

- 35) このように派生的判決であることを明示しなくても判決の効力は変わらない、と解すべきであろう。
- 36) ツオイナーらの提唱による兼子博士が日本で展開された。

## 【参考文献】

- 伊東乾『民事訴訟研究』 酒井書店 1968年
- 伊藤真『民事訴訟の当事者』 弘文堂 1978年
- 石川明・竹下守夫編 講座 民事訴訟法④ 審理 弘文堂 1983年
- 井上治典・伊藤真・佐上善和『これからの民事訴訟法』 日本評論社 1983年
- 井上治典『多数当事者訴訟の法理』 弘文堂 1981年
- 上田徹一郎『判決効の範囲』 有斐閣 1985年
- 坂原正夫『民事訴訟法における既判力の研究』 慶応通信 平成5年
- 新堂幸司『訴訟物と争点効』(上)(下) 有斐閣 1988年
- 三ヶ月章『民事訴訟法』 有斐閣 1959年

## 論文

## フランスにおける住民投票制度改革

市川 直子

## Reforms of local referendum in France

## ✿ 要 旨 ✿

A part of the Constitution of Japan provides the autonomy to local governments. This provision creates a separation of powers between the central and local governments, and allows citizens to participate in politics and administrations at the local level. It is thought that the democracy and the quality of life have increased due to the reforms in local governments, especially the mergers of municipalities.

Similar reforms have carried out in France where the devolution and the local referendum reforms are exercised in accordance with the European principle of subsidiarity. This paper will track the reforms of local referendums in France and analyze the differences with local reforms in Japan.

キーワード：住民投票、直接民主主義、地方分権

## 1. はじめに

フランスの地方公共団体の一番基礎的なものは市町村である。これは住民数のきわめて少ない農村地帯の市町村から住民の集住する都市部の市町村までを組織として一律に扱う。その結果、住民数の違いという現実と全国一律の市町村制度の不整合が生じている。その程度をやわらげようとして市町村の合併、市町村の事務の組合化、市町村の共同体化が行なわれている。それと同時に広域化した市町村や多元化した地方公共団体における権限の行使のあり方に注意が払われてきている。市町村では市町村議会による代表民主制が長らく尊重されてきたが、近年に至って直接民主主義的な制度が加えられてきている。

2003年にはフランス第五共和制憲法が改正され、不可分の共和国原理を定める第1条に地方分権原理が追加された。第12章の地方公共団体の諸規定も大幅に修正されヨーロッパ法上の分権の方向性を示す補完性原理やその中核といわれる近接性原理が憲法上の原理へ

と格上げされている<sup>1)</sup>。この一環でフランス本土の地方公共団体と旧植民地の地方団体との別異の取り扱いもなされてきている。

本稿はヨーロッパ地方自治憲章の影響を受けながら国と地方(州、県、市町村)に分権化されつつあるフランスの地方制度改革<sup>2)</sup>の中で個人に一番近いレベルの市町村における住民自治をめぐる改革に焦点を合わせる。その検討にあたっては憲法改正論に言及しつつも具体化された法的な仕組みを中心に取り上げる。各種法律の住民参加の枠組みに関する部分の制定や改正の動きを追うことにより地方公共団体の改革にあらわれた憲法理論を垣間見ることができるし、諸理論の対抗関係をうかがうことができるからである。この比較法的検討は改革の矢面に晒されているわが国の地方制度改革のあり方の考察につながる。

以下では、まず市町村において間接民主主義が制度化されていることを確認し、それにもかかわらず直接民主主義的な制度の導入が要求されることを明らかにする。その上で、憲法改正前の間接民主制と親和的な

諮問的住民投票制度をめぐる改革に触れ、つづいて憲法改正後の諮問的住民投票制度に関する改革におよぶ。その後、市町村における半直接民主制ともとれる仕組みの整備に言及する。その折には住民投票の法的効力、主体、分権論に注目する。最後にこれまでみてきたフランスの住民投票制度改革と比べるかたちでわが国の地方制度改革を振りかえってみる。

## 2. 市町村における代表民主制

フランス第五共和制憲法の第12章は「地方公共団体」である。その冒頭第72条の第3項によれば「地方公共団体は、法律の定める要件にしたがい、公選にもとづく議会により自由に行政をおこない、また、その権限を行使するため命令制定権を有する」。この規定から行政主体としての地方公共団体の1つである市町村は法律により権限を付与され、それを代表民主制にもとづき運営すると考えられてきた<sup>3)</sup>。各市町村には議会が設けられ、その議員は住民から直接に公選される。市町村レベルで選挙にもとづく代表者は市町村議会議員だけである。

当然ながら人は自由に自己の居住する地域を選択する。そのため人口の集中する地域とそうでない地域が生じる。その地域を空間的に行政区画として一律に市町村化し、住民数ごとに区切っている。フランスの9割以上を占める市町村は人口が3,500人未満の小規模なものであり、この規模を超える市町村は若干数に限られている。結果としてわずかな大都市で総人口の約3分の2を吸収することになっている。こうした一市町村の住民数の多少は個人の居住移転の自由の保障の結果でありとくに問題はないが、その居住地が参政権を行使する際の選挙区画として活用されている点に注目すれば一票の格差等の選挙権の平等に関する問題と関係してくる。地理的区画を前提とする制度についてはとくに参政権の保障の観点から考察することが肝要であろう。

選挙権の保障の観点からは住民のうち一定の要件を備える者だけが市町村選挙に参加する資格を与えられていることが目につく。選挙人の要件は普通選挙制を採用しているのでそれと両立しうると考えられている年齢に達していることや当該市町村における居住期

間の充足等である。国籍に関する例外としてフランスに居住するEU市民もフランスの市町村選挙での投票権を有する。こうした追加があるにせよ市町村住民の全員が選挙人であるわけではない。いわゆる普通選挙制は厳密な意味では全住民を対象とするわけではないことが確認される。ここに普通選挙の制度的な限界がある。そして政治的表現の自由や請願権の保障のほか直接民主主義的な参加の権利の正当化される面がある<sup>4)</sup>。

通例、この問題を法的にクリアするために代表論が展開され、その制度化がはかられる。すなわち市町村の代表者は法的には選挙権を持たない者をも含む全住民を代表する。しかしこの代表概念だけで多人種の混住する事態に現実に対処することは難しい。そのため代表の具体化にあたっては別の視点を取り入れることになる。

