

# 地域民主主義から近隣民主主義へ —フランス型地域討議デモクラシーの探究—

中 田 晋 自

はじめに

第1節 フランス地域民主主義と現代デモクラシー論

第2節 フランスにおける近隣民主主義の発展

第3節 公的討議空間としての「住区委員会」

フランス型地域討議デモクラシーの進展—むすびにかえて—

## はじめに

1981年に成立したフランソワ・ミッテラン(François MITTERRAND)率いる左翼政権の下での地方分権改革は、「コムューン、県およびレジオンの権利と自由に関する1982年3月2日の法律第82-213号」\*1(以下、「82年法」と略す)の成立をもって本格的に開始される。同法の第1条は「ラ・ヴィ・ローガル地域世界への市民の参加」の促進を立法によってのちに定めるとしていたが(フランスの行政学者P. サドラン(Pierre SADRAN)は、同条文の規定を「プロメス・フォルメル形式的約束」\*2と呼んだ)、これを実行に移したものが、およそ10年の後に成立する「共和国の地方行政に関する1992年2月6日の指針法律第92-125号」\*3(以下、「92年法」と略す)の第2編「地域民主主義(La démocratie locale)」である。

以上のような展開をフランス地域民主主義の制度的発展と捉えたとすれば、われわれは、1970年代の都市コムューンにその運動的高揚の局面を見出すことができる。フランス南東部の都市コムューンであるグルノーブル市の市長ユベル・デュブドゥ(Hubert DUBEDOUT)率いるグルノーブルの「自治体活動グループ(Groupe d'Action Municipale)」(以下「GAM」と略す)は、この地域民主主義の理念を、1960年代後半から1970年代にかけて展開される自治体改革において具体化し、住カルティエ区組織など地域の自発的結社を市の政策決定に積極的アソシエーションに参加させる「グルノーブル方式」を確立していった。モダニティー論と呼ばれる分野の社会諸理論によれば、

この1970年代は、近代社会が大きく変容していく転換点に当たっているとされる。篠原一氏によれば、こうした「近代の変容」の所産として、1960年代終わりから70年代初めにかけて発生したものが「新しい社会運動 [new social movement (日本では当時市民運動とか住民運動とか呼ばれた)]」であり、これもまた1970年代という時代を特徴づける重要なメルクマールであるとされる。しかも、この社会運動は「18世紀後半頃から本格化する近代」のもっとも基本的で、かつもっとも先端的な部分におきた矛盾やリスクに対する「自己内省的な(reflexive)運動」であるとされ\*4、「永々として発展していた近代社会」がその内部にリスクをはらみ、これに挑戦する「体制対抗的な運動」と位置づけられる\*5。もしそうであるとすれば、他のいかなる国よりも徹底して中央集権主義的近代化を推し進めてきたフランスにおいて、住民参加型への自治体改革運動を推し進めると共に、分権型の新しいフランス社会像を提示したこの「地域民主主義」の運動は、この時期のフランスを代表する「新しい社会運動」のひとつに数えることができよう。

本稿の目的は、以上のようなフランス地域民主主義が、今日さらに「近隣民主主義(*la démocratie de proximité*)」へと具体化されている点を明らかにすることにある。そこでまず第1節では、こうしたフランス地域民主主義を現代デモクラシーの「理論」の観点から検討し、そのなかから「分権」「参加」「アソシアシオン」という3つの基本要素を抽出すると共に、その具体化形態として近隣民主主義が構想されていることを明らかにする。次いで第2節では、このフランスにおける近隣民主主義が今日までどのように発展を遂げてきたのか、歴史的にたどってみる。さらに第3節では、「住区評議会(*conseil de quartier*)」や「住区委員会(*comité de quartier*)」にスポットを当て、これらの住民に身近な公的討議空間が、今日のフランス地域社会において実際どのような機能を果たしているのかを明らかにすると共に、第4節では、これらの実践事例が現代デモクラシーの理論において、どのように位置づけられるのか、検討していくことにする。

## 第1節 フランス地域民主主義と現代デモクラシー論

### 第1項 「分権・参加・アソシアシオン」の現代デモクラシー論

フランスの地域民主主義を現代デモクラシーの理論として考えるとき、

われわれは、現代デモクラシーが抱える根本的問題を分権化を媒介とした市民社会の活性化によって克服しようとする分権・市民社会論者と、極めて多くの点で問題意識を共有していることがわかる。岩崎美紀子氏は、デモクラシーの近代化過程において政治参加の拡大が課題とされながら、逆説的にもそれがデモクラシーの弱体化を生み出したとし、「参加が拡大しながらその有効性を失っていった20世紀のデモクラシー」とは異なり、「参加が拡大し多元化しながらもその有効性を失わない21世紀のデモクラシー」は、「合理性や効率ではなく、理性や価値・倫理を重視し、対話を基本としながら生活できる分権的市民社会においてこそ実現する」\*6と述べている。

以下、氏の分権・市民社会論を追っていくなかで、「分権」「参加」「アソシエーション」といった要素が、どのように関係づけられているか、明らかにしてみたい。

#### (1) 先進諸国における分権的参加デモクラシー論の隆盛

かつて、ソ連・東欧の共産主義体制崩壊に際して、権威主義的体制に対する対抗勢力として市民社会の台頭が語られた。しかし、こうした体制移行の局面において市民社会が発揮する民主化促進機能だけでなく、「民主主義体制が定着している先進諸国においても、政党政治や代議制の行き詰まり、政治不信、政府への信頼の低下が観察されるように」なるなか、市民社会に着目しながら「デモクラシーのあり方を再検討する動き」が出てきている。またそれは、「個人が私的利益の追求に終始し、バラバラに原子化されたような社会を見直し、相互信頼や連帯などで有機的に結びつき、共通の利益や公的利益への参加が積極的に行われるようなガバナンスを実現させる観点」から論じられるようになっている\*7。

