

**「イタリアの『連邦主義』と日本の道州制をめぐって」****工藤裕子教授講演録(中央大学法学部教授)****1. イタリアが日本の道州制論議の参考となる点について**

皆さん、こんにちは。ご紹介いただきました中央大学の工藤でございます。私に与えられたテーマは道州制を考えるにあたって、参考となる海外事例をとということで、私はイタリアの行政を専門としておりまして、おそらくいろいろな点でイタリアという国は参考になるだろうと思います。先ほどご説明にあったとおりで、確かに日本の道州制と同じような成り立ちや仕組みで、そういった機関を作るとかという動きはあまりない地域でございますので、道州制の運動論といいますか、道州制をつくることに関して参考になるかどうかは非常に微妙なところではございますが、結果として、道州制ができた後の国の姿といいますか、それをイメージするときに参考になるだろうというふうに思っております。

実はヨーロッパ全体というのも、言ってみれば今一つの連邦のような形になりつつありまして、どちらかという運動論的にどういうふうに連邦的なものを作っていくかということであれば、逆に EU の統合の過程とかをやったほうがいいのではないかと私は思うのですが、ただ何分大き過ぎる単位でございまして、おそらく日本一国の道州制を考えていくにはちょっと大きいなと思っております。イタリアはまず最初に言い訳がましいかもしれませんが、全く参考にならないだろうという点は、元々この州というのが新設されたわけではなくて、歴史的な単位である。それがしばらくは行政単位としてほぼ機能していなかったものを、それを復活したという過程でございまして、一部の方に信じられているように、70 年代に忽然と出てきたというわけではございません。従って、そういう意味では新設された単位ではないという意味で、日本がいま現在議論しているような形の道州とは若干違うということがございます。もう一つ大きな相違点といたしましては、後でももういっぺん触れることになると思いますが、イタリアの場合には 2001 年になってから、憲法改正を伴ってこの道州に大幅な権限移譲をしたということがございます。皆様方の報告書を拝見していても、国から地方への権限移譲ということが非常にいわれておりますが、残念ながら現在、国とか中央で議論されている日本の道州制というところには、国から道州への思い切った権限移譲というのはいまいち見えてこないという決定的な問題がございます。しかも日本の場合には、それをまさか憲法改正して云々ということにはございませぬので、そのあたり、イタリアができたことというのは日本では法律上の仕組みの問題もございまして、必ずしもそのあたりは参考にならないだろう。最初に否定的なことばかり申し上げましたが、それだけは逆にちょっと頭に入れていただいておりますれば幸かと思っております。

逆にイタリアという国が今まで皆様方が取り上げてこられたスウェーデンとかイギリス、

アメリカ、フランス等と違って、私がイタリアをやっているからというわけではなくて、イタリアが日本の道州制の議論の参考になるだろうと思っている理由としましては、まず規模が非常によく似ている。イタリアと日本は国土面積が世界的な、百何十カ国全部と比較しても非常にほとんど同じと考えていいと思います。イタリアのほうがやや小さいのですが、ほとんど面積的にも同じですし、南北に細長いとか、島嶼部があるとか、真ん中に山岳地帯があって、交通を分断しているとか、非常に地政学的に見ますと似ております。今日後で申し上げるように、地政学的な問題というのは意外と重要で、歴史的な行政の単位というのが山とか谷とかそういったものを中心に村落が形成され、行政単位が形成されたことを考えますと、それを人工的に変えていくというのは、やはり非常に無理を伴っている。そういうふう考えたときに、地政学的にみても、大きさという点でも非常に似ているイタリアというのは、いろいろな点で参考になるだろうと思います。ただしイタリアのほうは人口が日本の約半分でございますので、やや小さい。しかし逆にイタリアの州という単位は20州でございますので、現在の日本の都道府県と人口的に比較するならば、大体同じくらいだと。非常にこれも比較をしやすくしている点がございます。

実は道州の問題というのは、皆様方の報告書を拝見してもそうなのですが、その新しくできた単位での効率のよい行政、あるいはより効果的な税財政の運営、政策の執行ということがあるかと思うのですが、そのときに規模というのが非常に重要です。そのことを考えますと、例えばスウェーデンという国は非常に分権に成功しているということで、日本ではしばしば紹介されますが、人口も比較にならないくらい小さいわけですし、いろいろ考えてみますと、日本とかなり国土そのものの形成が違っているということがございます。ドイツの場合は連邦国家で単一国家ではありませんので、なかなか参考にはなるけれども、本質的な国のあり方というのは違います。イタリアは、単一国家であることを放棄しないけれども連邦制のいいところを取り入れようとして、ドイツを参考としつつドイツにはならないということで、連邦主義という方向をとってまいりました。それはある種日本の道州制の参考になるのではないかということで、今日はそういう視点から、イタリアを中心にお話をさせていただきます。

## 2. 日本における道州制の議論に不足していると思われる視点

お手元に配っているものと、スライドショーは違うのですが、九州は道州制の議論が進んでいるといたしますか、道州制の理解の先進地域だと思っておりますが、それはちょっと除いて、一般的に日本の道州制の議論にいま欠けているんじゃないか、一般論として欠けている、不足しているのではないかと思うことを最初にまとめてみました。

### (1) 歴史的視点の不足

一つはおそらく日本では経済的財政的合理性ということが非常に重要だったために、あえて誰も言わないのだと思うのですが、歴史的な視点ということがあるかと思えます。先ほど申し上げたように地政学的な視点とか、地域の文化ということはいわれられており

ません。おそらく今非常に大胆に進んできた市町村合併がいみじくもこの両方をかなり無視した形で進んで、うまくいっているところよりは、いろいろと問題があとで吹き出してきたところのほうが多いということがあるかと思えます。

## **(2) コミュニティの視点の不足**

2つ目としましては、コミュニティの視点ということがあります。これは皆様方の報告書を拝見していると、やはり住民や市民にとってメリットが見えないということや、あるいはそういった視点から道州制を考えることがないということがあるのですが、実際に道州制の理論というのは一番市民に近い基礎自治体ではなくて、中間的な団体です。中間的な団体というのは、行政上の工夫であったり、あるいは過去からのいろいろなしがらみでできている様々な組織を代表したりということになりますので、実は生活者の立場からは最も遠い単位にならざるを得ない。そういう宿命があります。国は我々全員日本人なので、日本という単位を忘れるということはありませんが、どうしても行政上の単位というのは、市町村であれば、いろいろサービスを直接やってくれる団体ということで日々の付き合いもありますけれど、県庁でさえ、ごく一般的な市民の方だったら県庁なんてあまり行かないのに、道州になったら益々自分とは関係ないということになりがちでございす。そういう意味で政治とか行政以外の意味で、この道州というのがどういう意味を持ちうるかというのが、おそらく道州制を成功させるポイントになるだろうと思えます。同時に市町村合併のときにこれも言われてきたことですが、市町村合併で単位が大きくなりますと、逆に都市内分権といいますか、例えば政令指定都市ですと区役所を作ったりとかいうことで、いろいろ補完的な組織を作っておられるんですけどどれも、地縁的なあるいは自分のコミュニティでのアイデンティティというのがどうしても失われがちである。ヨーロッパの場合例えば EU が強くなるにつれて、まさに国家の決定権が小さくなる。それに相反する形で実はサブナショナルな州とかの力が強くなってきている。言ってみればシーソーゲームのような関係があったんですが、日本の場合には、そのシーソーの片方に重石を乗せるものが何もないので、片方だけ上がるという非常に難しい状況があるのではないかと思います。あとはいわゆるソーシャルキャピタルと言われていて、その地域に独特の伝統文化、あるいは社会的ないろいろな過去からの動き、伝統ですね。こういったものが新しくできる道州というところに本当にできるかどうか。あるいは道州を作ったことで違う部分に、どちらかというところから上がってくるような力が備わるのかということ、これはなかなか怪しいところだと思います。

## **(3) 国家構造の視点の欠如**

3つ目としてこれはレジュメのほうだけなので恐縮なのですが、国家構造の視点というのが全体的には議論としては抜けていると思われす。これは九州地方では道州制に対する盛り上がりもありますし、議論も進んでいるところですが、全国的には必ずしもそれほど熱心でない地域も多いということがございす。これについて日本では全国一律でなくてもいいから、できそうなところからとりあえずやろうというご意見もありまして、特区で

