

## 地方分権の指導理念としての「補完性の原理」

矢 部 明 宏

- ① 近年における地方分権改革を推進するための政治的な指導理念として「補完性の原理 (The Principle of Subsidiarity)」という言葉が用いられるようになってきている。補完性原理は、欧州発祥の社会的・政治的原理であるが、我が国において、近年着実に進められてきた分権改革の一つの推進力となったともいえる。
- ② しかし、補完性原理の意味は必ずしも明確ではなく、また、補完性原理を地方自治保障の基本原則として、裁判規範ともなる法的概念として受け入れるかどうかについては議論があり、補完性原理の明確化が求められている。
- ③ 補完性原理は、欧州において発達した原理であり、欧州統合推進のための一つの原理となり、さらに、欧州の地方自治保障のための国際条約である欧州地方自治憲章に明記されるに至った。
- ④ 欧州各国の憲法をみると、イタリア憲法には、2001年10月の憲法改正により、補完性原理が明記された。フランス憲法では、2003年3月の改正で、補完性原理を意味する規定が設けられた。
- ⑤ 我が国において、最初に、地方(市町村)優先主義が明確に示されたのは、シャープ勧告(昭和24(1949)年8月24日)である。平成11(1999)年7月に制定された地方分権一括法(平成11年法律第87号)によって改正された地方自治法(昭和22年法律第67号)には、地方公共団体の役割とそれに対する国の配慮に関する規定が設けられた。我が国では、補完性原理は役割分担原則と重なり合うものとして理解されてきた。
- ⑥ 日本国憲法第92条に規定される「地方自治の本旨」に補完性原理が含まれるとする見解と補完性原理を読み込むことはできないという見解があるが、地方自治法は、役割分担原則は、地方自治の本旨の要素そのものではないという理解の下にある。
- ⑦ 現在、国の出先機関の事務・権限を地方に移譲する検討が進められている。地域主権戦略大綱(平成22(2010)年6月22日閣議決定)における補完性原理は、欧州地方自治憲章等に沿った理解がなされているが、国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲に係る特例制度において、国の関与を大幅に認めること等については、補完性原理の観点から課題が残る。
- ⑧ 今後においても、分権改革を進めるため、補完性原理がさらに活用されることとなると思われるが、その概念及び法的な位置付けの明確化に向けた議論がいつそう深まることが予想される。

# 地方分権の指導理念としての「補完性の原理」

行政法務調査室 矢部 明宏

## 目 次

はじめに

I 補完性原理の広まり

- 1 欧州における広まり
- 2 我が国の分権改革と補完性原理

II 日本国憲法と補完性原理

- 1 地方自治権の保障と「地方自治の本旨」
- 2 「地方自治の本旨」と補完性原理

III 今後の分権改革と補完性原理—出先機関改革を中心に

- 1 出先機関改革の経緯
- 2 出先機関改革と補完性原理

おわりに

はじめに

近年進められている地方分権改革は、明治期以来の「中央集権型政治・行政システム」を新しい「地方分権型政治・行政システム」に転換しようとするものであり、我が国の政治や行政の基本構造をその根本から大きく変革しようとするものである。この改革は、明治維新及び戦後改革に次ぐ「第三の改革」というべきものの一環とも見られている。<sup>(1)</sup>平成21(2009)年9月に発足した新政権は、「地域主権」を政策課題として掲げた<sup>(2)</sup>。現在、「地域主権」の確立を目指した取組として、「地域主権改革」が政府一体として進められている<sup>(3)</sup>。

日本国憲法は、第8章に地方自治の章を設け、同章第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」としている。「地方自治の本旨」は、「法律をもってしても侵すことのできない地方自治制度の本質的内容ないし核心部分を意味する」<sup>(4)</sup>とされる。一方、近年における地方分権改革においては、地方分権を推進するための政治的な指導理念として「補完性の原理(The Principle of Subsidiarity)」（「補完性の原則」ともいう。以下、他の表現が用いられている資料を引用する場合を除き、「補完性原理」とする。）という言葉が用いられるようになってきている。補完性原理は、欧州発祥の社会的・政治的原理であるが、我が国において、近年着実に進められてきた分権改革の一つの推進力となったともいえる。しかし、補完性原理の内容は必ずしも明

確ではなく、補完性原理を地方自治の保障のための基本原則として、裁判規範ともなる法的概念として受け入れるかどうかについては議論があり、補完性原理の明確化が求められている<sup>(5)</sup>。明確化のためには、我が国で補完性原理が受容された経緯と特徴を明らかにし、国際的な用法との相違を明らかにすること、我が国の法制度、特に憲法上の「地方自治の本旨」との関係性を明らかにすることも必要である。

そこで、本稿では、第I章で、補完性原理の発祥及び国際条約に規定された経緯、また、補完性原理が我が国の分権改革において用いられてきた経緯について見た上で、我が国における補完性原理の特徴を整理する。第II章では、日本国憲法と補完性原理との関係について述べ、第III章では、最近の分権改革である国の出先機関改革を例にとり、そこで補完性原理がどのように適用されているかについて見ることにしたい。

## I 補完性原理の広まり

この章では、欧州における補完性原理の発祥、補完性原理に関する条約、欧州各国憲法の規定を概観した後、我が国の分権改革において補完性原理が導入された経緯について述べる。

### 1 欧州における広まり

#### (1) 補完性原理に関する国際条約等

補完性原理は、キリスト教の社会思想において用いられた原理であり、欧州統合推進のための一つの原理となり、さらに、欧州の地方自治

(1) 松本英昭『要説地方自治法—新地方自治制度の概要—(第7次改訂版)』ぎょうせい, 2011, pp.46-47.

(2) 「民主党の政権政策 Manifesto2009」; 「民主党の政権政策 Manifesto2010」民主党アーカイブ <<http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/>>

(3) 「地域主権改革」内閣府ホームページ <<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/index.html>>; 「地域主権型社会の確立」総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/suishin.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/suishin.html)> 参照。

(4) 成田頼明「地方自治の本旨」小嶋和司編『憲法の争点(新版)』有斐閣, 1985, p.244.

(5) 全国知事会自治制度研究会『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・財団法人都道府県会館, 2004, pp.100-101.

保障のための国際条約に明記されるに至った。  
以下、それぞれの内容を紹介する。

#### (i) 社会回勅

補完性原理の思想自体は、古代・中世の哲学者であるアリストテレス、トマス・アクィナスなどに遡ることができるが、補完性原理という名称を最初に用いて、詳細に論じたのは、ローマ教皇ピウス（イタリア呼称ピオ）11世（Pius PP.XI. 治世 1922-1939年）が1931年に出した社会回勅『クアドラジェジモ・アンノ（Quadragesimo Anno）』であると言われる<sup>(6)</sup>。回勅とは、教会の頭としての教皇による教導権の表現であり、その中でも社会回勅とは、社会秩序の基本問題を扱う、教会の社会教説を内容とする。この回勅の重点は、1930年代における全体主義の脅威に対して、個人、家庭、民間組織、私有財産の尊厳と権威を守り、主張することに置かれている。補完性原理の内容を述べることで知られる箇所は次のとおりである。

個々の人間が自らの努力と創意によって成し遂げられることを彼らから奪い取って共同体に委託することが許されないと同様に、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、より高次の社会に移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損害かつ混乱行為である。けだし、社会のあらゆる活動は、その権能と本性ゆえに、社会の成員たちに補助を提供せねばならず、彼らを破壊し吸収するようなことは決してあってはならないからである。

したがって国家の最高権力は、もし自ら関

わっていると本来の任務への精力集中を著しく妨げるような副次的業務、問題の処理を、より下位の諸グループに任せるべきであり、そうすれば、最高権力のみ遂行可能であるがゆえに最高権力のみ属するすべての業務を、状況が勧め必要が迫る指導、監督、奨励、抑制を通じて、より自由、より強力、より効率的に執行できるようになろう。それゆえ為政者たちに確信して貰いたいのは、この補完義務の原理を守ることによって、多様な諸集団のあいだの段階的秩序がよりいっそう強化されれば、社会組織の権威と効率はいっそう秀で、国家政体はいっそう幸福かつ豊かになる、ということである。<sup>(7)</sup>

この回勅の内容は、次の3点に要約することができる<sup>(8)</sup>。第1に、あらゆる意思決定は、できる限り個人、個々の市民に近いところで行われるべきである、つまり下位にある社会単位ほど優先されるべきである。第2に、上位にある社会単位は、下位の社会単位がある機能を行使する能力に欠ける場合、下位の社会単位を「補助」、「補完」する立場に立つ。この場合、この「補助」「補完」する機能は、上位の社会単位の、下位の社会単位に対する義務として位置付けられる。第3に、上位の社会単位が下位の社会単位を「補助」する場合であっても、足らざる部分を「補助」ないし「補完」する限度にとどめるべきである。

#### (ii) 欧州連合条約

その後、補完性原理は、欧州統合において、共同体と加盟国の関係を規律する原則として用いられた。欧州共同体設立条約（1957年3月25

(6) 澤田昭夫「補完性原理 The Principle of Subsidiarity: 分権主義的原理か集権主義的原理か?」『日本 EC 学会年報』12号, 1992, p.33 参照。「クアドラジェジモ・アンノ」は「40周年」の意味。1931年は、1891年に教皇レオ13世が「レールム・ノヴァルム」という社会回勅を出してから40周年に当たる。

(7) 同上, pp.37-38.

