

目 次

第1部 地方自治に関する国際的・普遍的な原則について	1
第1章 地方自治の国際的保障の動き	1
第1節 ヨーロッパ地方自治憲章(European Charter of Local Self-Government)の成立.....	1
第2節 世界地方自治憲章制定への動き	3
第3節 ヨーロッパ地域自治憲章制定への動き	5
第2章 地方自治の国際的保障の内容.....	6
第1節 ヨーロッパ地方自治憲章の内容.....	6
第2節 世界地方自治憲章草案等との比較.....	14
第3節 ヨーロッパ地域自治憲章草案の内容.....	20
第3章 国際的水準からみた日本の地方自治.....	26
第1節 世界地方自治憲章草案等との比較.....	26
第2節 ヨーロッパ地域自治憲章草案との比較.....	33
第3節 国際的な動きと日本の地方自治.....	34
第4章 「補完性の原理」について	36
第1節 「補完性の原理」の意義.....	36
第2節 EU文書にみられる「補完性の原理」	37
第3節 ヨーロッパ地方自治憲章等にもみられる「補完性の原理」	42
第4節 各国の憲法にみられる「補完性の原理」	48
第5節 「補完性の原理」についてのまとめ.....	50
第2部 比較の中の地方自治条項	53
第1章 諸外国における地方自治保障規定	53
第1節 対象国の選択と区分.....	53
第2節 南欧型.....	53
第3節 アングロ型.....	59
第4節 中欧・北欧型.....	62
第5節 まとめ.....	67
第2章 日本国憲法における地方自治条項	70
第1節 比較の見地からみた日本国憲法の特徴.....	70
第2節 憲法第8章の成立過程.....	71
第3節 旧憲法調査会における改正論議.....	80

第3部 新しい地方自治保障システムの検討	89
第1章 検討課題の抽出.....	89
第1節 我が国の歴史からみた検討課題.....	89
第2節 国際的な視点からみた検討課題.....	91
第3節 検討課題のまとめ.....	92
第2章 主要課題の検討.....	94
第1節 憲法による保障規定.....	94
第2節 基本的原則.....	96
第3節 地方自治体の種類.....	107
第4節 住民自治.....	111
第5節 団体自治.....	115
第6節 国との関係.....	118
第3章 新しい地方自治保障システムの構想.....	121

第1部 地方自治に関する国際的・普遍的な原則について

第1部 地方自治に関する国際的・普遍的な原則について

地方自治は、これまで、それぞれの主権国家の国内体制の問題であると考えられていた。しかしながら、最近、グローバル化の進展に伴い、地方自治を国際的に保障していくために、地方自治に関する国際的なスタンダードを作り、それを世界的に広めていこうとする動きが出てきた。その震源地は、ヨーロッパである。まず、ヨーロッパ地域において地方自治の国際的保障という動きが起こり、その考えが世界に広まってきた。

第1部では、この地方自治の国際的な保障について、その動きと現時点までの成果、そして、国際的な視点からみた場合の、我が国の地方自治の水準についてみてみることにしたい。また、その中でも特に注目されている「補完性の原理」については、別に章を設けて触れてみることにしたい。問題意識は、地方自治について、果たして国際的なスタンダードというものがあるのか、もしあるとすれば、それはどのようなものであるのかということである。

第1章 地方自治の国際的保障の動き

まず、地方自治の国際的な保障に向けて、今まで、どのような取り組みが行われてきたのか。その経緯と現在までの成果についてみてみることにしたい。

第1節 ヨーロッパ地方自治憲章(European Charter of Local Self-Government)の成立

地方自治の国際的保障に向けた取り組みは、ヨーロッパから始まった。1953年に開催された第1回ヨーロッパ市町村会議(Rat der Gemeinden Eupropas:RGE)は、「市町村の自由に関する憲章」を採択した。それは、地方自治体の権利と自由を国家の集権主義と全体主義から守る目的を持った宣言であったとされる(注1)。

ただし、地方自治に対する保障としては、このような地方自治体側の宣言だけでは不十分であり、国家の側からの同様の宣言によって補うことが求められていた。1957年に、ヨーロッパ評議会(the Council of Europe:CE)の中に設置されたヨーロッパ自治体協議会(Conference of Local Authorities of Europe:CLAE)の目標は、そのような形でヨーロッパ各国の政府を拘束することであった。

1968年には、ヨーロッパ自治体協議会は、「地方自治の原則に関する宣言(a Declaration of Principles on Local Autonomy)」の提案を行い、ヨーロッパ評議会の閣僚委員会(the Committee of Ministers)に対して、その採択を求めた。

この提案は、ヨーロッパ評議会の諮問会議(the Consultative Assembly)の支持を受け、1970年に、同諮問会議は、ヨーロッパ自治体協議会と共同で作成した宣言案を閣僚委員会に提出した。しかしながら、提案された宣言は、それに基づいて何か具体的な行動を求めるには、余りに一般的で全体的なものであった。また、閣僚委員会は、地方自治体の役割の重要性を認めつつも、ヨーロッパ評議会の加盟各国間における憲法的・行政的構造の差異を考慮して、この宣言を採択しなかった。

その時の経験を踏まえて、ヨーロッパ自治体協議会の後身として1975年に設立された常設ヨーロッパ自治体・地域協議会(the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe:CLRAE)は、1981年に新しい提案を行った。その提案においては、単に地方自治の原則を宣言するのではなく、それによって各国を拘束するという考え方が取られていた。また、そのよ

うに各国を拘束しようとする場合には、各国の憲法規定や行政の伝統における違いを考慮することが必要とされたが、そのために要求水準を過度に低くしてしまうやり方は取らずに、拘束される規定について各国にある程度の選択の余地を認めるという方法が採用された。これが、ヨーロッパ各国の国際協定(a European convention)として採択することを求めて、閣僚委員会に提出されたヨーロッパ地方自治憲章草案(a Draft European Charter of Local Self-Government)である。

この草案は、閣僚委員会から、地域・自治体問題運営委員会(the Steering Committee for Regional and Municipal Matters: CDRM)に送られ、1982年10月に、ルガーノ(スイス)で開催された第5回ヨーロッパ地方自治担当閣僚会議の議論に付された。その後、同会議における結論も踏まえて、地域・自治体問題運営委員会によって草案に対する見直しや修正が行われた。その修正草案が、1984年11月に、ローマで開催された第6回ヨーロッパ地方自治担当閣僚会議に提出され、当該草案に含まれる内容については全会一致で、また、国際協定という法形式については多数決で賛成が表明された。

このローマにおける閣僚会議の意見、さらには諮問会議における意見を鑑みて、1985年6月に、閣僚委員会は国際協定としてこの憲章を採択した。なお、この憲章への署名を求めるための公表は、もともと、常設ヨーロッパ自治体協議会がこの憲章を提案したものであることを認めて、同協議会の第20回総会が開かれる1985年10月15日に行われた。なお、同協議会は、1994年1月以降、ヨーロッパ自治体・地域会議(the Congress of Local and Regional Authorities of Europe: CLRAE)となっている。

この憲章の発効には、同憲章第15条第2項によって最低4カ国の批准が必要であるとされていたが、ルクセンブルグ、オーストリア、デンマーク、そしてリヒテンシュタインの4カ国がまず批准したことにより、1988年9月から発効した。

このヨーロッパ地方自治憲章は、法的効力を持つ条約(多国間協定)の形で地方自治の原則を国際的に保障した始めてのものであり、その意味では画期的な意義を有するものである。

2003年12月現在、ヨーロッパ評議会には45カ国が加盟しているが、そのうち、ほとんどの国は、この憲章にも加入している。この憲章に署名していない国は、アンドラ、サンマリノ、スイス及びセルビア・モンテネグロの4カ国のみであり、署名はしているが批准はしていない国も、ベルギー、フランス及びグルジアとわずが3カ国である。したがって、この憲章は、ヨーロッパにおいて地方自治を保障する国際的なスタンダードになっているということができよう。また、この憲章は、社会主義体制が崩壊した後の東ヨーロッパ諸国において、その民主主義の再建や地方自治制度の改革において大きな影響を及ぼしたとされる(注2)。

なお、イギリスは、従来、国会主権と権限超越(*ultra vires*)の法理から、この憲章に加入しなかったが、ブレア政権に替わって署名及び批准を行った。これに対して、フランスは、共和国の単一不可分の原則から、早期に署名はしたものの、まだ批准は行っていない。また、スイスは、この憲章に定める水準には既に達しており、このような憲章に加入すると、かえって自国の地方自治の水準が引き下げられてしまう恐れがあるとして署名の段階から拒否している(注3)。

なお、ヨーロッパ諸国のこの憲章への加入状況については、別添資料3を参照されたい。

(注1) F. L. クネーマイヤー(木佐茂男訳)「ヨーロッパの統合と地方自治 ユーロッパ地方自治憲章(EKC)」(「自治研究」第65巻第4号、良書普及会、1989年)p8参照。

(注2) 廣田全男「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理」(「自治総研」第282号、地方自治総合研究所、2002年)p3参照。

(注3) 同上p3 - 4参照。

第2節 世界地方自治憲章制定への動き

1 2回の世界地方自治宣言

ヨーロッパ地方自治憲章が採択された後、その考え方を世界的に広めようとする動きが出てきた。1985年9月に、リオ・デ・ジャネイロで開催された国際自治体連合(International Union of Local Authorities: IULA)の第27回世界大会において「世界地方自治宣言(World Wide Declaration of Local Self-Government)」が採択された。それは、ヨーロッパ地方自治憲章を基礎として、そこに示された理念や原則について、ヨーロッパだけではなく世界各国で実現されるべきものであると宣言したものである。なお、この宣言については、1983年の国際自治体連合の第26回世界大会(ストックホルム)におけるJ.ギレッセン氏(Joachim Gillissen 当時西ドイツのミュンヘンの郡長(Landrat))の個人的提案が大きな契機となったといわれている(注1)。

国際自治体連合は、各国がこの宣言を受け入れるようキャンペーンを展開した。そのため、この宣言は、国連総会の採択を求めて国連にも送付され、1987年には、経済社会理事会において審議されたが、社会主義体制の崩壊等その後の国際情勢の変化により、国連での討議は停止されてしまった。

国際情勢も落ち着いてきた1993年6月には、トロントで開かれた第31回世界大会において、国際自治体連合は、再び「世界地方自治宣言」(新宣言)を採択し、キャンペーンを再開した。この新宣言は、前文については、1985年以降の国際情勢の変化を受けて書き替えられているが、本文は変わらないものである。

この新宣言も、国連に送付された。経済社会理事会の審議を経た後、同理事会の加盟国に配布され、そのうち14カ国から意見の提出があったが、結局、国連において採択されるまでには至らなかった。

このように、2つの宣言は、いずれも国連においては採択されず、国際自治体連合という自治体関係者側の組織による宣言に止まった。しかしながら、ヨーロッパ地方自治憲章を1つのモデルとして、世界的な規模で地方自治の原則を広め、保障していこうとする試みとして、歴史的な意義を有するものである。また、採択はされなかったものの、国連やその加盟各国に対して、地方自治の国際的な保障という考え方についての理解と認識を広める役割を果たしたといえる。

2 世界地方自治憲章への取組み

1996年5月に、テッサロニキ(ギリシア)で開催された国際自治体連合ヨーロッパ支部会議において、国連を始めとする国際機関に対して、「世界地方自治憲章」の制定を働きかけていくことが申し合わされた。これを受ける形で、同月末にイスタンブールで開催された都市・自治体世界会議(World Assembly of Cities and Local Authorities: WACLA)は、翌6月に同地で開催された第2回国連人間居住会議(Habitat)に対して、自治体を代表する団体との協力の下に、世界レベルの地方自治憲章を作成するよう要請した。その後、この要請を行った都市・自治体世界会議は、1996年9月に、国際自治体連合を始めとする国際的な自治体連合組織の調整機関、世界都市・自治体調整協会(World Associations of Cities and Local Authorities Coordination: WACLAC)として組織化されたが、その主要な目的の1つが、国連の採択に向けて「世界地方自治憲章(World Charter of Local Self-Government)」の準備を行うことであった。

1997年7月には、この世界都市・自治体調整協会と国連人間居住センター(the United Nations Centre for Human Settlements(Habitat): UNCHS(Habitat))(注2)が覚書を交わし、世界地方自治憲章の策定に向けて共同で取り組んでいくこととなった。そして、1998年4月には、国連人間

居住センターの本部があるナイロビで両者の専門家グループによる会合が開かれ、世界地方自治憲章の第一次草案が作成された。なお、このグループにおける世界都市・自治体調整協会側の代表は、ハインリッヒ・ホフシュルテ氏(ヨーロッパ自治体・地域会議副会長)、国連人間居住センター側の代表は、クラウス・トップファー氏(国連人間居住センター事務総長)であったが、両者ともドイツ人であり、先の世界地方自治宣言において J.ギレッセン氏が果たした役割といい、この問題に関するドイツのリーダーシップが窺われる(注3)。

この第一次草案については、1999年6月の「ラテンアメリカ・カリブ諸国地域」を皮切りに、2000年3月までに、世界7地域において意見聴取の会議が開催された。それらの会議において各地域から出された意見も踏まえて、2000年4月には、再びナイロビで専門家グループの会合が開かれ、第二次草案が作成された。第二次草案は、2000年5月に、翌年6月にニューヨークで開催される国連特別総会のための第1回準備会合に提出され、2000年6月以降、事務局から各国に対して同草案に対する意見照会が行われた。その結果も受けて、2001年2月には、国連特別総会の第2回準備会合がナイロビで開かれた。そこでは、同特別総会での宣言文案について審議が行われたが、反対意見があったことから、世界地方自治憲章に関する記述は同宣言文案からはすべて削除されてしまい、また、今後の取扱い方針についても両論併記となってしまった。このため、2001年6月の国連特別総会での採択を目指していた世界地方自治憲章は、同特別総会において審議されないまま終わってしまった。

世界地方自治憲章の制定に反対した主な国は、米国と中国である。このうち、米国は、この世界地方自治憲章は、ヨーロッパ仕立ての特別なモデル(unique model)であり、各国における地方自治の多様性を無視するものであると主張した。また、米国では、地方自治に関する権限は州にあるため、州の権限をあらかじめ制限するような憲章を連邦政府が勝手に認めることはできないという主張も行っている。一方、中国は、このような憲章は、中国の憲法・法制と矛盾し国内事項への干渉であると主張した。特に、「地方自治」(local self-government)という言葉の問題としたようである。また、憲章の内容は、開発途上国の経済発展にとって有害であると主張した。さらに、世界地方自治憲章を制定することは、国連人間居住センターの任務でも責任でもないという主張も行った(注4)。

世界地方自治憲章の制定は、ヨーロッパ地域において成功した試み(ヨーロッパ評議会においてヨーロッパ地方自治憲章を制定)を、世界的規模で行おうという(国連で世界地方自治憲章を制定)という壮大な試みであったが、あともう一步のところで頓挫してしまった。しかしながら、その過程において、従来は、各国の国内問題とされてきた地方自治のあり方について、国連の機関も巻き込んで世界的な規模で議論が行われたことは大いに評価すべきである。その結果、いわば地方自治のグローバル化が進み、各国が地方自治の問題を考える場合に、国際的な視野・グローバルな視点からの検討も必要不可欠とされるようになってきた。また、将来、再びこのような憲章制定の試みが出てくるとも限らないが、その場合には、今回の草案と同様にヨーロッパ地方自治憲章を土台としたヨーロッパ・スタイルのものがよいかという点や、国連側の相手として国連居住計画(UN-HABITAT:国連人間居住センターの後身)が適当であるかといった点などが改めて問題となってくるであろう。

(注1) F. L. クナーマイヤー(木佐茂男訳)「ヨーロッパの統合と地方自治 ヨーロッパ地方自治憲章(EKC)」(「自治研究」第65巻第4号、良書普及会、1989年)p7及び東京都企画審議室「ヨーロッパ地方自治憲章とEC統合」(1992年3月)p63参照

(注2) なお、2002年1月から「国連人間居住センター: UNCHS(Habitat)」の名称が変更され「国連人間居住計画: UN-HABITAT」となっている。

(注3) 廣田全男「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理」(「自治総研」第282号、地方自治総合研究所、2002年)p7参照

(注4) 同上 p8 - 11参照

第3節 ヨーロッパ地域自治憲章制定への動き

ヨーロッパ地方自治憲章は、地方自治体(市町村)ばかりでなく地域(広域団体)にも適用されるものであるが、その中心は、やはり地方自治体(市町村)に置かれていた。このため、1994年6月、ヨーロッパ自治体・地域会議(CLRAE)は、ヨーロッパ地方自治憲章にならい、「ヨーロッパ地域自治憲章(European Charter of Regional Autonomy)」の策定を求める決議を行った。この決議を受けて、地域自治憲章に関するワーキンググループ及び専門家グループが設けられ、各種の地域団体・機関からの意見聴取も行いながら検討が進められた。その成果が「ヨーロッパ地域自治憲章草案(Draft European Charter of Regional Self-Government)」としてまとめられ、1997年6月、ヨーロッパ自治体・地域会議は、この憲章を、ヨーロッパ地方自治憲章と同じく、法的効力のある国際協定の1つとして採択するよう求める決議を全会一致で行った。この憲章は、少なくとも2層制以上の地方自治の制度が望ましいとの考え方の下に、地域の自治を保障するとともに、地域のない国において地域の創設(制度化)を目指すものであった。

この草案は、ヨーロッパ評議会の議会(the Parliamentary Assembly)の支持は得ているものの、閣僚委員会が採択をしていないため、現時点においても、なお「案」のままどとどまっている。

(本章の参考文献)

- ・ F. L. クネーマイヤー(木佐茂男訳)「ヨーロッパの統合と地方自治 ヨーロッパ地方自治憲章(EKC)」(「自治研究」第65巻第4号、良書普及会、1989年)
- ・ 廣田全男「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理」(「自治総研」第282号、地方自治総合研究所、2002年)
- ・ 同 「世界地方自治憲章第一次草案の策定と今後」(「経済と貿易」第179号、横浜市立大学経済研究所、1999年)
- ・ 同 「世界地方自治憲章第二次草案に関する覚書」(「経済と貿易」第182号、2001年)
- ・ 同 「(資料)ヨーロッパ地域自治憲章草案」(「経済と貿易」第177号、1999年)
- ・ 同 「ヨーロッパ地方自治憲章の10年 その発展と課題」(憲法理論研究会編「国際化のなかの分権と統合」、敬文堂、1998年)
- ・ 同 「ヨーロッパ地方自治憲章から世界地方自治憲章草案へ 「地方自治の国際的保障」の現段階」(杉原泰雄先生古希記念論文集刊行会編「二世紀の立憲主義:現代憲法の歴史と課題」、勁草書房、2000年)
- ・ 山内健生「グローバル化する「地方自治」 「サブシディアリティの原理」・その理念と現実(1)」(「自治研究」第76巻第9号、2000年)
- ・ Council of Europe “European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report”

第2章 地方自治の国際的保障の内容

次に、地方自治の国際的保障に向けた動きの現時点までの成果といえる上記の憲章あるいは宣言の内容について試みることにしたい。それらは、どのような事柄を国際的に保障すべき地方自治の内容としているのか。また、どのような仕組みでそれを保障しようとしているのか。

第1節 ヨーロッパ地方自治憲章の内容

ヨーロッパ地方自治憲章(以下、本節では「憲章」という)は、前文と第1条(締約国が、以下の条項に拘束されることを約束する条項)に加えて、第1部、第2部及び第3部の3部構成から成る全18条の憲章である。前文では、この憲章の基礎にある考え方が述べられている。第1部(第2条 第11条)は、地方自治の諸原則(the principles of local self-government)について定めた実体的な規定を含む部分であり、この憲章の中心となる部分である。第2部(第12条 第14条)には、憲章を批准した締約国の義務等についての規定が置かれている。また、第3部(第15条 第18条)には、署名、批准及び効力発生等に関し、ヨーロッパ評議会で作成される国際協定で通常用いられる規定が置かれている。そこで以下、前文、実体的規定(第1部)、そして締約国の義務等(第2部)について、この順でみていくこととする。なお、憲章自体の本文及びその和訳については、別添資料2()を参照されたい。

1 前文

上述したように前文においては、この憲章の基礎となる考え方が述べられているが、その中で重要なのは、次の3点であるとされる。

- ・地方自治は、民主主義、効果的な行政及び権力の集中排除にとって非常に重要な貢献をするということ
- ・ヨーロッパの建設にとって、地方自治体の役割が重要であるということ
- ・民主的に組織され、かつ広範囲の自治権を有する地方自治体が必要であること

2 実体的規定

(1) 地方自治の法的基礎(第2条)

憲章は、まず、第2条で、地方自治の原則に対する法的基礎を求める。すなわち、地方自治の原則は、少なくとも国内の成文法により、できれば憲法によって認められなければならないと規定している。

地方自治の原則の重要性を考えた場合には、憲法に規定することが望ましいのであるが、憲章は、すべての締約国に対して、そこまですることを求めてはいない。その理由は、ヨーロッパ評議会加盟国の中には、憲法の改正に国会の特別多数決や国民投票が必要な国があり、また、成分憲法がない国もあることから、必ず憲法に規定することを求めた場合には、それらの国がこの憲章に加わることが困難になることを考慮したためであるとされ、また、連邦制国家では、地方自治については、どちらかといえば国ではなく州が権限を持っているが、この憲章に加わることで、その両者の権限配分に影響を及ぼすことがないように配慮したためでもあるとされている。

(2) 地方自治の概念(第3条)

憲章は、次に、第3条第1項で、地方自治の概念について、以下のとおり規定する(第3条第1項)

“Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.”

(仮訳)

「地方自治とは、法律の範囲内で、自らの責任で住民の利益のために、公的事務の相当部分を管理運営する地方自治体の権利及び能力のことをいう。」

この中で、地方自治には、地方自治体の「権利」だけではなく「能力」も含まれると規定しているのは、公的事項を管理運営する権利には、それを効果的に行使するための手段が伴わなければならないという考え方を示している。「法律の範囲内で」というのは、これらの権利及び能力について、法律によって、より詳細に規定することを認めたものであり、また、「自らの責任で」というのは、地方自治体は、国等の上級団体の単なる代理人という存在に限定されてはならないことを強調したものであるとされる。

地方自治体が管理運営すべき事務については、正確な定義を置かず、「公的事務の相当部分(a substantial share of public affairs)」としている。「地方的事務」とか「固有事務」という表現は、余りに曖昧であり解釈が難しいとして採用されていない。伝統的に地方自治体の事務とされているものは、国によって大きく異なっており、また、現実には、大抵の事務は、国と地方の両方に密接に関係するものであり、どちらがそれに対して責任を持つかは、国や時代によって異なるとともに、異なるレベルの政府によって分任されている場合すらある。地方自治体の事務を、国に関係のない事務に限定してしまうことは、地方自治体を片隅の存在に追いやってしまう危険性がある一方で、国には、例えば国防のように国の専管事項としておきたい事務がある。このため、地方レベルで処理することができる事務については、地方自治体が広範な責任を持つべきであるという考えの下に、「公的事務の相当部分」という表現を用いたとされている。

また、同条第2項は、上記地方自治の権利を行使する機関は、民主的な機関でなければならないこと、すなわち、直接選挙による議会がその権限を行使すると規定している。ただし、同項は、法令により認められている場合には、市民集会、住民投票等の直接的な市民参加の方法を用いることを妨げないとも規定している。また、議会には、執行機関が付属する場合もあるとしているが、執行機関の長の直接選挙は求められていない。地方自治体の民主的な機関としては、議会があればよい、それが権限を行使するのだという考え方が取られているのである。

(3) 地方自治の範囲(第4条)

憲章は、第4条で、地方自治の範囲について規定している。この場合、地方自治体が有すべき権限と責任について具体的に列挙することは、不可能であり、また、適当でもないとして避けており、地方自治体の責任と権限について、いくつかの一般的な原則を規定している。

まず、第4条第1項は、地方自治体の基本的な権限と責務は、憲法又は法律に定められなければならないと規定している。これは、地方自治体の基本的な権限及び責務については、それを明確かつ法的に確実なものとするために、特定の問題ごとに個別に付与されるのではなく、十分な法的根拠が与えられるべきだとする考え方に基づくものである。そして、その上で、法律に従っていれば、地方自治体に対して、特定の目的のための権限と責任を与えることも妨げないとしているのである。

第4条第2項は、地方自治体は、法律の範囲内であれば、その権限外とされておらず、また、他の団体に付与されてもいない事柄については、自らの発意で取り組むことができると規定している。これは、法律により付与された特定の権限を超えて、幅広い裁量権(一般的権限、**general competence**)を地方自治体に認めるものである。地方自治体は、法律の範囲内という制限はあるものの、地方に関係する分野で、その有する一般的権限から除外されていない分野であれば、住民福祉の向上のために、それらの分野に対して自発的に取り組む権利を有する政治体であるということを示しているのである。

第4条第3項は、公的な責務は、市民に最も身近な団体(地方自治体)によって、優先的に行われべきだと規定するとともに、それ以外の団体への責務の配分は、任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を考慮して行われなければならないと規定している。この規定は、公的責務は分権化して実施されるべきだという一般的原則を表したものであり、「補完性の原理(**principle of subsidiarity**)」の実質的な内容を規定したものである。なお、この「補完性の原理」については、第4章で詳しく論じることとする。

第4条第4項は、地方自治体に付与される権限は、通常、完全かつ独占的なものでなければならないと規定した上で、法律による場合を除いて、中央政府であれ広域団体であれ、それを侵害したり制限したりしてはならないとしている。これは、責務の重複の問題に関する規定である。明確性を確保し、責任の希薄化を防止するために、通常の場合、地方自治体に与えられる権限は、完全で独占的であるべきだとする。しかしながら、中央政府や広域団体による補完的な行動が必要とされる分野も考えられる。その場合には、中央政府や広域団体は、明確な法律の規定に従って介入すべきだとしているのである。

第4条第5項は、中央政府や広域団体が地方自治体に権限を委任する場合には、その地域の実情に適合した権限の行使ができるよう、できる限り、地方自治体に対して裁量の余地が認められなければならないと規定している。これは、まず、中央政府や広域団体の責務であるが、その実施は、地方自治体に任せたい適当な事務があることを踏まえた規定である。そして、そのような権限を地方自治体に委任する場合には、地方自治体の独立性を過度に侵害しないように、可能であれば、その権限行使に当たって、地方自治体に地方の実情を考慮することを認めることを求めたものである。「できる限り」としているのは、例えば、身分証明書の発行のように、統一的な処理の必要性から、地方自治体の裁量の余地が全くない事務も存在するからである。

第4条第6項は、地方自治体に直接的な関係があるすべての事柄について、計画及び意思決定の過程において、できる限り、適当な時期に適切な方法で、地方自治体から意見が求められなければならないと規定している。第1項から第5項までは、地方自治体の権限や責務の範囲内のものに関する規定であったが、第6項は、その範囲内のものだけでなく、たとえ範囲外のものであっても、

地方自治体が特に影響を受ける場合であれば、関係する規定である。意見を求められる時期と方法は、緊急の場合のように例外として認められる場合を除き、地方自治体が影響力を行使できるような仕方で行わなければならないとされる。また、意見聴取は、関係地方自治体と直接行われる場合もあるが、多くの地方自治体が関係する場合には、それらの連合組織を通じて間接的に行われる場合もあるとされている。

(4) 地方自治体の境界の保護(第5条)

憲章の第5条は、地方自治体の境界の保護に関する規定である。地方自治体の境界の変更は、関係する地域共同体との事前の協議なしには行うことができないと規定している。また、法律で認められている場合には、その協議は、できるだけ住民投票という方法によると規定している。地方自治体の境界の変更というのは、その極限は地方自治体の合併であるが、地方自治体やその住民にとって基本的に重要な問題である。地域共同体に、それに対する拒否権を与えることは、大部分の国において非現実的であることを踏まえた上で、直接的であれ間接的であれ、事前の協議が必要不可欠であるとしているのである。協議の方法としては、住民投票が適切な手続といえようが、法律がそれによらない場合には、他の形での協議が行われることになる。

(5) 地方自治体の行政機構と職員(第6条)

憲章は、第6条で、地方自治体の行政機構と職員について規定している。

まず、第6条第1項は、地方自治体の自主組織権についての規定である。地方自治体は、より一般的な法律の規定に反しない限り、地域のニーズに応じ、また、効果的な行政運営を行うために、自らの内部行政機構を決定することができるかと規定している。この規定は、地方自治体やその議会の一般的構造に関するものではなく、むしろ、その行政サービスの組織化の方法に関するものであるとされる。それについての一般的な原則は、中央政府や広域団体が決めるかもしれないが、地方自治体には、地域の実情や行政効率を考慮して自らの行政機構を整える権限が与えられなければならないとしている。また、中央政府や広域団体が、法規により限定された特定の要請を行うこと、例えば、ある委員会の設置やある行政職の創設を求めることは認められるが、それは地方自治体の行政機構を硬直的なものにしてしまうほど、広範なものとなってはならないとされている。

次に、同条第2項は、職員の勤務条件に関する規定である。地方自治体の勤務条件は、実績と能力に基づき、質の高い職員を採用できるようなものでなければならないと規定し、また、そのためには、適切な研修機会、給与及び昇進の可能性が提供されなければならないと規定している。これは、効率的かつ効果的な地方自治体を実現するためには、適切な行政機構に加えて、その責務を担うにふさわしい質の職員を採用し確保することが必要不可欠であること、そして、その多くは、地方自治体が十分に魅力的な勤務条件を提示できるか否かによっていることを踏まえた規定である。

(6) 地方議会議員の地位(第7条)

憲章の第7条は、地方議会議員の地位について定めた規定である。

まず、同条第1項は、地方議会議員には、その職務を自由に遂行できるような地位が与えられなければならないと規定している。これは、地方議会議員が、その職務を遂行するに当たって、第三者の行動によって妨げられないことを確保しようとするものである。

次に、同条第2項は、地方議会議員は、職務遂行に要した費用に対する適正な財政的補償を受け、さらに、必要な場合には、収入の損失に対する補償、職務に対する報酬とそれに対応した社会保障による保護が受けられるものとする規定している。これは、地方議会議員への立候補が、単に物質的理由のみによって妨げられないようにするための規定である。職務遂行に要した費用、必要な場合には、収入の損失補償、そして、特に執行責任を持つ常勤の議員に対しては、報酬とそれに対応した社会保障による保護が与えられるべきであるとされる。さらには、この規定の精神からすれば、常勤の議員がその任期を終えた後に、元の職業生活の常勤職へ復帰するための規定を設けることも期待するとされている。

同条第3項は、地方議会議員の職務と両立しない職務及び活動は、法律又は基本的法原則により決められていなければならないと規定している。これは、地方議会議員の欠格事項は、その場その場の決定によるのではなく、客観的な法的基準に基づくものでなければならないことを示している。通常は、法律に規定されるであろうが、しっかりと確立されてきた不文の法原則による場合も認められている。

(7) 地方自治体の行政監督(第8条)

憲章は、第8条で、地方自治体に対する行政監督について規定している。

まず、同条第1項は、地方自治体に対する行政監督は、憲法又は法律に定める手続に従い、そこに定められた事項についてのみ行うことができると規定している。これは、行政監督の実施には、適正な法律の根拠を求めるものであり、場当たりの行政監督を排除しようとするものである。

次に、同条第2項は、地方自治体の活動に対する行政監督は、通常は、法律及び憲法原則の遵守のみを目的として行われなければならないと規定している。ただし、その実施が地方自治体に委任されている事務については、便宜性に関しても行政監督を行うことができるとも規定している。地方自治体の活動に対する行政監督は、通常は、合法性の監督に制限され、合目的性の監督には及ばない。しかしながら、特に委任事務については、委任をした政府当局も、その事務の処理方法について何らかの監督を行いたいと考えることを考慮して、合目的性の監督もできるとしている。ただし、このことは、憲章第4条第5項で認められている地方自治体の一定の裁量権の行使を妨げるものではないともされている。

同条第3項は、地方自治体に対する行政監督は、監督当局の介入が、それによって保護しようとする利益の重要性と釣り合いのとれたものであることを確保するような方法で行われなければならないと規定している。これは、「均衡の原則(principle of proportionality)」から導き出されるものである。監督当局には、その監督権限を行使するに当たっては、望ましい成果を達成すると同時に、地方自治に対する影響を最小限に止める方法を用いる義務が課されることになる。なお、不適正な行政監督に対する司法的救済については、憲章第11条に規定されている。

(8) 地方自治体の財源(第9条)

憲章の第9条は、地方自治体の財源について規定する。同条は、法的な権限は、それを行うための財源が地方自治体に付与されていなければ無意味であるという認識の下に、地方自治体の財源について詳細に規定している。

まず、同条第1項は、地方自治体には、国の経済政策の範囲内で、その権限を行使するに当たり自由に用いることのできる、十分な固有財源が付与されていなければならないと規定している。これは、歳出の優先順位を決める自由を地方自治体に確保しようとしたものである。

同条第2項は、地方自治体の財源は、憲法及び法律によって定められた責務に見合ったものでなければならないと規定している。これは、地方自治体の財源とそれが処理する職務の間には、適正な関係がなければならないという原則を示したものである。また、この関係は、特定の職務を地方自治体に課す場合には、特に強いものとなっている。

同条第3項は、地方自治体の課税自主権について定めている。すなわち、地方自治体の財源のうち、少なくともその一部は、法律の範囲内で、地方自治体はその率を決定できる権限を持つ地方税及び料金から構成されていなければならないと規定している。提供されるサービスによる便益と納税者や利用者負担させるコストの双方を秤にかけて政治的な選択を行うのは、地方議会の基本的な義務である。したがって、法律により、地方自治体の課税権に対する包括的な制限は設けることができるが、それは、地方自治体の説明責任のプロセスにおける効果的な機能を妨げるものであってはならないとされている。

同条第4項は、財政制度の弾力性についての規定である。地方自治体の財源の基礎となる財政制度は、その任務遂行のための費用の変化にできる限り対応できるものとするために、十分に多様で弾力性のあるものでなければならないと規定している。税やその他の財源の中には、その性質上あるいは実際上の理由によって、インフレーションやその他の経済要因の影響に比較的対応しにくいものがある。そのような税財源に過度に依存することは、一方で、行政サービスのコストが経済的変動の影響を直接受けるために、地方自治体を財政的困難に陥れてしまうことになる。このため、地方自治体の財源については、経済的変動に十分に対応できる多様性と弾力性が求められるとしているのである。ただし、比較的弾力性のある財源の場合であっても、それは、コストと財源の変動を自動的にリンクさせるものではないとしている。

同条第5項は、財政調整制度についての規定である。すなわち、財政力の弱い地方自治体を保護するために、潜在的財源と財政負担の不均衡な分布による影響を是正するための財政均衡化の手段あるいはそれに相当する手段が必要とされると規定している。また、それらは、地方自治体はその権限の範囲内で行う自由な決定権を制約するものであってはならないとも規定している。

同条第6項は、上記財政調整制度に基づき再配分される財源の配分方法について、地方自治体は、適切な方法で意見を求められると規定している。これは、再配分の財源が、法律に規定された基準に従って配分されるような場合には、地方自治体は、その法律の準備の段階で意見を求められるということであるとされる。

同条第7項は、補助金に関する規定である。地方自治体に対する補助金は、できる限り、その用途を特定事業に限定されるべきではないと規定している。また、補助金の交付は、その権限の範囲内において地方自治体が行う政策決定の基本的自由を侵害してはならないとも規定している。地方自治体の活動の自由という観点からは、特定事業補助金よりも、包括補助金や特定部門補助金のほうが好ましい。すべての特定事業補助金(とりわけ、主要な投資関係の補助金)が一般的補助金に置き換えられると期待するのは非現実的であるが、そのような補助金への過度の依存は、歳出の優先順位に関する地方自治体の決定の自由を厳しく制限してしまうことになるとしている。そして、補助金の歳入に占める割合は、国によってかなりの違いがあるが、補助金がいいた割合を占めない国においては、高率補助金や特定事業補助金からより一般的な補助金への転換が適当であるとしている。また、後段の規定は、特定目的の補助金によって、権限の範囲内における地方自治体の決定の自由が削り取られないように設けられたものであるとされている。

最後に、同条第8項は、起債について規定し、地方自治体は、投資資金を調達するために、法律の範囲内で、国内資本市場に参入することができる規定している。地方自治体にとって、投資のための借入れができることは重要である。しかしながら、この起債については、各国の資本市場の構造に依存しており、その手続や条件は、法律によって定められることになるとしている。

(9) 地方自治体の連合権(第10条)

憲章の第10条は、地方自治体の連合権について規定している。

まず、同条第1項は、地方自治体には、その権限の行使に当たって、他の地方自治体と協力することが認められており、また、法律の認める範囲内で、共通の利益に係る事務を処理するために他の地方自治体と組合を作ることができると規定している。これは、地方自治体間の機能的な面における協力について定めたものである。それは、特に、共同プロジェクトや単独の地方自治体の能力を超える任務の遂行において、より大きな効率性を求めて行われるものであり、その場合、地方自治体の組合や連合という形をとるが、それらの創設については、法律によって枠組みが提供されるとしている。

第2項においては、地方自治体に対して、その共通の利益を擁護及び促進するための連合組織に加入する権利、そして地方自治体の国際的連合組織に加入する権利が認められなければならないと規定している。これは、より一般的な目的を持つ地方自治体の連合組織について定めたものである。通常、それは、地域又は国レベルにおいて、特定の地方自治体のすべてを代表しようとするものである。しかしながら、このような連合組織へ加入する権利は、国が、それを正当な交渉相手として認めたことまで意味するものではないとされている。また、ヨーロッパ評議会のこの種の文書においては、国レベルの連合組織への加入権は、国際的なレベルの連合組織への同様な加入権を伴うのが通例であるとされ、本項後段では、そのことを定めている。ただし、この権利を保障する手段については、法律によるか、それとも他の方法を採用するかは、各国の選択に任されている。

同条第3項は、地方自治体は、法律に定められた条件の下で、他国の地方自治体と協力する権利が認められなければならないと規定している。これは、それぞれの国の法規を尊重するとともに、地方自治体の権限の範囲内でなければならないが、地方自治体に対して、他国の地方自治体と

の直接的な協力を認めたものである。

(10) 地方自治の法的保護(第11条)

憲章は、実体的規定の最後の第11条で、地方自治の法的保護について規定する。すなわち、地方自治体は、その権限の自由な行使を確保するために、また、憲法及び国内法により規定された地方自治の諸原則を守るために、司法的救済を求める権利を有すると規定している。この司法的救済は、裁判所だけではなく、それに相当する独立の法的機関に対して行われる場合もあるとされる。例えば、ある国においては、行政の決定については、通常の裁判手続によらず、再審理という特別救済を求める取扱いとなっているが、この司法的救済は、その決定が明らかに法の適用を誤って行われている場合に認められるものであり、本条の要請に適合したものであるとされている。

3 締約国の義務等

(1) 締約国の義務(第12条)

憲章第12条は、締約国の条約遵守義務について規定している。締約国は、憲章第1部の実体的規定のうち、少なくとも20の項目に拘束される義務を負うとされている。また、その20項目のうち、少なくとも10項目は、次の条項の中から選択されなければならないと規定している(同条第1項)。また、締約国は、後になって、拘束される条項の追加をすることができることも規定している(同条第3項)。

- ・第2条(地方自治の法的基礎)
- ・第3条(地方自治の概念)第1項及び第2項
- ・第4条(地方自治の範囲)第1項、第2項及び第4項
- ・第5条(境界の保護)
- ・第7条(地方議会議員の地位)第1項
- ・第8条(地方自治体の行政監督)第2項
- ・第9条(地方自治体の財源)第1項、第2項及び第3項
- ・第10条(地方自治体の連合権)第1項
- ・第11条(地方自治体の法的保護)

締約国の義務について、このような形で規定されたのは、憲章第1部の地方自治の諸原則の形成に当たって、ヨーロッパ評議会加盟各国の法制度及び地方自治構造の多様性との調和に努めてきたものの、なお、それぞれの国からみれば、憲章のある特定条項を承認するには、憲法上あるいは実際上の障害が存在することが認められたためである。これは、ヨーロッパ社会憲章で初めて導入された方式であり、「中核的義務制度(“compulsory nucleus” system)」と呼ばれているものである(以下、「アラカルト方式」という。)。これによって、ヨーロッパ評議会加盟各国の憲章への加入が容易なものとなった。締約国は、ヨーロッパ地方自治憲章が定める30条項のうち、中核となる14の条項から選択した少なくとも10の項目を含め、20項目に従うことが求められている。なお、最終的な目標はすべての条項の適用であるため、可能になった場合には、締約国は義務を追加することができることも明記している。

(2) 憲章の適用を受ける地方自治体(第13条)

憲章第13条は、この憲章の適用を受ける地方自治体の範囲に関する規定である。憲章に定める地方自治の諸原則は、すべての地方自治体に対して適用されるものであるが、締約国は、憲章の適用を制限し、あるいは憲章の適用を除外する地方自治体あるいは広域団体の種類を定めることができると規定している。また、後になって、憲章の適用を受ける地方自治体及び広域団体の種類を追加することができるとも規定している。憲章第1部の実体的規定は、原則として、あらゆる種類、あらゆるレベルの地方自治体に適用されるものであり、広域団体にも適用されるものである。しかしながら、広域団体については、特に連邦制国家においてそうであるが、その特別な法的形態あるいは憲法上の地位が、地方自治体と同じ要請に従う存在となることを妨げることがあり、また、国によっては、小規模で、わずかな、あるいは諮問的な機能しか持たない種類の地方自治体も存在している。本条に定める憲章の適用除外規定は、このような例外的なケースがあることを考慮したものであるとされている。

なお、関連する規定として、憲章の適用される区域に関する第16条がある。そこでは、締約国は、憲章の適用される区域を特定できると規定しており(同条第1項)、また、後になって、その区域を拡大できるとしている(同条第2項)。

(3) 情報の提供(第14条)

憲章第14条は、実効性の担保措置に関する規定である。締約国は、この憲章を遵守するためにとられた立法及びその他の措置に関するすべての情報をヨーロッパ評議会の事務総長に送付しなければならないと規定している。これは、各国における憲章の適用に対するモニタリングを容易にするために設けられた規定である。憲章の適用については、特別な監視機関が設けられているわけではない。そのため、この情報提供の仕組みが特に重要なものとなるとされている。このように、憲章は、締約国の自己拘束という政治的コントロールの手法を採用している。その理由としては、ヨーロッパ評議会には、常設ヨーロッパ自治体・地域協議会(現在のヨーロッパ自治体・地域会議: CLRAE)があり、それが閣僚委員会に直接アクセスできるため、憲章の要請に締約国を従わせるための十分な政治的コントロールが可能と判断されたためであるとされている(注1)。また、憲章の実施状況のモニタリングについては、現在、ヨーロッパ自治体・地域会議が責任を持ち、そのワーキンググループが独立専門委員会の補助を受けて、職権及び要請により実施しているとされている(注2)。

(本節は、ヨーロッパ地方自治憲章本文とその解説である Council of Europe “European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report”をベースにまとめたものである。)

(注1) 廣田全男「ヨーロッパ地方自治憲章の10年 その発展と課題」(憲法理論研究会編「国際化のなかの分権と統合」、敬文堂、1998年)p114、115参照。

(注2) 同上p115参照。

第2節 世界地方自治憲章草案等との比較

本節では、上に述べたヨーロッパ地方自治憲章(以下、本節では「地方憲章」という)とその世界版ともいえる世界地方自治宣言(1993年版、以下、本節では「世界宣言」という)及び世界地方自治憲

章草案(第二次草案。以下、本節では「世界草案」という)との比較を行ってみることとしたい。なお、世界宣言及び世界草案の本文及びその和訳については、別添資料2(及び)を参照されたい。

別添資料1は、対象とした3つの憲章及び宣言について、その条項を比較したものである。3者とも、いずれも前文があり、実体的規定がある。また、世界宣言は、単なる宣言であるため締約国の義務等を定めた条項がないのに対して、世界草案は、地方憲章と同じく国際協定であるため、それについて規定した条項を持っている。