このように、西欧諸国やアメリカで市民社会論が注目されるようになった背景として、岩崎氏は、「西欧やアメリカ自身の問題として、行き過ぎた個人主義と社会の価値の低下、原子化された個人が漂流するような社会への危惧」があったとし、とりわけ「福祉国家の危機に対しての新しいパラダイムとして新自由主義が台頭、市場経済への信奉は、公共財の供給にも市場競争原理をとるという経済至上主義を助長」したと指摘する。というのも、旧ソ連・東欧と比較して、「国家が抑圧的装置とはなっていない西欧諸国」では、市民社会は国家からの脅威は受けるというよりも、「資本主義経済か

らの脅威」を受けることのほうが多いからである。いまや「日常の協力、友情、家族の絆、相互扶助、公共精神、信頼、連帯といった社会生活の土壌といえるものが侵食されホブブスの社会に回帰しているとの指摘」もされるし、「礼儀やマナーが軽視されそれらが再生産されるネットワークが衰退しているとの認識」がされるようになっている。こうした状況に直面して、「かつてトクヴィルがアメリカの民主政治の観察から得た知見、すなわち相互依存の連鎖を壊し個人が露出し、孤立化している社会の弱さを補強するのは自発的組織（アソシエーション）とその多様さである」ことが見直され、いまや「社会的絆と社会的多様性を同時に強める機関として自発的市民団体が注目されデモクラシーの新たな形態への模索」がされているのである\*8。

## (2) 国家の政治的正統性の危機

このように、旧ソ連・東欧諸国の体制移行だけでなく、先進諸国においても「市民社会の活性化」を探求する理論が登場してくる客観的な状況が存在している。そしてとりわけ、人的・社会的紐帯の消滅という困難な状況を打開する上で鍵を握っているのは「自発的組織」であることが指摘された。このような理論状況の背景は、「資本主義経済からの脅威」からだけでなく、近代国民国家におけるデモクラシーの構造的変化という政治的要因からも説明することができる。岩崎氏は「国家刷新的な改革」の必要性を論じるにあたり、デモクラシーのあり方が変化するなかで、今日「国家の政治的正統性」が危機に瀕している点を以下のように指摘する\*9。

デモクラシーの歴史は、「政治参加の拡大とともに参加の有効性が低減するという皮肉な展開」を辿ったのであり、その背景には、「普通選挙制度が導入されて代表制が定着していくにつれて、政治の経済化(票への競争)と政治の職業化(パートタイムの政治活動からフルタイムの政治家へ)が進んだことがある」とされる。こうして「政党は集票装置として道具化していくにつれて、政治システムと市民の間をつなぐ役割を果たさなくなり、置き去りにされた市民は、選挙以外の政治参加の機会を失って」いくことになり、人々の疎外感と不信は強くなる中で、デモクラシーはただ人々にイエスかノーかを答える機会だけを与えるという「表決型」を呈するようになった。とりわけ「国家レベルの政治機構は、政治的に市民を代表しているとの主張の正統性」を失いつつある。

こうした「国家の政治的正統性」の危機状況に直面して、われわれに求められているのは、氏によれば「国家刷新的な改革」であるという。それはどのようなものであろうか。

まず、市民社会の観点からいうと、その改革とは、政府(官)でもビジネス(民)でもない、市民の場としての「公」の創設であるという。同時にそれは、「官民二元論」の克服という課題ともかかわっている。すなわち、「すべてを政府が行う必要はないという前提のもと国家と社会の関係を、政府の役割を軸に根本的に見直すこと」が国家刷新的改革であるが、「アンチ・ガバメントの発想から、民に優位を置き官を小さくしても、官はパワー、民はマネーをレゾナートルとしており、それ以外の価値こそが求められている場合、官民二元論には限界がある」以上、「市場競争原理を信奉し、できる限り民間に任せることで政府部門を縮小する」という「小さな政府」と経営指向だけが改革の雛形ではないのである。従って、ここでの主要な改革課題は、「パワーとマネーがゆがめた公共領域を、いかに市民社会本来の場として、批判的、自律的議論の場に変えるか」という点にある。しかも、公共領域を民主的に維持する責任は、国家ではなく市民社会のメンバーにあることから、「公共領域への参加により、公共領域を強化・拡大・変化させること」が重要となる。

新自由主義的発想に従えば、「公共サービスの供給が、供給側(官)の論理において競争性もなく行われているのが非効率であり、ビジネスのように消費者の選好に合ったサービスを、競争原理の中で提供すれば安価で効率がいい」とされるが、これは市民を「受動的な存在、あるいは移り気な消費者として扱っており、市民側からの積極的な働きかけは考慮され」ていないという問題をはらんでいる。重要なのは、「市民が公共サービスの単なる利用者でも消費者でもなく、それ以上の存在であることが、主観的にも客観的にも認識されること」とされ、「“citizen beyond consumers” という表現が示唆するように、市民は「公」の単なるユーザーでなく、クリエイターとなること」なのである。

### (3) 「分権・参加・アソシアシオン」による現代デモクラシーの再生

このように市民社会による「公」を重視することは、岩崎氏によれば、「官の独占から共有へ、すなわち官の支配から多元的アクターの協働へと、ガバナンスを変えること」と結びついているとされる。これはデモクラシー

の観点からはどのように説明できるであろうか。

まず、デモクラシーが再生するには、「表決型から対話型へとそのあり方が変わらなければならない」のであり、この「対話型デモクラシーを支えるには、『公』を担う社会アクターとしてのアソシエーションが豊富に存在することが重要」であるという。またその活動の場としての公共領域において、「社会秩序の形成に関連する理念、価値、イデオロギー、利益が表明され、政治的効果をもつ場として政治領域が存在すること」、言い換えれば、「決定権が、国家政府を頂点とするピラミッド型の垂直的階層構造の中で、市民から遠い存在から、市民の手の届く範囲に水平的にネットワークとして存在するようになること」が不可欠であるとされる。まさにこれが分権化の目指すものであり、この分権化こそが、「市民社会もデモクラシーも再生させる切り札」なのである。

