

スペイン

—自治州国家体制の動向—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 松田 恵里

I 概要

スペインでは、フランコ独裁体制が終わった後、1978年に憲法が制定され、国と県 (Provincia) の間に位置する地方自治単位である17の自治州 (Comunidades Autónomas) が誕生した。このスペインの自治州国家 (Estado de las Autonomías) 体制は、ドイツの連邦主義と、憲法制定当時のイタリア及び第2共和制下のスペインの地域主義が参考にされたと言われる⁽¹⁾。各自治州は、憲法第147条⁽²⁾に基づき、自治憲章 (Estatuto de Autonomía) を制定する。自治憲章の内容によって、自治州間の権限に多少の非対称性が存在する。権限拡大を目指した自治憲章改正の動きも見られるが、最近では、経済危機対策を優先するという理由から、いくつかの自治州では、開始された改正手続が凍結されている⁽³⁾。また、カタルーニャ自治州では、国からの分離・独立を求める動きがあり、その動向が注目されている。

II 特徴—自治州国家体制の特殊性—

1 地方制度の構造と自治州の特徴

1978年憲法は、地方自治行政の単位として自治州と地方団体 (Entidades Locales) を設けている。地方団体は、広域単位の県及び島嶼 (Islas) と、基礎単位のムニシピオ (Municipio) の2層制となっている。自治単位数は、17自治州、50県と11島嶼⁽⁴⁾、8,117ムニシピオ (2012年12月1日現在)⁽⁵⁾である。

自治州に関して憲法第148条は、スペイン国民の統一性 (la indisoluble unidad de la Nación española) という原則の下⁽⁶⁾、歴史的、文化的及び経済的一体性を有する隣接県は、自治州を構成することができると定めている。すなわち、自治州とは、一又は複数の隣接諸県が歴史的、

(1) Francesc Morata, "Spain: The autonomic state," John Loughlin et al. eds., *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, London: Routledge, 2013, p.273.

(2) 憲法第147条第1項「この憲法の範囲内において、自治憲章は各自治州の基本的な制度規範であり、国は法秩序の一部として自治憲章を認め、保護する。」

(3) ジョゼフ・マリア＝カスティア・アンドリュウ (柴田直子訳) 「第3章 スペインにおける政治的分権改革への挑戦」山田徹・柴田直子編『各国における分権改革の最新動向 日本、アメリカ、イタリア、スペイン、ドイツ、スウェーデン』公人社, 2012, p.70.

(4) スペインには島嶼部の州であるカナリアス諸島とバレアレス諸島がある。カナリアス諸島とバレアレス諸島には、それぞれ国の行政区画上の県が1県と2県ずつあるほか、地方団体である島嶼が3と7ずつある。

(5) Instituto Nacional de Estadística, "Cifras de Población resultantes de la Revisión municipal a 1 de enero de 2013," 2013.12.30. <<http://www.ine.es/INEBASE/temas/t20/e260/a2013/10/pobmun13.xls>> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2014年1月14日である。

(6) 憲法第2条「憲法は、スペイン国民の永続的な統一と、全てのスペイン人の共通かつ不可分の国家に基礎を置き、これを構成する民族と地域の自治権、並びにそれらの間の団結権を認め、保障する。」

文化的背景を基に自発的に集まって創設した自治単位であり、その面積、人口、経済力等も様々である⁽⁷⁾。

自治州は、それぞれの自治憲章の定めにより、公選の議員からなる自治州議会 (Parlamento Autonómico又はAsamblea Autonómica) と、自治州内閣 (Gobierno Autonómico) を持つ。首長は州首相 (Presidente) であり、州議会での首班指名選挙で選出される。州首相は、州内閣の構成員である州大臣 (Consejero) を選任する。なお、司法府の頂点には国の最高裁判所が位置し、各自治州は独自の裁判所を持たない。⁽⁸⁾

