

# 諸外国における地方分権改革 —欧州主要国の憲法改正事例—

田中嘉彦  
山岡規雄

## 目次

I 英国における権限委譲	2 ミッテラン政権の地方分権化改革
はじめに	一分権化の第一段階—
1 英国の地方制度の沿革	3 2003年の憲法改正
2 スコットランド、ウェールズ及び北 アイルランドへの権限委譲	一分権化の第二段階—
3 ロンドンと地方政府の改革	おわりに
4 イングランド内の地域への権限委譲 の動向	III イタリアにおける地方分権の憲法改正
おわりに	1 イタリアの地方制度と80年代半ば以 降の地方分権の流れ
II フランスの地方分権化改革	2 1999年の憲法改正
はじめに	3 2001年の憲法改正
1 フランスの地方制度の沿革	4 今後の憲法改正の動き
	おわりに

我が国では、衆議院及び参議院の憲法調査会における約5年間の議論を経て、それぞれ最終報告書が提出された。各方面から提案されている憲法改正案は、現在具体的検討段階を迎えている。周知のとおり、日本では、明治維新以降の近代国家建設とともに、中央集権的な国家形態が形成された。戦後、日本国憲法の制定により、大日本帝国憲法には規定されていなかった地方自治の関係条項が第8章に規定されたものの、地方制度の集権的性格は必ずしも払拭し得なかった。これに対して種々の分権改革の試みがなされてきたが、これまでの分権改革は、地方自治法の改正をはじめとする立法による措置が中心であった。しかし、国家の統治構造を抜本的に改正するためには、憲法附属法を含む法律の改正にとどまらず、憲法そのものの改正が必要となることがある。このため、現在提言されている憲法改正案の中にも、地方自治の規定に改正を加えるものが見受けられるところである。

G7諸国のうちでも、日本と同様に基本的に単一国家と位置づけられてきた国としては、英国、フランス及びイタリアがある。この3か国は、いずれも近年、憲法レベルの規範の改正等により、地方分権改革を実施した国々である。これら諸国の憲法改正事例は、我が国が参考とする適例であると思われる。

そこで、以下、日本国憲法における地方自治関係条項の在り方の検討に資するため、2005年3月に実施した現地調査を踏まえ、英国、フランス及びイタリアにおける地方分権に係る憲法改正事例を紹介する（なお、文中で言及した面会者の所属等は、いずれも当時のものである。）。

# I 英国における権限委譲

田中嘉彦

## はじめに

英国における権限委譲 (devolution) は、1997年のブレア労働党政権の発足とともに、憲法改革プログラムの一つとして本格的に進展し、我が国でも多くの注目を集めた。ブレア政権下の権限委譲は、各地方においてレファレンダムを実施した上で、個別の議会制定法により、地方ごとに非対称な形で実施されている。

本稿では、英国の地方制度の沿革を概観した上で、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドへの権限委譲の到達点、ロンドンと地方政府の改革の実施状況、イングランド内の地域への権限委譲の動向について紹介する。

## 1 英国の地方制度の沿革

### (1) 連合王国の形成過程

英国の正式な国名は、グレートブリテン及び北アイルランド連合王国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) と称し、グレートブリテンを構成するイングランド、ウェールズ及びスコットランドと、アイルランド島の北東部を占める北アイルランドからなる連合王国である<sup>(1)</sup>。

英国は、1066年にノルマンディ公ウィリアムがイングランドを征服して以降、次のような経緯を辿り、現在の連合王国を形成してきた。

スコットランドは、ケルト人の一派スコット族の国という意味であり、中世期においてはイングランドからの独立を維持した。1603年から1625年まで、スコットランド王ジェームズ6世がイングランド王ジェームズ1世となり同君連合を結んだ。その後、1707年の連合条約によって、アングロサクソン系のイングランドとスコットランドとがグレートブリテン連合王国を形成し、イングランド王がスコットランド王を兼ねることとなった。スコットランド議会は廃止され、ウェストミンスター議会上に貴族と庶民の代表者を送ることとなった。

ウェールズは、歴史的にケルト系民族による国であるが、スコットランドとは異なり、早い段階からイングランドに統合された。1282年にイングランド王エドワード1世に征服され、1536年のイングランド議会の法律により、イングランドに統合された。

アイルランドは、ケルト文化が繁栄していたが、ヘンリー2世が12世紀に勢力下に置き、1541年にはイングランド王ヘンリー8世がアイルランド議会から国王の称号を得た。プロテスタント系住民が入植してくると、カトリック勢力との間で紛争が生じ、イングランド王ウィリアム3世が1690年にカトリック勢力に勝利した。アイルランド議会からカトリック勢力は追放され、更に1801年にはグレートブリテン及びアイルランド連合王国が成立し、アイルランド議

(1) A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13th ed., Longman, 2003, pp.34-41. なお、チャネル諸島及びマン島は、外交について英国政府が代表するが、連合王国には含まれない。ただし、1978年解釈法により、ブリテン諸島という場合には、連合王国並びにチャネル諸島及びマン島を意味するものとされる。

会は廃止され、ウェストミンスター議会に代表者を送ることとされた。20世紀に入り、自由党のグラッドストーン首相は、アイルランドに議会を設置し一定の自治権を認めるため、1886年と1893年に自治法案 (Home Rule Bill) を2度提出したが成立しなかった。自由党のアスキス首相の下で、1911年議会法の制定により貴族院が法案審議上の拒否権を喪失した後、3度目に1914年アイルランド統治法が成立したが、第一次世界大戦の勃発のため、同法は実施に至らなかった。1919年にアイルランド独立戦争が勃発し、ウェストミンスター議会は、1920年アイルランド統治法を成立させ、北アイルランドと南アイルランドにそれぞれ議会を設置することとした。北アイルランド議会は設置されたが、南アイルランドの議会の設置については、カトリック側で武力闘争をも辞さないとするシン・フェイン党がこれを無視し、1922年にグレートブリテン及び北アイルランド連合王国とアイルランド自由国 (1949年からアイルランド共和国) とに分かれた。北アイルランド議会は、広範な立法権を有していたが、1929年に選挙制度が比例代表制から小選挙区制に改められ、選挙区の区割りも英国残留派のユニオニストに有利なものとなるなど、少数派のカトリック系の意見が議会で反映されにくかった。その後、1960年代後半から武力闘争が激化し、英国政府は、1972年北アイルランド (臨時措置) 法により北アイルランド議会の機能を停止し、翌年議회를廃止した。その後、北アイルランド大臣を通じた英国政府による直轄統治が継続することとなる。

## (2) 地方自治制度

かかる連合王国の形成過程を経たため、イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドには、それぞれの地方自治制度がある。英国の近代的な地方自治制度の変遷について、主要な議会制定法に着目するならば、次のように整理できる<sup>(2)</sup>。

1835年都市団体法は、中世以来の団体に代えてイングランド及びウェールズに直接公選のバラ (borough) を創設した。1888年地方政府法は、イングランド及びウェールズに、62のカウンティ・カウンシル (county council) (ロンドン・カウンティ・カウンシル (LCC) を含む。) と、61のカウンティ・バラ・カウンシル (county borough council) が設置された。1888年法は、二層制のシステムを構築しようとするものであったが、5万人以上の人口の都市については、カウンティからの独立を認められ、カウンティ・バラとしてカウンティとバラの双方の機能を有することとなった。スコットランドにおいては1889年地方政府 (スコットランド) 法により、33のカウンティ・カウンシルのほか、イングランドにおけるカウンティ・バラと同様の4のカウンティ・オブ・シティ (county of city) が設置された。

1894年地方政府法では、ディストリクト・カウンシル (district council) が設けられ、市部と農村部ごとにそれぞれ535のアーバン・ディストリクト・カウンシル (urban district council) と472のルーラル・ディストリクト・カウンシル (rural district council) が設置された。スコットランドにおいても1900年タウン・カウンシル (スコットランド) 法により同様の措置がなされた。

首都ロンドンについては、1899年ロンドン政府法により、LCCの下に28の首都区カウンシル (metropolitan borough council) が設置され二層制が導入された。1963年ロンドン政府法により、

---

(2) David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, 3rd ed., Palgrave Macmillan, 2002, pp.50-60.

グレーター・ロンドン・カウンシル (GLC)、32のロンドン区、1のシティ、GLC の特別委員会である内ロンドン教育局 (ILEA) が設置された (1965年施行)。

1972年地方政府法は、ロンドンを除くイングランド及びウェールズにおいて、カウンティ・バラを廃止するとともに、カウンティの数も削減した。また、6の大都市圏カウンティ・カウンシル (metropolitan county council) と47の非大都市圏カウンティ・カウンシル (non-metropolitan county council) を設置し、また、36の大都市圏ディストリクト・カウンシル (metropolitan district council) と333の非大都市圏ディストリクト・カウンシル (non-metropolitan district council) とを設置した。北アイルランドについては、1972年地方政府 (北アイルランド) 法により、73の地方自治体が一層制の比例代表制で選出される26のディストリクト・カウンシルに再編された。また、1973年地方政府 (スコットランド) 法により、1929年以来400超あったスコットランドの地方自治体を、9の地域カウンシル (regional council)、53のディストリクト・カウンシル及び3の島嶼カウンシルに再編した (1975年施行)。

その後、1985年地方政府法により、1986年に GLC 及び6の大都市圏カウンティ・カウンシルは廃止された。なお、ILEA は1988年教育改革法により、1990年に廃止された。

さらに、1994年地方政府等 (スコットランド) 法及び1994年地方政府 (ウェールズ) 法は、スコットランド及びウェールズの地方制度を二層制から一層制に変え、それぞれ32と22のユニタリー・カウンシル (unitary council) を設置した (1996年施行)。これと並行してイングランドにおいても委任法規命令により、新たに46のユニタリー・カウンシルを設置したため、英国では二層制と単一自治体 (unitary authority) による一層制とが混在することとなった。

