

フランスの住区評議会制とコミューン議会選挙

——アミアン市とリール市の比較事例研究——

中 田 晋 自

- I 問題の所在
- II アミアン市における第1の変動局面
- III アミアン市における第2の変動局面
- IV リール市との比較にみるアミアン市のシステムの特徴
- V まとめ——今後の比較調査研究へ向けて——

I. 問題の所在

(1) 住区評議会制と近隣住区システム

2002年、フランスの共和国大統領選挙で再選されたジャック・シラク (Jacques CHIRAC) が最初の首相に任命したジャン＝ピエール・ラファラン (Jean-Pierre RAFFARIN) は、就任当初から「地方分権改革・第2幕 (Décentralisation acte II)」への意思を表明し、これを実行に移した。その結果、かつて世の耳目をひいたフランソワ・ミッテラン (François MITTERRAND) の左翼連合政権による1982-83年の地方分権改革とあわせ、フランスは2度にわたる大規模な地方分権改革を実施したことになる (図表1参照)。

図表1 現代フランスにおける2つの地方分権改革

- | |
|--|
| <p>(第1次地方分権改革) 第1期ミッテラン政権 (モーロワ左翼連合政府)</p> <p>1982.3 「コミューン、県およびレジオンの権利と自由に関する法律」</p> <p>1983.1 「コミューン、県、レジオンおよび国家の間の事務権限の再配分に関する法律」</p> <p>(第2次地方分権改革) 第2期シラク政権 (ラファラン右翼・中道右派政府)</p> <p>2003.3 憲法改正による「地方分権」の明文化</p> <p>2004.8 「地方の自由と責任に関する法律」</p> |
|--|

その幕間に社会党のリヨネル・ジョスパン (Lionel JOSPIN) 率いる左翼連合政府¹⁾が成立させた「近隣民主主義に関する2002年2月27日の法律」²⁾(以下、近隣民主主義法と表記)は、人口8万人以上のコミューン(日本の市町村に当たる)に「住区評議会 (conseils de quartier)」の設置を義務づけることで「近隣合議への地域住民のさらなる参画」³⁾をめざしたが(人口2～8万人のコミューンは任意で設置可能)、いくつかの都市コミューンでは従前から独自に住区住民による参加と合議のシステムを確立していたことから、この新しい制度との齟齬を懸念する声も聞かれた。

本稿では、2002年の近隣民主主義法によって全国一律に導入されたこの新制度を「住区評議会制」と呼び、他方各都市コミューンの政治社会空間において独自に形成されている住民合議の仕組みを、より一般的に「近隣住区システム」と呼ぶものとする。特に後者については当然その地域的多様性が前提となる。また、各都市コミューンの政治社会空間において居住者からなるガヴァナンスが実現されることを理念として思い描くならば、普通選挙によって選出された政治代表者の正統性を絶対視する傾向の強いフランスの場合、とりわけ同システム内における都市コミューン当局の主導性をいかに相対化していくかが実践上の課題となるであろう。

(2) コミューン議会選挙と近隣住区システム

先にも述べたように、フランスの都市コミューンに形成された近隣住区システムには地域間の多様性が前提とされているが、同時に同一コミューン内での歴史的・時間的な変遷も視野に入れておく必要がある。本稿ではこれをいくつかの「変動局面」の結果と把握するが、具体的にはさしあたり次の2つの局面を想定して、議論を進めていく。

【第1の変動局面】2002年の住区評議会制導入

【第2の変動局面】2008年3月のコミューン議会選挙⁴⁾

従来から、ある特定の都市コミューンを調査対象地域として定め、当該コミューンの「近隣住区システム」が住区評議会制の導入時にどのような変容を帯び、どのような対応を見せたかに関する研究は存在した⁵⁾。本稿はこれに第2の変動局面として2008年3月のコミューン議会選挙をつけ加えることで、ある都市コミューンの「近隣住区システム」の動向を中長

期的なスパンで観察することをめざしている。

この2008年3月コミューン議会選挙は2001年3月以来7年ぶりに実施された特殊な選挙⁶⁾であり、その意味で、この選挙には2002年の住区評議会制導入後初のコミューン議会選挙という位置づけが与えられる。しかしそもそもこのことが意味をなすのは、制度上コミューン議会の議員構成が当該コミューンにおける近隣住区システムのあり方を大きく規定するからである。すなわち、2002年の近隣民主主義法は、上述のように人口8万人以上のコミューンに対し、コミューン内をくまなく「住区 (quartiers)」に区画し、各住区に「住区評議会」の設置を義務づけたが、注目すべきは、同法案に関する国会審議の結果、設置される住区評議会の各コミューンにおける「呼称 (la dénomination)」、「構成 (la composition)」さらには「活動様式 (les modalités de fonctionnement)」について、その規定をコミューン議会に認めたことである⁷⁾。これは、設置を義務づけられている住区評議会について、いかなるひな形も国家法が定めることなく、当該コミューン議会にその制度設計を一任していることを意味している。したがって、2006年現在の統計で人口8万人以上のコミューン数が50 (本土のみ、フランス内務省資料⁸⁾) であることに鑑みると、単純に考えても50通りの住区評議会制が、当該コミューンにおいて実施されていることになる。

このように、フランスの住区評議会制が国家法によるひな形をもたないことは、従来フランスの共和国原理が当然視してきた立法権の国会独占を否定しているという意味で、地方分権原理を実現していると考えることができる。しかし同時に、その制度設計が直上の公選議会である当該コミューン議会に一任されていることは、各コミューンの近隣住区システムが代表制民主主義優位の枠組みで構築される可能性をも示しており、オーバンとブラコニエが指摘しているように、結局各コミューンにおける近隣住区システムのあり様は、同法の適用を求められる当該コミューンの市長 (maire) とこの市長を互選するコミューン議会が「住区民主主義」に対して抱いている「善意」の如何に依存することになる⁹⁾。従って、6年に一度コミューン議会が改選されるたびに、当該コミューンの近隣住区システムは、そのあり方が市長主導で再検討されることになり、もしこのシステムのあり方について選挙時にしかるべき争点化がなされなかった場合、その問題性はより深刻なものとなるであろう。