北海道がそういったことでは記憶に新しいところなんですけれども、ただこういう実験を繰り返していくと、日本の国家構造全体を考えて、道州制を導入するというところからどうしても程遠くなってしまいます。そうしますとそもそもイタリアが取ったスタンスのように、あくまでも単一国家のデザインを維持しながら道州制あるいは連邦制のいいところを頂戴しようというような形にもなかなかありませんし、そうすると実験的にパイロットプロジェクトのような形でやっても、結局は国から道州への思い切った権限移譲というのはできなくなるということがございまして、国家構造をこれからどうしていくのかという議論は、特に中央の議論には若干欠けているのかなと思います。どうも議論を拝見していると、中央志向を是正する、あるいは中央集権を是正するということは、言葉ではしばしばうたわれているところなんですけれども、現実のいろいろな仕組みを見ておきますと、必ずしも分権化にはなっていないんじゃないかということがございます。逆に中央・地方関係の洗い出しだけであるならば、別に道州制でなくてもできるということもあるんじゃないかと思います。

#### **(4) グローバルな視点の欠如**

4つ目の括りとしてはグローバルな視点、国際的な視点というのは日本の場合には非常に欠けております。これは九州地方だけに限って見ますと、アジア的な視点とかアジア地域という視点を皆様がお持ちなので、九州ではあまり問題にはならないかと思いますが、全国的に見ますと日本が道州になるということと、例えばアジアにおける日本がどうなるのかということは、あまりリンクがございません。ヨーロッパ諸国で何故サブナショナルが、つまり国のすぐ下の単位が重要になったかといいますと、これは非常に簡単な理由がございまして。ちょっと悪い言い方をすると外圧なんです。EU という単位がどんどん進んでいってしまって、EU に様々な行政の決定権限が吸い上げられる。国が相対的に弱くなる。しかし農業であるとか工業誘致であるとか、現実的なさまざまな産業、経済の動きというのは国よりも小さく、市町村よりももうちょっと大きな中間的な単位だと非常にありがたい。ということでその単位が、言ってみれば EU という広い地域の中でのロビイングの単位になっていったという事実関係がございまして。ですから特にブリュッセルの EU では、アメリカの議会のようにロビイストがいろいろ活躍しているわけです。大体ヨーロッパの諸都市は州の単位で、日本にも東京には都道府県事務所というのがございましてけれども、ブリュッセルにはヨーロッパ中の地域の、州くらいの大きさの代表事務所があるということから、政策的な、言ってみればネゴシエーションの一つの重要な単位になっているということがございます。州くらいの単位ですと、例えば農業製品であるとか、さっきも申し上げた工業誘致というような単位で、経済的に動くときに非常に機動力があるということがございまして、そういった意味から州がどんどん強くなったというのが、現実の経済関係の中からあります。一方 EU が拡大される過程の中で、特に遅れた地域には構造基金というのが重要な役割を果たしたことは皆様もご存知のことかと思いますが、この構造基金は遅れた地域を何とか引き上げるということで、対国ではなく、また対自治体ではなく、対

地域に付されるものだったわけですね。ですから州の単位で企画書を書いて、ブリュッセルに自分たちの州はこういうことをやりたい。例えば若者の失業率を減らして、地域を活性化するためにこういうことをしたいということで、イタリアでも特に南部のシチリアとかサルデーニャのような非常に貧しい地域ががんばって、たくさんの EU からの構造基金を受け取りました。このときにやはり州の単位でそういった政策能力をつけること、あるいは実際に国際舞台に出かけて行って自分たちの州を宣伝して、最終的に基金を勝ち取る。そして実際基金があったら仕事をしなければいけませんので、そういった中で力を、足腰をつけていったという事実もありますし、足腰をつけざるを得なかった切羽詰った状況があったということが、実はございます。そうすると EU 全体というリージョナルな発想が国ではなくその下の単位を力強くしていったところがございます。その辺は日本にはない問題ですので、それをどう作っていくか、あるいはその視点をどう生かせるかというのが問題になるのだらうと思います。そしてこういった州くらいの単位が出てきますと、先ほども拝見していますと環境問題とかそういう問題に関心が出ておりましたが、地域の中にもっと大きなグローバルな問題、環境であるとか、そういった問題がどうしても形成される傾向にございます。ただこれまでの日本の場合ですと、どうしても島国の宿命で、さらに大きな単位を考えるということはちょっとない。日本という国でどうしても完結してしまうということがございます。

#### **(5) 参加の視点(民主主義の視点)の不足**

5 番目といたしまして、日本の道州制の議論の中では、やはり市民というのが不在の議論が続いてきているのではないかと思います。これは自民党の道州制の委員会でもヒアリングを受けたときに申し上げたのですが、まさに政治家の方が自分の選挙区で道州制のことを誰も言う人がいないという、すごく当たり前といいますか、誰も道州制に票が入りませんので、別に後援会で道州制のことを言う必要はないんですが、ただそういう状況ではやっぱり国の単位を考えると、民主主義参加という意味から道州制を考えていくということはほとんど無理なんだろうなというふうに思います。あと道州の単位と言いますと、非常に企業の経済活動の単位ということと重なる部分がございます。これも実は九州に限って言いますと、まさに経済界からこういった研究の動きが出てきているということで、これは非常に例外的なんですが、全国的には必ずしもその視点がないだろうというふうに思います。

#### **(6) 法律制定権の移譲の議論の不足**

最後に、イタリアは先ほど申し上げたとおり、憲法改正を伴う改革であったということに対しまして、日本の場合にはそういう問題がないという基本的な法律構造の問題もございます。それからイタリアでは法律を制定する権利を州に付与いたしました。これはもちろんプラスマイナス両方いろいろな問題を引き起こしているところではあるのですが、いずれにしても州という単位が、皆様がまさにおっしゃるように単に何かを執行するのではなくて自ら決定する、決定権の移譲ということではまさに決定的だったのですが、日本の

場合にはあまり法律制定権までは考えていないということがあるかと思えます。

### **(7) 一国二制度の道州制議論の不足**

これは私が半ばで言ったことと若干矛盾するのではございますが、日本の場合、全国統一的な道州制をいうのか、それとも例外的な地域を設けるのか、あるいはそのときに東京問題をどう考えるのか、等々の問題がございます。東京の 23 区だけ切り取るとかですね。いろいろ不思議な案が出ておりますが、いずれにしても全部の道州を同じような単位にしていくのか、例外的な地域を作るのかというような問題がございます。これについてイタリアは後に申し上げるように、例外的な地域というのはいくつかございます。現実的な国家構造の再編ということを考えるならば、新しくできる、言ってみれば日本の場合、ある程度人工的な道州を、政治的経済的そして行政的に同じ権限で切っていくのは、おそらくかなり難しいだろうというふうを考えます。そのときに最初から一国二制度といいますか、ダブルスタンダードを認めるのか認めないのかというあたりはあまり今まで議論されてきていなかったところではあります。一部には若干言われてきつつありますが、そのあたりを整理しないと、永久に東京問題などが解決しない。それが解決しないとまったく道州制自身に動けないということがあるんじゃないかなと思います。

以上だいたい今のところ全国的なレベルで進んでいる道州制の中ではやや不足している、特にヨーロッパとの比較の中で地域的な問題、リージョナルな問題などが不足しているだろうということから、イタリアのお話をさせていただきたいと思えます。イタリアについては既に視察の報告があったということで、そのときにもいろいろと私も資料を提供させていただいたりしておりますので、事実関係の細かいことは省略させていただきます。今日は特に日本との関係の中で重要なのかなと思われるところを、あとはスライドを中心に、基本的にはお配りしているレジюмеと同じですが、ご説明させていただきます。

### **3. イタリアは連邦主義、緩やかな連邦制**

これはイタリアでよく言われる、イタリアだけじゃないですが、一般的に国のすぐ下にあるサブナショナルな政府の定義として、何を備えていなければいけないかということが言われます。これは網羅してあるのは、全部なければいけないということでも必ずしもないんですが、一般的にはサブナショナルな政府がある程度独立をして国を構成していくためには、(これをサブナショナルといっているのは非常にあやしい言い方なんですけど、何故かと言いますと単一国家の場合にも連邦制の国家の場合にも、両方に言えるそして言えないところがございます)、一般に次のようなものがあるだろうということです。立法権、これは現実問題としては多くの、例えばフランスでも別にレジオンが立法権を持っているわけではございませんので、ない場合もございまして、多くは行政権、従って財政的な独立性、自主財源。次は日本ではあまり議論にならないところですが、政治的な代表制をもつ。つまり国の単位でサブナショナルな単位を代表するような組織を持ち得るかどうかということです。もっと端的に申し上げるならば、日本でこれも欠落している議論の一つなので

