

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年6月6日現在

機関番号：12604

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530119

研究課題名（和文） 欧州統合とフランスのガバナンス

研究課題名（英文） European Integration and French Governance

研究代表者

久邇 良子 (KUNI YOSHIKO)

東京学芸大学・教育学部・教授

研究者番号：20313281

研究成果の概要（和文）：当研究では、欧州連合(EU)における政策決定に加盟国の中央政府ならびに地方政府が絡むガバナンスの様相をとらえることを目標に、欧州統合の進展に伴いその重要性を増してきた欧州地域施策の政策決定過程について検討すると共に、当該政策をめぐって発展してきた多層ガバナンスについて、フランスを事例に検討した。1970年代以降、EU加盟国において地方分権化が進み、地方政府が中央政府から新たな権限を移譲される一方で、欧州レベルでは、欧州地域政策が発達し、EUがその政策決定過程に加盟国内の地方自治体、特に広域自治体を積極的に関与させていったことで、各加盟国のガバナンスは大きな影響を受けることになった。

研究成果の概要（英文）：This research examines the impact of the development of European integration on the intra-governmental relations in the case of France. During the last few decades, France like other EU member states decentralised important powers of the central government to sub-national entities. At the same time, European integration has also forced EU member states to hand a significant part of their powers to the EU level. Those two parallel and simultaneous processes have complemented each other and given birth to numerous and complex relationships. This research is supposed to examine this new type of multi-level governance in France.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	700,000	210,000	910,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
2012年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	1,900,000	570,000	2,470,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：政治学、欧州統合、ガバナンス、フランス

1. 研究開始当初の背景

本研究の背景には、中央集権国家フランスが、1980年代に地方分権化を志向して本格的に取り組んだ地方制度改革の流れと、欧州レベルで進む統合の動きのどちらもが、過去30

年あまりの間継続している点が挙げられる。

(1) フランス国内の動き

典型的な中央集権国家と言われてきたフランスでは、1981年ミッテラン率いる社会党

政権の登場により、それまで中央・地方政府間に重大な影響を与える地方分権制を志向する地方制度改革が実施された。これ以降、地方分権化改革と称されて実施されてきたその改革路線は、政権が交代しようとも一貫して受け継がれてきた。フランスでは、1995年からシラク大統領、2007年からはサルコジ大統領の下、保守党政権が続いた。地方分権の推進という面では、社会党政権スタート当時の勢い、政策の目新しさは次第に失われていったものの、地方自治体の運営を拘束する国の諸基準の削減・簡素化、さらなる権限の移譲、また権限配分の明確化など、その路線に大きな変化は見られなかった。

(2) 欧州レベルの動き

高度経済成長期を経て、欧州諸国が経済停滞期に入っていた1970年代半ばから本格的に始動した欧州地域政策の目的は、域内の地域間格差の是正であった。加盟国が増える中で、同政策は着実に発展し続け、特に、2000年代の中東欧諸国の新規加入後には、EUの政策分野の中でも、40%近い予算配分を受けられるほどにまでその重要度を増していった。欧州地域政策の特徴は、富裕国から貧困国への所得移転のみならず、地域の課題を解決するためのプログラム支援を行うこと、また政策の執行・運用におけるEUの諸機関、加盟国政府、地域間のパートナーシップを重視してきたことであった。EUと加盟国との関係の原理として1992年のマーストリヒト条約で導入された「補完性の原則」は、欧州地域政策においては、加盟国内のサブナショナルの組織の政策過程への参加を促すものであった。EUの政策運営はできるだけ市民に近いレベルで行い、より高いレベルで実施した方が効果的な場合に限り、レベルを引き上げて実施するという原則の欧州地域政策への適用は、EUと中央政府に加え、構造基金から支援を受ける地域の自治体政府ほか、様々なアクターたちに、EUレベルの政策決定に直接関与していく新たな機会を与えた。