氏によれば、市民社会もデモクラシーも「参加」がその本質にあるという。というのも、「主権の源泉である人々の意思が反映されないのは、決定権の遠さと参加の欠如に原因がある」からであり、「遠い政府ではなく、人々に近い政府に決定権がある分権社会では、参加は日常的となり、またその有効性」も高くなるからである。もとより、「他者へのシンパシーを欠き、社会に敵意をもつのは、社会の中で個人がバラバラに原子化し、孤立したまま漂流しているから」であって、市民をつなぐアソシエーションこそが、「連帯や信頼、相互扶助を通じて社会的人間の再生産や社会資本のネットワークを構築し、民主的社会の基礎体力を強化する」のである。

## 第2項 討議空間の創出

「地域民主主義」を現代デモクラシー論の軸に据え、そこから、しかるべき現状変革の方向性を模索するとき、われわれは一体どのようなデモクラシー社会像を描くことができるのであろうか。1998年2月に開催された「リール行政・政治・社会研究所 (CRAPS)」と「ピカルディ大学行政・政治研究センター」の共同研究会において、ヴァンサン・オーベル(Vincent AUBELLE)が展開した「地域民主主義」論は、住民を主体に据えつつ、ラディカルな地域自律化を推し進めることで、フランスに新しいデモクラシーの地平を切りひらこうとするものであった\*10。

オーベルは、フランスにおける地域民主主義の構築に際して、「真の地方分権化」が前提条件になるとしながらも、それは自治体当局の権限を単に

強化することを意味するものではないと述べると共に、1982年改革以降、フランス各地に生じた地方行政による権限の独占状況を「行政管理デモクラシー」と呼び、「内実のあるデモクラシー」を対置させた。そして、「行政管理デモクラシー」では、地方の政治家たちに対抗的な議論をおこなう「真の空間」が存在しない以上、真の地域民主主義を実現するためには、地方に規則の決定作業をまかせた上で、住民が政策決定に参加する「真の地域政治」を実現する必要があると主張する\*11。いわば、地方分権化と地域民主主義は不即不離の関係にあり、これらを基礎に、デモクラシーの内実化が模索されていくのである。

ここでオーベルは、自らの地域民主主義論における市民参加の位置づけを明らかにすべく、ハーバーマス(Jurgen Habermas)の理論枠組みを援用する。すなわち、市民の公的関与が地方自治体によって追求されるようになった時から、市民の公的関与は「対抗的活動の出現」を可能にする「討議的空間の創出」を前提とするようになる、と。ただし、この討議的空間の諸類型は、「各市民共同体に独自のもの」でなければならないし、「地域の様々な要求に対応し、その度ごとに状況に適合していく必要」がある以上、手続プロセスを全国一律の法制度で規律することなどあり得ない。それゆえ、オーベルは、地域民主主義の構築を法制度化によって促進する段階から、さらに「自らの将来について繰り返し問いかける共同体の永続的建設」の作業段階への発展を構想するのである。

そしてわれわれが注目すべきは、「討議的空間の創出」という表現において指し示されている、フランス地域民主主義の発展の方向性である。ジャック・シュヴァリエ(Jacques CHEVALLIER)の言葉を借りるならば、「地域のレベルでの、ハーバーマスの意味における『討議の公共空間』」言い換えれば「地域でのさまざまな公共選択について議論や論争がおこなわれる空間」あるいは「地方議員たちが質問や異議申し立てを受ける空間」\*12が、今日のフランスにおいて具体化されているのである。このことは、近年フランスにおいて、「近隣民主主義」の議論が高まっていることと深く関わっており、そこでは、「住区」における住民の討議を前提とした地方自治体の政策決定が模索されている。しかも、後述のように、2002年には「近隣民主主義」が法制度化されるに至っている。従ってわれわれとしては、フランスにおける「地域民主主義」が「近隣民主主義」という形で具体化され、発展しようとしているという事実認識をもつ必要がある。

## 第2節 フランスにおける近隣民主主義の発展

### 第1項 住区委員会の歴史的発展

後述のように、「近隣民主主義に関する2002年2月27日の法律第2002-276号」\*<sup>13</sup>(以下、「近隣民主主義法」と表記する)は、大都市の各住区に「住区評議会」の設置を規定することになるが、都市コミューンのなかには、それに先駆けてすでに住区の討議機関を自主的に設置していた(グルノーブルやマルセイユでは「住区委員会」と呼ばれ、その他の都市では「住区評議会」と呼ばれていた\*<sup>14</sup>)。

F. ランジョン(François RANGEON)は、「この数十年のあいだに、住区委員会がフランスの極めて多くの都市で大きな発展を見せた」点で、市民が何らかのかたちで参加することのできる決定機関のなかでも、「住区委員会」が特筆に値するものと評価する。しかも、「住民たちに発言権を与え、自治体の政策決定過程に彼ら住民の参加を促すという周知の特性」を住区委員会が有している点に鑑みると、当該委員会は、明らかに「公的討議空間や、決定権の分有と決定過程の透明性の拡大という点で、地域民主主義の発展に寄与する使命」を負っていると述べている\*<sup>15</sup>。

これらの住区委員会は、「決定権限をもつ地方議員へのロビーイングを目指した形式的な活動形態(コミューンが情報を開示する会議、地方議員との定期的会合など)」に重点を置きつつ、「主には住区における日常生活に焦点を合わせた近隣民主主義という独創的でプラグマティックな形態」\*<sup>16</sup>を実行に移していったとされるように、2002年の近隣民主主義法が制定される前段階において、すでに、地域民主主義をさらに近隣民主主義へと具体化させていく歴史的プロセスをたどっていた。ここではまず、「討議デモクラシー」のフランス版たる近隣民主主義がどのように発展してきたのか、その歴史的プロセスを明らかにしていくことにする\*<sup>17</sup>。

#### (1) 住区委員会の萌芽的形成

住区委員会の歴史は、20世紀初頭にまでさかのぼる。住区住民の利益擁護を目指してボルドーに「住区組合」が登場したのを皮切りに、1920年代にはマルセイユとグルノーブルで、都市問題へ対応すべく「住区委員会」が設立された。ここでは、もはや住民の利益擁護に止まらず、住区のまちづくりに関する住民の意見集約を目的としていた。1950年代になると、さ



