

# フランスの住区評議会制を用いた都市自治体 における抽選制熟議体の制度化 ——アヌシー市の「住区評議会憲章」(2022年)——

中 田 晋 自

## 【解説】

この資料・翻訳は、スイスとの国境に近いフランス南東部の地方都市アヌシー (Annecy) において制定された「住区評議会憲章 (Charte des conseils de quartier)」(2022年)<sup>1)</sup>の日本語訳である<sup>2)</sup>。

フランスの住区評議会制は2002年の「近隣民主主義法」<sup>3)</sup>が人口8万人以上のすべてのコミューン (commune)<sup>4)</sup>に対し、都市内分権組織としての住区評議会 (conseil de quartier) を設置するよう義務づけた、同国の参加民主主義制度である<sup>5)</sup>。そして、2022年4月25日にアヌシー市が公表した同憲章は、2020年の春にフランス全土で一斉に実施されたコミューン議会選挙の結果、同市で誕生した環境保護派フランソワ・アストール (François ASTORG) の市政下で制定されたものである。

この憲章の法制度上の位置づけは以上のように説明されるが、これが制定された背景をより正確に理解するためには、次の諸点について確認しておく必要がある。

- (1) 2010年の地方自治体改革における柱の一つとして、フランスは市町村合併 (コミューン再編) の促進を目指し、ドゴール派のポンピドゥ (Georges POMPIDOU) 政権下で制定された「コミューンの合併と再編に関する1971年7月16日法」<sup>6)</sup>(通称、マルセラン法) に代えて、複数のコミューンが「新コミューン (commune nouvelle)」を設立する新しい制度を導入したこと。
- (2) この「新コミューン」に関する新しい制度の導入とその設立促進をね

らった幾つかの法令により、2016年からの数年間、同国ではコミューン再編の動きが明瞭となり、それまで36,500前後で推移していたコミューンの総数は、現在35,000を若干下回るころまで減少しているが、アヌシー市も、2017年1月1日に、旧アヌシー市が周辺の市町村とともに設立した「新コミューン」の一つであること。

- (3) この新コミューン・アヌシーの設立に参加した旧アヌシー市を含む6つの旧コミューンの人口は、いずれも8万人を下回っていたため、上で述べた住区評議会設置の法的義務を負っていなかったが、新コミューン・アヌシーの人口が8万人を突破する13万人近くとなったため、同議会には住区評議会設置の法的義務が生じたこと。
- (4) このことを踏まえ、旧アヌシー市の現職市長で、新コミューン・アヌシーの初代市長に選出された中道右派・民主独立連合（UDI）のジャン＝リュック・リゴー（Jean-Luc RIGAUT）は、新コミューンを構成する6つの地域自治区（6つの旧コミューン）の各議会による議決に基づき、新コミューンを12の住区に区画することを、2017年12月18日の新コミューン議会において議決したこと。
- (5) 2020年の全国一斉コミューン議会選挙により、アヌシー市における市政担当者の交代を実現したアストール陣営（環境保護派）は、選挙に向けたマニフェストにおいて、「民主主義再生」を旗印とする改革を提案し、リゴー市政下で2017年12月に設置された住区評議会の見直しも重要な改革課題の一つと位置づけていたこと。
- (6) 新コミューン・アヌシーの新しい市政担当者となったアストール市長は、同市議会における2020年10月12日の議決 D.CN.2020-181（市民参加改革：暫定住区評議会の設立と組織化、住区の区画見直しと参加型予算の創設に向けた市民討議の開始）<sup>7)</sup>により、住区評議会改革の進め方を明確にしたが、そこでは、予備的な審議をおこなうための暫定住区評議会を設置し、この評議会が、改革後の新しい住区評議会が担うべき役割や地理的区画（2017年12月の設置以来、同市は12の住区で区画されていた）について審議すると定められていたこと。

