

地方公共団体の権限とその範囲について - フランスにおける国の地方自治体に対する監督権限 -

中 村 重 樹

Abstract

La distinction de la compétence des collectivités locales et le pouvoir d'État pour les locales d'administrations est affirmée dans des lois. La loi du 2 mars 1982 a remplacé la tutelle des actes de collectivités locales pour le principe d'un contrôle par le juge. C'est la suppression de la contrôle du préfet .

Et la loi du 6 février 1992 crée le référendum communal consultatif. Mais la consultation des administrés est limitée aux décisions que les autorités municipales ont à prendre pour régler les affaires de la commune.

Si un conseil municipal décide de mettre en œuvre la procédure de consultation des électeurs de la commune sur une question étatique, le préfet défère le référendum à le juge administratif.

Le Conseil d'État a déclaré "qu'un tel projet (national) puisse avoir des conséquences sur des affaires relevant de la compétence de la commune" dans l'arrêt de 16 décembre 1994.

キーワード.....後見監督 適法性の統制 住民投票 Contrôle de légalité , référendum

はじめに フランスにおける地方自治体の事務と国による統制

『現代社会文化研究』第 30 号および第 34 号でフランスにおける地方分権の歴史と地方自治改革、そして現在の枠組みについて考察した。本稿ではフランスの地方分権改革の主要な内容である「後見監督」の廃止と地方自治への住民参加について考察する。

後見監督制度が廃止されたのち「適法性の統制」が新たに規定された。国が市町村を監督することには変わりはないが、「適法性の統制」は行政裁判所が関与する点で大きく異なっている。また住民投票制度はフランスの地方自治制度で初めて導入されたもので重要な意味を持っている。

なお本稿の後見監督については主として市町村に対する国の監督を指すものとする。

第1章 後見監督の廃止と適法性の統制

1982年の地方分権改革前のフランスにおいて、地方自治体に対し、政府は強い監督権を有していた。フランスの地方自治制度は日本と同様に県と市町村の二層構造であったが、1982年の地方分権改革後は県の上にさらに「州」という地方自治体が設立され三層構造となった。県知事は国選であり、国の事務を地方で行使する権限を持った国家機関であり、さらに市町村に対する広範かつ強力な監督権限を有する者であった。

国は、承認（*approbation*）、許可（*autorisation*）、取消（*annulation*）、代置（*substitution*）¹⁾などの制度により、市町村及び市町村長に対する監督権限を行使していたが、それはむしろ「監督」というよりも「支配」と呼ぶべきものであった。

1. 1982年改革前の地方自治体に対する国の支配²⁾

(1)市町村に対する国の支配

フランスにおける地方分権改革の中心に置かれたのは、地方自治体に対する国の後見監督の廃止である。改革前の地方自治体に対する国の支配はきわめて強大なものであった。たとえば市町村議会の議決は県知事において登録（*dépôt*）された後、15日経過しなければ完全な効力をもたなかった。また予算に関するものとして、公債の発行は監督者である県知事の承認が必要とされ、また県知事には代置とよばれる代替的な予算編成の権限が与えられていた。

知事には市町村議会の議決の取消権が認められていた。改革前の市町村法典第L.121-32条以下の条文は、市町村の議事に関して、「法的に無効な議決（*les délibérations nulles de droit*）」と「取消しうべき議決（*les délibérations annulables*）」とを定義していた。

「法的に無効な議決」は、議会の権限を越えたものであるか、または一般的に法律に反して採択された議決であり、これらについては猶予期間（*délai*）の定めなく知事に対して取消の告発がなされ、知事は取消することが可能であった。

「取消しうべき議決」は、瑕疵ある議決などで、そのような議決の取消は関係者の申立てがあってから15日以内に、および知事の決定から15日以内に限定されていた。

さらに国家の代理人たる知事は、たとえば市町村長の行為に対し、市町村議会に対するものと同様の支配権限を有していた。市町村長に対する支配は、「市町村長の名前で行う行為」に対する知事の監視（*surveillance*）であり、知事にはその市町村長の行為に対する取消権や執行停止権が認められていた。

市町村長が発する法規命令は、緊急の場合を除いては、月始めからしか効力が認められなかった。

警察事項に係る命令は、違法性、もしくは非合目的性（*inopportunité*）が認められる場合に

限り、知事による取消が可能であった。

さらに市町村長が法律に規定された行為の遂行を無視もしくは拒否した場合には、県知事は市町村長の職務を代行することができる」とされていた。

(2) 県（県議会）に対する国の支配

県に対する国の支配は、議会に対するものに限られていた。県の責任者は県知事自身だったからである。県知事は、予算と財政に関して義務的支出を代行する（*substituer*）ことが可能であった。県議会の議決の取消については、1871年8月10日法の第47条で規定する「一般制度（*régime général*）」と同法第33条・34条の「特別制度（*régime particulier*）」として認められていた。

「一般制度」とは、議会開会期間の最終日から10日以内に知事が議決の取消を要求する制度である。県議会もしくは県委員会の議長が知事から取消要求の伝達を受け、その要求から6週間経過したのち、行政命令の形式によって議決の取消が宣言された。

「特別制度」とは、無権限もしくは会期制度の無知によって「無効（*nulles*）」もしくは「効力のない（*nul effet*）」議決についてのものであって、「無効」の場合は猶予期間なく知事の命令により取消され、「効力がない」場合も知事の命令により取消された。

