

フランスにおける参加的民主主義の実験と 統治システムの模索

多 田 一 路*

目 次

はじめに

- 1 「黄色いベスト」運動と直接的な民主政の要求
- 2 「黄色いベスト」に対する政府の対応、「国民大討論会」から憲法改正案へ
 - (1) 国民大討論会
 - (2) 2019年憲法改正案
- 3 気候市民会議
 - (1) 設 立
 - (2) 構 成
 - (3) 会 議
 - (4) 憲法改正を含む統治機構の提言
 - (5) 政府の対応
- 4 気候市民会議に現れた民主主義
 - (1) 「ミニ・パブリックス」
 - (2) くじ引き（抽選、無作為抽出）という手法の意味
 - (3) 社会の縮図

おわりに

はじめに

「議会制民主主義の劣化」¹⁾ が指摘されて久しい。前世紀から「持続的民

* ただ・いちろう 立命館大学法学部教授

1) 小松浩「議会制民主主義の劣化と「対抗戦略」？」法の科学55号19頁。

主義²⁾」を提唱していたフランスの憲法学者ドミニク・ルソーは、「黄色いベスト」運動が起こる以前にすでに、代表制が民主主義の理念と衝突するようになっている、と指摘していた³⁾。そして、代表を、融合 (fusion) としてではなく、代表者と被代表者とを区別 (écart) したうえで捉えるべきことを説いた⁴⁾。その認識は「黄色いベスト」運動を経験しても当然変わることはなかった。ルソーにとっては、路上か制度か、という問題設定自体が批判されるべきで、あらためて区別された代表 (représentation-écart) の原理を主張した⁵⁾ のである。

フランスで起こった「黄色いベスト」運動は、まさに議会主義へのアンチテーゼをしめしたのであるが、この運動が生み出したものは議会への敵視だけではなかった。

本稿では、議会制にとどまらない民主主義的な枠組みの模索を、ルソーの構想に着想を得ながら検討するものである。

1 「黄色いベスト」運動と直接的な民主政の要求

2018年に起こったいわゆる「黄色いベスト」運動は、自動車燃料にかかる税金が引き上げられたことへの抗議として自然発生的に始まったものだが、同年12月には反政府デモに発展した。運動の最盛時には全国で130万人の参加者がいたと言われており、マクロン政権に反対する左派から右派までがその中にいた。

日本での同運動の紹介は、日本のマスコミ文化の限界もあって、暴動の側面だけが報じられていたが、運動参加者は単にデモと暴動に明け暮れて

2) Dominique Rousseau, *La démocratie continue*, LGDJ, 1995.

3) Dominique Rousseau, *Radicaliser la démocratie - Propositions pour une refondation*, Seuil, 2015, pp.13-17. 邦訳として、ドミニク・ルソー (山元一監訳)『憲法とラディカルな民主主義 「代表民主制」の限界を問う』(日本評論社、2021)。

4) Rousseau, *supra* note 3, p.48. 邦訳35頁。

5) Dominique Rousseau, *Six thèses pour la démocratie continue*, Odile Jacob, 2022, p.11.

いたのではない。例えば、「自由な黄色いベスト（Gilets jaunes libres）」を名乗る集団が、Le Journal du Dimanche 誌上で、「租税全国会議（États généraux de la fiscalité）」⁶⁾の開催や、「社会的な方針を定める定例的レファレンダム機関」を要求していた⁷⁾。

そしてこれは直接的な民主政の導入へとつなげる動きとなり、市民のイニシアチブによるレファレンダム（Référendum d'initiative citoyenne = RIC）の要求に発展、運動の主要な要求の一つになっていく。

現行フランス憲法11条3項以下は、限定的ではあるが人民発案によるレファレンダムをすでに⁸⁾規定している。すなわち、同項は「選挙人名簿に登録された選挙人の10分の1の支持を得て国会議員の5分の1によって発案される場合」にレファレンダムが実施される、とする⁹⁾。このようにこのレファレンダムは、結局は国会議員の5分の1による発案を要件とするから、純粋な意味での人民発案ではなく¹⁰⁾、合同発案レファレンダム（Référendum d'initiative partagée = RIP）と呼ばれている¹¹⁾。上記の RIC 要求は、RIP への不満の現れとも言えるだろう。

他方で、フランスではレファレンダムについては、プレビシット化への警戒観がある。したがって、この RIC に対しては、批判も見られた。例えば、オリピエ・デュアメル¹²⁾は、RIC について完全な形で受入れれば毒と

6) 2018年の初頭には、生命倫理全国会議（États généraux de la bioéthique. 公衆衛生法典 L1412-1-1条によるもの）が開催されており、それをイメージしていると思われる。

7) <https://www.lejdd.fr/Politique/exclusif-des-gilets-jaunes-lancent-un-appel-nous-voulons-etre-les-porte-parole-d'une-colere-constructive-3811841> (visité le 24/8/2025).

8) 2008年7月23日の憲法改正による。

9) フランス憲法の訳については、特に断らない限り、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 第6版』（三省堂、2025）によった。

10) したがって、前掲注9では原文にはない条文見出しとして「人民発案」という語が見られるが、ミスリーディングのきらいがある。

11) RIP の導入に関する詳細な研究として、古木凌「フランス第五共和制における合同発案レファレンダムの導入とその意義——さらなる民主化とその抑制——」法学研究論集（明治大学大学院）56号141頁以下。

12) Olivier Duhamel, 'Le référendum d'initiative citoyenne, soit poison, soit illusion', *JCP G*,

なり、その毒を抜こうとすると幻想以外の何物でもなくなる、と言う。デュアメルは、RIC の導入によって、テレビ税の廃止や公共放送の民営化、社会保障税の廃止や、外国人排除立法などといったポピュリスト的害悪が生じることを警戒し、その毒を抜くために、例えば外国人に関するテーマをレファレンダムから除外すれば、フラストレーションがたまるだけだ、というのである。デュアメルとしては、比例代表選挙制度の導入や、より参加の契機を増やすような民主政のあり方が追求されるべきだ、として、参加型世論調査や市民会議といったミニ・パブリックスの手法が効果的である場合があることを示唆した。

2 「黄色いベスト」に対する政府の対応、 「国民大討論会」から憲法改正案へ

(1) 国民大討論会

「黄色いベスト」運動の進展に対して、2018年12月10日にマクロン大統領は、最低賃金について雇用主負担なしで月額100ユーロ引き上げること、年金受給者で月額2000ユーロ未満の人についての社会保障税の増税を免除すること、当年度の年末ボーナスを非課税としたうえで雇用主にボーナス支給を要請すること、Amazon や Facebook などフランスで利益を上げている外国企業を免税対象から外してその国内収益分につき社会保障税などの税金を納めさせること、などを発表した¹³⁾。

そして、その演説で宣言していたのが、「国民大討論会 (Grand débat national)」の実施であった。国民大討論会の開始にあたり、マクロン大統

N°1-2, 14 jan. 2019, p.6-7.