- (7) 同市を12に区画した住区にそれぞれ設置された暫定住区評議会は、16歳以上の当該住区住民と当該住区の職能団体や市民団体のメンバーに参加資格があり、各住区内の社会的多様性を反映させるべく、住区評議会の人数はそれぞれ20～25名とされ、その内訳については、70%を住民（その半分は立候補した住民のなかから抽選で選ばれた者、残りの半分は有権者名簿から無作為抽出された者）とした上で、残りの30%については職能団体や市民団体のメンバー<sup>8)</sup>で構成されるとされていたこと。
- (8) このように、予備的な審議をおこなう暫定住区評議会は、部分的にはあるが「抽選制熟議体」（熟議民主主義研究では「ミニ・パブリックス (Mini-publics)」と呼ばれる）としての側面を有しており、そこでの熟議（同市議会での審議等では「集団的知性 (intelligence collective)」と呼ばれていた）を促進するため、必要に応じて、ファシリテーター（専門家）の出席も可能とされていたこと。
- (9) 2020年10月12日の議決を受け、アヌシー市の公式サイト（「住区評議会」のページ）には、以後9か月をかけて、暫定住区評議会が住区の数や地理的区画の再定義をおこなう旨の案内が掲出されたが、その後、そのページには「新型コロナウイルス感染症の影響から、住区評議会は2021年3月中に設置される」との追加の告知が掲出されていたこと。
- (10) 2022年4月になって、アヌシー市の公式サイト（「住区評議会」のページ<sup>9)</sup>）が更新され、2021-2022年の間、12の住区にそれぞれ設置された暫定住区評議会（合計で240名のメンバー）で審議がおこなわれ、同市の「住区評議会憲章」が制定された旨が公表されたこと。

以上が、アヌシー市において「住区評議会憲章」（2022年）が制定されるまでの大まかな経緯であるが、より詳細な情報については、2022年3月に公開された訳者の拙稿<sup>10)</sup>をご参照いただきたい。ただし、上で述べた暫定住区評議会による、およそ1年間の審議が実際どのようにおこなわれたのかは明確にされていない。この点については、同市の担当助役へのインタビューを含む現地調査の成果をまとめた訳者の別稿<sup>11)</sup>で、その解明を試みたい。

なお、訳文のなかの幾つかのキーワードに付された脚注はいずれも訳注である。

\*\*\*

## アヌシー市の「住区評議会憲章」（2022年）

- I 前文
- II 住区評議会の区画図
- III 土台となる共通の価値
- IV 住区評議会の役割と機能
- V メンバー構成と運営
- VI アヌシー市との関係

### I 前文

本憲章は、2021年4月から2022年5月まで、暫定住区評議会の任務において、策定されたものである。この文書は、240人のアヌシー市民による作業、そして、同市の市議会議員や各種部局とのやり取りの成果である。

以下の諸点は、暫定住区評議会の発足時に定められたものであるが、この文書の進化・発展に資するという観点において、今後にも必要に応じて評価の対象となるであろう。

地方公共団体法典の第L.2143条に基づいて、アヌシー市の住区評議会は設立されている。同市の住区評議会は、1958年10月4日の憲法に定められたフランス共和国の基本的諸価値を尊重する。フランスは、一にして不可分の、非宗教的、民主的、そして社会的な共和国である。フランスは、出自、人種、宗教の区別なく、すべての市民の法の下での平等を保障する。フランスは、あらゆる信条を尊重する。

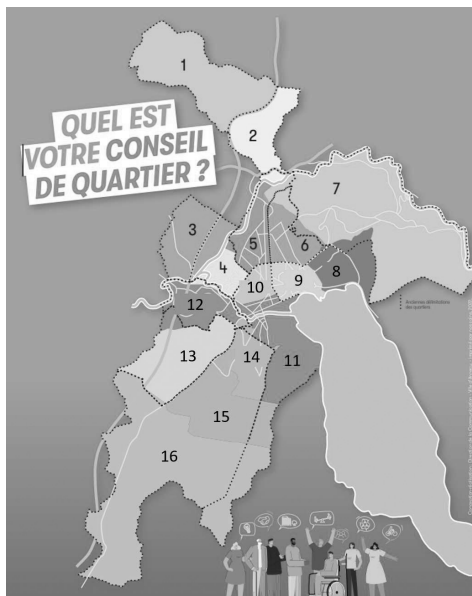
アヌシー市の住区評議会は、〔住民たちが〕市政に関与する民主的討議の場である。そうした民主的討議の場は、とりわけ、それらが有する生活者の診断（*expertise d'usage*）により認知されている。

