

第 5 部 構造面の横断的国際比較 [出典] 『体系』 第 5 部 pp.288-353.

*以下抜粋。データは 2000 年代のまま。

第 5-0 章 構造面の横断比較の項目

基本パターン

- (1) 法的枠組み
- (2) 地方自治単位の編成
- (3) 権限と事務配分
- (4) 地方公役務(行政サービス)の供給方式
- (5) 基礎 LGUs 1) 総数・規模、2) 自治機構、3) 議会、4) 執行部、5) 事務組織
- (6) 広域行政と合併
- (7) 広域 / 超広域レベルの自治単位
- (8) 首都や大都市の特例

地方政治・行政の担い手

- (1) 地方選挙
- (2) 地方議員と首長
- (3) 地方職員

住民と地方自治(地域ガバナンス)

- (1) 直接民主制(住民投票等)
- (2) 住民争訟とオンブズマン
- (3) 非営利市民組織と地域協治
- (4) 草の根レベルの地域自治(副次的自治単位)

地方税財政制度

- (1) 地方財政の規模
- (2) 地方の歳出・歳入構造
- (3) 地方税
- (4) 移転財源(一般財源移転と特定補助金)
- (5) 地方債
- (6) その他の財源(使用料・手数料等)
- (7) 会計・予算・決算制度

政府間関係(IGR)

- (1) 中央+地方間関係 1) 立法、2) 行財政、3) 司法
- (2) 地方間の連携

特色

第 5-1 章 法的枠組み

5-1-1. 「固有権」説と「伝来」説

5-1-2. 各国における法的枠組み

(0) 法的枠組みを比較する視点

地方制度は公式の法規範により規定されている。それが憲法上の「制度的保障」とまで表現しうる内容か否かは、国により大きな差異がある。法的な枠組みを見る場合には、地方自治の根拠がどうなっているか(根拠の有無、憲法上か否か、どの程度の保障か)に加え、地方自治単位に「一般的権能」が付与されているか、地方自治単位に「立法」権限があるかなど、さまざまな見地からの比較が考えられる。

(1) 欧州大陸諸国

単一制国家では、まずフランスの現行憲法は 1958 年の第 5 共和制憲法であり、その中に地方自治を保障する規定が置かれている。とくに 2003 年 3 月の改正は重要であり、地方分権を憲法上の基本理念として明確に位置付け、「補完性の原理」なども織り込んだ。2001 年に憲法改正したイタリアも同様な枠組みになっている。スペインでも 1978 年憲法により民族や地域の自治権を認め、とくに自治州を中心にした地方分権化を進めるとともに基礎レベル単位の自治も保障している。

(2) UK とその系統諸国

制定憲法を持たない UK では、憲法的な重要性を持つとされる諸法の中にも地方自治を保障する定めは存在せず、国会が制定する法律が地方制度を規定する。

(3) 各国憲法に規定された内容

5-1-3. 地方自治行政に関する国際的なルール

第 5-2 章 地方自治単位の編成と設定

5-2-0. 「総合目的」と「特定目的」の自治単位

5-2-1. 基本的な編成パターン

(0) 着眼点

(1) 基礎レベル自治単位

(2) 広域(中間)レベル自治単位

我国の都道府県、UK や USA のカウンティ、仏のデパルتمان、独のクライスなどは、広域的な地方自治の単位(「広域単位」)・・・フランスでは、大革命の過程を経て、18 世紀末から 19 世紀初頭にかけて旧来の中世的な地域区分を破壊し細分化した。もっと狭い区域ごとに(面積を均一化して)新しい広域単位(今日に至るデパルتمان)を設定し、中央集権体制を確立した。我国で、廃藩置県によって、一部の大藩は分割されたが、多くは旧来の藩や幕府直轄地よりも大きな区域に新しい府県が形

