

# ユーロリージョナリズムの潮流

## —道州制論議のために—

横浜市立大学学術院国際総合科学群教授  
国立国会図書館 客員調査員 廣田 全男

### 目 次

I はじめに	3 「ヨーロッパ中間自治体連合」(CEPLI)の創設
II 欧州のリージョナリズムの動向	IV ヨーロッパ地域民主主義憲章案の策定
1 ユーロリージョナリズムの興隆：1980年代～1990年代前半	1 リージョナリズムの推進力としての欧州連合と欧州評議会
2 ユーロリージョナリズムの減速：1990年代後半～	2 ヨーロッパ地域自治憲章案の策定と挫折
3 地域の側の対応	3 ヨーロッパ地域民主主義憲章案の策定
III 経済・財政危機と「中間自治体」の危機	V おわりに
1 「中間自治体」の危機	
2 若干の国における動向	

### I はじめに

平成の合併、2000年の地方分権改革以降、我が国では大都市制度改革や道州制導入など地方制度再編をめぐる議論が高まっている。2012年には「大都市地域における特別区の設置に関する法律」(平成24年法律第80号)が制定され、道州制推進基本法案も策定されている。道州制に関しては様々な団体や政党からその導入を提案する報告書が出されており、この問題について検討した第28次地方制度調査会も「道州制の導入が適当と考えられる」としている<sup>(1)</sup>。現行の都道府県レベルを廃止して、市町村レベルと新たな道州レベルの2層制を目指す道州制論の背景には、様々な要因がある。例えば、広域行政単位としての都道府県の狭さと非効率性、東京一極集中の是正、日本経済の牽引車としての道州、グローバル経済の下での国家間競争などが挙げられる。道州制をめぐる問題は、様々な論点を含んでいる。なぜ道州制を導入するのか、県を廃止するのかどうか、といった論点もその一部である。

一方、ヨーロッパに目を転じると、日本と背景や要因は必ずしも同じではないが、地域(Region)レベルの政府を創設し、あるいは、その行財政権限を強化する改革が行われ、あるいは、これと並行して、他のレベルの地方自治体の改革も行われている。これらの動きは実に多様であり、ひとまとめにして論じることは容易ではない。ここでは、ヨーロッパのリージョナリズムの動向について概観することにした。もっとも個々の国家における具体的な制度や状況については第II部に譲り、ここでは欧州連合(EU)や欧州評議会(Council of Europe)の政策、方針と関連づけて、ヨーロッパの動向を紹介することにした。

(1) 地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006.2.28. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No28\\_tousin\\_060228.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf)> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2014年2月6日である。

本論に入る前に、予備作業として、ここで用いる「地域化 (regionalisation)」「リージョナリズム (regionalism)」「連邦主義 (federalism)」の概念について、J.-C.コーヴェンベルヘ (Jean-Claude Van Cauwenberghe) 氏による定義を紹介しておこう<sup>(2)</sup>。

第1に、「地域化」の概念は、「地理と空間計画の用語に起源がある。それは、所与の空間領域に関する複合的で主に経済計画、環境計画及び都市基盤整備計画の成果を記述するものである。「リージョナライゼーション」はかくして、中央政府又は権限移譲された中央の部局によって、又は、分権化された地域自治体によって指揮される結束政策、及び、国家よりも小さい領域、地域単位に対してその影響を及ぼす結束政策の集合である」。

第2に、「リージョナリズム」は、「地域の明白な特徴を推進し、中央政府と関係する単位の自立の程度を増大させる目的を持った、国家の一部における地域又はその他の組織（地理的、歴史的、人種的あるいはその他の基準によって他の領域から区別される）による政治的活動の全体的な一貫性を指す。リージョナリストの活動は、その目的が地方分権の拡充から分離主義にまで至る地域運動によって通常は支えられている」。

第3に、「連邦主義」の概念は、「領域単位一平等の権利を持つパートナーが、国家主権とは言えないまでも、一定程度の地域自治を有するが、より高い共通の団体、連邦 (federation) に結集する政府システムを意味する」。

以上のように、厳密な意味では、「地域化」と「リージョナリズム」、「連邦主義」を区別しなければならないが、以下においては、これらに関わる動きを一括して国家の下位レベルでの一般的な動向を「リージョナリズム」の動向として紹介する。

## II 欧州のリージョナリズムの動向

### 1 ユーロリージョナリズムの興隆：1980年代～1990年代前半

1980年代後半、ドロール委員会（1985～1994年）の活動によって欧州統合が大きく進展した。この過程で、「地域からなるヨーロッパ」の構想がドイツ・バイエルン州などから提唱され、地域やリージョナリズムが脚光を浴びるようになった。伝統的な主権国家は、地域レベルへの権限移譲とヨーロッパレベルへの権限移譲によって、徐々に力を失っていくように見えた。この時期以降、EUなどのヨーロッパレベルの機関が主導するユーロリージョナリズム (Euro-regionalism) の隆盛が言われるようになる。

欧州のリージョナリズムは、1992年のマーストリヒト条約における地域評議会 (The Committee of the Regions) の創設 (1994年施行) によって一つの頂点に達した。地域評議会は、正式には「地域的及び地方的領域団体の代表からなる審議委員会」であり、議席は加盟国の人口に応じて配分されている。評議員とその代理は、加盟国の提案で理事会が任命し、評議員はいかなる指図にも拘束されず、独立して職務を遂行する。地域評議会は理事会又は委員会の要求に

(2) Jean-Claude Van Cauwenberghe, "Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states," Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities - Chamber of Regions, 14<sup>th</sup> PLENARY SESSION, CPR(14)6REPADD, 15 May 2007. <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR\(14\)6REPADD&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR(14)6REPADD&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C)>

