

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、特に強いものとなるとしている。

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、他の国の地方自治体と

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、その区域を拡大することができるとしている(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。そこでは、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(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”