

イタリアの地方制度と分権政策：州の変遷と 2001 年憲法改正

中央大学法学部 教授
工藤 裕子

第 1 章 イタリアの地方制度

地方自治の基本構造は、州 (regione)、県 (provincia)、コムーネ (comune) による三層制からなる。新地方自治法 (1990 年法律第 142 号) 第 2 条には、地方自治に関する法律が適用される地方団体として、コムーネ、県の他に、大都市 (città metropolitana)、大都市圏 (area metropolitana)、地区 (都市により、zona, quartiere, circoscrizione などと呼ばれる)、山岳部共同体 (comunità montane)、コムーネ共同体 (unioni dei comuni) などが地方行政を支援する単位に数えられている。

イタリア憲法は、いくつかの条文に地方自治を規定している。まず、憲法第 5 条が、地方自治の認知と推進をうたっており、「一にして不可分の共和国は、地方自治を承認し、かつ促進する。共和国は、国の事務において、最も広範な行政上の分権を行い、その立法の原則および方法を、自治および分権の要請に適合させる。」と規定する。

第 114 条が、コムーネ、県、大都市、州、そして首都ローマの規定を行っており、「共和国は、コムーネ、県、大都市、州および国から成り立つ。」「コムーネ、県、大都市、州は憲法によって定められる原則に従う固有の憲章、権限、職務を有する自治体である。」「ローマは共和国の首都である。国の法律がその制度を定める。」ことを定める。

第 116 条は、特別州 (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、ヴァッレ・ダ・オスタ) の規定であり、「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、ヴァッレ・ダ・オスタの各州に対しては、憲法法律で定める特別の規則に従い、自治の特殊な形式と条件が認められる。」ことが明らかにされている。州名が憲法上に列挙されているため、何らかの変更がある場合はすべて憲法改正を伴う。

第 131 条は、州の規定であり、ピエモンテ、ヴァッレ・ダ・オスタ、ロンバルディア、トレンティーノ＝アルト・アディジェ、ヴェネト、フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア、リグーリア、エミリア＝ロマーニャ、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、カンパーニア、プーリア、バジリカータ、カラブリア、シチリア、サルデーニャが列挙されている。

第1節 地方自治体に関する憲法規定

イタリア共和国憲法における地方自治体に関する規定は、「第5章 州、県、コムーネ」の憲法第114条～憲法第133条に定められている。近年の地方分権にまつわる憲法改正の具体的な内容は次の通りとなっている。

1999年、国会は州の自治権を強化することを目的として、憲法第121条～123条および憲法第126条の4箇条の改正、および2000年4月に行われる普通州選挙における経過規定を盛り込んだ憲法改正案（1999年11月22日憲法的法律第1号「州首長の直接選挙及び州の憲章自治の強化に関する規定」）を可決した（2001年5月に憲法改正の国民投票が行われ可決された）。

2001年、地方自治に関する15の条文にわたる憲法改廃が行われた（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」）。憲法第114条は、従来、「共和国は、州、県およびコムーネに区分される」と定められていたものが、改正後は「共和国は、コムーネ、県、大都市、州および国から成り立つ」と定められた。この条文は地方行政のそれぞれの主体が憲法上同じ地位を有し、他のレベルの地方団体、州および国と関係を結んでいることを明示したものとなっている。また、県とコムーネは、新しい憲法の条文で「固有の憲章、権限、職務を有する自治団体」と定義された（憲法第114条第2項）。州は立法権（憲法第117条）と組織自治権（憲法第123条）を持ち、さらに、予算に関する一定の自治権も持つこととなった（憲法第119条）。

イタリア共和国における地方財政に関する規定は、憲法第119条に定められているが、第5章の他の条文と共に先に触れた2001年の憲法改正で大幅に変更されている。旧条文が、共和国の法律に基づいて、州が財政に関する自治権を持ち、国、県、コムーネの財政との間で財政調整を行うことが定められていたのに対し、新しい条文では、コムーネ、県、州が、予算に関する一定の自治権を持つことを表す内容に改正されている。

第2節 地方自治に関する法律

今日のイタリアにおける地方自治の法律の元となるのは、1990年に改正された新地方自治法（1990年6月8日法律第142号）となっている。同法は、地方自治体の機能を新たに定義するとともにその構造およびマネジメント・スタイルを刷新し、イタリアの地方分権化の基礎となっている。同法はまた、行政手続き上の改革や行政情報の公開などの基礎を定めたが、これらは、いずれも後にバッサニーニ法に継承され、その中核をなすものとなっている。同法は、1998年6月16日法律第191号、および1999年8月3日法律第265号によって、地方自治体の位置づけ、自治権の拡大、住民参加制度、情報へのアクセス権、地方自治体内の分権化（コミュニティ行政）、権限の移譲、大都市圏の定義および権限について修正され、また、2000年8月18日委任立法第267号によって集大成され、さらに2001年の憲法改正（2001年10月18日憲法的法律第3号）によって州が自治体として位置づけられ、今日に至っている。

新地方自治法第2条には、地方自治に関する法律が適用される地方団体として、コムーネ、県、大都市、山岳部共同体、コムーネ共同体が列挙されている。

バッサニーニ法とは、①1997年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」、②1997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」、③1998年6月16日法律第191号「1997年3月15日法律第59号及び1997年5月15日法律第127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」、④1999年3月8日法律第50号「脱法律家及び行政手続に関する統一法典－簡素化法」からなる行政マネジメント改革を伴う法律のことを指し、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分権化をもたらした。許認可手続きの簡素化、ワンストップ窓口制度および自己証明制度、電子政府の導入を中心とする行政手続きの合理化および簡素化を軸に、主に州への行政機能の分散化を進め、組織と運営の改革のための統制と評価のシステム、公共サービスのクオリティ統制の諸制度が導入され、それを分野毎に専門的に実施、監督する独立組織が設立された。

第2章 地方行政制度の概要

第1節 州 (regione)

州は、第二次世界大戦後、国の権限を委譲することでより住民に近い行政を行う目的で新たに定められた行政組織であり、住民の直接投票によって選ばれる州首長 (presidente della regione) および州議会 (consiglio regionale)、州首長によって任命される州評議会 (giunta regionale)、が設置されている。

州には普通州 (regione a statuto ordinario) と特別州 (regione autonoma a statuto speciale) があり、特別州には、シチリア州およびサルデーニャ州の島部2州と、フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州、ヴァッレ・ダ・オスタ州、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州の北部の国境山岳地帯に位置する3州のあわせて5州が定められている (憲法第116条)。

特別州は、一定の分野において独占的な立法権を有するほか、他の15の普通州と比べて広い権限が与えられている。また、特別州は、それぞれの区域で徴収される国税 (付加価値税を除く) の配分を受ける。対象となる国税の配分比率は、各特別州で異なるが、例えばシチリアでは付加価値税以外の全ての国税について100%の配分を受けている。

州が立法権を有する分野については、原則として行政権も有する (憲法第117条)。しかし、立法および各分野における各種計画等を除く直接の行政サービスは県とコムーネに任せることが望ましいとされている。州が立法権と行政権を有する分野、および国と州が共に立法権と行政権を有する分野については後述する。

第2節 県 (provincia)

県の機関は、住民の直接投票によって選ばれる県首長 (presidente della provincia) および県議会 (consiglio provinciale) と、県首長によって任命される県評議会 (giunta provinciale) からなる。この他、内務省から派遣される県知事 (prefetto) が置かれている。県知事は主に公安、秩序維持などを担当し、最近ではテロ対策などを通じて権限を強化する傾向が見られる。一方、州への権限移譲に伴って国の出先機関が整理統廃合される中、県知事事務局下にこれらの権限がまとめられつつあり、県知事事務局の今後のあり方として注目されている。県の財政規模は歳出規模において州の5%強、コムーネの10%強に過ぎず、地方行政機関の中で占める機能が比較的小さいことがわかる。

県は以下の分野において、県全域に係る行政事務またはその所属するコムーネ間の調整などに関する行政事務を行うことが定められている (地方自治統一法典第19条第1項)。

- ・ 環境保護および環境影響評価
- ・ 防災
- ・ 水資源およびエネルギー資源の保全等
- ・ 文化財の評価
- ・ 交通政策および運輸 (輸送)
- ・ 公園、自然保護区等、自然環境および生息する動植物の保護
- ・ 狩猟および釣りに関する規制
- ・ 県のレベルで行われる廃棄物処理、水質汚濁、および大気中排気ガス、騒音の測定・規制・監視
- ・ 国および州から委任された公衆衛生および予防等の保健サービス
- ・ 国および州から委任された学校建設、および中等教育・芸術教育・職業教育にかかる事務
- ・ 統計情報の収集および分析、コムーネ等の地方団体の運営に関する技術的な支援

県は、各コムーネとの協力およびその提案に基づいて定められた計画に基づいて、経済、産業、商業、観光、社会、文化、スポーツの各部門において、県域における行政上の事務事業の調整・推進を行うことが定められている (地方自治法典第19条第2項)。

第3節 コムーネ (comune)

コムーネの多くは、中世の自治都市時代からの長い歴史的・文化的伝統を受け継いでおり、地域共同体としてのアイデンティティが強い。コムーネの機関は、住民の直接選挙によって選ばれるコムーネ首長 (sindaco, コムーネ代表者) およびコムーネ議会 (consiglio comunale) と、コムーネ首長によってその構成員である評議員 (assessore)

が任命される市評議会 (*giunta comunale*) からなる。

コムーネの行政権については、統一的な執行を確保するために国及び州の権限に基づき広域の団体に行政権を委譲することを示しつつ、第一次的には住民に最も近い地方自治体であるコムーネに帰属されることとなっている（憲法第 118 条）。また、地方自治統一法典第 13 条にも「国の法律または州の法律の上で帰属が明確に規定されている事務を除いて、住民サービス、地域コミュニティ、地域整備および土地の利活用、経済発展に関する事務は、主としてコムーネに属する」とされている。

近年のイタリアにおける地方分権化により、地域住民および地域社会にかかわる事務のうち、県、大都市、州、国に属するものとされるもの以外の全ての事務は、補完性の原則によりコムーネに属することとされている。

コムーネに属する事務のうち、バッサニーニ法によって、新たに国や州から権限委譲された分野は、以下の通りとなっている。

- ・生産活動の統制（支店の設置、工業施設の設置、拡大および閉鎖に関する手続き、建設許可等）
- ・地域見本市（出店資格の確認と出店の許可）
- ・都市建造物および土地の登記（20,000 人以上の住民が住むコムーネについては登記事務および登記事項証明書の発行）
- ・公共事業
- ・住民の安全（コムーネ区域内の緊急措置の適用、単一または複数のコムーネ間の緊急時対応計画の準備、初期救急措置の実施、ボランティア消防団の組織化）
- ・保健衛生（緊急時における地域の保健衛生問題等に関する対応、州の計画への参加）
- ・社会福祉（各種サービスの供給、また年少者、青年、高齢者、家族、身体障害者、薬物依存者、社会福祉に関する協同組合、公共慈善救済施設、福祉ボランティア等に関する事務の全てまたは一部）
- ・文化活動（コムーネに属する文化財の再評価、文化活動の促進）
- ・行政警察（地域レベルで行う自転車等の競技会開催許可、刃物類行商資格、代理人格、花火業者資格、一般行商資格、射撃インストラクター資格、アパート賃貸申請の受付、その他コムーネにかかる行政警察措置全般）

