

フランスの新たな地方分権 その1

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 251 (November 28, 2003)

目 次

はじめに

概要.....	i
第 1 章 フランスにおける地方制度の沿革.....	1
第 1 節 フランス革命から第 2 次世界大戦まで.....	1
第 2 節 第 2 次世界大戦以後.....	2
第 3 節 1982 年の地方分権改革以降.....	3
第 2 章 2003 年 3 月の憲法改正.....	5
第 1 節 憲法改正の概要.....	5
第 2 節 憲法改正のポイント.....	6
1 共和国の地方分権化(第 1 条).....	6
2 補完性の原則(第 72 条第 2 項).....	6
3 憲法上への州の位置付け(第 72 条第 1 項).....	7
4 財政自主権の強化(第 72 条の 2).....	7
(1) 財源の自由な執行.....	7
(2) 租税についての権限の拡大.....	8
(3) 歳入中での自主財源等の決定的な割合.....	8
(4) 権限移譲と財源移譲.....	8
(5) 財源の均衡化.....	9
5 実験(第 37 条の 1、第 72 条第 4 項).....	9
6 地方住民投票(第 72 条の 1).....	10
7 主に地方団体の組織に関する法案の上院による先議(第 39 条第 2 項).....	10
8 海外地方団体(第 72 条の 3 等).....	11
第 3 章 地方住民投票及び「実験」に関する組織法律.....	12
第 1 節 地方住民投票に関する組織法律.....	12
1 地方住民投票に関する組織法律の概要.....	12
2 内容.....	12
(1) 住民投票の手続(地方自治総合法典第 LO.1112-1 条、第 LO.1112-2 条及び第 LO.1112-3 条).....	12
(2) 住民投票運動(地方自治総合法典第 LO.1112-9 条及び第 LO.1112-10 条).....	12
(3) 経費(地方自治総合法典第 LO.1112-5 条).....	13
(4) 除外期間及び無効(地方自治総合法典第 LO.1112-6 条).....	13
(5) 有権者(地方自治総合法典第 LO.1112-11 条).....	13

(6) 投票の成立(地方自治総合法典第 LO.1112-7 条).....	14
(7) 住民投票への異議申立(地方自治総合法典第 LO.1112-14 条).....	14
第 2 節 「実験」に関する組織法律.....	14
1 「実験」に関する組織法律の概要.....	14
2 内容.....	14
(1) 「実験」の枠組み(地方自治総合法典第 LO.1113-1 条及び第 LO.1113-7 条).....	14
(2) 申請手続及び決定手続(地方自治総合法典第 LO.1113-2 条).....	14
(3) 実験の評価等(地方自治総合法典第 LO.1113-5 条等).....	14
(4) 実験の執行停止(地方自治総合法典第 LO.1113-4 条).....	15
(5) 実験の期間の延長等(地方自治総合法典第 LO.1113-6 条等).....	15
(6) 広域行政組織への適用(地方自治総合法典第 LO.5551-5 条).....	15
 第 4 章 今後のスケジュール.....	 16
 第 5 章 添付資料.....	 17
資料 1 2003 年 3 月 28 日憲法的法律第 2003-276 号による憲法改正新旧対照表(仮訳)...	18
資料 2 地方住民投票に関する 2003 年 8 月 1 日付第 2003-705 号組織法律(仮訳).....	25
資料 3 地方団体による実験に関する 2003 年 8 月 1 日付第 2003-704 号組織法律(仮訳)	
.....	31
 参考文献.....	 34

はじめに

(財)自治体国際化協会パリ事務所においては、2001年10月に『フランスの地方分権15年』と題した「コミューン、県及び州の権利と自由に関する1982年3月2日第82-213号法(以下「1982年地方分権法」という。)」及びそれに続く地方分権化諸法によるフランスの地方分権化について詳述したクリアレポート(第221号、2001年10月12日)を刊行している。

1982年地方分権法から20年以上が経過し、2002年5月の大統領選挙におけるシラク大統領及び同年6月の国民議会総選挙における保守・中道派の選挙公約に新たな地方分権が盛り込まれ、2003年3月に共和国の地方分権化に関する憲法改正、8月に地方住民投票及び「実験」に関する組織法律公布¹がなされている。そのため、今回のフランスの新たな地方分権について、クリアレポートとしてまとめることとしたものである。

本レポートの第1章では、フランス革命以後のフランスの地方制度の沿革について、第2章では、2003年3月に成立した共和国の分権化に関する憲法改正のうち重要な点について、第3章では、2003年8月に公布された地方住民投票及び「実験」に関する組織法律について記述している。さらに、第4章には今後のスケジュールを記述し、第5章には2003年3月に改正された憲法の新旧対照表等を添付している。なお、本レポートの記述は、2003年9月現在までの資料を基にしている。

フランスの新たな地方分権については現在進行中であるが、我が国の関係者にとっても示唆に富んだものであるため、ある程度の区切りごとにその動向をとりまとめ、逐次クリアレポートとして刊行して、関係各位のご利用の便に供していきたいと考えている。

最後に、本レポートの調査のために、ご尽力いただいた方々に心から御礼申し上げたい。

(財)自治体国際化協会 パリ事務所長

¹ 2003年8月1日付組織法律第2003-705号において地方住民投票に関する組織法律が、同日付第2003-704号において「実験」に関する組織法律が公布されているが、地方住民投票に関する組織法律が地方自治総合法典(Code Général des Collectivités Territoriales:CGCT)に第2章を追加し、「実験」に関する組織法律が第3章を追加するものであるため、本レポートにおいては、この法典における順序に従って地方住民投票及び「実験」に関する記述を並べているものである。

概要

フランスでは、2003年3月に共和国の地方分権化に関する憲法改正が、両院合同会議により可決された。1982年の「コミューン、県及び州の権利と自由に関する法律」とそれに続く一連の法律により、地方団体の組織、権限及び財源などが大幅に強化され、フランスの地方制度は地方分権化した。今回の憲法改正によりさらに地方分権が推し進められるものである。

今回の憲法改正の特徴は、①共和国の基本理念を定めた憲法第1条に共和国の地方分権化に関する一文を追加したこと、②補完性(subsidiarité: スブシディアリテ、英語表現の「サブシディアリティ」)の原則を定めたこと、③州を憲法上の地方団体として位置付けたこと、④地方団体の財政自主権の強化、⑤政府が法律等で実験的な取り組みを行うことができること及び地方団体が組織法律等の定める条件の下で実験的な取り組みを行うことができること、⑥地方における直接民主主義の住民投票制度、⑦主に地方団体の組織に関する法案は上院で先議されること、⑧海外地方団体に関する規定、などである。

この憲法改正を受け、「地方住民投票」に関する組織法律及び「実験」に関する組織法律が、2003年5月14日に閣議決定され、国会両院での可決を経て、8月1日に公布された。「地方住民投票」に関する組織法律は、憲法上に盛り込まれた決定権を有する住民投票の実施にかかる条件等を規定しており、「実験」に関する組織法律は、地方団体及びその広域行政組織が、関係する権限行使にかかる法律等の適用免除を許可される条件等を規定している。

なお、本クレアレポートは2003年9月現在までの状況を記したものである。それ以降における地方分権の動向については、追って報告していくので、今後のレポートを参照していただきたい。

第1章 フランスにおける地方制度の沿革

第1節 フランス革命から第2次世界大戦まで

フランスの現在につながる地方制度は、フランス革命以後その時々政治体制に応じて地方分権化と中央集権化の間で試行錯誤を繰り返しながら形成されてきた。

まず、フランス革命初期には、フランスにおける統一的な行政の執行のために、旧制度(アンシャン・レジーム)下において特権的な地位を得ていた区画を廃し、新たな区画を設けることが求められた。ツーレやシェイエスが国土を人工的・幾何学的に分割することを主張したのに対し、ミラボーは歴史的・地理的経緯を尊重することを主張した。妥協の結果、1789年12月14日法及び22日法により、新たに分割された83の県(département、県は6~9のディストリクト[district]から、ディストリクトは複数のカントン[canton]から構成される。)及び村の教会の鐘楼(clocher)を中心とした44,000のコミューン²(commune)が決定された。この県、カントン及びコミューンは、現在も地方団体の区域等として基本的に引き継がれている。また、国のためにコミューン行政を監視する監視官(procureur)の設置やコミューンのメール(maire:首長)の直接選挙による選出などが定められた。

その後、国民公会(Convention)の時期には、外国からの侵略や地方の反乱に対応するために中央集権化が進められた。国民公会は、県を国民公会に好意的ではないとみなして、司法、立法、行政の三権にわたり重要な権限を有する国民公会特別委員(commissaire extraordinaire)を県に派遣することとし、革命暦2年霜月14日(1793年12月4日)のデクレにより、県議会の廃止及びその権限のディストリクトへの移管を行った。ディストリクトは中央政府の公安委員会(Comité de salut public)の監督下に置かれていた。

