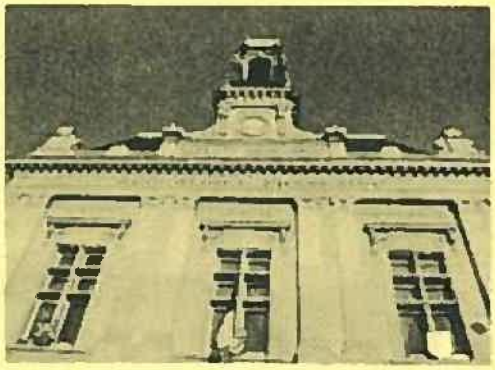
KAWASAKI CITY

分権型社会における
都市型コミュニティ施策の構築に向けて

～ソーシャル・ガバナンス時代の都市政策を考える～

平成１６年度政策課題特別研究　報告書



平成１７年　３月

まえがき

川崎市では、海外の事例研究を通じて、政策形成に必要な国際感覚及び総合的な政策形成能力を身に付けた職員を養成するとともに、その研究成果を本市において具体化させていくために、「政策課題特別研究制度」を２００１年度から発足させました。

この研究テーマの設定にあたっては、各局が現在直面している政策課題について、庁内からの公募を行い、海外の事例研究を要する緊急課題であるか、全市的な課題であるか、などを基準として選定することとしております。

今年度は、「分権型社会における都市型コミュニティ施策の構築に向けて～ソーシャル・ガバナンス時代の都市政策を考える～」を研究テーマとして設定し、２００４年８月から研究活動を開始しました。本報告書は、職場の異なる３名の研究員が海外の事例研究等を踏まえてまとめたものです。

平成１６年１２月に改正地方自治法が施行され、地域協議会の設置が認められることになりました。地域協議会は、基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とした組織です。川崎市では自治基本条例に基づき、平成１７年度から試行的に区民会議を設置し、平成１８年度から本格実施する予定となっています。区民会議の制度設計については、地域協議会に準拠した組織にするかどうかも含め現在検討中であり、区民会議の設置はソーシャル・ガバナンスの構築の契機として期待されています。

今回の研究は、ヨーロッパ諸国で行なわれている代表制民主主義の補完機能としての近隣自治に注目し、フランスの近隣住区評議会とドイツ・ハンブルク市の区集会を中心に、制度設計、審議事項、他機関との関係性・連携性、参加型民主主義の継続性と形骸化させない工夫について文献調査、現地ヒアリング調査を実施しました。

研究員の皆さんにとっては、多忙な業務を抱えながら、海外での調査や国内の事例研究など苦労されたことと思いますが、研究日以外にも自主的に集まるなどして連日連夜議論を重ね、区民会議を契機としたソーシャル・ガバナンスの構築、社会資本の育成に向け、４つの提言を導き出してくれました。ぜひこの報告書を御高覧いただき、御感想・御感想を多方面からいただければ幸いです。

最後になりましたが、今回の研究成果は、たいへん多くの方々のご協力によって作り上げられたものです。フランス、ドイツの地でお世話になった方々はもとより、多忙な中、当研究チームへの参加を快く認めてくださった上司の方々、職場の皆さまに対して、あらためて感謝の意を表したいと思います。

２００５年３月

総合企画局政策部

目次

＊表紙写真　（左上）パリ２０区役所
（右上）ハンブルク市アルトナ区役所
（中央下）パリ２０区 EU 外外国人住民会議

はじめに

1　調査の目的

本研究のテーマは、「分権型社会における都市型コミュニティ施策の構築に向けて～ソーシャル・ガバナンス時代の都市政策を考える～」である。

このテーマが関係する分野は広範囲に及ぶが、今回の研究では、地域が自ら地域課題を発見し、地域に関わるさまざまなアクターが互いに連携し、地域の潜在力を十分に発揮するための近隣自治や都市内分権のあり方について考察した。

市民社会が成熟した今日においては、従来の地縁型コミュニティ（町内会・自治会）に加え、NPO などのテーマ型コミュニティともいわれる市民主体の組織が公益活動を展開している。また、都市計画マスタープラン等の地域に関する将来構想の策定についても、積極的な市民参加が見られている。

このように市民社会を社会の重要な構成領域として捉える社会統治のあり方を、最近ではソーシャル・ガバナンスと呼んでいる。

ソーシャル・ガバナンスの構築のためには、市民、企業、行政が連携・協力し、それぞれの特性に基づき、能力を相乗的に発揮することが必要である。さらに、これらの領域の中で、相対的に見ればまだ弱い存在である市民セクターの全体的な底上げを図ることが急務である。

そうした中で注目されるのが、平成１６年１１月に改正地方自治法が施行され、設置が認められることとなった地域協議会である。地域協議会は、「住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」（第２７次地方制度調査会答申）ものとして想定されている。

川崎市では自治基本条例を策定し、平成１７年度から試行的に区民会議を設置する予定となっている。区民会議の制度設計については、地域協議会に準拠した組織にするかどうかも含め現在議論中であるが、区民会議が実効性を維持していく上で様々な課題が想定されている。

そのため日本とヨーロッパの法制度や各種環境、文化背景等の相違を踏まえた上で、国内の動向、パリ２０区およびハンブルク市などの事例を通して、川崎市の区民会議の制度設計について、地方自治法の限界や現実的な課題点を探り、どの点を工夫すれば、区民会議の導入や分権型社会のコミュニティ施策の推進に活用できるのかという将来的可能性を考察したい。

2　調査の視点

本調査は、主に区民会議のモデルである近隣自治機構を調査対象としている。近隣自治機構の起源、制度設計、制度運用とその実態について調査報告するとともに、今後川崎市で設置が予定されている区民会議について展望し、代表制民主主義を補完するものとしての参加型民主主義の可能性を探ることを目的とした。

そこで、区民会議の導入に当たって検討事項となっていることや他国制度の文献事前調査を参考にして調査項目を検討したところ、以下の５点が調査の視点として設定できた。

（１）会議体の決議と行政権執行の関係性について

・会議体の性格（諮問機関なのかそうではないのか）

・決議の拘束力の有無

（２）「民意の正確な反映」が保障されるのかということについて

・会議の構成員の選出方法

・選出母体

・選出規模（会議体の適正な規模、区分けの適正な規模が論点となる。）

（３）審議事項の設定について

・審議事項を具体的に規定し、その項目についての議論のみに有効性を持たせる場合。

・審議事項は「地域に関すること全て」であるとして、あらゆる問題について議論する可能性を開く場合。

この論点は、会議の答申に対して実効性・実効性を確保できるかどうかという行政技術上、行政資源上の問題が絡んだ問題である。

（４）他機関との関係性・連携性について

フランスやドイツにおいては、民間非営利組織の活動が活発であり、それらの社会資源と近隣自治機構との連携・協調関係についても確認する。

（５）参加型民主主義の継続性と形骸化させない工夫について

・構成員の参加モチベーションの維持とインセンティヴのあり方

・広報の方法等

３　調査の方法

調査は、文献資料調査による方法と、ヒアリング調査による方法をとった。文献資料による調査では、主に法令や制度面での整理を行った。実態面の報告が理解しやすくなるであろう。ヒアリング調査では、主に制度の運用面や、制度・行政・区政の実体論を整理することを試みた。特別な分析手法は用いていないが、文献調査とヒアリング調査で得られた情報を整理して報告することで、川崎市政への貢献をはかるものである。

ヒアリング調査実施のため本研究チームは、１１月２０日から１２月４日にかけてフランスおよびドイツに渡り、近隣自治機構の関係者を訪問した。

４　報告書の構成

本報告書は、第１編から第５編および資料編で構成されている。

第１編では近隣自治論が注目されるようになった社会的背景、近隣自治機構の類型、他国の近隣自治機構の概要を説明する。第２編では日本国内および川崎市における近隣自治論の動向を整理する。第３編ではフランス、第４編ではドイツ・ハンブルク市における地方自治および近隣自治の制度を整理した上で現地調査の結果を分析し、提言に向けた考察を行った。第５編では、第１編から第４編までの調査に基づき、区民会議の導入およびソーシャル・ガバナンスの構築に向けた提案をまとめた。

なお本調査は、国内・海外の数多くの方々の善意と協力によって完成に至りました。ご支援いただいた皆様方に心から御礼を申し上げます。

政策課題特別研究チーム

白石　尚　　総合企画局都市再生・臨海部整備推進室
野和田　将太　　中原区役所保健福祉センター保健福祉サービス課
川口　健太　　川崎区役所保健福祉センター保護課

日程表

日程		行動内容
11 月 20 日	土	移動　日本→パリ
11 月 21 日	日	
11 月 22 日	月	自治体国際化協会　パリ事務所でのレクチャー
11 月 23 日	火	ヒアリング パリ市役所EU外パリ市民権議会正式議員　菊地　久美子氏
11 月 24 日	水	ヒアリング パリ20区役所参加型地域民主主義政策課　Mme Sandra CHÉLÉLÉKIAN パリ20区ペールラシェーズ近隣住区評議会評議員　M René CELHAY
11 月 25 日	木	ヒアリング パリ20区ペールラシェーズ近隣住区評議会議長　Mme Florence DEMASSOL
11 月 26 日	金	移動　パリ→ハンブルク(夜行列車)
11 月 27 日	土	打合せ ハンブルク大学日本語学科専任講師　宮崎登氏
11 月 28 日	日	市内見学 案内役　ドキュメント映像作家　Frau Brigtte KRAUSE
11 月 29 日	月	ヒアリング アルトナ区役所区長　Herr Hinnerk FOCK アルトナ区役所区長秘書室コーディネーション責任者　Herr Christoph WOLPERS
11 月 30 日	火	ヒアリング アルトナーレ実行委員長(社長)　Herr Dieter MEINE ハンブルク市議会議員第一副議長(SPD)　Frau Barbara DUDEN ハンブルク市議会議員(CDU 代表)　Herr Bernd REINERT ハンブルク市議会議員広報長・書記長　Herr Ulfert KAPHENGST ハンブルク市議会議員運営委員長　Herr Reinhard WAGNER
12 月 1 日	水	ヒアリング MOTTE 館長　Herr Michael WEND アルトナ長期失業者雇用促進有限会社社長　Herr Angelo WEHRLI アルトナ区 SPD 事務所　アルトナ区集会議員　Herr Hans-Jürgen von BORSTEL
12 月 2 日	木	市内各種施設視察(オッテンゼン地区資料館⇒市民活動 KOALA⇒麻薬厚生施設 KOBROBS 等)
12 月 3 日	金	移動　ハンブルク→東京
12 月 4 日	土	ハンブルク→東京　帰国

第１編　序論

第１章　近隣自治論

第１節　近隣自治論

１　近隣自治論の概要

近年、「近隣自治」の重要性が頻繁に言及されるようになった。近隣自治については共通の明確な定義はないようだが、主要な点は以下のものである。

わが国の中には多数の自治体が存在するが、一部自治体に特有の問題については、事情に明るく利害関係者も把握している当該自治体において議論し、解決されるほうが効率的であり、効果的である。これを突き詰めれば、最も市民に近い自治体である基礎自治体の内部においても、地区に特有の問題があるはずであり、そのような問題は当該地区において議論され、解決されることが望ましい。そこで国レベルでは中央政府、地方レベルでは地方政府（地方自治体）があるように、基礎自治体の内部においても一定の地域的まとまりにおいて住民の意見を代表し、解決する機関が必要となる。これが「近隣自治機構」と呼ばれるものである。これに加えて、自らの身の回りの問題については自らの責任において解決すべきであり、当該問題に最も近い人の決定を尊重すべきだという自己責任・自己決定の原則や、公権力の行使はなるべく市民に近い段階で決定されるべきだという行政の透明性・監視可能性の原則からも、近隣自治論は主張されているのである。

近隣自治論が大きく取り上げられるようになっている背景には、近年の国や自治体を取り巻く社会情勢の変化が大きく関係している。

２　近隣自治論が主張される社会的背景

近年近隣自治論が特に大きく注目されている社会的な背景としては様々な要因が考えられるが、その中でも主要なものとしては以下のものが挙げられる。

（１）少子・高齢化

現在日本では少子化と高齢化が同時に進行している。少子・高齢化が進行する原因としては、経済成長による生活水準の向上、女性の社会進出の進展、医療の充実、生活スタイルの多様化など様々なものが考えられるが、その及ぼす影響も多様である。

そのひとつとして、国や地方自治体における深刻な財政難が挙げられる。高齢化により年金・医療・福祉などの社会保障給付費は増加を続ける一方、少子化により今後納税者が増える見込みは少ない。国や自治体は、バブル崩壊後の経済停滞もあって減

少する税収と、社会保障給付費に後押しされて増加する一方の支出とのギャップを埋めるために、国債・公債を発行してこれを乗り切ろうとした。しかし国債・公債への依存度が高まることにより、国や自治体は新たな行政需要に対応する柔軟性を急速に失う結果となった。少子・高齢化により今後ますます増加することが予想される様々な行政需要はもとより、国や自治体はこれまで担ってきた公共サービスさえも提供し続けることが難しい状況となってきているのである。

このような状況の中で、これまで当然のこととして受け入れられてきた、「公共サービスは全て行政が提供する」という考え方を改め、多様な主体が公共サービスの担い手となるべきであるという発想が生まれることとなった。この発想は、これまで行政や経済への依存から弱体化していた地域社会の役割を重視し、これを強化し公共サービスの担い手として成長させることによってより良い社会を築くことを目指すという点に特徴がある。このような、行政も含めた社会全体による自己統治を行っていこうという発想を、ここではソーシャル・ガバナンスと呼ぶ[1]。

ソーシャル・ガバナンスを実現しようとする際に特に重要となってくるのが、行政と地域社会の諸団体との協働である。市民団体・住民組織などが行政と協働して公共サービスを提供することにより、地域社会側を公共サービスを担い得る主体として成長させるとともに、これまで行政のみが決定していた「公共」に市民の感覚を注入し、より民意を反映した公共サービスへと改善していく手立てとしても期待されている。

しかしこの行政と民間との協働については、行政と協働をするにふさわしい相手方は誰かという問題を考えなければならない。特定の団体のみとの協働は、公平性・公共性を旨とすべき行政の役割に反することとなる。また、地域に存在する市民団体の意見がその地域の総意と一致しているとは限らず、単に個別利益の偏重となる危険性もある。これを防ぐためには、ある特定地域の利益・意見を代表する機関との協働、もしくはその機関を介した上での協働相手の選定を行う必要がある。このように、国や地方自治体以外の主体が公共サービスを担うことが望まれている今、行政が民間と協働する際に要となる組織として、近隣自治機構が求められることになる。

（2）地方分権

１９９９年制定の地方分権一括法により、機関委任事務に象徴される従来の国から地方自治体への指揮・命令関係を改め、国と地方自治体との関係は対等な政府間関係とされた。現在分権改革の主眼は税源の移譲という次なる段階に入っており、改革の達成に向けて激しい議論が戦わされている。

日本における地方分権改革の具体的な流れについては後述するが、地方分権が進む

---

[1] ソーシャル・ガバナンスという考え方については、神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社、２００４年、によっている。

ことによって、次のような大きく２つの影響が生じている。

１つは、地方自治体間の合併が促進されることである。権限が国から地方自治体へと移譲される際、財政力の脆弱な小規模自治体は、他の自治体と合併をして財政力を強化し、国から移譲される権限を受け取ることができるだけの器を用意すべきだという、いわゆる受け皿論が一般に広く言われている。少子・高齢化により、今後介護保険制度の対象者は飛躍的に増加すると考えられ、これを支えるためにも自治体の財政規模を増大させる必要がある。

また、国や地方において財政難が蔓延する中、規模のメリットにより行政の効率化を目指すという方向性からも自治体合併は支持されており、日本のみならず先進諸国で広く見られる現象となっている。

このような中、合併によるデメリットとして指摘されているものが、合併前には身近な存在であった行政が、規模が大きくなることにより疎遠に感じられるようになることである。もちろん合併後には旧市町村の役場を支所や出張所として残すことができ、住民の利便性という観点から見た身近さは確保できるだろう。しかし大規模化により、地域の住民一人一人の選挙や住民参加施策を通した政治・行政への影響力が低下することは避けられず、結果、公共的課題に対する無関心が広がる危険性がある。

この問題を解決する手立てとしても、近隣自治機構の設置は有効であると考えられる。合併後も合併前の区域において近隣自治機構を設立し、そこに合併前の地名を残すことが可能となり、地域的な連帯感や地域への愛着を維持することになる。また地域に身近な問題は近隣自治機構において議論・決定、場合によってはサービスの提供までをも行うことにより、地域住民の公共的課題に対する関心を高めることが期待されるのである。

地方分権が進むことによる影響の２点目は、従来機関委任事務に象徴されるように国の政策の実施機関としての側面があった自治体に、今後は望ましい公共サービスや自治体のあり方を自ら考える能力＝政策形成能力が必要とされることである。

分権型社会においては、中央集権的な体制では充分にはなし得なかった、地域の実情に合った多様できめ細かいサービス提供が求められる。そのためには、地方自治体はできる限り区域の住民の意見や要望を汲み取り、政策に反映させなければならない。従来も、地方自治体は政策を住民の考え方に近づけるべく、様々な市民参加施策を採ってきた。しかし、このような市民参加施策において吸い上げることのできる意見はたまたま参加をした市民の意見であり、全ての住民の意見を採用できない以上限界がある。また、特に市民を公募して意見を聴取する方法は、施策ごとに公募を行うために、全体を通した施策の整合性が保たれないという問題もある。

