

## 論文要旨

氏名 吉住 修

論文題目 (外国語の場合は、和訳を併記すること。)

**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

論文要旨 (別様に記載すること)

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

## (論文要旨)

### 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

博士後期課程 吉住 修

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、2002年の近隣民主主義法の制定を契機として顕在化しつつある、コミュン内の区域単位である住区(quartier)をアリーナとして展開されている「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したものである。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、及び住民との協議であるコンセルタシオン制度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-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した。注目した鍵概念は、理念としての共和国、現象としての地方分権、場としての狭域(proximité)、そのキープレイヤーとしてのアソシオンやコミュン(及びその議員)などの中間団体、そして手法としての参加、熟議である。

結論を若干先取りすると、本論では下記のような考察に至った。

まず、従来の共和国の理念は大きな社会変化や地域課題の顕在化への現実的な対応に即して変容していること、参加、熟語を通じた議員の政治的活動が結果的に自身だけでなく代表制そのものの正統性を高めていること、代表制の枠外の日常においてもインフォーマルに様々な場で繰り広げられる、国民性や市民性にも依拠した新しい参加・熟議の現象は「カフェデモクラシー」と定義できることを提示した。そして、都市内部における市民等の参加・熟議プロセスの考察から、その延長線上に住民と議会との密接な関係性と意見の循環(絶え間ない意見聴取→住民による意見表明→行政による報告→議会による審議・決定→意見聴取など)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。コンセルタシオンを媒介としたこの意見循環のプロセスは、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繋ぎ埋めていく機能を果たしており、このような理性的な合意形成プロセスは、カフェ的に展開されている市民間の熟議によって支えられ成立しているとした。現在、フランスにおける住区を基盤とした狭域において、このような参加と熟議を通じた市民-議会関係や地域政治のレゾンデートルは大きく変化しており、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結論付けたものである。

本論の研究の進め方及び全体構成は次の通りとした。

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た上で、研究の視点と方法として次のように設定した。まず、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を概観するとともに、地域研究として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を得る。さらに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、ブザンソン市等のほか、同法に基づく制度を導入していないもののコンサルタシオンに取り組んでいる一般都市の代表として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こととした。具体的には各章毎に次のとおり進めることとした。

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、今どのような文脈の変化が起こっているのかを考察する。

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。

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した上で、代表制の制度外の日常においても身近でインフォーマルなかたちで、言わばカフェ的に展開されているのではないかとすることを提起する。

最後に、終章において、これらの動きを総括し、そのようなインフォーマル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。

具体的な考察と分析の結果は次の通りである。

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などの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が、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・熟議の民主化の流行の理由と含意を明らかとするため、3つの問いを設定し、下記のような考察に至った。

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委譲や州の創設・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、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ーティブな「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」として提示した。

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民主化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、共和政体としての民主化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推測した。

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、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民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、市民が民主化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民主化のモデルを体現しているのではないかと推測した。本論ではこのような市民間のコミュニケーションと議論が行われている現象を「カフェ民主化」と呼んだ。

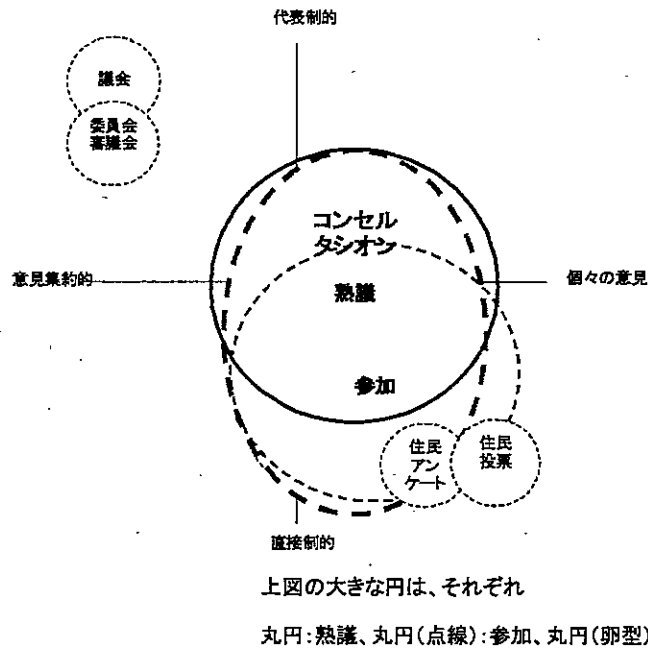
このような地方分権改革は、共和国の理念を瓦解させずにトクヴィル型へバランスを移行させつつ、

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)デモクラシーの正統性を高めようとしている現象が生まれている。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、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、市民はもとより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。そして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、熟議手法の導入も必要となってきたと考えられる。