(3) 本稿の目的と構成

以上のような問題状況をふまえ、本稿の目的は、2008年3月に実施されたコミューン議会選挙において市政担当者の交代があったアミアン市を事例として取り上げ、同市における近隣住区システムの変動についてスケッチし、そのシステムの特徴を明らかにすることにある。

このためまず第Ⅱ節では、1989年に登場した中道右派のジル・ドゥ・ロビアン (Gilles de ROBIEN) 市政の下で形成された近隣住区システムの概要と、第1の変動局面としての2002年の住区評議会制導入時、同市では一体どのような対応がなされたのかについて簡潔に述べる。

上述のように、アミアン市では、第2の変動局面としての2008年3月コミューン議会選挙において、議会内野党勢力が市政担当者の交代を実現している。そこで第Ⅲ節では、この第2の変動局面において近隣住区システムの問題がどのように争点化されていたのかについて、彼らのマニフェストを参考にしながら明らかにしたあと、社会党のジル・ドゥマイ (Gilles DEMAILLY) 市長率いるアミアンの新市政が思い描く近隣住区システムについて、新しい制度設計の要点を明らかにしていく。

最後に第Ⅳ節では、アミアン市におけるこの新システムの特徴を比較の観点から明らかにするため、さしあたり3つの比較基準を提示したあと、一方ではアミアン市の旧システムとの比較によって、他方では住区評議会制のモデルとして1978年以来独自の発展を遂げているリール市のシステムとの比較によって明らかにしていくことにする。

II. アミアン市における第1の変動局面

(1) ロビアン市政下における近隣住区システムの形成

パリの北方約132kmに位置し、ピカルディの州都(ソムムの県庁所在地)であるアミアン市は、人口14万人弱¹⁰⁾の中規模地方都市である。フランスで最大規模のもっとも優れたゴシック建築(13世紀)の一つとして知られるノートルダム大聖堂は、ユネスコの世界遺産にも指定されている。県庁や控訴院が存在することから行政都市としての性格が強く、司教区があることから宗教関係の諸施設も多い。織物・衣料工業(ピロード、綿、絹、羊毛、麻、既製服、靴下など)は中世からの特産品であり、機械、電気器具、タイヤ、食料品、印刷、染物の各工業も加わって工業業種が多様化し、

工業化が人口増加を引き起こした¹¹⁾。

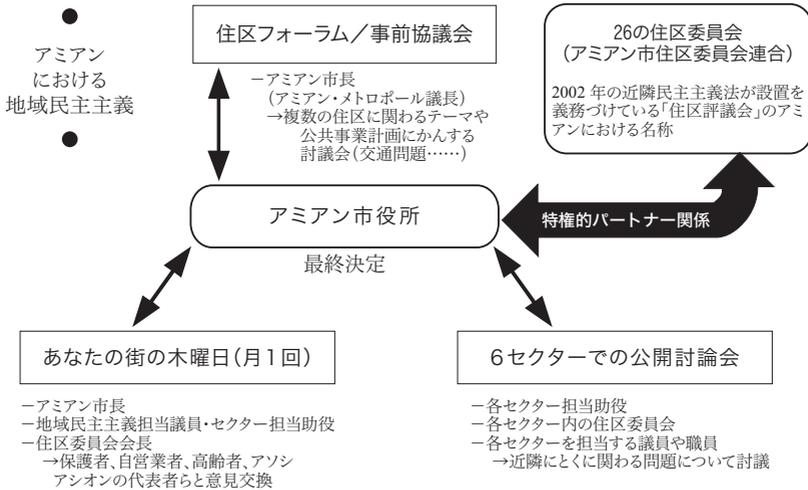
同市では、1989年のコミューン議会選挙で勝利し、市長に就任した中道右派のロビアン（在任期間：1989-2007年）は、自らの市政への住民動員戦略として「地域民主主義」を掲げ、同年、その中核的役割が期待された地域住民アソシアシオン「住区委員会（Comités de Quartier）」が設立されている（1901年のアソシアシオン法に準拠）。26ある住区に設立された住区委員会を組織する「アミアン市住区委員会連合（l'Union des Comités de Quartier de la ville d'AMIENS）」は、1994年には市当局とのあいだで『住区委員会憲章』を締結し、2000年にはその改定がおこなわれている（資料1参照）。

このように2008年までのアミアン市における近隣住区システムは、『憲章』が市当局との自律性を強調した住区委員会（連合）の自発的結社としての性格に特徴を求めることができるものの、ロビアン市政自身が「市当局と住民との意見交換のための特権的パートナー」¹²⁾と位置づけるなど、実態としては、1989年に登場した中道右派市政によるなかば「上から」の地域民主主義改革によって作り出されたものと考えられる¹³⁾。後述するように、2008年のコミューン議会選挙による市政担当者の交代によつ

[資料1] アミアン市『住区委員会憲章』（2000年1月14日締結）概要

1. 住区委員会の性格：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。
2. 各住区委員会メンバー：当該住区の住民、団体、社会的・経済的アクター（政治・行政に携わる者は会長や執行委員となれない）。
3. 住区委員会の役割：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。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。
4. 住区委員会連合：住区委員会とともに検討作業を行い、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. 市当局：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。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開催。
6. 意見聴取委員会：市議会議員5名と住区委員会側の5名の合計10名の委員によって構成。「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。

図表2 ロピアン市政の近隣住区システム



て、かつて中核的な役割を担ってきたアミアン市住区委員会連合の処遇が争点化されることになる。

なお注意を要するのは、ロピアン市政が、2004年、26に区画された住区とは別に、市内を6つの領域セクターに区分し、それぞれに支所とセクター担当助役を配置した点である(図表2参照)。この領域セクターのレベルで定期的で開催される公開討論会において、担当助役と当該セクター内の住区委員会の執行部メンバーが意見交換をおこなっており¹⁴⁾、他の都市コミュニティが「住区評議会」などの住民合議機関を通じて、議会と住民との意見交換をおこなっているとすれば、アミアン市ではセクターの公開討論会がその機能を代替していたと考えることも可能である。

