

2016 年度博士論文

イタリアにおける「地域国家」モデルの憲
法原理とその実施をめぐる立法及び憲法裁
判決の研究

指導教員：大津浩 教授

法学研究科法律学専攻

14R1001

芦田 淳

2016 年度 博士論文

イタリアにおける「地域国家」モデルの憲法原理とその実施をめぐる立法及び憲法
裁判決の研究

芦田 淳

【目次】

序章	1
第1節 先行研究の概観	1
第2節 本稿の構成	4
第1章 序論	9
第1節 イタリアにおける地方制度の概要	9
第2節 イタリアにおける地域国家の進展	10
第1款 1948年憲法による地域国家の誕生：揺籃期（1946年～1967年）	10
第2款 通常州設置とその後の抑制：実施期（1967年～1990年）	14
第3款 立法改革及び憲法改正：変革期（1990年～2001年）	17
第4款 2001年改正以降の憲法改正をめぐる状況：再編期（2001年～2016年）	20
第5款 小括	24
第3節 イタリアにおける地方団体自治の現状	24
第1款 従来の経緯	24
第2款 地方団体の現状とそれに対する見直し	25
(1) 県の機関及び権能の見直し	25
(2) 大都市の設置	27
(3) コムーネの連合及び統合	29
第3款 小括	31
第2章 州及び地方団体の「立法権」の発展	32
第1節 州の立法権をめぐる議論及び学説	32
第1款 憲法制定議会における州の立法権をめぐる議論	32
(1) 第2小委員会における議論	32
(2) 憲法委員会における議論	34
(3) 憲法制定議会本会議における議論	35
第2款 2001年憲法改正以前の州法に対する制約とその地位	36
第3款 2001年憲法改正以後の州法に対する制約	39

(1) 特別州の専属的立法権	39
(2) 通常州の立法権の制約	41
第4款 小括	41
第2節 地方団体の憲章制定権及び規則制定権について	42
第1款 憲章制定権	42
(1) 州と地方団体の憲章制定権の比較	42
(2) 地方団体の憲章制定権の限界	44
(3) 地方団体の憲章制定権に対する解釈	45
(4) 小括	47
第2款 規則制定権	47
(1) 地方団体等の規則制定権	48
(2) 地方団体の規則に対する解釈	48
(3) 小括	53
第3節 代表的事項における州法の実践等	53
第1款 国と州の競合的立法権分野たる「州選挙制度」に関する州法の事例	53
第2款 州の立法権限分野たる「観光」に関する州法の事例	56
第3款 憲法裁判所による州の立法権分野の保護	58
第4節 結論	59
第3章 立法権限配分等に関わる憲法裁判決の展開	61
第1節 憲法裁判決の概観	61
第1款 憲法訴訟の状況	61
第2款 憲法裁判決における国の優位性	61
第2節 横断的事項	63
第3節 権限の交錯並びに誠実な協働原理及び優位性の基準（原理）	64
第1款 権限の交錯及び誠実な協働原理	64
第2款 2011年判決第330号（誠実な協働原理の事例）	66
第3款 優位性の基準（原理）	67
第4款 2005年判決第234号（優位性の基準の事例）	69
第4節 柔軟性原理	70
第5節 補完性原理	70
第1款 憲法上の補完性原理	70
第2款 2003年判決第303号	72
(1) 提訴の対象	72
(2) 提訴の理由	72
(3) 国事弁護院の主張	73

(4) 憲法裁判所の判断	74
第3款 小括	75
第6節 憲法裁判決と主権論	76
第1款 2002年判決第106号による解釈	76
第2款 2007年判決第365号による解釈	78
(1) 「主権」と「自治」	78
(2) 従来の判決の継承と見直し	79
(3) 結論	80
第3款 小括	81
第7節 結論	82
第4章 上院の現状と近年の改革案	84
第1節 上院の歴史と現状	84
第1款 第二次世界大戦前における上院	84
第2款 憲法制定議会における上院の性格をめぐる議論	85
第3款 第二次世界大戦後の運用	86
(1) 現行二院制の運用	86
(2) 両院間調整に係る措置	87
第4款 小括	90
第2節 2001年憲法改正以降の二院制及び上院の改革案	90
第1款 従来 of 改革案の傾向	90
第2款 第14立法期－2005年憲法改正案	91
第3款 第15立法期－2007年ヴィオランテ案	92
第4款 第16立法期－2011年憲法改正案	93
第5款 第17立法期－憲法改正委員会改革案から2016年憲法改正案へ	95
(1) 「賢人会議」による改革案	95
(2) 政府の憲法改正委員会による改革案	95
(3) 2016年憲法改正案	97
第6款 小括	99
第3節 国の決定過程に対する州の参加〔補論1〕	100
第1款 憲法改正等	100
第2款 「国家－州会議」－立法等に対する関与	101
第4節 スペインにおける上院及び国の決定に対する州の参加〔補論2〕	102
第5節 結論	103

第5章 憲法上の財政自治権と財政連邦主義の展開	105
第1節 概観	105
第2節 憲法制定当初から2001年憲法改正までの財政自治権	105
第3節 2001年憲法改正後の財政自治権	107
第4節 2009年法律第42号の要点	111
第5節 2009年法律第42号の実施状況	113
第1款 国有財産の地方への移転	114
第2款 首都ローマの制度	115
第3款 地方団体における標準的需要の決定	115
第4款 コムーネレベルでの財政連邦主義	116
第5款 通常州及び県の財政、保健部門における標準的費用等	117
第6款 追加財源及び特別措置	118
第7款 会計制度及び予算枠組の調和	118
第8款 制裁及び報奨制度	118
第9款 2011年立法命令第118号の補完及び補正	119
第6節 結論	119
終章 結論	121
第1節 地域国家と連邦国家等の比較	121
第1款 地域国家をめぐる議論	121
第2款 各項目に関する比較	121
(1) 州等の性格・憲法上の権限配分	121
(2) 地域代表たる第二院の存在	123
(3) 連邦の重要な権限行使（憲法改正手続等）への州の参加	124
(4) 権限争議に係る憲法裁判制度の存在	125
(5) 税財政制度	125
(6) 連邦構成主体と地方団体の関係	126
第3款 小括	127
第2節 地域国家モデルとそれが持つ示唆	127
第1款 地域国家モデルの本質	127
第2款 立法権限配分モデルに関する考察	128
第3款 上院モデルに関する考察	131
第4款 小括	132
第3節 日本に与える示唆	132
第1款 立法権限配分の原理	132
第2款 上院のあり方	134

第3款 裁判官選出のあり方

137

主要参考文献リスト・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・138

序章

第1節 先行研究の概観

本稿で扱う「地域国家 (Stato regionale)」は、連邦国家と単一国家の中間に位置するとされる国家モデルで、イタリアやスペインがその事例とされる。イタリアでは、現行の 1948 年施行の共和国憲法¹により導入され、2001 年の同憲法改正等を経て、現在の形になった。同国の地域国家モデルは、わが国の憲法学においても、地方自治や憲法改正の国際比較等の文脈の中で、一定の関心が払われながらも、必ずしもそれ自体としては十分に議論されてこなかった。先行研究において、地域国家は、フランス憲法学の成果を踏まえつつ、「国家の一体性や主権の不可分性」を維持しながら、国家レベルの立法府が介入できない地域独自の領域を担保する「立法権と法秩序の二元性」により特徴付けられる国家等として説明されている²。地域国家において、州は全国的国家権力の行使に対する参加が極めて限定され「立法レベルの地位」しか持っていない反面、国の立法と自治立法との関係は、「上下関係 (hiérarchie) の原則」ではなくて、「権限 (compétence) [配分] の原則」によって処理されると特徴付けられる³。しかし、わが国と同様に非連邦国家ながら、国と州の間で立法権分割を行っているイタリアの事例は、地方公共団体の自治立法権のあり方について、学説を中心に大きく見直しが図られつつあるわが国にとって、非常に示唆に富むものと思われる。

こうした国と地方の間における立法権のあり方を検討する場合、学説のほか、関係する憲法規定及び法令並びに（国と州の間の権限関係について判断する）憲法裁判所を中心とした判例の分析が不可欠である。そこで、まず、イタリア共和国憲法の研究に目を向ければ、近年のわが国における双璧として、高橋利安及び井口文男の先行業績がある。しかし、それでも、本稿の関心からは次のような限界がある。まず、井口教授について、その代表的な論考である『イタリア憲法史』⁴は、1848 年に制定されたアルベルト憲章体制期にその大部分の紙幅が割かれ、共和国憲法については、第 4 章「1948 年共和国憲法の成立」のみが充てら

¹ 以下、共和国憲法の条文に関しては、*La Costituzione italiana: Aggiornata a gennaio 2016*, Pisa:PisaUniversity Press, 2016 を参照した。また、その翻訳に当たっては、井口文男「イタリア共和国憲法」初宿正典・辻村みよ子（編）『新解説世界憲法集〔第 2 版〕』三省堂、2010 年、119-152 頁、高橋利安「イタリアにおける地方分権をめぐる動向—2001 年憲法的法律第 3 号の分析を中心に—」『修道法学』第 27 巻第 2 号（2005 年 2 月）、229-237 頁、田近肇「イタリア共和国憲法」初宿正典・辻村みよ子（編）『新解説世界憲法集〔第 3 版〕』三省堂、2014 年、125-159 頁を参照した。

² 只野雅人「自治体の立法権をめぐる『国家の型』の理論—立法権の『分有』と条例制定権についての素描」大津浩（編）『地方自治の憲法理論の新展開』敬文堂、2011 年、79 頁。

³ 大津浩『分権国家の憲法理論—フランス憲法の歴史と理論から見た現代日本の地方自治論』有信堂高文社、2015 年、338-340 頁。

⁴ 井口文男『イタリア憲法史』有信堂高文社、1998 年。

れるにとどまっている。(ただし、ファシズム崩壊以降の共和国憲法成立過程を概観した後、第2条⁵を共和国憲法の中核と見てその制定過程を分析する同章は、憲法構造を考える際に非常に参考になる⁶。)次に、高橋教授については、イタリア憲法史に関してアルベルト憲章体制期に遡った諸研究⁷のほか、イタリア憲法全般にわたる多くの著作があり、わが国のイタリア憲法研究に係る代表的な業績として、国と地方の関係を大幅に見直した2001年憲法改正及びそれ以降の憲法改正に係る動向を中心に、本稿もその多くを依拠している⁸。ただ、関連する憲法上の規定及び法令並びにその制定経緯の分析を超えて、関係する判例及び学説については、膨大な分析対象がイタリアに存在することもあり、まだ検討に至っていないものも多い。次に、イタリア憲法裁判所の判例に関する研究全般に関しても、わが国では、いくつかの先駆的な業績⁹を除き、まだ緒に就いたばかりという評価が可能であろう¹⁰。こ

⁵ 憲法第2条は「共和国は、個人としての人間の不可侵の権利及び人格発展の場としての社会組織における人間の不可侵の権利を承認及び保障し、政治的、経済的及び社会的な連帯という背くことのできない義務を満たすよう要求する」と規定している。

⁶ 結論の部分において、井口教授は、各国憲法を、まず、機械論的個人主義に属するものと、有機体論的全体主義に属するものに二分し、さらに、前者を①国家に警戒的な自由主義と②強い国家を志向するジャコバン主義に、後者を③国家に警戒的で多元主義に立つカトリックの社会教説と④強力国家を志向する権威主義とに分ける。その上で、①にフランス革命以降のヨーロッパの多くの憲法、②にロシア革命以降の社会主義憲法があてはまるとし、④からはナチズム、ファシズムが誕生したが、独自の憲法典を制定するには至らなかったとする。そして、イタリア共和国憲法は③に属し、「人格」を出発点にして「中間団体」を承認することにより①に属する1789年の宣言を克服し、「有機体論」により②に傾斜することを避け、「国家」は人格の確保のために存在するという共通善の概念の導入により④を排除したと位置付けている。

⁷ 高橋利安「中央・地方関係におけるイタリア国家の特徴—県知事制度を中心に」北村暁夫・小谷眞男（編）『イタリア国民国家の形成—自由主義期の国家と社会』日本経済評論社、2010年、31-58頁等が挙げられる。

⁸ 高橋利安「イタリアにおける地方分権をめぐる動向—2001年憲法的法律第3号の分析を中心に—」『修道法学』第27巻第2号（2005年2月）、229-270頁、同「最近のイタリア共和国憲法改正の動向」全国憲法研究会（編）『法律時報増刊 憲法改正問題』日本評論社、2005年、273-277頁、同「イタリアにおける地方制度改革をめぐる動向—2001年憲法的法律第3号の分析を中心に—」愛敬浩二・水島朝穂・諸根貞夫（編）『現代立憲主義の認識と実践 浦田賢治先生古稀記念論文集』日本評論社、2005年、192-224頁、同「憲法体制転換期におけるイタリア憲法の変容—第1共和制から第2共和制への移行の中で」『修道法学』第30巻第2号（2008年2月）、55-77頁、同「イタリアにおける地方分権と補完性原理」若松隆・山田徹（編）『ヨーロッパ分権改革の新潮流』中央大学出版部、2008年、63-92頁（なお、以下で引用する場合、それぞれ「高橋、前掲論文（2005年a）」「同（2005年b）」「同（2005年c）」「同（2008年a）」「同（2008年b）」という。）

⁹ 永田秀樹「イタリアの憲法裁判」阿部照哉・高田敏（編）『現代違憲審査論 覚道豊治先生古稀記念論集』法律文化社、1996年、214-236頁、内藤光博「イタリア憲法の特徴と憲法裁判制度」『専修大学法学研究所所報』第18号（1999年）、10-28頁、井口文男「合憲性判断の手法とその拘束力」大石眞・土井眞一・毛利透（編）『各国憲法の差異と接点 初宿正典先生還暦記念論文集』成文堂、2010年、359-381頁等が挙げられる。

¹⁰ 現在の代表的な論考として、田近肇「イタリア憲法裁判所」曾我部真裕・田近肇編『憲法裁判所の比較研究 フランス・イタリア・スペイン・ベルギーの憲法裁判』信山社出

のほか、憲法学以外の分野においても、上述の問題関心に適合する先行業績が存在し、本稿でも適宜参照を行った。その主なものは、次のとおりである。政治学の分野では、柴田敏夫が、その一連の業績において、19世紀半ばのイタリア統一から2001年憲法改正に至る時期について、時系列に沿って地方自治の発展を詳述している¹¹。さらに、同分野では、石田憲がドイツ、日本とともにイタリアの憲法制定過程についての比較研究を行っている¹²。また、行政学の分野でも、工藤裕子の業績が1990年代の行政分野における地方分権化を内容とする立法改革について詳細な分析を加えている¹³。歴史学の分野では、やや古くなるが、伊藤昭一郎の業績が挙げられる¹⁴。

以上の国と地方の間の立法権分割とそれをめぐる立法、判例、学説等に加え、地域国家モデルを検討する際の重要性及びわが国との対比で見逃すことができないのが、上院及び二院制のあり方である。イタリアの上院は、「州を基礎として」選出されるという憲法上の規定にもかかわらず地域代表の院ではなく、また、下院と対等な権限を有するという二重の意味で、わが国から見て興味深い分析対象となっている。そして、わが国にとって持つ意味は、近年の投票価値の平等の要請をめぐって活性化している参議院の位置付けをめぐる議論、とりわけ、地域（都道府県）代表としての性格を同院に付与するかの議論を考えた場合、より重要性を増している。しかし、イタリアの上院及び二院制に関する研究全般に視野を広げても、憲法学上の蓄積は、必ずしも多くはない¹⁵。

版、2016年、23-46頁。また、拙稿「イタリア憲法裁判所の特質と近年における変化」『比較法研究（比較法学会）』第75号（2013年）、309-327頁のような研究もある。

¹¹ 第1章第2節及び第2章第1節で言及する論考に加え、柴田敏夫「第2次大戦後のイタリアのレジョナリズム—レジスタンスの時期を中心に—」専修大学法学研究所編『政治学の諸問題 6』専修大学法学研究所、2004年、37-92頁がある。

¹² 石田憲『敗戦から憲法へ—日独伊憲法制定の比較政治史』岩波書店、2009年。同書は、地方自治に特に焦点を当てたものではないが、キリスト教民主党左派と共産党の合意を基に、イタリア憲法が多元主義を基礎として、国家が中間団体と政党に本質的権利を保障し、社会権の尊重から社会経済改革へと向かう理想を含むものであったとの指摘は、本稿にとっても非常に示唆的である。また、同書においても、共和国憲法における、リソルジメント以来のエリート支配に基づく自由主義と、ファシスト党がすべてを包含するような全体主義を乗り越える手段としての多元主義が提示されている（152-153頁）。

¹³ 工藤裕子「イタリアにおける地方行政改革の試み—90年142号法の意義—」『年報行政研究』第29号（1994年5月）、119-141頁、同「イタリアの地方自治と地方選挙制度改革」『選挙時報』第43巻第9号（1994年9月）、1-26頁、同「分権と参加・統治可能性と代表性—イタリアにおける広域行政と政府間関係」『月刊自治研』第36巻第11号（1994年11月）、53-60頁、同「首長直接選挙制の導入とイタリアの自治体議会—93年81号法による新局面」『月刊自治研』第37巻第8号（1995年8月）、59-68頁、同「イタリアの自治体連合—小規模自治体および大都市圏の緩やかな連合」『月刊自治研』第524号（2003年5月）、69-77頁等が挙げられる。

¹⁴ 伊藤昭一郎『「憲法的妥協」から『憲法的凍結』へ—イタリア共和国憲法の制定過程における政治制度の一つの問題』『法学史林』第82巻第1号（1984年）、1-49頁。

¹⁵ 近年では、田近肇「イタリア型二院制の現状と課題」『岡山大学法学会雑誌』第63巻第1号（2013年8月）、1-26頁のほか、拙稿「イタリアにおける二院制議会の制度枠組とそ

第2節 本稿の構成

そこで、以上の問題関心と先行業績の状況を踏まえ、本稿では、イタリアの憲法及び立法上の規定、同国で蓄積されてきた判例並びに学説を検討の中心に据えて、地域国家のモデル化を行い、他の国家モデルと比較した場合の特色やその持つ意味、さらにはわが国に与える示唆を明らかにすることを目的とする。主な分析対象としては、まず、①地方の自治立法権、つまり、州の立法権と地方団体の規則制定権に関する規定とその解釈、②当該権限の国と州の間での配分に大きな影響を及ぼす憲法裁判所等の判例、③上院及び二院制のあり方が考えられる。州の立法権等は、現行憲法制定の際に導入され、2001年憲法改正で大きく拡張された。しかし、それ以降、憲法裁判所等の判例を中心に実質的な見直しが進められ、2016年憲法改正案の内容にも含まれていたとおり、むしろ権限に対する制約が図られている。上院及び二院制についても、現在のあり方は現行憲法によって規定されたものである。1960年代における若干の憲法改正を経て、2001年憲法改正では上院等の見直しは行われなかったものの、それ以降、「地域代表」たる上院の実現に向けた議論が継続している。

また、このように現行憲法で初めて規定され、2001年憲法改正により大きく改正が加えられ、それ以降、当該改正についてさらなる見直しが進められている対象として、州等の財政自治権が挙げられる。当該権限も、イタリアの地域国家モデルを検討する際に不可欠の要素である。他方、憲法上、州等が持つ他の権限として、行政権が挙げられる。しかし、行政権は、地方の持つ権限として共和国憲法以前から想定されてきた権限であり、1990年代の立法改革を踏まえて2001年憲法改正で大きく見直しが加えられたものの、それ以降、州等の立法権及び財政権に比較すれば、検討すべき立法及び判例等は多くない。また、上述のとおり、州等の行政権に関して、1990年代の立法改革及び2001年憲法改正については、比較的わが国において研究業績の蓄積も見られる。そのため、州等の財政自治権については、本稿において一章を割いて検討を加えることとし、行政権については、必要な箇所を検討するにとどめる¹⁶。

以下、上述の4点について、各章で検討を行い、終章で他の国家モデルとの比較を踏まえた上で、結論として、イタリアの地域国家モデルの特質を明らかにし、わが国の地方自治権保障等に対してどのような示唆が得られるかについて検討する。あわせて、以上の検討の前提として、冒頭でイタリアにおける第二次世界大戦後の地方制度の進展等も扱う。本稿の具体的な構成については、次のとおりである。

の帰結」岡田信弘（編）『二院制の比較研究—英・仏・独・伊と日本の二院制—』日本評論社、2014年、105-115頁等がある。このほか、政治学上の業績ではあるが、先駆的なものとして、高橋進「危機と革新の中のイタリア議会」『年報政治学』1987年、67-89頁等が存在する。

¹⁶ 同じ理由から、1990年代の立法改革と2001年憲法改正自体に関する本稿の記述は、比較的簡潔なものにとどめる。

第1章「序論」では、第1節で、イタリアの地方制度の概要を簡潔に提示する。現行憲法における地方制度は、当初、州（*regione*）、県（*provincia*）、コムーネ（*comune*）からなる3層制であったが、県の縮小及び大都市（*città metropolitana*）の設置等の改正が進行している。以下では、県、コムーネ、大都市を指して「地方団体（*ente locale*）」、そこに州も加えた場合に「領域団体（*ente territoriale*）」という。第2節では、イタリアにおける地域国家の進展について、州を中心にしながら、次の時代区分に沿って検討を加える。第一は、1948年憲法により地域国家の誕生した「揺籃期」である。地域国家という概念を実際に導入した憲法制定議会の議論から検討を始める。中心となるのは、「一にして不可分の共和国」という理念とともに、自治と分権の理念を掲げた憲法第5条制定に関する議論である。その背景となった19世紀後半のイタリア国家統一以降の地方分権をめぐる議論についても簡単に触れる。しかし、憲法により初めて州が導入されたものの、冷戦状況等の下、制定後間もなく憲法は一部「凍結」されるに至った。第二は、通常州設置とその後の抑制を扱う「実施期」（1967年～1990年）である。イタリアに5つある特別州が早期に設置されたのに対して、通常州（現在は15州）の実体化は1970年まで延期された。こうした通常州の設置に至る経緯、設置に係る法令及びそれに関連する憲法裁判決を扱う。第三は、立法改革及び憲法改正の行われた「変革期」（1990年～2001年）である。実際の通常州及び特別州における実践を経て、1990年代には、法律レベルで行政権限を中心に州等への大幅な分権（担当大臣の名前を採った、いわゆる「バッサニーニ改革」等）が行われた。ここでは、分権の背景と関係法令の内容について触れる。また、1990年代改革の成果を踏まえ、2001年には立法・行政・財政の各分野について国と州等の権限関係を大きく見直す（州の立法権拡大等）憲法改正が実現した。当該改正の内容についてもここで検討する。第四は、2001年改正以降の憲法改正をめぐる「再編期」（2001年～2016年）である。2003年には中道右派政権から憲法改正案が提出され、議会で可決されたものの2006年の国民投票によって否決された。2014年にも中道左派政権から憲法改正案が提出され、議会で可決されたが、同様に国民投票で否決された。この両改正案は、国と州の権限関係等について大幅な見直しを行うものであるため、その内容について考察する。以上の第二次世界大戦後のイタリアにおける推移をまとめれば、1948年の憲法施行、1970年の通常州設置、2001年の憲法改正という画期をなす事象があり、それに続いて、立法や憲法裁判決を介して、改革を一定程度抑制する動きが生じている。それでも従来、自治及び分権を拡大する方向で改革が進められてきた。これに対して、2016年憲法改正案は、国の権限を拡大する立法権限配分の見直しをはじめ、集権的な色彩が表れていた。また、この改正が①領域代表の院を創設して、（少なくとも制度上）州が国の決定に参加する道筋を付けようとしていたこと、②行政権能（・財政権能）を中心に地方団体の役割も重視する多極的な制度から簡素化を目指そうとしたことは、2001年憲法改正の成果と一線を画する。従前の多極性の例として、共和国の構成要素として州と地方団体を対等に扱っていること（第114条）や行政権能が原則としてはコムーネに帰属すること（第118条）が挙げられ、簡素化の例として

は、県の廃止等が挙げられる。ここから、2016 年憲法改正案に代表される近年の動向は、2001 年改正とは逆の形で、いわば単一制的な要素（権限配分）と連邦制的な要素（国家形態）を併せ持っている。以上の共和国憲法による地域国家体制の下で、県、コムーネ、大都市という地方団体の自治について、その制度枠組を確認し、近年、どのような見直しが進められているかについては、第 3 節で論じる。

第 2 章「州及び地方団体の『立法権』の発展」では、第 1 節で、州の立法権に関する議論として、国と州の立法権限配分を規定した憲法第 117 条に関する憲法制定議会の議論を検討し、そこから第二次世界大戦以降に形成・蓄積された州の立法権限に関する学説が 2001 年憲法改正の内容を踏まえてどのように展開しているか、代表的な憲法学者の論説を基に整理を行う。そこからは、州の立法権が、完全に付与（分割）されている訳ではなく、国による一定の制約を受ける一方、地域固有の必要性があれば、国の法律の例外として認められる可能性があることがうかがえる。つまり、イタリアの立法権分割は、事由ごとに最低限度の国による留保を伴う立法権分割と位置付けることができるように思われる。第 2 節は、地方団体の憲章制定権及び規則制定権に関して、主要な学説及び判例を整理する。その整理からは、地方団体の規則が、二次的性格を持ちつつも、2001 年憲法改正以降、国及び州の法律に対して当該規則に留保された権限領域が保障される可能性がうかがえる。また、同改正以降、地方団体の規則制定権の根拠は憲法となっており、一定の分野において、地方団体の規則は、国又は州の規則に優越する。第 3 節では、憲法制定当初は、憲法に列挙された事項に対象を限定され、国の法律の定める原則の範囲内でしか制定できなかった州法が、2001 年憲法改正を経て、どのように実践されているか、代表的な事項として州選挙制度及び観光の二分野を取り上げて確認する。第 4 節では、結論として、州及び地方団体の「立法権」の特色を明らかにする。

第 3 章「立法権限配分等に関わる憲法裁判決の展開」では、第 1 節でイタリアの憲法訴訟の状況について簡単に説明した後、国と州の間の立法権限配分の運用に係る憲法裁判決の全般的な傾向を分析する。その傾向を要約すれば、次のとおりである。①実際の立法において複数の事項が複合的に存在している場合に、憲法裁判決は、国の専属的立法事項を積極的に解釈し、国の立法者が州の権限事項を含む複数の事項についても措置すること（つまり、統一的な規制を行うこと）を可能にする「横断的（立法）事項」とであると考えている。②国と州それぞれの権限が重なり合って分けられない場合に、まず、訴えられた立法の核心が複数ある権限事項の一つに属することが明白であれば、当該事項を優先することとし、実態としては国に有利な結論が導かれてきた。逆に、一方が他方より確実に優位すると認められない場合には、州の権限を保護するため州の適当な参加手段を整えるよう国の法律に義務付けることがしばしば行われている。③憲法裁判決は、憲法に列挙された国の専属的立法事項及び国と州の競合的立法事項以外の事項であるからといって、自動的に州の権限に属するとは判断していない。（憲法の条文は、国の立法に明示的に留保されていない事項はすべて、州が立法権を有すると規定している。）④憲法裁判決は、統一

的な規制を行う必要がある場合に、本来は行政権について（のみ）認められた補完性原理を利用して、州の立法権限の国への一定の移転を認めている。第2節から第6節では、上で述べたような項目並びに（日本との比較でも重要になる）主権の解釈について、実際の判決に基づいて、憲法裁判所の判断をより詳細に検討する。結論では、以上の検討を踏まえ、憲法裁判所による憲法解釈の特色と影響についてあらためて総括する。

第4章「上院の現状と近年の改革案」では、第1節で、イタリア上院の制度及びその運用に関する従来の経緯を論じる。イタリアではまず、1848年に制定されたアルベルト憲章（1948年共和国憲法の制定までイタリアの憲法と位置付けられたもの）により、下院と非対等で構成も相違したいわゆる貴族院型の上院が置かれた。しかし、憲法制定議会における上院の性格等に関する議論を経て、権限及び構成の面において下院とほぼ異なるところのない、国民の代表たる上院が設置されるに至った。上院を地域代表の院とする意見もあったが、多数派を形成することはできず、上院議員が「州を基礎として」選ばれるという文言が残されたにとどまった。その後、1960年代には上院の任期及び定数を改める憲法改正が行われ、80年代以降は、各種の改革案が議論されている。90年代以降の改革案においては、上院に立法機能等の面で地域代表の性格を付与しようとする傾向がある。また、現在の二院制の運用を見れば、実質的に一院制に近い運用や、政府による立法の「占有」が見られ、上院改革の背景を成している。第2節では、2005年憲法改正案及び2016年憲法改正案を中心に、2001年憲法改正以降の上院改革案について、上院の組織及び権能の観点から整理し、それがイタリアの地域国家像にどのような影響を与えるか考察する。第3節及び第4節は、補論として、それぞれ、憲法改正や国の法律制定を素材として実際に州が国の決定過程にどのように関与しているか、また、スペインの上院等について確認する。最後に、以上の検討を踏まえ、イタリアにおける上院の現状及び改革案の内容についてひとまず評価を試みる（第5節）。

第5章「憲法上の財政自治権と財政連邦主義の展開」では、第1節で概観を述べた後、第2節において、憲法制定当初から2001年憲法改正までの財政自治権に関する状況を検討する。当初から、州には財政自治権が認められたものの、「国の法律で定める形式と範囲内において」という制約が課され、州に課税権を認める税の範囲や、州の財政と国等の財政との調整は国の法律に委ねられていた。また、実情を見ても、一定の支出権限は州に移譲されたものの、財源の大半は、国からの移転支出によるものであり、州における歳出と固有財源の乖離は大きく、州間格差も開いていた。第3節から第5節では、まず、州等の財政自治権を大幅に強化した2001年憲法改正による関係規定とその解釈及び当時の憲法裁判決の内容を確認する。続いて、改正後の憲法第119条（領域団体の財政に関する規定）の具体化を目的として、財政連邦主義の原則と政府への委任について定めた2009年法律第42号を対象とした検討を行う。さらに、同法の委任を受けた11本の立法命令（法律と同等の効力を有する政府による命令）に基づいて、財政連邦主義の実施状況を確認する。最後に、2009年以降の経済・金融危機等の影響や、現在の歳入の状況を確認して、イ

タリアの財政連邦主義モデルの現状を確認する（第 6 節）。

終章「結論」では、第 1 節で、地域国家であるイタリア等と、連邦国家であるドイツ、アメリカ合衆国等の制度及びその運用を素材として、①州等の性格と憲法上の権限配分のあり方、②地域代表たる第二院の存在、③国家（連邦）の重要な権限行使への州の参加の態様、④権限争議に係る憲法裁判制度の存在、⑤税財政制度、⑥州とその下位にある地方団体の関係という項目ごとに、両国家群を区別する主な要素は何か、2 つの国家群の間の差異は実際にどの程度かについて、比較・検討を行う。第 2 節は、現在のイタリアを主な素材として地域国家モデルの本質を明らかにし、その中でも立法権限配分と上院についてより詳しく検討し、他の国家モデルと比較した際の地域国家モデルの持つ意味を論じる。第 3 節では、立法権限配分の原理に対する解釈、上院のあり方、裁判官選出のあり方という 3 点に関して、イタリアの事例からわが国への示唆を探る。

第1章 序論

第1節 イタリアにおける地方制度の概要

イタリアでは、1861年の統一から間もなく、コムーネ¹と県について規定した法律が制定された²。その後、ファシズム期の集権化を経て、1948年施行の共和国憲法においては、州の創設等、地方自治を促進する立場が採られた。ただし、5つの特別州³は1946年から1963年にかけて設置されたものの、全人口の約85%（2016年現在）を占める通常州は、1970年以降、ようやく実態を伴うものとなった⁴。とはいえ、戦後初の地方自治に関する総括的な法律である1990年法律第142号⁵の制定以降、主に法律レベルで地方分権が進み、2001年、国と地方の関係を大幅に見直す憲法改正（州の立法権限強化、領域団体⁶の財政自治権強化、国と地方の間の行政権限配分の見直し等）が実現した。ただし、「一にして不可分の共和国」（憲法第5条⁷）との文言は維持されており、2006年、さらなる地方分権を目指した憲法改正案⁸は国民投票により否決されている。また、2014年にも憲法改正案が提出され、議会では可決されたものの、2016年12月に国民投票で否決された（両改正案については後述）。

地方制度は、20の州、109の県、8,092のコムーネからなる3層制であるが、県の縮小及び大都市の設置⁹等の改正が進行している。州は、一部の立法権¹⁰を有する。代表的な権能

¹ コムーネは、基礎的自治体で日本の市町村に当たるものであるが、日本のような人口規模等に基づく権限の違いはない。

² L. 20 marzo 1865, n. 2248, Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, Allegato A (Legge comunale e provinciale), *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, v. 11, 1865, pp.420-472.

³ 島嶼部及び北部国境にあり、その地理的及び歴史的特殊性から、通常州より幅広い権限が与えられる。ただし、その特殊性にかんがみ、本稿では必要な限りにおいて触れるにとどめる。

⁴ 現在、5特別州と15通常州がある。州あたりの平均人口は約303万人（2016年 Istituto Nazionale di Statistica, Indicatori demografici. <<https://www.istat.it/it/archivio/180494>>）と、日本の都道府県のそれに近い。

⁵ L. 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*（イタリア共和国官報。以下、G.U.と略称。）、12 giugno 1990, n. 135, Supplemento Ordinario（官報付録。以下、Suppl. Ordinarioと略称。）n. 42.

⁶ 本稿では、州、県、コムーネ等を合わせて指す言葉として用いる。

⁷ イタリア共和国憲法第5条は、次のとおりである。「一にして不可分のイタリア共和国は、地方自治を承認及び促進し、国家事務において広範な行政上の分権を行い、その立法の原理及び方法を自治と分権の要請に適合させる」。

⁸ 地方分権のほか、二院制改革（連邦上院の導入）、政府形態改革（首相の権限強化）、憲法保障制度改革（憲法裁判所の機構改革）を定めていた。

⁹ 大都市は、2001年憲法改正により、新たな領域団体として憲法に追加され、2015年に実際に設置された。詳細については、本章第3節参照。

¹⁰ 立法権は、国と州によって行使され、その対象は、国の専属的立法事項（外交等17項目）、国の立法に留保された基本原則の確定を除き、州に立法権が帰属する競合的立法事項（州の国際関係等20項目）、前二者を除く州の立法事項に三分される。

には、州について医療・福祉、農業、観光、県について環境保護、交通政策、教育（中等・芸術・職業）、コムーネについて国や他の領域団体に属さない住民サービス、地域整備、経済開発に関する事務がある。州等の議会は当初から直接選挙制であったが、その長を直接選挙制としたのは州が 1999 年、県及びコムーネが 1993 年と比較的新しい。また、地方歳入に占める割合は、州が 70.4%、県が 3.8%、コムーネが 25.8%となる¹¹。近年における各団体の租税収入¹²と移転収入の額はほぼ等しいが、2000 年以降の推移を見れば、州の租税収入が著しい増加を見せている¹³。

第 2 節 イタリアにおける地域国家の進展

第 1 款 1948 年憲法による地域国家の誕生：揺籃期（1946 年～1967 年）

19 世紀半ばのサルデーニャ王国による統一以降、イタリアは集権化された単一国家として、その歩みを進めた。しかし、州の必要性は、統一時の指導者層によっても既に認知されていた。1861 年 3 月には、内務大臣 M. ミンゲッティにより、王国の州等への分割、コムーネ及び県の行政、コムーネと県との間の連合、州の行政を対象とする 4 本の法案が提出された。当該法案によれば、州は、知事を頂点とし、複数の県の連合体として形成される国の行政団体で、法人格を有するものとされた。州は、県議会の指名する構成員による委員会の決定に基づいて、高等教育、歴史的文書館、美術アカデミー、一部の公共事業に関して措置する。しかし、当該法案は否決され、州の設置も棚上げとなり、それ以降は、統一的な制度が決定的となった。ただし、1919 年に組織された人民党及びその党首 L. ストゥルツォ¹⁴が州の創設を主張する等の動きも見られた¹⁵。

¹¹ Istituto Nazionale di Statistica, *Annuario statistico italiano 2015*, Roma: Istituto Nazionale di Statistica, 2015 の 2013 年度歳入の数値に基づく。なお、この統計の各年度版によれば、2000 年時点で 57.6%であった州の割合が増加し、37.8%であったコムーネの割合が減少する傾向にある。

¹² コムーネについては不動産税、廃棄物処理税及び個人所得税付加税、県については自動車保険税及び自動車登録税、州については生産活動税、個人所得税付加税及び付加価値税の配分が主な租税収入である。なお、個人所得税及び付加価値税自体は、国税である。

¹³ 本章注 11 の統計によれば、2000 年度は約 327 億ユーロであったものが、2013 年度は約 971 億ユーロとなっている。なお、州の移転収入は 2000 年度が約 644 億ユーロ、2013 年度が約 919 億ユーロであった。

¹⁴ ストゥルツォはシチリア出身の司祭で、カトリシズムの理念に基づく大衆的な基盤を持った国民政党的結成を目指した。また、次頁以下で述べるキリスト教民主党は、人民党の流れを汲む政党である。

¹⁵ ストゥルツォの構想で興味深い点として、①州は、選挙による代表機関、自治団体、特定地域内の諸利益の行政的・立法的機関であるというように多面的な権能を持つ代表機関と考えられていたこと、②地方自治の主体はむしろコムーネで、コムーネ、県及び州の関係も横の関係で捉えられていたことが挙げられる。柴田敏夫「イタリアのレジョナ

第二次世界大戦後のイタリアにおける地方自治をめぐる議論は、1946年から1947年にかけての憲法制定議会¹⁶により始まった。憲法制定議会の行った選択のうち、地方自治に関して重要なのは、憲法の基本原則に「自治」と「分権」をもたらした第5条の規定と、立法権を持った団体として州を初めて規定し、コムーネ及び県の自治を認めた第2部第5章である。

憲法制定議会には、憲法案の起草等を任務とする憲法委員会(75人委員会)が設けられ、同委員会は、さらに3つの小委員会に分けられた。このうち、国家組織を担当した第2小委員会に、地方自治は付託された。第2小委員会の議論を瞥見すれば、連邦主義に好意的な立場から一切の自治に反対の立場まで多岐に亘る主張がなされたが、キリスト教民主党を中心として州設置に好意的な立場が多数を占めた¹⁷。そして、州の基本的性格を定めたA.ピッチョーニ(キリスト教民主党)の議事日程¹⁸が承認された¹⁹。同議事日程によれば、州は、①州の利益という固有の目的と、当該目的の追求のためにその活動を遂行する能力を持つ自立的団体(ente autarchico)、②国の一般的法制度を尊重し、特定された権限の範囲内で行う立法権を持った自治団体(ente autonomo)、③普通選挙に基づく地方利益を代表する団体、④財政的自治を与えられた団体である。ただし、②に関して、左派の要求に基づき、州の権限事項の配分は先送りされた²⁰。しかし、これにより、領域的かつ政治的・法的により広範なレベルの地方自治が基本的に承認されたと言える²¹。

リズモーその歴史的・政治的背景」専修大学法学研究所(編)『法と政治における諸問題』有信堂、1972年、165-166頁。そこでは、州は中間機関と考えられており、これは、後のアンブロジオーニの発想とも重なる部分がある。

¹⁶ 1946年6月に実施された憲法制定議会選挙では、全556議席のうち、キリスト教民主党が207議席、プロレタリア統一社会党(1947年に社会党に改称。ただし、以下、煩を避けるために、1946年に関する記述においても「社会党」という。)が115議席、共産党が104議席と三大政党の地位を占めたほか、国民民主連合(自由党を中心とした選挙連合)41議席、凡人戦線(反既成政党、特に反共産党を掲げた、後の凡人党)30議席、共和党(19世紀末に端を発する中道左派政党で、州創設を支持)23議席、自由国民ブロック(民主党等による保守派の選挙連合)16議席、行動党(急進的改革を掲げ、知識人を軸とした政党で、州創設を支持)7議席、シチリア独立運動4議席、サルド行動党2議席等となっていた。シチリア独立運動とサルド行動党は、島嶼部であるシチリア及びサルデーニャの分離主義を背景としたものである。

¹⁷ とはいえ、大多数の憲法制定議会議員にとって、連邦主義は、多大な犠牲を払って達成された国家統一を破壊するものと考えられたため、嫌悪の対象であった。Raffaele Bifulco, *Le Regioni: la via italiana al federalismo*, Bologna: Il Mulino, 2004, p.21.

¹⁸ 法的効力は持たないが、法案の解釈等に関する基準を示すことにより、一定の制約を課す機能を果たすものである。

¹⁹ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 1 agosto 1946, p.77.

²⁰ 左派の中でも、共産党は、元来、州が国家統一を危機に陥れるとともに、南北格差を拡大することを危惧していた。また、共産党が権力獲得を実現可能な目標であると考えていた時点においては、立法及び財政の面における自治を拒否することが目指されていた。

²¹ ただし、州制度の起草に大きな影響を与えたG.アンブロジオーニの元来の発想において、

憲法第 5 条の起源は、第 2 小委員会の中に設置された草案起草を任務とする特別委員会の草案にあると考えられる。当該草案第 6 条は、州の行政権能に関して、「州の立法権限事項及び国が権限を有するその他の事項で、法律により特に規定される広範な分権原則に合致して、州に行使が委ねられるものに関する行政は、州に配分する」と規定していた²²。同条に対しては、下線部の規定ぶりが曖昧であるため、当該箇所をいったん削除して適度に際立たせる場所に置き直すという委員長提案が認められた²³。そして、憲法委員会の作成した法案において、現行第 5 条とほぼ同一の「一にして不可分のイタリア共和国は、地方自治を承認及び促進する。国家事務において広範な行政上の分権を行う。その立法の原理及び方法を自治と分権の要請に適合させる」という条文が、第 5 章冒頭に置かれた²⁴。最後に、本会議において、地方自治及び分権の原則を述べながら共和国の構造を描こうとする条文を一般規定の中に移す提案がなされ²⁵、現在の憲法上の基本原則を示す章に配置されるに至っている。

他方、憲法第 2 部第 5 章は、特別州と通常州という 2 種類の州を定めた。特別州は、地理的、民族的及び言語的特殊性によって取扱いに差が設けられ、憲法的法律の形式で定める憲

州は、コムーネを強化しその権能の遂行における自治を与えるだけでは不十分であり、国とコムーネの間に置くべき中間団体が必要という前提から生まれている。アンブロジーニの目標は、国家の範囲及び利害において地方の力を活用することであり、そこから、州を、憲法典で限定かつ保障された権限、つまり、一定の事項に対する一次的立法権を含む権限を持った憲法上の団体に高めようとする主張を行った。それと同時に、中央と地方、地方団体間の調和のとれた結び付きを求めている。Fausto Pietrancosta, «Quel che può unire» Autonomismo e sistema delle autonomie in Gaspare Ambrosini, *Diacronie – Studi di Storia Contemporanea*, n.3 (2010), pp.2-3.

また、アンブロジーニは、その著作の中で、地域国家を「州の自治によって特徴付けられる国家 (Stato caratterizzato dall'autonomia regionale)」と説明している。この場合の州は、国家の中で最大の領域団体を指す。そして、地域国家において「固有の権限」を有する州という存在は、連邦国家の連邦構成主体のレベルには達しないが、分権の進んだものであれ単一国家の領域団体とは全く異なるものと述べている。単一国家の領域団体の権限は法律で修正・廃止が可能であるのに対して、地域国家の州の権限は憲法で保障され、委任によるものではなく取消し不可能という点で固有のものである。(ただし、例示されているスペインにおいて、基礎自治体と地域に自治が認められていたように、必ずしも「州」に限定しなければならない訳ではないようにも思われる。) また、同様に、「分権」と「自治」の相違に関しては、前者が取消し可能であるのに対して、後者は憲法で保障された取消し不可能なものと説明している。Gaspare Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo - Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Roma: Edizioni Italiane, 1946, pp.7-15.

²² Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 26 novembre 1946, p.576 (下線は引用者)。

²³ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 28 novembre 1946, p.581.

²⁴ Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana (iniziativa Governativa), 31 gennaio 1947, p.26. <http://www.camera.it/_dati/Costituente/lavori/DDL/00.pdf>

²⁵ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria*, seduta del 24 marzo 1947, p.2420.

章により特別な自治の形式と条件が定められる²⁶。通常州は、憲法第 131 条によって区分され、自治の条件は、同章の規定により直接定義された。第 117 条に規定された立法権限配分は、列挙された事項²⁷を州の権限事項とするものであった。州の立法権限は、国の法律が原則となる規範を定め、当該規範が州の立法の制約となるという意味で、すべて競合的な性格を有していた。行政権能は、並行主義の原則²⁸に基づき、立法権能に付随しており、司法権能は、州に与えられなかった。州の法規及び行政行為について適法性及び正当性に係る事前統制が定められており、権限衝突の解決は憲法裁判所に委ねられた。州は憲章に関する自治を有しており、当該憲章は、州議会により決定されるものであったが、国の法律による承認が必要であった。県及びコムーネも、自治を憲法上保障されていたが、当該自治は国の法律の定める原則の範囲内で行われなければならない、州とは区別されていた（第 115 条・第 128 条）²⁹。なお、国と領域団体の接続及び国の権能への州の参加形態は、非常に限定的であった。特に、第 2 部第 1 章（国会）において、上院は、「州を基礎にして選ばれる」（第 57 条）と規定したことは、上院選挙において州を選挙区の単位にした程度で、通常の立法に大きな影響を与えなかった。なお、州の立法権及び上院のあり方に関する憲法制定議会の議論については、それぞれ第 2 章及び第 4 章で詳しく扱う。

しかし、このような憲法規定に対して、第 1 回国会議員選挙以降、冷戦状況の下で、過去との連続性が優位を占めた。イタリア中部において共産党が根付いていたように、国の広い範囲で左派勢力が優勢であると考えられたため、地方制度について慎重な姿勢が見られた。そのため、すでに自治を享受していた特別州と異なり、通常州は単なる憲法上の存在にすぎなかった。この時期、憲法実施のため、1953 年法律第 62 号「州の機関の組織及び機能」³⁰（以下「62 号法」という。）が制定されたものの、同法は、州を規模の大きな「地方団体」として扱い、自治を行政の範囲にとどめている。また、地方団体も、その機関の公選制の復活を除けば、第二次世界大戦以前とほぼ変わらない法的枠組の中での活動を余儀なくされ

²⁶ 1948 年に、シチリア、サルデーニャ、ヴァッレ・ダオスタ、トレンティーノ・ノーアルト・アディジェがそれぞれ特別憲章を持つ州として正式に発足した。

²⁷ 当該事項として、「州に属する行政部局及び行政団体の制度、コムーネの区域、都市地方警察及び村落地方警察、見本市及び市場、公共慈善事業並びに保健及び医療扶助、手工業及び職業教育並びに教育扶助、領域団体の博物館及び図書館、都市計画、観光及びホテル業、州の利益に関わる軌道及び自動車道、州の利益に関わる道路、水道及び土木、湖上の航行及び港、鉱泉及び温泉、鉱山及び泥炭鉱、狩猟、内水での漁業、農業及び林業、手工業、憲法的法律で定めるその他の事項」が列挙されている。

²⁸ ここでは、憲法第 118 条第 1 項が「州の立法事項に関する行政権能は州に属する」と規定したように、国又は州等の立法権能と行政権能に係る事項を一致させようとするものである。

²⁹ 特別委員会草案では、県は行政区域とされ（第 17 条）、共和国は州（自治団体）とコムーネ（自立的団体）に区分される（第 1 条）と定められる等、州と地方団体という区別はこのように明らかではなかった。Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 13 novembre 1946, pp.481-490.

³⁰ L. 10 febbraio 1953, n. 62, Costituzione e funzionamento degli organi regionali, in G.U., 3 marzo 1953, n. 52, pp.838-847.

た。

第2款 通常州設置とその後の抑制：実施期（1967年～1990年）

しかし、1967年以降の政治状況の変化は、通常州設置の機運を具体化させ、実際に州を機能させるための立法措置が採られるに至った。その変化とは、冷戦状況の緩和を受け、社会党及び共産党が政党システムに包摂されたことであった。1967年当時、キリスト教民主党を中心とした中道左派政権が州設置推進の立場を採り、主要な反対派は自由党及びイタリア社会運動（ネオファシズム運動）にとどまった。ただし、州創設の直接的な理由は、行政改革のためであり、70年代を通じてのスローガンも「国家改革のための州」であった³¹。州等への権能の移転も、効率性の点で、行政改革の手段として構想された。加えて、60年代末からの文化運動に続く「参加」への要求は強く、州と地方団体を新たに活用することに、運動がその活路を見出したことも州の実現に寄与した。

まず、州設置に係る一連の法令を確認する。初期の重要な立法は、通常州議会選挙に関する1968年法律第108号³²と、州組織の実施に係る財政措置とともに、国の事務及び人員を州に移転するための措置を政府に委任する1970年法律第281号「通常州の具体化のための財政措置」³³（以下「281号法」という。）である。当該委任実施のため、1972年に11本の大統領令が公布されたが、一連の下位事項について国に権限を留保し州の権限を制約しようとしたため、州への移転の進展は1975年法律第382号³⁴（以下「382号法」という。）を待つこととなった。382号法は、権限移転の組織的かつ系統的な実施、州に係る経費の一括した支出、国の法律等の範囲内での行政権限及び立法権限の付与について基本原則を定めるもので、具体化のための大統領令が、1977年に制定された（大統領令第616号～第618号³⁵）。1977年大統領令第616号は、憲法第117条に規定されながら、1972年の大統領令施

³¹ Tania Groppi, *Lo stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.21 (abril 2015), p.43. 以下、本款の記述に当たっては、本論文のほか、柴田敏夫「イタリアにおける州制度の実施過程（1）」『専修法学論集』第92号（2004年11月）、1-32頁、Raffaele Bifulco, *Le Regioni: la via italiana al federalismo*, Bologna: Il Mulino, 2004, Federico Monechi, *L'Italia delle Regioni – Dal dopoguerra alla “seduta fiume” della Camera: legge elettorale, riforma dello Stato, costi della politica*, ASKA, 2012, Pietro Virga, *Le Regioni innanzi alla Corte Costituzionale*, in Fausto Cuocolo (et al), *Regioni e riforma istituzionale*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1985, pp.115-124, *Diritto regionale e degli enti locali*, 3 ed., Napoli: Simone, 2012 を参照した。

³² L. 17 febbraio 1968, n. 108, Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale, in *G.U.*, 6 marzo 1968, n. 61, pp.1441-1448.

³³ L. 16 maggio 1970, n. 281, Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, in *G.U.*, 22 maggio 1970, n. 127, pp.3283-3288.

³⁴ L. 22 luglio 1975, n. 382, Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione, in *G.U.*, 20 agosto 1975, n. 220, pp.5800-5803.

³⁵ DPR 24 luglio 1977, n. 616, Attuazione della, delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382/ n. 617, Soppressione di uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali/ n. 618, Istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di ruoli unici di impiegati ed operai, in

行後も国の中央及び地方の機関又は国及び州際的な公的団体により執行されている事項について、行政権限を州に移転しようとするものであった。さらに、憲法第 118 条第 2 項に従い、第 117 条に挙げられた事項以外の行政権限の実施も州に委ねられている。1977 年大統領令第 617 号及び第 618 号は、国の権限の移転又は委任を受け、国の行政の中央及び地方事務所の廃止等を措置するものであったが、中央政府機構の再編は十分に行われなかった。

続いて、この時期の憲法裁判決を検討する。①立法権能に関しては、例えば、「見本市及び市場」は州の立法事項であったが、1972 年大統領令第 7 号「見本市及び市場に関する国の行政権能及び関連人員の通常州への移転」³⁶において、州に権能を移転する際、国は、当該事項に関する国の利益に関わる全ての権能を自身に留保した。こうした制約に対する州の異議は、州レベルの権能のみを州に移転することを正当と認めた憲法裁判所により却下されている（1972 年判決第 138 号³⁷）。また、憲法裁判所は、1972 年判決第 139 号³⁸においても、「州はそのレベルの利益に対応した団体であり、国には、分断の認められない統一的な利益の保護が委ねられる」旨、判示した。②行政権能は、州設置当初、州の主要な権能であったが、徐々に範囲が狭められた。つまり、州の行政権能は、憲法制定時には州の専属的権能であると考えられたのに対して、281 号法で規定され³⁹、後に、382 号法でより一般的に規定された、「州の行政活動に関する国の指示及び調整権能」により、本質的に競合的なものに変容した。憲法裁判所も、1971 年判決第 39 号⁴⁰において、281 号法を対象とした州側の提訴を却下し、国の指示及び調整権能を肯定的に捉えている。憲法裁判所も、様々な事項を分割することなく、権能の移転を達成する必要性を認めているものの、「事項のまとまった分野」ごとに、州の権能の具体的な実施が国民の統一的な利益に調和的に一致しなければならないことは必須と判断している。③また、同判決は、立法権能と行政権能の関係について、281 号法第 17 条最終項を合憲と判断した。同項は、州の立法権行使は、281 号法施行から 2 年以内を目途とした行政権限を付与する立法命令公布の後か、そうした命令が公布されなかった場合、281 号法の施行から 2 年後と定めていた。これは、立法権行使に係る州

G.U., 29 agosto 1977, n. 234, Suppl. Ordinario.

³⁶ DPR 15 gennaio 1972, n. 7, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale, in G.U., 27 gennaio 1972, n. 24, pp.728-730.

³⁷ Sent. Corte cost. 6 luglio 1972, n. 138, in *Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della corte costituzionale* (憲法裁判所公式判例集。以下、R.U.と略称。), v. 36, pp.215-231.

³⁸ Sent. Corte cost. 6 luglio 1972, n. 139, in R.U., v. 36, pp.233-251.

³⁹ 通常州の設置と同時に、立法者は、281 号法において、一方で、憲法の経過規定第 8 条に基づき憲法第 117 条により州に付与される権能及び関連する国の人員の州への移転を定め、他方で、「当該事項において、国の経済計画の目標及び国際的な義務により生じる負担に関するものも含む、統一的な性格の要求に関わる州の活動についての指示及び調整の権能は国に留保される」と付け加えた。このように、憲法上の規定の有無は別として、立法権能と同様に、国は、州の行政権能に「国の利益の範囲内」という制約を設けた。

⁴⁰ Sent. Corte cost. 25 febbraio 1971, n. 39, in R.U., v. 33, pp.235-250.