たとえば人口規模別の多様な選挙制度の採用である<sup>5)</sup>。人口2,500人未満の市町村では個人の立候補を認める非拘束名簿式2回投票制で代表者を選出する。そもそも少数の市町村である上に個人の立候補を認める選挙制度から、選挙人は顔なじみの立候補者に投票する可能性の高いことが推量される。また人口3,500人未満の市町村で採用されている選挙方法は個人の立候補を認めない非拘束名簿式2回投票制である。個人の立候補を認めない点で単独の突出した候補者の出づらくなる面はあるが、2回投票制ゆえにやはり多くの選挙人の知っている候補者が当選しやすくなる。選挙人は2回目の投票時に1回目の投票結果を見ながら再考できるからである。その上、選挙人が候補者名簿上で候補者の順位を自由に変更できることもこの傾向を強めることになる。それに対し人口3,500人以上の規模の市町村は拘束名簿式2回投票比例代表併用制が採られている。ここでは政党を媒介として全選挙人の意見をできるだけ正確に議員数に反映させようとする比例代表制が加味されているが、基本的には多数代表である。最多票を獲得した名簿が優先される計算方法もとられているため、多くの票を獲得した政党がより一層のこと主導権をとりやすくなっている。パリ、マルセイユ、リヨンの3大都市で比例代表制を併用しない多数代表制が採用されているのも同趣旨である。このような市町村の人口規模別に制度化

された選挙を通ることで当選者は全住民を代表し、現実にとめることのできる議員になることが期待されている。

そのほか議員の人数に関しても現実との折り合いがなされている。あえて指摘するまでもなく住民数が増えるにしたがい議員数も段階的に増えるように法定されている。しかし議員割合は住民数の増え方と正比例しつづけるわけにはいかない。徐々に低くなるように設定されている。この漸減性からとくに大都市における場合の直接民主主義の正当性が主張されることになる。

同様に小規模の市町村の場合も別の意味で直接民主主義の手法の正当化されることがある。たとえば人口2,500人未満の市町村の代表者は19人に法定され、人口3,500人未満の市町村でも代表者は23人である。住民100人強に代表者1人弱という割合である。この程度の割合だと代表者と被代表者の日常的な接触度は相当に高く事実として命令委任の関係の生じることが予想される。つまりこの事実上の命令委任の延長線上で代表者の側から直接民主主義的手法の活用が提案されることがあろう。

これは他の機関への圧力として民意を用いる点で権力分立的な手法であるが、代表者が地域住民の支持を再確認する点で直接民主主義的手法である。またこれは手法であるだけに他の機関によっても用いられる。たとえば国家の相対化が進む中で政府が地方公共団体の存立自体を問うようなテーマに関して関係住民の同意を得るために直接民主主義的な手法を利用しようとするところもある。

また市町村行政は市町村長のもとに責任が一元化されているにもかかわらず、市町村長は市町村議会における議員の互選によっている。したがって市町村長は住民との関係がその権限の大きさほどには直接的でない。ここから市町村長の権限行使にあたり地域行政の民主的手続きとして住民の意見を徴収する手法が要請されよう。

以上のように市町村においては代表民主制が基本であるが直接民主主義の導入が許容または要請される面も少なからずあろう。そこで次にこの直接民主主義的の制度についてみていこう。

## 3. 市町村における住民投票制度

上述のように代表論だけでは現実の多様な社会に対応しかねるのだが、そもそも前掲の憲法第72条は公選による議会以外の機関の自由行政を全面的に禁止する趣旨なのだろうか。この点については先に一瞥した通り地方公共団体の行政主体性が強調されることにより行政官による地方行政が説かれてきた<sup>6)</sup>。憲法第3条1項が「国の主権は国民に属し、国民は、その代表者により、また、国民投票の方法により、主権を行使する」と規定していることの後者に関する反対解釈として、地方の行政は代表制を採用し住民投票の方法をとっていないとも考えられてきた<sup>7)</sup>。その反面として、市町村議会の議決権を侵害しない諮問的な住民投票ならば伝統的な代表制論と両立すると考えられてきた。その前提のもとで1980年代には伝統的な地方制度の大変革がなされ、1990年代以降には住民投票に関する法律も制定されていった。その代表的なものを以下にみていこう<sup>8)</sup>。

### 3.1 1992年の法律による改革

1992年2月6日の共和国地方行政に関する指針法律<sup>9)</sup>は憲法第72条3項の自由行政の原理を明確にした。その冒頭の規定によれば「市町村の住民は、市町村の事務について知らされ、かつ、市町村の関係する決定について諮問を受ける権利を持つ。それは、地方公共団体の自由な行政と不可分であり、地域の民主主義の基本的な原理である<sup>10)</sup>」。

ここでは憲法上の自由行政の原理は市町村住民の権利とくに諮問を受ける権利と不可分であり、それが1992年の法律のかかげる地域の民主主義の基本原則であることを明確にしている。この法律は住民に諮問を受ける権利のあることを明らかにし諮問的住民投票の手続きを定めた。その結果、従来、事実上のものとして行われてきた投票慣行は違法化された。まずこのことに注意を向ける必要がある。その上でその反面として認められた諮問的住民投票の手続きをみてみよう。

第一は有権者についてである。法律は住民投票に参加する者の資格を明確にした。すなわち選挙人名簿に登載された市町村の選挙人である。投票権者を選挙人に限定したことにより住民投票を選挙類似のものとして位置づけたことになる。この点は間接民主主義の選挙の



論理と直接民主主義の流れをくむ住民投票の論理が必ずしも同一ではないことに留意すべきであろう。それをあえて同列に並べたのは主権論がらみの問題の重要性を喚起したということであろう。

第二に住民投票の結果に関する法的効力はどのように定められたか。投票結果は法的効力をもたない。諮問であることを明確にするため市町村議会は投票の後に「諮問の結果の観点から」議決する。この諮問性のゆえに住民投票は単一国家における地方行政に関する代表制と両立すると考えられている。