(2) 2002年の住区評議会制導入時におけるアミアン市の対応

アミアン市では、第2の変動局面である2008年3月コミュニティ議会選挙において市政担当者が交代した結果、近隣住区システムのあり方が争点化されたが、第1の変動局面である2002年の住区評議会制導入時には、どのような対応がみられたのか。

近隣民主主義法案が国会に上程された段階から、同市では既に「独自の

手法を発展させてきた」との観点にたつて、同市の近隣住区システムに対する国家法の介入を危惧していたが¹⁵⁾、さらに国会審議では国民議会議員を兼職していたロビアン市長が自ら住区評議会制の導入による何らかのひな形の押しつけに反対の討論をおこなうなど、多くの反対論が噴出した結果、上述のように、近隣民主主義法は人口8万人以上のコミューンに対し「住区評議会」の設置を義務づける一方で、その制度設計についてはいかなるひな形も設けず、これを当該コミューン議会に一任した¹⁶⁾。

それゆえ、人口14万人弱のアミアン市は、何らかのかたちで「住区評議会」の設置を求められながらも、ロビアン市政の下で発展させてきた近隣住区システムを継続させることが可能となった訳である。事実、アミアン市議会は、アミアン市の住区評議会を今後も「住区委員会」と呼ぶとともに、すでに締結されている「住区委員会憲章」を今後も有効なものと認めたのである（資料2参照）。

[資料2] アミアン市議会（2002年6月27日議決）抜粋

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。

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。
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、「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。
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。

III. アミアン市における第2の変動局面

(1) 第2の変動局面としての2008年3月コミューン議会選挙

2008年3月、上述のようにフランスでは全国一斉でコミューン議会選挙が実施された。アミアン市では、地元ピカルディ大学の元学長で糖質化

学研究者のジル・ドゥマイ率いる左翼連合リスト（社会党、フランス共産党、緑の党、左翼急進党、共和主義者と市民の運動）が、第1回投票で現職市長のロビアン率いる政権与党リストを上回り、選挙法の規定に従い、第2回投票はこれら2リストの一騎打ちとなった。結果は左翼連合リストの勝利に終わり、3期19年にわたりつづいたロビアンの中道右派市政が終焉した（資料3参照）。

[資料3] 2008年3月コミュン議会選挙の結果—アミアン市—
(リスト名・得票率・筆頭者名)

◆第1回投票—2008年3月9日(日)		
①左翼連合リスト (UNIS ET SOLIDAIRES)	41.37%	Gilles DEMAILLY
②政権与党リスト (MON PARTI C'EST AMIENS)	38.88%	Gilles DE ROBIEN (現職)
③極左リスト (AMIENS 100% A GAUCHE)	6.43%	Francis DOLLÉ
④中道—民主運動リスト (AMIENS DÉMOCRATE)	5.82%	Yannick LEFLOT-SAVAIN
⑤右翼諸派リスト (VIVE AMIENS)	4.35%	Dominique FACHON
⑥極左リスト (LUTTE OUVRIERE)	3.14%	Bruno PALENI
◆第2回投票—2008年3月16日(日)		
①左翼連合リスト (UNIS ET SOLIDAIRES)	56.21%	Gilles DEMAILLY
②政権与党リスト (MON PARTI C'EST AMIENS)	43.79%	Gilles DE ROBIEN (現職)

アミアン市の市政担当者という地位にたどり着いたドゥマイは、同市の近隣住区システムをどのように捉え、どのように発展させようと構想していたのか。この点については、この選挙へ向けて左翼連合リスト「統一と連帯 (UNIS ET SOLIDAIRES)」が発表したマニフェスト『民主主義—連帯—エコロジー』のなかで明らかにされている。住区評議会制導入後の制度枠組みのもとでは、各都市コミュンの近隣住区システムの定義における市長の全能性が問題視されるだけに、この問題が争点化されることはきわめて重要である。その実際の度合いについては、今後の調査研究課題とせざるを得ないが、ここではその前提作業として、左翼連合リストの現状認識を明らかにしておきたい。

(2) コミュン議会選挙における争点としての近隣住区システム

ドゥマイを筆頭者とする左翼連合リストのマニフェストのなかで、近隣住区システムにかんする政策は、最後の項目である「6. もう一つのガヴァ

ナンス：思っていることを言葉にしよう」において論じられている¹⁷⁾。3期19年にわたりつづいてきたロビアン市政に代わる「もう一つのガヴァナンス」とは、発言権を広く住民に認め、むしろ住民に発言を促すことで実現される地域民主主義であると主張していると思われる。定住外国人(非ヨーロッパ市民)や未成年者の意見表明にかんする言及は、まさに彼らのそうした問題意識の現れといえる。近隣民主主義法が彼ら定住外国人にも適用されるとの公約は、2009年1月に実現しており、後述するようにアミアン市の新設「住民評議会 (conseils d'habitants)」のメンバーの一部は、フランスの有権者リストにも、欧州議会選挙の有権者リストにも載ることのない定住外国人によって担われることになっている。

またこのマニフェストでは、新たに設置される住民合議機関の名称が「住民評議会」ではなく、「近隣評議会 (conseils de proximité)」と呼ばれているが、重要な点は、この新制度が、ロビアン市政下の近隣住区システムのうち、住区委員会の代替としてではなく、セクター・レベルでの公開討論会の代替として構想されていたことである(図表2参照)。上述のように、当時市内6つの領域セクターにそれぞれに担当助役が配置されていたが、マニフェストはこの領域セクター担当助役を廃止するとし、実際、従来の仕組みに代えて、アミアン市内は東西南北の4領域に区画され、それぞれに住民評議会が設置された(後述)。