自治州の基本的権限は、憲法第148条第1項に列挙されており、第149条第1項に列挙されている国の専管事項は含まないものとされる⁽⁹⁾。ただし、国は、国の専管事項とされる事務についても、第150条第2項により、性質上委任に適した国の権限を自治州に委任することができる。

自治州の財政⁽¹⁰⁾に関して、2012年における一般政府歳入総額に占める割合は、中央政府が20.8%であるのに対し、自治州は35.7%となり、国全体の3分の1以上を占めている⁽¹¹⁾。

2 自治州国家間の非対称性

現行憲法は、その初期において自治州が自治を獲得するに際して、歴史的な先例に基づいて自治を行う明白な適性を持つ歴史的自治州を、伝統のない他の自治州と区別した⁽¹²⁾。第2共和政下で自治憲章が採択されていたカタルーニャ、バスク、ガリシアの歴史的自治州には、憲法第151条が適用された。これにより、住民レファレンダムによる自治州の有権者の同意⁽¹³⁾をもって自治憲章が採択され、歴史的自治州には当初より高いレベルの権限が認められていた⁽¹⁴⁾。一方、その他の通常の自治州には、憲法第143条が適用され、当初は歴史的自治州より小さな自治権限しか持たなかった⁽¹⁵⁾。しかし、第151条第1項の規定により、自治憲章が採択されてから5年経過すれば、歴史的自治州と同様の権限を得ることができた。さらに、自治州

(7) 自治体国際化協会編『スペインの地方自治』2002, p.30. なお、自治州の中で面積が最大であるカスティージャ・イ・レオンは94,227平方キロメートル、最小であるバレアレス諸島は4,992平方キロメートルである (Instituto Nacional de Estadística, “Población, superficie y densidad por CCAA y provincias.” <<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&file=pcaxis&path=%2Ft43%2Fa011%2Fa1998%2Fdensidad%2F%2Fa2012>>)。また、自治州の中で人口が最大であるアンダルシアは8,390,624人、最小であるラ・リオハは316,474人である (2013年6月1日現在。Instituto Nacional de Estadística, “Cifras de Población a 1 de julio de 2013. Resultados provisionales.” <<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p321/serie&file=pcaxis>>)。さらに、1人当たりGDPが最大であるバスクは30,829ユーロ、最小であるエストレマドゥーラは15,394ユーロである (2012年現在。Instituto Nacional de Estadística, “Contabilidad Regional de España. Base 2008: Producto Interior Bruto regional. Año 2012.” *Nota de prensa*, 2013.3.21. <<http://www.ine.es/prensa/np774.pdf>>)。

(8) 自治体国際化協会編 同上, pp.37-40.

(9) 憲法第148条第1項に規定される自治州の基本的権限は、自治機関組織、地域計画、公共事業、公共交通、農林業や牧畜業の振興、環境保護、経済発展の促進、博物館・図書館、文化・言語教育、社会扶助、保健衛生等である。一方、第149条第2項に規定される国の専管事項は、国籍、出入国管理、国際関係、防衛・軍隊、司法、税関・関税制度、貨幣、度量衡等である。

(10) 財政制度については、特権制度下にあるバスク、ナバーラと共通制度下にあるその他の15州では大きな違いがある。共通制度下の自治州の財源は、自治州財源法によって標準的枠組みが定められ、自治州は移譲された租税や固有の税を有している。(自治体国際化協会編 前掲注(7), p.71.)

(11) OECD, “Government at a Glance 2011 Country Note: Spain,” 2011.6.24. <<http://www.oecd.org/gov/47876558.pdf>> また、一般政府歳入総額に占める割合は、中央政府が29.8%であるのに対し、自治州は24.2%となっている (その他、地方政府が35.2%、社会保障基金が10.9%を占める)。

(12) カスティア 前掲注(3), p.84.