第三に議題に関してはどうであろうか。市町村長または市町村議会の権限に属する事務が住民投票にかけられる。ここで自由行政の原理という市町村の事務について確認しておこう。地方行政一般法典は市町村議会が市町村の事務を議決すると規定し、市町村の事務に関する明確な定義を置いていない。法律による規定しだいで大きく異なることになる。通例、市町村議会が当該市町村の区域内で発生している問題や当該住民の要求をくみとることにより具体的な内容を定めている。しかしそれは行政裁判所の事後的な統制を受けるため法律の範囲内であることが厳守されている。各種法律で市町村議会の権限であると定められているのは次の3つの事項である。すなわち予算の作成、社会経済領域への介入、管轄区域の整備である。また市町村長は国家の名において一定権限を行使することもあるが、市町村の名においても3つの権限を行使する。すなわち市町村議会の議案を提出したり議決を執行したりすること、行政契約の締結など市町村議会の委任したこと、そのほか市町村警察や都市計画などの行政庁としての権限を有する。これらの市町村議会や市町村長の権限にかかわる住民投票を実施する旨の議決は内部的手続き行為ではなく行政行為であり越権訴訟の対象となる。それゆえ住民投票を行う前のそれを実施する旨の議決が行政裁判所による法的統制に服する。ここで住民投票の議題を含む全体の合法性を確保することになる。コンセイユ・デタの判例によれば、この諮問的住民投票の議題は市町村の権限に含まれる全問題に関してなされるが、それが地方の利益と離れ国の政策とかかわるもの、たとえば外国人対策、国道の建設、公共住宅の割り当て<sup>13)</sup>に関するものは除かれる。

このような住民投票に関する規定を含む1992年の法

律は憲法院による合憲性審査を受ける機会がなかった。それゆえ憲法院による合憲性が保障されているわけではない。しかし当該法律を修正した1995年の法律は憲法院の審査を受けた結果、違憲とは宣言されなかった。このことから当該法律の定めた住民投票の規定の憲法適合性も推定されていよう。

### 3.2 1995年の法律による改革

1995年2月4日の地域整備開発に関する法律<sup>14)</sup>は上記1992年の改革を主に次の二点で補足した。

第一は住民投票の発案権者である。選挙人名簿に記載された選挙人の5分の1の連署があれば住民側から投票の実施を求めることのできる旨が定められた。もっとも有権者が住民投票を請求した場合、市町村議会は必ず実施しなければならないというわけではない<sup>15)</sup>。市町村議会には住民の投票に付すかどうかを議決する権限がある。この点で代表制が維持されている。

第二は投票を実施する区域である。複数の市町村にまたがる市町村間協力公施設において整備計画の分野での公施設の権限に属する問題について住民の投票に付すことのできる旨が定められた。複数の市町村によって構成される市町村間協力公施設でも投票に訴えることが可能となったことにより、住民投票が必ずしも狭小な地域の問題に限定されることがなくなった。後述の2004年の改革はこの延長線上にあろう。

この1995年の法律は、憲法院に付託されているが違憲と宣言された規定はなかった。このことから諮問的住民投票のみならずそこにおける住民の直接請求権も代表民主制と両立すると判断されていたことがうかがえる。

### 3.3 2002年の法律による改革

先に触れた1992年の法律で明記された地域の民主主義をより詳細にする近隣の民主主義に関する法律<sup>17)</sup>が2002年2月27日に制定された。法案の提出理由の主なものは地域の民主主義を活性化することと市民と議決機関との距離を縮めることであった。その中で住民投票についても議論された部分があるので、それのみておこう。

まず有権者についてであるが、住民投票に参加する者を選挙人から住民に変更しようとした提案は否決さ

れている。これは住民の投票による意思表示とアソシエーション<sup>18)</sup>の活動とを区別するためであろう。この法律は住民の資格で参加する規定と選挙人としての資格で参加する規定を明確に分けた。前者の活動場面として市町村の内部を近隣住区に分け、そこに近隣住区評議会を設置することを認めている。選挙人以外の住民にはその評議会への参加の可能性を開くことで終わっている<sup>19)</sup>。

同様に投票の実施区域に関係し、パリ、マルセイユ、リヨンの3大都市で敷かれている区においても選挙人の5分の1の連署にもとづき住民投票の発案のできるような変更が試みられた。しかしこの提案も否決されている。これは区の性質が市町村とは異なることを前提とした結論である。この法律は近隣住区を設けてそこに評議会を設置した点からも地方公共団体としての市町村をその内部の区や近隣住区から明確に分けている。この点、市町村議会に住民発案を否決する権限が認められていることを考えると、発案権者の限定を論理的に説明することは難しいだろう。

この法律は国民議会、元老院での審議過程で地方自治に関するさまざまな論点が追加され妥協が重ねられて成立した。立法機関内で合意に達していたことから憲法院には付託されていない。そのため市町村における代表民主制と直接民主主義的な制度との関係に関する憲法院の判断は示されていない。

### 3.4 2004年の法律による改革

2000年にまとめられた「地方の公共活動の再編」いわゆるモーロワ報告と「地域的共和国のために－多様性の中の単一性」いわゆるメルシエ報告を下敷きにして2004年の法律が制定された。この地方の自由および責任に関する2004年8月13日の法律は1990年代に進められてきた地方分権改革をまとめるものであり全10章からなる。その第7章「地方の決定への選挙人の参加および地方の政策の評価」と第8章「市町村および市町村間協力公施設」はこれまでの地域における民主主義のあり方に変更を加えた。その住民投票に関する規定についてみてみよう。

第一に法的効力に注目すると、この法律は法的な決定権のない諮問的投票を規定している。住民投票の実施が任意であることを定めるのみならず、その結果も

諮問的な意見であることを確認している。住民投票で有権者が議決案または決定案を承認するかしないかを表明した後、当該公共団体の権限ある機関はそれに関する議決または決定を行う。

このようにこの法律の定める住民投票は1990年代以来進められてきた代表民主制と両立する諮問的なものである。この諮問的住民投票制度は前年に改正された分権的な国家をめざす憲法の下で整えられたことに留意する必要がある。この法律に関する合憲性審査をした憲法院は1か条を違憲とし他に付託された13か条を合憲とした<sup>20)</sup>。憲法院は職権で違憲の可能性のある規定を審査することができるため、とくに触れない規定については改正憲法の規定と合致していることを認めたことになる。とはいえ、この法律で定められた投票制度は憲法の予定した決定権をもつものではなく諮問的なものであり、しかも憲法が明文で要求する組織法律ではなく普通法律で定められたものである。そうすると、この投票制度は改憲後の憲法の規定を具体化したものというよりも改憲前の憲法の原理がまだ生きていてその規定を補強したものとみる方が適当であろう。この見地からすると、この住民投票制度には従来の単一性国家における地方の自由行政の原理を前提とした住民投票制度との連続性を見出すことの方が妥当であろう<sup>21)</sup>。

