
スラブ・ユーラシアの変動
その社会・政治的諸局面

**Socio-Political Dimensions of the Changes
in the Slavic-Eurasian World**

平成7年度冬期研究報告会 (1996年1月25日~28日)
Annual Winter Meetings (January 24-25, 1996)

SLAVIC RESEARCH CENTER
HOKKAIDO UNIVERSITY
JULY 1996, SAPPORO

北海道大学
スラブ研究センター
札幌 1996年7月

東欧の憲法に見る地方自治

木佐茂男

はじめに

旧社会主義圏の諸国家では1989年以降の歴史的体制変革を経て、90年の末から相次いで憲法改正ないし新憲法制定が行われつつある。憲法規定の中における地方自治の位置づけや個々の保障内容を検討することは、それぞれの国における民主主義や統治機構の基本的理念・思想を認識する手がかりとなりうる。ここでは、東欧の憲法に定められている地方自治関係規定について若干の分析を試みたい。ただし、以下のような制約があることについて予めお断りしたい。

(ア) まず、筆者が憲法学と東欧問題を本来の研究課題としていないことから生ずる限界である。本稿は、もともと地方自治(法)と司法にかかわる制度と運用に関心を持つ筆者が、法的研究の基礎として、各国の憲法において地方自治と司法がどのように位置づけられているかについても抱くようになったことを機縁とするものであるから、憲法学を本来の研究対象としてこなかったことからする比較憲法研究の方法的不備が予想される。しかも、ここでは東欧諸国の憲法における地方自治と司法の制度のスケッチにとどまるという制約がある。これまで筆者が憲法レベルの研究の対象としてきた国は、アジア、アフリカ、南米、アラブ諸国等を含みながらも、基本的には資本主義圏に限定されていたという事情がある。従って、東欧諸国そのもの、及びそれらの憲法についてはまったく予備知識がないことに伴う困難がある。

(イ) 次の問題は、本稿で検討対象とする東欧諸国の憲法条文は、英訳文であり、しかも憲法の実態あるいは憲法実務を踏まえない活字レベルでの分析に過ぎないという点である。

これについて、やや敷衍しておく。本稿で東欧諸国として扱うのは、英文憲法集に収録されている【資料1】の国々である¹⁾。用いた資料は、アメリカのオセアナ社が刊行する英文版の世界憲法集である²⁾。追録が年に数回発行されているが、東欧に属する国でも未掲載のものがある。その理由は、憲法自体が未制定のためか、原文または英訳版が出版社に届いていないためか筆者には不明である(例、アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、グルジア)。タジキスタンは草案段階のものであるが、載録されていたので検討対象に含めた。なお、クロアチア共和国憲法が典型的であるが、連邦国家であるユーゴスラヴィア時代に制定された90年憲法を、主権国家として独立していく過程で順次、憲法的規範(宣言、憲法的決定などのタイトルとなっている)を付加することにより主権性を明確にしていくといったように、関係規範を丁寧に精査しないと現状を描けない国もある。

憲法の体系の中における地方自治保障規定（章）の位置を見ると、そもそも憲法と称しうるものの範囲自体が明確でない国々がある。例えば、「憲法的法律」が付されている国がかなりある。全部の通読は困難であったが、例えば、ポーランドにあっては暫定憲法的な性格と言えるものであるが、他の同種のケースについてどのような法的性格付けをしてよいか自信はない。

そして、掲載されている憲法的法律が現時点（1996年1月）で最新のものかどうか不明な場合がある。ことに、上記憲法集に収録されている資料が94年8月時点のものでありながら91年制定の断片的ともいえる憲法しか報告されていないラトヴィア共和国などにあってはそのことが懸念される。アルバニア共和国は91年4月29日に憲法を制定したことがすでに知られているが、上記オセアナ社95年版においては依然としてアルバニア人民社会主義共和国時代の76年憲法を90年に改正したものが掲載されている。このように、いくつかの国々については、憲法条文自体を特定ないし確認できなかったものもある。なお、以下の叙述においては紙幅の関係から国名の一部である「共和国」を省略する。

さらに、上述のように、筆者が憲法的レベルにおける東欧諸国の現状について門外漢であることから、本稿が活字のレベルでの抽象的比較にとどまるものであるという大きな限界がある。この点については、後にも言及する。

（ウ）英訳された憲法条文自体にも事前に留意しておきたいことがある。まず、明らかに誤植ないし誤訳と考えられる部分もある。さらに、1頁分の条文の脱落もあつたり（この場合でも憲法集の中では頁数は通っている）、不要なアルファベットが入っている場合もあつた。

翻訳上の最大の問題は、特定の地域で用いられている地方自治を示す語を、英訳者が、local government, local self-government, territorial self-administration, local administration等のいずれに訳したかという点である。これに関する厳密な考証・分析は、今後各国研究を専門にする研究者との共同作業によるしかない³。

ただし、地方自治や地方行政にかかわる条文が、憲法の人権保障規定や統治機構規定の間でどの章にどのような規定されているか、といった基本的位置づけについては、不正確な英訳であっても間違いようがない。これに関しては、西欧諸国の憲法との比較が問題なく可能であろう。また、正確な内容の確定には困難があつても、憲法で取り上げられている項目の数や順序を比較検討することも相当程度に可能である。

