

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——

高 橋 利 安

はじめに

イタリアでは、1992年のイタリア政界・財界の中枢を震撼させた戦後最大規模の政治汚職の発覚及び1993年の国民投票によって戦後憲法政治の基本的な「ゲームのルール」であった比例代表から、小選挙区を主体とした選挙制度へと移行した。これによって「第1共和制」は終焉し、新たな憲法体制への「長い移行期」にある¹⁾。この「移行期」において、新たな憲法体制の「設計」の模索が続いており、その試みとして憲法第2部「共和国の政治組織」の全面改正を目指して2度にわたり、議会に憲法改正案の作成権を持った「両院合同委員会」が設置された。しかし、いずれも失敗に終わった²⁾。

- 1) 「第1共和制」の崩壊、新しい憲法体制への移行については、以下の文献を参照せよ。G. U. Resigno, “A proposito di prima e seconda Repubblica,” *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 103(1994); ID., “Ciò che è e ciò che è morto della Costituzione del 1948,” in S.Labriola(a cura di), *Cinquantenario della Repubblica italiana*. Milano : Giuffrè, 1997 ; ID., “Una transizione verso una costituzione non scritta,” *Rassegna parlamentari*, 2001, n.2 ; C. Pinelli, “Ancora costituzione della Repubblica o Repubblica senza Costituzione?” *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 107(1995); Ugo De Siervo, “Della vitalità del sistema costituzionale italiano,” *op.cit.* ; Antonino Spadaro(a cura di), *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione*, Torino, Giappichelli, 2000.
- 2) この両院合同委員会の経験とその失敗については、多くの文献があるがここでは、Enzo Cheli, *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*. Bologna, Il Mulino, 2000 ; AA.VV., *La commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*. Padova, Cedam, 1998を挙げるに止める。

こうして「政治制度工学」³⁾ (*ingegneria costituzionale*) に基づき、両院合同委員会を通じた特別の改正手続による憲法の大幅な改正という路線 (*grande riforma*) から、通常の憲法改正手続による「実現可能な部分改革の積み上げ」方式への方向転換を余儀なくされた。この方式の下での最大の成果が、2001年10月18日憲法的法律第3号「憲法第2部第5章の改正 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*)」である。

この憲法的法律第3号によって、共和国憲法全条項の1割以上が改正され、1999年11月12日憲法的法律第1号による憲法改正と併せると国と地方との関係を定めた第5章「州、県及びコムーネ」は、ほぼ全面的に書き直されることとなった。本稿の課題は、憲法的法律第3号の内容を検討することを通じて、イタリアにおける地方制度改革の現状の一端を紹介することにある。まず、この課題を達成するための第一歩として、憲法的法律第3号の成立へと至る90年代に入って急速に進んだ地方分権改革の流れを整理することから始めよう。

I 90年代以降の地方自治改革の流れ

90年代は、州自治及び地方自治（コムーネ及び県の自治=*autonomie locali*)⁴⁾ 全般に根本的な革新をもたらした大改革の時代であった。この改革の主なもの概要を時系列に従って整理することにする⁵⁾。

3) 「政治制度工学」については、Giovanni Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*. Bologna : Il Mulino, 2001.を参照。

4) イタリアの地方制度は、州、県、コムーネの三層制であるが、州は、戦後新たに共和国憲法によって憲法上の自治権をもつ地域公共団体 (*enti pubblici territoriali*) として導入されたのに対して、県及びコムーネはイタリアが統一国家になって以来の地域公共団体である。イタリアの法律学では、州と県・コムーネとを区別して論じている。*Autonomie locali* とは県・コムーネを担い手とした自治を意味し、また *enti locali* も県・コムーネを指す。本稿では、便宜上地方自治及び地方自治体とは、州及び県の自治も合わせた言葉として使用する。

5) 90年代の改革の概要については、以下の文献に依拠している。Ilaria Sangiuliano, *Compendio di diritto regionale e degli enti locali*. 12 edizione. Napoli, Simone, 2003 pp.11-20; Augusto Baebere e Carlo Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, ↗

1. 1990年法律第142号による改革——戦後最初の地方自治に関する総括的法律

国家、州、県及びコムーネとの制度的関係に新たな基礎を据えた1990年6月8日法律第142号「地方自治制度 (*Ordinemneto delle autonomie locali*)」⁶⁾によって地方自治体は新たな特徴を持つこととなった。すなわち、

◇ Bologna, *Il Mulino*, 2002, pp. 297–304.

6) 法律第142号についての邦語の研究には、工藤裕子「イタリアにおける地方行政改革の試み ——90年142号法の意義——」日本行政学会編『行政と行政法学の対話』(年報行政研究29) ぎょうせい, 1994, pp. 119–141 がある。

また、広範な地方自治を保障した共和国憲法が施行された後も、この法律が制定されるまでは、地方自治に関して1915年に制定された「コムーネ及び県に関する統一法典」とファシズム体制下の1934年に制定された「コムーネ及び県に関する統一法典」が現行法として機能し続けるという奇妙な状態にあった。ここでこの2つの法律の概要を整理すれば以下の通り。

イタリア統一後のアルベルト憲章体制の下でのイタリアの地方制度は、フランスのナポレオン体制期の地方制度をモデルとしていることから、第1に地方団体の権限と機能が国の法律によってのみ規律され、さらにその法律の適用されるすべての範囲で中央政府の厳しい統制を受けるという点で極めて中央集権的であり、第2に地方団体としてのコムーネ、県のそれぞれの地域性や特殊性を無視して、法律によって同一の権限と機能を与えるという点で、すぐれて「画一主義」的であるという2つの特徴をもったものであった。

このようなイタリアの地方制度に最初に法的基礎を与えたのは、1865年3月20日法律第2248号「県及びコムーネに関する法律」であり、その枠組みを基本的に維持しながら民主化の要請に一部応えて、県議会議員への公選制、市長の議会による選出制度を導入して、自由主義時代の地方制度に対する包括的な法律として制定されたのが、1915年2月4日法律第148号「コムーネ及び県に関する法律の統一法典」であった。その後ファシズム体制の下であらゆる形の地方自治が否定され、比較的自治的要素として認められていた市町村議会の公選制、市長の議会による選出が廃止され、議会は単なる諮問機関に改組され、コムーネ長も内務省の任命したポデスタと称される国の役人にとって替わられた。このファシズム時代の地方制度を総括した法律が、1934年3月3日王国命令第383号「コムーネ及び県に関する法律の統一法典」であった。

統一以後のイタリアの地方自治政治度については、柴田敏夫「イタリアの地方自治制度」後藤一郎編著『各国の地方自治制度』敬文堂, 1973, pp. 195–214 ; 同『イタリアの地方自治』東京都議会議員会局, 1981 ; 「イタリアの地方自治」財団法人自治体国際化協会 (2004年3月31日) を参照。

この法律によって、州に地方自治制度全体の推進力及び調整という権能を与えることで州を行政の担い手から立法者及び計画立案者へと転換することが意図されたのであった（憲法裁判所判決1991年第343号）。この法律によって導入された改革点として以下の点が重要である。

- ① コムーネ、県への固有の憲章（*statuto*）の制定権（憲章上の自治）及び憲章の実施に関する規則制定権の承認。
- ② 諮問的住民投票に代表される住民参加諸制度の促進及び活用
- ③ 公文書の公開及び行政情報への市民のアクセス権の保障
- ④ 合併に到達する中間段階である連合という様式を通じた人口5000人未満のコムーネ間での合併の奨励。
- ⑤ 合併の対象となっている個々のコムーネの領域において一人の代理コムーネ長によって統治される地方自治体という制度に関する規定の導入
- ⑥ 県に代位するものとしての9つの大都市（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、ナポリとそれらと経済活動・社会生活へのサービスのみならず文化的な関係及び地域的な性格において関係のあるコムーネを含む区域）の設置。
- ⑦ 地方の公共サービスの運営形態として、第3セクターへの委託に加えて、特殊企業、非営利団体、地方自治体を主たる株主とした株式会社によることを可能にした。
- ⑧ 地方自治体の理事者と私法上の契約を締結することを可能にした。

2. 1993年法律81号——地方議会選挙制度改革による地方自治体の執行機関の強化

1993年3月25日法律第81号「コムーネ長、県知事、コムーネ議会及び県議会の直接選挙（*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*）」⁷⁾は、①コムーネ長及び

7) この改革の詳細は、高橋利安「イタリア版『政治改革』の一側面——イタリアの地方選挙制度改革——」『鹿兒島経大論集』第36巻第4号、1996. 1, pp. 163-190； ↗

県知事の市民による直接選挙の導入，②コムーネ長及び県知事を支える安定した与党を形成することを制度的に保障するための議会議員選挙制度の改革，③コムーネ長及び県知事の権限強化（コムーネ，県の執行機関の構成員である理事の任命・罷免権の長への付与），④理事と議員の兼職の禁止（議会と執行機関との分離）といった改革を行った。この改革の目的は，地方政府をその統治能力（*governabilità*）を高めより安定したものにすることにあった。

3. 1995年2月23日法律第43号「普通州議会議員の新選挙法（*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*）」

議会多数派を直接的に選択できる制度を導入し，事実上，州知事の住民による直接選挙制の先駆けとなった。

4. 地方自治体の新たな財政及び会計制度に関する法律の制定（1995年2月25日立法命令77号「地方自治体の財政及び会計制度（*Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*）」。

この新制度については，当時まで有効であったコムーネ及び県に関する法律の実施規則を廃止したことが特筆される。

5. 「バッサニーニ」改革

立案者の名前を取って「バッサニーニ」法として著名な1997年法律3月15日法律第59号「職務及び任務の州及び地方自治体への授与，公行政改革並びに行政の簡素化のための政府への委任（*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*）」⁸⁾」

◇ 工藤裕子「イタリアの地方自治と地方選挙制度改革」『選挙時報』第43巻第9号，pp. 1-26を参照。

8) 法律第59号において，権限の移譲を示す文言として「conferimento」を用いているがこれもまた，曖昧な用語である。第1条第1項で，この用語を①国の権限の ↗