### (3) 準自治体

英国には、パリッシュ、コミュニティと呼ばれる準自治体がある。全国ローカル・カウンシル協会 (National Association of Local Council) によれば、パリッシュは、ヨーロッパにおいて最も古い時代に創設された地方自治体であり、イングランドにおいてパリッシュは、8世紀以降、行政目的のために活用されてきたものであるとされる<sup>(3)</sup>。1601年のエリザベス1世による救貧法は、パリッシュに救貧行政を行わせた。産業革命を経てパリッシュの行政能力の低下が顕在化したが、前述の1894年地方政府法は、農村部に設置されたルーラル・ディストリクトの内部に、自治組織としてルーラル・パリッシュを設置することを認めた。1972年地方政府法の下では、大都市圏と非大都市圏のいずれにもパリッシュを設置し得ることとなった。なお、同法により、ウェールズのパリッシュは、英国国教会に関係した名称を避けるため、コミュニティに名称が変更された。同法に基づくパリッシュは10,317のうちカウンシルを設置しているものは7,997、コミュニティは765でそのすべてがカウンシルを設置している<sup>(4)</sup>。

## 2 スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドへの権限委譲

### (1) 権限委譲の経緯

英国は、伝統的に単一国家とみなされてきたが、実際には、前述のようにイングランド、ウェー

(3) 『英・独・仏における「近隣政治」と日本の近隣自治』日本都市センター, 2004, p.21.

(4) 山田光矢『パリッシューイングランドの地域自治組織 (準自治体) の歴史と実態』北樹出版, 2004, p.89. なお、スコットランドのコミュニティにつき、竹下譲『パリッシュにみる自治の機能ーイギリス地方自治の基盤ー』イマジン出版, 2000, pp.18-19. を参照。

ルズ及びスコットランドから成るグレートブリテンと北アイルランドによって構成された「連合国家」である<sup>(5)</sup>。

英国における権限委譲 (devolution) は、1974年に労働党が保守党から政権を奪取した後に既に提案していたが、1997年のブレア労働党政権発足から、憲法改革プログラムの一つとして本格的に進展した<sup>(6)</sup>。1997年5月の総選挙で、労働党は、選挙綱領 (manifesto) に、政治分野では、貴族院改革、庶民院の現代化、権限委譲、ロンドン公選市長の創設、欧州人権条約の国内法化、情報自由法の制定等を掲げた。また、補完性原理 (principle of subsidiarity)<sup>(7)</sup>の趣旨が盛り込まれた欧州地方自治憲章<sup>(8)</sup>を、ブレア政権下で、1997年6月3日に署名、1998年4月24日に批准した。

労働党の憲法改革に係る提案は、次々と議会制定法によって実現された。権限委譲についても、民主的正統性と迅速な法案成立を確保するため、当該地方の住民に対しレファレンダムを行った上で、個別の議会制定法により、それぞれの地方に応じた非対称な形で実施されてきた。

英国の権限委譲は、ウェストミンスター議会の権限を各地方に委譲するものであるが、権限委譲後も主権はウェストミンスター議会に留保され、ウェストミンスター議会は委譲された事項について立法を行うこともでき、この点から連邦制とは異なる<sup>(9)</sup>。

## (2) スコットランド

スコットランドは、グレートブリテン島の北部に位置し、エディンバラを中心とした、人口約508万人 (英国の全人口約5,983万のうち8.5%) の地方である<sup>(10)</sup>。主にケルト系の人種からなり、1707年のイングランドとの統合の際も、スコットランドの法制度、教会制度、教育制度等の社会制度は維持されることとされた。

1885年には連合王国にスコットランド省 (Scottish Office) が設置され、スコットランドの行政に関する事項を決定し、包括補助金の配分を行ってきた。ウェストミンスター議会においては、1896年以降、スコットランド大委員会でスコットランド関係法案、スコットランド歳出予算の審議が行われてきた。しかし、スコットランドの自治を求める動きは続き、スコットランド国民党 (SNP) が1934年に結成され、その後勢力を拡大していった。1979年、労働党内閣は、スコットランドの民族主義の高まりによるスコットランドの独立を抑えるため、1978年スコットランド法により、スコットランド議会の設置に関するレファレンダムを実施した。その結果は、投票率63.8%で51.6%の賛成を得た (有権者の32.9%の賛成)。しかし、投票権のある有権者の40%に満たない賛成しか得られなかった場合には、同法廃止の措置を行うものとされていたため、議会設置に至らなかった。

その後、サッチャー保守党政権による中央集権化への反発が生じ、スコットランドの自治の

(5) Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, 2003, p.242.

(6) 英国は、成文の憲法典は有しないが、憲法的重要性を有する議会制定法、コモンロー又は制定法の解釈に係る判例、憲法習律等によって、憲法レベルの規範が構成されている。See Bradley and Ewing, *op cit.*, pp.12-33.

(7) キリスト教的人間観をも背景とし、地方自治分野における今日的な意義としては、公的責務は市民に最も身近な単位で担われるべきとするもの。補完性原理は、欧州評議会 (Council of Europe) において1985年に採択された欧州地方自治憲章第4条第3項にその趣旨が盛り込まれ、さらには1992年の欧州連合条約 (マーストリヒト条約) に規定された。補完性原理は、欧州統合における欧州連合関係機関と加盟国との権限配分関係のみならず、地方自治の分野においても重要性を有する。

(8) 欧州地方自治憲章は、1985年に欧州評議会の閣僚委員会が1985年7月27日に採択し、1988年9月1日に発効した。

(9) Oliver, *op cit.*, p.248.

(10) 人口は、National Statistics による2004年の統計。以下同じ。

要求が高まった。1989年にスコットランド憲法会議（Scottish Constitutional Convention）が超党派で結成され、1995年には『スコットランドの議会、スコットランドの権利』（Scotland's Parliament, Scotland's Right）を公表し、スコットランド議会の設置等について具体的な提言を行った。

これを受けて、労働党は、1997年総選挙の選挙綱領に、分離独立を回避するため、レファレンダムの実施とスコットランド議会の設置を掲げた。総選挙において勝利した労働党のブレア政権の下で、1997年7月に、白書『スコットランドの議会』<sup>(11)</sup>が公表され、スコットランド議会の構成、立法権、財政権等について示された。1997年9月11日には、1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法<sup>(12)</sup>に基づき、①スコットランド議会の設置、②スコットランド議会の課税変更権の保有について、レファレンダムが実施された結果、投票率60.4%で、前者については賛成74.3%、後者については賛成63.5%で可決された。

スコットランドに対しては、1998年スコットランド法<sup>(13)</sup>により、憲法、外交、防衛等の一定の留保事項を除いて第一次立法権が委譲され、また、所得税の3%について課税変更権限が賦与された。スコットランド議会に対して立法権が委譲された分野は、教育、運輸、住宅、経済開発、農業、環境、地方自治等といった広範なものである。

スコットランド議会（Scottish Parliament）は、一院制で、2票制の追加型議席制度<sup>(14)</sup>が採用されている。定数129名で、小選挙区選出議員が73名、ほかに8つの地域ごとに比例代表制で選出される議員が56名である。任期は4年で、議会が総議員の3分の2以上の賛成で解散を決定した場合及び議会が一定の期間内に首相の指名を行い得なかった場合には特別総選挙が実施される<sup>(15)</sup>。なお、1998年スコットランド法は、スコットランド議会の小選挙区について庶民院の選挙区と同一とすると定めていたが、庶民院議員のスコットランド選挙区の見直しにより、72から13削減して59とすることとされたため、2004年スコットランド議会（選挙区）法<sup>(16)</sup>により、スコットランド議会の選挙区と庶民院議員の選挙区との関連性を排し、選挙区73・比例区56の計129議席が維持された。

スコットランド議会の立法過程では、法案の一般原則を審議する第一段階・法案の細部について審議する第二段階・法案の可否を決する最終審議の第三段階の後に、再審議段階（Reconsideration Stage）があり、この後国王裁可を得る<sup>(17)</sup>。再審議段階では、法案可決から起算して4週間以内に、法務官及び主務大臣による審査があり、法案がスコットランド議会の立法権の範囲内にあるか否かの問題について、枢密院司法委員会への付託、さらには欧州裁判所への付託が行われ得る。なお、ウェストミンスター議会は、スコットランド議会の同意なしに

(11) Scotland's Parliament, July 1997 (Cm 3658)

(12) Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 (c.61)

(13) Scotland Act 1998 (c.46)

(14) 追加型議席制度の議席決定方法では、各党の得票数を、比例区内の小選挙区での獲得議席数に1を加えた数で除し、最大数を得た党にまず1議席が与えられる。次回以降は、得票数を、比例区で得た議席を含めた獲得議席数に1を加えた数で除し、最大数を得た党に1議席ずつ与えるという手順を繰り返す。このため、小選挙区で獲得議席の多い政党は比例区では不利となり、小選挙区比例代表連用制と同様の効果をもたらす。

(15) ただし、特別総選挙が任期満了による総選挙予定日の6月以内に実施された場合には、総選挙は行われない。なお、スコットランド議会の構成及び運営について、弥久保宏「スコットランド議会の権限と構造」『議会政治研究』53号、2000.2.を参照。

(16) Scottish Parliament (Constituencies) Act 2004 (c.13)

(17) The Scottish Parliament, *Guidance on Public Bill* <<http://www.scottish.parliament.uk/home.htm>>; The Scottish Parliament, *The Scottish Parliament's relations with Westminster*, 16 June 1999.

