

地方再生と地方自治 —多様な地方自治の可能性—

廣瀬 淳子

目次

はじめに	IV 諸外国における多様な地方自治
I 未完の分権改革	1 アメリカにおける多様な地方自治
1 第一次分権改革の経緯と到達点	2 イギリスにおける多様な地方自治
2 第一次分権改革後の残課題	V 我が国における多様な自治への動き
II 補完性の原理と事務・事業の配分	1 自治基本条例
1 補完性の原理	2 道州制特区
2 我が国における補完性の原理	おわりに
III 地方自治体の組織・制度	

はじめに

地方の再生にとって不可欠なのが、地方自治の充実である。現代においては全国一律の行政システムはかえって非効率、非能率を生み、国の法律と地域の政策ニーズとの間に大きな乖離を生じることが指摘されている⁽¹⁾。一連の地方分権改革が目指したのは、従来の中央省庁主導の縦割りで画一的な行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替え、自己決定や自己責任の原理に基づく分権型社会を創造することであった⁽²⁾。

「依存から自立へ」、「画一から多様へ」をキーワードに推進された一連の地方分権改革は、地方分権一括法（後述）の成立で第一次分権改革の段階を終え、現在は第二次分権改革ともいえる地方税財政の三位一体改革が進行中である。

住民主導、地域主導での個性豊かな地方再生には、地域の自己決定の拡充、そのための地方自治の充実や住民との協働が不可欠である。一連の地方分権改革を総括した地方分権推進委員会の最終報告においても、「わが国の地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないか。第三次分権改革では、おそらく住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる⁽³⁾。」

(1) 山口二郎「一国多制度」松下圭一ほか編『岩波講座自治体の構想 I 課題』岩波書店, 2002, pp.131-132.

(2) 地方分権推進委員会「第1章 第一次分権改革を回顧して I 分権改革の理念・目的」『地方分権推進委員会最終報告：分権型社会の創造：その道筋』平成13年6月14日 <<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/1.html>>

(3) 地方分権推進委員会「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して V 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策」『地方分権推進委員会最終報告：分権型社会の創造：その道筋』平成13年6月14日 <<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/4.html>>

として、住民自治の拡充方策が今後の課題となることを示唆していた。

諸外国では1980年代以降、様々な地方制度改革が進展してきた。そこでの改革のひとつの方向性は、住民が選択できる多様な地方自治制度への転換である。

我が国においては憲法や地方自治法で、画一的で硬直的な地方自治制度が全国一律に適用されてきた。憲法改正論議も進む中、憲法改正をも視野に入れたかつてなく幅広い地方自治の拡充策に関する議論が、憲法調査会や地方制度調査会で行われている⁽⁴⁾。全国知事会の自治制度研究会からは、地方自治の保障の観点から、憲法レベルでの幅広い課題について検討を行った報告書（以下、「知事会報告書」）が提出された⁽⁵⁾。現在、地方自治の充実策、特に画一的な地方自治制度から多様な地方自治制度への転換が求められている。

I 未完の分権改革

1 第一次分権改革の経緯と到達点

我が国の近時の地方分権改革の動きは、臨時行政改革推進審議会（第2次行革審）の『国と地方の関係等に関する答申』（平成元年12月20日）が一つの契機となった。臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の「豊かなくらし部会」の平成3年の部会報告や、同審議会の「第一次答申」（平成3年）、「中間報告」（平成5年）などでの議論の積み重ねを経て、平成5年6月に衆議院、参議院で地方分権推進決議が可決された。同年の臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の「最終答申」では、規制緩和と並んで地方分権の推進に一章が当てられ、重要性が指摘されていた。翌年の平成6年には、第24次地方制度調査会から「地方分権の推進に関する答申」が提出され、「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定された。

平成7年成立の「地方分権推進法」（平成7年法律第96号）に基づき、同年7月に5年間の時限機関として設置された「地方分権推進委員会」（会長諸井虔）では、「旧来の中央集権型行政システムが、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応などの新しい時代の諸課題に迅速・的確に対応する能力を失ってきている⁽⁶⁾」との認識のもとに、地方分権改革を「わが国の政治・行政の基本構造をその大元か

(4) 第28次地方制度調査会においては、道州制、大都市制度のあり方と並んで、地域の自主性・自律性の拡大のあり方、議会のあり方、地方税財政制度のあり方等について、現在検討が進められている。特に地方の自主性・自律性拡大のあり方の中では、法令・制度における自由度の拡大と、地方自治制度の弾力化が課題となっている。

(5) 最近の憲法レベルでの地方自治をめぐる検討課題としては、1. 憲法による保障規定については、・地方自治についてもっと詳細な規定を憲法に置くべきか、2. 基本的原則については、・「地方自治の本旨」という言葉をどう考えるか、・「補完性の原理」を地方自治の指導原理として導入するべきか、「ホームルール」（多様な地方自治）を認めるべきか、・国と地方自治体との基本関係を憲法で規定するべきか、3. 地方自治体の種類については、・「地方公共団体」の種類を憲法で規定するべきか、・「地域自治」（二層制）を憲法上認めるべきか、・道州制・連邦制を導入するべきか、・首都に関して特別な規定を憲法に設けるべきか、4. 住民自治については、・長の一律直接公選制を維持するべきか、・その他の吏員の公選規定は削除するべきか、・直接請求制度を憲法上の制度とするべきか、・地方特別法の住民投票を残すべきか、・住民投票を憲法で規定するべきか、5. 団体自治については、地方自治体の事務の範囲を憲法でより具体的に規定するべきか、条例に罰則を付しうる旨を憲法で規定するべきか、地方自治体の国際協力（外交権）を認めうるべきか、財政に関する規定を憲法に設けるべきか、6. 国との関係については、・自治権侵害に対する憲法訴願を認めるべきか、国家監督のあり方を憲法に規定するべきか、国の立法、政策決定過程への参加権を認めるべきか、などの多くの課題を指摘している。全国知事会自治制度研究会『地方自治の保障のグランドデザイン』全国知事会、2004、pp.89-93。

(6) 地方分権推進委員会「第1章 総論—地方分権推進の趣意」『地方分権推進委員会中間報告：分権型社会の創造』平成8年3月29日 <<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/01.html>>

ら変革しようとするものであり、その波及効果は深く、広い。それは明治維新・戦後改革に次ぐ『第三の改革』というべきものの一環であって、数多くの関係法令の改正を要する世紀転換期の大事業である⁽⁷⁾と位置づけていた。この改革は一朝一夕に成し得る性格のものではないとし、今後長期的な課題となることを予測していた。

以後、地方分権推進委員会は、地方分権の枠組みに関する基本的な事項の調査審議を行い、5次にわたって首相に勧告を行った。これらの勧告に基づき、平成10年5月には「地方分権推進計画」、平成11年3月には「第二次地方分権推進計画」がそれぞれ閣議決定された。これらの勧告の内容は、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号。以下、「地方分権一括法」という。）として平成11年7月に成立し、平成12年4月から施行された。同法により機関委任事務は廃止され、事務区分が再構成された。「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして」（地方自治法第2条第9項）法律・政令で定める法定受託事務と、法定受託事務以外の自治事務に区分された。さらに自治体の事務処理に対する国の関与が抜本的に見直され、個別法に基づく関与が整理縮小され、係争処理手続が創設された。また、必置規制⁽⁸⁾も見直された。

地方分権推進委員会は平成12年7月に任期を終える予定であったが、地方分権推進法が改正され、設置期間が一年間延長されて、地方分権一括法の実施状況等の監視活動を続けるとともに、市町村合併の更なる推進策と地方税財源の充実確保策を引き続き調査審議することになった。

