

新しい時代の地方自治像

～ヨーロッパ地方自治との比較から～

廣 田 全 男 (横浜市立大学)

目 次

はじめに

- 1 イギリスの地方分権改革とヨーロッパ地方自治憲章
 - (1) ヨーロッパ地方自治憲章に対するイギリス政府の対応
 - (2) ブレア政権における地方分権改革と議会主義の原則、権限逸脱の法理
 - (3) 小括
- 2 ヨーロッパにおける「地域化」と補完性原理
- 3 地方分権改革から地域主権改革へ

はじめに

自治体問題研究所の「新しい時代の地方自治像研究」はタスク1から5まであります(※1)。その中で私はタスク4の大都市制度について担当していますが、今日はタスク1の総論的なところに係わるところに重点を置いて、ヨーロッパ地方自治と比較しながら話をしてほしいということでございますので、ヨーロッパのいくつかの事例をとりあげながらお話をしたいと思います。

地方分権改革は、民主党連立政権になってからは「地域主権改革」と標語的にいわれています。戦後日本の地方自治を大きく振り返ってみますと、戦前の明治憲法体制と戦後の日本国憲法のもとでの地方自治を比較しますと、天皇主権から国民主権に変わりましたし、人権保障の仕組みも大きく変わっているわけです。それに伴って地方自治も大きく変わるはずだったけれども、日本国憲法の経緯から想像できるような形での地方自治に係わる大きな転換というのはなかったというような批判のされ方もします。それは、戦後の地方自治の担当者、あるいは国民の意識、それから地方自治を研究する学者・研究者の地方自治に対する見方が、戦前の中央集権的な意識を引きずっていたということができると思います。

それと同時に、戦後の復興過程で日本が高度経済成長期を迎え、その中で福祉国家を志向して、中央・地方を通じてナショナルミニマムを実現するための体制を作ってきたわけですが、中央集権体制がこうした福祉国家の目標を実現するのに都合がよかったという面があったわけです。そういったこともあって、中央集権体制のもとで地方自治体が中央の下請け機関として動いていくわけです。具体的には、国会が作った法律で、全国画一的に地方自治を執行してきたということが言えるわけです。

私は憲法学から出発しておりますので、憲法学から見ますと、手島孝という九州大学の憲法それから行政法の先生だった方が「憲法学のフロンティア」ということを言いました。これはどういうことかといいますと、憲法学は、例えば戦後は9条の問題あるいは人権保障

の問題にかなり精力を割いて研究してきたわけですが、地方自治の分野と財政の分野は非常に手薄だと、つまり憲法学の開発されていないフロンティア、開拓者だという言い方をしておりました。彼は九州大学におりまして、そこで日本公法学会が開かれたのですけれども、そのときに初めて本州以外で学会が開かれたわけです。それでホストとして、手島先生が、公法学会の人たちに、地方自治、地方自治などと言いながら、結局学会でさえ本州の外に出てこなかったではないかというような皮肉を言われておりました。

地方自治への注目が高まったのは、皆さんご存知のように高度経済成長の歪み、公害にかかわって公害規制法の基準を超える規制を条例で行うということと関連して、地方自治体の役割というものが見直されてきたわけです。

その後、当時は「地方の時代」とも言われましたけれども、経済も安定成長期を迎えて、今度は逆に、経済成長が見込めない中で従来のような福祉国家体制の見直しが必要だという中で、福祉ミックスとか福祉社会という概念が出てきて、地方自治体・国だけでどうこうするのはのではない、あるいは中央政府と地方自治体のような公的な部分だけで行政サービスや公的なサービスを提供するのではないという主張が出てきました。近年では企業や市民団体の役割というものが非常に意識されるようになってきているわけですが、その中で地方自治体の役割というものも中央政府から強調されるという方向に動いてきたわけです。

そういった日本の大きな流れというのは、ヨーロッパ地方自治と比較するという意味からしますと、ヨーロッパについても同じようなことは大雑把には言えるわけです。一つは、欧米の先進国の状況と日本を比較しますと、要するに資本主義国については、福祉国家を追求してきて、その後その福祉国家の行き詰まりという中で地方自治の役割を見直していくという方向、あるいは中央集権体制の限界を意識するという方向です。それからもう一つは、1990年代のソ連等の社会主義国の崩壊という大きな事件があったわけですが、そういった中で社会主義国の民主集中制がやはり中央集権体制の限界として意識されるようになったということです。あるいはもう一つ、ヨーロッパでいいますと、欧州統合が進む中で、ECあるいはEUの政策がブリュッセルで中央集権的に決められるということに対する反発が、加盟国だけではなくて、さらに加盟国の中の地域や自治体の中でその欧州統合のマイナスの部分、具体的に言いますと、民主主義の赤字とありますが、民主主義の過程が不十分なままに統合が進むということに対する懸念が大きくなって、地方自治の役割をもう一度見直すというような形になってきたわけです。

そういった大きな流れの中で見てみますと、日本もヨーロッパも同じ方向に動いているというふうに見ることができると思います。ヨーロッパでは、ヨーロッパ地方自治憲章という地方自治権の国際的なスタンダードを設定する条約が作られています。それによって地方自治をヨーロッパレベルで確立していくという方向性をとったわけですが、今日は、そういったことを紹介しながら、「1 イギリスの地方分権改革とヨーロッパ地方自治憲章」、「2 ヨーロッパにおける『地域化』と補完性原理」が大きな柱になりますけれども、最後に「3 我が国の最近の地域主権改革」について考えてみたいと思います。