(8) 山内健生「グローバル化する『地方自治』—『サブシディアリティの原理』・その理念と現実(二)」『自治研究』77巻6号, 2001.6, pp.105-106.



日署名、1958年1月1日発効)は、第235条において、共同市場完成のために必要な場合、同条約が特に認めていない行動でもそれを起こす権限を欧州共同体に与えた。この規定は、補完性原理という名称を用いてはいないが、補完性原理を含意するものと考えられている<sup>(9)</sup>。その後、補完性原理は、マーストリヒト条約(1992年2月7日署名、1993年11月1日発効)によって、欧州連合条約(B条第2項)、欧州共同体設立条約(第3b条)に明記され、その後、アムステルダム条約(1997年10月2日署名、1999年5月1日発効)、リスボン条約(2007年12月13日署名、2009年12月1日発効)による改正を経た後、現行の欧州連合条約においては、次のように規定されている。

前文の「補完性の原則に従い、できる限り市民に近いところで決定が行われ、」<sup>(10)</sup>という箇所、第1条の「連合の決定は、市民に対しできる限り開かれた形で、かつ、できる限り市民に近いところで行われる。」という箇所のほか、第5条第3項に、欧州連合の権限に関する3原則<sup>(11)</sup>の1つとして、次のように規定される。

## 第5条

3 補完性の原則の下で、連合は、その排他的権限に属さない分野においては、提案される行動の目的が、加盟国の中央レベル又は地域及び地方のレベルのいずれにおいても十分に達成することができず、提案される行動の規模又は効果のために連合レベル

でより良く達成され得る場合に限り、行動する。

補完性原理に関する基準は、アムステルダム条約の付属議定書「7. 補完性及び比例性原則の適用に関する議定書」で明確にされ、リスボン条約には、改めて「補完性及び比例性原則の適用に関する議定書」<sup>(12)</sup>が付属議定書として付された。その第5条では、次のことが規定された。すなわち、欧州連合の立法提案には、補完性原理が遵守されている旨の表明を付すこととされ、予想される財政的な影響、及び指令<sup>(13)</sup>の場合には加盟国(地域によるものも含む)が制定する法規への影響に関する評価を含んでいなければならない。また、欧州連合の目的が欧州連合レベルでより良く達成されることは、質的な基準のみならず、可能であれば量的な基準にも基づかなければならない。さらに、第7条では、加盟各国議会に票が配分され、補完性原理に反するとする票が一定数に達する場合、欧州委員会はその立法提案を再検討しなければならないとされ、加盟国国内議会による補完性原理のコントロールの仕組みが定められた。

## (iii) 欧州地方自治憲章

地方自治の国際的保障に向けた取組は、1950年代の欧州で始まった<sup>(14)</sup>。欧州評議会(Council of Europe)<sup>(15)</sup>は、地方自治を保障する国際条約の検討を進め、1985年6月に欧州地方自治憲章(European Charter of Local Self-Government)を

(9) 澤田 前掲注(6), pp.43-44 参照。

(10) 欧州連合条約の訳は、奥脇直也・小寺彰編『国際条約集 2012年版』有斐閣, 2012を参照。

(11) 他の2つの原則は、権限付与の原則(欧州連合は、構成国から権限を移譲された範囲においてのみ行動することができること)、比例性の原則(手段と目的が均衡していること)。中西優美子『法学叢書 EU法』(法学叢書17)新世社, 2012, pp.105-109 参照。

(12) “Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality,” *Official Journal of the European Union*, C306, 17.12.2007, p.148. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0148:0150:EN:PDF>>

(13) Directive. 欧州連合の法行為の一種。達成されるべき結果について、名宛て人である加盟国を拘束するが、方式及び手段の選択は加盟国の機関に委ねられる(欧州連合の機能に関する条約第288条参照)。

(14) この項については、全国知事会自治制度研究会 前掲注(5), pp.1-34 参照。

採択した（1985年10月15日署名、1988年9月1日発効）。同憲章は、現在、欧州評議会に加盟している47か国中45か国が批准している。

同憲章は、全3部18条から成り、中心部分である第1部（第2条から第11条）は、地方自治の諸原則について定める。第4条第3項は、補完性原理について次のとおり規定する。

#### 第4条

3 公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先的に遂行しなければならない。他の当局への責務の配分は、その任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を考慮して行わなければならない<sup>(16)</sup>。

欧州評議会による同憲章の解説<sup>(17)</sup>によれば、この規定は、公的権力が分権化されなければならないという一般原則について規定するものである。事務の規模若しくは性質がより大きな領域において処理する必要があるか、又は効率性若しくは経済性の考慮を優先させる場合でなければ、最も地方レベルの政府（the most local level of government）に包括的に任せなければならないことを意味する。ただし、その性質又は規模により限定的な事務を処理することしかできない地方当局に対して、機械的に機能を移譲する必要があることを意味しない。

また、欧州評議会の下で、専門家が作成した報告書<sup>(18)</sup>によれば、上記の規定は、諸当局間の権限配分に関する複数の基準を提供している。

この権限配分は、取り扱う任務の性質及びその範囲（客観的な概念）に基づき、また、効率性及び経済性（主観的な概念）に基づきなされる<sup>(19)</sup>。さらに同報告書は、報告書作成時点（1994年）までのドイツ、オーストリア、イタリア、ベルギー、フランスにおける補完性原理の適用事例から、概ね次のことが確認できるとする<sup>(20)</sup>。

- ① 補完性原理に対する新たな関心は、中央政府とその他の政治的当局との権限を再配分したいという願望と符合する。
- ② 補完性の議論の中心に位置する権限配分に絞るならば、以下の2点が確認される。第1に、権限配分は、ある原則の意図的な適用の結果というよりも、むしろ歴史や政治の偶然の結果である。なんらかの権限が丸ごと唯一つのレベルに配分された国はなく、したがって、様々なレベルの完全な自治を指向する要素よりも、協力を促す要素の方が数は多い。第2に、市町村レベルの権限及び中間レベルの権限は、中央レベルの直ぐ下に位置するレベル（地域〔リージョン〕や連邦を構成する州）のように深い考察の対象となっていない。その原因は、地域レベルの自治体化プロセスが未だ達成されていないことにある。
- ③ こうした一般的傾向には、事前の統制を事後的な統制に切り替えることによって、後見監督的手続を緩和しようとする大きな努力が伴っている。

(15) 1949年に人権、民主主義、法の支配の分野で国際社会の基準策定を主導する汎欧州の国際機関としてフランスのストラスブールに設立。加盟国は、欧州連合全加盟国、ロシア、ウクライナ、トルコ等47か国。

(16) 欧州地方自治憲章の訳は、全国知事会自治制度研究会 前掲注(5)、資料編 p.3 参照。

(17) Council of Europe, *Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government*, 1986. <<http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm>>

(18) Council of Europe, *Definition and Limits of the principle of subsidiarity*, 1994. <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2>> 全文の翻訳は、大津浩・廣田全男訳「ヨーロッパ評議会編『補完性の原理の定義と境界』『経済と貿易』188号, 2004.3, pp.113-148.

(19) 大津・廣田訳 同上, p.120.