すが、政治的代表制というのは、ちょっとオブラートに包んだ言い方をしたんですけれども、要は新しくできる道州に議会ができるかどうかということなんです。確かに都道府県を廃止して道州になった場合には、当然道州にそういう単位、代表者を置いたり、そこに議会を作ったりという話になるのでしょうけれども、このところはあまり議論されていないところですが、おそらくこれは非常に重要な問題であるというふうに言われています。これらはEU、特にヨーロッパ諸国の場合には、イタリアに限らず、EUが強化され拡大されている中でますます重要になってくる。それは先ほど申し上げたいくつかの理由なんです。地域単位が非常に強い行政権・財政力をもった上で、さらに上の単位と渡り合っていくだけの政治的な、言ってみれば正当性を持ちうるかということと、国からある程度独立するためには、立法権を持つ必要があるというふうに言われます。ただ実際に諸国の現状を眺めていきますと、イタリアの場合には立法権が付与されたのは2001年から。政治的代表的については州は確かにガバナーといいますか知事がおりますが、このガバナーはごく最近までは間接選挙でした。比較的最近になってやっと公選になったということがございますし、彼らを国の中で代表するような組織というのはなかなかないということで、今そもそも国政の場での選挙法の改正や選挙区の見直しということが進んできています。そういう動きになっていまして、全部揃わなければいけないのか、全部なくてもいいのかということについては、いろいろ解釈も分かれるところですし、こういったことを専門に理論的に研究している方の著書を読みましても、議論の分かれているところです。一般的に立法権が付与されると連邦制に非常に近くなる、あるいは連邦制になる。立法権がない段階で行政権の付与だけということでは、単なる分権化ととらえられるのが一般的なようです。しかし立法権があっても単一国家だと定義づけられているイタリアのような国家もございまして、このあたりは現実の運用としてはそこまで厳密に考えなくてもいいのかなと理解しております。そういう意味で連邦制の要件としては、今言ったようなものが全部あるものということで考えられているようです。しかしイタリアでは一応立法権を持ちながら、まだ政治的な代表を国政の場で持っていない。知事はいますが、そして日本と同じように全国知事会に当たる組織はあるんですけども、国の代表者である選出の国政の衆議院議員・参議院議員、イタリアの場合上院・下院ですが、この方たちのような形での政治的な代表制は国会の場ではないということで、連邦主義、緩やかな連邦制という定義をしております。イタリアは長い間行政の運用上の理想としては、当初はフランスをモデルに近代化を進めてきたんですが、フランスが非常に極端な分権化路線を一方で取りつつ、実は非常に中央集権的であるという中で、そこからはもう一步脱皮してドイツに近い形にしたいという希望を長い間持っていました。ただし連邦制というのは非常に強い権限を連邦にもたらししてしまう。そして国家の権力を著しく弱めていくというときに、イタリアの場合はそうじゃなくても南北格差が大きい。そして北部が非常に南部をお荷物扱いにする。あるいは北部だけが独立をしたがっているというような状況がございまして、行き過ぎた連邦制はイタリアを分裂させるのではないかという危惧から、90年代を通じて緩やかな連邦制、

つまりある程度独立性を認めることで分離を唱えている人たちの気分も満足させつつ、そして結果的にはイタリアという国家の統一性をあくまでも失わないと、言ってみれば緩やかな連邦制とかいろいろな言葉で表現されていますのは、政治的な妥協の産物であったということ認めざるを得ないかと思えます。

#### **4. イタリアの地方制度 ～州と県と基礎自治体の三層制～**

##### **(1) 道州制を考えるうえで、イタリアと日本の類似点と相違点**

イタリア地図を見ていただきますと、よく長靴といわれるところで、皆さんもお分かりだと思いますが、先ほど申し上げましたように日本に似ているところが多いです。真ん中のところにアペニン山脈というのがずーっと背骨のようにございますが、これをもうちょっと地形を90度くらい左に廻していただくと、非常に日本列島に似ています。これを例えばアルプスと考えていただくとだいたい分かりやすい。イタリアの場合にはオーストリアとスロヴェニアの国境地域、このあたりに二つ自治州がございます。特別州です。それからスイスとフランスの国境に、国境を越えてフランス側にモンブランという有名な山がありますが、イタリア側にモンテローザというのがあります。この辺にもう一つの特別州がございます。それから南にいきまして、これがシチリア、島でございますが、シチリアという一つの特別州。そしてコルシカ島のすぐ南にあるサルデーニャ島、これも特別州です。この5つの特別州というのがございます。それぞれ歴史的あるいは言語的少数民族をもつ地域等で、言ってみればこれが一国二制度、ダブルスタンダードの制度をとってまいりました。もう一つ参考になるのかなと思えますのは、イタリアの場合、大都市といわれるところが非常に少ない。しかもその人口集中度がそれほどではないということがございます。レジュメの最後のほうに自治体の大きさをつけてございますから、見ていただきますと、10万人以上という自治体が数でいえば0.5パーセントで、そこに人口は25パーセント集中しているということで、全体に広げてみれば、そこそこの人数が大都市に集中している。ただし最後のほうを見ていただきますと、3,000人以下という自治体が数の上では約6割。人口はそこに10パーセント、1割程度の人が住んでいる。これは日本よりさらに小さい自治体が数多くあって、それが分散しているということがございます。これが大きな違いなんですけれども、それを見たうえで幾つかの類似点と相違点をご説明していきたいと思えます。そういう意味でまず日本と似ているといえますか、道州制を考える上で基本的なところとして単一国家である、当たり前ですが、そういうことがございます。次が日本が道州制を入れた場合に都道府県をなくすかなくさなかという大きな議論がありますが、イタリアの場合には州と県と基礎自治体という三層の自治制度です。その上に国がある。全部併せて四層ということになりますが、そういう制度をとっています。ただしこの県という単位は実は行政府としてはほとんど機能しておりませんで、予算も非常に少ない。それから職員数もほとんどないに等しい。何故県があるかと言いますと、昔から政党の地域支部とか農協とか、あるいは商工会議所というように、どちらかというとならぬとまとまりと



しては単位を持っていたということです。それが経済的な理由であります。政治的な理由といたしましては、県というのはかつては官選の知事、日本でも戦前にありましたけども、官選知事が派遣されて、その地域の公安をつかさどる。そういう意味で地域警察の単位であったということから、いま県が唯一国民生活に影響を与えている点といたしますと、車の登録をしてナンバープレートをもらったときには、その県の略称がナンバープレートに付いている。ただそれだけです。ほとんどの国民は県という存在は車の登録と車の登録税を納めるときくらいしかお世話にならない。そういう非常に限られた単位ですので、そういう点から考えましても、つまり住民サービスという点から考えましても、予算という点からみても、イタリアの県は非常に形骸化しております、基礎自治体と州に分かれているといっても過言ではないと思います。余談になりますが、県はそういった理由からたいしたことはしていないし、意味も薄いので潰そうという話は戦後何度も出てまいりました。県を止めてしまえば、もっと行政コストは抑えられるのじゃないかということだったのですが、まさに今言った理由から、地域の経済圏をそれなりに束ねているということ。あるいは地域警察の単位があるということから、未だになくならないでおります。現在ではむしろ基礎自治体ではできないような広域的なもの、特にエネルギーの問題ですとか、地域交通、環境、特に廃棄物。そういったことを県が一手に引き受けることになっておりまして、特に最近では環境行政は県が一手に、基礎自治体には手におえない部分をやっているということで、逆にそれなりの存在意義を自ら見出しているということがいえるかと思えます。それからイタリアは日本では非常に地方分権が進んだ国というふうに考えられてきているんですが、実は非常に中央集権的な国でございます。歴史的な背景を申し上げますと、イタリアは1861年にガリバルディによって統一いたしますが、その前は地域の王国とか公国に分かれていた。実はこの王国、公国が現在の州の単位なんですけれども、強制的に国家統一をしましたので、言ってみれば各王国、公国の力をいかに弱めて、近代的なイタリア共和国を作るかというのが、ちょうど1861年の統一以後のイタリアの最大の課題でございましたので、相当中央集権的な体制で臨んでまいりました。ですからそういう意味では、1860年代から戦後まもなくの時期までは、フランス型のモデル、言ってみれば中央が地方を支配していくモデルがいいとされてきたという事実がございます。それが最近になって1960年代70年代以降、非常に分権化されてきているということがございますので、そもそも非常に分権が進んだ国ではない。このあたりは逆に日本にも参考になるのではないかと思います。