13) 「黄色いベスト」運動に対するマクロン大統領の対応を検討した邦語文献として、福森健一郎「マクロン政権における社会格差をめぐる不信の表明」法学紀要（日本大学）65巻（2024）65頁以下。

領は「フランス国民への書簡」を発表し¹⁴⁾、討論テーマを、税制と公的負担、国家と公役務の組織、エコロジー化 (transition écologique)、民主主義と市民権、の4つとした。

以上の流れから推察できるように、国民大討論会は、「黄色いベスト」運動を沈静化させ政府への信頼を回復するという思惑も含まれていた。そのため、公開討論委員会 (Commission nationale du débat public=CNDP)¹⁵⁾ という討論会をオーガナイズする公的な組織があるにもかかわらず、マクロン大統領は自ら大討論会を組織するつもりだった¹⁶⁾ ようである。ただ実際には、エドゥアール・フィリップ首相が同委員会のシャンタル・ジュアンノ委員長に対して、大討論会の組織についての政府に対する支援と助言を要請している¹⁷⁾。

しかし上記の政府の思惑は、組織者の中立と独立、参加者の平等な取扱い、結果の取扱いにおける透明性といった CNDP が掲げる公開討論の際の原則と折り合わなかったようである。結局、ジュアンノ委員長は政府への支援と助言の任務を降る決断をした。それを追認した CNDP の2019年1月9日の決議では、国民大討論会の開催にあたって上記の公開討論の原則を尊重することを誓うよう政府に釘を刺している¹⁸⁾。

国民大討論会¹⁹⁾ は2019年の1月15日から3月15日までは各地域の会議が開催され、並行して3月18日までインターネットを通じた意見聴取が行わ

14) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/13/lettre-aux-francais> (visité le 12/7/2025).

15) 環境保護の基本原則を定めた法律の制定 (1995) 時に設立し、2002年に独立行政委員会化 (環境法典 L121-1条)。フランスの独立行政委員会についてさしあたり、村上裕章「フランスの独立行政機関——組織と権限を中心として」行政法研究61号 (2025) 121頁以下。

16) Éric Buge et Camille Morio, Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne, *RDP*, N°5, 2019, pp.1210.

17) CNDP, *Mission d'accompagnement et de conseil pour la Grand débat national*, p.4. (<https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-04/rapport-mission-conseil-grand-debat.pdf> (visité le 17/7/2025))

18) CNDP, *supra* note 17, p.6.

19) <https://granddebat.fr/> (visité le 17/7/2025).

れた。そして、3月11日と13日にテーマ別全国会議、3月15・16日および22・23日に地域別市民会議 (Conférences Citoyennes Régionales)²⁰⁾ が開催された。地域別市民会議は、性別、年齢、職業構成、居住県、居住する市町村の人口を考慮して、抽選で選任された市民で構成された。この手法は、次章で紹介する気候市民会議にも引き継がれている。

国民大討論会に対しては、警戒的に捉える見方と展望があるとする見方があった。

ドニ・バランジエ²¹⁾ は、その開催にあたってその根拠法律が制定されなかったことについて疑問を呈しつつも、「国民大討論会の『意思決定を伴わない』『非規範的』な性質から、それほど憂慮すべきものではない」と言う。それよりもむしろバランジエは、国民大討論会の過程に大統領と国民とを直接つなぐというドゴール主義的なものを見出している。政府が「CNDPが定式化した『理性的な』要求を徹底的に無視」し、「かなり傾向的でかなり LREM (マクロン与党のこと。筆者注) の綱領に近いアンケートを通じて市民の発言を誘導した」のであって、そうすると「『参加的民主主義』および大統領のお気に入りの仕組みは非難を免れ得ない」ことになるのである。バランジエの理解では民主主義は人民による権力の行使であるので、あくまで諮問的な手続でしかない国民大討論会は、それが政治的表明から熟議への一步、熟議から決定への一步であるとしても、それ自体としては民主主義が息を吹きかえすには十分ではないのである。

これに対し、政治学者のパスカル・ペリノーは「参加的民主主義の装置一式の中に含まれる過程」²²⁾ でありその大規模なものと見る。特に、前述の地域別市民会議においては、単なる参加的民主主義以上に熟議民主

20) 本土の13のレジオン、海外領土の7つの県、レジオン、自治組織での会議に加え、18歳から25歳の若者を構成員とする全国会議も開催された。

21) Denis Baranger, *Le Grand débat national, la Constitution, le régime*, JCP G, N°16, 22 avr. 2019, p.746 et s.

22) Pascal Perrineau, *Le Grand débat national : la démocratie participative à grande échelle*, *Pouvoir*, n°175, 2020, p.113.

義が現れていたとし、これが本稿の次章で取り上げる気候市民会議につながっていることを示唆する²³⁾。ペリノーは国民大討論会のフランスはフランス「そのもの」ではなく、「ある」フランスにすぎないと言うものの、その多様性の反映と様々な階層の人が議論に参加したことを評価するのである²⁴⁾。

バランジェとペリノーとの違いは、民主主義（démocratie）をどのように捉えるかに起因する。バランジェは民主主義を民による権力行使として捉えたうえで論じている。これはバランジェが、国民大討論会は「対抗権力としての性質」を持たない²⁵⁾、と指摘していることにも現れている。他方、ペリノーの場合は人びとがそこに参加して議論しているさまそのものを参加的民主主義と呼んでいるように思われる。対抗権力なのか否か、という論点はペリノーにとってはさほど重要ではない。「黄色いベスト」とマクロン与党に近い人たちが同じ部屋で議論に参加したことを高く評価するのである。

確かに国民大討論会はそれ自体としては何らかの法的な決定をしたわけではない。しかし、権力行使の可能性や議論の結果の法的拘束力がないと民主主義と言えないのか、憲法学者バランジェと政治学者ペリノーの相異は、日本でも同じような構図が見られるように思われる。日本憲法学において直接民主政というときに念頭に置かれるのは国民投票であるが、これはその結果について法的拘束力を持つものとしてイメージされている。また、熟議民主主義という場合も、その舞台について議会を念頭においた²⁶⁾

23) Perrineau, *supra* note 22, p.116.

24) Perrineau, *supra* note 22, pp.120-121.

25) Baranger, *supra* note 21, p.749.