応じて意見を表明することができる。また、「地域評議会は、特別な地域的利益に関わると考える場合、しかるべき意見表明を行うことができる。地域評議会は、目的にかなうと考える場合、自ら意見表明を行うことができる」。地域評議会がEUと地域や地方自治体のために果たしうる役割は、この意見表明権をいかに活用するかにかかっている<sup>(3)</sup>。

1980年代における欧州統合は、リージョナリズムと手を携えて進んだ。国家は上からも下からも侵食されて、「国家からなるヨーロッパ」が「地域からなるヨーロッパ」に置き換わるのではと期待する声があがった。実際、H.ウォーラス (Helen Wallace) 氏は、かつて欧州委員会と地域の関係を発展させることが「真の連邦制への唯一利用可能な手段である」と提案したことがある<sup>(4)</sup>。こうした気運の中で、地域評議会に対して大きな期待がかけられた。地域評議会はいつの日か、欧州議会の第二院、全ヨーロッパの連邦参議院になるだろうと、ウェールズやバスクのナショナリストは期待したのである。他方で、ユーロ懐疑派は、欧州のリージョナリズムは国家を侵食しようとする欧州委員会の用心深い策略であるとみなした。とはいえ、いずれにせよ地域は、将来の欧州において中核的な重要な役割を果たすということについて、広い合意がみられた<sup>(5)</sup>。

地域評議会に寄せる期待は、ドイツの連邦州でも強かった。EUの構造基金の配分などEU政策の決定に関与するチャンネルとして、地域評議会を利用できると考えたのである。これは、地域評議会の代表権をめぐる紛争につながった。ドイツは連邦国家であり、連邦州は国家としての性質を有している。その地位はドイツ連邦共和国基本法(連邦憲法)で定められ、連邦州は、立法権や裁判権を保障されている。この連邦州が地域評議会への代表権を主張したため、地域評議会の「地域」に国家的性格を有する連邦州が含まれるかどうかについて、連邦州と連邦政府・地方自治体の間に政治的紛争が生じた。結局、マーストリヒト条約の批准を盾に取った連邦州の主張が通り、連邦州はドイツの24議席中21議席を確保し、残りの3議席が地方自治体の側に残された。国家としてのプライドを捨ててまで、地域評議会にかけた期待は大きかったのである<sup>(6)</sup>。しかし、その後の展開をみると、地域評議会に寄せた期待は失望となって、連邦州は戦略の転換を余儀なくされているようである。

## 2 ユーロリージョナリズムの減速：1990年代後半～

1990年代半ばのリージョナリズムの動向について、R.W.ジョーンズ (Richard Wyn Jones) 氏とR.スカリー (Roger Scully) 氏は当時を回想して、次のように述べている<sup>(7)</sup>。

1990年代半ばに「地域からなるヨーロッパ」が不可避免的に開始する状況にあったとは思えず、国家の衰弱に期待を寄せた人たちの失望は大きかったという。ここではユーロリージョナリズムの停滞が指摘されているが、その背景にはいくつかの要因が考えられる。

第1に、1989年以降の東欧諸国における社会主義体制の崩壊である。この事件を契機にして、ヨーロッパ政治の焦点は、リージョナリズムの促進から中東欧へのEUの拡大に移行したといっ

(3) 廣田全男「ヨーロッパにおける「地域化」の動向」『都市とガバナンス』11号, 2009.3, p.17.

(4) Richard Wyn Jones and Roger Scully, "Introduction: Europe, Regions, and European Regionalism," Roger Scully and Richard Wyn Jones eds., *Europe, Regions and European Regionalism*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010, p.1.

(5) *ibid.*, p.2.

(6) 廣田 前掲注(3), p.18.

(7) Wyn Jones and Scully, *op.cit.* (4), pp.2-4; Cauwenberghe, *op.cit.* (2)を参照。

てよい。1995年にはオーストリア、フィンランド、スウェーデンが加盟し、2004年にはチェコ、キプロス、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア、2007年にはブルガリア、ルーマニア、そして2013年にはクロアチアが加盟して、現在、EUは28か国で構成されている。これによってEUは様々な政治的課題を抱えることになる。

第2に、ソ連の拘束から解放されEUに加盟した中東欧諸国は、せっかく回復した主権を放棄させるかに見える「欧州連邦主義」を警戒して、イギリスやデンマークなどの「政府間主義」の立場を採ることが多かった。また、新規加盟国の多くは地域政府の伝統がなく、リージョナリズムの意義に対する理解もなかった。

第3に、EUが拡大した結果、EU域内の地域の数が増大し、それに伴って地域の多様化が進行したことである。「国家からなるヨーロッパ」を構成する国家の間には「主権」の享有という共通項があるのに対して、「地域からなるヨーロッパ」を構成する地域は経済力、憲法上の地位、アイデンティティなどの点でまちまちであり、「主権」のような最低限の共通項がない。極めて多様な地域を結束することが困難な作業であることは否定できない。

第4に、地域評議会に対する失望もユーロリージョナリズムの失速を促した。地域評議会は、あまりにも多様な地域をメンバーに抱え、そのメンバー間に共通の土俵がないために、「地域自身にとっても、より広くEUにとっても、大して役に立たないおしゃべりの場」と評されている。

第5に、欧州憲法の試みが挫折したことである。2005年にフランスとオランダの国民投票で欧州憲法条約が否決されたため、EUが全ての分野で効果的な政策目標を定めることは不可能になった。その結果として生じたEUの能力に対する懐疑は、EU加盟国の間に「政府間主義」、「純粋な再国家化」の現象をもたらした。地域にとっては、国家に対する「対重 (counterweight)」としての役割をEUに期待できなくなったのである。

