

イタリアの地方自治制度

I 概要 《単一制国家》

1 地方制度の歴史

(1) 第二次世界大戦前

ローマ帝国以降 19 世紀まで統一国家が形成されず、イタリアの国土統一は、日本の明治維新と概ね時を同じくする 1861 年。全国で共通の地方制度が敷かれたのは、ナポレオンによるイタリア支配の時代にあたる。この地方制度においては、従来から存在した県に国の任命する地方長官が配置され、その地方長官が地方行政機関の長を務めたため、中央集権的色彩の強いものであったといわれている。

1861 年にイタリアが統一された際には、地域の多様性が著しいこの国には中央集権的な制度は適切でないとの議論もあり、分権的な地方制度を求める声もあった。しかし、統一国家として近代化を推し進め、行政システムを統一し、均一化する必要があったことから、中央集権的な制度が存続することとなった。第一次大戦後、ムッソリーニによるファシズム体制となり、1934 年に「コムーネ・県法典」が制定されたものの、地方自治は制度の枠組みを残したまま、実質的には消滅した。

(2) 戦後憲法

1946 年の国会で、行き過ぎた中央集権への反省から、共和国における地方分権が議論の対象となった。既存の県とコムーネによる制度を維持するとともに、新たに 3 つ目のレベルの地方行政単位として、州が憲法上に明記されることになった。しかし、州の行政機構が整備されるには長い時間を要し、1945 年から 1963 年までの間に 5 つの特別州が憲法上に規定されたが、15 の普通州における行政組織の整備は 1970 年代を待たなければならなかった。1972 年と 1977 年の二度にわたり、州に対して国の権限の一部が移譲された。

その後、中央と地方レベルの間で権限の分担が新たに定められ、また地方団体（県・コムーネ）の行政システムを、それに適応させるための改革が行われ、これらの改革は地方自治法典（1990 年法律第 142 号）の制定という成果を生むこととなった。これによりコムーネと県に内部組織と権限の行使に関する条例制定の自由が認められるなど、その自治権が強化された。中道左派政権（1996 年～2001 年）の期間には、バッサニーニ法（1997 年法律第 59 号他）をはじめとする一連の改革で、「行政的連邦主義」という新しい行政システムを導入する行政改革が行われた。また近年、地方自治に深く関わる 2 回の憲法改正が行われている。

2 人口及び面積（2016 年 1 月現在）

➤人口は、6,070 万人で日本の 1/2

➤面積は、30 万 1,341k m²で日本の約 8 割

3 地方自治制度

イタリアの地方自治制度は、州、県、コムーネ（＝市町村）の三層制である。フランスの三層制とは異なり、イタリアの州は、地方自治法典という地方団体ではなく、一定の分野で立法権（州法の制定）を有する。

① 国のみが立法権を有する分野

外交、移民、防衛、通貨、国庫財政、国家・県・コムーネ・欧州連合の選挙法、公安、国籍、婚姻、裁判、一般教育制度、社会保障、税関、重量・食糧単位、環境、文化遺産などの分野（憲法第 117 条第 1 項）

② 国と州が共に立法権を有する分野

国際関係、貿易、教育制度、職業、科学研究、労働関係（労働上の安全など）、技術革新の支援、保健、消防、大規模都市基盤整備、社会保障、地方レベルの金融機関などの分野（憲法第 117 条第 2 項）

③ それ以外の分野

州のみが立法権を有する分野であるとされる。

また、州は立法権を有する分野については、原則として行政権も有する。しかし立法および各分野における各種計画等を除く直接の行政サービスは、県とコムーネに任せることが望ましいとされている。

憲法第 114 条

第 1 項 共和国は、コムーネ、県、大都市、州および国から成り立つ。

第 2 項 コムーネ、県、大都市、州は固有の憲章、権限、職務を有する自治団体である。

第 3 項 ローマは共和国の首都である。国の法律がその制度を定める。

地方自治法典第 2 条

第 1 項 この法典における地方団体とは、コムーネ、県、大都市、山岳部共同体、島嶼部共同体、コムーネ共同体をいう。

※ 大都市は、県の事務に加え、コムーネの事務のうち大都市行政に関するものを所掌する。
なお、基本的に大都市は県に代わって設置されるため、全体としては三層制のままである。

(1) 州 (Regione)