成されたこととは対照的である。

広域単位でも、我国や仏のものは幅広い行政機能を担う総合的な行政主体（* 仏では県と州の権能が「限定列挙」式に）であるが、伊では道路や中学校など、スウェーデンでは保健医療など幾つかの特定分野に限定された主体になっていて、政府部門全体の中での役割には大きな差異が見られる。

(3) 超広域レベル自治(統治)単位

USA やドイツなど連邦制国家では、統治の単位とも呼ぶべき準主権州が国家の領域を分割して存在する。単一制国家でも、国内に少数民族などが存在して多様性を抱えるスペインやイタリアでは、「超」広域のレベルとも表現すべきもので、英語訳でなら region、邦語訳なら「州」となるような地域的自治単位が置かれている。フランスでは、1980年代の地方分権改革によって、従来は経済計画などのための国家行政区画であった州(région)が地方自治の超広域単位として法定された。さらに2003年の憲法改正によって、州は伝統あるコミューン及びデパルトマンと同様、憲法上の地方団体として位置付けられるまでに至っている。・・・

5-2-2. 地方自治単位の階層(段階)数

表 5.2.2. 地方自治単位の編成パターン(我国+欧米)

区 分		国 名	基本地方階層数	基礎単位	広域単位	超広域(注 1)	首都等特例(注 2)
単一制国家	画一型	日本	2	市町村		-	-
		仏	3	コミューン			首都特例
		伊	3	コムネ			(注 3)
		スペイン	3	ムニシピオ			-
		スウェーデン	2	コミューン		試験中	-
連邦制国家	変動型	UK	1~2	ディストリクト他	- or	- or	-
		独	3	ゲマインデ	- or		都市州特例
		カナダ	2~3	ミューニシパリティ	- or		-
	USA	3	ミューニシパリティ or -			首都特例	
連邦制国家	画一型	スイス	2	ゲマインデ / コミューン	-		-

(注 1) は準主権州、 は地方自治単位、 は UK のスコットランド などの特例。

(注 2) 仏首都パリ=基礎・広域が合体。独都市州=基礎から準主権州まで合体。USA では連邦直轄

(注 3) イタリアの大都市特例は法律上に規定はあるが未実現。

5-2-3. 自治単位の設定 - 数と規模の全体的な概観 -

表 5.2.3. EU 諸国(うち西欧 15 ヶ国)と我国の地方自治単位

国名	超広域	平均	広域	平均	基礎	平均	総人口
連邦制国家	準主権	百万人		百万人		千人	百万人
ベルギー	3	3.4	10	1.0	589	17.4	10.2
ドイツ	16	5.1	323	0.3	13,854	5.9	82.2
オーストリア	9	0.9	-		2,359	3.4	8.1
単一制国家	自治単位						
フランス	22	2.7	96	0.6	36,565	1.6	59.3
アイルランド	8	0.5	29	0.1	85	47.2	3.8
スペイン	17	2.3	50	0.8	8,106	4.9	39.4
イタリア	20	2.9	103	0.6	8,100	7.1	57.5
デンマーク	-		14	0.4	275	19.4	5.3
ギリシア	-		50	0.2	1,033	10.2	10.5
ハンガリー	-		12	1.3	504	31.5	15.9
ポルトガル	-		-		278	36.0	10.0
UK(UK)	(3) *		(34) *		433	137.6	59.6
うちイングランド	-		(34) *		353	141.6	50.0
スウェーデン	-		21	0.4	289	30.7	8.9
フィンランド	-		-		448	11.5	5.2
ルゼンブルク	-		-		118	3.7	0.4
15 ヶ国合計	67		745		73,031	5.2	376.5
その他連邦制	準主権	百万人					
スイス	26 #	0.3	-		2,763	2.7	7.2
USA	50 +DC	5.4	(3,034) *		(19,429) *	... (4.2)	275.3
カナダ	10 +@	3.1	...		(4,066) *	... (7.5)	30.8
日本(2000)	-		47	2.7	3,229	39.3	126.9
日本(2008)	-		47	2.7	1,784	71.6	127.8

