

大阪府広域自治制度に関する研究会（第5回）

各国の国法・連邦法と州法の関係

- 1 ドイツ（ドイツにおける連邦法と州法の関係）
- 2 イタリア（イタリアにおける国と地方の立法体制）
- 3 フランス（フランスにおける地方自治と立法権）

参考文献：

- ・（財）自治体国際化協会刊行物「ドイツの地方自治」（2003年）
- ・（財）自治体国際化協会刊行物「イタリアの地方自治」（2004年）
- ・財務省財務総合政策研究所研究部「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書」第8章『イタリアにおける国と地方の役割分担』（2006年）
- ・（財）自治体国際化協会刊行物「フランスの地方自治」（2002年）
- ・比較地方自治研究会、（財）国際自治体化協会編『世界地方自治憲章と各国の対応』、大津浩「『不可分の共和国』における地方自治と憲法改正」（2003年）

ドイツにおける連邦法と州法の関係

I 立法における連法・州間の権限区分

〔原則〕

- 基本法 30 条は、「国家の権能の行使及び国家の任務の遂行については、基本法に特別の定めがない限り、州の権限である」と規定。また基本法 70 条は、基本法が連邦に付与している分野以外の立法権を州に与えている。
- 一方、基本法 31 条は連邦法が州法に優越することを規定。

〔基本法の定める連邦の立法権〕

(1) 連邦の専属的立法権

- 基本法 73 条に連邦が専ら立法権限を有する領域を規定（外交・防衛、国籍、移転の自由・旅券・出入国・犯人引渡し など）
- 当該領域については、連邦法で授権された場合はその範囲においてのみ州も立法権を有する。

(2) 連邦の競合的立法権

- 連邦内での均一な生活の創出や国家全体の利益を確保するため、法的・経済的な統一を行う必要がある領域は、連邦が立法権を有する。（基本法 72 条）
- この領域では、連邦が立法権を行使しない範囲で州の立法が可能。
- 基本法 74 条 a、74 条が競合的立法権の領域を規定（経済法、労働保護及び職業紹介を含む労働法、農林生産の促進、食料品・嗜好品の取引 など）

(3) 連邦の大綱的立法権

- 連邦は次の領域について、州が立法を行うための大綱的規定を發布する権利を有する。
- 連邦の大綱的立法権の及ぶ領域は基本法 75 条に規定（大学制度、報道機関、狩猟制度、自然保護・景観の保全 など）
- 州は大綱的規定が發布された後、それに係る細目を制定しなければならない。

(4) 連邦の原則的立法権

- 大綱的立法権に類似。州と連邦の両方に係る事象が対象。連邦に係る部分は連邦法が細則を制定。
- 財政法や多年にわたる財政計画に関する原則等が対象。

〔州の立法権〕

- 連邦の立法権の及ぶ範囲が多岐にわたるため、現実には州の専属的な立法権に属するのは、教育制度、文化政策、州内の地方自治制度、警察制度等に限定される。
- むしろ州は、連邦参議院への代表派遣を通じ、連邦法の制定過程に参加することで、立法に対する州の意見・利益の反映を図っている。
- また、連邦法の執行は原則として州固有の事務であり、連邦参議院の同意を得た連邦法に特別の定めのない限り、州が執行のための組織や手続を独自に定めることができる。