なお州に対する国の関与制度も存在していたが、分権改革前の公施設法人である州に対する支配は、地方自治体に対する統制制度とは異なるのでここでは省略する。

このように地方分権改革以前は、フランスの県知事は、地方の隅々にまで支配権を行使する国家機関として、市町村及び県（県議会）に対する広範かつ強力な監督権限を有していたのである。

このような地方自治体の行為に対して事前の許可を必要とする制度は、「ア・プリオリな統制（*contrôle a priori*）」と呼ばれた。

2. 1982年3月2日法による後見監督の廃止

フランスの地方制度は、伝統的に中央集権的であった。その地方制度は1982年に大幅に改革されたが、そのもっとも大きな改革内容は地方自治体に対する後見監督の廃止であった。その構想は、ジスカールデスタン大統領のもとで設置された、地方分権改革委員会が1976年に発表した報告書（*Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités des collectivités locales*、委員長の名前をとってギシャール報告書 *Rapport Guichard* と呼ばれている）においてすでに示されていた。

この地方分権改革による後見監督制度の廃止後は、事後の統制すなわち「ア・ポステリオリな統制（*contrôles a posteriori*）」に改正された。市町村の決定（議決 *délibérations*、アレテ〔行

政命令等] arrêts、行政行為 actes) は県知事に報告されるが、これは法的な有効性を確保するものではなく、あくまでも形式的手続きであり市町村の決定の効力はただちに発生することとなった³⁾。

行政の決定を県知事が是正すべきと判断した時は、2ヶ月以内に管轄する行政裁判所へ県知事が訴訟を起し、その判決によらなければ当該決定は無効とされなくなった⁴⁾。

県知事は執行停止(sursis)の申立てが可能とされているが、執行停止が正当化されるのは、行政権の行使によって惹起された損害が回復不可能な場合ではなく、行政によって用いられた手段が深刻 (sérieux)である場合に限るとされている。これは一般の執行停止の要件よりも軽減されたものである。

申立てを受理した裁判官は「公の自由または個人の自由 (liberté publique ou individu)」の行使を危うくする性質のものであるときは、48時間以内に執行停止を宣告することが認められている。

このような行政の適法性の統制 (contrôle de légalité)⁵⁾は、国が市町村に対して取消訴訟を提起するというやり方であるため、当然に一般の行政裁判の法理が適用される。

このア・ポステリオリな統制は、市町村は原則的に自由に政策決定できるという構想に基づいている。市町村の決定が違法であれば国の権限を行使する県知事によって越権訴訟⁶⁾が提起されるか、もしくはその市町村の決定によって権利の侵害等を受ける者が県知事に訴訟提起を依頼し、それに基づいて行政訴訟が提起され、行政裁判所の決定があった後に当該決定が取消される。すなわち市町村行政においても国の直接の関与が否定され、行政裁判所の管轄が及ぶこととなった。しかし階層的行政構造 (国、州、県、市町村)のもとでの上級行政庁の技術的助言など、下級行政庁への「監督制度」は、現在でも若干残存していることは否定できない。

3. 1982年改革による「適法性の統制」の特徴

適法性の統制の特徴として以下の点が挙げられる。

第1に事後審査であること、第2に「純粋な」適法性の審査であること、第3に統制主体が行政権から司法権 (行政裁判所) へ移ったことである⁷⁾。

第1の事後審査とは、地方自治体の行う議決や行政命令を、国が事前に承認するのではなく事後に審査するということである。第2の「純粋な」適法性の審査とは、地方自治体の議決や行政命令が適法であるか否かが上級行政庁により判断されるのではなく、行政法全般に適用される適法性 (légalité) という基準により判断されるということである。

適法性の統制の対象は1982年7月22日法で下記のとおり規定されている。

1. 地方自治体の議会などによる議決、もしくはその地方自治体の権限を委託された機関による決定

- 2.市町村長もしくは県議会議長により警察権の行使として行われた決定
- 3.市町村当局の規則に基づく行為
- 4.地方自治体の職員に関する重要な決定（任命、昇進、懲戒、解雇）
- 5.契約に基づく公共調達、公債の発行、工業商業役務の譲渡もしくは賃貸借契約
- 6.警察に関する事項を除く個人に対する決定、地方公務員に係る決定
- 7.上記に列挙されたもの、および私法上の契約を除く契約行為

また以下の事項については統制の対象外とされている。

- 1.国家の官吏の名で行われた市町村長の行為
- 2.私法上の行為
- 3.一般利益や公役務に関係しない企業への出資行為

適法性の統制には行政訴訟（越権訴訟）の一般的法理⁸⁾が適用されるが、通常の越権訴訟と比べていくつか注意すべき点がある。

- 1.越権訴訟では片務的決定しか対象とされていないが、市町村の契約など双務的行為に関しても違法性がある場合は知事は訴訟を提起することができること。
- 2.越権訴訟は通常は対審手続であるが、適法性の統制は対審手続が法定されていないこと。ただし裁判所は知事に対して対審手続の一般原則を適用するよう通達を発している。
- 3.越権訴訟では行政の合法性の審査が主眼であり、合目的性の審査(contrôle d'opportunité)は原則として排除されるが、適法性の統制では合目的性の審査の排除には制限があること⁹⁾。
- 4.適法性の統制は越権訴訟より県知事が執行停止の申し立てを容易に出来るようにしていること。
- 5.知事の統制権限は、越権訴訟とは異なり、地方自治体のすべての決定を対象とはしていないこと¹⁰⁾。