は、スコットランドに委譲された事項に関して立法を行わないこととされている<sup>(18)</sup>。

スコットランド行政府 (Scottish Executive) は、議院内閣制をモデルとし、首相に相当する首席大臣及び各大臣は議員の中から選出され、議会に責任を負う。ただし、首席大臣に議会の解散権はない。

スコットランド行政府の財政は、スコットランド省の予算を引き継ぎ、包括補助金を国から受ける。包括補助金には、バーネット・フォーミュラ (Barnett Formula)<sup>(19)</sup> と呼ばれる算定方式が用いられ、スコットランドに多く配分されている。なお、従前のスコットランド省 (Scottish Office) に代えて、1999年7月1日にスコットランドを担当する国家行政機関として新たに Scotland Office が置かれた<sup>(20)</sup>。

### (3) ウェールズ

ウェールズは、グレートブリテン島の西部に位置し、カーディフを中心とした、人口約295万人 (全英国の人口の4.9%) の地方である。イングランドとの関係においては言語的・文化的特徴はあるものの、スコットランドとは異なり、制度的な差異は少なく、経済的基盤も脆弱なことから、独立や権限委譲に対する気運は必ずしも高くない。

しかし、ウェールズにも民族主義政党プライド・カムリ (Plaid Cymru) が1925年に結成され、勢力を拡大していくことがその後の権限委譲の動きにつながる。1964年にはウェールズ省 (Welsh Office) が設置され、ウェールズにおける行政を管轄し、包括補助金の配分を行ってきた。また、ウェールズの法制度は、イングランドと同一ではあったが、ウェストミンスター議会においても1960年にウェールズ大委員会が設置されるなど、スコットランドと同様の考慮がなされてはきた。1979年、労働党内閣は、スコットランドと同様に有権者の40%以上の賛成を要件として、1978年ウェールズ法により、ウェールズ議会の設置に関するレファレンダムを実施した。しかし、投票率は58.8%で、賛成はわずか20.3%という結果で否決された。

その後、ブレア労働党政権下の1997年7月に、白書『ウェールズのための意見』<sup>(21)</sup> が公表され、ウェールズ議会の構成、立法権、財政権等について示された。1997年レファレンダム (スコットランド及びウェールズ) 法に基づき、ウェールズ議会の設置についてレファレンダムが行われた結果では、投票率50.1%、賛成は50.3%という僅差で可決された。

ウェールズに対しては、1998年ウェールズ統治法<sup>(22)</sup> により、一定の分野の第二次立法権が委譲された。スコットランドについては留保事項を除き原則としてスコットランド議会の権限とされたのとは異なり、ウェールズについては委譲される権限が限定列挙される形が採られている。また、第一次立法権及び課税変更権は委譲されておらず、ウェールズ省の執行権限が委譲されている。

(18) これは、1998年スコットランド法の法案審議過程でこのことを表明したスコットランド省政務次官 Lord Sewel の名をとって Sewel Convention と呼ばれるもので、予想以上に多く用いられている。See House of Commons Library, *The Sewel Convention, Standard Note*, SN/PC2084, 25 November 2005.

(19) バーネット・フォーミュラ (Barnett 元大蔵筆頭大臣の名をとってこのように呼ばれる。) では、イングランドの公共支出の増減に対するスコットランドやウェールズ公共支出の増減比率が定められており、住民一人当たりの公共支出はスコットランド等がより多く受けることとなる。

(20) Scotland Office と後述の Wales Office は、2003年6月に大法官省が憲法問題省に再編された際に、同省の傘下に置かれた。他の閣内大臣と兼任であるが、スコットランド大臣、ウェールズ大臣の職は存在している。

(21) A Voice for Wales, July 1997 (Cm 3718)

(22) Government of Wales Act 1998 (c. 38)

ウェールズ議会 (National Assembly for Wales (Cynulliad Cenedlaethol Cymru)) は、一院制で、追加型議席制度が採用されている。定数60名で、小選挙区選出議員が40名、ほかに5つの比例区ごとに比例代表制で選出される議員が20名である。任期は4年である。ウェールズ議会には、各大臣の所掌に対応した主題別委員会、従位立法審査委員会、決算委員会及び地域委員会がある。

ウェールズ議会は、執行機関でもあり、ウェールズ議会が選出した首席大臣及び首席大臣が任命した7名の大臣から成る執行委員会 (Executive Committee) が執行を担うこととされた。執行委員会は、内閣ないし政府として活動したことから、ウェールズ議会政府 (Wales Assembly Government) と称されるようになり権力の分立が進んだが、法的にはウェールズ議会がなお執行の責任を有するものとされる<sup>(23)</sup>。

ウェールズ議会は、ウェールズ省の予算を引き継ぎ、バーネット・フォーミュラに基づく包括補助金を国から受ける。なお、従前のウェールズ省 (Welsh Office) に代えて、1999年7月1日にウェールズを担当する国家行政機関として新たに Wales Office が置かれた。

#### (4) 北アイルランド

北アイルランドは、アイルランド島の北東部に位置し、ベルファストを中心とした、人口約171万人 (全英国の人口の2.9%) の地方である。北アイルランドの権限委譲には、英国残留を望むプロテスタント系と分離独立を求めるカトリック系両住民間のテロ活動を含む深刻な対立が大きな背景となっている。

1996年から多党間交渉が開始され、1998年4月10日、全当事者により和平合意 (「ベルファスト合意」ないし「聖金曜日合意」) がなされた。合意内容は、北アイルランドとアイルランド共和国におけるレファレンダムの実施による和平合意の賛否の確認、北アイルランド議会の設置、南北閣僚評議会 (North-South Ministerial Council) の設置、英愛評議会 (British-Irish Council)<sup>(24)</sup> の設置等である。

1998年北アイルランド交渉 (レファレンダム) 命令<sup>(25)</sup> により、1998年5月22日、北アイルランドで和平合意に係るレファレンダムが実施され、投票率81.1%で71.1%の賛成を得た<sup>(26)</sup>。1998年北アイルランド (選挙) 法<sup>(27)</sup> により、北アイルランド議会 (Northern Ireland Assembly) は、一院制で、庶民院議員と同じ18選挙区から単記移譲式比例代表制により選出される定数108名の議員で構成されるものとされ、1998年6月25日に議会の選挙が実施された。同年7月1日、第一党となったプロテスタント系で和平合意派のアルスター統一党 (UUP) から首席大臣が、カトリック系の社会民主労働党 (SDLP) から副首席大臣が任命された。このように首席大臣と副首席大臣は、プロテスタント系とカトリック系の双方から1名ずつ選出することとされ、少数派保護のため、同等の権限を有する複数首相制を採用している。1998年北アイルランド法<sup>(28)</sup>

(23) Oliver, *op cit.*, p.275.

(24) 英愛評議会は、英国政府、アイルランド共和国政府、北アイルランド、スコットランド、ウェールズ、マン島及びチャンネル諸島の代表で構成される。

(25) Northern Ireland Negotiations (Referendum) Order 1998 (SI 1998/1126) (made under section 4(1) of the Northern Ireland (Entry to Negotiations, etc) Act 1996)

(26) アイルランド共和国においても、1998年レファレンダム法 (Referendum Act 1998) により、同日にレファレンダムが実施され、投票率55.6%で94.4%の賛成を得た。

(27) Northern Ireland (Elections) Act 1998 (c.12)

(28) Northern Ireland Act 1998 (c. 47)



により、北アイルランドには除外事項（スコットランドの場合には留保事項と呼ばれるもの）、留保事項（警察、民間防衛など主務大臣及びウェストミンスター議会の承認を得て北アイルランド議会が立法し得るもの）等を除く第一次立法権が委譲されることとされ、1999年12月2日に正式に権限委譲が行われた。北アイルランド議会は、任期4年で、議会が総議員の3分の2以上の賛成で解散を決定した場合及び議会が一定の期間内に首相及び副首相の選出を行い得なかった場合には特別総選挙が実施される。閣僚は各政党の勢力比に応じて選出することとされ、1999年11月29日に発足した執行委員会（北アイルランド行政府（Northern Ireland Executive））は、議会選挙における各政党の得票率に基づき UUP が3、SDLP が3、プロテスタント系強硬派の民主統一党（DUP）が2、カトリック系過激派アイルランド共和国軍（IRA）の政治組織であるシン・フェイン党（SF）が2の閣僚ポストをそれぞれ得た。なお、このような行政府の構成方法が採られているため、行政府は議会に対し責任を負わないものとされている。

しかし、その後、プロテスタント系とカトリック系の対立が再び深刻化し、英国政府は、2000年北アイルランド法<sup>(29)</sup>により権限委譲を停止することとした。計3度の中断（延べ約3か月）に続き、2002年10月の北アイルランド行政府内のスパイ疑惑をめぐる混乱を受け、英政府は、北アイルランド行政府の権限を一時停止し、北アイルランド省（Northern Ireland Office）を通じた直轄統治とした。北アイルランド議会の立法権も2002年10月14日以降停止されている。なお、2003年4月28日、北アイルランド議会は解散され、同年11月26日に選挙が行われた結果、DUP33議席（UUPからの移籍者3を含む）、SF24議席、UUP24議席、SDLP18議席、その他9議席の議席配分となり、ベルファスト合意のレビューを各政党間で行っている。

### 3 ロンドンと地方政府の改革

ブレア政権の権限委譲は、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドについて、公選議会の設置という形で実施された。一方、首都ロンドンについては、公選議会と公選首長の設置が行われ、公選首長の設置は他の地方政府にも拡大することが試みられた。このロンドンと地方政府の改革は、ウェストミンスター議会から一定の権限を委譲するものとは異なるが、重要な地方制度改革として次に記すこととする。