(出典) Dexia, “Local Finance in the 15 Countries of the EU” (2/e. 2002), pp.21-24 に筆者が平均人口、順位、USA や我国のデータを加えて作成。本書での国別モノグラフの数字とは差異もある。我国(人口は H17 国調)以外、2000 年時点(国によって前後あり)のデータ。

(注) 平均人口データ左右の の数字は、左が大きい順、右は小さい方からの順位。

* UK のイングランドには超広域自治単位が無く、広域単位も地域によっては存在しない。

USA やカナダの広域や基礎単位も地域によっては存在しない。その場合は平均データを算出していない(...)か、総人口を単位数で割った数字を()内に記載している。

@ スイスの半邦、USA の首都(DC)も 1 州と数え、カナダの準州はゼロ扱い。

5-2-4. 基礎自治単位の数と規模

5-2-5. 広域(中間)単位の数と規模

我国の都道府県に相当する伝統的な広域(中間)単位を見ると、その規模は、やはり国により地域によって区々である。USA(カウンティ)で人口平均 8 万人強のほか、スウェーデン、イタリア、フランス、イングランド、スペインいずれも平均で数十万人という程度であり、我国で最小の鳥取県にも及ばない。最も大きいオランダですら我国の 1/2 であり、UK では 1/3、スウェーデンで 1/6 という程度であり、3 層制の南欧諸国では我国の 1/3 から 1/4 程度でしかない。また、連邦制国家で準主権州を区分して広域単位があるベルギーで 1/3 ほど、ドイツでは 1/9 程度でしかない。

平均値だけでなく、最大・最小、中位値・算術平均値など分布の状態まで含めて観察してみると、広域単位では USA のカウンティには人口千人以下のものもある。最小の単位を見ると、フランスでは 7 万人強、イタリアで 9 万人、UK でも 28 万人ほどでしかない。各国で長い歴史を持つ伝統的な広域単位の中では、我国の都道府県(平均で 2 百数十万人。最小でも 60 万人)が例外的に大規模な存在である。

5-2-6. 超広域単位(準主権州)の数と規模

(1) 準主権州と超広域の自治単位

各国で伝統的に「地方自治」の単位として設定されてきたのは、我国の市町村と都道府県に相応する基礎と広域の自治単位であるが、今日では、欧州諸国を中心にして、国家=中央政府と伝統的な広域(中間)単位との間に所在する地域的な政府部門の役割が益々重要視されるようになってきている。それは、多くの場合、英語の region が相応するような地域区分に見合う行政主体であり、邦語でなら「州」と呼ぶのが似つかわしい。本書では、そうした地域区分を伝統的な「広域」単位よりも広い領域を持つ存在として、「超広域」単位と呼んでいる。連邦制国家では、USA の州(State)や独の邦(Land)など「準主権州」が存在する。政府部門全体の姿を国際比較して考察する場合には、そうした準主権州も「広義」の「超広域」単位に含めて見ることに、それが自覚的な方法としてであれば有意義である。

(2) 超広域単位の規模

1)3 層制での超広域自治単位：南欧 3 ヶ国 広義での「超広域」の地域区分における政府単位の規模を国際比較する場合には、まず、地方自治単位が 3 層編成で、自治単位としての「州」が設定されている南欧 3 ヶ国(仏・伊・ス・パ)が参考になる。3 国とも「超広域単位」たる「州」は、第 2 次大戦後になってから歴史的な経緯も考慮の上で設定された政府部門の地域的区分であるが、その平均人口規模を見ると、我国の都道府県と同程度である。さらに、最小<平均<最大、また 4 分位値にまで注目して分布状況を見ると、驚くほど我国の伝統的「広域」単位たる都道府県に近似した分布状況になっている。むしろ、南欧における 3 層制での超広域単位(州)や連邦制の

