

- ① 市町村合併特例法の問題点については、参照、新川達郎「市町村合併と地方分権——問題の構造と展望」（『地方自治職員研修』二八巻八号、一九九五年）三七〜三八頁。
- ② 地方分権推進法の問題点については、参照、室井力「地方分権推進法の成立と地方自治の課題」（『法律時報』六七巻八号、一九九五年）三〜五頁。
- ③ 成田頼明「地方分権推進法の成立と今後の課題」（『自治研究』七一巻八号、一九九五年）七頁。
- ④ 同右八〜九頁。

これら二条の規定は、第四条が「地方自治に関する基本的な準則に関する事務」を国の事務とし補完性の原理の理解に限界を示しているが、補完性の原理の内容である「自助・自由・自治」と調和する。そして、これら二条の規定を担保する条項として第五条および第六条が置かれている。すなわち、「国は：地方公共団体に対する国の関与、：必置規制、：地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務及び地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金の地方自治の確立を図る観点から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」(第五条)とし、次いで第六条で「国は地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るものとする」と定められている。とくに、地方自治体の自助の原理の具体化条項は第三条第二・三項および第七条第一項である。これらの条項は、地方自治体に対し地方分権の推進に伴う責務と行政体制の整備・確立を求めている。

(3) 国と地方自治体の役割分担の明確化と補完性の原理

地方分権推進法の目的の一つは「国及び地方公共団体の責務を明らかにする」(第一条)ことであり、その基本理念として「国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確に」(第二条)することが謳われている。この目的および基本理念を実現すべく、まず第四条で国と地方自治体との役割分担についての基本的な考え方を、次いで第五条において国と地方自治体との役割分担に則して国の事務の整理・合理化等を、最後にこれらを実効あらしめるために第六条で国に対し地方税財源の充実確保を、第七条第二項で地方自治体の行政体制の整備・確立に対する必要な支援を課している。

このように、国と地方自治体の役割分担の明確化は、補完性の原理の一つの内容である配分的正義の原理と調和するように思われる。

免・服務・身分（一三条）、委員長の選出方法・任務（一四条）、委員会の資料提出要求権・調査権等（一五条）、委員会事務局の設置（一六条）、本法の規定を実施するための政令の制定（一七条）を規定する。

(二) 地方分権推進法の批判的考察⁽²⁾——補完性の原理の観点から——

(1) 国から地方自治体への権限委譲と補完性の原理

地方分権推進法第五条は「国は：地方公共団体への権限の委譲を推進する：」と規定し、権限の委譲は国から地方公共団体に対してである。この規定は——地方分権推進法がこれまでの中央集権型のシステムを改めるために制定された法律であることから当然ではあるが——権限または事務の下から上への移譲を内容とする補完性の原理に抵触する。ちなみに、邦語の「地方分権（化）」に当たる仏語は《decentralisation》であるが、その接頭語である《de》は「上から下へ」の運動を意味する。

(2) 地方自治体の自主性・自立性の向上と補完性の原理

地方分権推進法第二条は「地方分権の推進は：地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする」とし、同法第四条は「地方分権の推進は：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」と規定している。

第二条の意味は「地方分権の推進の終着点は、地方公共団体の自主性・自立性の向上、すなわち、地域に関する行政については、地方公共団体が自らの判断と責任で処理することができる体制を確立することによって、行政の即応性・柔軟性・総合性を高め、そのことによって、画一化し活力低下に悩む地域社会を、個性と多様性に富んだきまやかな政策を展開することによって活性化しようということ⁽³⁾」と解され、第四条の趣旨は「住民に身近な行政は、地方公共団体が自己完結的に自主的・総合的に実施することができるような行政システムを確立するというところにあるものと思われる⁽⁴⁾」。

ることができる」と規定し、地方税の不均一の課税を容認する。合併関係市町村の相互間に地方税の不均一の課税を容認するこの規定は合併市町村の住民の自助・自由・自治の範疇内に位置づけられるから、この規定が補完性の原理と調和することはいうまでもなからう。

2 地方分権推進法と補完性の原理

(一) 地方分権推進法の概要

シャウプ勧告から半世紀近い星霜を経ようとする一九九五年の初夏、ようやく地方に一条の光が射し、地方が明治以来の中央集権型の行政体制の長いトンネルを抜け、黎明期を迎えようとしている。地方分権推進法は、しかしながら、即効薬ではない。本法は地方分権の推進について基本的な——したがって抽象的な——政策を宣言するものであり、その施行（平成七年七月三日）によって直ちに地方分権が具体的に推し進められるのではない。