II 連邦参議院の機能

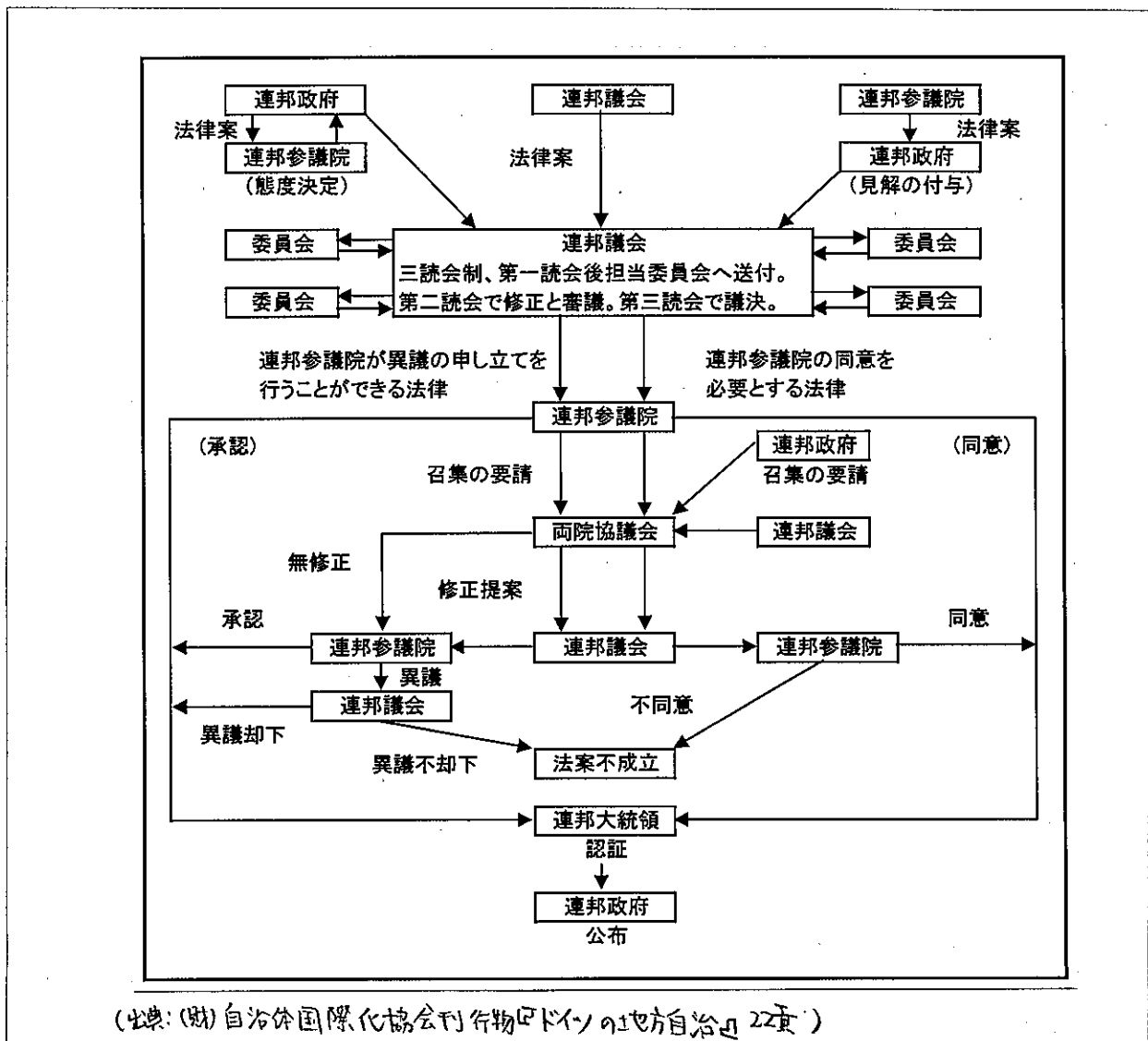
〔構成〕

- 連邦参議院の議員は、州政府の構成員によって構成され、議員の任期は定められていない。議員の任命及び解任は州政府が行う。
- 各州は3～6の票数を持ち、票数と同数の議員を派遣する。通常、各州の首相または連邦担当大臣が議員となる。

〔権限〕

- 法律の発案権は、連邦議会のほか連邦参議院、連邦政府も有する。また連邦政府による法律案は最初、連邦参議院へ送付され、連邦参議院は通常6週間以内に態度決定を行う権限を有する。
- 発案された法律案は、上記を含む一定の手続の後、まず連邦議会での審議・採決を経て連邦参議院へ送られる。連邦参議院は①両院協議会での法案修正、②法案に対する同意、③法案に対する異議申し立て等の権限を有している。
- 州に新たな行政費用を発生させる連邦法、既存の州法に代わる連邦法の制定には、連邦参議院の同意を義務付け。現状では法決議の半数以上に参議院の同意が必要。