(3) ドゥマイ新市政下における近隣住区システム

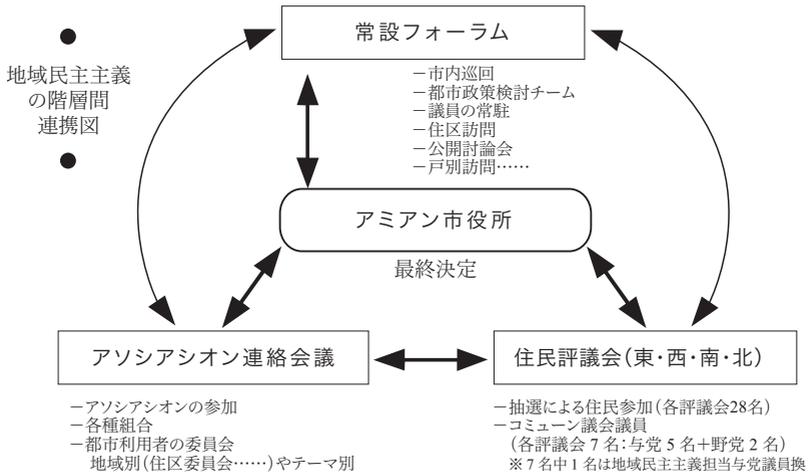
2008年3月コミューン議会選挙に勝利し、アミアン市長に就任したドゥマイは、与党議員の中からエチエンヌ・デジョンケール (Etienne DESJONQUERES) を第一助役に任命するとともに、「地域民主主義・アソシアシオン活動」担当¹⁸⁾に補するとした。デジョンケールは、上述のマニフェストをたたき台としながら、およそ10ヵ月にわたる各方面からの意見集約を進め、2009年1月29日、アミアン市議会に新しい近隣住区システムを提案し、承認を受けることになる(資料4参照)¹⁹⁾。

この議決の第4条により採用されることとなった「参加民主主義憲章」は、その後アミアン市が発行した『参加ガイド』に「アミアン市への参加憲章」²⁰⁾として掲載されている。上述のマニフェストと同様、「前文」において「もう一つのガヴァナンスをめざし、思っていることを言葉にしよう」とのスローガンを掲げる「参加憲章」であるが、「全般的目標」をみると「民

[資料4] アミアン市議会 (2009年1月29日議決) 抜粋

- 近隣民主主義に関する2002年2月27日の法律第2002-276号への対応として、われわれは4つの住民評議会の設置を提案する。
1. 2002年6月27日の議決第47号を廃止する。
 2. アミアン市の住区評議会は「住民評議会」と命名され、東西南北の4評議会が設置される。
 3. 各住民評議会は35名のメンバーで構成される。
 - コミューン議会議員(執行部非所属) 枠: 与党5名と野党2名
 - 住民枠 (28名): 有権者名簿からの抽選
 4. 住民枠28名の抽選方法
 - 23名はフランス人有権者名簿から抽選
 - 1名は欧州議会選挙有権者名簿から抽選
 - 4名は名簿登録されていない住民からの応募に基づく候補者リストから抽選
 5. 「参加民主主義憲章」が採用される。

図表3 ドゥマイ新市政の近隣住区システム



主義は全体 (ensemble) を刷新するための鍵でなければならない」との基本理念が示されたのち、「市民参加と住民からの意見聴取に基づくアクティヴな民主主義」や「相互批判的対話に開かれた民主主義」への意思が表明されている。

またこの『参加ガイド』には、アミアン市の政策決定過程における住民からの意見集約の構図が「地域民主主義の階層間連携図」²¹⁾として図示され(図表3参照)、今回新たに「住民評議会」「常設フォーラム」「アソシ

資料5 新設「住民評議会」の運営と手段（「参加憲章」より）

●運営

a 一運営方法

- 1年に最低5回の会合（市の施設で開催）。
- 必要に応じて作業部会の設置。
- 1年に1回の4評議会合同会議（市長の臨席）。
- 1年に1回、市議会への報告書提出。
- 会合の開催日程は評議員により決定され、会合の3週間前に招集。
- 議事日程は評議員により互選された5名のメンバーからなる事務局により設定。
- 議事録は必ず作成され、評議員と議員に配布され、ホームページで公開。その抜粋を市の情報誌に掲載。

b 一評議会のメンバー更新

- 評議員の任期は2年で、再任不可。
- 「住民」枠の評議員が辞任した場合は、抽選に基づき別の者を補充。
- 2年の任期満了後、住民評議会は抽選によりメンバー更新。

●手段

a 一議論の促進：評議会の議論を促進し、評議員の発言を促す1名のファシリテーターの配置

b 一研修：年に最低3回の研修（地方自治体の運営、意見表明や発言）

c 一専門家：評議会として見解を明瞭にするため、テーマや地域に応じて、専門家（アシオンやその他の団体、あるいは議員や担当職員）の出席を要請

d 一活動の補償：会合へ出席する評議員への費用補償（ベビーシッター、欠勤）

アシオン連絡会議」の3機関が設置されたことがわかる。

ここではまず、新しい近隣住区システムの焦点となっている新設「住民評議会」についてみていくが、同評議会にどのような権限が付与されるのかという問題は、市当局の主導性を相対化し、都市内分権を進めていく観点からすると、とりわけ重要である（運営と手段については資料5を参照）。憲章によれば、「アミアン市民を公的決定に参加させる意見集約機関」と位置づけられる住民評議会には、市の総合的な計画全体について諮問を受け、住民自身による「共同鑑定報告書」の作成が可能となるよう活動空間を拡大し、アミアン市やアミアン・メトロポール（アミアン市を中心とする自治体間協力機構）から提起された「住区や市にかんする計画」についてさまざまな提案をおこない、意見を表明する権限が与えられるという。また、市や住区にかかわるいくつかの総合的なテーマ（公的空間で開催される祭典の位置づけや役割、ある住区における広場の整備、駐車場、公共

[資料6] 「アソシアション連絡会議」が対象とする地域とテーマ

- 4 地域：東西南北（住民評議会の区画）
- 29テーマ：住宅、連帯、持続的開発、教育、学校、治安、経済、差別、若者、生涯教育、都市計画、駐車場、祭典、公衆衛生、商業、社会と連帯の経済、戸籍、高齢者、国際関係、移動、公共交通、高等教育、文化、退役軍人、雇用・職業訓練、スポーツ、財政、地域民主主義、レジャー

