

6 カタルーニャ新自治憲章（案）を巡るその後の展開

中央大学法学部教授

若松 隆

はじめに

過ぐる 2006 年、27 年ぶりにカタルーニャ自治州の自治憲章が改正された。当報告では、この新自治憲章が成立するまでの過程を簡単に紹介し、次にこの過程の中で展開されたカタルーニャ内政治の動向を探り、続いて現在のスペイン政治におけるカタルーニャの地位と立場とを考察し、最後に、スペインにおける連邦制への今後の展望を描いてみたい。

第1章 カタルーニャ新自治憲章の制定

まず、カタルーニャ自治州政府の与党が「結集と統一」(CiU)であった2003年、新自治憲章案が2つの政治勢力によって提起されたことは、すでに昨年、「比較地方自治研究会調査研究報告書」(平成17年度)で述べたとおりである。当時、スペイン政府首相への社会労働党(PSOE)候補者であったホセ・ルイス・ロドリゲス・サパテロは、サン・ジョルディ宮殿での集会で、カタルーニャ州議会で新自治憲章案が承認された場合、国会におけるその成立を支持すると表明した。他方、カタルーニャにおける国民党(PP)組織は、2004年3月14日に行われた国政選挙の後、自治憲章起草委員会(ponencia)に参加した。

2003年11月に行われた新自治州議会選挙の後、州政府の政権与党となった3党(カタルーニャ社会党、カタルーニャ共和主義左翼党、カタルーニャのためのイニシアティブ・緑)と前政権与党との間で、カタルーニャを国家(nación)と規定すること、カタルーニャ語とカスティールヤ(スペイン)語の両言語をカタルーニャの公用語とし、その双方の習得を義務づけること、ヨーロッパ議会選挙において単一のカタルーニャ選挙区を創設すること、などで意見の一致を見たが、カタルーニャ州財政、教育の非宗教化(laicidad)、カタルーニャの歴史的諸権利の回復と拡大などに関しては、合意に達することができず、一時、自治憲章案のカタルーニャ州議会における承認が危ぶまれた。

しかし、2005年9月29日、カタルーニャ州政府首相P. マラガイと「集中と統一」党首A. マスとの間で、カタルーニャ州財政および教育非宗教化に関する妥協が成立し、翌30日、カタルーニャ州議会において賛成120票、反対15票で可決・承認された。

その後、国民党による法的妨害活動を乗り越え、新自治憲章案は国会の下院に上程された。

まず下院憲法委員会は、かつて社労党政権期に副首相であったA. ゲラの指揮の下、下院憲法委員会とカタルーニャ自治州議会双方の同数代表からなる同数委員会(ponencia paritaria)を構成させ、下院本会議に提出すべき意見書の作成をそれに委嘱した。しかし、カタルーニャ代表4党の間で意見の一致を見ず、社労党政府は、これら4党と個別の交渉を実施せざるをえなかった。

2006年1月21日、スペイン政府サパテロ首相とカタルーニャ州第1野党「結集と統一」党首マスとは、カタルーニャの自己規定と州財政モデルに関する基本合意に達した。カタルーニャ代表4党の間で完全な意見の一致を見なかったものの、新自治憲章案は同年3月30日、下院で可決・承認され、上院に付託された。上院では、まず5月5日、自治州総委員会で可決・承認された後、5月10日、本会議においても承認された。この本会議での投票では、国民党が反対票を投じ、カタルーニャ共和主義左翼党は棄権した。

その後、カタルーニャ共和主義左翼党は国会で可決・承認された新自治憲章に反対の立場に転じ、その結果、カタルーニャ社会党のP. マラガイ州首相が率いる州政府は大幅な内閣改造を行なった。このような混乱した政局の中で、2006年6月18日、国会で承認された新自治憲章案に対する州民投票が実施され、賛成票73.9%、反対票20.8%、投票率49.4%で承認された。投票率がそれほど上がらなかった理由としては、最初から新自治憲章案に反対してきた国民党の支持層に加えて、カタルーニャ共和主義左翼党がそれに加わったこ

とが大きく影響したと見られている。また州民投票での承認に必要な定数が決められていないため、たとえ有効投票率が5%や10%であっても過半数を得れば承認されてしまうという問題がある。