＜連邦における立法過程＞



《参考》

(1) 連邦の専属的立法権

基本法第73条 連邦は、次の事項について専属的立法権を有する。

1. 外交ならびに一般住民の保護を含む防衛
2. 国籍
3. 移転の自由、旅券制度、出入国および犯罪人引渡
4. 通貨、貨幣および造幣制度、度量衡ならびに日時制度の決定
5. 関税および通商区域の統一、通商および航行条約、貨物取引の自由ならびに関税および国境の警備を含む外国との貨物取引および支払取引
6. 航空交通
- 6a. 連邦が全部または過半を所有する鉄道（連邦鉄道）の交通、連邦鉄道の路線の建設、維持・運営・料金の徴収
7. 郵便および電気通信制度
8. 連邦および連邦直轄の公法人に勤務する者の法律関係
9. 産業上の権利保護、著作権および出版権
10. 次の事項に関する連邦と州の協力
 - a) 刑事警察
 - b) 自由で民主的な基本秩序、連邦または州の存立および安全の擁護（憲法擁護）
 - c) 暴力の行使またはそれを目的とする準備行為によってドイツ連邦共和国の対外的利益を危うくする連邦領域内の活動からの防護ならびに連邦刑事警察機構の設立および国際犯罪の取締
11. 連邦のために利用する統計

(2) 連邦の競合的立法権

基本法第74条 競合的立法は、次の分野に及ぶ。

1. 民法、刑法および刑の執行、裁判所構成、裁判手続、弁護士制度、公証人制度ならびに法律相談
 2. 戸籍制度
 3. 結社および集会の権利
 4. 外国人の滞在および居住の権利
 - 4a. 武器および爆薬に関する法
 5. (削除)
 6. 亡命者および難民に関する事項
 7. 公的扶助
 8. (削除)
 9. 戦争による損害および補償
 10. 戦傷者および戦争遺族の援護ならびに元捕虜の扶助
 - 10a. 戦死者の墓ならびにその他の戦争犠牲者および暴力支配の犠牲者の墓
 11. 経済法（鉱業、工業、エネルギー産業、手工業、営業、商業、銀行および証券取引所制度、私法上の保険制度）
 - 11a. 平和目的のための核エネルギーの生産および利用、平和目的のための施設の設置および運営、核エネルギーの放出または電離放射線によって生じる危険の防止ならびに放射性物質の廃棄物処理
 12. 経営参加規則、労働保護および職業紹介を含む労働法ならびに失業保険を含む社会保険
 13. 奨学金の規律および科学研究の助成
- (次ページへ続く)

(続き)

14. 第73条(連邦の専属的立法権)および第74条(競合的立法権)の分野に関する公用収用法
15. 土地、天然資源、生産手段の公有化またはその他の形態の公共経済への移行
16. 経済的権力の濫用の防止
17. 農林業生産の振興、食糧の確保、農林業生産物の輸出入、遠洋漁業、沿岸漁業および沿岸保護
18. 土地取引、土地法(開発負担金徴収の権利を除く)、住宅制度ならびに土地開発および定住制度
19. 公共の危険かつ伝染性のある人畜の病気に対する措置、医師その他の医療職および医療活動の許可、ならびに薬剤、治療剤、麻酔剤および毒物の取引
- 19a. 病院の経済的保障および入院補助基準の規律
20. 食料品、嗜好品、生活必需品、飼料、および農林業の種苗の取引、植物の病虫害からの保護ならびに動物保護
21. 遠洋航海および沿岸航海、航路標識、内水航行、気象業務、海洋航路ならびに一般交通に供する内水航路
22. 道路交通、自動車交通制度、遠距離交通用幹線道路の建設および維持ならびに自動車の公道利用の料金の徴収および配分
23. 連邦鉄道以外の鉄道、ただし山岳鉄道は除く
24. ごみの除去、大気汚染防止および騒音防止
25. 国家賠償
26. 人間の人工授精、遺伝子情報の研究・人工的な組み替えならびに臓器および組織の移植に関する規律

