

4 スペインの地方自治体制の現況について

中央大学法学部教授
若松 隆

はじめに

今回のスペイン出張の目的は、大要2つ存在した。それは、スペイン自治州体制をめぐる最近の研究動向を知るため、主要な研究書を収集することと、今年1月中旬に最終局面を迎えたカタルーニャ新自治憲章をめぐる国とカタルーニャ自治州との間の交渉を、リアルタイムで観察することであった。

そこでまず、スペインにおける自治州体制が一応整った1983年以後の10年間にわたる期間を対象に行った筆者の地方自治研究(*)の成果を踏まえ、その後の10年間の「中間期」を経て、現在、カタルーニャ、バスク両地域を主要な推進主体として、スペインの自治州体制が大きく変貌しようとしている現状を前に、カタルーニャの新憲章案に的を絞り、スペインの地方自治-自治州体制および国家形態の変容の過程と今後の展望とを、調査・検討しようとしたのである。

自治州体制がエストレマドゥーラ、バレアレス、マドリード、カスティーリャ・イ・レオンの4自治州の設立をもって1983年に形式的に完成されてから、その後の約10年間に、多くの自治州で憲章の改正がなされた。この1983年から94年にかけての期間を「自治州体制整備期」とするならば、次の約10年間は、「自治州体制見直し期」とでも称しうる期間で、それは1994年から2003年の間と限定することができよう。その間、各自治州の間では散発的に憲章改正が実施されており、国から自治州への各種の権限移譲が、国と自治州との間の個別の政治交渉を経て実現されている。

バスク、カタルーニャ、ガリシア、アンダルシア、それにカナリア、ナバーラを加えた6自治州を除く11自治州では、このように3～4回の改正を通して地方自治の漸進的拡大が図られてきたのであるが、バスク、カタルーニャ、ガリシア、アンダルシアでは現在までのところ、自治憲章の改正はなされていない。いや、より正確に言うならば、バスク、カタルーニャにおける憲章改正は成功していないからである。カナリア、ナバーラ両自治州に関しては、すでに1度、改正が実施されている。

自治州ごとのこのような違いは、自治憲章制定時における制定手続きの種類の違いによる。「歴史的」と称され、地域主義・民族主義のその伝統の旧さから、自治権確立を他に先駆けて許容されたバスク、カタルーニャ、ガリシアの3地域(それにアンダルシアが加わる)と、同じく特別な地理的、歴史的な背景をもつカナリア自治州とナバーラ自治州とは、スペイン自治州体制の中で他州とは区別された存在である。

スペインにおいて、いわゆる自治権国家が形成されて20年を超えるが、この間、自治州の権限は確実に増大してきた。しかし、スペインにおける自治州間の格差は埋まるどころかますます拡大する傾向すらある。17の自治州から構成されるスペインの自治権国家の発展は、従って、このような自治州間の差異を極力縮小していこうとする国の努力と、可能

な限り自己の自治権を拡大していこうとするカタルーニャ、バスクなど、産業の発展した特定の自治州との間の紛争と交渉の過程によって規定されてきた。そして、法治国家である限り、このような紛争は法の解釈と決定によって解決されなければならないのであり、国と自治州との間の対立が激しさを増す程に、第三者として仲裁機能を果たす憲法裁判所の役割は増大するのである。スペインの場合、このような紛争を解決する主体として憲法裁判所が重要な役割を果たしてきたことは、スペインにおける国と自治州との間の政治的交渉が常に困難であったことを示唆している。憲法裁判所の存在は、それゆえ、スペインの自治権国家形成にとって不可欠の役割を果たさざるをえなかった。実際、スペイン自治州体制の法制度的骨格は、その多くをこの憲法裁判所の判例に負っている。このような文脈において見れば、昨年から今年にかけてのカタルーニャ、バスク両自治州における新憲章制定に向けての国と自治州両者間の交渉は、こうした大きな枠組みの中での政治的交渉にすぎないとも言える。

(*) 拙稿「EC統合の深化とスペインの地域・社会問題」(「EC統合とヨーロッパ政治」『政治学年報』岩波書店、1993年)

第1章 15年間における自治権国家の変容 主要な研究文献を参考にして

本章では、現在の自治権国家がはらむ国家制度的問題、すなわち中央集権主義か連邦主義かという選択、そして連邦主義の場合にどのような形態を採り得るのか、といった問題を、法律学的に研究した文献を紹介する。そして、分権国家のあり方が政治諸勢力間の妥協と交渉によって決定づけられる以上に、憲法裁判所の判例の集積によって決定されてきたことを認めるならば、憲法裁判所の判決を基礎にして、国と自治州との間の権限分配を法律学的に考究することは、スペインの自治州体制を研究する上で必須の条件である。

そこで以下、今回の出張で入手した最近の研究文献の中から、代表的と考えられる数点を選び出し、その目次を訳出することによって、現時点における法解釈上の関心の所在を明らかにしたい。なお、内容の仔細な検討は、今後の課題とする。