(3) 1980年代以降フランス国内、国外で実施された地方分権化政策と欧州地域政策のどちらも、フランスの中央政府の権限の縮小をもたらすことが想定される動きといえたが、どこまでフランスの中央と地方の政府間関係に変化をもたらすのか、その検証を続けることが本研究開始時の最大の関心事であった。

2. 研究の目的

当研究は、欧州統合の進展とフランスの地方制度をめぐる諸問題の考察を通して、中央・地方の政府間関係の中に見られるフランス独特の政治文化の特色を明らかにし、それら

を、現代先進諸国の市民参加型の民主主義体制の中に共通にみられる諸要素、さらには政治なるものの中に存在する恒常的諸矛盾の再確認に結びつけることを目的とした。

(1) 典型的な中央集権国家と言われてきたフランスで、国内、国外の二方向から、中央政府の権限の縮小をもたらし得る動きが見られるようになって、すでに30年あまりになる。国内においては、1980年代から90年代半ばまでミッテラン率いる社会党政権により、それまでの中央・地方政府間関係に重大な影響を与える地方分権制を志向する地方制度改革が実施されたのに続き、2003年3月17日、今度はシラク保守党政権の下「共和国の地方分権化に関する憲法改正法」が成立し、地方分権化の試みは新たな幕を開けた。この流れは、2007年からのサルコジ政権にも引き継がれた。さらに、国外では、1980年代以降、欧州市場統合完成への動きが加速した。欧州連合は、1993年に市場統合を、さらに1999年には通貨統合を完成させ、政治統合の段階へ不可逆的な歩みを進め続けている。その過程の中で、欧州連合加盟国諸地域間の格差を是正する必要性から、欧州地域政策が新たに注目を集めるようになった。その地域政策を実施する主体として欧州連合が期待を寄せているのは、諸国家の中央政府ではなく、フランスの地域圏を含む加盟国の広域自治体の役割だった。元来、何の相関関係も持たなかったはずの、フランスの地方制度改革と欧州統合の二つの動きは、フランスの地方自治体の役割強化を通して、共通してフランスの中央政府の権限の縮小をもたらすかに見えた。しかし、実際には、これら二つの動きはその逆作用として中央政府の権限を高める結果をもたらしたのである。それはなぜなのか。

(2) 研究者は、博士論文において、フランスの事例から、国家が独自に有する歴史的・社会的・政治的与件が、中央と地方の政府間関係の権力分立の基本的体系をある程度まで規定しており、既存の体系の変換をもたらす改革の実現が容易ではないとの結論に達した。これまでの研究において、地方分権化政策の履行及び欧州地域政策の発展は、より多くの市民の参加を可能にする地方の民主主義体制を強化し、一方で中央政府の権限を縮小することには必ずしもつながらないことが明らかになった。政治面では、限定的な地方のエリート達への権力の集中を招き、行政面では、地方における中央の存在のさらなる拡大をもたらされた。それは、地方分権という権力分立の政府体系、そして代表制民主主義体制自体がそれぞれ内包する問題と、フランスの地方政治・行政システムが抱える伝統的な

制度的不確実性が絡み合った結果なのではないか。

レイモン・アロン(Raymond Aron)は、かつてこう観察していた。「20世紀の大衆民主主義社会は、自らをまず第一に主権者たらしめんと望む市民達によってではなく、国家に対し自分たちを救済し保護することを要求するブルジョワ達によって構成される。フランス式の民主主義は、現代民主主義の本質を共有する。それは、現代民主主義をいささか戯画化したものだ。なぜなら、我が国では、全てのもが現代民主主義の諸欠陥を浮き彫りにするように共同作用しているから。」

(Raymond Aron, "Electeurs, partis, élus", *Etudes politiques*, Gallimard, 1972, p.336.)