1 イギリスの地方分権改革とヨーロッパ地方自治憲章

(1) ヨーロッパ地方自治憲章に対するイギリス政府の対応

ヨーロッパ地方自治憲章という条約の中味を見ますと、地方自治体の役割や権限について

規定があるわけですが、このヨーロッパ地方自治憲章の規定する地方自治体の役割や権限とイギリスの伝統的な地方自治体の権限というものが必ずしも両立しないような形になっているわけです。それで、このヨーロッパ地方自治憲章が作られたときに、イギリスは他の大陸のヨーロッパ諸国と違った対応をしたということで、そのことにかかわって地方自治体の権限について見ていきたいと思います。

1) ヨーロッパ地方自治憲章の制定

ヨーロッパ地方自治憲章は地方自治権の国際的スタンダード、この場合ヨーロッパのスタンダードということになりますけれども、を設定した世界初の多国間条約ということで、1985年に採択され1988年に発効しています。この条約は、ヨーロッパ評議会というヨーロッパの大きな国際的な政治機関に加盟している国が参加して作っている条約です。現在では47カ国中44カ国が批准していきまして、あまり地方自治を問題にする必要のないようなアンドラ、モナコ、サンマリノという小さい国だけが加わっていないということで、国境を超えて一定水準の地方自治権を保障するという試みがヨーロッパではこのように広く普及しているわけです。

資料(※2)をご覧ください。ヨーロッパ地方自治憲章を私が翻訳したものを付けておきました。ざっと見ていきたいのですが、まず前文と第1条があって、それから第1部が第2条から11条まであります。この第2条から11条までの範囲が具体的な地方自治権のスタンダードを定めたものということがいえます。それから第2部は雑則が定められていて、手続的なことに係わるものです。それから第3部、15条からですが、若干の例外とかについて書かれています。

前文をご覧ください。例えば「真の責任を有する地方自治体の存在が効果的で市民に身近な行政を提供しうる」、そして「さまざまなヨーロッパ諸国における地方自治の擁護と強化が民主主義と分権の諸原則に基づく一つのヨーロッパの建設に重要な寄与をなす」というようなことを強調しているわけです。それから「地方自治体はあらゆる民主主義体制の主要な基礎の一つである」というふうにいっているのですが、結局、一つの国が民主主義国家であると主張するにしても、それが中央集権的な体制のもとの民主主義国家であれば、それは必ずしも政治的に安定したものにはならないのだというような認識が入っています。ちゃんとした地方自治のシステムを組み込んだ民主主義体制が一番強靱な体制として、要するにサステイナブルな体制として長続きするのだという認識が前提にあるわけです。

具体的には第2条以降にいろいろ書いてあります。例えば、第2条だと「地方自治の原則は国内法において、また実行可能であれば憲法において承認されるものとする」。日本の憲法は、明治憲法には何も書いてなかったのですが、日本国憲法では第8章第92条から95条まで独立した章で地方自治を保障しているわけです。この日本国憲法が出来た当時の他の国と比較した場合に、憲法レベルでわざわざ1章を割いて地方自治を保障したという例はありませんでした。そういった意味で、日本国憲法が注目されるのは第9条であって平和主義の憲法だ、これがまさに先駆的だというふうに言われるのですが、地方自治の保障ということでも先駆的な性格をもっていたわけです。このヨーロッパ地方自治憲章は、できれば憲法で地方自治を保障しなければいけないよというわけです。

そして更に、地方自治について第3条第1項で定義しているわけです。「地方自治とは、法

律の範囲内で、自らの責任において、その住民のために公的事項の基本的な部分を規制し処理する地方自治体の権利及び実質的な権能をいう。』。

それから第4条の第3項、第4項です。第3項は最近の流行り言葉になってしまって、中味がいろいろ問題になっていますが、補完性原理を規定したというふうに解釈されています。

「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先的に遂行するものとする。他の当局への責務の配分は、その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なければならない」。要するに、原則としてまず市町村に事務を配分しなさいと、市町村ができなかったらその任務の範囲とか性質それから効率性、経済性といったことを基準にしたときになかなかうまくいかない場合には、例えば都道府県が担当する、でなければさらに中央政府が担当するというような事務配分の仕方を想定するわけです。第4項では「地方自治体に付与される権限は、通常、包括的かつ排他的でなければならない。この権限は、法律が定める場合を除き、中央政府であれ地域自治体であれ他の当局によって侵害され制限されてはならない」と規定しています。地方自治体に配分される権限、事務は包括的でなければいけないということで、まずは地方自治体に権限の推定がなされるという形で、その包括的なものの部分から、これは地方自治体に適さないんだということを上位の自治体あるいは中央政府が証明したときに、そこから上位自治体あるいは中央政府の権限になるんだということになるわけです。これは「全権限性の原則」というふうにいわれています。

それから、もちろん議会は直接平等普通選挙で選ばなければならないとか、あるいは地方自治体の境界を変える時には住民投票の手続きが定められたほうがいいのか、あるいは第7条などは公務員の仕事を遂行する上での環境条件の保障、それから第9条では地方自治体の財源保障について詳しく規定しているわけです。それから第11条などでは地方自治体が権限を侵害された時には裁判所に訴える権利をもっているんだということも言っているわけです。

このように様々な地方自治体の権利、権限が保障されるということで、これが国境を超えて加盟国のどこの国でも実現されるということを目指したわけです。

このヨーロッパ地方自治憲章は、実は世界においても実現しなければいけないということで、国連がかかわって「世界地方自治憲章」という案がつけられたのですが、これはアメリカとか中国などの反対があってもまだ実現していません。アメリカなどは、ヨーロッパの地方自治憲章はヨーロッパ特有のモデルであって、それに基づいて作った世界地方自治憲章はよくないと主張するわけです。ただ、ヨーロッパ地方自治憲章はあとでよくご覧になっていただきたいのですが、例えば、第12条は、第2条から第11条まで書かれている全てを加盟国が引き受けなければいけないというわけではなくて、自分の国の事情に応じて各条項を選択することができる、あるいはこのヨーロッパ地方自治憲章が適用される自治体の種類を限定することができるとか、いくつかの例外を認めるということによって各国の実情に配慮をしながら緩やかに地方自治保障を広げていくという手法をとっているわけです。