この問題を解決するためには、「地域における意見」を正統に代表するか、代表していると推測される恒常的な組織である近隣自治機構から、意見の吸い上げを図る方法が有効である。これに加えて、地域に密着した近隣自治機構から地域に関する情報を

取得できることも見逃せない。前述したソーシャル・ガバナンスという観点から言えば、地方自治体は地域における公共サービスが多様な主体により有効に供給されるよう、トータルコーディネーターとして振舞うことが求められる。その際には地域に存在する市民団体・企業・公益法人等の様々な主体を的確に把握しておく必要があるが、このような情報は基礎自治体よりも地域の実情に詳しい近隣自治機構から取得することが期待されるのである。

（３）市民のニーズの多様化

戦後、民間による開発に加えて行政も豊かな税収を背景に積極的な公共投資を行ってきた結果、道路が日本全国に張り巡らされ、多くの地域で上下水道が完備されるなど、生活インフラは高い水準に達している。また１９７０年代における革新自治体の躍進以降、全国の自治体で福祉政策の充実が図られており、自治体が住民のために保障しなければならない最低限度の生活環境基準とされるシビル・ミニマムが、多くの地域で実現されるに至った。

人間が生活するのに、また一歩進めて快適な都市生活を送るのに最低限必要な施設やサービスは、個々人によってそれほど大きく異なるわけではない。戦後中央政府による画一的な公共サービスによって、これらのニーズは大方満たされてきた。しかし、物質的な豊かさを手にした人々は、生きがいや自己実現など、プラスアルファとなる精神的豊かさを求めるようになった。加えて個人主義が浸透した現代においては、人々は自らの趣向に合った多様な生き方を選択するようになっており、経済的成功が多くの人々の目指すべきところであった従来とは状況が変わりつつある。基礎的なニーズに上乗せされる追加的なニーズは個々人により様々であり、財政の硬直化もあいまって、国や自治体は多様化したニーズに応えきれなくなっている。

これに対応する方法としては、より住民に近く、地域の実情に合った政策を採りうる地方自治体に、権限を移譲することが挙げられる。また一方には地域社会の自立的な動きとして、NPO などの市民団体による公共サービスの提供がある。環境・福祉などの個別テーマごとに活動する NPO は近年かなりの増加を見ており、特に２０００年の介護保険制度導入に伴って福祉関係の NPO の増加は著しく、２００３年末時点で、認証を受けた NPO 法人は全国で１４，０００以上となっている[2]。

この NPO を取り上げる上で注目すべきは、在宅の要介護者への配食サービスや精神障害者のための作業所の運営など、公共サービスとして分類されるような活動を行うものが存在することである。市民ニーズの多様化や財政難から行政は求められる公共サービスの全てを供給することができなくなり、市民が自ら必要と考えるサービス

[2] この他、ワーカーズコレクティブと呼ばれる、参加メンバー全員が活動と経営に関わる市民組織も多数存在する。

を自立的に提供し始めたと見てよいであろう。これはソーシャル・ガバナンス実現への一歩と考えられる。今後行政はこれらの NPO を含めた市民組織と、時には協働をして公共サービスを提供し、時には NPO 同士を結びつけてより良い地域サービスの提供へと導くようなトータルコーディネーターとしての役割を果たすことが求められる。近隣自治機構は、その際に基礎自治体と地域社会との接点となることが期待される。

３　近隣自治機構の類型

このように様々な社会的状況から注目されている近隣自治機構の具体的な態様について見ていくにあたり、日本都市センターの報告書『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』において示された類型が有用であるため、紹介したい[3]。

報告書によると、近隣自治の仕組みである近隣自治機構は、「住民参加・協働型」と「近隣政府型」に分けられる。

第１の「住民参加・協働型」とは、近隣レベルにおいて自主的に活動をしている市民組織（NPO や町内会・自治会など）による、地域での自治的な活動や行政への主体的な参加・協働であって、行政の側としてもそれをバックアップし、ネットワーキングなどを行っていくものである。

第２の「近隣政府型」とは、基礎自治体内での組織内分権や都市内分権を基盤として、そこに地域の民意を代表する機関を設置して住民の総意の表明や、近隣レベルでの事務の執行などを担当するもので、法律や条例に根拠を有するものである。この「近隣政府型」はさらに「近隣自治政府型」と「近隣自治政府移行型」の２つに分類される。

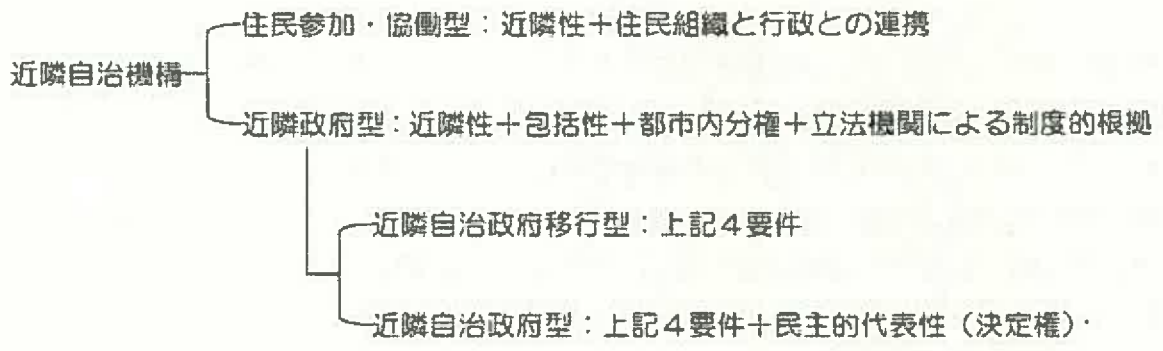
「近隣自治政府型」とは、近隣レベルにおける課題について検討し、決定を下すという「決定機能」に着目し、その決定に関して民主的正統性が確保されるというものである。民主的正統性確保のために住民を代表する議会か住民総会が置かれ、独立した法人格を有することが原則である。これに対してもうひとつの「近隣自治政府移行型」は「近隣自治政府型」へ移行する前段階と位置付けられるものであって、政令指定都市の行政区や、基礎自治体内の支所・出張所などへの組織内分権を進め、そこに地域住民からなる諮問機関を設置するものである。

以下、近隣自治機構について海外や国内の事例を取り上げる際には、これらの分類を用いて説明を試みたい。

---

[3] 日本都市センター編『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』日本都市センター、２００２年

近隣自治機構分類イメージ図



日本都市センター編『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』挿入図を参考に作成

第２節　他国における状況

次に、近隣自治に関して他の先進諸国における状況を見ていくこととする。

少子高齢化や分権化など近隣自治が注目される契機となった社会的な状況は、程度の差はあれ欧米など先進諸国においても生じている。早くから成熟社会に移行した欧米諸国では少子高齢化の訪れも日本より早く、地方自治改革なども日本に先駆けて行われたため、近隣自治に関しても早くから議論の対象になっていた。いくつかの国では近隣自治を実現するための制度として近隣自治機構を設置しており、その機能や設置に至る経緯は様々である。

実地調査を行ったフランスとドイツの制度については第３編と第４編において詳しく説明するため、ここではイギリスとイタリアの近隣自治機構について簡単に紹介する。

１　イギリスの近隣自治機構

（１）イギリスの地方自治制度

イギリスは単一国家ではあるが、イングランド・ウェールズ・スコットランド・北アイルランドの各旧王国を基礎とした地域の帰属意識が強く、旧王国ごとに地方自治法があり、地方自治制度も若干異なる。

イギリスでは伝統的に県（county・カウンティ）、市町村（district・ディストリクト）の２層制を採ってきた。近年自治体合併による広域化が進み、現在ではイングランド・ウェールズ・スコットランドにおいては原則統一自治体（unitary authority・ユニタリー・オーソリティー）のみの１層制が導入されている。

（2）イギリスの近隣自治機構＝パリッシュ

①沿革

イギリスのパリッシュ（parish）は古い歴史を持つ。パリッシュの起源は教会の司祭区であり、ボランティア活動とはもともと関係が深い。１６世紀頃には救貧行政・道路行政の中心自治体であったが、その後自治体機能の多くはディストリクトに移された。１８９４年地方自治法により農村地域における地域自治組織として復活、その後全国に広まっている。ただし後述するドイツのようにすべての地域にくまなく設置されるものではなく、農村地域に多く、都市部では設置されていない場合もある。平均人口は１，５００人だが規模はまちまちで、５００人未満のものから２０，０００人を超えるものまである。

②組織

公選議会（council）か住民総会（meeting）が設置される。全体の８０％以上のパリッシュが公選議会を設置している。また、自前の事務局を持つ（多くの場合非常勤１名）。

③機能

（a）公的意思の決定機能

基礎自治体であるディストリクトは開発許可・建築許可を行うにあたり、当該地域にパリッシュが設置されている場合にはパリッシュと協議をしなければならない。ただしディストリクトはこれに拘束されない。

また、自主課税による財源について、当該区域の住民の利益となる使途を決定し、支出する。

（b）執行機能

パリッシュは法律に規定された、住民に身近な様々なサービスを提供することができる。ただし実際に行っているサービスは各パリッシュにより様々で、規定されたほとんど全てのサービスを提供しているパリッシュもあれば、休眠状態のものもある。

④予算

パリッシュの予算は、補助金等の移転財源と自主財源からなる。パリッシュは課税権を持ち、徴収はディストリクトが代行して行っている。

（3）イギリスの近隣自治機構の性格

イギリスのパリッシュは法律上の地方自治体ではないが（法律上はカウンティ及びディストリクトの２層制）、公選の議会を持ち、自主課税権を有するなど、準自治体とも言える存在である。前述の近隣自治機構の類型で言えば、「近隣自治政府型」と言うことができるだろう。

設置についても法律で義務付けられるものではなく、当該地区の住民からの請願によって設置される。また提供する公共サービスについても当該パリッシュによって決

定されるなど、地域の住民の意思が第一に考えられている。その点で、イギリスのパリッシュは「公共的意思決定への住民参加」といったレベルを超え、まして「行政が施策を行うにあたって住民の意見を聴く」という考え方とは全く違った、住民自治の体現の場であると言えるのではないか。

２　イタリアの近隣自治機構

（１）イタリアの地方自治制度

イタリアは州（regione・レジオーネ）、県（provincia・プロヴィンチア）、市町村（comune・コムーネ）の３層構造の地方自治制度を持つ。

基礎自治体であるコムーネの平均人口は７，０００人であり、ローマ、ミラノ、ナポリなど５０万人以上の人口を有するものも存在するが、過半数が５，０００人未満と、日本の基礎自治体に比べて小規模である。イタリアにおいても日本と同様、行政サービス提供能力強化の要請から自治体合併が推進された時期があったが、都市国家の歴史を持つイタリアでは個々のコムーネの自立心が強く、合併は思うように進まなかった。現在では国の政策を転換し、コムーネ共同体などの広域行政組織によって行政事務の共同処理を可能にする道を開いている。

イタリアにおいて地方分権改革が具体的に進展を始めたのは比較的最近のことである。県・州・国に属するものとされるもの以外のすべての行政事務はコムーネに属するという、補完性の原則を導入することを明記した２００１年の憲法改正をはじめとする制度改革により、自治体に対する国の関与がより間接的なものとなった。

（２）イタリアの近隣自治機構＝地区住民評議会

①沿革

イタリアの近隣自治機構は地区住民評議会（consiglio di quartiere）と呼ばれ、１９７０年代にボローニャ・コムーネにおいて初めて設置された。１９７６年制定の地方分権・住民参加法において全てのコムーネで設置が法的に認められ、１９９３年の地方自治法典改正により、人口１０万人以上の都市は必置、３万人以上では任意設置、３万人未満では設置禁止と定められた。

②組織

地区住民評議会の組織・制度についてはコムーネの憲章によって定められるため地域によって異なるが、多くのコムーネにおいて地区住民評議会の長・議員は直接選挙によって選出されている。

③機能

（a）公的意思の決定機能

地区住民評議会はコムーネの権限に属する全ての行政について意見を述べることが

できる。ただし、コムーネを拘束するものではない。また条例により、市が重要な都市開発の計画を立てるときは、地区住民評議会に諮問しなければならないとするコムーネもある。

（b）執行機能

コムーネが条例を制定することによって、地域に影響する公共事業・行政サービスを直接実施することもできる。サービス実施のため職員を配置することもできる。例えばボローニャ・コムーネの地区住民評議会は、幼稚園、老人介護、図書館、文化活動、スポーツ活動、青少年の育成に関する事業や、老人カルチャーセンターの運営などを行っている。

④予算

全額コムーネからの補助によっている。

（3）イタリアの近隣自治機構の性格

イタリアの地区住民評議会は諮問機関であり、その議決が行政を拘束することはない。その点で前述の近隣自治機構の類型で言う「近隣自治政府移行型」と言うことができよう。議決に拘束力のない諮問機関であるという点では、後述する日本における地域協議会と性格が似ているが、地区住民評議会の構成員を選挙で選出するところが、公職選挙法による選挙は行わない日本との大きな違いである。

権力的な作用は最終的には市民の授権に行き着かなければならないという民主主義の原則から言って、行政を拘束する議決を行う機関の場合、選挙による代表制をとるか、住民総会のような全員参加の場での議決を行うなどして、民主的正統性を確保することが必要とされている。後述する日本やフランスの近隣自治機構の場合、構成員は団体推薦や公募など、選挙を経ないで選出されるため、行政を拘束する議決は認められていないのはこの考えによるものである。イタリアの地区住民評議会の場合、選挙を経て充分な正統性を有するにもかかわらず、議決が行政を拘束しない諮問機関であると定められていることは興味深い点である。

第２章　代表制民主主義と参加型民主主義

この章では、今回の報告書において重要なキーワードとなっている代表制民主主義と参加型民主主義について、概念の整理を行っておく。

第１節　代表制民主主義における「正統性危機」と、参加型民主主義の役割

参加型民主主義とは、住民が自らに関する事柄についての決定に参加することにより、決定における民主的な正統性を確保するという考え方である。近年この参加型民主主義という考え方が国内外で注目されているが、それはどのような理由によるものなのだろうか。

名和田是彦東京都立大学教授は、住民参加が必要とされる理由について、以下のように述べている。民主主義の本質は「治者と被治者の自同性」にあり、あらゆる統治作用は間接的な正統化連関をたどって最終的には国民（地方自治体の場合には住民）の意思に辿り着くよう、仕組みが作られている。このように考えられる以上、あらためて住民参加を唱えるのは、特定の住民の意向を重く見積もることになり、不公正にも思える。しかし実際には、自治体の規模が大きくなると、正統性の淵源である住民から実際の統治作用を担当する公務員までの一連の正統化連関があまりにも長大で、一般人には「治者と被治者の自同性」の要請を満たしているとは感じられなくなってしまう。そこで、これに対処する様々な方策の１つとして、住民参加が必要とされるのである[4]。

名和田教授は以上のように代表制民主主義と住民参加について論じた上で、人々が自らの公共的意思決定への影響力をイメージすることができなくなっている状況を「正統性危機」と呼んでいるが、自治体合併に関連して前述した、自治体が大規模化し、住民にとって行政が身近でなくなることによる公共的課題への無関心がまさにこれに当たると言える。そしてこのことは、実は合併を伴わない自治体、特に都市部の自治体においても生じている、一般的・普遍的な問題なのである。

近代産業社会が到来して以降、都市は膨張を続け、世界各地において都市の過密化と農村部の過疎化が進行している。日本においても例外ではなく、現在日本の総人口の２０％に当たる２８００万人以上が、東京都２３区及び１３の政令指定都市に居住している。人口の増加する都市部では、住民にとっての政治・行政の身近さは失われている。

このような状況で人々は、投票に代表される自らの権力への影響力を、非常に微々たるもの、ほとんどないに等しいものと認識するようになった。人々は自らの代表者である政治家へ白紙委任に近い権力の丸投げをし、専門家集団である行政への依存を強めた。このことは、市民が権力への監視を怠っていることを意味する。権力が適切に行使されているかを常に監視し、選挙によって代表者に対する評価を反映させるこ

---

[4] 名和田是彦「自治体における住民参加の原理・類型・条件」『月刊自治フォーラム』２００１年7月号4ページ

とが代表制民主主義の核心であって、これが行われないことは代表制民主主義の機能不全を意味する。

代表制民主主義の仕組みだけでは権力に完全な正統性を付与できないとすれば、公的意思決定への個々人の参加という別のルートを使ってこれを補強する必要がある。このような理由から、代表制民主主義を補完するものとして、参加型民主主義が求められているのである。

ここで、近隣自治という考え方が、参加型民主主義と同様、代表制民主主義の機能不全への対応策として有効であることを指摘しておきたい。

「正統性危機」が生じる原因として、代表制のプロセスがあまりに長大・複雑であることがあるが、基礎自治体レベルでも人口過多で、区域が広範に過ぎるのならば、基礎自治体をいくつかの狭い区域に区切って、そこで政策決定を行えばよい。近隣自治は、市民に自らの行使する影響力を実感させる方策として有効なのである。

