

スペインの地方自治制度 —自治州国家体制の新しい在り方とカタルーニャ独立運動を問う—

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

目 次

はじめに	3 自治州間の非対称性
I スペインの地方自治制度の概要	4 自治憲章
1 地方自治単位の構成	5 国・自治州間の係争に対する憲法裁判所の役割
2 地方自治に関する法制度	6 自治州国家体制の他国との比較
3 地方団体の自治機構	III カタルーニャ自治州の独立運動
II 「自治州国家」体制	1 カタルーニャの独立運動の要因
1 自治州誕生の歴史的沿革	2 最近の動き
2 自治州の特徴	おわりに

要 旨

スペインの地方自治制度が現在の形に整えられたのは、1978年に制定された新憲法による。地方自治単位は、自治州、広域単位の県及び島嶼、基礎単位のムニシピオの3層制であり、地方自治に関する主な法律は、憲法、自治憲章、地方制度基本法がある。スペインの地方制度は、連邦制国家の州のように大きな権限を持つ自治州が存在していることに特色があり、スペインは、「自治州国家」と称されることがある。

憲法は、歴史的自治州を、自治の伝統のない自治州と区別したため、初期において歴史的自治州は高いレベルの権限を持っていたが、その差異は小さくなってきている。自治州は、連邦制下の各州の州憲法に類似した根本的な制度規範と言える「自治憲章」を持つ。

自治州の国からの独立の動きは、歴史的自治州であるカタルーニャやバスクなどで見られる。特に、カタルーニャでは、2015年9月に独立を問う住民投票が実施されるなど、その動向が注目されている。

はじめに

スペインの地方自治は、1978年に新憲法が制定されて以降、現在の制度となっている。スペインの地方自治制度は、単一国家でありながら、「自治州」(Comunidad Autónoma)と呼ばれる、あたかも連邦制国家の州のように大きな権限を持つ広域自治体が存在していることに特色がある。このため、スペインは、「自治州国家」(Estado de las Autonomías)と称されることがある。

自治州国家体制は、様々な問題や課題を生んでいる。例えば、いくつかの自治州は自治権拡大への強い要求をしており、特に、スペインからのカタルーニャ自治州の独立への動きが取り沙汰されるところである。2015年9月に行われたカタルーニャ州議会議員選挙では、スペインからの独立を主張する勢力が過半数の議席を獲得し、今後、独立運動が活発になる可能性がある。

本稿では、スペインの地方自治の全体像をとらえることを目的としている。そこでまず、Iでは、地方自治体の編成や、自治州より小さな県等の地方団体の自治組織についてなど、地方自治制度の概要を紹介する。IIでは、スペインの地方自治制度を特徴付けている「自治州国家」体制について、その歴史や仕組みを紹介する。そして最後に、IIIでは、自治州国家体制の在り方を揺るがしているカタルーニャ自治州の独立運動の現状について紹介する。我が国でも国と地方の在り方をめぐって道州制の導入などが提起されているところであり、スペインの自治州をはじめとする地方自治制度は、道州制議論の視点からも興味深いと思われる。

I スペインの地方自治制度の概要

1 地方自治単位の構成

フランシスコ・フランコ (Francisco Franco Bahamonde) の独裁体制が終わった後に制定された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。自治州は、国と県 (Provincia) の間に位置する地方自治単位である。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⁽¹⁾。自治単位数は、17自治州、50県と11島嶼⁽²⁾、8,125ムニシピオ⁽³⁾である。

スペインの自治州の平均人口は約274万人、平均面積は約3万km²であり、県の平均人口は約93万人、平均面積は約1万km²である (人口については、2015年1月1日現在)⁽⁴⁾。日本の県と比較すると、平均人口については自治州と近く (日本の都道府県の平均人口は約270万人。平成27年8月1

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2016年1月22日である。

(1) スペインの地方団体には、憲法にその存在が明記されている県、ムニシピオ、島嶼のほかにも、ムニシピオ共同体 (Mancomunidades de Municipios)、広域区 (Comarca)、大都市圏 (Área Metropolitana)、草の根住民自治組織 (Entidades Locales Menores) などが存在する。

(2) スペインには島嶼部の自治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、県がそれぞれ2県と1県あるほか、島嶼が7と4ずつある。

(3) Gobierno de España, *Entidades Locales*. <http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html>

(4) 総務省統計研修所編『世界の統計 2015年版』総務省統計局, 2015; Instituto Nacional de Estadística, “Cifras de Población a 1 de julio de 2015 Estadística de Migraciones. Primer semestre de 2015,” Nota de prensa, 2015.12.4. <<http://www.ine.es/prensa/np948.pdf>> なお、スペインの全人口は約4645万人で日本の3分の1、国土面積は約51万km²で日本の1.3倍である。