## **(2) イタリアで地方分権が進んだ背景 ～EUの存在～**

実際の行政的なことから言いますと、地方分権が進んだのは1990年代後半以降でございます。90年代後半といたしますと、ちょうどイタリアがそろそろユーロに入ることを目前に控えて、行政の透明性であるとか、あるいは行政の権限、税源の移譲等がEUの単位でも非常に問題になってくる。補完性の原理というのがどこでも当たり前になってくる中で、それをいかに完結しなければいけないかというような喫緊の課題に、それも言ってみれば

外圧なんです、それに押される形で行革を進めます。その行革が EU との関係でまさにまずアカウンタビリティを確保する。イタリアの中央行政というのは非常に不透明だということで、悪名高かったのですが、これも分権化することでより透明度を高める。それから財政的な面から言えば財政赤字を地方分権化することで解消する。これは地域に肩代わりさせたという悪口もあるんですけども、いずれにしても共通通貨ユーロに入るために、急ピッチで改革が進められたということがございます。その行革という視点から地方分権がにわかに進んだという背景がございまして。これは若干日本とは違う問題点だと思ひますし、同時にその行革もマイナス的な行革だったというよりは、明らかに EU という存在に押されて、しかもユーロに入るデッドラインというのが敷かれて、それで尻を叩かれてがんばったということがございまして、若干これも日本とは違う事情にあった。であれ、いずれにせよこれは参考になる部分だと思ひます。

### (3) 州(レジョーネ)について

これはさっき口頭で申し上げたところを実際に図表で比較しますと、イタリアの州と日本の都道府県というのは、実は平均人口とかそういうのを見ますと、なかなか参考になる。イタリアと日本の面積が同じで、州の数はイタリアは 20 ですので、面積はイタリアのほうが大きくなっております。それから意外と面白いことに、経済格差、イタリアは南北格差がひどくて、格差が大きいと考えられがちなんです、実は 20 州の一番豊かなところと一番貧しいところ、それから日本の都道府県で一番豊かなところと貧しいところの格差を調べてみると、それほど激しい違いにはなっていないということが実は分かります。いま州がイタリアの場合 20 ございまして、中身は見てのとおりです。実は人口的には非常に大きさが違ひまして、一番小さいヴァッレ・ダ・オスタという、フランスとスイスに囲まれたちょうどモンブランの逆側になりますが、そこが 12 万人で一番小さい。12 万人というと日本ですと市町村くらいの大きさなんです、これが一個の州になっております。見ていただいでのとおりです。この州の単位なんです、憲法上の規定といたしましては、戦後の 48 年の新憲法に明確に示されていまして、名前が列挙されていまして、従ってイタリアの場合には、州の統廃合というか、実は分離というのが戦後一回ありましたが、そのときには憲法改正を行うということになりました。普通州が 15 ありまして、5 つ先ほど申し上げた特別州がございまして。普通州については 70 年から州議会選挙というのが実施されていまして。特別州は何なのかということですが、特別州はそれぞれ州憲法をもっております。そういう意味では最近の、つまり 2001 年の憲法改正が効力を及ぼしているのは普通州の 15 州だけでございまして、それ以外の 5 州、特にシチリアなどはイタリアの憲法ができる 1948 年以前にシチリア州というのが州憲法によって設立しておりますので、彼らだけは議会の選挙に方法の違いが、選挙の選ばれ方、運営の仕方等も全部違う。非常に強い独立権限をもっております。

それから権限については 70 年代から 10 年くらいかけて、国から州へと権限の移譲が行われました。これは例えば国家公務員の方が州の地方公務員に移籍するといったような実

際の人動き、またそれに伴って権限、財源の動きというのがかなり大量に行われた時期でございます。州議会の議員さんというのは直接選挙なんです、その代表者、ガバナーは99年になって、ごく最近になってやっと直接選挙になりました。それまでは議会からの間接選挙です。主な事務としては医療、これが一番大きな事務になります。都市計画、環境、産業振興、それから国から大きく移譲された権限としては公共投資や観光、職業訓練、雇用などがあります。例えば観光というのは2001年の改正までは国に観光省というのが、文化省と一緒にありました。これが国の省庁としては完全に廃止されて、その権限が州に移ったということがあります。そういうふうに考えますと、州への権限移譲というのは、例えば中央での省庁の廃止とか、そういうことにまで結びつくということ、これは示しております。日本の場合なかなかそこまでいってないのが現状だというふうに思います。補足的にリージョンの話ですが、イタリアのレジオーネは実は70年代以降行政権をもったとはいえ、単位としては歴史的で、1861年の統一以前に王国や公国であったものが現在の州になっております。そういう意味では日本でも県民性といいますが、アイデンティティがございますが、イタリアの場合にはこの単位というのは非常に強いアイデンティティをもっておまして、昔の例えばナポリ公国というのが現在のカンパーニア州というような形になっております。先ほど申し上げたように、特別州の中でもシチリアというのはまさに特別な存在で、イタリアの憲法が制定される前に州憲法を制定し、独立しております。シチリアの場合には、州議会の議員さんというのは、実は国会議員と同じ名称で呼ばれておまして、それだけ強い独立権限を国からも認められている存在です。それから特別州の中には例外的に面白い州がございます、オーストリア、ドイツとイタリアの国境地域にあるトレンティーノ・アルト・アディジェという州がございます。ここはいわゆる南チロル地方で、長い間オーストリー・ハンガリー帝国の支配下にあった地域です。人々も、この州民のかなりの割合の方がドイツ語、ドイツ民族である、そういう地域です。ここは実はオーストリアとイタリアが休戦条約を結んだ後から、にわかに線引きが進みまして、イタリア憲法制定の前にオーストリアとイタリアが国境協定を結ぶ際に、国際協約という形で、1946年、憲法の2年前にこの地域が国際的な条約の中で、地域が生まれてしまったという不思議な地域でございます。ここもそういった意味では非常に独立性が高い地域で、他の州には認められていないような様々な行政決定権限を持っております。あとは州の再編というのはいろいろ検討はあったんですけども、今のところ特に大きな再編は行われていません。従って900万の人口を持つところから10万そこそこのところというのが温存されてきているというのが現状でございます。

#### **(4) 県(プロヴィンチャ)について**

次の単位の県は先ほども申し上げましたが、非常に限られた権限しか持つてはおりません。現在も実は官選の知事に代わりまして、内務省から派遣される、言ってみれば県警の署長さんのような人はおります。しかしこの人はまさに今やっておられることというのは公安であるとかデモがあるときの整理だとか、最近ではテロ対策ということで、若干役割

が増えてきてはおりますが、あくまでも日本のイメージでは県警署長さんという感じでございます。それほど大きな政治的権限はもっておりません。事務としては教育機関の施設整備だとか、あるいは広域的なエネルギー、下水道、電気、これはまさに補完性の原則で、市町村が小さすぎる場合にやっていることでございます。同じように交通とか道路管理などです。そして大きな役割として最近では環境保全や産業廃棄物の問題などを扱っている程度でございます。予算的にも権限的にも限られています。

#### **(5) 市町村(コムーネ)について**

一方一番下の団体、基礎自治体が 8 千ございまして、時々は合併をしたほうがいいんじゃないかということをして国の役人は言いますが、まったくないですね。最小はなんと 33 人の村があるということでございます。本当にこれは事務をやっているのかというご質問がよく出るのですが、日本でいう一部事務組合のようなものを形成しまして、基礎的なサービスというのは一部事務組合が肩代わりしているケースがほとんどです。先ほど申し上げたように、非常に小さい自治体が多いということで、当然これは一つ一つの自治体としての独立というのはいり得ない。しかし憲法上は同じ権限を保障されているというのがイタリアの現状です。実際にやっている仕事としては、基本的なサービス、それから日本とだいたい同じなんです。大きな違いとしては小中学校がイタリアの場合には国の事務で、基礎自治体の事務ではないということくらいでございます。