地方分権推進委員会は、平成12年8月に補助金の整理合理化と地方税源の充実確保策等に関する「意見」を提出し、11月には「市町村合併の推進についての意見」を提出した。同年12月に閣議決定された行政改革大綱の中でも、地方分権は行政改革の重要課題の一つとして位置づけられた。

平成13年6月に提出された『地方分権推進委員会最終報告—分権型社会の創造：その道筋—⁽⁹⁾』では、地方分権推進法の枠組みのもとでの分権改革を第一次地方分権改革と位置づけて、これを総括したうえで、第一次分権改革の完全実施を求めた。さらに地方への税財源の移譲等を強く求めていた。第二次分権改革の焦点は、「地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策⁽¹⁰⁾」であるとしていた。この地方税財源をめぐる第二次分権改革は、小泉政権のもとで三位一体の改革として進行中である。

第一次分権改革の最大の成果は、国と地方が対等・協力の関係となったことである。地方自治法には第1条の2が新設され、地方公共団体の役割と国と地方の関係が法律上明記された。国の地方への関与の縮小・廃止についても、通達等による関与の廃止・縮小、必置規制の緩和、補助事業の整理縮小などの具体的な成果があった。機関委任事務が自治事務となったことで、地方自治体が条例制定権を行使する余地が拡大したと同時に、その法令解釈権が大幅に拡大された⁽¹¹⁾。

(7) 同上

(8) 必置規制とは、国が地方公共団体に対して地方公共団体の行政機関、施設、特別の資格、職名を有する職員又は付属機関を設置しなければならないとした規制。

(9) 地方分権推進委員会『地方分権推進委員会最終報告：分権型社会の創造：その道筋』平成13年6月14日 <<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu.html>>

(10) 地方分権推進委員会「第1章 第1次分権改革を回顧して IV 未完の分権改革」『地方分権推進委員会最終報告：分権型社会の創造：その道筋』平成13年6月14日 <<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/1.html>>

(11) 地方分権推進委員会の委員であった西尾勝教授は、機関委任事務の自治事務化に伴う最大の効果は、法令解釈権の拡大にあるとしている。西尾勝「分権改革の到達点と課題」松下ほか前掲注(1), p.11.

2 第一次分権改革後の残課題

地方分権推進委員会最終報告書は、第一次分権改革は未完の改革であり、残された課題として次の6点を指摘している⁽¹²⁾。

1. 地方財政秩序の再構築

2. 地方公共団体の事務に対する義務付け、枠付け等の緩和

この点については、「ある事務事業を実施するかしないかの選択それ自体を地方公共団体の自主的な判断に委ねることこそが最も重要であるため、地方公共団体の事務に対する国の個別法令による義務付け、枠付けを大幅に緩和していくこと⁽¹³⁾」が必要としている。

3. 地方分権や市町村合併の推進を踏まえた、新たな地方自治の仕組みの検討

この点については、現在道州制特区の実現に向けて検討が進められている。

4. 補完性の原理に照らした、事務事業の移譲

第一次分権改革では、事務事業の移譲について具体的な成果が乏しかったことから、その原則と具体策を含めて議論が進められている。

5. 地方公共団体の組織形態に対する画一的な規制の緩和と住民自治の拡充方策

特に住民自治の拡充のため、地方公共団体の組織形態に関する画一的な制度規制緩和について検討する必要性や、地方公共団体の組織形態や住民自治の仕組みを地方公共団体が自由に選択する点の検討の必要性を指摘している。

6. 憲法92条の「地方自治の本旨」を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策の検討

これは将来の分権改革に託された究極の課題としている⁽¹⁴⁾。

平成13年7月に地方分権推進委員会が解散すると、その後継組織として総理大臣の諮問機関である「地方分権改革推進会議」が3年間の期限で発足し、平成16年5月に最終意見を提出した。この最終意見では、地方分権改革の各課題についてナショナル・ミニマムの達成から地域毎のローカル・オプティマムの実現へ、地域における行政の総合化、地域間競争等の改革の方向性を提示しそのための具体策について提言した⁽¹⁵⁾。特に地方の自由度の拡大のために、自主・自立的に政策をつくる住民自治の拡充や、自己責任を伴った効率的な行財政運営に向けた改革の必要性を強調していた。

以下、これらの第一次分権改革の残された課題のうち、特に事務・事業の配分と地方自治体の組織・制度を中心に、最近の状況について概観する（地方税財政については、別稿参照）。

(12) 地方分権推進委員会「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して」『地方分権推進委員会最終報告：分権型社会の創造：その道筋』平成13年6月14日。

(13) 地方分権推進委員会「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して II 地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和」『地方分権推進委員会最終報告：分権型社会の創造：その道筋』平成13年6月14日。

(14) 詳しくは、西尾勝「地方自治の本旨の具体化方策」東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002、pp.35-55参照。

(15) 地方分権改革推進会議『地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見：地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして』平成16年5月12日 <<http://www8.cao.go.jp/bunken/040512iken/040512iken.pdf>>

II 補完性の原理と事務・事業の配分

1 補完性の原理

「補完性の原理」(the principle of subsidiarity)とは、ヨーロッパにおいて歴史的に存在した概念であり、アリストテレスにまで遡ることができる社会全般のあり方に関する原理であるとされている。個人でできることは個人で、個人ができないことは家庭で、家庭でできないことは地域社会で、さらに市町村、国でと、政治権力はこれらがその必要性を満たせない場合にのみ介入すべきという、個人主義的社会構成概念であり、カトリック教義との結びつきが強いとされる。個人を最も重視してなるべく下位の社会単位を優先するが、しかし下位の単位が十分にその機能を果たせない場合は、上位の単位は介入する義務があるとする考え方である。多義的、曖昧な原理で、その哲学的な性格から現在も様々な解釈が対立し、議論が継続している原理である。近年では、基礎的な自治体に事務や権限を優先配分する地方自治の指導原理として注目されており、憲法レベルで条文に明記されるようになってきた⁽¹⁶⁾。しかし、基礎的な自治体を優先する側面からは分権の原理となるが、中央政府の介入義務の側面を強調すれば集権の根拠となりうるため、中央政府の権限強化にも利用可能である。

法的な文書で「補完性の原理」が初めて明記されたのは、EUと加盟国の関係を規定する1992年のマーストリヒト条約であった。1997年のアムステルダム条約で補完性の原理がさらに徹底された。

国と地方の関係を規定したものでは、1985年のヨーロッパ地方自治憲章に盛り込まれた次の条文で、実質的に補完性の原理が示されていると解釈されている。同憲章は、ヨーロッパ各国の国際協力機構であるヨーロッパ評議会(Council of Europe)加盟国が締結した協定で、批准した加盟国へのガイドラインとして提示されているにとどまるものである。

第4条第3項 公的な責務は原則として市民に最も身近な公共団体である地方自治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おこなわなければならない⁽¹⁷⁾。

2000年国連世界地方自治憲章草案にも以下のように盛り込まれたが、アメリカや中国等の反対で草案のまま批准の見通しはたっていない。

前文 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っては、この原則を守らなければならないことを確信し・・⁽¹⁸⁾(後略)

第4条第3項 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を意味する、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⁽¹⁹⁾。

(16) 補完性の原理の概念については、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 (2)」『自治研究』第77巻6号, 2001.6, pp.104-125参照。

(17) “European Charter of Local Self-Government Article 4 Scope of local self government” <<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/122.htm>>, 日本語訳は、全国知事会自治制度研究会前掲注 (5), p.43.

(18) “World Charter of Local Self-Government” <<http://www.unchs.org/unchs/english/wcharter/crp7.htm>> 日本語訳は 同上, p.45.

