

# 2024年度秋学期 明治大学国際交流基金事業 研究者交流支援事業 報告書

2025年2月7日

明治大学ガバナンス研究科専任教授 木村俊介

I. 招請期間 2024年10月22日～同11月8日

II. 招請者 マガーリ・ドレフュス(Magali Dreyfus) 博士  
フランス・リール大学行政・政治・社会研究センター研究員  
Le Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales

## III. 招請の経緯

ドレフュス博士は、2016年から2017年にかけて政策研究大学院に客員研究員として在籍し研究活動に従事していたが、その当時から、地方行政を専攻する申請者(ガバナンス研究科専任教授木村俊介)と研究交流活動を行っていた。同博士は、「環境法及び国際法の観点からの地域レベルでの地球環境問題」及び「市民活動と地方行政」に関する研究活動に取り組んでいる。日本の研究者との交流も広く行っており、日本の地方行政にも詳しく高度の知見を有している。同博士は、上記のとおり2年間にわたり我が国で在外研究を進めるなど、公共政策に係る仏日の比較研究を重視し、現在も、訪日し研究交流を発展させることに強い意欲を有していた。

一方、同博士が研究課題とする地域レベルでの地球環境問題対策や持続的発展(SDGs)の課題は、日本を始めとするアジア諸国における喫緊の課題となっており、本校大学院で修学する留学生(大半はアジア諸国の中央政府・地方政府関係職員)にとっては実務上の愁眉の課題であった。

このため、2024年度において、同博士を本校に招請し、2回にわたり特別講義等を通じ、本校在校生に修学の機会を与えるとともに、研究交流を深める事業を実施した。

## IV. 特別講義 I 地方自治体の気候エネルギー政策(2025年10月23日(水) 参加者:対面10名、オンライン3名)

### 1. 研究課題: 公共問題としての気候変動

このテーマのリサーチクエスチョンは、次のとおりである。①気候エネルギー問題は、地方自治体の制度や政策、制度に何をもたらすのか? ②気候変動はなぜローカルな問題なのか?

### 2. 気候変動: マルチレベル・ガバナンスの問題

このテーマについては、①トップからボトムへの質問、及び②下から上への問い合わせがポイントである。まず、なぜ気候変動はローカル・イシューなのであろうか。その答えは以下の3点である。

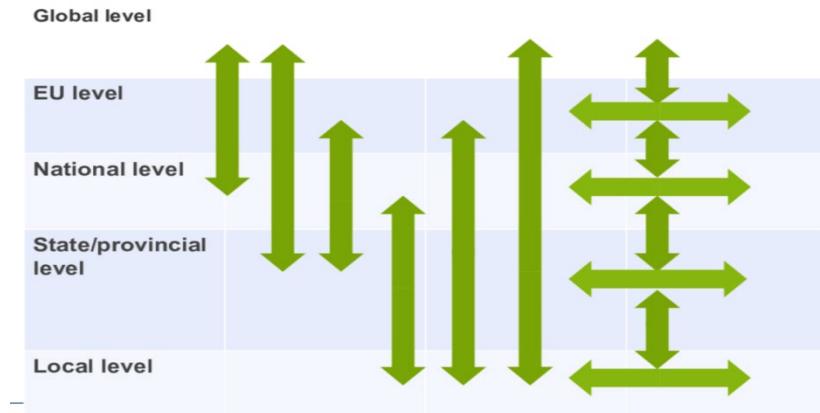
② 脆弱性; CCの影響にさらされる。地理、人的・物的密度。感性:都市環境が感性を悪化させる。

②貢献; 温室効果ガス排出の約80%は都市が原因。地方におけるエネルギー消費も重要な要因である。

③ソリューション; リソース、主要部門における責任と権限、組織的アプローチ、及び近接性の観点から、地域で取り組むローカル・イシューであることができる。

この議論の前提是、マルチレベル・ガバナンスの観点に立つ。マルチレベル・ガバナンスとは、異なる相互依存的な政治領域を指し、「公共問題を管理し、社会を規制するために、複数の異なるレベルの政府が相互作用する方法」であることができる。また、都市に焦点を当てる国際機関でも使用される枠組みである。

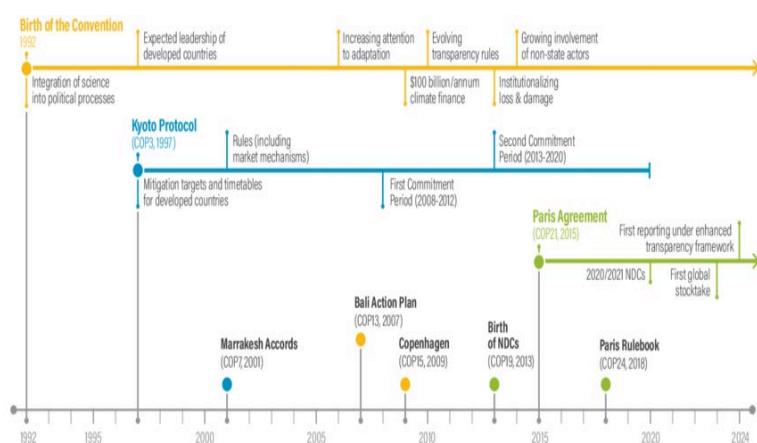
<図 2-1>



都市の初期の関与としては、次のような取組がみられた。

- ・1988年に「変化する大気に関する国際会議」がトロントで開催され、「2005年までに温室効果ガス(GHG)を20%削減(1988年基準年)する」勧告がまとめられた。
- ・1991年に、「トロントの温室効果ガス削減計画」が策定され、GHG削減目標、大気基金の設立及び自治体サービスにエネルギー効率部門を設置する旨が定められた。国際的な構図においては、地方政府に関する固有の記述はあまりみられないが、多くの場合、地方政府は他の市民社会アクターとともに言及されており、その内容は次第に増えている。