アヌシー市の住区評議会に関する基本的な諸原則は次の通り：

- 一般利益への貢献。住区評議会は、公益のために活動し、このことを通じて、諸個人が市民として発展するのに寄与する。
- 政治的党派の違いを超えて。住区評議会は、伝統的に存在する政治的・イデオロギー的な違いを超越するよう留意する。
- 環境と生態系の保全を重視する。
- 住区評議会は、住区相互で関連し合い、また住区横断的でもあるが、当該住区を起点としつつ、アヌシー市全体のために活動する。
- 住区住民の集合的なニーズに応えるため、住区評議会は、〔行政からの〕情報の伝達者であると同時に〔住区からの〕発議者でもある。
- 地域民主主義再生のために意見聴取をおこない、またこれに貢献する住区評議会は、代表制民主主義機関や各住区の諸個人や諸団体の市民的ダイナミズムを補完する。

## II アヌシー市の住区区画図

【資料】アヌシー市の住区区画図



### III 土台となる共通の価値

- 結束

住区評議会は、住民の一体性や住民間の紐帯の強化に貢献する。

- 公明正大

住区評議会のメンバーは、共通善と一般利益の名において行動していることを自覚する。

- 意見聴取

住区評議会は、異なる視点からの意見に対し、予断なしに耳を傾けるよう努める。

- 市民との対話

住区評議会は、住民に最も身近な民主的討議の場となる——もちろん、住区評議会だけではないが——ことで、アヌシー市の市民、市議会議員、各種部局の間での対話に活力を与える。

- 建設的な討議

住区評議会は表現の場である。住区評議会は、建設的な批判の論理において、民主的な討論の場を公開し、これを推進することができる。

- 代表性（*représentativité*）および観点の複数性

住区評議会は、住民の属性（年齢、居住地、職業など）と意見について、その多様性が反映するよう留意する。

- パリテ

女男の平等は、住区評議会内における基本原則の一つである。

- 集団合議（*Collégialité*）

住区評議会は、その機能と作業方法において、集団的知性（*intelligence collective*）<sup>12)</sup>を奨励する。

- 情報提供

住区評議会は、とりわけ住民に資する情報の中継所となりうる。

- 透明性

住区評議会の活動は、透明性の観点でそのメンバーやアヌシー市に伝達される。

- **協働 (Synergie)**

住区評議会は、住区やアヌシー市における民主的活動のなかで結成された組織と相補的な関係にあり、それらとは差別化されている。そして住区評議会は、地元の市民団体や他のアクターと協働する。

- **協同 (Coopération)**

アヌシー市は、必要に応じて住区評議会から意見を聴取することができ、住区評議会は、住区やアヌシー市に関するあらゆる問題について、市に提案することができる。アヌシー市は、住区に関わる活動計画の策定・実施・評価に、住区評議会を参加させることができる。

- **インクルージョン (包摂)**

住区評議会は、そのメンバー構成やそのプロジェクトにおいて、利害関係者（領域セクター、特定のニーズを有する人々など）のインクルージョンを推進する。

#### IV 住区評議会の役割と機能

##### 住区に対して：

- **対話と議論**

住区評議会は、住民と市との間での水平的で直接的な対話を奨励し、支援する。

- **住区住民を動員し、関心を喚起する**

住区評議会は、当該住区の住民に、自治体活動や市民参加への関心を喚起し、とりわけ住区評議会内での協力を呼びかける。

- **住民が出会う場**

住区評議会は、住民が出会い、交流するための場である。

- **住区の活動への参加**

住区評議会は、当該住区の活性化に貢献し、地域の他のアクターとの協働活動について、対等な立場〔ピア・トゥ・ピア〕でコミュニケーションをとる。

- プロジェクトの提案

住区評議会は、提案主体となることができ、住区のレベルや複数の住区のレベル、そして場合によってはアヌシー市全体のレベルで、それぞれ固有のプロジェクトを策定することができる。

- 情報の中継

住区評議会は、住区の現状をよりよくフォローするための入口となり得るのであり、アヌシー市の住民・市議会議員・各種部局間での情報の中継役となり得る。

#### アヌシー市に対して：

- 市議会議員による意思決定への支援

住区評議会は、自分たちの住区に関係するテーマである場合や、市のプロジェクトが関係する地理的範囲に当該住区が含まれる場合には、アヌシー市の民主主義的な活動に寄与する。

