

資料

イタリアにおける多層的なリージョン制連邦主義

——なぜ、いかにそのような体制が形成されたのか——

フィレンツェ大学・カルロ・フサーロ

山田 徹 (訳)

目次

- 一、序
- 二、歴史的、制度的な背景とその発展
- 三、現段階におけるイタリアの多層的リージョン制連邦主義
- 四、制度比較のヒントとなる、イタリアの経験に関する若干の結論

一、序

プレゼンテーションの要約

先ず序の部分で幾つかの所見を述べた後に、私は、最近六〇年間に起き、イタリアを厳格な単一制国家から地域制国家に変え、場合によれば（少なくともスペインやドイツと同様の）連邦制国家に変えようとする戦後の発展を要約する。次いで私は、自身が「多層的なリージョン制連邦主義」と名付ける体制の主要なあり方を要約する。最後に私は、イタリアの経験に基づく幾つかの考察を提示するが、私はそれが、日本の分権化プロジェクトと関わる会場の聴衆の方々の関心を喚起することを望んでいる。

私はここで、第二次大戦後における日本とイタリアの制度的発展の驚くべき類似性について、幾つかの注釈を付け加えたい。実際、同じ側に立って戦った忘ましい戦争の後に、約四五年間でイタリアと日本が蒙った政治システムの主要な危機の類似性には驚くべきものがある。手ひどい敗戦を喫した両国は（ドイツとともに）、比較的短期間のうちに特別な方法で経済的な復興を果たした。また両国は、東西の対決によって規定された世界の中で、それぞれの役割を果たしてきた。さらに両国は、「一党優位システム」とされる政治システムを発展させてきたが、これは、ほとんど五〇年にわたって権力の座にあり、縁故主義と腐敗にまみれた保守政党が枢要な役割を果たしたシステムを意味している。この二つの国は九〇年代に深刻な危機に陥り、選挙制度を変えることでこれに対応し、首相の役割を強化させ、強力な野党の変化に対応する柔軟性を示してきた。こうして両国は、まだ終わっていない長い転換（私は多少疑っているが）の過程を経てきたのである。両国の一九九三年以降の発展の主な違いは、イタリアの政治システムがより突発的に、またより徹底的に変化した事実にある（少なくとも二〇〇九年の日本の国会選挙までは）。イタリアはまた、

中央から州と基礎自治体に権限を大幅に委譲するために、憲法を改正したのである。

どのように権力と権限を種々のレベルの政府に配分するのか、という点の叙述よりも重要なのは、この六〇年間に、イタリアの単一制国家が、連邦制国家に類似した体制に変わり、また現在も変わりつつあるということである。私はこの期間のイタリアの経験を教示するのではなく、その経験を報告することにした。

連邦主義一般につき、幾点かを述べておこう。今回私は、憲法の形態についての類型化と関わる理論的な側面（イタリアの憲法体制はどのように分類されるのか）を議論することには格別の関心はない。私はレヴィ教授の次の所論に全面的に賛成する。即ち、「政府の権威・権限（authority）が、中央政府とサブ・ナショナルの政府に配分される方法には、全体にわたるスペクトルがある。そこには幾つかの真のモデルがあり、われわれはそのモデルを基に、より頻繁に起こる諸要素の所与のセットを認識することができ、それによって対象とする国の体制を比較し、当該の国が全体のスペクトルの中でどこに位置しているのか、を確定する作業を行なうことができる」という議論である。もし私がレヴィ教授のシェーマを考慮に入れるならば、私はイタリアを、「自治地域をもつ単一制国家」と厳格に「連邦制的な国家」の間のいずれかに位置する国だしたい。ただし、イタリアが、一九四六年に始まり、いつ、またそもそも終わるのかを私が知らない、今までのそして今後も続く分権改革のプロセスの只中にある、ということを経験していることだが。

最後に私は、統合プロセス（ステパン（二〇〇一）の言葉を使えば「結集しよう」のプロセス）の結果としての連邦主義、即ち、以前の独立国が合流する「構成的」プロセスとしての連邦主義「Levy」と、国内の分権改革プロセス（ステパン（二〇〇一）の言葉を使えば「繋ぎ留めよう」のプロセス）の結果としての連邦主義との相違は、われわれが考察すべき最も重要なファクターであることを強調しておきたい。それは、過小には評価しえない、そして法的な

編成を別にすると真の相違をもたらす文化的なインパクトをもつのである。

二、歴史的、制度的な背景とその発展

a、強力な単一制国家モデルの下で一九世紀に統一された国家

イタリアは、フランス、イギリス、スペインと比べると、ヨーロッパの大国の中では後発の国家である。この国は、フランス文化の強い影響を受けたアルプス地方の小国（サルデーニャ王国）の支配の下で、一八六一年に漸く統一された。その故に、また国内の南部や、なお敵対するオーストリア、そしてカトリック教会という反対派の対抗行動に巧みに対応するために、イタリア王国は立法・執行の体制において、厳格な単一制国家のモデルを採用した。一九世紀末までは、諸都市の市長のポストは選挙制ではなく中央による任命制であり、知事（県における中央政府の最高位の代理人）は強力な影響力をもって、各選挙区での議会選挙の結果を左右しうるあらゆる手段をもちあわせたのである。

b、ファシズム期の高度の中央集権化

第一次大戦に至るまでの時期には、地方自治体の権力は広く認められるようになり（これは、工業化、都市の大規模化とともに、多くの農民がブルー・カラー層となって都市に集まり、より多くの公共サービスを求めるようになったからである）、男子普通選挙制が一九二二年に導入され、また市長は公選の官吏となった。大戦後に生まれたファシズムは、最も極端な国家主義的政治哲学の担い手であり（左翼のマルクス・レーニン主義と同様に）、国家の枠の外で

