

# フランス「近隣民主主義」の法制度化とその適用 ——アミアン市における住区評議会制導入をめぐって——

中 田 晋 自

はじめに

I 近隣民主主義法の立法精神

II 住区評議会制の概要

III 住区評議会制の実施状況

——アミアン市の場合——

む す び

## はじめに

フランソワ・ミッテラン(François MITTERRAND)率いる左翼政権の下で1982年に開始されたフランスの地方分権改革は、今日、「第2次地方分権改革」と位置づけられる2004年のラファラン(Jean-Pierre RAFFARIN)改革へと展開し、ついに憲法改正によって、「フランスの組織機構は分権的である(Son organisation est décentralisée)」との一文を第1条に追加するに至っている<sup>1)</sup>。

このように、フランスは1982年以来20余年の法制度改革を通じた分権型社会への移行プロセスにあったといえるが、これと同時に、フランスには自治体における政策決定過程への住民の参加をどのように強化していくのかという「もう一つの改革プロセス」があったことも見逃すことができない。こうした課題設定を、同国では「地域民主主義」強化の問題と捉え、「コミュン、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」<sup>2)</sup>(以下、1982年法と表記)は、その第1条において「ラ・ヴィ・ローカ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、いったんは先送りされながらも<sup>3)</sup>、およそ10年の後「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」<sup>4)</sup>(以下、1992年法と表記)は、その第2編を「地域民主主義(La démocratie locale)」と題し、地方自

治体の情報公開の促進と諮問型住民投票による住民の政策決定への参加を規定している。

地域問題について、近隣レベルにおける住民からの意見聴取によって処理しようという動きが、近年、ヨーロッパ諸国（北欧諸国、英国、イタリア）で強まっているが、フランスでも「近隣民主主義に関する2002年2月27日の法律第2002-276号」<sup>5)</sup>（以下、2002年法または近隣民主主義法と表記）によって、「近隣民主主義（la démocratie de proximité）」の法制度化が行われている。

フランスの文脈において、このように「近隣民主主義」の法制度化が論議される際、その中心に位置するのはコミュン（市町村）のなかをさらに区画した近隣空間としての「住区」<sup>カルティエ</sup>であり、そこに設置される「住区評議会（des conseils de quartier）」である。ミシェル・ラセラ（Michel RASERA）が述べているように、まさに住区こそが「都市コミュンにおける最も重要な社会的近隣空間」なのであり、地方自治体がさまざまな公共サービスをそこで実施することを考えれば、住区において「諸個人がイニシアティヴを発揮するのが最も自然」なのであり、住区における市民活動が、都市においては「地域民主主義の第一の表現形態」なのである<sup>6)</sup>。基礎自治体としてのコミュンは、フランスでは合併がほとんどおこなわれないうまま、現在もなお約3万6千存在しているが、その結果、全国に50万人いるコミュン議会議員の大半が弱小コミュンの議員として活動し、反対に大都市コミュンの住民には過少な議員しか存在しないというねじれた状況が生まれている。大都市コミュンの住民にとって、地域の政治代表者がより遠い存在であり、地域民主主義へのコミットが困難となっている分だけ、住区の存在意義が高まっているといえる<sup>7)</sup>。

また、フランスの法や政策のなかに「近隣」という概念が頻繁に現れるようになっている近年の動向を踏まえ、グルノーブル市とニーム市を事例とした近隣住区の機能に関する実証研究<sup>8)</sup>をおこなった高村学人氏によれば、フランスの都市政策をめぐる伝統的枠組みは、フランス特有の公益観や統治構造を反映して、「個々の特殊利益を超越した一般利益を技術専門の観点から発見できる」ものとみなされるエリート官僚により中央集権的に決定されてきたが、1980年代以降進められている地方分権改革のなかで、従来の事前後見監督に代わって知事や住民団体による事後的な「都市計画訴訟」が活発化しているとされる（事前の国家行政統制から事後の司

法統制へ)。最近ではさらに「都市ガバナンス」が語られるようになり、「公的主体のみによって都市を制御するのではなく、経済的、社会的な諸利益を代表する様々な諸集団を組み合わせ、市民の欲求を考慮に入れ、柔軟に交渉する手続きの中で、その都度、暫定的な一般利益を発見し、絶えず修正を伴いつつ、制御せねばならない」という考え方が強まっており、「計画作成へのアソシアシオンや住民の参加の拡大」を促進する制度化作業として、2002年の近隣民主主義法が位置づけられる（事後的紛争を回避するための多様なアクターによる継続的な事前協議へ）。

以上のような、都市計画における「一般利益」の決定枠組みの変容を<sup>9)</sup>、フランスにおける地方分権改革の過程と重ね合わせると、【表1】のように示すことができる。

【表1】 フランスにおける地方分権改革と自治体政策の合意形成

	1970年代まで	1980年代	1990年代	2000年以降
		1982年法	1992年法	2002年法
主要な 法制度改革 とテーマ		地方分権化	地域民主主義	近隣民主主義
自治体政策の コントロール	事前の 国家行政統制	事後の 司法統制		多様なアクターによる 継続的な事前協議
自治体政策 の合意形成			諮問型住民投票 (consultation)	住民合議 (consertation)