加国での平均規模が、我国の都道府県の平均水準に相応するのである¹。

2)連邦制での準主権州：USA(独立 13 州)とドイツ 連邦制下の準主権州を USA で見ると、全 50 州の単純平均では、カリフォルニア州(3,500 万人超)のような巨大な州まで含まれるので、平均人口 5.8 百万人と我国都道府県の 2 倍になる。しかし地理的な特徴や歴史の長さから見て我国に相応する独立時の東部 13 州(現在 16 州)で見ると、鳥取県と同じ Vermont から始まり、ほとんどが我国の道府県と同程度ではない。州の経済規模や州政府の歳出規模などでも我国の道府県と同様になる。ドイツの諸邦についても同様のことが、データによって実証される²。

3)超広域単位の人口規模分布 規模の分布状況を見ると、人口が 9 千万人超もある省を複数(河南、山東、広東)持つ中国は格別である。個別に見ると、独・米での準主権州ですら、一部(カリフォルニア、テキサス、NY、フロリダ)を除けば、大・小いずれの場合も我国の都道府県の中に相応するものが存在する。USA やドイツの準主権州でも小さな方では、ワイオミングやヴァーモント、ブレーメンなど、鳥取県ほどの単位もある。まして加国(Max.12 百万～Min.14 万人)、豪国(Max.7 百万～Min.48 万人)、スイス(Max.で 1.3 百万～Min.は 1.5 万人)のように人口が少ない連邦制国家では、我国の市や町並みの人口規模しかない準主権州も珍しくない。

5-2-7. 規模が大きい我国の都道府県

我国では、現在の都道府県が規模過小だという見方がステレオタイプ化しているが、国際比較すると、実況は全く異なり、むしろ諸外国の(連邦制の準主権州を含め)超広域単位たる州レベルに相応するほど大きいことが判明する。都道府県の地域経済の規模についても、実証的なデータに依拠すれば、同様の判断に達する³。

我国の都道府県は大きい。ドイツや USA 東部(広大な国土の中で建国以来の歴史を持ち地形も極端でない地域)、加国、豪国、スイス、そして単一国家で新しい超広域自治単位の「州」を持つ南欧諸国、いずれと較べても、「州」と比肩する規模を持っている。こうした国際的な比較から、我国で地方分権や道州制などを論じる場合には、都道府県の規模が小さいという前提で考察することには、人口や経済規模に関しては実証的な根拠がないことが分かる。面積ならば平均的には小さい。中央・地方間での事務配分や税など財源の配分にあたって、こうした実証的なデータをもとにした検討が加えられるならば議論の行方が異なってくる。

¹ 筆者「南欧 3 ケ国の地方制度に学ぶ」in 『地方自治』No.690.(ぎょうせい・H17/05 巻頭)。

² 筆者「都道府県は小さいか？」in 『地方自治』No.572.(ぎょうせい・H07/07 巻頭)。

³ Ditto.

5-2-8. 首都と大都市

5-2-9. 特定目的地方自治行政単位

5-2-10. 広域化の要請に対応する途

総合的な自治単位の場合には、時代の推移に伴い、行政分野によっては、旧来の行政区域では対応し切れないと指摘される場合が生じることがある。それに対応するという場合には、(ア)そうした事務をより広域の単位(場合によっては中央政府)に引上げ移管する途もある。近年の我国で、道州制を支持する人々が、府県から道州への事務移管(吸い上げ)を提唱しているのが一例である。複数階層間の事務配分ルールは維持したままで、(イ)複数の自治単位を合併させて規模拡大を進める途、そして(ウ)既存の単位は残存させつつ広域行政の仕組みを整備する途がある。

具体的な区域や規模を「最適化」することは、理屈だけで考えても難しい。各国での取り組みには、それぞれの地理的、社会・経済的諸条件に、国民の考え方の差異や歴史的な経路が関係するから、時代の変化に対応する方法も、合併を進める国や地域もあれば、広域的な共同処理を選ぶ人々もある。