またこの法律は市町村の合併に関する諮問的な住民投票制度を整備した。1971年の市町村合併に関する住民投票は現実にはあまり行われなかったにせよ法的には決定権をもっていた。そのこととの関係でこの整備は意味を持っている。1971年の法律は市町村議会の議決を拘束する住民投票を定めていたため従来から違憲の疑いがもたれていたからである。この疑いを払拭し住民の意思決定を代表民主制と調和させる必要があった。そのためそれを諮問的なものに改めたと解することになる。

第二に投票実施区域に注目すると、地方公共団体のすべてで住民投票を実施できることが認められた。すなわち市町村のみならず県や州でも行われる可能性がある。また市町村間協力公施設でも行われる。この拡大は諮問的住民投票であることを強調すれば国民権論の立場から説明することが可能であろうし、また行政手続きの民主化の一環として捉えることもできよ



う。しかし逆に人民主権論の立場から説明することもできよう。つまりフランスは国政で間接民主制のみならず直接民主制も採り入れていることから国政レベルの投票に参加する者が同じ主権者の資格で地方レベルの投票にも参加すると捉えることができるからである。ただこの場合には立法で投票に対する効力をあえて弱めたという補足説明をつけることになろう。地方分権とその中における市町村の広域化が視野に入っているだけに多様な法的説明が可能になっていよう。

第三に発案権の所在に注目すると、該当する地域に居住する選挙人が発案権者になっている。但し、その投票を請求する際の人数に関しては地方公共団体の間で差が設けられている。市町村および市町村間協力公施設においては選挙人名簿に登録された5分の1の選挙人の連署で投票を請求することができるが、他の地方公共団体においては当該地方公共団体の10分の1の選挙人の連署による投票請求となっている。これは論理的区別というよりも住民数の多少を考慮した現実的判断であろう。

第四に議題に注目すると、選挙人は議会または長が当該公共団体の権限に属する問題を定めるために行う議決または決定のすべてについて諮問される。市町村間協力公施設の住民投票のテーマもこれまでのような整備分野に限定されることがなくなった。それによって市町村間協力公施設における規則や市町村の再編に関する規定が住民投票にかけられる可能性が出てきた。市町村の内部行政に限らず市町村の広域化までを視野にいれた地方制度改革が住民意思の確認のもとで進められていくことになる。

以上のように、1992年、1995年、2002年、2004年の一連の法律は住民投票に関する仕組みを選挙に類似するものとして制度化してきた。しかもそれらは代表民主制と両立する諮問的な効力のものとして整えられてきた。こうした流れに対して、次章では法的拘束力のある住民投票の仕組みをみていこう。

#### 4. 市町村における法的拘束力のある住民投票制度

2003年3月28日、フランス第五共和制憲法の17回目の改正が行われた<sup>22)</sup>。その結果第1条は「共和国の組織は分権化される」と掲げ、第12章の地方公共団体の規

定も見直された。その冒頭の規定である第72条1項によれば「共和国の地方公共団体は、市町村、県、州、特別の地位を有する公共団体、及び第74条に定められた海外公共団体である。その他の地方公共団体は、すべて法律により、必要な場合には本項に記載された1ないし複数の地方公共団体に代わるものとして、創設される」。この規定から地方公共団体は市町村、県、州という一般の公共団体とその他の公共団体に区分けされた。そして第72-1条3項で諮問的住民投票の制度<sup>23)</sup>、第72-4条1項および第73条7項で法律への同意を表明する住民投票の制度<sup>24)</sup>がそれぞれ定められた。また住民の意思決定に法的効力を認める規定も盛り込まれた。第72-1条は第1項で請願権を認めた後に第2項で次のように明示している。「地方公共団体の権限に属する議決案または決定案は、組織法律の定める要件にしたがい、地方公共団体の発意にもとづき、当該地方公共団体の選挙人の投票による決定に付すことができる」。以下ではこの決定権をもつ住民投票の制度化を目指した組織法律をみてみよう。

##### 4.1 2003年の組織法律による改革

憲法が改正されて間もない2003年8月1日、議決機関を法的に拘束する住民投票に関する組織法律<sup>25)</sup>が制定された。それにより地方公共団体一般法典の「地方の諸決定への選挙人の参加」の章の中に「住民投票」という章題が新設され、法的効力のある住民投票の手続きが書き込まれた。この組織法律は改正憲法との一致が憲法院判決<sup>26)</sup>により示されているので住民投票に関する規定も合憲であることが推定されている。この認識のもとで市町村の住民投票に関する規定をみてみよう。

第一に法的効力に注目する<sup>28)</sup>。有権者の過半数が投票しかつ賛成が過半数を獲得した場合、投票に付された案件は住民によって決定されたものとなる。そしてその法文は議会の議決や市町村長の決定と同じように告示される。よってこの投票は直接民主主義の流れをくむ。しかしこの決定は行政裁判所の統制に服する。投票を実施する旨の議会の議決も市町村長の決定もともに行政裁判所の審査の対象となる。たとえば決定権のある住民投票を実施するための市町村議会の議決が法律違反の疑いのある場合、それは国家代表、すなわち県知事によって行政裁判所に付託される。県知事は裁

判所に提訴することにより議決の事後統制をする。行政裁判所の事後的コントロールは直接民主主義の観点からは住民投票が国民投票と異なること、つまり人民主権論には立たないことを明確に示すものとなる。しかしそれは権力分立の観点からは従来から進められてきている国と地方の分権化の流れに沿うものである。したがって住民が決定権をもつという場合の決定権の法的性質の変化に注視することが重要であろう。

第二に有権者に注目すると、投票権を有するのは選挙人である。つまり選挙人になれるフランス国民が地方の住民投票に参加できる。そして市町村選挙に参加できる選挙人名簿に登録されたEU加盟国国民も市町村の実施する投票に参加できる。この投票結果が法的効力を持つことに注目すれば、それは選挙と同様に考えられる面があるし、投票が直接民主制に属するものであることを重視すれば、それは選挙以上のものと捉えることもできよう。それだからこそEU市民に市町村における住民投票に参加する権利が明文で認められている。その結果として県および州で実施される住民投票に参加できるのはフランス国籍を有する選挙人のみとなる。EU条約の保障するEU市民権と直接に関連のない地方公共団体に関してはかろうじて国民による主権保持の原理が継続している。