しかし、総裁政府(Directoire)は、革命暦3年実月5日(1795年8月22日)の憲法により、県を復活させ、ディストリクトを廃止した。この時、県はカントンから構成され、カントンはコミューンから構成されることとされた。人口5,000人未満のコミューンについてはカントン自治会議(municipalité de canton)が創設され、各コミューンを代表する各1名の自治会議代議員(agent municipal)による自治会議(municipalité)が開かれることとなった。人口5,000人以上のコミューンについては、独立した行政組織を有することができることとされたが、そのうち人口10万人以上のコミューンは、権限が集中しすぎるという理由により、区(arrondissement)に分割された。また、県及び自治会議に対し、政府から法律の執行を監視することを目的とした総裁政府特別委員(commissaire du Directoire)が派遣された。

ナポレオンらによる統領政府(Consulat)は、革命暦8年霜月22日(1799年12月13日)憲法及び革命暦8年雨月28日(1800年2月17日)法により、地方団体を県と郡(arrondissement)、そしてコミューンから構成することとした。県においては、政府を直接代表するプレフェ(prefet: 県長官=官選県知事)が設置され、主として税務に関する権能を有する県議会(conseil général)

² フランスにおける基礎的地方自治単位。日本の市町村のレベルに当たるが、日本における市、町、村のような規模による権限の区別は原則としてしていない。

及び地方における行政争訟の一部を所管するプレフェクチュール議会(conseil de préfecture)の2つの審議組織が設置されたが、この2つはいずれも助言的な役割に留まるものであった。郡においても、同様に郡長(sous préfet: 副県長官)及び郡議会(conseil d'arrondissement)が設置された。コミューンにおいては、メールは人口規模に応じて中央政府又はプレフェによる任命制、コミューン議会議員も人口規模に応じてプレフェなどによる任命制となった。

統領政府の時代には、このように中央集権が進められたが、7月王政以後は、再び地方分権が進展することとなる。7月王政は、1831年3月21日法により、コミューン議会議員の制限選挙による選出と、その議員の中からメールをコミューンの人口規模に応じて国王又はプレフェが任命する制度が定めた。1833年6月22日法により、県議会議員がカントンを選挙区として選出されることが定められた。また、1837年7月18日法により、コミューンの法人格が認められて、独自の資産を保有することが可能となり、さらに1838年5月10日法により、県も独自の資産を保有することが可能となった。

第2帝政期には中央集権化への揺り戻しが起こったが、第3共和制により再び地方分権へと向かうこととなる。第3共和制では、パリコミューン崩壊後に設立された政府の下で制定された1871年8月10日法により、住民の利益と習慣に配慮しながら、県の行政と国の行政を可能な限り分離することを目的として、直接選挙による県議会が県行政について一定の決定権を有することとされた。しかし、プレフェが政府代表者かつ県行政の執行機関として残り、プレフェの下の行政組織(administration préfectorale)が県の行政を執行する。また、同法は、県議会議員の互選による4~7人のメンバーで構成される県常務委員会(commission départementale)の設立を規定した。同委員会は毎月開催され、プレフェの予算執行の監視などができることとされた。

コミューンに関する一般法として制定された1884年4月5日法によって、コミューンは法令により限定列挙された権限のみを有するのではなく、コミューンに関する事項全般について一般的な行政権限を持つようになり、パリを除く全コミューン一律にメール及びコミューン議会が設置された。また、メールは国の委任事務(法律の執行、戸籍、警察など)も執行することが規定された。また、1890年3月22日法により、一定の事務をコミューン間で共同して行う一部事務組合(syndicat de communes)も制度化されている。

第2節 第2次世界大戦以後

第2次世界大戦後の1946年10月27日に国民投票で可決された第4共和制憲法において、憲法上に県、コミューン及び海外領土が地方団体であると明記され、組織法においてコミューン及び県の自由な運営管理の原則や大都市の一部に対する特例措置が定められた。

1955年6月30日付デクレにより、州(région)ごとに州活動計画(programme d'action régionale)を策定することが規定され、1956年10月28日付の省令により、州活動計画の単位としての22州が誕生した。その後、1963年に実験的に2つの州に国の出先機関が設置され、1964年3月14日付デクレにより各州に国の出先機関が設置されることとなった。また、同デクレにより、州庁所在地の県のプレフェが州のプレフェを兼ねることが定められた。

ド・ゴール大統領は、1969年に①州を憲法上の地方団体として位置付けると同時に、②上院

を地方団体の代表に社会・経済・文化団体の全国的代表を加えた諮問的議会とすることを一括した憲法改正案を国民投票に委ねたが、上院の地位についての反発により否決された。ポンピドゥー大統領時代の 1972 年 7 月 5 日法により、州を一定の課税権を有する公施設法人³(établissement public)とすることに加え、州議会(conseil régional)及び経済社会委員会(comité économique et social)の設置、州のプレフェ(州長官=官選州知事)による州議会決定事項の執行などが定められた。

また、広域行政については、1959 年 1 月 5 日付オルドナンス⁴により、従前からの単一目的事務組合(syndicat intercommunal à vocation unique)に加え、多目的事務組合(syndicat intercommunal à vocation multiple)の創設が規定されるとともに、関係地域の半分以上の人口を占める 3 分の 2 以上のコミューンが賛成すれば、その地域全域について事務組合を創設できるようになり、コミューン間広域行政が発展することとなる。また、同日付の別のオルドナンスにより、消防及び住宅に関して義務的権限を有する広域コミューン区(district)の創設が可能となり、その後 1966 年 12 月 31 日法により、都市交通、都市計画及び道路等の 12 の異なる分野における義務的権限を有する大都市共同体(communauté urbaine)が創設された。また、1971 年 7 月 16 日法(マルスラン法)によりコミューン合併が促進されたが、住民の歴史的・地理的経緯を踏まえた「村の鐘楼に対する愛着(esprit de clocher)」により、所期の成果を挙げることはできなかった。

1970 年 12 月 31 日法により、プレフェのコミューンに対する後見監督(tutelle)が緩和され、1975 年 7 月 29 日法により、地方税としての営業税(taxe professionnelle)の創設等が実施された。

ジスカール・デスタン大統領の下、1976 年 10 月にギシャール報告「ともに生きる(Vivre ensemble)」がまとめられたが、その中の広域行政組織へのコミューンの強制加入という提言にメール達が反発し、1977 年 6 月にメール達の意見を踏まえて地方制度の改革の方向性を示すオベール報告がまとめられた。その後、1979 年 1 月 3 日法により、経常費総合交付金(dotation globale de fonctionnement: DGF)が創設され、さらに 1980 年 1 月 10 日法により、地方議会において法律の範囲内で地方税の税率を自ら決定できることが定められた。

第 3 節 1982 年の地方分権改革以降

ミッテラン大統領は、地方分権の更なる推進のために、1982 年 3 月 2 日に「コミューン、県及

³ 公共的活動を担当する主体の中で、公法人格と財政自主権を認められ、特定の公役務のみを遂行する目的で設立されるもの。

⁴ フランスでは、立法の対象となる事項が、法律事項と行政立法事項に分類されるが、国会の有する立法権の範囲は憲法に限定列挙されている法律事項に限られる。さらにこの法律事項についても、特定の事項に関し、期間を限定して、国会は授權法の形で政府に立法権を委任することができる。この委任に基づく行政立法をオルドナンスという。国会が承認するまでオルドナンスは執行権の行為として行政立法の性質を有し、国会の承認後は法律の性質を有する。

び州の権利と自由に関する法律(以下「1982 年地方分権法」という。))を成立させた。この 1982 年地方分権法には 3 つの重要な点が含まれている。

まず、それまで地方団体としての県に国から派遣されていた官選のプレフェ(官選県知事)が廃止され、県議会議員の互選で選出される県議会議長(président de conseil général:いわば公選県知事)が地方団体としての県の執行機関となった。次に、従来公施設法人として性格付けられていた州が、地方団体として位置付けられた。公選による州議会が設置され、州議会議員の互選で選出される州議会議長が州の執行機関とされた。第三に、国による事前の後見監督が廃止され、地方長官等の訴えにより行政裁判所が判示する法令違反の是正等の手段を用いる事後的な行政監督となった。

この改革により、フランスの地方自治単位は、基礎レベルのコミューン、広域レベルの県、さらに広域的な州の 3 層構造となり、そのいずれもが直接選挙の地方議会を有し、議会内での互選により選出される議会の長が執行機関である首長にも就くという組織原理で管理運営され、自律性を有するシステムとなった。

1982 年地方分権法に続き、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、その性質上もっともふさわしいレベルの地方自治単位に移譲するという考え方にに基づき、国から地方団体への権限移譲が進められた。権限移譲に伴い自動車登録税等の税源が国から州及び県に移譲されると同時に、地方分権化一般交付金(dotation générale de décentralisation)等の一般財源交付金により国からの財源移転が行われている。

その後、1992 年 2 月 6 日法により、諮問的住民投票制度や広域行政組織の拡充強化等を定めるとともに、国の地方出先機関の機能を強化する国家行政の地方分散化(déconcentration)が推進された。さらに、1995 年 2 月 4 日法により、ふるさと圏(pays)という領域において広域的な行政が展開され、1999 年 7 月 12 日法により、直接課税権を有する広域行政組織が、大都市共同体(communauté urbaine)、都市圏共同体(communauté d'agglomération)及びコミューン共同体(communauté de communes)に再編されることとなった。