(19) “World Charter of Local Self-Government Article 4 Scope of local self-government” <<http://www.unchs.org/unchs/english/wcharter/crp7.htm>> 日本語訳は同上.

国のレベルでは、2001年に改正されたイタリア憲法において、補完性の原理がより具体的に規定されている。

第118条第1項 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⁽²⁰⁾。(国と自治体、自治体間の補完性の原理について規定)

第118条第4項 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り組みを支援する⁽²¹⁾。(国・自治体と市民の間の補完性の原理について規定)

現在、改正された憲法に基づく財源や事務の配分に関する国内法の整備が進行中である。

地方分権を推進するために2003年に改正されたフランス憲法では、以下のように規定されており、補完性の原理を規定したものと解釈されている⁽²²⁾。

第72条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、意思決定を行う資格を有する⁽²³⁾。

この原則は、今後段階的に法律により具体化される予定である。

イタリア、フランスともに、憲法改正を受けて国内法の整備が進められている段階である。それぞれの条文の解釈が確立されるためには、個別法が憲法に違反していないかなど各種判例が積み重ねられる必要があり、今後相当の時間を要すると思われる。

2 我が国における補完性の原理

我が国において「補完性の原理」という言葉が登場するのは比較的最近であるが、補完性の原理に類似する考え方は、国と地方の事務配分の市町村優先の原則や近接性の原理としてみることができるとされる⁽²⁴⁾。

昭和24年のシャープ勧告では、「地方自治のために、それぞれの事務は適当な最低段階に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は、都道府県または中央政府に与えられないという意味で、市町村に第一の優先権が与えられるであろう。第二には、都道府県に優先権が与えられるであろう⁽²⁵⁾」という方針が示された。

続く昭和25年の地方行政調査委員会「行政事務再配分に関する勧告」(昭和25年12月22日、いわゆる第一次神戸勧告)では、「その事務の性質上当然国の処理すべき国の存立のための直接必

(20) “Costituzione della Repubblica italiana Articolo 118” <<http://www.senato.it/istituzione/costituzione/item983119.htm>> 日本語訳は同上 p.49.

(21) 同上

(22) 詳細については、大津浩「フランスの憲法改正における補完性の原理と実験への権利」『自治総研』第29巻5号、2003.5、pp.1-35; 大津浩「地方分権化された共和国のためのフランス憲法改正」『法律時報』第75巻7号、2003.6、pp.99-109参照。

(23) “La Constitution de 1958 Article 72” <http://www.elysee.fr/elysee/francais/les_institutions/les_textes_fondateurs/la_constitution_de_1958/la_constitution_de_1958.21061.html>, 日本語訳は全国知事会自治制度研究会前掲注(5), p.49.

(24) 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 (5)」『自治研究』第78巻6号、2002.6、pp.101-102.

(25) 「シャープ使節団日本税制報告書 付録 A 地方団体の財政 D 職務の分掌」神戸都市問題研究所地方行財政制度資料刊行会編『戦後地方行財政資料 別巻1』勁草書房、1983、p.170.

要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は、地方公共団体においては有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである⁽²⁶⁾」として、地方への大幅な事務の移譲が勧告されたが、実現されることはなかった。

昭和38年の第9次地方制度調査会の答申においても、「行政は、できる限り住民の身近かなところで住民の意思を反映しながら、住民の批判と監視のもとに行われなければならない。中略、この行政の民主的処理と総合的処理を確保するためには、国、都道府県及び市町村間の事務の配分に当って、国よりも地方公共団体なかでも市町村を優先させるべきである⁽²⁷⁾」としていた。以後の第17次、第19次地方制度調査会の答申、第二次臨時行政調査会答申にも引き継がれていった⁽²⁸⁾。

一連の地方分権改革が開始された平成7年制定の地方分権推進法（平成7年法律第96号）では、以下のように国と地方の役割分担を明文化した。

第4条 地方分権の推進は、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として、行われるものとする。

この条文に対しては、「地域住民の要望に即応し得る能力をもつ地域総合行政主体たる地位を、すべての地方公共団体、とりわけ、市町村に国法上要求することが、果たして地方自治の本旨であるかどうかこの際、検討を要するところであろう。むしろ、地域の側において、自らの能力と意欲に応じて担当する行政事務を選択するという方策が考えられるべきではないか⁽²⁹⁾」との指摘がある。

一連の地方分権改革を実施するために平成11年に大幅に改正された地方自治法には、第1条の2が新設され、地方分権推進法第4条を引き継ぎ、次のように国と地方の役割分担が規定された。

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、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、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当って、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

(26) 地方行政調査委員会「行政事務配分に関する勧告 昭和25年12月22日 総論 第1 行政事務配分の基本方針 2 国と地方公共団体との間における事務の配分」地方自治制度研究会編『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい、1995、pp.120-121.

(27) 第9次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申 昭和38年12月27日」総務省自治行政局編『地方制度調査会答申集』2001、p.160.

(28) 詳細については、山内前掲注(24)、pp.101-111参照。

(29) 塩野宏「国と地方公共団体との関係のあり方」『ジュリスト』1074号、1995.9.1、p.33.

この条項は、地方公共団体優先の事務配分を志向するものと解され⁽³⁰⁾、また補完性の原理という言葉は使われていないが、この規定の枠組みを補完性の原理とみなすと解されている⁽³¹⁾。

第一次分権改革では、事務事業の移譲については、ほとんど具体的な成果がみられなかったことから、平成13年の地方分権推進委員会最終報告では、前述したように第一次分権改革の残された課題の中で、「ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性の原理」を参考としながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進する⁽³²⁾。」と指摘していた。ここで注目すべき点は、「補完性の原理」について分権改革の真の目的は分担関係の適正化にあるとして、国から地方への移譲だけではなく、地方から国への移譲にも言及している点である。

平成15年11月の第27次地方制度調査会の最終答申では、地方分権時代の基礎的自治体の構築について、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方に基づき、「基礎的自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である⁽³³⁾」と明確に補完性の原理に基づく必要性を示している。

地方分権推進委員会の後継組織である地方分権改革推進会議も、その中間報告⁽³⁴⁾や最終報告⁽³⁵⁾で、ナショナル・ミニマムからローカル・オプティマム（地域ごとの最適状態）の実現へと改革の方向を提示し、地方分権推進委員会と同様の補完性の原理に基づいた、国と地方の役割分担の適正化や事務・事業の配分の見直しを求めている。

平成17年に提出された衆議院憲法調査会最終報告書にも、地方自治に関し憲法に規定すべき事項として、「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的に執行するといういわゆる『補完性の原則』を憲法に明記すべきである⁽³⁶⁾」との意見があった（表参照）。

また憲法学においても、補完性の原理に類するものとして、国と地方の事務配分について、市民の自治を重視する立場から市民から自治体、そして国へという「補完原理」の考え方⁽³⁷⁾や、国民主権を重視する立場から、地方公共団体優先の事務配分の原則が憲法上求められているとする学説⁽³⁸⁾などがある。

補完性の原理の基本的な考え方については、このように我が国においても一定の広がりをもって受け入れられていると見てよい状況にある。

ただ、これを世界基準に従って地方自治を保障する論拠あるいは地方自治拡充策として肯定的に評価する見解がある⁽³⁹⁾一方、他方で、この原理が最小単位の地方公共団体に対しても

(30) 浜川清「第一条の二」室井力・兼子仁編『地方自治法（第4版）』（基本法コンメンタール）日本評論社、2001、p.17.

(31) 大津浩「座談会 地方分権改革の意義と課題」『あたらしい地方自治・地方分権』（ジュリスト増刊）有斐閣、2000、p.24.