グローバル化の進行に伴い、ヒト・モノ・カネが激しく流動化する今日、地域社会のレベルではエスニック・文化・宗教の面で異質な他者といかに共生を図っていくのかという社会統合問題が大きくクローズアップされている。こうした現代的課題に対して、公的機関の臨機応変な対応が必ずしも十分に期待できない現在、地域住民を巻きこんだ近隣レベルでの問題解決を目指したフランスでの取り組みは、現代デモクラシーの発展を模索するわれわれ政治学者にとっても、きわめて重要な材料を提供してくれているように思われる。そこで本稿は、まずフランスにおいて近隣民主主義の法制度化作業が開始された経緯を明らかにし（I）、次いではその具体的表現形態たる住区評議会制について、その特徴と問題点を明らかにする

(Ⅱ)。最後に、この住区評議会制が法制度化された2002年当時、すでに独自の住民合議システムを確立していたアミアン市を対象地域に設定し、同市がこの新制度をどのように「適用」したのかについて明らかにする(Ⅲ)。

## I 近隣民主主義法の立法精神

### 1) ジョスパン左翼政府による提案の意図

「近隣民主主義に関する法案」は、2001年6月23日、社会党リオネル・ジョスパン(Lionel Jospin)の左翼連立政府によって議会に上程された。上述の「第2次地方分権改革」は、一般的に人民運動連合(UMP)のラファラン政府による改革(2004年)を指すが、実はそれに先駆けた2001年の時点で、ジョスパン左翼連立政府も「地方分権化の新たな段階」<sup>10)</sup>を構想していたのであり、その成文化を目指したものが、この「近隣民主主義に関する法案」だったのである<sup>11)</sup>。

この法案提出の背景として、以前ジョスパン首相が「地方分権改革の未来」について検討することを目的として設立した「モーロワ委員会」が、2000年10月17日に提出した報告書『地域公共政策の再建』<sup>12)</sup>の存在を指摘することができるが、この点も含め、ジョスパン政府が「近隣民主主義」をキーワードとする改革構想を提案した意図は、同法案が議会に上程された際、内務省地方公共団体総局が提出した「資料集」<sup>13)</sup>のなかで明瞭に語られている。

1982年以降制定されている地方分権関連諸法は、フランスの近代化を実現してきた。これを礎としつつ、今日、そのさらなる前進が求められている。「モーロワ委員会報告書」に立脚し、その他の検討の成果を考慮しながら、ジョスパン首相は、昨年[2000年]の10月と11月に、「地方分権改革を市民的近代化(une modernisation citoyenne)するための大綱」を表明した。

「近隣民主主義」法案は、まさにこのパースペクティヴに立っている。

より正統性のある地方分権、より実効性のある地方分権、より連帯責任を共有した地方分権、要するに、より市民の視点に立った(plus citoyenne)地方分権という観点から、われわれは、地域民主主義の深化

を主要な目標としている。<sup>14)</sup>

こうした目標にたって、2001年7月2日から審議が開始される「近隣民主主義に関する法案」は、最終的に2002年2月に成立することになるが、まずなによりも国民議会から審議入りしたことを巡って大きな困難に直面することになった<sup>15)</sup>。すなわち、議会のルールによれば、地方自治体に関連する問題については、すべて「フランスの大コミュン議会」<sup>16)</sup>の異名をとる上院から審議を開始しなければならないとされているのである。また、条文についても、当初案の段階では60カ条であったにもかかわらず、議会の審議過程で、本来の「近隣民主主義」とは必ずしも関係のない諸条文が大量に付け加わり、最終的には167カ条にまで膨れ上がった<sup>17)</sup>。ただし、本稿の主要な関心は、同法によって都市コミュンに設置が規定された「住区評議会」にあることから、これ以降は、住区評議会制に関わる諸規定に焦点を絞って検討を加えていくことにする。

## 2) モーロワ委員会の住区評議会制導入構想

住区評議会制導入構想について述べるならば、すでに1998年に提出された都市政策に関するシュウー (Jean-Pierre SUEUR) 報告書『都市を変革する』<sup>18)</sup>のなかで、住区に関わる諸問題について、当該住区住民の声がコミュン議会の審議に反映するよう、住区評議会を大都市コミュンにあまねく創設することが提案されていた<sup>19)</sup>。これを引き継ぐ形で、「モーロワ委員会報告書」は、住区評議会の必要性について次のように言及している<sup>20)</sup>。

### 近隣合議への地域住民のさらなる参画

地方自治体の施策をさらに周知徹底していくには、すべての住民が公的討議に参加し、彼らに直接関わるテーマについて彼らが意見を述べ、彼らの住区での暮らしについてさまざまな提案をおこない、地域空間に参画できるようにすることが不可欠である。

### 住区評議会の創設

人口が10～2万人のコミュンについては、その状況に応じて、新しい機関が創設されるべきである。

### 【提案第71号】

人口2万人以上の都市コミュニティに、支所ないし「住区評議会」<sup>21)</sup>を創設する。その他の都市コミュニティについては、この規定の実施を奨励する。

この提案と同等の重みを持って、コミュニティ議会議員のような地方議員（特に執行権の役職をもたない議員）の役割を再評価する。関係書類は、こうした議員たちにも配布されるべきであり、彼らが住区で活動し、日常生活上のさまざまなリスクに、コミュニティ諸機関との直接的な連携で対処できるよう、さまざまな責任が住区評議会の制度枠組みに付与されるべきである。

#### 【提案第72号】

身近な存在である地方議員たちに住区（支所、住区評議会、近隣諸機関）でのさまざまな責任を付与しつつ、彼らの役割を重視するとともに、パリ・リヨン・マルセイユに関しては、行政区評議会の諸権限を強化する。

