

COMMENT

多賀 秀敏 (早稲田大学)

国境を越えた紛争を裁判で解決する。誰の目にも当然に見えて、現代国際社会で最も実行が困難な分野である。その障害を取り払う試みが、本報告の世界市民法廷（WOCIT）の創設であろう。第一に、当事者同意の原則をはずした。第二に、提訴しうる「国際社会のアクター」を大幅に拡大した。利害関係者以外も提訴できる。第三に、判事が多様性をもった母集団から選任される。

問題点は、第一に、国際法のみを侵犯者に限ったことから、たとえば、特定の条約に非加入の国民をどう扱うかという事態が生ずる点にある。第二に、利害関係者以外にも、提訴権が確保されたが、本当にこの裁判を必要とする第三世界の構造的暴力に喘ぐ最底辺の人びとにいかにしてこの裁判所を理解利用してもら得るのか疑問が残る。さらに、構造的暴力の場合、加害者不在のまま裁判というケースとにてくる。第三に、この裁判所の存在を知らしめるには、インターネットとマ

ス・メディアが有力である。インターネットには、第二と同じ問題が起きよう。マス・メディアが役割を果たす社会は、潜在的に人権が擁護される可能性が高く、この裁判所を必要としない。

課題は、この組織を世界に知らしめ、同時に、権威をもたせることである。そこから拘束力も強化されよう。財源も必要とされる。当面、アジアの人権問題に絞り込むことは賢明な方策である。ヘルシンキ・プロセスではミサイルと人権とが一緒に来たといわれた。

世界中の自治体にネットを張る計画があるので、現状のままでも、たとえば、米国のイラク侵攻など問いかければ、世界のオピニオン・ポールとしての役割をはたせる。また、どこに被害を訴えてよいかわからない民衆のために、中立的な法律相談Q&Aの地球規模のコーナーとしての役割もはたせるだろう。これが成功すれば21世紀に人類は画期的な精神的財産を獲得しうる。

地方自治体の外交活動に関する理論的考察¹

吉田 均 (環日本海経済研究所)

1、研究の背景と目的

世界は今、従来の中央政府と国連などを中心とした国家主体による二元的国際関係から、さらに地方自治体・NGOなどの非国家主体を加えた多

元主義的な国際関係への移行期にある。しかし日本では、地方自治体の国際協力は活発であるものの、中央政府レベルでは、欧州諸国と比較すると、多元主義的な国際主体の内、地方自治体の役割に対する関心が薄く、中央政府の外交政策としても

¹ 本報告は、次の論文の骨子をまとめたものである。拙稿、2003年、「地方自治体の外交活動に関する理論的考察—国民参加型協力の新たな展開に向けて—」、『国際開発学研究』（2003年12月予定）、勁草書房。

十分活用されてこなかった。本報告では、以上の原因を探るため、欧州における外交分野での地方分権に対する理論と、その国際条約上の扱いを検討し、あわせて日本における現状を検討する。

2、国際条約への補完性の原理の適用事例

(1) 補完性の原理

先ず始めに、欧州において外交主体の多元化に関する法的根拠の一つであり、かつ地方分権に関する理論的基礎となっている補完性の原理(subsidiarity)について触れる。現代における補完性の原理は、森田朗氏の定義によると次のとおりである。「行政サービスは、最も市民に身近な政府が優先的にこれを執行することを原則とし、身近な政府が執行できないときは、その直上の広域政府がそれを担い、その広域政府も執行できない事務について、はじめて国が担うものとする」²。

このように本の原理は、従来の公>私、または政府>都道府県>市町村という優先順位を逆転させている点に特徴がある。現代ヨーロッパでは、この原理がA) 地方分権とB) 地域統合の場合の重要な原則として採用されており、「ヨーロッパ地方自治憲章」などの国際条約にも明文化されている。

(2) 「ヨーロッパ地方自治憲章」

同憲章は、欧州地方自治体のバイブルといわれている。残念ながら同憲章には、補完性の原理という単語自体は使用されていないものの、第4条の第3項・第4項に、同原理に関する理念が明記されている。同条文からは、個人を起点とし、個人からの距離を基準として、下位の地方自治体の権利がその上位の自治体より優先されるとしており、同憲章において補完性の原理がその理念として明確に条文化されている。

3、国際条約による地方自治体の活動範囲

(1) 「ヨーロッパ地方自治憲章」

では次に、本報告のテーマである地方自治体の外交活動と補完性の原理の接点について考えていく。前掲の「ヨーロッパ地方自治憲章」では、第10条地方自治体の連合する権利で、1) 国際的な連合体に所属する権利と、2) 他国の地方自治体と協力する権利の2点を、地方自治体の外交活動に関する権限として規定している。以上の3項から、同憲章では、地方自治体を各地域事情に合った形で、必要なネットワークを国内外で形成し協力しあう、開放体系の組織として想定していることがわかる。

(2) 「世界地方自治憲章」

90年代後半に入ると、「ヨーロッパ地方自治憲章」をさらに世界規模で実現するため、同憲章をモデルとした「世界地方自治憲章」の制定準備が進む。まだ条文としては決定稿ではないが、同憲章の外交関連項目は第11条と第12条にあり、1) 国際的な連合体に所属する権利と、2) 他国の地方自治体と協力する権利、3) 国際的な行動計画に参加する権利の3点を、地方自治体の外交活動に関する権限として規定している。