(32) 地方分権推進委員会「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して IV 事務事業の移譲」『地方分権推進委員会最終報告：分権型社会の創造：その道筋』平成13年6月14日。

(33) 第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』平成15年11月13日、p.2.

< http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_sokai_7_4.pdf >

(34) 地方分権改革推進会議『事務・事業の在り方に関する中間報告：自主・自立の地域社会を目指して』平成14年6月17日、pp.7-8。<<http://www8.cao.go.jp/bunken/chukan-houkoku/main.pdf>>

(35) 地方分権改革推進会議 前掲注（15）、p.18、pp.37-38.

(36) 『衆議院憲法調査会報告書』衆議院憲法調査会、2005.4、p.427.

(37) 松下圭一『市民自治の憲法理論』（岩波新書）岩波書店、1975、pp.51-63.

(38) 杉原泰雄「地方自治権論・再考」『法律時報』第76巻12号、2004.11、pp.59-60.

(39) 代表的なものとしては、杉原泰雄『地方自治の憲法論 充実した地方自治を求めて』勁草書房、2003；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28巻4号、2002.4、pp.1-47.

表 憲法調査会報告書における地方自治に関する論点別意見一覧

	衆議院憲法調査会報告書	参議院憲法調査会報告書
地方自治の章に関する総括的議論	<p>○地方自治の章を積極的に評価する意見もあったが、その不備を指摘し、現行規定を充実させるべきとの意見が多く述べられた</p> <p>(現行の地方自治の章を評価する意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方自治の大原則を樹立し、その確立を図ったものであり、今後の地方自治についての指針となる 国と地方の関係が簡潔に示されており、下位法がこの精神に合ったものとなっているかが重要 地方自治の本旨は重要な概念であり、改正の必要なし <p>(憲法に新たに規定すべき事項として)</p> <ul style="list-style-type: none"> 国と地方公共団体の基本的な権限のあり方 中央政府と地方政府が対等の立場に立つ事 地方自治の本旨は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的に執行するといういわゆる補完性の原則 地方公共団体の専属的・優先的な立法権限 地方公共団体の課税自主権 地方自治の本旨を明確な表現にすべき 	<p>○憲法に新たな理念等の規定を盛り込むべきか否かについては意見が分かれた</p> <p>(現行の地方自治の章を評価する意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方自治が憲法上保障された事は世界でも画期的 現憲法の地方自治を強化する上で何が大事かという議論を深めていくべき 地方自治の本旨の内容を詳細に規定すべきとの主張もあるが、固定的に決めると柔軟な対応を損ねる <p>(憲法に新たに規定すべき事項として)</p> <ul style="list-style-type: none"> 住民自治と団体自治等、地方自治の理念と地方自治の本旨や、国と地方の役割分担と相互協力 身近な自治体を優先して事務を配分するという補完性の原則の考えを明確に 道州制を含めた新しい地方自治のあり方について、自己決定権と自己責任の原則等、その基本的事項 地方自治の本旨の内容をもう少し具体的に明示すべき 国と地方の相互のチェックのあり方
地方自治の本旨	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治の本旨は表現が抽象的で意味が分かりづらいので、明確な表現にすべき 地方自治の本旨は重要な概念であり、改正の必要なし 地方自治の本旨は団体自治及び住民自治であり、その意味内容は憲法の運用や判例の形成の中で明確になっている 住民自治と団体自治については、住民自治を重視すべき 現在、住民自治が重視される傾向にあるが、団体自治の重要性も把握すべき 	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治の本旨の内容をもう少し具体的に明示すべき 地方自治の実態が本来の自治に沿っていないのは、憲法の地方自治の本旨という概念が曖昧な事に起因 地方自治の本旨の内容を憲法に詳細に規定すべきとの主張もあるが、固定的にきめると柔軟な対応を損ねるので、時代の変化に対応すべく、あまり詳細な規定は置かない方がよい
地方分権の意義・国と地方の関係	<ul style="list-style-type: none"> 住民に身近な問題は地方自らが決定する事によって民主主義が発展するのであり、民主主義の発展を図る上で地方分権が必要 中央による支配を排し、中央・地方の権力の分立を確立する為に地方分権が必要 地方に権限及び財源を大幅に移し、国の役割を限定し、地方の事は地方が決める事とすべき 地方分権の推進に伴い地方公共団体の財政力格差が顕著に表れ、国土全体の均衡ある発展や教育の機会均等に悪影響を及ぼすのではないか 	<p>○地方分権を推進していくべき事は共通の認識である</p> <p>○地方分権が進む中、国と地方の関係は、国が地方を支配監督するという従来の関係ではなく、対等な関係であるべきとするのが、おおむね共通した認識である</p> <p>○地方自治が住民の意思に基づいて行われるべき事は共通の認識である</p> <p>○地方分権の流れの中で受け皿となる基礎的自治体を強化すべき事については共通の認識である</p>
道州制	<p>○道州制導入の是非については、道州制を導入する事に慎重な意見もあったが、導入すべきであるとする意見が多く述べられた</p> <p>(道州制を導入すべきであるとする意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> 市町村合併を推進して基礎的自治体に権限と税財源を委譲した後においては、国と基礎的自治体との中間的な存在である都道府県を整理して、効率的な国の統治構造を作るべき 国から地方への権限委譲の受け皿として道州制が必要 適正規模を超えた我が国の中央政府の権限を道州に委譲し道州に事実上の主権を担わせる事によって、大胆な行政改革が可能となる <p>(道州制を導入する事に慎重な意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体の規模の拡大によって住民の声が反映されにくくなる、換言すれば住民自治の希薄化が懸念される 	<p>○道州制を導入するか否かについて、意見が分かれた</p> <p>(道州制を導入すべきであるとする意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方組織の再編なくして行政改革や政治改革は完成せず道州制や連邦制の方向を目指すべき 市町村の機能の拡充が進めば、国と市町村の間の中間団体である都道府県の役割と位置付けを見直す必要が生じることが、都道府県制に代えて道州制を導入すべき <p>(道州制を導入する事に慎重な意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> 住民の自治はほとんど実体を失う恐れがある 道州制を上から作っていく発想より、基礎的自治体の流れをくみ上げ、広域的な二層制のあり方を考えるべき
市町村合併	<p>○市町村合併の推進の是非につき、推進すべきとの意見と推進に慎重な意見が述べられた</p> <p>(推進すべきとする意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> 財政危機や社会構造の種々の変化に対応する為には、基礎的自治体の規模の拡大が必要 行政組織のスリム化を図り、行政経費を節減すべき <p>(推進に慎重な意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> 合併を事実上強制し、あるいは小規模市町村を事実上自立した市町村として認めない事は、団体自治・住民自治に反し、ひいては憲法に反する あまりに大規模な合併では、住民へのサービスが低下 	<ul style="list-style-type: none"> 分権化を進め地方自治を確立するには、基礎的団体である市町村の機能を拡大すべき事から、合併推進は肯定できるが、ただし、合併は強制すべきものではなく、事務共同処理の仕組みも併用して市町村の権能を拡充すべき 基礎的自治体の適正規模は人口と行政コストの関係という机上の計算だけで割り出せるものではなく、地形や生活様式等、総合的に判断されるべき