・ G. Trujillo Fernández, *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico* (Tirant lo blanch, Valencia, 2004)

G. トゥルヒーリョ・フェルナンデス『自治権国家憲法講義』

第1部 自治権国家 (El Estado Autonómico)

．国家における地域区分の形態 (La Forma Territorial del Estado)

第1章 ヨーロッパ立憲体制における中央集権制 (unitarismo) と連邦制

第1節 単一・集権制的伝統の優位

第2節 連邦制原理の存在

第3節 現代における傾向

第2章 スペイン憲政史における中央集権と地域的自治

第1節 スペインにおける立憲国家の中央集権的単一主義

第2節 自治権問題：過去における提起と現代的意義

第3節 自治権問題を前にした1978年憲法制定

第3章 自治権国家の憲法上の特質 (identidad constitucional)

第1節 憲法およびその具体的運用における自治権国家

第2節 国家形態から見た自治権国家の独自性

第3節 自治権制の合理性と連邦制の合理性

第4章 自治憲章とその改正

第1節 自治州：性格と憲法的意義

第2節 自治州の根拠規範 (normas cualificadoras) としての自治憲章

第3節 自治憲章の制定と改正

第5章 自治権国家の新しい地平

- 第1節 新しい地平
- 第2節 均質化を旨す改正
- 第3節 憲法における「異質性」(hechos diferenciales)

．自治州の統治形態

第6章 自治州議会

- 第1節 自治州議会
- 第2節 選挙制度
- 第3節 議員の法的権限(estatuto)
- 第4節 組織と機能
- 第5節 諸機能

第7章 自治州の首相、政府、および統治形態

- 第1節 自治州首相
- 第2節 政府
- 第3節 政府の議会制的形態

第8章 諮問会議とその他の自治機関

- 第1節 一般的前提
- 第2節 自治州制度枠組内への限定
- 第3節 諮問機能の範囲と位置づけ
- 第4節 他の自治機関

第2部 カナリア自治州憲章の改正

第9章 自治州議会の改革

- 第1節 カナリア自治州における一連の改革
- 第2節 改正案の作成、議会内折衝、および法案の完成
- 第3節 議会本会議による議案の承認
- 第4節 各種改正案と政党

第10章 改正の特徴

- 第1節 自治州の地位(status)およびその自治機関に関する修正
- 第2節 権限の拡大と再編成
- 第3節 経済・財政制度に関する修正とその他の関連する諸問題
- 第4節 EUおよび国際関係におけるカナリア自治州
- 第5節 自治州憲章改正手続きにおける新たな規制

- 第6節 改正に関与する主体の地位に関して、国会により導入された修正とその結果
- 第7節 カナリア自治州の立場から見た修正に対する一般的評価

第11章 改正により提起され、未解決のまま残った問題

- 第1節 予備的考案
- 第2節 カナリア自治州における代表制度と選挙制度の問題点
- 第3節 自治州制度に議会の自主解散を編入すること

第12章 カナリア諸島における自治権の「内部的編成」(ordenacion interior)

- 第1節 前史
- 第2章 自治憲章改正前の制度形成 (actividades ordenadoras)
- 第3節 カナリア自治州議会に関する憲章の修正
- 第4節 カナリア自治州議会一般委員会 (comisión general)

・ S. A. Roura, *Federalismo y Justicia Constitucional en la Constitución Española de 1978* (Biblioteca Nueva, Madrid, 2003)

S. A. ロウラ 『1978年スペイン国憲法における連邦主義と憲法裁判』

第1章 連邦主義と憲法裁判：その関係の前提的基礎

- 第1節 連邦制国家における憲法の至高性
- 第2節 憲法裁判と政治権力の地域的分割との間の関係の起源：米国
- 第3節 地域間紛争解決機関の権限 (titularidad)：一般的考察と比較法的観点
- 第4節 地域間紛争解決機関の性格

第2章 1978年憲法の地域主義的発展と憲法裁判所の役割

- 第1節 1978年憲法制定以降のスペイン憲法裁判所と政治的脱集権化の躍動
- 第2節 憲法裁判所と地域間紛争発展のいくつかの重要点
- 第3節 憲法裁判所による自治権裁判の発展におけるいくつかの重要点

第3章 連邦機関としての憲法裁判所、憲法裁判所組織法の最近の改正

- 第1節 連邦機関としての憲法裁判所
- 第2節 憲法裁判所組織法の最近の改正における憲法解釈の地域主義的特性 (vertiente territorial)：地域間紛争と違憲訴訟における2者間協調委員会 (Comisión bilateral de Cooperación)

第4章 スペインにおける自治権保障の司法的機構改正の好機に関する考察

- 第1節 自治権 (estatutoriedad) 保障の制度化の欠如、正式憲法としての自治憲章と自治憲章裁判所の出現
- 第2節 国家諸機関における自治権代表の不十分さ、憲法裁判所への提訴を減らすため、自治州代表からなる上院 (Senado territorial) の形成

• **M. J. Terol Becerra, *De la jurisprudencia constitucional relativa a la estructura territorial del Estado: Análisis del cuatrienio 1995-1998***

