

令和 5 年 6 月 7 日現在

機関番号：23901

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：19K01448

研究課題名（和文）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

研究課題名（英文）Research on municipal mergers in France and the function of intra-urban authority organizations in the expanded post-merger space

研究代表者

中田 晋自（NAKATA, Shinji）

愛知県立大学・外国語学部・教授

研究者番号：60363909

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,600,000 円

研究成果の概要（和文）：フランスのコミュン（市町村）は、合併が進まないまま、その数は36,500前後で長らく推移してきたが、2016-17年における合併件数の急増により、現在は35,000弱まで減少している。本研究は、その背景にある2010年の新しい市町村合併制度について検討すると共に、合併後に出現する広域行政空間において、住民合議のための都市内分権組織である「住区評議会」（人口8万人以上のコミュンでは設置が法的義務）がどのように機能しているのか、合併により人口が8万人を突破した新コミュンでの現地調査を通じて明らかにすべく、シェルブール=アン=コタンタン市とアヌシー市の市役所を訪問し、聞き取り調査を実施した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究における問題意識の核心は、フランスで近年推進されている市町村合併により生み出された広域空間において、住民の民主的行政統制がどのように確保されるのかにあり、本研究では、シェルブール=アン=コタンタン市とアヌシー市において現地調査を実施した。特に後者では、2020年に登場した新市政が前市政下で設置された住区評議会の抜本的な見直しをおこなうとともに、市が設置した暫定住区評議会（抽選で選ばれた240名の一般市民）が1年をかけて、住民が期待するその役割などについて審議をおこない、その成果を「住区評議会憲章」（2022年4月）として成文化するなど、われわれが参照すべき事例となっている。

研究成果の概要（英文）：The number of municipalities in France has long hovered around 36,500 without any progress in mergers, but the rapid increase in mergers in 2016-17 brought that number down to just under 35,000. This study examined the new municipal merger system (2010) in this context, as well as the functioning of "neighborhood councils" (which must legally be established in municipalities with 80,000 or more residents) in the larger administrative space that emerges after a merger, and how merged municipalities design the "neighborhood councils" to meet the needs of their residents. In order to obtain information in the new municipalities of more than 80,000 inhabitants, I visited the town halls of Cherbourg-en-Cotentin and Annecy and conducted interviews.

研究分野：政治学（現代フランス政治）

キーワード：市町村合併 住区評議会 フランス 自治体広域連合

1．研究開始当初の背景

日本の基礎自治体数は、「市制町村制」施行（1889年4月1日）の前年にあたる1888年の段階で実に71,314町村におよんだとされるが、その後のいわゆる明治、昭和、そして平成の大合併により、2016年4月段階で1,718まで減少している。特に1990年代後半期に「平成の大合併」が推進された背景には、これを地方分権改革と関連付け、こうした地方分権改革を推進するためには自治体の行政能力強化が不可欠とみる問題意識があったが、こうした問題意識に基づく市町村合併を基礎自治体の「広域化」と捉えるならば、日本とは対照的な方法で、日本の市町村に相当するコミューン(commune)を「広域化」してきたのがフランスである。

確かにフランスでも、「コミューンの合併と再編」に関する1971年のマルセラン法により、市町村合併を通じた基礎自治体数の削減が企図された。しかしほとんど成果が出せないまま、6600万人あまりの人口に対して36,500前後のコミューンが存在し、むしろ同国における基礎自治体の「広域化」は自治体間の「協力」を通じて推進されてきた。

後述のように、フランスのコミューン数は現在では35,000弱まで減少しているが、「コミューン間協力型広域行政組織」（以下EPCIと表記）を通じた自治体間の「協力」が依然として主流をなし、このEPCIがフランス全土に1,255件存在している。そして、全体の99.99%にあたる34,964コミューンが、いずれかのEPCIに参加し、全人口の99.99%の人々がその圏域内に居住している（フランス内務省資料：2020年現在）。

しかし、そのフランスでも、2015年を画期として、市町村合併の件数が急増し、市町村の総数が減少している。その背景としては、マルセラン法に基づく従来の合併手続きを一新し、EPCIに加入するすべでないしは一部の市町村が「新コミューン(commune nouvelle)」を設立することで、事実上の市町村合併をおこなう新制度が2010年の地方自治体改革法により導入されたこと、そして「コミューンの強化と活性化のための新コミューン体制の改善」に関する2015年法（以下、2015年法と表記）により、既存の市町村議会議員の身分を次回のコミューン議会選挙（2020年3月）まで保証し、一定の期日までに設立された新コミューンには国からの財政的優遇措置が認められたことなどが挙げられる。報告者は、この新しい市町村合併政策に関する検討がまずは必要であると考えたが、同時に、市町村合併の推進には、住民のアイデンティティの問題はもちろん、基礎自治体の「広域化」に伴う行政サービス低下や、何よりも住民による民主的行政統制の問題がついて回るだけに、合併後の新コミューンにおいて住民自治がどのように実践されているのかは、とりわけ重要な検討課題であると思われた。

