

CLAIR REPORT

イタリアの地方自治

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 176 (November 20, 1998)

Council of Local Authorities
for International Relations



財團
法人
自治体国際化協会

本書「参考」中「1 イタリアにおける欧州地方自治憲章の施行状況に関する報告書」は、欧州評議会 (Conseil de l'Europe) の許可を得て、同評議会発行のレポート “l'Application de la Charte de l'Autonomie Locale en Italie” (フランス語版) を翻訳したものです。この日本語への翻訳は、欧州評議会による公式な翻訳ではなく、翻訳内容に関する責任は自治体国際化協会に帰属します。なお、当該文献のフランス語版及び英語版の版権は欧州評議会に帰属し、日本語版(翻訳版)については欧州評議会と自治体国際化協会が共同で版権を有します。

目 次

まえがき	1
イタリア地方自治制度の構造と機能	2
第1章 イタリア地方自治制度の沿革	2
第2章 イタリア地方行政の概要（法制度及び機関等）	2
第1節 法律上の枠組み	2
第2節 地方行政の概観	4
第3節 国の出先機関と地方自治体との関係（地方分権と地方分散）	9
第3章 地方自治体の機関	9
第1節 州の機関等	9
第2節 県の機関等	11
第3節 大都市の機関等	12
第4節 市町村の機関等	13
第4章 政治決定への住民の直接参加	15
第5章 地方議員の身分規定	15
第6章 階層の異なる地方自治体及び州の間の権限分配	18
第1節 州の権限	18
第2節 県の権限	18
第3節 大都市の権限	19
第4節 市町村の権限	20
第7章 地方自治体間の相互協力とその他の関係	21
第1節 協力制度	21
第2節 州、地方レベルにおける地方当局の提携	22
第3節 地方自治体の国際協力	22
第8章 地方財政	23
第1節 地方財政の状況	23
第2節 主要な地方税	25
第3節 地方自治体に対する国からの財源移転	26
第4節 その他の収入	27
第5節 地方債	27
第6節 予算統制	27
第9章 地方自治体、州に対する監督	28
第1節 州に対する監督	28
第2節 県及び市町村に対する監督	28
第3節 大都市に対する監督	29
第10章 州、県及び市町村の職員	29
第11章 イタリアの地方行政制度の特徴（政治、文化的背景）	30
参考 1 イタリアにおける欧洲地方自治憲章の施行状況に関する 報告書（欧洲評議会）	32
2 イタリア憲法改正法案に関する報告書（イタリア上院）	45
3 ヨーロッパ地方自治憲章	49
参考文献	55

まえがき

イタリアの地方自治制度は、現在、その変革の真っ直中にある。したがって、これを理解するための概要書的な資料を作成することは、現時点では困難である。

本格的な概要書は、現在の論議を踏まえた制度が立法化、導入された後に、いくらかの時間をおいた段階で作成することが望ましいと考える。

そこで、このレポートでは、この過渡期の状況に関する資料を各方面から入手し、その現状を報告することとした。

本書の構成は、以下のとおりとする。

本文 「イタリア地方自治の構造と機能」(欧州評議会資料ほか)

参考 「1 イタリアにおける欧州地方自治憲章の施行状況に関する報告書」

「2 イタリア憲法改正法案に関する報告書」

「3 ヨーロッパ地方自治憲章」

本文では、イタリアの地方自治制度を概観するために、欧州評議会資料からわからることをまとめた。

参考の「1」では、欧州評議会の総会における、イタリアにおける欧州地方自治憲章の施行状況に関する報告を紹介し、イタリアの地方自治に関する問題提起及びその検証について示した。

参考の「2」では、イタリア上院での憲法改正に関する審議の議事録から、憲法改正案を通して、今後起こると予想される地方自治制度の変換の流れを示した。

このレポートは、自治体国際化協会パリ事務所の酒井史朗所長補佐が執筆した。変革期にあるイタリアの地方自治についての理解を深める一助となれば幸いである。

第1部 イタリア地方自治制度の構造と機能

第1章 イタリア地方自治制度の沿革

イタリアの地方行政における組織は、州(レジオーネ Regione)、県(プロヴィンチア Provincia)、市町村(コムーネ Comune)の3層に分かれている。

同国の地方自治制度の沿革は、1861年单一国家(イタリア王国)の設立に始まるといわれている。この王国の「憲法」や「県及び市町村法」は、国家統一を主導したサルジニア王国の制度を取り入れたものだが、それは、もともとフランスの制度を導入したものであり、現在においても、両国の行政組織が類似していることも頗ける。

当時の制度は、地方団体が国の法律に基づき厳しい統制を受ける「強大な中央集権」と、全ての地方団体に同一の権限機能を持たせる「画一主義」という、二つの大きな特徴があった。

1922年以降のファシスト政権の台頭により、中央集権化があらゆる分野でより一層拡大、進展し、地方自治の考え方は完全に否定された。

第2次世界大戦の終結とともに、ファシズムは否定され、また、王政も廃止された。そして、1948年、「イタリア共和国憲法」が制定された。この中では、県及び市町村制度はそのまま維持され、その上に新しい地方組織としての「州」が置かれた。この共和国憲法によって、イタリア地方制度は、「中央集権と統制」から「地方自治、地方分権」へと大きく転換していった。

しかしながら、州分権の完全な実現までには、長く厳しい過程を辿ることとなった。まず、1945年から1953年の間に、5つの特別州が設立された。1970年、15の普通州が設立されると、国の行政事務は、1972年、1977年の2段階にわたって州へ移管された。その後、1977年から1990年にかけては、従来の行政制度を中央レベルと州レベルの間にできた新しい権限配分にマッチさせるため、地方自治体の改革に特に目が向けられた。

最終的に、「改革」は、1990年法第142号によって具体化された。それまでの県及び市町村に関する法律は、1934年に成立したものであった。

第2章 イタリア地方行政の概要(法制度及び機関等)

第1節 法律上の枠組み

イタリア共和国憲法(以下「憲法」と表記する。)は、イタリアを「一つの不可分な」共和国と定義する一方で、地方団体の自治権及び地方分権の原則を取り入れている(憲法第5条)。

「共和国は、州(Regione)、県(Provincia)、市町村(Comune)に分割される」(憲法第114条)。これは、3つの行政単位が、憲法上、同じ位置に置かれていること、またイタリア領土内であればどこでも、州、県及び市町村の3つの区画に属することを意味する。

州、県及び市町村の自治権は、常に国との関係で示される。

州は、法規上制限された自治権を有する(憲法第123条、憲法第121条または1953年共和国法

第 62 号)。また、州は、議会制に基づいた規範自治権を有する。州は、国の特別な監督手続き(憲法第 127 条)を定める国内法の原則(憲法第 117 条)に従い、国内法と同じ効力を持つ法律を制定することができる。そのほか、州は命令制定権を有するため、組織・財政面で自律している(憲法第 123 条、第 119 条)。

県及び市町村は、「共和国一般法によって定められた原則に基づく自治団体」である(憲法第 128 条)。県及び市町村の規範自治権は、州のそれよりも順位が低い。また、法規上の自治権は、憲法では定められておらず、最近になってから、地方自治の決定に関する 1990 年法第 142 号によって認められた。同法は、県及び市町村の自治権に対し、明確な制約を与えていた。また、県及び市町村は立法権は有していないが、代わりに、組織内部(国内法に準じるもの以外について)、事務執行(共和国法または州法が関与しない分野のみ)にかかる命令制定権を有する。

なお、財政の自治は依然として制約されているため、地方自治体は、その財源を中央政府からの財政移転にほとんど依存している。

イタリア共和国憲法は、国一州、州一県及び市町村といった多段階制を採用していない。したがって、憲法上の同国の地方制度は、放射状タイプといえる。つまり、国を中心として、その周りに州、県及び市町村が直接的ないし交差的関係に置かれているのである。

この関係の中には、州側に中央権力を要求し憲法が地方自治体に与えようとした行政機能を州レベルで保持しようとする「州主義的文化」と、一方で、州の「拡張主義」に歯止めをかけるために中央と直接の関係を保とうとする「地方主義文化」の二つの流れが含まれているといえる。

<憲法による規定>

憲法第 5 条及び第 5 編(第 114 条～第 133 条)

特別州(憲法)

憲法 1948 年 2 月 26 日第 2 号

シチリア州規約の憲法への導入

(1946 年 5 月 15 日王デクレ 455 号によって承認)

憲法 1948 年 2 月 26 日第 3 号

サルデーニャ州の特別規約

憲法 1948 年 2 月 26 日第 4 号

ヴァッレ・ダオスタ州の特別規約

憲法 1948 年 2 月 26 日第 5 号

トレントィーノ・アルト・アディジエ州の特別規約

憲法 1963 年 1 月 31 日第 1 号

フリウリ・ヴェネツィア・ジューリア州の特別規約

憲法 1971 年 11 月 10 日第 2 号

トレントィーノ・アルト・アディジエ州の特別規約の改正及び追加条項

憲法 1986 年 5 月 9 日第 1 号

州議会議員の定員に関する 1948 年 2 月 26 日憲法第 3 号第 16 条(サルデーニャ州の特別規約)の改正

憲法 1989 年 4 月 12 日第 2 号

シチリア州議会、サルデーニャ州議会、ヴァッレ・ダオスタ州議会、トレントィーノ・アルト・アディジエ州議会、フリウリ・ヴェネツィア・ジューリア州議会の議員任期に関する 1972 年 2 月 23 日憲法第 2 号の改正及び追加条項。ヴァッレ・ダオスタ州の特別規約の改正。