(Tirant lo blanch Valencia, 2001)

M. J. テロル・ベセーラ 『国家の地域的構造に関する憲法判決について 1995～98年の4年間に関する分析』

第1章 権限をめぐる紛争の解決において憲法裁判所が行った仕事について

- 第1節 その忖度しがたい仲裁者的性格 (rasgos) と疑いの余地なき司法的性格
- 第2節 紛争の政治的諸条件に対するその関心
- 第3節 司法行政との適切な調和について
- 第4節 その審判の緩慢さについて

第2章 権限の確定 (encuadramiento material) 作業

- 第1節 作業の複雑かつ発展的な性格
- 第2節 その方法論的前提について
 - 1. 権限条項に規定された権限内容 (materias) の意味ないし目的
 - (1) 権限項目 (materias) に関する憲法規定 (enunciados constitucionales) の規範的性格
 - (2) 法的具体化に対する憲法裁判所の外部的統制
 - (3) 権限項目の実体とその分裂について
 - 2. 権限紛争の処理を目的とする諸措置規定の性格、意味および目的

第3節 法解釈作業の展開

- 1. 権限の不完全な競合
- 2. 権限の一致について
 - (1) 概念と類型
 - (2) 真の競合と区別することの難しさ
 - (3) 協同

第3章 権限内容の執行に係わる公的権力 (potestad) ないし機能の範囲に関する争い

- 第1節 国により採用された基準と自治州におけるその発展について
- 第2節 国の立法と自治州によるその執行

第4章 憲法第149条第3項の法的解釈について

第1節 自治州の裁量下にある権限分野に関する条項について

第2節 自治憲章によって明記されていない権限分野に対する国の権限について

第3節 自治州法に対する国法の優越

第4節 自治州法に対する国法の補完性

・ **L. Ortega, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*** **(Ed. Aranzadi, Navarra, 2005)**

L. オルテガ 『憲法改正と自治憲章改正』

第1章 憲法改正と自治憲章改正との間の関係

第1節 2つの過程を切り離すことの不当性

第2節 自治州モデルの25年にわたる運用に対する検討(diagnóstico)の欠如

A) 地域間連帯の機能

B) 多元的スペインの機能

C) 自治憲章改正の過程

第3節 自治憲章改正過程の一部としての憲法改正

A) 憲法条文における自治州の列举

B) 上院改革

第4節 均衡と近代化を目指す挑戦としての、憲法および自治憲章の改正

第2章 憲法で規定された権力の地域的配分に対する自治憲章による再画定

第1節 問題提起

第2節 自治憲章によって行われた権限分配モデル見直しの違憲性

A) 「憲法システムの一体制」(bloque de la constitucionalidad)論で自治憲章を考
えることの拡大

B) 憲法により直接行われる国の権限の画定

C) 権限システムに関するカタルーニャ自治憲章改正案とLOAPA(自治権確立過程調
整組織法)の機能

第3節 国の根本規範モデルの修正手続きの不適切性

第3章 自治州のEUへの参加

第1節 序論

第2節 スペインのEU加盟が統合過程の一段階としての自治権国家モデルに与えた影
響

第3節 EU法の見地から見た自治州のEU参加

A) 自治州の地域委員会への参加

- B) ヨーロッパ・ガバナンスという概念から見る欧州委員会と地域との関係
- C) EU憲法における地域の直接的認知

第4節 ス페인法の見地から見た自治州のEU参加

- A) 概観
- B) 国法の見地から見る諸規制
- C) 自治州法の見地からする必要な修正

・ R. Viciano Pastor, *Constitución y Reforma de los Estatutos de Autonomía* (Tirant lo blanch, Valencia, 2005)

R. ビシアーノ・パストール 『憲法と自治憲章の改正』

第1章 1978年ス페인国憲法における自治憲章の改正

第1節 自治憲章改正に関する憲法の言及

1. 憲法第147条第3項による自治憲章改正への統制
2. 憲法第152条第2項からする自治憲章改正
3. 自治憲章改正に関する憲法の原則
4. 手続き (formas) の複数性に関する法的原則の尊重
5. 自治憲章確立過程における、自治憲章改正に対する憲法的統制の具体化

第2節 1978年憲法の下での完全自治に至る手段 (vía) としての自治憲章改正

第2章 自治憲章改正の通常手続きに関する比較研究

第1節 自治憲章の通常改正のための発議

1. 発議の一般的提起
2. 立法議会の発議に関する事前の提起

第2節 地域的段階における発議

1. 自治憲章改正のための地方議会の発議

A) 自治州議会の発議

- (1) 自治州議会の発議とは何かをめぐる論争
- (2) 発議による提案を推進するために必要な議員比率をめぐるいくつかの考察
- (3) 通常の法改正の発議と自治憲章改正の発議との間の取り扱いの違い
- (4) バスク、カナリア両自治州の特殊性
- (5) エストレマドゥーラ自治州における発議規定の矛盾点
- (6) 発議実施の一般的手順