中心となる実体的規定における違いをみると、世界宣言では、第10条(国際的連携)が新しく追加され、また、世界草案も、第10条(住民参加とパートナーシップ)及び第12条(国際協力)の2つの条項が新しく追加されているが、あとの条項はすべて同様である。また、締約国の義務等についても、世界草案には、第17条(監視)が新しく追加されていることが違うだけである。

策定の経緯からしてもそうであるが、上に述べた条項同士の比較からしても、世界宣言及び世界草案は、地方憲章をベースとして作成されたことは明らかである(注1)。したがって、その具体的な内容についてもよく似ていることが予想される。このため、以下、地方憲章を基準として、世界宣言及び世界草案の内容について、地方憲章との違いをみていくことにしたい。

1 前文

ヨーロッパ諸国を念頭に置いた地方憲章と、全世界を対象とした世界宣言及び世界草案では、その書きぶりは異なっているが、地方自治が民主主義にとって重要であり、地方自治体を強化することが必要であるという趣旨を述べている点はいずれも共通している。ただし、世界宣言では、前回の宣言(1985年)以降に、全体主義体制の崩壊等世界には社会的、政治的及び経済的な大変動が生じたこと、また、人民の意志が統治の基礎であるとする世界人権宣言第21条などについても言及している。また、世界草案では、同じく世界人権宣言第21条などについて言及するとともに、地方自治体はハビタットアジェンダの実施に当たって必要不可欠であると述べるなど、国連人間居住センター(UNCHS(Habitat))と共同で策定したことの影響が現れている。最も重要な違いと思われるのは、世界草案においては、地方憲章や世界宣言では特に触れられていなかった「補完性の原理(principle of subsidiarity)」について、その言葉が明示されるとともに、その重要性が述べられていることである。

2 実体的規定

(1) 地方自治の法的基礎(地方憲章第2条、世界宣言第1条、世界草案第2条)

地方自治の諸原則は、憲法又は法律によって認められなければならないとするのは、世界宣言及び世界草案とも、地方憲章と同じである。ただし、世界宣言では、憲法でない場合には、単なる法律ではなく、国家の統治構造に関する基本法で定めるとしている(世界宣言第1条)。

(2) 地方自治の概念(地方憲章第3条、世界宣言第2条、世界草案第3条)

地方自治の概念については、世界宣言及び世界草案とも、地方憲章と同様な規定をしている。ただし、世界宣言では、地方自治に「法律の範囲内で」という限定が設けられておらず、管理運営の対象についても、単に「公的事項」とし「相当部分」という限定がつけられていない(世界宣言第2条第1

項)。また、執行機関について直接選挙の場合も認める規定が置かれている(世界宣言第2条第2項)。一方、世界草案では、管理運営の対象は、「あらゆる地方的事務(all local public affairs)」とされており(世界草案第3条第1項)、また、住民参加については別途の条項(第10条)を設けたために、その部分が削除されている(世界草案第3条第2項)。

(3) 地方自治の範囲(地方憲章第4条、世界宣言第3条、世界草案第4条)

地方自治の範囲についても、世界宣言及び世界草案は、地方憲章と同様な規定を置いている。主な違いとしては、世界宣言及び世界草案では、地方自治体が有する一般的権限の行使に関し、「法律の範囲内で」という限定がつけられていない(世界宣言第3条第2項、世界草案第4条第1項)。また、「補完性の原理」に関し、世界宣言では、公的責務は市民に最も身近な地方自治体によって行われるとしながらも、その例外として「各国のこれまでの慣例」により、中間あるいは広域レベルの団体によっても行われることがあるとしている(世界宣言第3条第1項)。一方、世界草案では、「補完性の原理」という言葉が明示的に用いられるとともに、その例外となる場合が、「技術的・経済的効率性」及び「市民共通の利益」としていることが地方憲章と異なっている(世界草案第4条第3項)。さらに、世界草案には、地方憲章及び世界宣言にはみられなかった規定として、中央政府、広域団体及び地方自治体間で権限重複や利害衝突が生じて調整等が必要となった場合に、介入を行うに当たっては地方自治の原則が尊重されなければならないということが定められている(世界草案第4条第7項)。

(4) 地方自治体の境界の保護(地方憲章第5条、世界宣言第4条、世界草案第5条)

地方自治体の境界を変更するに当たっては、地域共同体との事前の協議が必要であるとするのは、世界宣言及び世界草案も、地方憲章と同様である。ただし、世界宣言は、その変更は「法律によって行われなければならない」としている(世界宣言第4条第2項)。一方、世界草案には、地域共同体と協議する場合の住民投票への言及がない(世界草案第5条)。

また、世界宣言の第4条の見出しは、「地方自治体の境界の保護」ではなく「現行地方自治体の保護」と少し異なっており、その中で、地方議会の停会・解散や執行機関の停職・解職は、法律に定める適正な手続により行われなければならないということについても規定している(世界宣言第4条第1項)。

(5) 地方自治体の行政機構と職員(地方憲章第6条、世界宣言第5条、世界草案第6条)

地方自治体の自主組織権についても、世界宣言及び世界草案は、地方憲章と同様の規定を置いている。ただし、世界宣言には、「より一般的な法律の規定に反しない限り」という限定はなく(世界宣言第5条第1項)、また、世界草案には、そのような限定に代えて「できる限り」という限定がつけられている(世界草案第6条第1項)。

地方自治体の勤務条件についても、それが質の高い職員を確保できるものでなければならないとするのは、世界宣言及び世界草案とも、地方憲章と同様である。ただし、世界宣言は、それに加えて、中央政府やより上位の政府が、地方自治体への終身職と成績主義の導入を奨励・促進すべきであると規定している(世界宣言第5条第2項)。また、世界草案は、職員の採用・確保において、性の平等やすべての差別を除外することも求めている(世界草案第6条第3項)。また、世界草案は、地方自治体は、その行政能力等の向上に関し、他の行政主体から支援されるべきであるとも規定している(世界草案第6条第2項)。

(6) 地方議会議員の地位(地方憲章第7条、世界宣言第6条、世界草案第7条)

地方議会議員の活動の自由を保障し、適正な補償・報酬を求める点では、世界宣言及び世界草案も、地方憲章と同様である。ただし、両者とも、議員の職務と両立しない職務及び活動については法律で定めなければならないとしており、この点では、不文の基本的法原則でもよいとする地方憲章よりも明確なものとなっている(世界宣言第6条第3項、世界草案第7条第3項)。

(7) 地方自治体の行政監督(地方憲章第8条、世界宣言第7条、世界草案第8条)

地方自治体に対する行政監督については、世界宣言は、憲法又は法律に基づき行われること及び原則として合法性の監督のみを行うことだけを規定しており、地方憲章よりも簡略なものとなっている(世界宣言第7条第1項及び第2項)。これに対して世界草案は、地方憲章とほぼ同様の内容を規定するが、その執行を地方自治体に委任した事務に対する合目的性の監督については、国家の一貫性及び国家政策との一致を確保するためという条件を課している(世界草案第8条第3項)。また、世界草案は、第8条の見出しを「地方自治体の活動の監督」と広げて行政監督以外にも言及し、地方自治体自身に自らを監督・監視する権能があると規定するとともに(世界草案第8条第1項)、世界宣言では境界の保護とともに第4条に規定されていた地方議会の停会・解散及び執行機関の停職・解職が適正手続によって行われなければならないことについて、この項目で規定している(世界草案第8条第5項)。

(8) 地方自治体の財源(地方憲章第9条、世界宣言第8条、世界草案第9条)

地方自治体の財源についても、世界宣言及び世界草案は、地方憲章とほぼ同様の規定を置いている。ただし、世界宣言及び世界草案とも、地方自治体に与えられる財源について、「国の経済政策の範囲内で」という限定はつけられていない(世界宣言第8条第1項、世界草案第9条第1項)。また、両者とも、事務と財源が比例することを求める部分で、地方自治体へ新たな事務を移管する場合には、それに対応した財源が伴わなければならないことについて明記している(世界宣言第8条第2項、世界草案第9条第2項)。さらに、地方憲章では「少なくともその一部(Part at least)」とされていた地方自治体の税率決定権を認める範囲について、世界宣言では「相応の部分(A reasonable proportion)」、世界草案では「かなりの部分(A significant proportion)」と広めのニュアンスを持つ表現となっている(世界宣言第8条第3項、世界草案第9条第3項)。最後に、地方自治体の起債権については、世界宣言には規定がなく、一方、世界草案では、国内だけでなく国際資本市場にも地方自治体の参入が認められるべきであるとされている(世界草案第9条第8項)。

(9) 地方自治体の連合権(地方憲章第10条、世界宣言第9条、世界草案第11条)

地方自治体に対して、サービスの提供及び共通利益の擁護のために、その連合組織を作る権利を認める点では、世界宣言及び世界草案も、地方憲章と同様である。それに加えて、世界宣言及び世界草案では、他のレベルの政府が、地方自治体に影響を及ぼす立法を行う際には、地方自治体の連合組織の意見を聞かなければならないと規定している(世界宣言第9条第2項、世界草案第11条第2項)。

また、世界宣言及び世界草案では、地方憲章において国際的な連合組織に加入する権利や他

国の地方自治体と協力する権利を持つと規定されていた部分を、世界宣言では第10条(国際的連携)、世界草案では第12条(国際協力)という条項として独立させている。まず、世界宣言第10条では、地方自治体の国際的連合組織へ加入する権利を認めるとともに(同条第1項)、他国の地方自治体と連携する権利について認めている(同条第2項)。また、世界草案第12条では、地方自治体の国際的連合組織への加入権を認め(同条第1項)、法律又は国際条約により、他国の地方自治体と協力する権利が認められなければならないとし(同条第2項)、さらに、地方自治体は、関係する国際的な行動計画の協議及び実行に参加させられなければならないとしている(同条第3項)。

(10) 地方自治の法的保護(地方憲章第11条、世界宣言第11条、世界草案第13条)

地方自治体には、地方自治の侵害があった場合に、司法的救済を求めることができるとするのは、世界宣言及び世界草案においても、地方憲章と同様である。

(11) 新しい条項(世界草案第10条)

世界草案には、「市民参加とパートナーシップ」という条項(第10条)がある。これは、地方憲章や世界宣言にはない条項である。ここでは、まず、憲法又は法律によって、地方自治体には、政策決定やコミュニティ・リーダーとしての役割を果たす場合において、適当な住民参加の方式を決める権利が認められなければならないとし、その方式には、社会における社会的・経済的弱者や民族その他の少数派からの特別代表が含まれるとしている(世界草案第10条第1項)。また、地方自治体には、社会のあらゆる活動主体、特にNGOやコミュニティ組織とのパートナーシップを確立し、発展させる権利が認められなければならないとしている(同条第2項)。

3 締約国の義務等

(1) 締約国の義務(地方憲章第12条、世界草案第14条)

締約国の義務については、世界草案も地方憲章と同じく「アラカルト方式」を採用している。しかも、その中核的義務の部分として位置付けられている14項目は、地方憲章と全く同じものである。しかしながら、地方憲章が、実体的規定30項目のうち20項目の遵守を求めるのに対して、同じく38項目のうち30項目の遵守を求め、また、中核的な14項目についても、地方憲章の10項目に対して12項目の遵守を求める点で、世界草案は、地方憲章よりも厳しい義務を締約国に対して課すものとなっている。

(2) 適用を受ける地方自治体(地方憲章第13条、世界草案第15条)

憲章に規定する地方自治の諸原則は、すべての地方自治体に適用されるものであること、しかしながら、締約国は、その適用を制限・除外する地方自治体あるいは広域団体の種類を定めることができるとするのは、世界草案も地方憲章と同じである。また、後から、適用対象となる種類を追加することができることも同様である。ただし、世界草案では、適用を除外した場合には、それを正当化する理由を示すことが求められている(世界草案第15条)。なお、憲章を適用する地域を特定することができる点でも、世界草案は地域憲章と同じである(世界草案第20条第1項)。

(3)情報の提供(地方憲章第14条、世界草案第16条)

憲章を遵守するためにとられた立法及びその他の措置に関するすべての情報を送付しなければならないとするのは、世界草案も地方憲章と同様である。ただし、送付先は、国連事務総長となっている(世界草案第16条)。

(4)新しい条項(世界草案第17条)

世界草案には、監視という条項がある。憲章の履行状況を評価するために、憲章の加盟国によって、国連に事務局を置き、地方自治体の代表も含む国際監視委員会が設けられなければならないと規定している(世界草案第17条)。

4 比較のまとめ

以上、世界宣言及び世界草案について、地方憲章と比較しながらみてきたが、基本的な内容は、いずれも地方憲章と同じであるといえる。その中で、地方憲章との主な違いをまとめてみると、次のとおりである。

(1)世界宣言

「地方自治の概念」において、執行機関について直接選挙の場合も認めていること(第2条第2項)
「地方自治体の境界の保護」を「現行地方自治体の保護」に改め、地方議会の停会・解散や執行機関の停職・解職には、法律による適正手続が必要であるとしていること(第4条第1項)
地方自治体の起債権を明記していないこと(第8条)
「国際的連携」という条項を新しく設けて、地方自治体の国際的連合組織への加入権と他国の地方自治体と連携する権利を認めていること(第10条第2項)

(2)世界草案

前文において、「補完性の原理」という言葉を明示していること(前文)
「地方自治の範囲」においても、「補完性の原理」という言葉を明示していること(第4条第3項)
「地方自治体の行政監督」を「地方自治体の活動の監督」に改め、地方自治体自身にも自らを監督・監視する権能を認め(第8条第1項)、また、世界宣言と同様に、地方議会の停会・解散及び執行機関の停職・解職は、適正手続によって行われなければならないとしていること(同条第5項)
地方自治体の起債権については、国際資本市場への参入まで認めていること(第9条第8項)
「市民参加とパートナーシップ」という新しい条項を設け、市民参加の方式を決める権利や社会のあらゆる活動主体とのパートナーシップを形成する権利が認められなければならないとしていること(第10条第1項及び第2項)
「国際協力」という新しい条項を設け、地方自治体には、国際的連合組織への加入権(第12条第1項)、他国の地方自治体と協力する権利(同条第2項)、さらには、国際的な行動計画への参加が認められなければならないとしていること(同条第3項)
憲章の履行を確保するために、国連に国際監視委員会が設置されなければならないとしている

こと(第17条)

これをみると、実体的規定においては、第1に、国際的な連携・協力という点で、地方憲章よりも世界宣言、世界宣言よりも世界草案と拡充が図られていることがわかる。第2に、「補完性の原理」という言葉は、世界草案において初めて明示的に用いられ、地方自治の諸原則の中で占める重要性が大きくなってきていることがわかる。ただし、この「補完性の原理」は、「アラカルト方式」を採用している地方憲章及び世界草案において、その中核的義務項目とはなっていないことに注意を要する(地方憲章第12条第1項、世界草案第14条第1項)。重要性は増しつつあるものの、地方自治の原則として中核的な地位を占めるまでには、なお至っていないのである。第3に、世界宣言や世界草案では、地方憲章とは異なり、直接民主制による代議制の補完規定の削除(世界宣言第2条第2項、世界草案第3条第2項)や地方自治体の能力向上に関連した上位政府の奨励・支援措置の規定(世界宣言第5条第2項、世界草案第6条第2項)など発展途上国に配慮したとみられる規定や議会の停会・解散等に関する規定(世界宣言第4条第1項、世界草案第8条第5項)のように東欧諸国の経験を踏まえたと思われる規定も置かれている(注2)。

また、締約国の義務等に関しては、世界草案では、地方憲章のような憲章加盟国による情報提供だけでは不十分であるとして、国際的委員会を設けるという強力な担保措置を導入している。これは、ヨーロッパ評議会におけるヨーロッパ自治体・地域会議が事実上、運用上果たしている役割を制度化しようとしたものであるといえる。

(注1) 廣田全男「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理」(「自治総研」第282号、地方自治総合研究所、2002年)p11参照。

(注2) 同 「世界地方自治憲章第一次草案の策定と今後」(「経済と貿易」第179号、横浜市立大学経済研究所、1999年)p75参照。

第3節 ヨーロッパ地域自治憲章草案の内容

次に、ヨーロッパ地域自治憲章草案(以下、本節では「地域草案」という)の内容についてみてみたい。地域草案もヨーロッパ地方自治憲章(以下、本節でも「地方憲章」という。)と同じく、前文と第1条、実体的規定を定めた第1部(第2条 第19条)、締約国の義務等を定めた第2部(第20条 第23条)及び署名・批准等の第3部(第24条 第28条)から成る。そこで、地方憲章と同様に、前文、実体的規定、そして締約国の義務等の順に、そのポイントとなる点を中心にみていくこととする。なお、地域草案の本文及びその和訳については、別添資料2()のとおりである。

1 前文

前文では、民主的で本当の権限を持つ地域(region)の存在が、効果的で市民に身近な行政を可能にするとして、地域団体(regional authority)や地域化(regionalisation)の重要性を指摘している。ただし、その地域化や地域自治(regional self-government)は、地方自治体の自治を犠牲にしてはならず、また、地域が属する国家の主権や領土の統一を損なってはならないとしている。また、地域草案は、「補完性の原理」という言葉を明示的に用いて、その重要性を強調した上で、この地域草案と地方憲章とは、地域団体及び地方自治体の双方の利益のための「補完性の原理」の適用に

において相補的なものであると位置付けている。

2 実体的規定

(1) 地域自治の基礎

地域自治の原則は、できる限り憲法により認められなければならないとしている(第2条第1項)。

(2) 地域自治の定義

地域自治とは、民主的な機関を持ち、中央政府と地方自治体との間にあつて、自主組織権又は通常は中央政府に付随する権限を持って、自らの責任で住民の利益のために、「補完性の原理」に従つて、公的事務の相当部分を管理するところの、国の中で最も大きな地域団体の権利及び能力を意味するとされている(第3条第1項)。したがつて、例えば、市町村 県 地域というように、3層制の地方制度となっている場合は、この憲章は、最も大きな「地域」に対して適用されることになる。また、中央政府に付随する権限を持つ団体も対象に含めていることから、連邦制国家における州についても、この憲章が適用されることになる。

(3) 地域の権限及び範囲

地域自体の権限は、憲法、地域の憲章、国内法又は国際法により承認・決定され、地域は、その権限の及び範囲において意思決定権及び行政権を有するとされる(第4条第1項及び第3項)。その場合において、中央政府の権限に属する事務であっても、その地域レベルにおける実施については、地域の権限として移管することが望ましいとしている(同条第4項)。また、他のレベルの政府は、法律の範囲内において、地域に権限を委任することができるとしている(第5条第1項)。したがつて、地域は、それ自身の権限と委任された権限の両者を行使する団体ということになる。

また、地域事項(regional affairs)には、地域の利害に係るものであれば、上記憲法、地域の法令、国内法又は国際法により承認・決定された権限に加えて、地域の権限外とされておらず、他の政府に割り当てられていない、すべての事項を含むとされている(第6条第1項)。このことは、地域事項であれば、地域は、一般的権限を持っているということであると解される。

(4) 地方自治体との関係

地方憲章が適用される地方自治体に対する権限を持っている地域は、その地方自治体との関係において、地方憲章の精神と文言を尊重するとしている(第7条第1項)。また、地域は、地方自治体との関係において「補完性の原理」を適用するとしている(同条第2項)。

前文でも触れているが、地域が地方自治体の自治を侵害しないよう配慮した規定を置いているのである。

(5) 地域間関係

地域は、その権限の範囲内において、地域間あるいは国境間の協力活動を行うことができるとされている(第8条第1項)。

(6) 国家事項への参画

中央政府レベルで採択される規定が、地域自治の範囲を変更し、あるいは地域の利害に影響を及ぼすものである場合には、地域は、その決定過程に参画することができる（第9条第1項）。

(7) ヨーロッパ事項及び国際事項への参画

地域は、そのために設立された団体を通じ、ヨーロッパ機関の活動に参画する権利を有すると規定するなど、国際事項、特にヨーロッパ事項への地域の参画を確保するための規定が設けられている（第10条）。

(8) 地域の機構

地域は、憲法及び法律を十分尊重した上で、自ら憲章を採択する権限、少なくともそれらを補足する憲章を採択する権限を有するとされている（第11条）。これは、地域に対して自らの組織・機構に関する編成権を認めたものであると解される。

地域は、議会と執行機関を持ち、議会議員は直接選挙により選出されるとされている（第12条第1項及び第2項）。また、住民による直接選挙による場合を除き、執行機関は議会に対して責任を負うとされている（第12条第3項）。これは、議会と執行機関について、議員内閣制型と2元代表制型の両者を認めるものである。

地域は、その内部組織を自由に決定することができ（第13条第2項）、中央政府（又は連邦政府）が定める一般的原則の範囲内で、職員の勤務条件を決定することができる（第13条第3項）。

(9) 地域の財政

地域が、それ自身の権限を行使するために必要な財源は、主として、地域が自由に使うことのできる自主財源により賄われるべきであるとしている（第14条第3項）。一方で、異なる地域間における住民の生活水準を調和させるために、連帯の原則（*principle of solidarity*）に基づく財政均衡化のメカニズムも必要であるとしている（同条第4項）。

自主財源は、主として、憲法又は法律が定める範囲内において、地域が徴収する税及び料金により構成されなければならない、それらの率については、地域が決定することができなければならないとしている（第15条第1項）。また、独立した税を徴収できない地域については、憲法又は法律が規定する範囲内で、付加税を実施する権限が認められるとしている（同条第2項）。憲法又は法律により認められた一般税のうち地域の取り分については、自主財源とみなされるとともに、その割合及び配分については、適正な手続により、すべての地域から意見聴取が行われるとしている（同条第3項）。

(10) 地域の境界の保護

地域の境界変更については、直接民主主義の手続による場合を除き、関係する地域の同意がなければ行うことができないとするが（第16条第1項）、その全般的な変更を行う場合には、個々の地域の同意に代えて、関係する地域すべてとの協議に基づき行うことができるとしている（同条第2項）。

(11) 地域の法的保護

地域は、地域の自治が侵害された場合には、裁判所に訴えることができるとしている(第17条)。また、権限をめぐる紛争は、司法機関によって解決されなければならないが、実定法により明確な解決が得られない場合には、「補完性の原理」が考慮されなければならないとしている(第18条第1項及び第2項)。

(12) 地域の文書監督

地域が採択した文書に対する監督は、憲法又は法律に基づいて行われることが必要であり、事後的な合法性の監督に限定されるとしている(第19条第1項及び第2項)。ただし、実施のみ地域の権限とされたもの(「(3)地域の権限及び範囲」を参照)や委任された権限の行使については、便宜性の評価も行われるとされている(同条第3項)。

3 締約国の義務等

(1) 履行と留保

締約国は、憲章のすべての条項を遵守する義務を負うとした上で、その一部についての留保を認めている。適用の留保が認められているのは、以下の条項である。

- 第4条第4項(地域レベルの実施権限の移管)
- 第8条第2項(国境をまたがる合同機関の設立)
- 第10条第3項(地域代表の国家代表団への参画)
- 第13条第3項(職員の勤務条件の決定権)

また、地域議会議員が地方自治体から選ばれた代表で構成されている場合には、その直接選挙を求める第12条第2項の適用も留保されるとしている。

地域草案は、地方憲章のような「アラカルト方式」を採用していない。また、一部留保が認められているとはいえ、実体的規定55項目のうちほとんどの項目(51ないし50項目)を遵守することを求めており、地方憲章と比べて拘束性の強い義務規定となっている。「補完性の原理」に言及した項目も留保対象となっておらず、地方憲章と異なり、「補完性の原理」の適用を承認することが、この憲章に加入するための条件となっている。

(2) モニタリング

まず、締約国は、憲章に加入した年及びその後5年ごとに、憲章の適用に関して報告書を作成しなければならないとしている(第22条第1項)。

作成された報告書は、まず、ヨーロッパ自治体・地域会議で検討され、その意見を付してヨーロッパ評議会の閣僚委員会及び議会に送られる。閣僚委員会は報告書を検討した上で、その結論を当事国及びヨーロッパ自治体・地域会議の会長に伝えるとしている(同条第3項)。また、締約国は、この規定に関連して行われるモニタリング計画の効果的な実施を妨害してはならないとされている(第

20条第1項)。これは、地方憲章では言及されておらず、事実上、運用上行われている憲章遵守のモニタリング・システムについて、地域草案では、憲章上の制度として明確に位置付けたものであるといえる。

(3) 地域化の途上にある国の義務

地域草案は、地域化の途上にある国については、その地域化を進めながらこの憲章に加入することを認めており、その場合には、10年以内に、この憲章で義務を負う条項に適合する法的枠組みや行財政制度を作り上げなければならないとしている(第23条)。

(4) 適用する地域の特定

地域草案は、締約国は、この憲章の適用を制限し、除外する地域の種類を定めることができるとしている(第25条)。

(5) ヨーロッパ評議会非加盟国への拡大

地域草案は、この憲章のヨーロッパ評議会非加盟国への適用についても視野に入れている。まず、モニタリング条項において、ヨーロッパ評議会非加盟国から提出された報告書についても検討する規定を設け(第22条第2項)、また、この憲章へのヨーロッパ評議会非加盟国の加入も認める規定を置いている(第26条)。

4 地方憲章との比較

以上みてきた地域草案について、地方憲章と比べてみた場合の主な特色は、まず、実体的規定に係る部分については、対象として、国における最も大きな地域団体を想定していること(第3条第1項)、「補完性の原理」という言葉が、何カ所も明示的に用いられ強調されていること(前文2箇所、第3条第1項、第6条第2項、第7条第2項、第18条第2項)、上記とも関連して、一方で国や欧州連合、他方で地方自治体への配慮規定があること(前文、第6条第2項、第7条第1項及び第2項)、そして、国際事項、特にヨーロッパ事項への参画を認める規定を置いていること(第10条)が上げられる。また、締約国の義務等に係る部分については、「アラカルト方式」を採用せず、「補完性の原理」の適用も留保事項となっておらず、拘束力の強いものとなっていること、担保措置としてモニタリングを憲章上制度化していること、地域化途上国に対する特例を認めていること、そして、ヨーロッパ評議会加盟国以外の国の加入も視野に入れていることである。特に、「補完性の原理」の強調とその留保条項からの除外という点がきわだっており、この地域草案の核を成しているといえるが、そのことがまた、この地域草案が「案」の段階で止まっている一因でもあるという指摘がなされている(注)。

(注) 廣田全男「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理」(「自治総研」第282号、地方自治総合研究所、2002年)p17参照。

(本章の参考文献)

- ・F.L.クネーマイヤー(木佐茂男訳)「ヨーロッパの統合と地方自治 ヨーロッパ地方自治憲章(EKC)」(「自治研究」第65巻第4号、良書普及会、1989年)
- ・廣田全男、糠塚康江「ヨーロッパ地方自治憲章」「世界地方自治宣言」の意義(「法律時報」第66巻第12号、日本評論社、1994年)
- ・廣田全男「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理」(「自治総研」第282号、地方自治総合研究所、2002年)
- ・ 同 「ヨーロッパ地方自治憲章から世界地方自治憲章草案へ 「地方自治の国際的保障」の現段階」(杉原泰雄先生古希記念論文集刊行会編「二一世紀の立憲主義 - 現代憲法の歴史と課題」、勁草書房、2000年)
- ・ 同 「ヨーロッパ地方自治憲章の10年 その発展と課題」(憲法理論研究会編「国際化のなかの分権と統合」、敬文堂、1998年)
- ・ 同 「(資料)ヨーロッパ地域自治憲章草案」(「経済と貿易」第177号、横浜市立大学経済研究所、1999年)
- ・ 同 「世界地方自治憲章第一次草案の策定と今後」(「経済と貿易」第179号、1999年)
- ・ 同 「世界地方自治憲章第二次草案に関する覚書」(「経済と貿易」第182号、2001年)
- ・持田信樹「ヨーロッパ地方自治憲章から何を学ぶか」(「地方財政」第34巻第12号、地方財務協会、1995年)
- ・ 同 「地方分権と財源問題の展望」(「ジュリスト」 1090、有斐閣、1996年)
- ・山内健生「グローバル化する「地方自治」 「サブシディアリティの原理」・その理念と現実(1)」(「自治研究」第76巻第9号、2000年)
- ・Council of Europe “European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report”

第3章 国際的水準からみた日本の地方自治

前章では、ヨーロッパ地方自治憲章を始め、地方自治の国際的な保障水準を定めた文書について、その具体的内容をみてきた。本章では、それら地方自治の国際的スタンダードというべきものと我が国の地方自治の水準との比較を行ってみたい。国際的なスタンダードからみた場合には、我が国の地方自治はどの程度の水準にあるのであろうか。

この場合、ヨーロッパ地方自治憲章(以下、本章次節において「地方憲章」という)、世界地方自治宣言(以下、本章次節において「世界宣言」という)及び世界地方自治憲章草案(第二次草案、以下、本章次節において「世界草案」という)という3つの文書に定められた地方自治の保障との比較を行うことになるが、その際、最も新しく、また、ワールド・ワイドなものとして作成された世界草案を物差しとして用い、それとの比較を中心に行うこととしたい。次に、地域自治を保障したヨーロッパ地域自治憲章草案(以下、本章第2節において「地域草案」という)との比較を行ってみたい。そして、最後に、地方自治を国際的に保障しようとする動きに対する我が国の対応についても触れてみることにしたい。なお、比較の対象としたのは、各憲章等の実体的規定の部分である。

第1節 世界地方自治憲章草案等との比較

(1) 地方自治の法的基礎

地方自治の諸原則は、法律又は憲法により認められなければならないとしているが(地方憲章第2条、世界宣言第1条、世界草案第2条)、我が国においては、憲法(第8章「地方自治」)及び地方自治法(以下、本章において「自治法」という。)により認められている。

(2) 地方自治の概念

世界草案では、地方自治とは、法律の範囲内で、住民の利益のために自らの責任で、あらゆる地方的事務(all local public affaires)を計画し、管理及び運営する地方自治体の権利、権限及び能力をいうとされている(世界草案第3条第1項)。一方、地方憲章では、前述したように、「地方的事務」という表現ではなく「公的事務の相当部分」という表現が用いられているが、地方レベルで処理することができる事務については、地方自治体が広範な責任を持つべきであるとの考え方は同じである。この点については、我が国では、憲法第94条、自治法第1条の2第1項及び第2条第2項により、地方自治体に対して、住民福祉の向上のために自らの責任で、地域における事務を処理する幅広い権能が認められている。特に、憲法第94条において条例制定権まで明記され、地方自治体の自主立法権が保障されている。

また、世界草案は、上記の権利は、直接選挙で選ばれた代表から成る議会により行使されるとし、執行機関については、同議会に従属するという位置付けをしている(世界草案第3条第2項)。地方憲章も、直接選挙による議会が地方自治体の権限を行使するという考え方は同様である(地方憲章第3条第2項)。これに対して、我が国では、もちろん議会の議員も直接選挙で選ばれるが、執行機関である首長も直接選挙で選出されるという二元代表制を採用しているおり、しかも、それは憲法上の要請となっている(憲法第93条第2項)。なお、世界宣言では、執行機関について直接選挙も認めているのは前述したとおりである(世界宣言第2条第2項)。

(3) 地方自治の範囲

世界草案は、地方自治体に一般的権限を認めること、地方自治体の基本的権限及び責務は、憲法又は法律に規定されなければならないこと、「補完性の原理」及び「近接性の原理」に基づき、公的責務は市民に最も身近な団体によって行われなければならないこと、地方自治体の権限及び責務は、通常、完全かつ排他的でなければならないこと、法律に基づく場合以外は、他の政府により侵害され制限されてはならないこと、中央政府や広域団体から委任された権限及び責務について地方自治体の裁量が認められなければならないこと、地方自治体は、関係するすべての事柄について計画及び決定の過程に参画させられなければならないこと、そして中央政府、広域団体及び地方自治体間の権限重複や利害衝突の調整は、地方自治の原則を尊重して行われなければならないことを規定している(世界草案第4条)。地方憲章及び世界宣言も、最後の部分がないだけで、後はほぼ同様である(地方憲章第4条、世界宣言第3条)。

これに対して、我が国では、及び については、憲法第94条及び自治法第1条の2第1項及び第2条第2項により、地方自治体に対して基本的権限及び一般的権限を認めている。 については、自治法第1条の2第2項が、国と地方の役割分担に関して「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として」と規定しており、また、同法第2条第3項及び第5項において、広域団体である都道府県に対する市町村優先の原則が定められている。ただし、「補完性の原理」を正面から掲げているものではない。 については、自治法第1条の2第2項で国と地方自治体の適正な役割分担について規定し、同法第2条第2項で地方自治体は「地域における事務」を処理するとして、同法第2条第5項において「地域における事務」のうち都道府県が処理する事務を広域事務、連絡調整事務及び補完事務の3種類に限定している。ただし、これらはいずれも明確な線引きではない。したがって、地方自治体が事務を処理するに当たって国や都道府県の関与もありうるが、自治法第245条の2により、当該関与は法律又はこれに基づく政令によらなければならないと規定されている。 については、法定受託事務がこれに相当すると考えられるが、自治法第245条の3第1項において、法定受託事務も含めた地方自治体の事務処理に関する関与の一般原則として、当該関与は「必要な最小限度のもの」で地方自治体の「自主性及び自立性に配慮しなければならない」と規定している。 に関しては、自治法第99条が、地方自治体の議会は、当該地方自治体の公益に関する事件につき意見書を国会及び関係行政庁に提出することができる規定している。しかしながら、これは「できる」規定であり、関係するすべての事柄について制度的にそのような参画が保障されているわけではない。 については、自治法第250条の7で、国と地方自治体間の紛争処理のために国地方係争処理委員会という第三者機関を設け、この委員会が審査を行うに当たっては、自治事務に関しては、違法性の有無だけでなく地方自治体の自主性及び自立性を尊重する観点も加味すると規定している(同法第250条の14第1項)。

(4) 地方自治体の境界の保護

世界草案は、地方自治体の境界を変更する場合には、関係する地域共同体(local communities)への事前の協議が必要であるとしている(世界草案第5条)。この点は、地方憲章も世界宣言も同様である(地方憲章第5条、世界宣言第4条第2項)。これに対して、我が国では、市町村の境界変更及び配置分合は、関係市町村の申請に基づき、都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て定めるとされ、その申請を行うに当たっては、関係市町村は議会の議決を経なければならないとされている(自治法第7条第1項及び第5項)。また、都道府県の境界変更及び配置分合

については、法律で定めるとしているが(自治法第6条第1項)、当該法律は地方特別法に該当するため関係都道府県において住民投票に付されることになる(憲法第95条)。世界草案でいうところの「地域共同体」の概念が必ずしも明確ではないが、我が国においては、地方自治体の境界変更や配置分合に当たっては、直接的な住民投票あるいは間接的な議会の議決という形で、当該地方自治体の住民の意向に基づき行われる仕組みとなっている。

(5) 地方自治体の行政機関と職員

世界草案は、地方自治体には、できる限り自主組織権が認められなければならないとしている(世界草案第6条第1項)。地方憲章及び世界宣言も同様である(地方憲章第6条第1項、世界宣言第5条第1項)。この点については、我が国では、自治法が定めた大枠の下で、また、個別法に基づく必置規制があるものの、地方自治体に対して相当広い範囲の裁量権が認められている(例えば、自治法第158条。なお、平成15年の同条改正により、都道府県の標準局部制が廃止され地方自治体の裁量権はさらに拡大した。)

次に、世界草案は、他の政府は、行政能力等の向上を図るために地方自治体を支援しなければならないとしているが(世界草案第6条第2項)、これについては、我が国では、国が自治大学校や消防大学校等を設置し、都道府県でも、消防学校の設置や職員研修所における市町村職員の研修等の支援を実施している。なお、この規定は、地方憲章や世界宣言にはない。

また、世界草案は、地方自治体の勤務条件は、質の高い職員を確保できるものでなければならないとしている(世界草案第6条第3項)。この点は、地方憲章及び世界宣言も同様である(地方憲章第6条第2項、世界宣言第5条第2項)。これに対して、我が国では、地方公務員法により、地方自治体職員は、平等取扱い原則の下で(同法第13条)、能力の実証に基づいて任用されるとともに(同第15条)、その身分保障がされている(同第27条)。また、研修の機会が提供され(同第39条)、給与等の勤務条件については、同法の規定を踏まえ条例で定めるとされている(同第24条第6項)。さらに、人事行政に関しては、人事委員会や公平委員会といった機関も設置されている(同第7条)。

(6) 地方議会議員の地位

世界草案は、地方議会議員について、その活動の自由が保障されなければならない(世界草案第7条第1項)、適正な費用弁償や報酬等が支給されなければならないとしている(同条第2項)。また、議員の職務と両立しない職務及び活動は、法律で明確に規定されなければならないとしている(同条第3項)。これらの点は、地方憲章及び世界宣言でもほぼ同様である(地方憲章第7条、世界宣言第6条)。これに対して、我が国では、地方自治体の議会議員の活動について、積極的にその自由を保障した規定はないが、それを制限する規定もない。また、地方議会議員には、報酬や費用弁償が支給され(自治法第203条第1項及び第3項)、期末手当や政務調査費も受けることができるとされている(同条第4項及び同法第100条第13項)。一方、禁止される兼職は自治法を始めとした法律により規定され(自治法第92条等)、禁止される兼業についても自治法に規定されている(同法第92条の2)。

(7) 地方自治体の行政監督等

世界草案は、地方自治体は、代表により行われる自らの統治を監督・監視することができなければならないとしている(世界草案第8条第1項)。なお、この規定は、地方憲章及び世界宣言にはない。

この点に関しては、我が国では、まず、監査委員による監査がある(自治法第199条)。また、住民による監査の直接請求制度(同法第75条)や住民監査請求・住民訴訟制度(同法第242条及び第242条の2)があり、さらには、外部監査人による監査制度も設けられている(同法第13章)。

また、世界草案は、地方自治体に対する行政監督については、合法性の監督のみを、憲法又は法律に定められた手続きに従い、定められた場合にのみ行うことができるとしている(世界草案第8条第2項)。ただし、その実施部分を地方自治体に委任した事務については、国家としての統一性や国家政策との一致を確保するために、合法性の監督以外の監督も行うことができるとしている(同条第3項)。また、これらの監督の程度は、それにより保護される利益と釣り合いがとれたものでなければならないとしている(同条第4項)。

この行政監督に関しては、地方憲章はほぼ同様の規定を定め(地方憲章第8条)、世界宣言はより簡略な規定を置いている(世界宣言第7条)。これに対して、我が国では、まず、地方自治体に対する国又は都道府県の関与は、法律又はこれに基づく政令によらなければならないとして「関与の法定主義」を定めている(自治法第245条の2)。また、自治事務については、原則として許可等の権力的関与は行わないこととし(同法第245条の3第4項、第5項及び第6項)、自治事務に関する是正の要求・勧告及び法定受託事務に関する是正の指示は、その処理が違法又は著しく適正を欠き、明らかに公益を害していると認められる場合に限られるとしている(同法第245条の5、第245条の6及び245条の7)。さらに、国又は都道府県の関与は、その目的を達成するために必要な最小限度とするともに、地方自治体の自主性及び自立性に配慮しなければならないとしている(同法第245条の3第1項)。

世界草案は、憲法又は法律により、地方議会の停会・解散や執行機関の停職・解職ができる場合には、それは適正な調査の後に、法の定める適正な手続きに従って行われなければならないとし、また、できるだけ短期間に元に戻されなければならないとしている(世界草案第8条第5項)。この規定は地方憲章にはないものであり、また、世界宣言では第4条第1項に規定されているが、これは、上位の政府による権限行使を想定した規定であると考えられる(注)。我が国においても、かつては、総理大臣又は都道府県知事が、都道府県知事又は市町村長を罷免することができる規定(自治法旧第146条)があったが、平成3年の自治法改正により廃止された。そのため、現在では、我が国の上位の政府は、そもそも世界草案のこの規定が前提とするような権限を持っていない。

(8) 地方自治体の財源

世界草案は、地方自治体の財源について、次のことを規定している。地方自治体は、自主財源であれ、移転財源であれ、その権限内で使うことのできる適当な財源が付与されなければならない(世界草案第8条第1項)。地方自治体の財源は、その任務及び責任に対応したものでなければならない。また、持続性と自立性を備えたものでなければならない。国が任務及び責任を地方自治体に移転・委任する場合には、それに対応した適当な財源が伴わなければならない(同条第2項)。地方自治体の財源のかなりの割合は、地方自治体が料率の決定権を持つ地方税及び料金によらなければならない(同条第3項)。地方自治体の地方税は、任務と需要に対応したもので、責任に見合うために十分な一般性、伸張性及び柔軟性を備えたものでなければならない(同条第4項)。特に脆弱な地方自治体のために、財政調整制度により財政的持続性が確保されなければならない(同条第5項)。垂直的及び水平的な均等化のための再配分財源の配分ルールを作るに当たっては、地方自治体の参加が保障されなければならない(同条第6項)。地方自治体への財源配分に当たっては、できる限り、地方自治体の意向を尊重し、特定事業を指定しないようにするとともに、補助金の交付は、地方自治体からその権限内における政策決定の基本的自由を奪ってはならない(同条第7項)。地方自

治体は、投資資金の借入れのために、国内外の資本市場に参入できなければならない(同条第8項)。地方憲章及び世界宣言においてもほぼ同様なことが規定されている(地方憲章第9条、世界宣言第8条)。ただし、世界宣言には、地方自治体の起債権についての規定はない。

これに対して、我が国では、¹⁾については、地方自治体の主な財源として、自主財源としては、地方税(自治法第223条、地方税法)、分担金(自治法第224条)、使用料(同法第225条)及び手数料(同法第227条)があり、移転財源としては、地方交付税(地方交付税法)がある。²⁾については、地方自治体の事務に要する経費については、当該地方自治体が負担するのを原則とし(地方財政法第9条)、そのために要する財源が不足する地方自治体に対しては、地方交付税を交付することにより措置している(地方交付税法第3条及び第10条)。また、地方自治体が、法律又は政令に基づき新たな事務を行う義務を負う場合には、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならないとしている(地方財政法第13条第1項)。³⁾については、住民税、事業税、固定資産税及び都市計画税等多くは地方自治体が税率の決定権を有しているが、住民税の一部の利子割や地方消費税等法律が一定の税率を定めているものもある。⁴⁾については、世界草案に規定する原則に加え、安定性という点にも配慮して、各種の税目が地方税法に規定されている。⁵⁾については、財政調整制度として、地方交付税制度が設けられている。⁶⁾については、地方自治体は、地方交付税の額の算定方法に関し、総務大臣に意見を申し出ることができる⁷⁾とされ、意見の申出を受けた総務大臣は、これを誠実に処理しなければならないとされている(地方交付税法第17条の4)。⁸⁾については、統合補助金もあるが、その割合はわずかであり、用途が特定された負担金及び補助金が大部分を占めている。⁹⁾については、地方自治体は、地方債を発行することができるが(自治法第230条、地方財政法第5条)、国又は都道府県の一定の関与があり(地方財政法第5条の3及び第5条の4)、特に、平成17年度までは、総務大臣又は都道府県知事の許可が必要とされている(同法附則第33条の7第4項)。なお、外債の発行も可能である(地方財政法第5条の5及び同法施行令第11条)。

(9)市民参加とパートナーシップ

世界草案は、憲法又は法律によって、地方自治体には、政策決定やコミュニティ・リーダーとしての役割を果たす場合において、適当な住民参加の方式を決める権利が認められなければならないとし(世界草案第10条第1項)、また、地方自治体には、社会のあらゆる活動主体とのパートナーシップを確立し、発展させる権利が認められなければならないとしている(同条第2項)。この規定は、地方憲章や世界宣言にはない。これに関しては、我が国では、これらの権利を積極的に規定してはいないが、その一般的権限の中で地方自治体がこれらのことを行おうとする場合に、法令上、特段の制約は存在しない。

(10)地方自治体の連合権

世界草案は、地方自治体は、その共通の利益の保護・促進等のために連合組織を作ることができる¹⁾とし、また、共通の利益となる事務を行うために他の地方自治体と協力することや法的団体を作ることができる²⁾としている(世界草案第11条第1項)。そして、他のレベルの政府は、地方自治体に関係する法律を制定しようとする場合には、地方自治体の連合組織の意見を聞かなければならない³⁾としている(同条第2項)。この規定は、世界宣言も同様であるが(世界宣言第9条)、地方憲章には、後の部分(第2項)がない(地方憲章第10条)。これに関しては、我が国では、全国的な連合組織として地方六団体があり(自治法第263条の3第1項)、それ以外にもブロック組織等がある。また、地方自