同憲章では、「ヨーロッパ地方自治憲章」の第10条が、第11条と第12条に分割され、関連条文の項目数が3項目から5項に強化されている。これは、第1に地方自治体の国際主体としての地位を保全するため、地方自治体に影響を及ぼす法令制定の際は、関係自治体との協議が必要であること(第11条第2項)、さらに第2として、地方自治体が国際的な行動計画に係る交渉・実行に参加する権利があることが、新たに項目として追加されたことによる。

2 森田朗. 2002. 「分権化と国際化」, 松下圭一・西尾勝・新藤幸幸編. 『自治体の構想1 課題』, 岩波書店, 39頁。

4、日本の課題

(1) 補完性の原理の導入状況

以上で述べてきた(1)補完性の原理と、(2)「世界地方自治憲章」に対するわが国の現状と対応を検証すると次のとおりである。日本では、補完性の原理は地方分権との脈絡で導入され論じられ、「地方分権改革推進会議」による『中間論点整理』(2001年12月)など多くの文献に記述がみられる。

しかし日本における同原理による地方分権は、行政機関間での業務移転に中心がおかれ、その起点である個人の利益には関心がない点が、根本的な課題として残されている。また外交分野での分権に関する言及についても、全く論じられていないという課題が存在する。

(2) 「世界地方自治憲章」に対する日本の反応

2000年12月、全国知事会などの地方6団体は、「世界地方自治憲章について(意見)」と題する意見書を政府に提出し、日本政府に対して同憲章の国連決議に向けた積極的な取組みと、決議後における速やかな条約締結を強く要請している。また2002年5月衆議院の「憲法調査会」などでも、同憲章に関する肯定的議論が交わされており、日本政府も同憲章制定に賛成の方向で意見の取りまとめをしている。

しかし「世界地方自治憲章」に関する議論は、全て国内業務の地方分権に関する議論であり、国際主体の多元化や、地方自治体の連合権や国際協力に関する法的根拠など、外交分野に

については全く議論されていないという課題がある。

5、まとめ

(1) 日本の課題

日本は、ヨーロッパと比べると外交分野における地方自治体の政策的位置づけが不明確であり、その機能が十分に発揮されてこなかった。その原因は、A)補完性の原理が日本に導入される過程で、個人の権利の重視という最も重要な視点が欠落し、中央政府と地方自治体の間での権限再調整の原理としてのみ理解されてきたことと、B)外交分野での地方分権に関する議論が欠落してきたため、日本国内で地方自治体の外交活動に関する法整備が不完全となったことによる。

(2) 今後の課題

今後日本政府は、外交分野での地方分権を議論し、日本の地方自治体の国際的活動に関する法的権限を明確にする必要がある。その際地方自治体を、住民の利益を補完する国際主体としてとらえる必要がある。つまり地方自治体の外交活動に代表される利益は、国家益の補完ではなく、最終的には個人益に還元できることが、その価値基準として求められる。つまり今後、地方自治体の外交活動の基準として、公平な個人益を確立に向かわせるものをプラス、後退させるものをマイナスと設定し、従来の活動を再考する必要があると思われる。

COMMENT

柑 本 英 雄 (弘前大学)

本報告は、地方自治体外交活動の根拠を国際条約に求め、「補完性原理」の観点から日本における自治体外交のあり方を考察している。これまで吉田会員は、東アジアにおける地方自治体外交の現状を、ODA利用など財政的観点から継続して調査を進めてきた。今回、「ヨーロッパ地方自治憲章」や「世界地方自治憲章」などに規定される「補完性原理」を理論的枠組みとして援用し、自治体外交の法的根拠を示したことで、自治体の外交活動を制約する2つの資源について分析を進めたことになる。

欧州の地方自治体ネットワークについて研究を行う評者の立場から、今後、以下の点について、吉田報告の展開を心待ちにしている。

比較の対象として提示された欧州と東アジアの自治体分析において、

- 1) 超国家レベル機構の存在しない東アジアで、重層的な政治調整様式としてのマルチレベルガバナンス的な「補完性原理」をどこまで援用できるのか。特に、欧州委員会が地方自治体レベルの行為体と連携し、構成国向けに使用する「言説」としての「補完性原理」について留意する必要がある。
- 2) 階層的なガバナンス図で、レベル(層)とその層の中で活動するアクター(行為体)を峻別

する必要がある。オランダ島政府のように、自治権を有する地方自治体が北欧理事会のような国家レベルの会議にメンバーとして参加している例がある。

- 3) 報告にある「国際協力」がCDIのような開発協力に限定されるのか、それとも地域主義的なネットワーク形成を意識したものなのか、によって、補完性原理の議論の中身をどこに限定するかが異ってくる。前者は(超)長期的目標としての国際協力であり、その場合、協力の地域はヨーロッパやアジア内に限定されず、地球規模となる。グローバルガバナンスの中で、補完性原理を論ずる必要がある。後者の場合、地域形成という中・短期的目標が明確なため、戦略的な自治体のアイデンティティ形成に着目する必要がある。

東アジアの自治体による国際協力(自治体レベル)は、実は、国民国家(国家レベル)から権限を委譲させる点では、様々なネーミングで議論される東アジア共同体構想(超国家レベル)と密接に連携していかなばならない。補完性原理を分析枠組みとして援用した先駆的な吉田報告の目指す抜け口はこの辺りにあると評者は推測する。