26) 只野雅人が「かかる「討議民主政」モデルは、ある面では、「古典的代表」と重なり合う」と指摘する（杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制度』（法律文化社、2007）216頁）のも、同モデルが議会を念頭におき、議員らの選好の変化を期待しているからである。駒村圭吾の「熟議院」「計算院」という「思考実験」（駒村『主権者を疑う——統治の主役は誰なのか』（ちくま新書、2023年）184頁）も、結局は熟議の舞台を議会に置いている。

うえで、最終的に何らかの議決がなされることを想定している。しかし、柳瀬昇が指摘するように、熟議の目的ないし場面には、「意見形成のための討議」と「決定作成のための討議」の二つがあり、そしてその二つは区別されねばならない²⁷⁾。民主主義の場面を決定の場面に限定する理論的実践的必然性はない。

なお、バランジェが指摘したように国民大討論会開催に関するマクロン政権の思惑はドゴール主義的なものであった。であるならばむしろ、法的効果を伴わない諮問的な機能にとどまっている方がより危険性は低いと言えなくもないだろう。バランジェにとっては、国民大討論会の帰結が法的拘束力を持つ方がより危険で、憲法の規定から外れるということになろう。「国民大討論会はおそらく、市民社会において自然に展開されるものを国家の側でコントロールしようと企てるという誤り、あるいは少なくとも弱点を持っている」²⁸⁾ というバランジェの指摘は、市民が参加するような政治システムが常に権力者によってドゴール主義的に利用されることを示唆するものであり、この点は軽視されるべきではない。

たしかに、国民大討論会は、統治の形式としては諮問の一形態ということにはなる。公権力による市民の意見の収集であって、その結果は全く公権力に対する強制力を持たなかったからである。しかし、「黄色いベスト」運動の過程で自然発生的に主張された要求を政府が取り込まざるを得なかったという側面、そこで市民たちによる実際の議論が行われたという側面もまた軽視することはできない。この視点からは、国民大討論会を、普通の市民らによる議論を基盤とした諮問の新たな形態として捉えることができるのである。もちろん、それは全国的なレベルでの熟議が成立したわけではないが、地方レベルではペリノーのみならずバランジェですら「熟

27) 柳瀬昇『熟議と討議の民主主義理論——直接民主政は代議制を乗り越えられるか——』（ミネルヴァ書房、2015）66頁。なお、柳瀬は「熟議」ではなく「討議」という用語を使用する。

28) Baranger, *supra* note 21, p.749.

議への一歩」であると評価するのであるから、公共政策の策定の際の市民参加の制度化をこの先に展望する営みとして理解してもよいだろう²⁹⁾。

(2) 2019年憲法改正案

マクロン大統領は、国民大討論会の実施を受けて、4月25日に記者会見を行った³⁰⁾。記者会見では市民発案レファレンダム (RIC) にも言及し、RIPをさらに進展させるとして、「代表民主制を尊重しつつも、集まった100万人の市民が議会に対し法案を審議するよう義務づけるかレファレンダムへと進むことができるようにすることが正しい道だと私は考えます」と発言し、これが憲法改正にかかわるものであるとの認識を示した。両議院で審査しないのであればレファレンダムに進む、というのがその真意ではあるが、議会によるフィルターがないのであれば、それはもはや RIP とは言わないであろう。ただし、以下に見るように、この発言はそのまま憲法改正案になったわけではなかった。

こうして、国民大討論会の成果の一部は、憲法改正案に盛り込まれた。すでにマクロンは2018年に憲法改正案³¹⁾を国民議会に提出しており、その内容は、共和国司法府の廃止（68条の1関係）や、大統領経験者の憲法院裁判官当然就任の廃止（58条2項関係）、憲法院付託や欧州司法裁判所の提訴にかかる議員数要件の削減（16条6項、54条、61条2項、88条の6第2項関係）、「普遍的国民奉仕（service national universel）」の導入など多岐にわたっていた³²⁾。マクロンは2019年8月29日に再び憲法改正案を提出³³⁾し、2018年の

29) Cf. Buge et Morio, *supra* note 16, pp.1219-1221.

30) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>. (visité le 23/7/2025)

31) Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, N°911, 15^e législature.

32) 2018年および2019年の憲法改正案の概要について、さしあたり、参照、前掲注9、230-231頁〔山元一による解説〕。

33) Projet de loi constitutionnel pour un renouveau de la vie démocratique, N°2203, 15^e législature.

それに加えて³⁴⁾ 新たに、① 環境保護に関する憲法 1 条の修正、② RIP についてのイニシアチブ要件の緩和、③「市民参加評議会 (Conseil de la participation citoyenne)」の設置を盛り込んだ。

上記のうち①は、憲法 1 条 1 項に、「共和国は、環境の保全、生物の多様性及び気候変動に対する対策を促進する」という条項を挿入するものである。

②は、第11章のタイトルを「経済社会環境評議会」から「市民の参加について」に変更したうえで、現行の11条 3 項から 7 項を69条に移動し、国会議員の10分の 1 かつ100万人の有権者の発案によりレファレンダムが実施されるようにしている。有権者の「10分の 1 の支持を得て国会議員の 5 分の 1 によって発案」(傍点、筆者)という現行の規定と比較すると、発案の数的要件が緩和されている。それに加えて、現行ではあくまでレファレンダム発案の主体は国会議員であるところ、文字通り合同発案となっていることも指摘できよう。

ただし、レファレンダムの対象とすることができないものとして、現行の憲法規定では「過去 1 年以内に審署された法規の廃止」があるが、これを 3 年に延ばしているほか、立法期中に審議が開始され、国会において審査中かまたは最終議決があってもまだ審署されていない条項が対象としているものと同じものも対象外としている。これは、同年にパリ空港公団の民営化(政府による株式の過半数保有義務の廃止)を阻止すべく RIP が企図された³⁵⁾ ことをふまえてのもので、同種の RIP を排除する機能を持つ。この点、古木凌は「全体として制度の後退と評価」³⁶⁾ する。

現行の69条は経済社会環境評議会について定めているが、憲法改正案で

34) 厳密には、部分的に取り下げたものがある。

35) 同 RIP の企図とそれに対する憲法院の判決について、井口秀作「「合同発案による国民投票」と2019年5月9日フランス憲法院判決」愛媛法学会雑誌46巻1・2号117頁以下。

36) 古木遼「マクロン政権下の合同発案レファレンダムをめぐる諸動向——憲法院判決を中心に——」法学研究論集(明治大学)60号124頁以下。

は上記のように RIP に当てられている。経済社会環境評議会を廃止し、替わりに「市民参加評議会」を設置するのが上記③である。経済社会環境評議会を別の組織にすることについては、すでに前年2018年の憲法改正案に存在した。そこでは、「市民社会院（Chambre de la société civile）」³⁷⁾を替わりに設立するような提案となっており、定数上限を減らすことと、主な任務として、経済・社会・環境に関する論点及び公権力による決定の長期的な影響について政府並びに議会に説明することが定められており、その際に公衆の意見聴取（consultation du public）³⁸⁾が組織されることも定められていた。

③の具体的な内容として、70条で市民参加評議会の構成及び組織を、70-1条で同評議会の目的と抽選により選出された市民会議の招集を、70-2条で請願による付託を、71条で政府又は両議院による諮問を定める。

