

フランスの地方自治体による 分権型国際協力に関する研究

－開発協力主体としての地方自治体の戦略的活用に着目して－

学位論文内容の要旨

本研究の目的は、「地方自治体は既存の開発協力ならびに対発展途上国外交の枠組みを補完・強化しうるアクターである」という仮説を検証することにある。その背景には、第二次世界大戦終結以降に実施されてきた既存のアクター（国際機関や先進各国政府、多国籍企業、NGO）による開発協力が必ずしも効果的ではなく、従来とは異なる開発手法が求められていること、ならびに対発展途上国外交の重要領域である開発協力活動を地域レベルから実践しうる具体的な諸能力を備えているにも関わらず、地方自治体は国際政治アクターの多元化の動きの中で学問的にも実践的にも看過されてきたこと、がある。地方自治体が開発協力ならびに対発展途上国外交の実践を補完・強化しうる行為主体であることを解明するために本研究は、フランスの地方自治体によって実践されている分権型国際協力 (*coopération décentralisée/decentralized cooperation*) に着目する。

分権型国際協力とは、「一つあるいは複数の地方自治体（地域圏、県、コミューンとその集合体）が、共通の利害をもつ海外の一つあるいは複数の地方自治体と提携関係を結び、展開する国際協力活動」を指す。フランス政府は、地方自治体を対発展途上国外交の重要な担い手として位置づけているため、この協力活動は以下のような特徴をもつ。第1に、フランスの地方自治体は、「共和国の地方行政に関する基本法（1992年2月6日第92-125号）」第IV章によって海外の地方自治体とその関係諸組織との間に開発協力を行うための権利と権限とが付与され、中央政府に次ぐ重要な開発協力アクターとしての法的位置づけを獲得した点。第2に、地方自治体による分権型国際協力と、中央政府や国際機関が行う外交をはじめとする諸政策との間には一貫性と共通性がみられる点。第3に、フランスの地方自治体は、この協力活動に関わる多元的な諸アクターの戦略的意思を集約、調整し、そして分権型国際協力政策を策定し実行するという、戦略的結節点 (*strategic nodal point*) としての役割を果たしていること、である。このような特徴をもつフランスの分権型国際協力を考察することは、国民国家や国際機関、NGO、企業等を主要な分析単位として展開されている現行の国際関係論や国際政治学に対して再考を促すことを企図するものである。

本研究は理論編と実証編から構成される。理論編の主たる目的は、フランス中央政府が地方自治体を重要な開発協力アクターとして法的に認知・活用するようになった理由について同国を取り巻く国内的・国際的諸要因から解明すること、ならびに分権型国際協力の理論的整序にある。

前者については、①第二次世界大戦以降の国家全能主義への根強い不信から、フランスの地方自治体は紛争予防手段として海外の自治体との交流や協力活動を独自に実践するようになったこと。②政府や国際機関による非効率的な開発協力からの脱却をめざすフランス中央政府主導によって開発協力分野における地方分権化改革が図られたこと。③「補完性の原理」にもとづき、統合と拡大を続ける EU が掲げる地域間格差是正政策を地方自治体レベルから実践・推進すること。④発展途上国から移民を発生させる根源的要因の一つである貧困問題に地方自治体が取り組むことで、フランスへの移民の流入を防止し、同国内の秩序維持を図ること、の4点が指摘される。

後者に関して分権型国際協力は、生活基盤整備と人間開発、コミュニティ開発から成る社会開発の一形態として位置づけられるが、「開発主体の分権化」と「開発主体間の関係性の対等化」において既存の開発協力と形態を異にする。また、T.パーソンズの欲求充足の最適化モデルに照らすと、行為者としてのフランスの地方自治体は、フランスの対発展途上国外交における国益を最大化するために、一定の条件や規則の下において、有形・無形の諸資源を動員しつつ分権型国際協力を実施することが求められている。こうした国益獲得過程においてフランスの地方自治体は、超国家的 (EU)、国家的 (フランス中央政府)、下位国家的組織体 (地方自治体、自治体連合、企業、NGO、大学、病院等)、下位国家的集団 (家族)、下位国家的個人という主に5層から成る、分権型国際協力の多元的組織間連携構造において、戦略的結節点としての役割を果たすのである。