治体は、協議会の設置や事務の委託等の形態で相互協力を行うことができるとともに(同法第252条の2等)、その事務を共同処理するために一部事務組合や広域連合等を作ること認められている(同法第284条等)。さらに、全国的な連合組織である地方六団体は、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、内閣又は国会に対して意見の申出又は意見書の提出をすることができるとされている(同法第263条の3第2項)。

(11) 国際的協力

世界草案は、まず、地方自治体の連合権には、地方自治体の国際的な連合組織に加入する権利が含まれるとし(世界草案第12条第1項)、また、地方自治体には、法律又は国際条約により、他国の地方自治体と協力する権利が認められなければならないとしている(同条第2項)。さらに、地方自治体は、関係する国際的な行動計画の協議及び実行に参加させられなければならないとしている(同条第3項)。地方憲章及び世界宣言は、国際的な連合組織への加入権と、他国の地方自治体と協力又は連携する権利について規定しているが、国際的な行動計画への参画までは規定していない(地方憲章第10条、世界宣言第10条)。

これに対して、我が国では、これらの権利を積極的に規定してはいないが、その一般的権限の中で地方自治体がこれらのことを行おうとした場合には、法令上、特段の制約は存在しない。

(12) 地方自治体の法的保護

世界草案は、地方自治の侵害があった場合には、司法的救済を求めることができるとしている(世界草案第13条)。これは、地方憲章及び世界宣言も同様である(地方憲章第11条、世界宣言第11条)。これに対して、我が国では、地方自治体は、国の関与に不服がある場合は、国地方係争処理委員会に審査の申出をすることができ(自治法第250条の13)、その結果に不服がある場合には裁判所に訴えを提起することができるとしている(同法第251条の5)。また、都道府県の関与に不服がある場合は、自治紛争処理委員の審査を求めることができ(同法第251条の3)、その結果に不服がある場合には裁判所に訴えを提起することができるとしている(同法第252条)。また、この場合の裁判所への訴えは、自治法で特別に認められた「機関訴訟」であるが、それ以外の場合であっても、「法律上の争訟」(裁判所法第3条第1項)に該当するものであれば、地方自治体は、地方自治の侵害を理由として裁判所に訴えを提起することができる。

(13) 比較のまとめ

以上、地方自治の国際的保障のスタンダードともいべきものと我が国における地方自治の保障水準の比較を行ってきたが、上にみてきたとおり、全体的にみれば、我が国の地方自治の保障は、世界草案等が求める水準をほぼ満たしていると思われる。それどころか、憲法で条例制定権が明記され地方自治体の立法権が保障されていること、地方公務員法に基づく充実した地方公務員制度があること、地方交付税制度という財政調整に加えて財源保障機能まで有する財政調整制度があることなどを踏まえると、我が国は、地方自治の国際的保障において、そのリード役を果たすべき位置にいるともいえるくらいである。しかしながら、問題がないわけではなく、世界草案の個々の条項と照らすと合致しない部分がある。まず、大きな違いがあるものは、次の3つである。

世界草案では、執行機関は議会の従属物と位置付けているが、我が国では、議会と執行機関

の二元代表制をとっていること(世界草案第3条第2項関連)

世界草案では、「補完性の原理」を明記しているが、我が国では、それに近い考え方はあるが「補完性の原理」を取り入れているとはいえず、その一方で、我が国では、憲法上「地方自治の本旨(the principle of local autonomy)」を指導原理としていること(世界草案第4条第3項関連)

世界草案では、財源交付に当たってはできる限り用途を特定しないこととしているが、我が国では、ほとんどの補助負担金についてその用途が特定されていること(世界草案第9条第7項関連)

このうち、¹⁾については、世界草案が規定する代表制の型は、地方憲章を土台としたヨーロッパ型といえるものであり、世界中の地方自治において代表制はすべてこの型でなければならないということではないと考えられる。また、²⁾の「補完性の原理」についてもヨーロッパ産であり、これを直ちに世界的なスタンダードとして取り入れるかは、なお、検討の余地があると考えられる。この点については、次章で詳しく検討することとしたい。しかし、³⁾の補助負担金については問題であり、その見直しを行い、交付金化や統合補助金化、さらには、地方税や地方交付税への一般財源化が必要とされる。

比較的小さな問題としては、次の2点が上げられる。

我が国においては、地方自治体の権限が幅広く認められているが、国との関係で必ずしも包括的・排他的に決められているわけではなく、また、自治事務と法定受託事務が、ともに地方自治体の事務とされていることもあって、それに対する国等の行政監督についても、必ずしも合法性の監督に限定されていないこと(世界草案第4条第4項及び第8条第2項)

我が国においては、計画・決定過程、再配分財源の配分ルール決定過程及び法律の制定過程において、地方自治体あるいはその連合組織が意見を申し出ることではできるとされているが、その機会が保障されているわけではないこと(世界草案第4条第6項、第9条第6項及び第11条第2項)

については、国と地方自治体との間で、明確に権限・事務を仕切ることがなかなか困難であること、また、国の関与は「必要な最小限度のもの」で、地方自治体の「自主性及び自立性に配慮しなければならない」とされ(自治法第245条の3第1項)、さらには、是正の要求や是正の指示等は、違法の場合以外には「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」に限定されていること(同法第245条の5、第245条の7等)を考えると、我が国のような取扱いもやむを得ないのではないかと考えられる。しかしながら、その運用に当たっては、特に自治事務については、できるだけ合法性の監督に限定すべきである。⁴⁾については、現行の仕組みの充実を図るとともに、地方自治体の参画を保障するような制度について検討するべきである。

また、我が国においては、地方自治体が国際協力を行うことは認められており、現実にも様々な活動が行われているが、将来的には、国の外交権との関連で、その範囲(いわば地方自治体の外交権)がどこまでかが問題になってくる可能性がある(世界草案第12条第2項関連)。

最後に、世界草案は、地方憲章も同様であるが、すべての種類の地方自治体に適用するとしており(世界草案第15条、地方憲章第13条)、2層制の地方自治制度を採用している我が国においては、市町村だけではなく都道府県にも適用されるものである。しかしながら、一方で、都道府県は、広域的な地方自治体として、市町村とは違った性格を持つ団体でもあり、そのゆえもあって、ヨーロッパにおいては、地方憲章とは別の地域草案が作成されているのである。そこで、次節において、この地域草案と我が国における都道府県レベルの地方自治について比較してみることにしたい。

(注) 廣田全男「世界地方自治憲章第一次草案の策定と今後」(「経済と貿易」第179号、横浜市立大学経済研究所、1999年)p75参照

第2節 ヨーロッパ地域自治憲章草案との比較

地域草案と我が国における都道府県レベルの地方自治について、その主要な部分について比較すると、次のとおりである。

地域草案は、まず、地域自治の原則(the principle of regional self-government)はできる限り憲法により認められなければならないとしている(地域草案第2条第1項)。これに対して、我が国においては、憲法上、地域自治の原則が明記されているわけではない。

地域自治とは、「民主的な機関を持ち、中央政府と地方自治体との間にあって、自主組織権又は通常は中央政府に付随する権限を持って、自らの責任で住民の利益のために、「補完性の原理」に従って、公的事務の相当部分を管理するところの、国の中で最も大きな地域団体の権利及び能力」を意味するとされている(地域草案第3条第1項)。これを我が国に当てはめた場合には、都道府県がこの定義に沿った地域自治を担う存在となるが、「補完性の原理」に従ってという点を除けば、都道府県は、現にここに定義するところの地域自治を行っているといえる。

地域草案では、地域は、地域事項については一般的権限を持っているとされるが(地域草案第6条第1項)、都道府県も、その地域における事務について一般的権限を持っている(自治法第2条第2項)。また、地域は、地方自治体との関係において「補完性の原理」を適用されるとしているが(地域草案第7条第2項)、我が国においても、市町村優先の考え方にに基づき、都道府県は広域事務、連絡調整事務及び補完事務を処理するのみで、それ以外の事務は、一般的に市町村が処理するとされている(自治法第2条第3項及び第5項)。

地域草案では、地域は、国家事項及び国際事項(特にヨーロッパ事項)に参画することができるが(地域草案第9条及び第10条)、その一方で、地域は、その権限行使に当たって、国家やヨーロッパの結束に関する合理的な要求を考慮に入れなければならないとされている(同第6条第2項)。これに対して、都道府県は、当該都道府県の議会による意見書の提出やその連合組織を通じた意見の申出等を国に対して行うことができるとされているが(自治法第99条及び第263条の3第2項)、その権限行使に当たって、都道府県に国家的配慮を求めた規定はない。

地域草案は、地域に対して自らの組織・機構に関する編成権(憲章制定権)を認め(地域草案第11条)、また、議会と執行機関の関係については、議院内閣制型と2元代表制型の両者を認めている(同第12条)。これに対して、都道府県は、条例制定権を持ち(憲法第94条及び自治法第14条)、議会及び知事という2元代表制となっている(憲法第93条第2項、自治法第89条及び第139条第1項)。

地域草案は、地域が必要な財源は、主として自主財源により賄われるべきであるとするが(地域草案第14条第3項)、その一方で「連帯の原則」に基づく財政均衡化のメカニズムが必要であるとしている(同条第4項)。これに対して、都道府県については、自主財源として、地方税、分担金、使用料及び手数料等の徴収が認められるとともに(自治法第223条等)、地方交付税制度による財政調整も行われている(地方交付税法第2条第2号、第3条第1項及び第10条)。

地域草案は、地域の境界変更については、直接民主主義の手続による場合を除き、関係する地域の同意がなければ行うことができないとしている(地域草案第16条第1項)。これに対して、都道府県については、その境界変更及び配置分合は法律により行うとされているが、当該法律は地方特別法として関係都道府県の住民投票にかけられることになる(自治法第6条第1項及び憲法第95条)。

以上、地域草案と我が国の都道府県レベルの地方自治を比べてみたが、大きな違いは、地域自治を憲法上認めるかどうか、「補完性の原理」を地域自治の原則として認めるかどうか、この2点である。地域草案は、両者を認めることを求めているが、我が国においては、地域自治すなわち二層制の地方自治が憲法上保障されているわけではなく、また、国と地方自治体の役割分担や都道

府県と市町村の役割分担において、似たような考え方は取られているものの、それが「補完性の原理」として正式に認められているわけではない。また、地域には、国家事項や国際事項(特にヨーロッパ事項)への参画が認められるとともに、国家やヨーロッパの結束への配慮が求められている。これは、地域には連邦制国家における州も含まれ、一般的には、我が国の都道府県よりも大きな地域団体が想定されていることによるものであると思われる。

第3節 国際的な動きと日本の地方自治

1 国際的な動きを生み出した国際的組織

地方自治を国際的に保障するために、地方自治の国際的なスタンダードを作り、それを世界的に広めていこうという動きの背後には、その中心となる国際的な組織が存在する。

まず、ヨーロッパ地方自治憲章の成立及び定着に大きな役割を果たしているのは、ヨーロッパ評議会(Council of Europe:CE)の中に置かれた地方自治に関する国際的組織である。それは、1957年のヨーロッパ自治体協議会(Conference of Local Authorities of Europe:CLAE)に始まり、1975年には、それが常設ヨーロッパ自治体・地域協議会(the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe:CLRAE)となり、ヨーロッパ地方自治憲章の成立に指導的役割を果たした。その後、この協議会は、1994年には、ヨーロッパ自治体・地域会議(the Congress of Local and Regional Authorities of Europe:CLRAE)となり、ヨーロッパ地方自治憲章の実施状況のモニタリングにおいて中心的役割を担っている。

次に、1985年及び1993年と2度にわたる世界地方自治宣言を行ったのは、1913年に設立された地方自治体の世界的な連合組織である国際自治体連合(International Union of Local Authorities:IULA:本部はオランダのハーグ)である。

そして、国連人間居住センター(UNCHS(Habitat),現在の UN-HABITAT)と組んで世界地方自治憲章草案を作成したのは、国際自治体連合も主要メンバーとなっている世界都市・自治体調整協会(World Associations of Cities and Local Authorities Coordination:WACLAC:事務局はスペインのパルセロナ)である。この世界都市・自治体調整協会は、国連人間居住センターとともに、世界の7つの地域(「ラテンアメリカ・カリブ諸国地域」、「アラブ地域」、「ヨーロッパ地域」、「アジア地域」、「南アジア地域」、「東南アジア・太平洋地域」及び「アフリカ北部地域」)で意見聴取の会議を開催することにより、いわばワールド・ワイドの調整を行った上で、世界地方自治憲章草案をとりまとめを行ったのである(注1)。なお、これら国際的組織の概要は、別添資料5のとおりである。

2 国際的な動きに対する日本の対応と課題

ヨーロッパ地方自治憲章は、その対象とする地域はヨーロッパであり、ヨーロッパ評議会の加盟国が加入する国際協定である。したがって、我が国の地方自治にとって参考となるものが含まれていたとしても、直接的には我が国に関係するものではなく、その内容及び制定過程に我が国が何ら関与していないのは当然のことである。これに対して、世界地方自治宣言は、その対象が全世界であり、「宣言」であるため法的な拘束力はないものの、国連で採択された場合には世界各国に影響を及ぼすものであった。しかしながら、これに対して、我が国は公式に意見を求められていない。その理由としては、我が国の地方六団体は国際自治体連合に未加盟であり、我が国の地方自治体を国

際自治体連合に対して代表しうる国家機関もなく、国際自治体連合と政府を公式に結ぶ回路が1つも存在しなかったためであるとされている(注2)。

世界地方自治憲章草案は、ヨーロッパ地方自治憲章と同様に、法的拘束力を持つ国際協定として作成されており、国連で採択された場合には、この憲章に加入した世界各国の地方自治に対して大きな影響力を持つものであった。したがって、第一次草案の段階では、我が国の政府や地方自治体は、その策定に関与することはなかったようであるが(注3)、第二次草案の段階では、国連からの要請も受けて、我が国の政府及び地方六団体が検討を行い、その結果、地方六団体は、具体的な内容については我が国の地方自治のあり方に即した適切な対処を求めつつも、憲章の採択に向けて積極的に取り組むことを求める意見書を国に対して提出している(注4)。

結局、この世界地方自治憲章草案も国連で採択されるには至らなかったが、仮に採択されたとした場合には、我が国の地方自治は、憲章の求める水準をほぼ満たしているとしても、二元代表制の問題や「補完性の原理」の正式認知の問題等に直面したであろう。アラカルト方式がとられているため、それら問題となる条項を選択せずに憲章に加入することもできたが、それはそれで問題となったであろう。しかも、地方自治のあり方については、ヨーロッパ地方自治憲章を原型とするヨーロッパ型の地方自治が世界的なスタンダードとして確立されたことになっていたであろう。もちろん、その多くは我が国においても基準となるものであるが、しかし、だからといって、そのすべてを世界的スタンダードとして受け入れることには違和感がある。地方自治は、もっと多様なものであり、ヨーロッパ型が唯一のものではないということである。

今後も、このような世界的なスタンダード制定に向けた動きが出てくることが考えられる。ボーダレス化が進むなかで、国内問題であった地方自治についても、国外から影響を受け国外に影響を及ぼすという相互関係が生じ、それが国家を超えて1つのグローバル・スタンダードを作ろうという動きにまでつながる時代となってきたのである。我が国としては、政府及び地方自治体の双方とも、まず、国際的な視野を持ち、地方自治をめぐる国際的な情勢や動きに関して絶えず情報収集を行っておくことが必要である。また、地方自治の世界的なスタンダード制定の動きが再び生じた場合には、その中に我が国の経験や意見も十分反映されるよう、普段から地方自治分野における国際交流や国際協力を進め、我が国の地方自治に対する理解促進や国際的なネットワーク作りに努めておくことが必要とされる。

(注1) 廣田全男「世界地方自治憲章第二次草案に関する覚書」(「経済と貿易」第182号、横浜市立大学経済研究所、2001年) p49 p58参照。

(注2) 廣田全男、糠塚康江「ヨーロッパ地方自治憲章」「世界地方自治宣言」の意義」(「法律時報」第66巻第12号、日本評論社、1994年) p43参照。

(注3) 廣田全男「世界地方自治憲章第二次草案に関する覚書」 p60参照。

(注4) 地方六団体「世界地方自治憲章について(意見)」(平成12年12月12日)

(本章の参考文献)

・ 廣田全男、糠塚康江「ヨーロッパ地方自治憲章」「世界地方自治宣言」の意義」(「法律時報」第66巻第12号、日本評論社、1994年)

・ 廣田全男「世界地方自治憲章第一次草案の策定と今後」(「経済と貿易」第179号、横浜市立大学経済研究所、1999年)

・ 同 「世界地方自治憲章第二次草案に関する覚書」(「経済と貿易」第182号、2001年)

・ 持田信樹「地方分権と財源問題の展望」(「ジュリスト」1090、有斐閣、1996年)

第4章 「補完性の原理」について

第1章では、地方自治を国際的に保障するために、地方自治の国際的スタンダードを作り世界的に広めていこうとする動きについて、第2章では、その成果であるヨーロッパ地方自治憲章等の内容について、また、第3章では、当該憲章等の国際的な視点からみた我が国における地方自治の保障水準についてみてきた。

本章では、そのような地方自治の国際的保障の動きの中で、地方自治の保障における基本的な考え方として提示されている「補完性の原理」(the principle of subsidiarity、サブシディアリティの原理)について、特に取り上げて検討してみることにしたい。問題意識は、「補完性の原理」とは何か、それは地方自治の保障の指導原理となるのかである。

第1節 「補完性の原理」の意義

「補完性」という考え方の起源は、古くはアリストテレスまで遡ることができると言われているが、それは、個人を社会組織の中心に据える思想である。また、「補完性の原理」の基礎にあるのは、政治権力は、社会やそれを構成する個人、家族、地域社会あるいはもっと大きなグループが、その必要性を満たすことができない部分に限って介入すべきだという考え方である。

「補完性の原理」を最もよく表現したものとして、1931年のローマ法王ピウス11世の社会回勅の中にある以下の言葉が上げられる。

“This most serious principle of social philosophy must not be changed or undermined: just as the powers they are capable of exercising on their own initiative and by their own means must not be taken away from people and transferred to the community, so it would also be an injustice and would seriously disturb the social order to take from the lower groupings and give to a wider community of a higher rank, the functions which they are capable of fulfilling themselves. The natural purpose of any social intervention is to help the members of society and not to destroy or absorb them.” (Council of Europe “Definition and limits of the principle of subsidiarity” 1994 p 9-10 より引用)

(仮訳)

「この最も厳粛な社会哲学の原理は、変更され弱められてはならない。個人が自発的にかつ自分で処理できる事柄を、共同体が個人から奪ってはならないのと同様に、より下位のグループが十分処理できる事柄を、そこから取り上げ、より上位の共同体に与えてしまうことは、不当であり、かつ社会の秩序を大きく混乱させてしまう。あらゆる社会的介入の本質的な目的は、社会の構成員を助けることにあり、彼らを破壊したり呑み込んだりすることにあるのではないのである。」

このピウス11世の言葉から、「補完性の原理」には、見方によっては正反対とも受け取れるような、2つの内容が含まれていることがわかる。

第1は、より下位の社会単位(究極的には、個人)を優先する考え方であり、より上位の社会単位(主として国家)は、下位の社会単位が十分処理できない部分についてのみ介入すべきだというものである。これは、政府の権力を制限する考え方である。しかしながら、具体的な規範性を持つというよりは、より下位の社会単位を優先するという方向性を示したものであって、具体的な「補完性の原

理」の適用は、時代環境や地域によって異なってくる考えられる。

第2は、より上位の社会単位は、より下位の社会単位を助けるために介入するのであるが、それは、より上位の社会単位の権利ではなく義務であるという考え方である。これは、政府の役割を拡大する可能性を秘めた考え方である。ただし、「補完性の原理」に基づく介入は、福祉国家的な介入とは異なる。福祉国家的介入が、とにかく画一・平等を目指して行われるのに対して、「補完性の原理」に基づく介入は、より下位の社会単位の自主性を尊重し奨励するような形で行われるものである。

この「補完性の原理」は、哲学的な意義としては、西欧思想の伝統の中から再発見されたものであるが、現代社会を分析する道具の1つとなり、その制度的改革を指導する原理の1つとなるまでに洗練されてきている。また、技術的な意義としては、異なったレベルの政府がそれぞれ有する権限に関する分析とその再配分を考える場合の1つの基準となってきた。しかしながら、その法的な意義は、まだ不安定であり、より明確に法的な定義をしようとするれば、技術的側面での反対意見だけでなく、原理的な反対意見が出てくる状況にあるようである。

この「補完性の原理」は、権限配分の指針となるばかりでなく、その権限を実行する際の指針ともなる。すなわち、より下位の社会単位を優先するという考え方や、介入する場合でもより下位の社会単位の自主性を尊重するという考え方は、政府間における権限の配分についてだけでなく、政策形成及び政策実施という、その権限を実行する場合においても、1つの基準として用いることができるのである。

しかし、「補完性の原理」は、法の世界では新しい概念であることや、その本質的に有する曖昧性などから、全く違った2通りの解釈の仕方が可能なものでもある。これは、ピウス11世の言葉に関して触れた部分とも関連するが、「補完性の原理」は、権限を、市民に最も近いレベルの政府に保持するためにも用いることができる一方で、それをより上位の政府に移してしまうことを正当化するためにも用いられる可能性があるのである。

(本節は、Council of Europe“Definition and limits of the principle of subsidiarity”1994 の第1章“TOPICALITY AND AMBIGUITY OF THE CONCEPT OF SUBSIDIARITY”をもとにまとめたものである)

第2節 EU文書にみられる「補完性の原理」

1 マーストリヒト条約における規定

「補完性の原理」の考え方は、従来から存在していたものであるが、その言葉(the principle of subsidiarity)自体が法的文書に明記されたのは、1992年2月に調印され、1993年11月に発効したEUのマーストリヒト条約が初めてである。

同条約は、3つの箇所ですべて「補完性の原理」に言及している。欧州連合条約のA条及びB条第2項及び欧州共同体設立条約の第3b条である。このうち、欧州連合条約A条は、「その決定ができるかぎり市民に近いところで行われる(decisions are taken as closely as possible to the citizen)」という表現で「補完性の原理」の考え方を示しているが、条文上「補完性の原理」という言葉が用いられているわけではない。これに対して、同条約B条第2項と欧州共同体設立条約第3b条の2つの条文には「補完性の原理(the principle of subsidiarity)」という言葉が直接盛り込まれている。また、欧州連合条約B条第2項は「欧州共同体設立条約第3b条に定める補完性の原理を尊重しつつ」という表現となっていることから、マーストリヒト条約で明記された「補完性の原理」の中心条文は、

欧州共同体設立条約第3b条であるといふことができる。

(欧州連合条約: The Treaty on European Union) (注1)

A条

“.....This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen.....”

(仮訳)

「...本条約は、ヨーロッパ諸国民の間において、より緊密な連合を、その決定ができるかぎり市民に近いところで行われる連合を創設していく過程が新しい段階を迎えたことを印すものである。...」

B条第2項

“The objectives of the Union shall be achieved as provided in this Treaty and in accordance with the condition and the timetable set out therein while respecting the principle of subsidiarity as defined in Article 3b of the Treaty establishing the European Community.”

(仮訳)

「欧州連合の目的は、この条約の規定に従い、また、この条約が定める条件や時間表に従って、また、欧州共同体設立条約第3b条に定める補完性の原理を尊重しつつ達成されなければならない。」

(欧州共同体設立条約: The Treaty establishing the European Community) (注2)

第3b条

“The Community shall act within the limit of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.”

(仮訳)

「共同体は、この条約により与えられた権限及び目的の範囲内で活動を行う。

その専属的管轄に属さない分野においては、共同体は、補完性の原理に従い、加盟国によっては提案された行動の目的が十分達成されず、また、提案された行動の規模や効果の点からみて、共同体によってよりよく達成できる場合にのみ、また、その限りにおいて活動を行う。

共同体の活動は、この条約の目的を達成するために必要な限度を超えてはならない。」

このような形で「補完性の原理」がマーストリヒト条約に明記された背景としては、3つの要因が上げられる(注3)。第1の要因は、「民意」である。ヨーロッパ統合が自分たちの頭越しに進められていくという危機感を、ヨーロッパ各国の市民が抱いたのである。ブリュッセルの官僚たちによって、中央集権

的に、自分たちの知らないところで、自分たちの意思に反してヨーロッパ統合が進められようとしている。そのことに対する市民の批判・反感が高まってきた。これに対処するために、「できるかぎり市民に近いところで決定を行う」という「補完性の原理」が改めてクローズアップされてきたのである。第2の要因は、「地方」である。地方は、これまでは、ヨーロッパ統合に対して模様眺めやブレーキをかける守りの姿勢をとってきたのであるが、統合の進展に伴って生じてきた欧州立法等を通じた地方自治の浸蝕に対する危機感を高め、欧州政治に対して積極的に働きかける方向へと戦略を転換したのである。マーストリヒト条約の制定プロセスにおいても、地方は様々な要求を行ったが、その主要要求項目の1つが、「補完性の原理」を条約に普遍的な形で盛り込むことであった。第3の要因は、「補完性の原理」の曖昧性である。立場や思惑が異なる加盟各国や欧州連合(以下「共同体(EC)」も含めて「欧州連合(EU)」という。以下同じ。)自体が、「補完性の原理」を「妥協の産物」として受け入れることができたのは、それが、加盟国の権利を強化する方向にも、逆に欧州連合による統合を強化する方向にも、どちらにも解釈することができるような曖昧性・多義性を持った概念だったからである。

2 アムステルダム条約における修正

「補完性の原理」に関する条文については、1997年10月に調印され、1999年5月に発効したアムステルダム条約において、若干の変更が行われた。すなわち、欧州連合条約A条及びB条が、それぞれ同条約第1条及び第2条となった。また、欧州共同体設立条約第3b条も、同条約第5条となった。さらに、欧州連合条約第1条(旧A条)の関係部分は、以下のように改められ、欧州連合における決定の民主的性格をより強化するものとなった。

第1条(旧A条)(注4)

“.....This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen.....”

(仮訳)

「・・・本条約は、ヨーロッパ諸国民の間において、より緊密な連合を、その決定ができるかぎり市民にオープンに、また、できるかぎり市民に近いところで行われる連合を創設していく過程が新しい段階を迎えたことを印すものである。・・・」

また、このアムステルダム条約においては、「補完性の原理」の具体的運用方法を定めた1992年12月の「エジンバラ合意」の内容を、条約の付属議定書としてまとめ直した。それが「補完性の原理及び均衡の原則の適用に関する議定書(Protocol on the application of the principle of subsidiarity and proportionality)」である。具体的運用方法が議定書の形で条約に編入されることにより、「補完性の原理」に対する法的保護がより強化されたといえる。

しかしながら、地方が目指していた「補完性の原理」の地方への適用を条文に明記することは、実現されなかった。例えば、ドイツ都市会議は、欧州共同体設立条約第3b条の第2項について、「共同体は、そのあらゆる措置において補完性の原理を尊重する。共同体は、当該目標が加盟国レベルで十分に達成できない場合にのみ行動する。州及び市町村がそれぞれの加盟国国内法によって有する決定権限は、これを尊重する。」(注5)といった改正文案を提示していたが、条約改正として採用されなかった。

3 EU文書の「補完性の原理」の解釈

欧州連合条約の第1条及び第2条は、「共通規定(Common Provisions)」の一部を成しており、そこに「補完性の原理」がヨーロッパ統合の普遍的原則として明記された意義は大きい。このうち第1条は、決定は「できるかぎり市民に近いところで」と規定しているが、これは一般的政治的な意味で「補完性の原理」に言及したものであり、宣言的な意義をもつに過ぎない。これに対して、第2条は、欧州共同体設立条約第5条によって定義されている「補完性の原理」という用語が用いられ、それを尊重するとしていることから、欧州連合の目的を達成する方法や権限を行使する方法に対して、一般的な拘束原理として働くものとなっている(注6)。

欧州共同体設立条約の第5条は、第1項で共同体の活動範囲を規定し、第2項で「補完性の原理」について規定し、第3項で均衡の原則について規定している。そこで、「補完性の原理」に関する第5条第2項をみると、第1に、この規定は、共同体と加盟国間の関係を規定したものであり、欧州連合と地方との関係には言及されていない。将来的にはともかく、現在のところ、第5条第2項の「補完性の原理」は、共同体と加盟各国との間で、その両者の活動範囲を仕切る原理として機能しているのである。欧州立法等の影響は国家にとどまらず地方にも直接波及するものであるから、欧州連合と地方との間においても「補完性の原理」は適用されるべきものであろう。そのため、アムステルダム条約交渉の際に、地方からその旨を含む条約改正を要求したものの、それが実現されなかったのは前述のとおりである。地方サイドからみれば、欧州連合において「補完性の原理」をより一層定着させるとともに、その適用範囲を地方にも拡大させていくことが今後の大きな課題となっているのである。第2に、「十分達成できない(cannot be sufficiently achieved)」あるいは「よりよく達成できる(can.....be better achieved)」といった法的規定としては、曖昧な表現が用いられていることである。このため、特に効率性の観点から、この「よりよく」条項を根拠として、欧州連合の権限を拡大する方向へも用いることができるようになってきている。もともと「補完性の原理」というのは、より下位の政府がその権限を保持するためにも、また、より上位の政府がその権限を拡大することを正当化するためにも、いずれにも使うことができる可能性を持つものであると指摘しておいたが、第5条第2項の規定は、そうした性格を反映しているのである。そのため、アムステルダム条約交渉の際に、地方は、先のドイツ都市会議の改正文案をみると分かるように、この「よりよく」条項の削除についても求めたのであるが、それも実現することはできなかった。第3に、「補完性の原理」は、欧州連合の専属的管轄に属さない分野(areas of shared competence)に対してのみ適用があるとしている。しかし、その具体的な範囲は曖昧である。そもそも欧州連合自体がなお発展途上の存在であり、その専属的管轄を現時点であらかじめ明確にすることは困難であるという事情もある。そのため、除外される分野を確定しようとするよりは、当該分野の中で、一方で国家主権の核により近い分野、他方で欧州連合の共通目的の核により近い分野を考えた上で、その中間にある政策分野において「補完性の原理」の適用を真剣・慎重に考慮するほうが有益であるという主張もなされている(注7)。第4に、第5条第2項の「補完性の原理」は、同条第3項の「均衡の原則」と併せて考えるべきものであるということである。欧州連合の活動は、「補完性の原理」に従い補完的な性質を持つものであることから、その活動は「均衡の原則」に従い必要な限度を超えて行われてはならないことになる。先に述べたアムステルダム条約の付属議定書は、この2つの原理をより緊密に結びつけるものである。

4 EU文書の「補完性の原理」の運用

これら「補完性の原理」に関する規定の具体的な運用は、アムステルダム条約発効以前は「エンジン

バラ合意」に基づき、また、同条約の発効後は、付属議定書「補完性の原理及び均衡の原則の適用に関する議定書」(以下単に「プロトコル」という)に基づき行われている。それは、欧州連合の活動が欧州共同体設立条約第5条(「補完性の原理」及び「均衡の原則」)を遵守したものとなるように、委員会を始めとする欧州連合の各機関が従うべき一連の具体的な基準及び手続を示したものである。このプロトコルの本文及びその和訳は、別添資料6のとおりである。以下、これをもとに、「補完性の原理」の具体的な運用についてみていくこととする。

まず、「補完性の原理」の適用基準については、プロトコル第5項で言及されている。そこでは、共同体の行動が正当化されるためには、「補完性の原理」の2つの側面、すなわち、提案された行動の目的が、加盟国の行動によっては十分に達成することができないこと及び共同体の行動によってよりよく達成できることの両方が満たされなければならないとしている(2段階条件クリアの必要性)。しかし、これだけであると、条約にも書かれていることである。第5項には、さらに、そのことを確認するためのより具体的な基準として、以下の3つが示されている。

その問題が、加盟国の行動によっては満足のいく規制ができない、国境を超えた側面を持つものであるか否か。

加盟国のみ行動では、あるいは共同体の行動を欠いたのでは、条約の要請(例えば、競争の歪みを是正し、隠された貿易障壁を取り除き、あるいは、経済的社会的結合を強化するといった)と相容れないものとなるか、さもなければ、加盟国の利益を大きく損なってしまうか否か。

共同体レベルの行動が、加盟国レベルの行動と比べて、その規模あるいは効果の点で明らかな利益を生む場合であるか否か。

この基準を受けて、プロトコル第4項は、共同体のすべての法案について、上記の基準に従っていることを正当化する理由が述べられなければならないとし、また、共同体の目的が、共同体によってよりよく達成されると結論づける根拠が、質的に、可能な場合には、量的な指標により実証されていなければならないとしている。

また、プロトコルには、「補完性の原理」(及び「均衡の原則」)の観点から、加盟国の裁量の余地を広げるための規定も盛り込まれている。すなわち、第6項において「共同体の行動形式は、…できる限り単純なものとする。共同体は、必要な範囲内でのみ立法する。規則よりも指令が、詳細な手段よりも枠組みを定めた指令のほうが望ましい。…指令は、…国家当局に対して、その形式と方法について選択の余地を残すものである。」と規定されている。また、第7項においても「…共同体の措置は、…できる限り国家の決定に裁量の余地を残さなければならない。…加盟国の法制度の機構及び機能を尊重するように配慮する。…」と規定されている。

次に、「補完性の原理」の適用手続についてである。まず、プロトコル第9項において、共同体の行動の提案権を持つ委員会に対して、その提案が「補完性の原理」に適合していることを示すことが求められている。その場合、必要があれば詳細な覚書をつけることも求められている。そして、同第11項において、提案を受けた欧州議会と理事会に対して、その提案を検討するに当たっては、それが「補完性の原理」と整合的であるかについても検討しなければならないとしている。

さらに、プロトコルは、その第9項において、委員会に対して、「補完性の原理」の適用に関する年次報告書をまとめ、欧州理事会、欧州議会及び理事会に提出することも求めている。

このプロトコルに基づく具体的な運用において、「補完性の原理」が果たしてきた法的にみて重要な機能は、委員会を始めとした欧州連合の各機関に対して、それらが活動しようとする場合に、「補完性の原理」という観点からの正当化義務を課したことにありとされる(注8)。最も大きな影響を受けたのは委員会であり、提出法案の撤回や現行法の見直し、さらには加盟国の裁量を広げるような法案の選択などが行われている(注9)。また、委員会が、他の各機関から、法案作成に当たって厳密に

プロトコルを遵守することは難しいという圧力を受けていると述べていることも、具体的運用面における実効性を物語るものである(注10)。

「補完性の原理」の適用をめぐることは、欧州裁判所において裁判で争うことができる。プロトコル第13項は「補完性の原理の遵守は、条約の規定に従って再審査(review)される。」とその旨を確認しているが、この点は、「補完性の原理」を規定した第5条が条約に含まれる以上、当然のことであるとされている(注11)。「補完性の原理」については、あまりにも政治的問題であり、裁判所の関与は好ましくないという考え方も存在するが、裁判で争うことができる以上、司法判断に基づく判例の積み重ねによって、その概念が徐々に具体化されていくことが予想される(注12)。

ただし、最後に付け加えて置かなければならないのは、やはり、この「補完性の原理」の持つ2面性である。「補完性の原理」の運用基準及び手続を示したこのプロトコルにおいても、その第3項において、「補完性の原理」は、共同体がその権限をどのように行使するかについての指針を提供するものであるが、それは動的な概念(dynamic concept)であり、それは、共同体が、状況が求められる場合には、その行動を拡大することを、反対に、それがもはや正当化されなくなった場合には、その行動を縮小することを許容するものであるとしているのである。

(注1) 英文はホームページ(<http://europa.eu.int/en/record/mt/title1.html>)より引用。

(注2) 英文はホームページ(<http://europa.eu.int/en/record/mt/title2.html>)より引用。

(注3) 恩田キユスター恭子「欧州統合時代の地方自治」(1997年)p3, p4、及びp19参照。

(注4) 英文はホームページ(<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>)より引用。

(注5) 室田哲男「欧州連合における地方自治の新しい位置付け」(「地方自治」630、ぎょうせい、2000年)p40より引用。

(注6) Jo Shaw “Law of the European Union (Third Edition)” (Palgrave Macmillan, 2000年)p228参照。

(注7) 同上p228参照。

(注8) 同上p227参照。

(注9) 室田哲男「欧州連合における地方自治の新しい位置付け」p32、33及び Jo Shaw “Law of the European Union(Third Edition)”p229参照。

(注10) Jo Shaw “Law of the European Union(Third Edition)”p230参照。

(注11) 同上p230参照。

(注12) 八谷まち子「欧州連合(EU)における「サブシディアリティ原則」 善意の専制主義を超えるもの」(「政治研究」第43号、九州大学政治研究会、1996年)p41参照。

第3節 ヨーロッパ地方自治憲章等にみられる「補完性の原理」

1 ヨーロッパ地方自治憲章における規定

ヨーロッパ地方自治憲章には、「補完性の原理(the principle of subsidiarity)」という言葉は見当たらない。しかしながら、その実質的な内容を盛り込んだ規定が第4条第3項として存在する。

(ヨーロッパ地方自治憲章)(注1)

第4条第3項

“ Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.”

(仮訳)

「公的責務は、一般的に市民に最も身近な行政主体が優先的に遂行する。他の行政主体への責務の配分は、任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を考量して行わなければならない。」

この規定では、まず、より下位の単位をより上位の単位よりも優先させるという「補完性の原理」における一般的な原則が、公的な責務は「市民に最も身近な行政主体 (authorities which are closest to the citizen)」が「優先的に (in preference)」遂行するという表現で示されている。次に、その原則の下で、異なった政府間において権限配分を行う場合の2つの基準を示している。1つが、任務の範囲と性質であり、もう1つが効率性と経済性の要求である。すなわち、その任務の大きさや性質からしてより大きな地域単位で扱う必要がある場合や、効率性や経済性を優先すべき事情がある場合を除き、公的な任務は、一般的に、住民に最も身近な地方自治体に任せるべきであることを規定している。ただし、その場合でも、その性質や規模からして限られた仕事しかできない地方自治体にまで権限移譲を進めることを求めているものではないとされている(注2)。

この条文が、マーストリヒト条約の「補完性の原理」規定に影響を及ぼしたことは間違いのないであろう。本規定で「市民に最も身近な (closest to the citizen)」という表現が、マーストリヒト条約では「できるかぎり市民に近いところで (as closely as possible to the citizen)」(欧州連合条約第1条)となっている。また、その上で、より上位の政府に権限を配分する場合の基準を示しているのも同様である。ただし、本規定が任務の「範囲・性質」と「効率性・経済性」の要求を示しているのに対して、マーストリヒト条約では、行動の「規模・効果」及び「十分達成できない・よりよく達成」を基準として上げている(欧州共同体設立条約第5条)。また、本規定では、それらの基準を「考量 (weigh up)」して行うとしているのに対して、マーストリヒト条約では、「その場合のみ、また、その限りで (only if and in so far as)」行うとしており、この点では、マーストリヒト条約のほうがより限定的で明確であるといえる。

また、この規定からは直接導き出されるものではないが、ヨーロッパ地方自治憲章は、他の規定において「補完性の原理」のもう1つの側面である、より上位の団体には、より下位の団体を助ける義務があることも明確にしている。特に、第9条第5項及び第7項は、国家の助けは必要であるが、それは地方自治体が自分自身の意思を実現することを可能にするために必要なのだという「補完性の原理」の第2の側面をよく表した規定として大きな意義があるとされる(注3)。以下にみるように、いずれも、国家が地方自治体に対して行う財政的援助に関する規定であるが、それらは、地方自治体の自由を制約しないように行うことが求められている。

(ヨーロッパ地方自治憲章)

第9条第5項

“ The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.”

(仮訳)

「財政力の不十分な地方自治体を保護するために、潜在的財源と財政負担の不平等の是正を目的とする財政調整制度又はそれと同等の手段が必要とされる。それらの制度又は手段は、地方自治体はその権限の範囲内において行使する決定の自由を減らすものであってはならない。」

第9条第7項

“As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.”

(仮訳)

「地方自治体に対する補助金は、できる限り、その用途が特定事業に限定されないようにしなければならない。補助金の交付により、地方自治体はその権限の範囲内で行う政策決定の基本的自由が侵害されてはならない。」

2 世界地方自治宣言及び世界地方自治憲章草案の規定

世界地方自治宣言においては、ヨーロッパ地方自治憲章と同様に「補完性の原理」という言葉は使用されていない。ヨーロッパ地方自治憲章第4条第3項に相当するのは、第3条第1項である。しかしながら、そこでは、公的責務は「住民に最も身近な」基礎的的地方自治体により遂行されるとしながらも、より上位の団体との権限配分の基準は示されておらず、また、各国の実情に応じて中間レベルや広域レベルの地域団体による責務の遂行を認めるなど、「補完性の原理」の観点からみた場合には、ヨーロッパ地方自治憲章と比べるとやや後退した内容となっている。

(世界地方自治宣言)(注4)

第3条第1項

“Public responsibilities shall be exercised by those basic units of local government which are closest to the citizen. They may also be exercised by territorial units at an intermediate or regional level, in accordance with the practice in each country.”

(仮訳)

「公的責務は、市民に最も身近な基礎的的地方自治体によって遂行される。それらは、各国の実情に応じて、中間又は広域レベルの地域団体によって遂行されることもある。」

これに対して、世界地方自治憲章草案では、「補完性の原理」が、その言葉とともに明確に盛り込まれている。具体的には、まず、前文において、公的な任務及び責務は「市民に最も身近な (closest to the citizens)」行政主体によって行使されるべきであると「補完性の原理」の大原則に言及し、さらに、「補完性の原理(principle of subsidiarity)」という言葉は明確に用いた上で、それは、民主的・参加型の開発の基礎となるものであり、任務及び責務の配分はこの原則に従って行われなければならないとしている。

(世界地方自治憲章草案)(注5)

前文

“.....Convinced that public tasks and responsibilities shall be exercised by those authorities which are closest to the citizens and that this principle of subsidiarity is the basis for democratic and participatory development and that the allocation of tasks and responsibilities should abide by this principle;.....”

(仮訳)

「…公的な任務及び責務は、市民に最も身近な行政主体によって行使されるべきであり、この補完性の原理は民主的で参加型の開発の基礎であり、任務及び責務の配分に当たっては、この原則を守らなければならないことを確信し、……」

また、第4条第3項において、「補完性の原理」という言葉を明記し、それは「公的責務は、一般的に、市民に最も身近な行政主体によって行われるべきであること」を意味すると定義した上で、公的責務をそれ以外の行政主体に配分する場合の基準を示している。ヨーロッパ地方自治憲章と比較した場合、まず、「補完性の原理」に加えて「近接性の原理(the principle of proximity)」というものが導入されていること、第2に、「優先的に(in preference)」という言葉がなくなっていること、第3に、より上位の行政主体へ権限配分を行う場合の基準が、「任務の範囲・性質」及び「効率性・経済性」ではなく、「技術的・経済的な効率性」と「市民共通の利益」となっている点に違いがある。言葉としては「補完性の原理」が明記されたものの、「近接性の原理」という歴史的沿革や内容が必ずしも明確でないものと一緒にされてしまっている(注6)。また、「優先的に」という表現がなくなったことで、権限配分面における下位優先の強調の程度は弱められている。「任務の範囲・性質」を「市民共通の利益」に代えたことも、任務の性質に関らず市民の利益になれば、より上位の単位への権限配分を可能とするものであり、ヨーロッパ地方自治憲章と比べてみると、「補完性の原理」の規定としては、かえって薄められてしまった印象を受ける。

(世界地方自治憲章草案)

第4条第3項

“In accordance with the principle of subsidiarity and proximity, which means that public responsibilities shall generally be exercised by those authorities which are closest to the citizen, any allocation of responsibility to another authority must be based on the requirement of technical or economic efficiency and shall be justified only by common interest of citizens.”