地方分権の具体的内容は、後述、地方分権推進委員会の具体的指針の勧告を尊重して作成される政府の「地方分権推進計画」にかかっている。

地方分権推進法は、全四章一七条および附則から成る五年の限時法である。すなわち、第一章・総則、第二章・地方分権の推進に関する基本方針、第三章・地方分権推進計画および第四章・地方分権推進委員会である。

第一章は本法の目的「地方分権を総合的かつ計画的に推進すること」（一条）、地方分権推進の基本理念「各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ること」（二条）、国および地方自治体の地方分権の推進に関する責務（三条）を規定する。第二章は国と地方自治体の役割分担の在り方についての基本的な考え（四条）、地方分権推進に関する国・地方自治体の行うべき施策（五〜七条）を規定する。第三章は地方分権を総合的かつ計画的に推進するための地方分権推進計画の作成を政府に義務づける（八条）。第四章は地方分権を推進する機関としての地方分権推進委員会の設置（九条）、委員会の所掌事務（一〇条）、委員会の勧告等の尊重等（一一条）、委員会の組織（一二条）、委員の資格要件・任

内部において自力で自由に自ら統治することを内容とする補完性の原理と調和する。

(2) 合併協議会設置請求制度と補完性の原理

市町村合併特例法は合併協議会の設置に関する意思決定権を当該市町村に留保するが、新たに市町村住民に合併協議会の設置に関する請求権を認めている。そもそも市町村の合併問題は、市町村の行政活動によってその福利を享受する当該市町村の住民が自ら決定しなければならない問題である。合併協議会の設置請求権の制度化は、自助・自由・自治の原理としての補完性の原理と調和する。

(3) 市町村建設計画と補完性の原理

市町村合併特例法第五条第三項は合併協議会に対して合併市町村の建設に関する基本的な計画すなわち市町村建設計画の作成を課している。市町村建設計画の作成に当たる合併協議会は「関係市町村の議会の議員並びに長及びその他の職員」（第五条第三項）で構成されるので、市町村建設計画は市町村の合併をしようとする市町村の自主的な作成に委ねられている。市町村建設計画の作成権が市町村（合併協議会）に留保されているから、これは自助・自由・自治の原理としての補完性の原理と調和するといえる。しかし、市町村建設計画の作成または変更については都道府県知事に「協議」しなければならないが（第五条第三項）、これは補完性の原理に抵触するものではなからう。市町村建設計画には財政上・技術上の諸問題が含まれているから、その実施には広域の地方公共団体としての都道府県の財政的・技術的な援助が必要である。そのため「協議」であるから、これが補完性の原理に触れることはないと思われる。

(4) 不均一課税と補完性の原理

市町村合併特例法第一〇条は「合併市町村は、合併関係市町村の相互の間に地方税の賦課に関し著しい不均衡があるため、又は市町村の合併により承継した財産の価格若しくは負債の額について合併関係市町村相互の間において著しい差異があるため、その全区域にわたって均一の課税をすることが著しく衡平を欠くと認められる場合においては、市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く三年度に限り、その衡平を欠く程度を限度として不均一の課税をす

ることになる。

市町村合併特例法は全一六条および附則から成る一〇年の限時法である。第一条は本法の目的（「市町村行政の広域化の要請に対処し、自主的な市町村の合併を推進し、あわせて合併市町村の建設に資する」こと）を明らかにする。第二条は市町村合併特例法における用語（「市町村の合併」、「合併市町村」および「合併関係市町村」）の意義を定める。第三条は合併協議会の設置を定める。第四条は今回の改正で創設された合併協議会の設置に係る直接請求制度について詳細に規定する。第五条は「合併市町村の建設を総合的かつ効果的に推進する」ための市町村建設計画の作成を規定する。第六条および第七条は議会の議員の定数・在任に関し、第八条は農業委員会の委員の任期等に関し、その特例を定める。第九条は合併関係市町村の一般職の職員の身分保障、公正な取り扱いを規定する。第一〇条は合併関係市町村間に地方税の不均一な課税を認める。第一条は地方交付税の額の算定に関し、第一二条は過疎地域活性化のための地方債につき、第一三条は災害復旧事業費の国庫負担等に関し、それぞれ特例を定める。第一四条は都道府県議会議員の選挙区に関する特例を定める。第一五条は合併市町村の市町村建設計画を達成するための地方債についての合併市町村または都道府県の特別の配慮を、第一六条は合併前後の市町村に対する国および都道府県の協力等を規定する。