住区評議会の構成は、地域空間に最もかかわりの深いないしは最も利害関係のある住民組織に認められるべきである。

#### 【提案第73号】

住区評議会のメンバーは、自らの参加を承認しているかまたは自発的な参加の意思をもっているアソシアシオンの代表者や住民からなるリストに基づいて、コミュニティ議会が任命する。

住区評議会は、地方自治体から情報開示を受け、意見を表明し、付託を受ける権利を有する。住区空間に必要なのは身近な公共機関と迅速な対処であり、コミュニティ議会とコミュニティ諸機関の代表は、住区評議会に対し最終的な決定を下す役割を担うことになる。

#### 【提案第74号】

予算を分配する。住区評議会と連携をとりつつ、市長から任命された地方議員の責任の下に近隣専門機関を設置する。

ここで【提案第73号】が、住区評議会のメンバーシップの問題に関わって、「自らの参加を承認しているかまたは自発的な参加の意思をもっているアソシアシオンの代表者や住民からなるリスト」に基づきコミュニティ議会が任命するとしているのは、モーロワ委員会が、住区機関のメンバーをボランティアないしはくじ引きに委ねることに反対したためとされる。

しかし、コミューン議会による任命のプロセスは、「住区評議会の構成」をコミューン議会が完全にコントロールしたり、「住区評議会をコミューン当局の単なる下請けに変えてしまう」おそれがある。それゆえ、ここに構想された住区評議会制に向けられる批判の多くは、評議会メンバーの任命方法や、そもそも同評議会が住民参加の場となりうるかという根本的な問題に関わっていた。動機づけが強いとはいえない評議会メンバーたちが、まさに「抜け殻」「真の争点に立脚した議論の欠如」そして「コミューン当局によって決定が下される前段階の単なる登記所」を想起させるのである<sup>22)</sup>。

ともあれ、モーロワ委員会報告書による答申をふまえ、近隣民主主義法は、その第1条から住区評議会制の導入を規定することになる。この新しい制度は、どのような内容を持つものなのか。節を改めて検討していくことにする。

## II 住区評議会制の概要

### 1) 住区評議会に関する諸規定

2002年2月に成立した近隣民主主義法は、「地域住民が自らの地域に関わる情報を手に入れ、地域に関わる諸決定に参画する権利」を拡大し、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、都市コミューンの内部が住区で区画され、そこに「住区評議会」が設置されるものと定めている。当初案では、「住区評議会」について規定した第1条(第1編：参加民主主義について、第1章：地域民主主義への住民の参加)において、人口5万人以上のコミューンにその設置を義務づけていた。しかし、その後おこなわれた審議の結果、設置が義務づけられるのは人口8万人以上まで基準が緩和された(人口2万人～7万9999人のコミューンについては任意)。このように、基準となる人口が引き上げられたことについて、ドゥポルクとシュミット(Dominique DEPORCQ et Philippe SCHMIDT)は、人口規模がさほど大きくないコミューンにおいて、さまざまな閉鎖的集団を生み出したり、さまざまな係争を引き起こす危険をはらむ「追加的行政段階の創設」を避けるとともに、「コミューン議会との競争」を避けようとする立法者の配慮を読み取る<sup>23)</sup>。

ともあれ、今回法制度化された住区評議会は、「地方公共団体一般法典」

の L2143-1 条<sup>24)</sup>(第 2 部：コミューン、第 1 分冊：コミューンの組織、第 4 編：情報公開および住民参加、第 3 章：地域空間への住民参加)において規定される<sup>25)</sup>。ここに創設された住区評議会制は、【表 2】のように整理される。

【表 2】住区評議会制（地方公共団体一般法典 L2143-1 条）

コミューンの人口規模	人口 8 万人以上	人口 2 万人～7 万 9999 人
住区評議会の設置	義務(L2143-1 条)	任意(L2122-2-1 条、L2218-1 条)
住区担当助役職の特設	当該コミューン議会の議員数に対し 10% 以内で特設可能 (L2122-2-1 条、L2122-18-1 条)	
市役所の支所の設置	人口 10 万人以上（複数の住区を一つの支所が兼務可能） (L2144-2 条)	
コミューン議会の役割	審議事項 * 住区の区画確定（同法が公布されてから 6 カ月以内：2002 年 8 月 28 日まで） * 呼称、構成、活動形態（自由に決定可能）	
	住区評議会に対して * 集会所の充当 * 毎年その活動に必要な予算の支給	
住区評議会の権限	* 排他的に市長から意見聴取を受けることが可能であるが、決定権限なし * 市長の要請に基づいた、当該住区に利害関係のある諸施策、とりわけ都市政策として遂行される諸施策の策定、実施および評価への関与	

また、人口 8 万人以上のコミューンには、当該コミューン議会が従来配置してきた助役に加えて、一つないし複数の住区を主に担当する「住区担当助役」ポストの特設が認められた<sup>26)</sup>。

## 2) 住区評議会制をめぐる論議

後述のアミアン市における住区評議会制導入論議とも関わって、確認しておくべき今回の住区評議会制の特徴は、その制度設計が基本的に各コミューン議会に委ねられている点である。従来から、住区の住民合議機関の地位については、条例制定によって独自に規定したり、地元住民団体と憲