交通機関など）については、住民評議会が立案の段階から関与するとされている。

次に、今回新たに設置されることになった「アソシアション連絡会議」についてみていこう。この点は、新システム下における住区委員会（連合）の処遇の問題（後述）にかかわることから、きわめて重要である。憲章によれば、この機関は地域別・テーマ別に設置され（資料6参照）、助役は専門的知識を共有する目的で、アソシアションに参加を呼びかけ、この機関が議員とアソシアションの共同活動空間と位置づけられる。会合はそれぞれ1年に最低1回開催されると規定される。

特筆すべき点として、この憲章があえて住区委員会にその一部を割いていることが挙げられる。上述のように、アミアン市議会は、2009年1月29日の議決で、同委員会を近隣民主主義法が想定する住区評議会であるとする旧議決（2002年6月27日）を廃止しており、同委員会の今後の活動空間はこの「アソシアション連絡会議」であるとする新市政の意向をここで示しているものと考えられる。憲章によれば、住区委員会は「1901年法に基づくアソシアション」であり、「住区レベルの自治体計画にかんする事前協議や検討に特化した枠組み」として、「地域問題を担当するアソシアション連絡会議に統合される」とされている。

なお憲章によれば、これらの機関以外にも、「住民一人一人が新たな実践に参画する能力と意思を高めていくべく、情報公開と能力形成のため」の諸措置がとられるとし、具体的には「地域民主主義・アソシアション活動課」の市役所内設置や市役所からの情報誌発行、さらに双方向型のインターネット・サイトの設置が想定されている。

IV. リール市との比較にみるアミアン市のシステムの特徴

前節では、2009年1月のアミアン市議会で承認された新しい近隣住区

システムを、制度設計の観点からやや詳しく描写してみた。ただし、その特徴を明らかにするには、他のシステムとの比較という手法がより有効である。本稿ではアミアン市の旧システムとの比較だけでなく、1978年以来独自のシステムを発展させてきたリール市のそれとも比較分析を試みる。その前提作業として、リール市の近隣住区システムについて、その概略を簡単に示しておきたい。

(1) リール市の近隣住区システム

ベルギーと国境を接するノール・パドカレの州都（ノール県の県庁所在地）であるリール市は、フランス第五共和政初代大統領シャルル・ドゴールの生地としても知られる、人口23万人弱²²⁾の中規模都市である。リールの市政は、1896年にギュスタヴ・ドゥロリ（Gustave DELORY）が市長に就任して以来、ドゴール派「フランス人民連合（RPF）」の下に置かれた一時期（1947-55年）をのぞき、一貫して社会党が主導してきた。フランドル工業地帯の中央に位置し、北東に隣接するルーベール、トゥールコアン、その他約50の自治体とともに大都市圏を形成する、この地方の政治、経済、文化の中心地である。1967年には北部高速道路が開通し、パリと直結するなど、道路、鉄道、水路、航空路における交通上の要衝でもあり、ヨーロッパ共同市場に対しても重要な位置を占めている。12世紀以来ラシャ製造の中心地で、のちには木綿工業も盛んとなり、今日でも繊維をはじめ機械、鉄鋼、化学などの工業が盛んである²³⁾。

本稿が関心を向けるリール市の近隣住区システムは、1973年に市長に就任したピエール・モーロワ（Pierre MAUROY）が、1978年に都市内分権の一貫として各住区に支所を設置した際、併せて住区評議会を設置したことでその発展が開始された。上述のように、近隣民主主義法がモーロワの報告書（2000年）に基づいて起草され、モーロワ自身リールで実践されていた住区評議会制を全国の都市コミューンに「一般化する（généraliser）」ことを望んでいただけに²⁴⁾、フランス住区評議会制の基本モデルとして、リール市の近隣住区システムを観察することはきわめて重要である。

リール市の住区評議会制は、このように1978年に導入されて以来30年あまりの年月が経過しており、2001年にモーロワから市長職を受け継いだ社会党第一書記のマルティヌ・オブリ（Martine AUBRY）のもとでも、

数度にわたり改正がおこなわれている。この点をふまえ、本稿では直近の改革（2008年6月23日のリール市議会議決08-418号）により発令された「リール住区評議会制内規」²⁵⁾（以下、内規と表記する）をもとに、その概要を明らかにしていく（メンバー構成や評議員の任期については資料7を参照）。

アミアン市の場合と同様、ここでは都市内分権の深度をはかるバロメーターとして住区評議会の「権限」をみていくことにする。この内規には「住区評議会の権限」と題する条項はないが、内規第4条「住区評議会の役割」の第3段落に「住区評議会は、とりわけ当該住区にかかわるリール市議会の議決案について意見を求められる」との文言が見いだされ、特に求められる事項が列挙されていることから、これらを評議会に発言権が認められ

[資料7] リール住区評議会制内規（2008年6月22日）抜粋

●メンバー構成

①議長：市長から任命された市議会議員1名

②評議員：当該住区の住民およびアソシアション代表者から市議会が3つの選出枠（人数比1：1：1）に基づいて任命

—「政治」枠：リール市議会内の各党派が推薦（議席数の比率）

—「フォルス・ヴィーヴ」枠：アソシアションや職能団体などの特性や代表性などを加味して、住区評議会議長が推薦

—「住民抽選」枠：フランスの有権者リストから抽選

◆配慮すべき点

—各評議会における男女のパリテ

—各住区内全域からの地理的的代表性

—住区そのものの代表性

◆評議員の資格

—18歳以上であること

—当該住区に居住しているか、職場ないし社会活動・アソシアション活動の拠点があること

—他の住区評議会（リール）の評議員でないこと

—リール市議会議員でないこと

—リール市ないしは市から75%以上の出資を受けている機関の職員でないこと

●評議員の任期など

①任期：3年、再任可（ただし、リール市議会が任期満了となった場合は、それに連動）

②空席が生じた場合：市議会が発生後最初の会合の際に補充

③評議員の無断欠席：正当な理由なく3回以上欠席した評議員には解任の宣告

ているテーマの列挙とみなし、以下これを5点に整理してみたい。

- ① あるアソシアシオンの活動が当該住区においてのみ展開されている場合、そのアソシアシオンに対する補助金給付案
- ② ある組織の活動領域が当該住区にのみ関連する場合、ルール市が任命するその組織代表者の人事案件
- ③ 当該住区の区域の全体ないし一部において実施される世論調査の計画案
- ④ 都市総合計画案あるいは都市総合計画のなかの個別計画にかんする作成案・見直し案・修正案
- ⑤ 当該住区の区域の全体ないし一部において実施が予定されている施設整備事業案