共通事項 (notas comunes)

カタルーニャ、ガリシア両自治州における発議手続きの特殊性

- () 議会議員の発議
- () 自治州政府の発議

2. 国の機関による発議
 - A) 国会による発議
 - (1) 発議の実施
 - (2) 発議提起の法的形態
 - (3) 自治州議会による発議の受理
 - B) 中央政府による発議
 - (1) 発議の実施
 - (2) 発議が帯びるべき法的性格
 - (3) 自治州議会による発議の受理
3. 地方団体による特別な発議
4. 住民発議の制度的不在
5. 自治憲章改正手続きの発議をめぐる総体的特徴

第3節 自治州議会における改正手続き

1. 自治憲章改正手続きにおける自治州議会による承認手続きの意味
2. 自治憲章による統制についての考察
3. 自治州議会における手続き
 - A) 通常手続きによる改正手順
 - B) ムルシア自治州議会における改正手続き
 - C) ナバーラ自治州議会における改正手続き
 - D) 結語

第4節 国会における自治憲章改正手続き

1. 承認
2. 国会における手順
3. ナバーラ特別法(Fuero)改善法の改正に関する承認方式(supuesto)

第5節 憲法第151条に基づく自治憲章改正手続きにおける住民投票

第6節 改正拒否の場合の罰則規定

第3章 自治憲章改正の特別手続き

第1節 憲法第151条に規定された自治憲章における特別手続き

第2節 単一県自治州の他自治州への統合のための改正における特別手続き

1. ナバーラ自治州のバスク自治州への統合方式
2. カンタブリア自治州ないしら・リオハ自治州の
カスティーリャ・イ・レオン自治州への統合方式

第3節 自治州改変のための特別改正手続き

1. バスク自治州への他地域の合体の方式
2. カスティーリャ・イ・レオン自治州への隣接一県の合体方式
3. いくつかの自治州における州境の改変方式
4. アンダルシア自治州へのジブラルタル(ヒブラルタル)の統合

のための改正を含む特別条項

第4節 自治憲章の具体的諸点 (aspectos)の改正に向けた特別手続き

1. 権限の拡充に向けた手続き

2. バスク自治憲章第17条第6項の改正に向けた特別手続き

第5節 自治憲章のいくつかの規定に関して、組織法としての性格を除去すること

第4章 自治憲章の非公式的修正

第1節 憲法改正による非公式的修正

第2節 国際協定、および経済分野における国の権限に由来する変更

第3節 権限を移譲ないし委任する法律によって生み出される変更

第4節 枠組み法 (leyes marco)によって生じる変更

第5節 調整法の公布によって生じる変更

第6節 例外状況 (憲法第116条および第155条)によって発生する変更

第7節 自治憲章の文言ないし内容の法学的解釈によって生じる変更

・ **J. J. González Rivas, *La Interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional (1980-2005)* (Ed. Aranzadi, Navarra, 2005)**

J. J. ゴンサーレス・リーバス 『憲法裁判所による憲法解釈 (1980 ~ 2005)』

第1部 憲法裁判所 - 憲法公認解釈の25年

第1章 憲法の法的保障 (第1, 2節)

第2章 憲法裁判の性格と範囲 (extension y limites)

第3章 憲法の最高保証人としてのスペイン憲法裁判所 (第1 ~ 5節)

第4章 憲法裁判所のいくつかの権限内容をめぐる、
憲法学における初歩的考察 (第1 ~ 3節)

第5章 構成と権限 (atribuciones) (第1, 2節)

第6章 憲法第161条第2項 (第1 ~ 3節)

第7章 憲法第95条第2項、および憲法裁判所組織法第78条に基づき、
政府によって行われる要請の性格

第8章 違憲性の問題 (第1 ~ 4節)

第9章 立法府 (Poder Legislativo) の行為に対抗する市民による関与 (intervencion)

第10章 憲法保障裁判 (recurso de amparo constitucional) (第1 ~ 12節)

第11章 国家を構成する機関の間の紛争

第12章 憲法裁判所に提訴された権限をめぐる紛争

第13章 地域自治の擁護をめぐる紛争

第14章 種々の憲法訴訟に適用可能な手続きの主要原則

第15章 司法活動の統制における、合憲性および合法性をめぐる制限

第2部 憲法解釈における体系化された憲法判例 適用基準

第1章 憲法序章

(略)

第16章 公行政を統轄する諸原則

第1節 公行政諸機関の構成、構造および権限の統制

国の立法と自治州の立法との間の関係

第2節 公行政の組織

第3節 行政の制度的諸側面

第4節 全国における適用の基本原則の確定

第17章 憲法判例における地域自治

第18章 地方団体の財政自治

第19章 国と自治州－権限の合理的配分

第1節 法秩序と国家の形状との間の統一をめぐる考察

第2節 公権力の分配

第3節 自治州体制 - 自治州の政治的・財政的自治

第4節 憲法の優位

第5節 基本基準の概念と基本立法

第6節 基本法 (leyes de bases) の特徴

第7節 委任立法、枠組み法、および現行憲法以前の立法

第8節 基本基準、調整、協調および査察

第9節 基本基準決定の権限

第10節 権限の競合 - 特別権限規定の優越

第11節 自治州間の平等と差異

第12節 権限の制約に関するいくつかの重要な事例

(略)

