

スペインの地方自治

Los regímenes local y autonómico en España



財団法人 自治体国際化協会

はじめに

スペインの地方自治制度については、制度を総合的に紹介し、かつ、最近の動向等も踏まえた刊行物が永らく待たれていた。

スペインでは、1978年の憲法（現行憲法）制定以来、国から自治州に対する権限移譲が絶えず行われ、EU諸国の中でも州レベルでの分権はかなり進んでいる方だと言える一方、地方団体である県、ムニシピオ（日本における市町村に相当する基礎自治単位）等への分権はあまり進んでおらず、これからの課題となっている。

本書においては、スペインの国政についても簡単に紹介すると共に、スペインの特徴の一つとなっている自治州の成り立ち及び行財政制度、並びに地方団体である県、ムニシピオ等の行財政制度について概略を述べている。全体を通じて、制度の概要を紹介するにとどまっているが、スペインにおける地方自治制度の紹介が、今後の日本の地方行政施策に対してわずかでもお役に立つことを願っている。

本書は、当協会のパリ事務所において、文献資料の収集や実地調査を重ねることによってとりまとめたものである。実地調査に際しては、スペインの自治州行政・地方団体行政を所管している行政省の方々及び自治州の行政担当者の方々に大変便宜を図っていただいた。本書の刊行に当たり、厚く感謝の意を表したい。

また、在マドリッド日本大使館、ジェトロ・マドリッド・センターの方々には、実地調査及び資料収集に当たって格段の御配慮を頂いた。ここに改めて御礼申し上げたい。

2002年1月

(財)自治体国際化協会
理事長 二橋 正弘

目 次

第1章 一般事情

第1節 スペインの国土と人々	1
1 位置、面積、地形及び気候	1
2 国民	2
第2節 歴史—78年憲法体制までの歩み	2
1 古代	2
2 中世	2
3 近世	3
4 近代	4
5 現代	5
第3節 78年憲法以降の体制	7
1 国家としての原則及び成り立ち	7
(1) 統一の原則	7
(2) 自治の原則	7
(3) 連帯の原則	7
(4) 国家としての成り立ち	8
2 国家機構	8
(1) 王室、国家元首	8
(2) 立法府	9
ア 下院	10
イ 上院	11
ウ 主要政党	12
(ア) 国民党	12
(イ) スペイン社会主義労働者党	12
(ウ) 集中と統一	12
(エ) 統一左翼	12
(オ) バスク民族主義党	13
(3) 行政府	13
(4) 司法府	14
(5) その他	16
ア 憲法裁判所	16
イ オンブズマン	17
ウ 会計院	18
3 国の権限	19
第4節 国家財政	22

1 国家予算制度	22
(1) 制度概要	22
(2) 国の歳入	22
(3) 国の歳出	22
2 2000年度国家予算の概要	23
第5節 国から地方への権限移譲のシステムと動向	24
1 権限移譲のシステム	24
(1) 自治州設立時	24
(2) 自治州設立後	24
(3) 1992年2月28日締結の自治協約及び12月23日発効の組織法	25
2 権限移譲の動向	25

第2章 地方行政

第1節 現行制度の概要	27
第2節 地方自治関連法の概要	28
1 憲法	28
(1) 自治州関連	28
(2) 地方団体関連	28
2 その他の法律	28
(1) 自治州行政	28
(2) 地方団体行政	28
第3節 地方自治単位の体系	29
1 自治州	29
2 地方団体	30
(1) 県	31
(2) ムニシピオ	32
(3) 島嶼	33
(4) その他	34
ア ムニシピオ共同体	34
イ 広域区	34
ウ 大都市圏	35
エ 草の根住民自治組織	35
オ その他伝統的組織	35
第4節 自治州	37
1 概要	37
2 州議会	38
3 自治州内閣	39
4 自治憲章に規定される他の機関	40

(1) 自治州のオンブズマン	40
(2) 自治州の会計院	41
5 自治州の権限	41
第5節 地方団体	43
1 県	43
(1) 概要	43
(2) 議決機関	44
(3) 執行機関	44
(4) 常務理事会	45
(5) 県の権限	45
2 ムニシピオ	45
(1) 概要	45
(2) 議決機関	46
(3) 執行機関	47
(4) 常務理事会	47
(5) ムニシピオの権限	48
3 島嶼	49
4 その他の自治行政単位	50
(1) ムニシピオ共同体	50
(2) 広域区	51
(3) 大都市圏	51
(4) 自治市	52
(5) 草の根住民自治組織	52
第6節 地方選挙制度	53
1 自治州	53
(1) 選挙権、被選挙権	53
(2) 選挙区、任期、議席数	53
(3) 選挙方式、投票方式	54
ア 選挙区に対する議席の配分方法	54
イ 選挙方法（投票方法）	55
ウ 各選挙区での議席の配分方法	55
(4) 立候補の方式	55
(5) 選挙事務	56
2 県	56
(1) 選挙権、被選挙権	56
(2) 選挙区、任期、議席数	57
(3) 選挙方式、投票方式	57
(4) 立候補の方式	58

(5) 選挙事務	58
3 ムニシピオ	58
(1) 選挙権、被選挙権	58
(2) 選挙区、任期、議席数	58
(3) 選挙方式、投票方式	59
(4) 立候補の方式	59
(5) 選挙事務	59
4 島嶼	60
(1) 選挙権、被選挙権	60
(2) 選挙区、任期、議席数	61
(3) 選挙方式、投票方式	61
(4) 立候補の方式	61
(5) 選挙事務	61
5 その他特殊な例（バスク州のアラバ県、ビスカヤ県、ギプスコア県）	62
(1) 選挙権、被選挙権	62
(2) 選挙区、任期、議席数	62
(3) 選挙方式、投票方式	62
(4) 立候補の方式	63
(5) 選挙事務	63
第7節 地方公務員制度	64
1 自治州	64
(1) 職員の主要なカテゴリー	64
(2) 国の公務員制度との関係	64
2 地方団体（県、ムニシピオ）	65
(1) 職員の主要なカテゴリー	65
(2) 国の公務員制度との関係	65

第3章 地方財政

第1節 地方財政の仕組み	66
1 地方財政の概況	66
(1) 自治州	66
(2) 地方団体	67
2 地方歳出	67
(1) 自治州	67
(2) 地方団体	69
ア 県	71
イ ムニシピオ	71
ウ 広域区	71

エ 大都市圏	71
3 地方歳入	71
(1) 自治州	71
ア 共通制度下の自治州	71
(ア) 一般財源	72
a 自主財源	72
(a) 国から移譲された租税等	72
(b) 自治州固有の税等	73
b 国からの資金	73
c 罰金等	73
d 資産収入	73
e 資産売却収入等	73
f 金融機関からの借り入れ	73
g 起債	73
(イ) 特定財源	73
a 国からの資金	73
(a) 地域間格差是正基金	73
(b) 協定によるもの	73
(c) 補助金	73
(d) 計画契約	73
(e) 国立保健院及び移民・社会福祉院の財源からの移転	74
b EUからの資金	74
(a) 構造基金	74
(b) 結束基金	74
イ 特権制度下の自治州	74
(ア) バスク州	74
(イ) ナバラ州	75
(2) 地方団体	75
ア 県	75
イ ムニシピオ	75
ウ 広域区	76
エ 大都市圏	76
第2節 自治州・地方団体の財源	76
1 地方税	76
(1) 自治州	76
ア 共通制度下の自治州	76
(ア) 国から自治州に移譲された租税等	76
(イ) 自治州固有の税等	76

イ 特権制度下の自治州	77
(ア) バスク州	77
a 直接税	77
b 間接税	77
c 手数料その他	77
(イ) ナバラ州	77
a 直接税	77
b 間接税	78
c 手数料その他	78
(2) 地方団体	78
ア 県	78
イ ムニシピオ	78
2 国からの資金	78
(1) 自治州	78
ア 一般財源	78
(ア) 国の個人所得税収入からの交付金	78
(イ) 国の一般歳入からの交付金	78
イ 特定財源	78
(ア) 地域間格差是正基金	78
(イ) 協定によるもの	78
(ウ) 補助金	79
(エ) 計画契約	79
(オ) 国立保健院、移民・社会福祉院からの移転	79
(2) 地方団体	79
3 地方債等	79
(1) 自治州	79
(2) 地方団体	79
4 事業収入及び財産収入	80
(1) 自治州	80
(2) 地方団体	80
第3節 自治州・地方団体の予算・決算	80
1 予算の原則	80
(1) 自治州	80
(2) 地方団体	80
2 予算の編成	81
(1) 自治州	81
(2) 地方団体	81
3 予算の採択	81

(1) 自治州	81
(2) 地方団体	81
4 予算の執行	81
(1) 自治州	81
(2) 地方団体	81

第4章 住民、中央政府、EU等との自治州・地方団体との関係

第1節 住民等との関係	82
1 地方自治の情報へのアクセス	82
(1) 自治州・地方団体の広報活動	82
(2) 議会傍聴	82
(3) 情報の公開と保護	82
(4) 公聴会	82
(5) オンブズマン	83
ア 国のレベル	83
イ 自治州のレベル	83
2 住民の直接参加に係る制度	84
(1) レファレンダム	84
ア 国のレベル	84
イ 自治州のレベル	84
ウ 地方団体のレベル	84
(2) イニシアティブ	84
ア 国のレベル	84
イ 自治州のレベル	84
(3) その他	86
3 民間団体との関係	86
第2節 中央政府との関係	86
1 地方における中央政府の代表	86
(1) 政府代理人	87
(2) 政府副代理人	89
(3) 国家一般行政島嶼局長	89
2 国と自治州・地方団体との協力等	89
(1) 国と自治州との協力等	89
ア 協力の一般原則	89
イ 協力手段	89
ウ 国と自治州間の協力機関	90
(ア) 各機関の法的根拠	90
a 多者間又は分野別協力機関	90

b 二者間協力機関	90
(イ) 多者間又は分野別協力機関	90
a 第1レベル機関	90
b 第2レベル機関	90
c 委員会、調査委員会、作業部会	90
d 多者間又は分野別協力機関の利用	91
(ウ) 二者間協力機関	91
(エ) その他の協力機関	91
エ 国と自治州間の協同規定	91
(ア) 概念、規定	91
(イ) 協定の型	92
a 協定の適用範囲に鑑みた場合	92
b 協定の有効期間に鑑みた場合	92
c 協定の合意内容に鑑みた場合	92
(ウ) 双方に対する影響	92
(エ) 協定の活用	92
オ 自治州管轄の公営企業と国の計画契約	92
3 自治州・地方団体に対する国の監督	92
(1) 適法性に関する監督	92
ア 自治州	92
イ 地方団体(県、ムニシピオ)	93
(2) 妥当性に関する監督	93
ア 自治州	93
イ 地方団体(県、ムニシピオ)	93
(3) 財政監督	94
ア 自治州	94
イ 地方団体(県、ムニシピオ)	94
(4) 地方団体に対するその他の監督	94
4 不当な行政監督又は自治の制限に対する州又は地方団体の争訟手段	95
(1) 自治州	95
(2) 地方団体(県、ムニシピオ)	95
第3節 自治州間、自治州と地方団体間の関係	95
1 自治州間の関係	95
(1) 自治州間協力	95
ア 憲法、自治憲章で定められる一般的協力関係	95
イ 特別な協力関係	95
ウ 自治州間協力の類型	96
エ 自治州間協定と合意に関する国会手続き	96

オ 自治州間の協約及び協定の自治州議会における手続き	96
(2) 自治州間紛争	96
第4節 欧州連合(EU)との関係	97
1 欧州連合(EU)への関与	97
(1) 各自治州のブリュッセル事務所の設置	97
(2) EUの地域委員会	97
(3) 欧州委員会の各種委員会	97
2 各種交付金等	97
第5節 外国の地方団体との関係	98
第6節 地方団体の全国組織	98

第5章 まとめスペイン地方自治の特色

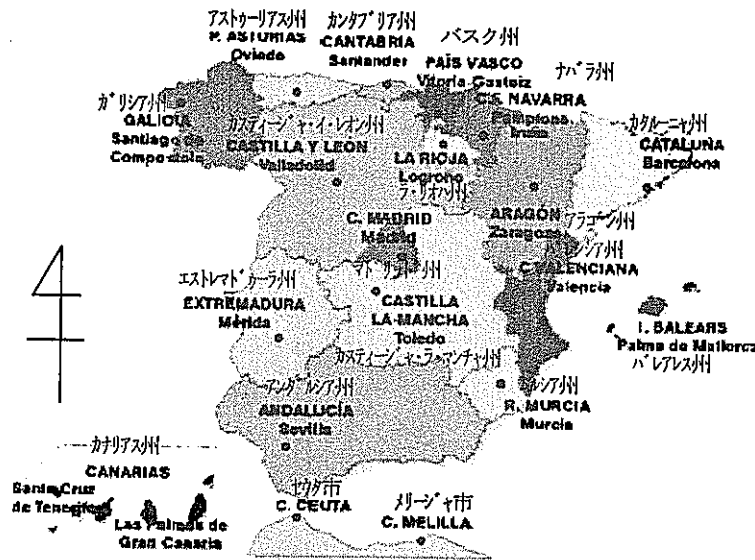
第1節 ヨーロッパ各国及び日本との比較	99
1 地方自治単位	99
2 自治州・地方団体の役割	99
(1) 自治州	99
(2) 地方団体	100
3 自治州・地方団体の内部組織構造	100
(1) 自治州	100
(2) 地方団体	100
4 地方選挙制度	100
5 公職の兼任	100
第2節 まとめスペイン	101

第1章 一般事情

第1節 スペインの国土と人々

1 位置、面積、地形及び気候

図1-1 スペインの国土と自治州



スペイン王国は、ヨーロッパの南西端にあるイベリア半島に位置し、半島の約5分の4を占め、北はフランス及びアンドラ、西はポルトガルと国境を接し、首都をマドリッドに置いている。領土にはこの他に、地中海のバレアレス諸島、大西洋のカナリア諸島及び北アフリカの2都市セウタとメリージャが含まれる。

半島部は、南北約1,000キロメートル、東西約1,100キロメートルに及び、北端はア・コルーニャ県のエスターカ・デ・バーレス岬（北緯43度27分25秒）、南端はカディス県のタリーファ岬（北緯35度59分50秒）、東端はヘローナ県のクレウス岬（東経3度19分13秒）、西端はア・コルーニャ県のトゥリニャン岬（西経9度18分18秒）であり、グリニッジ子午線（経度0度）が東部のバレンシア付近を通過する。日本と比較すると、緯度は札幌付近から東京付近に相当している。

面積は約504,800平方キロメートルで、このうち半島部が約492,500平方キロメートル、バレアレス諸島が約5,000平方キロメートル、カナリア諸島が約7,300平方キロメートルである。全体の面積の約13%が平原と牧草地、約32%が森林で占められている。

北東にはピレネー山脈、北にはカンタブリア山脈、南にはシエラネバダ山脈及びシエラモレナ山脈があり、ヨーロッパではスイスに次いで最も山の多い国となっている。国土全体の平均高度は海拔600メートルほどあり、メセタと呼ばれる高地は約5分の2を占めている。

主要な河川は東から西へと緩やかに流れ、グアダルキビル川では船舶の通行が可能で、海からセビーリャまで航行可能となっている。

気候は、4つの地域に大別することができる。大西洋側（北部）は西岸海洋性気候で、冬は寒く夏は穏やかで、年間を通じて雨が多い地域である。地中海側は地中海性気候で、冬は穏やかだが、夏は乾燥して暑くなり雨はほとんど降らない。中央部では大陸性気候で、冬には気温が氷点下まで下がるが、夏になると乾燥した暑い日が続く、

気温の日較差は20℃を超えることもある。海拔1,200メートル以上の地域では高山性気候で、山岳地帯特有の気候が見られる。また、カナリア諸島は亜熱帯性気候である。

2 国民

総人口は、国勢調査により1998年1月1日現在3,985万2,651人で、マドリードでは約288万人、バルセロナでは約151万人、バレンシアでは約74万人、セビーリャでは約70万人、サラゴサでは約60万人、マラガでは約53万人及びビルバオでは約36万人となっている。人口密度は、全国的には約79人/km²である。

民族的に大きく分けると、カスティーリャ人（カスティーリャ語）、ガリシア人（ガリシア語）、バスク人（バスク語）、カタルーニャ人（カタルーニャ語）からなっている。

公用語はスペイン語であるが、カタルーニャ、バスク、ガリシア、バレンシア、ナバラ、バレアレス諸島の6地方では、スペイン語の他にそれぞれ独自の言語を公用語として認定している。カタルーニャ語はカタルーニャとバレアレス諸島で、バスク語はバスクとナバラの一部で、ガリシア語はガリシアで、バレンシア語はバレンシアで話されている。

なお、人口の約85%はローマ・カトリック教徒である。

第2節 歴史—78年憲法体制までの歩み

1 古代

ローマ支配以前のイベリア半島における歴史はまだよく分からないところが多いが、この時代の遺跡は各地に見られ、マドリード近郊のサン・イシドロ、洞窟壁画で有名なアルタミラなどが挙げられる。

前205年頃には、第2次ポエニ戦争によりローマがイベリア半島を支配し、この支配はこの後7世紀にも及ぶこととなる。

4～5世紀にはゲルマン民族がピレネー山脈を越えて侵入を始め、西ゴート王国が成立する。

2 中世

この後、711年にイスラム軍が初めて侵入を行い、イスラム軍はイベリア半島を席卷し、さらにガリアに侵入したが、フランク王国のシャルル・マルテルによって732年にトゥール・ポワティエの戦いで撃破された。しかし、イベリア半島の約3分の2の地域はイスラム勢力の支配下に入り、アル・アンダルースと呼ばれることとなる（ほぼドウエロ川からエブロ川に沿った線の以北がキリスト教徒に残された。）。イスラムの征服から免れた北部には、8世紀から10世紀にかけて、その後のキリスト教スペインの基礎となる諸国家の各拠点、アストゥリアス＝レオン王国、カティージャ伯領、パンプローナ（後のナバラ）王国、アラゴン伯領、カタルーニャ諸伯領が誕生した。

イスラムの地方領主を屈服させて国土回復運動（レコンキスタ）の実質的端緒を開いたのはナバラであり、1045年のカラオーラの占領からである。11世紀前半にはカスティーリャ＝レオン王国のアルフォンソ6世がトレドの回復に成功し、南方の国境は

一挙にターホ川の線まで下った。このころ、王権は、カスティージャ諸都市の自治機関である市会（コンセホ）に行政、立法、軍事の大幅な権限を与えた。市会は周辺地域を属域（ティエラ）としてその裁判管轄権下に置いており、これらの市会（サラマンカ、セゴビア、アビラなど）は、やがて創設される王国議会（コルテス）に都市代表を派遣し、中世後期の国王と貴族の対抗の中で重要な役割を果たすこととなる。

12世紀中頃にはアラゴン王国とカタルーニャ伯領は合併するが、カスティージャ＝レオン王国の場合とは異なり、王国を構成するアラゴン、カタルーニャに対して固有の政治体制の存続を認めた。カタルーニャにおいては、バルセロナやヘローナなど南欧型の諸都市（都市国家）が形成され、有産市民が中心となって王権にも強力に対抗する都市自治制度を確立していく。この例が1265年バルセロナに創設された百人会議であった。

アラゴン王国においては、13世紀に各地方ごとの議会が成立したが、いずれも身分に基づくものであった。アラゴンにおいては貴族代表の力が強く、カタルーニャとバレンシアでは都市経済の実力に支えられた都市市民代表が優勢であった。これらの議会は協約主義の思想に基づいて王権を制約し、大きな立法機能を持っていた。14世紀半ばにはカタルーニャに、その後バレンシア、アラゴンに議会の常設代表部（ディプタシオ又はヘネラリタ）が設立され、各地方の政治的中核となった。

3 近世

1479年、カスティージャ女王イサベルの夫フェルナンド2世がアラゴン王位に即位したため、両王国は統一されることとなるが、カスティージャ、アラゴン王国の3地方（アラゴン、カタルーニャ、バレンシア）はそれぞれ独自の議会、法・行政制度を有しており、各国境には税関がおかれ、別個の租税や貨幣が存在していた。この年、両王はポルトガルとの間にアルカソヴァス条約を結びカスティージャの内戦を終わらせ、カナリアス諸島の領有権を取得した。1492年にはついにイスラムのグラナダ王国を陥落させ、コロンブスはこの年にイサベル女王の支援を受けて航海に乗り出すこととなる。1512年にはナバラ王国を併合し（ただし、ナバラも独自の政治体制を維持）、スペイン国家の領土的統一が果たされる。両王は、政治・行政制度を改革することにも腐心し、以前は王国の重要諸事項は議会による承認の形をとっていたが、これを形式的にすらしら行わず勅令によって実施したり、主要諸都市に王室代理人（コレヒドール）を派遣した。また、農村の治安を維持させるため、市町村自警組織（サンタ・エルマンド）を全国的に結成させた（1476）。

1516年フェルナンド2世が死亡すると、その孫カルロスは、ブリュッセルでカスティージャ、アラゴン両王国の国王に即位することを宣言し、父フィリップから継承したフランドルなどの領土に加え、新大陸を含むカトリック両王の遺領を相続し、1519年には神聖ローマ皇帝に選出され、さらに1520年にはドイツ皇帝となった。これ以降スペインはハプスブルク家の外交を支える国家として国際政治の表舞台に立つことになる。

16世紀から17世紀にかけてのスペインは度重なる戦争等により経済的に破綻して

おり、17世紀末には経済的麻痺状態にあつて国民は疲弊しきっていたが、この頃まだ、スペイン領アメリカ、フランドル、ミラノ公国、イタリア南部などの広大な領土を有していた。カルロス2世には嗣子がなかったことから様々な思惑のもとにスペインの王位継承問題が生まれてくる。スペイン王位継承権を主張しうるのは、ハプスブルク家とブルボン家であったが、カルロス2世が遺言でルイ14世の孫フィリップ（後にブルボン家のフェリーペ5世となる。）を全スペイン領の相続者に指名すると、イギリス・オランダ・オーストリアは大同盟を結成してフランス・スペインと開戦した。これがいわゆるスペイン継承戦争で、1701年から1714年まで続くこととなる。1713年のユトレヒト和約、1714年のフェリーペ5世の国内反乱鎮圧を受けて、王位継承権を求めていた神聖ローマ皇帝カールも新秩序を承認し、ここにブルボン朝スペインが始まることとなる。

スペインの新たな支配者となったブルボン家の諸国王は、フランスの中央集権的統治制度に則って国家の再建と王権の強化をめざし、様々な改革を実施した。その一つの例が、政治制度の統一であり、バスク地方とナバラを除いて初めて全国的に支配権を確立した。

王権は、公用語をカスティージャ語に限定し、カスティージャの法・行政制度を全国に施行した上で、フランスの官僚制度を導入して中央政府の権限を強化した。中央行政に関しては、カスティージャ顧問会議を国王に次ぐ最高機関とする一方、従来の顧問会議制度を省庁制度（責任大臣制）に代えて、国王の側近に権力を集中した。地方統治については、軍事・行政・裁判の権限を持つ方面軍司令官が全国11の軍区に派遣され、その下に公聴院が設置された。1749年には全国32の地方の経済行政・財務などにあたる監督官（インテンデнте）が設置された。国内関税は、バスク地方とナバラを例外として撤廃され、国内市場の統一が進んだ。1744年には経済自由主義を普及し、併せて教育・文化の向上を図るために経済協会を全国的に組織した。

4 近代

フランスに倣って改革を推進しようとする動きに反対し、伝統的特権を擁護しようとする貴族・聖職者が民衆を扇動して暴動を起こし国王カルロス4世を退位させ（アランプエスの暴動）、フェルナンド7世が即位した。しかし、カルロス4世が退位を撤回したために紛争が生じ、この紛争に乗じたナポレオンがフェルナンド、カルロス両者に王位放棄を認めさせた。彼は自分の兄ジョゼフをホセ1世としてスペイン国王に即位させ、バイヨンヌにスペイン議会を召集して、バイヨンヌ憲法を制定した。しかし、1808年のマドリッド市民の反仏暴動を機にナポレオンの侵略に対するスペイン独立戦争が始まることとなる（1808～13年）。このころ、各地に地方評議会（フンタ）が結成され、中央最高評議会へと組織化されていくこととなる。1810年に開催されたカディス議会（初めて身分制によらずに召集）では、主権在民、三権分立、カトリック国教化、制限選挙制等を規定した1812年憲法が制定された。1833年にはマリア・クリスティーナが摂政になり、この年地方行政改革が実施され、全国が人為的に49の県に区分された。1834年には欽定憲法の王国組織法が公布され、有産階級の国政参

加が認められた(下院議員の制限選挙)。1835年には各地に地方評議会が結成された。その翌年には、主権在民、二院制、制限選挙、直接選挙による自治体構成、国王拒否権等を規定した1837年憲法が制定された。1843年にはイサベル2世が成人し、女王の親政が始まり、1844年には困窮した農民の不穏な動きを抑えるために治安警備隊(グアルディア・シビル)を創設した。1845年には主権在民を否定し、少数の高額所得者だけに選挙権を与えた1845年憲法を制定した。

1869年には憲法制定議会選挙が初めて普通選挙に基づいて実施され、同年6月の憲法は、政体を立憲君主制としたが、同時に主権在民、普通選挙、信教の自由、政教分離などを規定した。

1874年1月に第一共和制が終了すると、アルフォンソ12世の王政復古が実現した。新体制は、統一主義に基づく自由主義的立憲君主政体であり、1876年には、立憲君主制、二院制、言論・出版・集会・結社の自由、宗教の自由などを規定した憲法を發布する。選挙権は依然として制限されていたが(人口の5%)、1890年には男子普通選挙に移行する。下院は、政権安定のため、選挙での多数派が議席の90%以上を占める制度が採られた。このころ2大政党制が成立し、保守党と合同党(後に自由党)が設立された。この時期、免除県であったバスク地方とナバラの地方特別法が廃止され、全国の法的・行政的一元化が達成された。しかし、1892年にはカタルーニャにおいてカタルーニャ主義連合が結成され、カタルーニャの地方自治を要求し、バスク地方でも1894年にバスク民族主義党が設立された。

1902年にはアルフォンソ13世が成人に達し、親政を開始した。この時代、労働・農民運動、地方自治運動の昂揚により1876年憲法体制が崩壊していく。1914年第1次世界大戦が勃発すると、大戦自体にあまり利害関係を持たないスペインは戦争による特需で産業活動が活発になっていった。しかし、大戦が終了すると経済が収縮の方向に向かうなどし、世情は緊迫していた。このような状況の中、1923年にカタルーニャ方面軍司令官プリーモ・デ・リベラがクーデタを宣言し、王政の存亡の危機に立っていた国王はプリーモを首相に任命し、プリーモ独裁が始まるが、1930年には経済不況等の事情からすべての支持を失い辞職することとなる。この政権下において、1914年により承認されていたカタルーニャのマンコムニダ(カタルーニャ4県連合体)が1924年に廃止された。

5 現代

プリーモ独裁崩壊の後、アルフォンソ13世は1876年憲法体制への復帰を目指していたがかなわず、サン・セバスティアンで共和制樹立のための協定が結ばれた。1931年には、地方議会選挙が実施され、農村部では王政支持派が優勢であったが、大都市や工業地帯では共和制支持の諸党派が圧倒的勝利を収めた。同年4月には国王は亡命し、サン・セバスティアン協約に基づき諸党派は臨時政府を組織した。6月には憲法制定議会選挙が行われ、共和制支持派が多数を占めたため、ここに第二共和制が誕生する。12月にはドイツのワイマール憲法を模範とした第二共和国憲法が制定された。この当時の首相アサーニャは、教育改革に熱心に取り組み、高等教育施設の改編、初

等教育の充実をねらった小学校建設を行っている。また、保守的な治安警備隊を制約するため、突撃警察隊を創設した。一方、カタルーニャでは、国王亡命と同時にカタルーニャ共和国が宣言されていたが、1932年にアサーニャはカタルーニャ自治法を成立させ、カタルーニャ自治政府（ヘネラリタ）を認めた。

1936年5月にはアサーニャは大統領に就任していたが、この年の7月スペイン領モロッコで軍の蜂起が始まった。いわゆるスペイン内戦の勃発である。この後スペインは2年半に渡って、共和国政府地域と反乱軍占領地域との内戦に陥ることとなる。

1939年にフランコが勝利し、内戦の終結を宣言し、ここにフランコ体制が始まることとなる。フランコは、この時既に、スペイン国家の政府首席、三軍総司令長官及び国家元首でもあった。新体制においては、社会基盤は地主・資本家などであり、土地所有は旧に復し、南部の大土地所有と北部の零細的土地所有が温存された。一方、労働者はスト権を剥奪された。1942年には国会が創設され、1945年にはスペイン国民憲章が公布され、1947年には国家元首継承法が国民投票による承認を経て公布された。

フランコは民族運動、共産主義に対し、徹底的に弾圧したが、バスクでは民族運動が急進化し、ETA（バスク祖国と自由）は1968年から暗殺テロを開始することとなる。1969年にはフランコはフアン・カルロス（現国王）を正式に後継者に指名した。この後フランコが没することとなる1975年まで緊迫した状況が続くこととなる。

フランコの死後、その政治体制は直ちに崩壊し、1975年11月22日にはフアン・カルロス1世が新国王として即位した。1976年7月には国王はスワレスを首相に任命し、同月テロ行為を除く政治犯の一般恩赦が承認され、12月国民投票で政治改革法が認められ同法は1977年1月に公布された。1977年4月には共産党が合法化され、国民運動の解散、検閲制度の全廃が実現した。6月には戦後初めての総選挙が行われ、第1党はスワレス率いる民主中道連合で、第2党はスペイン社会主義労働者党であった。1978年12月6日にはスペイン新憲法が国民投票によって承認された。これによりスペインはフランコ体制に決別し、民主的政治制度を確立する基盤を得た。1979年4月には地方議会・地方団体首長選挙が実施され、フランコ時代の任命制首長は一掃されることとなった。

第3節 78年憲法以降の体制

1 国家としての原則及び成り立ち

(1) 統一の原則

憲法は、主権はスペイン国民にあり、すべての国家権力はそこに由来すると定義している。憲法は、スペイン国の確固たる統一性、すべてのスペイン国民にとって共通、不可分の祖国を、その根拠としている(統一の原則)(憲法第1条及び第2条)。

憲法第1条

1. スペインは、社会的かつ民主的国家として存立し、法の支配に服し、法秩序の至高の価値として自由、正義、平等及び政治的多元主義を擁護する。
2. 国家の主権は、スペイン国民に存し、すべての国家権力は国民に由来する。
3. スペイン国家の政治形態は、議会君主制である。

憲法第2条

憲法は、スペイン国民の永続的統一、すなわちすべてのスペイン人の共通かつ不可分の国家に基礎をおき、これを構成する諸民族及び諸地域の自治権並びにこれらすべての間の団結を承認し、かつ、保障する。

(注) なお、本文中の憲法の条文については、阿部照哉、畑博行編「世界の憲法集」(有信堂)及び原誠 他編「スペインハンドブック」(三省堂)を参照している。

(2) 自治の原則

スペイン憲法は、統一の原則とともに、この単一国家の中で、祖国スペインの構成要素として民族(Nacionalidad)と地域(region)を認知し、その自治権を保障している(憲法第2条)。

各民族と各地域に認められた自治権は、これら各地方が自治州を構成することで具体化されており、その特徴は以下のように要約できる。

- ・各自治州は、独自の法人格を持つ団体である。
- ・自治とは、政治的性格を有し、固有の法令制定能力を有することである。
- ・国家の機関や活動に参加する。

(3) 連帯の原則

憲法は、上記2つの原則に加え、スペイン国を形成する各民族、地域間で格差による不均衡が生じないように、連帯の必要性を認め、これを保障している(憲法第2条)。

憲法第40条第1項

公権力は、経済安定政策の範囲内で、社会及び経済の進歩のため、並びに個人的、地域的所得のより公平な配分のため、適切な条件を創出するものとする。公権力は、完全雇用政策実現のため、特に配慮する。

さらに社会経済政策の主導原則として、憲法は、行政当局がより均衡のとれた地域所得の分配に有利な条件を推進するよう規定し（憲法第 40 条第 1 項）、連帯の原則を効率的に進める責任は国にあるとしている。こうして憲法は国に、スペイン国土全域における適正で公正な経済的均衡の確立を監視する責任を課している（憲法第 138 条第 1 項）。

憲法第 138 条第 1 項

国は、憲法第 2 条に定める連帯の原則の効果的実現を保障し、スペイン領土内の諸領域間で、適切かつ正当な経済的均衡を確立するよう監視し、及び島嶼の問題につき、特に配慮する。

(4) 国家としての成り立ち

1978 年憲法は、国全体を考慮した行政組織のモデルとして、国(Estado)、自治州(Comunidades Autónomas)及び地方団体(Entidades Locales)という、三つの区分から成る行政機構を提示している。この組織モデルは、行政の地方分権を意味するが、その自治権は国家主権と同等に扱われるものではない。主権はスペイン国民全体に在ると考えられる。

この組織モデルにしたがうと、スペイン国土全域は自治州の単位で分けられ、各州は一又は複数の県で構成され、同時に県は複数のムニシピオ（Municipio：日本の市町村に当たる行政単位）で区分される。これらすべての領土構成要素（国、州、県、ムニシピオ）は同一の国土に共存し、各々特定の地理的範囲内での権限を行使している。これが「領域団体(Entes Territoriales)」と言われるものである。

つまり、スペインの国土全域は、セウタ市とメリージャ市を除いて自治州で構成され、これら自治州は異なるシステムによって自治権を獲得していった。両市に対しては、その固有の利益を管理運営するため自治政府を持つことを憲法は認めている。

2 国家機構(Estructura institucional del Estado)