<p>地方公共団体の二層制</p>	<p>○<u>現行の二層制を整理すべきとの意見と維持すべきとの意見が述べられた</u></p> <p>(現行の二層制を整理すべきとの意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県とほぼ同一の権限を有する政令指定都市の制度がある事や、情報化や交通網の整備が進展した事から、二層制を見直す必要があり、特に都道府県制を整理 <p>(現行の二層制を維持すべきとの意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・二層制を廃止すると、市町村が行う事務以外の事務が国の直接執行となる事から、二層制が憲法に適合的 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体は、基礎的自治体と広域的自治体で構成されるという二層制を保障
<p>地方公共団体の組織・機構のあり方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体においては、憲法93条により一律に長と議会の二元主義がとられているが、組織等の多様化を図る為、議院内閣制、シティーマネージャー制、カウンスル制等の導入を可能とすべき ・地方公共団体の首長の権限は大きく、地方分権等で一層強化されるので、首長の多選を制限すべき ・地方議員の定数削減は、憲法93条の住民自治を縮減する 	<ul style="list-style-type: none"> ・首長の選出について、直接選挙だけではなく議会による間接選挙やシティーマネージャー制の採用等選択の余地を認める ・大統領制である首長の権限が地方分権の進展に伴い強化されると、多選禁止についての議論は避けられない ・三位一体の改革が進むと、知事が強くなるので、バランスをとる為議会の権限を強化すべき ・無原則に地方議員定数を行革の対象にする事は地方自治の本旨と相容れない
<p>条例制定権</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・従来の法律の範囲内での条例制定権ではなく、国と地方公共団体の権限配分に対応して、地方公共団体の専属的あるいは優先的な立法権限を憲法で保障すべき ・基礎的自治体における多様な自治のあり方を可能にすべく、それぞれの地方公共団体がその代表組織、取り扱うべき事務、その経費の負担等の原則を条例で規定して、国会が承認するチャーター制を採用すべき 	<ul style="list-style-type: none"> ・法律の範囲内の条例制定権にとどまらず、中央政府との権限配分に対応し、地方自治体に委ねられる分野の専属的優先的な立法権を憲法上保障すべき ・議員の定数等全部チャーターで決め、住民投票で自分達の自治体の姿をつくるという事を規定すべき
<p>地方財政</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地方分権の推進や地方公共団体の自立には、その財政的な自立が不可欠である為、課税自主権の保障が必要であり、憲法に課税自主権を明記すべき ・大部分の税源については既に税目が法定されている事から、課税自主権には限界があり、税財源の委譲が必要 ・税財源の委譲を実施した後においても、地方公共団体間の財政力格差が残り、あるいはむしろ拡大する為に、これを調整する為の新しい水平的財政調整制度が必要 ・国・地方を通じた健全財政主義を憲法に明記する必要 	<p>○<u>国と地方の対等な関係を実現し、地方が真に自立する為には健全な財政基盤が不可欠である事は共通の認識である</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・課税自主権の規定を設けるべき ・財政調整措置の規定を設けるべき ・地方自治体に課税する権限を付与するだけでなく、責務に応じた必要な財政措置（財源の保障と財政の調整機能）を国が講ずる事を明記すべき
<p>住民投票の制度化</p>	<p>○<u>住民投票の制度化の是非については、制度化すべきとの意見と制度化する事に慎重な意見が述べられた</u></p> <p>(住民投票に肯定的な意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民の政治への直接参加は、民主主義の原則に合致する ・地方政治においては、住民の生活に密接に関連する事項が多く、直接の利害関係者である住民の判断に委ねたり、その判断を参考にする事が適切な事項が少なくない <p>(住民投票に慎重な意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民投票により判断を求める事項について、住民の理解が不十分ではないかという懸念 ・首長が直接に民意に訴える為に投票を実施する事は、議会の否定につながりかねない 	<p>○<u>住民投票制を法定化するか否かについては意見が分かれた</u></p> <p>(住民投票に肯定的な意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民投票制度を実現すれば、より直接的に民意を反映した政治になる ・地域に重大な影響を及ぼす問題について、住民が意思を表明する機会を保障する為に住民投票制度が必要 <p>(住民投票に慎重な意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議員は公職選挙法の厳しい規定の下で選ばれるが、住民投票には買収や戸別訪問等同法の規制がかからず、世論では直接民主主義の結果の方が重いとされる事は疑問 ・住民投票は、憲法の規定する首長・議員の直接選挙制や間接民主主義のあり方を曲げる使われ方をされてはならず、補完的な役割として考えるべき
<p>地方特別法（憲法95条）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・95条の制度は直接民主制の発現形態である ・95条の制度が適用されるべき事例でありながら用いられてこなかったという点に近年の特徴がある ・住民の意思を尊重する事は重要だが、国家レベルの安全保障等については、一定の制約がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・95条の制度は、国と地方で見解の齟齬がある場合にはきいてくるので削除する必要はない ・地方特別法とならないよう立法技術により95条が潜脱されている ・95条の制度は、この半世紀余り全く機能しておらず、事実上死文化しており、意味が無いので削除して良い

(作成：政治議会課憲法室)

包括的な統治団体であることを押し付けるものとなり、自律性の原則にそぐわない発想となることを危惧する見解もある⁽⁴⁰⁾。個別の市町村が自らの能力と意欲に応じて担当する事務を選択し、国から特定の事務を義務付けられることを拒否できるようにしなければ、補完性の原理は地方自治の本旨とは適合的にはならないとする懸念である⁽⁴¹⁾。

「知事会報告書」では、「我が国の地方自治を保障する基本的原則となる法的概念として取り入れることは時期尚早であり、その概念をより明確化した上で、また、ヨーロッパ各国における具体的な適用状況について充分調査した上で、我が国への導入の可否について検討すべきものであると思われる⁽⁴²⁾」と結論づけている。

Ⅲ 地方自治体の組織・制度

各地域にふさわしい自治体の組織や制度は、必ずしも一様ではない。多様な地域の状況に対応して、効率的な行政運営を推進するためには、自治体の制度のあり方まで検討する必要がある。従来、国の機関委任事務を全国一律に処理する必要から、地方自治体の組織、制度は全国一律に定められてきた。しかし、前述の地方分権推進委員会の最終報告書が指摘しているように、今後は地方自治体の組織形態を自由に選択する必要が出てくるだろう。

憲法第93条第2項は地方公共団体の長と地方議員の公選を定めている。地方自治法第94条は、町村は議会のかわりに町村総会を設置できると規定しているが、最近では町村総会設置の例はない。

すべての地方自治体の長について直接公選することを憲法で規定しているのは、世界的にみても我が国に独特の制度である⁽⁴³⁾。諸外国では、議会が首長を選ぶ議院内閣制型の間接公選制、議会が選任する非公選の行政の専門職が行政の執行を担当する市支配人制（シティ・マネージャー制）、立法機関と執行機関を兼務する理事会制（評議会制と呼ばれる場合もある）、執行機関が合議体である参事会制など多様な制度が採用され、住民がこれらの制度を選択することが可能となっている場合もある。

憲法第93条第2項の規定については、旧憲法調査会（昭和32年～39年）において、改める必要があるとする見解と、改めるべきではないとする見解があった。改めるとする見解の中にも、道州制を導入し、官選の長をおくべきとする意見があった一方、「団体の長の選任はいかなる方法が最も民主的であるかは、団体に依拠して考えるべきであって、これを直接選挙に限るべき理由はなく、法律にゆだねて選択の余地を認めるのが適当である⁽⁴⁴⁾」との意見があった。

衆議院憲法調査会では、地方公共団体の規模等に応じた組織・機構の多様化を図るため、議院内閣制、シティーマネージャー制、評議会制等の導入を可能とする規定を憲法に置くべきとする意見があった⁽⁴⁵⁾（表参照）。

地方分権改革推進会議では、前述のローカル・オプティマム達成のために、「各地方公共団体が、地域の特性に応じて、また住民の選択によって、個性ある行財政改革の『多様』な形態

(40) 塩野宏「地方自治の本旨に関する一考察」『自治研究』第80巻11号、2004.11、pp.42-43.

