

ヨーロッパ地方自治憲章—その紹介と試訳

高 橋 洋

はじめに

ヨーロッパ地方自治憲章 (European Charter of Local Self-Government) は、1985年10月15日にヨーロッパ評議会 (The Council of Europe)¹⁾ に加盟する各国 (現在の調印国は加盟国21カ国のうち15カ国) によって調印され、1988年9月1日、所定の批准国を得て発効した。この憲章は、国家間の条約によって国内の行政構造を、ひいては民主主義の在り方を規制しようというものであって、かかる意味で画期的な意義を持っているといつてよいだろう。しかし、批准国は未だ6カ国にとどまっており、その実際上の効果については慎重な評価が必要である。

ここでは、憲章の沿革、意義、そして批准の現状等について簡単に述べておきたい。

まずその沿革²⁾ であるが、すでに1953年にはベルサイユで開かれた第1回ヨーロッパ市町村会議が、市町村の自由憲章を採択していたが、それが実際に有効な規範となるためにはそれに対応する国家の側からの宣言が必要であった。1957年に設立されたヨーロッパ自治体会議 (Europäische Kommunalkonferenz) は、1968年に第64号決議として地方自治の原則的宣言を定式化し、ヨーロッパ評議会の閣僚委員会にその採択を求めた。このときは、ヨーロッパ評議会の議員総会によって支持され、自治体会議と共同で

1) The Council of Europe は「ヨーロッパ理事会」、「ヨーロッパ審議会」、「ヨーロッパ評議会」等の訳がつけられているが、本稿では「ヨーロッパ評議会」という訳を採用した。

2) 沿革については Franz-Ludwig Knemeyer, Die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung, in: DÖV 1988, S. 997 ff による。なおクネマイヤー教授は1988年10月に来日され、この論文と同趣旨の講演をされた。その内容が『自治研究』第65巻第4号に木佐茂男氏の翻訳によって掲載される予定である。

起草された文書が第615号勧告として閣僚委員会に送られたが、採択されるには至らなかった。ヨーロッパ評議会加盟各国の内部構造が大きく異なっていることがその理由とされた³⁾。

1981年のヨーロッパ自治体・広域自治体会議は第126号決議⁴⁾を採択したが、これは単に自治体の権利の宣言にとどまらず、各国政府の義務を伴うものだった。こうした動きをうけて、1982年のイタリアのルガーノでの地方自治問題担当閣僚会議において草案が作成され、一定の手直しの後、1984年ローマにおける同閣僚会議によって憲章の文言が一致して承認された。

ヨーロッパ評議会の閣僚委員会は規定の $\frac{2}{3}$ 以上の多数をもってこれを条約 (Konvention) として可決し、調印のはこびとなったものである。ただし、マルタ、スイス、イギリス、アイルランド、スウェーデン、トルコは調印に参加していない。

次にこの憲章の意義についてふれておきたい。

この憲章が自治体の権利の国際的承認に大きな意義を持つものであることはいうまでもないことであろう。それと同時に、この憲章が持つヨーロッパ地域での特別な意義についてふれておく必要があるように思われる。

ヨーロッパ評議会はヨーロッパの統合をめざして1949年に発足した組織であるが、現在21カ国が参加し、ほとんどの西欧、北欧諸国を網羅している。そして、ヨーロッパ人権条約、ヨーロッパ社会憲章、そしてヨーロッパ文化協定などを採択してヨーロッパ統合の基礎を作ってきた。ヨーロッパ地方自治憲章はこのヨーロッパ評議会の条約として成立したものであり、「ヨーロッパ評議会の四本目の柱」⁵⁾といわれる。

しかし、それと同時にECとの関連を見逃すことができない。ECは周知のごとくそ

3) このとき閣僚委員会は次のように述べたとされる。「閣僚委員会は、地方自治体が社会の基礎的統一体としてヨーロッパの国民共同体の生活において重要な役割をはたすべきである、との見解に同意する。だが、本委員会は、ヨーロッパ評議会の構成国の憲法・法・行政構造の大きな相違を考慮しなければならない。現時点では、この相違は一般的に受け入れることのできる地方自治の原則の宣言の採択を許さないものである。」Vgl. Knemeyer, ebenda S. 999.