(20) 同上, pp.121-125. なお、この時点では、未だイタリア、フランスの憲法改正は行われていない（後述 I 1 (2) 参照）。

- ④ 上記統制のほか間接的な統制として、地方公共団体の財政に関して、上級レベルによる介入が行われる。また、譲与税、交付金、分担金等を通じて、地方自治体の権限行使に十分な行使手段を与えるという第2の意味<sup>(21)</sup>の補完性原理の適用がなされる。

同報告書は、また、以上のような補完性原理の解釈の多様性、既存の法制度に取り込まれてきた様式の多様性等は、補完性原理の明確な定義を困難にしておき、それだからこそ、この概念の発展、国家状況の多様性への対応が可能となったとする<sup>(22)</sup>。そして、加盟国に補完性原理を導入するための条件として、権限配分の規範として具体的に適用する場合には、次の側面が同時に考慮されなければ、補完性原理を適用してはならないとする<sup>(23)</sup>。

- ① 市民に最も身近な当局が権限を行使する際は、できる限り介入してはならない。したがって、監督による介入は、原則として事後的で適法性に関するものに限られる。
- ② 下位のランクの当局に認められた自由の実効的な行使に必要とされる程度の介入でなければならない。

なお、欧州評議会には、その諮問機関として、加盟国の地方自治体を代表する欧州自治体・州会議 (Congress of Local and Regional Authorities) が設置され、同会議は、自治体及び州の民主主義の促進、特に、欧州地方自治憲章の原則の効果的な実施を監視する役目を担っている。監視

の種類には、加盟国ごとの定期的で一般的な監視、憲章の特定事項に関する検証、選挙監視等がある。監視活動では、監視団の派遣後、報告書が作成され、同会議が勧告を行う。<sup>(24)</sup>この勧告は、欧州地方自治憲章の各条文の解釈基準となり、いわば判例のような機能を果たしていると評価されている<sup>(25)</sup>。

#### (iv) 世界地方自治憲章草案

欧州地方自治憲章が作成された後、その考えを世界的に広めようとする動きが生じた。1985年9月に、国際自治体連合 (International Union of Local Authorities: IULA) の第27回世界大会において「世界地方自治宣言」が採択され、また、1993年6月の第31回世界大会において、「世界地方自治宣言」(新宣言)が採択された。国際連合においても世界地方自治憲章 (World Charter of Local Self-Government) を採択しようとする動きが生じ、2000年4月に、第2次草案が作成されたが、憲章の採択は、米国、中国の反対等により頓挫した。世界地方自治憲章草案第4条第3項は、補完性原理について、次のように規定する。

#### 第4条

3 公的な責務は一般に市民に最も身近な当局が遂行することを意味する、補完性と近接性の原則に従い、他の当局へのいかなる責務の配分も、技術的又は経済的な効率性の要求に基づくものでなければならず、市民の共通の利益に沿うものでなければならない<sup>(26)</sup>。

(21) 第2の意味とは、上級レベルの当局は、下級レベルの当局がその責務を達成できるよう援助する義務があるということ。

(22) 大津・廣田訳 前掲注(18), pp.125-126.

(23) 同上, p.134.

(24) "The Congress of Local and Regional Authorities, the Guarantor of local and regional democracy in Europe." 欧州評議会ホームページ <[http://www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_en.asp?mytabsmenu=1](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1)>

(25) 山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンダンの復権』日本評論社, 2006, p.304.

(26) 全国知事会自治制度研究会 前掲注(5), 資料編 p.14.



ここで、補完性に加えて近接性（proximity）という言葉が用いられているが、補完性という言葉の多義性を踏まえて、定義を明確にするために近接性を付記したものであり、補完性と近接性は同じ意味で使われている<sup>(27)</sup>。

(v) 補完性原理の4要素

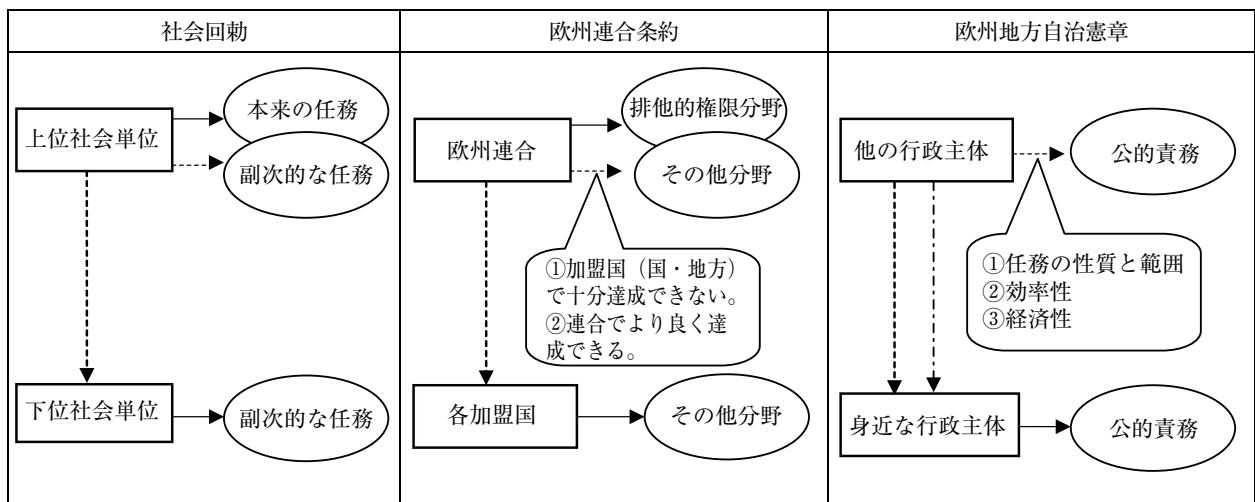
以上で紹介した国際条約等における補完性原理は、①市民に最も身近な行政主体が優先的に行政を担うこと、②上位の行政主体は、下位の行政主体の権限行使を補助すること、③上位の行政主体が補完して権限行使する場合の基準が示されていること、④上位の行政主体から下位の行政主体への介入は必要最小限でなければならないこと、以上4つの要素を含むものと整理することができよう。この観点から、国際条約等における補完性原理のイメージを図示すると、次のようになる。


(2) 欧州各国憲法への補完性原理の明記

補完性原理は、欧州各国の中でも、ゲルマン系の文化的伝統を受け継ぐ国々、具体的には、ドイツ、オーストリアにおいて顕著に見られた考え方であり、これに対して、フランス、イタリア、ベルギーなどでは、少なくともフランス革命以降、補完性の考え方はあまり一般的ではなく、非常に集権的な考え方が強かったといわれ、補完性原理が注目されるようになるのは、1980年代以降の地方分権化の過程であるとされる。<sup>(28)</sup>

ドイツ連邦憲法（ボン基本法）においては、欧州連合に関する規定（第23条第1項）で補完性原理という名称が使用されていることを別として、補完性という名称は使用されていないが、補完性原理の考えは、主として連邦と州（ラント）との関係についての規定である第30条（ラントの権限）を始め多くの規定に盛り込まれている。地方公共団体は、州法の下に置かれ、基

図1 国際条約等による補完性原理のイメージ



(注) 図形の意味  
 ① → 意思決定・実施（優先的） ② ----> 意思決定・実施（補完的） ③ -----> 補助・支援  
 ④ ---> 介入・関与 ⑤  上位主体が補完的に意思決定・実施を行う場合の基準  
 (出典) 筆者作成

(27) 廣田全男「第3章 補完性原理と『地方自治の本旨』」白藤博行ほか編『地方自治制度改革論—自治体再編と自治権保障』自治体研究社、2004、pp.106-107。  
 (28) 山内健生「グローバル化する『地方自治』—『サブシディアリティの原理』・その理念と現実（三）」『自治研究』77巻12号、2001.12、pp.69-70。



本法第 28 条第 2 項<sup>(29)</sup> 及び州憲法により一定の自治権が保障されている。

イタリア憲法には、2001 年 10 月の憲法改正により、補完性原理が明記された。この改正は、近代統一国家形成期以来のフランスをモデルにした中央集権的な国家体制に根本的変更をもたらすもので、① コムーネ（市町村）、県、大都市の自治権の憲法的承認（第 114 条）、② 州の立法権の大幅な強化（第 117 条）、③ 行政権限の国と地方公共団体への配分原理の根本的転換（第 118 条）、④ 地方公共団体の財政自治権の大幅な強化（第 119 条）等を含むものである。補完性原理に関する規定は、次のとおりである。<sup>(30)</sup>

#### 第 118 条（市町村の行政権能）

1 行政権はコムーネに帰属する。ただし、その統一的執行を確保するために、補完性、差異性、最適性の原則<sup>(31)</sup>に従って、県、大都市圏、州及び国に移譲される場合を除く。