5-2-11. 広域行政制度

事務の引上げにも合併にもよらない広域化対応は、事務組合の設立などによる広域行政方式によって行なわれる。

(1) 地方側の発意 vs 中央側の命令

(2) 事務「組合」vs「連合」

・・・フランスで制度化されているコミューンの「共同体」(communauté)は「連合」型協力(coopération fédérative)の広域組織と性格付けられており、関係する地域の都市化の進展度にあわせて幾つかの事務を複合的に共同処理すべきことを規定し、そのために共同体自身が母体経由でなく直接に一定の地方税を課税することを可能としているが、その運営管理にあたる機構は、事務組合の場合と同様、間接選任方式になっている。それに比し我国で制度化されている「広域連合」の場合は、母体間の協議による規約で定めれば、代議員や執行機関を住民の直接公選によることも可能になるなど、事務組合よりも母体からの独立性を強めた仕組みとして制度化されているが、直接の課税権限は与えられていない。

(3) その他の広域協力方式

第 5-3 章 権能と事務配分

5-3-0. 地方自治単位の事務を見る視点

地方自治単位の権能を国際比較・・・第 1 に、権能付与の仕方が、包括的(一般的・総合的)か、限定列挙的かであり、第 2 に、地方の自治的行政事務が各レベ

ルの自治単位の間でどのように配分されているかである。

5-3-1. 権能付与の方法 - 包括的方式 vs 限定列挙方式 -

我国の地方自治法・・・権能付与の方式は概括的であり、制定法で掲げる事務は自治単位の権能の「例示」でしかなく、自治単位の裁量によって、事務の処理範囲を拡大したり、新しい事務に取り組んだりできる。その自由度は法制度上では大きい。これは包括的・一般的な権能(general competence)を付与する概括例示の方式(包括授權主義)であり、欧州大陸のフランスやドイツにおける「基礎」単位向けと同様の法的な枠組みになっている。

これに対し UK や USA では、自治単位は、制定法に存在の根拠を持つ法人であることを理由として、制定法で具体的に明示され許容されている事務及びそれに付随する事務のみを適法に処理しようという原則がある。権能付与は限定列挙方式(制限列挙主義)により、それを一般の司法裁判所が、判例の積み重ねによって確立した「越権行為の法理」を厳格に適用することで、司法的に支えている。

5-3-2. 自治単位の事務の性質

5-3-3. 地方自治事務の配分

(1) 事務配分のルール

(2) 補完性の原理

今日の欧州で、地方と中央との間のみならず、個人から狭域の LGUs、そして EU という国際組織に至るまでの任務配分の基本的ルールとして広く認知されているのが「補完性の原理」(principle of subsidiarity)である。この原理は、個人を社会組織の中心に置くものであり、アリストテレスに遡るとまで言われ、ローマ教皇の 1931 年の回勅などに具体的な表現を見出したりされる。地方自治との関係では、1985 年に欧州評議会(Council of Europe= CE)で採択され 1988 年 9 月に国際条約として発効した「欧州地方自治憲章」(European Charter of Local Self-Government)が重要である。同憲章では、「公共的な任務は、一般に、市民に最も近接した行政当局が優先的に遂行すべきものとする」(§4)などの表現で「補完性の原理」を任務配分の原則として位置付けている。イタリアでは 2001 年の憲法改正で、この原則を明記し、フランスでは 2003 年憲法改正で、その趣旨を具体的に盛り込んでいる。

(3) 事務配分に関する理論

・・・結局、国や地域ごとの事情、過去の経緯、技術変化などに事務配分は影響されるものであり、抽象的な理論で説明できる状態にはないのが実情である。

5-3-4. 各国での事務配分パターン

多数の国にわたって事務配分の具体的な姿を国際比較するのは難しい。まず、行政分野を共通するルールで分類することが困難である。「教育」でも、・・・教員やカ

リキュラムというソフト面と学校施設・設備というハード面とに区分けし、前者は教員給与まで含めて中央政府直轄にする一方で、後者は地方の自治単位の階層に応じて分担するフランスなどもある。