4) この決議については、「自治総研」1982年6月号に吉本隆一氏の全訳が掲載されている。この憲章草案は、拘束条文の選択方式を含む憲章の付則以下の部分を持っていない。

5) 後述のヴェルツブルク自治体研究センター10周年記念シンポジウムでのJean Spautzの発言。Vgl. Klaus Schmidt, Symposium zur Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung, in: DÖV 1988 S. 1012.

の経済的統合を1992年12月31日をもって完了しようとしている。しかし、この経済的統合は当然のことながら政治的統合への大きな一歩であるとともに、域内の様々な法規制を同一化していく、というECの法共同体化を一層押し進めるものである。このことは自治体にとっても大きな変動を意味する。つまり、「自治体は、最大の雇用者であり、投資家であり、信用供与者であるだけでなく、企業誘致に関して全ヨーロッパの自治体間競争に放り込まれる」⁶⁾ のであり、ECによる自治体に対する法的関与が強まらざるをえないものと思われる。そして、EC法が各国で円滑に運用されていくためにもできるだけ同質の地方自治制度が望ましいこともまた明らかであろう。さらにヨーロッパの統合は単に国家間の連合ではなく、市民を直接の基盤とした「ヨーロッパ合衆国」が一つの目標ともなっており、その場合、地方自治は「ヨーロッパ合衆国」の構造を下から支える重要な意義を持つことになるだろう。

次に憲章の特徴についていくつか指摘しておこう。

まず、憲章は地方自治の概念について「法律の枠内で、公共事務の本質的部分を固有の責任でその住民の福祉のために規制し、処理する権利と実際の能力」(第3条)と規定しており、「固有の責任」に基づく事務処理を掲げている。また、地方自治の範囲について「全権限性」を承認し(第4条第2項)、事務配分の自治体優先の原則、つまりいわゆる補完性の原理(Subsidiarität)を打ち出している(第4条第3項)。これらは西ドイツにおける基本法の地方自治保障と重なるものであり、この憲章が西ドイツの地方自治理論の強い影響下にあることを示唆していよう⁷⁾。第二に、この憲章の規定する自治体の機構は代議制システムであり、執行部はこの代議制システムに従属するものとされている(第3条第2項)。1981年の草案では市民集会や住民投票などの直接民主主義的システムを排除するものではないとの但書がついていたが、これは削除された。次に国家と地方自治体との関係については、その監督権は合法性の監督に限定された(第8条第2項)。国家からの委任事務については合目的性についてもその監督権を認めたが(同条同項)、第4条第5項の規定する、委任された権能の「行使を地域的諸

6) Peter Michael Mombaur/ Hans Gerd von Lennep, Die deutsche kommunale Selbstverwaltung und das Europarecht, in: DÖV 1988, S. 989.

7) ちなみに、クネマイア教授の中央大学での講演によれば、西ドイツではこの憲章の批准による国内法の手直しを全く必要としないということである。

条件に適合させること」を自治体に委ねることとの調整が問題となろう。また自治体の国内国外における連合の権利を謳っている⁸⁾。

また制定の過程で問題となったのは各国の歴史的伝統の多様性であり、そうした状況をふまえつつも、いかに自治体の自由と権利とを国際的に保障していくか、という保障の方式の問題であった。その方式として考えられたのがヨーロッパ社会憲章⁹⁾のやりかたである。それはまず第一にアラカルト方式ともいべきもので、批准の際多数の条文の中から自国が拘束される条文を選択するというやりかたである。さらに第二として、政府側からの定期的な報告と、自治体の代表が発言することのできる審査手続、そして議員総会による意見表明、というものである。第一の方式は、憲章第12条によって加盟国は第1部に掲げられた条項のうち、少なくとも20の条項によって拘束されるということ、しかもそのうちの10の条項については第12条の指定する条項から選択することが義務づけられる、というように成文化された。さらにこの憲章の適用される自治体のレベル（第13条）や地域（第16条第1項）をも特定できるとされた。しかし、第二の方式は最終的には断念され、第14条による情報提供義務だけにとどまった。