① 概要

○ 州は地方団体と国の間に位置する行政単位である。その制度の概要は共和国憲法に定められているが、地方自治法典上にいう地方団体ではない。

現在、15 の普通州と 5 の特別州（島嶼部および国境山岳地帯に位置）が設けられている。

第 2 次大戦後まもなく制定された共和国憲法に、州に関する規定が定められたが、特に普通州の設置は様々な理由により遅延された。普通州の組織・事務に関する法律は 1970 年代になってようやく制定された。

州の区域は、1861 年の国家統一以前にあった王国および諸公国の領土を基本的に踏襲しており、一定の歴史的背景を有している。州の設置の目的は、国と県の間行政単位を置き、そこに国の権限を移譲することで、より住民に近い行政を行うというものであった。

○ 州は、一定の分野における法規範制定権を有している。しかし、独自の憲法を制定し、連邦国家を形成する単位ではない。平均的な州の人口は、ほぼ日本の都道府県の平均に等しく、その面積は日本の都道府県の平均のほぼ 2 倍に等しい。

2001 年の憲法改正により、州の組織に関する自律性が認められるとともに、より広い範囲での州の活動が認められた。

② 州の機関

州議会（立法権）、州理事会（執行権）、州知事（州代表の地位）が設置されている。（憲法第 121 条）

【州議会】

○ 州議会の主要な権能は、州法律および州条例の制定である。そのほかに州における行政計画、予算・決算の議決、州政策の方針決定、州際行政に関すること等を行う。また、憲法上の定めにより、国政への州の参加に関する決定*を行う。州議会の権限は各州の憲章上に定められ、州によって役割が異なっている。

※ 国政に関わる活動

ア 州議会より選出された代理人が共和国大統領選挙に参加すること（憲法第 83 条）

イ 共和国憲法第 75 条 30、第 138 条（憲法改正に関する規定）に記載される国民投票に関すること

ウ 国会への法案提出（憲法第 121 条）

- エ 既存の州の境界変更案および合併案に対する諮問（憲法第 132 条）
- オ 県およびコムーネの新規設置および境界変更に関する意見表明（憲法第 133 条）
- カ 国が定める各種計画への参加
- キ 国の機関における州代表の指名

- 州議会は一院制で議員の任期は 5 年。議長の出選方法は、州憲章において定められており、通常、州議会議院の互選によって選出される。

【州理事会】

- 州理事会は、州知事と州理事で構成。州知事は直接選挙で選出され、同選出日より 10 日以内に副知事及びその他の理事を任命する。その後、理事会は州議会により承認される。州知事と州理事会の関係は議院内閣制における首相と内閣の関係に近似している。

【州知事】

- 州知事は州の代表として州法律および州条例等を公布するとともに、国から州に委任された行政事務を行う。1999 年の共和国憲法改正により、従来は州議会議員の互選によって選出されていた州知事について、直接選挙制が導入された。州知事の任期は 5 年。

(2) 県 (Provincia)

① 概要

イタリア全土には、特別州内も含め 103 の県が存在する。県の首長は県知事であり、議決機関としての県議会および執行機関としての県理事会が設けられている。この他に、各県ごとに国の機関として、内務省から派遣される地方長官 (prefetto) が置かれている。

県の財政規模をみると、総体としてはコムーネや州よりも小さい。しばしば廃止論があったが、現在もなお存在している。

バッサニーニ法により、行政警察、消防および各種許認可等にかかる事務が、州から県に移譲された。

② 県の機関

【県議会】

- 県議会は、県の政治および行政の方針を決定する議決機関であり（地方自治法典第 42 条第 1 項）、それによって県行政を推進する審議・決定機関である。地方自治法典は、その権限に属する事項を県議会に専属するものとしており、執行機関である県理事会にそれを委ねることは、原則としてできない。

県議会の定数は県の人口に応じて異なっている。県議会議員は直接選挙により選ばれ、任期は 5 年である。

【県理事会】

- 県理事会は、法律や憲章によって特定の機関が明確に規定されている場合を除き、県行政の全ての分野において独立した権限を有する県の執行機関である。県理事会は、県知事および理事からなり、県知事によって運営される。県理事会の定数は県議会の議員数の 4 分の 1 を超えてはならないと定められ、また人数は常に偶数とされる。県知事は政策および行政執行上の必要に応じて、任期中においても理事の人数を変更することができる。