第22章 EU法をめぐる憲法判例

- **J.I.del Burgo, *Janque a la Constitución***
(Eds. Académicas, Madrid,2003)
J.I.デル・ブルゴ『憲法に王手』

第1部 「集中と統一」(CiU)の新憲章

第1章 新憲章の政治的・法律的基础

- 第1節 人間のための道具 - 国家設立案
- 第2節 民主的かつ合憲的な提案
- 第3節 カタルーニャ自己統治のための新協約
- 第4節 新憲章の基本(inspiradores)原理

第2章 新憲章の基本基準

- 第1節 カタルーニャ国民について
 - 第2節 民主主義と法治国家について
 - 第3節 (カタルーニャ)国家の社会計画について
 - 第4節 (カタルーニャ)市民の権利・義務について
 - 第5節 カタルーニャの諸象徴について
 - 第6節 (スペイン)国との新たな関係枠組みについて
 - 第7節 公権力について
 - 第8節 カタルーニャの対外展開(proyección)とEU参加
 - 第9節 言語と文化について
 - 第10節 教育について
 - 第11節 保健、社会政策および家族について
 - 第12節 労働について
 - 第13節 治安維持
 - 第14節 領域と環境について
 - 第15節 社会・経済基盤について
 - 第16節 経済開発(ordenação)について
 - 第17節 司法行政について
 - 第18節 民法について
 - 第19節 移民流入について
 - 第20節 情報伝達と新技術について
 - 第21節 公行政について
 - 第22節 財政について
- 小結

第2部 マラガイ (Maragall) 案

第1章 マラガイとその不均整 (asimétrico) 連邦主義

第2章 マラガイ 自治憲章の基本基準

はじめに

第1節 基準1 一般規定

第2節 基準2 法、自由および社会的妥協

第3節 基準3 制度 - 議会

第4節 基準4 制度 - 首相および政府

第5節 基準5 市民参加

第6節 基準6 権限

第7節 基準7 領域組織と地方政府

第8節 基準8 対外関係

第9節 基準9 カタルーニャ政府の財政

第10節 基準10 経済・社会活動

小結

第3部 憲法に王手

・ **N. Bosch y J. M.^aDurán(dirs.), *La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial* (Pubs. i Eds. de la Universitat de Barcelona,2005)**

N.ボスク、J. M.^aドゥラン (共編著)『自治州財政 - 税政策と地域間連帯』

第1部 概説 (panorámica)

第1章 ここ25年間にわたる自治州財政の発展と改革の展望(N.ボスク、J.M.a.ドゥラン)
【以下、節は省略】

第2部 税政策と税行政

第2章 財政的・地方分権と自治州の税政策 - 個人所得税 (IRPF)における
実質税率を通して行った最初の評価 (J. M.aドゥラン、A.エステリェール)

第3章 自治州の環境税 (A.ガゴ、X.ラバンデイラ、F.ピコス、M.ロドリゲス)

第4章 自治州の税政策 カタルーニャの経験 (M.カルニセール)

第5章 自治州の税政策 マドリード自治州の経験 (E.オソリオ)

第6章 自治州の税政策 税顧問 (asesores fiscales)による検討

- (perspectiva) (V. ピク)
- 第7章 財政行政にとっての、中央集権的モデルと地方分権的モデルとの間の選択
(J.マルティネス・バスケス、A.ティモフェエフ)
- 第8章 税行政の地方分権化 税調整機関(agencia Tributaria)の検討
(L.ペドロージェ)
- 第9章 税行政の地方分権化 カタルーニャ自治政府の検討(I.ピジュアン)

第3部 地域間連帯

- 第10章 (バスク、ナバーラ) 特別財政制度における地域間連帯(A.ウトリーリャ)
- 第11章 自治州財政における均一化助成金 バスク、ナバーラ両自治州参加提案
(A.カステイス、P.ソリーバス、M.ビラルタ)
- 第12章 財政収支をめぐる論議に関する重要点と地域間連帯(M.エスパサ)
- 第13章 財政収支と地域間連帯(J.V.セビーリャ)
- 第14章 連帯対成長(R.トレモーサ)

地方自治 - 自治州体制の改変は、当然、現在存在する上院の機構改革を伴わざるをえない。今年になって、8年ぶりに上院改革が政治的議題として浮上してきた。かつての上院改革論議に関しては、以下の2書が入手できた。

- **F. Pau i Vall (coord.), *El Senado, Cámara de Representación Territorial* (Ed. Tecnos, Madrid,1996)**

F.パウ・イ・バイ(編)『上院 地域代表議会』

- **J.M.Vera Santos(coord.), *El Senado como Cámara de Representación Territorial y la Función de los Parlamentos Autonómicos* (Ed. Dykinson, Madrid,1998)**

