

## 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 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)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「二一世紀の立憲主義: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、<sup>1)</sup>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。<sup>2)</sup>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)。<sup>3)</sup>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。<sup>4)</sup>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。<sup>5)</sup>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。<sup>6)</sup>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<sup>7)</sup>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)。<sup>8)</sup>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。<sup>9)</sup>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<sup>1)</sup>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<sup>2)</sup>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、地方自治体に係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<sup>3)</sup>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、<sup>1)</sup>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、<sup>2)</sup>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、<sup>3)</sup>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。<sup>4)</sup>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としたい。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のが考えられる。

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ている。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条であるということが出来る。

(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。

加盟国だけの行動では、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(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箇所で見られている。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](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](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、ドイツであろうが)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し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)