章を締結したりするコミューンもあったことを考えると<sup>27)</sup>、今回の法制度化によって、各地方自治体がこれまで享受してきた「選択の自由」が制約される懸念があった。住民合議システムを国家法によって定義することにかねてから批判的であった「住民団体・住区委員会全国連絡協議会（以下、CARNACQ<sup>28)</sup>と表記）」のこの問題に対する見解は、『住区の法制度に関する CARNACQ のガイド』の序言におけるジャック・レモン（Jacques REMOND）会長の次のことばにおいて明瞭に示される。すなわち、CARNACQ は「新しい住民合議方式を導入するにあたっては、各地域の文化や経緯を踏まえる必要がある」との見地から、「地域住民合議憲章」を各地方自治体が締結する方式を提案したが、それは「各コミューン議会における新しい任期の開始にあたって、コミューン議会が地元の諸団体と議論の上で、その任期中における当該コミューン住民の参加のあり方——諸原則と諸手段——について審議し、そうした住民参加のあり方を改善するため、パートナー間でその憲章に関する年次総括をおこなう」というものである、と<sup>29)</sup>。同法が、人口 8 万人以上という基準に基づき住区評議会の設置を義務づけたとはいえ、各住区に設置される評議会の呼称はもちろん、その組織編成（評議会のメンバー）や活動形態についても、それを規律する規定はなく、当該コミューン議会が自由に定めてよいとしている点に鑑みれば、CARNACQ のこうした提案が結果的に生かされたといえるかもしれない。

しかし、ジャン・テュルノン（Jean TURNON）が同じガイドブックのなかで示唆しているように、「住区評議会に関するすべての側面が、コミューン議会議員によって決定され、最低限の住民合議や意見聴取が必要とされていないばかりか、示唆さえもされていない」<sup>30)</sup>ことは、今回導入された住区評議会制が内包するもう一つの問題点であろう。こうした当該コミューン議会のフリーハンドに対して、「外からのコントロール」や「決定に不服な住民からの訴え」も定めていない点は、結局、市長が当該コミューンにおける立法権と行政権を一手に掌握するフランスのシステムの下では、住区評議会に対する市長の全能性を強化することになるのである。

この点を踏まえるならば、住区評議会にどのような権能を認めるか、当該住区において行われる公共サービスにどのように関与させるか否かを判断するのも、また当該コミューンの市長ということになる。結局のところ、「近隣民主主義法が、その規定において再確認したのは、地域の実践

がまさにその多様性によって特徴づけられる」<sup>31)</sup>という点なのであり、住区評議会制が近隣民主主義法の立法者の思い描いた「理想」に沿って機能するか否かは、同法の適用を求められる各コミューンの市長が「住区民主主義」に対して抱いている「善意 (la bonne volonté)」の如何に依存しているのである<sup>32)</sup>。その結果として、近隣民主主義の度合いにおいて都市コミューン間に格差が生じ、フランス全土が一種のモザイク状況に陥ることになるが、これは、地域の自己決定権や地域間の多様性を容認する地方分権政策を、全国一律に実施しようとするときには当然抱え込むディレンマでもある。自治体の政策決定に住民が参加する「地域参加デモクラシー」を、中央政府が法制度化を通じて全国一律に実現することは、決して容易ではないのである。

以上、近隣民主主義の法制度形態として2002年に導入された住区評議会制について、その概要と研究者によるその評価について検討してきたが、次に問題となるのは、この新制度が各地方自治体においてどのように実施されたのかである。上述のように、同法が評議会の制度設計を各都市コミューンの議会に任せていることから、実際のところ、その実施状況は多様性を帯びることとなった。先に紹介した高村氏の研究は、「グルノーブル市とニーム市における近隣住区委員会と市政との関係を事例に、都市計画に関する事前協議・住民参加、近隣住区評議会の導入」について検討しているが、その結果明らかになったことは、「国家法において住民参加・事前協議の前進があった」とはいえ、「実態レベルにおいてグルノーブルとニームは、対照的な姿」を見せたということである<sup>33)</sup>。

そして次に紹介するアミアン市の事例は、ここに示されたグルノーブル市の事例と同様、すでに住民団体と市当局との間の「憲章」に基づいて確立・実践されていた住民合議システムを、そのまま近隣民主主義法の適用形態とみなしたということができる。以下、節を改めて具体的に検討していくことにする。

### III 住区評議会制の実施状況——アミアン市の場合——

ピカルディの州都（ソンム県の県庁所在地）であるアミアン市は、ユネスコの世界遺産にも指定されている大聖堂の存在でも知られる、人口14

万人弱<sup>34)</sup>の歴史ある都市である。同市では、1989年に、地域民主主義の発展を期して「住区委員会連合」という地域住民からなる自発的結社(1901年のアソシアシオン法に準拠)が設立され、住民の意見集約機能を果たすとともに、同市当局との「憲章」を締結して、住民合議システムを形づくってきた。

ここではまず、近隣民主主義法が成立した2002年2月の時点で既にアミアン市に確立されていた住民合議システムの概要について明らかにすべく、アミアン市当局とアミアン市住区委員会連合との間で2000年初頭に締結された『住区委員会憲章』<sup>35)</sup>を紹介し、住民合議のあり方をめぐってアミアン市が想定しているシステムと近隣民主主義法が想定するシステムを比較対照する。その上で、同法の成立に伴いアミアン市に義務づけられた住区評議会制を、同市議会がどのような手続きに基づいて「導入」したのかについて、その議会議事録をもとに明らかにしていくことにする。