第6に、EUの財政状況もユーロリージョナリズムの動向を左右する要因となる。2007～2013年のEUの財政枠組みに関する合意において、加盟国が共同体の基金の大幅な削減を要求したため、共同体の財政は厳しい立場に立たされた。その結果、共同体の基金を利用してきた地域の側は、自国の財政的資源に目を向けることになり、これが「再国家化」の現象を促すことになる。

以上のように、EUを中心としたユーロリージョナリズムの流れは、1990年代後半以降減速してきている面があることは否定できない。

### 3 地域の側の対応

#### (1) ユーロリージョナリズムからの退却？

前述のように、ドイツの連邦州は、地域評議会の構成員の資格をめぐる自らを地域と位置づけ、地域評議会を通してEUの政策に影響を与えようとする戦略を採った。しかし、先に見たようなユーロリージョナリズムの減速を前にして、その戦略を変更したように見える。C.ジェフリー (Charlie Jeffery) 氏によれば、「ドイツの州は、ヨーロッパレベルの重要な意思決定に対して、ヨーロッパの舞台で地域のアクターとして直接行為するよりも、州自身の憲法上確立された連邦政府との関係を経由して影響を与える方がよい」とする結論を下したという<sup>(8)</sup>。

このような戦略の変更の背景としては、次の2点を指摘できる。1つは、州の声をEUの政

策に反映させる上でのコスト・パフォーマンス分析の視点である。例えば、EU加盟国の中で影響力の大きい地域や州は、ブリュッセルにEU事務所を置いて、情報の収集や交換、ロビー活動などを展開しているが、その支出に見合った成果、すなわちEUレベルでの発言力を獲得できるかどうかということである。もう1つは、前述したことであるが、立法権を始めとする大きな権限をもった連邦州、国家の性質をもった連邦州が、取るに足りない権限しかもたない小さな地域と地域評議会と同席することは、州の地位を引き上げるよりも、それを貶めることになるという暗黙の意識が働いたことは否定できないだろう<sup>(9)</sup>。

EUの地域政策において重要な役割を果たしている構造基金は、その分配の基準をEUが決定し、地域はこの基金を用いてプログラムを遂行する。その際、地域には広範な裁量の余地が認められており、「憲法上の地位が弱い地域にとって、構造基金プログラムへの参加は、政策形成のアクターとしての自律的な役割と能力の拡大」を意味するが、ドイツの連邦州にとっては「実施に関する裁量は歓迎するけれども、十分ではない」。重要なことは、決定された政策を遂行することにとどまらず、政策の形成や決定に貢献することであった。<sup>(10)</sup>

## (2) REGLEGの創設

こうした中で、ドイツの連邦州を含めて一連の強大な地域は、欧州の政策形成に影響力を及ぼす道を模索することになる。その成果がREGLEG (Region with legislative powers) の創設であった。

REGLEGは、2001年に発足した立法権を有する地域の非公式のネットワークである。REGLEGは、領域的団体であること、選挙された議会を有すること、立法権限を有することを基本的要件とするが、力の強い地域同士の連携が目的であり、その権限が憲法や連邦協定に定められていることは、必ずしも必要とされていない。REGLEGには、イギリス、イタリア、オーストリア、スペイン、ドイツ、フィンランド、ベルギー、ポルトガルの8か国から73の地域が加入しており、これらの人口を合計するとEUの圏域人口の半数以上に及ぶ。このネットワークに属する地域は、相互に経験や情報を交換するほか、補完性原理に基づきEUの立法過程への地域の参加を改善することなどを目的として活動している<sup>(11)</sup>。

REGLEGの発足の背景について、欧州評議会の議会 (Parliamentary Assembly)<sup>(12)</sup> で報告したド・ピュイグ (de Puig) 氏は、次のように述べている。「大きな地域は、一定程度の自己統治と、国家と共同統治することをそれらに許す主権を獲得して初めて、それらの国家内部において、また、欧州のプロジェクトの重要な参加者として、居心地よく感じるであろう。この第3の道は、リージョン／人々／ナショナリストあるいはネーションに国家の下位組織単位として重要な役割を付与することに本質がある。この第3の道は、他の選択肢がないのであれば、新しい国家の創設を叫ぶナショナリストの要求を満足させる唯一の道である」<sup>(13)</sup>。ここでド・ピュイ

(8) Wyn Jones and Scully, *op.cit.* (4), pp.4-5.

(9) *ibid.*; 廣田 前掲注(3), pp.18-19.

(10) *ibid.*

(11) Bernd Petrisch, "Regions with legislative powers: towards multi-level governance," Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities, 17<sup>th</sup> PLENARY SESSION, CPR(17)2, 24 September 2009. <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR\(17\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR(17)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)>

(12) この議会は、欧州評議会加盟国の議会が派遣する議員で構成され、勧告、決議、意見表明の権限を有する審議機関である。

グ氏は、欧州政策の局面でREGLEGの地位を強化する方策を講じなければ、地域を分離主義の方向に追いやる危険があることを指摘している。

REGLEGの活動については、評価が分かれている。B.ペトリッシュ (Bernd Petrisch)氏は、「欧州の地域、特にREGLEGによる欧州統合過程に対して影響を与えようとする長期にわたる努力のおかげで、初めて、EU条約、すなわちリスボン条約が体系的にリージョンと地方の自治体を定着させた」として、その果たした役割を高く評価した<sup>(14)</sup>。これに対して、R.W.ジョーンズ氏とR.スカリー氏は、次のように消極的な評価を与えている。REGLEGは、「欧州連合レベルでのリージョンのより大きなプレゼンテーションと欧州司法裁判所への地域の直接の提訴権を求めてロビー活動を行った。これらの努力は、大部分は休耕地に投じられたかのように見える。実際、… (中略) …確かに不可能とはいえないが、政策形成における地域の役割が近い将来において強化されることは、難しい。実施の関係で地域は不可欠である一方、EUの政策形成における地域の役割は、… (中略) …大部分が「効果的」というよりも「装飾的」であり続けるだろう<sup>(15)</sup>。