の権限を非常に限定的に定めた 62 号法第 9 条⁴¹を改めるものであった。とはいえ、州の立法権に対して、281 号法第 17 条は、憲法裁判所によれば「281 号法に含まれる委任に基づき、立法命令により実現する権能の移転を条件として」という制約を盛り込んでおり、これは、行政権能に対する立法権能の従属的な位置付けを示している。この規定は、権限分割に関する憲法の規定をいわば法的に狭く解釈することで、憲法第 5 条にいう共和国の統一性と不可分性の原則を保障するものとして、憲法裁判所にも認められた。そして、憲法上の立法権限配分は、行政権能の移転に係る通常法律に対して、従属的な位置に置かれることになった。これについて、憲法裁判所は、提訴された規定が、しかるべき州自治の尊重と憲法 5 条に規定された統一の要求との両立を目指していると指摘している。こうした憲法裁判所の判断は、州の立法権能の行使を行政権限移転に従属させることは国の立法者の裁量に委ねられているとの解釈をもたらしたと言える。④誠実な協働 (*leale collaborazione*) 原理も、州側の異議に対して、国による権限移転に憲法上の保護を与えたため、行政権能の優位を強化するものとなった。この原理は、1958 年判決第 49 号⁴²で初めて見られ、70 年代に、州に対する権限移譲への国の介入を正当化するために、意識的に用いられるようになった。その根拠も、憲法第 5 条である (1972 年判決第 35 号⁴³)。少なくとも 70 年代において、誠実な協働原理は、国の立法者による州の権限の浸食を結果的に正当化する手段に他ならなかった。憲法裁判所は国に協働及び州の要求との調整の促進を単に求めるにとどまり、国の法律が、国と州の権限関係を部分的に履行せず、ときに修正することを認めていた。⑤通常州の設置後、国の代替的権力⁴⁴について、憲法裁判所が認めた事例もある。1975 年法律第 153 号第 27 条⁴⁵に対する州の訴えを却下した 1976 年判決第 182 号⁴⁶において、憲法裁判所は、たとえ州の固有の権能の範囲であれ、国際的な義務又は共同体による義務の保護に関するものについては、国の代替的権力を合憲とした。

以上から、国の役割を重視する立法とそれを補完する憲法裁判決により (そこで重視されているのが「国の利益」である)、州の諸権能は限定的な実施を余儀なくされていたと考えられる。また、州の脆弱さと国の権能への参加手段の欠如は、完全な協働モデルの誕生を阻み、国の優位をもたらした。さらに、州法に対する国の事前統制は、憲法裁判所の遅滞の蓄

⁴¹ 一部の事項を除き、各事項について州法が従うべき基本原則を定めた国の法律が制定されるまで州の立法権を凍結した。

⁴² *Sent. Corte cost.* 8 luglio 1958, n. 49, in *R.U.*, v. 6, pp.17-29. 同判決は、1956 年 3 月 2 日のサルデーニャ州法の一部を違憲とした。

⁴³ *Sent. Corte cost.* 23 febbraio 1972, n. 35, in *R.U.*, v. 35, pp.197-206.

⁴⁴ 代替的権力とは、国・EU (EC)・国際レベルでの義務を州が履行しない場合、国が替わって履行するものである。

⁴⁵ 同法第 27 条は、次のとおりである。「(農業改革に関する) EC 指令の実施に係る行政行為の実施を州が継続して履行しない場合、首相は、外務大臣及び農業大臣の提案に基づき、関係する州知事の意見を聞いて、州の行政に代わって関係措置を完遂するよう農業大臣に権限を与える」。

⁴⁶ *Sent. Corte cost.* 14 luglio 1976, n. 182, in *R.U.*, v. 47, pp.587-599.

積が加わり、政府の提訴の対象となった州法を長期にわたって麻痺させたため、立法活動の麻痺を避ける目的で、州の側から事前に交渉を行うようになった。しかし、80年代に入ると、均衡回復の目的で、憲法裁判決の影響もあり、国と州が協働するための手段が発展し、中央政府と州の代表者による「国家―州会議（Conferenza Stato-Regioni）」のような協議機関の設置とその活動が見られた⁴⁷。ただし、憲法上の規定がないことは、当該会議、より一般的には誠実な協働原理にとって、その影響を立法権能に広げる際に制約となった。他方、州レベルに目をやれば、経済発展及び社会資本の面における南北格差から、北部及び中部の州は概ね良好な運営を見せた一方、南部の大半の州は必ずしも望ましい結果に結び付かなかった。

第3款 立法改革及び憲法改正：変革期（1990年～2001年）

1990年代は、戦後初の地方自治に関する総括的な法律である1990年法律第142号の制定⁴⁸に始まり、中央・地方関係を大幅に見直した2001年憲法改正に至る改革の時期であった。その背景には、①1992年の経済危機及び欧州通貨統合を受けて、国際的な競争力の獲得とそれを実現する効率性が求められたこと、②下からの要求として、連邦主義と分離を掲げた北部同盟の選挙で成功を収め、それが北部諸州の自治拡大の要望を示すものと捉えられたこと等が挙げられる⁴⁹。この時期、まず、通常立法の制定により、州等への新たな行政権能の移転、行政行為に関する国の統制の縮減、共同体政策の形成及び共同体法の実施における州の役割の特定、地方制度の改革、新たな州議会選挙制度の導入、州等に対する条件付きの資金供与を廃止して国税の配分に変更すること等、多くの重要な改革が進められた⁵⁰。中でも重要なのが、コムーネの長及び県知事の直接選挙を導入した1993年法律第81号と、1997年法律第59号等⁵¹の「バッサニーニ法」である。バッサニーニ法は、国に留保された

⁴⁷ 「国家―州会議」は、1983年に設置された会議で、州の利益に関わる国の法令等について、州の意見を政府に伝える場となっている。詳細に関しては、第4章第3節第2款参照。

⁴⁸ 同法による重要な改革として、コムーネ及び県に固有の権能を認めたこと、代表される共同体の具体的な需要に結び付いていれば自由に権能が認められ得ること、コムーネ及び県のレベルで組織の差異化を可能としたこと、地方団体に憲章制定権及び規則制定権を留保したことが挙げられる。

⁴⁹ Groppi, *op.cit.*, pp.46-47.

⁵⁰ 改革の具体的な内容に関しては、高橋、前掲論文（2005年a）、262-269頁、柴田敏夫「イタリアにおける州制度の実施過程(2)—1990年代の州改革を中心に—」『専修法学論集』第96号（2006年3月）、113-144頁参照。

⁵¹ 提出者のフランコ・バッサニーニの名前に因み、1997年法律第59号「州及び地方団体への権能及び任務の授与並びに行政改革及び行政簡素化のための政府への委任」（L. 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, in *G.U.*, 17 marzo 1997, n. 63, Suppl. Ordinario, n. 56.）、1997年法律第127号「行政活動並びに決定及び統制手続の簡素化のための緊急措置」（L. 15 maggio 1997, n. 127, Misure urgenti

権能を除いてすべての行政権能は州に属する権限であると認めることにより、市民に対する近接性の原理に依拠した行政権能の配分を実現しようとするもので、その背景には補完性原理がある。

これに対して、国と地方関係に係る憲法第 2 部第 5 章の改正は、1999 年憲法的法律第 1 号⁵²と 2001 年憲法的法律第 3 号⁵³の 2 段階で行われた⁵⁴。前者においては、通常州の憲章について国会による承認を無くし、統治形態に関する自治の拡大を認めるとともに、州知事の直接選挙制が導入された。後者においては、立法権限配分をはじめとして、第 5 章全体の見直しが行われた。改正の概略は、次のとおりである⁵⁵。①立法権能に関して、国と州の間での分割基準は従前に比して逆転することとなった。つまり、国の専属的立法事項が列举され（第 117 条第 2 項）、残余の権限が州に与えられた（第 117 条第 4 項⁵⁶）。さらに、州法の制定に当たり、国の利益及び他の州の利益に反してはならないとの規定も削除された。とはいえ、国の権限事項は、刑事法制、民事法制、環境の保護、競争の保護、市民的及び社会的権利に関する給付の最低限の水準の保障を含んでおり、非常に幅広い。また、競合的立法事項も列举され（第 117 条第 3 項）、そこでは、国が原則を定め、州が細部を規律する。州法に対する国の事前統制は廃止され、憲法裁判所に事後的に訴えることができるのみとされた。②行政権能に関して、2001 年改正は、（垂直的）補完性原理を新たに導入した⁵⁷。この

per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, in *G.U.*, 17 maggio 1997, n. 113, Suppl. Ordinario, n. 98.)、1998 年法律第 191 号「1997 年 3 月 15 日法律第 59 号及び 1997 年 5 月 15 日法律第 25 号の改正及び補完並びに職員養成及び行政における職場以外での労働に関する規定、学校建築に関する規定」（L. 16 giugno 1998, n. 191, Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica, in *G.U.*, 20 giugno 1998, n. 142, Suppl. Ordinario, n. 110.)、1999 年法律第 50 号「脱法律化及び行政手続に関する統一法—1998 年簡素化法」（L. 8 marzo 1999, n. 50, Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998, in *G.U.*, 9 marzo 1999, n. 56, pp.27-44.) のことを指す。

⁵² L.Cost. 22 novembre 1999, n. 1, Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni, in *G.U.*, 22 dicembre 1999, n. 299, pp.4-7.

⁵³ L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in *G.U.*, 24 ottobre 2001, n. 248, pp.3-8.

⁵⁴ このほか、1999 年憲法的法律第 1 号の内容を特別州に拡大する 2001 年憲法的法律第 2 号（L.Cost. 31 gennaio 2001, n. 2, Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in *G.U.*, 1 febbraio 2001, n. 26, pp.4-25.）がある。

⁵⁵ 2001 年憲法改正の内容及び経緯については、高橋、前掲論文（2005 年 a）、242-255 頁、柴田敏夫「変容するイタリアの中央—地方関係（1996—2006 年）—共和国憲法 2 部 5 章の改正と州—」『専修法学論集』第 100 号（2007 年 7 月）、245-303 頁参照。

⁵⁶ 第 117 条第 4 項の規定は、次のとおりである。「国の立法に明示的に留保されていない事項はすべて、州が立法権を有する」。

⁵⁷ 本章注 28 でも述べたとおり、行政権能に関して、改正前は（コムーネ及び県に与えられた、専ら地方利益に関する権能を除き）州の立法権限に関する行政権能が州の権限に属するという並行主義が採られていた。

原理によれば、行政権能は、原則として市民に最も近い団体に属し、より上位の団体の措置は補完的な性格を持つ⁵⁸。憲法は、「行政権能は、その統一的行使を確保するために、補完性、差異性（*differentiazione*）及び最適性（*adeguatezza*）の原理に基づいて、県、大都市、州及び国に付与すると法律が定める場合を除き、コムーネに属する」と規定している（第118条第1項）⁵⁹。③2001年改正は、財政面でも分権を進めようとするものであった（第119条）。州、県及びコムーネは、収入と支出に係る財政自治権を持つようになった⁶⁰。州等は、固有の財産を持ち、投資的支出（例えば、道路建設）の財源のためにのみ借入れを行うことができる。ただし、この借入れにはいかなる国による保証も行われない。州等の通常の財源は、固有税、国税収入の配分及び平衡化基金⁶¹からの収入と規定された。以上の財源は、州等が、その与えられた権能に係る費用を完全に支払うことを保障する。これに加えて、国は、特定の州等に、追加財源を配当し、特別な措置を行う。その目的は、経済発展、社会的結束と連帯を促進し、経済的社会的な不均衡を除去し、人格権の実効的な行使を助長し、又はその権能の通常の遂行とは異なる目的に対処することである。この場合には、国は使途について制約を設けることができる。ただし、以上の財政自治権の強化は、具体的な立法による実施に全面的に依拠していた。④これに対して、上院改革は実現せず、国家―州会議のような機関が憲法で規定されることもなかったため、国と州の制度上の接続は欠いたままであった⁶²。⑤

⁵⁸ 憲法裁判所は、特定の行政権能をより上位の階層に配分することを正当化する理由があるかについて評価できるとされている。例えば、建築物の違法性免除に関する2004年判決第196号において、同裁判所は、重大な違反による建築物の取壊しをコムーネに認めず、県長官に委ねたことについて違憲と判断した。

⁵⁹ ここでいう「差異性原理」は、等しい状況は等しく規律し、異なる状況には異なる規律を行うことにより、行政権能の付与が合理的に行われるよう求めるものである。事例を挙げるならば、一般に、大規模なコムーネは、小規模なコムーネより多くの権能を遂行することができる。この場合、州（又は国）は、行政権能の配分を変えることができる。つまり、大規模コムーネには、ある権能を直接行使するよう配分できるが、それ以外のコムーネには、当該権能を複数のコムーネで共同行使するよう配分したり、県に配分する又は州にとどめることも可能とするものである。「最適性原理」は、最もふさわしい階層の政府に権能を委ねなければならないということ、つまり、法律により定められた政府が当該権能を管理できなければならないということを意味する。

⁶⁰ 財政権能に関して、改正前は、国の法律で定める形式と範囲内において、州のみに財政自治権が認められていた。

⁶¹ 平衡化基金に関しては、第5章第3節参照。

⁶² 領域団体を代表する議院がなく、憲法裁判所が繰り返し誠実な協働を求めているにもかかわらず、国、州及び地方団体が合意を得るための制度を欠いていることが中央・地方関係が混乱している原因の一つとする見解がある。Elena Griglio, *Il ritorno del regionocentrismo: il sacrificio dell'opzione autonomistica tra le aperture degli anni '90 e l'inattuazione del nuovo titolo V della costituzione*, in Giuseppe Di Gaspere, Nicola Lupo, Guido Meloni e Donatella Morana, *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova: CEDAM, 2012, p.181. グリッリョによれば、国家―州会議も、抽象的には合意を得るための手段として構想されているが、団体間の政治的協働の場から次第に行政的な共同管理の場へと変容しつつあるとされる。

ただし、2001年憲法的法律第3号は、憲法第2部第1章の改革が行われるまでの暫定

「共和国は、州、県及びコムーネに区分される」という規定を「共和国は、コムーネ、県、大都市、州及び国によって構成される」と改め、国からコムーネまでの団体を基本的には水平的な関係に位置付けた（第 114 条第 1 項）⁶³。

2001 年憲法改正は州等の立法をはじめとした権限を拡大し、分権を進めようとするものと言えたが、その実施過程においては、以下の章で詳細に検討するように、憲法裁判所の決定⁶⁴や立法の状況を介して一定の抑制が加えられた。とはいえ、州が、権限強化や知事の直接選挙制導入により、制度上の存在感を強めたのも確かである。また、地域代表たる第二院の欠如や、憲法第 114 条及び第 118 条、第 119 条に見られるような地方団体の重視（州との対等性を志向）といった特徴もうかがえる。なお、2001 年改正の内容は、1997 年憲法的法律第 1 号⁶⁵によって設置された憲法改正のための議会委員会（委員長であったマッシモ・ダレーマの名に因み「ダレーマ委員会」と通称される）による長期に亘る交渉の産物であったものの、北部同盟を含む野党中道右派は反対の立場を採り、与党中道左派のみによって可決された。

第 4 款 2001 年改正以降の憲法改正をめぐる状況：再編期（2001 年～2016 年）

2001 年憲法改正以降、いずれの立法期においても、憲法改正案が議論されている。そのうち、議会の可決に至ったのは、2005 年憲法改正案と 2016 年憲法改正案である⁶⁶。

的な解決法として、「両院規則は、州問題に関する議会委員会に州及び地方団体の代表の参加を認め、当該委員会が反対意見又は条件付きの賛成意見を表明した規定に関する本会議での法案可決の加重手続を定める」との規定を設けていた。

⁶³ そのほか、憲法上、憲章自治権及び「憲法の定める原則に基づき」行使されるべき一定の「権限及び権能」が州及び地方団体に認められており（第 114 条第 2 項）、「組織の規律及び自身に配分された権能の遂行に関して」規律する権能が地方団体の規則に留保されている（第 117 条第 6 項）。

⁶⁴ 国の法律の優越規定を大幅に削除しようとした 2001 年改正の素朴で曖昧な性格が、国の措置の優越を実質的にもたらす作業を憲法裁判所に行わせたとの指摘がある。Beniamino Caravita, “Stato federale,” Sabino Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè, 2006, pp.5735-5736. つまり、憲法第 117 条による立法権限配分は、一見厳格なもの、実際には立法事項が国と州の複数の権限事項のいずれに属するか曖昧なことも多く、解釈上の問題を生み出した。そこで、国と州の権限の間の境界を確定するために、各権限事項の内容を明確に特定することが求められ、権限の境界確定は憲法裁判所の決定に委ねられた。

⁶⁵ L.Cost. 24 gennaio 1997, n. 1, Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, in *G.U.*, 28 gennaio 1997, n. 22, pp.4-5.

⁶⁶ 以下、2005 年憲法改正案という場合、Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione.», in *G.U.*, 18 novembre 2005, n. 269, pp.5-24. を指す。また、2016 年憲法改正案という場合、Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la

まず、前者の憲法改正案は、2003 年に中道右派政権が提出し、国と州の関係をはじめ、首相権限、憲法保障制度など、統治機構全体の見直しを図るもので、2005 年 11 月に議会において可決されたが、2006 年 6 月の国民投票により否決された（賛成 38.7%、反対 61.3%）。当該改正案は、国と州の間の立法権限配分に関して、競合的権限事項であった、健康の保護に関する一般的規範並びに食品の安全及び品質、全国的な利益に関わる大規模かつ戦略的な輸送網及び航行網並びに関係する安全規範、通信制度、知的専門職制度及び全国スポーツ制度、エネルギーの全国規模での戦略的生産、輸送及び配給といった事項を、国の専属的立法事項に追加している。その理由として、2001 年改正時には十分に考慮されなかったが、当該事項を全国で統一的に規律することが必要なのは明らかであるとされている。あわせて、州の立法権限に関して、残余の一般条項は残しつつ、州の専属的な権限に属する事項として、「保健扶助及び組織」、「学校施設の自治を除く、学校の組織、学校及び教育機関の管理」、「特に州の利益に関わる学校及び教育プログラムの部分の決定」、「州及び地方の行政警察」が列挙された。その目的は、残余の事項のうち、州に専属的に与えられるもののいくつかの内容を明らかにすることであった。その背景には、「保健」と「健康の保護」の関係のように、州の権限事項に対して実質的に国の専属的な権限の影響が及ぼされているとの事情があった⁶⁷。また、上院を「共和国連邦上院」と改め、その構成員は各州で州議会選挙と同時に選出されることとした。ただし、選出方法等の見直しにもかかわらず、上院が地域の要求を代表する適切な手段と言えたかには疑義がある⁶⁸。このほか、改正案は、憲法上定められた権限の侵害に対して、地方団体に、国又は州の法律等について憲法裁判所に直接提訴することを認めていた。このように、国の専属的立法事項を拡充する方向での立法権限配分の見直しや、対等な二院制の克服を企図していた点で、2016 年改正案の先駆けと言える要素を含んでいた。

続いて取り上げるのは、2014 年 4 月に中道左派政権によって提出され、2016 年 5 月に議会で可決されたが、同年 12 月に国民投票で否決された憲法改正案である（賛成 40.9%、反対 59.1%）。2016 年憲法改正案の目的の一つは、第 2 部第 5 章を改正し、県の廃止等とともに、国、州及び地方団体の間の権限配分を見直して、各階層間の関係を簡素化することであった。立法権についても幅広い変更が行われており、現在の事項ごとの立法権限配分を改め、権能にも配慮したより柔軟な配分を志向している⁶⁹。立法権に係る最大の見直しは、競合的

soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.», in *G.U.*, 15 aprile 2016, n. 88, pp.1-17 を指す。

⁶⁷ ただし、「専属的」とはいえ、関連する国の専属的立法事項は残っており、あくまで国の権限に対する州の一定の権限範囲を示したものと考えられる。その意味で、2001 年憲法改正前の州の立法権限の提示に近いと言ってよいかもしれない。

⁶⁸ 上院及び立法手続に関する見直しについては、第 4 章第 2 節第 2 款でより詳しい検討を行う。

⁶⁹ 憲法改正案提出に先立つ憲法改正委員会の最終報告書（Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore: relazione finale e documentazione*, Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.）においても、国と州の間の立法権限配分の曖昧さが問題

立法権の廃止である。廃止された競合的事項の国と州の権限への配分に伴って、国の専属的権限は、いくつかの事項について、一般的かつ共通の規定又は原則規定を定めることに限定される。他方、州の権限には、利害の規模に基づいて特定される権限⁷⁰が含まれる。こうした国と州の権限を下表のとおり比較すれば、2001 年改正前の立法権限配分のあり方を想起させる側面がある。また、国に配分されていない事項はすべて州の権限に属するという「残余の権限」は維持され、かつ、立法権限を有する事項（下表参照）が列举されたものの、共和国の法的若しくは経済的統一の保護又は全国的な利益の保護の必要があるときは、（つまり、権能の観点から、）政府の提案に基づき、国の法律が州法に留保された事項に措置することを認める条項を付け加えている⁷¹。これは、憲法第 5 条の要求する全国レベルでの統一の要求の明示といえる。このほか、立法権と規則制定権の間により緊密な並行主義を導入することにより、規則制定権に関する分割基準も改めている⁷²。

表 2016 年改正案における州の立法事項と対応する国の専属的立法事項

州の立法事項	国の専属的立法事項（対応する事項のみ）
言語的少数者の代表。	

として指摘されている。同報告書は、この曖昧さが国と州の間の紛争を招いているとし、競合的立法事項のうち、「大規模な輸送網及び航行網」、「エネルギーの全国規模での生産、輸送及び配給」、「通信制度」等を国の専属的立法事項に戻すことを提案している。あわせて、区分自体の見直しに関しても、2つの立場を提示している。一方の立場は、国の専属的立法事項を除き、その他の事項は州に立法権限を帰属させるものの、国の法的・経済的一体性の保護、国の利益に関する計画の実現及び経済・社会的に重大な改革が国を必要としている限りにおいて、下院の絶対多数で可決された法律により、後者の事項に対する国の介入を認めるものである。他方の立場は、州に立法権が帰属する事項に係る上記の国の介入を認めつつ、限定的ながら競合的立法事項の枠組を残し、「環境」を国の専属的立法事項から競合的立法事項に移すといった見直しを行うものである。また、いずれの立場も、国の立法者は、両院による立法を介して、国の専属的立法権限を州に移譲又は委任することが可能としている。なお、この憲法改正委員会は、2013 年 6 月に設置され、首相任命の有識者 35 名と委員長を務める憲法改革大臣から構成されていた。

⁷⁰ 例えば、「州の利益に関する限りで、文化活動並びに環境財、文化財及び景観の促進に係る規律」といった事項が挙げられる（下線は引用者）。

⁷¹ 全体的に見れば国の権限強化であるが、州の権限事項を列举すること自体は、州の権限の明確化という意味において、その権限保障に資するものと言えよう。なお、連邦国家において、州と連邦との権限配分や相互関係が憲法自体の中になりに詳細に（州等が優位する形で）規定されることが多い一方、単一国家においては、憲法が地方自治について定める内容は相対的に僅少であることが多いと言われている。林知更「憲法における自治と連邦」『地方自治』第 788 号（2013 年 7 月）、9-10 頁。

⁷² 改正案は「規則制定権は、それぞれの立法権に従い、国及び州に属する。国が、専属的立法事項において、州にその権限を委任することは妨げない。コムーネ及び大都市は、国又は州の法律を尊重して、その組織及び与えられた機能の遂行の規律に関する規則制定権を有する」と規定していた。

州領域に係る計画作成及び州内部における移動。	領域の統治に関する一般的かつ共通の規定。災害救助の全国的制度及び調整。
社会資本の整備。	戦略的社会資本、全国的な利益に関わる大規模な輸送及び航行網並びに関係する安全規則。全国的及び国際的な利益に関わる民間の港湾及び空港。
保健サービス及び社会サービスの計画化及び組織化。	全国的に保障されるべき市民的権利及び社会的権利に関する給付の最低限の水準の決定。健康の保護、社会政策及び食品の安全のための一般的かつ共通の規定。
地方経済発展の促進並びに州の範囲内での企業に対するサービス及び職業教育の組織化。	
学校施設の自治を除く、学校サービス及び大学を含む学習権の促進。	教育に関する一般的かつ共通の規定。学校制度。大学教育及び科学技術研究の戦略計画の作成。
州の利益に関する限りで、文化活動並びに環境財、文化財及び景観の促進に係る規律。州による観光の活用及び組織化。	文化財及び景観の保護及び活用。環境及び生態系。スポーツに係る制度。文化活動及び観光に関する一般的かつ共通の規定。
州の範囲内で適切に結ばれた取決に基づき、州及び地方の財政上の計画目標を遵守するための州の領域団体の間での財政関係の規制。	通貨、貯蓄の保護並びに金融市場及び保険市場。競争の保護及び促進。外国為替制度。国の税制度及び会計制度。公的予算に係る調整。財政及び税制の調整。財源の平衡化。
国の専属的権限に明示的に留保されていないすべての事項。	

出典：Tania Groppi e Andrea Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, 3 ed., Torino: Giappichelli, 2015, pp.364-366 を基に作成。

このほか、共和国を構成する団体としての県（憲法第 114 条）をはじめ、憲法上の県に関する言及をすべて削除している。他方、改正案は、「広域の団体」についての一般的な制度を国の法律に委ね、その他の規定を州の法律に委ねている⁷³。また、憲法第 116 条第 3 項の

⁷³ 改正案第 40 条第 4 項は、次のとおりである。「広域の団体については、山岳地帯も考慮して、国の法律により定義された広域の団体に関する一般的な制度の側面を除き、これに関するその他の規定は、州の法律によって採択される。大都市の区域の変更は、コーナーネの提案に基づき、州の意見を聴いた後、国の法律により定める」。なお、県を廃止するとしても、「広域の団体」が必要な場合があることへの憲法改正委員会最終報告書における言及に関しては、次節参照。

規定（一定の事項に関して、特殊な条件の自治を通常州にも認めることができる）は維持しているが、当該州の予算の収支均衡という新たな条件が加えられ、その上で、同州の要求に基づき、国の法律により、経済的及び財政的均衡の状態を満たすよう、当該自治が与えられる。なお、憲法第 5 章に関する改正規定は、特別州に対しては、当該州との合意に基づき、その憲章が調整されるまで適用されないとしていた。

同改正案のもう一つの目的は、対等な二院制を差異のある二院制に改め、より効率的で簡素化された決定過程を実現することである⁷⁴。上院は領域団体を代表し、原則として諮問権限を有する機関とする。上院議員は、その定数が大幅に削減され、主として州議会議員の互選により選出されることとなる。

第 5 款 小括

イタリアにおいて、自治及び分権は、当初から効率性を目的とした（行政的）分権の側面を有している。これに対して、参加等の民主主義的な要素も次第に高まりを見せている。上述のとおり、第二次世界大戦後のイタリアにおいては、1948 年の憲法施行、1970 年の通常州設置、2001 年の憲法改正という画期をなす事象があり、それに続いて、立法や憲法裁判決を介して、改革を一定程度抑制する動きが生じている。それでも、長期的な視点に立てば、自治及び分権を拡大する方向で改革が進められてきた。これに対して、2016 年憲法改正案は、立法権限配分の見直しをはじめ、州に与えられていた多くの権限を国に戻す、集権的な色彩が強く表れていた。（そして、この方向性は、憲法裁判所による 2001 年以降の憲法の体系的・拡張的解釈により先鞭が付けられたものである。）また、同改正案が①地域を代表する議院を介して、（少なくとも制度上）国の決定に参加する道筋を付けようとしていたこと、②行政権能（・財政権能）を中心に地方団体の役割も重視する多極的な制度からの簡素化（究極的には、国と州からなる 2 層制・連邦制への接近）を目指していたことは、2001 年改正の成果と一線を画する。多極性を示す点として、第 114 条における国と領域団体の対等な扱いや第 118 条における行政権能のコムーネへの帰属が挙げられ、簡素化を示す点として、県の廃止等が挙げられる。ここから、2016 年改正案に代表される近年の動向は、2001 年改正とは逆の形で、単一制化と連邦制化を同時に進めようとしているとも言えた（権限配分の単一制化・国家形態の連邦制化）。

第 3 節 イタリアにおける地方団体自治の現状

第 1 款 従来 of 経緯

⁷⁴ 上院及び立法手続に関する見直しについては、第 4 章第 2 節第 5 款第 3 目でより詳しい検討を行う。

イタリアにおける地方団体の概略は本章第 1 節でも触れたとおりであるが、制定当初の憲法第 2 部第 5 章において、州と地方団体の自治の性格は大きく異なるものであった。州に関しては、「憲法の定める原則に従い、固有の権限と権能を有する自治団体」(旧第 115 条)とする一方、地方団体(県及びコムーネ)は「共和国の一般的法律で定める原則の範囲内」での自治団体とされていた(旧第 128 条)。これを改めたのが 2001 年憲法改正であり、州及び地方団体がいずれも「憲法が定める原則に基づく固有の憲章、権限及び機能を有する自治団体」(第 114 条第 2 項)であると規定し⁷⁵、本章第 2 節第 3 項で確認したとおり、法規制定権⁷⁶、行政権及び財政権において地方団体の権能を拡大している。

しかし、近年、地方団体に関しては、県の見直しや大都市の設置等、大幅な見直しが進められている。以下では、主に国が 2014 年に制定した法律を踏まえ、各地方団体の現状と地方制度全体の変容を展望する。なお、州に関しては、第 2 章以下であらためて論じる。また、2013 年の憲法改正委員会最終報告書⁷⁷においても、領域団体のあり方に関して、まず、委員会の多数意見として、既存の県を廃止し、州とコムーネの間に新たな広域団体(ente di area vasta)を設置することが示されていた。委員の一人によれば、州とコムーネの中間にある団体の任務として、コムーネより広域の都市計画、廃棄物処理、環境保全、道路、地方自動車輸送、コムーネに対する専門的支援等に関する事務は必須である。大都市については、両院による法律で、その領域、組織、選挙制度、基本的任務、財政自治権を規定するのが適当との意見があった。コムーネについては、最適性の原理に立ち、住民 1,000 人未満のコムーネは全任務、住民 5,000 人未満のコムーネは基本的任務を他のコムーネ等と共同して行うことを義務付ける従来の方針を肯定的に評価しながらも、実際の困難さから、コムーネの最小規模について憲法で定めることも有益で適当との意見が示されていた。その場合、規模の具体化は、両院による法律で行うこととなる。

第 2 款 地方団体の現状とそれに対する見直し

(1) 県の機関及び権能の見直し

大都市の設置とともに県の見直しは以前からの課題であるが、財政再建策の一環として、2011 年緊急法律命令第 201 号⁷⁸は、県の任務を、特定の事項に関するコムーネの活動の指

⁷⁵ ここからは、州と地方団体の対等性を読み込むことができそうであるが、憲法裁判所は、権限の異なる州と地方団体を決して同一視することはできないと指摘している(2003 年判決第 274 号)。ここでいう権限の差異は、立法権の有無である。同判決の詳細に関しては、第 3 章第 6 節第 2 款第 2 目参照。なお、県及びコムーネの権能は、現在も 2000 年立法命令第 267 号第 13 条及び第 19 条において列挙されている。その概要については、本章第 1 節参照。

⁷⁶ 地方団体の法規制定権(憲章制定権及び規則制定権)に関しては、第 2 章第 2 節参照。

⁷⁷ 本章注 69 参照。

⁷⁸ D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei

導と調整のみに縮減し、その他をコムーネと州に移管すると定めた。県の組織も、執行機関たる理事会を廃止し、コムーネ議会の選出する 10 名以下の議員から成る県議会と、県議会の選出する県知事に縮小⁷⁹した。さらに、同様の目的から、2012 年緊急法律命令第 95 号⁸⁰は、面積と人口を基準に県を統合し⁸¹、特に規模の大きい県⁸²は大都市に移行すると定めた。また、未実施であった県の任務の移管につき、原則としてコムーネのみに移譲すると改めた。

しかし、以上の措置に対して、憲法裁判所は、違憲判決を下した⁸³。違憲の理由は、大きく分けて 2 つある。1 つは、措置の内容と緊急法律命令の関係である。同裁判所によれば、当該措置は、県の権限、県知事等の選出方法、統治組織の構成、県とコムーネ等の関係に大きな影響を及ぼし、憲法で保障された県の制度全体を見直そうとする総合的な改革である。県の権限等は国の専属的立法事項であるから、緊急法律命令は、それらの一部に影響を及ぼすことは認められるが、あくまで「緊急の必要がある非常の場合」の手段であり、県の根本的な見直しは、その総合性及び複雑性にかんがみ、認められない。もう 1 つは、県の統合と憲法第 133 条第 1 項⁸⁴との関係である。つまり、県の区域の変更には関係するコムーネの発議と州の意見が必要であるが、緊急法律命令とその法律転換のための法律案は、同日に政府から議会に提出されるため、コムーネの発議等のための実質的な時間が確保されていないことが問題とされた。

このような経緯を踏まえ、地方団体に係る制度は、2014 年法律第 56 号（以下「56 号法」という。）により、大きな見直しを加えられている⁸⁵。同法は、地方制度の合理化による行政コスト削減を大きな目的とするものであり、憲法第 2 部第 5 章改正及びその実施規則の

conti pubblici. (convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.), in *G.U.*, 27 dicembre 2011, n. 300, Suppl. Ordinario, n. 276. なお、緊急法律命令は、緊急の必要がある非常の場合に、政府の制定する、法律と同等の効力を有する命令である。ただし、公布後 60 日以内に、議会によって法律に転換されなければ、効力を失う。

⁷⁹ 改正前の規定では、県議会議員の数は県の人口に比例して最大 45 名とされ、県知事も公選であった。

⁸⁰ D.L. 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini. (convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.), in *G.U.*, 14 agosto 2012, n. 189, Suppl. Ordinario, n. 173.

⁸¹ 対象は、通常州内の県であり、州都のある県並びに他州の県及び大都市とのみ境界を接している県は除く。2012 年緊急法律命令第 95 号に基づいて定められた政令によれば、2,500 km²以上の面積と 35 万人以上の人口という最低基準が挙げられている。

⁸² トリノ、ミラノ、ヴェネツィア、ジェノヴァ、ボローニャ、フィレンツェ、ローマ、バーリ、ナポリ、レッジョ・カラブリアの 10 県である。

⁸³ Sent. Corte cost. 3 luglio 2013, n. 220, in *G.U.* (prima serie speciale), 24 luglio 2013, n. 30, pp.201-245.

⁸⁴ 州内における県の区域の変更及び新しい県の設置は、当該州の意見を聞き、コムーネの発議により共和国の法律で定めると同項は規定する。

⁸⁵ 以下、56 号法に関する記述に当たっては、Federica Fabrizzi e Giulio M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli: Jovene, 2014, AA.VV., *La Riforma delle Province e delle Città Metropolitane*, Napoli: Simone, 2014 を参照した。

施行までの措置として、原則として通常州を対象に、県の再編に関する規定を設けている⁸⁶。

まず、県の機関は、次のようになる。県知事は、県内のコムーネの長及び議員により選出される⁸⁷。被選挙資格は、選挙日から18か月以上の任期が残っている県内のコムーネの長が有する。県知事の任期は4年、県を代表し、県議会及びコムーネ長会議を招集かつ主宰し、サービス及び部局の活動を監督し、憲章により与えられた権能を執行する。県議会は、県知事及び住民数に応じて人数の規定された議員（16名～10名）から構成される。県議会は、方針の指示及び統制を行い、規則及び諸計画を可決し、県知事から県議会に提出されるその他すべての議案について決定を行うとともに、憲章に係る提案及び予算承認の最終決定についての権限を有する。また、県議会議員の選挙権及び被選挙権は、県内のコムーネの長及び議員が有し、任期は2年である。各県内のコムーネの長により構成されるコムーネ長会議は、憲章を採択するとともに、予算の承認について諮問を受ける権限を有する。憲章は、提案、諮問及び統制に関するその他の権限をコムーネ長会議に与えることができる。

県の基本的権能も再定義され、①県の領域における調整計画、県の権限に係る環境の保護及び活用、②県の領域における輸送サービス計画、民間輸送に関する認証及び統制、県道の建設及び管理、③学校ネットワークに係る県の計画、④データの収集及び処理並びに地方団体に対する技術的及び行政的援助、⑤学校建築の管理、⑥県の領域における雇用上の差別事象の統制及び男女機会均等の促進となっている。

県によって現在行われている、上記以外の権能は、統合会議⁸⁸における合意による総合的な再編の対象となる。この合意により、国と州は、正確に再編対象となる権能を確定し、①権能ごとに実施に最適な領域の確定、②コムーネによる基本的権能の遂行における効果、③統一の要求の存在、④証明の形式の採択及び合意又は取決による実施の委任という諸原則に基づいて関係する権限を定めることとする。

(2) 大都市の設置

(a) 大都市の権能及び機関

56号法は、トリノはじめ9県が、2015年1月に大都市に移行する旨を定めた。大都市の基本的な権能は、県のそれに加え、①大都市領域の3ヵ年戦略計画の採択及び改訂、②領域に関わる全般的な計画策定並びに域内のコムーネの活動等に係る制約及び目標の決定、③

⁸⁶ 2016年憲法改正案も、憲法上の地方団体から県を外す等、地方制度の見直しを含んでいたことは上述のとおりである。

⁸⁷ 2014年秋に、64県で県知事及び県議会議員の選挙が実施された。そのうち、53県の知事にコムーネの長が選出され、さらに53名のうち16名が県都であるコムーネの長であった。残りの者は、最初の選挙のみ被選挙資格を認められた前県知事又は前県議会議員であった。Unione Province d'Italia, Le 64 Province al voto: I Presidenti proclamati, 20 ottobre 2014. <http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/10/presidenti_eletti_province%202014.pdf>

⁸⁸ 1997年立法命令第281号第8条等に基づき、国の関係大臣並びに州及び地方団体の代表から構成され、国の活動と地方制度の協力振興等を図るものである。

公共サービス管理のために一本化された制度の構築、域内の一般的利益に関わる公共サービスの組織化、④域内のコムーネの都市計画の適合性等の保障並びに輸送交通政策、⑤経済的及び社会的発展の促進及び調整、⑥域内の情報化及びデジタル化の促進及び調整である。ただし、国又は州は、以上の大都市の固有の権能に対して、補完性、最適性及び差異性の原則に基づいて権能を遂行することができる。

大都市の機関は、市長、議会及び評議会である。すべての職は、無報酬である。市長は、県都であるコムーネの長と定められている。市長は、大都市を代表し、議会及び評議会を招集かつ主宰し、サービス及び組織や決定の実施の監督等を行う。議会は、方針策定及び統制を行う機関であり、評議会に対する憲章及びその改正の提案、規則等の承認、予算案の採択及び最終承認が主な権能である。議員定数は、住民数に応じて 24 名から 14 名とされる。任期は 5 年、県都のコムーネ議会選挙に際して、大都市議会の選挙も実施される。議会は、大都市を構成するコムーネの長及びコムーネ議会議員を選挙人として、非拘束名簿式比例代表制により選出される。被選挙資格は、現職のコムーネの長及びコムーネ議会議員であり、その職を失えば、大都市議会の議員の職も失う。なお、市長及び議会を普通選挙により選出することも可能である。大都市はその憲章で、国の法律の定める選挙制度を用いて普通選挙により市長及び市議会議員を選出する旨、定めることができる。大都市を構成するコムーネの長で構成される評議会は、憲章の規定に従い、提案及び諮問の権限を持つほか、議会の提出した憲章及びその改正の可否を決する。

(b) 大都市に対する憲法裁判所の判断

憲法裁判所は、2015 年判決第 50 号⁸⁹により、56 号法を違憲とする複数の州の提訴を退けた。第一に、州側は、憲法第 117 条第 2 項 p 号に「大都市の設置」の文言がないことから、同条第 4 項を適用し、大都市設置が州の権限に属すると主張した。これに対して、憲法裁判所は、次の理由により、認容できないと判断した。①州の主張を認めた場合、大都市の国レベルでの重要性を考えれば州の専属的権限にふさわしいとは思えない活動（大都市の設置）を州が行うことを正当化することになる、②憲法第 117 条第 2 項 p 号による国の専属的立法事項は、新たな領域団体の場合であっても州が規律することはできない、③憲法第 114 条は、その中で領域団体である大都市に言及することにより、共和国、より正しくは国に、少なくとも本質的な側面に関して均等な規律を保障するよう大都市を具体的に設置する義務を課している、④大都市は同名の県の廃止と入れ替わりに設置されるものであり、県の設置は国の権限である。なお、憲法第 117 条第 4 項にかかわらず、同条第 2 項及び第 3 項に含まれないものが、自動的に州の立法権限事項になることを否定する判断は、従来の憲法

⁸⁹ Sent. Corte cost. 24 marzo 2015, n. 50. <<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=50>>（憲法裁判所サイト）また、同判決の解釈に当たっては、Lucarelli, Alberto, Le sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane, *federalismi.it*, n.8/2015 (2015.4.22.), pp.2-7 を参照した。

裁判決にも見られるところである⁹⁰。また、大都市に移行する 9 県を具体的に列挙したことにより、大都市設置の一般的手続を規定していないとの指摘に対しては、大都市への転換が適当と考えられたすべての県を指定しており、56 号法が明らかに一般的な性格を持つ法律であるとした。第二に、憲法裁判所は、大都市の長及び議会の選出手続に対して、直接選挙は不可避ではなく、大都市の憲章により直接選挙制を導入可能であること、(コムーネの長及び議員による選挙という) 利害関係者の真の参加を可能にする措置をもって、合憲と判断した。この背景には、民主主義及び主権が代表制民主主義のみでは汲み尽されないという憲法裁判所の伝統的な解釈がうかがえる。第三に、大都市を構成するもう一つの機関たる評議会に関しては、構成員の代表的性格も踏まえつつ、憲章による権限拡大が可能であることをもって、現行規定による制限された権限を合憲と判断した。

(3) コムーネの連合及び統合

コムーネが小規模なままにとどまっていること⁹¹は、イタリアでも従来から対応すべき課題として認識されてきた。1990 年に導入された「コムーネ連合 (unione di comuni)」の制度は、当初、統合を前提とするもので、同一県の隣接した住民 5,000 人未満の複数のコムーネが、権能又はサービスの行使のために連合を形成できると定める一方、形成から 10 年以内に統合できない場合には解散を義務付けていた。しかし、この規定は、コムーネ側の反発を招き、共同してサービス等を行う場合も、特定の事業に係る相互協力を協約で定めることが多かった⁹²。そのため、1999 年の法改正により、統合の義務付けを改め、続く 2000 年立法令第 267 号⁹³は、コムーネ連合を、共同して権能を執行するため、複数のコムーネによって構成される地方団体と規定した (第 32 条)。ここで、コムーネ連合が、公選による機関を持たず、コムーネから与えられた権限しか持たない点で二次的ながら、法人格を有する地方団体として認められることとなった。その後、2010 年緊急法律令第 78 号は、住民 5,000 人未満のコムーネに対して、2009 年法律第 42 号第 21 条第 3 項に規定する基本的権能の実施を、特殊な例外を除き、上記の協約又は連合により行うことを義務付けた⁹⁴。さらに、

⁹⁰ 第 3 章第 1 節第 2 款参照。

⁹¹ 住民 5,000 人以下のコムーネの数は 5,626 (2015 年) となっており、コムーネ全体の 69.9%を占めている。ただし、人口の面から見れば、全体の 16.6%にとどまっている。Comuniverso, Piccoli Comuni per regione. <http://www.comuniverso.it/index.cfm?Piccoli_Comuni_sotto5000_ab&menu=590>

⁹² Fabrizio e Salerno, *op.cit.*, p.107.

⁹³ D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in *G.U.*, 28 settembre 2000, n. 227, Suppl. Ordinario, n. 162.

⁹⁴ 2010 年緊急法律令第 78 号 (D.L. 31 maggio 2010, n. 78, Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. [convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122.], in *G.U.*, 30 luglio 2010, n. 176, Suppl. Ordinario, n.174) は、コムーネの基本的権能として、以下の権能を列挙している。①行政の一般的組織、財政及び会計の管理並びに統制、②コムーネの公共輸送サービスを含む、コムーネの領域における一般

2011 年緊急法律命令第 138 号⁹⁵は、住民 1,000 人未満のムーネに対して、全行政権能及び全公共サービスを共同して行使することを義務付けたが（「特別連合」）、その後、任意と改められた（2012 年緊急法律命令第 95 号）。2015 年現在、ムーネ連合の数は 450、参加ムーネ数は 2,401、そこに属する人口は約 998 万人となっており、その重要性を増している。

56 号法は、特別連合を廃止する一方、連合又は協約に参加できる要件を、従来の住民 5,000 人未満から 1 万人未満に引き上げている。山岳地帯のムーネの場合には、住民 3,000 人未満（ただし、3 ムーネ以上の参加が必要）とする。また、国及び州は、その権限に基づき、ムーネ連合に対して県の権能の一部を付与できると定めた。さらに、56 号法は、ムーネ連合の機関に係る修正も行っている。ムーネ連合の議会については、議員数の上限設定を憲章に委任するとともに、少数派の代表のみならず、各ムーネは少なくとも 1 名の代表を有するとして各ムーネの代表を保障することとした。憲章については、連合の設立の際のみ、参加する各ムーネの議会により可決され、その後の修正は当該連合の議会が行うと定め、連合に対して憲章の自治を認めている。連合の長は、参加ムーネいずれかの書記⁹⁶が務める。なお、ムーネ連合の機関におけるすべての職務の行使は、無償で行われる。

また、56 号法は、ムーネ統合（*fusione di comuni*）についても、一連の促進策を設けたほか、隣接したムーネの「併合」による統合について、新たな手続を設けた。その手続とは、併合する側のムーネは、その法人格と機関を維持し、併合される側のムーネの機関を廃止するというものである。後者の保護のために、併合する側のムーネの憲章は、適切な参加及び分権の手段を追加する。また、統合の効果を漸進的なものとするための経過措置として、一時的に旧ムーネの領域ごとに異なる租税及び料金を維持することを可能とし、新ムーネは、区（*municipi*）を置くこともできる。なお、ムーネ統合は、従来、2000 年立法命令第 267 号第 15 条等でも規定されていたが、十分には機能しなかった⁹⁷。

的利害に関わる公共サービスの組織化、③現行法規により国の保持する権能を除く不動産登記、④ムーネの範囲の都市計画及び建築計画並びにムーネを超える階層の領域計画への参加、⑤ムーネの範囲における災害救助及び第一次医療の調整に関する計画に係る活動、⑥ごみの収集、運搬、処理及び再利用に係るサービスの組織化及び管理並びに関連する租税の徴収、⑦社会サービスに係る地方制度の企画及び管理並びに憲法第 118 条第 4 項の規定に基づく市民に対する関係給付の実施、⑧県の権限に配分されない学校建設、学校サービスの組織化及び管理、⑨ムーネ警察及び地方行政警察、⑩統計に関するサービス。

⁹⁵ D.L. 13 agosto 2011, n. 138, Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. (convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148.), in *G.U.*, 16 settembre 2011, n. 216, pp.1-17.

⁹⁶ 書記は、ムーネの長により任命され、議会及び理事会に対して助言及び補助等を行う役職である。

⁹⁷ ムーネの数は、2001 年の 8,101 から 2015 年には 8,046 へと僅かながら減少するにとどまっている。また、戦後早い時期（1951 年の数は 7,810、1961 年の数は 8,035）と比較すれば、むしろまだ増加している。Comuniverso, I Comuni italiani dal 1861. <http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni_dal_1861&menu=12>

第3款 小括

2001 年憲法改正は、地方団体の自治の性格を大きく見直すものであった。しかし、その見直しには、憲法裁判所によって一定の歯止めがかけられている。また、近年は、財政・金融危機の影響を受けて制度の合理化が進められている。そこで新たに設置された大都市は、県よりも広い権能を与えられる一方、近年の地方制度合理化の潮流に根差し、その機関について兼職を前提に（それ故無報酬で）間接選挙による選出を原則としている。また、地方制度上、大都市と同じ階層にある県についても、権能を縮減するとともに、同様の兼職を前提とした間接選挙制が導入された。あわせて、小規模なコムーネを対象としたコムーネ連合及びコムーネ統合についても、優遇策のほか、要件や機関等の見直しを加えられている。以上の近年の措置（とりわけ憲法改正までの措置と位置付けられた 56 号法による措置）をまとめれば、基礎自治体たるコムーネに対しては、連合や統合により事務の実施を確実なものとする一方、州との中間に位置する県に対しては、その権能及び機関の面で“軽量化”し、従来の 3 層制を見直そうとしている。ただし、大都市については、憲法上の地方団体にとどめ、権能においても優越させるなど、県との差異化を図っている。

第2章 州及び地方団体の「立法権」の発展

第1節 州の立法権をめぐる議論及び学説

第1款 憲法制定議会における州の立法権をめぐる議論

地域国家におけるイタリアにおいて、州が立法権を有することは、その最大の特色である。当該立法権は、1946年から1947年にかけての憲法制定議会において、州に付与されたものである。憲法制定議会で当初構想された州の立法権は、専属的立法権と補完的又は実施的立法権であり、議論の結果、その中間である競合的立法権もさらに設定された。第1款では、時系列に沿って、憲法制定議会における州の立法権をめぐる議論を検討する¹。

(1) 第2小委員会における議論

1946年7月、憲法制定議会の憲法委員会第2小委員会において、地方自治に関する討議が行われた。キリスト教民主党のG.アンブロジョーニは、当時のコムーネと県のみを基礎を置く行政的分権では不十分であると判断し、領域自治の新たな階層として州の創設を提案した²。憲法は、州について、専属的立法権、国と調整された財政原則に基づく財政的自治、法的・政治的自治及び議会第二院の構造と役割が異なるものとなるよう上院形成に州が参加することという要点に基づく構造と任務を認めなければならないとした³。キリスト教民主党の他の憲法制定議会議員からも、立法権を持った州を支持する次のような発言が見られた。A.ピッチョーニは、「州を、それが創設される目的に達することができるようにすることなしに、設けることは考えられない。その目的に達するために、委任による二次的な立法権⁴では不十分である。なぜなら、国による集権主義というネッソス⁵の血の付いた下着

¹ 憲法制定議会における議論を整理するに当たり、注に挙げた憲法制定議会議事録及び文献のほか、シモーナ・コラリーツィ（村上信一郎監訳・橋本勝雄訳）『イタリア 20 世紀史 熱狂と恐怖と希望の 100 年』名古屋大学出版会、2010 年、柴田敏夫「第 2 次大戦後のイタリアのレジョナリズム（2）—共和国憲法制定と州—」専修大学法学研究所編『公法の諸問題 6』専修大学法学研究所、2005 年、47-84 頁、Federico Monechi, *L'Italia delle Regioni – Dal dopoguerra alla “seduta fiume” della Camera: legge elettorale, riforma dello Stato, costi della politica*, ASKA, 2012, Livio Paladin, *Diritto regionale*, 7 ed., Padova: CEDAM, 2000, pp.61-63 を参照した。

² Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 27 luglio 1946, p.6.

³ *Ibid.*, pp.6-10.

⁴ 本章で用いる「一次的（立法権）」及び「二次的（立法権）」という用語は、本来、憲法に由来するか又は法律に由来するかの差異を示すものである。しかし、州の立法権に関して、「一次的」は「専属的」とほぼ同意で用いられる場合も多く、また、特に法律と規則等の関係に関しては、専ら効力の優劣関係を示す語として用いられている。

⁵ ギリシア神話において、ネッソスの血には毒が含まれ、それを塗った下着を着たヘラク

を州に着せ続けることになり、地方の力が生まれてこないからである。州の権能の遂行に必要な手段を出し惜しむのであれば、その成果は役に立たないもの、つまり、州の特定された範囲内又は国の一般的制度の範囲内の立法権に終わるであろう」⁶と主張した。C.モルターティも、憲法で国の分権化された構造を認めるのであれば、「(憲法によって保障され、立法権に拡張されなければならないという意味で) 州の憲法上の自治の承認、州の財政的自治、集権の原因とならないような州の分権的制度、〔州間の〕平衡化のための中央組織を設置する際に州を活用すること」⁷が必要であるとした。

アンブロジーニの構想した地域国家は、連邦主義を主張する者だけでなく、共和党や行動党にも受け入れられた⁸。これに対して、共産党や社会党は、委任による立法権又は補完的な立法権 (*potestà legislativa delegate o integrata*) を志向し⁹、右派も専属的な法規制定権に賛成しなかった¹⁰。国民民主連合の A.ボッツィは、州を設けなければならないならば、正式な法律を制定するために、一次的立法権 (*potestà legislativa primaria*) を配分することが必要だと考えた¹¹。しかし、同時に、国と州の立法権限が抵触することをおそれ、任意に州を設けることができるとのみ憲法に規定することを提案した¹²。

続いて、第2小委員会の中に、州制度について草案起草を任務とする特別委員会が設置され、その委員長には、アンブロジーニが選任された。州制度案起草委員会は、10月から11月にかけてアンブロジーニの原案を中心に審議を行い、第2小委員会に草案を提出した¹³。アンブロジーニ案は、州の一次的及び補完的立法権、州の財政に係る調整制度、州に対する国の統制等について定めるものであった。しかし、同案は州に立法権を大幅に移譲し、また、一次的立法権を多く含んでいたため、左派が反対し¹⁴、州の立法権の性格については合意が得られた訳でなかった。なお、アンブロジーニに加え、州制度案起草委員会において報告者に指名された E.ラミ・スタルヌーティ (社会党) 及び O.ズッカリーニ (共和党) の案は、

レスは肌が焼け、肉がただれ落ちたという。中務哲郎「ヘラクレス」『日本大百科全書21』小学館、1988年、110-111頁。

⁶ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 30 luglio 1946, p.51.

⁷ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 31 luglio 1946, p.66.

⁸ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 27 luglio 1946, p.15, Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 31 luglio, p.67.

⁹ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 29 luglio, p.23, 37.

¹⁰ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 27 luglio 1946, p.17.

¹¹ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 29 luglio 1946, p.29.

¹² *Loc. cit.*

¹³ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 13 novembre 1946, pp.481-486.

¹⁴ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 19 novembre 1946, pp.525-526 等。

前者が、国会の定めた法律が全国で住民等との関係において最大限の効果を発揮するために、「地方の特別の要求に適合するよう国の法律を実施するための法規制定権」、つまり、唯一国の持つ立法権（*unico potere statale*）を補完する立法権を州に与えるとしたのに対し、後者は、アメリカ合衆国を参考に、国防、外交、財政以外の分野は州の立法権に委ねようとする案であった¹⁵。

(2) 憲法委員会における議論

1947年1月に開始された憲法委員会の全体討論において、アンブロジーニは、第2小委員会の報告者として、立法上の自治を国の政治的統一に対する侵害や制約と考えることはできないと明言した¹⁶。制度上の抵触を避けるために、憲法で設けられた制約があり、国の法制度に関して、国の権利及び利益並びに国会による立法の行使について干渉や侵害をしてはならない。「もし今日、州に、概念又は実践の面で補完的な法規を定める権限しか認めないのであれば、小委員会が設けることを決めたカテゴリーに新たな団体（州）を位置付けることはできなくなるであろう。定められた努力に見合った実質的な改革を行うためには、州に立法権を与えることで、一定の前進をしなければならない。専属的立法権について誤って論じられており、同立法権は、〔本来〕ある団体が一切の制限や統制なく法規を定めることができる場合にのみ該当する。これに対して、州は、厳格で絶対的な制限があるという意味で、法規を定める完全な自由を持っている訳ではない。こうした制限が設けられており、限られた事項についての州の立法権がこのように抑制されているならば、州がこうした制約を越え、わが国で効力を有する一般原則を侵害し、他の州の利益に損害を与える危険があるだろうかと自問するのである。こうした危険はないと信ずる」。

これに対して、P.トリアッティは、補完的立法権ですら行き過ぎであると考え、行政的分権と島嶼部及び多言語地域については広範な自治を求める議事日程を提出したが否決された¹⁷。立法権を専属的なものから補完的なものに減じる修正案も、国民民主連合、国民ブロック及び凡人党内部の不一致により、3票差で否決された¹⁸。ただし、専属的な立法権についての多数派を維持するために、州の専属的権限事項の数が削減されており（港湾、橋梁、観光、ホテルを削除）、憲法制定議会の本会議に提出された条文では、当初挙げられたもののうち「都市計画、都市及び農村の地方警察、公的扶助、コムーネの区域及び泥炭鉱」のみが残された¹⁹。また、第2小委員会が国の専属的立法権を免れる州の事項を維持するために

¹⁵ Domenico Novacco (a cura di), *Storia del Parlamento italiano*, v. 13 (Dalla paralisi fascista al rinnovamento democratico), Palermo: S.F. Flaccovio, 1969, pp.295-297.