スペインという国を構成する要素（国、自治州、地方団体）は、それぞれの管轄範囲に応じた特定の公的活動を行い、そのための機構を有している。その機構は、政治・行政組織からなり、必要な人的・物的資源が配置されている。

(1) 王室、国家元首(La Corona, Jefatura del Estado)

国家機構を考えると、王室(La Corona)をまず考慮しなければならない。国王(el Rey)は国家元首(Jefe del Estado)であり、憲法は第 2 章の中で国王に対して 3 つの役割を付与している。

- ・ 国家統一と継承性の象徴
- ・ 国家の諸制度の正常な運営の仲裁と調整
- ・ 外交関係における最高位の国家代表

議会君主制(la Monarquía parlamentaria)における王室の基本的特徴は、国家元

首である国王は憲法と法が明確に定める機能のみを有し、伝統的な三権（行政、立法、司法）のいずれの権力ともつながらない。この意味で国王は君臨するが統治はしない。

なお、現在の国王はブルボン家の流れを汲むフアン・カルロス 1 世である。

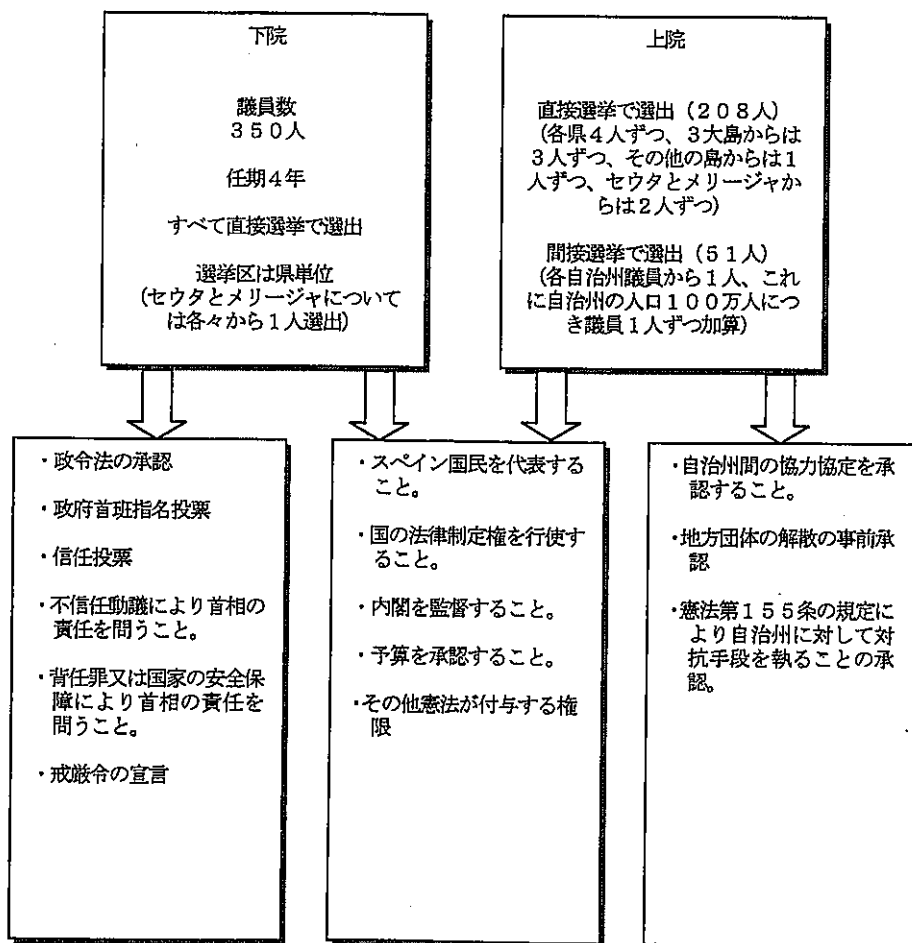
(2) 立法府(Poder Legislativo) (国会(Cortes Generales))

議会君主制の中で文字どおり中心的な役割を果たすのが、国会 (Cortes Generales、又は立法府[Poder legislativo]) で、下院(Congreso de los Diputados)と上院(Senado)からなる。国会では民主的に選ばれた議員（下院議員(Diputados)と上院議員(Senadores)) が、議会制度の趣旨に基づいて機能を果たす。すなわち、立法行為を通じて主権を有する国民の意思を表明する。国会又は議会のみがスペイン国民を代表するものである。

憲法第 66 条

1. 国会は、スペイン国民を代表し、下院及び上院でこれを構成する。
2. 国会は、国の立法権を行使し、予算を承認し、内閣の行為を監督し、及び憲法が付与するその他の権力を行使する。
3. 国会は、不可侵である。

図 1-2 国会の構成・機能



国会が承認する法律には、政府提出法案(Proyecto de Ley)、議員提出法案(Proposiciones de Ley del Congreso o del Senado)、各地方の自治州議会(Asambleas de las Comunidades Autónomas)提出法案(Proposición de Ley)又は市民 50 万人以上の署名で一定の要件の下に提案される住民発案(Iniciativa Popular)がある。

内閣 (Gobierno de la Nación、又は行政府[Poder Ejecutivo]) に関しては、国会はその行為を監督し、さらに国会での首班指名投票(Votación de Investidura)を通じて首相に信任を与える。

以下に国会の機能と構成を示すが、下院と上院の機能を比較すると前者の権限の方が多い。

両議院は毎年 2 回、常会を召集する。第 1 回常会は、9 月から 12 月まで、第 2 回常会は 2 月から 6 月までとされている (憲法第 73 条第 1 項)。

ア 下院

下院の定数は 350 (憲法上は 300 以上 400 以下とされているが、1985 年 6 月 20 日選挙制度に係る法律第 5 号第 161 条により定数が定められている。) であり、県単位の比例代表制(ドント式)の直接選挙により選出される (憲法第 68 条第 2 項)。下院議員の任期は 4 年である (憲法第 68 条第 4 項)。

2000 年 3 月に総選挙が実施された結果、現在の下院の構成は表 1-1 のとおり。

下院には下院だけに認められた特定の独占的機能があり、立法行為と政治的機能に関しては以下の点について下院の優位性が認められる。

- ・政令法(Decretos-Leyes)を承認すること。
- ・組織法(Leyes Orgánicas)を絶対多数で採択すること。
- ・国民投票により民意を問うことを認めること。
- ・政府首班指名投票を行うこと。
- ・不信任動議(Moción de Censura)によって首相の責任を問うこと。
- ・首相の信任投票を行うこと。

等

表 1-1 下院の政党別構成 (2000 年 3 月現在)

政党名	議席数
国民党(Partido Popular)	183
スペイン社会主義労働者党(Partido Socialista Obrero Español)	125
集中と統一(Convergencia i Unió)	15
統一左翼(Izquierda Unida)	8
バスク民族主義党(Partido Nacionalista Vasco)	7
カナリア同盟(Coalición Canaria)	4
ガリシア国民連合(Bloque Nacionalista Galego)	3
アングルシア党(Partido Andalucista)	1
カタルーニャ共和左派(Esquerra Republicana de Catalunya)	1
カタルーニャ・緑の発意(Iniciativa per Catalunya Verds)	1
バスク連帯党(Eusko Alkartasuna)	1
その他	1
合計	350

(出典) 下院ホームページ

イ 上院

上院の定数は現在 259（後述するように人口に比例する部分があるので変動する可能性がある。）であり、直接普通選挙で選出される部分と間接選挙で選出される部分からなる。直接普通選挙で選出されるのは 208 名で、各県ごとに 4 名（選挙区が県単位）、3 大島嶼（グラン・カナリア、マジョルカ及びテネリフェ）では島ごとに 3 名（選挙区は島単位）、残りの島嶼（イビサーフォルメンテーラ、メノルカ、フェルテVENTOURA、ゴメーラ、イエーロ、ランサローテ及びラ・パルマ）では島ごとに 1 名（選挙区は島単位）、自治市であるセウタ及びメリージャからは 2 名（選挙区は自治市単位）である。間接選挙で選出される部分は 51 名で、各自治州から 1 名とさらに自治州の人口 100 万人ごとに 1 名ずつ加算する部分からなる。各自治州議会の議員の中から州議会の任命により選出される。（憲法第 69 条第 2 項、第 4 項及び第 5 項、一般選挙制度法第 165 条及び第 166 条）。上院議員の任期は 4 年である（憲法第 69 条第 6 項）。

2000 年 3 月に実施された下院総選挙と同時選挙の結果、現在の上院の構成は表 1-2 のとおり。

表 1-2 上院の政党別構成（2000 年 3 月現在）

政党名	議席数		
	直接選出	間接選出	計
国民党(Partido Popular)	127	23	150
スペイン社会主義労働者党(Partido Socialista Obrero Español)	53	16	69
集中与統一(Convergencia i Unió)	8	3	11
カタルーニャ進歩党(Partido Entesa Catalana de Progrés)	8	3	11
バスク民族主義党(EAJ-Partido Nacionalista Vasco)	6	2	8
カナリア同盟(Coalicón Canaria)	5	1	6
ランサローテ独立党(Partido de Independientes de Lanzarote)	1	3	4
合計	208	51	259

(出典) 上院ホームページ

憲法は上院を地方代表議院(Cámara de representación Territorial)と定義しているが、スペインではこの地方代表という性格が、内部機構（出身地別グループ）や構成（自治州議会により選出された上院議員の存在）、その他の機能についても次第に鮮明になってきている。

憲法第 69 条

1. 上院は地方代表議院である。
2. ～4. (略)
5. 自治州は、さらに 1 名の上院議員を選出し、住民 100 万人を超すごとに、さらに 1 名ずつこれを選出する。この選出は、自治憲章の定めるところに従い、立法議会が行い、立法議会を欠くときは、自治州最高会議機関がこれを行う。自治憲章は、いかなる場合も、適切な比例代表制を保障する。

立法過程に対応する機能及び下院と共有する機能とは別に、地方代表議院とし

ての上院の独占的機能を以下に示す。

- ・自治州間の協定(Convenio)は、国会に報告しなければならないが、それが協力に係る協定である場合はさらに上院の承認を必要とする。この場合、上院規則に規定された手順に従って行われる。
- ・上院は、地域間格差是正基金(Fondo de Compensación Interterritorial)による投資プロジェクトの管理を同基金管理委員会(Comisión de Seguimiento)を通じて行う。
- ・上院は、自治州政府が憲法上若しくは法律上の義務を果たさないとき又はスペイン国家の利益に反する行為を行ったとき、政府が対抗手段をとることを認可する。これは強制執行(ejecución forzosa)と呼ばれ、特別な措置であるため、採決には絶対多数を必要とする。この手順は憲法 155 条に規定されているが、実施されたことはない。
- ・地方団体における特定の団体の運営が公益を著しく損ない、憲法上の義務の不履行が認められるため、政府がこれを解散させようとする場合にも上院の承認が必要である。

上院には、所属政党別のグループの他に、地方グループとして同じ地域出身議員のグループが存在する。

ウ 主要政党

(ア) 国民党(Partido Popular:PP)

1977 年フラガ・イリバルネによって設立された保守政党「国民同盟(Alianza Popular)」を起源とし、1989 年の党大会においてキリスト教民主党(Democracia Cristiana)、自由党(Partido Liberal)の中道右派勢力を結集することにより生まれた。現首相で党首のホセ・マリア・アスナルは、1990 年の第 10 回党大会において初めて全国党首に指名され、1996 年には政権を獲得し、現在に至っている。

(イ) スペイン社会主義労働者党(Partido Socialista Obrero Español:PSOE)

1879 年にパブロ・イグレシアスによりマドリッドにおいて設立され、1982 年には政権を獲得し、党書記長のフェリペ・ゴンザレスが首相に就任した。それから 1996 年に国民党に敗北するまで政権を担っていた。現在は野党第 1 党であり、現書記長はホアキン・アルムニアである。

(ウ) 集中と統一(Convergència i Unió:CiU)

1931 年に結成された歴史的カタルーニャ民族主義政党であるカタルーニャ民主統一党(Unió Democràtica de Catalunya:UDC)と、1974 年に結成された中道左派のカタルーニャ民主集中党(Convergència Democràtica de Catalunya:CDC)による安定した連合である。現在は野党第 2 党であり、現代表はカタルーニャ州首相を務めるジョルディ・プジョールである。

(エ) 統一左翼(Izquierda Unida:IU)

1985年にスペイン共産党(Partido Comunista de España:PCE)が中心となって、左翼勢力を結集して作られた。全国レベルでは、スペイン共産党、社会行動党(Partido Acción Socialista:PAS)、共和左翼(Izquierda Republicana:IR)が協力している。

(オ) バスク民族主義党(Partido Nacionalista Vasco:PNV)

1930年に統一され、バスク民族主義党となるが、最も過激なグループ「バスク民族主義者活動」が離党し、その後も何度かの分裂を経て今日に至っている。元々は、バスク・ブルジョア階級の民族主義政党として結成されており、現在も保守系の民族主義政党である。現党首は、ハビエル・アルサジュスである。

(3) 行政府(Poder Ejecutivo) (内閣(Gobierno de la Nación))

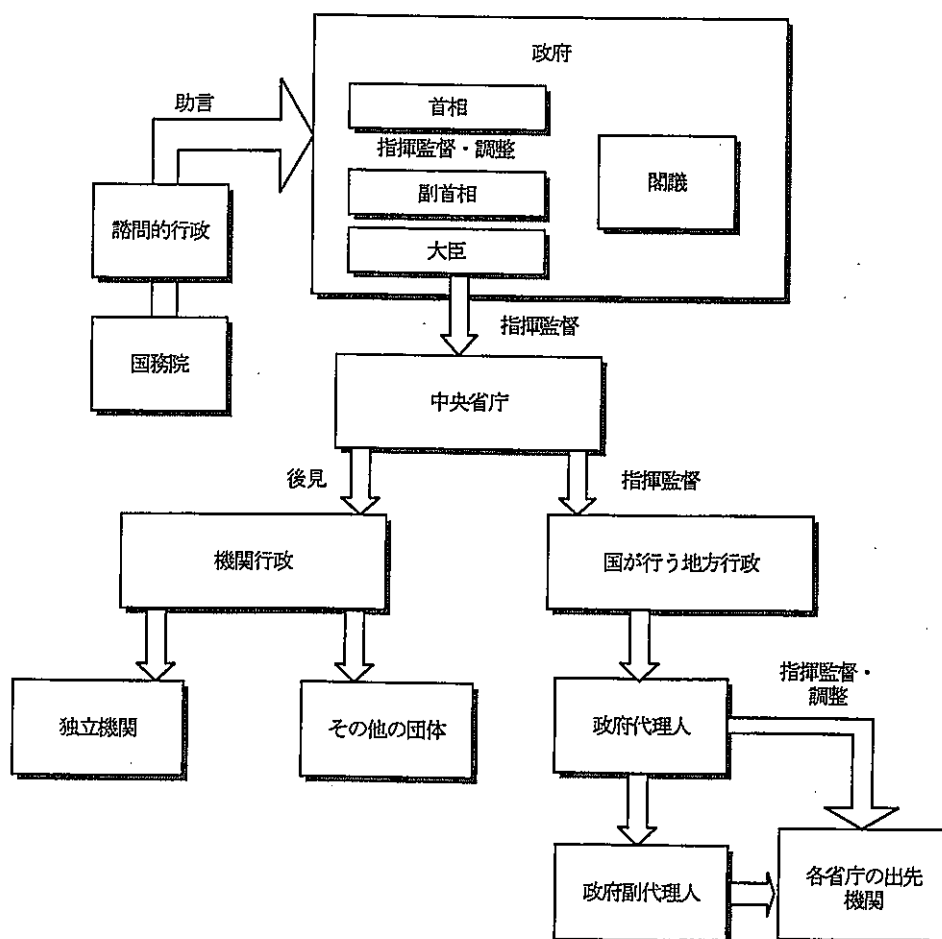
憲法は内閣に内政と外交、民政と軍事、国防を指揮する権利を認めている。

内閣の淵源は下院にあり、下院では首班指名選挙を行って首相(Presidente)を選

憲法第 97 条

内閣は、内政及び外交、行政及び軍事行政、並びに国防を指揮する。内閣は、憲法及び法律に従い、執行権及び命令を発する権限を有する。

図 1-3 政府と行政



任する。そして内閣全体は議会の監督を受ける。首相は国会を解散して総選挙を実施できるが、一方国会は不信任動議によって首相の責任追求ができる。

首班指名投票後、首相は閣僚(Ministros)を任命し、単数または複数の副首相(Vicepresidente(s))も選任できる。国民の直接選挙で選ばれる国会とは異なり、政府は法律(Ley)を制定することはできず、規則(Reglamentos、基本的には勅令[Reales Decretos]と省令[Ordenes Ministeriales])を制定するだけである。これらは法律より下位に属する。唯一の例外として憲法で認められているのは、政府が政令(Decretos Legislativos)又は政令法(Decretos-Leyes)という形式で、法律と同等の規定を制定するケースであるが、あくまで例外、暫定措置である。

内閣は国家の内政、外交及び防衛を指揮するが、そのために国の行政機関があり、これは行政命令の執行又は政府決定事項を実施する手段となっている。現在の中央省庁の構成は、首相府(Ministerio de la Presidencia)、内務省(Ministerio del Interior)、大蔵省(Ministerio de Hacienda)、行政省(Ministerio de Administraciones Públicas)、厚生・消費省(Ministerio de Sanidad y Consumo)、勸業省(Ministerio de Fomento)、科学・技術省(Ministerio de Ciencia y Tecnología)、法務省(Ministerio de Justicia)、国防省(Ministerio de Defensa)、教育・文化・スポーツ省(Ministerio de Educación, Cultura y Deporte)、労働・社会省(Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)、外務省(Ministerio de Asuntos Exteriores)、農業・漁業・食糧省(Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación)、環境省(Ministerio de Medio Ambiente)などである。

国の行政機関には中央機関(マドリッドに本部を置く省庁及びその他の機関)と中央機関直属の地方機関とで構成される。地方組織との関係で特筆すべきことは、各自治州に派遣されている政府代理人(Delegado del Gobierno)の存在である。政府代理人は前述した国の地方機関の一部であり、各州における国の地方行政を指揮・調整し、必要があれば自治州政府固有の行政との調整も行う。

同様に様々な複数省庁の管轄下にまたがる機関(独立機関、各種団体等)も存在する。例えば、スペイン国営ラジオ・テレビ放送局、原子力安全評議会等である。さらに行政の諮問機関があるが、これは基本的に国務院(Consejo de Estado)により構成され、その機能は政府に助言することであり、場合によっては自治州もその対象となる。

スペインに自治州政府が誕生して多くの権限が移譲された結果、中央行政機関、特に地方に置かれている中央政府の出先機関の機構や規模は縮小した。

憲法第 103 条

行政は、客観的妥当性を保持しつつ、全体の利益に奉仕し、効率性、ヒエラルキー、地方分権化、地方分散化及び調整の原則の下、法に従って行動する。

(4) 司法府(Poder judicial) (裁判所(Juzgados y Tribunales))

裁判を行い判決を決定する機関は、司法機関、すなわち裁判所(Juzgados y Tribunales)に帰属する。

スペインでは、司法府は、訴訟内容が民事、刑事、行政又は労働のいずれであるかにより、四部で構成されており、さらに軍事裁判所も存在する。

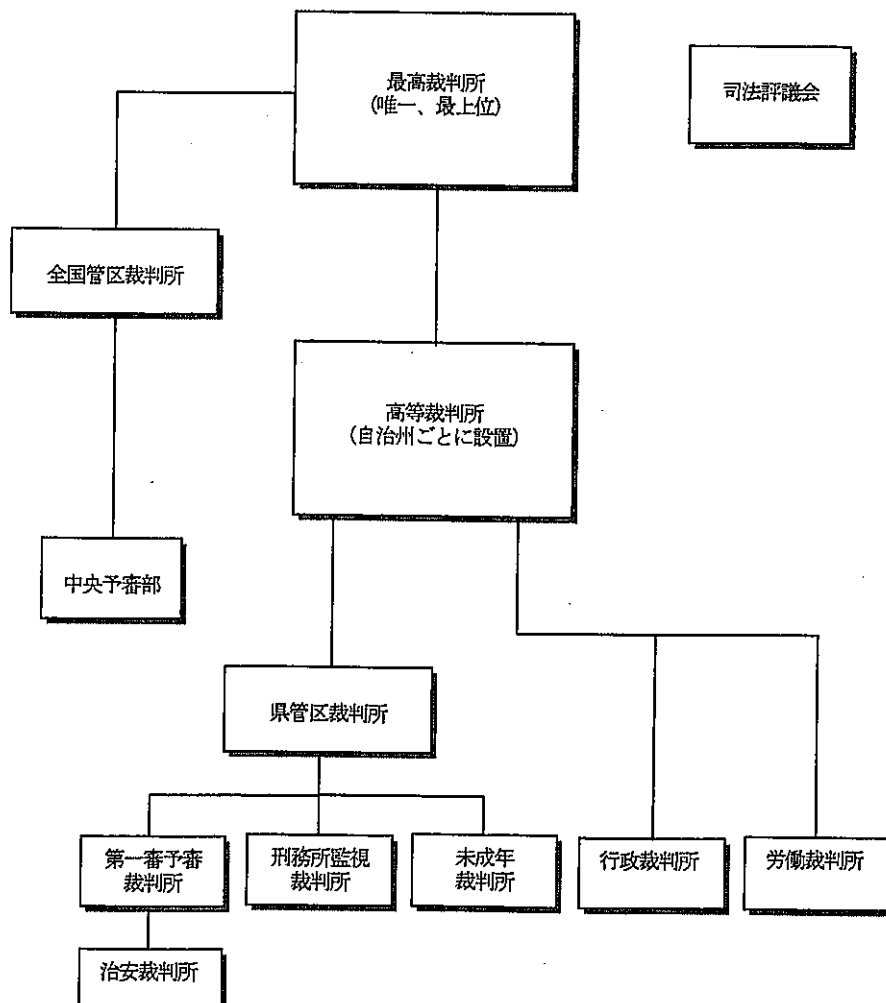
スペインの司法府は図1-4に見るとおり、第一の裾野を構成するのが治安裁判所(Juzgados de Paz)で、一又は複数のムニシピオを管轄し、民事と刑事を扱う。

2 番目には第一審予審裁判所(Juzgados de Primera Instancia e Instrucción) (刑事、民事)、行政裁判所(Juzgados de lo Contencioso-Administrativo)、労働裁判所(Juzgados de lo Social)、刑務所監視裁判所(Juzgados de Vigilancia Penitenciaria)、未成年裁判所(Juzgados de Menores)がある。これら裁判所の管轄範囲は、県より小さいものであったり、県全体又はより広い範囲を含む場合もある。

県管区裁判所(Audiencias Provinciales) (刑事、民事) は、その名の通り県全体を管轄区域とし、一般に第二審として、第一審裁判所や、行政裁判所、労働裁判所、刑務所監視裁判所、未成年裁判所から送られてきた訴訟を扱う。

3 番目にあるのが各自治州ごとに設置されている高等裁判所(Tribunal Superior

図1-4 スペインの司法組織



de Justicia)で、前述の四部の訴訟すべてを所轄し、州レベルでは司法府の最高機関である。

第4番目で、全国を統括するのが全国管区裁判所(Audiencia Nacional)で、民事以外のすべての訴訟を担当し、マドリッドに存する。

最後に司法府の頂点に位置するのが最高裁判所(Tribunal Supremo)で、やはりマドリッドに存する。民事、刑事その他あらゆる案件の唯一、最高の司法府である。これらすべての司法機関の存在は、国民に裁判所の判断の是正を申し立てる可能性を保障するものである。さらに各司法機関は、特定の法令の合憲性についての審査を最高裁に要求できる(違憲審査権[Cuestión de Inconstitucionalidad])。

司法府は政府の内部機関として、司法評議会(Consejo del Poder Judicial)を有する。司法評議会は国会で選出される議長1名、委員20名で構成される。会議は、司法府における監査機関としての機能を果たし、人事、裁判官の規律等に関して建議する。

(5) その他

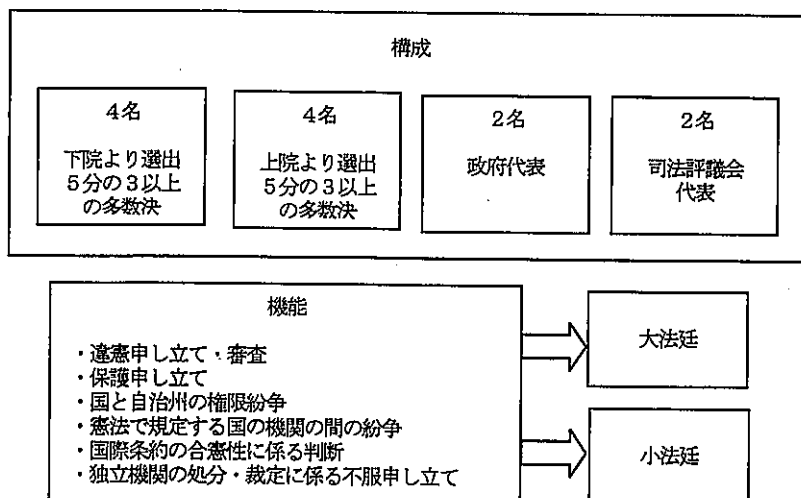
ア 憲法裁判所(Tribunal Constitucional)

裁判所と呼ばれても、憲法裁判所は司法府には属さず、前述した憲法で規定されるすべての機関から独立した存在である。12名で構成され、このうち8名が国会で選出、2名が政府代表、残り2名が司法評議会の代表である。

憲法裁判所は、憲法の解釈機関として唯一最高の存在という非常に重要な機能を有する。国民を権利・自由の侵害から保護するとともに、国(国法)か自治州(州法)であるかを問わず、当該法律が合憲であるか否かについて、違憲申し立て請求により決定する。

さらに憲法裁判所は、国と自治州との間や、自治州同士の権限紛争についても裁定する。憲法裁判所の判例の積み重ねは、国と自治州間の権限配分の明確化に

図1-5 憲法裁判所(憲法の最高解釈機関)の構成及び機能



貢献した。最後にスペイン国土全域で唯一の存在である憲法裁判所は、国や国民が提起した問題を扱うだけではない。自治州も国が法や規則その他によって州の権限を侵害していると考えるとき、憲法裁判所としての判断を下すよう請求できる。

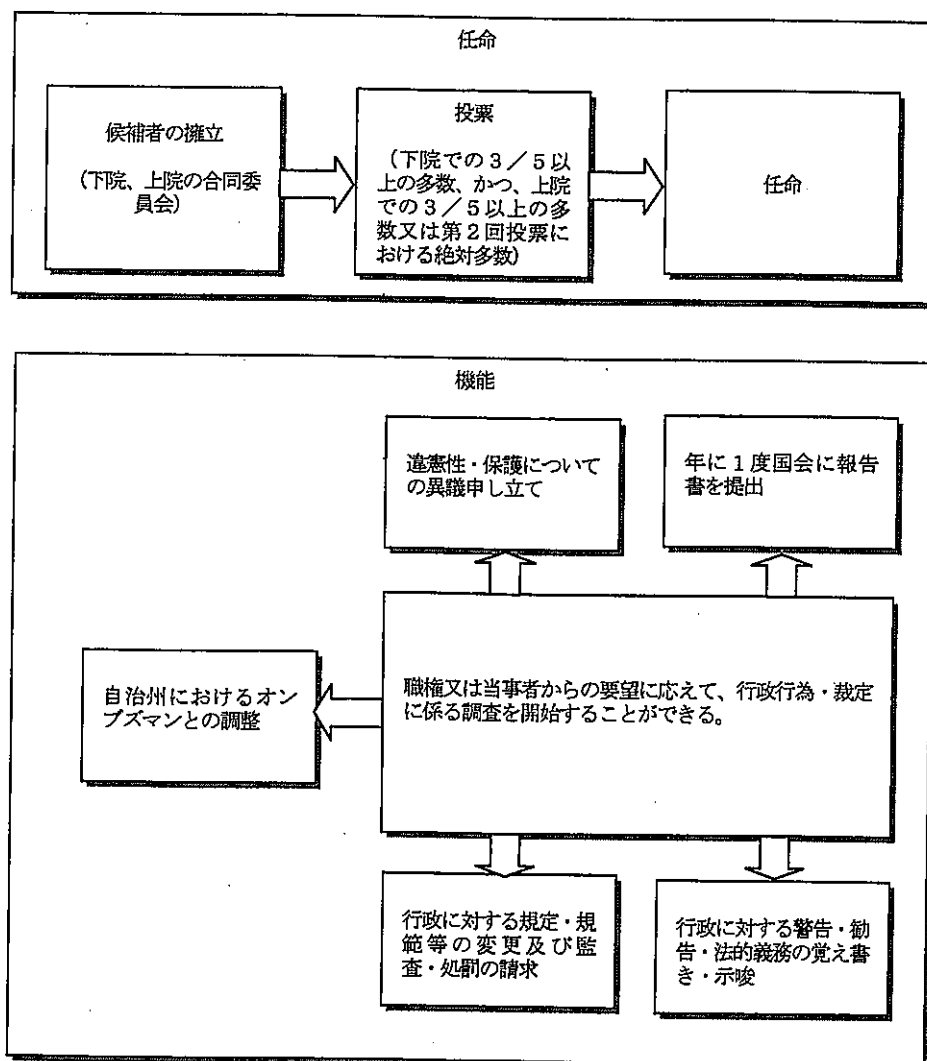
イ オンブズマン(Defensor del Pueblo)

憲法では、「国会の高等受任機関」と呼びオンブズマンについて規定している。その任務は憲法第1条に規定されている国民の自由と権利の擁護である。オンブ

憲法第54条

本編で定める権利を擁護するため、組織法により、国会の高等受任機関であるオンブズマン制度を設置し、国会でこれを任命する。この目的のため、オンブズマンは行政府の活動を監視し、国会にこれを報告する。

図1-6 オンブズマン（憲法第1章で規定する権利を保護するために設けられる国会の高等受任機関）の任命方法と機能



ズマンは国会で任命され、一般行政、司法行政、軍事行政を監視し、年1回国会に報告書を提出する。

オンブズマンには司法府のように判決を申し渡す法的資格はない。国民の側からの苦情、不満申し立てに基づき行政機関に対して提案、勧告を行うことはできる。

後述するが各自治州もこれと似たような制度を設けている。この場合地方の自治州政府のオンブズマンは、国土全体を管轄範囲とするオンブズマンと連携した活動をしなければならない。

ウ 会計院(Tribunal de Cuentas)

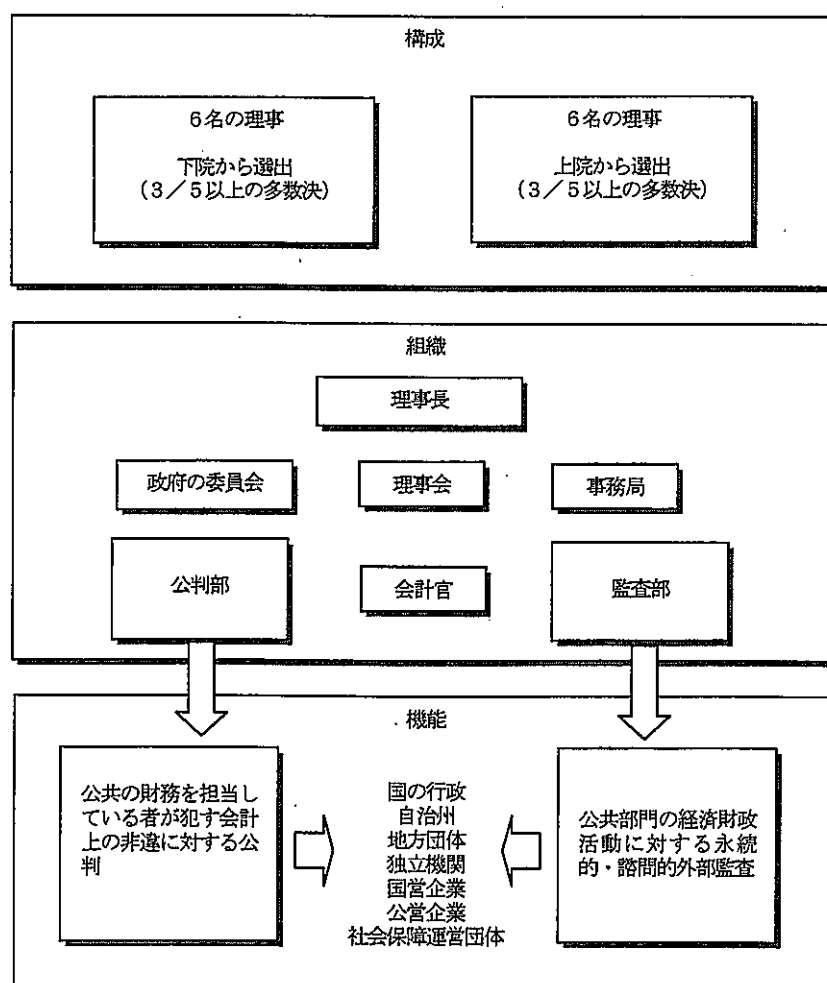
会計院は「裁判所(Tribunal)」という名称ではあっても司法府に属する機関で

憲法第136条第1項

会計院は、国及び公共部門の会計及び財務業務の最高検査機関である。

会計院は、直接国会に責任を負い、国の一般会計を検査するときは、国会の委任により、その職務を行う。

図1-7 会計院（公共部門の会計・運営の最高監督機関、国会に属する。）の構成、組織及び機能



はない。その主要な任務は、国及び公共部門の会計監査である。すなわち国、自治州政府、地方団体、独立機関や公営企業などが予算を公正に、効率よく、合法的に使ったかを検査することである。オンブズマンの場合と同じく年1回国会に報告書を提出する。12名で構成され、下院及び上院からそれぞれ6名ずつ選出される。