日現在⁽⁵⁾、平均面積についてはスペインの県と近い（日本の都道府県の平均面積は約 0.8 万km²）。なお、図 1 から分かるように、スペインの自治州の面積は大小様々である。

図 1 スペインの自治州



(出典) “Spain/Reino de España,” *d.maps.com: free maps*. <http://www.d-maps.com/carte.php?num_car=18013&lang=en>

2 地方自治に関する法制度

憲法第 2 条⁽⁶⁾は、スペイン国家は不可分であるとしつつ、国家を構成する民族と地域の自治権を認め、自治州国家体制の概念を表している。そして、第 8 章（第 137～158 条）では、地方自治に関する規定がまとめられている。第 137 条では、ムニシピオ及び県が、自治州と並んで自治権を有する地方自治体として定義されている。同章第 2 節（第 140～142 条）は、ムニシピオ及び県に関する枠組み規定であり、自治組織の構成等について規定されている。同章第 3 節（第 143～158 条）では、自治州に関する詳細な規定が置かれている。

各自治州の基本的な制度に関する法規範である自治憲章（Estatuto de Autonomía）が、憲法第 147 条⁽⁷⁾に基づき制定されている。憲法にも一般的な国・自治州間の権限配分についての規定はあるが、

(5) 総務省統計局「人口推計—平成 28 年 1 月報—」（平成 28 年 1 月 20 日）<<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201601.pdf>>

(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。」以下、憲法の条文の訳文については、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 第 4 版』有信堂高文社、2009 及び自治体国際化協会編『スペインの地方自治』2002 を参考にした。

(7) 第 147 条第 1 項「本憲法の枠内で、自治憲章は各自治州の根本的な制度規範であり、国は、その法秩序の一部として、これを承認し、保護する。」

自治憲章の内容によって、自治州間の権限に非対称性が存在することとなる。自治憲章の具体的内容については、後述する。

地方団体に関する制度的枠組みについては、基本的に州ごとの差異はなく、憲法で定めた基本的な組織原則の下、国法レベルで「地方制度の基本に関する 1985 年 4 月 2 日法律第 7/1985 号」(Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. 以下「地方制度基本法」という。)が制定されている。ただし、憲法及び地方制度基本法はいわゆる「枠組み法」であり、各自治州におけるムニシピオ、県及びその他の地方団体の設置については、自治憲章に明確に位置付けられた権限の下に自治州法律のレベルで最終的な制度化が図られている⁽⁸⁾。

3 地方団体の自治機構

ムニシピオの自治機構はアジュンタミエント (Ayuntamiento) と呼ばれ、議会 (Pleno)、首長 (Alcalde)、副首長 (Tenientes de Alcalde) から成り、さらに、人口が 5,000 人を超える場合は、常務理事会 (Comisión de Gobierno) が置かれる。人口が 100 人以下の場合は、住民総会 (Consejo Abierto) 制が採用されることもある。ムニシピオ議会議員 (Concejales) は住民の直接選挙によって選ばれ、首長は議員の中から互選され、議会の議長も兼ねる。副首長は議員の中から首長が指名して選任される。常務理事会のメンバーは、議員総数の 3 分の 1 を超えない範囲で首長が議員の中から任免する。

県の自治機構はディプタシオン・プロビンシアル (Diputación Provincial) と呼ばれ、ムニシピオの自治機構と同じく、議会 (Pleno)、首長 (Presidente)、副首長 (Vicepresidente) から成り、常務理事会 (Comisión de Gobierno) が置かれる。首長は議員の中から互選され、議会の議長も兼ねることや、常務理事会のメンバーは、議員総数の 3 分の 1 を超えない範囲で首長が議員の中から任免されることもムニシピオと同様である。ただし、県議会議員 (Diputados Provinciales) は県内のムニシピオ議会議員から互選される。⁽⁹⁾

自治州の自治機構については後述する。

II 「自治州国家」体制

1 自治州誕生の歴史的沿革

スペイン王国は、1479 年に、アラゴン王国とカスティーリャ王国が連合したことによって統一国家として成立した。統一国家として中央集権化が図られる一方で、各地域には自治の歴史があり、言語・文化などの独自性が強く残っていた。ただし、国家として成立するほどの地域アイデンティティを形成するに至る地域はなかった⁽¹⁰⁾。

複数の県を包括する広域自治体である州 (región) がスペインの地方自治制度に登場したのは 1931 年に制定された第二共和国憲法であり、憲法の規定を受け、国と各州の間の自治憲章締結が進められた。ところが、1936 年から約 3 年間続くスペイン内戦でフランコ率いる反乱軍が共和国政府に勝利し、1939 年にフランコの独裁政権が始まったことで、地域ナショナリズムはスペインの一体性を脅かすものとして弾圧を受けるようになった。カスティーリャ語 (いわゆる一般的な「ス

(8) 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革 (3)」『地方自治』702 号, 2006.5, p.69.