### 1) アミアン市の住民合議システム(1989年以降)

アミアン市の『住区委員会憲章』は、その目的を「住民合議と地域民主主義の実践を発展させるべく、アミアン市と、住区委員会連合および住区委員会という同市の代表諸組織との関係について規定すること」にあるとし、アミアン市を代表するジル・ドゥ・ロビアン(Gilles de ROBIEN)市長とアミアン市住区委員会連合を代表するクロード・テュルフェール(Claude TRUFFERT)会長(および各住区委員会を代表する26名の会長)が、2000年1月14日に調印をおこなっている<sup>36)</sup>。

同憲章の概要は以下の通りである。

- ①住区委員会の性格について、まず各住区に一つの住区委員会が設置され、これらの住区委員会は、「政治中立的で、自律的および自立的であり、当該住区に関わる諸問題・諸計画について、市当局やその他の機関と直接議論を交わす権限が与えられた組織」であることが確認されている。そして、各住区委員会のメンバーとなれるのは、当該住区の住民、団体、社会的・経済的アクターであり、政治・行政に携わる者は住区委員会の会長や住区委員会連合の執行委員となることができない。
- ②住区委員会の役割については、「地域民主主義の主要な担い手として、

各住区委員会は当該住区に関わるすべての問題に関与する」とされ、そのため、住民からの批判や要望を集約し、市当局へ届けるとともに、住区に関わる市の計画全体について意見を提出し、各住区における生活条件の改善へ向けたあらゆる提案を住民から集約すると規定されている。

- ③住区委員会に対して、市当局は「地域民主主義の実践を発展させるべく、無料で集会所を提供」し、毎年、その活動に必要な予算を支出する。
- ④住区委員会連合は、「市当局と各住区委員会とが討議をおこなうための制度枠組み」であり、市当局や住区委員会が組織する住民合議活動への協力要請を受けるとともに、複数の住区やアミアン市全体に関わる地域整備計画について、各住区委員会を統括する役割を担うとされる。同連合は、住区委員会とともに検討作業をおこない、必要な手段を提供し（検討委員会の設置や専門家からの意見聴取）、提案を策定の上、市当局に提出する。
- ⑤同連合に設置される運営委員会は、各住区から1名ずつの代表者（各住区委員会の会長ないし事務局メンバー）によって構成されるとされ、住区委員会の加入・脱退について決議することを定めている。紛争が生じた場合には、同連合の事務局が仲裁に入るが、それでも解決できない場合には市当局の仲裁者に委ねられるとされている。また、同連合は、各住区に関わる意見表明や諸活動に住区委員会が参加するよう働きかけるとともに、1年間活動が停止している住区委員会がある場合には、その活動再開へ向けた再建の取り組みを主導すると規定されている。
- ⑥アミアン市当局が負うべき義務としては、「少なくとも2年に1度、市長、市議会議員および諸機関の長の出席の下、各住区において公開討論会を開催する」ことが定められている。また、住区委員会から出された要求については、これらを記録し、市議会での決定に先駆けて、関係する助役や諸機関に通知するとともに、しかるべき調査をおこない、できるだけ早急に回答するとされる。
- ⑦情報開示と財政援助について。市当局は、予定されている計画に住区委員会に情報開示するが、その際には、「当該住区に周知し、最大限に意見を集約するのに必要な期間を確保する」とされる。また市当局は、市議会での承認を得た上で、住区委員会連合の活動に必要な費用

を、毎年補助すると規定されている。

- ⑧最後に、市議会議員5名と住区委員会連合総会で指名された住区委員会側の5名の合計10名の委員によって構成される「意見聴取委員会」について規定されており、その議長は市長ないしはその代理人が務めるとされる。同委員会は、この「憲章」の円滑な執行を司る責任を負い、少なくとも年1回、同連合事務局または市当局の要請に基づいて招集されることになっている。

ここで浮かび上がってくるアミアン市の住民合議システムの特徴は、市当局や市議会議員に対する住民側の自律性が重要な原理となっている点である。そこで中心的役割を担っている住区委員会（連合）は、政治・行政に携わっている者がその代表者となることを禁止しており、住区住民からの日常的な意見集約やその論議を独自におこなっているのである。しかし、住区委員会（連合）が1901年のアソシアシオン法に準拠した地域住民からなるアソシアシオンであることは、政治・行政からの自律性・独自性を主張する根拠であると同時に、住民の代表としての政治的正統性において、普通選挙で選出された市議会議員との間に大きな格差を抱え込むことになり、市当局から集会所や活動資金の提供を受けていることとも相まって、市当局と住区委員会との関係性について、留意すべき課題が残されることになる。

## 2) 住区委員会制と住区評議会制

ラゼラの整理に従えば、住区レベルにおける合議機関は、住民のイニシアティヴによって設立される「住区委員会制」（住民が直接設立する場合と、アソシアシオンの仲介によって設立する場合がある）と、地方自治体によって設立される「住区評議会制」の2つに類型化されるという<sup>37)</sup>。先に整理したアミアンの住民合議システムは、言うまでもなく「住区委員会制」に該当し、近隣民主主義法が想定するシステムが「住区評議会制」に該当するのであり、この近隣民主主義法が想定する「住区評議会制」と以前からアミアン市で確立されていた「住区委員会制」を対照表で示すと、【表3】のようになる。そして結論から述べるならば、アミアン市議会、近隣民主主義法の同市への適用が求められるなか、後述のような手続きをもって「住区委員会制」を存置し、既存の住民合議システムを今後とも継続させ