(さらに、1997年5月15日法律第127号「行政活動並びに決定及び統制手続の簡素化のための緊急措置 (*Misure urgenti per lo snellimento dell' attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo* —第2 バッサニーニ法)」、1998年6月16日法律191号「1997年3月15日法律第59条及び1997年5月15日法律第25号の改正及び補充並びに職員養成及び公行政における職場以外での労働に関する規程。学校建築に関する規程 (*Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica* —第3 バッサニーニ法)」及び1999年3月8日法律第50号「脱法律化及び行政手続に関する統一法典 — 簡素化法 (*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi-Legge di semplificazione* 1998 —第4 バッサニーニ)」は、国家行政の権限・機能を州及び地方自治体に大幅に移譲することで国家行政組織の著しい分権化をもたらした。そこで「バッサニーニ」改革は、より大きな自治とより広範な住民自治を求めた世論を背景に1970年代初頭に始まった地方分権の歩みを総括することにより州国家というイタリア共和国憲法の構想を実現したものと評価されている。この分権化を促進する法技術として採用されたのが、「委任立法」(*Legge-delega*) という法形式であった。すなわち、憲法第118条は憲法自体が州に賦与した以外の行政権限を新たに州に移譲する場合は法律で行うと定めているのに対して、97年法律第59号は、州及び地方自治体に機能及び権限を移譲する手段として憲法第76条の定める委任命令を政府が採用することを可能にした。

法律第59号の革命的とも言える新しい点は、国が一部の特定の機能を州に移譲することに代えて、それぞれの地域の利益の管理及び発展の促進に

◇ 決定的な失効を意味する移譲 (*trasferimento*)、②国の権限で取消ができる期限の定めのない失効を意味する委任 (*delega*)、③行政機構の改革の時に必要となる新たな権限の付与を意味する付与 (*attribuzione*) であると定義している。

関する行政上の全ての機能及び任務を一般的に州及び地方自治体に移譲することを定め、第1条第3項に示された権限及び機能だけが移譲の対象から排除されていることである⁹⁾。また、権限が移譲された事項に関して、憲法第117条に従い州は規則を制定する権限も持つことになった。こうして、国と地方との行政権限の配分基準は180度転換され、法律が沈黙している分野については地方自治体及び州に帰属し、法律に明示的に規定された事項についてのみに国に留まることとなった。このような配分基準の転換をもたらしたものは、明らかに「補完性原則」であった。さらに、1998年3月31日立法命令第112号「国の行政権限及び任務の州及び地方自治体への移譲 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali*)」によって行政の地方分権化の過程は一応の完成をみることとなる¹⁰⁾。

6. 州財政改革法

1999年5月13日法律第133号「均等化、合理化及び財政連邦主義に関する規程 (*Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e*

- 9) 第1条第3項で移譲の対象から排除され、国の権限に留保された事項は以下の通り。①外交、対外通商、国際協力及び国外における国家イメージの海外における増進。②国防、軍隊、武器、弾薬及び爆薬、国家戦略事項。③国家と宗教団体との関係。④文化財及び芸術的価値のある歴史的遺産の保護。⑤個人の身分及び住民登録に関する監視。⑥国籍、移民、難民、政治的保護及び逃亡犯の引渡し。⑦選挙、選挙権及び被選挙権、選挙運動、地方の住民投票を除く国民投票。⑧通貨、財政制度、財源の調整。⑨税関、国境の警備及び国際的予防措置。⑩公安及び保安。⑪司法行政。⑫郵便及び通信。⑬社会保障、一時的及び構造的な人員の過剰。⑭学術研究。⑮大学教育、学校制度、学校のカリキュラム、学校教育の全般的な組織、教職員の法的地位。⑯労働及び協同問題の監視。
- 10) バッサニーニ改革は、「行政連邦主義」と評価されることがあるが、この「行政連邦主義」という呼び名は適当ではない。これは「財政連邦主義」をモデルとした用語であるが単なる政治的スローガンに過ぎない。法律第59号により開始された改革は、非常に広範囲に及ぶものであるが分権化に他ならない。より正確に言えば州に移譲された事項に関しては政治的分権、地方自治体に移譲された事項については機能上の自治的行政的分権化と定義できるものである。

federalismo fiscale)」及び2000年2月18日立法命令第56号「1993年5月13日法律第133号第10条に基づく財政連邦主義に関する規程 (*Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133*)」によって国家予算からの州への移転を廃止することによって州財政の自治を強化した。

7. 普通州の政府形態に関する憲法改正

1999年11月22日憲法的法律第1号「州知事の直接選挙及び州の憲章自治の強化に関する規程 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*)」は、普通州の組織に関する第121条、第122条、第123条及び第126条の4か条項を改正して、①州知事の住民による直接選挙制の導入、②普通州の憲章自治権の大幅な強化を実現した。

8. 1999年法律265号——1990年法律142号の改正

地方自治に関する戦後最初の体系的な法律であった1990年法律第142号は、提案者の名前から「ナポレターノ・ヴィネーリ」法と呼ばれる1999年8月3日法律第265号「地方自治体の自治及び組織並びに1990年法律第142号の改正に関する法律 (*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonchè modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*)」によって、いくつかの点で改正された。その重要な点を列挙すれば以下の通り。

- ①憲章制定権及び規則制定権を中心とした地方自治体の自治の拡大・強化。
- ②地方行政の活動・決定への住民参加の範囲及び制度の拡張。
- ③小規模コムーネ間の合併及び連合を促進するという形で具体化される、複数コムーネの事務のコムーネを超えた管理の奨励。
- ④山岳コムーネ及び大都市に関する新たな規定
- ⑤コムーネ・県の分権の強化

- ⑥地方自治体の議会及び理事会に関するより明解な規定の導入
- ⑦地方行政官についての詳細な規定

9. 新地方自治統一法典の制定

2000年8月18日立法命令第267号「地方公共団体組織に関する諸法の統一法典 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*)」は、ファシズム時代の地方制度についての中心的な法律であった1934年3月3日国王命令第383号（「コムーネ及び県に関する諸法の統一法典 (*Testo unico delle legge comunale e provinciale*)」を全面的に廃止することで90年代に行われた一連の地方自治制度の諸改革を整理・強化した。

10. 特別州の政府形態の改革

2001年1月31日憲法的法律第2号「特別州知事の直接選挙並びにトレント及びボルツァーノ自治県知事の直接選挙に関する規程 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*)」は、1999年憲法的法律第1号の内容を特別州に拡大したものである。

II 2001年憲法的法律第3号の立法過程

1. 前 提

憲法的法律第3号による共和国憲法第2部第5章の改正は、地方政府の編成全体を変革し、既存の中央・地方関係を根本的に変更したという点で、共和国憲法が施行されて以来行われた最大の改正である。

この憲法的法律の議会での立法作業は、ダレーマ内閣が1999年3月9日に法案を閣議決定し、3月18日に下院に上程した時が直接的な始点であるが、その立法過程の内容及び特徴を理解するためには、第13立法期（1996年5月－2001年5月）における地方分権をめぐる議会の活動全体を考察することが求められる。そこで、ここでは13立法期を、①憲法改正に関する両院

合同委員会の設置によって開始される憲法の「大改革」の企てとその失敗、それと同時進行した「行政連邦主義」の本格的な実施を開始させたと言われるバッサニーニ法（1997年法律第59号）の可決とを特徴とした1998年5月までの第1期、②1999年末までの短いが生産的に「部分的な憲法改正」が行われた第2期、③まさに憲法的法律第3号の作成作業が行われた2001年5月の第3期に区分して、その概要を整理しよう¹¹⁾。

2. 両院合同委員会の「大改革」の試み

この時期は、政治制度工学に基づき「第2共和制」の制度を構築するために憲法第2部「共和国の組織」を全面的に改正するという憲法の「大改革」の企てが行われたのだが、それに取り組んだ政治的環境という点でも選択された手段と言う点でも非常に特別な時期であった。まず、手段については、第138条に規定された通常の憲法改正手続ではなく、特別の憲法的法律を制定して憲法改正手続を変更した。すなわち、憲法第2部の憲法改正案を起草する権限を持った各院35名、合計70名の委員から構成される「憲法改革のための両院合同委員会」を設置し、同委員会の改正案を各議院が3か月以上の間隔において2回議決し、最終的には国民投票にかけるという改正手続となった。

しかし、この手続の側面以上に重要なのは、両院合同委員会方式による憲法の「大改革」の断行という方式を定めた1997年1月24日憲法的法律第1号「憲法改革のための両院合同委員会設置法 (*Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*)」に、一部の少数政

11) 以下の叙述は、Giovanni Rizzoni, *La riforma del sistema delle autonomie nella X III legislatura*, Tania Groppi e Marco Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni e enti locali nel nuovo titolo V*. Torino : Giappichelli, 2002, pp. 21-37 ; Franco Pizzetti, “Legge costituzionale n. 1 del 1999 e riforma del Titolo V della parte II : qualche riflessione fra cronaca già scritta e cronaca ancora da scrivere”, in *Problemi del federalismo, Incontri di studi n. 5*. Milano, Giuffrè, 2001, pp. 87-154.