なお、内規によれば、現在のようにルール市内を10の住区に区画するとしたのは、ルール市議会における1989年10月9日の議決に基づくことされる。内規では、それぞれの住区の名称が明記されるとともに、住民の人口に応じて各評議会の評議員数が定められている。

(2) 比較分析のための3つの基準

上述のように、アミアン市の新しい近隣住区システムが有している特徴を明らかにするため、本稿ではアミアン市の旧システム（2000年）とルール市の2008年システムという2つのシステムとの比較分析を試みる（なお今後は、これら3つのシステムを便宜上「アミアン新システム」「アミアン旧システム」「ルール新システム」と表記する）。

ここでは、アミアン新システムの特徴を明確にする観点から3つの比較基準（①アソシアシオンの位置づけ、②住民参加の原理、③住民の代表性への配慮）を設定する。それぞれの基準にもとづく比較考察の結果は以下の通りであり、それを一覧化したものが図表4である。

①アソシアシオンの位置づけ

3つのシステムがそれぞれ異なった位置づけをしている。すなわち、アミアン旧システムでは、地域住民アソシアシオンとしての住区評議会そのものが住民合議機関と見なされていたのに対し、アミアン新システムでは、住区委員会を多様なアソシアシオンの一つと見なし、「アソシアシオン連絡会議」を通じて市当局と意見交換する形をとっている。また、アミアン新システムでは、住民評議会にアソシアシオン代表者の枠が設けられてい

図表4 アミアン市・リール市の近隣住区システム

	アミアン市		リール市
	ロピアン市政	ドゥマイ市政	モーロワ市政／オブ リ市政
システムの 開始年	1989年	2009年	1978年／2001年
住区住民 合議機関	住区委員会 (アソシアシオン)	住民評議会	住区評議会
合議機関の規定 (最新更新年)	『アミアン市住区 委員会憲章』 (2000年)	『アミアン市への 参加憲章』 (2009年)	『リール住区評議会 制内規』 (2008年)
合議機関 の権限	市への意見伝達 (予算配分権限なし)	市への意見伝達 (予算配分権限なし)	市への意見伝達 (予算配分権限なし)
自治体からの 補助金	日常活動のための 必要経費	日常活動のための 必要経費	日常活動のための 必要経費
アソシアシオン の位置づけ	市当局との特権的 パートナー関係	「アソシアシオン連 絡会議」を別途設置	評議会メンバーに 「フォルス・ヴィー ヴ」枠を設定
住民参加の 原理	アソシアシオンへの 自発的参加	抽選による住民参加	抽選による住民参加
住民の代表性 への配慮	住区委員会メンバー からの市当局関係者 の排除	「外国人」枠の設定	男女のパリテ 住区全域からの地理 的代表性

ないのに対し、リール新システムでは、逆に住区評議会のメンバーとして「フォルス・ヴィーヴ」枠を設け、アソシアシオンの意見は各住区評議会を通じて市へ伝達される仕組みになっている。

②住民参加の原理

リール新システムとアミアン新システムがいずれも評議会のメンバー選任にあたり「抽選 (tirage au sort)」という方法を採用している点は、ひととき目を引くところである。この抽選という手法は、ランダム・サンプリングによる地域住民からの意見聴取を目指している点で、その理論的・理念的優位性は容易に指摘できるが、他方でこれを実践に移した際、様々な困難に直面することは想像に難くない。この点に配慮して、アミアン新システムでは、住民評議会の運営を活発にする観点から、定期的な研修やファ

シリテーターの配置が予定されるなど、市の主導によるかなり野心的なトクヴィルの市民教育が準備されているように思われる。住民に参加へのモチベーションを与えることの困難さについては、リール市当局者も十分認識しているところである²⁶⁾。他方、アミアン旧システムにおいて住民合議機関としての役割を担っていた住区委員会は、1901年のアソシアシオン法に準拠する組織であり、言うまでもなく参加の原動力は所属メンバーの自発性にある。

③住民の代表性への配慮

アミアン旧システムにおいて、住区委員会がメンバーから市当局関係者を排除することで自律性を確保しようとしていたことは、他の2システムにおいて評議会のメンバーとして市議会議員（リールの場合は評議会の議長）が配置され、議会と住民との協議の場と位置づけていたことと対照的である。ただし、アミアン旧システムにおいても、領域セクターのレベルにおける公開討論会において、セクター担当助役と住区委員会の会長が定期的な協議を行っており、その独自性は相対化される。また、リール新システムにおいて「男女のパリテ」が明文化されているのに対し、アミアン新システムにおいて評議会メンバーに「外国人」枠が設定されていることは、興味深い点である。おそらく、それぞれの社会が直面する諸課題がこうしたかたちで反映したものと想像されるが、その経緯については今後の調査研究課題としたい。

なお、3つのシステムに共通する点として、表中の「権限」と「自治体からの補助金」の欄が、いずれも「市への意見伝達（予算配分権限なし）」「日常活動のための必要経費のみ」となっていることに注意したい。これらの組織に期待されるのは、意見集約という方法で自治体の意思決定への住民「参加」を実現する役割といえようか。この点にかかわって、名和田是彦は「制度化されたコミュニティにおける住民代表組織の主要な機能が、公共サービスの提供であるか、公共的意思決定であるか」によって「協働型の制度化されたコミュニティ」と「参加型の制度化されたコミュニティ」とに類型化可能と述べているが、この二分類に従えば、アミアン市およびリール市の「制度化されたコミュニティ」はいずれも「参加型」に限りなく近いものとして分類されると思われる²⁷⁾。