J.M.ベラ・サントス(編)『地域代表議会としての上院と自治州議会の機能』

第2章 カタルーニャ新自治憲章と自治権国家の新地平

最近の15年間で、スペインの地方自治体制は、自治州の権限拡大を中心に大きく進展した。例えば、表1に見られるように、多くの自治州では1991年、1994年、1998～99年を中心に、自治憲章の改正を通して着実に自治権を拡大してきた。しかし、他の地域に先駆けて1979年にいち早く自治権を獲得したバスク、カタルーニャの両地域では、その後大幅な権限拡大を目指しつつも、2005年に至るまで具体的な新憲章案を提出することはなかった。その理由として考えられるのは、(1)両地域では伝統的に地域主義・民族主義が盛んであり、自治州体制が具体化されたとき、特別の配慮が払われ、当初から広範な権限が譲与されたということ、(2)地方分権推進にそれ程熱意を示さなかった保守政党-国民党政権に代って、昨年、地方分権に好意的な社会労働党政権が政権を掌握したこと、(3)EUの地域重視政策により、国内外での強力な支持を期待することが可能となったこと、などである。事実、2005年には、バスク、カタルーニャで権限拡大をより一層進めようという新憲章案が提起され、国(中央政府)との間でその内容をめぐる政治的交渉が行われた。自治州政府首相の名前をとり、「イバレーチェ計画」と呼ばれることになったバスク自治州の案は、自治州政府と中央政府(国)とを対等の地位に置こうとする急進的な提案で、結局、交渉は決裂し、新憲章は成立するに至らなかった。

他方カタルーニャにおいては、バスク自治州におけるのと同じく、2003年には憲章改正のための試案が公にされている。カタルーニャにおける当時の支配的地域主義政党「集中と統一」(CiU)は、同年4月3日、「カタルーニャ新国家憲章のための基本原則(Bases)」と称する改正試案をカタルーニャ議会に提出している。なお試案の全文は当報告書、第1章で紹介されているJ. I. デル・ブルゴ『憲法に王手』の付録(183～237頁)に収載されている。

しかし、それに先立つ3月25日、「集中と統一」に対抗している社会主義政党・カタルーニャ社会党の指導者パスクアル・マラガイ(現在、カタルーニャ自治州政府首相)は、「カタルーニャ自治憲章のための基本原則」を提出していたので、性格を異にする2つの自治憲章案の基本構想が、保守・革新の両勢力から出されたことになる。なお、マラガイ試案は、前掲書、付録(241～249頁)に収められている。

表題からも分かるように、この2つの試案は、思い描く将来のスペイン国家像を異にしている。「集中と統一」案では、「国家憲章」と銘打ち、カタルーニャを単なる自治州ではなく、国と並び立つ主権国家に変えようという明白な意図が表明されている。従って、この立場に立てば、従来のスペイン国家はカタルーニャ(そして、たぶんバスクも加わって)と、その他15～16の自治州とに二分され、スペイン国家からの離脱が可能なカタルーニャ(たぶんバスクも)と、その他の地域という、分断国家に変容するであろう。

このような事態は、国(中央政府)としては避けたいところである。また、今年1月に山場を迎えたカタルーニャ新自治憲章をめぐるカタルーニャ新自治州政府(マラガイ首相)および「集中と統一」と、中央政府(社会党サパテロ首相)との間の政治折衝では、現行の自治権国家体制の枠組みを基本的に維持しながら、カタルーニャの自治権を可及的に拡充させようというマラガイ案と主権国家確立を意図する急進案とが入り乱れ、複雑な様相

を呈している。マラガイは、カタルーニャ（そしてバスク）が主権国家となるのはさし当り不可能であると考え、現行政治体制の下で、法制度的にも、ぎりぎり一杯可能な道を探ろうとしたのである。彼が唱道する「不均整連邦主義」は、国（中央政府）との政治的妥協による以外に自治権の拡充は実現不可能であるという、現実的な政治判断によっているものと思われる。現行憲法下では、新自治憲章案は国会で可決・承認されなければならず、国家の分断を招く可能性のある憲章案は、たとえバスク、カタルーニャ両地域選出の国会議員が一致団結して投票に臨んだとしても、到底議会内の多数を確保することはできないのである。

ここに、19世紀以来のカタルーニャ、バスク地域主義・民族主義運動が孕むディレンマが存在する。スペイン国家内で自由な活動を望んでも、結局、政治的決定の場において多数を制することができず、現在に至っているのである。マラバイの「不均整連邦主義」は、カタルーニャ、バスク両地域にとって、唯一可能な方途なのだろうか。それとも他に、これに優る選択肢は存在しうるのであろうか。