るという選択をしたことになる。

【表3】近隣民主主義法の住区評議会制とアミアン市の住区委員会制

近隣民主主義法		アミアン市
2002年	実施年	1989年
住区評議会	住民合議機関	住区委員会
近隣民主主義法 (2002年)	合議機関の 設立根拠となる 法令および憲章	アソシアシオン法 (1901年)
地方公共団体一般法典 L2143-1条		アミアン市「住区委員会憲章」 (2000年調印)
地方議員(担当助役)の参加	住民合議の 基本原理	地方議員は参加せず
議員と住民の直接的合議		委員会独自の意見集約 →市当局への伝達

### 3) アミアン市における住区評議会制の導入

アミアン市議会は、2002年6月27日の審議において、2002年2月に成立した近隣民主主義法をアミアン市にどのように適用するかをめぐって、以下のような結論を出している<sup>38)</sup>。

今日の地域民主主義とは、「普通選挙で選出された地方議員による日常的な市政の管理運営および住民との緊密な連携による諸計画の実施」を意味するのであり、アミアン市にあっては、1901年のアソシアシオン法に基づく自発的結社である「住区委員会 (comités de quartiers)」が1989年に創設されている。これらの住区委員会は、「政治中立的で、自律的および自立的であり、当該住区に関わる諸問題・諸計画について、市当局やその他の機関と直接議論を交わす権限が与えられた組織」である。1999年10月28日の市議会審議において承認したアミアン市の「住区委員会憲章」に基づいて、アミアン全体を網羅する26の住区委員会は、「アミアンの一部ないし全体に関わる市のあらゆる利害問題について、住民の意見集約と合議」をおこなっている。まさにこの「地方議員・行政担当者とアミアン市民の緊密化 (rapprochement) の精神」において、各セクター<sup>39)</sup>に配置された6名の助役は、「当該住区に利害関係のある諸施策、とりわけ都市政策として遂行される諸施策の策定、実施および評価」を住区委員会と協力しておこなうとともに、6つのセクターにお

かれた支所は、各住区住民に対して、近隣で処理すべき公共サービスを提供する。

近隣民主主義法（近隣民主主義に関する2002年2月27日の法律第2002-276号）が、人口8万人以上のコミューンに対して、住区評議会の創設を義務づけていることから、アミアン市議会は、次の点について確認する<sup>40)</sup>。

- ①アミアンでのこれまでの経緯に鑑み、アミアン市の住区評議会を今後も「住区委員会」と呼ぶ<sup>41)</sup>。
- ②アミアンにある26の「住区委員会」の区画と呼称については、上述の「住区委員会憲章」において定められているものを今後も適用する。
- ③住区委員会の組織編成および活動形態については、上述の「住区委員会憲章」において定められているものと同一のものを今後も維持する。
- ④少なくとも2年に1度、市長、市議会議員および諸機関の長の出席の下、住区委員会の申し出た議事日程により、各住区において公開討論会を開催することを定める。
- ⑤同憲章の規定に基づき、「アミアン市は、地域民主主義の実践を発展させるべく、各住区委員会に無料で集会所を提供」し、毎年、その活動に必要な予算を支出する。

国家法としての近隣民主主義法は、その規定そのものによって、地方自治体における同法の「適用」について多くの自由を認めるものであったことから、各自治体に確立された住民合議システムは、当該自治体の状況に大きく依存することになった。上にみたアミアン市の事例では、当該議会の審議において確認された手続きに基づき、すでに確立されていた住民合議システム（住区委員会制）をもって、近隣民主主義法が想定する「住区評議会」を設立したものとみなされた。

## む す び

以上のように、本稿ではまず、1980年代以降フランスにおいて地方分権改革が進められた結果、従来国家によって独占されてきた「一般利益」

の決定権が地方へ移行し、その討議空間として「近隣」の役割がクローズアップされるようになっていく状況を明らかにした。その上で、ジョスパン左翼連合政府の下、「近隣民主主義」の法制度化作業が開始された経緯とその背景にある「モーロワ委員会報告書」(2000年10月答申)の概要を明らかにした。次いで、この報告書において提起され、「近隣民主主義法」によって具体化された「住区評議会制」について、その特徴と問題点を明らかにし、最後に、この住区評議会制が法制度化した2002年当時、すでに独自の住民合議システムを確立していたアミアン市が、この新制度をどのように「適用」したのかについて、同市市議会の議事録を検討することによって明らかにした。

地域民主主義や近隣民主主義の法制度化を通じた強化は、地方分権改革の一環としておこなわれる限りにおいて、全国の各自治体に画一的な新制度を強制すること自体、自己矛盾をはらんだ作業とならざるを得ない。その点で、人口8万人以上の都市コミューンに住区評議会の設置を義務づけるながらも、その制度設計については各コミューン議会に任せるとした今回の新制度導入は、結果的には妥当なものといえる。ただし、地域民主主義・近隣民主主義の強化を探究する立法者たちの「理想」が現実実践されるか否かは、極めて「状況依存的」な問題である。事実、グルノーブル市とニーム市では、対照的な対応を見せたことが、研究者の実証研究によって明らかにされているし、独自の住民合議システムをすでに確立していたアミアン市が、新制度の導入を不必要なものとし、従来からの住民合議システムの続行を市議会において決定したことは、本稿で明らかにされている。

ただし、本稿の検討作業のみでは、アミアンの住民合議システムがどのように実践されているのかという、その「実態」については全く明瞭になっていない。われわれは未だ舞台設定や舞台装置を説明したのみで、その舞台の上でアクターたちがどのような思いで、どのような役割を演じているのかについて、何ら明らかにしていないのである。従って、次にわれわれが取り組むべき課題は、アミアンの住民合議システムを構成している政治・行政・アソシアシオンの諸アクターからの聞き取り作業を中心とする実態調査研究ということになる<sup>42)</sup>。