まざまな名称(「住区協会」「居住者評議会」など)で、フランスの大半の大都市に住区委員会が発展していったが、1960年代にみられた郊外の都市化が背景となって、とりわけパリ地域の数多くの都市でも住民団体が創設されていった。

### (2) 1970年代における住区委員会の発展

しかし、住区委員会が大きな飛躍を経験したのは、1970年代のことである。イタリアでの事例\*<sup>18</sup>に影響を受けつつ、土地収用に反対し、住区のアイデンティティを守り、大都市行政の行き過ぎた集権制を告発すべく、住民のイニシアティヴで各地に住区委員会が設立されていった。GAMの発祥の地グルノーブル市の事例は、コミューン当局が住民の懸念から離反した場合には異議申し立てするということをわれわれに教えている。

そして、1976年になると、パリ、リヨン、マルセイユ、グルノーブルの「住区委員会連合」が、各連合の経験を交流し、住区民主主義という共通文化を促進していく観点から、「住民団体・住区委員会全国連絡協議会(CARrefour National des Associations d'habitants et des Comités de Quartier)」(以下、「CARNACQ」と略記する)を創設することを決定した。その後、他の都市の住区委員会や住民組織が加入していったが、CARNACQが開催した定期的な全国大会は、住区委員会に固有の教義を徐々に創り上げていく上で、重要な役割を果たした。1970年代に住区委員会が発展を遂げた背景として「都市化」が指摘されるとしても、この発展はまた、市民参加の発展と同時進行したものとされなければならない。事実、住区委員会は、都市政策の実施における住民合議と住民参加の大きな流れのなかにあった。

### (3) 1980年代における住区委員会の新局面

こうして、住区委員会は「自治体当局に異議申し立てする手段」と「住民のさらなる包摂を目指し、地域政治の承認と効率性を強化するのに寄与する住民参加機関」という2つの性格を示すことになった。この後者の性格は、1980年代に発展を遂げていくのであるが、この時期、公権力は住区委員会を取り込もうと企てていた。

上述のように、1982年法は第1条で「ラ・ヴィ・ローカル地域世界への市民の参加」という考え方を規定し、その推進を表明すると共に、「パリ、リヨン、マルセ

イユの行政組織およびコミューン間協同事業公施設法人に関する1982年12月31日の法律第82-1169号<sup>\*19</sup>は、パリ市、リヨン市、マルセイユ市における「区発議諮問委員会」を法制度化している。この時期、「住区の社会的発展のための全国委員会」の委員長であったデュブドゥから首相へ答申されたレポート『みんなで共に都市を再生する』(1983年)<sup>\*20</sup>に沿って、「住区の社会的発展」のための国家政策が策定され、その後「住区公共サービス計画の実施」に関する通達(1991年)により、その発展プログラムが策定された。1980年代にはまた、多くの都市が、住区公民館(場合によっては、住民の代表からなる住区評議会がおかれる)の設置といったかたちで、住区へ向けたコミューンの公共サービスを再編した。住区は民主主義の刷新と住民参加にとって格好の空間であるとされ、名実共に一つの行政アクターとなりつつあった(住区における行政サービス活動を調整するため「プロジェクト責任者」が任命される)。

#### (4) 1990年代の法制化プロセス

92年法とさらに「国土の整備と開発に関する1995年2月4日の指針法律第95-115号」<sup>\*21</sup>により、情報公開制度や諮問型住民投票制度の導入といった住民参加の法制度化が推し進められることになったが、これはまた、住区委員会のあり方を刷新することになった。社会的排除や暴力に最も悩まされている都市部では、住区委員会が社会的統合の役割を期待されたり、時にはコミュニティーの活性化や犯罪防止の手段とされることもあった。

1995年のコミューン議会選挙の後、新たに登場したメールたちは、社会的亀裂の仲裁者を自任すると共に、地域民主主義の発展へ力を注いでいった。彼らの多くは、住区委員会を新設したり、既設のものを刷新したりしながら、これらと密接な連携をとって自治体の施策を準備・実施していった。住区委員会の独立性を損なうことなく、それらの実効性と支持を拡大しようとする、コミューン当局側のこうした動きは、住区委員会から警戒心と関心の双方をもって受け止められることになった。

## 第2項 2002年の近隣民主主義法

新世紀に入って間もない2001年5月、ジョスパン左翼連合内閣の下で提出され、翌年成立したのが「近隣民主主義法」である。政府の当初案では60ヶ条であった条文が、国会の審議過程で、「近隣民主主義」とは関係のな

い諸条文(1982年以降続けられている地方分権改革に様々な修正や補完を行うための条文)が大量に付け加わり、最終的には167ヶ条にまで膨れ上がった\*22。例えば、「地方公選職の職務遂行諸条件に関する1992年2月3日の法律第92-108号」\*23と92年法の制定から10年の経過をふまえ、地方自治体における代表制民主主義を改善する観点から地方議員の身分規定を補完するとともに、地方議会の機能強化、運営の一層の合理化が図られる一方\*24、住民への情報公開、住民への諮問を可能にする機関・組織の設置、大規模プロジェクトの策定過程への住民参加などが規定された\*25。ただし、紙幅の関係から、同法のなかでも本来の意味における「近隣民主主義」を確立・推進しようとする諸規定に焦点を絞って、以下整理しておきたい。

近隣民主主義法は、一定の人口規模をもった都市における住民合議の空間を確立するため、都市コミュニティの内部を住<sup>カルティエ</sup>区で区画し、そこに「住区評議会」を設置するとした。人口8万人以上のコミュニティにその設置を義務づけるとともに、人口2万人～8万人のコミュニティにおける設置は任意としている。こうした住区レベルにおける住民の意見聴取を目的とした組織は、すでに述べたように、自治体の政策決定への市民参加に熱心な都市コミュニティでは、「住区委員会」といった名称で既につくられていた。20世紀初頭に登場した住区を単位とする住民の討議機関は、1970年代に発展を開始し、80年代、90年代と時代が進むにつれて、その役割も変遷を遂げてきたが、これらの取り組みが2002年に至って法制度化されたものと考えることができる。

