクスツェレ(計画細胞)や DP 等の手法—総じて「ミニ・パブリックス」と呼ばれる—の原理とほぼ共通しており、現在、各国で実施されている様々な熟議デモクラシーの手法は基本的にこれらの原則に準じていると思われる。ミニ・パブリックスは、人々が単に集まって話し合っても、上手くいくとは限らないという認識の下、特定の「大きな声」が議論の場を支配しないように、参加者が熟議する問題について十分な知識を持つことができるよう設計されるが、このほかにも様々な観点が考慮される必要がある。例えば、熟議に伴う心理的負担感の緩和は、ライフスタイルや就労のあり方にも通じる重要な問題であり、どうすれば、

⁴⁷ 篠原一、前掲書、2004年、158頁。

⁴⁸ J・S. フィッシュキン、前掲書、2011年、60-73頁。

⁴⁹ 大矢吉之、前掲書、2003年、346-347頁。

常に「忙しい」と感じている現代の市民が、熟議のために時間を割くことができるのかという点や、貧困層やマイノリティの住民をどのように参加させることができるかという点も、実は解決が難しい問題なのである。

近年、このような熟議デモクラシーへの関心は、ベセツ等の研究者が指摘したアメリカ連邦議会での熟議機能のような議会における熟議から、市民討議会や討論型世論調査などによる一般市民による熟議の方に、政策立案者・決定者や市民も含めて関心の高まりがあるが、この二つを架橋するものとして、例えば、篠原は現代社会の変容が市民社会における政治の拡大をもたらし、市民の熟議を求めることにつながっていることを論じ、ハーバーマスは熟議で形成された市民の意見を政治に届けることで、議会での決定がより良いものになるとしている。これらのことは、議会と市民社会という二つの場における熟議のリンクの可能性について言及しているものであり、本論では大変重要な視点と捉えることから、後に改めて考察を加えることとする。

一方、近年、市民参加の具体的制度の例として一般に認識されてきた住民投票や国民投票といった直接民主制の導入に加え、各国で政策形成過程の事前段階における意見提出やパブリックコメント制度などの手法の多用が挙げられる。しかし、これらの制度で抽出された結果は、果たして公共の利益を代弁しているかと言えば極めて疑問符が付く。このような点に関連して、バーバーは、課題のある代表制の中で政治への参加を拡充させるだけではかえって危険であると指摘しており、このような背景が従来の市民参加論から熟議デモクラシー論への展開へとつながっているとも考えられる。すなわち、参加の量や仕組みづくりが中心の「参加」だけでは解決できない多様で複雑な部分に、参加や議論の質を高め、熟考し議論する時間を割いて、寛容性や応答性を加えることで対応しようという動きである。

ここで、再度、熟議のメリットについてのいくつかの点も挙げておくべきと考える。すなわち熟議は、仮に完全な合意に至らない場合であってもその効果として次のような点が挙げられるのである。

- ① 社会の中であらゆる論点が検討されること
 - ② 代表制のオフィシャルな回路では代表されにくい、女性や貧困層、移民、外国人、高齢者、障がい者などの社会的弱者やマイノリティの意見が代表されうること
 - ③ 議論の結果として納得できなくても受容できる、受け止めることが可能となる場合があり、このことは民主主義の本質そのものであることからデモクラシーの強化につながる可能性があること
- などである。

そして、フランスに見られるように対象とするエリアを狭域に限定し、地域の小社会としての設定を

構想する場合には、より生活に近い場での参加の仕組みや機会が作られることで、社会的弱者の参加の拡大、あるいは、同一の階層間や異なる階層間での議論も可能となることが期待される。

一方、熟議デモクラシーへの批判の一つは、エリート的であるということである。すなわち、時間的余裕や一定の知識と忍耐力、思考力などが必要とされる熟議のプロセスに参加できるのは、余暇時間や経済的に余裕のある、おそらくは一定以上の知識や合理性を備えた富裕層、あるいはそれに近い市民を想定しているのではないかと。この指摘には正しい面もあると思われる中で、フランスにおいて設定される熟議のエリアが住民に身近な住区等であり、生活に密着した課題が俎上に上るという点から考えれば、この課題は克服できないものではないかもしれない。住民の参加の仕組みを上手く設計できれば、顔の見える距離感という特徴から、社会的弱者も含めて多様な住民を包摂することが比較的容易となりうる。そしてこのようなコミュニケーションや議論を行いやすい小社会のアリーナにおいては、そのコミュニケーションや議論の内容を、地域住民レベルの合理的決定に向かうような集団思考につなげたり、個々人の利益の問題を社会全体のメタの問題へと思考の範囲を広げること、さらには、自分たちの地域における一種の共通善の構築や、個人の利益を社会の利益に還元することにもつなげていくことが期待されうる。

とは言っても、このような市民の熟議は万能ではないし、容易でもない。先に引用したフィッシュキンは、デモクラシーの三原理として、熟議、政治的平等、政治参加を挙げ、いかなる民主主義の理論も、この三つを同時にすべて満たすことはできないと言う。市民の熟議の場合、熟議と平等を満たすことはできるが、参加の原理を厳密には満たすことはできないトリレンマがあると言う⁵⁰。ある程度の参加は達成できるが、この難点を少しでも解消するためには、やはり熟議をできるだけ多くの場所で多様なかたちで行うことが大切となるのである。そこで、行政等の公的な主体が行う公開討論会等だけではなく、職場、地域、学校、家族などをデモクラシーの実践の場所として捉え直すことも重要となる。日常の諸問題も生活者の熟議によって対応・解決されるべき問題だからである。主催者により企画された討論会だけが熟議デモクラシーというわけではないのは当然であろう。

これらの点を踏まえ、本論では、フランスにおける参加の規模の問題、熟議が行われる場所の問題、メンバー選定問題にも注目しつつ、後に第3章の地方都市事例及び第4章以降の考察の中で、その現象と作用について詳細に検討することとする。

⁵⁰ J・S. フィッシュキン, 前掲書, 2011 年, 79-99 頁。

第1章 第3節

小括

本章では、参加・熟議デモクラシーの概要を確認するため、代表制デモクラシーを巡る状況と直接デモクラシーとの関係、熟議デモクラシー論の展開とフランスにおける状況、各国で展開される具体的制度や手法、さらには熟議の成立要件やデモクラシーへの影響などを見てきた。このように各国で観察される参加・熟議の事例の中で、なぜ本論でフランスの熟議を取り上げるのかについて改めて述べれば、20世紀終盤から市民参加や熟議についての理論・実証研究が注目されてきた中で、その理論と実践が先進的であると見られているアングロサクソン諸国等とは異なり、未だ強固な中央集権システム下にあるフランスにおいても、エリアの狭域化、法整備、地域の名望家議員と市民の強い結びつきやサラリーマン議員の存在などを特徴として、実はユニークな形態として参加や熟議が発達しているのではないかという推論から出発している。そしてその発展の仕方や意義はまだ十分に検証されておらず、この現象の解明は同じく中央集権体制からの脱却が課題のわが国においても十分に参考となる可能性が高いと考えられるのである。

わが国においては、国政、地方政治において投票率が低位で推移していることに象徴されるように、政治参加や政策決定過程への参加は決して高いとは言えない。一方で、本論の対象地域であるフランスにおいては、例えば2012年5月の大統領選挙では、投票率は第1回で79.48%、第2回で80.35%、また前回の2007年の選挙では第1回で83.77%、第2回で83.97%、前々回の2002年の選挙では第1回で71.6%、第2回で79.7%とほぼ8割の高い投票率となっている。また、フランス議会総選挙（国民議会）においては、直近の2012年の第1回で57.22%、第2回で55.41%、また前回の2007年の議会総選挙においては第1回で60.42%、第2回で59.98%、2002年では第1回で64%、第2回で60%と低下傾向にはあるものの、およそ6割を保っている。

このような高い投票率に象徴されるように、フランスの市民は日常的に継続して政治・行政に一定の関心を持ち、そのことが、自ら参加していくことにつながっているように思われるが、その鍵の一つは理論研究面では十分発達しているとまでは言えないにしても、実態として生活に近い場で行われていると推測される日常的な市民のコミュニケーションとしての意見表明や議論ではないだろうか。

そうであれば、フランスにおけるデモクラシーの実態は、本章で取り上げた代表制を巡る背景や状況とも何らかのリンクをしているはずであり、様々な歴史的社会的状況とも深くリンクしているのではないかと推察される。

では、フランスにおいてはどのように熟議が社会の様々な状況とリンクしており、なぜ特異な形で流行しているのだろうか。次に、章を改めてその歴史的、社会的背景を確認した上で、このことが地域の政策決定にもつながっていることを示していきたい。

第2章 フランスの参加・熟議デモクラシーの歴史的社会的準備状況

本章では、なぜフランスにおいては特異な形で熟議デモクラシーが構想され、流行しているのかについて、歴史的、社会的背景を確認しながら探っていく。

第2章 第1節

地方分権改革と狭域行政制度

まず、本節では、フランスにおける地方分権の流れを確認することで、この地方分権の動きが参加・熟議のデモクラシーを歴史的社会的に準備し、その発展を先導し、また連動していることを確認しておきたい。

(1) 法制度改革

フランスの第五共和制体制以降の近現代の地方分権改革を概括すれば⁵¹、パリに過度に集中する権限を地方に分権するとともに分散し、中央・地方政府関係の複雑な構造を合理化し、改革しようとする試みが繰り返行われてきた。1969年、ド・ゴールは地方制度改革法案を上院の改革案とともに国民投票にかけたものの否決され、そのまま退陣を迎えることになった。その後の保守勢力のポンピドゥ、ジスカールデスタン両大統領時代にも、諸々の制度改革は見られたものの、抜本的な地方分権の進展とまでは至らなかった。転機となったのは、1981年5月にフランソワ・ミッテランの社会党政権誕生からであり、1982年の3月2日の市町村、県及び州の権利と自由に関する法律⁵²（以下、「地方分権法」と表記）の制定以後、地方制度改革は急速に進んだ。

2003年には、中央集権国フランスにおいて画期的な憲法改正が行われ、「（共和国の）組織は地方分権化される」（Son organisation est décentralisée）という表現が第1条⁵³の中に加えられ、「共和国の不可分性」が、「政教分離」、「法の前の平等」、「信条の自由」などとともに明記されることとなった。ジャック・シラクは、「・・・フランスが偉大な民主主義国家として存続するには、地域民主主義の改革を促進し、近接性の共和国を構築しなければならない。それは民主的な要求である。ヨーロッパ的な命題である。そして経済的・社会的な必要である」と、地方分権の意義と理念、プロクシミテ（proximité,

⁵¹ 拙稿「フランスの地方分権改革と広域行政制度」、上野真也編『地方分権と道州制』、成文堂、2008年を参照。

⁵² Loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

⁵³ 第1条 フランスは、不可分の、非宗教的、民主的かつ社会的な共和国である。フランスは、出生、人種または宗教による差別なしに、すべての市民に対して法律の前の平等を保障する。フランスは、いかなる信条をも尊重する。その組織は地方分権化される。（訳—CLAIR REPORT NUMBER 251資料）Art. 1. – La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

近接性)と憲法改正の必要性を述べた⁵⁴。中央-地方政府関係は、上述の地方分権法以後の一連の地方制度改革に関する立法により大きく変革されることとなった。

このような地方分権の流れの中で、同時代的に参加民主主義、直接民主主義の運動が一部の都市において進行していた。中田晋自は、1970年代から、すでにグルノーブル市において「地域の自主管理」、「地域民主主義」をスローガンにした自治体改革運動が法制度化に先行する形で展開されていたことを指摘するとともに、70年代においては地方分権改革の前史として、ジャコバン国家の変容と地方分権改革が準備され、80年代のミッテランによる第1次地方分権改革との連続性、さらには90年代以降のシラク政権に至るまでの漸進的な分権化プロセスが進行していたことを指摘している⁵⁵。

このような国・地方の双方のレベルで進む地方分権改革の流れのほぼ中間年において、共和国の地方行政に関する指針法⁵⁶(以下、「1992年2月6日法」と表記)によって、情報公開、諮問型住民投票などの熟議空間としての近隣自治の仕組みが開始されるとともに、諮問協議会(comité consultatif)、諮問委員会(commission consultatif)など、地方行政の運営に議員以外の市民を参加させるための制度化も行われた。続いて、2002年に「近隣民主主義法」⁵⁷によって、人口8万人以上のコミューンに地区評議会(conseil de quartier)の設置が義務付けられるとともに、大規模計画への住民参加手続きの整備などが図られることとなった。

しかしながら、これらの制度が遍く都市において順調に導入されているわけではなく、大多数の都市において運用の実態がどうなっているのか、いまだ十分に明らかにはされておらず、この法制度による近隣民主主義の推進に向けての「実験」は、未だ成否の判定が難しい状況である。

このような地方分権改革と一対になっている、フランス的参加デモクラシー、熟議デモクラシーとはいったい何であろうか。わが国における地方分権改革においては、国から地方への権限や財源の移譲が中心的関心事であり、住民参加や熟議の視点、政策決定に対する議決権を持つ議会への期待などはほとんど聞こえてこない中で、わが国同様に中央集権的であるフランスにおいては、なぜ地方分権と関連してデモクラシーのあり方が中心的眼目として論じられるのだろうか。欧州の大きな流れで捉えれば、もちろん、近年、フランスだけでなく、その他のEU主要各国においても近隣自治組織の枠組みや仕組みの発達が見られることから、周辺諸国の事情についても若干触れておく⁵⁸。

まずイギリスでは、当該地区の住民の意思に基づき創設されるパリッシュ(parish)と呼ばれる自治組織が8,000団体以上存在し、固有の議会または総会と職員を持ち、区域内の開発や建築許可につ

⁵⁴ 2002年4月10日、ルーアンでの演説。

⁵⁵ 中田晋自「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」、『立命館法学』2005年2・3号【300・3001号】、2005年、323-324頁。

⁵⁶ loi d'orientation du 6 février relative à l'administration territoriale de la République.

⁵⁷ loi relative à la démocratie de proximité(近隣民主主義に関する2002年2月27日の法律第2002-276号)。

⁵⁸ 財団法人日本都市センター『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』、2004年、3-5頁。

いて市当局と協議を行う、あるいは市の施設内管理・運営などの機能を担う場合が見られる。また、ドイツでは、自治体内下位区分(kommunale Untergliederung)と呼ばれる近隣自治組織が自治体の決定により創設され、行政の執行機能はないものの、限定された分野について決定権、それ以外の分野については提案、勧告、要請を行う議決機関としての組織が存在する。さらに、イタリアでは、法律に基づく近隣自治組織が、都市の人口規模に応じてそれぞれ10万人以上のコムーネでは必置、3万人以上のコムーネでは任意、3万人未満のコムーネでは禁止となっている。イタリアでは、コムーネの権限に関するものすべてについて、拘束力はないものの、意見表明をすることができるとされる。また、条例に基づけば、公共事業やサービスを直接実施することも可能である。最後に、フランスでは、イタリアと類似点が多く、法律により人口8万人以上のコミューンが義務的に、人口2万人以上のコミューンは任意に住区評議会(conseil de quartier)を設置しなければならなくなった。この住区評議会は、コミューン議会の諮問機関としての役割を持ち、諮問事項は市長が定めるか、自ら提案を行うこともできる。

このように、イギリスやドイツでは、必要に応じて自治体や住民の意思による任意という形で創設される一方で、フランスやイタリアにおいては、法律で近隣自治組織の設置が義務付けられている。さらには、同一の国、同一の自治体の中にあっても、近隣自治組織が存在したり、しなかったり、あるいは自治体によって権限と活動内容が異なったりと実に様々な状況である。これは、当然、それぞれの国やコミュニティの置かれている状況や歴史的経緯、住民の意識などに応じた経路依存的な発展と見ることができよう。

(2) 多層な地方政府

共和国モデルにおいては、国家と市民の間にいかなる中間団体も存在しないという点で、地方政府も中間団体と見做され、地方政府は歴史的に政府機構としての位置づけは弱く、一連の地方分権改革によって、憲法改正を含む法やデクレ(décret)⁵⁹の整備により政府機構としての強化が図られてきたものの、今日においても、立法権の分有が無いなど相対的に位置づけは弱い。

現在、フランスの地方政府は、法的には、コミューン(commune 市町村レベル)、デパルトマン(département 県レベル)、レジオン(région 州レベル)の3つの憲法上の地方団体(collectivités territoriales)、さらに、コミューン間広域行政組織(EPCI)⁶⁰も加えると、4つの層の中間団体からなる。特徴としては、このような多層性に加え、人口700人未満のコミューンが全コミューンの約6割を占め、2,000人未満のコミューンで見ると、87%を占めるというようなコミューンの弱小性が挙げられる⁶¹。わが国の地方自治体の規模やサービス水準からみると、このような規模のコミューンは総合的な自治の担い手としてはなっていないのではないかとと思われるが、中世の教区や自然村、自治都市の歴史から脈々と続くコミューンへの強い愛着から、合併によって地域の個性や歴史の連続性を失うことには強い抵抗があるため、権限の一部あるいは決して少なくない部分をコミューン間の広域行政組織に委譲することによって、スケールメリットと自立性の確保の両立を図っていると言える。

このようなフランスの中間団体としての地方政府の特徴をまとめると次のとおりである。

- ① 基礎自治体(コミューン)の数が膨大で規模が極めて小さい(36,783団体)
- ② 広域行政組織の役割が非常に大きい(単一・多目的・混成事務組合16,399団体、都市圏共同体などの課税権を持つコミューン間広域行政組織(EPCI)2,588団体)
- ③ コミューン、広域行政組織、県、州という4層制としての行政のレイヤーが厚い
- ④ 議会中心主義であり、議長＝首長として、議長が執行権を持つ
- ⑤ 住民と議会が近い

フランスにおいては、デパルトマンやレジオンを含めてこれら4つの中間団体がそれぞれに住民とのプロクシミテ(proximité, 近接性)の関係を積極的に構築しようとしている状況であるが、コミューン自体がこのようにならかなり限定的な規模であることからコミューンを中心にコミューン広域行政組織までが、実際には住民から見て顔の見える関係を保てるサイズであると思われる。

一般的に、行政の権限が大きいと思われるフランスの政治・行政制度であるが、地方においては選挙で選ばれた議員が執行部を形成するとともに、国会議員と地方議員を合わせて国全体で51万人を超える政治家集団が存在することから、政治家の影響力が相当大きい。ただし、大部分の地

⁵⁹ 大統領・首相が行う行政立法の行為形式。

⁶⁰ Établissement public (de coopération intercommunale) 特定の公役務の遂行を目的とし、公法上の法人格と財政的自主権が認められている。

⁶¹ La Documentation française, Les collectivités territoriales et la décentralisation, 2007, pp.57.

方議員はボランティアであり、一定の報酬を得ている議員は国民議会（下院）議員、元老院（上院）議員、州議会議員、県議会議員であり、数的に大部分を占めるコミューン議会議員の中で報酬を得ているのは一部の大都市の議員、すなわち人口10万以上の都市の議員に限られる。なお、フランスで10万人以上の人口を有するコミューンは、コミューン数全体の0.1%ほどしか存在しない。

このコミューンには審議・議決機関としてのコミューン議会があり、議員定数は地方自治法典（code général des collectivités territoriales）によって人口規模に応じて定められている。議員の任期は6年で無償が原則である。首長（メール：maire）は議長を兼ねた議会・執行部の長であり、議員からなる複数の助役とともに執行部を構成することから、通常助役は相当数が置かれ、担当大臣的な機能を担い、割り当てられた行政分野に関してメールを補佐し、権限を行使している。近隣民主主義法では、助役（コミューン議員）を追加できるようになるとともに、地区担当議員数を増席できるようにもなった。つまり、フランスにおける地方分権は普通選挙で選ばれた議会によって選出された執行部を持つ地方自治体への権限移譲、すなわち、地方議員への権限移譲の意味合いが大きく、議員のコミューン内、カルティエでの存在意義と役割はますます大きくなってきていると言える。このようにフランスの地方分権改革では、わが国から見るとすでに相当近い関係と思われる議会と市民をさらに近づけることを目指しており、例えば、近年では職業としての政治家ではない市民がコミューン議員等として政治に参加しやすくなる仕組みが法整備されている。近隣民主主義法では、地方議員の身分保障の一環として、サラリーマンなどの平均的な市民であっても政治参加（立候補及び議員活動）しやすいように、政治活動のための休暇制度や時間予算が保障されることとなり、職業としての政治家ではない市民がコミューン議員等が活躍している状況が見られる。さらに、特にコミューンレベルでは、議会の開催時間を夕方以降に行うなど、議員として、あるいは傍聴者として市民の参加ができるよう配慮されているのである（「時間予算」については、3章2節で詳述）。

また、コミューン同様に、コミューン間広域行政組織においても、市民とのプロクシミテ（近接性）の確保が強く志向されている。このコミューン間広域行政組織とは、わが国の広域連合の制度から連想される一部事務組合の延長のような非常に限定された目的により設置された団体、あるいは形式的な団体とは大きく異なり、フランス独自の発展を遂げているシステムであることから、誤解を避けるため、概要を確認しておきたい⁶²。

<コミューン間広域行政組織>

フランスでは、中央政府の政策にも関わらず、3万6千を超えるコミューンの合併促進が進まなかったことから、その零細性を解消するために早くから様々な制度設計がなされ、特に、権限と財源が充実した公施設法人（EPCI）の形態が急速に発達、普及してきた。しかし、これらの広域行政組織は、そ

⁶² フランスの広域行政制度については、拙稿、前掲書、2008年、205-215頁にて詳細を記している。

の時々、社会的・行政的事情に対応するため、アドホック的に創設されたり、改正が加えられたりしたため、極めて複雑なものとなってしまった。1992年2月6日法(「共和国の地方行政の指針に関する法」)、さらには1999年7月12日法(「市町村間協力の強化と簡素化に関する法」、通称シュヴェヌモン法)が制定され、それまでの5つの形態は、主に農村地域を対象とした①コミューン共同体(CC)、主に都市部を対象とした②都市圏共同体(CA)、主に大都市部を対象とした③大都市共同体(CU)の3つに整理統合された。

これらの法律では、組織の種類の簡素化を行っただけでなく、権限の強化として課税権を持つ形態である都市圏共同体(CA)と大都市共同体(CU)では、原則として、単一職業税(TPU)方式で独自財源を得ることとなり、コミューン共同体(CC)においても、地方4税⁶³への付加税方式、もしくは単一職業税方式を選択できるようになったことが特質される点である。さらに、CC、CA、CUのそれぞれのレベルで異なる義務的権限が規定され、さらに選択的権限の中から一定数を選ぶ方式がとられるようになった。これらによって独自財源と権限を得た広域行政組織は、ますますその存在感を増す状況にある。さらに、2004年8月13日法¹(地方の自由と責任に関する法)ではさらなる権限移譲が行われ、主なものとして、課税権を持つEPCIの長に対して、メールの持つ行政警察権の一部をも委譲できることになり、さらには、県、州の権限の一部の委任を要求できる権限がEPCIに与えられることとなった。

ここで、具体的に地方事例として、南フランスの地方都市であるエクサンプロヴァンス市での状況を見ると⁶⁴、エクス都市圏共同体(Communauté du Pays d'Aix、以下「CPA」と表記)は、1999年7月12日法施行を受けて、エクサンプロヴァンス市を中心とするコミューン群がそれまでのコミューン共同体(Communauté de Communes du Pays d'Aix)から移行し、2000年12月31日付で設立されたものである。2002年1月1日からは34コミューンに拡大し、現在の圏域となった。人口は約35万人、面積は1,300km²を擁する。

⁶³ ①既建築固定資産税(taxe foncière sur les propriétés bâties)、②未建築固定資産税(taxe foncière sur les propriétés non bâties)、③住居税(taxe d'habitation)、④職業税(taxe professionnelle)の4つがある。

⁶⁴ 以下、本節のエクサンプロヴァンス市及びエクス都市圏共同体に関する記述は、拙稿、前掲書、2007年を参照。

エクス都市圏共同体(CPA)を構成する34コミューン⁶⁵



エクス都市圏共同体には、共同体議会が置かれ、議員の互選により選出されたエクサンプロヴァンス市長が共同体議長を務めている。コミューン議会と同様にそれぞれの行政分野には副議長(32名)が割り当てられ、共同体議長は 12 名の執行部理事とともに議会及び行政運営を執り行っている。

また、エクス都市圏共同体議会は、各コミューンから選出された計143名からなる都市圏共同体議会議員で構成される。都市圏住民からの直接公選ではなく、各コミューン議員からの人口に応じた選出となっており、出身コミューン別の議員構成は、下図のとおり、2007年時点で最大人口を持つエクサンプロヴァンス市(139,800人)から、最小のサンアントナン・シュール・バヨン村(137人)まで様々だが、各コミューンの議員数は、必ず首長を含む最低2名以上とされる。エクサンプロヴァンス市からは55名の市議中48名が選出されるなど、中心都市エクサンプロヴァンス市の影響力は大きい。しかし、執行部理事には他のコミューン出身議員が名を連ねることでコミューン間のバランスを図るとともに、定款の変更等広域行政組織にかかる重要な案件を議決する際には、「特別多数決」というルールがあり、単純な多数派の専制にならないよう慎重な多数決方法を採用している。

⁶⁵ 出典: エクス都市圏共同体ホームページ(<http://www.agglo-paysdaix.fr/> 2008 年 5 月現在)。

共同体議會を構成するコミューンの人口及び選出議員数⁶⁶

	コミューン名	人 口	共同体議會 議員数	コミューン議 会議員数
1	Aix-en-Provence	139,800	48	55
2	EGUILLES	7,127	2	26
3	LE-PUY-SAINTE-RÉPARADE	5,112	2	27
4	BEAURECUEIL	577	2	15
5	FUVEAU	8,558	3	29
6	LE THOLONET	2,267	2	18
7	BOUC-BEL-AIR	12,297	5	33
8	JOUQUES	3,321	2	23
9	MEYRARGUES	3,400	2	22
10	CABRIÈS	8,073	3	29
11	LA ROQUE D' ANTHÉRON	4,722	2	25
12	MEYREUIL	4,408	2	27
13	CHÂTEAUNEUF-LE-ROUGE	2,070	2	17
14	LAMBESC	7,934	3	29
15	MIMET	4,400	2	27
16	COUDOUX	2,869	2	21
17	LES PENNES MIRABEAU	19,247	7	33
18	PERTUIS	18,078	7	31
19	PEYNIER	2,900	2	20
20	SAINT-CANNAT	4,634	2	27
21	TRETS	9,395	3	29
22	PEYROLLES-EN-PROVENCE	3,914	2	27
23	SAINT-ESTÈVE-JANSON	302	2	11
24	VAUVENARGUES	896	2	13
25	PUYLOUBIER	1,671	2	15
26	SAINT-MARC-JAUMEGARDE	1,093	2	15
27	VENELLES	8,156	3	29
28	ROGNES	4,255	2	27
29	SAINT-PAUL-LEZ-DURANCE	928	2	14
30	VENTABREN	4,831	2	17
31	ROUSSET	4,025	2	26
32	SIMIANE-COLLONGUE	5,570	2	29
33	VITROLLES	35,900	13	39
34	SAINT-ANTONIN-SUR-BAYON	137	2	16
	合 計	342,867	143	841

このような広域行政組織の権限(les compétences)を見ると、特徴として、その権限の大きさ及びコミューンに属する権限の委譲の際の選択の柔軟さが認められる。前述のようにCC、CA、CUには義務的権限、CC、CA には選択的権限が存在し、さらにそれぞれに任意的権限を加えることが出来る。そこでエクス都市圏共同体の権限を見ると、CAである当該共同体は、①経済開発、②地域整備、③交通政策調整、④住宅、⑤都市政策、⑥経済的・社会的弱者対策、の6つを義務的権限に持つ。さらに、選択的権限として、①道路交通網及び駐車対策、②環境保全及びQOLの向上、③文化・スポーツ施設、④廃棄物対策と資源化、を選択している。このCPAの地域は経済活動が活発な地域であり、共同体としての取り組みも活発である。したがって、任意的権限として、下記のとおり実に多くの分野の権限を加えている。

⁶⁶ 出典：CPA 広報誌 *PAYS D'AIX MAGAZINE* n° 17 Octobre-Décembre 2007, pp.6-7 のデータから作成。

①自然遺産の保護・活用、②環境憲章策定、③アールボア憲章ユーロ・地中海プロジェクト、④農業政策、⑤各コミューンへのアクセス確保、⑥下水道地区割り調査、⑦下水道サービス、⑧観光情報サービス、⑨GIS システム、⑩コミューン間整備開発憲章、⑪地域整備計画の統一、⑫都市圏文化政策、⑬都市圏スポーツ政策、⑭高等教育・研究支援

なお、この都市圏地域には、人口 10 万を超える都市はエクサンプロヴァンス以外には存在せず、したがって総勢 841 名のコミューン議会議員の中で 34 名のメールを除いた 807 名中、定額の報酬を得ているのはエクサンプロヴァンス市議会の 54 名(全体の 6.7%)のみということが分かる。つまり、残りの大部分の共同体議員は、各コミューンでの政治活動と同じく、半ボランティア的政治活動である。しかし、このように半アマチュア的性格であるがゆえに、むしろ自分たちが住民の代表であるという意識は高い。事実、後に詳しく述べる通り、フランスでは、自営業者や農業従事者、年金受給者や、会社員、教員、公務員といったサラリーマンにも身分を残したまま議員として活動できる仕組みが整備されており、近隣民主主義の一つとしての政治参加が見られる。

地方政府の近接性については、1982 年の地方分権改革法により、近接性を担う団体はコミューン及び EPCI、デパルトマンの 3 つとされたことから、各層の行政が、それぞれに住民への近さを競っているようにも見える。とりわけ住民に対する存在感が増しているのがこの広域団体の EPCI である。これらは憲法上は地方政府ではないものの、プロクシミテを相当意識して行政サービスを行っている。それは共同体議会の公開や持ち回り開催方式であり、さらには活発な広報活動からも確認できる。

しかしながら、これらの広域行政組織においては、住民による直接公選ではなく、各コミューンの代表が都市圏議会を構成することから、各都市圏において権限・業務が増大し、役割とプレゼンスが高まるにつれて、直接公選で選ばれた議員や首長を持たないことによる正当性の欠如が問題となってきた。都市圏共同体の構成議員自体が、間接選挙によるものであり、議長はそのまた間接選挙で選出されるという、二重の意味で住民の選挙による選択が及ばない制度であることから、上述した多様な行政サービスの実施にも関わらず、その存在は不安定である。近年、第 4 の自治体として存在感が増してきている中で、当然これまでも、住民の直接公選を経た上で、コミューン間の広域行政組織を自治体化すべしという議論もあったものの、制度化には至らず、現在、EU と同様に、住民の手の届かないところで意思決定がなされていくという、「民主主義の赤字」の現象が懸念されている。

このような背景から、CPA においては、代表制の枠組みの中で、議会における公の議論、熟議を重視した議会運営と、都市圏住民への積極的な情報公開、情報提供による、住民参加の促進が志向されている。例えば、年間に 5-6 回開催される本会議は、通常金曜日の 17 時から公開で行われ、

議場は主要コミューンの中から持ち回りによって開催されるなど、より多様な住民がアクセスできる機会が増えるように配慮されている。また、広報活動の一つとして行政活動の詳細な進捗報告や周知を行う広報誌(PAYS D'AIX MAGAZINE)が定期的に発行されており、都市圏内各所に配布してあることに加え、購読希望者には無料で郵送されている⁶⁷。

このように、今日、フランスにおいては、地方分権が進み、デモクラシーやプロクシミテの空間は、コミューン域内でのより狭域化するエリアで活発化するとともに、都市圏全体にも広がりつつある。各々の自治体は、住民とのプロクシミテを求めて、住民の様々な参加を促しながら、他方では代表制の枠組みの中においても議会における議論のプロセスの公開などを通じた、住民への積極的な情報公開や情報提供、参加を含む多様なデモクラシーの手法導入の事例が見られ、このことは参加と熟議への試行錯誤の動きとも理解できるのではないだろうか。

次に、このようなフランス的特徴をより明確に描き出すため、その鍵の一つだと推定される中間団体の新たな誕生と発展の動きを次節において確認することとしたい。

⁶⁷ 広報誌第 14 号(*Aix-en Dialogue* Janvier-Mars n° 14, 2007)ではプロクシミテが特集され、住民や企業の様声や、議長と各コミューン市長による地域説明会や会合の実績、あるいは共同体市民が利用できる他のコミューンが管理するプールの利用案内など、様々な生活情報がデータ付で掲載されている。

第2章 第2節

フランス共和制の変容

(1) 中間団体の禁止から拡大へ

序章で述べたとおり、フランスにおいては、国家と市民の間にいかなる中間団体もおかないという共和国の理念があり、1791年のル・シャブリエ法(*loi de Chapelier*)によって、長い間結社の自由が厳しく制限され、地方政府や団体の活動も原則として認められていなかった。その理由は、フランス革命では、一にして不可分の国民国家(*nation*)と人権主体たる均質な諸個人(*Hommes*)を創出するためには、「国家」と「諸個人」の間に存在するあらゆる中間団体(*corps intermédiaires*)を徹底して破壊することが必要であると考えられたからであり、1789年の人権宣言に「結社の自由」が存在しなかったのは偶然ではなく、あらゆる中間団体を否認することによって、人権主体たる個人が初めて成立すると考えられたからである⁶⁸。

国家と個人の社会関係を規定したこの共和国の理念は、国家と個人の中間にある集団一般を敵視するものあり、その背景に、すべての社会関係を国家と個人の両極に分解した上で両者を再統合することを目指したジャン=ジャック・ルソーの思想的影響を見出せるものであったが⁶⁹、フランス革命時に大きな意味を持っていたこの理念については、19世紀後半頃から職業活動や団結権、あるいは政治的結社、個人の選好による結社にいたるまで制限することの弊害が強く認識されてきた。

そして、1901年7月1日法(*loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*、以下、「アソシアション法」と表記)の制定によって、フランスにおいてようやく自由な結社が行われるようになり、現在では、地方分権改革によりその存在感が増すとともに、登録したアソシアションが約100万団体あり、会員は国民の約4割、何らかの関係を持つ者は約8割に上ると推定されているなど、中間団体であるアソシアションが様々な領域での活発な活動を行っている状況である。

また、同じく国家と市民の中間団体であった地方政府については、現在、総じて *collectivités territoriales* または *collectivités locales* (地方団体) と呼ばれていることから見て取れるとおり、政府機構としての位置づけは未だ弱いものの、前節で見たとおり1980年代からの地方分権の進展に伴って、飛躍的に存在感を増してきており、さらに、従来のコミューン(市町村)、デパルトマン(県)の上にレジオン(州)が、さらにはコミューン間の広域行政組織が設置されるなど、いつの間にか中間団体である様々な政府機構が存在感のあるプレイヤーとして発展してきている。