#### (1) グレーター・ロンドン・オーソリティ（GLA）の創設

ロンドンにおいては、1963年ロンドン政府法<sup>(30)</sup>により広域自治体のグレーター・ロンドン・カウンシル（GLC）が設置されていた。その後1981年の地方選挙で急進左派のリビングストーンがGLC労働党のリーダーに就任すると政府との対立が先鋭化し、サッチャー保守党政権下で、1985年地方政府法<sup>(31)</sup>によりGLCは1986年4月1日に廃止され、ロンドンの行政は、32の区と1のシティ等により担われることとなった。しかし、広域自治体の欠如は、経済開発、交通、計画、環境等に関する諸問題を惹起する結果をもたらした。

1997年7月、緑書『ロンドンのための新しいリーダーシップ』<sup>(32)</sup>の公表、協議を経て、1998

(29) Northern Ireland Act 2000 (c.1)

(30) London Government Act 1963 (c.33)

(31) Local Government Act 1985 (c.51)

(32) *New Leadership for London: the Government's proposals for a Greater London Authority. A consultation paper*, July 1997 (Cm 3724)

年3月25日、白書『ロンドンのための市長と議会』<sup>(33)</sup>が公表された。1998年グレーター・ロンドン・オーソリティ（レファレンダム）法<sup>(34)</sup>に基づき、1998年5月7日に行われた公選市長と公選議会からなるグレーター・ロンドン・オーソリティ（GLA）の設置に係るレファレンダムの結果は、投票率34.1%、賛成72.0%で可決された。

これを受けて、1999年グレーター・ロンドン・オーソリティ法<sup>(35)</sup>が制定された。同法は、GLAが公選市長と議会で構成されること、その選出方法及び任務、ロンドン交通局、ロンドン開発局、首都警察庁及びロンドン消防緊急事態計画庁の設置、GLAの財政等について定める。英国の地方制度では伝統的に議会を最高の意思決定機関として、委員会が所管分野についての意思決定を行うとともに執行についても責任を負う委員会制が採用されてきたが、公選市長と公選議会という二元的代表制がGLAには導入された<sup>(36)</sup>。

ロンドン市長（Mayor of London）は、任期4年で、候補者が3名未満の場合には、最多得票者が選出されるが、3名以上の場合には、二段階投票制の要素を加えた補充投票制が適用される。市長の職務は、ロンドンにおける交通、計画、環境、経済開発及び文化の戦略計画の策定・執行、予算案の編成と議会への提出、執行機関の幹部職員の任命等である。2000年の第1回のロンドン市長選挙では、かつてのGLCの労働党のリーダーで庶民院議員のリビングストンが初代市長に選出された（2004年6月10日再選）。なお、副市長（Deputy Mayor）は、ロンドン議会議員の中から市長が任命する。

ロンドン議会（London Assembly）は、任期4年で、議員と市長は同時に選出されるものとされている。定数は25名で、追加型議席制度が採用され、小選挙区から14名、ほかにグレーター・ロンドン全体から比例代表制により11名が選出される。ロンドン議会は、市長の戦略計画及び執行の審査、ロンドンの行政課題の調査等を行う。

なお、GLAの職員数は、約600名（2005年）程度と小規模な陣容となっている。

## (2) 地方政府改革

英国の地方政府が伝統的に採用してきた委員会制については、非効率性、意思決定の不透明性等が指摘されるようになった。政府は、1998年7月に白書『現代的な地方政府－住民との接点において－』<sup>(37)</sup>を公表し、直接公選首長制の導入を含む提案を行った。これに対しては、地方政府協会（Local Government Association）をはじめとして各方面から意見が提出された。

2000年地方政府法<sup>(38)</sup>は、イングランドとウェールズにおけるカウンシルについて、経済、社会及び環境の向上促進権限の強化、公選首長を含む執行部の再編、議員及び職員の行為規範の採用、地方選挙の実施方法等を規定した法律である。

2000年地方政府法では、執行部を次の3形態から選択しなければならないとされた。第一は「リーダー及び内閣制」で、カウンシル全体で選出するリーダーとリーダーが任命する2名以上の議員で内閣が構成される強リーダー制又は当該リーダーとカウンシルが任命する2名以上の

(33) *A Mayor and Assembly for London: the Government's proposals for modernising the governance of London*, March 1998 (Cm 3894)

(34) Greater London Authority (Referendum) Act 1998 (c.3)

(35) Greater London Authority Act 1999 (c.29)

(36) 東郷尚武『ロンドン行政の再編成と戦略計画』日本評論社、2004、p.53以下を参照。

(37) *Modern Local Government: In Touch with the People*, July 1998 (Cm 4014)

(38) Local Government Act 2000 (c.22)

議員で内閣が構成される弱リーダー制（いずれも内閣の規模は10名以下）、第二は「首長及び執行部制」で、直接選挙された首長及び当該首長が任命する2名以上の議員で執行部が構成されるもの、第三は「首長及びカウンシル・マネージャー制」で、直接公選の首長及びカウンシルが任命する1名の職員で執行部が構成されるものである。なお、人口85,000人未満のディストリクト・カウンシルは、委員会制を改善の上、存続させることができる。

各カウンシルは、いずれの執行部の形態を採用するか住民と協議しなければならず、公選首長を提案する場合、公選首長の採用について有権者の5%以上から請願があった場合、主務大臣が要求した場合には、レファレンダムに付きなければならない。再度のレファレンダムは5年間行うことができない。公選首長の任期は4年であり、候補者が3名未満の場合には最多得票者が選出されるが、3名以上の場合には二回投票制の要素を加えた補充投票制が適用される。公選首長の導入に積極的なカウンシルは必ずしも多いとはいえないが、2001年から2002年にかけて実施された公選首長の導入に係るレファレンダムでは11のカウンシルで賛成が得られた<sup>(39)</sup>。

## 4 イングランド内の地域への権限委譲の動向

### (1) イングランドへの対応

このように、第一期ブレア政権においてスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドについては権限委譲が行われた。しかし、イングランド選出庶民院議員はスコットランドに委譲された立法に関与し得ない一方で、スコットランド選出庶民院議員はイングランドに適用される立法に関与し得るというウェスト・ロジアン・クエスチョン（West Lothian Question）、人口の約84%を占めるイングランドに固有の議会がないことに係るイングリッシュ・クエスチョン（English Question）などの課題が残されている。

イングランドについては、1998年地域開発公社法<sup>(40)</sup>により、ロンドンを除いては8つの地域（region）に、経済開発推進のための機関として地域開発公社が設置され、その職務を監視させるために非公選の地域会議（regional chamber）が設置された。

2002年5月に政府は、白書『あなたの地域、あなたの選択－イングランドの地域の再生－』<sup>(41)</sup>を公表し、公選とする地域議会の職務・財源・選挙制度、レファレンダムの地域ごとの段階的实施、地域内で二層制が維持されている場合の一層制への移行などの構想が示された。

公選の地域議会（regional assembly）を設置するための第一段階の立法として、2003年地域議会（準備）法<sup>(42)</sup>が制定され、レファレンダムの要件及び手続が定められた。イングランドの中でも北部は、南部に比べて経済力が劣るとされ、スコットランドに近いこともあって、公選議会の設置に積極的な反応があった。2003年6月16日、プレスコット副首相は、レファレンダム実施の前段階として、イングランド境界委員会に、ノース・イースト、ノース・ウェスト、ヨークシャー&ザ・ハンバーの北部3地域における自治体再編の検討を指示し、翌年5月25日には一層制の自治体移行に係る委員会の最終勧告が提出された。

(39) See House of Commons Library, *Local Government Executive Arrangements, Standard Note*, 12 January 2004 (SN/PC/557), p.6.

(40) Regional Development Agencies Act 1998 (c. 45)

(41) *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, May 2002 (Cm 5511)

(42) Regional Assemblies (Preparations) Act 2003 (c.10)

地域議会設置のための第二段階の立法として、地域議会法草案<sup>(43)</sup>が、2004年7月22日に、副首相府によって公表された。

地域議会法草案は、本則13部と附則13からなり、レファレンダムで賛成が得られた地域に主務大臣の命令で地域議会を設置することを可能とするものである。地域議会議員選挙は、追加型議席制度で小選挙区と地域全体の比例区から選出される。地域議会は、任期4年で、25名から35名までの議員によって構成され、議会から選出されるリーダーとリーダーが任命する議員の計3名から7名までの執行部を有する。地域議会の主な財源は、政府の補助金による。地域議会は、その運営費のために資産税であるカウンシル税の課税権を有し、主務大臣はその総額を制限する権限を有する。地域議会は、経済開発等の目的のため、財政援助、助言・提案等を行う。また、地域開発公社、地域文化公社及び地域消防救助庁の構成員の任命等のほか、地域計画の策定その他住宅、運輸、学習及び技能、環境等に関する職務を行う。地域議会は、首席事務官、首席財務官、監視官その他の職員を有する。

## (2) 地域議会設置に対する反応

2004年11月4日に行われたノース・イーストでの公選の地域議会設置に係るレファレンダム<sup>(44)</sup>は、投票率47.7%で、賛成22.1%、反対77.9%と否定的意見が多数を占めた。2003年地域議会（準備）法の規定により、議会設置のレファレンダムが否決された場合には、少なくとも7年間は再びレファレンダムを行うことができない。2004年11月8日、議会においてプレスコット副首相は、残る2地域でのレファレンダムを直ちには行わないことを表明した。

地域議会法草案については、行政監視を行う省庁別特別委員会の一つである庶民院副首相府に関する委員会によって審査され、2005年1月5日に報告書<sup>(45)</sup>が提出された。同報告書は、ノース・イーストでのレファレンダムの結果に鑑み、草案を改善するという観点から、地域議会の権限拡充、地方政府間の役割調整、単純小選挙区制の採用、議員数の地域人口比例など合計43項目の勧告を掲げた。