- (一) 市町村合併特例法の批判的考察¹⁾ — 補完性の原理の観点から —
- (1) 自主的合併と補完性の原理

市町村合併特例法第一条は「自主的な市町村の合併を推進」することを明示する。この規定は、いわゆる「明治の大合併」や「昭和の大合併」のときのように、国・都道府県の主導の下に全国一律に市町村合併が進められた過去の手法を否定し、市町村合併に当たっては当該市町村の自主性に委ねるのである。

社会的課題を処理しなければならぬ市町村の規模と能力には差があり、したがって規模の拡大と能力の強化の必要性は各市町村によって異なってくる。合併が各市町村の自主性に委ねられなければならない。上からの一律的な合併にならないゆえんである。市町村合併特例法第一条は、このような趣旨規定と解されるので、外から干渉を受けず団体の

- ① 手島孝『憲法学の開拓線』（三省堂、一九八五年）二六二頁。
- ② 同右二五八頁。
- ③ なお参照、杉原泰雄『憲法から地方自治を考える』（自治体研究社、一九九三年）四〇～四一頁。
- ④ 参照、手島孝『地方復権の思想』（西日本新聞社、一九七三年）六九～七〇頁、中川剛「地方自治体の司法権」（『自治研究』五四巻一号、一九七八年）七二頁、手島孝『憲法学の開拓線』（前出）二六九頁。
- ⑤ 欧州連合における補完性の原理の詳細については、参照、鈴木真澄「欧州連合の『憲法的』構造（二）三」——『補完性原理』と『欧州連合市民』をとおして——（早稲田大学大学院法学研究科『法研論集』七〇号、一九九四年、二九三～三一九頁、七二号、一九九五年、一六九～一九五頁。
- ⑥ 廣田全男・糠塚康江『ヨーロッパ地方自治憲章』『世界地方自治宣言』の意義（『法律時報』六六巻一二号、一九九四年）四四頁。

四 二つの限時法と補完性の原理

補完性の原理は市町村を同心円の中心に据える原理であるから、最近わが国において相次いで改正され制定された地方自治に関する二つの限時法を取り上げ、補完性の原理の観点から批判的に検討したいとおもう。一つは「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和四〇年法律第六号、以下「市町村合併特例法」という。）であり、いま一つは「地方分権推進法」（平成七年法律第九六号）である。

1 市町村合併特例法と補完性の原理

(一) 市町村合併特例法の概要

一九六五（昭和四〇）年に一〇年の限時法として成立した市町村合併特例法が三たび（一九七五年、一九八五年および一九九五年）延長された。本法は市町村の自主的な合併を推進するための特例および必要な措置を定め、従来の国主導型の合併から市町村主導型のそれへの転換を図っている。したがって、合併は市町村の責任において自主的に行われ

日本行政の基本構造が補完構造（＝同心円構造）であることから、いくつかの重要な命題が導き出される。

(一) 「はじめに市町村ありき」

補完性の原理がフランス大革命期のツォーレの地方権論を想起せしめ、それと軌を一にすることからも明らかのように、補完性の原理はその礎石に市町村を据えている。すなわち、市町村が他のあらゆる統治団体に先行して存在しているのである。わが国の通説は地方自治体の統治権に固有性を認めていないが、しかしながら、日本行政の基本構造である市町村を中心円とする同心円構造からは、地方自治体の統治権には明らかに固有性が認められよう。

「ヨーロッパ地方自治憲章」が「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地力自治体が優先的に遂行する」（第四条第三項）と規定し、「世界地方自治宣言」が「公的責務は市民に最も身近な基礎的地方自治体によって遂行される」（第二条第一項）と定め、シャウプ使節団が行政事務配分に関し市町村の最優先を勧告する（「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、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。…」）のが、補完性の原理の保障と解されるように、補完性の原理ははじめに市町村を指定するのである。

(二) 「すべての行政は市町村に通ず」

市町村が同心円構造において中心円の位置を占めていることは、あらゆるレベルの行政活動が市町村にそのルーツをもっていることを意味する。ある行政課題がより大きい団体によって処理されるのは、より小さい団体の規模と能力では処理することができないからであって、当該行政課題がより小さい団体と無関係であるからではないのである。例えば、防衛に関する事務が国の事務とされるのは、それが地方自治体と無関係であるからではなく、地方自治体の規模と能力ではそれを処理することができないからである。したがって、防衛が国の事務とされていても、そのルーツは市町村にあるのである。国の固有の行政は、ア・プリオリには存在しないというべきか。補完性の原理は、国の行政と地方自治体の行政を対立する概念とは把握しないのである。