ここで問題と思われることを一点だけ指摘しておけば、この憲章が自治体の権利については詳細な規定をおいているが自治体住民の権利については不十分なものである、ということである。周知のように、地方自治の原理は団体自治と住民自治の二つによって成り立つものと考えられているが、この憲章においては残念ながら後者への配慮がなおものたらないものとなっている。直接民主主義的要素を憲章に謳うことをなぜ避けたのか、などについての検討は後日の課題としたい。

ところで、ヴェルツブルク大学教授フランツ＝ルートヴィヒ・クネマイアーの主宰するヴェルツブルク自治体研究センターは昨年創立10周年を迎え、その記念シンポジウムが、1988年4月18日にヨーロッパ地方自治憲章をテーマとして、ヴェルツブルク大学のノイバウ教会で開かれた。ここでの各国からの報告をもとに憲章の現状について述べておくことにしたい¹⁰⁾。

8) 連合権については、江橋崇「自治体国際活動と法構造」（『自治体の国際政策・シリーズ自治を創る』所収）193頁以下を参照されたい。

9) ヨーロッパ社会憲章については、『労働法律旬報』1005号「ヨーロッパ社会憲章」特集号を参照されたい。

現在この憲章を批准しているのは、オーストリア、キプロス、デンマーク、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク及び西ドイツの6か国である。他にスペインが批准のための国内手続きを終えている。オランダも手続きの完了の日が近いといわれている。T. Modeen (Helsinki)によれば、スカンディナヴィア諸国でも地方自治の原理は一般に承認されているが、デンマークが批准した他、ノルウェーもこれに続くと思われるが、スウェーデンとフィンランドはなお不確定である。B. Binder (Linz)はオーストリアの批准について、これにはオーストリア国内で未だに争いのあるEC加盟について、万一それを申請するとすれば地方自治憲章の批准がその準備となる、との期待が込められていると述べている。N. Johnson (Oxford)は、未だに調印していないイギリスの立場について、その理由をイギリスの憲法慣習(議会は後の議会の議決の自由を縛ることができない、イギリスの憲法は成文法によるのではなく、慣例的な政治的実践によって創造される)に求めたが、ヨーロッパ人権条約には加盟しているイギリスが地方自治憲章に加盟しないという理由としては薄弱であろう。むしろ大陸的な自治思想に基づいていると思われる地方自治憲章の内容がイギリスの地方制度とは距離があることがその大きな理由であろう。D. Thürer (Zürich)は、スイスに関してこの点を端的に述べている。つまり、スイスの住民集会での公開投票や直接民主主義の伝統と憲章の代表民主制とのちがいが大きな困難を引き起こすことを指摘している。フランスのM. Fromont (Dijon)は、最近のフランスの地方分権化法がヨーロッパ地方自治憲章を受け入れる前提を作ったと評価しつつも、その批准は次の国民議会選挙次第であり、ミッテランがヨーロッパに友好的な解決をなすことが期待される、とした。またこのシンポジウムのなかでミュンヘンのラントラートJ. Gillessenによって、国際自治体連合の第27回リオデジャネイロ世界大会(1985年)で決議され国連に提出された「地方自治のための世界宣言」¹¹⁾について、それが国連経済社会理事会で1989年に討議され、総会提案が準備

10) このシンポジウムについては、上掲注5のSchmidtの報告、及び以下のものを参照されたい。
Erhard Glaser, Internationales Symposium zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung am 18. April 1988 in Würzburg, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1988 Heft 15, S. 459f. Friedel Erlenkämper, Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung in Europa, in: Der Städtetag 7/1988, S. 481ff.