これに対して実証編は、フランスの地方自治体による分権型国際協力の全体的ならびに個別の実践状況について、フランスのポー大学による全国調査や申請者が自ら行ったボルドー市やレンヌ市での実地調査をもとに明らかにする。その上で、現行のフランスの分権型国際協力の改善点について、制度的枠組み (協力活動の内容や実施に対する地方自治体における権限の限定性) や組織構造 (多元的組織間連携構造の複雑化・官僚組織化)、事業計画の内容 (開発支援対象者や住民層のエリート化)、人材の面 (自治体職員の専門化の必要性) といった視点から指摘する。

これらの理論的・実証的考察を行うことによって、以下の諸点が導き出される。すなわち、国際機構や国民国家、多国籍企業、NGO といったアクターを主要な分析対象として位置づけつつ展開されている既存の国際関係論や開発協力研究に対して再検討を促しうること。ならびに地方自治体は、開発協力という、対発展途上国外交の根幹領域の実践を促進・強化しうるアクターであり、だからこそ国際関係論や国際政治学等の学問分野においてより積極的に考察がなされてしかるべきであること、の2点である。

次いで、わが国におけるフランスの開発協力に関する研究は非常に少なく、ましてや分権型国際協力についての研究は筆者の知る限り、皆無に等しい。その意味では、わが国のフランスの自治体研究における未開拓な領域に踏み込むための一助となると思われる。

そして、分権型国際協力という切り口から現代フランスの地方分権化プロセスを分析することで、同国の地方行政に関するわが国の研究を多角化・深化させることがある。戦後の激しい国内外の諸変化に対応するためにフランスが選んだ中央—地方両政府間関係は、未だ不十分さが残るものの、国益獲得という一つの目標のもとに構築された、徹底した合理主義 (プラグマティズム) にもとづく関係である。そこには、わが国に見られるような硬直化した中央—地方政府間関係ではなく、建設的なパートナーシップすら垣間見える。こうした発展的な中央—地方両政府間関係は、国家の行政機能の円滑化・効率化を促す観点からも重視される。この意味において、フランスの

地方分権化改革を分権型国際協力の視点から考察することは有意義であると同時に、フランスをモデルとした地方行政システムをもつわが国の中央—地方両政府間関係に対しても、多様な示唆を提供すると思われる。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 竹 中 のぞみ
副 査 教 授 大 平 具 彦
副 査 准教授 鍋 島 孝 子

学 位 論 文 題 名

フランスの地方自治体による 分権型国際協力に関する研究

－ 開発協力主体としての地方自治体の戦略的活用に着目して－

本論文は、国際関係論の理論的系譜において看過されてきた地方自治体が、既存の開発協力や対発展途上国外交の枠組を補完・強化し、国益獲得過程に積極的に参画しうるアクターであるということを、フランスの分権型国際協力(*coopération décentralisée*)に着目して検証したものである。分権型国際協力とは、1992年の「共和国の地方行政に関する基本法」第IV章によって地方自治体にその権利と権限が付与された国際協力活動のことであり、本論文の特徴は、この分権型国際協力においていわば戦略的結節点として位置づけられるフランスの地方自治体が、開発協力の諸アクターから成る多元的組織間連携構造において果たす役割を解明することにより、今までほとんど注目されることがなかった地方自治体の外交分野を切り開いた点にある。