第 4 節 大都市 (*città metropolitane*)

大都市は、憲法（第 114 条）ならびに地方自治統一法典（第 2 条）において地方自治体と定められているが、現在に至るまで現実的には設置されていない。地方自治統一法典（第 23 条第 1 項）には、大都市として、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、バリ、ナポリの大都市圏（地方自治統一法典第 22 条第 1 項）内の中心都市と周辺コムーネの間で形成されると定めている。大都市は県と同等の機能を与えられる（同 23 条第 5 項）。

第5節 山岳部共同体 (comunità montane)

山岳部共同体は、その全部または一部が山岳地帯に位置するコムーネの広域行政組織であり、コムーネ間での事務の共同処理を目的とされている（地方自治統一法典第27条第1項）。山岳部共同体の設置は、各州の規定に基づき、州首長により決定される（地方自治統一法典第27条第3項）。代表者（議長）は、山岳部共同体を構成するコムーネの首長の一人が務める。代表機関は山岳部共同体を構成するコムーネの議会から任命される議員からなる。執行機関は山岳部共同体を構成するコムーネのコムーネ首長と評議員により構成される（地方自治統一法典第27条第2項）。山岳部共同体は、国法および州法によって山岳部共同体の事務とされたものおよび国等から委任された事務を行うとされ（地方自治統一法典第28条）、この点においてコムーネ共同体とは異なる。山岳部共同体について、以下の事項を州法で定めることとなっている（地方自治統一法典第27条第4項）。

- ・ 認可する法律の条項
- ・ 協議の手続き
- ・ 地域計画および年間計画の管理
- ・ 山岳部共同体における州および欧州連合からの補助金の分配基準
- ・ 山岳部共同体と区域内で権限を有するその他の団体との関係

山岳部共同体は、固有の徴税手段を持たず、国および他の地方団体等からの補助金および預託貸付公庫 (cassa depositi e prestiti) からの貸付金を財源としている。

第6節 コムーネ共同体 (unioni di comuni)

コムーネ共同体は、事務を共同で処理する目的で、複数のコムーネによって構成される広域行政組織である（地方自治統一法典第32条）。機関は、コムーネに関する規定に準じて選ばれた議会、評議会、および議長からなる。議長はコムーネ首長から1人が選出され、他の機関はコムーネ共同体を構成するコムーネの評議員および議員から選出される（地方自治統一法典第32条）。

第3章 地方制度の歴史的変遷

第1節 地方制度の成立と展開

イタリアの近代化の過程は、その構成要素である諸独立国の統一の歴史である。既に社会的・文化的に確立していた地域は、独自の個性とともに中央政府に対する強い不信感を抱きつつ、政治的な駆け引きと妥協の産物として国家を形成した。この統一の経緯ゆえに集権化がめざされ、またナポレオン法制を基礎とするサルデーニャ王国の憲法、諸制度が引き継がれたため、フランス型の中央集権的な地方制度が採用され

た。ムッソリーニ政権が成立した 1922 年以降、独裁支配の手段として地方制度が整備され、1934 年の地方に関する法典は、集権化の完成と地方自治の消滅によって特徴づけられる。

戦後は、1948 年の共和国憲法における規定に始まる。60 年代、試行錯誤を通じて制度が強化されたが、経済の南北格差が著しく、地場産業、近代工業の成功を享受する北部、豊かな農業地域を抱える中部に対し、めだった産業もなく、農業、漁業も素朴な南部、島嶼部は、北部産業を支える労働力の供給源としての性格づけを余儀なくされ、『二つのイタリア』という現実が定着する。70 年代には州の実体化によって地方制度の一応の完成を見た。80 年代は 70 年代の傾向が基本的に継承され、地方自治体の権限を強化する方向で再編が行われ、90 年、新地方自治法である 1990 年 6 月 8 日 142 号法が制定される。

イタリアの地方行政は、その歴史的な背景から戦後、いくつかの紆余曲折を経たが、中央－地方関係の変革によって、中央行政の執行機関としての地方、という伝統的な図式に亀裂が生じ、地方自治が独自の枠組みにおいて把握されるようになった。自治の基本単位であるコムーネの自治は、50 年代末から 60 年代にかけて議論されるようになったが、この時代においてはまだ、中央志向が強く残っていた。中央集権的な志向に基づきながらコムーネの自治が強調された 60 年代とはまったく異なり、70 年代以降の地方自治は、州議会選挙の準備に始まり、改革の過程そのものを際立たせつつ、展開した。60 年代の地方自治の発展を特徴づけているのは、多くの地方権力に関する行政領域ごとの立法である。これらの法は、権限の執行において、地方自治体によって行われるべき範疇もしくはプロセスの規則を、中央から定めた。また、60 年代の地方自治の主要な課題の一つは、コミュニティに密着した地区の形成であった。これは、地方行政の内部における修正という意味を持っていたのだが、60 年 9 月、ボローニャではじめて地区住民評議会が設置された。そして地方行政における分権化の形として、60 年代を通じて広まった。

しかしやがて、強い中央集権的な性格を残したままの地方行政のあり方に疑問が投げかけられるようになる。この時代を通じて行われた議論を特徴づけるものとして、第一に、地方行政組織における二大勢力として、直接選挙によって選出され、最高の権限を有する首長と、評議会および議会という集団とを設定する、ということ、第二に、『中間の単位』、つまり州とコムーネとの間に位置し、ほとんどのコムーネの限られた次元によって生じている非効率を解決するために設定される単位についての議論がある。これはいずれも、90 年 142 号法およびその後の改正によって実現した変化に通じている。

70 年代はまた、州レベルにおける改革に代表される。地方自治におけるさまざまな活動がほぼすべて、改革のプロセスであった。改革はさらに、地方行政の機能、構造、財政、人事、会計、監査、といった内容にまで及ぶ。1977 年には、1972 年から開始された国家機能の州への移譲が完成し、警察、社会保障、厚生、学校教育、公的住宅、環境保全などに関する権限が移行された。コムーネはしかし、これらの事項について、

すべての権限を与えられたわけではなく、一部についてのみ移譲された。また、コムーネはその機能の執行に際し、県知事もしくは州の許可を得なければならない場合も多い。コムーネは一方、行政領域ごとの機能に関しては、国家的な性格を有する機能を執行することができる。

機構に関しては、コムーネよりも小さい、もしくは大きい単位が発展した。前者としては地区(*circoscrizione, quartiere*)が、後者として広域行政区(*comprensorio*)があげられる。1976年4月8日 278号法によって地区(*circoscrizione*)が定められた。広域行政区は一方、州によって、主として地域計画に際して形成されるものであり、州法に根拠づけられる。また、これらに与えられる権限については、多くの場合、限定された行政領域に限られる。

財政、人事、会計、監査などに関する改革もまた、70年代を特徴づけており、142号法は、この延長上にあるといっても過言ではない。80年代に入ってから、70年代の傾向が基本的に継続され、さらに地方自治体の権限を強化する方向に進んだ。これらの変遷、さらなる自治の要請、そしてそのシステム化への必要性が、142号法の背景の一部となったのである。

イタリアの地方分権改革は、国家によるトップ・ダウンの制度的な規定によって損なわれた価値を地方からボトム・アップに回復する過程であったといえる。地方の抵抗は、中央政府にとって統治の大きな障害となってきたが、州制度は、自立をめざす地方と、行政の効率化のために権限を移譲しようとする中央の思惑とが合致したため、制度的、実質的に確立した。地方制度改革の経緯には、自治の推進という側面のみならず、国家行政の手段として地方を確立するという意図も認められる。後者の支持なく改革が実現したとは考えにくく、この両面性は注目に値する。確かに、中央から地方への権限移譲が進められた背景には、国家負担の軽減という要請があった。独自財源の確保をめざす地方税制改革も同様であり、州の統廃合や連邦制の導入という今日の議論にも通ずる。

第2節 90年代：行財政改革としての地方分権改革

EU統合はイタリアにさまざまな影響を与えた。統合ヨーロッパの政治・経済システムに参加するため、行財政システムの透明性が必要条件とされたが、これは、行政権限の分権化とそれによるアカウンタビリティの向上、いわゆる財政連邦主義(*federalismo fiscale*)による財政の分権化によって保障されてきた。

地方分権の潮流は、新地方自治法(1990年6月8日 142号法)に端を発する。同年90年 241号法は行政手続きおよび行政情報へのアクセスを定め、これらはいずれもバッサニーニ法に継承され、その中核をなすものとなった。その後、県および市(コムーネ)について首長の直接公選制度を導入した新しい地方選挙法である93年 81号法が地方分権改革の政治的な条件を整えた。バッサニーニ法(*le leggi Bassanini*, 97年3月15日 59号法および97年5月15日 127号法)は、行政事務および手続きの合理化、簡素化を軸に主に州への行政機能の分権化を進め、また組織と運営の改革の

ために統制と評価のシステムを導入し、そして情報公開の原則、行政情報へのアクセスの保障をも盛り込んでいる。「小さい政府」のコンセプトに基づく行政改革、民営化や地方分権化を通じて、従来の行政組織の縮小と機能の強化をめざした。97年127号法はまた、シティ・マネージャ制にヒントを得、書記官の機能およびその法的な位置付けの大幅な改正を行った。98年6月16日191号法がこれらを補完し、97年4月3日94号法(*la legge Ciampi*)は財政システムの合理化をうたった。98年3月31日112号委任立法(*decreto legislativo, D.LGS.*)などがバッサニーニ法を具体化、その基礎が固められた。現在、地方自治に関する法的な根拠となっているのは、地方自治統一法典(2000年8月18日267号委任立法)であり、90年142号法以降に成立した地方自治に関する諸法をまとめたものである。

財政改革の背景には、ヨーロッパの市場、経済統合を控え、財政赤字を対GDP比3%以内にするという統合通貨ユーロに参加する必要条件を実現するため、財政構造の再建を迫られたという状況があった。96年の総選挙は、イタリアのヨーロッパ統合市場への参加をかけ、財政改革を争点にして闘われた。中道左派の「オリーブの木(*l'Ulivo*)」連合を中心とするプローディ(*R.Prodi*)内閣による財政改革は、財政赤字の減少と安定、インフレ率の下降と安定を実現して、当初の目的を果たし、財政連邦主義の思想に基づき、外形標準課税である州生産活動税(*IRAP, Imposta Regionale sulle Attività Produttive*)の導入に代表される租税制度の合理化と分権化に向けた改革に先鞭をつけた。同政権に続き、ダレーマ(*M.D'Alema*)政権でも財務相を務め、続くアマート(*G.Amato*)政権では国庫相(後、中央省庁再編のために国庫省は財務省と合併し、経済財政省となった)を務めたヴィスコ(*V.Visco*)を中心に進められた財政改革は、財政赤字の縮小という課題を越えて、財政連邦主義を実現するため、さまざまな方法論を導入した。租税制度の整備はもちろん、財政構造の健全化と分権化がめざされ、同時期に公共機能相バッサニーニ(*F.Bassanini*)らによって進められた地方分権、行政改革によって実現した行政機能の分権化を、地方自治体の自主財源の強化によって財政面から補完するものである。この路線は、2001年に中道右派のベルルスコーニ政権が誕生してからも基本的に踏襲された。州生産活動税IRAPの導入には、中央主権的な保健医療行政の分権化という目的があり、保健医療行政の単位である州の自主財源の強化が要請された。IRAPはその後、業種によって人件費が控除されるなど、当初よりは制度上軽減の方向に向かっているが、関係する諸雑税をまとめて一つの税目にしたこと、それとともに納税期限が統一されたことなどから、税収自体はきわめて良好である。