したがって、現代のフランスでは、共和国建国当初の共和制の姿は相当程度変容し、堰を切ったかのように中間団体が繚乱している。それらは住民とその地域を包摂するコミューンをはじめとする様々な多層の政府機構だけでなく、同じく中間団体として扱われてきた様々な個人の任意の結社で

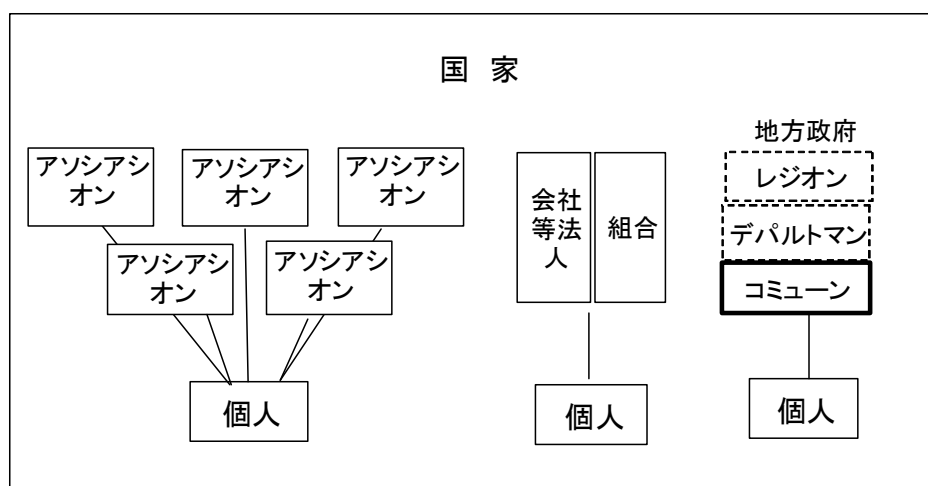
⁶⁸ 前掲書、高村学人、2007年、3頁。

⁶⁹ 宇野重規『トクヴィル平等と不平等の理論家』、講談社、2007年、140頁。

あるアソシアションであり、このアソシアションは、地域において個人の嗜好のネットワーク化や、地域の課題解決、あるいはガバナンスに対する異議申し立てを目的として、様々な活動を展開し、その結果、これらの活動は現代の社会においては住民生活や社会の在り方まで多大な影響を与えている。

前節において地方政府の概要については既に見たことから、次項では共和制下の市民とはいかなるものか、また、今日のアソシアションの状況を確認したい。

現代における国家-中間団体-個人の関係についてのイメージ図



(2) 共和制下の市民(citoyen)とアソシアション(association)

<市民>

まず、共和制下の市民とはいかなるものかについて、その発達の歴史を踏まえて概観したい。

市民という語彙を指すフランス語はシトワイヤン(citoyen)だが、この語彙はラテン語のcivisに由来するものであり、概念としては、古代のポリス的な市民社会に起源を持ち、中世の都市社会を経由して近代まで受け継がれたものである⁷⁰。本論で言う市民とは、ルソー以後、大革命から現代までつながる市民のことであり、その目指す姿は、良識(bon sens)を持ち、公の事柄に対して議論し、行動できる市民のことである。

ルソーの社会契約論では、共和国と市民に関連する記述の部分において、次のとおり市民(citoyen)は「主権に参加するもの」とされている。

「このようにすべての人々の結合によって形成されるこの公的な人格は、かつては都市国家(cité)という名前をもっていたが、今では共和国(république)または政治体(corps politique)という名前をもっている。それは、受動的には、構成員から国家(Etat)と呼ばれ、能動的には主権者(souverain)、同種のものとは比べるときは国(puissance)と呼ばれる。構成員について言えば、集合的には人民(people)という名を持つが、個別的には、主権に参加する者として市民(citoyens)、国家の法律に服従する者としては臣民(sujets)と呼ばれる。」⁷¹

中間団体の否認により身分制社会から解放され、かつ主権の担い手となったこのようなcitoyenは、その含意するところがなかなか伝わりにくい⁷²、citoyenとしてのフランス市民の概念は特殊であり、市民の基本的性質は、直接・間接による政治権力への参加の権利であるとともに、人は活発な政治的存在となる権利と自由を手に入れることで市民となるのである。このような共和国市民は、大革命期に形成された理論を基に以後の幾多の政体の変遷等を経て形成されてきたと言える。そしてフランス的发展の特徴としては、その市民性(citoyenneté)が、初等・中等教育の中で知識教育や公民教育として行われる公教育課程において常に陶冶されてきたことによる。

また、現代では、共和国憲法の第一条に拠れば、フランス人であることはフランス市民であることであり、その出自、人種あるいは宗教は関係ないとされる⁷³。フランスは、フランス語、そして互いに

⁷⁰ 工藤庸子、同上、講談社、2007年、5頁。

⁷¹ J.J.ルソー(著)、桑原武夫/前川貞次郎(訳)『社会契約論』、岩波書店、1954年、第1篇第6章「社会契約について」、31頁から一部引用。

⁷² 特に日本語の「市民」は、明治期に中江兆民により使用されたものであるが、訳出するにあたっては「士民」や「自治の都府民」、「士」なども検討するなど、公の事柄に参加するというニュアンスを出すために苦勞したという(樋口陽一、前掲書、1994年、142-143頁)。

⁷³ La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

共存しようと望む意志(エルネスト・ルナンのいうところの「毎日の国民投票」)のみによって人民が結団するという、合意に基づく国家を原理的に指向している⁷⁴。

また、ライシテ(laïcité)と呼ばれる厳格な政教分離を実践してきたフランスにおいては、少なくとも第3共和制が成立するまでは、カトリックの教会が出生から婚姻、死亡といった市民のライフステージの節目の出来事を処理する権限を持ち、さらには教育と啓蒙を担っていた。そこで共和国の理念としての政教分離を推し進めるためには、教会に代わるものを発明することが必要であったことから、国民に提示し、子どもたちに教育する価値としての「普遍的な道徳」の一環として、共和国の市民としての教育が行われてきたとされる⁷⁵。フランスの公教育の歴史を振り返ると⁷⁶、共和国建設時の課題は、まず宗教的な教育制度をいかに世俗化し、公立化するかということであったことから、ジュール・フェリー(Jules FERRY)は、無償化、義務化、世俗化された公立学校制度が共和国における社会の安定とそれを担う市民の育成に欠かせないものとして、1882年の教育改革で、この無償、義務、世俗の3つの原則からなる公教育を確立し、現在に繋がるフランスの学校制度の構築に取り組んだ。フランスの教育の目的は知識や技術を教えることや愛国心を育てることではなく、共和国を担う市民を育てることとされる。

ここで、フランスにおける参加、熟議のデモクラシー、すなわち、近隣民主主義を成り立たせている市民とはどのような個人なのかについてももう少し考察しておく必要があるが、この点については序章で設定した問いに対応するかたちで、章を改めて「国民気質・市民性と熟議」という観点から考察することとし(第4章第3節)、本項では歴史的発展の背景のみに留め、次に共和制下のもう一つのプレイヤーであるアソシアションについて、その発達の歴史と現況を概観する。

<アソシアション>⁷⁷

今日のフランスにおいては、様々な領域で活動するアソシアションとよばれる非営利団体が多数存在しており、市民が団体として活動を行う際の形態として広く定着している。フランス政府統計によると、アソシアションの数は、1975年からの四半世紀で約126万団体が設置され、年代別では、70年代には年間平均で28,380団体、80年代には45,530団体、90年代には約6万団体と右肩上がりに増加していることが報告されており⁷⁸、今世紀に入っても同様に高い伸びを示している。現在では、国民の約4割にあたる2千万人以上が何らかのアソシアションに加入し、約8割にあたる4千

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

⁷⁴ plébiscite de tous les jours. 高橋洋行「フランスにおける幼少期から始まる市民性の育成—社会性を身につけさせるためのシティズンシップ教育—」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊16号-1 2008年9月』, 2008年を参照。

⁷⁵ 工藤庸子, 前掲書, 講談社, 2007年, 144頁参照。

⁷⁶ 大村敦志『フランスの社交と法くつきあい>とくいきがい>』, 有斐閣, 2002年, 143-145頁。

⁷⁷ 本節中のアソシアションの歴史的経緯については、主に、大村敦志, 前掲書, 2002年を参照。また、高村学人, 前掲書, 2007年にも詳しい。

⁷⁸ Francois VALEMBOLIS, *La Commune et Les Associations Guide Pratique*, Berger-Levrault, 2004, pp.13.

万人以上が何らかの関わりを持っていると言われている。このようなアソシアシオンを規定するアソシアシオン法(loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association)第1条では、「アソシアシオンとは、恒常的な形態で2人以上の者が、利益の分配以外の目的のためにその有する知識と活動を共同のものとする合意である……。」とされている⁷⁹。

同法の成立までの歴史を時系列に概観すると、まず1791年3月2日のダラルド法⁸⁰(loi d'Allarde)によって、既存の職業団体が廃止され、続いて、1791年のル=シャブリエ法によって個人の団結も原則禁じられた。その後1810年に制定されたナポレオン刑法典(291条)は、「毎日あるいは決まった日に、宗教・文学・政治その他の事項を目的として集会する、構成員20名以上のアソシアシオンはすべて、当局が社会に課する諸条件の下、政府の許可を得るものでなければ、設立し得ない」とした。つまり、特別な許可を得たアソシアシオン以外は原則として禁止され、活動が行えるかどうかは時代時代の政府の裁量に委ねられた。このように、19世紀のフランスの中間団体は強い規制の対象となっており、結社の自由は奪われていたのであるが、一方で、実際には必ずしもすべてのアソシアシオンの活動が制限されたり、消滅したというわけではなかった。

当時の政府が最も警戒したのは、教会と労働団体であったとされるが、この内、労働団体に対する規制緩和の方は徐々に進み、1884年3月21日法によって、届出はなお必要とされていたものの、労働組合が一応合法化される。また第3共和政期(1870年～)に入ると、結社の自由に対する制約は、事実上は緩やかになっていた。第3共和政は、成立以来アソシアシオン法の成立を目指していたが、1870年から1901年までの30年以上に亘って成立に至らなかったのは、修道院をはじめとした宗教団体の扱いが定まらなかったからであると言われている。アソシアシオン法においても、宗教団体は他のアソシアシオンと区別され、強い規制の下に置かれていたが、これには第3共和政の反教権主義があった。第3共和政にとっては、宗教団体は労働団体よりもずっと危険な存在と認識されていた。

第2次大戦中には、戦時立法によってアソシアシオンの結社の自由は消滅するなどの危機的状況があり、戦後も諸々の紆余曲折を経た後、アソシアシオンの自由の本格的な確立は、1971年の憲法評議会判決が契機となった。この判決において審理された点は、アソシアシオン法の改正の合憲性、すなわち、アソシアシオンの新規届出の際に当該アソシアシオンが違法な目的または公序良俗に反するものであるかどうかを préfet(地方長官)が事前に審査し、場合によっては解散を命ずることができるのかどうかという点であった。憲法評議会は、「結社の自由」は「共和国の諸法律によって承認され、憲法前文によって厳粛に再確認された基本的諸原理の一つ」であるとし、法改正に違憲判断を下したことから、これ以後立法者がこの自由に介入することが不可能になったとされ

⁷⁹ Article1: L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

⁸⁰ 2-17 mars 1791, Décret portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et établissement de patentes.

る。

1970年代に入ると、アソシアシオンは、その創設数が増加するだけでなく、より多様な領域へと広がりを見せてきた。従来の余暇やスポーツや文化活動といった領域に加えて、消費、住居、生活環境、環境問題といった領域に深く関わるようになり、これまで取り扱われてこなかった集团的利益を擁護するようになってきたのである。

では、ここでこのようなアソシアシオンは、どのように設立されているのか確認しておく。

基本的には、アソシアシオンを設立するには事前の届出も許可も不要であるものの、一定の法的能力を持つためには届け出が必要であり、さらにより大きな能力を得るためには認可が必要となる。すなわち、能力の小さい順に、非届出アソシアシオン、届出アソシアシオン、公益認可アソシアシオンに分類される⁸¹。

届出アソシアシオンは、通称「小さな法人格」と呼ばれ、法的能力として、訴訟を提起し、贈与や公的組織からの寄付を受けたり、国家・州・県・コミューン及びその公的組織からの補助金を受けることができるほか、活動に必要な不動産を取得し、管理することができる。このようにアソシアシオン法は届出のなされたアソシアシオンに対して与えられる権利能力について限定的に列挙している⁸²。また、アソシアシオンは構成員の共益のみを目的にしたものも含み、活動範囲の制約がほとんどなく、日本であれば法人格は持たないような、例えば、釣りやペタンクといったスポーツクラブや趣味のサークルなどでもアソシアシオンとして法人格を取得することが多い。このために、その数が100万団体以上にもなることが可能なのである。このようにアソシアシオンは任意のサークルや同好会、ボランティア団体などを包含した、社会の中のあらゆる事象にわたる活動の核となっているのである。

数的には、非届出アソシアシオンも含めると約800万団体に上るのではないかと推計もあるが、そもそも届け出がなく、届出アソシアシオンについても解散時の届出が義務化されていないため、正確な数字の把握はできておらず、その必要性もないと考えられている。この届出アソシアシオンは、官報に届出事項の要旨が公示された日をもって、法人格を取得する⁸³。これに対して、公益認可アソシアシオンは約2,000団体と比較的少ない状況である。

広く「結社の自由」を認めるアソシアシオン法であるが、一方で、設立されたアソシアシオンの活動については様々な制限も課している。例えば、非届の場合には、会員から会費を徴収することは

⁸¹ 非届出アソシアシオン (Association non-déclarée)、届出アソシアシオン (Association déclarée)、公益認可アソシアシオン (Association reconnue d'utilité publique)。

⁸² これに対して日本の特定非営利活動促進法 (NPO法) は、NPO法人に対して全能の法人格を与えるとともに、NPO法人は不特定多数の利益に貢献する団体であり、活動分野が法で17の分野に限定列挙されている。このことを見るだけで、フランスのアソシアシオンと日本のNPOは大きく異なることが想像できる。

⁸³ 届出アソシアシオンの手続きに要する期間は、届け出してから5日後に届出受領証が交付され、2週間から3週間後にアソシアシオンの規約が掲載された官報が手元に届くまでの3週間から4週間であり、設立手続きは、日本のNPO法による認証の決定が最低でも2カ月以上かかることに比べると、はるかに簡易で迅速である。

できるが、無償贈与や遺贈を受けることはできず、不動産の所有についても、会の運営と集会のための場所か、会の目的に厳格な意味で必要とされる不動産のみに限定されているなど、財政的な権能はかなり制限されている。一方、届出アソシアシオンは国や県、コミューンなどからの補助金や、公益施設からの贈与を受けることができ、実際にフランスのアソシアシオンは、他国と比較した場合、その財政的基盤を公的セクターからの補助金に多く負っている(約 6 割)という特徴を有している。

公益認可アソシアシオンは、「規約で禁止されていないあらゆる民事的行為を行うことができる」(アソシアシオン法第 11 条第1項)⁸⁴。また、民法典 910 条の定める条件に従って、贈与または遺贈を受けることができるとされる(第 11 条第2項)⁸⁵。これは「大きな法人格」と呼ばれるが、それでも活動目的の達成に不要な不動産の所有は禁止されるなど、若干の留保が付されている(第 11 条第 1 項)⁸⁶。また、公益性を承認され、公益認可アソシアシオンになるためには、「その活動が一般利益に関わるものであること」、「その規模が一地方の範囲に留まるのではなく、地理的な広がりやある程度の構成員の規模(200 人以上)を有すること」が必要であるとされている。公益性が承認されるとコンセイユ・デタ(Conseil d'Etat)によるデクレが発布され、官報に掲載されることによりアソシアシオンは「大きな法人格」を取得する。承認に至るまでの手続きは、平均して1年から2年を要するという。公益認可アソシアシオンには、少なくとも年1回の総会と半年に1回の理事会の開催が義務づけられており、また総会の決議には、本拠地がある県の地方長官による署名が必要とされる。このようにアソシアシオンが公益性を承認されるまでには煩雑な手続きを踏まねばならず、また承認後の義務も多いことから、年間 10 件前後の承認申請があるのみであり、公益性の認可されたアソシアシオンの数は、約 2,000 団体に留まっているのが現状である⁸⁷。

また、各国における結社に必要な構成人数を近隣の国々で比較して見ると、ドイツでは 7 名、ベルギーやルクセンブルクでは 3 名であり、また、日本の NPO は 10 名とされる。これに対して、フラ

⁸⁴ Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. Cependant, elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boisier. Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances.

⁸⁵ Elles peuvent recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues par l'article 910 du code civil.

⁸⁶ Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. Cependant, elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boisier. Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances.

⁸⁷ なお、わが国の場合は、2011 年現在で NPO 法人全体が約 4 万団体に対して、認定 NPO 法人は 267 団体(平成 24 年 9 月 21 日現在)に留まっており、さらに認定 NPO のほとんどが首都圏に集中し、47 都道府県の中で一団体も存在しない道府県が 14 も存在している状況である。国税庁ホームページ <http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/meibo/01.htm> 参照(平成 24 年 10 月 1 日現在)。

ンスのアソシアシオンは、諸個人の契約により、最低2名の構成員で成立する。

アソシアシオン法は「結社の自由」を「契約の自由」という原則に基礎づけ、アソシアシオン結成を契約の一類型としたともされるが、これにより、会の目的や規約の内容については、当事者の自由に委ねられ、届出の手続きも簡素で、行政による内容面の審査を禁じるというリベラリズムが実現しているとされる。

フランスのアソシアシオン法は、あらゆる活動目的に開かれており、このことが活動分野や目的の幅を広げるとともに、他国に比べての結社の簡便性を与えていると言える。このような法人格取得の容易さや活動内容についての不干渉は、アソシアシオンの多様性とダイナミックな発展を支えていると考えられる⁸⁸。

また、このようなアソシアシオン活動は、基本的には身近な地域内において活発に行われている。もちろん全国的に国際的に展開する大きな組織や連盟は存在するが、県や州を跨いだ地域単位を無視したものというよりも、地域に軸足を置いた身近な仲間との共益活動の延長として活動する団体が中心となっている。

以上のことから、フランス社会の中でアソシアシオンが重要な位置を占めている理由は、その自由の獲得に至った歴史に加え、現在に至るまでの公教育の中での位置づけや扱い、すなわち、初等教育において、国家やデモクラシーの仕組み、市民性などについての理解を図ることと同じようにアソシアシオンについても扱われていることによると言える。これは社会の一員として必要なモラルや規範を身につける国民教育の一環として捉えられているものであり、子どもたちは日々の学校で共同の目的を実現するには、契約によるアソシアシオンを結成するように教えられ、その具体的な設立方法を学んでいるのである。

⁸⁸ 高村学人「アソシアシオン法の法的解説」『コリン・コバヤシ編著『市民のアソシエーション』、大田出版、2003年、335頁。

第2章 第3節

小括

本章では、フランスではなぜ参加・熟議が特異な形で流行しているのかという問いに対する回答に取り組んできた。参加・熟議の特異な形については、参加・熟議のフィールドを狭域エリアに限定していることや、法やシステムの整備が進んでいること、また分権改革の流れを受けての地域の名望家議員と市民の結びつきの強さやサラリーマン議員の存在といった前章において考察した点を踏まえ、本章ではその流行の理由について次のような状況証拠を指摘した。

一つ目は、現代のフランスでは、中央集権でありながらも地方分権が急速に進み、このことにより制度的、実態的に地域住民と近い関係を保つ地方議員の役割と存在感が増大し、各自治体は住民との近さ(プロクシミテ)を求めて競争しつつ、その住民の参加をいかに取り入れるかといった試行錯誤の動きが見られることである。

二つ目は、共和国の構成原理の一つである、良識(bon sens)を持ち、公の事柄に対して議論し、行動できる市民を育成するため、建国時から今日に至るまで教育と啓発の実践により、議論を行い、参加・熟議の展開を支える人的資源が形成されていたことである。

三つ目は、1901年のアソシアシオン法制定によって活発となってきた中間団体(アソシアシオン)の活動が、県や州を跨いだ全国的な展開としてよりも、地域に軸足をおいた身近の社会生活の改善に向かっていることである。

日本の社会や学校教育の状況から見ると想像しにくいことであるが、フランスでは学校が共和国の市民を育成する機関としてデモクラシーの教育を行うことで、公を担う市民の育成や現在のアソシアシオンの隆盛を支えているのである。市民性の陶冶の伝統とアソシアシオンの誕生と興隆の歴史はフランス社会の歴史そのものであり、このような市民とアソシアシオンの存在は現代フランス社会を支える基層を成していると思われる。

すなわち、現代のフランス社会には、歴史的・社会的背景として、市民の中に元来の共和国理念からつながる議論を行う素地が存在し、さらに絶えず能動的な教育的働きかけが行われていることが、市民性の醸成とアソシアシオンの興隆につながり、さらには、80年代からの地方分権改革が、市民、アソシアシオン、議員による地域における参加・熟議の発展を先導し、また強く連動しているとの説明が可能である。

ここで、次の大きな問いとして、この熟議が実態として果たして機能しているのかということが検証すべき問題となる。そこで、次章においてはこの点について具体的事例から確認したい。

第3章 事例研究 ～フランスにおける近隣住区の実態と考察～

本章では、フランスにおいて参加及び熟議のデモクラシーが実態としてどのように展開され、機能しているのかを確認する材料として、都市の狭域エリアに注目し、法令必置を受けて他都市に先行して近隣の住区評議会を設置している都市と、未だ設置に至っていない一般都市のケースに分けて、それぞれについての事例を取り上げる。

第1節では、前者の代表として、パリ市、ブザンソン市、グルノーブル市、アミアン市を取り上げるが、これらの都市については先行研究の資料に依拠しつつ、その現状と課題を確認、整理する。さらに、第2節では、後者の代表として、住区評議会は設置していないものの、住民参加に意欲的な都市としてエクサンプロヴァンス市を取り上げ、同市については先行研究事例がないことから、数次にわたり現地調査を行い、ヒアリング結果と現地資料に基づき実態を確認する。

したがって、このように大きく分けて2つのタイプの住区のそれぞれの近隣自治組織の具体的制度と運用、住民参加の手法やプロセスなどの現状と課題などから、フランスの都市における参加・熟議のデモクラシー、すなわち本論文の文脈においては、狭域におけるデモクラシーとしての実態を確認しつつ、考察してみたい。

第3章 第1節

住区評議会(conseil de quartier)と地方都市事例

(1)住区評議会の歴史と概要

フランスでは、2003年の第19次憲法改正以後に本格化する、いわゆる第2次地方分権改革以降、住区レベルでの制度化を伴う住民参加の取組みが進んできている。このような動きを加速させたのは、前年の2002年に成立した「近隣民主主義法」であり、この法律によって人口8万人以上のコミューン(市町村)では、quartier(カルティエ、以下、「住区」と表記)を設定して、conseil de quartier(以下、「住区評議会」と表記)を設置することによって、参加デモクラシー(la démocratie participative)を強化することが期待されてきた。この住区評議会は、その具体的な制度設計はコミューン議会に委ねられているが、基本原則としてはコミューン議会の諮問機関としての役割を持ち、その諮問事項は市長が定めるほか、住区評議会自ら提案を行うこともできるというものである。

この法律は、1980年代から進展してきた地方分権をさらに推し進め、地域民主主義(la démocratie locale)⁸⁹を推進すること、住民と議員を近づけることを大きな眼目とするものであり、制定の実態的背景としては、住民により任意に設置され、従来から活発な活動を行ってきたcomité de quartier(住区委

⁸⁹ 本論文でのフランスにおける la démocratie locale とは、地域における参加デモクラシーの意味で取り扱う。

員会)等の近隣の自治組織が多くの都市ですでに存在していたこと、しかしながら、都市により、またはその中のエリアごとに活動の濃淡が見られたこと、一部の先進都市においては、独自の制度化が行われ始めていたことなどが挙げられる。

ここで、このような住区評議会の設置に至る中央政府での議論を概観しておきたい。⁹⁰

近隣民主主義法は、2001年6月23日にリオネル・ジョスパン首相が率いる左派連立政権によって国会に上程されたが、法案提出に先立って作成されていた、いわゆる「モーロワ委員会」による報告書『地域公共活動の再建』(2000年10月17日提出)⁹¹に依拠している点が大きいとされる。同委員会においては、「地方分権改革の未来」について検討が行われ、その報告書の中で「住区評議会制」が提言されていたのである。取りまとめにあたった委員長のピエール・モーロワは、ミッテラン政権下で首相を務め、当時リール市長でもあった。また、ジョスパンは、同報告書に立脚しながら、2000年10月および11月に『地方分権改革を市民的近代化するための大綱』を表明し、近隣民主主義法は、この中で示された「より正統性のある」、「より実効性のある」、「より連帯責任を共有した」などと形容される「地方分権」、すなわち、より市民の視点に立った「地方分権」の観点からの「地域民主主義の深化」を主要な目標としていたとされる。

通常では、地方自治体に関する法案は地方の首長や議員を兼務する議員からなる上院において審議するルールであったが(上院の先議権)、総選挙前の成立を急いだ政権の思惑もあって同法案については国民議会から先に審議入り(2001年7月2日)したため、結果として混乱が生じ、最終的には翌年の2002年2月に成立したものの、当初案では60条であったものが、審議過程で関係の薄い条文も付加され、最終的には167の条文からなるボリュームのある法律となった。近隣民主主義法はこのような政局も絡んで紆余曲折を経て成立したのであった。

このように多くの条文からなる同法の中から、立法時本来の趣旨に直接的な主な内容としては次のような事項が挙げられる。

- (1) 人口8万人以上のコミューンでの住区評議会(conseil de quartier)の義務的設置(人口2万人以上は任意)
- (2) カルティエ担当助役ポストの創設
- (3) 人口10万人以上のコミューンでのコミューン支所の開設
- (4) 市長、地方議員の待遇面の改善
- (5) 大規模計画への住民参加手続きの整備

⁹⁰ 山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(8)」『地方自治』666号、2003年、49-50頁及び中田晋自「フランス『近隣民主主義』の法制度化とその適用—アミアン市における住区評議会制導入をめぐる一—」『愛知県立大学外国語学部紀要第39号(地域研究・国際学編)』、2007年、55-57頁参照。

⁹¹ 地方分権化将来委員会: Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy
地域公共活動の再建: Refonder l'Action Publique Locale

ここでは、このような項目の中でも本論で注目する(1)の住区評議会の仕組みに絞って概観しておきたい。概要は下記の表のとおりである⁹²。

住区評議会制(L2143-1条)		
	義務的事項	任意事項
住区担当助役職の特設		議員定数の10%以内で増員可能
市役所支所の設置	○人口10万人以上(複数の住区を一つの支所で兼務も可)	
議会の役割	○審議事項 ・区画確定 ・名称、構成、活動形態 ・毎年必要な予算の支給	
住区評議会の権限	○排他的協議(意見聴取) ○決定権限はなし ○市長の要請に基づき住区に関連する諸施策、特に都市政策として実行される諸施策の策定、実施及び評価への関与	

前述したように近隣民主主義法の制度の下では、カルティエの具体的な制度設計、すなわち、区割り、名称、委員の構成及び議長の選出方法などはコミューン議会の決定事項となっているとともに、委員はコミューンの議会によって任命されることから、この住区評議会はコミューン行政との関係性が強いタイプの近隣自治組織と言える。

その活動内容、機能としては、コミューンからの諮問に対する答申だけでなく、その他住区の問題の様々な事項に関する協議や提言が挙げられる。住区政策の方向性を決める際には、住区に関わる事業の計画、実行及び評価に関し、住区評議会の意見を聴くこととされている。例えば、都市計画の計画内容に対して協議を行い、異議があったときは、コミューン(市長)に対してその計画の訂正を求めていくこともある。ただし、あくまで代表制民主主義の枠内であるから、議決機関としてのコミューン議会と競合するものではなく、市長は意見を必ずしも履行するまでの義務はない。

このような住区評議会の活動の中で特に期待されているミッションは、カルティエ政策に関わる事

⁹² Dominique DEPORCQ et Philippe SCHMIDT, *La loi démocratie de proximité analyse et synthèse*, Lettre du cadre territorial, 2002, pp.58 の図を基に加工。

項であり、とりわけpolitique de la ville(都市困窮防止政策)と呼ばれる社会的条件不利地区⁹³における住民生活の質の改善事業への関与とされている。

一般的に構成員は、地域の住民代表やアソシアション関係者に加えて、コミューン執行部のカルティエ担当助役(議員が兼務)や議会における当該カルティエ関係の議員を含み、担当助役や関係議員は議会と住民の調整役となる。

2009年9月現在で、住区評議会の設置数と任命された担当助役数は、2002年の制度開始当初の292団体／56名から、1552団体／731名に増加しており⁹⁴、この数字だけ見ると順調に進んでいるようにも思えるが、全国で36000を超えるコミューン(8万人の人口を超えるコミューンは50、コミューン全体での議員数は約51万人)が存在することを考えると、この設置数は全体のごく僅かである。なお住区評議会内において一般に最も活発に活動をしているのは、地域の実状をよく把握し、実際に自らの活動目的の分野で活動している様々な分野のアソシアションであると言われている。

では、その具体例として、次項において、フランスの首都であり、最大都市であるパリ市をはじめ、法令必置に対応したいくつかの先進都市の状況から確認していくこととする。

⁹³ politique de la ville とは、発展の困難性を抱える地区の改善に向けた社会的包摂 inclusion sociale の施策を実施することであり、今日、失業や治安、住環境の悪化などを抱えた地域としては、移民が住民の大部分を占める郊外地区 Banlieue が代表的である。

⁹⁴ DCDL(フランス内務省)ホームページ <http://www.dgclinterieur.gouv.fr> より(2011年8月31日現在)。

(2) 先行研究から見た先進都市(パリ市、ブザンソン市、グルノーブル市、アミアン市)における現状と課題

本項では具体的に、住区評議会設置済みの先進都市の事例として、先行研究でも取り上げられているパリ市、ブザンソン市、グルノーブル市、アミアン市の現状と課題を確認、整理する。

<パリ市⁹⁵>

大都市パリ市の住区評議会は、法定化された住民自治組織としての役割は小さくないものの、全体としてはパリ市内に多様な形で存在する地域民主主義組織の担い手の一つに過ぎないとされる。

現在、パリ市には 20 区の中に 121 もの住区協議会が存在しているが、区によってその扱いや現状は大きく異なる。つまり、マルセイユ、リヨン両市も含めた 3 大都市においては、住区評議会は市ではなく区の管轄事項であること、また、3 大都市にのみ適用される PLM 法⁹⁶の存在により、他都市とは異なる発展状況が見られる。加えて、パリ市の状況を特徴的にしているのは、本庁と区役所において、責任政党が異なることが度々起こり、市と区での基本的スタンスが違うことである。このことは、1995 年の全国統一地方選挙において社会党が躍進し、6 つの区において左派の区政が開始されたことに象徴される。

このようなパリ市での住区評議会設立の歴史を見ると、まず最初に 20 区で 1995 年 10 月に、次いで 19 区で 1996 年 3 月に設立されている。つまり、左派区政の 20 区、19 区の住区評議会は、近隣民主主義法案の国会提出(2001 年の 6 月)前に設立されており、この法案策定のイメージとしても大きく寄与していると思われるが、その他の区は全てその後の設置であり、法の制定・施行を踏まえたものといえる。つまり、パリ市においても、さきがけとなった 20 区、19 区以外は、全体としては法律制定・施行が住区評議会設立の契機となっている。

⁹⁵ パリ市の現状については、主にクレアレポート『フランスの住民自治組織～地域民主主義、参加民主主義の枠組みの中の近隣住区評議会～』、2008 年、1-11 頁、パリ市 HP : <http://www.paris.fr/> 及び同市各区 HP を参照。

⁹⁶ La loi N° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille et des établissements publics de coopération intercommunale. PLM 法とは Paris、Lyon、Marseille の頭文字。

各区の設置年と住区(評議会)数

順位	区名	設置年	評議会数	近隣民主主義法制定直前のパリ市と異なる政権政党(1995-2001)
1	20区	1995年10月	7	PS(社会党)
2	19区	1996年3月	10	PS(社会党)
3	1区	2001年3月	4	
4	4区	2001年9月	4	
5	10区	2001年10月	6	PS(社会党)
-	12区	2001年10月	7	
-	13区	2001年10月	8	
8	9区	2001年11月	5	
-	2区	2001年11月	3	
10	17区	2001年12月	8	
11	3区	2002年1月	3	PS(社会党)
-	14区	2002年1月	6	
13	6区	2002年3月	6	
-	11区	2002年3月	5	PS(社会党)
-	18区	2002年3月	8	PS(社会党)
16	8区	2002年6月	7	
-	15区	2002年6月	10	
-	16区	2002年6月	6	
19	5区	2002年9月	4	
-	7区	2002年9月	4	
20区合計			121評議会	
1区当たりの平均設置数			6.05評議会	

パリ市の基本スタンスを見るために、住区評議会についてのパリ市説明を見てみよう。⁹⁷

○住区評議会は、地域の都市計画、地域生活、さらには生活環境の改良のための情報を得て、意見を聞き、討論をし、表現する場であり、地域の住民に情報をよりよく発信することを可能にするものである。
○住区評議会は、市(区)の各課及び市(区)議会議員と、地域住民の間の架け橋であるが、どちらを代表するものでもない。
○住区評議会は、提案をする権利を有するものであり、区議会に対してそれを行う。区議会は提案を受け入れるか否か、また、その提案を内容に応じた関係機関に伝達するか否かを決定する。

すなわち、パリ市の住区評議会は、地域の都市計画や身近な生活環境に関する意見聴取や議論

⁹⁷ 前掲書、自治体国際化協会、2008年、6頁から一部加工の上引用。パリ市HP <http://www.paris.fr/>(2012年7月31日現在) 参照。

する場であり、地域住民に情報を発信する場として、また、行政及び市(区)議会議員と地域住民の間の架け橋、さらには提案機能を持つものとしても期待されている。このような中、パリ市の関与は最小限であるが、地域民主主義の組織を援助し、発展を促進するための組織として地域民主主義担当課が置かれ、地域民主主義の担い手である数々の組織も対象としてコーディネーター的役割も果たしている。

しかしながら、住区評議会は、このようにある程度の共通理念レベルの共有はあるものの市全体での統一的な憲章や運営要綱等の規則は存在しておらず、それぞれの区で組織も運営方法もまったく異なり、区の独自性や特徴が見られる。このように一様ではないパリ市の住区評議会のいくつかの例と傾向を抽出すると以下のように整理できる⁹⁸。