本稿は、比較研究の手法として、日本国憲法における地方自治保障規定、最近のヨーロッパ・レベル（旧東ドイツ地域＝いわゆる新5州を含む）や国連レベルでの地方自治動向を意識しながら、世界の先進諸国の地方自治分類を参考にして、東欧圏の諸憲法が保障する地方自治の内容や憲法上の位置づけを概括的に検討し分析・整理することにより、今後の東欧諸国の地方自治を分析する際に有用と思われる事項を試論的に指摘してみた。

なお、上述のように、この稿は憲法上の章の位置づけや規定の文言のみを対象とする比較検討にとどまるものであり、憲法規定と憲法現実の間には大きな差異があることは所与の前提とされる。いずれにせよ、個別の国に即して当該国の専門研究者との共同研究を抜きにしては本格的な比較分析研究は困難であることを予めお詫びしておきたい。

1. 比較のための諸基準

各国の憲法を比較する場合の基準として、日本を含めた世界の現行憲法及び最新の動向と言える憲章や宣言を取り上げてみたい。

(1) 日本国憲法と先進諸国の地方自治類型

先進諸国を始めとする世界の憲法を見たとき、わが国の憲法の92条ないし95条の定める保障内容は、80年代末まで、文言の上からは世界の最先端のものであったとすることができる⁴⁾。もっともアメリカ合衆国の各州のうち、州憲法がホーム・ルール（憲章）制度を採用しているところでは、州レベルで手厚い地方自治保障が存在している。これは世界的に見たときには例外である。現時点では、わが国の保障内容は、90年前後から制定された旧東ドイツ地域の州憲法や東欧の数々の憲法より進んでいるとは必ずしも言えないものとなってきた。

わが国の場合、第二次世界大戦の戦前・戦中を通じて集権支配が強固であったために、下からの地方自治を構想することができず、現行憲法の地方自治条項は必ずしも戦い取られたものではなかった。そのため、高度の憲法的保障がありながらそれが自覚的な憲法現実として結実するに至らず、現在に至って、地方分権が声高に唱えられ、地方自治の確立が求められているところに、日本の特徴がある。

そこで、先進諸国の地方自治を、憲法で地方自治が保障されているかどうか、地方自治がどう現実に機能しているか、という視角から新たに分類してみる。ある最近の国際共同研究は、従来の英米型と大陸型の2分類に代わる以下の地方自治3類型論を提示した⁵⁾。

(a) <アングロ型>はイギリスを中心とする英米系諸国の地方自治を示す。簡潔に結論だけを示せば、アメリカ合衆国には例外があるが、地方自治は必ずしも十分には定着していない。その理由は、幸いにも独裁支配を経験しなかったこともあって、民主主義は国政レベルで実現されればよいと考えていることによる。

(b) <北欧・中欧型>は、これに対して、もっともよく下からの民主主義を充実させており、地方自治もよく機能している。ノルウェーなど一部の国を除いて地方自治が憲法により保障されている。後にみるヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言のモデルはこの北欧・中欧型にある。もっとも、憲法上の保障内容自体はさほど手厚いものでない場合が多い。実務的レベルでの地方自治の充実が特徴であるが、憲法上の保障が地方自治の軽視や無視に歯止めをかけていることは否定できない。これらの国の多くは特に第二次大戦時に独裁政権を持ったか、それらにより侵略された歴史を持ち、そのことに対する反省が基盤にある。

(c) <南欧型>は、ナポレオン支配下のフランスを典型とするもので、中央集権的統治システムを特徴とする。一般に憲法上の地方自治保障も乏しいものであった。ただ、南欧諸国でも新しい動きが見られる。例えば、この型に属するフランスとイタリアは、憲法が地方自治を二重に保障している。すなわち総則の部分で保障規定を置いた後、別に後の章で具体的な地方自治保障規定がある。ギリシャは75年の憲法改正、ポルトガルは76年の憲法、スペインは78年の憲法で広域自治体や基礎自治体の自治権を保障した。ECへの加盟の基礎条件の一つとして地方自

治保障が整備された側面もある。このように最近では、第二次大戦時に独裁支配を経験した国々を中心として、南欧型諸国家も憲法による地方自治保障はかなり手厚いものになってきている。

以上の新分類に照らしたとき、日本は、〈北欧・中欧型〉の傍系に位置づけられている。すなわち、憲法的保障はあるものの、地方自治の実態がなお憲法の想定する姿に近づいていないからである。ただ、わが国の憲法にある「地方自治の本旨」（憲92条）という語は、種々の内容を導き得る点で特異なものであり、依然として注目に値する。

(2) ヨーロッパ地方自治憲章

90年代の旧東ドイツ地域及び東欧の憲法改革にあたり、地方自治保障の部分に関して大きな影響を与えたのがヨーロッパ地方自治憲章である。

これは、23カ国（93年現在）が加盟しているヨーロッパ評議会（欧州理事会、ヨーロッパ議会などの訳もある）において作成されたもので、1985年に採択され、88年9月に発効した⁶。今後、世界の憲法における地方自治保障規定を評価する物差しとなる可能性がある。