(仮訳)

「公的責務は、一般的に市民に最も身近な行政主体によって行われるべきであるということの意味する、補完性及び近接性の原理に基づき、その責務の他の行政主体への配分は、技術的又は経済的な効率性の要請に基づき、また、市民共通の利益によって正当化される場合でなければならない。」

3 ヨーロッパ地域自治憲章草案における規定

ヨーロッパ地域自治憲章草案(以下、本節では「地域草案」という。)においては、「補完性の原理」という言葉が6箇所で使用されている。まず、前文では、第4項及び第5項の2箇所で用いられている。その第4項では、ヨーロッパの民主主義は、地方自治体、地域、国家及び欧州連合という異なるレベルの政府の対等な正統性を基礎としているが、「補完性の原理」は、そのヨーロッパの民主主義の発展

に対する大きな貢献であるとしている。また、第5項では、この憲章とヨーロッパ地方自治憲章は、地域政府と地方自治体の双方の利益のために、「補完性の原理」の適用においては、相補的なものであるとしている。前者からは、対等な正統性を持つ政府間である地方自治体、地域、国家及び欧州連合の間において「補完性の原理」を適用すべきという考え方が窺われ、後者からは、この憲章の制定は、その権限を侵害するものではなく、双方の利益になるのだとして地方自治体に対する配慮が窺われる。

(地域草案)(注7)

前文第4項

“Convinced that the principle of subsidiarity is a major contribution to the development of democracy in Europe on the basis of the equal legitimacy of the different levels of authority: local, regional, national and European;”

(仮訳)

「補完性の原理は、地方自治体、地域、国家及び欧州連合という異なるレベルの政府が対等な正統性を有することを基礎とするヨーロッパの民主主義の発展にとって大きな貢献であることを確信して、

前文第5項

“Considering that this Charter and the European Charter of Local Self-Government are complementary in the application of the principle of subsidiarity for the benefit of regional and local authorities;”

(仮訳)

「この憲章とヨーロッパ地方自治憲章は、地域と地方自治体の双方の利益のために、補完性の原理の適用においては、相補的であることを考慮して、

また、本文においては、地域草案は、まず、第3条第1項の地域自治を定義した条文において、地域自治は、自らの責任で、その住民の利益のために、公的事務の相当な部分を管理する権利と能力を意味するが、それは「補完性の原理」に従ったものでなければならないとしている。この場合、地域は、国家や欧州連合に対しては、より下位にある政府として、また、地方自治体に対してはより上位にある政府として、「補完性の原理」の適用を行っていかなければならないことになる。前者の点に関しては、第6条第2項において、「補完性の原理」に従うとしつつも、一方で国家やヨーロッパの結束の要請についても考慮するという表現を入れて、「補完性の原理」による地域の権限拡大の方向と国家・ヨーロッパというより大きな単位での統一性保持の必要性とのバランスをとろうとしている。また、後者の点については、第7条第2項が、地域は、地方自治体との関係において「補完性の原理」を適用することを改めて規定し、地域の存在は、地方自治体の自治を妨げるものではないことを明確にしている。最後に、第18条第2項は、地域の権限をめぐる紛争において、実定法により明確な解決が図られない場合には、決定に際して「補完性の原理」が考慮されなければならないとしている。これは、同条第1項において、そのような紛争の解決は司法機関により行われるとしていることからすると、「補完性の原理」を司法的解決における1つの判断要素として位置付けるものである。

(地域草案)

第3条第1項

“Regional self-government denotes the right and the ability of the largest territorial authorities within each State,……to manage, on their own responsibility and in the interests of their populations, a substantial share of public affairs, in accordance with the principle of subsidiarity.”

(仮訳)

「地域自治は、…補完性の原理に従って、自らの責任で、その住民の利益のために、公的事務の相当な部分を管理する、国内で最大の地域団体の権利と能力を意味する。」

第6条第2項

“When exercising their competences the regions shall, with due respect for the law, be guided by the interests of the citizens as well as the principle of subsidiarity and take into account the reasonable requirements of national and European solidarity.”

(仮訳)

「地域は、その権限を行使するに当たっては、法律を尊重し、市民の利益及び補完性の原理を指針とするとともに、国家とヨーロッパの結束のための合理的な要請を考慮する。」

第7条第2項

“Regions shall apply the principle of subsidiarity in their relations with local authorities.”

(仮訳)

「地域は、地方自治体との関係においては、「補完性の原理」を適用する。」

第18条第2項

“Conflicts of competences shall be settled according to the constitutional and statutory principles of each State. Failing a clear solution in the positive law applicable, the principle of subsidiarity shall be taken into consideration in the decision.”

(仮訳)

「権限をめぐる紛争は、それぞれの国の憲法及び法律に定める原則に従って解決されなければならない。実定法により明確に解決ができない場合には、決定において「補完性の原理」が考慮されなければならない。」

(注1) 英文は、ヨーロッパ評議会 (CE) のホームページ (<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/122.htm>) から引用

(注2) Council of Europe “European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report” の第4条第3項についての注釈

(注3) Council of Europe “Definition and limits of the principle of subsidiarity” 1994 p15参照

(注4) 英文は、国際自治体連合 (IULA) のホームページ (<http://www.iula-int.org/iula/upload/template/templatedocs/iulaworldwidedeclarationoflocalselfgovernment.htm>) から引用

(注5) 英文は、国連人間居住計画 (UN-HABITAT) のホームページ (<http://www.unchs.org/unchs/english/wcharter/crp7.htm>) から引用

(注6) 「近接性の原理」は、当初の第一次草案にはなく、ラテン地域からの要望も踏まえて、第二次草案で追加された (廣田全男「世界地方自治憲章第二次草案に関する覚書」(「経済と貿易」

第182号、横浜市立大学経済研究所、2001年)p55参照)。

(注7) 英文は、ヨーロッパ評議会(CE)のホームページ(http://www.coe.int/T/E/Ctrae/5_Texts/2_Adopted_texts/1_Recommendations/1997/Rec_034_1997_E.asp)から引用。

第4節 各国の憲法にみられる「補完性の原理」

1 ドイツ基本法

ドイツの憲法である基本法は、1949年に制定されたが、その制定議会(ヘレンヒームゼー憲法議会)において、「補完性の原理」を憲法に明文化すべきとする提案が行われたが、実現しなかった(注1)。

その後、1992年改正により、第23条(欧州連合)という新しい規定を創設した。これは、マーストリヒト条約の調印を受ける形で行われたものであり、その第1項では、次のように「補完性の原理」という言葉が用いられている。

第23条第1項

“To realize a unified Europe, Germany participates in the development of the European Union which is bound to democratic, rule of law, social, and federal principles as well as the principle of subsidiarity and provides a protection of fundamental rights essentially equivalent to that of this Constitution. (後略)”(注2)

(仮訳)

「欧州統合を実現するために、ドイツは、民主的、法治国家的、社会的かつ連邦的という諸原則とともに補完性の原理にも従うところの、また、この憲法と本質的に同等の基本的権利の保障を行う欧州連合の発展に参加する。(後略)」

これは、「補完性の原理」に従う欧州連合にドイツが参加すると規定したものである。この場合、「補完性の原理」に従わなければならないのは欧州連合であり、この規定は、欧州連合と国家との関係で、欧州連合が「補完性の原理」に従うとしたマーストリヒト条約の内容を、ドイツ基本法上でも明確にしたものであると考えられる。したがって、ドイツ国内の連邦と州・地方自治体との関係において「補完性の原理」を適用すると規定したものではなく、その点については、基本法は何も触れていないのである。

なお、ドイツでは、基本法に明文の規定はないものの、「補完性の原理」は不文の憲法原理であるとする見方もある(注3)。

2 イタリア憲法

イタリア憲法には、2001年改正により、「補完性の原理」という言葉が初めて用いられることになった。それは、第118条第1項及び第4項の、次のような規定である(注4)。

第118条第1項

“All administrative functions shall be assigned to the Municipalities, except whenever they are conferred to Provinces, Metropolitan Cities, Regions and the State, in order to

guarantee a uniform exercise of them, in observance of the principle of subsidiarity, differentiation and adequacy.”

(仮訳)

「すべての行政事務は、その統一的な実施を確保するために、県、大都市、州及び国に与えられる場合を除き、補完性、分化及び適切性の原則を遵守して、市町村に配分される。」

第118条第4項

“In accordance with the principle of subsidiarity, the State, Regions, Metropolitan Cities, Provinces and Municipalities shall support autonomous initiatives promoted by citizens, in individual or associated form, in order to carry out activities of general interest.”

(仮訳)

「補完性の原理に従い、国、州、大都市、県及び市町村は、個人的なものであれ、共同的なものであれ、公益活動を行うための市民の自発的な取組みを支援する。」

前者は、国内における国と地方自治体(市町村)との関係において、また、より上位の地方自治体と市町村との関係において「補完性の原理」の適用があることを規定したものである。また、後者は、国・地方自治体と市民との関係において「補完性の原理」が適用されることを規定したものである。

これは、国内における国と地方自治体との間だけでなく、それらと市民との関係も含めて「補完性の原理」を憲法上の原則としたものであり、画期的な改正であるといえる。

3 フランス憲法

フランス憲法には、2003年の改正により、第72条第2項が新設され、次のような規定が置かれた。

第72条第2項

「地方自治体は、各々のレベルにおいて、もっとも効果的に実施できる権限全体に関し、意思決定を行う使命を有する。」(注5)

これは、「補完性の原理」という言葉が直接用いられているわけではなく、また、表現も必ずしも明確なものではないが、「補完性の原理」を規定したものであるとされている。

(注1) 廣田全男「ドイツにおける補完性原理の展開」(「地域政策 あすの三重」2002夏号、公人の友社、2002年)p22参照。

(注2) ホームページ(<http://www.jurisprudencia.de/index.html>)のドイツ基本法英訳版より引用。

(注3) 廣田全男「ドイツにおける補完性原理の展開」p23 - 25参照。

(注4) ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it_indx.html)のイタリア憲法英訳より引用。

(注5) 山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(7)」(「地方自治」665、ぎょうせい、2003年)p115より引用。

第5節 「補完性の原理」についてのまとめ

「補完性の原理」は、個人を重視する西欧思想の長い伝統の中から生まれてきた「ヨーロッパ産」の原理である。それは、個人と社会の関係及び社会の構成単位間において、より下位の単位を優先する思想・社会哲学である。したがって、本来は、社会全般のあり方に対する考え方であり、社会構成原理として広い適用範囲を持つものである。

しかしながら、現在、地方自治の保障も含め「補完性の原理」をめぐる大きな問題となっているのは、そのより限定された用法、すなわち、地方自治体、国家及び超国家といった政治行政主体（政府）間の階層構造に対して「補完性の原理」が適用されるべきか、また、適用される場合には、いかに適用されるべきかということである（注1）。

第1に、「補完性の原理」の適用範囲である。まず、地方自治体と国家との関係については、1985年のヨーロッパ地方自治憲章において「補完性の原理」が実質的に導入され、2000年の世界地方自治憲章草案では、その言葉自体も用いて「補完性の原理」の適用があるとされた。次に、国家と欧州連合との関係については、1992年のマーストリヒト条約において、「補完性の原理」の適用があることが明記された。さらに、地方自治体と地域との関係についても、1997年のヨーロッパ地域自治憲章草案において、「補完性の原理」の適用があるとされた。

このように「補完性の原理」は、近年、地方自治体と国家との関係だけではなく、地域や超国家も含む政府の階層構造全般にわたって、その間の関係を規律する原理として適用範囲を拡大する勢いである。また、その地域的な適用範囲についても、ヨーロッパから世界へと広がる動きを示している。

しかしながら、現時点で発効しているのは、ヨーロッパ地方自治憲章とマーストリヒト条約のみである。世界地方自治憲章は国連での採択が見送られ、ヨーロッパ地域自治憲章については依然として草案段階である。したがって、動きとしては広がりを見せ、「補完性の原理」という言葉も普及してきてはいるものの、現在、「補完性の原理」が国際的な拘束力を持つものとして存在しているのは、ヨーロッパにおける地方自治体と国家との関係及び国家と欧州連合との関係においてである。しかも、前者については、ヨーロッパ地方自治憲章に加入している国で、かつ、「補完性の原理」を規定した同憲章の第4条第3項を拘束条項として選択した国に限られている（注2）。ただし、先に述べたように、イタリア、そして、ヨーロッパ地方自治憲章を批准していないフランスまでもが、最近の憲法改正において「補完性の原理」を憲法上の原則として規定したことは、「補完性の原理」の拡大・定着という観点からは注目すべきことである。

次に、「補完性の原理」の具体的運用である。「補完性の原理」を実際に適用するに当たっては、その曖昧性が大きな問題となる。「補完性の原理」は、より下位の単位を優先する考え方であり、それを政府間の関係に当てはめた場合には、「できるかぎり市民に近い」・「市民に最も身近な」という表現で、より下位の政府を優先する規定を置いている。しかしながら、それは大きな方向性を示しただけであり、そこから直ちに具体的な権限配分をどうすべきかが出くわけではない。さらに、「補完性の原理」には、下位の単位を助けるためであれば、上位の単位の介入も認める（さらに進んで義務とする）考え方も含まれている。そのことを反映して、政府間の関係においても、「よりよく達成できる」など一定の場合には、上位の政府への権限配分を認める規定が置かれている。

このため、「補完性の原理」は、運用の仕方によっては、より下位の政府の権限を強化する方向に働く場合があると同時に、より上位の政府の権限を強化する方向に働く場合もあるという両方の可能性を持っている。より下位の政府を重視するという方向性は同じだとしても、具体的な権限配分に当たっては、その立場の違いによって「補完性の原理」の解釈や見方が異なってくるのである。この点では、「補完性の原理」は政治性を持つものである。地方自治関係者からみれば、「補完性の原理」

の適用に当たって、それが地方自治を強化する方向で、そのための手段となるように、「補完性の原理」を解釈し、その運用を働きかけていくことが必要となる(注3)。

そこで、「補完性の原理」の具体的な運用に当たっては、その内容をもっと厳密に定義し、その適用に当たっての具体的な基準及び手続を定めることが問題となる。

この点について、まず、ヨーロッパ地方自治憲章をみると、同憲章は、ヨーロッパ評議会(Council of Europe)に加盟する各国が締結した協定であるが、その国内における具体的適用(法制化及びその運用)は各国に任されている。そのため、ヨーロッパ評議会は、同憲章第4条第3項の「補完性の原理」についても、その具体的な運用に当たっての詳細な基準や手続を定めているわけではなく、また、同条同項の内容について厳密な解釈を提示しているわけでもない(注4)。その意味では、ヨーロッパ地方自治憲章は、「補完性の原理」を、各国が、その国内における政府間の権限配分を行うに当たって考慮すべき大きな指導原理として提示しているに止まるのであり、その具体的な適用は各国に任されているのである(ただし、その実施状況については、ヨーロッパ評議会へ情報提供しなければならず、必要があればヨーロッパ自治体・地域会議によるモニタリングが行われることになるであろう)(注5)。

これに対して、マーストリヒト条約以後の欧州連合条約及び欧州共同体設立条約の中に盛り込まれた「補完性の原理」は、欧州連合と加盟国との関係を直接規定する法的な性格を持っている。欧州連合条約第1条は単なる宣言的なものであるとしても、同条約第2条及び欧州共同体設立条約第5条は、欧州連合の活動に対して一定の制約を加える法規範として機能することになる。

そのため、「補完性の原理」についてより厳密な定義を下すことが必要になるのであるが、そもそも語源的に曖昧性を持つ言葉を始めから明確に定義することは、欧州連合が発展途上のものであり欧州連合自体や加盟各国の思惑もあって、なかなか困難であることから、「補完性の原理」の具体的な運用に当たっては、非常に手続的なアプローチが採用されている。すなわち、エジンバラ合意、そしてアムステルダム条約後はプロトコルに定められた基準及び手続に従って「補完性の原理」の具体的な運用が行われている。この手続的運用が積み重ねられ、また、その一部が裁判で争われ判例として積み重ねられることにより「補完性の原理」の法規範としての内実が蓄積されていくものと思われる(ただし、それは、直接的には欧州連合と加盟国との間の「補完性の原理」に関するものであって、それが他の政府間関係にも直ちに引用できるかどうかは別問題である)。

この「補完性の原理」は、地方自治の保障の指導原理となりうるのか。まず、「補完性の原理」は、ヨーロッパ産(その中心は、ドイツであろうか)の考え方であり、それが文化的歴史的背景の異同を乗り越えて、普遍的な地方自治の指導原理となりうるかという問題がある。また、政治的な指導原理とはなりうるとしても、その曖昧性のゆえに、法的な指導原理とすることができるかという問題がある。さらに、法的な指導原理とするとともに、やはりその曖昧性のゆえに、その具体的な運用はどうするのかという問題が出てくる。

国内の政府間における権限配分や権限行使に当たって、より下位の政府を重視・優先すべきだということ、すなわち、地方分権や地方自治の強化を主張する場合には、ヨーロッパに限らず世界各国において、「補完性の原理」は、あるいは、有効な指導原理・政治的な指導原理として用いることができるかもしれない。しかし、その場合には、それは、下位の政府を強化する方向にも働くが、同時に、上位の政府の介入をもたらす方向にも働く可能性を持つものであることに注意しなければならない。また、それを、国際的・普遍的に地方自治を保障する法的な指導理念として位置付け、法的な実効性を持つものとしようとした場合には、その概念自体の曖昧性・両義性に加えて、各国の地方自治制度の背後にある文化的・歴史的な違いも大きな問題となってくると思われる。

- (注1) 恩田キユスター恭子「欧州統合時代の地方自治」(1997年)p18参照。
- (注2) ヨーロッパ評議会のホームページによると、2003年5月現在で、ヨーロッパ地方自治憲章を批准した国(38ヵ国)の中で、報告のあった25ヵ国のうち17ヶ国が、「補完性の原理」を定めた同憲章第4条第3項に拘束されるとしている。なお、詳しくは別添資料4を参照されたい。
- (注3) Council of Europe “Definition and limits of the principle of subsidiarity”1994 は、欧州連合レベルの「補完性の原理」の導入は、欧州連合の権限を強化する方向にも、また、その加盟国の自立性を強調する方向にも、どちらにも用いることができる点で全く曖昧性を残しているが、ヨーロッパ評議会内では、そうであってはならないとし、この「補完性の原理」という原則は、地方自治を強化するための1つの手段としてとらえられなければならない、本当に必要な場合を除いて、決して地域のために地方自治体を、また、中央のために地域を縮小させる手段としてとらえられてはならないとしている(同書p24)。
- (注4) Council of Europe “European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report”の第4条第3項に関する注釈参照。
- (注5) ヨーロッパ各国における「補完性の原理」の具体的適用について触れたものとしては、山内健生「グローバル化する「地方自治」 - 「サブシディアリティの原理」・その理念と現実(3)、(4)」(「自治研究」第77巻第12号、良書普及会(2001年)、第78巻第1号(2002年))参照。
 なお、同論文は、全体を総括して次の3点を指摘している(「自治研究」第78巻第1号(2002年)p86参照)。
 ヨーロッパ諸国においては、「サブシディアリティの原理」を指導理念として、地方分権推進のための努力が行われていること。
 ただし、各国における推進状況は、かなりバラエティーに富んでおり、特に旧東欧諸国における分権への歩みは、一進一退、遅々としていること。
 しかしながら、その過程においては、ヨーロッパ評議会などによる国際的な指導、協力が行われており、「地方自治」、「地方分権」が、完全な国内問題としてではなく、国際的な問題として議論されていること。

(本章の参考文献)

- ・恩田キユスター恭子「欧州統合時代の地方自治」(1997年)
- ・福田耕治「欧州連邦主義と補完性原理(1)EU と加盟国の中央・地域・地方政府間関係をめぐる諸問題」(「駒澤大学法学部研究紀要」第55号、駒澤大学、1997年)、「欧州連邦主義と補完性原理(2)EU と加盟国の中央・地域・地方政府間関係をめぐる諸問題」(「政治学論集」第45号、駒澤大学法学部、1997年)及び「欧州連邦主義と補完性原理(3・完)EU と加盟国の中央・地域・地方政府間関係をめぐる諸問題」(「法学論集」第55号、駒澤大学法学会、1997年)
- ・室田哲男「欧州連合における地方自治の新しい位置付け」(「地方自治」.630、ぎょうせい、2000年)
- ・八谷まち子「欧州連合(EU)における「サブシディアリティ原則」」(「政治研究」第43号、九州大学政治研究会、1996年)
- ・山内健生「グローバル化する「地方自治」 「サブシディアリティの原理」・その理念と現実(2)～(4)」(「自治研究」(第77巻第6号及び第12号、良書普及会(2001年)、第78巻第1号、(2002年))
- ・Council of Europe “Definition and Limits of the principle of subsidiarity”1994
- ・Council of Europe “European Charter of Local Self-Government, Explanatory Report”
- ・Jo Show “Law of the European Union (Third Edition)” (Palgrave Macmillan、2000年)

第2部 比較の中の地方自治条項

第2部 比較の中の地方自治条項

第1部においては、地方自治の保障を求めた国際的文書であるヨーロッパ地方自治憲章等を対象として、それらが国際的スタンダードとして求める地方自治の諸原則についてみてきた。しかし、それらは国際的文書であり、現実の地方自治の保障は、各国の憲法等の規定に基づいて行われる。そこで、各国が地方自治をどのように保障しているかを、各国の憲法規定によりみてみたい。次に、それらと比較した上で、我が国の憲法における地方自治保障規定の特色を探り、どうして我が国の憲法がそのような特色を有するのかに関して、特に、憲法制定過程に注目してみたい。また、旧憲法調査会におけるその改正論議についてもふれてみたい。問題意識は、憲法による保障規定に各国間でどのような違いがあるのか。また、その中で、我が国の憲法の保障規定はどのような位置にあるのかである。

第1章 諸外国における地方自治保障規定

第1節 対象国の選択と区分

対象とする国を選択するに当たっては、まず、ヨアヒム・J・ヘッセとローレンス・J・シャープが提示した地方自治システムの3分類(「南欧型」、「アングロ型」及び「中欧・北欧型」)を参考として、それぞれのタイプごとに、次のような国を対象とした(注)。なお、対象とした国々の憲法における地方自治の保障規定については、別添資料7を参照されたい。

南欧型

・フランス、イタリア、ベルギー、スペイン

アングロ型

・イギリス、ニュージーランド、アイルランド(単一型国家)

・米国、カナダ、オーストラリア(連邦制国家)

中欧・北欧型

・ドイツ、オーストリア、オランダ(中欧)

・スウェーデン、デンマーク、ノルウェー(北欧)

(注)ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修、北海道比較地方自治研究会訳「地方自治の世界的潮流：

20カ国からの報告(下)」(信山社、1997年)p594 - 596参照。

なお、同書p596において、日本は、「主として法律的ベースでは」という留保付きであるが、この3分類の中では「中欧・北欧型」に含まれるとされている。

第2節 南欧型

1 フランス

フランスは、1958年制定の憲法(第5共和制)を持つ。地方自治に関しては、第34条で、地方自治体の自由な運営、権限及び財源に関する基本原則は、法律で定めるとするとともに、第12章「地方自治体」が設けられている。2003年の憲法改正により、地方分権を強化する方向で、この第12章は全面的に改められた。また、共和国の基本理念を定めた第1条についても改正が行われている(注1)。

まず、第1条の「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。フランスは出身、人種あるいは宗教の区別なく、あらゆる市民に対し法の下での平等を保障する。フランスはすべての信条を尊重する。」の後に「その組織は地方分権的とする。」という文章が加えられた。これは、従来、一体不可分の共和国を強調し、強固な中央集権型国家であったフランスの大きな転換である。共和国の一体不可分性は維持しつつも、1982年地方分権改革以後の成果も踏まえた上で、地方分権を憲法の基本理念の1つとして位置付けたものである。

次に、第12章であるが、地方自治に関して第72条から第74条まで、3つの条文があったが、第72条の1、第72条の2、第72条の3、第72条の4及び第74条の1という5つの条文が新設されるとともに、従来の3つの条文についても全面的な改正が行われている。このうち、海外県及び海外領土に関する特例規定を除くと、従来、第72条だけであった地方自治に関する規定が、第72条、第72条の1及び第72条の2という3つの条文から成るものに改められた。

これらの規定のうち、重要と思われる部分について、その改正点と併せてみると、次のとおりである。

まず、憲法上の地方自治体についてである。従来、市町村(communes)及び県(départments)は、憲法上の地方自治体として位置付けられていたが、州(régions)は、法律によって設けられる地方自治体であるとされていた。それが、今回の改正により、州も、市町村及び県と同じく、憲法上の地方自治体であるとされた(第72条第1項)。

第2に、「補完性の原理(the principle of subsidiarity)」の導入である。第72条第2項が新設され、そこでは「地方自治体は、各々のレベルにおいて、もっとも効果的に実施できる権限全体に関し、意思決定を行う使命を有する」と規定された。「補完性の原理」という言葉は直接用いられておらず、また、必ずしも明確な表現とはいえないが、この規定は、「補完性の原理」の考え方を憲法上取り入れたものであるとされている。

第3に、地方自治体の行政権限の明確化である。地方自治体には、従来から、選挙された議会により、かつ、法律の定めるところにより、「自由に運営される」とされ、一般的権限が認められてきたが、その権限の行使について、地方自治体は「地方行政命令権(pouvoir réglementaire)」を有することが新たに明文化された(第72条第3項)。これは、従来の憲法解釈により認められてきたことの確認的な規定とされている(注2)。

第4に、住民参加に関する規定の新設である。従来はなかった、住民投票を始めとする住民参加の規定が新たに盛り込まれた(第72条の1)。

第5に、これも、従来はなかった地方自治体の財政に関する規定の新設である(第72条の2)。地方自治体の財源全体の決定的部分は、税収その他の地方自治体の固有の財源によって占められなければならないとし(同条第3項)、地方税については、地方自治体が税率だけでなく課税標準についても決定することを認めることができるとした(同条第2項)。また、地方自治体への権限移譲や地方自治体の支出を増やす権限の創設・拡大を行う場合には、そのための財源を伴わなければならないとした(同条第4項)。さらに、財政平衡化のための措置が設けられなければならないとしている(同条第5項)。

第6に、地方自治体の実験を認める規定の新設である(第72条第4項)。これは、法律及び行政命令には、対象と期間を限った実験的な規定を含むことができるとする規定が第37条の1として新設されたことと対応するものであり、地方自治体は、法律又は行政命令に基づき、実験的な規定を設け

ることができるとした。

最後に、後見監督に関する規定である。いかなる地方自治体も他の地方自治体に対して後見監督を行うことはできないとする規定が新設されたが(第72条第5項)、従来からあった国の代表による行政監督等の規定は、憲法上依然として残されている(第72条第6項)。

また、法律の提案権を定めた第39条が改正され、地方自治体の組織を主要な目的とした法案は最初に上院(地方自治体、特に市町村代表が多数を占める)に付議されるという規定が第3項として追加された。

2 イタリア

イタリアは、1947年制定の憲法を持つ。地方自治に関しては、まず、基本原則を定めた部分の第5条に地方自治に関する原則が規定されるとともに、第5章「州、県、市町村」に詳しい規定が置かれている。なお、第5章については、2001年の憲法改正により、従来の規定が全面的に改められている。

まず、基本原則は、次のように規定されている。

「第5条(地方自治・分権の原則)

一にして不可分の共和国は、地方自治を認め、かつ促進する。共和国は、国家事務において、最も広範な行政上の分権を行い、その立法の原則および方法を、自治および分権の要請に適合させる。」

(衆議院「欧州各国憲法調査議員団報告書」平成12年11月より引用)

この規定は、フランスとは異なり、2001年の憲法改正前からあったものである。やはり、あくまで単一型国家を前提とした上であるが、地方自治を認め、促進するとしている。ただし、分権を進めるが、それは「行政上の分権(administrative decentralization)」を進めるとしている。

次に、第5章であるが、改正前は、第114条から第133条までの20の条文から成っていたが(そのうち14と多くの条文は、専ら州に関する規定であった)、改正後は、同じく第114条から第133条までであるが、その中で5つの条文は削除されているため、15の条文から成るものとなった(専ら州に関する条文も7つに減少した)。また、改正前と同じ条文は、県及び市町村の境界変更及び新設について規定した第133条くらいであり、その他は全面的に改められている。

これらの規定のうち、重要と思われる部分について、その改正点と併せてみると、以下のとおりである(注3)。

まず、憲法上の地方自治体についてである。従来は、市町村(Comune)、県(Provincia)、及び州(Regione)の3つが憲法上の地方自治体とされてきたが、新たに、大都市(citta metropolitana)についても、憲法上の地方自治体として位置付けられた(第114条第2項)。

第2は、州の立法権の強化である。従来は、州は、限定列挙された事項につき立法権を持つとされていたが、改正により、立法権は、国と州が有すると規定されるとともに(第117条第1項)、国の立法権の及ぶ範囲が、州との共管事項も含めて限定列挙され、それ以外は州の立法権が及ぶとされた(同条第2項、第3項及び第4項)。また、州には、従来から憲章(statute)制定権が認められてきたが、その範囲が「内部機構に関する規定」から「政府形態及びその組織と権能の基本原則」に拡大されるとともに、その成立に国の法律による承認が不要となった(第123条)。

改正後においても、市町村、県及び大都市は、立法権及び規則(by-law)制定権を持たない。ただし、その組織に関する及びその事務を果たすための規制権限(regulatory power)は持つということが新たに規定された(第117条第6項)。

また、改正前は、国は、州がその権限を超える立法をしたと認めるときは憲法裁判所に提訴できるとしていたが、改正後は、それと併せて、州も、国や他の州がその権限を侵害する立法を行ったと認

める場合には憲法裁判所に提訴できると規定している(第127条第1項及び第2項)。

第3は、「補完性の原理」の明確な導入である。すなわち、改正後の第118条第1項は、行政事務は、その統一的な実施を確保するために、県、大都市、州及び国に与えられる場合を除き、補完性(subsidiarity)、分化(differentiation)及び適切性(adequacy)の原則を遵守して、市町村に配分されると規定し、その言葉を明記した上で「補完性の原理」を憲法上の原則とした。また、同条第4項では、国や地方自治体は、「補完性の原理」に従い、公益活動のための市民の自主的な取組みを支援するとも規定しており、市民との関係においても「補完性の原理」の適用がみられる。

第4は、地方自治体の財政についての規定である。従来は、州についての規定しかなかったが、改正後は、市町村、県、大都市及び州といった地方自治体すべてについて、その財政自主権を認め、独自の税財源を持つことを認めている(第119条第1項及び第2項)。また、その一方で、国は法律で財政均衡基金を設けなければならないと、国に対して財政均衡化制度の創設を求め、さらに、その基金は、地方自治体が事務を処理するために十分なものでなければならないとしている(同条第3項及び第4項)。

第5は、国の地方自治体に対する関与に関する規定である。従来は、国や州が、地方自治体に対して、合法性の監督や合目的性の監督をすることができる規定があったが、それらはすべて削除された。そして、改正後は、政府(国)が地方自治体に代理するという規定が設けられた(第120条第2項)。すなわち、次に掲げるような場合には、政府(国)は、いつでも、州、大都市、県及び市町村の代理人として行動することができるとされている。

地方自治体が、国際的なルール、条約及びEU法を遵守しないとき。

公共の安全やその確保にとって重大な危険があるとき。

国の法的あるいは経済的な統一を確保するために必要があるとき。

特に、市民権や社会権に関係する基本的な福祉水準を確保するために必要があるとき。

ただし、この代理権が、補完性や公平協力という原則が求める範囲内で行使されることを確保するために、適正な手続を定めた法律が制定されなければならないとも規定している(同項後段)。従来のような、地方自治体を指導して地方自治体に行わせるという行政監督の手法ではなく、問題がある場合には、国が直接代わって行うという手法が採用されたのである。

最後に、州議会や州知事の解散・解職に関する規定がある。憲法違反の行為や重大な法律違反があった場合、あるいは国家の安全のために、共和国大統領は、その命令により、州議会の解散や州知事の解職ができるとする規定である(第126条第1項)。改正前も、州議会の解散については同様の規定があったが、州知事については、州議会から選出されていたため、州議会へその更迭を勧告するとされていた。それが、1999年憲法改正により、州知事は原則直接公選とされたため、両者とも大統領命令により行うことができると改められたのである。

3 ベルギー

ベルギーは、1831年に制定された憲法を持つ。当時から「分権化された単一型国家(a unitary decentralized state)」とされてきたが、1993年憲法改正により、その第1条が「ベルギーは、共同体(communauté)と州(région)からなる連邦制国家である。」と改められ、連邦制国家となった(注4)。地方自治に関しては、まず、第6条に、県(province)の境界の細分は、法律によらなければならないという規定があり、第7条に、国、県及び市町村(commune)の境界は、法律によらなければならないという規定がある。次に、第41条で、専ら市町村あるいは県に係る利益は、憲法に定められた原則に従い、市町村又は県の議会が規律すると規定している(同条第1項)。そして、第

8章「県及び市町村制度」があり、第162条から第166条まで5つの条文が設けられている。

このうち、重要な条文は第162条である。そこでは、まず、県と市町村の制度は、法律によって定められるとした上で(同条第1項)、その法律において適用されるべきいくつかの原則を規定している(同条第2項)。そのうち、特に重要と思われるのは、次の4つである。

まず、県及び市町村の議会議員の直接公選を定めている(同項第1号)。

第2に、地方自治体の一般的権限を認めている。すなわち、第41条第1項を受ける形で、県あるいは市町村の利害に関することは、すべて県あるいは市町村の議会が処理するとしている(同項第2号)。ただし、これらは、法律の定める(後見監督としての)承認権を侵害しない範囲で認められるものであるとされている(同号後段)。

第3に、県や市町村を重視した権能の地方分権化を定めている(同項第3号)。

第4に、法律違反や公共利益の侵害を防止するための、後見機関や連邦立法権の介入を認めている(同項第6号)。

以上のことから、地方自治体に対しては、一方で、一般的権限を認め、地方分権化を図るとしつつも、一方では、上位機関による後見監督を認めていることが分かる。なお、公的社会援助センター(*centre public d'aide sociale*)も地方自治体とされるが(注5)、憲法は、これについて何も触れていないため、憲法上の地方自治体は、県及び市町村ということになる。また、1997年の憲法改正において、第41条が改正され、人口10万以上の市町村に直接選挙された構成員からなる市町村内地区機関を設けることができるとしたこと(同条第2項、第3項及び第4項)、さらに、1999年の憲法改正で再び同条が改正され、市町村あるいは県の利益事項は、関係の市町村又は県の住民投票の対象とすることができるとしたこと(同条第5項)は、住民自治の強化という観点から注目される。

4 スペイン

スペインは、フランコ政権後の1975年に王政が復活し、1978年に制定された憲法を持つ国である。その第2条は、国の統一と地域自治について規定し、憲法は、国家としての一体不可分性に基礎を置くが、民族や地域の自治権を認め、保障するとしている(注6)。そして、地方自治に関しては、第8編「地方組織」として、第1章「基本原則」(第137条から第139条)、第2章「地方行政」(第140条から第142条)及び第3章「自治州」(第143条から158条)という3つの章(22の条文)を置いている。

これらのうち、主な規定について取り上げると、次のとおりである。

まず、第137条で、スペインは、自治権を持つ市町村(*municipalities*)、県(*provinces*)及び自治州(*Autonomous Communities*)で構成されるとしている。

次に、第2章で、市町村、県及びその財政について取り上げている。

市町村については、自治を保障するとともに、その管理・運営は市町村長及び議会によって行われ、その議会議員は直接公選で、市町村長は議会による選出又は直接公選で選ばれるとしている(第140条)。

県については、市町村の集合から成る法人格を持つ地方団体であるとともに、国家活動が行われる行政区画でもあるとされ(第141条第1項)、その管理・運営は議会により行われる(第141条第2項)。

地方財政については、法律により配分された事務を遂行するために必要な手段が与えられなければならないとし、それは、基本的には、独立の地方税及び国・自治州との共同税により支えられなければならないとしている(第142条)。

そして、第3章で自治州を取り上げ、これについて詳しい規定を置いている。

第1に、自治州の創設についてである。歴史的、文化的及び経済的な共通性を持つ隣接県、島嶼

地域、あるいは歴史的・地域的統一性を持つ県は、関係する県及び市町村の発議により、自治州を組織することができる（第143条第1項及び第2項）。また、そのためには、自治州の最高規範となる自治憲章(Statute of autonomy)案を作成し、それが国会で採択されることが必要とされる(第146条及び第147条第1項)。

第2に、自治州の権限についてである。自治州が取得できる権限が列挙され(第148条)、一方で、国に専属する権限が列挙されている(第149条)。しかし、国固有の権限であっても、自治州に移管することもできるとされている(第150条第1項及び第2項)。

第3に、自治州の財政についてである。自治州には、財政自主権が認められ(第156条第1項)、その財源についても規定されている(第157条第1項)。また、国からの交付金や経済的不均衡を是正するための基金に関する規定も置かれている(第158条)。

第5に、自治州に対する憲法裁判所や政府等による統制の規定があり(第153条)、また、自治州が、憲法や法律に基づく義務を果たさない場合や国家の一般利益を大きく侵害する場合には、政府は、強制的に自治州を義務に従わせるために必要な手段を取ることができるとしている(第155条第1項)。

5 南欧型の特徴

以上、フランス、イタリア、ベルギー及びスペインと南欧型の4カ国をみてきた。

この南欧型の特徴は、フランスに代表されるように、従来は、地方自治体が国や上級機関の強い統制を受ける中央集権型の地方自治であった。しかしながら、その様相は大きく変わりつつあることが分かる。まず、本家本元のフランスが、1982年地方分権改革以来の成果を踏まえ、さらに地方分権を促進するため、2003年に憲法改正を行った。また、イタリアも、その直前の2001年に、同じく地方分権を進める方向での憲法改正を行っている。

両者に共通する重要な点は、まず、「補完性の原理」を導入したことである。特に、イタリアは、その言葉自体も明示して導入した。2つ目が、財政についての規定の新設である。地方自治体の財政自主権を認め、強化する一方で、財政均衡化のための制度が必要であることも規定している。

また、フランスやベルギーにおいて、住民投票を始めとする住民参加・住民自治を強化する規定が新設されたことも注目される。

さらに、取り上げた4つの国に共通しているのが、「地域」の台頭である。フランスは、今回の憲法改正により、初めて州を憲法上の地方自治体であると位置付けた。イタリアは、従来から州を憲法上の地方自治体としてきたが、今回の憲法改正により、その権限をさらに強化した。ベルギーは、1993年の憲法改正により、自らを連邦制国家であると規定することにより、州を、地方自治体ではなく国家並みの存在と位置づけた。スペインも、地方自治体というよりも国家的性格を持つ自治州の存在を認めている。

一方で、これらの諸国では、弱められたとはいえ、国(あるいは、それに代わる州)の統制には、まだ強いものがある。フランスは、今回の憲法改正においても後見監督の規定を残し、ベルギー憲法にも後見監督の規定が設けられている。イタリアは、今回の憲法改正で後見監督の規定を削除したが、それに代えて国代理の制度を導入した。また、州議会の解散や州参事会議長を解職する権限を国に認めている。スペインも、憲法上、国が自治州に対して統制することや強制的手段をとることが認められているのである。

(注1) フランスについての記述は、山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(7)」(「地方自治」665、ぎょうせい、2003年)p114以下の新旧フランス憲法の和訳(その後の著者による一

部修正を含む)をベースとして用いている。

(注2) 同上p93。

(注3) イタリアについての記述は、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it__indx.html)に掲げられているイタリア憲法の英訳をベースとしている。

(注4) ホームページ(http://www.fed-parl.be/constitution_uk.html)参照。また、ベルギーについての記述は、同ホームページのベルギー憲法の英訳及び「衆議院憲法ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書」(平成13年11月)の「別冊 訪問国等の憲法」をベースとしている。

(注5) 自治体国際化協会「ベルギーの地方自治」(クレアレポート第212号、2001年)p11参照。

(注6) スペインについての記述は、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sp__indx.html)に掲げられているスペイン憲法の英訳をベースとしている。

第3節 アングロ型

1 イギリス

イギリスは、成文憲法を持たない。憲法は、議会の制定法、判例法及び憲法習律などで構成されている。このうち、議会制定法については、マグナカルタ(1215年)や権利請願(1628年)・権利章典(1689年)から始まって、特に憲法的な重要性を有しているものが憲法に含まれるとされているが、その明確な基準はない。地方自治関係では、スコットランドに議会と行政府の設立を認めた1998年のスコットランド法(Scotland Act 1998)などが憲法に含まれとされる。また、その憲法は、改正に当たって特に厳格な要件や手続が必要とされない一方で、イギリスは、「いかなる法であっても、それを制定し、廃止することができる」国会を持つ国会主権の国でもある(注1)。

以上のことからすると、イギリスにおいては、地方自治は憲法上保障されているとは言い難い。地方自治関係の重要な法律が、たとえ憲法の一部を構成するとしても、それによって地方自治がより強く保障されているというわけではなく、国会が新たに定める法律によって容易にその内容が変更されてしまう。したがって、「成文憲法のないイギリスでは、地方自治体の自治は保障されていない」ということになる(注2)。

大ロンドン市の廃止(サッチャー政権)やスコットランド政府の樹立(ブレア政権)は、その典型的な例であるが、このような地方自治における憲法的改革が、国会で多数を獲得した政権の意向によって簡単に成し遂げられてしまうということである。

2 ニューージーランド

ニューージーランドは、1つの成文憲法ではなく、ワイタンギ条約(The Treaty of Waitangi,1840)を始めとするいくつかの基本法(Basic Laws)を持っている国であるとされる(注3)。その中に、憲法的重要性を持つ規定を1つにまとめた1986年憲法法(Constitution Act,1986)がある。しかし、そこには内閣、国会及び司法に関する規定はあるが、地方自治に関する規定は何も置かれていない。したがって、ニューージーランドでは、地方自治について憲法上の保障はなく、地方自治体は、国の制定する法律に基づいて設置されていることになる(注4)。

3 アイルランド

アイルランドは、1937年制定の成文憲法を持つ国である。その憲法には、これまで地方自治に関する規定はなかったが、1999年の第20次憲法改正により、初めて地方自治に関する規定が加えられた。それが、第28条Aである(注5)。

(仮訳)

「第28条A

- 1 国は、地域共同体の民主的代表が討議する場を提供し、法律により与えられた地方レベルの権限・機能を行使・遂行し、また、自主的に共同体の利益を促進するという地方自治体の役割を認める (recognises)。
- 2 法律に基づくところの直接選挙された地方自治体当局があり、その権限・機能は、この憲法の規定に沿って決定され、法律に従って行使・遂行される。
- 3 地方自治体当局の構成員の選挙は、法律に従い、最後に行われた年の5年後の年の終わりまでには行われなければならない。
- 4 国会の下院議員の選挙権を有する市民及び法律で定めるその他の人々は、法律の定めるところにより、本条第2項に規定する地方自治体当局の構成員の選挙権を有する。
- 5 本条第2項に規定する地方自治体当局の構成員に偶々欠員が生じた時は、法律に従って充足される。」

第1項は、地方自治体を、地域共同体の民主的代表が討議する場の提供、法律により与えられた地方レベルの事務の実施、地域共同体の利益の自主的な促進 という3つの役割を担う存在として認めている。これにより、地方自治体は、憲法上明確に保障された存在となった。また、アイルランドの地方自治体は、イギリスと同様に従来は「権限逾越の法理」の下にあったが、「自主的に共同体の利益を促進する」という役割を認められたことで、法律に規定された権限以外の一般的権限を持つ存在となったとみることもできる。なお、第2項以下第5項までは、すべて、地方自治体当局の構成員の選挙に関する規定であり、選挙に関する事項が重要視されていることが分かる。それは、これまで、地方自治体当局の選挙は、中央政府によってお決まりのように中止されてきたからであり、憲法に地方自治に関する規定が設けられたことによる実際上の大きな効果は、5年ごとの選挙が義務付けられたことであると言われている(注6)。

4 米国

米国は、1787年制定の成文憲法を持つ国である。また、当該憲法に対しては、その後、修正条項が逐次追加されており、最も新しいのは、1992年の修正第27条(連邦議会議員報酬の変更制限)である。米国は、連邦制国家であることから、憲法には、州に関する規定や連邦と州との関係に関する規定はあるが、地方自治体に関する規定は何もない。米国では、地方自治体は「州の創造物」とであるとされていることから(注7)、地方自治の保障の問題についても、連邦憲法ではなく、各州の問題となるのである。