は何事をなすことも想定しえなかった。従って、この体制の下では、地方政府は中央政府の決定を執行する限りで存続しえたのであり、体制への地域独自の適応や変異、あるいは自主的な法の解釈が介在する余地はなかった。この理由から、ファシズム期に採択された法律は、八千人の市長がもはや選挙で選ばれるのではなく、必要な場合は内務省との協議を経た後に、知事によって任命されることを定めていた。

c、一九四八年憲法

一九四八年の新憲法は、ファシズムの権威主義的、国家主義な政策を全面的に転換させる試みとして理解することができる。連合国の影響下で憲法制定議会が遵守しなかった基本的な方針は、ドイツや日本よりも限定的だったとはいえ、人権の保護、代表制デモクラシー、広範な分権化、そして社会的、政治的、制度的な多元主義の実現を目指すものであった。

(i) 伝統的な単一制国家のモデルをどこまで放棄すべきか、という問題は、最も議論を呼んだ争点の一つである。「連邦制という選択肢」は制憲議会で真剣に論議されたが、結局、選ばれたのは中間的なモデル、即ち一九三一年のスペイン憲法に範をとる、「リージョン・モデル」(region はイタリア語では regione)。以下、通例に従って州と訳し、適宜地域ともする(訳者)とされるもので、これは、重要だが限定的な分権改革を基礎としている。イタリアにおける国と州の競合的な法律の制定権力とは、明確に定められた事項(地方警察、福祉、保健、職業教育、観光、地域輸送、道路、内陸水運、鉱山、温泉、森林、熟練職工など)を対象とした立法権を指している。この場合、中央の議会は法的な一般原則(いわゆる大綱法)のみを制定する権限を有し、州議会はこれらの原則を州内で執行するための条例を定める権限をもつ。一九四八年のモデルでは、行政機能は立法権限に服している、と

いうことを銘記しておきたい（つまり、立法権を付与される機関は、「行政上の」権力をもつことも認められている（アイセル教授が述べるようにドイツ・モデルとは異なり、またイタリアで二〇〇一年に実現した制度とも異なっている）。憲法裁判所は、中央・州間の紛争を裁定する権限をもつ（例えば、中央議会が定めた、一または複数の州と競合する一般原則の性格につき）。憲法裁の判決が下る前は、中央議会によって制定されるいかなる規則も効力を発し、拘束力をもつが、これに対して州の規則は、憲法裁の判決が下る前は、内閣の決定で効力を停止され、判決が州に有利であるときにのみ発効するのである。また州議会で採択された基本憲章は、その発効の前に中央議会の承認を得なければならない。

(ii) これらの基本的な憲法上の制度的編成は、幾つかの欠陥をもっており、今日ではそのことは一般に認められている。即ち、(a) この州システムは、州が主な中央機関に代表を送る構造をとっていない。二院制の議会はいずれも、(ドイツの連邦参議院とは異なり) 州を代表する議会ではないし、(アメリカの上院とは異なり) そこで州が平等の議席をもつわけでもない。(b) 州と同様に、地方団体(県と基礎自治体)も、憲法でその地位を完全に承認されていない。(c) さらにドイツやアメリカとは異なって、レヴィ教授が述べる「デイロン・ルール」が、各州内で地方団体には適用されず、州はその領域内で県や基礎自治体に関する規則を制定する権限をもっていない。そのことが多層システムの基盤となった。(d) 最も重要な点だが、州に関する憲法の規定の実施は、当初は一九五一年まで延期することが想定されたが、実際にはそれは一九七〇年まで引き延ばされた。この二〇年の間では、基礎自治体のみが、中央政府を除く唯一の真に有効な機関として、再建を果たす機会を与えられたのである。