- 理事は理事会の構成員であり、県の行政における事務事業の管理を、合議を通じて県知事と共に実施する。（地方自治法典第 48 条第 1 項）。理事は県知事によって任命され、県知事は選挙直後に行われる議会でこれを報告する。また、理事の中から副知事（通常 1 名）を任命する。議員の被選挙権資格を備えていること等の必要な条件を満たす県民であれば、県知事は議会議員以外からも理事を指名することができる。

県知事は理事を解任することができる。この場合、県知事は議会に通知し、この決定について説明しなければならない。理事は連続する 2 期を超えて務めることはできない。

【県知事】

- 県知事は、直接選挙で選ばれる。任期は5年（地方自治法典第51条第1項）となっており、任期満了後に行われる選挙によって再選されうる。但し、任期を2度継続して満了した者は、それに引き続く3度目における被選挙資格を喪失する。
- 県知事の権限および役割には主として以下のものがある（地方自治法典第50条）。なお県知事には、シンダコ（市長）のように国の事務の一部を国の機関として行う役割はない。
 - ・ 県の代表者
 - ・ 県理事会および議会（自らが議会の議長も務める場合）の招集、その議長
 - ・ 県の事務および議決事項の執行
 - ・ 県に委任された国および州の事務
 - ・ 県の憲章および条例に従って行う、各部局等の責任者の任命等
 - ・ 法律、憲章および条例により付与されたその他の権限

(3) コムーネ（市町村）

① 概要

日本の市町村に当たる基礎的自治体。イタリアでは日本のように人口規模等による市・町・村の区別はない。コムーネ数は8,101（2003年現在）、コムーネの平均人口は約7,000人。人口5,000人未満のコムーネが約72%を占め、人口10万人以上のコムーネは全体のわずか0.5%（41団体）であり、日本の市町村に比べて人口規模は小さい。

コムーネの機関は、議会、理事会、シンダコ（市長）からなる（地方自治法典第36条）。

② コムーネの機関

【議会】

- 地方団体であるコムーネの方針を決定する議決機関である（地方自治法典第42条第1項）。その管轄する事項を決議するにあたり、執行機関であるコムーネ理事会にそれを委ねることは、原則として認められない。
- コムーネ議会の議員定数はコムーネの人口に応じて規定されている。人口15,000人以下のコムーネでは、議会はシンダコが招集し、シンダコが議長を務めることになっているが、コムーネ憲章の定めにより議長を別に置くことができる。人口15,000人を超えるコムーネでは、選挙後第1回の議会において議員の中から議長を互選する。議長はコムーネ議会の招集および議事進行等を行う。なお、議長が議会招集義務を果たさなかった場合には、事前の警告の後に、県地方長官が代わってこれを行うことができる。コムーネ議会議員の任期は5年である。

【理事会】

- 理事会はシンダコと理事によって構成され、理事の人数は議員の人数の3分の1を超えない範囲で憲章に定められる。なお、3分の1の数が偶数にならない場合は、1人追加することができる。シンダコは政策および行政執行上の必要に応じて、任期中においても理事の人数を変更することができる。

【シンダコ】

- コムーネの首長。日本における市町村長にあたる。シンダコにはコムーネ行政の指導者と国家行政の地方における代表者という二つの役割がある。
- シンダコは直接選挙で選ばれ、任期は5年。任期満了後に行われる選挙によって再選されうる。但し、任期を2度継続して満了した者は、3度目における被選挙資格を喪失する。また連続する2度の任期を終えたシンダコであっても、1期において、再びシンダコの選挙に立候補することができる。

○ 国から委任された事務

シンダコは国の機関として、自らのコムーネの区域内において、一定の権限を有している。これらの事務の一部については、適切な措置が必要でありながらシンダコがこれを完遂しない場合、県地方長官が監督権を行使して調査を行った後、シンダコに代わる特別管理委員を任命し、コムーネの経費負担により職務を遂行させる。

③ コムーネの事務

コムーネは、地域住民および地域社会にかかわる行政事務のうち、国法あるいは州法律によって他の行政主体が管轄することが指定されている場合を除き、全ての事務を担う。すなわち、コムーネが権能を有する分野は、法令上で列挙されたものに限定されない[※]。

※ 補完性の原則

2001年の憲法改正により、県、大都市、州、国に属するものとされるもの以外の全ての行政事務は、「補完性の原則」によりコムーネに属することとされた（憲法第118条）。