### III 経済・財政危機と「中間自治体」の危機

#### 1 「中間自治体」の危機

欧州評議会の附置機関、地方自治体・地域自治体会議 (The Congress of Local and Regional Authorities) は、その勧告において、加盟国の地方自治体が直面する危機について、次のような確認を行った。「地方自治体・地域自治体会議は、次のことに関心を持っている。いくつかの政府は現下の経済危機を利用して、地方と地域の政府及び地方民主主義に継続的なダメージを与える危険のある軽率で十分に考えられていない改革によって領域的な組織を再編させている。国家の下位レベルにおける公選の議員の数を大幅に削減し、また、意思決定のセンターと地方住民との距離を拡大する改革は、地方のガバナンスに対する信頼に否定的なインパクトを与えかねない<sup>(16)</sup>。近年における経済や財政の危機は、中央政府への再集権化と地方自治体の権限の縮小をもたらす傾向にあるが、それと同時に、これまで見てきた地域を重視するリージョナリズムの流れの中で、「中間自治体」 (Intermediate authorities) と呼ばれる県レベルの地方自治体の役割や権限の縮小、さらには県レベルの廃止に向かう動きも見られる。近年、欧州で実施された領域改革の大半は、第2層の地方自治体、すなわち「中間自治体」の地位に焦点を当てたものであるという<sup>(17)</sup>。

「中間自治体」は、必ずしも明白に定義されているわけではないが、「地方政府の基礎的単位、通常は市町村と、重要な意思決定権を与えられた地域ないしこれと類似した他の地方自治体の階層、すなわち国民国家のすぐ下に位置する階層との間に置かれた地方自治体」を指す<sup>(18)</sup>。

(13) Petrish, *op.cit.*(11).

(14) *ibid.*

(15) Wyn Jones and Scully, *op.cit.* (4), pp.9-10.

(16) Emilio Verrengia, "Second-tier local authorities - intermediate governance in Europe," Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities - 23rd SESSION, CG(23)13FINAL, 7 February 2013. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1976725&Site=COE>>

(17) *ibid.*

(18) *ibid.*

地方自治体・地域自治体会議は、「中間自治体」の役割と意義を確認して、次のように述べている。「中間自治体又は第2層の地方自治体は、欧州評議会の多くの加盟国において定着した役割を持っており、重要なレベルの説明責任を提供し、規模の経済を実現し、公的サービスの効率性を増大させ、市町村では不可能なサービスを提供している」。それにもかかわらず、この20年以上にわたり、この「中間自治体」を犠牲にして、市町村や地域の権限を拡大する改革が行われてきていることを、地方自治体・地域自治体会議は問題にしているのである。すなわち、「多くの国に影響を与えている経済的財政的危機は、地方政府の合併のプロセスを加速し、改革が効率性の関係で望ましい一方で、環境が異なればたぶん行われなかったであろう改革、そして多くの場合、性急に、協議なしで導入された改革をもたらす傾向がある」として、経済的財政的要因を過度に強調した制度再編に疑問を呈している<sup>(19)</sup>。

「中間自治体」は、特に連邦制ではない国家について問題となる。「中間自治体」として、例えばフランスには101、イタリアには109の県が存在する。

次に、地方制度の再編の中で「中間自治体」がどのような立場に置かれているのかを、若干の例で確認することにしよう。

## 2 若干の国における動向

### (1) フランス

フランスでは、県 (département) は、市町村 (commune)、州 (région) とともに地方自治体として憲法上の位置づけを与えられている (憲法第72条第1項)。県がフランス革命期以来の伝統を持つものに対して、州は、2003年の憲法改正によってはじめて憲法上の位置づけを得たにすぎない。州が地方自治体として認められたのは、1982年のことである。州が導入されてからも、現行の地方自治体に大きな影響が及ぶことはなかった。フランス法の原則によれば、国家の下にある地方自治体は、どのレベルであっても他のレベルに上位するということはないからである<sup>(20)</sup>。地方自治体としての州が導入されて以来、県は広範な批判の標的とされ、実際、州は県の存在に対する潜在的な脅威であることは疑う余地がない。しかし、上に見たようなフランス法の原則によって、県の地位は保護されてきた<sup>(21)</sup>。

ユーロリージョナリズムの進展の過程で、フランスの州の一部は、EUの資金を活用して地域開発や準外交政策的な活動で成果を上げたが、これはフランスにおける制度改革によるものというよりは、当事者である州の政治的力量によるものであったという<sup>(22)</sup>。

このようにフランスの地方制度において、州が県の地位を揺るがすことは難しい。E.ヴェレンジア (Emilio Verrengia) 氏は、2003年の憲法改正を受けて始まった分権改革において、地域政府の強化が図られたが、結局、権限移譲から利益を得たのは県であったことを確認している<sup>(23)</sup>。その後、2010年には、「およそ他国におけると同じ経済的な理由によって、「地域議員」の導入など、県と州の結合を基礎にした地域改革が実施されたが、どの政府階層が結果的に優勢となるかはまだいえない<sup>(24)</sup>。

(19) *ibid.*

(20) *ibid.*

(21) Romain Pasquier, "The French Regions and the European Union: Policy Change and Institutional Stability," Scully and Jones eds., *op.cit.* (4), p.39.