党（北部同盟、共産主義再建党）を除いて、与党（オリーブの木）だけでなく野党（自由の家）も賛成票を投じ、トップレベルの指導者（書記長、代表）を委員に送り込んだという政治的環境（この点は両院合同委員会の委員長に左翼民主党の代表であったダレーマが選出されたことに象徴される）である。両院合同委員会の作業は、幾つかの側面で48年憲法を作成・採択した憲法制定議会の経験を思い起こさせるものであった。

すなわち、①主要な全ての政党がその作業に参加・協力したという政治的条件、②政府やその他の外部機関の関与を排除して、改正案の作成の全責任を議会に負わせるという立法手続が議会中心的事であること、③政府の安定・強化、国と地方との新しい関係の構築、「完全な両院制」の見直し、司法制度の改革、憲法裁判所の権限の見直しといった、今までその改革が試みられてきたがことごとく失敗してきた諸問題のすべてを体系的に解決することを目標としたという改革が総合的事であること、という点に憲法制定議会の経験との類似性が見られる。

両院合同委員会の集中した作業の結果、作業開始から僅か9か月後、1997年7月4日に憲法第2部の全面的な改正案が採択された。この改正案では、第2部のタイトルが「共和国の制度（*Ordinamento della Repubblica*）」から、「共和国の連邦制度（*Ordinamento federale della Repubblica*）」に変更され、地方自治制度に関する規定（「コムーネ、県、州、国」）が置かれた第1章から始まる構成となった。9か条からなる第1章にはコムーネ、県州及び国（*Stato*）を共和国（*Repubblica*）を構成する団体として同レベルなものとして規定していること、行政権限の第1次的なコムーネへの帰属、憲法に列挙した事項以外の残余事項についての州への一般的な立法権の配分など、多くの点で2001年憲法的法律第3号との類似点が存在する。しかし同時に、侵すことのできない全国的な利益に関する事項の一般的な立法権を国に帰属させていること、自らの権限を侵害すると判断した法律の憲法裁判所への提訴権を州だけでなくコムーネ及び県にも付与していること、コムーネ、県及び州の財政自治権のより詳細な規

定を置いていることなどの見逃すことのできない相違点もある。

改正案の審議は、下院で1998年初頭から国・地方自治体関係に関する条項から開始された。共和国を「連邦制」として定義することを放棄するという政治的には大きな意味のある修正など幾つかの重要な修正を加えるなど国・地方関係に関する条項の審議までは順調に進行した。しかし、最大野党である「頑張れイタリア (Forza Italia)」が改正案には政府形態に関する根本的な改革が欠如しているという理由で、審議中の改正案への支持を撤回するに至り、98年5月で審議は中断され、この「大改革」の試みは挫折するに至った。この結果、第13立法期の第1段階における政治諸勢力間の関係を規定してきた基軸が欠けることとなり、政局は一気に流動化した。両院合同委員会方式の失敗も一つの要因となったこの政局の流動化の中で、プローディ内閣は崩壊し、両院合同委員会としてその作業を指揮したダレーマを首班とする新内閣が成立することとなった。

しかし、両院合同委員会方式による「憲法大改革」の試みの挫折は、改革の完全な失敗を意味しなかった。というのも地方分権改革の分野では、両院合同委員会が活動を開始したのとほぼ同時に国の行政権限の大幅な州への移譲を規定した「バッサニーニ法」が可決されたからである。しかし「バッサニーニ法」は、国に立法権が留保されていた分野における行政権限の全体的な州への移譲を規定しているが、この点は、憲法を改正して権限の移譲に関して憲法上の根拠を与えることが不可欠であると考えられていた。しかし、両院合同委員会の活動の中断により、通常立法によって行われた地方分権改革と調和した憲法改正を行うという可能性は失われることとなってしまった。

3. 部分的改革の季節

1999年に始まった新たな段階においても改革は断念されなかったが、異なった方法で行われた。ダレーマ内閣は、一つの体系的な改革案による「大改革」の断行という路線を放棄して、より緊急なものから部分的な改

革を積み上げていくという路線を選択し、政治制度改革の重要な論点に関する「中立」の態度を脱して、一連の憲法改革及び選挙制度改革の推進者となった。このために、両院の憲法問題委員会委員長の合意によって、異なった問題について、各院が任務分担して審議を同時に行い改革の全体的な時間を節約するという実践的な審議方法を採択した。

この方式が功を奏して、①憲法第121条、第122条、第123条及び第126条の改正による州知事の直接選挙制度及び州の新たな憲章制定に関する自治制度の導入（1999年憲法的法律第1号）、②第111条の改正による「適正手続」条項の挿入（1999年憲法的法律第2号）、という2つの重要な改革が、ほぼ同時に議員の大多数の賛成で実現された¹²⁾。

4. 憲法的法律第3号の成立経過

ダレーマ政府は、以上の「部分的な改革」の成果に立って、制度改革担当大臣アマート（高名な憲法学者で、元首相）のイニシアチブの下で、「共和国の連邦制度」という意欲的なタイトルをつけた憲法第2部第5章の政府の改正案を作成し、議会に上程したことで、国と地方との関係に関する憲法改正の作業を再開した。この政府案は、下院の審議で修正された両院合同委員会案に大きく依拠したものであった。以下、具体的に議会における審議の経過を辿ることにしよう。

12) そのほかに在外のイタリア人の在外投票制度を導入するために憲法改正が実現している。①2000年1月17日憲法的法律第1号「在外イタリア市民の投票権行使のための海外選挙区の設置に関する憲法第48条の改正 (*Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*)」、②2001年1月23日憲法的法律第1号「在外のイタリア人代表としての下院及び上院議員数に関する憲法第56条及び第57条の改正 (*Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*)」。

(1) 下院の憲法問題委員会に於ける審議

政府案¹³⁾は、他の憲法改正案とともに下院の憲法問題委員会に付託され、1999年4月14日から審議が開始された。総論的討議に続いて、提出された諸改正案を基にして委員会が統一案を起草することとなり、そのために小委員会を設置することが決定された。この決定は、少なくない政治的な意味を持った。すなわち、多数決で政府案を委員会案の原案とするという選択に比べて、このように多様な改正案を基礎に委員会の統一案を起草し、その任務を、委員会総会に比べて、人員が限定され非公式な機関である小委員会に委ねるという決定は、多様な政治勢力間による「協力・協調」を促進する審議方法を選択したことを意味するからである。

この小委員会の作業の結果、10月27日に憲法問題委員会総会に小委員会案が提出された。小委員会案は政府原案と比べて、①環境、エコシステム及び文化財の保護が競合的立法事項から国の排他的な立法事項への移行に示される立法権の国と州への配分を見直したこと、②国家の代位権の規定を第120条に挿入したこと、③国と州の協議会を「憲法化」したこと、④州の内部組織を定めたすべての部分（第121条、第122条、第123条及び第126条の改正案）は、1999年憲法的法律第1号としてすでに成立していたので削除したこと、という点で重要な相違が存在した。

小委員会案に対しては多数の修正案が各党派（特に野党）から提出されたが、数が多すぎて議事日程上総会での十分な討議時間が確保できないという事態に陥った。そこで、小委員会案の処理に関する議事日程を決定するために11月11日下院の会派代表者会議が開催されることとなった。その会議の場で、委員会の討議を中断し、翌日から本会議での小委員会案を対

13) 政府の改正案は、既述したように多くの部分が両院合同委員会案の再提案となっているが、しかし同時にいくつかの相違がある。この相違は①政府案では、合同委員会案を2つの憲法改正案に分割され、州の憲章制定自治権及び州知事の直接選挙に関する部分は1999年憲法的法律第1号となった、②政府案は、両院合同委員会案に対して下院が多数で行った修正を考慮している、③地方自治体代表の提案を一部取り入れた、ことによっている。

象とした総論的審議を開始することが決定された。これを受けて同日に開かれた憲法問題委員会総会で、小委員会案を本会議における審議の原案と決定し、本会議への提案者として2人の与党委員を選出した。

このような与党の対応に対して、北部同盟は、会派の代表者を少数派の提案者として任命するという行動に出だし、他の野党も委員会に提出したすべての修正案を本会議に再提出することを宣言した。こうして、1999年に行われた憲法改正を特徴づけていた与野党の協調という政治環境は変化の兆しを示した。

(2) 下院本会議での審議

本会議での委員会案に対する総論的討議は、1999年11月12日から16日までに4回行われただけで終わり、審議は議事日程の都合から中断されることとなった。この2000年9月まで続く長い中断の間に政治環境を大きく変化させる選挙絡みの2つの出来事が起きた。

まず第1は、2000年春に行われた州選挙に際して、国民同盟とベルルスコーニに率いる「頑張れイタリア」を中心とした中道右派連合である「自由の家」にボッシを党首とする地方分離主義政党である北部同盟が正式に参加し、さらにこの新生「自由の家」が、与党である中道左派連合「オリーブの木」に勝利したことであった。この選挙の結果、ダレーマ第2次内閣は総辞職に追い込まれ、第2次アマート政権が成立した。

第2は、2001年春に予定された総選挙の日程が近づいたことから、与党「オリーブの木」、野党「自由の家」の両陣営が政治的対決姿勢を明確にし始めたことである。こうして、政治制度改革を巡っても両陣営は相違点を強調するようになり、「連邦制」についての議論も政治的な重要な争点として注目を浴びることとなった。また2000年春に新たに「自由の家」から選出された、一部の北部州の知事は、審議中の与党案では、分権のさらなる推進は不可能であるという判断から、州が憲法改正の新たな提案の推進者となることの是非を問う州民投票を提起するというパフォーマンスを行うに至った。

以上の政治環境の変化を受けて、与党である中道左派連合は、野党との対話路線から正面突破路線へと戦術転換し、与党単独採決によってでも総選挙前に法律を成立させることを最優先の課題として、9月19日に再開された法案審議に臨んだ。この結果350を超える野党の修正案がすべて与党によって否決された。こうして、9月26日第1回目の議決が行われ、野党が議場を放棄する中、与党単独で採決に付され、賛成269、反対11（共産主義再建党）、棄権2で可決された。

(3) 上院での審議、成立へ

上院での審議も下院での最終局面と基本的に同じで、与野党が全面的に対峙するという形で進行した。この結果、下院が可決した法案と全く同じ法案が11月17日にやはり野党の欠席する中採択に付され、賛成153、反対3（共産主義再建党）、棄権4で可決された。憲法第138条の規定により、3か月以上の間隔において、第2回目の審議がおこなわれ、下院は2001年2月28日に賛成316、反対12、棄権6で、上院は2001年3月8日、賛成171、反対3、棄権3で第1回目に下院で採択された法案に一字一句の修正もなく可決・成立した。

第2回目の議決で賛成が3分の2を超えなかったため、憲法第138条の規定により、「オリーブの木」「自由の家」の両陣営ともに成立した法案の可否を国民に問うための国民投票を請求した。憲法裁判所は、いずれの請求も認容したが、総選挙を挟んだ2001年10月7日に国民投票が実施され、64.2%の国民が賛成（反対35.8%、投票率34%）した。この結果、10月18日に法律は大統領によって認証され、最終的に11月9日に施行された。