いずれにせよ、カタルーニャ、バスクの両自治州では、今後とも大幅な権限の拡充が目指され、中央政府（国）との間で、複雑かつ困難な交渉が継続されるであろう。

このような問題が政治的な重要性を帯びる度に、軍隊の動向が報じられることの多いスペインで、今後の地方自治の進展と国家体制の変化とを、カタルーニャに焦点を当てて観察していくというのは、妥当な方策であろう。その産業力で群を抜くカタルーニャは、スペインにおける今後の地方自治体制の変化を占う上で、決定的に重要な政治的交渉主体であるからである。因みに、現在カタルーニャは、ドイツのバーデンヴュルテンベルク州、フランスのローヌ・アルプ地域圏（レジョン：州に該当）、イタリアのロンバルディア州と併せて、「4つのエンジン」（Vier Motoren）と称される程の産業発展地域である。

そこで、両自治州のうちカタルーニャに的を絞り、スペインにおける自治州体制の現況を探ってみたい。

具体的には、2005年9月30日、カタルーニャ自治州議会で可決・承認された新自治憲章案を対象とする。

2006年1月、カタルーニャ自治憲章の改正をめぐって、中央政府（国）とカタルーニャ代表団との間で、緊迫した交渉が行われた。交渉の主体をもう少し具体的に言うと、一方には中央政府と与党・社会労働党（PSOE）が、他方にはカタルーニャの政治諸勢力・カタルーニャ社会党（PSC）、カタルーニャ共和主義左翼党（ERC）、集中と統一（CiU）、カタルーニャ・イニシアティブ・緑（ICV）が対峙するという構図である。

そこで次に、この改正交渉の中での中心的問題点を以下に紹介する。

（1）歴史的諸権利

特定の地域に対して歴史的に認容されてきた諸権利のうち、正統性をもちうるものとしては、言語と文化にそれを限定するか否か。政府は限定しようとする。

(2) 権利・義務および司法権

政府は新憲章案の権利・義務条項を、言語における以外の新権限を付与しないという条件で認容する意向。司法権に関しては、カタルーニャへの大幅な権限移譲が合意され、新しい組織法の制定により、それが実現される。

(3) 憲法第150条第2項

憲法第150条第2項の規定により、国の専権に属する8つの権限を自治州に移譲するかが争点となる。それらのうち、一般的利害を有する港湾および空港については、政府は移譲を認容。

(4) 2者間交渉および住民投票

新憲章案にある「2者間交渉」(bilateralidad)という文言は否定され、「多者間交渉」(multilateralidad)という文言が政府によって主張された。又、政府は重要案件を住民投票に付する権限を保持するとした。

(5) 国家機関への参画

政府は、新憲章案にある国家機関(例えば、憲法裁判所、司法部総評議会、等々)への参画を認容。

(6) 対外行動

対EU関係では、各自治州にEU閣僚会議、その他への参加を認めた政府の協約を再確認する。又、州際連合(reuniones transfronterizas)および直接その利害に関わる場合におけるEU閣僚会議、その他への自治州の参画を政府は認容。

(7) 新憲章案前文と国民規定

政府は、「国民」という文言を新憲章案の条文中にではなく、前文中に挿入するよう要求する。それにより、カタルーニャ新自治憲章から過度のナショナリズム的色彩を除去しようとする。

(8) 財政

両交渉者間に残る重要な問題の1つは、国とカタルーニャ自治州政府との間の財政に関する政治的交渉であり、結局政府はバスク、ナバーラにおけるような徴税自主権をカタルーニャに認めず、所得税の交付率を高めることにより、妥協を計ろうとした。

(9) 新憲章案にはスペインという言葉が7回出てくるにすぎない。全篇227カ条からなる条文に比して余りにも少なく、しかも、スペイン銀行とか国際条約に言及している場合がほとんどである。この点が批判されたが、これについてはアンダルシア自治州憲章も同様なので、必ずしも当たっているとは言えない。

(10) 政府はカタルーニャ自治州政府へ移民の管理権を移譲し、カタルーニャ自治州政府が移民労働者の許認可権を管掌し、それにより移民労働者を制限し、カタルーニャへの移民流入を規制することを可能にした。

(11) また政府はカタルーニャ自治州政府に、労働監督業務の権限を移譲する。

以上、今後の直接的調査課題は、カタルーニャ新自治憲章案を綿密に分析し、それを基礎にスペインにおける自治州体制の構造変化を考察する一助とすることである。

最後に、今回のマドリード滞在中に見聞したエピソードを1つ紹介する。それは1月19日未明、秘かにサラマンカ市の内戦史料館（国立）から、カタルーニャ関連資料が搬送されたことである。厳重な出入管理下にあった1970年代に入館し、史料を利用することを得た筆者として、実に感懐深い事件であった。行先は言うまでもなくバルセロナ（カタルーニャ）であり、この事件はカタルーニャ新自治憲章案をめぐる中央政府とカタルーニャ自治州政府との間の政治交渉がその頂点に達しているときに起こり、中央政府によるカタルーニャ懐柔策の一つと見なされた。もっとも、カタルーニャからすれば、1936~1939年の内戦期にカタルーニャに侵攻したフランコ反乱軍によって略奪されたものなので、返還は当然ということになる。とはいえ、これまで内戦研究者はサラマンカに行けば、スペイン各地の内戦史料を閲覧できたわけだが、今後はカタルーニャ関連史料は彼地に行かなければ参照できなくなったのである。情報技術の発展でカタルーニャ関連史料の情報は入手可能になるかもしれないが、少なくとも現物に接するにはカタルーニャに行かなければならなくなる。もし同様の要求が他の自治州によって次々と出され、それが許容されたならば、サラマンカ史料館は完全に機能停止に追い込まれるであろう。実際、バスク自治州政府はカタルーニャの例に倣おうとしていると報じられていた。地域主義の属性の1つが（地方的）個性の尊重だとすれば、結果的に利便性や効率は二の次となってしまうであろう。普遍性と特殊性、一般性と個別性、全体と一部分などと類比しながら、地域主義のプラスとマイナスを考量する必要があるだろう。