<組織>

- ・ 委員数は概ね 20～30 名程度が多く、区議会議員、住民、アソシアションが含まれている。

<選出方法>

- ・ 区議会議員は、区長または政党の推薦を受け区議会が決定する場合、区議会が自主的に決定する場合がある。
- ・ 住民の代表はくじ引きが中心。住民選挙名簿から無作為抽出をする区もあれば、立候補者からくじ引きする区もある。区外からの通勤者や外国人を受け入れる区もあるなど多様である。
- ・ アソシアションは、CICA(提案と諮問に関する区委員会)⁹⁹が選ぶことが多いが、区長が選ぶ場合もある。
- ・ 議長は、議員になる区と住民になる区に分かれる。
- ・ 事務局は、各区数名程度。区役所においても担当者が 1、2 名おり、パリ市担当課は、区における担当者と 1 ヶ月に一回会合を開き、情報を共有している。

<審議>

- ・ 少なくとも 3 か月毎の会合が義務付けられており、その間に審議事項等を決定する事務局の会合が行われる。また、通常、具体的なテーマを扱う委員会が複数設けられている。審議日程については、平日の夕方からの開始が多い。

<予算>

- ・ 市全体の予算額としてはアソシアションへの補助として約 10 万ユーロ、その他約 16 万ユーロ

⁹⁸ 前掲書、自治体国際化協会、2008 年、7-8 頁参照。

⁹⁹ Comité d'initiative et de Consultation d'arrondissement (CICA)。1982 年の PLM 法により制定された組織であり、住区評議会やその他の各種評議会とは性格の異なる組織である。CICA とは、アソシアションの行政参加を目的として結成された、パリ市における参加民主主義の担い手の一つである。CICA の対応は全て区レベルで行われていることから、住区評議会同様区によって大きく対応が異なっている。このようなアソシアションは、日本でいう NPO の性格に近く、ある意味自治を担っているとも言えるものの、その設置目的はメンバーの共益であり、基本的には住民自治組織的とは言えないのではないかとと思われる。

で、その他に運営費(budget de fonctionnement)がー評議会につき約 3,000 ユーロ、投資費(budget d'investissement)がー評議会につき約 8,000 ユーロである。

<属性>

- ・ 職種別に見ると、多い順に退職者が 38%、管理職・教育者・知識人がそれに次ぐ 33%となっている。¹⁰⁰
- ・ 若者や外国人(移民)、社会的に恵まれない人が参加することは少ない。このことから見れば、統計的には住区評議会が全ての住民を代表しているとは言い難い。

<その他>

- ・ 地域民主主義の担い手の交流の場として、毎年 printemps de la démocratie と呼ばれる全ての地域民主主義の担い手がー一同に会する大会が開催され、小グループでのアトリエ(ワークショップ)及び講演会の形で意見交換が行われている。
- ・ 住区評議会以外の様々な地域民主主義団体の例としては、3 大都市特有の例外として、近隣民主主義法の適用に先立って、1982 年に制定されていた PLM 法によって定められた CICA が挙げられる。

このようなパリ市の住区評議会は、区によっては国内で最も先進的な取り組みを進めており、特に全住民が誰でも参加できる仕組みとなっている10区や13区の実態について、高村学人は評議会と言うよりも「アゴラ型の人民集会」であるとも表現している¹⁰¹。

その他にも、パリ市には数多くの住民参加型組織があり、それらを地域民主主義(la démocratie locale)の担い手と位置づけている。デモクラシー(la démocratie)の推進は、2008 年 3 月のコミュニケーション議会議員選挙におけるドラノエ市長の選挙公約¹⁰²であり、2008 年から2014 年の任期中のプロジェクトとして、主要提案(les principales propositions)の筆頭に掲げられている。すなわち、パリ市では、地域民主主義という大きな概念の中に、数々の住民参加型組織、住民参加の会合、その他の民主主義政策が含まれ、その一つひとつが、地域民主主義の要素であり、手段であると位置づけられている。

また、住区評議会に参加していない住民の層のために、青少年評議会や欧州共同体外出身パリ市民の市民権についての評議会が、住区評議会とほぼ同時期に設置されているが、住区評議会の制度化は、このようなその他の地域民主主義の担い手の組織化、市・区レベルでの制度化にもつながるなど大きな影響を与えたとも言われている。

このようにパリ市の狭域、すなわち各区とその住区における制度は、複雑で重層的であり、かな

¹⁰⁰ 2007 年 3 月に 800 名を対象にした調査(前掲書、自治体国際化協会、2008 年による)。

¹⁰¹ 高村学人、『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』第 4 部「フランス」、財団法人日本都市センター、2004 年、109 頁。

¹⁰² ベルトラン・ドラノエ公式ホームページ：<http://bertranddelanoie.net/vlog-paris/>。

り特異な状況であることから 3 大都市以外の地方都市の例を確認しておく必要がある。そこで大都市とは異なる地方都市の例として、次にブザンソン市、グルノーブル市、アミアン市を取り上げる。

<ブザンソン市¹⁰³>

ブザンソン市は、フランス東部のフランシュ・コンテ州ドゥー県に位置し、人口約 115,000 人を有する、州庁、県庁所在地である。このブザンソン市は、歴史的に社会党の勢力が強い地域でもあり、一貫して地域民主主義に積極的に取り組んできた地方都市である。現在の市長は、ジャン・ルイ・フスレ(2001 年 3 月～)が二期目を務めている。

ブザンソン市の特徴は、市の組織の充実と評議会委員の構成にある。市の組織としては、市民権に関する課と CCAS(社会活動センター)¹⁰⁴の一部が統合した、12 名からなる担当セクションを設けており、両セクションの職員が混在している。スタッフは事務職ではなくアニマトゥール(animateurs)と呼ばれる活動支援の専門家やアジャンドメディアシオン(agents de médiation)と呼ばれる仲介の専門家を中心である点が大きな特徴となっている。委員の構成としては、一般住民を想定し、純粋な住民の代表機関をとの観点から、他の大多数の都市で中心メンバーとなっているアソシアシオンについては、宛職としてのその代表者の参加は認めていない一方で、年齢や国籍に関係なく住区に居を構える者全てが委員に立候補できることが特徴となっている。

また、区割りについては、13 の住区(13 評議会)に分けられており、各住区の人口は平均約 9 千人で、日本の中学校区規模に近いと言える。

その活動方針、内容については、住区評議会の運営に関する憲章(2001 年 12 月 13 日コミュニケーション議会において採択)を定めることで、全ての住区評議会においてこれに基づいた運営が行われている。この憲章からは次のようなことが分かる。

まず、住区評議会の定義として、「住区評議会は、住民と(市の各施設、設備等の)利用者と市との対話、交流の場であり、住民と利用者を意思決定の中心に位置づけるものである。住区評議会は、意思決定の機関ではなく、考察と提案を役割とする。」とされ、また、住区評議会は、次の 3 つの状況において、住民の立場を表明するものとされる¹⁰⁵。

¹⁰³ ブザンソン市の現状についてはクレアレポート『フランスの住民自治組織～地域民主主義、参加民主主義の枠組みの中の近隣住区評議会～』, 2008 年, 11-20 頁及びブザンソン市 HP: <http://www.besancon.fr/>を参照。

¹⁰⁴ CCAS: centre communal d'action sociale

¹⁰⁵ 前掲書, 自治体国際化協会, 2008 年, 13-14 頁から一部加工の上引用。ブザンソン市 HP: <http://www.besancon.fr/>(2012 年 8 月 31 日現在)参照。

- ① 都市計画全体:最終決定および施行以前に住区評議会に伝達され、住区評議会は意見を提案することができる。市の担当課は、住区評議会からの提案を集め、調整の実現性を検証し、プロジェクト全体の一貫性を保つ。最終決定は行政により下される。
- ② 住区における工事、事業:事業の内容や施行プランについては、担当課から住区評議会に伝達され、住区評議会はそれらの変更を提案することができる。担当課と評議会は、調整提案を検証した上で最終計画を決定する。
- ③ 独自プロジェクトの立ち上げ:住区評議会は、地域のプロジェクトの考案および構築を援助し、行政はプロジェクトの有効性を検証し、実施するか否かを決定する。

このようなブザンソン市の住区評議会の概要を整理すると以下の通りである。

<委員>

- ・ 年齢や国籍に関係なく住区に居を構える者全てが、委員に立候補できる。
- ・ 純粋な住民の代表機関をとの観点から、宛職としてのアソシアシオンの代表者の参加は認めていない。
- ・ 構成は、50～60 歳代の男性が中心で、若者や女性は少なく、大部分が年金生活者である。
- ・ 任期は 2 年。
- ・ 議長は 2 名の共同議長(co-présidence)からなり、議員と住民から一人ずつ選ばれる。一人は市長が、助役あるいはコミューン議会議員を任命し、もう一人は立候補した住民の中から選出される。

<事務局>

- ・ 共同議長と、1～2 名の事務員

<審議>

少なくとも年に 4 回、共同議長の招集により総会を行う。また、委員会を複数設けることができる。

- ・ 開催日は、平日の夕方。
- ・ 審議事項は、委員の過半数の賛成を得た提案を受けて、共同議長が定める。
- ・ 報告書は、多数派、少数派の意見も含めて作成される。審議は原則として公開されないが、評議会委員でない住民を招くことができる。住民を招いた会合に市長および議員を招き、住民と議員の会合の場を作ることができる。
- ・ 委員会のテーマ例:都市計画、道路計画、交通安全・ 環境、生活環境・ 活性化、日常生活・ 世代間交流・ 地域生活
- ・ 委員会は、月に一回開催される。

<予算>

- ・ 市が住区評議会のすべての運営費を支出する(全体で 7,000～8,000 ユーロ)。それぞれの住

区評議会に運営費が割り当てられているわけではない。共同議長には、それぞれ 150 ユーロの予算がある。

2006 年の「地域・参加デモクラシー推進課」の発足は、参加デモクラシーを促進し、各種住民参加型組織のコーディネートを行う意志表明であり、機能の大幅向上につながった。ブザンソン市の特徴は、これが単なる役所の業務を行う課ではなく、市職員には事務的業務や庁内外の調整を任せて、住区内の調整業務にはファシリテーションや調停の専門家を起用するなど、実践的な人員配置をしている点にある。

また、アソシアシオンを構成メンバーから除外しており、このことがもう一つの大きな特徴ともなっているが、アソシアシオンを特権的なあるいは主要なパートナーと捉えるのか、あるいは公募や無作為抽出による住民を主要なメンバーと考えるのかは、本論で取り上げるその他の都市でも考え方が分かれる重要な問題である。

なお、前述のモーロワ委員会の報告書の中では、委員会はメンバーをボランティアないしはくじ引きに委ねることには反対していたため、その時点での考え方では「住区評議会のメンバーは、自らの参加を承認しているか、または自発的な参加の意思を持っているアソシアシオンの代表者や住民からなるリスト」に基づきコミューン議会が任命すると具体的に提案されていた（提案第 73 号）¹⁰⁶とされる。つまり、年齢や国籍に関係なく住区に居を構える者全てが、委員に立候補できるとするブザンソン市の考え方は、報告書作成時の考え方とは真っ向から対立する。もちろん現行法上は、前述したとおり住区の具体的な制度設計、すなわち、区割り、名称に加えて、委員の構成及び議長の選出方法などもコミューン議会の決定事項となっており、住区評議会のメンバーの具体的設計はコミューン議会が自由に決定できるものである。

¹⁰⁶ 中田晋自、前掲書「フランス『近隣民主主義』の法制度化とその適用—アミアン市における住区評議会制導入をめぐる一」『愛知県立大学外国語学部紀要第 39 号（地域研究・国際学編）』、2007 年、56 頁。

次に、グルノーブル市の状況について取り上げてみたい。グルノーブル市の状況については、すでに先行研究として、高村、中田(実)等が現地の調査を行っている。

<グルノーブル市¹⁰⁷⁾>

グルノーブル市は、フランス東部の山岳部、スイスとの国境近く、ローヌ・アルプ州イゼール県に位置し、人口約150,000人の同州最大の都市であり、州庁、県庁所在地である。このグルノーブル市は、住区委員会の伝統を有し、地域民主主義のモデルと評されている。同市の住民自治組織の始まりは、1926年に遡り、旧市街地周辺のイルーベルト地区での住民組織であると言われている¹⁰⁸⁾。

現市長のミッシェル・デスト(Michel Destot, 1995～)は、現在3期目を務めている。

グルノーブル市では以前から22地区の住区委員会 union de quartier がその連絡会である Comité de Liaison des Unions de Quartier (CLUQ) を結成し(1961年、22地区全ての加盟は1974年)、コミュニケーション行政のパートナーとして特権的な交渉相手となってきた。ところが、このような特性のため、近隣民主主義法に基づき新たに住区評議会が設置されることになると、新しい住区評議会と、従来から活動してきたこの住区委員会との関係が問題となり、国会での審議時点から法定化に反対する請願活動まで起こっていると言う。

最終的には、既存の市役所支所の6つの管轄区域を区割りの単位として評議会を設置することとし、この範囲は中規模のエリアであることから、身近な住区の問題とその住民参加は従来通り住区委員会が主に担い、より広域的な地域課題を新たに位置づける住区評議会としてのセクター諮問評議会(Conseil Consultatif de Secteur)が管轄するという棲み分けを行うこととした。

実はグルノーブル市においては、このセクター諮問評議会についても法施行以前からの経験と実績を積んでいた。上記6つのエリアごとに住区委員会を主なメンバーとするセクター諮問評議会を創設するという憲章が1991年に締結されており、これを実行するため、1995年にまず1つのセクターで試験的实施を導入した。その経験を踏まえて、2001年の全国統一地方選挙の際に、デスト市長を首班とする左派連合は、6つの全てのセクターに住区の評議会を導入するという選挙公約を掲げて再選されたことにより、全てのエリアへの導入が実現されたというものである。

したがって、グルノーブル市は、このように近隣住区であるカルティエ quartier ではなく、セクター secteur という名称を敢えて使用し、区割り(セクター)の数は6つ、1セクターあたり平均2万5千人ということとなる。

セクター諮問評議会憲章(2002年4月22日議決)によると、次のような概要が分かる。

¹⁰⁷⁾ グルノーブル市の状況については、高村学人、『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』第4部「フランス」、財団法人日本都市センター、2004年、及び中田実編『世界の住民組織 アジアと欧米の国際比較』、自治体研究社、2000年、260-269頁を参照。グルノーブル市 HP <http://www.grenoble.fr/> 及びグルノーブル市住区評議会 HP <http://www.grenoble.fr/474-conseils-consultatifs-de-secteur.htm> (2012年8月31日現在)も参照。

¹⁰⁸⁾ 中田実、前掲書、2000年、261-262頁。

<セクター評議会の構成>

- ・ ブザンソン市で見たのと同じく、議長は2名の共同議長からなり、セクター関係の議員と市民代表からそれぞれが選ばれる。その他のメンバーは、当該セクターの住区委員会を含むアソシアション、社会・経済団体の関係者間の集会を経た後で合意を得て決定する。
- ・ グルノーブル市の特徴としては、試験導入段階での公募委員による議論の質の不十分さが問題となり、その反省に立って、現在では各団体からの推薦メンバーが主体となっている点が挙げられる。

<セクター評議会の役割>

- ・ セクターのエリアに関するあらゆる計画等について、情報提供を踏まえて議論し、意見表明や提案を行う場とされる。

<予算>

- ・ 年間240万ユーロ(約3億円、運営経費はそれぞれ別途1万ユーロ)と他都市に比べて潤沢に手当てされており、この用途についても意見を述べることができる。

<委員会等>

- ・ 各セクター評議会の下に、都市計画、交通・移動、経済、などのワーキングが組織されている。グルノーブル市の区割りは下記の通り¹⁰⁹。

住区委員会 union de quartier(26 住区)

Comité de Liaison des Unions de Quartier(CLUQ)



¹⁰⁹ グルノーブル市 HP から引用 <http://www.grenoble.fr/>(2012 年 8 月 31 日現在)。

セクター諮問評議会 Conseil Consultatif de Secteur(6 住区)



すなわち、このようなグルノーブル市の住区評議会制の特徴としては、小規模の住区員会と中規模の住区評議会の併用、すなわち、既存の住区委員会を残しつつ、また既存の中規模の区域を基にした制度を活かして住区評議会をソフトランディング的に導入したこと、構成メンバーとしては、前述のブザンソン市とは逆に、過去の取り組みの反省により、その専門性の観点からアソシアション等の団体の代表を重要視するとともに、生の声を持った純粋な住民をこの制度のメンバーとしては重要視していないことが挙げられ、モーロワ委員会報告の原案に近い形となっている。すなわち現在のグルノーブル市においては、不特定の大衆ではない専門性を持った代表者(準エリート)による熟議を志向しているものと思われるが、このことは、ある意味参加デモクラシーにおける住民参加の制度設計と実際の運用の困難性や失敗した場合の反動としての問題点を示している面もある。

また、潤沢な予算を投入していることもグルノーブル市の特徴である。

次に、アミアン市の状況について取り上げる。アミアン市の状況については、先行研究として中田実、中田晋自等が現地調査を行っている。

＜アミアン市¹¹⁰＞

アミアン市は、フランス北部、ピカルディー州ソンム県に位置し、人口約 135,000 人の同州最大の都市であり、州庁、県庁所在地である。このアミアン市は、早くから住民合議システムの構築に積極的に取り組んできた地方都市である。それを推し進めたのは中道右派の立場から積極的に住区委員会との連携・協力に努めてきたジル・ド・ロビアン市政(Gilles de ROBIEN, 1989-2007 年)であったが、現在はロビアンに代わって、左派連合のジレ・ドゥマイイ(Gilles DEMAILLY, 2008 年 3 月～)が新たな改革を進めている。

アミアン市では、早くからそれぞれの住区を管轄する住区委員会(comité de quartier)が存在し、これらが 1989 年に連合を形成して、行政との間に憲章(Charter, 1994 年)を締結することで、両者の関係性を明確にし、住民合議のシステムを形成してきた¹¹¹。これは前市長ロビアンが、1989 年の地方選挙に際して市政への住民動員戦略として「地域民主主義」を掲げた後、政権奪取により地域住民アソシアションからなる住区委員会を行政的に主導し、後の 1994 年にはその連合である l'Union des Comités de Quartier de la ville d'Amiens との間で住区委員会憲章を締結したことにより、当該組織が行政との特権的パートナーとなったものである¹¹²。さらには、その後、2000 年 1 月 14 日の新憲章制定が行われ、この憲章により下記のような事項が定められた¹¹³。

¹¹⁰ 中田実、前掲書、2000年、269-276頁及びアミアン市ホームページ<http://www.amiens.fr/>を参照。

また、近年のアミアン市の現状については中田晋自『フランスにおける「近隣民主主義」の法制度化とその適用 ―アミアン市における住区評議会制導入をめぐる一―』、2007 年、及び『フランスの住区評議会制とコミュニケーション選挙―アミアン市とリール市の比較事例研究―』、2010 年を参照。

¹¹¹ 中田晋自、前掲書、2007 年、61 頁。

¹¹² 中田晋自、前掲書、2010 年、99 頁。

¹¹³ 中田晋自、前掲書、2010 年、61-63 頁を参照。

- ・ 住区に一つの住区委員会を設置し、そのメンバーは住民、団体、社会的・経済的アクターであり、政治や行政関係者は役員にはなれない
- ・ 各住区委員会は住区に関わる全ての問題に関与し、住民意見を集約し、行政に届けるとともに、住区に関わる市の計画全体について意見を提出し、生活条件の改善に向けた提案を住民から集約する
- ・ 住区委員会連合は、各住区委員会を統括する役割を担う
- ・ 市の責務として、住区委員会から出された要求については、記録し、市議会での決定に先駆けて関係する助役や諸機関に通知するとともに、調査を行い、早急に回答すること
- ・ 予定されている計画については、住区委員会に情報開示し、その際には「当該住区に周知し、最大限に意見を集約するのに必要な期間を確保する など

すなわち、この時点のアミアン市の憲章においては、すでに住民側の自律性や権利が大きく確保されていることが特徴であり、アミアン市の最大の特徴は、このようにすでに確立されていた住民合議のシステムを変更するのではなく、この直後に施行された近隣民主主義法が規定する住区評議会に読み替えたことであった。

ところが、2008 年のドゥマイイ市政誕生により、アミアン市の住民合意システムはさらに変更がなされることとなった。ドゥマイイは2008年3月の地方選挙の公約の中で、近隣住区のシステムを争点化させ、非欧州市民の定住外国人や未成年者も含めた住民に広く発言を促すことで実現を目指す新しい地域民主主義のガヴァナンスの必要性を訴え、このことは従来の住区委員会を特権的パートナーと位置づけていたロビアン市政時の考え方とは対立していた。政権を獲得したドゥマイイは、住区委員会の読み替えではなく、新たに市内を東西南北の4つのエリアに区割りし、それぞれに住民評議会を設置した。大きな相違点は、評議会の構成メンバーとしてアソシアシオン代表者の枠が設けられていないことであり、旧評議会の取り扱いについては、多様なアソシアシオンの一つと見做され、別途の枠組みとしてアソシアシオン連絡会議を設置することとなった。

そしてもう一つ特徴的なのは、住民代表を無作為抽出で選んでいる点である。先に見たグルノーブル市においては、反対に市民(公募)の選定に否定的だったのに対し、特権的パートナーでない普通の市民を積極的に取り込もうとしている姿勢が見られる。

つまり、準エリートによる熟議や単なる参加デモクラシーではなく、政治的平等により、無作為抽出で選出した市民の代表による熟議を重視する、言わばフィッシュキン型に近いと言えるかもしれない。

次に、本節での都市事例の中で何度か言及してきたもう一つの近隣自治組織である住区委員会

とはどのようなものなのか、住区評議会を導入していない都市の例とあわせて、節を改めて見ることとし、その上でこれらの都市の比較、考察を試みることにしたい。

第3章 第2節

住区委員会(comité de quartier)と地方都市事例

前節で見たのは、地方分権、地域デモクラシーを全土で推し進めようとする国による住区評議会の法制度化であったが、コアビタシオン内閣時のジョスパン首相(社会党)が主導する政策であったことから、とりわけ保守系首長が率いるコミューンにおいては、必ずしも積極的に実行に向けた取り組みを進めてきたとは言えない。前節で取り上げた先進都市事例も現在もしくは制度設計時点で社会党や左派の政権下での積極的な推進が契機となっていた。

住区評議会制が取り入れられていない端的な例としては、2001 年以後、保守系の UMP が執行部を形成するエクサンプロヴァンス市が挙げられ、市執行部は市民参加を市政の重要課題と認識しつつも、その連携協力の地域組織としては、住区評議会の枠組みを選択しておらず、旧来から存在してきた住区委員会を活用しながら、個別事案ごとにアドホックに多様な住民を巻き込んでいる代表的な例を示している。本節では住区委員会の歴史と概要を概観した後に、エクサンプロヴァンス市に見られるもうひとつの進め方について詳しく述べる。

(1)住区委員会の歴史と概要

フランスにおいては、従来からコミューン内の狭域の地区の問題を扱う住民組織として、住区評議会の先駆けとなったcomité de quartier(住区委員会)等が存在し、現在も多くの地域で活発に活動を行っていることは、前節でのアミアン市等の事例でも見た通りである。これらの組織は、アミアン市だけでなく、多くの都市で主に1960年代以降から住民生活に関わる問題を話し合うため任意に設立されはじめ、住民個人だけではなく、地域の社会生活に関わる問題を活動テーマとするアソシアション関係者も多く参加している。また、住区委員会自体がアソシアション法によって法人格を取得している場合も多い¹¹⁴。一般的に住区委員会は住民とコミューン行政との仲介者(interlocuteur)として、行政と協議する役割を担っており、政治的には中立性を保っている。なお、このcomité de quartierという名称は、トゥール市やラ・ロシェル市をはじめ、任意の近隣自治組織を表す上で最も多く使用される名称であるが、この他にも、マルセイユ市やエクサンプロヴァンス市に代表されるcomité d'intérêt de quartier(CIQ)、トゥーロン市やリヨン市で使用されているcomité d'intérêt local(CIL)などの異なる名称と若干の仕組みの違いを持つ類似の団体が各地で組織され、活動を展開している。

¹¹⁴ 中田実は、欧米の国ごとの住民組織の特徴は大きく3つのタイプに分かれるとする(最も制度化が進んだ「代議型」のドイツとイタリア、その対極として、住民組織は基本的にボランタリーで住民諸団体の交渉、調整の中で代表性が形成されていく「任意団体型」のイギリスとアメリカ、両者の中間にある「地域共同団体型」のフランスとスウェーデン)。特にフランスでは、議員＝行政と対抗し協議する住民参加主体として住区を単位とした組織が結成され、都市レベルで行政との協議を行うとともに、全国的にも連携して政府とも交渉し、住民の政治参加の権利を求めて立法化を目指して地域民主主義の推進を図っているとする。(中田実『世界の住民組織 アジアと欧米の国際比較』, 自治体研究社, 2000 年, 281 頁)。

住区委員会の歴史を振り返ると、その萌芽はさらに1920年代に遡るとされ、1970年代に環境問題などに対する市民運動の盛り上がりに合わせて設立が増加して活動が活発となり、現在ではほとんどの都市で何らかの任意の近隣自治団体が組織されている。

一方、前節で見たような、法律で義務化されているはずのconseil de quartier(住区評議会)を設置しているコミューンは、国内3万6千超のコミューンの中で僅か50都市しかない人口8万人以上の都市が中心であり、この50の大都市の中でも、まだ設置していない、否、設置しない方針としている都市が存在する¹¹⁵。

このような住区委員会の中心メンバーは、一般的に地域住民及び地域を活動拠点とするアソシエーションメンバーである。住民は何らかの利害関係がある、あるいはボランティア精神を備えた住民であることから、一方で個々のアソシエーションは、共通の関心を有する個人によって設立される組織であり、地縁団体とまでは言えないものの、実際には地域におけるソーシャルキャピタル(社会関係資本)の維持・形成の面で、大きな役割を果たしている場合が多い。このようなアソシエーションは、元来、行政サービスを行うものではないが、近年ではコミューンの公共的な業務を受託している場合もある。この点については、アソシエーション組織の問題点として、準行政化との批判も見られるところであり、住区評議会、住区委員会などの近隣行政組織も同様に準行政化の傾向が見られるという指摘もある。

以上の住区評議会の性格と一般的状況を踏まえた上で、具体的事例として、次項においてフランスにおける一般的な都市がどのように住民参加に取り組んでいるのか、エクサンプロヴァンス市の地域民主主義団体であるCIQを手がかりに見ていくこととする。

¹¹⁵ 次項以降で取り上げるエクサンプロヴァンス市では、法施行前から活動していた各々のCIQ(comité d'intérêt de quartier du Pays d'Aix、エクサンプロヴァンス市版の住区委員会)がそのままの形態で活発に地域活動を行っている。

(2)一般都市(エクサンプロヴァンス市¹¹⁶)における現状と課題

エクサンプロヴァンス市は、フランス南部のプロヴァンス・アルプ・コートダジュール州ブーシュドゥローヌ県に位置し、人口約145,000人を有する。全仏第2位の人口規模のマルセイユ市にほど近く、約35万人のエクス都市圏の中心都市であり、古くからの歴史文化、学術、そして行政都市である。現市長のマリーズ・ジョワサン・マジニ(Maryse Joissans-Masini, 2001～)は、現在3期目を務めている。

エクサンプロヴァンス市では、地区割りされた住区委員会は存在せず、また市と住区委員会の間で包括的な憲章等も結ばれていない。このことは肯定的にも否定的にも評価することができ、行政の制度的に見れば十分には整っていないのであり、住区委員会の立場から言えば、行政と形式的には与せず強い独立性を維持していることにより、フランス国内の他の地域の羨望と得ているとの自負心がある。あるいは、制度を整えることが果たして参加デモクラシーの運用、あるいは実質的な熟議の確保のために必要なのかという点も実はフランスにおいても自明ではなく、その証左がエクサンプロヴァンス市のような住区評議会未設置都市の存在である。法施行後の一時期においては、同市においても住区評議会の設置義務化への対応として、一つのカルティエ(quartier Pont de Benaud)でのモデル事業が試みられた(2005年～2008年)のではあるが、市長の政策判断の結果、市の公式な住民参加の手法には採用されず、従来の住区委員会のエクサンプロヴァンス版であるCIQを従前以上に活用することとしている。すなわち設置しない方針を明確にしたのである。同市地域においては、30年以上に亘るCIQの活動実績と近年の連盟としての活動実績、及び現在の活発な活動展開、さらには行政の特権的なパートナーとして交渉相手になってきたことを踏まえ、前節でグルノーブル市やアミアン市などの例で見たような、これらの組織を改変や制度化したり、別途新たに設置するという動きにはつながらなかった。

では、法定評議会を設置することなくそれまでの特権的交渉相手という立場を失うことを免れたエクサンプロヴァンス市のCIQとはどのような組織であるのだろうか。エクサンプロヴァンス市及び近隣コミュンで活動するエクス都市圏CIQ連盟¹¹⁷の規約¹¹⁸及び活動白書(Livre Blanc)¹¹⁹から、個別CIQの特徴を含め、連盟の目的と性格、活動内容について確認する。概要は下記のとおりである。

¹¹⁶ 以下、本章は、2009年8月、2011年2月及び6月の3回にわたり、現地調査を行い、市議会議員兼CIQ及び近隣自治担当助役 Danielle SANTAMARIA(ダニエル・サンタマリア)女史、市議会議員兼地域デモクラシー担当助役 Yassian-Merger REINE(ヤスリアン・メルジェール・レンヌ)女史、市長室地域担当官 Cosimo GIUNTA(コジモ・ジュンタ)氏他、複数のエクス市の議員や職員、エクス市の住区委員会(CIQ)関係者、エクス都市圏のアソシエーション関係者に対して行ったヒアリング調査、及びエクス市提供資料に基づく。CIQ連盟:Fédération des Comités d'Intérêt de Quartier du Pays d'Aix。

¹¹⁷ 以下、本節は、2009年8月、CIQ連盟会長ピエール・ブレ氏(Pierre BRÉT, 当時)、2011年2月、CIQ連盟会長ミッシェル・バハル女史(Michèle BARRAL)に対して行ったヒアリング調査及び提供資料に基づく。

¹¹⁸ 現在のCIQ連盟の規約は2004年に改定されたものである。

¹¹⁹ Fédération des Comités d'Intérêt de Quartier du Pays d'Aix, *Livre Blanc* 2009。この白書は、都市計画、交通、環境、地域デモクラシー等に関する項目から構成され、エクス都市圏の課題と取り巻く状況を批判的視点から分析し、到達すべき目標と手段を提案したものであり、連盟はこれらに基づいて活動を展開している。(140頁、2008年発行)。

<目的>第2条

連盟は地方自治体との関係の中での調整、協議におけるCIQの代表であり、運営と活動展開における効率性の共有（研修や書類作成）、共通利益の提案と要望の提出、アンケート実施と調査研究を行う。

<手段>第3条

連盟の活動手段は、研究、情報交換のための会合、報告書及び書類作成、刊行物の収集と配布、あらゆる行政に対する、あるいは公的意見のヒアリング、その他メンバーの活動の効率性を促進するための総合的な方法とする。

<会員>第4条

会員はエクス都市圏の域内に関係する団体であって、1901年アソシアション法に基づいた団体であること、（必要な）書類を正式に県に提出していること、正式な機能を証明していること、30名以上の会員があること、遅滞なく分担金を拠出することとする。加盟の要望については、関係行政の議決書類のコピーを添付した書式による。

<収入>第5条

収入は会員の分担金、具体的事業に対する政府補助金の可能性、寄付、その他法律に違反しない方法による。ただし、政府からの補助金の受領により連盟の運営への干渉するいかなる権利も生じない。

<事務局>第9条

事務局は総会で決定された事項を執行する機関であり、1名の会長、1名もしくは2名の副会長、1名の事務長、会計からなり、2年毎に改選される。会議は会長の招集により必要に応じて開催されるが、少なくとも3か月に一度開催しなければならない。会長は事務局、事務局会議、総会を総理し、決定事項の適切な執行を監視し、権限を持って連盟を代表する。副会長は会長を補佐し、事務長は会議を調整し、登録を処理し、会計は会の支出入の会計を行い、総会までに事務局に報告する。

<機能>第10条

連盟は会員の活動内容に対して干渉しない。各CIQは拒否権を行使できる。

このCIQ連盟は、「社会と地域の発展を意識し、公的権力との協働かつ建設的な取り組みを強化する」ことを目指し、自らを「地域における社会性とデモクラシー意識の発露」と形容し、「個人主義、消費主義、唯物主義など現代フランスにおける様々な社会矛盾の中で、私的生活と公的生活をつなげる接点として存在するもの」、「フランスにおける社会生活の表現手段の一つであり、社会を構成するあらゆる事象を貫く存在である」と定義している。

このように連盟の目的と使命を社会的なレベルで大きく掲げる一方で、他の都市における住区委

員会やフランスにおける一般的なアソシアシオンの予算獲得状況とは異なり、現時点で市の補助金を一切受け取らずに活動を続けていることは、自主独立の精神を維持し、案件に応じて行政と対立したり、連携協力したりできる関係を維持していく源となっている。

実際の活動レベルで見れば、次節で事例として取り上げるPLU(地方都市計画)策定やピエトニザシオン(中心市街の歩行者空間化事業)への参画をはじめ、地域課題に対する地域に根ざした活動からも、これらのCIQがエクサンプロヴァンス都市圏におけるアソシアシオンの重要なアクターであることは間違いない。

各 CIQ の創設時期は、1960 年代～70 年代に創設されたものが大多数であり、それはフランス国内で環境問題意識が高まった時期に合致し、市民参加の要求が高まりを見せ始めていた時期である。すなわち CIQ の大多数は環境保護的な動機と会員の利他的精神によって活動を継続してきたとも言える。

一方、先に述べたように一部のコミューンに見られる法定の住区評議会の方は、原則的に、コミューンにおける生活の中で、市民参加を推進するために行政によって主導される制度であり、その機能と目的は、近隣民主主義法によって設定されており、大部分のメンバーは市議会によって指名されるか、現会員によって指名されることから、ここに住区協議会と住区委員会の両者の性格の決定的な違いが生じている。

各 CIQ 及びその連盟は、地域の住民生活に関わる問題に関して、市をはじめすべての地方政府(エクサン都市圏共同体、ブーシュデュローヌ県、プロヴァンス・アルプ・コートダジュール州)及びその他公的機関の代表者と協議を行い、住民との仲介者となる役割と責任があると自らを規定している。それぞれの CIQ は、個別事業に応じて、時に消極的であったり、権利要求型であったり、組合的であったりするものの、長期的視点から都市生活に関する政策的な選択や経営について解決策を提案したり、協議したりすることができるパートナーであろうとしている。