1999年法律第265号によって改正された地方自治法典第3条第5号もまた「コムーネと県は、補完性の原則に従い、固有の事務、ならびに国法および州法律によって与えられた事務を行う（以下略）」と定めている。補完性の原則が、憲法上においても明記されたことにより、国および州による地方団体への関与および監督の余地を残しつつも、より住民に密接な行政当局に対して多くの行政事務が割り当てられることとなったといわれている。また、コムーネが、住民および民間団体の自治的で自発的な活動についての調整に関する事務を担うと定めている。すなわち、コムーネもまた民間に属する事項を補完する役割を持つとされている。

(4) 大都市

大都市は、地方自治法典のみならず、憲法上においても地方団体として認められている。大都市は、県の事務に加え、コムーネの事務のうち大都市行政に関係するものを所掌する。

現在、大都市は、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、バリ、ナポリ、レッジョ・カラブリアの10都市に設置されており、大都市圏内の中心都市と周辺コムーネの間で形成される。参加する周辺コムーネは、中心都市に接続し、中心都市と行政サービス、経済、社会、環境、文化等で密接な関係にあるコムーネとされる。

4 地方財政

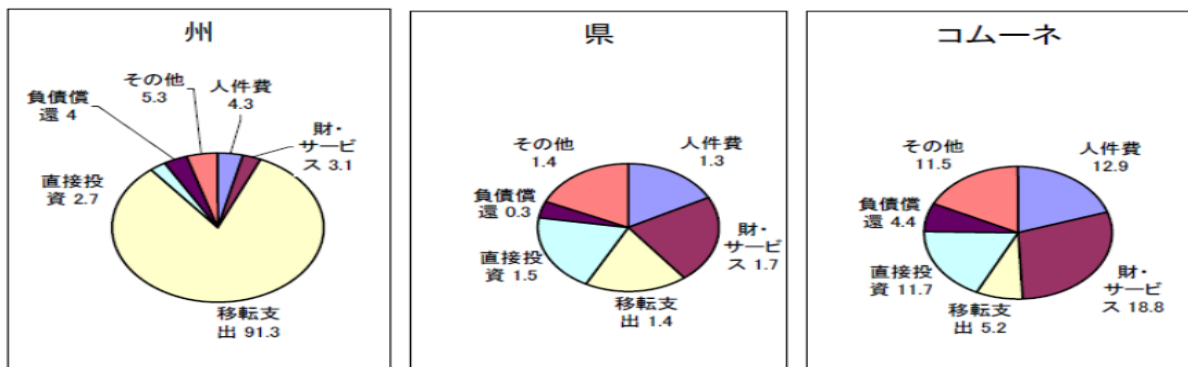
(1) 歳出

2000年度の実績によれば、イタリアの州および地方団体の歳出規模は総計1,828億ユーロであり、歳入規模は総計1,796億ユーロである。中央政府の歳出は6,135億ユーロであり、地方団体の歳出規模は国の3割程度となっている。

州および地方団体の歳出を比較すると、州の歳出が地方歳出全体の60%以上を占め、コムーネが約35%、県はわずかに約4%である。歳出における経常部門が占める割合は、州の場合は8割を超えるが、県およびコムーネの場合は約6割前後となっている。

州及び地方団体の歳出内訳（2000年実績）

（単位：10億ユーロ）



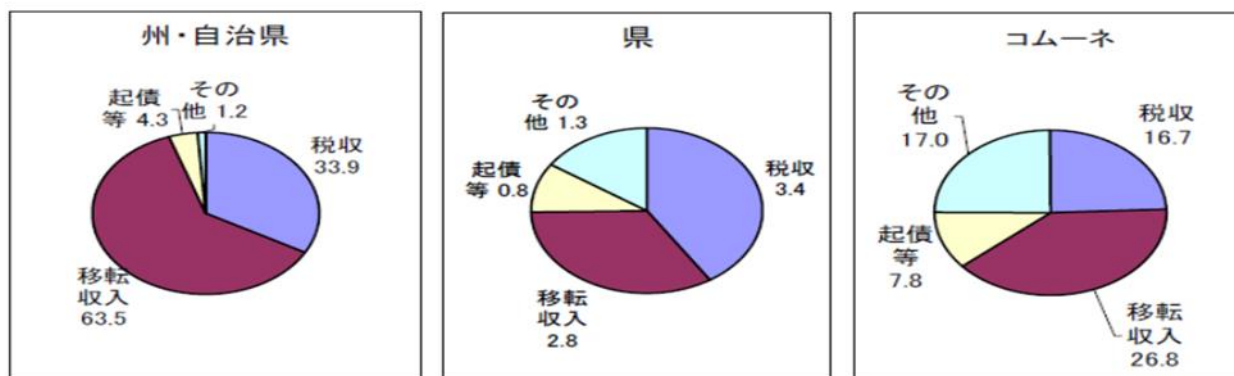
（出典：「annuario statistico italiano 2002」 表 25.6, 25.7, 25.8, ISTAT）