¹⁶ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria*, seduta del 17 gennaio 1947, pp.118-119.

¹⁷ *Ibid.*, p.128.

¹⁸ *Ibid.*, p.130.

¹⁹ Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana (iniziativa Governativa), 31 gennaio 1947, pp.26-27. <http://www.camera.it/_dati/Costituente/lavori/DDL/00.pdf>

設けた競合的立法権も認められた²⁰。なお、専属的立法権が「憲法及び国の制度の一般原則」と調和して遂行されなければならないのに対して、競合的立法権は「国の法律が定める原則及び方針を守って、かつ、国又は他の州の利益に反しない限りにおいて」一定の事項について立法権を認めるものとされた。こうして、基本的権能を国に留保しながら、州には一定の立法権能が与えられることとなった。

(3) 憲法制定議会本会議における議論

1947年3月、憲法法案の審議が憲法制定議会の本会議において開始された。州についての一般討議は5月から6月にかけて、各条審議は7月下旬まで行われた。5月末に成立した第4次デ・ガスペリ政権から左派が排除されたことは、州についての議論に大きな影響を与え、州支持派と反対派は激しく対立した。つまり、共産党は州のいかなる形態の立法権についても攻撃し、社会党及び（1947年1月の社会党分裂により生まれた）イタリア労働者社会党も、州に反対の立場を採った。右派の側でも、自由党が州の設置に反対したが、後に初代大統領となるエイナウディのみは、一次的立法権を認める姿勢を見せた²¹。

こうした反対に対して、ピッチョーニは、州の一次的立法権は、権限と対象のいずれも限定されたものであるから、国家的統一を損なうおそれは少なく、その他の（競合的及び補完的）立法権にも国による様々な制約が加えられるため、同様のおそれが生ずるとは考えにくいと反論した²²。さらに、アンブロジーニは、立法権の問題について、1787年アメリカ合衆国憲法や1919年ワイマール憲法を例にとり、専属的立法権が、連邦国家の連邦構成主体にのみ認められるものとする一方、今回の州の立法権が「国や他の州の利益」等の制約を受け、かつ、中央政府の事前統制に服することを報告で述べ、理解を求めた²³。また、憲法委員会委員長のM.ルイーニも、国の発展に伴い統一当初に比べて立法機能が格段に増大していることを背景に、国会が原則及び一般的方針を示す「枠組法」を制定し、当該原則を地方の要求や状況に適合させた二次的で補完的な法規を州が定めることが必要であると指摘した²⁴。ルイーニは、このように州の立法権を制限することにより、（憲法及び国の法律の一般原則の範囲内で、かつ、国及び他の州の利益を尊重するにしても、）一次的で専属的な立法権が州に直接授権されることを目指す州支持者と、いかに限定的な州立法権であれ国の立法に係る主権に抵触すると考える州反対派の妥協を促そうとした²⁵。こうした議論を踏

²⁰ *Ibid.*, p.27.

²¹ Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussione in Assemblea plenaria*, seduta del 28 maggio 1947, p.4276.

²² Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussione in Assemblea plenaria*, seduta del 6 giugno 1947, p.4523.

²³ Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussione in Assemblea plenaria*, seduta del 10 giugno 1947, pp.4592-4593.

²⁴ Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussione in Assemblea plenaria*, seduta del 7 giugno 1947, p.4536.

²⁵ Novacco, *op.cit.*, p.403.

まえ、R.ラコーニ（共産党）は、「州の自治は、国の政治的統一の中に含まれるべきだと我々は考える。我々は、イタリアの問題に手を付けるに当たって、民主主義体制の擁護に関心があり、自由を侵害しようとするいかなる試みに対しても強固な砦をわが国に築こうとする者は誰もが心配しているという事実を考慮しない訳にはいかなかった。この中間的な解決法を設けるのは、そのためである。つまり、州制度は、国の政治的統一を脅かさない範囲にとどまりながら、州を自由と民主主義を守る強固な砦とすることができる²⁶」と述べ、1943年のキリスト教民主党綱領（「キリスト教民主党的再建理念」）における州制度による自由の保障という発想²⁷を受け入れることを示した。

その後、憲法委員会による法案は、本会議での審議により州立法権について根本的な修正を被ることとなった。法案では、通常州に3種類の立法権が与えられていた²⁸。専属的（一次的）立法権は、（都市計画のような）事項全体について、「憲法及び国の制度の一般原則」と調和を保ち、「国際的な義務並びに国及び他の州の利益」を尊重して、州法が規定できるとするものである。競合的立法権は、（病院の診療活動、観光、農業のような）他の様々な事項に関して、当該分野の規律を「統一」するために、州法が国の法律の定める原則及び方針を特に守らなければならないとするものである。補完的（実施的）立法権に関しては、（主に、初等及び中等教育、信用制度、商工業に関して）「州の状況に適合させるために」国の法律の補完及び実施を行う立法の制定を州に認めるものである。

これに対して、本会議での審議により、州の専属的立法権並びに補完的及び実施的立法権が、前者は法制度の統一を損なうとの批判を受けて、後者はその危険性の低さにもかかわらず、最終条文から削除された²⁹。そのため、通常州には競合的立法権のみが残され、制定された憲法117条の規定するとおり、「国の法律の定める基本原則の範囲内で」州が立法を行うことが必須とされた。また、最終調整の過程で特別法により州の立法の対象を加えられる可能性を排除したため、州の立法事項一覧が厳格に固定されたものとなった³⁰。以上の経緯からは、憲法制定者が州の立法的自治の問題について非常に慎重であったことがうかがわれる。

第2款 2001年憲法改正以前の州法に対する制約とその地位

²⁶ Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussione in Assemblea plenaria*, seduta del 12 giugno 1947, p.4699.

²⁷ 同綱領の第4項「州制度の創設」において、自由の最も効果的な保障は、職業的及び地方的な多くの利益を代表する行政上の自治団体として、また国家活動の分権の通常手段として州を創設することにより獲得できると規定されていた。Franco Salvi, *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1959*, Roma: Edizioni Cinque lune, 1959, pp.1-12.

²⁸ 本章注19参照。

²⁹ Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussione in Assemblea plenaria*, seduta del 11 luglio 1947, pp.5641-5642.

³⁰ Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussione in Assemblea plenaria*, seduta del 22 dicembre 1947, pp.3572-3573.

続いて、共和国憲法制定から 2001 年改正によって国と州の間の立法権限配分が大きく見直されるまでの期間の代表的な州法に関する学説として、L.パラディンの学説³¹を整理する。

そこで見られる州の立法権に対する制約を整理すると、次のようになる。まず、通常州、特別州ともに、列挙された事項について立法権を有しているため、①「事項による制約」を受ける。また、憲法裁判所によって審査される適法性に関する制約³²には、②州議会は各州の領域にとどまらない対象を規律することを禁じられる「領域的制約」、③憲法及び特別憲章³³から引き出し得る拘束の総体という「憲法的制約」、④共和国の経済的及び社会的な「大改革の制約」、⑤「国際的な義務による制約」という類型がある。さらに、州法の種類に応じて、国の法律による原則の制約を受ける。いわゆる専属的立法権又は一次的立法権の場合には、法制度全体又は少なくとも州に関する事項を規制する法律の総体を指す「国の法制度の一般原則」に制約される。競合的立法権の場合には、「個別の事項について国の法律が定める基本原則」まで制約は拡大される。補完的又は実施的立法権の場合には、(州法により定め得る例外は別にして) 関係する分野の原則及び細部に関わる現行法すべてが制約となる。これらの制約は、⑥「原則に係る制約」と一括される。

実際に、以上の適法性に関する制約を介して、国の立法者の権限が州の立法者の権限に優位し、その行使を様々に条件付けている。それ故、「専属的」立法事項に関しても、国の法源と州の法源の間に対等な関係がある訳ではない。とはいえ、州法の適法性に関わるいかなる制約も全面的に否定的なものではなく、州法が一定の効果を生まないということにすぎない。事項(又は領域、憲法)に関する制約であれば、州法の効果が国の立法者の決定に委ねられるという波及効果を持っている。つまり、国の立法者は、その中に州法が収まるべき枠組を定め、そこに収まらないものは無効となる。例えば、国の権限事項である消費者の保護のため定められた、食料品のラベルに関する新たな国の規律は、食料品の衛生上の保護のような州の権限事項に関するものであれ、それと両立しない州の法規は無効であると定めており、憲法裁判所もそれを認めている³⁴。

さらに、適法性に関する残り 3 つの制約の持つ意味を考えれば、州法が国法に従属していることは明らかであると考えられる。

第一に、「国際的な義務による制約」について検討する。一般的な考え方によれば、この

³¹ Paladin, *op.cit.*, pp.66-73.

³² ただし、適法性に関する制約に対して、国又は他の州の利益に基づく正当性に関する制約又は政治的制約については、上下両院によってまず評価されるとしている。

³³ 憲法第 116 条第 1 項に基づき、ヴァッレ・ダオスタ、トレンティーノ・アディジェ、フリウリー・ヴェネツィア・ジュリア、シチリア、サルデーニャの 5 つの特別州は、その政治的、経済・社会的、文化的な背景を踏まえ、特殊な自治の形式と条件を定める特別憲章を有する。特別憲章は、憲法的法律として制定される。

³⁴ Sent. Corte cost. 19 ottobre 1992, n. 401, in *R.U.*, v. 105, pp.199-205.

制約は、国にすべての国際的な合意の締結が留保されることを意味するだけでなく、国際的な合意に国内法を適合させることも含んでおり、その意味で、州法に対する国法の優越を認めている。つまり、各州が後発の国際的な義務に自身の法規を自発的に適合させる可能性は残されているものの、国の全領域で統一的に法を制定しなければならないにもかかわらず、州が当該義務を履行しない場合、国の法律は、（国自身が国際的な義務を遂行するために必要なすべての手段を措置した上で、）州の専属的又は一次的権限分野であっても、条約を履行することができる。原則として、国内の制度において国際的な合意を忠実に実行しようとする国の法律は、それに反する州法に無条件に優位し、当該州法で既存のものは廃止され、後で定められたものは違憲となる。それ故、この側面に関して、国の法規は、州の法規に対して、典型的に、階統的に優位した地位を持つ。

第二に、「共和国の経済的及び社会的な大改革の制約」はどうか。一般的な考え方によれば、当該改革の基本原則に影響を与える州の権限事項について同様の結果が生じている。実際、国の改革に係る法律の方針は、（保健及び医療扶助、都市計画、農業といった）州の立法権に属する分野に大きく関与し得る。この意味で、いわゆる大改革は、発効しているいかなる種類の州の法規であれ廃止することができ、かつ、当該改革が発効すれば、州は、競合的又は分割的権限事項について州法と枠組法との間で生じ得る関係と変わりなく、地域の特別な要求及び条件も踏まえながら、国の立法による基準に適合するようにしなければならないため、「専属的な」州の規律も、国の規律による厳しい条件設定の対象となる。

第三に、「原則による制約」に関しては、国の通常法律の優位が、制約の様々な観点から明らかに認められている。補完的及び実施的な州法に関しては論を俟たないが、州の競合的立法に関しても、学説はこのような場合に新しく成立した枠組法が両立し得ない州法の廃止又は無効をもたらすかについて議論すべきとしているものの、ある程度明らかになっている。そして、原則による制約の結果は、いわゆる専属的立法の限界を定める「制度の一般原理」の場合でも、やはり変わらない。制度の一般原理を国の通常法律で修正できるのであれば、当該国法と両立しない州法は無効となる。

つまり、以上のことを踏まえれば、現行制度において本当に専属的な州の立法権は与えられていないと結論付けなければならない。（多くの研究者が「一次的立法権」について論じ、「専属的立法権」という表現を使っていないのは偶然ではない。）現行制度において、完全に国の法源から取り上げられ、州の法源に留保されている分野は存在しない。これに対して、先に述べた内容及び任務を帯びることにより、国の通常法律は、いかなる種類の州法にも法的に優位することができる。

しかしながら、学説は、こうした意味において、一方の法律が他方の法律に完全に優位することが決まっているとも考えていない。州の「一次的」立法権限分野において、国の法律は、上述の考えに基づき、国際的な合意を遂行し、経済的及び社会的な大改革又は制度上の重要な基本原則を導入する限りにおいてのみ優越する。「競合的又は分割的」立法権限分野において、原則という制約の強さにより優越が際立つものの、州の立法者に代わって中央の立

法者が細部の規律をすることはできない。「補完的又は実施的」権限分野においても、国の通常法律の優越は、いくつかの特別憲章が明示的に定めているように、一般的な規範を州の規範の「特別な必要性」に適合させるために、州法によってもたらされ得る例外を排除するものではない³⁵。

それ故、州法は、国の法律に完全に従属する規則のレベルに落ちることは決してない。同様に、州法は、共通の権限分野において地方団体によって制定された規則に優越する。とはいえ、州の法源とコムーネ又は県の法源との関係において、階統的な基準が完全に適用される訳ではない。逆に、憲法第 117 条に列挙された事項について効力を有する州法が原則又は枠組を定める国の法律の例外をなす以上に、州に対してコムーネ及び県の自治を保護する必要があるれば、州の立法は地方団体の規則に優位せず、代位しないということが一般的に認められている。このように、いかなる種類の州法も、本質的に、国の通常法律とコムーネ又は県の規則の「中間的な」法源となっている。とはいえ、いかなる意味であっても、法規の間に従属又は完全に同等という関係を定める単純に階統的な位置付けを認める訳にはいかない。競合的な分野において他の法源との間で州法が占める特殊な位置を特定するためには、体系化された基準を用いる必要がある。その基準を考慮して、条件付けをする側の（国又は州の）法源の「階統的な優越性」に対して、常に、条件付けされる側の（州、県又はコムーネの）法源に有利な憲法上の一定の「権限の留保」による限界が定められる。

第 3 款 2001 年憲法改正以後の州法に対する制約

ここでは、2001 年憲法改正以後の州の立法権に関する学説として、憲法学の分野で地方自治に関する多くの著作がある G. ロッラの特別州及び通常州の立法権に関する学説³⁶を整理する。

(1) 特別州の専属的立法権

特別州並びにトレント及びボルツァーノ自治県は、一次的又は専属的立法権を有する。国は、各州の特別憲章で列挙された事項について、州の法律による規律がない場合にのみ立法することができる。つまり、国は、州法が規律していない事項に関して、又は住民投票若しくは憲法裁判所の違憲判決により州の法規が廃止された場合にのみ立法できる。

専属的立法権に係る制約として、憲章により、領域的制約、国際的義務の尊重、経済的及

³⁵ サルデーニャ州憲章第 5 条、ヴァッレ・ダオスタ州憲章第 3 条、フリウリーヴェネツィア・ジューリア州憲章第 6 条にそのような例が見られ、1990 年判決第 227 号（Sent. Corte cost. 3 maggio 1990, n. 227, in *R.U.*, v. 95, pp.435-441. 主要問題型審査）において、憲法裁判所は、こうした権限が、「州の特別な必要性」に基づいているのであれば、「国の立法に比して革新的な内容を示す」ことができることを認めた。

³⁶ Giancarlo Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, 2 ed., Milano: Giuffrè, 2009, pp.105-119.

び社会的改革の尊重、法制度の原則、国の利益及び他の州の利益が定められている。

領域的制約は、二つの意味を持ち得る。一方で、領域は、州による法規の効果の限界を定める空間であると考えられる。他方で、州により保護されなければならない利益（国及び地方団体それぞれによって規律される国及び地方の利益に対置される州の利益）の独自性という観点から、当該制約は、当該州という共同体に結び付けることのできない利益を規律する州法の禁止という意味にも解釈し得る。ただし、こうした制約は、州の領域外にその影響を及ぼす一部の州の法規（例えば、国外での販売促進活動、移民のための社会扶助措置、大学における学習権に関する規律）を絶対的に排除することはできないから、過度に厳格に解釈されてはならない。

国際的義務の尊重という制約は、憲法第 10 条、第 11 条、第 80 条及び第 87 条³⁷により憲法化された国際条約の原則により正当化される。当該原則に基づき、すべての国内法は、批准された条約及び国際的な合意に一致しなければならない。このことから、国際的な取決を州が遵守しなかった結果生じた国際的な責任を国に負わせることを避けるため、特別州の専属的立法に対する一般的な制約を導入する必要性が生じる。

経済的及び社会的改革に係る制約は、憲法制定議会の一部の分野で示された、州に幅広い立法権を認めることは国（paese）が必要とする経済的及び社会的改革の実現を危険にさらし得るという懸念にその元来の根拠がある。さらに、分権化された法的自治の発展は制度の統一的性格を傷つけてはならないという憲法第 5 条に規定された原則に緊密に結び付いている。ただし、表現が曖昧であることは、その解釈を困難にし、国の立法者の措置が州の権限を奪う根拠となった。こうした危険を避けるために、経済的及び社会的改革に関する法律の概念は、過度に多くの国の法律にこうした性格を認めることがないよう、限定的に解釈されなければならない³⁸。

法制度の原則は、憲法裁判所が明らかにしたとおり、一貫性、論理的及び本質的な統一性、内部的合理性をとともに示す諸規範の間で特定されなければならない。ある意味で、民法典第 12 条³⁹にいう国の法制度の一般原則と同一視できる。また、いくつかの原則、例えば、契

³⁷ 憲法第 10 条第 1 項はイタリアの法秩序が一般的に承認された国際法規範に従うこと、同第 11 条第 2 文はイタリアが他国と等しい条件の下で各国の間に平和と正義を確保する制度に必要な主権の制限に同意すること、同第 80 条は両議院が法律により国際条約の批准を承認すること、同第 87 条は必要ときは両議院の事前の承認を得て大統領が国際条約を批准することがそれぞれ規定されている。

³⁸ ①立法者自身が「経済的及び社会的改革」に関する法律であるか判断することとを避け、法律の客観的な内容及び目的の実質的な検討により判断すること、②検討の対象となる法律が憲法典で直接示された改革の目的を実施するものであるかとの要件を優先することが挙げられている。

³⁹ 民法典（R.D. 16 marzo 1942, n. 262, Approvazione del testo del Codice civile, in *G.U.*, 4 aprile 1942, n. 79, pp.1-284.）第 12 条は、「明確な規定によって事件を解決することができない場合には、同様な事件又は類似の事項を規律する諸規定が考慮される。その事件がなお疑いを残す場合には、国の法制度の一般原則に従って決定される」と規定する。

約の自由の原則、自由競争の原則、適正手続の原則、法律不遡及の原則、法律違反に対して法制度保護の原則といった原則は、憲法典の条文から引き出すことができる。

国の利益に関する制約は、適法性及び正当性の二つの側面を示している。憲法第 5 条で認められた制度の統一的要求が傷つけられたときに、適法性の面で国の利益の侵害が生じる。これに対して、州法の規定の内容が国の一般的な政治的利益に反していれば、州法が正当性の面で国の利益を侵害している。他の州の利益の尊重に係る制約は、州の文化的及び精神的な特殊性（民族的及び言語的伝統）の保護に関する利益と、代表される共同体の経済的及び社会的な基本的利益を保障する必要性という 2 つのサブ・カテゴリーに分けることができる。保護される利益の特定は、各州の憲章に定める価値及び目的の検討等に基づく。

(2) 通常州の立法権の制約

憲法第 117 条に基づき、(国の立法権と同様) 州の立法権には、①憲法、②共同体の法規から生じる拘束、③国際的な義務という 3 つの一般的制約がある。

憲法及び共同体の法規から生じる拘束に関する制約は、憲法が硬性であること、及び（憲法第 11 条に基づく）国内法の共同体法に対する尊重義務に結び付けることができる。国際的義務に係る制約は、国により批准された国際法規に、立法の合憲性を確認するために用いることのできる法規という性格を与えている。

これらの制約を、特別州の憲章に照らして、同州の専属的立法権に係る制約と比較してみると、改正後の憲法第 117 条に、その制約（領域の制約、経済的及び社会的改革に関する制約、法制度の原則に関する制約、国及び他の州の利益に関する制約）の多くが見られない。

とはいえ、専属的立法権の制約が通常州の立法権には及ばないと考えるのは誤りであろう。むしろ、憲法の諸規定を検討すれば、当該制約の大部分が憲法第 117 条第 1 項の一般的な規定の中に含まれているという結論に達するであろう。国際化の過程及び EU により形成される超国家的制度の強化に照らせば、将来、経済的及び社会的改革に係る国内法に含まれる拘束の多くが共同体の法規及び国際的義務により生じると考えるのが空想だとは考えられない。さらに、他の州の利益に係る制約も、改正後の憲法で規定された異なる制度的主体の間での誠実な協働原理に端を発しているものである限り、有効である。同様に、国の利益及び法制度の原則に係る制約も引き続き存在しており、当該原則は、憲法第 5 条の統一性原理に基礎を見出している。領域に係る制約も、一定の領域を代表する能力としての自治の概念の中に存在していると考えることができる。

第 4 款 小括

以上の両者の学説を踏まえれば、州の立法権に対する制約及び当該立法権と国の立法権等との関係は、2001 年憲法改正にかかわらず、基本的に継続していると考えられるのでは

ないか。イタリアにおいて、特別州は、通常州より幅広い自治権を有している。そこで、特別州も含めたイタリアの州を検討の対象とすれば、第二次世界大戦後、州は、専属的立法権、競合的立法権、補完的立法権を有してきた。その立法権の根拠は憲法又は憲法と同等の特別憲章であり、国の法律ではない。その意味では、まさに州の立法権は国のそれと対等な「一次的」立法権と言える。しかし、一次的立法権ではあるものの、州の立法権はすべて、完全に州に「専属」する権限ではなく、国からの統制を部分的であれ受ける存在である。この点は、まさに憲法制定議会における議論から一貫している。その反面で、州の立法権は完全に国の立法権に従属するものでもなく、あくまで、各制約の性格に応じた部分的な制限（国際的な合意の遂行、制度上の重要な基本原則の導入等）を受けるにとどまる。こうした制限は、州の類型又は憲法改正の前後という時期の相違により、憲法又は特別憲章に立法権の制約として直接規定されている場合と、現在の通常州に対する制限のように憲法第 5 条等の基本原則を根拠とする場合⁴⁰がある。さらに、2016 年憲法改正案は、第 117 条の新たな第 4 項として、権能に配慮した立法権限配分の例外規定（統一性又は国の利益の保護による制約）を挿入していた。しかし、国による統制の根拠（手法）は変わるものの、その論理は一貫していると言ってよい。なお、パラディンによれば、逆に、一般的な規範を州の規範の「特別な必要性」に適合させるために、州法による例外も排除されず、こうした関係は州法と地方団体の規則にも適用される。

以上から、州の立法権は完全に付与（分割）されている訳ではなく、国による一定の制約を受ける。他方、地域固有の必要性があれば、国の法律の例外が認められる（ただし、その場合、国の専属的立法事項は除かれると考えられる⁴¹）。こうした立法権分割は、単純な階統制とは異なり、事由ごとに最低限度の国による留保を伴う立法権分割と位置付けることができるであろう。

第 2 節 地方団体の憲章制定権及び規則制定権について

次に、州の立法権に続き、地方団体の憲章制定権及び規則制定権について、学説及び判例を踏まえた検討を行う。

第 1 款 憲章制定権

(1) 州と地方団体の憲章制定権の比較

⁴⁰ 憲法第 2 部第 5 章（とりわけ第 117 条）における規制が削除された結果、国の利益による制約や法制度の原則による制約は憲法 5 条を根拠とし、他の州の利益による制約は誠実な協働原理を根拠としている。

⁴¹ この点を補うものとして、国と州（地方）の協働の場である「国家―州会議」、2016 年改正案で言えば、新たな領域団体の代表たる上院が考えられようか。

2001 年改正後の憲法第 114 条第 2 項によれば、コムーネ、県、大都市及び州は、憲法が定める原則に基づく固有の 憲章、権限及び権能を有する自治団体とされる⁴²。しかし、州の憲章制定権と、地方団体のそれとは異なる。何故なら、憲法第 123 条⁴³が、州憲章を可決して採択する手続と、当該憲章が州の統治形態並びに組織及び運営の基本原則を定めることを規定しているのに対して、地方団体の憲章を採択するための手続等は定められておらず、地方団体の執行機関（*organi di governo*）の規律は、国の立法者にその専属的立法事項（憲法第 117 条第 2 項 p 号⁴⁴）として留保されているからである⁴⁵。この留保を受けて制定された（憲法改正の実施法たる）2003 年法律第 131 号「2001 年 10 月 18 日憲法的法律第 3 号における共和国の組織の調整に関する規定」（以下「131 号法」という。）第 4 条第 2 項によれば、地方団体の憲章は、当該団体の組織及び活動に関する原則、代行を含む統制形式並びに少数派の保障及び人民の参加を定めるものと規定されている。その制定手続に関して、

⁴² 現行規定は、州と地方団体を同列に扱っているが、2001 年改正前においては、現在は廃止された憲法第 115 条が「州は、憲法が定める原則に基づく固有の権限及び権能を有する自治団体である」と規定していた。他方、地方団体は、憲法第 128 条により「地方団体の権能を定める共和国の一般的法律による原則の範囲内で」自治団体として認められるにとどまっていた。つまり、憲法は、州の地位を直接保障していたのに対し、地方団体については、自治団体としての存在を保障するにとどまっており、その規制に係る原則と権能を定める権限は国に委ねられていた。

⁴³ 州憲章について規定した憲法第 123 条は、以下のとおりである。ここからも分かるとおり、州憲章は法律である。なお、特別州の憲章は、憲法第 116 条第 1 項に基づき、憲法的法律で定められる。

- ① 各州は、憲法に適合するようにその統治形態並びに組織及び運営の基本原則を定める一の憲章を有する。州憲章は、州の法律及び行政措置に関する州民発案権及び州民投票の行使並びに州の法律及び規則の公布を規律する。
- ② 州憲章は、州議会が、その議員の絶対多数で、少なくとも 2 か月の期間において連続して 2 回議決することで可決した法律により採択し、改正する。この法律には、政府監察官の承認の添付を要しない。共和国政府は、州憲章に関する合憲性の問題を、その公示から 30 日以内に憲法裁判所に対して提起することができる。
- ③ 州憲章は、その公示から 3 か月以内に州の選挙人の 50 分の 1 又は州議会議員の 5 分の 1 が請求するときは、州民投票に付す。州民投票に付された憲章は、有効投票の過半数で承認されないときは、審署されない。
- ④ すべての州において、州憲章は、州と地方団体との間の協議機関である地方自治体評議会に関する規律を定める。

⁴⁴ 憲法第 117 条第 2 項 p 号は、「コムーネ、県及び大都市の選挙法、執行機関及び基本的権能」と規定する。

⁴⁵ ただし、州の執行機関も憲法第 121 条で規定されており、これも憲章に比べて他律的な法源といえる。憲法第 121 条は、以下のとおりである。

- ① 州の機関は、州議会、理事会及び知事とする。
- ② 州議会は、州に属する立法権並びに憲法及び法律が州に付与するその他の権能を行使する。州議会は、両議院に法律案を提出することができる。
- ③ 州理事会は、州の執行機関である。
- ④ 州知事は、州を代表し、理事会の政策を指揮し、その責任を負い、州法に審署し、州規則を制定し、国が州に委任した行政権能を共和国政府の訓令に従い指揮する。

憲章は、コムーネ及び県の議会の公開の会議で公開投票により承認されるものとする。承認には、議員定数の3分の2の賛成が必要である。3分の2の多数に達しない場合には、30日以内に開催される次の会議で投票が行われ、議院の絶対多数の賛成を2度獲得したときに憲章は承認される。この憲章制定に係る加重手続は、地方団体における憲章の高い位置付けを表している。自治体の制定するその他のすべての決定は、憲章の規定に拘束される。

(2) 地方団体の憲章制定権の限界

憲章の自治に対する基準及び限界として、憲法第114条は「憲法の定める原則に基づき」採択されることに言及しており、131号法第4条第2項は、①憲法との調和⁴⁶、②公的組織に関する一般原則との調和⁴⁷、③憲法第117条第2項p号実施のための国の法律の規定の尊重、つまり、コムーネ、県及び大都市の選挙、統治機関及び基本的権能に関する国の法律の尊重を要件として示している⁴⁸。また、131号法第2条第4項e号は、政府に憲法第117

⁴⁶ 憲章制定権行使の手続及び当該憲章の内容を規律するに当たり、州憲章に関する憲法の規定を指針とすることが妥当と考えられている。

⁴⁷ 当該原則には、憲法第97条から引き出し得るもの（特に、行政の能率的運営及び公平、公務員の権限、職掌及び責任の法律の規定に従った決定、競争試験による公務への任用）並びに通常法律から発展したもの（公務に関する原則、当初1993年立法命令第29号によって規定され、現在は2001年立法命令第165号で調整が行われている政治と行政の区分に関する原則）がある。D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, in *G.U.*, 6 febbraio 1993, n. 30, Suppl. Ordinario, n. 14, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in *G.U.*, 9 maggio 2001, n. 106, Suppl. Ordinario, n. 112.

⁴⁸ このほか、後述する2000年立法命令第267号等を踏まえ、憲章は、主として次の特徴を有する。①国の定める規則には影響を受けない。②権限の基準に基づき、例外の認められない原則を示していない国の法律及び州の法律には影響を受けない。③同じ自治体の規則、特に、自治体の組織及び活動、内部統制の形式、少数派の保護、人民参加の形式に関するものに優越する。

②に関連して、2000年立法命令第267号は、1999年法律第265号「地方団体の自治及び制度に関する規定並びに1990年6月8日法律第142号の修正」（L. 3 agosto 1999, n. 265, Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in *G.U.*, 6 agosto 1999, n. 183, Suppl. Ordinario, n. 149.）の規定を踏まえ、他の法源との関係における憲章の位置付けを見直し、コムーネ及び県の組織及び権能を規律する法律が、抵触できない範囲を構成する原則を明示的に示すことが必要とした（第1条第3項）。このような原則を示す法律に対してのみ、当該法律と両立できない憲章の規定を廃止する権限が認められる。この規定は、法律と地方団体の憲章の関係において、重要なものと思われる。それ以前は、コムーネ及び県により採択されたいかなる法規も法律の規定の例外をなすことができなかったとすれば、1999年法律第265号以降、関係は逆転し、立法者が沈黙している場合には、法律の規定は地方団体の憲章等により一般的に適用除外でき、そうならないのは適用除外できない原則—限界の表現たる限定的な規定の内容を立法者が明白に定めた場合のみに限られると考えられるから

条第2項p号に基づく基本的権能の確定を委任するに当たり⁴⁹、①行政活動の効率性、効果及び経済性の基準に基づく地方団体の活動を保障する目的のために内部統制の制度を定めること、②2000年立法命令第267号「地方団体制度統一法」（以下「267号命令」という。）第141条第2項及び第8項、第193条第4項、第243条第6項b号、第247条並びに第251条に規定する場合に、中立性、補完性及び最適性の基準に基づく措置の形式と権限を定めることを、地方団体の憲章に関する自治として与えている。

(3) 地方団体の憲章制定権に対する解釈

(a) 学説

先に述べたとおり、憲法第114条第2項は、地方団体の憲章制定権に明確な根拠を与えている。この規定は、革新的であったものの曖昧であり、学説による解釈は多様である。ただし、その考え方は二つに大分できる。一方の理論は、階統性の基準を鍵として、法律（国法であれ州法であれ）と憲章の関係を解釈するものである。この理論に従えば、憲章の二次的性格が国の法律（第117条第2項p号）及び（上記「事項」に含まれない点に関して）州の法律の全体に従属するものとして再構築された⁵⁰。また、より広い定義によれば、それぞれ原則の規律と細部の規律を定めることが求められる一次的法源と二次的法源として協働することが想定されている⁵¹。他方の理論は、権限の基準に拠るものである。この見方に従えば、2001年改正の直後から、法源に係るすべての階統的論理から解放され、憲法典から直接に憲章の内容と手続規律を引き出すことができるような、憲章の一次的性格を引き出すために、改正後の憲法第114条の規定が取り上げられてきた⁵²。また、131号法の下、憲章の内容及び制定手続の規律に係る国の法律の必要性を認めるものの、当該法律をいわゆる形成的立法規定に含めるような見方が現れてきた。このモデルに従えば、法律には、（憲章のような）他の法源に属する権限分野を創設することが求められている。しかし、法律は、その権限の表現たる個別の決定（及びそれぞれの規範内容）を廃止、代替又は修正すること

である。Luciano Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, 5 ed., Bologna: Il Mulino, 2013, p.131.

⁴⁹ 先に述べた承認手続とともに、地方団体の憲章が最小限有すべき内容の決定をいかなる法源に委ねるかについては、国の法規とすることが学説でも有力であるが、憲法第117条第4項に基づく州の残余の立法権限にもかんがみ、州の憲章について憲法で定められた内容と同様に、地方団体の憲章の承認手続と当該憲章に最低限含めるべき内容に関する規律が州に属しているという見方もある。

⁵⁰ Lucio Pegoraro e Tomaso Francesco Giupponi, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione* (l.cost. 3/2001), Ugo De Siervo (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino: Giappichelli, 2002, p.289.

⁵¹ Rosanna Tosi, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, *Le Regioni*, 2002, n.5, p.963.

⁵² Andrea Piraino e Stelio Mangiameli, *La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali*, Andrea Piraino (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema delle autonomie*, Palermo: Quattrosoli, 2002, p.14.

はできず、この権限分野を尊重しなければならない。

双方の理論を合わせた次のような説明も行われている。階続性原理の観点からは、267 号命令が地方団体の憲章に同団体の規則より上位の効力を認めており、地方団体における一般法、憲章、規則の間の関係は、州における憲法、憲章、法律の關係に相似している。権限原理の観点からは、地方団体の憲章は（憲法第 117 条第 2 項 p 号に規定する場合を除いて）法律の例外を設け得る。また、地方団体の憲章は、国の規則に拘束されない⁵³。権限原理の観点からは、次のようにも説明される。法律による規範は、地方団体の憲章によって、通常、例外を設けることができると考えられる。言い換えれば、267 号命令は、コムーネ及び県に、法律の定める原則の範囲内で憲章制定権を認めており、この規定は、法律の規定が、「原則」と評価できる場合にのみ、憲章制定権に対する限界となると解さなければならない⁵⁴。

(b) 判決

判決の分野において、憲章の位置付けは一樣ではない⁵⁵。

破棄院⁵⁶の立場は、憲章が「規則という二次的法源に比べて優位する位置にあり、自治体の組織の基本原則を定め、当該自治体の機能に係る一般的基準を設ける原則的法律の下にある」として、法体系の中で憲章を「形式的には行政決定であるが、本質的には準一次的（paraprimario o sub primario）なレベルの非典型的な決定」と位置付けている。法律と憲章の關係は、限定的ではあるが原則に関しては階続性原理に、法律のその他の規定に関しては権限原理に拠ることになる⁵⁷。

しかし、行政判決の状況は異なっている。行政判決において、憲章の位置付けが、時に判決の判断における重要な側面を構成する場合もあれば、単なる傍論として扱われることもある。前者には、次のような判決がある。①267 号命令の規定とは異なり、国及び州の法律に対してコムーネの憲章の二次的性格を確認して、地方団体の執行機関の権限を定めるコムーネの憲章の規定を取り消した⁵⁸。②逆に、憲法第 117 条第 2 項 p 号により国の立法事項

⁵³ 以上、Rolla, *op. cit.*, p.102.

⁵⁴ 以上、Francesco Staderini, Paolo Caretti e Pietro Milazzo, *Diritto degli enti locali*, 14 ed., Padova: CEDAM, 2014, p.78. 本章注 48 の Vandelli の見解も、同様の趣旨である。

⁵⁵ 以下の判決の整理に当たっては、Cesare Mainardis, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del titolo V)*, in Roberto Bin e Leopoldo Coen (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Padova: CLEUP, 2010, pp.48-51, Vandelli, *op.cit.*, p.126 を参照した。

⁵⁶ 破棄院は、民事・刑事事件の最終審であり、事後審としての法律審である。

⁵⁷ Sent. Corte Cass. sez. un. civ., 16 giugno 2005, n. 12868, *Il Foro Italiano*, v.128 n.11 (novembre 2005), pp.3033-3046.

⁵⁸ Sent. Cons. Stato, sez. V, 3 marzo 2005, n. 832. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mje0/~edisp/fwttrzr6v57a6zqym3g25xxoi.pdf>> なお、国務院（Consiglio di Stato）は、憲法第 103 条第 1 項に基づき、行政に関して正当な利益の擁護のために、及び法律の定める特別の事項については権利の擁護のために行政に対する裁判権を有する。

たる県の執行機関の構造及び権能に干渉していないことをもって、憲章の規定を有効とした⁵⁹。この判決によれば、同号を遵守して、地方団体の自主組織権は、全国で均質な規制を定め、各自治体に対して自律的な選択の所要の限界を設けるための国の立法に従う。③法律に定めのない地方団体の権限の基礎となっている憲章の規定を侵害する行政措置に対する訴えを根拠のないものと判断した⁶⁰。④可能な限り、正当性を保護するために、法律及び改正後の憲法第 117 条による立法権限配分の原理に適合するような憲章の規定の解釈を課している⁶¹。他方、後者には、次のような判決がある。①（他の法源と同様に）憲章の規定の一般的な不遡及性の原理を確認するために、傍論において、コムーネの憲章は、一定の範囲で制度（ordinamento）を改めることのできる二次的法源と位置付けるべきであり、法体系において法律の廃止や修正をすることはできないが規則の上に位置するという意味で準一次的法源と考えられるとした⁶²。②コムーネ議会議員による行政文書へのアクセス方式の規律に係るコムーネの長の決定がその権限に含まれているかが争われた際、法律、憲章及び規則は、厳格に階統的な構成であると解釈している⁶³。

(4) 小括

以上を簡単にまとめれば、州と地方団体の憲章制定権は、憲法上、異なる枠組を有しており、地方団体の憲章制定権については解釈の分かれる余地が残されている。当該憲章制定権に関して、学説は、階統性の基準に立つ見方と権限の基準に立つ見方があるものの、原則を定めるものではない立法に対して例外を設けることがほぼ認められている。これに対して、行政判決においては、時に、憲法第 117 条第 2 項 p 号に規定する内容に限定され、時に、国及び州の法律全体にまで拡張されながら、潜在的に階統規範に根差した法律と憲章の関係の再構成が確認できる。逆に、民事判決に見られた破棄院のアプローチは異なっており、憲法第 117 条第 2 項 p 号に規定する事項について 267 号命令から引き出すことのできる原則に階統的關係を限定し、残りの事項については、現行法律の規定の例外をなす権限を憲章に

⁵⁹ Sent. Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2008, n. 2872. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mjq2/~edisp/3r44slrcx76flg4fnermunpoi.pdf>>

⁶⁰ Sent. Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2571. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mzey/~edisp/giatb4tkoe34zdlqfomo435lki.pdf>>

⁶¹ Sent. TAR Toscana, sez. II, 21 febbraio 2008, n. 181. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/nza0/~edisp/7thqzsl37jwejlkn2uxgru4m.pdf>>

⁶² Sent. TAR Calabria, sez. II, 7 marzo 2008, n. 492. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/nzey/~edisp/cghkcf3bvkvl5ooi4fzv2jpxq.pdf>>

⁶³ Sent. TAR Campania – Napoli, sez. I, 22 ottobre 2008, n. 19672. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/mzex/~edisp/zayc5zzrkba7tmlsdj4naauvkm.pdf>>

留保している。

第2款 規則制定権

(1) 地方団体等の規則制定権

憲法第117条第6項⁶⁴は、国が規則制定権を有する事項は国の専属的権限事項であり、その他の事項（競合的立法事項及び州の権限事項）については州が規則制定権を有すると規定している。これらの場合、国又は州の規則は主にそれぞれ自身の法律に従うことになると考えられる。これに対して、同項3文の規定は、憲法上初めて地方団体の規則制定権を承認したものである⁶⁵。その承認は、地方団体の法規制定上の自治を強調することを目指すとしており、地方団体による行政権能の行使に、組織化及び遂行の局面について、当該団体の当該権能を規律する権限が対応するという図式に基づいている。さらに、131号法第4条第3項及び第4項は、次のように規定している。①内容の面で、規則には、コムーネ、県及び大都市の組織、権能の遂行及び管理の規律に関して一定の留保がなされる。また、組織の規律に関しては、憲章を尊重する。②規則と法律の関係に関しては、規則制定権が「憲法第114条、第117条第6項及び第118条の規定に適合して、それぞれの権限に基づき、統一性の最低要件を保障する国及び州の法律の範囲内で」機能するという原則が示されている。

(2) 地方団体の規則に対する解釈

(a) 学説

学説は、法律と規則の関係における伝統的な階統性の基準に基づき、規則を一次的法源に無条件に従属するものとして規則の二次的性格を主張する立場と、憲法第117条第6項を規則に対する真の権限留保と解釈し、規則の一次的性格を強調する立場とがあり、以下のような後者の立場が多く見られるようになっている。

(i) G. ロッラの見解⁶⁶

⁶⁴ 憲法第117条第6項は、「州に委任した事項を除き、専属的立法事項についての規則制定権は、国に属する。その他の事項についてはすべて、州に規則制定権が属する。コムーネ、県及び大都市は、組織及びその与えられた（attribuite）権能の遂行の規律について規則制定権を有する」と規定している。同項3文の規定からは、規則制定権の対象となる「権能」は、国又は州の法律により与えられたもの（つまり、規則に絶対的に留保された権能はない）とも、「国又は州の法律により付与された（conferite）」という第118条において使用された用語との異同も踏まえ、本来的に又は憲法により与えられたもの（つまり、規則に絶対的に留保された権能がある）とも解釈が可能である。

⁶⁵ 2001年改正以前は、憲法上、地方団体の規則制定権に関する規定は存在しなかった。

⁶⁶ Rolla, *op.cit.*, pp.124-127.

2001 年憲法改正前の地方団体の規則は、国の立法の実施に当たって、その内容を具体化するためのものであり、時にその法的基礎を各分野における個別の法律に求めていた。これに対して、現在の地方団体の規則は、憲法にその根拠がある。地方団体は、その自治の限りにおいて、実施のための規則とともに、独立した規則又は補充的な規則を定めることができる。法的性格に関して、地方団体の規則は、憲法第 117 条第 2 項 p 号に規定する（国の）法律及び憲章に従属しており、二次的法源の中に挙げられなければならない。しかし、当該規則は、自治原理と結びつく限りにおいて、階続性原理のみによっては定められない位置に制度上置かれることになる。つまり、地方団体の規則は、時に階続性原理より権限原理が有効であると考えねばならない場合があるため、国又は州の立法によるすべての規範の内容に必ずしも従属する訳ではない。例えば、地方団体の組織や内部機能に関するような事項について、法律は措置する権限を持っていないと考えねばならず、地方団体の規則は、その内容について、憲法及び各団体の憲章にのみ制約される。

州法と地方団体の規則の関係は、広い意味で、競合的立法事項における国と州の法律の関係と同一視できる。実際に、131 号法第 4 条第 4 項に基づき、地方団体の組織並びに権能の実施及び管理の規律は、画一性に係る最低要件を保障する立法の範囲内で、地方団体の規則制定権に留保されている。他方、国又は州の規則制定権との関係は、優先性原理（*principio di preferenza*）に規律されており、国及び州の規則制定権は、地方団体による規則が存在しない場合に、コムーネ及び県の行政活動の制約となる。これに対して、地方団体の規則は、（ひとたび効力を有すれば）国又は州の規則の代わりに適用される。

地方団体の権能実施に関する規則制定権は、憲法第 117 条第 6 項と関連付けて解釈される限りにおいて、憲法第 118 条第 2 項⁶⁷に基づいて（国又は州の法律により）付与された権能とともに、各地方団体に固有の権能についてあてはまると考えられる。規定に照らせば、各地方団体は、それが適当であると考えるのであれば、それぞれの権能について規則を制定できると考えねばならない。そう考えれば、自治の限界を大きく広げようとして、同一事項に影響を及ぼす州の立法との関係について問題を生じ得る。この点に関しては、イタリアの憲法体制において、行政権力と立法権限の間に並行主義⁶⁸はもはや存在していないということ想起すべきである。むしろ、ある分野の事項について、州が立法権を持ち、地方団体が行政権を持つという権限の共存がしばしば見られる。立法権については憲法第 117 条に基盤があり、行政権については憲法第 118 条に基盤がある。ここからは、当該事項の原則となる規範を定める権限を州法に留保し、当該原則を実施し、かつ、補充する権限を地方団体に与えるという解決法が考えられる。

⁶⁷ 憲法第 118 条第 2 項は、次のとおりである。「コムーネ、県及び大都市は、固有の行政権能及び国又は州の法律によりそれぞれの権限に応じて付与された行政権能を有する」。

⁶⁸ 第 1 章注 28 参照。

(ii) F.スタデリーニ等の見解⁶⁹

規則制定権の根拠及び性格に関して、規則は、対外的な重要性を持っていれば、法規制定に関する自治の表れである。それ故、形式的には行政行為の外見の下に、本質的には法規制定にあたる内容を持っている。267 号命令第 7 条に基づいて、こうした法規制定権は、国又は州の法律によって定められた原則による限界、加えて、憲章の規定の実施のために制定された規則であれば憲章による限界に直面する。これに対して、国及び州の規則との関係については、(地方の) 権限の原理が階続性原理に優越する。

また、規則制定権に関して、立法者は、常に憲章との区別を行っている。267 号命令は、規則が二次的法源であることを明示して、憲章と規則が持たなければならない異なる役割を定義している。267 号命令第 7 条は、「法律及び憲章の定める原則を尊重し、コムーネ及び県は、その権限を有する事項について規則を制定する」と規定する。憲章が地方団体の根本規範であるのに対して、規則は憲章に従属するものである。

2001 年憲法改正及び 131 号法以降、地方団体の規則制定権について、憲法第 117 条第 6 項に加え、131 号法第 4 条は、次のように規定した。「地方団体の組織は、憲章の規定を尊重して、規則によって規律される」。「コムーネ、県及び大都市の組織及び権能の遂行及び管理の規律は、憲法第 114 条、第 117 条第 6 項及び第 118 条の規定に一致するよう、それぞれの権限に基づいて、画一性の最低要件を保障する国又は州の立法の範囲内で、地方団体の規則制定権に留保される」。このように、立法では、地方団体の組織に関する規則と、権能の組織及び遂行を規律する規則を完全に区別している。前者の唯一の制約は、憲章の規定及び原則であり、片や憲章は、憲法と、明白な憲法上の留保に基づいて又は公的組織に関する憲法原理の一般的な実施のために制定された通常法律については尊重しなければならない。これに対して、後者は、それぞれの権限に基づいて、本来権能を持っている事項について措置する国及び州の法律に含まれる規定にも適合しなければならない。ただし、当該法律は、「画一性の最低要件」を保障することを目的としたものでなければならない。

(b) 判例

(i) 行政裁判所等による解釈

行政裁判所(州行政裁判所及び国務院)は、以下のような判断を示している⁷⁰。①携帯電話設備に関して、国の法律(2001 年法律第 36 号第 8 条)は、当該設備の適正な設置を保障し、住民の電磁波被曝を最小限にするために、コムーネの規則制定権を認めた。国務院は、設置の一般化された禁止又は国の定める被曝及び放出の限界に対する例外を定める規則の制定のみならず、コムーネの全領域に亘る配置場所決定に係る制約を正当化することはできず、コムーネに与えられた権限は法律の規定に厳格に従うこととし、コムーネの規制は、

⁶⁹ Staderini, Caretti e Milazzo, *op. cit.*, pp.94-95.

⁷⁰ 以下の判決の整理に当たっては、Mainardis, *op.cit.*, pp.54-57, Vandelli, *op.cit.*, pp.135-137 を参照した。

(病院、学校又は歴史的・芸術的な価値を有する建物のあり方のような) 公的に重要な利益の保護のための詳細な基準を定めることしかできないとした⁷¹。②地方団体の規則が求められる「法律の遵守」は、一次的法源が明確に同意していないことはすべて、規定することが禁止されていると解釈されなければならない⁷²。③規則が法律の規定に反している場合、「規則の規定に対する州法の優位」は、規則の規定が不適用とされなければならないことを意味し、問題となっているコムーネの措置の正当性は、一次的法源によって与えられる基準のみに照らして判断されなければならない⁷³。④建築に関する州法が、その実施のための州規則が制定されるまでコムーネの規則の制定を認めないのは正当である⁷⁴。⑤地方団体の規則を法律実施のための規則と同一視し、一次的法規は、そこで定める原則と解釈上乗り越えられない矛盾を示しているコムーネの規則を廃止することができる⁷⁵。以上の行政判決からは、地方団体の規則が一次的法源に厳格かつ階統的に従うべきとする傾向がうかがえる⁷⁶。そこでは、改正後の憲法第 117 条第 6 項に見られる地方団体の規則への一定の権限留保は考慮されていないようである。

さらに、裁判における 2001 年憲法改正の影響の乏しさは、民事判決における「*iura novit curia* (裁判所は法を知る)」原理⁷⁷の適用においても明らかである。2009 年破棄院租税部判決第 23562 号⁷⁸において、改正後の憲法第 114 条に基づき、地方団体の(規則ではなく)憲

⁷¹ Sent. Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6961. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mzq2/~edisp/2357oryekmw3l2xv7ypejyxnni.pdf>>等。

⁷² Sent. Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6610. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mza4/~edisp/6610njetcroz5zx7kejqqpa.pdf>>

⁷³ Sent. Cons. Stato, sez. V, 20 maggio 2008, n. 2343. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mjkw/~edisp/6w6srhtxax5stdfjas2tyfmla.pdf>>

⁷⁴ Sent. Cons. Stato, sez. V, 28 marzo 2008, n. 1305. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mjex/~edisp/dtlyvynwxc5cepawtue4bil53u.pdf>>

⁷⁵ Sent. TAR Sicilia, Sez. Catania, sez. I, 8 maggio 2008, n. 866. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/nju4/~edisp/x7nrwpynxhylxaffvl3nt5zbdm.pdf>>

⁷⁶ これに対して、地方団体の規則と国又は州の規則の関係については、いかなる場合でも、地方団体の規則は、憲法で地方団体の規則制定権に委ねられた分野において国又は州により定められた規則に優位すると考えられるべきであるとする判決 (Decreto TAR Lombardia, sez. II, 9 novembre 2012, n. 2734. <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/odg5/~edisp/2cyexc6m3lzlznzy7o64pmepq.html>> 等) があり、法律が沈黙している場合には、上記の分野について国又は州のいかなる措置も、一次的法源でなければ、認められていないという指摘がある。Vandelli, *op.cit.*, p.136.

⁷⁷ この原理によれば、法廷において法は公知の事実として扱われるので、当事者は証明する必要がない。むしろ、証明の有無にかかわらず、裁判所は職権で法を調査して適用しなければならない。したがって、法の不知を理由にした裁判拒絶は許されないことになる。

⁷⁸ Sent. Corte Cass. Civ., sez. trib., 6 novembre 2009, n. 23562. Mainardis, *op.cit.*, pp.56-57.

章のみ、民事訴訟法第 360 条第 1 項第 3 号⁷⁹⁾に規定する法源に含める例が見られ、裁判官の憲章の規定に対する違反又はその誤った適用のみ、破棄院への上訴の理由とされている。

(ii) 憲法裁判所による解釈

しかし、憲法裁判所の判決の中には、行政判例と異なった見方を示すものがある。2004 年判決第 372 号⁸⁰⁾は、その興味深い事例である。そこで政府により提訴されたトスカーナ州憲章は、2004 年 7 月に制定されたもので、その第 63 条第 2 項において、地方団体に与えられた行政権能の組織化について、具体的な統一の要求がある場合には、画一性に係る本質的な要件を保障するために、州法で規律可能と規定していた。これに対して、中央政府側は、この規定が、憲法第 118 条及び第 114 条並びに誠実な協働原理に違反し、組織及び州法により地方団体に与えられた権能の遂行に関する規則制定権を奪うとともに、憲法第 117 条第 6 項により地方団体に与えられた規則制定権の留保を侵害しているとして、憲法裁判所に提訴した。この訴えを受け、憲法裁判所は、次のように判示した。

『具体的な統一の要求がある場合』に、地方団体の組織及び権能の遂行について規律する権限を州法に与えているトスカーナ州憲章第 63 条第 2 項は、憲法の定める補完性原理が適用される場合に該当する。つまり、組織及び与えられた権能の遂行の規律を地方団体の規則制定権に留保する同憲章第 63 条第 1 項から導かれる一般基準に対する例外である。ただし、この例外は、憲法第 117 条第 6 項の規定の下にある。憲法第 117 条第 6 項は、131 号法第 4 条第 4 項⁸¹⁾により実施され、後者に基づく組織及び権能の遂行に関する地方団体の規則制定権は、画一性の最低要件を保障する国及び州の法律の範囲内で実行される。

州法の留保枠組に係る憲章の規定は、憲法第 118 条第 1 項に示された原理を尊重して、組織及び『与えられた』権能の遂行の州法による規律を正当化できる『具体的な統一の要求』が存在する場合に限り、地方団体の自治を過度に抑圧しないよう限定的であれば認めることができる。この権限を否定すれば、一定の活動を本質的に画一的な形式で行うことを前提とする厳格な統一的利益を危険にさらすことを避けるために、州の立法者は、その統一的な実施を保障するため、より包括的なレベルの政府に問題の権限を配分する以外の選択肢はないという非常識な結果に至ることになるだろう。これは、到達すべき目的に釣り合っており、補完性原理に反している」(傍点は引用者)。

憲法裁判所は、以上のような解釈を示し、提訴された規定は補完性原理に基づく州の権限

⁷⁹⁾ 民事訴訟法第 360 条第 1 項は、「控訴審又は単一審 (unico grado) で言い渡された判決に対しては、次の各場合に破棄申立によって不服申立を行うことができる」とし、同項第 3 号は、「法律の規定の違反又は誤った適用」を挙げている。

⁸⁰⁾ Sent. Corte cost. 29 novembre 2004, n. 372, in *R.U.*, v. 140(4), pp.599-623.