この場合も各自治州に同じような機関が設置されている。活動に際しては唯一全国規模の活動をする会計院と連携して行う必要がある。

3 国の権限

国の権限については、国の専管事項が憲法第149条第1項において列挙されている。同項において列挙されていない事項で、自治州が自治憲章に列挙していない権限は国の権限であることが同条第3項により規定されている。

なお、憲法第149条第1項に列挙される国の権限は、一様ではなく、大別すると以下の4つに分類できる。

- ・全権限を国に付与している場合
- ・基本的な基準や規制に係る権限を国に付与し、そこから派生する規則や権限行使を自治州に付与している場合
- ・法制権限をすべて国に付与し、自治州にはそれに基づく行政権限のみ付与する場合
- ・国家全体の利益に関わる問題について具体的・実質的権限を国に付与する場合

憲法第149条

1. 国は、次に掲げる事項について、専管的な権限を有する。

一 憲法上の権利の行使及び義務の履行に際して、すべてのスペイン人の平等を保証する。

二 国籍、入国移住、出国移住、在留外国人及び亡命庇護。

三 国際関係。

四 防衛及び軍隊。

五 司法。

六 商法、刑法、監獄法及び訴訟法の制定。ただし、訴訟法については、自治州の実体法の特殊性からくる、必要な特別規定の制定を妨げない。

七 労働法の制定。ただし、自治州の機関によるその執行を妨げない。

八 民法の制定。ただし、州の民法すなわち地方特別法が存するときは、その存続、改正及び規則制定を妨げない。すべての場合における、法規範の適用及び効力に関する規定。婚姻の形式、公的登録及び公的文書の保持、契約債務の基礎、法的紛争の解決のための規範並びに法源の決定については、地方特別法の規範を尊重する。

九 知的所有権及び工業所有権に関する立法。

十 税関及び関税制度、外国貿易。

十一 貨幣制度。外貨、為替及び兌換性。信用、銀行及び保険制度の基礎。

- 十二 度量衡及び標準時の決定に関する立法。
- 十三 経済活動の一般計画の基礎及び調整。
- 十四 一般財政及び国債。
- 十五 科学技術研究の促進及び一般的調整。
- 十六 検疫。保健の基礎及び一般的調整。
- 十七 社会保障に関する基本的立法及び財政制度。ただし自治州によるその役務の執行を妨げない。
- 十八 すべての場合に、住民に対し平等な取扱いを保証するための、公行政の法的制度及び公務員の紀律の基礎。共通の行政手続。ただし、自治州固有の組織による、特別の取扱いを妨げない。強制収用に関する立法。行政契約及び許認可に関する基本的立法及び公行政の全体にわたる責任制度。
- 十九 海洋漁業。ただし、この分野の規制について自治州に付与された権限を妨げない。
- 二〇 商船隊及び船籍の登録。灯台及び海上信号。一般港湾、一般空港。空域管制、航空交通、航空運輸、気象観測及び航空機の登録。
- 二一 一の自治州を超える地域にわたる鉄道及び陸上運輸。一般通信制度。自動車交通。郵便事業及び電信、電話。電線、海底ケーブル及びラジオ通信。
- 二二 一の自治州を超えて流れる川の水力資源及び水力利用に関する立法、規制及び許認可並びに水力利用が他の州に影響を及ぼし、又は電力輸送が州域を超える場合の、水力発電所設置の承認。
- 二三 環境の保護に関する基本的立法。ただし、環境保護のため、自治州が追加的立法措置をとる権限を妨げない。森林地、林業及び牧畜用道路に関する基本的立法。
- 二四 全体の利益に関わる、又はその実施が一の自治州を超えて影響を及ぼす公共事業。
- 二五 鉱業及びエネルギー体制の基礎。
- 二六 武器及び爆発物の製造、販売、保持並びに使用に関する制度。
- 二七 新聞、ラジオ及びテレビ並びに社会的伝達手段のすべての制度に関する基本的規範。ただし、その発展及び実施に関し、自治州に属する権限は、これを妨げない。
- 二八 輸出及び略奪から、スペインの文化的、芸術的財産及び国家的記念建造物を保護すること。国立の博物館、図書館及び公文書館。ただし、自治州による管理を妨げない。
- 二九 公共の安全。ただし、組織法の定める範囲内で、各自治憲章の定めるところに従い、自治州によって警察を創設することを妨げない。
- 三〇 学位及び専門的資格の取得、発効及び認可の条件の規制並びに憲法第 27 条で定める事項の具体化につき、公権力の義務の履行を保証するための基本的

規範。

三一 国家目的のための統計。

三二 国民投票の実施により、民意を問うことの承認。

2. 略

3. 本憲法により、明示的に国に権限が付与されていない事項は、自治憲章により、自治州がこれを行うことができる。自治憲章により権限が付与されていない事項は、国の権限に属し、紛争が生じたときは、自治州に専管的権限が認められていない事項に関しては、すべて国の規範が自治州の規範に優先する。国法は、すべての場合に、自治州の法を補充する。

第4節 国家財政(Hacienda del Estado)

1 国家予算制度(Presupuesto del Estado)

(1) 制度概要

国の予算の会計年度(Ejercicio Presupuestario)は、暦年(año natural)に一致し、これには、発生した時期にかかわらず当該会計年度内に清算される権利、及び会計年度満了前に執行された取得、事業、業務等に対応する義務的支出であって、次年度の1月末までに支出されるものが計上されなければならない。

国の一般予算は、いわゆる国の予算及び国の独立機関の予算、社会保障の予算、国营企業の予算、並びに国の公共部門のその他の団体の予算で構成される。

国の一般予算の支出表には、組織別、機能別及び性質別の分類が適用される。組織別分類(Clasificación Orgánica)は各事業の支出の予算をまとめ、機能別分類(Clasificación Funcional)においては事業活動の種類に応じて予算をまとめる。非金融支出として、経常支出及び資本支出を分類し、金融支出として株式の取得等と借入金の返済等を分類している。経常支出及び資本支出は区別して表され、経常支出においては、人件費、財・サービスの購入、利子等の償却費及び経常移転支出が区別され、資本支出においては、実投資、資本移転支出が区別される。

一方、収入表においては、税収及び当該会計年度に有効になる権利が含まれる。

国の予算の調製は、各年の5月1日までに各省庁等関係機関より、経済・財政省に対して次年度に必要な予算の見積もりが送付され、10月1日までに政府としての予算が下院に送付され審議される。次年度の1月1日までに予算法が承認されない場合は、自動的に前年度の予算が延長し適用される。(予算一般法第48条～第56条)

(2) 国の歳入

国の歳入は、直接税、間接税、手数料・使用料、経常移転収入及び資産収入からなる経常収入、土地の取得や土地の売却代金等による取得及び資本移転収入からなる資本収入、及び金融上の資産からなる金融収入からなっている。

経常移転収入の中にはバスク州及びナバラ州からの移転収入が含まれているが、これは権限移譲によりこの2州には徴税権が与えられているからである。

資本移転収入では、欧州連合(EU。スペイン語の略称はUE[Unión Europea])からの資本移転が大部分を占めており、欧州地域開発基金、結束基金、欧州社会基金等からなっている。

(3) 国の歳出

国の歳出は、組織別に見るといわゆる国、社会保障、独立機関、その他の公共部門からなっている。機能別には、管理費、防衛・治安等に係る費用、社会保障等に係る費用、社会的公共財の供給にかかる費用、経済的公共財の供給にかかる費用、一般的経済調整費、生産部門の経済調整費、その他の公共部門への移転、公債にかかる費用からなっている。また、性質別には、人件費、経常費、金融支出、経常移転支出、実投資、資本移転支出、株式の取得等・借入金の返済等からなっている。

2 2000 年度国家予算の概要

2000 年度の国家予算（当初予算）は、財政強化の歩みを継続すること、経済成長を支えること、雇用を確保すること、及び社会保障を改善することを柱としている。

2000 年度予算の内訳は、次のとおり。

表 1-3 2000 年度国家予算（歳入）内訳

(単位 百万ペセタ)

項目	予算額	全体比 (%)
I 直接税	19,734,861	61.73
所得に係る税	7,837,200	24.52
個人に係るもの (所得税)	5,149,100	16.11
法人に係るもの (法人税)	2,563,100	8.02
非居住者に係るもの	125,000	0.39
資本の所得に係るもの	53,800	0.17
相続・贈与に係るもの	2,000	0.01
遺産に係るもの	51,800	0.16
社会負担金 1	116,000	0.36
年金の負担金	116,000	0.36
社会負担金 2	2,227,102	6.97
国家雇用局	1,904,270	5.96
国家公務員共済 (非軍人)	151,032	0.47
給与補償基金	82,506	0.26
国軍社会研究所	81,341	0.25
社会負担金 3	9,499,759	29.72
社会保障負担金	9,499,759	29.72
II 間接税	8,557,900	26.77
資産移転・法的行為に係るもの	1,500	0.00
付加価値税	5,655,000	17.69
特別税	2,629,000	8.22
貿易税	142,900	0.45
その他の間接税	128,600	0.40
III 手数料、その他の歳入	680,936	2.13
IV 経常移転収入	1,291,349	4.04
V 資産収入	985,522	3.08
経常収入 (小計)	31,250,568	97.76
VI 資産売却収入等	63,591	0.20
VII 資本移転収入	381,359	1.19
資本収入 (小計)	444,950	1.39
非金融収入 (計)	31,695,518	99.15
VIII 金融資産	271,798	0.85
金融収入 (計)	271,796	0.85
合計	31,967,316	100.00

(出典) EL PRESUPUESTO PARA 2000, Ministerio de economía y hacienda

表 1-4 2000 年度国家予算（歳出）内訳

(単位 百万ペセタ)

項目	予算額	全体比 (%)
I 人件費	4,239,242	11.68
II 財・サービスの購入	1,217,504	3.35
III 利子等	2,822,181	7.77
IV 経常移転支出	22,124,778	60.94
経常支出 (小計)	30,403,705	83.75
V 実投資	1,373,087	3.78
VI 資本移転支出	932,451	2.57
資本支出 (小計)	2,305,538	6.35
非金融支出 (計)	32,709,243	90.10
VII 借款の供与等	951,738	2.62
VIII 借入金の返済等	2,642,487	7.28
金融支出 (計)	3,594,225	9.90
合計	36,303,468	100.00

(出典) EL PRESUPUESTO PARA 2000, Ministerio de economía y hacienda

第5節 国から地方への権限移譲のシステムと動向

1 権限移譲のシステム

(1) 自治州設立時

国から自治州への権限移譲のシステムについては、以下に示すとおり自治州設立に係る手続により異なる。

- ・憲法第143条に基づいて、自治州を設立した場合は、設立時においては憲法第148条第1項に列举される権限のみしか付与されず、次に述べる憲法第151条に基づいて自治州を設立した場合に比べると付与される権限は狭い。

憲法第143条

1. 憲法第2条で定める自治権の行使については、共通の歴史的、文化的及び経済的性格を有する隣接県、島嶼地域並びに歴史的・地域的一体性を有する県は、自治を要求し、本編及び各自治憲章の定めるところにより、自治州を構成することができる。
2. 自治権獲得のための発議権は、関係するすべての県議会又は島嶼間組織、及びその人口が各県又は各島の有権者の少なくとも過半数を占めるムニシピオの3分の2以上に属する。これらの要件は、関係する地方団体のいずれかによって自治権を求める最初の決議が採択されてから、6ヶ月以内に、これを満たさなければならない。
3. 自治獲得のための発議が成立しなかったときは、5年を経過しなければ、再びこれを発議することはできない。

- ・憲法第151条に基づいて、自治州を設立した場合は、憲法第148条第1項に列举される権限よりも広い権限を有することができるが、いかなる場合も憲法第149条第1項に列举される国の権限を付与されることはない。

憲法第151条第1項

自治州設置のための発議が、第143条第2項で定める期間内に、当該県議会又は島嶼間協議会だけでなく、関係する各県のムニシピオの3分の2により、しかも各県の有権者の少なくとも過半数によって採択され、かつ、この発議が、組織法の定める条件のもと、住民投票において各県の有権者の絶対多数により可決されたときは、第148条第2項で定める5年の期間は、これを経過することを要しない。

いずれの場合にも、自治州は憲法において列举されている権限すべてを行使するよう義務づけられているわけではなく、列举されている権限の一部又はすべてを有することができる。

(2) 自治州設立後

自治州が設立された後の権限拡大については、憲法において2つの方法が規定さ

れている。

一つは、憲法第 148 条第 2 項に規定される方法で、憲法第 143 条に定める規定に従って自治権を獲得した自治州においては、設立後 5 年が経過した時点で自治憲章を改正して権限を拡大することができる。ただし、憲法第 149 条第 1 項で規定する国の権限の範囲を超えてはならない。

憲法第 148 条第 2 項

5 年経過後、自治州は、自治憲章の改正により、第 149 条の定める範囲内で、その権限を引き続き拡大することができる。

もう一つは、憲法第 150 条第 2 項に規定される方法で、自治州の自治憲章改正によらず、国は組織法により自らに属する権限のうち委任に適したものを自治州に委任することができる」とされているものである。

憲法第 150 条第 2 項

国は、組織法により、その性質上、委任に適した国の権限を、自治州に委任することができる。それぞれの場合、財政手段の適切な委任及び国に留保される監督の方式は、法律でこれを定める。

(3) 1992 年 2 月 28 日締結の自治協約及び 12 月 23 日発効の組織法

1992 年 2 月 28 日に締結された自治協約における権限拡大に係る部分によると、権限移譲に関する組織法の制定及び自治憲章の改正により、憲法第 143 条の下に形成された自治州であっても、憲法第 151 条の下で形成された自治州と同レベルの権限を有することができるようになった。

2 権限移譲の動向

1978 年憲法制定時 (12 月 29 日公布と同時に施行)、既に憲法制定会議の承認の下に勅令により限定的な自治権が各地方に対して認められていたため、当該憲法施行前の 1978 年 10 月 31 日現在で 13 の暫定自治州が成立していた。

1978 年憲法制定後、各州は上述したような憲法に規定される自治権獲得の手續に則り、これを開始した。13 の自治州は、憲法第 143 条に規定される手續を開始し、また、アンダルシア、カタルーニャ、バスク、ガリシアの 4 州は憲法第 151 条に規定される手續を開始した。ただし、アンダルシアを除く 3 州については、第二共和制期 (1931 年～39 年) に自治憲章を住民投票で承認した経験を有することから、既に住民の自治に対する意志が歴史的に確認されているとして、憲法の経過措置により、暫定州議会の絶対多数による合意及びその政府通告という迅速かつ簡便な手續のみで直ちに自治憲章を制定した。この 3 州は「歴史的自治州」と呼ばれて、経過措置によらず憲法第 151 条に定める規定に則り自治州憲章を制定したアンダルシアと区別されている。

なお、憲法第 151 条の規定により自治権を獲得した州は、権限を拡大するために 5 年を経過することを要しないで自治権獲得後直ちにこれを行うことができるため、前

述の憲法第 143 条の規定により自治権を獲得した州より多くの権限（例えば、教育、保健衛生、社会福祉事業、都市整備計画等）を既に有していた。

州の自治権獲得の経過を時系列的に見ると、カタルーニャとパイス・バスコが最も早く自治を確立し、1982 年 8 月にはアラゴン、カステージャ・ラ・マンチャ、カナリアス、ナバラが自治を確立し（ナバラだけは自治憲章ではなく、憲法附則第 1 条に基づき「ナバラ特権制度の再編と改善」という組織法によっている。）、翌 83 年にバレアレス、カステージャ・イ・レオン、エストレマドゥーラ及びマドリッドが自治を確立し、これをもってスペイン全土に 17 の自治州が成立することとなった。なお、1995 年 3 月にはセウタ及びメリージャが憲章を制定し自治市となっている。

1992 年 2 月 28 日の自治協約及びこれを受けた同年 12 月 23 日発効の組織法により、憲法第 143 条の手続により自治権を獲得した州がさらに幅広い権限移譲を受けている他の州との整合性を図るための権限移譲のプロセスが開始された。

バレンシア州とカナリアス州については、憲法第 151 条に基づいて住民投票を行ったわけではないが、権限レベルに鑑みるとアンダルシア州と同様になったため、憲法第 151 条に基づく自治州として扱われている。

表 1-5 各自治州の自治州への移行日等

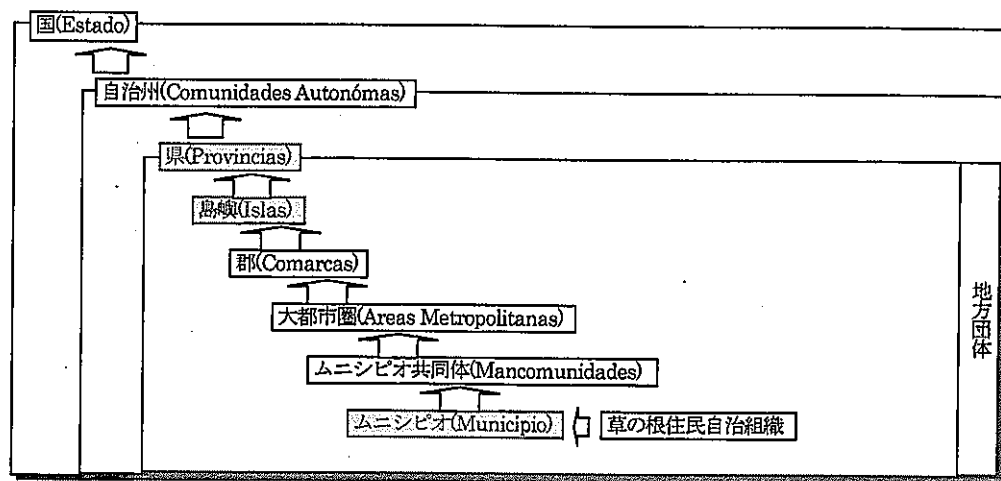
自治州名	移行日	根拠条文
アンダルシア	1981.12.30	憲法 151 条
アラゴン	1982.8.10	憲法 143 条
アストゥーリアス	1981.12.3	憲法 143 条
バレアレス	1983.2.25	憲法 143 条
カナリアス	1982.8.10	憲法 143 条
カンタブリア	1981.12.3	憲法 143 条
カステージャ・ラ・マンチャ	1982.8.10	憲法 143 条
カステージャ・イ・レオン	1983.2.25	憲法 143 条
カタルーニャ	1979.12.18	憲法 151 条+経過措置 2 条
エストレマドゥーラ	1983.2.25	憲法 143 条
ガリシア	1981.4.6	憲法 151 条+経過措置 2 条
マドリッド	1983.2.25	憲法 143 条
ムルシア	1982.6.9	憲法 143 条
ナバラ	1982.8.10	憲法附則 1 条
ラ・リオハ	1982.6.9	憲法 143 条
バレンシア	1982.7.10	憲法 143 条
バスク	1979.12.18	憲法 151 条+経過措置 2 条
セウタ	1995.3.13	
メリージャ	1995.3.13	

第2章 地方行政

第1節 現行制度の概要

1978年の憲法（現在の憲法）制定以降、現在の制度となっている。地方自治単位としては、自治州(Comunidad Autónoma)と地方団体(Entidades Locales)の2つに大別され、地方団体には基本的には県(Provincia)、ムニシピオ(Municipio)、島嶼(Islas)が含まれ、その他の地方団体として、広域区(Comarca)、ムニシピオ共同体(Mancomunidad de municipios)、大都市圏(Área Metropolitana)、草の根住民自治組織(Entidad Local Menor)がある。まず、各地方自治行政単位の位置づけを表す概念図を次に示す。

図2-1 自治行政組織の種類



上図に示すとおり、自治州（逐語訳的には「自治共同体」と訳すことになるが、概念的により分かりやすいと考えられるので、本書においてはこの言葉を使用する。）は地方自治組織の最も大きな単位であり、現在 17 州存在している。各州が有する組織、権限等は、各州の自治憲章に定められているが、その成立過程等の理由によりかなりまちまちである。しかし、78 年憲法制定以降自治州に対する権限移譲が進み、自治州に与えられている権限は概して大きくなっており、最も移譲されている権限が少ない州でも国が専管事項として行わなければならないもの以外はほぼ付与されていると言える。

一方で、県、ムニシピオ等の地方団体に対する国又は自治州からの権限移譲は進んでおらず、今後この段階に入っていくようである。県、ムニシピオ等の地方団体については、基本的には州ごとの差異はなく、地方制度基本法という全国共通の 1 つの法律によりその制度が規定されている。県については、ムニシピオほど明確に権限が定められているわけではなく、主としてムニシピオの範囲を超える業務等について調整を行うことが主たる権限である。島嶼については、島嶼からなるカナリアス州とバレアレス州にのみ存在し、カナリアス州では県という区分は存在するものの実体が存在せず、一方バレアレス州では 1 州 1 県の州ではあるものの島嶼という地理的な理由により、本来県が行う業務を各島嶼が担っている。ムニシピオは、全国を網羅する地方自治行政の最も基本

的な単位であり、現在約8千あまり存在するが、その権限には住民の生活に密着した具体的なものが多い。その他の地方自治行政単位は、ムニシピオが単独で事業を行うことができない場合に補完的に設けられたり、自治州が必要に応じて設けたりしている。

第2節 地方自治関連法の概要

ここでは、地方自治に関連する法令のリストを挙げるにとどめる。

1 憲法

(1) 自治州関連

憲法第2条、第137条、第138条、第143条～第158条、追加規定、経過措置第1条～第3条及び第5条

(2) 地方団体関連

憲法第13条の2、第137条、第140条、第141条、第142条、第149条第1項第18号、第152条第3項

2 その他の法律

(1) 自治州行政

- ・1983年10月14日付け自治団体化手続に関する法律第12号(Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico) (以下「自治団体化手続法」という。)
- ・1980年9月22日付け自治州の財政に関する組織法第8号(Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas) (以下「自治州財政法」という。)
- ・各自治州の自治憲章(Estatutos Autonómicos)
例を挙げると次のとおり。
 - ・1979年12月18日バスク州自治憲章(組織法第3号)
 - ・1979年12月18日カタルーニャ州自治憲章(組織法第4号)
 - ・1981年4月6日ガリシア州自治憲章(組織法第1号)
- ・憲法第150条第2項に準じた権限移譲及び憲法第143条によって自治権が認められた自治州の権限に関する1992年組織法第9号
- ・アストゥーリアス、カンタブリア、ラ・リオハ、ムルシア、アラゴン、カステイージャ・ラ・マンチャ、エストレマドゥーラ、バレアレス、マドリッド、カステイージャ・イ・レオン各州の自治憲章の改正に関する1994年3月24日組織法第1～24日組織法第1～11号
- ・1995年3月13日セウタ自治憲章(組織法第1号)
- ・1995年3月13日メリージャ自治憲章(組織法第2号)

(2) 地方団体行政

- ・1993年4月21日付け法律第10号により一部改正された1985年4月2日付け地方制度基本法第7号(Ley 7/1985, de 2 de abril(Jefatura del Estado), Reguladora de las Bases de Régimen Local): 1994年6月25日勅令第2号、1994年12月30日法律第39号、1996年1月10日法律第4号、1996年6月7日勅令第

5号、1996年6月7日勅令第7号

- ・1994年12月30日勅令第2号及び1994年12月30日法律第42号により改正された1986年4月18日勅令第781号
- ・地方公務員の採用手続に関する基本規則及びプログラムに関する1991年6月7日勅令第896号
- ・1994年12月30日法律第39号により改正された地方財政に関する1988年12月28日法律第39号
- ・特別制度

マドリッド市に関する特別法：1963年3月11日政令第1674号

バルセロナ市に関する特別法：1960年5月23日政令第1166号

1995年3月31日組織法第1号及び第2号により承認されたセウタ及びメリージャの自治憲章

第3節 地方自治行政単位の体系

1 自治州

図2-2 自治州の区分及び名称



	自治州名 (通称・略称)	正式名	スペイン語名
1	アンダルシア州	アンダルシア州	Andalucía
2	アラゴン州	アラゴン州	Aragón
3	アストゥーリアス州	プリンシパド・デ・アストゥーリアス州	Principado de Asturias
4	バレアレス州	イスラス・バレアレス州	Islas Baleares
5	カナリアス州	カナリアス州	Canarias
6	カンタブリア州	カンタブリア州	Cantabria
7	カスティージャ・ラ・マンチャ州	カスティージャ・ラ・マンチャ州	Castilla-La Mancha
8	カスティージャ・イ・レオン州	カスティージャ・イ・レオン州	Castilla y León
9	カタルーニャ州	カタルーニャ州	Cataluña
10	エストレマドゥーラ州	エストレマドゥーラ州	Extremadura
11	ガリシア州	ガリシア州	Galicia
12	マドリッド州	マドリッド州	Madrid
13	ムルシア州	レヒオン・デ・ムルシア州	Región de Murcia
14	ナバラ州	ナバラ州	Navarra
15	ラ・リオハ州	ラ・リオハ州	La Rioja
16	バレンシア州	コムニダ・バレンシアーナ州	Comunidad Valenciana
17	バスク州	パイス・バスコ州	País Vasco

(注) 順序は通称・略称名のアルファベット順

第1章でも触れたとおり、憲法においては歴史的、文化的又は経済的に共通性を有する一又は複数の隣接諸県が自治政府を有する州を構成することができる可能性について言及している。その中で特筆すべきことは、スペインの国家としての統一性という根本原則の範囲内で、各自治州が権限を行使するための政治的自治を獲得していることである。すなわち、自治州とは、一又は複数の隣接諸県が歴史的、文化的背景を基に自発的に集まって創設した自治単位なのである。このため、面積も、県とは異なり、まちまちである。以下に現在の自治州の区分等を示す。なお、本書においては、自治州名は日本において一般に用いられている通称・略称を用いている。

現在、スペインでは17の自治州が存在し、また自治州の基本機関として17の自治州議会（立法府）と自治州内閣（行政府）が存在する。これらの自治州の諸制度は各州の自治憲章により規定され、同憲章は自治州制度の基本法規となっている（ただし、国会において「〇〇州の自治憲章に係る組織法」として承認される必要がある。）。

一方、各州の区域内には高等裁判所は設置されているが、自治州独自の司法府は有しない。これは、司法権は国家が独占するという理由による。

憲法第147条

1. 本憲法の枠内で、自治憲章は各自治州の根本的制度規範であり、国は、その法的秩序の一部として、これを承認しかつ保護する。
2. 自治憲章は、次の事項を含まなければならない。
 - a 歴史的にみて最もふさわしい州の名称
 - b 州の境界
 - c 独自の自治機関の名称、組織及び所在地
 - d 憲法の枠内で州が行使する権限、及び当該権限に対応する事業移管のための根拠。
3. 自治憲章の改正は、当該憲章の定める手続きに従い、かつ、組織法により国会の承認を必要とする。

2 地方団体(Entidades Locales)

地方団体には上で示したように様々な団体があるが、憲法によって必須と規定されているのは、県(Provincia)、ムニシピオ(Municipio)、島嶼(Islas)である（憲法第137条）。

地方団体についてみる場合、憲法裁判所が規定しているように、各団体が政治上ではなく行政上の自治権を享受しているという点に注意が必要である。つまり、政治上の自治権はないため、基本的に立法権限はない（法律を制定する権限がないという意味）。ただし、どの団体にも行政を担当する機構は存在し、それはもともと民主的に、直接又は間接的に住民の選挙で選ばれた人々で構成されている。その名称は、県であるか島であるかによって異なる。そして、これら団体は該当の地域にのみ適用される命令、規則等(Reglamentos, Ordenanzas, Bandos, etc.)を制定することができるが、

それらは法律としての扱いを受けることはない。

中央政府や自治州政府の場合と同じく、県、ムニシピオ、島嶼及びその他の地方団体は、その活動において、効率性及び合法性の原則に従い、客観性をもって一般の利益に応じなければならない。

さらに、自治州は、当該州の中にさまざまな地方団体、例えば、ムニシピオ共同体(Mancomunidad)や大都市圏(Area Metropolitana)を作ることができるが、いずれの場合も、憲法の規定によれば必ず必要な存在ではなく、特定の問題解決のために設立されるものである。

各自治州の諸機関については憲法にも自治憲章にも規定があるが、地方団体に関しては最小かつ基本的な機構について憲法と地方制度基本法(Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local)において言及されている。同法が国会で可決されたのが1985年4月11日で、各自治州が地方制度を構築する際には同法を考慮し、尊重しなければならない。

国の定める上記基本法を尊重し、各自治州は独自の行政組織区分を設けることができる。その結果、各自治州内の行政組織には大きな違いが生まれた。例えば、カタルーニャ州は、州内の各地域が「広域区(Comarca)」という単位で分けられ、バスク州では、各県が「歴史的領域(Territorios Históricos)」という名称で呼ばれ、ガリシア州では「農村教区(Parroquias Rurales)」という区分がある、という具合である。これらはスペインの各地域間の文化・経済・歴史的相違の表現に他ならない。

(1) 県

憲法上、県(Provincia)という言葉は二つの異なる意味を有する。一つは、国の一般行政目的を果たすための行政区画を指す場合である。このため、国土全域50県には、国の地方機関の一部(政府代理人(Delegado del Gobierno)、各省の県単位の出先機関(Dirección Provinciales Departamentales)など)が置かれ、国家行政の機能を担っているが、これらについては前述したとおりである。

ここでは地方団体としての県を取り上げる。

憲法第141条

1. 県は、固有の法人格を有する地方団体であり、ムニシピオの集合体として、かつ、国の行政を遂行するための行政区画として決定されている。県境のいかなる変更も、組織法により、国会によって承認されなければならない。
2. 県の統治及び自治行政は、県議会又は他の代議制機関に、これを付託する。
3. ～4. 略

地方団体としての県の利益と機能を統括する組織は県議会(Diputación Provincial、後述するとおり、県の審議機関としての議会[Pleno。以下、「本会議」と言う。]そのものを指しているのではなく、本会議及び執行機関の全体を包含した組織という概念であるので注意を要する。)と呼ばれ、例外もあるが(後述)、県内

のムニシピオ議会議員の中から選ばれた人々によって構成され、委任された業務機能を果たす。県議会が置かれているのは、50 県の区分のうち、1 州 1 県の自治州 7 つ及び県議会の代わりに島嶼議会が置かれているカナリアス州の 2 県を除いた 41 県である。

県議会の業務とは基本的に県内ムニシピオの各種行政サービスの連携、各ムニシピオへの経済・司法・技術協力と支援、ムニシピオの範囲を超えるサービス供与である（その他国や自治州政府が委任又は移譲した業務もある。）。

県議会の構成員は県議会議員 (Diputados Provinciales) と呼ばれ、同議会には議会で採択された議決を執行するための執行機関（県議会議長）も含まれる。

前述した二つの例外とは以下のものである。

- ・バスク州では、県の第一の定義に従う（すなわち国家機能を果たすための行政区画）県区分が存在するが、歴史的理由によって、ムニシピオのレベルより上位の地方団体（アラバ、ギプスコア、ビスカヤ）があり、これらは「歴史的領域」と呼ばれる（ただし、歴史的領域と県は領域的には一致している。）。そしてその業務を果たす機関は「特権県」と呼ばれる。そのメンバーは民主的な手段で選出される。
- ・もう一つの例外とは 1 州 1 県の場合で、県議会は存在せず、その機能は州が行う。マドリッド、カンタブリア、アストゥリアス、ナバーラ、ラ・リオハ、ムルシア、バレアレス各州がこのケースにあてはまる。バレアレス州は島なので、その特徴については後述する。

(2) ムニシピオ

スペインには現在、8,101（1999 年現在）のムニシピオ (Municipio、日本の市町村に相当する基礎的自治行政単位) がある。1900 年以降その数は減少を続けていたが、1981 年から徐々に増え現在の数になっている。その様子を図 2-4 に示す。

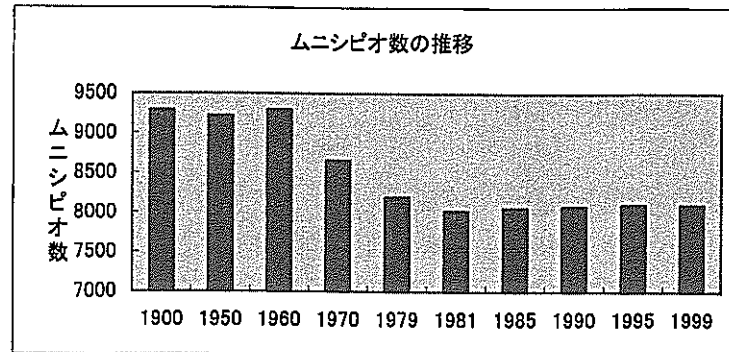
ムニシピオには、統治機関としてのアジュンタミエント (Ayuntamiento、アルカルデ [Alcalde、日本の市町村長に相当する。]、助役 [Tenientes de Alcalde] 及び本会議 [Pleno] からなる。これも県議会と同様に本会議及び執行機関の両方を含む概念であることに注意を要する。) があり、国の法律と州政府によって委嘱されている機能を遂行するためのアルカルデ（首長）及びムニシピオ議員が存在する。

ムニシピオ議会を構成するメンバーである議員は住民の選挙により選ばれる。アルカルデは、議員の指名で選ばれる。アルカルデは指名を受けた後、欠席、病気な

図 2-3 県の区分



図2-4



(出典) 行政省ホームページ

どの場合に自らの代理を務め、業務を補佐する助役を議員の中から選ぶ。

ムニシピオは住民にとって最も身近な存在であり、法律によって国家や自治州政府から委譲された機能のほかに、もっとも日常的な案件に関与し、給水などの最低限のサービスを供与している。

最後に、行政機関が住民総会(Consejo Abierto)方式をとっている特殊なケースについて述べておく。たとえば住民が100人以下であったり、村の状況からそれが望ましい場合、また伝統的にこの方式をとってきた場合などである。これは首長が住民の民主的選挙で選ばれ、全住民が参加する本会議によって案件が処理される制度で、いわゆる直接民主主義の例である。すなわち住民は自分たちの代表としての議員を選出することなく、直接自分の意見を行政機関に主張することができる。