(41) 塩野宏「国と地方公共団体の関係のあり方」『法治主義の諸相』（行政法研究 第7巻）2001、有斐閣、p.402.

(42) 全国知事会自治制度研究会 前掲注（5）、pp.100-101.

(43) 同上、p.111.

(44) 『憲法調査会報告書』憲法調査会、1964、p.729.

(45) 前掲注（36）、p.434.

を、『柔軟』に『選択』できる状態⁽⁴⁶⁾」が必要であるとの基本的な認識のもと、具体的には、必置規制の見直しとシティー・マネージャー制の導入の検討を求めている⁽⁴⁷⁾。

第28次地方制度調査会においても、地方の自主性・自律性の拡大のあり方の検討の一環として、法令・制度における自由度の拡大と並んで、首長と議会の二元代表制以外の多様な制度の導入を含む、地方自治制度の弾力化が検討されている⁽⁴⁸⁾。

中でも自治体からも導入要望のある市支配人制や首席行政官制（市長のもとに市支配人より権限の弱い、行政の専門職である首席行政官を置く制度）導入については、地方制度調査会では現行憲法を前提に議論が進められているが、現行憲法のもとでも導入可能とする学説と否定する学説が対立していることから、論点のひとつとなっている⁽⁴⁹⁾。

「知事会報告書」では、首長の一律公選制について見直しを行い、多様な地方自治体の形態のあり方の検討を提言している。議事機関の構成員が執行機関を兼ねる場合も認めること、団体によっては住民に選択の余地を与えることを提言している⁽⁵⁰⁾。

全国市長会では、首長直接公選制の定着による地方自治の発展と民主制の安定化の現状から、今後もこの制度を維持することが必要としている⁽⁵¹⁾。参事会制度、理事会制度、シティー・マネージャーなどの制度については長期的な課題として検討を重ねることが必要としている⁽⁵²⁾。

都市政策の観点から鳴海正泰教授は、すべての自治体が公選の首長と公選の議会による二元的制度をとる必要があるのか、多様な政府形態を、都市の規模や態様によって選択することが検討されるべきであるとして、地方自治法の抜本改正や、都市憲章条例の制定を提言している⁽⁵³⁾。

後述するように、イギリスでは、それまでの委員会制から執行機関を三つの選択肢の中から選択する制度が導入された。

自治体の制度の選択は、自治体の権限や事務をどのようにとらえるかという地方自治の本質的な問題に係ってくる。地方分権一括法以前は、国の機関委任事務を全国一律に処理する要請から、全国一律の制度が必要であった。しかし機関委任事務が廃止されても、地方分権一括法の想定する自治体も、国レベルで統一的に行われたいことは自治体の規模に関係なく全部同じ事務を処理しなくてはならない、「完全標準自治体主義」と呼ばれるものをめざすことになったと指摘されている⁽⁵⁴⁾。各自治体が事務や事業についても選択するような多様な自治の時代になれば、当然に多様な地方自治体の制度が必要になる。またその選択に住民がどのように関与するのか、執行部と地方議会との関係をどうするかなど、憲法論も含め幅広い議論が必要と

(46) 地方分権改革推進会議 前掲注 (15), p.2,

(47) 同上, p.24.

(48) 第28次地方制度調査会第13回専門小委員会「議事録」平成16年12月17日 <http://www.soumu.go.jp/singi/No28_senmon_13.html#02>

(49) 同上

(50) 全国知事会自治制度研究会 前掲注 (5), p.122.

(51) 全国市長会分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会『都市自治体における行政組織のあり方について（中間とりまとめ）』平成16年4月13日, pp.2-3. <http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_senmon_21_s3.pdf>

(52) 同上

(53) 鳴海正泰「多様化する都市自治体の可能性—地方分権改革と都市自治の活性化」『都市問題』第86巻2号, 1995.2, pp.3-14.

(54) 木佐茂男「自治基本条例の論点と到達点」『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』（地方自治職員研修臨時増刊号）2002.11, p.36.

なる。

IV 諸外国における多様な地方自治

1 アメリカにおける多様な地方自治

(1) 自治制度の概要

アメリカは諸外国の中でも、特に多くの種類の地方政府が存在し、その組織や権限などに関しても非常に多様な制度が並存している。アメリカ連邦憲法においては、連邦と州の権限関係は規定されているが、各州内の地方政府や自治については一切規定されていない。これらについて定めるのは各州の権限であり、ほとんどの州で各州憲法と州法で規定されている。

州憲法で地方自治が規定されている場合でも、その規定の内容は州ごとに大きく異なっている。このため各州に統一的な地方自治制度は存在せず、州毎に大きく異なる制度が採用されている。さらにひとつの州内でも、自治体の形態を選択したり、変更することが可能となっているため、多様な形態の地方政府や自治体が並存している。また、州内には自治体の存在しない地域もある。

アメリカの各州内の地方政府の種類については、明確な定義は存在しない⁽⁵⁵⁾。地方政府を大別すると、住民によって設立され法人化された自治体と、州によって設立され州の地方機関である準自治体法人がある。

全米の地方政府は統計上合計で87,525（2002年）にのぼっている。地方政府の数が非常に多いことも、アメリカの地方制度の特色のひとつである。内訳は、カウンティ（County）3,034、市（Municipal⁽⁵⁶⁾）19,429、タウンシップ（Township and Town）16,504、学区（School District）13,506、特別区（Special District）35,052である⁽⁵⁷⁾。人口規模もさまざまで、市でも人口30万人以上のものが58ある一方、人口1,000人以下のものは、9,361にのぼる。またタウンでも人口30万人以上のものが3ある一方、人口1,000人以下のものは、8,652にのぼる⁽⁵⁸⁾。

統計上はこのように分類されているが、同様の名称の地方政府でも州によって形態や権限等が大きく異なる場合もある。分類上は同じ政府でも州によって名称が異なる場合もある。各州にこれらの地方政府がすべて存在するわけではなく、市と特別区はすべての州に存在するが、カウンティやタウンシップ等がまったく存在しない州もある。

カウンティは、元来州によって設置された州の下部行政機関であるが、地方政府としての性格も併せ持っている⁽⁵⁹⁾。自治体に対して準政府と呼ばれる場合もある。ほぼすべての州に共通して、カウンティは州の全域に対する基本的政府サービスの提供に責任を負っている⁽⁶⁰⁾。カウンティ政府の機関としては、一般的に、公選の理事から成る理事会が設置されている。理

(55) アメリカの地方政府概念やその法的地位については、森田朗「アメリカの地方制度 上」『自治研究』第62巻4号、1986.4, pp.53-58；柴田直子「アメリカ合衆国における地方政府の法的位置づけに関する一考察（1）」『自治研究』第77巻2号、2001.2, pp.109-125参照。

(56) 自治政府や自治体と訳される場合もあるが、ここでは便宜「市」とする。

(57) “Number of Governmental Units by Type: 1952 to 2002”, *Statistical Abstract of the United States: 2004-2005*, U.S. Department of Commerce, 124th Edition, 2004, p.262.

(58) “County, Municipal, and Township Governments by Population Size : 2002”, *ibid*, p.263.

(59) 小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規、2004, p.158.

(60) 同上, p.156.