(3)本研究は、フランスの第五共和制下の地方制度改革及び欧州地域政策の進展をめぐる諸問題のさらに深い分析を通して、中央・地方の政府間関係の中に見られるフランス独特の統治機構、および政治文化の特色が、アロンの指摘にある、「現代民主主義の諸欠陥を浮き彫りにするよう共同作用している」様相を明らかにすることを試みるものである。本研究では、2003年の憲法改正以降のフランスのガバナンスの変容に焦点を当てた。特に注目したのは、フランスにおけるこれまでの地方制度改革において未達成、または未着手だった改革の負の遺産である。福祉国家化が進む中で、政治問題は複雑化・専門技術化し、行政活動は日々拡大している。問題の早期解決、より大胆な改革の実施をますます迫られている状況にありながら、その変革の実行を妨げる要因は、フランス特有の問題と制度自体が内包する要素との相互作用にあるといえよう。①市町村、県、及び地域圏というフランスの地方統治機構、②フランスの政治文化を特徴づけている公職兼任制度、の二つの争点に焦点を絞り、フランスの政治行政システムが制度的に内包する問題と、フランス独特の政治慣行の共同作用がもたらす実態から、昨今のフランスのガバナンスの様相を省察した。

3. 研究の方法

本研究では、フランス国内レベルでの地方制度改革の展開と、欧州レベルにおける欧州地域政策の動向双方を追う必要がある。そのため、まずフランス国内の地方分権化政策と、欧州連合における地域政策の資料収集を行った上で、その分析作業を行った。

(1)基本文献の確認

2003年以降のフランスの憲法改正以降の新たな地方制度改革の状況およびEU拡大以降の欧州地域政策の展開について把握するとともに、2007年に実施された総選挙、2008

年、2010年の地方選挙の結果も含め、事例研究の蓄積動向に照らして、本研究の位置づけを明確にする作業を行った。

(2)資料収集

東京大学、早稲田大学の図書館及び資料センターにおいて資料収集を行うと共に、インターネットを活用し、ネット上で入手可能な資料収集を行った。特にパリにある国立政治学院の資料センター、およびフランス政府刊行物センターのドキュメンテーションフランスーズのネットサービスが充実しており、必要資料の殆どをネットを通して入手した。

(3)資料の内容分析とまとめ

資料の分析結果については、その一部を安江則子編『EUとフランス』に分担執筆という形で発表する機会を得た。

4. 研究成果

(1)欧州レベルにおける地域政策が発展していく中で、EUは、その政策決定過程に加盟国内の地方自治体、特に広域自治体を積極的に関与させていった。それは、1970年代以降、EU加盟国において地方分権化が進み、地方政府が中央政府から新たな権限を移譲される動きと連動していた。欧州地域政策の発展により、地域の様々なアクターたちが、EUの政策決定過程に関与できるようになったことは確かであるが、その影響力の大きさについては、各加盟国内の事情によって異なり、単一欧州議定書が出た当初に期待されたような、「レジオンのヨーロッパ」を生み出すほどまでには至っていない。域内の地方のアクターたちの欧州レベルでの利害表出の場として1994年に新たにEUの機関として設立された地域委員会が、欧州地域政策の発展に顕著な貢献をしてきたとはいえないことが一つの具体的な証拠といえよう。欧州地域政策の政策過程への複数の主体の関与を「多層ガバナンス」に容易に直結させることは出来ない。

EU側からの要請に応える形で、欧州地域政策の受け皿として地方レベルに組織や事務局などが作られていったとしても、同政策の計画策定主体、または政策の履行主体としての機能を発揮できるのに十分な専門的・技術的知識、行政能力を備えている地方のアクターは限定される。結局それらの能力において優位に立つ中央政府が、複数のアクター間の仲介役、調整役ならびに取りまとめ役としてその役割を増大させていく。

(2)フランスにおける最も広域な自治体である地域圏も、他のEU加盟国と同様、特に1990年代以降、欧州統合の進展の中で欧州

地域政策を担う主体としての役割を期待されるようになった。その一方で、1982年以降のミッテラン社会党政権による地方制度改革によって、フランスの地域圏は、EUの欧州地域政策に関与するための制度的枠組みと政治的経済的動機を与えられた。