#### 2～3 省略

4 国、州、大都市圏、県及びコムーネは、補完性原理に基づき、一般的利益に関する活動の遂行のために、個人及び結合した市民の自発的な自治を促進する。

フランス憲法では、2003 年 3 月の改正で、補完性原理を意味する規定が設けられた。この改正は、地方分権を進展させる抜本的改革のための改正であり、① フランス共和国の基本理念としての地方分権原則の導入（第 1 条）、② 実験的

試行制度の導入（第 37 条の 1、第 72 条第 4 項）、③ 地方公共団体の組織に関する法案の上院先議権（第 39 条第 2 項）、④ 州（région）を憲法上の地方公共団体に加えること（第 72 条第 1 項）、⑤ 補完性原理の導入（第 72 条第 2 項）、⑥ 参加型民主主義の強化（第 72 条の 1 第 2 項、同条第 3 項）、⑦ 財政自主権に関する原則の導入（第 72 条の 2）、⑧ 海外に位置する地方公共団体の再編及び自立性の強化（第 72 条の 3、第 72 条の 4、第 73 条、第 74 条、第 74 条の 1）から成る。補完性原理に関する規定は、次のとおりである。この規定には補完性という名称が使われている訳ではないが、補完性原理を意味することは、議会審議で確認された。<sup>(32)</sup>

#### 第 72 条

2 地方公共団体は、各々のレベルにおいて、最も効果的に実施できる権限の全てについて、意思決定を行うことを本来的使命とする<sup>(33)</sup>。

## 2 我が国の分権改革と補完性原理

(1) シャウプ勧告（昭和 24（1949）年）から地方分権一括法（平成 11（1999）年）まで  
我が国において、行政ができる限り身近な地方公共団体において行われるべきであるという考え方が明確な形で示されたのは、昭和 24（1949）年 8 月 24 日のシャウプ使節団日本税制報告書（いわゆる「シャウプ勧告」）が最初であるとされる<sup>(34)</sup>。シャウプ勧告の地方（市町村）優先主義を示す箇所は、次のとおりである。

(29) 「市町村には、法律の範囲内において、地域共同体のすべての事務を、自己責任において定める権利が、保障されていなくてはならない。（以下略）」（石川健治「ドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法）」高橋和之編『世界憲法集（第 2 版）』（岩波文庫）岩波書店、2012、pp.187-188.）

(30) 高橋利安「イタリア憲法第 2 部第 5 章『州、県及びコムーネ』の改正」『外国の立法』No.212、2002.5、pp.50-59 参照。

(31) 差異性の原則は、地方公共団体の人口、組織等の多様性を考慮して権限を配分する原則。最適性の原則は、他の団体と連携した形態でも事務の履行を保障する原則。高橋利安「第 3 章 イタリアにおける地方分権と補完性原理」若松隆・山田徹編『ヨーロッパ分権改革の新潮流』中央大学出版部、2008、p.74 参照。

(32) 山崎 前掲注(25)、pp.187-189 参照。

(33) 同上、p.188 参照。

地方自治のためにそれぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村に第一の優先順位が与えられるであろう。第二には都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろう<sup>(35)</sup>。

昭和24(1949)年12月にシャープ使節団の勧告を具体化するために設置された地方行政調査委員会議は、翌年、「行政事務再配分に関する勧告」(昭和25(1950)年12月22日)を行い、その中で、事務の配分については、「事務の性質上当然国の処理すべき国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は、地方公共団体においては有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである」とし、また、国と地方公共団体との関係は、機能を分かちつつ共同する関係に立つとした(パートナーシップ原理)。次いで、第9次地方制度調査会(以下「地制調」という。)の「行政事務再配分に関する答申」(昭和38(1963)年12月27日)は、国と地方公共団体との関係は協同関係でなければならないとし、事務の配分に当たって、地方公共団体、中でも市町村にできるだけ多くの事務を配分することが、行政の民主的処理と総合的処理との見地から必要であるとした。第17次地制調の「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申」(昭和54(1979)年9月10日)は、「行政は、住民の意思と負担とに基づいて行われるものである。したがって、行政事務は、できるだけ住民

の身近なところにおいて処理されるとともに能率的に処理されなければならない。」とした。昭和57(1982)年7月30日、第2次臨時行政調査会は、「行政改革に関する第3次答申」を提出した。この答申は、パートナーシップ原理を明確に打ち出すとともに、「住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体によって処理されるよう、事務の再配分を推進」すべきであるとして、地方(市町村)優先主義をとることを明らかにしているが、その対象は、「行政」一般ではなく、「住民に身近な行政」に限定されている。この答申の考え方は、その後、各種答申等において引き継がれた。<sup>(36)</sup>

平成5(1993)年10月27日の臨時行政改革推進審議会(第3次行革審)及び平成6(1994)年11月22日の第24次地制調の答申を踏まえ、政府は、同年12月25日、「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定した。平成7(1995)年5月19日、地方分権推進法(平成7年法律第96号)が制定され、同法第2条では、パートナーシップ原理が明らかにされ、第4条では、次のとおり、国と地方公共団体の役割分担について規定された。<sup>(37)</sup>

第4条 地方分権の推進は、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体におい

(34) 山内健生「グローバル化する『地方自治』—『サブシディアリティの原理』・その理念と現実(五)」『自治研究』78巻6号、2002.6、p.101.

(35) 財団法人神戸都市問題研究所地方行財政制度資料刊行会編『戦後地方行財政資料 別巻1—シャープ使節団日本税制報告書』勁草書房、1983、p.170.

(36) 山内 前掲注(34)、pp.104-107.

(37) 同上、pp.107-109.

て処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として、行われるものとする。

地方分権推進法に基づいて設置された地方分権推進委員会の5次にわたる勧告に基づき、地方分権推進計画（平成10（1998）年5月29日）、第2次地方分権推進計画（平成11（1999）年3月26日）が閣議決定された。地方分権推進計画に掲げられた制度改革を実施するため、平成11（1999）年7月8日、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号。通称「地方分権一括法」）が制定された。同法によって改正された地方自治法（昭和22年法律第67号）には、地方公共団体の役割とそれに対する国の配慮に関する次のような規定が新たに設けられた。

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当

たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

(2) 地方分権推進委員会最終報告（平成13（2001）年）から地方分権改革推進委員会第1次勧告（平成20（2008）年）まで

補完性原理という名称が政府の審議会報告書等に登場したのは、地方分権推進委員会最終報告（平成13（2001）年6月14日）が最初であるとされる<sup>(38)</sup>。同報告は、欧州地方自治憲章等では、「事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うものとする」という『補完性の原理』の考え方が謳われている」とし、「わが国の事務事業の分担関係をこの『補完性の原理』に照らして再点検してみれば、国から都道府県へ、都道府県から市区町村へ移譲した方がふさわしい事務事業がまだまだ少なからず存在している一方、これまではともかく今後は、市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在しているのではないかと思われる。分権改革というと、事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲にのみ目を向けがちであるが、分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化することにあるのである」としている<sup>(39)</sup>。

また、地方分権改革推進会議の報告「事務・事業の在り方に関する意見—自主・自立の地域社会をめざして」（平成14（2002）年10月30日）では、「それぞれの事務の性質に応じて担い手として最もふさわしいレベルの地方公共団体や国に事務権限を配分するという原則、すなわち『補完性の原理』に基づいて役割分担を適正化

(38) 廣田 前掲注(27), p.110.

(39) 「第4章 IV 事務事業の移譲」『地方分権推進委員会最終報告—分権型社会の創造：その道筋—』<<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/index.html>>



することによって、地方の役割とされた事務については、地方が自主的・自立的に最適の形態でそれを実施できるようにすべきである」<sup>(40)</sup>とされた。

平成 18（2006）年 12 月 15 日、地方分権改革推進法（平成 18 年法律第 111 号）が制定され、第 5 条に国と地方公共団体の役割分担について規定された。

第 5 条 国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、行政の各分野において地方公共団体との間で適切に役割を分担することとなるよう、地方公共団体への権限の移譲を推進するとともに、地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け及び地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条に規定する普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与の整理及び合理化その他所要の措置を講ずるものとする。

上記地方分権改革推進法に基づき設置された地方分権改革推進委員会は、平成 20（2008）年 5 月 28 日、「第 1 次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」を提出した。その中では、役割分担原則について次のように述べられる。

国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における総合的な行政の実施の役割を担わせることは、地方自治の基本原則である。規模や能力の異なる基礎自治体が総合的な行政を担うことができるよう、広域連合の形成や周辺自治体又は広域自治体による補完など、総合性を担保するための制度の充実をはかる<sup>(41)</sup>。

### (3) 我が国における補完性原理導入の特徴

地方分権改革推進委員会第 1 次勧告までの我が国における補完性原理の考え方を前述の国際条約等、特に欧州地方自治体憲章における補完性原理と比較すると、我が国における補完性原理の特徴は、次の 3 点に整理できよう。①パートナーシップ原理を前提として、国と地方の役割分担原則と補完性原理が重なり合うものとして理解されている。②地方公共団体は、行政一般ではなく、「住民に身近な行政」を分担するとされる。③地方公共団体は、その役割を果たすために、総合行政主体であることが求められる。③については、最少単位の地方公共団体に対しても、包括的統治団体であるということを押しつけることになるとの批判<sup>(42)</sup>がある。この点については、前述のとおり（I 1 (1) (iii) 参照）、欧州地方自治憲章上の補完性原理は、その性質又は規模により限定的な事務を処理することしかできない地方当局に対して、機械的に機能を移譲する必要があることを意味しないと考えられている。

(40) 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見―自主・自立の地域社会をめざして」2002.10.30, p.3. <<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf>>

(41) 地方分権改革推進委員会「第 1 次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」2008.5.28, p.6. <<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>>

(42) 塩野宏「地方自治の本旨に関する一考察」『自治研究』80 卷 11 号, 2004.11, pp.42-43.