<図 2-2>



### 緩和(Mitigation)と適応(Adaptation)

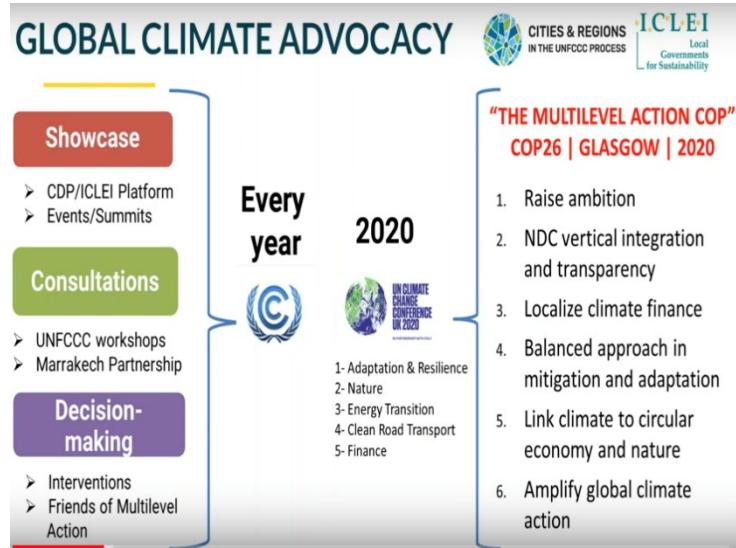
気候変動に関する国際連合枠組条約(United Nations Framework Convention on Climate Change; UNFCCC。)等において、「緩和」と「適応」という2つの戦略が明記されている:

まず、緩和の構成要素として、次の主体が挙げられてきた。

- ・COP 1 – 1995年; ビジネス及び産業 NGO (BINGO), 環境 NGO (ENGO), 地方政府 (LGMA)。
- ・COP 7 - 2001年; 先住民組織 (IPO)。
- ・COP 9 – 2003年; 研究・独立系 NGO (RINGO)。
- ・COP 14 – 2008年; 労働組合 NGO (TUNGO)。
- ・COP 17 – 2011年; 女性とジェンダー (WGC)。
- ・青年 NGO (YOUNGO)。
- ・COP 18 – 2012年; 農民。

COPでのこうした活動が、半官半民のLG協会を発展させるきっかけとなった。それらの提言は、正当性(法的な拘束力の有無)の問題を有しているが、強い規定効果を持つことがある。

<図 2-3>



## 気候外交

(前提; 気候外交は、地球の気温上昇を 1.5 度以下に抑えるための世界的な取り組みに焦点を当てている。一般的に、気候危機に対処するためには、多国間の対応策と、揺るぎない世界的なコミットメントが必要であると考えられている。)

気候外交の役割は次に掲げるものである; 啓蒙活動、トレーニング、代表(COP, EU 機関)、ネットワーク、国際関係(ICLEI, C40)、欧州関係(気候同盟、エネルギー都市)、適応(アジア都市 CC レジリエンスネットワーク)。

## 気候・エネルギー市長会議(UE)

EU では、気候問題はエネルギー問題と連携して取り組む対象となっている。地方政府の具体的課題としての気候変動問題においては、新しい不確実な争奪戦が行われている。

## 地方政府の課題

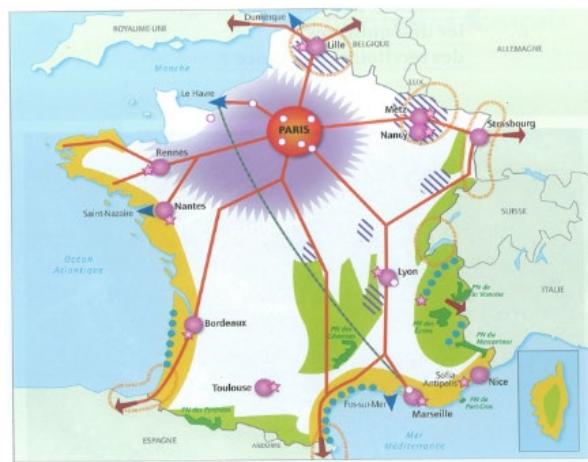
地方政府には、資源不足と経路依存性の問題がある。エネルギーと地方政府の関係は古くから存在する課題であるが、EU 法と気候変動問題の影響により、新たな関心が示されている。制度的な観点からは、気候変動問題は地方分権の新たな波を引き起こした。

## 地方分権を通じたエネルギー管理の移行

フランスは、人口 6,763 万人に上る非常に中央集権的な国で、3 つのレベルの政府がある。地方分権は 1980 年代に始まったが、これらの組織は、エネルギーの選択を巡る政策に相互に影響を及ぼした。

エネルギー政策には 3 つの時期がある; ①地方管理、②国家管理及び③新規参入である。

<図 2-4>



[http://jmgleblog.eklablog.com/la-france-une-nouvelle-place-dans-le-monde-a197164222-L'État lance un programme de réaménagement du territoire.=DATAR \(1963\).](http://jmgleblog.eklablog.com/la-france-une-nouvelle-place-dans-le-monde-a197164222-L'État lance un programme de réaménagement du territoire.=DATAR (1963).)