フランスの地域圏の完全自治体化は1982年まで待たなければならなかった。地域圏は、第五共和制の第二代大統領であるボンピドゥの時代に「公的施設法人」となったものの、普通選挙で選出される議会と、行政権をもつ地域圏議会議長を有するようになったのは、1982年3月2日に制定された地方分権法の制定による。この法律の制定に始まった社会党政権による地方分権改革は、200年にもわたるフランスの中央集権体制に大きな影響を与えるものであった。市町村や県のような伝統的な地方自治体に大幅に遅れをとって地方公共団体と認められた地域圏は、従来から行使してきた経済発展および国土開発の分野に関係する権限を引き続き担当することになった。やがてこの分野が、欧州連合が1980年代以降、域内の地域間格差を縮小するために推進してきた欧州地域政策と結びつくことにより、地域圏のさらなる権限拡大の必要性を生むことになる。フランスの地方公共団体の中で最も遅れて地方公共団体となった地域圏であったが、欧州レベルでの新しい政策分野の発展に伴い、EU側からの要請に応える形でその分野に関する権能を整えていくことになる。

制度的に、市町村ならびに県と同様に完全自治体化され、総合的な国土開発の合理的な実行主体としてその権限を委譲された地域圏ではあったが、フランスの地方制度におけるその地位は未だ発展途上にある。フランスの地方分権化政策は、伝統的な地方名望家たちの地方における権限をますます拡大させたが、新生の地域圏の指導層は県や大都市の指導層の後に続く二次的な位置に置かれたままとなった。法的には、地域圏が経済開発の分野で中心的役割を果たすことになったものの、実際には、当該分野にかかわる殆どのイニシアティブは、県や大都市の指導層によってとられることになった。

(3) 1982年の地方分権法から始まり、過去30年間におよぶ地方制度改革が従来の政治行政システムの改革を意図したにもかかわらず、政策過程における中央政府の基本的重要性はフランスにおいて未だ不変である。欧州地域政策の発展により国内政策は欧州次元への統合を余儀なくされ、地方制度改革と相まって、公共政策全般をめぐる政策ネットワークは、より細分化され、複雑化した。このシステムの中で、EU、中央政府、地方政府、そして民間セクターがすべて相互に関係し

あい、多層ガバナンスの様相を呈している。しかし、EU側が、欧州地域政策の意思決定過程への地方のアクターのさらなる積極的参加を推奨したとしても、地方組織の階層間に存在する政治的ライバル意識、地方におけるテクノクラシーの欠如、中央政府と比較した場合の技術的専門知識の不足などが障害になって、政策過程への参加者全てが意思決定過程に同等にコミットすることは難しい。フランスの地域圏は、全般的に県や市町村と比較して未だに行政的・政治的能力に欠けている。新しい政策領域の増加、新しいアクターたちの政治過程への参加、これらのアクターおよび組織間関係の複雑化の中で、地域圏をはじめとする地方政府同士の対立を仲介し、妥協・協調をもたらす調整役に、結局は中央政府の力が必要とされる機会が増えることになる。

予想される社会的・経済的変動を考慮に入れながら、地域の発展や地域間格差是正に役立つ政策履行の効率性を維持・強化するための模索は、今後も続く。欧州地域政策をめぐるガバナンスは、外見は「多層ガバナンス」の様相を呈しながらも、その実態は、EUの欧州委員会と加盟国政府の二者を中心に進められるであろう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

- ①久邇良子、フランスの政治過程への女性参画 —男女同数制導入の成果と限界—、年報政治学 20120-II,2010, PP.68~85.

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計1件)

- ①安江則子編、EUとフランス、法律文化社、2012、217

6. 研究組織

(1)研究代表者

久邇 良子 (KUNI YOSHIKO)
東京学芸大学・教育学部・教授
研究者番号：20313281

(2)研究分担者

(無し)

(3)連携研究者

(無し)