事会は、立法機能と行政機能を併せ持っている。カウンティが設置されていないのは、コネティカット州、ロードアイランド州、ワシントン DC である。

カウンティは、裁判所や刑務所、警察などの司法や治安関係、道路や橋梁の建設や維持管理、選挙の管理、課税評価と徴収、保健や福祉、免許証発行などの業務を行っている。

後述するように、州憲法または州法で憲章採択を認めた、ホームルール・カウンティも存在している。

州政府の機関でカウンティの下におかれているのが、タウンシップやタウンで、州政府によって設置されている。

一般的にカウンティの内部には、住民の設立行為により設立された、法人格を有する市 (Municipality) と総称される地方政府が存在する。具体的には、シティー (City) やバラ (Borough) など州ごとに異なる名称で呼ばれている。住民の望む一般的な行政サービス (警察、消防、社会教育施設など) を提供する。市は、それぞれ憲章をもち、州憲法、州法、後述するホームルールに基づいて設立され、州憲法や州法の範囲内で、自治が認められている。

市の統治機構は多様であり、これらを住民が選択することが可能になっている。また、統治機構が改革の求めに応じて変更されることもある。典型的な統治形態としては、市長一市議会型 (Mayor-Council)、理事会型 (City Commission)、市議会一市支配人型 (Council-City Manager) に類型化される。

市長一市議会型は、市長と、公選の市議会がおかれている。市長の権限によってさらに強市長型と弱市長型に分類される。市長は議員と兼職する場合と、しない場合がある。この形態の市でも、最近では市長のもとに、市の行政を執行する市支配人に類する首席行政管理官 (Chief Administrative Officer) をおく場合が増えている。

理事会型は、数名の公選理事から成る理事会に市の各部門の行政の長としての役割と市議会の両方の役割を担わせる。最近では理事会型を採用する市は減少し、主に人口の少ない市で採用されている。

市議会一市支配人型は、公選の市議会が立法を、市議会が任命する行政の専門職である市支配人が市の行政を行う。現在ではこの型の統治機構が主流となっている。市議会議員の中から名目的な市長が選任される場合もある。

市議会議員の数は、通常各自治体が定めることができるため、市ごとに実に多様であるが、比較的少人数の市が多い。

特別区や学区は、州やカウンティによって設立される場合と、住民の設立行為により設立される場合がある。学区は公立学校業務、特別区は、資源、消防、住宅・地域開発、下水道など、一つまたは複数の特定の行政サービスのみを提供するために設立される。特別区は、課税権や公債の発行などの財政自治権を有している。

農村部など人口密度の低い地域では、シティーなどの自治体が設立されていない未法人化区域が相当ある。この地域では、カウンティが行政サービスを提供している。

(2) ホームルールと地方自治

ホームルール (home rule) とは、地方政府が州憲法や州法に基づいて自ら自治憲章 (Charter) を制定し、その政府形態や権限を選択したり、憲章に従って地方政府を管理運営する自治権限をさす。自治憲章は、州議会ではなく、地方政府の起草委員会が起草して住民投票で採択する

もので、州政府と地方政府の関係を州政府ではなく地方政府が自ら決定することができる。地方の正式名称、区画、政府形態、機関や組織、権限、課税、財政、選挙や住民参加の手続き、行政の手続き、職員の待遇等を規定するが、地方政府ごとにその内容は多様である。

ホームルールは、1875年にミズーリ州憲法がセント・ルイス市に対して自ら憲章を制定することを認めたのが最初とされる。その後1879年にカリフォルニア州、1889年にワシントン州、1896年にミネソタ州と各州に広がっていった⁽⁶¹⁾。アメリカにおいて地方政府は州政府の創造物とされ、その原則は現在でも生きている。しかし、農村部議員を中心とする州議会の横暴から都市の利害を守るために、州議会の権限を制限するためのホームルールが必要とされた。また行財政改革や、政府の効率的な運営、腐敗防止などの目的でも導入された。ホームルールに関する条項は、現在では全米で40近い州憲法に存在する。

ホームルールの機能としては、自治権の保障、自治体の存立の保障、条例制定権限、政府形態や組織の決定、自ら処理する事務の決定⁽⁶²⁾ などがある。州議会は、ホームルールによって設立された自治体を、州法によって廃止することはできないため、州議会による自治体の改廃から自治体の存立を保障する機能をもつのである。

地方政府固有の自治権については、一般に否定されている。自治体の権限についてはこれを州が認めた範囲内とするディロンの原則が現在でも生きている。ディロンの原則とは、自治政府の権限は、1. 州憲法あるいは州法によって明示的に委任された権限、2. 1の権限から必然的に導き出される権限、3. 自治政府の目的の達成に不可欠な権限 に限定されるというものである⁽⁶³⁾。ホームルールは固有の自治権を付与するものではなく、いわば地方自治の制度的保障⁽⁶⁴⁾として州憲法(州によっては州法)によって地方自治体に認められた機能であるとされている⁽⁶⁵⁾。

ホームルールの利点としては、

- 都市に対する州議会の影響を排除し自治権を拡大する
- 地方政府形態を住民が選択できる
- 多様な地方の実態に即して独自の解決を図ることができる
- 住民参加の拡大
- 州議会は州の問題に専念できる、
- 財政面で負担と支出の関係が明確になる、などの点が指摘されている。

ホームルールの問題点としては、

- 地方の政治的腐敗により恣意的な運営がされる
- 州内の行政の一体的な運営が損なわれる
- 自治体間の財政格差の拡大、などが指摘されている⁽⁶⁶⁾。

自治憲章を定めているのは大都市を中心とする市が多いが、現在ではカウンティでも自治憲章をもつものもあり、ホームルール・カウンティと呼ばれている。

(61) 南川諦弘「ホーム・ルール・シティ」阿部照哉他編『地方自治体系 I』嵯峨野書院, 1989, pp.300-301.

(62) 小滝 前掲注 (59), pp.270-272; 南川 同上, pp.305-309.

(63) 南川 同上, p.306.

(64) 制度的保障とは、憲法の規定のうち、基本的人権保障規定と区別して、一定の制度に対して立法によってもその核心又は本質的内容を侵害することができないという特別の保護を与えて、制度それ自体を客観的に保障しているとされるものである。金子宏他編『法律学小辞典』(第4版)有斐閣, 2004, p.701.

(65) 南川 前掲注 (61), p.305.

(66) "Table 1 The Case for and against Home Rule", Dale Krane, Platon N. Rigos, Melvin B. Hill, *Home Rule in America: A Fifty-State Handbook*, CQ Press, 2001, p.2参照。

2 イギリスにおける多様な地方自治

イギリスでは地域分権による一国多制度のもと、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでそれぞれの統治制度を採用しており、一層制と二層制の自治体が存在している⁽⁶⁷⁾。

従来は、全自治体を通じて、公選議会が執行機関をも兼務し、議長が市長役をつとめ、議員からなる委員会が執行権を分担する委員会制 (Committee System) を採用していた。しかし、実質的な権限は市長ではなく、議会多数党議員から選ばれるリーダー (Leader) が有していた。この制度は、政治的責任の所在が曖昧であること、政策決定の非効率性、会議に膨大な時間を要し議員の時間が浪費されることなどの問題点が指摘されていた⁽⁶⁸⁾。

このようなイギリスの地方自治制度の現代化を目指したのが、2000年地方自治法 (Local Government Act 2000) による改革である。1997年総選挙の際の、ブレア労働党のマニフェストの具現化であった。なお、2000年地方自治法は、イングランド、ウェールズに適用され、スコットランド、北アイルランドには適用されない。

2000年地方自治法で、地方自治体の執行機関については、「直接公選首長と内閣」制、議員から間接選挙で選ばれる「リーダーと内閣」制、「直接公選首長とカウンシル・マネージャー」制の三つの制度と、従来の委員会制からの選択制が導入された。

「直接公選首長と内閣」制では、内閣は市長と市長が選任した議員で構成される。「リーダーと内閣」制では、内閣はリーダーが選任した議員で構成される方式と、議会が選任する議員で構成される方式がある。いずれの場合も内閣はリーダーを含めて10名以内と定められている。「直接公選首長とカウンシル・マネージャー」制では、行政の専門家であるカウンシル・マネージャーは議会によって任命される。カウンシル・マネージャーはアメリカの市支配人制と類似の制度となっている。