(1) 欧州評議会(CE)による国際比較

(2) 各国に共通する地方自治単位の事務 - DEXIA による国際比較 -

第 5-4 章 自治機構

5-4-0. 自治機構のあり方 - なぜ「2 元代表制」か? -

・・・モンテスキューは、1730 年前後に 1 年半にわたって UK に滞在し、その政治を観察したが、残念なことに、地方行政までは視野に入れていなかったという⁴。我国の「2 元代表制」は、USA の示唆により導入されたのではあるが、モンテスキューの実証的な観察を経ておらず、政治思想という面では格別の有力な理論的後ろ盾のない仕組みなのである。

5-4-1. 自治機構の画一型と変動型

(1) 画一型の自治機構

(2) 変動型の自治機構

基礎と広域というレベルの差異によって、自治機構に差異を設ける典型的な例は、1980 年代の地方分権改革以前のフランスに見られた。旧制度では、広域単位たる県(デパルマン)に、行政執行部門の長として中央政府が任命する県長官(プレフィ)を置き、中央集権体制の要としていた。そうしたフランス方式は、欧州内のイタリアやスウェーデン等で採用された。我国にも明治期に移入されたが、第 2 次大戦後の改革によって現在の民選知事制に移行した。

5-4-2. 同一レベル自治単位間での自治機構変動

5-4-3. 自治機構のパターン

(0) 合議体の存在が自治単位の必須条件

ある地方行政単位が自治の単位としての性格付けを持つと言えるか否かは、そこに公選によるメンバーで構成する合議体=「議会」等があるかが判定基準になる。欧州地方自治憲章が、地方自治の単位たるには、まず意思決定機関として住民代表性を持つ合議体(council or assembly)の存在を必須とし、その合議体が、自分たちに責任を負う執行機関(executive organ)を持つこともできるという論理構成をしている (§3)のは、その現われである。

(1) 議会(+委員会)型

⁴ 中公バックス『世界の名著 34 モンテスキュー』(1980 年)の編集者による解説 p.40 参照。

- (2) 議会+首長型
- (3) 議会+理事会型
- (4) 理事会型
- (5) 個別分野の公選責任者型
- (6) 行政委員会型
- (7) 住民総会型
- (8) ヴァリエーション
 - 議会+支配人型
 - 首長+行政管理官型 こ
 - 複合型
 - 多数派リーダー主導型

5-4-4. 広域レベルにおける中央政府の代表者

中央政府の統括的行政官

広域レベルに自治単位と中央政府代表が並立

5-4-5. 公式制度と実際の政治・行政過程

第 5-5 章 地方議会

5-5-1. 自治機構の中心たる議会

地方自治単位の自治機構の構成要素として、最も普遍的に存在するのが公選(通常は直接選挙)される複数の住民代表で構成する合議体すなわち議会である。代表民主制(representative democracy)の基幹が議会であり、議会のない地方行政主体は中央政府の地方分散された(de-concentrated)組織でしかないのが通例である。UKでは、議会こそが、自治の主体として制定法により付与された法人格(body corporate by statute)を持つ。我国では、地方自治単位での合議体を、国によって「評議会」や「参事会」と邦訳したりするが、本書では各国を通じて「議会」としている。

今日では、欧州地域のみならず、国際的に、地方自治を確立する基本文書たる地位を実質的に築いている欧州地方自治憲章では、地方自治は「民主的に構成された意思決定機関」(democratically constituted decision-making body)を持つ自治単位の存在を前提とし(前文)、地方自治の権利は住民代表の合議体で行使されるべきものと規定(\$3)して、議会こそが自治機構の中心たるべきことを明確にしている。

一方、USA では、多数の議員から構成される合議体を設けずに、数人の住民代表で「理事会」を置く場合も多い。理事は各々が担当行政分野を持ちながら合議によって所管行政全体の総合性を確保する。権力分立だけが常道なのではない。