(13) 各県の有権者の絶対多数の賛成を必要とする (憲法第151条第1項)。

間の非対称性の縮小に向け、1992年に「自治権協定」(Acuerdos Autonómicos)が結ばれ、全自治州に対して32の分野での責任を帰属させた。また、1996年には教育政策、2001年にはヘルス・ケア政策に関する権限が、全自治州に移譲されている⁽¹⁶⁾。

ただし、バスクとナバーラには、特別の財政制度が適用され、ほぼ全ての徴税権限を自治州が持ち、その一部が中央政府に納められる。この制度の起源は中央政府と各自治州間の経済協定 (concierto económico⁽¹⁷⁾) が初めて締結された1876年に遡ることができ、フランコ独裁体制中は停止されていたものの、1978年憲法の第1追加条項がこの特権の復活を認めた⁽¹⁸⁾。自治州が中央政府へ支払う分担金の割合は、自治州と中央政府との交渉によって、5年ごとに改められる⁽¹⁹⁾。

さらに、国家は民事法の規制についての一般的権限を有しているが(憲法第149条第1項第8号)、かつて歴史的に固有の法律を持っていた旧王国から自治州となったカタルーニャ、バスク、ガリシア、ナバーラ、アラゴン、バレアレスの6州については、王国当時の既得権である民事法を保持、修正及び施行する権限が現行憲法上認められている。その他の自治州には、民事法の立法権限はない。⁽²⁰⁾

Ⅲ 近年の動き—権限移譲、再集権化及び分離独立の動きの併存—

2011年11月の総選挙で、7年ぶりに国民党が政権を握った。国民党幹部の一部は、近年の経済危機を理由に、中央政府に再び権限を戻すことを主張している。実際に、中央政府は既に、権限の再中央集権化を図るとともに、自治州の支出への抜本的な規制を伴う財源移転の縮小を行っている⁽²¹⁾。このような中央集権化の流れがある一方で、地方分権化の流れ、つまり、国から自治州に対する権限移譲も進められている。更には、一部の自治州の国からの分離・独立の動きも存在する。

国から自治州への各種の権限移譲については、主に、国と自治州との間の個別の政治交渉と自治憲章の改正を経て実現されてきた。自治州間の権限の差異を極力縮小する目的から、自治州国家が形成されて以降、歴史的自治州(カタルーニャ、バスク、ガリシア)や、当初より高い自治権を認められていた州(アンダルシア、ナバーラ、カナリアス、バレンシア)を除く10自治州

(14) ナバーラは、その歴史的な特権が認められ、歴史的自治州と同じレベルの自治権限を得ることができた。アンダルシアも、住民レファレンダムで示された有権者の意思を理由に、スペイン政府は1980年にその自治権を容認した。(ウィルフリード・スウェンデン(山田徹訳)『西ヨーロッパにおける連邦主義と地域主義』公人社, 2010, p.93. 原書名: Wilfried Swenden, *Federalism and regionalism in Western Europe*, 2006.)

(15) Morata, *op.cit.*(1), pp.274-275.

(16) スウェンデン 前掲注(14), p.96.

(17) ナバーラの経済協定は、“convenio económico”と呼ばれる。

(18) 法律の文言上、他の州に同条項を適用するのは難しいと考えられている。(Josep Castellà, “Spanish Autonomous State in crisis times,” 2013, p.7. 神奈川大学ホームページ <http://www.kanagawa-u.ac.jp/att/10505_02348_010.pdf>)

(19) 現在、バスクは州の年間総予算の6.24%、ナバーラは州の年間総予算の1.6%を分担金として中央政府に納めている。バスクでは、2012年から新たな経済協定が締結されるはずであったが、分担金の割合を巡って自治州・中央政府間で同意を得ることができなかつたため、2007-2011年の経済協定が現在も適用されている。

(20) 奥山恭子「第3章 民法(物権法を除く)」日本スペイン法研究会ほか編『現代スペイン法入門』嵯峨野書院, 2010, pp.70-71.