米国では、地方自治体に対して「ホームルール(Home Rule)」が認められている。「ホームルール」というのは、「地方政府が州政府など外部から加えられる統制を最小限にとどめ、自らの問題を自らで解決していくことができる権限」とされている(注8)。また、50州のうち37州では、州憲法により「ホームルール」が保障されており、州憲法でも州法上でも「ホームルール」について規定されて

いないのは、アラバマ州とバーモント州の2州のみである(注9)。

5 カナダ

カナダは、もともとはイギリスと同じく不文憲法の国であった。その憲法は、1867年にイギリス議会在が制定した「英領北アメリカ法(British North America Act,1867)」やその改正法等から構成されていたが、1982年に憲法が制定され、現在では、カナダは、成文憲法を持つ国となっている。なお、その憲法には、「1867年憲法」と改称された「英領北アメリカ法」やその改正法等不文憲法時代の多くのものも含まれるとしている(1982年憲法第52条第2項)。カナダは、米国と同じく連邦制国家であり、憲法にも米国と同じく、州に関する規定や連邦と州との関係についての規定はあるが、地方自治を保障した規定は何もない。それどころか、1867年憲法において、地方自治の制度をどうするかは、各州の議会の専属的事項であると明記されている(1867年憲法第92条第8号)(注10)。したがって、カナダにおいては、憲法上、地方自治をどうするかは完全に州に任されていることになる。州は、法律によって地方自治体の設立その他を規定するが、その場合、米国における「ホームルール」の概念に相当するような考え方は存在しないとされている(注11)。

1867年憲法(仮訳)

「第92条

各州の議会は、以下に列挙されている事項に関しては、専属的に法を制定することができる。

(中略)

8 州内の地方自治制度(municipal institutions)

(後略)」

6 オーストラリア

オーストラリアは、1900年制定の成文憲法を持つ。オーストラリアも連邦制国家であり、憲法には、州に関する規定及び連邦と州の関係についての規定はあるが、地方自治体に関する規定はない。しかも、憲法により連邦議会の権限とされる場合や州議会の権限でないといわれる場合を除き、連邦成立時に州議会が持っていた権限はすべて継続するとされる一方で(憲法第107条)、連邦議会の権限を列挙した規定の中に地方自治に関する事項は含まれていない(同第51条及び第52条)。したがって、オーストラリアにおいては、地方自治に関する事項は州の権限とされ、地方自治体の創設を始めとする地方制度については、州の憲法又は法律によって規定されている。

7 アングロ型の特徴

以上のように、イギリス、ニュージーランド、アイルランド、米国、カナダ及びオーストラリアとアングロ型の国を6カ国みてきた。

アングロ型の特徴は、地方自治は、国が憲法上保障するものではないということである。単一型国家では、地方自治は、法律により定められる。また、連邦制国家では、地方自治は州の管轄であるとして、各州の憲法又は法律により規定されているのである。しかしながら、近年、アイルランドのように、地方自治を憲法により保障する国も出てきた。また、州レベルの憲法であるが、オーストラリアにおいては、憲法により地方自治を保障する州が増えてきている(注12)。

このアングロ型のもう1つの特徴は、「ホームルール」の権能を有する米国を除き、地方自治体は一般的権限を持たず「権限踰越の法理」に服するという点である。しかしながら、この点についても、近年、アイルランド憲法が地方自治体の一般的権限を認めたような規定を設け、また、ニュージーランドやオーストラリアにおいては、国レベルあるいは州レベルで地方自治に関する一般法の改正が行われ、規制行政に関する分野を除き、地方自治体に対して広範な権限を認めるなどの変化が生じてきている(注13)。

(注1)以上の記述は、「衆議院英国及びアジア諸国憲法調査議員団報告書」(平成15年3月)p13に基づくものである。

(注2)Committee of the Regions “Regional and Local Government in the European Union”2001 p228参照

(注3)ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nz__indx.html)参照

(注4)自治体国際化協会「地方制度の概要 ニュージーランド」p1参照

(注5)アイルランド共和国首相府のホームページ(<http://www.taoiseach.gov.ie/upload/publications/297.htm>)参照

(注6)Committee of the Regions “Regional and Local Government in the European Union”2001 p144 参照

(注7)1886年のアイオワ州の最高裁判例に基づく考え方であり、ディロンのルール(Dillon's Rule)と言われている。

(注8)自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クアレポート第180号、1999年)p2参照

(注9)同上p8参照

(注10)ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ca__indx.html)のカナダ憲法の英訳より。

(注11)ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修 北海道比較地方自治研究会訳「地方自治の世界的潮流:20カ国からの報告(上)」(信山社、1997年)p53参照

(注12)タスマニア州では、1988年に同州憲法に地方自治を保障する規定が盛り込まれ、クイーンズランド州では、2001年憲法において地方自治を保障する規定が設けられた。

(注13)自治体国際化協会「地方制度の概要 オーストラリア」p4及びp10 - 11、同「地方制度の概要 ニュージーランド」p7参照

第4節 中欧・北欧型

1 ドイツ

ドイツは、1949年制定の憲法(基本法)を持つ。その第20条は「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的な連邦国家である。」と規定し、ドイツが連邦制国家であることを明記している(注1)。基本法に別段の定めがない限り、国家としての権限の行使及び任務の遂行は、州(Länder)が行うとされており(第30条)、また、基本法が連邦に与えていない立法権限は、州が有すると規定されている(第70条第1項)。そして、地方自治制度については、特に連邦権限として留保されていないため、各州の憲法及び法律によって規定されることになる。

しかしながら、基本法は、地方自治を保障するため、いくつかの規定を置いている。

中心となる規定は、第28条である。同条は、次のように規定している。

(仮訳)

「第28条

第1項 州の憲法秩序は、この基本法の意味における共和制的、民主的及び社会的な法治国家の原則に合致するものでなければならない。州、郡(Kreis)及び市町村(Gemeinde)は、普通直接、自由、平等及び秘密選挙により選出された住民の代表機関を持たなければならない。郡及び市町村の選挙においては、ヨーロッパ共同体各国の市民権を持つ者も、ヨーロッパ共同体の法律に基づき、選挙権及び被選挙権を有する。市町村においては、住民集会をもって代表機関に代えることができる。

第2項 市町村は、法律の範囲内で、地域共同体のすべての事項を、自らの責任で規律する権利が保障されなければならない。市町村連合も、法律が規定する任務の範囲内において、法律により定められる自治権を有する。この自治権には、財政的責任の基礎が含まれ、地域の経済活動に応じて税の割合を引き上げる市町村の権利は、その基礎の一部である。

第3項 連邦は、州の憲法秩序が、基本権並びに第1項及び第2項の規定に合致することを保障する。」

なお、第1項のヨーロッパ市民の選挙権・被選挙権に関する規定は、マーストリヒト条約の批准に伴い、1992年に追加されたものであり、第2項後段の市町村の財政に関する規定は、1994年及び1997年に修正されて現在に至っている。

この規定により、各州が地方自治制度を定めるに当たっては、市町村及び郡は、直接選挙された代表機関(議会)を持つこと、市町村は、自治に関して一般的権限を有すること(全権限性)、自治権には、財政的基盤を持つことが含まれること、が保障されているのである。

また、基本法には、本条第3項を受け、本条が保障する自治権の侵害に対する司法的救済規定が置かれている。それが、第93条第1項4b号であり、次のように規定されている。

(仮訳)

「第93条

第1項 連邦憲法裁判所は、次の事項について裁判を行う。

(中略)

4b 法律が第28条の自治権を侵害しているとの理由に基づく、市町村又は市町村連合による憲法違反の訴え。ただし、州の憲法裁判所へ訴えることができる州の法律は除かれる。

(後略)」

さらに、基本法は、第28条第2項の財政に関する規定を受け、第106条で市町村に対して割り当てられる税について規定している。

まず、所得税及び売上税の一定割合が、市町村に割り当てられる(同条第5項及び第5a項)。また、不動産税及び営業税は市町村に、地方消費税は市町村又は市町村連合に割り当てられる(同条第6項)。さらに、共同税のうち、州の取り分全体に対する一定割合が、市町村又は市町村連合に割り当てられるとし、それ以外に、州税歳入のうち、何を、どの程度まで、市町村又は市町村連合に割り当てるかは、州がその法律により決定するとしている(同条第7項)。

なお、経済全体の均衡が攪乱されることを防止するため、連邦法律は、地方団体の起債について、その最高限度額等の規制を行うことができるとされている(第109条第4項)。

2 オーストリア

オーストリアは、1920年制定の憲法を持つ。その第2条第1項は「オーストリアは、連邦国家である。」と明記し、ドイツと同様に連邦制国家であることを明らかにしている(注2)。地方自治については、第4章第C部「市町村」に第115条から第120条までの規定が置かれている。このうち、主要な規定についてみると、次のとおりである。

まず、市町村制度は、原則、州が定めるという規定である。すなわち、連邦の権限として明確に規定してあるものを除き、市町村(Gemeinden)に関する規定は、この第C部の各条項が定める原則に従って、州法により定めるとしている(第115条第2項)。

第2に、市町村の自治権についての規定である。州は、市町村に区分されるとし、その市町村は、自治権を持つ地方団体であり、かつ、地方行政区画でもあるとしている(第116条第1項)。また、市町村は、独立した経済団体であり、連邦法及び州法の範囲内で、あらゆる種類の財産を所有し、それを自由に取得又は処分し、企業経営を行い、また、独立して予算を管理し、税を課することができるとしている(同条第2項)。人口2万人以上の市町村は、州の利益が危険に晒されなければ、その要請に基づき、州法としての憲章が授けられるとしている(ただし、その発効には、連邦政府の承認が必要である)(同条第3項)。

第3に、市町村当局とその選挙に関する規定である。市町村には、住民により選ばれた議会、そして理事会及び市町村長が置かれなければならないとしている(第117条第1項)。議会の選挙は、比例代表制による直接選挙で行われる(同条第2項)。また、議会に選出された政党が、その勢力に応じて理事会に代表を送ることになる(同条第5項)。市町村長は、議会が選出するが、州憲法により、住民が直接選挙するとすることもできるとされている(同条第6項)。

第4に、市町村の権限についての規定である。市町村は、自らの範囲内にある権限と連邦又は州により委任された権限とを有する(第118条第1項)。自らの範囲内にある権限とは、排他的又は主として地域共同体に関する事項で、地域内で地域共同体により行われることに適しているすべての事項であるとされ、それは法律により明確に規定されなければならないとされている(同条第2項)。その上で、市町村に、その範囲内にある権限であり、その公的責任が市町村に保障されるものとして、職員の任命や地域安全行政など11項目が列挙されている(同条第3項)。それらの権限に関する業務の遂行については、市町村長及び理事会が、議会に対して責任を負うとされている(同条第5項)。

また、市町村は、連邦及び州の法律及び布告に反してはならないが、自らの範囲内にある権限に属する事項に関して、地方警察布告(local police ordinances)を発することができるとしている(同条第6項)。

第5に、委任された権限についての規定である。この委任権限には、連邦法に基づき、連邦の命令や指導に従って処理しなければならないものと、州法に基づき、州の命令や指導に従って処理しなければならないものがあり(第119条第1項)、それらの権限に属する事務は、市町村長が行うとしている(同条第2項)。

第6に、市町村に対する監督規定である。連邦及び州は、市町村が自らの範囲内にある権限の行使に当たり、法律や布告違反をしないように、特にその権限の踰越しないように、また、法的に市町村に任された義務を果たすように、市町村を監督すると規定している(第119a条第1項)。また、州は、市町村の財政運営について、その節約、効率及び便宜性の観点から調査することができるとしている(同条第2項)。一方で、市町村は、不服がある場合には、監督当局を行政裁判所及び憲法裁判所に訴えることができるという規定も置かれている(同条第9項)。

なお、市町村には、監督官庁の認可を受けて市町村組合を作る権利が認められ(第116a条)、また、オーストリア市町村連合及び市連合には、市町村の利益を代表する資格が認められている(第115条第3項)。

オーストリアでも、地方自治体は、憲法上、自治権が保障され、選挙された議会を有し、一般的権限を持つことが保障されている。しかし、一方で、憲法は、地方自治体を連邦や州の委任事務を処理する存在であるとも規定し、また、市町村に対する連邦及び州の監督についても規定している。なお、自治権や一般的権限があるといっても、多くの重要な権限が連邦に帰属するとされているため、州や市町村の排他的な権限は、ほとんど残されていないという指摘がある(注3)。

3 オランダ

オランダは、1815年に制定され、1983年に大幅な修正が行われた憲法を持つ。地方自治については、第7章「州、市町村及びその他の公共団体」(第123条から第136条)に規定されている。このうち主要な規定についてみると、次のとおりである(注4)。

まず、地方自治体である州(provinces)及び市町村(gemeeten)は、法律により消滅させ、創設することができる(第123条第1項)。また、州及び市町村の組織や、その執行機関の構成及び権限については、法律で定めるとしている(第132条第1項)。

第2に、地方自治体の権限について、州及び市町村の地域内事項(their own internal affaires)を規制及び管理する権限は、それぞれの執行機関に与えられなければならない(第124条第1項)、また、それら執行機関には、法律に基づくところの規制及び管理を行わせることができる(同条第2項)。

第3に、州及び市町村は、その最高機関として議会を有する(第125条第1項)、議会は、法律で定める場合を除いて、条例を制定することができる(第127条)。その議会の議員は、住民による直接選挙で、比例代表制の方式により選出される(第129条第1項及び第2項)。なお、市町村議会議員の選挙権及び被選挙権は、少なくともオランダ国民である住民に適用される要件を満たす場合には、オランダ国民以外の住民にも、法律により認めるとしている(第130条)。

第4に、州及び市町村は、議会に加えて、州においては執行部と州知事(the King's Commissioner)、市町村においては執行部と市町村長(the Mayor)により構成される行政府を持つとされている(第125条第2項)。州知事と市町村長は、国王により任命され(第131条)、それぞれの議会の議長を務める(第125条第3項)。また、州知事は、法律が定める場合には、政府の命令を執行する役割も果たすと規定している(第126条)。

第5に、地方税や中央政府との財政関係については、法律で定めるとしている(第132条第6項)。

第6に、地方自治体の監督に関する規定がある。まず、執行機関の監督については、法律で定めるとする(第132条第2項)。また、執行機関の決定に関しては、法律で定める場合にのみ事前の監督を行うことができるとし(同条第3項)、それが法律又は公共の利益に反する場合には、国王の命令によって破棄することができる(同条第4項)。さらに、法律に基づいた規制及び管理が行われない場合についての規定が法律により定められるとし、執行機関の義務遂行に著しい懈怠があった場合についての規定も法律で定めるとしている(同条第5項)。

オランダは、「分権型単一国家(a decentralized unitary State)」と言われている。しかしながら、憲法上の規定からみると、地方自治体に一般的権限や条例制定権を認めてはいるものの、首長の国王任命制を始めとして中央集権的色彩がかなり強いものとなっている。

4 スウェーデン

スウェーデンにおいては、統一的な憲法は存在せず、統治法(The Instrument of Government、

1975年)、王位継承法、出版の自由法及び表現の自由法が、統治法の第1章第3条により、国の基本法であるとされている。地方自治に関しては、同じく統治法の第1章第7条に、次のように規定されている(注5)。

(仮訳)

「第7条

第1項 スウェーデンは、市町村 (*kommuner, municipalities*) と県 (*landsting, county councils*) を有する。これら地方自治体の決定権は、選挙された議会により行使される。

第2項 地方自治体は、任務を遂行するために課税することができる。」

すなわち、スウェーデンでは、憲法上、市町村及び県の2つが地方自治体であること、選挙された議会がその権限を行使すること、そして地方自治体に課税権があること、が保障されているのである。ただし、憲法は、地方自治体の権限については触れておらず、それらについては、法律で規定されることになる(注6)。

また、戦争や戦争の危機に晒された場合には、地方自治体の決定権は、法律の規定に従って行使されなければならないとの規定が置かれている(同法第13章第13条)。

5 デンマーク

デンマークでは、1849年に憲法が制定されたが、その後の改正を経て、現在は、1953年制定の憲法を持つ。その憲法は、地方自治について、第82条で、次のように規定している(注7)。

(仮訳)

「第82条 国の監督の下で、独立して自らの事務を管理する市町村の権利は、法律によって定められなければならない。」

また、「地方自治体」との項目名がつけられた第86条には、次のような規定がある。

(仮訳)

「第86条 地方自治体の選挙人及び教区会議の選挙人の年齢要件は、常に国会の選挙人に適用されるものと同一でなければならない。フェロー諸島やグリーンランドに関しては、その年齢要件は、法律により又は法律に従って定められる。」

デンマークには、基礎的自治体としての市町村(*Kommune*)と広域自治体として県(*Amt*)という2種類の地方自治体がある。しかしながら、憲法上、その独立性と一般的権限が保障されているのは、市町村のみである。その市町村においても、具体的な権限は法律により定められ、その行使は国の監督の下で行われるとされている。

また、憲法は、地方自治体の機関については何も規定していないが、第86条は、選挙で選ばれた代表が地方自治体を運営することを前提とした規定である。しかも、同条は、地方自治体(*local government*)という言葉を用いており、市町村に限定していない。したがって、広域自治体である県についても、同条の憲法上の保障は及ぶものであると解される。

6 ノルウェー

ノルウェーは、1814年制定の憲法を持つ国である。その後、憲法改正が行われているが、その憲法には地方自治に関する規定はない(注8)。したがって、ノルウェーでは、地方自治制度は、すべて法律により規定されていることになる。

7 中欧・北欧型の特徴

以上、ドイツ、オーストリア、オランダ、スウェーデン、デンマーク及びノルウェーといった中欧・北欧型の6カ国をみてきた。

中欧型の諸国では、憲法上、地方自治体は、直接公選の議会を有し、一般的権限を持つことが保障されている。この中欧型の特色としては、地方自治体の監督に関する規定(オーストリア・オランダ)もみられるが、地方自治体の司法的救済に関する規定(ドイツ・オーストリア)が置かれていることが上げられる。また、ドイツでは地方自治体に対する税目の割当てについて、オーストリアでは市町村の一般的権限に属するものについて、それぞれ憲法で具体的に掲げられていることも、特色の1つである。

北欧型の諸国では、地方自治に関してはわずかしら規定されていない。スウェーデン憲法は、地方自治体の存在、議会及び課税権を認めた規定があるだけであり、デンマーク憲法には、市町村の一般的権限及び選挙人に関する規定があるだけである。ノルウェーに至っては、憲法上、地方自治については何も規定されていない。その他、地方自治に関するほとんどの事項は、法律に任されているのである。

(注1)ドイツについては、ホームページ(<http://www.jurisprudencia.de/index.html>)のドイツ憲法英訳版をベースとしている。

(注2)オーストリアについては、ホームページ(<http://www.bka.gv.at/service/publikationen/verfassung.pdf>)のオーストリア憲法英訳及び阿部照哉・畑博行編「世界の憲法集(第二版)」(有信堂、2000年)をベースとしている。

(注3)Committee of the Regions “Regional and Local Government in the European Union”2001p53参照

(注4)オランダについては、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl__indx.html)のオランダ憲法英訳をベースとしている。

(注5)スウェーデンについては、ホームページ(<http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/government/>)のスウェーデン統治法英訳版をベースとしている。

(注6)Committee of the Regions “Regional and Local Government in the Union”2001p219参照

(注7)デンマークについては、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/da__indx.html)のデンマーク憲法英訳をベースとしている。

(注8)ノルウェーについては、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/no__indx.html)のノルウェー憲法英訳をベースとしている。

第5節 まとめ

1 憲法上の規定量

まず、対象とした各国(16カ国)が、地方自治に関して、憲法上、どの程度の規定を置いているか

を量的にみても、別添資料8(表 1)のとおりである。

アングロ型は、憲法上、地方自治に関する規定はほとんどない。規定が設けられているのは、アイルランドだけであり、1条文5項目であり規定量も少ない。北欧型も、地方自治に関する規定量は、少ない。デンマークでは、ゼロである。南欧型は、対象としたすべての国で、地方自治に関する章が設けられており、地方自治に関する規定量は一番多い。しかしながら、これは、フランスでは海外領土、スペインでは自治州という特別な地域や団体に関する規定があるためであり、イタリアの専ら州に関する規定も除いて考えた場合には、その規定量は、6～8条文10から20項目程度となり、中欧型と変わらない。ドイツを除いて考えた場合には、かえって、中欧型のほうが、章もしくは部を設け、多くの項目について規定していることになる。

2 憲法上の規定項目

次に、地方自治に関する規定が憲法にある国(10カ国)を対象として、どのような内容が規定されているかを項目別にみても、別添資料8(表 2)のとおりである。

まず、地方自治体の自治権の保障については、規定ぶりは様々であるが、すべての憲法で規定されている。なお、「補完性の原理」を地方自治の原則として明記しているのは、イタリアのみである。フランスは、考え方を取り入れたとされているが、その言葉自体を明示的に用いているわけではない。

次に、地方自治体の種類である。アイルランド憲法では、単に地方自治体(Local Government)と規定しているが、その他の国の憲法では、州、県及び市町村といった地方自治体の種類を踏まえた規定をしている。そのため、これらの国では、地方自治体に憲法上の地方自治体と法律上の地方自治体の2種類があることになる。フランスは、2003年の憲法改正により、従来、法律上の地方自治体であった州を新たに憲法上の地方自治体と位置づけた。なお、デンマークでは、憲法上の地方自治体は市町村のみで、県は法律に基づく地方自治体ということになる。

第3に、地方自治体の議会である。ほとんどの国の憲法が、地方自治体が選挙された議会有することを規定している。なお、イタリアは、州についてのみ、その旨を規定しており、また、デンマークは、地方自治体の選挙人(年齢)について規定しているが、議会についての規定はない。

第4に、その一方で、憲法に首長についての規定がある国は少ない。その中で、イタリアは、州が憲章で別の定めをした場合を除き、州の長は直接公選されると規定し、スペインでは、市町村長は、直接又は間接の選挙で選ばれると規定している。一方、オランダでは、地方自治体の長は、国王が任命すると規定されている。オーストリアでは、選任に関する規定はなく(議会により選出される(注))、市町村長は、自らの事務とともに委任事務を行う旨が憲法で規定されている。

第5に、地方自治体の権限である。規定ぶりは様々であるが、ほとんどの国が、地方自治体が一般的権限を持つことを憲法で規定している。規定がないのは、スウェーデンのみである。ただし、立法権まで規定しているのは少なく、オランダとイタリア(州のみ)だけである。なお、フランスは、地方行政命令権(*pouvoir réglementaire*)、オーストリアは、地方警察布告権(*local police ordinances*)を認めている。

第6は、地方自治体の財政に関する規定である。まず、地方自治体の課税権は、多くの国で憲法上規定されている。規定がないのは、ベルギー、アイルランド及びデンマークの3カ国だけである。課税権以外の財政に関する規定を置く国も多い。しかしながら、財政均衡化のための財政調整制度まで規定している国は少ない。

第7は、地方自治体に対する監督である。憲法上、地方自治体に対する監督について規定している国が結構多く、自治州に対してのみ規定があるスペインや国の代理権を規定するイタリアも含める

と7カ国と大半を占めることになる。

第8に、自治権侵害に対する救済である。ドイツ及びオーストリアの2カ国が自治権侵害に対する司法的救済を憲法上規定している。また、イタリアでは、州についてのみ規定している。

第9に、その他としては、憲法上、住民参加について規定している国が2カ国、地方自治体の境界保護について規定している国が1カ国、また、市町村の連合について規定している国が3カ国ある。

最後に、地方自治制度は、法律(連邦制国家の場合は、州法)により定められるという規定を憲法上置いている国が、半数の5カ国と結構多いことである。

(注)ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修、北海道比較地方自治研究会訳「地方自治の世界的潮流：20カ国からの報告(下)」(信山社、1997年)p382参照。

(本章の参考文献)

- ・ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修 北海道比較地方自治研究会訳「地方自治の世界的潮流：20カ国からの報告(上)、(下)」(信山社、1997年)
- ・阿部照哉・畑博行編「世界の憲法集(第二版)」(有信堂、2000年)
- ・木佐茂男「地方自治をめぐる世界の動向と日本」(「法律時報」第66巻第12号、日本評論社、1994年)
- ・樋口陽一・吉田善明編「解説世界憲法集(第4版)」(三省堂、2001年)
- ・山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(7)」(「地方自治」665、ぎょうせい、2003年)
- ・衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書(平成12年11月)
- ・衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書(平成13年11月)
- ・衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団報告書(平成15年3月)
- ・自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クリアレポート第180号、1999年)
- ・Committee of the Regions “Regional and Local Government in the European Union”2001

第2章 日本国憲法における地方自治条項

第1節 比較の見地からみた日本国憲法の特徴

前章で、諸外国において地方自治が憲法上、どのように規定されているかをみてきた。それら各国の憲法と比較した場合の日本国憲法の特徴については、次のとおりである。

まず、憲法の規定されている量であるが、我が国の憲法では、第8章「地方自治」という章が設けられ、4条文5項目の規定がある。これは、ほとんど規定がないアングロ型はもちろん、北欧型よりは多いが、中欧型・南欧型に比べるとやや少ない量である。

次に、規定されている内容についてみると、第1に、日本国憲法では、地方自治の制度は、「地方自治の本旨(the principle of local autonomy)」に基づかなければならないと規定することにより、地方自治が保障されている(憲法第92条)。しかし、前章で対象とした国で、この「the principle of local autonomy」という言葉を用いている国は1つもない。地方自治の保障のために「地方自治の本旨」という言葉を用いているのは、我が国憲法の特徴の1つである。もちろん、「補完性の原理」に関する規定はない。

第2に、我が国では、憲法上、地方公共団体の種類を特定せずに、単に「地方公共団体」という言葉を用いている(憲法各条文)。これは、アイルランドと同じで、少数派に属する。

第3に、憲法は、地方自治体への議会の設置(憲法93条第1項)と、その直接公選を規定している(同条第2項)。これは、多くの国と同様である。

第4に、憲法は、また同様に、地方自治体の長についても、その直接公選を規定している(同条同項)。そもそも、地方自治体の長について規定する国は多くなく、その直接公選を規定した国は、イタリアとスペインの2カ国だけである。しかも、イタリアは、州の長について直接公選を規定するが、州が別の定めをすることを認めている。スペインも、市町村長について、直接公選・間接公選のどちらでもよいとする規定である。我が国憲法のように、すべての地方自治体の長について、必ず直接公選でなければならないとするほうが珍しいのである。

第5に、憲法は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し」(第94条)と規定し、地方自治体に対して一般的権限を認めている。この点は、多くの国と同様である。しかし、憲法は、さらに「法律の範囲内で条例を制定することができる」とも規定し(同条)、地方自治体に立法権を、しかも、すべての地方自治体に認めている。このような国は、オランダだけであり、我が国は、立法権を含む強力な自治権を地方自治体に与えているということが出来る。

第6に、憲法には、直接、財政に関する規定がないことである。課税権は、憲法第94条の「行政を執行する権能を有し」に含まれるとしても、明示的に規定されているわけではない。また、財政自主権や財政調整制度などその他の財政に関する事項については、「財産を管理し」以外は規定されていない。この点では、少数派である。

第7に、憲法には、地方自治体に対する監督の規定はない。憲法上、監督規定がないのは少数派である。ただし、それは、地方自治体の自治権を尊重するが故に、あえて規定しなかったというものではない。

第8は、司法上の救済規定がないことや地方自治体の境界保護の規定がないことは、多くの国と同様である。

第9に、憲法は、いわゆる地方特別法(地方自治特別法)について住民投票を規定している(第95条)。住民投票を含む住民参加については、2003年の憲法改正でフランスが新たに規定したが、50

年以上も前に作られた我が国憲法にこのような規定があるのは珍しいといえる。

最後に、憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、「法律でこれを定める」としている(第92条)。このような規定は、かなり多くの国にみられるものである。

以上からすると、我が国憲法における地方自治に関する規定の主な特色としては、地方自治を保障するために「地方自治の本旨」という言葉を用いていること、憲法上、地方自治体を特定せずに、「地方公共団体」という言葉を用いていること、地方自治体の長について、直接公選を規定していること、地方自治体に条例制定権を含む自治権を与える一方で、その財政に関する明確な規定がないこと、地方特別法に対する住民投票を規定していること、この5点を上げることができる。

第2節 憲法第8章の成立過程

我が国憲法の地方自治に関する規定が、第1節でみたような特色を持っているのは、憲法の成立過程とも深い関係があるのではないかと考えられる。そこで、次に、地方自治を規定した憲法第8章の成立過程について、地方自治に関する条項の変化を中心にみてみることにしたい。

1 日本側改正案

まず、終戦後間もなく明治憲法の改正問題が日程に上ったが、明治憲法に地方自治に関する規定がなかったこともあり、政府の「憲法問題調査委員会」(1945年10月設置)が検討していた憲法改正案においても、また、民間から発表された各種改正試案においても、日本側の憲法改正案では、憲法に地方自治の規定を置くことは考えられていなかった。

唯一の例外は、京都大学の佐々木惣一教授が作成した改正案であり、ここでは「第7章 自治」という章に、次のような3つの条文が置かれていた(注1)。

第90条 國必要ヲ認ムルトキハ法律ノ定メタル地方團體其ノ他ノ團體ヲシテ其ノ名ニ於テ統治ニ任セシムルコトヲ得

前項ノ自治團體ハ國ノ監督ヲ受ク

第91条 自治團體ノ事務ヲ決定スル者及之ヲ執行スル者ノ選任ハ當該自治團體ヲ構成スル者之ヲ行フ但シ法律ニ別段ノ定アル場合ハ此ノ限ニ在ラス

第92条 自治團體ノ構成組織権能責務其ノ他必要ナル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

このような規定を設けた理由について、佐々木氏は、「蓋シ自治ハ民意主義ニ依ル國ノ統治ノ基礎地盤ニシテ自治ノ健全ニ発達スルコトハ民意主義ニ依ル國ノ統治ノ実ヲ挙グルガ為ニ必要ナリ」と説明されている。その内容は、団体自治と住民自治を認めた上で、その自治体の組織及び権能等は法律で定めるというものであり、明治の自治制制定以後に積み重ねられてきた自治制の実績を条文化したものを見ることができ(注2)。なお、この佐々木案は、当時は極秘とされ、それが公表されたのは1961年のことであった(注3)。

2 マッカーサー草案(1946年2月13日)

これに対して、1946年2月13日に日本側に手渡された総司令部案(マッカーサー草案)の中には、

第8章「Local Government」という章があり、以下の3つの条項が置かれていた(注4)。

(英文)

CHAPTER Local Government

Article LXXX . The Governors of prefectures, the mayors of cities and towns and the chief executive officers of all other subordinate bodies politic and corporate having taxing power, the members of prefectural and local legislative assemblies, and such other prefectural and local officials as the Diet may determine, shall be elected by direct popular vote within their several communities.

Article LXXX . The inhabitants of metropolitan areas, cities and towns shall be secure in their right to manage their property, affairs and government and to frame their own charters within such laws as the Diet may enact.

Article LXXX . The Diet shall pass no local or special act applicable to a metropolitan area, city or town where a general act can be made applicable, unless it be made subject to the acceptance of a majority of the electorate of such community.

この外務省訳文は、次のとおりである。

第8章 地方政治

第86条 府県知事、市長、町長、徴税権ヲ有スル其ノ他ノ一切ノ下級自治体及法人ノ行政長、府県議会及地方議会ノ議員竝ニ国会ノ定ムル其ノ他ノ府県及地方役員ハ夫レ夫レ其ノ社会内ニ於テ直接普通選挙ニ依リ選挙セラルヘシ

第87条 首都地方、市及町ノ住民ハ彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ竝ニ国会ノ制定スル法律ノ範囲内ニ於テ彼等自身ノ憲章ヲ作成スル権利ヲ奪ハレルコト無カルヘシ

第88条 国会ハ一般法律ノ適用セラレ得ル首都地方、市又ハ町ニ適用セラルヘキ地方的又ハ特別ノ法律ヲ通過スヘカラス但シ右社会ノ選挙民ノ大多数ノ受諾ヲ条件トスルトキハ此ノ限ニ在ラス

この第8章を含むマッカーサー草案に関する総司令部の意向は、若干の字句の変更は差し支えないが、同草案のファンダメンタル・プリンシプル及びベーシック・フォームスは厳格に尊重してもらいたいということと、成案の早急な提出を要望しているということであった(注5)。

3 日本側起草案(第一稿)(1946年2月28日)

上記草案を受け取った日本側は、1946年2月28日に第一稿を作成した。それは、次のようなものであった。

第8章 地方行政(地方政治)

第1条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル条規ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベシ。

第2条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベシ。

第3条 (地方税徴収権ヲ有スル)地方公共団体ノ長及其ノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方ノ住民ニ於テ之ヲ公選スベシ。

第4条 一地方又ハ一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ一般法ニ依ルコトヲ得ザル特別ノ事由アル場合ヲ除ク外法律ノ定ムル所ニ依リ当該地域ノ住民ノ多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ其ノ効力ヲ生ズルコトナシ。

この第一稿を、マッカーサー草案と比べてみると、次のような違いがみられる。

章の標題が、「地方政治」から「地方行政(地方政治)」に改められた。

最初に「地方自治ノ本旨」という言葉を含む総則的な条文が置かれた。

「府県」「市、町、あるいは「首都地方」といった団体の種別を規定せず、一括して「地方公共団体」という言葉に改められた。

「直接選挙」が「公選」と改められ、その対象も地方自治体の長及び議会議員に限定された。

憲章制定権を含む地方自治体の権能に関する規定が削除された。

4 日本側起草案(第二稿)(1946年3月1日)

第一稿に基づく検討の結果、1946年3月1日には第二稿が作成された。その内容は、次のようなものであった。

第8章 地方自治

第100条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。

第101条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベシ。

地方税徴収権ヲ有スル地方公共団体ノ長及其ノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方団体ノ住民ニ於テ之ヲ公選スベシ。

第102条 地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。

第103条 一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地域ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ズ。

この第二稿を第一稿と比べた場合、次のような違いがみられる。

章の標題は、「地方自治」ということで確定された。

地方自治体の権能に関する規定が置かれ、マッカーサー草案に近い形となった。ただし、「財産、事務及政治ヲ処理」する権利を認めるとするのが「自治ノ権能ヲ有シ」という表現となり、また、「憲章」ではなく「条例及規則」の制定権を認めるとされた。

5 日本側提出案(1946年3月4日)

この第二稿に若干の修正を加えたものが日本側提出案として、1946年3月4日に総司令部へ提出された。それは、次のようなものであった。

第8章 地方自治

- 第101条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。
第102条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベシ。
地方税徴収権ヲ有スル地方公共団体ノ長及其ノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ之ヲ選挙スベシ。
第103条 地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。
第104条 一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ズ。

第二稿との違いは、次の点である。

条文が1条ずつ繰り下げられた。

第101条(新第102条)の「当該地方団体」を「当該地方公共団体」と改め、「公選」を「選挙」と改められた。

第103条(新第104条)の「当該地域ノ住民」を「当該地方公共団体ノ住民」に改められた。

6 憲法改正草案要綱(1946年3月6日)

上記1946年3月4日提出案をもとに、日本側と総司令部側との合同で検討作業が行われ、同年3月6日に「憲法改正草案要綱」としてとりまとめられた。その第8章は、次のとおりである。

第8章 地方自治

- 第88 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル事項ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベキコト
第89 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベキコト
地方公共団体ノ長、其ノ議会ノ議員及法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員ハ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ直接之ヲ選挙スベキコト
第90 地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ、且法律ノ範囲内ニ於テ条例ヲ制定スルコトヲ得ベキコト
第91 一ノ公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ザルコト

(英文)

CHAPTER 8 LOCAL SELF GOVERNMENT

Article LXXX . Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.

Article LXXX . The local public entities shall establish assemblies as their deliberative organs, in accordance with law.

The chief executive officers of all local public entities, the members of their legislative assemblies, and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities.

Article XC. Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and government and to frame their own charters within such laws as the Diet may enact.

Article XCI. A special law, applicable only to one local public entity, cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law.

1946年3月4日の日本側提出案と比べてみると、次の点で修正されている。

第89条(旧第102条)について、「地方徴税権ヲ有スル地方公共団体」が単に「地方公共団体」と修正された。また、その長及び議会議員に加えて「法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員」も公選とするとともに、それらの選挙は、「之ヲ選挙」から「直接之ヲ選挙」と改められた。

地方自治体の権能を定めた第90条(旧第103条)について、一段とマッカーサー草案に近い形に改められた。すなわち、「地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ」が「地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ」と改められた。また、「条例及規則」を制定できるという部分が単に「条例」を制定することができる」と改められている。

7 草案要綱の条文化(1946年4月17日)

上記要綱案については、日本側と総司令部との間でさらに交渉が行われ、1946年4月17日に要綱を条文化した草案が公表された。これは、平がな口語体という新形式のものであり、その第8章の内容は、次のとおりであった。

第8章 地方自治

第88条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第89条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第90条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第91条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

草案要綱との違いは、次の2点である。

第90条において、「行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ」が「事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し」と順序が入れ替えられた(英文では、もともとそうになっていた)。

第91条において、「住民多数ノ承認」が「住民の投票においてその過半数の同意」とされ、住民の承認は住民投票により行うということが明確化された。

8 その後の変更

第8章については、その後の手続きにおいて何らの変更も加えられず、条名が第92条ないし第95条と変更されただけで、現行憲法となった。

また、英文については、日本文との一致を図るため、草案要綱に2回の修正が加えられている。

第1回目は、1946年8月24日であり、条名変更とともに新第94条が次のように改められた。

Article94. Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within such laws as the Diet may enact.

変更箇所は2ヶ所あり、「government」が「administration」に、また、「to frame their own charters」が「to enact their own regulations」に改められている。

第2回目は、帝国議会通過後の1946年10月14日であり、上記第94条の末尾「within such laws as the Diet may enact」が「within law」に改められた。

9 憲法第8章の成立過程における注目点

前節において日本国憲法第8章ができ上がるまでの成立過程をみてきたが、その過程における注目すべき点をあげれば、次のとおりである。

まず、第1に、憲法に地方自治の章を設けることについては、日本側も特に違和感を持っていなかったということである(注6)。明治憲法には地方自治に関する規定がなく、また、そのため、日本側の当初の憲法改正案には地方自治に関する規定を置いたものがほとんどみられなかったのは、前述のとおりである。しかしながら、それは、明治憲法下において地方自治が無視・軽視されていたということではなく、地方自治は憲法政治運営の有力な裏付けとして重要視され(注7)、また、実際にも地方自治の経験と実績が積み重ねられてきた。このことが、新憲法において地方自治の章を設けることにつながっているのである。

第2に、総司令部は、日本の地方自治をヨーロッパ大陸型からアメリカ型へ変換しようとしたのに対して、日本側は、明治憲法下での地方自治との連続性を意識していたということである(注8)。そして、両者の調整の結果、憲法第8章が規定する地方自治は、アメリカ型ともならなかったが、かといって、日本側の意図した連続性を完全に持つものともならなかったということである。前者は、第8章の標題と「ホームルール(home rule)」をめぐる規定の変遷に、後者は、地方自治体の選挙に関する規定にみることができる。

まず、地方自治を規定した第8章の標題である。マッカーサー草案では「地方政治(Local Government)」となっていたが、これが、日本側により、「地方行政(地方政治)」(第一稿)、そして「地方自治」(第二稿)と改められた。その後は、総司令部との協議においても変更を加えられること

なく、日本側案のとおり「地方自治(Local Self Government)」となった。この標題の変更には、地方自治体について、政治主体としてよりも、これまでのように行政主体中心でとらえていこうとする考え方が窺える。なお、同様の考え方は、当初のマッカーサー草案では、地方自治体は「政治(government)」を処理する権利を有するとなっていたのが、最終的には「行政(administration)」を執行する権能を有するという形に変更されていることにも現れている。

次に、マッカーサー草案では、第87条で地方自治体に「彼等自身ノ憲章ヲ作成スル(to frame their own charters)」権利、すなわち「ホームルール」を認め、地方自治体の組織が多様なものとなることを想定していた。しかし、日本側は、第一稿では、そもそもマッカーサー草案の上記第87条に相当する条文を置かず、一方で、最初のところに総則的規定として「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル法規ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベシ」という規定を置いた。第二稿においては、「住民ノ自治ノ権能」とともに、「憲章(charter)制定権ではなく「条例及規則」(bylaws and regulations)制定権を認める規定が追加された。その結果、日本側提出案(1946年3月4日)は、第101条「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル法規ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。」、第103条「地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。」となり、地方自治体の組織は国が法律で決定すること、また、地方自治体は法律の範囲内で条例制定等の自治権を行使するものとされた。

これが、憲法改正草案要綱(1946年3月6日、以下「草案要綱」という)では、総司令部との協議の結果、第88「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル事項ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベキコト」、第90「地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ、且法律ノ範囲内ニ於テ条例ヲ制定スルコトヲ得ベキコト」とされた。第88は、地方自治体の組織が画一的なものとなることを含意するものである。それは、第90で、地方自治体に憲章制定権を認め、その組織が多様なものとなることと矛盾するのであるが(英訳では、第90の条例制定権は、再び“to frame their own charters”と修正されていた)、総司令部側は、「地方自治ノ本旨(the principle of local autonomy)」という言葉に大いに魅せられ、そのことに気づかなかつたとされる(注9)。

また、これは、日本側が、憲法の日本文案とその英訳との間隙を突いたものでもあった。“bylaws and regulations”が“charters”と再修正されたため、総司令部側は、この草案要綱は「ホームルール」を認めたものであり、住民の選択による多様な地方自治の形を認めたものだと思っていた。しかしながら、日本文案では、「条例及規則」が「条例」と直されただけであり、画一的に組織された地方自治体が条例制定権を持つという形が想定されていたのである。そして、この草案要綱が文章化されたものが帝国議会で審議され、新憲法として成立した。そして、最終的に、両者の食い違いをなくすために、帝国議会審議中の1946年8月24日に、英訳の“to frame their own charters”が“to enact their own regulations”に改められた(注10)。

結果的に、総司令部が意図した「ホームルール」によるアメリカ型の多様性を持つ地方自治ではなく、日本側の意図した明治憲法下の地方自治との連続性が図られることになった。それは、憲法第92条の規定「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」という条文が、佐々木案の第3条「自治団体ノ構成組織権能責務其ノ他必要ナル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」という規定とよく似ていることにも現れている。

ただし、アメリカ型の要素が全く入らなかったわけではない。アメリカでは、各州の憲法により、州議会が一部の地方自治体のみにも適用される特別法を制定することに対して制約を課している(注11)。これが、当初のマッカーサー草案第88条となって現れ、最終的に憲法第95条の地方特別法の規定となったのである(注12)。また、憲法第93条第2項の「法律の定めるその他の吏員」の直接公選もアメリカの影響を受けているといえるが、これについては、法律で指定するものに限ることにすれば

実質的には変わらないということで日本側が了承したのである(注13)。

一方、地方自治体の選挙については、総司令部の意図が貫徹された。アメリカは、日本の民主化のためには、内務省が任命する知事が地方行政を行うという中央集権的な行政システムを、地方の民意が反映されるように「分権化」する必要があると考えていたのである(注14)。このため、マッカーサー草案は、地方自治体の長、議会議員及び国会の定めるその他の役員について、直接公選を規定していた。之に対して、日本側は、第一稿では、地方自治体の長と議会議員について公選とした。すなわち、選挙の対象を長と議会議員に限定するとともに、その選挙に直接公選以外の方法も残していた。第二稿は全く同じであり、日本側提出案(3月4日)では、「公選」という言葉を「選挙」と言い換えたが、その内容は全く同じであった。これが、総司令部との協議を経て作成された草案要綱では、第89第2項「地方公共団体ノ長、其ノ議会ノ議員及法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員ハ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ直接之ヲ選挙スベキコト」とされ、当初のマッカーサー草案の形に戻された。この草案要綱については、知事まで直接選挙するのは行き過ぎであるという内務大臣の意見もあり、日本側は総司令部といろいろと折衝したようであるが(注15)、結局修正は行われず、要綱の内容がそのまま憲法第93条第2項「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」という規定となった。