5-5-2. 地方議会の権能

5-5-3. 議会の委員会

第 5-6 章 自治行政執行部門

5-6-0. 行政執行部門の型

5-6-1. 首長(独任制)

- (1) 首長の地位と権限
- (2) 中央政府の代理人としての首長

5-6-2. (執行)理事会

- (0) (執行)理事会の 2 区分
- (1) 議会の無い理事会型
- (2) 議会内の理事会(議会+理事会)型

1)存在意義

2)組織形態

3)議会+理事会制での自治運営

5-6-3. 行政委員会

5-6-4. 総括行政官

5-6-5. 行政執行機関のパターン

5-6-6. 事務組織

- (1) 事務組織の重要性
- (2) 総合調整機能の強弱による区分
- (3) 総合調整機能の強化
- (4)フラットな型とラインの長い型

5-6-7. UK における自治機構全体の総合化

第 5-7 章 地方選挙

5-7-0. 地方選挙を見る着眼点

5-7-1. どの公職を選挙するか？

5-7-2. 住民の参政権 - 有権者と被選挙資格 -

5-7-3. 選挙制度の組み立て - いつ、いかにして選ぶか？ -

- (1) 公選職の任期と選挙の実施サイクル
- (2) 選挙区
- (3) 個人か党派か、多数制か比例制か
- (4) 1 回だけの投票か複数回投票か
- (5) 議会と執行部

5-7-4. 候補者選択の「箱庭内砂山モデル」

(1) 「代表」の意味

(2) 候補者選択の「箱庭内砂山モデル」

5-7-5. 公選職や公務員の兼任

さらにフランスを始め、広く欧州諸国で、欧州・中央・地方の住民／国民代表に見出される事象として、(ア)同一人物が複数の公選職を兼任(仏 cum¹ul des mandats)することが、政治的な立場を問わず、ごく普通に行なわれていること、さらに(イ)一般職の政府部門職員(我国での国家・地方の一般職公務員に相当)でも自らの勤務する地方自治単位以外なら、国会議員や地方の首長まで含めた公選職に就任する途が相当に広く開かれていることも、大いに注目される⁵。

兼職については、我国では、公職選挙法の規定(§§89～90)により、既に公選職に就いている者を含めて広く「公務員」は、(他の)公選職に立候補しただけで直ちに失職するという極めて潔癖なルールになっている。それに対し欧州諸国では、他の公選職に当選した場合でも自動的に兼職禁止にはなっていないのが通例である。せいぜい兼職しうる公職の範囲や数を制限するに過ぎない。

・・・中央・地方の公選職を兼任しうる場合には、前途有為の若手など志ある人々の政治的・経済的なリスクを大幅に軽減するから、政治の世界に多様な人材を調達することを促す効果を持つ。政党が人材の調達・育成に大きな力を発揮する UK などの場合は、必ずしも幅広く兼職が見られるわけではない。しかし、政党がそのような状況になく、政治への志が高い人々が自らの仕事や生活を極端に犠牲にしなければ公選職に挑戦することすらできないような国では、能力・職業経験や識見において多様な人々を政治世界に引き込むことは難しい。公選職の兼任可能性は、我国では公職選挙法で排除されているが、技術的な選挙制度そのものというよりも、政治世界と代表者たちの造り方そのものに関わる問題として、幅広い制度的な検討が必要である。

5-7-6. 地方選挙制度の機能 - 制度ならば変えられる！ -

・・・例えばフランスでは、一般に 2 回投票制が採用されており、それが(ア)(連立を含む)多数派の勝利と「漁夫の利」の防止、(イ)公明正大な「多数派」形成プロセス、(ウ)新人が(同じ党派内から)現職に挑戦して新陳代謝を生みやすい、といった機能を持つ。地方の首長は、形の上では間接公選だが、通常は党派名簿の筆頭者となることで党派のリーダーとして住民に認知されるから、実質的には「直接公選」と同様になっている。選挙制度と「首長+執行部」という自治機構とが相乗効果を発揮して、