憲法第140条

憲法は、ムニシピオの自治を保障し、また、ムニシピオは完全な法人格を有する。その統治及び行政は、アルカルデ及びムニシピオ議会議員によって構成される各アジュンタミエントが、これを担当する。ムニシピオ議会議員は、法律の定めるところにより、普通、平等、自由、直接及び秘密の選挙により、ムニシピオの住民によってこれを選出する。アルカルデは、ムニシピオ議会議員又は住民によって、これを選出する。住民総会の形式を採るムニシピオ議会制度に係る要件は、法律でこれを定める。

(3) 島嶼

スペインには島嶼地域州(バレアレス州、カナリアス州)があり、そこでは独自の行政機構が見られる。その理由は、地方団体として、そして国の行政区画上の県は存在する(バレアレス州では1県、イスラス・カナリアス州では2県)が、地理上の理由で、事情や利益の異なる各島に合った、特殊な統治システムが必要であるためである(憲法第141条第4項)。

この結果、バレアレス諸島の主要四島には島嶼議会(Consejo)と呼ばれる行政機関が作られ、そのメンバーは各島のバレアレス州議会選出議員がつとめる。バレアレ

ス諸島州は一州一県なので県議会が存在せず、その機能は上記の島嶼議会が引き受けており、さらに州政府が移譲、委嘱した業務も果たしている。

カナリア諸島では、主要七島に各々島嶼議会(Cabildo Insular)という統治機関が置かれている。島嶼議会のメンバーは住民の選挙で選ばれる。カナリア諸島には二つの県があるので、県レベルの業務は島嶼間県共同体(Mancomunidad Provincial Interinsular)と呼ばれる2つの組織にまかされているが、そのメンバーは各県を構成する島嶼議会議長(Presidente de los Cabildos de las Islas)が務める(従って、サンタ・クルス・デ・テネリフェ島嶼間県共同体と、ラス・パルマス島嶼間県共同体の2つが存在する。)

(4) その他

スペインでは、憲法上の観点からその存在の必要性が認められている県、ムニシピオ、島嶼のほかにも、別のタイプの地方団体がある。それらが存在する理由としては、各地の伝統によるものから特定の地域的なサービスを適切に供与するため、あるいは分散した村落の利益管理のためであったりする。

これまで見てきたケースと同様に、これら地方団体にも行政機関がある。

ア ムニシピオ共同体(Mancomunidades de Municipios)

地方制度基本法第44条は、ムニシピオ共同体(いわゆる広域行政組織の一形態で「一部事務組合」的なものであると考えられる。)設立の可能性について述べている。これは、ムニシピオ同士が共通の工事の施行や特定の管轄下のサービスについて協力するため団体を結成する権利を持つことを明らかにしており、相互協力的な性格を持つということで、大都市圏とは異なる。それ故、結成の契機も、規定の策定も当事者のムニシピオの責任で行い、県議会に報告するだけでよい。

ムニシピオ共同体は、スペインではよく利用されている形式である。それはムニシピオの数が多く、またその大部分は規模が小さく、経済力も弱いという理由による。これらのムニシピオにとっては、ムニシピオ共同体としてまとまることは、単独では難しい消防、給水、ごみ収集、社会サービスセンターの維持改善など多岐に渡る様々な難問解決が容易になることを意味する。1999年現在でムニシピオ共同体の数は936に達している。

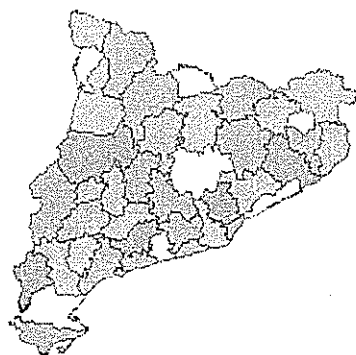
ムニシピオ共同体にも統治機構があり、参加ムニシピオの代表で構成されている。

イ 広域区(Comarca)

通常複数のムニシピオをまとめて地方団体とする場合、広域区と呼ばれ、基本的に自治州が必要に応じて設置する。原則として、ムニシピオより管轄範囲は広いが、県よりは狭い。そして広域区を構成すると言っても個々のムニシピオが法的又は実質的に消滅するわけではない。それはまさにムニシピオが憲法上必要な存在という特徴ゆえである。

このケースでも広域区の統轄は自治州政府の権限であり、根拠法令は、地方制度基本法 42 条である。広域区の制度が生まれた理由は様々で、たとえば歴史的に広域区の伝統があったというものから特定の業務をムニシピオの範囲を超えて供給する必要性などである。スペインでは、12 の自治憲章の中で広域区の設立について言及されている。しかしながらアンダルシア州、アストゥリアス州などでは広域区に関する規則は制定されたものの、州全土を広域区で区分しているのはカタルーニャ州、アラゴン州等である。

図 2-5 カタルーニャ州の広域区による区分



広域区の行政府は間接選挙によるものであるが、広域区に参加しているムニシピオを代表する構成でなければならない。

ウ 大都市圏(Área Metropolitana)

各種行政サービス供給をより適切に、ムニシピオの枠を超えて行うという目的は同じであるが、対象地域が大都市である場合、地方制度基本法にはいわゆる「大都市圏(Áreas Metropolitanas)」構想に関する規定がある(いわゆる広域行政組織の一形態)。というのも大都市圏は元来中核都市周辺の中小のムニシピオと当該中核都市により形成されることが多く、交通、環境、都市計画などのサービス業務などに関して各地区間の連携が必要となっていたからである。

大都市圏の場合も、管轄は、地方制度基本法第 43 条の規定によると、自治州である。

このケースでも前項と同じく行政府は参加ムニシピオを代表する構成でなければならない。現在のところ地方制度基本法のもとで作られた大都市圏はカタルーニャ州内以外には存在しない。

エ 草の根住民自治組織(Entidades Locales Menores)

草の根住民自治組織とは、ムニシピオより小さい規模で散在した集落を対象とするものである。これらの自治組織を統轄するのは自治州政府で、根拠法令は、地方制度基本法 45 条である。これら小規模な自治単位の名称は地方により異なる。たとえばガリシア州やアストゥリアス州では農村教区(Parroquias Rurales)、バスク州では家群(Caseríos)と呼ばれる。その他の地方でも名称はさまざまで、村(Aldea)、地区(barrio)、評議会(Consejo)、アンティグレシアス(anteiglesia)、ペダニア(pedanía)など。

この種の組織の特徴は、その管轄範囲が一つのムニシピオの区域内に含まれ、直接選挙による一人の長がいることである。しかしながらその業務のいくつかは所属するアジュンタミエントの認可が必要なケースもある。

オ その他伝統的組織

一部の自治州(アラゴン州、ナバラ州、カスティージャ・ラ・マンチャ州、カ

ステージャ・イ・レオン州、エストレマドゥーラ州) に存在する、「村と土地共同体(Comunidades de Villa y Tierra)」、「王立領地(Reales Señoríos)」などと呼ばれる形態もある。これらは中世の広大な大農場(荘園)が起源で、地方団体とはいえないが、協議会的な性格を持つもので、複数のムニシピオに共通な資産、牧草や水の共同管理などを行っている。

第4節 自治州

1 概要

自治州の基礎概念については、第2部で記述したとおりで、ここでは自治州の現況について述べる。

まず、各自治州の州都所在地、面積、人口、州内の県及びムニシピオの数については以下のとおり。

表2-1 自治州の現況（1998年現在）

自治州名	州都	面積 (k m ²)	人口(千人)	県	ムニシピオ
アンダルシア	セビージャ	87,559	7,236	8	769
アラゴン	サラゴサ	47,720	1,183	3	730
アストゥーリアス	オヴィエド	10,604	1,082	1	78
バLEARレス	パルマ・デ・マジョルカ	4,992	796	1	67
カナリアス	サンタ・クルス・デ・テネリフェ、 ラス・パルマス・デ・グランカナ リアス（2都市）	7,447	1,630	2	87
カンタブリア	サンタンデル	5,321	527	1	102
カステイージャ・ラ・マンチャ	トレド	79,461	1,716	5	916
カステイージャ・イ・レオン	バジャドリッド	94,224	2,485	9	2,247
カタルーニャ	バルセロナ	32,113	6,148	4	945
エストレマドゥーラ	メリダ	41,634	1,069	2	382
ガリシア	サンティアゴ・デ・コンポステラ	29,575	2,725	4	315
マドリッド	マドリッド	8,028	5,091	1	179
ムルシア	ムルシア	11,314	1,115	1	45
ナバラ	パンプローナ・イルーニャ	10,391	531	1	272
ラ・リオハ	ログローニョ	5,045	264	1	174
バスク	ヴィトリア・ガスティス	7,234	2,099	3	250
バレンシア	バレンシア	23,255	4,023	3	541
セウタ	—	12	72	-	1
メリージャ	—	20	60	-	1

（出典）Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales 1999, Ministerio de Administraciones Públicas 及び行政省ホームページ

（注）セウタ、メリージャは自治市

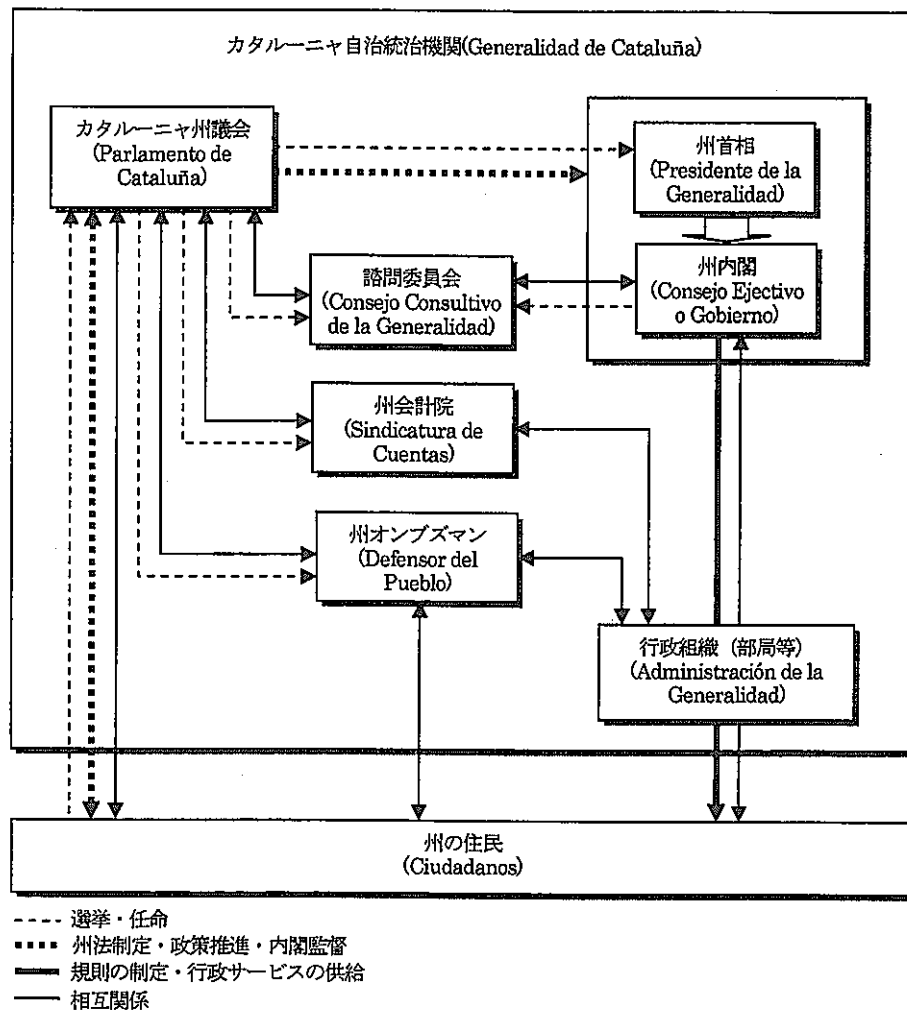
マドリッド州、バスク州、カタルーニャ州、カナリアス州及びバレンシア州の5州は、その合計面積が国土全体の約15%しかないにもかかわらず、全人口の約48%を抱えている。マドリッド州の人口密度（634人/km²）はカステイージャ・ラ・マンチャ州の約30倍にも及んでいる。

また、州内の県及びムニシピオの数についてはカステイージャ・イ・レオン州が最も多くなっている。

自治州の統治機構は、基本的に立法・議決機関である自治州議会(Asamblea Autonómica 又は Parlamento Autonómico)と執行機関である自治州内閣(Gobierno Autonómico)からなり、州によっては州議会と州内閣を含む州統治組織全体を「自治統治機関 (Institución de Autogobierno : これは総称的名称であって、各自治州により実際の名称は異なる。)」と呼んでいる（アンダルシア州、カンタブリア州、カステイージャ・ラ・マンチャ州、カタルーニャ州及びバレンシア州）。また、自治州によっては、州のオンブズマン(Defensor del Pueblo)、州の会計院(Tribunal de Cuentas)を設置しているところもある。

自治州の組織の一例として、カタルーニャ州の組織図を図2-6に示す。

図2-6 カタルーニャ州の自治州組織の例



2 州議会

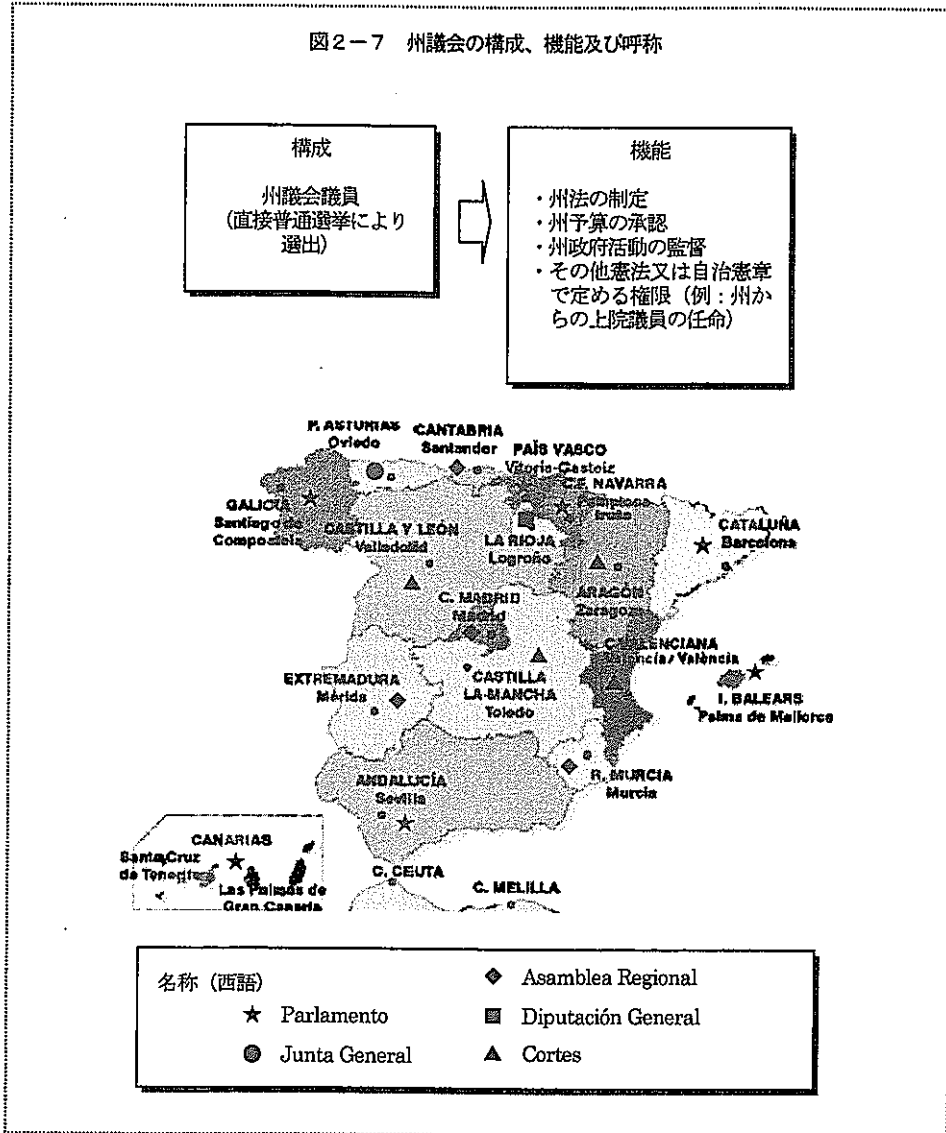
各自治州には議会があるが、その名称は図2-7に示すように様々である。州議会は一院制であり、州議会議員の任期は一律4年、選挙方式は比例代表制（ドント式）、議席数については表2-9に示すとおりである。

州議会の基本的機能は州の法律の制定と、州政府の活動を監視し、州政府首相を首班指名選挙で選任し、一方、不信任動議によって州首相の政治責任を追求するなどである。

スペインでは、法律制定の可能性こそが地域や民族の政治的自治を定義するものとしており、その法律は、国家の場合と同じく、住民により直接選ばれた議会で制定される。そして憲法裁判所のみが、その法律を違憲申し立てにより裁くことができる。

国会との関係では、自治州議会は国会に対して法律の提案を行うことができる。すなわち特定の法律を成立させるよう要請できる。中央政府に対し特定の法案を提出するよう求めることもあれば、直接国会に法律案を送付することもある。さらに自治州は自らが提案する法律案を説明し制定を主張するため州議会議員を最大3名、国会に送ることができる。自治州は州代表上院議員も選ぶ。上院は前述したように、地域代

図2-7 州議会の構成、機能及び呼称



表議院としての性格を有している。

各自治州あたり1名の上院議員の割り当てがあり、さらに人口100万人につき1名ずつ追加される。選出手順は自治憲章の規定等に従う。

3 自治州内閣

各自治州内閣の名称と機構は図2-8に示すとおり、それぞれの特徴と特異性があり各州特有のものである。

各州首相は、州を代表し、一方、首班指名選挙によって州議会の信任の結果として選任され、国王により任命される。

州首相が任命されると、州首相により州内閣のメンバーが選任され、州大臣(Consejero)と呼ばれる。大臣の数と責任分野(文化、社会事業等)は州によって異なる。

州内閣自体には立法権限はないが、規則(reglamentos)は制定できる。州内閣は政策を実行する行政府としての機能を果たすための機構を有する。行政府は、国の場合と同様に憲法の定める基本原則(基本的には客観性、効率、合法性)に基づいて組織さ

図2-8 州内閣の構成、機能及び呼称



れ行政を行うが、その機構は、州内閣が自らの自治組織権(Potestad de autoorganización)に基づき、目的に合わせて決定する。

州内閣は、独自の諮問委員会、各種の独立機関や公社を有することができるが、外交機関を持つことはできない。外交は国家に専属する権限である。しかしながら直接又は間接的に欧州連合の各委員会、欧州委員会などの特定の多国間機関に参加したり代表を送っている。

4 自治憲章に規定される他の機関

(1) 自治州のオンブズマン(Defensores del Pueblo en las Comunidades Autónomas)

各自治州でも州レベルのオンブズマンを任命できる。現在、9つの自治州で国のオンブズマンと同じような役割を果たす州のオンブズマンが存在する。その役割は国の場合と同様に行政を監視し、当局に対し助言や忠告を行うことであり、その任命は州議会が行う。活動範囲は該当の州内に限られ、国のオンブズマンと連携した活動をしなければならない。

(2) 自治州の会計院(Tribunales de Cuentas en las Comunidades Autónomas)

各州も会計院を設置することができる。

現在9つの州に会計院があり、州政府や公社が効率的、合法的に予算を使っているかどうかを監視している。メンバーは州議会が任命し、報告書を州議会に提出する義務がある。そして国の会計院と連携した活動をしなければならない。

5 自治州の権限

自治州設立の過程及びその後の権限拡大に係る経緯により、付与されている権限の違いはあるが、その内容は以下に示すとおり3つのグループに大別することができる。基本的には自治州は憲法第148条第1項に列举される権限を基礎とし、国の専管事項とされている憲法第149条第1項に列举される権限を含まないものであるが、同項に列举されている権限についても憲法第150条第2項により、性質上委任に適した国の権限は自治州に委任することができるとされている。

専管的権限： ある事項について自治州が法制上も実行上も全権限を有する場合。例えば畜産、内海漁業、観光など。

州法制定権限： ある特定のテーマについて、国家が定めた基本的枠組みに基づいて、自治州の特性や利益に合わせた具体的な法律や規則を制定する権限。

執行権限： あるテーマについて国家が定めた法律や規則に従って、これら法律や規則を執行又は適用（処分又は裁定）する権限。

憲法第148条第1項

1. 自治州は、次の事項につき、権限を有することができる。

- 一 自治機関の組織
- 二 自治州内のムニシピオの境界の変更、及び一般に、地方団体に関する国の行政で、その職務権限の移管が地方制度に関する法令によって承認されたもの
- 三 地域計画、都市計画及び住宅整備
- 四 自治州の利益に関わる州域内の公共事業
- 五 路線が州域内にとどまる鉄道及び道路、並びに州域内の鉄道、道路及び索道を利用した輸送
- 六 避難港、スポーツ用の港、並びに一般に、商業活動に利用しない港及び空港。
- 七 一般経済計画に従った農業及び牧畜業
- 八 林業
- 九 環境保護
- 十 自治州の利益に関わる水力、運河及び灌漑並びに鉱泉及び温泉の利用に関する計画、建設及び開発
- 十一 内水面漁業、養殖業及び貝類の採取、狩猟及び河川漁業
- 十二 州内の定期市

- 十三 国の経済政策の定める目的内での、自治州の経済発展の促進
- 十四 手工業
- 十五 自治州の利益に関わる博物館、図書館及び音楽学校
- 十六 自治州の利益に関わる記念物の保護
- 十七 自治州の文化、研究及び場合により言語教育の促進
- 十八 州域内における観光の促進及び計画
- 十九 スポーツ及び余暇の適切な利用の促進
- 二〇 社会扶助
- 二一 保健及び衛生
- 二二 自治州の施設・設備の監視及び保護。組織法の定める条件の下での、地方警察に関する調整及びその他の権限。

第5節 地方団体

1 県

(1) 概要

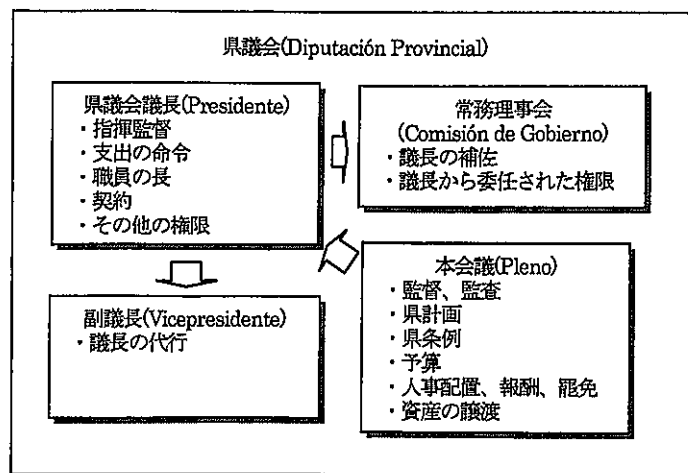
県 の 概 念 について は、第 2 部 で 述 べ た と お り。1998 年 現 在 の 各 県 の 人 口、面 積 の 一 覧 を 以 下 に 示 す。自 治 州 名 と 同 じ 段 に デー タ が 記 載 さ れ て い る 州 は 1 州 1 県 の 州 で あ る。

表 2-2 各 県 の 面 積 及 び 人 口

県	面積(km ²)	人口(千人)	県	面積(km ²)	人口(千人)
アンダルシア			シウダ・レアル	19,813	479
アルメリア	8,775	505	クエンカ	17,140	199
カディス	7,436	1,107	グアダラハラ	12,214	159
コルドバ	13,771	767	トレド	15,370	520
グラナダ	12,647	801	カタルーニャ		
ウエルバ	10,128	454	バルセロナ	7,728	4,666
ハエン	13,496	646	ヒローナ	5,910	543
マラガ	7,306	1,241	ジェイーダ	12,172	358
セビージャ	14,036	1,715	タラゴナ	6,303	580
アラゴン			コムニダ・バレンシア		
ウエスカ	15,636	205	アリカンテ	5,817	1,389
テルエル	14,810	137	カステジョン・デ・ラ・プラーナ	6,632	462
サラゴサ	17,274	842	バレンシア	10,806	2,173
アストゥーリアス	10,604	1,082	エストレマドゥーラ		
バレーアレス	4,992	797	バダホス	21,766	664
カナリアス			カセレス	19,868	406
ラス・パルマス	4,111	850	ガリシア		
サンタ・クルス・デ・テネリフェ	3,381	780	ア・コルーニャ	7,951	1,106
カンタブリア	5,321	527	ルーゴ	9,856	368
カスティーリャ・イ・レオン			オウレンセ	7,273	344
アビラ	8,050	167	ポンテベドラ	4,495	906
ブルゴス	14,292	346	マドリッド	8,028	5,091
レオン	15,581	506	ムルシア	11,314	1,115
バレンシア	8,052	180	ナバラ	10,391	531
サラマンカ	12,350	350	バイス・バスコ		
セゴビア	6,921	147	アラバ	3,037	285
ソリア	10,306	92	ギプスコア	1,980	676
バジャドリッド	8,111	492	ビスカヤ	2,217	1,138
サモラ	10,561	205	ラ・リオハ	5,045	264
カスティーリャ・ラ・マンチャ			セウタ	20	72
アルバセーテ	14,924	359	メリージャ	12	60

(出典) España en cifras 2000, Instituto Nacional de Estadística

図 2-9 県 の 組 織



県の統治機関は県議会(Diputación Provincial)であり、県議会議長(Presidente de la Diputación Provincial、執行機関で日本の知事及び議長を兼ねた立場に相当する。)、県議会副議長(Visepresidente)、常務理事会(Comisión de Gobierno)及び本会議(Pleno)からなる。県の組織の概念的な図は図2-9に示すとおり。

(2) 議決機関

県議会議員は管内のムニシピオ議会議員から間接選挙で選出され、任期は4年で、議席は人口により異なる(表2-15 参照)。県の議決機関は、本会議(Pleno de la Diputación Provincial)であり、議会は通常会(Sesión ordinaria)を最低月に1回は開かなければならない(地方制度基本法第46条第2項)。

本会議の権限は、次のとおり(地方制度基本法第33条)。

○県の高等代表機関としての権限

- ・基準、規範等を制定する権限

県議会の組織の決定、県条例(Ordenanza)の承認、県計画の承認等

- ・県のその他の機関を監督する権限

予算及び決算の承認、執行機関の監督・監査、県議会議長の不信任動議等

○組織運営での決定機関

- ・組織上の決定(人事政策)

人事配置、求人リスト、臨時職員の制度等

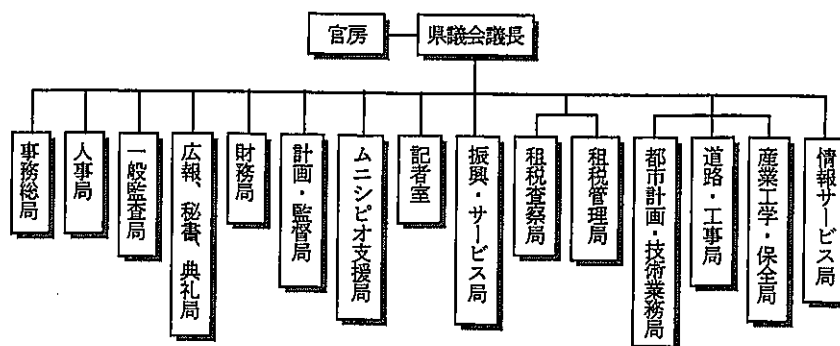
- ・機能上の決定

額が一定限度を超える場合における支出の決定及び資産の譲渡、公共財の法的分類の変更

(3) 執行機関

県の執行機関は、県議会の長である県議会議長(Presidente de la Diputación)であり、その選出方法は議員の互選により、第1回投票で絶対多数を獲得するか、第2回投票で相対多数を獲得した者が県議会議長となる。また、副議長は、常務理事会のメンバーの中から議長が任命する。参考までにガリシア州のア・コルーニャ県の執行機関の組織図を示す。

図2-10 ア・コルーニャ県(ガリシア州)の執行機関の組織図



県議会議長の権限は以下のとおり(地方制度基本法第34条)。

○県議会の長としての権限

議会の招集、議会の主宰、議決した事項の遂行・公表命令等

○地方団体としての県の最高代表

○行政部局の長としての権限

行政部局の業務の指揮監督、推進及び検査、職員の長としての職務、支出の命令、並びに一定の範囲における契約の承認等

○その他国又は自治州が委任する権限

(4) 常務理事会

常務理事会は、県議会議長及び総数の3分の1を超えない県議会議員で構成され、そのメンバーの任免は県議会議長が自由に行う（地方制度基本法第35条第1項）。

常務理事会は、県議会議長が権限を執行する場合の補佐をしなければならず、県議会議長又は法律が委任する権限を有している（地方制度基本法第35条第2項）。

(5) 県の権限

県の権限は、次のとおり。

○県管内でのムニシピオの業務の総合的かつ適切な供給の保証

・ムニシピオに対して、法的、経済的及び技術的な支援・協力の供与。特に運営・経済能力の小さいムニシピオに対するもの。

・ムニシピオ又は広域区の枠を超えた公共サービスの供与

・ムニシピオの工事・サービスに対する協力の年間計画の作成。この作成には、県内のムニシピオが加わることが必要であり、共同部門計画により当該自治州の他の県内のムニシピオとも調整することが可能である。

○自治州又は国と共に地方行政の調整に加わること。

○国又は自治州の法律により移譲されている公共事業の異なる部門間の調整。

○その他自治州が委任する権限。

2 ムニシピオ

(1) 概要

憲法で定められた地方団体のうち最も小さな単位で、日本の市町村の概念に近いが、日本のように市、町、村と分けられてはいない。1999年現在ムニシピオの総数は8,101であり、人口規模別でみると表2-3のとおり。

ムニシピオにおける統治機関は、アジュンタミエント（Ayuntamiento、アルカルデ[Alcalde、市町村長に相当するもの]、助役[Tenientes de Alcalde]及び本会議[Pleno]からなる。）であり、人口5,000人を超える場合は、さらに常務理事会（Comisión de Gobierno）が存在する（地方制度基本法第20条）。

ただし、人口が100人未満である場合、伝統的に採用されており、諸般の事情からより望ましい場合には、住民総会（Consejo Abierto）制をとり、この場合、アルカルデと住民本会議（Asamblea vecinal、ムニシピオのすべての選挙人で構成される。）からなる（地方制度基本法第29条）。

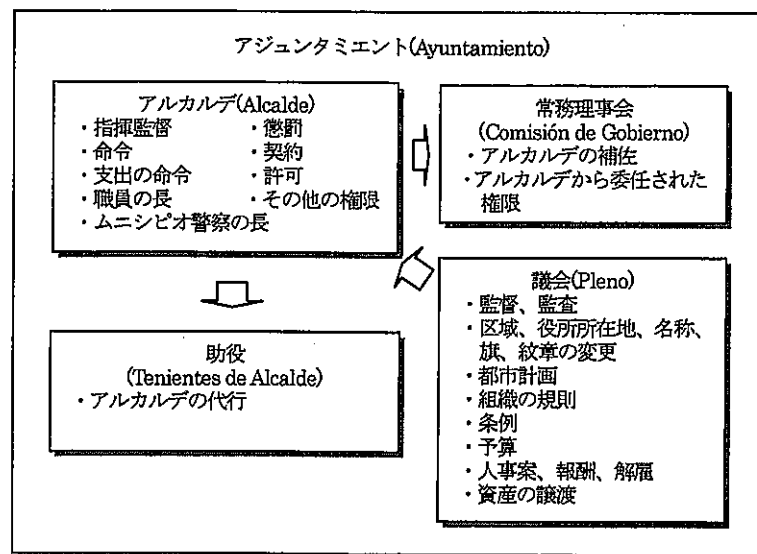
表2-3 人口規模別のムニシピオ数と割合

人口規模		ムニシピオ数	割合 (%)
50人未満		292	3.6
50人以上	100人未満	589	7.3
100人以上	250人未満	1592	19.7
250人以上	500人未満	1324	16.3
500人以上	1,000人未満	1135	14.0
1,000人以上	2,000人未満	1014	12.5
2,000人以上	5,000人未満	1008	12.4
5,000人以上	10,000人未満	514	6.3
10,000人以上	20,000人未満	330	4.1
20,000人以上	50,000人未満	185	2.3
50,000人以上	100,000人未満	63	0.8
100,000人以上	200,000人未満	33	0.4
200,000人以上	500,000人未満	16	0.2
500,000人以上		6	0.1
合計		8101	100.0

(出典) 国立統計研究所ホームページ

ムニシピオの組織の概念図は次のとおり。

図2-11 ムニシピオの組織



(2) 議決機関

ムニシピオ議会議員(Concejales)は直接普通選挙によって選出され、議員の任期は4年、議席数は人口により異なる(表2-16 参照)。ムニシピオにおける議決機関は、ムニシピオ本会議(Pleno)であり、議会の通常会は、人口2万人を超える場合は最低月に1回、人口5千人を超え2万人以下の場合は最低2ヶ月に1回、人口5千人以下の場合は最低3ヶ月に1回開かれる(地方制度基本法第46条第2項)。

ただし、人口が100人未満である場合、伝統的に採用されており、諸般の事情からより望ましい場合には、住民総会制をとり、議員は存在せず、すべての選挙人が参加できる住民本会議によることとなる(地方制度基本法第29条)。