また、公共的課題への無関心が代表制民主主義の機能不全を引き起こすならば、市民に公共的課題への関心を取り戻す方策が求められることになる。自らに身近な事柄に関しては、住民は関心を持ち易く、主体的に監視を行うと考えられる。住民に身近な問題についてはできるだけ近隣レベルにおいて決定することにより、公共的課題に対する市民の関心を保つことができる。

同時に、自らに身近な公共的課題については住民の決定への参加意欲も高いと考えられ、近隣自治は参加型民主主義の活性化にも資する。このように近隣自治と参加型民主主義という考え方は密接な関わりを持っており、基礎自治体内を区切った上で、区域ごとに住民参加型で政策を進めるということが、現在の代表制民主主義の機能不全という状況に対する有効な選択肢であると言える。

第２節　海外の近隣自治機構の事例における、代表制民主主義・参加型民主主義の色合い

先進諸国で導入されている近隣自治機構は、その国の歴史や国民性などを反映して、様々な形をとっている。その中でも特に代表制民主主義と参加型民主主義のバランスのとり方によって、特徴的な違いが生じている。いくつかの国の事例を見ていくこととする。

１　イギリス

前述したように、イギリスのパリッシュは公選議会又は住民総会が意思決定機関として存在し、行政サービスの執行機能や課税権を持つ。代表者が住民の直接選挙によって選出されることから、イギリスのパリッシュは代表制民主主義の要素を色濃く有

しているといえよう。なお、区域における開発許可・建築許可についてディストリクトはパリッシュとの協議を義務付けられているもののその結果にディストリクトは拘束されないが、これは正統性の有無・強弱とは関係なく、より広域的な見地からの決定を重視した結果であろう。

なお参加型民主主義的な要素としては、地区の有権者全員が議会に出席可能であることが挙げられる。

2　フランス

フランスの近隣自治機構については後に詳述するが、フランスの近隣自治機構たる「近隣住区評議会（conseil de quartier）」はコミューン（基礎自治体）議会の諮問機関である。構成員の選出方法については自治体ごとに異なるが、コミューン議会議員やアソシアシオン（市民組織）による推薦、有権者名簿からの無作為抽出などであり、選挙は行われない。そのため民主的正統性を有しているとは考えられておらず、その議決が行政を拘束することはない。その意味で近隣住区評議会自体は、コミューン議会という代表制民主主義体現の場を補足するための、参加型民主主義の仕組みであると言えよう。参加型民主主義促進のための仕組みという性格上、会議には住民が自由に参加できることに加え、住民が発言権や議題の提案権も有しているところがあり、また自治体によっては構成員の一部は必ず EU 外外国人から選ぶことを義務付けるなど、少数者に対する配慮も行っている。

3　ドイツ

ドイツについても別に編を設けて詳しく述べるため、ここでは代表制民主主義と参加型民主主義の比重という観点からの検討に留める。

ドイツの近隣自治機構は総じて「都市内下位区分（kommunale Untergliederung）」と呼ばれ、州法により設置される。その詳細は州ごとに異なるが、構成員の選出方法は住民の直接選挙による場合と、市議会議員選挙の得票数に応じた間接選挙の場合があるが、民主的正統性は確保されていると言えよう。その議決については、限られた分野については行政を拘束し、それ以外の分野については提案・勧告・要請に留まる。構成員が選挙により選出されていることから、代表制民主主義に比重を置いた制度と考えられるが、イギリスのパリッシュとは違い行政サービスの提供は専ら基礎自治体に任せており、課税権もない。これについては民主的正統性に疑義があるのではなく、その名前のとおり、法人格を持つ独立の団体ではなく自治体内部の機関として制度設計がなされているからであろう。参加型民主主義実現のための方策も取り入れられており、住民はその本会議や専門委員会に自由に出席でき、州によっては時間を区切っ

て住民の自由な発言を許しているところもある。

参考文献

神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社、２００４年
竹下譲監修『世界の地方自治制度　新版』イマジン出版、２００２年
辻山幸宣ほか編『市民・住民と自治体のパートナーシップ第１巻　分権社会と協働』ぎょうせい、２０００年
名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、１９９８年
名和田是彦「自治体における住民参加の原理・類型・条件」『月刊自治フォーラム』２００１年7月号
西尾隆編著『自治体改革第９巻　住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、２００４年
山田光矢『パリッシューイングランドの地域自治組織（準自治体）の歴史と実態―』北樹出版、２００４年
日本都市センター編『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』日本都市センター、２００２年
『イタリアの地方自治』自治体国際化協会、１９９８年

第２編　日本における近隣自治論の動向

ここまで第１編として、少子高齢化や地方分権などの社会的な変化の中で近年盛り上がりを見せている近隣自治論について触れ、それに関連して重要になっている代表制民主主義と参加型民主主義の関係について述べてきた。ここからは日本、次いで川崎市における近隣自治に関する議論・取り組みについて取り上げる。

まずは第１章にて、これらの問題が日本において実際にどのように議論され、制度化されてきているのかを概観する。

第１章　日本における議論

第１節　自治体合併と第２７次地方制度調査会

ここでは、まず日本における近隣自治論が実際に制度化される契機となった自治体合併について触れ、その後制度構築に大きく貢献をした第２７次地方制度調査会による答申を紹介する。

１　自治体合併

はじめに、日本における合併論議と、現在も進行中の合併の流れについて概観する。

１９９４年の第２４次地方制度調査会答申「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」により、市町村合併は行財政基盤の強化を図るための有効かつ適切な方策であると位置付けられた。

それまでも自主的な合併を促すための合併特例法が存在していたが、特例措置の延長を定める現行の合併特例法が１９９５年に定められた（２００５年3月３１日までの時限立法）。

１９９８年、第２５次地方制度調査会が「市町村合併に関する答申」を出し、自主的な市町村合併をより一層推進すること、そのためにも財政措置を含めた様々な特例措置を講ずることを提言した。

１９９９年、地方分権一括法制定の中で現行の合併特例法も改正され、合併に伴う支出に関して「合併特例債」を発行できること、合併後の一定期間、合併自治体が受け取る交付税が、合併をしなかった場合に受けることのできた交付税額を下回らないようにする措置など、財政優遇措置を含めた特例が新たに追加された。これらの取り組みにより、最初の合併特例法が定められた１９６５年当時に全国に３，３９２あった市町村は、２００５年3月３１日時点で２，５２１にまで減少している。

２００３年１１月、日本の近隣自治論にとっても重要な意味を持つ、第２７次地方

制度調査会による「今後の地方自治制度のあり方に関する答申（以下「調査会答申」）」が提出された。その中では、現行合併特例法の失効後は新しい法律を制定し、一定期間さらなる自主的な合併を促すという方針とともに、市町村内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を市町村の判断によって設置できることとすべきであるとの考えが示された。

調査会答申は２００４年５月制定の「地方自治法の一部を改正する法律（以下「改正自治法」）」「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律（以下「改正合併特例法」）」「市町村の合併の特例等に関する法律（以下「合併新法」）」によって具体化された。その要旨は、以下の３点である。

１点目としては、市となる要件の緩和など、これまで行われてきた優遇措置を継続し、自主的な合併を引き続き推進することである。ただし、これまで認められてきた合併特例債や合併に伴う交付税算定の特例など、財政優遇措置については今後講じないこととしている。

２点目としては、さらなる市町村合併推進のため、今まで以上に都道府県の関与を強めたことである。総務大臣の定める市町村合併を推進するための基本指針に基づき、都道府県は市町村合併に関する構想を策定し、合併協議会の設置勧告や斡旋・調停を行うこととしている。

そして３点目として、合併後に旧市町村の単位で合併特例区を設置し、一定期間合併前の市町村の単位を維持することができることとしたことである。これに付随して、合併を経ない自治体においても地域的なまとまりごとに会議体を設置することができる、地域自治区制度が改正自治法において導入された。これについては日本における近隣自治論の制度化として注目されるものであり、第２節で紹介する。

２　地域自治組織

第２７次地方制度調査会が提言した、日本における近隣自治機構と言うべき「地域自治組織」の概要は以下のとおりである。

（１）機能

住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能と住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有し、基礎自治体の一部として事務を分掌する。

（２）組織

①地域協議会

（a）役割

住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の事務に関し、基礎自治体の長その他の機関及び地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に建議することができる。

（b）構成員の選出

基礎自治体の長が選任する。地域協議会の役割から、構成員の選任に当たっては、自治会、町内会、PTA、各種団体等地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者や公募による住民の中から選ぶこととするなど、地域の意見が適切に反映される構成となるよう配慮する必要がある。

②地域自治組織の長

（a）役割

地域自治組織を代表し、地域協議会との緊密な連携の下、地域協議会によりとりまとめられた地域の意見を踏まえ、地域の実情に応じたきめ細かな事業・施策を実施する。

（b）選任

基礎自治体の長が選任する。

③事務所

地域自治組織には事務所を置き、支所、出張所的な機能と地域協議会の庶務を処理する機能を担わせる。

（3）財源

地域自治組織が地域協議会の意見を尊重しつつ必要な事業が実施できるよう、必要な予算を確保するなど、基礎自治体において地域自治組織の財源について所要の措置を講じる。

調査会答申では、地域自治組織を「特別地方公共団体とするタイプ」と「行政区的なタイプ」に分けている。

「特別地方公共団体とするタイプ」は、市町村合併が行われた際、旧市町村のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合に設置でき、法人格を有する。合併協議の際の規約によって設置され、法令により処理が義務づけられていない基礎自治体の事務のうち、その地域自治組織の区域に係る地域共同的な事務であって規約で定めるものを処理することとされた。

「行政区的なタイプ」は、必ずしも市町村合併を伴わなくても設置ができる、一般的な制度として構想されている。法人格は有しない。当該地方自治体の条例により設置し、処理する事務の範囲についても条例により定めることとされた。

この答申を受けて、２００４年５月、改正自治法・改正合併特例法・合併新法が制定され、合併特例区制度・地域自治区制度が導入された。

第２節　地域自治区・地域協議会制度

近隣自治機構の導入という意義からすれば一般的制度たる地域自治区制度が重要であるが、ここではまず、制度化の直接的な契機となった市町村合併に関連して導入された合併特例区制度を、次いで地域自治区制度を紹介していくこととする。

１　合併特例区制度と地域自治区制度

調査会答申に言う「特別公共団体とするタイプ」の地域自治組織として「合併特例区」が合併新法の中で、「行政区的なタイプ」の地域自治組織として「地域自治区」が改正自治法の中で、それぞれ制定された。両者が別々の法律中に制定されたのは、地域自治区が必ずしも合併を伴わない一般的な制度であるため、地方自治法上制定する必要があったからである。

（１）合併特例区

①機能

合併特例区は、合併時の特例として、合併協議による規約で決められた５年以内の一定期間、旧市町村の区域を単位とし、合併市町村の一体性の円滑な確立のために設けられる特別地方公共団体である。

合併特例区の処理する事務は、「合併関係市町村において処理されていた事務であって市町村の合併後の一定期間当該合併関係市町村の区域であった地域を単位として処理することが当該事務の効果的な処理に資するもの」及び「合併関係市町村の区域であった地域の住民の生活の利便性向上などのため市町村の合併後の一定期間当該合併特例区が処理することが特に必要と認められる事務」のうち規約で定めるものである。

②組織

（a）合併特例区協議会

構成員は、合併特例区内に住所を有する合併市町村の議会議員の被選挙権を有する者のうちから、規約に定める方法により合併市町村の長が選任する。公職選挙法上の選挙で選出することはできない。

構成員の任期は２年以内で規約の定める期間であり、構成員に対しては報酬を支払わないとすることができる。

合併特例区協議会は合併特例区が処理する事務、および合併市町村が実施する当該合併特例区の区域に関する事務（地域振興など）について、意見を述べることができ

る。予算などの重要事項を定めるときには合併特例区協議会の意見を聴かなければならない。

（b）合併特例区の長

市町村長の被選挙権を有するもののうちから、合併市町村の長が任命する、特別職の地方公務員である。

③財源

合併市町村は、合併特例区の運営について必要と認める予算上の措置を講ずるものとするとされ、合併特例区自体は課税権・起債権を持たない。

（2）地域自治区

①機能

地域自治区は、住民自治の強化等を推進する観点から、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、および地域の住民の意見を反映させつつこれを処理するために、市町村の判断により条例によって分けられた個々の区画である。

②組織

（a）地域協議会

構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任する。市町村長は、構成員の選任に当たっては、構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有するものの多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。

構成員の任期は４年以内で条例で定める。構成員に対しては報酬を支給しないこととすることができる。

地域協議会は、地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項、市町村が処理する地域自治区の区域にかかる事務に関する事項、及び市町村の事務処理に当たっての地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項について、審議をし、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べることができる。条例で定める重要事項について決定・変更をしようとする場合には、市町村長はあらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならない。

（b）事務所

事務所の位置、名称及び所管区域は、条例で定める。

③大都市に関する特例

政令指定都市に関しては、若干異なった規定が置かれている。

まず、条例で行政区ごとに「区地域協議会」を設置することができる。区地域協議会については、地域協議会の規定が準用される。

また、行政区内を区切っていくつかの地域自治区を設けることもでき、その場合は行政区ごとの区地域協議会の設置は任意である。地域自治区に置かれる地域協議会と、

行政区に置かれる区地域協議会という２層構造も可能にしていると考えられる。区地域協議会を設置し、特定の区だけに地域自治区を設置することも可能である。

④合併市町村に地域自治区を設置する場合の特例

合併市町村において、特別地方公共団体である合併特例区を設置するまでの独立性は必要としない場合に、旧市町村のまとまりごとに地域自治区を設置することもできる。その場合に、合併市町村のみに認められる特例が、改正合併特例法および合併新法に定められている。

特例としては、地域自治区に設置される事務所の長（地方公務員法上の一般職）に代えて、特別職たる区長をおくことができること、住居表示について地域自治区の名称を用いることができること等がある。

この結果合併市町村においては、①合併後ひとつの市町村となり、地域自治区などを設置しない②旧市町村単位で合併特例区を設置③旧市町村単位で地域自治区を設置など、多様な姿を自ら選択できることとなっている。

２　日本の制度の特徴

（１）近隣自治機構の類型における位置付け

ここで、前述の日本都市センターによる近隣自治機構の類型に、今回導入された近隣自治の制度を当てはめて考えてみたい。

まず、「住民参加・協働型」と「近隣政府型」の２類型から言えば、合併特例区や地域自治区は法律に根拠を持ち、合併規約や条例に基づいて設置されることから、既存の市民組織とのネットワークを構築していくという「住民参加・協働型」ではなく、「近隣政府型」に属する。

この「近隣政府型」は「近隣自治政府型」と「近隣自治政府移行型」の２つに分類される。「近隣自治政府型」の特徴として、独立した法人格を有していることが挙げられる。その点法人格を有するものとして制度設計がなされている合併特例区がこちらに近いと考えられるが、「近隣自治政府型」のもうひとつの特徴として、地域の意見を代表する機関を持ち、それが民主的正統性を有していることがある。合併特例区に設置される合併特例区協議会は地域の意見を代表するものとして構想されているが、構成員については合併市町村の長が任命することになっており、必ずしも選挙を経て選出されるわけではないことから、「近隣自治政府型」に当てはまるものということはできないであろう。

よって合併特例区・地域自治区とも「近隣自治政府移行型」の近隣自治機構ということができ、ただ合併特例区のほうが「近隣自治政府型」に近い形態を持っていると言えよう。ただし、構成員の選出に当たって公職選挙法上の選挙は行えないものの、住民投票により候補者を選出し市町村長が投票結果を尊重して任命する、いわゆる準

公選制は可能であると解されており[1]、その場合、合併特例区は限りなく「近隣自治政府型」に近づくということができるだろう。実際、２００５年１月１日に新潟県内の１４市町村が合併して誕生した新しい上越市においては、合併により消滅することとなった町村ごとに設置された地域協議会の構成員を準公選制により選出している[2]。

（２）日本の制度の性格

第１編においても触れたように、近隣自治機構の存在が求められている原因としては、少子高齢化や地方分権、住民ニーズの多様化など、様々な要因が絡み合っている。しかし以上見てきたように、日本においては制度化の直接の契機として、市町村合併に向けた障害の除去が目的にあったことは否定できない。一般的制度である地域自治区制度はこれに付随して議論されたという印象を受ける。このことは、第２７次地方制度調査会が答申を提出するに先立ち、２００３年４月に議論の一応のまとめとして発表した「中間報告」からも伺える。

この「中間報告」では、「合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎的自治体」の項目の次に「基礎的自治体における住民自治充実のための新しい仕組み」が採り上げられており、その中で「地域自治組織については、合併の有無に関わらず、基礎的自治体における一般制度としても、必要な地域（例：小・中学校区等）に任意に設置できる制度を検討する。これを前提として、当面、合併後の市町村において、合併前の旧市町村単位に地域自治組織を導入する途を開くこととする」と述べられており、近隣自治論の制度化が、市町村合併への障害除去という目的を色濃く反映してなされたと言えるであろう。