(3) 連邦の大網的立法権

基本法第75条 連邦は(中略)、次の事項について大網的規定を制定する権利を有する。

1. (中略)市町村その他の公法上の団体の公務に従事する者の法律関係
- 1a. 大学制度の一般原則
2. 出版の一般的法律関係
3. 狩猟制度、自然保護および景観保存
4. 土地分配、国土計画および水の管理
5. 住民登録および身分証明の制度
6. ドイツの文化財の外国流出に対する保護

イタリアにおける国と地方の立法体制

イタリアでは、共和国憲法（1948年1月公布）の改正が33回行われ、現在に至っている。

とりわけ近年行われた、州（レジョーネ）首長直接選挙制への変更や、州の立法権の確立等、近年急速に地方分権化が進められている。

● 国と州の立法権の区分

- ・ 州は立法権を有する。2001年の共和国憲法改正により、従前は州が立法権を有する分野が限定列挙されていたのに対し、国の権限に専属する分野および国と州の共管事項が明記され、それ以外の全ての分野についての権限が州に専属することとなり、その立法権も有することとなった。
- ・ 国と州の間の立法権の区分については、憲法第117条に定められている。
- ・ 行政権の配分についても、2001年の憲法改正により、従前の立法権の下で州が立法権限を持つ事項に関する行政権限は州に帰属させ、統一的な執行を確保すべき分野（各種計画等）を除く直接の行政サービスに関する権限は、県と基礎自治体に帰属させる（補完性の原則に基づく）こととされた。

ア 国のみが立法権を有する分野

外交、移民、防衛、通貨、国庫財政、国家・県・基礎自治体・欧州連合の選挙法、公安、国籍、婚姻、裁判、一般教育制度、社会保障、税関、重量・食糧単位、環境、文化遺産などの分野

イ 国と州が共に立法権を有する分野

国際関係、貿易、教育制度、職業、科学研究、労働関係（労働上の安全など）、技術革新の支援、保健、消防、大規模都市基盤整備、社会保障、地方レベルの金融機関などの分野

ウ それ以外の分野

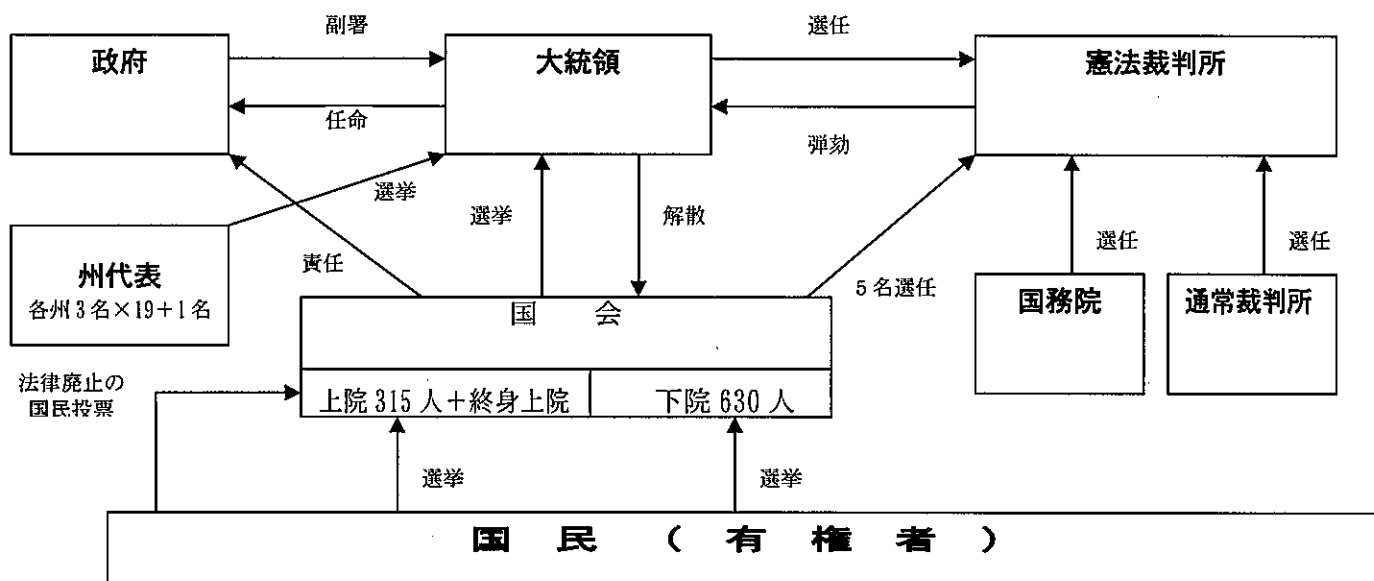
州のみが立法権を有する分野であるとされる。また、州は立法権を有する分野については、原則として行政権も有する。しかし立法および各分野における各種計画等を除く直接の行政サービスは、県と基礎自治体に任せることが望ましいとされている。

