

イタリア

—経済・金融危機下における地方制度再編論議—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
調査企画課連携協力室 芦田 淳

I 概要—地方分権の歩み—

イタリアでは、1861年の統一から間もなく、コムーネ (comune) と県 (provincia) について規定した法律が制定された⁽¹⁾。その後、ファシズム期の集権化を経て、1948年施行の共和国憲法においては、州 (regione) の創設等、地方自治を促進する立場が採られた。ただし、5つの特別州⁽²⁾は1946年から1963年にかけて設置されたものの、全人口の約85% (2013年現在) を占める通常州は、1970年以降、ようやく実態を伴うものとなった。とはいえ、戦後初の地方自治に関する総括的な法律である1990年法律第142号⁽³⁾の制定以降、主に法律レベルで地方分権が進み、2001年、中央・地方関係を大幅に見直す憲法改正 (州の立法権限強化、地方公共団体⁽⁴⁾の財政自治権強化、国・地方間の行政権限配分の見直し等) が実現した。ただし、「一にして不可分の共和国」(憲法第5条) との文言は維持されており、2006年、さらなる地方分権を目指した憲法改正案⁽⁵⁾は国民投票により否決されている。

II 特徴—地方制度の構造—

地方制度は、20の州、109の県、8,092のコムーネからなる3層制である。憲法には大都市 (città metropolitana) の規定もあるが、法令が未整備である。州は、一部の立法権⁽⁶⁾を有する。代表的な任務には、州について医療・福祉、農業、観光、県について環境保護、交通政策、教育 (中等・芸術・職業)、コムーネについて国や他の地方公共団体に属さない住民サービス、地域整備、経済開発に関する事務がある。また、地方歳入に占める割合は、州が67.3%、県が4.6%、コムーネが28.1%となる⁽⁷⁾。近年における各団体の租税収入⁽⁸⁾と移転収入の額はほぼ等しいが、

(1) L. 20-3-1865, n. 2248, all. A (Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale).

(2) 島嶼部及び北部国境にあり、その地理的及び歴史的特殊性から、通常州より幅広い権限が与えられる。

(3) L. 8-6-1990, n. 142.

(4) 本稿では、州、県、コムーネ等を合わせて指す言葉として用いる。

(5) 地方分権のほか、二院制改革 (連邦上院の導入)、政府形態改革 (首相の権限強化)、憲法保障制度改革 (憲法裁判所の機構改革) を定めていた。

(6) 立法権は、国と州によって行使され、その対象は、国の専属的立法事項 (外交等17項目)、国の立法に留保された基本原則の確定を除き、州に立法権が帰属する競合的立法事項 (州の国際関係等20項目)、前二者を除く州の立法事項に三分される。

(7) Istituto Centrale di Statistica, *Annuario statistico italiano 2013*, Roma: Istituto Centrale di Statistica, 2013の2011年度歳入の数値に基づく。なお、この統計の各年度版によれば、2000年時点で57.6%であった州の割合が増加し、37.8%であったコムーネの割合が減少する傾向にある。

(8) コムーネについては不動産税、廃棄物処理税及び個人所得税付加税、県については自動車保険税及び自動車登録税、州については生産活動税、個人所得税付加税及び付加価値税の配分が主な租税収入である。なお、個人所得税及び付加価値税自体は、国税である。

2000年以降の推移を見れば、州の租税収入が著しい増加を見せている⁽⁹⁾。

Ⅲ 近年の動き—経済・金融危機の影響と従来の改革の検証—

1 経済・金融危機への対応（県に係る見直し等）

県の見直しと大都市の設置は以前からの課題であるが、財政再建策の一環として、2011年緊急法律命令第201号⁽¹⁰⁾は、県の任務を、特定の事項に関するコムーネの活動の指導と調整のみに縮減し、その他をコムーネと州に移管すると定めた。県の組織も、執行機関たる理事会を廃止し、コムーネ議会の選出する10名以下の議員から成る県議会と、県議会の選出する県知事に縮小⁽¹¹⁾した。さらに、同様の目的から、2012年緊急法律命令第95号⁽¹²⁾は、面積と人口を基準に県を統合し⁽¹³⁾、特に規模の大きい県⁽¹⁴⁾は大都市に移行すると定めた。また、未実施であった県の任務の移管につき、原則としてコムーネのみに移譲すると改めた。