しかし、合併特例区・地域自治区という制度が市町村合併の文脈から導入されたとしても、政令指定都市たる本市には関わりのないことである。合併自治体のように、消滅する市町村の名称や、アイデンティティ・地域的連帯感の喪失を問題とする必要はない。より純粋に、近隣自治機構に期待されている、地域社会の強化によるソーシャル・ガバナンスの実現や、都市化による人々の孤立化・公共的問題への無関心からの脱却といった役割を強く認識しつつ制度の導入を図ることが求められている。

ここまでのことを踏まえ、次章では近隣自治論に関する本市における議論を紹介し、その具体化たる区民会議の望ましい姿について考察する上での足がかりとしたい。

---

[1] 吉川浩民・岡本誠司「市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）及び地域自治区・合併特例区について」『月刊自治フォーラム』２００４年９月号４ページ参照。
[2] 上越市では合併特例区ではなく、合併特例を利用した地域自治区が選択された。詳細は上越市のホームページ参照。http://www.city.joetsu.niigata.jp/

第２章　川崎市における議論

現在本市では、近隣自治的な会議体として、各区に「区民会議」を設置する動きがある。未だ正確な形は定まっていないが、現時点での大まかな姿を確認し、第３編以降で紹介する他国の制度と比較した上で、より良い制度構築の提案につなげたい。

第１節　区民会議

この節では、区民会議について論じる前に、そこに至るまでに本市においてとられてきた関連する施策について触れ、区民会議の設置がどのような位置付けにあるのかを確認する。

１　近隣自治に関する諸制度

近隣自治の重要性に関しては、最近になって初めて議論され始めたものではない。近隣自治が求められるような状況は以前から存在しており、現在ほど明確に語られることはなかったにしろ、近隣自治を重視する政策が採られてきている。以下でそのような施策の中から、区民懇話会、まちづくり推進組織、区政推進会議について紹介し、最後に今後設置が検討されている区民会議について、どのような組織として構想され、構築されうるのかを検討する。

（１）区民懇話会

本市において行われた近隣自治的な取り組みのうち、先駆的なものとしては区民懇話会が挙げられる。

区民懇話会は１９７２年から、市政やまちづくりに対する市民の意見を集め、それを市政に反映させる対話集会として開かれていたが、１９７８年には市の要綱により常設の組織として設置された。この要綱では必要最小限の事項だけを定めることとし、具体的な運営の方法や活動方針などについては、各区民懇話会で作った要綱により決めていくこととした。「川崎市区民懇話会設置要綱」によって定められた区民懇話会の骨子は以下のとおりである。

①設置の趣旨

市民主権と参加の原則に基づき、市民自らが地域環境に対して、自発的に具体的対応を討議および実践する場として設置。

②活動内容

地域の問題についての学習および問題解決のための討議ならびにその実践、まちづ

くりのための自主的な市民活動。

③構成員

市民各層の中から選任された委員５０人以内で組織し、委員の任期は２年。委員の互選により、１０人以内の運営委員を置く。

④会議

年４回の定例会および臨時会。

⑤参与

参与若干を置く。参与は各区内の市議会議員に就任を依頼する。

⑥事務局

事務局は各区役所に置く。

この要綱に基づき、全区[3]５０人体制で区民懇話会が発足した。委員の選出は団体からの推薦や公募によっており、区によってその比率は様々であった。市の要綱に規定はないが、全区で福祉・環境・まちづくり・文化など、３～４の分科会や専門部会を置いて討議を行った。

区民懇話会は２０年にわたり、任期満了時に市に対して提言書や要望書を提出しつつ、様々な活動を続けた。その中には川崎区区民懇話会が、音楽を通した地域のふれあいと文化向上を願って開催した「区民音楽祭」のように現在の「音楽のまち・かわさき」に通じるものや、幸区区民懇話会の提案した区役所内でのコンサートのように、魅力ある区づくり推進事業に採り入れられ現在でも継続されているものもある。

しかし、区民懇話会の開催も長期にわたり、区民懇話会委員や区役所内部から、様々な批判が出されることとなった。区民懇話会に対する問題提起の内で、特に重要と思われるものを列記してみる[4]。

・提言団体なのか、単なる勉強会なのかが不明瞭
・市役所内部に市民意見の反映システムが確立していないため、提言等に対する回答や説明が形式的になっている。
・委員の出席状況が悪い（２／３が欠席する場合も）
・活動予算がないので困る

このような中、分権の流れと大都市制度を踏まえ、区役所機能のあり方について検討をするため１９９７年に発足した第３次区役所機能等調査検討委員会において（第１次検討委員会は１９８９年）、区民懇話会についての見直しが行われた。

---

[3] 宮前区・麻生区の分区前のため５区。宮前・麻生では分区と同時に設置。
[4] 『区民懇話会２０年のあゆみ』川崎市市民局、１９９９年、より抜粋。

その結果、区民懇話会は第１０期委員の任期満了となる１９９９年に廃止され、新しい「まちづくり推進組織」に転換することとなった。

（２）まちづくり推進組織

まちづくり推進組織が発足するに当たっては、１９９２年から策定作業が始まり１９９９年までに全区で策定された区づくり白書が大きな意味を持っていた。

１９９３年に策定された「川崎新時代２０１０プラン」（川崎市総合計画）では5つの基本方向が示され、その中の１つである「市民自治都市づくり」を推進する分野別計画として「市民共同のまちづくり」が挙げられている。区づくり白書はこの具体化を図るため、区の望ましい将来像を区民自らが考え、交流し、語り合う中から区民の合意によって提案することを目的に策定された。１９９８年から策定が始まった都市計画マスタープランの区別計画における区民提案をまとめる際にも、この区づくり白書の内容や経験が生かされたといわれている。

区づくり白書の策定後、宮前区と川崎区では先にまちづくり推進組織が立ち上がり、区民懇話会と並存する形となったため、これら２区では区民懇話会は廃止、それ以外では新しいまちづくり推進組織が発足するまでは区民懇話会が存続するなど、両組織の切り替わり時期は各区の状況により異なっている。２００１年３月末には全ての区でまちづくり推進組織が発足した。まちづくり推進組織の特徴は以下のとおりである。

①設置根拠

各区の要綱による設置（川崎区を除く）。

②委員数・任期・分科会

各区の実情により様々。

③活動内容

（a）まちづくりに関する学習

（b）市民意見の集約・利害調整・合意形成

（c）市民、専門家、各種団体、市民グループ、企業との連携、ネットワーク化

（d）市民間の情報流通の促進

区民懇話会との違いは、まちづくりの実働部隊であることに重点が置かれていることである。区づくり白書策定においては区民が意見を出し合って望ましい区の姿を考えたが、アイデアを出すだけに留まらず、市民と行政の協働においてこれを具体化していくことが目標とされているのである。

また、組織形態の自由度が高く、区の実情により様々である。例えば川崎区の「まちづくりクラブ」は川崎区内に１０ある中学校区に合わせるような日常生活圏ごとに１０カ所で組織され、別個に活動を行っている。また宮前区では、「宮前区区づくりプ

ラン（区づくり白書）」を実行に移すための組織として「区づくりプラン推進委員会」が作られたが、区民によるまちづくり活動を推進していく組織として、行政から独立した、中間支援組織としての「まちづくり推進協議会」「まちづくり支援センター」を設立する方向で動いている。

このように、まちづくり推進組織は各区の事情に合わせた多様な組織として活動を続けている[6]。

高津区まちづくり協議会による、たかつ花街道事業の様子

（3）区政推進会議

区政推進会議は、区役所機能強化という、区民懇話会・まちづくり推進組織とは異なる経緯で設置された。

本市は１９７２年の政令指定都市移行に伴い行政区を設置したが、機構としても、機能としてもいわゆる小区役所制を採用していた。その後は事業所の区への編入など区役所機能を強化する方策が採られ、近年の分権の流れもあり、一貫して大区役所制への道を歩んできた。これら区役所機能強化の施策を推進するに当たり重要な役割を果たしたのが、総務局行政管理課（当時）と市民局区政課が主管となり検討を始めた「区役所機能等調査検討委員会（以下検討委員会）」である。

１９８９年の第１次検討委員会はその報告書中で「市民の要望に対応できる政策能力を持たせるなど、区役所の機能拡充をよりいっそう進め、単なる行政区の事務所ではなく、自治能力を有した総合的行政機関としていくことが必要となる」と述べ、そのための方策としていくつもの提案を行っている。その中で「市民参加型の区政企画、実行、評価機関」として区政推進会議の設置が提案されている。

１９９０年に制定された「川崎市区政推進会議設置要綱」によると、区政推進会議の概要は以下のとおりである。

①目的

区政に関する自主的な企画立案機能を支援し、その実現を積極的に推進するため、

---

[6] 詳しくは各区ホームページ参照。

各区に設置。

②検討事項

区長が提案する魅力ある区づくり推進事業等の区域に関する事項について検討・協議する。

③構成員

１５名以内の区民団体の代表、区長、学識経験者および区民。

当初は主に１区につき３０００万円の区政推進事業費についての検討を行っており、現在では２００３年に創設された１区５０００万円の「魅力ある区づくり推進事業費」の使途を中心に討議を行っている。

（４）区民会議

①区民会議の位置付け

区民会議についての考え方は、市議会における市長答弁[6]によって以下のように明らかにされた。

「区民の日常生活における課題などについては、地域に身近な総合行政機関である区役所が、課題の把握・解決に向けて主体的に取り組むことが求められている。そのためには、区を単位として、区域における固有の問題について、地域を代表する方々が知恵を出し合い、決定する仕組みの１つとして区民会議の創設が必要と考えている」

区民会議については、すでに市のいくつかの条例・計画において位置付けがなされている。それらを見ることにより、区民会議がどのような組織として設置されようとしているのかが明確となると考える。

（a）自治基本条例[7]による位置付け

２００３年１０月、公募市民３０人と学識経験者４人で構成される自治基本条例検討委員会が設置された。２００４年8月には報告書が提出され、それに基づき素案を作成、その後各区でのタウンミーティングやホームページ上での意見応募などを経て、自治基本条例案が作られた。同年１２月１６日、市議会において賛成多数により可決され成立、２００５年4月1日から施行される予定となっている。

自治基本条例では第２２条において区民会議についての定めがある。

---

[6] 平成１５年第１回定例会より。

[7] これまで積み重ねてきた自治や参加の様々な取組を踏まえながら、改めて地方分権の時代にふさわしい市民と自治体の関係、市民自治の基本理念や自治運営の基本原則、これらを実現するための制度等を明らかにし、市民の信託に基づく市政運営を行っていくことを目的として定めるもの。

第２２条　それぞれの区に、区民（その区の区域内に住所を有する人、その区の区域内で働き、若しくは学ぶ人又はその区の区域内において事業活動その他の活動を行う人若しくは団体をいいます。）によって構成される会議（以下「区民会議」といいます。）を設け、参加及び協働による区における課題の解決を目的として調査審議します。

２　区長及び市長等は、区民会議の調査審議の結果を尊重し、その内容を区における暮らしやすい地域社会の形成及び市政に反映するよう努めます。

（b）総合計画における位置付け

現行の総合計画である「川崎新時代２０１０プラン」が策定されてから１０年以上が経過し、策定時と比べて本市の財政状況や本市を取り巻く社会的な状況は大きく変化している。このような変化に対応していくため、今後おおよそ１０年間本市の進むべき道を具体的に示す計画として、新しい総合計画の策定が進められてきた。策定は公募市民により構成される「市民会議」、学識経験者・有識者からなる「策定検討委員会」を中心に、タウンミーティングやインターネット上での情報収集結果を参考にしつつ進められ、２００５年３月に新しい総合計画である「川崎再生フロンティアプラン」が発表された。

この新総合計画では、今後遂行されるべき７つの基本政策が定められている。このうちの１つとして「参加と協働による市民自治のまちづくり」があり、その中で特に重点的・戦略的に取り組む「重点戦略プラン」として「市民自治と区役所機能の拡充」が挙げられている。そしてこれを実現するための取り組みであるアクションプログラムとして、「市民自治の拡充」「協働のまちづくりの推進」「区行政改革の推進」「市民満足度の高い行政サービスの提供」があり、区民会議は「区行政改革の推進」中で「市民参加による区行政の推進」施策として位置付けられている。

（c）区行政改革における位置付け

２００３年１１月、学識経験者および市民による区行政改革検討委員会が発足し、翌年５月に報告書「区行政改革の基本方向」を取りまとめた。その中では「窓口サービス機能中心の区役所から地域の課題を自ら発見し解決できる市民協働拠点へ」という今後の区行政改革の基本方向が示され、これを実現するために目指すべき区役所像として

Ⅰ　地域の課題を発見し、迅速・的確な解決を図る区役所

Ⅱ　地域活動や非営利活動を支援する市民活動の拠点としての区役所

Ⅲ　市民に便利で快適なサービスを効果的かつ効率的に提供する区役所
Ⅳ　地域住民の総意に基づく自治を実践する区役所

の４つが挙げられている。この４番目にあたる「地域住民の総意に基づく自治を実践する区役所」を実現するための提言として、区民会議の設置が述べられている。

②区民会議の制度概要

このように市民自治や区役所機能強化の観点から設置が求められている区民会議であるが、現状では２００５年度に要綱により全区で試行的な取り組みを実施し、２００６年度から本格的な実施が予定されているところである。地方自治法上の区地域協議会として設置するかなど、詳細については未だ検討段階にあるが、他の施策上の位置付けや市長答弁から、以下のような組織になると考えられる。

（a）機能

市長の諮問機関として設置され、市長からの諮問に応じ、または自主的に区の課題について検討し、答申・提案を行う組織となると考えられる。

（b）組織

構成員の人数にもよるが、本会議の他に分科会を設ける形態が考えられる。また人数が多い場合には、構成員の中から互選または推薦などによって、一部の委員からなる執行委員・幹事会のようなコーディネーターとして働くグループを設ける可能性もある。

（c）構成員

これまでの近隣自治的な組織と同様、町内会・自治会や各種団体による推薦や公募による選出、学識経験者の参加が考えられる。また、近年活発に活動を行っているNPO 団体から代表者を募ることも考慮されうるだろう。この他、区選出の市議会議員や県議会議員についても参加を求めるとの市長答弁がなされている。

（d）審議事項

市長から諮問された区における課題の解決に関すること、区政の方針及び区の主要な計画に関すること、委員から提案された区の課題の解決に関することが審議事項として検討されている。

２　各制度の性格

これまで本市において実施されてきた近隣自治的な取り組みとして、区民懇話会、まちづくり推進組織、区政推進会議、そして今後の取り組みとしての区民会議について紹介してきたが、これらの制度の性格は、少しずつ異なっている。前述の日本都市

センターによる類型に即して考えてみたい。

区民懇話会については、包括的なテーマについて、区民が話し合う中で建設的な意見を出してもらい、それを行政が参考にするというものであった。その活動内容として「地域の問題についての学習および問題解決のための討議ならびにその実践、まちづくりのための自主的な市民活動を行う」と定められているように、市民が区民懇話会への参加を通してまちづくりや行政への参加について「学習」する場であることに重点が置かれていた。区民懇話会委員経験者が区づくり白書策定に貢献したとも言われており、この参加を通した学習機能がその後の本市の市民参加型の施策に貢献したと考えられるが、「地域の総意を表明する」機能や、特定の問題について「意思決定を行う」機能については、十分に発揮されなかったのではないだろうか。近隣自治機構の類型の項目で触れたように、近隣政府としての近隣自治機構の特徴は「民意の表明」や「決定機能」にあり、区民懇話会については近隣自治機構としての性格は弱かったと言えそうである。とは言え、区民懇話会の設置目的として掲げられた、「市民主権と参加の原則に基づき、市民が自らの地域環境に対して、自発的に具体的対応を討議および検討する場」という理念は、現在の区民会議にも通ずるものがある。

まちづくり推進組織については、区づくり白書で表明された区の望ましい姿を実現するための、市民主体の実行部隊として構想されたこともあって、市民主導によるまちづくりの実践ということに重点が置かれている。実際各区のまちづくり推進組織でも、「タウンウォッチング」と称して積極的に街に出て課題の発見に努めているところや、自主的にデイサービスを行っているところもある。この組織は市によって設置されたものではあるが、先述の近隣自治機構の類型で言えば地域の自治的な活動と行政との協働形態である「住民参加・協働型」に近いと言えるであろう。区政推進会議については、魅力ある区づくり推進事業という１つの事業について、区長の諮問に基づき答申をする諮問機関である。構成員が１５人以内であり、学識経験者と区長を除いた残りの委員が、地域の多様な意見を反映できているとは言い難い。「区政に関する自主的な企画立案機能を支援し、その実現を積極的に推進する」という設置目的からも伺えるように、地域の公共的意思の表明と言うよりは、行政では気が付きにくい地域課題を明らかにし、事業に市民感覚を導入するという役割が強く、近隣自治機構としての性格は弱いと思われる。

最後に区民会議であるが、前述の市長答弁の内容等から言って、「地域の主体的な参加を求めつつ、地域の多様な意見を反映し、地域の総意を推認するための諮問機関」という性格の組織として設置されるものと考えられる。日本都市センターの類型から言えば「近隣自治政府移行型」に該当すると言えよう。