《国と州の立法権が競合した場合》

州議会の可決した州法律が州の権限を超えているときは、国は、当該州法律の公布から60日以内に、憲法裁判所に対して適法性の疑義を提起することができる（憲法第127条第1項）。また州も、国法および他の州法律および法律に基づく行為が、自州の権限の範囲を侵害する場合に、法律の公布または法律に基づく行為から60日以内に、その適法性の疑義を憲法裁判所に提訴することができる（憲法第127条第2項）。

● 中央政府の統治体制

- ・イタリアは大統領を元首とする共和国であり、議院内閣制を採用している。
- ・大統領はイタリアの国家元首であり、両院議員と州議会が選出する各州 3 名の代表（※ヴァッレ・ダオスタ州は1名）により選挙され、任期は 7 年となっている。法律への署名、政府による議会への法律案提出の承認、憲法に定められた国民投票の公示、両議院の議決の後に行う条約の批准などを行い、軍隊の指揮権を有する（憲法第 87 条）。大統領はその議院の議長の意見を聞いた後に議院を解散することができ（憲法第 88 条）、首相の任命および首相の提案に基づく各大臣の任命を行う（憲法第 92 条）。
- ・国会は二院制であり、対等の地位を有する下院と上院で構成されている。下院は 630 人の下院議員により構成され、上院は 315 人の上院議員と終身上院議員（現在 7 名）で構成されている。両院とも議員の任期は 5 年となっている。国会議員はレジョーネ議会選出の代表者と共に大統領を選挙する。
- ・共和国政府は、首相と各大臣によって構成される。大統領が首相を任命し、首相の提案に基づいて各大臣を任命する。首相は一般政策を指揮し、政治的・行政的指針の統一を保持する。国はその他、郵政、エネルギー、保険機構、国営放送等の公社公団や公営企業等により公共サービスを提供している。
- ・共和国政府は両議院の信任を得る必要があり、両議院とも大統領により解散される。立法に関しては、本会議の議決を経ずに委員会の議決のみで法律が成立するという委員会立法を一定の場合に採用している



《参考》

【国のみが権限を有する分野】

○国のみが権限を有する分野は、国が伝統的に行ってきた機能におおよそ集約されており、憲法第117条第2項から第3項に以下のように分類されている。

- 1 国の外交及び国際関係、国と欧州連合との関係、庇護権及び欧州連合に帰属しない市民の法的地位
- 2 移民問題
- 3 共和国と宗教団体との関係
- 4 国防及び軍隊、国家の安全保障、武器、弾薬及び爆薬
- 5 通貨、貯蓄の保護及び金融市場、競争の保護、外貨制度、国の租税制度及び会計制度、財政資源の調整
- 6 国の機関及びその選挙法、国レベルの国民投票、欧州議会選挙
- 7 国及び国の公共団体の行政制度及び組織
- 8 地方の行政警察を除く治安及び保安
- 9 国籍、個人の身分及び住民登録
- 10 司法及び手続法、民事法及び刑事法、行政争訟
- 11 国土全体で保障されなくてはならない市民的及び社会的権利に関する給付の基本的水準の決定
- 12 教育に関する一般規則
- 13 社会保障
- 14 基礎自治体、県及び大都市の選挙法、統治機関及び基本的権能
- 15 税関、国境の防備及び国際的予防措置
- 16 度量衡、尺度及び時の決定、国・基礎自治体及び地方の行政データの統計及び情報処理技術に関する情報の調整及び知的財産権
- 17 環境、エコシステム及び文化財の保護