III 憲法的法律第3号による憲法改正の主要な内容¹⁴⁾

1. 改革の全体像

まず、改革の全体像を明らかにするために、主要な改革の概要を整理す

14) 憲法的法律第3号に関する研究は膨大な数にのぼる。ここでは、代表的なものを挙げるに止める。Beniamino Caravita, *La costituzione dopo la riforma del titolo* ↗

ることにする。

① コムーネ、県、大都市の自治権の憲法的承認（第1条）

州に限定されていた自治権の憲法的保障をコムーネ、県及び大都市へと拡大し、それらの自治権を強化した。

② 州の立法権の大幅な強化（第3条）

憲法第117条を全面的に改正して、憲法が明文で列挙した国の排他的立法事項を除き基本的には州に立法権が帰属することになった。また州の立法権の行使を拘束していた a) 国の法律が定める基本原則の遵守、b) 国の利益及び他の州の利益との適合性の確保という制限が廃止され、憲法、国際的義務及び EU 法制に適合すれば、自由に立法できることになった。さらに、国及び州に帰属する排他的立法事項に関する法律は、国法も州法も法源上は同一の位置付けを持つことになった。

③ 行政権限の国と地方への配分原理の根本的転換（第4条）

「行政権能は、……コムーネに帰属する。」と規定することで、地方行政権を最も住民に近い基礎自治体であるコムーネに第1次的に帰属させることを原則とする「補完性（サブシディアリティー）原則」（制度的「補完性」）を明確に宣言した。また、州の行う行政活動に対する国家統制が一切廃止された。

◇ V. Stato, *Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002 ; Tania Groppi e Mario Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002 ; Carlo Bottari, *La riforma del titolo V, parte II della costituzione*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2003 ; Silvio Gambino (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*. Milano, Giuffrè, 2003 ; Franco Pizzetti, *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforma da attuare e riforma da completare*. Torino, Giappichelli, 2003 ; Adele Anzon, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003 ; Oberdan Forlenza e Gennaro Terracciano, *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale. Un federalismo imperfetto*, Milano, Il sole 24 ore, 2002 ; Achille Chiappetti, *Il rebus del federalismo all'Italiana*. Torino, Giappichelli, 2004.

④地方自治体の財政自治権の大幅な強化（第5条）

「コムーネ、県、大都市及び州は、収入及び支出上の財政自治権を有する。」と規定することで財政連邦主義（*federalismo fiscale*）を導入した。すなわち、自治体は自主課税権を有するだけでなく、自らの権能の行使に必要な財源を国の設置する基金から引き出すこともできる。

⑤州レベルでの男女共同参画の推進（第3条第7項）

欧州連合諸国の中で、イタリアにおける政治参画は最低水準にある。この男女不平等の解消に向けた積極的な是正策に根拠を与える規定を挿入した¹⁵⁾。

⑥少数言語住民に対する保護策（第2条）

少数言語住民に対する保護策の一環としてトレンティーノ・アルト・アディジェ州とヴァッレ・ダオスタ州の表記においてドイツ語及びフランス語を併記した。

⑦国の議会委員会への自治体代表の参加（第11条）

この条項は、国法の立法過程への自治体代表の参加を可能にするためではなく、「憲法第2部第1章が改正されるまで」と定めることで、現行の両院制の在り方の見直しを法的に宣言し、州を代表する機関としての上院の設置への道を開いた。

以下、改革の重要な点について少し詳しく検討することにしよう。

2. 共和国の新たな構成要素（憲法第114条、第116条）

憲法的法律第3号第1条によって、憲法第114条第1項は、「共和国

15) イタリアの女性国会議員の比率は、10.1%（2001年現在）で、欧州連合構成国の中で最低である（世界諸国の中でも69位）。この著しい女性の政治的過少代表問題を解決するための措置に憲法上の根拠を与えるために憲法改正が行われた（2003年5月30日憲法的法律第1号「憲法第51条の改正（*Modifica dell'articolo 51 della Costituzione*）」）。なお、イタリアにおける女性の政治参画をめぐる諸問題については、馬場康雄・高橋利安「イタリアにおける女性の政治参画」『諸外国における女性の政治参画に関する調査研究報告』；高橋利安「イタリアにおける女性の政治参画の現状」『修道法学』26巻1号，pp. 25-50を参照。

(Repubblica) は、コムーネ、県、大都市、州及び国 (Stato) よって構成される。」へと改正された。新規定は、単に旧規定 (「共和国は、州、県及びコムーネに区分される。)」とだけでなく、共和国内部における国、州、県及びコムーネ (今度は大都市) 相互間の既存の関係全体とも大きく相違していることは明らかである。また、第114条の改正と同時に、憲法第115条、第128条及び第129条が廃止されただけでなく、州の行政活動に関する国の統制を定めた条項 (第125条第1項) 及び県・コムーネの行政活動に関する州の統制に関する条項が併せて廃止されたことを考えれば、この相違はより一層大きな意味を持つてくる。

新第114条の規定は、多くの新しい要素をもっていると同時に多くの問題を投げかけている。その主なものとして以下の事項を挙げることができる。

①共和国に対する地域団体の新たな編成に関する問題。この点では、a) 共和国はもはや州、県、コムーネに「区分される」ではなく、コムーネ、県、州に加えて大都市及び国によって「構成される」ことをどのように理解するかという問題、b) 共和国を区分する単位としてはより広域な地域団体である州から始まっていたのに、構成する団体の順序としては国民にとって最も身近な基礎的自治体であるコムーネから始まっているということをどのように理解するかという問題、の2側面がある。

②共和国を一緒に構成する団体として国も挙げられていることをどのように考えるかという問題。すなわち、なお国と共和国を同一視することができるのか否かという問題。

③第114条が挙げた団体の相互関係についての問題。この点では、国と州が同格化されただけでなく、すべての団体が基本的には上下の関係ではなく、水平的な関係になったことに関する問題である (このことは、第114条第1項だけでなく、同条第2項及び第115条・第128条が廃止されたことによって県・コムーネに明確に自治が保障されたことから明らかなように思われる)。

④大都市が他の団体と「同格」の地域団体となったことに関する問題。

さらに、この大都市という新たな団体の構造に関する規定が欠如していることである。

⑤第114条第3項が規定した共和国の首都であるローマ市（コムーネ（comune）ではなく、citta di Roma、という文言を用いている）の特別の憲章に関する問題である。

3. 州の立法権の強化

(1) 立法権の配分原則の転換

国と州との立法権の配分に関する新しい第117条は、改革全体の中で最も革新的な部分と評価されている。第117条の旧規定は、同条に列举された事項に関する細目を定める法規範を作成する可能性のみを州に帰属させるという形で、立法権を国と州に配分していた。しかし、第117条の新条項は、この基準を逆転させ、①まず、国に排他的な立法権が帰属する事項の限定されたリストを掲示し（第2項）、②続いて国の法律に留保された基本原則の確定を除いて州に立法権が帰属する事項のリスト（競合事項、このリストは、確かに多くの問題点を含んでいる）を挙げ（第3項）、③最後に明文で国に留保されていない事項は、排他的に州に帰属するとの原則を規定している。

すなわち、立法権の国と州との配分原則を、憲法に限定的に列举した事項のみを州の立法事項とするという原則から憲法で国の立法事項と列举した以外の事項は州に立法権を配分するという原則に転換し、州の立法事項を大幅に拡大したのであった。

ここで、この憲法改正の意味として次の3点を挙げることができる。

①ともに憲法に従属し、欧州連合法及び国際的な義務に拘束されるものとして対等な地位を国家法と州法に与えていること（＝国法と州法を法源上同じレベルに置いている）（憲法第117条第1項）。

②州法に対する政府の統制を廃止することで、イタリアを近代的な州制度から遠ざけてきた制度の一つが姿を消したこと（憲法124条）。

③立法権の配分について州への残余・優先条項が置かれたこと（憲法117条第4項）。

以上の点すべては、「立法機能に関する憲法条項の階層性の再検討をせまるもの」であり、「『立法権は、両院が協力して行使する』という憲法第70条は、立法権の分析における中心的な地位を失い、議会の立法手続のみを規律する条項として第2次的な役割を果たすこととなる」¹⁶⁾と評価されている。

(2) 立法事項の分配

(i) 国に排他的立法権が帰属する事項

国に排他的立法権が帰属する事項として列挙されたものは、国が伝統的に行ってきた機能におおよそ集約される。それは以下のように分類できる。

①国際関係：外交、国際関係及び欧州連合との関係（後の2つ分野では、国は州の介入の憲法的承認によって割り引かれる）；庇護権及び、欧州市民ではない者の法的地位；移民（州との協力が規定された事項、第118条第3項）（=a号）；共和国と宗教団体との関係（=c号）。

②経済・通貨政策：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（=e号）。

③国の組織：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（=f号）；国及び国の公共団体の行政制度及び組織（=g号）；コムーネ、県及び大都市の選挙法、統治機関及び基本的権能（=p号）。

④人同士の関係：移民（=b号）；国籍、個人の身分及び住民登録（=i号）。

⑤国の安全保障：国防及び軍隊、国家の安全保障、武器、弾薬及び爆薬（=d号）；地方の行政警察を除く治安及び保安（=h号）。

⑥福祉国家：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

16) Beniamino Caravita, *La costituzione dopo la riforma del titolo V, op. cit. pp. 70-71.*

利に関する給付の基本的水準の決定 (=m)号)；教育に関する一般規則 (=n)号)；社会保障 (=o)号)。

⑦司法：司法及び手続法，民事法及び刑事法，行政争訟 (=l)号)

⑧環境保護：環境，エコシステム及び文化財の保護 (=k)号)

⑨分類不能なもの：税関，国境の防備及び国際的予防措置 (=q)号)；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 (=r)号)。