この憲章を策定する試みは、第二次大戦終了直後からの種々の動きに遡る。戦後直ちにこの種の憲章の制定作業が始まった理由の最大のもの、ナチス支配による悲劇が、民主主義の不十分さ、特に地方自治の弱さにもあったことへの反省である。草の根（グラス・ルーツ）から、すなわち市町村レベルから基礎的民主主義を強化し、地方自治を確立することがこの憲章の目的であり、憲章批准国の憲法の中に地方自治を保障する種々の規定を置かせようとする。

本憲章には全18条の規定があり、市民のヨーロッパの建設を実現するために市民参加と地方自治の保障が不可欠である、という前文を受けた後、以下の主要な規定がある。①地方自治を憲法上保障する、②直接・普通・平等・秘密投票選挙で自由に選出された会議体による自治権の遂行、③概括的権限の付与、④下級自治体優先原則、⑤自治体の重層制、⑥自治体の国政参加権、⑦事務量に応じた財源の保障、⑧司法的救済権（裁判による法的紛争解決）の保障、である。

各国によるこの憲章の批准状況等は省略し、ここでは、将来のヨーロッパ同盟が定めるヨーロッパ憲法の中に地方自治保障規定を置く作業が進められており、ヨーロッパ自治体会議の議長等により条文案も示されていることを指摘するとどめる。シュトラスプールで面会した憲章担当者によれば、内容的には東欧諸国や旧東ドイツ地域への影響が大きいということであった（90年）。この点は、以下で検証する。なお、ドイツ全州の地方自治法を載せた加除式法令集には90年版からこの憲章が冒頭に掲載されている。

(3) 世界地方自治宣言

先のヨーロッパ地方自治憲章の制定とほぼ同時期の1985年に、オランダのハーグに事務局のある国際自治体連合（IULA）が、世界地方自治宣言を採択し、その後の会議でも改めて宣言を行っている。これは、前文で、地方自治が果たす役割の重要性を詳しく述べた後、全11条の規定を置く。国連において宣言を採択するために社会経済理事会が各国政府に意見照会などの作業を行っている⁷。

この宣言は、ヨーロッパ地方自治憲章を下敷きにし、若干の修正を加えている。わが国が、

この宣言に対して賛成の投票ができるかどうか、特に3つの点で困難があるようである。すなわち、①自治体に対する財源保障、②実質的な自治体連合組織の結成、③自治権の司法的保障である。これらは、わが国で地方分権を実質化する際の重要課題の一部でもある。

2. 東欧諸国の憲法の定める地方自治

(1) 東欧諸国憲法の比較事項

地方自治の憲法的保障に関する規定の比較は容易ではないが、一定の基準・項目表に基づき整理をすると、ある程度の傾向を認識することが可能である。比較の軸として以下の項目を取り上げる。

保障される「地方自治」につき、①それが憲法の冒頭に位置する前文や基本原則のところに出てくるかどうか、②全体の構成の中で何番目の章か、③全体の条文数のうち、どれだけの条文数がその章に割り当てられているか、④地方自治体と称し得るものが何層制で予定されているか、⑤住民自治の要である代表機関や首長の公選制が採用されているか、⑥直接民主主義制度に関する規定が盛り込まれているか、⑦その権利は何歳から行使できるか、⑧司法的救済の規定があるか、⑨自治体の課税権、その他の財源保障がどうなっているか、⑩自治体が連合組織を設置することが保障されているか、⑪自治体やその連合組織が立法行為に参加できるか、その他の国政参加の規定があるかどうか、⑫条例制定権の明文の有無、⑬国が自治体の活動・行為の監督ないし法的統制を行う基準についての規定の有無、⑭国の事務を委任する要件の法定主義が採用されているか、⑮国と自治体の間の憲法解釈上の紛争を審理する憲法裁判所の有無、などをチェックすることが考えられる^{*)}。以上の検討順序は必ずしも論理的なものではない。

(2) 旧東ドイツ（ドイツ連邦共和国・いわゆる新5州）

ドイツの場合、旧西ドイツ地域（在来州）では、連邦憲法がその第28条で地方自治を保障していた。都市州である3州を除く8州は州憲法でさらに地方自治保障規定を置いていた。旧東ドイツ地域の新5州では明文で旧西ドイツ地域より多少とも豊かな保障規定を置いたところが多い。目立ったところを挙げると、ブランデンブルク州（1992年4月22日制定）では、平和、環境、ポーランド人への配慮（2条）をうたったあと、各種の直接民主主義に関する規定や他の住民一般の権利を定め、この権利を法律により16歳まで引き下げることができる（22条）、地方自治権を保障し（97条）、財政調整制度（99条）についても定めている。メクレンブルク＝フォアポメルン州（1993年5月23日制定）は、同州は「共和主義的、民主主義的、社会的及び自然生態系保護を義務づけられた法治国家である」（2条）としたうえで、「ゲマインデ及び郡の自治は下から上への民主主義の構築に奉仕する」（3条2項）としている。しんがりのチューリンゲン州（1993年10月25日制定）は、ゲマインデ（市町村）に立法への参加を含む自治権を保障（91条）したあと、自主財源の保障や財政調整制度についても定めている（93条）。自治権侵害は州憲法裁判所において争うことができる（80条）。こうして、新しい憲法は在来州の