行政の地方分権化と同時に、税財政も分権化が進められてきた。IRAPの導入に先立ち、89年にコムーネ事業・工芸・専門職税(*ICIAP, Imposta Comunale per l'esercizio di Imprese e di Arti e Professioni*)が導入されたのをはじめ、93年に導入された市不動産税(*ICI*)は、財政構造を革命的に変え、最も重要な財源として定着しつつある。98年に導入された州生産活動税は、外形標準課税の地方法人課税であり、州を課税団体とする税目の創設による財政の分権化という意味を持つ。州税の整備による州への財政の分権化には、国家の財政赤字を地方に肩代わりさせた、という批判もあるが、

租税制度、財政構造の分権化に大きく貢献したと言える。

バッサニーニ法は、補完性の原理に基づいて、国から州、県、コムーネへ、権限・事務、税源、人員の移譲を実施したが、これは一般に、『行政的連邦主義』と言われる。この一連の地方分権改革を完成させたのが、2001年の憲法改正であると理解されている。

第3節 国と地方をつなぐもの

イタリアでは歴史的に、地方自治体において国を代表し、国の政策や事務執行を徹底させる書記官がいた。当初は、官選知事とともに内務省より派遣され、県およびコムーネにおいて、その意思決定その他の適法性の確認等を行っていたが、官選知事の廃止、首長の公選制の導入に伴ってその機能が大きく変わってきた。同時に、アメリカのシティ・マネージャ制にヒントを得、政治的な意思決定を高度な専門知識で補佐、実現する事務局長という新しい職が誕生した。

県または人口 15,000 人以上のコムーネでは、県首長または市長は、評議会の議決を得て事務局長 (*direttore generale*) を任命できる。事務局長は任命権者の協力者として事務組織との間を調整する役割を担い、地方自治体の経営管理、計画立案、調整、事務の監督などを行う。

また、県とコムーネには、議会・評議会の議事録を作成し、また地方自治体が関与する契約書を作成する書記官 (*segretario*) が、県首長または市長によって任命されている。書記官は、議事録・契約書作成以外に地方自治体の憲章及び条例等により付与された事務、県首長または市長から委任された事務のすべてを行う。人口規定による事務局長の任命がない小規模コムーネにおいては事務局長の職務を行うこともある。書記官については専門の養成課程があり、試験に合格した後に専門教育を受けて資格を取得した後に、特定の州の全国書記官名簿に登載される。この名簿の管理は内務省の監視を受ける独立機関であるコムーネ・県書記官名簿運営自治エージェンシー (*Agenzia autonoma per la gestione dell' albo dei segretari comunali e provinciali*) によって行われ、この機関は、書記官養成の機関である地方行政高等学院の運営も行う。

書記官は古くから存在する制度であり、イタリア共和国統一直後、1865年の2248号法によって創設された。県およびコムーネにおいて、県首長および市長、そして県およびコムーネの行政機関の法律・行政コンサルタントの機能を有し、コムーネの規模に関わりなく任命されている。主な機能は、議会・評議会の議事録を作成し、また地方自治体に関与する契約書を作成することである。かつては主にこれらの活動に関する合法性のチェック、担保が主な機能であったが、バッサニーニ法などによる近年の改革を経て書記官の機能は拡大する傾向にある。現在、書記官は、議事録・契約書作成以外に地方自治体の憲章及び条例等により付与された事務、県首長または市長から委任された事務のすべてを行う。また書記官の任期は県首長および市長の任期と同一とされる。

書記官の候補者は、法学、経済学、政治学の学士号を取得した後、地方行政高等学院の提供する専門の養成課程を修了し、資格を取得した後、それぞれの州の全国書記官名簿に登録される。県首長または市長は、この名簿から、資格、経験などを考慮して当該県またはコムーネの書記官を任命する。

1997年5月15日127号法（第二バッサニーニ法）は、93年以降県首長および市長が直接公選によって選出されるようになったことに伴う諸変化を考慮し、書記官の法的位置づけを大きく変えた。書記官は国家から派遣される国家公務員ではなくなり、地方自治体が自主的に任命することによって関係を結ぶ公務員となった。

2000年8月18日267号委任立法により、コムーネ・県書記官名簿運営自治エージェンシー（Agenzia autonoma per la gestione dell' albo dei segretari comunali e provinciali）が内務省の監督下に整備された。コムーネ・県の書記官に就任することを予定している者は、地方行政高等学院にて就任前研修を受けなければならない。地方行政高等学院は、1997年127号法により現在の機能を付与され、2000年8月18日267号委任立法98条4項および1997年12月4日465号共和国大統領令14条1項及び2項に規定される資格を付与するための講義、書記官向けの専門課程、および試験を実施している。書記官の就任前研修の研修期間は2年間であり、その内訳は、基礎研修6ヶ月、地方自治体におけるケーススタディ6ヶ月、グループ研修6ヶ月及び実地研修6ヶ月である。研修生は1コース約130人であるが、実際に修了するのは約100名ほどであるという。

書記官は現在、2000年267号委任立法98条に規定されている。

一方、事務局長は、同108条によって導入された。県または人口15,000人以上のコムーネは、県首長または市長は、評議会の議決を経て、事務局長を任命できるようになった。事務局長は任命権者の協力者として事務組織との間を調整する役割を担い、地方自治体の経営管理、計画立案、調整、事務の監督などを行う。行政機関の外部に位置する存在とされ、任期付きの契約関係を結ぶ。事務局長の任期は県首長または市長の任期を越えることはなく、県首長または市長によって任期中に解任されることもある。

人口15,000人未満のコムーネにおいては事務局長の規定がないため、書記官が事務局長の機能を担っていることが多い。また、事務局長については特に任命に際して候補者に制限はないが、書記官名簿が事実上、一つの重要な拠り所になっている。したがって、事務局長に、地方自治体の運営に必要な法律、経済、経営などの知識を持ち、かつ他の地方自治体における行政運営の経験を持つ、いわば地方自治体行政のプロが任命される可能性が高くなりつつある。このことから、書記官という職業が地方行政のプロとして注目されるようにもなってきた。また、現場では、政治的に選出される県首長および市長を補佐する重要な機能を担いつつある。

書記官制度は古い伝統に依拠しつつも、ここ10年間に大きな変化を遂げ、それと同時にそれを担う人材も大きく変わってきた。それは、事務局長制度という類似の制度との法的な抵触およびその解決を経、重要なものとなりつつある。両者は2000年の地方統一法典によって法的な根拠を付与され、さらに発展するものと考えられている。

第4章 2001年憲法改正

地方分権という視点から見た 2001 年改正憲法の特徴は、第一に、コムーネ、大都市圏、県、州を、国と相互に対等な関係にある自治体として、明確に位置付けたことにある。またローマが首都として明記された。第二に、立法権は、国と州に帰属することとしたことである。行政権は、一義的にはコムーネに帰属し、補完性の原理によって、大都市圏、県、州へ配分される。立法権については、国が専管する事項、国と州が共管する事項（法律により国が留保した基本原則以外は、州に立法権）が、限定列挙されている。それ以外の事項は、州に立法権があることになった。第三に、第 119 条に、地方自治体の財政自主権が規定されているが、この規定は地方自治体の財政は自主財源によりまかなうことを意味すると理解されている（財政連邦主義）。同時に、担税力の乏しい地方自治体のために均衡化基金の設置が規定された。そして、国と州の権限について紛争が生じた場合は、憲法裁判所が判断することとなった。

2001 年の憲法改正により、従来は憲法に明確に規定された立法権限のみが州の権限（ただし、国の法律により定められた基本的原則の範囲内に限定）とされていたのが、憲法に国の立法権限（国の排他的権限、基本的原則を定める権限）が限定列挙され、それ以外は州の立法権限（州の排他的権限、国の基本的原則の下での権限）とされた。これは、州の立法権の大幅な拡大、州を単位とする連邦制への第一歩であると理解されている。州の排他的権限について、国は法律を制定することはできない。ただし、国は、市民への平等なサービスの提供、競争の維持、公共秩序の維持といった原則に基づいて、「水平的に」介入することは可能である。これも州の優先という原則を担保するものである。

しかし、新规定によって問題も起こってきた。国と地方自治体の関係が対等な関係にあると位置付けられたため、従来行われていた国による州法の審査が廃止され、国は州法が違憲であると考えれば憲法裁判所に提訴し、裁判で決着を図ることになった。逆に、州は国の法律が違憲であると考えれば、憲法裁判所に提訴することが可能である。2001 年改正憲法の規定のみでは、国の法律が基本的原則のみを示しているのか、それ以上のことを規定して州の権限を侵しているのかが判断できず、国と州の権限の境界が不明確であると考えられている。このため、2003 年 131 号委任立法が制定され、国において権限の境界の明確化作業が実施された。

国から州への具体的な権限、事務の移譲、州から県・コムーネに対する事務の移譲はまだ完成していない。国から州への権限・事務の移譲は今後、教育、医療、地域警察の 3 分野に集中して実施する方針であるという。もっともこの明確化作業は、相当困難な作業であり、新たな訴訟を招く懸念もある。

現在、イタリアで実際に国から州、県、コムーネへの権限・事務の移譲が行われているのは、バッサニーニ法に基づくものであり、具体的には、教育、生産活動、道路管理、防災などとなっている。移譲すべき財源、人員は、国と州・地方自治体との話し合いで決定される。財源の移譲は、従来国が充てていた財源を移譲することとされていたが、国より州の給与水準が高いので、見込みより多くの財源が必要になるとい

う問題が発生している。国家公務員は、移譲先の公務員となるが、給与については高い方の給与が適用される。移譲される国家公務員数は、約 2.1 万人である。国の出先機関として、政府の地方事務所が設立され、国に残される権限について地方との調整を実施する。このバッサニーニ法に基づく権限・事務の移譲プロセスは、ほぼ完了しており、残っているのは、国から州への教育分野の移譲である。

第1節 立法権

国と州の間の立法権の区分については憲法第 117 条に、国と地方自治体の間の行政権の区分については憲法第 118 条に、それぞれ定められている。

2001 年の憲法改正（憲法的法律第 3 号）により、従前は州が立法権を有する分野が限定列挙されていたのに対し、「国の権限に専属する分野」と「国と州の共管とする分野」が明記され、「それ以外の全ての分野」についての権限が州に専属することとなり、その立法権も有することとなった。その結果、従前と比べ、州の立法事項が大幅に拡大されることとなった。