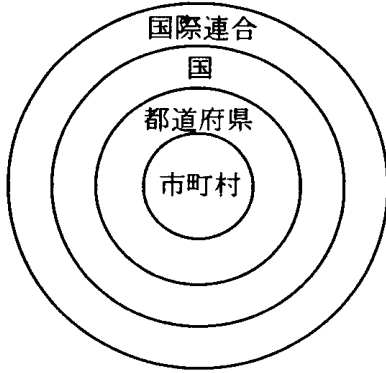
この規定は、国際連合加盟国が「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を国際連合（の主要機関としての安全保障理事会）に委ね処理せしめることを意味する。国際の平和及び安全の維持に関する事務は、その事務の性質上、一国にとどまらず、したがってその国の処理能力を超えている場合が多い。それゆえ、これらの事務は一国の能力及び規模よりも大きい上位団体に移譲される。

ちなみに「欧州連合条約」（いわゆるマーストリヒト条約）により改正された「欧州共同体を設立する条約」（いわゆるローマ条約）第三b条は「共同体は、その専属的権能に属さない分野については、提案された措置の目的が構成国によっては十分には達成され得ず、したがってその措置の規模又は効果からみて共同体による方がより良く達成できる場合にはその限りにおいて、補完性原理に従って措置をとる」と規定し、共同体の構成国によって十分に処理されない事項が共同体によって処理される場合を補完性の原理と定義する⁵⁾。

4 日本行政の基本構造（Ⅱ補完性の原理）

わが国の行政の基本構造は、以上みてきたように、補完的な構造である。すなわち、市町村を中心円に四つの円から成る同心円の構造である。これを図式化すれば、次のとおりである。

日本行政の基本構造



広規模・高能力的な諸需要につき、家族（二四条参照）↓地方公共団体（九二条参照）という人間存在の本質に従った段階的社會形態に漸次補充的な自己責任的任務が課せられ、最後に国家が登場してそれらの手にも余る共同事務を担当し処理する（二五条二項参照）⁽¹⁾「同心円的構造」⁽²⁾として把握されている。これは補完性の原理と内容的に一致するので、日本国憲法は補完性の原理をその基本的な構造原理とする⁽³⁾。

それは、地方自治法第二条第一〇項においてみられる。そこでは、例えば「郵便に関する事務」（第四号）は国の事務とされているが、今日の郵便事務は一つの地域に局限されず、全国的な規模で行われている。したがって、一つの地域に限って統治権を有する地方自治体がその地域をはるかに超える事務を処理することは、能力と規模の点から、困難である。国の補完（Ⅱ国の事務）が必定である。

しかし「司法に関する事務」（第一号）も国の処理する事務となっているが、司法に関する事務は一つの地域に限って統治権を有する地方自治体においてのみ発生する場合もある。各自治体の条例に関する司法事務は、条例の法令違反が問題とされない限り（参照、憲法第九四条および地方自治法第一四条第一項）、各地方自治体に留保されていると解することもできる。例えば、空かんポイ捨てを処罰する条例は、これを制定した地方自治体においてのみ適用され、こうした条例をもたない他の地方自治体では空かんのポイ捨ては犯罪にならないから、空かんのポイ捨ての「罪に関する事件は、国の裁判所がこれを管轄する」（地自法第一四条第六項）必然性はなからう。したがって、司法に関する事務を地方自治法によって一律に地方自治体が処理することのできない事務とするのは、憲法に規定する地方自治の本旨とくにその団体自治を貶めるものともいえようか⁽⁴⁾。

3 国から国際連合へ

わが国が加盟する国際機構である国際連合は、その憲章第二四条で「国際連合の迅速且つ有効な行動を確保するため、国際連合加盟国は、国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任を安全保障理事会に負わせるものとし、且つ、安全保障理事会がこの責任に基く義務を果すに当って加盟国に代って行動することに同意する」と規定する。

校、研究所、試験場、図書館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他の保健医療施設、授産施設、老人ホームその他の社会福祉施設、労働会館その他の労働福祉施設、運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、土地区画整理事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等で一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模の事務に関すること」を掲げている。ここに、都道府県が「一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模の事務」を処理する旨の規定は、より小さい下位の団体（＝市町村）の処理能力を超える事務の、より大きい上位の団体（＝都道府県）への移譲と解される。