2) イギリス政府の対応

① サッチャー保守党政権 (1979～1990)

イギリス政府はこのヨーロッパ地方自治憲章にどういうふうに対応したかといいますと、まずサッチャー保守党政権の時代は、今日の日本の構造改革、規制改革とか民営化路線とかといったものは、このサッチャー時代のニーズ、あるいはアングロ・サクソン諸国のやり方

をモデルにしているところがあるのですけれども、相当地方自治に対して否定的な政策をとったわけです。法律を改正して、中央政府の統制を強化しました。強制競争入札制度、今日でいう市場化テストなどですね、あるいはレイトキャッピングというように課税自主権を制限する、それからロンドンのような大都市政府を廃止してしまう、それから人头税に近いコミュニティ・チャージなどを作りました。最終的には失敗しているのですけれども、そういった政策をとったわけです。

そうしたサッチャーの政策からすると、ヨーロッパ地方自治憲章というのはイギリスの体制と合わないんだということで、ヨーロッパ地方自治憲章への加入を拒否してきたわけです。イギリスの仕組みというのは、まず文章化された憲法がないわけです。それから、議会主権、国会主権とも言いますが、国民主権ではなく議会主権という原則をとっているわけです。それから権限逸脱という法理をとっているというところに地方自治にかかわって特徴があると思います。

②ブレア労働党政権（1997～2007）

こういった公的な環境がヨーロッパ地方自治憲章に加入することを阻止してきたわけですが、政権が変わってブレアの労働党政権になった時に、ブレアは地方自治に対してサッチャー時代よりも肯定的な政策をとって、結局1998年にはヨーロッパ地方自治憲章を批准しているわけです。このヨーロッパ地方自治憲章に対してどういうふうに評価したかという点、イギリス地方自治の実態は、形式的に見ればヨーロッパ地方自治憲章の個々の規定に抵触する可能性があるけれども、憲章規定の書き方が一般的であり抽象的であって、必ずしも憲章に違反しているとはまではいえないというような主張が出てきて、これを背景に署名、批准に至るといった経緯をとったわけです。

（2）ブレア政権における地方分権改革と議会主義の原則、権限逸脱の法理

ブレア政権が、議会主権とか権限逸脱の法理にかかわってどのような政策を行ったかということについて見ていきたいと思います。

1) 議会主権の原則

議会主権の原則というのは、簡単にいいますと、国会が作った法律が最高であるということです。成文憲法が無いわけですから、日本のような国が憲法で保障していることを国会が法律で定めるわけです。そして、国会がその法律を作ったり、廃止したり、改正したりということをして自由にできるという権力を国会がもっているんだということになるわけです。一旦作った国会法を廃止したり改正したりできるのは、その当事者である国会だけであって、違憲立法審査を行うような裁判所の権限は認めないというのが議会主権の原則といわれているものです。

そうすると、よく言われますように、イギリスの国会は男を女にし、女を男にする以外の絶対的な権力をもっているというような言われ方もするわけです。ただ、現実には、法的には確かに議会主権であったのですが、現実には、なかなかそうはいかないわけです。政治的には、国民が最終的に決定権を持つであろうし、それから国際的にみると、ECに最終的には加入することになるわけですが、そのための国内法を整理するわけです。1972年にEC法を制定します。それから、ヨーロッパ人権条約を批准するという点で、それに伴い1998年に人権法を制定します。それによって、現実的には国際条約のさまざまな制約にイギ

リス政府が置かれてしまうわけです。イギリス議会もやはりこの条約に行動を制限されてしまうという事態になるわけです。そして、「議会主権の原則が凋落した」というふうに言われるわけですが、建前上は一旦その条約を認めて条約を守りますよというふうに議会がいったとしても、気に食わないから法律を改定して条約から脱退するということは建前上は可能なんです、現実には例えば EC を脱退するかヨーロッパ人権条約から脱退するということはあり得ない形になっています。そういった中で、議会主権というものが形骸化してきているということが一つあります。

そうすると、それとの関係で地方自治というものがどうなるかという問題が出てきます。

2) 権限逸脱の法理

もう一つ、権限逸脱の法理というものがありません。これは、地方自治体を規制する法律を国会で作るわけですが、地方自治体は国会の立法によって明示的に与えられた権限しか行使できないんだと、そしてこの明示的な権限を逸脱する行為は違法なんだという原則です。「全権限性の原則」ということがヨーロッパ地方自治憲章に書かれていますし、日本の地方自治体も「全権限性の原則」を保障されているといわれています。つまり、地方自治体はその区域の中で起こる問題について、まずはありとあらゆる包括的な権限を持っている、けれどもそれが効率性とか経済性あるいはその地方自治体の規模との関係でちょっと無理だという時には、上位の自治体とか中央政府がそれが無理だということを立証したときに初めてその権限の推定が覆えられて、上位の自治体か中央政府がその権限を逆移譲とされるという考え方です。イギリスの場合は、最初からそういった全権限の推定というものが地方自治体には働かない、個別個別に国会が法律でこの市町村は学校を作ってもいいですよとか上水道を設置運営してもいいですよとか、一つ一つ法律で与えられないと何もできないという仕組みが権限逸脱の法理ということになっています。

こういった権限逸脱の法理が通用しているところでは、地方自治体の自由というのは非常に制約されるということになるわけです。しかもこの権限逸脱の法理とヨーロッパ地方自治憲章の原則はぶつかってしまうというところがあるわけです。