1 国のみが権限を有する分野

国のみが権限を有する分野は、国が伝統的に行ってきた機能におおよそ集約されており、憲法第 117 条第 2 項から第 3 項に以下のように分類されている。

- 1 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
- 2 移民問題
- 3 共和国と宗教団体との関係
- 4 国防及び軍隊、国家の安全保障、武器、弾薬及び爆薬
- 5 通貨、貯蓄の保護及び金融市場、競争の保護、外貨制度、国の租税制度及び会計制度、財政資源の調整
- 6 国の機関及びその選挙法、国レベルの国民投票、欧州議会選挙
- 7 国及び国の公共団体の行政制度及び組織
- 8 地方の行政警察を除く治安及び保安
- 9 国籍、個人の身分及び住民登録
- 10 司法及び手続法、民事法及び刑事法、行政争訟
- 11 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利に関する給付の基本的水準の決定
- 12 教育に関する一般規則
- 13 社会保障
- 14 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
- 15 税関、国境の防備及び国際的予防措置
- 16 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

17 環境、エコシステム及び文化財の保護

2 国と州が共に権限を有する分野

国と州が共に権限を有する分野については、憲法第 117 条第 3 項に定められており、以下のように分類されている。なお、同項末尾には「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。」とされている。

- 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
- 5 職業
- 6 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
- 7 健康の保全
- 8 食料
- 9 スポーツ法制
- 10 防災
- 11 領土の管理
- 12 民間の港湾及び飛行場
- 13 大規模な輸送及び航行網
- 14 通信制度
- 15 エネルギーの生産、輸送及び全国への配給
- 16 補充的及び補完的な保険
- 17 公的収支の調和並びに公財政及び租税制度の調整
- 18 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
- 19 貯蓄銀行、農業金融公庫及び州レベルの信用金庫
- 20 州レベルの不動産及び農業信用団体

3 立法権について特段の定めのない分野

憲法第 117 条第 2 項ならびに第 3 項で触れた以外の分野については、州のみが立法権を有する分野であるとされている（同 4 項）。州に与えられている領域は、憲法には明示されていないが、以下の分野が考えられている。

- 1 州および州内部の制度及び組織（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要）

- 3 手工（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共同組合の保護と発展、職人の育成について）
- 4 商業
- 5 工業
- 6 観光業及びホテル業
- 7 エネルギー（地方の利益及び自己生産の側面に関して）
- 8 輸送及び道路整備
- 9 鉱山及び地熱資源
- 10 鉱泉及び温泉
- 11 教育援助、職業訓練、職業教育
- 12 興行
- 13 州の公共サービス
- 14 都市計画の調整
- 15 公共事業
- 16 地方行政警察

第2節 行政権

地方自治に関する戦後最初の体系的な法律であった地方自治法（1990年法律第142号）は、1997年から1999年にかけて定められたバッサニーニ法により、従来は国や州に帰属していた多くの事務が、コムーネ、県、州のいずれかの地方自治体に属することと定められた。中でも、「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」（1999年法律第265号）によって新地方自治法が改正され、地方自治統一法典第3条第5号において「コムーネと県は、補完性の原則に従い、固有の事務ならびに国法および州法律によって与えられた事務を行う」と定められた。

行政権の配分について、2001年の憲法改正により、従前の立法権の下で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、地方的利益に関する事項の行政機能のみを県・コムーネに帰属させるという、いわゆる権限の一致主義の基準に代わり、統一的な執行を確保すべき分野を除き、行政権限がコムーネに帰属する（補完性の原則に基づく）こととされた。

行政権については、憲法第118条に定められている。2001年の憲法改正によって、「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」とされている。統一的な執行を確保するために、国及び州の権限に基づき、より広域の団体に行政権を委譲することを示しつつ、行政権が第一次的に住民にもっとも近い基礎自治体であるコムーネに帰属されることを明確にしている。

第5章 地方財政制度

EU 統合はイタリアに対し、財政赤字の削減、システムの透明性、市場志向、合理性、効率性、そしてクライアント志向の行政サービスを要請し、公私両セクターの組織、パフォーマンスにさまざまな影響を与えてきた。現在、新しい政治・経済システムに参加するための条件である行財政システムの透明性の保障が実現されつつある。つまり、行政の分権化とそれによるアカウントビリティの向上、『財政連邦主義』に基づく財政の分権化とそれによる行政の地方分権化の補完が進められている。

現在の地方分権の潮流は、新地方自治法（1990年6月8日 142号法）に端を発する。同年90年の241号法はまた、行政手続きおよび行政情報へのアクセスを定めるが、これはいずれもバッサニーニ法に継承され、その中核をなすものとなっている。その後、県および市（コムーネ）について首長の直接公選制度を導入した新しい地方選挙法である93年81号法が地方分権、行革の政治的な条件を整えた。

行政事務および手続きの合理化、簡素化を軸に主に州への行政機能の分権化を進め、また組織と運営の改革のために統制と評価のシステムを導入し、そして情報公開の原則、行政情報へのアクセスの保障をも盛り込んだバッサニーニ法（le leggi Bassanini, 97年3月15日 59号法および97年5月15日 127号法）が、「小さい政府」のコンセプトに基づく行政改革、つまり、民営化や地方分権化を通じて、従来の行政組織の縮小と同時にその機能の強化をめざす。1990年142号法の修正である98年6月16日191号法がこれらを補完する一方、当時の国庫相チャンピ（C.A.Ciampi）氏によって推進されたためにチャンピ法（la legge Ciampi）と呼ばれる97年4月3日94号法は財政システムの合理化を中心とする。98年3月31日112号委任立法（decreto legislativo, D.LGS.）などがバッサニーニ法を具体化、その基礎が固められつつある。

同時に、財政改革を一争点として闘われた96年4月の選挙を経て政権の座についたプロディ前内閣の財政改革は、ガッロ委員会（Commissione Gallo）の財政連邦主義の提案を引き継ぎ、96年662号法によるガイドラインの発効によって幕を開け、97年12月15日446号委任立法に基づく州生産活動税IRAPの導入、およびその細則を明らかにした98年6月4日、9日の141/E, 144/E号財務省通達によって財政も分権化に向けて動きだした当時の財務相ヴィスコのイニシアティブによる一連の財政改革（riforma Visco）は、財政連邦主義に基づき、90年142号法からバッサニーニ法に至る系譜によって進められた行政機能の分権化を財政面から補完する。この財政改革は、財政赤字の減少と安定、インフレ率の下降と安定を実現したのみならず、州生産活動税の導入をはじめとして、租税制度の合理化と分権化に向けて動き出しており、財政連邦主義の実現をめざす。実際、このためのさまざまな方法論を導入している。租税制度の整備はもちろん、財政構造の健全化と分権化がめざされているのである。

EUの経済・市場統合、ユーロ第一陣参加のため、財政赤字を対GDP比3%以内に抑えるという国家財政再建の要請を受け、租税制度改革が始まった。

分権化を柱とする90年の地方行政改革を契機に、税制も分権化が進められた。89年にコムーネ事業・工芸・専門職税（ICIAP, Imposta Comunale per l'esercizio di

Imprese e di Arti e Professioni) が導入されて以来、コムーネのレベルではさまざまな改革が行われたが、93年に導入された市不動産税 (ICI)が、財政構造を革命的に変えた。税収は増加、最も重要な財源として定着しつつある。98年に導入された州生産活動税 (IRAP, Imposta Regionale sulle Attività Produttive) は、外形標準課税の地方法人課税であり、第一に、州を課税団体とする税目の創設による財政の連邦化 (分権化) の促進という意味を持つ。第二に、これまでの複雑多岐にわたる税を統廃合し合理化する必要に迫られたものであった。ICIAPをはじめ、事業者、従業員、その他生産活動税の納税義務者によって支払われる全国健康保健基金の分担金、事業者が納税義務を負っている年金生活者への健康保健補助、地方所得税 (ILOR, Imposta Locale sui Redditi)、純資産税、付加価値税記帳番号 (partita IVA)登録料、コムーネにおける許認可料などが廃止され、IRAPに統合された。創設の第三の意義は、全国健康保健基金、および州ごとに徴収されるにもかかわらず中央主権的に運営されていた健康保健分担金によって営まれていた医療保健行政の改革、分権化である。このため、医療保健行政の実際の単位である州の自主財源の強化が要請される。第四の背景は、家族経営の中小、零細企業の多いイタリアにおいて、借入金に依存する従来の経営形態を変え、自己資本率を高める必要性であった。これは、二重水準の事業所得税 (Dual Income Tax, DIT)の導入によって補完される。ただし、DIT は、2004年に法人所得税 IRPEG (Imposta sul Reddito delle Persone Giuridiche)が IRES (Imposta sul Reddito delle Società)に再編された際に廃止されている。州税の整備による州への財政の分権化には、国家の財政赤字を地方に肩代わりさせた、という批判もあるが、租税制度、財政構造の分権化には大きく貢献したと言えよう。

第1節 地方財政の変遷と概況

州税は、州生産活動税 (IRAP, Imposta Regionale sulle Attività Produttive)、州個人所得税付加税 (Addizionale regionale all'IRPEF)、州自動車税 (Tasse automobilistiche regionali)、州許認可税 (Tasse sulle concessioni regionali)、メタンガス国家消費税に対する州付加税 (Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano)、固形廃棄物処理料 (Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)、自動車登録税に対する州付加税 (Addizionale regionale imposta sulla trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico)、国家許認可に対する州税 (Imposta regionale sulle concessioni statali)、州有地その他の州資産の占有料 (Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) などであるが、州の行政事務手数料、委任事務手数料なども自主財源となる。

1998年の州生産活動税 (IRAP, Imposta Regionale sulle Attività Produttive)の導入は、ICIAPの廃止とともに実現したものであるが、この廃止分は州からの補填によって賄われる。これに先立って既に97年、県とコムーネに対する補助金は、国家からの交付金が減少 (前年比マイナス 9.6%) する一方、州からのそれは増加 (前年比プラス 10.8%) している。

IRAP は、外形標準課税の地方法人課税であり、第一に、州を課税団体とする税目の創設による財政の連邦化（分権化）の促進という意味を持つと同時に、これまでの複雑多岐にわたる税を統廃合し合理化する必要に迫られたものであった。ICIAP をはじめ、事業者、従業員、その他生産活動税の納税義務者によって支払われる全国保健基金の分担金、事業者が納税義務を負っている年金生活者への保健補助、地方所得税（ILOR, *Imposta Locale sui Redditi*）、純資産税、付加価値税記帳番号（*partita IVA*）登録料、コムーネにおける許認可料などが廃止され、IRAP に統合された。IRAP の創設の第三の意義は、全国保健基金、および州ごとに徴収されるにもかかわらず中央主権的に運営されていた保健分担金によって営まれていた医療保健行政の改革、分権化である。このため、保健医療行政の実際の単位である州の自主財源の強化が要請される。第四の背景は、家族経営の中小、零細企業の多いイタリアにおいて、借入金に依存する従来の経営形態を変え、自己資本率を高める必要性であった。これは、二重水準の事業所得税（DIT, *Dual Income Tax*）の導入によって補完された。ただし、DIT は、2004 年に法人所得税 IRPEG（*Imposta sul Reddito delle Persone Giuridiche*）が IRES（*Imposta sul Reddito delle Società*）に再編された際に廃止されている。