(9) 島嶼部の州であるバレアレス州では、4 つある島嶼に各々島嶼議会 (Consejo Insular) という統治機構が置かれる。同じくカナリアス州でも、7 つある島嶼に各々島嶼議会 (Cabildo) が置かれている。

(10) 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革 (1)」『地方自治』700 号, 2006.3, p.95.

ペイン語) 以外の地域言語の公的使用や、地方固有の伝統行事も禁止された⁽¹¹⁾。

1975年のフランコの死後、その政治体制は崩壊し、1978年憲法で自治州国家の概念が明記された。フランコ政権は、中央集権化及びカスティーリャ語文化の普及によって地域主義が解消される期待を有していたようだが、実際には、各地域の歴史に刻み込まれた自主独立の志向は簡単に消せるものではなかったと言われている⁽¹²⁾。

2 自治州の特徴

自治州に関して憲法第143条第1項⁽¹³⁾は、第2条に規定されるスペイン国民の永続的統一性 (la indisoluble unidad de la Nación española) という原則の下、歴史的、文化的及び経済的同一性を有する隣接県は、自治州を構成することができる⁽¹⁴⁾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、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⁽¹⁴⁾。

自治州は、それぞれの自治憲章の定めにより、公選の議員から成る自治州議会 (Parlamento Autonómico 等、自治州により名称は異なる。) と、自治州内閣 (Gobierno Autonómico 等、自治州により名称は異なる。) を持つ。州首相 (Presidente) は、州議員の中から互選される。州首相は、州内閣の構成員である州大臣 (Consejero) を選任する。州首相と州内閣は、州議会に対して責任を負うこととされ、責任内閣制的な政治制度となっている⁽¹⁵⁾。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。

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⁽¹⁶⁾。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⁽¹⁷⁾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。

3 自治州間の非対称性

現行憲法は、自治州が自治を獲得するに際し、住民の自治に対する意志が歴史的に確認されている歴史的自治州を、自治の伝統のない他の自治州と区別した⁽¹⁸⁾。すなわち、第二共和政下で自治

(11) 同上, p.97.

(12) 同上, p.98.

(13) 憲法第143条第1項「憲法第2条で認められた自治権の行使について、歴史的、文化的及び経済的に共通の特徴を有する隣接する県、島嶼地域並びに歴史的・地域的同一性を有する県は、自治を受容し、本章及び各自治憲章が定めるところにより、自治州を形成することができる。」

(14) 自治体国際化協会編 前掲注(6), p.30. なお、自治州の中で面積が最大であるカスティーリャ・イ・レオンは94,227km²、最小であるバレアレス諸島は4,992km²である (Instituto Nacional de Estadística, *España en cifras 2015*, p.52. <http://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2015/index.html#54/z>). また、自治州の中で人口が最大であるアンダルシアは8,399,618人、最小であるラ・リオハは313,569人である (2015年1月1日現在)。さらに、1人当たり年間GDPが最大であるマドリッドは30,755ユーロ、最小であるエストレマドゥーラは15,457ユーロである (2014年。Instituto Nacional de Estadística, “Contabilidad Regional de España. Base 2010,” 2015.12.23. <http://www.ine.es/daco/daco42/cre00/b2010/c15m_cre.xlsx>).

(15) 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革(2)」『地方自治』701号, 2006.4, p.99.

(16) 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1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。

(17) 憲法第150条第2項「国は、組織法により、その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。それぞれの場合、財政手段の適切な委任及び国に留保される監督の方式は、法律でこれを定める。」

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 条第 1 項⁽¹⁹⁾が適用された。これにより、住民投票による自治州の有権者の同意⁽²⁰⁾をもって自治憲章が採択され、歴史的自治州には当初から高いレベルの権限が認められていた⁽²¹⁾。一方、その他の通常の自治州には、憲法第 143 条第 2 項⁽²²⁾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⁽²³⁾。しかし、第 148 条第 2 項⁽²⁴⁾に、自治憲章が採択されてから 5 年経過すれば、各自治憲章の改正により、歴史的自治州と同様の権限を得ることができると規定されていた。ただし、実際には、各自治憲章の 5 年後の改正という形は採られず、1992 年にスペイン社会労働党 (PSOE) と国民党 (PP) の間で締結された「自治権協定」(Pacto Autonómico) に基づき、国から全ての自治州に対して 32 の分野の権限が移譲された。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。⁽²⁵⁾