地方自治体に対して、長の直接公選、すなわち画一的な「大統領型」の組織を求めることは、本来住民の自由な選択に任せるアメリカ型の「ホームルール」とは矛盾するものである。しかしながら、その修正は、新憲法では地方自治体の長の普通選挙を求めるという極東委員会の声明(1946年7月2日)により、いずれにしても不可能となった(注16)。

第3に、「地方自治の本旨(the principle of local autonomy)」を地方自治の指導原理としたことである。当初のマッカーサー草案に「地方自治の本旨」という言葉はなく、日本側で、総則的規定を設けることを検討する中で考え出されたものである。既に第一稿からあったもので、その言葉が、そのまま憲法第92条でも用いられている。総司令部側も、この言葉が大いに気に入ったことは前述したとおりである。地方自治の基本精神を適確にあらわす方法はないものかと、明治21年の市制・町村制の上諭などを引っ張り出したりして、隣保共同の精神というような角度からの表現も考えたけれども、結局「地方自治の本旨」ということになったとされる(注17)。また、これが、一般にいわれている団体自治と住民自治と、この2つを根幹としていることはおのずから明らかであるとされ、地方住民に身近な公同の事務は、これらの住民の意思に基きその構成する組織を通じて自主的に処理されるということが中心の観念を成すものとされる(注18)。しかしながら、この「地方自治の本旨」という表現は、極めて抽象的で漠然としたものである。そのため、憲法成立後も、地方自治の指導原理となった「地方自治の本旨」をめぐる多くの議論を呼ぶことになった。

第4に、憲法上、地方自治体の種類を特定しなかったことである。マッカーサー草案では、「府県(prefecture)」、「市(city)」、「町(town)」及び「首都地方(metropolitan area)」と地方自治体の種類を特定する言葉が用いられていた。それが、日本側では、第一稿の段階から「地方公共団体(local public entities)」という言葉で一本化され、それがそのまま憲法でも用いられることになった。これは、府県とか市・町とかいうような団体の種別を憲法で固定してしまうことは、いささか窮屈ではないかということが理由であったようである(注19)。しかし、このように「地方公共団体」という言葉に置き換えたことは、憲法上の「地方公共団体」とは何か、また、憲法は、重疊的地方自治制度を要請しているのかという議論を生じさせることとなった。なお、マッカーサー草案では、「首都地方」、「市」及び「町」については、「ホームルール」を始めとする自治権を認めていたが、「府県」については、知事や議会議員等の直接公選を規定しているだけであった。そのことからすると、マッカーサー草案が「府県」を地方自治体として認めていたかどうかは疑問である(注20)。

最後に、この成立過程をみると、当時の日本側は、アメリカの地方自治制度について、理解している部分とあまり理解していない部分があったのではないと思われる。前者の例が、「憲章 (charter)」である。日本側は、トリックのような方法を用いて、「憲章 (charter)」を「条例 (regulation)」と日本的に変容させてしまったのである(注21)。後者の例は、「地方特別法」である。このような特別法禁止の例外を認めるに当たっては、アメリカでも別の形があったにも拘わらず、マッカーサー草案の「選挙民ノ大多数ノ受諾ヲ条件トスル」を、そのまま「住民投票」という形で受け入れてしまったのである(注22)。

- (注1)小早川光郎編「史料日本の地方自治第2巻 現代地方制度の確立」(学陽書房、1999年)p170より引用。
- (注2)天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」(竹前栄治監修「日本国憲法・検証1945 - 2000資料と論点」、小学館、2001年)p25参照。
- (注3)入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)p12参照。
- (注4)佐藤達夫「憲法第八章覚書」(自治庁記念論文編集部編「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大覧会記念地方自治論文集」、地方財務協会、1955年)より引用。これ以降の憲法案条文についても同様。
- (注5)同上p38参照。
- (注6)天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p34参照。
- (注7)入江俊郎「憲法と地方自治」p11参照。
- (注8)Kurt Steiner “Local Government in Japan”(Stanford University Press,1965年) p80及び天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p35参照。
- (注9)Kurt Steiner “Local Government in Japan” p82参照。
- (注10)この点について、詳しくは、Kurt Steiner “Local Government in Japan”p83 - 84参照。
- (注11)自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クレアレポート第180号、1999年)p14 - 15参照。具体的には、例えば、ニューヨーク州憲法第9条第2項(b)(1)参照。
- (注12)1945年12月6日に、総司令部民生局のスタッフ(ラウエル)が作成した「日本の憲法についての準備的研究と提案」において、既に「国会が都道府県や市町村等の内部事項について立法できるのは、その法律が、全都道府県もしくは同じカテゴリーの市町村等の全部に一律に適用される場合、または当該都道府県もしくは市町村が、その選挙民もしくは選挙民の代表者の意思表示によってこの立法を認めた場合に限らるべきこと」が提案されていた(天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p28 - 30参照)。
- (注13)佐藤達夫「憲法第八章覚書」p41参照。
- (注14)天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p28参照。
- (注15)この折衝の経緯については、佐藤達夫「憲法第八章覚書」p44 - 45参照。
- (注16)Kurt Steiner “Local Government in Japan”p84 - 85参照。
- (注17)佐藤達夫「憲法第八章覚書」p40参照。
- (注18)同上p48参照。
- (注19)同上p39参照。
- (注20)同上p51参照。
- (注21)このことは、日本側の担当者の1人であった佐藤達夫氏が「司令部案の「チャーター」は、おそらくホーム・ルール・チャーターを予想していたものと思われるけれども、これは「条例及規

則」ということに改めた。」(佐藤達夫「憲法第八章覚書」p40)と述べるとともに、さらに「そもそも憲法自身プレジデンシャル・システムというところまで押しつけて置きながら、いまさらチャーターの制定権でもあるまいというような感じを抱いた」(同論文p53)と述べておられることから窺うことができる。

(注22)このことは、同じく佐藤達夫氏が「将来憲法改正の機会があれば、(中略)地方の意思を問うにしても、ニューヨーク州のかつての例のように当該地方公共団体の機関の同意を条件とするとか、(中略)そういうような方式がさらに検討されてよいであろう。」(佐藤達夫「憲法第八章覚書」p54)と述べるとともに、「周知のとおり、この語句(「一般法ノ適用セラレ得ル場合…」 - 筆者注)はアメリカの多くの州憲法に見られ、また、ナショナル・ムニシパル・リーグの(模範州憲法)(1948年版)にも採られているのであるから、時間の余裕さえあればその意義を深くつきとめて置くべきであったと思っている。」(同論文同頁)と述べておられることから窺うことができる。しかも、(注12)で触れた総司令部民生局のスタッフが作成した提案では、特別法禁止の例外は「その選挙民もしくは選挙民の代表者の意思表示によってこの立法を認めた場合」となっており、交渉の余地は十分あったのである。

第3節 旧憲法調査会における改正論議

前節で述べた第8章を含む日本国憲法については、1952年の我が国の独立回復後、その改正の要否が活発に論議されるようになった。特に、1957年8月には、憲法調査会法に基づき、内閣に憲法調査会(高柳賢三会長、以下「旧憲法調査会」という)が発足し、本格的な調査審議が開始された。同調査会は、1964年7月に、7年にわたる調査審議の結果を「憲法調査会報告書」(以下、本節において「報告書」という)としてまとめ、内閣及び国会へ提出した。この報告書は、憲法改正の要否等について統一した結論を述べたものではなく、その論点を整理し、それに対する諸見解をとりまとめたものである。調査審議は、「調査」の段階と「審議」の段階という2つの段階を踏んで行われ、第8章の地方自治に関する諸規定については、「調査」の段階では主として「第二委員会」、「審議」の段階では「総会」及び「第三部会」において調査審議が行われた。

この旧憲法調査会における地方自治の諸規定に関する論議をみると、次のようなものであった。

1 「調査」段階における問題点 根本的問題点

第二委員会の「調査」結果は、第二委員会報告書としてまとめられた(憲法調査会付属文書第4号)。同報告書は、まとめの部分である「第三編 将来の問題点」において、地方自治に関する憲法の規定を将来どのようにすべきかについての最も基本的な問題は、次の2点であるとして、2つの根本的問題点を指摘している(注1)。

(1) 地方自治に対して次の2つの態度のいずれをとるべきかがまず問題になる。その第一は、地方自治が民主政治を確立するうえにおいて有する意義を十分に認め、これを拡充する方向において問題を考える態度であり、その第二は、増大しつつある国家機能を国全体の立場から統一的・能率的に処理することに重点を置いて、国と地方とのつながりを明確にし、国の関与・監督を拡大する方向において問題を考える態度である。このような基本的立場の相違は、憲法上の地方公共団体の範囲、府県制度の改革、知事公選の可否等の具体的問題にもそれぞれ反映して、二

様の見解が示されている。

しかし、この2つの立場が、基本的に相いれないものであるかどうかは疑問の存するところで、地方自治の本来的価値を十分に尊重しつつ、同時に、ニュー・セントラリゼーションの傾向と調和される方式が考えられないかどうか、将来問題とすべき重要な点であろう。

- (2) 世界各国の憲法では、広域行政(いわゆるリージョナリズム)について規定する例が今日少なくないが、わが国でも最近の行政の実情に照らして、広域行政を憲法上規定する必要があるかどうか、基本的問題の一として検討されるべきであろう。その際には、あわせて、地方自治は基礎的地方公共団体のみにとどめ、広域団体についてはこれと性格を異にするものとして特別の扱いをするかどうか、検討されなければならないであろう。

2 「調査」段階における問題点 個別的問題点

第二委員会報告書は、同じく「第三編 将来の問題点」において、個々の事項に関する問題点を憲法の条文の順序に従い、個別的問題点として列挙している(注2)。

(1) 第92条の問題点

「地方公共団体」の範囲を明確に指定すべきかどうか。

「地方自治の本旨」という字句はあいまいであるから、これに代わって、明確な表現をする必要があるかどうか。

国と地方公共団体との関係を明確にする規定を設けるべきかどうか。

「地方自治の本旨」その他憲法上の地方自治の保障に反する法令が制定された場合に、西ドイツの憲法訴願(Verfassungsbeschwerde)のような争訟手続を設けるべきかどうか。

首都に関して特別の規定を設けるべきかどうか。

(2) 第93条の問題点

すべての地方公共団体について画一的な組織形態を定めるのがよいか、地方公共団体の種別に応じて、各種の組織形態を選択しうる余地を認めるのがよいか。

長は直接選挙制にするのがよいか、間接選挙制にするのがよいか、あるいは、任命制にするのがよいか。

その他の吏員の公選に関する規定は存置すべきか、削除すべきか。存置するとした場合に、長の重要な補助機関または委員会の委員を公選制にすることを考えるべきかどうか。

直接請求制度を憲法上の制度に引き上げるべきかどうか。

(3) 第94条の問題点

地方公共団体の権能に属する事務の範囲について、やや具体的な規定を設けるべきかどうか。

条例に罰則を付しうる旨を憲法の中で明確にすべきかどうか。

財政に関する規定、なかんずく、地方税の課税権の根拠を明確にする規定を設けるべきかどうか。

国家監督の基本的なあり方について規定を設けるべきかどうか。

(4) 第95条の問題点

本条は存置すべきか削除すべきか。

存置するとした場合に、特別法の範囲を明確に限定する必要はないか。また、法律に限らず政令等も含める必要があるか。

住民投票に代わって、たとえば、関係地方公共団体の議会の同意を求めるような制度に改めることは考えられないか。

(5) その他の問題点

国による財政調整措置に関して規定する必要はないか。

3 「問題点要綱」と「討議に付する問題点」

旧憲法調査会は、1961年9月に、「調査」段階で明らかになった問題点を基礎として「今後において審議すべき問題点要綱」（以下、「問題点要綱」という）を決定した。また、1963年1月には、「問題点要綱」に掲げられた問題点についての検討審議の結果を受け、憲法の基本的問題及び重要事項についての討議を行うに当たり、対象とすべき問題点を検討整理した「討議に付する問題点」を決定した。それらの中で、地方自治に関するものは、次のとおりであった。

(1) 問題点要綱

中央集権の傾向と地方自治との調整の必要ならびに広域行政の実情からみて、地方自治に関する規定は、現行のままでよいか。

「地方公共団体」の範囲を明確に規定すべきかどうか（広域行政の問題も含む）。

「地方自治の本旨」という字句は、明確な表現にする必要はないかどうか。

首都に関して特別の規定を設けるべきかどうか。

すべての地方公共団体について、画一的な組織形態を定めるのがよいか、地方公共団体の種別に応じて、各種の組織形態および長の選任方法（直接選挙制、間接選挙制、任命制）を選択しうる余地を認めるのがよいか。

直接請求制度を憲法上の制度に引き上げる必要はないかどうか。

地方公共団体の権能に属する事務の範囲について、具体的な規定を設けるべきかどうか。

第95条は、存置すべきか。

その適用範囲または同意を得る手続きについて、改める必要があるかどうか。

国による地方公共団体の財政調整措置に関して規定する必要はないかどうか。

(2) 討議に付する問題点

地方自治のあり方はいかにあるべきか。

中央集権の傾向と地方自治との調整の必要ならびに広域行政の実情からみて、地方公共団体の地位、国と地方公共団体との間の基本的関係、地方公共団体の種類および権能などを明確にする

よう改正する必要があるかどうか。

4 「討議」段階における論議 現代の地方自治のあり方に関する見解

旧憲法調査会は、検討審議の結果をまとめた「報告書」の「第四編 憲法調査会における諸見解」において、まず、基本的問題としての現代の地方自治のあり方に関して、2つの対立する見解があり、その違いが、個別的諸問題に対する見解とも結びついているとしている。その2つの見解とは、次のとおりであった(注3)。

第1の見解は、「現代における地方自治は、地方公共団体の国からの独立と自由とを偏重すべきではなく、福祉国家の実現のために国と地方公共団体との間の協力的関係が必要であるとし、この動向に即応して、現行憲法の地方自治の諸規定は改正を要するという見解」である。

さらに、「報告書」は、これについて以下のような説明を加えている。

「この見解は、地方自治が民主政治の基礎をなすものであることは認め、その伸長を図るべきは当然であるとするのであるが、しかし、現代における地方自治のあり方は、いたずらに地方分権すなわち地方公共団体の国からの独立と自治とをとなえるだけであってはならず、国民福祉の実現のために、国政と地方自治とは有機的な協力関係に立つものでなければならぬとし、この立場からみると、現行憲法における地方自治の諸規定は、右の動向に合致するものではないとする見解である。

この場合、現行憲法における地方自治の諸規定が、現代の地方自治のあり方からみて適切でないといふべき諸点としては、国と地方公共団体との基本的関係に関する規定が設けられていないこと、第92条の「地方自治の本旨」ということばは地方公共団体の国からの独立と自治の面のみを強調するに傾いていること、特に広域行政への要請にこたえるための道州制の設置等に関して解釈上の疑義があることなどがあげられる場合が多い。

また、現に、地方自治の実際の運用において、憲法上の諸規定が必ずしも適切でないために、種々の混乱と弊害が生じており、国政の総合的・能率的発揮が阻害されているとともに、また同時にそれが地方自治の円滑な進展をも阻害しているということが指摘される場合が多い。」

これに対して、第2の見解は、「現代における地方自治の動向に即応する必要があることは認めるが、現行憲法の諸規定の弾力的な解釈・運用によって、これに対処することができるとし、憲法の改正を要しないとする見解」である。

これについても、「報告書」は、次のような説明を加えている。

「この見解は、現行憲法が地方自治に関する一章を設けたことの意義を高く評価するとともに、また、現代の地方自治の動向が単に地方分権の強調のみではなく中央集権との調和を必要とするものであることは認めるものである。ただ、地方自治が右のように時代の要請に即応するものでなければならぬ以上、憲法の規定はむしろ弾力的とし、立法や行政にゆだねる余地を広く認めることが適当であるとし、この立場からみると、現行憲法の規定はむしろ適切であり、その弾力的運用により実際上の諸問題にも対処しうるとし、したがって、特に改正を要しないとするのである。」

5 「討議」段階における論議 個別的諸問題に関する見解

上記「報告書」は、個別的諸問題についても、次のような4つの項目を立て、それぞれに関する見解を掲げている(注4)。

(1) 「地方自治の本旨」と地方公共団体の種類 第92条関係

まず、「地方自治の本旨」という言葉を改める必要があるかどうか問題とされた。これは、「地方自治の本旨」という言葉の意味が極めて不明瞭であるために、理論の上でも、また地方自治の運用の実際の上でも種々の混乱が生じているという問題意識である(注5)。これを改めるべきとする見解は、国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を憲法上設けるべきであり、「地方自治の本旨」という言葉は、現代の地方自治のあり方を十分に示すものではないとして、地方自治の基本原則の内容を明らかにする規定に改めるべきであるとする。具体的には、国と府県・市町村、府県と市町村の基本的関係を憲法上明らかにし、特に国の府県、市町村に対する監督権については、これを憲法に定めるとともに、それを強化する必要がある(注6)、第92条を「地方公共団体の種類ならびにその組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に適合するように法律で定める。前項の規定は、地方自治の制度が窮極において国民一般の福祉と国の健全な存立に寄与することをその使命とするものであることを否認する趣旨を含むものではない。」と改めるべきである(注7)、といった主張がなされた。

これに対しては、「地方自治の本旨」という言葉も残した上で、国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を設けるべきという見解もあった。その場合の国と地方公共団体との基本的関係については、「地方における行政権の行使は地方自治を尊重して行われなければならない」という趣旨と「国と地方公共団体とは協同して国民の福祉の増進に努めなければならない」という趣旨の規定を憲法上に設ける必要があるとした(注8)。また、そのような国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を特に設ける必要はなく、「地方自治の本旨」をそのまま維持すべきだという見解もあった。

次に、地方公共団体の範囲又は種類について、具体的かつ明確な規定を設ける必要があるかどうか問題とされた。地方公共団体の範囲又は種類を明確に規定すべきとする見解は、憲法が「地方公共団体」とのみ定めているため、市町村及び都道府県がともに憲法上の「地方公共団体」であるか解釈上の争いがあるため、憲法上に明確な規定を設けるべきであるとするものである。これは、多くの場合、広域行政の必要性及び国の施策の総合・統一の必要性から、現行の都道府県を廃止して首長を官選とする道州制を施行すべきという立場からの主張であった。具体的には、第92条に地方公共団体の「種類」を加え、地方公共団体としていかなる種類を認めるかは法律で定めることができるという趣旨を明らかにする必要がある、第92条に道州についての規定を新たに設け、基礎的地方公共団体としての市町村についての規定も設けることとすべき、憲法上、地方公共団体とは市町村のみを指称するものであることを明確にする必要がある、といった主張がなされた。

これに対して、明確に規定する必要がないとする見解は、地方公共団体の範囲又は種類について規定を置いていないことは、むしろ弾力的な立法及び運用にとって長所であるとし、また、道州制を憲法で規定することで広域行政の問題が解決するか疑問であるとする。

(2) 地方公共団体の長の選任方法 第93条関係

長の直接公選制を一律に定めていることは適切でないとして、これを改める必要があるかどうか問題とされた。これを改めるべきであるとする見解は、まず、都道府県制を廃止して道州制を設けるべきであるとする見解と関連している。すなわち、道州制では、公選首長ではなく任命首長が想定されていたため、道州を地方公共団体でないとするか、地方公共団体であるとした場合には、一律の直接公選制を改めることが必要とされたのである。例えば、地方公共団体であることを前提として「都道州の首長

は、その地方公共団体の議会の同意を得て、内閣が任命する」といった案が出されている(注9)。

次に、道州制には直接触れることなく、長の一律直接公選制は改めるべきであるという見解がある。これは、長の選任について、いかなる方法が最も民主的であるかは、団体に応じて考えるべきであって、これを直接選挙に限るべき理由はなく、法律にゆだねて選択の余地を認めるのが適当であるとするものである。具体的には、法律の定める基礎的地方公共団体の長は、その条例の定めるところにより、住民によって直接選挙され、または議会によって選任される。ただし、首都の地域に係る場合にあっては、法律で特別の定めをすることができる、とすべきである。間接選挙制に改めることを検討してみる必要がある。人口20万以下の市については理事会・支配人制をも採用することとし、また、町村については委員会制をとりうることとし、都道府県の長および人口20万以上の市の長、議会の議員、理事会の理事および委員会の委員は、住民の直接選挙とするが、20万以下の市の長および町村の長は理事会または委員会が互選することとすべきである。原則は直接公選制をとることとするが、地方公共団体を一律に規制することは避け、規模の大小等に応じて法律または条例により直接選挙制に特例を認めることができることとすべきである、といった主張がなされた。なお、第93条の「法律の定めるその他の吏員」の公選制の規定は廃止すべきであるとする意見があわせて多く述べられた。

これに対して、第93条を改めるべきでないとする見解は、長の直接公選制は、地方自治、特に住民自治の原則からいって維持すべきとするものである。また、市町村長の公選には異論がなく知事について議論があるのは、府県が歴史的には国の行政区画の性格が強かったことにもよるのであり、このような性格は否定されるべきであり、市町村と国との間の中間的な単位としての地方団体として育成すべきであるという意見も出されていた。

(3) 地方公共団体の権能 第94条関係

第94条の規定を改めるべきであるとする意見としては、中央集権的傾向と地方自治とを調整するために、第94条に、「国の監督の下に」の文字を加え、また別に「国は、全国を通じ最上級の地方公共団体の住民の生活程度の平衡を期するための措置を講じなければならない。」という規定を新設して地方交付税交付金のようなものを憲法上の制度に高める必要がある、条例に関して、条例事項と法律事項との関係、条例違反に罰則を設けうることの規定を加えるべきである、といったものがあつた。これに対して、改める必要はないとする意見としては、中央集権化の傾向からみても、地方公共団体の事務の範囲がいかなるものであるかは重要な問題ではあるが、憲法に具体的な規定を新たに設ける必要はないとする意見などがあつた。

(4) 地方特別法 第95条関係

第95条のいわゆる地方特別法の制度については、廃止または改正すべきであるという意見が多かつた。具体的には、国の一部にすぎない特定の地方公共団体に対して全国民を代表する国会の意思を左右する権利を認めることは、憲法第41条とも矛盾し、また、日本においてはアメリカとは異なり、国の一部たる地方公共団体がこのような独自性をもつという観念は存在しないとするものや、実際に適用された地方特別法には、必ずしも住民に強い影響のあるようなものはないが、将来重大な問題のある場合もあると考えられるから、適用の範囲を限定して存置すべきである、といった意見である。

これに対しては、憲法第95条の規定は、特別の法律についてその法律の適用を受ける特定の地

方公共団体の意思を無視して制定されてはならないという趣旨のもので、この趣旨は合理的であり、住民投票までを要求せずとも議会の同意でも足りるとも考えられるが、現在特にこの制度を改正すべき必要もないとする意見もあった。

6 旧憲法調査会「報告書」の総括

旧憲法調査会の「報告書」は、以上のみてきたような地方自治に関する諸見解を総括して、次のように要約している(注10)。

「とりあげられた問題のうち基本的な問題は、現代における地方自治のあり方はいかにあるべきかという問題であった。この問題は、国と地方公共団体との基本的関係はいかにあるべきかという問題でもあり、また、中央集権と地方分権との関係という問題でもある。

右の基本的問題に関しては、現代における地方自治はいたずらに地方分権をとなえるものであつてはならず、国と地方公共団体との有機的な協力関係の上に成り立つものであるという見解が強く主張されている。このことは、特に、今日のが国における広域行政の要求が、中央集権と地方自治との調整を必要としているという論拠から理由づけられている。そして、この立場からみると、現行憲法の地方自治の諸規定は地方分権に傾きすぎているとされる。

現行憲法の地方自治の諸規定は改正を要するとする見解は、右の立場から、国と地方公共団体との基本的関係のあり方を明らかにする規定を設けること、広域行政の要求に即応して、特に道州制の設置、府県制度の改革等を可能にするために、地方公共団体の種類およびその長の選任方法を明確にする規定を設けることなどを主張することとなる。この見解が多数の見解である。

右の見解に対して、現行憲法の地方自治の諸規定は改正を要しないと見る見解が対立しているが、この2つの見解の間にも、現代の地方自治のあり方およびわが国における中央集権の傾向と地方自治との調整の必要そのものについては、実質的に著しい対立が存するわけではない。見解が分かれるのは、第1の見解が地方自治の改革の指針を憲法に明記する必要があるとするのに対して、第2の見解は、その改革は立法および行政の実際における措置によって可能であり、必ずしも憲法の諸規定の改正を必要としないと、また、地方自治の発展に弾力的に対応するためにはむしろ現行憲法の諸規定の程度が望ましいとするにある。」

7 旧憲法調査会における論議のまとめ

まず、旧憲法調査会の論議においては、地方自治に憲法上の保障を与えたことについては、これを否定するような見解は見当たらないとされており、その容認の上に立って議論が行われていることである(注11)。

次に、第8章の4つの条文のうち、第94条及び第95条について意見を表明した委員はごく少数であり(注12)、第92条及び第93条を中心に論議が行われていることである。具体的には、「地方自治の本旨」、地方公共団体の範囲又は種類、そして長の直接公選制が議論の中心であった。

これらについて、憲法改正を必要とする立場に立つ見解は、増大する国家機能やそれに伴う中央集権的傾向を背景として、福祉国家の実現のためには、国と地方公共団体との有機的な協力関係が必要であり、国と地方公共団体との関係を明確にするとともに、地方公共団体に対する国の関与・監督を拡大することが必要である、広域行政の要請に対応するとともに、国の施策を総合的・統一的に実施していくためには、都道府県を廃止し、官選の首長を有する道州制を導入する必要

がある、という考え方に基づくものである。そのため、地方自治というのが国からの独立と自治へ偏重することのないよう、「地方自治の本旨」という言葉を改めるか、あるいは、それに加えて国と地方公共団体との基本的関係を明らかにした規定を設けるべきであると主張し、また、道州制について憲法上の疑義をなくすために、地方公共団体の種類を明確にして、道州を憲法上の地方公共団体でないとするか、あるいは、道州の首長は直接公選でなくてもよいとする改正が必要であると主張したのである。

これに対して、憲法改正を必要としないとする見解は、地方自治と中央集権的傾向との調和の必要性は認めつつも、地方自治の意義をより高く評価する立場に立つものであり、また、道州制の導入については懐疑的な考えを持つものである。そのため、あえて現行憲法を改正しなくとも、その諸規定の弾力的な解釈・運用によって、中央集権的傾向など現代の地方自治の動向には十分対応することができるとしたのである。

当時は、福祉国家の実現や広域的な地域開発が大きな問題とされ、新中央集権的傾向(ニュー・セントラリゼーション)が強くみられた時代である。憲法第8章の地方自治に関する規定についても、そのような状況を反映した論議が行われ、地方自治を制約する方向での改正論が多数であったとされる。しかしながら、弾力的な解釈や運用を許容する「地方自治の本旨」及び「地方公共団体」といった抽象的・一般的な言葉が憲法において用いられていたことが、そのような改正論を吸収するものとして作用し、地方自治を制約するような憲法改正を回避することができたと思われる。

なお、「問題点要綱」に上げられた項目のうち、直接請求制度を憲法上の制度に引き上げるべきかどうかについては、そうすべきでないという意見のみであった(注13)。また、財政調整措置に関して、「国は、全国を通じ最上級の地方公共団体の住民の生活程度の平衡を期するための措置を講じなければならない。」という規定を新設し、地方交付税のようなものを憲法上の制度に高めるべきであるという意見があったことが注目される。

(注1)「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)のうち「付属文書第4号」p407 - 408参照。

(注2)同上p408 - 410参照。

(注3)「憲法調査会報告書」p713 - 714、p719 - 720参照。

(注4)同上p722 - 733参照。

(注5)同上p717参照。

(注6)同上p719参照。

(注7)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第9号」p318参照。

(注8)「憲法調査会報告書」p715参照。

(注9)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第9号」p323参照。

(注10)「憲法調査会報告書」p733 - 734参照。

(注11)寺本 力「地方自治に関する憲法調査会の諸見解」(「自治研究」第40巻第10号、良書普及会、1964年)p135参照。

(注12)同上p120参照。

(注13)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第9号」p327 - 328参照。

(本章の参考文献)

・天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」(竹前栄治監修「日本国憲法・検証1945 - 2000

資料と論点」、小学館、2001年)

- ・入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)
- ・佐藤 功「憲法改正論議と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)
- ・佐藤達夫「憲法第八章覚書」(自治庁記念論文編集部編「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大覧会記念地方自治論文集」、地方財務協会、1955年)
- ・寺本 力「地方自治に関する憲法調査会の諸見解」(「自治研究」第40巻第10号、良書普及会、1964年)
- ・中川 剛「占領政策と地方自治」(「自治研究」第53巻第8号、1977年)
- ・「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)
- ・Kurt Steiner “Local Government in Japan”(Stanford University Press,1965年)

第3部 新しい地方自治保障システムの検討

第3部 新しい地方自治保障システムの検討

第3部では、我が国における、これからの新しい地方自治の保障システムについて検討を行うこととする。まず、第1部及び第2部の研究成果を踏まえ、現行の地方自治保障システムに関する検討課題を抽出する。そして、それら諸課題について、最近における動きも踏まえながら検討を行い、今後の地方自治保障システムについて、そのあり方を展望してみることとしたい。

第1章 検討課題の抽出

第1節 我が国の歴史からみた検討課題

1 我が国の地方自治の歴史

我が国の近代的な地方自治制度は、1888年の市制町村制、そして1890年の府県制及び郡制の制定から始まったといえることができる。これらは、ヨーロッパにおける大陸型の地方自治制度、当時のプロイセンの制度を範としたものであった(注1)。また、1889年に制定された明治憲法には、地方自治に関する規定は何も置かれなかったものの、地方自治は憲法的な重要項目と考えられ、憲法が当然の事柄として予想し、予定していたものであるとされている(注2)。

その後、我が国において、この近代的な地方自治制度が定着していくのであるが、1929年頃までは地方分権的傾向の強い時代であり、自治権を拡充する方向で数次の制度改正が行われた。その後、中央集権的傾向が強まり、1943年には戦時下の国内体制を整備するため自治権を制限する制度改正が行われた。その間、郡制の廃止(1923年)や東京都制の制定(1943年)なども行われ、戦前の地方自治は、ヨーロッパ大陸型をベースとしつつも、半世紀以上にわたる歴史と経験の積み重ねの中で、我が国なりの定着と発展をみせてきていた。

この我が国の地方自治は、戦後、1946年に新憲法が制定されたことにより、大きく変化することになった。新憲法は、同日に施行された地方自治法とともに戦後の地方自治制度を形作った。この憲法については、1952年の独立回復後、その改正論議が盛んとなった。1957年には旧憲法調査会が発足して検討審議が行われ、その結果が1964年に「憲法調査会報告書」としてとりまとめられた。当時は、福祉国家の建設や大規模地域開発の必要性から、新中央集権的傾向(ニュー・セントラリゼーション)が強まった時代であり、旧憲法調査会における論議は、そのような時代状況を反映したものととなっている。

結果的には、報告書はまとめられたものの、憲法改正は行われず今日に至っている。戦後の我が国の地方自治は、現行憲法が保障する地方自治制度の下で、半世紀以上にわたって定着し発展してきた。また、現在は、旧憲法調査会が議論していた当時とは、時代状況は大きく異なっている。ナショナルミニマムはほぼ達成したとされ、公共事業の見直しの必要性が求められる時代となり、当時とは反対に、地方分権的傾向が強まっている時代なのである。

我が国の地方自治は、大きくとらえれば、明治近代的な地方自治制度の発足以降、地方分権的傾向(1929年頃まで) 中央集権的傾向(戦時中) 地方分権的傾向(新憲法制定) 新中央集権的傾向(昭和30年代) 地方分権的傾向(今回の分権改革)と波打つような動きの中で定着し、独自の発展を遂げてきている。また、戦前の地方自治制度の下での戦前の地方自治の期間と、戦後の地方

自治制度の下での戦後の地方自治の期間は、ほぼ同じである。そして、2000年の地方分権一括法の施行等今回の分権改革により、第三の新しい地方自治制度の下での新しい地方自治が始まりつつあるとみることができる。

我が国の新しい地方自治の保障システムを構想するためには、以上のような歴史的パースペクティブを踏まえることが必要であろう。

2 憲法第8章の成立過程からみた検討課題

上記のような認識に立った場合、これからの地方自治の保障システムを構想するに当たっては、これまでの戦後の地方自治制度のバックボーンであった憲法第8章(地方自治)に係る検討課題を改めて取り上げ、再検討してみることが重要となる。

まずは、憲法の成立過程における問題である。憲法第8章の成立過程については、第2部第2章第2節でみてきた。当時、総司令部側は、アメリカ型の地方自治(多様性のある地方自治)を持ち込もうとしたのに対して、日本側は、憲法で地方自治を保障することには違和感を持たなかったものの、戦前からの地方自治(画一的、官治的な地方自治)との連続性を意識していた。結果的には、両者の意向はどちらも完全には貫徹されず、でき上がった憲法第8章の規定は、いずれの立場からみても、その思いとは異なるものとなったのである。そこから生じる検討課題は、次の2つである。

- ・画一的な地方自治か、多様な地方自治を認めるべきか。
(例えば、「ホームルール」(憲章制定権)を認めるべきか)
- ・長の直接公選制を維持するべきか。

3 旧憲法調査会の論議からみた検討課題

次に、旧憲法調査会における論議である。旧憲法調査会の憲法第8章に関する検討審議については、第2部第2章第3節でみてきた。先にも述べたように、この検討審議は、新中央集権的傾向が強かった時代を背景としているが、そこで指摘された検討課題を、基本的課題と個別的課題に分けて整理してみると、次のとおりである。

- ・基本的課題
 - ・「地方自治の本旨」という言葉を改める必要があるか。
 - ・国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を設けるべきか。
 - ・「地方公共団体」の範囲及び種類を規定するべきか。
 - ・地方自治体の種別に応じて、各種の組織形態を選択しうるとするべきか。
 - ・長の一律直接公選制を改めるべきか。

- ・個別的課題
 - ・地方自治を侵害する法令が制定された場合、憲法訴願のような争訟手続を認めるべきか。
 - ・首都に関して特別の規定を設けるべきか。
 - ・その他の吏員の公選規定は削除するべきか。
 - ・直接請求制度を憲法上の制度とするべきか。
 - ・地方自治体の事務の範囲をより具体的に規定するべきか。

- ・条例に罰則を付しうる旨を憲法で規定するべきか。
- ・財政に関する規定(課税権、財政調整措置)を設けるべきか。
- ・国家監督の基本的なあり方を規定するべきか。
- ・地方特別法に関する規定は削除するべきか。

4 最近における論議からみた検討課題

2000年1月に、国会法改正に基づく憲法調査会が衆参両議院に設置され、概ね5年を目途として、現在、現行憲法に関する広範かつ総合的な調査が行われている。2002年11月には、衆議院の憲法調査会が中間報告書を取りまとめている。これは、同調査会の委員等から出た主な発言を項目ごとに整理したものであるが、このうち、第8章(地方自治)に係る部分について出された意見から検討課題を取り上げてみると、次のとおりである。

- ・地方自治について、もっと詳細な規定を憲法に置くべきか。
- ・分かりにくい「地方自治の本旨」という言葉を改めるべきか。
- ・国と地方自治体の関係(対等性、役割分担)を憲法に規定するべきか。
- ・二層制の地方自治制度は維持するべきか。
- ・道州制又は連邦制を導入するべきか。
- ・地方自治体の組織・機構の多様性を認めるべきか。
- ・財政に関する規定を憲法に設けるべきか。
- ・住民投票の規定を憲法に設けるべきか。
- ・国の立法等に対して、地方の意見が反映される仕組みが必要か。

(注1) 亀卦川 浩「自治五十年史(制度篇)」(復刻版、文生書院、1977年)p387 - 390参照

(注2) 入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)p5参照

第2節 国際的な視点からみた検討課題

新しい地方自治の保障システムを構想するためには、歴史的パースペクティブとともに、グローバルな広い視野も必要とされる。もともと、我が国の地方自治制度は、ヨーロッパ大陸型の地方自治制度がベースであり、それに対して、戦後、アメリカ型地方自治の要素が加わったものである。これからの地方自治の保障システムを構想するに当たっても、国際的な視野の中で我が国の地方自治がどうあるべきかを考え、その検討課題を抽出していくことが必要となる。

1 地方自治の保障という視点からみた検討課題

まず、地方自治の保障という視点からみた場合の、我が国地方自治の検討課題である。世界地方自治憲章草案等と比較した場合の我が国の地方自治の水準については、第1部第3章第1節でみてきた。また、ヨーロッパ地域自治憲章草案と比較した場合の、我が国の都道府県レベルの地方自治の水準についても、第1部第3章第2節でみてきた。

その結果、我が国の地方自治は、世界地方自治憲章草案やヨーロッパ地域自治憲章草案等が求める水準をほぼ満たしているものの、いくつかの検討課題があることも明らかになった。なお、これは、それら国際的スタンダードといわれているものが、いずれもヨーロッパ型、あるいはそれをベースとしたものであることによるものでもある。それら検討課題を、基本的課題と個別的課題に分けて整理してみると、次のとおりである。

・基本的課題

- ・「補完性の原理」を地方自治の指導原理として導入すべきか。
- ・「地域自治」(二層制の地方自治)を憲法上認めるべきか。
- ・議会と長の直接選挙制(二元代表制)を維持すべきか。

・個別的課題

- ・財政に関する規定(財源は、できる限り用途を特定しない)を設けるべきか。
- ・行政監督は、合法性の監督に限定すべきか(特に、自治事務に関して)。
- ・国の立法過程・政策決定過程における地方自治体又はその連合組織の参加を保障すべきか。
- ・地方自治体の国際協力(外交権)や国際事項への参画を規定すべきか。

2 国際比較の中からみた検討課題

次に、地方自治の保障の国際比較という視点からみた場合の、我が国地方自治の検討課題である。世界各国の憲法における地方自治保障条項と比較した場合の、我が国憲法の地方自治保障条項の特色については、第2部第2章第1節でみてきた。我が国は、憲法に地方自治の保障を規定しているという点でアングロ型とは異なり、また、その規定量からみると、北欧型と中欧型・南欧型の中間であることが分かった。また、その規定内容については、我が国独自のものもあり、それらをどう考えるかが、各国憲法との比較の視点からみた場合の検討課題となってくる。

それらを、基本的課題と個別的課題に分けて整理してみると、次のとおりである。

・基本的課題

- ・「地方自治の本旨」という言葉を残すべきか。
- ・「地方公共団体」の種類を特定すべきか。
- ・長の直接公選制を維持すべきか。

・個別的課題

- ・財政に関する規定を置くべきか。
- ・地方特別法に係る住民投票を残すべきか。

第3節 検討課題のまとめ

第1節及び第2節で述べた検討課題について、全体を改めて項目ごとに整理してみると、次のようになる。これらが、今後の新しい地方自治の保障システムを構想する場合の、歴史的及び国際的な視野からみた場合の検討課題となる。

憲法による保障規定

- ・地方自治について、もっと詳細な規定を憲法に置くべきか。

基本的原則

- ・「地方自治の本旨」という言葉をどう考えるか。
- ・「補完性の原理」を地方自治の指導原理として導入するべきか。
- ・「ホームルール」(多様な地方自治)を認めるべきか。
- ・国と地方自治体との基本的関係を憲法で規定するべきか。

地方自治体の種類

- ・「地方公共団体」の種類を憲法で規定するべきか。
- ・「地域自治」(二層制)を憲法上認めるべきか。
- ・道州制・連邦制を導入するべきか。
- ・首都に関して特別な規定を憲法に設けるべきか。

住民自治

- ・長の一律直接公選制を維持するべきか
- ・その他吏員の公選規定は削除するべきか。
- ・直接請求制度を憲法上の制度とするべきか。
- ・地方特別法の住民投票を残すべきか。
- ・住民投票を憲法で規定するべきか。

団体自治

- ・地方自治体の事務の範囲を憲法でより具体的に規定するべきか。
- ・条例に罰則を付しうる旨を憲法で規定するべきか。
- ・地方自治体の国際協力(外交権)を認めるべきか。
- ・財政に関する規定を憲法に設けるべきか。

国との関係

- ・自治権侵害に対する憲法訴願を認めるべきか。
- ・国家監督のあり方を憲法に規定するべきか。
- ・国の立法、政策決定過程への参加権を認めるべきか。

(本章の参考文献)

- ・亀掛川 浩「自治五十年史(制度篇)」(復刻版、文生書院、1977年)
- ・入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)

第2章 主要課題の検討

本章では、前章第3節で整理した検討課題について、各項目ごとに、主要なものを中心として検討を進めていくこととする。なお、最近出てきた新しい課題であるため、各項目に検討課題として掲げられていないものであっても、必要があれば検討対象としていく。

第1節 憲法による保障規定

1 憲法による保障の必要性

地方自治については、その重要性に鑑みて憲法による保障が必要である。国際的な視点からみると、ヨーロッパ地方自治憲章(第2条)や世界地方自治憲章草案(第2条)において、地方自治は、法律又は憲法により、しかも、できれば憲法により保障されるべきであると規定されており、現実にも、多くの国々(調査対象とした16カ国のうち、10カ国)で、憲法に地方自治に関する規定が置かれている。次に、歴史的な視点からみると、我が国では、明治憲法には地方自治に関する規定は置かれていなかったが、地方自治は憲法的な重要項目と考えられていた。そのため、新憲法に地方自治の章を設けることに対して、当時の日本側にも違和感はなかったのである。また、新憲法について改正を検討審議した旧憲法調査会においても、地方自治に関する規定を憲法に置いたこと自体を否定する見解はみられなかった。地方自治の重要性については、国際的にも、また、我が国においては、歴史的にも十分認識されているのである。したがって、憲法に地方自治を保障する規定を置くことについては、当然のこととして、まず異論はないと思われる。

2 憲法に盛り込むべき事項

憲法に規定する事項は、基本的事項に限定するべきである。しかしながら、基本的な事項は、憲法の中に明確に規定しておく必要がある。具体的に憲法に規定すべき事項としては、前章の検討課題を整理した結果からみると、基本的原則(地方自治の保障)、地方自治体の種類(あるいは構造)、住民自治、団体自治及び国との関係といった項目が上げられる。

現在の憲法には、このうち、基本的原則(第92条)、住民自治(第93条)、団体自治(第94条)、国との関係(第95条)が規定されている。より具体的に言えば、第92条には、「地方自治の本旨」という地方自治の保障となる基本的原則と地方自治体の組織・運営事項は法律で定めることが規定されている。第93条には、議会の設置と議員、長及び法律で定める主要公務員の直接公選が規定されている。第94条には、地方自治体の権能として、財産管理・事務処理権、行政執行権及び条例制定権が規定されている。第95条には、地方特別法に関する国会の立法権の制約が規定されている。

国際的にみた場合には、地方自治の保障規定、法律への委任規定、議会の設置と議員の公選に関する規定、地方自治体の権限に関する規定は、多くの国の憲法に共通してみられるものである。しかしながら、我が国の憲法には、多くの国の憲法にみられる地方自治体の種類に関する規定や地方自治体の財政に関する規定が置かれていない。したがって、地方自治が保障される対象を明確化するために地方自治体の種類(あるいは構造)に関する規定を設けることや、団体自治を強化するために、その裏付けとなる地方自治体の財政に関する規定を設けることが必要となるのではないと思われる。また、今回の地方分権改革で国と地方自治体との関係が大きく変化したことを受け

た国との関係に関する規定の充実や、最近における住民参加・住民との協働の動きを踏まえた住民自治に関する規定の充実も必要になるのではないかと思われる。いずれにしても、これらの点も含め、次節以下で各項目ごとに、より突っ込んだ検討を行うこととしたい。

その結果として、憲法に盛り込むべき事項が増加することが予想されるが、現在の憲法の地方自治に関する4条文5項目という規定量は、国際的にみると、アングロ型・北欧型よりは多いが、中欧型・南欧型と比べるとやや少ない分量である。したがって、憲法全体の総量がどうなるかにもよるが、憲法を改正する場合において、地方自治に関する規定を増やすことはある程度可能であると思われる。

3 地方自治基本法についての検討

地方自治の保障にとって重要な事項であるとしても、そのすべてを憲法に盛り込むことはできない。ヨーロッパでも、ヨーロッパ地方自治憲章を批准したドイツやイタリアなどの国々が、その憲章の内容をすべて憲法に規定しているわけではない。また、あまり細かな事項まで憲法で規定することは、かえって地方自治制度の運用を硬直的なものとしてしまう恐れがある。硬性憲法の性格が非常に強く、ほとんど改正が行われない我が国憲法においては特にそのことがいえる。

