

論文の内容の要旨

論文題目 フランスにおける地方自治の法理論

氏名 飯島 淳子

本稿は、わが国の行政法学の基本をなす行政の内部関係・外部関係の原理に対する問題意識を根本にもちながら、内部関係と外部関係の区別を知らないフランス法が、国—地方公共団体—住民関係について、いかなる法理論をくみだしているのかを探究することを目的とするものである。そのために、フランスにおける1980年代の地方分権改革を直接の対象として取りあげ、住民によるコントロールを視野に入れながら、国地方間調整法という議論の枠組みを設定し、行政作用法令によるコントロール、地方予算法令によるコントロールおよび契約によるコントロールという三つの分野について、実体法的側面と手続法的側面をつうじて検討を行った。

従前の制度においては、国の行政機関が、法律と地方公共団体との間に入り、法律適用のための一般的規範定立権限を独占し、さらに技術的後見監督というかたちで立法権限を行使し、これらの実体的規律を、合目的性の機能をももつ行政的後見監督によって確保していた。これに対して、1980年代改革は、第一段階としてまず、地方行政の国の行政からの切りはなしを行った。実体法的側面については、国の行政機関の立法的関与が排除され、また、地方機関が地域の特性に適した一般的規範を定めうるようになった。手続法的側面については、事前の後見監督が廃止され、地方機関は、みずから法律を解釈・適用して執行的決定を行い、また、自らの意思にもとづいて契約を履行し、国の契約不履行・不遵守に対して裁判官に取消を求めることとなった。

国の行政から切りはなされた結果、地方行政は直接法律に従属することになり、第二段階として、国の法律に対して地方行政を守る必要性が認識されるようになった。実体法的側面については、地方公共団体の自由な行政を過度に制約する法律が憲法院によって違憲

とされ、また、国地方関係の契約化は、国の法令の規律に対する脱規律化現象の一つとして把握される。手続法的側面については、コンセイユ・デタ判例によって、法律適合性の確保にかぎられない行政的解決が原則的地位を占めるものとされた。すなわち、適法性コントロールにおいては、行政裁判所への付託が知事の権能とされ、行政的解決が制度化された。予算コントロールにおいては、コンセイユ・デタより州会計院の機能が重視され、適法性よりむしろ均衡・真正の法理が通用している。契約関係においても、裁判官により確保されるのは、法律適合性ではなく、契約つまり行政主体間の合意への適合性である。これらはすべて、国の法律による画一化への対抗の動きとして集約することができる。

このような行政的なルールの形成に伴って、それに対する均衡力として、住民による法律適合性の確保が不可欠となる。適法性コントロールにおいては、私人による越権訴訟の提起が行政的解決の対として位置づけられ、予算コントロールにおいては、行政レベルでしかるべき動きがない場合に、私人が適法性の面からコントロールを補完し、契約関係においては、私人のみが行政主体間の合意の法律適合性を確保する。住民によるコントロールはまた、一個の権力となった地方行政に対する抑止力としての働きをもする。1980年代改革は、伝統的な越権訴訟に加えて、行政的コントロールの手段をもうけ、さらに、地方公共団体に対する直接参加の諸制度をととのえている。

以上のような改革の法理論的意義から、国地方間調整法の一般理論として、ひとつには、裁判原理による地方自治の保障をひきだすことができる。ここでは、一方当事者たる国の行政機関ではなく、裁判所機関が、国と地方公共団体との解釈の相違を法的に解決することによって、地方公共団体の自主性が守られる。とりわけ、予算コントロールは、二重の裁判化、すなわち、独立の機関たる州会計院をコントロールの主体とし、さらに、この州会計院を行政裁判所のコントロールの下におくという仕組みをとっている。これは、裁判所が、両当事者の間に入り、一方当事者による意思のおしつけを排除して、第三者としての立場で紛争を解決するという、普遍的な理念にもとづくものである。