第三に住民投票にかけることのできる議案については、地方公共団体の権限に属する事務で地方議会が議決するもののほか地方公共団体の執行機関が地方の代表として行う事務も含まれる。但し、行政行為に関しては住民による直接投票ではなくその代表者により選出された執行機関が行う。行政行為は個人の権利利益を侵害する可能性がありすでに対審手続きや理由付記等の特別な手続きが用意されているのでその人権保障の手続きを優先することは適切であろう。

2003年に法定された住民投票制度について評釈をしたデルヴォルヴェは、将来、この決定権のある住民投票が行われるだろうかと自問し、2点から否定的に答えている。理由の一つはこの住民投票が選挙並みに多い種々の規制で縛られていることである<sup>29)</sup>。投票結果に法的効力を認める代償として選挙並みの厳格性を求めるのは理由のないことではないが、住民投票は選挙のように定期的に行われるわけではないことを想起すれば、同様の視点からの規制で縛る必要性は乏しいであ

らう。いま一つの理由は2003年の2つの諮問的住民投票の失敗である。2003年秋冬にかけてコルシカ島<sup>31)</sup>とアンティュー諸島<sup>32)</sup>で住民投票が行われた。この2つとも諮問的投票であり法的効力のあるものではないのだが、政治的效果を見せつける結果となった。つまり住民の多数が反対を表明したため政府が主導してきた地方分権改革は頓挫してしまったのである。これらの改革を押し進めてきた政府への信頼性も地に落ちてしまった。これを教訓にして地方議員はこの一種の信任投票に近い意味をもちうる手段に訴えることを控えるであろうと予測する。この予想がなかば崩れなかば的を射るかたちとなって現れたのが次にみる事例である。

##### 4.2 法的効力のある住民投票の試み

以下はこの住民投票を最初に実施しようとした事例である。

2005年、パリ北部に位置するセヌ・サン・ドゥニ県の主要都市サン・ドゥニでは市長が当市の外国人住民に関して住民投票を行うことを市議会に提案した。それを受けて同年12月15日、市議会は住民投票を実施する旨の議決をした。質問内容は「あなたは、地方選挙への外国人居住者の選挙権および被選挙権の承認に賛成しますか」というものであり、この質問に「はい」または「いいえ」で答えるものとした。投票実施日は翌2006年3月26日と決まった。そこで同年12月19日には特別の選挙人名簿も作成し、そこに外国人住民も登録した。

他方、セヌ・サン・ドゥニ県知事はサン・ドゥニ市議会のこの議決は法律違反の疑いがあると判断しその執行停止と違法の判決を求めて行政裁判所に提訴した。

2006年1月13日、セルジ・ポントワーズ行政裁判所は市議会の議決の執行を停止する決定を出し、その理由を次の2点に求めた。まず地方公共団体一般法典L.O.1112-1条にもとづき住民投票に付すことのできる議題は市町村の権限に属する事務であるという点および同L.O.1112-11条にもとづき参加できる者はフランス国籍を有する選挙人に限定されている点をあげた。次に執行を停止しても基本的自由および人権を保障しているヨーロッパ憲章の違反にはならない点をあげた。

そして同裁判所は翌月の2月23日、次の2点を理由に市議会の議決を違法と判示した<sup>34)</sup>。一つは執行停止理



由と同じ地方公共団体一般法典L.O.1112-1条である。しかしいま一つは憲法34条の選挙に関することは法律によって定めるという規定と同72条の法律の定める要件にしたがった自由行政の規定であった。

以上の事例をめぐって投票テーマ、主体および効力に若干の付言をしておこう。

本件は法律で定められた通り、市議会が一定のテーマについて住民に決定させようとし、県知事が市議会の議決に関する裁判統制を施そうとした。その点で代表民主制と調和させるかたちの直接民主制をうまく活用しようとしたものである。しかし今回、住民投票にかけようとしたテーマは現代フランスの直面する外国人問題であった。市長によればサン・ドゥニ市は住民10万人弱の4分の1がアルジェリア人、ポルトガル人、モロッコ人といった外国籍者であり、彼らを地域社会にとけこませることは市の利害に直結するテーマである。とはいえ外国人住民に関することは地域問題に限定されるわけではなく従前から国の外交政策の一部であると考えられてきた。だから先にみた1992年の法律によって認められた諮問的住民投票のテーマとしてもそれは適法でないことがコンセイユ・デタの判例で確定していた。また外国人が市町村の政治行政に参加できるかどうかという問題は選挙権付与をめぐりEU統合のレベルで一応の決着がついていた。つまりEU市民の市町村選挙権が明記されたマーストリヒト条約の批准に際しそれを認める憲法改正が行われた。その改正憲法第88-3条はフランス国籍者以外ではEU市民にのみ市町村議会の選挙に参加する権利を認める旨を明記した。そして2003年の憲法改正でも当該規定を修正しなかった。このことから現在に至るまで憲法第88-3条はEU市民以外の外国人住民を市町村選挙から排除する趣旨をもちつづけている。もっともそうしたコンセイユ・デタの判例や憲法の規定とは無関係に現実レベルではパリ郊外は人種・民族のるつぼ化している。この市町村の大問題への法的配慮も必要となってくる。この配慮から地方行政裁判所は現実に目配りする一文を違法判決の中に入れていた。このことに注目できよう。というのも憲法第88-3条を厳格に解釈すればEU市民は住民投票に参加できないことになりかねない。この住民投票は選挙と同様に決定権を有するが、それは直接民主主義の手法であり間接民主

義の選挙とは論理的には異なるからである。本件裁判所の審理はこの点を考慮したからこそ住民投票への参加人の権利や選挙人の資格といった人権論や主権の主体論には踏み込まなかったのであろう。

本件のその後もみてみよう。この住民投票の実施は市議会によって議決された。しかしそれは行政裁判所から停止を命じられ違法であると判示された。住民投票は実施されないはずであった。ところが現実には住民投票は実施された。有権者の3割強が投票に参加し、その6割以上が賛成票を投じた。2003年に法定された決定権をもつ住民投票制度はこのようなかたちで第一号が実施されようとし、また阻止されようとし、さらに実施が強行され、結果が公表されている。こういう市町村直接民主主義をめぐる攻防がある。本件のように実際に市町村の代表者が投票を強行する場合、代表者に共鳴する住民は現実に投票所に足を向ける。その人数が多い場合、その投票結果はそれなりの政治的な意味をもってこよう。こうした状況はプレシットとして批判もできようが必ずしもそれに尽きない<sup>35)</sup>。