### **5. イタリアの地方分権の経緯**

#### **(1) 1990 年代の法改正**

イタリアの場合には、地方分権が著しく進んだのは 90 年代に入ってからと先ほど申し上げたとおりで、簡単な年表にしますとだいたいこのような形になります。90 年に自治法が大幅に改正されます。新たな新自治法といわれるくらいに大幅な改正でした。ここで基本的なコムーネ等の事務、あるいは運営の仕方、仕組み等々が改正されるのですが、これを実質化したのは 93 年の地方選挙法で、ここで初めて直接公選が導入されます。先ほど皆様方の資料の中で、いや矢田先生の資料ですね。一覧表で EU の総括表みたいのがございまして、これを見ていただくとお分かりのように、実は下の単位、首長や議会の議員さん、両方が公選というのは、日本以外ですと非常にないんですね。そういう意味ではイタリアはなかなか参考になることがございますが、であるにせよ、非常に最近のことで、15 年足らずの歴史しかない。しかしイタリアでは市と県の首長の直接公選というのが、地方自治を著しく進めることになりました。政治的にですね。同時に同じ年に日本でいう固定資産税、これが市を単位に導入されます。これは現在の市町村の独自財源の 6 割くらいが、この固定資産税から入ってきておりまして、著しく市の行財政の足腰を強くしているということがございます。これは導入と書くと、それまではイタリアではそもそも固定資産税がなかったのかという疑問がでるかと思いますが、実は固定資産に関する税金というのはございました。しかし国税であったということと、不動産そのものにかかる税金ではなく

て、取り引きにかかってくるとか、あるいは取り引をするときに最初に買った価格と売った価格の差、あるいはそこで得た利益にかかる税金とか、やたらと細かい雑税に似た数多くの固定資産関連税制がございました。これを一つにまとめて合理化したと。それを国から市町村に動かしたのが、市の固定資産税でございます。それから先ほど申し上げたように、EUへの、特にユーロへの参加を直前にした96、7、8年、このあたりに地方行政改革が一気に進みます。このときは分権改革というよりは行政を改革する中で地方を強化していったということ。それから国の透明性を高めるために、地方に分権化することでより透明性を高めるということがこの時期進められていきます。ただ97、8年の改革というのは、実際の行政の手続きの上では非常に改革が進みますが、例えば政治的な問題とか、法律制定権ということはありません。言ってみれば非常にテクニカルな問題が中心に扱われた時期だったといえるかと思います。その後財政面で言いますと、98年に州を単位とした外形標準課税なんですけども、生産活動税、日本でいうと事業所税によく似た税金です。これが州にできた。これも実は国にあった様々な事業所関係の雑税をまとめまして、それを州に分権化しつつ、かつ税金としても税目として一つにまとめたというものでございます。これは現在、この新しい新たな財源は州に付与された医療関係の予算として使われております。そういう意味ではこれはどちらかという特定財源化しているといわれているところなんです。そして最後に普通州でも首長の直接公選が行われているという現状でございます。

## (2) 2001年の憲法改正

さらにその延長線上に2001年に州に大幅な権限を移譲する憲法改正がありました。90年代の後半といいますと、ちょうど96年に現在のブローディさんという方の最初の内閣が誕生しまして、その内閣がイタリアとしては非常にめずらしく長命内閣で、2001年まで続きます。この間にイタリアはユーロに参加したり国際的にいろいろ認められるということで、地方分権がいつてみれば行革やEU政策の一環として中道左派政権によって促進されて、その最終的な一つの集大成が2001年の憲法改正であったというふうに考えております。2001年は分りにくい年で、実は憲法改正をしたのは中道左派です。その後春に選挙がございまして、ここで中道左派が負けて、中道右派の第二次ベルルスコーニ政権が誕生する。ベルルスコーニ政権が誕生してから、憲法改正のさらに改正がありまして、これまで断続的に日本で報道されたことで、どうも2001年の憲法改正は成立しなかったんじゃないかという疑いが一部に広がったんですが、実はそうではないということです。さらに変えようとした内容がその後ブロックされてしまったということでございます。2001年の改正の主な内容なんですけど、これまで州というのが地域的な行政の単位という非常に曖昧な位置付けで、地方自治体という位置付けをされてこなかった。これが州も他の団体と同じように地方自治体であることが憲法上うたわれます。もう一つこれは日本にも参考になるだろうということで、私はいろいろなところで申し上げているんですが、ローマを首都ということで明確に位置付けをするということになりました。これは制度化がまだあまり進んでい

ないのが現状なのですが、憲法上に首都と位置付けをするというのはいろんな意味で重要であったと考えています。行政権というのはあくまで補完性の原理で、コムーネ、基礎自治体にある。しかしそれができないところは大都市県、県、州に配分するんだということが言われました。それから立法権は重要なのですが、国が専管する事項、それと国と州が共管するもの、これが憲法上に限定列挙をされました。それ以外は基本的には州ということになっています。これはあとで申し上げるように、実は曖昧な点を多く残しました。結果として実際に州が行政を執行していく際、あるいは国が何か新しい政策を作る際に様々な問題が起きまして、簡単にいってしまうと、憲法裁判所が大忙しになってしまったということです。これは実は日本でも憲法裁判所を作るかどうかという議論が一部弁護士会を中心にいろいろ言われているところでありますが、おそらく立法権の問題を持ち出すと、現場の行政を執行する際に問題となることをどこで裁くのか、どこで問題解決をするのかということ併せて考えないといけないのだろうと考えています。

財政的には地方自治体の財政自主権というのは憲法上これも規定されました。しかし財政自主権が規定されたからといって、すべての州あるいは地方自治体が本当に自主的に自主財源で運営ができるわけではないので、均衡化基金が導入され、これが言ってみれば平準化をしていくための措置ということで機能するはずになっていますが、実際にはまだ整備されていません。州について注目してみますと、2001年の憲法改正で、それまでは州の権限は限定列挙されたものだけが州の権限だったのが、逆に国あるいは国と州の共管が憲法上限定列挙されて、それ以外は全て州ということで、州が非常に大きな立法権をここで獲得します。

### **(3) 国と州の間における立法権をめぐる様々な紛争**

しかし今申し上げたように、全体的な観点あるいは国全体のサービスというようなことから、そういった視点から国が州に対して介入することは可能であるというふうに理解されておりまして、これがさらに国と州の間における立法権をめぐる様々な紛争というのを増加させる原因になっております。現在ではその紛争処理として一番活躍しているのは憲法裁判所です。憲法裁判所では主に判例を中心として、これがいろいろなメルクマールになりつつあるんですけども、あくまでも抽象的な範囲での意思決定ということになりますし、結構、先ほど申し上げましたように州間の差があるということで、必ずしも国の介入のレベルが同じ範囲で認められないというような非常に難しい問題も出てきております。特に昨今国と地方の権限の明確化で問題になっているのは、原則としては、基本原則は国が決めるということになっているのですけれども、その基本原則はどこまでが基本なのか、そういう問題がございます。例えば医療とか環境については、大枠は国が定め、細かい内容については州が定めるということになっているのですけれども、どこまでが国のそもそも基本的原則ということなのかということについては理解が定まっておりません。それから憲法上に限定列挙をされている州の排他的権限ということと、実際の国の権限の切り分けがあまり明確でないという問題点がございます。それから州がやっている仕事でも、例

例えば医療などでも、国民全体の水準の保持という点から、国が介入できるというふうに原則的にはされているんですが、どこまで州の独立性や州の独自の措置というのを認めて、どのあたりから介入が可能なのか。介入の方法としても実際に命令ができるのかとか、罰則などを作ることができるのかというような点から、これは現実の運用として非常に問題が大きくなっているところですよ。