## II 日本国憲法と補完性原理

この章では、日本国憲法第92条の「地方自治の本旨」規定の諸説を紹介した後、「地方自治の本旨」に補完性原理が含まれるかどうかについての見解を紹介する。

### 1 地方自治権の保障と「地方自治の本旨」

日本国憲法「第8章 地方自治」は、次の4か条で構成される。地方自治の基本原則について定める第92条、議会の設置及び地方公共団体の長、議員等の住民による直接選挙について定める第93条、地方公共団体の権能について定める第94条、一の地方公共団体のみに適用される法律に関する住民投票について定める第95条である。基本原則を定める第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定する。

憲法が保障する地方自治権の性質については、これまで、学説が分かれてきた。固有権説、伝來說、制度的保障説があり、また、近年には、地方公共団体の自主立法権や自主財政権を強調する立場から、固有権説の新たな見直しと評価がなされ（新固有権説）、さらに、地方公共団体の統治権を直接地域住民から信託されたものとする説（社会契約説）も主張されている<sup>(43)</sup>。従来の説のうち、例えば、固有権説は、自治制度は歴史的経過の下に確定され、個人が国家に対して固有かつ不可侵の権利をもつと同様に、地方公共団体もまた固有の基本権を有するという見解である。この説は、統治制度の成立過程に忠実な考えであるが、単一不可分の国家主権という観念と矛盾し、また、地方公共団体という統治主体の自治権を、統治団体が本来有し得

ない「自然権」によって説明するという難点を克服できないという問題がある。伝來說（又は承認説、保障否定説ともいう）は、地方自治は国が承認する限り認められるものであるから、国は地方自治の廃止を含めて地方自治保障の範囲を法律によって定めることができるとする見解である。伝來說は、「地方自治の本旨」に特別の法的意味を認めない。伝來說は、法律によって自治の安易な改変を許容し、さらには自治制の完全否定も論理的に可能とするものであり、現在、伝來說を受け継ぐ学説はみられない。制度的保障説は、地方統治団体は国に先行して存在するものであり、地方自治は、国の統治権を前提とするが、地方公共団体には、国によって侵害されない一定の統治権が憲法によって保障されているという考え方であり、通説であるとされる。この説によれば、「地方自治の本旨」は、国の法律をもってしても侵すことのできない地方自治制度の本質的内容ないし核心的部分を意味することになる。

それでは、法律をもってしても侵すことのできない「地方自治の本旨」とは何か。「地方自治の本旨」は、団体自治と住民自治の2つの要素から構成されるとするのが通説である。団体自治とは、地方統治が中央政府から独立した地方統治団体あるいは地方政府に委ねられ、地方統治団体あるいは地方政府の意思と責任の下で実行されるという自由主義的側面であり、住民自治とは、地方統治がその地方公共団体の住民の意思に基づいて行われるという民主主義的側面であると説明される<sup>(44)</sup>。

「地方自治の本旨」がこのように団体自治と住民自治から構成されるという解釈は、憲法制定に関わった法制官僚である佐藤達夫の証言に基づいている。昭和21（1946）年2月13日に日本政府に手交された「GHQ 草案」<sup>(45)</sup>は、第

(43) 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第5版）』有斐閣、2012、pp.363-364；渋谷秀樹「〔第8章〕地方自治」芹沢齊ほか編『新基本法コンメンタール 憲法』（別冊法学セミナー no.210）日本評論社、2011、pp.477-479 参照。

(44) 渋谷 同上、p.477。

8章「地方政治 (Local Government)」において、①府県知事、市長、町長、議会議員、主要職員等が直接選挙されること (第86条)、②首都、市及び町の住民は、財産、事務及び政治を処理し、法律の範囲内で憲章 (Charter) を作成する権利が保障されること (第87条)、③首都、市又は町に適用される地方的又は特別の法律の制定は、その地方の有権者の同意を条件とすること (第88条) を規定していた。GHQ草案を手交された日本側がこれらの規定について感じたことは、「府県とか市・町とかいうような団体の種別を憲法で固定してしまうことは、多くの立法例はあるにせよ、いささか窮屈ではないかということ、及び、この章の頭初に総則的の条文があった方がよくはないか」<sup>(46)</sup>ということであった。GHQ草案を基に日本政府が作成した「3月2日案」<sup>(47)</sup>は、第8章「地方自治」において、①地方公共団体の組織及び運営に関する規定 (Regulations) は地方自治の本旨に基づき法律により定めること (第101条)、②地方公共団体に法律の定めるところにより議会を設置すること、地方公共団体の長及び議員は法律の定めるところにより住民が選挙すること (第102条)、③住民は自治の権能を有し、法律の範囲内で条例及び規則を制定できること (第103条)、④一の地方公共団体にのみ適用される特別法は、住民の多数により承認されなければ制定できないこと (第104条) を規定していた。同年3月4日から5日にかけての折衝において、章の冒頭に総則的な条文を追加することが認められるなどの結果、帝国議会の審議を経て最終的に現行憲法第92条から第95条の規定となった。第92

条の規定について、佐藤は、次のように述べる。

法的表現としては必ずしも完璧とはいえないかもしれないけれども、これが、一般にいわれている団体自治と住民自治と、この二つを根幹としていることはおのずから明らかであると思う。すなわち、地方住民に身近な共同の事務は、これらの住民の意思に基づきその構成する組織を通じて自主的に処理されるということが中心の観念を成すものといえよう。ただ、この表現が極めて抽象的であるために、従来もしばしば論議の対象となったが、ある措置が地方自治の本旨に沿うかどうかということについては、他の場合にいつも問題になる「公共の福祉」ということばと同じように、結局、個々の具体的問題ごとに、良識ある一般の社会通念によって決せられるべきものと思われる。こういうあいまいな表現の条文は、むしろ無い方がよいという批判もあったように記憶するけれども、私は、第八章はむしろこの条文だけで足るのではないかと、といえるくらいに、それは大きな意義をもつものであり、また、これが抽象的で漠然としていることが、かえってあらゆる立法の分野をカバーし、それらによる侵害を抑制する効能をもつことになるのではないかと考えている<sup>(48)</sup>。

佐藤のこのような説明の内容は、同じく憲法制定に関わった法制官僚の入江俊郎によっても確認されている<sup>(49)</sup>。佐藤は、また、総則的規定の表現方法に苦勞し、明治21 (1888) 年に公

(45) 国立国会図書館「資料と解説 3-15 GHQ草案 1946年2月13日」『日本国憲法の誕生』<<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/03/076shoshi.html>>

(46) 佐藤達夫「憲法第八章覚書—その成立の経過を中心として—」自治庁記念論文編集部編『地方自治論文集 (第2版)』地方財務協会, 1955, p.39.

(47) 国立国会図書館「資料と解説 3-20 日本国憲法『3月20日案』の起草と提出」『日本国憲法の誕生』<<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/03/086shoshi.html>>

(48) 佐藤 前掲注(46), pp.47-48.

(49) 入江俊郎『憲法制立の経緯と憲法上の諸問題—入江俊郎論集—』第一法規, 1976, p.241.