(iii) 付け加えるべきは、憲法が発効する(一九四八・一・一)一年半前に、シチリア州で作成された命令が、同州

の特別の立法権限を認めたことである。この動きは、同島をイタリアから独立させるという主張の機先を制するものとなった。同様の地位は、後に、もう一つの大きな島嶼部（サルデーニャ島）、フランス近くの小地域（ヴァッレ・ダオスタ）、オーストリアと国境を接するトレンティーノ・アルト・アディジェ州でも認められた。後二州の措置は、大戦後に、敗北したイタリアが署名した国際条約に基づき、フランス語とドイツ語を話す少数派への広範な保護策を果たすためになされたものである。一九六三年には、同じ措置が以前のユーゴスラビアに近接する州（フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア）に対してもとられている。これらの状況の進展は、憲法で直接作られた同一の法的枠組を備えた、いわゆる「普通州と特別州」の区別を先取りするものであった。五つの「特別州」は、普通州をこえる権限をもつ法的な枠組を有する。この点は、われわれが行う議論に相即するものである。というのは、第一に、それは、イタリアの州システムが、創設の当初から著しく非対称的だったことを示しているからである。第二に、これらの州のみが、二〇年以上にわたって真に適切な地位を与えられたからである。第三に、特別州の一つ（トレンティーノ・アルト・アディジェ）は二つの自治県をもち、各々は重要な権限をもつので、特別州は法的には五つだが、事実上は六つ存在している、といえるからである。そして第四に、管見の限りでは、ヨーロッパではいかなるサブ・ナショナルのレベルにも、ボルツァーノ県（南チロル）ほど広範な自治権をもつ地方政府は存在しないからである。そのことは、予見しうる少数派保護の最高の形態を示している。戦後イタリアの真に意義深い成功は、比較憲法学の専門家のみが知るところだが、それによって、ボルツァーノ県（南チロル）の独立問題がホット・イシューにはならず（六〇年代からだ）、あるいはヨーロッパのより幸福でない地域で起っているような、安全保障上の問題になっていないことなのである。

d、その後の発展と、適正な憲法条項の実施の遅れ

進行する冷戦と、キリスト教民主党を中心とする一党優位体制の確立により、一五の普通州の建設は一九七〇年まで延期された。その間、イタリアの社会は、先行する二〇年間の経済発展で大きく変容し、イタリア共産党も実質的には社会民主主義の政党に変貌した。州システムの重大な遅れは、三〇年後に州が転換する際に大きな影響を与えている。また、政党の全国システムは、七〇年代には、新設された州の政治上、憲法体制上のカルチャーに大きな影響を与えた。すべての州は、相互に似たような基本憲章を採択し、州の自立的な政治階級が生まれるまでには、なお多くの年月を経なければならなかった。すべての州はまた、中央行政の組織的欠陥を共有し、同時に、大きな変動に対する中央の官僚制と官僚個人の抵抗ももちろん存在した（中央の執行部は権力を失いたくなかったし、被傭者は転居命令のリスクに従いたくなかった）。中央から州・地方への重要な行政権限の移転は、第一次のそれで七年を要した（一九七七年）。州の設置は、イタリア史上で最も重要な税制改革とほぼ時を同じくしてなされたが（一九七三年）、逆説的なことに、この税制改革の基本的な趣旨は、政策決定過程での効率的な分権改革の意図とは正反対のものであった。というのは、この改革は、野心的な福祉国家建設の意図から促進されたもので、当時は、その壮大な拡張が図られ、税制業務をより効率的にする必要が叫ばれていた。その結果、この改革は高度の集権化をもたらし、最終的には、その成功が、逆に二〇年後の分権化時代の源になったのである。その理由を理解するのは難しいことではない。国家歳入庁が徴収した税額の対GDP割合は、この間二五%弱から四四%強に増大した。もし、貴方が平均的な市民に対して（税金逃れをしたり、税を払わない人を含めて）、その収入の二〇%以上を国家に払うように要請し、しかもそれを比較的短期間で行ったなら、どのような体制の下であれ、貴方は強力なしっぺ返しを受けることになるだろう！

e、九〇年代の分権改革の新しい流れ。イタリアの地域主義の第二の局面…多段階的なプロセス

ほぼ同時に発生した一連の大事件が、カナメ党のキリスト教民主党(DC)の下で打ち立てられた大戦後のイタリアの政治システムの危機とその後の崩壊をもたらし、DCは、苦悶の二年間の後にあっけなく消滅した。その大事件とは、ベルリンの壁の崩壊と冷戦の終焉、マーストリヒト条約後のヨーロッパ内競争の激化、国内の財政・金融危機の進行、体制を革新しえない政党の無能、DCとその同盟政党の正統性の喪失、政党財政の腐敗に対する検察捜査の大きな進展であった。これらすべてが大規模な政治的、制度的変動を生み出し、さらには北部同盟という新政党の突然の出現がこれを加速させた。北部同盟は、高度に発展した富裕なイタリアの北部で生まれ、より多くの自治、減税、(中央)官僚の削減、開発の遅れた南部に対する北部からの資源移転の縮小、を要求し、総じて「ローマ」(イタリアの首都にして政治センター)に対するある種の叛乱を行なったのである。政党システムと政治制度の変動を別とすると、世紀の転換期に先立つ数年間は、中央から州・地方政府への、行政権力と政策決定権力の権限委譲と分権化の流れを形作った。これは、次の各段階を経る一貫したプロセスとして進行した。

(i) 第一段階…プロディ首相の中道左派内閣が、中央から州へ、さらには県や基礎自治体への行政権の広範な委譲を推進した(一九九七～九八)。

(ii) 第二段階…議会が州の政治権力を強化するために憲法を改正した。それぞれの普通州が、憲法と議会規則の枠内で、選挙法とそれに関わる政治制度を決定する権限を与えられた。さらに各州は、事前に議会の承認を受けずに基本憲章を制定する権限を付与された(ただし憲法裁判所の司法審査の可能性が常にあるが)。議会は同時に州知事の直接選挙制を導入しており、これは各州が新たな基本憲章を採択するまでの時期の暫定的な法律によるものであった(一九九九年)。