憲法 1972 年 2 月 23 日第 2 号

シチリア州議会、サルデーニャ州議会、ヴァッレ・ダオスタ州議会、トレントィーノ・アルト・アディジエ州議会、フリウリ・ヴェネツィア・ジューリア州議会の会期の変更

<主要な法文>

◎州

- 1953年2月10日法第62号 (州機関の設立と運営)
1968年2月17日法第108号 (州議会議員選挙に関する規格)

◎国の行政事務の州への移管に関する共和国大統領デクレ

- 1972年1月14日、15日デクレ第1号～第11号
1977年7月24日デクレ第616号

◎県及び市町村

- 1990年6月8日法第142号 (地方自治体の法制度)
1951年3月8日法第122号 (県議会議員選挙に関する規格)
1960年5月16日デクレ第570号 (市町村議会議員選挙に関する規格)
1992年10月23日法第421号 (地方財政の新規定作成のための政府への権限委譲)
1993年3月25日法第81号 (市町村長、知事、市議会議員及び県議会議員の直接選挙に関する条項)

第2節 地方行政の概観

ここでは、それぞれの行政単位ごとに、組織(機関、事務、職員)、行政地域、権限、財政等に適用される規則の概要を、順を追って見ることにする。

1 州

15の普通州及び5つの特別州が制定されている。

特別州の一つであるトレントイーノ・アルト・アディジエ州(Trentino Alto Adige)は、州とほぼ同格の自律した2つの県に分かれる。

憲法第121条は、普通州の中に3つの機関、すなわち、州議会(consiglio-regionale)、州参事会(giunta regionale)、首長=州知事(presidente)を定めている。また、州議会議員の選挙制度については、共和国法(1968年法第108号)で規定されている。したがって、州は、例えば選挙法に多数決投票を導入したり、知事を直接選挙によって選ぶなど、地方政府の選出形態を独自に定めることはできない。唯一、州は、共和国一般法によって承認された独自の規約に基づいて、各機関の設置及びそれらの運用規則に関し、細部にわたって定めることができる。

特別州についても、規約上の自治権が普通州より高い順位にあるにもかかわらず、普通州の場合と同じ機関構成及び選挙制度を採用することとされている。また、行政組織や職員の身分についても、全ての州において、規約、法律、州条例等により規定している。

州の行政区域は、憲法第131条の中で定められている。州の行政地域は、複数の県を集合した形で定義されている。また、憲法は、既存の州を合併するための手続き、また、新しい州を設立する際の条件についても、直接規定している。

州が立法権を行使できる問題の行政的な定義も、上下から二重に制限されている(憲法第118

条)。これはつまり、「完全な地方利益」にかかる全ての業務は、県及び市町村に割り当てられなければならないほか、全ての管理業務は県及び市町村に委任されなければならない(憲法第 118 条第 1 節、第 3 節)。」といった下からの制約に加え、本来、権限を委譲しなければならない国においても、「国家利益」にかかると判断される重要な業務については、中央レベルで維持しようとする上からの制約が働くことを意味する。

現在、州に与えられている権限は、憲法第 117 条及び 1977 年共和国大統領デクレ第 616 号によって定められている。州への権限委譲は、国土整備(都市開発、公共事業、道路、公共輸送)の分野で進んでいる半面、社会福祉、文化(教育、社会保険の集権化は保健、社会扶助の権限委譲に対応している)分野では限定されている。また、経済開発については、なおさら限定されている。産業、商業、金融は、依然として国の監督下にあるが、農業、手工業、環境は、州に権限が委譲されている。

財政については、憲法は、歳入、歳出の両方に關する財政自治を認めていた(第 119 条)。

2 県及び市町村

1991 年現在のイタリアの県及び市町村の数は、県が 103、市町村が 8,100 であった。地方自治体の組織は、共和国法によって細かく規制されている。最近制定された 1990 年法第 142 号は、県及び市町村に対し、自己の規約を変更する権限を与えていた。しかし、ここでも、全国レベルでの画一化の必要性が優先される。規約は、

- ・義務づけられた組織(議会、参事会、首長の 3 機関。首長は、市町村においては市長、県においては知事)の存在及びこれらの選挙規則を定める法律(1993 年法第 81 号により、人口 1 万 5 千人未満の市町村に多数決投票が適用されるようになったほか、人口 1 万 5 千人を超える県及び市町村の首長は直接選挙によって選ばれるようになった)
- ・首長の身分規定を定める法律(1982 年法第 441 号、1985 年法第 816 号)

等を考慮しなければならない。業務や職員の組織にかかる命令制定権も、州に課せられたものと同様の制約(全国総合規格、公務員制度の共同交渉等)に拘束されている。

県の行政区域は、市町村の提案に基づき、関係する州の意見を聞いた後で、共和国法によって定められる(憲法第 133 条第 1 節)。1990 年法第 142 号は、第 16 条で、県の数が増え過ぎることを避けるとともに、市町村の発案のガイドラインとなるよう、県の人口の下限を 20 万人とする等のいくつかの基準を導入した。それでも、この法によって、8 つの新しい県がすぐに誕生した。

市町村の行政区域は、州の法律で定められた手続きに従って、州法によって定められる。大半の州は、重要な変更(合併、新しい市町村の設立等)の際の住民投票について、法律で規定している。人口 3 千人未満の市町村(約 4,700、全体の 57%)は、法律によって割り当てられた業務、公共サービスを保証できないとされているにもかかわらず、法律で詳細な規格が定められたため、市町村の数は全く変わっていない。また、1990 年第 142 号法第 11 条は、新しく市町村を設立する際の人口の下限を 1 万人と規定するとともに、最も小さな市町村の合併を促進する措置をいくつか導入している。

県及び市町村の権限は、憲法第 128 条に従い、共和国法によって定められている。少なくとも 1990 年法第 142 号の成立までは、1934 年の法律集とその後の部門別国内法によってこのように定められてきた。しかし、中央において行政事務の細かなリストを作成することが困難であるほか、州については、州の立法権を尊重しなければならないという事実を考慮する必要が生じてきた。そのた

め、1990年法第142号によって、県及び市町村のそれぞれの責任領域を明確にするいくつかの原則が定められ、以下の2つは州法によって定められることとなった。

- ・州内で統一すべき行政事務と地方自治体に割り当てる行政事務の区別
- ・県及び市町村の間の行政事務の分配

地方の行政単位間における権限の分配基準は、次のとおりである。

県は、国土整備、環境保護、輸送、道路建設等にかかわる事務を担当する。

市町村は、地区の管理事務(都市計画、住宅、産業・商業区域、商業プラン等)のような重要な事務を受け持っていることも事実であるが、基本的には公共サービス(社会扶助、保健等)にかかわる事務を担当する。

地方財政制度は、特に地方税が廃止されて以来、複雑化している。1960年初頭に行われた財政改革の結果、地方税が廃止されたが、これにより、地方財政は現在、財源移転に大きく依存している。財源移転の大半は国からのもの(これらの財源移転は、直接的ではないにしろ、共和国法が割り当てる行政事務に結びついている)で、州からの財源移転は、委任事務の経費に限られている。1990年法第142号は、制度を変えずに新たな原則(財政自律の原則、必要不可欠な地方公共サービスを保証するための国からの財源移転、財源安定化、財源と遂行する行政事務の関係等)を定め、一般法(地方財政に関する部分)ないし部門別の共和国法を参照したものに止まっている。

3 その他の地方自治体（特別制度）

(1) 大都市地域

1990年法第142号が制定されるまでは、大都市の行政組織に関する特別策は一切取られていないかった。地方行政の主役は、地域レベルで州や県の政治力に勝る強い政治力を維持しながら、人口3百人の市町村と同じ法制度上に置かれていた大きな市町村が担っていた。同法は、9つの大都市地域(トリノ、ミラノ、ヴェネチア、ジェノバ、ボローニャ、フィレンツェ、ローマ、パリ、ナポリ)とその他の大都市の性格を持つ地域を、対応する県の代わりに「大都市(*citta metropolitana*)」に指定した。

区域の限定は、州によって行われる。州は、市町村の行政区画を再編成し、国に大都市の設立を提案しなければならない。

施行の過程で中心となる州は、大都市とその区域内にある市町村の間の事務の分配も行うことになっている。なぜなら、ここでいう分配は、県及び市町村の間の通常の分配とは異なるからである。同法第19条では、市町村から大都市に移すことができる事務を示している。そのほかの、規約上の自治権、組織、選挙制度、業務、人事、財政については、県と同じ司法制度が適用される。