## 5. わが国における改革状況

これまで概観してきたフランスにおける住民投票をめぐる制度改革のありようから、以下では比較法的な視点でわが国の状況を振り返ってみよう。

第一にわが国の場合、憲法上、地方自治の本旨が掲げられ、通例、そこには住民自治の原理が含まれると解されている。しかも地方政治行政に関して間接民主制のみならず直接民主主義も相当程度に法制化されていると考えられている。ここを始点としフランスの例を参照するには値しないとみる向きもあろう。フランスでは地方公共団体における直接民主主義の法的形態が長らく展開されてこなかった。国の代表者は地方の衆愚政治にいたる形態のすべてに疑念を抱いていたからである。しかしながら本文でみてきたように1992年以降の諸法律はそれを諮問的住民投票というかたちで法的に認める一方、選挙人を有権者とするによりそれを選挙と同類のものと位置づけていった。そして2003年の憲法改正と2003年の組織法律により分権化されたあらゆる地方公共団体の自由な行政に際し、また特別の地位をもつ公共団体や海外制度の創設に際

し、法的拘束力のある住民投票を認めるに至った。さらに2004年の法律は包括的な地方公共団体においても住民投票の実施を承認した。これらの立法によって地方公共団体における直接民主主義に対する伝統的な疑念は少なからず弱められている<sup>36)</sup>。この法制化の点で日仏を同じような土俵にのせることは可能であろう<sup>37)</sup>。

第二にわが国の住民自治の主体は憲法が「住民」という文言を用いるのみで実際には法律つまり地方自治法およびそれが参照する公職選挙法によって定められている。それらによれば市町村議会議員の選挙で代表者を選出する者の資格と他の直接民主主義的な行動をする者の資格とが同じになっている。フランス流には市民である。フランスは単一国家観のもとで地方に代表民主制と調和的な諮問的住民投票を採用したりあるいは分権化されつつある地方の中に直接民主主義的要素を入れようとしたりしている。そしてこのとき地域行政に参加する者を選挙人に限定しようとしている。この点でも日仏に同様の視点がある。もっともわが国の地方自治法は住民投票の規定を持たず、それはもっぱら条例に基づいて行われている。自主立法権を有する地方自治体では住民を代表する地方議会が条例で住民投票の実施を決めることができるし、未成年者など選挙人以外の者をも含む住民に投票権を付与することもできる。この場合の住民の法的性格はどのようなものだろうか。それを考えるにあたり、近年、市町村では主として財政面での特典を呼び水に合併が進められたことを考慮する必要がある。住民と役所の距離、本庁舎と支所の遠隔性がますます明白になってきている市町村は一体のものとしてはすでに政治行政への参加を主張する個人の活躍する場ではなくなっている。だからこそNPOやコミュニティと地域行政との協働が問題となってきている。これは住民の参加意識を重視するものではあるが従来の代表民主制を自由化の流れに沿って補強するものであることに注意を要しよう。また都市計画法、中心市街地活性化法、大店立地法といった通称まちづくり三法<sup>38)</sup>により中心市街地は商業者や商工会議所など憲法的には経済的自由を主張する中間団体の活躍する場となってきている。だからこそ住民は市民というより消費者と認識され、まちなかの暮らしを楽しむ消費者としての経済的自由が重視されている。ここから行政その他の地元密着型の広義の

生産者と消費者の連携を強める経済的発想が強くなり市町村行政の効率性の観点が前面に押し出されていよう。こうした変容をこうむっている市町村を前提とすると、住民が条例にもとづく投票に参加する場合、その住民は従来型の選挙人と違う主体である可能性がある<sup>40)</sup>。フランス流に言えば、どのような市民なのかを再検討することが肝要であろう<sup>42)</sup>。

第三にフランスでは2003年の憲法改正により拘束力のある住民投票制度が導入され、同年の組織法律で決定型の住民投票の仕組みが新設されたほか、2004年の法律で諮問的住民投票の仕組みも整えられた。これらの投票権者はすべて市民に揃えられた。ここから住民投票は諮問的であれ決定的であれ主権論にもとづかせる意思が窺える。しかしながら、その主権論がどのようなものかは地方分権とのからみで必ずしも明確ではない。こうしたフランスの制度整備からは、わが国の地方自治法の定める住民の直接請求権の位置づけが想起される。たとえば一定の条例の制定や改廃が有権者の50分の1以上の連署により請求されると地方公共団体の長はそれを議会にかけることができる。また2005年までの時限立法であった市町村合併特例法は議員や首長のほかに住民の合併協議会設置に関する直接請求権を認めていた。ここに導入されたのは有権者の50分の1以上の署名を集めれば市町村長に法定の合併協議会の設置を請求できる住民発議制度だった。さらに任意の合併協議会はこの法律に定めがなく住民投票条例の制定を求める直接請求にもとづいたりした。2005年からの合併新法においても知事の勧告のもとで住民が有権者の6分の1以上の署名を集めれば住民投票を請求ことができ、その過半数の賛成で合併協議会が設置される。こうした法律で認められた住民の直接請求権は憲法の地方自治の本旨に明文で言及しているわけではない。したがってそれらは住民自治を具体化する制度として法文上に位置づけられているわけではない。ここに住民投票を主権論とからませようとするフランス以上の間隙の生じる余地があろう<sup>43)</sup>。それは次のこととも関係する。

第四にわが国には市町村合併の問題とともに都道府県の範囲の拡大の問題もある。包括的的地方公共団体である都道府県は従来から経済的にも情報化の進展からも狭すぎるという批判があり広域化がささやかれてい



