第1章

連邦制と地方自治をめぐる法制度と実務の比較考察

〔解説〕

（1） 本章は、1993年10月9日に行われた日本公法学会での総会報告原稿である「連邦制と地方自治をめぐる法制度と実務の比較考察」公研56号（1994年）所収論文の再録である。

本章は、いわゆる地方分権改革の種々の動きが少しずつ具体的に進行し始めた時期のものであるため、現時点（2014年）においては内容的に古きに過ぎている感もあるが、実定の各国憲法における地方自治保障条項の有無、その内容を概括的にとりあげた研究業績はその後もおおむねないことから本書に収録した。現在の時点からみて明らかに変化のあった事項、不十分な事柄については、補注を設けて解説を付した。

（2） いくつかの国と地域の変化について言及しておこう。まず、ヨーロッパ地域では、補注(4)で詳論したように、スイスが地方自治保障条項を定める憲法を1999年に制定し、その後、ヨーロッパ地方自治憲章を批准したし、イギリスも、本章執筆時とは異なり、大規模な連邦制化とヨーロッパ地方自治憲章の批准をするという大きな変化を見せた。

この学会報告、したがってそれをまとめた本章の執筆時点において、東西の壁が崩れた1989年のすぐ後に、旧社会主義圏に属する東欧諸国では、

いまだ体制変革後の新憲法が出そろっていなかった。本章の学会誌公刊後に改めて、東欧諸国の新憲法を英語版により検討することができるようになり、驚くべき事態に気づいた。旧社会主義圏では民主集中制が中央集権体制を合理化する名目になっていたが、この中央集権主義に対する反省の上で定められた各国新憲法においては、法の支配の確立の重要性が明文化され、それを担保するものとしての憲法裁判所が創設され、また、草の根民主主義の重要性に照らして地方自治の憲法における保障をする前文や憲法規定が置かれた。これらは、旧・西ヨーロッパ諸国の憲法になじんでいる者にはきわめて新鮮な規定であった。また、1995年に制定されたヨーロッパ地方自治憲章の影響もきわめて大きいことが見て取れた。この東欧の新憲法群については、本書では紙幅の制約から収録できなかったが、詳細は、本解説末尾に挙げた文献中の「東欧の憲法に見る地方自治」を参照されたい。なお、これら東欧諸国についても2014年時点においては相当の改廃があったと思われるが、委細を検討する余裕はなかった。

さらに、本文でも述べたように、ヨーロッパ地方自治憲章に大きな影響を受けて世界地方自治宣言が行われ、世界地方自治憲章制定の動きもあるように、地方自治が欧米その他いわゆる先進国にとどまらず、普及し始めている。アジア諸国でも同様である。筆者も一員に入っている研究グループにより、アジアの地方自治・地方分権の現状もまもなく邦語で報告される予定である。

（3） 日本の地方自治の現状については、本書第2章ないし第4章において扱うこととし、解説も書き、補注も部分的に加えるのでここでは特段の言及をしない。ただ、本章タイトルとの関係で連邦制や道州制の問題について若干の説明をしておきたい。

日本では国家体制のあり方にかかわって、一貫してとりあげられてきた政治的テーマの一つは道州制であり、本章タイトルの連邦制ではない。それにもかかわらず、本章が「連邦制と地方自治」を主題としているのは、学会報告の時点において、ヨーロッパ諸国を中心として、地方自治強化の大きな流れと同時に、連邦制ないし連邦制的な国家編成への動きが急であるという認識をもっていたためである。世界的に先進国と称される国々をみたとき、いわゆる単一国家はどちらかというと稀である。1990年代までに、ベルギーが言語上の理由から連邦制国家となり、イタリア、スペインなども事実上、連邦制的な動きを示しており、さらには、フランスが国の広域行政区画ではない地方自治体としてのリージョンを設け、いわば3層制の地方自治体制にするなど、過去の日本的道州制論とは明らかに異なった方向性が看取されていたのである。そのような動向を前にして、筆者は、本章において日本の将来においては「憲法の枠内で限りなく連邦制に近い制度を探ること」が重要であることを主張した。日本において連邦制の採用は、憲法改正なくして不可能であるため、このような表現を用い、しかも、そこで言う「限りなく連邦制に近い」道州制は、あくまでも、既存の都道府県と市町村の2層制の存続を前提にしてのものであった。その後、この「憲法の枠内で限りなく連邦制に近い」という形容詞を使った道州制の定義は、新設されるはずの道州と既存の基礎（的）自治体という二重構造をめざすキーワードとして、多くは政治的に利用された。これは筆者の思いとはまったく異なるものであるが、「限りなく連邦制に近い」道州制という言葉が一人歩きした感がある。第183回国会において、2014年6月21日に衆議院で受理された「道州制への移行のための改革基本法案」は、閉会中審査の途上にあるが、「広域の地方公共団体である道州と基礎的な地方公共団体である市町村」のみを認めるものであって、筆者が、日本の程度の国土面積や人口密度等に配慮して本章で述べる国際比較研究の成果として構想する統治構造とは異なるものである。その後、政権党は、道州制基本法案を当分、棚上げにするとの方針を示している（2014年10月24日付け新聞各紙）。今後の推移は、なお見通せない。