なお、通常の議会の権限は次のとおり(地方制度基本法第22条)。

○ムニシピオにおける最高議決機関としての権限

- ・基準、規範等を制定する権限
都市計画の承認、アジュンタミエントの組織規程の承認、条例の承認等
- ・県のその他の機関を監督する権限
一般的監督・監査、予算・会計の承認、アルカルデの不信任動議等

○ 運営管理機関としての権限

- ・組織上の決定
超ムニシピオ組織への参加、ムニシピオの境界の変更、サービスの運営方式の承認、他の行政機関からの委任される権限の受諾、人事案の承認等
- ・財政上の決定
ムニシピオの租税の決定、一定の額を超える支出の決定及び資産の譲渡、公共財の分類の変更等
- ・争訟上の決定
他の行政機関に対する権限紛争の提示、その他権限内の行政的、法的行動等

(3) 執行機関

ムニシピオの執行機関は、ムニシピオ議会の長であるアルカルデであり、その選出方法は基本的に議員の互選によるが、絶対多数に達するものがない場合は、ムニシピオ議会議員選挙において最多得票数を獲得している名簿の最上位者（人口が100人以上250人以下のムニシピオにあつては、最多得票を獲得している議員）がアルカルデとなる（一般選挙制度組織法第196条）。

また、アルカルデの権限は以下のとおりである（地方制度基本法第21条）。

○ムニシピオにおける最高代表機関としての権限

- ・第三者に対してアジュンタミエントの意思を表明すること。例えば、ムニシピオ協定の署名。
- ・ムニシピオの命令を発すること。
- ・ムニシピオ警察の長であること。

○ムニシピオの行政部局の長としての権限

- ・アジュンタミエントの業務等の指揮監督、検査
- ・一定額を超えない、支出の命令、支払いの命令、工事・サービスの契約、財・権利の取得・譲渡等
- ・職員の長であること。
- ・懲罰権を行使すること。
- ・許可を与えること。
- ・緊急の場合に、議会の権限とされている権限を行使すること。
- ・その他国又は自治州がムニシピオに委任する権限

(4) 常務理事会

常務理事会は、アルカルデと議員総数の3分の1を超えない議員で構成され、そのメンバーはアルカルデにより自由に任免が行われる。常務理事会は、アルカルデ

が権限を執行する場合の補佐をしなければならず、アルカルデ若しくはその他の機関が委任する権限又は法律が委任する権限を有している。

(5) ムニシピオの権限

ムニシピオは、その権限の遂行のために、あらゆる活動を推進し、地域社会が必要とし望んでいることを満たすすべての業務を供給することができ、国と自治州が定める法の枠内で権限を行使できることとされている(地方制度基本法第25条第1項及び第2項)。

その行使できる権限は、例えば以下のとおり(地方制度基本法第25条第2項)。

- 公共の場所の安全
- 市街地道路での車両及び歩行者の交通整理
- 治安、防火及び消火
- 都市計画、住宅、公園、緑地、道路の舗装及び維持
- 歴史・文化遺産
- 環境保全
- 生活必需品、と畜場、見本市、市場及び消費者保護
- 公衆衛生
- 保健衛生の一部
- 墓地、斎場
- 社会福祉
- 水道、街灯、道路清掃、廃棄物・ゴミの収集・処理、下水設備・処理
- 公共交通機関
- 文化・スポーツ、レジャー、観光
- 教育の一部

さらに、ムニシピオについては、単独又は共同で、上記の権限の中からその規模に応じて供給することが義務づけられている最低限度の業務が明記されている(地方制度基本法第26条)。

○すべてのムニシピオ

- ・街灯
- ・墓地
- ・ゴミ・廃棄物の収集
- ・道路清掃
- ・上水道
- ・下水設備
- ・各集落への道路
- ・公道の舗装
- ・食品・飲料の統制

○人口5千人を超えるムニシピオ

- ・公園

- ・図書館
- ・市場
- ・ゴミ・廃棄物の処理

○人口2万人を超えるムニシピオ

- ・治安
- ・社会福祉
- ・防火・消火
- ・公共スポーツ施設

○人口5万人を超えるムニシピオ

- ・公共交通機関
- ・環境保全

ムニシピオが単独ではそれらのサービスを供与できない場合、対処方法は3つ存在する。

○他のムニシピオと共同で行う。

○県の援助、協力を要請する。

○所属する自治州にサービス供与を依頼する。

3 島嶼

各島嶼の面積、人口については以下のとおり。

表2-4 島嶼の面積及び人口

自治州	県	島嶼	面積(k m ²)	人口(千人)
バレアレス		イビサ、フォルメンテーラ	645	93
		マジョルカ	3640	658
		メノルカ	702	71
		フェルテベントゥーラ	1660	54
カナリアス	ラス・パルマス	グラン・カナリア	1560	728
		ランサローテ	846	90
		ラ・ゴメーラ	370	17
		エル・イエーロ	269	8
	サンタ・クルス・デ・テネリフェ	ラ・パルマ	708	82
		テネリフェ	2034	692

(出典) 行政省ホームページ

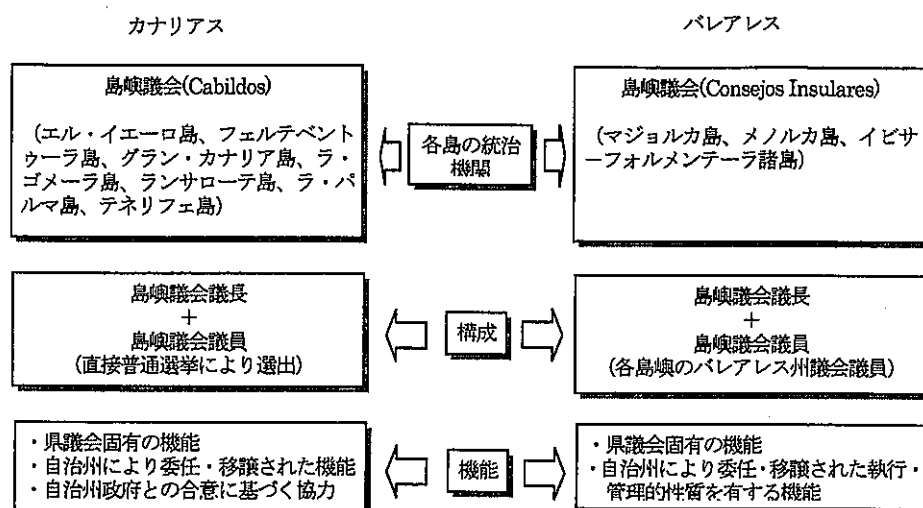
島嶼からなる州では、前述したとおり、その地理上の特殊性から、他の州とは異なった行政機構となっている。

バレアレス州では、地域の特殊性を考慮した統治機関として3つの島嶼議会（マジョルカ島嶼議会、メノルカ島嶼議会、イビサ・フォルメンテーラ島嶼議会）が設置され、その議員は州議会議員が兼任している。バレアレス州では1州1県であるため、県議会は存在せず、島嶼議会がその役目を果たしている。（地方制度基本法第41条）

カナリアス州では、区分上の県は存在するものの県議会は存在せず、7つの島嶼議会（グラン・カナリア島嶼議会、ランサローテ島嶼議会、フェルテベントゥーラ島嶼議会、テネリフェ島嶼議会、ラ・パルマ島嶼議会、ラ・ゴメーラ島嶼議会、エ

ル・イエーロ島嶼議会)が設置され、県議会の役目を負っている。島嶼議会の議員は住民の直接選挙で選出される。島嶼の組織の概念図は次のとおり。

図2-12 島嶼の組織



4 その他の自治行政単位

(1) ムニシピオ共同体(Mancomunidad de municipios)

ムニシピオ共同体とは、ムニシピオが自らの権限内の特定の業務を共同で行うために自発的に作る広域行政組織のことをいい、法人格を有し、固有の規約を有している。当該規約により、その所管区域、目的、権限、組織、財源、設置期間その他の運営に必要な事項が記載される。ムニシピオがムニシピオ共同体を作るに当たっ

表2-5 各州内のムニシピオ共同体の数

自治州	ムニシピオ共同体の数
アンダルシア	82
アラゴン	94
アストゥーリアス	14
バレアレス	7
カナリアス	14
カンタブリア	12
カスティージャ・イ・レオン	216
カスティージャ・ラ・マンチャ	118
カタルーニャ	71
バレンシア	54
エストレマドゥーラ	77
ガリシア	36
マドリッド	38
ムルシア	9
ナバラ	50
バイス・バスコ	32
ラ・リオハ	12
計	936

(出典) 行政省のホームページ

表2-6 ムニシピオ共同体の目的別分布

区分	ムニシピオ共同体の数
上水道	276
ゴミ処理	508
消防	228
福祉	227
下水道	154
情報化	69
都市計画	220
機械の共同所有等	84
交通	90
環境	155
観光	226
地域開発	199
と畜場、市場	127

(注) 一のムニシピオ共同体が複数の権限を持っている場合が多い。

(出典) 行政省のホームページ

ては、同一県内である必要はなく、地理的に接している必要もないが、同一の自治州内であることとされている。なお、ムニシピオはその権限のすべてをムニシピオ

共同体に委任することはできない。(地方制度基本法第44条、1986年4月18日付け勅令第781号第35条)

ムニシピオ共同体は、議会(Asamblea, Junta General)及び長(Presidente)を有し、議会は当該共同体の構成員であるムニシピオの代表からなり(ただし、どのように構成するかは様々で、各ムニシピオから同数ずつ代表を出す場合もあれば、人口や経済力等の要因を考慮する場合もある。)、長は議会で互選される。(地方制度基本法第44条、1986年4月18日付け勅令第781号第35条)

各州におけるムニシピオ共同体の状況、ムニシピオ共同体の目的別状況については表2-6のとおり。

(2) 広域区(Comarca)

それぞれの自治憲章の規定に従い、自治州は、区域内に複数のムニシピオからなる広域区(複数のムニシピオをカバーする行政組織)を創設することができる。また、ムニシピオからの発意によって創設することもできる。広域区の設立は、総人口の半分を占める該当するムニシピオの5分の2が広域区の設立に反対し、かつ、それが該当する区域の有権者数の半分以上となる場合には、認められない。自治州の法律によって、広域区の境界、参加ムニシピオによって構成されなければならない行政機関の構成及び運営、権限、与えられる財源等が定められる。広域区が設立されたからといって、ムニシピオが最低限の義務的サービスを提供する権限を失うことはない(1995年4月2日地方制度基本法第7号第4条第2項、第42条、追加規定第4条)。

現在、カタルーニャ、アラゴン、アストゥーリアス、カステージャ・イ・レオンの各州で、広域区に関する法律が制定されており、これらの自治州は、広域区を自治州に帰属する「地方団体」として認めている。

また、広域区制度の一環として、カタルーニャが法律によりアラン谷に与えた特別制度も特筆に値する(1990年7月13日法第16条)。

自治州における広域区の設置状況は以下のとおり。

表2-7 各州における広域区の数

自治州	広域区の数
アラゴン	33
カステージャ・イ・レオン	1
カタルーニャ	41
バイス・バスコ	7

(出典) 行政省ホームページ

(注) アラゴン州については、行政省のホームページには掲載されておらず、現地調査により判明。

(3) 大都市圏(Área Metropolitana)

自治州は、国家行政機関並びに該当するムニシピオ及び県に意見聴取した上で、法律により大都市圏を設立、変更、廃止することができる。大都市圏の政府及び行政機関は、自治州の法律によって定められる。これらの機関には、大都市圏を構成する全てのムニシピオが参加しなければならない。

大都市圏は、2001年6月現在、カタルーニャ州に2つあるのみである。

カタルーニャ州：1987年4月4日付け法律第7号

- ・ 公共輸送業務担当大都市圏
 - ・ 構成市町村の数：18
 - ・ 面積：332 k m²
 - ・ 人口：約 280 万人
- ・ 上下水道・ゴミ処理担当大都市圏
 - ・ 構成市町村の数：33
 - ・ 面積：586 k m²
 - ・ 人口：約 300 万人

(4) 自治市(Ciudad Autónoma)

アフリカ大陸に飛び地として存在するセウタ市及びメリージャ市の二つの市は、どの自治州にも属さず、地理上の理由等から独自の特別自治権を有する。二つの市の特別自治権は、特別機関制度(議会[Asamblea]、議長[Presidente]、市政府[Consejo de Gobierno])、市の権限、財政制度等を定める1995年3月13日付けセウタ市の自治憲章に係る組織法第1号及び同日付けメリージャ市の自治憲章に係る組織法第2号によってそれぞれ承認された。これらの市は、ムニシピオであるにもかかわらず、その組織、権限は自治州のそれに近いものを有する。

(5) 草の根住民自治組織(Entidades Locales Menores)

地方制度に関する自治州の法律は、散在する住民に対する分権化を目的に、ムニシピオよりも規模の小さい、家群(Caserío)、教区(Parroquia)、村(Aldea)等の名で呼ばれる自治組織を定めている。これらの自治組織の設立は、該当地区の住民又は該当するムニシピオの住民の発意によって行われるが、いずれの場合においても、ムニシピオは意見を必ず求められる(地方制度基本法第45条)。

なお、草の根住民自治組織は、例えば、次に掲げる権限を有することができる(1986年4月18日付け勅令第781号第38条)。

- ・ 泉、洗濯場及び動物の水飲み場の建設、保全及び補修
- ・ 農道、山、泉及び川に係る警察
- ・ 道路の清掃

第6節 地方選挙制度(régimen electoral)

選挙制度については、自治州を除く国政選挙及び地方選挙については1985年6月19日付け一般選挙制度組織法(ley orgánica del régimen electoral general)第5号により規定され、自治州については一般選挙制度組織法、各自治憲章及び州の選挙法により規定されている(カタルーニャ州だけは州の選挙法を定めず、自治憲章の経過規定第4条において定めている。)。選挙を管轄しているのは国のレベルでは内務省(Ministerio del Interior)である。

1 自治州

(1) 選挙権(derecho de sufragio activo)、被選挙権(derecho de sufragio pasivo)

各自治州の選挙権、被選挙権は、次のとおり。

表2-8 各自治州の選挙権、被選挙権一覧

自治州名	選挙権	被選挙権
各州共通事項	・18歳以上であること。 ・スペイン国籍を有すること。 ・公民権を有していること。 ・各州の選挙人名簿に登録していること。	・選挙人の資格を有すること。
各州個別事項		
アンダルシア	・自治州内に行政上の居住権を有しているか、外国居住者で最後の行政上の居住権が当該自治州内であって、かつ、スペイン領事館がそれを認める者であるか、又はその子孫でスペイン人として登録している者であること。	
アラゴン		
アストゥーリアス		
カナリアス		
カンタブリア		
カスティージャ・ラ・マンチャ		
カスティージャ・イ・レオン		
カタルーニャ		
エストレマドゥーラ		
ガリシア		
マドリッド		
ムルシア		
ナバラ		
ラ・リオハ		
バレンシア		
バスク	・自治州内に行政上の居住権を有していること。	・自治州内に居住していること。
バレアレス		

(出典) 各州自治憲章及び各州選挙法

(2) 選挙区(circunscripción)、任期(duración de mandato)、議席数(nombre de escaño)

各自治州の選挙区、議員の任期、議席数は、次のとおり。

表2-9 各自治州の選挙区、議員の任期、議席数

自治州名	選挙区		任期	議席数
	区分	数		
アンダルシア	県単位	8	4年	109
アラゴン	県単位	3		67
アストゥーリアス	中央、西、東	3		45
バレアレス	島嶼単位	4		59
カナリアス	島嶼単位	7		60
カンタブリア	自治州単位	1		39
カスティージャ・ラ・マンチャ	県単位	5		47
カスティージャ・イ・レオン	県単位	9		84
カタルーニャ	県単位	4		135
エストレマドゥーラ	県単位	2		65
ガリシア	県単位	4		75
マドリッド	自治州単位	1		103
ムルシア	自治州を5つに区分	5		45
ナバラ	自治州単位	1		50
ラ・リオハ	自治州単位	1		33
バレンシア	県単位	3		89
バスク	歴史的領域単位（県に一致する。）	3		75

(出典) 各自治州の自治憲章及び自治州選挙法

(3) 選挙方式、投票方式

ア 選挙区に対する議席の配分方法

表2-10 各州の選挙区に対する議席の配分方法

自治州	配分方法				根拠条文
	内容	固定分	比例分	付帯条件	
アンダルシア	まず各選挙区に固定分の議席を配分し、残りの議席を各選挙区の人口に比例した形で配分する。	各区に8	45	議席数は、どの選挙区も他の選挙区の2倍未満であること。	自治憲章28条 州選挙法17条
アラゴン	各選挙区の人口の合計を残りの議席で割った商を配分基数とする。 次に各選挙区の人口を配分基数で割り、その商の整数部分が直ちに各選挙区に配分される。	各区に13	28	どの選挙区の1議席当たりの人口も他の選挙区の2.75倍未満であること。	州選挙法13条
バレンシア	さらに残る議席については前述の商の少数部分が大きいものから順に配分する。	各区に20	29	議席数は、どの選挙区も他の選挙区の3倍未満であること。	州選挙法10、11条
アストゥーリアス		各区に2	39	なし	州選挙法12条
エストレマドゥーラ		各区に20	25		州選挙法18条
ガリシア		各区に10	35		州選挙法9条
ムルシア		各区に1	40		州選挙法14条
カスティージャ・イ・レオン	まず固定分の議席を各選挙区に配分し、残りの議席を各選挙区において人口4万5千人（小数点1桁四捨五入）に対し1議席を加える。	各区に3	57		州選挙法18条
バレアレス	マジョルカ島33議席、ミノルカ島13議席、イビサ島12議席、フォルメンテラ島1議席				州選挙法12条
カナリアス	グラン・カナリア島15議席、テネリフェ島15議席、ラ・パルマ島8議席、ランサローテ島8議席、フェルテヴェントゥーラ島7議席、ラ・ゴメーラ島4議席、エル・イエーロ島3議席				自治憲章経過1条
カスティージャ・ラ・マンチャ	アルバセテ県10議席、シウダ・レアル県11議席、クエンカ県8議席、グアダラハラ県7議席、トレド県11議席				州選挙法16条
カタルーニャ	バルセロナ県85議席、ヘローナ県17議席、レリーダ県15議席、タラゴナ県18議席				自治憲章経過4条
バスク	各選挙区に25議席				州選挙法10条
カンタブリア、マドリッド、ナバラ、ラ・リオハについては、1州1県であるので、規定なし					

(出典) 各州選挙法

イ 選挙方法（投票方法）(sistema electoral)

表2-11 各州の投票方法

自治州	投票方法		根拠条文	
	内容	候補者名簿の補欠数	自治憲章	州選挙法
アンダルシア	拘束名簿式比例代表制	3名	28条	23条
アラゴン		不明	18条	19条
イスラス・カナリアス		3名	9条	16条
カンタブリア		5名以上	10条	23条
カスティージャ・ラ・マンチャ		3名	10条	23条
カスティージャ・イ・レオン		3名	11条	26条
カタルーニャ		3名	経過4条	
マドリッド		3名	10条	10条
ナバラ		3名	15条	17条
コムニダ・ヴァレンシア		議席数の15%（小数点以下は切り捨て）	12条	26条
エストレマドゥーラ		3名	21条	26条
ガリシア		5名以内	11条	22条
イスラス・バレアレス		3名（議席が11未満では2名）	20条	17条
ラ・リオハ		3名		18、19、26条
バイス・バスコ		3～5名		12、52条
プリンシパード・デ・アストゥリアス		3名		20、21条
レジオン・デ・ムルシア		3名以下		20、21条

（出典）各州自治憲章及び州選挙法

ウ 各選挙区での議席の配分方法

表2-12 各州における選挙区での議席の配分方法

自治州	配分方法		根拠条文
	内容	議席配分に必要な得票率	
アンダルシア	ドント方式を採用している。 まず、議席配分に必要な得票率を獲得していない候補者名簿を除外する。 各候補者名簿への議席の配分は、各名簿の得票数を1、2、3、・・・の整数で除して得た商の大きいものから順に議席が配分され、商が同じ場合は得票数の多い候補者名簿に配分する。 得票数が同じ場合はくじ引とし、その後はその順に交互に配分する。 各候補者名簿への議席の配分が終了すると、候補者名簿の記載順に当選人となる。	3%以上	州選挙法18条
アラゴン		3%以上	州選挙法14条
イスラス・カナリアス		各選挙区で30%以上又は州全体で6%以上	自治憲章経過1条
カンタブリア		5%以上	州選挙法17条
カスティージャ・ラ・マンチャ		3%以上	州選挙法17条
カスティージャ・イ・レオン		3%以上	州選挙法20条
カタルーニャ		3%以上	自治憲章経過4条
マドリッド		5%以上	自治憲章10条 州選挙法18条
ナバラ		3%以上	州選挙法10条
コムニダ・ヴァレンシア		5%以上	州選挙法12条
エストレマドゥーラ		5%以上又は両選挙区で候補者を擁立し、かつ州全体で5%以上	州選挙法19条
ガリシア		5%以上	州選挙法10条
イスラス・バレアレス		5%以上	州選挙法12条
ラ・リオハ		5%以上	州選挙法20条
バイス・バスコ		5%以上	州選挙法12条
プリンシパード・デ・アストゥリアス		3%以上	州選挙法13条
レジオン・デ・ムルシア		5%以上	州選挙法15条

（出典）各州自治憲章及び州選挙法

（4）立候補(presentación de candidato)の方式

表2-13 各州の立候補の方式

自治州	立候補の届出先	根拠条文
アンダルシア	県選挙管理委員会 (junta electoral provincial)	州選挙法22条
アラゴン		州選挙法18条
カスティージャ・ラ・マンチャ		州選挙法22条
カスティージャ・イ・レオン		州選挙法24条
カタルーニャ		自治憲章経過4条
マドリッド		州選挙法10条
ナバラ		州選挙法18条
コムニダ・ヴァレンシア		州選挙法27条
エストレマドゥーラ		州選挙法26条
ガリシア		州選挙法21、22条
パイス・バスコ		州選挙法50条
カンタブリア	州選挙管理委員会 (junta electoral de la Comunidad Autónoma)	州選挙法22条
ラ・リオハ		州選挙法24条
プリンシパード・デ・アストゥリアス		州選挙法19、20条
レジオン・デ・ムルシア		州選挙法20、21条
イスラス・バレアレス	地区選挙管理委員会 (junta electoral de Zona)	州選挙法16条
イスラス・カナリアス		州選挙法16、17条

(出典) 各州自治憲章及び州選挙法

(5) 選挙事務(procedimiento electoral)

表2-14 各州の選挙事務

自治州	総合開票までの事務	総合開票の主体	根拠条文
アンダルシア	基本的にムニシピオ議会議員選挙時の選挙事務と同様に行われる。ムニシピオ議会議員制度の選挙事務の項を参照。	県選挙管理委員会	州選挙法最終1条
アラゴン			州選挙法最終1条
カンタブリア			州選挙法追加1条
カスティージャ・ラ・マンチャ			州選挙法39、41、42条
カスティージャ・イ・レオン			州選挙法41、42条
カタルーニャ			自治憲章経過4条
マドリッド			州選挙法17条
ナバラ			州選挙法35、36、37条
コムニダ・バレンシア			州選挙法36条
エストレマドゥーラ			州選挙法46、47条
ガリシア			州選挙法最終1条
イスラス・バレアレス			州選挙法最終1条
パイス・バスコ			州選挙法124条
イスラス・カナリアス		州選挙管理委員会	州選挙法25、最終1条
ラ・リオハ			州選挙法42条
プリンシパード・デ・アストゥリアス			州選挙法34条
レジオン・デ・ムルシア			州選挙法31条

(出典) 各州自治憲章及び州選挙法

2 県

一般選挙制度組織法により、県の選挙制度は定められ、各州での違いはない。

(1) 選挙権、被選挙権

○ 選挙権

選挙権の主な要件は、次のとおり。

- ・18歳以上であること（憲法第12条、一般選挙制度組織法第2条）。
- ・法的に選挙権を剥奪されていないこと（一般選挙制度組織法第2条、第3条）。
- ・有権者名簿に登録されていること（一般選挙制度組織法第2条）。
- ・スペイン国籍を有すること（一般選挙制度組織法第2条）。

○ 被選挙権

被選挙権の主な要件は、次のとおり。

- ・ 18歳以上であること（憲法第12条、一般選挙制度組織法第6条）。
- ・ 選挙人としての資格を有していること（一般選挙制度組織法第6条）。
- ・ スペイン国籍を有すること（一般選挙制度組織法第6条）。

(2) 選挙区、任期、議席数

選挙区は、地方裁判所の管轄区(Partido judicial)を使用し、任期は4年で、議席数は人口により異なる（一般選挙制度組織法第204条）。

表2-15 県の人口と県議会の議席数

人口		議員数
50万以下		25
50万超	100万以下	27
100万超	350万以下	31
350万超		51

(出典) 一般選挙制度組織法

(3) 選挙方式、投票方式

県議会議員の選挙制度は、見かけ上は間接選挙方式の比例代表制である。実際には、各政党等の獲得議席数はムニシピオ議会議員選挙の結果により自動的に決定される。誰が県議会議員を兼任するかについては党派内の協議により決定される。その手順は以下のとおり。

まず、県選挙管理委員会は、以下の4点に留意しつつ各選挙区ごとに人口に応じて議席を配分する。

- ・ 各選挙区には、少なくとも一の議席を配すること。
- ・ いかなる選挙区も、議席の総数の5分の3を超える議席数を占めることはできない。
- ・ 人口に応じて議席を配分した結果、端数が出た場合は四捨五入すること。
- ・ 上述の調整を行った結果、各選挙区ごとの議席数の和が県の総議席数を超えた場合は、議員1人当たりの人口が最も少ない選挙区から超過分を差し引き、逆に総議席数を下回る場合は、議員1人当たりの人口が最も多い選挙区に不足分を加えること。

次に、地区選挙管理委員会（Junta Electoral de Zona、地方裁判所の管轄区に1つ置かれる。）が直ちに、各選挙区でのムニシピオ議会の議席を有する政党等を、ムニシピオ議会議員選挙での総得票数の多い順に並べて一覧表を作成する。

この一覧表に基づき、各選挙区ごとにドント方式により各政党等に県議会議員の議席を配分する。この時、ドント方式で用いられる商（得票数を1、2、3・・・の整数で除したもの）が等しくなった場合は、総得票数の大きいものに配分し、総得票数も同じ場合は、当該選挙区でムニシピオ議員の総数の多いものに配分する。それでも同じ場合は、抽選となる（一般選挙制度組織法第205条）。

各政党等への議席の配分が終了すると、地区選挙管理委員会は議席を有する党派

ごとにムニシピオ議会議員を召集し、当該ムニシピオ議員の3分の1以上の賛成により認められた県議会議員の候補者名簿を3人の補欠者を含めて提出させることにより、当選者が確定する（一般選挙制度組織法第206条）。

(4) 立候補の方式

各政党等が地区選挙管理委員会に候補者名簿を提出することによる。

(5) 選挙事務

ムニシピオ議会議員選挙の結果により県議会議員がほぼ自動的に決定される制度であるため、県議会議員選挙としての選挙事務はなく、後述するムニシピオ議会議員選挙における選挙事務によっている。

3 ムニシピオ

県と同様に一般選挙制度組織法により選挙制度は定められ、各州での違いはない。

(1) 選挙権、被選挙権

○ 選挙権

選挙権の主な要件は、次のとおり。

- ・18歳以上であること（憲法第12条、一般選挙制度組織法第2条）。
- ・法的に選挙権を剥奪されていないこと（一般選挙制度組織法第2条、第3条）。
- ・有権者名簿に登録されていること（一般選挙制度組織法第2条）。
- ・スペイン国籍を有するか又は条約において相互に選挙権を認める国の国籍を有しスペイン国内に居住していること（具体的には、EU加盟国国籍を有するスペイン国内居住者であるか又はノルウェー国籍を有するスペイン国内居住者であることを意味する。）（憲法第13条、第23条、一般選挙制度組織法第2条、第176条、1990年2月6日交換のノルウェー・スペイン間のムニシピオ議会議員選挙に係る選挙権に関する協定書）。

○ 被選挙権

被選挙権の主な要件は、次のとおり。

- ・18歳以上であること（憲法第12条、一般選挙制度組織法第6条）。
- ・選挙人としての資格を有していること（一般選挙制度組織法第6条）。
- ・スペイン国籍を有するか又は条約において相互に選挙権を認める国の国籍を有しスペイン国内に居住していること（具体的には、EU加盟国国籍を有するスペイン国内居住者であること）。ただし、この場合出身国において被選挙権を剥奪されていないこと（一般選挙制度組織法第6条、第177条）。

(2) 選挙区、任期、議席数

選挙区は、ムニシピオ単位であり、議員の任期は4年で、議席数は人口により異なる（一般選挙制度組織法第179条、第194条）。

選挙区はムニシピオ単位であるが、投票区に分けられる。投票区は最大で選挙人2,000人、最小で15人となるように分割する（一般選挙制度組織法第23条）。

なお、住民総会の形式を有するものには、表2-9は適用しない。

表2-16 ムニシピオの人口とムニシピオ議会の議席数

人口		議員数
250人以下		5
250人超	1,000人以下	7
1,000人超	2,000人以下	9
2,000人超	5,000人以下	11
5,000人超	10,000人以下	13
10,000人超	20,000人以下	17
20,000人超	50,000人以下	21
50,000人超	100,000人以下	25
100,000人超		人口が10万人増加すること(10万人に満たない端数は10万の位に切り上げ。)に1議席を加え、その結果総議席数が偶数の場合はさらに1議席を加える。

(出典) 一般選挙制度組織法

(3) 選挙方式、投票方式

ムニシピオでは、人口により方法が異なる。

○ 人口 250 人超

選挙方式は、拘束名簿式比例代表制である。候補者名簿には議席数と同数の候補者と3人の補欠を記載しなければならない(一般選挙制度組織法第46条第3項)。選挙人は名簿に対して投票することとなり、名簿に対する候補者の追加、削除等のいかなる変更も認められない(一般選挙制度組織法第96条第2項)。選挙人は、投票する名簿を1つ選択して、封筒に入れて投票する(一般選挙制度組織法第86条第2項)。

議席の配分方法は、ドント式を用いており、有効投票数の5%以上を獲得した名簿に対して議席が配分される(一般選挙制度組織法第180条)。

○ 人口 100 人以上 250 人以下

選挙方式は、多数決投票制である。各党派等は、最大で選出議員数に等しい5名までを候補者名簿に記載することができる。選挙人は、最大4人までの候補者に投票する(一般選挙制度組織法第184条)。

議席の配分方法は、得票順に候補者を並べて、上位の者から5名を当選人とする。同数となった場合は抽選で決める(一般選挙制度組織法第184条)。

○ 人口 100 人未満

この場合、住民総会形式となり、有権者がアルカルデ(市町村長に相当)のみを多数決方式で直接選出する。

(4) 立候補の方式

地区選挙管理委員会(3人の第一審判事[うち1人が委員長]、2人の法学、政治学又は社会学の大学教授からなり、書記は第一審裁判所の書記が担当する[一般選挙制度組織法第11条。])に候補者名簿を届け出る(一般選挙制度組織法第187条)。

(5) 選挙事務

選挙区は一又は複数の投票区(sección electoral、開票区も兼ねる。以下同じ。)に分けられ、各投票区には最大で2,000人最小で500人の選挙人が含まれるようにする。しかし、いかなる投票区も複数のムニシピオの領域をまたがることはできない

(投票区の最大の単位がムニシピオであり、ムニシピオの人口が多い場合はムニシピオが分割されることとなる。一般選挙制度組織法第 23 条、第 24 条)。投票区の範囲及び数については、選挙人名簿管理局 (Oficina del Censo Electoral、国家统计局 [Instituto Nacional de Estadística] の一組織であり、中央選挙管理委員会 [Junta Electoral Central] の監視の下に選挙人名簿 [Censo Electoral] の作成を行う。) の県代表 (Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral) がアジュンタミエント (ムニシピオの統治機関) の意見を聞いて決定する (一般選挙制度組織法第 24 条)。

各投票区には、一の投票所 (Mesa Electoral、投票・開票事務を行う。以下同じ。) が置かれる (複数設置されることもある。一般選挙制度組織法第 23 条)。投票所は、1 人の投票所長 (Presidente) と 2 人の所員 (Vocal) からなる (一般選挙制度組織法第 25 条)。投票所の構成は、アジュンタミエントの管轄であり、地区選挙管理委員会の監視の下に行われる (一般選挙制度組織法第 26 条)。投票所の所長及び所員は、当該投票区の 65 歳未満で読み書きのできる人の中から抽選で選ばれる。ただし、所長は中等教育課程修了者、職業教育第 2 課程修了者、小学校卒業又はそれと同程度であることとされている (一般選挙制度組織法第 27 条)。

投票が終了すると、投票所において直ちに開票事務が開始されるが、開票 (Escrutinio) は公開である (一般選挙制度組織法第 95 条)。開票作業は、投票所長が投票箱から一つ一つ封筒を取り出して読み上げることにより行う (一般選挙制度組織法第 95 条)。開票が終了すると、その場で結果発表が行われる。この後、投票所長は必要書類を作成し、第一審裁判所 (Juzgado de Primera Instancia) 又は治安裁判所 (Juzgado de Paz) に届ける。 (一般選挙制度組織法第 101 条)。

各投票所の開票を集計する総合開票 (Escrutinio general) は、投票日より 3 日後に地区選挙管理委員会が行う (一般選挙制度組織法第 103 条、第 191 条)。

4 島嶼

バレアレス州では州議会議員が島嶼の議会議員を兼任しているため、以下の規定はカナリアス州の島嶼議会議員にのみ適用される。

(1) 選挙権、被選挙権

○ 選挙権

選挙権の主な要件は、次のとおり。

- ・ 18 歳以上であること (憲法第 12 条、一般選挙制度組織法第 2 条)。
- ・ 法的に選挙権を剥奪されていないこと (一般選挙制度組織法第 2 条、第 3 条)。
- ・ 有権者名簿に登録されていること (一般選挙制度組織法第 2 条)。
- ・ スペイン国籍を有すること (一般選挙制度組織法第 2 条)。