成立した後のカタルーニャ新自治憲章に対しては、国民党の下院議員100名以上が連名で、「憲法がうち立てたスペイン国民間の自由と平等の原則を破壊するものである」として、提訴しており、9月28日、憲法裁判所はそれを受けて審理に入った。これに際して国民党側は、カタルーニャ自治憲章の草案作成の基礎となった意見書を提出した大学教授の妻であるとして、憲法裁判所の女性長官マリア・エミリア・カサスの忌避申し立てを行なった。国民党側は、また新自治憲章案作成作業に係わったとして、パブロ・ペレス・トレンス憲法裁判所判事の忌避も申し立てたが、これに対してはカタルーニャ自治州政府が、政治的公平性の欠如をもって逆にロベルト・ガルシア・カルボ判事を忌避するなど、憲法裁判所の判断を巡る駆け引きが熾烈の度合いを強めている。またカタルーニャ新自治憲章に対しては、国民党に加えて、護民官（行政オンブズパーソン）、ムルシア、ラ・リオハ、アラゴン、バレンシア、バレアレスの5自治州からも違憲審査の訴えが憲法裁判所に寄せられている。

第2章 カタルーニャ新自治憲章の内容

それでは、カタルーニャ州議会で承認された新自治憲章案と最終的に成立した自治憲章との間には、どのような違いが生じたのであろうか。この点に関しては、前回の報告書の90~91頁にその具体的係争点が簡単に述べられているので、その記述を参考にしながら説明を行なう。

因みに具体的係争点とは、(1) 歴史的諸権利、(2) 権利・義務および司法権、(3) 憲法第150条第2項、(4) 2者間交渉および住民投票、(5) 国家機関への参画、(6) 対外行動、(7) 新憲章案前文と国民＝国家规定、(8) 財政、(9) 新憲章案にはスペインという言葉が7回出てくるに過ぎない、(10) カタルーニャ自治州政府に、国から移民の管理権が移譲される、(11) 同じく、国から自治州政府に労働監督業務の権限が移譲される、などである。

まず(1) 歴史的諸権利に関する言及であるが、当初、新自治憲章案の追加規定第1条にそれらが盛り込まれていたものの、成立した新自治憲章ではそれが削除されている。つまり、言語、文化以外の事柄に関しては、カタルーニャにより以上の権限を与えることに対して、国会内で強い反対が存在した事実を推測させる。

次に(2) 特に司法権に関しては、第Ⅲ編「カタルーニャの司法権」にその規定が存在する。本編は第1章「カタルーニャにおける高等裁判所および高等検察庁」、第2章「カタルーニャ司法評議会」、第3章「司法行政に対するカタルーニャ州政府の権限」の3章からなっており、第1章に第95、96条が、第2章に第97~100条が、第3章に第101~109条が属している。条文の基本的構成に関しては、当初案と新憲章との間に差異はないものの、全ての条文において大幅な改変がなされており、カタルーニャへの一定程度の司法権の移譲が実現されているにもかかわらず、依然として国の統制を受けているのがわかる。

続いて(3) 憲法第150条第2項(註1)の件であるが、当初案の追加規定第3条にカタルーニャが求める諸権限が10項目にわたって列記されているものの、新憲章ではこの条文も削除されている。当初憲章案では、追加規定第3条第1項に a) カタルーニャにある一般的利害を有する港湾、b) カタルーニャにある一般的利害を有する空港、c) カタルーニャにおけるテレコミュニケーション基盤の運営、d) 州民投票による意見聴取の承認、e) 国の管轄下にある、外国人に対する滞在許可に関する実務、f) 国の管轄下にある、外国人受け入れに関する実務、ただし出入国管理業務を除く、g) 外国人労働者の選別、h) 国の管轄下にある、運輸・交通に関する実務、i) 学位・専門資格の授与に関する諸条件の統制、j) カタルーニャにおける司法諸機関の管轄地の確定、の10項目が記されている。政府は港と空港に関して移譲の方針を打ち出しているが、バルセロナのプラト空港についていえば、昨年3月段階で、勸業省傘下の公社 AENA が経営している同空港の経営権の51%を国に、残り49%をカタルーニャ州、バルセロナ市および私企業に移譲する方針を打ち出していたが、最終的な結果は未確認である。