以上とは別に、自治州によっては、固有の権限も認められている。バスク自治州の 3 県とナバーラ自治州には、特別の財政制度が適用され、ほぼ全ての徴税権限を持ち、その一部が中央政府に納められる。バスクにおいて、フランコ独裁体制中は停止されていたものの、この制度の起源は中央政府と経済協定 (concierto económico⁽²⁶⁾) が初めて締結された 1878 年に遡ることができる。1978 年憲法の附則第 1 条⁽²⁷⁾は、この特権について規定しているが、これを他の地域に適用することは法的には困難である⁽²⁸⁾。ナバーラが中央政府へ支払う分担金の割合は固定されている一方、バスク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⁽²⁹⁾。

また、特別の民事法、特に家族法と遺言法について、いくつかの自治州は独自の伝統的な民事法

(18) 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.84.

(19) 憲法第 151 条第 1 項「自治州設置のための発議が、第 143 条第 2 項で定める期間内に、当該県議会又は島嶼間組織だけでなく、各県又は各島嶼の有権者の少なくとも過半数を占めるムニシピオの 3 分の 2 によって採択され、かつ、この発議が、組織法の定める条件のもと、住民投票において各県の有権者の絶対多数により可決されたときは、第 148 条第 2 項で定める 5 年の期間は、これを経過することを要しない。」

(20) 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)。

(21) アンダルシアも、住民投票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。また、ナバーラも、その歴史的特権が認められ、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。さらに、バレンシアとカナリアスは、組織法によって自治州の権限を拡大することができるとした憲法の規定を用いて、他の非歴史的自治州よりも幾らか多い自治権を得ることに成功した。(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.))

(22) 憲法第 143 条第 2 項「自治権獲得のための発議権は、関係する全ての県議会及び島嶼間組織及び、その人口が各県又は各島嶼の有権者の少なくとも過半数を占めるムニシピオの 3 分の 2 以上に属する。これらの要求は、関係する地方自治体のいずれかによって、自治権を求める最初の決議が採択されてから、6 か月以内にこれを満たさなければならない。」

(23) Francesc Morata, "Spain: The autonomic state," John Loughlin et al., eds., *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, London: Routledge, 2013, pp.274-275.

(24) 憲法第 148 条第 2 項「5 年経過後、自治州は、自治憲章の改正により、第 149 条の定める範囲内で、その権限を引き続き拡大することができる。」

(25) スウェンデン (山田訳) 前掲注(21), p.96.

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

(27) 憲法附則第 1 条「憲法は、特権的地域の歴史的権利を保護し、かつ、尊重する。この特権的制度の一般的採用は、場合により、憲法及び自治憲章の枠内で行われる。」

(28) ホセ・M・カスティエーヤ (柴田直子訳)「第 3 章 危機時におけるスペインの自治州国家」山田徹編著『経済危機下の分権改革—「再国家化」と「脱国家化」の間で—』公人社, 2015, p.77.

を維持している⁽³⁰⁾。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自治州については、王国当時から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⁽³¹⁾。

4 自治憲章

各自治州は、憲法第147条に基づき、自治憲章を制定する。同条第1項に規定するように、自治憲章は各自治州の根本的な制度規範（la norma institucional básica）であり、連邦制下の各州が制定する州憲法に類似したものであると言える⁽³²⁾。また、自治憲章には、自治州の名称、領域、統治機関、自治州の有する権限等が規定されている（同条第2項）。

その一方で、同条第1項が規定するように、自治憲章は国の法規範の一部であるとも言える。実際に、自治憲章は各自治州のイニシアティブにより原案が構成され、国との協議を経て、最終的には国の組織法⁽³³⁾として国会の議決に付される⁽³⁴⁾。また、憲法は国の権限を第149条第1項に列挙しているが、自治憲章が自治州の権限であると規定しておらず、かつ、憲法第148条第1項も自治州の権限として列挙していない権限は、国の権限であり続けるため、自治憲章は間接的に中央政府の権限を明確にする役割も果たしている。

また、自治憲章の内容の差異は、自治州間の権限の非対称性の要因となっている。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⁽³⁵⁾。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、当初より高度な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自治州において、3～4回の自治憲章の改正を通して自治権が漸進的に拡大してきた⁽³⁶⁾。

(29) 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年に分担金の割合が見直されるはずであったが、その割合をめぐって中央政府・自治州間で合意に至ることができなかつたため、2007年に決められた割合が現在も適用されている。なお、2014年に経済協定が改正され、宝くじ、金融機関への預金、電気エネルギー生産、原子力エネルギーの生産と保管、炭化水素、温室効果をもたらすフッ素系ガス、ギャンブルに関する7つの徴税権が新たに国からバスクに移譲されている（“BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO,” Núm.97, 2014.4.22. <<https://www.boe.es/boe/dias/2014/04/22/pdfs/BOE-A-2014-4284.pdf>>）。

(30) カスティア（柴田訳）前掲注(18), p.86.