住区評議会は、アヌシー市のプロジェクトのタイプやそうしたプロジェクトが住区に与える影響に応じて、必要な情報提供を受けたり、諮問を受けたり、協議をおこなったりする。

#### 市民社会に対して：

- アヌシー市との協働によるまちづくり

住区評議会は、アヌシー市の取り組みに関与するなかで、社会の発展に貢献する。

- 民主主義再生の取り組みへの参加

住区評議会により、人々は自治体活動を知り、よりよく理解することが可能となる。住区評議会は、実践を通じて、アクティブな市民活動のためのテーマやツールを学ぶ場となり得る。住区評議会により、すべての人にとって有効な学習リソースの共有が可能となる。



## V メンバー構成と運営

### メンバーの指名

住区評議会は、当該住区のすべての住民に開かれており、市民が意見を表明する場として認識されている。

年間を通じて〔非常任メンバーとしての〕登録は可能である。

メンバーは、社会・経済アクター枠を除いて、当該住区の住民でなければならない。

住区評議会の運営を担う常任メンバー：女男のバラティを考慮しつつ、各住区の住民から最大40名が任命され、任期は2～6年（3分の1ずつ改選）。住区評議会の運営を担う常任メンバーのリストは、次のような構成をとる（示された人数はそれぞれ最大数）：

- 15歳以上のボランティア枠：15名
  - そのうち、15～18歳の若者を2名以上とする（可能な限り）。
- 有権者名簿からの抽選枠：10名
- 暫定住区評議会の元メンバー枠：10名
  - 任意を基本とし、上限を超えた場合は抽選。
- 社会・経済アクター（経済セクター関係者、市民団体）枠：5名
  - 任意を基本とし、上限を超えた場合は抽選。

ボランティアの募集と有権者名簿からの無作為抽出によるメンバー選出がおこなわれた後、年齢、性別、居住するセクターにおいて人員が不足している属性があれば、各住区評議会のメンバーでそれを特定し、可能であれば、立候補によらない投票を実施することで、その構成のバランスを取ることが可能である。

若者の参加を促進するため、ボランティアを募集する際には、とりわけ「若い」人たちに注意が払われる。

辞退者が出た場合は、ボランティアのリスト上の次のメンバーが住区評議会に招請される。

常任メンバーの改選：常任メンバーの3分の1が2年ごとに改選される。各住区評議会が、自由にその内部調整の方法を定めることができる。

## 運営

### 住区評議会の自律的な運営

住区評議会は、その組織と運営において自律的である。住区評議会は、その必要性やテーマに応じて、自由に会合を開催し、関係する市議会議員を招請することができる。

各住区評議会において、パリティを尊重した上で、2名の参考人を任命する。参考人は、評議会内での合意により定義された基準に基づき、立候補によらない投票によって任命される。

### 委員会・ワーキンググループ

住区評議会の第1回の会合では、委員会やテーマ別ワーキンググループの運営方法について規定する。

### 組織内での決定方法

機関決定（運営、活動、プロジェクト）は、可能な限り次の3つの方法による合議制でおこなわれる。3つの方法とは、すなわち、メンバー1人1票の原則に基づく多数決、マジョリティ・ジャッジメント<sup>13)</sup>、合意である。

### 会合の開催

- 少なくとも4か月に1度、各住区の判断で会合を開く。
- アマシー市のプロジェクトに関する会合は、必要に応じて開催する。
- 1年に1度、市議会と各種部局の代表者が出席して、全住区評議会による全体会合を開催する。
- 共通のテーマで複数の住区に関する会合を開催する。
- 各住区評議会は、複数の住区にまたがる合同の会合において、同じ重み（1票）を有する。

- 住区評議会の会合は公開される。非常任メンバーは、オブザーバーの資格で出席可能である。

各会合において議題が定められ、すべてのメンバーとアヌシー市が十全に情報の提供を受けられるよう、すべての会合で議事録が作成される。議事録が採録された台帳がアヌシー市から提供される。