70条は、現行の経済社会環境評議会の定数上限が233名と定められているところ、市民参加評議会では155名とするもので、2018年の憲法改正案のそれが維持されている。155名とされた趣旨は筆者の能力不足により不明であるが、憲法改正案と同時に国会議員の定数を削減する法律案も提案されていたこととの関連はあるであろう。なお、後で触れるようにこの憲法改正案は実現しなかったが、経済社会環境評議会に関する組織法律の改正により2021年より実際の定数は175名（7条）とされている。これは、1958年憲法制定時の定数と同じである。

37) この「市民社会院」につき、持続的民主主義の導入として理解する議論もある。Serge Surin, *La Chambre de la société civile : tentative ratée de la constitutionnalisation d'une démocratie citoyenne en France ?*, in Félicien Lemaire et Stéphanie Couderc-Morandea (dir.), *Citoyenneté(s) et démocratie*, mare & martin, 2021, pp.197 et s. しかし、後に見るように、持続的民主主義の主唱者であるルソーは、第三の社会的な院も議決権を持つことが必要であるとの立場であるが、「市民社会院」はそうではない。

38) この公衆の意見聴取は、のちの2021年の経済社会環境評議会に関する組織法律の改正の際に取り入れられることになる。参照、小川有希子・奥村公輔・徳永貴志「フランス経済社会環境評議会関係法令集」帝京法学37巻2号（2024）115頁。同書では「市民協議」と訳出されている。

70-1条は、1項で2018年憲法改正案の「市民社会院」の主な任務を引き継ぎ、「この目的のために、評議会又は政府の主導で、組織法律によって定められた要件により、抽選により選出された市民会議 (convention de citoyens) を招集することができる」と定め、2項で「市民参加評議会は、全国的利益にかかるまちづくり又は整備計画 (projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national) を策定する手続に、組織法律によって定められた要件のもとで、公衆の参加 (participation du public) を保障する」と定めている。2項の「公衆の参加」は、「市民社会院」案の際の「公衆の意見聴取」と対をなすように見えるが、すでに都市計画法典 (Code de l'urbanisme) に規定されている (L130-1条以下) ものであるので、それを市民参加評議会が管轄するという趣旨であろう。

本条で目を引くのは、市民参加評議会が主たる活動を展開する中で、抽選によって選出される「市民会議」が置かれることであろう。「市民会議」がどの程度の規模の会議体として設置されることを想定していたのか不明であるが、ここにはミニ・パブリックスと呼ばれる市民参加の形態の発想が見られる。ルソーによる「社会討議院」と「市民会議」の構想にも似ているが、ルソーの社会討議院は議決機関として想定³⁹⁾されており、この点が市民参加評議会と大きく異なる。また、ルソーの市民会議は15名程度の規模⁴⁰⁾が想定されている。

3 気候市民会議

(1) 設 立

前章で触れた4月25日の大統領記者会見のなかで、マクロンは、気候問題に触れてそのための市民会議を開催することを宣言した。このときマク

39) Rousseau, *supra* note 3, p.151. 邦訳96頁。これはルソーが conseil ではなく、assemblée という用語を当てていることにも表れている。

40) Rousseau, *supra* note 3, p.153. 邦訳97頁。

ロンは「この市民会議から出されるものについては、お約束しますが、フィルタリングすることなく（sans filtre）、議会の採決やレファレンダムにかけるか、直接政府が実施します」⁴¹⁾と発言した。「フィルタリングすることなく」という点は注目を浴びる⁴²⁾が、この点は後に問題になるであろう。バランジェは懐疑的に見ていたようである⁴³⁾。

さて気候市民会議の設立は、成文法上の根拠がない。ただ、環境憲章7条が「何人も、法律の定める要件と制約に従って、公的機関が保有する環境に関する情報にアクセスする権利、および環境に影響を与える公的決定の策定に参加する権利をもつ」と定めていることから、これを根拠に求めることも可能だ⁴⁴⁾との見方もある。他方、バランジェは、国民大討論会と同様にその全くもって諮問的な性質から、憲法上の根拠を欠くことについて憂慮すべきものではないとし、むしろソフトローの一形態として捉えようとした⁴⁵⁾。

フィリップ首相は2019年7月2日の書簡⁴⁶⁾で、経済社会環境評議会が気候市民会議の審議を組織し、それを支えるガバナンス委員会（comité de

41) *Supra* note 30.

42) 例えば、日本でフランスの気候市民会議を紹介している環境政策対話研究所の報告書「欧州気候市民会議 ～脱炭素社会へのくじ引き民主主義の波～」(<https://cdn.goope.jp/61503/210428131110-6088e05e991b5.pdf>) 5頁でも、エドゥアール・フィリップ首相の2019年7月2日の「声明」として「政府は、フィルターにかけることなく、国民投票、議会採決もしくは行政命令とすることを約束する」と紹介されている。気候市民会議のwebページ(<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>)にも同様の記載(La convention en 6 points)があるので、それを参照したものと思われるが、フィリップ首相による2019年7月2日の経済社会環境評議会議長宛の書簡（上記、気候市民会議webページのLe comité de gouvernanceのページに掲載）には、sans filtreという言葉はない。いずれも2025年8月24日閲覧確認。

43) Denis Baranger, *Convention citoyenne pour le climat : vers un droit constitutionnel « souple » ?*, JPblog (blog de Jus Politicum), 13 janvier 2020 (visité le 24/8/2025).

44) Nora Stirn, *Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution*, *RFDC*, n° 127, 2021, p.152.

45) Baranger, *supra* note 43.

46) *Supra* note 42.

gouvernance) を設置するよう、同評議会議長に要請した。この要請を受けてガバナンス委員会が組織され、共同委員長として、ティエリ・ベシュ（テラノヴァ基金事務局長）とロランス・チュビアナ（欧州気候基金 CEO）が任命され、総括報告者に経済社会環境評議会副議長のジュリアン・ブランシェが就いた。また、同書簡では、気候市民会議が抽選による150人の市民で構成され、社会の多様性を代表する者で構成されること、気候市民会議の任務は2030年に1990年比で温室効果ガス40%削減を達成するための社会構造上の措置を明示すること、会議終結時には内閣と大統領に対し議論状況並びに必要な法令の全体についての報告が公開でなされ、立法措置の中からレファレンダムに付するものを指定することができること、内閣は気候市民会議の提案に公開で応答しその提案を実行に移す日程を公表すること、などが記されていた。

(2) 構 成

気候市民会議の大きな特徴は、150人の議員を抽選によって選出することである。そしてこれは平板な無作為抽出ではなく、フランスの人口動態の代表的な標本になるように、性別、年齢、学歴、職業、居住エリアのタイプ、居住地域のそれぞれに以下の区分をもうけ、人口分布に比例して割合を決定した。