執行機関の選択に際しては、首長の直接公選制を導入する場合には、住民投票を実施しなくてはならないと定められた。また執行機関のあり方については、5年ごとに見直さなくてはならない。

現時点では、首長の公選制が導入されている自治体は少ないため、各制度の評価は定まっていない⁽⁶⁹⁾。

アメリカ、イギリスともに地方自治の様子は我が国とは異なるが、住民が選択できる多様な自治制度は我が国でも今後の自治体の制度を検討する上で参考になろう。

(67) イングランドにおいては広域自治体と基礎的自治体の二層制と一層制、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおいては一層制をとっている。

(68) Department of the Environment, Transport and the Region, "Modern Local Government: in touch with the People", 1998, chapter 1, <http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_loggov_605468.hcsp> 参照。

(69) 改革の評価等詳細については、Gerry Stoker and David Wilson eds, *British Local Government into the 21st Century*, Palgrave, 2004; John Stewart, *Modernising British Local Government : An Assessment of Labour's Reform Programme*, Palgrave, 2003, 参照。

V 我が国における多様な自治への動き

1 自治基本条例

地方分権一括法成立後、分権改革と呼応して、各地の自治体で自治基本条例を制定する動きが活発になっている。自治基本条例とは、その自治体における自治の基本原則を規定する、自治体における憲法的規定である。また、まちづくりの基本理念を明文化するまちづくり基本条例や、行政の具体的手続きを明文化する行政基本条例、住民参加の基本理念、住民参加手続や、住民と行政の関係を規定する住民参加条例、住民投票条例などを広く含めて、自治基本条例と呼ぶ場合もある⁽⁷⁰⁾。いわゆる「まちづくり宣言」などの単なる理念や宣言ではなく、条例により具体的な規定を盛り込んでいる点で、より実効性が期待されている。

過去には川崎市で、昭和47年から都市憲章の検討がはじまり、原案が議会に提出されたが、否決された。逗子市では平成2年から富野暉一郎市長の主導で、都市憲章条例の制定が検討されたが、制定には至らなかった。

制定された自治基本条例としては、まちづくりの基本理念と基本的なルールが条例化された北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」（平成13年4月施行）が最初とされている。この後、兵庫県宝塚市、東京都杉並区などで順次制定されていった。都道府県レベルでは、平成14年に北海道行政基本条例が初めて制定された。個々の条例の基本となる最高法規と位置づけられ、情報公開、住民投票、政策評価などの各制度が盛り込まれた。以後、自治基本条例の制定は、検討中の自治体も含めると数十を超えるまでになっている。

アメリカの自治憲章は、自治体設立の基礎をなしている。我が国での自治基本条例はあくまで法律の範囲内で定められる条例であり、その位置づけはアメリカの自治憲章とは異なるが、今後各自自治体が独自で多様なまちづくりをしていく上での基礎となる条例である点、また自治体が自発的に制定するものである点において、今後の展開は注目に値する。

2 道州制特区

市町村合併の進展に伴い、都道府県と市町村という二層制の自治体の制度や広域自治体としての都道府県のあり方も再検討を迫られている。この点については、古くから道州制の導入が提案されており、現在道州制特区として北海道における実施に向けた検討が進められている⁽⁷¹⁾。

平成15年8月に小泉首相と高橋北海道知事が会談して道州制構想は具体的検討に入り、首相は自民党に道州制の検討を指示した。自民党は、同年の衆議院総選挙に際して、道州制の導入の検討と平成16年度の北海道における道州制特区の先行展開をマニフェストで公約した。

これを受けて、北海道では平成15年10月に、道州制実現に向けて国、道州、市町村の役割分担などの課題を検討するため、「道州制推進会議」（座長：宮脇淳北海道大学大学院教授）を設置した。平成15年11月には、道州制の先行実施に関して国に提言を行った。さらに、平成16年4月、北海道は道州制の先行実施に向けた北海道の基本的な考え方を示した「道州制プログラム」と、「道

(70) 辻山幸宣「自治基本条例の構想」松下圭一ほか編『岩波講座自治体の構想4 機構』岩波書店、2002、pp.7-20。参照。

(71) これまでの経緯について詳細は、田村秀『道州制・連邦制 これまでの議論、これからの展望』ぎょうせい、2004参照。

州制特区に向けた提案（第1回）」を決定し、国に提出した。8月には、北海道は、「道州制特区に向けた提案（第1回）の具体化について～国から地方へ、官から民へ～⁽⁷²⁾」を決定し、国に提出した。

この「提案の具体化について」において、国の地方支分部局の統合及び道との統合の方針が示された。すなわち、道との連携・共同事業を推進し、道への権限等の移譲を積み重ねた上で、第一段階として国の地方支分部局を北海道総合行政庁（仮称）として統合し、第二段階として道庁と統合し道州政府とするというものである。権限等の移譲に係わる三原則として、権限プラス財源の一体移譲の原則、自由度拡大の原則、組織のスリム化の原則を掲げ、具体的に連携・共同事業名⁽⁷³⁾や権限等の移譲事項名⁽⁷⁴⁾を挙げた。

道州制の全国的な制度設計については、第28次地方制度調査会で包括的な検討が進められている⁽⁷⁵⁾。

道州制特区はあくまで国と道主導で計画が進行している。財政的自立が最も困難で、国への依存度が高い北海道における大幅な分権が、地方の再生に効果を持つのか、課題は多い。

おわりに

地方の再生には、地方自治の充実が不可欠である。第三次分権改革の焦点ともいえる地方自治の充実のための具体的な論点は、知事会報告書にも列挙されているように非常に多岐にわたっており、長期的な課題となろう。

諸外国の地方制度と我が国の制度を比較した場合に我が国に特徴的なのは、地方制度の細部まで法定され、非常に画一的かつ硬直的な色彩が強い制度である点である。地方の再生のためには、地方制度の多様化と地方のことはその地方が決められる柔軟性をもった自治が必要になってくるのではないだろうか。

アメリカでは、より質の高い公共サービスを求めて新たに自治体を設立したり、負担の増加を嫌って逆に自治体を設立しないという選択の自由まである。人口減少による、自治体の解散や、消滅もある。今後急激な人口減少が予想される中、我が国でもそもそも自治体の存続も含め、抜本的な自治のあり方の検討が必要とされている。

参考文献

- ・『アメリカにおけるホームルール』（CLAIR REPORT No.180）自治体国際化協会，1999.
- ・『英国の地方自治』自治体国際化協会，2003.
- ・木佐茂男編著『自治立法の理論と手法』ぎょうせい，1998.
- ・田村秀「イギリスにおける公選首長制の導入と2002年統一地方選挙 上中下」『自治研究』

(72) 北海道『道州制特区に向けた提案（第1回）の具体化について～国から地方へ、官から民へ～』平成16年8月 <<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-ssnji/bunken/doushuuseitop.htm>>

(73) 医師の臨床研修体制の充実、共通ポータルサイトの開設による電子申請窓口の一本化などの20事業。

(74) 理容師・美容師・調理師養成施設の指定及び監督に関する機能、総合衛生管理製造過程の承認等に関する機能などの13項目。

(75) 第28次地方制度調査会「道州制の制度設計に関する調査審議の概要」<http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_senmon_31_sil.pdf>

第79卷3-4, 8号, 2003.3-4, 8.

- ・ 森田朗 「アメリカの地方制度 —アラバマ州を例として 1-3」 『自治研究』 第62卷4-5, 8号, 1986.4-5, 8.

(ひろせ じゅんこ 行政法務課)