### 度重なる欠席

4か月ごとに開催される複数回の会合に、連続して欠席した場合、本人に連絡をとり、欠席した理由や継続するか否かの意思確認がおこなわれる。

## VI アヌシー市との関係

### 年次活動プログラムの共同策定

各住区評議会は、各住区の年間活動プログラムを定める目的で、会合を開くが、この年間活動プログラムはアヌシー市と共有される。年に1度開催されるこの会合を通じて、アヌシー市は当該住区の将来計画を共有し、住民は優先すべき取り組みや計画に関するアイデアを持ち寄ることができる。

- 近隣協議会による自律的な課題設定

各住区評議会に固有の取り組みや計画：

住区評議会は、自律的に、あるいは、関係する市議会議員や当該住区の特に市民団体との協力により、住区のための事業を実施することができる（住区での祭典や共同図書館など）。

住区評議会は、また住民の日常生活を改善するための計画を提案することも可能である（道路の整備、公共スペースの整備、緑地化）。

住区評議会に対応する交渉相手は、地元の市議会議員たちを代表している点において、地域自治区長（les maires délégués）<sup>14</sup>である。関係する市議会議員の資格において、地域自治区長は、住区評議会のメンバーと市の各種部局とを

つなぐ役割を担っている。

### ● アヌシー市による住区評議会への付託

アヌシー市の自治体計画：

住区評議会が市の計画に関与できるのは、争点が当該住区に関連する場合や要請がある場合、当該住区への影響が想定される場合、そして、市が当該住区の生活者の診断を必要と認めた場合である。市民参加の度合いやそのプロセスは、それぞれの計画により異なる。そのプロセスは、透明性をもって説明できるよう、住区評議会のメンバーに対し事前に明示される。そこで明示されるのは、

- 追求する目的
- 変更の余地に関する制約
- 決定の過程
- 市民参加が計画に与えた最終的な影響に関するメンバーへのフィードバックの機会

### フィードバックを受ける権利

アヌシー市がその計画に住区評議会を関与させる場合、市民参加が与えた影響や市民参加ののちに下された諸決定の内容について、住区評議会に対し、改めて情報提供する義務を負う。

### 事後評価

透明性を高めるため、住区評議会の取り組みと運営は、市民参加に基づく事後評価の対象となる。評価の方法はいずれ定める。

### 市からの支援

アヌシー市は、集団的知性と自治体活動に関する理解を促進するための教育的・方法論的サポートを提供可能とするなかで、可能な限りで、また市が割り当て可能な資金に応じて、住区評議会を支援しなければならない。アヌシー市は、住区評議会と各種自治体（都市圏、県、地域圏など）との関係をスムーズ

にする。住区評議会の運営やコミュニケーションに必要な物的支援の要請については、市と住区評議会との間で、支援の手段・方法に関する協定を締結する場合がある。アヌシー市は、その必要に応じて、また市が提供できる範囲内で、執務室や事務所を提供する。

## 注

- 1) Ville d'Annecy, « Conseils de quartier ».  
<https://www.annecy.fr/591-conseils-de-quartier.htm> (2022年6月15日アクセス)  
« Charte des conseils de quartier » d'Annecy (PDF ファイル)  
[https://jeparticipe.annecy.fr/cms\\_viewFile.php?idtf=52&path=charte-provisoire-conseils-de-quartier.pdf](https://jeparticipe.annecy.fr/cms_viewFile.php?idtf=52&path=charte-provisoire-conseils-de-quartier.pdf)
- 2) この資料・翻訳は、2019–2021年度科学研究費補助金・基盤研究(C) (一般)「フランスの市町村合併と合併後の広域空間における都市内分権組織の機能に関する研究」[JSPS 科研費19K01448] (1年繰越) および2022–2024年度科学研究費補助金・基盤研究(C) (一般)「フランス諸都市の都市内分権組織を通じた抽選民主主義と参加型予算の実践に関する研究」[JSPS 科研費22K01332] (いずれも研究代表者は中田) による研究成果の一部である。
- 3) Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- 4) 「市町村」と訳される場合もあるが、日本のように市町村それぞれについて制度上の区分はない(パリ・リヨン・マルセイユの3大都市の特別制度を除く)。
- 5) フランスの住区評議会制については、拙著『市民社会を鍛える政治の模索—フランスの「近隣民主主義」と住区評議会制—』(御茶の水書房、2015年1月)を参照。
- 6) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes (La loi Marcellin).
- 7) Ville d'Annecy, Recueil des actes administratifs et réglementaire, Délibérations du 12 octobre 2020, D.CN.2020-181 : Démarche de participation citoyenne – Installation et organisation des conseils de quartier exploratoires, lancement d'une concertation citoyenne pour la définition des quartiers et création d'un budget participatif.  
[https://www.annecy.fr/cms\\_viewFile.php?idtf=6486&path=deliberations-25-juillet-12-octobre-2020.pdf](https://www.annecy.fr/cms_viewFile.php?idtf=6486&path=deliberations-25-juillet-12-octobre-2020.pdf) (2022年6月2日アクセス)  
[https://www.annecy.fr/cms\\_viewFile.php?idtf=7123&path=CR-conseil-municipal-12-10-20-version-integrale.pdf](https://www.annecy.fr/cms_viewFile.php?idtf=7123&path=CR-conseil-municipal-12-10-20-version-integrale.pdf) (2022年6月2日アクセス)
- 8) 2020年10月12日の議決では言及されていなかったが、後述の同市公式サイトでは、