第2章 2003年3月の憲法改正

第1節 憲法改正の概要

地方分権改革は、2002年5月の大統領選挙におけるシラク大統領及び同年6月の国民議会総選挙においてシラク大統領を支持する保守・中道派の選挙公約に、それぞれ盛り込まれていたものであり、7月3日にラファラン首相が行った施政方針演説(déclaration de politique générale)でも強調されていた。同年10月16日に、「共和国の地方分権化」に関する11条からなる憲法改正案が閣議決定され、上院(Sénat)で修正のうえ同年11月6日に可決され、国民議会(下院:Assemblée Nationale)でさらに修正されて同年12月4日に可決され、上院に再送付され同年12月11日に国民議会と同一文言により可決。これにより憲法改正案が確定し、2003年2月27日付デクレ⁵により、憲法改正案の採択のための憲法第89条第3項に基づく国会両院合同会議(Congrès:国民議会+上院)が招集された⁶。憲法第89条第3項は、国会両院合同会議による憲法改正の要件として、有効投票総数の5分の3以上の賛成を必要としている。今回の国会両院合同会議は国民議会議員577名、上院議員321名で構成され、投票者数873名、有効投票数862票、そのうち賛成584票(有効投票中67.7%)、反対278票(有効投票中32.3%)で可決された。1982年法による地方分権改革が社会党のミッテラン大統領の下、左派主導で行われたのに対し、今回の地方分権に関する憲法改正はシラク大統領の下、保守・中道派(UMPとUDF)主導で行われ、左派が反対に回っている。

ラファラン首相は、今回の地方分権の理念として「一体性(cohérence)と近接性(proximité)」を挙げ、今回の地方分権改革は「一体性の保持と企画・立案を行う州」という柱(le pilier régional qui a pour vocation la cohérence et la programmation)と「県及びコミューン間広域行政を強化する近接性」という柱(le pilier de la proximité qui relève de l'échelon départemental et de l'intercommunalité)により支えられると述べている⁷。これらの原則は、国から地方団体への権限移譲において中核を占めるものであり、州は戦略性を有する地方団体、県は住民から身近な、連帯性を有する地方団体と位置付けられている。

今回の憲法改正の特徴は、①共和国の基本理念を定めた憲法第1条に共和国の地方分権化に関する一文を追加したこと、②補完性(subsidiarité: スブシディアリテ、英語表現の「サブ

⁵ 大統領・首相が行う行政立法の行為形式。国会が法律を制定することのできない領域について固有の行政立法として制定されるものと、法律の施行令として制定されるものがある。デクレは、それが一般的規律を定める場合には行政立法であり、特定の個人に向けられるとき(例、上級公務員の任命)は個別的行为である。また、形式上、閣議を経るデクレ(décret en conseil des ministres)、国务院の議を経るデクレ(décret en Conseil d'Etat)及びその他の諮問組織の意見を経るデクレの区別が行われる。

⁶ 憲法改正のためには、国民投票(第89条第2項)又は国会両院合同会議における5分の3の特別多数決(第89条第3項)による承認が必要であり、今回の憲法改正では、シラク大統領は後者を選択したものである。

⁷ 2002年7月3日ラファラン首相施政方針演説

シディアリティ」)の原則を定めたこと、③州を憲法上の地方団体として位置付けたこと、④地方団体の財政自主権の強化、⑤政府が法律等で実験的な取り組みを行うことができること及び地方団体が組織法律⁸等の定める条件の下で実験的な取り組みを行うことができること、⑥地方における直接民主主義の住民投票制度、⑦主に地方団体の組織に関する法案は上院で先議されること、⑧海外地方団体に関する規定、などとなっている。

第2節 憲法改正のポイント

1 共和国の地方分権化(第1条)

共和国の地方分権化について、フランス共和国の不可分性や政教分離、法の下での平等などフランス共和国の基本理念を定めた憲法第1条に、「その組織は地方分権化される。」との一文が追加された。本条は、象徴的、宣言的なものであるが、憲法の冒頭に規定される共和国の不可分性や法の下での平等原則と並列させて、考え方によってはそれらと相対立するとも言われてきた多様性を認める地方分権化の原則を共存させるものである。一方、憲法上に地方分権化を規定することにより、法律によって共和国が連邦制へ移行することを否定する意味を持ち、共和国の不可分性を強化するものでもあるとも言われている。

また、憲法上に地方分権化を明記することは、地方自治を一層強化し、憲法評議会⁹ (Conseil constitutionnel)が地方自治の原理に抵触する法令等を違憲と判断することにつながると考えられている。

2 補完性の原則(第72条第2項)

憲法第72条第2項において、「地方団体は、各々のレベルにおいて最も適切に遂行できる権限全体に関し、意思決定を行う使命を有する。」と規定し、国と地方の関係において、あらゆる権限について、当該権限を最も適切に遂行することができる立場にある主体が当該権限を行うという原則が定められた。

これは、1985年の欧州地方自治憲章(Charte européenne de l'autonomie locale)において定式化された補完性の原則をフランス憲法に取り入れたものとされている。同憲章第4条第3項に「公的な任務は、一般に、市民に最も身近な行政主体に優先的に帰属するべきである。他の行政主体への権限配分は、任務の規模と性質及び効果性と経済性を考慮して行うべきである。¹⁰」と規定されている。

⁸ 旧来から公権力の行使に関わる組織及び作用に関する法律を指していた。第5共和制憲法第46条の規定によれば、特別な手続によって定められ、憲法評議会の管轄下に置かなければならない法律をいう。

⁹ フランスにおいて法令の合憲性を審査する権限を持つ機関。

¹⁰ “L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.”

本項は、それ自体で具体的内容を規定するものではなく、段階的に具体化されていくものであると考えられている。また、本条には、地方団体の所与の権限の再配分という側面と国・地方団体間の権限再配分という側面がある。

本原則の適用範囲は非常に広範囲であり、また、ある権限にかかる決定及び実行について必ずしも一の地方団体が最も適切に遂行できるとは限らないので、その具体化には議論が予想される。

3 憲法上への州の位置付け(第 72 条第 1 項)

州は、複数の県を包含した広域的な行政区画であり、現在 26 州(本土 22 州、海外州 4 州)を数える。1950 年代に国土政策上の観点等から設置されてのち、1964 年にその行政組織が整備され、1972 年に公施設法人として法人格を有することとなった。さらに 1982 年の地方分権改革により地方自治総合法典(Code Général des Collectivités Territoriales:CGCT)上の地方団体と位置付けられていた。

州の憲法上への地方団体としての位置付けは 1969 年のド・ゴール大統領による憲法改正案が国民投票で否決されて以後試みられておらず、今回の憲法改正により、初めて州が憲法上(第 72 条第 1 項)に地方団体として位置付けられたものである。

4 財政自主権の強化(第 72 条の 2)

今回の憲法改正により、幾つかの点で地方団体の財政自主権が強化されている。この数年、国の政策として、非建築固定資産税等の地方税が減免され、その減免に伴う税収の減少が地方税減免補償交付金によって補填されてきた。結果として地方団体が国の交付金に頼る度合いが高まるという状況が生じており、そうした悪循環を断ち切る必要があったものである。

憲法改正により、憲法第 72 条の 2 に、(1) 法律の定める条件の下で財源を自由に用いることができること、(2) あらゆる種類の租税について、その収入の全部又は一部を受け取ることができること、(3) 税収及び固有財源が地方団体の歳入のうちで決定的な割合を占めるべきこと、(4) 権限移譲と財源移譲は同時に行われること、(5) 法律により地方団体間の財源の均衡化が図られることが規定されている。

(1) 財源の自由な執行

憲法第 72 条の 2 第 1 項において、「地方団体は、法律の定める条件の下、自由に用いることができる財源を付与される。」と規定し、地方団体が有する財源については、地方団体が自由に執行できるという原則を定めている。

本原則については、現在でも実現されているものである。地方団体は、一部の財源については、法律の定める目的のためにしか使うことができないことに変化はない。

(2) 租税についての権限の拡大

憲法第 72 条の 2 第 2 項において、「地方団体は、あらゆる種類の租税について、その収入の全部又は一部を受け取ることができる。地方団体は、法律の定める範囲内で、課税標準及び税率を決定することができる。」と規定しており、本項は、国・地方団体間の租税の再配分及び地方団体における財政自主権の強化に繋がるものである。

これまでは、経済成長とともに税収が伸張しやすい税目を国税とする一方、景気変動等の影響を受けにくく税収が安定的ではあるが、伸張性に欠けがちな税目を地方税としていた。しかし、憲法上に地方団体は「あらゆる種類の租税について、その収入の全部又は一部を受け取ることができる」と規定されたことにより、これらの税源が再配分されることに繋がると考えられる。また、従来から地方団体は、一定の枠組みの中で、地方税の税率を自ら決定することができたが、今回の憲法改正により課税標準についても地方団体が決定できるという枠組みができたことになる。

(3) 歳入中での自主財源等の決定的な割合

憲法第 72 条の 2 第 3 項において、「いかなる地方団体においても、税収及び固有財源が、当該地方団体の全収入のうちで決定的な割合を占めなければならない。この規定の適用に関し必要な事項は、組織法律で定める。」と規定している。本項の目的は、地方団体の自主財源等を一定割合以上確保することによって、行政運営の自由を拡充することである。

2003 年秋に国会で審議される憲法第 72 条の 2 の適用及び地方団体の財政自主権に関する組織法律案には、ア 地方団体の固有財源の定義、イ 憲法上の地方団体の種類の定義、ウ 「決定的な割合」の基準及びその基準を達成する方法が規定される予定である。

(4) 権限移譲と財源移譲

憲法第 72 条の 2 第 4 項において、「国と地方団体との間で権限が移譲される場合は、当該権限の行使のために充てられていた財源に相当する財源の付与が伴わなければならない。地方団体の歳出増をもたらす全ての権限の創設又は拡充に当たっては、法律によりその遂行に必要な財源が措置される。」と規定している。この原則は、これまでは地方自治総合法典第 LO.1111-4 条¹¹に規定されていたが、今回新たに憲法上に明記されたものである。

本項には、①国から地方団体に権限が移譲される場合と、②新たな権限の創設又は拡充の場合が規定されており、前者については当該権限に充てられていた財源を移譲し、後者については法律によりその財源を定めることとしている。

¹¹ “La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l’Etat s’effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l’Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l’Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.”