#### **(4) 2001 年の改正憲法の具体化とパッサーニ法による権限移譲**

実際に権限の移譲それから行政の執行上の大きな分権化というのは、その後どうなってきたかとおっしゃると、憲法はあくまでも大原則を書いたものに過ぎません。2年後の2003年、これは中道右派の政権になってからですが、中道右派の時代に法律が出来まして、国において権限の境界をもっと明確化していこうと。つまり省庁が実際に持っている一つ一つの細かい権限のどこまでが国でどこからが州なのか。どこからどこまでというのを引くことで、実際の財源も、今まで国が100の仕事をしてたと。そのうち30は残すけど70の項目の仕事は州に譲ると。すると70の項目が今まで持っていた財政的な担保を調べ上げていって、じゃあそれだけは国から州に移動しましょうと。それから人数的にはどれだけの人数の公務員が、70の仕事についていた。国家公務員がその仕事全体、100の仕事をするのに50人いたと。70の仕事をするのに今まで40人がかかわっていたということになりますと、その40人が国家公務員から州の公務員に移動していただくということのろのろやっておりますのが続いております。この結果公務員の移動としては、だいたい2万人くらいの方が国から地方に移動しています。従来から国家公務員でも州の単位の地方事務局等に務めていた方ですと、転勤もしたくないといったいろいろな理由で、そこの地域の州にそのまま地方公務員になられるとかそういう事が多かったのですが、本人の希望を聞きつつということで、国家公務員の組合等も含め非常に複雑な話合いの過程をへてやっておりますが、それが進んでいるところです。それから大雑把な意味での権限、事務の移譲ということなんですけど、これは前政権である中道右派の時代に教育、医療、地域警察に集中させて行っていこうということになっております。医療についてはかなりの部分が既に先行的に、90年代後半から国から州に移譲していました。これは完結させる。教育については現在もまだ国が大きな権限を持っていますので、これも州に委譲させていくというのが基本的なスタンスです。ただ教育は小中学校、特に義務教育については未だに先生方がまだ国家公務員であるということ、あるいは全体的な仕組みを今見直しているところですが、あまり進んでいないのが現実です。一方97、8年、この時期に進んだのが行革の視点からの権限、事務の移譲でした。実はこれは2001年の国から州への大きな憲法改正による権限の移譲に先立って、それに先行しまして実際に行革という単位から執行権が移ったものが多いのですが、ここでは教育の一部、特に職業訓練とかあるいは生産活動にかかわるもの。これは例えば経済振興であるとか、工業団地の誘致だとか、そういった活動もここに入ってきます。あるいは防災、危機管理などが移りました。先ほど申し上げたように、そのときの移譲すべき財源とか公務員というのは2001年で促進されたとはいえ、実は

バッサニーニ法以来、97、98 年以来、国と州の話し合いで、細々と移動が進んでいるというところでございます。これは現実的な問題として最後にネックになるのですが、国家公務員の給与なんですけれども、地域によっては州のほうが給与が低いということがございまして、そうすると移譲した先の公務員になっても、待遇が違うとなかなか人が動かないということで、過渡的な措置として高いほうの給与に水準を上げるというふうになりました。一定期間はこの移譲に伴なって、かなり財源が必要になっております。ただイタリアもほとんど日本と同じ人口構成でございまして、少子高齢化が著しいとか 2007 年問題があるということで、このところベビーブーマーの方の退職が続いておりまして、退職者 2 人に対して新しい人は 1 人しか採用しないという乱暴な政策を導入した結果、全体的なニーズが減っておりますので、何とか対応しているというのが現状です。

#### **(5) 2001 年の憲法改正後の地方分権の流れ**

2001 年以降、イタリアは 6、7 年たっているわけですが、どうなっているかということをお言いますと、イタリアの場合は非常に政権交代が激しいというか、特に左派と右派の政権交代がきっちりある国だということもございまして、それをまとめてみました。2001 年の州に大幅な権限を移譲したその憲法改正は、2001 年春にできます。これは実は中道左派政権のもとで成立します。ところがその後、春の総選挙で中道左派が負けまして、中道右派の政権ができる。今度はその年の 10 月に国民投票がありまして、イタリアの場合には憲法改正は国民投票をして、それでだめになることもあるということなんです。中道右派になっておりますので、2001 年 10 月の国民投票は、政権は国民投票をあまり支持しないという非常に変なゆがんだ構造で国民投票が行われるのですが、中道左派は生活感のある提案していたために、国民はそれを支持いたします。ですから政権は前政権の異物を何とか払拭したかったのですけれども、通ってしまったということがございます。しかし中道右派の前ベルルスコーニ政権はこれも非常に長期政権でございまして、2005 年にさらに憲法改正を提案します。これは 2001 年の憲法改正をさらに改正するもので、地方分権だけではなくて、例えば首相の権限を強化するとか、あるいは大統領の権限を若干変えるとか、多くの提案をまとめたものだったのですが、地方分権に関するものも中に入っていました。これをベルルスコーニ政権が提案をいたします。一応憲法改正は改正されるのですが、翌年の春の総選挙で、今度は中道左派、現在のブローディ政権が誕生しまして、ベルルスコーニ政権は負けてしまう。ベルルスコーニ政権が提案した 2005 年の憲法改正というのは、大きく分けて 10 項目ありました。地方分権の部分はある程度の正当性を持っていたのですが、それ以外の政治的なもので、非常に人気なくて、新政権になってからの国民投票で、この 2005 年の憲法改正が否決されるということになりました。従って地方分権に関しては、2001 年以降、更なる改正が 1 回されたのですけれども、新しい改正の部分については否決されてしまい、現在イタリアで有効な改正としては、2001 年の改正がそのまま継続されているというのが現状でございます。私が一番問題意識として持っているリージョン政策といいますか、ちょっと悪い言葉でいうと外圧なんです。いい言葉でいうと、外からの力



で内圧的な変化を促進していったという点で見えていきますと、90年代後半は中道左派政権が親EU政策をとりまして、その親EU政策のもとで、いかにイタリアを透明度の高い他国に負けない国にするかという問題意識から地方分権を進めていきます。それが2001年まで徐々に加速していきます。ところが2000年に入って以降中道右派になりました。中道右派は面白いことに、あまり親EU政策は取らなかったわけですね。一部保護政策的なところもありまして、そういう意味では中道右派は経済優先だといったのですが、これと地方分権とはあまり相容れない方向性を取っていた。実は経済問題だけではなくて、中道右派の場合には連立内閣の中に、北部同盟という非常に過激な、言ってみればイタリアの北部の分離独立とか、対移民政策では排他的なことを言う政党が連立与党の中に入っていたということもございまして、必ずしも親EUではない。親EUは移民問題等に非常に寛容でございまして、そういった点からもあまり親EUではない路線をとります。政治的にはベルルスコーニさんが個人的にブッシュ政権と近い関係にあったということもございまして、当時のEUの主要国とは若干一線を画する方向性をとってきたというのが現状です。その中で、地方分権というのがやや停滞した時期がございまして、それが2006年以降少し回復したということですね。

#### **(6) 地方財政**

地方財政に関しては、イタリアの場合には、先ほど申し上げた通りで、90年代以降非常に分権化が進んでまいります。日本との大きな違いとしては、簡単にまとめてしまうと、EUの強い影響力があって、特に共通通貨への参加条件をいかにクリアするかということ、それから遅れた地域、特にイタリアの場合にはサルデーニャ州やシチリア州という南部の二州が構造基金を獲得するために、その環境整備の中で自分たちの足腰をつけると同時に、構造基金を多額に獲得したことで、それが地方財政に大きく貢献したということがございます。これは先ほど年表で申し上げましたので省略しますが、90年代に州は新たな財源、税源をたくさん移譲されます。これが言ってみれば、それに先立って進んできた行政的な執行権の移譲を財政的に支えてきたというふうに理解されております。これが最終的には2001年の憲法改正119条で財政の連邦主義ということが憲法上うたわれることとなります。イタリアでは90年代の後半に行政の手続きの上で進んだ分権化を、行政の連邦化あるいは行政の連邦主義というのに対して、90年代後半から2000年近くにかけて、その数年後に進んできた財政上の分権化のことを財政連邦主義と言ったりします。この行政の連邦主義を財政的な下支えがあったことで、非常に連邦主義に近くなり、そして2001年以降、いかに政治的な代表を付加するかによって、さらに連邦化を進めていくのだというのが現在の理解でございまして。