る。この都道府県の広域化、合併、道州制等の実現に関しては関係住民の投票を要請する憲法第95条<sup>44)</sup>の地方自治特別法に関する規定が縛りになっているといわれた。すなわち都道府県の設置や廃止をとまなう区域の変更である配置分合は住民の権利義務に大きな影響を与えることや国と地方公共団体の関係を見直すことになる点でも国家的利害にかかわることである。そのため地方自治法第6条にいう法律は憲法第95条の定める地方自治特別法であると解され、配置分合を行うには都道府県単位で住民投票を行ってそれぞれ過半数の賛成を得ることが必要であると理解されてきた<sup>45)</sup>。しかし第27次地方制度調査会の最終答申を受けて2004年に地方自治法の一部が改正された<sup>46)</sup>。地方自治法に追加された第6条の2は内閣が関係都道府県の申請にもとづき国会の承認を経て都道府県の廃止や編入を行うことのできる旨を規定する。つまり住民投票を行わずに都道府県の合併ができるように変更された。憲法が住民投票を予定していると長らく考えられてきたテーマについて立法がその実施を回避する道を開いたことになる。この地方自治法の改正はフランスが広域の地方公共団体にも住民投票の仕組みを整える方角を向いているのと対称的であろう。国家権力と対峙して国民を保護する側面をもつ地方自治体についてその基盤となる自治体の広域化が住民の意思を問うことなく行われうるということに、同時代に進められているフランスの地方改革の思想とは異なるものを見出すことになる<sup>47)</sup>。

#### 【注】

- 1) 大津浩『『地方分権化された共和国』のためのフランス憲法改正』法律時報75巻7号(2003)、大津浩「補完性原理とフランス地方自治権論」中村睦男・高橋和之・辻村みよ子編『欧州統合とフランス憲法の変容』有斐閣(2003年)参照。
- 2) 久邇良子『フランスの地方制度改革—ミッテラン政権の試み—』早稲田大学出版部(2004年)、山崎栄一「フランスにおける地方分権の動向(1~17)」地方自治646~698号(2001年~2006年)、飯島淳子「フランスにおける地方自治の法理論(1~5)」国家学会雑誌118巻3・4号~119巻5・6号(2005年~2006年)など参照。
- 3) Andrée Coudevyille, Précis de droit public, ellipses, 2005, pp.172.

- 4) 中田晋自「フランス地域民主主義法制下における住民投票の位置」山下健次・中村義孝・北村和生編著『フランスの人権保障—制度と理論—』法律文化社(2001年)参照。
- 5) 山下茂「フランス選挙制度の特色と動態(1~12)—地方選挙を中心として」自治研究78巻12号~80巻4号(2002年~2004年)参照。
- 6) Michel Verpeaux, Droit des collectivités territoriales, PUF, 2005, p.204.
- 7) Michel Verpeaux, Le «référendum local» et la Constitution, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12, 2002, p.124.
- 8) 拙稿「フランス第五共和制における住民投票制度」法学研究論集8号(1998年)で参照した条文と現行CGCTの条文の配置等は大きく異なっている。この違いに地方分権の進行度合いをみることができる。基本的には第二編「市町村」にあった住民投票の規定が修正を経て第一編「総則」に移されている。1971年の法律の規定した住民投票はCGCTのL.O.2113-2条で原理的な変更が加えられている。1992年の法律および1995年の法律の規定した住民投票は多少の修正を経てCGCTのL.O.1112-8条以下で扱われている。
- 9) Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF du 8 février 1992. この法律の住民投票に関する規定はCGCTのL.2141-1条以下に登載されていたが2004年の修正を経てL.112-15条以下に移載されている。
- 10) この規定L.2141-1条は基本的に残っているが、続くL.2142-1条ないしL.2142-8条は2004年に削除されている。よって原則規定とその具体化として示された規定との関係が失われている。
- 11) CE 16 novembre 1994, Commune d'Awala-Yalimapo, req. n° 148995, Recueil CE, p.498.
- 12) CE 16 décembre 1994, Commune d'Avrillé, req. n° 146832, Recueil CE, p.558.
- 13) CE 21 juin 2000, Commune de Charvieu-Chavagneux, req. n° 198237, DA, 2000, nos 177 et 201.
- 14) Loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF du 5 février 1995.
- 15) Consultation de la population : le conseil municipal peut rejeter l'initiative populaire, AJDA, 23 mai 2005, pp.1052.
- 16) Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995.

- 17) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002. この法律の住民参加の規定はCGCTの諮問的住民投票について定めるL.2142-1条以下につづきL.2143-1条以下として置かれていた。2004年に諮問的住民投票の規定は改正を経て第1章に移載した。
- 18) アソシアシオン法については、村田尚紀「フランスにおけるアソシアシオンの自由—1901年7月1日法までとそれから—」日仏法学22号(1999年)、村田尚紀「フランスにおけるアソシアシオンの現状」立命館大学人文科学研究紀要84号(1998年)、高村学人「アソシアシオン法の法的解説」コリン・コバヤシ編『市民のアソシエーション：フランスNPO法100年』大田出版(2003年)参照。
- 19) 高村学人「フランス都市法における『近隣』と『アソシアシオン』の役割—パリ市における事例調査から—」『現代都市法の新展開—持続可能な都市発展と住民参加—ドイツ・フランス』東京大学社会科学研究所研究シリーズ16号(2004年)参照。この190頁以下でパリの近隣住区評議会の状況が一覧表化されている。
- 20) Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004.
- 21) Michel Verpeaux, La dernière réforme - en date - du droit des consultations locales en France, AJDA, 1er mai 2006, p.867.
- 22) La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO, 29 mars 2003, p.5568.
- 23) 1991年、コルシカ島はコルシカ地方公共団体に改組された。この法律にかかわる憲法院判決はコルシカ地方公共団体が県の権限に変更を加えないので合憲であると判示した。他方2001年、マイヨット島は海外県に近い県相当地方自治体に改組された。この法律にかかわる憲法院判決は憲法第53条以外の諮問的住民投票が憲法前文第2項の定める海外領土の人民の自決権により認められるので合憲と判示した。つまり県を廃止するような特別の自治体の創設は海外領土かそれと同視できる地方団体でなければ諮問的とはいえ住民投票を行うことはできないとした。この示唆から本土の地方公共団体にも住民投票を活用することのできる旨の規定が求められた。そこで2003年、県の変革を認める規定とその際の住民投票の規定が憲法に盛り込まれた。したがって憲法第72-1条の諮問的住民投票はその後のコルシカ島の制度改革のための規定であった。