3) ブレア政権における地方分権改革

ブレア政権は地方分権改革をいろいろやったわけですが、その中にはスコットランドやウェールズの地方議会を作るとか、ロンドンの大都市制度を復活させる、あるいは地方自治体の首長は、イギリスは間接選挙が多かったのですが、直接選挙にすることを可能にするなど地方分権改革を行いました。その中で、地方自治体にかかわる権限逸脱の法理についてもこれを克服しようという試みが行われています。これは地方自治体の役割を従来のものから見直したということなんです、日本でもそうでしょうけれども、地方自治体がサービスを生産してサービスを供給するというやり方があるわけですが、最近では、民間化のなかで民間委託とか民営化とかあるいは指定管理者の仕組みとかいろいろ民間化が進んでいるわけです。そういった中で、これは日本とも並行しているわけですが、地域のリーダーシップをとる存在、地域のリーダー、「供給者」と言っているのですが、それで区域内のいろんな資源を調整する役割というのが重きをおくんだという位置づけをまずするわけです。

そして2000年に地方自治法を改正しまして、地方自治体の権限というのはその地方自治体の中における経済とか環境とか開発にかかわる「福利」(well-being)、住民の福利ですね、を促進したり改善するというのが地方自治体の権限として規定されたわけです。そして、

そのためにそのコミュニティー戦略を策定しなければならないということを行ったわけですから、「福利」という言葉一つで括ったわけですから、「福利」というのは住民の生活全般にかかわるといった概念としてとらえると、地方自治体はその区域の中で起こる住民の問題について全権限性があるというふうになったのではないかという解釈の仕方もあるわけです。これには反論もあるのですが、地方自治体の法律によってアドホックに与えられるのではなくて、最初から全権限的な多目的な団体としての性格を認められつつあるということが言えます。そういった形で従来の議会主権とか権限逸脱の法理がいろいろと変容してきているということが言えるわけです。

(3) 小括

もちろん、こういった原則は必ずしもまだ克服されてはいませんが、動揺はしているんだということがいえます。そうすると、同時にヨーロッパ地方自治憲章に加入しているということからすると、ヨーロッパにおける全権限性の原則とか補完性原理というものが少なくともヨーロッパ地方自治憲章の加盟国の領域では普遍化していつているのではないかということがいえるわけです。

2 ヨーロッパにおける「地域化」と補完性原理

次に、ヨーロッパにおける「地域化」と補完性原理についてお話したいと思います。

ヨーロッパ諸国では、日本でいえば道州制などの問題ともかかわってきますが、「地域化」あるいは地域への権限移譲というものがかなり進行しています。「地域」というのはどの程度の範囲のものかというのは一概には言えませんが、ヨーロッパ地域自治憲章案の中では、「地域」自治体を次のように定義しています。「選挙された機関を有し、行政的に中央政府と地方自治体の間に置かれ、自主的に組織編成を行う特権、又は、自らの責任において、その住民の利益のために、公的事項の重要な部分を補完性の原理に従って管理する、通常は中央政府と関連した特権を享受している、それぞれの国における最大の領域団体」と書かれています。これは定義するのは非常に難しいということが分かりますけれども、要するに、日本でいえば都道府県と中央政府の間に道州をおこうとするときに、道州が丁度その「地域」に相当するわけです。ヨーロッパ諸国ではそういったものが作られたり、それを作ってその「地域」にいろんな権限を移しているわけです。

ここで大切なことは、連邦国家と単一国家の区別がどうなるかということです。連邦国家は成り立ちからいいますと、ドイツでもアメリカでもそうですが、もともと国家である州あるいは邦が一緒になって連邦という上位の国家を作ってきたわけです。そうすると、連邦を構成する州は、地方自治体の仲間ではなくて国家の仲間になるわけです。一方、フランスでは1982年にミッテラン改革で県の上に州というものを作りましたが、その州は地方自治体の仲間というふうに位置づけられます。ところが、そういったフランスの州「レジオン」にだんだん権限を移していくとそれは連邦の州にかなり近づいていってしまうわけです。フランスの場合はまだまだですが、イタリアの州は立法権まで持っています。憲法学からいうと、立法権を持っているというのは国家の一番のメルクマール、基準です。スペインでも州の権限が強くなって州に立法権などを与えているわけです。イギリスも、分権改革のなかでスコットランド地域の議会に立法権を与えています。こうして、連邦の州と単一国家の州を

分けることが従来ほど簡単ではなくなっているのです。

日本でも、道州制の議論が出てきたときに、限りなく連邦州に近い道州を作る、そして場合によっては裁判所も設置できるというようなことが一部に言われました。そうすると、今までの連邦国家と単一国家という二分法というのが簡単にできなくなってくるということがいえるわけです。

(1) ヨーロッパレベルでみた「地域化」と補完性原理

このことにかかわって、ヨーロッパの動向を見ることにします。

「リージョナリズム」、地域主義というのは、画一的な近代国家が誕生したことを背景にして起こりました。少数民族あるいは少数言語を持っている地域が、その伝統や個性を強調する分離主義的な運動が始まり、こうした運動はかなり保守的な性格を持っていました。けれども、その後ヨーロッパの地域主義は大きく変貌を遂げます。ヨーロッパ統合の過程で、ECは地域政策、ヨーロッパ全体をバランス良く発展させるという地域政策を展開しましたが、その際 EC は、一定の規模の地域を地域政策の単位として考えたのです。

「地域」というのは、最初は EC の地域政策の視点から圏域整備計画とか経済振興等の政策単位として考えられていました。ところが、その後、EC 統合が進むにつれて民主主義の赤字というものが意識されるようになり、そういった中で、民主主義あるいは政治の単位として地域を考えるという政治的リージョナリズムの視点が強くなってきています。