(iii) 第三段階…先の行政改革を後退させないために、中央、州、県と基礎自治体の関係についての新しい憲法の規定が採択された(二〇〇一年)。憲法の第五章は全面的に改正され、州と並んで、大都市圏、県、基礎自治体が憲法で明示的に承認される多層的な地域主義が実現した。国と州の立法権限は委譲され、一九四八年の憲法で規定された権限の制限列举原則が逆転した。即ち、州の権限が列举されるのではなく、新しい憲法の第一一七条は、中央国家の専管的な権限を列举し、他のすべての権限は州のみがもつか、または国との競合的立法権の対象とした(議会は原則のみを規定し、各州は採択される州法にそれを適用する)。同時に、補完性原理が憲法で初めて導入され、それが行政権に適用された(この原則は、国・州の法律が自身に配分しない行政権限は、基礎自治体の権限に属する、とするものである)。最後に、この改革は、政治・行政の均質性という伝統的な原則を棄て、州および基礎自治体が分化し非対称的になることに、より多くの余地を与えることとなった。

(iv) 第四段階…分権改革のプロセスは、資源とその配分の問題に取り組む必要があり、二〇〇一年の憲法改正の実質化の如何は、議会が州、大都市圏、県、基礎自治体の財政自治権をいかに定めるのか、という点にも懸かっていた(憲法第一一九条と関連して)。二〇〇九年に新しい法律が野党の支持も得て採択され、それらは、いわゆる「財政連邦主義」を実現するための、基本的な原則と長期にわたる手続のあり方を定めた。財政連邦主義とは、「財政の分権化」を実現するための諸原則のセットであって、それは、各レベルの政府に適切な財政手段をもつ権限を配分するための、総合的な規範的枠組みを指している。これは資源の配分に関わる問題であって、そのプロセスは九〇年代末に始まった広範な分権化の枠組の中にあり、その開始期間だけで四年の歳月を要するものである(二〇〇九―二〇一三)、これらの施策は、その間に必要な一時的な措置の詳細なセットを含み、終了するまでには一〇年以上かかるであろう。

三、現段階におけるイタリアの多層的リージョン制連邦主義

さて、イタリアにおける現段階のリージョン制連邦主義を説明するときがきた。

この連邦主義は、種々の機関に分化をもたらしシステムであり、この分化は将来にわたって進行するはずである。第一の分化は、特別州と普通州のそれである。特別州はやや異なる権力をもち、その基本憲章は、議会で採択された憲法的法律で承認されなければならない（憲章は、憲法で規定された権限のみをもつ普通州よりも多くの権限を認めている）。特別州の中では、一つの州（トレンティーノ・アルト・アディジェ）のみが二つの県をもち（イタリア語圏のトレンティーノとドイツ語圏のボルツァーノ）、この県のあり方は、実際には特別州とほぼ同様である（特にボルツァーノ県は非常に広い権限をもつ）。二〇〇一年からは、各州は中央政府に対して、さらなる権限の承認を要求する権利をもつようになった。最後になるが、各州は法律を定める権限を有している。

普通州、特別州とともに、憲法で確立された原則と規定を尊重することを前提として、自身の政治制度を決定し、内部の組織編制を定める権限をもつ。無論、各州は自身の予算編成権をもち、また部分的な租税徴収権をもっているが、これまでのところ、予算の多くは州の権限である保健サービスに使われている。

法の相互作用の問題。誰が何を？ 中央と州の権限を定める法律は両者で分有され、憲法第一一七条は、権限の制

限列挙の二つのセットを明記している。（A）同条は、中央の議会のみに属する立法権限を列挙する。即ち、「国は、以下に掲げる事項で専管的立法権をもつ。外交、庇護権、市民権、移民、国家と宗教の関係、軍と国家安全保障、通貨・預金保護、金融市場規制、通貨（現在はEUの事項）、国税と州財源の調整、競争保護、国政選挙法、司法・民事・刑事法典、教育の一般規則、社会保障と年金、地方政府に関する規定と県・基礎自治体の選挙法、関税、度量衡、環

境保護、各人に保障される権利と関連する福祉の基本的な基準」。(B) 憲法は中央と州の競合的立法権に属する事項を列挙する(そのリストはあまりに長大なので、ここには記さないが、以下に事項を含んでいる―科学技術研究、港湾、土地の使用と計画、貯蓄・州銀行等)。以上の二つのリストに含まれない事項については、「州が専管的な立法権限をもつ」。中央政府は、専管的な立法権をもつ事項を除いては、執行規則を設けることはできない。

二〇〇四年には、中央の省庁は全公務員の約五五%を雇用し、州、県と基礎自治体は約四五%を雇用している(ドイツでは連邦が約一一%、スペインでは中央が約三八%である)。

各州は国際的な役割を果たすことが認められている。州はEUの枠組法(指令)を実施するための条例を制定するだけでなく、EU法の施行細則に関わる決定に参加する権利をもつ。各州はまた、その権限の範囲内で、外国およびその国のサブ・ナショナルの機関と協定を結ぶことができる。