次に(4)(5)(6)を跳んで(7)に入るが、結局、中央政府の要求通り、国民＝国

家を意味する *nació, nacional* の文言は、当初憲章案第 1 条「カタルーニャ国」(*La nació catalana*) を始め、本文中から全て削除されている。例えば、第 1 条第 1 項で「カタルーニャは国家 (*nació*) である」と規定していたものが、新憲章では「カタルーニャは民族的に独自の存在として (*com a nacionalitat*) …」と、その自己規定の内容が曖昧化されている。当初憲章案の前文でも *nació, nacional* が多用されていたが、新憲章の前文にはその終わりの部分で、「スペイン国憲法はその第 2 条で、カタルーニャの国家的現実 (*la realtat nacional*) を民族的に独自の存在として (*com a nacionalitat*) 認容する」と記すに止まり、中央政府の強い反対姿勢を前にして、「カタルーニャ国」を打ちたてようとしたカタルーニャの意図は、完全に挫折してしまっただのである。

続いて (8) 財政に移るが、新憲章では第 VI 編「カタルーニャ自治州政府の財政について」の下に、第 I 章「カタルーニャ自治政府の財政」、第 II 章「カタルーニャ自治政府の予算」、第 III 章「地方政府の財政」の 3 章構成をとり、第 201 条から第 221 条までがこれに含まれる。新憲章の条文を当初憲章案と対照させてみると、抜本的な修正が加えられたことが判明する。ほとんど全ての条文が大幅に改変され、憲章案第 207~210 条に至っては、新憲章第 206 条 (註 2) に統合されてしまっている。因みに、この条文削除によって条文が 3 つ減ったことに加えて、ヨーロッパ議会議員選出のための選挙区制を巡る憲章案第 193 条が廃棄されたことが相俟って、条文数は当初の 227 カ条から 4 減の 223 カ条となっている。いずれにせよ、カタルーニャ財政を巡る中央・カタルーニャ両政府間の攻防がいかに激しかったか、そして、結果的にカタルーニャ側が財政自主権をバスク・ナバーラ並みという所期の目標ほどには達成できなかった事実を如実に物語っている。財政移譲については、国から完全移管されたものと一部移管されたものがある (別表参照)。具体的にみると、中央政府とカタルーニャ自治政府の両者からなる混成委員会によって、次のように決定された。個人所得税については、33%の自主財政権が 50%に、付加価値税については、35%の自主財政権が 50%に、燃料税、タバコ税、アルコールおよびアルコール飲料税、ビール税については、40%の自主財政権が 58%に、ワインおよび発泡ワイン税、中間製品税については 58%の自主財政権を得たに過ぎなかった。

最後に、(10) (11) 移民・労働問題を見てみると、当初案の追加規定第 3 条 e)、f)、g) で、国の権限の実施をカタルーニャの活動範囲内の行為としているが、新憲章ではこの条文自体が削除されており、この領域でもカタルーニャ側の要求は、十分に認められたとはいえない。

以上、カタルーニャが当初提出した憲章案は、新憲章として成立するまでに、その達成目標の水準がかなり後退した。カタルーニャ自治州政府を構成していた 3 党の内、カタルーニャ共和主義左翼党が憲章の条文修正の過程で新憲章反対の立場に移行したのは、ある意味で当然であるといえる。しかし、与党連合の実質的解体を受けて 2006 年 11 月 1 日に行なわれたカタルーニャ州議会選挙では、前回州議会選挙の結果と余り変わらない議会内勢力図が生じ、結局、再度 3 党による連合政権がカタルーニャ政治を担うことになった。この中で、カタルーニャ共和主義左翼党は新憲章賛成に転じ、現在、その指導者はカタルーニャ州議会議長を務めている。したがって、カタルーニャ内で新憲章に反対しているの

は、以前と同じく国民党のみであり、新憲章は議会内多数派によって擁護されている。現在、中央政府は社労党が支配し、それと近い関係にあるカタルーニャ社会党がカタルーニャ自治州政府の首相を出しているので、この政治状況が続く限り、カタルーニャ新自治憲章を基軸とするカタルーニャ政治は安定を維持するであろう。先にも述べた新憲章に対する違憲訴訟に対して、憲法裁判所が違憲判決を下すとも考えられないので、新たに形成されたカタルーニャの自治権体制が定着して行くものと思われる。