### 3. 制度的側面;エネルギー管理

#### 3.1. 第1期: 19世紀末から1930年代;地方政府によるエネルギー・システムの管理

19世紀末、地方政府が最初のエネルギー管理を主導した。1906年法は、地方政府がガスと電気の配給を担当する旨を規定した。この時から、ガスと電気の厳しい競争は20世紀半ばまで続いた。

#### 3.2. 第2期: 1940年代から50年代;中央政府によるエネルギー管理

この時点以降、様々なエネルギーを区別化し使用することが重要な課題となった。1946年には、ガスと電気の国有化及び国営企業の独占化が行われた(フランス電力公社:EDF、フランスガス公社:GDF)。また、1970年代の原子力発電は、これらの集権的体制に拍車をかけた。

#### 3.3. 第3期: 1990年代から今日まで;エネルギー市場と政策における新しいアクター: 欧州法の影響下での変容

##### エネルギー市場の自由化

実際に、フランスの電力部門は地域的・国家的に構築され、その後徐々に自由化された。現在、フランス電力公社(EDF)のほかに民間企業も参入できる「発電」、電力輸送公社(RTE)が独占する送電網を利用する「送電」、及び送電網から中・低圧の電力を顧客に供給する「配電」において、エネディスと地域配電公社(LDC)の2つの事業者が法的に独占している。電気は商品とみなされ、EDF又はLDCによって規制された料金で販売されるか、資格を主張する顧客に対して自由に提供される(市場提供)。Vanneux Art.L333-1 エネルギー法典。

##### 欧州法の影響下での変革: 1990年代から今日まで

##### 再生可能エネルギーとエネルギー転換の促進

EUは、2050年までに気候変動に左右されない経済、すなわち温室効果ガス排出量が正味ゼロとなる経済を目指している。

<図3-1>

| EU Goals according to the Clean Energy Package for all Europeans |   |
|--|---|
| <b>GHG reduction</b>   | Reduction of 40% by 2030 from 1990 levels<br>(binding goal)   |
| <b>Promotion of renewable energy</b>                             | Reach 32% of renewable energy sources (RES) in the EU's energy (gross final consumption) mix by 2030<br>(binding goal)                              |
| <b>Energy Efficiency</b>   | Target of 32.5% for energy efficiency for 2030, compared to a baseline scenario established in 2007<br>(non binding goal – best efforts obligation) |

##### 欧州の地域エネルギー・ガバナンスにおける新しいアクターの認識と促進

クリーン・エネルギー・パッケージ2018-2020は、次のような特徴を持つ。

2018年; 個人的・集団的な自家消費の権利を位置付けた。

2019年; 電気生産物を販売する権利を位置付けた。

さらに「市民エネルギー共同体」(CEC)と「再生可能エネルギー共同体」を創設した。

(注1) CECとは、当該パッケージにおいて次のとおり定義されている。

第2(11)Dir.2019/944 『市民エネルギー共同体』とは、以下の法人を意味する:(a)自発的かつ開かれた参加に基づき、自然人、自治体を含む地方自治体、または小規模企業である構成員または株主によって実質的に管理され、(b)金銭的利益を得ることよりも、構成員若しくは株主、又は事業を行う地域に対して、環境的、経済的、又は社会的なコミュニティ利益を提供することを主な目的とし、(c)再生可能エネルギー源を含む発電、配電、供給、消費、アグリゲーション、エネルギー貯蔵、エネルギー効率化サービス、又は電気自動車向け充電サービスに従事し、又は構成員若しくは株主に対して他のエネルギー・サービスを提供することができる」法人を意味する。

(注2)再生可能エネルギー共同体とは、当該パッケージにおいて次のとおり定義されている。

第16条2(16)ofDir. 2019/944 「再生可能エネルギー共同体」とは、「(a)適用される国内法に従い、開放的かつ自発的な参加に基づき、自律的であり、当該法人が所有・開発する再生可能エネルギー・プロジェクトの近隣に所在する株主または構成員によって実質的に支配される法人であり、(b)株主または構成員が自然人、中小企業、または自治体を含む地方自治体であり、(c)金銭的利益よりも、株主若しくは構成員、又は事業を行う地域に対して、環境的、経済的、又は社会的な共同体利益を提供することを主たる目的とする法人」を意味する。