(31) 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.

(32) Vitor Ferreres Comella, *The Constitution of Spain: a contextual analysis*, Oxford: Hart Publishing, 2013, p.169.

(33) 「組織法」(Ley Orgánica)は、基本的権利及び公的自由の具体化に関する法律、自治憲章及び一般選挙制度を承認する法律、並びに憲法で規定されるその他の法律を指す（憲法第81条第1項）。組織法の承認・改廃には下院の絶対多数の賛成を必要とする（同条第2項）。その他、スペインの法律には、組織法以外の法律である「法律」(Ley)、国会が明示的に具体的事項及び期限について法律上行う委任に基づいて、内閣により承認される法律の効力を有する規範である「立法政令」(Decretos Legislativos)、事前の委任なしに、特別かつ緊急の必要のある場合に限り承認される法律の効力を有する規範であり、公布から30日以内に国会による承認又は廃止を必要とする「政令法」(Decretos-Leyes)がある。（池田実「第2章 憲法」日本スペイン法研究会ほか編 前掲注(31), pp.50, 52.）

(34) 植村 前掲注(15), p.105.

(35) 憲法第147条第3項の規定により、自治憲章を改正するためには、国会の賛成が必要とされる。

(36) 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.

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⁽³⁷⁾。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⁽³⁸⁾。

5 国・自治州間の係争に対する憲法裁判所の役割

国と自治州の間で係争が生じた場合に、憲法裁判所 (Tribunal Constitucional)⁽³⁹⁾がその解決について重要な役割を果たしている。憲法の規定は、国と自治州の間の権限配分について曖昧さを残しているが、憲法裁判所が憲法規範の意義を明確にする。例えば、自治州の自治権を制約するような国の立法に対して自治州から憲法裁判所に違憲審査を申し立てることができる。逆に、国も自治憲章の改正を含む自治州の立法に対して憲法裁判所に違憲審査を申し立てることができる。

6 自治州国家体制の他国との比較

スペインは、地域化された国家 (地域制国家) と言われ、ドイツ等の連邦制国家⁽⁴⁰⁾とは区別される。連邦制の地域 (州) とは異なり、地域制国家の地域は中央に従属し、中央は地域の同意を要せずに地域自治のレベルを増減させ、あるいは停止・撤廃させることもできる。一般的に、地域制国家内の諸地域は、中央に対しては、連邦制国家の州よりも弱い地位にあるが、分権的な単一国家の諸地域よりも強い地位を持つとされる。⁽⁴¹⁾

また、スペインと同様に、ベルギー及びイギリスも、地域間の文化、社会・経済、政党制及び中央との権限配分の非対称性が際立つとされてきた。連邦制国家であるベルギーでは、フランデレン、ワロニー、ブリュッセルの3つの「地域圏」のほかに、フランス語、オランダ語、ドイツ語の3つの「言語共同体」が存在するが、共同体と地域圏の関係は多様であり、同じ種類の構成体間でも法的地位と権限が異なることから、連邦構造上の非対称性が指摘される⁽⁴²⁾。一方、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から成る連合王国であり、地域制国家と言われるイギリ

⁽³⁷⁾ Congreso de los diputados, “Constitución Española: Estatutos de Autonomía.” <<http://www.congreso.es/consti/estatutos/index.htm>>

⁽³⁸⁾ カステリア (柴田訳) 前掲注(18), p.70.

⁽³⁹⁾ 憲法裁判所は、法律及び法律の効力を有する規範に対する違憲の訴え (recurso de inconstitucionalidad)、憲法第14条及び第1編第2章第1節に定める権利及び自由 (特別な保護を受ける基本的権利) の侵害に対する憲法訴願 (recurso de amparo)、国と自治州との間の権限争議、並びに憲法及び法律に定めるその他の事項につき、審査する権限を有する。さらに、裁判の審理の過程で、当該事件に適用される法律の地位を有する規範で、その効力の有無に判決が依存するものについて憲法違反の疑いがあるときに司法機関により提起される違憲審査 (cuestiones de inconstitucionalidad) と呼ばれる案件を審査する権限を有する。(池田 前掲注(33), p.65.)