このような考察に加えて、より実態的な視点から、都市において繰り広げられている参加、熟議の特徴を基に下記のような整理を行った。

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、下記のような整理を行った。

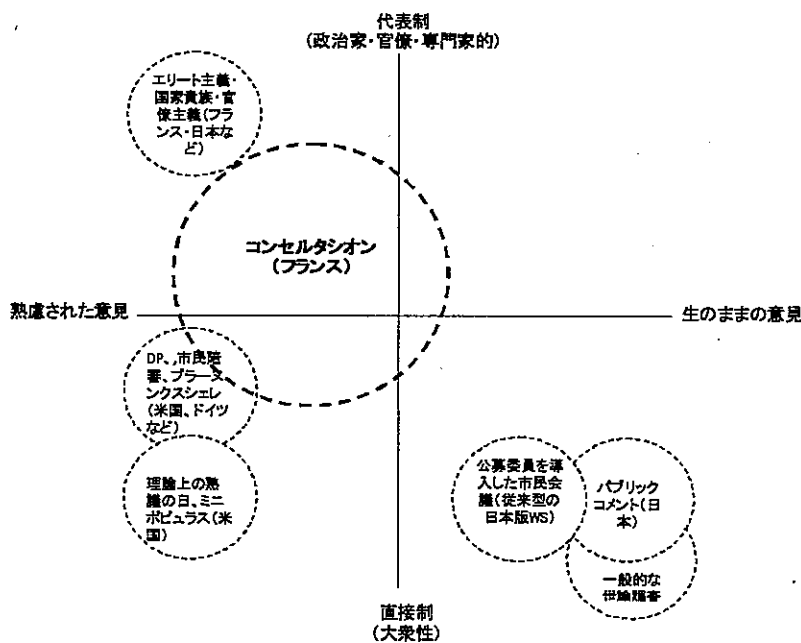
意見集約(合意)/代表制に関する概念図



一般的な審議形態や住民意見を把握する手法に関し、縦軸に代表制的か直接的か、横軸に意

見集約的か、個々の意見のままか、という視点で見ると、フランスにおける「参加」(丸円、点線)についてはほぼ右下の第4象限に収まると思われる。これに対して熟議は、やや左側上方の代表制的、意見集約的にスライドすると思われる(丸円、実線)。住民合議のシステムであるコンセルタシオンの実施においては、まず初めに徹底的な情報の提供と参加のプロセスが用意され、市民等のステークホルダーに計画の目的や全体像の十分な理解を促した上で、様々な議論が展開されるものの、時間制約の下で、最終的には反論の付帯意見が付くとしても一定の方向性が下される。最低限のレベルで言えば、どの点で合意するのか、不合意なのかを明らかにするような熟議なのである。また、地域の重要な課題であればあるほど、その決断と責任は議会制(代表制)デモクラシーの下で、様々な批判を受けながら議決権を持つ議会が果たしているのである(概念図左上部分)。このような中では、参加のバリエーションや量のみを促進しても十分とは言えず、市民等のステークホルダーの熟議も用いてあらゆる論点を検討した上で合意形成へと向かわなくてはならない。コンセルタシオンの円は、参加の円と熟議の円を包含する形(卵型)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から下記の概念図のように整理した。



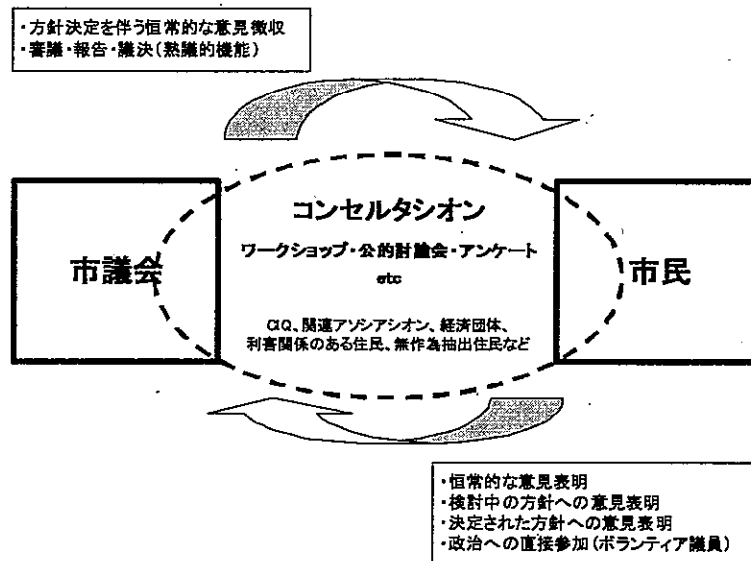
日本のパブリックコメントや公募市民の活用は、すでに個人が持っている意見の主張であり、意見の変容は期待できない。一方、アングロサクソン諸国等では、フィッシュキンやディーネルが唱道した熟議型世論調査やプラーヌクスツェレを導入する例が見られ、これらの手法では、少人数の小社会の議論の中で個人の意見の変容が期待される。

フランスにおけるコンセルタシオンは、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。当然ながら代表制の枠外にあるフランスの近隣自治組織ではいかなる最終決定も行われない。

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。

#### (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)



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、このコンセ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ナント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。

本研究で取り組んだ参加・熟議デモクラシーの研究は、今後進展するであろうより実践的な事例の中身を一つひとつ精査し、その解明をすること、さらには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ョ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展望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いて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所であり、本研究における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。