99 年第 113 号法により、国からの財源移転が一部廃止され、替わって 2000 年より個人所得税の州付加税の税率が増加された。また、付加価値税（IVA）の一部を州が得ることが認められた。また、EU からの移転収入としては、構造基金があり、カンパーニア、プーリア、カラブリア、シチリア、サルデーニャ、モリーゼ、バジリカータの 7 州が、「後進地域の開発と構造調整の促進」のための補助対象となっている。

特別州の財政は、一種の地方交付税に依存している。当該州の領域において国税として徴収された税の一部の一定比率が州の財源となる。この制度によって最大の恩恵を受けているシチリアでは、州における主要な国税の税収の全額が州の収入となっている。

歳出において重い比重を持つのは、社会福祉、経済（農業・畜産）である。

県の財政規模は、州、市と比べて著しく小さく、活動が限定されることは明らかであろう。1990 年 6 月 8 日の 142 号法に続き、1995 年 2 月 25 日の 77 号暫定措置令、1996 年 662 号法など、近年の改革によって自主財源の拡大が保障されるなど、財政運営における自治の幅は若干、広がってきている。主な税収は、県自動車登録税（IPT, *Imposta Provinciale di Trascrizione*）、県自動車保険税（*imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile*）、環境保護および環境衛生行政のための県税（*tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente*）、県有地の占有料および地下通路建設に関わる料金（*tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche ed eventuali contributi per la costruzione di gallerie nel sottosuolo*）、個人所得税付加税（*addizionale provinciale all'IRPEF*）などである。県の財政においては移転収入も大きな役割を果たしている。

歳出において大きなウェイトを占めているのは、教育・文化・科学研究、運輸・通信、などの行政分野である。

コムーネの財政基盤は、独自の税収および国庫支出金からなるが、市不動産税が導入されたことによって、独自財源が国家からの補助を上回るに至った。90年代の地方財政改革に先駆けて導入された市不動産税は、コムーネの財政構造を根底から変えたと評価されており、実際、現在は独自財源の中心を占める。ICIは1993年に国とコムーネによって導入され、1994年からはコムーネに統括された。

主な税収は、ICI(Imposta Comunale sugli Immobili)の他、都市固形廃棄物処理税(TARSU, Tassa per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani)、コムーネ広告税(Imposta comunale sulla pubblicita)、公共掲示使用料(diritto sulle pubbliche affissioni)、電力消費付加税(addizionale sul consumo dell'energia elettrica)、公共空間占有料(TOSAP, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche)、コムーネ個人所得税付加税(addizionale comunale all'IRPEF)などである。さらに、数種類の移転収入(交付金、財源移転)がコムーネの財政をカバーしている。

90年の地方行政改革を受け、90年代前半から税制の分権化が進められた。89年にコムーネ事業・工芸・専門職税(ICIAP, Imposta Comunale per l'esercizio di Imprese e di Arti e Professioni)が導入されてから90年代を通じてさまざまな改革が行われた。93年から導入されたコムーネ固定資産税ICIは、それまで自主財源率の低かったコムーネの財政構造を革命的に変えた。ICIからの税収は増加しつづあり(例えば97年は前年比7.1%増)、コムーネの最も重要な財源として定着しつづある。

ICIは、不動産登記台帳によって定められた不動産の評価に対して、0.4%から0.7%の間でコムーネごとに定められる税率が課される。税は国によって管理されているが、地域によって評価に大きな格差がある他、脱税の状況にもかなりの地域差がある。1996年末、不動産登記台帳の評価が見直され、平均5%の上昇が記録された。同時に、自宅用の住居に対する減税措置額が引き上げられ、年金受給者、失業者、障害者、低所得者らに対する減税措置も新たに講じられた。自治体の収入としての重要性は大きくなっていったが、2008年にベルルスコーニ政権が誕生すると、選挙公約であった減税のターゲットになり、通常の自宅用住居のICI等が廃止された。これにより、コムーネの多くは税収減となって大きな打撃を受けた。もっとも、これは暫定的な措置のほずであり、今後も続けられる政策であるか否かは不透明である。

都市固形廃棄物処理税は、そのサービスのコストを捻出するために導入された。課税額はサービスにかかるコストとは無関係であり、納税者の居住面積に応じて算出される。

最近では、分権化による権限の増加に比べて財源の分権化が進まないため、コムーネの財政が逼迫しており、県同様、比較的容易に増加させることが可能であったコムーネ個人所得税付加税に依存する傾向が見られた。国税の付加税であることから納税者にあまり意識されなかったことも幸いしてきたが、財政の分権化を本格的に実施することを前提にこれが据え置きになったため、コムーネの多くは深刻な財政難に陥っている。

2001年のイタリアの州と地方自治体(県およびコムーネ)の歳出規模は総計約2,090億ユーロであり、歳入規模は102億ユーロとなっている。なお、中央政府の歳出は6,135億ユーロであり、州と地方自治体の歳出規模は国の3割程度となっている。州、県、コムーネの目的別歳出の内訳については、州では社会政策62%(うち生活扶助・保健福祉57%)、経済10%、総務6%、運輸・通信5%、その他17%となっている。同じく県では、運輸・通信28%、総務25%、教育・文化・科学研究22%、社会政策12%、その他13%となっており、コムーネでは、総務31%、社会政策29%、運輸・通信12%、教育・文化・科学研究11%、その他17%となっている。なお、州と同様、コムーネの社会政策の9割以上は生活扶助・保健福祉となっている。

中央政府と地方(州、県、コムーネ)の移転前歳入(税収)と移転後歳出の国と地方の比率は、歳入について、中央政府の歳入3,097億ユーロ(うち税収2,843億ユーロ、91.8%)に対し、地方の歳入は1,805億ユーロ(同774億ユーロ、42.9%)となっている。一方、歳出については、中央政府の歳出3,427億ユーロに対し、地方の歳出は1,836億ユーロとなっている。したがって、移転前歳入(税収)の国と地方の比率が79:19(2,843億ユーロ:774億ユーロ)なのに対し、移転後歳出の国:地方比は65:35(3,427億ユーロ:1,836億ユーロ)となっており、このことから、地方の事務が税収の配分と比べて大きく、不足分を国からの移転収入でカバーしていることがわかる。

第2節 州および地方自治体への財源移転

憲法第119条において、国が、特定のコムーネ、県、大都市および州に、経済発展および社会の融合・統合のため、経済的・社会的不均衡を取り除く等のために交付金を交付することが認められている。

また、地方自治統一法典第149条において、国移転交付金(*trasferimenti erariali*)は、人口、面積、社会経済状況を考慮した基準等に基づき配分されるとされている。さらに国は、例外的状況に対処するために特別交付金(*contributi specifici*)を付与することができる。

1 国から州への財源移転

1999年法律第113号により、国からの財源移転の一部が廃止され、一方で個人所得税の州付加税税率が増加され、また付加価値税の一部を州の収入とすることが認められている。

2 国から県・コムーネへの財源移転

県およびコムーネに国から普通交付金(*contributo ordinario*)および統合交付金(*contributo consolidato*)が与えられる。これらは県およびコムーネの固有の事務および委任事務の財源とするためのものとなっている。その他、経常部門移転収入とし

て地方財政平衡化交付金 (contributo perequativo per fiscalità locale)、個人所得税配付金 (compartecipazione IRPEF) 等が、資本部門移転収入として開発投資交付金 (contributo per sviluppo investimenti) 等がある。

3 州から県・コムーネへの財源移転

州は、州経済計画および投資計画の実現のために、州から地方団体に移譲もしくは委任された事務の実施に必要な財源を保障するため、地方団体の財政を支援する（地方自治統一法典第 149 条）。国の関連法によって規定された投資的支出のために県・コムーネに属するべき収入は、州計画に基づいて配分される。地方団体が州から付与された権能を行使するにあたって必要な事務経費については、州が州計画に基づいて財源を決定することが定められている（地方自治統一法典第 149 条）。

4 欧州連合から州への財源移転

欧州連合地域内での地域間格差是正のための構造基金 (Structural Funds) からの補助金が欧州連合から州に交付される。構造基金には、生産投資の奨励や地域開発を容易にする社会資本整備による地域間不均衡是正を目的とする欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund : ERDF) の他、農業構造の近代化援助を行う欧州農業指導保障基金 (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund : EAGGF、主に欧州雇用戦略のための拠出を行うもので、労働者の訓練、募集及び再教育のための援助を行う欧州社会基金 (European Social Fund : ESF)、漁業の近代化促進のための援助を行う漁業指導基金 (Financial Instrument for Fisheries Guidance : FIFG) の 4 基金がある。

構造基金は、①「後進地域の開発と構造調整の促進」(1,359 億ユーロ、構造基金全体の 69.7%)、②「構造的困難に直面する地域の経済的・社会的転換への支援」(225 億ユーロ、同 11.5%)、③「教育、訓練および雇用の改善・近代化への支援」(240.5 億ユーロ、同 12.3%)、の 3 つが優先目的分野とされており、これらに対して欧州構造基金全体の約 94%が費やされている。

①「後進地域の開発と構造調整の促進」の場合、一人当たり GDP が域内平均の 75% 未満の地域等が受給対象とされており、イタリアにおいては、カンパーニア、プーリア、バジリカータ、カラブリア、シチリア、サルデーニャ、モリーゼの南イタリア・地中海地域の 7 州に支給されている。

第 6 章 特別州、もしくは、州制度における一国二制度の適用

イタリア共和国は、シチリア、サルデーニャの両島、およびエルバ島等約 70 の小島からなる南北約 1,300km の細長い半島国で、国土面積は 301,338km²、人口 59,206,382 人である。首都ローマ（人口約 270 万人）の他、ミラノ（同約 130 万人）、ナポリ（同約 97 万人）、トリノ（同約 90 万人）等の主要都市があるが、総数 8,100 余の基礎自治体は一般に、きわめて小規模である。

住民はイタリア民族が大部分であるが、他国の支配を受けた歴史的経緯のある北部ではゲルマン系、フランス系、スラブ系の人々も居住し、また南部イタリアにはアラブ系、アフリカ系の住民も見られる。

言語はイタリア語を中心とするが、5 特別州のうち 3 州は、民族的な、したがって言語的な理由からも特別州とされており、トレンティーノ＝アルト・アディジェ自治州についてはイタリア語とドイツ語、ヴァッレ・ダ・オスタ州においてはイタリア語とフランス語の 2 言語併用が、厳密には前者においてはラディン語も公式に認められており、またフリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア自治州においてはフリウリ語（イタリア語のフリウリ方言というよりはラディン語に近い）、スロヴェニア語等の使用（地域によっては 2 言語併用）が広く認められている。

特別州ではないが、ヴェネト州においては一部でラディン語、ドイツ語が使用されている他、ヴェネト語がより一般的に使われている。カラブリア州などにおいてはまた、アルバニア語が話される集落も多い。カラブリア州を中心とするアルバニア民族の集落は、中世以来のきわめて長い伝統を持つもので、近年になっての移民とはまったく性格を異にする。もちろん、これらの歴史的な民族、言語的少数グループに加え、最近ではアフリカ、東ヨーロッパ、アジアなどからの移民も多くなりつつある。

本稿では、これまでにこのプロジェクトで調査したシチリア州、サルデーニャ州、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州、フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州について記述する。