こうして設立された住区評議会は、住区ないしはコミュニティに関するあらゆる問題について、メールから諮問を受けるとともに、評議会の側からメールに対して提言を行うこともできる。メールは、住区に関する決定事項、とりわけ都市政策に関する決定事項に関し、その検討・実施・評価に住区評議会を参画させることができる。コミュニティ議会は、住区評議会に場所を提供し、その活動に必要な予算を割り当てることができる。当該評議会の設置が義務づけられた人口8万人以上の都市コミュニティについていうと、コミュニティ議会議員の法定定数は53名となっており、助役の法定最大数は15名となる。今回の改正によって、助役を5名まで増員できるようになり、従来の部門別に配置されていた助役以外に、もっぱら住区評議会を担当する助役を配置できるようになったといえる\*26。

### 第3節 公的討議空間としての「住区委員会」

以上のようなフランス近隣民主主義の発展史を踏まえた上で、次に検討すべきは、その中心的な位置を占める「住区委員会」が、現実のフランス地域社会において、どのような役割を担っているのかという問題である。この問題を、2つの視点(コミューン当局がどのような役割を期待しているのかという視点と、住区委員会の役員として実際に活動している人々がどのような意識で活動しているのかという視点)に分けて、検討していくことにする。

#### 第1項 コミューン当局の側の論理

マリー-エレーヌ・バケとイヴ・サントメ(Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER)はその1999年の論文\*<sup>27</sup>において、まずハーバーマスの議論に対する批判的考察から「公共空間の社会学的概念のアウトライン」\*<sup>28</sup>を示した後、低所得層が居住するフランスの下町住区の実態を検討することで、諸地域の「住区委員会」が実際にはどのように機能しているのか明らかにしている。当該論文では、[コミューン当局-住区委員会-住民・利用者]という三者の関係のなかで、住区委員会がどのような役割を担っているのかが、3つのアプローチ類型をもって提示されている。以下、これら3つの類型について、説明していくことにする\*<sup>29</sup>。

##### ① 「機能的」アプローチ(住区委員会の役割=住民包摂型の行政管理促進)

このアプローチは、都市の行政管理やまちづくりなどの改善を出発点とするもので、「よりよい都市管理とは、より身近で、時には都市住民や都市利用者とともに行政管理することである」という発想を背景に、住民からの意見聴取を奨励する。こうした住民の要望やエネルギーに基礎をおく「住民包摂型(d'incorporation)」のパーспекティヴの下で、住区委員会は、(アソシアシオンの側からは)コミューン当局と住民との間の特権的な仲介者とみなされる。

こうした住区委員会を媒介としながら住民を「政治・行政活動」へ巻き込んでいこうという意志については、さらに3つのレベル分けが可能であるとされる。

すなわち、第一のレベルは最低限ヴァージョンである。このヴァージョ

ンでは、市民からの意見聴取に力点を置きつつ、決定を下す前ないしこれと並行するかたちで住民や利用者の要望を調査せざるを得ないものと考えられている。ただし、決定を下すことそれ自体は依然として公的諸機関の排他的専有物であり、公的諸機関の責任において、多少とも粗っぽい資料に解釈を加え、実行に移すか否か決定する。次いで第二のレベルは、より住民参加的要素を加えたヴァージョンである。このヴァージョンでは、理念レベル・認識レベルでの寄与、とりわけ住民が政治・行政活動に対して提供可能な評価・査定能力が主張される。その結果、住区委員会の役割は、最低限ヴァージョンよりも高く評価されるが、これらの機構は、多くの場合、市民団体と同様、地方議員と一般市民との仲介役とみなされている。第三のレベルは、一定の予算額に対する決定権の付与など一定の決定権限を住区委員会に委譲するといったように、住民包摂を最も思い切って目指すヴァージョンである。しかし、行政機関が実施することも可能な諸業務をアソシアシオン組織に委託することもまれではないとはいえ、自治体当局にとって対抗勢力となりかねないところに委託されることは、全くといってよいほどない。

以上のように、住民包摂の<sup>デマルシェ</sup>進め方は多様であるが、それらが目指すものは、むしろ、住区委員会のさまざまな提言を考慮に入れるべく、行政サービスを住民にとって身近なものにすることにある。さまざまなメカニズムが実行に移されているが、特に、当局者のなかに1人ないし複数の住区委員会担当者を指名しているところでは、住区委員会からのさまざまな提言を、コミューンの業務や地方行政の組織構築に反映させることが可能となっている。

## ② 「社会的」アプローチ(住区委員会の役割=社会的紐帯の回復)

この類型は、地区、集合住宅地、住区、都市など諸段階における「社会的凝集性」をつくりあげていく際の、より一般的な<sup>デマルシェ</sup>進め方である。ここでまず確認すべきは、「社会的紐帯」が消滅していること、そして、近隣の人間関係が全体として弱体化していることであり、これらの現象は住民たちに充足感を与えないだけでなく、彼らの安全をも脅かすものである。こうした状況を説明するため、一般的に指摘される原因は、経済的危機や失業問題にはじまり、伝統的な政治的環境の作り方が衰退するのに伴う文化的変容にまで及んでおり、これらの要因が複合的に事態を深刻化させている。それゆえ、住区委員会の役割は社会的紐帯を再構築することであり、また、

下町の住区で消滅してしまった伝統的な生活環境づくりの諸形態を、これまでとは違う方法で位置づけ直すことであり、さらにそれにつづけて、近隣の社会的な関係の再生を促進することである。これらの住区委員会は、意見を交換し、対話し、他者を理解する場をなしているのである。

