

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 14 日現在

機関番号：23901

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2009～2011

課題番号：21730119

研究課題名（和文）ポスト地方分権時代のフランス都市近隣住区における
居住者ガヴァナンスの可能性研究課題名（英文）The possibility of resident governance in the neighborhood of French
Cities after the era of decentralization

研究代表者

中田 晋自 (NAKATA SHINJI)

愛知県立大学・外国語学部・准教授

研究者番号：60363909

研究成果の概要（和文）：21世紀初頭のフランスに登場した新しい公共政策調整モデルとしての「近隣民主主義」は、2002年の近隣民主主義法によって法制度化され、人口8万人以上の諸都市は現在設置を義務づけられた「住区評議会」の活動を通じて、多様な「熟議=参加民主主義」の実践をおこなっている。特にアミアン市の取り組みは、都市住民を「有権者」と「非有権者」に分割している境界線を越えて、全ての居住者に開かれたガヴァナンス空間を都市近隣住区において実現する可能性をひめている。

研究成果の概要（英文）：As a new model for public policy coordination that appeared in France in the early 21st century, “neighborhood democracy” is instituted by the law of neighborhood democracy in 2002, and cities more than 80,000 populations are practicing the “Deliberative-participatory democracy” through activities of the “conseils de quartier” that were obligated to establish by the law. Particularly, the practices in Amiens have a possibility to realize the governance space opened for the all residents beyond the border between “voters” and “non-voters” in the neighborhood spaces.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2011年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,100,000	930,000	4,030,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：フランス、地域民主主義、近隣民主主義、住区評議会制、都市内分権、比較政治、
居住者ガヴァナンス

1. 研究開始当初の背景

(1) ミッテラン左翼連合政権（1981年成立）による地方分権改革（1982年）の検討から開

始された研究代表者のフランス地域民主主義研究は、第五共和政歴代政権による地方分権政策に関する基礎的な研究をふまえ、いま

やフランスが「ポスト地方分権の時代」にあるとの認識を得るに至った。事実、自治体レベルでの政策決定過程への市民の参加というまさにデモクラシーの観点から 1960 年代中葉に登場した「地域民主主義 (démocratie locale)」の思想・運動は、法制度化というかたちをとって、特に 1990 年代以降大きく発展をとげている。

(2)そして、J. シュヴァリエが「地域レベルでの、ハーバード的な意味における『討議の公共空間』」が今日のフランスで具体化されていると述べたように、この問題は、わが国でも近年注目されている「熟議=参加デモクラシー」の見地から検討されている (Jacques CHEVALLIER, 《 Synthèse 》, CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 410.)。

(3)さらに 2000 年に P. モーロワ元首相 (社会党) の委員会報告書によって「近隣民主主義 (la démocratie de proximité)」が提案され、2002 年の「近隣民主主義法 (la loi de la démocratie de proximité)」は、人口 8 万人以上のコミューン (commune) に対し、市内をくまなく複数の住区に区画し、各住区に「住区評議会 (les conseils de quartier)」の設置を義務づけた (以下、この新制度を住区評議会制と表記)。こうして住区評議会制が新設されると、貧困問題や社会統合問題など様々な観点から対象地域を選択した研究者による現地調査研究が数多く登場する一方で、これらを都市参加デモクラシーの一つのモデルと位置づけ、国際比較を試みる共同研究も登場している (BACQUÉ, REY et SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*, La Découverte, 2005.)。

(4)以上のような国内外の研究動向を踏まえ、本研究では、フランス「近隣民主主義」に関する理論的検討と新設住区評議会制の実施状況に関する現地調査研究を通じて、いまやポスト地方分権時代にあるとみなされるフランスの都市近隣住区における居住者ガヴァナンスの実現可能性について検討していくこととした。

2. 研究の目的

(1)中央集権国家の典型とされたフランスは、わが国に約 20 年先んじて、第一次 (1982-83 年) および第二次 (2003-04 年) の地方分権改革を経験し、もはや中央省庁から地方への権限委譲をひたすら論じる段階を終え、むしろ地域・近隣住区レベルにおけるデモク