2．研究の目的

以上のような問題意識を踏まえ、本研究は次のような目的の下で出発した。すなわち、2016-2017年にみられた合併件数の急増（基礎自治体数の低減）の背景にある「新コミューン制度」（新しい市町村合併政策）とは、一体どのようなものなのかについてより詳細に検討すること、そして、合併後の広域空間において、住民による民主的行政統制がどのように確保されているのかについて明らかにしていくこと、である。

そして、いま述べた最後の点（合併後の広域空間において、住民による民主的行政統制がどのように確保されているのか）に関連して、われわれは次のことを確認しておく必要がある。すなわち、複数のコミューンが合併することにより設立される新コミューンには、制度上、地方公共団体（コミューン）としての地位が与えられ、これ以降代表制民主主義は新コミューン議会でおこなわれることになり、合併に参加した旧コミューンは、地方公共団体としての地位を失う代わ

りに、「地域自治区(communes déléguées)」の地位が与えられ、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)」として維持される(地域自治区議会も存置可能であるが、その権限は限定的)。従って、旧コミューンという少なくとも新コミューンよりは小規模のコミュニティにおいて、これまで実現していた住民自治(あるいは住民による民主的行政統制)は、新コミューンの設立によって、多少なりとも影響を受けることになる、と。

この状況を補完する仕組みとしてまず想起されるのは、上述の「地域自治区」であるが、フランスの場合には、2002年の近隣民主主義法が制定した「住区評議会制」がそれに加わる。住区評議会制とは、人口8万人以上のコミューンのコミューン議会に対して、市内をくまなく「住区(quartier)」に区画した上で、それぞれに「住区評議会(conseil de quartier)」「(住民合議のための都市内分権組織)」の設置を義務づける、同国の市民参加制度である。人口が8万人未満の複数のコミューンが合併し、新コミューンを設立することで、その人口が8万人を越え、これまで「任意」であった住区評議会の設置が一転して法律上の「義務」となった場合、この新しい広域空間における近隣住民合議のあり方はどのように変化するのだろうか。

3．研究の方法

上で述べた目的と検討課題を踏まえ、本研究は、次の2つの方法でその解明に取り組んだ。

- 制度・政策研究: フランスの市町村合併政策(とりわけ、「新コミューン制度」)に関する考察
- 現地調査研究: 人口8万人未満の複数のコミューンが合併したことにより、その人口が8万人を越えた新コミューンを対象とした、現地(市役所等)での聞き取り調査

いま述べた条件に該当する新コミューンは、実際にはそれほど多くなく、報告者が確認できたのは、フランス北西部ノルマンディ地方の港湾都市シェルブール=アン=コタンタン(Cherbourg-en-Cotentin)とフランス南東部の地方都市アヌシー(Annecy)の2つであった。このことを踏まえ、本研究では、さしあたり、これら2つの自治体を対象として、現地調査を実施することにした。研究計画の1年目にあたる2019年度は、上述の市町村合併制度について、その内容を整理するとともに、シェルブール=アン=コタンタンの市役所を訪問し、聞き取り調査を実施した。2020-21年度については、コロナ禍の影響で現地調査は実現しなかったが、本研究の研究期間を1年延長した結果、最終年度となった2022年の9月には、アヌシーの市役所で聞き取り調査を実施することができた。

4．研究成果

(1) 2019年度の研究成果

2019年度は、まず複数のコミューンが「新コミューン」を設立する新しい市町村合併制度(2010年)の内容について整理するとともに、これを補完する2015年の「新コミューン体制改善法」(以下、2015年法と表記)の制定過程について、特に市町村長の全国組織である「フランス市町村長会」の動向に注目しながら考察した。その結果、同会の当時の会長が、同時に国会議員を務めており(フランスではかつて広範な公職兼任が認められていた)2015年法の原案を国会に提案するなど、その成立に向け重要な役割を果たしたことが明らかになった。

また同年度には、シェルブール=アン=コタンタン市の市役所を訪問し、「新コミューン」を設立した経緯等について聞き取り調査を実施した。その結果、2015年法の制定時に内務大臣の職にあった社会党のアンドレ・カズヌーヴが、同地域に基盤を置く左派の地域政治エリートであり、同市が加入していたEPCIの「シェルブール大都市圏共同体」(以下、CUCと表記)において、当時議長を務めていた同じく社会党のブノワ・アリヴェに対し、カズヌーヴがCUCを再編する