第3章 カタルーニャ新自治憲章と連邦制への展望

最後に、連邦制への展望について一言する。スペインでは、特に近代以降、南北の経済・社会格差が顕著である。19世紀以降、自治権を拡大しようという動きがカタルーニャ、バスク、ガリシアであり、特に工業の発展した前2地域では地方自治権拡大の運動が活発となった。カタルーニャとバスクでは、1930年代に相次いで地方自治権が獲得されたが、フランコ独裁時代には自治権は廃止され、両地方はともに政治的な抑圧にさらされてきた。民主化後の1979年末にカタルーニャ、バスクは自治権を回復し、現在に至っている。カタルーニャに関しては、今回、自治憲章の改正をとおして自治権を拡大したが、対するバスクの方は、カタルーニャの憲章改正と同じ時期に、より急進的な改正案（「イバレチェ案」と呼ばれる）が憲法裁判所により違憲と判じられたため、一頓挫をきたしている。しかし、カタルーニャ、バスクなどの権限拡大に対しては、国内後発地域の自治州を中心に反撥の機運が高まっており、これら先進地域の今後の自治権拡大には種々の政治的障害が立ちほだかるであろう。それに対して、カタルーニャでは「不均整連邦主義」（*federalismo asimétrico*）という言葉で、国内的不均衡を前提にした上でのスペインの連邦化を構想しているが、他の自治州に対してどれほどの説得力を持ちうるかは不明である。いずれにせよ、対外的な活動の自由度が自治州に対して今以上に許容されるならば、産業の発展した自治州においては、さらにその発展に勢いがつき、国内の経済・社会格差は拡大する可能性が高い。そうになると、非常に不平等な連邦制を生み出すことになり、それはまた逆に、先頭を行く少数の自治州に対する他の自治州の不満を増幅し、自治権拡大に対する大きな阻害要因となるかもしれない。因みに、カタルーニャにおいては、ドイツのバーデンヴェルテンベルク州、フランスのローヌ・アルプ州〔地域圏〕、イタリアのロンバルディア州の外国3州と広域協力圏（「4つのエンジン」）を形成しようという気運が存在していたが、構想倒れに終わったので、最近では、フランスのトゥールーズ、モンペリエにバルセロナとサラゴサの4都市を中心とする広域協力圏構想を打ちだしている。

いずれにせよ、ドイツのような均一的な連邦制ではなく、格差を残したまま歪んだ連邦制に進んでいってしまうのではないかという問題、またカタルーニャを含めて自治州が欧州連合（UE、英訳 EU）とどのような関係を持つようになるのかという問題などについて、今後、さらに調査を進めて行きたい。



表 (追加規定第7条より作成〔註3〕)

国からの完全移管

- ・相続・贈与税
- ・財産税
- ・財産譲渡・登録税
- ・賭博税
- ・特定燃料小売販売税
- ・特定交通機関税
- ・電力税

国からの一部移管

- ・個人所得税
- ・付加価値税
- ・燃料税
- ・タバコ税
- ・アルコールおよびアルコール飲料税
- ・ビール税
- ・ワインおよび発泡ワイン税
- ・中間製品税

(註1) 国は、その性格上、移譲ないし委任しうる、国の管掌事項に関わる権限を、組織法〔国家の統治構造にかかわる法律〕によって、自治州に移譲ないし委任できる。法は、然るべき財政手段の移譲、ならびに国に留保されるべき統制方式を、その都度準備する。

(註2) カタルーニャ新憲章第206条

(国税による税収への参与と平準化および連帯のメカニズム)

第1項 その業務と権限を財政的に保障するため、カタルーニャ自治州が保持する財政資源の水準は、歳出の必要性という基準に基づかねばならず、とりわけ、その財政力を考慮しなければならない。このため、カタルーニャ自治州の〔財政〕資源は、特に、平準化および連帯のメカニズムに参画することによる増減を調整した税収に基づいている。