(21) Morata, *op.cit.*(1), p.284.(24)

において、3～4回の改正を通して地方自治権が漸進的に拡大してきた⁽²²⁾。近年では、バスクの新自治憲章案はその内容が憲法に違反するとして国会の承認を得られなかったものの、カタルーニャとバレンシアでは2006年に新自治憲章が成立しているほか、アンダルシアでは2007年、ナバーラでは2010年に新自治憲章が成立している⁽²³⁾。ただし、最近の経済危機への対策が現在の政府や政党にとって最大の関心事となっているため、いくつかの自治州で開始された自治憲章改正の手続は凍結されている⁽²⁴⁾。

次に、自治州の国からの分離・独立の動きは、歴史的自治州であり産業の発展したカタルーニャやバスクなどで見られる。バスクでは、分離主義過激派組織「バスク祖国と自由」(ETA)が2011年に活動を停止した。そして、2012年10月の自治州選挙でバスク国民党が政権を取り、分離独立を巡る政治的紛争は落ち着いている。一方、カタルーニャでは、独立への動きが活発化してきており、2012年9月11日には、バルセロナで、カタルーニャの独立を求めるデモに警察発表で150万人が参加した。このデモに影響を受け、カタルーニャ政府与党であった「集中と統一 (CiU)」党首のアルトゥール・マス (Artur Mas) 首相は、スペインからの分離・独立の是非を争点とする州議会選挙を行うことを決定し、同年11月の選挙に臨んだが、「集中と統一」は第1党を維持したものの、議席を減らした。しかし、急進的な独立派である「カタルーニャ共和主義左翼党 (ERC)」が議席を倍増させて第2党に躍進したことで、州議会の3分の2が独立推進派となった⁽²⁵⁾。両党は2014年に独立を問う住民投票を実施することで合意しており、2013年1月には、州議会は「主権回復宣言」を可決している⁽²⁶⁾。カタルーニャのこのような動きに対し、中央政府はカタルーニャ政府との交渉は受け入れられない旨を示している⁽²⁷⁾。また、欧州連合 (EU) のヘルマン・ファン＝ロンパイ (Herman Van Rompuy) 欧州理事会議長は、独立に反対の立場から、カタルーニャは独立しても、EUの加盟国に成り得ないと述べている⁽²⁸⁾。

(22) 若松隆「第1章 スペイン自治権国家の実態と変容—カタルーニャ自治州の事例を中心に」若松隆・山田徹編著『ヨーロッパ分権改革の新潮流—地域主義と補完性原理—』中央大学出版部, 2008, p.2.

(23) Congreso de los diptados, "Constitución Española: Estatutos de Autonomía." <<http://www.congreso.es/consti/estatutos/index.htm>>

(24) カスティア 前掲注(3), p.70.

(25) 志子田徹「欧州の国と地域から—カタルーニャの独立は是か非か」『北海道自治研究』527号, 2012.12, p.27.

(26) 「きしむ欧州「危機」の後遺症 国を出よう独立だ スペイン・カタルーニャ州」『朝日新聞』2013.8.23.

(27) Institut d'Estudis Autònoms, "Introduction to the self-determination process in Catalonia," Public Diplomacy Council of Catalonia, 2013.5.15.

なお、2013年11月5日に、スペインのマリアノ・ラホイ・ブレイ (Mariano Rajoy Brey) 首相は、カタルーニャの動きに対処するために憲法を改正することは間違いであると述べている ("Rajoy ve un 'enorme error' reformar la Constitución para evitar la crisis catalana," *El País*, 2013.11.5. <http://politica.elpais.com/politica/2013/11/05/actualidad/1383665429_714568.html?rel=rosEP>).

(28) "Rajoy: 'Esa consulta es inconstitucional y no se va a celebrar,'" *El País*, 2013.12.12. <http://politica.elpais.com/politica/2013/12/12/actualidad/1386874919_926329.html>