性別について、女性：52%、男性：48%。

年齢について、16～17歳：5%、18～24歳：9%、25～34歳：15%、35～49歳：22%、50～64歳：31%、65歳以上：18%。

学歴について、ディプロマなしから中卒程度まで：26%、職業リセ卒業：18%、バカロレア：18%、バカロレアより上の高等教育：26%、現役大学生：12%。

職業について、農業：1%、職人・商人・経営者：4%、上級管理職・自由業：14%、中間管理職：14%、ホワイトカラー：15%、ブルーカラー：10%、年金生活者：26%、無職：16%。

居住エリアのタイプについては、国立統計経済研究所（Insee）の定義に基づいて、集住度合いに応じて三つのタイプに分けたうえでその人口分布に応じた割合。

居住地域については、レジオンの人口分布に応じた割合。

以上の割合で、電話番号により無作為抽出したうえで、実際に電話をかけ、参加意思が確認された。気候市民会議の web ページ⁴⁷⁾によると、電話の内容として、マクロン大統領が気候市民会議を提起したこと、気候市民会議の目的が気候変動対策を進め公的な決定における市民参加を高めることなどを説明している。参加を強制することは当然できないのであるから、電話を受けて参加意思があるものが議員になる。

(3) 会 議

気候市民会議は経済社会環境評議会の建物として使用されているイエナ宮を会場とした。2019年10月4、5、6日のセッションを第1回として6回のセッションを開催したうえで、結論を提案の形にする最終セッションについては当初は翌2020年1月の予定であった。しかし、第4回のセッションが延期されたために最終セッションは一旦4月に再設定されたうえ、さらに Covid-19が蔓延したため4月のセッションはオンラインでの臨時セッションとなり、結局最終セッションは2020年6月までずれ込んだ。

会議は、「消費」「生産及び労働」「移動」「居住」「食」という5つのテーマ別グループ会議が設定されグループ毎に議論が進められたが、第3セッションからテーマ横断グループが発生し同グループでは統治制度や財政問題が検討された。会議の進め方は、その全体の進行を前述のガバナンス委員会が設計したうえで、各グループにファシリテーターが付いて、会議を進行した。また、会議では専門家への意見聴取が行われ、専門家によるファクトチェックも提供された。ファクトチェッカーは大学や研究機関に所属

47) *Supra* note 42.

する研究者たちが無報酬で当たった。そして会議の様子は Youtube で公開された。

各グループにより作成された提言案は、法制委員会 (comité légistique) によって法文書として整えられ、最終セッションでそれがまとまった項目ごとに採決に付された。採決項目は 5 つのテーマで 44 項目におよび、それに加えて統治制度に関する項目 (次節) が採決に付された。

(4) 憲法改正を含む統治機構の提言

否決された 1 つの提言案を除く 149 個の提言が採択⁴⁸⁾されたが、このうち、統治制度に関する 4 つの提言を見てみよう。4 項目は、2 つの憲法改正提案と、2 つの大綱的提言に分けられる。

まず特徴的なのは、4 項目いずれも棄権率が 30% に及んだことである。他の項目での棄権は約 150 人中せいぜい数名で多くても 10 名を少し上回る程度であったことと比べると突出している。さらに、賛成率が低い。他の項目での賛成率は 1 つを除き (59.7%) そのほとんどは 95% 前後で低くても 86% の賛成率であったが、統治制度 4 項目の賛成率は高いもので 82%、低いものでは 58% であり、棄権者が多いことから賛成者の実数を見れば他の項目と比べて極めて低い⁴⁹⁾のである。

憲法改正提案のうちの 1 つは憲法前文の改正である。前文の第二段に新しく次のような追加の文章を加える。「権利、自由及びその帰結たる原則の調整 (conciliation) があるとしても、それによって人類の共通財産である環境の保護を危険にさらすことはできない」。

この点に関し、第 4 セッションと第 5 セッションとの間のタイミングで、

48) <https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Convention/ccr-rapport-final.pdf>. 否決されたのは、労働時間の短縮案である。

49) これとは別に、レファレンダムにかかるべきか、という投票も行われており、Stirn, *supra* note 44, p.168 はこちらのほうの棄権率が低く賛成率が高いことを評価している。内容として反対であってもレファレンダムにかかるのは賛成するという層があることがわかる。

環境保護と自由との関係についての憲法院の判決⁵⁰⁾があったことは指摘されるべきであろう。この判決は、EU 規制に基づいてなされる承認のない活性物質を含む農薬の製造、貯蔵、頒布を禁止する法律が憲法に違反しないと判示したものであるが、その中で憲法院は、環境保護という目的に憲法上の価値（valeur constitutionnelle）があるとしたうえで、それと人権宣言 4 条に由来する企業活動の自由の保障との間の調整権限が立法府にあることを認めていたのである。気候市民会議による憲法改正案はこの憲法院の判決をさらに超えるものと言える。けだし、憲法院判決はあくまで調整は立法府の役割だとするのに対し、憲法改正案は調整行為を環境保護に対して劣位に置くものになっているからである。

憲法改正提案の 2 つめは憲法 1 条を改正するものである。すなわち 1 条 3 項として、「共和国は、生物多様性及び環境の保全を保障し、気候変動とたたかう」という条文を追加する。

2 つの大綱的提言というのは、環境擁護官（Défenseur de l'environnement）の創設と経済社会環境評議会の改革である。環境擁護官は、フランス憲法 71-1 条で権利擁護官（Défenseur des droits）が定められているところ、これの環境バージョンとでも言うべきものである。経済社会環境評議会の改革は、議員を部分的に抽選で選出し、その場合に抽選選出議員が利益代表の影響を受けないようにするなどの組織的改革のほか、気候市民会議で実践されたやり方を引き継ごうとするものである。

(5) 政府の対応

気候市民会議の提言に対し、マクロン大統領は 6 月 29 日に気候市民会議

50) C.C., Décision n°2019-823 QPC du 31 janvier 2020. 評釈として、Véronique Champeil-Desplats, La protection de l'environnement, objectif de valeur constitutionnelle : vers une invocabilité asymétrique de certaines normes constitutionnelles ?, *La Revue des droits de l'homme* [Online], 2020, <http://journals.openedition.org/revdh/8629>.