また、政治・行政権力からの独立性は高いものの、エクサンプロヴァンス市当局や他の政治的権力からも無視できないパートナーと捉えられてきた。

個々の住区委員会レベルで具体的にみると、他のアソシアシオンと同じく、アソシアシオン法に基づき、県地方庁に届出を行うこと、すなわち、会長、副会長、事務長、財務担当者からなる事務局の構成員を選任し、団体規約を提出しており、規約や事務局の変更があった時には届け出ることが義務づけられている。毎年、会員の多様な意見表明が認められている総会が開催されており、その形態は、政治的権力から独立を旨とし、党派的なイデオロギーや思想とは関係がないとされる。活動資金については、前節で見た住区評議会のような行政による資金提供はなく、各団体が完全なボランティアメンバーで構成され、組織が小規模であるところが多いことから、慢性的な財源不足となり、時折運営に困難をきたすところもあるが、それでも行政からの補助金は受け取っていない。

ここで、おそらく他都市と異なる背景として勘案しておかなければならないのは、エクサンプロヴ

アンス市及び周辺地域においては、経済的に豊かな住民層が多いことである。前節のパリ市の例からも確認できたように、住区評議会などのボランティア的メンバーの属性的特徴は、退職後の年金受給者の男性が多いことであり、時間的・経済的に豊かな層がどれだけ政治や地域に関心が高いかにも左右されると思われる。このことは熟議デモクラシーがしばしばエリート的だと批判される材料ともなっている。この点において、エクサン・プロヴァンス市には余暇活動にもある程度専心できる経済的な余裕があり、政治的関心も高い層が多く存在しており、このことが CIQ やその他のアソシエーション活動の活性化に大きく貢献していることも考慮に入れておく必要がある。

各 CIQ の活動は、社会のあらゆる側面に関心を払うジェネラリスト的性格を持つ団体として、「公的生活」(la vie publique)、例えば、都市開発、交通、ごみ収集・リサイクル、道路やその他さまざまなネットワーク(上下水道、電気、通信・インターネットなど)などを対象としている。このような各 CIQ の活動目的は、前述のとおり全てそれぞれの規約で定められており、社会の変化に対応する必要が生じた場合や内部的に機能改善を図るために、一部変更も行われてきた。

また、CIQ 連盟に加盟している団体を見ると、2011 年 6 月時点で 61 団体(実質的な活動をしているのは推定 40 団体)に上り、30 年以上の歴史を持つ CIQ も多く所属している。

近隣住区における自治組織(CIQ 連盟加盟団体)

	加盟団体一覧
1	FEDERATION DES CIQ
2	CIQ 1125-1135
3	CIQ BRUNET
4	CIQ CELONY ET ENVIRONS
5	CIQ CHEMIN DE LA BLAQUE ET MAZARGUES
6	CIQ C?UR DE VILLE
7	CIQ CORSY
8	CIQ DE CUQUES ST JEROME
9	CIQ DE PUYRICARD
10	CIQ DES 3 BONS DIEUX
11	CIQ DES 3 MOULINS
12	CIQ DES CHEMINS MALOUESSE ET BON RENCONTRE
13	CIQ DES LAUVES PLATANES ET ALENTOURS
14	CIQ DES QUARTIERS LUYNOIS
15	CIQ DU PONT DES TROIS SAUTETS A PALETTE
16	CIQ DU QUARTIER DE COUTHERON
17	CIQ DU QUARTIER DES FACULTES
18	CIQ DURANNE
19	CIQ Pont de Beraud
20	CIQ GRANETTES PEY BLANC SAINT MITRE SOUQUE
21	CIQ IRMA MOREAU
22	CIQ LUYNES MALOUESSE
23	CIQ MALAKOFF
24	CIQ MAZARIN
25	CIQ MILLOIS
26	CIQ NORD EST
27	COMITE D'INTERET ET D'ANIMATION DU QUARTIER PALAIS PRECHEURS
28	CIQ PASTEUR TAMARIS
29	CIQ PIGONNET
30	CIQ PONT DE L'ARC
31	CIQ SAINT EUTROPE
32	CIQ SAINT PIERRE - STADE CARCASSONNE
33	CIQ SEXTIUS MIRABEAU EUROPE
34	CIQ ST HILAIRE
35	CIQ TASSIGNY
36	CIQ TASSIGNY VERTE COLLINE VALLON DE BAGNOL
37	CIQ TRAVERSE DES DOMINICAINES
38	CIQ AIX VAL SAINT DONAT
39	CIQ VALCROS - SAINT PERES
40	CIQ AIX GRAND OUEST
41	CIQ QUARTIER BUENHOURS
42	CIQ ENCAGNANE
43	CIQ CEZANNE VALLEE DE LA TORSE
44	CIQ NOAT-THOLOZAN
45	ARQG (Association Residents Quartier Gare)
46	ASSOCIATION AIXOISE DU PATRIMOINE CIQ MAIRIE-SAINT SAUVEUR
47	ASSOCIATION ARCHEOLOGIQUE ENTREMONT
48	ASSOCIATION DE PROTECTION DES DEMEURES ANCIENNES ET DES PAYSAGES AIXOIS
49	ASSOCIATION DEFENSE QUARTIER HISTORIQUE DE VILLENEUVE
50	ASSOCIATION DES AMIS DE LA MARGUERITE
51	ASSOCIATION LES LAUVES - CEZANNE
52	ASSOCIATION PONT DE BERAUD-TORSE-RICM
53	ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT QUARTIER
54	COLLECTIF DE LA DURANNE
55	COLLECTIF JEANNE D'ARC - LEYDET
56	COLLECTIF DE LA RESIDENCE DOMAINE MONT VERT II
57	COMITE DE DEFENSE INTERETS SECTEUR DES PINCHINATS
58	COMITE DE DEFENSE, PROTECTION ET D'ANIMATION PLATANES ET LAUVES
59	COMITE DEFENSE DES INTERETS RIVERAINS SUD EST LUYNOIS
60	MIEUX VIVRE ENSEMBLE
61	MIEUX VIVRE QUARTIER VILLEMUS

個人の会員数は時代によって変動してきたが、2011 年 6 月時点での推計では約 4000 世帯となっている。加盟団体のそれぞれの会員数は最小 30 名から最大 500 名である。連盟に所属するか否かは各団体の任意であるが、所属していない団体は、会員数が僅かであったり、一通りのみに面した狭隘な地区であったり、機能していなかったり、家族のみの構成であることから民主的でない、などの事情がある場合が多く、このような場合には連盟から加盟が認められない場合もある。

各団体の事務局の構成を見ると、会長職を占めるのは、男性(8 割以上)、60 歳～70 歳の退職者(約 6 割)、自由業、事業経営者、技師、企業幹部職員、教員など、年金受給者や経営者、上級管理職などといった傾向が見られる。女性は役職ではなく事務担当を務める場合が多い。各委員会の予

算はそれぞれであることから、正確には把握されていないが、一人につき会費として10ユーロ程度徴収されている。このような組織構成からは課題も見えて取れる。すなわち、構成員の固定化、高齢化、独占化、広がりのなさなど、わが国の自治会や小学校等の校区単位の自治協議会などと共通するものである。

エクサンプロヴァンス市のカルティエ(近隣住区)及び担当助役一覧¹²⁰

	quartier (住区名)	adjoints (担当助役)	marie annex (支所の有無)
1	Centre Ville	GROSSI JEAN-CHRISTOPHE Adjoint de quartier	(本庁舎)
2	Encagnane/Corsy	PEREZ CHRISTIAN Adjoint de quartier	○
3	La Duranne	PERRIN JEAN-MARC Adjoint Spécial	○
4	Les Facultés	GARCON JACQUES Conseiller de quartier	—
5	Les Milles	FOUQUET ROBERT Adjoint Spécial	○
6	Luynes	BRUNET DANIELE Adjoint Spécial	○
7	Pont de Beraud	JAUFFRET - BENON CHARLOTTE Adjoint de quarti	○
8	Pont de l' Arc	CHEVALIER ERIC Adjoint de quartier	○
9	Puyricard	BERNARD CHRISTINE Adjoint Spécial	○
10	Quartiers Nord	BOVA - PIERRON LILIANE Conseiller de quartier	○
11	Jas de Bouffan	TERME FRANCOISE Adjoint de quartier	○
12	Val Saint André	MATAS HENRI Conseiller de quartier	○

また、エクサンプロヴァンス市は、12 の地区に分かれているが、これは近隣民主主義法上の区割りではなく、また、上述したように住区評議会ではなく任意の委員会であることから、それぞれの住区においてエリアを管轄するまとまった委員会が一つずつあるわけではない。連盟のリストには、CIQ として登録しているアソシアシオンの団体と、それ以外に地域活動を行っているアソシアシオンが混在している状況である。加盟の 61 のアソシアシオン団体を見ると、CIQ を名乗っている団体は実に 43 団体も存在し(連盟自体もアソシアシオン、これは除く)、また、CIQ の名称を名乗ってなくても活動内容は地域の委員会的であったりもする。なお、住区を担当するエクス市の助役は全ての住区に 12 名が任命されており、近隣民主主義法によって人口 10 万人以上の都市は市役所支所(mairie annexe)を設置しなければならなくなった点についても、本庁舎のある centre-ville(中心部地域)以外では 1 つの住区(les Facultés)を除いて全て設置されている。

¹²⁰ Aix-en dialogue n° spécial 10ans / Juin 2011, pp.64-65.

(3)一般都市(エクサンプロヴァンス市)におけるアソシアシオン活動

これまで本章では、フランスにおける場あるいは制度としての近隣自治組織を見てきたが、本項ではその場や制度の中で実際に活動するアソシアシオンについて見てみたい。

第2章第2節でも見たとおり、フランスにおいては、アソシアシオンの存在は地域社会や住民参加のあり方、さらには国家や社会連帯の観念などに大きく影響を与えており、現代フランス社会を支える基層を成していると言ってもよい。そこで、本項では、エクサンプロヴァンス市における地域アソシアシオンの活動状況から、活動状況と意義を確認するとともに、わが国においても、近年、官民協働の際のパートナーとして特定非営利活動法人(NPO 法人)の活躍が見られ始めたことから、日本の NPO とも一部比較しながらこれらのアソシアシオンの特徴を見ていきたい。

今回調査を行ったエクサンプロヴァンス市の都市圏エリアでは、エクス都市圏アソシアシオン(Pays D'Aix Associations)¹²¹という連盟組織が存在しており、これは、エクサンプロヴァンス市内と周辺コミューンからなる都市圏全体で活動する様々なアソシアシオンを統括するアソシアシオンのためのアソシアシオンである。

エクス都市圏アソシアシオンは、この地域の結社的生活(la vie associative)を促進し、支えることを活動の目的として 1990 年に Aix-Associations という名称でスタートし、現在では 20 年に及ぶ活動の歴史と実績を誇る。その活動冊子である *Le 1901, l'annuaire de la vie associative et du bénévolat en Pays d'Aix*(第 5 版)によると、この地域にはアソシアシオンが約 4000 団体存在し、そのうち約 700 団体がこの都市圏アソシアシオン団体に加盟し、約 3 万人がメンバーであるという。この冊子は 300 ページを超える活動手引書兼団体一覧表となっており、正式加盟の 700 団体以外の団体も含め、計 2000 団体が掲載されている。

その 2000 団体に上るアソシアシオンは、活動分野によって 8 つに分類されており、文化活動(Action culturelle)、児童・青少年(Enfance, Jeunesse)、環境・遺産(Environnement, Patrimoine)、欧州・国際交流及び観光(Echanges européens et internationaux, Tourisme)、経済・専門的活動(Monde économique, Activités professionnelles)、近隣・市民性(Proximité, Citoyenneté)、連帯・健康・支援(Solidarité, Santé, Aide aux personnes)、スポーツ・娯楽(Sports et Loisirs)となっている。この団体数と多様性からは、エクス都市圏(人口約 35 万人)全体で、多数の団体が様々な分野で活躍していると思われる。

ここで、都市圏の中心都市であるエクサンプロヴァンス市とアソシアシオンの関係を具体的に見ると、まず、行政の組織として、エクサンプロヴァンス市にはアソシアシオン課(Direction des relations avec les associations)が設置されており、アソシアシオンとの連絡調整、補助金関係の業務

¹²¹ 2009 年 9 月現在の Pays D'Aix Associations の GIACCOMETTI(ジャコモッティ)氏へのヒアリング調査、同団体 HP(<http://www.pays-d-aixassociations.org>)、及び 2011 年度版 *Le 1901, l'annuaire de la vie associative et du bénévolat en Pays d'Aix*による。

を行っている。エクサンプロヴァンス市内のアソシアシオンにおいてもフランス全土での割合と同程度に、その収入の約6割を行政からの補助金を得ることで運営が行われている。

また、その活動内容と規模としては、2010年度にエクサンプロヴァンス市内で実施された事業とエクサンプロヴァンス市からの補助金交付額を見ると、地域はもとより行政におけるアソシアシオンの占める大きさを窺い知ることができる。具体的事業としては、カーニバル、まちなかイルミネーション、インターナショナルマルシェ、ラグビーイベントなど市が補助金を支出した事業だけで年間523件(申請740件)であり、補助金交付総額は約26億円(2499万ユーロ)に上る。市が補助金を交付する対象は、文化振興、スポーツ振興、環境保全、若者プログラム、貧困地域対策などが中心であり、つまり、アソシアシオンの活動は、エクサンプロヴァンス市においては、市民の生活の質を高めることに大きく貢献しており、行政サービスの補完的側面も持っていると言える。

ここで注目に値するのは、前項で見た住区委員会CIQ以外のアソシアシオンは、対照的に市からの補助金を受領していることである。すなわち、エクサンプロヴァンスにおいては、行政主導となりがちな住区評議會は存在していないだけでなく、存在する住区委員会にも補助金を交付していない一方で、多様な活動を行うアソシアシオンが住民の選好に合わせた活動や意見集約を行い、さらには行政サービスのパートナーとして機能している面も大きいのである。

このようなアソシアシオンについては、フランスにおいては、アソシアシオン法制定100周年に当たる、2001年7月1日に、100周年記念イベントが開催されたが、当時のジョスパン首相は演説の中で、「フランスには90万人のアソシアシオンがあり、1,100万人のボランティアが活動しており、何千万もの会員がその恩恵を受けている」と述べるなど、頻りに国の代表者たちがアソシアシオンに対する賛辞と期待を述べている。実際にフランス人の多くは何らかのアソシアシオンに会費等を支払っているとされており、200年近く前の1830年代にアレクシス・ド・トクヴィルが驚嘆し、当時の世界のデモクラシーの危機を克服する処方箋であるとして見出した結社の国アメリカにおけるアソシエーション活動は、今やロバート・ペラーやロバート・パットナムなどの社会学者が指摘するとおり衰退傾向が見られるが、本章でも見てきたとおり、フランスでは隆盛な状況を呈しているのである。このことは共和国の理念が次第にトクヴィル・アメリカ型のアソシエーティブなデモクラシーに傾斜していることを示す一例である。

そして、アソシアシオン法施行からちょうど110周年に当たる、2011年は欧州におけるボランティア年に当たり、エクサンプロヴァンス市においてもPay D'Aix Associationsを中心に、様々なイベントが開催された。例えば、アソシアシオン(association)と古代ギリシャで集会を意味した「アゴラ」(agora)を接語して造語化されている「アソゴラ(assogora)」というアソシアシオンフェスタは、1978年から毎年9月の第2日曜日に中心街を走る大通りクールミラボーで開催されているが、2011年は約500団体のアソシアシオンが参加し、一般客も含めて約3万人が集まった。このアソゴラは、今日では、エクス都市圏地域における結社の生活とボランティアにとって欠かすことのできない時間と空

間、そして伝統となっている。このような任意の団体であるアソシエーションがこのエリアの地域社会の中で重要な部分を担っていることは、その活動状況と歴史性から明らかと言えよう。

第3章 第3節

地方都市における住民参加の制度

(1) 計画策定とコンセルタシオンの仕組み

フランスにおいては、地域の問題に対して、関係するアソシアションや住区評議会・委員会など様々な地域の団体が行政との交渉者や仲介者となりながら住民の政治参加が見られ、その代表的な制度や手続きとして、住民と行政の事前協議であるconcertation(以下、「コンセルタシオン」と表記)がある。

コンセルタシオンとは、簡潔に言えば、公共事業を伴う都市計画等について、住民と行政が計画決定の前の段階で、決められた手続きに則って公の場で協議を行う制度である。この制度の下では、公共事業の目的、内容、手法、効果等について、まずシステムティックに住民に周知を図り、広く意見を求め、計画に反映させていくことになる。その具体的な進め方はコミューン議会によって決定され、市政広報誌等の各種刊行物の配布、WEB上での広報や、パビリオン等のパネル展示会など、様々な媒体を通した周知を行った上で、公の場での対話としての各種公開討論会(公聴会、les réunions)や住民説明会等が実施されることとなる。このコンセルタシオンの本来的な性格は、concertation préalableとして、1985年に都市計画法典L300-2条¹²²に定められた住民参加規定に依るものであり、広域総合計画(SCOT)¹²³や都市圏交通計画(PDU)¹²⁴、地方都市計画(PLU)¹²⁵などの都市整備に関する計画の策定や改定、都市部における一定規模以上の事業に適用される制度であった¹²⁶。

ところが、これに加えて、2002年の近隣民主主義法においても、本章第1節で述べたように「大規模計画への市民参加手続きの整備」の規定が盛り込まれたことから、この近隣民主主義法に該当する事業では、こちらの法律の観点から事前協議の手続きを行うこととなった。また、いくつかのコミューンにおいては、さらにこれらの法的な適用範囲に囚われずに、都市の個別プロジェクトについても任意にできるだけコンセルタシオンの実施に努めているところもある。本節で取り上げるエクサンプロヴァンス市の事例は、重要な計画等の政策決定においては、住区委員会(CIQ)を主な参加者あるいは仲介者として住民との協働を図りつつ、コンセルタシオンのプロセスを積極的に活用するという取り組みの展開例である。

¹²² Code de l'urbanisme Article L300-2 : I – Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; (すべての SCOT 及び PLU 策定・改定時の義務) (以下条文省略)。

¹²³ SCOT : Schémas de Cohérence Territoriale

¹²⁴ PDU : Plan de Déplacements Urbains

¹²⁵ PLU : Plan Local d'Urbanisme

¹²⁶ 国土技術政策総合研究所資料第 245 号、国土交通省、2005 年、13-14 頁。

近年、2000年の連帯・都市再生法(SRU)¹²⁷や2002年の近隣民主主義法など、様々な法制度の制定・改正に見られるように、公共政策の変化の流れの中で、コンセルタシオンは住民の参加要求の高まりを反映した開かれた制度としての運用が求められており、改めて注目を得ている。このような中で、都市によりそれぞれに工夫されたコンセルタシオン手法の導入によって、従来からの大規模開発計画時における住民合議に加えて、地域における新しい住民参加・熟議のシステムとして機能すること、すなわち、地域住民と政治・行政の新しい関係づくりを促進することが期待されているのである。

では、具体的に地方レベルの政策決定プロセスにおいて、どのようにコンセルタシオンが実施されているのだろうか。本項では、都市圏レベルで策定される地域総合計画(SCOT)や都市圏交通計画(PDU)、コミューンレベルで策定される地方都市計画(PLU)等が地域住民の生活に密接に関係し、策定上の重要なプロセスとして様々な試みがなされていることから、その中からPDU策定の一般的な進め方とPLU策定の具体的な事例を取り上げて詳細を検討したい。

まず、PDUの一般的な策定プロセスの主な段階は次のとおりに整理できる¹²⁸。

- 1 プロセスへの着手
- 2 パイロット委員会(comité de pilotage)、技術委員会(comité de travail de technique)等の設置
- 3 診断(le diagnostic)
- 4 複数のシナリオの作成
- 5 計画案の決定
- 6 公法人に対する意見聴取
- 7 公的審査(l' enquête publique)
- 8 計画案の承認(approbation)

これらの項目について説明すると、まずプロセスへの着手の宣言が議会で行われ、コンセルタシオンの開始にあたっては、策定初期の意思決定機関としてのパイロット委員会や、これを補佐するものとして専門家や関係者からなるワーキンググループである技術委員会等が組織されることになる。また、診断(le diagnostic)とは、アンケート調査などによる課題抽出や可能性調査を踏まえた、データに基づく基礎的な分析や技術委員会やワークショップによる検討であり、様々な制約要因や資源の状況の把握を基に、策定方針と目標設定のための診断を行うものもある。さらに、いくつかのシミュレーションを検討した後、計画案が策定されることとなる。その後、国、州、県、コミューンなどの公法人から意見が聴取される。次に行われる公的審査(l' enquête publique)とは、意見聴取された公法人の

¹²⁷ SRU : La loi Solidarité et renouvellement urbains

¹²⁸ 国土技術政策総合研究所資料第245号、国土交通省、2005年、14-18頁参照。

意見とともに、住民に委ねられる義務的な手続きであり、評価や提案、反対案を開示及び聴取し、最終的承認に必要なあらゆる情報を事業主体に提供する機能を持ち、明確な規則に則って第三者である審査委員が遂行する。なお、この公的審査は従来から行われてきたが、以前は整備計画の策定に際しての唯一の事前協議の機会であった。現在では全体のプロセスの中に組み込まれており、計画案の承認に先立つ最終段階のプロセスとなっている。

例示したプロセスは標準的なメニューであり、それぞれの都市ではこれを基にオーダーメイド的に上乗せしてコンサルタシオンを展開する例も見られる。実際に住民参加や関係者による熟議が行われるのは、住民や関係者の参画を得た事前調査や基礎調査など、1のプロセスへの着手宣言の前から5の計画案の決定の前までが中心であり、様々な公開討論会(réunion publique)や住民説明会、周知のための各種イベント等が展開されることになる。

次に、より具体的事例として、地方都市計画(PLU)策定過程についてエクサンプロヴァンス市の現在進行中の例で詳細を見てみよう。

まず、PLUの策定権限は、1983年に国からコミューンに移譲されており、PLUを有しないコミューンは全国一律の規制であるRNU¹²⁹に従って都市計画を進めることになることから、このPLU策定及びその後の取組みはコミューンの独自性を発揮するチャンスとなりうるという性格を持つ。

エクサンプロヴァンス市の PLU 策定は、まず、2001 年 7 月の市議会における議決に遡る。2001 年 3 月の選挙において市長となったマリーズ・ジョワサン・マジニ(Maryse Joissans-MASINI)は選挙時の公約として主要政策決定プロセスへの住民の総参加を掲げており、就任後の 7 月 25 日の市議会において、SRU 法施行を受けた従来の土地利用計画(POS)の改定として PLU 策定に着手することを提案し、POS 改定手続き、すなわち PLU 策定の宣言がなされたことを契機とする。¹³⁰

コンサルタシオンの最初の作業は 2003 年に開始され、行政側により、関係者への「整備方針の制約要因と背景説明」、「診断要素と策定上の論点の提示」、「郊外問題の提示」、さらには「住民の意見、提案の収集」等が行われ、これに並行して CIQ 連盟、エリア毎の経済関係者、ホテル・レストラン・建築家等アソシアシオンからなる「庁外委員会」(GTEM)¹³¹が開催された。これら2つのプロセスは PLU 策定の前段階である、後の PADD¹³²(持続可能な整備開発プロジェクト)起草の基礎資料となった。

その後、適宜関係者に意見を求めつつ、PLU 策定及び PADD編成の基本方針や進め方が練られ、2009 年 12 月の市議会において、「PLU 策定—PADD 方針に関する討論について」として議会内

¹²⁹ RNU : Règlement national d'urbanisme

¹³⁰ エクサンプロヴァンス市議会 *délibération* (2001 年 7 月 25 日議決)。

¹³¹ GTEM : Un groupe de travail extra-municipal 2009 年 10 月から 2012 年 1 月までの期間に 11 回開催された。

¹³² PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

での報告・議論が行われた上で議決するに至った¹³³。これによりエクサンプロヴァンス市の PLU の構成は以下のとおりとされ、2010 年末に正式な PLU 事業(正規の策定プロセス)の開始を目標とすることとされた。

- ①PADD(「持続可能な整備開発プロジェクト」)編成を行うこと
- ②その内容については市議会においてプレゼンテーションを行うこと
- ③規則(条例)及び図面を整備すること
- ④付属資料を準備すること

また、この中の①の PADD 編成に伴うコンセルタシオンは3つの段階で行うことが発表された。¹³⁴

- ①市民の代表グループを受け入れたテーマ別アトリエ(ワークショップ)による大勢の住民(grand public)とのコンセルタシオン
- ②議員、及びワークショップメンバーから代表されたワーキンググループによる総括
- ③PADD 最終案のプレゼンテーションを行う公開討論会(公聴会)開催と PLU 起草段階への着手

さらに、このような構成に加えて、その進め方についても、再度 2010 年 11 月の市議会で「PLU 策定—コンセルタシオンの定義と方法について—2001 年 7 月 25 日議決の補完」として議論がなされ、議決により具体的実施方法が決定された¹³⁵。議決文の中では、県や都市圏などより広域のエリアの観点から見ると調査研究は複雑となり、地域を取り巻く新たな診断が必要であるとの認識の下、②の段階の庁外のワーキンググループの構成はアソシアシオンと専門家に意見を認めるものとされた。さらに全体の進め方としては次のような具体的方法の記載が盛り込まれた。

- ① ワークショップの構成は、電話帳名簿を基に抽出された参加希望者及び専門機関によって選ばれた住民の多様な代表者(社会的職業別カテゴリー、住居地別カテゴリー)とし、本ワークショップは熟議ワークショップとして PLU のテーマに関する意見を述べる。また、住民アンケートの質問項目において鍵となる項目を抽出する。
- ② ホームページに加え、マスコミや市の広報誌、掲示板でも PLU の情報提供、意見聴取を行う。

¹³³ エクサンプロヴァンス市議会 *délibération* 2009.1376 号(2009 年 12 月 9 日議決)。

¹³⁴ ジョワサン・マジニ(Joissans-MASINI)市長、アレクサンドル・ガレーズ助役(Alexandre GALLESE)による記者会見 2010 年 10 月 19 日(市政広報誌 *Aix-en dialogue* 11・12 月号 pp.12-16)。

¹³⁵ エクサンプロヴァンス市議会 *délibération* 2010.1163 号(2010 年 11 月 15 日議決)。

③ 大規模な公開討論会(grande réunion publique)を開催する。

これらの後には、PLU の正規プロセスの一部である公的審査(l'enquête publique)において、特にエクサンプロヴァンス市住民がその考察過程に参加できるものとする。

これら一連のプロセスを見れば、エクサンプロヴァンス市を例とするフランスの都市においては、住民参加の手法に関して執行部だけで決定するのではなく、常に議会における審議、つまり議会における一定の熟議とこれらを踏まえた決定が行なわれていることが分かる。

このようなことが可能になる理由の一つとして、第2章第1節(2)「多層な地方政府」の記述部分で述べたように議会と住民が物理的(制度的)にも心理的にも近いこと、さらには、フランスの都市の行政制度として、わが国のような二元代表制を採用しておらず、選挙で選ばれた議員が首長と執行部を形成する仕組みによるものであり、このことが議会における審議案件の取り扱いを容易にしている面が大きいと言える。

そもそも熟議の語彙の語源を遡ると、ラテン語から派生した deliberation(英語)、délibération(仏語)に対応するものであり、紀元前2500年頃のアリストテレスが政治上の概念として使っていたという。また、deliberation(délibération)は、特別な語彙ではなく、極めて日常的な言葉であり、「話し合い」や「話し込み」と訳しても良いくらいであるという識者もいる。¹³⁶

一方、フランス語で délibération は、現代の行政、法律用語として議会による議決という意味でも一般的に使われており、決定に至る行為という意味が含まれることから、英語の deliberation に比べると、重たい語感の語彙であると思われる。

次に、このような議会での熟議的機能に対して、住民の熟議がどのように行われているかという点について、前述のワークショップの構成とそこでのテーマ別の議論、取りまとめ内容等から確認してみたい。

まず、上述の整理から、本 PLU 策定の基礎資料となる PADD 編成においては、議会での報告と議論を行った上での議決を経て、庁外の様々な住民や団体からなるワークショップが開催されることとなったことが分かった。このワークショップには、電話帳名簿を基に無作為抽出(tiré au sort)により抽出された住民 100 名を中心として総勢 250 名が参加し、その中では「移動・交通」、「住居」、「消費と余暇」、「労働と学習」、「生活環境と資源の保全」の5つの分野毎にそれぞれ50名程度ずつのグループに分かれて約1年間にわたり議論が重ねられた。

ワークショップの第1フェーズは、2010年11月～2011年3月までの5ヶ月間に亘り、5つのそれ

¹³⁶ 篠原『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』、岩波書店、2012年、vi頁。

それぞれの分野毎の市の強みと弱みの分析、PADD に対する意見や提案を整理し、その内容は、中間報告として HP 等で広く住民に周知された。例えば、「移動・交通」ワークショップ報告書には、「駐車」、「地区間の移動」、「歩行者空間」についての強み、「地区間の移動」、「交通結節」、「循環」、「駐車」についての弱みが具体的に列記されている。なお、これらの抽出結果として、全てのワークショップにおいて強みよりも弱みの方が多く抽出される結果となった。

次に、2011 年 10 月までの第 2 フェーズにおいては、第 1 フェーズでの現状と課題の分析を基に新たに判明した要素として、具体的な提案項目(propositions)と疑問点(questions)が整理された。例えば、「移動・交通」ワークショップ報告書には、公共交通関係として、2 種類のバスサービスが必要であること、2 箇所でのターミナル機能が必要であること、多核機能として Brunet 地区や Krypton 地区での 2 次的な機能が必要であること、Club Hyppique 通りほかでのバス専用レーンが必要であることの 4 つが提案されるなど、それぞれの分野及び項目ごとに提案や疑問点が掲載されている。

さらに、これらそれぞれの報告書(第1フェーズ×5WS、第2フェーズ×5WS)を総合的にまとめたものとして総括報告書(synthèse globale)が作成され、その中で、ワークショップ全体として熟議結果としての合意点(accords)と不合意点(désaccords)、補足意見(les remarques ou propositions complémentaires émises par les ateliers ou des personnes individuelles)の 3 つに分けて整理がなされた。各第1フェーズ・第 2 フェーズの報告書及び総括報告書に共通しているのは、全員が合意した意見なのか、一部が言った意見なのか、一人の意見なのかが分かるように記載されていることであり、必ずしも全体としてバランスよく取りまとめた形式的な報告書とはなっていない。

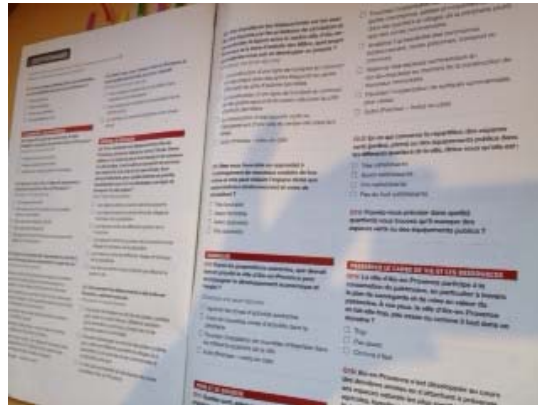
このような一連のプロセスを実施し、最終的には、この市民ワークショップの総括報告書として議会での報告を行い、承認が得られている。この報告書を見れば、以後の公的審査の段階で、あるいは実際に公共工事等に着手する際に、公的審査委員や国等の行政機関はもとより、市民や関係団体が容易にコンサルタシオン時点の住民の議論の内容を合意点、不合意点も含めて知ることができるように作られていると言える。

2011 年に入り、住民ワークショップでのアンケート項目抽出を基に作成された住民アンケートが市政広報誌の 2011 年 2 月号で記載されるなど可能な限り全ての住民からの意見を募集しながら、さらにワークショップの報告を受けたかたちで PADD の方針が作成され、その内容は公開討論会において幅広く住民の意見に付されることとなった。2011 年 9 月には市内中心部において、先の 5 つの WS メンバー及び各 CIQ の代表を含む約 130 名が参加、翌 10 月にはさらに約 300 名が参加する中で、プレゼンテーションが行われ、その後は中心部以外の各住区に会場を移して同規模の住民

説明(200 名から 250 名が参加)がさらに計 5 回に亘り開催された。¹³⁷

現時点においては(2012 年 9 月現在)、2013 年度内の策定を目指して、PADD を基に策定された正式な PLU の素案が CIQ や関係アソシアション、近隣住民に投げかけられているところである。

市政広報誌上の住民へのアンケート¹³⁸



このように、エクサンプロヴァンス市のコンサルタシオンにおいては、議会での審議(熟議)、抽出された住民代表、関係団体代表、アソシアション代表等によるワークショップによる熟議、公開討論会、住区ごとの意見聴取、全住民に対する閲覧やホームページによる情報提供、アンケート実施といったそれぞれターゲットを絞り込んだ住民参加を志向した取組みが見られる。また、このようなプロセスの中では、啓発・周知の観点からは、情報公開と情報提供だけでなく、フランスの特徴としてアニメーション¹³⁹による教育的プロセスも盛んに行われている。

主な策定スケジュールを住民の具体的参加の部分に限ってやや単純化して整理すると以下のとおりである。

<策定スケジュール>

2009年10月 インターネットによる市民意見聴取(200名)

¹³⁷ Puycard 地区(2012 年 2 月 2 日)、Aix-Centre 地区/Nord 地区/est 地区/sud 地区/Pont de l' Arc 地区(2012 年 5 月 15 日)、Aix-Quest 地区(2012 年 5 月 22 日)、Luyres 地区(2012 年 6 月 19 日)、Arbois 地区/Durance 地区/pleine des Milles 地区(2012 年 6 月 26 日)。

¹³⁸ *Aix-en Dialogue n°48/février 2011*, la ville de Aix-en Provence, 2011.