なお、新しい地方分権思想に基づく適法性の統制は、関係条文の整備が未だ不十分であり、従来の後見監督制度から完全に脱却していないと指摘されている。地方の小さな市町村では政策的失敗に対するおそれから、裁判により法的制裁を受けるリスクより、かつての後見監督を要求する動きさえ見られる¹¹⁾。

第2章 フランスの地方自治体における住民参加と住民投票制度

前章ではフランスの地方自治体に対する国の支配・統制について述べたが、本章では地方分権改革のもう一つの大きな柱である地方自治体行政に対する住民参加の制度として住民投票、土地収用における公開審査、環境影響評価における住民参加について簡単に述べることにする。

1. 地方自治への住民参加の拡大

1982年の地方分権改革に約10年遅れて、住民の行政参加を促進する目的で、地方自治体での住民投票制度が新たに設けられた。国政レベルでの国民投票制度は以前より存在したが、1971年7月16日法で地方自治体の合併を決定するための投票制度が制定されるまでは、地方自治体の住民投票制度は存在しなかった。その理由は、地方自治体の政策決定手段としての住民投票制度がフランス共和国憲法（1958年憲法）に抵触するのではないかという議論があったからである。1958年憲法第72条は、「地方自治体は（中略）選挙により選ばれた議会によって（*par des conseils élus*）運営される」と規定しており、このことを理由として地方自治体は間接民主制を採用していると主張されたのである。地方自治体の合併は、地方自治体の運営に関する事項ではないという理由で、早くからこれについての住民投票が認められてきたのであるが、政策に関わる住民投票制度が正式に提言されたのは、1979年5月18日に官報に掲載された上院議員リオネル・ドゥ・ティグユ（*Lionel de Tigy*）の報告書からである。この提言ののち、一般的住民投票制度が実現したのはそれから10年以上経過したあとであった。それは住民投票制度と憲法の規定とをいかに両立させるかという議論が続いていたからである。

住民投票制度導入のきっかけは、1982年3月2日法第1条で「地方生活への住民参加の発展（*le développement de la participation des citoyens à la vie locale*）」が宣言されたことであるが、さらに住民が地方行政の情報にアクセスを図ることや、行政の透明性を確保¹²⁾することが必要であるとの議論が高まったことなどが背景にある。

住民投票制度を採用するにあたって、憲法の規定と両立させるため、2つの妥協がはかられた。第1は、住民投票の対象を地方自治体の管轄事務に限ること、第2には、住民投票の結果は政策決定に直接の拘束力を持たない、という形にしたことである。このような議論を経て、1992年2月6日法（*Loi n°92-125 du 6 février 1992*）により制限付きの住民投票制度¹³⁾が設けられた。

2. 住民投票の手続

住民投票の手続は、地方自治一般法典のL.2142-1条（旧市町村法典第L.125-1条）に規定されている。同法に規定された当初の住民投票の手続は、以下のとおりである。

住民投票の対象は、「市町村の管轄事務（*les affaires de la compétence de la commune*）」である。手続の流れとしては、まず市町村長がある議案を議会に提出し、同時に当該案件にかかる住民投票の発議を行う。次に市町村議会が市町村長の発議に基づき住民投票の実施について議決を行う。この議決には人口3,500人以上の市町村では市町村議会議員の3分の1、3,500人未満の市町村では議員の過半数の「同意」が必要となる。議会が実施を決定した場合、地方自治

一般法典で規定する手続に従って住民投票が実施される。そののち議会は議事を再開し、住民投票結果を参考意見として討議を行い、市町村長から提案を受けた議案の議決を行う。このように住民投票の結果は直接的な法的拘束力が認められていない。

住民投票制度は、1995年2月4日法により、その拡充が図られた。それは住民発議による住民投票制度が設けられたことである。市町村の有権者の5分の1の発議があれば、その市町村議会に対し住民投票の実施を請求することが可能となったのである。また同法により、市町村間で共同で設立した公施設法人における住民投票は、それに参画する市町村長の全員、公施設法人議会議員の過半数、それを構成するすべての市町村の有権者名簿に登録されている住民の5分の1の要請に基づいて、実施することが可能となった。それに伴い、市町村の事務組合など複数の市町村にまたがる団体における住民投票についても同様の整備がはかられた。

3.土地収用¹⁴⁾における住民参加

(1)公共事業の定義

収用手続における住民参加制度について述べる前に、フランスの公共事業の定義を簡単に説明する。この公共事業の定義は、フランスの公共事業を理解する上で非常に重要である。

フランス行政法の通説的説明では、公共事業(travaux public)は、「不動産を事業の対象として(objet immobilier du travail)」、「一般の使用に供する目的で(but d'utilité générale)」、「公人の負担によって(pour compte d'une personne publique)」行われる事業であると定義されてきた¹⁵⁾。

この定義において、「不動産を事業の対象として」とは、「不動産に直接関わる様々な物質的作業(diverses opérations matérielles qui peuvent intéresser directement l'immeuble)」¹⁶⁾のことをさす。「一般の使用に供する目的」とは、一般市民が使用できる状態にするという目的をさし、判例では、教会内に一般市民が使用する目的で設置された施設で発生した事故について賠償を認めた事案がある¹⁷⁾。「公人の負担によって」とは、公費による負担がある場合をさすが、今日、この要件はそれほど重要視されていない。判例¹⁸⁾では、公費による負担がなくとも「公役務の使命の実現のため(pour la réalisation d'une mission de service public)」という要件を備えていれば、公共事業とされている。