憲法規定を越えた保障内容を持つに至っている。

(3) 東欧諸国の地方自治保障の特徴

以下に記す検討の要約にあたっては、参照できなかつた最新のアルバニア憲法を除いてある。東欧各国の憲法の特徴をまず挙げておく。

第1に、旧東ドイツは別格として、一見して明らかなことは、チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニアの各国がかなり詳しい地方自治保障規定を置いていることである。このことは、後に言及するが、連邦制をとっているロシアについても妥当する。この事実は、筆者が1990年にヨーロッパ評議会事務局でヨーロッパ地方自治憲章の担当者にヒアリングを行った際に聞いた翻訳・学習・研究状況が進んでいるとして言及された国々とほぼ一致する。これらの国々は、ロシアをやや例外として、全体的には北欧・中欧型の地方自治を持つドイツ、オーストリア、スイスと地理的に近いという共通の特色がある。

これらの国は、前文ないし第1章の基本原則を述べる憲法規定の中ですでに地方自治の保障を宣言している点でも、おおむね共通する。傾向としては、充実した条文数（例、ブルガリア、エストニア、ハンガリー、スロヴァキア、スロヴェニア）も指摘できる。

第2の特徴として、旧ソビエトに属していた国々はまだかなり中途半端な地方自治保障にとどまっていることを指摘できる。加えて、地方自治保障規定がないと言える国々も若干ながら存在する。ウズベキスタンやカザフスタンがその例である。ただし、これは、89年以降の体制変革に伴う憲法整備が未了であることによる過渡的現象の可能性もあるので、各国毎の検討が必要である。

第3に、かつて1848年のドイツ三月革命後の国民議会が定めたいわゆるフランクフルト憲法184条や1919年のヴァイマール憲法127条において地方自治が基本権（基本的人権）の章に定められていたのとは異なり、あくまで統治機構の一環として規定されていることは、当然のこととはいえ、確認されてよい。

第4の特徴は、バルト3国である。3国は類似または共通の特徴を持つ可能性があると予想していたが、現時点では特段の共通点は見られないようである。これは、対岸の隣国であり、なにかとモデルになる北欧諸国自体の憲法にさほど詳しい地方自治保障規定が置かれていないことと関係するのであろうか。それとも、3国ともに小国であるためか、国内民族問題が反映しているのか、またはドイツ・スイスなどと地理的に隔たっているためか、目下のところ理由が判明しない。

第5に、旧ソ連に属していた2カ国を除いて、憲法裁判所が置かれていることである。これは、大多数の憲法において「法の支配」という重要な価値が憲法の前文または第1章において宣言されていることと関連している。この点については後に改めて言及する。

第6に、連邦制国家と単一国家の違いの問題がある。ロシアとユーゴスラヴィアでは対応が異なっている。ロシアが比較的詳細な保障規定を置くのに対して、ユーゴスラヴィアは、第1章「基本規定」にある6条4項で「地方自治の権利が、各共和国の憲法に従い保障されるものとする。」と簡単に定める。連邦憲法にまったく保障規定を置かないアメリカと比較すれば、ロシ

アとの間では中間型と言える。ドイツ基本法は連邦憲法であるが、地方自治保障に関してはユーゴスラヴィアよりももっと詳しい。

最後に、ここでは各国の憲法より下位の法律を検討していないので即断はできないが、旧社会主義圏に属する国々の地方自治の保障を全体として見たとき、旧東ドイツの諸州（新5州）がもっとも厚い保障規定を持つようである。それが、現実のものになっているかどうかは、もとより別問題であり、このことについては再度触れる。

3. 東欧諸国の憲法における地方自治保障の評価

(1) 序

憲法の構成、条文の配置等からやや立ち入った検討を行ってみたい。ただし、その対象は、今後の比較研究に特に有用であると思われる若干の項目に絞らざるを得ない。ここでは、1960年代末以降の日本の憲法学が試みを開始したように、地方自治保障規定の章のみならず、それに関連する基本的人権や統治機構を規定した各章をも検討対象としなければならない。なぜなら、例えば、地方自治の重要な柱である参政権は地方自治の章以外のところで規定されている可能性も高く、また地方自治の実効性を担保する司法統制のシステム等も地方自治の章以外のところに置かれている可能性もあるからである。従って、本来的には、憲法の全体に目配りをするのが求められるが、本稿では、時間的・資料的制約があり、スケッチにとどまる。

(2) 憲法裁判所の設置と地方自治保障

上述のように、多くの憲法において、前文またはそれに該当する規定において、「法の支配」の意義が強調され、さらに「法の支配」を担保するための憲法裁判所が創設された。

「法の支配」を確認している国は多い（マケドニア、モルドヴァ、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタン）。同様の価値として、前文で人間の尊厳、民主主義、正義などに言及する場合が少なくない。