¹³⁹ フランスでは、アニメーションを行う資格を持ったアニマトゥールと呼ばれる肩書きを持つ人々が多数存在しており(常勤の給与所得者及びスポーツ教育指導員に限っても15万-20万人)、行政と連携しながら、あるいは行政の職員として活動している。アニメーションとは、フランス特有の歴史的社会的に醸成されてきた概念であり、ここでの意味は、社会的なプロジェクトに対する関与と活動の技術に焦点を当て、人々の関心を引き覚ます教育的手段と教育普及活動と考えられる。アニマトゥールについては、ジュヌヴィエーヴ・ブジョル、ジャン＝マリー・ミニヨン／岩橋恵子監訳『アニマトゥール フランスの社会教育・生涯学習の担い手たち』、明石書店、2007年に詳しい。

2009年10月～2010年1月 庁外委員会(11回開催)
2010年10月 電話調査(500名)
2010年11月 無作為抽出による5つの市民ワークショップ(ateliers citoyens)の設置
2010年11月～3月 市民ワークショップ第1フェーズ(5つのWS)
2010年12月 市民ワークショップのアニメーション(animation)
2010年5月～10月 市民ワークショップ第2フェーズ(5つのWS)
2010年12月～2011年2月23日 計画案公表と住民からの意見聴取
2011年2月～3月 アンケート調査による市民意見聴取
2011年9月～公開討論会(réunion publique)(7回)
2011年10月 パビリオン実施
2012年9月現在 関係団体等へのPLU素案説明と意見聴取
2113年度中 PLU策定完了(予定)

このように、PDUやPLUなどの地方計画の策定においては、各コミュニティは、基本的なコンサルテーションの仕組みを活用し、工夫しながら、計画策定前の段階から住民、関係団体との多様なステークホルダーの参加を図り、さらには広域、狭域の他の行政機関と連携しながら、意見表明を促すことになる。このような中では、活動の目的や経験領域などが一様ではない個々のメンバーが、実に多様な考え方を持つ参加者として議論(débat)をしながら、自分たちの活動にも密接にかかわる地域の枠組みを作り上げるためのプラットフォームが形成されていく。

これらの参加者は、例として見たエクサンプロヴァンス市のPLUの場合は、直接的にはホテル・レストラン関係者や地区ごとの各種経済団体、抽出された住民などであり、また、一般的なPDUの策定では、詳細は取り上げなかったが、これらに加えて、事業者としては交通事業者、タクシー関係者、物流会社、自動車・自転車販売店など、アソシエーションとしては自転車、ローラースケート、環境保全などの多岐にわたる団体関係者が参加者となりうるのである。

これらの周知としては、紹介した公開討論会やテーマ別ワークショップ、WEBやアンケート調査などのほかにも、広報誌やメディアの活用、パビリオン、基準書、啓発ツールセット、インフォメーションセンター、プロモーションビデオ等の映画、インタビュー調査など様々なツールがありうる。実施にあたっては、広報計画が練られ、統一したデザインとスタイルでロゴの作成など戦略的な周知が全体を通して実施されることも多いと言う。

すなわち、フランスの都市における主なパブリック・インヴォルブメント(PI)の手法を整理すれば、

- ① 閲覧(市民意見の受付)
- ② 公開討論会(公聴会)の開催
- ③ 地域説明会の開催

- ④ アトリエ(ワークショップ)の開催
 - ⑤ 各種庁外委員会の開催
 - ⑥ インタビュー調査
 - ⑦ アンケート調査(電話、郵送、インターネット)
 - ⑧ パビリオン(オープンハウス)の開催
 - ⑨ インフォメーションセンターの設置
 - ⑩ 広報誌による広報
 - ⑪ ブックレットやパンフレット等の印刷物による周知
 - ⑫ 基準書の作成と公表
 - ⑬ プロモーションビデオ等の映画の作成
 - ⑭ 啓発ツールセットの作成と配布
 - ⑮ インターネットによる広報
 - ⑯ メディアによる広報
- などとなる。

では次に、このような様々な住民参加のプロセスについて、政治的な側面に注目しつつ、次項で具体的な政策決定過程への動員につなげる例を見ていくこととする。

(2) 都市における個別プロジェクト事例とその政治性

これまで見てきたようにコンセルタシオンは開かれた政治・行政への住民参加のプロセスであるが、政治・行政の側、すなわち首長や地方議員から見ると別の作用も見られる。すなわち、コンセルタシオンは、政治的反対勢力も含めた様々な利害関係者の意見表出の絶好の機会となっており、事業主体(首長や行政の側)にとっては、ある程度リスクを引き受けなければならず、首長の政治姿勢により、住民参加の手法を巡るスタンスにも違いが生じている。本項では、エクサンプロヴァンス市において、ジョワサン・マジニ市長の政治スタンスとして任意にコンセルタシオンが意欲的に取り入れられているもう一つの例を取り上げる。

Piétonisation (中心市街地歩行者空間化事業、ピエトニザシオン)

エクサンプロヴァンス市におけるpiétonisation(中心市街地歩行者空間化事業、以下、「ピエトニザシオン」と表記)は、現市長マリーズ・ジョワサン・マジニの2001年の市長就任以来の公約であり、市政の重要事業の中で行政当局が最も注力している取り組みの一つである¹⁴⁰。

この事業の概要は、縦横にそれぞれ約500m四方のエリアからなる旧市街地において、原則すべて車両の乗り入れを規制し、歩行者優先の空間を創出し、中心市街地を再デザインしようとするものである。ジョワサン・マジニの市長就任当初は、中心部及び周辺の車両の流れや中心部に向かう人の駐車場確保をどう解決するのかといった課題が噴出し、具体的なアクションに着手ができない状況にあった。それでも段階的にいくつかの課題整理と対応施策を実施しながら、2005年から計画を実行に移し始め、2012年6月末には、当初の整備計画区域のコンセルタシオンと空間整備が全て終了した。

この進展は、車両の移動(circulation)のシミュレーションが整ったことに加え、対応施策としてSEMEPA(市の開発会社)運営のパークアンドライド型フリンジパーキング(parking-relais)を1999年から2009年までの10年間で3,400台から8,200台へと4,800台分増やしたことで、中心部への車の流れの環境整備が整ったことをはじめ、2001年から2010年までの期間でバス路線を9路線から23路線に増便、新たにバス専用車線の設定(6km)やICカード(pass provence)の発行など、積極的な施策展開による物理的な状況変化とそれに伴う住民の意識変化から可能となってきたものである。さらに、最近では車両規制により不便が生じることになる市街地間(centre-ville)の移動円滑化策の一つとして、小型の簡易な電気自動車ディアブリン(diabline)の増便とそのルート拡充などを実施し、そのディアブリンの低料金設定(乗車1回につき0.50ユーロ、1日券1ユーロ)、フリンジパーキング利用者への無料化、自転車専用道路延長(2001年時点は10km→47km)など、利用者に配慮した取り組みを中心に、総合的な都市内移動円滑化を進めているところである。

¹⁴⁰ 2001年の市長公約(la promesse de campagne)であり、ジョワサン・マジニ市長は、“C’est le plus grand chantier de mon mandat(私の任期中の最大の事業(工事)である)”と述べている(*Aix-en dialogue*, n° 48, pp.11)。

当初こそ実現可能性が疑問視され、反対も多かったピエトニザシオンの実施であったが、2010年6月に大手調査会社であるTNS Sofresに市が委託して実施した市民調査によると、住民の60%がピエトニザシオンの実施に関心を持っていることが確認され、さらに、翌年1月の地元地方紙(*la Provence*)のインターネット調査¹⁴¹(2011年1月10日付)では、75%の人々がピエトニザシオンは中心市街地の平静さに寄与すると答えたのである。そしてピエトニザシオン実施後の沿線住民の満足度調査で高い満足度を示す結果を得たことから、その結果等を次の工期予定の通りでの説明会の材料としながら上手く合意を取り付けている。さらに当初の計画にはなかった新しい通りにも発展的にコンセルタシオンを行いながら整備を進め、2012年9月現在では計44路線(通り)まで対象を拡大するに至っている。

このようなピエトニザシオンの計画案の概要をここで確認しておきたい。

エクサンプロヴァンス市では、ピエトニザシオンの目的と効果として、街なかの「自由、公平性、平静さへの第一歩」と捉え、これを進めることで、単に歩行者中心のまちにシフトするだけでなく、「道路の調和的な共有」や「落ち着いた都市空間への進化」、「環境保全の尊重」、「都市の新しい芸術への意思の具体化」などが実現されるとする。

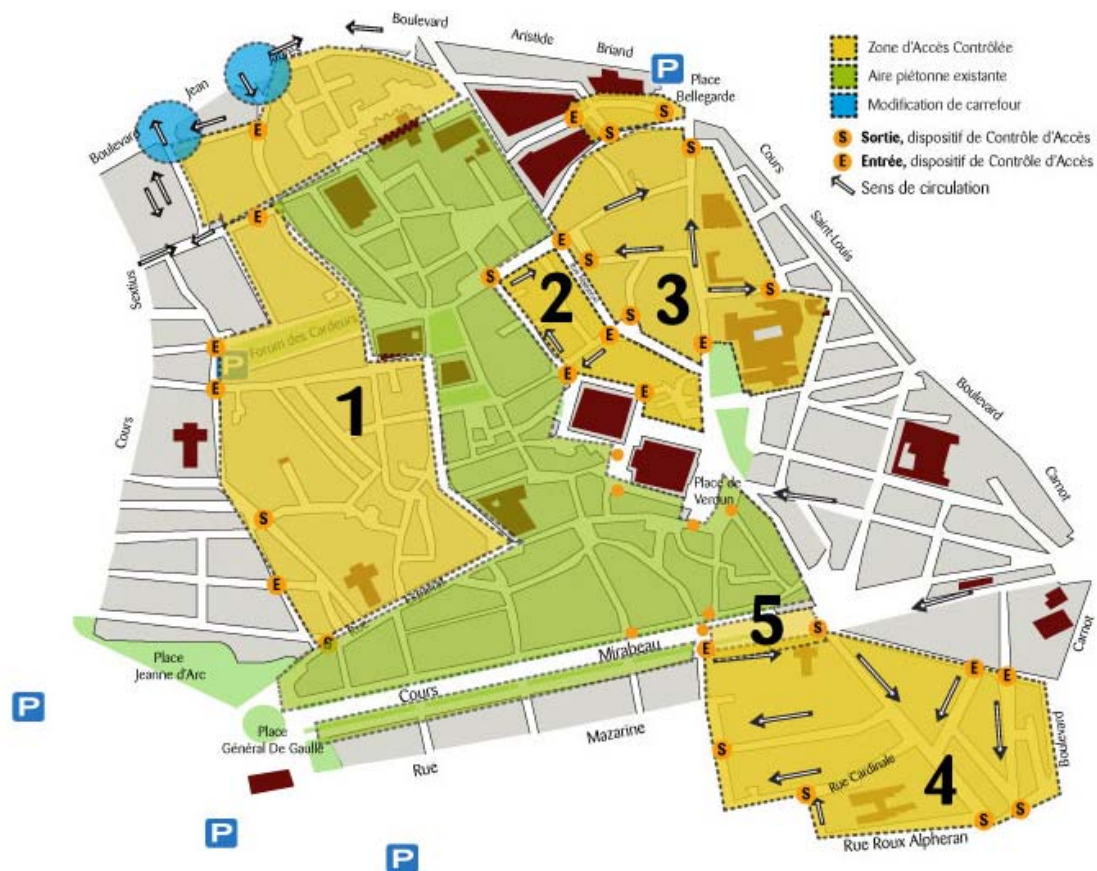
その当初の計画の区域と基本的な考え方等は次のようなものであり、計画を進めるにあたってはコンセルタシオンを実施し、実施スケジュールや計画図等の概要をリーフレットやHPなど様々な広報媒体を通して周知を図りつつ、沿線住民や関係者の声を丁寧に聴取することとした。

① 「ピエトニザシオンの5つの区域と段階」

エクサンプロヴァンス市では、すでに30年以上前から一部のエリアでピエトニザシオンを実施しており(下図中、1と2の間の点線囲み部分)、フランス国内で最も早くから取組みを始めた都市の一つであった。この従来からピエトニザシオンを実施しているエリアに加えて、未実施のエリアを下記の1～5の5つの地区にゾーニングし、1から5の順を基本に段階的に2013年までに整備を実施することとしていた。

- 1 Secteur Cordeliers地区(2011年中)
- 2 Secteur Jaubert地区(2011年中)
- 3 Secteur Mignet地区(2012年中)
- 4 Secteur Italie地区(2013年中)
- 5 Secteur Haut du Cours Mirabeau地区(2013年中)

¹⁴¹ *la Provence*, le 10 janvier, 2011(地元紙ラ・プロヴァンス 2011年1月10日付)。



②「実施上の基本原則」

実施するに当たっての基本的な考え方として次の事項を設定した。

- ・深夜12:00～早朝6:00までは、通りの出入口に自動制御柱(borne)を設置し、車両の進入を遮断すること。
- ・沿線住民や緊急対応が必要な職業への従事者、一部利用者(タクシー、トラック、清掃車両等)は除外すること。
- ・早朝6:00～12:00までは荷降りし車両は進入可とすること。

③「実効性確保」

実効性確保のための方策として次の取組みを行うことを提示した。

- ・流量規制の環境整備: 自動の車止めによる進入規制
- ・空間創出と整備: 道路沿線の動産の撤去と歩行者道の改修
- ・配送・配達時間の最適化

このような基本的な考え方を提示しながら、大きく分けると3つの段階でコンサルテーションを実施し

た。まず、スタートプロジェクトとしての、沿線住民、商業従事者、職人グループへの説明を開催したこと(2010年6月～11月)、次に、正規のコンサルタシオンとしての、市庁舎での閲覧(2010年12月～2011年2月)と公開討論会を行ったこと、最後に一部工期開始後の発展型コンサルタシオンとして、住区の公開討論会の実施とピエトニザシオン実施前後の商業従事者へのアンケート調査及び商業及び職人関係のアソシアシオン(APACA、CMA13)の意見聴取などを行ったことである。

この一連の流れをやや単純に整理すると次のとおりである¹⁴²。

- ① 計画方針の発表と大規模説明会の開催(2009年2月7日)
- ② 計画素案の公表と公開討論会(réunion publique)の実施(2010年6月、7月、11月)
- ③ 適宜住民説明会の実施(通り毎など約80回)
- ④ 計画案公表と意見聴取(2010年12月～2011年2月23日)
- ⑤ 整備終了(2012年6月)
- ⑥ (追加的整備のための住民説明と順次整備の繰り返し)

このようなピエトニザシオンの実施に至る経緯を詳細に見ると、まず、2009年2月7日に最初の説明会が開催された。この大集会は、市長、関係する助役及び幹部職員全員をはじめ、CIQや商業団体、レストラン、ホテル等の関係者、SEMEPAが一堂に会し、それまでの取り組みの実績や残された課題、各種データなどを提示し、協議する機会となった。

この整備計画は、都市計画法上も近隣民主主義法上も義務的プロセスではなく、執行部の発意による実施であり、市長の政治的意思によるものであり、選挙公約時からの首長の極めて政治的な政策である。その意図は、ピエトニザシオンの実施により、単に車両の通行を禁止するのではなく、店舗やレストラン、ホテルなどの様々な事業活動を活発化し、歴史建築物の保存とともにまちの魅力を高め、まちを価値化するというまちづくりの思想・哲学の具体化であった。この考え方をまず住民に伝えることから取り組むこととし、ホームページや刊行物等での大々的な周知と合わせて、2009年2月を皮切りに、数次に亘る公開討論会(2010年6月18日、7月23日、11月27日)、さらには、2010年の6月～11月にかけて、沿道住民、商業関係者、職人を主な対象にカルティエや通り毎に80回以上に及ぶ小規模説明会が開催されてきた(毎年20回程度)。

一方、政策を実施していく上での事業の有用性や効率性を確保するため、事前の実態調査や意向調査も行われ、例えば、配達業者、児童・園児の親、商店主、医者などの異なるカテゴリーの利用者ニーズ把握として、これら利用想定者を10の異なるグループに分けて、利用時間のニーズと実態に関する調査が実施された。

そして、住民意見の聴取・反映と併せて、PLUの場合と同じく、議会制民主主義の枠内における

¹⁴² エクスプロヴァンス市ホームページ <http://www.mairie-aixenprovence.fr/> (2011年9月30日現在)参照。

ロセスとしての議会における審議として、2010 年 12 月 16 日に「目的とコンサルタシオンの方法」について審議・報告がなされ、下記の内容の議決¹⁴³に至った。

「2001 年から市と SEMEPA は駐車場、パーク&ライド、バス専用レーン、自転車道の整備を実施してきた。今般の目的は、『合理的な移動と平静さ』、『中心市街地の生活環境改善』、『公共空間の安全』、『代替方式の提案』である。」

また、2010 年 12 月から翌年 2 月において意見徴収(マスコミによる広報、市役所本庁舎及び支所での閲覧、HP 掲載)及び議会でコンサルタシオンに関するプレゼンテーションを行うことが盛り込まれた。

そして、2011 年の 3 月に再び市議会においてその報告が行われ、このコンサルタシオンの内容が了承されたのである¹⁴⁴。

ここまでのプロセスにおいて、関係住民と議会により枠組みを決定した後、実際に 5 つのセクターについて、発展型コンサルタシオンとしてエリア毎に工事前後の商業関係者への調査、アソシアシオン、商工団体等への意見聴取を行いながら、並行して順次工事を着工した。

市が発表した報告書によると、300 時間のインタビューと 90 時間の住民との会議、150 人の出会い、30 回の現地訪問が行われたと言う。

エクサンプロヴァンス市議会議場にて¹⁴⁵



このようなコンサルタシオンの実施に対して、政治的面からジョワサン・マジニ市長の言動を見ると、2008 年の 2 期目を目指した地方統一選挙の時には、実現に向けた条件整備が進んでいたこともあって、再度大々的に公約として掲げるに至った。前述の 2009 年 2 月の大集会においてジョワサン・マジニ市長は、「エクス市の中心市街地を単なる歴史美術館的なエリアにするつもりはない」、「市は 2001 年から市街地へのアクセス向上のために 4,000 台以上の駐車場を設置してきた。今後、不当な駐車は容認できず、厳しい規則が必要だ。」などと、住民に対して 1 期目の実績と推進に向けた強い意志表

¹⁴³ エクサンプロヴァンス市議会 *délibération* 2010.1339 号(2010 年 12 月 16 日議決)。

¹⁴⁴ エクサンプロヴァンス市議会 *délibération* 2011.1187 号(2011 年 3 月 8 日議決)。

¹⁴⁵ エクサンプロヴァンス市 HP より <http://www.mairie-aixenprovence.fr/>(2012 年 10 月 1 日現在)。

明をしている。単に住民の意見を受け付けるガス抜きの意見聴取ではなく、むしろこの機会を最大限に活用し、直接民主制的な手法も用いながら代表制としての強いリーダーシップを発揮しつつ訴えている。実際、市長、関係助役、関係部局の市職員など全ての関係者が一堂に会し、参加の規模的には一度に数百人が限界であるものの、議論においては即興的で住民総会的な対話が行われている。このような市長の強いリーダーシップのもと、市が強い意思表示と計画案を市民に示し、すべての関係者と公の場で議論を交わすエクサンプロヴァンス市流のコンサルタシオンとなっている。

コンサルタシオンという公の場での意思決定に至るプロセスにおいては、それまでは全く接点のなかった、あるいは少なくとも非公式にしか接点のなかった地域に利害関係を持つ様々なアクター同士が一堂に顔を合わせることが起こる。そして、特にフランスにおいては、これを契機に公式、非公式に、互いに意見を交わし、議論が生まれ、しばしば激しくそれぞれの持論を展開し始めることが起こりえる。このことは状況をドラスチックに変えるきっかけになったり、あるいは、政治的には野党や案件に対する反対派に攻撃のきっかけを与えることにもつながると考えられる。時にはテーマの本質から外れ、政局に発展する可能性も考えられる。一方、事業主体からすれば、ある大きなプロジェクトを展開するうえでは通らなくてはならない試練であり、このプロセスを成功裏に終えるということは、事業計画そのものが軌道に乗るということを意味する。さらには、政治的なものの公の場での議論、闘争の面があり、住民との関係で言えば、首長の政治的パフォーマンスの場、政治思想や哲学を十分に住民に示せる舞台でもある。言うならば、政権の基盤確立に向けた「政治的パフォーマンスの舞台、装置」として活用することも可能である。任意の取組として行われたこのエクサンプロヴァンス市の事例はその典型例である。

したがって、このコンサルタシオン実施のプロセス自体が、合意形成を目指して事業の目的や計画内容を示すのみならず、首長の信念や政治哲学、政策の思想をも伝える最大の広報機能も有しているものであり、ジョワサン・マジニの支持獲得戦略に向けた住民動員戦略とも言える「政治的パフォーマンスの舞台、装置」の性格も帯びている面がある。構想当初こそ反対も多かったものの、このようなコンサルタシオンの各段階を経て、各種関係者調査等によると、市民は極めて好意的であるという結果が見られるのである¹⁴⁶。

ここで見てきた手法の一つひとつは、住民説明と各種広報による周知という点では、日本の自治体による市民参加、パブリックインボルブメントとも類似しており、全市民を対象として市政広報誌やWEBなどで、また各地域ごとの説明会などによって、周知、広報を行っているものであるが、日本と異なる取組みの特徴を一つ挙げれば、市政広報誌(aix-en dialogue)の活用の仕方である。例えば2011年2月号では7ページに及ぶ特集を組んでおり、関連記事を記載する単なる周知、広報に留まら

¹⁴⁶ 前述の2010年6月に実施されたTNS Sofresに市が委託して実施した市民調査、及び工期後のコーデリエ地区 Secteur cordeliers によると好意的な評価結果となっている。1箇所目の対象地区であるコーデリエ地区の沿道住民(商業者)アンケート調査結果: 75.5%が満足、9%が不満足、15.5%がどちらとも言えないと回答。その後、5箇所目のイタリー地区 Secteur Italie で行われた事前調査では92.5%の商業関係者が望ましいと回答(エクサンプロヴァンス市住民説明会資料より)。

ず、市の考え方を徹底的に、そして挑戦的に市民に提示しているという印象を受ける。なお、この広報誌では前述のPLU策定においても6ページを費やして25問の質問をアンケート形式で掲載している。そして極めてフランス的な特徴としては、反対派の野党にも、法により市の広報誌の2ページの利用が割り当てられていることである。毎号において本事業等への反対意見や要望、修正点などを提示することで、市民に対して様々な異なる論点を提供されている。

野党(opposition)に割り当てられた市政広報誌の紙面¹⁴⁷



一般にフランス人は議論好きの傾向が強い国民性であると言われるとおり、市民からの反対意見や挑戦的な質問も多いのだが、侃々諤々の議論を市の広報誌上を含めた公の場で行うことで、決して計画を知らなかったとは言わせないような仕組み、プロセスとなっており、これも一つの戦略である。このことは、関心の低い市民やサイレントマジョリティの層に対しても、受動的ではあったとしても多くの生きた情報と議論の過程へのアクセスの機会を提供し、街場の様々な場、機会での住民の意見交換、議論の呼び水となっているとも言えるだろう。

¹⁴⁷ *Aix-en Dialogue numéro spécial/2001-2011*, la ville de Aix-en Provence, 2011, pp. 62-63.

第3章 第4節

小括

本章では、熟議デモクラシーが実態として本当に機能しているのかを確認する材料として、法令必置を受けて先行して住区評議会を設置している先進都市と、設置に至っていない一般都市のそれぞれのケースについて、地方都市の事例を検証してきた。

これまで見てきた都市の比較表、及び住区評議会と住区委員会の2つの類型に整理すると、それぞれ下記の表のようになる。

近隣自治組織に関するフランスにおける都市比較表

	パリ市	ブザンソン市	グルノーブル市		アミアン市		エクサン プロヴァンス市
			①～2000年	②2001年～	①1989～2007	②2008～	
首 長	ベルトラン・ドラノエ(社会党)(2001～)	ジャン＝ルイ・フスレ(社会党)(2001～)	ミッシェル・デスト(社会党)(1989～)		ジレ・ド・ロビアン(中道右派)(1989～2007)	ジレ・ドゥマイ(左派)(2008～)	マリーズ＝ジョワサン・マジニ(保守派UMP)(2001～)
都市人口	約220万人	約11万5千人	約15万5千人		約14万人		約14万5千人
都市圏人口	(約1,200万人)	約18万人	約40万人		約18万人		約35万人
位 置	首都圏 イル＝ド＝フランス州	東部 フランシュ＝コンテ州 ドゥー県	東南部 ローヌ＝アルプ州 イゼール県		北部 ピカルディ州 ソンム県		南部 プロヴァンス＝アルプ＝コートダジュール州 ブーシュデュローヌ県
システム 開始年	1995年(20区)		1995年	2002年	1989年	2009年	—
住民合議 の機関	住区評議会 Conseil de quartier	住区評議会 Conseil de quartier	住区連合 Union de quartier	セクター諮問 評議会 Conseil Consultatif de Secteur	住区委員会 Comite de quartier	住民評議会 Conseil d'habitant	住区委員会 Comite d'Interet de quartier(CIQ) (アソシアシオン)
規 定 (憲章)	— (20区、19区など様々)	2001年 住区評議会の運営に関する憲章	1991年	2002年	2000年 住区委員会憲章	2009年 参加民主主義憲章	—
アソシアシ ョンの位置づけ	区により異なる	参加を除外	特権的パートナー		特権的パートナー	「アソシアシオン連絡会議」を別途設置	特権的パートナー
住民参加 の原理	区により異なる	年齢、国籍に関係なく自発的住民全員	純粋な住民を重要視せず		・アソシアシオンへの自発的参加 ・(政治・行政関係者の排除)	・無作為抽出による住民参加 ・外国人枠の設定	・アソシアシオンへの自発的参加
住区数	121(20区)	13	22	6	26	4	12
1住区平均	約1万8千人	約9千人	約7千人	約2万5千人	約5千人	約3万6千人	約1万2千人
その他の特筆すべき近隣自治組織	CICA、青少年評議会、外国人市民権評議会	賢人会議	—		—		—
特 徴	・区の管轄事項のため、区の独自性と多様性 ・市と区のスタンスの違い	・組織体制の充実 ・構成メンバーからのアソシアシオン除外	・既存の住区委員会を残しつつ、また既存の中規模の区域を基にした制度を活かして住区評議会を導入 ・構成メンバーとしての純粋な住民を重要視せず ・潤沢な予算		・旧制度では住区委員会を評議会と見做し運用 ・新制度では構成メンバーの住民重視とアソシアシオン除外		・行政からの完全独立 ・特権的なパートナー(他の関係団体もコンセルタシオンでは活用) ・運営面の不安定性(補助金なし)

(※一部分は該当なし。空欄部分は詳細不明。)

近隣自治組織に関する2つの類型比較

	住区評議会型	住区委員会型
主な都市	パリ市 ブザンソン市 グルノーブル市 アミアン市 など ※中規模～大規模(80,000人以上の都市) ※20,000人～79,999人の都市も任意に設置可	エクサンプロヴァンス市 など ※人口8万人未満の小都市には多い ※住区評議会設置済の大都市においても併存している場合がある
総数	50都市以上	数100都市以上
設置根拠、位置づけ	近隣民主主義法(及び同法に基づく市議会議決) 付属機関(諮問機関)	任意 アソシアシオン法に基づくアソシアシオン 行政と連盟で憲章(市議会議決)を取り交わしている場合あり
地域カバー率	市域の全域をカバー	モザイク的
区数	3～15程度	10～30程度
行政からの独立性	低～中程度	高い
議長	地区担当助役(市議会議員)、住民代表、アソシアシオン代表	住民代表
議員の位置づけ	原則参加	参加なし
住民の位置づけ	都市により異なる(無作為抽出による選出もあり)	設置目的に賛同する住民
キーパーソン	議員、アソシアシオンメンバー、関係団体、住民代表	アソシアシオンメンバーとしても活躍している住民など
アソシアシオンの位置づけ	都市により異なる(参加させない都市あり)	住区委員会そのものがアソシアシオン、個別のアソシアシオンメンバーも住民として参加

住区評議会を設置している4つの都市の特徴を見ると、住区評議会は、パリ市においては、大都市制度により区の管轄事項のため、区の独自性と多様性があるとともに、市と区のスタンスの違いが見られた。ブザンソン市においては、組織体制の充実が見られることに加えて、構成メンバーからアソシアシオンを除外していることが特殊な形態だと思われる。グルノーブル市においては、既存の住区委員会を残しつつ、また既存の中規模の区域を基にした制度を活かして住区評議会をソフトランディング的に導入し、一定の成功を治めている一方で、ブザンソン市とは対照的に構成メンバーとしての純粋な住民を重要視していない。また、今回対象として抽出した5都市の予算や組織の大きさは様々であるが、グルノーブル市が突出して潤沢な予算(年額約240万ユーロ)を投入していることは、行政としての注力の高さを示している。アミアン市においては、旧制度での住区委員会を評議会と見做した柔軟な対応と運営に成功し、安定した運営が行われるかに見えたものの、政権交代により導入された新制度では、構成メンバーの住民重視(あらゆる住民)とアソシアシオン除外というブザンソン市と共通する方向への転換が行われていることから、今後、安定的に機能していくのか一定期間の検証が必要である。これらの4都市は全てシステム導入、あるいはシステム変更の重要な時期に

社会党左派政権下にあったことは偶然ではあるまい。

一方、唯一、法定による評議会を適用していない事例のエクサンプロヴァンス市においては、フランスのアソシアシオンとしては例外的に補助金を受けていないという面からも分かる通り、行政からの完全独立の存在でありつつ、一方では行政に対する特権的なパートナーの地位を確保している。ただし、運営面では恒常的に不安定になりがちとなる。

このように、住区評議会は法制度の下にあり、それぞれの都市の政権政党の権力に左右されやすく、一部には自主性に疑問符がつく面もある。一方、たとえ住区委員会であっても、活発に活動を行い、自由な形で本来的な活動を発展させている場合も見られる。どちらにおいても取り組みが進んでいる場合には、首長の強い政治信条により選挙公約によって争点化され進展した事例が多く、マニフェストによる集票、あるいは一種の住民動員戦略と捉えることができる場合もある。

いずれにしても、課題やそれぞれの政治的思惑はあるものの、例えばコンセルタシオンという制度、さらには近隣自治組織とその住区という空間の中で、フランスの都市における参加、熟議のデモクラシーは一定程度の機能を果たしていると思えることも出来るだろう。住区評議会のみでは数的には限られるが、全土の都市で見ると住区委員会等も含めれば多様な形で機能しており、その参加と熟議は、法定による制度の枠組みの内外で、様々な住民自治組織、あるいは様々な手法を組み合わせ実施されるコンセルタシオンという制度、機会の活用などにより具現化されていると言える。

これまで取り上げたパリ市、ブザンソン市、グルノーブル市、アミアン市の状況は、フランスの住区評議会の発展の歴史と近隣におけるデモクラシーの発達過程、特に法施行を受けてどのように住区評議会を導入し、どのように既存の組織を改廃したのか、さらには現在の運用の雛型の例を知るのに興味深い実例を提供している。既存の組織の経験やネットワークを活かしつつ、新たな組織を多数作ってきたパリ市の例や、既存の組織をより住民主体の組織にバージョンアップや変革していかうとするその他の都市という対比も可能である。あるいは、参加デモクラシーのモデル構築の挑戦に失敗し、改善策としてアソシアシオンの専門知や活動力に期待し、準エリートによる熟議を目指すグルノーブル市と、アソシアシオンに頼らず、普通の市民を参加させ、熟議の手法を取り込んでいかうとするフィッシュキン型に近いブザンソン市やアミアン市、そのどちらの形態も存在するパリ市という見方も可能である。ただし、巨大都市であるパリ市とその他の地方都市では、直面する問題は自ずから異なっている。

1990年代に地域デモクラシー(démocratie locale)と呼ばれ始まったコンセプトは、現在、それぞれの都市におけるデモクラシーの表現としては地域デモクラシーや参加デモクラシー(démocratie participative)などと異なっているが、住民参加型の性格を強めつつ、参加の機会や量の拡大のみに留まらない内容の実質化が求められている。そのエリアについては、いずれの都市の場合においても、その場、空間の制度設計としてプロキシミテ(近隣)を設定することが重要となり、様々な地域の事情を乗り越える形で多様に発展してきている。

最後に取り上げたエクサンプロヴァンスの事例では、参加・熟議の手法の組み合わせで展開されるコンセルタシオンを義務的实施に加えて、任意にも取り組むものであったが、フランスでは、一般的に政治的状况に不満があれば意思表示の手段としてストライキやデモが多用されることを考えると、行政がおざなりな対応で公共事業の計画を進めた場合には、結果的には住民による反対運動や行政裁判所への提訴などによる計画の遅延や停止の可能性が残ることになる。このような社会的環境や市民の心的態度、行動様式も、行政が徹底的なコンセルタシオンを行うことの後押しになっていることも推察される。

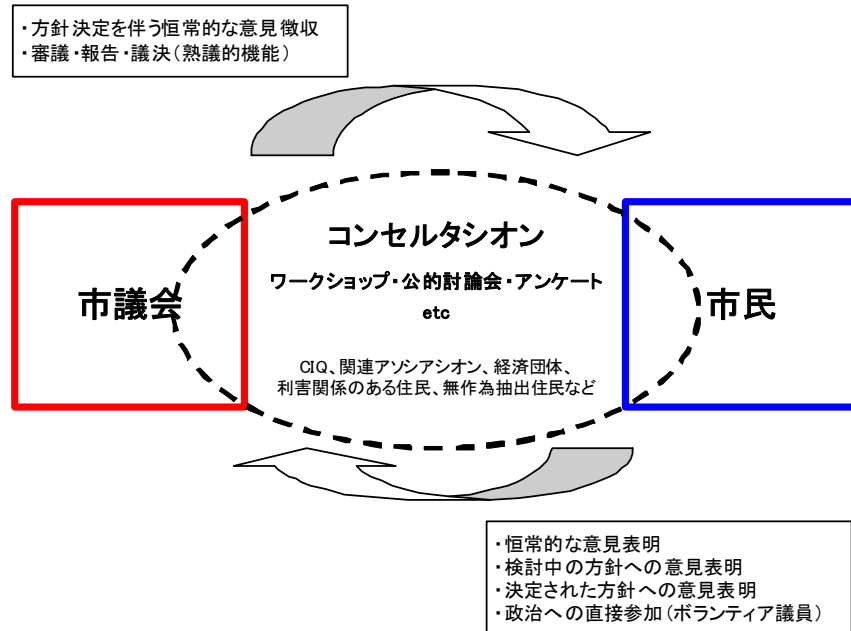
今回詳しく見た中心市街地歩行者空間化事業のコンセルタシオンは、予定よりも早くプロセスと整備が全て終了(2012年6月末)しているが、調査時点(2011年の2月)で行政担当者に尋ねたところ、わが国で起りがちな工期の延長の可能性については全く心配していなかった。このことは、仮に住民間の完全な合意に至らなかったとしても、いずれかの段階でハーバーマスや篠原が言うところの2つのデモクラシーの回路の一つ目である代表制の制度としての議会審議の結果として、ある意味で権威的な決定に至るのではないかとの見通しを抱いていた。しかし実際には具体的な住民の参加と熟議により、100%の合意ではないものの、ほぼ納得できる、あるいは受容できる段階までの住民の合意に向けた意見形成が進み、そのような権威的な決定には至っていない。一方、2013年度中に完了予定のPLU策定については、担当者から場合によっては若干の遅延の可能性もありうるとの見解も示された。