参考文献

岩崎恭典「政令指定都市における行政区とその改革」『月刊地方自治職員研修』２００３年６月号

辻山幸宣「地方制度調査会「中間報告（案）」と自治のリ・デザイン」『月刊地方自治職員研修』２００３年６月号

西尾隆編著『自治体改革第９巻　住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、２００４年

人見剛・辻山幸宣編著『市民・住民と自治体のパートナーシップ第２巻　協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい、２０００年

吉川浩民・岡本誠司「市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）及び地域自治区・合併特例区について」『月刊自治フォーラム』２００４年９月号

日本都市センター編『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』日本都市センター、２００２年

上越市ホームページ　http://www.city.joetsu.niigata.jp/

第３編　フランス

はじめに　調査の概要

フランスでは近年、「参加型民主主義」という言葉が活発に使用され、その促進に向けた施策が展開されている。特に２００２年２月に「近隣の民主主義法」という法律が制定され、一定規模以上のコミューン（日本の市町村に該当）において、「近隣住区評議会」という会議の設置が義務づけられ、参加型民主主義の強化が図られた。

近隣住区評議会は、日本において２００４年１１月に施行された改正地方自治法が規定する「地域協議会」、さらには川崎市が設置を予定している「区民会議」と共通している部分があるため、先行事例として参考になる点が多い。

調査の目的、視点は本報告書の冒頭で述べたとおりであるが、フランスを調査対象として選んだ理由は次のとおりである。

①地域の住民組織である近隣住区委員会（後述）が、都市問題等に対処するため、積極的に市政に働きかけを行ってきており、参加型民主主義の土壌が形成されている。

②「近隣の民主主義法」の趣旨に沿って実際に成果を上げている地域がある。

③近隣住区評議会の任務、構成、構成員の選出はパリの場合、区議会に委ねられており、地域の社会的、文化的、経済的、政治的特色が表れている。

④今回ヒアリング調査を実施したパリ２０区においては、１９９５年から左派政権が近隣住区評議会を実験的に設置し、制度設計および運営上の課題が整理されていると考えられる。

川崎市と同様、フランスにおいても近隣住区評議会の制度設計、運営については、まだ試行錯誤の段階である。しかし、その活動が活発な地域とそうでない地域がはっきり見え始めている。なぜ同じ法律の下に設置された会議であるにもかかわらず、そのような違いが生じてしまうのか。フランスの調査を振り返ってみると、最終的にはこの問題に行き着く。

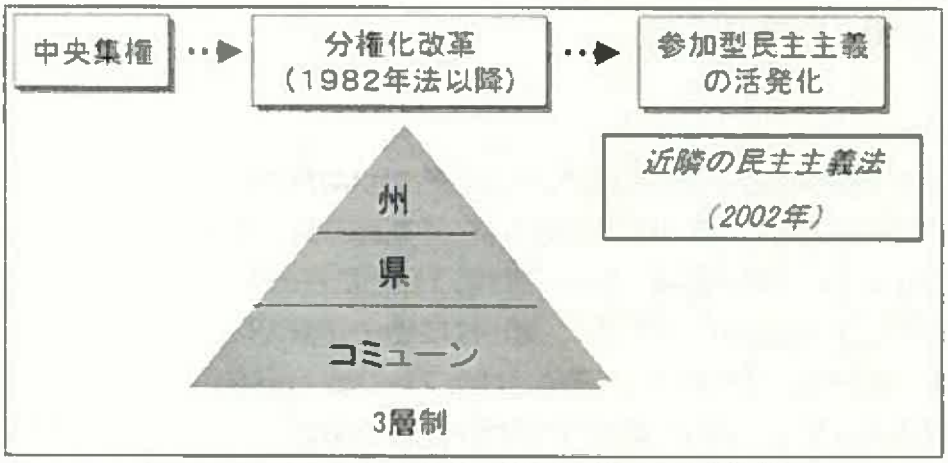
本編では、フランスの地方分権の動向や近隣自治の概要をふまえつつ、近隣住区評議会の制度設計や運営、課題を明らかにしたい。さらにはより本質的な部分にも踏み込んでみたい。

第１章　フランスの地方制度の変遷

現在のフランスの地方自治単位は、コミューン（commune・市町村）、県（département）および州（région）の３層制である。これら３層の地方自治体の議

決機関は議会であるが、その議員は、住民によって選出される。議員の中から互選された議長が、同時に執行機関の長となる。

伝統的にフランスは中央集権が強かったが、地方制度は「コミューン、県および州の権利と自由に関する１９８２年３月２日の法律」（以下、「１９８２年法」）とそれに続く一連の地方制度改革立法によって大きく変化した。本章では、フランスの地方行政の構造と１９８２年以後の動きについて概説する。



<フランスにおける地方分権・近隣自治の動向>

第１節　地方分権改革

１　フランスの地方行政の構造

（１）コミューン

コミューンの歴史は古く、中世の都市コミューン、農村の司祭の管轄区域であった教区（paroisse）にまで遡ることができる。コミューンは、日本の基礎自治体に相当するが、市町村の区別はなく、人口が数十人の規模のものから、パリのように、２００万人を超えるものまである。

フランスのコミューン数は、２００３年１月時点で３６，６７８と多く、日本の市町村数の１０倍を超えている。従って、コミューンの規模は小さく、１コミューンあたりの平均人口は２，０００人を下回っている。

コミューンの合併を進める通称「マルスラン法」が１９７１年に制定されるが、現在までに合併したコミューンは、２，０００に留まっている。合併後の運営がうまくいかず、合併解消したコミューンもあり、内務省による合併推進策は、失敗に終わったといえる。

他方、事務組合やコミューン共同体をはじめとした広域行政組織が広く利用され発展してきた。コミューン間での広域行政組織は構成人口、目的等の要件により様々な

形態をとっている。

コミューンの機関としては、議決機関であるコミューン議会と、執行機関であるメール（maire・市町村長に相当）がある。メールは、議員の中から議会によって選出される。

メールは、コミューンの長として議会の決定を執行し、議会から委任された権限を行使するとともに、職員の任免、財産管理などの固有の権限を行使する。また、メールは、コミューンにおける国の代表として、戸籍事務、司法警察、選挙人名簿の作成、就学義務の履行監視等を行う。

（2）県

県は、１７８９年のフランス革命以降に、その面積がほぼ均等になるように設けられた人為的区画であり、その数は現在１００（本土９６、海外４）となっている。県の人口には大きな格差がある。本土における１県あたりの平均人口は約６０万人であるが、最大はノール県の２５５万人、最小はロゼール県の７万３千人である。

県制度の創設時、中央政府から任命されたプレフェ（préfet・官選県知事）に強大な権限が与えらた。その後、県議会制度が確立するなど、県の地方自治体化が進んだが、執行権はプレフェに留保されたままだった。

県が完全な自治体として確立されるのは、１９８２年法の制定によって、執行権がプレフェから間接公選の県議会議長（公選県知事）に移管されてからである。議長は、自治体の長として、予算案をはじめとする議案を作成し、議会の決定を執行し、県の財政に責任をもつとともに、県の諸部局を統括する。

（3）州

州は、県を数県包括した広域的な行政区画である。その数は、２６（本土２２、海外４）である。本土における州の規模は、最大がイル・ド・フランス州の１１００万人、最小がコルス（コルシカ）州の２６万人で、多くの州が１００万から３００万の人口規模となっている。

県域を超えた広域の及ぶ総合的な行政単位として設置されている州の起源は、第２次大戦中にヴィシー政権が、戦時下における治安の維持と経済体制の強化のために１８州を創設し、州長官を任命したことに遡ることができる。そのため州は、地方団体というよりも、経済的団体として構想されていた。

州が、コミューンや県と同じように、直接公選の州議会と間接公選の州議会議長をもつ完全な形の地方自治体となったのは、１９８２年法によってである。州の機関としては、審議・議決機関の州議会、公務の指示および議会議決の執行を司る執行機関の州議会議長がある。さらに、諮問機関としての経済社会委員会があるのが州の特徴である。

経済社会委員会は、経営者代表、労働者代表、公益代表、有識者により構成されている。州における国の計画の準備・執行、州の開発計画及びその実施、州の予算の総括的な概要などについて、議会の審議に先立ってこの委員会に諮問しなければいけない。この他、州の権限に関するあらゆる事項について意見を述べることができる。

2　地方分権改革

（1）１９８２年の地方制度改革

フランスは伝統的に中央集権が強かったが、１９８２年以降の地方分権改革によって、地方自治体の地位と権限が強化された。

１９８２年法による大きな改正内容は、次の３点である。

①中央政府から任命されたプレフェを廃止し、県議会で選出された県議会議長を執行機関（県知事に相当）、つまり県の責任者とした。

②州を地方自治体として認め、直接公選の州議会を設けるとともに、州議会で選出された州議会議長を執行機関（州知事に相当）とした。

③国の「後見監督」を廃止した。後見監督という言葉は、民法でいう未成年者に対する親の保護的な監督と同じ言葉であり、地方団体の決定に対して事前統制する制度のことである。廃止後は、事後的で、かつ行政裁判所、州会計検査院（州レベルに置かれる国の検査機関）を通じた統制により、地方自治体の適正な執行を監視することとした。

（2）１９８２年法以降の地方制度改革

１９８２年法は、地方制度改革の出発点にすぎない。１９８２年法で組織の枠組みの改革が行われた後、１９８３年１月７日法及び７月２２日法により、地方行政にかかる権限を分野ごとにまとめ、国から地方団体への権限移譲が進められた。これは、権限ごとに、その性質上、もっともふさわしいレベルの地方自治単位（州・県・コミューン）に移譲すべきとの考えに基づいている。

権限移譲に伴い、自動車登録税が州税に、自動車税や登記税等が県税に、それぞれ国税から移譲されると同時に、地方分権化一般交付金等により、国からの財源移譲が進められた。

１９８２年法以降の地方制度改革は内容・規模ともに画期的なものであったが、なお改革が不十分であったため、さまざまな追補、修正が加えられた。例えば、国の権限の出先機関への移譲、諮問的住民投票制度、情報公開、広域行政組織の拡充強化等が挙げられる。

さらに、２００３年３月にフランス共和国憲法が改正された。改正内容は、①憲法第１条に共和国の地方分権化を記載②補完性の原則の導入(国と地方の関係において、

権限を最も適切に遂行することができる主体が当該権限を行使する原則）③州を憲法上の地方団体として位置づけ④地方における直接民主主義の住民投票制度の導入等である。今回の憲法改正により、地方分権改革のさらなる推進が期待されている。

（３）大都市制度

フランスでは、人口数百人のコミューンから大都市（パリを除く）まで、同一のコミューン制度が適用されてきたが、大都市行政を住民により身近なものとするため、一種の特別区制度を定めた「パリ、マルセイユおよびリヨンの行政組織に関する１９８２年１２月３１日の法律（PML 法）」が制定された。

PML 法により、パリ、マルセイユ、リヨンはそれぞれ２０、１６、９の区（arrondissement）に分割された。パリとリヨンでは各区ごとに区議会と区長が置かれている。マルセイユでは、１６の区が２区ずつにまとめられ８連合区を形成し、連合区ごとに区議会と区長が置かれている。

区議会議員選挙は、市議会議員選挙と同時に実施され、区議会の当選者の内、各区の党派ごとの名簿における上位３分の１が同区選出の市議会議員を兼ねることになる。区議会の権限は、①区内のあらゆる問題に関し、市議会に質問する、②市議会の諮問機関として意見を述べる、③地区の公共施設の管理機関として、その立地計画を決定することである。

区長（maire・メール）は、区議会内の市議会議員の中から、区議会において互選される。区長には区の代表と国の行政機関という２つの役割がある。国の機関として区長は、戸籍、選挙、義務教育、国民役務に関して市長の所管する事務を行う。区の代表者としては、区の土地利用、開発、公共施設整備等の事業に関して発言権を持ち、区内の公共住宅の半数の入居割当などの事務権限を市長から委任される。

（４）予算編成

地方団体の予算は執行機関（メール等）が作成する。州、県および人口３，５００人以上のコミューンでは、予算審議に先立ち、地方議会で翌年度の予算編成方針について討議することとなっている。それにより、事業の優先順位等、予算編成の枠組みが定められる。

地方団体の予算は、支出においても収入においても経常部門と投資部門に大別される。経常部門の収入は、税収、移転収入、財産収入等で、支出は、人件費、経常費用、移転支出、負債の利払い等で構成される。投資部門の収入は、地方債、国支出金、経常部門からの繰入金等で、支出は、施設整備の建設改良支出、負債の元金償還等で構成される。

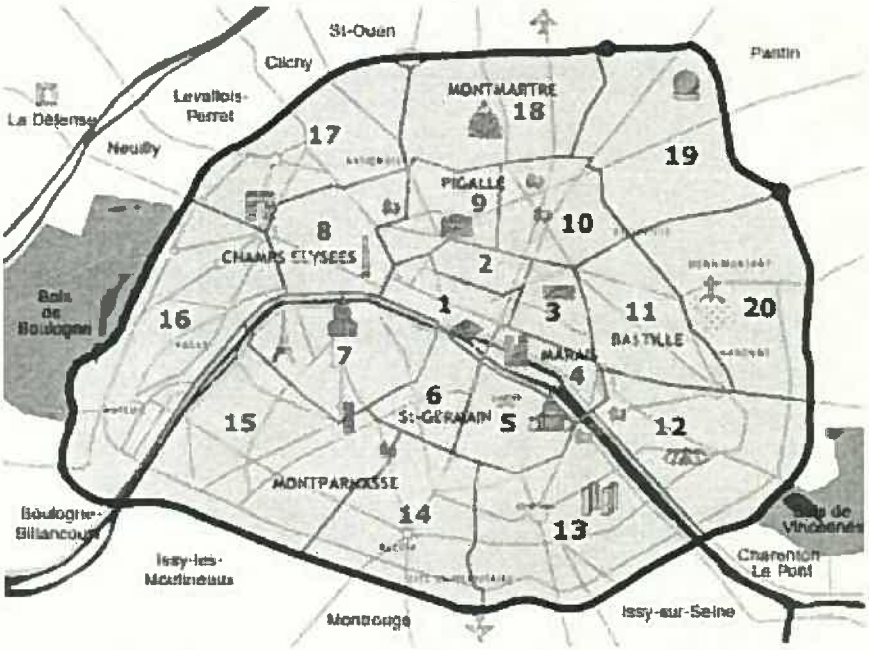
予算は各部局の協力を得て、地方団体の執行機関が作成する。予算は議会（本会議）が採択し、議会は常任委員会など他機関にこの権限を委任することはできない。

（5）パリ

パリ市は２０の区で構成され、区の名称は、それぞれ１から２０の番号が付けられている。パリ市の中心に、パリ１区がある。以下、時計回りに、外側に進むにつれて、区に付けられた数字が増えていく構造になっている。

２０の区には、それぞれ特色がある。例えば、パリ１区は、ルーブル美術館等の観光地やショッピング街がある。パリ５区や６区はカルチェ・ラタンと呼ばれる学生街、パリ１３区はアジアからの移民が多く、パリ１６区は高級住宅街、パリ２０区はアフリカやアラブからの移民が多く居住している。パリ２０区は、パリ市の西部に位置し、人口は約１８万３千人（１９９９年国勢調査）である。

<パリ市の区割り>



（出所）http://www.parisnet.net/parismap.html

パリ２０区はアフリカ大陸出身者をはじめ、多くの外国人が居住している。かつては低所得者が多く、治安が悪いといわれていたが、再開発が推進されたことにより活性化した。また、アソシアシオンの活動が活発で、後述する近隣住区評議会の評議員選出においても大きな影響力を持っている。

パリ市内外国人区別人口

	区総人口（外国人を含む）	外国人総人口			
		EU加盟国	(%)	EU外国籍	(%)
1区	16,895	1,222	7.2	1,094	6.5
2区	19,640	1,255	6.4	2,963	15.1
3区	34,232	2,008	5.9	4,262	12.5
4区	30,671	1,775	5.8	2,154	7.0
5区	58,641	3,135	5.3	3,525	6.0
6区	44,903	2,792	6.2	2,587	5.8
7区	56,988	4,328	7.6	3,467	6.1
8区	39,303	3,524	9.0	2,782	7.1
9区	55,783	3,010	5.4	3,957	7.1
10区	89,685	3,831	4.3	15,209	17.0
11区	149,166	6,201	4.2	18,411	12.3
12区	136,662	3,972	2.9	9,454	6.9
13区	171,577	4,406	2.6	15,957	9.3
14区	132,822	5,742	4.3	10,839	8.2
15区	225,467	9,036	4.0	15,754	7.0
16区	161,817	10,958	6.8	13,703	8.5
17区	161,138	8,264	5.1	13,846	8.6
18区	164,581	6,848	3.7	28,365	15.4
19区	172,587	4,225	2.5	25,528	14.8
20区	183,093	4,953	2.7	22,923	12.5
パリ市総人口	2,125,851	91,465	4.3	216,780	10.2

1999年国勢調査にもとづきAPUR研究事務所作成

①制度改革

首都パリは、その政治的重要性ゆえに常に特別な法制下に置かれ、中央政府による密接なコントロール下に置かれていた。しかし１９５８年に第五共和政に移行すると、パリの自立性を拡大し、その特別法制を一般の地方自治制度に近づける方向で制度改革が行われた。