2004 年に RMI(社会参入最低限所得)等の管理が県に移譲される予定であり、RMI 等にかかる権限の移譲に相当する財源として石油製品内国税(taxe intérieure sur les produits pétroliers:TIPP)の一部が移譲される予定である。地方に移譲される税源の条件として、①売上が安定的でない商品への課税でないこと、②課税標準が地域的に分割可能であること、③財源移譲が社会保障の財政的仕組みを混乱させないこと、④財源移譲が地方団体間に問題を引き起こさないことが挙げられており¹²、石油製品内国税は、税源がイル・ド・フランス州(首都パリとその周辺地域)に偏っておらず、また税源が他の租税に比べると景気の影響を受けにくく安定しているという利点があると考えられている。

また、2003 年秋に国会で審議される権限移譲に関する法律案には、権限移譲にかかる財源移譲に関する規定が盛り込まれる予定である。

(5) 財源の均衡化

憲法第 72 条の 2 第 5 項は、新たに「法律は、地方団体間の財源の均衡化を図るための調整規定を設ける。」と規定している。本条は財源の均衡化のための調整措置を維持強化していくものであると考えられる。本項と同様の趣旨の規定は、一部の分野について既に存在するものであり、例えば、国土整備・開発に関する 1995 年 2 月 4 日付第 95—115 号基本方針法(1999 年 6 月 25 日法〔パスクワ・ボイヌ法〕により改正)において、該当する州内の地方団体及び広域行政組織の歳入は、「地方団体及び地方団体の広域行政組織の歳入の住民 1 人当たり全国平均の 80%から 120%の間でなければならない」と規定されている。

また、2004 年から 2005 年にかけて経常費総合交付金(DGF)の改革が予定されている。

5 実験(第 37 条の 1、第 72 条第 4 項)

憲法第 37 条の 1 において、「法律及び行政立法は、特定の目的のために期間を限定して、実験的な性格をもつ規定を定めることができる。」と規定し、法律及び行政立法が、目的と期間を限定して実験的な規定を定めることを認めている。この規定は、地方団体における新たな実験の可能性をもたらす一方、主権の伝統的な原則(一般意思の表明たる法は限定されないこと)、法の普遍性や法の下での平等に抵触する可能性があるとも指摘されている。

これまで公務員法や政府機関の地方分散化において実験の例はあるが、実験という方法は、憲法評議会の厳しく限定した条件(1993 年 7 月 28 日憲法評議会決定)下においてのみ認められてきたものである。

また、憲法第 72 条第 4 項において、「組織法律の定めるところにより、かつ、公の自由又は

¹² 2003 年 7 月 8 日地方財政委員会(Comité des finances locales)におけるアラン・ランベール(Alain Lambert) 予算及び予算改革担当大臣発言

憲法で保障された権利の行使に重大な侵害を及ぼさない限りにおいて、地方団体又はその広域行政組織は、法令によりその旨認められる場合には、実験的に、特定の目的のために期間を限定して、当該権限の行使に関する法令の規定の適用を受けないことができる。」と規定し、地方団体及び広域行政組織には、目的と期間を限定し、権限行使に関する法令の適用免除が許可されることが定められた。

本項は法令の適用免除に、①公の自由又は憲法で保障された権利の行使に重大な侵害を及ぼさないこと、②通常法律ではなく、組織法律で適用免除の基本的条件を定めること、③特定の法令の適用免除は、組織法律が定める基本的条件の下での許可制によること、④当該適用免除は実験的に目的と期間を限定されること、という条件を付している。

6 地方住民投票(第 72 条の 1)

憲法第 72 条の 1 第 2 項において、「組織法律の定めるところにより、地方団体の権限に属する議案又は行政行為の案は、当該地方団体において選挙権を有する者の住民投票による決定に付することができる。」と規定し、地方団体の権限に属する議案又は行政行為の案を有権者による地方住民投票に付し、その結果を当該地方団体の意思決定とすることができることを定めている。これまで、1992 年 2 月 6 日法で、コミューンにおける諮問的な住民投票について規定されていたが、決定権を有する住民投票が今回憲法上に規定されたものである。本項は、地方議会の議案だけでなく、執行機関によるべき行政行為の案も住民投票の対象としているため、メール、県議会議長及び州議会議長のアレテ¹³も対象となる。

ただし、現在多くのコミューンは、地域整備や経済発展等の重要な分野の権限を大都市共同体、都市圏共同体及びコミューン共同体などの広域行政組織で共同処理している。コミューンは広域行政組織で共同処理している権限については住民投票を実施することができず、一方、広域行政組織は憲法上の地方団体ではないため、当該権限について住民投票を行うことができないという問題点が生じるとも指摘されている¹⁴。

7 主に地方団体の組織に関する法案の上院による先議(第 39 条第 2 項)

政府提出法案の審議方法について規定している憲法第 39 条第 2 項に、「第 44 条第 1 項の規定にかかわらず、地方団体の組織に関することを主たる内容とする法律案」は「先に上院に付託される。」との規定が追加され、国民議会議員に加えて州議会議員及び県議会議員の全員並びにコミューン議会議員の代表を含む選挙人団の間接選挙により選出される議員からなる上院が、地方団体の組織に関する法律案を先に審議することとされた。このことにより、今後の地方分権に関する多くの法案が上院で先議されることとなる。

¹³ 執行機関(大臣、地方長官、メールその他の行政機関)の決定のうち、一定の法律効果を発生させる意思を表示して行われる明示の行政決定をいう。

8 海外地方団体(第 72 条の 3 等)

憲法 72 条の 3 第 1 項は、共和国は、「海外地方団体の住民をフランス国民の中に包含する。」と規定し、憲法改正により、フランス国民の中に、海外地方団体の住民が包含されていることを確認している。

また、憲法第 72 条の 3 ほかにより、「海外地方団体」に関する規定が体系化されており、海外地方団体の法的地位の整備が行われている。

¹⁴ 「Décentralisation et Constitution」Yves LUCHAIRE et François LUCHAIRE 著(2003 年 4 月)、32 ページ

第3章 地方住民投票及び「実験」に関する組織法律

第1節 地方住民投票に関する組織法律

1 地方住民投票に関する組織法律の概要

憲法第72条の1に基づき、地方住民投票(référendum local)に関する組織法律の案が、2003年5月14日に閣議決定され、国会に提出された。7月21日に上院で、7月24日に国民議会で可決され、8月1日に法律第2003-705号として公布された。

1992年2月6日法でコミューンにおける諮問的な住民投票について規定されていたが、今回の憲法改正により、憲法上に決定権を有する住民投票が盛り込まれた。当該組織法律は、地方自治総合法典に新たに地方住民投票に関する条項を加えるものであり、住民投票の実施にかかる条件等を規定している。

2 内容

(1) 住民投票の手続(地方自治総合法典第LO.1112-1条、第LO.1112-2条及び第LO.1112-3条)

住民投票の発議は、地方議会又は地方団体の執行機関により行われるものとする。地方議会は、その地方団体の権限の行使に関する議案を住民投票に委ねることができる(地方自治総合法典第LO.1112-1条)。また、地方団体の執行機関は、自らの権限内にある事項に関する行政行為の案(特定個人に関わる案件〔任命等〕を除く)を住民投票に委ねることを発議することができ、住民投票の実施は地方議会が決定する(地方自治総合法典第LO.1112-2条)。

地方議会は、住民投票の実施方法、投票日の決定、有権者への告知及び住民投票に委ねられる案の具体的内容に関する議決を行う(地方自治総合法典第LO.1112-3条)。

地方団体の執行機関は、当該議決を議決後8日以内に所轄の地方長官¹⁵へ送付し、地方長官は当該議決が違法であると推定される場合には、受理後10日以内に行政裁判所に訴えることができる。この場合、同時に執行停止の申立を行うことができる。行政裁判所は、執行停止の申立に対し1ヶ月以内に判示する。

また、住民投票の実施のための議決又は住民投票に委ねられる案が、公の自由又は個人の自由を侵害するものである場合には、行政裁判所は48時間以内に執行停止を決定することができる(地方自治総合法典第LO.1112-3条)。