この通説的説明のほか公共事業については、一般利益(intérêt général)¹⁹⁾や公役務(service public)²⁰⁾に関する学説と判例によって理論的な蓄積がなされている。

(2)収用手続における住民参加

公共事業を説明する際に欠かすことができないのは土地収用制度である。フランスの土地収用における住民参加手続とは公開審査(enquête publique)の手続のことであり、それには大き

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

く分けて 3 つの段階がある²¹⁾。

まず第 1 段階で、事務レベルの事前調査(enquête préalable)が実施される。これは土地収用が正当化されるかどうかを、関係する地方自治体、関係団体、個人などから適切な情報を収集し調査することである。この調査は知事が行う。

第 2 段階は公聴会の開催である。1992 年 12 月 15 日の国土整備担当大臣(Ministère de l'équipement)通達は、一定の要件を満たす土地収用につき、公聴会の実施を義務づけている。公聴会の実施対象となるのは、T.G.V.などの高速鉄道線、高速道路その他社会資本整備にかかる大規模な公共事業である²²⁾。

最後の第 3 段階で実施されるのが、次に述べる環境影響評価(étude d'impact)である。

4.環境影響評価における住民参加

環境影響評価は、1959 年 6 月 6 日デクレ²³⁾、1983 年 7 月 12 日法（公開審査の民主化と環境保護に関する法律〔La loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement〕）及び環境法典(Code de l'environnement)第 L.123-1 条～第 L.123-16 条に規定されている。また、公共事業における環境影響評価については、1976 年 7 月 10 日法（La loi n°76-629 de 10 juillet 1976）及び同法第 2 条に基づくデクレ（Le décret n°77-1171 du 12 octobre 1977）第 1 章第 2 条で規定されている。したがって公共事業にかかる土地収用についても、その民主化(démocratisation)のために、環境影響評価が事業者に義務づけられている²⁴⁾。

環境影響評価の導入は、地方分権改革に関係している。地方自治一般法典第 L.2141-1 条では「市町村事務に関する情報を与えられ、市町村が関係する決定について諮問を受けるという、市町村住民の権利は、地方自治体の自由な行政と不可分であって、地方の民主主義に不可欠な原則である。（Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale.）」と規定されている。同条が環境行政についても適用されるかが問題となる。

地方分権改革では様々な権限委譲が行われた。例えば 1983 年 1 月 7 日法では新たに設置された州に対し自然公園の整備管理事務の権限が付与された。州は国との間に協定を締結し、協定の範囲内で州独自の政策の立案が可能となった。また 1995 年 2 月 2 日法（環境保護の強化に関する法律〔La loi relative au renforcement de la protection de l'environnement〕）は、産業廃棄物の処理の権限を州に委譲した。

県については、1995 年 2 月 2 日法で、県が環境委員会を設置し、県独自で環境問題を処理することが可能となった。

市町村については、市町村領域内の自然環境保護が市町村の都市計画事務と結びつけられ²⁵⁾、

その都市計画に関する 1976 年 7 月 10 日法は「都市計画書は環境への配慮を尊重すべきである (les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement)」と規定している。

以上のように、地方分権改革により、環境保護行政に関する様々な権限が州・県・市町村に委譲された。したがって、先に紹介した地方自治一般法典の第 L.2141-1 条は環境行政についても適用されることになる。つまり、市町村住民は、環境行政に関する情報へのアクセス権と環境行政への参加が保障されねばならないのである。

今日、フランスにおいては多くの住民が行政に関する情報を得て、土地収用における事前審査や環境影響評価への参加という形で行政から諮問を受けているのである。

しかし、政府が推進する大型公共事業（高速道路、高速鉄道、原発、核廃棄物施設、軍事施設など）が市町村の領域で行われる場合、その事業の推進と市町村住民の環境に関する利益との間に矛盾が生じることがある。これは国が担う一般利益と地方住民の利益の対立ともいえる。次章ではこのような対立が問題となった具体的事例を取り上げて検討する。

第 3 章 フランスにおける国と地方の係争

前章まで、フランスにおける地方に対する国の統制と、住民投票制度及び住民参加について概観してきた。本章では、1992 年に住民投票制度が制定された直後に行われた住民投票に対し、政府が適法性の統制を用いて介入し、訴訟となった事例について考察する。

イブ・ジェグゾ(Yves Jegouzo)は²⁶⁾は、1992 年 2 月に住民投票法が成立してからおよそ 3 年間で約 200 件の住民投票が行われたと報告している。その大半は国の政策（原発、水力発電用ダム、軍事施設、核廃棄物貯蔵施設など）の是非に関わるものである。これらのうち、アブリエ市 (Commune d'Avrillé) の高速道路建設にかかる住民投票では、その住民投票を巡って国と地方との間に対立が生じた。同事件の判決は、フランスの地方分権改革の問題点を如実に示している。