第 1 節 シチリア州 (Regione Siciliana)

シチリア州は、イタリア半島から南にある島であり、地理的、歴史的にきわめて特殊な性格を有している。特別自治州 (regione autonoma a statuto speciale) の 1 つであるが、オーストリアと国境を接する北部山岳地帯にあるトレンティーノ＝アルト・アディジェ州（後述）とともに歴史的に大きな特殊性を持つ。

シチリア州は 25,710km² の面積に 5,034,227 人の人口を有する。州都はパレルモである。アグリジェント (Agrigento)、カルタニセッタ (Caltanissetta)、カタニア (Catania)、エンナ (Enna)、メッシーナ (Messina)、パレルモ (Palermo)、ラグーザ (Ragusa)、シラクーザ (Siracusa)、トラパニ (Trapani) の 9 県、390 のコムーネからなる。伝統的にはキリスト教民主党が深く根付いた土地であるが、2008 年 4 月の選挙において、北部同盟の流れを汲みつつ、南部における北部同盟のパートナーとして新設された『自治のための運動 (Movimento per l'Autonomia)』が政権を獲得、その創始者である Raffaele Lombardo が州代表に就任した。

イタリア共和国憲法が戦後、1948年に制定されるのに先立ち、シチリア州は1946年5月15日にウンベルト王によって制定されたシチリア州憲法により、共和国の誕生よりも早く、イタリアで最初の州としての地位を確立した。このためシチリア州は、普通州はもちろん、他の特別州とも異なる、さまざまな特殊な制度を有している。例えば、シチリア州議会議員は、イタリア共和国の下院議員の称である *deputato* を持って称される。共和国に先立って誕生したシチリア州と共和国との関係は、他の州と国家との関係とは異なり、国家行政機関の代表部として各県に存在するプレフェットゥーラ (*Prefettura*、戦前は官選知事部局であったが、戦後に官選知事が廃止されると、国の地域代表部となり、その主な役割は公安、秩序維持、選挙管理などである)、そしてその代表者であるプレフェット (*Prefetto*、戦前は官選知事、戦後は国の地域における代表者であり、内務省の有資格者が派遣される)の他に、シチリア州域内には1947年来、シチリア州のための国家代表部 (*Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana*) がパレルモに配置されており、主にシチリア州議会において成立したシチリア州法がイタリア共和国憲法との整合性を保っているかを確認するという機能を持つ。シチリア州内のプレフェットゥーラも、他州と同様に(中央)政府の地域事務所 (*UTG, Ufficio Territoriale del Governo*) の機能を果たすが、シチリア州においては国家代表部の存在との関係から、これらのプレフェットゥーラの存在感は相対的に小さいといえる。

シチリア州憲法 (*Statuto*) は、普通州はもちろん他の特別州よりもシチリア州に多くの権限を付与してきたが、2001年憲法改正によって普通州にも多くの権限が移譲されたため、広範囲にわたって見直され、旧規定では充分でないと判断された多くの条項が最近になって改正されてきている。シチリア州は、文化財、農業、漁業、地方自治体、地域、観光、森林警察などの分野において完全な自立を確立している他、税財政上も他州にはない特権を有しており、前述のように、州域内で徴収されるすべての国税について100%の配分を受けている、さらに、シチリア州の予算を保証するため、国は他州からの税収の一部をシチリア州に補填しており、中央政府とシチリア州、他州とシチリア州との間の長年にわたる構造的な問題となっている。

シチリア州政府は、直接選挙によって選出される州代表 (*Presidente della Regione*) および州議会 (*Assemblea Regionale Siciliana*)、そして州代表によって任命される州評議会 (*Giunta di Governo*) からなる。州評議会の構成員は12名であり、2001年から、必ずしも州議会議員 (*deputato*) でなくてもよいこととなった。

シチリア州はまた、イタリア国内においてはEUの構造基金の恩恵に与った地域の一つであり、一定の成果もあげたが、その運営については最近になって疑問も投げかけられている。

シチリア州の政治・行政・財政上の課題は多い。長きにわたって特権が認められてきたため、州政府や州議会の近代化が遅れたことが大きな要因となっている。

第2節 サルデーニャ州 (*Regione Autonoma della Sardegna*)

シチリア州と同様に一つの島 (サルデーニャ島) が一つの州となっているサルデー

ニャ州は、イタリア史上きわめて重要なサルデーニャ王国を生み出したが、シチリア州のようにその歴史的な特殊性から特別州になったというよりは、地理的に不利であり、したがって経済的に不利であること、自然環境や産業構造が特殊であり、したがって保護や投資が必要であることなどに由来する特別州である。

面積は 24,090 km² とほぼシチリア州と同じ規模であるが、人口は 1,668,128 人にすぎない。サルデーニャ島は、東側にティレニア海、その対岸にイタリア半島、北側にはボニファシオ海峡を挟んでコルシカ島があり、西側はサルデーニャ海がある。南東にはシチリア島がある。州都はカリアリ (Cagliari)、オリスターノ (Oristano)、カリアリ (Cagliari)、サッサリ (Sassari)、ヌオロ (Nuoro)、オリアストラ (Ogliastra)、オルビア＝テンピオ (Olbia-Tempio)、カルボニア＝イグレジラス (Carbonia-Iglesias)、メディオ・カンピダーノ (Medio Campidano) の 8 県、377 のコムーネからなる。県のうち、オリアストラ、オルビア＝テンピオ、カルボニア＝イグレジラス、メディオ・カンピダーノは 2005 年に創設された。

公用語はイタリア語であるが、一般的に使用されている言語はイタリア語とサルデーニャ語である。サルデーニャ語はラテン語を起源とするロマンス語に属する言語である。サルデーニャ語は現在も内陸部の農村地域を中心に日常語として話されており、政治的な意味からもサルデーニャ語を重要視する潮流は衰えていない。

1718 年から 1861 年のイタリア統一まで、サルデーニャはピエモンテとともにサルデーニャ王国を形成していたが、1861 年にサルデーニャ王国がイタリア統一を果たした。このため、統一されたイタリアの法典の多くに、サルデーニャ王国のそれが名残を残しており、それらはさらに、現行のイタリア共和国憲法に大きな影響を与えている。

1948 年 2 月 26 日の憲法的法律第 3 号によって、サルデーニャ特別州法が認められ、サルデーニャは自治州となった。サルデーニャの住民は、イタリアの州としては唯一 (旧特別州憲章のもとではヴァッレ・ダ・オスタ州も含まれていたが)、1948 年の立憲議会において、独自のサルデーニャ民族 ("Popolo Sardo") であることが確認されている。また、近年においては 2001 年 1 月 31 日の憲法的法律第 2 号および同年 10 月 18 日の憲法的法律第 3 号によって、州代表の直接選挙が導入されたほか、より広範囲における自治が確立された。

州の政治的機関は、州代表および州代表から任命される 12 名の州評議員からなる州評議会、そして 85 名の州議会議員からなる州議会から構成されている。州代表の直接選挙の導入に伴い、州代表はもちろん、州評議員も議会の信任投票を受ける必要がなくなった。州議会議員は、州内の 8 県より、人口に比例して選出される。任期は 5 年である。

州代表の権限はきわめて強く、州評議会議員の任命、罷免にはじまり、州議会の招集、州議会選挙や州代表選挙の決定、住民投票の実施の決定なども行う。対外的な関係としては、国＝州会議、国＝都市および自治体会議などに出席する他、州内の地方自治体との会議である州＝地方自治体会議を招集する。

2004年6月の選挙で誕生した Renato Soru 州代表は、イタリアを代表する IT 企業の一つである Tiscali の創始者かつ経営者であり、中道左派 PD の支持基盤を得、島民の信頼も厚く、高い支持率を誇っていたが、島民ではない人々の別荘などに贅沢税をかけるという政策提案から派生した政局の混乱を乗り切ることができず、2008年12月26日、任期をわずか残して辞任した。2009年2月に選挙が実施されるが、最有力候補とみられている。

第3節 トレンティーノ＝アルト・アディジェ州 (Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Autonome Region Trentino-Südtirol, Region autónoma Trentin-Südtirol)

イタリアの特別州の中でも最も特殊なのが、オーストリアのチロル州およびザルツブルグ州、そしてスイスのカントン・グラウビュンデンと国境を接し、13,607km²、人口 1,007,267 人の同州である。州人口の 65%はイタリア語、32%はドイツ語を、そして 3%はラディン語を第一言語とし、3ヶ国語とも公用語となっている。ドイツ語系の住民はボルツァーノ自治県に、ラディン語系の住民はドロミティ地域に集中している。また、州としてはバイリンガル政策がとられている。

同自治州 (regione autonoma a statuto speciale) は、実は州としての実態は政治的にも行政的にもほとんどなく、特別州とほぼ同じ特権を享受するボルツァーノ自治県 (Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, Autonome Provinz Bozen - Südtirol, Provinzia Autonòma de Bulsan - Südtirol) とトレント自治県 (Provincia autonoma di Trento) の 2 自治県が合体したものとして機能している。州域内には 339 のコムーネがある。

2 自治県は、1946年9月5日、共和国憲法に先立って、オーストリアとイタリアとの戦後処置のための国際条約である Degasperi-Gruber 条約 (パリ条約) によってオーストリアとの国境線が画定され、それによって存在が国際的に認められることとなった。したがって、前述のシチリア州と同様に、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州もまた、他の特別州とは異なる自治を享受している。

同州の最大の特徴は、州が政治的にも行政的にも「空箱」であるということである。政治的には、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州議会は、比例代表制で選出されるボルツァーノ自治県議会と多数制 (小選挙区制) で選出されるトレント自治県議会の合算であり、任期前半はトレントで、任期後半はボルツァーノにて招集される。州議会議長が任期中の前半、後半で交代するばかりでなく、州代表もまた、両自治県の代表が任期の前半と後半で交代する。現在、トレント自治県代表の Lorenzo Dellai 氏が州代表であり、また、ボルツァーノ自治県代表は Luis Durnwalder 氏である。

州評議会は 5 名の評議員に構成され、イタリア語、ドイツ語を第一言語とするものが 2 名ずつ、そしてラディン語を第一言語とするものが 1 名からなる。州評議会もまた、任期前半はトレントで、任期後半はボルツァーノにて開催される。トレンティーノ＝アルト・アディジェ州の形式的な州都はトレントであるが、実際にはトレントとボルツァーノは政治的にも行政的にも同じ重要性を有している。

国家とすべての州とが一同に会してさまざまな事項について協議を行う州＝国家会議の正式名称は、『国家、州、そしてトレントおよびボルツァーノ自治県の関係のための恒常的会議』である。また、国家との関係に注目するならば、両自治県は州と同等の地位を占めている。このことは、ボルツァーノおよびトレントに、それぞれの自治県に対する政府代表部(Commissariato di Governo)が置かれていることにも表れている。

トレンティーノ＝アルト・アディジェ州は、他の特別州と比べて、国家から移譲されている権限が多いが、そのほとんどが実質的には2自治県に移譲されている。行政的にも州の権限は、2自治県間の調整、国家との連絡調整などに限られている。