いずれにしても、これらの事例から学び取れることは、政治的イデオロギーや宗教的信条、慣習等は除くとしても、地域の身近な個別テーマに関しては、あらゆる論点と異なる意見を出し合うことで、少なくとも頭ごなしの反対は減少し、妥協できるレベルまで合意形成が進む可能性があること、そしてもし決定権のある議会において、そのような権威的な決定に至ったとしても、少なくともその決定は一方的な多数決の専制によるものではなく、住民⇒議会⇒住民⇒議会という循環を繰り返す議論の中で行われているということが言えるのではないだろうか。さらにその前提として、議会と市民のコミュニケーションが日常の意見具申、意見交換のプロセスとして、制度だけでなく実態としても機能しているのである。

すなわち、デモクラシーが本来的に機能する上では、熟議によっても地域全員の合意を調達できるものではないことから、熟議後の決定のあり方、住民の関心や関わりの持続、さらには決定後であっても継続的な意見の表出、把握等がますます重要となり、このようなことを可能とするプロセスやシステムの存在が重要な要素と言える。

この点に関して、本論では、フランスの都市における熟議においては、住民と議会の間における密接な関係性、絶え間ない意見聴取→(住民による)意思表示→(行政による)報告→(議会による)審議・決定→意見聴取といった循環が、一定の機能を果たしている面があることを指摘したい(下記図「議会-市民の意見循環とコンセルタシオンの関わりの概念図」参照)。

議会-市民の意見循環とコンサルタシオンの関わりの概念図



このことは、フランスの特徴としての住民と議会の近さ、公共の精神につながる市民の態度、コンサルタシオンの制度設計と運用実態、首長のリーダーシップといった要素が、都市ごとにどの程度準備されているのかによって、当然その進展や結果は左右される。

篠原は、ハーバーマスの理論に依拠して、デモクラシーは議会政治と市民社会の政治の2つの回路からなるものであり、この2つの回路が連動し、常に「循環過程」が保たれることが必要であると述べているが、これまで本研究で見てきた参加と熟議を導入し始めたフランス諸都市のデモクラシーは、まさにこれを具現化するモデルとなってきたのではないだろうか。さらにミニ・パブリクスについてのドライゼクの指摘によると、地方政府は連邦政府とは違ってより積極的なところが多いとした上で、最も積極的な国はデンマークで、最も排他的な国はフランスであるとされているが¹⁴⁸、本論の調査が実態を正しく捉えているのであれば、少なくとも現在のフランスのコミュン内においては、狭域におけるデモクラシーの新展開が起こっていることを指摘しておきたい。

では、このような住区という狭域における参加、熟議デモクラシー流行の含意は何なのであろうか。このことについて次章で狭域デモクラシーへの政治論という視点から考えてみる。

¹⁴⁸ 篠原『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリクスが拓く新しい政治』、岩波新書、2012年、244-245頁。

第4章 狭域デモクラシーへの政治論

本論では、これまで第1章において参加デモクラシー・熟議デモクラシーを巡る理論面などの状況を、第2章においては参加デモクラシー・熟議デモクラシーの前史としての歴史的社会的準備状況と現状を、第3章においては、各都市の住民合議システムの場合としての近隣住区における住民自治組織の事例を手掛かりとした参加と熟議の実態を確認した。

今日、共和国の理念やその理念に基づく市民は、様々な社会経済状況の変化の中で何らかの変容を遂げているように思われるが、その変化は新しい参加や熟議の展開とどのような関係があるのだろうか。このような参加・熟議を伴う近隣民主主義の政治的・社会的含意はまだ十分に研究されておらず、本章では、前章までで見てきた参加・熟議デモクラシーの流行の含意を明らかとするために、序章で設定した3つの側面からの問いに立ち戻り、論考していくこととしたい。

- (1) 共和国の理念としての「ルソー・ジャコバン型共和国」と「トクヴィル・アメリカ型デモクラシー」の面から見れば¹⁴⁹、今日の中央集権制、代表制デモクラシーの限界により、共和国は古典的な理念から現代社会の実情に即した適合、すなわち、ルソー・ジャコバン型の個人と国家で構成され、中央集権的であり、また実態としては代表制の色合いの強い体制から、地方分権下で地域の多様な中間団体が活躍するトクヴィル・アメリカ型の新しいデモクラシーへと向かう傾向が見られるのではないか。さらに、参加・熟議デモクラシーの進展によって、むしろ共和国の理念が再定位されている、すなわち、ルソー・ジャコバン型からトクヴィル・アメリカ型のデモクラシーへ移行しているだけではなく、同時に共和国の理念そのものが強化されている面もあるのではないか。
- (仮説1)

¹⁴⁹ 樋口陽一『近代国民国家の憲法構造』、東京大学出版会、1994年、樋口陽一『国家と個人—今なぜ立憲主義か』、集英社、2000年、及びJ・P・シュヴェスマン、樋口陽一、三浦信孝『＜共和国＞はグローバル化を超えられるか』、平凡社、2009年を参照。

樋口陽一は、「ルソー＝ジャコバン型共和国」と「トクヴィル＝アメリカ型民主主義」を対比し、ルソー＝ジャコバン型共和国の歴史的意味を説いている。樋口は、トクヴィルが「アメリカのデモクラシー」の中で指摘した裁判権力の役割、地方分権及び結社への好みといったアメリカのデモクラシーの特徴に対して、フランスは、個人と国家の二極構造が優先され、個人を抑圧する中間団体を置かず、人権主体としての個人を創出する一方で一般意思を主体的に適用する国家を設け、その一般意思を表明する役割を法律に求める共和国であり、これを「ルソー＝ジャコバン型共和国」と呼んだ。一方で、トクヴィルの言うようなアメリカモデルを移植するためには、個人を抑圧する中間団体がいないという前提条件が必要で、新世界には事の始まりから個人はなく、共同体が個人を抑圧する恐れのないアメリカ社会だからこそ「共同体」という価値を主張できたのであるが、現在のフランスにおいては、今や結社に共感を持つことができるほどまでにルソー型個人主義を十分に体験してきたとも述べている。(上記、2009年、63-66頁参照)。

そもそもフランスのアンシャン・レジームは各種「社団」(corps)を編成原理とし、個人と国家の間にギルド(同業組合＝corporation)から特権身分まで様々な中間団体があったが、大革命がそのギルドを解散し貴族の特権を廃止することで個人を帰属集団から解放し、理念の上で「法の前に平等な市民」をつくった。このように帰属集団から解放された個人が社会契約によってつくるナンオンは、民族・宗教・出自から自由であり、人民主権は一部の集団によって占有されることも、分割することでもできない以上、単一不可分の普遍的共和国でなければならないという。一方、ピューリタンたちが神の加護のもとに本国から独立して建国したアメリカでは、社会的条件が平等の市民たちが自発的に形成したアソシアシオン(結社)やタウンシップの自治に参加して多元的な民主主義を支えるものであり、トクヴィルが描いたアメリカのデモクラシーは「国家」によって担保された民主主義ではなく、「市民社会」によって支えられた民主主義であるとする。(同上、35-36頁参照)。

(2) 国・地域における政治性や政治活動という面から見れば、国政、地域政治において、地方政治エリートの政党戦略や地域における政治家の活発な活動が観察される。地方分権の進展から派生してきた参加・熟議デモクラシーは、組織・集団として見れば、政党の政権獲得戦略の一つであり、個人の政治家として見れば、全国51万人を超える地域に根ざすコミュニン政治家達の日常におけるコミュニケーションの重大な理由、動機として、つまり、地域内での支持獲得戦略として利用されているのではないか¹⁵⁰。(仮説2)

(3) フランス的国民気質・市民性の面から見れば、参加・熟議とフランスにおける市民性の間には強い相関関係が見られ、地方分権の進展から派生してきた参加・熟議デモクラシーは、市民性に適合した発展を遂げており、このことは、言わば特異性のあるモデルとして参加・熟議のデモクラシーの一類型を示すものではないか。すなわち、教育や社会的学習により合理的思考と議論に長けた気質を備えた市民が、公共の事柄や地域社会の課題に対して、身近な場所で気軽に意見交換や議論を行うことで、インフォーマルなコミュニケーションとして量的にも質的にも確保された参加と熟議が行われているのではないか。そうであるならば、フランス全土の身近な場所場所で、言わばカフェ的なコミュニケーションが繰り広げられているものであり、このことは市民の小社会における新たな展開と位置づけることができるのではないか。(仮説3)

このような三つの問いは、フランス社会において歴史的社会的に準備されてきた事象であり、本章では、これらのことが、それぞれに経路依存的に発展してきたことを踏まえながら考察していくこととする。

¹⁵⁰ 中田晋自『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—』、2005年を参照。

第4章 第1節

共和国理念のポスト中央集権的・ポスト代表制的転回

(1) 中央集権から地方分権へ

「ルソー・ジャコバン型」の共和国モデル、すなわち、国家と個人の二極構造であり、一にして不可分の共和国、国家と直接結びついた市民が法による一般意思を形成するという共和国の理念は、今日では、EU統合や金融グローバル化、地方分権の進展、移民増加などによる環境の変化によって大きく揺らいでいる。このような時代の変化は、市民のアイデンティティがEUという超国家機関とローカルなレベルの上下垂直方向に広がり、特にローカルなレベルでのアイデンティティが醸成されてきたこと、次第に政治から市場中心の社会へシフトし、特に金融グローバル化の影響から逃れられないこと、漸近的な地方分権の中で次第に地域に決定権が下りてきたこと、さらには、出自や言語に関係なく「自由・平等・博愛」の下に結集した国民という普遍性から、次第に差異の存在を無視し得なくなってきたことなどによる多文化主義、多元主義的現象が、現代フランス社会の中でも顕在化してきたことも示している。

また、今日、共和国の理念やフランス政治の体質と親和性が高いと思われる中央集権制の基盤や代表制の正統性も、地方分権の進展、投票率の低下、政治の専門職化、市民の選好の多様化や選好の擬制など、世界的傾向である社会変化や市民の意識及び行動様式の変化の中で大きく揺らいでいる。

しかしながら、このような共和国の理念の揺らぎをどのように捉えたらよいのだろうか。理念の後退なのか、発展なのか。また、中央集権制や代表制は今後どのような方向に向かうのだろうか。現代の複雑化・多様化した社会の中で、「国家における個人」としての市民は、異議申し立てを従来型の国家に直接行うことは次第に難しくなり、一部の活動家を除いた大部分の市民は、そこに参加する動機や連帯する力も弱まってきている面もある。一方、地域社会を見てみると、取り組むべき様々な課題が顕在化しており、地方分権の進展により、住民と行政の距離が格段に縮まってきた結果、議論の対象がこのような住民に身近な 이슈 にシフトしてきた。もはや一般意思の体現たる法だけが人民としての正統な意志の表れではなくなり、「国家における個人」としての市民の連帯による示威的抗議行動などよりも、「地域に根ざした」市民として、ローカルなレベルにおける様々なアリーナでの議論へ参加していくことの方が自然な流れのように思われる。そして前章の都市事例で見たように、フランスにおけるこれらのアリーナは、住区などの「近隣の共和国」(république de proximité)であり、さらにその中の様々な分野のアソシエーションの活動や、家族、友人、職場、近所など身近でインフォーマルなコミュニケーションを図ることが可能な空間や人的つながりとリンクしている。

これらのことを中央集権から地方分権へという文脈で見れば、第2章で詳細に確認してきたように

法制度面から見て加速度的に進展する分権改革があり、その萌芽は1970年代から政治の表舞台でも確認することができ、戦略的に周到な準備が進められてきたと言える。

例えば、フランソワ・ミッテランは、1971年の社会党エピネー大会において、「(中略)・・・であったが、現在は共和国を維持するために地方分権化を必要とする」と発言し、ジャック・シラクは、2002年のルーアン大会において、「建国のために必要であった中央集権性は今日ではハンディキャップとなっており、フランスが民主的であるためには、地域課題について市民がニーズを表明し、相互の対話を進めながら解決にあたる「近隣の共和国」を建設しなければならない」と、さらに翌年、当時首相を務めていたジャン＝ピエール・ラファランは「近隣民主主義は共和国を強化する」と述べるなど、繰り返されてきた言及がそれを証明している。このように、従来の共和国モデルに基づくデモクラシーが行き詰まりを見せる中で、1970年代以降、地方政治エリートでもある国会議員が地方分権的発言を繰り返し、組閣後は次々に地方分権改革関連法を制定してきた。

その具体的な制度の枠組みとして登場し、クローズアップされてきたのが、2002年近隣民主主義法による住区評議会の設置であるが、実はもう一つ注目に値するのは、従来型の仕組みに拘って仕組みづくりを進めるエクサンプロヴァンス市の事例で見たような住区委員会(CIQ)の存在である。これらの枠組みは、フランスにおける近隣民主主義、すなわち、参加・熟議の思想であり、仕組みであり、制度設計の実験なのである。そしてこれらを支えているのは今日において活発な活動展開が見られる国家と個人の間に存在するアソシアションという考え方であり、今や中央集権のフランスも、国家から地方政府や身近な地域へという、行政権限の移譲に加えて、住民の帰属意識やデモクラシーを担う主体の変化という意味においても分権型社会にシフトつつあると言える。

(2) 代表制から直接制？へ

次に代表制から直接制へという文脈で見れば、分権の受け皿として成長してきた地方政府においては、前章で見てきたような様々なパブリックインボルブメントの手法を導入しながら、住民からの直接的な意見聴取を多用する傾向が見られ、地域により濃淡はあるものの、ほぼ全ての地方政府で何らかの住民参加手法が導入されるようになってきた。

「代表制」と「参加」や「熟議」の関係を、語彙の面から確認すると、当然ながら「代表」と「参加」は反対語ではない。「代表」の反対語は「排除」であり、「参加」の反対語は「権利行使の回避」であると言われることから分かるように、「代表制」は市民社会での「参加」や「熟議」と相容れないもの、トレードオフの関係にあるものではなく、両者は両立できる概念である。むしろ「参加」や「熟議」は「代表制」を補完するものという、本論の序章でも言及した一般的な位置づけを超えたものであり、現代の「代表制」は、一方で市民社会の回路を必要とし、「参加」と「熟議」によるより直接的な住民意見を取り入れながら、時々「民意を鏡のように映したり」、「ろ過」したりしていくことで、デモクラシーの機能が高まることにつながっていくものと考えられる。

このような中、フランスにおける現実の地域社会の実態を見ると、国家における「個人」としての市民というよりも「地域」における市民という意味合いがより重要性を増し、さらには近隣民主主義の促進を伴うフランス型地方分権の進展に応じて、「近隣の住区」における市民による様々な地域課題に関する議論がリアリティを帯びてきている。実際に様々な近隣自治組織が誕生し、これに参加する市民はメンバーの共益活動だけでなく公益に資する活動も行うようになり、例えば狭域地区内での公開討論会やワークショップにおいて、その他様々なステークホルダーとともに市民間の議論を担っている。そしてそのステークホルダーとは、この近隣自治組織も含めた様々なアソシアシオンの関係者であり、今日ではあらゆる地域、分野に存在する100万を超える中間団体群のメンバーたちである。このことは、アレクシス・ド・トクヴィル(Alexis de Tocqueville)が、1830年代にアメリカ合衆国を訪問し、ここでは住民参加や結社(アソシアシオン)による活動が盛んであり、結社とボランティアの精神によって成り立つ地方自治が実践されていると報告したような状況にも近づいてきているのではないだろうか¹⁵¹。

また、代表制については、共和国の建国前後の考え方に立ち戻ってみることも必要であろう。これまで本論では、共和国モデルは、ルソー・ジャコバン型が表の顔であり、中央集権制、代表制に親和

¹⁵¹ トクヴィルについては、1960年代にアメリカの政治学会で再評価され、70年代には社会学者のロバート・ベラー(Robert N. BELLAR)が「心の習慣」(Habits of the Heart)を著し、かつてトクヴィルが考察したアメリカ人の文化的伝統である共和主義や宗教、個人主義がいかに継承され、あるいは変容してきたかを考察するなど、各国で学際的にトクヴィルの再評価が始まっていた。一方、フランスでのトクヴィルの評価は、国外と比べると高いものではなく、90年代に入りようやく再評価がなされたところであり、トクヴィルがこのように母国においても改めて正当な評価を受けることになったのは、地方分権の進展と軌を一としている。現代社会では共和国の理念は、社会経済環境の変化の中で、より地域の生活に根ざしたものとして、古典的な理念から実践へという流れの中にあると考えられる。

性が高いものとして考察してきたが、そもそも建国時の議論の中では、もう一つの流れとして、より連邦制的、地方分権的な体制構築もジロンド派により唱えられていたことにも言及しておくべきである。何も「トクヴィル・アメリカ型のデモクラシー」は現代になって突然生じた概念、動きというわけではなく、共和国建国時の理念の一部でもあったと言える¹⁵²。本論はルソー研究ではなく、その理論を考察するものではないものの、共和国の理念の源流であることから、社会契約論における一般意思と代表制、参加や熟議の関係性について若干触れておきたい。

まず、ルソーは、「代議士または代表者」(第3篇第15章)において次のように言っていることから、現代で当然の如く行われている代表制の考え方を否定しているとするのが一般的であろう。

「ひとたび、公共の職務が、市民たちの主要な仕事たることを止めるやいなや、また、市民たちが自分の身体でよりも、自分の財布で奉仕するほうを好むにいたるやいなや、国家はすでに滅亡の一步前にある。(中略)彼らは軍隊に金を払って、自分は家に残る。(中略)彼らは代議士を指名して、自分は家に残る。怠惰と金銭のせいで、彼らはついに祖国をドレイ状態に陥し入れるために軍隊を持ち、また祖国を売り渡すために代議士を持つにいたるのだ。」と¹⁵³。

また、同じ章において次のように言う。

「主権は代表されえない。主権は本質上、一般意志の中に存する。しかも、一般意志は決して代表されるものではない。一般意志はそれ自体であるか、それとも、別のものであるからであって、決してそこには中間はない。人民の代議士は、だから一般意志の代表者ではないし、代表者たりえない。彼らは、人民の使用人でしかない。彼らは、何ひとつとして決定的な取り決めをなしえない。人民がみずから承認したものでない法律は、すべて無効であり、断じて法律ではない。」と¹⁵⁴。

そしてデモクラシーの基本として考えられている選挙に関しても、貴族制においては投票が適しているとする一方で、デモクラシーにおいては、「抽選による選挙は、真の民主政のもとでは、ほとんど不都合を生じないであろう。そこでは、すべて、習俗や才能においても、また格律や財産においても、平等であるから、選挙ということは、ほとんど関心をひかないだろう。」¹⁵⁵と言い、抽選、すなわち「選

¹⁵² 西川長夫は、「地方分権」は、フランスのもう一つの政治的伝統でもあり、ジロンド派的地方分権主義が、1982年のミッテラン左派政権以降進展しているとし、「EU統合」は、フランス革命においてジロンド派が提唱した連邦主義が200年の間、ジャコバンの共和主義の伝統の中で徹底的に弾圧されてきた中で、地方分権、多元主義、多文化主義、多言語主義、等々の用語によって、連邦主義と言う抑圧されたもう一つの政治的伝統に新たな照明を当てたものであり、200年前のジロンド派の連邦主義のやり直しであるとも指摘している。(西川長夫『フランスの解体？もうひとつの国民国家論』、人文書院、1999年、170-189頁参照)。

¹⁵³ ジャン・ジャック・ルソー、前掲書、1954年、第3篇第15章131-132頁から抜粋。

¹⁵⁴ ジャン・ジャック・ルソー、前掲書、1954年、第3篇第15章133頁から抜粋。

¹⁵⁵ ジャン・ジャック・ルソー、前掲書、1954年、第4編第3章152-153頁から抜粋。

挙」よりも「くじ引き」—今日の参加・熟議の手法で言えば、近隣民主主義組織のメンバー選定問題としてのランダムサンプリング（無作為抽出）にも通じるもの—を評価している。

また、ルソーは「一般意志は誤ることができるか」（第1篇第3章）において、次のようなことも言っている。

「人民が十分に情報を持って審議するとき、もし市民がお互いに意志を少しも伝えあわないならば（徒党を組むなどのことがなければ）、わずかの相違がたくさん集まって、つねに一般意志が結集し、その決議はつねによいものであるだろう。（中略）一般意志が十分に表明されるためには、国家のうちに部分的社会が存在せず、各々の市民が自分自身の意見だけをいうことが重要である。」¹⁵⁶。

すなわち、ルソーは、中間団体の否定として、人民の討議に必要なのは「部分的社会」とも言うべき「徒党」や「部分的結社」が形成されていないことであるとし、このような中間団体が自分たちの内部だけで「お互いに意思を伝えあい」、一つの利害にまとまって意思表明を行うようになると、討議の場で比較考量される差異の差が少なくなり、討議の帰結として見出される一般意思の度合いは減少することになるとする。さらに、一つの部分的社会が圧倒的に大きくなってしまうと、その意見がそのまま国家の意思となりやすくなり、もはや一つの多数派とその他の少数派だけの関係から帰結される結論は一般性を期待することはできないことになるとする¹⁵⁷。

代表制のデモクラシーにおいては、公共的な決定は選挙や多数決が基本となつて行われるが、選挙の特性から言えば、利益を巡る競争や多数派獲得を巡る競争の結果として、党派を形成しての政党政治につながりやすい面があり、多数決の原理から言えば、どうしても少数者の意見を切り捨てざるを得なくなり、場合によっては「多数派の専制」という事態が起こりうる。

ルソーは、政党や団体といった部分的なグループが自らの意思決定をそれぞれの内でしてしまったり、市民が法を作る主体となることをやめることにつながりやすい代表をいう考え方を忌避し、少数者の意思を切り捨てることなく、個人の特殊意思がその総和の全体意思ではなく、意見の差異の和からなる一般意思、つまり、社会の共通の利益を目指すような、「つねに公共の利益のみをめざす共

¹⁵⁶ 「人民が十分に情報を持って審議するとき、もし市民がお互いに意志を少しも伝えあわないならば（徒党を組むなどのことがなければ）、わずかの相違がたくさん集まって、つねに一般意志が結集し、その決議はつねによいものであるだろう。しかし、徒党、部分的団体が、大きい団体を犠牲にしてつくられるならば、これらの団体の各々の意志は、その成員に関しては一般的で、団体に関しては特殊なものになる。その場合には、もはや人々と同じ数だけの投票者があるのではなく、団体の同じ数だけの投票者があるにすぎないといえよう。相違の数はより少なくなり、より少ない一般的な結果をもたらす。ついには、これらの団体の一つが、きわめて大きくなって、他のすべての団体を圧倒するようになると、その結果は、もはやさまざまのわずかな相違の総和ではなく、たった一つだけの相違があることになる。そうなれば、もはや一般意志は存在せず、また、優勢を占める意見は、特殊な意見であるにすぎない。だから一般意志が十分に表明されるためには、国家のうちに部分的社会が存在せず、各々の市民が自分自身の意見だけをいうことが重要である。」（ジャン・ジャック・ルソー（著） 桑原武夫 / 前川貞次郎（訳）『社会契約論』、岩波文庫、1954年、47-48頁より抜粋）。

¹⁵⁷ 仲正昌樹、前掲書、2010年、137-138頁参照。

同体の意志」による意思決定を探索したと言ってもよいだろう。

これに対して、シュンペーターやダールは、選挙により多数の獲得を目指すエリート間の競争を主張し、ダールは、現代においては代表制デモクラシーに替わりうる制度はないとし、ルソーの言う公共善は、「単に見つけ出せばよいもの、議論の余地なき科学的真実と同じように、強靱な精神力を持つ人間であれば発見できるもの」というナイーブで単純な考え方であると否定的に解釈するとともに、もう一つの構想として、個人と政治的決定を繋ぐ媒介手段として、フィッシュキンが唱える市民の直接民主制的なかたちである集中討議方式(DP)を認めている¹⁵⁸。

また一方で、このような、すでにそれぞれに決定されている個人の意思の集まりと見做されるルソーの一般意思論に対しての別の見方として、川合清隆は、ハンナ・アーレントが言うような「一般意思」を自由を抑圧する全体主義の理論的起源をなすとする解釈を否定するとともに、むしろ一般意思の根拠を全員一致ではなく、異なる意見の間の「討議(熟議)デモクラシー」にあるとする。つまり、むしろ一般意思が導き出されるためには、十分な討議、意見交換が不可欠であり、人民集会＝市民総会を構想していたルソーのデモクラシー観は、討議(熟議)デモクラシーの概念で定義されるのがふさわしいと指摘する¹⁵⁹。

同じく、仲正昌樹¹⁶⁰は、個別の特殊意思と一般意思の関係や一般意思の形成過程に関する文脈において、「各人が単純に自己主張を続けるのではなく、それぞれが理性を働かせて共通の利益を見出そう、あるいは新たに構成しようとするのが、それを『正しさ』、あるいは『正義』として志向する一般意思の創出につながる」とし、一般意思は、「熟議＝討議 *délibération*」を経て見出された『共通の利益』を起点として構成される」、すなわち「十分な熟議を経ているがゆえに、共通の利益がはっきりした形で見出されていなかったら、完全な一般意思は創出されず、人民の決議は誤ることになる」とする。

従来の共和国では、部分的社会の存在が徹底的に忌避されてきたが、すでに本論で見てきたように、現代においては実態としてアソシアシオンの興隆が見られ、従来の共和国の理念との整合性が取れない状況が生まれている。この点においては、現代社会においては、共和国は相当程度「ルソー・ジャコバン型の共和国」からアソシエティブな「トクヴィル・アメリカ型のデモクラシー」にシフトしてきていると言ってもよい。しかしこのことは単純に直接制デモクラシーに置き換えられるものではない。この今日のアソシエティブな社会は、今や国家から地方政府への単なる権限、財源の移譲に留まらず、フランス市民の帰属意識を変えつつ、従来の代表制の考え方を変容させつつある。

¹⁵⁸ ロバート・A. ダール『ダール、デモクラシーを語る』、岩波書店、2006年参照(例えば38、164-165頁)。

¹⁵⁹ 川合清隆「ルソー——人民主権と討議デモクラシー」、三浦信孝編『自由論の討議空間 フランスリベラリズムの系譜』、勁草書房、2010年、83-87頁。()内の「熟議」は筆者加筆。

¹⁶⁰ 仲正昌樹『今こそルソーを読み直す』、NHK出版、2010年、136-137頁。

ルソーの思想は、アーレントらにより全体思想の起源とされたり、あるいは社会主義革命への影響も含め左右双方のイデオロギーに影響を与えるとともに、近代の市民社会の成立に大きな影響を与えたが、一般意思論は抽象的な記述に留まっている箇所が多く、先行研究の蓄積の中で様々な解釈が行われており、ここでルソー論を断定的に論じることはいかなる¹⁶¹。しかしながら本論の文脈に即して言えば、少なくとも共和国は選挙によって選ばれた代表者による代表制を受け入れつつも、当初からその理念の中に直接制への志向も包含しており、一般意思を形成する上での熟議の必要性が認められる。

したがって、ルソーの理論を基に発展してきた共和国は、元来、市民の集会や市民による熟議も必要不可欠とされる共和国であり、本論では、現代の共和国の理念の揺らぎは、その理念を实践するステージが国家と言う非現実的なフィクション上のステージから、現実感を伴い、市民による熟議を想定しうる場、生活上や利害関係の問題を調整しつつ価値観を構築し、共有することが可能な場である地域社会へと移行してきている現象であると考えられる。

¹⁶¹ ネット社会になった今日から見た主張として、例えば、市民がお互いに意志を少しも伝え合うのか合わないのかについての部分について、東浩紀は、ルソーは一般意思の成立のためにはコミュニケーションは必要ないと考え、代議制や政党政治を否定しただけでなく、全ての市民が一堂に会し、全員がただ自分の意志を表明するだけで、いかなる意見調整もなしにただちに一般意思が立ち上がるような状況を夢見ていたとする。そしてソーシャルメディアが利用可能となった現代社会においては、ルソーの意図するような一般意思の実現が現実のものとなりうる新たなデモクラシーの可能性を論じている。確かにソーシャルネットワークの発展によって、特定の集会に出向き、顔と顔を突き合わせてコミュニケーションを行い、合意に向けて議論を交わすようなアナログ型の熟議とはOSの異なるデモクラシーの形態となりえるものであり、その発展の行方と可能性は注目に値するが、本論においては今後のシステムの進化と議論の展開を待つこととしたい。

(3) 共和国理念の変容＝強化？

これまで見てきたように、今日、フランスでは、地方分権の進展を契機として、共和国を構成する個人としての市民としてだけではなく、近隣自治組織、アソシアション等の中間団体との関係の中での市民として、従来以上に社会参加や政治参加を行いやすい状況が生まれている。また、地域における熟議的手法の導入は、社会のあり方や権利の獲得などの大きなテーマに関する意思決定などに、「国家における」市民が直接関与するという理論上の枠組みから、現実社会での生活上の課題をどう解決し、利益や不利益の配分や引き受けをどうするかという、「ステークホルダー」としての市民の側面が大きくなってきたことも意味している。

このように現代の共和国の市民は、熟議のステージを、国家から地域コミュニティに移していると捉えるならば、次第に存在感を増してきた地方政府やアソシアションなどの中間団体の役割はますます重要となり、より実質的な参加、熟議を行い、市民性を磨く場としての役割を果たすことが期待される。ここでの熟議による意見表出と応答の繰り返しは、国家－市民のダイレクトな関係性ではないものの、より身近な地域コミュニティにおいて具現化されることで、結果的に地域の共通善や一般意思的なものへと収斂されていくことも考えられる。

このような中で、共和国の理念は現代社会において後退したのではなく、今日的な社会経済事情の中でフィクション的な一般意思、国家－市民の関係に固守しすぎて空回りし出したことから、地域の生活に根ざした現実的な展開を経て、共和国の理念から実践へという流れの中にあると捉えることが相応しいのではないだろうか。共和国の創設時のもう一つの流れであったジロンド的地方分権、連邦的性格も含めて、共和国の生来的性格として組み込まれていた熟議という種子が、地方分権の進展により時代要請的に開花し、成長する中で、可視化できる程度にまで現出してきたと捉えれば、現代においては近隣自治活動やアソシアション活動を通じた地域での社会参加や政治参加の中に、共和国の理念を見出せるようになってきたとも考えられる。つまり、現代のフランスにおいて、近隣自治としての参加や熟議のデモクラシーが注目され出したということは、単に「ルソー・ジャコバン型」のフランス共和制の理念に反する方向へのシフトを表しているのではなく、代表制、直接制のバランスの変化とともに質的転換による変容を果たしたものである。

したがって、本節での考察を結論的に述べれば、「共和国の理念」の側面から見れば、国から地方への権限委譲や州の創設・権限拡充などに見られるように、行政制度が従来の強度の「中央集権」型から「地方分権」型に変換しつつあること、さらに地域における実態面からも直接民主制的な手法も含む「熟議」の重視に見られるように、従来の「代表制」が次第に混合形態的になってきたことなどから、隠されていた「トクヴィル・アメリカ型」の性格が可視化されてきたのである。共和国の理念は「ルソー・ジャコバン型」から分権的でアソシエーティブな「トクヴィル・アメリカ型」に次第にシフトしているのであるが、建国時のもう一つの流れであった一般意思の抽出のために必要な熟議的な性質が、地域社会の中での活発なコミュニケーションや議論として現出してきたと捉えることができるとともに、

市民の近隣自治活動やアソシエーション活動を通じた地域での社会参加や政治参加は、地域の共通善を構築し、地域の意思を形成していこうとする動きにつながり、これらのことによって、同時に共和国の理念そのものが強化されてきている面があると言ってもよいのではないだろうか。

本論では、このような地方分権の進展と参加や熟議を伴う直接制的な要素が共和国理念の変容に大きな影響を与えているものと捉え、この動きを「ポスト中央集権的・ポスト代表制的転回」として提起したい。その実態としては、第3章第4節で確認したように（「議会-市民の意見循環とコンサルタシオンの関わりの概念図」参照）、代表者（議会）と住民の融合・意見循環型の古くて新しい代表制デモクラシーのモデルが地域において展開されているのである

第4章 第2節

パフォーマンスの政治と熟議

(1) グローバル・ナショナルな政治的戦略

国際的な潮流に照らして見れば、従来の共和国モデルの政治は、1985年の欧州地方自治憲章、1992年のマーストリヒト条約、1999年のアムステル条約、2001年のオースブス条約などの流れの中にあって、「多元主義」対フランスの特徴的考え方である「普遍主義の共和国の論理」という対立構図が次第に薄れつつ、実質的に地方分権的となってきた。

海峡を隔てた隣国の英国では、1979年に保守党のマーガレット・サッチャーが労働党政権に代わり首相に就任しており、その2年後の1981年、フランスにおいては社会党のフランソワ・ミッテランが保守のジスカールデスタンに代わり政権の座に就いている。1979年に始まる新自由主義の流れ、いわゆるサッチャリズムによるデモクラシーのあり方だけに留まらない資本主義モデルの変容は、フランスにおける中央・地方政治にも当然影響を与えたはずである。

ミッテランはそれまでの左派の政治的スタンスとは異なり、中央集権的なジャコバン主義を大幅に修正し、本格的な地方分権政策を開始する。従来の共和国モデルの守護聖人のようであった社会党においてこのような大きな転換を図ることが可能だったのは、1970年前後からの政治的前史が存在していたからである。すでに政権獲得前から党の方針転換は準備され、1971年のエピネーでの党大会における政策転換を経て、戦略的な政権獲得に向けた行動を開始していたことにも関係している。現在、この流れは、保守系のUMP（国民運動連合）においても、基本的には大きな違いはなく、もはや政権維持にとっても古典的な大きな理念だけでは立ち行かなくなってきたと言える。

このことについて、中田晋自は、ドゴールのレジオン改革から始まり、ジスカールデスタンのコミュニケーション改革、そして1981年の大統領選挙に向けたミッテランの公約で大きく動き出し、政権獲得後加速していく地方分権改革という一連の政治的潮流を、ドゴール、ジスカールデスタンの政権基盤強化戦略、そしてミッテランの政権獲得戦略とし、これらが政権戦略のための地域システム改革だったと指摘している¹⁶²。そして政権獲得後のミッテラン組閣後の人事については、首相にリール市長を兼務していたミエール・モーロワ、内相にマルセイユ市長を兼務していたガストン・ドゥフェールなど有力な地方政治エリートを登用することで、翌年制定に至る1982年法の準備を整えていたのである。

このような国家レベルでの地方分権推進の理由は、国民の政治的、社会的な動員にも、経済的な動機にも、もはやフィクション的な一般意思だけでは堅持できなくなってきたことに加え、国際社会の中でのフランスの対抗アピールの側面が多少作用していたことも指摘できるだろう。

イギリスにおいては、1970年代までのケインジアニズムや福祉国家を基調とした大きな政府から

¹⁶² 中田晋自『フランス地域民主主義の政治論—分権・参加・アソシアション—』、2005年、83-177頁。

決別し、民営化や均衡財政、規制緩和、市場の自由化といった一連の国家の政策変更を伴う新たな戦略が開始されていた。これは、このような一連の政策群によってのみではなく、過去との断絶や強烈な個性の発揮を伴い、経験的、漸進的なデモクラシーが特徴とされていたイギリスにおいて、「政策革命的」な変化が進行していたものである¹⁶³。