1. 事件の概要

この事件はパリからナントに至る高速道路 A11 号線の建設計画に関するものである。ナントは大西洋に面した港湾都市でペイ＝ドゥ＝ラ＝ロワール(Pays-de-la-Loire)州の中心都市である。パリからナントに至る高速道路の建設はフランスの交通政策における古くからの重要な課題であったが、1968 年から 1972 年にかけて、その高速道路の途中地点であるアンジェ付近の建設計画が検討されてきた。そして 1974 年 3 月 6 日にはアンジェ ナント間の高速道路建設が認可された。

問題となったのは、パリ アンジェ間とアンジェ ナント間の高速道路の接続であった。そ

の接続計画は 1983 年から 1985 年にかけて検討されてきた。

アンジェはメーヌ＝エ＝ロワール(Maine-et-Loire)県の県庁所在地であり市街地が密集していることから、町の中心部を突き抜ける形で高速道路を建設することは困難であった。そこで浮上したのはアンジェの郊外、北側にあるアプリエを通過して高速道を建設する案であった。

計画案で示されたのは 3 つの案であった。その第 1 は南案（アプリエの中心部を通過する計画案）、第 2 は中間案（アプリエの市街地周辺部を通過する案）、第 3 は北側案（アプリエよりさらに北にある町を通過する案）であった。

1985 年 8 月 22 日に大臣決定により採択された建設計画は、第 1 の南案を修正したもので、その内容はまさにアプリエの町を分断して高速道路を設置する計画であった。

計画決定時にはすでに高速道路はアンジェ郊外までほぼ完成し、パリからナントに至る高速道路はアンジェを通過する部分だけを残して供用が開始されていた。高速道路を通行した車両はアンジェにさしかかると、高速道路を降りてアンジェの市街地内を通過していた。高速道路開通にともなって増え続ける交通量により、アンジェ市街地では交通渋滞や交通事故などの問題が多発した。

アプリエの住民は都市を分断されることに反対し、住民の反対運動により高速道路は着工されないままであった。その後、1992 年 2 月 6 日法により市町村の住民投票制度が設けられ、住民の反対運動はこの住民投票制度と結びつくこととなった。

1992 年 10 月 19 日、アプリエ市議会は、高速道路建設の是非を住民に問うため住民投票を実施することを議決した。住民に問う内容は「アプリエの地域に都市高速道路を通過させることは、長年、市が行ってきた都市、環境及び生活の質に関する政策と両立するであろうか (Considérez-vous que la politique d'urbanisme, d'environnement et de qualité de la vie conduite par les municipalités successives soit compatible avec le passage d'une autoroute urbaine sur le territoire d'Avrillé au sud comme au nord)」というものであった。

住民投票に付される事項は、市町村の管轄事務に関する問題に限られている。高速道路の建設は国の政策に属するものであり、その是非を住民投票で問うことは、この制度の趣旨に合致しない。一方、「都市、環境及び生活の質に関する政策」は市町村の管轄事務の範囲内であるから、住民投票の対象となる。アプリエ市議会はそのように判断し、住民投票を実施を議決したのであった。

市議会の議決に基づき、同年 11 月 15 日に住民投票が実施された。その結果、94%の住民が高速道路建設と市の政策は「両立性しない」と回答し、高速道路建設への事実上の反対意志を表明した。

この住民投票に先立ち、アプリエ市を監督する権限を有するメーヌ＝エ＝ロワール県知事は、同年 11 月 3 日、アプリエ市議会が議決した住民投票は、事実上高速道路建設の是非を問うものであり、市町村の管轄を越えた越権行為であるとし、「適法性の統制(contrôle de légalité)」に

もとづき、アプリエを管轄するナント行政裁判所へ、同議決の取消を求めて提訴した。

この裁判の第1審であるナント行政裁判所は、1993年2月8日の判決で、メーヌ=エ=ロワール県知事の提訴を、適法性の統制の対象として受理した。また裁判所は「市町村法典第L.125-1条は『市町村当局がその管轄に属する事務を決定する』ため有権者に諮問することを規定しているのであって、市町村の領域を通過する高速道路の建設は市町村の管轄事務ではなく」、住民投票における「そのような質問は有権者に、暗にではなく必然的」に「国家が提案した高速道路の建設」を問うことになる、と判断した。そして裁判所はアプリエ市議会の議決が「国の管轄権を侵害し」ていると判断し、議決は「無権限 (incompétence)」であるとして、同議決の取消の判決を下した²⁷⁾。

アプリエ市はこの判決を不服とし、コンセイユ・デタに上告した。

2. コンセイユ・デタ判決の要旨

コンセイユ・デタ 1994年12月16日判決²⁸⁾: アプリエ市の高速道路建設計画に関する住民投票事件 (第1審: ナント行政裁判所 1993年2月8日判決)

訳文中〔 〕は筆者による加筆である。

(略)

アプリエ市はコンセイユ・デタに〔以下を〕請求した。

メーヌ=エ=ロワール県知事の請求に基づき、市長が発議した住民投票の準備を決定した1992年10月19日の市議会の議決を取消した、ナント行政裁判所1993年2月8日の判決を取消すること。

メーヌ=エ=ロワール県知事おこなったナント行政裁判所への提訴を却下すること。

(中略)

考察するに、市町村法典第L.125-1条の条文は、「市町村の有権者ができることは、市町村当局がその市町村の管轄事務を処理するために定めた決定について、諮問を受けることである…」と定めている。