しかしながら、コンセイユ・デタの判例理論をふまえるならば、フランスにおける現在の国地方間調整法としては、裁判的解決よりむしろ行政的解決が原則であるとみるのが適

当である。ここでは、地方公共団体が国レベルの視点をあわせもちつつ自ら決定するという仕組みがとられている。コンセイユ・デタは、地域利益と国全体の利益の双方を同時に充足する必要から、地方公共団体と国のいずれが法律にもとづいて正しいかを判断する裁判的解決よりむしろ、対話をとおして両者の合致点をみいだす行政的解決を優先させていると考えられる。

この行政的解決は、従前の行政的解決とは本質的に異なるものである。従前は、国の法制度上の優位が背景にあったが、現在は、地方公共団体が自己決定権を有することが制度の基本をなしている。もはや国が一方的に介入することはできない。これとともに、現在の制度が、私人の越権訴訟を行政的解決に対する歯止めとして自覚的に位置づけていることも重要である。

そして、もっとも根本的なことは、現在の行政的解決が、分権改革以後、地方公共団体が、自らの政策を有し実現するようになったことと結びついている点である。地方公共団体は、一般的規範定立権限を用いてよりグローバルに行動をくみため、予算において政策目的とその優先順位を示し、また、行政方針を反映させた契約を締結する。かような地方公共団体の政策を手続的に確保するためにこそ、行政的解決が要請されるのである。法律の課す義務を履行させる裁判的解決は、ここには適さない。地方公共団体と国の行政機関との対話は、法律の画一的解釈にとどまらない政治的判断を可能にするものである。地方公共団体は、自己の政策にもとづいて、法律を適用ないし解釈し、国の行政機関との行政的・政治的な交渉をおこなって、自律的に行政を展開していくことになる。

このような行政的解決の原則は、憲法上の基盤を得ている。憲法院は、「具体的評価」をキーワードとして、地方公共団体の自由行政の原則を構成している。地方公共団体は、それぞれの状況のなかで特定の要求を充足するために行動する。憲法院は、地方公共団体の権限行使のあり方に着目し、これを規範化して、法律による地方機関への権限配分を授権し、さらに国の法律および国の行政を規律している。地方公共団体は各地域の要求に即して行動を決定するのであるから、立法者は、一律・機械的に規制を課してはならない。また、実体的義務の履行確保のしかたも、一律・機械的であってはならない。つまり、憲法

院の論理からも、裁判所による平等・画一的な解決よりむしろ、行政による個別具体的な解決を原則とすべきことになる。

地方公共団体が具体的な評価を行うものであるということは、従来から行政法理論においても認識されていたが、そこでは地方公共団体の権限の画定という観点から論じられていたのに対し、憲法院は、これを、地方行政を規定し、国の関与をも規律する規範として構成している。そして、この憲法上の規範が実体法的側面においても地方公共団体の自律的な行動の領域を確保するがゆえに、必然的に、地方公共団体は自らの政策をもつことを求められる。地方公共団体は、もはや法律を補完して点的に政治的判断を行うのみでなく、自己の行政方針にのっとり一貫した行動をとらなければならない。この点において、憲法理論は伝統的な行政法理論から質的な跳躍を遂げており、そして、改革以後の地方自治理論は、この憲法理論にもとづいて理解されることになる。

フランス法は、伝統的に、越権訴訟というひとつの道具をもって、国—地方公共団体—住民関係を処理してきた。1980年代改革は、一面では、新たな形で国地方関係の裁判化をさらに進めたものであったとみることもできる。しかしながら、コンセイユ・デタの判例理論によると、裁判原理の奥深くでもうひとつの原理、すなわち行政的解決の原則が働いていることが分かる。裁判的解決が国の法律と結びついているのに対し、これは地方公共団体の政策と結びついているものである。そして、この行政的解決は、住民によるコントロールと一体となっはじめて成り立っているものである。フランス法は、国—地方公共団体—住民関係を見据えながら、国の行政のみならず国の法律からの自由をも射程に入れた真の地方自治理論を切り拓こうとしているとみることもできる。