### ③ 「政治的」アプローチ(住区委員会の役割=当事者同士が公的討議するデモクラティックな空間の構築)

住区委員会において構築される公共空間は、参加民主主義を促進させる一要因とみなされている。地方自治体の政治指導者たちの言説のなかで、参加民主主義は、コミューン議会の場合、代表制民主主義の古典的メカニズムを補完するものとされている。従って、参加民主主義が対抗勢力とみなされることは決してないし、住区委員会は、ほとんどの場合、純粹に諮問機関としての役割しか与えられていない。そして、ここで問題とされている「民主主義」は自ずと「コミュニケーション的」なものと認識されるようになり、決定権者と住民とのズレはあくまでも相対的なものと捉えられる。そして、民主主義的な世論や意思は討議を通じて形成が可能となるとの考えから、一般利益は公共空間における討議によって生み出されるとみなされる。公の場で意見交換するなかで、当事者双方の見解をたたき上げていき、提起されている解決策をより合理的なものにしていくことが可能となる。下される諸決定の正統性は、とりもなおさず、決定が練り上げられていくその道筋にかかっている。行政側と住民側の相互行為がより深く、より定期的であればあるほど、最終決定は正統なものとなるのである。

コミューン議会議員たちは、こうした観点から、住区委員会を活力源とすることで住民との距離を縮めようと模索している。この「政治的」アプローチ類型は、近年、地方の決定権者たちの言辭のなかで盛んに用いられるようになってきたが、それ以前は「新しい社会運動」の言説のなかで語られていたものである。

## 第2項 住区委員会の側の論理

ランジョンは、20世紀初頭に始まる発展のなかで、「住区委員会」はその機能を多様化させ、また、コミューン当局に対する「対抗勢力」としての役割と公的施策の実施における「中継点」としての役割という2つの役割のバランスを慎重に図るようになっていくとしているとし<sup>\*30</sup>、この問題が現場で活動する人々によってどのように認識されているかを明らかにす

る観点から、「フランスの諸都市(パリ、リヨン、グルノーブル、トゥール、ニーム、そしてアミアン)の住区委員会の会長たちに対するアンケート」を実施すると共に、「CARNACQの近年の全国大会で繰り広げられた議論」を分析している\*31。

以下、ランジョンの分析を参照しながら、住区委員会の機能について、住区委員会自身が、それをどのように認識していたのかを考えてみたい\*32。

### (1) 対抗勢力か、パイプ役か

住区委員会は、「対抗勢力か、パイプ役か」という自らの役割の定義をめぐるディレンマに直面している。1996年10月にアミアン市で開催された「CARNACQ第20回全国大会」での討論\*33を検討したランジョンは、同大会に来賓で出席したある閣僚とCARNACQ会長とのやりとりの中から、住区委員会が、そうしたディレンマに悩まされている点を指摘する。ここでの会長の発言(=「パイプ役、ノン。対抗勢力、ノン。自治体の諸決定の準備段階における無視し得ない参加者、ウイ3回」)が示しているように、住区委員会が要求しているのは、まず何よりも「地方自治体の諸決定に対する内実ある影響力の行使」であるが、その際の主役はあくまでも「住民」である。すなわち、会長たちによれば、住区委員会の第一の役割は、とりわけ、都市計画や施設整備計画といった地方議員の計画に対して住民たちが自由に意見表明することなのである。

ランジョンが実施したアンケートの結果によると、「住区委員会の第一の役割はどうあるべきか」との設問に対し、「住民たちに発言の機会を提供すること」と回答した住区委員会の会長が70%にのぼったが、「対抗勢力となること」と回答した者は10%に止まったという。ここから、「対抗勢力となること」を拒否する姿勢がうかがわれるとはいえ、彼らは同時に、住区委員会の役割を「コミューン当局の中継点」に還元させることも拒否し、地方議員たちとの緊密で定期的なコンタクトを維持したいと考えている。彼ら住区委員会の会長たちが要求しているのはコミューン当局からの独立性であるが、しかし、このことは地方議員たちとの緊密な関係を排除するものではない。このことを証左として、「住区委員会はコミューン当局に対して、完全に独立しているべきか、独立しているが定期的なコンタクトは維持するべきか」との設問に、80%の会長は後者を選んでいるのである。

(2) 意見表明と圧力活動の機能

住区委員会の代表者たちに共有されている「地域民主主義」の概念は、いうまでもなく「参加民主主義」のことである。ここでいう「参加」という言葉は、基本的には「住民合議(concertation)」という意味で理解されており、それを裏づけるように、「あなたにとって、地域民主主義とは何か」との設問に対する彼らの回答から、「情報公開・自由・住民合議」という3つのキーワードが引き出されてくるのである。彼らの回答は、相對峙する3つのパートナー(地方議員、住区委員会、住民)を念頭に置いた地域民主主義像を浮かび上がらせており、この三者は次のようなシナリオに基づいて相互行為を繰り広げることになっている(この三者による相互行為という分析の枠組みは、前項で検討したバケとサントメのそれと共通する)。

- 一 決定過程に入る前段階において、地方議員たちは住区委員会の会議の場において、速やかに計画を情報開示する。
- 一 住区委員会において、住民たちはこれらの計画に対し自由に自らの意見を述べ、地方議員たちに自らの<sup>リアクション</sup>手応えを伝える。
- 一 地方議員たちは、最終的な決定を下す前に、住区委員会との「住民合議」の段階を開始する。

この一連のシナリオは、どちらかといえば住区委員会の代表者たちの願望に近いものがあるが、ランジョンによれば、これらのシナリオによって、彼らが考える「住区委員会の果たすべき3つの役割」を明らかにすることができる<sup>\*34</sup>。

- ① 情報交換機能を、コミュニケーション議会の審議、市政ニュース、地域メディアなどは十分には果たしていないが、住区委員会がこの機能を行行使することで、地方議員やコミュニケーション諸機関は、行政の透明性を誠実に受け入れるものと想定される。
- ② 全カテゴリーに属する住民から、意見・提案・批判を自由に表明する機能であり、住区委員会は、全てに開かれたかたちでその役割を果たす。
- ③ 地方議員と住民とのあいだの対話を組織化する機能であり、住区委員会は、地方議員たちが、住民のさまざまな所見に耳を傾け、配慮するよう、地方議員と対話し、地方議員を方向付け、地方議員に圧力をかける役割を果たす。

