

### 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>10</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>11</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て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と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)