これが如実に現れたのが、1988年の欧州議会における決議、それから1997年のヨーロッパ評議会のヨーロッパ地域自治憲章案です。そこでは、日本でいえば都道府県の上に、地方自治体が一層制の国では市町村の上にもう一つ地域自治体をつくるという運動が起こったわけです。この地域自治体から市町村に至る多層制の地方制度をつくるという方向でヨーロッパの国々は動いているのです。ただ、このヨーロッパ地域自治憲章という条約案はまだ採択されるに至っていません。どうしてかといいますと、地域の問題というのはどの国でも国内政治の非常に難しい問題であり、またマイノリティーにもかかわる問題でもあって、なかなか折り合いが付かないわけです。それで案のままなのですが、案のままでありながら地域化が進んでいるというのが現実です。

(2) ヨーロッパ諸国における「地域化」

今度は、国ごとの「地域化」の動向を見てみましょう。

ドイツはすでに連邦国家であり地域化が進んでいるわけですがけれども、単一国家について見ますと、例えばフランスは1982年のミッテラン改革で州が地方公共団体になりました。そして2003年には憲法改正で、補完性原理を導入するということまでいきました。ただ、フランスやスペイン、そしてイタリア、要するにヨーロッパの南部の国々というのは、フランス大革命やその後のナポレオン戦争を経るなかで、国民主権のイデオロギーと主権は不可分である、共和国は不可分であるという法原則が強固に確立されて、同じヨーロッパ諸国の中でも中部のドイツあたりと比べると、歴史적으로より中央集権的な体制をとってきました。主権は不可分・不可譲、共和国は不可分であるという原則はなかなか変えられないわけで、そういった中で補完性の原理を認めたり、立法権を州に渡すということは非常に難しいことなのです。

そういうわけで、ヨーロッパ地方自治憲章の要求はフランス憲法の原理とは両立しないとされ、フランスはヨーロッパ地方自治憲章の批准を拒んできたのですが、少しずつ柔軟な対

応をするようになって、2006年について加入したのです。

イタリアはイタリアで、かなりいい加減なところもあるのですが、違った対応をしています。1948年の戦後の憲法で州国家体制をとるようになって、各州は立法権を与えられます。連邦国家とはなっていないのですけれども、州は立法権を与えられ、2001年の憲法改正では補完性原理が保障されたり、州の立法権が推定されるという規定が盛り込まれました。

スペインの場合は、1978年の憲法で自治権州によって構成される国家だということになりまして、古い伝統をもつカタルーニャやアンダルシアといった地域は他の州と比べて自治権をより多く持つという仕組みをとるようになります。つまり、国内で画一的にどこも同じという仕組みを取っていないという所が注目されるわけです。

イギリスの場合もそうです。先に見ました分権改革のなかで、1999年にスコットランド地域とウェールズ地域に議会が設置されました。かつて王国だったスコットランドは、途中でイギリスに統合された経緯もあって、分離主義的な傾向があります。その不満を和らげるという側面もあるわけですが、スコットランド議会に立法権を与えてスコットランド議会が存続する限り永続的に立法権を持つということになりました。先ほどの国家主権との関係で言いますと、ちょっと複雑な関係になります。国会がスコットランド議회를廃止してしまえば立法権も無くなってしまうということになります。そうはいつでもこの立法権を付与したというのは大きな意味をもっているわけです。

このように、連邦国家でなかった国でも州、地域を創設する、政治的なあるいは民主主義装置を備えた地域自治体を作るという流れ、そしてそれが連邦国家の州に匹敵するような権限まで与えられるという流れがヨーロッパでは見られるのです。

(3) 小括

ヨーロッパ地域憲章やヨーロッパ地域自治憲章案における「地域化」の提案、「政治的な地域」の創設の提案は、ヨーロッパ諸国の全域で実現しているわけではありません。むしろそれぞれの国によって事情はさまざまであり、言語や人種などの要因を踏まえて、それぞれの国の中で一部の地域に特権を多く与えたりそうでなかったりという画一的でない(「アシンメトリーな」)形態での「地域化」、そして地域への権限移譲が進んでいるといえます。

それから、リージョナリズムというのは、もっと長い歴史的スパンで見ると、近代国民国家が保障した権利や平等、それから普遍的個人主義に対するチャレンジの側面を持っています。全国どこでも画一的でなくてはいけないという考え方に対するチャレンジです。そして地域のアイデンティティーの維持を求めるリージョナリズムというものは、近代的な「普遍」に対して「特殊」を主張するものであり、「アシンメトリーな」連邦制の導入というのは、ある意味でポストモダン的な対応ということがいえます。

そうしますと、いわゆる一国多制度を導入している国がありますが、一国多制度というものをどう評価していくかということが問題になるわけです。これは1980年代半ばに北欧では、「フリーコミュニケーション・プロジェクト」という形で国の法律の規制を受けない自治体の実験を行いました。日本でも細川首相の時に、パイロット自治体、地方分権特例制度、あまりたいしたことはなかったのですが、と呼ばれる制度を施行しました。そして今では経済、教育など様々な分野で構造改革特区、法律の規制を免除・緩和される地域というものがあります。こういったことも、ある意味では一国多制度に向かう一つの兆候と見ることも

できるわけです。

およそ、ざっとヨーロッパの動向を見てきたわけですが、大きくいいますと中央集権体制というものを従来と同じような形では維持できなくなってきたということがいえます。そして、もう一つ大切なことは、補完性の原理がヨーロッパの国々で広まっていることです。補完性の原理については、日本ではいろんな評価の仕方がありますけれども、ここで詳しくお話する余裕はありません。とにかく、「地域」、広域自治体の仕組みというものが制度化される一方で、それが全国画一的にそうなっているわけではないということの背後には補完性の思想があるということ、大雑把ですが指摘してもいいと思います。