これに対して、2005年3月24日には政府の見解を記した特別報告書<sup>(46)</sup>が公表された。政府は、委員会の提言に対しコメントを付し、結論として勧告内容について検討を行うとしたが、小選挙区制に係る勧告等については不同意とした。

憲法問題省の Simon James 氏 (Head of Devolution Branch) によれば、スコットランド及びウェールズの分権では、歴史的背景とアイデンティティが重要な契機となったが、イングランドの地域ではかかる契機が乏しく、また、地域議会議員として公選職を増やしたとしても、提案された地域議会には大きな権限が期待され得なかったことから、ノース・イーストのレファレンダムでも否決されたという。副首相府に関する委員会の報告書でも指摘されたように、地域議会法草案が近い将来議会を通過する可能性は必ずしも高いとはいえない。2005年5月の総

(43) *Draft Regional Assemblies Bill*, July 2004 (Cm 6285)

(44) なお、ブレア政権下で制定された2000年政党、選挙及びレファレンダム法 (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c.41)) は、政党の登録、寄附・選挙運動費用に対する規制等とともに、レファレンダムに関する運動規制等を定め、英国全体のほか、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド又はイングランドの地域の一つ以上でレファレンダムが実施される場合に適用される。

(45) *First Report from the Committee on the Office of the Deputy Prime Minister*, HC 62-I, Session 2004-05 published on 5 January 2005.

(46) *First Special Report: Government Response to the Committee's Report*, HC 459, Session 2004-05 published on 24 March 2005.

選挙でも勝利した労働党の選挙綱領では、計画、住宅、経済開発及び運輸について、現行の地域の組織に対して権限委譲を推進するとしている。

## おわりに

英国は、多数派政党（一党）が組織する内閣への執行権限の集中、多数代表制（単純小選挙区制）、二党制などを要素とするウェストミンスター型といわれる政治システムを採用する<sup>(47)</sup>。その結果、英国の分権改革は、政権交代に伴う分権と集権の振幅の中で行われてきた。一方、ブレア政権下で権限委譲がなされたスコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会では、比例代表制の導入が行われ、地域政党が一定程度勢力を確保するとともに、政党の連立が不可避となり、ウェストミンスター議会とは異なる政治システムとなっている。

英国の分権改革のプロセスは、単一国家における権限委譲のモデルとして多くの示唆に富んでいる。ただし、連合王国の成立過程が、英国の分権改革における固有の背景となっている点には留意する必要がある。権限委譲は、欧州における地域主義の流れに添うものでもあるが、英国では、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドが異なる歴史を有し、イングランドとの関係も異なることから、非対称の権限委譲がなされている。すなわち、スコットランドには第一次立法権と課税変更権、ウェールズには第二次立法権、北アイルランドには第一次立法権というように、画一的な分権ではなく一国多制度型の分権が行われている。

今後の課題としては、スコットランドへの第一次立法権の委譲に伴うウェスト・ロジアン・クエスチョンが未解決のものとして残されているほか、ウェールズ議会への第一次立法権の委譲などがある<sup>(48)</sup>。また、イングリッシュ・クエスチョンの解決のために試みられたイングランド内における分権改革の停滞は、分権改革の契機としてのアイデンティティの重要性を示しているといえよう。

(たなか よしひこ 政治議会課)

(47) See Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999, pp.10-21.

(48) ウェールズ議会書記官長 Paul Silk 氏も、ウェールズ議会の将来的課題として、議会と執行委員会の権力の分立とともに、第一次立法権の委譲について指摘している。

## II フランスの地方分権化改革

田中嘉彦

### はじめに

フランスは、伝統的に中央集権国家であるとされるが、第五共和制で二次にわたって大規模な地方分権化改革が実施された。1982年の地方分権化法をはじめとする諸立法による分権改革、2003年に行われた憲法改正は、フランスの中央集権的な地方制度の変容をもたらすものとして大きな意義を有する。

本稿では、フランスの地方制度の沿革を概観した上で、分権化の第一段階としてのミッテラン政権の地方分権化改革、分権化の第二段階としての2003年における憲法改正の内容等について紹介する。

### 1 フランスの地方制度の沿革

#### (1) 史的展開

フランスの近現代の地方制度は、フランス革命以降、次のように政治体制の転換ごとにその在り方も変更を受けつつ形成されてきたものである<sup>(1)</sup>。

フランス革命初期には、1789年12月14日の法律及び22日の法律により、83の県（県は6～9のディストリクトから成り、ディストリクトは複数のカントンから成る。）、44,000の市町村で構成することに決した。国民公会（Convention nationale）の時期には、1793年12月4日のデクレにより、県議会の廃止及び権限のディストリクトへの移管が行われた。しかし、1795年8月22日の憲法により、県が復活し、ディストリクトは廃止された。

ナポレオン・ボナパルトらによる統領政府は、1799年12月13日の憲法及び1800年2月17日の法律により、地方公共団体を県（département）、郡（arrondissement）及び市町村（commune）から構成することとした。県には、官選の知事（préfet）が置かれたほか、主として税務を所管する県議会及び地方行政争訟の一部を所管する県参事会が置かれたが、後二者は助言的役割を有するのみで決定権はなかった。郡においても、郡長及び郡議会が設置され、市町村においては人口に応じて、市町村长（maire）が中央政府ないし県知事によって任命され、市町村議会議員が県知事等により指名された。

1830年からのルイ・フィリップによる7月王政の下では、市町村議会の公選制が導入され、市町村长は議員から人口に応じて国王ないし県知事が任命することとされた。しかし、1852年からのルイ・ナポレオンによる第二帝政では、集権化が行われた。

第三共和制では、1871年8月10日の法律により、県の事項と国の事項を可能な限り分離するため、直接選挙による県議会が、県行政について一定の決定権を有することとされた。しかし、県知事は、国家の代表として県行政の執行機関にとどまった。

第二次世界大戦後、1946年10月27日の第四共和制憲法においては、市町村、県及び海外領土

(1) *Les Collectivités locales en France*, 2e édition mise à jour, La Documentation française, 2002, pp.5-10.

が地方公共団体であるとされ、1955年6月30日のデクレにより、州 (région) ごとに州行動計画を策定することが規定された。1958年の第五共和制憲法においても、市町村、県及び海外領土が憲法上の地方公共団体として規定されたが、1963年に実験的に2つの州において国の地方機関が再編された後、1964年3月14日のデクレにより、各州に国の地方機関が設置され、州知事は州庁所在地の県知事が兼ねることとされた。ド・ゴール大統領は、1969年に州を憲法上の地方公共団体として位置づけるとともに、元老院を地方公共団体の代表に社会・経済・文化分野の全国的代表を加えた諮問的議会とする憲法改正案を国民投票に付したが、元老院の抵抗の動きがあり、不成立に終わった。ポンピドゥー大統領時代には1972年7月5日の法律により、州を公施設法人 (établissement public) とし、非公選の州議会と経済社会委員会が設けられた。ジスカール・デスタン大統領時代にも、地方分権化改革のための立法の提案はなされた。その後、1982年の地方分権化法をはじめとするミッテラン政権の分権化改革により、官選県知事の廃止、州の完全自治体化等が行われた。さらに、シラク大統領の下で2003年には、州を憲法上の地方公共団体とするとともに、地方請願権、住民投票、財政自主権の保障等の規定を新設する憲法改正が行われた。

## (2) 地方公共団体の現状

現在のフランスの地方制度は、市町村、県及び州からなる三層制である。市町村は36,778 (フランス本土 (ヨーロッパ大陸フランスとコルシカ島) 以外の海外にある162を含む。)、県は100 (海外の4を含む。)、州は26 (海外の4を含む。) ある<sup>(2)</sup>。また、後述の海外公共団体がある。

市町村は、パリ、マルセイユ、リヨンのような大都市から小規模市町村まで様々である。1971年7月16日の法律で市町村合併促進のための手続や財政上の優遇措置が定められたが、合併は進んでいない。市町村長は、同時に市町村議会の長である。県においては県議会議長が県行政の長であり、州においては州議会議長が州行政の長である。州には、州議会及び州議会議長の諮問機関として、経済社会委員会が置かれている。域内における国の行政事務については、県にあっては県知事が、州にあっては州都の県知事が州知事を兼務し、それぞれ掌る。

また、単一目的事務組合、多目的事務組合等の事務組合 (syndicat)、大都市圏共同体 (communauté urbaine)、都市圏共同体 (communauté d'agglomération)、市町村共同体 (communauté de communes) といった広域行政組織がある。

## 2 ミッテラン政権の地方分権化改革—分権化の第一段階—

### (1) 経緯

社会党のミッテランが大統領選挙に当選したことにより、1981年5月、フランスに戦後初の左派政権が誕生した。社会党は大統領選挙の公約の一つに分権化を挙げ、政権発足後、大規模な地方分権化改革が行われた。具体的には、1982年3月2日の「市町村、県及び州の権利及び自由に関する法律」(地方分権化法)<sup>(3)</sup>をはじめとして、多数の地方分権化関連法令が制定された。ミッテラン政権の分権化は、既に始まっていた変化の追認でもあり、保革を問わず歴代政権の

(2) Direction générale des collectivités locales, *Les Collectivités locales en chiffres 2005*, La Documentation française, 2005, p.9.

(3) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Journal officiel du 3 mars 1982, p.730.