布された市制・町村制（明治21年法律第1号）に附された上諭<sup>(50)</sup>なども参考としたが、結局、「地方自治の本旨」とし、その実体は、「自明のことであろうという前提に立った」<sup>(51)</sup>と述べている。<sup>(52)</sup>

なお、近年、「地方自治の本旨」の解釈の変更を迫るような研究成果が現れている<sup>(53)</sup>。この研究の結論は次のようなものである。①「地方自治の本旨」を定めた憲法第92条は、GHQ草案第87条の「憲章ヲ作成スル権利」に由来する規定で、佐藤がゼロから創作したものではない、②GHQ草案第87条は、アメリカで行われている憲章制定権の保障をそのまま日本に導入しようとしたものではなく、「特殊日本化されたホーム・ルール・チャーター制」<sup>(54)</sup>を規

定したものである、③佐藤は、このようなものであってもホーム・ルール・チャーター制の導入には否定的であり、GHQ草案第87条を高度に抽象化して翻案規定とし、「地方自治の本旨」という語句を使用した、④地方自治の本旨の具体的意味・内容は、欧州生まれの住民自治や団体自治ではなく、アメリカの制度が起源であった<sup>(55)</sup>。

## 2 「地方自治の本旨」と補完性原理

前述のように「地方自治の本旨」が団体自治と住民自治を指すとしても、それは、「地方自治」そのもの説明であるに過ぎず、法律をもってしても侵すことのできない憲法規定としての「地方自治の本旨」の説明にはなっておらず、

(50) 「朕地方共同ノ利益ヲ發達セシメ衆庶臣民ノ幸福ヲ増進スルコトヲ欲シ隣保團結ノ旧慣ヲ存重シテ益之ヲ拡張シ更ニ法律ヲ以テ都市及町村ノ權義ヲ保護スルノ必要ヲ認メ茲ニ市制及町村制ヲ裁下シテ之ヲ公布セシム」

(51) 佐藤 前掲注(46), p.40.

(52) 佐藤達夫の説明からは、第二次世界大戦前に、既に地方自治の本旨の元になるものがあつたことを窺うことができる。明治21(1888)年の市制・町村制は、英国で發達した住民自治とドイツで發達した団体自治の原理を盛り込んだものであつた。しかし、明治22(1889)年に發布された明治憲法は、天皇主権の国家体制をとり、人民が自治の主体と考えることができなくなった。このため、戦前の行政法学では、人民自治と団体自治を含む市制・町村制の自治の觀念が「本来の意義における自治」すなわち「自治の本旨」ではあるが、人民自治は、「政治上の意義の自治」に過ぎず、「法律上の意義の自治」は、団体自治であると考えられるようになったとされる。辻山幸宣「戦前期における『地方自治の本旨』—『自明のこと』とされた内容をめぐって」『法学新報』100巻5・6号, 1994.6, pp.117-137; 辻山幸宣「戦前期における自治学説—『住民自治』『団体自治』の觀念をめぐって—」『法学新報』100巻11・12号, 1994.11, pp.385-408 参照。

(53) 佐々木高雄「『地方自治の本旨』条項の成立経緯」『青山法学論集』46巻1・2号, 2004, pp.79-152; 佐々木高雄「憲章制定権の再生—『条例制定権』条項の成立経緯を中心にして—」『比較憲法学研究』16号, 2004.10, pp.49-77.

(54) アメリカでは、日本と異なり地方自治制度に関する全国一律の法律は存在せず、個別の州ごとの憲法や法律でそれぞれ内容の異なる制度が規定されている。法的には、地方政府は、州政府により創設されたものとみなされ、州の下部組織として設定されている。19世紀後半から20世紀初めにかけて、各地の州政府や都市政府で権限濫用や不祥事が多発し、地方自治を保護するため、州憲法の改正が行われるようになった。その一つが、固有権的地方自治（ホーム・ルール）条項の導入であり、その典型的規定は、地方政府による憲章採択に関する規定である。自治憲章（ホーム・ルール・チャーター）は、地方政府の基本形態、主要機関の設定、その権限等を規定し、住民が起草し、採択する。小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規, 2004, pp.30, 41, 131-146, 263-274 参照。

(55) 佐々木説の整理は、原田一明「日本国憲法が規定する『地方自治の本旨』」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』勁草書房, 2007, pp.82-83を参照。しかし、佐藤達夫は、GHQ草案のチャーター(Charter)を条例(Regulation)に修正する日本側の案にGHQ側から異議が出されなかったことについて、「われわれとしては、そもそも憲法自身でプレジデンシャル・システムというところまで押しつけて置きながら（地方公共団体の長の公選制(第93条)のこと：筆者注)、いまさらチャーターの制定権でもあるまいというような感じを抱いた」(佐藤 前掲注(46), p.53.)と述べており、地方公共団体の政治機構を定めるという憲章の中核部分が認められないような憲章制定権にはあまり意味がないことを承知していた。この証言に基づき、ホーム・ルールに関する佐々木説のような見解には疑問があるとされる(全国知事会自治制度研究会『地方自治の保障のグランドデザインⅡ—自治制度研究会報告書一』全国知事会・(財)都道府県会館, 2006, p.29 参照)。



特に通説である制度的保障説をとると、団体自治・住民自治の中のどういう事項が法律をもってしても侵しえない制度的保障の核心であるかを明らかにする必要がある<sup>(56)</sup>。原田一明・横浜国立大学教授は、「地方自治の本旨」の意味・内容についての諸見解は、大まかに、①「地方自治の本旨」をある程度固定的・具体的な内容をもつものと理解しようとする立場と、これに対して、②「地方自治の本旨」の内容は、時代の変遷と価値観の変化によって変わるもので、一定不変の中身が憲法第92条から一義的・明確に引き出せるものではないと考える立場があるとしている<sup>(57)</sup>。

そこでまず、「地方自治の本旨」が意味するものの中に補完性原理が含まれるとする見解をみると、杉原泰雄・一橋大学名誉教授は、地方自治権の根拠を人権保障と国民主権に求める新固有権説の立場から、「地方自治の本旨」の具体的内容として、①人権保障の目的性<sup>(58)</sup>、②住民自治と団体自治、③地方公共団体優先の事務配分の原則と全権限性の原則、④自主財源の配分の原則を挙げている<sup>(59)</sup>。また、磯部力・国学院大学教授は、「『地方自治の本旨』とは、

そもそも時代を超えて内容が固定しているものではなく、また住民自治と団体自治という決まり文句に尽きるものでもないはずである。したがって時代の要請に対応しつつその内容を発展させていくことは当然なのであって、今日の時点で、あるべき地方自治の本旨の中に、国と地方公共団体の役割分担の明確化原則を読み込んでいくことは、憲法規範のきわめて正当な解釈であり、また妥当な立法政策とすることができるであろう<sup>(60)</sup>としている。さらに、廣田全男・横浜市立大学教授は、「地方公共団体に必要最小限度留保すべき事務、あるいは『固有の自治事務領域』の内容・範囲を憲法解釈により抽象的・一義的に導き出すことが仮に不可能であるとしても、そのことが憲法原理としての『地方公共団体優先の事務配分の原則』を否認する理由にはなるとは思われない<sup>(61)</sup>としている。

このような見解に対して、「地方自治の本旨」に補完性原理を読み込むことはできないという見解がある。成田頼明・横浜国立大学名誉教授は、「憲法の規定からどのような種類の事務を必要最小限度地方公共団体に固有の事務として留保すべきであるかは、一義的に明確にな

(56) 成田 前掲注(4), p.245.

(57) 原田 前掲注(55), p.76. 原田教授は、近年においては、「地方自治の本旨」の意義を明らかにしようとする議論は、団体自治と住民自治を自明の前提とした上で、住民自治の観点を強調することによって「地方自治の本旨」を再定位しようとする見解が主流となっているとする。この主流の見解（例えば、岡田信弘「『地方自治の本旨』の再定位」高見勝利ほか編『日本国憲法解釈の再検討』有斐閣，2004，pp.362-380.）は、憲法第95条を積極的に理解する議論、すなわち、「地方自治特別法に対する立法制限は、むしろ逆に、住民投票によって過半数の支持を得られる特例は法律のレベルでも認められるという意味に積極的に理解」できるのではないかという議論を基礎とする。このような見解に対して、原田教授は、第95条という特定条項の拡張解釈の方法によるのではなく、「地方自治の本旨」に関する、憲法制定過程におけるGHQ草案の現行憲法への具体化の問題として議論すべきとし、ホーム・ルール制の観点からのより柔軟な解釈の可能性を指摘している。この見解には、注(55)で紹介したとおり、佐藤達夫の証言内容に符合しない問題がある。豊永郁子「現憲法下におけるアメリカ型地方自治の可能性」『地方自治』692号，2005.7，pp.3-27も参照のこと。なお、ホーム・ルール制を背景としたその他の見解として、阪本昌成『憲法1国制クラシック』有信堂高文社，2000，pp.259-261; 佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂，2011，p.550がある。

(58) 「地方公共団体は、住民の人権を保障するうえで必要がある場合には、原則として、すべての事項につき、自主的に、法律による授權の有無にかかわらず、活動することができるはずである。」(杉原泰雄『地方自治の憲法論—「充実した地方自治」を求めて(補訂版)』勁草書房，2008，p.153.)