立候補した住民のなかから抽選でメンバーを選出する際には、「パリテ（男女同数）」にも配慮するとの一文が付加されていた。

9) Ville d'Annecy, « Conseils de quartier ».

<https://www.annecy.fr/591-conseils-de-quartier.htm> (2022年6月15日アクセス)

- 10) 拙稿「フランスにおける基礎自治体の『合併＝広域化』と都市内分権組織の創設—新コミュン・アヌシーの設立と住区評議会設置の事例（2017年）—」、『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』第54号、2022年3月、pp. 33–60。
- 11) 拙稿「市町村合併後のフランス都市自治体における都市内分権組織の制度改革—新コミュン・アヌシーにおける住区評議会改革の事例（2020–2022年）—」、『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』第55号、2023年3月。
- 12) 討議を通じて参加者の認識の深化が図られる「集団的知性 (intelligence collective)」は、元来経営学や情報コミュニケーション学、社会心理学の諸分野で議論される概念であり、本憲章におけるこの文脈では、諸個人の集合体である住区評議会を一つの熟議体として有効に機能させていくための方法論と位置づけることができる。この概念は、参加メンバー間での相互作用（集団的な検討作業等）を通じて、与えられた状況や文脈を適切に把握し、適切な決定を下すことが期待される、いわば一つのプロセスと考えられている。この概念については、Olfa GRÉSELLE-ZAÏBET, « Vers l'intelligence collective des équipes de travail : une étude de cas », *Management & Avenir*, vol. 14, no. 4, 2007, pp. 41–59. を参照した。

なお、この用語は、2020年コミュン議会選挙におけるアストール陣営のマニフェストで既に用いられるなど、この市政がめざす市民参加改革において重要な位置づけにあるものと推察される。

- 13) Majority Judgment とは、パリンスキーとララキが2011年の共著で提唱した社会的選択モデルであり、フィギュアスケートなどの採点競技でおこなわれているように、投票者はすべての候補者や選択肢を、事前に決められた複数の要素で評価し、これを集計するというものである。Michel BALINSKI et Rida LARAKI, *Majority Judgment: Measuring, Ranking, and Electing*, Cambridge, MA: The MIT Press, 2011.

またこの方法を用いて、2012年のフランス共和国大統領選挙の結果を分析したものとして、Michel BALINSKI et Rida LARAKI, « Jugement majoritaire versus vote majoritaire. (via les présidentielles 2011–2012) », *Revue française d'économie*, vol. xxvii, no. 4, 2012, pp. 11–44. がある。

- 14) 新コミュン・アヌシーは、2017年1月1日、旧アヌシーを含む6コミュンの合併により設立されたものであるが、地域自治区は、これに参加した旧コミュンの合併後の地理的区画であり、地域自治区長は、新コミュン・アヌシーの市議会議員

のなかから選任される。旧コミューンの役所は、住民向け行政サービスを提供するための「地域自治区役所 (annexe de la mairie)」として維持され、「地域自治区議会 (conseils communaux des communes déléguées)」も存置されたが、新コミューン設立後初めて市議会を改選する機会となった2022年3月・6月のコミューン議会選挙をもって、後者は廃止された。