パリの現行制度の骨格は、１９７５年法によって整備された。これにより、従来の執行機関であった政府代表のプレフェのほかにパリ市長が置かれ、区長の政府任命制が廃止されて、区委員会が設置された。また、議決機関であるパリ議会の権限が拡大された。その後、１９８２年の地方分権改革や大都市法等による修正を受け、今日に至っている。

②パリ議会

パリ市の行政区画はパリ県と同一であるため、パリ議会は、コミューン議会と県議会の役割を兼ねている。議員の選出方法および任期は人口３，５００人以上のコミューンの制度に従う。

③パリ市長[1]

パリ市長は、一般コミューンと同じ方法で、パリ議会の中で互選され、任期は６年である。パリ市長の権限は、原則として他のメールのものと同様であり、これにパリ県議会議長として県議会制度に定められた権限が加わる。しかし、パリ警察の権限は、中央政府任命のパリ警視総監に属している。

第２章　フランスにおける近隣自治の動向

１９８２年法以降の地方分権改革の進展とともに、住民が自らに関係する事柄についての決定に参加するという、参加型民主主義の動きが活発化している。

それは、公的主体のみによって、トップダウン方式で意思決定をするのではなく、経済的、社会的な利益を代表する諸集団や、市民の欲求を考慮に入れ、絶えず修正を加えながら、より広範囲な利害調整を図ろうとするものである。

本章では、フランスにおける１９６０年以降の参加型民主主義の動向を概説したい。

---

[1] maire de Paris と maire d'arrondissement はともにメールと呼ぶことができるが、区別を明確にするため、それぞれパリ市長、区長と訳す。

第１節　近隣住区委員会

（１）アソシアシオン（association）

近隣住区委員会（comité de quartier）は多くの場合、アソシアシオン法によって法人格を取得している。近隣住区委員会をはじめとしたアソシアシオンは、フランスの近隣自治を支える重要なアクターである。

アソシアシオンは、１９０１年に制定されたアソシアシオン法（以下、「１９０１年法」）では、「アソシアシオンは協定によって２人または複数の人間が、利益の配当以外の目的のために、恒常的な共通の知識および活動目的をもとに集結するものである」と規定されている。

日本のNPO法では、「非営利活動」として認められる活動分野が列挙されているが、１９０１年法ではアソシアシオンの活動分野は特に制限されていない。アソシアシオンは定義上、非営利団体であるが、営利目的の活動（販売行為、請負事業など）を行うことができる。しかし、営利目的の活動によって生じる所得については、民間企業と同じ基準で営業税が課される。

現在、フランスでは８０万以上のアソシアシオンが存在しており、およそ５人に１人の割合で何らかの形でアソシアシオン活動に関わっている。

地方分権改革の進展に伴い、地方自治体の権限が強化される中、アソシアシオンは地方自治体の重要なパートナーとして広く普及した。また、アソシアシオンの社会的アクターとしての役割も受動的なものから能動的なものへと変化してきた。

フランスにおける近隣自治の活発化の動きについては、アソシアシオンである近隣住区委員会の果たした役割は大きいため、歴史的な変化の脈絡を捉える必要がある。

（２）近隣住区委員会の活動

近隣住区委員会の多くは、１９０１年法に基づく、届出非営利団体であり、都市計画形成への参加、計画事業・建設行為の監視、住民の欲求伝達等、住民生活に関係のある問題を取り扱うに際して、重要な役割を果たしている。

近隣住区委員会は、とりわけ人口増加による都市問題が激化した１９６０年代から７０年代に結成された。近隣住区委員会はアソシアシオンであるため、加入は任意である。従って、日本の町内会と比べて加入率は低いといわれる。

また、近隣住区委員会が存在しない都市も多いが、どの程度の割合で都市に近隣住区委員会が存在するかは、定かではないとされる。しかし、フランスの近隣住区委員会は、日本の町内会ほど普遍的には存在していないと考えられている。

それぞれの近隣住区委員会は、活動領域をもつ。隣接する近隣住区委員会と活動領域が重ならないようにしており、「地域区画性」がある。近隣住区委員会の機能としては、近隣住区の要求をまとめて伝達する他、近隣住区祭り、情報誌の発行、独居老人

への訪問活動といった親睦的、互助的機能がある。

原則として行政上の公共的な役務は行わないが、公共的な業務を受託し、報酬を受け取ることがある。地域のアソシアシオンがグループ化され、活動分野別の作業部会を作る。公共的な業務としては、ホームレスや貧しい人々を支援する活動がある。

多くの都市において、近隣住区委員会の「地域代表性」は、制度的に保障されておらず、その代表性は日々の活動の活発さ、主張の的確さ、住民や他のアソシアシオンとの交流の豊かさに依存している。

また、近隣住区委員会の全国組織として、CARNACQ （Carrefour national des associations d'habitants et des comités de quartiers=住民組織・近隣住区委員会全国交流会）がある。

近隣住区委員会は、市民のニーズから離れてしまった市議会に対し、市民側から抗議を示す組織として機能した面があった。１９８０年代になると、市民の声を聞きながら、むしろ市の政策に市民を効果的に統合する手段として活用されるようになった。１９９０年代には、疎外や暴力に苦しむ都市部の都市政策の手段として、地区の活性化や犯罪の予防施策とも結びつくようになった。総じて、近隣住区委員会は、代表性民主主義を補完する役割を担っていたといえる。

第２節　CICA（提案と諮問に関する区委員会）

（１）CICA 設置の経緯と役割

近隣住区委員会は任意のアソシアシオンであり、地域代表性が保障されていないのに対し、法制化された住民組織として１９８２年に成立した PML 法に基づく、CICA（comités d'initiative et de consultation d'arrondissement・提案と諮問に関する区委員会）がある。

CICA の役割は、地域のアソシアシオン及びアソシアシオンの連合体等を代表して行政当局に対して提案を行うこととされている。アソシアシオンは CICA に参加し、少なくとも１年に４回、区における自らの活動分野に関する問題について発言し、提案するために区と対話する機会を持つことになった。

CICA 設置により、行政とアソシアシオンとの対話の機会が法律により保障され、住民参加が一歩前進したといわれる。

（２）パリ２０区における CICA

ここで、パリ２０区の CICA の枠組みを紹介したい[2]。

２０区の CICA は、２００１年に、その枠組みを刷新した。CICA のメンバーは４

[2] http://admin.mairie20.paris.fr/mairie20/jsp/Portail.jsp?id_page=209

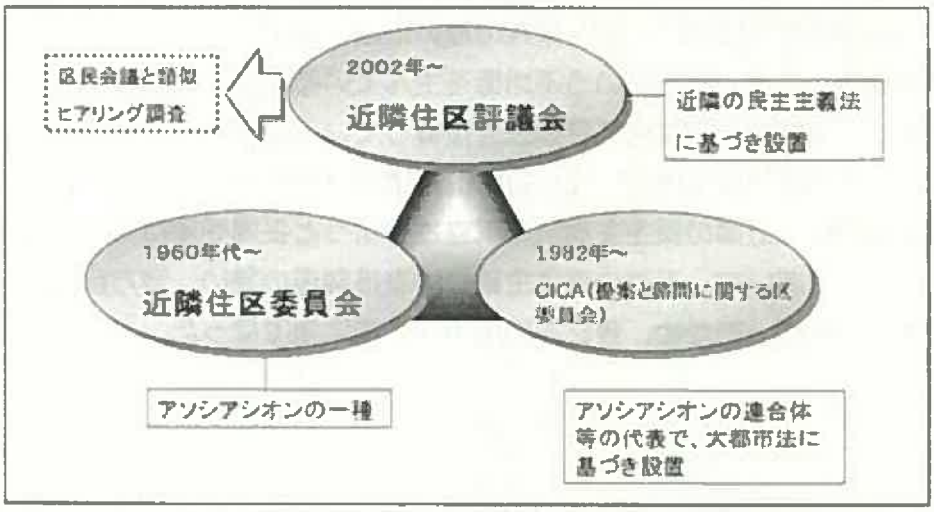
０名で、選出方法は、さまざまな共同的な団体を５つのグループに分け、無作為抽出によりメンバーを決定するというものであった。

５つのグループは、次のように分類されている。第１のグループは、社会、人文、犯罪防止、健康等。第２のグループは、スポーツ、文化、娯楽、学校等。第３のグループは、公共・個人の自由、人権等。第４のグループは、経済、貿易、家内工業等。第５のグループは、環境、都市計画、住宅、交通等である。

議論するテーマは、CICA 自身が選び、それが区長（メール）によって承認されると、そのトピックに関する作業部会が置かれる。この作業部会は、年４回開催される。１９９５年から２００１年にかけて、雇用、交通、文化、教育と市民権、人権、税制、青少年、スポーツ等がテーマとなった。メンタルヘルスのテーマについては、１８ヶ月にわたる作業の末、白書の発行に至った。

２００１年の枠組み刷新により、共同的な団体と議員との連携および対話を正式化したと当局は結論づけている。さらに、２０区の CICA には、PML 法の枠組みを超えた革新的な手法が導入されているとしている。

このように、パリ２０区の CICA は、アソシアシオン等の活動団体が、地域の重要なテーマについて、議論し、共通の認識を得る場となっている。さらに、参加型民主主義の一形態として政治や行政を補完する役割を担っている。このことは、広範囲にわたる対話により改正された、２０区の共同の憲章（La charte associative du 20è）に掲げられている[4]。



＜フランスの近隣自治の構造＞

[4] http://admin.mairie20.paris.fr/mairie20/jsp/Portail.jsp?id_page=210

第３章　近隣住区評議会

第１節　近隣の民主主義法

１　成立までの経過

前述の近隣住区委員会やCICAによって醸成された参加型民主主義のさらなる促進を目的の１つとして、２００２年２月に制定されたのが、近隣の民主主義法（loi relative à la démocratie de proximité）である。

近隣の民主主義法成立のきっかけとなった各種の報告書によれば[4]、近隣の民主主義とは、代表制民主主義の改善と参加型民主主義の促進を併せたもので、地方議員と市民との間の距離を縮め、地方議員を市民に近づけるとともに、市民の情報へのアクセスや意見表明の権利を強化することを通じ、民主主義のさらなる発展を促進しようとする理念を表したものである。

近隣の民主主義法に関する政府の提案理由説明で、政府は次のような事項を挙げた。

①８０年代からの分権化をより一層、深化させ、地域民主主義を活性化すること

②地方議会選挙の棄権率が近年、上昇しており[5]、市民を決定機関や議員に近づけること

③任意のアソシアシオンである近隣住区委員会は、裕福な層が住む条件の良い地域では活発であるが、社会住宅地など条件の悪い地域では存在せず、より富める地域がより多く要求し、実現するという不均衡を生んでいること

④９０年代から試験的に近隣住区評議会を設置している自治体の増加

２００２年４月に大統領選挙、同６月に国民議会選挙を控えていた当時のジョスパン内閣は、選挙前に近隣の民主主義法を成立させようと妥協を重ねた。その結果、国民議会、元老院において、近隣の民主主義とは直接関係の薄い、地方自治に関するさまざまな論点が加わったため、最終的に全１６７条にまでなった。

---

[4] 例えば、経済的・社会的困難な状況に置かれている都市部の再生を図るため、都市政策を総括し、雇用・連携大臣に新たな提言を行った「明日の都市」報告、１９９８年。市民との関係で地方分権改革の総括を行った経済社会評議会による「地方分権と市民」報告、２０００年６月。地方分権の将来に関する委員会からジョスパン首相（当時）に提出された「地方の公共活動の再編」報告、２０００年１０月。

[5] １９９２年の州議会選挙と１９９５年のコミューン議会選挙における棄権率が約３０%であったことは、住民の地方政治に対する信頼感の喪失を表わしていると見られている。１９９４年の県議会選挙では棄権率が約４０%に上昇した。

2　近隣の民主主義法の概要

近隣の民主主義法は１６７条からなるが、その内容は大きく、①代表制民主主義の改善、②参加型民主主義の促進で構成される。この内、近隣住区評議会（conseil de quartier）に関連する②について説明したい。

近隣の民主主義法は、近隣住区評議会について次のように規定している。

①人口８万人以上のコミューンにおいて、近隣住区評議会を設置するものとする。人口２万人以上８万人未満のコミューンでの設置は任意とする（人口２万人以下は設置を禁止）。

②近隣住区評議会の名称、構成員、活動様式はコミューン議会が決定する。

③近隣住区評議会は、近隣住区、都市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、メールに提案を行うことができる。特に都市政策に関する決定事項に関し、その検討、実施、評価に近隣住区評議会を参加させることができる。

④コミューン議会は、近隣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。

⑤人口８万人以上のコミューンにおいて、法定制限（議員定数の３０％以内）を超えて、近隣住区評議会担当の助役の数を増やすことができる。

⑥人口１０万人以上のコミューンでは、各近隣住区評議会に市庁の支所が創設される。１つの支所が複数の近隣住区を担当することができる。この支所で、住民は、近隣のコミューンのサービスを受けることができる。

第２節　近隣住区評議会

1　近隣住区評議会の制度設計

（1）コミューン議会の裁量権

近隣の民主主義法は、上記の①から⑥のとおり近隣住区評議会の大雑把な枠組みを規定するだけであり、詳細については、各コミューンが策定した憲章（charte）の中で示されている。近隣住区評議会の名称、構成員、活動様式、審議事項、予算等の制度設計は、コミューン議会に委ねている。

この点は、日本の地方自治法で規定している「地域協議会」に類似している。地方自治法においては、地域協議会の会長・副会長の選任方法、任期、地域自治区等の制度設計については各市町村の条例に委ねられている（第２０２条の6、7）。また、審議事項については、「地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項」（第２０２条の7）と、大まかに示されているだけで、詳細は各市町村の判断に任せられている。

（2）審議事項

近隣住区評議会の諮問事項はメールが定めるが、評議会の側からも提案ができ、自発的な取り組みが期待されている。近隣住区評議会は、当該住区に関わる政策の形成、実施、評価に参加することが任務とされるが、都市計画や都市困窮防止政策についての期待が大きい。

とりわけ都市計画については、パリのすべての近隣住区評議会において、都市計画ローカル・プラン（PLU）[6]の策定が第一優先議題とされ、他の都市でも各近隣住区評議会内部に都市計画作業委員会が設置され、都市計画ローカル・プランへの参加が図られている。

さらに、コミューンの予算編成に先立ち、近隣住区に関わる予算要望、予算の優先順位について協議することも、多くのコミューンにおいて重要な審議事項となっている。

（3）近隣住区委員会との関係

近隣住区評議会が近隣に関する問題に取り組む場合、既存の近隣住区委員会と役割が重複する恐れが生じる。

実際、フランス南東部のグルノーブル市においては、近隣住区評議会を設置することにより、これまで既存の近隣住区委員会が築き上げてきた、市政や住民との関係を弱体化させるという懸念が生じた。そのため、セクター評議会（グルノーブル市における近隣住区評議会の名称）の具体化にあたり、市の分権推進局と近隣住区委員会連絡会との間で頻繁に協議が行われた。

その結果、グルノーブル市においては、憲章に「近隣に関する問題は、進んで近隣住区委員会や近隣住区の包括機能的なアソシアシオンとともに取り組むこととする」という条項を加えている。これにより、近隣レベルのことは、既存の近隣住区委員会に任せ、セクター評議会は、中域の問題を扱い、住民の視野を近隣レベルよりも拡大させる場である、という棲み分けがなされた[7]。

（4）構成員

近隣住区評議会の構成員は、一般に①議員や近隣住区担当の助役、②近隣地域の活動家や有識者、③アソシアシオンの代表者、④住民などで構成されるが、コミューン

---

[6] フランスの都市計画マスタープランにあたるのが、基本総合計画（SCOT [Le Schema de Coherence Territoriale]）で、その下位の都市計画にあたるのが PLU（Plan Local d'Urbanisme）。PLU は、個別の土地利用計画で、例えば住宅開発や公共施設建設を含む。

[7] 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』５９号、２００３年

によって多種多様である。メールの政治思想やアソシアシオンの活動状況等に大きく依存している。

例えば、パリ１０区においては、共和政の価値観、人権宣言の価値観を尊重する者で構成するとされ、居住者、もしくは近隣地域で職業活動を営むあらゆる者が参加できる。参加者数は、テーマや地域によって異なるが、２００人近い住民が参加し、活発な発言が行われたとの報告がある[8]。

ただし、運営と討議の段取りは活動推進チームに委ねられている。活動推進チームは、評議会などから選ばれた２０名程度により構成されるが、可能な限り、男女の構成が対等となり、また外国籍の人物が含まれることが求められている。

パリ９区においても、構成員は、居住者、もしくは近隣地域で職業活動やアソシアシオン活動を営むものであれば、年齢も国籍も問わないとされている。

構成員を選出する際に特徴的なのは、無作為抽出によって住民代表を選出すると規定するコミューンが多いことである。２０の区で構成されるパリ市において、住民代表を無作為抽出で選出すると明記してある区は、１８に上る。なぜ無作為抽出で採用するのかについては、パリ２０区でのヒアリングにおいて後述するが、地域協議会の住民代表をどのように選出するかに悩んでいる日本の自治体にとって示唆に富む。