のメンバーたちをエリゼ宮に呼んで声明を発した⁵¹⁾。その中でマクロンは「あなたがたの提案の全部をそのうちの3つを除き次の段階に実際に移す」と発言した。3つとは、企業に対してその配当額の2～4%程度を製造器械のグリーン化のための共同投資に充当させること、高速道路の最高速度を110キロに抑えること、そして前節で触れた憲法前文改正案である。憲法前文の改正案についてマクロンは、「提案されたような前文の起草は公的自由、我が国の民主的規範よりも環境保護を上位に置くことになるおそれがある」「我が国の諸価値の真髄に反する」として、これを取り入れることは支持できない、とした。

すでに述べたように、マクロンは気候市民会議の開催を提案する段階で、「フィルタリングすることなく」議会の採決やレファレンダムにかけるか、直接政府が実施する、としていた。そして上記声明中にもその当時の発言を振り返り「フィルタリングすることなく」を繰り返した。しかし、実際には上記のように政府として採用を拒絶したものがあつた。つまり、「フィルタリングすることなく」とは言っていたものの、「大統領の約束は単に執行府がそちらの側で握っている三つの『レバー』を作動させることができるということを意味しているにすぎない」⁵²⁾ ものだったのである。

ただ、気候市民会議の提言の多くは、取り入れられ、2021年8月22日に「気候変動レジリエンス法」(Loi Climat et Résilience)⁵³⁾の成立を見た。

また、憲法1条の改正については、ほぼ同一の改正案を国会に提出した。国民議会は政府提案どおりの条文案を議決したが、元老院が修正をかけたために国民議会に回付され、国民議会がさらに元通りに修正しなおしたためにさらに元老院に回付される、という道をたどった。政府原案の *garantit*

51) <https://www.vie-publique.fr/discours/275505-emmanuel-macron-29062020-convention-citoyenne-pour-le-climat>. (visité le 24/8/2025)

52) Baranger, *supra* note 43.

53) 同法の概要について、徳永貴志「気候変動対策と気候変動に対する回復力の強化」ジュリ1565号(2021)47頁。

（保障する）という言葉を使うことについて、元老院がその規範的な意味の曖昧さを問題視したことから、憲法89条2項にいう両院での同一の文言が得られなかった⁵⁴⁾ ために、政府は憲法改正を断念した。

4 気候市民会議に現れた民主主義

(1) 「ミニ・パブリックス」

すでに述べたように、国民大討論会と気候市民会議はいわゆるミニ・パブリックスの手法の実践と言ってもよい。ミニ・パブリックスを厳密に定義するのは困難であるが、ジェームズ・フィシュキンが考案した討論型世論調査⁵⁵⁾、ペーター・ディーネルが考案した計画細胞会議（planungszelle）⁵⁶⁾、アメリカやイギリスで行われてきた市民陪審⁵⁷⁾などを総称したもの⁵⁸⁾で、その特徴としては無作為抽出された市民が熟議（délibération）を行うところにある。特に市民陪審はその選出に当たって、年齢、ジェンダー、学歴、人種、居住地が参考にされるのであって、フランスの気候市民会議はこの発想を取り入れているが、これはミニ・パブリックスを「社会の縮図」として組織⁵⁹⁾しようとするからである。これが、ミニ・パブリックスのもう一

54) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/pjlc_environnement (visité le 24/8/2025). なお Stirn は気候市民会議の当該提言の意図として「明らかに行動義務を要求している」と解している (Stirn, *supra* note 44, p.160)。

55) ジェイムズ・S. フィシュキン（曾根泰教監修、岩木貴子訳）『人々の声が響き合うとき——熟議空間と民主主義』（早川書房、2011）。

56) ペーター・C. ディーネル（篠藤明德訳）『市民討議による民主主義の再生——ブラース・ンクスツェレの特徴・機能・展望』（イマジン出版、2012）。

57) 参照、榑原秀訓「市民陪審——証言者からのヒアリングと討議」篠原一編『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）81頁以下。

58) 全体像として、OECD Open Government Unit（日本ミニ・パブリックス研究フォーラム訳）『世界に学ぶミニ・パブリックス くじ引きと熟議による民主主義のつくりかた』（学芸出版社、2023）。憲法学者の手によるまとまった検討として柳瀬前掲注27、114頁以下。

59) 前掲注58、23頁は「一般大衆の縮図」（訳は原著を参照した）と表現し、無作為抽出に当たって「対象となる地域の人口統計学的な構成とほぼ一致するよう、代表となる参加者を選出する」（17頁）としている。

つの特徴である。

フランス自身の先行実践としては、遺伝子組み換え作物に関する市民会議を挙げることができよう。これは科学技術分野における「コンセンサス会議」に相当するものである⁶⁰⁾。また、生命倫理全国会議の枠組みで組織される市民会議⁶¹⁾もミニ・パブリックスの例として挙げることができよう。ただし、フランスのこれらの先行例は、前者は14名、後者は22名（ただし各地域における対面参加者の合計は21000人と報告されている）と小規模の会議体であって、150名規模の気候市民会議とはかなり異なる。

そして、これらの先行事例と気候市民会議の決定的な違いは、気候市民会議が最終的に市民議員全員による議決という手続を採って、その結果としての提言を採択したことである⁶²⁾。したがって否決され採択されなかった提言案もあった。もちろん前章で見たように、この「議決」や「採択」は法的拘束力を持つものではなかった。しかし、気候市民会議における5つのグループはいわばあたかも議会における「委員会」のように機能したのであり、全体会議はあたかも本会議のように機能したのである。その人数規模や議事の進め方などから、カナダのブリティッシュ・コロンビア州で実践された「市民議会 (Citizens' Assembly)」(2004) の手法という評価⁶³⁾も見られる。約150名が最終的に全体会議で採決する、というスタイルはま

60) 参照、小川有希子「フランスの科学技術政策決定過程における「参加民主主義」の実践——農業・食品産業における遺伝子組換え作物の利用に関する一九九八年の「市民会議」を例に」法学政治学論究112号（2017）67頁。なお、「コンセンサス会議」については、小林傳司「誰が科学技術について考えるのか——コンセンサス会議という実験」（名古屋大学出版会、2004）。

61) 公衆衛生法典 L1412-3-1条。2018年の生命倫理全国会議では「市民委員会 (comité citoyen)」という名称であったが、本条が根拠とされている。Cf. Rapport de synthèse des États généraux de la bioéthique, p.16 ([https://www.ccne-ethique.fr/sites/default/files/2022-05/Rapport de synthèse CCNE Bat.pdf](https://www.ccne-ethique.fr/sites/default/files/2022-05/Rapport%20de%20synthese%20CCNE%20Bat.pdf) (visité le 17/8/2025)).

62) Cf. Stirn, *supra* note 44, p.156.

63) 三上直之『気候民主主義——次世代の政治の動かし方』（岩波書店、2022）51頁。カナダの「市民議会」については、岡田健太郎「市民議会——ブリティッシュ・コロンビア州（カナダ）での選挙制度改革」篠原編前掲注57、179頁以下。

さにカナダの「市民議会」で採られたものである。しかし、カナダのそれは選挙制度をどうするかというほぼ単一のイシューであって、複数のグループに分かれたとしても同じ内容をそれぞれのグループが学習・討論していたという点で気候市民会議とは若干の相違がある。

他方、気候市民会議も含めたミニ・パブリックスと立法権を行使する議会との違いとして、その帰結の法的拘束力の有無の他に、あらかじめアジェンダが他律的に設定されているという点がある⁶⁴⁾。気候市民会議があたかも議会のように機能したとしても、与えられた課題への応答を行ったに過ぎない。前章で紹介したように気候市民会議は149個の提言を出したが、これも「2030年に1990年比で温室効果ガス40%削減を達成するための社会構造上の措置」について検討せよ、との「お題」への回答として出されたのであって、「お題」それ自体は政治部門においてあらかじめ決められている。そして「お題」そのものに反対する議論は許されないであろう。「2030年に1990年比で温室効果ガス40%削減を達成する」という目標それ自体を否定する議論が前提になると、その「ための社会構造上の措置」の探究という気候市民会議の任務（mandat）を果たせなくなるからである。

