

第6節 複数の国に影響を与えている潮流

諸外国の地方行政制度の動向を概観すると、複数の国に影響を与えている潮流を見出すことができる。例えば、1960年代から70年代の西欧諸国では、福祉部門の充実が潮流となり、住民に最も身近な地方自治体(市町村など)における福祉行政の担い手としての役割を強化する動きが複数の国で見られたことなどはその一例である。ここでは、近年、複数の国の地方行政制度の動向に影響を与えていると思われる潮流のうち、新保守主義と欧州統合について簡単に紹介する。

(1)「新保守主義」の影響

80年代に入ると、欧米先進諸国を中心にして、「新保守主義」という新たな政治的潮流が生まれ、市場原理・自由競争・民間活力を重視した経済活性化策が採られた。そして、福祉行政の充実などのために増大していた政府を縮小し、「小さな政府」を実現することが目標とされた。その背景には、①増大する租税負担や社会保険料負担に対する国民の反発、②社会保障が充実すると、労働意欲の減退、早期引退者の増大、貯蓄率の低下、失業者の増加といった現象に結びつくという認識の広まり、③公企業を含め、政府活動は民間部門に比べ非効率的であるという認識の広まり、④政府が巨大化すると、政府に対する民主的統制が困難になるという危機感、などがあったからと考えられる。「新保守主義」は、アメリカではレーガノミクス、イギリスではサッチャリズム、わが国では臨時行政調査会や、臨時行政改革推進審議会の答申に具体化した形で現われている。新保守主義の目指すところは、財政緊縮などのように各国に共通しているものが多かったが、そのために講じられた施策は様々であった。アメリカでは、財政緊縮のため連邦補助金を削減し、同時に補助金の総合補助金化が行われ、州における財政面での裁量範囲が一部拡大した。一方、イギリスでは、財政緊縮のため地方自治体における財政面での裁量範囲を縮小することを目的として、地方自治体の独自財源の一部を廃止した。また、地方自治体の行政サービスの一部民営化を進め、地方自治体が持つ行政権限を縮小した。

(2)欧州統合の影響

近年、欧州統合の流れのなか、EU及びEU諸国では「補完性原理(The Principle of Subsidiarity)」という概念がよく取り上げられる。「補完性(Subsidiarity)」という概念は古くはギリシアのアリストテレスなどにその源流をたどることができるが、補完性原理について概念を整理して、かつ詳しく論じたのは、ローマ教皇ピウス11世(1922～

1939)の回勅(註1)が最初であると言われる。この原理は、使われ方によってその意味するところが若干変化するが、そもそもの回勅では「より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できることを、より大きい、より高次の社会に委譲するのは不正であると同時に、正しい社会秩序に対する重大な損害かつ混乱行為である。」と記している。つまり、行政権限をまず一番下位の組織に委ね、そこで十分な成果が期待できない場合に、上位の行政主体に上げていくという概念である。

補完性原理が初めてECの公式文書に出てくるのは、1975年にEC委員会がまとめた「欧州同盟に関する報告(Report on European Union)」においてである。ここでは、補完性原理はEC共同体の権限拡大に対して対抗するための原理として説明されている。すなわち、加盟国が効率的に処理できない事柄についてのみ、共同体に権限を移譲するというものであり、国の主権を確保するための理論として使用された。その後、1980年以降に統合運動が加速化するとともに、ヨーロッパ地域での文書、決議等に頻繁に援用されるようになった(註2)。

1992年2月にマーストリヒト条約が調印され、各国の批准段階での紆余曲折の末、1993年11月には条約が発効したが、本条約にも補完性原理が盛り込まれている。それは第2編第1部第3条にて「共同体は本契約により付与された権限及び目的の範囲内において行動するものとする。共同体の専属権限に入らない分野については、共同体は補完性原則に従い、提案された行動の目的が構成諸国によって十分には達成されることができず、したがってその提案された行動の規模もしくは効果ゆえに、共同体によって一層よく達成されることができるときに限り、その範囲内において、共同体は行動をとるものとする。」と定められている。現在、マーストリヒト条約における補完性原理の解釈にはふた通りがあると言われる。それは「国によって十分には達成できないことのみを、EUがなしうる」という(EUの権限を限定してしまう)解釈と、「EUによってよりよく達成できることは、EUが行うべきである」という(EUの権限がより広く定義される)解釈である。

また、EU諸国では今後のEUのあるべき姿について、大きく2つの考えがある。ひとつは、補完性原理を「EU—国—地方行政の主体(州や地方自治体)」の範囲に広げて地方自治の充実を図り、EU加盟地域においては、「EU—国—地方行政の主体」といった複数の行政主体は、それぞれがある程度独立した権力構造(例えば、EU域内の地方自治体同士が国を介さず連携することなど)になるべきという意見である。もうひとつは、補完性原理の適用は、EU—国の関係だけに限るべきであるという意見である。

マーストリヒト条約では、補完性原理に拘束されるのはあくまでもEUと国の関係についてとされているが、ドイツを中心とする各国の州や地方自治体が、補完性原理の適用を「EU—国—地方行政の主体」という範囲にまで広げるように主張したため、マーストリ

ヒト条約には、EU理事会及びEU委員会の諮問機関として「地域評議会（Committee of Regional）」を設立する規定が盛り込まれた。この評議会は189人の地域や自治体の代表から構成され、地域に関することなどのEUの決定に対して意見を表明する権利がある。その他、EU理事会で扱われる問題が国家レベルではなく州などの地域レベルの場合には、その地域の州などの担当大臣がEU理事会に出席できるという制度もあらたに作られた。

今後、欧州統合の進展に伴い「EU－国－地方行政の主体」の役割、関係がどのように変化していくかについては注目されるところである。

(※1)カトリック教会で、教皇が教会全体に関係のある信仰と道徳に関わる問題について発する書簡の一つ。

(※2)欧州議会の「欧州同盟設立条約草案」(The Draft Treaty establishing the European Union、1984.2)、「補完性原理に関する欧州議会決議」(1990.7)等。