○ 被選挙権

被選挙権の主な要件は、次のとおり。

- ・ 18 歳以上であること (憲法第 12 条、一般選挙制度組織法第 6 条)。
- ・ 選挙人としての資格を有していること (一般選挙制度組織法第 6 条)。

・スペイン国籍を有すること（一般選挙制度組織法第6条）。

（2）選挙区、任期、議席数

選挙区は、各島ごとであり、任期は4年、議席数は人口により異なる（一般選挙制度組織法第201条）。

表2-17 島嶼の人口と島嶼議会の議席数

人口	議員数
10,000人以下	11
10,000人超 20,000人以下	13
20,000人超 50,000人以下	17
50,000人超 100,000人以下	21
100,000人超	人口が10万人増加するごと（10万人に満たない端数は10万の位に切り上げ。）に議席を1加え、その結果総議席数が偶数の場合はさらに議席を1加える。

（出典）一般選挙制度組織法

（3）選挙方式、投票方式

選挙方式は、拘束名簿式比例代表制である。候補者名簿には議席数と同数の候補者と3人の補欠を記載しなければならない（一般選挙制度組織法第46条第3項）。選挙人は名簿に対して投票することとなり、名簿に対する候補者の追加、削除等のいかなる変更も認められない（一般選挙制度組織法第96条第2項）。選挙人は、投票する名簿を1つ選択して、封筒に入れて投票する（一般選挙制度組織法第86条第2項）。

議席の配分方法はドント式を用いており、有効投票数の5%以上を獲得した名簿に対して議席が配分される（一般選挙制度組織法第180条）。

（4）立候補の方式

地区選挙管理委員会（3人の第一審判事〔うち1人が委員長〕、2人の法学、政治学又は社会学の大学教授からなり、当該書記は第一審裁判所の書記が担当する。一般選挙制度組織法第11条。）に候補者名簿を届け出る（一般選挙制度組織法第201条）。

（5）選挙事務

選挙区は一又は複数の投票区(sección electoral、開票区も兼ねる。以下同じ。)に分けられ、各投票区には最大で2,000人最小で500人の選挙人が含まれるようにする。しかし、いかなる投票区も複数のムニシピオの領域をまたがることはできない（投票区の最大の単位がムニシピオであり、ムニシピオの人口が多い場合はムニシピオが分割されることとなる。一般選挙制度組織法第23条、第24条）。この投票区の範囲及び数については、選挙人名簿管理局(Oficina del Censo Electoral、国家統計局[Instituto Nacional de Estadística]の一組織であり、中央選挙管理委員会[Junta Electoral Central]の監視の下に選挙人名簿[Censo Electoral]の作成を行う。)の県代表(Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral)がアジュンタミエント（ムニシピオの統治機関）の意見を聞いて決定する（一般選挙制度組織法第24条）。

各投票区には、一の投票所(Mesa Electoral、投票・開票事務を行う。以下同じ。)が置かれる(諸般の事情により複数設置されることもある。)(一般選挙制度組織法第23条)。投票所は、1人の投票所長(Presidente)と2人の所員(Vocal)からなる(一般選挙制度組織法第25条)。投票所の構成は、アジュンタミエントの管轄であり、地区選挙管理委員会の監視の下に行われる(一般選挙制度組織法第26条)。投票所の所長及び所員は、当該投票区の65歳未満で読み書きのできる人の中から抽選で選ばれる。ただし、所長は中等教育課程修了者、職業教育第2課程修了者、小学校卒業又はそれと同程度であることとされている(一般選挙制度組織法第27条)。

投票が終了すると、投票所において直ちに開票事務が開始されるが、開票(Escrutinio)は公開である(一般選挙制度組織法第95条)。開票作業は、所長が投票箱から一つ一つ封筒を取り出して読み上げることにより行う(一般選挙制度組織法第95条)。開票が終了するとその場で結果発表が行われる。この後、投票所長は必要書類を作成し、第一審裁判所(Juzgado de Primera Instancia)又は治安裁判所(Juzgado de Paz)に届ける。(一般選挙制度組織法第101条)。

各投票所の開票を集計する総合開票(Escrutinio general)は、投票日より3日後に地区選挙管理委員会が行う(一般選挙制度組織法第103条、第191条)。

5 その他特殊な例(バスク州のアラバ県、ビスカヤ県、ギプスコア県)

通常の県においては間接的に県議会議員を選出しているが、バスク州のアラバ、ビスカヤ及びギプスコアの3県についてはその歴史的経緯を考慮して、住民による直接選挙制度がとられている。この3県に関する選挙制度は、1987年3月27日付けアラバ、ビスカヤ及びギプスコアの歴史的領域に係る県議会の選挙に係る法律第1号(以下「歴史的領域選挙法」という。)により規定されている。

(1) 選挙権、被選挙権

○ 選挙権

- ・18歳以上であること。(歴史的領域選挙法第4条)
- ・選挙人名簿に登録していること。(歴史的領域選挙法第4条)
- ・公民権を有していること。(歴史的領域選挙法第4条)

○ 被選挙権

選挙人としての資格を有していること。(歴史的領域選挙法第4条)

(2) 選挙区、任期、議員数

アラバ県は3つの選挙区に、ビスカヤ県とギプスコア県は4つの選挙区に分けられ、任期は4年で、各県とも議員数は51人である。なお、議席数は各選挙区に対して人口に比例して配分される。(歴史的領域選挙法第1条、第2条及び第9条)

(3) 選挙方式、投票方式

選挙方式は、拘束名簿式比例代表制であり、選挙人は名簿に対して投票することとなる。(自治憲章第37条、歴史的領域選挙法第1条)選挙はムニシピオ議会議員選挙と同時にされる。(歴史的領域選挙法第8条)

議席の配分方法は、ドント方式を用いている。(歴史的領域選挙法第9条)

(4) 立候補の方式

立候補は、地区選挙管理委員会に届け出る。(歴史的領域選挙法第6条)

(5) 選挙事務

開票は、ムニシピオ議会議員選挙の開票が終了後行うこととされている。(歴史的領域選挙法第8条)

第7節 地方公務員制度

1 自治州

自治州における公務員制度を定める単一の法律はない。国家公務員の制度を定めている1984年8月2日付け公務員制度改革に関する法律第30号（以下「公務員制度改革法」という。）等の国の基本法と、各自治州の公務員制度を定める州法（17州すべてに定められている。例：バスク州1989年法第6号、カタルーニャ州1985年法第17号等）により定められている。

(1) 職員の主要なカテゴリー

自治州の行政職員は基本的に以下のとおりであるが、自治州により多少区分・名称が異なる。

- ・正規職員：国家公務員の出向者又は自治州の採用職員
- ・補助職員：労働法に従い、無期限契約又は期限付契約で自治州が採用した職員
- ・その他の職員：臨時職員等

これらのカテゴリーは、各自治州の州法によって定められる。（同州法は、憲法第149条第1項第18号により国が定めた基本法に原則として従う。）自治州は、国の公務員制度に関する基本法である公務員制度改革法が定めたカテゴリーを守れば、固有の職団を設けることができる。

(2) 国の公務員制度との関係

憲法第149条第1項第18号によれば、国は公行政の法的制度及び公務員制度を定める専管的な権限を有するが、自治州固有の組織による特別の取扱いを妨げないこととされている。

表2-18 各州の職員数

自治州	正規職員	補助職員	その他	保健衛生	合計
アンダルシア	82,767	19,258	9,544	72,940	184,509
アストゥリアス	3,521	2,801	881	-	7,203
ナバール	8,980	243	52	6,114	15,389
マドリッド	5,851	20,412	753	-	27,016
バレンシア	33,823	7,301	8,926	33,047	83,097
カナリアス	21,070	7,037	3410	10359	41,876
カンタブリア	1,119	1,137	419	-	2,675
カスティーリャ・ラ・マンチャ	4,801	3,775	1,235	-	9,811
カスティーリャ・レオン	8,841	5,623	2,776	-	17,240
カタルーニャ	56,324	9,721	6,329	32,169	104,543
エストレマドゥーラ	2,962	3,125	944	-	7,031
ガリシア	32,914	6,289	4,205	18,098	61,506
バレーアス	1,889	1,101	225	-	3,215
ラ・リオハ	1,474	461	188	-	2,123
アストゥリアス	2,255	1,466	62	-	3,783
バスク	17,968	2,483	4,332	18,838	43,621
ムルシア	4,265	961	610	-	5,836
合計	290,824	93,194	44,891	191,565	620,474

(出典) Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale(Espagne), Conseil de l'Europe, 1996

すなわち、自治州は自治州の公務員制度について、公務員制度改革法に定められる国家公務員の制度と一定の均質性を図りながら、固有の公務員制度を設けることができることとされている（公務員制度改革法第1条）。同法第1条には、制度の基本となる、自治州が適用しなければならない原則が示されている。自治州に対して適用される国の基本法は以下のとおり。

- ・公務員制度改革法
- ・1984年12月26日付け兼職禁止に係る法律第53号
- ・1985年8月2日付け組合結成の自由に係る組織法第11号
- ・1987年5月12日付け代表機関、労働条件の決定、及び行政サービスに対する職員の関与に係る法律第9号

2 地方団体（県、ムニシピオ）

地方団体においても、地方団体における公務員制度を定める単一の法律はない。自治州の場合と同様に国の基本法と、地方制度基本法により定められている。

（1）職員の主要なカテゴリー

地方団体の職員は、以下のカテゴリーに分けられる。

- ・正規職員
 - ・契約職員
 - ・議員の特別任務に就く補助職員等
- （地方制度基本法第89条）

（2）国の公務員制度との関係

憲法第149条第1項第18号に基づいて定められた公務員制度に関する国の基本法は、公行政の法的制度及び公務員の制度に係る基本原則に関する専管的な権限を国に認めている。

地方団体に対して適用される国の基本法は、自治州の場合と同様。

表2-19 地方団体（県、ムニシピオ）の職員数

カテゴリー	人数
国の職群に所属する公務員	6,582
自治体に所属する公務員	419,433
合計	426,015

（出典）Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale(Espagne), Conseil de l'Europe,1996

第3章 地方財政

第1節 地方財政の仕組み

1 地方財政の概況

(1) 自治州

1999年度(年度は暦年と同じ。)の国の歳出規模(当初予算ベース)は35兆3,842億7,400万ペセタ、自治州全体の歳出規模(当初予算ベース)は11兆2,475億4,044万ペセタとなっており、国の予算に対比して、その約3分1弱にのぼっている。自

表3-1 自治州の財政の状況(1999年度予算)

項目	歳出(千ペセタ)	%	項目	歳入(千ペセタ)	%
非金融部門支出	10,829,730,904	96.3	非金融部門収入	10,674,357,197	94.9
經常部門支出	8,573,933,566	76.2	經常部門収入	9,734,382,839	86.5
人件費	3,316,279,524	29.5	直接税	1,183,388,831	10.5
財・サービス購入費	1,240,882,078	11.0	間接税	1,029,464,083	9.2
利払い	381,654,758	3.4	手数料等	454,786,705	4.0
移転支出	3,634,667,722	32.3	移転収入	7,014,741,187	62.4
その他	449,484	0.0	財産収入	52,002,033	0.5
資本部門支出	2,255,797,338	20.1	資本部門収入	939,974,358	8.4
実投資	1,232,091,803	11.0	資産売却収入等	98,461,158	0.9
資本移転支出	1,023,705,535	9.1	資本移転収入	841,513,200	7.5
金融部門支出	417,809,542	3.7	金融部門収入	573,183,249	5.1
借款の供与等	86,242,750	0.8	貸付金元金収入	63,787,938	0.6
借入金返済等	331,566,792	2.9	借入金等	509,395,311	4.5
合計	11,247,540,446	100.0	合計	11,247,540,446	100.0

(出典) Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda

表3-2 各自治州の予算規模(1999年度)

自治州名	金額(千ペセタ)	%	住民1人当たり(ペセタ)
共通制度下の自治州			
憲法第151条に基づく自治州			
共通権限+教育+保健衛生			
アンダルシア	2,581,040,362	22.95	356,694
カナリアス	585,168,838	5.20	358,999
カタルーニャ	2,035,040,142	18.09	331,008
ガリシア	979,712,116	8.71	359,527
バレンシア	1,122,282,855	9.98	278,967
憲法第143条に基づく自治州			
共通権限+教育			
アラゴン	318,672,095	2.83	269,376
バレーレス	134,424,315	1.20	168,875
ラ・リオハ	65,121,559	0.58	246,673
共通権限のみ			
アストゥーリアス	164,186,300	1.46	151,743
カンタブリア	97,474,806	0.87	184,962
カステージャ・ラ・マンチャ	424,677,585	3.78	247,481
カステージャ・イ・レオン	493,949,462	4.39	198,772
エストレマドゥーラ	273,681,439	2.43	256,016
マドリッド	738,084,299	6.56	144,978
ムルシア	152,708,582	1.36	136,958
特権制度下の自治州			
ナバラ	339,851,589	3.02	640,022
バイス・バスコ	741,464,102	6.59	353,246
合計	11,247,540,446	100.00	282,226

(注) 教育とあるのは大学を除く教育

(出典) Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y

治州全体の歳出のうち、経常部門支出は約 76%、資本部門支出は約 20%、残りが金融部門支出となっている。自治州全体の歳出は 1999 年の国内総生産 93 兆 682 億 8,800 万ペセタの約 12%に相当し、経済的に重要な位置を占めていることが分かる。

また、各自治州の予算規模は上に示すとおり、移譲されている権限の広さによって異なっている。

(2) 地方団体

1999 年度の地方団体全体の歳出規模（当初予算ベース）は 6 兆 2,635 億ペセタとなっており、国の予算に対比して、その約 18%にのぼっている。地方団体の歳出の

表 3-3 地方団体の歳出の状況（1999 年度）

（金額の単位 百万ペセタ）

歳出の項目	ムニシピオ	県	広域区	大都市圏	相互間の移 転分	合計	%
非金融部門支出	4,137,847	1,997,663	37,897	28,611	290,369	5,911,651	94.4
経常部門支出	2,971,855	1,629,764	24,412	26,319	182,917	4,469,435	71.4
人件費	1,372,326	296,443	6,859	1,524		1,677,153	26.8
財・サービス購入費	1,153,188	146,689	12,373	10,044		1,322,295	21.1
利払い	175,947	46,920	223	1,824		224,914	3.6
経常移転支出	270,394	1,139,712	4,957	12,927	182,917	1,245,073	19.9
資本部門支出	1,165,992	367,899	13,485	2,292	107,452	1,442,216	23.0
実投資	1,070,584	236,540	5,644	1,689		1,314,458	21.0
資本移転支出	95,408	131,359	7,841	603	107,452	127,758	2.0
金融部門支出	248,257	102,692	599	301		351,849	5.6
借款の供与等	16,352	13,369	24			29,745	0.5
借入金返済等	231,905	89,323	575	301		322,104	5.1
合計	4,386,104	2,100,355	38,496	28,912	290,369	6,263,500	100.0

（出典）Presupuestos de las Entidades Locales, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda

表 3-4 地方団体の歳入の状況（1999 年度）

（金額の単位 百万ペセタ）

歳入の項目	ムニシピオ	県	広域区	大都市圏	相互間の移 転分	合計	%
非金融部門収入	4,059,392	1,972,800	37,762	28,770	279,904	5,818,820	92.3
経常部門収入	3,520,069	1,853,758	25,529	26,518	177,508	5,248,366	83.3
直接税	1,282,999	562,585		3,715		1,849,299	29.3
間接税	155,817	661,881		14,649		817,698	13.0
手数料等	735,647	97,345	3,097	7,934	177,508	850,738	13.5
経常移転収入	1,257,037	518,777	22,135	220		1,628,375	25.8
財産収入	88,569	13,170	297	26,518		102,256	1.6
資本部門収入	539,323	119,042	12,233	2,252	102,396	570,454	9.1
資産売却収入等	173,393	11,864	154	160		185,571	2.9
資本移転収入	365,930	107,178	12,079	2,092	102,369	384,883	6.1
金融部門収入	354,424	128,732	707	142		484,005	7.7
貸付金元金収入	12,956	9,329	16			22,301	0.4
借入金等	341,468	119,403	691	142		461,704	7.3
合計	4,413,816	2,101,532	38,469	28,912	279,904	6,302,825	100.0

（出典）Presupuestos de las Entidades Locales, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda

うち、経常部門支出は約 71%、資本部門支出は約 23%、残りが金融部門支出となっている。地方団体の歳出は 1999 年の国内総生産の約 7%に相当する。

2 地方歳出

(1) 自治州

自治州の歳出は、経常支出、移転支出、投資支出及び金融支出の 4 つに大別できる。経常支出は人件費及び財・サービスの購入であり、移転支出は経常移転支出及

び投資移転支出、投資支出は実投資及び借款の供与等、金融支出は利払い等及び借入金の返済等からなる。

歳出のうち、最も多くを占めているのは移転支出で、これに経常支出が続く。移転支出の内

表3-5 州の支出の分類

支出の分類	%
経常支出	40.52
移転支出	41.42
投資支出	11.72
金融支出	6.34
合計	100.00

表3-6 州の移転支出先の内訳（1999年度）

単位（千ペセタ）

内訳	経常移転	%	資本移転	%
国及びその独立機関	55,335,145	1.52	7,116,068	0.70
社会保障（中央）	180,400	0.00	124,500	0.01
公営企業及びその他の公的団体	733,622,511	20.18	211,451,469	20.66
大学	453,666,374	12.48	63,619,020	6.21
その他の移転	279,956,137	7.70	147,832,449	14.44
地方団体	783,341,009	21.55	253,166,875	24.73
国の租税（地方団体への配分）	599,920,160	16.51		
その他の移転	183,420,849	5.05	253,166,875	24.73
民間企業	799,002,017	21.98	354,190,333	34.60
家計・非営利組織	1,260,905,236	34.69	193,613,421	18.91
外国	2,281,404	0.06	4,042,869	0.39
合計	3,634,667,722	100.00	1,023,705,535	100.00

（出典）Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda

表3-7 各州の項目別歳出（1999年度）

単位（百万ペセタ）

自治州名	経常支出	移転支出	投資支出	金融支出	合計
共通制度下の自治州					
憲法第151条に基づく自治州					
共通権限+教育+保健衛生					
アンダルシア	1,094,208	1,123,078	185,866	177,888	2,581,040
カナリアス	313,395	202,395	61,992	7,387	585,169
カタルーニャ	952,162	731,961	183,840	166,628	2,035,040
ガリシア	452,645	358,298	115,185	53,585	979,712
バレンシア	524,518	412,599	130,310	54,856	1,122,283
憲法第143条に基づく自治州					
共通権限+教育					
アラゴン	109,608	143,416	36,913	23,735	318,672
バレーレス	56,493	48,358	24,324	5,250	134,424
ラ・リオハ	28,843	23,261	10,577	2,441	65,122
共通権限のみ					
アストゥーリアス	28,701	60,867	60,518	14,100	164,186
カンタブリア	23,005	34,303	31,023	9,144	97,475
カスティージャ・ラ・マンチャ	63,620	285,983	62,343	12,732	424,678
カスティージャ・イ・レオン	106,728	267,866	102,782	16,537	493,949
エストレマドゥーラ	46,495	153,634	56,953	16,600	273,681
マドリッド	226,677	306,867	136,102	68,438	738,084
ムルシア	28,902	77,172	27,170	19,465	162,709
特権制度下の自治州					
ナバラ	121,279	171,756	38,892	7,925	339,852
バイス・バスコ	379,883	251,561	53,544	56,476	741,464
合計	4,557,162	4,658,373	1,318,335	713,222	11,247,091

（注）教育とあるのは大学を除く教育。合計からは「その他」（449百万ペセタ）を除いてある。

（出典）Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda

訳は表3-6のとおりで、経常移転と資本移転を合わせてみると、国の租税の地方団体への配分が全体で約12.9%あり、家計に対する配分及び非営利組織に対するものが併せて約31.2%、民間企業に対するものが約24.8%となっている。

次に権限レベルの違いによる歳出の特色について述べる。

憲法第 151 条の共通制度下の自治州全体では、主に厚生及び教育権限の広範な移譲の結果、経常部門の比重が大きくなり、前述した分類に従えば経常支出及び移転支出が大きく、両者の総計は予算全体の約 84%である。

憲法第 143 条の共通制度下の自治州全体では、額としては大きくても経常部門の比重は前述の自治州と比較した場合相対的に低く、特に経常支出が予算全体に占める割合は前述の自治州よりも約 20%少ない。逆に、投資支出が大きな比重を占め、1999 年度においては投資支出が予算全体に占める割合は前述の自治州の約 3 倍以上となっている。

また、自治州全体の歳出の目的別内訳は次に示すとおりである。

表 3-8 自治州全体の歳出の目的別内訳 (1999 年度)

目的	金額 (千ペセタ)	%
総務的業務	318,914,638	2.84
執行部等管理的経費	54,140,760	0.48
一般管理的経費	135,061,738	1.20
国際関係	16,174,088	0.14
司法	113,538,052	1.01
市民保護・市民安全	122,973,738	1.09
社会保障、社会振興	800,443,447	7.12
社会保障	519,959,394	4.62
社会振興	280,484,053	2.49
社会的性質の公共財の供給	5,894,955,666	52.41
保健衛生	2,856,185,812	25.39
教育	2,282,470,028	20.29
住宅・都市計画	285,066,751	2.53
福祉	219,991,127	1.96
文化	246,202,853	2.19
その他	5,039,095	0.04
経済的性質の公共財の供給	876,542,849	7.79
社会基盤・輸送	605,927,260	5.39
通信	4,532,390	0.04
農業基盤	198,292,012	1.76
科学・技術・応用研究	57,579,634	0.51
基礎情報・統計	10,211,553	0.09
一般的性質の経済調整	207,859,885	1.85
経済調整	124,600,510	1.11
商業調整	23,822,302	0.21
金融調整	59,437,073	0.53
産業部門の経済調整	1,217,736,138	10.83
農業、牧畜、漁業	986,413,480	8.77
工業	164,780,509	1.47
エネルギー	14,524,928	0.13
鉱業	6,974,160	0.06
観光	45,043,061	0.40
他の行政機関への移転分	1,099,263,997	9.77
公債の償還費	708,850,088	6.30
合計	11,247,540,446	100.00

(出典) Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda

(2) 地方団体

自治州と同様に地方団体の歳出も、経常支出、移転支出、投資支出及び金融支出の 4 つに大別できる。

歳出のうち経常支出が最も多く約 48%を占め、次いで移転支出の約 22%、投資支

出の約 21%が続く。移転支出の内訳を見ると、
 経常移転支出のうち自治州への移転が最も多く、
 約 61%を占めている。これはバスク州の3つの
 特権県が税の徴収を行っており、これらの特権
 県が徴収した税の一部をバスク州に移転支出し

表3-9 地方団体の支出の分類

支出の分類	%
経常支出	47.89
移転支出	21.92
投資支出	21.46
金融支出	8.73
合計	100.00

表3-10 地方団体の歳出の目的別内訳 (1999年度)

単位 (百万ペセタ)

目的	ムニシピオ	県	広域区	大都市圏	合計	%
総務的業務	574,320	111,906	5,271	1,393	692,890	11.06
地方政府機関	72,416	26,736	682	191	100,025	1.60
一般管理的経費	501,904	85,170	4,589	1,202	592,865	9.47
市民保護・市民安全	310,920	19,126	72	15	330,133	5.27
社会保障・社会振興	397,817	145,569	4,009	195	547,590	8.74
社会保障	291,683	116,229	2,122	177	410,211	6.55
社会振興	106,134	29,340	1,887	18	137,379	2.19
社会的性質の公共財の供給	2,001,969	262,834	14,889	11,233	2,290,925	36.58
保健衛生	52,917	79,267	199		132,383	2.11
教育	188,631	25,740	6,959		221,330	3.53
住宅・都市計画	688,589	24,303	1,021		713,913	11.40
福祉	551,675	46,144	5,264	11,233	614,316	9.81
文化	440,808	75,750	1,044		517,602	8.26
その他	79,349	11,630	402		91,381	1.46
経済的性質の公共財の供給	396,789	196,100	3,667	10,891	607,447	9.70
社会基盤・輸送	370,487	169,150	2,359	10,884	552,880	8.83
通信	6,496	432	60		6,988	0.11
農業基盤	13,958	23,277	1,014		38,249	0.61
科学・技術・応用研究	860	634	103		1,597	0.03
基礎情報・統計	4,988	2,607	131	7	7,733	0.12
一般的性質の経済調整	146,663	47,238	582	21	194,504	3.11
経済調整	124,802	39,116	418	21	164,357	2.62
商業調整	21,182	5,305	164		26,651	0.43
金融調整	679	2,817			3,496	0.06
産業部門の経済調整	57,855	39,984	1,164		99,003	1.58
農業、牧畜、漁業	7,943	11,087	254		19,284	0.31
工業	24,588	15,057	206		39,851	0.64
エネルギー	5,400	266	82		5,748	0.09
鉱業	137	10			147	0.0
観光	19,787	13,564	622		33,973	0.54
他の行政機関への移転分	91,501	1,140,351	8,058	3,040	952,581	15.21
公債の償還費	408,267	137,246	784	2,123	548,420	8.76
合計	4,386,101	2,100,354	38,496	28,911	6,263,493	100.0

(出典) Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda

表3-11 地方団体の移転支出の内訳 (1999年度)

単位 (百万ペセタ)

移転先	経常移転支出	%	投資移転支出	%
国	122,059	9.80	12,360	9.67
地方団体の公営企業	75,892	6.10	27,762	21.73
自治州	760,069	61.05	18,378	14.39
ムニシピオ共同体	31,876	2.56	2,857	2.24
その他ムニシピオの広域行政組織	909	0.07	102	0.08
業者団体	43,178	3.47	13,227	10.35
草の根住民自治組織	2,764	0.22	1,208	0.95
民間企業	23,574	1.89	15,683	12.28
家計・非営利組織	181,243	14.56	35,507	27.79
外国	3,511	0.28	673	0.53
合計	1,245,075	100.00	127,757	100.00

(出典) Presupuestos de las Entidades Locales, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda

ているためである。投資移転支出では、地方団体の公営企業に対するものと家計及び非営利団体に対するものが目立っており、併せて約 50%にのぼっている。

歳出の支出目的別の内訳を見ると、社会的性質を有する公共財の供給に最も多く支出が向けられている（全体の約 37%）ことが分かる。

次に各地方団体別の歳出についてみる。

ア 県

普通の県（県議会）においては、経常支出が最も多く、次に移転支出、投資支出と続くが、バスク州の 3 つの特権県にあっては、上記の理由により自治州への移転支出が大半を占めている。

イ ムニシピオ

経常支出が最も多く（1999 年度で全体の半分以上を超える程度）、投資支出が続く（1999 年度で約 4 分の 1）、金融支出は最も小さく（1999 年度で約 1 割程度）になっている。

ウ 広域区

自治州の権限が委任されているため、歳出は教育（1999 年度で約 18%）、福祉（1999 年度で約 14%）、広域区内のムニシピオに対する移転（1999 年度で約 21%）に集中し、項目としては経常支出（1999 年度で約 63%）が主たるものとなっている。

エ 大都市圏

大都市圏の歳出については、都市交通、上下水道等の特定の事業を行っているため、特定の分野に集中している。このため、主たる歳出目的は福祉及び社会基盤・輸送（1999 年度においては併せて約 76%）となっており、項目としては経常移転支出と投資移転支出が多くなっている（1999 年度においては約 47%）。

3 地方歳入

（1）自治州

財政制度については、特権制度下にあるナバラ州、バスク州と共通制度下にあるその他の 15 州では大きな違いがある。

ア 共通制度下の自治州

共通制度下の自治州の財源は、自治州財政法によって標準的枠組みが定められている。自治州は移譲された租税や固有の税を有しているものの、基本的に国からの資金移転等に依存しており、財政収入の大きさはおよそ移譲された権限の広さに応じて異なる。

最近の財政制度の改革は、1996 年 9 月 23 日の財政・税制審議会で合意され、1997 年から 2001 年までの 5 年間に適用される自治州財政に係る新しいモデルが承認されている。このモデルは、個人所得税の一部移譲を拡大し、移譲する税に関連して標準的な権限を自治州に付与することによって、共通する行政責任をかなりの程度まで与えることをねらいとしている。

表3-12 州の移転収入の内訳(1999年度)

単位(千ペセタ)

移転元	經常移転収入	%	資本移転収入	%
国及びその独立機関	3,179,251,414	45.32	331,193,432	39.36
国の歳入から自治州への交付金	2,140,007,739	30.51		
国の税収から1県1州の自治州への交付金	39,169,087	0.56		
国の税収から地方団体への交付金	599,920,160	8.55		
地域間格差是正基金			141,694,594	16.84
その他の移転	400,154,428	5.70	189,498,838	22.52
社会保障費	2,383,881,494	33.98	14,830,824	1.76
国立保健院	2,239,149,401	31.92	13,050,000	1.55
移民・社会福祉院	126,139,902	1.80	1,780,824	0.21
その他の移転	18,592,191	0.27		
公営企業・その他の公共団体	10,575,544	0.15	975,794	0.12
地方団体	683,285,352	9.74	12,935,765	1.54
民間企業	4,412,885	0.06	262,952	0.03
家計・非営利団体	2,782,108	0.04	185,005	0.02
外国	750,552,390	10.70	481,129,428	57.17
EU	750,546,491	10.70	481,123,926	57.17
欧州社会基金	59,819,411	0.85	28,924,054	3.44
欧州地域開発基金	36,965	0.00	213,155,775	25.33
欧州農業指導保証基金(指導分)	90,500	0.00	104,836,577	12.46
欧州農業指導保証基金(保証分)	685,051,614	9.77	49,325,093	5.86
漁業指導金融支援	22,900	0.00	27,695,756	3.29
結束基金			41,716,773	4.96
その他の基金	5,525,101	0.08	15,469,898	1.84
その他外国からの移転	5,899	0.00	5,502	0.0
合計	7,014,741,187	100.00	841,513,200	100.00

(出典) Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, Ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda

なお、上述したモデルは、これに同意しなかったアンダルシア州、カスティージャ・ラ・マンチャ州及びエストレマドゥーラ州を除く12州に適用される(同意しなかった3州については従前のモデルが適用される。)

また、カナリアス州は、共通制度下の他の自治州よりも税の自治を効果的に使っており、カナリアス州間接一般税及び石油燃料税をカナリアス諸島全体に課税している。

共通制度下の自治州の財源は、一般財源と条件付きの特定財源の2つに大別される。一般財源は、自治州の自主財源、国からの資金移転及びその他で特定目的が指定されていないすべての財源からなり、特定財源は、国からの資金移転、社会保障及びEUからの財源である。

(ア) 一般財源

a 自主財源

(a) 国から移譲された租税等

自治州財政法第11条に規定されている自治州に移譲できる税の大半が既に移譲され、それらは以下のとおりである。スペインでは手数料・使用料は租税の一種とされているため、この項に手数料・使用料も含まれる。

- ・個人所得税(Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas)の一部
- ・個人の資産特別税(Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas)
- ・相続・贈与一般税(Impuesto General sobre Sucesiones y Donaciones)

- ・資産譲渡・司法文書行為税(Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados)
- ・賭博手数料(Tasas sobre el Juego)

(b) 自治州固有の税等

自治州は、自治州財政法第9条に基づき、一定の要件の下に独自の税を創設することができ、その例としては次のようなものが挙げられる。ここでも上述したように手数料・使用料が含まれる。

- ・石油燃料税(Impuesto Especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo)
- ・経済活動税に対する付加税(Recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas)
- ・ビンゴ賭博税(Impuesto sobre el Juego del Bingo)
- ・賭博手数料に対する付加税(Recargo sobre la Tasa sobre el Juego)
- ・排水施設使用料(Canon de Saneamiento)
- ・その他の税

b 国からの資金

国からの資金としては、次のものが挙げられる。

- ・国の個人所得税収からの交付金
- ・国の一般歳入からの交付金

c 罰金等

d 資産(運用)収入

e 資産売却収入等

f 金融機関からの借り入れ

g 起債

(イ) 特定財源

a 国からの資金

(a) 地域間格差是正基金(Fondo de Compensación Interterritorial)

地域間の経済格差の是正及び連帯の促進を目的に設立され、投資支出に対するものである。

(b) 協定(Convenio)によるもの

国と自治州の間で、共同投資を目的として締結される協定で、例えば、インフラ整備に係る協定の締結によるものや、移民、麻薬中毒、高齢者、身体障害者等の社会福祉関係の協定の締結によるものがある。

(c) 補助金(Subvenciones gestionadas)

国から交付される補助金で、その管理運営は自治州に委任されている。該当する自治州において特定の事業を推進するために設けられている。

(d) 計画契約(Contrato-Programa)

一般的に、自治州に移譲された公営企業が、特別事業として公共交通サ

ービスを提供することになっている場合、国との合意による計画契約に従って資金を受けることとなる。

(e) 国立保健院(INSALUD: Instituto Nacional de la Salud)及び移民・社会福祉院(IMSERSO: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales)の財源からの移転

医療業務と社会福祉業務の自治州への権限移譲に伴い、必要な資金が自治州に対して交付されている。

b EUからの資金

EUから自治州に対する資金援助は、構造基金と結束基金に大別でき、それらは次のとおり。

(a) 構造基金(Fondos Estructurales)

- ・ 欧州地域開発基金(Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER)
- ・ 欧州農業指導保証基金(Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, FEOGA)
- ・ 欧州社会基金(Fondo Social Europeo, FSE)
- ・ 漁業指導金融支援(Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, IFOP)

(b) 結束基金(Fondo de Cohesión)