V. まとめ——今後の比較調査研究へ向けて——

以上のように本稿では、まず今日のフランス都市コミュニティにはそれぞれ独自の「近隣住区システム」が形成されているという想定の下、2002年の近隣民主主義法による住区評議会制の導入と2008年3月コミュニティ議会選挙という2つが、各都市のシステムを変動させる要因になりうることを明らかにした。その上で第II節では、今回の調査対象フィールドであるアミアン市を事例に、この2つの変動局面においてどのような事態が生じたのかについて明らかにした。その結果、アミアン市では、2008年3月のコミュニティ議会選挙においてドゥマイ率いる左翼連合リストが勝利し、市政担当者の交代を実現したことから、第III節では、アミアンの新市政が目指す近隣住区システムについて、2009年1月に制定された「参加憲章」を参照しながら、その制度設計の要点を明らかにした。最後に第IV節では、アミアン新システムの特徴を比較の観点から明らかにすべく、アミアン旧システムとリアル新システムという2つのシステムとの比較考察を試みた。

その結果、アミアン新市政が、評議会メンバーの抽選による選任や定住外国人枠の設定、さらに議論促進のためのファシリテーターの配置や定期的な研修の実施など、かなり野心的な構想をもっていることが明らかとなった。他方で、新市政がアミアン市の近隣住区システムを大きく転換させた結果、旧システムにおいて中心的役割を担ってきた住区委員会の処遇が問題となっている。このシステム転換の決定が民意に基づくものであるかはきわめて重要な問題で、2008年3月コミュニティ議会選挙において、この問題がどのように争点化されたのかについても検討が必要となっている。

ただし、このように明確化された検討課題はいずれも現地調査を通じて明らかにされるべきものである。今後に残された調査研究課題を改めて整理し、以下列挙して、本稿のむすびとしたい。

- コミュニティ議会選挙の争点としての住区評議会：2008年3月コミュニティ議会選挙（アミアン市）の選挙運動期間中における近隣住区システムのあり方に関する争点化の度合い
- 近隣住区システムの変動パターン：アミアン市における近隣住区システムの転換後、旧システムの中核的機関であった「住区委員会」の今後の

あり方など

- 参加民主主義制度の実践的課題：住民の参加原理としての「抽選」の現実性（選任された評議員の反応や対応）など
- 地域的・社会的統合における住区評議会の役割：アミアン市における定住外国人の市政参加と住民評議会において提起される論点の特徴

※本稿は文部科学省より交付を受けた平成21年度科学研究費補助金・若手研究(B) [課題番号：21730119] による研究成果の一部である。

注

- 1) シラク大統領（共和国連合）のもとで実施された1997年の総選挙（国民議会選挙）は、左翼陣営が多数派を形成するという結果に終わり、ジョスパンは首相としてシラクとともに「第三次コアピタシオン（1997-2002年）」を担うことになった。
- 2) Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- 3) 近隣民主主義法は、元首相（ミッテラン政権下における第一次地方分権改革時）で当時リールの市長であったピエール・モーロワを委員長とする「地方分権化の将来に関する委員会」の報告書を基礎としており、同報告書が住区評議会制の導入を提言していた。Pierre MAUROUY, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 2000. またモーロワは、その後もフランスの地方分権政策に深く関与してきた人物として知られている。サルコジ大統領の要請に基づき設立されたエドゥアール・バラデュール元首相を委員長とする「地方自治体改革委員会」に、社会党のモーロワがメンバー入りしたことが話題となった。Le Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Eduard BALLADUR, *Il est temps de décider : Rapport au Président de la République (le 5 mars 2009)*, Fayard La documentation Française, 2009.
- 4) フランスのコミューン議会選挙は、全国に3万6千余りある全コミューンで、同一の日程に基づき一斉に実施される。現行選挙制度は1982年11月9日法により制定されたものであり、投票方法は2種類あり、人口規模によって適用される制度が決定される。人口3500名未満のコミューンでは名簿式2回投票制で選挙が実施されるのに対し、人口3500名以上のコミューンでは名簿式比例代表2回投票制で選挙が実施される。アミアン市も含まれる後者のカテゴリーでは、安定した市政を確立するため、第1回投票で過半数を得た名簿、該当する名簿がない場合は第2回投票で相対多数を得た名簿に、

まず半数の議席を与え、残りの議席をこの第1位の名簿を含め比例配分する方式がとられている。

- 5) この分野における高村学人の精力的な研究については周知の通りである。たとえば、グルノーブル市とニーム市を調査対象地域とした高村「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)を参照。

また、地中海沿岸の3都市(マルセイユ・トゥーロン・ニース)をフィールドに定め、第1の変動局面に生じた様々な現象を観察したものとして、次の論文を参照。Cesare MATTINA, « Gouverner la « démocratie locale » urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice », *Sociologie du travail*, 50, 2008, pp. 184-199. この論文においてマッティーナは、「市当局の政治リーダーと都市社会の諸セクターとの関係にかんする長い社会政治的・制度的蓄積」があり、「1901年のアソシアション法に準拠した住区委員会の存在」によって特徴づけられる3都市をフィールドに定め、住区評議会制の導入が求められた局面(2002-2003年)について検討している。特に注目されるのは、これら3都市が「社会史的・比較論的パースペクティヴ」から動態的に分析されている点であり、その結果、3都市の「住区委員会(1901年アソシアション法準拠)」が従来市当局と取り結んできた特権的關係は、住区評議会制の導入によって暗黙のうちに再検討に付され、特にこれらの地域アソシアションが従来享受してきた「3つの正統性(地域的・制度的・名望家的)」にかんして、再定義がなされたことが明らかにされている。これらの分析は、アミアン市における今後の動向を分析する上で、参照されるべき手法を多く含んでいる。