(22) *ibid.*, p.50.

(23) Verrengia, *op.cit.* (16).

(2) イタリア

イタリア憲法は、「共和国は、市町村、県、大都市、州及び国で構成される」(第114条)と定めて、県や州の憲法上の地位を保障している。また、憲法第117条は「立法権は、憲法に従って、また、欧州連合及び国際的義務により課された制限の範囲内で、国と州に帰属する」と定めて、州に立法権を付与している。このように県と州の地位や権限には大きな相違がある。<sup>(25)</sup>

イタリアでは経済的財政的な危機の中で、県の地位と役割に関係する改革構想が打ち出されてきた。すなわち、国家の公的支出を約130億ユーロ削減する計画の一部として、2011年12月6日には公財政を強化するための第1本目の緊急法律命令が制定され、「国家当局、全国経済労働審議会、独立当局及び県の管理費を削減する」(第23条)こととされた。同条第14項～第22項は、イタリアの県の役割と権限の再編に関する規定を含んでおり、中央政府と州は、県の権限を市町村に移譲しなければならないと、また、一元的な実施を確保する必要があるときは、補完性、差異性、最適性の原則に基づいて県の権限を州にも移譲しなければならないとされた。これに伴い人的、財政的及び物的な資源も移管されねばならない。権限の移譲は選挙制度改革と並行して行われ、県議会は、将来定員が10人以下に限定され、当該県に所属する市町村の選挙された機関によって選挙されることになる。

また、以上の改革に続く公財政を調整する(いわゆる「支出見直し」)ために制定された第2本目の緊急法律命令(2012年7月公布)は、県の数をほぼ半数に削減する目的をもっていた。県制度自体を廃止するわけではないが、県の機能を空間計画、環境、公的輸送、道路の維持管理と建設、道路交通といった分野に限定するものであった。

このような改革に対して、イタリア県連合は、公財政を改善するために地域改革を行うという手法に対して反対の意思を表明した。また、一部の州と県は、民主的に選挙された機関の廃止とこれらの当局の廃止又は変形に関して憲法裁判所に提訴した<sup>(26)</sup>。

3 「ヨーロッパ中間自治体連合」(CEPLI)の創設

先に見たような「中間自治体」の危機に対抗して、「ヨーロッパ中間自治体連合」(CEPLI: European Confederation of Local Intermediate Authorities)が2008年に設置された。この年、EUにおいて「中間自治体」の役割及び領域的結束の目標に関する欧州セミナーが開催され、これに参加した9つの中間自治体全国組織と2つの中間自治体欧州ネットワークがCEPLIを結成したのである。前者には、8か国の1,167「中間自治体」の連合組織が含まれている。具体的には、フランス県会、ドイツ郡協会、イタリア県連合、ワロン県協会、フラマン県協会、ブルガリア全国県協会、ハンガリー県全体会議全国協会、ルーマニア全国県議会協会、ポーランド県協会が正会員になっている。後者は準会員であり、Arco Latino とPartenaliaが加入している<sup>(27)</sup>。さらに、モルドヴァ共和国県議会連合がオブザーバー会員になっている。<sup>(28)</sup>

<sup>(24)</sup> *ibid.* ただし、地域議員は、2014年3月を予定していた最初の選挙を前に、2013年5月にオランダ政権により廃止された。

<sup>(25)</sup> *ibid.*

<sup>(26)</sup> その結果については、本報告書所収の芦田淳「イタリア—経済・金融危機下における地方制度再編論議—」(本報告書pp.102-105)を参照。

<sup>(27)</sup> Arco Latinoは、西地中海地域のイタリア、スペイン、フランスの県が1999年に結成した連合組織で、この地域の経済的・社会的な結束を目指している。Partenaliaは、1993年に設立されたEU圏域の中間自治体の連合組織で、イタリア、クロアチア、スペイン、フランス、ベルギー、ルーマニアから20自治体が加入している。

CEPLIの目的と活動は、次のようにEUの政策プロセスにおける「中間自治体」の役割を踏まえたものとなっている<sup>(29)</sup>。

- ユーロッパの意思決定プロセスへの中間自治体の参加を増大する。
- 特に中間自治体の活動と政策に影響を与えるヨーロッパ法に関して、ヨーロッパレベルで中間自治体の利益を代表する。
- プログラムと主要な領域政策に責任を有する諸機関や、その他の地方自治体と地域自治体を結集するヨーロッパの協会やNGOとともに、ヨーロッパレベルでの直接の対話を発展させる。
- ユーロッパの領域に対して中間自治体が一貫して目に見える形で関与することを強化する。
- 中間自治体と共同欧州プロジェクトとの協力を促進する。
- 地方自治体同士の情報と成功経験の恒常的な交換を確立する。

このようにして、欧州地域会議（The Assembly of European Regions）や欧州地方自治体・地域評議会（The Council of European Municipalities and Regions）のような連合組織と並んで、県レベルの中間自治体を政治的に代表する役割を担っている<sup>(30)</sup>。特に、多くの国で地域がますます重要になってきている中で、それがもたらす影響を警戒しつつ、討論のフォーラム、成功経験を分かち合うプラットフォームとしての役割を担っている。