関係がないように思われるかもしれないが、憲法裁判所の創設との関わりについて言及しておく。日本において、最近の地方分権論との関係でも、司法改革の不可欠性がようやく認識されるようになった。司法が機能しないところで、地方自治の実質化はない。ともに、権力のチェックという側面を持つとともに、地方自治の法的保障は制度的には司法機関に依存するからである。

憲法裁判所については、ほとんどの国で独立の章が設けられている。ただしカザフスタンやキルギスでも憲法裁判所が置かれているが、独立した章ではない。キルギスのように自治体の機関の行為の違憲性を判断する旨の項目は挙がっているが、地方自治権を保障する項目はないのは、地方自治の保障に内実が伴っていないのと相関しているように思われる。トルクメニスタンは「法の支配」を前文、第1条、その他で非常に強調しているが、例外的に憲法裁判所を定めていない国である。

憲法裁判所の採用ないし活性化という現象は韓国や台湾でも近時うかがわれるところであり、

わが国における憲法裁判の機能不全との関係でも注目に値する。こうした東欧諸国における憲法裁判所採用現象は、これらの国々が憲法の構成そのものにおいてまぎれもなく大陸型モデルをとっていることと無関係ではないように思われる。ただ、憲法裁判所の採用や法の支配の強調と比べて、地方自治の積極的保障の度合いが低いのは、地方自治が民族問題、地域対立といった政治性を色濃く持つことと関係があろう。

ポルトガルやスペインもEC加盟の前提として、憲法裁判所・地方自治の強化をはかったが、これも同様の課題に対応したものと見られる。

94年にハンガリー、ポーランドがEUへの加盟を申請し、その後チェコ、ルーマニア、スロヴァキアの計5カ国が正式に申請をしている(95年現在)。チェコ、スロヴァキア、ポーランド、ハンガリーの4カ国からなるビシェグラード諸国(グループ)は中央自由貿易協定を締結した。2001年に共同自由市場を形成することが目標といわれる。バルト3国も95年にEU外相会議は連合協定を結んだ。しかし、正式加盟の具体的時期は定まっていない。これらの諸国と憲法裁判所・地方自治制度整備の相関関係を詳細に検討することは、わが国の分権論にとってもきわめて刺激的な研究テーマと思われる。

(3) 地方自治保障が不可欠とされるに至る経緯

次は、「そもそも」論である。なぜ憲法に地方自治保障規定が置かれるか、その理由は部分的に先述した。必要が生じて保障される、あるいは失ってみて価値が分かってから保障されることが多い。アメリカの東部で建国の時点から存在する州には、憲法による地方自治保障がないところがある。地方自治を所与の前提として国家が成り立ったところではあえて保障規定を置くまでもなかった。中央集権がひどかったところでは地方自治が勝ち取られて憲法に定められる。アメリカでは、与件であったはずの保障が明文になっていないために、今日に至って行政の集権化を阻止しにくいという州も生まれている。その意味では、有難みを実定化することが重要である。東欧の憲法規定における地方自治保障や、法の支配、憲法裁判所の創設はそうした反省と同一基盤に立つものと推測される。

このことは、ヨーロッパ地方自治憲章の制定化への努力のきっかけを考えるとよく分かる。このような文脈から言えば、東欧の各国での地方自治重視の契機、努力をした人々の思想的政治的背景について、個別に検証していく必要がある。

(4) 地方自治制度の個別問題

ここではやや個別問題を取り扱う。

(ア) 東欧各国の地方自治体の重層制の比較・評価も難しい。日本の市町村に相当するいわゆる基礎的自治体が地方自治体として位置づけられていることについてはほぼ例外はないと言えるが、その次の郡・県・州といった段階になると、多くは国家機関的性格が前面に出る、あるいは双方の側面を持つ場合が多く、「地方自治体」とは言いにくいケースが少なくない。しかし、名目的に地方自治体であっても、実質的に機関委任事務が8割に近いと言われ、かつ国家公務員が幹部として多数勤務している日本の実態を考慮すると、郡・県・州が国家(機関)としても位

置づけられているのと、相対的に違いは少なくなってくる。また、郡・県・州の重層構成も、当該国の国土面積と関連しているため、郡・県・州の単位の多少の是非は、簡単には評価できない。ただ、ヨーロッパ地方自治憲章が自治体が重層的に保障されるべきことを一つの原則にしていることは前提知識としておいていいと思われる。

(イ) 自治体の長及びその選出・任命方法について、「地方自治」の章に規定がない場合がある(例、チェコ)。場合によっては、国の統治機関を扱った章に書かれている可能性を否定できないが、今回はすべての国についてそこまでのチェックはできていない。郡・県・州の段階では有権者による首長の直接公選制を明言した国は多くはない。また、そもそも、自治体の長と議会の長(議長)との関係は、日本が世界的には例外であって、日本の制度を前提に考えると、世界的な標準との比較が困難になる。ただ、首長公選制はドイツでも広まっているところであり、一つの重要なチェック・ポイントとなる。現時点では世界的にみて首長の直接公選は必ずしも大多数というわけではない。日本はなお、中間自治体である都道府県の知事も議員も公選にしている点で進んでいるとは言える。