（4） 本章では、筆者も参加した先進20か国の地方自治を論ずるディスカッションの成果に基づき、地方自治制度を3つの類型に整理した。この3類型も、その後、多数の文献や議論の中で援用された（一例として、地方分権改革が制度化され、実施時期にあたっていた時期に刊行された、全国知事会『地方自治の保障のグランドデザイン ── 自治制度研究会報告書』〔全国知事会・（財）都道府県会館、2004年〕）。その類型論において日本の地方自治制度は、北欧・中欧型の「亜種」として位置づけられた。し

かし、現在の日本の地方自治制度は、明治時代に由来する大陸型でも、第２次世界大戦後に大きな影響を与えたイギリス型（アングロ型）でもなく、いわんや南欧型でもなく、相当に独自の道に入っていったように思われる。

すなわち、本章で1993年の時点において展望した21世紀の日本の国家像と現状は、2014年の時点において、相当に異なったものとなった。ことに、2009年に政権党となった民主党が唱えた「地域主権」はさしあたり過去のものとなったし、道州制議論は2009年頃までの一時期に興隆したものの、将来どうなるかは上述のようにまだ予測できない。ただ、道州制の意義や果たすべき役割も十分に詰められないまま、「道州制基本法」が成立し、何らかの形の道州制に移行する可能性があるし、都道府県連合のような形態を地域ごとにとる可能性もある。少なくとも、道州制によりすべての問題が解決するかのような雑ぱくな議論ないし幻想には大いなる危惧がある。日本で行われている道州制論議には賛否双方の立場から、実に多様な論文・著書・資料が存在するため、ここでは以上の指摘にとどめておきたい。

（５） 地方自治制度といえば、法律制度の改変こそが重要であるという認識が強いと思われる。しかし、本書の各章で論ずるところであるが、法的な意味での「地方自治」制度以外の部分が現実の地方自治を左右しているのはしばしば見聞するところである。それが日本特有の天下りなどを含む公務員人事制度、自治体連合組織であり、一種の自己矛盾的な要素を含んだ「自治」が多い。また、選挙制度も自治の現実態に影響を大きく与えている。それらについては、第３章で、地方自治制度を法的に変えても実態は変わらない可能性があることを多数の要素を挙げて示唆しており、第５章ではより具体的にドイツの自治体連合組織と比較することで説明をしたつもりである。法制度の改変のみで自治の実態が変わるものではないことを、ここで改めて強調しておきたい。

〈本章に関連する拙稿一覧〉（刊行順）

・翻訳と解説：F.-L.クネーマイヤー「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）」自研65巻４号（1989年）３～19頁
・Shigeo Kisa/ F.-L.Knemeyer, Hundert Jahre kommunale Selbstverwaltung in Japan, in: Die Oeffentliche Verwaltung, 1990, SS.98-102.
・書評 Paul Kevenhörster/ Herbert Uppendahl, Gemeindedemokratie in Gefahr? Zentralisierung und Dezentralisierung als Herausforderungen lokaler Demokratie in Japan und der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden (Nomos) 1987. 340 Seiten, Archiv des öffentlichen Rechts, 1990, SS.177-179.
・Shigeo Kisa, Local Government in Japan, in: Joachim Jens Hesse (hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Nomos Vlg., 1991, SS.109-140.
・「もうひとつの地方自治改革 ── 民主主義を強化する西ドイツ地方自治」都問42巻10号（1990年）46～61頁
・「地方自治行政論」室井力=原野翹=福家俊朗=浜川清（編）『現代国家の公共性分析』（日本評論社、1990年）63～83頁
・「比較してみる地方自治」北海道大学放送教育委員会（編）『身近な政治』（北海道大学図書刊行会、1991年）155～186頁
・「分権論議は国際動向見据えて」朝日新聞「論壇」（1994年７月９日付朝刊）
・「地方自治をめぐる世界の動向と日本」法時66巻12号（1994年）34～41頁
・『豊かさを生む地方自治 ── ドイツを歩いて考える』（日本評論社、1996年）
・「東欧の憲法に見る地方自治」北海道大学スラブ研究センター『スラブ・ユーラシアの変動　その社会・政治的諸局面（平成７年度冬期研究報告会報告集）』（北海道大学スラブ研究センター、1996年）332～344頁
・ヨアヒム J. ヘッセ（編）＝木佐茂男（監修）＝北海道比較地方自治研究会（訳）『地方自治の世界的潮流 ── 20カ国からの報告』（上）（下）（信山社、1997年）