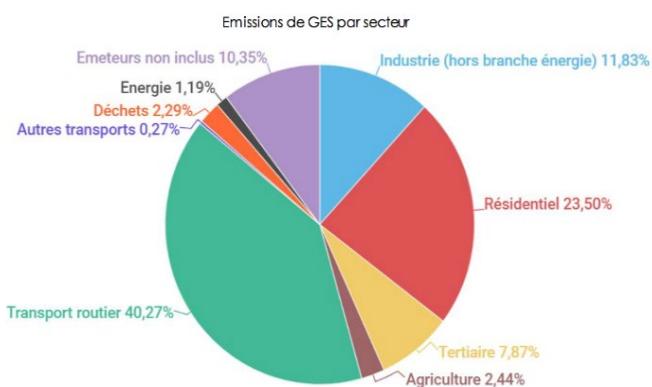
#### 4. 地域のエネルギー・気候計画(理由:法的義務)

人口2万人以上の都市は、CCM(建物のCO<sub>2</sub>排出基準)とCCA(企業のCO<sub>2</sub>排出量削減目標)の両方に取り組まなければならないことが義務づけられている。計画の書式は、診断、目標、計画、規則、フォローアップ、附属書(地図)で統一されている。調査によると、このような義務がある場合、地方政府は行動を起こす義務があるため、より良い結果を出すことが期待されている。

リール・メトロポールの事例；診断結果：温室効果ガス=5076kt-eq.CO<sub>2</sub>/an。

<図4-1>

部門別温室効果ガス排出量

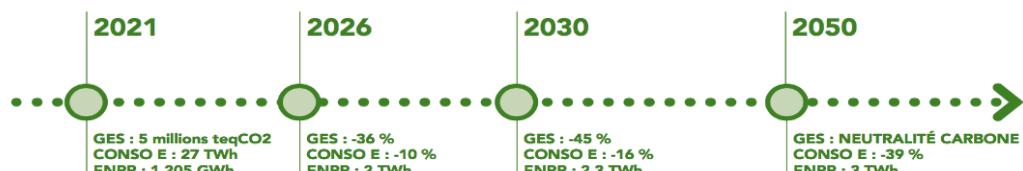


Source : Extractions « Secteurs PCAET » de l'outil ESPASS, MyEmissaire 2015  
Extractions « Secteurs PCAET » MyEmissaire, 2015

<図4-2>

リール・メトロポールの温室効果ガス削減目標

SOBRIÉTÉ ET EFFICACITÉ ENERGÉTIQUE & NEUTRALITÉ CARBONE



Gaz à effet de serre : GES, année de référence 1990  
Consommation d'énergie : conso E, année de référence 2016  
Production d'énergies renouvelables et récupérations : ENRR, année de référence 2016

#### 5. 地方政府の革新的なガバナンスの対応

##### 気候市民大会

地方政府の革新的なガバナンスの対応として、都市の様々なアクターを集め、その影響と解決策について話し合う気候市民大会の事例がみられる。

ボルドー市は、2023年10月～2024年2月に、100人のボルドー市民(無作為抽出)が、「気候変動による緊急事態に自分たちの地域をどのように適応させるか」について意見を出し合い、ボルドー市に72ページの意見書を提出した。その中には、気候変動に関する教員や市職員の研修、公共調達の社会的経済への誘導、緑化の推進、広告看板の削減などが含まれていた。

#### 6. 国vs.地方:フランスにおける訴訟事例

##### 緩和 地方政府-国

2018年末、グランド・シンド(Grande-Synthe)市は、温室効果ガス排出削減対策が不十分であるとして、

国を提訴した。原告適格は、市には認められたが、市長には認められなかった。他都市や環境 NGO の訴訟参加は認められた。裁判官は慎重に扱い、幾つかの補足資料が要求された。

気候変動問題の影響により深刻な打撃を受ける地方政府にはチャンスの窓が開かれている。しかし、現状は、新たな決定や追加的な対策は講じられてはいるものの、不十分であり、スピードアップが必要である。これまでの措置は、政府が採用した排出削減の軌道を達成できるという十分信頼できる保証を提供していない。

### 他の事例:2022年の国家評議会の決定

同種の事例として、「フランスは CCA(気候変動協定)に関する欧州の義務を尊重していない」という主張を訴訟当事者が申し立てた事例がある。国務院は、「EU 法には適応に関する明確な義務は存在しない」という考えに基づき、この要求を即座に却下した。結論としていえることは、適応の問題は、地方政府だけでなく国にとっても依然として論議の対象となる主要な課題であるということである。

## 7. 地方政府の課題

地方政府は、気候変動問題に関し、次の課題を抱えている。

- ・知識の不足
- ・財源(地方政府の予算には余裕がない。)
- ・土地利用(土地利用の在り方が主要課題となるが、地方政府は行いたいことを何もできない。)
- ・私有財産の扱い
- ・古い都市の問題

### 都市環境における課題

都市形態には4つの特徴がある;①密度:表面積による都市要素の測定, ②土地利用:一定の規模における土地利用の多様性と統合性, ③連結性:道路の密度と形態, ④アクセシビリティ:異なる機能・用途へのアクセス(IPCC 2005)。これらの異なる次元に取り組むことを通じ、エネルギー消費を削減し、気候変動の影響の一部に適応することができる。

### 農村環境における課題:リスクと利益の配分の問題

都市はエネルギーを消費し、田舎はエネルギーを生産する面がある。このような状況下で、地域の受容性(地域がどの程度までエネルギー生産のための活動を受容できるか)の問題がある。地域には、バイオ・ガスだけでなく、陸上風力発電にも厳しい反対意見がある。

## 8. 結論

気候政策やエネルギー政策の背後には、重要な政治問題や闘争が隠されている。これらは、国家の行政形態にとって中心的なテーマである。

## 9. 参加者との質疑

<質問1> 気候変動政策に関してコミュニケーションができることには財政的な限界があると思われるが、官民パートナーシップは活用されているのか?