ちなみに、公選議員の無給原則を明示する国がある(トルクメニスタン)。世界的に見ると地方議員が有給職であるのは、アメリカ合衆国の一部と日本くらいである。無産者が議員になれるように、地方議員職の有給化が主張されている国(韓国での少数意見)もある。トルクメニスタンは、もともと基礎的自治体の規模が小さいことと無関係ではないと思われるが、無給原則をあえて宣言した基本的発想については関心が持たれてよかろう。

(ウ) ハンガリー憲法の44 C条は、地方自治に関する法律の制定・改廃については国会において3分の2の賛成投票が必要である旨を定めている。今回調べた東欧憲法の中では唯一のものである。形式的には地方自治がきわめて重視されていると判断されるが、この特別多数決制度の政治的意味や功罪も、制定経緯の検討とともに、別途吟味が必要であろう。

(エ) 先述のように、カザフスタン等、地方自治の保障規定がないと言える国がある。同国の場合、国の行政を執行する地方行政組織についての章があると言った方が適切であろう。タジキスタンでも自治体は単なる執行機関のようである。相対的に地方自治保障が弱いのは、このほか、ウクライナ、トルクメニスタン、ウズベキスタンなど旧ソ連の諸国である。

トルクメニスタンにあっては、国の地方行政機構とは別の章ないし別の場所で地方自治が規定されているので、国家行政との違いそのものは十分に意識されていると言える。

ウクライナの場合には、他の東欧諸国の多くに見られる法の支配、人間の尊厳、国際法の尊重などの新しい価値についての言及はない。国の執行体制の一環という位置づけが強い。旧ソビエト連邦時代の地方行政の発想を色濃く残しているのではないかと考えられる(第VI部の14章、15章を参照)。

ウズベキスタンでは「国家権力の地方機関の基本原則」というタイトルの章があり7カ条がある。しかし、そこでは、local self-governing という語は出てくるが、体系的に位置づけられているわけではない。

モルドヴァも旧ソ連に属し類似の規定傾向が見られるが、市町村長の直接公選制を定めている。ただ、章のタイトルも「地方自治」を冠しておらず、保障内容も細かなところまでは及んで

いない。ただ、モルドヴァの場合には、ハンガリーとの共通性がある。

(オ) 条例制定権を明文規定から読み取ることができる国はそう多くはない。また、英語で条例と訳し得る言葉が各国の母国語でどのような意味を持つのか、国（国家機関）による授権との関係がどうなっているのかについては、今少し立ち入った検討を必要とする。自治が保障ないし許容される以上、何らかの規範を定立する活動が代表機関には認められることになるはずであるが、全体としてはあいまいな感じがする。ただし、わが国の場合でも「法律の範囲内で条例を制定することができる」（94条）とあるのみであって、いわゆる行政事務条例（命令・強制・規制権、罰則を伴った条例）の制定権は地方自治法14条によって具体化されているのであり、憲法より下位の地方自治法（またはこれに相当する法律）と併せ検討して初めて条例制定権の輪郭が明らかになろう。

(カ) 既述のように、直接民主主義の諸制度については、地方自治の章以外のところに書かれている場合がありうる。今回は、全対象国の完全チェックはできていない。地方自治の章に直接参政に関する保障規定がなくても、他の憲法条文に根拠がある場合を否定できないので注意が必要である。

外国人の参政権についても触れておけば、地方自治の章に一定の保障規定を置いた国もあるが（例、ハンガリー）⁹、基本的人権のカタログに挙がっている場合もある（スロヴェニア）。そこで、全条文を十全に吟味する時間がなかったこの小稿では、検索漏れのあるおそれがある。こうした点は、「裁判の公開」という権利が、「基本的人権」規定の章に出てくる国と「司法制度」の章に出てくる国があるのと似ている。国と自治体を通じて参政権を規定しようとしているかどうか、あるいは歴史的事情等に左右されていると考えられる。

(キ) 「国と地方」の憲法上の法関係を扱う憲法裁判所の設置とは別に、法律レベルでの国・自治体の法的紛争の処理の方法について憲法がどう定めているかも、法の支配の貫徹という観点からは、一つの検討課題である。

例えばルーマニアの場合には、122条第4項に、「知事は、カウンティ・カウンシル、地方カウンシルもしくは市町村長の一切の命令（decree）を、その命令が違法であると信ずるときには、問題の請求権を扱う裁判所で争うことができる」とある。これが国の事務を含むものかどうかは明らかではない。日本の沖縄県知事を被告とする訴訟や、1996年3月29日に公表された地方分権推進委員会の中間報告の議論を髣髴させる。ルーマニアの場合には、この中間報告と同様に、自治体側の出訴権を明定していないので、片手落ちな感じがし、日本と同種の問題を含むのではないかと考える。