ここまで小括すれば、ミニ・パブリックスは、熟議に社会的な意味を持たせるために人口統計学に基づいた「社会の縮図」たる集団が生成されたものであって、そのために無作為抽出が使われていると考えられる。国民大討論会や気候市民会議は、この意味でミニ・パブリックスの一種と言える。そしてそこに民主的な性格を見出すとすればそれは無作為抽出にあるのではなく、社会の縮図として組織された集団が熟議を行う、という点にある。しかしそのほとんどは、政治部門で決定された基本方針の枠内で組織され、活動する。だとすると、バランジェが国民大討論会において指摘していた政府による誘導という問題（2章参照）は、仮に自律的に活動しているように見えても、ミニ・パブリックスに多かれ少なかれつきまとい

64) もちろん議会に対して政府が提案するということは一種のアジェンダ設定と言えるが、議会の場合は議事内容を決める権限は議会自身にもある。

いる可能性がある⁶⁵⁾。気候市民会議は「その審議の上流も下流も執行府によって完全に操縦されていた」⁶⁶⁾といえる。

(2) くじ引き（抽選、無作為抽出）という手法の意味

フランスも含む欧米のミニ・パブリックスの実践に触れて、政治学ではこれを選挙で選ばずに「くじ引き」で選ぶという点に着目した議論が隆盛のようである⁶⁷⁾。現代議会制民主主義の劣化の原因を選挙に見出し、それに代わるあるいは補完するものとして抽選による選出方法をロトクラシーと呼んでその導入の可能性を探っている。その動機としての議会制民主主義の機能不全は、選挙による選出が議員のプロ化をもたらし、それによって有権者との解離（非対称性⁶⁸⁾）が発生することに起因しているとみている。「職業としての政治」の発生は、抽選によって選出することによって阻止されるだろうからである。

なお、抽選によって選出された市民は上述のようにプロではないことから、特にミニ・パブリックスの場合は、あたかも市民が直接政治に参加しているような印象を与えるが、選出されなかった市民は直接政治に参加してはいないのであるから、これは直接制ではなくやはり代表制の一形態であることは確認しておきたい⁶⁹⁾。

民主主義をどう捉えるかにもよるが、抽選による選出の民主的正統性は常に問題になろう。治者と被治者の自同性を確保するなら、被治者は治者

65) 参照、田村哲樹『熟議民主主義の困難 その乗り越え方の政治理論的考察』（ナカニシヤ出版、2017）196-197頁。駒村圭吾が「「くじ引き民主主義」をアレンジすることの熟議性も大切」（駒村前掲注26、194頁）と言うのも、この問題をはらんでいるからであろう。

66) Stirn, *supra* note 44, p.172.

67) 参照、岡崎晴輝「選挙制と抽選制」憲法研究（信山社）5号（2019）88頁。

68) 吉田徹『くじ引き民主主義——政治にイノベーションを起こす』（光文社新書、2021）44頁以下。

69) 藤井達夫『代表制民主主義はなぜ失敗したのか』（集英社新書、2021）209頁以下は、ミニ・パブリックスの手法を「代表制度の改革」と位置づける。また、OECD 前掲注58も「抽選代表」という言葉を使っている。

の選出に参加することが理念型であるからこそ、普通選挙制が採用されるのである。とすると、抽選による選出は「有権者の悉皆的な参加が不可能であるという点で選挙とは、……決定的な違いがある」⁷⁰⁾。さらにそのようにして選出された集団が何らかの決定を行うことの正統性も問題となろう⁷¹⁾。

以上のような民主的正統性への疑義が拭えないとすると、ミニ・パブリックスは採用できないのだろうか。ミニ・パブリックスないし抽選制議會を議會制の代替物として措こうとするなら、その疑義は拭いきれないだろう。しかし、治者と被治者の自同性が厳密な意味で確保されない限りそれは民主主義とは言えなくなるのであろうか。このように考えると「民主主義」という用語の理解の問題になっていくが、本稿ではそのような原理問題には立ち入らず、議會制民主主義の劣化と呼ばれる状況への対処として考えたい。筆者としては、現在の議會に代わる新たな議會の構想を問題にしているわけではなく、抽象的な市民の代表の集合体であるところの政治的に構成された議會とは異なる場面で政策に関する議論が行われ、それが諮問的であろうとも、政治的に構成された議會との協奏が発生する可能性を模索しているのである。

(3) 社会の縮図

この観点からは、すでに述べたように代表を「抽選で選ぶこと」に意味

70) 柳瀬前掲注27、145頁の注(191)。同151頁も「悉皆的な参加が実現しない以上」「決定機関としての正統性」が疑われるとしている。なお、アキール・アマーの「くじ引き投票」(Akhil Reed Amar, Choosing representatives by Lottery Voting, 93 *The Yale Law Journal* 1283 (1984))は、有権者が投票した後に抽選がなされるので悉皆的な参加可能性は担保されている。「くじ引き投票」については、参照、瀧川裕英「くじ引き投票の可能性」同編著『くじ引きしませんか？——デモクラシーからサバイバルまで』(信山社、2022) 109頁以下。

71) Pricilla Jense-Monge, Plaidoyer pour une démocratie représentative renouvelée *Libres propos*, in Mathilde Heitzmann-Patin et Julien Padovani (dir.), *La participation du citoyen à la confection de la loi*, mare & martin, 2021, pp.146-147.

があるというよりは⁷²⁾、社会の縮図としての集団において政策に関する討論がなされ、それが政治部門へとつながっていくこと、に意味があるのではないかと考える。選挙によって生成された議会は、小選挙区制ならば当然に、さらに比例代表制によるものですら、現実の社会の縮図にはなっていない。選挙の場合は、有権者が社会においてどのような位置にあるのか(労働者なのか、経営者なのか、農家なのか、商店主なのか、学生なのか etc.)とは関係なく、その投票意思によって議席配分が決まるからである。投票意思は投票者のおかれた状態を必ずしもストレートに反映しない。気候市民会議は、マクロンを支持しているのか、それとも「黄色いベスト」なのかとは関係がなく、フランスの人口動態の代表的な標本としてメンバー構成がされた⁷³⁾のである。