各州は、その領域を二つまたはそれ以上の県に分けることができる。県の政府は直接に選挙される。特別州では県は州法で規定され、他の州では、県は、何をどの行政レベルで実施するのかを定める議会規則で規定されている。県の数は一一〇だが、それらは立法権をもたず、その数が八、一〇〇の基礎自治体は、全国土をカバーしている。基礎自治体はまた、選挙で選ばれる政府をもち、議会規則でそのあり方が規定されている(州法で規定される特別州はそうではない)。さらに基礎自治体は、中央によって配分された権限(いわゆる「必須権限」と、州により配分される権限および自身で自由に選択しうる権限をもつ。それらは立法権をもたないが、憲法第一一八条で規定された補完性原理に基づき、国または州の法律が県、州、国に配分することを定めた事項を除いては、すべての行政権限が基礎自治体に属するのである)。

一九九〇年以降、議会制定法は(二〇〇一年以降は憲法が)、新たなサブ・ナショナルの地方団体である大都市圏を

設置した。これは主要都市（日本の政令指定都市に似たローマ、ミラノ、トリノ、ヴェネツィア、ジェノヴァ、ボローニャ、フィレンツェ、ナポリのような都市）の都市部と近郊エリアを統治するものである。この条項の実施は、より小さな県や基礎自治体の強い抵抗で阻まれており、今日に至るまで大都市圏（確定している境界内の県と基礎自治体の権限を結合しなければならない）の制度は実現していない。二〇〇九年の新憲章は、このプロセスを再発足させる、より厳しい規定を盛り込んでいる。

七〇年代の最初の州設置後も、また二〇〇一年の憲法改正の後も、憲法で定めた権限配分については、州と中央政府で大きな議論が生まれることはなかった。政治が明確に決められない事柄は、しばしば法廷で決定されるが、権限に関わる決定はイタリアの憲法裁判所の主要な任務の一つである。同裁判の判決には、無論、最高の敬意が払われてきたが、留意すべきは、一五人で構成される同裁判の判事が中央の機関で選ばれることである。即ち、その三分の一は共和国大統領によって、三分の一は両院で、そして後の三分の一は司法界の最高位のメンバーによって選ばれるのである。実際には、七〇年代と八〇年代には、憲法裁判は、分権化のプロセスに好意的な立場をとる主要なアクターであったが、最近の顕著な傾向は、同裁判が、中央の機関が州に対して優位に立つ（そのような効力をもつ憲法の条項は存在しないが）、事実上の最高法規を導入する形で、二〇〇一年の改正憲法を解釈していることである。

強調しなければならないのは、今日ではすべての州と地方の政府が直接選挙されることである。議会だけではなく、すべての主要な執行ポスト（州首長、県首長、市長）がそうである。同様に強調すべき点は、州知事の選挙が特別な目的のために州の政治リーダーによって進められることで、その目的とは、一九九三年から市長が得ている正統性を州政府も同程度に得る、ということである。多くの場合、州都の市長は州知事よりもずっと人気が高いのである。その理由は単純で、基礎自治体は州よりもずっと古い歴史をもつだけでなく（それは九〇〇年の歴史をもつ）、丁度ドイ

ツの連邦と州の関係と同じように、州は主として法律と条例を作成する機関だが、行政機関としての層が薄く、市民との直接の関係をほとんどもっていないのである。さらに、州がもつ権限は、部分的には県が、主要には地方自治体が執行しており、基礎自治体がますます市民とビジネス界の双方に向いた、全体としての公行政の顔になりつつある。

一九九九年と二〇〇一年に親・分権改革的な憲法改正を実現した同じ立法者が、次のことを認めている。それは、分権改革は、議会の、また可能ならば憲法裁の構成が、中央とサブ・ナショナルの機関の新たな関係を反映するようになるまでは完成しない、ということである。最近一〇年間で、幾ダースもの提案が、第二院（上院）を州または州と地方政府ないし議会の代表議会とするために上程されたが、いずれも採択されなかった。同じ趣旨の提案が二〇〇五年に議会を通過したが、二〇〇六年六月の国民投票で否決された。党派を超えた他の幾つかの試みは二〇〇七年になされたが、これもやはり成功しなかった。憲法裁に関しては、三または四人の判事を州指名の法律専門家から選ぶ、という条文を含む超党派の提案が一九九八年になされたが、この提案もまた採択されなかった。注目すべき点は、イタリアでは州が憲法改正にはきわめて限定的だが参加できる、ということである。州は、改正案が議会で構成員の三分の二以下の多数によって通過したときは、その場合にのみだが、国民投票に付すことを要求しうるのである（賛成票がこの閾値を超えれば、国民投票にかけることはできない）。

中央／サブ・ナショナルのいかなる編成も、全く二元的か、または全く協調的であることは不可能である。ある程度の協調は推奨されるというのみでなく、不可避でもある。イタリアもこの公理に対しては例外でなく、八〇年代の初頭に「会議」が設置されたのもこの理由によっている。会議は、首相（内閣にあたるイタリアの閣僚会議の議長）によってしばしば召集される会議体であり、ここでは、閣内の関係閣僚が州政府の代表者（三人の代表者を送るトレンティーノ・アルト・アディジェを含め、二二人の代表者が、国家・州会議に召集される）と／または県と基礎自治体