おわりに—法理論研究と実務上の課題

小論の最後に、東欧諸国の憲法を概観しての感想を記しておきたい。

(ア) 今回の作業でもっとも関心を持ったのは、国の統治機関に関する規定よりも地方自治保障の章が前に来ているスロヴァキア憲法である。世界で最先端の構成であると言えるかもしれ

ない。ただ、人権保障規定（第2章）と国の統治機構規定（第5章以下）の間に地方自治保障規定（第4章）があり、第3章は章名が付されていないが同国の経済（55-59条）と最高監査庁（60-63条）に関する規定である。経済・監査関係と地方自治がどのような意味において国の統治機構より前に来るのか、なお説明を要するところである。チェコ憲法にあっては国の統治機構の後に地方自治保障規定（第7章）があるが、立法権、行政権、司法権（第2章～第4章）の後、最高監査庁（第5章）、チェコ国民銀行（第6章）の間にはさまれている。この両国は、経済・監査・地方自治が並ぶ点においては共通であって、スロヴァキア憲法において地方自治規定が国の統治機構より前に来たことは偶然のことかもしれない。しかし、スロヴァキア憲法の場合には、住民投票、固有財源の保障、広域自治体、自治体間共同処理機構の設置権、条例制定権、市町村長の直接選挙、国家（機関）による地方自治関係の法令・規則等に関する憲法裁判所の違憲審査権（125条）など詳細な規定が置かれている点で、特徴がある。もっとも、チェコの憲法も憲法裁判所による地方自治権の保護のほか、種々の興味深い規定を置いているので、他の諸国よりも地方自治保障は全般的に豊かであるが、スロヴァキアの方が総体としては地方自治に手厚いように見える。この違いが何に由来するものか、興味深い¹⁰。

（イ）法理論的な課題として、いくつかの今後の検討課題を指摘することができる。

第1に、日本の現行憲法のような「地方自治の本旨」という概念は見られない。その点、日本の憲法はなお憲法解釈として多くのものを導き、立法政策をリードし得る潜在的可能性を持っている。しかし、実定憲法から理論的に導き得ることに限界があるのも事実である。旧東ドイツ地域（新5州）のみならず、東欧諸国の中には、自治体の国政参加、財源保障、下級自治体優先原則などを明文で認めたことは素直に評価されてよからう。

第2に、東欧各国で理解されている「地方自治」の「法的」意味は何であり、歴史的に言えば、「統治」か「行政」かという問題がある。この点は、実務・実践次第では無益の議論になるが、国と自治体を同質・異質のいずれとして考えているか、一つの大きなテーマである。冒頭に記したように、この問題は英訳を基準としては解決困難であり、また憲法制定時（したがって各国正文）においても、あるいは未検討であったかもしれない。この点は、自治的決定権の範囲やその実効性担保の手段のあり方にかかわってくるだけに、今後の重要な課題といえよう。

（ウ）憲法で保障された自治の実践が最大の課題になるであろう。絵に書いた餅になるおそれがない。しかし、憲法の明文で地方自治が保障されることの意義は、本稿の始めでも述べたように大きい。数十年という単位の期間を要するであろうが、北欧、南欧の例を挙げるまでもなく、民主主義の実質化のためには大きな支えとなるであろう。

東欧への地方自治導入に当たって大きな素地となったものの一つに、旧西ドイツやフランスなど西欧諸国が行っていた姉妹都市交流、研究者交流の蓄積がある。また、西欧内部ではヨーロッパ地方自治憲章を創り出した行政実務家集団の研究的交流がある。こうした交流の継続・発展の中で、真の民主主義を支えるための地方自治の充実も進んでいくように思われる。わが国が果たしてどのような専門的・実務的貢献をなすうか、一つの深刻な問題と思われる。

【資料1】

アルバニア人民社会主義共和国 (1976・12・28。アルバニア共和国の 91・4・29 制定の憲法は未載録)、ブルガリア共和国 (91・7・12)、クロアチア共和国 (90・12・12)、チェコ共和国 (92・12・16)、エストニア共和国 (92・7・3)、ハンガリー共和国 (最新改正 94・11・12)、カザフスタン共和国 (93・1・28)、キルギス共和国 (93・5・5)、ラトヴィア共和国 (92・11・7)、リトアニア共和国 (92・11・7)、マケドニア共和国 (91・11・17)、モルドヴァ共和国 (94・7・29)、ポーランド共和国 (改正 92・10・17)、ルーマニア共和国 (91・11・21)、ロシア連邦 (93・12・12)、スロヴァキア共和国 (92・9・1)、スロヴェニア (91・12・23)、タジキスタン共和国 (草案 94・4・19)、トルクメニスタン (92・5・18)、ウクライナ (最終改正 94・9・21)、ウズベキスタン共和国 (92・12・8)、ユーゴスラヴィア連邦共和国 (92・4・27) (以上は、95 年 5 月現在で編集された英文憲法集 (全 21 巻。注 2 参照) 掲載の諸国。国の並べ方は注 2 に挙げた憲法集に出てくるアルファベット順)