取組みの延長線上に行われたため、反対意見や否定的評価はほとんどみられなかった<sup>(4)</sup>。

1986年3月からは、ミッテラン大統領とシラク首相による第1次コアビタシオン（保革共存政権）の時期に入り、分権化改革は停滞するが、1988年からは社会党のロカール首相の下で分権化改革の補完調整作業が行われた。しかし、1993年国民議会総選挙で社会党が敗北し、同年3月のバラデュール内閣成立により第2次コアビタシオンとなると、分権化改革は一旦終息するに至る。

## (2) 改革の内容

ミッテランの地方分権化改革は、個別の立法措置の集積によって全体としての改革を実施したものであった。諸法によって達成された実績は、大要次のようなものであった<sup>(5)</sup>。

### (a) 国の後見的監督の廃止

1982年の地方分権化法により、事前統制による国の後見的監督が廃止され、行政裁判所による事後の適法性審査及び新設の州会計検査院による財政上の監督のみとされた。

### (b) 官選県知事の廃止

1982年の地方分権化法により、官選の県知事制度は廃止され、県議会議長が県行政の主体となった。従前の県知事は、県の域内における国の事務を行う共和国委員 (commissaire de la République) に、副知事 (sous-préfet) は共和国委員補佐 (commissaire adjoint de la République) に変更された<sup>(6)</sup>。

### (c) 州の完全自治体化

1982年の地方分権化法により、州に公選議会を設置し、州議会議長を州行政の主体とした。これより、従前は公施設法人であった州が完全自治体となり、地方制度は3つのレベルからなる三層制となった。州知事は、国によって任命され、州レベルの国の事務を監督・調整する共和国委員とされた。

### (d) 権限及び財源の委譲

1983年の市町村、県、州及び国の間における権限配分に関する法律 (2法律) により、同一分野の権限を一括して最適なレベルの地方公共団体に移管した。また、権限委譲に伴う財源委譲と一般補助金としての分権化総合交付金、設備費総合交付金等の創設が行われた。

### (e) 地方公務員制度改革

1983年の公務員の権利及び義務に関する法律、1984年の国家公務員の身分に関する法律及び同年の地方公務員の身分に関する法律の3法により、地方公務員の身分規定の整備が図られ、国家公務員の身分規定と同様の規定が、全地方公務員に適用されることとなった。

### (f) 地方議会議員関係

従前は原則として無報酬であった地方議会議員に対して一定の報酬及び手当を給することとした。フランスでは伝統的に公選職の兼任が認められてきたが、1985年に制定された公職兼任制限に関する組織法律と通常法律により、主要な公選職は計2つまでしか兼任できないこととされた<sup>(7)</sup>。

(4) 大山礼子「フランスの地方制度改革」『公法研究』56号, 1994, p.95.

(5) 大山礼子「フランスの地方自治制度—分権化改革とこれからの課題—」『法律時報』66巻12号, 1994.11; 久邇良子『フランスの地方制度改革—ミッテラン政権の試み—』早稲田大学出版部, 2004, pp.38-70. を参照。

(6) ただし、1988年2月29日のデクレにより、共和国委員及び共和国委員補佐の名称は、再び知事及び副知事に改められた。

(7) さらに、2000年4月5日の組織法律により、制限を受ける公選職等について部分的に改正が行われた。



(g) 三大都市の行政区

三大都市については、1982年のパリ、マルセイユ及びリヨンの行政組織に関する法律により、直接公選の区議会、区議会が選出する区長等の設置を行った。

### 3 2003年の憲法改正—分権化の第二段階—

(1) 経緯

(a) 背景

1982年地方分権化法以降の地方分権化改革はあくまで立法によるものであった。その後の立法では再中央集権化の傾向が現れてきたこと、欧州統合の中でフランスは補完性原理 (principe de subsidiarité) を盛り込んだ欧州地方自治憲章の批准を迫られていたこと<sup>(8)</sup>、福祉国家フランスの行財政の行き詰まりが顕著になり、国家の役割の簡素化や財政負担の軽減が必要となったこと、旧植民地であった海外県や海外領土の自治権拡大の問題があったことなどの事情から、地方分権化の第二段階が必要とされるに至った<sup>(9)</sup>。

1995年5月のシラク大統領就任後、1997年6月のジョスパン内閣成立による第3次コアビタシオンを経て、2002年5月のシラク大統領再選と翌月の国民議会総選挙での保守勝利によりコアビタシオンは解消した。この間、ミッテラン政権で首相を務めたピエール・モロワを委員長とする地方分権化将来委員会 (Commission pour l'avenir de la décentralisation) により、分権化の第一段階の検証が行われ、2000年10月に報告書『地方公共活動の再建』 (Refonder l'action publique locale) がジョスパン首相に提出された。2003年の憲法改正で実施された地方分権化は、2002年5月の大統領選挙におけるシラク大統領と同年6月の国民議会総選挙における保守・中道派の選挙公約に掲げられていたものである。総選挙後の臨時会期における2002年7月3日のラファラン首相による一般政策の表明 (施政方針演説) においても、このことは強調されていた<sup>(10)</sup>。

(b) 議会審議

2002年10月16日に、共和国の地方分権化された組織に関する憲法的法律案 (提出時は全11か条) が閣議決定され、同日元老院に提出された。元老院では修正の上同年11月6日に可決され、国民議会でも修正の上同年12月4日に可決され、元老院に回付された。その後同年12月11日、元老院が国民議会と同一の文言で可決した。

憲法改正は、憲法第89条により、両議院での可決の後、国民投票によって承認されることが必要となる。ただし、政府提出の改正案の場合には、共和国大統領が両院合同会議 (Congrès) に付託したときは国民投票にはかけられず、有効投票の5分の3以上によって承認される。シラク大統領は、両院合同会議を招集し、2003年3月17日、有効投票数862票、賛成584票 (有効投票の67.7%)、反対278票で改正案が可決された。2003年の憲法改正は、保守・中道派の国民運動連合 (UMP) とフランス民主連合 (UDF) が中心となって賛成し、主に左派が反対するという構図であった。

(c) 憲法院への違憲審査請求

(8) フランスは、1985年10月15日に署名したが、その後批准手続がなされていない (Council of Europe ホームページ <<http://www.coe.int/>> による。2006年1月10日現在)。

(9) 大津浩「フランスの憲法改正における補完性の原理と実験への権利」『自治総研』295号, 2003.5, pp.2-4; 同「地方分権化された共和国」のためのフランス憲法改正」『法律時報』75巻7号, 2003.6, p.99.

(10) 門彬「フランスの憲法改正—新たな地方分権改革法の制定—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』425号, 2003.7.7, p.5. を参照。

左派の元老院議員によって、3月19日、憲法院に対して違憲審査請求が行われた<sup>(11)</sup>。しかし、憲法第61条による違憲審査権は組織法律及び通常法律を対象とするものであり、憲法院には憲法改正に関して判断を下す権限が与えられておらず、2003年3月26日の判決（第2003-469号）<sup>(12)</sup>は、「憲法院は、訴えについて判断する権限を有しない。」として、この訴えを退けた。

かくして、地方公共団体の権限拡充、地方請願権・住民投票の規定の新設、財政自主権の保障等を内容とする憲法改正が確定した。

## (2) 憲法改正の内容

共和国の地方分権化された組織に関する2003年3月28日の憲法的法律（第2003-276号）<sup>(13)</sup>は、全12か条からなり、その概要は次のとおりである<sup>(14)</sup>。

### (a) 共和国の基本原理の改正（第1条）

第1条は、共和国の基本原理として不可分性を規定した憲法第1条に、「その組織は、分権化される。」を加え、共和国の組織が地方分権化されることを宣言した。

### (b) 法律の制定に関する改正（第2条～第4条）

第2条から第4条までは、憲法第5章「議会と政府との関係」の条項に係る改正である。憲法第34条第4項中、地方公共団体の文言を県及び市町村を表す *collectivités locales* から州を含む概念である *collectivités territoriales* とした<sup>(15)</sup>。また、憲法第37条の1として、「法律及び命令には、限定された対象と期間において、実験的な性格を有する規定を設けることができる。」を加え、実験的法令についての規定を挿入した。さらには、憲法第39条〔法律の発議権〕に、「第44条第1項の規定<sup>(16)</sup>とは別に、地方公共団体の組織を主な対象とする法律案及びフランス国外に在住するフランス人の代表機関に関する法律案は、最初に元老院に付託される。」との一文を加えた。憲法第24条第3項により、元老院は、地方公共団体の代表を確保し、フランス国外に居住するフランス人を代表するものとされていたが、この憲法改正で、地方公共団体の組織等に関する法律案の上院での先議権が規定されることとなった。

### (c) 地方公共団体関係規定の改正（第5条～第7条）

第5条から第7条までは、憲法第12章「地方公共団体 (*Des collectivités territoriales*)」の条項の改正である。憲法第72条〔地方公共団体の基本原則〕を改めるとともに、同第72条の1〔地方請願権・住民投票〕、同第72条の2〔財政自主権〕の規定を新設した。

#### ① 地方公共団体の基本原則（憲法第72条）

憲法上の地方公共団体を「市町村、県、海外領土」と定めていたものを、「市町村、県、州、特別の地位を有する公共団体及び第74条に定める海外公共団体」とした。

(11) 組織法律はその審署前に、両議院の規則はその施行前に、憲法院の審査に付し、憲法院はその憲法適合性について裁決する（憲法第61条第1項）。同じ目的で、法律はその審署前に、共和国大統領、首相、国民議会議長、元老院議長又は60名の国民議会議員若しくは60名の元老院議員により、憲法院の審査に付することができる（同第2項）。

(12) *Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, J.O n° 75 du 29 mars 2003, p.5570.*

(13) *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, J.O n° 75 du 29 mars 2003, p.5568.*

(14) Yves Luchaire et François Luchaire, *Décentralisation et Constitution, Commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, Economica, 2003.