(2) 住民投票運動(地方自治総合法典第LO.1112-9条及び第LO.1112-10条)

住民投票運動は、投票日の2週間前の月曜日から、投票日の前日まで行うことができる。

¹⁵ 当該地域を所轄する地方長官。例えば、コミューンの場合は県地方長官。

また、地方団体の執行機関は、次に掲げる団体に投票運動を行う資格を付与することができる。ただし、各議員又は候補者は、一の政党又は政治団体にしか所属することができない。

- ・ 地方自治総合法典に規定する条件により、地方議会内で構成される議員グループ
- ・ 当該地方議会の議員の 5%以上による政党及び政治団体
- ・ 人口 3,500 人以下のコミューンについては、前回の議会の改選で有効投票の 5%以上を獲得した 3 人以上の候補者による政党及び政治団体
- ・ 県については、県議会議員の改選の第 1 回投票において、改選のあった選挙区全体を合計して、所属する候補者の得票合計数が有効投票の 5%以上に達した政党及び政治団体
- ・ 州又は人口 3,500 人以上のコミューンについては、議会の改選の第 1 回投票において、有効投票の 5%以上を獲得した候補者名簿の半分以上の候補者による政党及び政治団体

(3) 経費(地方自治総合法典第 LO.1112-5 条)

住民投票の実施にかかる費用は、地方団体の義務的経費である。コミューン以外の地方団体(すなわち州又は県)により決定された住民投票の場合、決定した地方団体は、デクレにより登録有権者数及び設置投票所数を元に算出された一括交付金をコミューンに交付しなければならない。

(4) 除外期間及び無効(地方自治総合法典第 LO.1112-6 条)

次に掲げる場合のための運動期間中及び投票日には、住民投票を実施することができない。

- ・ 地方議会の全部又は一部の改選
- ・ 国民議会総選挙
- ・ 上院選挙
- ・ 欧州議会議員選挙
- ・ 大統領選挙
- ・ 大統領が決定した国民投票
- ・ 憲法第 72 条の 1 第 3 項、第 72 条の 4 及び第 73 条第 7 項に基づき実施される住民との協議(consultation)

また、次に掲げる場合は、住民投票を実施することができない。

- ・ 地方議会議員の全部又は一部の改選に先立つ 6 ヶ月間
- ・ 過去 1 年以内に同じ案件に関する住民投票が行われている場合

住民投票の実施の議決は、上記の場合、又は当該議決を行った地方議会の解散、議員の総辞職若しくは議員選挙の無効の場合は、無効となる。

(5) 有権者(地方自治総合法典第 LO.1112-11 条)

住民投票は、住民投票を決定した地方団体の選挙人名簿に選挙法典に規定する条件により登録された有権者のみが投票することができる。ただし、コミューンの住民投票において

は、コミュニケーション議会選挙のための補足選挙人名簿に登録された欧州連合加盟国の国民も投票することができる。

(6) 投票の成立(地方自治総合法典第 LO.1112-7 条)

住民投票に委ねられる案は、登録有権者数の過半数が投票し、有効投票数の過半数が賛成の場合、可決される。

(7) 住民投票への異議申立(地方自治総合法典第 LO.1112-14 条)

住民投票の合法性への異議申立については、選挙法典を準用する。

第 2 節 「実験」に関する組織法律

1 「実験」に関する組織法律の概要

憲法第 37 条の 1 を受けて、「実験」に関する組織法律の案が、2003 年 5 月 14 日に閣議決定され、国会に提出された。7 月 16 日に国民議会で、7 月 21 日に上院で可決され、8 月 1 日に法律第 2003-704 号として公布された。

当該組織法律は、地方自治総合法典に新たに「実験」に関する条項を加えるものであり、「実験」に参加を希望する地方団体及び広域行政組織が、関係する権限行使にかかる法令の適用免除を許可される条件等を定めている。

2 内容

(1) 「実験」の枠組み(地方自治総合法典第 LO.1113-1 条及び第 LO.1113-7 条)

各「実験」の枠組みは、法律又は国务院の承認を経るデクレによって決定される(地方自治総合法典第 LO.1113-1 条及び 1113-7 条)。当該法律又はデクレは、①「実験」の目的、②5 年を超えない「実験」の期間、③適用免除が可能な法律等(「実験」の対象となる法律等)、④「実験」への参加を希望する地方団体の申請期間、⑤「実験」への参加の許可が可能な地方団体の種類及び「実験」を実施することのできる場合を規定する。

(2) 申請手続及び決定手続(地方自治総合法典第 LO.1113-2 条)

地方団体は自らの意思で「実験」への参加を申請する。まず、地方団体は、所轄の地方長官に、理由書を付した議決により「実験」への参加を申請し、地方長官は、その申請書に意見書を付して、地方団体担当大臣に送付する。政府は、当該申請が法的条件を満たしていることを確認し、デクレにより「実験」に参加することを許可する地方団体の一覧を公表する。

(3) 実験の評価等(地方自治総合法典第 LO.1113-5 条等)

政府は、「実験」の終了期限が到達する前に、国会へ評価報告書を提出しなければならない。

当該評価報告書は、特に利用者に提供された公役務の費用と質、地方団体の組織、及び関係政府機関に及ぼした効果、並びに財政上及び税務上の影響に関するものである。デクレにより「実験」について規定する場合は、当該デクレに評価の方法が明示される。また、当該評価報告書には地方団体の意見書を付さなければならない。

また、政府は毎年「実験」の提案と地方団体の「実験」への参加の申請に関する報告書を国会へ提出し、それぞれの提案及び申請についての審査結果についても、報告書を国会へ提出しなければならない。

(4) 実験の執行停止(地方自治総合法典第 LO.1113-4 条)

地方長官は、行政裁判所に、地方団体の「実験」の執行停止を申し立てることができる。この場合、「実験」は行政裁判所が判示するまで停止される。ただし、当該申立から 1 ヶ月以内に行行政裁判所が判示しない場合、再び「実験」は効力を有する。

(5) 実験の期間の延長等(地方自治総合法典第 LO.1113-6 条等)

政府は「実験」の期限が到達する前に、法律又はデクレにより①3 年を超えない期間の実験の延長又は変更の条件、②実験的に採られた措置の継続と一般化、又は③実験の中止を定めることができる。このいずれかを内容とする法案の提出がなされた場合、当該実験を許可した法律に定められた期間から 1 年を限度として、当該法案が採決されるまで実験は延長される。これらの場合を除き、当該実験を許可する法律又はデクレが定める期間を超えて、実験を継続することはできない。

(6) 広域行政組織への適用(地方自治総合法典第 LO.5551-5 条)

「実験」に関する地方自治総合法典第 LO.1113-1 条から第 LO.1113-7 条までは、地方団体の広域行政組織についても適用される。

第4章 今後のスケジュール

2003 年秋以降、権限移譲に関する法律、さらには憲法第 72 条の 2 第 3 項に基づく財政自主権に関する組織法律の審議が予定されており、2005 年からの地方団体への権限移譲が予定されている。

今後もフランスの新しい地方分権の動向について、引き続き情報発信していくので、参考にされたい。

第 5 章 添付資料

資料 1

2003 年 3 月 28 日憲法的法律第 2003—276 号(Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République)による憲法改正新旧対照表(仮訳)

資料 2

地方住民投票に関する 2003 年 8 月 1 日付第 2003-705 号組織法律(Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local)(仮訳)

資料 3

地方団体による実験に関する 2003 年 8 月 1 日付第 2003-704 号組織法律(Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales)

新	旧
<p>第1条 フランスは、不可分の、非宗教的、民主的かつ社会的な共和国である。フランスは、出生、人種または宗教による差別なしに、すべての市民に対して法律の前の平等を保障する。フランスは、いかなる信条をも尊重する。<u>その組織は地方分権化される。</u></p> <p>第7条 共和国大統領は、有効投票の絶対多数により選出される。第一回投票で絶対多数が得られない場合には、<u>十四日後に、第二回投票を行う。</u>第二回投票では、場合によってはより上位の候補者が辞退した後に、第一回投票で最も多数の票を得た二人の候補者のみが立候補することができる。 (②以下略)</p> <p>第13条 共和国大統領は、閣議で議決されたオールドナンス及びデクレに署名する。 (②略)</p> <p>③ コンセイユ・ダダ評議員、賞勲局総裁、大使及び特使、会計監査院主任監査官、地方長官、<u>第74条の規定により定められる海外地方団体及びヌーヴェル・カレドニーにおける国家代表、</u>将官、大学区長、中央行政庁の長官は、閣議で任命される。 (④略)</p> <p>第34条 法律は国会によって表決される。 (②・③略)</p> <p>④ 法律は次の基本原則を定める。 一 国防の一般組織 二 <u>地方団体</u>*の自由な行政、権限および財源 ※ 仏語”collectivités locales”が”collectivités territoriales”に改められた。 (三以下略) (⑤以下略)</p> <p>第 37 条の 1 <u>法律及び行政立法は、特定の目的のために期間を限定して、実験的な性格をもつ規定を定めることができる。</u></p>	<p>第1条 フランスは、不可分の、非宗教的、民主的かつ社会的な共和国である。フランスは、出生、人種または宗教による差別なしに、すべての市民に対して法律の前の平等を保障する。フランスは、いかなる信条をも尊重する。</p> <p>第7条 共和国大統領は、有効投票の絶対多数により選出される。第一回投票で絶対多数が得られない場合には、<u>二週間後の日曜日に、第二回投票を行う。</u>第二回投票では、場合によってはより上位の候補者が辞退した後に、第一回投票で最も多数の票を得た二人の候補者のみが立候補することができる。 (②以下略)</p> <p>第13条 共和国大統領は、閣議で議決されたオールドナンス及びデクレに署名する。 (②略)</p> <p>③ コンセイユ・ダダ評議員、賞勲局総裁、大使及び特使、会計監査院主任監査官、地方長官、<u>海外領土における政府代表者、</u>将官、大学区長、中央行政庁の長官は、閣議で任命される。 (④略)</p> <p>第34条 法律は国会によって表決される。 (②・③略)</p> <p>④ 法律は次の基本原則を定める。 一 国防の一般組織 二 <u>地方団体</u>の自由な行政、権限および財源 (三以下略) (⑤以下略)</p>