<回答>

これは自治体によって大きく異なる。フランスでは、伝統的に PPP は地域の公共サービス(廃棄物処理や交通等)の提供に利用されている。そのため、地域の責任において、民間パートナーと協力しながら温室効果ガス(GHG)の排出削減の活動を改善しようとしている(例えば、交通量、大気汚染や GHG を削減するために公共交通機関を増やす、再生可能エネルギーを生産するために廃棄物を利用するなど)。

<質問2> 各国の産業発展や気候変動政策のレベルに違いがある一方で、自治体間の国際協力にはどのようなものがあるのか。

<回答>

1990 年代以降、地方政府の国境を越えた重要なネットワークが構築してきた。例えば ICLEI, C40, 適応に関するアジア・レジリエンス・ネットワークなどである。これらのネットワークの役割は、知識を共有し、認識を高め、技術的・専門的な支援を提供し、国際会議でロビー活動を行うことである。また、GHG

インベントリーを作成し、GHG 削減を目的とした地域計画を策定するため、後発工業国の中多くの地方政府を支援してきた。



特別講義参加者と記念撮影(2025年10月23日アカデミーコモン。中央がドレフュス博士。)

## V. 特別講義Ⅱ 地方政府の政策への市民の参加(2025年10月24日(木) 参加者:対面16名, オンライン4名)

### 1. フランスの地方政府制度

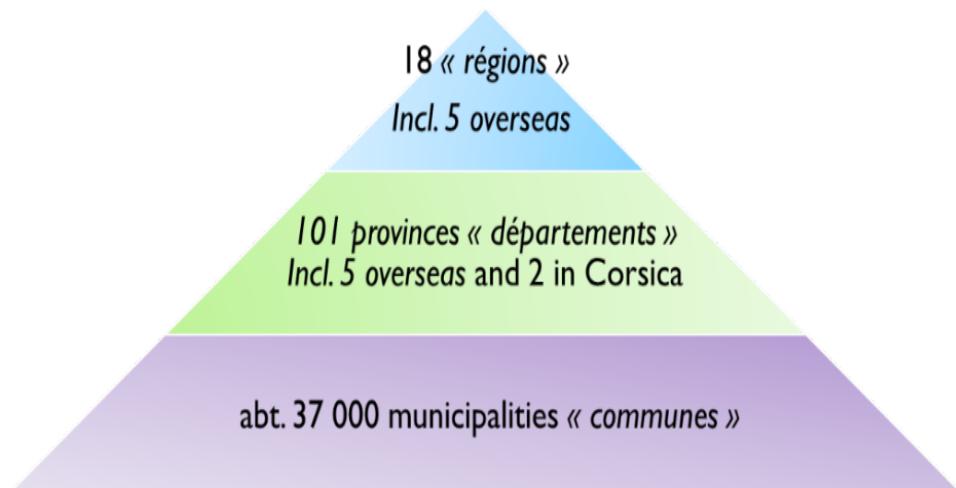
フランスの地方政府制度には2つの潮流がある。第1に、中央集権的だが地方分権化が進行している国である点である。歴史的に非常に中央集権的であるが、憲法において1980年代から地方分権化が進み、2003年には重要な憲法改正が行われた。

第2に、画一的な自治体制度である一方で、団体間の違い(分化)が顕著になっている点である。  
(注)フランス憲法(抄本)

第1条: フランスは、不可分の、世俗的、民主的、社会的共和国である。フランスは、地方分権に基づいて組織される。

第72条: 共和国の領土共同体は、コミューン、県、州、特別地域、および第74条が適用される海外領土共同体とする。その他の地域共同体は法律によって設立される。

<図1-1>



## 2. フランスにおける参加型民主主義

### 代議制民主主義の危機

投票棄権については、市町村議員選挙における投票棄権率は、(2014年) 36,45 %から、(2021年) 55,25 %に増加している。また、地方選挙での候補者不足や市長の辞任も生じている。

また、危機の起源はいくつかの政治思想にある：社会主義、無政府主義、自治の伝統が挙げられる。今日では、共有資源「コモンズ」の管理を巡って危機に関する議論が復活している。

キー・アイデアとして、フランスでは、参加型民主主義は分権化政策と絡み合っている。立法は、1982年地方分権法、1992年領土行政法、及び2002年近接民主主義法というように進展している。