かたちで新コミュンへ移行するよう働きかけていたことが分かった。

こうして、同市では、2016 年 1 月 1 日に新コミュンが設立されたが、2019 年の夏の段階では、住区評議会の設立手続きはおこなわれていなかった（2019 年 8 月 28 日に実施した、シェルブール=アン=コタンタン市の市長官房室長へのインタビューより）。

(2) 2020年度・2021年度の研究成果

2020 年度と 2021 年度については、新型コロナウイルス感染症の問題があったため、海外渡航が叶わず、新たな対象都市での現地調査は実現しなかった。そのため、この 2 年間については、現地へ渡航しなくても入手可能なデータを収集し、前年度に現地で収集したデータも活用しながら、研究活動を続行した。

2020年度

新型コロナウイルスの感染が拡大した影響で、投票日程が大幅に変更された 2020 年の 3 月 15 日と 6 月 28 日のコミュン議会選挙は、2015 年法に促されるかたちで設立された全国で 700 あまりの新コミュンにとっては、設立後初めての改選であった。この点に着目し、報告者は、自身が前年度に現地調査を実施したシェルブール=アン=コタンタン市を事例として取り上げ、コミュン議会選挙の実施状況について検証した。その結果、その設立（2016 年 1 月 1 日）から最初の改選となる 2020 年の選挙までのおよそ 4 年間、同市では 5 つの旧コミュンの市議会議員（163 名）全員がその身分を維持したが、2020 年の選挙は議員定数 55 名で戦われたこと、実際の投票結果についていうと、現職市長のアリヴェ率いる社会党が過半数の議席を獲得し、彼の続投が確定したこと、さらに、この選挙に向けて、アリヴェ陣営は同市議会に 9 名の現職議員を擁するフランス共産党の陣営と選挙協力について交渉をおこない、同党の支持層の票の取り込みを図る「社共共闘」戦略を採用していたことが明らかになった。

2021年度

2021 年度は、本研究の申請時から現地調査の対象地域と位置づけていたアヌシー市について、同市における新コミュンの設立と住区評議会の設置がそれぞれどのようにおこなわれ、特に後者がいまでのような状況にあるのか、同市の公式サイトや地元メディアのサイトで資料を収集し、検討をおこなった。その結果、旧アヌシー市が周辺 5 コミュンとともに、2017 年 1 月 1 日に「新コミュン」を設立したこと、その設立に参加した旧コミュン議会が地域自治区議会として存続することは法制度上可能であり、実際アヌシーでは、新コミュン議会が 2017 年 1 月に設置されて以降も、3 年半にわたり存続したこと、その設立（2017 年 1 月 1 日）から最初の改選となる 2020 年の選挙までのおよそ 3 年半の間、同市では 6 つの旧コミュンの市議会議員（202 名）全員がその身分を維持したが、2020 年の選挙は議員定数 69 名で戦われたこと、2020 年の選挙の結果、環境保護派のフランソワ・アストールが率いる陣営が過半数の議席を獲得し、市政担当者（市長）が中道右派のジャン=リュック・リゴーから交代となったこと、

リゴー前市長時代の 2017 年 12 月 18 日に、同市では住区評議会が設立されたものの、2020 年のコミュン議会選挙で勝利した新市長は、選挙時の公約に従い、「市民参加改革」を実施し、その一環として、住区評議会についても、2020 年 10 月 12 日の市議会においてその見直しが決定されたこと、などが明らかになった。

(3) 2022年度（最終年度）

上述のように、コロナ禍の影響で渡仏が叶わない時期が続いたため、本研究の研究期間を 1 年延長し、その結果、2022 年度が本研究の最終年度となった。同年度には、海外への渡航がなん

とか可能な状況になったことから、9月にアヌシー市役所を訪問し、聞き取り調査を実施した。

上述のように、環境保護派のアストール新市政は、選挙公約に従い、「市民参加改革」を実行に移すとともに、前市政下で設置された住区評議会についても、抜本的な見直しをおこなったが、同市助役に対するインタビュー（2022年9月1日）の結果、リゴー前市長時代の2017年に区画された12の住区にそれぞれ暫定住区評議会が置かれ、2021年4月からの約1年間、総勢240名の市民が各評議会において討議をおこなったのち、アヌシー市を16の住区で再区画する改正案と「住区評議会憲章」を取りまとめたことが分かった。