このように、住区委員会は、住民の諸利害を代表する意見集約機関とし



での役割と、幾つかの住民カテゴリーの運動を中継する圧力団体としての役割とのあいだに位置している。しかし、地方議員たちの正統性は普通選挙に由来するのに対して、住区委員会の正統性が依拠しているのは、<sup>レプレザンタティヴイテ</sup> 代表性でも、専門的鑑定能力でもなく、まさに住民が諸決定に対して自由に意見を表明し、熟慮できるよう住民を動員していく力である。住区委員会への信頼や支持が立脚しているのは、まさに、それらの活動の継続性、それらの批判力・提案力、そして住民同士がふれあう機会の拡大である。

### (3) 住民同士の対話交流促進機能

このように、住区委員会は、住民の意見表明促進機能と住民運動推進機能の両側面で発展を遂げてきた。しかし、さらに活動領域を広げるべく、さまざまな住民カテゴリー(新しい住民、高齢者、若者、外国人など)に向けた数多くの余暇活動を組織しており、それらは多くの場合、住区のアソシエーションと連携しておこなわれている。幾つかの住区委員会は、ニュースを配布したり、住民を対象に定期的にアンケートを実施している。

こうした住区での対話交流促進機能は、住区委員会が果たしている政治的社会的な機能と社会的統合化の機能ということもできるのであり、それゆえ、ここに指し示される考え方は、参加民主主義の実践といった本来政治的なものというよりは、むしろ市民社会に関わるものである。しかし、住区委員会は、「祝祭の実行委員会」的な役割に還元されることを望んではいない。アンケートによれば、住区委員会の役員たちにとって、参加民主主義とは「地方議員たちの専制を批判し、異議申し立てを行う権利」であり、またなかには「住区委員会とは民主主義そのものであり、コミュン議会とはその執行機関である」といった権威主義的な民主主義を主張している者もいる。通常は婉曲表現されるのであろうが、これらの言葉は、明らかに幾つかの住区委員会が、住民との直接的な関係に立脚した固有の正統性をもって、地方議員に競争を挑んでいることを示している。こうした代議制民主主義に代替しようとする動きは、もちろんマージナルであり、大半はその補完的役割を目指している。

## フランス型地域討議デモクラシーの進展—むすびにかえて—

### 第1項 参加民主主義から討議民主主義へ

#### (1) 市民社会に参加する自律的市民層

個人化の進展が諸個人の原子化・断片化を押し進めると予言したのはアレクシス・ドゥ・トクヴィル(Alexis de TOCQUEVILLE)であった。篠原一氏は、個人化の進展がもたらすものは、決してこうした負の側面だけでなく、「多くの自己実現派市民の創出」というプラスの側面をもつとし、これが「新しい市民社会の中の市民」であるとする。ただし、同じ市民とはいっても、氏が想定しているのは「かつての財産と教養のあるブルジョア市民ではなく、教育と知識と一定の富と、そして認識力と判断力をもつ広汎な自律的市民層」であり、彼ら自律的市民層は、「ポピュリズム予備軍」との対抗というより実践的な観点において、自ら「孤立をさけ、その意図を実現するために、自ら他者との関係」を積極的に構築しようとする存在として期待されている。とはいえ、彼ら「自律的市民層」が常に行動することは想定されていないし、それはほとんど不可能である。氏によれば、一定の社会行動をするには「行動する市民(アクティブ・シティズン)」がその媒体となって、「ふつうの市民があるときは『行動する市民』となり、また『行動する市民』があるときはふつうの市民に戻るという循環」を繰り返しているのだという<sup>\*35</sup>。

たしかに「政治にアンガジュ(参加)する人間」が増えることは必要であるし、われわれの将来がこれらの人々の肩にかかっていることは間違いない。しかし、氏によれば、「行動する市民を直接政治に参加する人だけに限る必要はない」とされる。というのも、市民社会の形成に必要なものは、政治参加だけでなく、社会参加でもあり、「社会的に意味のある行動をすること、あるいは市民社会自体に参加すること」が決定的に重要になるからである。「行動する市民」をこのようにイメージすると、市民運動・住民運動はもちろん、「NPO、NGOなどの社会活動もかつてとは比較にならないほど増大」しているのであるから、「積極的に市民社会を支える人の数はけっして減少することはない」と考えられる。そして氏は、「これからのデモクラシーの課題」とは、こうした市民社会を支える「社会層をふやし、その間の討議を活発にしていくこと」にあるとする<sup>\*36</sup>。

(2) デモクラシーの複線化

篠原氏の以上の議論は、デモクラシーのあり方が近年変化を見せていることとも連関している。これまでのデモクラシーの原則が代議制デモクラシーであったとすれば、ここでは市民はただ「選挙を通して政治に参加する」のみであり、議会での審議と多数決による政策決定は政治家に委託されることになり、それゆえ、「市民が政治過程に過度に参加することはむしろ過参加とってマイナスに評価」されてしまう\*37。しかし、「1970年前後になって近代社会に変容がみられるようになると、学界でも参加デモクラシーの議論が活発」になり、さらに「1990年前後から、参加だけでなく、討議の重要性が再認識され、とくに政治の世界の討議だけでなく、市民社会の討議に裏づけられない限り、デモクラシーの安定と発展はないと考えられるようになってくる。こうしたデモクラシーの類型は「討議デモクラシー」と呼ばれるが、こうして代議制デモクラシーに加え、「参加と討議を重要視するもう一つのデモクラシーの回路」が現れたことになり、いまや「ツー・トラック(二回路)制のデモクラシー論の時代」が到来しているものと捉えられるのである\*38。

第2項 フランスでの具体化・法制度化

われわれが1970年代に経験したとされる「近代の変容」以降の時代を、篠原氏は「第二の近代」と呼ぶが、この時代は、こうして「参加デモクラシー+討議デモクラシー」が要請される時代となったとされる。ただし、これら二つのデモクラシーを推し進めるためには、「たんに理論だけではなく、それを具体化する方法を考えなければならないし、すでにそれはまた現実に実行に移されている」とも言える\*39。本稿では、現代フランスにお