(ii) 国と州の競合事項

憲法的法律第3号によって修正された117条の第3号（「競合的立法事項については，州に立法権が帰属する。但し，基本原則の決定は，国の法律に留保される。」）によっても競合的な立法事項における州の立法権の行使の在り方の改善をもたらさなかった。というのも改正前から問題であった国の「枠組み法 (*legge cornice dello Stato*)」（特定の事項に関する基本原則を示す国法）と州法との関係に明確な解決策を規定に盛り込むことができなかったからである。しかし，すでにバッサニーニ改革の成果も受けて競合的立法事項は，旧117条と比べて以下のように拡大された。

①州の国際関係及び州と欧州連合との関係

②外国との通商

③労働の保護及び安全

④学校の自治並びに職業訓練及び職業教育を除く教育

④職業

⑤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

⑥健康の保全

⑦食品

⑧スポーツ法制

⑨民間防衛

⑩領土の管理

⑪民間の港湾及び飛行場

- ⑫大規模な輸送及び航行網
- ⑬通信制度
- ⑭エネルギーの生産、輸送及び全国への配給
- ⑮補充的及び補完的な保険
- ⑯公的収支の調和並びに公財政及び租税制度の調整
- ⑰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
- ⑱貯蓄銀行、農業金融公庫及び州レベルの信用金庫
- ⑲州レベルの不動産及び農業信用団体

(iii) 州の残余・排他的事項

代表的で重要な事項として以下のものが考えられている。

①州の制度及び組織（憲章で国法に拘束されない新しい組織のモデルを定める可能性を含む）

②農業、林業、狩猟、漁業（エコシステムの保護との関係で国の権限と調整が必要）

③手工芸（手工芸的な形態における財及びサービスの生産、手工芸の個人経営及び協同組合の保護、発展について）

④商業

⑤工業（1998年3月31日立法命令第112号「1997年3月15日法律第59号第1章の実施に関する国の行政権限及び業務の州及び地方団体への移譲（*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*）」第17条第2項が定める機能も国に留まるか、州に移譲されるかの検討が必要）

⑥観光業及びホテル業

⑦エネルギー（地方的利益及び自己生産の側面に関して）

⑧商工会議所

⑨輸送及び道路整備

⑩鉱山及び地熱資源

- ⑪ 鉱泉及び温泉
- ⑫ 教育援助
- ⑬ 興行
- ⑭ 社会的サービス
- ⑮ 公共住宅建築
- ⑯ 公共事業
- ⑰ 州及び地方行政警察

4. 行政権の配分原理の根本的転換

118条の改正によって、州が立法権限を持つ事項に関する行政権限は州に帰属させ、例外的にもつばら地方的利益に関する事項の行政権能のみをコムーネ及び県に帰属させるといういわゆる権限の一致主義（*parallelismo delle funzioni*）の基準（旧第118条）に変えて、垂直的補完性原則を採用した。すなわち新118条は「行政権限は、コムーネに帰属する」として行政権限を第1次的に住民に最も近い基礎自治体であるコムーネに帰属させることを明らかにしている。さらに「その統一的な執行を確保するために県、大都市、州及び国に付与する」と規定し、より広域の団体に行政権限を付与する場合にも住民からの距離に従って下から付与すべき団体を列挙している。

5. 財政自治権——財政連邦主義の憲法化

憲法的法律第3号による憲法改正は、憲法第2部第5章の「連邦主義的改革」と一般的に言われているが、その「改革」の重要な点の一つは、地方自治体の財政自治権に関する点である¹⁷⁾。権限のある領域において着手

17) 90年代に一層の分権化が進行し地方自治体に国から大幅な行政権が移譲されながら、それに見合う財源の移譲及び財政運営の改革が進まず多くの問題が指摘されていた。すなわち、1973年の税制改革までは、家族所得税、消費税などの地方税が存在し、その税収はコムーネの歳入の半分ちかくを占めていたが、73年の改革により僅かな雑税を残して、ほとんどの地方税は、中央政府によって徴収され、

した活動を実際に最後まで達成できることを可能にするのに十分な財政的裏付けを確保することができなければ、憲法が地方自治体に保障した自治権は単なる原則の確認に過ぎなくなるからである。このような意味において、新しい第119条が、州の財政自治権—州に委ねられた作用を実施するために必要な財源を自主的に決定し運用する権限—を再確認し、強化したことは重要である¹⁸⁾。実際、旧第119条は、州の財政自治権の原則的な承認に止まっており、州に課税権を賦与すべき税の範囲の確定や国家の財政全体との調整を国の法律に大幅に委任することを前提とした規定であったと批判されていた。

憲法的法律第3号第5条は、憲法第119条の州及び地方自治体の財政自治権に関する条項を改正し、「①コムーネ、県、大都市及び州は、収入及び支出の財政自治権を有する。②コムーネ、県、大都市及び州は、自主財源を有し、憲法並びに公財政及び租税制度の調整原則と合致する範囲で、固有の、租税及び収入を定め、かつ、適用する。また、自らの区域に関する国の税収入の配分を決定する。」と規定した。この改正の持つ意味の強調すべき点として以下の4点を挙げることができる。

第1は、州だけでなく、コムーネ・県・大都市にも財政自治権があることを明文化したことである。実際、この州以外の地方自治体への財政自主権の拡大は、「地方自治に関する統一法典」第3条（「コムーネ、県及び大

◇ 各自治体に再配分されることになり、自治体の主要な財源は国庫からの補助金に大幅に依存するとこととなった（税収全体に占める地方税の比率は、1990年で6.9%にすぎず、地方収入に占める国の補助金の割合は74.3%に達していた。また、イタリアには、深刻な南北格差という歴史的な問題も存在し、地域の均等の取れた発展を確保するという必要からも極端な中央集権型の税収構造となっていた。90年代に入ると、こうした集権型財政構造の転換を求めた財政連邦主義（*federalismo fiscale*）の主張も強くなった。イタリアでは、北部同盟の政策の中に示されているように連邦主義とは、中央政府の権限を弱め、南北問題にこだわることなく、各地域の独立性を強めると言う意味で使われることが多い。

18) 州の固有な税として、1998年に生産活動税（*Imposta regionale sulle attività produttive* : IRAP, 外形標準による地方法人税）が導入された。

都市は、憲章及び規則並びに国家財政との調整に関する法律の定める領域において税制上及び財政上の自治権を有する。』)によってすでに法律で行われていたが、この改正によって憲法的確認に高めた点である。

第2点は、財政自治権を収入及び支出の自治権として具体化したことである。この相違は根本的である。何故なら、つい近年まで州の財政自治権とは基本的には支出の自主決定権、すなわち国の法律によって与えられた財源を自主的に運用する州の権限と理解されていたからである¹⁹⁾。

第3は、この収入の自治権が、さらに「固有の租税及び収入を定め、適用する」という文言で強調されている点である。こうして、改正の趣旨が、「州に固有の税金が配分される」(旧第118条)という規定に示された中央集権的な枠組みを放棄し、財源の総額の確定及び徴収手続に関して州に自治権を与えることにあったことが明らかになることである。

第4点は、自己の地域に関する国税からの歳入への配分権も与えられている点である。こうして、地域で徴収された歳入は、少なくともその一部は、その地域に留まるべきであるという課税の属地主義の原則が明白に確認された。

6. 国家統制の廃止

最後の重要な改革の柱は、州及び地方自治体の立法及び行政活動への広範な国家統制を定めていた条項(第124条, 第125号, 第127号, 第130条)を廃止及び改正して分権・自治を強化したことである。ここでは、どのような統制が廃止されたのかを確認することにしよう。

19) 現在の州(及び地方自治体)の財源は、以下の3つの種類に分類できる①自主財源: 固有の税収及び歳入並びに自らの区域に関する国税による歳入への配分金、②住民が少なく租税能力が劣る自治体に対する追加的財源として国の法律によって設置される均等化基金。この基金はその使用目的・分野について国から全く拘束を受けない(80年代においては、州財源の92%が国の法律及び中央官庁によって、使用分野が決定されていた)。③特定の州及び地方自治体への特定の目的に限定された国庫からの追加的な移転による財源。

(1) 州の立法活動への国の統制

まず、あらゆる州法は共和国監査官（*Commissario del Governo*、州都に駐在し国の行政作用と州のそれと調整を行う。旧第121条第1項）への報告が義務付けられていた。すなわち、州知事は州法の成立から5日以内に説明の報告書を添付してそれを監査官に送達こととされていた。受領した監査官は、a) 当該州法が、州の立法権限を逸脱していないか（適法性の審査）、b) 当該州法の内容が国若しくは他の州の利益に反しないか（正当性の審査）についての自らの見解と一緒にその写しを共和国政府に送達する。

当該州法は、共和国政府が異議を申し出ない限り、受領してから30日以内に監察官によって査証され、査証の日から10日以内に審署された上で公布され、公布から15日以内に施行される。しかし他方、共和国政府が a) 州の立法権限を逸脱して合法性を欠いている、b) 国若しくは他の州の利益に反していると判断した場合には、当該州法は監査官に返送される。監査官は、共和国政府の異議の理由書とともに当該州法を州知事に差し戻す。州法を差し戻された州知事には2つの道が存在した。すなわち、第1は、政府の異議を受け入れ、異議の趣旨に沿った形で当該州法を修正する道であり、第2は、政府の異議を受け入れず、原案通り州議会に再提出する道である。この場合、州議会が再可決するには議員の絶対多数の賛成が必要であった。

州議会が再可決した場合には、共和国政府はその報告を受けてから15日以内に、①州議会の決定を尊重して監査官に当該州法に査証することを許可するか、②あくまで共和国政府の見解を維持して更なる手段をとるかを決断しなくてはならなかった。②の場合には、州法の適法性（州の立法権限の逸脱）を問う場合には憲法裁判所に、州法の内容の正当性（国及び他州の利益の侵害）を問う場合には両議院に提訴するとされていた（いずれか疑わしい場合には、憲法裁判所が提訴すべき機関を決定）。