(2) 山岳共同体

山岳地域には、1971年法第1102号によって定められた山岳共同体(*comunita montagna*)が存在する。1990年法第142号は、これらの組織を完全な地方自治体として認め、この組織の法律上の性格に関する議論に終止符を打った。また、同法は、加盟市町村の協会組織に立脚しながら、固有事務(特に、山岳地域の開発に関する特別介入)をこの組織に与え、市町村の事務の委任も可能にしたほか、加盟市町村の合併によって新しい市町村ができる可能性を前もって示した。

<統計データ>

州、県及び市町村数

	1950年	1992年
州	19	20(うち、5つが特別州)
県	91	103
市町村	7,781	8,100

面 積

(単位:km²)

	平均	最 小	最 大
州	15,063	3,262	25,708
県	3,205	212	7,520
市町村	37	0.10	1,507.60

人 口

(単位:人)

	平 均	最 小	最 大
州	2,887,381	115,996	5,853,902
県	606,068	94,146	3,986,838
市町村	7,129	30	2,791,354

州ごとの県及び市町村数及び州人口

州名	県数	市町村	人口
アルツィ	4	305	1,272,387
バジリカータ	2	131	624,519
カラブリア	3	409	2,153,656
カンパニヤ	5	551	5,853,902
エミリア・ロマニヤ	8	341	3,928,744
フリウリ・ヴェネツィア・ジューリア*	4	219	1,201,027
ラツィオ	5	376	5,191,482
リグーリア	4	235	1,719,202
ロンバルディア	9	1,546	8,939,429
マルケ	4	246	1,435,574
モリーゼ	2	136	336,456
ピエモンテ	6	1,209	4,356,227
プーリア	5	257	4,081,542
サルデニヤ*	4	375	1,664,373
シチリア*	9	390	5,196,822
トスカーナ	9	287	3,562,525
トレントイノ・アルト・アディジェ*	2	339	891,421
ウムブリア	2	92	822,765
ヴァッレ・ダオスタ*	1	74	115,996
ヴェネト	7	582	4,398,114
合計	95	8,100	57,746,163

(注) *印は特別州である。

市町村の数と人口

区分	市町村の数	人口(人)
人口1千人未満	1,935	1,099,757
1千人以上5千人未満	3,964	9,755,976
5千人以上1万人未満	1,166	8,156,912
1万人以上5万人未満	898	17,599,150
5万人以上10万人未満	87	5,739,301
10万人以上	50	15,395,067
合計	8,100	57,746,163

第3節 国の出先機関と地方自治体との関係(地方分権と地方分散)

イタリアでは、地方分権及び地方分散は極めて選択的な解決策として捉えられていた。地方分散は、州主義の憲法モデルの採用を避けるための、言い換えれば中央行政組織を強化する手段として、1955年に考え出された。フランスの憲法をモデルにしたイタリアの憲法は、「機能的二重化」と呼ばれる2種類の区画の対応原則を定めながら、行政制度の形式が異なる2つの地方構成の関係を明らかにし、県及び市町村は、いずれも国、州の「地方分権区画」であると規定している(憲法第129条)。

法律に基づき、国は州に事務の執行を委任することができる。

また、前述のとおり、県及び市町村は、国、州の地方分権区画である。したがって、国は、国の権限に属する事務の一部(戸籍、住民登録、選挙関連事務、税金の徴収、統計)を、市町村に委任することができる。その際、市町村長は、国の代表として事務を行う。また、市町村長は、緊急事態等の危機に対処するため、保健、衛生、建築、地方警察等に関わる命令を発することができる。

県においては、閣議の任命を受けた地方長官が、国の代表として、国の出先機関の運営を監視し、県レベルの国の活動を調整する。

第3章 地方自治体の機関

第1節 州の機関等

1 議決機関

州議会は州の議決機関であり、議員は複数の競合する候補者名簿の中から、県単位で行われる直接選挙で選ばれる。

議会の定員は、州の人口に応じて30名から80名と異なる。また、議員の任期は5年と定められている。

州議会は、参事会(Giunta)委員とその長(州知事)を任命するほか、州法の承認、参事会または州知事の権限外にある行政決定の採択等を行う。

2 執行機関

州の執行機関は知事、委員、補欠委員から成る州参事会(Giunta)である。委員、補欠委員の数は、州人口に応じて異なる。

州知事は、州議会の絶対多数により選ばれる。第1次投票で過半数の獲得者がいない場合は、第2次投票が行われ、最多数票を獲得した候補者が当選する。

3 州の政治責任者

州参事会の長(州知事)が州の代表であり、法、条例等を公布するとともに、中央政府の指示によって国から州に委任された行政事務に対し責任を負う。

4 州の機関相互の権限、責任の分配

州議会は、州に帰属する立法権、条例制定権を行使とともに、憲法または法律により与えられたその他の事務を行う。

州議会の権限は、以下のとおりである。

- ・州、県の区画改正について、国会に法案、意見を提出する
- ・予算、項目間の資金移転、会計報告等を承認する
- ・州税を決定する
- ・州の部局、役務を編成する
- ・州に従属する行政機関を創設、組織する
- ・公共事業の総合計画、州益にかかる公務の編成及びその資金調達を承認する
- ・共和国法が認める場合に限り、各種委員会とその委員を任命する
- ・国の法律あるいは執行部の決定により議会での採択が定められているあらゆる議決を承認する

また、政府の要請に応じて、議会は、一般的問題の中の、特に州にかかる問題について意見を述べる。

州参事会は、法律及び議決の施行に留意するほか、州財産を管理し、また専門企業に委託された州事務の運営を監督する。

州参事会は予算案を作成し、年に1度、会計報告を行う。

さらに、州参事会は、法律または州規定で定められた制限内で、かつそれらによって定められた方法に従い、以下の分野において決定を下す。

- ・予算の同じ項目内にある科目間の資金移転
- ・公共事業の総合計画に盛り込まれた事業計画
- ・州の契約
- ・借方、貸方(議会で言及される場合がある)及び放棄、取引

州参事会の長(州知事)は、憲法、法律または州規定で定める役割を担う。州知事は、州参事会を招集し、その議長を務める。また、州知事は議決書に署名する。

州知事は裁判の際に、州を代表するほか、司法当局に緊急措置を取るよう求めることができる。

また、州知事は、州規約で定められた州政府参事会(assessori)のメンバーを、自己の責任に基づいて任命する。

5 州の内部組織に関する法規定

州の内部組織は、国の法律によって定められた原則に従い、州法によって規制される。

第2節 県の機関等

1 議決機関

県の議決機関は、県議会である。議員は直接選挙によって選ばれる。議会の定員は、県の人口に応じて 24 名から 45 名と異なる。また、議員の任期は 4 年である。

議席の割当は、多数党にボーナス票を与える修正比例代表制によって行われる。すなわち、投票総数の 50% 以上を獲得した候補者名簿には、全体の 60% に当たる議席が付与され、残りの議席は、比例方式でほかの名簿に分配される。また、投票は、1 人 1 票に限られる。

議員の最低 5 分の 2 によって知事不信任案が提出できるが、これが可決された場合、県議会は解散される。その際、共和国大統領は、次回選挙までの間、地方自治体の運営を臨時に担当する委員を任命する。

また、知事が、辞職したとき(辞職の表明から 20 日後)、恒常的障害、重大な違法行為、社会秩序の問題等を理由に内務大臣によって解任されたとき、重罪判決を受け失職したとき、死去等により不在となったときにおいても、議会は解散される。その際、副知事が代理を務め、次回選挙までの間、執行部の長となる。

男女平等を保障するために、法律は、同性者の数が県議会議員候補者名簿の 3 分の 2 を超えてはならないと定めている(この法律は、市町村議会議員選挙の場合にも適用される)。また、市町村規約及び県規約では、それぞれの議決機関、執行機関における両性の機会均等を保障するための措置を設けることが、法律によって義務づけられている。

2 執行機関

県の執行機関は、知事、副知事、そのほかの委員から成る県参事会(Giunta)である。県参事会の定員は、県議会の定員の 5 分の 1 を超えてはならない。また、定員数は、偶数になるよう常に繰り上げられるほか、いかなる場合においても 8 名を超えることはない。

知事は、直接選挙によって選ばれる。投票は県議会議員選挙と同時に行われ、同じ投票用紙が用いられる。

知事候補者は、各議員候補者名簿あるいは複数名簿の連合によって示されるが、選挙人は、県議会選挙で自分が選んだ名簿あるいは連合名簿が推薦する候補者以外の者に投票することができる。

第 1 次投票で、投票総数の絶対多数を獲得する候補者がいない場合、第 1 次投票日の翌々日曜日に、最も多くの票を獲得した 2 名の候補者の間で決戦投票が行われる。その際、新たな連合を組織することができる。2 人の候補者が同数票を獲得した場合には、最年長候補者が当選する。

知事は県参事会を任命し、第 1 回目の議会でそれを発表する。第 1 回目の議会では、県政府の政策綱領の承認が行われる。知事は、県参事会の各委員を任命、解任することができる。