また、同法第二条第四項は「市町村は：「第二条」第六項第四号に掲げる事務については、その規模及び能力に応じ、これを処理することができる」と規定する。これは、たとえ第六項第四号に掲げる事務であっても、市町村がそれを処理することができない「規模及び能力」を有している場合は当該事務は都道府県によってではなく市町村によって処理されることを意味する。このように、これらの規定は補完性の原理の内容と一致するから、当該規定に補完性の原理の適用をみてとることができる。

なお、補完性の原理は下から上への事務の移譲を意味するので、当該事務に対する上位団体からの下位団体への人的および財政的な支援は、当該事務の処理主体が下位団体であるときは補完性の原理とは解されない。例えば、わが国の地方交付税は国から地方自治体への財政支援であるが、しかしながら、この税の処理主体は地方自治体であるから、これは補完性の原理ではない。

2 都道府県から国へ

日本国憲法が想定する社会秩序は、手島孝によれば、「国家といえども『侵すことのできない永久の権利』としての基本的人権の保障（一一一条・九七条）そのものが、統治構造における個人価値の最優先（一三条参照）、したがって個人生存についての個人責任の第一義性を明らかに示しているが、次いで、そのような個人の社会的実存に不可欠なより

- ① 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』一一号、一九九二年)三三〇三四頁、片山謙二「ECにおける『補完性原理』の援用をめぐって——補完性原理(Principle of Subsidiarity)とは何か——」(『アジア交流』五六号、一九九一年)一一〇一三頁。
- ② 澤田昭夫・同右論文三四頁。
- ③ 同右論文三四頁。
- ④ 同右論文三四頁。
- ⑤ 岩間徹編『ロシア史』(山川出版社、増補改訂版、一九九三年)五〇六頁。
- ⑥ 澤田昭夫の英訳文は同氏の前掲論文五九頁に掲げられている。
- ⑦ ツーレについては、Dictionnaire historique de la révolution française, pp. 1035~1036.
- ⑧ Archives parlementaires de 1787 à 1860, tome IX (du 16 septembre au 11 novembre 1789) pp. 726~727. ツーレの地方権論に関する詳細な研究として、河合義和『近代憲法の成立と自治権思想』(勁草書房、一九八九年)がある。
- ⑨ 参照、澤田昭夫・前掲論文四〇頁。
- ⑩ 参照、澤田昭夫・同右論文四四〇四五頁、神奈川県自治総合研究センター『補完性の原則と政府に関する調査研究』(一九九四年)四八〇五〇頁。
- ⑪ 参照、澤田昭夫・同右論文四〇頁。
- ⑫ 参照、澤田昭夫・同右論文四四頁。

三 補完性の原理の適用

補完性の原理はより小さい団体からより大きい団体への事務の移譲を意味するから、補完性の原理の適用はわが国においては市町村↓都道府県↓国↓国際連合という図式になろう。

1 市町村から都道府県へ

地方自治法は、第二条第六項第四号に都道府県が処理する事務の一つとして「高等学校、盲学校、ろう学校、養護学

誰が補完するか。社会回勅が「ちょうど個々人の努力と発意によって完成されうることを個々人から奪い、それをコミュニティに委ねることが許されないと同様に、より小さい下位のコミュニティによって引き受けられ成し遂げられうることをより大きい上位のコミュニティに移すことは、正しい社会秩序に対する不正行為であり、重大な損傷行為であり、そして正しい社会秩序を攪乱することである」といつているように、補完性の原理における補完主体は個人ではなく団体である。したがって、個人によって処理できない事柄が他の個人によって引き受けられ処理される場合、それは社会回勅からすれば補完性の原理ではない。例えば、わが民法は「直系血族及び兄弟姉妹は、互に扶養をする義務がある」（第八七七条第一項）と規定するが、しかし、この規定は個人のための個人による処理であるから補完性の原理を表明するものではない。補完性の原理は、個人（またはより小さい下位の団体）のための団体（またはより大きい上位の団体）による処理の原理であるからである。補完性の原理は団体の原理である。

補完性の原理における補完主体が団体であるならば、その団体の性質は公的か私的か。社会回勅には国家の固有の仕事とか国家にのみ属する仕事等の表現がみられるから、補完主体としての団体の性質は公的とみるべきである。したがって、大小さまざまな私的団体による事務処理は、補完性の原理の範ちゅうに入らないというべきである。