同州域内の国家行政機関、つまり、軍隊、国家警察、裁判所、交通、税務署（歳入庁）、税関、国境警備隊などは国家の機関であるが、州のバイリンガル政策、3言語の均衡政策等にのっとり、特にボルツァーノ自治県域内においては独自に採用、昇進などが実施されている。同地域内において国家公務員を希望するものはバイリンガルでなければならないが、また、住民の第一言語のバランスを反映するような割合で採用される。このため、同地域内における国家公務員の採用試験は、政府代表部およびボルツァーノ自治県議会より任命される3名の委員会によって監督、実施される。同地域内の国家公務員は、中央省庁ではなく、政府代表部に設置されている人事局の管轄下に置かれている。なお、地域鉄道については2001年に国から自治県に移譲された。

ボルツァーノ自治県内における国家行政の最高権威は政府代表者(Commissario del Governo)である。域内の国家行政活動を把握し、管理、統制する機能を有するのみならず、県の機能およびコムーネの機能、そして国家から移譲された諸機能についても総合的に統括する。プレフェットとしての役割も果たすこととされている。具体的には、公安、秩序維持などを担当し、この業務に関しては内務大臣に対する責任を負っている。もっともこの業務に関しては、技術的、組織的な権限はクエストーレ（国家警察の県代表者。当該地域の警察長官）が、そして政府代表部は政治的、行政的な責任を持つという役割分担がある。政府代表部はまた、国からコムーネに移譲された戸籍事務、選挙関連事務などを管理、統括する。内務省の機能としては、国政選挙、EU議会選挙に関する諸事務も担当している。

トレンティーノ＝アルト・アディジェ州はまた、オーストリアのチロル州とともにユーロ・リージョンを形成している。

第4節 フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州 (Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia)

フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州は、イタリア北東端にあり、トリエステ (Trieste) を州都とし、面積 7,845 km²に人口 1,227,622 人が住む。オーストリアおよびスロヴェニアに隣接する国境の州であり、アドリア海奥のヴェネツィア湾に面し、西にはヴェネト州がある。

より厳密には、フリウリ地方とヴェネツィア・ジュリア地方からなり、フリウリ地

方はウディネ県、ポルデノーネ県、そしてゴリツィア県の一部、一方、ヴェネツィア・ジュリア地方はトリエステ県とゴリツィア県の残りの部分とからなる。トリエステを除く州の本土は 1866 年の第二次イタリア独立戦争前まで、トリエステは第一次世界大戦まで、オーストリアに帰属した。この歴史的な経緯から、いまでもドイツ語を母語または第二言語とする者もいるが、その割合は少なく、1%に満たない。また、レト・ロマンス語の一つであるフリウリ語やドロミティ・ラディン語を話す住民もいる。フリウリ語はおよそ 43%の住民が使っており、公用語にはなっていないが、96 年以来、法律で保護されている。また、スロヴェニア語は 5%ほどの住民によって使われている。スロヴェニア語の使用もまた、99 年の法律によって保護されている。イタリア語は半数強に使われているにすぎない。

ゴリツィア (Gorizia)、ポルデノーネ (Pordenone)、トリエステ (Trieste)、ウディネ (Udine) の 4 県、また 218 のコムーネからなる。2008 年 4 月に選出された中道右派のレンツォ・トンド(Renzo Tondo) 氏を州代表とする。州議会は 60 人の州議会議員からなる。州評議員は 10 人である。

同州は、その歴史的経緯から、いくつかの地域が順にイタリアに統合され、次第に現在の形が形成されてきた。パリ条約によってイタリアはヴェネツィア・ジュリア地域の大半を失ったが、そのうち、トリエステ地方は国連安全保障委員会のもとで独自の地位を築くことが目指されたが、イタリア、ユーゴスラビア両国の抵抗にあい、結局、54 年 10 月 26 日にイタリアに返還される。一方、カポディストリア等の地域はユーゴスラビアに統合された。63 年、イタリア政府はトリエステ地方をフリウリ地方に統合し、かつ、この新しい州に特別の自治権を与えることを決定、こうして最も新しい特別州が誕生する。

フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州は、政治的にも行政単位としても、歴史、文化、伝統のまったく異なるさまざまな住民を抱えており、これまで何度となく、さまざまな危機を経験してきた。確かに、王国や公国を単位とする州が多い中、創設の経緯も複雑で、しかもきわめて人工的な単位であり、フリウリ地方の代表的な都市であるウディネと、ヴェネツィア・ジュリア地方では唯一イタリアに返還され、相対的に弱い立場にあるものの、オーストリア・ハンガリー帝国時代からの重要な港湾都市であり、東方貿易の拠点であるなどの理由で戦略的に州都に選ばれたトリエステとの間では、長く確執があった。

同州は現在、中央・東ヨーロッパへの玄関口として、経済的、政治的にその重要性を増しており、前州代表のリッカルド・イッリ (Riccardo Illy) 氏のイニシアティブによって、国境を越えて地域が協力するユーロ・リージョン (Euro Region) の形成が始められた。氏は 2008 年選挙で政権を譲ったが、州の行政機関はこのプロジェクトの推進を約束している。同プロジェクトは、オーストリアの南部のケルンテン (Kaernten)、イタリアのヴェネト州およびフリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州、そしてスロヴェニアの全域を、国境はもちろん、EU、非 EU の相違も乗り越え、経済的、政治的、そして社会的な協力関係を進めてゆく、という野心的なものである。経

済的には、関税障壁を撤廃するほか、港湾の利用などに関する便宜を相互に図り、また諸手続きを簡素化することによって著しい合理化を進める。教育、文化における相互協力を進めているほか、注目されるのは医療、社会保障分野における協力で、地域はもちろん、国境を越えて医療サービスを受けることができるような制度が設計されつつある。これは、それぞれが小規模な地域であることから、すべての地域がそれぞれすべてのサービスを準備するのではなく、広域圏全体としてトップ級のサービスを提供できればよい、という発想に基づくものであり、イタリア国内でも州によって医療サービスの質および価格に著しい格差が存在することから考え出された。実際には、財源の配分を含め、医療費をどのように相殺するかなど、解決すべき実務的な課題もまだ多い。

同州はまた、行政の近代化、効率化という点で、20州の中でもトップクラスの実績を持つ。行政サービスに対する住民満足度は高く、経済的にも全国を牽引している。それゆえ、特別州の中では、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州とならんで独立意識が強く、中央政府に対しても一定の政治的影響力を与えている。

まとめ

イタリアが2001年に憲法改正を実施し、州が立法権を得たこと、国の権限の多くが移譲されたこと、しかし、連邦制に移行したのではなく、単一国家の枠組みを維持していること、などが知られるようになり、日本の道州制にその経験が参考になるのでは、と注目されている。しかし、日本の8割の国土に日本の半数の国民を抱えるイタリアの20州は日本の都道府県に匹敵する単位であり、道州ではない。実はイタリアにおいても、現行の州を束ねて『スーパー・リージョン』を導入すべきである、という議論があり、これこそが道州制である。したがって、イタリアの州の権限、機能が強化され、それが一定の成果をあげていることは、日本に置き換えると、県レベルでの変化ということになる。

イタリアの地方分権はまた、2001年がその元年ではない。第二次世界大戦直後期、70年代、そして90年代以降の継続した政策推進によって、今日の地方制度が作り上げられてきた。さらに、最近の政策の推進力は、国内の独自の動きだけではなく、EU諸国に共通の原理・原則、そして政策にある。補完性の原理は、圏内すべての国の地方分権政策の基礎であり、サブナショナルな単位の強化は、構造基金制度によって促進されたといっても過言ではない。後者はイタリアの場合、長い歴史がありながら実体化していなかった州の強化に繋がった。したがって、イタリアの地方分権政策は、戦後の地方制度改革およびEUという二つの視点から分析、検討しなければならない。

特別州の存在については批判も多いが、政治的、経済的、そして財政的に一定の役割を果たしてきたと評価できる。強い自治はその政治的な独立性を担保し、経済的、財政的な優遇策は、これらの特別州が財政基盤を築くのに貢献してきた。もちろん、

州によって差異はあるが、税制上の優遇と独自の財政制度は、独自政策の実施を促進してきた。イタリアの特別州制度は、日本において道州制を検討する際に参考になるであろう。

参考文献

1. 邦文文献

- 会計検査院(2003)「イタリアの財政・予算と会計検査の概要」『会計検査研究 No.28』
- 工藤裕子(2007)「イタリアにおける地方税制と電子化」『地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究報告書～諸外国の地方税制との比較を中心に～』、(財)自治総合センター
- 工藤裕子(2006)「フランス・ドイツ・イタリアにおける地方公務員研修—地方公務員制度と研修機関」『自治フォーラム』
- 工藤裕子(2006b)「イタリアの地方税制および『連邦化』をめぐる動きについて」『地方における資産課税のあり方に関する調査研究—資産評価の共同化、今度の固定資産税のあり方等について—』財団法人資産評価システム研究センター
- 工藤裕子(2006c)「イタリア地方自治制度—2001年憲法改正を中心に」『21世紀地方自治制度研究会報告書』財団法人自治総合センター
- 工藤裕子(2006d)「欧州の地方公務員研修機関」『海外の地方公務員研修機関』財団法人自治体国際化協会
- 工藤裕子、森下昌浩、小黒一正(2006e)「イタリアにおける国と地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況 報告書 欧州3カ国編』財務省財務総合政策研究所
- 工藤裕子(2005)「イタリアにおける財政連邦化の進捗状況」『地方分権時代にふさわしい地方税のあり方に関する調査研究報告書—諸外国の地方税制との比較を中心に—』財団法人自治総合センター
- 工藤裕子(2005b)「イタリアの地方政府システム—イタリアにおける『緩やかな連邦制』の誕生に向けた動き」『広域地方政府システムの提言—国・地域の再生に向けて』総合研究開発機構
- 工藤裕子(2005c)「イタリアにおける行財政改革の経験」『NPMと社会政策—社会政策研究5』
- 工藤裕子(2004)「イタリアの財政連邦主義と税制改革」『地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究報告書』財団法人自治総合センター
- 工藤裕子(2003)「イタリアの自治体連合—小規模自治体および大都市圏の緩やかな連合」『月刊自治研』第45巻524号』
- 工藤裕子(2003b)「先進諸国におけるパブリック・ガバナンス」、岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編著『政策とガバナンス』、東海大学出版会

工藤裕子(2002)「イタリアにおける行政改革－経営と財政の分権化」『自治総研』第 28 卷 279 号

工藤裕子(2002b)「欧州のガバナンス改革」、宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』、日本経済評論社

工藤裕子(2001)「イタリアの『財政連邦主義』による財政構造改革の経験－地方分権は財政の健全化に寄与するか」『地方財政』第 40 卷 8 号

工藤裕子(2001b)「e ガヴァメントと地方分権の間で－税の『次世代』への要件」『地方税』第 52 卷第 4 号

工藤裕子(2000)「イタリアの『財政連邦主義』と州生産活動税 IRAP の導入」『イタリア及びスイスにおける地方法人課税について』全国地方税務協会

工藤裕子(1999)「NPM 理論のヨーロッパにおける展開と適用－イタリアの行政改革、地方分権政策を事例として」『季刊行政管理研究』87 号、(財)行政管理研究センター