県参事会の任期は 4 年であるが、以下の場合、県参事会は解散する。

- ・知事あるいは委員過半数の不在、辞職
- ・政策綱領、新しい知事、新しい執行部委員を示した知事不信任案が、議会の定員の少なくとも 5 分の 1 の議員から提出された場合
- ・政府当局による解散

3 県の政治責任者

知事は、地方自治体の行政の責任者であり、県参事会、従属行政機関における地方政府の代表者等を任命する。

4 県の機関相互の権限、責任の分配

県議会は、方針決定の機関であると同時に、政治・行政機関である。

議会の権限は、以下の事項の基本的決定に限定されている。

- (1) 県、専門企業の規約、条例、部局の編成
- (2) 活動計画、財政計画、公共事業計画、年間予算、多年制予算、予算修正、会計報告、国土計画、都市計画、計画の例外、これらの内容にかかわる意見書の提出
- (3) 採用規定、職員身分規定、職員の役割、これらに関する変更
- (4) 市町村間協定、県及び市町村の間の協定、協会組織の設立及び変更
- (5) 地方分権機関、協力機関の任務、運営規格の制度化及び決定
- (6) 公役務の直接運営、機関、専門企業の設立、公役務の移転、混合資本企業への県の参加
- (7) 税金の制度化及び徴収、施設、サービス等の利用料金の一般規定
- (8) 公共企業、従属行政機関、被監督行政機関によって遵守されるべき命令
- (9) 借金契約、公債の発行
- (10) 建物賃借料、物品購入費、恒常的サービス提供料を除く翌年度予算に上げられる経費
- (11) 不動産の購入及び譲渡と県議会の基本決定で明らかに定められていない、あるいは単純な執行として見なされない取引、入札、委譲等のうち、執行部、事務局またはほかの公務員の権限領域から外れるもの
- (12) 県及び市町村の区域内で活動する行政機関、企業、各種機関の県代表者の任命、解任等。
任命及び解任は、執行部の選挙から45日以内または前任者の任期切れの場合のみ可能。議会が決定しない場合は、知事が代わって決定を下す。

県参事会は、法律によって議会に託されたもの、法律または県規約によって定められた知事、地方分散機関、事務局、公務員幹部等の権限に含まれるものを受け、全ての行政決定を行う。県参事会は、年一度、議会に活動報告を提出するほか、議会の一般命令を執行し、議会に提案する。

知事は、法律、県規約、条例等によって定められた権限を行使するとともに、国及び州から市町村または県に委任された事務の遂行状況に留意する。

5 県の内部組織に関する法規定

県の内部組織は、県自らによって承認された組織規定によって定められる。また、職員の身分規定については、国の法律に従って承認された共同労働契約によって定められる。

第3節 大都市の機関等

大都市は、地方自治体改革法(1990年法第142号)によって制度化された、まだ具体化されていない新しい種類の行政機関であり、設立地域の都市共同体において、県に取って代わる。

1 議決機関

大都市の議決機関は、大都市議会である。

議会の構成、選挙方法、任期等に関しては、特別法が公布されることとなっており、それまでは、県の規定が適用される。

2 執行機関

大都市の執行機関は、大都市参事会である。大都市参事会には、県の規定がそのまま適用される。

3 大都市の政治責任者

大都市の政治責任者は、県知事選挙と同じ規定に基づいて選出される大都市長である。

大都市長は、行政を代表するほか、参事会を任命し、その長を務める。

4 大都市の機関相互の権限、責任の分配

機関の権限配分は、県及び市町村について定められた一般原則、すなわち、

- ①議会は基本決定を採択する政治・行政方針を打ち出す監督機関
- ②参事会は一般的な権限を有する執行機関
- ③大都市長は行政を代表する

という原則に基づいて行われる。

5 大都市の内部組織に関する法規定

大都市の内部組織は、大都市自らによって承認された組織規定によって定められる。また、職員の身分規定については、国の法律に基づいて承認された共同労働契約によって定められている。

第4節 市町村の機関等

1 議決機関

市町村議会は、市町村の議決機関である。市町村議会の定員数は自治体の人口に応じて異なり、最低が人口3千人以下の市町村の12名、最高が人口5万人超の市町村の60名である。

人口1万5千人以下の市町村においては、過半数を獲得した候補者名簿に議席の3分の2が与えられ、残りの議席は、他の名簿の間で、各々名簿が獲得した票に比例して分配される。また、人口1万5千人超の市町村では、票の50%以上を獲得した候補者名簿あるいは連合名簿が、60%の議席を得る。

人口1万5千人超の市町村では、人口1万5千人以下の市町村のように市町村長が議会の議長を務めるのではなく、最多数票を獲得した候補者名簿に登録された議員または議長選挙が行われた場合はその当選者によって務められる。これは、市町村規約によって定められている。

市町村議会議員の任期は4年である。

議会解散の場合に適用される規定は、県に適用される規定と同じである。

2 執行機関

市町村の執行機関は、1990年法第142号に準じて、市町村長及び市町村規約で定められた、偶数の委員によって構成される市町村参事会である。構成員の数は人口に応じて異なり、最低が人口3千人以下の市町村の場合の2名で、最高が人口5万人超の市町村の場合の8名である。

市町村長は、直接選挙によって選ばれる。投票は市町村議会議員選挙と同時に行われ、同じ投票用紙が用いられる。

市町村長候補者は、議員候補者名簿によって示される。人口1万5千人超の市町村では、複数の名簿を連合することができるほか、選挙人は、市町村議会選挙で自分が選んだ名簿あるいは連合名簿が推薦する候補者以外の者に投票することができる。

人口1万5千人超の市町村においては、第1次投票で投票総数の絶対多数を獲得する候補者がいない場合、第1次投票日の翌々日曜日に、最も多くの票を獲得した2名の候補者の間で決戦投票が行われる。その際、新たな連合を組織することができる。2人の候補者が同数票を獲得した場合には、最年長候補者が当選する。一方、人口1万5千人以下の市町村では、第1次投票の結果、最多数票を獲得した2名の候補者の間で決戦投票が行われるが、複数名簿の連合は認められていない。

市町村長は、市町村参事会委員を任命し、第1回目の議会でそれを発表する。第1回目の議会では、市町村政府の政策綱領の承認が行われる。市町村長は、市町村参事会の各委員を任命、解任することができる。

市町村参事会委員の任期は4年であるが、以下の場合は解散する。

- ・市町村長あるいは委員過半数の不在、辞職
- ・政策綱領、新しい市町村長、新しい市町村参事会委員を示した市町村長不信任案が、議会の定員の5分の1以上の議員から提出された場合
- ・政府当局による解散

3 市町村の政治責任者

市町村の政治責任者は、直接選挙で選ばれた市町村長である。市町村を代表する市町村長は、市町村議会を招集し、議会及び市町村参事会の長を務めるほか、公務が運営され、また、行政決定が執行されるよう監督する。市町村長は、法律、市町村規定、規則等によって定められた権限を行使するとともに、国、州から委任された事務の遂行を監督する。

また、市町村長は、州法の範囲内で、市長村議会が表明した方針に基づき、公務の編成が利用者のニーズに沿うよう、行政機関の出先事務所の開所時間等を調整する権限を有する。

さらに、市町村長は、国の代表者として、次の役目を果たす。

- (1) 法によって委任された戸籍、住民登録、選挙、兵役、統計等にかかる事務の遂行
- (2) 法律、規則が付与した公共の秩序、安全、保健、衛生等にかかる事務の遂行
- (3) 法律が付与した安全、司法警察にかかる事務の遂行
- (4) 地方長官への報告及び安全、公共秩序にかかる全ての監督

市町村長は、国の代表として、理由を明らかにし、かつ法律の一般原則に従いながら、住民を脅かす危機を予測、除去するために、保健、衛生、建設、地方警察等にかかる緊急措置を講じる。

4 市町村の機関相互の権限、責任の分配

人口 10 万人以上の市町村は、区画単位の地方分権を行わなければならない。その際、議員は、市町村規定によって定められた方法に従って、直接選挙で選ばれる。また、人口 3 万人以上の市町村も、区画単位の地方分権を行うことができる。

5 市町村の内部組織に関する法規定

市町村の内部組織は、県の場合と同様に組織される。

第4章 政治決定への住民の直接参加

市町村は、住民運動を支持し、地区あるいは区レベルにおける住民の地方行政参加機関を助成する。これらの市民団体(協会)と市町村の関係は、市町村規約によって定められる。

個人の法的立場に影響を及ぼすような決定を下す際には、当事者の参加形式が、市町村規約で定めた方式に基づいて定められていなければならない。

市町村規約には、住民の意見聴取の方法や公益を守るための行政介入の促進を目的とした、各住民または市民団体からの嘆願書、請願書、提案等を受諾する手続きに加え、必要な場合の調査に対する保証が定められていなければならない。また、一定数以上の住民の要求に応じた住民投票を定めることもできる。