#### IV ユーロッパ地域民主主義憲章案の策定

##### 1 リージョナリズムの推進力としての欧州連合と欧州評議会

ユーロリージョナリズムの減速ということを述べたが、他方、その推進力としてEUが持つ力は小さくないことは明らかである。中東欧諸国がEUに加盟し、その構造基金の分配に与るためには、EUの政策に従って地域化を進めなければならない。しかし、ユーロリージョナリズムの軸となる国際機関はEU以外にもある。コーヴェンベルヘ氏はEUと欧州評議会を比較して、次のように述べている。「欧州共同体と欧州評議会は、それらの政策と結果としての法的規則を通して、それらの加盟国における地域化の発展に影響を与えている。特に、地域政策、構造基金、その他の地域的財政手法によって、特に新しいEU加盟国に対して欧州共同体が行使している圧力は、欧州評議会のアプローチ、すなわちベンチマーク、スタンダード、法的手段を確立しようとするアプローチに比べて、はるかに大きなインパクトを地域の構造に及ぼしてきた」<sup>(31)</sup>。

(28) European Confederation of Local Intermediate Authorities, “List of CEPLI members.” <<http://www.cepli.eu/inside.php?key=73hn2uajemc61>> なお、Verrengia, *op.cit.* (16)では、スペイン市町村・県連盟、ギリシャ県連合も会員とされている。

(29) European Confederation of Local Intermediate Authorities, “General presentation.” <<http://www.cepli.eu/inside.php?key=73hn2uajemc59>>

(30) 欧州地域会議は、1985年に結成されたヨーロッパ諸国の地域間ネットワークであり、地域間の協力を推進するとともに、地域的利益の実現のためにロビー活動を行っている。欧州地方自治体・地域評議会は、地方自治に基礎を置いたヨーロッパの統合と平和、民主主義の実現を目指して1951年に設立され、ヨーロッパ諸国の全国自治体組織によって構成されている。両者とも、県レベルの「中間自治体」を代表する機能を担っているが、CEPLIは、県レベルの「中間自治体」独自の利益を実現するため、これらとは別個に設置された。

(31) Cauwenbergh, *op.cit.* (2).

これまで欧州評議会は、ヨーロッパ地域自治憲章案などの法的手段を用いてヨーロッパの地域化を進めようと試みてきた。しかし、「欧州レベルにおける地域自治体の法的保護は、かなり制限されている。地域自治に関する多数の規定が存在するが、一般に加盟国はこの分野における国際的なスタンダードや勧告を進んで受け入れることはほとんどない」というのが現実であった。<sup>(32)</sup>

以下においては、この欧州評議会の地域化政策について紹介することにしよう。

## 2 ヨーロッパ地域自治憲章案の策定と挫折

EUの地域政策において、ヨーロッパを構成する「地域」は、EUの圏域整備、経済振興のための政策単位として捉えられていた。これに対して、このような視点はリージョナリズムの問題を矮小化するものであるとして、「地域からなるヨーロッパ」の地域は、民主主義の政治的単位でなければならないとする考え方が対置される。欧州評議会のヨーロッパ地域自治憲章案（1997年）は、そのような考え方に立って策定された。

この憲章は、「地域自治体」を、「選挙された機関を有し、行政的に中央政府と地方自治体の間に置かれ、自主的に組織編成を行う特権、又は、自らの責任において、その住民の利益のために、公的事項の重要な部分を補完性の原理に従って管理する、通常は中央政府と関連した特権を享受している、それぞれの国における最大の領域団体」（第3条第1項）と定義した。

この憲章案の前文では、「地域自治体」の意義を強調して、ヨーロッパ諸国における「地域化」の推進、すなわち地域自治体のない国ではこれを創設すべきことを要求した。他方で、地域化ないし地域自治には限界があることも確認している。地域化に当たっては基礎的な地方自治体を犠牲にしてはならず、ヨーロッパ地方自治憲章の成果を尊重しなければならないこと、また、主権と領土的統一を軽視する地域主義は分離主義として否認されることを確認している。さらに、地域は、国家と基礎的な地方自治体の間にあって、補完性の原理に従って広域的機能を果たすことが求められている。<sup>(33)</sup>

しかしながら、地方自治体・地域自治体会議が起草したヨーロッパ地域自治憲章案を、閣僚委員会が採択することはなかった。はっきりと反対する国もあったが、反対を明示せずに、いくつかの留保条件を示す国もあった。そこにおける反対理由は多岐にわたるが、地方自治体・地域自治体会議の組織委員会において次のように整理されている<sup>(34)</sup>。

- 地域自治の内容と範囲を決定する国家主権を主張し、法的手段による監督に反対。
- 地域化の実験に関する不満、地域自治体の効果的・経済的な権限行使の能力の欠如に関する不満。
- 地域自治の過度の発展は国家統合の危機、分離主義者の傾向を招来。国家の統一と平等の維持が重要。地域自治は国家の憲法で定めるのが望ましい。
- 国家レベルでの法と経済の制度の統一を確保する必要。

<sup>(32)</sup> Jean-Claude Van Cauwenberghe, "Draft European Charter of Regional Democracy," Council of Europe - Congress of Local and Regional Authorities - Explanatory Memorandum, Institutional Committee, 15th PLENARY SESSION, CG(15)6REP, 6 May 2008. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287615&Site=COE>>

<sup>(33)</sup> 廣田 前掲注(3), pp.15-16.