【国と州が共に権限を有する分野】

○国と州が共に権限を有する分野については、憲法第117条第3項に定められており、以下のように分類されている。なお、同項末尾には「競合的立法事項については、州に立法権が帰属する。但し、基本原則の決定は、国の法律に留保される。」とされている。

- 1 州の国際関係及び州と欧州連合との関係
- 2 外国との通商
- 3 労働の保護及び安全
- 4 学校の自治並びに職業訓練及び職業教育を除く教育
- 5 職業
- 6 科学及び技術研究並びに生産的セクターの革新のための支援
- 7 健康の保全
- 8 食料
- 9 スポーツ法制
- 10 防災
- 11 国土の管理
- 12 民間の港湾及び飛行場
- 13 大規模な輸送及び航行網
- 14 通信制度
- 15 エネルギーの生産、輸送及び全国への配給
- 16 補充的及び補完的な保険
- 17 公的収支の調和並びに公財政及び租税制度の調整
- 18 文化財及び環境財の評価並びに文化活動の推進及び組織化
- 19 貯蓄銀行、農業金融公庫及び州レベルの信用金庫
- 20 州レベルの不動産及び農業信用団体

【立法権について特段の定めのない分野】

○憲法第 117 条第 2 項ならびに第 3 項で触れた以外の分野については、州のみが立法権を有する分野であるとされている（同 4 項）。州に与えられている領域は、憲法には明示されていないが、以下の分野が考えられている。

- 1 州および州内部の制度及び組織（憲章で国法に拘束されない新しい組織のモデルを定める可能性を含む）
- 2 農業，林業，狩猟，漁業（エコシステムの保護との関係で国の権限と調整が必要）
- 3 手工芸（手工芸的な形態における財及びサービスの生産，手工芸の個人経営及び共同組合の保護と発展，職人の育成について）
- 4 商業
- 5 工業
- 6 観光業及びホテル業
- 7 エネルギー（地方の利益及び自己生産の側面に関して）
- 8 輸送及び道路整備
- 9 鉱山及び地熱資源
- 10 鉱泉及び温泉
- 11 教育援助，職業訓練，職業教育
- 12 興行
- 13 州の公共サービス
- 14 都市計画の調整
- 15 公共事業
- 16 地方行政警察

● 地方公共団体に関する憲法改正

イタリア共和国憲法における地方公共団体に関する規定は憲法第 114 条～憲法第 133 条に定められている。近年の地方分権にまつわる憲法改正の具体的な内容は次の通りとなっている。

- ・1999 年、国会は州の自治権を強化することを目的として、憲法改正案「州知事の直接選挙及び州の憲章自治の強化に関する規定」を可決した。
- ・2001 年、地方自治に関する 15 の条文にわたる憲法改廃が行われた。憲法第 114 条は、従来、「共和国は、州、県および基礎自治体に区分される」と定められていたものが、改正後は「共和国は、基礎自治体、県、大都市、州および国から成り立つ」と定められた。この条文は地方行政のそれぞれの主体が憲法上同じ地位を有し、他のレベルの地方団体、州および国と関係を結んでいることを明示したものとなっている。また、県と基礎自治体は、新しい憲法の条文で「固有の憲章、権限、職務を有する自治団体」と定義された（憲法第 114 条第 2 項）。州は立法権（憲法第 117 条）と組織自治権（憲法第 123 条）を持ち、さらに、予算に関する一定の自治権も持つこととなった（憲法第 119 条）。