ラシーを模索する新しい段階にあるといえる (ポスト地方分権時代のフランス)。

(2)実際、フランスでは地域民主主義の思想・運動がさらに法制度という形をとって発展し、2002 年の「近隣民主主義法」が住区評議会制の導入を定めている。この新制度は、都市近隣住区におけるガヴァナンスの国家による法制度的誘導であると同時に、これがデモクラシー改革の一環である限りにおいて、都市社会空間を居住者の観点に立って再編していく熟議と参加の空間 (居住者ガヴァナンス) でなければならない。

(3)本研究の目的は、まさにこの「近隣民主主義」を 21 世紀のフランスに登場した新しい公共政策調整モデルと捉え、これを理論的に検討するとともに、諸都市における「住区評議会」の実践状況について現地調査をおこなうことで、特に同国の都市近隣住区における居住者ガヴァナンスの実現可能性について検討することにあつた。その具体的研究内容は次の 2 つに整理される。

①【理論研究】近年フランスに登場した「都市参加デモクラシー」の国際比較研究の成果などを受容・導入することによって、新しい公共政策調整モデルとしてのフランス「近隣民主主義」と、その法制度形態としての「住区評議会」が有する諸特徴を、比較の観点から明らかにする。

②【現地調査研究】フランスの諸都市において新設「住区評議会」制 (2002 年) がどのように実践されているのか明らかにすべく、アミアン市とリール市における現地調査を実施する。その際、「住区評議会」の実践状況を都市間比較するための分類基準・評価基準をあらかじめ確立しておく必要があり、これを初年度の理論研究における重要な課題とする。

3. 研究の方法

本研究において設定された諸課題は、以下のような年次計画および研究方法において取り組まれた。

(1)平成 21 年度：理論研究と現地調査のための予備的研究

①パリ市での基礎的資料収集

②ピカルディ大学法政学部フランソワ・ランジョン (François RANGEON) 教授との面会

③アミアン市での予備的調査 (次年度における調査への協力依頼)

④リール市での予備的調査 (次年度における調査への協力依頼)

⑤新しい公共政策調整モデルとしての「近隣民主主義」に関する理論的研究と新設「住区評議会」制の実践状況を都市間比較するため

の分類基準・評価基準の確立

(2)平成 22 年度：リール市における現地調査研究

- ①パリ市における最新資料の補填
- ②ピカルディ大学ランジョン教授との面会
- ③アミアン市現地調査
- ④リール市現地調査

(3)平成 23 年度：アミアン市における現地調査研究

- ①パリ市における最新資料の補填
- ②ピカルディ大学ランジョン教授との面会
- ③アミアン市現地調査
- ④リール市現地調査

4. 研究成果

3 年にわたり実施された本研究では、主に次のことが明らかにされた。

(1)都市参加民主主義の事例収集とその国際比較分析を総合化する作業に取り組んだバケ、レイ、サントメールは、「近隣民主主義」モデルを含む 5 つの理念型(市民参加モデル)を提示し(【図表 1】参照)、諸モデルとの比較の観点において「近隣民主主義」モデルの特徴と問題点を以下のように整理している。

【図表 1】5つの都市参加民主主義モデル

1. 「経営者」モデル(東欧、第三世界、アングロサクソン地域：経済的アクター優位の官民協力)
2. 「市民参加による近代化」モデル(北欧、ニュージーランド、ドイツ、英国：公共サービスの受給者としての市民のための行政改革)
3. 「近隣民主主義」モデル(フランス、ヨーロッパ全体へ普及)
4. 「エンパワメント」モデル(第三世界、アングロサクソン地域：国家がみるべき役割を果たさないなか、財政力のある NGO が参加プロセスを主導)
5. 「参加民主主義」モデル(ラテンアメリカ、ポルトアレグレやスペイン・イタリアでの参加型予算の事例)