<sup>(34)</sup> Cauwenberghe, *op.cit.* (32)

- 国益の観点から政治的経済的發展を規制したいという、特に中東欧諸国の中央当局の願望。地域化は先進国の「贅沢」とする。
- 地域間競争の結果として生じる国家政策の分断の可能性、政治的結束の喪失の危険。
- 中央政府は地域への財源移譲や財源共有による国家財源の喪失を懸念、欧州基金による事業内容への影響力の低下も懸念。
- 進行中の国家による地域改革に対する障害。
- 憲章という法的手段が、国家が期待する以上の目的を実現するためのモデルとして使われる可能性。
- 憲章が国家改革を制限する可能性があるという観点からの政治的な抵抗。
- 国家のエリートや出先機関の職員の影響力低下、給与削減に対する危惧。地域間の格差増大に対する懸念。
- 地域改革の財政的行政的成果に関する不確実性、改革に要する経費と時間、政治的エネルギーの消耗。
- グローバル化への対応を地方分権と補完性原理に任せるよりも国家的対応に任せることを選ぶ傾向。
- 最近の欧州統合の動向への失望から、国家の役割を重視する政策へと方向転換する傾向。
- いったん改革がなされたら、失敗しても制度を元に戻すことが難しいことへの懸念。

これらの不満と懸念はヨーロッパ地域自治憲章の採択の障害となったが、地域自治に関するヘルシンキ宣言（2002年6月28日）は、地域自治に関する原則を法的形態で定めることの必要性を認めていた。「欧州評議会は、加盟国の経験を考慮に入れたヨーロッパの法的文書において地域自治の共通の原則を承認し促進するものとする」。これを踏まえて、地方自治体・地域自治体会議は、ヨーロッパ地域民主主義憲章案を作成し、2008年5月28日に採択した。

### 3 ヨーロッパ地域民主主義憲章案の策定

新しいヨーロッパ地域民主主義憲章案（「新憲章案」）は、ヨーロッパ地域自治憲章案（「旧憲章案」）の失敗と地域の多様性を考慮して、非常に柔軟な体系と内容になっている。「将来の条約は、地域レベルは、地方レベルよりも、ダイナミクス、権限及び責任の点で大きな変革を経験する傾向があるという事実に十分対応できるよう柔軟でなければならない。この条約は、その多様性にもかかわらず、構造的にはより均質的でなければならない」という考慮によるものである<sup>(35)</sup>。

「新憲章案」は、前文に加えて、第Ⅰ部（第1条～第21条）、第Ⅱ部（第22条～第28条）、第Ⅲ部（第29条～第44条）、第Ⅳ部（第45条～第52条）の4部で構成されている<sup>(36)</sup>。

「新憲章案」と「旧憲章案」を比べると、まず名称が変更されたことが注目される。ここでは、「自治」よりも「地域民主主義」が強調されている。その内容と原則は、「新憲章案」の「第Ⅰ部 地域民主主義の基本要素」に列挙されている。これらは、「旧憲章案」以後の地域と地

<sup>(35)</sup> *ibid.*

<sup>(36)</sup> “Draft European Charter of Regional Democracy’ – Recommendation 240 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe,” CM/Cong(2009)Rec240 final, 14 September 2009. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1501723&Site=CM>>

方自治をめぐる発展を踏まえて定められた。すなわち、優れたガバナンスの原則、市民参加、優れた行政の原則、ヨーロッパ地方自治憲章に定められた地方自治の尊重の新たな主張、地域自治体と地方自治体の間、及び地域自治体相互の協力の原則、国家の領域的統合に対する忠誠と尊重の原則、結束と連帯の原則、直接選挙の原則などが要求され、憲章への加入に際して第I部の条項を留保してはならないとされている。

第I部では、「地域当局」を次のように定義している。「この憲章の目的にとって、地域当局は、中央政府と地方自治体の間の団体である」（第7条第1項）。先に見た「旧憲章案」における「地域自治体」の定義と比べると、素気ない幅広い定義になっている。これも地域の多様性に対応したものと考えられる。憲章の名称変更と関係する「地域自治」については、「民主的ガバナンスの原則」について、「地域自治の承認と行使は、民主的ガバナンスの要素のひとつである。民主的ガバナンスは、地域自治体が、民主的原則、人権の尊重、並びに平和、安定、繁栄及び連帯を基礎とした永続性のある発展の追求に基づかねばならないことを意味する」と規定している（第3条）。また、「地域民主主義」については、前文で、「責任と責任遂行の方法と手段に関する広範な自治と十分な資源を有し、民主的に選出され自由に組織された決定機関を備えた地域自治体のレベルの存在」と定義している。これらの規定からみると、「新憲章案」は、「地域民主主義」を「地域自治」よりも広くとらえて、「民主的ガバナンス」に貢献する「地域自治体」を想定しているといつてよい。

「新憲章案」の第II部は、地域自治体の存在の保障、機能、資源、主要機関、監督、他のレベルの公的当局との協力について、加入国が、それぞれの自治のレベルに応じて、3つの選択肢から選べるようにしている。「この憲章により推進される地域民主主義は、連邦制度、分権化された地域自治体の制度、あるいは地域自治体の協力組織など、多様な組織形態の表現をとる。第I部に定められた諸原則を遵守するために、締約国は、以下の6か条のそれぞれのa)、b)、c)の項目の1つによって拘束されることを約束する」（第22条第1項）。「新憲章案」は地域化の形態を類型化して、複数の選択肢を提供することによって、加入のハードルを低くしているのである。

同様のことは、「第III部 地域組織の形態」についてもいえる。第III部は、多くの留保を認めるより柔軟な加入方法に基づいて、地域化を実施するための取決めを詳細に規定している。

以上のように、欧州評議会は、ヨーロッパ諸国における地域化を推進する法的手段として多国間条約（「旧憲章案」と「新憲章案」）の実現を目指している。「旧憲章案」は挫折して、「新憲章案」が策定されたが、決定権を持つ閣僚委員会の承認を得るまでには至っていない。このことから、ヨーロッパにおける地域の多様性と地域をめぐる利害関係、考え方の複雑さが想像できよう。

## V おわりに

一時期に比べて、ユーロリージョナリズムは減速した。EU、特に地域評議会に対する期待は低下し、直接EUに働きかけるよりも、国家を経由して欧州政策に影響力を与えようとする地域の動きもある。「再国家化」の現象である。しかし、財政的に弱い立場にあるEUの新規加盟国の地域にとっては、今でもEUの地域政策に寄せる期待は大きい。EUはこれらの中東欧諸国の地域化において重要な役割を果たしてきた。