イ 特権制度下の自治州

特権的領域、すなわちバスク州の特権県3県とナバラ特権州は税金の大部分の管理等を認められており、引き受けていない権限について国に対し負担分を支払うこととしている。これは国との合意に基づいて定められた分担金の支払いという形で行われる。このため、ナバラ州の財源は基本的に租税で構成されており、一方バスク州は主として州内の3県からの移転によっている。

(ア) バスク州

財政制度は、国とバスク州との経済合意(Concierto Económico)1981年5月13日付け法律第12号により規定され、これまで幾度かの改正が行われている。国とバスク州との経済合意は、バスク州に独自の税制度を維持、設定、規制する権利を付与するものである。経済合意によると、徴税権は特権県に帰属し、バスク州ではアラバ、ギプスコア及びビスカヤの各特権県が徴税権を有し、1985年自治州法第7号によりバスク州の予算に必要な財源を提供する。

合意された税のうち、徴税権と事務のみが任されているのは、共通法令で規定される税(付加価値税と特別税)で、さらに税務上の法制・規制権限が付与されているのは自治州の法令で規定される税(個人所得税、資産税、法人税、相続税、司法行為文書税)である。

バスク州は、各特権県から受け取る移転収入に加え、国家保健院(INSALUD)からの移転収入、EU基金からの移転収入、資産収入、借り入れ等の財源を有している。

バスク州が引き受けていない業務で国が行っている業務に対する負担金として、国に対する拠出金があり、バスク州が引き受けていない権限を行使する地方団体へ国が支払う移転資金や補助金、国の金利払いや債務償還費等に充てられる

(イ) ナバラ州

財政制度は、国との経済協定(Convenio Económico)1990年12月26日付け法律第28号により規定され、これまでに幾度か改正されている。経済協定に従うと、徴税権は特権県に帰属するが、ナバラ州は1州1県の自治州であるため、徴税権は自治州に属する。

1998年の協定改正の結果、バスク州とほぼ同じになり、新たに炭化水素特別税とたばこ製造税が設けられた。

国への拠出金もバスク州と同じ方式で行われる。

(2) 地方団体

地方団体の財源は、地方財政法第2条により、次の項目から構成することとされている。

- ・資産収入及び私法上生じる収入
- ・手数料・使用料(tasas)、特別税(contribuciones especiales)及び税金(impuestos)に分類される公課(tributos)並びに自治州又はその他の地方団体の税金に対する付加税(recargos)
- ・国及び自治州の税収からの交付金
- ・補助金
- ・公共料金
- ・金融収入
- ・権限内での科料及び制裁金
- ・公法上の賦役

ア 県

財源確保の制度は後述するムニシピオのものと非常によく似ている。税収財源は、手数料・使用料、特別税及び経済活動税の付加税である。非税収財源は、資産収入、金融収入、科料・制裁金、公共料金などである。国税からの交付金はムニシピオのものと類似した形式となっている。

共通制度と異なり、特別制度には以下のような独自性がある。

バレアレス州の島嶼議会は財源として県予算を持ち、カナリア諸島の県レベルの地方団体は特別立法によって規制され、セウタ特別市とメリージャ特別市は徴税額の償還を受けている。マドリードとバルセロナは特別システムへの移行を予定しているものの、まだ実現していない。

バスク特権県に関して最も重要な点は、税の創設、規制、徴収権を持っていることであり、これらの税収によって州の財源が賄われている。

イ ムニシピオ

財源は、税収財源、非税収財源、補助金及び国家からの交付金という4種類に分類できる。

税収財源としては、手数料・使用料、特別税及び税金並びに自治州又はその他の地方団体の税金に対する付加税からなる。税金には、ムニシピオが必ず賦課すべき義務的なものとして、固定資産税、経済活動税及び牽引車両税があり、一方、そのムニシピオにとって任意的なものとして建設設備工事税と地価上昇税がある。

非税収財源は、資産収入、科料や制裁金、公共料金、借り入れ及び賦役からなる。借り入れは、投資費用を賄うという本来の目的に加え、特定の場合や例外的措置として経常支出と予算不足を補うために利用することもできる。賦役には、人的な賦役と交通手段の賦役が存在する。

国税からの交付金は、国税徴収額の一定の割合となる。一基準年毎に、国家の歳入増加に見合った増額が算定され、自動的に増額が保障されている。各ムニシピオに対する総額の分配基準は、主に、人口、地方団体が運営する学校数等による。

ウ 広域区

財源としては、基本的に移転収入によっており（1999年度で約89%）、このうち大半が該当する自治州からのものである（1999年度で4分の3以上）。

エ 大都市圏

最も重要な財源は移転収入（1999年度で約35%）、手数料・使用料（1999年度で約41%）及び不動産税に対する付加税（1999年度で約13%）となっている。

第2節 自治州・地方団体の財源

1 地方税

スペインにおいては、租税といわれるものの概念の中に、日本でいうところの手数料・使用料が含まれることに留意する必要がある。

(1) 自治州

ア 共通制度下の自治州

(ア) 国から自治州に移譲された租税等

- ・個人所得税の一部
- ・個人の資産特別税
- ・相続・贈与一般税
- ・資産譲渡・司法文書行為税
- ・賭博手数料

国から移譲されたこれらの税金の事務は、国の規定に従い自治州によって行われている。また、自治州は、付加税をこれらに追加することができる。

(イ) 自治州固有の税等

- ・石油燃料税

カナリアス州のみで設けられている。

- ・経済活動税に対する付加税

基本的に県で創設することができる税であるが、1州1県の自治州においては創設することができるため、アストゥーリアス州、カンタブリア州、ラ・リオハ州、ムルシア州、マドリッド州に設けられている。

- ・ビンゴ賭博税

カタルーニャ州、ガリシア州、アストゥーリアス州、カンタブリア州、ムルシア州、バレンシア州、カステージャ・ラ・マンチャ州、バレアレス州、マドリッド州に設けられている。

- ・賭博手数料に対する付加税

ガリシア州、アストゥーリアス州、カンタブリア州、ムルシア州、バレンシア州、カステージャ・ラ・マンチャ州、バレアレス州、マドリッド州に設けられている。

- ・排水施設使用料

カタルーニャ州、ガリシア州、アストゥーリアス州、ラ・リオハ州、バレンシア州、バレアレス州に設けられている。

- ・その他の税

その他の税としては、カタルーニャ州の市民保護税(Gravamen de protección civil)、ガリシア州の大気汚染税(Gravamen sobre contaminación atmosférica)、アンダルシア州の未使用地税(Impuesto sobre tierras infrutilizadas)、エストレマドゥーラ州の狩猟税(Impuesto sobre aprovechamiento cinegético)等がある。

イ 特権制度下の自治州

特権制度下にあるのは、バスク州とナバラ州であり、次にこれらの州が有する租税等を示す。

(ア) バスク州

a 直接税

個人所得税、法人税、相続・贈与税、資産特別税等がある。

b 間接税

資産譲渡税、司法文書行為税、付加価値税、特定交通特別税(Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte)、製造特別税(Impuestos Especiales de Fabricación)、保険料税(Impuesto sobre Primas de Seguros)等がある。

c 手数料その他

賭博手数料、延滞金等にかかる制裁金等がある。

(イ) ナバラ州

a 直接税

個人所得税、法人税、相続・贈与税、資産特別税、資産価値改定税(Gravamen sobre Actualización de Valores)等がある。

b 間接税

資産譲渡税、司法文書行為税、付加価値税、特定交通特別税(Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte)、製造特別税(Impuestos Especiales de Fabricación)、保険料税(Impuesto sobre Primas de Seguros)等がある。

c 手数料その他

賭博手数料、延滞金等にかかる制裁金等がある。

(2) 地方団体

ア 県

・経済活動税に対する付加税

県が任意で設けることのできる税で、40%を上限として設けることができる。

・特別税

県が任意で設けることのできる税である。

・使用料・手数料

イ ムニシピオ

○義務的に設けなければならない税

・固定資産税

・経済活動税

・牽引車両税

・建設設備工事税

○任意で設けることのできる税

・地価上昇税

・特別税

・使用料・手数料

2 国からの資金

(1) 自治州

ア 一般財源

(ア) 国の個人所得税収からの交付金

(イ) 国の一般歳入からの交付金

イ 特定財源

(ア) 地域間格差是正基金

自治州の住民1人当たりの所得がEU平均の75%未満の地域に対して援助が行われる。

(イ) 協定によるもの

国と地方行政当局との協力協定調印は、国と様々な地方行政当局との具体的な協力手段としてよく利用される方法の一つであり、国の様々な省庁の部局、独立機関と自治州との間で締結される。1999年度においては、カナリアス州が最も多く、次いでアンダルシア州、カタルーニャ州と続いている。

(ウ) 補助金

1999 年度においては、労働社会省関係が最も多く、農業・水産・食糧省関係が続いている。自治州では、カタルーニャ州が最も多く、次いでアンダルシア州、バレンシア州、ガリシア州、マドリッド州となっている。

(エ) 計画契約

1999 年度においては、国とカタルーニャ州、国とマドリッド州及び国とバレンシア州の間で締結され、3 自治州の都市交通インフラ工事、カタルーニャ州の鉄道建設、マドリッド州の地下鉄網延長工事に使用された。

(オ) 国立保健院(INSALUD)、社会福祉院(IMSERSO)からの移転

国立保健院からの移転については、社会保障予算から、保健医療に関する権限が移譲されている憲法第 151 条に基づく自治州であるアンダルシア州、カタルーニャ州、カナリアス州、ガリシア州及びバレンシア州並びに特権制度下にあるバスク州及びナバラ州に対して行われている。

一方、社会福祉院からの移転については、これに関する権限がすべての自治州に対して移譲されているので、すべての自治州に対して行われている。

(2) 地方団体

地方財政法第 39 条により、地方団体は、国の税収入からの配分を受けることができる。

自治州の中には、自治憲章の中で、地方団体に対する国からの資金配分は自治州を経由すると定めているところも幾つかある。

3 地方債等

(1) 自治州

自治州財政法第 14 条により、自治州には信用取引を行うに当たって次に掲げる要件が定められている。

- ・ 1 年を超えない期間で信用取引を実施すること。
- ・ 投資支出向けであって、元本及び利子の 1 年当たりの償還額が自治州の経常収入の 25%を超えない場合に限り、1 年を超える信用取引を取り決めること。
- ・ 海外での信用取引を取り決め、債券を発行し、又は公的融資を使用するためには、国の許可が必要となる。
- ・ 税制・財政政策審議会の国の借り入れ政策と齟齬がないようにすること。
- ・ 自治州財政法において規定されていない自治州の公債については、国の公債に係る規定が適用される。

(2) 地方団体

地方団体は、すべての金融機関とあらゆる種類の信用取引を行うことができるが、地方財政法によって借り入れの期間、用途に制約が設けられている。

地方団体は、総額が直近の年度における経常収入の 30%を超えない場合に限り、1 年を超えない期間で、あらゆる金融機関と信用取引を行うことができる。1 年を

超える中長期の借入れにあつては、投資支出に用途を限定され、公債の発行、貸借契約等の手段を用いることができる。

信用取引の取り決めには、議会において多数決による承認が必要で、これが通常予算の5%を超える場合は絶対多数による承認が必要となる(地方財政法第54条)。

地方団体の信用取引は、次に掲げる場合にあっては、国の許可を必要とする。

- ・外国で行う場合、公債を発行する場合、又はその他公的融資の場合。
- ・予定取引額が当該地方団体の経常収入の5%を超える場合。
- ・地方団体が既に負っている負債及び予定している負債に係る償還費が、経常収入の25%を超える場合。

4 資産収入及び財産収入

(1) 自治州

自治州財政法第5条により、自治州は、その資産・財産から生み出されるあらゆる種類の利潤・収益を、資産収入・財産収入とすることができる。例えば、相続、遺贈又は寄贈による資産等の取得などである。

(2) 地方団体

地方財政法第2条により、地方団体の財源の一つとされているが、例えば遺贈又は寄贈による資産等の取得による収入である。

第3節 自治州・地方団体の予算・決算

1 予算の原則(Principios Presupuestarios)

(1) 自治州

自治州財政法第21条により、次のことが規定されている。

- ・単年度であること(暦年に一致する。)
- ・自治州を構成する機関全体の歳出及び歳入からなること。
- ・歳入に当該自治州に割り当てられる租税の税収を明記すること。
- ・当初予算が会計年度の初日より前に承認されない場合は、自動的に前年度の予算が延長されること。
- ・国の予算と連結できるよう統一された要件により作成すること。

(2) 地方団体

ア 包括性(universalidad)の原則

すべての収入及び支出が予算に記載されていること。

イ 単一性(unidad)の原則

すべての収入及び支出が単一の予算書に記載されていること。

ウ 単年度(anualidad)の原則

予算は単年度において承認されなければならない、年度は暦年に一致すること。

エ 特定(especialidad)の原則

予算には支出の目的と金額を明記すること。

オ 予算均衡(equilibrio presupuestario)の原則

歳出と歳入を総額において一致させること。

2 予算の編成(Elaboración)

(1) 自治州

自治州の首相によって編成される。

(2) 地方団体

アルカルデ、県議会議長等の各地方団体の長によって編成される。編成された当初予算は、10月15日までに議会に提案しなければならない。

3 予算の構造(Estructura)

(1) 自治州

支出は性質別分類及び目的別分類、収入は性質別分類により作成する。

(2) 地方団体

地方財政法第112条により定められており、支出は性質別分類及び目的別分類、収入は性質別分類により作成する。

4 予算の採択(Aprobación)

(1) 自治州

自治州においては、6月の下旬頃から予算案の作成準備に入り、10月には州の首相が議会に提案し、12月中に議決を得ている。

(2) 地方団体

各地方団体の長により議会に提案された予算案は承認されると、15日間公開され、これに対する不服申し立てがなければ予算は確定する。不服申し立てがあった場合は、議会は最終的な予算の確定までに1ヶ月を費やすことができる。ただし、いずれの場合も12月31日前でなければならない。予算が最終的に確定すると、当該地方団体の公報に記載することとなる。

5 予算の執行(Ejecución)

(1) 自治州

予算の執行は、自治州の首相に権限が与えられている。

(2) 地方団体

予算の執行は、各地方団体の長に権限が与えられている。出納閉鎖日は3月1日前とされている。

第4章 住民、中央政府、EU等との自治州・地方団体との関係

第1節 住民等との関係

1 地方自治の情報へのアクセス

(1) 自治州・地方団体の広報活動

広報活動については、インターネットにホームページを設けたり、独自のテレビ局を活用したり、印刷物を発行したり、時には新聞等を利用している。インターネットについては、行政省のサイト(<http://www.map.es/>)に「ネット行政」(Administración en Internet)というものが設けられており、ここから自治州、県、ムニシピオ等のサイトへと入っていくことが可能になっている。

また、バレンシア州では州のテレビ局(テレビ・バレンシアーナとプンド2の2局)を持っており、これによっても広報活動を行っている。

自治州では、自治州の公報は発行しているが、いわゆる全体的な行政一般の情報をとりまとめた広報誌というようなものではなく、各部局ごとに刊行物を出している。

(2) 議会傍聴

原則として、議会は公開となっているが、傍聴するに当たっての手続きが異なる場合がある。例えば、バレンシア州の州議会を傍聴するためには事前の申請が必要であるが、アラゴン州では身分証明書さえ携帯していれば自由に傍聴できる。

(3) 情報の公開と保護

情報公開については、憲法第105条及び1992年11月26日付け行政及び一般行政手続きに係る司法制度に関する法律第30号(Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) (以下「92年30号法」という。)により定められている。

憲法第105条

次の事項は、法律でこれを定める。

1. 略
2. 行政文書及び記録を、市民に公開すること。ただし、国の安全及び防衛、犯罪捜査、並びに個人のプライバシーに関するものは、これを除く。
3. 略

(4) 公聴会

公聴会については、憲法第105条及び92年30号法により定められている。

憲法第105条

次の事項は、法律でこれを定める。

1. 市民に関わりのある行政法規を制定する際、直接に、又は法律で認める組織及び団体を通じて、市民に対する聴聞を行うこと。
2. 略

3. 行政行為を行うときの手続。この手続においては、適当な場合、利害関係者に対する聴聞を保障する。

(5) オンブズマン

ア 国のレベル

第1部で記述したとおり、憲法では、「国会の高等受任機関」と呼びオンブズマンについて規定している。その任務は憲法第1条に規定されている国民の自由と権利の擁護である。オンブズマンには司法府のように判決を申し渡す権限はない。国民の側からの苦情、不服申し立てに基づき、行政機関に対して提案、勧告を行うことはできる。

憲法第54条及び1981年4月6日付けオンブズマンに係る組織法第3号により、その使命、任務、選出に係る手続等が定められている。

オンブズマンの任命には、成人に達し公民権を有しているスペイン人のうちから、上下両院で別々に、政党の推薦を受けた同一の候補者について選挙を行い、各院で議員数の5分の3以上の多数決を得る必要がある（つまり、上院では156以上、下院では210以上の賛成票が必要）。オンブズマンの任期は、5年である。

オンブズマンは、すべての行政について監督することができるが、係争中の事項、既に司法判断されている事項、国防に影響する事項については活動を控えなければならないこととされている。

また、年1回国会に対して報告書を提出しなければならない。

イ 自治州のレベル

現在17の自治州のうち9つの自治州（アンダルシア州、アラゴン州、バレアレス州、カナリアス州、カタルーニャ州、カステージャ・イ・レオン州、バレンシア州、ガリシア州、ムルシア州、バスク州）が、国のオンブズマンと同様の役割を果たす自治州のオンブズマン(Comisionado Parlamentario Autónomico)に係る規定を自治憲章に盛り込んでおり、そのうちバレアレス州以外の自治州で既に存在している。その役割は国の場合と同様に行政を監視し、当局に対し助言や

表4-1 各州のオンブズマンの呼称

自治州	呼称	根拠法令
アンダルシア	DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ	自治憲章46条
アラゴン	JUSTICIA DE ARAGON	自治憲章33条
バレアレス	SINDIC DE GREUGES	自治憲章29条
カナリアス	DIPUTADO DEL COMUN	自治憲章14条
カステージャ・イ・レオン	PROCURADOR DEL COMUN	自治憲章14条
カタルーニャ	SINDIC DE GREUGES	自治憲章35条
ガリシア	VALEDOR DO POBO	自治憲章14条
ムルシア	COMISION DE DEFENSA DEL CIUDADANO	不明
バスク	ARARTEKO	1985年法律第3号
バレンシア	SINDIC DE GREUGES	1984年法律第11号

(出典) 各州自治憲章

勧告を行うことであり、その任命は州議会が行う。活動範囲は該当の州内に限られ、国のオンブズマンと連携した活動をしてしなければならない。

2 住民の直接参加に係る制度

(1) レファレンダム

ア 国のレベル

憲法において定められ、特に重要な政治的決定を行うときに国民投票に付することができることとされ、また、憲法の改正を行うときには一定の条件の下に国民投票を行い承認を得ることとされている。(憲法第 92 条、第 167 条及び第 168 条)

イ 自治州のレベル

憲法は、レファレンダムによる市民の直接参加の制度をいくつか定めている。一つは、アンダルシア州の設立(第 151 条)の場合がそうであったように、自治州の設立に関するレファレンダムである。

同様に、バスク州、カタルーニャ州、ガリシア州、アンダルシア州等では、自治憲章の改正についても、自治州の権限の変更だけではなく根本的な改革の場合には、レファレンダムが実施されることになっている。

また、カタルーニャ州、アンダルシア州、バレンシア州、カナリアス州、アストゥーリアス州、ムルシア州、エストレマドゥーラ州のそれぞれの自治憲章は、レファレンダムによる住民投票に関する州レベルの規定を設けることを定めている。

ウ 地方団体(県、ムニシピオ)のレベル

地方財政に関する問題以外で、ムニシピオが管轄し、住民の利益に特別な重要性を帯びている(地方制度基本法第 71 条)地域的な問題に関して、住民が住民への意見聴取を要求し(地方制度基本法第 18 条第 1 項第 6 号)、アルカルデが議会の絶対多数による承認及び中央政府の事前の承認を得た上で住民投票(*consulta popular*)を実施することもある。

(2) イニシアティブ

ア 国のレベル

国会におけるイニシアティブについては、少なくとも 50 万人の選挙人(有権者)の署名が必要で、次に掲げる事項については発案することができない。(憲法第 87 条第 3 項、1984 年 3 月 26 日付け国民発意に関する組織法第 3 号)

- ・組織法(通常法律とは異なり、基本的権利・自由の発展に関すること、自治憲章に関すること、一般的選挙制度に関すること等については憲法第 81 条により組織法により規定することとされている。組織法の改廃については、国会下院の絶対多数を必要とする。)
- ・税制に関すること。
- ・国際関係に関すること。
- ・恩赦の特権に関すること。
- ・憲法第 131 条及び第 134 条第 1 項に関すること。

イ 自治州のレベル

自治州については、各自治州の法律によりイニシアティブに関する要件等が規定されている。その例を以下に挙げる。

表4-2 各州の住民発案に関する要件等

自治州	要件	適用が除外される事項	法的根拠
アラゴン	1万5千人以上の選挙人の署名	- 自治憲章第1章に規定される自治州組織に関するもの - 自治憲章第5条に規定される州内組織に関するもの - 予算、税制の性質を有するもの - 経済活動全体計画に関するもの - 自治憲章の改正に関するもの - 自治州が法制権限を与えられていないもの - 自治憲章第45条に関するもの	自治憲章15条 州住民発案法 2、3条
プリンシパド・デ・アストゥリアス	公民権を有する成人1万人以上の署名	- 自治州の権限以外のもの - 税制に関するもの - 自治憲章第47条、第48条に規定されるもの - 自治憲章第22条に規定される組織、機能に関するもの - 憲法に規定される基本的権利、自由に関するもの	自治憲章31条 州住民発案法等 2、7条
イスラス・バレレス	1万人以上の署名又は選挙区の選挙人の30%以上の署名	- 自治州、島嶼議会、ムニシピオの機関に関するもの - 自治州の名称、領域、言語、象徴に関するもの - 自治憲章第5条第1項に基づく地方組織に関するもの - 憲法第87条第3項に関するもの - 自治州の一般経済計画に関するもの - 予算、税制に関するもの - 選挙制度に関するもの	自治憲章26条 州住民発案法 第4号(1991)
イスラス・カナリアス	1万5千人以上又は一島内に限定される事項については島内選挙区の選挙人の50%以上	- 自治州の権限以外のもの - 予算、税制に係るもの及び経済活動全体計画に関するもの - 自治憲章の改正に関するもの - 自治州の組織、制度に関するもの - 住民発案に関するもの - 選挙制度に関するもの	自治憲章12条 州住民発案法 2、3条
カンタブリア	1万人以上の署名	- 自治州の権限以外のもの - 税制に関するもの - 自治憲章第49条及び第55条に関するもの - 自治憲章第8条に係る州の組織の機能に関するもの - 憲法に規定される基本的権利、自由に関するもの - 自治憲章第28条第1項、第2項、第3項に関するもの	自治憲章15条 州住民発案法 2、3条
カスティーリャ・ラ・マンチャ	2万人以上の選挙人の署名	- 自治州の権限以外のもの - 税制、予算に関するもの - 自治憲章第8条に係る州政府の組織、制度に関するもの - イニシアティブ、法制手続に関するもの - 組織法、国際関係、恩赦の特権に関するもの - 州内の組織に関するもの	自治憲章12条 州住民発案法等 2、3条
カタルーニャ	6万5千人以上の署名	- 州議会の法律又は自治憲章により、州政府又は州議会に法制定を留保しているもの - 税制、財政に関するもの - 自治憲章第34条第2項及び第3項に規定される手続を必要とするもの - 州政府の経済活動の一般計画に関するもの	自治憲章32条 州住民発案法 2、3条
エストレマドゥーラ	選挙人名簿の5%以上の署名	- 予算、税制に関するもの - 融資に関するもの - 一般経済計画に関するもの - 自治憲章第54条に関するもの	自治憲章23条 州住民発案法 2、3条
ガリシア	1万5千人以上の署名	- 自治州の権限以外のもの - 自治憲章の規定に関するもの又は承認に絶対多数を必要とするもの - 予算、税制に関するもの	自治憲章13条 州住民発案法 2、3条
マドリッド	5万人以上の選挙人の署名	- 自治州の権限以外のもの - 税制に関するもの - イニシアティブ、法制手続に関するもの - 自治憲章第55条、第61条に関するもの - 州の組織に関するもの	自治憲章15条 州住民発案法等 2、8条
ムルシア	1万人以上の選挙人の署名	- 自治州の権限以外のもの - 税制に関するもの - 自治憲章第46条、第47条に規定するもの - 州の組織に関するもの	自治憲章30条 州住民発案法等 2、3条

ナバラ	7千人以上の署名	・自治州に法制定権のないもの ・ナバラ州設置法第19条第3項に定めるもの ・税制に関するもの ・予算、会計に関するもの	自治憲章19条 州住民発案法 2、3条
コムニダ・ヴァレンシア	5万人以上の選挙人の署名	・自治憲章第1章に係るもの及び州内の組織に関するもの ・自治憲章第2章に係る州政府に関するもの ・税制、予算に関するもの ・州の経済活動全体計画に関するもの ・自治州の権限以外のもの	自治憲章14条 州住民発案法 2、3条
バイス・バスコ	3万人以上の署名	・自治州の権限外のもの、州内共通の組織、司法制度、権限に関するもの、歴史的領域の権限に関するもの、州内の組織に関するもの ・税制に関するもの ・自治憲章の改正に関するもの ・経済活動全体計画に関するもの ・イニシアティブ、法制手続に関するもの ・選挙制度に関するもの ・その他自治憲章又は法律が州政府に主導権を認めるもの	自治憲章27条 州住民発案法 2、3条
ラ・リオハ	6千人以上の署名	・自治州に法制定権のないもの ・税制に関するもの ・自治憲章第39条及び第40条に規定するもの ・自治憲章第16条に規定する機関の組織及び権能に関するもの ・州住民発案法第11条第2項に規定する自治州の主導権に関するもの ・自治憲章の改正に関するもの	ラ・リオハ州住民発案に関する法律第3号(1985)

(出典) 各州自治憲章及び住民発案法

(3) その他

例えばムニシピオの中での地区の設立の場合、市民や市民団体のムニシピオ行政への参加を方向づけるために、市民団体の代表は、ムニシピオ議員が議長を務める地区議会(Junta Municipal de distrito)に参加することができる(1986年11月28日付け地方団体の組織、機能及び司法制度に係る規則を定める王令第2568号第128条～第131条)。マラガにおいては、ムニシピオを10の地区(distrito)に区分し、各地区に地区議会を設けている。この場合においても、ムニシピオの問題に関する決定権は、ムニシピオ議会議員に帰属する(スペイン憲法第140条及び地方制度基本法第24条、第69条)。

3 民間団体との関係

NGOのような非営利団体が行う活動に対して規定している法律としては、国又は自治州を超えるレベルでは、国の定める1996年1月15日付けボランティア活動に関する法律第6号、また、自治州レベルとしては、例えばナバラ州の1998年3月28日付けボランティア活動に係る規定に関する法律第2号があり、バレンシア州も州の法律としてボランティア活動に係る規定を定めているようである。

自治州によっては、NGOに対して資金援助等を行っている州も存在する。例えば、バレンシア州では開発協力局が毎年NGOに対して事業プログラムを募集し、その中のいくつかには資金援助を行っており、アラゴン州では州が直接NGOに資金援助を行ったり、委員会等にオブザーバーとして出席を求めて意見を聞いたりしている。

第2節 中央政府との関係

1 地方における中央政府の代表

歴史的には、スペインの絶対王政が残した地方を支配する行政機構として作られた3つの柱、すなわち、ムニシピオ・司法当局として設置されていた王室代理人(corregidor)、税制の管理機関としての監督官(intendente)、及び軍からなる制度となっていた。これに、フランス革命により持ち込まれた中央集権制度、特に国をほぼ画一的に区分した行政単位である県(departamento)、及びムニシピオを効果的に統制し県域内の国家行政機関を統轄する機関として設置された地方長官(prefecto)制度の概念を取り入れた制度が、19世紀に作られた。フェルナンド7世の死後、当時振興大臣(Ministro de Fomento)であったフランシスコ・ハビエル・デ・ブルゴスの着想の下に穏健派の政治家グループの働きにより、この制度が実際に稼働し始める。県という区分(division provincial)は1833年11月30日付け勅令により、主席振興副代理(subdelegado principal de Fomento。翌年に地方長官(gobernador civil)と名称が変わる。)は1833年10月23日付け勅令により定められた。

しかし、軍や大蔵省を始めとする各省が既に分立した地方部局を作りつつあり、地方長官の機能の空洞化が生じてしまった。このような状況の下、1978年の憲法改正があり、スペインは自治化への道を歩み始める。地方長官は呼称を政府代理人(Delegado del Gobierno)へと変え、国から自治州へと大幅な権限委譲がなされることによりその権限もかなり縮小された。また、それにより大幅な機構改革が行われ、一部を除いて各省庁の地方の出先機関は廃止されるか、政府代理人の下に組み込まれることとなった。

(1) 政府代理人

政府代理人は、自治州における中央政府の代表であり、自治州内の国家行政を指揮し、自治州又はその管内の地方団体の固有の行政と地方における国会行政の調整を行う役目をになっていることが、憲法第154条及び1997年4月14日付け国の一般行政組織及び機能に関する法律第6号により規定されている。

憲法第154条

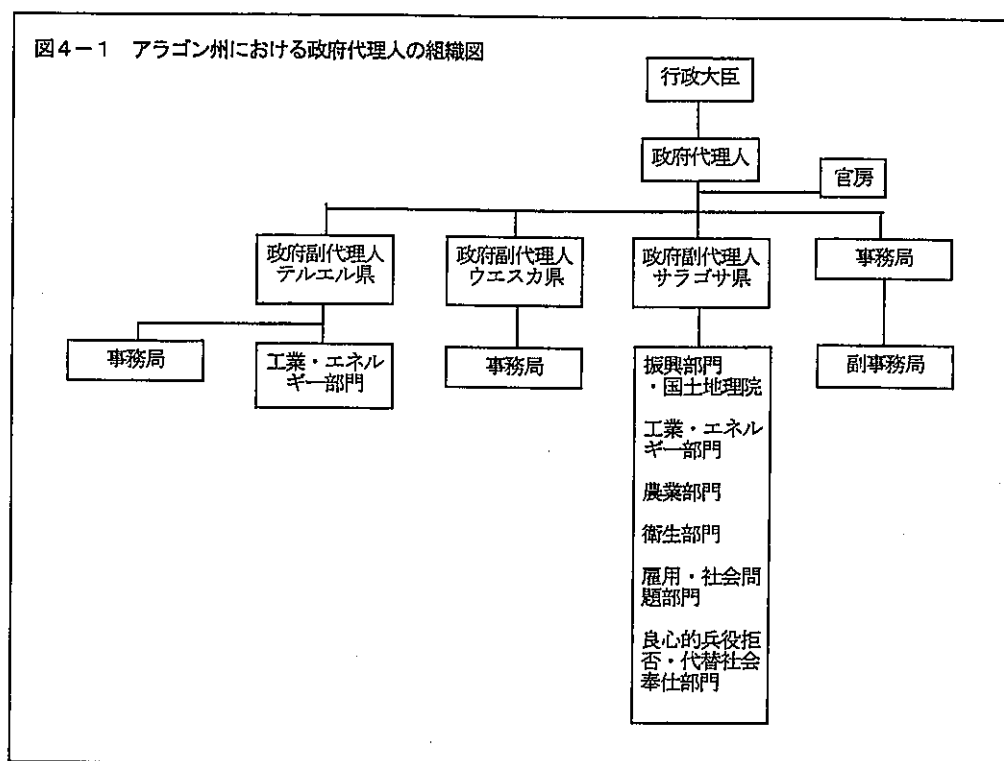
内閣が任命する代表は、各自治州の領域内において、国の行政を指揮し、必要のあるときは、自治州固有の行政との調整を行う。

政府代理人は、各自治州(州都、カナリアス州はラス・パルマスのみ)に1人ずつ置かれ、その任命・解任は国の首相の提案の下、閣議によって行われ、勅令をもって発せられる。すなわち、すべての大臣の機能が集中する国の首相府に第一義的に属している(ただし、組織的には行政省に属している。)。行政大臣は、地方での国の一般行政に対する適切な調整に関する指示を出すことができ、内務大臣は、公共の自由及び市民の安全に関して指示を出すことができる。その他の大臣は、所管する分野について指示することができる。

政府代理人の権限としては、次のようなものが挙げられる。

○ 国の代表としての権限

- ・自治州領域内で執行される業務計画について主管大臣に意見表明すると共に、当該業務の管理状況を主管大臣に報告すること。
- ・権利と自由の行使を保護すると共に、市民の安全を保证すること。
- ・懲戒に関する権限、徴用に関する権限及びその他規定により委任された権限を行使すること。
- ・国に付与されている権限の執行及びその規範の適切な適用について留意すると共に、管轄権又は権限の争い、法的に適切な申し立て、さらには訴訟に着手すること。



- 自治州内の国家行政を指揮する立場としての権限
 - ・自治州内各県の政府副代理人を任命すること。
 - ・政府副代理人の活動を指揮し、調整すること。
 - ・政府代理人に統合されていない国家一般行政の地方出先機関の正職員の任命に係る意見を伝えること。
 - ・自治州内の各県の政府副代理人から構成される政府代理人補佐地方委員会を作ること。また、この委員会には政府代理人が適当と考える機関の職員も出席することができる。
 - ・政府代理人に統合されている国の各省の地方業務を、関係省庁の意向に沿って、自らが直接又は政府副代理人を通じて指揮すること。
 - ・自治州内に置いて国の各省庁に固有の権限を執行し、統合されている地方業務に割り当てられた資源を管理すること。
- 自治州又は自治州管内の地方団体に固有の行政と地方における国の行政を調整す