意見聴取及び住民投票は、地方権限に関してのみ行われなければならない。また、選挙期間中にこれらを行うことは禁止されている。

県及び市町村は、市民弁護士を設けることができる。

第5章 地方議員の身分規定

イタリアでは、行政機関の一員として一時的に公務に従事する名誉公務員と、専門公務員とを区別しており、地方議員は名誉公務員に該当する。

地方議員の身分規定としては、不適合性に関する規定(1981年法第 154 号)、休職、手当に関する規定(1985 年法第 816 号)等が存在する。

県及び市町村議会議員と州議会議員については、その身分規定において、国会議員の場合とは異なり、責任の範囲、議員特權等を全く定めていない。報酬については、州法が定める州議会議員の手当は、平均すると国家議員の手当にほとんど等しい。また、県及び市町村議会議員の場合は、全国規則により、役職手当(執行部の一員)、出席手当(そのほかの議員)等が定められている。これらの手当は、県及び市町村の人口規模に応じて決められている。

1 被選挙権と任期

地方自治体の全ての選挙において、被選挙権を有する者の要件は、①市民権を有すること ② 18 歳以上であること である。

特定の犯罪を犯した者は被選挙権を失う。また、警察、軍隊の幹部、高等司法官は、被選挙権を持たない。聖職者、準公共機関の幹部委員も同様である。

県及び市町村議会議員の任期は4年、州議会議員の任期は5年である。

2 兼任

イタリアでは、フランスとは異なり、兼職がかなり制限されている。特に、州議会議員職と、国會議員、県の知事・副知事、市町村長、助役職等との兼職は禁じられている。

一方、県議会議員職または市町村議会議員職と国會議員職との兼職は認められている。唯一、人口10万人以上の市町村の長または県知事職と国會議員職との兼職が禁じられているものの、市町村議会議員または県議会議員の職と、国家議員の職とを兼ねることはできる。

このような規律によって、地方議員の影響力は高まっており、国会の州代表と地方自治体代表との間に不均衡が生じている。

3 州、県及び市町村議会議員の権利と義務

州、県及び県庁所在地あるいは人口5万人以上の市町村の議員は、任期の始まりと終わりに、個人財産を公表しなければならない。

議員は、自己の利益にかかわる議決に参加することはできない。

以下に挙げる者は、州、県及び市町村、区画の議員を務めることはできない。

- (1) 行政機関、各種機関、州、県、市町村長から行政監督を受けている企業、または年間で任意分が行政歳入の10%を超える任意助成金を恒常に全部または一部受けている企業の代理権あるいは調整権を有する管理者及び職員
- (2) 正式職員、管理者または職員として、州、県及び市町村のための税金の徴収、物品購入、入札等の公務に就いている者、あるいは国及び州の法律の規定に基づかない助成金をこれら行政機関から受けている営利目的の企業の経営に直接または間接的に関与する者
- (3) 恒常に上述の企業に協力する法律、行政、技術等の顧問
- (4) 州、県及び市町村と民事訴訟あるいは行政訴訟で係争中である者
- (5) 州、県及び市町村、これらの従属行政機関及びその監督を受ける機関の管理者または職員であつた際に行った行為について、行政に対する責任が確定しながら、依然として債務から開放されていない者
- (6) 州、県及び市町村またはその従属機関に債務のある者
- (7) 州、県及び市町村、区画の運営に関する行財政明細書を提出していない者
- (8) 任期中に被選挙権を失った者

これらの条件に該当した場合、議員はその資格を失う。

県及び市町村の管理者は、組織内部で取られた決定に対して財政的責任を負う。

この分野における全ての訴訟は、事件発生から5年以内に会計院によって行われなければならない。

また、この財政的責任は一個人が問われるものであり、その相続人にまでは及ばない。

州管理者の財政責任は、国家公務員について定めた規格に基づき規定されている。

4 労働条件

市町村議会、県議会の議員、市町村長、知事は、権限行使のために必要な時間を使う権利を有することから、特別休暇等の恩恵に浴する。

特に、彼等が民間または公共の賃金生活者である場合は、無給休暇願いを提出することができる。休暇期間は、いかなる場合においても、奉仕提供期間と見なされる。また、彼等は、議会等に出席する間の有給不在許可と任務達成のために必要な無給不在許可を、交互に取ることができる。

職務不在期間中の補償は、行政機関によって負担される。

5 報酬

県及び市町村の参事会の委員は、当該県及び市町村の人口規模に応じ、決められた職務に対する月極め手当を受ける。賃金生活者でない管理者の場合は、この手当は2倍される。

県及び市町村の議員に対しては、議会または各種委員会へ出席する度に、出席手当が支給される。

議員、市町村長、知事は、旅費等の支給を受けることができる。

6 州議会議員の身分規定

州議会議員の身分は、それぞれの州の規約または法律によって規定された権限に基づく。

州の規約は、議会の内部規定で詳細に触れられている職務遂行(法案発議権、結党権)に関して規定している。一方、法律は、法的かつ経済的内容(法的身分、給与、税制、権限行使のための休暇、許可等)について定めている。

州議会議員は、月極め職務手当(固定手当の場合もあるが、通常は国會議員手当との比率で定められている)か会期手当のいずれかと、通常固定されている旅費の支給を受ける。

州法は、年金制(完全または一部個人負担)、生命保険、疾病保険、労働災害保険等を設けている。

また、州法は、州参事会の委員のために、州議会議員としての報酬以外の手当を定めている。同手当の金額は、国會議員手当との比率で定められる。

第6章 階層の異なる地方自治体及び州の間の権限分配

第1節 州の権限

憲法は、以下の分野に関して、国的一般法によって定められた原則の範囲内での立法権を州に与えている。

- ・ 部局、州に従属する行政機関の組織
- ・ 市町村区画
- ・ 地方、都市、農村警察
- ・ 定期市、市場
- ・ 公共慈善事業、保健衛生扶助
- ・ 職業訓練、教育施設
- ・ 地方行政機関の美術館、博物館、図書館
- ・ 都市計画
- ・ 観光、ホテル学校
- ・ 路面電車、州道
- ・ 用地整備工事、水道橋、州益公共事業
- ・ 航行、湖水港
- ・ 鉱泉、温泉
- ・ 採石場、泥炭坑
- ・ 狩猟
- ・ 州内の漁
- ・ 農業、森林
- ・ 手工業

憲法によって承認された 5 つの特別州の規約は、特別自治を享有し、それぞれの州について上記の他にも権限分野を定めている。さらに、これらの特別州は、一定の分野において、イタリアの法律の一般原則にのみ従う独占的な立法権を享有する。トレンティーノ・アルト・アディジエ特別州においては、州内のトレント県及びボルザノ県にも立法機能が与えられている。

国は、法律によって、州に対し法規定の公布権を与えることができる。

州は、立法権を有する分野については行政権も有しているが、国の法律により、地方のみの利益にかかる行政事務の遂行権が、直接、県または市町村に与えられることがある。

国は、法の名において、そのほかの行政事務を州に委任することができる。

第2節 県の権限

県は、広域市町村領域にかかる県益行政事務のほか、以下の分野に関する、県の全区域にかかる県益行政事務を行う権限を有する。

- (1) 区域保護、環境保全、災害予防
- (2) 水源、エネルギー源の管理及び開発

- (3)文化遺産の活用
- (4)植物、動物の保護、公園、自然保存地域の管理
- (5)県内の狩猟、漁
- (6)県内の廃棄物の処理、排水汚染、大気汚染、騒音公害等の測定、規制、検査
- (7)国または州の法律によって定められた保健衛生サービス、公共予防
- (8)国または州の法律によって定められた学校の建設を含む中学教育、芸術教育、職業訓練等にかかる事務
- (9)統計データの収集・整理及び地域行政機関に対する技術的・行政的援助

県は、市町村との協力の下、計画に基づき、経済、商業、観光、社会、文化、スポーツ等の部門における県益活動を促進かつ調整する。

これらの活動の運営は、公役務の運営に関する法律に基づいて行われる。

また、県は、

- (1)市町村から出された州の経済、区域、環境政策に関する提案を受諾、調整する
- (2)州法で定められた規約に従い、州の開発計画をはじめとする計画またはプランの決定に参加する
- (3)州の予測、開発計画の目標等に準拠しながら、総合的または部門別の長期計画を作成、採択するほか、市町村の計画化の調整を促す

権限を有する。

さらに、県は、市町村との協力の下、また法律、州計画の執行を条件に、区域整備の総合方針を定める区域整備計画を作成、採択する。以下にその内容を示す。

- (1)各地域の支配的な適性を考慮した土地の利用方法
- (2)最も重要なインフラストラクチャー、交通主要ラインの位置決定
- (3)地下水及び森林の水源を含む水管理施策、地盤強化施策並びに一般的な水管理
- (4)公園、自然保存地域の創設が適当と思われる地域の指定

第3節 大都市の権限

県に割り当てられた事務は、同時に大都市の権限内にある。さらに、州法によって、一般的に市町村の権限内にある事務のうち、大都市の区域内で市町村の区域を越えた性格を持つものや、経済性・効率性の観点から連携して行わなければならないものを、大都市に割り当てることができる。