⁽⁴⁰⁾ 連邦制度では、連邦政府と州政府の間に支配—従属関係はなく、これが連邦制の政治制度としての基本原則となっている。また、立法権の分割を明記した憲法の存在が連邦制であることを保障する。憲法において、2つのレベルの政府の間での立法権の分割が明記されていることが、最も本質的な連邦制の構成要素であると言える。これを基本としながら連邦制であるとされるにはいくつかの要件を加えることがあり、憲法において立法権が分割されるのであれば、それぞれの政府の立法がこの分割に反していないかを判断する審査機関の存在、2つのレベルの政府がともに憲法改正手続への権利を持つこと、連邦立法に地域 (州) が参加するための第二院の存在などである。(岩崎美紀子『比較政治学』岩波書店, 2005, pp.88-89.)

⁽⁴¹⁾ スウェンデン (山田訳) 前掲注(21), pp.20-21.

⁽⁴²⁾ 津田由美子「第4章 ベルギー連邦制の展開と課題—補完性原理と社会統合—」若松・山田編著 前掲注(36), pp.93-118.

スでは、いずれの地域も一定の第一次立法権を獲得し、課税権も拡充されつつあるとともに、執行府の在り方も近似してきており、イングランドを除き、これらの地域相互の非対称性は緩和されつつある⁽⁴³⁾。ちなみに、スペインでも、中央・地域への権限配分の相違に関して当初自治州が自治権を獲得するに際し、その獲得のスピードが自治州ごとに異なっていたが、権限の非対称性は、時の経過とともにその相当の部分がなくなっている。

なお、民族、言語、社会・経済情勢等の上での非対称性は、しばしば、中央・地方の権限配分等の公的制度の非対称的な構成の固定化をもたらすと言われる。つまり、スペインやイギリスといった国では、ある地域が分権化に対して他地域と異なる志向を持つ地域（バスク、ガリシア、カタルーニャ、スコットランド、ウェールズ）が、他の地域よりも多くの立法・執行上の自治権を求めため、地域間の公的制度の非対称性が生じることになる。⁽⁴⁴⁾

Ⅲ カタルーニャ自治州の独立運動

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、分離独立をめぐる政治的紛争は落ち着いている。ここでは、最近独立への動きが注目されているカタルーニャの独立運動について述べる。

1 カタルーニャの独立運動の要因

カタルーニャは、1479年に成立したカスティーリャとアラゴンの連合王国内の諸王国の1つとして、特別な統治体制が認められていた。1716年にスペインの絶対王政下の統治体系に併合され、スペイン国家の一部となった後も、固有の言語、文化、自治制度は維持した。カタルーニャは、独立性・独自性の強い地域であると言える。さらに、スペインの中でも大変豊かな自治州であると言われ、国の全人口の約16%⁽⁴⁵⁾、同じくGDPの約19%⁽⁴⁶⁾を占める。カタルーニャ自治州では、自州の国に対する経済的貢献が公的財源配分で還元されていないとの不満が存在している⁽⁴⁷⁾。2015年10月にスペイン主要紙「エル・pais」(El País)が実施したカタルーニャ住民2,000人を対象とした世論調査によると、カタルーニャが独立国家であるべきだとした人が41.1%、自治州のままであるべきだとした人が27.4%、連邦制下の州となるべきだとした人が22.2%、スペインの1つ地域であるべきだとした人が3.7%であった⁽⁴⁸⁾。

(43) 田中嘉彦「英国の地方分権改革—権限委譲の到達点と新動向—」『レファレンス』764号, 2014.9, pp.46-47. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8752136_po_076403.pdf?contentNo=1>

(44) スウェンデン (山田訳) 前掲注(2), pp.92-101.

(45) スペイン全国の人口は約4645万人であり、カタルーニャは約740万人である(2015年1月1日現在。Instituto Nacional de Estadística, *op.cit.*(4))。

(46) スペイン全国のGDPは約1058億ユーロ、カタルーニャは約200億ユーロである(2014年。Instituto Nacional de Estadística, “Contabilidad Regional de España. Base 2010,” *op.cit.*(14))。

(47) 植村哲「スペインの地方自治制度改革及び「自治国家制度」の展開(5)」『地方自治』809号, 2015.4, p.115.