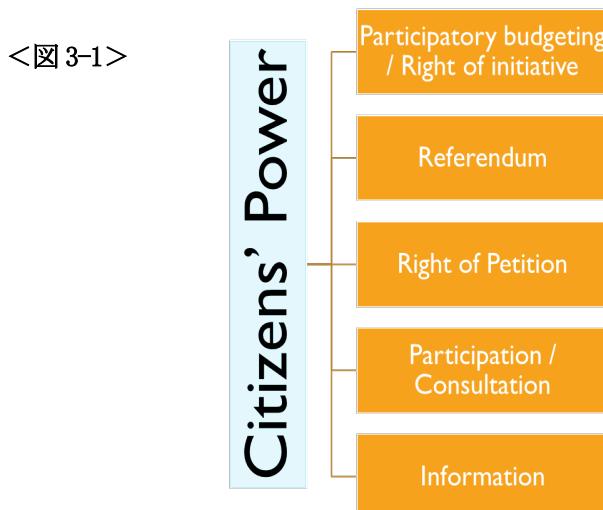
市民参加に関しては、2003年3月28日制定憲法の地方自治体の項において、請願権と住民投票が明記された。参加民主主義の原則は、地方分権とともに導入されたものであり、したがって徐々に導入されたものである。

最初のイニシアティブは法制化され、次に実質化された。憲法の改正とともに実施され、特に次のようなものが導入された。1982年3月2日の法律第1条は、地方生活への市民参加の発展に関する法律の採択を規定していたが、1992年2月6日の法律、そしてさらに10年後の2002年2月27日の地方民主主義に関する法律まで、市民が地方自治に本格的に参入することはなかった。しかし、決定的な一步が踏み出されたのは、2003年3月28日に制定された憲法とそれに続く法律であることは間違いない。

## 3. フランスにおける地方参加民主主義

### 3.1. 総説

市民参加には下図のような種類が存在するが、これらのツールのいくつかを紹介し、その有効性を問う。実証的な研究がほとんどないため、これは難しい問題である。



### 3.2. 協議

第1の一般規則として、1992年以降、どのレベルの地方政府も、その権限と領域の範囲内で、住民の**協議**プロセスを組織することができることとされた。(例:委員会、議会、評議会の設置)。

(注) 地方自治法 L 1112-15; 地方公共団体の選挙人は、地方公共団体の管轄区域内にある事項を解決するために、地方公共団体の当局が行おうとする決定について協議されることができる。協議は、地方公共団体の管轄区域の一部の選挙人に限定することができる。

ただし、この原則の制約として、諮詢型のみとし(拘束力は認めない)、法律が特定の参加プロセスを設けていない場合に限定された。その理由として、基本的自由と権利を尊重することとし、地方政府の重要な裁量権を尊重することが挙げられる。しかしこのような方針は今日的に通用するだろうか、という問題はある。

なお、実際には非常に厳しいルールがあり、行政裁判所によって協議が却下されることも多い。また、

自由裁量が大きいため、地方政府がそのプロセスを軽視することもある。このため、結局、地方政府は間違いを犯すことにもなる(例えば、協議参加資格の年齢を引き下げたり、協議が遅すぎるなど)。

<図 3-2>



#### 事例 パリ河川敷の自動車通行止めに関する協議

自動車が行き交う道路(3.3km／1日 43,000台)を閉鎖するプロジェクトが企画された。当該企画の目標は、アクティブモビリティの促進、ウォーキング、CO<sub>2</sub>削減及び大気環境の改善であった。当該事業を巡って公開協議が開催された。しかし、地域と近隣の自治体はこのプロジェクトに反対し、彼らにとって、このプロジェクトはパリ以外にも影響を及ぼすため、他の市民も含めた協議が必要であると主張し、訴訟を提起した(TA)。裁判では、交通への影響、大気汚染や騒音の削減に関する市民への情報提供が不十分であるとして、プロジェクトは中止された(2018年)。このプロジェクトを掲げて当選したイダルゴ市長は行き詰まり、結局、美観を理由に単純な規制を行い、このプロジェクトを成立させた。しかしその際の協議は行わず、河川敷は自動車通行禁止となった。

このことは一見、簡単なことのように思えるが、同時に反発を招くこともある。このケースは、参加の限界と空間の分け方についての対立を示している。

<図 3-3>  
パリ河川敷



### 3.3.地区評議会

もう一つの手段として、義務的に設置される地区評議会があり、この制度は2002年に制定された。人口8万人以上の市町村は設置することが義務となっている(人口2万人以上は任意)。地区評議会は選挙で選ばれた人々で構成され、代議員は地元の市民団体を結成する。地区評議会は、地区の生活に関する提案を行うとともに、市町村議会の提案について協議する。

リールには30名の会員がいる。選挙人名簿で無作為に選ばれた住民10名、ボランティアの市民15名、地方議会の様々な政治グループの代議員5名。3任期は3年間で、1期あたり1回の会議を義務付けられる。

M. Carrel et J. Talpinの研究は、幾つかの経験的データを示している。ルーベ地区議会では、参加は任意であり、25人(人口の0.25%)という少人数が参加している(一方、有権者の人口比は90%である)。協会会員が77%、50歳以上が63%、労働者(人口の41%)の3%、失業者(人口の25%)の2%が参加している。このように地域にとっての代表性は低く、有効性は制限されている。