⁵ フランスにおける公選職の兼任については、筆者、同上書 p.158 以下を参照されたい。

自治行政の場で、リーダーのみならず、将来性ある政治家たちに責任ある立場を与えて磨き上げる。

公職選挙制度や自治機構が持つそうした機能は、我国には、とくに参考になるものである。神様が創造なされたとも聞く人間の改造は困難だが、制度であれば、我々が人為的に造るものだから、改革することができるというのが、筆者の提言なのである⁶。

第 5-8 章 地方公選職の実態 - 議員・首長・理事など -

5-8-1. 地方公選職の実態を比較する視点と注意点

5-8-2. 地方公選職の数と「住民代表性」

(0) データの問題と我国の状況

(1) 単一制政体の英・仏での状況

(2) 連邦制政体の独・米での実態

(3) イタリアとスウェーデンでの実態

(4) 我国の地方公選職の数は少ない

以上に見るとおり、我国の地方公選職の総数は、「常識」的に語られるのとは異なって、人口当たりで見ると、教育委員等を含める場合でも、主要国中で最も少ないレベルである。「常識」的な言論が誤解しているのは、USA での個別地方「議会」での議員の少なさにのみ着目して、それ以外の地方行政主体が極端に多い彼の国の地方自治の全貌を見ないためである。

表 5.8.2. 住民代表度の国際比較

政体	国名	LGUs 階層数	人口 P 百万人	自治単位 総数	地方公選職 総数 M 名	住民代表度=代表 N 名 / 人口千人
単一制	日本	2	128	1,852	40,267	0.3 名
	仏	3	63	36,911	520,436	8.6 名
	UK	1~2	60	389	22,911	0.4 名
	伊	3	60	8,224	12 万名程度	2 名程度
	瑞典	2	9	319	1.3 万名程度	1.5 名程度
連邦	独	3	83	13,631	数万名程度	我国の 2~数倍
	米	3	298	8.8 万	30~60 万名	我国の 3~数倍

(注) 我国以外の各国データ(推計の根拠を含む)は、脚注した小滝、村上の著書以外は、CLAIR の各国地方自治シリーズの関連部分。

⁶ 筆者、前掲書 p.217 ~ 参照。

第 5-9 章 地方職員

5-9-0. 地方職員制度の着目点

5-9-1. 地方職員とその制度の諸類型

- (1) 事務職員と労務職員
- (2) 民間と「公務」
- (3) 地方と中央

5-9-2. 地方・中央とも共通部分の多い仏・独

5-9-3. 地方・中央が異なる英・米

5-9-4. 地方職員の数

- (1) 国際比較での留意点
- (2) 各国の地方職員数

5-9-5. 政府部門全体での職員数比較

表 5.9.5. 主要各国の政府部門職員数比較 [単位：千人]

区分	中央	地方(州含む)	総数	総数 / 人口千人	
日 本	1,606 (30%)	3,777 (70%)	5,383 (100)	42 人	対日比
英	換算前	2,916 (50%)	5,845 (100)	98	2.3 倍
	換算後	2,535 (54%)	4,686 (100)	78	1.9 倍
仏	3,147 (55%)	2,534 (45%)	5,681 (100)	96	2.3 倍
米	2,900 (13%)	18,759 (87%)	21,659 (100)	74	1.8 倍
独	1,839 (32%)	3,904 (68%)	5,743 (100)	70	1.7 倍

(注) 1. 英ではパートタイムの正規職員をフルタイム換算(表中で「換算後」)もある。

2. 連邦制政体の米・独の州は「地方」に含む。

3. 調査時点は日：2002～2005、英：2005 年央、仏：2004、米：2004、独：2004。

(出典) 内閣府・(株)野村総研委託「公務員数の国際比較に関する調査」(H17/11)