大都市に割り当てることができる事務は以下のとおりである。

- (1)大都市地域の区域計画
- (2)道路と交通
- (3)文化遺産、環境の保護と活用
- (4)区域保護、水文地質保存、水源の管理と改善、廃棄物処理
- (5)水道、電気の供給
- (6)経済開発、商業流通のための役務
- (7)健康、教育、職業訓練等にかかる特殊役務とそのほかの大都市レベルの都市役務

第4節 市町村の権限

市町村は、特に社会福祉、整備等の部門における自治体、市町村区域における行政事務や、国または州の法律によってほかの地方単位に割り当てられた事務を除く土地利用、経済開発に関する事務を行う。

市町村は、特定の事務を遂行するために、地方分権化した組織またはほかの県及び市町村との協力組織を設置することができる。

市町村は、選挙事務、住民登録、戸籍、統計、兵役等の事務を管理する。

これらの事務以外にも、法律によって、市町村に事務が委任される場合がある。その際は、法律で財源移管を定め、必要財源を保証しなければならない。

区分	市町村	大都市	県	州
一般行政	特に福祉、区域整備、土地利用、経済開発等の自治体、市町村区域に関わる全事務		統計データの収集、整理及び地方行政機関に対する技術、行政援助	・部局、従属機関の編成 ・定期市、市場 ・市町村区画 ・地方、都市、農村部の警察
教育		教育、職業訓練分野の専門事務	・中学校教育、芸術教育、職業訓練等に関わる事務 ・教育施設の建設	手工業・職業訓練及び教育扶助
健康		健康分野の専門事務	保健衛生サービス、公共予防	公共慈善事業、保健、医療扶助
環境		・文化遺産・環境の保護及び修復・改善 ・区域保護 ・廃棄物処理	・県内の廃棄物、汚水の処理 ・大気汚染、騒音公害の計画、規制、監督 ・区域保護、環境保全、災害予防 ・水源、エネルギー源の管理	
文化・レジャー			・植物・動物の保護、公園、自然保存地域の管理 ・文化遺産の保護	地方行政機関の美術館、博物館、図書館
交通・輸送		交通・輸送	用地整備工事、輸送	・路面電車、州道 ・用地整備工事、水道橋、州益公共事業 ・航行、湖水港
経済		・飲料用水、エネルギーの供給 ・経済開発のための事務	県内の狩猟、漁	・観光、ホテル、学校 ・狩猟 ・州内漁 ・農業と森林 ・手工業
住宅・都市計画		大都市圏の国土計画	区画整備総合方針の作成	都市計画

第7章 地方自治体間の相互協力とその他の関係

国と州、県及び市町村、あるいは州と県及び市町村間には、指示、命令を与える権限は存在しないほか、少なくとも地方自治体に関しては、監督システムはすでに自治原則に則ったかたちになっている（活動範囲は州単位であるが、州の行政機関には属さない）。

階層制を強化するような法律上の基本原理は存在しないものの、上の階級の執行機関は、階級の低い行政単位に対し、指導、調整、計画化を行うことができる。また、州、県及び市町村に対する、国による財政的手段を用いた影響力も大変大きい。

一方、県及び市町村に対する州の影響力は、かなり制限されている。また、無為無策状態に陥った際の代理権が存在するが、これが行政単位間で使われることは稀である。これに対し、同意に基づく調整手段はよく用いられている。調整手段としては、協定、コンソーシアム（1990年法第142号第24条、第25条）等の「横の合意」（同じ階層に属する自治体間）と、公共機関会議（1990年第241号第14条）、計画合意等の「縦の合意」（階層の異なる自治体間）がある。計画合意の法的性格は不明確である。計画合意は、フランスの「計画契約」に倣ったもので、最初は特別法によって導入され、後に、地方自治体に関しては1990年法第142号、全ての行政機関に関しては1990年法第241号によって一般化された。

第1節 協力制度

1 州

州は、隣接州にも関わる役務、活動を行うために、市町村事務組合形式の市町村管理組織、事務所を設置することができる。

これらの役務や活動は、特殊合意の対象となるが、全ての役務に対する州際連合を結ぶことにはならない。

2 県及び市町村

（1）協約

県及び市町村は、特定の事務を連携して行うために、互いに協約を結ぶことができる。協約は、その目標、機関、契約行政体間の諮問形式、財政関係、互いの義務及び保証等を定める。

（2）計画合意

計画合意は、統合された活動を必要とする介入計画、事業等の具体化のために、県及び市町村、州、国の行政機関またはそのほかの公共行政機関の間で結ばれる。合意は、行政機関の政治的責任者が提案し、かつ承認する。また、合意は、期間、形式、事業、介入のための融資について定める。

（3）市町村事務組合

市町村事務組合は、1または複数の役務の運営のために、県及び市町村の間で設立される。

事務組合は、法人格を有する独立したサービス企業である。事務組合の規約は、参加行政機関の議会によって承認される。また、相互義務は協約の対象となる。

事務組合の議決機関は、参加行政機関の政治責任者で構成される議会である。参加行政機関の各政治責任者は、事務組合の議決機関への参加について、比例代表権を有する。

議会は、理事会を選択する。同じ行政機関が、複数の事務組合を設立することはできない。国の法律は、特定の役務に対して義務づけられた事務組合を定めている。同法の施行は、州法によって定められる。

(4) 市町村連合

市町村連合は、複数の事務の共同処理のために、人口5千人未満の同じ県内にある2つまたはそれ以上の市町村によって、合併を前提に設置される。

市町村連合の機関は、それぞれ市町村に関する法律の規格に基づいて選ばれた議会、参事会、委員長である。

連合設立後、10年以内に合併が行われない場合には、連合は解散される。

第2節 州、地方レベルにおける地方当局の提携

州、県及び市町村等の自治体は、その利益を守るために、協力機構等の設置によって自由に協力しあうことができる。

州の協会である州際調査資料センター(CINSEDO)は、調査、法律研究をはじめ、州の役割、機能、発展等をテーマとするセミナー等を行っている。1985年に活動を開始した同センターは、全州知事及びトレントとボルザノの独立県知事の会議において、技術面、ソフト面、実用面でのサポートを提供している。また、同センターは、州の法律、行政、政治活動に関する情報を、関係者に定期的に提供している。

県は、イタリア県連合(UPI)に加盟することができる。一方、市町村は、加盟市町村の数が最も多いイタリア市町村全国協会(ANCI)または自治連盟に加盟することができる。

これらの協会は、部門別政策の周到な準備のために、加盟共同体の利益の陳述または国の法律が定めている意見書の提出によって、政府に協力することができる。

第3節 地方自治体の国際協力

地方自治体は、欧州市町村・州委員会(CCRE)に自由に加盟することができる。

また、市町村は、イタリアの海外政策の基本方針と矛盾していないかどうかの確認のため外務省に打診した上で、外国の市町村と姉妹提携を結ぶことができる。

国境に隣接した地方自治体は、外務省の合意の下、国境を越えた合意に加盟することができる。

第8章 地方財政

第1節 地方財政の状況

州、県及び市町村の支出が、国全体の公共支出及び国民総生産に占める割合を見てみると、表1のとおりとなる(なお、国から地方自治体への財源移転は、地方自治体の支出の中に含まれている)。

全ての行政機関に関するデータが揃っている1989年を見ると、州、県及び市町村の公共支出に占める割合は、それぞれ全体の26.0%、17.6%である。

地方全体の支出割合は、公共支出全体の43.6%で、1985年よりも4%ポイント増加している。

同様に、国民総生産に占める地方支出の割合は16.7%で、5年間に0.6%ポイントしか伸びていない。このことは、支出上での地方分権が明らかに進んだことを意味している。

表1 州と県及び市町村の支出が国民総生産、
公共支出に占める割合(1985~1990年)

(単位:10億リラ)

年	国民総生産 (A)	公共支出 ⁽¹⁾ (B)	州の支出 ⁽²⁾		県及び市町村の支出 ⁽³⁾	
			%対A (C)	%対B (D)	%対A (E)	%対B (F)
1985	813,564	329,924	9.2	22.7	6.9	16.9
1986	899,903	368,945	9.1	22.2	6.8	16.5
1987	983,803	410,214	9.1	21.9	6.9	16.4
1988	1,091,837	462,393	9.6	22.6	6.8	16.1
1989	1,192,725	456,639	10.0	26.0	6.7	17.6
1990	1,306,833	—	10.0	—	—	—

⁽¹⁾ 公共支出とは、省庁間の財政移管及び負債の利子に係る償還費を除く、国、州、県及び市町村の歳出合計である。

⁽²⁾ 県及び市町村への財政移転を含む。

⁽³⁾ 州の財政移転によって賄われる支出を除く。

出典:国内経済状況総合レポート(ローマ)

1 歳入構造

州、県及び市町村の歳入を、税収入、事業収入、通常移転収入、投資のための移転収入、地方債、その他(財産収入、債権回収、補正額)の7つに分類して示すと、表2、表3のとおりである。