- 24) 憲法第72-4条は共和国大統領の決定する住民投票制度について定める。海外の公共団体が第73条から第74条の制度に移行することを求める場合また逆に第73条7項により、海外の県や州が県や海外州に代わるよう単一の公共団体を創設したり単一の議会を創設することを求める場合、憲法の定める国の制度を変更するものとして関係住民の投票が実施される。この住民投票の場合、同意が表明された後にフランス本土の国会がそれに関する組織法律や普通法律を議決する。この投票が行われるのは住民の同意を得るためであり賛成の意思表示が改革を進めるための要件となる。関係地域の代表者ではなく選挙人自身の直接投票に付すのはより強い正当性を必要とするためでありこの立法に直接に関与する当該地域の住民は主権者としての市民として現れよう。
- 25) Loi organique n° 2003-705 1er août 2003 relative au référendum local, JO, 2 août 2003, p.13218 ; Le décret n° 2005-433 du 4 mai 2005, pris pour l'application de la loi organique relative au référendum local. この組織法律の住民投票の規定はCGCTのL.O.1112-1条ないし1112-14条である。
- 26) Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003.
- 27) Michel Verpeaux, La loi organique relative au référendum local, JCP, n° 10-3, mars 2004, pp.381.
- 28) Michel Verpeaux, Décisions n° 2003-482 D.C. du 30 juillet 2003 : loi organique relative au référendum local, PA, 6 juillet 2004, n° 134, pp.17.
- 29) Pierre Delvolvé, Le référendum local, RFDA, janvier-février 2004, p.17.
- 30) Stéphane Pinon, l'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée, PA, 20 juillet 2004, n° 144, pp.12.
- 31) Sophie Boissard, Le contentieux des consultations référendaires locales, conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée, 17octobre 2003, Consultation des électeurs de Corse, RFDA, novembre-décembre 2003, pp.1140. コルシカの組織改正に関する2003年6月10日の法律および同月13日のデクレにもとづき同年7月6日住民投票が実施された。結果は投票率60%のうち賛成49%、反対51%であった。この住民投票の結果は法的には単なる住民の意見表明だが政治的には意味をもち長年のコルシカ制度改革に歯止めをかけた。
- 32) Jean-Philippe Thiellay, La consultation des électeurs des

- départements français des Antilles du 7 décembre 2003, RFDA, mai-juin, 2004, pp.549. 2003年のデクレにもとづき同年12月7日西インド諸島の一部であるアンティュー諸島つまりマルチニック島とグアドループ島で単一の地方公共団体の創設の是非を問う住民投票が実施された。結果は投票率がマルチニック島で44%、グアドループ島で51%であった。グアドループのサン・マルタンとサン・バルテルミーの2島はグアドループから離脱し憲法第74条の海外領土に地位を変更したがアンティュー諸島全体の改革は停止した。
- 33) Ordonnance, Tribunal administrative de Cergy-Pontoise, 13 janvier 2006, AJDA, 1er mai 2006, p.873.
- 34) Jugement, Tribunal administrative de Cergy-Pontoise, 23 février 2006, op.cit. (30) .
- 35) サン・ドゥニ市はウェブ上に違法判決の後も堂々と住民投票の経過や結果を載せつづけている。V. <http://www.ville-saint-denis.fr>
- 36) もっとも国末憲人『ポピュリズムに舐まれるフランス』草思社（2005年）、薬師院仁志『日本とフランス二つの民主主義—不平等か、不自由か』光文社（2006年）は、直接民主主義に対する警戒の方を強調している。
- 37) 自治・分権ジャーナリストの会編著『フランスの地方分権改革』日本評論社（2005年）207頁はフランスの地方分権改革は日本より10年以上先を行っているという印象が強いとする。
- 38) まちづくり3法とは都市計画法、中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律、大規模小売店舗立地法を指すが、地方都市を中心に中心地の空洞化が深刻化していることから、都市計画法は2006年5月31日に、中心市街地活性化法は同年6月7日にそれぞれ改正された。従来、商業振興に偏りがちであったことが反省され地権者を含めた地域住民の主体的参画が期待されている。
- 39) 晴山一穂『行政法の変容と行政の公共性』法律文化社（2004年）は、1990年代以降の分権改革を「自治論ないし分権論の新自由主義的歪曲」の観点から考察する。
- 40) 最高裁大法廷1963年3月27日判決（刑集17巻2号121頁）は憲法上の地方公共団体を「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を付与された地域団体」とした。
- 41) 磯野弥生「まちづくりにおける主体」芝池義一・小早川光郎・宇賀克也編著『行政法の争点（第三版）』有斐閣（2004年）225頁は、まちづくりの主体に関する解釈論を深めるほか、訴訟対策として立法的解決を提言している。
- 42) 辻村みよ子『市民権の可能性』有信堂（2002年）280頁は「選挙権の資格と一致することが原則となろう」と含みを持たせている。糠塚康江「コミュニティと『自治』—政治空間の重層性と補完性の原理—」憲法理論研究会編『憲法と自治』敬文堂（2003年）、糠塚康江「コミュニティ・自治・公共」関東学院法学13巻1号（2003年）参照。
- 43) 大津浩「地方自治・地方分権」全国憲法研究会編『憲法改正問題』日本評論社（2005年）187頁は、現行憲法の主権原理を人民主権として捉えることを勧め、大津浩『三位一体改革』と『分権型国家』の憲法論』法律時報78巻6号（2006年）51頁は、グローバル化する企業・テクノクラート・マスメディア・知識エリートらの支配を制度化した国家および国際機関主導型管理システムから個人と生活空間を開放する戦略をもつ21世紀型の社会と国家のあり方の模索の必要性に共鳴している。
- 44) 岡田信弘「『地方自治の本旨』の再定位」高見勝利・岡田信弘・常本照樹編著『日本国憲法解釈の再検討』有斐閣（2004年）、松永邦男「地方自治特別法について—憲法95条は機能しているか」都市問題96巻5号（2005年）参照。
- 45) 宮崎伸光「日本国憲法第95条の政治的意義—地方自治特別法の再生のために—」法学新法100巻5・6号（1994年）は、都道府県の配置分合に関する法律が地方自治特別法に該当するとする説と該当しないとする説を整理解説している。
- 46) 第27次地方制度調査会の答申は広域自治体について都道府県合併と道州制の導入の2つの方向を提示したが、前者に関して地方自治法の一部を改正する法律（2004年5月26日法律57号）が制定された。
- 47) 二宮厚美「分権型構造改革から新自由主義的改憲への展開」法律時報78巻6号（2006年）は、ヨーロッパ地方自治憲章の補完性原理の考え方と自民党新憲法草案の考え方を比べ、両者がまったく異なることを指摘している。