工藤裕子(1997)「イタリアの都市計画と土地利用－住宅政策を軸とした都市計画の展開」『総合都市研究』62 号

工藤裕子(1997b)「ヨーロッパ統合とイタリアの地方自治」『都市問題研究』第 49 卷第 4 号

工藤裕子(1997c)「ICI (市不動産税) の導入とイタリアの地方財政改革」『資産評価情報』

工藤裕子(1995)「首長直接選挙制の導入とイタリアの自治体議会－93 年 81 号法による新局面」『月刊自治研』第 37 卷 431 号

工藤裕子(1994)「イタリアの地方自治と地方選挙制度改革」『選挙時報』第 43 卷 9 号

工藤裕子(1994b)「分権と参加・統治可能性と代表性－イタリアにおける広域行政と政府間関係」『月刊自治研』第 36 卷 422 号

工藤裕子(1994c)「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」年報行政研究 29『行政学と行政法学の対話』日本行政学会編、ぎょうせい

厚生労働省(2004)「2003～2004 海外情勢白書」

国土交通政策研究所(2002)「EU における都市政策の方向とイタリア・ドイツにおける都市政策の展開」

小島晴洋(1999)「イタリアの社会福祉」『世界の社会福祉第 5 卷 フランス・イタリア』

小島晴洋(1996)「イタリアの高齢者福祉」海外社会保障情報 No.114

財務省財務総合政策研究所(2005)『「少子化の要因と少子化社会に関する研究会」報告書』

参議院憲法調査会事務局(2001)「参憲資料第五号 イタリア共和国憲法概要」

高橋利安(2005)「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－」

日本労働研究機構(2000)「公共職業訓練の国際比較研究－イタリアの職業教育訓練」

宮崎理枝(2005)「イタリア〔制度・政策の展開〕」『世界の社会福祉年鑑 2004』

2. 欧文文献

- AA.VV. 1992, Nuove Regioni e riforma dello Stato, Fondazione Giovanni Agnelli
Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali
Sezione Lombardia, 2005, Indagine sulla percezione e sulle prospettive del ruolo
del segretario comunale: Indagine relative alla presenza della figura del direttore
generale nei comuni della Lombardia, CORA
- Arachi, G. e Zanardi, A. 1998. "Federalismo e perequazione regionale: lavori in
corso", in Bernardi, L. (a cura di) La finanza pubblica italiana, Rapporto 1998, il
Mulino: 135-158.
- Arachi, G. e Zanardi, A. 2000. "Il federalismo fiscale regionale: opportunità e
limiti", in Bernardi, L. (a cura di) La finanza pubblica italiana, Rapporto 2000, il
Mulino: 157-194.
- Arachi, G. e Zanardi, A. 2001. "La devoluzione nel paese del dualismo" in Bernardi,
L. e Zanardi, A. (a cura di) La finanza pubblica italiana, Rapporto 2001, il Mulino:
349-376.
- Arsi, M. Coronas, M.G. e De Luca, P. (a cura di) 1998. L'Italia da semplificare:
Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese, il Mulino.
- Azzone, G. e Dente, B. (a cura di) 1999. Valutare per governare, ETAS
- Balasso, Dario, 2004, Dieci domande sul ruolo: Il segretario comunale,
FrancoAngeli
- Bernasconi, M. e Marenzi, A. 1998. "Il deficit pubblico al 3%. Linee interpretative
del processo di risanamento", in Bernardi, L. (a cura di) 1998: 85-108.
- Bertonazzi, L. 1998. "La riforma burocratica ed amministrativa", in Bernardi, L. (a
cura di) 1998: 227-250.
- Bianchi, C. 1996. "Tassi di interesse e costo del debito nella prospettiva dell'Unione
monetaria europea", in Bernardi, L. (a cura di), 1996, La finanza pubblica italiana,
Rapporto 1996, il Mulino: 57-79.
- Bianchi, C. 1998. "Tassi di interesse, debito e politica monetaria verso l'Euro e
oltre", in Bernardi, L. (a cura di) 1998: 59-84.
- Bianchi, C. 1999. "Gli obiettivi della Bce, i tassi europei e i vincoli di bilancio", in
Bernardi, L. (a cura di), 1999, La finanza pubblica italiana, Rapporto 1999, il
Mulino: 67-95.
- Bordignon, M. 1997. "L'Irap e la riforma delle finanze regionali", in Bernardi, L. (a
cura di) La finanza pubblica italiana, Rapporto 1997, il Mulino: 137-160.
- Brosio, G. Pola, G. e Bondonio, D. 1994. Una proposta di federalismo fiscale,
Fondazione Giovanni Agnelli.
- Brosio, G. (a cura di) 1995. Governo decentralizzato e federalismo - Problemi ed
esperienze internazionali, il Mulino

Cassese, S. e Franchini, C. (a cura di) 1994. L'amministrazione pubblica italiana, il Mulino

Cassese, S. e Galli, G. (a cura di) 1998. L'Italia da semplificare, Le istituzioni, il Mulino.

de Caprariis, G. e Vesperini, G. (a cura di) 1998. L'Italia da semplificare. Le regole e le procedure, il Mulino.

Fausto, D. e Pica, F. (a cura di) 2000. Teoria e fatti del federalismo fiscale, il Mulino.

Fossati, A. e Levaggi, R. (a cura di) 2001. Dal decentramento alla devolution, FrancoAngeli.

Fraschini, A. 1998. "Finanza locale e decentramento amministrativo", in Bernardi, L. (a cura di) 1998: 343-363.

Fraschini, A. 1999. "Finanza locale: autonomia e vincoli", in Bernardi, L. (a cura di) 1999: 211-230.

Gambino, S. Guerino, D.I. e Moschella, G. (a cura di) 1998. Autonomie locali e riforme amministrative, Maggioli Editore.

Giannini, S. e Guerra, M.C. 1999. "Il sistema tributario verso un modello di tassazione duale", in Bernardi, L. (a cura di) 1999: 231-254.

Giannini, S. e Guerra, M.C. 2000. "Dove eravamo e dove siamo: il sistema tributario dal 1990 al 2000", in Bernardi, L. (a cura di) 2000: 231-266.

Giarda, P. 1995. Regioni e federalismo fiscale, il Mulino.

Guerra, M.C. 1997, "La tassazione delle imprese e delle rendite finanziarie", in Bernardi, L. (a cura di) 1997, :161-190.

ISTAT, 2002, Annuario Statistico Italiano 2002, ISTAT

Majocchi, A. 1997. "Il Patto di stabilità e i vincoli per la politica fiscale", in Bernardi, L. (a cura di) 1997: 39-60.

Majocchi, A. 1998. "La sostenibilità dell'Unione monetaria e il ruolo del bilancio comunitario", in Bernardi, L. (a cura di) 1998: 37-58.

Majocchi, A. 2000. "Le scelte di Maastricht e il futuro dell'Unione economica e monetaria", in Bernardi, L. (a cura di) 2000: 37-58.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2005, Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali PARTE 2-Sezione 1

Ministero delle Finanze, 1996. Commissione di studio per il decentramento fiscale 1996, Proposte per la realizzazione del Federalismo Fiscale, Relazione finale.

Ministero delle Finanze, Commissione di studio per il decentramento fiscale, 1996, Proposte per la realizzazione del Federalismo Fiscale, Allegati.

Ministero delle Finanze, 1998, DM 3 aprile 1998, Approvazione delle specifiche tecniche di stampa del modello sintetico 760PC e della relative busta, DM 9 aprile 1998, Approvazione, con le relative istruzioni, del Quadro IQ, del Mod.750/RQ, del

760/RQ del Mod.760-bis/RQ, da utilizzare per la determinazione dell'acconto dovuto per l'anno 1998 ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (Gazzetta Ufficiale di 11 aprile 1998)

Ministero delle Finanze, 1998, Circolare 4 giugno 1998, n.141/E. Decreto legislativo 15 dicembre, 1997 n.446, recente «Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali», come modificato dal decreto legislativo 10 aprile 1998, n.137. Imposta regionale sulle attività produttive (Gazzetta Ufficiale di 15 giugno 1998)

Ministero dell'Interno, Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, Direzione Centrale per la Finanza Locale e per i Servizi Finanziari, 1996, Rapporto sulla finanza degli enti locali e sui trasferimenti 1994

OECD, 2004, OECD Economic Outlook No.75, OECD

Osculati, F. 1995. "Federalismo e finanza locale", in Bernardi, L. (a cura di), La finanza pubblica italiana, Rapporto 1995, il Mulino: 337-374.

Paparo, S. (a cura di) 2001. Semplifichiamo, Rubbettino.

Pascarella, Alesandra, 2005, "Il ruolo del segretario comunale e provinciale nell'attuale ordinamento delle autonomie locali. L'incarico di direttore generale, un'opportunità di carriera", in Funzione Pubblica, 2005, n.3, pp.104-107

Pica, F. 1995, "Ancora sul federalismo fiscale", 151-167. in Il nuovo governo locale, 2

Presidenza del Consiglio dei Ministri 2000. Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica 2001. Cinque anni di riforma della Amministrazione Pubblica Italiana 1996-2001

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica 2001. Programma dei Progetto Finalizzati 1999-2001

Südtiroler Landtag, 2006, Pariser Vertrag Gruber-Degasperi, Accordo di Parigi Degasperi-Gruber, Südtiroler Landtag

Tremonti, G. e Vitaletti, G. 1994. Il federalismo fiscale, Laterza.

Vandelli, L. e Gardini, G. 1999. La Semplificazione Amministrativa, Maggioli Editore.

Zanardi, A. 1999. "Il federalismo fiscale regionale", in Bernardi, L. (a cura di) 1999, 185-211.

3. 法令、統計資料等

Annuario Statistico Italiano 2003

Costituzione della Repubblica Italiana

Legge 8 giugno 1990, n.142, "Ordinamento delle autonomie locali", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.135 del 12 giugno, Supplemento Ordinario n.42

Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n. 192 del 18 agosto 1990

Legge 25 marzo 1993, n. 81, "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.72 del 27 marzo 1993

Legge 23 febbraio 1995, n.43, "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.46 del 24 febbraio 1995

Legge 15 marzo 1997, n.59, "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", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, del 17 marzo 1997

Legge 15 maggio 1997, n. 127, "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n. 113 del 17 maggio 1997, Supplemento Ordinario

Legge 16 giugno 1998, n.191, "Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n.59, 31 maggio 1997, n.127 nonché in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni disposizioni in materia di edilizia scolastica", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.142 del 20 giugno 1998

Legge 30 aprile 1999, n.120, "Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.101 del 3 maggio 1999

Legge 03 agosto 1999, n.265, "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n. 183 del 6 agosto 1999 - Supplemento Ordinario n. 149

D.LGS. (Decreto Legislativo) 15 dicembre, 1997 n.446, "Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, del 23 dicembre 1997

D.LGS. (Decreto Legislativo) 31 marzo 1998, n.112, "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", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, del 21 aprile 1998

D.LGS. (Decreto Legislativo) 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi

sull'ordinamento degli enti locali”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, n. 227 del 28 settembre 2000, Supplemento Ordinario n. 162

L.C. (Legge costituzionale) 22 novembre 1999, n.1, “Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.299 del 22 dicembre 1999

L.C. (Legge costituzionale) 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n. 248 del 24 ottobre 2001