（二） 補完客体

公的な団体は何を補完するか。社会回勅では「昔は小さい社会团体によって果されるのが常であった多くの事柄」、「今日では大きい社会团体による以外は成し遂げられえない〔事柄〕」、「より小さい下位のコミュニティによって引き受けられ成し遂げられうることをより大きい上位のコミュニティに移すこと〔のできない事柄〕」、「固有の仕事の遂行を妨げるであろう副次的な事柄や事業」という表現がみられる。これから補完主体としての公的団体が処理する事柄は個人の処理能力を超える事柄に限定される。個人の処理能力を超える事柄であれば、その性質が公的か私的かは問われない。しかし、処理される事柄が下位のレベルから上位のそれへと進むにつれ、補完客体は大きくなり、多くの利害に関するようになる。したがって、補完客体はより公共性を帯びるようになる。

る事務であつても、下位のコミュニティがそれを能力と規模の点からして効率的に処理できない場合には、その事務は上位のコミュニティの処理に委ねられることになる。このように、補完性の原理は固定された事務配分の原理ではなく、国や時代の違いによって変化する柔軟性のある原理である。したがって、補完性の原理はコミュニティの多様性を容認し、画一性を否定するものである⁽¹¹⁾。

(三) 自助・自由・自治の原理としての補完性の原理

「より小さい下位のコミュニティによって引き受けられ成し遂げられうることをより大きい上位のコミュニティに移すこと」が許されない補完性の原理は、自助・自由・自治の原理といえる。補完性の原理は、下位のコミュニティがその内部において自力で自由に自ら統治することを前提にしているからである。事務が当該コミュニティ内で自己完結せしめられない場合には、はじめて外部に援助を求めるのが補完性の原理である。このことは、しかしながら、下位のコミュニティが自給自足的に分立割拠することを意味するものではない。

(四) 下から上への原理としての補完性の原理

補完性の原理はより小さい下位のコミュニティがそれに本性上帰属している事務を効率的に処理することができない場合に、当該事務はより大きい上位のコミュニティへ移行せしめられることを意味するから、その性質は下から上へ向かう原理となる⁽¹²⁾。補完性の原理は、権限逆移譲方式の原理である。したがって、補完性の原理は上から下へ向かう原理(＝下降の原理)と対立する。ちなみに「補完的」にあたるフランス語は《subsidaire》であるが、その接頭語である《sub-》は「下から上へ」の意である。このように、補完性の原理が下から上へ向かう原理(＝上昇の原理)であるとしても、それはけっして下が上に価値的に劣ること、上が下に優ることを意味しない。

5 補完性の原理における主体と客体

補完性の原理の諸性質をみたので、次に補完性の原理においては誰が何を補完するかを検討したいとおもう。

(一) 補完主体

する⁽⁸⁾。

このように、地方権は「国家権」《pouvoir national》に先行するから、前国家的したがって基本的人権類似のコミュニティの権利として把握される。この地方権論と補完性の原理論は、内容的に一致する。地方権論にいう「各集合体は、それに必要な権力の一部を、全国的な行政に属さない各集合体内部の事務を処理するために残しておかなければならなかった」という部分は、補完性の原理論にいう「より小さい下位のコミュニティによって引き受けられ成し遂げられうることをより大きい上位のコミュニティに移すことは、正しい社会秩序に対する不正行為であり、重大な損傷行為であり、そして正しい社会秩序を攪乱することである」という部分に相当する。したがって、補完性の原理もまた地方権と同様に基本的人権類似の権利として把握される。

(二) 配分的正義としての補完性の原理

補完性の原理はより大きい上位のコミュニティによる、より小さい下位のコミュニティの処理可能な事務の吸収を禁止することにあるから、下位のコミュニティが処理できない事務は上位のコミュニティの手に移ることになる。事務は当該コミュニティの能力や規模の大小に応じて異なったものになるから、補完性の原理は事務の一律的な配分を要求する平均的正義ではなく、その差別的な取り扱いを許容する配分的正義となる⁽⁹⁾。

補完性の原理における事務配分の基準は何か。それは本性と効率である⁽¹⁰⁾。本性は、人間の生活需要を充足するための事務はすべて下位のコミュニティに属していることの意味から（後述）、人間の生活需要を充足するための事務がア・プリオリに上位のコミュニティに属していることは想定できないからである。効率は、人間の生活需要を充足するための事務を処理する能力や規模と解される。したがって、本性と効率を契機とする補完性の原理における事務配分基準は静態的ではなく、動態的にとらえられる。まず、すべての事務は下位のコミュニティに帰属していること。次いで、下位のコミュニティがそれに帰属している事務を処理できる能力と規模をもってのこと。したがって、下位のコミュニティに本性上属してい