(15) 憲法第34条第4項が「法律は、次の基本原則を定める。」として、その一つに「地方公共団体 (*collectivités locales*) の自由な行政、その権限及びその財源」を挙げていたところ、*locales* を *territoriales* とする改正が行われた。

(16) 憲法第44条第1項「国会議員及び政府は、修正権を有する。」

地方公共団体は、自らの段階で最善に実施することができるすべての権限について決定を下す資格を有するとし、補完性原理を示した。これらの公共団体は、法律の定める条件に従って、公選制の議会により、自由に自己の行政を行い、また、自己の権限を行使するために命令制定権を有する。

地方公共団体又はその連合体は、組織法律の定める条件に従い、かつ、公的自由や憲法上保障された権利を行使する上での本質的条件にかかわる場合を除き、場合に応じて法律又は命令にその定めがあるときに、限定された対象と期間において、自己の権限行使を規律する法律又は命令の規定を実験的に逸脱することができる。

地方公共団体が他の地方公共団体に対して、後見的監督を行うことはできない。

#### ② 地方請願権・住民投票（憲法第72条の1）

地方公共団体の有権者は、請願権の行使を通じて、当該地方公共団体の権限に属する問題について、議決機関の議事日程に登載を求めることができる。

地方公共団体の権限に属する議決又は行為の案を、当該公共団体の発議により、住民投票によって、決定することができる。

特別な地位を与えられる地方公共団体の設置又は当該組織の変更については、法律により、有権者に諮問することを決定できる。地方公共団体の境界変更の場合にも、法律の定める条件に従って、有権者に諮問することができる。

#### ③ 財政自主権（憲法第72条の2）

地方公共団体は、法律の定める条件に従って、自由に用いることのできる財源を有する。

地方公共団体は、租税収入の全部又は一部を徴収することができる。法律は、その定める限度内において、地方公共団体が課税標準及び税率を定めることを許可することができる。

地方公共団体の税収及びその他の固有財源は、各公共団体の財源全体の決定的部分を占める。この規定の実施条件は、組織法律で定める。

国家と地方公共団体との間の権限委譲は、当該権限の行使に当てられてきた財源と同等の財源の配分を伴う。地方公共団体の支出増加を伴う権限の創設又は拡大には、すべて法律により定める財源を伴う。

地方公共団体の平等を促進するための財政調整は、法律で定める。

#### (d) 海外県、海外州及び海外公共団体に係る改正（第8条～第11条）

第8条から第11条までは、憲法第12章のうち海外県・海外領土の関係規定を改正するものである。第72条の3〔海外住民〕、第72条の4〔海外住民の公共団体制度の変更〕を新設し、第73条〔海外県に対する適用〕を改めた。また、第74条〔海外領土の特別組織〕を改めたほか、第74条の1〔本土の法律規定の拡張適用〕を新設した。これらの改正により、海外の公共団体の住民をフランス人民に含むことを確認的に規定し、1982年以降の地方分権化改革で海外県に重ねて設置された海外州も憲法上の地方公共団体として位置づけられた。また、海外領土は「海外公共団体」というカテゴリーに改められた<sup>(17)</sup>。

#### (e) その他（第12条）

憲法第13条第3項により閣議で任命される職のうち、「海外領土における政府代表者」を「第

(17) 海外県・海外州は、グアドループ、マルチニック、ギアナ、レユニオンであり、サン・ピエール・エ・ミクロン、マイヨット、仏領ポリネシア、ワリス・エ・フェトナ諸島が海外公共団体である。なお、ニューカレドニアについては、1998年の憲法改正で第13章（ニューカレドニアの地位に関する経過規定）が定められている。

74条の規定により定められる海外公共団体及びニュー・カレドニアにおける国家の代表」に改めるほか、所要の改正を行う。

### (3) 組織法律及び通常法律の制定

2003年の憲法改正を受けて、次に掲げる組織法律及び通常法律が制定されている<sup>(18)</sup>。

憲法72条の1に住民投票の規定が追加され、同条第2項の委任規定を受けて、地方住民投票に関する2003年8月1日の組織法律（第2003-705号）<sup>(19)</sup>が制定された。これは、地方自治総合法典<sup>(20)</sup>を改正し、住民投票の手続、要件等について規定するものである。地方公共団体の議会はずべての議案について、執行機関は行政行為案件（個人に関する案件を除く。）について、それぞれ住民投票の発議を行うことができる。住民投票の運動期間は、投票日の2週間前の月曜日から投票日の前日までである。住民投票に付された案は、登録有権者数の過半数が投票し、有効投票の過半数が賛成の場合に可決される。

憲法第37条の1に実験的法令の規定が追加され、憲法第72条第4項の委任規定を受けて、地方公共団体による実験に関する2003年8月1日の組織法律（第2003-704号）<sup>(21)</sup>が制定された。これは、地方自治総合法典に、実験に関する条項を加えるものである。実験の目的、期間及び対象となる地方公共団体に適用が免除される法律は、法律又は国務院のデクレにより決定される。地方公共団体は、議会の議決により、実験への参加を申請することができる。政府は、実験の終了期限前に、参加地方公共団体の意見を付した評価報告書を国会に提出する。

憲法第72条の2に地方公共団体の財政自主権の規定が追加され、同条第3項の委任規定を受けて、地方公共団体の財政自治に関する2004年7月29日の組織法律（第2004-758号）<sup>(22)</sup>が制定された。地方自治総合法典を改正し、「第4章 財政自治」を加えるとともに、対象地方公共団体として市町村、県及び州を挙げ、固有財源の種類及び全歳入のうちでの決定的な割合等について規定する。

社会参入最低限所得の地方分権化及び社会活動最低限所得創設に関する2003年12月18日の法律（第2003-1200号）<sup>(23)</sup>は、社会参入最低限所得（revenu minimum d'insertion: RMI）制度に関する権限を国から県に委譲するとともに、RMI制度による社会参入を補完する社会活動最低限所得（revenu minimum d'activité: RMA）の制度を創設するものである。

地方の自由及び責任に関する2004年8月13日の法律（第2004-809号）<sup>(24)</sup>は、行政分野ごとに各所管権限を、市町村及び市町村間広域行政組織、県及び州の各層へ委譲するものである。また、権限の委譲に伴う組織及び公務員の移転、権限委譲に係る財源保障の充実、市町村及び市町村間広域行政組織にのみ認められていた諮問的住民投票の県及び州への拡大、市町村の地位及び

(18) 「フランスの新たな地方分権 その1」『CLAIR REPORT』自治体国際化協会、251号、2003.11.28; 「フランスの新たな地方分権 その2」『CLAIR REPORT』自治体国際化協会、266号、2005.7.15.を参照。

(19) Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local, J.O n° 177 du 2 août 2003, p.13218.

(20) 1992年2月6日及び1995年2月4日の法律によって諮問的住民投票の制度化はなされていた。

(21) Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, J.O n° 177 du 2 août 2003, p.13217.

(22) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, J.O n° 175 du 30 juillet 2004, p.13561.

(23) Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, J.O n° 293 du 19 décembre 2003, p.21670.

(24) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, J.O n° 190 du 17 août 2004, p.14545.

市町村間広域行政の強化等について定める。

## おわりに

フランスにおける地方分権化は、1982年から始まる立法による第一段階を経て、2003年に行われた憲法改正及びこれに伴う法整備がその第二段階として注目される。特に第二段階は、EU という超国家機関への統合が進展する中、国家内部では地域主義による分権ないし分散に向かっている。フランス内務省地方公共団体総局の Genevieve Denis 女史によれば、2003年の憲法改正は、現に存在している地方公共団体にさらなる力を与えるものであるという。

伝統的に中央集権的とされてきたフランスではあるが、近隣政府としての市町村はそれぞれのアイデンティティを有し、多くの数の市町村が現在に至るまで維持されている。補完性原理は、欧州におけるコモン・センスであるが<sup>(25)</sup>、かかるフランスの憲法にその趣旨が規定されたことには、大きな意義が認められる。

また、元老院が地方公共団体を代表するものと位置づけられているのは、第三共和制以来の伝統であるが、2003年の憲法改正で、地方公共団体の組織を主な対象とする法律案の元老院先議権を規定したことは、単一国家の二院制における上院の役割を考える上でも参考となろう。

(たなか よしひこ 政治議会課)

---

(25) 欧州委員会法務局 Pieter Van Nuffel 氏の指摘による。

### Ⅲ イタリアにおける地方分権の憲法改正

山岡規雄

#### 1 イタリアの地方制度と80年代半ば以降の地方分権の流れ

イタリアの地方制度は、州 (regione)、県 (provincia)、市町村 (comune) の三層構造からなっている。このうち、最も歴史が浅いのが州であり、1947年に制定された憲法で、その制度が規定されながら、実際に設置されたのは、1970年のことであった<sup>(1)</sup>。

イタリアにおいて、地方分権改革が進展し始めたのは、1980年代半ばからであった。フランスをモデルとした従来の中央集権的体制に対し、伝統的に根強い地域主義の立場から、地方のニーズにできていないという批判が生じ、非能率的な中央政府の施策に対する不満も高まっていた。1990年代には、北部の独立を主張する政党として北部同盟が登場し、相対的に豊かな北部が得た経済的収益が南部の経済振興のために投入されているという不満を抱く北部住民の支持を得て勢力を拡大するなど、地方分権への要求が高まるようになった。一方、中央政府も欧州通貨統合に向け、財政運営の建て直しを迫られるようになったため、地方への行政事務の委譲、税源の委譲を進め、地方分権の改革が、1990年の新地方自治法、1997年の法律第59号などを通じ、法律レベルで次々と進展するようになった。以下に記述する1999年と2001年の憲法改正は、こうした法律レベルで進展した地方分権の流れを憲法上明確化するという意味も有していた。