他方で、地域を民主主義の政治的単位として捉えることの意義を早くから主張していた欧州評議会は、加盟国の地域化を法的に統制する戦略をとった。ヨーロッパ地域民主主義憲章はまだ実現していないが、地域民主主義の重要性は、アムステルダム条約からリスボン条約に至る過程で、EUにも正式に認知されるようになった。

とはいえ、地域制度の設計は国内事項とする考え方は、各国政府に根強く残っており、少なくとも短期的に見れば、ヨーロッパ諸国のリージョナリズムの行方は渾沌としている。

この報告書の第Ⅱ部では、イギリス、フランス、イタリア、スペイン、スウェーデン、ドイツを取り上げて、各国におけるリージョナリズムの状況を紹介している。本章で述べたユーロリージョナリズムの動向はもちろん、それぞれの国内における動きも相俟って、ヨーロッパ諸国のリージョナリズムは直線的に発展するのではなく、様々な要因が働いており、21世紀に入ってますますダイナミックに展開していることが分かるだろう。この要因について可能な限り多角的に分析し、我が国における地方分権、とりわけ道州制を見る視点として把握しようというのが、この総合調査の目論見である。

もちろん、単に共通点や相違点を探して比較するだけでは有益な視点を提供することができない。例えば我が国において道州制が何度か主張されながらも実現にはなお課題が多いのも、その議論の内容ばかりでなく、時代背景や社会経済的な要因を考察するとともに、諸外国において類似の制度を発展させ、あるいは停滞させている背景にまで考察の眼は及ばなければならないであろう。

第Ⅰ部で、連邦制という制度が一見大きく異なるドイツの同時代的課題を取り上げ、また、我が国の議論の歴史と内容を整理し、財政問題を取り上げたのも、以上のような理由による。

第Ⅲ部は、イギリスの地方分権・公共政策の専門家の知見も加わり、さらに比較の視野を広げることに役立つであろう。

最後に、この報告書全体を俯瞰して得られると思われる論点をいくつかあげておきたい。

第1に、なぜ道州制の導入が必要なのか。リージョナリズムないし地域化の背景や目的に関わる論点である。

この点については、経済振興のような経済的要因を目的とする国がある一方で、地域民主主義の充実のような政治的要因を目的とする国がある。フランスやイタリア、スウェーデンの事例では、制度改革の背景に経済振興、経済・財政の危機への対応などの経済的要因が働いていることが分かる。この要因は、日本の道州制導入論にも共通している。道州が果たして日本経済の牽引車と成り得るものかどうか。制度はいったん導入されれば、うまく機能しないからといって簡単に元に戻せるものでない。道州制導入の核となる目的を明確にして、制度改革が目的の実現に確実につながるものであることを明らかにしなければならない。

第2に、どのような道州制を構想するのか。地域の制度や組織・権限の内容に関わる論点である。

第1の論点とも関係するが、イギリス、特にスコットランドの事例は、経済的要因よりも「民主主義の赤字」に対する地域住民の不満がリージョナリズムを支えている。地域への権限移譲や地域議会の創設は、地域住民の要求によって実現した。イギリスやスペインでは、一部の地域や州を特別扱いする非対称的な制度（一国多制度）を採用したが、画一的制度の伝統を有す

る日本において、このような制度の導入はどこまで可能なのか。道州に移譲される権限についていえば、一部で主張されているような立法権や裁判権の移譲は可能なのか。国家主権との関係で検討する必要がある。財政的権限の移譲については、現行の交付金制度を軸とした垂直的財政調整制度を維持するのか、それとも、ドイツをモデルにして道州間の水平的な財政調整制度を構築するのか。この点も論点となるだろう。さらには、道州制導入を踏まえた大都市制度改革も議論されており、仮に「都市州」のような制度が導入される場合、大都市内部における住民自治のあり方や周辺市町村とのネットワークの構築も論点となるだろう。

第3に、道州制の実現にはどのような障害があるのか。特に、リージョナリズムないし地域化の前提となる憲法の枠組みに関わる論点である。

近年の道州制導入論は、ほとんどが都道府県レベルの廃止を前提としたものとなっている。フランスやイタリア、ドイツは、憲法に県レベルの地方自治体の存在が明記されている。これに対して日本国憲法は「地方公共団体」の存在を要求するだけで、地方自治体の種類を具体的に規定することはしていない。憲法上、都道府県を廃止することは可能なのか、新たな道州は「地方公共団体」といえるのか。ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州は約1700万人の人口を抱えているが、このような大規模な州を「地域」と呼べるかどうか議論があった。道州制の検討の中で、人口2000万人から3000万人を超える「南関東州」なども想定されているが、これを「地方公共団体」ということはできるのか。この点も論点となるだろう。都道府県の廃止が憲法上可能であるとしても、現行の都道府県にはもはや存在意義がないのか。第30次地方制度調査会答申（2013年）は、都道府県による市町村の「垂直補完」の役割を認めている。

第4に、道州制を導入した場合、それが対称的制度になるか、非対称的な制度になるかは別として、道州間競争、道州間格差が問題となる可能性がある。福祉国家が保障してきたナショナルミニマム、全ての国民に一定程度の生活水準を保障するという政策目標を将来も維持するのか、しないのか。全国的な画一性に親和的な福祉国家的要請と、グローバル化に対応した地域間競争、地域の多様性の要請をどのように調整するかは、大きな政治的課題である。

以上の他にもさまざまな切り口があろうと思われる。多様な問題意識に、少しでも応えられる報告書であることを願っている。