しかし、以上の措置に対して、憲法裁判所は、違憲判決を下した⁽¹⁵⁾。違憲の理由は、大きく分けて2つある。1つは、措置の内容と緊急法律命令の関係である。同裁判所によれば、当該措置は、県の権限、県知事等の選出方法、統治組織の構成、県とコムーネ等の関係に大きな影響を及ぼし、憲法で保障された県の制度全体を見直そうとする総合的な改革である。県の権限等は国の専属的立法事項であるから、緊急法律命令は、それらの一部に影響を及ぼすことは認められるが、あくまで「緊急の必要がある非常の場合」の手段であり、県の根本的な見直しは、その総合性及び複雑性にかんがみ、認められない。もう1つは、県の統合と憲法第133条第1項⁽¹⁶⁾との関係である。つまり、県の区域の変更には関係するコムーネの発議と州の意見が必要であるが、緊急法律命令とその法律転換のための法律案は、同日に政府から議会に提出されるため、コムーネの発議等のための実質的な時間が確保されていないことが問題とされた。

県に係る見直しのほか、2012年の憲法改正は、経済・財政面における国の役割を拡大し、地方公共団体には、国より厳格な収支均衡を求めている⁽¹⁷⁾。また、2012年緊急法律命令第174号⁽¹⁸⁾

(9) 2000年度は約327億ユーロであったものが、2011年度は約845億ユーロとなっている。なお、州の移転収入は2000年度が約644億ユーロ、2011年度が約852億ユーロであった。

(10) D.L. 6-12-2011, n.201, conv. con modif. in L. 22-12-2011, n.214. なお、緊急法律命令は、緊急の必要がある非常の場合に、政府の制定する、法律と同等の効力を有する命令である。ただし、公布後60日以内に、議会によって法律に転換されなければ、効力を失う。

(11) 改正前の規定では、県議会議員の数は県の人口に比例して最大45名とされ、県知事も公選であった。

(12) D.L. 6-7-2012, n.95, conv. con modif. in L. 7-8-2012, n.135.

(13) 対象は、通常州内の県であり、州都のある県並びに他州の県及び大都市とのみ境界を接している県は除く。2012年緊急法律命令第95号に基づいて定められた政令によれば、2,500km²以上の面積と35万人以上の人口という最低基準が挙げられている。

(14) トリノ、ミラノ、ヴェネツィア、ジェノヴァ、ボローニャ、フィレンツェ、ローマ、バーリ、ナポリ、レッチョ・カラブリアの10県である。

(15) Sentenza Corte costituzionale, 3-7-2013, n.220.

(16) 州内における県の区域の変更及び新しい県の設置は、当該州の意見を聞き、コムーネの発議により共和国の法律で定められる。なお、本稿における憲法条文の翻訳に当たり、井口文男「イタリア共和国」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 第2版』三省堂、2010, pp.119-152; 高橋利安「イタリアにおける地方分権をめぐる動向—2001年憲法的法律第3号の分析を中心に—」『修道法学』27(2), 2005.2, pp.229-270を参照した。

(17) 詳細については、芦田淳「イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に—」『レファレンス』742号, 2012.11, pp.65-71参照。さらに、当該改正の実施法は、地方公共団体の均衡予算の要件、地方公共団体の借入れに際しての条件、好況期における国債償還基金に対する地方公共団体の協力義務等について規定している (L. 24-12-2012, n. 243)。

により、会計検査院の地方公共団体の財政に対する統制権限が強化されている。

2 憲法改正委員会最終報告書における議論

2013年9月に憲法改正委員会の提出した最終報告書⁽¹⁹⁾においても、地方自治に関する憲法第5章の見直しが論じられており、現在の課題と改革の方向性を検討する上で参考になる。当該報告書で、まず指摘されている問題が、国と州の間の立法権限配分の曖昧さである。この曖昧さが国と州の間の紛争を招いている⁽²⁰⁾とし、競合的立法事項のうち、「輸送と航行の大規模路線」、「エネルギーの生産、輸送と全国への配給」、「通信制度」等を国の専属的立法事項に戻すことを提案している。あわせて、区分自体の見直しに関しても、2つの立場を提示している。一方の立場は、国の専属的立法事項を除き、その他の事項は州に立法権限を帰属させるものの、国の法的・経済的一体性の保護、国の利益に関する計画の実現及び経済・社会的に重大な改革が国を必要としている限りにおいて、下院の絶対多数で可決された法律⁽²¹⁾により、後者の事項に対する国の介入を認めるものである。他方の立場は、州に立法権が帰属する事項に係る上記の国の介入を認めつつ、限定的ながら競合的立法事項の枠組みを残し、「環境」を国の専属的立法事項から競合的立法事項に移すといった見直しを行うものである。また、いずれの立場でも、国の立法者は、両院による立法を介して、国の専属的立法権限を州に移譲又は委任することが可能である。