（５）予算

近隣住区評議会自体の予算には運営予算と投資予算の２種類[9]がある。運営予算は、住民とのコミュニケーションに使われ、具体的には、ビラ、ポスター、交流会の費用に支出される。投資予算は、壁画作成、道端のベンチ購入などに支出される。

パリの近隣住区評議会の投資予算と市・区の投資予算との関係は複雑で、例えば、ベンチの購入は評議会の予算だが、設置費用は市の予算から支出される。評議会は、予算について提案はできるが、決定権はない。予算の決定権は、区長にあり、その決定は市議会に上げられ、そこで承認されれば、予算を執行できる。

しかし、評議員は、与えられた予算を使う暇がないほど評議会に時間を費やされているため、予算が余ることもある。しかし、パリ２０区のレユニオン・ペールラシェーズ地区では、近隣住区評議会の活動が活発であるため予算が不足しているという。

---

[8] 日本都市センター編『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』日本都市センター、２００４年

[9] レユニオン・ペールラシェーズ地区近隣住区評議会議長 Florence DEMASSOL 氏によると、２０区全体の予算規模は１５０万ユーロで、その内、参加型民主主義促進のための予算が３万ユーロ。内訳は、運営費が７，５００ユーロ、活動推進７，５００ユーロ、投資予算が１万５千ユーロ。

第４章　パリ２０区の近隣住区評議会

第１節　近隣住区評議会の構造

現在、パリを構成する２０の区のすべてに近隣住区評議会が設置されている。とりわけ１９区と２０区では、１９９５年に左派政権が、試験的に近隣住区評議会を設置した。

近隣住区評議会の区割りは、区からの提案を考慮しながらパリ議会が決定したが、制度設計（任期、構成員、運営、任務等）は、区議会にすべて委ねられた。それにより、区ごとの地域の社会的、文化的、経済的、政治的特色が表れ、多種多様な制度ができあがった。

今回の研究でヒアリング調査した２０区では、２００２年に成立した近隣の民主主義法に先立ち、Michel CHARZAT 区長が、１９９５年１１月、試験的に近隣住区評議会を設置し、今日に至っている。

１　近隣住区評議会の役割

２０区の近隣住区評議会は、１９９２年2月6日法律第２２条（コミューン法典 L.121-20-1）において予定されている区議会の諮問委員会と位置づけられている（パリ２０区近隣住区評議会憲章[10]〔以下、「憲章」と呼ぶ〕第１２条）。「近隣の民主主義法において予定されている」と記されていないのは、パリ２０区の近隣住区評議会の設置が近隣の民主主義法に先行したことによると推測される。

また同区の近隣住区評議会は、意見聴取、意見表出、協議及び審議の場として以下の職務を与えられている（憲章第１３条）。

・近隣住区に関する事業計画、若しくは、近隣住区の変転に影響を与えるあらゆる分野の事業計画について、諮問を受けること。
・近隣住区に関する問題について、自らの発議により、若しくは区長の要求により、提案すること。
・近隣住区評議会と区議会との間で、情報交換を行うこと。

さらに近隣住区評議会は、区長が提出する区議会に関する問題で、直接かつ明確に近隣住区の生活に関係するものに対して、意見を表明する（憲章第１５条）。このように２０区の近隣住区評議会は実質的に区議会および区長の諮問機関として機能してお

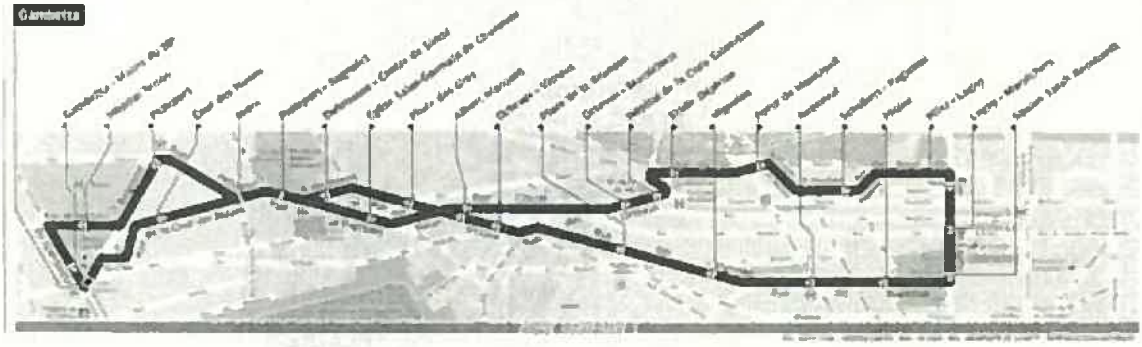
[10] パリ２０区近隣住区評議会憲章の全文及び日本語訳が、本報告書の資料編１０６ページ以下に掲載されているので、参照されたい。

り、メールの諮問機関と規定する近隣の民主主義法と矛盾していない。

評議会の議案は評議会の議長及び書記との協議の後、区長が決定する。現況が許し、かつ２０名の評議員が要求すれば、会期中であっても議案に新たな論点を記載することができる（憲章第１８条）。

近隣住区評議会が重要な役割を果たした一例として、２００４年１１月に開通したパリ２０区内と１２区をつなぐコミュニティバスが挙げられる。このバスの路線に設置された２６のバス停の位置は近隣住区評議会が決定した。このバスは特に体の不自由な人の利用を想定しているため、病院、税務署、郵便局、市場、商店街等、これらの人々にとって利用頻度が高い場所を選んだ。

＜コミュニティバスの路線図＞



（出所）http://www.mairie20.paris.fr/mairie20/jsp/Portail.jsp?id_page=395

２　近隣住区の分割基準

２０区は、７つの近隣住区（アマンティエール、ベルヴィル、サンプレース、ガンベッタ、レユニオン・ペールラシェーズ、プレーン、テレグラフ・ペルボール・サンファルジョー）に分割されている。

パリ２０区役所参加型地域民主主義政策課 Sandra CHÉLÉLÉKIAN 氏（左・写真）によると、７つの近隣住区それぞれに特有のアイデンティティがあり、それに基づいて地区割りが決定された。特有のアイデンティティは、歴史的な要素で形成されている。例えば、ベルヴィル地区はかつて村だった。地区割りにあたっては、文化や宗教的な面は、あえて考慮しなかったという。

また、経済的な面において、裕福な地区を作ったり、そうでない地区を設けたりといった基準も作らなかった。例えば、低所得者向けの高層住宅だけの近隣住区は作らなかった。

<パリ２０区近隣住区評議会の地区割り>

（出所）http://www.mairie20.paris.fr/mairie20/jsp/Portail.jsp?id_page=225

３　組織構造

２０区は、本会議にあたる近隣住区評議会と、下部組織として専門分野ごとに委員会を設置している。これらは主に議長と執行部が運営している。議長は、評議会のコーディネート、活動推進を担っている。一方、執行部は、評議会や委員会のコーディネート、予算執行を行っている。どちらも評議会のコーディネートをするが、議長は評議会や評議員を代表して、区長や区議会と連絡調整するという対外的な役割があるのに対し、執行部は、評議会内部のコーディネートを行う。

議長と執行部の選出方法は「評議員の中から、議長、書記、執行部を選出する」（憲章第５条）と規定されている。

ヒアリング調査したレユニオン・ペールラシェーズ地区では、３人の議長が選出される（その他の地区は１人）。３人が選出されるのは、政治的・宗教的なバイアスを排し、多様性を確保するためである。評議員が立候補し、評議会での投票によって選出

される。また同地区の執行部は、評議員であれば誰でも参加できるとしている。

憲章第５条に加え、第７条では「区長は、近隣住区評議会の法律上の議長」とされているので、２０区には２種類の議長がいることになる。しかし、区長が評議会に参加することはほとんどなく、年１回の総会に参加する程度である。区長が多忙であることに加え、区長が評議会を取り仕切ってしまうと、住民が区長に依存し、自立しなくなってしまうことがその理由である。制度上も区長及び担当助役（法律上の評議員）は表決に参加しない（憲章第７条）としている。

４　評議員の構成

（１）選出の区分と方法、任期

各近隣住区評議会の定数は、３９名で、構成は次のとおりである（憲章第４条）。

①１３名は、各会派の区議会議席の比率に合わせ、区議会議員が会派のメンバーを推薦する。区議会議員自身は、評議員になることができない。

②１３名は、２０区の住民の中から無作為抽出により選出される。住民１０名は有権者リストから、３名はEU外外国人住民名簿から無作為抽出される[11]。

③１３名は、有識者のカテゴリーで、地域活動をしている人が選ばれる。アソシアシオンの関係者が多いが、それだけではない。関係当事者との協議の後、区長により推薦される。

選任される要件として、１６歳以上でパリ２０区に居住するか、活動していることなどが挙げられ、満１８歳以上と規定されているコミューン議会議員選挙の選挙権より、低く設定されている。

評議員の任期は、区議会議員の任期とオーバーラップしていて、最長で６年であるが、３年目で改選が行われる。改選の際には、①～③のそれぞれのカテゴリーについて、４分の１以上を入れ替えなければならない（憲章第１０条）。

また、２０区の評議員資格の特徴として、区議会議員自身が評議員になれないことが挙げられる。一方、「区議会議員は、その就任時より、区議会との橋渡しとなるために、及び、会議に諮問的資格で参加するために、近隣住区評議会に登録することができる。」（憲章第８条）とあるように、参加主体というよりもむしろ、区議会との橋渡し役を期待されている[12]。

---

[11] フランスの外国人は滞在の合法・非合法の分類とは別に、欧州連合市民権をもつEU構成国出身者と参政権はもたないEU外出身者の２つのカテゴリーに分けられる。EU構成国出身者には地方選挙の選挙権があり、有権者リストにも含まれている。

[12] 評議員に区議会議員を含めていない区は、パリの全２０区の内、約半数。

（2）無作為抽出制度

また、２０区の特徴として、住民代表が無作為抽出によって選出されることが挙げられる。

このアイデアは、David ASSOULINE 市議会議員[13]の考えから来ていて、古代ギリシャのアテネで行われていた民主主義の手法を取り入れた。アテネの直接民主制では、国家を運営する公職は、政治の独裁化を避けるため通常１年という非常に短い任期で、くじ引きと輪番制によって選出されていた。

２０区の無作為抽出は、担当者が有権者リストからランダムに住民を選出する方法を採っている。住民の自薦ではなく、無作為に選出された住民に対し、機械的に通知を発送する。自薦制度を取り入れない理由は、定員以上に自薦があった場合、そこから何らかの基準で選ぶのが困難だからである。

通知が送付された住民は、時間が無い、興味が無いとの理由で断ることもあるし、全く返答が返さない場合もある。評議員の就任は、ボランティア精神に基づいている。

無作為抽出制度について、今回ヒアリングした関係者は、異口同音にとてもいいシステムだと評価していた。例えばレユニオン・ペールラシェーズ地区では、無作為抽出で選出された評議員１３名の内５名は、全くこういう活動を知らない、主婦、警官、学校の先生などだった。しかし、こういう活動が面白いとわかり、会議に毎回出席するなど、意欲を持って活動しているという。

これまで政治とは関係がなかったが、評議員として選出されたことによって、積極的に地域の問題に取り組むようになった人も多く、市民の責任感を育むにはいい方法だと評価している。

５　評価制度

２０区では、近隣住区評議会を評価する制度を導入している。毎年１回、近隣住区評議会は区長に報告書を提出し、区長はそれを区議会に通告する（憲章第２８条）。

また、近隣住区評議会を評価する機関として、地域民主主義・市民参加監視機関（L'observatoire de la démocratie locale et de la participation des citoyens）がある。この機関は、識見を持ち党派に属さない人物によって構成され、年次報告書等の手段により、近隣住区評議会が行った職務を評価し、その透明性を確保する（憲章第２９条）。実際の活動は毎年６月にフォーラムを開催し、近隣住区評議会等の参加型民主主義の活動状況を報告し、公開討論が行われる。

また、近隣住区評議会の改選の際には、これまで獲得した成果を評価し、良き成果を揺るぎないものとし、場合によっては望ましい発展方向についての決定を下すため

---

[13] ２０区の地域参加型民主主義を担当するアドバイザー。パリ市の助役でもある。

に、総括が行われる（憲章第３０条）。

本市においても定期的に各区の区民会議の代表を集め、市民の前で活動報告を行い、評価および今後の展開について議論する機会を設けることが必要である。それにより、活動状況を客観的に把握するとともに、各区が互いに学び合い、独自の工夫へと発展させることができると考えられる。

第２節　近隣住区評議会の運営

１　評議会・委員会の開催

評議会は、区長の地域公告に基づき、毎年少なくとも３回開催される（憲章第１６条）。

評議会は、それぞれの地区の学校で、夜、開催される。評議会には、表決権はないが区議会議員も参加する。評議会は区議会の会議と同一条件で公開され（憲章第２３条）、評議員でなくても住民であれば参加できる。住民と評議員の違いは、予算等についての表決権の有無で、表決権は評議員だけが持つ。

３回の議会の間に委員会が開催される。委員会ではテーマごとに具体的な議論を行う。例えば、都市計画、青少年、文化に関する委員会を設置している。評議会では、主に委員会の議論の結果を可決するかどうか議論される。

２　参加型予算編成

２０区の近隣住区評議会は、参加型予算編成と呼ばれるパリ市、２０区への予算要望活動に力を入れている。

その仕組みは、次のようなものである。近隣住区評議会は、全住民に開放された近隣住区三部会を開催する。三部会においては、近隣住区のあらゆる問題についての全般討議がされた後、活動の優先順位と予算に関する提案がまとめられる。その提案は、報告書の形式によって、区議会に伝えられる。また、三部会の討議や提案を作成する際に必要なパリ市予算に関する情報は、区役所が提供する。

三部会開催後３ヶ月以内に、すべての近隣住区評議会および近隣住区評議会が設置する予算委員会は、区議会と会合する。そこでは、区予算および活動の優先順位について討議し、その結果をパリ市役所に伝達する。

レユニオン・ペールラシェーズ地区を例に挙げると、予算提案の優先順位の付け方に明確な基準はないという。優先順位は、近隣住区評議会が設置する各委員会のディスカッションを通じて決まる。青少年、都市計画、公園・緑地等の各委員会で議論される予算の内容は相互に関連しているため、委員会間での調整が図られる。そのため

縦割り構造とはならず、地区としての優先順位が決まる。

例えば、現在、この地区で優先事項になっているのは、外壁の修理、塗り直しであるが、このテーマは、都市計画や公園・緑地委員会のみならず、中学校の近くで実施される事業なので、青少年委員会との関係も生じる。また、委員は互いに顔見知りなので、時に激しい討論があったとしても、コンセンサスにたどり着くことができるという。

その後、結果が執行部に報告され、執行部の承認が得られれば、評議会での表決となる。委員会や執行部で調整ができず、決着がつかないまま、評議会まで持ち込まれるケースはまれとのことである。

3　委員会

委員会について、今回の調査では、レユニオン・ペールラシェーズ地区文化委員会の René CELHAY 氏にヒアリングする機会を得た。同氏は、有識者のカテゴリーから選出された評議員で、普段は中学で数学の教師をしている。

＜CELHAY 氏（左から３人目）と CHÉLÉLÉKIAN 氏（左から４人目）＞

（１）文化委員会の活動内容

文化委員会の人数は、評議員が２人から５人である。委員会は一般に公開されているので、一般住民も参加する。

具体的な活動としては、近隣住区内で食事会やミュージックフェスティバルを開催した。フランスでは、６月の夏至に音楽の日があり、カフェや路上で演奏会が開かれるが、それとは別に開催するイベントである。また、クリスマスから年末にかけて、様々な文化的イベントが開催されるので、それらをまとめたパンフレットを作成した。

他には、「カフェフィロソフィー」と呼ばれる、哲学者をカフェに呼んで行う座談会

も開催している。参加費は無料である。また、バーで詩の朗読会を開く。フランスには、文化活動をするアソシアシオンが多いので、展覧会も開催している。さらに、子ども向けに、おやつの時間を設け、招待する活動も行っている。恵まれない子どもも中にはいるので、大切な取り組みだとしている。

これらの活動は、評議会で可決されて実施したものではなく、執行部に提案して了承された。文化委員会の活動の多くは、執行部が了承すれば活動できる。活動を広く認知してもらう意味でも、同氏としては、評議会で審議されることを希望している。しかし実際は、３９人の評議員がいて、さらに住民が参加するとなると、様々なテーマについて評議会で具体的な点に触れていく作業は大変で、時間がかかり難しいとのことである。

文化委員会の予算は、委員会から執行部に必要な予算額を提案し、了承されれば支出できる。

委員会の開催回数は、最初の１年目（２００１年）は、参加者のやる気があり、月１回行われていたが、最近は、熱を失ったり、意見の衝突などで来なくなったりする人もいるので、月１回という頻度ではなくなっている。

（２）委員会と評議会の関係

実質的な討論は、委員会の中で行われる。委員会が決定した提案を評議会が否決することはなく、尊重される。

そのため評議会は、基本的には各委員会が活動内容を報告する場となっている。評議会で報告する項目は、執行部があらかじめ用意する。しかし、委員会で決着がつかなかった問題については、評議会で表決される。また、その問題に関係する住民が評議会に参加し、発言することもある。