考察するに、1992年10月19日の議決は、アプリエ市(メーヌ=エ=ロワール県)議会が、〔市町村法典の〕この規定に基づき次の質問について市の有権者へ諮問することを決定した: 「アプリエの地域に都市高速道路を通過させることは、長年、市が行ってきた都市、環境及び生活の質に関する政策と両立するであろうか。」

メーヌ=エ=ロワール県知事が行った提訴の受理可能性について、

考察するに、市町村議会が市町村法典第 L.125-1 条によって保障された諮問手続に着手すると決定した議決は、

同法第 L.125-2 条第 2 項の「この諮問は意見を求めるものでしかない」とする規定に従えば、〔訴訟の対象とならない〕予備的手段ではなく、越権訴訟の対象とされる余地のある、非難されるべき決定である。

それに対し、メーヌ＝エ＝ロワール県知事の提訴を〔行政裁判所は〕受理できないとの、アプリエ市の主張は根拠がない。

1992 年 10 月 19 日の議決の合法性について、

考察するに、〔県知事によって〕取消を求められた議決が、アプリエ市の有権者に〔諮問する〕と決定したこと問題点は、市当局の管轄する事務を処理し、その結論を導くためになされているのではなく、暗にでなく必然的にその管轄に属さない高速道路計画の合目的性を宣言させるために、なされていることである。

そのような〔高速道路の〕計画が市の管轄に属する事務に影響を及ぼすことがあったとしても、この状況は、〔メーヌ＝エ＝ロワール県知事により〕取消を求められた〔市議会の〕議決により計画された諮問〔住民投票〕が、市町村法典 L.125-1 条の適用範囲に属していると思なされるような性質のものではない。

従って、〔市議会の〕議決を取消した、アプリエ市が取消を求めるナント行政裁判所の判決について、これを誤りであると主張することは根拠がない。

3.この判決に対する評価

アプリエ市の住民投票に関するコンセイユ・デタ判決の要点は、市町村法典第 L.125-2 条の「住民に対する諮問は意見を求めるものでしかない」という規定について、住民投票に関する市議会の議決は、越権訴訟の対象とならない予備的な決定ではなく、越権訴訟の対象となる決定であり、県知事の提訴は受理できるとしたことである。この点についてフランスでは議論となっていない模様である。

また「そのような〔高速道路の〕計画が市の管轄に属する事務に影響を及ぼすことがあったとしても、この状況は、〔メーヌ＝エ＝ロワール県知事により〕取消を求められた〔市議会の〕議決により計画された諮問〔住民投票〕が、市町村法典 L.125-1 条の適用範囲に属していると思なされるような性質のものではない。」として、住民投票の対象となる市町村の管轄事務の範囲を狭く解したことである。コンセイユ・デタは、住民投票の質問で、国家プロジェクトの是非を「必然的に暗示させる」ようにして問うことは、国家政策について住民投票を行うことであり、そのような質問は国家の管轄事務の侵害であり「違法」であるとした。このコンセイ

ユ・デタの判断は、フランスでも議論となっている。

ジェグゾ²⁹⁾は、市町村法典第 L.125-1 条が規定する「市町村当局の決定 (*décision des autorités municipales*)」は、「市町村内の問題 (*affaires de la commune*)」を意味するのではないと述べ、アプリエの質問は「市町村内の問題」であり法典の条文とは関係ない質問であるとする。またジェグゾはコンセイユ・デタが判決の中で「そのような〔高速道路の〕計画が市の管轄に属する事務に影響を及ぼすことがあったとしても (*un tel projet puisse avoir des conséquences sur des affaire relevant de la compétence de la commune*)」と言及していることに着目しているが、これだけでは、アプリエが行った高速道路建設についての住民投票を正当化するには不十分である、と説明する。なお、ジェグゾは住民投票の「本当の政治的目的は住民の意思を示すことである」ので、住民の大多数が高速道路建設に反対の意思を表明をしていることを重視し、その政治的な影響力から「この判決は最終的には薄いものになるであろう (*cette jurisprudence sera finalement bien mince*)」と述べている。

エベ・リアル (*Hevë Rihal*)³⁰⁾は、この判決を肯定するが、分権改革の促進で住民投票の適用範囲が拡大されていることに触れ、ジェグゾと同様に、アプリエの住民投票について、その違法性よりも政治的影響力の重要性を指摘する。

二人の論者はコンセイユ・デタの判決を肯定するものの、今後は住民投票という行為が分権改革を促進するという意味で、政府へのプレッシャー (*pression sur l'État*) となっていくであろう、と指摘している。

ラファエル・ロミ (*Raphaël Romi*)³¹⁾は都市計画法典第 L.110 条で、すべての地方自治体は「空間利用の自律、予測、決定を相互に尊重して (*dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions leurs décisions d'utilisation de l'espace*)」と規定していることに着目し、国と地方自治体は相互に尊重しなければならないと指摘する。そして 1992 年 2 月 6 日法の第 21 条が「市町村の管轄に関するすべての問題 (*toute question relevant de la compétence communale*)」と規定していることから、コンセイユ・デタは、市町村の管轄事務について、制限的な解釈 (*une interprétation restrictive*) を展開していたと批判する³²⁾。

4. 判決についての考察

フランスの移民政策をめぐる住民投票に関する判決においても、コンセイユ・デタは移民に関する事務について市町村の管轄を否定している³³⁾。都市計画決定 (*P.O.S-Plan d'occupation des sols*) で用途を指定された土地で実施される公共事業などの場合においても同様である。例えば、T.G.V の建設計画に対して行われた住民投票も国の管轄事項と判断³⁴⁾されている。