(2) 州の行政行為に対する統制

州の行政行為に対する統制については、憲法では「州の行政行為の適法性に関する統制は、国の機関によって、共和国の法律で定める方法及び制限の内で、分権的な様式で行われる」と定めるに留まり、その具体化は法律に委ねられていた。この具体化法として1953年2月10日法律第62号「州機関の構成及び権能 (*costituzione e funzione degli organi regionali*, 提案者である当時の内務大臣の名からシェルバ (Scelba) 法と呼ばれる)」が制定され、統制機関、統制の対象、統制手続などの規定が整えられた。90年代に始まった地方自治改革に対応するために1993年2月13日立法命令第40号「州の行為についての合法性統制 (*Controllo di legittimità sugli atti delle Regioni*)」及び1993年11月10日第479号「1993年2月13日立法命令第40号の改正 (*Modifiche al decreto legislativo, 10 novembre 1993, n. 479*)」によってシェルバ法に対する最初の重大な改正が行われた。さらに最終的には1997年5月15日法律第127号によって規律されることになった。

以下この改正を踏まえて憲法的法律第3号によって廃止された統制の仕組みの概要を整理する。

(i) 統制機関

州の行政行為に対する統制の実施機関は、州都に設置された「州行政に関する統制委員会 (*Commissione di controllo sull' amministrazione regionale*)」であった。この委員会は、共和国監査官を委員長に、4人の国側委員 (内訳は、会計検査院検査官1名、首相府の局長1名、国家の公認会計士1名、内務省の上級官吏1名) 及び州議会が指名した3名の内から選ばれた1名の行政分野の専門家委員によって構成されていた。委員の任命は、内務大臣の同意を受けた内閣総理大臣の提案に基づき、共和国大統領令によって行われるものとされていた。(1993年立法命令第479号第3条第4項)

(ii) 統制の対象

1997年法律第127号によって、大幅に縮減され、①州規則、但し州議会の

組織的、機能上、及び会計上の自律に関する規則を除く、②欧州連合（EU）への帰属から生ずる義務の履行のために制定された規程の2類型に限定された（第32条）。また、ステルバ法では、憲法旧第125条第1項の規定を受けて採用されていた合法性だけでなく妥当性の審査は廃止された。

(iii) 統制の基準

基本的には、統制の基準は、州の規程設定行為が州の権限を逸脱しているか否か及び関連法規に違反していないか否かを審査する適法性審査であるが、「特定の場合には、法律により正当性の統制を認めることができる」（憲法旧第125条第1項）という規定に基づいてステルバ法では、州規程の内容の妥当性を審査する正当性審査を広く認めていたが、1993年立法命令第40号はそれを廃止した。

(iv) 統制の手続

統制の実施の手続については、ステルバ法の規定が適用され続けた。統制の性格は事前統制で、規程が実施される前にその適法性について審査するというものであった。具体的には、統制の対象となっている規程の採択の通知を受領してから20日以内に統制委員会は、それが違法なものであると判断した場合にはその無効を宣言する。20日を過ぎて無効の宣言がなされないときには、その規程は合法の判断を受けたものとして施行されるというものであった。

III 憲法改革の具体化と「改革の改革」の模索

1. 憲法改革の実施法としての「ラ・ロτζジャ法」²⁰⁾

2001年憲法的法律第3号によって新たに導入された多くの規定は、理論的な面だけでなく、実務の面でも多くの問題を誘発した。新しい憲法典を少し検討しただけで、明確にされなくてはならない問題があり、改革を完全に実施するための新たな基準を定める立法的措置が必要であることは明

20) ラ・ロτζジャ法については、Giandomenico Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131. Bologna* : Il Mulino, 2003を参照。

らかであった。実際、ベルルスコーニ内閣は、憲法的法律第3号が施行された直後の2002年6月26日に、未解決の問題のいくつかに取り組み、新たな憲法典の具体化のための必要な指針を提供するための法案を上院に上程した。(提案者である州問題担当相の名前から「ラ・ロzza法」と呼ばれる)。この法案は、議会におけるいくつかの修正を受けた上で、最終的に2003年5月27日に可決された。これが、2003年6月5日法律第131号「共和国の制度を2001年10月18日憲法的法律第3号に適合させるための規程 (*Disposizioni per l' adeguamento dell' ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*)」である。この法律が改革の実施及び憲法の具体化のために取り組んだ主要な問題は、以下の通りである。

①憲法第114条第1項が国及び州の立法権に対する制約として挙げた「国際的義務及び欧州連合法から生ずる制約」とは何を意味するかの特定。

②州の権限に属する事項に関する国法の適用及び国の排他的立法権に属する事項に関する州法の適用。

③競合的立法事項において州法が従わなくてはならない基本原則を特定する法令を制定することを政府に委任する問題。

④地方自治体の規則制定権の限界を確定すること。

⑤州が欧州連合の規則の作成に参加する手続及び国際的活動を行う手続の検討。

⑥憲法第120条第2項の規定の具体化。すなわち、(a)国際規範及び条約若しくは欧州連合の規則が遵守されないと、(b)公共の安泰及び安全に重大な危険がある場合、(c)法的統一若しくは経済的統一の保護、(d)地方政府の領域の境界に関わりなく市民的及び社会的権利に関する給付の欠くことができな水準を保護することが必要な場合、国は州、大都市、県及びコムーネに代替することができるが、これらの場合に、国がこの代替権限を補完性及び公正な相互協力の原則に従って行使するための手続を定める。

⑦政府による州憲章の合憲性審査に関する憲法裁判所への提訴手続(第123条第2項)、政府による州法の合憲性審査に関する憲法裁判所への提訴手続

(第127条第1項)、州による国法及び他州の州法の合憲性審査に関する提訴手続(第127条第2項)の具体化。

2. デヴォルーションに基づく憲法改正案²¹⁾

イタリアの州制度を中心に国と地方及び地域団体相互間の関係の改革は、2001年憲法的法律第3号の成立によって終わりを告げた訳ではなかった。2001年の総選挙によって政権についた「自由の家」に結集する中道右派は、憲法的法律第3号による改革は、まったく不十分なもので、それに代えて一層「連邦制」的性格をもった憲法改革を行うべきできあるという立場を鮮明にした。このため、首相府における政治制度改革を担当する部局の名称を「政治制度改革局(Dipartimento per le riforme istituzionali)」から「政治制度改革及びデヴォルーション局(Dipartimento per le riforme istituzionali e la devolution)」と名称を変更し、分離主義政党である北部同盟の委員長ボッシをその担当大臣に任命した。このボッシのイニシアチブの下でベルルスコーニ内閣最初の憲法改正案が閣議決定された。この憲法改正案(法案第1187号「憲法第117条の改正」)は、デヴォルーションに関する改革案と呼ばれているもので、2002年2月14日に閣議決定され、2月26日に上院に上程され12月5日上院で、2003年4月14日に下院で可決されたが、政府によって取り下げられた。この法案は、単独の条文のみで、①看護及び保健組織、②教育組織並びに教育諸制度の自治を除く、教育及び職業教育機関の運営、③教育カリキュラム及び職業養成カリキュラムの中で州に特別の関心のある部分の決定、④地方警察という4つの事項を州の排他的立法事項にするという内容のものであった。

この「ボッシ案」の取り下げは、実はラ・ロジジャ州問題担当大臣の指導の下で作成された立法権の州と国との配分を定めた117条に対するより包括的な改正を内容とした新たな憲法改正案(「憲法第2部第5章の新たな改

21) 本項及び次項の記述は、Achille Chiappetti, *Il rebus del federalismo all'Italiana*, *op. cit.* 137-166 に依拠している。

正案 (Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione)], 2001年の憲法的法律第3号という「オリーブの木」による改革を「自由の家」の立場から改革するという意味で「改革の改革案 (Riforma della riforma)」と呼ばれた) が2003年4月13日に閣議決定されたのを受けて行われたのであった。しかし、このラ・ロジヤ案も閣議決定されたもののその内容・位置づけをめぐって「自由の家」内で対立が生じ、結局議会上程されるに至らなかった。

3. 中道左派「改革」の克服——「自由の家」の案

ベルルスコーニ第2次内閣は、中道左派政権のイニシアチブで行われた憲法改革(協同的な連邦制へ移行=federalismo cooperativo)を本格的に見直し、「自由の家」の理念(競争的な連邦制=federalismo competitivo)に基づいた改正を対峙させる為に新たな憲法改正案の作成に乗り出し、2003年10月13日に閣議決定し、10月17日に上院に上程した(法案第2544号「憲法第55条、第56条、第57条、第58条、第59条、第60条、第64条、第65条、第67条、第69条、第70条、第71条、第72条、第80条、第81条、第83条、第85条、第86条、第87条、第88条、第89条、第91条、第92条、第93条、第94条、第95条、第96条、第104条、第114条、第116条、第117条、第126条、第127条、第135条及び第138条の改正」)²²⁾。

この改正案は、大きく言って政府形態に関する部分と「連邦国家」に関する部分の2部構成となっている。本稿の関心の対象である「連邦国家」に関する部分で注目すべき点は以下の点である。

①「連邦国家」への移行を完成させると言う視点から、上院を州の代表機関としての「連邦上院」への組織替えを規定している(第1条)。

②①と同じ視点から、憲法裁判所の判事の任命手続への上院の関与の強

22) この憲法改正案は、上院での審議で一部修正の上2004年3月25日に可決され、下院に送付された。上院の修正でこの法案のタイトルは「憲法第2部の諸条項の改正 (Modificazione di articoli della Parte II della Costituzione)」と変更された。

化。すなわち、憲法裁判所の判事の定員を15人から19人へと増員し、その任命も両院で行うとされていたのを各院が個別に行うように変更し、かつ下院が3名を任命するのに対して上院には倍の6名の任命権を賦与している(第33条)²³⁾。

③州の立法活動に対する国の統制の復活。政府は、ある州法が国家的利益を侵害していると考えた場合、連邦上院の決議を経由して大統領に当該州法を無効とする命令を発することを可能とする規定の導入(第31条)²⁴⁾。

④州の排他的立法事項として一度取り下げた法案第1187条と同じ内容を盛り込んだ(第30条)²⁵⁾。

23) 上院での修正の結果、①憲法裁判所の判事の定数は15人に変更され、②下院による任命は廃止され、③上院(州知事並びにトレント及びボルツァーノ特別県知事も参加)による任命数を7人に増員し、④条項数も第40条になった。