第39条 法律の発議権は、首相及び国会議員に競合して属する。

② 政府提出法案は、コンセイユ・デタの意見を聴いた後に、閣議で審議され、両議院のいずれかの理事会に提出される。予算法律案及び社会保障財政法律案は、さきに国民議会に付託される。ただし、第44条第1項の規定にかかわらず、地方団体の組織に関する内容を主たる内容とする法律案及びフランス国外に居住するフランス国民を代表する機関に関する法律案は、先に上院に付託される。

第60条 憲法評議会は、第11条及び第89条の規定に基づく国民投票の施行の適法性を確保し、その結果を公表する。

第72条 共和国における地方団体は、コミュニティ、県、州、特別な地位を持つ地方団体及び第74条の規定に基づく海外地方団体とする。その他の地方団体(本項の規定にいう一つ又は複数の団体を代理する場合を含む。)は法律によりこれを設けることができる。

② 地方団体は、各々のレベルにおいて最も適切に遂行できる権限全体に関し、意思決定を行う使命を有する。

③ 法律の定めるところにより、これらの地方団体は、選挙により選ばれた議員からなる議会により自由自由に管理運営され、その権限の行使のために地方行政立法権を行使することができる。

④ 組織法律の定めるところにより、かつ、公の自由又は憲法で保障された権利の行使に重大な侵害を及ぼさない限りにおいて、地方団体又はその広域行政組織は、法令によりその旨認められる場合には、実験的に、特定の目的のために期間を限定して、当該権限の行使に関する法令の規定の適用を受けないことができる。

⑤ いずれの地方団体も他の地方団体を後見監督することはできない。ただし、ある権限の行使に複数の地方団体の協力を要するときは、法律の定めるところにより、当該複数地方団体のうちの一つ又はその集合体のうちの一つが共通した活動の形態を企画・組織することができる。

第39条 法律の発議権は、首相及び国会議員に競合して属する。

② 政府提出法案は、コンセイユ・デタの意見を聴いた後に、閣議で審議され、両議院のいずれかの理事会に提出される。予算法律案及び社会保障財政立法案は、さきに国民議会に付託される。

第60条 憲法評議会は、国民投票の施行の適法性を確保し、その結果を公表する。

第72条 共和国の地方団体は、コミュニティ、県、海外領土である。その他の地方団体はすべて法律によって創設される。

② これらの地方団体は、選挙により選ばれた議員からなる議会により、法律の定めるところにより、自由に管理運営される。

新

- ⑥ 共和国の地方団体において、国家代表は、政府の各員を代表し、全国的な利益の保護、行政監督及び法の遵守の任務を負う。
- 第72条 の 1 各地方団体において選挙権を有する者は、請願権の行使により、当該地方団体の権限に属する案件を議会において審議するよう、議事日程への登載を求めることができることとし、そのための諸条件は法律で定める。
- ② 組織法律の定めるところにより、地方団体の権限に属する議案又は行政行為の案は、当該地方団体において選挙権を有する者の住民投票による決定に付すことができる。
- ③ 特別な地位を持つ地方団体の設置又はその組織の変更を行おうとするときは、法律により、利害関係を有する地方団体の選挙権を有する者の意見を聴くことができる。地方団体の境界の変更を行おうとするときもまた、法律の定めるところにより、選挙権を有する者の意見を聴くことができる。

20

- 第72条 の 2 地方団体は、法律の定める条件の下、自由に用いることができる財源を付与される。
- ② 地方団体は、あらゆる種類の租税について、その収入の全部又は一部を受け取ることができる。地方団体は、法律の定める範囲内で、課税標準及び税率を決定することができる。
- ③ いかなる地方団体においても、税収及び固有財源が、当該地方団体の全収入のうちで決定的な割合を占めなければならない。この規定の適用に関し必要な事項は、組織法律で定める。
- ④ 国と地方団体との間で権限が移譲される場合は、当該権限の行使のために充てられていた財源に相当する財源の付与が伴わなければならない。地方団体の歳出増をもたらす全ての権限の創設又は拡充に当たっては、法律によりその遂行に必要な財源が措置される。
- ⑤ 法律は、地方団体間の財源の均衡化を図るための調整規定を設ける。

旧

- ③ 県及び海外領土において、政府代表者は、全国的な利益の保護、行政監督及び法の遵守に関する任務を負う。

新

旧

第72条の3 共和国は、自由、平等、博愛の共通の理念に立脚し、海外地方団体の住民をフランス国民の中に包含する。

② グアドループ、ギユイヤヌ、マルティニック、レユニオン、マイヨット、サン・ピエール・エ・ミクロン、ワリス・エ・フトゥナ諸島及び仏領ポリネシアは、第73条に規定される海外県、海外州若しくは同条最終項の規定により設置される地方団体又は第74条に規定されるその他の地方団体とする。

③ ヌーヴェル・カレドニーについては第XIII章の規定が適用される。

④ フランス領南極大陸及び周辺諸島に固有の法と組織編成については、法律でこれを定める。

第72条の4 第72条の3第2項で規定される地方団体が、第73条又は第74条に規定される他の体制へ変更される場合にあつては、その変更が全部に係るものであるか又は一部に係るものであるかに関わらず、次項以降において規定される条件の下で、あらかじめ当該団体又は利害関係を有する地方団体の選挙権を有する者の承認が得られない場合は、その実施は認められない。この制度の変更は組織法律によりなされる。

② 共和国大統領は、国会会期中における政府提案又は上下両院の共通の提案に於て、官報による公告を経て、海外地方団体の組織、権限又は法律上の体制に関する事項について、当該海外地方団体において選挙権を有する者と協議を行うことを決定することができる。ただし、協議が前項に規定する変更に関するものであつて、かつ、政府提案に基づくものである場合は、政府は上院・下院それぞれにおいて趣旨説明を行い、審議がなされるものとする。

新	旧
<p>第73条 海外県及び海外州においては、法令は制限なく適用される。ただし、法令により、これらの地方団体に固有の特徴、制約を踏まえた適応措置をとることができる。</p> <p>② 前項の適応措置は、これらの地方団体が権限を有する事項について、当該地方団体によって決定され得るものとする。ただし、法律によってその旨の権限を付与されなければならない。</p> <p>③ 第1項の規定に関わらず、地方団体の特殊性に配慮するため、本条の適用対象となる地方団体は、法律によって定められるべき限定的な事項について、法律の定めるところにより、当該地方団体の区域で適用されるルールを自ら決定する権限を付与され得るものとする。</p> <p>④ これらのルールは、国籍、市民権、公の自由の保障、人の身分及び能力、司法制度、刑法、刑事訴訟手続、外交、国防、公共の安全と秩序、通貨、信用と為替並びに選挙権については対象とすることができない。こうした事項の列挙については、組織法によって詳細を定め、かつ補充することができる。</p> <p>⑤ 前2項の規定は、レユニオンの県及び州には適用しない。</p> <p>⑥ 第2項及び第3項で規定される権限については、当該地方団体の発意により、組織法が規定する留保及び条件の下で、付与の決定がなされる。ただし、当該権限付与は、公の自由又は憲法で保障された権利の行使に重大な侵害をおよぼす場合には認められない。</p> <p>⑦ 海外県及び海外州を置き換える地方団体が法律により創設される場合又はこれら2つの地方団体の単一議会が創設される場合は、第72条の4第2項の規定を準用し、当該地方団体の区域で登録されている選挙権を有する者の承認を得ることが必要である。</p>	<p>第73条 海外県の立法制度及び行政組織は、その特別の状況によって必要とされる適応措置の対象とすることができる。</p>