理」(Principle of Social philosophy)として説かれる。昔は小さい社会団体の処理能力の範囲内にあった事項が、社会の変化に伴って今は大きい社会団体の手によってしか処理できなくなっていること。これが歴史の真実である。しかし、この命題が歴史的には真として語られるとしても、それは補完性の原理を根拠づけるものではない。補完性の原理を基礎づけるものは社会哲学である。それによれば、「より小さい下位のコミュニティによって引き受けられ成し遂げられることをより大きい上位のコミュニティに移すことは、正しい社会秩序に対する不正行為であり、重大な損傷行為であり、そして正しい社会秩序を攪乱することである」という。このように、補完性の原理はより小さい下位のコミュニティの処理可能な事務をより大きい上位のコミュニティが吸収してはならないことを意味する。これは確固不変の変更不可能な原理である。

4 補完性の原理の性質

社会哲学の原理として定式化される補完性の原理はさまざまな性質を帯びているが、その主たる性質は次のようなものである。

(一) 基本的人權類似の権利としての補完性の原理

より大きい上位のコミュニティによる、より小さい下位のコミュニティの処理可能な事務の吸収の厳禁が補完性の原理として説示されるのを聞くとき、かつてツレー(Jacques Guillaume THOURET 1746-1794)⁽¹⁾がフランス大革命期の一七八九年一月九日の国民議会において展開した「地力権」《pouvoir municipal》に関する論議が想起される。「すべての国家は…基本的な小集合体から出発した。各集合体は、それが本質的に持っていた多くの権力から全国的な政府を組織するために必要な権力の一部を分離した。しかし、各集合体は、それに必要な権力の一部を、全国的な行政に属さない各集合体内部の事務を処理するために残しておかなければならなかった。…各集合体はそれに固有の利益、権利、手段を持っている。各集合体の権力が全国的な秩序に関する一切処理しない限り、公の権力(＝国家権)と各集合体の権力が交差することもなく、各集合体はそれ自身を管理し世話し美化し、歳入を用いてあらゆる需要を充足

3 一九三一年社会回勅における補完性の原理の内容

一九三一年の社会回勅における補完性の原理を検討するに当たっては、一九三二年六月一日発行の『使徒座公報』(Acta Apostolicae Sedis) 第二三巻第六号に掲載された社会回勅を澤田昭夫が英訳したものを参照した⁶⁰⁾。

先ず、補完性の原理を分析する前に、一九三一年の社会回勅が補完性の原理についてどのように述べているかをみておきたい。

「歴史が明証するように、社会状態が変化したために、昔は小さい社会团体によって果されるのが常であった多くの事柄が今日では大きい社会团体による以外は成し遂げられえないということは、まったく真実である。それにもかかわらず、依然として確固不変のままであり、こじつけまたは変更をすべきでないものは、かの非常に重要な社会哲学の原理である。すなわち、ちょうど個々人の努力と発意によって完成されうることを個々人から奪い、それをコミュニティに委ねることが許されないと同様に、より小さい下位のコミュニティによって引き受けられ成し遂げられうることをより大きい上位のコミュニティに移すことは、正しい社会秩序に対する不正行為であり、重大な損傷行為であり、そして正しい社会秩序を攪乱することである。というのは、社会のあらゆる活動は、その効率上かつ本性上、社会团体の成員に援助を与えることであり、けっしてその成員をことごとく滅ぼし、または併呑することではないからである。

それゆえ、国家はその固有の仕事の遂行を妨げるであろう副次的な事項や事業の処理を下位の団体に委ねるべきである。かくて、国家はそれのみ属する仕事を遂行するに際しより自由に、より強力に、そしてより効率的になるであろう。というのは、国家だけが状況が示唆しあるいは必要が要求するような指揮、監督、促進、規制の仕事を成し遂げることができるからである。したがって、公権力を行使するものは次のことを確信すべきである。すなわち、さまざまに社会团体間の階層的秩序がこの補完性の原理の順守によって十分に活性化されればされるほど、それだけますます社会組織の権威と効率は優れたものになり、国家状態は幸福になり繁栄するであろうことを」。

以上が一九三一年の社会回勅における補完性の原理の内容であるが、これを要するに補完性の原理は「社会哲学の原

社会回勅は、ローマ・カトリック教会の長である法王の発する回勅のなかで、社会に關係する問題について発せられる書簡である。社会回勅はローマ・カトリック教会全体に關係する信仰と道德の問題について発せられる回勅とは異なり、「純粹に理性に則して書かれ、信仰者ではない一般人にも通じる、常識的、自然法的要素が少なくない」⁽²⁾といわれる。社会回勅がローマ・カトリック教会外からも注目されるゆえんであろう。