24) 上院での修正で条項数が第31条から第38条となった。

25) 上院での修正で条項数が第30条から第34条となった。

参考資料：憲法第2部第5章の新旧対照表

現 在 の 条 文	1999年より以前の条文
<p>第114条 ①共和国は、コムーネ、県、大都市 (Città metropolitane)、州及び国によって構成される。</p> <p>②コムーネ、県、大都市及び州は、憲法が定める原則に基づく固有の憲章 (Statuto)、権限及び機能を持つ自治団体である。</p> <p>③ローマは、共和国の首都である。国の法律が、その制度について定める。</p>	<p>第114条 共和国は、州、県及びコムーネに区分される。</p>
<p>第115条 廃止</p>	<p>第115条 州は、憲法の定める原則に従い、固有の権限と機能を有する自治体である。</p>
<p>第116条 ①フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア、サルデーニャ、シチリア、トレンティーノ・アルト・アディジェ／南チロル (il Torentino-Alto Adige/Südtirol) 及びヴァッレ・ダオスタ (Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste) は、憲法的法律によって採択される特別憲章に従い、独自の自治の形式及び条件を有する。</p> <p>②トレンティーノ・アルト・アディジェ／南チロル (il Torentino-Alto Adige/Südtirol)州は、トレント自治県及びボルツァーノ自治県から成る。</p> <p>③憲法第117条第3項が定める事項並びに同条第2項1)号が列挙した事項のうち、治安判事 (giudice di pace) の制度、n)号及びs)号が挙げた事項に限定された事項に関する更なる自治の特別な形式及び条件は、憲法第119条が定める原則を尊重して、関係諸州の提案に基づき、地方団体の意見を聴取した上で、国の法律によって他の州に帰属させることができる。当該法律は、国と関係諸州間の合意に基づき、両院でその構成員の絶対多数の賛成によって採択される。</p>	<p>第116条 シチリア、サルデーニャ、トレンティーノ・アルト・アディジェ、フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア及びヴァッレ・ダオスタには、憲法的法律という形式で採択される特別憲章に従い、独自の自治の形式及び条件が与えられる。</p>
<p>第117条 ①立法権は、憲法並びに欧州連合法及び国際的義務から生ずる拘束を遵守して、国及び州が行使する。</p> <p>②国は、以下の事項について排他的な立</p>	<p>第117条 ①州は、次の事項に関し、国の法律の定める基本原則の限界内で、立法的規定を定める。但し、その規定は国の利益及びその他の州の利益に反しては</p>

高橋：イタリアにおける地方分権をめぐる動向

現 在 の 条 文	1999年より以前の条文
<p>法権を持つ。</p> <p>a) 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</p> <p>b) 移民</p> <p>c) 共和国と宗教団体との関係</p> <p>d) 国防及び軍隊，国家の安全保障，武器，弾薬及び爆薬</p> <p>e) 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</p> <p>f) 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</p> <p>g) 国及び国の公共団体の行政制度及び組織</p> <p>h) 地方の行政警察を除く治安及び保安</p> <p>i) 国籍，個人の身分及び住民登録</p> <p>l) 司法及び手続法；民事法及び刑事法；行政争訟</p> <p>m) 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に関する給付の基本的水準の決定</p> <p>n) 教育に関する一般規則</p> <p>o) 社会保障</p> <p>p) コムーネ，県及び大都市の選挙法，統治機関及び基本的権能</p> <p>q) 税関，国境の防備及び国際的予防措置</p> <p>r) 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</p> <p>s) 環境，エコシステム及び文化財の保護</p> <p>③以下の事項について，国と州は競合して立法権を持つ。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</p>	<p>ならない。</p> <p>州に帰属する行政上の，部局及び団体の組織</p> <p>コムーネの区域</p> <p>都市地方警察及び村落地方警察</p> <p>見本市及び市場</p> <p>公共慈善事業並びに保健及び医療扶助</p> <p>手工業及び職業教育並びに教育扶助</p> <p>地方団体の博物館及び図書館</p> <p>都市計画</p> <p>観光及びホテル業</p> <p>州の利益に関わる軌道及び自動車道</p> <p>州の利益に関わる道路，水道及び土湖水上の航行及び港</p> <p>鉱泉及び温泉</p> <p>鉱山及び泥炭鉱</p> <p>狩猟</p> <p>内水での漁業</p> <p>農業及び林業</p> <p>手工業</p> <p>憲法的法律で定めるその他の事項</p> <p>②共和国の法律を執行するための規定を定める権限を法律により州に委任することができる。</p>

現 在 の 条 文	1999年より以前の条文
<p>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。競合的立法事項については、州に立法権が帰属する。但し、基本原則の決定は、国の法律に留保される。</p> <p>④国家の立法に明示的に留保されていないすべての事項に関する立法権は、州に帰属する。</p> <p>⑤国の法律が定めた手続に従って、州並びにトレント自治県及びボルザーノ自治県は、その権限内の事項について、欧州連合法の作成に関する決定に参加し、国際協定及び欧州連合法の実施及び執行を促進する。また、国の法律は、不履行の場合の代理権限の行使の方式を定める。</p> <p>⑥規則制定権は、国の排他的立法事項については、国に帰属する。但し、州に委任した事項は除く。他のすべての事項に関する規則制定権は、州に帰属する。コムーネ、県及び大都市は、その組織及び与えられた権能の行使の規律について規則制定権を有する。</p> <p>⑦州法は、社会的、文化的及び経済的生活における男性と女性との完全な均等を阻害しているあらゆる障害を除去し、かつ、選挙によって選ばれる職務への女性と男性とのアクセスの均等を促進する。</p> <p>⑧州法は、固有の権能を最善に行使するために、他の州との、共同機関の設置をも含んだ取決めに批准することができる。</p> <p>⑨州は、その権限内にある事項に関して、国の法律が定める場合及び形式に従って、諸国との協定及び他国の地域団体との取決めに結ぶことができる。</p>	
<p>第118条 ①行政権能は、統一的な執行を保障するために、補完性、差異化及び最適性の原則に基づき、県、大都市、州及び国に移譲される場合を除き、コムーネに帰属する。</p>	<p>第118条 ①前条に掲げた事項に関する行政権能は、州の権限に属する。但し、専ら地方利益に関する事項については、共和国の法律により、県、コムーネ又はその他の地方団体の権限とすることがで</p>

高橋：イタリアにおける地方分権をめぐる動向

現 在 の 条 文	1999年より以前の条文
<p>②コムーネ、県及び大都市は、それぞれ固有の行政権能並びに国及び州の権限に基づき、国の法律及び州法によって移譲された行政権能を有する。</p> <p>③国の法律は、第117条第2項b)及びh)号が定める事項について国と州との調整の形式、さらに、文化財の保護に関する合意及び調整について定める。</p> <p>④国、州、大都市、県及びコムーネは、補完性の原則に基づき、一般利益を持つ活動の展開のために、市民、個人及び団体の自主的なイニシアチブを促進する。</p>	<p>きる。</p> <p>②国は、法律により、その他の行政権能の行使を州に委任することができる。</p> <p>③州は、通常は、その行政権能を県、コムーネ若しくはその他の地方団体に委任し、又はその機関を利用して行う。</p>
<p>第119条 ①コムーネ、県、大都市及び州は、収入及び支出の財政自治権を有する。</p> <p>②コムーネ、県、大都市及び州は、自主財源を有し、憲法並びに公財政及び租税制度の調整原則と合致する範囲で、租税及び固有収入を定め、かつ、適用する。また、自らの区域に関する国の税収入の配分を決定する。</p> <p>③国の法律は、住民数の故に租税能力の劣る地域に対する調整基金をその使用目的を制限せずに設ける。</p> <p>④コムーネ、県、大都市及び州は、自らに帰属する公的権能を全面的に果たすための財源として、前項の定める基金からの資金を利用することができる。</p> <p>⑤国は、特定のコムーネ、県、大都市及び州に関して、経済発展並びに社会的調和及び連帯を促進するため、経済的・社会的不均衡を解消するため、個人の権利の実効的な行使を促進するため又はその権能の通常の執行とは異なる目的を実現するために、追加財源を割り当て、かつ、特別措置を実施する。</p> <p>⑥コムーネ、県、大都市及び州は、国の法律が定める一般原則に従い、固有の財産を持つ。また、投資の支出の財源にするためにのみ債務を負うことができる。それらの契約上の借款に対するあらゆる国家保証は排除される。</p>	<p>第119条 ①州は、共和国の法律で定める形式と範囲内において、財政上の自治権を有する。共和国の法律は、州の財政と国、県及びコムーネの財政を調整する。</p> <p>②州に対し、その通常の作用を遂行するために必要な経費に充てるため、州の必要に応じて州税を課す権限を認め、又国税の一部を譲与する。</p> <p>③特定の目的のために、とりわけ南部及び島部を開発するために、国は、法律により、当該州に特定補助金を支出する。</p> <p>④州は、共和国の法律で定める方式に従い、固有の財産を有する。</p>