### 3.4. 請願の権利(LA PÉTITION)

市民は、地域協議(地方政府の主導による)と請願の権利(市民の主導による)により、意思決定プロセスに意見をもたらすことができる。

具体的には、住民が地方議会に特定の問題を議題に設定することを義務付けることを意味する。登録有権者の5分の1が市町村で、1/10が州および県で請願書を提出することができる(地方自治体法第1112-16条)。対象は地方政府の管轄権の範囲内の問題でなければならない。しかし、メカニズムが弱く、これは質問する権利であり、トピックを議論したりアジェンダとして位置づける権利ではないと考えられている。

(注)憲法72-1条「各地域コミュニティの有権者が、請願権を利用して、そのコミュニティの権限内にある問題をその審議議会の議題に入れるよう求める条件は、法令によって決定されるものとする。」

### 3.5. 地方の住民投票

十分な数の有権者がいる場合に限り、有権者が地方議会の代わりとなり、地方に関する事項を決定することができる。住民投票の実施者は、管轄区域内の地方議会(レベルは問わない)や管轄内の市長である。その後2ヶ月以内に、住民投票が違法である場合、プレフェは住民投票を中止させることができ、その後裁判所が決定する。選挙区の有権者の半数以上が投票に登録され、その過半数の賛成が必要とされる。

#### 第72条1項2号:地方住民投票

「制度に関する法によって定められた条件において、地域共同体の権限に属する決定または行為の草案は、地域共同体の発意により、住民投票によって当該地域共同体の有権者の決定に付すことができる。」

有権者が「正しく知らされているか」をチェックすることが本制度の目的である。

例; 飲料水事業の運営を自社に委託することに関する住民投票。

有権者は、(特に技術的、財政的な問題に関して)どのような違いがあり、どのような変更が予想されるかを知ることができるすべての情報が記載されたファイルを受け取っていなければならない。

判決は住民投票の結果を取り消したが、その理由は、その資料が過去の管理システムについてのみ通知しており、将来の自社管理の特徴については通知していなかったからである。

その他の取消し事例として、定数に関する情報がない場合や、申請書の受理が遅れた(15日前以降)場合などに訴訟により住民投票の結果は取り消されている。

グルノーブル市では、2016年に「請願・住民投票(interpéllation/votation citoyenne)」の権利が制定された。地方議会の管轄範囲内にある請願が2,000人の署名を集めた場合、その請願は地方議会で審議されなければならない(16歳までの住民が対象となる)。その後、議会はその決定を採択することができ、採択されない場合は市民の投票に付される。そして2万票の賛成を得れば採択され、地方政府は2年以内に設置することができる。

この3年間で、10の請願手続きが開始されたが、必要最低有権者数2,000人を獲得したのはわずか3件だった。市議会の投票につながったのは、駐車料金の値上げを決めた最近の議会決定の撤回を求めた1件だけだった。しかし、この時は、協会や市民と議会との間のコミュニケーション資源に大きな隔たりがあった。

2件目は図書館の閉鎖についてであったが、議会は要望に対して一部回答したと判断した。

最後のものは行政裁判によって取り消された。地元の県知事(プレフェ)がこのツールの存在に異議を唱えていたのだ。行政裁判所は、グルノーブル県知事に対し、憲法違反、法律違反の理由を述べた。

① 裁判所は、グルノーブルの請願・住民投票の権利は法律と憲法を侵害しているとした。②18歳以上の者を有権者としており、法律は既に特定の民主主義の手段を確立しているため、これらを使用すべきである。

このように、中央政府は地方政府の権力に慎重であり、民主主義の定義は国家の手にあるということができる。

<図3-4>  
グルノーブ  
ル市



#### 4. 参加型予算編成

参加型予算編成は、市民が公的資金の使用に関するプログラムや定義に参加するプロセスであり、一定の規模(市町村や州の規模)で設定されている。資金の使い道について明確な議論(公開審議)が必要とされている。

基本原則は、①透明性、②効果的な包摂性、③参加の原則である。

<図4-1>  
フランス 参加型  
予算編成



フランス法には、参加型予算編成(PB)の法的根拠はない。

ここにパラドックスが存在する。PBは意思決定であるが、フランス法の大原則は、地方政府が意思決定権を放棄することを禁じている。このため、協議会を設置するには厳格な規則を守らなければならないが、PBには多くの自由が与えられている。

支出は投資(市民への新しいサービス、新しい設備)に限られ、機能に関する支出(給与、電気代)は認められない。プロジェクトは地方議会の管轄範囲内でなければならない。なお、山岳活動などテーマ性のあるものもある。

パリの経験は以下のとおりである。

- ・1995年に協議開始
- ・2013年に自治体の公式議題となる。
- ・2014年4月、地方選挙におけるアンヌ・イダルゴのプログラムの中心的提案となる。
- ・2014年最初の実験が実施された。

<図4-2>



### パリ市参加型予算 2014

予算額は限定されており、7,000万ユーロ、2015年予算の5%であった。スケジュールは次のとおりであった。

12月～9月：提案の策定と市民による受付(ワークショップなど)。

3月～5月：自治体の様々なサービスによる技術チェック。

6月：選ばれた77の提案の公開プレゼンテーション(アゴラと呼ばれる)。

9月：インターネットによる投票と、数回にわたる物理的な投票。

主なチャネルはウェブ・プラットフォームであり、2,722人による5,115の提案が行われた。

最終投票は、参加者66,867人、うちオンライン参加者41,436人であった。

- サイクリングコース(15,632票)。

- 歩行者用施設(14,718票)。

- 不安定な状況にある人々への支援(13,604票)