の代議員（二〇人の付加的なメンバーが統一会議に召集される）と会合をもち、その時点で最も適切な共通の問題を討議する。この二重のフォーラムの役割を、過小に評価することはできない。実際、それらの会議に関連する法律では、一方または双方の協議会による勧告としばしばなされる合意が、内閣が州・地方団体に関わる決定をなす際に必要である、と定められている。それによって、この二つの会合は、立法府での提案や権限配分の問題に関する協議のための仕組みを作っているのである。会議の行動レベルを示すために、次のことを付け加えておこう。これらの会議は一年に二〇回ほど開かれ、それぞれ三二五の決定と一二〇の決定を行ったのである。

一九七三年における税徴収システムの集権化によって、州と地方当局の双方は、今日に至るまで多くの派生的な財源をもつことを許されている。すべてのサブ・ナショナルの団体に必要な財政資金を配分することは、国家予算局の仕事だが、ここでは、税徴収の機能と税を費消する機能とで分裂したシステムが生み出された。この傾向は八〇年代末までに一旦は途切れたが、今日では州と地方の機関は、その支出の五五―六〇％ほどを自身の財源でカバーしており、従って、国家予算に大きく依存しているのである。国家からの財政資金は、ほとんどが国庫支出金システムによるか、または前年の支出額（いわゆる「歴史的コスト」）に基づいて配分される。財政連邦主義に基づく新法による、二〇〇一年の改正憲法の実施は、これらすべてを根本的に変えることが想定されている。極度に複雑で精妙な制度編成をなるべく簡単に示すために、このシステムは以下のように作動するものとする。

(i) 各州と地方の各サブ・ユニットは、コストを十全にカバーする方法で税を徴収する、かなり広範な権限をもっている。それらの財源は各レベルの政府が定めた税か、またはその領域で徴収された主要な一般税（例えば所得税）を国と分与する形で賄われる。

(ii) 州と地方の政府が実際に行なう任務（それらが提供するサービス）は、「本源的サービスに属するもの」（人権

保護に関わるサービス」と、「非本源的または非重要なサービスに属するもの」(その他すべて)とに分類される。

(iii) 本源的サービスに要する標準コストが定められ、各州と地方のサブ・ユニットは、それらのコストの支払いに充分な額の財源を補助される(望まれるのは、効率性といふ業績が促進されることである)。というのは、同じサービスに対して支払いの少ない人は、サービスの違いをそのままにしておくが、より多く払う人はその違いに対して支払わなければならないからである)。

(iv) 非本源的サービスに関しては、限定的な平準化措置が施されるが、これによって、各州や地方のサブ・ユニットは、地方財源の相違を部分的にカバーするために補助金を受けることができる(この限定的な平準化措置は、州間の序列を変えることはできない。例えば、第一五位の州は、第一四位やそれ以上の順位の州を飛び越えることはできない)。

(v) 保健サービスは、それぞれの政府が分離して財源を得る。

(vi) 中央政府は、インフラ構造が貧弱な地域の平準化を図る特別投資に対しては、追加的な財政資金を配分することができるとができる。

(vii) 議院規則は、国、州、地方の税務政策の調整のための原則と基本的な規則を定める責任をもつ。

(viii) すべての予算単位(国、州、地方)は各々の予算案を作成し、信頼しうる比較を可能とするための同一の規則に従って、予算書を保管する。

(ix) 最善の財政的、質的業績を上げている州と単一の地方政府に対しては、特別な措置が、付加的な財源を付与するために規定される。

(x) 新しい規則の実施をフォローアップし、また将来にわたりそれらを更新させていくために、影響力のある新た

な一連の諮問機関が設立された。

これらの改革の目的は、租税の支出と徴収のための諸力を再結集し、より実績のある機関に対してインセンティブを与えることであり、期待されることは、より高次の効率性を追及し、平均的な納税者が納める税を減額することである（二〇〇八年で、彼らはその所得の四三・三％を納税している）。

四、制度比較のヒントとなる、イタリアの経験に関する若干の結論

他の国の経験から何をどの程度学びうるか、という点についての可能性には自ずと限界があり、比較法学はそのことを明確に示している。しかしながら、六〇年以上にわたるイタリアの分権改革の試みから導かれる幾つかの留意点があり、私はそのことに大きな関心をもっている。

(A) 分権改革の推進者は、手強い抵抗にあうことを覚悟しなければならない。政治上、憲法上、文化上の伝統は極度の弾性をもち、法律、そして憲法は生き物である。新しい文書は部分的なインパクトしかもたず、物事を変えるには時間がかかるのである。

(B) 中央官僚制の役割が格別強いとはいえないイタリアのような国でも、省庁の指導者や職員は、変化に抵抗する主要な勢力である。日本の経験を考慮すれば、どのような分権改革の効果的な計画に対しても、強い抵抗があることを予測しなければならない。

(C) イタリアにおける強い地方割拠主義の故に、地方のサブ・ユニット（県と基礎自治体）は、地域主義（州制）を根付かせることを困難にするもう一つの主要な力である。イタリアでは現在も、一二〇年前と全く同数の（一）基