なお、このシンポジウムは後にまとめられて出版されることになっている。

11) このリオデジャネイロ宣言については、【自治総研】1986年4月号の内田和夫氏の訳を参照されたい。

されるだろう、という情報もたらされている。

訳出のテキストは、ドイツ連邦共和国の連邦法令集（Bundesgesetzblatt, 1987, Teil II, S.66 ff）によった。憲章自体にあるように正文は英語とフランス語である。訳出にあたっては英語を基本とし、適宜ドイツ語訳を参照した。

ヨーロッパ地方自治憲章

前文

この憲章に署名したヨーロッパ評議会構成国は、

共通の遺産を成す幾多の理想と原則とを保持し実現するためにその構成国間の緊密な結合を作り出すこと、がヨーロッパ評議会の目的であることを考慮し

この目的の達成のための手段の一つが行政の領域における協定の締結であることを考慮し、

地方公共団体がいかなる民主主義体制にあってもその主要な土台の一つであることを考慮し、

公共事務の処理に参加する市民の権利がヨーロッパ評議会のすべての構成国に共通する民主主義的諸原則の一つであることを考慮し、

この権利が地方公共団体において最も直接に行使されうることを確信し、

真正の責任を有する地方公共団体の存在が実効的かつ同時に市民に最も密着した行政を可能とすることを確信し、

様々なヨーロッパ諸国における地方自治の保護と強化とが民主主義と地方分権の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ことに留意し、

そのためには民主主義的に構成された決定機関を持ち、かつその責任に関して及びその責任を果たす態様に関して、そしてその達成のために必要な財源とに関して広範な自律性を有する地方公共団体の存在が必要である、という見解を確認し、

以下のように合意した。

第1条

当事国は、第12条に指示された方法と範囲において、以下の条項によって拘束されるものとみなされる義務を負う。

第1部

第2条 地方自治の憲法的及び法的基礎

地方自治の原則は、国内法規定において、可能であれば憲法において認められるものとする。

第3条 地方自治の概念

1. 地方自治は、法律の枠内で、公共事務の本質的部分を固有の責任でその住民の福祉のために規制し、処理する権利と実際の能力とを意味する。
2. この権利は、直接、平等及び普通選挙を基礎として秘密投票によって自由に選挙された構成員によって構成され、自らに対して責任を負う執行機関を自由に指図することのできる参事会もしくは議会によって行使される。

第4条 地方自治の範囲

1. 地方公共団体の基本的権限及び責任は憲法もしくは法律 (Statute) によって確定される。ただし、この規定は、法律に違背することなく特定の目的のための権限及び責任が地方公共団体に委任されることを排除するものではない。
2. 地方公共団体は、法律の枠内において、その権限から排除されず、もしくは他の機関に委任されていないあらゆる事項に関わって自らの発意を実行する完全な裁量権を有する。
3. 公共の責任は、なるべく市民の最も身近にある行政機関によって広く果たされるべきである。他の機関に責任を配分するにあたっては、事務の範囲と種類とともに実効性と経済性からの必要性が考慮されなければならない。
4. 地方公共団体に委任された権限は、通例包括的かつ排他的である。その権限は、法律によって予定されている場合を除き、他の中央機関もしくは地方機関によって空洞化もしくは制限されてはならない。
5. 地方公共団体に対し中央もしくは地方機関から権能が委任される場合には、その行使を地域的諸条件に適合させることが当該地方公共団体にできる限り委ねられなければならない。

6. 地方公共団体は、自らが直接に関係するあらゆる事項につき、その計画過程及び決定過程において適宜適切な方法において聴聞を受ける。

第5条 地方公共団体の境界の保護

地方公共団体の境界の変更は、当該公共団体に対する事前の聴聞なしに行われてはならない。法律によって許容されている場合には、その聴聞の方法はできるだけ住民投票の方法による。

第6条 地方公共団体の事務のための適切な行政構造及び人材

1. より一般的な法律の諸規定を損なうことなく、地方公共団体はその内部的な行政構造を、地域的な必要に適合させ、かつ実効的な職務の遂行を保障しうるよう、自ら決定することができなければならない。
2. 地方公共団体の職員の執務条件は、能力と識見を基礎として有能な人材の獲得を可能とするものでなければならない。この目的のために、適切な教育の機会、報酬及び昇進条件が準備されるものとする。