新	旧
<p><u>第74条 本条の適用を受ける海外地方団体は、共和国の内部において、当該海外地方団体に固有の利益を確保すべき地位を有する。</u></p> <p>② <u>前項の地位は、海外地方団体議会の意見を聴取した後、以下の事項について規定する組織法律により明確にされるものとする。</u></p> <p>一 <u>法律及び行政立法法の適用条件。</u></p> <p>二 <u>海外地方団体の権限。ただし、既に行使されている権限を除く。また、必要に応じ、組織法律により詳細が規定され、又は補充されるところの第73条第4項に列挙される事項については、国の権限は移譲され得ない。</u></p> <p>三 <u>海外地方団体の組織編成及び運営管理のルール並びに議員選挙制度</u></p> <p>四 <u>海外地方団体に特有の措置を伴う法案、オールドナンス及びデクレの案、並びに海外地方団体の権限事項に関する国際的約定の批准又は承認について海外地方団体の諸機関が協議を受ける条件</u></p> <p>③ <u>組織法律は、自律性を付与された海外地方団体について、次の事項にかかる条件を規定できるものとする。</u></p> <p>一 <u>海外地方団体議会が、法律の対象となる領域において、自らの権限を行使して行う特定の範疇の行為について、国務院が特別な法的監督を行うこと。</u></p> <p>二 <u>憲法評議会が、特に海外地方団体当局からの提訴を受けて、当該海外地方団体の地位に関する規定の施行後に公布された法律が、当該海外地方団体の権限領域に介入したと判定した場合は、当該海外地方団体議会は、当該法律を修正することができること。</u></p> <p>三 <u>海外地方団体は、住民の利益のために、雇用へのアクセス、職業活動を行うための定住権、不動産の保護について、地域的必要性によって正当化される措置をとることができること。</u></p> <p>四 <u>海外地方団体は、フランス全土において保障される公の自由を尊重する限り、国が保持する権限の行使に、国の監督の下で参加することができること。</u></p> <p>④ <u>その他、本条の規定にかかる海外地方団体の特別な組織編成上の条件は、関係地方団体議会との協議を経て、法律によって決定及び変更がなされる。</u></p>	<p>第74条 共和国の海外領土は、共和国の利益全体のうちにおける海外領土固有の利益を考慮して、特別の組織をもつ。</p> <p>② 海外領土の地位は、関係する海外領土議会への諮問の後に、特にその固有の諸機関の権限を規定する組織法律によって定められ、かつ、同様の形式によって変更される。</p> <p>③ 海外領土の特別組織に関する前項以外の形態は、関係する海外領土議会への諮問の後に、法律によって定められ、変更される。</p>

新	旧
<p>第74条の1 政府は、国の権限領域に属する事項について、オールドナンスによって必要な適応措置を講じた上で、第74条で規定される海外地方団体及びヌーヴェル・カレドニーに、本土で発効している立法的性格の措置の適用を拡大することができる。ただし、当該法律が、この手続の採択の可能性を明示的に否定している措置については、この限りではない。</p> <p>② 当該オールドナンスは、関係地方団体議会及び国務院の意見を聴取して、閣議で採択される。また、その公布後ただちに発行する。公布後18箇月の期限を過ぎても国会によって承認されない場合には失効する。</p>	

資料 2 地方住民投票に関する 2003 年 8 月 1 日付第 2003—705 号組織法律(仮訳)

国民議会および上院は以下を可決し、
憲法評議会は以下を合憲と判断し、
共和国大統領は以下を内容とする法律を公布する。

第 1 条 地方自治総合法典第 1 部第 1 巻第 1 編を以下のとおり改正する。

I. 第 2 章「地方における国際協力」を第 4 章とする。第 L.1112—1 条から第 L.1112—7 条は、それぞれ第 L.1114—1 条から第 L.1114—7 条とする。

第 L.1722—1 条において、「第 L.1112—1 条」及び「第 L.1112—5 条から第 L.1112—7 条」を、それぞれ「第 L.1114—1 条」及び「第 L.1114—5 条から第 L.1114—7 条」と改める。また、第 L.1791—2 条第 3 節中「第 L.1112—1 条」を「第 L.1114—1 条」と改める。

II. 第 2 章は以下のとおりとする。

第 2 章 地方の意思決定への有権者の参加

第 1 節 地方住民投票

第 1 款 総則

第 LO.1112—1 条

地方団体の議会は、当該地方団体の権限にかかる事務の執行に関する全ての議案を地方住民投票に委ねることができる。

第 LO.1112—2 条

地方団体の執行機関は、議会に対し、個人に関わる案件を除き、当該地方団体の名において行使する権限に関する行政行為の案を住民投票に委ねることを求めることができる。

第 LO.1112—3 条

前 2 条に規定される場合において、議会は一の議決において、地方住民投票の実施方法、投票日の決定、有権者へ告知、有権者の承認に委ねられる行政行為の案又は議案を決定する。ただし、投票日は、当該議決が国家代表¹⁶へ送られてから 2 ヶ月を経過しない間に定めることはできない。

¹⁶ 当該地域を所轄する地方長官

地方団体の執行機関は、前項の議決を議決後 8 日以内に国家代表へ送らなければならない。

国家代表は、当該議決が違法と推定される場合には、当該議決を受理してから 10 日以内に、行政裁判所に提訴することができる。国家代表は、訴えに執行停止の申立を付することができる。

行政裁判所裁判長又は裁判長を代理する司法官は、執行停止の申立に対し、始審にして終審として、1 ヶ月以内に自ら判決を下す。予審の段階で、申立の理由のうちに、申立の対象となった行政行為、又は住民投票に委ねられる議案若しくは行政行為の案の合法性に関して重大な疑義を生じさせると思われるものがある場合は、当該申立に応じる。

地方住民投票を実施するための議決又は住民投票に委ねられる議案若しくは行政行為の案が、公の自由又は個人の自由の行使を危険にさらすことがある場合は、行政裁判所長又は裁判長を代理する司法官は、48 時間以内に職権により執行を停止する。

第 LO.1112-4 条

コミューン以外の地方団体の議会により可決された地方住民投票の実施を決定する議決は、執行停止の申立が認められる場合を除き、国家代表により、その受理から 14 日以内に当該地方団体の管轄区域内にあるコミューンのメールに通知される。

メールは投票を実施する。メールがその実施を拒否する場合、国家代表は、メールに徴用命令を発した後、職権で実施する。

第 LO.1112-5 条

住民投票の実施にかかる費用は、当該住民投票を決定した地方団体の義務的経費となる。

他の地方団体の決定した住民投票を実施するためのコミューンの管理執行費用は、当該他の地方団体により、当該コミューンに登録された有権者の数及び当該コミューンに設置された投開票所の数に応じて計算された一括交付金で補償される。当該交付金の額はデクレにより決定される。

第 LO.1112-6 条

地方団体は、次に掲げる場合、地方住民投票を実施することができない。

- 1 議会議員の全部又は一部の改選に先立つ 6 ヶ月前の月の一日以降
- 2 憲法第 72 条の 1 最終項、第 72 条の 4 及び第 73 条最終項に基づき、当該地方団体の区域において実施される協議の期間中

いかなる地方団体も、次に掲げる選挙等のための運動期間中及び投票日には地方住民投票を実施することができない。

- 1 地方団体の議会の全部又は一部の改選
- 2 国民議会議員の総選挙
- 3 上院議員の選挙
- 4 欧州議会議員の選挙
- 5 共和国大統領の選挙
- 6 共和国大統領により決定された国民投票

地方住民投票を実施する議決は、本条に規定される場合又は当該議決を行った地方議会の解散、議員の総辞職若しくは議員の選挙無効の場合、無効となる。

地方団体は、同一目的の地方住民投票を1年以内に2回以上実施することはできない。

第 LO.1112-7 条

地方住民投票に委ねられる案は、登録有権者数の過半数が投票を行い、有効投票の過半数が賛成の場合、可決される。

住民投票により可決された文書は、地方議会の議決又は執行機関の行政行為に適用される公示及び監督のルールに従う。

第 2 款

有権者への情報提供、投票運動及び投票

第 LO.1112-8 条

地方団体が決定する住民投票の目的に関する公告資料は、国务院のデクレが定める条件により一般市民の閲覧に供される。

第 LO.1112-9 条

地方住民投票のための投票運動は、投票日の2週間前の月曜日の0時に開始され、投票日の前日の24時に終了される。

当該投票運動は、第 L.52-3 条を除き、選挙法典第 1 巻第 1 編第 5 章に定められる条件により、地方住民投票を決定した地方団体により実施される。ただし、準用において、「候補者」及び「候補者名簿」とあるのは「党派、政党及び投票運動に参加する資格を与えられた団体」と読み替えるものとする。

選挙法典第 L.50-1 条、第 L.51 条第 3 項及び第 L.52 条に規定された禁止事項は、地方団体の議会による第 LO.1112-3 条の適用を受ける議決による住民投票に関する全ての広報宣伝活動について準用する。

特定の世論調査結果の公表及び報道に関する 1977 年 7 月 19 日付法律第 77-808 号の規定は、地方住民投票について準用する。

第 LO.1112-10 条

投票の実施を決定した地方団体の執行機関は、次に掲げる団体等が申請した場合、住民投票の投票運動に参加する資格を与える。

— 本法典が規定する条件で議会内に構成される議員のグループ

— 住民投票を議決した地方団体議会の議員の 5%以上が所属する政党及び政治団体

— 3,500 人以下のコミューンにおける住民投票については、前回の議会の改選で有効投票の 5%以上を獲得した 3 人以上の候補者による政党及び政治団体

— 県における住民投票については、県議会議員の改選の第 1 回投票において、改選のあった選挙区全体を合計して、所属する候補者の得票合計数が有効投票の 5%以上に達した政党及び政治団体