礎自治体が存在する。そのことは、時間をかけて効率的に市町村の数を減らしてきた日本と比較すると、大きな違いだと思われる。

(D) 財源の問題は、すべての場合における大問題である。財政連邦主義と分権改革は、限られた財源を効率的に使うことを目的とし、また減税の期待を伴うものだが、サブ・ナショナル単位の割拠主義は、短時日の内に、それが高いコストを要するということを気づかせるだろう（それはまた追加的な行政コストを伴う）。さらに分権改革のプロセスは、財政上巨額の負債を抱える国では一層困難であり、これはイタリアの場合でも日本の場合でも同様である。もし中央政府が資金の配分を止めるならば（場合によっては必ずそうしなければならない）、累積した公的負債をどのように負担するのか、という問題が発生する。経験上、財政問題は先送りされ、ずっと後で決められるということも、しばしば起こりうるのである。そのことはイタリアでも、また私の理解する限りでは日本でも妥当するはずである。

(E) 分権改革のプロセスでは、政策の決定とその実施に影響を与える分界線(cleavage)を考察しなければならない。イタリアの場合には、この分界線は、特権をもつ特別州と普通州の利益紛争、各州と地方機関の利害紛争、および富裕な州（ほとんどは北部）と貧困州（すべて南部）の紛争に関連する（貧困州は分権化についてのリップ・サービスは行なうとしても、南部の支配階級は、実は最も忠実な集権主義者の仲間である。というのも、彼らは、自身の選挙区で税を徴収する権力として認識されるよりも、強大なローマからの財政移転のためにロビーイングをする方を好むからである）。分権化の支持者たちが、分権化の試みに影響を与える分界線と利害紛争に明確に関わっていることも重要な点である。

(F) 分権改革のプロセスは短期間では終わらず、それは数年、数十年とかかるものである。時間の問題は、それ自

身で障害を抱えている。何故ならば、それは、分権改革の支持者たちが何年にもわたって、強い決断力と持続力をもたなければならないことを意味するからである。そのことはまた、彼らがそれに必要な政治的、国民的同意を、たえず確保しなければならないことも意味している。休息の局面と、場合によっては後退の局面も予測しておく必要がある。

(G) 分権化のプロセスは、サブ・ナショナルな社会のユニットが、確固たる、できれば歴史に根ざしたアイデンティティを既にもつ場合には、その実施がはるかに容易になる。この点が欠けると、すべての試みはずっと困難になり、ずっと時間がかかることになるだろう。

(H) 地域がアイデンティティに欠け、あるいは既存の地方自治体がかなり明確なアイデンティティをもつ所で、地域のアイデンティティを改めて作り出す際に必要なことは、新しい地域の政府が高度の政治的正統性をもつことである。これは、その名称が何であれ(知事、首長または州首相)、執行部の長を住民が直接選挙することによって達成されるだろう。

(I) 同じ理由から、もし政治的に可能ならば、三層制または多層性よりも二層制システムの方が望ましい。あるいは少なくとも、そのシステムが三層制ならば、サブ・ナショナルのユニットは、下位の(地方)機関の統治を自治的に規定する権限を認めることが適切である。イタリアの経験が示すところでは、大規模な基礎自治体は変化に反対するが、とりわけ彼らは、州創設に向けた効果的で広範な分権改革に反対する主要勢力である。それらの団体は、州というカウンター・パートを相手にするよりは、中央政府との特権的な関係を強めることを選ぶからである。

(J) 各ユニット(サブ・ナショナルであれ、サブ地域/地方であれ)の人口上、経済上の、従って財政上の平均的

な規模は、効果的で効率的な自治権の実施にとって枢要である。この点では日本のケースは有望であり、イタリアの場合よりも状況はずっと良好であるように思われる（図を参照）。

(K) 非対称的な分権改革は、サブ・ナショナル、サブ地域のユニットの規模が大きく異なるときは、とりわけて必要であろう。この場合は、「二つの解決法がすべてに適合する」というモデルは、ほとんど使用しえない。実際、達成されるべき機能とそれに関わる制度の規模の間には関連性がある。従って、歴史、伝統、文化は基本的な要素である。ある程度の非対称性は、もし改革の目的が、わが道を行く傾向のあるユニットの統合にあれば、ことに必要であろう。これは、今までもまた今でもイタリアには当てはまることだが、おそらく日本には、私が理解する限りでは妥当しないだろう。確かに日本でも、特別の規定を必要とする状況とエリアはあるのだが（沖縄と北海道）。

(L) 分権改革の支持者は、連邦主義（と高度の分権性および補完性原理）が非対称性を含意していることを銘記する必要がある。法的かつ公式には非対称性がないとされている所でも、連邦主義はその定義自体により、事実上の非対称性を作り出すのである。言い換えれば、連邦主義は分化と非整合性を意味し、それは非整合性によってその根拠と正統性を得るのである。連邦主義が目的とするところは、分化と非整合性を許容することである。これは明らかなことだが、しかし、支配階級や集権国家の枠内で生活している人々には、容易には受け容れられない考え方でもある（国家は、最高度の統一性に基礎をおくフランス革命をモデルとして立ち上げられ、定着した）。そのことはイタリアに関しては確言しうることだが、日本の場合にも幾分かは妥当するものだと私には思われるのである。