(48) “Sondeo de la Generalitat sobre la independencia e intención de voto,” *El País*, Noviembre 13, 2015. <http://elpais.com/elpais/2015/11/13/media/1447418984_316277.html>

2 最近の動き

カタルーニャでは、2006年8月に改正自治憲章が成立したが、2010年6月の憲法裁判所の判決⁽⁴⁹⁾によって一部が無効とされた。この判決では、改正自治憲章が、前文においてカタルーニャを「国家」(nació)と定義した宣言の法的有効性を認めなかったほか、条文中でカタルーニャ語をカステイーリャ語と同等の公式言語としたことを違憲とした。そして、この判決に対する大規模なデモ(2010年7月)をはじめとする抗議活動をきっかけに、独立への動きが活発化することとなった⁽⁵⁰⁾。続いて、同年11月の州議会選挙では、カタルーニャ主義を掲げるカタルーニャ政府与党「集中と統一」(CiU)が大きく議席を伸ばし⁽⁵¹⁾、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、CiU党首のアルトゥール・マス(Artur Mas)元カタルーニャ自治州首相は、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掲げ、同年11月の選挙に臨んだが、CiUは第1党を維持したものの、議席を減らした⁽⁵²⁾。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⁽⁵³⁾。CiU及びERCの両党は独立を問う住民投票を実施することで合意し、2014年9月19日、諮問的住民投票に関する自治州法律及び同年11月9日の諮問的住民投票の実施がカタルーニャ自治州議会で議決された⁽⁵⁴⁾。憲法裁判所は、中央政府による提訴を受け、同年9月29日に住民投票の差し止めを命じた⁽⁵⁵⁾。そこで、カタルーニャ政府は、非公式の「民意調査」という形で投票を実施すると表明していたが、同年11月4日に、憲法裁判所は同調査に対しても差し止めを命じた⁽⁵⁶⁾。ただし、執行停止命令はカタルーニャでの投票の実施を妨げることはなく、同年11月9日に「住民投票的な選挙」⁽⁵⁷⁾が行われることになった。この投票は、2段階の質問を設け、1問目が「カタルーニャが国家(un estado)になることを望みますか?」であり、1問目に「はい」で答えると、2問目の「この国家が独立していることを望みますか?」に答える必要があるというものであった⁽⁵⁸⁾。独立反対派が参加しなかったことなどから、投票率は約33%にとどまったものの⁽⁵⁹⁾、投票者の内の約8割が独立に賛成という結果であった⁽⁶⁰⁾。

(49) Tribunal Constitucional de España, “Pleno. Sentencia 31/2010,” 2010.6.28. <<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=I6119>>

(50) 植村哲「スペインの地方自治制度改革及び「自治国家制度」の展開(6)」『地方自治』810号, 2015.5, pp.97, 101.

(51) 定数135のうち、CiUは14議席増え、62議席となった(“Histórico de resultados electorales en Catalunya (1977-2010),” *Lavanguardia*. <<http://elecciones-catalanas.lavanguardia.es/interactivo/2006/autonomicas/resultados-catalunya>>).

(52) 議席を12減らし、50議席となった(“Eleccions al Parlament de Catalunya 2012 – Resultados Definitivos,” *Generalitat de Catalunya*. <http://www.gencat.cat/governacio/resultats-parlament2012/09AU/DAU09999CM_L1.htm>).

(53) 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.

(54) Pere Ríos e Àngels Pinòl, “El Parlament da luz verde al 9-N,” *El País*, Septiembre 19, 2014. <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/09/19/catalunya/1411141135_402343.html>

(55) 「カタルーニャ自治州の独立問う住民投票、憲法裁が停止命令」『CNN.co.jp』2014.9.30. <<http://www.cnn.co.jp/world/35054436.html>>

(56) 「スペイン憲法裁、カタルーニャの非公式住民投票も差し止め」『CNN.co.jp』2014.11.5. <<http://www.cnn.co.jp/world/35056121.html>>

(57) カステイーヤ(柴田訳) 前掲注(28), p.84.

(58) 住民投票の質問を2段階にした理由については、1問目を設定することで、独立反対派政党の住民投票実施に対する反対を抑える目的があったとする指摘がある(“Dos preguntas para la consulta: “¿Quiere que Catalunya sea un Estado? ¿Quiere que sea independiente?”,” *La Nueva España*, 2013.12.13. <<http://www.lne.es/espana/2013/12/13/preguntas-consulta-quiere-cataluna-sea/1513839.html>>).