現 在 の 条 文	1999年より以前の条文
<p>第120条 ①州は、州際の入税、輸出税又は通関税を設けることはできない。また、州相互間での人及び物の自由な移動を何らかの仕方では制限する措置又は国土のいかなる地域において労働権の行使を制限する措置をとることはできない。</p> <p>②国際規範及び条約若しくは欧州連合上の規則が遵守されない場合、公共の安泰及び安全に対する重大な危険がある場合又は法的統一又は経済的統一の保護、特に地方政府の領域的境界に関わりなく、市民的及び社会的権利に関する給付の欠くことのできない水準の保護が必要な場合、中央政府は、州、大都市、県及びコミュニティの諸機関に代替することができる。法律は、代替権限が補完原則及び公正な相互協力の原則を尊重して行使されることを保障するための手続を定める。</p>	<p>第120条 ①州は、州際の商品又は移動に課税することはできない。</p> <p>②州は、州際の人及び物の自由な交通を妨げるいかなる措置もとることはできない。</p> <p>③州は、市民が国土のいかなる所でも職業、雇用又は労働を行う権利を制限することはできない。</p>
<p>第121条 ①州の機関は州議会、参事会及び知事とする。</p> <p>②州議会は、州に帰属する立法権並びに憲法及び法律により付与されたその他の権能を行使する。州議会は両議院に法律案を提出することができる。</p> <p>③州参事会は州の執行機関である。</p> <p>④州知事は州を代表し、参事会の政策を指揮し、それに対して責任を負い、法律に審署し、州の規則を公布し、中央政府の訓令に従い国から州に委任された行政作用を指揮する。</p>	<p>第121条 ①同一</p> <p>②州議会は、州に帰属する立法権及び規則制定権並びに憲法及び法律により付与されたその他の権能を行使する。州議会は両議院に法律案を提出することができる。</p> <p>③同一</p> <p>④州知事は州を代表し、州の法律及び規則を審署し、中央政府の訓令に従い国から委任された行政作用を指揮する。</p>
<p>第122条 ①州知事及びその他の参事会員並びに州議会議員の選挙制度は、被選欠格及び兼職禁止については、共和国の法律で定める基本原則の限界において州の法律で規定する。共和国の法律は被選挙機関の任期についても定める。</p> <p>②州議会議員と国会の一議院の議員又は他の州議会議員若しくは州参事会員または欧州議会議員とを兼ねることはできない。または他の州議会議員と兼ねることはできない。</p> <p>③州議会は、その議員の中から、議長及び理事部を選出する。</p>	<p>第122条 ①州議会議員の選挙制度、定数、被選欠格及び兼職禁止については共和国の法律で定める。</p> <p>②州議会議員と国会の一議院の議員又は他の州議会議員と兼ねることはできない。</p> <p>③州議会は、その固有の事務を処理するため、議員の中から、議長及び理事部を選挙する。</p> <p>④同一</p> <p>⑤州知事及び参事会員は、州議会により、その議員の中から選挙される。</p>

高橋：イタリアにおける地方分権をめぐる動向

現 在 の 条 文	1999年より以前の条文
<p>④州議会議員は、その職務の遂行中に表明された意見及び表決につき、責任を問われることがない。</p> <p>⑤州知事は、州憲章で別に定める場合を除いて、普通・直接選挙で選出される。州知事は、参事会員を任命し罷免する。</p>	
<p>第123条 ①各州はその憲章をもたなくてはならない。州憲章は、憲法の範囲内で、州政府の形態並びに州の組織及び権能に関する基本原則を定める。州憲章は、州の法律及び行政措置についての発案権及び州民投票の行使並びに州の法律及び</p> <p>②州憲章は、州議会による最低2ヶ月の期間をおいた2回にわたる審議を経た後、その構成員の絶対多数で採択或いは改正される。この法律には、政府監察官の査証が付されてはならない。共和国政府は、州憲章の公布後30日以内に憲法裁判所に対してその合憲性の問題を提起することができる。</p> <p>③州憲章は、その公布から3ヶ月以内に州の選挙人の50分の1または州議会議員の5分の1が請求する場合には、州民投票に付される。州民投票に付された憲章は、有効投票の過半数により承認されなければ審署されない。</p> <p>④各州は、その憲章において、州と地方団体との諮問機関として地方自治評議会について定める。</p>	<p>第123条 ①各州は、その憲章をもつこととする。州憲章は、憲法及び共和国の法律の範囲内で、州の内部組織に関する規定を定める。州憲章は、州の法律及び行政処分についての発案権及び住民投票の行使並びに州の法律及び規則の公布を規律する。</p> <p>②州憲章は州議会により、その絶対多数をもって、可決され、共和国の法律によって承認される。</p>
<p>第124条 廃止</p>	<p>第124条 州都に駐在する共和国政府の監察官は、州の行政作用を監察し、これを国の行政作用と調整する。</p>
<p>第125条 州に、共和国の法律の定める秩序に従い、第1審の行政裁判機関が設けられる。州都以外の所に支部を設けることができる。</p>	<p>第125条 ①州の行政行為に関する適法性の統制は、共和国の法律で定める方式と制限内で、分権の本旨に基づいて構成された国の機関により行使される。特定の場合には、法律により正当性の統制を認めることができる。この統制は、理由を付した要求により、州議会による議決の再審査を促すという効果のみを有する。</p> <p>②州に、共和国の法律の定める秩序に従い、第1審の行政裁判機関が設けられる。州都以外の所に支部を設けることができる。</p>

現 在 の 条 文	1999年より以前の条文
<p>第126条 ①憲法に反する行為又は法律の重大な違反をなした州議会の解散及び州知事の解任は、共和国大統領令の理由を付した命令によって行われる。この解散と解任は、国家安全保障を理由としてもおこなうことができる。大統領の命令は、共和国の法律で定める方式により構成された州問題に関する両院合同委員会の意見を聞いて発せられる。</p> <p>②州議会は、その5分の1以上の議員により連署され、氏名点呼により議員の絶対多数により可決された理由を付した動機により、州知事に対して不信任を表明することができる。この動議は、提出後3日を経た後でなければ討議に付すことができない。</p> <p>③普通・直接選挙により選出された州知事に対する不信任動議の可決又は州知事の解任、長期の事故、死亡若しくは辞職は、参事会の辞職及び州議会の解散をもたらす。州議会議員の過半数が同時に辞職した場合も同様とする。</p>	<p>第126条 ①州議会が憲法に反する行為若しくは重大な法律違反をなしたとき、又は同様な行為を若しくは違反をなした参事会若しくは知事を更迭すべき旨の中央政府の勧告に応じないときは、これを解散することができる。</p> <p>②州議会が、議員の辞職のために多数派を形成することができないために、その機能を遂行できないときは、これを解散することができる。</p> <p>③州議会は、なお、国の安全を理由として、これを解散することができる。</p> <p>④解散は大統領の理由を付した命令により行われる。その際、大統領は、共和国の法律で定める方式により構成された州問題に関する両院委員会の意見を聞かなくてはならない。</p> <p>⑤解散命令により、州議会議員の被選挙資格を有する3人の市民から成る特別委員会が任命される。この委員会は、3ヶ月以内に選挙を施行し、参事会の権限に属する通常の行政及び猶予し得ない行為を処理する。ただしこれらの行為は新議会の承認に付される。</p>
<p>第127条 ①政府は、州法が州の権限を逸脱していると考えるときは、その公示から60日以内に、憲法裁判所にその憲法適合性問題を提起できる。</p> <p>②州は、法律又は国及び他の州の法律的効力を持つ行為が、自らの権限を侵害していると考えるときは、法律又は法律的効力を持つ行為の公示から60日以内に憲法裁判所にその憲法適合性問題を提起することができる。</p>	<p>第127条 ①州議会により可決された法律はすべて、監察官に報告される。監察官は、共和国政府が異議を有する場合を除いて、報告を受けてから30日以内に、これを査証しなければならない。</p> <p>②州法律は、査証の日から10日以内に審署され、公布の日から15日を経た後に施行される。法律が、州議会により緊急と宣言され、かつ、共和国政府がこれに同意した時は、その審署と施行は、この期日に拘束されない。</p> <p>③共和国政府は、州議会の可決した法律が州の権限を超え、又は国の利益若しくは他の州の利益に反するとみなしたときは、査証のために定められた期間内に、それを州議会に差し戻す。</p> <p>④州議会が、その議員の絶対多数で再度この法律を可決したときは、共和国政府は、報告を受けてから15日以内に、適法性の問題を憲法裁判所に提訴し、又は利</p>

高橋：イタリアにおける地方分権をめぐる動向

現 在 の 条 文	1999年より以前の条文
	益の違反により正当性の問題を両議院に提訴することができる。いずれか疑わしい場合は、憲法裁判所が権限ある機関を決定する。
第128条 廃止	第128条 県及びコムーネは、共和国の一般的法律で定める原則の範囲内で自治体とする。
第129条 廃止	第129条 ①県及びコムーネは国及び州の分権的区域である ②県の区域は、より以上の分権のために、行政的権能のみを有する郡に分けることができる。
第130条 廃止	第130条 ①分権の本旨に基づき、共和国の法律の定める方式により設けられる州の機関が、県、コムーネ及びその他の地方団体の行為に対する適法性の統制を行う。 ②法律で定める特定の場合には、理由を付した要求という形式で、議決した地方団体に対して、その議決の再審査を求める正当性の統制を行うことができる。
第131条 次に掲げる諸州を設置する。 ピエモンテ、ヴァッレ・ダオスタ、ロンバルディア、トレント-アルトアルジェ、ヴェネト、フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア、エミリア・ロマニヤ、トスカーナ、ウンブリア、マルケ、ラツィオ、アブルッツォ、モリーゼ、カンパーニヤ、プーリア、バジリカータ、シチリア、サルデーニヤ	第131条 同一
第132条 ①関係住民の少なくとも3分の1を代表するコムーネ議会からの要求があり、かつその提案が同じ住民の多数によって住民投票で承認された場合は、憲法的法律により、州議会の意見を聞いた後、現存の州を合併し、又は最小限度100万の住民を有する新しい州を設置することができる。 ②県又はコムーネが要求するときは、州議会の意見を聞いて、県又は関係する県	第132条 ① 同一 ②県又はコムーネが要求するときは、住民投票又は共和国の法律により、その県又はコムーネを一つの州から切り離し他の州に編入することができる。

現 在 の 条 文	1999年より以前の条文
及びコムーネ又は関係するコムーネの住民の過半数による賛成による住民投票又は共和国の法律により、その県又はコムーネを一つの州から切り離し他の州に編入することができる。	
第133条 ①州内における県の区域の変更及び新しい県の設置は、コムーネの発議に基づき、その州の意見を聞き、共和国の法律で定める。②州は、関係住民の意見を聞き、その区域内に新しいコムーネを設置し並びにその区域及び名称を変更することができる。	第133条 同一

(翻訳については、樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第4版』三省堂2001年に収録された井口文男訳を参照した。)