3 地方分権改革から地域主権改革へ

(1) 地方分権改革

日本に戻ってみますと、第一次地方分権改革が2000年に実現しました。地方分権一括法が制定されて、機関委任事務制度が廃止される、それから「国と地方公共団体の適切な役割分担」などという言葉が改正地方自治法の中にでてくるわけです。これを補完性の原理というふうに読むのはちょっと強引すぎるんですけども、若干近い言葉が出てきています。ただ、第一次地方分権改革はまだ達成されていない部分があるということで、西尾先生でしたら「未完の分権改革」、地方分権委員会の最終報告では「残された改革課題」としていくつか列挙されました。その中には、「地方自治の本旨」の具体化などということもでてきていて、「地方自治の本旨」の具体化は、例えば自民党の憲法改正のなかでは、「地方自治の本旨」というものを別の言葉で置き換える、特に地方自治法の第2条の文言を織り込んで具体化するということをしていますし、最近では地方自治基本法を作るという中で具体化するということな試みがなされようとしています。

この「残された改革課題」の中でも、財源保障は最大の課題の一つですが、小泉内閣時代には三位一体の改革にかかわって、逆に地方自治を破壊してしまったという経緯があるわけです。

(2) 地域主権改革

民主党政権にかかわって、今年の暮以降新たに「地域主権戦略」とか「地域主権改革」ということがいわれるようになりました。この「地域主権改革」が打ち出されたときには、かなり広い部分から、特に法律学者を中心として、「地域主権」なんて有り得ないということが言われました。国民主権という言葉は憲法の中にでてきます。国民主権ということの意味は、国家の大切なことを決める最終決定権は国民にあるということです。伝統的な国民主権の考えからすると、主権は全体としての国民にあり、それをバラして主権は地域にあるというふうには言えないわけです。憲法の国民主権を「人民主権」というふうに理解して、個々の国民が主権を行使することができ、その地域で集まった住民の集合体が主権を持つということ、つまり「住民主権」という意味合いであつたら多少は分かるというような批判もあります。また、地域の範囲が一体どうなっているのか分からない、そもそも主権という言葉の使い方がおかしいといった批判もあります。

改正内閣府設置法は「地域主権改革」を定義しました。内閣府設置法は国の法律ですから、内閣法制局が法律用語として使えるかどうかということをチェックしたうえで法律化するわけです。そのチェックを経て、「地域主権改革」とは「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な

行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」となったのです。ここでは「地域主権」ということについても、「地域」や「主権」についても定義されないまま、「地域主権改革」が定義されています。というわけで、用心深く法律学で問題とされる「主権」の定義と矛盾しないように、定義付けがなされているのです。

そうしますと、地域主権改革ですから運動だろうと、運動ならば政治的な理念として地域主権を考えるだけであって、法的な厳密な概念ではないということです。それは定義できないということが前提になっているのかも知れませんが、そういった定義のしかたになっているわけです。

この「地域主権」という言葉は、例えば1990年代の最初の頃に神奈川県長官の長洲知事が連邦制を標榜して「地域主権」とか「地方主権」という言葉を使っています。それから最近では、「地域主権型の道州制」ということで道州制ビジョン懇談会の江口座長が主張していますが、江口さんは、「地域主権」というのは中央集権に対応する言葉であるとか、中央集権の官僚体制下で行われる「地方分権」には限界があるとして、「地方分権」という言葉は使わない、その代わりに「地域主権」という言葉を使うのだと主張しているのです。つまり、これは中央集権に対応する言葉だというふうに言うわけです。そしてその中央集権体制を否定する地域主権型の道州制というものを、ずっと主張しているわけです。

そういった「地域主権型道州制」というものに対して、民主党政権は道州制を導入するとはいいませんが、かなり近い志向をもっているようにも見えます。「地域主権型道州制」論をはじめとする道州制導入論の高まりを前提として、大阪、名古屋、横浜の三大政令指定都市は、大都市制度改革、都市州導入を提唱しました。こうした道州制導入論の中身を見ると、地域や都市の経営、地域間競争、都市間競争ということにかなり比重が置かれています。日本国全体のことを考えるのは当然大切なのですが、そのエンジンとしての位置づけということをかなり強調しています。一方、道州制の中での辺鄙な土地の町村をどう考えるかということについてはついでに触れているようなところがあるわけです。これは新自由主義の経済的な政策は、金持ちが富めば税金がたくさん集まる、その税金で経済的弱者を救ってあげるといった論法とちょっと似ているなという印象があります。ところが現実にはそうっていないのです。道州制導入を考える場合もそういったところに注意しなければいけないと思います。

(3) 新しい時代の地方自治像を考える

もう一つ最後になりますが、補完性の原理ということが近年流行語になっています。「地方にできることは地方に」、「民間にできることは民間に」あるいは「中央から地方へ」、「官から民へ」という標語ばかりが目立って注目され、独り歩きしている現状です。補完性の原理を批判する側からすると、結局地方への負担転嫁、民間への負担転嫁ということになります。「市民協働」という考え方もだから駄目だということになるわけです。この問題はもっとじっくり考えてみる必要があります。福祉国家体制を例にとってみれば、これを批判する側も擁護する側もそうなんですけれども、補完性原理と福祉国家、あるいは生存権と補完性原理は相互に排斥しあう関係でしかないと考える傾向があるように思われます。しかし、原理と原理の関係というものは、例えば法治主義と民主主義だって片方の原理だけで済むわけではありませぬ。民主主義で多数決でやったら少数者が困ってしまうわけですから、少数者の人権を守る