(59) Fernando J.Péres e Pere Ríos, “1,8 millones de personas votan por la independencia catalana en el 9-N,” *El País*, 10 Noviembre, 2014. <http://politica.elpais.com/politica/2014/11/09/actualidad/1415542400_466311.html>

なお、憲法裁判所は2014年9月26日に自治州議会で議決された諮問的住民投票に関する自治州法律に対し、2015年2月25日、違憲判決を下している⁽⁶¹⁾。その後、2015年9月27日に投開票されたカタルーニャ自治州議会選挙で、独立支持派が135議席中過半数の72議席を獲得し⁽⁶²⁾、同年11月9日、カタルーニャ自治州議会はカタルーニャ自治州の分離独立に向けた手続の開始宣言を決議している⁽⁶³⁾。

国政の主要政党は2015年10月末、カタルーニャ自治州の独立を認めないことで一致したが、独立問題への姿勢には、自治権を認める範囲などについて温度差があり、2015年12月20日に行われたスペイン総選挙の争点の1つとなった⁽⁶⁴⁾。結果、与党国民党が議席を186から123に減らし(定数350)、新興政党のポデモス(Podemos)が69議席、シウダダノス(Ciudadanos)が40議席を獲得し⁽⁶⁵⁾、カタルーニャ自治州の独立をめぐる、新たな対応が迫られることになる。EUの政策執行機関である欧州委員会は、独立に反対の立場であり、カタルーニャが独立しても、EUの加盟国に成り得ない方針を示しており、国外からは独立の動きが必ずしも好意的にとらえられているとは言えない⁽⁶⁶⁾。2014年9月にはスコットランドの独立をめぐる住民投票が実施されるなど、ヨーロッパを中心として地域化への運動が進んでいる地域があり、その動向が注目されている。

おわりに

1983年までに17の自治州が設立されてから、既に30年以上経過しているが、スペインでの分権化のプロセスは未だ完成していないと言われる⁽⁶⁷⁾。例えば、カタルーニャの独立運動は自治州国家体制の不安定性をもたらす。また、全国共通の課題への自治州の参加を保全するため、上院改革が検討されている⁽⁶⁸⁾。そして、分権化のプロセスは自治州のレベルに焦点を当ててきたため、県やムニシピオが自治州から地方団体への分権化を進める「第二の分権改革」を主張しているところである⁽⁶⁹⁾。今後、スペインは国民国家をどのように継続していくのか、そして、どのような政

(60) “9N|2014 Tu Hi Participes Tu Decideixes,” *Generalitat de Catalunya*. <<http://www.participa2014.cat/resultats/dades/es/escr-tot.html>> 1問目に「はい」と答えた人のうち、2問目でも「はい」と答えたのは80.76%、「いいえ」と答えたのは10.07%であった。また、1問目に「いいえ」と答えたのは4.54%であった。

(61) María Fabra e Miquel Noguer, “La anulació de la consulta catalana reaviva el debate sobre el soberanismo,” *El País*, Febrero 25, 2015. <http://politica.elpais.com/politica/2015/02/25/actualidad/1424855236_834297.html>; Tribunal Constitucional de España, “Pleno. Sentencia 31/2015,” 2015.2.25. <<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=21198>>

(62) カタルーニャ州の独立を目指す政党の選挙連合(Junts pel Sí. カタルーニャ民主集中(CDC)、カタルーニャ共和主義左派(ERC)などの政党によって構成された。)が62議席、人民連合党(CUP)が10議席を獲得した。

(63) Pere Ríos e Àngels Piñol, “La mitad de Cataluña rompe con la democracia Española,” *El País*, Noviembre 10, 2015. <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/11/09/catalunya/1447062560_615293.html>

(64) 「カタルーニャ独立決議、スペイン政府と対立激化、憲法裁が差し止めを決定、来月総選挙の争点に」『日本経済新聞』2015.11.13.

(65) Ministerio del interior, “Total estatal,” *Elecciones Generales 2015*, Diciembre 21, 2015. <<http://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>> ちなみに、国民党は徴税権など自治権の拡大には一定の理解を示し、シウダダノスは州でのカタルーニャ語中心の教育を「スペイン文化の軽視」と問題視している。一方、ポデモスは独立自体には反対だが、独立運動は支持し、より幅広い権限を与えることを検討することを主張している。(同上)

(66) “Bruselas insiste: si Cataluña se independiza de España, saldrá de la UE,” *El Confidencial*, Noviembre 9, 2015. <http://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2015-11-09/cataluna-independiza-espana-salida-union-europea_1090092/>

(67) カステリア(柴田訳) 前掲注(18), p.87.

(68) 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革(8)」『地方自治』707号, 2006.10, p.54.

治体制を選択していくのが注目される。

(まつだ えり)

(69) カステイア (柴田訳) 前掲注(18), pp.87-88.