そのため、憲法には、地方自治の保障にとって特に重要な基本的事項についてのみ規定し、それ以外の重要事項については、地方自治基本法のようなものを制定することにより対応し、憲法と同法が相まって地方自治の保障を確保すべきであるという考え方が出てくる。また、現実には憲法改正がなかなか行われないことから、憲法改正を待たずに、地方自治に関する基本的事項を規定した地方自治基本法を制定し、地方自治の保障を確保すべきだとする意見も出てくるのである(注1)。実際にも、「地方自治基本法案」(自治基本法研究会)が構想・提案されている(注2)。そこで、この地方自治基本法について少し検討してみたい。

まず、第一に、地方自治基本法の法体系上の位置付けである。同法は、もちろん憲法よりも下位にあるが、通常法律よりは上位にある法規範として想定されているようである。例えば、前述の自治基本法研究会は、地方自治基本法の制定が必要な理由として「地方自治の本旨」を具体化する基本法を制定し、個別法の改正にあたってはこれに違反してはならないという立法制約を国会自らと内閣及び各省庁に課す必要がある。」と述べている(注3)。しかしながら、このような法律の制定が果たして可能なのであろうか。

憲法改正が行われた場合には、憲法に「その他の地方自治の基本原則は地方自治基本法に定める。地方自治に係るその他の法律は憲法および地方自治基本法に定める基本原則を遵守しなければならない」(注4)という旨の規定を置くことにより、あるいは可能かもしれない。しかしながら、そのような憲法改正を行わずに、地方自治基本法のみを制定した場合には、たとえ名前は「基本法」であったとしても、その法的効力は通常法律と変わらないものとなる。この場合は、後法が前法に、特別法が一般法に優越するのであり、地方自治基本法に反する法律が制定されたとしても、それは有効であり、地方自治基本法で規定した地方自治の基本的事項は保障されないことになる。ただし、憲法で規定している基本原則(現行憲法でいえば「地方自治の本旨」)の内容を具体化したものが地方自治基本法であり、それに反する法律は、すなわち憲法違反となるというようなものができれば、それは、通常法律よりも強い効力を持つことになると思われる。しかしながら、抽象的な憲法の基本原則について、その違反がただちに憲法違反ともなるような形で法律として具体化することができるかという問題がある。また、その基本原則の内容は、時代により変わる可能性もあり、地方自治基本法で具体化した内容が、その後もずっと憲法の基本原則を具体化したものであり続けるとは限らないのである。

第二に、地方自治基本法に盛り込むべき内容についてである。自治基本法研究会が作成した「地方自治基本法案」は、「地方自治法の上に、地方自治の基本原則と制度的原則を定めた「地方自治基本法」が必要である、という結論を得た。」(注5)ことから作成されたものであるとされる。しかしながら、その内容についてみると、現行の地方自治法が規定している事項と重なる部分が多い。

第三に、国際的視点からみると、今回調査した16カ国の中に「地方自治基本法」のようなものを持っている国はない(別添資料参照)。憲法(あるいは州憲法)の規定を受け、また、憲法に規定がない国は、ただちに、我が国の地方自治法に相当する法律を制定して地方自治制度を具体化しているのである。

憲法と地方自治法の間、地方自治基本法のようなものを制定し、地方自治の保障において憲法的な、あるいは憲法に準じる位置付けとすべき重要事項を盛り込むことも、1つの選択肢としては考えられる。特に、「基本法」という法形式が、通常の法律よりも一段重みを持って扱われる効果を期待することができるかもしれない。しかしながら、地方自治の保障における重要な事項のうち、憲法に盛り込むべきものは憲法に盛り込み、それ以外のものについては地方自治法の改正により対処するという方法もあるのではないかと考えられる。国際的にみた場合には、そのような法体系のほうが普通であり、そもそも、地方自治法自体が、国会法、裁判所法、内閣法等とともに憲法附属法典といわれ、地方自治の基本と骨格を定めた根幹となる法律、すなわち基本法的な性格を持つものであるとされているのである(注6)。

(注1)地方自治基本法制定の提案については、西尾 勝「地方自治の本旨」の具体化方策」(東京市政調査会編「分権改革の新展開に向けて」、日本評論社、2002年)p48及び尾崎 護「補完性の原理」(「地方税」 617、地方財務協会、2003年)p7参照。

(注2)自治基本法研究会「地方自治基本法構想」(地方自治総合研究所・自治労本部政治政策局、1998年)

(注3)同上p8参照。

(注4)西尾 勝「地方自治の本旨」の具体化方策」p48参照。

(注5)自治基本法研究会「地方自治基本構想」p3参照。

(注6)松本英昭「新版 逐条地方自治法」(学陽書房、2001年)序p1参照。

第2節 基本的原則

我が国の地方自治における憲法上の基本的原則・指導理念は、憲法第92条に定める「地方自治の本旨(the principle of local autonomy)」である。これは、我が国独特の地方自治の原則であり、非常に抽象的なものであることから、その内容や言葉自体の存廃をめぐる様々な議論がある。一方、ヨーロッパ諸国では、「補完性の原理(the principle of subsidiarity)」が地方自治の基本的原則として広まってきており、また、米国には、新憲法制定時に総司令部が我が国にも導入しようとした「ホームルール(home rule)」という地方自治の基本的原則がある。そこで、これからの我が国の地方自治の基本的原則は、どのようなものであるべきか。これまでの延長で考えるべきか、ヨーロッパ型の「補完性の原理」を採用するべきか、それとも、アメリカ型の「ホームルール」でいくべきかについて検討してみることとしたい。

1 「地方自治の本旨」

(1)「地方自治の本旨」の誕生

憲法第92条に規定され、我が国地方自治の基本的原則・指導原理となっている「地方自治の本旨」という言葉は、当初のマッカーサー草案にはなく、日本側が考え出したものである。「地方自治を憲法上の一項目として規定する以上、マッカーサー交付案のような事務的、手続的規定以外に、地方自治の基本精神と指導原理を示唆する何らかの条文を置くべきであるというのが、当時の日本政府側におけるわれわれの強い希望であった」のである(注1)。そのため、「地方自治の基本精神を適確にあらわす方法はないものかということで、明治21年の市制・町村制の上諭(注2)などを引っ張り出したりして、隣保協同の精神というような角度からの表現も考えたけれども、結局「地方自治の本旨」ということになった。その実体は自明のことであろうという前提に立ったわけである。」(注3)、「戦前使い慣れた「隣保団結」ないし「隣保協同」という文言は、地方小部落から発達した町村の自治にはふさわしいけれども、既に相当社会的、文化的発達を示した近代都市、殊に広域地方自治団体たる府県には必ずしも適切でなく、またわが国の地方自治は、明治、大正、昭和を経て(戦時中の特殊な事態の下におけるそれは別として)、国民の間にその実体は深く浸透して来ていたし、地方自治の根本精神は既に明らかになっているものと言ってよく、然らば敢えて具体的、説明的文言を用いるまでもなく、単的に「地方自治の本旨」でよいではないかと考えた」(注4)結果、生まれてきた言葉が「地方自治の本旨」なのである。そして、総司令部との折衝においても、「この方が良いということであれわれの案のとおりとなった」というわけである(注5)。

したがって、この「地方自治の本旨」という基本的原則は、それまでの我が国地方自治の歴史・経験を踏まえ、その延長線上の中から生み出されてきた言葉である。

次に、その意義について、当時の日本側担当者は、「一般にいわれている団体自治と住民自治と、この2つを根幹としていることはおのずから明らかであると思う。すなわち、地方住民に身近な公同の事務は、これらの住民の意思に基きその構成する組織を通じて自主的に処理される・ということが中心の観念を成すものといえよう。」とし(注6)、その要点は、「(1)地方自治は国家組織の一部分であって、国家と無関係のものではないこと、しかし、(2)地方公共団体はその区域内において、その住民に対し、十分な自治権を有し、国家といえどもこれを尊重し、故なくこれに干渉すべきでないこと、(3)地方公共団体の住民の個性を尊重し、住民として自主的な政治活動を営むことができるようにすること」(注7)の3点であるとしていた。

また、抽象的で曖昧な「地方自治の本旨」という表現については、「ある措置が「地方自治の本旨」に沿うかどうかということについては、他の場合にいつも問題になる「公共の福祉」ということばと同じように、結局、個々の具体的問題ごとに、良識ある一般の社会通念によって決せられるべきもの」(注8)であるとされ、その具体的実現については、「その大部分は立法政策の領域に属することであって、大きな枠で地方自治の指標を示したいわばプログラムの規定ともいべき憲法第92条の条文の文言のみを手掛りとして、地方自治の個々具体の制度、運営の合憲、違憲を論ずるようなことは大いに戒めなければならない」(注9)としていた。さらに、それが「抽象的で漠然としていることが、かえってあらゆる立法の分野をカバーし、それらによる侵害を抑制する効果をもつことになるのではないか」(注10)とも考えていたのである。

(2)旧憲法調査会における議論

旧憲法調査会においては、新中央集権的傾向の中で、「現代における地方自治は、地方公共団体の国からの独立と自由とを偏重すべきでなく、福祉国家の実現のために国と地方公共団体との間の

協力的関係が必要であるとし、この動向に即応して、現行憲法の諸規定は改正を要するという見解があり、そのような立場からは、「地方自治の本旨」という言葉は、国からの独立と自治の面のみを強調するに傾いていることが問題視された(注11)。しかしながら、これに対しては、そのような地方自治の動向に即応する必要は認めつつも、「現行憲法の諸規定の弾力的な解釈・運用によって、これに対処することができる」とし、憲法の改正を要しないとする見解もあった。これは、地方自治が時代の要請に即応するものでなければならぬ以上、憲法の規定はむしろ弾力的とし、立法や行政にゆだねる余地を広く認めることが適当であるとする立場であり、この立場からすると、「地方自治の本旨」を含めた現行憲法の規定はむしろ適切であるということであった(注12)。結果的には、「地方自治の本旨」という抽象的・弾力的な言葉を用いていたことが、改正論を吸収してしまったといえる。

(3)「地方自治の本旨」をめぐる解釈

「地方自治の本旨」という言葉は、大変抽象的である。そのため、それは「地方自治の理念とか、その精神とか、その原理とか、その本質とかを意味するだろうが、それ以上具体的にその内容をはっきりさせようとするれば、憲法の本質とでもいうものをそれらの規定の背後からつかみ出した上で、それとの関連において、具体的・個別的に究明していくという作業をつづけるよりほかにしかたがない。」とされ(注13)、その解釈をめぐる様々な議論がなされている。

通説は、憲法制定当時の日本側担当者の考えに沿った形で、「地方自治の本旨」は、住民自治と団体自治の2つの要素から成るとした上で、「前者はなるべく多くの住民が自治行政に参加することであり、後者はこれらの住民が参加する自治体によって施行される行政が強力な内容をもつことである」(注14)とし、あるいは、「第1には、地域住民の地域的行政需要を充足するにあたっては、地域住民の自主・自律にまつべきであるという意味での住民自治が認められるべきこと、第2には、右の行政については、国の介入・関与を排斥し、国に対する関係において、地域的共同体の団体としての独立自存を保障すべきであるという意味での団体自治が認められるべきことを意味する」とされている(注15)。

「地方自治の本旨」には、地方自治の理念(あるべき姿)が含まれ、やはり、住民自治と団体自治がその根幹をなすものであろう。また、地方自治は、憲法上、国民主権の原理に基礎づけられた民主政治の地方的表現であり(注16)、「地方自治の本旨」は、一定の地方自治の存在を保障していると解釈すべきであろう。しかしながら、何にもかも「地方自治の本旨」に含めて解釈しようとするには無理がある。「地方自治の本旨」について、単なるプログラム規定・宣言的規定ではなく、裁判で争うことができる実定法的規定であると考えた場合には、特にそうである。「地方自治の本旨」は、抽象的な規定であり、「解釈に開かれた規定」(注17)である以上、決して一定不動のものではなく、社会的条件の移り変わりに対応して考えていく必要がある(注18)、社会情勢の変転に伴ってその形式内容は変化していくものであり(注19)、また、それは、具体の立法や法律の解釈運用を通じて経験的に固められてゆくものと考えられるのである(注20)。

すなわち、「地方自治の本旨」は、通説の説くように、住民自治と団体自治という2つの要素からなる一定の地方自治を保障しているが、その具体的内容は、その時々々の社会状況とそれを受けた立法政策や法律の解釈運用によって決まってくるのである。したがって、かつてのように、福祉国家の実現と広域的な地域開発が重要な課題であり新中央集権的傾向が強かった時代には、国家がその任務を果たすために、「多くの複雑な立法的ないし行政的な措置が必要となる。そして、それらの措置は、しばしば、伝統的な「地方」を超えた規模でなされることを要求し、その結果として、多かれ少かれ、従来の地方自治に対して、あるいは地域的に、あるいは事項的に、食いこむことを余儀なくされ

る。しかし、こうした食いこみは、憲法の高くかかげる社会国家の理念の実現のために不可欠なものであり、決して地方自治の本旨に反するものではないだろう(注21)という解釈が出てくるのである。また、反対に、現在のように、社会経済状況の変化とそれに対応するに当たっての中央集権的国家体制の限界から地方分権が強く求められる時代には、「地方自治の本旨」の中に従来にない新しい要素を付け加え、「今日の時点で、あるべき地方自治の本旨の中に、国と自治体の役割分担の明確化原則を読み込んでいくことは、憲法規範のきわめて正当な解釈であり、また、妥当な立法解釈とすることができるであろう(注22)とか、「従来の“地方自治の本旨”の内容に、この“国と地方の適切な役割分担”をも読み込むべきであろう。」(注23)という解釈が出てくるのである。

問題は、このような住民自治と団体自治を中核的要素としつつも、抽象的で相当な弾力性を持った「地方自治の本旨」を、今後も我が国地方自治の基本的原則として維持していくべきかどうかということである。

2 「補完性の原理」

次に、「地方自治の本旨」に代えて「補完性の原理」を地方自治の基本的原則とすることができるのかについて検討してみたい。例えば、憲法第92条を「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、補完性の原理に基いて、法律でこれを定める」と改めるべきなのかということである。

(1) ヨーロッパにおける「補完性の原理」

「補完性の原理」は、1985年のヨーロッパ地方自治憲章で実質的に導入され、1992年のマーストリヒト条約、1997年のヨーロッパ地域自治憲章草案及び2000年の世界地方自治憲章草案においては、「補完性の原理」という言葉自体を用いた導入が行われている。また、2001年にはイタリアが、2003年にはフランスが、いずれも憲法改正を行い、「補完性の原理」を導入している。このように、「補完性の原理」は、ヨーロッパを中心に拡大・定着しつつある一つの考え方・原則である。

「補完性の原理」は、長い西欧思想の伝統の中から生まれてきた「ヨーロッパ産」の原理である。それは、個人と社会の関係及び社会の構成単位間において、より下位の単位を優先する思想・社会哲学であり、本来、社会構成原理として広い適用範囲を持つものである。しかしながら、上記のヨーロッパ地方自治憲章等では、この「補完性の原理」は、より限定された用法、すなわち、地方自治体、地域、国家及び超国家(EU)といった政治行政主体間における権限配分のあり方を規律する原則として用いられている(注24)。

「補完性の原理」は、より下位の単位を優先するという考え方と、より上位の単位はより下位の単位を助けるために介入するという、見方によっては正反対の2つの内容を含む曖昧で両義性を持った概念である。そのため、それを政府間の権限配分に適用しようとする場合には、より下位の政府を重視するという大きな方向性は同じであるとしても、それが、より下位の政府の権限を強化する方向に働く場合があると同時に、より上位の政府に権限を付与する方向にも働く可能性を持つものである。

したがって、その具体的な適用が問題となるが、欧州連合(EU)とその加盟国間については、アムステルダム条約の付属議定書(プロトコル)に基づく運用の積み重ねと、「補完性の原理」の適用に関する判例の積み重ねにより法規範としての「補完性の原理」が形成されていくものと思われる。

これに対して、ヨーロッパ地方自治憲章は、「補完性の原理」を大きな指導原理として示しているに止まり、ヨーロッパ評議会(ヨーロッパ自治体・地域会議)によるモニタリングはあるものの、その具体的な適用は各国に任されている。したがって、地方自治体と国家との関係については、「補完性の

原理」が、より下位の政府である地方自治体を重視する、すなわち地方分権を推進するための政治的な指導理念となっており、ヨーロッパ評議会(ヨーロッパ自治体・地域会議)がそれを推進していることは間違いのないであろうが、その具体的な適用状況については、それが実定法的な法的概念となっているかを含めて、なお、各国の状況をよく調査して見る必要がある。

(2)「補完性の原理」の我が国への導入についての検討

我が国で「補完性の原理」が広く知られるようになったのは、最近のことである。少なくとも1995年の地方分権推進法制定時あたりまでは、「補完性の原理」について真剣に検討された形跡は見当たらないとされ(注25)、また、地方分権推進委員会の5次にわたる勧告(1996年から1998年)やそれを受けた政府の地方分権推進計画(1998年)にも「補完性の原理」という言葉は見つけることができない。それが、同委員会の「最終報告」(2001年)では、事務事業の移譲に関して「ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性(subsidiarity)の原理」を参考としながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進することとする。」と「補完性の原理」に言及するようになり(注26)、また、地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」(2003年)でも、基礎的自治体のあり方に関して「「補完性の原理」の考え方に基づき、「基礎的自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である。」として「補完性の原理」に言及している(注27)。

我が国には、1949年のシャープ勧告以来の「市町村優先の原則」(注28)という考え方がある。また、今回の分権改革は、「国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理することを基本として」(注29)行われたものである。「補完性の原理」について、より下位の政府を重視する考え方であり、地方分権を推進するための政治的な指導理念であると大きくとらえれば、それに近い考え方は既に我が国にもあったのであり、また、今回の分権改革については、「補完性の原理」を意識していたかどうかに関わりなく、「補完性の原理」に沿った方向での改革が進められたのである。

したがって、我が国においても、地方分権を推進するための政治的指導理念として「補完性の原理」を援用することは、これまでの考え方や分権改革の方向とも大筋で一致しており、その概念に曖昧さが残るものであったとしても、それほど問題ではなく、現に、上記の地方分権推進委員会「最終報告」や地方制度調査会「中間報告」などにおいて、既にその言葉が用いられているようになっているのである。問題は、「補完性の原理」を、地方自治を保障する基本的原則として、法的概念、特に裁判規範ともなる実定法的概念として受け入れるかどうかということである。

その場合には、やはり「補完性の原理」の概念の曖昧性が問題となる。まず、我が国で「補完性の原理」という場合、その外延を改めて確認しておくことが必要となる。当該原則の対象範囲は、地方自治体である市町村と都道府県、そして国に限定されるのか、あるいは、個人、家族及び地域社会等も含まれるのかということである(注30)。次に、その内包であるが、「補完性の原理」は、より下位の単位への事務・権限の優先的配分に限定されるのか、それとも、それと関連する財源配分や住民参加等の分野にも及ぶのかということである(注31)。「補完性の原理」を狭義に捉えた場合には、外延は「市町村、都道府県及び国」、内包は「それらの間の事務・権限配分を、まず市町村最優先、次に都道府県優先、そして最後に国という形で行うこと」となるが、これは、まさにシャープ勧告の「市町村優先の原則」と同じことになる。この場合は、「地方自治の本旨」に含まれる住民自治と団体自治のうち、後者の強化にはつながるが、前者については関係がないものとなり、「地方自治の本旨」と比べて保障の対象範囲が狭い地方自治の原則ということになる。一方、外延を「市町村、都道府県及

び国」と限定した場合でも、その内包を関連分野も含めて広義に捉えた場合には、事務・権限の優先的配分に限らず、地方財源の充実や住民参加の拡充も含まれることになり、「より下位の単位である地方自治体における住民自治と団体自治の充実・強化を図ること」、すなわち、「地方分権の原則」と同じようなものとなる。この場合は、団体自治に加えて住民自治についても対象範囲となるため「地方自治の本旨」とあまり変わらないものとなる。下位の単位をより重視するという方向性を持っているという点では、「地方自治の本旨」よりも分権的に働く可能性がありそうであるが、上位の単位は下位の単位を助ける義務があるとして集権的に働く可能性もあるのである（こちら辺が「補完性の原理」の一筋縄ではいかないところである）。また、その中間として、より上位の単位はより下位の単位を助ける義務があるということから、事務・権限の優先的配分に加えて、地方財源の充実・保障までを含むという捉え方をすることもできる。いずれにしても、その概念はなお曖昧である。

また、下位の政府をより重視するという方向性は分かったとしても、「補完性の原理」の具体的適用に当たって、その原則を満たすためには何を何処まで行えばよいのか。その点が、欧州連合と加盟国間の関係についてはまだしも、肝心の地方自治体と国との関係においては、具体的な基準も含めてヨーロッパ各国における状況が明らかでない。

「補完性の原理」については、その概念及び具体的な適用の両面で、まだ曖昧でよく分からない部分が多いと言わざるを得ない。したがって、我が国の地方自治を保障する基本的原則となる法的概念として取り入れることは時期尚早であり、その概念をより明確化した上で、また、ヨーロッパ各国における具体的な適用状況について十分調査した上で、我が国への導入の可否について検討すべきものであると思われる。

3 「ホームルール」

次に、「ホームルール」を、「地方自治の本旨」に代わる地方自治の基本的原則として取り入れることについて検討してみたい。

(1) 「ホームルール」の意義

「ホームルール(Home Rule)」は、米国独特の地方自治の制度である。「地方政府が州政府など外部から加えられる統制を最小限にとどめ、自らの問題を自らで解決していくことができる権限」であるとされ、米国のほとんどの州で州憲法又は州法により認められている。当初は、州からの不当な干渉を制限することを目的としていたが、次第に、地域住民に地方政府の形態や職務権限等を自ら選択できる権限を付与することを目的としたものへと変化していった。

通常、資格要件を満たしている地方自治体は、希望すればホームルール自治体となることができ、憲法に相当する憲章(charter)を自ら作成して、地方政府として活動を行うことになる。

ただし、「ホームルール」は、州内における完全な自治を意味するものではない。「地方政府は州政府の創造物」であることから、ホームルール自治体であっても、常に州政府の一部として止まらなければならず、州法の施行に当たっては、「ホームルール」を採用していない団体と同様の責任を負わなければならず、また、州議会が特例として認めない限り、州法が当該自治体の立法に優先するのである。

ホームルール自治体は、州が認める範囲内で、組織に関する自治(Structural Autonomy)、職務に関する自治(Functional Autonomy)、人事に関する自治(Personnel Autonomy)及び財政に関する自治(Fiscal Autonomy)を有している。組織に関する自治では、多くの州で、州政府が認められた形態の中からではあるが、地域住民に対して政府形態の選択権を認めている。なお、財政に関

する自治は、税や借入金及び歳出について州の画一的な統制を受ける傾向が強いとされる。

例えば、ニューヨーク州においては、62ある市がすべて憲章を持っており、それに基づいて活動している。憲章には、一般的に、市の名称、区域、行政区、権限、会計年度、議決機関、執行機関、顧問(代理人)、書記、部局・委員会、予算手続及び税務行政に関する事項が書かれている。また、57あるカウンティのうち、19のカウンティも憲章を持っている。憲章カウンティ(Charter Counties)とそれ以外のカウンティ(Non-Charter Counties)との主な違いは、前者が、政府形態の選択権を行使した結果、議会から独立した執行機関を有しているのに対して、後者は、法律(The County Law)で定められた議会附属の執行機関の体制となっていることである。なお、932あるすべての町(Towns)と554ある村(Villages)の大部分は憲章を持っていない。しかしながら、州憲法や法律により、その財産、事項及び統治(“its property, affairs or government”)に関して幅広い自治権が与えられており、5つの町と65の村が、法律に定める基本形態とは異なる政府形態である支配人制(town manager or village manager)を採用している。

(上記は、自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クレアレポート第180号、1999年)及びState of New York “Local Government Handbook 5th Edition January 2000”をもとにまとめたものである。)

(2)「ホームルール」の我が国への導入についての検討

現行憲法の制定時に、総司令部側が我が国にアメリカ型の地方自治の制度を導入しようとしたこと、それに対して、日本側は戦前の地方自治制度との連続性を意識していたこと、そして、結局は、アメリカ型の地方自治制度は導入されなかったことは、第2部第2章第2節でみたとおりである。

さて、現時点に立って改めて、「ホ - ムルール」を我が国の地方自治の原則として認めるかどうかであるが、これは、当時と同じく、ヨーロッパ大陸型をモデルとする我が国のこれまでの画一的な地方自治制度を、アメリカ型の多様性を認める地方自治の制度に転換するかどうかの問題となる。

これを基本的原則として導入することは、まず、第1に、憲法上の問題として第93条第2項の長の一律直接公選制の見直しにつながってくる。総司令部側が、「ホームルール」による多様な地方自治を求めながら、その一方で長の一律直接公選という画一的な制度を求めたことは矛盾するものであることは前述したとおりである。また、上記の米国の「ホームルール」をみても、地方政府の形態を選択できるということがその大きな眼目となっていることがわかる。

第2に、現行の地方交付税制度の見直しが必要となる。現行地方交付税制度は、国が定めた法律の下で、基本的には同じ組織形態の地方自治体が同じ仕事を行うという前提で、その財源不足を保障しているのである。しかしながら、多様な組織形態の地方自治体がそれぞれ多様な仕事を行うということになれば、しかも、それを地方自治体の住民自身が決めたということになれば、国は、これまでのような形の財源保障を行うことはできない。米国には、地方交付税のような財源保障制度はない。例えば、ニューヨーク州においては、州からの財政援助が地方自治体の歳入の20%を占めるが、そのほとんどは特定目的補助金であり、一般交付金(General Purpose Assistance)は財政援助全体のわずか4%程度を占めるに過ぎない(注32)。

「ホームルール」といっても、前述したように完全な自治を意味するのではない。原則として州法が地方自治体の立法よりも優先するとともに、財政面でも州のかなり強い統制下にあることを考えると(注33)、「ホームルール」というのは、地域住民自らが、政府形態を選択した上で、州など上位の政府からの関与(特に行政的関与)をあまり受けることなく、それぞれが多様な自治(行政サービス

提供等の政府活動)を行うということがその中核になるのではないかと思われる。これは、住民自治の拡充、国の関与(特に行政的関与)の減、そして多様な自治が行われる分権型社会の実現という我が国の分権改革が目指してきた方向と一致するものである。したがって、「補完性の原理」の場合と同様に、地方分権を進めるための政治的指導理念として「ホームルール」について援用することは有効であるかもしれないし、また、その一部は、法的な制度として取り入れることができるかもしれない(注34)。もとより、導入に際しては、財源保障制度や長の公選制のあり方を考慮した我が国に馴染むものとすることも必要である。

4 国と地方自治体の基本的関係

「地方自治の本旨」とは、住民自治と団体自治の2つの要素から成り、一定の地方自治を保障しているものであるが、そこから直ちに、国と地方自治体の基本的関係が決まってくるとはいえない。そのため、国と地方自治体の基本的関係についても、憲法上の基本的原則として明らかにすべきであるという考え方が出てくるのである。そこで、この点についても検討してみたいが、まず指摘しておかなければならないのは、時代によって、国と地方自治体の基本的関係のとらえ方が異なっているということである。

(1)旧憲法調査会における議論

当時は、新中央集権的傾向の中で、福祉国家を実現するためには、あるいは、増大する国家機能を国全体の立場から統一的・能率的に処理するためには、国と地方自治体とは有機的な協力関係に立つものでなければならないとする考え方が強かった。したがって、憲法上、国と地方自治体との基本的関係を明らかにすべきであるとしても、その内容は、「国と地方公共団体とは協同して国民の福祉の増進に努めなければならない」という趣旨の規定を設けるべき(注35)、国と府県・市町村、府県と市町村の基本的関係を憲法上明らかにし、特に、国の府県、市町村に対する監督権については憲法にこれを定めるとともに、それを強化する必要がある(注36)、あるいは「地方公共団体の種類ならびにその組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に適合するように法律で定め」と「地方自治の本旨」という言葉も残しつつ、「前項の規定は、地方自治の制度が究極において国民一般の福祉と国の健全な存立に寄与することをその使命とするものであることを否認する趣旨を含むものではない。」という規定を設けるべき(注37)であるというものであった。

(2)最近における議論

これに対して、地方分権的傾向が強まっている最近においては、国と地方自治体とは対等であり、かつ、両者間の役割分担においては地方自治体をより重視することが必要であるという考え方が強くなっている。地方分権推進委員会は、1996年8月の中間報告で新たな地方分権型行政システムの骨格として「まず第一に、国と地方公共団体の関係を現行の上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係へと改めなければならない。」(注38)とし、また、同年12月の第1次勧告では、そのような国と地方自治体の新しい関係を確立するために、国と地方の役割分担の原則を次のように示している(注39)。

「(1)国が担うべき事務

国は、

- 国際社会における国家としての存立にかかわる事務
全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務
全国的規模・視点で行われなければならない施策及び事業
(ナショナルミニマムの維持・達成、全国的規模・視点からの根幹的社会資本整備等に係る基本的な事項に限る。)
などを重点的に担う。
- (2) 地方公共団体の担う事務
地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に広く担う。」

地方分権推進委員会が提示したこの役割分担の原則は、ほぼそのままの形で、新しい地方自治法第1条の2として法制化された。

また、現在の憲法調査会における議論においても、「憲法に、国と地方はまさに対等の立場であるということをもう少し詳しく書く必要がある。」とか「自治体と国とが対等であるとの原則(中略)を、憲法に明記すべきではないか。」といった意見が出されている(注40)。

(3) 基本的関係の2つの側面

シャープ勧告を受けた1950年の地方行政調査委員会議の「行政事務再配分に関する勧告」(注41)は、事務配分については、シャープ勧告の「市町村優先の原則」を受けて「その事務の性質上当然国の処理すべき国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は、地方公共団体においては有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである。」という地方自治体重視の原則を示した。しかしながら一方で、国と地方自治体との基本的関係については、「今日いかなる国家においても、近代的な経済機構の発達したところでは、国と地方公共団体とは複雑な網の目で結ばれているのであって、市町村又は府県が孤立してその活動を維持することはほとんど不可能となっている。したがって、地方公共団体が行う行政であって、なんらかの意味で国家的影響をもち、又は国民的関心の対象とならないものはないといっても過言ではない。」という認識の下に、「国と地方公共団体とは対立的に考えられるべきではなく、国も地方公共団体も、事務の種類と性質に応じて、機能を分かちつつ一つの目的に向かって共同することは当然であるといわなければならない。」という国と地方自治体の機能分担・共同の考え方を示している。

この地方行政調査委員会議の勧告にみられるように、国と地方自治体の基本的関係については、事務・権限配分における「国よりも地方を重視」と、現代国家における「国と地方は協力関係」という2つの側面があると思われる。

旧憲法調査会当時は、新中央集権的傾向の中で、後者が前者よりも強調された。しかも、それが国の優位を暗黙の前提として行われた結果、国の関与の強化が正当化され、先に述べたように、国の監督権の強化が必要であると主張されたり、あるいは、国の立法的・行政的措置により従来の地方自治が侵食されたとしても、それは「地方自治の本旨」に反するものではないという解釈がなされたのである。これに対して、最近では、地方分権的傾向の中で、後者よりも前者が強調されている。その結果、国の関与の減少が求められることになり、また、後者の協力関係においても、従来のような国優位ではなく、国と地方がより対等な関係に立った上での協力関係という主張となっている。

このように、国と地方自治体の基本的関係といっても、2つの側面のうち、どちらを重視するかで、

そのとらえ方は大きく異なってくる。したがって、憲法上の基本的原則として、国と地方自治体の基本的関係を規定しようとする場合には、この両者間のバランスをどのようにとることが問題となってくると思われる。

5 基本的原則に関するまとめ

まず、「地方自治の本旨」についてであるが、我が国独自のこの地方自治の基本的原則は、住民自治と団体自治を中核的要素としつつも、抽象的で相当弾力的な原則であることが改めてわかった。この点を積極的に評価するかどうかである。すなわち、これからも「地方自治の本旨」という基本的原則を維持し、現実社会の変化・要請との緊張関係の中でその解釈を行いながら地方自治を保障していくとすることが大きな問題となる。

次に、「補完性の原理」と「ホームルール」についてである。いずれも我が国の今回の分権改革と大きな方向では一致している原則である。しかしながら、それを直ちに我が国地方自治の基本的原則として導入することには問題がある。まず、「ホームルール」を基本的原則として導入することは、アメリカ型の地方自治への転換を意味するものである。アメリカ型地方自治というのは、理念的には上位政府(州)から干渉も支援も受けない、自分たちが自由・勝手に行うという地方自治であると思われる。これは、自己責任・自己決定の徹底した姿ではあるが、そこまで徹底した厳しい地方自治を基本的原則・指導理念とすることは、我が国には馴染まないし、国民も受け入れないのではないかと思われる。これに対して、「補完性の原理」は、下位政府(地方自治体)を優先するが、上位政府(国)も必要に応じて支援・介入を行うとするものである。この国の支援・介入を許容する、さらに言えば要請する「補完性の原理」に基づく地方自治のほうが、我が国には馴染みやすいと思われる。そもそも、我が国地方自治制度のルーツはヨーロッパ大陸型であり、ヨーロッパで生まれた原則である「補完性の原理」のほうに親和性を持つのは当然であるともいえる。しかしながら、この「補完性の原理」は、なお曖昧であり、その概念及び運用の実態について十分調査した上で導入を検討すべきものであることは、先に述べたとおりである。

最後に、国と地方自治体の基本的関係については、現在は、地域の行政については、地方自治体が一般的概括的に処理するものとされ、それが「国と地方公共団体との適切な役割分担」原則として、地方自治法第1条の2において法制化されている。したがって、差し当たっては、この原則を、憲法上の地方自治保障の原則として、憲法に規定すべきか、あるいは、「地方自治の本旨」に含まれると解釈すべきかが問題となるであろう。

(注1)入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年) p15参照。

(注2)市制町村制の上諭の全文は次のとおりであった。「朕地方共同ノ利益ヲ発達セシメ衆庶臣民ノ幸福ヲ増進スルコトヲ欲シ隣保団結ノ旧慣ヲ存重シテ益之ヲ拡張シ更ニ法律ヲ以テ都市及町村ノ権義ヲ保護スルノ必要ヲ認メ茲ニ市制及町村制ヲ裁可シテ之ヲ公布セシム」

(注3)佐藤達夫「憲法第八章覚書」(自治庁記念論文編集部編「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大展示会記念地方自治論文集」、地方財務協会、1955年) p40参照。

(注4)入江俊郎「憲法と地方自治」 p16参照。

(注5)佐藤達夫「憲法第八章覚書」 p41参照。なお、総司令部側が「地方自治の本旨(the principle of local autonomy)」という言葉に大いに魅せられたことについては、Kurt Steiner “Local Government in Japan”(Stanford University Press, 1965年) p82参照。

- (注6)同上p48頁参照。
- (注7)入江俊郎「憲法と地方自治」p16 - 17参照。なお、これは、貴族院帝国憲法改正特別委員会における金森徳次郎国務大臣の答弁を要約したものである。
- (注8)佐藤達夫「憲法第八章覚書」p48参照。
- (注9)入江俊郎「憲法と地方自治」p17参照。
- (注10)佐藤達夫「憲法第八章覚書」p48参照。
- (注11)「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)p713参照。
- (注12)同上p719 - 720参照。
- (注13)宮澤俊義「地方自治の本旨について」(「自治研究」第40巻第10号、良書普及会、1964年)p4参照。
- (注14)杉村章三郎「憲法の地方自治条項とその実施状況」(「自治研究」第47巻第12号、1971年)p6参照。
- (注15)田中二郎「地方自治の本旨 地方自治の基本的なあり方をめぐって」(「地方自治」322、ぎょうせい、1974年)p8参照。
- (注16)宮澤俊義「地方自治の本旨について」p4参照。
- (注17)斎藤 誠「自治体の存在形態に関するノート 地方自治という統治システム、或いは統治システムにおける地方自治」(「ジュリスト」1222、有斐閣、2002年)p151参照。
- (注18)宮澤俊義「地方自治の本旨について」p6参照。
- (注19)藤井貞夫「地方自治の本旨 地方行政運営論(5)」(「自治研究」第34巻第7号、1958年)p25参照。
- (注20)佐久間 彊「自治権の侵害ということ(1)」(「自治研究」第40巻第10号、1964年)p39参照。
- (注21)宮澤俊義「地方自治の本旨について」p9参照。
- (注22)磯部 力「国と自治体の新たな役割分担の原則」(西尾 勝編著「地方分権と地方自治」、ぎょうせい、1998年)p89 - 90参照。
- (注23)小早川光郎「地方分権改革」(「公法研究」第62号、日本公法学会、2000年)p170参照。
- (注24)ただし、2001年に改正されたイタリア憲法では、市民との関係においても「補完性の原理」の適用を規定している。
- (注25)山内健生「グローバル化する地方自治 「サブシディアリティの原理」・その理念と現実(5)」(「自治研究」第78巻第6号、2002年)p110参照。
- (注26)地方分権推進委員会「地方分権推進委員会最終報告 分権型社会の創造:その道筋」(平成13年6月14日)p29参照。
- (注27)地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」(平成15年4月30日)p3参照。
- (注28)シャウブ勸告が掲げた3原則の1つであり、「地方自治のためにそれぞれの事務は、適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は、都道府県又は国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。第二には、都道府県に優先権が与えられ、中央政府は、地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろう。」というものであった。
- (注29)「地方分権推進計画」(平成10年5月)p1参照。
- (注30)山内健生「グローバル化する地方自治 「サブシディアリティの原理」・その理念と現実(5)」では、市民まで含めて考えている。同論文p111参照。
- (注31) 同 「グローバル化する地方自治 「サブシディアリティの原理」・その理念と現実(2)」

(「自治研究」第77巻第6号、2001年)では、「補完性の原理」に関する論点として、「事務・権限の配分」に加え、「市民参加」、「市町村の区域の保障」、「財源配分」及び「サブナショナルな公共団体(州・県)の位置付け」の問題を取り上げている。同論文p114 - 122参照。

(注32) State of New York “Local Government Handbook 5th Edition January 2000”の“CHAPTER Financing Local Government”参照。

(注33) 自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クレアレポート第180号、1999年)p20 - 21参照。また、例えば、ニューヨーク州では、地方自治体の固定資産税総額及び起債発行総額に州憲法で制限が課せられている(上記“Local Government Handbook”の“CHAPTER Administering Local Finances”参照)。

(注34) 「ホームルール」の一部といえる特別法(特定・一部の地方自治体にのみ適用される法律)の原則禁止は、既に我が国憲法第95条で地方特別法として取り入れられている。

(注35) 「憲法調査会報告書」p715参照。

(注36) 同上p719参照。

(注37) 「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第4号」p318参照。

(注38) 地方分権推進委員会「中間報告 分権型社会の創造」(平成8年3月29日)p8参照。

(注39) 同 「地方分権推進委員会第1次勧告 分権型社会の創造」(平成8年12月20日)p3参照。

(注40) 衆議院憲法調査会「衆議院憲法調査会中間報告」(平成14年11月)p551参照。

(注41) 地方行政調査委員会議「行政事務再配分に関する勧告」(昭和25年12月22日)

第3節 地方自治体の種類

憲法は、憲法上の地方自治が保障される地方自治体について、その種類を特定せず単に「地方公共団体」としている。これは、憲法に地方自治に関する規定を置いている国の中では珍しいケースであり(今回調査対象とした諸外国の中では、地方自治体の種類を特定していないのはアイルランドのみである)、そのため、憲法上の「地方公共団体」とは何かという問題と、憲法は2層制以上の地方自治制度を保障しているのかという問題を生じさせている。本節では、地方自治体の種類に関する検討課題のうち、これら2点について検討してみることとしたい。

1 憲法上の「地方自治体」

憲法において地方自治体の種類が特定されていないのは、当初のマッカーサー草案では、府県市・町等地方自治体の種類が特定されていたのであるが、このように「団体の種別を憲法で固定してしまうことは、多くの立法例はあるにせよ、いささか窮屈ではないか」ということで「地方公共団体」という表現に改められたためである(注1)。

現在、この憲法上の「地方公共団体」に含まれ、憲法による地方自治の保障の対象となるのは、地方自治法上の普通地方公共団体である都道府県及び市町村であり、特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団といった同法上の特別地方公共団体は含まれないとされている(注2)。なお、このうち特別区については、1952年の地方自治法改正に伴う区長公選制の廃止をめぐって、それが憲法上の「地方公共団体」に含まれるか否かが争われたが、最高裁(大法廷)は、「単に法律で地方公共団体として取り扱われているというだけでは足りず、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附与された地域団体であることを必要とする」として、特別区は憲法上(第93条第2項)の「地方公共団体」には含まれないとの判決を下している(注3)。

このように、都道府県と市町村が憲法上の「地方公共団体」とされているのであるが、憲法が具体的に「都道府県及び市町村」と規定していないために、憲法は現在の都道府県及び市町村の存在を保障しているかどうか改めて問題となり、それは同時に、憲法は、現在の都道府県及び市町村という2層制の地方自治の構造を保障しているかという問題ともなってくるのである。

この点について、憲法制定当時の担当者は、「それが重疊的構造を要請しているという根拠は発見し難いように思われる」(注4)とし、あるいは「現行制度のような府県の設置が憲法上の絶対的要請であるとは、現行憲法制定当時から考えていなかった」のであり「基礎的地方公共団体の上位に更に広域行政を行なう地方公共団体を設けるか否かは、それが憲法にいわゆる地方自治の本旨に反すると言えない限りは、憲法上は自由であって、専ら立法政策に委された問題と一応は考えている。」(注5)としていた。

また、旧憲法調査会においては、憲法上の「地方公共団体」について、「都道府県・市町村という二重構造を前提とし、これらを完全な普遍的な地方団体として広く自治を保障するものとする意見」と、「基礎的地方公共団体は欠くことができないが、右の二重構造を維持するか、地方公共団体をどのように定めるかは憲法上法律に委ねられているとする意見」が対立しており(注6)、また、憲法改正に関しても、地方自治体の範囲または種類が不明確であるため、その範囲または種類を明確にする規定を設けるべきであるとする見解と、地方自治体の範囲または種類について規定を設けていないことは、むしろ弾力的な立法及び運用にとって長所であるということなどから、その必要はないとする見解の対立があった(注7)。なお、前者の改正意見は、多くの場合、道州制の設置等都道府県制度の改革が必要であるという立場から主張されたものであり、第92条に地方公共団体の「種類」を加え、憲法上の「地方公共団体」としていかなる種類を認めるかは法律で定めることができるという趣旨を明文で明らかにする必要があるというもの、道州としての規定を新たに設け、それとは別に、基礎的地方公共団体としての市町村についての規定も設けるといふもの、憲法上の「地方公共団体」とは、市町村のみを指称するものであることを明確にする必要があるというものであった(注8)。

2 「地方自治体」の存在の保障

憲法に地方自治体の種類を規定することは、憲法上、当該自治体の存在を保障することとなる一方で、憲法により地方自治が保障される地方自治体の範囲を限定してしまうことになる。憲法がたびたび改正される国の場合はともかく、めったに改正が行われない硬性憲法を持つ我が国では、このような取り扱いは窮屈ではないかというのが、諸外国の立法例も承知した上での、立法者の考えであったと思われる。

地方自治体の種類が憲法で規定されない場合には、その存在を保障するために、法規範としては憲法に次ぐ効力を持つ法律により規定されることになる。現に、我が国では、地方自治法第1条の3において「地方公共団体の種類」が定められている。この場合は、法律によって、自由に地方自治体(憲法上の「地方公共団体」)の種類を定めることができるかということが問題となる。

これに対しては、「抽象的、一般的に「地方公共団体」という表現を用いることになったことに鑑み、ここでいう「地方公共団体」は必ずしも憲法施行当時の地方公共団体である都道府県・市町村そのものを指すものではなく、政治的・経済的・社会的基盤の推移に伴い、地方自治制度も、当然、変遷発