⁸¹⁾ あらためて、同項を確認しておけば、「コムーネ、県及び大都市の組織及び権能の遂行及び管理の規律は、憲法第 114 条、第 117 条第 6 項及び第 118 条の規定に一致するよう、それぞれの権限に基づいて、画一性の最低要件を保障する国又は州の立法の範囲内で、地方団体の規則制定権に留保される」となっている。

行使が認められる場合であるとして、中央政府側の訴えは根拠がないと判断した。しかし、この判決で重要と思われるのは、先に見た行政判例が階統性の基準に従って国又は州の法律が地方団体の規則に優越するという関係を想定しているのに対して、法律と地方団体の規則それぞれの権限領域を画するために補完性原理が用いられている点である。つまり、法律は、権限配分を定められることに加えて、統一的な利益の保護のために、地方団体の組織及び権能の遂行の一部を定めることができる（規則に取って代わることができる）というのである。裏返せば、地方団体の規則制定権が、本来、国又は州の法律に対して保障された権限領域を有しているという観点がうかがわれる。なお、州の規則については、補完を行うものであれ修正可能なものであれ、憲法第 117 条第 6 項により地方団体の規則制定の自治に留保されている領域を規律することは憲法裁判所によっても認められていない⁸²。

(3) 小括

以上を簡単にまとめれば、学説及び憲法裁判所の立場からは、地方団体の規則は、二次的性格を持ちつつも、2001 年憲法改正以降、国及び州の法律に対して当該規則に留保された権限領域が保障される可能性がうかがえる。また、地方団体の規則制定権は、地方団体の自治の憲法的保障の潜在的な強化をもたらすとともに、国及び州の立法者の「自己抑制的な」態度を招いているとの評価もある⁸³。他方、行政裁判所や破棄院における取扱いは、国や州の一次的法源を優位とする従前の階統性に基づいた解釈に拠っていると考えられる。ただし、規則間の優劣関係について、国や州の規則に対して、地方団体の規則に委ねられた分野に関しては、後者の規則の優位が認められている。なお、2016 年憲法改正案は、第 117 条第 6 項における地方団体の規則制定権に、「国又は州の法律を遵守して」という制約を加えるものであり、原則を定める法律に限定していない点で、より幅広い制約を当該規則制定権に課そうとしたものとひとまず考えられる。

第 3 節 代表的事項における州法の実践等

⁸² Sent. Corte cost. 21 giugno 2006, n. 246, in *R.U.*, v. 142(3), pp.645-674. 2004 年エミリアーローマーニャ州法第 26 号第 16 条第 7 項は、地方団体の権限とされた認証手続について当該団体に規則制定権を認める一方、地方団体の規則制定まで州理事会の制定した規則を適用すると規定していた。これに対して、憲法裁判所は、2006 年判決第 246 号において、補完を行うものであれ修正可能なものであれ、当該法律が地方団体に与えた事項に関して州に規則制定権を認めることは、憲法第 117 条により厳格に禁じられていると考えるべきであり、いかなる不履行の場合の定めも無いため、代行措置として認められないと判示した。

⁸³ Giovanni Tarli Barbieri e Pietro Milazzo, Art. 117, 6 co., Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino: UTET giuridica, 2006, pp.2295-2297.

第1款 国と州の競合的立法権分野たる「州選挙制度」に関する州法の事例

こうして、憲法により立法権限が与えられた州は、実際にどのような立法を行っているの
であろうか。まず、競合的立法権分野である州の選挙制度に関する状況を確認してみたい。
憲法は、1999 年改正を経て、州知事及び州議会議員の選挙制度、被選欠格及び兼職禁止に
ついては、国法で定める基本原則の範囲内において州法で規律すると定めた（第 122 条第 1
項）。それまでの州議会選挙制度（1995 年法律第 43 号⁸⁴（以下「43 号法」という。）等）は、
州議会議員の 80%を州内の県を単位とする選挙区（県選挙区）で選出し、残りの 20%を州
に対応した単一の選挙区（州選挙区）で選出することとしていた。そして、2005 年に国レ
ベルで導入された下院選挙制度に先立ち、州政府の安定を図るため、多数派プレミアム付比
例代表制⁸⁵が設けられていた。43 号法による議席配分手続を単純化して述べれば、次のと
おりである。①有権者は、州知事候補者＝同人と連結した州選挙区候補者名簿（図の①～④
のいずれか、以下同じ。）と、県選挙区ごとに提出された候補者名簿（⑤～⑧のいずれか）
に投票する。②最多得票した州知事候補者が当選するとともに、州議会の全議席の 80%が、
県選挙区において比例代表方式により各候補者名簿に配分される。③第一段階の多数派プ
レミアムとして、残り 20%の議席を州選挙区において配分する際、当選した州知事候補者
と連結した単独又は複数の県選挙区候補者名簿（仮に①が最多得票したとすれば、⑤～⑧）
が州議会の全議席の 50%を獲得できなかった場合、州選挙区の全議席を名簿①に配分する。

図 43 号法に基づく州議会選挙投票用紙

<input checked="" type="radio"/> A _____	州知事候補者姓名 <input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/> J _____	州知事候補者姓名 <input type="radio"/> D
<input type="radio"/> F _____		<input type="radio"/> K _____	
<input type="radio"/> G _____		<input type="radio"/> L _____	
<input type="radio"/> H _____		<input type="radio"/> M _____	
<input type="radio"/> I _____		<input type="radio"/> N _____	
	州知事候補者姓名 <input type="radio"/> B		
	州知事候補者姓名 <input type="radio"/> C		

※ 上記は、州選挙区で名簿 A に、県選挙区で名簿 E に投票した場合を示す。

⁸⁴ L. 23 febbraio 1995, n. 43, Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario, in *G.U.*, 24 febbraio 1995, n. 46, pp.3-9.

⁸⁵ 多数派プレミアム付比例代表制は、最多得票の候補者名簿（政党）等に対し、得票に比例した議席を超え、一般的には総定数の過半数の議席（多数派プレミアム）を配分する制度である。

他方、名簿⑤～⑧が州議会の全議席の 50%以上を獲得した場合、州選挙区の議席は、半数を名簿④に、半数を名簿⑤～⑧に配分する。③さらに、第二段階の多数派プレミアムとして、名簿④の得票率が有効投票の 40%未満であった場合、名簿④及び名簿⑤～⑧に配分された議席の合計が州議会の全議席の 55%以上であるか否かを確認し、55%に満たない場合には、州選挙区及び県選挙区で配分された議席はそのままに、名簿④に対して追加議席を与え（議員定数はその分増加）、州議会でも 55%以上の議席を獲得させる。名簿④の得票率が有効投票の 40%以上の場合、獲得議席が州議会の全議席の 60%以上であるか確認し、満たない場合には 60%まで同様に追加議席を与える。この制度は、複雑ではあるが、比例代表方式を原則とすることで少数派の代表を確保しながら、議席配分を介して州政府の統治能力の向上及び政党システムの二極化に資するとの評価が見られた⁸⁶。

これに対し、憲法第 122 条第 1 項の実施規定たる 2004 年法律第 165 号⁸⁷は、州選挙制度の基本原則として、①選挙制度が州議会における安定した多数派形成に資し、かつ、少数派の代表を保障するものであること、②州知事が普通直接選挙で選出される場合、州理事会及び州議会の選挙が当該選挙と同時に行われること、③命令委任の禁止を挙げた。さらに、憲法第 117 条第 7 項等に基づき、選挙による公職への男女の均等なアクセスの推進が州選挙法には求められると考えられる。

このように、従来の制度の理念を引き継ぎつつ、各州に大きな裁量を認めた 2004 年法を受けて、新たに州法によって選挙制度を定める州が増加した。ただし、従来の制度に対して、体系的な見直しを行う州から、軽微な修正にとどめる州まで様々である。前者の例では、トスカーナ州の制度⁸⁸において、州知事候補者の得票率が 40%以下であれば決選投票とし、当該得票率が 40%超から 45%未満であれば知事与党に 57.5%の議席を与え、同様に、45%に達した場合には 60%の議席を与えると定めている。あわせて、少数派の代表を保障するために、多数派が 65%を超える議席を獲得した場合、多数派から議席を少数派に移し、後者が 35%の議席を獲得できるようにする「少数派プレミアム」を設けている。多数派プレミアム制はほぼすべての州で採用され、与党に 55%～60%の議席を保障している。他方、少数派プレミアムを設ける場合には、35%の議席を野党に保障することが多いが、30%とする州もある。また、少数派の保護に関しては、野党に加えて、性別や地域の観点からの保護も図られ

⁸⁶ Maria Chiara Pacini, “Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali”, Alessandro Chiaramonte e Giovanni Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna: Il Mulino, 2007, p.73.

⁸⁷ L. 2 luglio 2004, n. 165, Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione, in *G.U.*, 5 luglio 2004, n. 155, pp.3-6.

⁸⁸ L.R. 13 maggio 2004, n. 25, Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale (Toscana), in *G.U.* (terza serie speciale), 11 settembre 2004, n. 36, pp.23-27. L.R. 26 settembre 2014, n. 51, Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale (Toscana), in *Bollettino Ufficiale della Regione Toscana*, 30 settembre 2014, n. 45, pp.3-12. 多数派プレミアム制の根幹は 2004 年法で定められており、2014 年法により決選投票制が導入された。

ている。性別については、2009 年カンパーニア州法第 4 号⁸⁹が、①男女いずれの候補者も候補者名簿の 3 分の 2 を上限とし、違反した場合には、当該候補者名簿を受理しないこと、②政治主体は、政治報道番組等において男女の候補者の平等な出演を保障しなければならないこと、③優先投票で 2 名を選ぶ場合には、男女の候補者に投票しなければならないことを定めている⁹⁰。なお、候補者名簿におけるクォータ制に関しては、両性の候補者が 1 名は含まれることを要件とする州もあるが、3 分の 1 を保障する州が多い。地域の観点については、各県からの代表を保障するための規定を設けている州がある。このほか、43 号法は、2 票制で、州知事候補者と州議会議員候補者名簿（県選挙区）に対して、別の党派（連結していないもの同士）への投票が可能であったが、それを禁じている州や、政党の候補者の予備選挙について法律で規律した州もある。そして、上述のトスカーナ州及びカンパーニア州の州法による実践は、多数派プレミアム配分のあり方や性別に基づく優先投票に関して、現行下院選挙制度⁹¹の先駆けとなるものであったことが、国の法律と州の法律の実質的な関係という観点から注目される。

第 2 款 州の立法権限分野たる「観光」に関する州法の事例

続いて、国と州の立法権限配分において、1948 年憲法制定時から州が（国の法律の定める基本原則の範囲内で）立法権限を有する事項とされ、2001 年改正以降は、憲法第 117 条

⁸⁹ L.R. 27 marzo 2009, n. 4, Legge elettorale (Campania), in *Bollettino Ufficiale della Regione Campania*, 14 aprile 2009, n. 23, pp.11-23.

⁹⁰ 上述した関連規定の内容及びそれを合憲と判断した憲法裁判所の判決（Sent. Corte cost. 15 dicembre 2009, n. 4 (2010), in *R.U.*, v. 146(1), pp.63-81.）に関しては、高橋利安『ジェンダーに基づく優先投票』の合憲性—憲法裁判所判決 2010 年第 4 号の紹介『修道法学』第 34 巻第 1 号（2011 年 9 月）、374-388 頁参照。なお、優先投票とは、非拘束名簿式比例代表制等において、名簿登載候補者に対して投票を行うもので、当該投票は何らかの形で候補者の当選順位に反映される。国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課（編）「諸外国の下院の選挙制度」国立国会図書館、2016 年、15 頁。

⁹¹ まず、多数派プレミアム配分のあり方について、2005 年導入当初の下院選挙制度は、全国で最多得票をした候補者名簿又は複数の候補者名簿が連結した候補者名簿連合（≠統一候補者名簿）に 340 議席（全体の約 55%）を配分し、残りの議席をその他の連合等の間で比例配分するという単純な多数派プレミアム付比例代表制であった。これに対して、2015 年改正後の現行下院選挙制度は、全国で最多得票をした候補者名簿の得票率が 40%以上であれば、340 議席を配分し、得票率が 40%未満であれば、得票上位 2 つの候補者名簿による決選投票を行い、得票の多い候補者名簿に 340 議席を配分すると改められた。

また、性別に基づく優先投票について、現行下院選挙制度は、まず候補者名簿作成に当たり、各候補者名簿に関して、州内の同じ性別の筆頭候補者の割合は 60%を超えることができず、各性別の全州の名簿登載者の合計は 50%を超えてはならないと規定している。そして、有権者は 1～2 名の優先投票が可能であるが、2 名を選ぶ場合には、男女の候補者に投票しなければならない。拙稿【「イタリア」違憲判決を踏まえた下院選挙制度の見直し】『外国の立法』第 264-1 号（2015 年 7 月）、12-13 頁。

第4項に基づき州が立法権限を有する事項である「観光」を題材にして、立法の実例について一瞥しておく⁹²。具体的な内容としては、州の観光振興、観光の受入・援助・情報提供、宿泊施設、旅行・観光代理店、観光に関する職業に係る規制が挙げられる。

観光の振興に関して、州法は州レベルの具体的な組織を定めており、州の観光の発展のための計画策定等を行う団体を設ける州（例えば、2002年フリウリーヴェネツィア・ジュリア州法第2号⁹³）と、資本に州が参加する会社を設ける州（例えば、ローマ及びラツィオの観光振興を目的とした株式会社を設けた2007年ラツィオ州法第13号⁹⁴）が見られる。観光の受入・援助・情報提供に関しては、州は、地方団体に権限を移譲しているが、州により力点の置き方は異なる。例えば、2002年ヴェネト州法第33号⁹⁵が、県単位の事務所を設け、県がコムーネやボランティア団体と協働して管理を行うことを認めているのに対して、1998年エミリアーローマーニャ州法第7号⁹⁶は、コムーネに同様の任務を与えている。また、2000年トスカナ州法第42号⁹⁷は、受入及び情報提供のサービスをコムーネ、県及び州がそれぞれの管理形式で行うことができると定めている。宿泊施設の要件、規格、最小面積、サービスに関しては、州の立法による規律が浸透しており、州理事会の決定によって規律する傾向も見られる。例えば、2002年ヴェネト州法第33号は、宿泊施設の要件等を付表にまとめ、当該付表の州理事会決定による修正を認めている。旅行・観光代理店に関しては、消費者の保護の観点から、開店の許可及び専門性を有する責任者の存在を規律する複数の州法が制定されたが、憲法裁判所により、私的経済行為の自由という観点から、認められていない。その他では、旅行代理店への保険契約の義務付けや、州内で活動しており、組織・サービス等の面で高いレベルを保障する規制に適合した旅行代理店が登録できる州内の信頼

⁹² 以下の本款における州法の整理に当たっては、Maurizio Malo, *Baricentro regionale in materia di “turismo”: teoria e prassi*, Roma: Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, 2008. <http://www.issirfa.cnr.it/download/File/REGIONI%20E%20ATTIVITA%20PROD_V%20RAPPORTO/MALO_Turismo%20PER%20WEB_STUDI%20E%20INTER_mm17-9-08.pdf> を参照した。

⁹³ L.R. 16 gennaio 2002, n. 2, *Disciplina organica del turismo (Friuli-Venezia Giulia)*, in *Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia*, 18 gennaio 2002, Supplemento Straordinario, n. 1.

⁹⁴ L.R. 6 agosto 2007, n. 13, *Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche (Lazio)*, in *Bollettino Ufficiale della Regione Lazio*, 10 agosto 2007, Supplemento Ordinario, n. 5.

⁹⁵ L.R. 4 novembre 2002, n. 33, *Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo (Veneto)*. <<http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/rtf/leggi/2002/02lr0033.rtf>>

⁹⁶ L.R. 4 marzo 1998, n. 7, *Organizzazione turistica regionale - Interventi per la promozione e commercializzazione turistica - Abrogazione delle leggi regionali 5 dicembre 1996, n. 47, 20 maggio 1994, n. 22, 25 ottobre 1993, n. 35 e parziale abrogazione della l.r. 9 agosto 1993, n. 28 (Emilia Romagna)*. <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:1998;7&dl=LR/6/1998/LR_1998_7_s1/LR_1998_7_s1_v1.xml&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_db=y&dl_id=10>

⁹⁷ L.R. 23 marzo 2000, n. 42, *Testo unico delle Leggi Regionali in materia di turismo, (Toscana)*. <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/class/download_doc.php?file_path=originali/LR_2000_042.pdf&ext=pdf&conf_path=storico>

できる代理店のリストを創設した事例が見られる（2003 年エミリアーロマーニャ州法第 7 号⁹⁸）。また、観光に関する職業は、憲法第 117 条第 3 項の国と州の競合的立法事項に「職業」が含まれているところであるが、「ホテルの責任者」（2001 年憲法改正以前に遡る 1989 年ウンブリア州法第 20 号⁹⁹等）や、「潜水ガイド及びインストラクター」（2004 年カラブリア州法第 17 号¹⁰⁰）、「マウンテンバイク及びオフロード・サイクリングのインストラクター」（2003 年ヴァッレ・ダオスタ州法第 1 号¹⁰¹）の資格については、国の関係法律なしに州法が重要な役割を果たしている。

以上のような状況を踏まえれば、連邦国家の州には及ばないまでも、州の立法により政策の多様化が生み出されていると言える。

第 3 款 憲法裁判所による州の立法権分野の保護

また、憲法裁判所は、観光分野において興味深い判決を下している。2012 年判決第 80 号¹⁰²は、国の定めた観光法典の多くの規定について違憲とする判断を下した。まず、憲法裁判所は、国（政府）が 2011 年立法命令第 79 号¹⁰³により、2 つの異なる委任を実施しようとしたことを指摘する。一つは、2005 年法律第 246 号¹⁰⁴（以下「246 号法」という。）の委任に基づく観光法典の制定であり、もう一つは、2010 年法律第 96 号¹⁰⁵の委任に基づく 2005 年立

⁹⁸ L.R. 31 marzo 2003, n. 7, Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della legge regionale 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo), (Emilia Romagna). <<http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2003;7>>

⁹⁹ L.R. 22 giugno 1989, n. 20, Norme per l'esercizio dell'attività professionale di direttore di albergo, (Umbria). <http://leggi.crumbria.it/mostra_atto.php?id=110410&v=FI,SA,TE,IS,VE,RA,MM&m=5&datafine=19890713>

¹⁰⁰ L.R. 18 maggio 2004, n. 17, Norme per la disciplina dell'attività degli operatori del turismo subacqueo, (Calabria), in *G.U.* (terza serie speciale), 11 settembre 2004, n. 36, pp.27-29.

¹⁰¹ L.R. 21 gennaio 2003, n. 1, Nuovo ordinamento delle professioni di guida turistica, di accompagnatore turistico, di guida escursionistica naturalistica, di accompagnatore di turismo equestre e di maestro di mountain bike e di ciclismo fuoristrada. Abrogazione delle leggi regionali 23 agosto 1991, n. 34 e 24 dicembre 1996, n. 42. Modificazioni alle leggi regionali 13 maggio 1993, n. 33 e 7 marzo 1997, n. 7, (Valle d'Aosta), in *Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Valle d'Aosta*, 25 febbraio 2003, n. 8, pp.863-877.

¹⁰² Sent. Corte cost. 2 aprile 2012, n. 80, in *R.U.*, v. 148(2), pp.225-284.

¹⁰³ D.Lgs. 23 maggio 2011, n. 79, Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio, in *G.U.*, 6 giugno 2011, n. 129, Suppl. Ordinario, n. 139. この立法命令本体は全 4 条から成り、それに全 69 条から成る観光法典が付属する形式を採っている。

¹⁰⁴ L. 28 novembre 2005, n. 246, Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, in *G.U.*, 1 dicembre 2005, n. 280, pp.5-34.

¹⁰⁵ L. 4 giugno 2010, n. 96, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009, in *G.U.*, 25 giugno 2010, n. 146, Suppl. Ordinario, n. 138.

法命令第 206 号（消費法典）¹⁰⁶の修正であった。後者の委任は、共同体法への対応¹⁰⁷を目的として、定期宿泊施設利用（タイムシェア）及び長期休暇向け商品に係る消費者保護に関する新たな規律を設けるもので、「観光」に関連するとはいえ、（国の専属的立法事項である）「民事法制」に属するために、憲法で保障された州の立法権限領域の外側に位置しており、観光に関する州の立法権限の侵害であるとの訴えは提起されなかった。これに対して、州により提訴された観光法典の制定に係る委任は、国と州の権限配分にかんがみ国の法規による当該法典全体を違憲とすることもあり得たはずであるが、憲法裁判所はそのような手法を採らなかった。委任の根拠となっている 246 号法第 14 条第 14 項は、観光分野に限らず、形式的又は実質的に効力を失っている古い時期の法規を整理するために、1970 年 1 月 1 日以前の国の法規で維持すべきものがある場合に限り、当該法規の属する分野全体の法規を整理・再編する目的で政府が立法命令（法典）を制定可能としていた。憲法裁判所は、この委任による権限が（実質的な改正を含まない）再編に限られており、国レベルで疑いなく重要な利益の保護を目的とし、国の専属的立法事項のみに関するものである限りにおいて、国の政府が観光に関する国の法規を統合し再編することは認め、法典の制定自体は合憲と判断した。とはいえ、当該委任は、憲法裁判所によれば、国と州の関係を新たに規律することを認めていない。何故なら、憲法第 118 条第 1 項に基づくいわゆる補完性原理を用いることに何も言及しておらず、憲法で州に配分された立法（及び行政）権能を通常とは異なって国が行使する場合には、適切な協働の形式を指示することにより、議会の立法者としての正確な意思表示が求められるが、246 号法はそのような指示を全く欠いているからである。さらに、競合的立法事項でもない州が権限を有する立法事項に関する国の立法の再編作業において、基本原則の決定は、国の（政府を含む）立法者にもはや委ねることはできないとした。以上の理由から、憲法裁判所は、観光法典の多くの規定を違憲と判断している¹⁰⁸。

¹⁰⁶ D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, in *G.U.*, 8 ottobre 2005, n. 235, Suppl. Ordinario, n. 162.

¹⁰⁷ 具体的には、定期宿泊施設利用（タイムシェア）契約、長期休暇向け商品に関する契約並びにこれらの再販売及び交換に関する契約に係る消費者の保護に関する指令第 2008/122/EC 号（Direttiva 2008/122/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 gennaio 2009 sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio）の実施等である。

¹⁰⁸ その結果、観光法典で体系的に残っている規定としては、組織的な観光に係る契約の（国の権限である）私法上の規律に関する部分（第 6 章第 1 節第 32 条等）が挙げられる程度である。また、「イタリア観光促進委員会」の設置を規定した観光法典第 58 条のように、提訴の対象とならなかったために維持されているが、新たな規定を設けるもので問題があると見られている条項がある。同様の委員会（「観光全国委員会」）は、従来も 2005 年緊急法律命令第 35 号（D.L. 14 marzo 2005 n.35, Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. [convertito con modificazioni dalla L. 14 maggio 2005, n.80.], in *G.U.*, 14 maggio 2005, n. 111, Suppl. Ordinario, n. 91.）第 12 条第 1 項により設置されていたが、2006 年憲法裁判決第 214 号（Sent. Corte cost. 17 maggio 2006 n.214, in *R.U.*, v. 142(3), pp.341-364.）によりこの規定は無効とされた。そのた

第4節 結論

第1節での検討を踏まえれば、州の立法権は、「専属的な」それであっても、部分的であれ、国による制約を受ける場合がある。その反面、地域固有の必要性があれば、州による国の法律の例外が認められ得る。これは、事由ごとに最低限度の国による制約を伴う国と州の間での立法権限配分とすることができる。

また、憲章制定権及び規則制定権に関しては、第2節での検討を踏まえ、次のことが言えるのではないかと考えられる。①州の憲章は、特別州の場合は憲法的法律、通常州の場合は法律である。②法規制定権に関して、州と地方団体の権限は異なっており、(少なくとも形式的には)前者が一次的法源、後者が二次的法源である。③2001年憲法改正以降、地方団体の規則制定権の根拠は、憲法(第117条第6項)となっている。④地方団体は、法律から独立した規則制定は可能である。つまり、規則の制定は、法律の執行のために限定されない。⑤最低限の画一性の要求を体现した法律でなければ、地方団体の規則が法律に優越する場合がある。⑥地方団体の規則は、その権限分野において、国又は州の規則に優越する。⑤と⑥を踏まえれば、地方団体の規則といっても、国との関係で完全に階統制的な関係とすることはできない。学説も指摘するとおり、イタリアの場合、地方団体の法規と国及び州の法律との間にも、国と州の法律の間と同様とは言えないまでも、類似した関係を一部で見出し得る。(そこで見出されるのが、階統制原理に対して、各主体の権限関係・配分に基づく原理である。)この点は、連邦と連邦構成主体との間においてのみ、いわば対等な立法権が存在しており、地方団体の法規制定権は二次的なものにとどまる連邦制と比較した場合、一つの大きな特色と言えるのではないか。

最後に、第3節で確認したのはごく限られた範囲であるが、州法の実践や憲法裁判所による州の立法権限分野の保障には興味深い事例が見られる。

なお、以上の「立法権」をめぐる議論に関しては、他の国家モデルとの対比も踏まえて、終章でさらに検討を行う。

め、「再編」ではなく、委員会の再設置という決定(つまり、新たな立法)に当たるのではないかと指摘がある。Vincenzo Franceschini e Francesco Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, 5 ed., Torino: Giappichelli, 2013, pp.34-35.

第3章 立法権限配分等に関わる憲法裁判決の展開

第1節 憲法裁判決の概観

第1款 憲法訴訟の状況

イタリアでは、憲法訴訟において前提問題型訴訟のほか、主要問題型訴訟が認められている¹。憲法裁判所設置²以来、総じて前提問題型訴訟が中心となっていたが、2001年憲法改正を経て、2003年以降、後者における違憲判決の件数が増加している³。さらに、前提問題型訴訟が減少傾向にあるのに対し、主要問題型訴訟は増加傾向にあり、従来は前者が数的に上回っていたのが2012年に初めて逆転した⁴。このような量的な増加に加え、質的な観点からも重要な判決が生み出されており、国と州の間における立法権限配分に大きな影響を及ぼしている。そこで、本章では、以下、2001年憲法改正以降の憲法裁判所の関連判決の動向を概観し、続いて、そこで用いられている各手法に関連する代表的な判決とともに、第2節以下でより詳細に検討することとしたい⁵。中でも、わが国から見た場合も含めた重要性にかんがみ、補完性原理に関する判決及び主権論に関する判決について詳しく扱う。

第2款 憲法裁判決における国の優位性

¹ 前提問題型訴訟は、国及び州の法律又は法律的効力を有する行為の合憲性に関する訴訟で、裁判所の提起による。主要問題型訴訟は、国が州の法律等に対して、また、州が国の法律等（又は他の州の法律等）に対して、その権限の瑕疵により不服を申し立てるものである。それぞれの詳細については、曾我部真裕・田近肇編『憲法裁判所の比較研究 フランス・イタリア・スペイン・ベルギーの憲法裁判』信山社出版、2016年、31-39頁、田近肇「イタリア憲法裁判所の制度と運用」『岡山大学法学会雑誌』第62巻第4号（2013年）、238-251頁、拙稿「イタリア憲法裁判所の特質と近年における変化」『比較法研究（比較法学会）』第75号（2013年）、311-322頁を参照のこと。

² 共和国憲法により設置されたが、実際に活動を開始したのは1956年からである。

³ 1993年から2002年までの平均が12.1件であるのに対し、2003年から2012年までの平均は45.9件である。Servizio studi della Corte costituzionale, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale*, Roma: Corte costituzionale, 各年版の数値に基づく。

⁴ 2012年は前提問題型訴訟が憲法裁判所の全決定の44.6%、主要問題型訴訟が同じく47.5%であった。Servizio studi della Corte costituzionale, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2012*, Roma: Corte costituzionale, 2013, p.372.

⁵ 本章における憲法裁判決の整理に際しては、注に挙げた文献のほか、Roberto Bin e Giandomenico Falcon (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna: Il Mulino, 2012, Paolo Caretti e Giovanni Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, 3 ed., Torino: Giappichelli, 2012, Matteo Carrer, *Il legislatore competente: statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano: Giuffrè, 2012, Tania Groppi, *Lo stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.21 (abril 2015), pp.35-72, Giancarlo Rolla, *La giustizia costituzionale*, Milano: Giuffrè, 2014 を参照した。

2001 年憲法改正以降、国の専属的立法事項は、「移民」「国防及び軍隊」のように具体的な対象に言及した事項、「競争の保護」「環境、生態系及び文化財の保護」のように実現すべき目的を示した事項、「全国的に保障されるべき市民的権利及び社会的権利に関する給付の最低限の水準の決定」のように上記二例とは異なり、国の立法者に幅広い裁量を認めた事項というように多岐に亘っている。憲法裁判所は、国の専属的立法事項について積極的な解釈を行い、当該事項のうちいくつかは、国の立法者が、州の権限に属する事項も含む複数の事項に亘って措置すること（つまり、統一的な規制を行うこと）を可能にする「横断的（立法）事項（*materie trasversali*）」であると考えた。横断的事項は、単なる一事項ではなく、憲法的に保護された価値を表すものとされる。一例を挙げれば、横断的事項である「環境の保護」は、競合的立法事項である「健康の保護」に影響を及ぼし得る。

憲法第 117 条第 4 項については、「産業」に関する事項のように、国の専属的立法事項及び競合的立法事項として列挙された事項以外に関して、全般的な州の立法権が及ぶと考え得る。しかし、実際には、残余の事項であるからといって自動的に州の権限とはされていない。憲法裁判所は、法規上のある特定の対象が憲法第 117 条第 2 項及び第 3 項に列挙された事項に直接該当しないという事実のみをもって、当該対象が州の残余の立法事項に該当すると考える訳にはいかないと判断した⁶。

上述以外にも、憲法裁判所は、国の権限と州の権限が交錯・競合した場合に、2001 年改正後の憲法の枠組との緊張を孕みつつ、大きな影響を及ぼしている。

まず、憲法裁判所は、ある一つの法規において国と州それぞれの権限の重なり合いが分離できない場合に関して、「権限の交錯（*intreccio delle competenze*）」という概念を導入し、この権限同士の衝突を解決するために、「優位性（*prevalenza*）」と「誠実な協働」という二つの基準を設けている。提訴された法規の本質的中核が複数ある権限事項の内の一つに属することが明白な場合には、「優位性」の基準が用いられ、国の権限に有利な結論が導かれてきた。逆に、一方の規範が他方より確実に優位すると認められない場合には、国と州の間を調整する、具体的には、州の権限を保護するため州の適当な参加手段を整えるよう国の法律に義務付ける「誠実な協働」の基準が用いられることになる。国と州の間の誠実な協働の形式は、権限の衝突を予防し、また、解決するために、憲法裁判決において幅広く言及されている。しかし、憲法裁判決は、当該形式の実現を国と個別の州の合意や、国家一州会議における調整に委ねており、その決定に関して不明確であることは否めない。学説は、強度の合意（国と州の意思を対等に示した上で合意が求められるもの）と緩やかな同意（国が十分と見做せば、実際には州との合意に達していなくても、当該合意を求めたことを示すだけでよいとするもの）を区別している。

また、競合的立法事項について、憲法裁判所は、国の立法者が、ある事項の原則を定めた場合に、例外的に、細部に関する暫定的な法規を制定することを認めた場合がある。

⁶ Sent. Corte cost. 17 dicembre 2003, n. 370, in *R.U.*, v. 139(4), pp.593-609.

さらに、憲法裁判所は、「統一の要求⁷」を実現するために、後述するように本来は行政権について定められた補完性原理を用いて、州の立法権限への国の一定の介入を認めた（2003年判決第303号⁸）。憲法裁判所は、立法権限配分を柔軟なものとする一方、補完的に州等の権限を用いるための国の決定が、自治を侵害する手段に変わることを避けるために、補完性を採用した国の法律は、合理性原理（分割不可能な統一の要求により実際に正当とされること）、比例性原理（国の法律が問題となっている権能を規律することができる唯一の法規でなければならないということ）及び誠実な協働原理を尊重する必要があると判示した。これらの原理とともに、補完性原理を導入することにより、2001年改正後の憲法規定による全国的な利益の限界の拡張が行われている。

第2節 横断的事項

憲法第117条における立法権限配分に対して、実際の立法において国と州双方の権限に亘る事項が複合的に存在している場合に、憲法裁判所は、横断的事項の概念を用いている。横断的事項とは、単なる一事項ではなく、州の権限に属する事項を含む複数の事項に関連し、憲法的に保護された価値を表すものとされる。この価値のために、州が本来立法権を持つ事項にも国の立法者が介入すること（つまり、統一的な規制を行うこと）が正当化される⁹。横断的事項が何であるかは、憲法本文ではなく憲法裁判決によって特定されており、代表的なものとして、競争の保護（第117条第2項e号¹⁰）、給付の最低限の水準の決定（第117条第2項m号¹¹）、環境の保護（第117条第2項s号¹²）といった国の専属的権限事項が挙げられる。

ただし、横断的事項は、州の共同参加を排除するものではない。例えば、給付の最低限の水準に関して、「州法が国の立法者に専属的に留保されている立法権能の行使を求めることができないのは明らかであるならば、同時に、国の立法者は、州が事実上接近することのできる事項について完全な規律を自身（国）に可能にするための横断的性格を有する権限を要求することはできない¹³」。また、横断的事項において、国は、目的との間の比例性及び最

⁷ その根拠となるのが、憲法第5条における共和国の統一性及び不可分性の宣言であり、憲法の基本原理としての地域国家原理を表している。

⁸ Sent. Corte cost. 25 settembre 2003, n. 303, in *R.U.*, v. 139(3), pp.545-642. 後述する同判決の採った論理を単純化して述べれば、補完性原理に基づいて最終的に国が行うこととなった行政権能の規律を行う際に（それが州の立法権限に対応するものであっても）国の法律によって行わなければならない場合があるということである。

⁹ Sent. Corte cost. 28 ottobre 2004, n. 345, in *R.U.*, v. 140(4), pp.413-434.

¹⁰ Sent. Corte cost. 18 dicembre 2003, n. 14 (2004), in *R.U.*, v. 140(1), pp.189-209.

¹¹ Sent. Corte cost. 19 giugno 2002, n. 282, in *R.U.*, v. 138(3), pp.311-325.

¹² Sent. Corte cost. 10 luglio 2002, n. 407, in *R.U.*, v. 138(4), pp.415-425, Sent. Corte cost. 18 dicembre 2002, n. 536, in *R.U.*, v. 138(5), pp.699-712.

¹³ Sent. Corte cost. 21 giugno 2006, n. 248, in *R.U.*, v. 142(3), pp.681-706.

適性の客観的な限界に従わなければならない¹⁴。目的に比例していないほど詳細な規律を課す国の法規は、州の自治を違法に圧迫するものとなる（2004年判決第345号）。この点に関して、憲法裁判所は、最適性及び比例性の基準に従い、横断的な権限の行使の限界を越えないように、国の立法者により用いられている手段が予期された目的と合理的かつ比例した関係を持っているかどうか評価することができる¹⁵。横断的事項における州の介入、より正確に言えば、横断的立法の対象で憲法的に保護された価値に直接影響を及ぼす、州が権限を有する事項におけるその措置に関しては、「その効果が副次的又は間接的で、規律する国の法規の目的に反しない場合に限り、州の権限を空洞化させないために、それは認められる¹⁶」。「結果として、国の専属的権限は、州の権限に関わる州の立法者の具体的な措置と両立不可能ではない¹⁷」。それ故、州の立法者は、自身が原則を規律することに構造的に適していないという事実を確認した上で、国の立法者が憲法的に保護された州の利益の中核を侵害することがないように注意を払わなければならない。

以上から、横断的事項の具体的な機能として、国の法律が、州がその権限を有する他の事項について定める規律に対する限界として機能するようになった¹⁸。州は、国により確定された、競争、給付の最低限の水準、環境といった事項に係る保護の基準を守らねばならない。他方、当該基準を任意に引き上げることは、本来別物ではあるが、すべての州（国土全体）で基準が守られなければならないという観点からの制約を受ける（つまり、他州に悪影響を及ぼすことは許されない）。

第3節 権限の交錯並びに誠実な協働原理及び優位性の基準（原理）

第1款 権限の交錯及び誠実な協働原理

権限の交錯は、憲法第117条第3項に定められた競合的権限事項とは異なった意味を持っている。憲法裁判決において複数の事項が重なり合っていることは、時に複数の事項の間の「干渉（衝突）（*interferenze*）¹⁹」、「交差（*incrocio*）²⁰」、「明らかな関連（*palese connessione*）²¹」、「結合（*confluenza*）²²」と定義されてきた。

2005年憲法裁判決第50号は、権限の交錯に関して、次のように述べている。「合憲性の

¹⁴ Sent. Corte cost. 12 dicembre 2007, n. 443, in *R.U.*, v. 143(6), pp.547-567.

¹⁵ Sent. Corte cost. 12 dicembre 2007, n. 452, in *R.U.*, v. 143(6), pp.623-632.

¹⁶ Sent. Corte cost. 4 ottobre 2010, n. 288, in *R.U.*, v. 146(5), pp.309-329.

¹⁷ Sent. Corte cost. 7 marzo 2005, n. 108, in *R.U.*, v. 141(2), pp.129-141.

¹⁸ Sent. Corte cost. 14 aprile 2008, n. 104, in *R.U.*, v. 144(2), pp.371-390.

¹⁹ Sent. Corte cost. 13 gennaio 2005, n. 50, in *R.U.*, v. 141(1), pp.437-526.

²⁰ Sent. Corte cost. 27 febbraio 2008, n. 50, in *R.U.*, v. 144(1), pp.537-560, Sent. Corte cost. 19 maggio 2008, n. 168, in *R.U.*, v. 144(3), pp.249-274.

²¹ Sent. Corte cost. 18 aprile 2007, n. 165, in *R.U.*, v. 143(2), pp.721-741.

²² Sent. Corte cost. 27 febbraio 2008, n. 51, in *R.U.*, v. 144(1), pp.561-590, Sent. Corte cost. 10 febbraio 2010, n. 52, in *R.U.*, v. 146(1), pp.615-638.

問題は、国又は州それぞれに配分されている専属的権限事項に関係する法規の間の干渉（衝突）のために、まず発生する。この場合、個々の分割された権限又は競合的権限ではなく、権限の交錯について議論することになる。こうした干渉（衝突）の調整について、憲法は明確に基準を定めておらず、それ故、様々な原理を採用する必要がある。具体的には、その柔軟性故に個々の状況の特殊性を尊重することを可能にする誠実な協働原理や優位性原理である」。

複数の事項の重なり合い及び干渉（衝突）が確認される事例において、「規制すべき社会の現実の複雑さは、しばしば立法規律がその総体として一つの事項に割り当てられないということをもたらしている。というのも、当該規律が、立法権限の観点から異なる事項に含まれる同質ではない状態に関係しているからである²³」。そして、こうした干渉（衝突）の調整のために憲法が明確に基準を定めておらず、国の法規と州の法規の間に階統的な構造、下位の基準及びそれを適用することで問題に対応できる仕組みがないことは、憲法裁判所が権限配分について判断することをもたらした。

そこで、権限が交錯する場合について、同意を前提とした手続を要求する誠実な協働原理又は優位性原理が解決法として提示された。そして、一方の規範が他方より確実に優位すると認められない場合、州の権限を保護するため州の適当な参加手段を整えるよう国の法律に義務付ける誠実な協働原理が用いられることになる。逆に、提訴された法規の本質的中核が複数ある事項の内の一に属することが明白な場合は、「優位性の基準」を用いることができる。このように、両者の場合を分けるのは、明白性である。ある事項に関係付けられる本質的な中核があれば、当該事項が優位し、それがなければ、誠実な協働の手段がとられる。ただし、この解決法は、どのように明白性を定めるかという新たな問題を生み出した。これに関して、憲法裁判所は、優位な事項を発見するか、優位な事項に到達することが不可能である旨を明らかにするかのいずれかを選んでいる。これに対して、権限の交錯への対応として、憲法第 117 条第 4 項に規定する残余条項の拡大解釈に結び付けることも考えられる。つまり、列挙された事項に含まれないすべての事項は、州の権限であると考えられる。そのようにすれば、新たな事項の創設とそれをほぼ自動的に州に配分することで、干渉（衝突）に関する疑義は解決される。しかし、憲法裁判所は、この考え方を拒否している。それ故、優位性と誠実な協働という二者択一は、不可避だからというよりは、憲法裁判所の選択による結果という側面も大きかった。むしろ、権限の交錯という概念自体が、2001 年改正によって列挙された各事項に基づいて、国と州の立法権限配分を考えようとする憲法裁判所の姿勢に由来すると言える。

上述したように、事項が重なり合い本質的な中核を欠いている場合、事案解決のために選択されたのは、誠実な協働原理である。優位性原理の適用を介して国と州の権限の交錯を調整できない場合、誠実な協働の形態を定める必要性が出てくる（2008 年判決第 50 号）。誠実な協働原理は、国と州の間の調整手段の規定を意味しており、もし当該手段が規律されて

²³ Sent. Corte cost. 17 maggio 2006, n. 213, in *R.U.*, v. 142(3), pp.311-340.

いない場合、法律の違憲性又は合意がなされていない部分の違憲性をもたらす。「国及び州の権限の交錯がある場合に、ある事項の他の事項に対する確実な優位が認められないとき、誠実な協働の仕組みの採用が認められるが、その仕組みは必ず規定されなければならない²⁴」。

第2款 2011年判決第330号（誠実な協働原理の事例）

2011年判決第330号²⁵は、国と州の関係及び誠実な協働原理の適用に関わるものである。トスカナ州は、主要問題型訴訟により、2010年法律第122号第1条第1項により修正を伴って転換された2010年緊急法律命令第78号「財政的安定及び経済的競争性に関する緊急措置」第11条第6項の2を、憲法第117条第3項、第118条第1項、第119条第1項及び第2項に違反するとして提訴した。

第6項の2は、「当該緊急法律命令の転換法律の施行から60日以内に、保健省、経済・財政省、（保健省に属する）薬剤に関する専門機関及び代表的な消費者団体の間で、次の基準に従った調剤報酬の基準の見直しのために、専門家による適切な議論が始められる。その基準とは、トレーサビリティの方式の拡張及び薬剤の流通形態すべてに対する監督、並びに薬剤市場の予想される変化を考慮して国の保健サービス費用の削減を保障するよう、薬剤の基準価格の割引率のほか固定額に基づいた小売業者の報酬の導入を可能とすることである」と規定していた。

トスカナ州の訴えによれば、第一に、上述の規定は、薬剤業者の組織及び薬剤による扶助を含む「健康の保護」に関する立法権限に属するものであるが、州権限に関する詳細な規律を設けており、憲法第117条第3項に違反している。第二に、特別な場合に行政権能（及び立法権能）の行使を国に引き寄せる統一の要求が存在するとはいえ、調剤報酬の方式に関して、合意を介した州のいかなる参加も定めていないことは、憲法第118条第1項に違反している。第三に、提訴された法規が調剤報酬の改定を一方的に決めていることは、州の予算に影響を及ぼすおそれがあり、州の財政自治権を侵害し、憲法第119条第1項及び第2項に違反するおそれがある。

この訴えに対して、憲法裁判所は、提訴された法規が複数の事項に関係しており、その事項のいくつかは国の専属的立法事項に属しており、また別のいくつかは国と州の競合的立法事項に属しているということは認めなければならないと判断した。

つまり、提訴された規定は、（2002年判決第282号によれば、薬剤の供給が扶助の最低限の水準に含まれており、その享受が全国的に平等な条件ですべての国民に保障されているから、）市民的権利及び社会的権利に関する給付の最低限の水準の決定と、（2009年判決第

²⁴ Sent. Corte cost. 26 gennaio 2011, n. 33, in *R.U.*, v. 147(1), pp.389-460.

²⁵ Sent. Corte cost. 12 dicembre 2011, n. 330, in *R.U.*, v. 147(5), pp.739-747.

295 号²⁶によれば、薬剤には協定価格制度が適用されるため、製薬会社、卸売業者及び小売業者に委ねられる価格改定は、同じ目的を持った意思の表示を介して製造・販売のサイクルに属する主体の契約による自治に委ねられているから、) 民事法制という事項に、確実に関係している。この 2 つの事項は、国の専属的立法権限に含まれるものである。

提訴された法規に関係するその他の事項は、健康の保護(2006 年判決第 87 号²⁷によれば、薬剤業者の組織と関係付けられる)と、(提訴された第 6 項の 2 が第 6 項の内容と関係していることから推定されたとおり、前者により規律される「専門的な議論」の客観的な目的が国の保健サービスの費用削減であることを考慮すれば、) 財政の調整であり、この 2 つの事項は、国と州の間の競合的立法権限に含まれるものである。

上述のとおり、憲法第 117 条第 2 項 1 号及び m 号に規定する国の専属的権限、国と州の競合的権限とが共に含まれていることは、国の保健サービスにおいて使用される薬剤の分野で、国の立法者が具体的にどのように、全国的に保障されるべき市民的権利及び社会的権利に関する給付の最低限の水準の決定に関する、その権限を行使したか検証することを必要としている。実際、「健康の保護」に関する競合的立法権限に対する国の専属的権限の限界が、相対的に変わり得るものであり、実際の立法による選択に具体的に左右されるものであることは明らかである²⁸。つまり、憲法裁判所によれば、専属的権限と競合的権限の間の境界は動かすことができ、立法による選択が実現した後にのみ具体的に特定することができる。

そこで、複数の事項のそうした重なり合いがあり、事項の間で優劣をつけられない場合、国の立法者は、誠実な協働原理に適切な重要性を与えておくべきであった。当該原理の規範としての可能性は、異なる型の利益及び要求が交差する措置の領域において完全に明らかになる(2011 年判決第 33 号)。今回問題となっている場合においても、国、州及び地方の利益の関係の密度の高い緯糸(trama)は、立法において、「権限の交錯」を引き起こしている(2005 年判決第 50 号)。この交錯は、州の権限を保護するために、国の法律に州の適切な参加手段を備えることを課す「誠実な協働の規範」の適用を必要なものとしている²⁹。

こうして、州のいかなる参加も定めず、事実上、各州の領域において行政決定により、調剤報酬の水準を変更できる可能性を州から奪っている部分において、提訴された 2010 年緊急法律命令第 78 号第 11 条第 6 項の 2 は憲法第 118 条に違反していると結論付けた。

ここでは、立法権限配分の相対性を背景として、憲法裁判所が実際の運用に重要な役割を果たしており、(統一の要求に基づいた)国の権限だけではなく、国と州双方の権限の均衡にも配慮し、誠実な協働原理を用いて、州がその要求を主張することを可能にしている。

第 3 款 優位性の基準(原理)

²⁶ Sent. Corte cost. 4 novembre 2009, n. 295, in *R.U.*, v. 145(5), pp.571-588.

²⁷ Sent. Corte cost. 6 marzo 2006, n. 87, in *R.U.*, v. 142(2), pp.7-16.

²⁸ Sent. Corte cost. 7 luglio 2008, n. 271, in *R.U.*, v. 144(4), pp.441-463.

²⁹ Sent. Corte cost. 23 giugno 2010, n. 278, in *R.U.*, v. 146(5), pp.103-199.

2003 年判決第 370 号（以下「370 号判決」という。）において、憲法裁判所は、保育所に
関する立法を憲法第 117 条に列挙された事項のいずれに含めるかという問題に直面した。
2001 年改正前の憲法第 117 条の構成であれば、保育所は州が権限を有する「公共慈善事業
及び保健」に結び付けることができたが、この事項は 2001 年憲法改正により明示されなく
なった。憲法裁判所は、「提訴された法規による保育所に係る立法的規律が国に委ねられる
ことはまず排除されなければならない」が、「保育所に関する規律が、憲法第 117 条第 4 項
が州の『残余の』立法権限に配分する事項に結び付けられるという原告側の主張も認められ
ない」と指摘した。憲法裁判所が採用したのは、次の 2 つの論理である。一つ目の論理は、
一般的で、いかなる対象でも当該対象が（憲法に）列挙された事項の一つに直接関係付けら
れないという事実のみから、州の立法権限に関係付けることはできないとするものである。
二つ目の論理は、個別的で、訴えられた法規の分析に基づくものであった。「すでに明らか
にされたことに基づき、優位性の基準を用いて、関係する規律は、憲法裁判所自身が示した
事項（教育、労働の保護という競合的立法権に属する事項）に含まれるしかないということ
は明白である」。

370 号判決によれば、権限を有する立法者の決定は、優越する事項の同定に依拠している。
そして、後続の憲法裁判決による参照は、370 号判決の性格を維持しながら、ある意味で当
該基準を「制度化」している。そこでは、優位性の基準は、憲法で定められた手段ではない
という性質から、制限された適用がなされている。優位性の基準が適用される前提に関して、
2007 年判決第 165 号は、問題となっている法規が複数の事項に関連付けられねばならない
が、重なり合う中で、規律の本質的中核に関して、まさに優位する事項が個々の諸事項に比
して明らかでなければならないとしている。

優位する事項が少なくとも憲法裁判所において明らかでない場合、優位性の基準は適用
されない。憲法裁判所は、「憲法が干渉（衝突）調整機構を欠いているために、訴えられた
法規の本質的中核に結び付けることのできる事項への所属を推定する優位性の基準を活用
している（2010 年判決第 52 号）」。

競合的な諸権限の間の干渉（衝突）を調整するため、優
位性の基準を適用した場合に、法規全体の中で、一つの事項に属する本質的中核を見出すこ
とができるか、又は諸規定が同一の目的を追求しているならば、関係諸事項の中の 하나가支
配的と言える³⁰。

優位性の基準の根本は、事象の明白性、少なくとも憲法裁判所の見出した明白性にある。
憲法裁判所は、「優位性の審査とともに、訴えられた法規の依拠する目的等を考慮して³¹」、
権限を有する立法者を確定することができる。

なお、優位性の基準は国と州いずれの権限にも適用可能なはずであるが、実際のところ憲
法裁判所は国の権限について適用している。ただし、EU に属しない国家の市民の法的地位

³⁰ Sent. Corte cost. 21 giugno 2010, n. 226, in *R.U.*, v. 146(4), pp.189-210.

³¹ Sent. Corte cost. 11 marzo 2009, n. 88, in *R.U.*, v. 145(1), pp.759-770.

及び移民（憲法第 117 条第 2 項 a 号及び b 号）に関する国の権限と、社会サービスに関する州の権限の関係をめぐって争われた 2011 年判決第 61 号³²のように、国の権限を優先させながらも、国の規定が空白となっている部分に州の活動の余地を認めた事例も存在する。

第 4 款 2005 年判決第 234 号（優位性の基準の事例）

2005 年判決第 234 号³³が対象としたのは、2002 年法律第 266 号により法律に転換された 2002 年緊急法律命令第 210 号 1 条 2 項によって修正された 2001 年法律第 383 号「経済復興のための基本措置」第 1 条の 1 である。

提訴された規定は、「労働及び潜水経済の顕在化のための委員会」の設置及び活動に関するもので、当該委員会の行動は、労働の顕在化及び漸進的な正規化に資する目的で定められた 2 段階の措置の 1 番目に該当するものである。この第 1 段階の措置とは、個別の適切な計画の策定により、労働に関する法律による義務を漸進的に履行しようとする経営者に対するものである。これに対して、第 2 段階の措置は、経営者による「顕在化の宣言」の提出を想定しており、当該宣言により、経営者は社会保険及び租税の不履行を認めることになるが、その代わりに社会保険等の履行に係る一定のインセンティブを得る。

以上の規定に対して、主要問題型訴訟により提訴したのは、トレント及びボルツァーノ自治県であった。同県は、県の部局及びその職員の制度に関する専属的立法権限、労働に関する競合的立法権限、「企業」のような同県を含む州に配分される残余の立法権限に対する侵害であると訴えた。また、同県を含む州の権限に関する立法手続に州等の参加を欠いているために誠実な協働原理にも反していると主張した。

上述のとおり、提訴主体たる自治県は、労働の正規化及び潜水経済の顕在化に関する 2 段階の措置の第 1 段階の正当性のみを問題としており、租税及び社会保険の履行により関連の深い第 2 段階には全く異議を唱えていない。しかし、憲法裁判所は、2 つの段階は（「経済復興」という共通の理由に支えられたもので）機能的かつ論理的に関係があり、それ故、結び付けて検討されなければならない、分離して考えることはできないと指摘した。

そして、事項（ひいては権限の種類）の特定に際して、憲法裁判所は、優位性の基準を導き出している。つまり、提訴された法規が、現存する契約関係を修正するのにふさわしく、それ故当事者の契約に関する自治に介入することができるのであるから、当該法規は、国の専属的権限である民事法制という事項に結び付けられなければならない。つまり、法規の機能的な関係がひとたび確認され、かつ、規律の本質的中核が民事法制という事項に結び付けられねばならないという事実から、平等原理、つまり、私人間の契約関係を規律するための全国的に統一された規律の存在を保障するために、優位性の基準が適用されることになる。

さらに、規律の 2 つの段階が異なる分野に関わるものであっても、両段階の間の機能的な

³² Sent. Corte cost. 21 febbraio 2011, n. 61, in *R.U.*, v. 147(1), pp.771-792.

³³ Sent. Corte cost. 8 giugno 2005, n. 234, in *R.U.*, v. 141(3), pp.389-408.

関係と優位性の基準の適用が、民事法制という事項がその他の側面を吸収するということをもたらす。このため、憲法第 117 条第 4 項に基づく残余の立法権限及び誠実な協働原理を正当に推論することはできない。それ故、訴えは、理由なしと判断された。

第 4 節 柔軟性原理

競合的立法事項について、憲法裁判所は、1984 年判決第 214 号³⁴により、国の立法者が、ある事項の原則を定めた場合に、当該原則を実効性のあるものとするために、州の権限に属する実施のための法律の制定を求めるとともに、細部に関する暫定的な法規を制定することを認めた。州が国の原則に基づく自身の実施法を定めたとき、当該州については、当該実施法が国の暫定的な法規に代わるものとなる³⁵。

しかし、2001 年憲法改正後、憲法裁判所は、当初、国が暫定的に細部を規律することを認めない傾向にあった。同裁判所は、憲法第 117 条第 3 項及び同条第 1 項にかんがみ、前者で列挙された事項について州の立法権が認められ、国にはその基本原則の策定のみが留保されていることに基づき、相互に排他的な権限配分が行われていると考えた（2002 年判決第 282 号）。しかし、その後、憲法裁判所は、①柔軟な細部の法規が、ないがしろにできない重要な利害等を満たす権能及び公的サービスの持続性を保障するために必要な場合（2005 年判決第 50 号及び第 384 号³⁶）や、②競合的権限と国の専属的権限が交錯する特別な場合（2004 年判決第 196 号）に、当該法規を再び正当化する場面が見られるようになっている。

第 5 節 補完性原理

第 1 款 憲法上の補完性原理

いわゆる補完性原理は、2001 年改正により、共和国憲法に導入された。改正後の第 118 条第 1 項が補完性原理の垂直的な側面を定めており³⁷、一般的行政権限をコムーネに付与し

³⁴ Sent. Corte cost. 12 luglio 1984, n. 214, in *R.U.*, v. 66, pp.695-700.

³⁵ このように、国の当該法規が柔軟な性格を有していることから、柔軟性（*cedevolezza*）原理と呼称される。

³⁶ Sent. Corte cost. 11 ottobre 2005, n. 384, in *R.U.*, v. 141(5), pp.465-524.