第7条 自治体段階における責務の遂行の諸条件

1. 選挙された自治体の代表者の執務条件は、その公職の自由な遂行を保障するものでなければならない。
2. それは、公職の遂行から生じた費用の弁償や、必要によっては所得の減少に対する弁償もしくは給付された労働に対する相当な社会保障付の報酬を可能とするものでなければならない。
3. 選挙された自治体代表たる公職の保持と両立しない公職及び活動は、法律もしくは基本的法原理によってのみ決定されうる。

第8条 地方公共団体の活動に対する行政監督

1. 地方公共団体に対する行政監督は、憲法もしくは法律によって規定された手続き及び事例においてのみなされることができる。
2. 地方公共団体に対するいかなる行政監督も、原則として法律及び憲法原則の遵守の保障を目的とすることとする。ただし地方公共団体にその執行が委任された事務については、行政監督は上級行政庁による合目的性の統制を含むことができる。
3. 地方公共団体に対する行政監督は、統制措置とそれによって守られるべき利益とがその重要性について均衡を失することのないようになされなければならない。

第9条 地方公共団体の財源

1. 地方公共団体は、国民経済政策の枠内において、自らの権限の行使に際して自由に使うことのできる適切な固有の財源を請求することができる。
2. 地方公共団体の財源は、憲法及び法律によって規定された権限にふさわしいものでなければならない。
3. 地方公共団体の財源は、少なくともその一部は、地方公共団体が法律の枠内でその率を決定する権利を有する地方税及び各種手数料からなるものとする。
4. 地方公共団体が自由に使用することのできる財源を基礎づける財政制度は、現実として可能な限り、地方公共団体の権限行使のための費用の実際の展開に歩調を合わせることのできるよう、十分に多様かつ動的に形成されていなければならない。
5. 財政的に弱体な地方公共団体の保護は、財政調整手続、もしくは可能な財源ないしは費用負担の不平等な配分の効果の調整のために規定されたそれと同等の措置を必要とする。その種の手続きもしくは措置は、固有の責任領域における地方公共団体の決定の自由を狭めるものであってはならない。
6. 地方公共団体は、再配分される財源がいかなる方法でそれら団体に割り当てられるのか、という問題につき、適当な方途により、その意見を聴取されるものとする。
7. 地方公共団体に対する交付金は、特定の企画のための資金の振り向けとしては、できるだけこれをしてはならない。交付金の給付は、その固有の責任において政策を決定するという地方公共団体の原則的自由を損なうものであってはならない。
8. 投資的支出のための資金獲得のために、地方公共団体は、法律の枠内において国内資本市場に参入することができる。

第10条 地方公共団体の連合権

1. 地方公共団体は、共通の利益に関する事務を実行するために、その権限の行使につき共働し、法律の枠内で連合体を形成する権利を有する。
2. 共通の利益の保護と促進のための連合体に属す地方公共団体の権利、及び地方公共団体の国際的連合体に属す権利は、各締約国によって承認されるものとする。
3. 地方公共団体は、法律によって規定された条件の枠内で他国の地方公共団体との

共働をなす権利を有する

第11条 地方自治の法的保護

地方公共団体には、その権限の自由な行使及び憲法もしくは国内法規定の中に書きこまれた地方自治の諸原則の尊重を確保するための司法的救済の道が開かれていなければならない。

第2部 付則

第12条 義務

1. 各当事国は、本憲章の第1部のうち少なくとも20の条項に拘束されるものとみなされる義務を負う。またそのうちの少なくとも10の条項は次の項から選択されなければならない。

第2条

第3条第1項及び第2項

第4条第1項、第2項及び第4項

第5条

第7条第1項

第8条第2項

第9条第1項、第2項及び第4項

第10条第1項

第11条

2. 各締約国は、批准書、受諾書もしくは承認書の寄託にあたっては、前項に掲げる条項のうちどの条項を選択したかをヨーロッパ評議会事務総長宛通知しなければならない。
3. 各当事国は、その後いかなる時でも、第1項に基づいて受け入れたのではない憲章の条項のうちどれによって拘束されるものとみなされるべきか、について事務総長に通知することができる。この義務は、通知する当事国の批准、受諾もしくは承認の構成部分とみなされ、事務総長による通知の受理の日の後3カ月を経過した月の最初に日から同等の効力を有するものとする。