展していくべきものであることを予定し、実質的内容の可変的な地方公共団体という表現を用い、その一般的なあり方を示したものと解されよう」としながらも、「およそ地方公共団体と呼ばれるべきものは、本来、地域住民の地域的行政需要を充足するための、地域住民の共同体的・自治的意識によって支えられた社会的実態の存在を前提としてのみ認められるべきものといわなければならない」とする考え方があり(注9)、また、先の最高裁判決では、憲法上の「地方公共団体」であるためには、このような社会的基盤に加えて、沿革的にも現実行政においても地方自治の基本的権能を付与された地域団体であることが必要であるとしている。この最高裁判決が示した地方自治体観に対しては、いろいろな議論があるが(注10)、やはり、憲法上の「地方公共団体」というのは、法律で自由に定められるものではなく、基本的には判決のいう「社会的基盤」と「基本的権能」を持つものの中から法律で定められるべきものであろう。そのような実態を有することを踏まえて、現在、都道府県と市町村が、憲法上の「地方公共団体」として、地方自治法により定められているのである。

次に、「社会的基盤」と「基本的権能」を踏まえて、法律により、憲法上の「地方公共団体」を定めるとして、現在の都道府県と市町村のように2層制の形で地方自治体を定める必要があるのか、すなわち、憲法上、2層制の構造を保障しなければならないのかということが問題となる。

これについては、都道府県・市町村の2重構造は憲法上の要請であるとの考え方もあるが(注11)、前述のように、憲法制定当時の担当者は、憲法は重疊的構造を要請しているものではなく、特に、広域的地方自治体について設置するかは立法政策の問題であるとしていた。また、旧憲法調査会においても、憲法は2層制の構造を保障しているものではなく、広域的地方自治体である都道府県を廃止しても違憲ではないという意見が多かった(注12)。ただし、重疊的構造を立法政策の問題であるとした、憲法制定当時の担当者も、「現在のような複雑且つ高度な経済的、社会的、文化的なわが国の国民生活の実状に即して考えた場合、単に市町村というような基礎的地方公共団体だけを認め、これに地方自治活動の一切を委せるというのでは、果たして真に憲法の要請する地方自治の本旨が達成できるものか否かは大いに問題」であるとして、「憲法第92条の地方自治の本旨に照らし、基礎的地方公共団体のほかに、これを包括する何らかの上位の広域地方公共団体を重疊的に認めることが憲法の要請に適合する所以ではないか」という感触を示している(注13)。

我が国は、憲法制定当時の担当者がこう述べた時点と比べても、さらに複雑・高度な社会となっており、国と1層制の地方自治体という構造で、これに政治・行政的に対処しようとするのは、当時以上に問題が大きいと思われる。また、国際的にみても、今回調査した16カ国のうち、1層制を採用しているのは、一部採用も含めて、イギリス、カナダ、オーストラリア及びオーストリアの4カ国である。しかも、あとの3カ国が連邦制国家であることを考えると、国家全体の統治構造として1層制を採用しているのは、イギリス1カ国のみということになる。さらに、ヨーロッパにおいては、1997年に、少なくとも2層制以上の地方自治の制度が望ましいとの考え方の下に、ヨーロッパ地域自治憲章草案が作成されている。これらのことを考えると、我が国においても、憲法上の「地方公共団体」は、少なくとも2層制以上が望ましいのではないと思われる。

以上のことからすると、我が国においては、「社会的基盤」を考慮した上で、「基本的機能」を持った2層以上の地方自治体を設置し、それらを憲法上の「地方公共団体」として位置づけるべきことになる(ただし、それらは、現在の市町村及び都道府県でなければならないというわけではない)。

法制上は、憲法改正がたびたび行われるようになれば、諸外国と同様に、憲法に具体的な地方自治体の種類を規定することも考えられるし、それが明確で一番いいとも言える。しかしながら、現行憲法のように、まず改正が行われないような場合には、憲法では、基礎的地方自治体と広域的地方自治体という2層制の構造だけを保障するという方法も考えられる。ただし、これについては、フランスのように3層制の必要が生じた場合には対応できないという問題は生じる。「地方自治の本旨」の

内容として、2層制以上の保障を読み込んでしまうことができないかということも、もう一度考えてみる必要があるかもしれない。それらがいずれも難がある場合には、やむなく憲法は少なくとも1層の地方自治体の存在は保障しているとした上で、あとは、立法政策上、2層制以上の地方自治体が望ましいとして、法律によりその存在を規定し、それを憲法上の「地方公共団体」と位置付けていくことになるであろう。

なお、2層制以上の地方自治体を保障するとした場合には、それは、現在の市町村・都道府県のように、一応の役割分担はあるものの、総合的行政主体として一般的権限を持つ地方自治体を2層重ねて置くことを意味するの点については、国家構造全体のあり方という見地から、それ以外の選択の可能性も含めて、なお検討してみる必要があると考える(注14)。その場合、例えば、基礎的地方自治体が総合的行政主体であることを前提として、広域的地方自治体の役割を限定していく方向と、そうではなく、国の行政権の移譲やさらには立法権の分割までも視野に入れ、広域的地方自治体を準国家的な性格を有するものとしていく方向などが考えられるであろう。

(注1)佐藤達夫「憲法第八章覚書」(自治庁記念論文編集部編「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大覧会記念地方自治論文集」、地方財務協会、1955年)p39参照。

(注2)原田尚彦「地方自治の法としくみ(全訂二版)」(学陽書房、1995年)p36 - 37参照。

(注3)最判昭和38年3月27日。なお、特別区の区長公選廃止法案を提出した際の政府側の説明としては、「地方公共団体というのは完全な自治権を持つ地方公共団体、普遍的な地方公共団体という考え方で、地方公共団体ではあるが、限定された特別な権能しか持たないような地方団体はこういう中(憲法第93条第2項 筆者注)に入らないのだ」ということであった(鈴木俊一「憲法における地方自治の問題」(鈴木俊一著作集第三巻、良書普及会、2001年)p251参照)。しかしながら、その後、1974年の地方自治法改正において区長公選制が復活するとともに権限拡大が図られ、1998年の同法改正においては「基礎的な地方公共団体」(同法第281条の2第2項)として位置付けられた現在においても、なお、特別区が憲法上の「地方公共団体」でないかどうかは問題のあるところである。

(注4)佐藤達夫「憲法第八章覚書」p51参照。

(注5)入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)p17 - 18参照。

(注6)「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)p255参照。

(注7)同上p724、727 - 728参照。

(注8)同上p725 - 727参照。

(注9)田中二郎「地方自治の本旨 地方自治の基本的なあり方をめぐって」(「地方自治」 322、ぎょうせい、1974年)p7参照。

(注10)この点については、斎藤 誠「自治体の存在形態に関するノート 地方自治という統治システム、或いは統治システムにおける地方自治」(「ジュリスト」 1222、有斐閣、2002年)p153 - 155参照。

(注11)田中二郎「地方自治の本旨 地方自治の基本的なあり方をめぐって」p11参照。

(注12)「憲法調査会報告書」p725 - 726参照。

(注13)入江俊郎「憲法と地方自治」p19参照。

(注14)斎藤 誠「自治体の存在形態に関するノート 地方自治という統治システム、或いは統治システムにおける地方自治」では、「二層の「総合性」が必要なのかという問い」が提起されている(同論文p155参照)。

第4節 住民自治

本節においては、住民自治に関する検討課題として、間接民主主義に係るものとして長の直接公選制の問題を、直接民主主義に係るものとして直接請求制度と地方特別法の問題を、そして、最近における新しい動きとして行政と住民との協働の問題を取り上げて検討してみたい。

1 長の直接公選制

憲法は、第93条第2項において、地方自治体の議会議員だけでなく、その長についても直接公選制を規定している。これは国際的にみても珍しく、今回調査した16カ国のうち、憲法に長の直接公選制の規定があるのは、イタリア(州)とスペイン(市町村)だけである。しかも、それらは、直接公選制と間接公選制の選択を認めている。すべての地方自治体の長について、しかも憲法によって、必ず直接公選制を求める制度は、我が国独特のものなのである。これは、憲法制定時に、当初のマッカーサー草案で示され、日本側が相当抵抗したにも拘わらず、総司令部の強い意向により導入されたものである。

旧憲法調査会では、この長の直接公選制について、まず、道州制の導入とセットで見直しを考える意見があった。すなわち、道州を導入する場合には、その長は官選とすべきであり、直接公選は改めるべきであるとする意見である。また、道州制の導入とは関わりなく、長の直接公選を改めるべきであるという意見もあった。これは「地方公共団体の大小に応じて適当なものを選びうるものであることが最も望ましいとし、したがって、画一的であるのは実情に適せず、特に、団体の長の選任はいかなる方法が最も民主的であるかは、団体に依拠して考えるべきであって、これを直接選挙に限るべき理由はなく、法律にゆだねて選択の余地を認めるのが適当である」(注1)とするものであり、具体的にどのように改めるかについては、次のような様々な提案があった(注2)。

法律の定める基礎的地方公共団体の長は、その条例の定めるところにより、住民によって直接選挙され、または議会によって選任される。ただし、首都の地域に係る場合にあっては、法律で特別の定めをすることができる。

間接選挙制に改める。

人口20万以下の市については理事会・支配人制をも採用することとし、また、町村については、委員会制をとりうることとし、都道府県の長および人口20万以上の市の長、議会の議員、理事会の理事及び委員会の委員は、住民の直接選挙とするが、20万以下の市の長及び町村の長は、理事会または委員会が互選することとする。

原則は直接公選制をとることとするが、地方公共団体を一律に規制することは避け、規模の大小等に応じて法律または条例により直接選挙制に特例を認めることができるとする。

この長の一律直接公選制については、1964年の旧憲法調査会の報告書以前にも、1954年には「市長についての直接選挙はまだしも、町村長の場合は議会の間接選挙も許されていいのではないか、すべて直接選挙というのは憲法としてあまりに技術的な問題を拘束し過ぎはしないかという意見もあるわけであります」(注3)と、より小さな地方自治体における見直しの必要性について、また、1960年には「現行制度のままの直接選挙主義というものは、小さな市町村段階ではまだよいとして、広大な地域や非常に夥多な人口のところでは無理があるのではあるまいか」(注4)と、より大きな地方自治体における見直しの必要性が述べられている。

憲法制定時に、総司令部が長の直接公選の導入を強く求めたのは、特に、内務省が任命する官選知事が地方行政を行うという中央集権的な行政システムを、地方の民意が反映されるよう民主化・

分権化する必要があると考えていたためである。しかしながら、その後半世紀以上を経て、戦後の民主的な地方自治の制度は我が国にしっかりと定着し、さらに今回の分権改革によって都道府県の完全自治体化が図られたことなどを考えると、現在の状況は、総司令部が長の直接公選に固執しなければならなかった当時とは大きく異なっている。また、今回調査した諸外国では、住民から直接選出される議会を持つことは共通しているものの、長等の執行機関のあり方は、国によって、あるいは同一国内の地方自治体によっても、多様なものがある。しかも、我が国のように、憲法で長の一律直接公選制を規定している国は一つもないことは、先に述べたとおりである。

したがって、長の一律直接公選制については見直しを行い、住民の意思に基づくものであることを前提とした上で、もっと多様な政府形態のあり方を考えてもよい段階にきたのではないかと思われる。しかしながら、これ自体も半世紀以上にわたって定着している制度であることを考えると、この問題については、議会も含めた地方自治体の政府形態のあり方の一環として、さらに突っ込んだ検討が必要であるとする。

なお、その場合、長の一律公選制について見直しを行い、かつ、地方自治体自身にその政府形態の選択を認めるということになれば(たとえ、それが一部の地方自治体についてのみであったとしても)、それは先に基本的原則のところでも述べた「ホームルール」でいうところの憲章(charter)制定権を地方自治体に認めることにつながっていくものである。

2 直接請求制度・地方特別法

(1) 直接請求制度

直接請求制度は、新憲法制定に先立つ1946年の第1次地方制度改正により導入されたものであり、憲法に規定されているものではないが、憲法と同時に施行された地方自治法に盛り込まれ、「間接民主主義の欠陥を補強し、住民自治の徹底を期するため、直接民主主義の原理に基づく住民の基本権として認められているものである」(注5)とされる。

この導入の経緯について、当時の担当者は、「長を直接選挙にした反面、従来のような中央からのコントロールないし監督がなくなるので、当然住民による監督すなわちリコール制が導入されないと、制度として首尾一貫しなくなるわけである。これは総司令部の示唆というほど強いものではなく、むしろ日本側が自主的に採用したものであると記憶している。」(注6)と述べており、官選知事から公選知事への移行に伴い、国の地方自治体に対する監督が弱まることへの対応策として日本側が進んで導入したことを明らかにしている。

この制度について、旧憲法調査会報告書は、「直接請求の制度は、首長制に基づく代表的民主主義の運用の合理化を保障し、同時に、各種の行政委員会の運用の合理化を確保するものとして高く評価さるべきであって、これを直ちに憲法上の制度に引き上げる必要はないとしても、これを廃止することは適当でないとする意見が圧倒的であった」(注7)としている。

今回の分権改革により機関委任事務制度が廃止され、国の地方自治体への監督はさらに弱まることとなった。これは、団体自治の強化として歓迎すべきことではあるが、反面、住民によるコントロールの重要性が増大したということでもある。また、一方では、今回の分権改革により地方自治体の自己決定権が拡大した結果、住民の政策形成過程への参加の重要性も増大した。住民に対して、従来のイニシアティブ(発議権)に加えて、決定権までを認めるかが、住民投票の問題として議論されている。また、その途中のプロセスにおける住民参加の充実も問題となっている。

これら直接民主主義的な制度の具体化は、現行制度もそうになっているが、その導入の可否も含め

個々具体的に検討した上で制度設計を行い、法律あるいは条例で規定されるべきものである。

しかしながら、最近行われたフランスの憲法改正では、憲法に住民参加の規定が盛り込まれた。すなわち、次のような規定である。

「第72条の1

法律は、各々の地方自治体の選挙民が請願権の行使を通じ、当該地方自治体の権限に属する問題を、当該地方自治体の議会の議事日程に登録することを要求できる条件を定める組織法の定めるところにより、地方自治体の発意によって、地方自治体の権限に属する議案または行政処分案を、レフェランダムにより当該地方自治体の住民の決定に付することができる。

特別な地位を有する自治体の設置またはその組織の変更を行う場合、法律により、当該地方自治体に登録されている選挙民に諮問することができる。地方自治体の境界を変更する場合にあっても、法律の定めるところにより、選挙民に諮問することができる。」(注8)

また、ヨーロッパ地方自治憲章には、地方自治の権利は議会が行使するとしながらも、それは「法律により認められた市民集会、市民投票及びその他の直接的な市民参加方式によることを妨げるものではない」という規定がある(同憲章第3条第2項)。

したがって、これらを参考としつつ、憲法に住民参加に関する規定を設けるかどうかについても検討していくことが必要であると考える。

(2) 地方特別法

憲法第95条は、地方特別法に対する住民投票を規定している。しかしながら、その規定の趣旨は、住民参加に関する住民投票の規定とは異なるものである。すなわち、住民参加に係る住民投票は、地方自治体の自己組織権・自己決定権に基づく権限を行使するに当たって、その決定を議会ではなく住民が直接行うというものであるのに対して、地方特別法に係る住民投票は、国の立法権に一定の制約を課すものである。

これは、米国において、各州が憲法により一部の地方自治体のみにも適用される特別法の制定に対して制約を課していることになったものである。すなわち、「アメリカの多くの州では、州議会がかつて、特別法(Special Law)または地方法(Local Law)を制定して、地方団体に対して不当な干渉を加えたことにかんがみ、憲法中に、すべての事項または列挙にかかわる一定の事項についての特別法の制定を禁止し、あるいは、一定の条件または制限の下でこれを認める旨を規定している例がある」(注9)ことから、その影響を受けて規定されたものである。ただし、そのすべてが住民投票を求めるものではなく、特別法の制定前に当該地方自治体にその旨を通告しなければならないという方式(フロリダ州、アラバマ州)、地方議会等の地方自治体の立法機関の構成員の3分の2以上の賛成による申請を要する方式(ニューヨーク州)、関係地方自治体の住民投票を要する方式(アメリカ都市連盟採択のモデル州憲法)などがあつたとされる(注10)。我が国は、このうちの最後のモデル州憲法の方式を採用したことになる。

この地方特別法については、早い段階から「アメリカの州のようなところでは、いわゆる処分法律をつくって、小学校の建築を特定の請負業者に行わしめたというような歴史的な沿革があつたのですから、初めてこの規定の意味もわかると思いますが、日本のように法律の大半が抽象的な規定が多い—最近だんだん具体的になって来ましたが、それでもなお抽象的な規定が多い—ところではあまり存置する実益がないのではないかと思います。」(注11)という意見が出されていた。また、実際の運用においては、形式的にも実質的にも地方特別法に該当しそうな法律のほうは、すべ

て政令でその適用範囲を限定する形にすることにより、第95条の適用を免れ、反対に、都市建設法のような、当該自治体に特別の不利益を与えず実質的には住民投票に付する必要のない法律が、地方特別法として住民投票に付せられていたという実態があった(注12)。

このため、旧憲法調査会においては、この制度は廃止または改正すべきであるという意見が多く出されたが、一方で「この規定が特別の法律についてその法律の適用を受ける特定の地方公共団体の意思を無視して制定されてはならないという趣旨のものであり、この趣旨は合理的であるとし、ただ、住民投票までを要求せずとも議会の同意でも足りるとも考えられるが、さればといって現在特にこの制度を改正すべき必要もないとする」意見もあった(注13)。

憲法第95条は、地方自治に関する一般法(一般制度)に対する特別法(特別扱い)の制限であり、個別の地方自治体を狙い撃ちした国の特別立法から当該自治体を保護するという意味で、地方自治を保障するものとはなっている。しかしながら、制度そのものに対する理解が必ずしも十分ではなく、運用面においても問題があると思われる。したがって、米国における当該制度とその運用の実態について十分調査した上で、我が国において、憲法上、これを現在の形で維持すべきか、また、その場合にはどのように運用すべきかを、改めて検討してみる必要があると考える。

3 住民との協働

最近、行政と住民との協働ということが言われている。住民との「協働」というのは、地域における公共の仕事は、従来のように地方自治体だけが担うのではなく、自治会やNPO等の様々な団体、あるいは住民一人一人が、行政とのパートナーシップ・コラボレーションの関係の下で、共に担っていくという考え方である。この点で、地方自治体が担う部分の意思決定等へ住民が入っていくことを意味する住民「参加」とは異なる。また、公共的ニーズが増大し高度化・多様化する中で、それに対する国や地方自治体の対応能力の限界や住民の自己実現といった視点から、このような考え方に基づく対応方式の採用を必要不可欠なものとしつつある。

この考え方は、ヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言にはみられなかったが、最も新しい世界地方自治憲章草案は、「市民参加とパートナーシップ」という条項(第10条)を設け、その第2項において、「地方自治体は、市民社会のあらゆる主体、とりわけNGOやコミュニティ組織と、また、民間部門やその他の利害関係者とパートナーシップを確立し、発展させる権利を有する。」と規定し、地方自治体が、NGOやコミュニティ組織等とのパートナーシップの下に活動を行うべきものであることを明らかにしている。

また、イタリアは2001年の憲法改正により、「補完性の原理に従い、国、州、大都市、県及び市町村は、個人的なものであれ、共同的なものであれ、公益活動を行うための市民の自発的な取組みを支援する。」(第118条第4項)との規定を新たに設けた。この規定は、「補完性の原理」に基づくとしているため、行政と市民とのパートナーシップという部分は薄い。公益活動は行政だけでなく市民も担うものであり、それを促進させようという点では「協働」と重なる部分がある。

しかし、「補完性の原理」によるものとした場合には、市民をより重視するとはいうものの、市民に対して地方自治体のほうが上位となり、また、市民の活動を支援もするが介入もするという関係になってしまう恐れがある。そのため、地方自治体と住民が、より対等で、より主体性を保ちながら公共的な活動を共に担っていく「協働」のほうが、これからの地方自治体と住民の関係のあり方としては望ましいと思われる。

最近では、権力主体としての総合的行政主体(地方自治体)よりも身近で小さなユニット(アドホック・タスクフォース的なものも含む)に「社会的基盤」相応の任務を担わせる(あるいは、住民がそれ

を選択する)ということもあり得るとい考え方も出てきており、そこでは、総合的行政主体の側には、「さしあたりは、そうしたユニットとの協業手法の開発ないし洗練が求められる」としている(注14)。

この地方自治体と住民との協働を、住民自治の新しい形としてどう位置付けるか、また、それを憲法に盛り込んでいくべきかどうか検討課題となる。

(注1)「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)p729参照。

(注2)同上p729 - 730参照。

(注3)鈴木俊一「憲法における地方自治の問題」(「鈴木俊一著作集第三巻 講演」、良書普及会、2001年)p252参照。

(注4) 同 「憲法と地方自治」(「鈴木俊一著作集第二巻 論説」、良書普及会、2001年)p385参照。

(注5)松本英昭「新版 逐条地方自治法」(学陽書房、2001年)p203参照。

(注6)鈴木俊一「憲法と地方自治」p385参照。

(注7)「憲法調査会報告書」p260参照。

(注8)山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(7)」(「地方自治」665、ぎょうせい、2003年)の和訳より引用(その後の著者による一部修正を含む)。

(注9)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第4号」p401参照。

(注10)同上同頁参照。

(注11)鈴木俊一「憲法における地方自治の問題」p253参照。

(注12)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第4号」p404参照。

(注13)「憲法調査会報告書」p732 - 733参照。

(注14)齊藤 誠「自治体の存在形態に関するノート 地方自治という統治システム、或いは統治システムにおける地方自治」(「ジュリスト」1222、有斐閣、2002年)p155 - 156参照。

第5節 団体自治

団体自治という観点からみた場合には、憲法第94条は、我が国の地方自治体に対して、行政に係る一般的権限に加えて、立法権(条例制定権)まで認めており、国際的にみても強力な自治権を付与しているといえることができる。しかしながら、グローバル化の進展の中で、地方自治体の国際的な活動について、それを法的にどう位置付けるかという新しい問題(自治体の外交権)や、国の外交に伴い地方自治体の行政が制約を受けるという問題が生じてきている。また、地方自治体の財政に関する規定がないという問題もある。以下、これらの2つの問題について検討してみることとしたい。

1 グローバリゼーションの進展と団体自治

グローバル化の進展の中で、従来の内政と外交の境目はなくなりつつある。その中で、これまで外交とされてきた分野に、地方自治体が国際交流、国際協力という形で、その活動を広げてきている。

しかしながら、「日本では、友好交流にとどまる活動が多いことや、自治体国際活動権を正面から認める法律がなく、統制制度もないため、これまで自治体国際活動の法的性質と限界はあまり真剣に議論されてこなかった」(注1)とされる。このため、今後ともさらに拡大・深化していくことが予想さ

れる地方自治体の国際的活動について、その法的位置付けが大きな検討課題となってくる。

これについては、従来、外交は国の専属的権限であると考えられてきた。その上で、地方自治体の国際的活動については、それは地方自治体の本来の任務が、日本社会の国際化の進展の中で、それ自体として拡大し国際化したものであるとらえ、自治体は、憲法上の国家の権限(外交権)との抵触を避けるという条件のもとで、自由に海外との交流活動をなすという説明がなされてきたとされる(注2)。

これに対して、最近、「外交」の定義を、「国家間の実効的關係を規律する活動・手続き」ではなく、「国民でもあり住民でもある市民が構成する国家、すなわち多段階の政府(中央政府・地方政府)が、互いに国境を越えて形成する多面的な關係を規律する活動・手続き」と定義直した上で、地方自治体にも外交権を認めようとする考え方が出てきた(注3)。すなわち、「外交事項についても、たとえ国家間条約によって規律されている事項であっても、また、国の法律で外交事項とされた問題であっても、これらと真正面から衝突しないようなさまざまな工夫をおこなうことで、自治体が独自の条例や自治体間の越境的協定を用いて関与することが認められるはずである」とするものである(注4)。これは、地方自治体には、憲法第73条第2号及び第3号で国(内閣)に認められている外交権の例外が、憲法第92条の解釈から認められるとするものである(注5)。

地方自治体の国際的活動と国の外交が重複する分野が生じてきている現実があり、それを国の外交権の外における自治事務の拡大として構成するのか、あるいは、国と地方自治体との外交権の分有として構成することができるかが問題となっている。また、いずれの説をとっても、前者の場合は、国の外交権と地方自治体の自治権との調整が、後者の場合は、国の外交権と地方自治体の外交権との調整が問題となってくる。地方自治体の団体自治の広がり限界、あるいは国と地方自治体との役割分担の問題として、これらの問題に対する法的整理が、憲法レベルから必要とされてきていると思われる。

なお、ヨーロッパ地方自治憲章(第10条)は、地方自治体に対して、国際的な連合組織に加入する権利(同条第2項)と他国の地方自治体と協力する権利(同条第3項)を認めている。したがって、この憲章に加盟した国の地方自治体には、いずれも上記の権利が認められることになり、国際的な連合組織の形成や地方自治体間の国際協力が容易となっている。このように、異なる国の地方自治体が国際活動を行うに当たっては、その前提として国家間の国際的条約・協定があることが便宜であるが、それは正に国の外交権に属するものとなる。

また、上記とは反対に、国の外交の結果として、地方自治体の行政が一定の制約を受ける場合が出てきている(注6)。地方自治体の団体自治の射程が国境を超えて拡大する一方で、国レベルの国際的な取り決めが地方自治体の団体自治を制約する形で浸透してくる時代となったのである。今後、後者が大きく進展する場合には、地方自治体の団体自治を保障するために、国の外交への地方自治体(あるいはその代表)の参加権あるいは諮問権を認めることが必要となることも考えられる。

2 財政面の保障

憲法は、地方自治体の財政に関する規定を置いていない。これは、今回調査した諸外国のうち、地方自治を憲法に規定している10カ国の中では、ベルギー、アイルランド及びデンマークとともに少数派である。残りの7カ国は、すべて地方税に関する規定があり、財政調整制度について規定する国も、フランス、イタリア及びスペインと3カ国ある。財政自主権、補助金及び地方債などについて規定している国もみられる。

ヨーロッパ地方自治憲章(第9条)や世界地方自治憲章草案(第9条)は、地方自治体の財政につ

いて、財政自主権、任務と財源の対応、地方税、財政調整制度、補助金及び地方債に関する規定を設けている。しかし、今回調査した国の中で、これらの項目の内容すべてを憲法で規定している国は1つもなく、反対に、憲法には簡単な規定のみを置いて、その多くは法律に任せている国のほうが多いのである。

すなわち、憲法には、地方自治体の財政に関する規定を置くが、それは主要なものに止めているというのが調査した国の平均像である。その中で、我が国と同じく、単一国家であり、これまでは憲法に財政に関する規定がなかったフランスが、2003年の憲法改正により、次のような財政に関する規定を新設した。

「第72条の2

地方自治体は、法律の定めるところにより、自由に処分できる財源を享受する。

地方自治体は、あらゆる種類の税収の全部または一部を収入とすることができる。法律は、地方自治体に対し、法律の定める限度内において、課税標準と税率を決定することを認めることができる。

地方自治体の税収及びその他の固有の財源は、どのカテゴリーの地方自治体においても財源全体の決定的部分を占めるものとする。組織法は、この規定が適用される条件を定める。

国と地方自治体間の権限の移譲には、当該権限の実施に充てられていた財源に等しい財源の交付を伴うものとする。地方自治体の支出を増やす権限の創設または拡大には、法律により決定された財源を伴うものとする。

法律は、地方自治体間の平等を助長するための平衡化に関する措置を定める。」(注7)

これは、ヨーロッパ地方自治憲章にある項目のうち、財政自主権、任務と財源の対応、地方税及び財政調整制度について盛り込んだものである。

我が国においては、地方自治体は自治権の1つとして課税権を有し、租税法律主義を定めた憲法第84条の「法律」には条例も含まれると解するとしても、あるいは、地方税の課税権が憲法第94条の「行政を執行する権能を有し」に含まれるとしても、いずれも明示的な規定ではない。上記フランスやその他の国の例についても参考とすると、少なくとも、地方税、そして、我が国での重要性を踏まえた場合には財政調整制度、この2つについては憲法で規定すべきものではないかと考える。

(注1)大津 浩「自治体はなにをどこまでできるのか 自治体の外交はこうなる」(「法学セミナー」 507、日本評論社、1997年)p67参照。

(注2) 同 「自治体の国際活動と外交権(国際社会と公法)」(「公法研究」第55号、日本公法学会、1993年)p87参照。なお、同論文は、これを「自治事務拡張説」と命名している。

(注3) 同 「自治体外交の法理」(羽貝正美、大津 浩編「自治体外交の挑戦;地域の自立から国際交流圏の形成へ」、有信堂高文社、1994年)p52参照。

(注4)同上p55 - 56参照。

(注5)同上p56参照。

(注6)例えば、特定調達契約に係る「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」

(注7)山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(7)」(「地方自治」 665、ぎょうせい、2003年)の和訳より引用(その後の著者による一部修正を含む)。

第6節 国との関係

国と地方自治体との基本的関係については、すでに第2節で触れたところであるが、本節では、その基本的関係を前提とした上で、地方自治体に対する国からの関与の制限と救済及び地方自治体の国の行政・立法への参加について検討してみることとしたい。

1 国からの関与の制限と救済

ヨーロッパ地方自治憲章第8条は、地方自治体の活動に対する国の行政監督について、憲法又は法律に基づき、執行が地方自治体に委任されている事務については合法性の監督及び合目的性の監督が、それ以外の場合は、通常、合法性の監督のみが認められるとしている。その一方で、同憲章第11条は、地方自治体は、違法な自治権の侵害に対して司法的救済を求めることができるとしている。同様の規定は、世界地方自治憲章草案第8条及び第13条にもみることができる。

地方自治体に対する国の行政的関与については、まず、地方自治体が法律違反の行為を行った場合には、国法の統一性という観点から、国は関与する必要がある、したがって、合法性の監督は認められなければならない。しかしながら、地方自治の保障の観点から、合目的性の監督については、できるだけ避けることが望ましい。また、国の関与は法律に基づくものである必要がある。これらについては、今回の地方分権改革により、地方自治法に取り入れられた(地方自治法第245条以下)。ただし、地方自治体が違法な立法(条例・規則の制定)を行った場合に対する関与、すなわち、条例・規則の違法を審査する仕組みについては、なお、中長期的な検討課題として残されている(注1)。

次に、その国の行政的関与が不当・違法なものであった場合には、地方自治体に救済を求める手段が必要である。これについても、今回の地方分権改革により、国地方係争処理委員会への審査の申出とそれを経た後の訴えの提起の仕組みが地方自治法に取り入れられた(同法第250条の13及び第251条の5)。なお、地方自治体に対する行政的関与以外の場合であっても、それが「法律上の争訟」(裁判所法第3条第1項)に該当すれば、地方自治体は地方自治の侵害を理由として裁判所に訴えを提起することができる(注2)。

これらを憲法に規定するかについては、今回調査対象とした諸外国では、フランスのように国の行政的監督権の規定のみを置いている国、ドイツのように司法的救済規定のみを置いている国、オーストリアのように両方とも規定している国、さらにはスウェーデンのようにいずれも規定していない国と様々である。この場合、国の行政的監督権については、フランスに代表されるように、地方自治の保障の観点からそれを制限するためというよりも、地方自治体に対する国の監督権を根拠づけるために置かれている(注3)。また、司法的救済を憲法上規定しているドイツでは、抽象的規範統制訴訟を認め、その訴え先は憲法裁判所とされている(注4)。

地方自治体に対する国の関与の制限とそれに対する救済制度は、地方自治の保障にとって重要なものである。しかしながら、それを憲法に規定するかどうかについては、地方自治体の立法に対する国の抽象的な無効確認訴訟を認めるか、反対に、国の立法に対する自治権侵害を理由とする地方自治体側の抽象的な無効確認訴訟を認めるかも含めて、なお検討を要するものと考えられる(注5)。

2 国の行政・立法への参加

ヨーロッパ地方自治憲章第4条第6項は、「地方自治体は、できる限り、地方自治体に直接に関係するすべての事柄について、その計画及び意思決定の過程における適当な時期に適当な方法で意見を

求められなければならない。」と規定している。また、世界地方自治憲章草案は、同様の規定を第4条第6項に置いた上で、さらに、第11条第2項において「あらゆる段階の政府は、地方自治体に関する立法を用意する場合には、地方自治体の連合組織の意見をきかなければならない。」と規定している。

地方自治体の公益に関係する国の行政あるいは立法に対しては、地方自治法第99条により、当該地方自治体(議会)は、国会や関係行政庁に意見書を提出することができるとされ、また、同法第263条の3第2項により、地方自治に影響を及ぼす立法その他の事項については、地方自治体の全国的連合組織は、内閣に対しては意見の申し出、国会に対しては意見書の提出をすることができる。また、個別法においては、地方自治体の意見を聞く手続を制度化しているものもある。しかしながら、これらの意見の表明は、義務的・統一的に必要とされているものではない。したがって、地方自治の保障という観点からみると、このような地方自治体の意見表明権等について、国の行政・立法過程における必要な手続の一環として統一的に保障していくことが課題となっている(注6)。なお、それを憲法に規定すべきかについては、今回調査した諸外国の憲法にもそのような手続を保障した規定を置いている例はなく、具体的な仕組みも含め、今後の検討課題である。

また、ドイツには、州政府の構成員が議員となる連邦参議院があり、州の権限が連邦政府により侵害されないように立法機関としてチェックを行っており(注7)、フランスの上院は、フランス憲法第24条第3項が「共和国の地方自治体の代表を確保する」と規定するとおり、その議員の多くが市町村議会議員であり、地方自治体の利益を代表する立法機関となっている(注8)。したがって、この問題については、国の立法機関のあり方という観点からも検討を加える必要があるであろう。

(注1)地方分権推進委員会「地方分権推進委員会第4次勧告 分権型社会の創造」(平成9年10月9日) p17参照

(注2)例えば、最近では、2001年3月19日に、大分県日田市が、国(経済産業省)が下した別府市競輪場外車券売場設置許可処分に対して、当該処分の名宛人ではないが、自治権侵害を理由として、無効確認等を求める行政訴訟を提起している。ただし、この訴えに対しては、大分地裁が、2003年1月28日、憲法の諸規定によって場外車券売場設置許可制度に関して地元自治体の個別的利益が保護されているとすることはできず、原告は、本件許可処分に関して法律上保護された利益を有せず、原告適格がないとして、原告の訴えを却下する判決を下した。この判決を不服とする日田市は控訴し、本件は、現在福岡高裁において係争中である。

(注3)フランス第5共和国憲法第72条第6項参照。

(注4)ドイツ連邦共和国基本法第93条4b、オーストリア共和国憲法第119条a(9)参照。

(注5)この点に関しては、西尾 勝「地方自治の本旨」の具体化方策」(東京市政調査会編「分権改革の新展開に向けて」、日本評論社、2002年)p52 - 54参照。

(注6)この点に関しては、同上p48 - 52及び塩野 宏「行政法 (第二版) 行政組織法」(有斐閣、2001年)p149 - 150参照。

(注7)ドイツ連邦共和国基本法第50条 第53条参照。

(注8)上院構成員の80%は市町村議会議員を兼ねているとされる(奥島孝康・中村紘一編「フランスの政治」早稲田大学出版部、1993年)。

(本章の参考文献)

・磯部 力「国と自治体の新たな役割分担の原則」(西尾 勝編著「地方分権と地方自治」、ぎょうせい、1998年)

- ・入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)
- ・大津 浩「自治体はなにをどこまでできるのか 自治体の外交はこうなる」(「法学セミナー」 507、日本評論社、1997年)
- ・同 「自治体の国際種別と外交権(国際社会と公法)」(「公法研究」第55号、日本公法学会、1993年)
- ・同 「自治体外交の法理」(羽貝正美、大津 浩編「自治体外交の挑戦;地域の自立から国際交流圏の形成へ」、有信堂高文社、1994年)
- ・奥島孝康・中村紘一編「フランスの政治: 中央集権国家の伝統と変容」(早稲田大学出版部、1993年)
- ・小早川光郎「地方分権改革」(「公法研究」第62号、2000年)
- ・斉藤 誠「自治体の存在形態に関するノート 地方自治という統治システム、或いは統治システムにおける地方自治」(「ジュリスト」 1222、有斐閣、2002年)
- ・佐久間 彊「自治権の侵害ということ(1)」(「自治研究」第40巻第10号、良書普及会、1964年)
- ・佐藤達夫「憲法第八章覚書」(自治庁記念論文編集部編「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大覧会記念地方自治論文集」、地方財務協会、1955年)
- ・塩野 宏「行政法 (第二版) 行政組織法」(有斐閣、2001年)
- ・杉村章三郎「憲法の地方自治条項とその実施状況」(「自治研究」第47巻第12号、1971年)
- ・鈴木俊一「憲法と地方自治」(鈴木俊一著作集第二巻 論説)、良書普及会、2001年)
- ・同 「憲法における地方自治の問題」(鈴木俊一著作集第三巻 講演)、良書普及会、2001年)
- ・田中二郎「地方自治の本旨 地方自治の基本的なあり方をめぐって」(「地方自治」 322、ぎょうせい、1974年)
- ・西尾 勝「地方自治の本旨」の具体化方策」(東京市政調査会編「分権改革の新展開に向けて」、日本評論社、2002年)
- ・原田尚彦「地方自治の法としくみ(全訂二版)」(学陽書房、1995年)
- ・藤井貞夫「地方自治の本旨 地方行政運営論(5)」(「自治研究」第34巻第7号、1958年)
- ・松本英昭「新版 逐条地方自治法」(学陽書房、2001年)
- ・宮澤俊義「地方自治の本旨について」(「自治研究」第40巻第10号、1964年)
- ・山内健生「グローバル化する地方自治 「サブシディアリティの原理」・その理念と現実(2)」(「自治研究」第77巻第6号、2001年)
- ・同 「グローバル化する地方自治 「サブシディアリティの原理」・その理念と現実(5)」(「自治研究」第78巻第6号、2002年)
- ・山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(7)」(「地方自治」 665、2003年)
- ・「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)
- ・衆議院憲法調査会「衆議院憲法調査会中間報告」(平成14年11月)
- ・自治基本法研究会「地方自治基本法構想」(地方自治総合研究所・自治労本部政治政策局、1998年)
- ・自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クリアレポート第180号、1999年)
- ・地方行政調査委員会「行政事務再配分に関する勧告」(昭和25年12月22日)
- ・地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」(平成15年4月30日)
- ・地方分権推進委員会「中間報告 分権型社会の創造」(平成8年3月29日)
- ・同 「地方分権推進委員会第1次勧告 分権型社会の創造」(平成8年12月20日)
- ・同 「地方分権推進委員会第4次勧告 分権型社会の創造」(平成9年10月9日)
- ・同 「地方分権推進委員会最終報告 分権型社会の創造 その道筋」(平成13年6月14日)
- ・「地方分権推進計画」(平成10年5月)
- ・State of New York “Local Government Handbook 5th Edition January 2000”

第3章 新しい地方自治保障システムの構想

1 日本型地方自治の保障

(1)新しい地方自治の保障

我が国の地方自治は、戦前の地方自治制度(第1段階)及び戦後の地方自治制度(第2段階)を経て、今回の分権改革により、第3段階の新しい地方自治制度の時代に入ったと考えるべきである。我が国の地方自治は、これまでの制度でも、地方自治の国際的保障の水準をほぼ満たす高いレベルのものであった。しかしながら、国の強い関与の下に、画一的な地方自治が行われてきたところに問題があり、しかも、社会経済環境の変化により、そのような地方自治の姿は時代にもそぐわなくなってきた。今後は、国の関与を少なくし、法令の範囲内という限界はあるものの、地方自治体が、自己決定・自己責任の原則の下で、住民の意思に基づき、より自由に多様な活動を行うことができるような地方自治の姿が求められている。新しい地方自治の保障システムは、このような地方自治体の自由・多様な活動を保障するものでなければならない。

(2)米国型でもヨーロッパ型でもない「日本型」

自由で多様な地方自治を保障するためには、我が国の地方自治の基本的原則・指導理念として、米国型地方自治(「ホームルール」)を採用することが考えられる。しかしながら、米国型の地方自治は、自由で多様な自治を認めるという点では大変魅力的であるが、それは理念的には自己決定・自己責任を徹底した地方自治である。我が国では、地方自治体がナショナルミニマムを含む多くの行政サービスを担っており、一方で地域的に大きな経済格差があること等を考えると、国の支援・介入を排除するような地方自治を、基本的原則として導入することは無理があると思われる。その点、ヨーロッパ型地方自治(「補完性の原理」)は、地方自治体を重視しながらも国の必要な支援・介入も認めるという地方自治であり、我が国の実情により適合したものであるといえる。しかしながら、「補完性の原理」というのは、なお曖昧であり、一般的に、我が国の地方自治体のほうがヨーロッパの地方自治体よりも強力な存在で多くの事務を処理していることを考えると、この原則の導入は、かえって国に余計な介入の口実を与えてしまう恐れもある。

我が国のこれからの地方自治の大きな方向としては、これまでの地方自治の蓄積の上に立って、「ホームルール」を参考としながら、より自由で多様な自治を認めるとともに、「補完性の原理」を参考としながら、国は減らしながらも必要な支援・介入を行う、という姿が望ましいのではないと思われる。その場合、「ホームルール」や「補完性の原理」を直接的に我が国地方自治の基本的原則として採用するのではなく、従来からの「地方自治の本旨」を維持した上で、この抽象的で弾力的な基本的原則を、従来よりも自由で多様な自治を許容する、また、従来よりも地方自治体を重視した分権的なものとして、改めて位置付けていくことで対応するべきであると考えられる。なお、その際には、このような「地方自治の本旨」の新しい位置付けに加えて、憲法上、それをより具体化した規定の充実を図っていくことも必要となってくるであろう。

(3)手続的保障の重要性

「地方自治の本旨」は抽象的で曖昧な言葉である。したがって、その具体的な適用に当たっては、同じく曖昧な「補完性の原理」の具体的な適用において、欧州連合とその加盟国が非常に手続的なアプローチを採っていることが大いに参考となる。地方自治の保障のためには、国の立法や行政が「地方自治の本旨」に反したものではないか、そのチェックを行う手続を保障することが重要であり、また、最終的には、当該立法や行政に対する司法的救済の保障が重要である。そのような保障された手続を運用していく中で、「地方自治の本旨」の具体的な内容も蓄積され、明らかになっていくものと思われる。

2 憲法レベルの新しい地方自治保障システム

(1) 憲法レベルの地方自治の保障

前章の主要課題の検討を踏まえ、憲法レベルにおける新しい地方自治の保障システムを構想(デザイン)してみると、次のようなものとなる。

憲法に、地方自治の章を置く。

基本的原則は、「地方自治の本旨」とする。

・住民自治と団体自治

・従来よりも、分権的にとらえ直す。

「国と地方の適切な役割分担」原則を規定する。

・地方自治体の優先

・基礎的地方自治体の優先

地方自治体の存在を保障する。

・基礎的地方自治体

・広域的地方自治体

最高機関(議事機関)の設置を規定する。

・構成員は直接公選

執行機関については、多様な形態を認める。

・議事機関の構成員が執行機関を兼ねる場合も認める。

・団体によっては、住民に選択の余地を与える。

住民参加に関する規定を置く。

・直接民主主義の根拠規定

現行第94条の権限規定に加え、財政に関する規定を置く。

・固有財源の保障、課税権、財政調整制度等

国の立法・行政への参加権を規定する。

・協議の手続的保障等

自治権侵害に対する司法救済の規定を置く。

(2) 憲法、基本法、地方自治法

また、上記のような地方自治の保障を行おうとする場合には、憲法の改正だけでは不十分であり、憲法規定の具体化のための法律が必要となる。その場合は、新しい地方自治基本法を制定すること

も考えられるが、憲法改正と併せて地方自治法の大改正を行い、憲法 地方自治法という形で法体系を整えるほうがよいのではないかと考える。

なお、憲法改正が行われない間は、「地方自治の本旨」の分権的解釈と、法律レベルで地方自治の保障規定の充実を図るということになる。その場合には、地方自治法の改正という方法に加えて、地方自治基本法の制定という方法も1つの選択肢となってくることが考えられる。