³⁷ 「行政権能は、その統一的行使を保障するために、補完性、差異性及び最適性の原理に基づいて、県、大都市、州及び国に付与される場合を除き、コムーネに属する」と規定する現行の第 118 条第 1 項に対して、改正前の条文は、「前条に掲げた事項に関する行政権能は、州に属する。ただし、専ら地方利益に関する事項については、共和国の法律により、県、コムーネ又はその他の地方団体の権限とすることができる」（旧第 118 条第 1 項）、「国は、法律により、その他の行政権能の行使を州に委任することができる」（旧第 118 条第 2 項）となっていた。なお、現行の第 118 条はその第 4 項で「水平的」補完性も

た後、当該権限に含まれる権能を、とりわけ補完性原理に基づいて上位の団体に移転することが認められた。これにより、国は、改正前に有していた、明白に他の主体に属していない行政権限の行使に関する一般的権限を喪失した。これに対して、国と州の間における立法権限配分を規定した憲法第 117 条には、補完性原理への言及が見られない。ここには、行政権限配分の基礎として補完性原理を採用する一方で³⁸、立法権限配分に関しては補完性原理を採用しないという制憲者の一定の意思がうかがえる³⁹。

2001 年改正施行後（特に施行直後）も、議会は、立法権限配分について補完性原理への言及がなかったこともあり、競合的立法事項について、単に基本原則を定めるのに加え、州の立法権限を侵害して細部に関する立法を行い、憲法上州に認められた立法権限を事実上失わせるに至った⁴⁰。制憲者が補完性原理をあくまで行政権限配分に関わる原理にとどめようとしたのに対して、憲法裁判所は、第 5 章改正による新たな憲法体系において補完性原理が明白に行政領域に関与するものと認めながらも⁴¹、補完性原理の憲法化は、立法権限の行使にも影響を及ぼさない訳にはいかないと考えた⁴²。以下では、補完性の概念、また、補

規定している。

³⁸ ただし、すでに 1997 年法律第 59 号「州及び地方団体への権能及び任務の授与並びに行政改革及び行政簡素化のための政府への委任」第 4 条は、州と地方団体の間における行政権能配分における補完性原理の役割について規定しており、具体的には、一般的な行政権能は関係する市民に領域的及び機能的に最も近接した自治体に認められなければならないと規定していた。高橋、前掲論文（2005 年 a）、266 頁。

また、2001 年憲法改正に先立つ憲法改正両院委員会の議論では、国又は州が立法権を有する事項についても、規則制定権及び行政権全般をコムーネに付与すると定めていた。しかし、憲法、憲法的法律及び法律により、権能の重複なく、それぞれの責任を特定して、県、州及び国に明示的に与えられている権能は除外されていたため、通常の法律の効力を有する行為が、こうした規定に従わないことを認めていた。これは、コムーネの一般的な行政権限規定に、一種の宣言規定の性格を与えるものと言えた。

³⁹ 1993 年以降、補完性原理が欧州連合条約、欧州共同体設立条約に明記され、その後、EU レベルで補完性及び比例性原理の適用に関する議定書が採択されたことにかんがみ、もし制憲者が補完性原理に国と州の間における立法権限配分において一定の役割を与えようとしたのであれば、EU 又は多くの連邦国家において採用されている手法に倣い、取り入れることができたはずである。また、補完性原理を採用しなかった背景として、2001 年改正自体、二院制改革及び地域を代表する性格を強く持った議院の創設を含んでいないことにうかがえるように、連邦主義的な改革であって、従来の強度の中央集権性により特徴付けられる単一国家から、自治的な制度を有する国家へと変貌する途上の改革であったとの指摘がある。Stefano Papa, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano: A. Giuffrè, 2008, p.124.

⁴⁰ *Ibid*, p.125.

⁴¹ 補完性原理を、それに基づき、一般的にコムーネに付与される行政権能は、その統一的行使を保障する必要がある場合にのみ、異なる階層の政府に配分することができると理解することである。

⁴² 2001 年改正以前の憲法裁判決において、補完性原理への明確な言及は見られなかったとされるが、黙示的には、すでに言及されていたとの指摘がある。Cesare Ruperto, *La giuridicizzazione esplicita del principio di sussidiarietà in sede comunitaria*, in Fabio Roversi Monaco (a cura di) *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, Rimini: Maggioli, 1997, p.456. ま

完性原理の実際の影響を明らかにした 2003 年判決第 303 号⁴³を詳細に検討する。同判決は、マルケ州等 5 州が、戦略的な社会資本及び生産施設並びにその他生産活動の活性化のための措置に関して政府に委任を行う国の法律を、憲法第 117 条等違反として提訴したことに基づく。

第 2 款 2003 年判決第 303 号

(1) 提訴の対象

提訴された 2001 年法律第 443 号（以下「443 号法」という。）は、1 条 19 項から成り、イタリアの現代化及び発展を実現するために、戦略的で国家的に重要な利益に係る公的及び私的な社会資本並びに生産施設の決定、場所の特定及び実現のための手続を定めるものである。その手続において、当該社会資本等を決定する任務を、州の憲法上の権限の尊重とともに、政府に委ねていた（第 1 条第 1 項）。また、第 1 条第 2 項において、戦略的で国家的に重要な利益に係る社会資本及び生産施設の決定の段階を規律するに当たり、当該社会資本等の迅速な実現を目的とした法的枠組を定義するための立法命令の制定を政府に委ねている。委任された立法権限の行使について議会により定められた原則及び指針は、実際に手続の多岐にわたる側面に触れており、特に詳細なものといえた。例えば、事業の準備段階及び最終段階の計画の承認に至るための手続を具体的に定めている。また、事業に係る資金供与、委託及び落札の形態を定めるとともに、専ら公的資金による事業の場合には、落札主体が財又はサービスの供給者の選択等に関する EU 法規に従う義務があること、ただし、EU において求められる重要性を持たない側面は例外とすることも定めている。さらに、第 1 条第 3 項は、政府が、1999 年大統領令第 554 号による 1994 年法律第 109 号の実施規則を補完又は修正することが可能と規定していた。

(2) 提訴の理由

次に、443 号法に対する州側の提訴理由を検討する⁴⁴。州側は、同法第 1 条第 1 項に関し

た、都市計画に関する州の権限に関する事例、領域の経済計画選択におけるコムーネの特権に関する州の権限の限界に関する事例のように、補完性原理に関わるテーマについて、憲法裁判所は対応を迫られてきた。Roberto Bin, *Piani territoriali e principio di sussidiarietà*, *Le Regioni*, 2001, n.1, p.114.

⁴³ 同判決の解釈に当たっては、高橋、前掲論文（2008 年 b）、85-87 頁、Caretto e Tarli Barbieri, *op. cit.*, p.85, Antonio D'Atena, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in Gian Candido De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia : esperienze a confronto e prospettive*, Padova: CEDAM, 2008, p.29, Tania Groppi, *Le grandi decisioni della Corte costituzionale italiana*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2010, p.165, Papa, *op.cit.*, p.131 を参照した。

⁴⁴ 州側は、443 号法第 1 条第 1 項から第 12 項及び第 14 項が憲法第 117 条、第 118 条及び

て、当該任務は国の専属的立法事項に該当せず、憲法第 117 条の侵害であると主張した。一部の州によれば、「国家的利益に係る公共事業」という事項は憲法第 117 条で規定されておらず、さらに、州の立法権限を排除する目的で、国の追求すべき利益に言及することすらできないとされる。また、州側は、大規模事業及び社会資本の決定が、少なくとも部分的に憲法第 117 条第 3 項の競合的立法事項⁴⁵に含まれ得ることは認めながらも、問題の規定が単に基本原則の決定にとどまらず、完全に細部を規定するものとなっており、州の立法上の自律性を侵害しているとして、その違憲性を主張した。さらに、州側は、問題の規定が州を共同決定の過程から除外しており、誠実な協働原理に照らして許されないとも主張した。また、州側の主張によれば、第 1 条第 1 項は、憲法第 118 条及び第 119 条にも違反する。443 号法第 1 条第 2 項に対しても、州側はすべて、憲法第 117 条を念頭に、政府に委任する際の原則及び指針を定めている部分が、入札及び公共事業に関する州の専属的立法権限を侵害していると主張している。443 号法第 1 条第 3 項については、国が当該分野における規則制定権を持っていないために、憲法第 117 条第 6 項に違反するとした。

要約すれば、原則として、問題の事項は州の残余の立法権限に含まれるものであって国の規律の対象ではなく、当該事項が競合的立法事項に含まれるとしても、訴えた規定が基本原則を定めるにとどまらず、詳細で具体的な規定を設けており、州の立法上の自律性を侵害しているため、憲法第 117 条の規定に違反するとした。

(3) 国事弁護院の主張

これに対して、国事弁護院は、州の主張に詳しく論駁しながら、そのすべてを棄却するよう求めている。まず、同院は、公共事業に関する事項が、国が基本原則を策定する競合的立法事項⁴⁶に属しているため、州の残余の立法権限に含まれないとした。

次に、国事弁護院は、公共事業に関する事項に統一的な規制を考慮に入れざるを得ない側面があると主張した。同院によれば、例えば、入札の規制枠組は、企業の自由競争の保護を想定しており、それは国の専属的立法事項に該当する。たとえ州の権限に属する公共事業に関するものであれ、企業の落札及び資格の仕組みに係るすべての規律は、等しく競争の保護にも結び付けられねばならない。この文脈において、国事弁護院によれば、第 5 章改正の正しい解釈は、連邦国家を含むすべての国でそうであるように、国の利益の無視できない重要

第 119 条に違反するとしたほか、2002 年法律第 166 号、2002 年立法命令第 190 号及び 2002 年立法命令第 198 号の規定も提訴の対象とした。これは、主として、443 号法が委任立法であり、2002 年立法命令第 190 号及び第 198 号がその実施を行うものであったことに拠る。憲法裁判所も、訴えの本質的な類似性と、対象となった規定自体の緊密な結び付きにより、それら複数の訴えに対し 1 本の判決を下した。ただし、ここでは、主張の主なものに限定して扱う。

⁴⁵ 民間の港湾及び空港、大規模な輸送網及び航行網、エネルギーの全国規模での生産、輸送及び配給が挙げられている。

⁴⁶ 本章注 45 で列挙した事項に加え、災害救援が挙げられている。

性を保護する解釈を考慮せねばならず、地方が権限を有する事項においても、中央権力の介入を正当とすることになる。まさにこの状況により、(地域における重要性を持ちながらも、国家的に重要な利益に係る事業を構成する) 訴えられた規定に基づいて実現されるべき事業の性格を考慮して、国の立法措置が正当化される。

憲法第 118 条第 1 項違反の訴えに関しては、同院は、行政権能の統一的行使の保障が必要となった場合、当該権能配分を行うのは国の法律でしかあり得ないと指摘した。憲法裁判所の審査に際して、中央権力に対する権能配分的前提を正しく定めた法律は、「国の領域内での社会経済的な均衡の回復の目的」「戦略的安全性の保障及び国のエネルギー供給のコスト抑制という目的」「社会資本及び環境保護に係る地方公共サービスの管理に関する国の戦略の EU の戦略に対する調整」について評価される。

また、国事弁護院は、国の利益による制限の憲法上の根拠について、改正後の憲法第 5 章に明確な規定がないことを踏まえ、国家の単一性及び不可分性原理、つまり憲法第 5 条の黙示的内容であるとしている。

(4) 憲法裁判所の判断

以上の双方の主張を踏まえ、提訴された規定の違憲性に係る決定の理由において、憲法裁判所は、主に憲法第 5 章に照らして、立法権限及び行政権限の配分について論じている。その要点は、次のとおりである。

憲法裁判所によれば、憲法第 117 条第 2 項に規定する国の専属的権限事項又は同条 3 項に規定する競合的権限事項の基本原則の決定に国の立法活動を限定することは、州の立法権限の保障というより、制度的多元性に満ちた憲法体制において、一定の条件下で通常の権限配分の例外を正当化する統一の要求を極度に過小評価することを意味するであろう⁴⁷。イタリアの憲法制度においても、絡み合った様々な権限及び権能が共存する領域で、州に広範な権限を認めることによって様々な生活の文脈の中に存在する統一の要求を無にしてしまうおそれがある部分を、より柔軟にする装置が存在しており、当該要求は、法原理のレベルで、共和国の単一性及び不可分性の宣言の中に根拠がある。柔軟性の要素は、疑いなく、憲法第 118 条第 1 項の中にあり、同項は、行政権能が一般的にコムーネに属するものの、その統一的行使を確保するために補完性、差異性及び最適性の原理に基づいて異なる階層の政府に属し得ると規定し、明示的には行政権能に言及しているが、統一の要求に関して、立法権限配分をより緩やかにする動的な仕組みをもたらしている。統一的行使の要求が州の領域も超えたとき、行政権能は国により行使され得ると結論しなければならず、補完性原理

⁴⁷ 判決は、ドイツの競合的立法（ドイツ連邦共和国基本法第 72 条）、アメリカの連邦優越条項（アメリカ合衆国憲法第 6 条第 2 項）にも言及している。なお、競合的立法は、全国家的利益のための法的又は経済的統一の維持等の目的で連邦法律による規律が必要なとき、連邦は立法権を有すると規定する。

により受け入れられた権能も法律により組織されかつ規制されることを課す適法性原理は、論理的に、国に補完的に配分された行政権能を各州が組織及び規制できることを否定し、国の法律のみが組織等を行うことができると主張することになるので、これは立法権能の行使に影響を及ぼさない訳にいかない。

いったん、第 118 条第 1 項により、国の専属的立法権限又は競合的立法権限に属する事項について、法律が国に行政権能を与えることができると定め、適正な行使を行うために法律が行政権能を組織し規制することもできると認めたならば、補完性及び最適性の両原理は第 5 章の定める通常の立法権限配分と並存しており、州の権能の国による引受に係る公的利益の評価が比例的であり、合憲性審査の基準からみて不合理でなく、かつ、関係する州と結んだ合意の対象である場合に限り、例外を正当化することができる。行政権能とともに立法権能も引き寄せる統一的行使の必要性は、誠実性原理に基づいて行われなければならない水平的調整（つまり合意）がしかるべく強調される手続を定めた規律が存在するときのみ、合憲性を得るのであり、このことは、補完性原理と最適性原理に全く手続的な価値を与えている。

以上に照らした結論として、憲法裁判所は、立法権限の決定及び規制に関しても、憲法第 117 条に規定する権限配分の例外を補完性原理の適正な解釈がもたらし得るとして、同原理に非常な重要性を認めた。国が一定の行政権能を担うことになったならば、その統一的行使のため国の法律による規制が関わってくる。法律により規制される行政権能の国への付与は、その中央集権的行使の願望のみによっては正当化されず、統一の要求をその実質から評価し、憲法上の権限が保護されるよう、関係主体の関与を適正なものとする手続が常に必要である。そして、訴えの基礎にある動機の最小限の部分の合理性を認めながら、州側の請求のほぼすべてを却下した。違憲の訴えが認められたのは、443 号法第 1 条第 3 項の、政府に 1999 年大統領令第 554 号による公共事業に関する枠組法の実施規則の補完及び修正を認めた部分等にとどまった⁴⁸。

第 3 款 小括

憲法裁判所は、ドイツ基本法第 72 条の競合的立法にも通じるモデルにより、憲法による既定の立法権限配分に対して、統一の要求を考慮した柔軟性をもたらす要素として、（元来は行政権限の大部分をコムーネに潜在的に配分するという、改正後の憲法第 118 条で明示された）補完性原理を利用した。そこでは、憲法の体系的な解釈に立ち、例外性及び国と州

⁴⁸ 憲法裁判所によれば、厳格に構造化された権限分割において、国の二次的な法源が州の立法権限行使を規制すること又は既存の州法に影響を与えることが禁じられており、（それぞれの権限範囲を定めた）改正後の第 117 条第 6 項により、さらに強化されている。補完性及び最適性の原理は、二次的な法源を優先して州法を国の規則に従属させ、法源の体系を崩すことはできないので、国の規則に州法を修正する力を与えることはできない。

の協調性を強調しながら、明文上の国と州の立法権限配分をめぐる関係を実質的に再構築しており、統一の要求の下、州の立法権限の国への一定の移転が正当化されるに至った。

第6節 憲法裁判決と主権論

第1款 2002年判決第106号による解釈

最後に、共和国憲法の基本原理の一つである人民主権原理（第1条第2項⁴⁹）と、2001年に改正された憲法第114条⁵⁰との関係を憲法裁判所がどのように解釈してきたかを検討する。改正後の第114条第1項は共和国を構成する主体としてコムーネから国を列挙しており、国と州をはじめとした領域団体の基本的な法的地位は同格と見られるようになった⁵¹。また、同改正で設けられた第114条第2項は、州等が憲法の定める原則に基づく固有の憲章等を持つ自治団体であると規定した。

まず、憲法第1条第2項及び第114条（特に第1項）の解釈、人民主権と国の主権の関係に関する判決で、2001年改正から間もないものとして、2002年判決第106号⁵²（以下「106号判決」という。）を確認しておきたい。政府の訴えに基づき、106号判決で争われたのは、すべての文書に憲法で定められた「州議会（Consiglio regionale）」という名称に「リグーリア議会（Parlamento della Liguria）」という名称を併記することを定めた2000年リグーリア州

⁴⁹ 憲法第1条第2項は、次のとおりである。「主権は人民に帰属し、人民は憲法の定める形式及び制限において、これを行行使する」。

⁵⁰ 憲法第114条は、次のとおりである。

「① 共和国は、コムーネ、県、大都市、州及び国によって構成される。② コムーネ、県、大都市及び州は、憲法が定める原則に基づく固有の憲章、権限及び権能を有する自治団体である。③ ローマは、共和国の首都である。国の法律が、その制度について定める」。

なお、2001年改正前の第114条は、「共和国は、州、県及びコムーネに区分される」となっていた。

⁵¹ 例えば、高橋、前掲論文（2005年c）、203頁が挙げられる。2003年5月に公表された憲法裁判所の報告書においても、「新たな第114条が、国を様々な階層の自治体と並ぶ共和国の一構成要素としている」旨の言及があり、一般的な理解であったことがうかがえる。Corte costituzionale, *Ruolo delle Corti costituzionali nelle odierne democrazie*, p.12 <<http://www.cortecostituzionale.it>>

⁵² Sent. Corte cost. 10 aprile 2002, n. 106, in *R.U.*, v. 138(1), pp.659-666. 同判決の解釈に当たっては、注に挙げた文献のほか、Bruno di Giacomo Russo, *L'esclusività del nomen iuris parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*. <<http://www.forumcostituzionale.it>>, Nicola Lupo, *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo) ai Parlamenti regionali*. Nota a Corte cost. n. 106/2002. <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>> を参照した。なお、同様の判決として、マルケ州議会及びマルケ州議会議員を指すのに "Consiglio regionale" と "Parlamento delle Marche", "Consigliere regionale" と "Deputato delle Marche" を併記しようとした規定を違憲とした2002年判決第306号がある。Sent. Corte cost. 20 giugno 2002, n. 306, in *R.U.*, v. 138(3), pp.475-485.

議会決定第 62 号「リグーリア議会の設置」である⁵³。憲法裁判所は、州議会は議会と呼ぶことはできず、議会という名称が「評議機関には憲法的に認められていない名称」であるから、州憲章の中にこうした言い回しを導入することも不可能である旨指摘した。そして、リグーリア州による「価値が無くはないとしても文言上の議論」との主張を、名称の問題は単に用語上及び形式上の性格を有するものではなく、文字通りのもの以上の意味を有するとして、受け入れなかった。憲法裁判所は、下院及び上院により構成される機関にのみ「議会」という名称を留保する憲法第 55 条、及び州に属する立法権を行使する機関を「州議会」という名称で呼ぶ憲法第 121 条に基づき、「リグーリア議会の設置」という名称を違憲と判断している。憲法裁判所は、国民代表の原則に基づいて、「議会のみが、典型的でかつ代替不可能な性格を帯びた権能を持つ全国民の政治代表の場である（憲法第 67 条）」とも指摘した。

しかし、同時に、憲法裁判所は、人民主権との関係で、以下の興味深い見解を示している。まず「議会と人民主権の関係は、疑いなく民主代表制原理の結果であるが、両者が同一という関係で表されるのではなく、そのため、共和国憲法に基づき、領域自治体が人民主権の存在の核心を形作るのに協力することなしに、人民主権が実質的に議会の中に解消されるという考え方は、その絶対性により共有することができない」と述べる。「憲法第 1 条は、主権が人民に『帰属している』ことを明快かつ最終的な表現で定めている点において、主権がそのみに存し得る憲法組織の場があることを妨げている」という箇所は、人民主権がある憲法機関の主権に転換されず、そのため、当該機関が排他的に主権を代表しているとは考えられないことを示している。加えて、憲法裁判所は、「新たな憲法第 114 条の表現において、民主主義原理及び人民主権からの共通の派生物であることを簡潔な表現で明らかにするかのよう、共和国の構成要素として領域自治体が国と並列されている」こと、つまり、人民主権が新たな憲法第 114 条と密接に結び付いていることを指摘した。しかし、共和国のすべての領域自治体の議会（Consiglio）が人民主権を伝えるものであったとしても、その総和をもって当該主権が汲み尽されるものではない。106 号判決が述べるように、「人民主権が展開される形式及び手法は、代表に解消するのではなく、憲法の全体構造に浸透している。つまり、当該形式等は、多元的な状況と制度の中に溶け込んでおり、間違いなく領域自治の承認及び保障を含んだ非常に広範な形態をとっている⁵⁴」。また、領域自治も、歴史的に「民主主義原理と人民主権の是認に緊密に結び付いた政治権力の分割及び多層化の

⁵³ 以下、106 号判決を扱う箇所において、原語を付した場合を除き、「議会」は Parlamento、「州議会」は Consiglio regionale を指す。

⁵⁴ 人民主権が国の主権の中に解消すべきではないとする背景として、少なくとも共和国憲法の施行を経た 50 年代以降、多くの学説が、国の主権の絶対的な伝統に対して、人民主権という憲法原理の革新的な重要性を、国の機関及び権限が、実際の主権の形式的表現の場所及び道具に過ぎず、実際の主権の具体的な存在は市民社会の中で顕現化するという考え方を採ったことを挙げる見解がある。Omar Chessa, La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007, *Le Regioni*, 2008, n.1, p.227.

過程を共有している」。

以上の 106 号判決の内容をまとめれば、憲法裁判所は、州議会と国民代表たる議会（国会）の差異を確認しつつも、主権を代表するのが後者のみという立場を採っていない。そこでは、人民主権原理の法的意味として、人民代表府と主権者人民を完全に同一視はしていない。（この議論については、終章であらためて検討する。）多層化された共和国においては、最高権力の単独の担い手はおらず、各階層の代表制機関に限らない憲法構造全体の中で主権が実現されることになると考えられる。

第 2 款 2007 年判決第 365 号による解釈

(1) 「主権」と「自治」

しかし、憲法裁判所は、2007 年判決第 365 号⁵⁵（以下「365 号判決」という。）において、第 114 条第 2 項の文言について検討を加えるとともに、同条（特に第 1 項）について 106 号判決と異なる解釈を示している。当該判決は、2006 年サルデーニャ州法律第 7 号「サルデーニャ人民の自治及び主権に係る新たな憲章のための会議の設置、権限及び規律⁵⁶」に対する政府の憲法裁判所への提訴に基づくものである。政府は、上記会議が起草することとされた新憲章案において、（サルデーニャ）島の特殊性に関連した状況に関するサルデーニャ市民の権利を促進するために適切な形式を定めるとともに、州のアイデンティティの原則と特徴、自治及び主権の基礎となる根拠、当該特徴により生じる国及び州の義務を定めるとし（第 2 条第 2 項 a 号）、自治及び州の主権の要素を定義するために重要と考えられる内容を含める（第 2 条第 3 項）としたこと、つまり、「自治」という言葉とともに、サルデーニャ人民又はサルデーニャ州の「主権」に言及していることを問題とした。

主権と自治の区別という困難な問題に直面した憲法裁判所は、提訴された規定で使用されている「主権」の語の多義性を考慮して、その意味を明らかにすることを試みている。そして、「主権」には全く異なる 3 つの意味があるとした。つまり、①国際的に他国から独立した 1 つの国の体系を統合的に表した主権（対外的主権）、②連邦化の過程又はいわゆる連邦国家形成に組み込まれた体系（国／州）の持つ主権、③1 つの国の体系内部において憲法機関の頂点の地位を示すものとしての主権である。ここでは、3 つのうち、②が関係すると考えられた。というのも、憲法裁判所によれば、提訴された州法が「主権」という言葉を使用することにより、当該州が、現行の（地域主義的な）体系とは大きく異なり、通常、連邦国家を構成する領域団体がその主権の先在的な状態を反映した形式及び制度を維持してい

⁵⁵ Sent. Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 365, in *R.U.*, v. 143(5), pp.389-406. 同判決の解釈に当たっては、Chessa, *op.cit.*, p.227, Groppi, *op.cit.*, p.38, Giancarlo Rolla, *La giustizia costituzionale*, Milano: Giuffrè, 2014, p.310 を参照した。

⁵⁶ 同法は、国の議会に提出する憲法的法律案を決定するため、新憲章案を起草するために適当な機関の設置を定めるものであった。

る歴史的な過程の産物であるところの、際立って連邦主義的なモデルに適合的な制度によって特徴付けられる体系に属するものになっているからである。

他方、憲法第 5 条及び第 114 条並びにサルデーニャ州特別憲章（1948 年憲法的法律第 3 号）第 1 条⁵⁷はいずれも、共和国の体系によって各州自身の選択に委ねられた領分を総合的に定義するために「自治」という言葉を（偶然ではなく）使用している。その背景として、長く激しい対立の末、共和国の体系に初めて州の自治を導入した憲法制定時の議論は、連邦主義的又は連合主義的なモデルに広い意味で結び付く可能性がある概念でさえ徹底的に排除するものであった。この選択は、当時、少なくとも一部の州の領域に存在した社会的及び経済的並びに国際的にも特殊な状況にもかかわらず、特別州の自治にも及んでおり、州内で激しい議論の対象となったサルデーニャ州の特別な自治の形態も、この全体的な枠組に完全に一致したものであり、憲法制定議会における決定の産物であった。

こうした認識に立ち、憲法裁判所は、一つの法規定の中で、新たな特別憲章起草作業の主要な方針として、自治の概念と主権の概念を使用しようとすることは、歴史的及び論理的な面で根本的に異なる二つの概念（二つの概念は同意語というよりは、全くの反意語と言うことができる）を並置するに等しく、主権の概念は、憲法及び特別州憲章により定められた地域主義の基本的な形態に明らかに属しないと指摘している⁵⁸。

（2）従来の判決の継承と見直し

州の主張によれば、当該州法の規定は、自治体としての州自身の主権ではなく、複数の階層からなる共和国の体系において、サルデーニャ人民の主権の遂行の表現として捉えられるべきとされた。これに対して、憲法裁判所は、主権の語の使用を、憲法第 1 条第 2 項に規定する人民主権の概念と結び付けることはできず、人民主権は直接民主主義の制度や地方レベルのものを含む代表制と同一視できないとした。「憲法第 1 条第 2 項により『憲法の定める形式及び制限において』示される人民主権は、多くの『政治の場』において示される意思と混同されてはならない、というのも、人民主権は民主主義の回路の純粋な表現に変換することができないからである」。

⁵⁷ サルデーニャ州特別憲章第 1 条は、次のとおりである。「サルデーニャはその島々とともに、憲法の諸原理に基づき、この憲章に従って、1 にして不可分のイタリア共和国の政治的統一の中で法人格を与えられた自治州を構成する」。

⁵⁸ これに対して、「サルデーニャ人民」という文言は、それ自体で自治の視点から見た批判の対象ではなく、憲法裁判所も、この文言が州レベルでの立法に係る人民発案について現行州憲章第 28 条により用いられていることを考慮している。また、「特別州並びにトレント及びボルツァーノ自治県の知事の直接選挙に関する規定」に係る 2001 年憲法的法律第 2 号第 1 条によりもたらされた修正後のシチリア州特別憲章第 12 条においても、「人民 (popolo 又は popolazione)」という語が使用されており、住民を含む各領域団体に属する主体を示すために通常「人民 (popolazione)」の表現が使用されていることを示していると述べている。

その上、憲法裁判所は、州の弁護により逆に暗示されたとおり、特に漸進的な欧州統合の過程の結果として、ただし、憲法第 11 条に明瞭に規定されている範囲⁵⁹にとどまる、国際的なレベルでの国の主権の漸進的な浸食は、さして重要ではないと述べる。また、国の内部における主権⁶⁰は、その本質的な構造を元のまま維持しており、憲法が州及び他の領域団体に付与している多岐にわたる権能の有意な強化によっても傷付けられていない。

2001 年改正後の憲法第 114 条に対して、憲法裁判所は、2003 年判決第 274 号⁶¹（以下「274 号判決」という。）以降、共和国を構成する国からコムーネの間の関係について、同条が、「全く異なる権限を有する各主体間の完全な平等化をもたらすものではなく、それは国のみが憲法改正権力を付与され、コムーネ、大都市、（自治県を除く）県が立法権を持っていないということを考えれば理解できる」との解釈を採っている。365 号判決においても、第 114 条を国、州及びその他の領域団体の基本的な法的地位を同じにするほど、共和国の体系を構成する異なる制度上の主体が完全に同等であるかのように解釈することはできないとしている。関連して、274 号判決は、国の内部における主権の変化を強調した 106 号判決を見直し、「改正によりできた新たな憲法体制において、憲法第 5 条に規定する原理の宣言によってのみならず、すべての立法権限の限界として憲法並びに EU の法規及び国際的義務から生じる拘束の遵守の要求（第 117 条第 1 項）と、法的統一及び経済的統一を保護する必要の承認（第 120 条第 2 項⁶²）により示される、統一の要求が繰り返し求められることによっても推定できる特別な地位が、共和国の一般的体系において国に留保されている」ということを付け加えている。「そして、この要求は、それを十分に満たすよう保障する任務を持つ主体一国一が制度上存在することを必然的に前提としている」。

(3) 結論

⁵⁹ 憲法第 11 条第 2 文は、「イタリアは、他国と等しい条件の下で、各国の間に平和と正義を確保する制度に必要な主権の制限に同意する」と規定している。

⁶⁰ この国の内部における主権とは、国民全体の利益を満足させるための権限で、人民の意思を最大限反映した諸機関に根差したものの集合を指す。

⁶¹ Sent. Corte cost. 8 luglio 2003, n. 274, in *R.U.*, v. 139(3), pp.297-312. 274 号判決は、政府の訴えに基づき、2002 年サルデーニャ州法律第 11 号「州職員に関する諸規定及び 1998 年 11 月 13 日州法第 31 号に対する修正」の第 4 条 b 号、d 号及び e 号を違憲とした判決である。違憲とされた規定は、州の行政幹部職員の登用方法に関わるもので、憲法第 97 条第 1 項「行政組織は、行政の能率的運営と公平を確保するように、法律の規定に従い組織する。」及び第 3 項「公務員の任用は、法律の定める場合を除いて、競争試験による。」に反するとされた。

⁶² 憲法第 120 条第 2 項は、「国際規範及び国際条約又は欧州連合の規範が遵守されない場合、公共の衛生及び安全に重大な危険がある場合、法的統一又は経済的統一を保護することが求められる場合、とりわけ地方政府の境界にかかわらず市民的権利及び社会的権利に関する給付の最低限の水準を確保することが求められる場合には、中央政府は、州、大都市、県及びコムーネの機関に代わって行為することができる。補完性原理及び誠実な協力の原理を遵守しつつ代行権限が行使されることを保障する手続は、法律で定める」と規定している。

以上から、憲法裁判所は、当該州法の「主権」に対する言及は、憲法第 5 条及び第 114 条並びにサルデーニャ州特別憲章第 1 条違反のため違憲と判断した。憲法等は自治体としての州を直接的又は暗示的に前提としているため、州を主権を持つ団体（又はそのような団体になり得るもの）として扱うことは認められない。憲法裁判所の見るところ、憲法により「自治体」と定義される団体が「主権を持つ団体」に至ることができないことは、国の内部における主権がその本質的な構造を維持しており、憲法が州等に付与している多岐にわたる権能の強化によっても傷付けられていないという事実から引き出すことができる。

憲法裁判所は、「主権」の語が単なる純粋に誇張的な性格を持つもので、法的ではなく政治的な価値しかないと主張する州の弁護側の要求を否定するとともに、2000 年判決第 496 号⁶³を踏まえ、イタリアの憲法体系において、「法規制定に係る最高権力の行使において政治・議会代表の十分かつ実質的な自由を保障するためにより上位の法源を保護する強い要求が存在し、それは、たとえ法律的には非拘束的なものであっても、憲法体系に定められていない決定及び形式的手続によって条件付けられることはできない」と主張して、政府の主張を認めた。特に、不適切な条件設定を現実のものとする（ここでは、サルデーニャ人民及びサルデーニャ州に係る「主権」の語を持ち出すこと）により、法規制定に係る最高権力の行使における政治・議会代表の十分かつ実質的な自由を侵害しようとするものは、「イタリアの憲法制度の規定する地域主義とは全く異なる国と州の関係の概念」をもたらすであろうとした。

言い換えれば、憲法裁判所は、「イタリアの憲法体系において現在保障されている州の自治の程度と根本的に両立できない連邦型の憲章体系に典型的な機関」を新たなサルデーニャ州特別憲章の内容として認めることができるという他ならぬ事実が、「関係する憲法的法律を制定する際に議会の自由な判断に不適切な圧力」をもたらし得るために違憲であると判断した。

第 3 款 小括

⁶³ Sent. Corte cost. 27 ottobre 2000, n. 496, in *R.U.*, v. 136(4), pp.581-591. 2000 年判決第 496 号は、政府の訴えに基づき、1998 年 10 月 8 日のヴェネト州法律「ヴェネト州に自治の特別な形式及び条件を付与する憲法的法律案提出に関する諮問的州民投票」を違憲としたものである。同判決では、憲法に内在する国民的共同体（*comunità nazionale*）の基本的な選択は、政治的代表に留保されており、当該選択の決定について人民は、憲法第 138 条の規定する形式でなければ、参加することはできないとの判断が示された。憲法第 138 条第 2 項は、議会手続から全く自由にその後の人民の介入が行われることを防ぐために、発案権の行使に厳格な時間の制限を設けており、第 138 条第 3 項は、「各議院の第 2 回目の表決において、法律がその議員の 3 分の 2 の多数で可決されたときは、国民投票は行われぬ」と規定して、議会の判断によっては人民の介入の可能性を閉ざしている。

憲法裁判所は、自治と主権の概念を並置することが歴史的かつ論理的に矛盾していること、人民の主権が（州が主権を持つとは定めていない）共和国憲法による形式及び限界の下で行使されなければならない、いかなる政治的意思の表明とも混同すべきではないことを確認した。この憲法裁判所の主権観に変更はないが、共和国の構成主体に関する憲法第 114 条の解釈、つまり、制定当初の国と州等の領域団体の対等性を強調する解釈とは異なり、国の統一性の保持者としての特別の地位を認めるようになっている。

第 7 節 結論

以上見てきたとおり、イタリア憲法裁判所は、とりわけ主要問題型訴訟において、共和国の構成主体である国と州の関係を見直すとともに、両者の間で州の権限を拡大する立法権限配分を規定した 2001 年憲法改正（第 2 部第 5 章改正）の実現に際して、憲法本文の慎重かつ積極的な解釈により、大きな影響を及ぼしてきた。当該改正は総体として、国法と州法の完全な対等性ひいては国と州の完全な対等性を導くこともできる内容を備えていた。しかし、憲法裁判所は、地域国家原理を基にして、国の一方的な権限行使には制約を設けつつも（例えば、誠実な協働原理）、国（国法）に統一性保持のための役割を見出し、機械的な条文解釈とは異なる（憲法上の権限配分を超えた）、憲法全体の趣旨に沿った解釈を行っている。その解釈は、制憲者の意思を越えて事実上の憲法改正とも言える要素を含んでおり、内容からして注目すべきものと言える。ただし、こうした憲法裁判所の判断は、分権を推進する一方で共和国の単一性及び不可分性を掲げた地域国家原理の実現に当たり、変容する社会の要請を踏まえての調整という側面もあり、あくまで憲法上の基本原理に従って複数の規定間の調整の役割を果たしているとも考えられる。言い換えれば、地域国家原理の実施（運用）のため、中央政府と州との間の権限をめぐる紛争について解決する権限を持った不可欠なアクターとして憲法裁判所が本来的に存在しており、社会状況の変化や大規模な憲法改正（地方分権）に伴って、その役割を顕在化させている。この役割は、国と州の利害調整、つまり、統一性と多元性双方の要求の調整を行い、国家全体の利益を保障する役割を果たすものである。とはいえ、以上見てきた判決からも分かるとおり、最終的には統一性が優位しており、そこに連邦国家とは異なる地域国家の特性もうかがえよう。そして、以上の判断は、国の役割を実質的に拡張する結果をもたらしており、特に 2009 年の経済・財政危機以降、本章で取り上げた以外の憲法裁判所の多くも法体系の統一性の保障者である国の役割を重視することで、2001 年憲法改正にいわば逆行する再集権化を進めている。

このように憲法裁判所によって導き出された現状は、2016 年憲法改正案にも色濃く反映されており、典型的には、共和国の法的統一又は経済的統一及び全国的な利益を保護する必要がある場合に、政府の提案に基づいて、専属的立法に留保されていない事項について国の法律の介入を認めるといった条項が盛り込まれていた⁶⁴。（ちなみに、競合的立法事項の廃

⁶⁴ ただし、もし仮に、憲法裁判所がドイツのように、統一の要求（いわばドイツで言う必

止など、国と州の立法権限配分の曖昧さの解消も常に憲法改正をめぐる議論の俎上に上ってきたところであり、それが仮に実現すれば、憲法において明示的に分割された立法権限の遵守を保障する存在に向けて憲法裁判所の役割も変化し得る⁶⁵。)以上、さらに要約すれば、憲法裁判所は、憲法原理を現状に適応した形で実現させるとともに、所要の改正の方向性も指し示してきた。また、こうした憲法裁判所のあり方自体、地域国家の一要素として考えるべきものと言えるかもしれない。なお、2016 年改正案に見られたような憲法裁判所裁判官選任方法の改正は、上院を地域代表とするならば、同裁判所の性格に影響を与え得た⁶⁶。

須性原則)を国が証明することが必要との解釈を確立するのであれば、むしろ州の主張を認める傾向になるかもしれない。

⁶⁵ 実際には区別が難しいが、理念的に考えれば、国(連邦)と州の間の協約により確定された憲法上の権限配分の保障者として連邦国家における憲法裁判所の役割にいわば近付くということである。

⁶⁶ スペインにおいても、憲法裁判所裁判官の選任手続に自治州の参加を可能にするため、2007 年の憲法裁判所組織法改正により、「地方代表の院」たる上院が 4 名の裁判官を推薦するに際して、できる限り全自治州が作成した名簿の中から適任者を選ぶように求められている。ペドリサ・ルイス「スペイン憲法裁判所」曾我部真裕・田近肇(編)『憲法裁判所の比較研究—フランス・イタリア・スペイン・ベルギーの憲法裁判』信山社、2016 年、74 頁。

第4章 上院の現状と近年の改革案

第1節 上院の歴史と現状

第1款 第二次世界大戦前における上院

1848年3月に制定されたアルベルト憲章¹の二院制は、フランスの1814年憲章及び1830年憲章に淵源がある。制定に先立つ枢密会議においても、チェック・アンド・バランスの目的と、（世襲議員ではなく）最も分別があり、尊敬と国王の信任に値する議員から構成される一種の貴族院を介して、王権に対する影響力を確保するという目的から、二院制の必要性が指摘された²。それが、アルベルト憲章の基となった1848年2月8日の基本原則14か条のうち、第6条「立法権は、国王と両院が共同して行使する」と第7条「第一院（上院）は、国王任命の議員により構成される。第二院（下院）は、別途定める財産資格に基づき選挙される議員により構成される」の規定の背景になっている。

これに対して、アルベルト憲章の定める二院制は、高位聖職者、政治家、官僚、司法官、軍人、学識功労者、多額納税者を含む21のカテゴリーの中から、40歳以上の者で、国王の任命する（とはいえ、実際にはほぼ政府による）終身議員及び法定議員（サヴォイア家の王子孫）からなる上院と、国民の代表としての性格を有する下院³で構成されていた。立法権は、国王と両院が共同して（同等に）行使される（憲章第3条）が、課税及び予算の承認に関する法律は下院が先議するとされていた（同第10条）。そして、実際には、議院内閣制への事実上の移行（1855年）⁴と、上院を（少なくとも重要な問題に関して）政府の枠内にとどめられるよう、国王は、政府の助言の下、新たに多数の上院議員を任命できたことによって、構成が異なり権限も対等ではない二院制、つまり、下院優位の二院制となっていた。その結果、「政府が国王と下院の信任を得ている限り、上院に政府の辞職を強要する力は無

¹ アルベルト憲章は、サルデーニャ王国のカルロ・アルベルトにより制定されたが、その後の同王国によるイタリア統一に伴い、共和国憲法の制定まで、イタリアの憲法と位置づけられていた。

² カルロ・フザーロ（拙訳）「イタリアにおける二院制—設計の不備、期待外れの実績、未完の改革に特徴付けられた150年」岡田信弘（編）『二院制の比較研究—英・仏・独・伊と日本の二院制—』日本評論社、2014年、14頁。また、本款の記述は、主に同論文に拠っている。

³ 当初、下院の選挙権は、25歳以上の男子で、識字能力があり、かつ、一定額の納税を行っている者に認められ（1848年サルデーニャ王国選挙法）、全人口の約2%が有権者となった。その後、1912年に30歳以上の男子普通選挙が認められる等、漸進的に拡大された。

⁴ アルベルト憲章では、行政権は国王のみに属し（第5条）、政府は国王に対してのみ責任を負うと考えられていた。しかし、外交や防衛等に関しては国王の決定的な影響力が維持されたものの、議会、特に下院に対する政府の責任が実際には主張されるようになった。

かった⁵」といわれるように、「上院は、政府の危機を招かない」という習律が成立した。こうして、第二次世界大戦前のアルベルト憲章下における上院は、現在に比べれば存在感の薄いものであった。

第2款 憲法制定議会における上院の性格をめぐる議論

これに対して、両院の権限が対等で、かつ、構成に大きな差異がないという現在のイタリアの二院制の特色は、憲法制定議会での異なる立場の相互対立の結果であり、半ば消去法によりもたらされたものである⁶。中でも、キリスト教民主党は、上院について、それが職能団体を代表する場であると考えた⁷。これに対して、共産党は、人民の意思の優位を主張し、（同党が選挙で勝利した場合に、職能団体に基づき下院と同等の権限を持った上院が、経済社会的な改革を抑制するのを避けるという）政治的な目的をもって対等な二院制に反対した。共産党は、「主権の基礎が唯一人民にあるとすれば、その意思を尊重し、実現するよう求められる議会においてその意思が表明される」との人民主権論に立って、一院制を原則的に支持していた。しかし、この共産党の主張は、議会独裁を導く可能性を持つものと受けとられたため、二院制の主張が憲法制定議会第2小委員会の多数となった。そこで、社会党を含む左派は、対等な二院制を認めた上で、第二院についても（地域という基準に基づいた）公選制とすることを目指した。共産党は、州を基礎として上院を組織することを主張し、国会と同様の方法で選出される州議会により構成される選挙人団によって上院議員が選出されるという構想を提出した。続いて、二院制は認められたものの、職能団体に基づく上院という提案を断念せざるを得なかったキリスト教民主党は、州を選挙区とする提案により、州を代表する第二院という連邦主義的な方式を拒絶しようとした。提案者である E.トザート（キリスト教民主党）は、「州は、ある意味で領域団体と見なされ、他方で選挙区と見なされる⁸」と厳密な区別を避けたが、キリスト教民主党内でも、C.モルターティは、「州は選

⁵ Guglielmo Negri, *Bicameralismo*, *Enciclopedia del diritto*, v. V, Milano: Giuffrè, 1959, p.359.

⁶ 憲法制定議会における議論を整理するに当たり、注に挙げた憲法制定議会議事録及び文献のほか、柴田敏夫「第2次大戦後のイタリアのレジョナリズム(2) —共和国憲法制定と州—」専修大学法学研究所編『公法の諸問題 6』専修大学法学研究所、2005年、47-84頁、Federico Monechi, *L'Italia delle Regioni – Dal dopoguerra alla “seduta fiume” della Camera: legge elettorale, riforma dello Stato, costi della politica*, ASKA, 2012を参照した。

⁷ なお、この考えは、「州レベルで組織化された利益の代表」という面では、上院を地域代表とする考えにつながるものであった。また、この考えには、キリスト教民主党の母体となったカトリック運動とコーポラティズムの結び付きがうかがえる。キリスト教民主党の前身である人民党の第3回全国大会（1921年10月）においても、党首L.ストゥルツォは、上院が選挙により学術団体、行政組織、組合等を直接代表する機関であることを求めている。Luigi Sturzo, *Definizione dell'ente regione*, Enzo Santarelli, *Dossier sulle regioni*, Bari: De Donato, 1970, p.124.

⁸ Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 26 settembre 1946, p.293.

挙区と見なすことはできず、自立した代表を持ち得る団体⁹」であると指摘している。E.ルッス（サルド行動党）は、「第二院は州を代表する院」とし、「選挙区でないということより広い何か、つまり、州という団体をもはや誰もが認めているということに言及したい¹⁰」と主張した。しかし、固定された各州同数の代表者で第二院を構成するというルッスの提案は、州を選挙区にとどめようとする立場と連邦主義的な立場の双方の同意を得ることができなかった。結果的に、T.ペラッシ（共和党）による中間的な方式¹¹が合意を得、第二院は、州を基礎として選ばれ、各州には5名に住民20万人を超えるごとに1名ずつ加えた数の上院議員を配分するとされた¹²。また、対等な両院という条件の下、上院選挙制度に関しては、「上院議員は、その3分の1について州議会議員によって選出され、その3分の2について25歳を超えた選挙人による普通直接選挙で選出される」と規定された¹³。州議会は、下院選挙制度に準じた選挙制度を国の法律で定めることとされた¹⁴が、憲法制定議会本会議での審議により、上院と州議会の関係は削除されることとなった¹⁵。

こうして、キリスト教民主党は二院制を維持し¹⁶、左派は政治的正当性について両院を完全に同質なものにすること、つまり、現行制度に見られるように両院を「国民の代表」とすることに成功した¹⁷。他方、州支持派は、「共和国上院は、州を基礎として選ばれる」という憲法上の文言に関して、将来に異なる解釈をする可能性を残したことで満足するしかなかった。

第3款 第二次世界大戦後の運用

(1) 現行二院制の運用

こうした主張を踏まえた議論の結果、戦前の貴族院型の要素は排除され、上院選挙が州に基づいて行われること（選挙制度）のほか、任期¹⁸、選挙権・被選挙権年齢¹⁹、終身上院議

⁹ *Loc. cit.*

¹⁰ *Ibid.*, p.294.

¹¹ *Ibid.*, p.293.

¹² Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana (iniziativa Governativa), 31 gennaio 1947, p.13. <http://www.camera.it/_dati/Costituente/lavori/DDL/00.pdf>

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ *Ibid.*, p.28.

¹⁵ Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussione in Assemblea plenaria*, seduta del 8 ottobre 1947, p.1025.

¹⁶ ここには、当時の熱狂的な改革機運に対して、立法において性急な決定を避け、一定の検討時間を確保しようという観点も見られた。

¹⁷ 憲法第67条は、国会議員はすべて、国民を代表すると規定している。

¹⁸ 下院の任期は5年、上院の任期は当初6年であった。

¹⁹ 選挙権について、下院議員は18歳、上院議員は25歳、被選挙権について、下院議員は25歳、上院議員は40歳である。

員の存在²⁰、上院の最初の構成員²¹において、憲法上、下院との若干の差異が設けられるに至った。ただし、上院は地域を代表する院ではなく、「州を基礎として」という文言がもたらすのは、①全国（選挙）区をとれないこと、②少なくとも州と同数の選挙区を設ける必要があること、③選挙区は州を越えて分割できず、複数の州からなる選挙区も認められないこと²²、④多数派プレミアムを全国レベルでとることに憲法上の疑義があることにすぎない。

また、憲法上の差異の主要な部分は、制定から程なく無に帰した。というのも、一つは、1948 年の上院選挙法で（下院の比例代表制に対して）小選挙区制を導入したものの、65%以上の得票という非常に高い条件を設けることで、実際には比例代表制と同様にしたからである。この上院選挙法に基づいた手続を瞥見すると、次のようになる。①各州にその人口に基づいて議席を配分し、議席数分の選挙区に州を区分する。②選挙人は 1 名の候補者に投票し、小選挙区の有効投票数の 65%を獲得した候補者は当選となる、③しかし、65%に達する候補者のいなかった議席は、州単位でドント式比例代表法により政党間で配分される。

もう一つは、1963 年の憲法改正により、任期つまり立法期の長さを同じ 5 年にしたことである。それまでも下院の任期終了とともに上院は繰上げ解散され、事実上同一の任期となっていたが、これらにより、制度上、類似した選挙制度で同一期日に両院の選挙が行われることとなった。これは、本質的に構成に大きな差異が生じないようにしたということで、実際の選挙結果もほぼ同様の政党構成となった。その背景には、当時の諸政党が、次に述べるような両院制を踏まえ、両院で異なる多数派の成立を許さなかったということでもある。いわば、形式的には二院制だが、本質的には一院制であったとも言える²³。時代が下り、1993 年両院選挙法改正においても、国民投票により上院選挙制度が実際に小選挙区制中心のものとなったが、国民投票の対象でなかった下院の選挙制度も同様のものに改められたことは、上院選挙制度に合わせたという事情がある²⁴。こうして、上院が地域代表的要素を欠いており、下院とほぼ同じ構成・権限であることは、50 年代からすでに批判されることとなった。

(2) 両院間調整に係る措置

それでは、上院と下院に優劣がなく、両院間調整の規定もない²⁵憲法上の二院制モデルに

²⁰ 2016 年 11 月現在、大統領経験者 1 名と大統領の任命による 4 名の計 5 名である。

²¹ 憲法の経過規定により、憲法制定議会の議員で、上院議員の法定要件を備え、かつ、次に該当する者は、大統領の命令をもって、上院議員に任命されるとして、首相又は立法府の議長であった者等が列举されていた。

²² 以上、Gastone Baschieri, Luigi Bianchi D'Espinosa, Carlo Giannattasio, *La Costituzione italiana: commento analitico*, Firenze: Nocchioli, 1949, pp.255-259.

²³ Augusto Barbera, *Oltre il bicameralismo, Democrazia e diritto*, 1981, n.3, p.49.