ために法治主義の機構である裁判所が必要になるわけです。原理原則というのは、常に相互の調整が必要であって、生存権と福祉国家の場合も、補完性の原理が生存権や福祉国家を否定しきっていいわけではありません。人権保障という目的がまずあって、補完性の原理はいわばその手段であるわけですから、そこら辺の関係をもう少し立ち入って検討する必要があるのではないかと考えています。

こういったことを踏まえて、杉原泰男先生が標榜する「充実した地方自治の体制」を作り上げていくことが求められているのではないかと思います。

(本稿は、当日の講演録に基づき事務局が編集した原稿に講演者が手を加えて作成したものです。)

※1 「新しい時代の地方自治像研究」

自治体問題研究所は、2013年の創立50周年記念事業として、これまでの日本の地方自治運動と半世紀に及ぶ研究の成果をいかにしながら、21世紀を正しい意味での地方自治の時代にするために「新しい時代の地方自治像」を提案することとして研究会を設置し、調査・研究をはじめました。タスクⅠ「総論」と以下の4つのタスク・フォーカスに分かれています。

●タスクⅡ「地域経済」

「新しい時代の地方自治」を支える下部構造としての地域経済のあり方を研究する。中小企業や地域経済振興条例を検討するとともに、政策形成の先進例として、東大阪や東京・大田区などの事例を調査し外需依存ではない、自律的な経済づくりを検討する。

●タスクⅢ「公私協働・ガバナンス」

「地域から考える公務のあり方—ガバナンスの行方」をテーマに、①日本国憲法と地方自治法が定める二代表制と住民自治、②「公私協働」「新しい公」をキーワードとした政策の立案・実施過程の変容とその課題、③公務の公私分担および都道府県—市町村間分担と地方自治および地方自治体の役割、以上を現地調査（鎌倉市等）や、地域研（東海研究所・名古屋市政研究会）との連携で研究する。

●タスクⅣ「大都市制度」

「大都市制度の将来像—新しい時代における地方自治体の編成と組織」をテーマに、地方制度全般の再編論議を踏まえて大都市自治体、とくに政令指定都市のあり方を検討する。民主主義の視点を重視して、内部組織としての行政区や地域自治組織のあり方や、大都市圏域の一体的な発展と行政組織のあり方を検討する。7月に大阪市や名古屋市、8月に新潟・上越市のヒアリングを行う。

●タスクⅤ「税財政」

グローバル時代の現代国家像とのかかわりで、分権型福祉国家・社会を支える税財政を研究する。①「地域主権戦略」のもとでの予算制度、②「構造改革」に地方税財政への影響、③地方財政制度のあり方、④小さすぎる租税国家の見直し、⑤「小さな政府」「競争型分権」への再傾斜批判、以上を、長野、高知、大阪の市町村や、保健福祉、土木、農林の分野を事例に調査・研究する。

※2 ヨーロッパ地方自治憲章

前 文

ここに署名するヨーロッパ評議会の加盟国は、ヨーロッパ評議会の目的が、加盟国の共通の遺産である理想と原理を維持し実現させるために加盟国間のより密接な統合を達成することにあることを考慮し、

この目的を実現する手段の一つが、行政分野における協定の締結であることを考慮し、地方自治体はあらゆる民主主義体制の主要な基礎の一つであることを考慮し、公的事項の運営に参加市民の権利がヨーロッパ評議会の全加盟国に共有されている民主主義の原則の一つであることを考慮し、

この権利が最も直接的に行使されうるのは地方のレベルであることを確信し、さまざまなヨーロッパ諸国における地方自治の擁護と強化が民主主義と分権の諸原理に基づく一つのヨーロッパの建設に重要な寄与をなすことを認識し、

以上のことは、民主的に構成された決定機関を有し、かつ、責任、責任遂行の手段及びその遂行に必要な資源について広範な自主性を有する地方自治体の存在を前提としていることを明記して、次の通り合意した。

第一条 締約国は、この憲章第十二条に規定された方法と範囲において以下の条項により拘束されることを約する。

第 I 部

第二条 [地方自治体に関する憲法及び法律上の基礎] 地方自治の原則は国内法において、また実行可能であれば憲法において承認されるものとする。

第三条 [地方自治の概念] ① 地方自治とは、法律の範囲内で、自らの責任において、その住民のために公的な事項の基本的な部分を規制し処理する地方自治体の権利及び実質的な権能をいう。

② この権利は、直接・平等・普通選挙権に基づき秘密投票により自由に選ばれた者で構成される参事会 (councils) 又は議会 (assemblies) によって行使され、この参事会又は議会はそれに対して責任を負う執行機関を有することができる。この規定は、法令によって認められている場合に、市民集会、住民投票またはその他の直接的な市民参加の方式を用いることを妨げるものではない。

第四条 [地方自治の範囲] ① 地方自治体の基本的権限及び責務は憲法又は法令によって定められるものとする。ただし、この規定は、法律に従い特定の目的のため地方自治体に権限及び責務を付与することを妨げるものではない。

② 地方自治体は、法律の範囲内で、その権能から除外されていない事項又は他の当局に配分されていない事項に自らの発意に基づいて取り組む自由を有するものとする。

③ 公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先的に遂行するものとする。他の当局への責務の配分は、その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。