①ここで彼らは、「近隣民主主義」モデルから導出されるパースペクティブの一つを「代表制民主主義への参照の相対化と熟議民主主義の台頭にかんする理論化とによる代表制民主主義の再定義」であると定義し、これをブロンディオーの議論(BLONDIAUX, Loïc, 《Sondages et délibération. Une épistémologie alternative de l'opinion publique ? 》, *Politix*, Vol. 15, N° 57, 2002)のなかに見いだすとともに、「参加民主主義」モデルを支持する立場から「近隣民主主義」モデルを次のように批判する。すなわち、投票という集計型デモクラシーとは反対に、熟議を通じて明確化された世論を重視する熟議民主主義は、共和主義や自由主義の古典的教義に対して一つの認識論的・規範論的モデルを提案しながらも、代表制民主主義へのオルタナティブとして提示されている

わけではなく、政治的決定はあくまでも代表者によって独占されたものと想定される、と(BACQUÉ, REY et SINTOMER, 《Introduction : La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? 》, BACQUÉ, REY et SINTOMER, *op. cit.*, 2005, pp.34-39)。

(2)フランスにおける「近隣(proximité)」とは、下記のような二重の意味を有する概念であり、「近隣民主主義」の理念の下、2002 年に導入されたその法制度的形態としての「住区評議会制」は、まさに市町村の区域よりも狭い「コミュニティ」の制度化であった。

①フランスにおける住区評議会制導入は、まさに名和田是彦が「コミュニティの制度化」と呼んだものであり、名和田は「コミュニティ」を「通常市町村の区域よりも狭い、その意味で地方自治制度上は制度的なまとまりとして扱われていない、区域に展開している社会関係」と定義するとともに、自治体内分権にかんする国際比較の観点から、「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を、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」とに類型化している(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、pp.1-14)。

②ところで、フランスの諸都市では、すでに 20 世紀初頭から、地域住民団体が「住区委員会(comités de quartier)」などの名称で住区を区域とする要求集約活動を展開してきた経緯があり、こうした住民に身近な合議空間としての住区が、今回近隣民主主義法により制度化された点に鑑みると、住区評議会制の導入を通じて今日のフランスが模索しているのは、まさに「参加型の制度化されたコミュニティ」の実現ということになる。

③ただし、コミュニティ活性化政策の米仏比較を試みたマリー・エレヌ・バケによれば、「コミュニティ(community)」という用語をフランス語の「コミュノテ(communauté)」へ単純に置き換えることはできないのであり、むしろ collectivité(集団)や quartier(住区)が「コミュニティ」に近い概念であるという(Marie-Hélène BACQUÉ, 《Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? : Empowerment zones aux États-Unis et politique de la ville en France 》, BACQUÉ, REY et SINTOMER, *op. cit.*, 2005, pp. 90-91)。

④もしバケのように、コミュニティ概念をフランスの「都市における住区や近隣

(voisinage)の段階」と「社会集团的次元」とによって二元的に把握するならば、この概念に対応するのはむしろ新しい概念としての「プロキシミテ(proximité)」であるといえる。というのも、バケ、アンリ・レイ、イヴ・サントメールは、この概念に地理的次元と政治・行政的次元という「二重の意味」(【図表2】参照)を見出しているからである(BACQUÉ, REY et SINTOMER, *op. cit.*, 2005, pp. 11-12)。

【図表2】プロキシミテの二重の意味

次元	事象	典型的用例	他言語における対応概念
地理的次元	住区のような都市内の地域的区画	近隣行政 (gestion de proximité)	英語の 《neighborhood democracy》に対応
政治・行政的次元	治者・被治者間のコミュニケーションや意見交換	近隣民主主義 (démocratie de proximité)	ドイツ語の 《Bürgernahedemokratie》に近い(ただし、使用頻度低い)

(3) 本研究において調査対象地域としたアミアン市とリール市では、2008年3月のコミューン議会選挙(アミアン市では中道右派から左翼連合へと市政担当者が交代、リール市は引き続き左翼連合市政)ののち、相次いで住区評議会のシステム改革を実施している。

①アミアン市やリール市において実施された改革の最大の特徴は、評議会メンバーを選任する仕組みの一つに「抽選(tirage au sort)」を導入した点にある(「フランス有権者名簿」からの無作為抽出)。