筆者もロミと同様に、コンセイユ・デタは、住民投票に関する判決において、市町村の管轄を狭く解釈していると考える。都市計画・環境など市町村の事務と、国の管轄とされる大規模

公共事業などが重複する場合において住民投票が行われた時、一律に国家の管轄事項と判断されれば、地方分権改革で盛り込まれた住民参加の理念は水泡に帰すものと懸念される。そこには前述の公共事業の定義で触れた、国の一般利益（*intérêt général*）と、住民参加という利益が対立するのではないかと推察される³⁵⁾。

しかし、ジェグゾが指摘するように「そのような高速道路の計画は市町村の管轄に属する事務に影響を及ぼすとしても」とした CONSEYU・デタの言及に着目すると、今後の判決で市町村の管轄事務の拡大の可能性は開かれているといえよう。

まとめ

フランスは地方分権改革により、国による地方への統制を緩和した。そして住民投票制度、土地収用での公開審査制度及び環境影響評価の導入により地方自治体への住民参加の拡充が図られた。しかしアブリエの住民投票に関する判決を見る限り、政府による地方自治体への統制は依然として強いものといえてよい。

今日、地方自治体への住民参加は拡大される傾向がある。無制限な地方自治の拡大は制限されるべきであるとしても、住民の声を押さえつけて国が公共事業を推進することは地方分権改革の精神と反するものと考えられる。

都市を分断して建設される高速道路の是非を問うことが、住民の行政参加の権利と全く無関係であるとは考えにくい。アブリエの住民投票はまさしくこの点を主張しているのである。住民参加の目的は、最終的に国家の政策に住民の意見を反映させる手段となるべきであろう。

批判すべき点はあるものの、フランスの地方分権改革の評価されるべき点は、国による地方への支配を、住民にとって不透明な後見監督制度から、適法性の統制という裁判制度に変更し、国と地方の係争処理の問題を「より開かれたもの」に改革した点である。この点はわが国の地方自治の改革に対して深い示唆を与えるものだと考えられる。

<注>

- 1) 代置による後見監督とは、市町村が必要な義務を怠るときに監督権限を有する国等が代わって権限を行使することである。（山口俊夫『フランス法辞典』東京大学出版会、2002）
- 2) A.de Laubadère,J.-C.Venezia,Y. Gaudeme , *Traité de droit administratif*, Tomel, 14^{édition}, L. G. D.J., Paris, 1996, p.253-254 （以下 de Laubadère,T.D.A. Tomel）
- 3) D.Trupin,*Droit de la décentralisation*,Gualino éditeur (Mementos) ,Paris,1998,p.18（以下 TURPIN,D.D.）
- 4) Trupin,D.D.,p.43
- 5) 現在「適法性コントロール」（原田尚彦『地方自治の法としくみ』2001、p.8）「適法性に関する（行政上の）監督」（財団法人自治体国際化協会『フランス地方行政のあらまし』1992、p.30）等、訳語が統一されていない。本論文では「適法性の統制」という訳語を用いることとする。
- 6) 越権訴訟(*recours pour excès de pouvoir*)の越権(*excès de pouvoir*)とは、法律による行政の原理(*principe de légalité*)の侵犯を指す総称的用語で、この訴訟は取消訴訟(*contentieux de l'anulation*)の中心をなす訴訟である（山口俊夫『フランス法辞典』）。それは「誰であれ利害関係人が行政裁判官に対して行政

決定 (decision administrative) の違法の確認とその取消の宣言を求めることのできる、訴訟たる申立てである」としている。このほかフランス行政裁判制度は「全面審判訴訟 (contentieux de pleine juridiction)」がある。この訴訟と越権訴訟の相違点は、全面審判訴訟は「侵害された権利」 (droit violé) の名義人にしか開かれていないのに対し、越権訴訟は違法な決定の取消を求める利益 (intérêt) を有する者すべてができること、また全面審判訴訟はある者に対して義務を宣告させることを目指すものであるが、越権訴訟は誰かに対して義務を宣告させるのではなく、何かを取消させることを目的としている。

そのため「全面審判訴訟」は「当事者間の訴訟」と言われるのに対し、「越権訴訟」は「行為に対する訴訟 (procès fait à l'acte)」といわれ、「行政行為」の違法性を争うものとされる。(J.Rivero, 著兼子仁他編訳『フランス行政法』東京大学出版会、1982、p.230 及び p.260、R.Chapus, Droit du contentieux administratif 9^e édition, Montchrestien, Paris, 2001, p.187)