なお、州の税収入は、固有税と帰属税を区別して表示している。

表2 州の歳入内訳（1989～1991年）

(単位:10億リラ、%)

州	年	固有税 (A)	帰属税 (B)	通常移転 (C)	資本移転 (D)	地方債 (E)	その他 (F)	合計 (G)	
普通州	1989	636	6,026	58,956	13,749	1,603	496	81,466	
	1990	1,429	5,930	64,409	16,362	4,175	504	92,809	
	1991	2,664	6,414	67,690	13,363	6,909	712	97,752	
特別州	1989	163	13,590	13,680	5,534	1,327	528	34,822	
	1990	195	15,101	13,535	3,816	860	1,069	34,576	
	1991	771	18,344	11,076	5,058	4,322	1,245	40,816	
合計	1989	799	19,616	72,636	19,283	2,930	1,024	116,288	
	1990	1,624	21,031	77,944	20,178	5,035	1,573	127,385	
	1991	3,435	24,758	78,766	18,421	11,231	1,957	138,568	
構成比	普通州	1989	0.78	7.40	72.37	16.88	1.97	0.60	100.00
		1990	1.54	6.39	69.40	17.63	4.50	0.54	100.00
		1991	2.72	6.56	69.25	13.67	7.07	0.73	100.00
	特別州	1989	0.47	39.03	39.29	15.89	3.81	1.51	100.00
		1990	0.56	43.67	39.15	11.04	2.49	3.09	100.00
		1991	1.89	44.94	27.14	12.39	10.59	3.05	100.00
	合計	1989	0.69	16.87	62.46	16.58	2.52	0.88	100.00
		1990	1.28	16.51	61.19	15.84	3.95	1.23	100.00
		1991	2.48	17.87	56.84	13.29	8.11	1.41	100.00

出典:1989年、1990年のデータについては、国内経済状況総合レポート(ローマ、1992年)、1991年のデータについては州財政観測機関(ミラノ、1992年)

表3 地方自治体の歳入内訳（1991～1992年）

(単位:10億リラ、%)

地方自治体の種類	年	税収入(A)	事業収入(B)	通常移転(C)	資本移転(D)	地方債(E)	その他(F)	合計(G)
市町村	1989	6,951	4,450	34,300	9,453	16,507	3,580	75,241
	1990	10,238	5,150	35,130	10,595	16,459	4,311	81,883
県	1989	529	25	5,184	1,088	1,382	484	8,692
	1990	593	28	5,664	1,349	1,560	411	9,605
合計	1989	7,480	4,475	39,484	10,541	17,889	4,064	83,933
	1990	10,831	5,178	40,794	11,944	18,019	4,722	91,488
構成比	市町村	1989	9.24	5.91	45.59	12.56	21.94	4.76
		1990	12.50	6.29	42.90	12.94	20.10	5.27
	県	1989	6.09	0.29	59.64	12.52	15.90	5.57
		1990	6.17	0.29	58.97	14.05	16.24	4.28
	合計	1989	8.91	5.33	47.04	12.56	21.32	4.84
		1990	11.84	5.66	44.59	13.05	19.70	5.16

出典:1990年のデータについては、国内経済状況総合レポート(ローマ、1992年)

第2節 主要な地方税

地方財政収入は、公共支出一般の対価として一般市民が支払う税と、特定のサービスを受けた住民が見返りとして支払う使用料による。

州、県及び市町村が課税する税目は、以下のとおりである。

①州税

- ・通行税
- ・家庭用ガス・電気消費税
- ・国譲渡税
- ・州譲渡税
- ・公有地利用税

②県税

- ・環境保護事務経費に用いられる市町村廃棄物処理税付加税(1～3%)
- ・車両税
- ・1994年に導入された家庭用ガス・電気消費任意税(1%以下)

③市町村税

- ・市町村固定資産税
- ・広告税

- ・市町村企業事業税、市町村芸術品税、市町村職業税
- ・電気消費付加税
- ・市町村譲渡税
- ・公有地利用税
- ・都市固形廃棄物処理税
- ・排水、水道浄化税
- ・個人所得税(国税)に対する任意付加税

第3節 地方自治体に対する国からの財源移転

国は、州に対して、共同金庫からは通常事務及び委任事務の経費のための財源を、開発金庫からは投資費用のための財源を移転する。さらに、国と州の計画に基づく特定の目的に対する特別寄与が、州に対して与えられる。

県及び市町村に対しては、公庫から助成金が与えられるが、この助成金の総額は、毎年、国の法律によって定められる。

これらの制限の範囲内で、助成金は、各行政機関の現実の歳入と支出の差を埋めることになっている。

地方財政においては、税金、事業収入等の固有収入が占める割合が依然として低いことは確かであるが、特別州、県及び市町村の財政自治は、かなり拡大している。

(1) 特別州

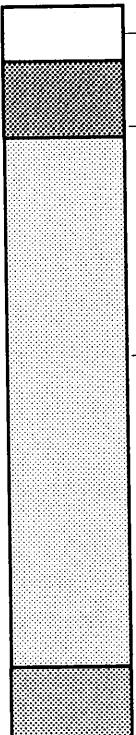
特別州の場合、全収入の 14% 強を占める固有収入(表 2 の A+E+F)は、各州が徴収する税金に応じて割り当てられる主要な国税(給与税、法人税、付加価値税等)の分担金(表 2 の B)によって補われる。これは、一種の総合交付金であり、交付金を受ける側の行政機関は、自己の権限の範囲内で、これを自由に活用することができる。南部の特別州(シチリア、サルデーニャ)は、このほかに、国家予算から計上される他の総合交付金を受けている。平均すると、国からの財政移転に依存していない特別州の収入(表 2 の A+B+E+F)は、全体の 60% 以上に及ぶ。

(2) 県及び市町村

市町村は、独自の税収入、事業収入によって財政自治能力を拡大している。表 3 の A、B が示すように、1989 年、これらの収入は、すでに全体の 20% を占めている。また、市町村で収入全体の約 45%、県で約 59% を占める通常移転(表 3 の C)の大半は、総合交付金である。これらの交付金の割当制度は複雑であるが、人口規模の等しい地方自治体を公平に扱うため、割当額は人口に比例して交付される。また、交付金の配分は、自治体の管理パラメーター(公共サービスの事業収入とコストの割合、地方税の税率、会計報告の承認等)にも依存している。

(3) 普通州

特別州、県及び市町村については、予算の半分以上が、自由に用途を決められる収入で構成されているのに対し、普通州の状況は全く異なっている。普通州の収入内訳は、次のとおりである(表 2 の 1991 年データを参照)。

- 
- 2.7%:州直接税(表2のA)。このうち、最も割合の高いのは、自動車に課せられる交通税である。
 - 6.5%:用途が特定されていない国からの移転収入(表2のB)。特別州の場合とは異なり、割当額は、州直接税の徴収額には比例しない。鉱油税、タバコ税等の特定の税収入は、共同基金に収められ、客観的なパラメーター(人口・人口1人当たりの平均給与・面積)に基づいて配分される。また、交付金の割当額は、国家支出の削減に伴い、毎年見直される。
 - 83%:移転収入(表2のC+D)。用途の特定された交付金で、割当額の算定に用いられるパラメーターは、交付金の種類によって異なる。ただし、大抵は州が事前に提出する政策プログラムの評価に基づいている。中でも最もウェイトが高いのは、保健基金(州の歳入の60%を占める)で、続いて、州輸送関連融資基金、農業援助基金、その他(環境保護、職業訓練、建設、観光等)の順である。また、これに加えて、構造改革政策の一環としてヨーロッパ共同体が付与する基金(地方の間不均衡是正を図る地域開発基金(FEDER)、地中海統合プログラム(PIM))が存在する。
 - 7.8%:その他の州固有収入、州債(表2のE+F)。

政府は、全ての州において、人口1人当たりの交付金額が等しくなるよう努めている。しかし、普通州の財政自治度は低いため、普通州の財政制度の見直しが重要な問題となっている。

第4節 その他の収入

州、県及び市町村のその他の収入の内容は、使用料、賃借料、事業収入、公債発行による収入等を含む資産収入である。

第5節 地方債

地方自治体は、投資費用の融資のために、公債に頼ることがある。

地方自治体は、地方行政機関専用の貸付機関(貸付供託金庫)から、市場や低金利の金融機関よりも低い金利で融資を受けることができる。

国は、特に、当該地方自治体の人口規模等を考慮した規格に基づき、投資のために契約された負債を償還するための特別援助金を、県及び市町村に与えている。

第6節 予算統制

州の予算及び会計報告は、州法の成立によって承認される。

県及び市町村の予算は、議会によって承認される。この議決は、州検査院の検査を受け、40日以内に無効とされなかった場合に執行される。

法で定めた期限内に予算が承認されなかった場合、市町村議会、県議会は解散される。

また、公認会計士の中から議会が選出した会計検査陣による経営監査制度も設けられている。

第9章 地方自治体、州に対する監督

第1節 州に対する監督

1 州法に対する監督

州法に対する適法性の監督は、州内の政府代表官を介して政府が行う。

州法は、政府代表官が承認して初めて施行可能となる。政府が異議を唱えない場合、代表官はその州法を 30 日以内に承認しなければならない。

法律が、州の権限外にある、または国益や他の州の利益に反すると政府が判断した場合は、政府によって 30 日以内に再議決が要求される。そして、議会が、同一法案について再度可決した際は、政府は 15 日以内に違法性を理由に法律の無効を憲法委員会に求めることができ、国または他の州に対する利害の抵触を理由とする訴えの場合には国会に訴えることができる。