次に、行政権限の配分に関して、一方で憲法第118条第1項⁽²²⁾の実施が不十分なこと、他方で国と州の立法権限配分との不一致が問題とされている。これに対応して、現行規定の維持を主張する立場がある一方、国の専属的立法事項に関する行政権限を国に委ね⁽²³⁾、残りの行政権限を補完性等の原理に基づき州及びコムーネに配分する改正も提案されている。あわせて、行政上の誠実な協働を保障するために、国と地方公共団体の間で調整を行う会議を憲法上に規定するかも検討事項となっている。

第三に、国と地方の財政関係について、従来の改革の枠組み⁽²⁴⁾に従いつつ、両院による法律で、財政調整の原則の定義及び経済発展等のための地方公共団体一般に対する追加財源の配当等⁽²⁵⁾を定めることが適当としている。

(18) D.L. 10-10-2012, n.174, conv. con modif. in L. 7-12-2012, n.213. 例えば、会計検査院は、コムーネ等の会計規則及び均衡予算の遵守のための内部統制を検査し、当該統制が不適切であれば、責任者に罰金を科すことができる。

(19) Commissione per le riforme costituzionali, *Relazione finale*, Roma, 17-9-2013. なお、同委員会は、2013年6月に設置され、首相任命の有識者35名と委員長を務める憲法改革大臣から構成される。

(20) 実際に、2001年憲法改正により現行の立法権限配分が定められたことを受け、2003年以降、国が州の法律等に対して、また、州が国の法律等に対して、その権限の瑕疵をもって憲法裁判所に不服を申し立てる訴訟の件数が急激に増加している。なお、こうした訴訟における判決の状況を検討すれば、総じて国より州に対して厳しい姿勢が見られ、立法権限の実質的な再集権化に憲法裁判所が一定程度寄与してきたと考えられる。

(21) 最終報告書は、現行の権限が対等な二院制及び立法手続の見直しにも触れており、両院による立法のほか、下院が最終的な決定権を有する立法も想定している。

(22) 行政権限は、コムーネに属する。ただし、その統一的行使を確保するために、補完性、区分性及び最適性の原理に基づき、県、大都市、州及び国に移譲される場合を除く。

(23) ただし、両院による法律を介して、事前の合意に基づき、州等に委任することは可能である。

(24) 2001年憲法改正による財政自治権の強化を踏まえ、前例による支出の基準に基づいた従来の手法を改め、標準的な費用及び需要に基づいた財源配分等、国と地方の財政関係の原則を定めた法律が制定された(L. 5-5-2009, n. 42)。2010年から2013年にかけて、この法律の委任を受け、具体的な内容を定める10本の立法命令が制定されている。詳細については、芦田淳「イタリアにおける財政連邦主義実施の動向」『外国の立法』No.260, 2014.6 (刊行予定) 参照。

第四に、地方公共団体の在り方に関して、まず、委員会の多数意見として、既存の県を廃止し、州とコムーネの間に新たな広域団体（ente di area vasta）を設置することが示されている。あわせて、小規模な州の合併も提案されている。委員の一人によれば、州とコムーネの間にある団体の任務として、コムーネより広域の都市計画、廃棄物処理、環境保全、道路、地方自動車輸送、コムーネに対する専門的支援等に関する事務は必須である。大都市については、両院による法律で、その領域、組織、選挙制度、基本的任務、財政自治権を規定するのが適当との意見がある。コムーネについては、最適性の原理（注22参照）に立ち、住民1,000人未満のコムーネは全任務、住民5,000人未満のコムーネは基本的任務を他のコムーネ等と共同して行うことを義務付ける従来の方針を肯定的に評価しながらも、実際の困難さから、コムーネの最小規模について憲法で定めることも有益で適当との意見が示されている。その場合、規模の具体化は、両院による法律で行う。

3 小括

以上のとおり、常に国又は州とコムーネの中間に存在する県は、役割も限定されており、近年の経済・金融危機の下、抜本的な見直しが模索されている。県のみならずコムーネについても、規模拡大の必要性が一定程度認識されている。また、立法権限配分の在り方を始め、2001年憲法改正により導入された枠組みについて、現状を踏まえた実施及び見直しが図られている。

(25) 憲法第119条第5項は、「経済発展、社会的結束と連帯を推進し、経済的社会的不均衡を除去し、人格権の実効的な行使を助長し、又はその任務の通常遂行とは異なる目的に対処するために、国は、特定のコムーネ、県、大都市及び州に、追加財源を配当し、特別な介入を行う」と規定している。（傍点筆者）