第2項 カタルーニャ自治州は、移譲された国税の税収に参与する。参与の割合は、その業務と権限を考慮して確定される。

第3項 カタルーニャ自治州が保持する財政資源は、種々の自治州政府の支援を受けつつ、教育、保健、その他、福祉国家特有の社会サービスが、全国一律の水準を達成できるように、また、財政力においても同様の結果を達成できるように、また財政力においても同様の結果を達成できるように、他の自治州との平準化と連帯を保障するに十分な〔財政〕資源を国の財政制度が保持しうるように調整されうる。同様に、カタルーニャ自治州は、平準化および連帯のメカニズムから〔財政〕資源を受け取る場合もある。件の水準は、国によって決定される。

第4項 平準化および連帯のメカニズムの決定は、透明性の原則に従って行われなければならない。その結果は5年毎に評価されなければならない。

第5項 国は、平準化以前における自治州間の1人当たり〔年間〕所得でのカタルーニャの序列順位を、平準化のメカニズムによって変えることがないようにしなければならない。

第6項 第1項でいう歳出の必要〔額〕を決定するための基礎的変数としては、コスト・ディフェレンシャルと、移民人口のパーセンテージによって確定される補正という要素を重視した人口統計学的変数とによって、修正された人口数が考慮されなければならない。同様に、人口密度、都市部の規模および社会的排除の状況下にある人々が考慮されなければならない。

(註 3)

追加規定第 7 条 (移譲された諸〔国〕税の一覧表)

〔憲章〕第 203 条第 2 項が確定した事柄のために、当憲章が発効したとき、〔以下のように〕考慮される。

a) 完全に移譲される国税

相続・贈与税
財産税
財産譲渡・登録税
賭博税
特定燃料小売販売税
特定交通機関税
電力税

b) 部分的に移譲される国税

個人所得税
付加価値税
燃料税
タバコ税
アルコールおよびアルコール飲料税
ビール税
ワインおよび発泡ワイン税
中間製品税

当規定の内容は、カタルーニャ自治州政府と中央政府との間の協定によって修正されうる。中央政府はそれを法案としなければならない。このため、当規定の修正は憲章の修正とは見なされない。

移譲の範囲および条件は、〔憲章〕第 210 条にいう混成委員会によって確定されなければならない。また同条は、カタルーニャにおける税収と前記委員会とを関係づけている。〔中央〕政府は、委員会での合意〔内容〕を法案としなければならない。

追加規定第 8 条 (個人所得税の移譲)

当憲章の発効以降、承認されるべき最初の税移譲法案は、追加規定第 7 条に従って、50%の個人所得税の移譲を受けるものでなくてはならない。

カタルーニャに定住する年金受給者に課される個人所得税の移譲された税収は、カタルーニャ自治州の領域で生みだされたものと見なされる。

同様に、当該税に対する〔カタルーニャ自治〕州の法的権限の拡充に努めなければならない。

追加規定第 9 条 (燃料税、タバコ税、アルコールおよびアルコール飲料税、ビール税、ワインおよ

び発泡ワイン税、中間製品税の移譲)

当憲章の発効以降、承認されるべき最初の税移譲法案は、追加規定第7条に従って、以下に記す税の税収の58%の移譲を受けるものでなくてはならない。(燃料税から中間製品税まで。)カタルーニャ自治州への帰属分は、それぞれに該当する指標(index)との相関で決定される。

追加規定第10条(付加価値税の移譲)

当憲章の発効以降、承認されるべき最初の税移譲法案は、追加規定第7条に従って、付加価値税の税収の50%の移譲を受けるものでなくてはならない。カタルーニャ自治州への帰属分は、領域内における消費との相関で決定される。

主な参考資料

- *Proposta de nou Estatut de Catalunya: Text aprovat pel Parlament de Catalunya 30 de setembre de 2005* (Departament de Relacions Institucionals i Participació, Barcelona, 2006) [新憲章当初案]
- *Estatut d'Autonomia de Catalunya 2006* (Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006) [新憲章]
- Laura y Ramón Tamames, *Introducción a la Constitución española* (Alianza Ed., Madrid, 2003) [憲法条文および評釈]
- <http://www.elpais.com>の関係記事・評論