図表：1 自治憲章制定とその後の改正

バスク	1979				
カタルーニャ	1979				
ガリシア	1981				
アンダルシア	1981				
アストゥリアス	1981	1991	1994		1999
カンタブリア	1981	1991	1994		1998
ラ・リオハ	1982		1994		1999
ムルシア	1982	1991	1994		1998
バレンシア	1982	1991	1994		
アラゴン	1982		1994	1996	
カスティーリャ・ ラ・マンチャ	1982	1991	1994		1997
カナリア	1982			1996	
ナバーラ	1982				2001
エストゥレマ ドゥーラ	1983	1991	1994		1999
バレアレス	1983		1994		1999
マドリード	1983	1991	1994		1998
カスティーリャ・ イ・レオン	1983		1994		1999

(出所：E. Aja, *El Estado Autonómico*, Alianza Ed., Madrid, 2.ª ed. 2003, p.102)

図表：2 国と自治州の権限

自治州専権	権限競合	権限共有	国専権	その他
自治州機関	一般的経済計画	労働立法	国防・軍事	文化
農牧業	教育	商業・懲罰立法	外交	(ブドウ酒) 検定付き
観光	地域制度	医薬品に関する 立法	国籍・在留外国人 の法的身分・ 庇護権	原産地呼称
社会保障	保健			公営企業
狩猟・漁業	信用・貯蓄銀行	知的財産権・ 工業所有権	対外貿易	治安
商業・消費	公行政		通貨制度	独立テレビ局
工業	環境		信用・金融・ 保険計画	
都市政策	情報メディア		防疫	
州営鉄道 運輸 水利 港湾 空港 博物館 図書館			国営鉄道 運輸 水利 港湾 空港 博物館 図書館	

(出所：E. Aja, *El Estado Autnómico*, p131)

図表：3 2005年度の自治州支出

支出額(単位：100万ユーロ)	人口	1人当たり支出 (ユーロ)	自治州政府 (網掛けは与党)							
			(上段：政党名)				(下段：議席数)			
カタルーニャ 26,501.0	6,995,206	3,788	CiU 46	PSC 42	ERC 23	PP 15	ICV 9			
アンダルシア 24,451.0	7,849,799	3,114	PSOE 61	PP 37	IU 6	PA 5				
マドリード 15,099.0	5,964,143	2,531	PP 57	PSOE 45	IU 9					
バレンシア 10,552.0	4,692,449	2,248	PP 47	PSPV 35	EUL 6	GM 1				
ガリシア 9,090.0	2,762,198	3,290	PP 37	PSdG 25	BNG 13					
カスティーリャ・イ・レオン 8,553.0	2,510,849	3,406	PP 48	PSOE 32	UPL 1	GM 1				
バスク 7,117.0	2,124,846	3,357	PNV 22	PSE 18	PP 15	EHAk 9	EA 7	EB 3	Aralar 1	
カスティーリャ・ラ・マンチャ 7,110.0	1,894,667	3,752	PSOE 29	PP 18						
カナリア 5,185.0	1,968,280	2,634	CC 23	PSC 17	PP 17	PIL 3				
アラゴン 4,221.0	1,269,027	3,326	PSOE 27	PP 22	Ch.A 9	PAR 8	IU 1			
エストレマドゥーラ 4,131.0	1,083,879	3,812	PSOE 36	PP 26	IU 3					
アストゥリアス 3,416.6	1,076,635	3,172	PSOE 22	PP 19	IUBA 4					
ムルシア 3,293.0	1,335,792	2,465	PP 28	PSOE 16	IU 1					
ナバーラ 3,154.0	593,472	5,314	UPN 23	PSN 11	IU 4	Aralar 4	CDN 4	EA 3	PNV 1	
バレアレス 2,587.0	983,131	2,631	PP 30	PSOE 19	PSM 4	IUEV 3		UM 3		
カンタブリア 1,860.0	562,309	3,307	PP 18	PSOE 13	PRC 8					
ラ・リオハ 980.9	301,084	3,254	PP 17	PSOE 14	PR 2					
総計137,301.5 平均8,076.5		平均3,258.8	(出所：《EL País》, 2006.1.20)							

図表：4 スペインの国土と自治州