(59) 同上，pp.153-180.

(60) 磯部力「国と自治体の新たな役割分担の原則」西尾勝編著『地方分権と地方自治』ぎょうせい，1998，pp.87-90.

(61) 廣田 前掲注(27), pp.121-122.



る訳ではない」<sup>(62)</sup>。また、「どのような事務を国と地方公共団体に配分し、どのような事務を国と地方公共団体の共管事務にするかは、基本的には、事務の性質、効果、影響範囲、責任の所在、時代の要求などを考慮して立法政策により定めるべきものである」<sup>(63)</sup>とする。また、西尾勝・後藤・安田記念東京都市研究所理事長は、憲法第8章には、基礎と広域の二層の自治体の存立を保障すること等のほか、「事務事業を政府間で分担するに際しては、基礎自治体を最優先し、次いで広域自治体を優先し、国は残余の事務事業のみを担うものとする『補完性（subsidiarity）の原理』が明記されていない」とし、憲法の地方自治条項を人類普遍の原理（グローバル・スタンダード）に合わせて充実強化する、又は、地方自治基本法を制定することを選択肢として挙げている<sup>(64)</sup>。

このように、「地方自治の本旨」と補完性原理との関係については両論があるが、地方自治法の規定の仕方からすると、同法は、役割分担原則は、地方自治の本旨の要素そのものではないという理解の下にあると解される<sup>(65)</sup>。すなわち、同法第2条第11項によれば、地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならないとして、地方自治の本旨と役割分担を並列的に書いている。同趣旨の規定は、同条第12項にも見られる。

### Ⅲ 今後の分権改革と補完性原理—出先機関改革を中心に

現在、分権改革の一環として、国の出先機関の事務を地方に移譲するための検討が進められている。この章では、この出先機関改革を例にとり、今後の分権改革において補完性原理がどのように適用されているかをみることにしたい。

#### 1 出先機関改革の経緯

第45回衆議院議員総選挙における民主党のマニフェスト<sup>(66)</sup>は、地域主権について、「明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、『地域主権国家』へと転換する」とし、出先機関改革については、「28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する」として、「国と地方の二重行政は排し、地方にできることは地方に委ねる。」「国の出先機関を原則廃止する。」と記した<sup>(67)</sup>。政権交代後の平成21（2009）年11月17日、「地域主権」に資する改革に関する施策を検討し、実施する等のため地域主権戦略会議<sup>(68)</sup>（以下「戦略会議」という。）が内閣府に設置された。第1回戦略会議（同年12月14日）において、「地域主権戦略の工程表（案）【原口プラン】」<sup>(69)</sup>が示され、出先機関改革については、事務権限見直し、一括交付金化、自治体間連携の形成等を踏まえ検討し、平成22

(62) 成田頼明『地方自治の法理と改革』第一法規，1988，p.25。（初出は、成田頼明「『地方の時代』における地方自治の法理と改革」『公法研究』43号，1981.10，pp.151-176.）

(63) 同上，p.28.

(64) 西尾勝「地方分権」『ジュリスト』No.1192，2001.1.1-15，pp.204-209.

(65) 塩野 前掲注(42)，p.39.

(66) 民主党 前掲注(2)参照。

(67) 本章において、出先機関改革の経緯は、秀嶋善雄・大森康宏「国の出先機関の広域の実施体制への移譲について」『地方自治』762号，2011.5，pp.41-51；田中宏樹「検証『地域主権改革』—現状と今後の課題（下）」『地方財務』697号，2012.7，pp.109-118を参照。

(68) 内閣総理大臣を議長、内閣府特命担当大臣（地域主権推進）を副議長とし、関係閣僚、地方公共団体の首長、有識者で構成。

(69) 「地域主権戦略の工程表（案）【原口プラン】」<<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/1shiryou04.pdf>>

年夏に策定する「地域主権戦略大綱」において「基本的考え方・論点の整理」を行うこととされた。第2回戦略会議（平成22（2010）年3月3日）において、課題別担当主査が指名され、出先機関改革については、北川正恭・早稲田大学教授が担当主査となった。第4回戦略会議（同年4月27日）において、北川主査から、「出先機関改革の基本的論点」<sup>(70)</sup>が提示され、国と地方の役割分担の基本的考え方を明らかにし、この考え方に沿って、個々の事務・権限の取扱いを整理すること（事務・権限の仕分け）、国に残す事務を極限する場合であっても、本省で直接実施することとするもの、どうしても出先機関で実施せざるを得ないものについての基準設定が必要であることが示された。また、この会議においては、特に、鳩山由紀夫議長（当時）から、『補完性の原理』という基準を我々は採用すべきで、地方でできれば地方がやる。国がやらなければならないといくら言っても、地方ができると皆様方が主張すれば、これは地方に移譲するというのが、我々の基本的な『補完性の原理』に基づく基準であると御理解を願いたいと思います。是非、それに基づいてこれからも大胆に作業を進めていただきたいと思います。」<sup>(71)</sup>との発言があった。同年5月21日、22日の「出先機関改革の『公開討議』」開催、第5回及び第6回戦略会議の地域主権戦略大綱案の審議を経て、同年6月22日、「地域主権戦略大綱」(以下「大綱」という。)が閣議決定された。

大綱は、「第1 地域主権改革の全体像 1 「地域主権改革」の理念と定義」において、次のように定義する<sup>(72)</sup>。

「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体

が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」である。

「地域主権」は、この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める「地方自治の本旨」や、国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」の考え方と相まって、「国民主権」の内容を豊かにする方向性を示すものである。

出先機関改革は、大綱中、「第4 国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）」に記述されている。この中で「補完性の原則」という言葉は、「1 (1) 改革の理念」「2 (2) 国と地方の役割分担の考え方」「2 (3) 個々の事務・権限の取扱い」で用いられている。「1 (1) 改革の理念」では、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねるという「補完性の原則」の下、①国民・住民にとっての国・地方の役割分担の最適化、②国と地方公共団体を通じた政策展開や行政運営の最適化、③ガバナンスの確保の三つの観点を踏まえ、事務・権限を移譲することを述べる。

「2 (2) 国と地方の役割分担の考え方」では、「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体が担い、国は、本来果たすべき役割（地方自治法第1条の2第2項）を重点的に担うこととなるよう、現行の役割分担を見直すことを述べる。「2 (3) 個々の事務・権限の取扱い」では、「補完性の原則」に基づき、事務・権限の特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合を除き、地方公共団体に移譲し、地方の発意による選択的实施や広域的实施体制の整備状況も考慮の上、移譲する

(70) 「出先機関改革の基本的論点」2010.4.27. <<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/4shiryoku05.pdf>>

(71) 「地域主権戦略会議（第4回）議事録」p.14. <<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/4gijiroku.pdf>>

(72) 「地域主権戦略大綱」（平成22年6月22日閣議決定）p.1. <<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>>

ものと国に残すものなどの類型により整理（「事務・権限仕分け」）を行うことを述べる。

大綱を踏まえ、8府省13機関を対象とした各省庁の「自己仕分け」が行われたが、地方公共団体に移譲するものが全体の1割弱にとどまったため、再仕分けが行われた。また、九州及び近畿の知事会からは、事務・権限・人員・財源等を広域的な行政機構に丸ごと移譲することを求める動きが生じた。このような経緯を経て、平成22（2010）年12月28日に「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」<sup>(73)</sup>が閣議決定された。同プランでは、出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲するための広域的实施体制の枠組み作りのため、所要の法制備を行うこと、地方公共団体が特に移譲を希望している事務・権限（直轄道路、直轄河川、ハローワーク）の取扱い、その他の事務の取扱い等について記されている。このアクション・プラン推進のため、平成23（2011）年1月、戦略会議の下に、アクション・プラン推進委員会が設置された。

平成24（2012）年4月28日、第16回戦略会議において、「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲に係る特例制度（基本構成案）」<sup>(74)</sup>（以下「基本構成案」という。）が審議され、決定された。基本構成案中、「1 広域的实施体制の在り方について」では、出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲の受け皿は、