- 7) P.Brunelli, Le Contrôle de Légalité, L.G.D.J., Paris, 1998 p.19 (以下 Brunelli, C.L.)
- 8) J.Rivero, J.Waline, Droit administratif, Dalloz, Paris, 2000, p.417 (以下 Rivero, D.A.)
- 9) ここで越権訴訟制度の内容を簡単に述べることは困難であるが、端的に述べるならば、合法性 (légalité) は裁判所が裁判で判断基準とする法に適合する概念であり、合目的性 (opportunité) とは行政の自由裁量において尊重すべき概念のことを示す。
- 10) Rivero, D.A., p.420
- 11) Brunelli, C.L., p.95-99
- 12) de Laubadère, T.D.A. Tome1, p.201
- 13) de Laubadère, T.D.A. Tome1, p.143
- 14) わが国ではフランス行政法の解説で、Travaux publics を「公土木」もしくは「公土木工事」という訳語を用いているが、ここでは Travaux Publics を単に「公共事業」と訳した。
- 15) A.de Laubadère, J.-C.Venezia, Y.Gaudemet, Traité de Droit Administratif, Tome2, 1^e édition, L.G.D.J., Paris, 1996, p.341 et s. (以下 de Laubadère, T.D.A.Tome2)
- 16) de Laubadère, T.D.A.Tome2, p342
- 17) C.E. 10 juin 1921 Commune de Monsegur
- 18) Tribunal des Conflit, 28 mars 1955, 権限裁判所 (Tribunal des Conflit) は憲法院より下位に位置づけられるが、司法、行政両系統の裁判所よりも上位に位置づけられる裁判所であって、両系統の裁判所間の権限に関する紛争 (conflit) を審判する (『フランス法律用語辞典』1996、三省堂)
- 19) 「行政法辞典」 (Dictionnaire de droit administratif 2^e, A.Lang, G.Gondouin, V.Inserguet-Brisset, ARMAND COLIN) によれば、「行政法で、公人の活動の基礎的な動因と正当性を構成する鍵となる概念である。行政権が一般利益の目的で行動しないなら、行政裁判によって処罰される。」 (Notion clef du droit administratif constituant à la fois le moteur et la justification fondamentale de l'action des personnes publiques. Si l'administration n'agit pas dans un but d'intérêt général, elle sera sanctionnée par le juge administratif) 「このように一般利益は行政法の基礎的な概念の基礎であるが、正確な定義を与えることは難しい (Alors que l'intérêt général, est à la base de toutes les notions élémentaires du droit administratif, il est difficile d'en donner une définition précise ce qui constitue, paradoxalement, un gage d'adaptation de l'action administrative) 」と説明している。1976年に自然保護 (protection de la nature) について「一般利益 (intérêt général)」であるとの立法措置が為されている。
- 20) 公役務は、権限裁判所 1873年2月8日、Blanco 判決以降の「公役務 (service public)」の概念に基づいていとされる。フランス行政法学発展の黎明期に、ポルドー大学法学部長であったデュギー (L.Duguit) を中心とする公役務学派 (l'école du service public またはポルドー学派) は、「すべての行政活動 (すなわち公役務) は一般利益 (intérêt général) を充足することが要求」され、行政は一般利益に拘束されるという理論を提唱した。これに対しトゥールーズ大学法学部長であったオウリュウ (M.Hauriou) らの公権力学派 (l'école de la puissance publique) またはトゥールーズ学派) は、公権力 (puissance publique) を行政法の理論的な根拠に置いている。公役務学派は第2次大戦前までは隆盛を極めていたが、大戦後社会経済の発展で、国家が工業や商業に政策的に関与する機会が増え、行政活動全般を公役務として捉えることが困難化してきたことから、現在では行政の活動を公役務として捉えることは困難と説明されている。(滝沢正 『フランス行政法の理論』有斐閣 p.13、R.Chapus, Droit administratif général tome1 14^e Montchrestien, Paris 2000, p3)
- 21) de Laubadère, T.D.A.Tome2, p.265
- 22) de Laubadère, T.D.A.Tome2, p.272
- 23) Le décret n°85-449 du 6 juin 1959 ; 環境法典第 L.123-1 条以降
- 24) de Laubadère, T.D.A.Tome2, p.273
- 25) R.Romi, Droit et Administration de l'environnement 4^e, Montchrestien, Paris, 2001, p.230 (以下 Romi, D.A.E)

地方公共団体の権限とその範囲について（中村）

- 26) Y.Jegouzo, *Note*, A.J.D.A., 20 novembre 1995, p.839
- 27) T.A.Nantes, 8 février 1993, Préfet du Maine-et-Loire c/ commune d'Avrillé, R.F.D.A., 1996, p.452
- 28) C.E., 3 / 5 SSR, 16 décembre 1994, 146832, recueil Lebon, 判決文は、インターネット・ホームページ <http://www.legifrance.gouv.fr/>より引用（2008年4月2日）
- 29) Y.Jegouzo, 同上, p.838
- 30) H.Rihal, *Le référendum communal, bilan et perspective*, R.F.D.A.12(3) mai-juin 1996, p.452, p.459
- 31) R.Romi, D.A.E., p134
- 32) わが国のフランスの住民投票に関する判決評釈で、主なものは以下の通りである：市川直子「フランス第三共和制における住民投票制度」法学研究論集・明治大学大学院法学研究科論集第8号1997年版 p.134、福岡英昭「フランスの住民投票制度」高岡法学・高岡法科大学法学会第9巻第2号(通巻第14号)1998年 p.68、椎名慎太郎「フランスにおける住民投票制度について」法学論集・山梨学院大学法学研究会 38・1997年 p.87
- 33) C.A.A.Lyon, 13 mai 1998, Commune de Charvieu-Chavagneux, C.E.16 novembre 1994, Commune d'Awala-Yalimapo, M.Longほか, *Les Grands arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz, 1999, p. 288
- 34) C.E.14 avril 1995, Commune de Ventabren
- 35) H.Rihal, 同上, R.F.D.A., 12(3) mai-juin 1996, p.455.

主指導教員（成嶋隆教授）、副指導教員（石崎誠也教授・駒宮史博教授）