一方、本論では、フランスにおいても、前述したとおり、ミッテラン政権下で、1792年の国民公会以来の伝統であったルソー・ジャコバン型の中央集権制にメスを入れ、トクヴィル・アメリカ型への軌道修正という、海峡を挟んでのコントラストを成す、もう一つの「政策革命」が同時代的に起きつつあったと考える。

そもそも、市長が大臣を兼務していた(大臣が市長を兼務していた)ようなリール市やマルセイユ市のような大都市においてでさえも、経済政策はコミューンの管轄事項ではないことから固有の都市政策として実施できないもどかしさや、官選知事(プレフェ)が指揮するデパルトマンや多くの国の出先機関の指導下にある不満などから、コミューンへの権限移譲が強く要請されていた。そして、都市内部においては、すでに地域づくりや生活の質の改善に関する様々なアソシアションが生まれており、多くの都市で住区委員会等の地区ごとの自主的なコミュニティ組織が活発化し、活動の範囲と勢いを増しつつある状況であった。ミッテラン政権の政策変更は、このような状況を敏感に察知し、共和国の理念を時代に適合させることが、共和国を解体させないために必要であるという認識からの対応だったのではないだろうか。

このように政治的活動を、グローバルなレベルや国家レベルでの文脈の中で巨視的に見れば、地方分権の進展や資本主義システムの新たな動きに対応して、共和国の理念の再定義を利用した組織的な政権獲得戦略としての政治的戦略と行為が行われ、このことが国際政治上の対抗的バランスとともに登場してきたとの解釈もあり得るのではないだろうか。

¹⁶³ 豊永郁子『サッチャリズムの世紀―作用の政治学へー』、創文社、1998年参照。

(2) パーソナルな支持獲得戦略と地域政治・代表制への影響

一方、個々の政治家の側面からも考えてみたい。

フランスの政治を特徴づけていることの一つは、国と地方の議席を兼務できる兼職制度である。この制度は、否定的側面も多くあるものの、他方で地方の声を国政に代弁できるという面からは、中央集権のフランスにあって、国と地方のバランスをとる上で効果的に機能してきたという指摘もある。

この地方政治エリートの特徴である首長・地方議員と国会議員の兼職であるが、上院議員では、そもそも上院の性格が地方の代表であることから、全てがコミューン、デパルتمان、レジオン等の地方の首長や議長、議員などの地方議員で構成されている。加えて、国民議会議員においても、同様にその8割以上が何らかの地方議会を代表する議員職と兼職している¹⁶⁴。

その地方議員を概観すると、フランス全土でコミューン議員は約51万人、県議会議員は約4,000人、州議会議員は約2,000人となっており、いずれも選挙権も被選挙権も18歳からとなっている。また、コミューン議員（人口3,500人以上）と州議会議員の選挙においては、「拘束名簿2回投票式比例代表併用多数派プレミアム制」¹⁶⁵とでも表現されるべき複雑に調整されたシステムを採用するとともに、男女交互に同数の候補者を比例式の名簿に記載しなければならぬパリティ法の対象にもなっている。

また、地方議会については、フランスの地方分権改革の主眼の一つが、本来近いはずの議会と市民をもっと近づけることであることから、代表制の欠損を補うために、法律でサラリーマンの時間予算を確保し、議会活動をしやすくするなど、職業としての政治家ではない市民がコミューン議員等として政治に参加しやすくなる仕組みが用意されている。特にコミューンレベルでは、議会の開催時間を夕方以降とするなど、議員として、あるいは傍聴者として市民が参加しやすいよう配慮されている。

具体的には、例えばサラリーマンなどの平均的な市民であっても立候補や議員活動などの政治参加がしやすいように、政治活動のための休暇制度や時間予算が保障されている。サラリーマンの地方議員への立候補者は、選挙運動のための休暇を10日間取得でき（国会議員の場合は20日）、また、雇用主はサラリーマンである地方議員に対し、本会議や委員会などへの出席を許可しなければならない（無給にすることができる）。さらには請求があれば地方議会への出席や、行政運営に関わる事項への準備などに必要な時間を三ヶ月ごとに一定範囲で与えなければならない。具体的に、人口10万人以上のカテゴリーの属するエクサンプロヴァンス市を例に算出すると、一般議員であれば3ヶ月ごとに52時間30分、市長や助役として執行部を担っていれば、140時間という基準が定められ、議会活動の促進とサラリーマンを地方政治に参加させるための条件整備としての仕組みが整えられてきた。加えて、このサラリーマンには、一部の身分を除く大部分の公務員も含まれており、休職や出向扱いとはなるものの、実態として多くの公務員が失職せずに議員として活動している状況が見受け

¹⁶⁴ CLAIR レポート、『フランスの地方分権施策における国・地方の政治的イニシアティブ』、財団法人自治体国際化協会、2007年、41-47頁。

¹⁶⁵ 山下茂『フランスの選挙 その制度的特色と動態の分析』、第一法規、2007年、12-13頁。

られることも含め、フランスの地方議員制度には、このような議員と様々な職業生活を営む市民を近づける様々な仕組みが制度化されているという特徴がある¹⁶⁶。

先に確認した住区評議会や住区委員会では、住区ごとに担当助役が任命され、このような役割を与えられた議員は、地域の問題に対して行政執行部への陳情や圧力機能としてではなく、地域の課題を自ら吸い上げて議論を促し、取りまとめ、さらには決定に加わるという役割を担っている。これは、住民と議員が、そして執行部が非常に近いことの表れであり、近隣民主主義法の目的の一つが議員と住民を近づけることであることから、一定の成果だと考えられる。全国でみると、約6,000万人の総人口で51万人超の地方議員がいるということ、議員は原則、大都市を除いてボランティアであるということ、議員の時間予算が制度化され、サラリーマン議員など、誰でも議員として地域の政治・行政に参加しやすい仕組みが用意されていることと深く関係しており、エクサンプロヴァンス市の例で見ると、約14万5千万人の人口に対して、市議会議員が55人、その内カルティエ担当議員が12人配置されているのである。すなわち、議員を通して間接的に参加する仕組みが用意されていること、多くの住民が議員としての直接参加を行いやすい仕組みが用意されていること、そしてその二つのどちらもハードルが低く設定され、両者のレベルの距離が比較的近いことの意味は大きいと言ってよい。

今日、このような仕組みの中で選ばれているコミューン議員は、住区評議会、住区委員会の中で市民の参加に対峙し、自らも熟議の過程に参加するとともに、意見表出アリーナとしての住区評議会・委員会と議決機関としての議会、そして執行機関としての行政との橋渡しを担うことによって、自らと代表制の正統性を高めようとしている。

例えば、エクサンプロヴァンス市では、地域デモクラシーの担当市議をはじめとする各分野の担当市議らは、住区委員会との定期会合への出席や、地方都市計画の策定や市街地歩行者空間化事業等の計画や方針の策定に関する公開討論会や住民集会、説明会への参加だけでなく、各住区委員会からの個別陳情や相談、協議にも応じている。さらに、住民の日常的な課題、例えば地区内の車両等の通行規制や駐車・駐輪問題、環境対策、公園整備といった具体的内容に関しても積極的に住民の意見の吸い上げ、政策への反映、あるいは執行部の一員としての住民の説得に努めているという。

167

このような近隣住区におけるコミューン議員の活動は、日常的な議員と市民とのコミュニケーション量を増加させ、地方分権の進展の中で権限と責任が増大したコミューンの中にあって、議員の活動の幅と質をさらに高める機能を有している。また、地方議員による近隣の住区評議会や住区委員会

¹⁶⁶ 山崎榮一『フランスの『地方分権と第憲法改正 ジロンダンの復権』、日本評論社、2006年、111-113頁参照。

このことはわが国では異論も出ようが、少なくとも行政サービスをただ単にこなすというサラリーマンではなく、政治的意思決定にも加わることで、より大きな責任を引き受けながら、地域コミュニティを作っていくという意識の醸成にもつながっていることを付け加えておきたい。

¹⁶⁷ 2011年6月の現地調査における市議会議員兼CIQ及び近隣自治担当助役Danielle SANTAMARIA(ダニエル・サンタマリア)女史、市議会議員兼地域デモクラシー担当助役Yasslian-Merger REINE(ヤスリアン・メルジェール・レンヌ)女史、市長室地域担当官Cosimo GIUNTA(コジモ・ジュンタ)氏に対して行ったヒアリング調査による。

でのコミュニケーション活動をきっかけに、「熟議」を切り口とした政治家個人としてのパフォーマンスが顕著になってきており、このことは、コミューン議員個々のレベルでは支持獲得戦略であるが、それだけではなく、全土のコミューン議員全体として見れば、現代社会の中で揺らいでいる地方政治の正統性を確保し、さらには参加や熟議を伴う制度や手法の導入が、むしろ代表制を強化し、代表制の正統性を高めることに寄与していると言うことができよう。

このようなコミューン議員のパフォーマンスのレベルは、地域ごとに程度の差こそ大きいものの、全国の遍く都市に及んでいることから、それらのコミューン議員等の活動が個人個人に行われることで、国全体としての代表制や直接制のパラダイムを転換させ、参加、熟議のデモクラシーを発展させる駆動力となっていると言ってもよい。

第4章 第3節

フランス的国民気質・市民性と熟議による市民の小社会

(1) 公共の事柄に参加する「市民」とその「空間」

フランスにおける参加、熟議のデモクラシー、すなわち、近隣民主主義を成り立たせている共和制下の市民とはどのような個人なのだろうか。また、その空間とはどのようなものであろうか。

共和国市民の教育とその育成については、すでに第2章第2節で概観したが、本節では、さらに、このような市民の民意の表れの一つである世論を切り口に、公共の事柄に参加する市民とその空間について、ハーバーマスやフィッシュキンによる指摘¹⁶⁸⁾に依拠しつつ考えてみたい。

世論と市民社会の誕生という面から考えると、ハーバーマスは、17世紀から18世紀にかけてのイギリス、フランス、ドイツにおいて、富裕な市民層(ブルジョワジー)が誕生し、従来の教会や王侯貴族などの「代表的具現の公共性」という権威に依存しない、公開の議論による市民的公共圏が成立し、現代までつながる「市民社会」が成立したとする。また、市民社会におけるデモクラシーを支える根幹としての「公共圏」を説き、自由・平等なコミュニケーションが交わされる場としての政治的役割をイギリスにおけるコーヒーハウスやフランスにおけるサロンに見出し、人々による理性的で批判的な討論が保障されていることは、制度化された民主主義社会が機能していく上で必要不可欠な条件であるとした。宮廷における「代表的具現の公共性」の後には、有産階級である「公衆」が誕生し、彼らの自由闊達な討論によって成立する「市民的公共性」の登場によって、理性的な討論を通じて「公論」が形成されたとする。つまり、このことから、現代につながる市民社会の公共性は「議論する公衆の出現」にその源があると言える。しかし、このように誕生した「公衆」は、次第に私益を追求する「大衆」に変わり、公衆から生まれて市民的公共性を支えたジャーナリズムは、商業主義化したマスメディアとなり、広告主の私的利益を代弁する存在となった。社会は大衆化する一方で寸断され、個人は断片化、アトム化し、「市民的公共性」はその存立基盤を失っていった。

ハーバーマスは、後に、こうした動きに対して萌芽しつつある、「市民的公共性」的なもの、「公衆」的なものの揺り戻しの可能性を論じ、「結社(アソシエーション)」を介した人々の結びつきと、そこから生じてくる市民的公共性の可能性を指摘しているが¹⁶⁹⁾、このことを本研究のテーマに当てはめれば、現代フランスにおけるアソシエーションと地域デモクラシーの萌芽にも通底しているように思える。ハーバーマスは、こうした公共性の変容過程を描き出すことで、近代の市民生活の中から市民的公共性が形成される過程において、コーヒーハウスやサロンが果たした役割を取り上げ、これらによって「市民的公共性」が育まれたとし、加えて、1980年代に「新しい公共性」を育んだのは、フェミニズム運動や環境保護や反核・反戦運動、貧困との闘い、東欧の市民革命などの「新しい社会運動」だと

¹⁶⁸⁾ ユルゲン・ハーバーマス『公共性の構造転換』(第2版)、未来社、1994年、51-64頁。

¹⁶⁹⁾ ハーバーマス、同上、未来社、1994年、iii-XLii頁(序文)。

指摘している。

一方、現代の世論は、ハーバーマスが提示した問題を解決できないでいる。そもそも世論を把握するのは難しいばかりでなく、民意がどこにあるのかを特定するのは至難の業である。声の大きい者が目立つ一方で、大多数のサイレントマジョリティが反対意見という場合もある。また、世論は絶えず流動し、タイムリーに正確な民意を把握するのは不可能である。そもそも、市民は十分に正しい情報を得て自立的に判断しているかは疑わしい。今日の情報社会では様々な情報で溢れており、新聞・テレビなどのマスコミが世論形成に及ぼす影響は非常に大きく、アメリカで顕著に観察されるような時に莫大な資金を投入した広報戦略により、マスコミを利用した世論形成も不可能ではない。

世論は、国民一人一人の意見の集まりであることから、主権者としての自覚と責任だけでなく、各人が自分自身の自立した意見を持つことが必要であるが、世論を形成するための市民としての様々な知識、態度といった準備は十分にはできていないかもしれない。議会政治に対しては、各国で多くの厳しい批判が出されているが、政治参加の方法は何も選挙における投票だけではなく、日々の議員を通じた請願や陳情、あるいは、政党活動に加わったり、政治家として活躍することでもできるものの、多くの国では、市民は政治家や官僚に政治・行政を任せる一方で、マスコミの発表をそのまま受け入れる傾向も見受けられる。

このような現代の世論について、フィッシュキン¹⁷⁰は4つの問題点を挙げている。それは、自分の意見が取るに足らないものであるから真剣に求め学ぶ必要はないという「合理的無知」、世間は「意見」を持っていないこと、人は自分と同じ意見の人としか論じ合わないこと、世論は操作されやすいこと、であるという¹⁷⁰。そしてフィッシュキンが唱える討議型意見調査(DP)は、「明らかに争点深く考察できる透明で適切な条件に身を置いた場合に、世論はどのようなものになるかということを示すためのものである」とする。¹⁷¹

一方、現代フランスにおけるパブリシティ(publicité)の状況を見ると、その考え方は先進民主主義諸国の中でも極めて特殊である。例えば、アメリカ的な資本主義、商業主義と対峙する面の強いフランスにおいては、書物についての商業的な広告を行うことが規制されている。もし無規制な広告競争を許せば、商業的に売れるもの、販売力の強いものだけが市場を独占し、共和国の市民にとって必要な知識、技術、思想などの多様な公正な伝播が滞り、表面的で画一的な、あるいは大衆の耳目を引くような一時的な興味の対象となるものばかりとなってしまう。つまり、文化、教養、嗜好等の多様性が減少し、教育・知識がマーケットの面から判断され、ひいては共和国を形成する市民の力が衰えることになってしまうという危惧が背景となっているのである。

¹⁷⁰ フィッシュキン、前掲書、早川書房、2011年、13-15頁。

¹⁷¹ フィッシュキン、前掲書、早川書房、2011年、7頁。

また、制度や現象の面から見た場合、フランスの地域社会においては、第2章及び第3章で取り上げたように、地域のアソシアションや近隣自治組織の形成とその活動が特徴であり、さらに、1990年代以降、まず1992年2月6日法¹⁷²⁾によって、情報公開、諮問型住民投票などの熟議空間としての近隣自治の仕組みが開始されるとともに、諮問協議会や諮問委員会など¹⁷³⁾地方行政の運営に議員以外の市民を参加させるための制度化が行われた。そして2002年には近隣民主主義法が成立し、少なくとも制度的には都市内の熟議の空間が生まれ、政策立案や決定のプロセスが変容したと言える。これらの制度や現象を包含する地域空間が、現実社会の中で、市民性、公共性を育む装置として機能している面があることはすでに指摘した通りである。

それまで住民はそれぞれのチャンネルでばらばらに異議申し立てを行ってきた、あるいは共和国市民として社会の大きなテーマについてのみ連帯し、示威的活動としてストライキやデモを行ってきたものが、居を構える近隣エリアでの具体的な議論を行う仕組みと場が設定されたことは、それに参加するものが単に異議申し立てを行うのではなく、自ら考え、異なる意見を持つ平等な立場の他者を説得し、責任ある意見へと向かうプロセスを経る回路がもう一つ出来たことになる。

篠原一が現代を「第二の近代」と捉え、その特徴は政治に「アンガージュする市民が増えることである」¹⁷⁴⁾と言うように、このような参加はフランスに限らず現代社会全体の特徴である。また、「行動する市民を直接政治に参加する人だけに限ることはいないだろう。市民社会の形成に必要なものは、政治参加だけでなく、社会参加でもあり、社会的に意味のある行動をすること、あるいは、市民社会自体に参加することが決定的に重要になる。」とも言い、第二の近代の特徴的なデモクラシーのあり方として、代表制デモクラシーに加えて、1990年前後から「参加と討議」を重視するもう一つのデモクラシーの回路が現れたとする。

フランスにおける近隣自治の仕組みは、本論で取り上げた都市事例(第3章)で見た通り、一部の都市内では、2002年以降に法律に基づいて行政が導入した住区評議会と、従来から活動してきた住民委員会の2つの仕組みが存在する。その中では、自らの歴史的役割と使命感を持った団体が、時には行政の対抗勢力としての側面を残しながら住民と行政の調整役を担っているが、このような代表者のみに頼らない市民自治を進める上では、政治や社会に参加する人々の総量が増えることが前提となる。つまり、市民的公共性を担う、問題意識を持ち、一定の経験と態度を備えた市民の絶対的量が必要であり、そのためには、デモクラシーを鍛える装置として議論や熟議が行われる多様な場や機会が必要となる。それは全体としてはフランス国内で数百万団体が活動しているアソシアションであるとともに、地域の熟議の場としては、住区評議会や住区委員会などが担っている。これらの場においては、それぞれの地域や組織、テーマによって濃淡はあるものの、必ずしも専門

¹⁷²⁾ loi d'orientation du 6 février relative à l'administration territoriale de la République.

¹⁷³⁾ 諮問協議会: comité consultatif、諮問委員会: commission consultatif

¹⁷⁴⁾ 篠原一『市民の政治学』、岩波書店、2004年、155-198頁。

性の高い、高度な議論を展開できる市民が求められているわけではなく、誰もが参加しやすいこと、つまり、ダールや篠原の言う「それなりの市民」(adequate citizens)、あるいは「それなりに良い市民」(good enough citizens)¹⁷⁵がそれぞれの意見や思想を表明し¹⁷⁶、議論がなされることが重要であり、説得的であるべきとか、ディベート的な優劣を目指すものではない。つまり、日常の友人知人などの関係の中で、カフェにおける意見交換、議論と同様のものである¹⁷⁷。

このようなフランスにおける参加・熟議、すなわち近隣民主主義の含意の一つは、より多くの市民が議論を開始し、共和国市民としての市民性を高めていく「デモクラシーの訓練と実践」にあると捉えることもできよう。このような文脈で見ると、共和国の理念は、そのアリーナを具体的な地域における様々な場に変えて引き継がれているということもできる。

¹⁷⁵ 篠原『市民の政治学』、岩波新書、2004年、197-198頁。

¹⁷⁶ また、ガブリエル・アーモンドは、政治的指導者や権力の中核と普通の人々の間において、政治エリートと大衆との間にコミュニケーションを成立させてくれるような人々を、「関心層 attentive Public」と呼んでいる(ロバート・A. ダール、前掲書、岩波書店、2006年、179-181頁参照)。

¹⁷⁷ このことについて、ジェーン・マンスブリッジも、家族、職場、友人たちの間での日常の話し合いについて、キッチンやベッドルームでのそれも含めて、熟議デモクラシーの形態の一つであるとする(田村哲樹、堀江孝司(編)『模索する政治—代表制民主主義と福祉国家のゆくえ—』、ナカニシヤ出版、2011年、12-13頁参照)。

(2) 国民気質・市民性と新たな熟議の現象＜カフェデモクラシー＞

フランスの近隣民主主義、すなわち住区評議会や住区委員会における参加・熟議の際の議論は、一定の理性を保った議論が展開されるという。このことはフランス人が元来持っている国民気質、さらには教育的訓練を通して学び取られる市民性によって可能となっていることを指摘しておきたい。その上で、これまで見てきたフランスの特徴にこの2つの特性が加わって、どのような政治モデルが生み出されているのかを考えてみたい。

まず、国民気質として、個人の会話においては一般に議論好きであり、例えば話題としては、イギリス人がコミュニケーションの摩擦を避けるために政治的話題を避け、天気の話から切り出すと言われることは反対に、フランス人は一般に政治的な話題を好む傾向が挙げられる。また、政治家や芸能人のゴシップなどに国民全体が耳目を立てて注視するということはあまりなく、政治以外にも文化や芸術、人生などについての哲学的な議論を好む傾向も見られる。2人そろえば議論が始まると言われるくらい議論好きだとの言い方もされるが、相手の意見に完全に同意することは稀であり、日常の会話においては「Oui, mais…(そう、でも…)」というのが常套句である。正しい意見や理にかなっていても同意できるような意見を提示されても、仮にそれを認めたとしても、自らの言葉で述べ直す、あるいは持論を補足する、ということがしばしば見られる。これらは、巷で口上に上るようなフランス人に対するステレオタイプの観念や時に批判的な言説であり、あるいは個人的な印象の寄せ集め的なものではあるかもしれないが、そう外れてもいないと思われる。

同様に、公の議論においても、本論で取り上げた都市事例での公開討論会やワークショップでの議論の活況の様子からも確認できるように、一般的に持論を堂々と主張し、議論も厭わない気質を持つ人が比較的多いようである。対照的に、例えば日本人は協調性を重んじ、他人の意向を気にし、気心を知った上でようやく意見交換ができるというような傾向が挙げられるだろう。つまり、一般に、国民性により熟議の手法や様相は相当に異なるものとなることが予測され、熟議を進めるにあたっては、国民気質や市民性、これらの土台である地域性にも十分留意することが必要となる。

この点から、コンサルタシオン等の熟議の手法を例に挙げれば、最終的に必ずしも全員の合意に至らなくても、論理的に意見をぶつけ合うことを良しとし、エクサンプロヴァンス市の地方都市計画策定時におけるワークショップでの合意点、不合意点の抽出の事例で見たように、争点を明確化したり、合意点・相違点を明確化したりするのはフランスに適した手法なのである。一方、行政職員やコンサルタントの専門員などが、アイスブレイキングから始めてシナリオに沿って慎重に議論をリードしながら、異なる意見の折り合いをつけながら徐々に合意形成につなげていこうとする日本でよく見られるスタイルは、合意を得ることを前提としたシナリオ型とでもいうべきものであり、やはり国民性や文化に適合していると思われるのである。どちらの手法も、それぞれに文化性や歴史性、国民気質を踏まえて経路依存的に発展してきたという点では変わらない。

また、このような現代フランス人の特徴は、共和国の市民としては重要な要素であり、「共和国が機能するためには自律的な市民が常に育成されていなければならない」、「共和国の討議空間に参加することのできる人間をつねに備給する体制が整っていなければ、共和国は存続できない」¹⁷⁸などと言われ、その意味で公教育の役割は極めて重要とされる。住区評議会や住区委員会で展開される議論は、学校における共和国市民育成の延長線上にあると考えてよい。

フランス語の授業にdissertation(ディッセルタシオン)という作文の時間があるが、これはあるテーマが提示され、それについてまず、賛成意見や評価する点などを自分の意見を交えながら述べ、次に反対意見を理由をあげて述べる。最後にまとめとして自分の意見を述べるが、これは賛成でも反対でもなく、どちらの意見に対しても考察を加えたのち切り捨てるのである。また、フランスの大学入試に関して言えば、バカロレアと呼ばれる高校卒業資格試験が有名であるが、この資格試験には必ずdissertationが含まれ、10数年前に実際に出题されたテーマを例に挙げれば、「対話は真理への道か」¹⁷⁹というものであった。このような民主主義に対する哲学的考察と深い知識や理解が要求されるテーマを、全国の高校生らが、賛成、反対、そして自分なりの意見を加えた解を導き出すことが求められているのである。

このような論理的思考の手引きを公教育の中で受けてきたフランス市民は、政治的テーマに対しても、しばしば自らの知識と思考の全てを投入し、そして時に楽しみながら解を求めて議論する傾向が窺われる。自律的に思考し他者との対話として議論する。決してディベートのように勝敗を明確にすることだけが目的ではなく、議論するための思考と持論の展開が重要なのである。シュベヌマン法という地方分権関連法の名で知られるフランスの政治家で内相等を務めたジャン・ピエール・シュベヌマン(Jean-Pierre Chevènement)は、共和国は人民主権に基づく「市民の共同体」であるとした上で、公共の議論がないところに共和国はないと言い切る¹⁸⁰。

また、大村敦志¹⁸¹は、フランス人たちの「社交」と「付き合い」を重視する生き方について、「ホモ・ソキアリス」(社交する、社会を形作る人)としての資質を今日でもなお十分に保持していると言っている¹⁸²。大村に倣って言い表せば、「フランス人たちは『ホモ・ディスプタティオ』(Homo disputatio、議論する人)としての資質と態度を今日でもなお十分に保持している」と言えるのではないだろうか¹⁸³。

共和国が、ルソーやハーバーマス等が言うところの討議によって成り立つものとすれば、共和国

¹⁷⁸ 三浦信孝「思想としての共和国」, Rドゥブレ・樋口陽一・三浦信孝・水林章, みすず書房, 2006年, 37頁。

¹⁷⁹ “Le dialogue est-il le chemin de la vérité ?”

¹⁸⁰ J・P・シュベヌマン, 樋口陽一, 三浦信孝「＜共和国＞はグローバル化を超えられるか」, 平凡社新書, 2009年を参照。

¹⁸¹ 大村敦志『フランスの社交と法くつきあい>とくいきがい』, 有斐閣, 2002年, 241頁。

¹⁸² このような日常の中での活発な様子を報告する事例は多々あるが、例えば、フランス研究者の水林章は、2005年のヨーロッパ憲法条約に対する国民投票に際して、道でもカフェでも、フランスの至る所で議論が沸き起こっていたことを「討議の熱風」として紹介している(水林章『思想としての共和国』, Rドゥブレ・樋口陽一・三浦信孝・水林章, みすず書房, 2006年, 156-157頁)。

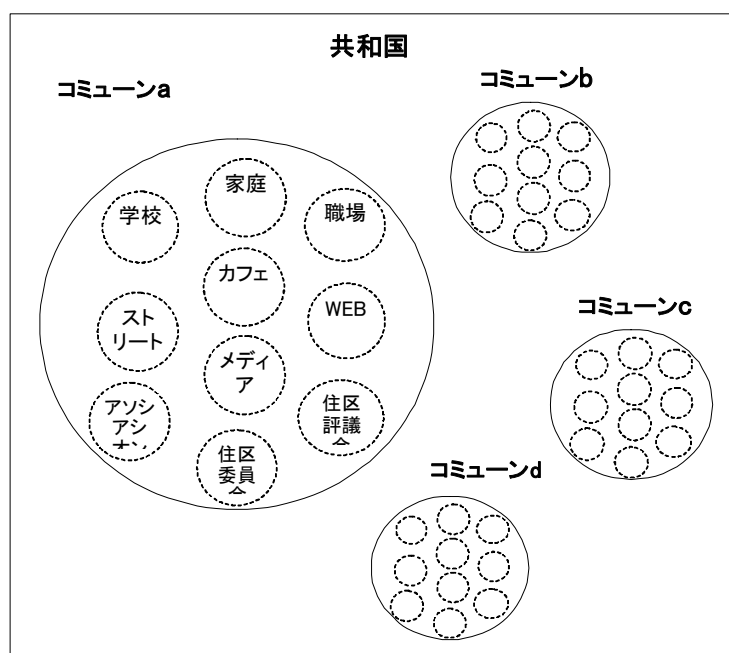
¹⁸³ Homo disputatio: 筆者の造語。

には開かれた「公論」の場が必要になる¹⁸⁴が、フランスにおいて注目すべきは、ハーバーマスが指摘した政治的公共性が、現代フランスにおいても時代と場所を変えて一定程度生きていることである。ハーバーマスの言う公衆はやがて私的利益を追求するばかりの大衆となり、ジャーナリズムは、商業主義のマスメディアへと変質していったが、フランスの近隣民主主義に見出される希望は、そこでの熟議はマスメディアによる世論とは異なる、市民の自律的な思想を育む空間として作用しようとしていることにある。このことは、古典的な共和国の理念の中で、直接的に一般意思の形成に参加するよう期待されてきた共和国市民としての市民性の発露であり、今後も経路形成的に発展していくことが期待されるのである。

現在のフランスにおいて、学校教育により訓練を受けた市民らが、実践的な市民性を獲得しているのは、カフェ的に機能しているあらゆる場や組織、数百万団体のアソシアション、数千に及ぶ住区評議会や住区委員会などでの活動全般においてであるということが出来るのではないか。

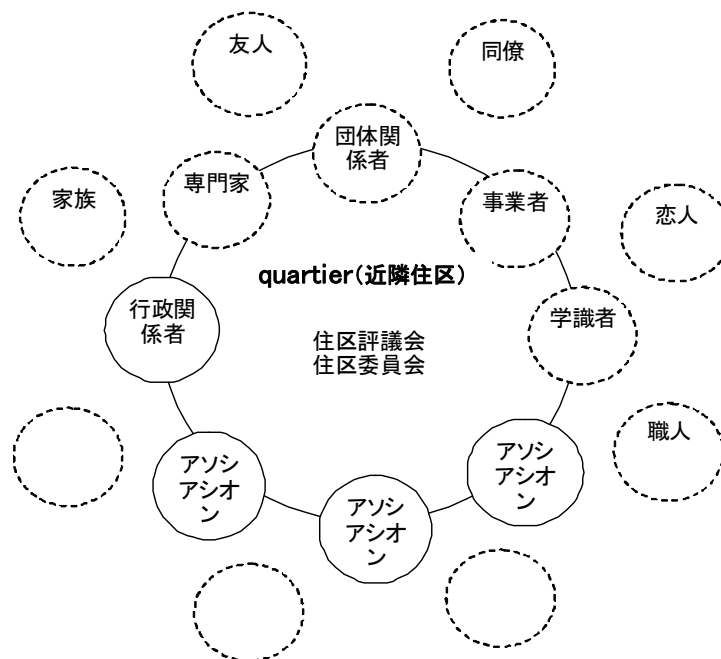
このことを場所の面及び人の面から図示すると次のような2つの図に整理できる。

インフォーマルな熟議の空間図(場所)



¹⁸⁴ 三浦信孝『思想としての共和国』、Rドゥブレ・樋口陽一・三浦信孝・水林章、みすず書房、2006年、181頁。

インフォーマルな熟議の空間図(人)



実態としては、この2つの図で示したような状況が「公の議論からなる共和国」のデモクラシーを支えていると言ってもよいのではないだろうか。

元来、デモクラシーにおいては、全員の合意の調達は事実上困難であり、多くの市民が参加し、合意形成をしていく「熟議」においては、なおさら合意が難しい。このような中で、昨今の参加・熟議の流行は、共和国の建国以来、議論に親しんできたフランス市民の気質と親和性が高く、法制度の整備により、熟議のアリーナとして参加しやすい場や機会が与えられ、市民がデモクラシーを身近に感じる事ができる状況が全国のコミューンで同時に生まれてきていることと連関している。すなわち結果としての合意形成や議論の質の確保の面から見ればまた別の次元で考える必要が残るが、少なくとも現象として見れば、市民は様々な場において、様々な相手と、様々なやり方で、身近な公共の事柄について熟議を行っており、新しいデモクラシーのモデルを体現していると言える。

そこで、本論では、このようなフランスで起こっている参加・熟議デモクラシーの現象を、代表制の制度の枠外でのインフォーマルなかたちを特徴とするものであり、フランスの風俗・文化の代名詞であるカフェを連想させることから、＜カフェデモクラシー＞と呼ぶこととしたい。

第4章 第4節

小括

本章では、熟議デモクラシーの含意は何かということについていくつかの点を示した。

まず、中央集権から地方分権へという文脈において、国家と個人の二極構造が変容し、アソシアションなどの中間団体の活動が活発化してきた中で、住民の帰属意識やデモクラシーを担う主体の変化という意味においても中央集権からアソシエーティブな分権社会へシフトしてきていることを指摘した。また、代表制から直接制へという文脈においては、パブリックインボルブメントなど住民からの直接的な意見聴取の多用が見られるものの、現在の代表制が直接制に置き換えられうるものではなく、元来、市民の集会や熟議も必要とされていた共和国の理念を実践するステージが国家と言うフィクション上のステージから現実感を伴う地域社会へと移行していることを述べた。さらに、これらを受けて、地域社会の中での市民やアソシアションの積極的な参加が、地域の共通善や意思の形成につながっていく現象によって、共和国の理念そのものが強化される面があるのではないかとことを指摘した。このような地方分権や代表制の質的变化が共和国の理念の変容＝強化につながっていくことを、ポスト中央集権的・ポスト代表制的転回と提起した。

次に、政治家の活動の面からは見れば、地域政治において議員活動の変容が見られ、近隣住区におけるコミューン議員の活動は、日常的な議員と市民とのコミュニケーション量を増加させ、地方分権の進展の中で権限と責任が増大したコミューンの中であって、「熟議」を切り口としたパフォーマンスが顕著になってきたことを指摘した。このことはコミューン議員個々のレベルでは支持獲得戦略であるが、全土のコミューン議員全体として見れば、現代社会の中で揺らいでいる地方政治の正統性を確保し、さらには参加や熟議を伴う制度や手法の導入が、むしろ代表制を強化し、代表制の正統性を高めることに寄与していること、このようなコミューン議員のパフォーマンスは、全国の遍く都市に及んでいることから、それらのコミューン議員等の活動が個人個人に行われることで、国全体としての代表制や直接制のパラダイムを変換させていることを指摘した。

さらに、国民気質・市民性の面から見れば、フランスにおける参加・熟議デモクラシーは市民性に適合した発展を遂げており、教育や社会的学習により合理的思考と議論に長けた気質を備えた市民が、公共の事柄や地域社会の課題に対して、身近な場所で気軽に意見交換や議論を行っている。法制度の整備により、熟議のアリーナとして参加しやすい場や機会が与えられ、デモクラシーを身近に感じることができる状況が全国のコミューンで同時に生まれている中で、市民は様々な場において、様々な相手と、様々なやり方で、身近な公共の事柄について熟議を行っているのである。このことは

新しいデモクラシーのかたちを体現していると言うことができ、このような参加・熟議の街場での現象について、フランスデモクラシーの狭域における全国規模の新たな展開として、＜カフェデモクラシー＞と定義した。