参加と討議を重視する「もう一つのデモクラシーの回路」とフランスでの具体化・法制度化		
デモクラシー理論	フランスでの法制度化	具体的改革テーマ
参加デモクラシー論	1992年の「地域民主主義」改革	情報公開制度 意見聴取制度 (諮問型住民投票)
討議デモクラシー論	2002年の「近隣民主主義」改革	住民合議制度 (住区評議会)

ける地域民主主義論から近隣民主主義論への進展を、氏のいう「参加デモクラシー+討議デモクラシー」が要請される時代状況と重ね合わせることにより、上表のような図式化を提示してみたい。フランスにおける具体化・法制度化の特徴は、その審議・決定のレベルがナショナル・レベルではなく、もっぱら地域のレベルにおいて構想されている点である。

また、シュヴァリエによれば、フランスにおける地域民主主義論議のなかで語られる「参加」には、少なくとも次の3つの水準が含まれるとされる\*40。

- ① 当局から住民への情報提供(l'information)
- ② 住民からの意見聴取(la consultation)
- ③ 住民合議(la concertation)

これら3つのうち、①②の「参加」形態は、上の表にも示されたように、1992年法の改革によって具体化されたと考えられる。①の形態が「決定権の分有を意味しない」ことはいうまでもないが、おそらく②の意見聴取が諮問型住民投票という手続の導入で具体化されたことは、コミューン当局の施策をシンボリックな手法で正統化可能にしており、地域で活動する住民諸団体にとっては不満の残るものであったと思われる。その点で、③の形態の導入は、コミューンよりもさらに下位の段階である「住区」レベルに討議デモクラシーを導入するものと捉えられる。ここにわれわれは、近隣民主主義という具体化形態を伴った現代フランスにおける地域民主主義の発展を、「フランス型地域討議デモクラシー」の発展として捉えることができるであろう。

以上のようなフランスの地域レベルにおける民主化改革の諸実践と、その理論的把握の取り組みをふまえ、われわれは日本における改革の方向性をどのように指し示していくことができるのであろうか。今後の検討課題がここにあることは間違いない。

#### 註

\* 1 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

\* 2 Pierre SADRAN, "Des citoyens peu concernés", *Problèmes politiques et sociaux*, Décentralisation et démocratie locale, n° 708, Dossier constitué par Jacques Palard, La documentation française, 1993, p. 15.

- \* 3 Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- \* 4 篠原一「発題Ⅰ近代の変容と市民的公共性」(西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性(公共哲学11)』、東京大学出版会、2004年)、1頁。
- \* 5 同前、9頁。
- \* 6 岩崎美紀子「デモクラシーと市民社会(第1章第2節)」(神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス—新しい分権・市民社会の構図—』、東洋経済、2004年)、39頁。
- \* 7 同前、19頁。
- \* 8 同前、31頁。
- \* 9 同前、36-39頁。
- \* 10 Vincent AUBELLE, "Les sens de la démocratie locale", Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille (CRAPS), Centre universitaire de recherches administratives politiques de Picardie (CURAPP), *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, PUF, 1999.
- \* 11 *Ibid.*, pp. 271-301.
- \* 12 Jacques CHEVALLIER, "Synthese", CURAPP/CRAPS, *op. cit.*, 1999, p. 413.
- \* 13 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- \* 14 François RANGEON, "Les comités de quartier, Instruments de démocratie locale", CURAPP/CRAPS, *op. cit.*, p. 333.
- \* 15 *Ibid.*, pp. 329-330.
- \* 16 *Ibid.*, p. 331.
- \* 17 ここでは、ランジョンの1999年論文を参照した。*Ibid.*, p. 333-335.
- \* 18 この点については、次のものを参照。イタリア CdQ 研究会『地区住民評議会—イタリアの分権・参加・自治体改革—』(自治体研究社、1982年)。
- \* 19 Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.
- \* 20 Hubert DUBEDOUT, *Ensemble, ferait la ville*, rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation Française, 1983.
- \* 21 Loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.
- \* 22 山崎栄一「フランスにおける地方分権の動向(8)」(『地方自治』第666号、2003年5月号)、50頁。
- \* 23 Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

- \*24 同前、54頁。
- \*25 同前、71頁。
- \*26 同前、73頁。
- \*27 Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER, “L’espace public dans les quartier populaires d’habitat social”, Cathorine NEVEU (dir.), *Espace public et engagement politique : Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L’Harmattan, 1999, pp. 115–148.
- \*28 *Ibid.*, pp. 115–116.
- \*29 *Ibid.*, pp. 123–126.
- \*30 Francois RANGEON, *op. cit.*, 1999, p. 333.
- \*31 *Ibid.*, p. 332.
- \*32 *Ibid.*, pp. 335–338.
- \*33 筆者(中田)も出席の機会に恵まれた、この第20回全国大会での討論は、次のものに収録されている。*Actes du 20<sup>e</sup> Congrès du CARNACQ* (Amiens, Oct. 1996).
- \*34 Francois RANGEON, *op. cit.*, 1999, p. 337.
- \*35 篠原一『市民の政治学』(岩波新書、2004年)、153–154頁。
- \*36 同前、154–155頁。
- \*37 同前、155頁。この点に関連して、先に紹介したF. ランジョンによれば、ある研究者は、地方自治体の事務に対する市民参加が地方議員たちへの絶え間ない攻撃へと帰結する場合には、それは民主主義にとって危険なものとなりうると述べ、また別の研究者は、公共の利益を損なう住民エゴバルティキュラリズムをのりこえることができない以上、住区における民主主義はこれ自体のなかに固有の矛盾を抱え込むことになると主張している状況を踏まえるならば、「住区委員会に関する研究」を通じてわれわれが検討しなければならないのは、「地域参加民主主義を可能にする諸条件」の問題や「この地域参加民主主義と代議制民主主義との両立可能性」の問題であるとする。François RANGEON, *op. cit.*, 1999, pp. 331–332.
- \*38 篠原一、前掲書、2004年、155–156頁。
- \*39 同前、156頁。
- \*40 Jacques CHEVALLIER, *op. cit.*, 1999, p. 410.