※ 泉：国際自治体化協会「イタリアの地方自治」

財務省財務総合政策研究所研究部「イタリアにおける国と地方の役割分担」

フランスにおける地方自治と立法権

I 「不可分性」原理と憲法解釈上の限界

- フランス憲法には共和国の最重要原理として「不可分性」の原理が定められており、これは①領土が不可分であること、②人民が不可分であること、③主権が不可分であることの3要素からなるとされている。
- 伝統的な憲法解釈では、「フランス人民は、出自・宗教・人種に関わりなく公民として国民代表の選出に参加し、国民代表が作った法律は、内部に区別のない単一の主権者・人民の意思として、全国隔々に適用されなくてはならない」とされてきた。
- 実際の判例でもこの解釈に沿って、特定の自治体のみを国法の適用対象から除外することや、人民の一部に過ぎない自治体が立法権を行使するということは、憲法上許されないとの判断が示されてきた。
*ヨーロッパ地方自治憲章(1985年)の批准についても、補完性の原理が国会を縛ることになるとの考えから遅れ、フランスが批准したのは2006年7月である。

II 2003年憲法改正

- 地方分権改革を進め、また補完性原理に関する憲法原理上の疑義の解消を図ることなどを目的として、2003年憲法改正が行われ、次のような規定が加えられた。

(1) 憲法原理に地方分権化を位置づけ

- 憲法1条に、「不可分性」原理や平等原則と等しい価値をもつ原理として、地方分権化原則を掲げた。

(2) 補完性原理

- 憲法72条に「地方公共団体は、自らの段階で最も良く実施しうる権限の全てについて、決定を下す資格(vocation)を有する」と規定され、補完性の原理が明示された。
- 但し、「権限」とはせず「資格」という文言にとどめるなど、国会の立法権への配慮を渗ませている。

(3) 「実験」への権利

- 憲法37条に「法令と命令(政令)には、限定された対象と期間において、実験的性格をもつ規定を設けることができる」との規定が加えられた。
- これにより、特定の地域や人々に対し、一定の期間に限り、国法の適用除外することや特別な独自の規範を制定することが可能となった。
- また「実験」の結果が有益であると国会が判断したものについては、別の法律によって一般化され、すべての自治体に権限が移譲されるとともに、国はこれに関する規律を行わないこととされた。

(4) 自治体の地方命令(条例)制定権

- これまで憲法上明らかなではなかった自治体の地方命令(条例)制定権が明示された。
- しかし、「個別的委任にせよ一般的委任にせよ、国会の法律による根拠がある限りで、地方命令(条例)制定権が認められ、法律に特別の定めがない限り、政令に効力で劣る」とするこれまでの判例を変えるものではないとされている。
- フランスでは「条例」は自治立法とは考えられていない。

(5) 直接民主主義的制度の導入

- フランスではこれまで間接民主制を基本とした主権論を徹底するため、「地域で個別的な利害を持つ有権者からの国会の独立」を損なうような直接民主制的な手法の導入には消極的であった。
- 今回の憲法改正では、①「地方請願権」として、住民が一定の署名を集めた場合、特定の議題を地方議会の議事日程に載せるよう要求できることとした。
- また、②一定の条件の下、自治体の発意によって、自治体の権限に属する事項について住民投票にかけ有権者の決定に付すことができるようにした。(決定型の住民投票の制度化)

III 州の立法権

- 憲法改正を行い、従来の「共和国の不可分性」原理に沿った厳格な憲法解釈から離れ、地方分権を進める試みがなされている。
- しかし、州独自の立法権があるとは観念されておらず、法律及び政令の範囲内で、自らの行政を執行するための命令を定める権限とされている。
- 但し、補完性の原理の明示と自治体の「実験」を認めたことで、国会が有益と認めたものについては、全国の自治体が自ら規律できる事柄として、国から地方へ権限が移されていく可能性は生じている。
- また元老院（上院）は、国民議会（下院）議員と州議会議員を含む地方議会議員による間接選挙によって選出され、地方自治体の組織を主要な対象とする法律案*については先議権を有するなど、地方の意見を国法に反映するための仕組みが設けられている。
*具体的には、自治体の名称の選択、自治体の諸機関・運営に関するルール、自治体間の境界を定めるもの等が該当するとされている。

〔出典：比較地方自治研究会、財自治体国際化協会編「世界地方自治憲章と各国の対応」〕