「住区評議会憲章」は、その後、2022年4月4日に新コミュン・アヌシーの議会で正式に採択されたが、報告者はその内容をより詳細に検討し、次の諸点を解明した。すなわち、住区評議会の実践経験を持たない新コミュン・アヌシーが、住区評議会を有効に機能させるため、集団合議の方法として、「集団的知性（コレクティブ・インテリジェンス）」という組織経営分野の概念を取り入れたこと、機関決定の方法として、「マジョリティ・ジャッジメント」と呼ばれる社会的選択モデルをその一つとしていること、そして、多様な属性を持った市民をメンバー入りさせるため、メンバー選出に有権者名簿からの「無作為抽出」を導入するとともに、有権者名簿に登録できない若者の参加促進に配慮した柔軟な措置を定めていること、などである。

なお、本研究がアヌシー市を調査研究の対象としたのは、上述のように、人口が8万人未満の複数のコミュンが合併し、新コミュンを設立することで、その人口が8万人を越え、これまで「任意」であった住区評議会の設置が一転して法律上の「義務」となった事例に該当していたからであるが、アヌシー市については、基礎自治体の市政改革を通じて都市民主主義の確立をめざす「ニュー・ミュニシパリズム」運動との関連でも、その意義を説明することができる。

フランスでは「ミュニシパリズム(municipalisme)」と呼ばれる今日のニュー・ミュニシパリズムであるが、同国で注目を集める機会となったのは、上で述べた2020年のコミュン議会選挙であった。この選挙に向けては、立候補を準備していた全国の候補者リストが、関連するオンライン・プラットフォームや専用ウェブサイトでの署名・登録やSNSなどでの宣言により、「市民・参加リスト(Liste Citoyenne et Participative)」であることを自己表明するという動きがみられた。政治学者のミリアム・バシールは、この「市民・参加リスト」というカテゴリー自体には明確な基準がないため、「正確で網羅的な定量化は困難」とであると断った上で、上述のようなオンライン上での自己表明をおこなった候補者リストは600～800件にのぼったと見ている。ただし、全ての「市民・参加リスト」がミュニシパリズムの概念を自らの政策理念・思想的基盤であると表明していたわけではないことから、これらのリストを単純に「ミュニシパリズム」と結びつけることはできない。しかし、バシールは「市民・参加リスト」の類型化を通じて、「フランス流の新しいミュニシパリズム」への発展可能性を有する下位カテゴリーを抽出し、これを市民主導の「市民・参加リスト」と呼んでいる。そしてこれらのリストは、これまでになく新しい市民参加の技法や方法論の開発に熱心であり、その結果、2020年のコミュン議会選挙に向けた「市民・参加リスト」の筆頭者や候補者のなかに、これまでになく「新しいプロフィール」が現出（若年化や女性の増加）し、より協同的で、より水平的で、より倫理的な活動へ向けた注力と直接民主主義的な仕組みの活用などが、その特徴として確認されるという。新コミュン・アヌシーのアストール陣営についていうと、こうした市民主導の「市民・参加リスト」の特徴が幾つも確認される（適合しない部分もちろんある）。

報告者は、本研究を通じて得られた以上のような研究成果を、論説にまとめ公表するとともに、口頭発表のかたちで広く公表をおこなっている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 0件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 5件）

1. 著者名 中田晋白	4. 巻 55
2. 論文標題 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）	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』	6. 最初と最後の頁 1-27
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 中田晋白	4. 巻 54
2. 論文標題 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）	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』	6. 最初と最後の頁 33-60
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.15088/00004829	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 中田晋白	4. 巻 53
2. 論文標題 フランスの2020年コミュン議会選挙と「新コミュン」制度 シェルブール=アン=コタンタン市の事例	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』	6. 最初と最後の頁 19 - 43頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.15088/00004470	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 中田晋白	4. 巻 52
2. 論文標題 フランスの新しいコミュン再編統合政策と地方議員たち シェルブール=アン=コタンタン市における「新コミュン」設立の事例	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』	6. 最初と最後の頁 21-46
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.15088/00004213	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1．著者名 中田晋自	4．巻 51
2．論文標題 フランスの地方自治体改革（2010年）における新しい市町村合併政策 「新コミュン(commune nouvelle)制度」の創設とその現況	5．発行年 2019年
3．雑誌名 『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』	6．最初と最後の頁 63-87
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.15088/00003802	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件／うち国際学会 0件）

1．発表者名 中田晋自
2．発表標題 フランスの都市自治体における市政改革の新動向 2020年コミュン議会選挙以降のアヌシー市における市民参加改革の事例
3．学会等名 日本比較政治学会第26回研究大会（@山梨大学） 分科会「住民参加と地域自治：ニューミュニシパリズムの比較政治」
4．発表年 2023年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6．研究組織

	氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7．科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8．本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------