2 州議会決定に対する監督

州の行政決定に対する適法性の監督は、国の機関である検査委員会が、州単位に行う。同委員会は、委員長を務める政府代表官及び司法官、公務員、専門家等によって構成される。委員会が決定後 20 日以内に無効としなければ、州議会決定は執行可能となる。

特定の重要な議決に関しては、法律は、委員会に議決の妥当性監督権を与えていた。

3 州機関に対する監督

憲法に反する議決を下したり、重大な違法行為を犯したり、同様な決定を下したり、違法行為を犯した執行部または知事の交代を求める政府勧告に従わなかったり、公共の秩序が問題とされたり、運営が不可能となった場合、州議会は解散される。州議会の解散は、国会の州問題担当委員会に諮問した上で、共和国大統領デクレによって決定される。

議会が解散された場合は、解散後 3 か月以内に行われる新州議会議員選挙までの臨時行政を担う委員会を設けるが、この委員には、被選挙権を持つ 3 名の市民が任命される。

また、閣議デクレによって、特別重大な犯罪を犯した知事、参事会委員、州議会議員等の停職が決定されることもある。

第2節 県及び市町村に対する監督

1 県及び市町村の行政決定に対する監督

県及び市町村の行政決定に対する監督は、州の機関である州監督委員会が国に代わって行う。州監督委員会は、区域・分野別に分かれることもある。また、その委員は、州議会によって選ばれた専門家、司法官、公務員、法律を専門とする大学教授等によって構成される。

委員会による監督権の範囲は、適法性の監督のみで、妥当性の評価は一切行われない。また、監督の対象は県議会の決議のみである。

しかし、議会、参事会それ自身が、少数派議員等の要求に応じて、参事会の決定を監督の対象とすることもある。

決議後 20 日以内に委員会が無効としなければ、その議決は執行可能となる。

2 県及び市町村の機関に対する監督

憲法に反する決定を下したり、重大な違法行為を犯したり、公共の秩序が問題とされたり、60 日以内に参事会または政治的責任者が選任されなかったり、議員の過半数が不在となったり、法が定めた期限内に予算が承認されなかった場合には、市長村議会、県議会は、共和国大統領デクレによって解散される。

新選挙は、解散からできるだけ早期に行われる。その間、解散デクレによって指名された代表官が、市町村または県の臨時行政を務める。

地方長官も、運営が不可能となった県及び市町村の機関の臨時運営のために、代表官を送ることができる。また、議会は、マフィア等の犯罪組織の干渉を受けて解散されることがある。解散期間中は、行政の臨時運営は 3 名の代表官に託される。

県及び市町村の管理者については、憲法に反する決定を下したり、重大な違法を犯したり、公共の秩序が問題とされた場合に、内務省は、デクレによって市町村長、知事、参事会委員、議員を罷免することができる。また、地方長官も、その間重大かつ緊急の必要がある場合は、市町村長、知事、参事会委員、議員を停職処分にすることができる。

第3節 大都市に対する監督

大都市に対する監督は、現行の県に対する監督と同じである。

第 10 章 州、県及び市町村の職員

専門公務員については、州の事務を行う州専門公務員と、県及び市町村の事務を行う地方専門公務員とに区分できる。

州専門公務員の身分規定は、全国共同組合交渉で決められた制限の範囲内で、州法によって定められている。

中央政府から派遣されて来ている州公務員の数は、非常に少ない。中央行政機関の組織縮小が、州への権限委譲に比例したかたちでは行われなかつたためである。州公務員のほとんどは、州が独自に採用した職員で、地方自治体の元職員や政党関係者が多い。州の運営に対する最も強い批判は、職員(特に幹部)の政治色が強すぎることである。これは、公務員が行政の政党化を抑制できなかつたことを意味する。

県及び市町村の職員に対する規則は、より統一されている。この規則は各自治体単位の交渉によって決められるが、交渉の範囲は、全国地方自治体協定の定めにより、非常に制限されている。

県及び市町村職員の特徴は、地方自治体に直接属する幹部職員を除けば、事務総長の中に国家行政組織に所属している者がいるなど、地方議員とは独立した立場にあることである。しかし、事務総長であろうと、その他の幹部職員であろうと、彼等の身分規定の一部は、全国地方自治体協定によって定められている。今日、組合に加入する行政幹部職員が増加していることから、彼等の職業上の自律が制限されていると考えるものも多い。

地方には、3つ目のカテゴリーに属する職員がいる。それは、全国保健公務員である。彼等の身分規定は、独立した共同交渉によって決められる。現在までのところ、彼等は、州、県及び市町村の公務員よりも恵まれた労働条件、給与条件となっている。こうした条件の格差は、人事流动政策の実施の妨げとなっている。

第 11 章 イタリアの地方行政制度の特徴(政治、文化的背景)

イタリアは、あらゆる面で行政構造の変換段階にあり、まず地方レベルでその実験が行われているといわれる。これを理解するためには、地方分権化された政治・行政制度の伝統的特徴を把握しておく必要がある。メルローニ著「州分権国家対中央集権」からこれについての記述を抜粋し、第1部の結びに代えることとする。

1 地方分権化された政治・行政制度の伝統的特徴

イタリアの地方行政制度の一番の特徴として、地方行政への政党システムの浸透が挙げられる。同現象による弊害は大きい。中でも、公共事業分野等において経済利益を伴った不法な関係組織が形成されていることは、すでに明るみに出ていている。徐々に職員は政党と密着し、政党内の責任と行政任務を混同するようになった。一般に、実務能力に欠けた職員は、自治体の公共利益にも全く無関心である。しかし、このような状況が、長い間プラスの効果をあげていたことも事実である。というのは、地方行政執行機関の幹部の大半が、報酬をほとんど受けない名誉公務員であったため、地方行政の慢性的な人員不足が緩和されていたからである。

政治家は、地域の経済的・人的利益や財産等の純粋な行政目的からよりも、市民の同意を得るという観点から、依然として自治が制限された中で財政管理を行った。州、県及び市町村は、規制の実施よりも、公共サービスの提供を中心据えている。マイナス効果は、外部に委託した上でサービスを管理する方式よりもむしろ、直接経営方式(だいたいは専門の公団を通して)を主として採用しているサービス事務の組織に現われている。

財政関係(財政移転)制度の実施に伴い、上位機関が支出に関して下位機関を拘束することができなくなったことにより、執行機関の無責任主義が拡大している。

住民も、公共サービスの質の向上にそれほど関心を抱いていなかったため、質の悪い公共サービスの提供を受ける代わりに、特權、物品支給、脱税等が黙認されるような不平等な状況を受け入れてきたように思われる。

地方行政活動全体の機能性の問題よりも、法的側面を重視(行政行為の適法性を優先)するイタリアの行政文化は、特に、国家行政機関出身である県及び市町村の事務総長の活動によって定着した。事務総長は、地方自治体の決定事項の監督を行う地方長官の交渉相手を務めている。

それでも、伝統的な風土が根本的に変わりつつあることは確かである。

2 行政構造変換の要因

行政構造の変換の要因としては、第一に、政党システムの末端まで影響を及ぼした大不況が挙げられる。政治腐敗の広がりが明るみに出た後、それまでの多数党が先送りにしてきた県及び市町村の選挙制度を根本的に改定する法律(1993年法第81号)が議会で直ちに承認されたことは、決して偶然ではない。人口1万5千人以上の県及び市町村では、県知事及び市長は直接選挙により選ばれ、また、県知事及び市町村長の所属政党には絶対多数(議席の60%)が与えられるようになった。この新制度によって、今後は、以前の比例投票制をよりどころとした政党の伝統的な均衡は翻され、直接選挙で選ばれる県知事及び市町村長を中心に政党の再編成が行われ、議会の安定多数が保証されるものと考えられる。なお、議員の任期は、以前の5年から4年に縮められた。

第二に、1990年法第142号、1993年法第81号及び1993年オルドナンス第29号によって、執行機関(議会の補助を受ける市町村長、知事)が行う政治・行政の方針決定と、行政幹部に任された行財政管理にかかる決定とが、はつきりと区別されるようになると考えられる。

また、行政幹部は、執行機関以上に定められた目標の実現に対する責任を問われる半面、財的・人的資源を自由に活用することができるようになる。ただし、制度が変わったばかりであるのに加え、矛盾した効果をもたらすおそれのある要素がいくつかあるため、上のような結果を予測することはできない。