特定広域連合<sup>(75)</sup>並びに北海道及び沖縄県とする」とされる。「2 事務等の移譲の在り方について」では、「(1) 移譲対象となる事務等」として、移譲対象出先機関単位で全ての事務等を移譲することを基本とし、経済産業省経済産業局、国土交通省地方整備局及び環境省地方環境事務所を当面の対象とすること、「(2) 移譲のための措置」として、移譲事務等は特定広域連合等の区域外においては引き続き国が処理する事務であることを踏まえ、原則として法定受託事務<sup>(76)</sup>とすること、国と地方の対等・協力の関係を前提とした上で、国による関与（協議、同意、許可・認可・承認、指示等）を必要に応じて柔軟に設けること、「(3) 大災害時等の緊急事態のオペレーション」として、移譲事務等の処理に関し、特定広域連合等の長に対し必要な指示を行うことができるよう、個別法令において所要の手当を講ずるとされた。同年6月8日の第9回アクション・プラン推進委員会において、「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」が示された。

このように出先機関改革に向けての検討が進む一方で、全国市長会からは、同年3月26日及び6月18日、拙速に進めることなく、基礎自治体の意見を十分踏まえるよう、慎重な対応を求めるとの意見が出された。平成24年8月末現在、法案は、未だ国会に提出されていない<sup>(77)</sup>。

(73) 「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」（平成22年12月28日閣議決定）<[http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action\\_plan.pdf](http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action_plan.pdf)>

(74) 「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲に係る特例制度（基本構成案）」<<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/16shiryu2.pdf>>

(75) 2以上の都道府県が加入する広域連合であって、これを組織する都道府県の区域を合わせた区域が移譲対象出先機関の管轄区域を包括するもの。

(76) 法定受託事務とは、法律又は政令により都道府県、市町村又は特別区が処理する事務のうち、国が本来果たす役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるもの、並びに法律又は政令により市町村又は特別区が処理する事務のうち、都道府県が本来果たす役割に係るものであって、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるものをいう（地方自治法第2条第9項参照）。法定受託事務には、国又は都道府県の強力な関与の仕組みが設けられている。

(77) 「出先機関、地方移管に暗雲」『日本経済新聞』2012.6.16 参照。



## 2 出先機関改革と補完性原理

大綱における補完性原理のイメージは、図2のとおりである。大綱は、役割分担原則の考え方を踏まえ、「補完性の原則」に基づき、例外的場合を除き、国の出先機関の事務・権限を地方公共団体に移譲するとしている。この例外的場合は、特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる場合である。さらに、大綱では、上記例外的場合を次のように限定している。

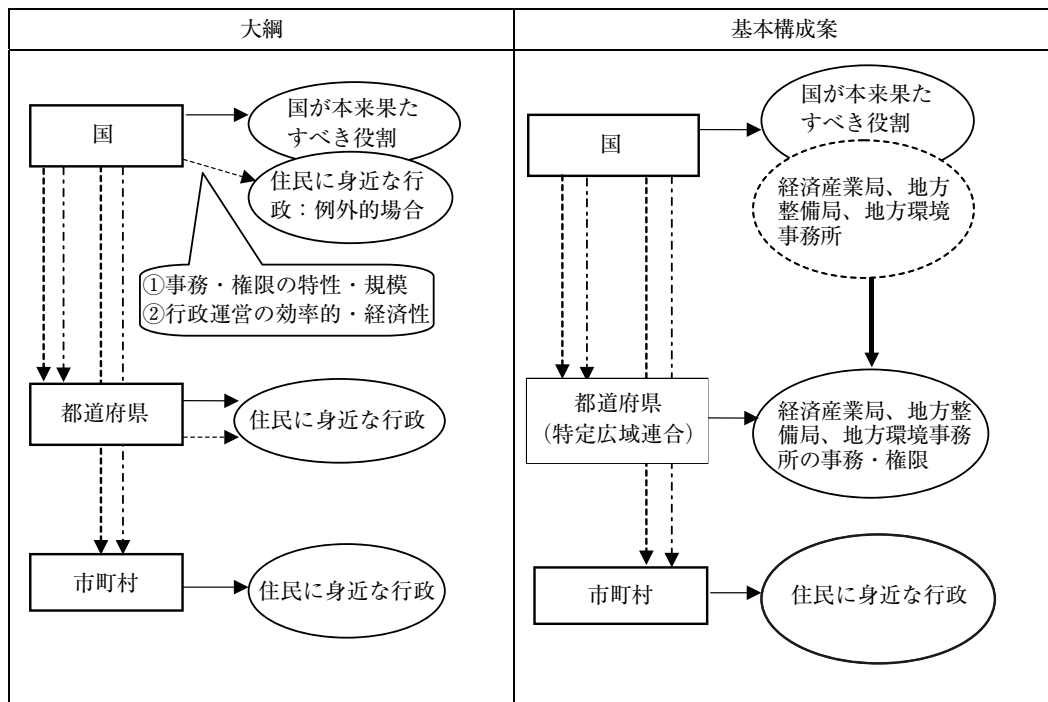
- ① 複数の都道府県に関係する事務・権限の地方移譲に際し、域外権限の付与、自治体間連携の自発的形成や広域連合などの広域の実施体制等の整備が行われることとしてもなお、著しい支障を生じるもの
- ② 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、各地方自治体の対応の相違等により著

しい支障を生じるもの

- ③ 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、緊急時の対応等に著しい支障を生じ、国民の生命・財産に重大な被害を生じるもの
- ④ 事務・権限の的確な執行体制（人材、予算、知見の集積等）の整備が不可欠である一方で、見込まれる事務量等が微少であることにより、地方移譲に伴い行政効率が著しく非効率とならざるを得ないもの

このような補完性原理の考え方は、我が国における補完性原理の特徴的な受容方法（I 2 (3) 参照）を維持してはいるが、補完性原理の4つの要素（①市民に最も身近な行政主体の優先、②上位行政主体の下位行政主体に対する義務としての補助、③上位行政主体が限定的に下位行政主体を補完する場合の基準設定、④上位行政主体による最小限

図2 地域主権戦略大綱、国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲に係る特例制度（基本構成案）の補完性原理のイメージ



(注) 図形の意味  
 ① → 意思決定・実施（優先的） ② ----> 意思決定・実施（補完的） ③ -----> 補助・支援  
 ④ - - - -> 介入・関与 ⑤ → 事務・権限移譲 ⑥ [ ] 上位主体が補完的に意思決定・実施を行う場合の基準

(出典) 筆者作成



の介入) (I 1 (1) (v) 参照) が概ね含まれているものと評価できる。

大綱決定後、出先機関改革の進め方は、補完性原理に基づき個別の事務・権限の仕分けによる方法から、知事会の動き等を踏まえ、事務・権限をブロック単位で広域連合等に移譲するという方法に変更された。このため、基本構成案では、大綱の補完性原理の考え方・基準がそのまま適用されたと考えることはできない。しかし、大綱の「第41(1)改革の理念」に記述されているように、出先機関改革が、基本的に補完性原理に基づき進められるものであるとするならば、基本構成案が補完性原理に適合しているかどうか、具体的には、補完性原理の4要素との関係が問われていくものと思われる。例えば、基本構成案は、特例的な法定受託事務を設け、国による関与を必要に応じて柔軟に設けることで対応するとしたが、これを補完性原理の1要素である上位行政主体による必要最小限の介入と考えることができるかについては、課題が残るところであろう<sup>(78)</sup>。

## おわりに

以上のとおり、我が国では、補完性原理は、地方分権の指導理念として、役割分担原則と結び付けた理解がなされてきた。平成22(2010)年6月に閣議決定された地域主権戦略大綱においては、補完性原理は、役割分担原則を前提としながらも、概ね欧州自治体憲章上の補完性原理と同様に理解されている。しかし、役割分担原則が地方自治法に規定されている一方で、補完性原理は、法律上明確に位置付けられておらず、また、補完性原理が日本国憲法の「地方自治の本旨」に含まれるかは、議論のあるところである。今後においても、分権改革を進めるために、補完性原理がさらに活用されることとなると思われるが、その概念及び法的な位置付けの明確化に向けた議論がいつそう深まることが予想される。

(やべ あきひろ・専門調査員)

---

(78) 出先機関改革のその他の課題を含めて、田中 前掲注(67), pp.111-112; 「出先機関改革を頓挫させるな」『日本経済新聞』2012.6.14; 『日本経済新聞』前掲注(77)などを参照。