一例を挙げると、近所に小・中学校用の体育館を建設する計画が持ち上がった[14]。体育館を建設したいという要望は、１０年前からあり、署名運動もあったが、体育館の建設予定地は広場であり、近所の人たちが集う憩いの場となっていた。そこに体育館を建設するということで、反対もあった。

この問題は、評議会の表決により、広場を廃止するのではなく、移動するという提案をすることで決着した。体育館建設は、評議会の表決で可決されたということで、区長・区議会に提案でき、市長も意思決定の際にはそのことを考慮した。

一方、委員会を通さずに、直接、評議会に問題を提起することもある。

例えば、区で救急車を通行させるために、家を取り壊すという決定があった。ところが、歴史的な家や街並みの保護を推進するアソシアシオンが、評議会で反対発言を

---

[14] フランスの小・中学校には、敷地内に体育館やプールがないため、市の施設にまで行く必要がある。そのような問題を解決するため、体育館建設が提案された。

したことで妥協に至り、道幅は拡張するものの、家は残すことになった。このケースでは、アソシアシオンが直接、評議会に参加し、区の決定に反対した。また評議会の会場で、このアソシアシオンの関係者がビラを配ったりもした。

さらに、住民が評議会に個人的問題を持ち込むこともある。個人的問題であっても発言は禁止できない。行政の担当者が出席していた場合は、評議会後に、その問題をどう解決したらいいか話し合うこともある。

このように、近隣住区に関係する問題は、まず委員会で議論し、その結果を評議会で報告するのが基本的な流れとなっている。しかし、委員会で決着できない問題は評議会で議論する。さらに、評議会でアソシアシオンや住民が発言する機会があるので、委員会を通さないで直接評議会に提起することも制度上、可能である。

体育館建設や街並み保護のエピソードは、地域課題の解決に取り組む参加者間の活発な討議によってより良い政治的決定を導いたことを意味する。これは近隣住区評議会の場において「討議民主主義」が実践されていることを物語る。討議を重ねることによって、最終的な政治決定は、より多くの参加者から理解を得られるのと同時に、討議の場としての近隣住区評議会の存在意義が高まるのである。

４　情報発信

２０区の近隣住区評議会は、さまざまな手法により、活発な情報発信を行っている。

簡潔な報告書は、掲示や刊行物によって住民に周知される（憲章第２６条）。その刊行物のひとつが情報紙 *Sept Ici*（英語にすると Seven Here）である。*Sept Ici* の編集は、区役所担当課によって行われるが、内容については評議会・委員会で話し合って決める。不定期発行で、活動内容の報告と、評議会のプロモーションが行われている。それに加え、インターネット上で議事日程や公式行事の情報、議事録の公開などが行われている。

また、評議員による地道な努力も行われている。例えば、DEMASSOL 氏は、電子メールで、毎回９７人の住民に会議の報告書を送っている。より多くの住民に接する都市計画担当の評議員は、１５０人位に送付しているとのことである。

会議開催の通知は、まず区役所が評議員に送るが、住民には評議員が中心となって、通知を各戸のポストに投函する。しかし、フランスのアパートは、暗証番号を入力しないと中に入れないので、配布できない住民も多い。そこで、DEMASSOL 氏が個人的にビラをつくって、街角に貼ったりしている。ビラの印刷費用は、区役所から支出してもらうことはできるが、手続きが面倒なので、自己負担の場合が多い。

２０区における情報発信のユニークな方法として、ミニバスがある。ミニバスは、近隣住区評議会の発案によって作られた、情報発信活動用のバスである。ミニバスの目的は、住民や評議員、行政間のきずなや活動を強め、さらにより多くの住民が評議

会に参加し発言するように促すことである。このバスには、近隣住区評議会の情報発信をするための資料や機材が詰め込まれていて、２０区内の各所に移動し、住民や通行人への呼びかけを行っている。

ミニバスに積載する資料は、開催日程やこれまでの成果、進行中のプロジェクトについての資料、議事録、近隣住区評議会の憲章などである。

ミニバスは２０区で２台保有している。残念ながら、レユニオン・ペールラシェーズ地区ではあまり活用していないとのことである。それは、同地区の道幅が狭く、バスが入れない地域が多いからである。同地区に限っていえば、ミニバス導入の効果はあまり上がっていない。しかし厳しい財政事情の中、参加型民主主義の促進のために設備投資をする姿勢は少なくとも評価するべきであろう。

第３節　政権の影響

今回の調査で印象的だったのは、区役所の担当者や評議員を含め、ヒアリングをしたすべての人が、２００１年の政権交代以後、近隣住区評議会が機能するようになったと語っていたことである。

１９９５年から２００１年までは、右派（仏共和国連合）の Jean TIBERI がパリ市長であったが、２００１年の統一地方選挙で左派（社会党）の Bertrand DELANOË がパリ市長となった。

近隣住区評議会は、左派の政策であるため、２００１年までは、区と市とのコミュニケーションがうまくいかず、近隣住区評議会もあまり機能しなかった。

２０区長の Michel CHARZAT 氏も、当時の与党とは調和のとれたパートナー関係ではなく、とりわけ公共設備に関しては、全く不平等な待遇を受けていたことを認めている。しかし、２００１年３月以降は、新政権の運営によって、各区役所は市民との絆を改善できるようになり、また、予算再調整は、近隣地域とその住民を優遇する傾向にあるとしている[15]。

また、先述の CELHAY 氏は次のようなエピソードを語ってくれた。

政権交代前、彼の家の近くに危険な道路があり、頻繁に事故が発生した。近くに学校があり危ないので、警官の配置や信号の設置を評議会として要望したがうまく行かなかった。

そのため、評議会とは関係なく住民が立ち上がり、混雑する朝７時から道路を封鎖した。それでも要望が通らなかったので、今度は夕方の５時からも封鎖し、要望を通

---

[15] Compte-rendu concernant le budget participatif : Les États Généraux de la Démocratie Locale et Participative (2004.4.3)
（参加型予算報告書：参加型地域民主主義三部会）

した。通路封鎖の先導者は、評議会の議長を務めていた人だった。２００１年以降は、物事が通りやすくなったので、評議会を通して要望することが多くなっているという。

また、政党推薦のカテゴリーに属する評議員について、左派の緑の党や社会党からは評議員の推薦があるが、右派の政党からの推薦はないとのことである。

このように、政策の成否に対し、政治の影響力が強く作用するのがフランスの特色である。パリ２０区は、地道な努力により優れた制度設計や運営を実践しているが、将来、右派政権がパリ市の政権を握ることになれば、再び機能が低下する恐れがあるといえるだろう。

第４節　課題

２０区における近隣住区評議会の活動は、２００１年の政権交代、２００２年の近隣の民主主義法成立、そして関係者の地道な努力によって、住民の信頼が高まり、成果を生み出しつつあるといっていいだろう。

しかし、参加型民主主義を促進する上で、克服すべき課題も明らかになっている。本質的な課題として、代表制民主主義と参加型民主主義のバランスの取り方が挙げられる。当初、区役所側には評議員に対し、懐疑的な部分があった。無作為抽出や推薦によって選出された評議員が、近隣の問題について様々な提案をすることに対し、選挙で選出された区議会議員から苦情を受けたことがあったという。

評議員は、自分達に決定権があると誤解してしまうことも多く、それが区議会議員との軋轢を生むこともある。それを防ぐため、CHÉLÉLÉKIAN 氏は、評議会の役割、任務を憲章でしっかりと定義づけることが重要だと語っていた。２０区憲章の前文には、参加型民主主義は代表制民主主義の代替物ではなく補完物であると明記され、決定権が区議会、市議会にあることを強調している。

また、参加者の年齢層に偏りが生じていることも問題となっている。近隣住区評議会の活動は無料奉仕なので、参加する、しないは本人の自由である。そのため、どうしても時間に融通の利く人が評議員となる。その結果、退職者など、年齢の高い人が多くなり、若年層の参加が少なくなる。年齢の高い人の意見が住民を代表しているとは限らないので、若年層の参加を促進することが今後の課題である。

また、参加者は無料奉仕で活動しているので、成果を早急に求める傾向にある。しかし、道路整備では２年から３年かかるため、参加者が根気強く取り組むための忍耐心を持つとともに、運営サイドとしてはそのことを理解してもらうための努力を積み重ねることが課題である。

第５章　比較と総括

日本の地方自治体が、地方自治法の規定する地域協議会を設置する場合、フランス、ドイツ、スウェーデン等のヨーロッパ諸国をモデルにしようとするケースもあるだろう。しかし、ヨーロッパの近隣自治がすべてうまく機能している訳ではない。今回の調査からはっきりいえるのは、フランスの近隣住区評議会の制度的な枠組みだけを模倣しても意味がないということである。

ここで、パリ２０区の参加型予算報告書の内容を紹介する。

アマンディエール地区評議会

パリ市の予算編成作業への参加は、自分の街において、区において、近隣地域を考えるという点から、住民と協議を行ういい機会となった。この作業によって、パリの東西関係のバランスを取り戻すとともに、地域生活での不平等を縮小させるための絆を発見できた。

レユニオン・ペールラシェーズ地区評議会

最初に、私たちが参加型民主主義のとても良い段階にいたことを言っておきたい。私たちの地区では、会長を３人選出した。今回の PLU のために、とても多くの人々を動員した。アヴロン通りでは９４２の署名を集めたほどで、近隣社会へ参加する住民の意欲がうかがえる。しかし、直面する２つの課題がある。私たちが住民を代表するとはいえ、実際、住民２万５千人中、千人の意見でしかない。より多くの人たちが評議会に参加するためには、どうすればいいだろうか。

最初に２０区の区役所が、続いてパリ市役所が地域民主主義を前進させた。どのようにしたら区役所と、また市当局と、より民主的な関係を構築できるのかだろうか。PLU を例に挙げよう。私たちの持ち合わせていた情報は失われてしまい、奔走を余儀なくされた。２つ目の問題は、商工業についてである。

パリ市全体、そして近隣住区が、地域的なレベルでの民主主義に、さらに参加するためには、どうすればいいのだろうか。

サンブレーズ地区評議会

先に、言及した問題が、サンブレーズにおいていくらかの反響となった。私たちは道の途中にいる。現在、我々は疲労の局面にある。今夜、ほとんど人がおらず、少なくともサンブレーズの近隣住区評議会でも明白である。実行における複雑さも強調される。サンブレーズに関して、私たちはいくつかの計画がある。今後、そのいくつかは GPRU（Grand Projet de Renouvellement Urbain・都市再生大規模計

画)、あるいはPLU、あるいはメディア・ライブラリー計画に統合される。例えば、GPRUに関してはマーケットの創設、PLUに関しては教育設備のケースを挙げることができる。これらの大きな計画を実現に対し、人々が影響を与えることができないので、意欲の減退がある。そのため、私たちにはいくつかの要求しか残っていない。

同一の公式制度の下で設立された評議会であるにもかかわらず、アマンディエール地区評議会とレユニオン・ペールラシェーズ地区評議会が活発な内容の活動報告を行っているのに対し、サンブレーズ地区評議会は、活動が停滞していることがわかる。

活動停滞の原因は、計画が実現しないからとされているが、なぜ他地区の計画が実現され、サンブレーズ地区だけが実現しないのかは明らかではない。

しかし、パリ市役所EU外パリ市民権議会正式議員の菊地久美子氏によると、２００２年に設置されたパリ４区の近隣住区評議会においても、活動が停滞気味であるという。当初は、参加型ということが謳い文句だったが、結局は諮問機関なので、評議会が区の政策に反対しても、事業が実施されてしまう。その結果、参加する人が固定されるなど、当初の熱が冷めてきているとのことである。

そもそもなぜフランスにおいて参加型民主主義が推進されているのか、という原点を振り返ってみたい。それは、市民を決定機関や議員に近づけることで地方分権をより深化させ、地域を活性化させるためである。市民は政治に対し懐疑的になっており、地方議会選挙の棄権率は上昇している。もう一度、市民と政治との信頼関係を構築する時期に来ており、そのために参加型民主主義を促進しているのである。

それにもかかわらず近隣住区評議会からの提案を行政や政治サイドが軽視することがあれば、評議員や住民は失望し、活動が停滞するのは明らかである。

CHÉLÉLÉKIAN氏によると、パリ２０区の近隣住区評議会からの提案は、区議会決定と不一致になるケースは、今まで一度もなかったという。評議会と区議会が一致するために、何度も議論が行われ、譲り合ったり、妥協したりする。反対する住民は必ずいるが、最終的には擦り合わせられるという。しかし、パリ市のレベルになると問題は複雑になる。右派、左派といった政権の問題も含め、政治的な優先順位があるので、提案が受け入れられるかどうかは不確定である。アマンディエール地区やレユニオン・ペールラシェーズ地区の活動が活発な理由のひとつは、サンブレーズ地区に比べ、パリ市のレベルでより多くの提案が受け入れられたからだと推測できる。

しかし同時に、実現した提案のボリュームだけが評議会を活発にするための要因ではない、とも感じる。レユニオン・ペールラシェーズ地区のDEMASSOL氏は、評議会の報告を約１００人にメールし、会議開催の案内を各戸に配布し、ビラを街頭に貼っている。同地区では、他にも彼女のような努力をしている人がいる。

その結果、当初８０人から１００人だった同地区の評議会の参加者は、１００人か

ら１８０人にまで増加した。以前は政治またはアソシアシオンの活動家がほとんどだったが、最近は、一般住民も参加するようになったという。しかし彼女は、レユニオン・ペールラシェーズ地区の人口が２５，０００人であることを考慮すると、まだ十分な参加者数ではないと考えている。また、地域の課題は、地域内でのマンツーマンのコミュニケーションから生まれてくることが多いので、テレビやインターネットでは、参加型民主主義を広めることがなかなかできない、と語っている。

つまり現状に満足せず、より多くの住民の参加を促し、多様な意見や問題意識を反映させようとしているのである。さらに、参加型予算報告書にも記されているように、同地区における参加型民主主義を活発にするにはどうすればいいか、という問題意識と強い熱意がうかがえる。

参加型民主主義は、憲章を作り、会議を立ち上げたら終わりというわけではない。会議を運営していく中で様々な問題を見つけ、その都度粘り強く解決しようとする熱意と、住民と行政がともに学んで行こうとする姿勢が求められているのである。

第６章　提言に向けた考察

サンブレーズ地区とは対照的に、レユニオン・ペールラシェーズ地区の近隣住区評議会が活発に活動をしているのは、「社会資本」が発達していることに起因していると考えられる。

市民が様々な分野で活発に活動し、水平的ネットワークが発達した地域では、民主主義のパフォーマンスが高い。そのような社会は、互酬性の規範（相互期待を伴う交換の持続的関係）、相互信頼、社会的協力、市民的参加、よく発達した市民的義務感が密接に絡み合い社会の効率性を高める。こうした力をロバート・D・パットナムは社会資本と呼んでいる[16]。

DEMASSOL 氏の近隣住区評議会への熱意が象徴する社会資本があったからこそ、レユニオン・ペールラシェーズ地区は、パリ市が右派政権下にあった１９９５年から２００１年までの試練を乗り越え、より高いレベルの民主主義を実現しつつあるのではないだろうか。

CELHAY 氏は、２０区のアソシアシオンの活動は活発であり、アソシアシオンの関係者は、そのネットワークを広げるために近隣住区評議会を活用していると語っていた。近隣住区評議会が社会資本の発展を促進する場となり、信頼、規範、ネットワ

---

[16] ロバート・D・パットナム（河田潤一訳）『哲学する民主主義』NTT 出版、２００１年

ークといった社会資本の諸資源の自己強化と累積を実現しているのである。

川崎市において、区民会議が高いパフォーマンスを実現するだけの社会資本が蓄積されているかどうか、という点については詳細な分析が必要であり、ここでは論じることはできない。しかし、公式な制度の変化は、アイデンティティの変化、価値観の変化をもたらし、ひいては社会資本の蓄積につながる可能性を秘めている。

川崎市が設置しようとしている区民会議は、こうした社会資本を高めるツールでなくてはいけない。そのためには、区民会議の役割、権限を明示するとともに、それらを機能させる努力を払わなくてはいけない。そして区民会議がより多くの区民から信頼され、より多くの区民の参加を誘発し、区民、町内会・自治会、NPO、行政といった様々なアクター間のコミュニケーションの促進による水平的ネットワークの構築を目指すべきである。

さらに、区民会議のパフォーマンスを評価する制度を導入し、区民会議の参加者と第３者の視点から区民会議の問題点を整理することで、その発展を揺るぎないものとするべきである。

参考文献

『フランスの地方自治』自治体国際化協会、２００２年

『フランスの地方分権１５年』自治体国際化協会、２００１年

『平成１４年度海外比較調査　コミュニティと行政～住民参加の視点から～』自治体国際化協会、２００３年

神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社、２００４年

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一都市計画における参加と訴訟の関係」『法社会学』５９号、２００３年

日本都市センター編『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』日本都市センター、２００４年

山崎栄一「フランスにおける地方分権の動向(8)」『地方自治』６６６号、２００３年

CLAIR REPORT No.251『フランスの新たな地方分権　その１』自治体国際化協会、２００３年

Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993)（邦訳　ロバート・D・パットナム（河田潤一訳）『哲学する民主主義』NTT 出版、２００１年）