平成20年7月29日に行われた公開口頭審査では、審査委員会から、本論文の独創性、学術的価値として以下のような指摘がなされた。

- ・日本はもとよりフランスでもまだあまり研究されておらず、かつ国際関係論、国際政治学、国際協力研究そして地方自治体研究という複合領域にまたがる、未開拓で独創的なテーマに果敢に挑戦し、フランスの地方自治体が開発主体の多元的な動きの中で重要なアクターとして位置づけられ、活用されていると結論づけ、じゅうぶんな説得力を持って仮説の検証に成功している。
- ・分権型国際協力を理論的、実証的側面から分析することにより、今まで知られていなかったその全体像を、実施状況や基礎データとともに提示して明らかにしている。
- ・地方自治体が組織体として外交分野でいかなる機能を果たしているのかを、実際の運営の仕方を見事に示して、分権型国際協力の仕組みを鮮やかに描き出している。
- ・実証編の事例研究は、著者自らが行ったボルドー市とレンヌ市の実地調査をもとに

しており、地方自治体による具体的な国際協力活動の実践が例示されている。

しかしその一方で、以下のような問題点も指摘された。

・分権型国際協力においては地方自治体と中央政府との間には政策的な一貫性、共通性があり、地方自治体は中央政府の対発展途上国外交における国益の最大化を図るため国際協力活動を行うと述べられているが、これは、つまり、地方自治体は中央政府の下請けにすぎないということなのか、結局、地方自治体の活動はすべて国家の政策に回収され、地方自治体は否応なく国際政治に巻き込まれることになるということなのか、この点に関する見解が明確に示されていない。

・本論文は分権型国際協力の全体像まとめ上げて記述した報告にとどまっている嫌いがあり、その背景にある思想性が伝わってこない。すなわち分権型国際協力はどうかという全体の見取り図が明示されていない。

・外交の分権化が進み、地方自治体もその一翼を担うようになったが、分権化された外交の背後には国家が控えているのであり、したがってそこには限界がある。本論文はこの限界を描いていないが、これは今後の課題として取り組んでほしい。

・地方自治体の位置づけが時々ぶれて、国家の戦略に沿って国際協力活動を行っているはずの自治体が非国家的アクターとして言及されることがある。下位国家的アクターとして位置づけられている箇所もあり、この位置づけに統一したほうがよい。

・地方自治体が組織体として国家の重責を担って行っている国際協力活動と、レンヌ市の事例に見られる善意でやっているような活動とが同列に並べられているが、両者は分けて考えるべきである。

・分権型国際協力の成立背景のひとつとして移民の流入抑制が挙げられているが、これは1992年に法的枠組が整った時点での要因というよりは、むしろその後分権型国際協力がいっそう活用されるようになってくる要因といえるのではないか。

以上のように、いくつかの欠点はあるものの、本論文はこれまで注目されることの少なかった地方自治体の外交分野という未開拓な領域に踏み込んだ画期的な試みである。また、本論文は、フランスの地方自治体が分権型国際協力の実施を通して中央政府の対発展途上国外交における国益の最大化に寄与していること、中央政府は地方自治体を対発展途上国外交のアクターとして積極的かつ戦略的に活用すべきであること、国益の獲得と最大化のためには徹底した合理主義にもとづいた、かつ柔軟で建設的なパートナーシップにもとづく中央政府と地方自治体の関係の構築が不可欠であることを指摘して、21世紀の中央集権国家における地方自治のあり方を考察しており、その研究の成果はフランスの自治体研究に新たな光をもたらしたのみならず、日本における地方自治体のあり方やその研究にも多くの示唆を与えるものである。そして著者が、日本では先行研究が皆無に等しいフランスの分権型国際協力というテーマを扱って、フランス語文献を読破して、現地調査を行い、今日フランスが抱えている重要な課題のひとつである対発展途上国外交について非常に多くの事柄を明らかにして、本論文をまとめた努力は、

高く評価することができる。

よって著者は、北海道大学博士（国際広報メディア）の学位を授与される資格があるものと認める。