第13条 憲章が適用される地方公共団体

この憲章に含まれる地方自治の原則は、締約当事国の高権の及ぶ領域に存在するあらゆる種類の地方公共団体に適用される。ただし、各締約当事国は、批准書、受諾書もしくは承認書の寄託にあたって、この憲章の適用範囲をそこに限定しようとする、もしくはその適用範囲から排除しようとする地方公共団体もしくは広域的地方公共団体の種類を特定することができる。各当事国は、さらに後であっても、ヨーロッパ評議会事務総長への通知によって、その他の種類の地方公共団体もしくは広域的地方公共団体をこの憲章の適用範囲に取り入れることができる。

第14条 情報の伝達

各締約当事国は、ヨーロッパ評議会事務総長に、この憲章の規定を実施するために各国によって公布されもしくはとられた法規定及びその他の措置に関する情報を伝達するものとする。

第3部

第15条 署名、批准及び発効

1. この憲章は、ヨーロッパ評議会の構成国による署名のために開放される。この憲章は批准、受諾もしくは承認を必要とする。批准書、受諾書もしくは承認書は、ヨーロッパ評議会の事務総長に寄託される。
2. この憲章は、ヨーロッパ評議会構成国のうち4カ国が、前項に基づき憲章によって拘束される旨のその同意を表明した日の後3カ月を経過した後の月の最初の日から発効する。
3. 後に憲章によって拘束される旨の同意を表明したその他の構成国については、批准書、受諾書もしくは承認書の寄託後3カ月を経過した後の月の最初の日から発効する。

第16条 地域条項

1. 各国は、その署名にあたり、もしくは批准書、受諾書、承認書もしくは加入書の寄託にあたり、この憲章が適用される一ないし複数の領域を特定することができる。
2. 各国は、その後いつでも、ヨーロッパ評議会事務総長あての宣言によってこの憲章の適用を宣言において特定された他の領域に拡大することができる。この領域に対しては、憲章は、事務総長による宣言の受領の日から3カ月を経過した後の月の

最初の日から発効する。

3. 前二項に従ってなされたいかなる宣言も、その中で特定された領域に関して、事務総長あての通告により、撤回されることができる。この撤回は、事務総長による通告の受領の日から6カ月を経過した後の月の最初の日から効力を有する。

第17条 廃棄通告

1. 各締約当事国は、この憲章が自国に対して発効した日から5年を経過した後、いつでもこの憲章の廃棄を通告することができる。この廃棄通告は、ヨーロッパ評議会事務総長あてに6カ月の予告期間をもって通知される。この廃棄通告は、締約国の数が4カ国を下回らないことを条件として、他の締約当事国に対するこの憲章の効力に影響を及ぼすものではない。
2. 各締約当事国は、前項の基準に従い、各国によって受け入れられたこの憲章の第1部の各条項の廃棄を通告することができる。ただし、当該締約当事国を拘束する条項の数と種類が第12条第1項に一致しなければならない。ある条項の廃棄通告により第12条第1項の規定をもはや満たさない締約当事国は、憲章自体をも廃棄したものとみなされる。

第18条 通告

ヨーロッパ評議会事務総長は、ヨーロッパ評議会構成国に対し、以下の点について通告する。

- a. 署名
- b. 批准書、受諾書もしくは承認書の寄託
- c. 第15条に基づくこの憲章の発効の日
- d. 第12条第2項及び第3項に基づいて受理された通告
- e. 第13条に基づいて受理された通告
- f. この憲章に関連するその他の行為、通告もしくは伝達

以上の証拠として、正当な権限を有する下名は、この憲章に署名した。

1985年10月15日ストラスブールにて、英語及びフランス語をひとしく正文として作成し、原本をヨーロッパ評議会文書保管所に保管する。ヨーロッパ評議会事務総長は、すべてのヨーロッパ評議会構成国に証明付謄本を送付する。