芦部信喜が「社会学的代表」という場合、おおむねそれは国民(全体の)意思(分布)と議会意思(分布)との事実上の類似⁷⁴⁾を意味し、立法権を行使する議会の構成の問題を表現しているだろう。しかし、「社会学的」という場合に、意思の類似でなければならないのか。そもそも「社会学的代表」がデュベルジェに着想を得ている⁷⁵⁾ために、そのように理解することになるのだろうが、「類似＝代表の理念は、個人には解消されない社会の構成要素やその機能に着目する社会学と視点を共通にする」⁷⁶⁾のであれば、必ずしも類似の要素を意思に限定して考える必要はなかろう。人口動態をサンプリングしたメンバー構成もまた社会学的な意味における「代表」と言えるのではないかと。結局はこのような構成の議事組織を統治機構上どのよう

72) なお、田村哲樹は、抽選を「熟議民主主義のためのアーキテクチャの一つ」に位置づけている。田村前掲注65、123-128頁。また、権力担当者が人員を任命する諮問会議と比べると、「抽選」には意味があるだろう。

73) ただし、すでに述べたように、気候変動問題に対して問題意識を持っているか否かという意思確認は事実上なされたと言える。

74) さしあたり、芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法 第八版』(岩波書店、2023) 318頁。

75) 只野雅人「代表民主政——類似＝代表をめぐる」同編『講座 立憲主義と憲法学第4巻 統治機構Ⅰ』(信山社、2023) 22-24頁。

76) 只野前掲注75、15頁。

に位置づけるのかという点の問題であるように思われる。

なお、ある集団が社会の縮図と言えるようになるためにはある程度の規模が必要⁷⁷⁾である。同じミニ・パブリックスでも、10～20名レベルのものと、気候市民会議のような150名規模のものでは、社会の縮図としての質が大きく異なるであろう。

以上のように考えたとき、社会の縮図を創出する方法は「くじ引き」でなければならないことはない。もしかしたら、社会的に存在する各種の団体がそれぞれの代表を出す⁷⁸⁾ということでもいいかもしれない。フランスにおいては経済社会環境評議会（すでに見たようにこれは憲法上の組織である）がすでにそのような組織形態を採用しているところである。

ただし、各団体の代表は言い換えれば利益職能代表であるが、代表を出すべき団体をどのように定めどのように議席配分するのかということから困難に突き当たる⁷⁹⁾であろう。また一人の人間が体现する社会的利益がたった一つであるということはほとんどなく、労働者であり、女性であり、ブラックであるなど、さまざまな利益を重層的に体现するものであろう⁸⁰⁾から、この点にも困難はある。しかし、この困難は「社会の縮図」を現実社会と同じ解像度の鏡像となるような高いレベルの要求をもって設計しようということからくる。

77) 参照、柳瀬前掲注27、132頁の注（165）。

78) 団体の代表による論議ないし協議が熟議民主主義と必ずしも対立しないことについて、田村哲樹「熟議民主主義と集団政治——利益団体・アソシエーション・集合性の構成」宮本太郎・山口二郎編『リアル・デモクラシー——ポスト「日本型利益政治」の構想』（岩波書店、2016）189頁。ただし、本稿は、熟議民主主義という理念または熟議が成立するかに問題意識があるのではなく、議会とは異なる民主主義のあり方のほうに問題意識がある。

79) この点を踏まえて、経済社会環境評議会の「代表性」を論じるものとして、極山大樹「社会・職業利益代表から構成される国家機関についての一考察——正統性と代表性をめぐる困難に着目して」一橋法学23巻1号（2024）387頁。

80) 杉原・只野前掲注26、276-277頁〔只野〕。柳瀬前掲注27、140-144頁。柳瀬は属性に基づく割当抽出が「対決型の闘技（agonism）の場」を生み出す危険性を指摘する。議論参加者が命令的委任を受けているかまたは強い属性代表意識を持つのならば、そのような現象が起こるかも知れないが、そうでない場合はどうであろうか。

それなら一方で選挙制度に対してはそもそもそんなに高い解像度を求めているのであろうか。小選挙区制のように、そもそも社会の縮図であることがありえない場合と比べれば、利益職能代表は多少粗いものではあるがよっぽど「社会の縮図」である。そして解像度比率100%にはならないかもしれないが、気候市民会議の手法は利益職能代表より高い解像度での社会の縮図を生み出せる⁸¹⁾。

おわりに

本稿では、フランスにおける気候市民会議のような実践を見て、それを民主的統治の問題としてどのように位置づけることができるか、を考えてみた。

討論型世論調査に関する研究を踏まえて柳瀬昇は、ミニ・パブリックスのような「新たに創造された公共的討議の場での議論を、公共政策の決定に直結させることには慎重であるべき」だとしつつ、その意義として「議会や政府によって公共政策が決定される際の参照情報を提供すること」と、「直接的な投票で政策の当否が決まる場合、……民主的討議の新技术を投票前に実施する」こと、と挙げる。しかしそれはあくまで諮問的である必要があり、しかも「1つの合意を形成しようとするものではなく、討論型世論調査のような討議の成果が集約されない類型のものが望ましい」とする⁸²⁾。フランスの気候市民会議は諮問的ではあったが「討議の成果が集約され」たものであったし、カナダ・ブリティッシュ＝コロンビア州の「市民議会」は州民投票に付す案を決定したから、柳瀬からするとこれらを日本に取り

81) Mark E. Warren, Citizen representatives. In: M.E. Warren, Hilary Pearse (eds.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, 2008, pp.50-69は、ブリティッシュ＝コロンビアの「市民議会」を「市民代表」の一つと位置づけ (pp.50-52)、「市民代表」を利益職能代表と区別する (p.57)。「市民代表」と利益職能代表との比較について、極山前掲注79、442-447頁。

82) 柳瀬前掲注27、148-153頁。

入れるわけにはいかないのかもしれない。

熟議（柳瀬の場合は討議）を重視する試みは、そこに集って実際に議論した市民の変化に展望を見出す。「討論型世論調査に参加することによって、人々は、……普段は熟考しなかった政策課題について、日常では触れあうことのない多様な人々とともに、自己の考えを反省的に吟味しつつ検討するように」⁸³⁾ なる。衆愚をいつまでも衆愚にとどめおかない効果を柳瀬は見ているのである。

他方、気候市民会議に至るフランスの実験から筆者が展望を見出そうとするのは、政治部門の側の変化である。禁止的規範意味を体現した全国民の代表⁸⁴⁾ が不信に陥っているとき、その不信を払拭するのは全国民の代表の側の責任である。「社会の縮図」がこのように考えている、と示すことができれば、全国民の代表はたとえ命令的委任を受けていないとしても、それを無視した行動を取ることは事実上できないであろうし、それを行動に反映させれば不信の払拭に役立つであろう。

「社会の縮図」を生成するのは困難であろうが、そもそもミニ・パブリックスに着目する論者の誰も、選挙によって政治的に構成される議会に代替する制度を主張してはなかった。そしてその実践例は、政治部門から相対的に自律して市民らが議論する姿であった。だとすれば、このようなシステムもまた民主的統治のシステムとして実装の価値がある。

83) 柳瀬前掲注27、300頁。

84) 樋口陽一『憲法〔第五版〕』（勁草書房、2025）328頁以下。