注

- 1) ミッテラン政権下における地方分権改革については、久邇良子『フランスの地方制度改革——ミッテラン政権の試み——』（早稲田大学出版部、2004年）を参照。また、フランスの地方自治制度全般を整理した上で、ラファラン政府による「第2次地方分権改革」の動向について検討している次の作品も参照のこと。山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権——ジロンドンの復権——』（日本評論社、2006年）。
- 2) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- 3) フランスの行政学者P. サドラン (Pierre SADRAN) は、同条文の規定を「<sup>プロメス・フォルメル</sup>形式的約束」と呼んだ。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.
- 4) Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- 5) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- 6) Michel RASERA, *La démocratie locale*, LGDJ, 2002, p. 133.
- 7) *Ibid.*, p. 134.
- 8) 高村学人「フランスにおける近隣住区の機能とその制度化——都市計画における参加と訴訟の関係——」（『法社会学』、第59号、2003年）、70-71頁。
- 9) なお、従来国家によって独占されてきた「一般利益」が、地域（自治体、アソシアシオン、個人）によって担われうるかという問題設定（地域的一般利益について語りうるか）から、近隣レベルにおける住民合議システムの拡大にもとづく「都市のガバナンス」の実現可能性について考察したものとして、次の論文を参照。François RANGEON, « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », Christian LE BART et Rémi LEFEBVRE (dir.), *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, PUR, 2005.
- 10) Dominique DEPORCQ et Philippe SCHMIDT, *La loi démocratie de proximité : analyse et synthèse*, Éd. de “La lettre du cadre territorial”, 2002, p. 5.
- 11) このように、1982年の地方分権改革開始から20年が経過したこの21世紀初頭の時期に、「地方分権改革のさらなる深化」を目指して、左右の異なる政権がそれぞれ異なった観点から改革構想を提案しているという事実は極めて興味深い。この問題について、ここで検討することはできないが、単なる中央・地方関係の法制度的再編成にはとどまらない意味内容を「地方分権化」に読み取る、フランス独特の理解を解き明かす重要なテーマであることから、後日改めて詳細に検討したい。

- 12) 1999年11月17日、当時首相であった社会党のジョスパンは、ピエール・モーロワ (Pierre MAUROY) を委員長とする「地方分権改革の未来」について検討する委員会を設立した。そして、同委員会の報告書が Pierre MAUROY (Commission pour l'avenir de la décentralisation), *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 2000. である。なお、モーロワは、1982年法が成立した当時の首相であり、当時内相であったガストン・ドゥフェール (Gaston DEFFERRE) とともに、中央集権国家フランスの地方分権改革の実現に、極めて重要な役割を果たしている。
- 13) Le ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales), *Les collectivités locales en 2001, Dossier d'information*, Mis à jour à l'occasion de la présentation du projet de loi Démocratie de proximité 23 mai 2001, 2001.
- 14) *Ibid*, p. 2. なお、ここに示される「市民的近代化 (une modernisation citoyenne)」は、社会党が思い描く地方分権構想の鍵となる概念であり、フランスにおける地方分権改革を考えていくとき、きわめて重要な検討課題となると思われる。しかし、この点について本稿で取り扱うことはできない。上述の「左右異なる政権の異なる地方分権構想」の問題と併せて、後日改めて詳細に検討したい。
- 15) Dominique DEPORCQ et Philippe SCHMIDT, *op. cit.*, 2002, p. 5.
- 16) これは、現行制度において、上院議員が国民議会議員と地方議員 (レジオン議会議員、県議会議員、市長) を「第二次選挙人」とする間接選挙によって選出されることから、上院が地方議会の意向を強く反映していることを表現している。この「第二次選挙人」のうち、全国に約3万6千名いる市長が大半を占めており、さらにその多くは農村部に広がる多数の弱小コミューンの代表者たちである。従って、フランス政治の舞台において上院が演じるのは、時代の流れに乗り遅れた周辺部の利益を擁護する「大コミューン議会」としての役なのである。
- 17) 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。
- 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 (Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux)」と1992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 (同前、54頁)、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のである (同前、71頁)。
- 18) RAPPORTS de Jean-Pierre SUEUR, *Changer la ville : Pour une nouvelle*

*urbanité*, Éd. Odile Jacob, 1999.

19) Michel RASERA, *op. cit.*, 2002, pp. 134-135.

20) Pierre MAUROY (Commission pour l'avenir de la décentralisation), *op. cit.*, 2000, pp. 86-88.

21) 住区に設置される住民合議機関として、【提案第71号】は支所ないし「住区評議会」を提案しているが、生活実態調査研究センター（公共政策評価部）で「近隣民主主義法と都市政策への住民参加」について検討しているギ・ポケ（Guy POQUET）によれば、両者の違いは、「支所」がコミューン当局の単なる出先機関であるのに対して、「住区評議会」には一定の自律性が認められる点にあるとされる。Guy POQUET (Département Evaluation des politiques publiques), *Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville : de la promiscuité des cages d'escalier à la reconnaissance du citoyen-usager : axes méthodologiques de mise en oeuvre*, Cahier de recherche, CRÉDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), 2001, p. 10.

22) *Ibid.*, p. 10.

23) Dominique DEPORCQ et Philippe SCHMIDT, *op. cit.*, 2002, p. 23.