- パリのスマートレバートの開発(11,575票)

- 街のガーデニング(11,356票)

- 街のための静かで環境に優しい清掃用具(9,937票)

- 水飲み場(9,571票)

- 建物の緑化(9,481票)

<図4-3> 結果の評価

| Results Assessments                  |        |
|--------------------------------------|--------|
| Topic                                | Volume |
| Life style (non natural environment) | 1258   |
| Environment                          | 760    |
| Transport                            | 730    |
| Culture                              | 441    |
| Education                            | 316    |
| Sport                                | 256    |
| Solidarity                           | 217    |
| Cleanliness                          | 197    |
| Safety                               | 174    |
| Participation                        | 162    |
| Smart City                           | 172    |
| Economy/employment                   | 147    |

| Actor type        | Volume |
|-------------------|--------|
| District councils | 401    |
| Companies         | 52     |
| Residents         | 3 621  |
| Associations      | 609    |
| Other groups      | 432    |

<図4-4>  
サイクリングコース



<図4-5>  
街のガーデニング



## 5. 結論

市民参加には、フランスの法政治文化に関連する限界がある。

選挙で選ばれた人達が“一番よく知っている”人達であり、かつ、行政の現場にいる。一方、市民社会を支援する運動がない。このため、最初の精神とは正反対に、未だにトップが主導権を握っている。

市民参加にはパラドックスがある。行政機関に対する民間パートナーが専門化したことにより、PBに対する社会的要求がなくなり、民間アクターの方が民主主義を救うよう求められる。これは、ソフト・ローのメカニズムといつてもよい。

シンクタンク(Decider)の調査(90の回答を用意)によれば、次の結果が出ている。

- ・27%が参加憲章を制定している。
- ・70%の自治体が、職務権限に関する参加目標を掲げている。
- ・39%の自治体では、参加プロセスを専門に担当する内部部局を設置している(実際には60%の自治体で1名のみ)。
- ・55%は、選挙で選ばれた人の中から、この問題に特に取り組む人を任命している。
- ・約25%が、市民参加に特化した予算を計上している。

それではどのような対策を立てているのだろうか?

- ・地区協議会(60%)は規制手段であるが、任意の参加メカニズムを見ると、実際には約17%がPBを設置している。
- ・実際、40%のケースで、プライベート・パートナーやプロフェッショナル・オフィスが関与している。
- ・重要な問題はトレーニングで、特別なトレーニングを受けているのは約半数であり、35%はこの問題に精通している。
- ・評価は非常に弱く、プロセスを「常に」評価するのは24%、「時々」評価するのは28%である。
- ・評価のほとんどは、参加者を組織するサービス担当者が行っているが、参加者と相談するのは3分の1だけである。

最後に、CDC(フランス預金供託公庫)による別の調査では、以下のことが示されている:

- ・規制の制約が市民参加を促進したが、それでもまだ市民参加が実現しているのは一部の問題(環境、都市政策)に集中している。
- ・市民参加型予算には障壁が立ちはだかっている。公選職(選挙で選ばれた人々)が消極的であるだけではなく、市民も、このプロセスにより自分達が実際に物事を変えられるかどうか疑っている;
- ・希薄化:参加の手段が増え、人々は常に参加するよう求められるが、参加はいつの間にかその意味を失い、市民はその意味を見いだせなくなっている。

しかし、地方の公選職の人達が無視できない新しい文化的パラダイムとして、その象徴的な次元では肯定的である。



特別講義参加者と記念撮影(2025年10月24日 アカデミーコモン。  
中央がドレフュス博士。)

## VII. その他

11月6日及び7日に、Focused Discussionとして、同博士と木村は、気候変動及び市民参加について意見交換を行った。①いずれのテーマも、日本の地方自治体において近年顕著に関心が高まっている課題であること、②気候変動については、CO<sub>2</sub>の排出抑制から再生エネルギー事業の確立に至るまで、非常に幅広い行政分野であることは両国に共通していること、③地球環境という大規模な問題であり、かつ、地域の環境や産業に与える影響など市民生活に直結した課題であることという特徴を踏まえ、グローバルな情報交換を行っていく必要があることを確認した。市民参加については、フランスが先行している面はあるが、間接民主主義との関係性など、仏日に共通する重要な課題を有していることは明らかであり、民主制との関連に留意しつつ意見交換を続けていくことの意義を再確認した。（以上）

## VIII. まとめ

フランスと日本は行政構造において類似性が高く、行政機関（公的機関）に対する信用度の高さや、政府間関係の課題など、多くの共通課題を有しております、地方行政の専門家であるドレフュス博士を招請して行った特別講義や意見交換は、今後のグローバルな地方政府の課題を考える上で非常に有意義なものであったと考えている。当該事業の実現を支援していただいた関係者の皆さんに深く感謝を申し上げたい。

（了）