

## 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、国際的な視点から見た場合の、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”