＝なお、上記の翻訳に際しては神奈川大学講師の小山吉亮氏（イタリア政治史）から貴重なご助言を頂いた。記して感謝の意を表するものである＝

【参考文献】

- Barbera A. & Fusaro C. (2008), *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Mulino, pp.307–342
Caretti P. & Tati B. G. (2007), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli
Di Giovine A. & Mastromarino A. [eds.] (2008), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano Giuffrè
Nicotra V., Pizzetti F. & Scozzese S. [eds.] (2009), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli
Palermo F., Zwilling C. & Koessler K. [eds.] (2009), *Asymmetries in Constitutional Law*, Bolzano, Eurac Book
Ventura S. (2008), *Da stato unitario a stato federale*, Bologna, Mulino

表 1. イタリアと日本における領域団体

中央政府【国家】	
6 つの特別州 15 の通常州	
110 の県	47 の県
8,108 の基礎自治体	1,800 の基礎自治体

表 2. 人口規模の重要性

	全人口	一県あたりの人口	一基礎自治体あたりの人口	一州あたりの人口
日本	127.000	2.700.000	70.500	
イタリア	58.000	527.000	7.150	2.700.000
	X 1.000			
イタリアでは最大の州 (ロンバルディア, ミラノ) は、一千万以上の人口をもち、最小の州 (モリーゼ) は、わずか32万である。六つの州は100万人ほどの人口しかもたない。最大の県 (ローマ) は、人口400万で、最小の県は人口6万以下である。イタリアにはなお人口100人以下の住民をもつ基礎自治体が47ある。				

表3. 全公務員(労働者も含め)数[%]

国名	国	地方
フランス	70	30
イギリス	60	40
イタリア	55	45
スペイン	38	62
スウェーデン	26	74
ベルギー	23	77
ドイツ	11	89
平均	50	50

表4. 立法権限の配分

国専管の立法権 (憲法第 117条2 項)	国と地域の競合的立法権 (憲法 117条 3項)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 外交, EU, 亡命者庇護 ・ 移民 ・ 宗教上の問題 ・ 防衛, 軍隊, 国家安全保障 ・ 貯蓄保護, 金融市場 ・ 国家組織, 選挙法; 国民投票 ・ 法律, 秩序と安全; 市民権 ・ 司法, 基本法典 ・ 福祉の基礎的標準 ・ 教育 (一般規則) ・ 社会保障 ・ 地方自治 ・ 関税, 国境の防衛 ・ 度量交衡, 統計 ・ 環境・自然遺産・文化 (保護) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 外国貿易 ・ 労働の保護と安全 ・ 教育 (職業訓練を除く) ・ 科学技術研究 ・ 保険, 食料 ・ スポーツ ・ 防疫 ・ 土地利用の規制と計画 ・ 港湾と空港, 主要な輸送と航行のネットワーク ・ メディア規制, コミュニケーション ・ エネルギー ・ 年金の統一制度 ・ 貯蓄銀行, 消費組合銀行 ・ 環境・自然遺産・文化 (保護)

表 5-1. 州間の格差 (2007)

北イタリア (ユーロ表示)

	GDP/一人当たり	収入	収入/GDP	支出	支出/収入
ピュレンテ	28.200	13.900	49.2%	12.900	93.0%
ヴァッレ・ダオスタ	33.700	15.500	45.9%	20.600	133.6%
ロンバルディア	33.100	17.300	52.4%	12.600	72.6%
リグーリア	26.600	12.600	47.5%	14.200	112.6%
南チロル	32.000	14.000	43.8%	15.600	111.7%
ヴェネト	29.900	13.300	44.7%	10.600	79.1%
フリウリ・ヴェネツィア	29.000	13.500	46.6%	15.800	117.2%
エミリア・ロマーナ	31.600	15.000	47.5%	12.700	85.2%
イタリア	26.000	12.200	47.0%	12.100	99.6%

表 5-2. 州間の格差 (2007)

中部イタリア (ユーロ表示)

	GDP/一人当たり	収入	収入/GDP	支出	支出/収入
トスカーナ	28.000	13.100	46.8%	12.600	96.1%
ウンブリア	24.300	11.000	45.4%	13.400	121.1%
マルケ	26.000	11.700	44.8%	11.400	98.0%
タツィオ	30.000	14.600	48.6%	15.000	102.9%
アブルッツォ	21.000	9.900	47.0%	11.800	118.9%
モリーゼ	19.600	8.600	43.7%	11.500	134.1%
サルディーニア	20.000	8.400	42.0%	12.000	142.6%
イタリア	26.000	12.200	47.0%	12.100	99.6%

表 5-3. 州間の格差 (2007)

南イタリア (ユーロ表示)

	GDP/一人当たり	収入	収入/GDP	収入/GDP	支出/収入
カンパーニア	16.700	7.600	45.6%	9.600	126.1%
プーリア	17.300	7.300	42.2%	9.700	133.1%
バジリカータ	18.600	7.600	41.0%	11.200	147.5%
カラブリア	16.800	7.000	41.7%	11.300	161.6%
シチリア	17.000	7.200	42.5%	10.900	151.0%
イタリア	26.000	12.200	47.0%	12.100	99.6%