- 6) 2001年3月に改選されたコミューン議会は、6年の任期を終え、本来であれば2007年3月に改選されるべきところであったが、2007年4-5月に実施された共和国大統領選挙との時期的な重複を避けるべく、県議会選挙とともにその実施が1年延期(任期を1年延長)されたことによる。この措置は、コミューン議会選挙を6年ごとに実施すると定めた「選挙法(Code électoral)」L 227条の諸規定に対する例外として、「2007年に予定されるコミューン議会の改選を2008年3月に執り行う」とした「2007年に改選されるべきコミューン議会議員と県議会議員の任期に関する2005年12月15日の法律(Loi n°2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007)」に基づいている。

- 7) 近隣民主主義法の国会における法案審議に現れた新設「住区評議会」制に関する批判的言説の特徴、さらにはその結果として各都市自治体において評議会が設置されるにあたり、その制度設計が当該コミューン議会に一任され

などの制度的特徴については、拙稿「フランス都市コミューンにおける熟議 = 参加デモクラシーの実践——近隣民主主義法（2002年）施行後のアミアン市における住民合議制を事例として——」（加藤哲郎・國廣敏文編『グローバル化時代の政治学』、法律文化社、2008年）を参照。

- 8) Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'intérieur), *Les collectivités locales en chiffres 2009*. « Les communes par taille : Populations légales en 2009 (année de référence 2006) - Répartition des communes par taille ».
- 9) 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.
- 10) 正確には136,105人(2009年1月1日現在)。Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'intérieur), *Les collectivités locales en chiffres 2009*. « Les villes de plus de 100 000 habitants : Liste des 40 communes de plus de 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2009 ».
- 11) この地域の社会経済的な特徴については、高橋伸夫「アミアン」『日本大百科全書（ニッポニカ）』（小学館）を参照した。
- 12) ロビアン市政下で発行されたアミアン市の『地域民主主義ガイド (*Le Guide de la Démocratie Locale*)』より。
- 13) 従来フランスでは「自治体活動への市民の参加」を促進する地域民主主義の法制度化が忌避されてきたが、1989年や1995年のコミューン議会選挙において新たに登場した市長によって、「地域民主主義」が自らの市政への住民動員をはかる上での中核的戦略と位置づけられるようになったことが一つの原動力となって、その法制度化の進展という新しい局面が生まれたものと考えられる。その意味で、アミアン市のロビアン市政は、この動向を体現する典型的事例と位置づけられる。この問題については「フランス『近隣民主主義』の法制度的発展とその条件形成——1980年代以降の都市コミューンにおける住民『参加 = 包摂』型地域行政管理の現出——」（『日仏政治研究』第4号、2009年）を参照。
なお、高村学人は、近隣民主主義法への対応をめぐってグルノーブル市で生じた事態を、アミアン市による対応と明確に区別する観点から、アミアン市には「住区委員会がそもそも市主導で創設された特殊な経緯」があったことを指摘している。高村学人「フランスにおける地区改善政策と近隣の民主主義法の実施過程」（名和田是彦編『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較——』、日本評論社、2009年）、132頁。
- 14) これらの点については、筆者が2007年9月にアミアン市で実施した現地調査によっている。拙稿、2008年を参照。
- 15) Karen POLITIS, « Amiens et La Roche-sur-Yon, villes pionnières » in

- « Démocratie de proximité », *Pouvoirs Locaux : Les cahiers de la décentralisation*, no 51, 2001, pp. 11-12. このポリシー論文には、当時住区評議会の義務的設置と地方議員によるその議事運営を規定するこの法案が成立すれば、「26名の住区委員会の会長が、地方議員たちによって取って代わられる」ことになり、「これは住民を後見監督下におくもので、さしたる魅力が感じられない」というアミアン市助役(地域民主主義担当) コレット・ロンクサンのコメントも掲載されている。
- 16) 近隣民主主義法案の国会審議に関しては、国会議員たちによって表明された「住区評議会」のネガティブ・イメージについて言説分析を試みているレジスマトゥシェビッチの次の論文を参照。Régis MATUSZEWICZ, « Représentations et pratiques des conseils de quartier : une démocratie participative en devenir sous contrainte », Stéphane GUERARD (dir.), *Crise et mutation de la démocratie locale : en Angleterre, en France et en Allemagne*, L'Harmattan, 2004.
- 17) « 6 Pour une autre gouvernance : libérer la parole », UNIS ET SOLIDAIRES (La gauche avec Gilles Demailly), *Le projet municipal 2008-2014 : Démocratie - Solidarité - Ecologie*, Elections municipales des 9 et 16 mars 2008.
- 18) Adjoint au Maire en charge de la Démocratie locale et de la Vie associative.
- 19) 2009年9月2日、アミアン市役所市長官房室においておこなわれたデジョンケール助役へのインタビューより。その際、助役より大変貴重な資料の提供を受けた。この場を借りてお礼申し上げます。
- 20) « Charte de la participation pour la ville d'Amiens », Marie d'Amiens, *Guide de la participation*, pp. 8-15.
- 21) « Schéma de liaison entre les différents niveaux de la démocratie locale », Marie d'Amiens, *Guide de la participation*, pp. 6-7.
- 22) 正確には226,014人(2009年1月1日現在)。Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'intérieur), *Les collectivités locales en chiffres 2009*. « Les villes de plus de 100 000 habitants : Liste des 40 communes de plus de 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2009 ».
- 23) この地域の社会経済的な特徴については、高橋伸夫「リアル」『日本大百科全書(ニッポニカ)』(小学館)を参照した。
- 24) モーロワ委員長は、報告書が提出された2000年におこなわれたある雑誌のインタビューで、その強い意気込みを語っている。この点については、拙稿、2008年を参照。
- 25) *Règlement intérieur des conseils de quartier de Lille* (le 22 juin 2008).
- 26) 2009年9月2日、リアル市内でおこなわれたリアル市役所市長室参加民主主義担当ニコラ・ベルナル氏へのインタビューより。その後、電子メールなどの手段を通じて氏より大変貴重な資料の提供を受けた。この場を借り

てお礼申し上げたい。

- 27) 名和田是彦「現代コミュニティ制度論の視角」(名和田是彦編『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較——』、日本評論社、2009年)、10頁。