²⁴ 高橋利安「イタリアの新選挙法—解説及び翻訳—（一）」『レファレンス』第 547 号（1996 年 8 月）、114 頁。

²⁵ 法案審議において、いずれかの院をもう一方の院の決定に従わせる規定や、合同委員会

対して、議院規則（議会法）及び慣習のレベルでは、立法手続に関してどのような方策が採られてきたのであろうか。

まず、議院規則においても、法案に対する両院の審議を調整するための規定はあっても、最終的に両院の意見を調整する規定は設けられていない。つまり、法案の可決を目的とした、両院協議会又は両院合同会議の開催や、下院の議決の最終的な優先性は規定されていない。ただ、先議の院の可決した法案に後議の院が修正を加えた場合、その修正箇所²⁶と法案全体についてのみ、先議の院はあらためて議決すると定められており²⁷、いったん両院で一致した条文を修正又は削除することはできない。このほかにも、議院規則で、①類似法案について両院で並行して手続が行われることを避けるために、両院議長は、取決を結ぶこと²⁸、②他方の院に対する法案送付のタイミングを知っておくため、両院議長は、会派長会議における業務計画決定の前に適切な交渉を行うこと²⁹、③両院の常任委員会は、合同で調査を実施できること³⁰が定められている。

また、イタリアでは、予算法、財政法等について、特別の立法手続が議院規則で設けられている³¹。しかし、この手続も、修正案提出に対する一定の制約等の審議合理化を図る規定とともに、委員会及び本会議による審議期間の上限³²を設けるにとどまっており、議決にお

の形成を介して両院の意見の相違を調停する仕組みは、憲法上、設けられていない。

²⁶ 修正に対する議決は各条単位で行われるが、（他方の院が）条を削除した場合について議決するかどうかは、各院で運用が異なる。ただし、下院では 70 年代以降、上院でも 90 年代以降、いずれも議決を省略する方向（手続を合理化する方向）で変化が進んでいる。

²⁷ 下院規則第 70 条第 2 項「先に下院が可決し、上院から回付された法案は、下院により再審議される。下院は、最終表決の前に、上院が加えた変更箇所及びそれに伴い提出される修正案のみについて議決する」及び上院規則第 104 条「上院が可決した法案が下院により修正されたときは、上院は、最終表決を妨げることなく、下院の行った修正のみを審議及び議決する。新たな修正案は、下院が行った修正と直接関連するものに限り、これを審議することができる」。なお、下院規則に関しては Camera dei Deputati, Regolamento della Camera dei Deputati <http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/conoscere_la_camera/DA_SITO_25_settembre_2012.pdf>、上院規則に関しては Senato della Repubblica, Regolamento del Senato <http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/Regolamento_testo_completo.pdf> をそれぞれ参照した（以下同じ）。

²⁸ 下院規則第 78 条及び上院規則第 51 条第 3 項。一般的な慣習では、先に審査を開始した議院の委員会が審査を続行する。

²⁹ 下院規則第 23 条第 2 項及び第 3 項並びに上院規則第 53 条第 3 項。当該業務計画は、2 か月程度の期間が想定されている。

³⁰ 下院規則第 118 条の 2 第 3 項及び上院規則第 125 条の 2 第 3 項並びに下院規則第 144 条第 5 項及び上院規則第 48 条第 7 項。前者は予算委員会に関する規定、後者は常任委員会全般に関する規定である。

³¹ 下院規則第 119 条から第 123 条及び上院規則第 125 条から第 129 条。下院規則では「予算審議期間（sessione di bilancio）」と呼称されている。期間中は、その他の新たな支出又は収入の減少を伴う法案の議決を行うことはできない。

³² 下院の場合、その規則のほか、2009 年法律第 196 号（L. 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilità e finanza pubblica, in G.U., 31 dicembre 2009, n. 303, Suppl. Ordinario, n. 245.）の

ける下院の優越は定められていない。そのため、政府は、しばしば後述するような(特殊な)手法を通じて、自身の政策を実現している³³。

こうした規定の基盤にあるのは、各議院による判断³⁴を尊重しながら、立法過程の一定の合理化を図る立場と評価できよう。さらに、1971年の全面改正により成立した現行議院規則は、コンセンサス型で、少数派にも一定の役割が保障されていた反面、立法手続の合理性は必ずしも優先されなかった。そのため、70年代の政治状況と相俟って、立法機能に麻痺をもたらした。しかし、80年代の審議の合理化促進を目指した改正(会派長の権限縮小及び議長の権限強化、審議時間管理による効率性の向上、公開投票の原則化等による政府の権限強化)、90年代の全会一致主義の緩和等の改革により、全体として立法機能の合理化につながる改革が徐々に進んでいる³⁵。しかし、直接的な両院間調整の仕組みは、(従来の改革案の一部でも触れられているものの)実際に整備されるに至っていない。

また、慣習のレベルでも、情報収集に係る手続の重複を避けるための両院の常任委員会の合同会議、審議調整のための両院の会派長会議の合同会議、両院の立法手続の(通常手続か、特別手続か)一致のための両院議長間の協議等にとどまっており、明確な両院間調整手続があるわけではない。

こうした状況の下、1963年の憲法改正による両院議員任期の均一化と両院同時選挙の実施、両院選挙法の相似化³⁶といった手法を通じて、両院の構成の相似化が戦後進められてきた³⁷。そのため、両院の権限は対等ながら、上院の強さが実際に発揮される局面は限定され

規定を受け、全体で30日間となっており、関係委員会での審査に7日、予算委員会での審査に13日、残りの日数が本会議での審議に充てられる。 *Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati, Parere sui primi adeguamenti regolamentari di carattere sperimentale conseguenti alla nuova legge di contabilità*, 14 luglio 2010. 上院の場合も大きく変わらない。

³³ 加えて、予算について議会の議決対象となる項目が徐々に包括的なものとなっており(1997年の約7,000項目から、現在は168項目)、相対的に政府の裁量が拡大している。詳細に関しては、拙稿「イタリアにおける二院制の動向―第16立法期以降を中心に」『北大法学論集』第65巻第2号(2014年7月)、334頁参照。

³⁴ 憲法第72条第1項「1議院に提出された法律案は、その議院規則の定めに従い、委員会で、次いで本会議で審議される。本会議は法律案を逐条採決し、最後に法律案全体の表決を行う」(傍点は引用者)。

³⁵ なお、90年代後半以降は、議会に対する政府の優越の行過ぎを懸念する立場から、(合理化とはむしろ逆の)議会の立場強化(審議の充実)を目指した改革も同時に求められている。

³⁶ 上述のとおり、1993年改正前の上院選挙法は、形式的には多数代表制であったが、実質的には下院選挙法と同様に比例代表制を中心とする制度となっていたこと、1993年には、上院選挙法が国民投票の結果を受けて改正されたのに従い、下院選挙法にも同様の改正が加えられたことが指摘できる。

³⁷ ただし、2005年改正による現行の両院選挙法の部分的な相違から、両院での多数派が異なる状況が現出している(詳細については、拙稿「【イタリア】2013年総選挙の結果と選挙法の課題」『外国の立法』第255-1号(2013年4月)、6-7頁)。また、異なる多数派の形成を想定した両院選挙法間の相違を仮に認めるとしても、現行上院選挙法が、有権者の意思を必ずしも「正確に」反映しない(フザーロ、前掲論文(2014年)、30頁参照)

てきた³⁸。なお、イタリアにおいて、上院には憲法で規定された終身上院議員が存在するが、その人数は限られており、上院議員の政党構成は戦後を通じて（2013 年総選挙後のような例外はあれ）下院議員のそれと大きな差異は見られない。

第4款 小括

以上のような、構成の政治的同質性にかんがみ、上院が決定過程において下院と本質的に異なる主張をなさないとするれば、二院制の存在理由は、両院が、相互に、また、政府をはじめとする他の機関に対して、より慎重な立法及び政府統制の機能を果たすという点に求めざるを得なくなる。これは、与野党間や、政治的勢力と社会的・経済的勢力の対立において、政治的・社会的主張を行い、一致を探る場をより広いものとするのだとも言えよう。こうして、従来、上院は、「熟慮の院」としての役割が与えられてきた。

また、本来の性質上、効率的とは言えない通常の立法過程に対し、近年、安定を欠いた多数派（政府）は、その本質の合理化ではなく、緊急法律命令、信任問題及び最大修正案といった幅広い（制度から慣習に至る）手段の過剰ともいえる使用によって、迅速な政策の実現を一定程度果たしてきた³⁹。これは、（制度設計上）必ずしも効率的な立法手続を保障しない議会の関与を最小限にとどめ、危機的な状況に対処するため、政府主導の迅速な「立法」が近年選択されているとも言える。こうした問題の深刻さは、2016 年憲法改正案において、立法過程の効率化や緊急法律命令の見直しが主な内容として取り上げられていることからもうかがえる。

第2節 2001 年憲法改正以降の二院制及び上院の改革案

第1款 従来の改革案の傾向

憲法は、二院制を組織と手続の面から規定しており、後者は、自律した権限を持つ両院により、立法手続が統合的に行われることを定めている。

そこで、対等で差異のない二院制自体を見直すのであれば、憲法改正を介した、各院が扱う対象（分野）や機能（例えば、立法と統制）の差異化か、権限の差異化（例えば、一院の優越）が必要となる。また、一院の優越と民主的正当性の関係を考えれば、上院の位置付け

反面、州代表としての性格も曖昧であること（例えば、候補者は、全選挙区で重複立候補可能）は問題と言えよう。

³⁸ とはいえ、例えば、2008 年総選挙をもたらした第2次プローディ政権不信任が上院によるものであったように、ときに顕在化している。

³⁹ 緊急法律命令、信任問題及び最大修正案の使用を中心とした立法過程の状況に関しては、拙稿「イタリアの対等な二院制下での立法過程をめぐる考察」『北大法学論集』第62巻第6号（2012年3月）、1587-1610頁、前掲拙稿（2014年）、319-338頁参照。

を見直すことが考えられる。二院制自体の見直しではなく、二院制内部の見直しということであれば、まさに従来、各院がその手続に従って自律的に決定を下すことを保障しながら、調査や審査の局面において両院間の無駄な重複を省き、決定手続の合理化を図ることが進められてきた。

第二次世界大戦後、二院制自体の見直しは長く議論されてきたが、その内容は、憲法制定議会での議論と重なるものであった。大きく分ければ、一院制を基礎にして州や経済団体・職能団体の利益を代表するような諮問機関を設けて調整しようとするもの、上院を州代表にしようとするもののほか、上院を専門家の院とするものもあった。逆に、1985年の制度改革両院合同委員会の提案のように、両院の政治的正当性や構成には触れず、機能の差異化を図る（立法機能を下院に、政府統制機能を上院に与える）というのは新しいものと言える。そして、様々な上院改革案の中で、1970年の通常州設置と、1990年代後半以降の地方分権改革（国家行政機能の大幅な州等への移譲、州知事の公選化、財政自治権の拡大、州の立法権強化等）を通して、州代表として上院を再構成するという立場が、最も有力なものとなった⁴⁰。なお、上院の機能については揺れがあるが、2001年憲法改正以後は縮小（場合によっては諮問機関化）の傾向がある。

第2款 第14立法期⁴¹—2005年憲法改正案

こうした流れを受けて、2003年に提出され、2006年6月の国民投票で否決されたものの、2005年11月に議会で可決された憲法改正案⁴²は、上院を「共和国連邦上院」に改め、議会の組織と立法手続に州を制度的に参加させようとするものであった。その上院改革案を、まず、組織について見れば、上院議員は、従来どおり、州を基礎として普通・直接選挙で選ばれるが、その時期は各州議会選挙と同時とされ、かつ、立候補する州内の州又は地方団体の公職を経験したか、当該州から国会議員として選出されたことがあるか、又は選挙公示日に

⁴⁰ 従来の改革案を整理したものとして、フザーロ、前掲論文（2014年）、18-26頁、カルロ・フザーロ（拙訳）「イタリアにおける二院制—設計の不備、不満足な実績、未完の改革に特徴付けられた150年の後に、ついに奇跡は訪れるのか？」『北大法学論集』第67巻第2号（2016年7月）、132-142頁。なお、本節では2001年憲法改正以降の改正案を扱うが、1997年に憲法改正のための議会委員会（ダレーマ委員会）が提出した憲法改正案は、下院に立法における大幅な優越や政府の信任・不信任を行う権能を与え、上院に憲法裁判所裁判官や最高司法会議構成員等の選任権や、地方議員も加えて地方自治関連法案を審議する特別会議を認めるなど、その後の改革案の嚆矢となる内容を含んでいた。

⁴¹ その期間は、2001年5月30日から2006年4月27日である。Senato della Repubblica, Le legislature della Repubblica. <<http://www.senato.it/sitostorico/home>> なお、後述する立法期の期間に関しても、上記サイトで確認した。

⁴² Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione.», in G.U., 18 novembre 2005, n. 269, pp.5-24.

当該州に居住していなければならないという要件が課されていた⁴³。また、議員定数を現行の315名から252名に減らす一方、各州に最低限配分される定数は、一部を除き、7名から6名へとほぼ維持されたことから、その人口に比例しない定数の割合は41%から51.2%に増加することになっていた。上院議員の選挙権及び被選挙権年齢についても下院と同一と改めており、終身上院議員の規定を終身下院議員と改めることとあわせ、各院の権能の見直し（連邦上院は、政府綱領の承認及び政府の信任に関わらず、政府との信頼関係がなくなっている代わり、解散もない）とひとまず平仄が合っている。

立法手続に関しては、まず、いずれかの院に優越を与え、本質的には一院のみの議決で成立する法案と、両院の議決で成立する法案とに区分している⁴⁴。前者は、法案の可決について優越する院に対し、他方の院は、30日以内に修正を提案することができるが、それを承認するかどうかは優越する院に委ねられている。後者は、両院で意見の一致を見ない場合、両院議長により招集される両院同数の議員（30名）からなる委員会に同意を探る手続が委ねられる。また、上院が優越する法案であっても、政府綱領の実施に修正が不可欠であると政府が判断した場合には、下院議員の過半数による可決で修正することができる。なお、こうした複雑な制度が、国と州の間の対立に端を発する両院間の対立を招くおそれも指摘されていた⁴⁵。また、両院による法律で国と州の協議機関を設けることが規定されていた。

しかし、州議会選挙と同時という程度で「連邦」上院議員の選出方法として十分であるか、ひいては、選出方法と、立法機能の分割、信頼関係からの上院の排除等の権能のあり方との間に整合性がとれているかには疑問が残る⁴⁶。これに対して、（現在の）国民の代表たる上院に州政府又は州議会の代表を一部加えることや、すでに存在する州知事会議、国家—州会議、州問題に関する委員会といった組織を強化することで立法過程に州の利害を取り入れることが、上院が地域の利益を代表するより現実的な手法として当時から指摘されていた。憲法裁判所の判決においても、2001年憲法改正による国と州の間での立法権限配分の見直しを踏まえ、州の権限に関わる事項について国家—州会議の事前同意を得る手続を欠いているとして立法命令の一部を違憲としたものがある（2005年判決第285号⁴⁷）。

第3款 第15立法期⁴⁸—2007年ヴィオランテ案

⁴³ このほか、上院規則に定める方式により、州の政治機関（州及び県、大都市、コムーネの議会）の代表（各州2名、合計40名）が、表決権なしに連邦上院の活動に参加する。

⁴⁴ 下院は原則として憲法第117条第2項の国の専属的立法事項に関して優先的に立法する権限を有し、上院は第117条第3項の国と州の競合的立法事項に関して優先的に立法する権限を有し、憲法改正のほか全国における給付の最低限の水準の保障等一部の事項に関する立法権能は両院が共同して行使する。

⁴⁵ Roberto Bin e Giandomenico Falcon (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna: Il Mulino, 2012, p.96.

⁴⁶ 真の地域代表の院ではなく、混合的な性格を持つものとの評価もある。Paolo Caretti e Giovanni Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, 3 ed., Torino: Giappichelli, 2012, pp.10-11.

⁴⁷ Sent. Corte cost. 7 luglio 2005, n. 285, in *R.U.*, v. 141(4), pp.253-297.

⁴⁸ その期間は、2006年4月28日から2008年4月28日である。

2007 年には、下院に提出された複数の関連法案を統合した憲法改正案（いわゆる「ヴィオランテ案⁴⁹」）が、下院憲法問題委員会で可決されている。同案は、上院議員を、州及び地方団体の議会により、その構成員から、一部を除き州の人口に比例して選出されるものとした⁵⁰。また、首相への信任は下院のみが行使すると定め、上院は解散もない。

立法手続に関しては、理由書によれば *navette* の発生の制限も念頭において、新たに 4 つの類型に区分している。第 1 類型においては、現在と同様、下院と上院が共同して立法を行い、両院の権限は対等である。ただし、この手続が適用されるのは、憲法改正法律、選挙関連法律、政府の組織に関する法律、地方団体の基本的権能に関する法律等、一部の重要法律案に限定されている。第 2 類型は、下院が先議し可決した法案に対して、上院は、30 日以内に上院議員の 5 分の 1 の要求により、修正を求めることができるが、当該修正の最終的な承認は下院が行うという下院優位の手続である。第 3 類型は、第 2 類型において、上院の修正が憲法第 118 条第 2 項及び第 3 項並びに第 119 条第 3 項、第 5 項及び第 6 項の規定に関わるもの、つまり、州の利益に関わるものであった場合、その修正を下院がさらに修正又は否決するには下院議員の総議員の過半数による賛成が必要とするものである。第 4 類型は、上院に先議権があるが、最終的に下院が議決するもので、憲法第 117 条第 3 項に規定する国と州の間の競合的立法事項に係る基本原則を定めるための立法を想定している。具体的に対象となる法案は、両院議長の同意によって決められ、まず上院に付託される。上院で修正も含め可決された法案は、下院に送付され、最終的に議決される。ここでも修正は可能だが、下院議員の総議員の過半数による賛成が必要とされている。このように、現状及び 2005 年憲法改正案に比べれば、全般に下院の優越を認めるものだが、第 1 類型については、上院の権限は下院と対等となっている⁵¹。このほか、「政府は、議院規則に定められた期限及び方式に従い、法案が各院の審議日程に優先的に登録され、所定の期日までに投票されるよう求めることができる。期限は、いかなる場合でも、法案の適切な審議を可能にするものでなければならない」という条項を加え、政府の立法手続における立場を強化しようとしていた。

第 4 款 第 16 立法期⁵²—2011 年憲法改正案

⁴⁹ 当時の下院憲法問題委員会委員長であったルチアーノ・ヴィオランテの名前に因む。

Camera dei Deputati, Relazione della I commissione permanente, 17 ottobre 2007. <http://leg15.camera.it/_dati/lavori/stampati/pdf/15PDL0033820.pdf>

⁵⁰ その結果、2001 年の国勢調査に基づいて計算すると、計 180 議席と大きく減少する。

Camera dei Deputati, *Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A. Documentazione per l'Assemblea*. n.150/2. 2007.

⁵¹ 以上の類型の対象に関しては、地域代表たる上院との関係で必ずしも妥当でないとの指摘がある。Luca Castelli, *Il Senato delle autonomie- ragioni, modelli, vicende*, Assago: CEDAM, 2010. p.278.

⁵² その期間は、2008 年 4 月 29 日から 2013 年 3 月 14 日である。

第 16 立法期においても、二院制の見直しを含む憲法改正は、当初から議論されてきた⁵³。与野党を問わず、審議の遅滞及び重複を避けるために対等な二院制を見直して、両院の権限を異なったものとし、上院に地域代表の院としての役割を付与することについては、一定の合意がなされていたと言ってよい。両院の憲法問題委員会による調査⁵⁴でも、*navette* の問題が取り上げられ、従来、いくつかの法案が一種の両院協議会の設置といった解決方法を模索している旨指摘されている。しかし、最終的には、両院及び政府形態に関する憲法第 2 部改正法案が上院で可決されるにとどまった（2012 年 7 月）⁵⁵。当該法案は、複数の憲法改正法案⁵⁶を統合したもので、立法手続を三類型に区分し、両院の権限関係を見直している。①憲法、選挙、立法委任、予算、決算及び緊急法律命令転換に関する法案等については、両院の可決が必要とするものの、②国と州の競合的立法事項、州等の財政自治権、州議会議員・州知事等の選挙制度、行政裁判機関（第一審）、県・コムーネの帰属州の変更、県の区域変更・新県の設置・新コムーネの設置に関する法案については、上院が先議し、優越する。③上記以外の法案については、下院が先議し、優越する。②と③の類型の場合、後議の院は、所定の期間内に先議の院が可決した法案を審議するか決定し、審議を行う場合にも、議決までの期限が設けられている。この期限内に決定等が行われない場合、当該法案は成立し、後議の院が修正を行った場合も、先議の院は当該修正の可否を最終的に議決できる。なお、上院の審議には、州議会議員の参加が可能である（表決権あり）。また、上院と政府の間に信任関係を残している。

他方、両院の構成に関しては、定数を削減し（下院は 630 から 508、終身上院議員を除く

⁵³ 下院議長の就任演説や新政府の綱領において、対等な二院制の見直しに対する言及が見られる。

⁵⁴ 「共和国の組織に関する憲法改正手続」に関するもので、2010 年 6 月に開始された。

⁵⁵ 当該可決を受けて、法案第 5386 号が下院に提出されている。<[http://www.senato.it/ leg/16/BGT/Schede/Ddliter/38693.htm](http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/38693.htm)>

⁵⁶ このうち、特色のあるものとして、野党「中道連合」から提出された二院制の見直し案（上院提出法案第 24 号 <<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/29633.htm>>）は、立法手続の見直しには触れていない。つまり、両院間の権限分割には触れず、両院ともに直接選挙とすることで両院間の対等性は存続させようとしている。理由書においても、イタリアの立法過程は長いものでなく、一院制諸国より良識ある立法を保障しているとして、完全に対等な二院制を見直す必要はないとしている。他方、同案は、上院議員の選出方法を見直して、地域代表の側面を強調しようとしている。上院議員は、各州において州議会選挙と同時に、国法で定める基本原則の枠内で、各州法の定めに基づき、普通・直接選挙により選出される。これは、理由書によれば、ドイツ・オーストリア型の州政府又は州議会による間接選挙ではなく、スイス型の直接選挙を採用したと説明されている。ただし、上院議員定数及び各州に最低限配分される定数は削減されており、前者は 240 名、後者は、一部を除いて、5 名とされている。また、連邦上院は、政治及び国の立法に対する州の参加を促進するために、州を代表することとしている。そして、上院議員と州の結び付きを強めるべく、選挙制度を州法で定めることに加え、発言権と報告義務を持って州議会に参加できると定めていた（表決権はなし）。

上院は 315 から 250)、上院の名称を「連邦上院」に改める。さらに、両院議員の被選挙権年齢及び上院議員の選挙権年齢を引き下げている(前者について、下院は 25 歳以上から 21 歳以上、上院は 40 歳以上から 35 歳以上、後者について、25 歳以上から 18 歳以上)。また、上院選挙制度に関しては大きな見直しをせず、各州に配分される最低議席を 7 から 6 に削減し、在外選挙区を廃止している。

第 5 款 第 17 立法期⁵⁷—憲法改正委員会改革案から 2016 年憲法改正案へ

(1) 「賢人会議」による改革案

第 17 立法期においては、まず、大統領が「賢人会議」と通称される作業グループを設け、2013 年 4 月、中道右派の国防大臣と憲法改革大臣、中道左派の元憲法裁判所長官と元下院議長からなる制度改革のための作業グループは、最終報告書⁵⁸を提出した。当該報告書の「対等な二院制の克服」と題された章では、対等で対称的な現行の二院制モデルをイタリアの制度体系の機能不全の原因の一つとし、政治的な下院と州を代表する上院からなる二院制が提案されている。直接普通選挙で選出される下院は、政治方針を決定し、政府を信任し、法案を最終的に可決する。他方、上院は、全州知事と州の代表からなり、後者は各州の人口数に比例して州議会により選出される。州議会が 1 名以上のコムーネの長を選ぶことを義務付けることもできる。上院は、現在の「国家一州会議」の機能を引き継ぎ、立法過程に参加する。一部の例外を除き、法案は下院により審議され可決される。上院は、所定の短期間のうちに、下院が可決した法案の審議を行うか決定し、修正を提案することができる。下院は、同様に短期間のうちに、上院の提案した修正について決定し、一定のカテゴリーの法案については総議員の過半数の投票で最終的に可決できる。ただし、憲法改正法律、憲法的法律、下院選挙法を除く選挙法、政府の機構並びにコムーネ、県及び大都市の基本的任務に関する法律、首都ローマに関する法律、特別な地域主義に関する法律、共同体法形成に州並びにトレント及びボルツァーノ自治県が参加する手続に関する法律、州選挙法の原則に関する法律、地方財政制度に関しては、両院は対等なままとする。このほか、議員定数に関して、下院は人口 12.5 万人当たり 1 名が適当であるとして 480 議席、上院は州人口に比例して 120 議席の総数を配分することを提案している。

(2) 政府の憲法改正委員会による改革案

2013 年 6 月、両院の動議等も踏まえ、政府は、「憲法改正議会委員会設置」法案を上院

⁵⁷ その期間は、2013 年 3 月 15 日から現在に至るものである。

⁵⁸ *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, 12 aprile 2013. <http://presidenti.quirinale.it/Napolitano/qnrw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf>

に提出した⁵⁹。しかし、議会委員会設置法案は憲法的法律で審議に時間を要するため、実質的な検討を進めるべく、2013年6月、政府は、憲法・選挙制度改正を検討する有識者会議（憲法改正委員会）を設置した。当該委員会において、二院制に関しては、一院制と二院制の比較から始まり、両院の対等性、上院の位置付け（州等の地域代表とするか）及び選挙制度（直接普通選挙制を維持するか）等、包括的な論点が提示された。

同年9月に憲法改正委員会が提出した最終報告書⁶⁰のうち、関連する内容は以下のとおりである。まず、地域代表の上院⁶¹と、政府との信頼関係を有し、政治的方針を決定する下院からなる非対称的な二院制導入が多数意見であった。その理由として、国政において確固とした多数派を形成し、迅速な決定及び安定性を保障する必要性と、地域代表たる院を設けることで完全な自治制度の構築を完了させる必要性が挙げられている。下院は立法機能の遂行において優越し、上院はその他の統制機能において優越する。統制機能については、法律の実施や財政状況がその対象として考えられる。上院議員は、直接選挙、州議会による選挙（互選を含む。）のほか、州知事等が兼任する方法がひとまず提示されている。

両院を統合する一院制に関しては、政府形態の安定性を向上させるとし、支持する側からは、両院間の優劣に触れないことから、より反発が少なく改革が容易になると説明されている。一院制を採用した場合、（地方の意見を反映させるため）「国家—州—地方団体会議」を憲法機関とする。

上院の選出方法に関しては、間接選挙制を採用する場合、州及び地方団体（コムーネ）の議会による選出が考えられる。間接選挙制の支持者においては、兼任を避けるため、州等の議員の互選は排除すべきとの意見が優勢である。ただし、自治体としての州の代表として、むしろ州議会議員内部から選出し、残りの議員で州議会等を運営すべきとの意見もある。そのほか、州議会選挙と同時に直接選挙を実施する提案もある。その利点として挙げられているのは、間接選挙より地域に根差し、選挙民に対して責任を負い、必ずしも政党組織に属していない候補者が選ばれることである。あわせて、州代表とコムーネ代表の間の複雑な調整を省略でき、地方と中央の政治階層の流動性を高めるとの利点も指摘されている。さらに、上院の州代表としての性格を強調するために、州議会が解散した場合に、上院議員も失職する制度が提案されている。いずれの選挙制度を採るにせよ、州知事（及び州議会議長）は、無報酬の構成員として、上院に参加する。また、上院の役割との関係で、国家—州会議の一部機能の上院への移管や州問題委員会の廃止、憲法裁判所裁判官（議会選出分5名）選出方

⁵⁹ 上院提出法案第813号 <<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/41286.htm>>。当該委員会の主な任務は、統治機構について定めた憲法第2部のうち議会、大統領、政府及び地方自治の改正に関する法案並びに選挙制度改正法案を審査することであった。同法案は、2013年7月と9月にそれぞれ上院と下院で第1回目の審議を終え、上院の第2回目の審議を経て、2013年10月、下院に回付された。しかし、下院の第2回目の可決に至らず、審議されないままとなっている。

⁶⁰ Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore: relazione finale e documentazione*, Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.

⁶¹ ただし、現在の「共和国上院」という名称は維持する。

法⁶²の見直し、欧州連合の立法提案に対する補完性原理に立脚した上院による評価について言及がある。

議員定数削減に関して、最終報告書は、下院議員の定数については、人口比の観点から、480名又は450名といった数字を挙げている。上院議員については、各州の議席はその人口に比例すべきとし、全体で150名～200名が適当としている。

立法手続に関しては、まず、法律を①憲法的法律及び憲法改正法律、②組織法、③両院による通常法律、④下院優位の通常法律の四つの類型に区分している。①については、両院による可決を必要とし、原則として現行の憲法第138条の規定を適用する。ただし、議会での得票に関係なく、国民投票を要求することができる⁶³。②は、①と④の中間に位置し、後者による廃止及び修正はできない。典型的な事例として、選挙法、首相府の組織及び機能、司法機関の組織及び機能、新たな支出又は支出の増加に関する法律が挙げられている。組織法は下院議員の絶対多数による承認をもって成立するというのが、多数意見である。ただし、法体系が複雑になるため、組織法導入に賛成しない意見もある。③は、州及び地方団体の組織及び機能、州等と国の関係を規律し、現行の立法手続が維持される。②と③の間に優劣関係はなく、規律の対象が異なるにとどまる。①から③に該当しない法律は、④に含まれる。

②と④に関しては下院に最終的な議決が委ねられているのに対し、①と③に関しては、いずれの院が先議でもよく、現行の立法手続が適用される。上院は、②と④に対して、法案送付から10日以内に、少なくとも4つの州に属する5分の2以上の上院議員の賛成により審議するかを決定し、決定から30日以内に否決又は修正を行うことができる。ただし、いずれの場合も、下院は、その再議決により法案を成立させることができる。また、首相は、④について、所定の期間内に審議を終えるよう下院に求めることができる。当該期間内に審議が終わらなかった場合、政府の承認した法案による最終表決が行われる。

(3) 2016年憲法改正案

2016年憲法改正案⁶⁴は、両院の構成及び権能を大きく見直し、対等ではなく根本的に権能の異なる二院制を実現しようとするものであった。

改正後の新たな上院は、原則として諮問的権限を持ち、領域団体を代表する機関となる。

⁶² 現行制度では、両院合同会議の3分の2の多数（4回目以降の投票においては5分の3の多数）で選出されるのに対し、3名を上院、2名を下院が選出することを提案している。

⁶³ 憲法第138条第3項によれば、憲法改正法律が、各議院の第2回目の表決において、その議員の3分の2の多数で可決されたときは、国民投票は行われぬ。

⁶⁴ Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.», in *G.U.*, 15 aprile 2016, n. 88, pp.1-17.

この規定は、国の政治及び立法に関する決定に州等の参加を可能にするという上院の新たな役割を示していた。新たな上院の権能は、①憲法の定める場合に、かつ、憲法の定める方式に基づいて立法権能に協力すること⁶⁵、②国とその他の共和国の構成団体及び当該団体と EU の間の合意を締結すること、③EU の法規及び政策の形成及び実施に関する決定に参加すること、④公共政策及び行政活動の評価に協力すること、⑤国の法律の実施の検証に協力すること、⑥法律で定める場合に政府の権限による指名に意見を示すのに協力することである。新たな上院の権能のうち、②③④といった権能は、実際には政治的方針の決定と関連の深いものであるが、上院は専門的な又は領域的な観点からの検討を行うことになる。あわせて、従来、下院と対等であった政府の信任権限に関しては、上院について削除した。憲法裁判所裁判官の任命についても、両院合同会議で 5 名と規定する現行規定を、下院が 3 名、上院が 2 名と各院が任命するよう改めている。

上院の構成及び選挙に関しては、上院は領域団体を代表する 95 名の上院議員で構成すると改めている。上院議員の数を削減するとともに、直接選挙制から州議会（トレンティーノ・アディジェ州の場合には自治県議会⁶⁶）による間接選挙制へと変更し、州議会は、比例的な方法で上院議員を互選するとともに、州（又は自治県）ごとに 1 名、各州の領域内のコムーネの長の中から選出する⁶⁷。その結果、新たな上院の構成は、①州議会議員の互選による 74 名と②各州領域内のコムーネの長の中から選出された 21 名となる⁶⁸。ここに、③

⁶⁵ 憲法改正法律及びその他の憲法的法律のほか、地方自治関連法律、EU 関連法律、上院選挙法等の制定については両院の権限を対等にとどめる一方、その他の法律の可決は下院に委ねられている。両院の権限が対等とされた事項は、次のとおりである。①憲法改正法律及びその他の憲法的法律、②言語的少数者の保護、国民投票及び第 71 条に規定するその他の諮問形式に関する憲法規定の実施法律、③コムーネ及び大都市の制度、選挙法、執行機関及び基本的権能並びにコムーネの結合形式に関する原則規定を定める法律、④欧州連合の法規及び政策の形成及び実施へのイタリアの参加の一般原則、形式及び期限を定める法律、⑤第 65 条第 1 項に規定する上院議員の被選挙欠格及び兼職禁止の場合を定める法律、⑥第 57 条第 6 項（上院選挙法）、第 80 条第 2 文（EU 関係条約の批准）、第 114 条第 3 項（首都ローマの制度）、第 116 条第 3 項（一定の事項に関する特別州の特殊な形式と条件の自治権の承認）、第 117 条第 5 項（欧州連合の決定に係る州等の不履行の場合の代理権限）及び第 9 項（州と外国等との合意及び取決の締結）、第 119 条第 6 項（州等の固有財産）、第 120 条第 2 項（国の代行権限）、第 122 条第 1 項（州議会議員等における男女構成の均等化）、第 132 条第 2 項（コムーネの帰属州の変更）に規定する法律。

⁶⁶ トレンティーノ・アディジェ州は、トレント自治県及びボルツァーノ自治県により構成される（憲法第 116 条第 2 項）。

⁶⁷ 他国の事例と比較すると、州議会による選出という意味ではオーストリア型に近いものと言える。また、実質的には州代表に近いが、コムーネの長 1 名を含んでいることは、（近年の変容も含めた）地域国家の特質を示しているようにも思われる。

⁶⁸ ちなみに、当初の政府提出法案では、上院の構成員は、州知事及び州都であるコムーネの長並びに各州 4 名の代表（州議会議員の互選による 2 名及び州内のコムーネの長の互選による 2 名）と 21 名の大統領任命議員とされた。議会での修正に関しては、上院の「民主的」性格に関する誤解と、政党側の近視眼的な打算があるとの R.ビンによる指摘

社会、科学、芸術及び文学の分野における最高の功績により祖国の名を高めた者の中から大統領が任命する 5 名までの上院議員（任期 7 年で再選なし）と④唯一の終身議員となる共和国大統領経験者が加えられる。95 議席の州への配分方式に関しては、いずれの州（及び自治県）も少なくとも 2 議席が与えられ、その上で、配分基数と最大剰余数に基づいて、直近の国勢調査によって明らかになった各州の人口に比例して議席配分が行われる。改正により、（州議会議員又はコムーネの長という）州又は地方団体の公選職にあることが上院議員就任の必須要件となり、その結果、下院議員とは異なり、上院議員についての手当の規定は削られている。上院議員の任期は、当該議員の州議会議員又はコムーネの長の任期と一致する。それ故、上院は、上院議員の任期満了に基づき、部分的かつ継続的に改選が行われる機関となる。あわせて、従来の選挙権年齢 25 歳及び被選挙権年齢 40 歳という要件を廃止する。

以上の見直しは、従来の下院と権限が対等な上院を、地域代表の色彩を帯びた限定的な役割の上院へ変化させようとするものであった⁶⁹。また、国会議員について、現行憲法第 67 条で規定されている「委任による拘束の禁止（命令委任の禁止）」を維持する一方、従来あった「国民を代表する」という国会議員の権限についての文言は削除されている。委任による拘束の禁止は、両院の差異化の結果として、上院議員にとっては、その出身領域団体の指示を尊重して行動するいかなる義務も持たないと解釈されるものである。

第 6 款 小括

がある。前者に関して、ビンは、次のような議論を展開している。今日、選挙時の得票数を考えれば、いかなる国会議員も州知事や州都であるコムーネの長に比べるべくもない。民主主義の原則に従えば、州知事等こそ、その代表する領域の利害を代弁することのできる唯一の存在である。下院議員が、全国民の代表とされ、居住要件を課されていないのは偶然ではない。上院が第 55 条に規定するように領域を代表するのであれば、地域のリーダー以外に比肩できるような民主的な地位を持つ政治的主体はいないのであるから、当該リーダーが上院議員となるべきである。後者に関しては、議会での修正後の改正法案第 39 条が上院選挙法の経過規定を置いている。同条は、「州議会議員が、各州の州議会議員及びコムーネの長からなる候補者名簿の一つに投票することができる」と規定している。この候補者名簿は政党により組織されることになるであろうから、各州は、政治的な所属に基づいて選出された上院議員により代表されることになる。そして、各政党の候補者名簿で選出された上院議員ごとに会派を形成することになるであろう。そうなれば、地域の利害や州の代表者とコムーネの長の間の機能的な差異よりも、下院と同様、政治的立場の相違が重視されるようになるだろう。これは、地域代表というより政治代表ではないかというのである。Roberto Bin, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in Francesco Palermo e Sara Parolari (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano: EURAC, 2015, p.18.

⁶⁹ こうした評価を示したものとして、例えば、カルロ・フサーロ（山田徹訳）「イタリアの地域制準連邦主義と財政危機の試練」山田徹（編）『経済危機下の分権改革—「再国家化」と「脱国家化」の間で』公人社、2015 年、53 頁。

以上のとおり、近年、対等な二院制を見直し、上院の地域代表化に向けた議論が進められている。地域代表たる上院への変容は、憲法制定議会で定められた「州を基礎にして選出される」上院という文言にも合致したものと言えよう。具体的に、そこでは、上院に関して、①州議会等による間接選挙を含めた新たな選挙制度の検討、言い換えれば、地域代表の院という性格を選挙制度等によりどう担保するか、②その選出方法を踏まえ、上院の機能をどう性格付けるか（統制機能、地方関係法案の審議機能の付与等）、それを下院との関係でどう整理するかが主な論点となっている。

各州に対して上院議員の議席を配分する手法に関しては、理念的に、①各州が同数の代表を選出する手法と、②各州の人口（又は他の指標による規模）に比例した数の代表を選出する手法が考えられる。前者は、アメリカ合衆国に見られるとおり、連邦を構成する州の対等性をうかがわせる連邦制的な手法と言える。他方、後者については、人口等の規模の大きい州の意見を場合によっては過大に反映させる手法で、イタリアの文脈で言えば、（南部に比して）北部の意見を強調することにつながる手法と言える。これに対して、多くの改正案は、各州に一定の定数を配分し、その後、各州の人口比例で定数配分をする混合的な手法となっている。

また、上院議員の選出方法に関しては、①国民（又は住民）による直接選出（モデルとして、アメリカ、スイス。以下同様。）、②各州議会による選出（オーストリア）、③各州政府による選出（ドイツ）といった各モデルが考えられ、さらにはその折衷をする手法（スペイン）がある。このうち、③に対しては、一部の州政府の影響力が強くなりすぎるおそれのほか、イタリアにとって時期尚早という見解⁷⁰がある一方、州政府の代表こそ望ましいとする見解⁷¹もある。実際の改正案をめぐる議論においても、①（2005年憲法改正案）及び②（2016年憲法改正案）に加え、第17立法期には州知事の兼任という形ではあるが③に類する選択肢も見られるようになっている。このような状況を踏まえれば、国家形態から一義的に上院議員の選出方法が決定されるとは言い難い。

他方、上院の権能に関しては、従来の国家一州会議の機能等を踏まえ、地方関係法案審議への関与が一定の幅をもって議論されている。

第3節 国の決定過程に対する州の参加〔補論1〕

第1款 憲法改正等

州は、国レベルの重要な決定に対する参加手段として、憲法上、次の権限を有している。

⁷⁰ こうした見解の例として、フザーロ、前掲論文（2016年）、135頁。

⁷¹ こうした見解の例として、Audizione del 27.7.2015, Considerazioni di Gaetano Silvestri, Prima Commissione permanente (Affari Costituzionali), Senato della Repubblica.
<https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/990/SILVESTRI.pdf>

①州議会は、州に関する事項について憲法的法律の発案権を有する（第 121 条）。②その他の事項も含め、憲法的法律案が国会でその議員の 3 分の 2 を下回る投票で可決された場合、5 以上の州議会は、当該法律案を国民投票に付すことを要求できる（第 138 条）。③州代表は、大統領選出に参加することができる（第 85 条）。

他方、憲法改正に関する規定を見れば、州は決定に関与することはできず、決定は国民投票に委ねられている（つまり、人民という主権者こそが決定を行うことができる⁷²⁾）。憲法裁判決を見ても、州は立法権を持つが、憲法改正に関与することはできないとされる（2003 年判決第 274 号）。ここからは、憲法改正に州（中間団体）を介するか否かという点が、地域国家と連邦国家の差異として浮かび上がる。つまり、地域国家において、憲法改正以外の場合については州が立法に関わることができるが、憲法改正はそうではない。これに対して、連邦国家の場合、州が承認することが改正に必要である。

第 2 款 「国家—州会議」—立法等に対する関与

上述のとおり、地域の要求を代表する院（特に国の立法過程に州を参加させようとするもの）を創設する試みは現在のところ実現しておらず、国と州の間の協議制度を通じて、調整が図られている。当該制度は、誠実な協働原理を体现する場として、憲法裁判所により、「現在、誠実な協働の基準を補完する規範をまとめるために最も適した場の一つは、国家—州会議及び国家—地方団体会議である。その内部で、国と領域団体という二つの制度の間での議論が行われ、その結果、問題に対する解決法が生み出される」（2006 年判決第 31 号⁷³⁾）との評価も見られる。

このうち、国家—州会議は、州の利害に関わるすべての決定過程に州の参加を保障しようとするものである。同会議は、首相令によって 1983 年に設置され、1989 年立法命令第 418 号⁷⁴⁾により権能が拡大された後、現在、その構成及び権能は、1997 年立法命令第 281 号⁷⁵⁾等により規定されている。構成に関しては、すべての州知事（トレント及びボルツァーノ自

⁷²⁾ ただし、2000 年憲法裁判決第 496 号は、憲法改正に対して人民は憲法第 138 条で規定する形式においてのみ参加できるとして、直接民主制は間接民主制に対して、憲法が認めた範囲であくまで歯止めをかける存在であることを指摘している。

⁷³⁾ Sent. Corte cost. 23 gennaio 2006, n. 31, in *R.U.*, v. 142(1), pp.241-259.

⁷⁴⁾ D.Lgs. 16 dicembre 1989, n. 418, Riordinamento delle funzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e degli organismi a composizione mista Stato-regioni, in attuazione dell'art. 12, comma 7, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in *G.U.*, 2 gennaio 1990, n. 1, pp.5-13.

⁷⁵⁾ D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, in *G.U.*, 30 agosto 1997, n. 202, pp.3-10. また、以下の記述に当たっては、「国家—州会議」のサイト<http://www.stato-regioni.it/home_CSR.asp?CONF=CSR>も参照した。

治県については当該県知事）及び首相（又はその委任を受けた大臣）からなり、首相が議長を務める。同会議には、問題となっている議題に応じて、関係する大臣又は行政の代表者が招請される。

同会議の主な権能は、次のとおりである。①州の利害に関わる政府の法律案、立法命令案及び規則案に対して意見を表明する。意見の表明には 20 日という期限が設けられており、緊急の場合、政府は、当該意見を待たずに措置を講じることができるが、当該措置に対して事後的に表明された意見に留意しなければならない。②国の行政行為等に対して、全構成員の同意及び合意を図る。当該同意は、当該行為を議題とした最初の集会から 30 日以内に得なければならない。同意が得られない場合及び緊急の場合には、政府は同意なく手続を進めることができるが、理由とともに、対応措置を同会議に提出しなければならない。③法律により州に配分される財源の配分基準等の決定を行う。④同会議が承認した計画の成果について評価を行う。⑤国及び州の行政活動に関する情報の交換を行う。⑥国家行政機関のうち、国と州の代表から構成される組織について、州代表の指名を行う。

こうした前提の下、1990 年から 2015 年までの開催回数を平均すれば、年間 17 回程度開催されている。また、上述した意見及び同意等の合計件数を見れば、1990 年以降の 10 年間の平均が約 115 件であったのに対して、直近の 2006 年以降の 10 年間の平均は約 254 件となっている。ここから、量的な面で活動は活発になっていると言える。しかし、地方側の立場が多様であることに加え、国の法律制定に対して法的拘束力を持たないため、その役割は限定的なものにとどまっている。

第 4 節 スペインにおける上院及び国の決定に対する州の参加〔補論 2〕

最後に、イタリアにおける上院及び国の決定に対する州の参加との対比の意味で、国家形態の面でイタリアと相似した地域国家（又は「自治州国家⁷⁶⁾」）であり、二院制の面でもしばしば同じ熟慮型の範疇に入れられるスペインの事例を確認しておきたい。

スペイン 1978 年憲法は、上院について、地域代表の院であると明言する一方（第 69 条）、直接公選と自治州議会による間接選挙の混合（つまり、全選挙人の代表と自治州の代表の混合）という構成を採ってきた⁷⁷⁾。そのため、欧州諸国の第二院と比べた場合、地域代表的性

⁷⁶⁾ 1978 年憲法第 2 条は、憲法が「スペイン国民の永続的な統一と、全てのスペイン人の共通かつ不可分の国家に基礎を置き、これを構成する民族（nacionalidades）と地域

（regiones）の自治権、並びにそれらの間の団結権を認め、保障する」と規定している。なお、これに対して、1931 年憲法第 1 条第 3 文は「基礎自治体（municipios）及び地域（regiones）の自治と両立し得る統合された国家」と規定していた。翻訳に当たっては、亀野邁夫「スペインの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局（編）『諸外国の憲法事情 2』国立国会図書館、2002 年、1-26 頁を参照した。

⁷⁷⁾ 各自治州議会は 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 名を選出するという制度の結果、上院議員の 5 分の 1（定員 264 名中、56 名）のみが自治州により選出される。

格が弱いと指摘されている⁷⁸。また、両院が異なる権能を持ち対等でもないスペインの二院制において、上院は、立法手続において非常に脆弱で、停止的拒否権しか持たず⁷⁹、その権限は、非常に限定的と言える。そして、上院は、領域の代表や州機関の参加の場としては機能せず⁸⁰、各部門会議（国と17人の州閣僚による共通問題についての会合）や首相会議（国と州の首相会議）など、国と自治州との協調のためにつくられた装置も、今のところ効率的に機能していない⁸¹。このような状況に対して、1994年から2003年にかけて、各自治州の間では散発的に憲章改正が実施されており、国から自治州への各種の権限移譲が、国と自治州との間の個別の政治交渉を経て実現している。また、国と自治州の間の紛争を解決する主体として憲法裁判所が重要な役割を果たしている⁸²。なお、国会との関係において、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。つまり、特定の法律を成立させるよう要請できる。中央政府に対して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。以上から、スペインにおいては、上院や各部門会議等が十分には機能していない反面、自治州自体と憲法裁判所が重要なアクターとして機能している。憲法裁判所の役割の重要性については、イタリアと共通する特徴と言えよう。

第5節 結論

⁷⁸ 北原仁「スペインの議会制—歴史的素描—」浦田一郎・只野雅人（編）『議会の役割と憲法原理』信山社、2008年、3-26頁。

⁷⁹ 上院議員の絶対多数による反対意見にかかわらず、下院はその絶対多数により可決することができ、2か月が経過すれば、単純多数によっても可決することができる（憲法第90条）。

⁸⁰ とはいえ、地域代表の院として、自治州間の協力に係る協定の承認、地域間格差是正基金による投資プロジェクトの管理、強制執行（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の認可）等の権能を有している。自治体国際化協会（編）『スペインの地方自治』自治体国際化協会、2002年、11-12頁。

⁸¹ ホセ・M・カスティージャ（柴田直子訳）「危機時におけるスペインの自治州国家」山田徹（編）『経済危機下の分権改革—「再国家化」と「脱国家化」の間で』公人社、2015年、71頁。

⁸² 若松隆「スペインの地方自治体制の現況について」比較地方自治研究会（編）『比較地方自治研究会調査研究報告書 平成17年度』自治体国際化協会、2006年、75-96頁。なお、スペインにおいて、憲法裁判所は、1978年憲法に基づいて設置された。また、これに関連して、スペインが連邦制に近い自治州国家という国家形態を採りながら、最終的な憲法保障機能を憲法裁判所に集中させている点を中央集権制から十分に脱皮しきれていないと批判する見方について、ペドリサ・ルイス「スペイン憲法裁判所」曾我部真裕・田近肇（編）『憲法裁判所の比較研究—フランス・イタリア・スペイン・ベルギーの憲法裁判』信山社、2016年、74頁参照。

以上の検討を踏まえれば、現在のイタリア上院は、地域代表的性格が皆無ではないものの、設置の経緯、条文、運用のいずれの観点から見ても「熟慮の院」と見るのが妥当である。権限が対等で直接選挙制に基づく現在の二院制に対して、憲法改正を経ず実際に採られた方策は、立法過程における政府の事実上の権限強化とともに、できる限り両院の構成を相似させることであった（かつて、選挙権年齢の差異や多数派プレミアムの発動単位を両院間で揃えようという提案も、有力な政治学者から行われたことがある⁸³⁾）。これは、「参議院の独自性」を如何に確保するかというわが国の議論とは逆に、差異を如何に無くすかという考え方であるが、これを突き詰めれば、いわば一院制的な運用により現行の二院制から生ずる困難を乗り越えようとしてきたと言えるかもしれない。とはいえ、やはり、それは本当に望ましい改革が政治的に実現困難な場合の「セカンド・ベスト」であり、イタリアの著名な憲法学者である E.ケーリも、80 年代半ばに、構成の異なった二院制モデルの方が優れていると述べている⁸⁴⁾。また、同時期に、L.パラディンは、「二院制が実際に必要であると思われる国家形態は、連邦制又はそのように称している国々、さらには、非常に地方分権の進んだ国々である」と指摘していた⁸⁵⁾。

そして、1990 年代後半以降の地方分権化の潮流を背景として、本章で検討したとおり、熟慮型の上院から、地域代表型の上院への転換が模索されている。上院議員の選出方法の設計は、上院の役割及び機能をどう定めるかと密接な関係をもって検討されており、総じて「非対等で構成の相違した」二院制への移行が志向されている。直近の 2016 年憲法改正案は、上院について領域代表とした上で、権限を制約し、諮問機関化するというモデルであった。上院を領域代表と改める見直しは、国政への参加権をもって、立法権限配分において縮小された州の権限を補って均衡を図るという側面があったことも事実であろう。とはいえ、同改正案は、非連邦国家ながら、領域団体（の代表）が憲法改正等に国民代表たる下院と対等に参加することになるという意味で、画期的な改革になる可能性を秘めていた。

なお、上院をめぐる議論に関しては、他の国家モデルとの対比も踏まえて、終章でさらに検討を行う。

⁸³⁾ Roberto D'Alimonte, Ecco le cinque modifiche possibili, *Il Sole 24 Ore*, 17 ottobre 2006.

⁸⁴⁾ Enzo Cheli, Bicameralismo, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, v. II, Torino:UTET, 1987, p.320.

⁸⁵⁾ Livio Paladin, Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano, *Quaderni costituzionali*, 1984, n.2, p.220.

第5章 憲法上の財政自治権と財政連邦主義の展開

第1節 概観

本章では、イタリアにおける州を中心とした領域団体の財政自治権について検討する。憲法制定当初から、州には財政自治権が認められたものの、その財政は、「国の法律で定める形式と範囲内において」という制約が課され、中央政府から完全に独立したものではなかった。実情を見ても、一定の支出権限は州に移譲されたものの、財源の大半は、国からの移転支出によるものであり、州における歳出と固有財源の乖離は大きく、州間格差も開いていた。しかし、2001年改正を画期として、憲法上、州等の財政自治権は、大幅に強化された。その後、憲法裁判決等の指摘も踏まえ、改正後の憲法第119条（領域団体の財政に関する規定）の具体化を目的として、財政連邦主義の原則と政府への委任について定めた2009年法律第42号が制定された。さらに、同法の委任を受けた11本の立法命令（法律と同等の効力を有する政府による命令）が制定されている。ただし、こうした財政自治の実施過程には、2009年以降の経済・金融危機等の影響が及んでいる。

第2節 憲法制定当初から2001年憲法改正までの財政自治権

制定当初の憲法第119条¹及び第120条によれば、州に財政自治権を認めながら、州財政は、地方全体の財政との関係が考慮され、また中央政府から完全に独立したものではなかった。「国の法律で定める形式と範囲内において」という制約のため、州に課税権を認める税の範囲や、州の財政と国等の財政との調整は国の法律に委ねられていた。こうした州の財政自治権は、1970年法律第281号「通常州の具体化のための財政措置」²（以下「281号法」という。）により具体化されている。同法は、州組織の実施に係る財政措置、憲法第117条第1項に基づき州の権限に属する国の事務と人員を州に移すための措置の政府への委任を規定するものであった。また、同法によれば、当時の州の財源は、①固有財源たる州税、②共通基金（fondo comune）、③住宅等建設又は地域開発を目的とする中央政府からの特定補助金の3つであった。①は、さらに、(a) 公有地・公共財産使用税及び道路税、(b) 国税の

¹ 制定当初の憲法第119条は、次のとおりであった。

- ① 州は、共和国の法律で定める形式と範囲内において、財政上の自治権を有する。共和国の法律は、州の財政と国、県及びコムーネの財政とを調整する。
- ② 州に対し、その通常の権能を遂行するために必要な経費に充てるため、州の必要に応じて州税を課す権限を認め、また国税の一部を譲与する。
- ③ 特定の目的のために、とりわけ南部及び島部を開発するために、国は、法律により、当該州に特定補助金を支出する。
- ④ 州は、共和国の法律で定める方式に基づき、固有の財産を有する。

² L. 16 maggio 1970, n. 281, Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, in *G.U.*, 22 maggio 1970, n. 127, pp.3283-3288.

一定割合の配分、(c) 資本設備のための州債の発行によるもの等に区分される。②は、中央政府による州間較差を補う平衡化基金としての目的を有し、60%が州の人口規模、10%が州の面積、30%が移民・失業・財政力の比率を基礎とする社会・経済的係数に従って各州に配分される。③は、南部に対する特別措置、各種州計画に対する援助措置等を含み、州財政に占めるその割合は、無視できなかった。以上の財源について、より詳細に見れば、まず州の固有財源は、相対的に低い割合に抑えられ、州による著しい不均衡が存在した。1970 年における固有財源の総額は 1,200 億リラ（約 96 億円）であったが、最多のロンバルディア州が 279 億リラであるのに対し、最少のモリーゼ州は 5.1 億リラであった。また、共通基金の総額は 5,800 億リラであったが、各州間の不均衡は十分に是正されていなかった。さらに、特定補助金を介した中央の統制も指摘されてきた。そして、固有財源の乏しさによる恒常的な財政危機という問題が見られ、州の自治を発展させる上で大きな障害となった。

このように、281 号法による分権改革は、州の財政自治権の実現に係る根本的な問題に触れず、(特別州を含む) 州政府の予算は、中央―地方関係のトップ・ダウン方式に強く制約されたままであった。当時の憲法第 119 条は、州の財政自治権がむしろ国の資金に従属する状況をもたらし、特別州においてのみ、州により幅広い権限が認められたため、部分的に問題が克服されたにとどまった。さらに、1974 年の税制改革³を画期に、税源の中央集権化が進み、州の固有税の比率は、73 年の 8～9%から、79 年には 2%に低下している⁴。他方、通常州の支出は、1972 年大統領令第 1 号～第 11 号⁵（281 号法第 17 条の委任実施）を受けて

³ この税制改革は、福祉国家の拡張及び税制業務の効率化を目指したものであった。

⁴ 以下、本段落の記述に関しては、Ernesto Longobardi, *Il lungo e lento cammino della finanza regionale: verso quale federalismo fiscale?*, in Ernesto Longobardi (a cura di), *Regionalismo e regioni in Italia 1861-2011*, Roma: Gangemi editore, 2011, pp.97-130, Istituto Nazionale di Statistica, Serie storiche: Finanza degli enti locali. <http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=1&no_cache=1&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=22&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=89c9e19b1fcee7da844099ffd311815> を参照した。

⁵ DPR 14 gennaio 1972, n. 1, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale./ n. 2, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale, in *G.U.*, 15 gennaio 1972, n. 12, Suppl. Ordinario.

DPR 14 gennaio 1972, n. 3, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici./ n. 4, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici, in *G.U.*, 19 gennaio 1972, n. 15, Suppl. Ordinario.

DPR 14 gennaio 1972, n. 5, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e parti lacuali e dei relativi personali ed uffici./ n. 6, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di turismo ed industria alberghiera e del relativo personale, in *G.U.*, 22 gennaio 1972, n. 19, Suppl. Ordinario.

DPR 15 gennaio 1972, n. 8, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici, in *G.U.*, 29 gennaio 1972, n. 26, Suppl.

1975年に国内総生産の約3%を占めていた。70年代後半から80年代初頭にかけて、1977年大統領令第616号⁶による権能の移転や、78年以降は国民保健サービスを創設した1978年法律833号⁷の影響で保健に関する権限移譲により、当該支出の対国内総生産比は上昇している（1980年で約5%）。国民保健サービスに関しては、サービスの提供が州等の地域保健単位に分権化されたため、その財源である国の全国健康保健基金から社会保障の移転支出が拡大している。他方、特別州の支出の国内総生産比は、70年代初頭で1%未満、80年で2%であったため、州全体では、80年で約7%となっていた。なお、通常州の支出の内訳を見れば、大半が地方団体、保健サービス等に対する移転に用いられている（保健サービス改革が施行された79年以降、90%以上）。80年代初頭以降、財及びサービス取得のための支出は、常に全体の2.5%程度にとどまっていた。投資のための支出も、70年代末には3%を切るようになっていた。また、特別州の歳出内訳を見れば、70年代初頭、移転支出は10%以下であったが、80年に歳出の半分を占めるようになっていた。

第3節 2001年憲法改正後の財政自治権

第2節で確認した州等の財政自治権は、2001年の憲法改正により、大幅に見直された⁸。

Ordinario, n. 1.

DPR 15 gennaio 1972, n. 9, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale, in *G.U.*, 2 febbraio 1972, n. 30, Suppl. Ordinario.

DPR 15 gennaio 1972, n. 10, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale, in *G.U.*, 14 febbraio 1972, n. 41, Suppl. Ordinario.

DPR 15 gennaio 1972, n. 11, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici, in *G.U.*, 19 febbraio 1972, n. 46, Suppl. Ordinario.

⁶ DPR 24 luglio 1977, n. 616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, in *G.U.*, 29 agosto 1977, n. 234, Suppl. Ordinario.

⁷ L. 23 dicembre 1978, n. 833, Istituzione del servizio sanitario nazionale, in *G.U.*, 28 dicembre 1978, n. 360, Suppl. Ordinario.

⁸ これに先立つ改革として、次のようなものがある。まず、州等の財政の再編について政府に委任した1996年法律第662号（及びその委任を受けた1997年立法命令第446号）は、州生産活動税（imposta regionale sulle attività produttive）と個人所得税（imposta personale sui redditi）の付加税という新たな租税を導入し、同税の適用について州がその法律で規律できることとした。L. 23 dicembre 1996, n. 662, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica, in *G.U.*, 28 dicembre 1996, n. 303, p., D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali, in *G.U.*, 23 dicembre 1997, n. 298, Suppl. Ordinario, n. 252.

続いて、1999年法律第133号及び2000年立法命令第56号は、平衡化基金を創設したほか、国からの移転支出を廃止するとともに、州に対する個人所得税、ガソリン税及び消費税の配分増額を措置した。L. 13 maggio 1999, n. 133, Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale, in *G.U.*, 17 maggio 1999, n. 113, Suppl.