②かつてR.A. ダールが *mini-populus* と呼んだ住民コミュニティの一部サンプル(無作為抽出)としての「ミニ・パブリックス(mini-publics)」は、1970年代初頭のアメリカや西ドイツで開始された熟議民主主義の「実験」において試みられたが、今日では、フランスの諸都市においても、「ミニ・パブリックス」が住区評議会制という法制度的枠組みにおいて実践されていることになる。

(4) 現代の様々な熟議フォーラムのメンバー選出に無作為抽出を導入する意義について、これを擁護する立場に立つサントメールの議論に従えば、その導入によって社会的に多様なメンバー構成が可能になること、そして、一般市民の「慣習知」の動員によって良識的な意見形成が可能になることの2点で整理される。現代の熟議フォーラムに無作

為抽出が導入されることで、クォータ制(人種・民族・ジェンダーなど)を導入せずとも、社会的に多様な参加者が確保され、もしこうした多様なメンバー構成が熟議にダイナミズムを与えるならば、彼らが良識的な結論を導き出すことも十分期待できるとされるのである(Yves SINTOMER, *Le pouvoir au peuple : Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, 2007, pp. 134-150)。

(5) しかし、こうした一般市民の「慣習知」が現実の意見形成プロセスにおいて、どのような積極的効果を有するのかは必ずしも明らかでない。そこで、フランスにおける無作為抽出型「ミニ・パブリックス」の初めての試みとされるパリ20区の住区評議会(1995年に設置)に関するロイック・ブロンディオーとサンドリーヌ・ルベックの現地調査研究について検討した。その結果、一般市民に固有の「直観」に基づく発言が会合の場において、次のような4つの効果を発揮したことが明らかになった。

- ①「直観」に基づく発言の情報補足的性格による熟議促進効果
 - ②「直観」に基づく発言の事実立脚的性格による発言の婉曲化効果
 - ③「直観」に基づく発言の「非個人主義」の性格による住区評議会での個人的権利要求の抑制効果
 - ④「直観」に基づく発言の非政治的性格による偏向した党派的発言の抑制効果
- (Loïc BLONDIAUX, Sandrine LEVÊQUE, 《La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX^e arrondissement de Paris》, Catherine NEVEU (dir.), *Espace public et engagement politique*, L'Harmattan, 1999, pp. 50-61)。

(6) 上述のように、リール市の「住区評議会(conseils de quartiers)」やアミアン市の「住民評議会(conseils d'habitants)」では、現在、評議員を選出する仕組みの一つとして無作為抽出が導入されているが、その際の基礎となるリストがまさしく「有権者名簿」である。まさにこの事実が、都市住民を「有権者」と「非有権者」という2つのカテゴリーに分かつ一本の境界線を引くことになる。

①アミアン市では、住民評議会のメンバー選出が無作為抽出によっておこなう際の名簿(フランス有権者名簿と欧州議会選挙有権者名簿)に非EU出身定住外国人が含まれていないことから、このカテゴリーに属する住民がメンバー入りできるよう、立候補に基づく特別な選出枠(非有権者枠)を設けている。

②アミアン市における非有権者の政治的
代表性保障の取り組みは、これが初めてでは
なかった。すなわち、同市において 1971 年
から 1989 年まで 3 期 18 年にわたって続いた
フランス共産党のルネ・ラン (René LAMPS) 市長
率いる左翼連合市政が、当時左翼勢力が市政
担当者を務めていた幾つかの都市コミュニ
オンと同様、「市会外国人準議員」制度を導入
していたのである。これは、定住外国人のみ
で選挙した外国人準議員を市議会に出席さ
せるという制度であったが、これを違憲・非
合法とみなす中道右派のドゥ・ロビアンが、
1989 年のコミューン議会選挙で勝利した際、
廃止された。

③社会党のジル・ドゥマイ (Gilles DEMAILLY)
は、2008 年 3 月のコミューン議会選挙でア
ミアン市の市政担当者の座を奪還したが、彼
が率いる左翼連合市政は、同制度を復活させ
なかった。ドゥマイ新市政は、同制度のなか
に定住外国人コミュニティの内向的性格を強
化する「コミュニティ代表制」的側面を見出
し、国籍保有者にしか参政権を認めないフ
ランス共和国憲法との整合性問題を回避す
る観点から、住民評議会のなかに非有権者
を置いたものと考えられる。