このような身近な場所場所での、言わばカフェ的なコミュニケーションが繰り広げられることは、市民の小社会における新たな展開と位置づけることができるのではないだろうか。

終章では、これらを受けて、本論としての主張を整理して述べてみたい。

終章 フランスの新たな地域政治論

終章 第1節

狭域における市民社会と議会の新たな関係

～参加・熟議の〈カフェデモクラシー〉と意見循環～

現代フランス社会においては、グローバリゼーション、EU統合、地方分権の進展などによる、社会環境の変化や国民のアイデンティティの変容と地方政府の役割の増大、あるいは移民増加による社会統合の必要性などにより、ルソー以来の共和国モデルを前提としていた中央集権制や代表制デモクラシーに代表される古典的なデモクラシーのパラダイムが変換し、新しいガバナンスのあり方が模索されている。本論では、このような時代背景の中で、国家の枠組みとは別次元の、参加・熟議を基調とする新しいデモクラシーモデルが流行しつつあることに注目した。これは、地方政治エリートが上院議員や国民議会議員を兼職する国政において、戦略的に進められてきた地方分権改革の流れの中で結実した「近隣民主主義法」の制定という、上からの制度改革によるところが大きい。

本論では、まず大きな視点から、地方分権改革からつながる参加・熟議のデモクラシーの流行の理由と含意を明らかにするため、3つの問いを設定し、その考察を行った。

一つ目は、「共和国の理念」の側面からのアプローチである。すなわち、国から地方への権限移譲や州の創設・権限拡充などに見られるように、従来の強度の「中央集権」型から「地方分権」型に変換しつつあること、地方においては直接民主制的な手法も含む「参加」と「熟議」の重視に見られるように、従来の「代表制」が次第に混合形態的になってきたことなどから、共和国の理念が、樋口が「個人と国家の二極構造」と定義する「ルソー・ジャコバン型」からより地方分権的でアソシエティブな「トクヴィル・アメリカ型」にシフトしつつ、同時に共和国の理念そのものを強化していることを指摘し、本論ではこのことを「ポスト中央集権的・ポスト代表制的転回」として提起した。

二つ目は、国会議員及び地方議員の「政治性や政治活動」の側面からのアプローチである。すなわち、従来の共和国モデルに基づくデモクラシーが行き詰まりを見せる中で、1970年代以降の社会党においては、地方政治エリートでもある国会議員が地方分権的発言を繰り返し、組閣後は次々に地方分権改革関連法を制定するとともに、同時代的に台頭してきた国際的な新自由主義的展開に対抗するかたちで、政権獲得・維持戦略としてのパフォーマンスの政治を展開してきたことを指摘した。しかしながら従来の共和国の理念を完全に放棄したわけではなく、共和国建国時のジロンド的論理を一部復活させ、再移入したものであり、中央集権性を完全には放棄することなしに共和国モデルを修正しつつ、共和政体としてのデモクラシーを保っていることを指摘した。

また、地方議員を見ると、近隣の住区評議会や住区委員会でのコミュニケーション活動として、「参加」と「熟議」を切り口としたパフォーマンスが顕著になってきており、このことは、コミューン議員個々

のレベルでは支持獲得戦略であるが、全国に51万人以上存在するコミューン議員全体として見れば、現代社会の中で揺らいでいる地方政治の正統性を担保し、さらには「参加」と「熟議」という直接民主制的手法の導入が、むしろ「代表制」を強化し、その正統性を高めることにも寄与しているのではないかとすることを指摘した。

三つ目は、このような参加・熟議の流行と「国民気質・市民性の適合」の側面からのアプローチである。すなわち、元来、多数者の専制とも言われるデモクラシーにおいては、全員の合意は事実上困難であり、とりわけ多くの市民が参加し、合意形成をしていく熟議プロセスにおいては合意が難しいものの、昨今の参加・熟議の流行は、共和国の建国以来、議論に鍛えられ、また親しんできたフランス人の市民性や国民気質と関連するものであり、加えて法制度の整備により、熟議のアリーナとして参加しやすい場や機会が与えられたことで、市民がデモクラシーをより身近に感じることができる状況が全国のコミューンで同時多発的に生まれてきていることを示す例を確認した。市民は身近な公共の事柄について、様々な場において、様々な相手と、様々なやり方で、意見交換や議論を行っており、参加と熟議の新しいデモクラシーのモデルを体現しているのではないかとすることを指摘した。本論では、このような市民のコミュニケーションと議論が行われている現象を＜カフェデモクラシー＞と呼んだ。

このような地方分権改革は、共和国の理念を瓦解させずにトクヴィル型へバランスを移行させつつ、地域政治家や代表制の正統性を高めることに成功しているように見える。つまり、フランスの地方分権改革においては、国は法制度改革により地域政治改革を進めることで、政権獲得・政権維持を志向し、そして共和国の理念の保持に折り合いをつけることに一定程度成功しているのであり、地方では、国による上からの改革を契機に、住民に近い存在であるコミューン議員が、近隣住区という狭域でのコミュニケーション活動に深く入り込むことで、全国遍くコミューンにおいて、自らの代表性の正統性と地方政治における議会制(代表制)民主主義の正統性を高めようとしている現象が生まれている。フランスの指導者たちは、近代以来の国民国家概念では收拾がつけられないと自覚しつつ、だからこそ、国家というフィクションを乗り越えて、個人個人の実存を支えることのできる普遍的な概念として「市民」と「参加」、あるいはそれに伴う「熟議」を考えようとしており、その大きな役割を「参加」と「熟議」のアリーナである近隣住区と、その住民である市民やアソシアション関係者やコミューン議員などのステークホルダーが担っている。

昨今のフランスの地方政府による熟議手法の導入は、従来の代表制を参加デモクラシーで補完するだけでは一方向的な主張、形式的参加の常態化、政策への反映の少なさなどの課題が顕在化し、このような参加をどう実質化していくのか、意味のあるものにしていくのかという点が重要となる中で必要となってきたと考えられる。

まず、政策決定に関する先進諸国における熟議を取り入れた実証的な手法を比較してみると、下記のような整理が可能である。

代表制的

意見集約的

個々の意見

直接制的

議会

委員会
審議会

コンサルタシオン

熟議

参加

各種
住民会

住民

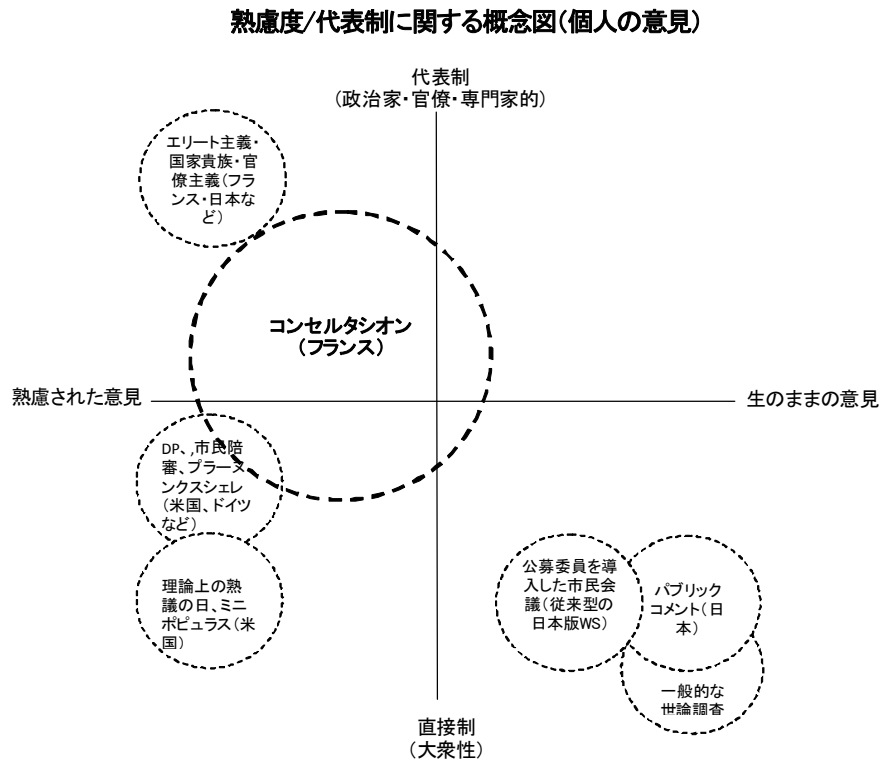
住民
アンケート

住民
投票

123

の円は、参加の円と熟議の円を包含し、議会とも若干交錯する大きな円(大きな丸円点線)となる。

また、各国で行われている住民参加の先進的な手法等に関して、同じく縦軸に代表制的か直接制的か、横軸に個人の意見が生そのまま終わるのか、よく練られた熟慮された意見になっていくのかという視点で見ると、下記の概念図のように整理することができる。

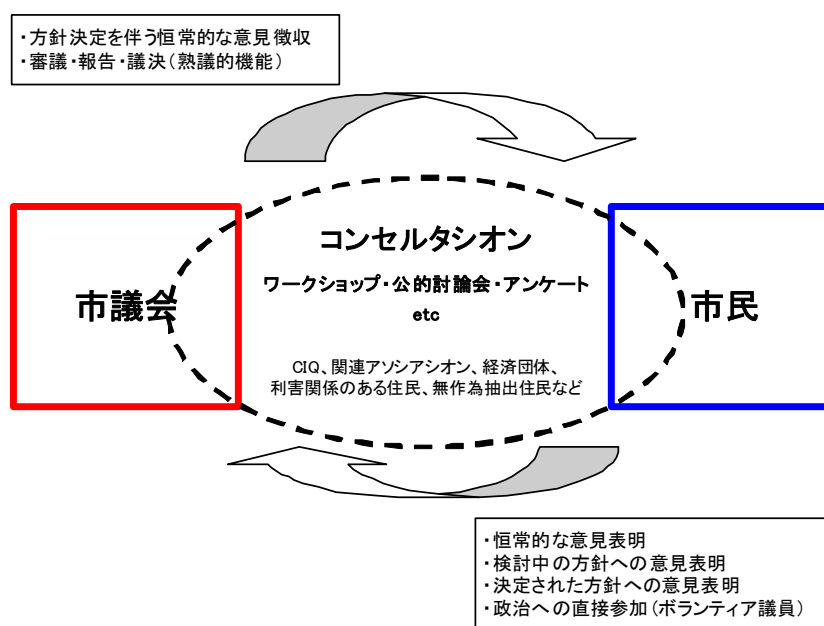


日本のパブリックコメントや公募市民の活用は、すでに個人が持っている意見の主張であり、意見の変容は期待できない。一方、アングロサクソン諸国等では、フィッシュキンやディーネルが唱道した熟議型世論調査やプラーンクスツェレを導入する例が見られ、これらの手法では、少人数の小社会の議論の中で個人の意見の変容が期待される。

フランスにおけるコンサルタシオンは、そもそも一つの手法ではなく、この制度の中で様々な手法が導入されうるが、大々的な周知と住民等によるワークショップ、専門家・関係者によるより専門的な委員会、議会での審議・議決という様々な段階の組み合わせで行われることが多い。したがって、コンサルタシオンの円は、中心よりもやや第2・第3象限に寄った大きな円、つまり、熟慮された意見となりつつも、代表制の決定にもつながっていくような位置づけになると思われる。その熟議のプロセスを実態として見ると、ハーバーマスほど合意ありきではないものの、ムフほど徹底した対抗的な闘技が行われているわけでもない。

むしろ、注目すべき特徴は、そのような議論の質や仕方、タイプではなくシステムにある。すなわち、エクサンプロヴァンス市の事例で見たように、住民の意見と議会での審議が循環しつつ、決定に向かうようなシステムである。地域の個別テーマに関するあらゆる論点と異なる意見を出し合うことで、完全な納得には至らなくても一定の受容できるレベルまで合意形成が進む可能性があること、そしてもし決定権のある議会において、権威的な決定に至ったとしても、少なくともその決定は一方的な多数決の専制によるものではなく、住民⇒議会⇒住民⇒議会という循環を繰り返す議論の中で行われていることである。本論では、このようにフランスの都市における市民等の熟議プロセスの延長線上に、住民と議会の間における密接な関係性、絶え間ない意見聴取→(住民による)意思表示→(行政による)報告→(議会による)審議・決定→意見聴取といった循環があり、このシステムが一定の機能を果たしていることを指摘した。

(再掲 第3章第4節より)議会-市民の意見循環とコンセルタシオンの関わりの概念図



また、別の見方をすれば、フランスの熟議には2通りの形態が存在するとも言える。代表制の制度の枠内においては、合意を前提とした熟議による議論が進められる一方で、代表制の制度の外にある、つまり政策決定権のないステークホルダーによる議論は必ずしも合意を前提とはしていない。むしろ、合意を前提としないところに大きな特徴があり、このことによって将来への展望が開けるのである。

このことは、合意形成と政策決定という観点から見れば問題でもあり、それぞれの案件において住民が納得しえない決定が下される可能性もあるが、このフランスで進行している熟議の含意と要諦

は、長期的に見ると、家族、友人、職場、アソシアション、住区などあらゆる相手や、場所、機会で自由闊達に行われることにより、政治的決定の方向性を導く基本的な要素となり、「民意」をゆっくりとしかし着実に形成していく力となっていることである。ある時点での、議会等における多数決の結果や、住民投票の結果、各一的なマスコミからの情報に基づいた市民アンケート調査などだけでは表すことのできない、政治を具現化していく上でのデモクラシーの基本としての世論、すなわち民意形成に一定の寄与をしているとも考えられる。そして代表制の下で常に危惧される政府の決定と住民意見の乖離を、このコンサルタシオンを媒介とした意見循環のプロセスが繋ぎ埋めていく機能を果たしていると考えられる。このようなフランスの地域における理性的な合意形成は、その前提となる「カフェデモクラシー」としての市民間の熟議によって支えられ成立しているのである。

共和国の理念の面からみれば、このような参加・熟議のあり方は、一にして不可分の共和国の正統性を、従来の理念、すなわち一般意思の現れである法で保つのではなく、市民社会の中で沸き起こる様々な議論、「熟議」で保つという戦略として捉えることもできる。

2002年の近隣民主主義法の施行は、住区評議会の導入数だけ見れば、コミューン全体の一部に過ぎないが、熟議デモクラシーを加速させる大きな契機となり、従来の参加デモクラシーを意味のあるものに実質化しつつある。当初、単に市民社会の現実への対応や地方分権の流れの一つと思われたこの制度導入は、実はすでに歴史的・社会的に準備されていた共和国の変容とも連動しつつ、様々な場でカフェ的に自由闊達に展開される「熟議」を通して地域政治のレゾンデートルを大きく変えながら、デモクラシーを支える市民を育てることに繋がっている。これはまさに中央集権、代表制下の共和国における地域からの政治改革そのものであると言える。

終章 第2節

終わりに

これまで本論で確認してきた歴史的流れと考察を整理すると次のようなことであった。

フランスにおいては、特に1970年前後から、国、地方の両サイドから地方分権や住民参加による地方自治の萌芽が見られ始め、地域の自治組織は先進的なコミュニティにおいて自主的に形成され、環境意識の高まりやNIMBY問題への対応などの中で1970年代には全国的な動きに発展した。これは政治的文脈で見れば、1960年代後半のドゴールの地方分権改革の試みや1981年からのミッテランの第1次分権改革とも通底している歴史的流れと捉えることができる。

そして、住区委員会をはじめとする、地域における参加デモクラシーの実績とさらなる参加要求の中で、軌を一としてジョスパンによる第2次分権改革が始まり、近隣民主主義法による人口8万人以上のコミュニティでの住区評議会の導入をはじめ、カルティエの担当助役ポストの創設、コミュニティ支所の開設、地方議員の待遇面の改善、大規模計画への住民参加手続きの整備など、狭域における住民自治、参加の強化の仕組みなどが制度化された。ただ、内実を見ると様々な課題が依然として解決されておらず、例えば住区評議會は、そもそも大多数の中小コミュニティにおいては設置がなされておらず、事例として取り上げたエクサンプロヴァンス市のように導入しない方針を明確にしているところもある。

また、地域における参加・熟議を具体化する事前住民協議制度である「コンセルタシオン」は、合意に至るか否かというよりも、住民に計画を知らしめ、多くのステークホルダーを集会に参加させ、そして反対派からの意見の表出とそれに対する反論も含めた説明を通して、合意・不合意のポイントを明確するといったプロセス重視の制度であり、エクサンプロヴァンス市の「地方都市計画」策定や「中心市街地歩行者空間化事業」の例から引けば、周知と議論の徹底が何よりも重要とされていることが確認できた。その際の主なプレイヤーは、地域の住民だけでなく、地域の様々なアソシアシオンとコミュニティ議員であった。

共和国は、今日においても議論する市民から成り立っていることは変わらず、拮抗と緊張を経験しながら、異論や少数の考えを排除せずに、解決策や協調できる案を見出していこうとするデモクラシーの機能を保持している面があり、地域でのアソシアシオンの活動は市民性を育てる場であるとともに市民性の実践の場となっている。また、議員と市民の関係を見ると、フランスで進みつつある近隣民主主義は、従来の議員を介しての意見表明から、議員と市民がさらに近づくことで、コミュニティ議員らが公の場で住民の意見や異議申し立てをダイレクトに受ける場となってきたことが確認できた。

これらのことを社会全体として見ると、様々な個人、中間団体、国家のつながりの中で、市民レベルでの社会へのアンガジュ(参加)による議論が湧き出る仕組みであると言える。その参加は時には、

要求型あるいは批判としての政治参加であり、時には個人的専門性や嗜好に基づいた知的好奇心、あるいは娯楽・嗜好を理由とした政治参加であるなど、生活に刺激と深みをもたらす市民社会への関わりの活動でもある。このような参加・熟議のあり方は、フランス特有のものであり、その国民気質、市民性と相関性が強い。現代市民社会での熟議は、1789年の大革命やその後フランス政治の代名詞となった幾多の体制変革のような「革命」やそれを意識した激しい討議の推進を、政府も議論に参加する市民や団体も意図しているわけではなく、この熟議の広がりには「カフェ」的な緩やかな「つながり」と「参加」による、身近なコミュニティの市民等が主役のデモクラシーの実践である。

この意味において、国は「熟議の実験」を近隣住区という限定的な空間で開始することとし、そこでのプレイヤーとして住区の市民と中間団体としてのアソシアション、これらを包摂するコミューン(の議員)を設定し、地方政府は、ある意味市民に見えやすい劇場型とも言えるデモクラシーを演出しているとも見ることができる。その空間には様々な利害関係を持つステークホルダーがアクターとして登場し、コミューン議員は住民とのコミュニケーションを増大させることで、第一義的には自身の政治パフォーマンスを行っているのであるが、このことは結果としてコミューン議会の決定権の正統性を高めている。

このような参加・熟議のあり方については、国家、すなわち中央の官僚や政治エリートも十分その含意と影響を理解していると思われ、一にして不可分の共和国の正統性を、従来の理念、すなわち一般意思の現れである法で保つのではなく、市民社会の中で沸き起こる様々な議論、「熟議」で保つという戦略のようにも思われる。

本論では、以上のような背景、現象、含意を確認しつつ、フランスの参加・熟議のデモクラシーについて、その鍵を狭域におけるデモクラシーと捉え、カフェ的に展開される「熟議」を通して地方政治改革があらゆるコミューンにおいて静かに進展していると指摘した上で、代表制の正統な機関である議会との絶え間ない意見循環により、狭域における市民社会と議会の新たな関係が生まれ、一定の機能を果たしていると結論付けたものである。

最後にわが国に関連して若干付言すれば、1998年のNPO法の施行以来、そのNPO数は増加してきたものの4万団体程度に留まり、フランスのアソシアシオンが100万団体以上、さらに毎年6万団体以上の登録という状況と比べれば、規模の上ではNPOが地域社会、とりわけ狭域の地域社会の中では、まだまだ大きな存在感を示しているとは言い難い。また、地方議員については、大阪都構想や名古屋市議会のリコール問題などを端緒として、二元代表制の是非が問われ始めた中、今後、これまでのように議員の役割が執行部のチェック機能に限定されていることの是非を含めた議会と執行部のあり方をはじめ、フランスのような欧州の地方議会制度を参考にした議会改革が求められる可能性もある。

2012年には、わが国にそれまで200団体強しか存在しなかった認定NPOの所管が、国の国税庁から都道府県や政令指定都市に移譲されたことから、今後の増加が期待されるところであり、政治改革、議会制度改革の一環の中で、デモクラシーを考える上で、フランスのアソシアシオンとコミューン議員のように、NPOと市町村議会議員の存在と活動あり方がクローズアップされる日が来ることも予見される。

本研究で取り組んだ参加・熟議デモクラシーの研究は、今後さらに具体的事例とデータを収集し、分析するとともに、より広い政治システムや社会学などの学際的な研究と重ねて解明を進めなければ完結しない。また、今後、わが国の住民参加や狭域自治のあり方の研究にあたっては、フランスにおけるアソシアシオンやコミューン議員の動向に注目し、わが国のNPOや地方議員等の地域づくりにおける役割や可能性と重ね合わせながら検討することが必要であり、有意性があるのではないかと思われる。

グローバリゼーション、地方分権の中で多様化・流動化する社会の中で、ポスト代表制の鍵となりうる参加と熟議は、今後、フランスや日本のみならず、それぞれの国や地域における経路依存性を踏まえた上で、どのように現存のデモクラシーに接合されていくのか注目されるところであり、本研究におけるフランスの狭域デモクラシーの考察がそのための視角の一つを提供できれば幸いである。

本論において、フランスにおける共和国、地方分権、アソシアシオンやコミューン(議員)などの中間団体、参加と熟議をキーワードとして取り上げたのは、世界的な経済のグローバリゼーション(フランス的に言えば地球規模化ではなくmondialisation＝世界化)の中で、フランスにおいては市場の論理だけでなく、社会の論理や意思、そして政治の論理や意思が常に働き、また優先されていることの確かさや、その意味するものを確認したかったからでもある。本論に関する研究を終えて、自分なりにその意味と力を感じることができたように思う。今後の研究において、引き続き、これらのキーワードを手がかりとして社会と政治のあり方や市民とは何かということについて考察していきたい。

参考文献

<仏語文献>

- Aléxis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique I*, folio histoire, 1986.
- Aléxis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique II*, folio histoire, 1986.
- Bernard MANIN, *Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique*, 1985.
- Diminique DEPORCQ et Phippe SCHMIDT, *La loi démocratie de proximité analyse et synthèse*, lettre du cadre territorial, 2002.
- Francois VALEMOIS, *La Commune et Les Associations Guide Pratique*, Berger-Levrault, 2004.
- Gacques GARROY, *Regards sur l'actualité, La démocratie de proximité, Mensuel N°281 mai 2002*, la Documentation française, 2002.
- H.-H.BAQUÉ, H.REY et Y.SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative*, la Découverte, 2005.
- Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, flammariion, 2001.
- Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008.
- Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER, *La démocratie participative inachevé genèse, adaption et diffusons*, adels, 2010.
- Yves SINTOMER, *La démocratie participative, problèmes politiques et sociaux N°959 avril 2009*, la Documentation française, 2009.
- Yves SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique tirage su sort et politique d'Athènes à nos jours*, la Découverte, 2011.

<仏語資料(政府等刊行物)>

- Aix-en Dialogue Janvier-Mars n°14, 2007*, la ville de Aix-en Provence, 2007.
- Aix-en Dialogue mars n°40, 2009*, la ville de Aix-en Provence, 2011.
- Aix-en Dialogue n°46/septembre-octobre 2010*, la ville de Aix-en Provence, 2011.
- Aix-en Dialogue n°47/novembre-décembre 2010*, la ville de Aix-en Provence, 2011.
- Aix-en Dialogue n°48/février 2011*, la ville de Aix-en Provence, 2011.
- Aix-en Dialogue numéro spécial/2001-2011*, la ville de Aix-en Provence, 2011.
- (以上、エクサンプロヴァンス市広報誌)
- Le 1901-, l'annuaire de la vie association et du bénévolat en Pays d'Aix*, 2011, Associations du Pays d'Aix (Associations du Pays d'Aix (エクス都市圏アソシエーション連盟)年報).
- Les collectivités territoriales et la décentralization*, la Documentation française, 2007.

Les collectivités territoriales et la décentralization, la Documentation française, 2009.

Livre Blanc, Fédération des Comités d'Intérêt de Pays d'Aix, 2009(エクス都市圏 CIQ 連盟白書).

Pays D'Aix Magazine n°17 Octobre-DÉCEMBRE 2007, Comités d'Intérêt d'Aix de quartier, 2007(エクス都市圏(CPA)広報誌).

<日本語文献>

(あ行)

足立幸男／森脇俊雅編著『公共政策学』, ミネルヴァ書房, 2003年。

A. トクヴィル, 井伊玄太郎訳『アメリカの民主主義』上・中・下, 講談社, 1987年。

A. ハミルトン, J. ジェイ, J. マディソン, 斎藤真・中野勝郎訳『ザ・フェデラリスト』, 岩波書店, 1999年。

綾部恒雄編『クラブが創った国アメリカ』, 山川出版社, 2005年。

池田賢市「フランスにおける市民性の定義に関する資料紹介」, 2003年。

井上達夫『現代の貧困』, 岩波書店, 2001年。

猪口孝／大澤真幸／岡沢憲笑『政治学事典』, 弘文堂, 2004年。

岩崎美紀子「デモクラシーと市民社会」, 神野直彦, 澤井安勇編『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図』, 2004年。

宇野重規『トクヴィル平等と不平等の理論家』, 講談社, 2007年。

大村敦志『フランスの社交と法<つきあい>と<いきがい>』, 有斐閣, 2002年。

大矢吉之「熟議民主主義論の展開とその政策理念－市民参加・熟議政治・合意形成－」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』, ミネルヴァ書房, 2003年。

小川有美編『ポスト代表制の比較政治』, 早稲田大学出版部, 2007年。

奥野恒久「国家主権論と民主主義論－憲法論における熟議の意味と可能性－」『立命館法学 2010年5・6号』, 2010年。

小滝敏之『地方自治の歴史と概念』, 公人社, 2005年。

小滝敏之『住民自治の視点と道程』, 公人社, 2006年。

小滝敏之『市民社会と近隣自治』, 公人社, 2007年。

小滝敏之『市民自治の歴史・思想と哲学』, 公人社, 2008年。

小滝敏之『地方自治の歴史・思想と哲学』, 公人社, 2010年。

(か行)

金井利之「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンスVol.16』, 財団法人日本都市センター, 2011年。

カール・シュミット, 田中浩/原田武雄(訳)『政治的なものの概念』, 未来社, 1970年。

川合清隆「ルソー—人民主権と討議デモクラシー」, 三浦信孝編『自由論の討議空間 フランスリベラリズムの系譜』, 勁草書房, 2010年。

工藤庸子『宗教VS国家—フランス<政教分離>とく市民の誕生—』, 講談社, 2007年。

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。

コリン・コバヤシ編著『市民のアソシエーション』, 大田出版, 2003年。

(さ行)

斎藤純一『自由への問い①社会統合』, 岩波書店, 2009年。

佐竹寛『参加民主主義の思想と実践』, 中央大学出版部, 1993年。

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。

篠原明德『まちづくりと新しい市民参加』, イマジン出版, 2006年。

篠原明德『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法—』, イマジン出版, 2009年。

篠原一『市民の政治学』, 岩波書店, 2004年。

篠原一『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』, 岩波書店, 2012年。

ジェイムズ・S.フィッシュキン『人々の声が響き合うとき』, 早川書房, 2011年。

J・P. シュヴェヌマン, 樋口陽一, 三浦信孝『<共和国>はグローバル化を超えられるか』, 平凡社, 2009年。

ジャン・ジャック・ルソー, 桑原武夫 / 前川貞次郎(訳)『社会契約論』, 岩波書店, 1954年。

シャンタル・ムフ, 葛西弘隆(訳)『民主主義の逆説』, 以文社, 2006年

ジュヌヴィエーヴ・ブジョル, ジャン＝マリー・ミニヨン / 岩橋恵子監訳『アニマトゥール フランスの社会教育・生涯学習の担い手たち』, 明石書店, 2007年。

杉田敦『デモクラシーの論じ方』, 筑摩書店, 2001年。

(た行)

高橋洋行「フランスにおける幼少期から始まる市民性の育成—社会性を身につけさせるためのシティズンシップ教育—」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊16号—1 2008年9月』, 2008年。

高村学人『アソシアシオンへの自由』, 勁草書房, 2007年。

田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』, 勁草書房, 2008年。

田村哲樹『語る 熟議／対話の政治学』(政治の発見5), 風行社, 2010年。

田村哲樹, 堀江孝司(編)『模索する政治—代表制民主主義と福祉国家のゆくえ—』, ナカニシヤ出版, 2011年。

豊永郁子『サッチャリズムの世紀—作用の政治学へ—』, 創文社, 1998年。

(な行)

中田晋自『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。

中田晋自「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」, 『立命館法学2005年2・3号【300・3001号】』, 2005年。

中田晋自「地域民主主義から近隣民主主義へ—フランス型地域討議デモクラシーの探求」『愛知県立大学外国語学部紀要第37号(地域研究・国際学編)』, 2005年。

中田晋自「フランス『近隣民主主義』の法制度化とその適用—アミアン市における住区評議会制導入をめぐって—」『愛知県立大学外国語学部紀要第39号(地域研究・国際学編)』, 2007年。

中田晋自「フランスの『近隣民主主義』研究の動向—特殊フランス的諸課題と都市参加民主主義諸モデルの比較研究—」『愛知県立大学外国語学部紀要第41号(地域研究・国際学編)』, 2009年。

中田晋自「フランスの住区評議会制とコミューン議会選挙—アミアン市とリール市の比較事例研究—」『愛知県立大学外国語学部紀要第42号(地域研究・国際学編)』, 2010年。

中田晋自「フランスの住区評議会制とメンバー構成問題—くじ引きは熟議フォーラムになにをもたらしたか—」『愛知県立大学外国語学部紀要第43号(地域研究・国際学編)』, 2011年。

中田実『世界の住民組織 アジアと欧米の国際比較』, 自治体研究社, 2000年。

仲正昌樹『今こそルソーを読み直す』, NHK出版, 2010年。

仲正昌樹『今こそアーレントを読み直す』, 講談社, 2009年。

仲正昌樹『集中講義! アメリカ現代思想—リベラリズムの冒険』, NHK出版, 2008年。

西川長夫『フランスの解体? もうひとつの国民国家論』, 人文書院, 1999年。

(は行)

長谷川秀樹『コルシカの形成と変容 共和主義フランスから多元主義ヨーロッパへ』, 三元社, 2002年。

ハンナ・アレント, 志水速雄(訳)『人間の条件』, 筑摩書房, 1994年。

P.ブルデュー, L. ヴァカンほか, 水島和則訳『国家の神秘—ブルデューと民主主義の政治』, 藤原書店, 2009年。

P.ブルデュー, 加藤晴久訳『市場独占主義批判』, 藤原書店, 2000年。

東浩紀『一般意志2. O ルソー、フロイト、グーグル』, 講談社, 2011年。

樋口陽一『近代国民国家の憲法構造』, 東京大学出版会, 1994年。

樋口陽一『国家と個人—今なぜ立憲主義か』, 集英社, 2000年。

福井憲彦編『アソシアシオンで読み解くフランス史』, 山川出版社, 2006年。

B・R・バーバー／竹井隆人訳『ストロング・デモクラシー』, 日本経済評論社, 2009年。

(ま行)

三浦信孝編『普遍性か差異か 共和主義の臨界、フランス』, 藤原書店, 2001年。

三浦信孝編『自由論の討議空間 フランスリベラリズムの系譜』, 勁草書房, 2010年。

(や行)

山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(8)」『地方自治』666号, 2003年。

山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権(ジロンドンの復権)』日本評論社, 2006年。

山崎榮一「フランスの第二次地方分権改革のその後」『地方自治』721号, 2007年。

山崎望「民主主義対民主主義?」, 小川有美編『ポスト代表制の比較政治』, 早稲田大学出版部, 2007年。

山下茂『フランスの選挙 その制度的特色と動態の分析』, 第一法規, 2007年。

ユルゲン・ハーバーマス『公共性の構造転換』(第2版), 未来社, 1994年。

吉住修「フランスの地方分権と広域行政制度」, 上野真也編『地方分権と道州制』, 成文堂, 2008年。

ヨーゼフ・シュムペーター, 中山伊知郎/東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』, 東洋経済, 1995年。

(ら行)

レジス・ドゥブレ, 樋口陽一, 三浦信孝, 水林章『思想としての<共和国>』, みすず書房, 2006年。

ロバート・A. ダール, ジャンカルロボセッティ(編), 伊藤武(訳)『ダール、デモクラシーを語る』, 岩波書店, 2006年。

ロバート・N.ベラー, ウィリアム・M.サリヴァン, スティーヴン・M.ティプトン, リチャード・マドセン, アン・スウイドラー 島蘭進 /中村圭志(訳)『心の習慣ーアメリカ個人主義のゆくえ』, みすず書房, 1991年。

ロバート・D. パットナム, 柴内康文(訳)『孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生』, 柏書房, 2006年。

(わ行)

渡部淳『カフェ ユニークな文化の場所』, 丸善ライブラリー, 1995年。

<日本語資料:報告書・レポート等>

(財)自治体国際化協会, CLAIR REPORT

『フランスの広域行政ー第4の地方団体ー』, 2005年。

『フランスの地方分権施策における国・地方の政治的イニシアティブ』, 2007年。

『フランスの住民自治組織～地域民主主義、参加民主主義の枠組みの中の近隣住区評議会～』,
2008年。

『フランスにおける地域振興とアソシアション』, 2010年。

財団法人日本都市センター, 『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』, 2004年。

山口真司, 三浦良平, 鈴木怨「背景の違いを踏まえた市民参加制度の日仏比較」『国土技術政策総合
研究所資料第245号』, 国土交通省, 2005年。

<参考WEB>

DCDL(フランス内務省)ホームページ

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>

エクサンプロヴァンス市ホームページ

<http://www.mairie-aixenprovence.fr/>

エクサンプロヴァンス市コンセルタシオンホームページ

<http://www.aixenconcertation.fr/>

エクス都市圏共同体(CPA)ホームページ

<http://www.agglo-paysdaix.fr/>

エクス都市圏アソシアション(Pay D'Aix Associations)ホームページ

<http://www.pays-d'aixassociations.org/>

パリ市ホームページ

<http://www.paris.fr/>

ブザンソン市ホームページ

<http://www.besancon.fr/>

グルノーブル市ホームページ

<http://www.grenoble.fr/>

アミアン市ホームページ

<http://www.amiens.fr/>

ベルトラン・ドラノエ公式ホームページ

<http://bertranddelanoe.net/vlog-paris/>

国税庁ホームページ

<http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/meibo/01.htm>