#### 2 1999年の憲法改正

1999年の憲法改正においては、①州憲章の自治の範囲が拡大され、②州の統治機構のあり方が変更された。

改正前の憲法においては、州憲章は州の内部組織について定めるものと規定され、その制定には国の法律による承認が必要とされていた。改正後の憲法においては、州憲章の規定対象が拡大され、州の政府の形態、組織及び権限の基本原則を定めるものとなり、その制定には、国の法律による承認は必要とされなくなった。

このように、州憲章は連邦国家における州憲法に相当する性格を有するようになったのであるが、他の連邦国家の州憲法とは異なり、イタリアでは、州の政府の形態のあり方について憲法が一定の枠を設けている。憲法改正前の州の統治機構は、議会中心の体制で、政策決定権は州議会に帰属し、州議会は立法権を有するとともに、命令を制定する権利をも有し、州知事を選出する権限も有することが憲法上規定されていた。改正後の憲法では、州の政策の指揮、命令制定権は州知事に付与され、州知事は原則として州民の直接投票で選挙されることとなった。こうした執行権強化の動きは、すでに法律レベルで改革が行われており（市町村長及び県知事の直接選挙を定めた1993年の法律第81号、州知事の直接選挙を定めた1995年の法律第43号）、1999年の憲法改正は、こうした流れを憲法上確認する意味を持った。

(1) シチリア、サルデーニャなど5つの特別州は、それより以前に設置されていた。

### 3 2001年の憲法改正

2001年の憲法改正は、地方自治に関する章を大幅に書き換えるものであり、分権化の方向性を示す上で重要な改正となった。以下、①補完性の原理の明記、②州の立法権の拡大、③財政自主権の強化、④国による統制の緩和の4点を中心として改正の内容の概要を記述することとする。

#### ①補完性の原理の明記

1997年の法律第59号により、すでに多くの行政事務が地方自治体に委譲され、同法第4条第3項に補完性の原理が規定されていた。2001年の憲法改正は、これを追認する形で、第118条第1項において、行政権限は上位の自治体に委譲されている場合を除き、原則として基礎自治体である市町村に属すると規定するとともに、補完性の原理という用語も憲法上明記されることになった。

#### ②州の立法権の拡大

改正前の憲法は、州の権限を限定列挙していたが、改正後の憲法では、規定の仕方が逆転し、国の専属的立法事項と国と州の競合的立法事項を限定列挙し、残余事項を州の立法事項とした。

憲法第117条によると、国の専属的立法事項は、国の外交及び国際関係、国と欧州連合との関係、庇護権及び欧州連合に帰属しない市民の法的地位、移民、共和国と宗教団体との関係、国防及び軍隊、国家の安全保障、武器、弾薬及び爆薬、通貨、貯蓄の保護及び金融市場、競争の保護、通貨制度、国の租税制度及び会計制度、財政資源の調整、国の機関及びその選挙法、国レベルのレファレンダム、欧州議会選挙、国及び国の公共団体の行政制度及び組織、地方の行政警察を除く治安及び保安、国籍、個人の身分及び住民登録、司法及び手続法、民事法及び刑事法、行政争訟、国土全体で保障されなくてはならない市民的及び社会的権利に関する給付の基本的水準の決定、教育に関する一般規則、社会保障、市町村、県及び大都市の選挙法、統治機関及び基本的権能、税関、国境の防備及び国際的予防措置、度量、尺度及び時の決定、国、州及び地方の行政データの統計及び情報処理技術に関する情報の調整及び知的財産権、環境、エコシステム及び文化財の保護となっている。

国と州の競合的立法事項は、州の国際関係及び州と欧州連合との関係、外国との通商、労働の保護及び安全、学校の自治並びに職業訓練及び職業教育を除く教育、職業、科学及び技術研究並びに生産的セクターの革新のための支援、健康の保全、食料、スポーツ法制、民間防衛、領土の管理、民間の港湾及び飛行場、大規模な輸送及び航行網、通信制度、エネルギーの生産、輸送及び全国への配給、補充的及び補完的な保険、公的収支の調和並びに公財政及び租税制度の調整、文化財及び環境財の評価並びに文化活動の推進及び組織化、貯蓄銀行、農業金融公庫及び州レベルの信用金庫、州レベルの不動産及び農業信用団体となっている<sup>(2)</sup>。

#### ③財政自主権の強化

1990年代までは、地方自治体の収入のほとんどは、国からの補助金によってまかなわれていたが、1990年代以降の地方分権改革の結果、税源委譲が進展し、市町村については、市町村不動産税の導入により、州については、州生産活動税の導入により、税収が大幅に伸び、自主財

(2) 高橋利安広島修道大学助教授による翻訳を一部修正を加えた上で引用した。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』第212号、2002.5, pp.54-55.

源比率が拡大することとなった<sup>(3)</sup>。

2001年の憲法改正は、こうした地方の財政的な自律性を憲法上に明記することとし、第119条第1項で「市町村、県、大都市及び州は、収入及び支出の財政自主権を有する。」と規定するに至った。

#### ④国による統制の緩和

改正前の憲法第127条では、すべての州法は公布前に国の監察官に報告され、中央政府による査証を受けなければならないと規定されていたが、この条文は改正され、州法が州の権限を逸脱したと国が判断した場合には、公布後60日以内に憲法裁判所にその裁定を求めることとされた。また、州の行政行為に対する国による統制を定めた旧第115条第1項の規定も廃止された。

## 4 今後の憲法改正の動き

2005年11月16日、イタリア議会は、二院制の見直し、首相の権限強化等を含む包括的な憲法改正案を可決した。この憲法改正案においては、国と州との関係のあり方についても見直しが行われ、国の専属的立法事項と国と州の競合的立法事項が若干変更されたほか、州の排他的立法事項が新設された。この憲法改正案によれば、社会扶助・衛生組織、学校制度、教育計画の策定、州の行政警察等が州の排他的立法事項とされることになっている。こうした州の自治権の拡大の一方、国による州法の統制の仕組みが新たに規定された。すなわち、州法が国家的利益を侵害すると政府が判断した場合には、国家的利益を侵害すると認める部分の規定の削除を求めることができ、州議会が規定の削除に応じなかった場合には、両院の合同会議にその問題を提起し、その構成員の絶対多数をもって州法又は州法の一部を取り消すことができることになっている。

その他、この憲法改正案で注目すべき点としては、現在の上院を州の代表院として「連邦上院」に改組することを目標としていることを挙げることができる。憲法改正案によれば、連邦上院議員選挙は、州議会選挙と同時に行われ、連邦上院議員の被選挙権資格は、25歳以上の者であり、①当該州内の地方自治体又は州の公選職を務めたことがある者、②当該州において上院議員又は下院議員に選出されたことがある者、③選挙公示日に当該州に居住している者に付与される。連邦上院は、国と州の競合的立法事項に関する法律について、下院に優位し、原則として最終的な決定権を有する<sup>(4)</sup>。また、州及び地方自治体の代表者が、表決の権利を持たずに、連邦上院の活動に参加することが保障されている。

以上が、議会によって可決された憲法改正案のうち州の権限に関わる点の概要である。上記のように、社会扶助・衛生組織、学校制度、教育計画の策定、州の行政警察が州の排他的立法事項とされたが、この点についてチャンピ大統領が州の財政力によって医療水準に格差が生じることへの懸念を示し<sup>(5)</sup>、与党側の有力議員が、グローバル化した現代社会に逆行するようなローカルな解釈に基づく歴史・文化教育が実施される可能性があるほか、国の警察と州警察の調整に問題が生じるとの懸念を表明するなど<sup>(6)</sup>、否定的な評価もこの憲法改正案に対しては

(3) 長嶋佐央里「イタリアの政府間財政関係の推移と課題」『レファレンス』第613号, 2002.2, pp.120-121. 参照。

(4) ただし、政府が重要事項と判断した場合には、大統領の許可を得た上で、連邦上院に修正を求めることができ、連邦上院がこれを受け入れなかった場合には、下院が最終的に議決することとなっている。

(5) 高橋利安「最近のイタリア共和国憲法改正の動向」『法律時報増刊 憲法改正問題』日本評論社, 2005, p.276.

(6) Anarchia Italia, *L'espresso*, 2005.4.7, p.65.



示されている。

この憲法改正案に対し、野党は反対の立場を表明し、国民投票に付託してその賛否を問う方針を示した。したがって、現段階では、この憲法改正案は最終的な承認を得ているわけではない。改正点が多岐にわたるため、国民投票の賛否が上記の地方分権改革に対する賛否と直結するかどうかは疑問であるが、イタリア国民がどのような審判を下すか注目されるところである。

## おわりに

1990年代前半のイタリアは、巨額の財政赤字の解消と地方分権という、現在我が国が直面している課題と同様の問題に取り組みねばならなかった。その後、イタリアは財政再建に成功し、地方分権も前述のとおり着実に進展していった。こうした改革の進展の背景には、欧州統合というインセンティブが強く働いていたのも事実であるが、地方分権改革については、冒頭に述べたとおり、中央政府からの自立を求める自治体側からの要望があったことも見逃すことができない。こうした自治体による自治意識は、「カンパニリズム」又は「ロカリズム」と呼ばれるイタリア固有の伝統的な心性<sup>(7)</sup>に由来する面もあるが、我が国の地方分権の在り方を考える上で一つの参考となるのではないかと思われる。

(やまおか のりお 政治議会課憲法室)

---

(7) 馬場康雄「イタリア人と政治」『イタリアの政治』早稲田大学出版部, 1999, pp.18-20.