(7)得られた成果の国内外における位置づけ
とインパクト、今後の展望

①フランスにおける住区評議会制の導入
(2002 年) は、人口 8 万人以上の都市コミ
ューンに対し、国家法によってその実施を義
務づけた都市内分権政策としかえることが
できる。そして、フランスの都市近隣住区は、
上述のようにいまや「参加型の制度化された
コミュニティ」と捉えることができる。

②日本においても、一部の自治体では地方自
治法に基づいて「地域自治区 (地域協議会)」
制や指定都市の「区地域協議会」、あるいは
自治体独自の条例に基づく公選型の「地域委
員会」制が導入され、さらにごく一部の自治
体ではあるが、無作為抽出されたメンバーに
よる熟議民主主義の実験も試みられている。
しかしほとんどの地域では、依然として町内
会・自治会が市町村の下部機関に近い役割を
果たし、9 割以上の加入率を誇る一方で、本
研究が目した「非有権者」の代表性について
十分配慮した地域住民主体の取り組みが実
現しているのかについては疑問符がつく。

③従って本研究は、わが国の旧態依然とした
トップダウン型近隣行政が、地域住民 (「非
有権者」を含む) の熟議と参加に支えられた
ガヴァナンス型の公共政策調整へと政策形
成モデルを転換していく上で、極めて重要な
視点を与えるものであると思われる。

④フランスで住区評議会制が導入されてま
もなく 10 年が経過する。2002 年の近隣民主
主義法は、都市コミューンに設置される住区

評議会の制度設計を、設置を義務づけられた
コミューンの市議会に委ねており、本研究に
おいて現地調査を実施したアミアン市やリ
ール市と同様、住区評議会 (住民評議会) を
「ミニ・パブリックス」に見立てた熟議=参
加民主主義の実践が、今後さらにフランスの
諸都市でも広がっていくことが期待される。
⑤とりわけ、アミアン市が住区評議会制とい
う制度枠組みを用いて、同市の住民のなか
にある「有権者」と「非有権者」の境界線
を乗り越えようとしていること (上記 4 (6) ③)
は、定住外国人への (地方) 参政権の付与
という憲法レベルの改正問題が決着せずとも、
フランスの都市近隣住区が全ての居住者に
開かれたガヴァナンス空間となり得ることを
示している点で特筆に値する。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者に
は下線)

[雑誌論文] (計 3 件)

- ① 中田晋自、フランスの住区評議会制と「非
有権者」の代表性問題——都市の近隣住区
空間は定住外国人の市政参加を可能にする
か——、愛知県立大学外国語学部紀要
(地域研究・国際学編)、査読無、第 44
号、2012、pp. 49-72。
[http://ci.nii.ac.jp/naid/11000892292
8](http://ci.nii.ac.jp/naid/110008922928)
- ② 中田晋自、フランスの住区評議会制とメン
バー構成問題——くじ引きは熟議フォー
ラムになにをもたらしたか——、愛知県
立大学外国語学部紀要 (地域研究・国際
学編)、査読無、第 43 号、2011、pp. 25-49。
[http://ci.nii.ac.jp/naid/11000870852
1](http://ci.nii.ac.jp/naid/110008708521)
- ③ 中田晋自、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——、『愛知県立大学
外国語学部紀要 (地域研究・国際学編)』、
査読無、第 42 号、2010、pp. 95-117
[http://ci.nii.ac.jp/naid/11000764561
6](http://ci.nii.ac.jp/naid/110007645616)

[図書] (計 1 件)

- ① 中田晋自、都市の近隣住区から政治を模
索する——フランスにおける『都市ガ
ヴァナンス』空間の創出可能性——、田村
哲樹・堀江孝司、ナカニシヤ出版、模
索する政治—代表制民主主義と福祉国家の
ゆくえ、2011、pp. 206-226。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中田 晋自 (NAKATA SHINJI)

愛知県立大学・外国語学部・准教授

研究者番号：60363909