2 一九三一年社会回勅の時代背景

G・グントラッハ (Gustav GUNDLACH) が補完性の原理の「思想的枠組ないし土台⁽³⁾」を準備し、O・フォン・ネルンブローニング (Oswald von NELL-BREUNING) によって補完性の原理が定式化されるのは⁽⁴⁾、一九三一年である。一九三〇年代に先立つ一九二〇年代は、全体主義の時代である。

まず、イタリアにあってはファシストのローマへの進軍 (一九二二年) によってムッソリーニ内閣が成立し、以後ファシズム支配体制が確立されていく。すなわち、出版・表現の自由の抑圧、結社規制法、治安維持法、国家防衛法、特別裁判所の設置等によって個人の自由が奪われ、全体主義へ向かっていく。

ついで、ロシアにおいては一九二九年に正式に採択される第一次五か年計画がソヴィエト社会を全体主義へ向かわせる契機となる。とくに、同計画において策定され遂行される農業の集団化は「ソヴィエト全体主義への決定的第一歩⁽⁵⁾」といわれ、多くの農民が犠牲にされる。

最後に、ドイツでは二〇〇万近い戦死者と四〇〇万以上の戦傷者を出す第一次世界大戦は、その後、敗戦国ドイツに賠償金問題を投げかけることになる。この問題は、ドイツの右翼ナショナリズムの温床となる。ナチ党は一九二八年五月の総選挙で一二議席を獲得し、一九三〇年九月のそれでは一〇七議席を得て大躍進を果たし、以後全体主義への道を突き進んでいく。

以上を要するに、一九三〇年代に先立つ一九二〇年代は個人の尊厳を認めず、国家を個人に優先させる全体主義ないし国家の脅威の時代である。

併は市町村の尊厳を保つために行われる。すなわち、市町村の尊厳が己の存立に必要な課題を自らの能力と責任で処理することにあるならば、当該市町村が既存の体制でその課題を処理することができない場合、当該市町村はその体制を再編しなければならない。それによって当該市町村はその尊厳を保つことができる。

合併に対するこのような考え方は、すでに一九三〇年代の初めにローマ・カトリック教会の社会回勅に示されている補完性の原理と軌を一にするのではないかと思われるので、市町村合併についての調査研究を契機に補完性の原理とくに行政における補完性の原理について考察を試みたのが、本稿である⁽³⁾。

① 一九九四年三月新設の熊本県立大学総合^{アドミニストレーション}管理理学部の行政関係スタッフを中心に「熊本県市町村合併調査研究委員会」（委員長・手島孝）が設けられ、二か年度の調査研究の成果として一九九六年三月に『市町村の自主的合併に関する調査研究報告書』（A四判、二二二頁）が公にされる。

② 「Governする主体」としての市町村という視点から市町村の合併を検討する論文に、牛山久仁彦「市町村の合併と連合——『地方政府』の規模と広域行政——」（『法学新報』一〇〇巻一一・一二合併号、一九九四年）三四三頁がある。

③ 成田頼明「行政における機能分担（上）」（『自治研究』五一巻九号、一九七五年）二五頁は、補完性の原理を行政の機能分担の在り方を支配する原理として援用する。

二 補完性の原理の概念

1 補完性の原理の出自

初めて「補完性の原理」という用語で、その概念を規定したのはローマ教皇ピオ二世の一九三一年の社会回勅といわれる⁽⁴⁾。したがって、この社会回勅が補完性の原理の出自と目される。

行政における補完性の原理

渡 邊 榮 文

- 一 はじめに
- 二 補完性の原理の概念
- 三 補完性の原理の適用
- 四 二つの限時法と補完性の原理

一 はじめに

一九九四、一九九五年度の二か年度にわたって、熊本県における総数九四の市町村の合併問題について調査研究する機会があった⁽¹⁾。この調査研究において常に私の脳裏にあったのは「governする主体」としての市町村の廃置分合、それゆえ市町村の人格そのものの変更を生じせしめる合併をどのように考えるかであった⁽²⁾。

個人にせよ団体にせよ、その存立に必要な課題は、他から干渉を受けず、自らの能力と責任において処理されることによって初めて個人・団体はその尊厳を保つことができる。合併は団体の尊厳に深くかかわっている。団体とくに市町村はその存立に必要な課題を自らの能力と責任において処理する場合、個人と同様に、その尊厳を保持することができない。しかし、その課題が広域化し一市町村のみでは処理することができない場合、その尊厳を保つことはできない。合