④ 地方自治体に付与される権限は、通常、包括的かつ排他的でなければならない。この

権限は、法律が定める場合を除き、中央政府であれ地域自治体であれ他の当局によって侵害され制限されてはならない。

⑤ 中央政府又は地域自治体が地方自治体に権限を委任する場合、地方自治体は、権限を行使できる限り地方の実情に適合させる自由をもつものとする。

⑥ 地方自治体は、直接関係するすべての事項について、できる限り、計画策定及び意思決定の過程において適切な時期に適当な方法で意見を求められるものとする。

第五条【地方自治体の境界の保護】 地方自治体の境界線の変更は、関係する地域共同体の事前の協議がなければなしえないものとする。法令によって住民投票の手続きが認められているのであれば、この手続きによらなければならない。

第六条【地方自治体の任務のための適切な行政組織と人材】 ① 法令上の一般規定に違反しない限り、地方自治体は、地方の必要に応じ、効果的な運営を確保するために、その内部の行政組織を自ら決定することができるものとする。

② 地方自治体の職員の勤務条件は、勤務成績と能力に基づき、優れた資質の職員の任用を可能にするものとする。この目的のため、十分な研修の機会、給与及び昇進の機会が提供されるものとする。

第七条【地方レベルにおける責務遂行の条件】 ① 地方選出代表（local elected representatives）の地位（conditions of office）は、その職務の自由な遂行を保障するものとする。

② その地位は、当該職務遂行に要した費用の適正な財政的補償、並びに、必要があれば収入の損失補償又はなされた仕事に対する報酬及び相応の社会保障による保護を認めるものとする。

③ 地方選挙による公職と兼任できない職務及び活動は、法令又は基本的原則によって定められるものとする。

第八条【地方自治体の活動に対する行政監督】 ① 地方自治体に対するすべての行政監督は、憲法又は法令が定める手続きに従い、かつ、その定める事項についてのみ行うことができる。

② 地方自治体の活動に対するすべての行政監督は、通常、法律及び憲法原則の遵守を確保することだけを目的とするものとする。ただし、地方自治体に執行が委任されている事務については、上位当局は合目的性を考慮して行政監督を行うことができる。

③ 地方自治体に対する行政監督は、監督当局の介入がその保護しようとする利益の重要性に比例することを確保するような方法で行われるものとする。

第九条【地方自治体の財源】 ① 地方自治体は、国の経済政策の範囲内において、その権限の範囲内で自由に処分しうる十分な固有の財源に対する権利を有するものとする。

② 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任に比例するものとする。

③ 地方自治体の財源の少なくとも一部は、地方自治体が法令の範囲内で率を決定する権限を有する地方税及び課徴金から得るものとする。

④ 地方自治体が使用しうる財源の基礎となる財政制度は、その任務遂行に要する費用の現実の変動に実際にできる限り対応できるよう、十分に多様で弾力的であるものとする。

⑤ 財政力の弱い地方自治体の保護は、潜在的財源及びこれら地方自治体に課せられた財政負担の不均等な配分の影響を是正するための、財政均等化の手続き又はそれと同等の措

置の確立を必要とする。これらの手続き又は措置は、地方自治体はその固有の責任の範囲内で行使する自由な決定権を制約してはならない。

⑥ 地方自治体は、再配分される財源が当該地方自治体に割り当てられる方式について、適切な方法で意見を求められるものとする。

⑦ 地方自治体に対する補助金は、できる限り、その用途を特定の事業に限定してはならない。補助金の交付は、地方自治体はその固有の権限の範囲内で政策的裁量を行う基本的自由を侵してはならない。

⑧ 資本投資のための借款を目的として、地方自治体は法律の範囲内で国の資本市場に参入できるものとする。

第十条 [地方自治体の連合権] ① 地方自治体は、その権限を行使するにあたり協力し、また法律の範囲内で、共通の利益にかかわる任務を遂行するために、他の地方自治体と連合することができるものとする。

② 共通の利益の保護及び増進のために連合組織に所属し、また、地方自治体の国際組織に加盟する地方自治体の権利は各国において承認されるものとする。

③ 地方自治体は、法律によって定められる条件の下で、他国の対応する団体 (counterparts) と協力することができるものとする。

第十一条 [地方自治の法的保護] 地方自治体は、その権限の自由な行使及び憲法又は国内法に定められた地方自治の原則の尊重を確保するために、司法的救済に訴える権利を有するものとする。

第Ⅱ部 雑則

第十二条 [義務] ① すべての締約国は、憲章第Ⅰ部の少なくとも二十条項に拘束される義務を負う。この二十条項のうち少なくとも十条項は次の条項から選択しなければならない。

— 第二条

— 第三条第一項及び第二項

— 第四条第一項、第二項及び第四項

— 第五条

— 第七条第一項

— 第八条第二項

— 第九条第一項、第二項及び第三項

— 第十条第一項

— 第十一条

② (省略)

③ (省略)

第十三条 [憲章の適用を受ける自治体] 本憲章に含まれる地方自治の原則は、締約国の領域内に存するあらゆる種類の地方自治体に適用される。ただし、各締約国は、その批准書、受諾書又は承諾書を寄託するときに、本憲章の適用の範囲を制限し、若しくはその適用範囲から除外される地方自治体ないし地域自治体の種類を特定することができる。さらに、締約国はヨーロッパ評議会事務総長に対する後の通告により他の種類の地方自治体若しくは地域自治体を本憲章の適用範囲に含めることもできる。

第十四条 [情報の提供] 各締約国は、この意章の規定を遵守するためにとった立法及びその他の措置に関する一切の関連情報をヨーロッパ評議会事務総長に送付するものとする。

第Ⅲ部

第十五条 (省略)

第十六条 [地域条項] ① いかなる国も、署名のとき若しくは批准書、承諾書又は加入書の寄託のときに、この憲章が適用される一又は複数の区域を特定することができる。

② (省略)

③ (省略)

第十七条 (省略)

第十八条 (省略)

【出展】 Council of Europe, Explanatory report on the European Charter Local Self-Government. Strasbourg.1986