— 州又は 3,500 人以上のコミューンによる住民投票については、議会の改選の第 1 回投票において、有効投票の 5%以上を獲得した候補者名簿の半分以上の候補者による政党及び政治団体

各議員又は候補者は、一つの政党又は政治団体のみに所属することができる。

国務院の承認を経るデクレで、本条の適用される条件が規定される。

第 LO.1112-11 条

住民投票の実施を決定した地方団体の選挙人名簿に選挙法典第 L.30 条から第 L.40 条に規定された条件により登録されたフランス国籍の有権者のみが、投票に参加することができる。ただし、コムニオンが決定した地方住民投票については、コムニオン議会選挙のための補足選挙人名簿に同法典第 LO.227-1 条から第 LO.227-5 条に規定された条件により登録された欧州連合参加国の国民も参加することができる。

第 LO.1112-12 条

投票の準備、投票、開票及び投票結果の公表は、選挙法典第 1 巻第 1 編第 6 章に規定される条件により実行される。ただし、第 L.56 条、57 条、58 条、66 条、68 条第 2 項及び 85-1 条については準用しない。

同法典第 L.65 条第 3 項の準用については、「記入された名前」とあるのは「記入された回答」と、「名簿」とあるのは「点検の書類」と、「異なる名前の名簿の」とあるのは「反対する回答の」と、「同じ名簿又は同じ候補者」とあるのは「同じ回答」と読み替えるものとする。

住民投票の実施を決定した地方団体が提供したもの以外の投票用紙、投票箱内の封筒のない又は規定の封筒以外の封筒に入れられた投票用紙、封筒の内側又は外側に認識できる記号が付された投票用紙又は封筒並びに何らかの記載がある投票用紙又は封筒は、開票結果に加算されない。これらは規定外の封筒及び投票所の職員により副署された封筒と共に投開票調書に添付される。添付される投票用紙及び封筒は、それぞれ添付される理由が記載される。

第 LO.1112-13 条

選挙法典第 1 巻第 1 編第 7 章の規定は、地方住民投票について準用する。ただし、第 L.88-1 条、第 L.95 条、及び第 L.113-1 条(I、II、III の 1 から 5 まで)を除く。

当該条項の準用において、「候補者」及び「候補者名簿」とあるのは「投票運動に参加する資格を与えられた集団、政党及び団体」に読み替えるものとする。

第 LO.1112-14 条

地方住民投票の合法性については、当該住民投票の実施を決定した地方団体の議会議員選挙への異議申立の条件、手続き及び期間により、異議申立を行うことができる。

本法律は国家の法律として施行される。

於パリ、2003 年 8 月 1 日

共和国大統領
ジャック・シラク

首相
ジャン・ピエール＝ラファラン

内務大臣
ニコラ・サルコジ

法務大臣
ドミニク・ペルベン

海外仏地域大臣
ブリジット・ジラルダン

地方の自由担当大臣
パトリック・ドゥヴジャン

国民議会および上院は以下を可決し、
憲法評議会は以下を合憲と判断し、
共和国大統領は以下を内容とする法律を公布する。

第1条 地方自治総合法典第1部第1巻に、以下の第3章を挿入する。

第3章 実験

第LO.1113-1条

憲法第72条第4項に基づき、法律によって実験的に地方団体の権限行使について規定する法律の適用を一定の地方団体について免除することとし、当該法律は、実験の目的、期間(5年を超えない)を定め、対象地方団体への適用免除が可能な法律を列挙する。

当該法律は、実験への参加を許可される地方団体の法的性格及び特徴、並びに、必要に応じて、実験を行うことができる場合を定める。また、当該法律は、その定める条件を満たす地方団体が実験への参加を申請できる期間を定める。

第LO.1113-2条

第LO.1113-1条に基づく法律により定められた実験の適用対象となるすべての地方団体は、前条に定められた期間内に、議会の理由書を付した議決により、当該法律による実験への参加を申請することができる。当該申請は国家代表¹⁷に送付され、国家代表の意見を付して地方団体担当大臣に送られる。政府は、法律で定められた要件が満たされているかを確認し、デクレで実験への参加を許可される地方団体の一覧を公表する。

第LO.1113-3条

法令の適用免除にかかる地方団体の一般的かつ特定個人を対象としない行政行為は、その有効期間を明示する。当該行政行為は、国家代表に送付された後、フランス共和国官報の掲載の対象となる。当該行政行為は当該官報の発行により効力を有する。

第LO.1113-4条

国家代表は、本章の適用される行政行為に対し、その執行停止の申立を併せて、違法である旨を訴えることができる。その場合、当該行政行為は、行政裁判所が判示するまで、その効力が中断される。行政裁判所が当該申立から一ヶ月以内に判示しない場合、当該行政行為は再び効力を有する。

¹⁷当該地域を所轄する地方長官

第 LO.1113-5 条

政府は評価のために、実験の終了期限以前に、実験に参加している地方団体の意見を付した報告書を国会に提出する。当該報告書は、参加した地方団体により講じられた措置が、特に利用者に提供された公役務の費用と質、地方団体の組織、及び関係政府機関に及ぼした効果、並びに財政上及び税務上の影響について、明らかにする。

毎年政府は全ての実験の提案、第 LO.1113-2 条に基づく地方団体の申請についての報告書を国会に送付し、それぞれの提案及び申請についての審査結果についても、国会に報告するものとする。

第 LO.1113-6 条

法律は、実験のために定められた期間の終了以前に、その評価をした結果を踏まえ、法律は場合に応じて、

- 3 年を超えない期間の実験の延長又は変更の条件
 - 実験的に採られた措置の継続及び一般化
 - 実験の中止
- を定める。

上記のいずれかを内容とする法案の提出がなされた場合、当該実験を許可した法律に定められた期限から 1 年を限度として、当該法案が採決されるまで実験は延長される。当該延長は、フランス共和国官報に掲載される。

上記の場合を除いて、実験は当該実験を実施する法律が定める期間を超えて継続することはできない。

第 LO.1113-7 条

政府は、憲法第 72 条第 4 項に基づき、国务院のデクレにより、実験的に地方団体の権限行使についての行政立法上の規定を適用免除することを許可する。当該デクレは第 LO.1113-1 条に挙げられた内容を含むものである。

地方団体は、第 LO.1113-2 条に定められた条件及び手続きにより、前項によるデクレにより規定された実験に参加することを申請することができる。行政立法の規定が適用免除される地方団体の行政行為は第 LO.1113-3 条に定められた制度にならって、第 LO.1113-4 条に定められた条件による国家代表の訴えの対象となりうる。前項による国务院のデクレは許可に基づく措置を評価する方法を明示する。

政府は、実施した評価の報告書を国会に送付する。

実験は、第 LO.1113-6 条に規定される措置のいずれかに該当するものと国務院のデクレで定められる場合を除き、当該実験を許可する国務院のデクレで定める期限を越えて継続することはできない。

第 2 条

地方自治総合法典第 5 部第 1 巻第 1 章に、以下の第 LO.5111-5 条を追加する。

第 LO.5111-5 条

第 LO.1113-1 条から第 LO.1113-7 条は、地方団体の広域行政組織にも適用される。

本法律は国家の法律として施行される。

於パリ、2003 年 8 月 1 日

共和国大統領
ジャック・シラク

首相
ジャン・ピエール＝ラファラン

内務大臣
ニコラ・サルコジ

法務大臣
ドミニク・ペルベン

海外仏地域大臣
ブリジット・ジラルダン

地方の自由担当大臣
パトリック・ドゥヴジャン

参考文献

- 『フランスの地方自治』(2002年1月)、財団法人自治体国際化協会
- 『フランスの地方分権15年』(クレアレポート第221号、2001年10月12日)、財団法人自治体国際化協会
- 『フランス法律用語辞典』中村紘一・新倉修・今関源成監訳(2002年1月)、三省堂
- 『欧州統合とフランス憲法の変容』中村睦夫・高橋和之・辻村みよ子編(2003年2月)、有斐閣
- 「フランスの憲法改正案からわが国の地方分権を考える」青木宗明、『旬刊 国税解説速報』2003年2月28日号、国税解説協会
- 「フランスにおける地方分権の動向(七)」山崎榮一、『地方自治』平成15年4月号、地方自治制度研究会編、ぎょうせい刊
- 「地方分権化された共和国」のためのフランス憲法改正」大津浩、『法律時報』2003年6月号、日本評論社
- 「新しい地方分権に取り組むフランス」山下茂、『公営企業』2003年8月号、財団法人地方財務協会
- 「フランスの新しい地方分権について」小林信宏、『自治体国際化フォーラム』2003年10月号、財団法人自治体国際化協会
- 『Les collectivités locales en France』(2002年6月)、La documentation Française
- 『L'organisation décentralisée de la République』(2003年4月)、Les éditions des Journaux Officiels
- 『Décentralisation et Constitution』Yves LUCHIAIRE et François LUCHIAIRE(2003年4月)、ECONOMICA
- 『La Constitution commentée article par article』Simon-Louis FORMERY(2003年6月)、HACHETTE

執筆者

監修 所 長 山下 茂
担当 所長補佐 落合 直樹
所長補佐 緒方 兼太郎
調 査 員 Stéphanie DUROSOY