改正後の憲法第 119 条⁹によれば、州、県及びコムーネは、収入と支出に係る財政自治権を有する。州等は、固有の財産を持ち、投資的支出（例えば、道路建設）の財源のためにのみ借入れを行うことができる。ただし、この借入れにはいかなる国による保証も行われない。州等の通常の財源は、固有税、国税収入の配分及び平衡化基金からの収入である。平衡化基金は、財政力の格差を減少させるよう配分され、いかなる場合にも使途の限定を行わない。以上の財源は、州等が、その与えられた権能に係る費用を完全に支払うことを保障する。これに加えて、国は、特定の州等に、追加財源を配当し、特別な措置を行う。その目的は、経済発展、社会的結束と連帯を促進し、経済的社会的な不均衡を除去し、人格権の実効的な行使を助長し、又はその権能の通常の遂行とは異なる目的に対処することである。この場合には、国は使途について制約を設けることができる。2001 年の憲法改正の要点は、①州の財政自治権の総合的な強化とともに地方団体についても財政自治権を明示したこと、②支出のみならず、収入についても州等の自主決定権を認めたこと、③改正前の集権的な財政関係に通じる協調的な要素を持った「連邦主義¹⁰」モデルを導入したことである。ただし、同条の実

Ordinario, n. 96, D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133, in *G.U.*, 15 marzo 2000, n. 62, pp.6-37. この結果、2002 年において廃止された移転支出の額は 56 兆リラに上り、1992 年から 2002 年の間で、州の固有収入の割合は 12%から約 50%に変化した。Luca Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art.119 Cost., Le Regioni*, 2003, n.1, p.18.

⁹ 憲法第 119 条は、2001 年改正によって大きく改められ、その後の 2012 年改正による追加の字句（下線部）とあわせ、現在は以下の条文となっている（下線は引用者）。なお、2012 年改正は、国とともに地方に予算均衡原則を導入するものである。

- ① コムーネ、県、大都市及び州は、それぞれの予算の均衡を遵守した上で、収入及び支出の財政自治権を有し、欧州連合の法規から生じる経済的及び財政的拘束の遵守を保障するよう協力する。
- ② コムーネ、県、大都市及び州は、自主財源を有する。〔コムーネ、県、大都市及び州は、〕憲法に適合して、かつ、財政及び税制の調整原理に基づき、固有の租税と収入を定め賦課する。自らの領域に交付される国の税収の配分の決定に与る。
- ③ 国の法律は、住民 1 人当たりの財政力の低い地域のために使途の定めのない平衡化基金を設ける。
- ④ 前 2 項に由来する財源は、コムーネ、県、大都市及び州が、その与えられた公的な権能に係る費用を完全に支払うことを保障する。
- ⑤ 経済発展、社会的結束と連帯を推進し、経済的社会的な不均衡を除去し、人格権の実効的な行使を助長し、又はその権能の通常の行使とは異なる目的に対処するために、国は、特定のコムーネ、県、大都市及び州に、追加財源を配当し、特別な措置を行う。
- ⑥ コムーネ、県、大都市及び州は、国の法律の定める一般原則に基づき、固有の財産を有する。〔コムーネ、県、大都市及び州は、〕償還計画を同時に策定するとともに、各州の団体が全体として財政収支の均衡を遵守することを条件として、投資的支出の財源のためにのみ借入れを行うことができる。前文の規定による借款に対していかなる国による保証も行われない。

¹⁰ 「(財政) 連邦主義」という語について、イタリアでは、中央政府の権限を弱め、南北問題にこだわることなく、各地域の独立性を強めるという意味で使われることが多いとの指摘もある。高橋、前掲論文（2005 年 c）、222 頁。

施の多くは法律に委ねられており、国の租税及び会計制度並びに財源の調整に関する専属的立法権（憲法第 117 条第 2 項 e 号）に加え、財政及び租税制度の調整に関する競合的立法権限（同条第 3 項）を与えられた国が措置を行う必要があった¹¹。

しかし、実施手続の整備は進まず、2004 年には、憲法裁判所が、改正後の憲法第 119 条から導かれるモデルの実施には、国の立法措置が必要な前提であると判示するに至った¹²。

¹¹ 財政調整は、一方で最上位の政府が下位の政府の権限行使の方式を制限することを認める権能であり、他方で最上位の政府が各階層の政府に配分される事項の境界を定めることにより後者の権限分野を決定することを可能にする権能である。①国の立法者は、当該制約が間接的に州の支出に係る自治に影響を及ぼすものであれ、各領域団体の制度上の目的の達成のために使用され、かつ、実際に使用可能な領域団体の支出の財源の確実性を損なわない限りにおいて、財政調整という名目により、州に対してその予算政策の制約を正当に課すことができる（Sent. Corte cost. 3 novembre 2010, n. 326, in *R.U.*, v. 146(6), pp.157-192.）。②財政調整の権能は、憲法で保障された自治の領域の存在に合致するよう形作られ、かつ、行使されなければならない、調整作用は、決して限界を超えることはできない。当該限界を超えた場合には、指導行為又は自治体の活動の不適切な条件付けになるであろう（Sent. Corte cost. 18 dicembre 2003, n. 376, in *R.U.*, v. 139(4), pp.643-655.）。

ただし、財政調整は競合的立法事項であることから、国の法律は、州等に多様な支出分野及び支出目的の間で財源を配分する広範な自由を残した総合的な限界のみを定めることができ（Sent. Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 36, in *R.U.*, v. 140(1), pp.397-414.）、州等の予算の各支出項目に対する詳細な制約を設けることはできない（Sent. Corte cost. 9 novembre 2005, n. 417, in *R.U.*, v. 141(6), pp.95-128.）。

とはいえ、財政調整に関する基本原則の範囲は、国の規律の目的とその目的に係る比例性を尊重して検討されなければならない（Sent. Corte cost. 16 luglio 2009, n.237, in *R.U.*, v. 145(4), pp.241-270.）。そのため、原則は、具体的に財政調整の目的を実現するために立法者により採られ、国より下位の団体の措置より詳細な規範をも含むことができる（同判決）。この他にも、憲法裁判決を介して、財政調整という名目により、国の立法権が州の権限を制約することが生じている（Paolo Caretti e Giovanni Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, 3 ed., Torino: Giappichelli, 2012, p.334.）。このような傾向は、単一国家に近い特色と言えようか。

¹² Sent. Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 37, in *R.U.*, v. 140(1), pp.415-439. 州等の財政自治は、憲法に適合して、かつ、財政及び税制の調整原理に基づき、国又は州の具体的な法律により、実施されなければならない。財政及び税制の調整原理は、共和国を構成する州等の異なる財政及び租税制度を統合するための権能である。調整は、州等がそれぞれ自律的な予算政策を行うことができ、当該政策が調和したものとなっていることを前提としている。調整原理は、州等が固有の租税及び収入を定め、かつ、適用する権限を正当に行使する際の限界となる。

調整のための国の法律が施行されるまで、国税の規律は、それが国の専属的立法事項（「国の税制度及び会計制度」）に属するため、州に当該租税の収入が配分される場合であっても、国が行うことが可能（裏返せば、州は、国の法律が明示した範囲でのみ立法が可能）である（Sent. Corte cost. 5 giugno 2007, n. 193, in *R.U.*, v. 143(3), pp.279-287.）。

州がその法律により独自に課税しようとする場合、租税制度に係る調整原理（憲法第 119 条第 2 項）に従うとともに、国の法律によりすでに設けられている租税と同様の租税を設けること、当該租税について規律すること、当該租税と同様の課税対象に課税することは禁止される（Sent. Corte cost. 16 dicembre 2004, n. 431, in *R.U.*, v. 140(5), pp.531-539. 等）。

憲法裁判所によれば、財政全体を調整する目的で、国の立法者は、州の立法者が従うべき原則を定めるだけでなく、租税制度全体の方向性を決定し、国、州等それぞれの課税権限を具体化する際の範囲と限界を定義しなければならない。それがなければ、いかに州の立法権限に属する事項についてであっても、国の法律による租税に対して州の措置は許されない。ただし、憲法裁判所は、独自の租税を創設する州の措置は、その専属的立法権限に属する事項に限り、国税と異なる課税要件に立つものであれば、可能としている。また、別の判決¹³によれば、憲法第 119 条の規定の具体化は、改正後の憲法第 5 章を実施するための前提であり、さらに、憲法第 119 条の規定と矛盾する州等の支出のあり方は、各分野を機能不全に陥らせるおそれがあるとした。

しかし、このような指摘にもかかわらず、憲法第 119 条の規定の実施は、地域間格差、公的債務処理や安定成長協定遵守の必要性といった制度的な前提に加え、財政に関する立法権限の分割に係る複雑さ、憲法上の財政自治権の新たなモデルの定める財政機能の実施に対する立法者の関心が必ずしも高くなかったことにより先送りされ、中道右派政権の下、ようやく 2009 年法律第 42 号「憲法第 119 条の規定の具体化における、財政連邦主義に関する政府への委任¹⁴」（以下「42 号法」という。）が制定されるに至った¹⁵。

州固有税（トリュフ採取認可税）を認めた事例として 2003 年憲法裁判決第 297 号（Sent. Corte cost. 22 settembre 2003, n. 297, in *R.U.*, v. 139(3), pp.449-455.）がある一方、州固有税として自動車税を認めなかった 2003 年憲法裁判決第 296 号（Sent. Corte cost. 22 settembre 2003, n. 296, in *R.U.*, v. 139(3), pp.441-448.）等がある。

¹³ 2003 年判決第 370 号は、特に、国の財政移転に関して、従来の使途の制約を伴う国から州への財政移転が繰り返されるのを避けるために、国は、州の活動に資金供与するための分野別基金を設けることはできないとしている。その唯一の例外は、横断的事項に含まれる目的を保障するための資金供与に係るものである（2004 年憲法裁判決第 14 号 Sent. Corte cost. 18 dicembre 2003 - 13 gennaio 2004, n. 14, in *R.U.*, v. 140(1), pp.189-209.）。関連して、州の計画とは無関係に、制約のある支出又は直接的な財政移転を定めるための国の法律は認められていない（事例として、地方団体に有利なインフラ整備に関する 2004 年憲法裁判決第 49 号 Sent. Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 49, in *R.U.*, v. 140(1), pp.515-521.）。

¹⁴ L. 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in *G.U.*, 6 maggio 2009, n. 103, pp.1-37.

¹⁵ なお、「財政連邦主義」の語を使用した先例としては、1999 年法律第 133 号「平衡化、合理化及び財政連邦主義に関する規定」がある。同法は州財政の自治強化を企図し、その第 10 条「財政連邦主義に関する規定」は、同条に掲げる原則及び指針に基づき、通常州の財政及び州間の均衡化措置を定める立法命令を、同法の施行日から 9 か月以内に定めることを政府に委任している。当該原則及び指針の要点は、次のとおりである。①自然災害関連等の例外を除き、国から通常州への財政移転を廃止し、個人所得税及びガソリン消費税の州配分割合引上げ、付加価値税の州配分（新規）によって代替する。州配分の付与は、平衡化基金に割り当てられるものを差し引き、各州の課税標準の指標に基づいて実施する。平衡化基金は、付加価値税の配分（及びガソリン消費税の配分）により資金を充当する。②平衡化制度は、主要な租税及び国税の配分に係る財政力並びに脱税への対応力、保健上の需要に対応する。③地方団体に関しても、課税における自治の拡充とコムーネ不動産税及び義務的な個人所得税の配分に係る財政力に關係する平衡化

第4節 2009年法律第42号の要点

42号法は、憲法第119条の十全な実施に向け、州等の収入構造、平衡化基金¹⁶の創設及び州等の政府間での財政調整の保障等についての原則を定め、関連事項を立法命令として24か月¹⁷以内に公布するよう政府に委任するものである。同法に定める国と地方の財政関係は、連帯及び社会的結束の原則を尊重しながら、州等に対して収入及び支出に係るより広範な自律性を与えることを目指している。あわせて、前例による支出の基準に基づいた従来の手法を改め、標準的な費用（最適費用）及び需要といった指標に基づいた国と地方の財源配分の実現を図っている。

まず、州に対して、国の全領域で市民的及び社会的権利に係る最低限の水準（憲法第117条第2項m号）を満たすための給付¹⁸を完全に行えるよう国が保障する。そのため、当該給付の財源は、統一的な税率及び課税標準の「広義の州固有税¹⁹」、個人所得税に対する州付加税²⁰及び国税である付加価値税の税収の州への一部配分に加え、平衡化基金の配分により賄われる。同基金の配分は、当該給付のための支出に必要な標準的な費用と、州に付与された税収との間の差額を補うものでなければならない。標準的な費用及び需要の決定手続は、立法命令により具体化される。他方、当該給付以外の支出²¹については、財政力の高い州（個人所得税に対する州付加税の収入を住民数で除した値が全国平均を上回っている州）は平衡化基金からの資金を受け取らず、財政力の低い州に同税における格差を減少させるよう資金を配分する。なお、平衡化基金は、いずれの場合でも用途を限定しないで配分され

の要求に対応した、国からの財政移転制度の見直しを行う。平衡化は、地域、人口及び社会資本に関する特質並びに経済及び社会的状況を考慮する。④州、県及びコムーネに対する国からの財政移転の見直しとともに、州生産活動税のコムーネ及び県への配分を廃止する。

¹⁶ 憲法第119条第3項に基づき、州等の租税収入の不均衡を補い、全国で同一水準のサービス供給を可能にするための手段である。詳細については、後述する。

¹⁷ 2011年法律第85号（L. 8 giugno 2011, n. 85, Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, in G.U., 17 giugno 2011, n. 139, pp.1-5.）により、「30か月」と改められた。さらに、当該命令施行から3年以内（当初は2年以内）に、補完・補正を行うための立法命令制定も想定していた。

¹⁸ 具体的には、保健、生活援助、教育及び公共地方交通（資本勘定における支出分）に関わる給付である。

¹⁹ 広義の州固有税とは、国の法律により創設及び規定され、その収入が州に配分されるものである。当該税について、州は、その法律により、国の立法及び共同体法の範囲内で、税率を改定し、免除、控除及び課税標準の引下げを定めることができる。これに対して、国による課税の対象ではない課税要件に関して、州がその法律により規定するのが狭義の州固有税である。

²⁰ 州付加税とは、国税と同様の課税標準について、州が、その法律により、国の立法の範囲内で、税率の改定、税の控除を定めることができるものである。

²¹ 具体的には、行政一般、国土及び環境の保全、職業教育等に関わる支出である。

る。そのほか、国から州に移譲された任務の財源は、①国税の税率引下げとそれに対応した憲法第 117 条第 2 項 m 号の義務に関する支出に係る広義の州固有税及び州付加税の税率引上げ、並びに当該義務に関連しない支出に係る個人所得税に対する州付加税の税率引上げ、②付加価値税又は個人所得税の税収の州への一部配分の比率の引上げにより保障する。

次に、地方団体に対しても、その基本的任務（憲法第 117 条第 2 項 p 号）に対する支出を完全に行えるよう保障している。基本的任務に係る平衡化基金の配分は、利子を除く経常支出の標準化された値と租税収入及び固有の収入の標準化された値の差並びに社会資本需要に基づいて行われる。他方、それ以外の任務に係る財源の配分は、人口分布及び地方団体間の連携を考慮しながら、財政力の差異を減ずるよう行われる。地方団体に対する平衡化基金は、国の平衡化基金によって賄われ、コムーネと県（大都市を含む。）それぞれを対象として州予算の中に設けられる。州は、その内部にある地方団体に対し、統合会議²²において承認された合意に従い、同団体との合意に基づいて、平衡化基金の配分を行う。州による地方団体への基金の配分が遅れた場合には、国による代替手続が行われる。また、コムーネ及び県の固有税に関しては、特定の国税の全部又は一部の移管も含め、国の法律で定める。州も、その立法権の範囲内で、地方団体の新たな租税を設けることができる。地方団体は、法律に定められた範囲内で、自らに配分された租税に係る税率改定及び優遇措置の導入を行うことができる。コムーネの連合及び合併に対する、課税における自律性の拡大といった報奨措置も設けられている。

このほか、42 号法は、階層の異なる政府間での財政調整を保障するために、①調整前後で異なる財政力及び全財源の透明性の保障、②財政目標の尊重及び安定成長協定の遵守、③州等の実施するサービスの効率性及び妥当性に関する指標の策定、④財政面等で優れた地方団体とそうではないものそれぞれに対する報奨又は制裁の導入等の原則を定めている。また、経済・財政省に国と地方各 15 名の代表と中央統計機構の代表 2 名²³から構成され、立法命令策定のための情報の収集及び処理を行う「財政連邦主義実施のための合同専門委員会」、上下院議員各 15 名から構成され、同命令案に対する政府への意見表明等を行う「財政連邦主義実施のための議会委員会」並びに統合会議内に新たな財政連邦主義制度の機能の管理及び評価等を行う「財政調整常設会議」（すべての領域団体の代表者が参加）を設置している²⁴。

以上のとおり、42 号法は、全体として、州（特に通常州）及び地方団体の財政制度を改革し、各階層の政府がその領域から自身の支出に必要な収入の大部分を得て、結果として各階層で責任をもって支出を行う制度の実現を目指している。とはいえ、全国における最低限の

²² 1997 年立法命令第 281 号第 8 条等に基づき、国の関係大臣並びに州及び地方団体の代表から構成され、国の活動と地方制度の協力振興等を図るものである。

²³ 中央統計機構の代表者 2 名に関しては、2009 年法律第 196 号により追加された。

²⁴ ただし、規律の決定に対する地方側の参加を決定的なものとすることはできなかったとの評価もある。Ettore Jorio, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano: Giuffrè, 2012, p.91.

水準の給付の保障に係る州の任務と地方団体の基本的任務に関する費用の補完、さらに、財政力の異なる地域間の格差の縮小のための州等の間における調整措置を保障していることから、協調的な性格も帯びているといえる。また、手続面で、議会統制の手段が強化されている。

第5節 2009年法律第42号の実施状況

2013年11月末までに、前述の委員会等が設置されたほか、42号法の委任を受け、11本の立法命令が制定された。立法命令は、制定順に次のとおりである。

- ① 2010年立法命令第85号「2009年5月5日の法律第42号第19条の規定の具体化における、コムーネ、県、大都市及び州に対する固有の財産の付与²⁵⁾」
- ② 2010年立法命令第156号「首都ローマ(Roma capitale)の暫定的制度に関する2009年5月5日の法律第42号第24条の規定の具体化に係る規定²⁶⁾」
- ③ 2010年立法命令第216号「コムーネ、大都市及び県の標準的な費用及び需要の決定に関する規定²⁷⁾」
- ④ 2011年立法命令第23号「コムーネの財政連邦主義に関する規定²⁸⁾」
- ⑤ 2011年立法命令第68号「通常州及び県の収入における自治並びに保健部門における標準的な費用及び需要の決定に関する規定²⁹⁾」
- ⑥ 2011年立法命令第88号「2009年5月5日の法律第42号第16条の規定に基づく、経済的及び社会的不均衡の除去のための追加財源及び特別措置に関する規定³⁰⁾」
- ⑦ 2011年立法命令第118号「2009年5月5日の法律第42号第1条及び第2条の規定に基づく、州及び地方団体の会計制度及び予算枠組並びに州等の組織の調和に関する規定³¹⁾」

²⁵⁾ D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in *G.U.*, 11 giugno 2010, n. 134, pp.30-42.

²⁶⁾ D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale, in *G.U.*, 18 settembre 2010, n. 219, pp.1-6.

²⁷⁾ D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province, in *G.U.*, 17 dicembre 2010, n. 294, pp.1-10.

²⁸⁾ D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale, in *G.U.*, 23 marzo 2011, n. 67, pp.1-31.

²⁹⁾ D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, in *G.U.*, 12 maggio 2011, n. 109, pp.1-43.

³⁰⁾ D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88, Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in *G.U.*, 22 giugno 2011, n. 143, pp.1-13.

³¹⁾ D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli

- ⑧ 2011 年立法命令第 149 号「2009 年 5 月 5 日の法律第 42 号第 2 条、第 17 条及び第 26 条の規定に基づく、州、県及びコムーネに関する制裁及び報奨制度³²⁾」
- ⑨ 2012 年立法命令第 61 号「首都ローマの制度に関する 2009 年 5 月 5 日の法律第 42 号第 24 条の規定の具体化に係る追加規定³³⁾」
- ⑩ 2013 年立法命令第 51 号「首都ローマの制度に関する 2009 年 5 月 5 日の法律第 42 号第 24 条の規定の具体化に係る追加規定である 2012 年 4 月 18 日の立法命令第 61 号の規定の改正及び補完³⁴⁾」
- ⑪ 2014 年立法命令第 126 号「2009 年 5 月 5 日の法律第 42 号第 1 条及び第 2 条の規定に基づく、州及び地方団体の会計制度及び予算枠組並びに州等の組織の調和に関する規定について定める 2011 年 6 月 23 日の立法命令第 118 号の補完及び補正規定³⁵⁾」

ただし、42 号法実施のための立法委任のうち、州による給付の最低水準に基づく標準的な費用及び需要の決定、大都市の設置に関わる立法命令は、未制定となっている（ただし、2014 年法律第 56 号で大都市の設置が行われるなどしている）。また、立法命令に加え、国内における社会インフラ整備状況の格差解消に向けた 2010 年 11 月 26 日の経済・財政省令「2009 年 5 月 5 日の法律第 42 号第 22 条に基づく、社会資本の平衡化に関する規定」等が制定されている。続いて、11 本の立法命令を内容ごとに概観しておく。

第 1 款 国有財産の地方への移転

2010 年立法命令第 85 号は、領域性、補完性、最適性、簡素化、財政能力、権限と任務の相関関係、環境の活用といった基準に基づく、州等に対する国有財産移転の手続を定めている。移転の目的は、住民により近い階層の政府への国有財産の移転により、各財産の機能の最大限の活用を保障することである。移転の対象として、①国の行政により直接使用されているものを除く、海浜、港湾等及びその従物に属する財、②河川、湖沼等及びその従物並びに国が権限を有する治水施設及び干拓施設に属する財（ただし、複数の州にわたる河川及び関係州の合意がない場合における複数の州にわたる湖沼は除く。）、③州又は地方団体の利

1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in *G.U.*, 26 luglio 2011, n. 172, pp.1-78.

³²⁾ D.Lgs. 6 settembre 2011 n.149, Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in *G.U.*, 20 settembre 2011, n. 219, pp.1-18.

³³⁾ D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61, Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale, in *G.U.*, 18 maggio 2012, n. 115, pp.1-18.

³⁴⁾ D.Lgs. 26 aprile 2013, n. 51, Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale, in *G.U.*, 15 maggio 2013, n. 112, pp.1-7.

³⁵⁾ D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in *G.U.*, 28 agosto 2014, n. 199, Suppl. Ordinario, n. 73.

害に関わる空港、④陸上の鉱山及びその従物が例示されている。同命令の実施は、財産の多様なカテゴリーの特定及びそれに続く移転に係る手続の複雑さから遅延が見られたが、2013 年緊急法律命令第 69 号「経済活性化のための緊急規定³⁶」により、簡素化された移転手続が制定された。当該手続によれば、州等は 2013 年 9 月から 11 月の間に国有不動産取得の申請を行うものとし、国有財産庁は申請受付から 60 日以内に受理要件の確認を行い、結果を通知する。通知受領から 30 日以内に、申請した州等は、移転手続開始のために国有財産庁の州支局に連絡をとることができる。連絡から 120 日以内に、州等は、文書収集、現地調査等を行うことができ、また、その議会の決定を州支局に通知し、申請を確認しなければならない。この確認から、90 日以内に、国有財産庁は、当該不動産の所有権移転を行う。

第 2 款 首都ローマの制度

2010 年立法命令第 156 号は、従来のコムーネである「ローマ」に代わる領域団体「首都ローマ」の議会、首長及び政府について規定する。続いて制定された 2012 年立法命令第 61 号は、首都ローマに新たに配分される行政事務（文化財評価、環境保護、見本市、観光及び災害対策）及び事務移譲の手法を示すことにより、2010 年立法命令第 156 号を補完するものである。2012 年立法命令第 61 号は、国の権限に属する事務の移譲を対象とし、円滑な移譲のために、統合会議の中に、首相が主宰し、首都ローマ、ラツィオ州及びローマ県の各首長と関係大臣で構成される部会を設けた。このほか、首都ローマに移譲される行政事務の実施に必要な人員、設備及び財源の移譲や、共和国の首都としての役割に関する事務の実施による追加負担の決定といった重要な点は首相令に委任されている。さらに、2012 年立法命令第 61 号を改正、補完するものとして、地方公共交通に関する国から首都ローマへの支出等を定める 2013 年立法命令第 51 号が制定された。

第 3 款 地方団体における標準的需要の決定

2010 年立法命令第 216 号は、コムーネ及び県の基本的任務を、暫定的に提示するものである。コムーネについては、42 号法の施行日に利用可能な予算により認められた支出全体の 70%に当たる額の行政の一般的任務のほか、地方警察、保育サービス等を含む公教育、道路及び交通、領域及び環境の管理並びに社会部門に関する任務を挙げている。県については、42 号法の施行日に利用可能な予算により認められた支出全体の 70%に当たる額の行政の一般的任務のほか、学校建築を含む公教育、交通、領域管理、環境保護及び労働市場サービスに関する経済発展分野における任務を挙げている。

³⁶ D.L. 21 giugno 2013, n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98.), in *G.U.*, 20 agosto 2013, n. 194, Suppl. Ordinario, n. 63.

コムーネ及び県の基本的任務と最低限の水準のサービスを実施するため、十全な財源を保障するための基準として「標準的需要」が必要となる。その決定のための手法は、同命令で示された概略に従って、経済・財政省とイタリア銀行が出資して設立した研究機関(Sose)が具体化する。具体化に当たり、Sose は、①従来の支出データ、②住民 1 人当たりの支出額、③コムーネ等の地理的・社会的・産業的な特性、そのサービスの効率性・効果・質、利用者の満足度等に関連したものとしての生産性及び支出の相違を考慮するものとしている。標準的需要決定のための算定手続に関する手法と各地方団体の標準的需要は、首相令により公開される。実例として、2012 年 12 月 21 日の首相令「2010 年立法命令第 216 号第 6 条に基づく、地方警察事務（コムーネ）及び労働市場サービスに関する経済発展分野における事務（県）に関する手法の解説並びに各コムーネ及び各県の標準的需要の採択」³⁷がある。

第 4 款 コムーネレベルでの財政連邦主義

2011 年立法命令第 23 号は、コムーネが新たな収入を得ることができるよう、コムーネ固有税（IMU: *Imposta municipale propria*）をはじめとした税体系を整備した。IMU は、一定の条件の不動産を対象に、従来のコムーネ不動産税（ICI: *Imposta comunale sugli immobili*）等に代わり、2014 年から導入すると当初定められた。しかし、経済・金融危機対策として 2011 年緊急法律命令第 201 号により、2012 年からの導入に前倒しされた。続いて、2013 年緊急法律命令第 54 号³⁸により、コムーネの支出削減を前提に納税者救済を目的として支払義務が停止され、最終的に、2013 年緊急法律命令第 102 号³⁹により支払が免除されることとなった。さらに、2013 年法律第 147 号⁴⁰は、IMU を廃棄物処理税等とともにコムーネ統一税（IUC: *Imposta unica comunale*）に統合した。

このように、2011 年立法命令第 23 号はコムーネレベルの新たな税体系を整備したものの、経済・金融危機への対処によって大きな影響を受けている。このほか、同命令実施のため、通常州内のコムーネに 2012 年に国から配分される付加価値税収入の配分比率を定める

³⁷ DPCM 21 dicembre 2012, Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di polizia locale (Comuni), e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro (Province), ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 216/2010, in *G.U.*, 5 aprile 2013, n. 80, Suppl. Ordinario, n. 26.

³⁸ D.L. 21 maggio 2013, n. 54, Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo (convertito con modificazioni dalla L. 18 luglio 2013, n. 85.), in *G.U.*, 19 luglio 2013, n. 168, pp.1-2.

³⁹ D.L. 31 agosto 2013, n. 102, Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici (convertito con modificazioni dalla L. 28 ottobre 2013, n. 124.), in *G.U.*, 29 ottobre 2013, n. 254, Suppl. Ordinario, n. 73.

⁴⁰ L. 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014), in *G.U.*, 27 dicembre 2013, n. 302, Suppl. Ordinario, n. 87.

2012 年 6 月 13 日の首相令をはじめとして、2011 年から 2013 年にかけて 10 本の首相令及び省令⁴¹が制定されている。

第 5 款 通常州及び県の財政、保健部門における標準的費用等

2011 年立法命令第 68 号は、通常州及び県の課税自治権、平衡化基金並びに保健部門における標準的費用及び需要について措置するものである。具体的には、国からの財源移転廃止に伴う通常州の税源の見直し（個人所得税及び付加価値税の配分、州生産活動税に対する裁量等）、国及び通常州からの財源移転廃止に伴う県の税源確保（県固有税としての自動車関連税、個人所得税の配分）、県及び大都市のための平衡化基金、大都市の財源と任務について規定しているほか、保健部門の標準的需要が、マクロ経済の状況に一致し、かつ、欧州レベルでの財政制約と義務を遵守して決定される旨を定めている。さらに、統合会議の中に設置される「財政調整常設会議」の構成及び任務についても規定した。なお、同命令の実施に当たり、2012 年 4 月 12 日の首相令「国から県への移転の廃止」⁴²、2012 年 7 月 10 日の首相令「2011 年 5 月 6 日の立法命令第 68 号第 18 条第 1 項の規定の具体化における、県及び

⁴¹ Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 26 novembre 2010, Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in *G.U.*, 1 aprile 2011, n. 75, pp.1-3, DPCM 17 giugno 2011, Disposizioni attuative degli articoli 2, comma 4, e 14, comma 10, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, in materia di attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2011, in *G.U.*, 2 settembre 2011, n. 204, Suppl. Ordinario, n. 201, Decreto del Ministero dell'Interno 21 giugno 2011, Riduzione dei trasferimenti erariali (art. 2, comma 8 del Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23), in *G.U.*, 2 agosto 2011, n. 178, pp.13-15, Decreto del Ministero dell'Interno 21 giugno 2011, Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 2, comma 7, Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23), in *G.U.*, 2 agosto 2011, n. 178, pp.16-18, Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 15 luglio 2011, Criteri per la determinazione dell'importo netto da erogare ai comuni che abbiano partecipato all'accertamento fiscale e contributivo, in *G.U.*, 1 agosto 2011, n. 177, pp.22-24, Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 30 dicembre 2011, Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario, in *G.U.*, 31 dicembre 2011, n. 304, pp.13-14, Decreto del Ministero dell'Interno 4 maggio 2012, Ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio alle province delle regioni a statuto ordinario, per l'anno 2012, in *G.U.*, 23 giugno 2012, n. 145, pp.2-3, DPCM 13 giugno 2012, Determinazione della percentuale di compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto spettante ai comuni delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2012, in attuazione dell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in *G.U.*, 7 settembre 2012, n. 209, pp.1-2, Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 30 ottobre 2012, Approvazione del modello di dichiarazione dell'imposta municipale propria (IMU) e delle relative istruzioni, in *G.U.*, 5 novembre 2012, n. 258, pp.4-26, Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 8 marzo 2013, Attuazione dell'articolo 2, comma 10, lettera b), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in materia di federalismo fiscale municipale, in *G.U.*, 18 marzo 2013, n. 65, pp.14-15.

⁴² DPCM 12 aprile 2012, Soppressione dei trasferimenti erariali alle province, in *G.U.*, 5 giugno 2012, n. 129, pp.4-5.

通常州に対する個人所得税配分比率の決定」⁴³等が制定されている。

第 6 款 追加財源及び特別措置

2011 年立法命令第 88 号は、経済的及び社会的不均衡の除去のための追加財源の配分と特別措置の実施について規律している。具体的には、2002 年に創設された「十全に活用されていない地域のための基金」を改称した「発展及び結束のための基金」並びに国の経済、社会、制度及び行政面における不均衡除去のための手段を規定している。

第 7 款 会計制度及び予算枠組の調和

2011 年立法命令第 118 号は、公行政の予算による強化のため、保健部門の会計を含む州及び地方団体の予算を同質化し、相互に比較可能にするための一連の措置を設けている。同命令の実施措置としては、州等の会計制度及び予算枠組に関する規律の試行並びに当該試行に参加する行政の決定に関する 2011 年 12 月 28 日の 2 本の首相令⁴⁴等がある。

第 8 款 制裁及び報奨制度

2011 年立法命令第 149 号は、提供するサービスの質と良好な財政状態を担保する州、県及びコムーネに対する報奨制度と、財政的義務を遵守しない場合の制裁制度を規定している。具体的には、州、県及びコムーネの重大な財政危機の責任者に対する政治的責任の追及を規定するとともに、組織の原則と目標を示すことでガバナンスを高めようとしている。同命令も、財政調整、予算決定の透明性等を保障するため州の立法期（県等の場合は首長の任期）満了時に作成する報告書の様式の決定等に係る実施措置を必要としている。また、州等の統制に関連して、2012 年緊急法律命令第 174 号⁴⁵が、会計検査院の州等の財政に対す

⁴³ DPCM 10 luglio 2012, Determinazione dell'aliquota della compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche delle province e delle regioni a statuto ordinario, in attuazione dell'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in *G.U.*, 7 settembre 2012, n. 209, pp.2-3.

⁴⁴ DPCM 28 dicembre 2011, Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, in *G.U.*, 31 dicembre 2011, n. 304, Suppl. Ordinario, n. 285, DPCM 28 dicembre 2011, Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, in *G.U.*, 31 dicembre 2011, n. 304, Suppl. Ordinario, n. 285.

⁴⁵ D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012 (convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213.), in *G.U.*, 7 dicembre 2012, n. 286, Suppl. Ordinario, n. 206.

る統制権限を強化し、財政管理が規則に沿って行われているか、各団体の内部統制が有効かつ適切であるか検査する旨を定めている。さらに、同命令は、地方団体の内部統制が不適切であった場合には、その責任者に対して給与月額の 5～20 倍の罰金を科す権限も会計検査院に与えている。

第 9 款 2011 年立法命令第 118 号の補完及び補正

2014 年立法命令第 126 号は、州及び地方団体の会計制度及び予算の調和に関する規定であり、上述の 2011 年立法命令第 118 号に修正を加えるものである。

第 6 節 結論

以上をまとめれば、まず、制定当初の憲法第 119 条によれば、州には財政自治権が認められていたものの、「国の法律で定める形式と範囲内において」という制約が課され、税財政の調整は 281 号法等の国の法律に委ねられていた。そして、州は、固有財源の比率の低さ、共通基金における各州間の不均衡、特定補助金を介した中央の統制に悩まされることとなった。これに対して、2001 年改正後の憲法第 119 条及び 42 号法のいずれも、州等の収入及び支出に関する自治権強化を基本理念としている。その上で、平衡化基金を設け、州等の保健、生活援助、教育等の基本的なサービスについては国から垂直的に財源の補完を行うとともに、地域間の格差縮小のための措置も想定している。こうしたモデルの具体化に当たり重要な要素の決定は、42 号法の委任に基づく立法命令に委ねられた。立法命令は既に 11 本制定され、その実施のための行政措置とともに、新たな「連邦主義的」モデルを具体化する途上にあるといえる。

加えて、国法によるコムーネ税体系整備の見直し及び会計検査院による地方統制強化に見られたように、経済・金融危機の影響も甚大である。実際に、2011 年以降、42 号法の実施を通じた地方分権と、緊急法律命令等による再集権化が並行して進められている⁴⁶。後者は、危機管理のため、財政連邦主義の実施過程からの逸脱を実態として認め、財政制度を集中管理しようとするものである。言い換えれば、42 号法のモデル実現に必須の地域間財政調整が、現状では実現困難な費用を伴うため、国の組織合理化を通じた再集権化戦略を採ろうとするものである。

また、2016 年憲法改正案は、財政制度に関して、①州等が、憲法とともに「財政及び税制の調整のための国の法律の規定に基づき」、課税等を行い、自らの領域に交付される国の税

⁴⁶ 財政以外の面においても、県の任務縮減等が求められている。拙稿「海外法律情報 イタリア 県の廃止？—財政危機と分権の交錯点」『論究ジュリスト』第 1 号（2012 年 5 月）、190-191 頁参照。また、2012 年憲法改正も財政面での集権性を高めるものといえる。拙稿「イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に—」『レファレンス』第 742 号（2012 年 11 月）、65-71 頁参照。

収の配分の決定に与る（第 119 条第 2 項）と改め、②州の領域団体間での財政関係の規制は州の立法事項としたものの、競合的立法事項であった「財政及び税制の調整」を国の専属的立法事項に変更していた。これは国の法律による州の立法権の制約の拡大を生じ得たと考えられる。そのほか、改正点には、2012 年の均衡予算原則導入に関するもの、（支出の前例ではなく）標準的な費用に基づく財源配分の導入に関するものが見られる。

最後に、国と地方の関係を 2000 年から 2013 年における歳入⁴⁷で確認すれば、次のことがいえる。まず、国に対する地方の歳入の比率は増加している（34.4%から 40.2%）ものの、未だ高い数値とは言えない。国の税収に対する地方の税収の比率も高まってはいるが（16.3%から 31.4%）、その差は大きい。財政連邦主義というには、まだ地方の歳入の規模、税収ともに国に比して限定的といえるのではないか。なお、地方歳入に占める移転収入と租税収入の割合は、概ね前者が減少（52.5%から 39.1%）、後者が増加（29.5%から 44.6%）の傾向を見せており、2011 年度以降、租税収入が移転収入を上回っている。以上から、変化の兆しは見られるものの、政府間財政関係は中央優位にとどまっていると評価できよう。

⁴⁷ Istituto Nazionale di Statistica, *Annuario statistico italiano 2015*, Roma : Istituto Nazionale di Statistica, 2015 及びそれ以前の年次の同書を参照した。

終章 結論

第1節 地域国家と連邦国家等の比較

第1款 地域国家をめぐる議論

本節では、第1章から第5章までの検討内容と、連邦制等に関するわが国及びイタリアの研究者の分析を組み合わせることで検討することにより、項目ごとに、地域国家（地域制）と連邦国家（連邦制）を区別する主要な要素は何か、二つの国家モデルの間の差異は実際にどの程度かについて検討する。

イタリアにおける「地域国家」と連邦国家及び単一国家との関係をめぐる議論は、大きく3つに分けられる¹。①州の「国家に従属し、国家によってつくられた自治体」という性格を強調する、地域国家を単一国家の亜種と考える立場、②州に立法権が与えられ、硬性憲法にその権限事項が列挙され、国の権限が制約されるということにかんがみ、「州の自治は、地方団体の自治とは異なる」という点に立脚する、地域国家を連邦国家と単一国家の中間型と考える立場（ただし、「主権」に関わる連邦国家を構成する主体とも州は異なる。）、③そもそも連邦を構成する州も、むしろ国家ではなく自治体であり、連邦主義と地域主義の違いは、質的なものと言うより量的なものとする立場から、地域国家は、連邦国家と同様、分権化された国家の一類型をなし、単一国家と区別されるべきとの立場である。

第2款 各項目に関する比較

(1) 州等の性格・憲法上の権限配分

連邦国家と地域国家を区別する典型的な特徴としては、連邦構成主体が、国家の伝統的な3つの機能（立法・行政・司法）を保持することに代表される、主権的要素を持つことがある。連邦国家において、連邦構成主体が独自の憲法を制定できるのに対して、地域国家において、州が独自の憲法ではなく憲章の制定権を持つにとどまり、中央政府が認める範囲内で自らの組織を決定できるとされてきた²のも、州の性格を示すものであろう。

また、中央と地方の権限配分に関して、連邦国家においては通常、明示的に権限配分を規定した憲法が存在する。そこでは、立法・行政・司法の3つの機能について、連邦構成主体に一般的権限が帰属し、憲法に列挙された権限のみが中央政府に留保されるのが原則であ

¹ 分類に当たっては、Tania Groppi, *Il federalismo*, Roma: GLF editori Laterza, 2004 等を参照した。

² 例えば、2001年憲法改正前のイタリアにおいて、州憲章制定には国の法律による承認が必要であった。

る。他方、2001 年憲法改正前のイタリアを例にとれば、その州は、国家の内部に、国家によって創設され、権限を付与された存在であり、権限の面においても、司法権を持たず、立法権及び行政権についても、中央政府が一般的な権限を有し、州は憲法で列挙された権限を有するにとどまっていた。しかし、現在は、憲法において、共和国の構成主体という意味では国と対等とも言え、州の立法権及び行政権も規定され、国のみで自由にできるものとも言えない（法律ではなく憲法のレベルでの見直しが必要なため、州や国民の参加し得る決定過程となる）³。

また、アメリカを除き、連邦国家においても司法機能に関する状況は多岐に亘っている。オーストリアにおいて司法機能は国の専属的権限であり⁴、ドイツでは、訴訟の規律はすべて連邦に留保されており、州の権限は付随的な事項に限定されている。

権限配分に関しても、次のとおり、差異が弱められている。①スペイン憲法は、国の権限と自治州の権限それぞれを列挙しており、地域国家において一様ではない。②カナダ⁵、インド⁶、南アフリカでは、一般的な立法権限が連邦に属しており、連邦国家においても一様ではない。③連邦国家において、連邦の列挙された権限の持続的な拡大傾向が見られる。これは、3つの局面で明らかになっている。第一は、慣習及び憲法条項の拡大解釈の局面である。一例として、合衆国憲法における通商条項⁷は、州の権限の制限とともに連邦の権限拡大をもたらした。第二は、連邦又は州等の権限事項の当初の一覧の見直し（一例としてオーストリア）、又は地方の権限の厳格な（制限的な）解釈と中央の権限の拡大解釈の局面である。第三の局面は、補完性原理の適用で、ドイツで見られるように、国の全領域で統一的な

³ 連邦国家の場合、憲法に連邦構成政府の権限が明記されることは、連邦政府が一方的に連邦構成政府の権限に変更を加えることができないことを意味するという。岩崎美紀子「分権と連邦制」『地方自治』第 565 号（1994 年 12 月）、28-29 頁。ただし、イタリア憲法裁判所は、州が「主権」を持つ団体ではなく「自治」を委ねられた団体と定義している（2007 年判決第 365 号）ことには留意が必要である。つまり、州の「国家的性格」には限界があると考えられる。

⁴ オーストリア憲法第 3 章 B 節は、冒頭に「全ての裁判権は、連邦に由来する」（第 82 条第 1 項）という規定を置いており、州には裁判を行う権限は認められていない。渡邊互『各国憲法集 3 オーストリア憲法』国立国会図書館調査及び立法考査局、2012 年、12 頁。

⁵ カナダの 1867 年憲法法律は、連邦議会と州の権限をそれぞれ列挙しつつ（第 91 条及び第 92 条）、連邦議会に包括的な「平和、秩序及び良き統治」のための立法権限を付与することにより、州に留保された権限以外の残余的な立法権を連邦議会に委ねて、強い連邦を作ることを意図した。松井茂記「カナダ」初宿正典・辻村みよ子（編）『新解説世界憲法集〔第 3 版〕』三省堂、2014 年、98 頁。

⁶ インド憲法において、連邦は、共通管轄事項、州管轄事項に列挙されていない事項に対して、排他的立法権を有している。孝忠延夫「インド」阿部照哉・畑博行（編）『世界の憲法集〔第 4 版〕』有信堂高文社、2009 年、40 頁。

⁷ 通商条項は、20 世紀に入って、多様になり広域化した生産・流通・消費にかかわる活動を全国的見地から規制する連邦立法が数多く生まれたが、こうした領域における連邦権限拡大のための憲法上の主要な根拠となった。

規律を保障する必要性・全体的な経済的要求を保護する必要性のため、当該原理に基づくことで州に憲法上配分された分野への連邦の介入が正当化されている⁸。このように、権限配分に関して、連邦国家と地域国家の間で一定の差異が見られるとはいえ、変容の過程にあり、単純ではない。

(2) 地域代表たる第二院の存在

地域国家であるイタリアにおいて、上院を「地域代表たる第二院」と呼ぶことができないのと対照的に⁹、連邦国家においては、州等が連邦の機関の形成に参加でき、地域代表たる第二院が存在すると言われる。

しかし、非連邦国家においても、一定の地域代表的性格を持つ議院は存在し得る。フランス上院は、地方公共団体の代表を確保する院と位置付けられる。同国の公法学説によれば、地方公共団体は、主権には参加しないものの、地方公選職が上院の選挙母体になることを通じて、上院により国会で「代表」される¹⁰。また、スペイン上院は、第4章で確認したとおり、地域代表の院と定義され、制約はあるが、自治州の代表を含み、地域代表としての権能も有している。このほか、歴史的には貴族院型の典型であるイギリス上院についても、地域代表的要素を導入する動きが見られたことがある¹¹。他方、連邦国家において、実際に地域代表と言い切れない議院もある。例えば、アメリカ上院は、1913年以来（それまで州議会）、下院選挙と同じ論理に従って全選挙人によって選出され、必然的にその内部の力学を反映しており、真の地域代表たる議院であるか再考する余地がある¹²。オーストラリア上院も、

⁸ なお、イタリアにおいても、憲法裁判所が、行政権能について規定された補完性原理を適用して立法権限配分を柔軟に解釈し、国の立法権を広く認めた事例（2003年判決第303号）があることは第3章で述べたとおりである。

⁹ 第4章で述べたとおり、現在の上院は、あくまで国民代表という性格を有する。ただし、2016年憲法改正案が成立していれば、上院に（後述するオーストラリア上院と同様の留保は付くと思われるものの）地域代表としての性格が刻印されていた。

¹⁰ 大津浩『分権国家の憲法理論—フランス憲法の歴史と理論から見た現代日本の地方自治論』有信堂高文社、2015年、266頁。

¹¹ 第一次ブレア政権期に、地方分権（devolution）の進展と上院改革を結び付け、また、公選された上院の下院と異なる独自性として、上院議員の一定割合を地方代表議員とし、主要ではないものの、重要な役割として地域代表的要素を位置付けるとの提案が見られた。『2000年上院改革に関する王立委員会報告書』は「地方代表議員の選出において地方の有権者の声が反映される仕組みによって補完された、（政府及び政党から）独立した指名制」の採用を勧告しており、続く『2002年下院行政特別委員会第5次報告書』も、公選議員を地方代表とする点で共通点を持っていた。木下和朗「イギリス憲法における両院制」『比較憲法学研究』通号第18・19号（2007年）、1-27頁、田中嘉彦「英国ブレア政権下の貴族院改革—第二院の構成と機能—」『一橋法学』第8巻第1号（2009年3月）、221-302頁。

¹² アメリカの上院は選挙区が州単位であることと、各州の上院議員数が等しいだけであって、上院議員は州政府や州議会から命令委任その他の法的拘束を受けることなく、やは

州民の直接選挙により選出され、州民の代表とされるが、地域ではなく党派による行動原理を持つと指摘されている¹³。さらに、オーストリアは、上院が州議会によって（原則として州議会における各政党の議席数に比例して）選出され、「人口に応じて州を代表する」と規定されているものの、実際には州の利害より所属する政党の意向に沿って（下院と同様に）行動している¹⁴。また、2014年改正以前のベルギー上院の議員選出方法も、直接選挙（比例代表制）40名、間接選挙（共同体議会選出）21名、上院議員による指名10名、王位継承権を有する王族3名（2013年時点）となっており、独特の選出方法と言えた。むしろ上院が各州政府の代表であるドイツが、真の意味で「地域代表たる第二院」といえるほぼ唯一の例と言え、議員選出方法の差異は、上院の活動にも影響を及ぼし得る。また、「地域代表たる第二院」を欠く連邦国家の例として、カナダ、ミクロネシア（1979年ミクロネシア連邦憲法）等がある¹⁵。カナダは、上院議員の定数が各州同数ではなく人口の多い州は多く、連邦政府の任命によるため、地域代表の意味が薄い。そこで、カナダ上院は、「人口比例に基づく下院に対して、地域代表の原則をとり、人口の多寡に関わらず、地域の声を連邦レベルに反映させ、力や数の論理のみに左右されない政治参加の機会を与える」という、上院が一般的に期待されている機能を果たすようにはデザインされていない¹⁶。

（3）連邦の重要な権限行使（憲法改正手続等）への州の参加

ドイツでは連邦憲法改正に際して連邦議会と連邦参議院が対等な権限を有しており、アメリカでも州は憲法修正において中心的役割を担っているというように、連邦国家においては、連邦が重要な権限を行使する際に、州自身又は州代表的性格を有する連邦機関が重要な役割を果たすことが予定されている¹⁷。連邦が立法その他の権能（例えば、行政権能、条約の締結、最高裁判事等の任命）を行使する際も、州代表機関は相当に大きな役割を担う。

り全国民の立場から立法を行う機関とする見方（大津、前掲書、337頁）や、アメリカを連邦政府の意思決定が連邦構成邦（州）を含まずに行われる場合の典型例と考え、各州からの2名の上院議員が州を代表せず、また州によって選出されるわけでもなく、直接市民によって選挙で選ばれるという点で、連邦政府の決定に州が参加しない形で決定がなされると位置付ける見方（大沢秀介「道州制と最近の連邦制をめぐる動き」『法学研究（慶応義塾大学）』第78巻第5号（2005年5月）、13-14頁）がある。

¹³ 岩崎美紀子『二院制議会の比較政治学—上院の役割を中心に』岩波書店、2013年、66-67頁。

¹⁴ Manfred Stelzer, *The Constitution of the Republic of Austria*, Oxford: Hart Publishing, 2011, pp.74-76.

¹⁵ 連邦国家でも、ミクロネシア連邦、タンザニア連合共和国、セントクリストファー・ネーヴィスのように一院制の国家が存在する。ただし、そこでは、州や少数民族からの代表者を国会に送るような方策が採られている。西修「連邦制国家の諸形態」『法学論集（駒澤大学）』第54号（1997年1月）、81頁。

¹⁶ 岩崎、前掲論文、29頁。

¹⁷ 林知更「憲法における自治と連邦」『地方自治』第788号（2013年7月）、7頁。

カナダに関しては、上院が上述のような機能を果たしていない反面、憲法に規定されていない、連邦—州首相会議をはじめとした連邦—州関係機関が発達しており、当該機関が連邦構成主体の連邦政治への参加手段としての機能を果たしている¹⁸。

これに対して、イタリアでは、州に関する事項について州議会は憲法的法律の発案権を有し、(その他の事項も含め) 憲法的法律案が国会でその議員の3分の2を下回る投票で可決された場合、5つの州議会の要求があれば、当該法律案は国民投票に付される。また、イタリアにおける国レベルの決定への州の参加として、大統領選出に際して州代表が参加すること、州の利益に関わる国の法令等について州の意見を政府に伝える場として「国家—州会議」が設けられていることが挙げられる。しかし、州の役割は、限定的なものにとどまっていると言えよう。

(2)とあわせて考えれば、ひとまず、地域代表たる第二院という要素は連邦制に必須とまでは言えず、逆に、統治機構全体でどのように連邦構成主体の意見を権限行使の際に取り込んでいるかを慎重に検討する必要があると考えられる。

(4) 権限争議に係る憲法裁判制度の存在

連邦と連邦構成主体の間の権限争議を扱う憲法裁判制度の存在という要素は、一般にアメリカ、オーストリア、ドイツ、ベルギーといった連邦国家と緊密に結び付いている。しかし、地域国家であるイタリアやスペインにおいて、以前から権限紛争解決の権限を委ねられた憲法裁判所があり活発に活動していることを考えても、当該制度が連邦国家のみに典型的な特徴を表しているとはいえない¹⁹。また、スイスでは、伝統的に国民投票、つまり、国民によって連邦と州の仲裁が担われてきた部分もあるのではないかと²⁰。

(5) 税財政制度

¹⁸ 岩崎、前掲論文、29頁。

¹⁹ ただし、連邦国家における憲法裁判所の任務が「権限配分の遵守を保障する」ことであるのに対し、地域国家におけるそれが「中央政府と州との間の権限をめぐる紛争について解決する」とする整理があるように、その任務を一括りにはできない可能性はあり得る。

²⁰ Beniamino Caravita, *Stato federale*, in Sabino Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè, 2006, p.5734. 例えば、2004年11月28日の国民投票は、連邦議会が可決した「財政調整及び連邦と州の間の任務の配分の新たな形態のための連邦決議」(憲法の本則22か条及び経過規定5か条を改正する憲法改正案を国民投票に付する決議)を、国民の64.4%の賛成(投票率36.9%)及び20.5州(全26州のうち6州が集計上0.5州の扱いのため)の賛成により承認した事例である。なお、改正は、①連邦と州の権限配分の明確化(具体的には、憲法への補完性原理の明記、従来共同任務とされていた事項を連邦と州に割り振る改正等)、②連邦と州の新たな形態の協働の規定、③財政調整・負担調整の制度の見直しを内容とするものであった。

一般的に、連邦国家における租税制度は、連邦と州等が各自でその必要のために課税を行い、収入を得ていると説明される。しかし、連邦国家においても、実際には各租税制度を連結する様々な調整制度が存在しており、例えばドイツでは州相互及び連邦と州との間に財政調整制度が存在する²¹。また、オーストラリアでは歳出面で州の役割が大きい一方、歳入面では権限の多くを連邦政府が保持し、結果として生じた垂直的財政不均衡を財サービス税（GST）交付金等の大規模な財政移転で調整している²²。他方、地域国家において、州の財政自治権は中央政府が決定する限界によって制限されてきたが、2001年憲法改正を経たイタリアを見れば、国庫からの資金による州財政から、州自身による財政（財政的自治）への変化もうかがわれる。

(6) 連邦構成主体と地方団体の関係

理念的には、連邦国家において、連邦構成主体は、その領域に対してその同意なく変更されない権利を有している。他方、地域国家において、地方団体の自治は憲法によって保障されており、州の介入が排除されている。

実際に、連邦構成主体の地方団体の制度に関する権限に関して、歴史的な連邦モデル（アメリカ、カナダ、オーストラリア等）において、連邦憲法による保障的な規定なく、連邦構成主体は、地方団体に関するすべての権力を保持している。他方、欧州の連邦モデルにおいては、連邦憲法における連邦構成主体に向けられた地方団体に有利な保障規定とともに、連邦構成主体への権限の付与が見られる。そして、新たな型の連邦憲法においては、連邦及び連邦構成主体に対して、地方団体の自律性を憲法的に承認し保障することを介して、複数の階層を持つ連邦を構築する試みが見られる²³。

これに対して、イタリアでは、均衡予算原則を導入した2012年憲法改正により、州単位の収支均衡実現のため、州にはその領域内の地方団体を対象とした新たな調整機能が付与

²¹ ドイツ連邦共和国基本法第107条に基づく。

²² GST交付金は、付加価値税の税収をすべて州に分与するもので、州間の財政力の格差を平準化する機能もあわせ持っている。加藤慶一「オーストラリアの政府間財政関係の特徴と改革の展望—垂直的・水平的財政不均衡とその是正をめぐる—」『レファレンス』第758号（2014年3月）、146頁。このようなオーストラリアのあり方は、イタリアがいわゆる「支出型財政連邦主義」（租税徴収は国が一括して行うが、支出に関しては地方に権限を認める）モデルに属すると考えれば、一面の共通性を持つものと言える。Giuliana Giuseppina Carboni, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli: Jovene, 2013.