る立場としての権限

- ・国の一般行政その他の公的機関と自治州又は関係地方団体との協力・調整関係を維持すること。具体的には、権限移譲合同委員会に出席したり、国の一般行政と自治州又は関係地方団体との間で協力協約を結ぶことを促進したりすることである。

(2) 政府副代理人(Subdelegado del Gobierno)

政府副代理人は、政府代理人に従属し、中央政府の代表及び地方における国家行政の調整役をになっている。政府副代理人は、自治州内の各県（県都）に設けられるが、1州1県の自治州には設けられない。政府副代理人は、博士号、修士号、工学士、建築士その他同等の資格を有する、国家公務員、自治州の公務員又は地方団体の公務員の中から、政府代理人が任命する。

政府副代理人の権限としては、次のものが挙げられる。

- ・政府代理人に統合されている国の一般行政を指揮し、統合されていないものについても監督等を行う。
- ・県内の自治州に関連する機関、地方団体との対話、協力関係を維持すること。
- ・県内において権利と自由の行使を保護すると共に、市民の安全を保証すること。

(3) 国家一般行政島嶼局長(Director Insular de la Administración General del Estado)

国家一般行政島嶼局長は、バレアレス州とカナリヤス州にのみ設けられており、各自治州管内の政府代理人及び政府副代理人がおかれている島を除く各島におかれる。政府代理人によって政府副代理人と同様に任命される。バレアレス州は1州1県であるため、政府代理人の下部機関として属するが、カナリヤス州では政府副代理人の下部機関として属する。権限、任務は各島において、政府副代理人の権限を行使する。

2 国と自治州・地方団体との協力等

(1) 国と自治州との協力等

ア 協力の一般原則

憲法裁判所は、異なる地方の様々なレベルの公権力の関係について（1982年判決第18）次のような判断を下している。国家と自治州が相互に担う連携の義務とは、国家の権限を何も侵すものではない。国家は自治州の事前承諾を得る方法を探索すべきであり、自治州は、この経路を経て国家の意志形成に参加することになる。

イ 協力手段

国は、自治州との間で2つの異なるタイプの関係を確立し維持することができる。

- ・多者間又は分野別協力：具体的なテーマについて確立され、全ての自治州と同時に維持することができるという特徴を有する。
- ・二者間協力：前者と異なり、具体的な一の自治州について確立され、多面的テ

一マに関する協力関係を維持できるという特徴を有する。

ウ 国と自治州間の協力機関

中央政府と自治州政府が形成する常設機関であり、その主目的は、国家と自治州が共に関心ある種々のテーマを討議することにある。

協力機関は次の2タイプに区分できる：

- ・多者間又は分野別協力機関：これらの機関には、中央政府とさまざまな自治州行政府が代表を送っており、その目的は、すべての自治州に関心ある各種テーマを討議することである。
- ・二者間協力機関：これらの機関は、中央政府と一特定の自治州政府の代表で構成され、その目的は、当該自治州に影響ある具体的なテーマを扱うことである。

(ア) 各機関の法的根拠

a 多者間又は分野別協力機関

一般的規定は、自治団体化手続法第4条に定められている。その他、様々な分野別法令にも規定があり、分野ごとの特別な目的を持つ機関として定められている。その例として、金融財政政策審議会(Consejo de Política Fiscal y Financiera)、保健体制地域間審議会(Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud)、及び教育大臣級分野別協議会(Conferencia Sectorial de los Consejeros titulares de Education)が挙げられる。

b 二者間協力機関

二者間協力委員会には、これを定める一般的な規定はない。唯一の例外は、ナバラ特権州のためのナバラ特権州条例第69条の規定である。特定の目的を持つ協力機関に関しては、いくつかの自治憲章や分野別法令に規定がある。

(イ) 多者間又は分野別協力機関

a 第1レベル機関(Organos de Primer Nivel)

前述の性格を有し、国家と自治州の最高位の代表者で組織される協同機関である。これらの機関は、中央政府の当該問題担当大臣によって主宰され、各自治州の当該問題担当大臣が参加する。特別規定により名称が異なる場合を除き、これらは分野別協議会(Conferencia Sectorial)と呼ばれる。分野別協議会の基本目的は、ある特定の問題に関する活動の主要方針について討議し合意に達することである。

b 第2レベル機関(Organos de Segundo Nivel)

これらの機関を構成する行政側代表者は、第一レベルより下位で、会議出席者は通常局長クラスである。これら会議の機能には、第一レベル機関で取り上げられるテーマの事前準備という固有の機能と、第一レベル機関の会議で討議された問題を発展させるという機能がある。

c 委員会、調査委員会、作業部会

前述の各機関が採択した合意事項を履行するために、これら一連の委員会

は合意のもとに、様々な機関の設立を決定することができ、国家と自治州の専門家が、特定の内容や、決定された活動方針の実行に必要な行政措置等を討議する。

d 多者間又は分野別協力機関の利用

これら全ての機関には共通して国家と自治州の代表者が参加しているが、その機関ごとの構成、法規、会議開催、合意採択制度などは非常に多様である。

(ウ) 二者間協力機関

自治州ごとに個別のものとなり、その設立や機能については、法規によって特定はされていない。設立は自由意志に基づき、各自治州の特定の問題に対処し、その解決策を探るための手段の必要性に呼応するものである。一般に、国と自治州が任命する代表者により構成され、協議対象のテーマの専門家や直接の責任者が会議に出席することも可能である。

例えば 1982 年 8 月 10 日付けナバラ特権体制の再統合と改善に関する組織法第 13 号第 69 条及び 1984 年 8 月 1 日付け勅令第 1507 号においては、協力委員会について次のように規定されている。同委員会は、ナバラ特権州政府と中央政府の同数の代表者により組織され、ここでは、同組織法の解釈と適用に関して両政府間で生じる意見の相違が提起され、解決される。

(エ) その他の協力機関

いくつかの自治憲章や分野別法規には、その他特定の協力機関の存在がうたわれているが、その活動範囲は、治安委員会の場合のように、行政の具体的活動に限られている。ある特定の目的のために設置されている場合もあり、その例としては、バスク州のための徴税割当合同委員会やナバラ州のための連携委員会のように財政問題に関する合意形成を目的とするものが挙げられる。

これらの協力機関は、“特定”機関と称することができ、その機能に従って、次のように分類することができる。

- ・警察と治安活動：治安委員会
- ・自治州の財政：徴税割当合同委員会（バスク自治州）、連携委員会（ナバラ特権州とバスク自治州）、調停委員会（ナバラ特権州とバスク自治州）
- ・アラゴン王国古文書委員会：アラゴン州、カタルーニャ州、バレアレス諸島州、バレンシア州の自治憲章にも記載がある。

エ 国と自治州間の協同規定

(ア) 概念、規定

特定の場合において、国と自治州が協定と呼ばれる合意書に調印する場合がある。これらの協定を通して、双方は、調印された協定の内容に明文化されている様々な活動を遂行する責任を負うことになる。

これら協定が国の名で行われるときは、各大臣によって調印が行われる。さらに、調印された協定が共通した基本路線を維持することを保障する目的で、内

閣は 1990 年 3 月 2 日付けの合意を承認し、中央省庁が遂行すべき 2 つの規則を決定した。

- ・これら協定が含むべき内容に関する一定条件の設定：担当当局、各参加行政府が活動する際にその基準となる権限の内容、協定の目的及び経済的又はその他の公約、フォローアップ委員会と有効期間の設定
- ・同様に、協定手続きにおいて従うべき手順に関する一定条件の設定。特に、各省が協定に調印する前に、行政省に同協定を送付する義務を設定。

(イ) 協定の型

国家と自治州の間で結ばれる協定の数が多いことと、内容の多様性から、協定の分類を行うのは難しいが、様々な基準をもとに一応次のようにグループ分けすることができる。

a 協定の適用範囲に鑑みた場合

- ・一般広域協定(Convenios de Suscripción Generalizada)
- ・特定地域協定(Convenios de Suscripción Específica)

b 協定の有効期間に鑑みた場合

- ・無期限協定(Convenios de Vigencia Indefinida)
- ・有期限協定(Convenios de Vigencia Definida)

c 協定の合意内容に鑑みた場合

- ・情報交換のための協定
- ・技術援助提供のための協定
- ・特定の行政府によるサービス提供と運営のための協定
等

(ウ) 双方に対する影響

協定の目的の多様性により、当事者に発生する義務又は効果は非常に多様である。

(エ) 協定の活用

国と自治州間の協定という形式は、国と自治州の間で最も活用されている協力手段である。

オ 自治州管轄の公営企業と国の計画契約(Contratos-Programa)

自治州が提供するいくつかのサービスは、国の経済活動にとって重要性が高いため、中央政府はこれらサービス経費への経済的協力を行っている。この協同は、国と、この経済協力の受益者となる自治州公営企業との間で調印される計画契約として正式なものとされる。

3 自治州・地方団体に対する国の監督

(1) 適法性に関する監督

ア 自治州

自治州の決定に関する国の総合的な行政監督制度は一般的には存在しない。ただし、自治団体化手続法第 3 条によって、政府は、自治州が国家の法令を遵守す

るよう留意し、適切な勧告を申し渡すことができる。同法第2条は、政府及び国会は、自治州に対し、州の活動に関する必要な情報を要求できると定めている。これらの情報は、政府代理人によって収集される（憲法第154条及び1983年11月16日法）。

自治州が、スペイン全体の利益を損なうような行為をしたり、憲法に著しく反した場合、政府は自治州の首相に事前勧告した上で、状況を正すために必要な措置を採ることができ、政府は自治州当局に指示を与えることができる（憲法第155条）。

政府は、憲法裁判所において、自治州の機関によって可決された議決及び規定を確認する権限を有する（憲法第162条2項）。

憲法第153条は、憲法裁判所が次の方法で自治州の活動を監督する制度を設けている。

- ・ 権限の争いを審理する。
- ・ 違憲の訴えを審理する。
- ・ 自治州の決議、規定に対する訴えを行う。

上の1つ目と3つ目の場合は、内閣が手続きを行う権限を持つのにに対し、2つ目の場合は首相が権限を有する。

会計監査は、会計院によって行われる。

普通裁判機関も、国の執行機関からの訴えがあれば、自治州の行政決定の適法性について審理することができる。

イ 地方団体（県、ムニシピオ）

地方団体は、国（政府代理人の責任の下で）と州（地方制度基本法第65条1項）の監督を受ける。

地方団体は、議決内容の写し又は要約を、6日以内に国、自治州に送付する義務を持つ（地方制度基本法第56条及び第64条）。

国又は自治州が、それぞれの権限の範囲内で、地方団体の議決又は決定事項が法に反すると判断した場合は、地方制度基本法第65条を援用し、当該地方団体に議決又は決定事項の取り消しを命ずることができる。その際、理由を明らかに示さなければならない。また、同勧告は、地方団体の議決の送付を受け取ってから15日以内に行われなければならない（地方制度基本法第65条1項及び2項）。

（2）妥当性に関する監督

ア 自治州

自治州の議決に対する妥当性の監督は一般的には存在しない。ただし、自治州が、国家全体の利益を著しく損なうような行為をした場合、政府は自治州の首相に事前勧告をした上で、自治州当局に指令を与える等、必要な措置を採ることができる（憲法第155条）。

イ 地方団体（県、ムニシピオ）

地方団体の議決に対する妥当性の監督は一般的には存在しない。ただし、地方

団体が、スペイン全体の利益を著しく損なうような決定等を行った場合、政府代理人は当該地方団体の長に事前勧告した上で、同勧告が受け入れられなければ、施行を停止させたり、また全体利益を保護するために必要な措置を採ることができる。その際、政府代理人は、施行停止から6日以内に、行政裁判所に提訴しなければならない（地方制度基本法第67条）。

（3）財政監督

ア 自治州

自治州の会計監査は、会計院によって行われる（憲法第153条）。自治州の議会によって決算が承認され、対応する行政監査が済むと、州の決算は国の会計院の監査を受ける。国の会計院は、自治州が州会計院を創設している場合、同会計院に一部の事務を委任することができる（1988年4月5日会計院組織法）。

イ 地方団体（県、ムニシピオ）

地方団体は、公的会計制度の義務下に置かれている（地方制度基本法第114条）。

地方団体の会計及び財政運営の外部監査は、関連の組織法が定める範囲内、条件の下で、同法が定める委任の場合を除き、会計院によって行われる（地方制度基本法第115条）。

自治州の中には、州が地方団体の財政上の後見監督を行うと自治憲章の中で定めている州も幾つかある。

年単位の会計報告は、6月1日までに当該地方団体の会計監査特別委員会に提出しなければならない（義務）。会計監査特別委員会は、議会を構成する異なる政党のメンバーによって構成される（地方制度基本法第116条）。

（4）地方団体に対するその他の監督

国又は自治州は、それぞれの権限の範囲内で、ある地方団体の議決又は決定事項が法的秩序を害すると判断した場合、同議決又は決定事項の提出後直ちに、又は地方団体への勧告がなされた場合には、その猶予期間終了とともに、これらを行政裁判所に提訴することができる（地方制度基本法第65条3項）。

国又は自治州は、地方団体の議決又は決定事項が自らの権限を侵害したり、権限の執行を妨げたり、地方団体固有の権限を超えていると判断した場合、事前勧告をすることなしに、同決定又は決定事項を受け取ってから15日以内に、行政裁判所に提訴することができる。訴訟段階で、原告側の意見を聴取した上で、地方団体の要請に応じて、停止措置が地方団体の利益を害し、またそのことが提訴の際に示された全体利益又は自治州の利益によって正当化されない場合、これを解くことがある（地方制度基本法第66条）。

県、ムニシピオが、必要な経済的業務範囲が法的又は予算上保証されているにもかかわらず、法によって定められた義務を履行しない場合、国又は州は猶予期間を設けて、県、ムニシピオに対しその履行を要求することができる。猶予期間（最低1ヶ月）を経過してもまだ履行されない場合には、国又は州が、地方団体の負担で、地方団体に代わり必要な措置をとることができる（地方制度基本法第60条）。

県、ムニシピオが憲法に定められた義務を履行せず、その結果、国家全体の利益を著しく損なった場合、政府（閣議）は、自治州政府に事前通告した上で、勅令により県、ムニシピオの機関の解散を命ずることができる。その場合、上院の事前承認が必要である。機関の解散が決まると、直ちに、補欠選挙が召集される。（地方制度基本法第 61 条）。

4 不当な行政監督又は自治の制限に対する州又は地方団体の争訟手段

（1）自治州

自治団体化手続法は、第 2 条において、自治州は固有の権限を行使する上で必要となる情報を国に請求できると定めている。

憲法裁判所の組織法（第 28 条）及び憲法（第 162 条）は、自治州の自治権を制約するような国法に対し、違憲審査を提訴する権利を自治州に与えている。

また憲法裁判所の組織法は、自治州の最高責任者が州の自治権を国が規定等により制約したと判断した場合、国との権限の争いを法廷に提訴することを認めている。

（2）地方団体（県、ムニシピオ）

地方団体は、地方団体が下した決定を変更する旨の国又は州の勧告を受け入れることも、拒否することもできる。

地方団体は、何れの場合においても、憲法及び地方制度基本法が保証している地方団体の自治権を侵害する国又は州の行政決定に対し、行政裁判所に訴えることができる（地方制度基本法第 63 条 2 項）。

同様に、地方団体は、地方制度基本法第 119 条の規定に従い、憲法が保証している地方自治権を侵害すると地方団体が判断した国又は自治州の法律に対し、憲法裁判所に訴えることができる（地方制度基本法第 63 条 3 項）。

第 3 節 自治州間、自治州と地方団体間の関係

1 自治州間の関係

（1）自治州間協力

ア 憲法、自治憲章で定められる一般的協力関係

78 年憲法は、第 145 条において自治州間関係の可能性に言及している。これは、各自治憲章の条文（例えば、バスク自治憲章第 22 条、カタルーニャ自治憲章第 27 条、ガリシア自治憲章第 35 条等）によって補完され、その原理は、憲法第 145 条に立脚するものである。

イ 特別な協力関係

一方、歴史、文化、地理的事由により、特別な協力関係も奨励されている。これらの関係は、自治憲章に具体的に規定されており、以下に例を挙げる。

- ・アンダルシア自治憲章：セウタとメリージャとの協力（附則第 3 条）
- ・カンタブリア自治憲章：カステージャ・イ・レオン自治州との協力（第 30 条）
- ・カステージャ・イ・レオン自治憲章：カンタブリア自治州とラ・リオハ自治

州との協力（附則第2条）

ウ 自治州間協力の類型

各自治憲章は、憲法の条文と直接関係する各規定をその条項に含めている。これらの内容をまとめると以下ようになる。

- ・自治州連邦は、明確に除外されている。
- ・自治州独自のサービスの管理運営、供与のための自治州間協定締結は、憲法にうたわれている。しかしこれには、国会への事前報告が義務付けられている。国会が30日以内に何らの表明を行わない場合は、協定は有効となる。
- ・自治州間のその他の協力協定の成文化には、国会の事前承認が必要となる。
- ・各々の自治憲章は、歴史・文化的又は地理的距離による特別なつながりを持つ特定の自治州間において特別協力関係を結ぶ可能性に言及している。

エ 自治州間協定と合意に関する国会手続き

上院規則の第137条から第139条には、前述のケースにおける国会の承認要請手続きが規定されている。その手続きは次の通りである。

- ・当事者間で調印された協定の国会への報告
- ・国会官報への協定文の掲載
- ・議会グループか上院議員25名が、国会が承認すべき必要があるか否かに関する意見書を提出するための期間として5日間を設定
- ・自治・組織・地方行政委員会か両院合同委員会への意見書の付託、及び当該委員会における意見書の検討
- ・同委員会が関係自治州に対し、関連の先例、データ、陳述書の提出を要請する可能性、同様に、その代表責任者指名要請の可能性
- ・同委員会による5日間以内の報告書の作成と、作成後の同報告書を本会議へ提出
- ・上院決議を下院と該当の自治州へ伝達

これは、上院が地域代表議院としての機能をより明確に示す例の一つである。ただし、この機能は、今まではほんのわずかしき活用されていない。

オ 自治州間の協約及び協定の自治州議会における手続き

協力手段の議会における手続きに関しては、議会の関与に関するさまざまな自治憲章の条項に留意しなければならない。同条項が定める関与の範囲は、様々であり、例を挙げると次のとおり。

- ・アンダルシア自治州：他の自治州との間に結ばれる協定の影響範囲、形式及び内容を限定（第72条）
- ・アラゴン自治州：協力に係る協約と協定の批准（第16条）
- ・アストゥーリアス自治州：協約の履行に係る許可と監督（第24条）

（2）自治州間紛争

自治州間で発生した紛争の解決のために自治州が利用できるシステムは、憲法裁判所に権限争訟提起を行うことである。紛争が自治州の法律に起因する場合は、違

憲訴訟として手続きされなければならない。

自治州は、憲法裁判所に対し能動的権限争訟を提起することが認められている。この型の争訟は、2以上の自治州が、ある特定の問題解決にあたり、同じ権限があるとみなす場合、又は権限がないとみなす場合に発生するものである。

能動的権限争訟は、活動、議決、規則 に関して提起することができ、この場合には、憲法裁判所組織法第62条から第66条に規定された特定訴訟手続きに基づき手続きを行う。提起された紛争としては、次の二つのタイプがある。

- ・ある自治州が、他の自治州と隣接する管轄地域において行政行為を行った場合（カンタブリア自治州に対するカステージャ・イ・レオン自治州）、又はある自治州が、隣接自治州内にある管轄下の飛び地において行政行為を行った場合（バスク自治州に対するカンタブリア自治州）
- ・ある自治州のシンボルが、他の自治州に使用された場合（ナバラ特権州に対するバスク州）。

第4節 欧州連合（EU）との関係

1 欧州連合（EU）への関与

EUと自治州、地方団体は、原則として直接の関係を持つことはできないため、大きく分けて次の3つの方法を採用している。

（1）各自治州のブリュッセル事務所の設置

各自治州は、独自の事務所をブリュッセルに置き、EUに対していわゆるロビー活動を展開している。

（2）EUの地域委員会(Comité de las regiones)

地域委員会は欧州連合条約によって設置の決まった機関で、欧州連合条約の規定により、理事会又は欧州委員会は、地域の利害が関係する領域の問題については地域委員会に諮問しなければならないこととされており、その代表的な問題としては、教育、青少年、文化、公衆衛生、経済・社会的結束、交通・電気通信・エネルギーの欧州横断ネットワークが挙げられる。

地域委員会は222人の自治体、地域当局を代表する委員と、同数の代理委員により構成されており、スペインは21議席を有している。このうち自治州が17議席、地方団体には4議席が配分されている。

（3）欧州委員会の各種委員会(Comités de la Comisión)

欧州委員会には、各種委員会が設けられており、この各種委員会に、限られた数ではあるが、自治州はその代表を送ることができる。例えば、アラゴン州では、その中の3つに出席しており、その1つがエイズ対策委員会である。

2 各種交付金等

スペインの自治州は、EUから各種の資金援助を受けており、その代表的なものは欧州地域開発基金(Fondo Europeo de Desarrollo Regional)、欧州社会基金(Fondo Social Europeo)、欧州農業指導保証基金(Fondo Europeo de Orientación y Garantía

Agrícola)及び漁業金融支援(Instrumento Financiero para la Pesca)からなる構造基金(Fondos Estructurales)並びに結束基金(Fondo de Cohesión)である。

自治州全体で見ると、欧州地域開発基金から 2,177 億 341 万ペセタ(1999 年度)、欧州農業指導保証基金と漁業金融支援から 1,384 億 1,670 万ペセタ(1999 年度)、欧州社会基金から 702 億 6,782 万ペセタ(1999 年度)、結束基金から 491 億 600 万ペセタ(1999 年度)支出されている。

第5節 外国の地方団体との関係

憲法第 149 条第 1 項第 3 号が、国際関係に関する権限は国の専管的権限であると定めているため、州レベルでは、国際協力に関する規定は存在しない。しかし、全ての自治州は、ヨーロッパ州連合(Assemblée des Régions d'Europe)に加盟している。

県・ムニシピオのレベルでは、欧州地方自治憲章に基づいて、同憲章第 10 条第 2 項及び第 3 項に示されているとおり、協力の形態が定められている。スペインの同憲章への加盟は、1989 年 2 月 24 日付け官報第 47 号に掲載された 1985 年 10 月 9 日閣議決定により承認された。

第6節 地方団体の全国組織

スペインにおいては、自治州の全国組織はなく、県とムニシピオの全国組織が 1 つあるのみである。この県とムニシピオの全国組織は、正式名称を全スペイン・ムニシピオ・県連合(Federación Española de Municipios y Provincias) (日本の町村会、市長会、知事会の連合組織のようなものである。以下「FEMP」という。)と称し、地方制度基本法追加規定第 5 条を根拠に設立されている。

FEMPは次に掲げる目的の下に設立された。

- ・地方団体の自治を促進し、擁護すること。
- ・他の行政機関に対して、地方団体を代表し、一般的な利益を擁護すること。
- ・地方団体に対し、あらゆるサービスを提供すること。
- ・すべての地方団体間の自治・連帯に基づいて、地方の枠組みの中でヨーロッパ精神の発展と強化に務めること。
- ・国際的な枠組み、特にヨーロッパ、中南米、アラブ諸国の地方団体等との友好・協力関係を促進し、支援すること。
- ・地方の枠組みにおける中央政府のプログラムの管理をすること。

2001 年 4 月現在、FEMPには 6,825 のムニシピオ (全体の約 84%を占め、人口では全体の約 93%を占めている。タラゴナ [カタルーニャ州]、ビルバオ [バスク州]を除くすべての県都が加盟している。)、37 の県議会 (ヒローナ県 [カタルーニャ州]、バスク州の 3 県を除くすべての県議会が加盟している。)及びすべての島嶼議会 (10) が加盟している。

また、バスク州 (独自にバスク・ムニシピオ協会を設立している。)を除くすべての州に州単位のムニシピオ・県連合が存在する。

第5章 まとめスペイン地方自治の特色

第1節 ヨーロッパ各国及び日本との比較

1 地方自治単位

現在EU15 カ国のうち、連邦制をとるドイツ、オーストリア及びベルギーの3カ国を除く12カ国が単一国家である。地方自治に係る階層は、基本的に、自治州、県、ムニシピオという3層制であり、3層制を採る国はスペインの他に、フランス、アイルランド、イタリア及びポルトガルの4カ国があり、ヨーロッパにおいて特に珍しいわけ

表5-1 EU加盟国及び日本の地方自治単位等の状況

国名	州域自治単位	広域自治単位	基礎自治単位	総人口 (百万人)	総面積 (千km ²)
ドイツ	16*	426	16,068	82.0	357
オーストリア	9*		2,301	8.1	84
ベルギー	3*	10	589	10.2	31
デンマーク		16	273	5.3	43
スペイン	17	50	8,101	39.9	505
フィンランド	1		460	5.1	338
フランス	26	100	36,679	60.2	549
ギリシャ		54	5,921	10.5	132
アイルランド	8	34	151	3.7	70
イタリア	20	95	8,074	57.0	301
ルクセンブルグ			118	0.4	3
オランダ		12	640	15.7	41
ポルトガル	2	18	305	10.0	92
イギリス		56	481	59.2	245
スウェーデン		24	286	8.8	450
日本		47	3,229	126.1	378

(出典) Les Collectivités locales en chiffres 2000, Ministère de l'Intérieur, Paris
全国市町村要覧(平成12年度版)

(注) *は連邦制の邦。並びは仏語表記のアルファベット順

ではない。しかしながら、スペインは、立憲君主制をとる単一国家ではあるが、78年憲法において位置づけられているとおり、自治州は地方団体ではない。自治州には自治州の憲法とでも言うべき自治憲章が存在し、各自治州はその効力が自治州内に限定されはするものの国と同様に法律の制定権を有している。このため、どちらかといえば、自治州の位置づけはフランスの州のようなものではなく、ドイツの邦(ラント)に近づいていると見ることもできる。さらに、自治州の成り立ちも国から区分を割り付けられたものではなく、隣接する県が歴史的、文化的な背景を基に自らの意志によりまとまって自治州を構成している。

また、基礎自治体のレベルでは、その数はフランス、ドイツに次いで多く、ほぼイタリアと同じであり、EUの中でも多い方に属する。平均人口は約5,000人で、フランス(約1,600人)、ギリシャ(約1,800人)ほど小さくはないが、ほぼドイツと同じで、EU平均の約4,000人よりは多い。しかし、ベルギー、デンマーク等8カ国が平均で1万人以上となっていることを鑑みると、小さい部類に入ると言わざるをえない。日本との比較では、日本の市町村の平均人口が4万近くあることからみると、かなり小さいと言える。

広域及び州域のレベルでは、スペインの50県の平均人口は約80万人であり、自治州の平均人口は約235万人である。つまり、日本の都道府県レベル(約270万人)は人口規模で見ればスペインの州のレベルに相当する。

2 自治州・地方団体の役割

(1) 自治州

1978年の憲法制定以来、自治州は度重なる中央政府との交渉により数々の権限を獲得してきた。78年憲法において、自治州は、第148条に列記される権限及び第149条で列記される国の専管事項（ただし、これも第150条により国は自治州に委任することができる。）以外の権限は自らの権限とすることができるため、いわゆる包括的権限が付与されていることとなる。最近では、第143条に基づく自治州に対して大学を除く教育の権限が付与され、第151条に基づく自治州に対しては保健・衛生の権限が付与された。憲法上の位置づけ、その権限等に鑑みると、どちらかといえはフランスの州よりもドイツの邦（ラント）に近づいていると見ることもできる。

（2）地方団体

基礎自治体であるムニシピオについては、住民と関わりの深い、上下水道、廃棄物収集、地方道、公共交通等の権限が地方制度基本法により付与されているが、県については、主としてムニシピオの領域を超える業務についての公共サービスの提供等になっている。地方制度基本法により、行使できる権限は包括的に定められており、どちらかといえはフランスや日本の規定の仕方に近く、限定列举方式のイギリスとは異なる。

3 自治州・地方団体の内部組織構造

（1）自治州

基本的には、立法・議決機関である直接公選制の州議会（名称は一定していない。）と州議会により選出される執行機関である州首相（任命は国王による。）からなり、州によっては州議会と州政府双方を含む枠組みとして自治統治機関とでも言うべき機関を有している州もある。執行権が一元化されていることから、フランスの方式に近く、議会がそれ自体で執行機関も兼ねているイギリスとは異なる。

（2）地方団体

基本的には、県では議決機関である議会と執行機関である議長からなり、議決機関と執行機関を含めた枠組みとして県議会という名称の機関を有している。ムニシピオにおいては、議決機関である議会と執行機関であるアルカルデからなり、やはり両方の機関を含めた枠組みとしてのアジュンタミエントという名称の機関を有している。基本的な仕組みから見ると、この場合もフランス式に近いと言える。

4 地方選挙制度

自治州及びムニシピオについては、それぞれの議会議員を選出するのに単純な（ただし、州では選挙区ごとの）比例代表制（ドント式）を採っている。県については、ムニシピオ議員が決まれば、ほぼ自動的にムニシピオ議会議員の中から県議会議員が自動的に決まる制度となっている。フランスのように多数派プレミアム制に比例代表制を加味したものや、ベルギーのような非拘束名簿式比例代表制とは異なっている。

5 公職の兼任

スペインにおいては、県議会議員は制度上必ずムニシピオ議員を兼ねており、また、国の上院議員のうち一定数は自治州の代表としての自治州議会議員であることから分かる通り（自治州議会議員は国の下院議員にはなれない。）、一定の部分について

は兼任は認められている。これは、フランスなどでも見られる現象である。

第2節 まとめ—スペイン

スペインでは、1978年の憲法制定以来、現行の制度となっているが、自治州の自治権拡大（権限の拡大）要求は止まるところを知らず、現在もなお拡大しつつある。立憲君主制という単一国家の制度を採りながら、これほど州のレベルに対して権限の移譲（財源を含めて）を行っている国はEUの中では見あたらない。また、自治州の設立についても、隣接する一又は複数の県がその歴史的・文化的背景を基に自らの発意で自治州を構成していることも特色の一つである。

このようにスペインにおいては、自治州に対する権限移譲はまだなお進行中ではあるものの、ほとんどの権限は既に移譲されており、最終局面に入っていると言えることができる。一方、県、ムニシピオ等の地方団体については、国又は自治州からの権限の移譲はあまり進んでおらず、これからこの段階に入っていくようである。

<参考文献>

日本語の文献

- ・「スペイン地方行政事情」(財)自治総合センター、1992年
- ・原誠 他編「スペインハンドブック」三省堂、1982年
- ・楠貞義 他著「スペイン現代史」大修館書店、1999年
- ・立石博高 他著「スペインの歴史」昭和堂、2000年

スペイン語の文献

- ・Ministerio para las Administraciones Públicas: EL ESTADO AUTONÓMICO, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1993
- ・Juan Alfonso Santamaría Pastor: Principios de Derecho Administrativo, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces,S.A., 2000
- ・María Bellido Barrionuevo: Derecho Administrativo II , Madrid, Editorial Universitas,S.A., 1998
- ・Julio Castelao Rodríguez: Régimen local y autonómico, Madrid, Editorial Universitas,S.A., 1996
- ・Julián Ibáñez Casado; Emilio Pérez Chinarro: La Financiación de las Haciendas Locales, Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico Universidad de Valladolid, 1996
- ・Asunción de la Iglesia Chamarro: Instituciones Políticas Españolas en Diez Lecciones, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra,S.A., 1998
- ・Joaquín Tornos Mas (Director): Informe Comunidades Autónomas 1999, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2000
- ・Ángel Ballesteros Fernández: Manual de Administración Local, Granada, Editorial Comares, 1998
- ・Ministerio de Administraciones Públicas: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales 1999, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2000
- ・Ministerio de Economía y Hacienda: El Presupuesto para 2000, Madrid, V.A.Impresores,S.A., 2000
- ・Diputación General de Aragón, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo: El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2001, Aragón, Gráficas Mola,S.C.L., 2001
- ・Ministerio de Economía y Hacienda: Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas Ejercicio 1999, Madrid, Solana e hijos A.G.,S.A., 2000
- ・Ministerio de Economía y Hacienda: Presupuestos de las Entidades Locales Ejercicio 1999, 2000
- ・Ignacio Torres Muro: Los Estatutos de Autonomía, Madrid, Boletín Oficial del Estado,

1999

- Enrique Arnaldo Alcubilla: El régimen electoral de España, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1999
- Boletín Oficial del Estado: Régimen Local, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2000
- Boletín Oficial del Estado: Funcionarios de las Administraciones Públicas, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1996
- Ministerio de la Presidencia: Ley General Presupuestaria, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1999
- Ministerio de la Presidencia: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2001
- Marisol Palés(Directora): Diccionario Espasa Jurídico, Madrid, Espasa, 2001
- 上院のホームページ(<http://www.senado.es/>)
- 下院のホームページ(<http://www.congreso.es/>)
- 行政省のホームページ(<http://www.map.es/>)
- 内務省のホームページ(<http://www.mir.es/>)
- 大蔵省のホームページ(<http://www.minhac.es/>)
- スペイン国立統計研究所のホームページ(<http://www.ine.es/>)
- ムニシピオ・県連盟のホームページ(<http://www.femp.es/>)

フランス語の文献

- Les Collectivités locales en chiffres 2000, Paris, Ministère de l'Interieur, 2000

英語の文献

- Michael T. Newton, 1997 :Institutions of Modern Spain, Cambridge University Press

<執筆者>

監修 所長 山下 茂
担当 所長補佐 中本 敦也

<表紙写真提供>

スペイン政府観光局

スペインの地方自治

平成14年1月31日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会 (CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル19階

TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346



本冊子は再生紙を使用しています