### **6. イタリアの大都市制度**

日本の道州制を考える意味で、イタリアはまだ途中だとはいえ、参考になるのかなと思いますのは、首都の位置付け、あるいは大都市制度です。全ての基礎自治体は法的に同じ

権限、事務を持つというのですが、さっき見ていただいたように、300万人近い人口を持つローマから30人というような村落までありまして、実際問題として多くの山岳地帯の自治体は1個の自治体ではサービスが供給できない。あるいはミラノとかジェノバ、ヴェネチア、ボローニア、フレンツェといった9つの大都市圏では、広域交通や環境問題といったような、一つの市あるいは周囲の市町村一個一個ではなかなか解決できない問題があるということで、90年の地方自治法の中で、大都市圏という定義がされました。その後大都市圏はそれぞれいろいろと新しい条例を作ったりするのですが、エミリア・ロマーニャ州のボローニアがエミリア・ロマーニャ州とともに、この大都市圏を定める条例を早々と90年代に作った以外はほとんど実体化せずにきてしまいました。といいますのも、イタリアでは小さな自治体であれば、一部事務組合が、また大都市圏でも似たような一部事務組合がそれなりに機能していきまして、必ずしも新しい単位を作らないでも、財政的にかなり融通して仕事をするということがあります。従って電気、ガスなどの公共のエネルギーだとか、あるいは交通については、これらの大都市圏の中ではいろんなそういう組合が活動している。従ってわざわざ大都市圏を作らなくてもよかったということがございました。しかしローマという町に関しては、バチカンがあったり、それから当然首都としての機能で様々な出費があるということがございまして、ローマを首都と位置付けることで、特別の税財政や権限を付与しようということになりました。しかし実は具体的な行政の仕組みとしては現在まだ未着手でございます。特に2001年の憲法改正のあと、中道右派政権ができて、中道右派政権はあまりローマ問題を重要視してまいりませんでした。といいますのも、ベルルスコーニさん自身がミラノの郊外出身で、北部優遇型できたということもございまして、余りローマに重きを置かなかったというのが政治的な理由でございます。しかし昨年第二次ブローディ政権ができて以来、2006年からローマ、首都の問題が検討が進んでいます。余談でございますが、この10月に入りまして、中道左派は諸政党が集まって、民主党という一つの大きな政党を作りました。その民主党の初代党首には現在ローマ市長のヴェルトローニさんという方が選ばれました。これも非常に面白いことに、政治家の中で投票したのではなくて、国民が投票するというプライマリーの制度のようなものを実行しまして、別に黨員でなくてもイタリアの国民であれば、誰でも投票することができるということで、先々週の日曜日に全国的に投票がされて、78パーセントと記憶しておりますが、圧倒的多数で現在のローマ市長が新民主党の初代党首になりました。実はそうなりますと、別に市長で党首でも問題はないのですが、それだけ大きな政党で権限が集中するということもございまして、ローマ市長を辞めるとか辞めないとかいう進退問題が大きくなっております。いずれにせよヴェルトローニさんという政治的手腕の強い方がこの期間ローマ市長を続けられたということで、実態的なローマの権限は増えてきているのが現状です。

## 7. イタリアの課題

時間もそろそろですが、イタリアの場合、いくつか確かに課題もごございます。州が独立することで、ある程度の行政的あるいは財政的な独立性は高くなってきていたのですが、もともと州の格差がある中で、財政の連邦主義をどんどんより完璧に実行していくと、どうしても格差が広がるのではないかということです。州間の格差を是正する意味で、均衡基金というものがごございますが、この分け方についてもまだいろいろ異論があるところです。どうしても人口的にも大きな差があるこの州を、現状のまま州の分権化を実行していったら本当にいいのかどうかという問題点は残っております。それからもう一つは、イタリアの場合は課題といえますか、これはプラスの面かと思われませんが、小規模自治体が 8,111 あって、一番多い 300 万近くから 30 人というところまでを維持していきこうということについては、ほぼ見解としては一致しております。一部合併ということもいわれた時期がごございますが、イタリアの場合、コムーネ、基礎自治体のアイデンティティが強いので、村落としてのまとまりをもっているために、合併はかなり難しいと考えられています。しかしこれだけ多様なものを柔軟に運用していくということで、言ってみれば多様な自治制度に期待されているところもごございます。それからこれは大きな課題ですが、イタリアのみならず、ヨーロッパの多くの諸国は各国共に確かに分権改革が著しく進んでまいりました。しかしこれは先に申し上げたとおりで、EU 政策との関係で、非常に政治的に行われる傾向が多い。これは 2 つ意味がごございます。一方では EU の行政権限が強くなる中で、どうしても国は相対的に決定権を失っていく。しかし自分の地域の利害を何とかして EU に声として届けるために、サブナショナルな国より小さい単位が強くなるということが一方でごございますし、これが地方分権を進めているということもごございました。これは経済的な視点からいえば、先ほど申し上げた構造基金ということがごございます。これが一つの理由なんです、もう一つごございます。さっき見ていただいたように、イタリアの場合も中道右派、中道左派というふうな政権が交代するたびに、EU 政策が変わります。一方では非常に親 EU 路線を取り、もう一つの政権は必ずしも親 EU 路線ではない。そのたびに地方分権も右往左往してしまうというのが結果的に見られた現象です。これは国によって、それほど大きく左右されていないところもあるのですが、しかし一般的に政権が EU よりなのか、それとも独自路線をいくのかということは、かなりいろいろな政策に影響を与えております。そうすると地方分権というものも、単に行財政の問題や効率の問題では片付けられない、政治的な意思決定や政治的な意思表示の一つとして表されてくる場合があります。そうなりますと、本質的な国のあり方、姿を変える根本的な構造をしょっちゅう変えていくわけにはいかないわけですね。これをどうするかという問題がごございます。イタリアで最も喫緊の課題といたしましては、新しく強化されつつある州を国政の場で代表させていくような機関が薄いのではないかと。つまり州には確かに公選の代表者、知事さんがおりますが、その方は別に代議士ではないということで、フランスのように兼任があると違うのでしょうか、イタリアは兼任を認めておりませんので、そうなってくると、上院に、ドイツの連邦上院のような地域代表性を担保する機関を作ることで、地域代表を政治的に代表し

ていかなければならないのではないかとわれています。

最後に、レジュメには選挙制度をお付けしました。これも意図して最近になって選挙制度が変わったところなんです、しかしまだ中途半端な制度になっております。それは細かいところは技術的な話ですので、ご関心のある方は見ていただきたいと思います。長くなって恐縮ですが、私からの問題提起は以上でございます。もしご質問等、コメント等がありましたら、よろしくお願ひします。

司会) 先生、どうもありがとうございました。8分ほどまだございますので、ご質問、ご意見がございましたら、どうぞお願いいたします。

大野) 今ご説明いただいたイタリアの90年ごろの分権改革に、まだ途中段階的なところがあり、それを実現していくという中で、これに対する国内における評価、政治家と行政担当の公務員と経済界と一般市民とで、社会構造上の相違によって違いがあるのか、そういうことはないのかということについてはどうでございましょうか。

工藤) 非常に本質的な質問で、ありがとうございます。まず政治家ですが、政治家は陣営によってかなり受け止め方が違っております。先ほど申し上げたとおり地方分権をそもそも進めた勢力である中道左派は、基本的にはより徹底した分権化をという路線できております。これに對しまして中道右派のほうは、必ずしも分権化が国の重要な政策のインセンティブが高いものではない。例えばイタリアの場合だったら、今もっと景気回復であるとか、むしろ分権化によって、その手続きが面倒くさくなるよりも、財界にとっては全国統一的基準の方が楽である。そういう議論をしております。中道右派の場合には、同じくEUの問題から、どうしても垣根を取っ払って、移民が増えたり、あるいは移民のコントロールがしにくい現状よりは、もっと強い国家をということをしているのが全般的な違いです。

経済界はどうかということですが、経済界は国からサブナショナルな単位で力をつけていく推進力になったのが経済界なんです。これは最初にも申し上げたように、EUの単位で特にいろいろな規制に関する意思決定が、例えば農業政策であるとか商業のいろいろな慣行であるとか、そういった問題は国の意思決定からEUに多くの政策が移りました。その結果として、ローマに何かお伺いを立てるよりは、あるいはローマに圧力をかけるよりは、ブリュッセルに出かけて行って交渉したほうが、ずっと自分たちの意見が通る。それから地域的な利害としては、イタリアは非常に農業国家ですし、地域の産業というのがかなり強い地域性を保持して残っておりますので、国の単位ではなかなか利害がまとまらないものも、例えばエミリア・ロマーニャ州ですと精密機械産業が強いとか、あるいは北部のヴェネト州になるとめがね産業が強いとか、そういう地域性があります。これが産業利害を代表しやすい大きさであったと。ですから州が強くなって、州政府がその特定産業を

かなりバックアップしてくれる現状というのは、産業界にとって非常にやりやすい。それからまとまりやすいので、他の国の同等の利害を持つ州とタックルを組んで、一緒にブリュッセルで圧力活動をするというようなことでも非常にうまくいきます。具体的にいえば、例えばイタリアの酪農産業なんていうのは山岳地帯に分散していて、一つ一つは力がないのですが、フランスの酪農家もやはり山岳地帯を中心にあるのですが、フランスのほうが早くユニオンを形成したということで、イタリアとフランスは国境を超えてアルプス地方とかで団結をして非常に力を持っているとか、これは観光業などでも国境を取っ払って、同じような地域で一緒にやる。これがまさにアルプス地域なんですけど、ここはオーストリー、スイス、フランス、イタリアの4カ国の似たような小さな町が集まって、一緒にアルプス地域の観光推進を世界中でやっています。こういうことから考えると、地域的なまとまりというのは産業界から非常に歓迎されているというのが一般的です。ただし全国に支店を持つような大きなネットワークを持つ会社であるとか、あるいは全国的に工場を展開している生産業であるとか、そういうところは表のたとえば州の生産活動税のように、州ごとに細かい計算方式が違っていると、そういうのはあまり歓迎されていません。これはその後、あまりにも歓迎されなかった税金なので、何度か改正をされまして、全国に工場を持っている会社は自分の本店があるところでまとめて申告ができる。あとは従業員の人数で、案分をして収めればいいと改正されました。そういうことで、そのところが最初は非常に強い抵抗があったのですが、最近では文句は収まっているというのが現状です。