— 注 —

- 1 国名表記にあたり、例えば「バ」と「ヴァ」の選択に迷ったが、ここでは後者に拠った。しかし、一貫性が保たれていない恐れもある。さらに、法的には消滅した国家や国名の変更のあったケースすらあるかもしれない。また、英文からの邦訳であるため、自治体関連用語について、現地での語感を正しく伝えていない恐れもきわめて高い。トルクメニスタンやウクライナは、憲法の第 1 条に「共和国」という文言が見られるが、下記の本稿の準備過程で利用した憲法集や他の国別資料集等においても共和国として扱われていないので、通例に従った。
- 2 A. P. Blaustein & G. H. Flanz (eds.) / Dobbs Ferry (permanent ed), *Constitutions of the Countries of the World: a series of updated texts, constitutional chronologies and annotated bibliographies, looseleaf service* (Oceana, May 1995).
- 3 この点について補足しておく。英訳の憲法条文の場合、国によって *administer* と *govern* の 2 つの単語のうち、いずれかが使われる。訳者が意識してどちらかの訳語を使ったのか、それとも無意識のうちに用いられているのかは、各国版の解説には書いてない。そこで、地方自治を「行政」と見るのか、「統治」と見るのかについて、訳文のみから判断することは危険である。ただし、国によっては、「地方自治」の保障規定が置かれている位置や権限の内容などを吟味していずれの意味におけるものかを見きわめることも可能かと思われる。条文の英訳では圧倒的に *local self-government* という語が用いられている (ちなみに、わが国の憲法 [英文] は、マッカーサー草案における *local government* を変更し *local self-government* としている)。しかし、東欧諸国がドイツ、オーストリアやフランスに近いという地理的事実と、ドイツ等において「地方自治」が「地方自主行政」と解されてきた歴史的経緯を考慮すると、「地方自治」は、意味

- 的には、一般に local self-administration と解されている場合が多いものと思われる。英語の selfgovernment (ドイツ語で表現すれば Selbstregierung) が 19 世紀後半のドイツで self-administration (ドイツ語の自治=Selbstverwaltung) に歪曲されていく過程について、木佐茂男「プロイセン=ドイツ地方自治法理論研究序説—「地方警察」権の分析を中心とした国家とゲマインデの関係 (一)～(四・完)」自治研究 54 巻 7 号～10 号 (1978 年)、特に (三) 93 頁以下、(四・完) 102 頁。
- 4 最近の各国の地方自治動向を憲法レベルにおいてまとめた拙稿として、木佐茂男「連邦制と地方自治をめぐる法制度と実務の比較考察」公法研究 56 号 (有斐閣、1994 年) 34-61 頁、同「地方自治をめぐる世界の動向と日本」法律時報 66 巻 12 号 (1994 年) 34-41 頁がある。
 - 5 ドイツ・シュパイヤー行政大学で行われた先進 20 カ国の地方自治と都市問題を対象とするシンポジウムの報告書の結論部において同大学のヘッセとオックスフォード大学のシャープによってまとめられた類型論である。J. J. Hesse (hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialised Countries, Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Baden-Baden (Nomos) 1990/91. 623S. 本書の邦語試訳は、北海道比較地方自治研究会 (代表: 木佐茂男) 『国際比較から見た地方自治と都市問題—先進 20 カ国の分析— (I) (II)』(北海道大学法学部公法資料室、1994、1995 年) (A 4 版全 210 頁、215 頁) として刊行してある。
 - 6 吉本隆一「ヨーロッパ地方自治憲章」自治総研 8 巻 6 号 (1982 年) 2 頁以下、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 65 巻 4 号 (1989 年) 3 頁以下、高橋洋 (訳) 「ヨーロッパ地方自治憲章—その紹介と試訳」商経論叢 [鹿児島県立短期大学] 37 号 (1989 年) 59 頁以下、廣田全男「ヨーロッパ地方自治憲章と EC 統合」『現代ドイツ地方自治の潮流』(東京市政調査会、1992 年) 120 頁以下、東京都企画審議室『ヨーロッパ地方自治憲章と EC 統合』(1992 年) を参照。
 - 7 詳しくは、内田和夫 (訳) 「地方自治体国際連合リオデジャネイロ会議と『世界地方自治宣言』」自治総研 12 巻 4 号 (1986 年) 2 頁以下及び宣言文の邦訳も含む同「“自治体の権利宣言”へむけて—「世界自治宣言」の紹介を中心に」月刊自治研 32 巻 1 号 (1990 年) 34 頁以下を参照。さらに、江橋崇「自治体国際活動と法構造」松下圭一編著『自治体の国際政策』(学陽書房、1988 年) 193 頁以下も参照。
 - 8 この基準を軸にして冬期研究報告会の際に試作し配布した各国一覧表は、すべての項目を埋めることができなかつたので、本稿では割愛する。
 - 9 家田修「変動後のハンガリーにおける地方制度と地方選挙」北海道大学スラブ研究センター『ロシア・東欧における地方統治の現状』(「スラブ・ユーラシアの変動」領域研究報告輯 第 1 号、1995) 3 頁以下を参照。
 - 10 チェコ憲法との類似性は、研究集会シンポジウムにおける長與進報告の指摘による。