24) Code général des collectivités territoriales. Article L2143-1. (Deuxième Partie : La commune. Livre Ier : Organisation de la commune. Titre IV : Information et participation des habitants. Chapitre III : Participation des habitants à la vie locale.)

25) また、住区評議会の設置が任意とされる人口2万人～7万9999人のコミューンについては同法典のL2122-2-1条とL2218-1条が適用され、この場合、住区評議会の設置および活動形態については当該コミューンが選択するものとされている（既存の住民合議システムを継続させることも、人口8万人以上のコミューンに適用される諸条件に基づいて住区評議会を創設することも可能）。

26) 以前から、大半の都市コミューンには「住区担当」の助役や市議会議員が置かれ、助役は自らの担当を「住区問題 (à la vie de quartier)」「地域民主主義 (à la démocratie locale)」「市民活動 (à la citoyenneté)」であるとし、住区を担当する職員や部局が彼らを補佐してきたが、今回この「住区担当助役」ポストを新設するためであれば、当該コミューン議会の議員数の10%を超えない限りにおいて、従来の助役ポスト数の上限（当該コミューン議会の定数の30%まで）を超えることができるようになった。また、同助役の役割は、「自らが担当する住区に主として関係する問題全体を把握し、住民への情報提供に配慮し、住区での取り組みへの住民の参加を促進すること」にあるとされており、この点に鑑みると、今回創設が認められた「住区担当助役」が果たす役割はとりわけ大きいといえる。Dominique DEPORCQ et Philippe

- SCHMIDT, *op. cit.*, 2002, pp. 24-25.
- 27) Michel RASERA, *op. cit.*, 2002, p. 136.
- 28) Carrefour national des Associations d'Habitants et Comités de Quartier.
- 29) Jacques REMOND, « Préface Guides des Conseils de Quartier », Jean TURNON, *Guide CARNACQ des institutions légales des quartier*, Éd. du CARNACQ, 2002, p. ii. 会長はまた、ここに提案された「地域住民合議憲章」の意義について、次のように強調する。すなわち、当該コミュニティの住民合議活動や活動内容の豊富化についてともに考える多様なパートナーの協力の下でこそ、市政運営は実現するということを、正式に承認する手段となる、と。
- 30) Jean TURNON, *op. cit.*, 2002, p. 4.
- 31) Michel RASERA, *op. cit.*, 2002, p. 136.
- 32) Emmanuel AUBIN et Stéphane BRACONNIER, *Droit de la Nouvelle Décentralisation : Principes directeurs, Dimension humaine de la décentralisation, Compétences évolutives des collectivités territoriales*, Gualino Editeur, 2005, p. 161.
- 33) 高村学人、前掲論文、2003年、84-85頁。すなわち、グルノーブル市では、以前から「近隣住区委員会を中心に充実した住民参加・事前協議を実現しており、まさにボトムアップ型の近隣レベルから合意を積み上げていく都市計画」が実施されており、「住民、近隣住区委員会、市政の間の蓄積された関係」が、法制度化によることなく、高いパフォーマンスの住民合議システムを実現していた。これに対しニーム市では、「近隣住区委員会の伝統があり、国家法での協議義務の前進があつたにもかかわらず、住民参加・事前協議が著しく後退」したのであり、このことは「憲章を締結しても、フランスにおける近隣住区委員会は、一つのアソシアシオンに過ぎず、その基盤は、法的には脆弱であり、政治との関係に左右されやすい」ことを露呈した。近隣住区委員会と敵対関係にある右派が市政を担当することになった結果、既存の協議関係は破壊され、形だけの住区評議会が設置されることになったのである(同前、84-87頁)。
- 34) 正確には13万9210人(1999年時点)。Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire), *Les collectivités locales en chiffres 2006 : Statistiques financières sur les collectivités locales*.
- 35) Charte des comités de quartiers. 現行の『憲章』が締結された2000年までは、1994年に締結された『憲章』が効力を有していた。この1994年版『憲章』については、中田実「第10章 フランス」(中田実編著『世界の住民組織——アジアと欧米の国際比較——』、自治体研究社、2000年)の269-272頁を参照。
- 36) さらにソンム県庁が、2000年1月28日に、同憲章を受理している。
- 37) Michel RASERA, *op. cit.*, 2002, pp. 135-136.

- 38) 同日の議会議事録については、2006年9月5日にアミアン市役所において面会した同市役所のブリジット・ピエール (Brigitte PIERRE) 氏 (地域民主主義担当職員) より提供を受けた。
- 39) アミアン市では、住区とは別に、市内を6つのセクターに区画し、市役所の出張所を置いている。このことは、上述のように、近隣民主主義法第4条 (「地方公共団体一般法典」L2144-2条) が人口10万人以上のコミューンに「市役所の支所の設置」を義務づけたことに関わって、すでにその要件を満たしていたことを示している。
- 40) この点については、CARNACQ による次の検討文書も参照。CARNACQ, *Analyse de la mise en place des conseils de quartier*, 2003, p. 14.
- 41) 従ってアミアン市にあっては、同憲章に調印した住区委員会が、近隣民主主義法が定める「住区評議会」の役割を果たすことになる。
- 42) また、今回検討の対象としているアミアン市のような「先進事例」にはおよそ該当しない、困難地区での「近隣民主主義」についても、今後対象地域の範囲を広げるなかで、その可能性を検討していく必要がある。

【付記】なお、本稿は文部科学省より交付を受けた平成18年度科学研究費補助金・若手研究(B)による研究成果の一部である。