市民なんですけど、市民が一番最初に申し上げたように、州の単位が強くなるというのはあまり生活上は大きな影響はないというのが現状です、ただしイタリアの場合には、一つだけ市民生活にもものすごく大きな影響を与えたことがございます。これは医療です。イタリアはそれまで医療は国が計画を作って、それを市の病院とか、要するに基礎自治体を受け取るという中央集権的な組織だったのですが、これが地域医療の計画を作るのが全部州に移りました。それから州の中の医療機関を総括したり調整したりする権限も州に移りました。予算配分やチケットとってお医者さんにいったときに使う保険の点数制度ですが、これも州に移ったので、州ごとの独立性が非常に高くなったということがございます。これは病院に行く市民としては非常に大きな影響がありました。これはいいところと悪いところと一つずつあります。いいところとしては、豊かな州はよりいいお医者さんを集めて、あるいはよりよい医療機関を作ることで、全国的に名だたる医療機関を育てることができる。一方でそうでない貧しい地域は、どんどん落ちこぼれていく。そういう明らかな格差の弊害を生んでおります。それはその対策として、例えば特別な病院、臓器移植に長けた病院であるとか、心臓病に強いとか、そういう病院に関しては州を越えてお医者さんにかかることができるというシステムを作りまして、やや改善されました。しかしいづれにしても国民生活から見れば、格差問題を生んでいて、かつ負担の相違も作ってしまったというのが現状です。こここのところはよくなったところは人気がありますし、悪くなったところは人気がないという、はっきりそういう差が出てしまいました。

最後に行政ですけれども、行政マンの立場から見ますと、国から州への権限移譲それから国家公務員が州の公務員に移籍するというのは新しいことではなくて、70年代から段階的に何回か起こっているのですね。ですからそろそろ幹部、局長クラスでももう後はお辞めになるというくらいの世代の方は、70年代に結構国の省庁から州の幹部に移籍されたという方が非常に多くて、しかしこの方たちが70年代以降、州の行政力を担ってきた幹部職員です。そういうことがございますので、段階的な移籍についてはあまり抵抗はないということが言えます。それからイタリアの場合は相当に地元志向が強いので、転勤をするより地元で勤めたいという方が多かったので、あまり大きな問題はないと聞いています。ただ州は行政権限が非常に増えていることと、2001年以降立法権が付与されましたので、実はこの立法権というのが一番大きなネックになっております。といいますのは、州に立法を司るような部署が今までなかったということで、それなりに条例を作ったりしているとは全然わけが違うということで、今は外部の弁護士さんや行政法の先生方とかにいろんな形で顧問として入ってもらうとか、あるいはにわかにならぬ人の中途採用で雇う形で対応しておりますが、いずれにせよ法務部門というものの必要性が非常に強くなってきていて、かつそれが弱いということはいえるかと思えます。面白いことに、行政は90年代の後半から、先ほど申し上げた構造基金を獲得するために、ユーロの書類というのは面倒な書類なんですけど、この書類作成能力とかプレゼンテーション能力とか、獲得した基金をどう回すかとか、言ってみれば構造基金の獲得という過程を通して、非常に学習をしてきた。そういう意味では南部の州は比較的馬鹿にされることが多いのですが、行政マンの資質が間違いなくこの15年間くらいで、学習効果で上がってきているといわれています。そういう意味では行政マンの場合はしょうがないというのが前提なんだと思えますが、比較的柔軟に対応していると思えます。以上です。

司会) 先生、ありがとうございました。ちょうど時間でございますが、もうお一方、もしご質問がございましたらお受けしたいと思えます。いかがでございましょうか。

矢田) 大変分かりやすかったのですが、県の位置づけというのはかなり相対的に弱くなるだろうと思うのですが、日本の場合は道州制を主張する場合、都道府県廃止という前提ですけれども、フランスとイタリアの場合は三層性を行っている。今後維持するのか。その辺の県の位置づけと州の強化の関係について、コメントをいただけますか。

工藤) 先生のご到着の前にお話したのですが、県はイタリアの場合、もともと行政権限が限定されています。実際にやっている仕事と言いますと、市町村の補完的な事業として、エネルギー、下水道、電気、ガスということの調整、あるいは広域的なバス、市電の電車網といったこと。それから市立の道の管理とか、そういうこととございます。先ほど申し上げたところなんですけど、国民との接点で言うと、自動車登録のときの自動車登録税を

払うとか、自動車を買ったときに登録をする程度でございまして、県は予算を州やコムーネの予算に比べますと、確か10分の1以下だと記憶しております。非常に少ないです。それから職員の数も非常に少なく、主要な事務員さんのものといいますと、これは一番批判の種なのですが、議会とか政治を運営していくところの議会と、県警に当たる警察のみです。あとは消防とかありますが、限られています。そういう意味では県は予算的にも公務員の数という意味でも、また権限という意味でも、イタリアの場合はほとんどないに等しいので、しばしば廃止論がでた。しかしなかなか廃止できないのは、まさに政党の地方支部の単位であったり、イタリアでは非常に権限を持っている農協とか、地域の商工会議所の運営会員だったりすることで、経済圏のネットワーク上なかなか廃止できないというのが現状でございまして。それから最近では若干強化されているところがありまして、これはちょっと申し上げるのを忘れたのですが、実はイタリアも国から州への分権化の中で、国の地方支部局、日本でいえば地方支分局ですね、その出先機関の大幅な改革を行いました。大幅な改革はやったのですが、それでもやはりどうしても地方でのまとめ役は必要だということで、かつて官選知事がいた県という単位にイタリアの場合、目をつけまして、この官選知事が戦後になって警察署長のような役割を果たしている。公安から最近ではテロ対策までやっているということで、この人が地方に残された国の権限を統括する統括責任者というような位置付けに今はなっています。従って非常に矛盾するのですが、県の予算はぎりぎりまで削られている一方で、旧県知事は、県の官選のプレフェットという人に限って言いますと、まとめ役としての役割が残されているということがございまして。ただ役割が増えたかと申しますと、必ずしもそうではなくて、といいますのが、そもそも国の地方出先機関自身が非常に小さくなって、役割も落とされてきましたし、多くの職員は州の職員に配置換えをされているということで、残っているのは本当に調整的な機能だけなんですね。ただ先ほどいい忘れましたが、そういう現象がこの数年ございまして、これは新しい傾向だと思います。イタリアはそういう意味で廃止論はずっとあるのですが、なかなか廃止されにくいということがあるかと思えます。廃止されないのは、よく悪口をいわれるのは政治家が自分のポストを、議員さんが自分のポストを失いたくないからということがあるのですけれども、議員は実は州に非常に人数は少ないので、それほど大きな財政上の負担にはなっていないと思います。

矢田) 日本はJRとか電力とか高速道路民営化という形で、この部分を相当民営化をしましたよね。それとの関わりもあるのですね。あまり民営化していないとか、それとの関わりもあるのですか。

工藤) イタリアも国の規模で例えば国鉄等は民営化されていますので、ここでいう交通というのは市域内交通ですね。市電とかバスとかですね。どちらかというとも各市町村一個一個ではできない。つまり大都市圏ですと、ローマなんかはローマ市が市の交通局というのを持っていて、それなりにバス・電車を動かしているのですが、そこまで行かない小さ

な町が集まっているところだと、市外にまで延びていくような交通網を管理する主体がないということで、県がやってきたという経緯があります。ただ実は下水道、電気に関して言いますと、イタリアの場合、ユーティリティは2000年くらいから急速に民営化が進んでいまして、市町村の共通の組合で実施しているようなものもほとんどが民営化されつつあります。そういう意味では県が持っているのはまさにコーディネートの力であるとかいうことになってきていて、非常に限定的ではあるということですね。ただ民営化は民営化して魅力のあるところしかなかかなか民営化がされない傾向がありますので、南部とか本当に弱小の自治体のところはまだ直営でやっているというのが現実でございます。

司会) どうもありがとうございました。