²³ 1988年ブラジル憲法は、ブラジル連邦共和国が連邦共和国、州、連邦区及び市により構成され、各団体がその権限の範囲内で自律性を有するとし（第18条）、連邦、州、連邦区及び市が共同で権限を有する事項を定め（第23条）、市の自律性の尊重等を定めている（第35条）。1992年以降の憲法改正により、インドは地方団体（自治都市及びパンチャヤト）が第3層を構成する複層的な連邦制度となっている。さらに、1996年南アフリカ憲法（第3章）は、明確に3層の政府（連邦・県・地方団体）を認めている。

されている²⁴。また、憲法第114条第1項に基づき、国の法律が地方団体の権限を侵害したことを州が訴えることを認めた2004年及び2005年の憲法裁判決²⁵が存在する。以上からは、両国家モデル間で一定の接近がうかがえるのではないかな。

第3款 小括

以上の検討から、少なくとも外見的には、地域国家と連邦国家の差異は小さくなる傾向にある。両者の発展は、異なる要素を持続させながらも、様々なバリエーションを生み出し、完全に典型的といえる特徴を次第に失いつつある。上述した項目で言えば、連邦国家内部でも様々なバリエーションがあることにかんがみ、地域代表たる第二院の存在は必ずしも連邦国家の要件とは言い切れず、憲法上の権限（特に立法権限）配分のあり方や、連邦の権限行使への州の参加のあり方にもかなりの幅がある。（連邦国家の多くが求心的な力によって誕生したとすれば、地域国家は遠心的な力によって生じたものという）歴史的起源（成立過程）に関しても、単一国家とされていたものが、領土内に集合して存在する少数派の国からの分離独立という脅威を緩和するために、連邦制を構成するに至ったベルギーのような事例を踏まえれば、地域国家と連邦国家の間に決定的違いがあるとは言い切れない。あわせて、権限争議に係る憲法裁判制度や、税財政制度、連邦構成主体と地方団体の関係に着目すれば、（特に機能の面で相違を「程度」の問題と考える）連邦国家と地域国家の差異を相対的に考える主張も首肯できるところがある。つまり、2つの類型を完全に別のものと評価するのではなく、国家連合から集権化された単一国家に至る連続線上に含まれるバリエーションとして論じ得る可能性もある。とはいえ、州又は州を代表する機関が国の重要な決定（憲法改正等）に本質的に参加できるか否かは、連邦国家と地域国家の大きな差異として残っていると考えられる。

第2節 地域国家モデルとそれが持つ示唆

第1款 地域国家モデルの本質

連邦国家等との比較も踏まえ、これまでの議論を総括し、現在のイタリアを主な素材として、地域国家モデルを抽出するならば、①州（国家を構成する領域団体）が、国に一定の権限が留保された上で、立法権を有すること、②国と州の立法権限配分が憲法上明示されていること、③国と州の権限配分の実施に当たって、憲法裁判所が大きな役割を果たすこと、④（若干の地域代表的性格はともかく）地域代表たる上院は存在せず、州は憲法改正等の国

²⁴ 第5章注46参照。

²⁵ Sent. Corte cost. 24 giugno 2004, n. 196, in *R.U.*, v. 140(2), pp.781-859, Sent. Corte cost. 9 novembre 2005, n. 417, in *R.U.*, v. 141(6), pp.95-128.

の重要な意思決定に大きな影響を及ぼすことはできないこと、⑤財政自治権の実施に当たって、憲法上の財政調整という権限を理由として、国の制約が及ぶことが、その骨格として挙げられよう。

続いて、以上の点のうち立法権限配分と上院のあり方についてより詳しく検討し、他の国家モデルと比較した際の地域国家モデルの持つ意味や利点を論じてみたい。

第2款 立法権限配分モデルに関する考察

①の州の立法権については、当該立法権は（国の法律ではなく）憲法又は憲法的法律から授権されており、かつ、国の法律と対等な立法権と言える。とはいえ、完全に州に専属する権限ではなく、事由ごとに最低限度の国による制約を受ける。他方、一般的な規範を州の規範の「特別な必要性」に適合させるために、州法による国の法律の例外も排除されないという憲法学説も存在する。これは、地域国家と同様に非連邦制の中に含まれる伝統的な単一国家と比較した場合、その領域団体の法規制定権が、法律により授権されたものであり、国の法律との間で階統的な関係を有するという意味で専属的ではないのと対照的である²⁶。それ故、州が立法権を有すること自体、国と地方の間で立法権限配分が行われていることを連邦制と単一制の区分の基準とする伝統的な議論を打破する理論的な意味を持ち得ると考えられる²⁷。また、非連邦国家が立法権分割を導入するに当たり危惧されている点として、ナショナル・ミニマムを掘り崩すおそれが挙げられる²⁸。これに関して、イタリアでは、まず狭義の意味において、全国的に保障されるべき市民的権利及び社会的権利に関する給付の最低限の水準の決定が国の専属的立法事項の一つとされ（憲法第117条第2項m号）、憲法裁判所によっても手厚く保護されてきた²⁹。また、広義の意味においては、「統一の要求」の名の下に国レベルの利益が重要視され、国の法律に有利な結論が導かれてきた。この点か

²⁶ ただし、広義の単一国家であるわが国は、憲法から直接、法規制定権が地方公共団体に授権されていると解釈されており、その点でむしろ地域国家と同様と言えよう。

²⁷ 「地域国家」という存在は、連邦国家と単一国家の中間に位置することで、立法権分割の有無を連邦国家と単一国家の本質的区別の指標とする古い固定観念を崩壊させたとの評価がある（大津浩「分権改革の行方と『地方自治』の本旨解釈」『憲法問題』第27号（2016年）、89頁）。また、第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日）では、連邦制を、「憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権））が国と州とで明確に分割されている国家形態」とした上で、憲法の根幹部分の変更が必要となる等の問題があり、わが国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではないとしている（26頁）が、こうした見方に再考を促すこともできよう。

²⁸ わが国で言えば、国会が特定の福祉行政分野において保護基準の切り下げを防止するために細部に亘る基準を立法化しても、自治体は上書き・補正条例の制定により、その基準を緩和できることになるからである。大津、前掲論文、96頁。

²⁹ 当該事項を横断的事項と解釈した2002年判決第282号等が挙げられる。第3章第2節参照。

らは、地域国家モデルが、こうしたおそれを抑止するのに有効であり、州法の実践という形で地方の自主性（各州の試行錯誤による社会・経済にとって望ましいルール形成）を認めながら、憲法裁判所による抑止を介してのナショナル・ミニマムの実現を両立させることも可能と考えられる。

②の憲法上の立法権限配分のあり方については、広義の単一国家モデルにおいては、立法権分割が行われていないか、又は（憲法の全体構造を踏まえて）一般的規定により立法権分割（分有）が導出されるため、憲法上固有又は不可侵といえる自治立法領域を定めることが困難であるのに対して、地域国家モデルの場合、国と州の権限領域をひとまず確立できているのは、利点となり得る場合が考えられる。つまり、一般的規定を介しての地方の立法権の保障が柔軟な対処を可能とする反面、保障が不安定になるおそれもあるのに対して、明示的かつ安定的な保障を可能にするのではないか³⁰。

そして、①と②をあわせて考えれば、国と州の間で、あらかじめ州に（残余の）一般的立法権を与え、その上で統一の要求に応じて国は介入することができる一方、過度な介入は憲法上の権限配分により歯止めをかけられ、自治が保障されるという立法権のあり方（立法権に係る地域国家モデル）を見出すことができよう。

さらに、第2章で行った検討を踏まえれば、法律と地方団体の法規の間にも、この国と州の関係に類似した関係を見出すことができるのではないか。その結果、形式的に劣位の法規でも内容の如何によっては法律に対する一部抵触を正当化できる可能性が示唆されているように思われる。まず、イタリアの2000年立法命令第267号第1条第3項は、次のように規定している。「地方団体の組織及び同団体に付与された権能の行使の規律に関する立法は、地方団体の法規制定に関する自治が抵触できない範囲を構成する原則を明示するものとする。当該原則を明示した新たな法律が施行された場合、同法律に抵触する憲章の規定は効力を失う。地方団体は、当該法律の施行の日から120日以内にその憲章を調整することとする」。この規定に関しては、それまで、すべての法律の規定が、コムーネ及び県により採択されたいかなる法規も抵触できないものであったのに対して、むしろ、抵触することができない原則一限界として一定の規定の内容を立法者が明白に定めた場合を除き、法律の規定は地方団体の憲章及び規則による抵触が一般的に認められるようにしたとの見解（L.ヴァンデッリ）がある³¹。ヴァンデッリは続けて、この規定が、「規則は、法律の規定に反する内容を含むことはできない」という法の一般原則を定めた民法典第4条の重要な例外をなししており、明示された原則を除いて、総体としてコムーネ及び県の法規（*disposizioni*）が国の

³⁰ 州の権限事項を列挙している場合、当該事項については保障が容易になると考えられる。（例えば、当該事項に対しては、国が統制するにしても、厳格な要件が必要となる。）ただし、保障される立法権を明示しているからこそ、明示されていないものが一義的に排除される（つまり、保障の範囲が狭くなる）マイナスの面もあり得よう。例えば、国の専属的立法事項に対する州の権限が、そのような事例として考えられるであろうか。

³¹ Vandelli, *op. cit.*, p.131. 第2章第2節第1款第2目も参照。

立法に抵触することを認めるものであると解している。その場合、地方団体の法規と法律の関係は、あたかも競合的立法事項における国法と州法の関係のように、原則を含んでいる場合にのみ法律が優越することになる³²。さらに、ヴァンデッリは、憲章と他の法規との関係を次のように整理している。①憲法及び憲法から引き出すことのできる原則に従う。②公的組織に関する一般原則を示す法律に従う。③特に、選挙法、執行機関及び基本的権能に関する国の法律に従う。④国の定める規則には影響されない。⑤権限の基準に基づき、抵触できない原則を示していない国の法律及び州の法律には影響されない。⑥同じ自治体の規則、特に自治体の組織及び活動、内部統制の形式、少数派の保護、人民参加の形式に関するものに優越する。

また、実際の判例においても、破棄院は、憲章が自治体の組織の基本原則を定め、当該自治体の機能に係る一般的基準を設ける原則的法律の下にあるとして、法体系の中で憲章を形式的には行政決定であるが、本質的には準一次的なレベルの決定と位置付けている³³。法律と憲章の関係は、限定的ではあるが原則に関しては階続性原理に、法律のその他の規定に関しては権限原理に拠ることとされる。このように実際の判例においても、行政決定という形式にこだわらず、その本質にかんがみ、原則以外の部分について地方団体の法規の法律に対する抵触の可能性を認めている。

加えて、イタリアの2003年法律第131号第4条第4項は、「コムーネ、県及び大都市の組織及び権能の遂行及び管理の規律は、憲法第114条、第117条第6項及び第118条の規定に一致するよう、それぞれの権限に基づいて、画一性の最低要件を保障する国又は州の立法の範囲内で、地方団体の規則制定権に留保される」と規定している。この規定を踏まえ、憲法裁判所は、補完性原理に基づき、具体的な統一の要求がある場合にのみ、法律が地方団体の組織及び権能の規律を行えると判断している³⁴。それ故、憲法裁判所の判断においても、常に法律が規則に優先するという関係とは考えられていない。

このように、法律と地方団体の法規の間には、一次的立法と二次的立法³⁵という質的な差異が存在するが、地方団体に与えられた権能の遂行に当たり、原則以外の部分を当該団体の法規制定権に委ねることで、その自治権を保障しようとしている。これは、(州の立法権を射程とするイタリアでの地域国家モデルに対して)立法権に係る「可能態としての」地域国家モデルとして見ることも可能であろう³⁶。以上の議論を踏まえれば、立法権に関して、「上

³² G. ロッラも同様の指摘を行っている。第2章第2節第2款第2目参照。

³³ 第2章第2節第1款第3目参照。

³⁴ 第2章第2節第2款第2目参照。

³⁵ 第2章注4参照。

³⁶ このように地方団体の法規制定権まで拡張して考える場合、第1章注21で述べたとおり、アンブロジーニの地域国家像において、自治の担い手から必ずしも地方団体を排除していなかったと思われることは示唆的である。彼の言う『固有の権限』を有する州（・地方団体）による『自治』を仮に指標とするのであれば、制定当初のイタリア共和国憲法は、州のみが、憲法の定める原則に基づいて固有の権限及び権能を有する自治団体であると定めていた（旧第115条）のに対し、州及び地方団体のいずれもが、憲法の

位³⁷の団体（国及び領域団体）は、下位の団体の法規に向け、統一する必要に応じて原則を定める。それ以外の部分（細部）については原則として下位の団体が規律する。この役割分担に沿って、憲法上の権限配分や権限の優劣関係の例外を認め得る」というさらなるモデル化も可能かもしれない。

最後に、立法権限配分に関しては、わが国の憲法学において、福祉国家原理（日本であれば憲法第 25 条）を背景に、「連邦法による介入を認めない州法の専管領域を設定する連邦制よりも、人権保障、とりわけ社会権保障に必要不可欠な場合には全領域への国の立法介入の可能性を認めた上で、現場の視点から必要不可欠な場合に条例等による抵触と修正を認める柔軟で相互補完的な」あり方が望ましいとする見解³⁸がある。この見解に照らすならば、以上で見た地域国家モデルは肯定的に評価できるものであり、わが国の「対話型立法権分有」とは異なる手法（州の法律をベースにするか、国の法律をベースにするかの違い）を使って、両者とも柔軟な解釈を介しながら、同様の目的を実現しようとしていると考えられる。

第 3 款 上院モデルに関する考察

また、④の地域代表たる上院と国の重要な意思決定への州の参加に関しては、イタリアの 2001 年憲法改正以降の改革案には、総じて上院の地域代表化の傾向がある。この傾向は、イタリアの地域国家に元来備わっていたものというよりも、むしろ 1990 年代後半以降の地方分権化（その背景には州創設等、元来のイタリア地域国家の着想がある訳であるが）を受けてのものである。また、当該改革案はすべて、憲法改正等について両院の対等な権限を残しており、国家の主権が国民代表たる議会（2016 年憲法改正案であれば、それは下院のみに代表されるはずであったもの）のみによって代表されるとは考えないイタリアの特色（後述）も反映していよう。ここから、イタリアにおける改革の試みは、非連邦国家における地域代表としての上院の（導入の）あり方を示す、ひいては、非連邦国家において地域の意見を国家の重要決定に反映させる回路を創設しようとするモデルと言えないか³⁹。言い換えれば、従来の（第 1 節でも確認した）連邦制と非連邦制を区別する基準を「国家の重要な意思決定への州の参加」に置く「通説」を見直す契機ともなり得るものである。ただし、この「非連邦国家における地域代表の上院」が真のモデルとなるためには、2 つの課題が予測できる。一つは、選挙制度等を介して実質的に地域代表たる性格をいかに確保するかである。

定める原則に基づいて固有の権限及び権能を持つ自治団体であることを保障した 2001 年憲法改正以降は、地域国家モデル自体、より多層的な理解が可能であろう。

³⁷ 「上位」か「下位」かについては領域の大小という意味で、必ずしも優越するという意味を持つとは限らない。

³⁸ 大津浩『『便乗改憲』と地方自治』『月刊地方自治職員研修』第 691 号（2016 年 10 月）、16 頁。より詳細については、大津、前掲書を参照。

³⁹ 州に（完全な）専属的立法権限を認めず、州が自身の憲法を持たないという意味で、連邦制とは言い難いと考ええる。

もう一つは、両院の対等性をいかに円滑な決定につなげるか、言い換えれば、部分的に対等な二院制をいかに機能させるかという点である。

第4款 小括

以上で見たとおり、地域国家モデルは、国家モデルを区分する際の指標として、さらに実際の問題を解決するための理念モデルとして十分に検討に値する意味を有すると考えられる。なお、2016年憲法改正案による構想も考察に加えるならば、地域国家モデル内部で、“自治の総量”を一定にしながら、①国からの制約の弱い州立法権と国民代表の上院の組合せ、②国からの制約の強い州立法権と地域代表の上院の組合せという振幅も想定できるかもしれない⁴⁰。また、立法権限配分のあり方（明示の有無）を除けば、両者とも非連邦制の枠組の中にある地域制と広義の単一制の一部にはかなり相似した点もうかがえる。最後に、こうした相似性も踏まえて、わが国への示唆を考えてみたい。

第3節 日本に与える示唆

第1款 立法権限配分の原理

冒頭でも触れたとおり、日本とイタリアは、いずれも非連邦制でありながら、これまで異なる国家類型とされてきた。そこでの前提は、地域国家における憲法で定められた国と州の立法権の二元性であったように思われる。しかし、日本で言えば憲法第92条による「地方自治の本旨」に基づいた立法⁴¹、イタリアで言えば憲法第5条の「立法の原理及び方法を自治と分権の要請に適合させる」という「自治原理」と、日本で言えば憲法第94条の「法律の範囲内での」条例制定権、イタリアで言えばこれまで見てきた「統一の要求」を踏まえた立法権解釈という「国の法律の優位（つまり、国レベルで保障されるべき利益の優位）」を両立させるという共通の国家原理を、日伊両国は有しているのではないかと考える⁴²。そして、この原理いずれかの意味を失わせるような場合において、憲法の形式的な条文解釈に

⁴⁰ これを踏まえて、あらためて国家類型間の区分のためのメルクマールを考えれば、国の重要な意思決定への州の参加と、憲法上の国と州の立法権分割という二点について、実質的か否かということになるだろう。

⁴¹ 日本国憲法第92条は地方自治の総則的な位置にあり、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定している。そのような立法の下、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と同第94条が規定している。

⁴² より踏み込んで言えば、日本国憲法第94条は、簡潔ながら「統一原理」を示しているということになり、同憲法第8章は、まさに国と地方公共団体との関係に係る国家の全体像を示すことになる。

従うべきでないことは、イタリア憲法裁判所が補完性原理をめぐる 2003 年判決第 303 号で明示したとおりである⁴³。その部分をあらためて確認すれば、いくつかの留保を付けながらも、法原理のレベルで憲法に存在する統一の要求を基にして、広範に与えられた州の立法権が当該要求を無にしておそれがあるならば、憲法上の立法権限配分の例外が認められると結論付けている。ここでは、憲法上の立法権限配分に見られるように、州にも明示的に立法権を与え、その上でやむにやまれぬ場合に、その例外を認めるというイタリア型の手法の特色も見て取れる。ここから、翻ってわが国の事情を考えた場合、国と地方の立法権限配分において共通した原理に立つとすれば、国の法律の範囲内で地方公共団体が条例により「立法」を行うという憲法上の権限配分について、憲法に法原理のレベルで存在する「地方自治の本旨」をもって、その例外を認めることもあながち誤りではないように思われる⁴⁴。

他方、わが国における地方公共団体が持つのが（法律制定権ではなく）あくまで条例制定権であることを踏まえ、法律制定権は持たないイタリアの地方団体の権限に関する議論に目を転じて、前節で述べたとおり、形式的には劣位の法規であっても、内容の如何によっては法律に対する一部抵触を正当化できる可能性が認められている。

こうしたイタリアにおける議論に対して、わが国の状況に目をやれば、下級審の判例の中には条例制定の必要性に関わる立法事実に基づいて、実質的に条例が法律と抵触する部分があったとしてもその抵触が重要な部分に至らない限り、合憲と判断された事例が存在する⁴⁵。また、学説の中にも、自治事務に関する法律が「法律規定条例」を予定しているのであれば、審査・処分基準について条例による上書き・補正を認める規定がないときにも、憲法自体が当該法律を条例による「地域適合化」のための「最適の」基準設定を許す「標準法」と見なすよう義務づけていると解し、事務の性質と地域の特性に応じた条例上書きが常に許されるとの主張⁴⁶がある。そして、立法においても、地方自治法が、「地方自治の本旨に

⁴³ 第 3 章第 5 節参照。

⁴⁴ 統一の要求に関連する判決群を見る限り、例外の範囲は、日本で言う「地方自治の制度や自治事務の存在を実質的に全否定するような明らかに憲法第 92 条以下の条項に違反する法律」（大津浩『対話型立法権分有』の事務配分論と『分権型法治主義』大津浩（編）『地方自治の憲法理論の新展開』敬文堂、2011 年、128 頁）というレベルよりも、もう少し広く考えてよいように思われる。

⁴⁵ 「東郷町ラブホテル規制条例事件」（名古屋地判平成 17 年 5 月 26 日「ホテル等建築の適正化に関する町の条例が風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律や旅館業法に抵触しないとされた事例」『判例タイムズ』第 1275 号（2008 年 10 月 15 日）、144-170 頁、名古屋高判平成 18 年 5 月 18 日、最決平成 19 年 3 月 1 日）は、同条例と風俗営業法及び旅館業法との抵触関係の検討にとどまらず、町内の地域的特性や風俗営業の地域的な規制の必要性といった立法事実も考慮に入れて条例の合法性を導き出している。岩橋健定「分権時代の条例制定権」『ジュリスト』第 1396 号（2010 年 3 月 15 日）、140 頁、大津浩「『対話型立法権分有』の法理に基づく『目的効果基準』論の新展開」『成城法学』第 81 号（2012 年 5 月）、39 頁。

⁴⁶ 北村喜宣「法律改革と自治体」『公法研究』第 72 号（2010 年）、123-136 頁、同「2 つの一括法による作業の意義と今後の方向性—『条例制定権の拡大』の観点から」『自治総研』第 39 巻第 3 号（2013 年 3 月）、61-62 頁、同「分任条例の法理論」『自治研究』第 89

基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえた」法令の制定（第2条第11項）及びその解釈・運用（同条第12項）を要求している⁴⁷。こうしたわが国の状況と、可能態としての地域国家として先に述べたモデルを重ね合わせて考えたとき、わが国においても、自治原理と統一原理の両立という国家原理を踏まえ、原則以外の部分における条例の法律に対する抵触可能性が示唆されているのではないかと考える。

このほか、立法権限配分における日伊両国の共通性をうかがわせる原則として、上述の補完性原理による事例に加えて、柔軟性原理による事例が挙げられる。イタリアでは、競合的立法権分野において、同一事項に関して、国の法律が原則を定め、州の法律が細部を定める。しかし、憲法裁判所は、この権限配分に対して、国の立法者が、ある事項の原則を定めた場合に、当該原則を実効性のあるものとするために、州の権限に属する実施のための法律の制定を求めるとともに、細部について暫定的で「柔軟な」法規を制定することを認めた。この「柔軟な」という言葉が意味するところは、州が国の原則に基づく実施法を定めたとき、当該州については、当該州法が国の暫定的な法規に代わるものとなるということである。これは一見、わが国の条例による法律の上書き権をめぐる議論を連想させる。しかし、その一方で、一定の理由がある場合に立法権限配分の例外を認める議論、わが国で言えば、暫定的な、その意味で広義の立法権行使の実験の正当化を認める理論につながる可能性を秘めているようにも思われる。

第2款 上院のあり方

また、イタリアにおいて上院の地域代表化が模索されているのは第4章で指摘したところであるが、わが国においても、憲法改正を前提とするものから法律の制定改廃によるものまで手法及び程度は多様ながら、参議院の地域代表化を模索する動きが存在する。一例として、全国知事会に設置された研究会では、（投票価値の格差を是正するために導入された）合区問題解消に向けた方策として、①憲法改正により、参議院における地域代表制を明記す

巻第7号（2013年7月）、7-38頁。

⁴⁷ ここでいう「適切な役割分担」に関しては、同法第1条の2第2項が、次のように規定している。「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」。なお、こうした地方自治法の規定の意義を指摘したものとして、廣田全男「日本国憲法からみた事務配分の原則と自主財政権」『日本国憲法に内在する憲法原理に基づく地方自治の制度と理論の総合的研究』（平成16年度～平成17年度科学研究費補助金研究成果報告書）2009年3月、8頁。

る、②公職選挙法の改正により、一票の格差を是正しつつ、都道府県単位の選挙区を確保する、③現行法（国会法及び公職選挙法）の改正により、参議院の都道府県代表制を法定化するという3つの案が示されている⁴⁸。また、研究者の側にも、最高裁判所が参議院の地方代表制を容認してきたこと⁴⁹を踏まえ、かつ憲法上、地方制度が「地方自治」という形で手厚く保障されていることに着目して、自治の主体たる「地方」を足場とした（具体的には都道府県を選挙区とした）国民代表機関として参議院を構築できないかという議論⁵⁰がある。こうした案の実現に向けて、とりわけ憲法改正を介さずに改革を行う場合に問題と認識されているのが、地域代表たる議院が国民代表として適当かという点と、投票価値の平等の要請にいかに関係させるか（当該要請をどこまで制約できるか）という点である。

これに対して、イタリアの現行憲法における関連規定は、上院選挙に関して、普通選挙によること（第58条第1項）ともに、州を基礎として選出すること（第57条第1項）を明示している。その結果、投票価値の平等をある程度犠牲にしなが⁵¹、国民代表であること（第67条）が上院について維持されている。このような上院モデルは、上述の改革案の方向性にかかなり近いものと言えるが、そのままが国に当てはめることは困難と考える。その第一の理由は、イタリアの場合、州を上院選挙の選挙区とすることを導き出す明示的な規定が憲法上存在するのに対して、日本にはそのような規定が存在しないことである。そのため、参議院に地域代表的な性格を与えることは立法政策上可能である反面、投票価値の平等をはじめとした他の憲法上の要請を犠牲にして、参議院における地域代表制の実現を目指すことは困難と考えられる。また、第二の理由は、イタリアの場合、（地方団体ではなく）「州」を基礎とすることが明示されており、憲法第2部第5章等における他の規定においても州とその他の地方団体を区別して扱うことが多いのに対して、わが国では都道府県と市町村が憲法上区別されていないため、都道府県を基礎にすること（つまり、選挙区とすること）

⁴⁸ 全国知事会「第6回 憲法と地方自治研究会（平成28年10月13日）」資料3「憲法と地方自治研究会報告書（案）」<<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/05%20161013kenpo.pdf>>

⁴⁹ 最高裁判所は、議員定数不均衡裁判において、憲法は投票価値の平等を要求しているとしつつ、それは選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、他の政策的目的・理由をも考慮する国会の裁量権を認めるという判断枠組を踏襲してきた（佐藤令「衆議院及び参議院における一票の格差」『調査と情報—Issue Brief—』第714号（2011年6月9日）、3-4頁）。特に参議院選挙区については、「事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する」とされ、衆議院小選挙区に比べれば緩やかな「合憲ライン」が認められてきた。以上の整理については、山田邦夫「道州制の導入に関する憲法上の諸課題」『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて』国立国会図書館、2014年、58-59頁を参照した。

⁵⁰ 高見勝利「憲法の視点から見た参院選挙制度改革」『政治の混迷と憲法—政権交代を読む』岩波書店、2012年、184-194頁。

⁵¹ 上院選挙においては、州を基礎として、一定数の議席を各州に配分した後、残りの議席を人口に比例して配分している（憲法第57条第3項及び第4項）。そのため、最大選挙区と最小選挙区の議員1人あたり人口格差が1.36倍（直近2013年選挙時の国内選挙区間の値）にとどまる下院に対して、上院の場合は、2.48倍（同上）と格差が大きくなっている。

が憲法上、自明であるとは言い難い。このため、わが国において参議院の地域代表としての性格をより明確にするのであれば、憲法改正が必要な場合が多いと考えられる⁵²。

そして、また、イタリアには、狭義の「国民代表」とは異なる、地域等を代表する議院を想定するのに親和的な主権の多元的な解釈が存在する。第3章でも取り上げた2002年判決第106号⁵³において、イタリア憲法裁判所は、国会が全国民の政治代表の場であることを認めつつ⁵⁴、国会のみが排他的に主権を代表しているとは考えていない。その理由として、憲法第1条は主権が人民（popolo）に帰属すると明示しており、ある憲法機関が排他的に主権を代表することは認められないからであるとしている。そして、憲法第114条において（民主主義原理及び人民主権からの共通の派生物であることを明示するかのように）領域団体と国が共和国の構成要素として並列されていることを踏まえ、領域団体が憲法に基づいて人民主権の存在の核心を形作るのに協力することなしに、主権を実質的に国会に代表させることは認められないとしている。このように、憲法裁判所は、人民主権原理の法的意味として、人民代表府と主権者人民を完全に同一視はしておらず、多層化された共和国においては、最高権力の単独の担い手はおらず、各階層の代表制機関に限らない憲法構造全体の中で主権が実現されることになるとの視点を打ち出している⁵⁵。（ただし、後の判決で、憲法裁判所は、国に統一性の保持者として特別の地位を与えてはいる⁵⁶。）このような主権の理解（主権の多元性）は、留保すべき点⁵⁷はあるものの、非連邦国家において、地域代表の性格

⁵² 例えば、各都道府県を選挙区とするだけであれば、憲法改正を必要としない場合もあるが、各都道府県選挙区の定数を同数にするような場合には、憲法改正が必要となってくるのではないかと考えられる。

⁵³ 第3章第6節第1款参照。

⁵⁴ 憲法第67条によれば、国会は「la Nazione」を代表している。

⁵⁵ 憲法学者であるカーラヴィータは、より明確に次のように述べている。まず、106号判決にも言及しながら、憲法第1条に規定する人民は、一つの統一された集合体（collettività）ではなく、様々な団体、組織及び制度を組織することができる存在で、その団体等に憲法第1条に規定する人民主権が反映されているとする。そして、（2001年改正後の）第114条によって、憲法で定める原則に基づき、固有の権限及び権能を有する自治団体であるコムーネ、県、大都市及び州と同列に共和国の構成主体とされた国は、自治団体ということになり、もはや主権の唯一の保持者ではなく、主権は人民に属することとなる。このようにして、21世紀の主権は、至高の存在、各領域における唯一の権力、国際関係における唯一の対話主体ではもはやなくなった。もし主権が人民に属するならば、国の制度は、主権の行使を規律する法によって国に付与された権限と権能についてのみ保持することになるであろう。そして、国は、憲法により付与された分野又は領域においてのみ、人民主権を代表することになるであろう。 Beniamino Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino: Giappichelli, 2006, pp.73-74. また、序章第1節で述べた井口教授のイタリア共和国憲法理解も参考になるとと思われる。

⁵⁶ 第3章第6節第2款第2目参照。

⁵⁷ 人民主権（第1条）の解釈に加え、イタリアの国家構造に関して、2002年判決第106号は明示的に憲法第114条の規定（共和国は、コムーネ、県、大都市、州及び国でこれを構成する）に言及し、国と領域団体の対等性を指摘しており、2003年判決第303号もイタリアの憲法体制が制度的多元性に満ちたものであると言及していることに留意が必要

を有する議院を構想する際に、示唆的な視座を与えるものと言えよう。

第3款 裁判官選出のあり方

このほか、立法権限配分の運用は、当該配分を管轄する裁判所（イタリアであれば憲法裁判所に代表されるであろうし、日本であれば最高裁判所となろう）のあり方に大きく依拠している。第3章で述べたとおり、イタリアについて言えば、憲法裁判所は、憲法典のみならず学説等を参照した多様な原理の構築や、事実上の憲法典の修正ともいえる解釈を提示し、実際には国に有利な判決を多く下している。このような状況を踏まえ、地域国家においては、地域代表とされる上院等に一定の役割を果たさせようとする発想が見られる。つまり、イタリアの2016年憲法改正案においては、立法（議会の合同会議）・行政（大統領）・司法（通常及び行政の最高司法機関）がそれぞれ3分の1ずつ憲法裁判所裁判官を選任するという従来の規定を見直し、上院が独立して同裁判官の一部を選任するとされている。また、スペインでは、上院が裁判官の一部を推薦するに際して、できる限り全自治州が作成した名簿の中から適任者を選ぶように求められている。このような発想を基に、わが国においても、選出される裁判官に対して地方自治保障への理解を高めようとする場合、いくつかのレベルで方策が考えられよう。仮に憲法改正まで想定するのであれば、イタリアのように地域代表たる議院が一部の最高裁判所裁判官を指名することが検討可能であろうし、さらに、連邦制導入まで視野に入れるのであれば司法権の州への分割も考えられない訳ではない。他方、憲法改正不要な、つまり、実現可能性の高い解決策を模索するのであれば、最高裁判所裁判官の指名に当たり、地方公共団体の側から候補者名簿を提示するといった運用上の見直しや、地域代表的な参議院を構想する場合に、同院が統治機構全体の権限の均衡を図りながら、最高裁判所裁判官の指名に（意見の表明等）一定の影響を及ぼすことが検討可能であろう。

であろう。

主要参考文献リスト

1 法令及び判決等

脚注に掲げた出典のほか、イタリアの国レベルの法令の条文に関しては、上下両院及び首相府が運営し、制定時から現時点まで改正ごとに条文を参照できる法令サイト Normattiva <<http://www.normattiva.it/>>、憲法裁判所判決に関しては憲法裁判所サイト<<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>>、憲法制定議会議事録等に関しては下院による憲法制定議会議事録等サイト<<http://storia.camera.it/>> をあわせて参照した。

なお、インターネット情報は、2016 年 11 月現在のものである。

2 外国語文献

AA.VV., *La Riforma delle Province e delle Città Metropolitane*, Napoli: Simone, 2014.

Ambrosini, Gaspare, *Autonomia regionale e federalismo - Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Roma: Edizioni Italiane, 1946.

Antonini, Luca, La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art.119 Cost., *Le Regioni*, 2003, n.1, pp.11-40.

Barbera, Augusto, Oltre il bicameralismo. *Democrazia e diritto*, 1981, n.3, pp.43-64.

Barbera, Augusto e Fusaro, Carlo, *Corso di diritto pubblico*, 7. ed., Bologna: Il mulino, 2012.

Baschieri, Gastone, D'Espinosa, Luigi Bianchi, Giannattasio, Carlo, *La Costituzione italiana: commento analitico*, Firenze: Nocchioli, 1949.

Belletti, Michele, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma: Aranche, 2012.

Bifulco, Raffaele, *Le Regioni: la via italiana al federalismo*, Bologna: Il Mulino, 2004.

Bifulco, Raffaele, Celotto, Alfonso, Olivetti, Marco (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino: UTET giuridica, 2006.

Bin, Roberto, Piani territoriali e principio di sussidiarietà, *Le Regioni*, 2001, n.1, pp.114-121.

Bin, Roberto e Coen, Leopoldo (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Padova: CLEUP, 2010.

Bin, Roberto e Falcon, Giandomenico (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna: Il Mulino, 2012.

Calasso, Francesco (diretto da), *Enciclopedia del diritto*, Milano: Giuffrè, 1959.

Camera dei Deputati, *Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A. Documentazione per l'Assemblea*. n.150/2. 2007.

Caravita, Beniamino, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino: Giappichelli, 2006.

Carboni, Giuliana Giuseppina, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli: Jovene, 2013.

Caretti, Paolo e Tarli Barbieri, Giovanni, *Diritto regionale*, 2 ed., Torino: Giappichelli, 2007.

- , *Diritto regionale*, 3 ed., Torino: Giappichelli, 2012.
- Carrer, Matteo, *Il legislatore competente : statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano: Giuffrè, 2012.
- Cassese, Sabino (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè, 2006.
- Castelli, Luca, *Il Senato delle autonomie- ragioni, modelli, vicende*, Assago: CEDAM, 2010.
- Cheli, Enzo, “Bicameralismo”, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, v. II , Torino:UTET, 1987, pp.318-325.
- Chessa, Omar, La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007, *Le Regioni*, 2008, n.1, pp.227-238.
- Chiaromonte, Alessandro e Tarli Barbieri, Giovanni (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna: Il Mulino, 2007.
- Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore: relazione finale e documentazione*, Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.
- Corte costituzionale, *Ruolo delle Corti costituzionali nelle odierne democrazie*. <<http://www.corte costituzionale.it>>
- Cotta, Maurizio e Verzichelli, Luca, *Il sistema politico italiano*, Bologna: Il Mulino, 2008.
- Cuocolo, Fausto (et al), *Regioni e riforma istituzionale*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1985.
- D’Alberto, Gianguido, *La Corte dà il via libera allo Statuto della Regione Toscana*, Cronache - Associazione Italiana dei Costituzionalisti <http://archivio.rivistaaic.it/cronache/giurisprudenza_costituzionale/statuto_toscana/index.html>
- D’Alimonte, Roberto, Ecco le cinque modifiche possibili, *Il Sole 24 Ore*, 17 ottobre 2006.
- De Fiores, Claudio, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2013.
- De Martin, Gian Candido (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia : esperienze a confronto e prospettive*, Padova: CEDAM, 2008.
- De Siervo, Ugo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino:Giappichelli, 2002.
- Di Giacomo Russo, Bruno, L’esclusività del nomen iuris parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002. <<http://www.forumcostituzionale.it>>
- Fabrizzi, Federica e Salerno, Giulio M. (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli: Jovene, 2014.
- Franceschini, Vincenzo e Morandi, Francesco, *Manuale di diritto del turismo*, 5 ed., Torino: Giappichelli, 2013.
- Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati, *Parere sui primi adeguamenti regolamentari di carattere sperimentale conseguenti alla nuova legge di contabilità*, 14 luglio 2010.
- Di Gaspare, Giuseppe, Lupo, Nicola, Meloni, Guido e Morana, Donatella, *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova: CEDAM, 2012.
- Groppi, Tania, *Il federalismo*, Roma: GLF editori Laterza, 2004.

- , *Le grandi decisioni della Corte costituzionale italiana*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2010.
- , Lo stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.21 (abril 2015), pp.35-72.
- Groppi, Tania e Simoncini, Andrea, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, 3 ed., Torino: Giappichelli, 2015.
- Iacoviello, Antonino, *Il punto sull'attuazione del federalismo fiscale nella XVI legislatura*, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, 2013. <<http://www.issirfa.cnr.it/7040,908.html>>
- Istituto Nazionale di Statistica, *Annuario statistico italiano*, Roma: Istituto Nazionale di Statistica, 各年版.
- Italia, Vittorio, Camarda, Lorenzo, *Il nuovo testo unico degli enti locali, Lettura attualizzata del Dlgs 267/2000 alla luce delle ultime modifiche legislative*, Milano: Gruppo 24 ore, 2011.
- Jorio, Ettore, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano: Giuffrè, 2012.
- Longobardi, Ernesto (a cura di), *Regionalismo e regioni in Italia 1861-2011*, Roma: Gangemi editore, 2011.
- Lucarelli, Alberto, Le sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane, *federalismi.it*, n.8/2015 (2015.4.22.), pp.2-7.
- Lupo, Nicola, Dalla Corte costituzionale uno “stop” (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002. <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>>
- Malo, Maurizio, *Baricentro regionale in materia di “turismo”: teoria e prassi*, Roma: Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, 2008. <http://www.issirfa.cnr.it/download/File/REGIONI%20E%20ATTIVITA%20PROD_V%20RAPPORTO/MALO_Turismo%20PER%20WEB_STUDI%20E%20INTER_mm17-9-08.pdf>
- Monechi, Federico, *L'Italia delle Regioni – Dal dopoguerra alla “seduta fiume” della Camera: legge elettorale, riforma dello Stato, costi della politica*, ASKA, 2012.
- Novacco, Domenico (a cura di), *Storia del Parlamento italiano*, v. 13 (Dalla paralisi fascista al rinnovamento democratico), Palermo: S.F. Flaccovio, 1969.
- Paladin, Livio, Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano, *Quaderni costituzionali*, 1984, n.2, pp.219-242.
- , *Diritto regionale*, 7 ed., Padova: CEDAM, 2000.
- Palermo, Francesco e Parolari, Sara (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano: EURAC, 2015.
- Papa, Stefano, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano: A. Giuffrè, 2008.
- Pietrancosta, Fausto, «Quel che può unire» Autonomismo e sistema delle autonomie in Gaspare

- Ambrosini, *Diacronie – Studi di Storia Contemporanea*, n.3 (2010), pp.1-10.
- Piraino, Andrea (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema delle autonomie*, Palermo: Quattrosoli, 2002.
- Pizzetti, Franco e Poggi, Annamaria, *Il sistema “instabile” delle autonomie locali*, Torino: Giappichelli, 2007.
- Rolla, Giancarlo, *Diritto regionale e degli enti locali*, 2 ed., Milano: Giuffrè, 2009.
- , *La giustizia costituzionale*, Milano: Giuffrè, 2014.
- Roversi Monaco, Fabio (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, Rimini: Maggioli, 1997.
- Salvi, Franco, *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1959*, Roma: Edizioni Cinque lune, 1959.
- Santarelli, Enzo, *Dossier sulle regioni*, Bari: De Donato, 1970.
- Servizio studi della Corte costituzionale, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale*, Roma: Corte costituzionale, 各年版.
- Sicardi Stefano, Cavino, Massimo, Imarisio, Luca (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013) – Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna: Il Mulino, 2015.
- Staderini, Francesco, Caretti, Paolo e Milazzo, Pietro, *Diritto degli enti locali*, 14 ed., Padova: CEDAM, 2014.
- Stelzer, Manfred, *The Constitution of the Republic of Austria*, Oxford: Hart Publishing, 2011.
- Tosi, Rosanna, Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali, *Le Regioni*, 2002, n.5, pp.963-976.
- Vandelli, Luciano, *Il sistema delle autonomie locali*, 5 ed., Bologna: Il Mulino, 2013.
- Viceconte Nicola (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo – Atti del seminario di studi, Roma, 29 maggio 2012*, Milano: Giuffrè, 2013.
- Diritto regionale e degli enti locali*, 3 ed., Napoli: Simone, 2012.

3 邦語文献

- 阿部照哉・畑博行（編）『世界の憲法集〔第4版〕』有信堂高文社、2009年
- 井口文男『イタリア憲法史』有信堂高文社、1998年
- 石田憲『敗戦から憲法へー日独伊憲法制定の比較政治史』岩波書店、2009年
- 伊藤昭一郎『『憲法的妥協』から『憲法的凍結』へーイタリア共和国憲法の制定過程における政治制度の一つの問題』『法學史林』第82巻第1号（1984年）、1-49頁
- 伊藤武『イタリア現代史』中央公論新社、2016年
- 岩崎美紀子「連邦主義と連邦制」『年報行政研究27 統治機構の諸相』1992年、141-166頁
- 同「分権と連邦制」『地方自治』第565号（1994年12月）、17-29頁
- 同『二院制議会の比較政治学—上院の役割を中心に』岩波書店、2013年
- 岩橋健定「条例制定権の限界—領域先占論から規範抵触論へ」小早川光郎・宇賀克也（編）

- 『行政法の発展と変革（下）』有斐閣、2001年、357-379頁
- 同「分権時代の条例制定権」『ジュリスト』第1396号（2010年3月15日）、138-145頁
- 浦田一郎・只野雅人（編）『議会の役割と憲法原理』信山社、2008年
- 大沢秀介「道州制と最近の連邦制をめぐる動き」『法学研究（慶応義塾大学）』第78巻第5号（2005年5月）、1-38頁
- 大津浩「国民主権と『対話』する地方自治」長谷部恭男・土井真一・井上達夫・杉田敦・西原博史・阪口正二郎（編）『岩波講座 憲法 3 ネーションと市民』岩波書店、2007年、247-281頁
- 同「『対話型立法権分有』の事務配分論と『分権型法治主義』」大津浩（編）『地方自治の憲法理論の新展開』敬文堂、2011年、121-156頁
- 同「『対話型立法権分有』の法理に基づく『目的効果基準』論の新展開」『成城法学』第81号（2012年5月）、1-49頁
- 同「『一般権限条項』と地方自治の憲法原理」『日仏法学』第27号（2013年）、49-72頁
- 同「国の立法と自治体立法—『正統な』自治体立法の規範理論」西原博史（編）『立法学のフロンティア 2 立法システムの再構築』ナカニシヤ出版、2014年、185-215頁
- 同『分権国家の憲法理論—フランス憲法の歴史と理論から見た現代日本の地方自治論』有信堂高文社、2015年
- 同「分権改革の行方と『地方自治』の本旨解釈」『憲法問題』第27号（2016年）、88-99頁
- 同「『便乗改憲』と地方自治」『月刊地方自治職員研修』第691号（2016年10月）、16-18頁
- 加藤慶一「オーストラリアの政府間財政関係の特徴と改革の展望—垂直的・水平的財政不均衡とその是正をめぐって—」『レファレンス』第758号（2014年3月）、145-182頁
- 鴨野幸雄「地方政府の憲法理論」前掲『地方自治の憲法理論の新展開』30-54頁
- 亀野邁夫「スペインの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局（編）『諸外国の憲法事情 2』国立国会図書館、2002年、1-26頁
- 北村暁夫・伊藤武（編）『近代イタリアの歴史—16世紀から現代まで—』ミネルヴァ書房、2012年
- 北村喜宣「法律改革と自治体」『公法研究』第72号（2010年）、123-136頁
- 同「2つの一括法による作業の意義と今後の方向性—『条例制定権の拡大』の観点から」『自治総研』第39巻第3号（2013年3月）、61-62頁
- 同「分任条例の法理論」『自治研究』第89巻第7号（2013年7月）、7-38頁
- 木下和朗「イギリス憲法における両院制」『比較憲法学研究』通号18・19号（2007年）、1-27頁
- 国立国会図書館調査及び立法考査局（編）『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて』国立国会図書館、2014年
- 国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課（編）「諸外国の下院の選挙制度」国立国会図書館、2016年

- 小林武『『地方自治の本旨』をめぐる憲法解釈』前掲『地方自治の憲法理論の新展開』3-29 頁
- 駒村圭吾・待鳥聡史（編）『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂、2016 年
- コラリーツィ・シモーナ（村上信一郎監訳・橋本勝雄訳）『イタリア 20 世紀史 熱狂と恐怖と希望の 100 年』名古屋大学出版会、2010 年
- 佐藤令「衆議院及び参議院における一票の格差」『調査と情報—Issue Brief—』第 714 号（2011 年 6 月 9 日）
- 柴田敏夫「イタリアのレジョナリズム—その歴史的・政治的背景—」専修大学法学研究所編『法と政治における諸問題』有信堂、1972 年、133-174 頁
- 同「第 2 次大戦後のイタリアのレジョナリズム—レジスタンスの時期を中心に—」専修大学法学研究所編『政治学の諸問題 6』専修大学法学研究所、2004 年、37-92 頁
- 同「イタリアにおける州制度の実施過程（1）」『専修法学論集』第 92 号（2004 年 11 月）、1-32 頁
- 同「第 2 次大戦後のイタリアのレジョナリズム（2）—共和国憲法制定と州—」専修大学法学研究所編『公法の諸問題 6』専修大学法学研究所、2005 年、47-84 頁
- 同「イタリアにおける州制度の実施過程（2）—1990 年代の州改革を中心に—」『専修法学論集』第 96 号（2006 年 3 月）、113-144 頁
- 同「変容するイタリアの中央—地方関係（1996—2006 年）—共和国憲法 2 部 5 章の改正と州—」『専修法学論集』第 100 号（2007 年 7 月）、245-303 頁
- 初宿正典・辻村みよ子（編）『新解説世界憲法集〔第 2 版〕』三省堂、2010 年（特に、井口文男「イタリア共和国憲法」119-152 頁）
- 同（編）『新解説世界憲法集〔第 3 版〕』三省堂、2014 年（特に、田近肇「イタリア共和国憲法」125-159 頁）
- 杉原泰雄「地方自治権の本質（1）（2）（3 完）」『法律時報』第 48 巻第 2 号（1976 年 2 月）90-97 頁、第 48 巻第 3 号（1976 年 3 月）88-95 頁、第 48 巻第 4 号（1976 年 4 月）133-140 頁
- 清野幾久子「ドイツ環境法分野における『連邦と州』の立法権限問題—ドイツ連邦制のヨーロッパ化（EU 対応）の視点から」前掲『地方自治の憲法理論の新展開』198-226 頁
- 芹沢斉・市川正人・阪口正二郎（編）『別冊法学セミナー n.210 新基本法コンメンタール憲法』日本評論社、2011 年
- 第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成 15 年 11 月 13 日）
- 高田敏・初宿正典（編訳）『ドイツ憲法集〔第 6 版〕』信山社、2010 年
- 高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第 2 版〕』有斐閣、2010 年
- 高橋利安「イタリアの新選挙法—解説及び翻訳—（一）」『レファレンス』第 547 号（1996 年 8 月）、87-122 頁

- 同「イタリアにおける地方分権をめぐる動向—2001年憲法的法律第3号の分析を中心に—」
『修道法学』第27巻第2号（2005年2月）、229-270頁
- 同「最近のイタリア共和国憲法改正の動向」全国憲法研究会（編）『法律時報増刊 憲法改正問題』日本評論社、2005年、273-277頁
- 同「イタリアにおける地方制度改革をめぐる動向—2001年憲法的法律第3号の分析を中心に—」愛敬浩二・水島朝穂・諸根貞夫（編）『現代立憲主義の認識と実践 浦田賢治先生古稀記念論文集』日本評論社、2005年、192-224頁
- 同「憲法体制転換期におけるイタリア憲法の変容—第1共和制から第2共和制への移行の中で—」『修道法学』第30巻第2号（2008年2月）、55-77頁
- 同「『ジェンダーに基づく優先投票』の合憲性—憲法裁判所判決2010年第4号の紹介—」『修道法学』第34巻第1号（2011年9月）、374-388頁
- 高見勝利『政治の混迷と憲法—政権交代を読む—』岩波書店、2012年
- 只野雅人「自治体の立法権をめぐる『国家の型』の理論—立法権の『分有』と条例制定権についての素描」前掲『地方自治の憲法理論の新展開』74-92頁
- 田近肇「イタリア憲法裁判所の制度と運用」『岡山大学法学会雑誌』第62巻第4号（2013年3月）、846-890頁
- 同「イタリア憲法裁判所」曾我部真裕・田近肇（編）『憲法裁判所の比較研究 フランス・イタリア・スペイン・ベルギーの憲法裁判』信山社出版、2016年、23-46頁
- 田中嘉彦「英国ブレア政権下の貴族院改革—第二院の構成と機能—」『一橋法学』第8巻第1号（2009年3月）、221-302頁
- 辻村みよ子『憲法〔第5版〕』日本評論社、2016年
- 東京都議会議会局調査部調査課『イタリアの地方自治制度』東京都議会議会局調査部調査課、1981年
- トリアッティ選集編集委員会（編）『トリアッティ選集 第2（解放から“社会主義へのイタリアの道”まで）』合同出版、1967年
- 中村英「連邦制と地域主義—ヨーロッパ近年の二つの事例を素材に—」『ジュリスト』第1022号（1993年5月）、135-140頁
- 成田頼明「『地方の時代』における地方自治の法理と改革」『公法研究』第43号（1981年）、151-176頁
- 西修「連邦制国家の諸形態」『法学論集（駒澤大学）』第54号（1997年1月）、45-92頁
- 林知更「憲法における自治と連邦」『地方自治』第788号（2013年7月）、2-16頁
- 同「連邦・自治・デモクラシー—憲法学の観点から—」宇野重規・五百旗頭薫（編）『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス—』有斐閣、2015年、61-80頁
- 比較地方自治研究会（編）『比較地方自治研究会調査研究報告書 平成17年度』自治体国際化協会、2006年
- 樋口陽一・吉田善明（編）『解説世界憲法集〔第4版〕』三省堂、2001年

- 廣田全男（編）『日本国憲法に内在する憲法原理に基づく地方自治の制度と理論の総合的研究』（平成 16 年度～平成 17 年度科学研究費補助金研究成果報告書）横浜市立大学、2009 年
- 廣田全男「ヨーロッパにおける『地域化』の動向」『都市とガバナンス』第 11 号（2009 年 3 月）、14-22 頁
- フザーロ・カルロ（拙訳）「イタリアにおける二院制—設計の不備、期待外れの実績、未完の改革に特徴付けられた 150 年」岡田信弘（編）『二院制の比較研究—英・仏・独・伊と日本の二院制—』日本評論社、2014 年、9-30 頁
- 同（同訳）「イタリアにおける二院制—設計の不備、不満足な実績、未完の改革に特徴付けられた 150 年の後に、ついに奇跡は訪れるのか？」『北大法学論集』第 67 巻第 2 号（2016 年 7 月）、132-142 頁
- ペドリサ・ルイス「スペイン憲法裁判所」前掲『憲法裁判所の比較研究 フランス・イタリア・スペイン・ベルギーの憲法裁判』47-75 頁
- ボルゲーゼ・ソフォ（岡部史郎訳）『イタリア憲法入門』有斐閣、1969 年（Borghese, Sofo, *Nozioni di diritto costituzionale*, Milano: Pirola, 1966.）
- 森田鉄郎・重岡保郎『世界現代史 22 イタリア現代史〔第 3 版〕』山川出版社、1998 年
- 山田徹（編）『経済危機下における地方分権改革のゆくえ—「再国家化」と「脱国家化」の間で』神奈川大学、2013 年
- 山田徹（編）『経済危機下の分権改革—「再国家化」と「脱国家化」の間で—』公人社、2015 年
- 若松隆・山田徹（編）『ヨーロッパ分権改革の新潮流』中央大学出版部、2008 年
- 渡邊互『各国憲法集 3 オーストリア憲法』国立国会図書館、2012 年

4 本稿と関係する主な拙稿

- 拙稿「イタリア 2005 年選挙制度改革に対する一考察—『政権選択と選挙制度』の視点から」『選挙学会紀要』第 9 号（2007 年）、89-102 頁
- 同「海外法律情報 イタリア 海外法律情報 イタリア 」『ジュリスト』第 1404 号（2010 年 7 月 15 日）、7 頁
- 同「イタリアの対等な二院制下での立法過程をめぐる考察」『北大法学論集』第 62 巻第 6 号（2012 年 3 月）、1587-1610 頁
- 同「海外法律情報 イタリア 県の廃止？—財政危機と分権の交錯点」『論究ジュリスト』第 1 号（2012 年 5 月）、190-191 頁
- 同「イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に—」『レファレンス』第 742 号（2012 年 11 月）、65-71 頁
- 同「【イタリア】2013 年総選挙の結果と選挙法の課題」『外国の立法』第 255-1 号（2013 年 4 月）、6-7 頁

- 同「イタリア憲法裁判所の特質と近年における変化」『比較法研究（比較法学会）』第 75 号（2013 年）、309-327 頁
- 同「イタリアにおける二院制議会の制度枠組とその帰結」前掲『二院制の比較研究—英・仏・独・伊と日本の二院制—』105-115 頁
- 同「イタリア—経済・金融危機下における地方制度再編論議—」前掲『21 世紀の地方分権—道州制論議に向けて』102-105 頁
- 同「海外法律情報 イタリア 統治機構改革の行方—憲法改正委員会最終報告書と両院選挙法違憲判決」『論究ジュリスト』第 9 号（2014 年 5 月）、128-129 頁
- 同「イタリアにおける財政連邦主義実施の動向」『外国の立法』第 260 号（2014 年 6 月）、83-91 頁
- 同「イタリアにおける二院制の動向—第 16 立法期以降を中心に」『北大法学論集』第 65 巻第 2 号（2014 年 7 月）、319-338 頁
- 同「海外法律情報 イタリア 『大都市』の誕生」『論究ジュリスト』第 13 号（2015 年 5 月）、124-125 頁
- 同「【イタリア】違憲判決を踏まえた下院選挙制度の見直し」『外国の立法』第 264-1 号（2015 年 7 月）、12-13 頁
- 同「イタリア憲法改正と州の自治権—立法権分割と上院改革を素材として—」『自治総研（地方自治総合研究所）』第 41 巻第 11 号（2015 年 11 月）、1-21 頁
- 同「イタリア憲法裁判所と地域国家—憲法裁判所の役割と影響—」前掲『憲法裁判所の比較研究 フランス・イタリア・スペイン・ベルギーの憲法裁判』175-192 頁
- 同「イタリア共和国憲法における『地域国家』と連邦制」憲法理論研究会編『対話的憲法理論の展開』敬文堂、2016 年、203-215 頁