(2) 歳入

州、県、コムーネの歳入としては、それぞれの固有の歳入と移転収入が主であり、その合計がいずれの団体においても大半を占める。特に州においては、移転収入が全歳入の6割近くに達している。地方税は、法令の文言上は全て任意税であり、全ての地方税の課税は義務的ではないとされている。各団体において国の法律に基づいて条例等を設け、課税の根拠としている。

州及び地方団体の歳入内訳（2000年実績）

（単位：10億ユーロ）



（出典：「annuario statistico italiano 2002」表 25.6, 25.7, 25.8, 25.16, ISTAT）

① 州税

州については、州生産活動税（IRAP）ならびに個人所得税（IRPEF）附加税を主な税とする。州生産活動税は目的税ではないが、その歳入の多くが医療サービスに充てられている。なお、シチリア特別州では国税が全額州に移譲される。

〔主な州税〕

- ・ 州生産活動税
- ・ 個人所得税附加税
- ・ 州自動車税
- ・ 州事業特許税
- ・ メタンガス消費税州附加税
- ・ 廃棄物保管料
- ・ 自動車登録税に対する州附加税
- ・ 州公共空間使用税

② 県税

1996年法律第662号第3条に定める地方税制改革に続く一連の改革により、県の自主財源は大幅に増加し、現在では以下の税目を収入源としている。

〔主な県税〕

- ・ 県自動車登録税
- ・ 県自動車保険税
- ・ 環境保護および環境衛生行政のための県税
- ・ 県公共空間使用税
- ・ 個人所得税附加税

③ コムーネ税

近年の地方税改革により、コムーネに対して、コムーネ固定資産税（ICI）、および1997年法律第449号第48条に定める個人所得税附加税が割当てられることになった。コムーネの主要な税はコムーネ固定資産税であり、これが58.4%を占める、また都市固定廃棄物処理税（ごみ処理税）が21.2%を占めている。

〔主なコムーネ税〕

- ・ コムーネ固定資産税
- ・ 都市固形廃棄物処理税
- ・ 公共掲示使用税
- ・ コムーネ広告税
- ・ 電力消費附加税
- ・ コムーネ個人所得税附加税
- ・ 公共空間使用税

II 特 徴

1 中央政府と地方政府の協議の場

州および地方団体が共同で集まって、国との間で問題を協議する場として、以下の会議を設置。1997 年法律第 59 号（バッサニーニ法）で整理、新設され、その役割も多様化している。

(1) 国家・州会議

① 概 要

正式名称を「国家・州およびトレント・ボルツァーノ自治県間常設会議」という。1983 年に設立され、1997 年に常設の会議となった。

会議では、州および自治県の政治・行政活動について諮問、情報収集、合意、協議等を行う。様々な経緯を経て、同会議は中央政府と州の間の調整機関と位置づけられ、州自治に関する機関・団体の中心的存在となった。

会議には、全ての普通州と特別州の州知事およびトレント県、ボルツァーノ県の自治県の県知事が参加する。議長は首相であり、関連省庁大臣が議長の指示により議題に応じて参加し、議長は公共団体代表を参加させることもできる。

② 法令等への意見表明

会議によって、中央政府の政策選択に州および自治県が参加することができるようになったと言われ、州および自治県の利益に関わる全ての国の法令等に関して、同会議の意見が述べられなければならない。それは諮問を求められてから、原則として 20 日以内に行われる。緊急性のある場合は、首相は法令案の採択を優先することができるが、採択の後に提出された意見を考慮しなければならない。

このほかにも、各案件について、決議、合意、調整等が行われる。地方自治に関連する憲法第 5 章の条文改正に際しても、初期の段階においてここで討議がなされた。

③ 事務局の設置

国家・州会議組織に関しては、新しく与えられた権限の重大さ、およびその法制化を考慮し、事務局が整備された。事務局長の下に、財政計画部、国土基盤整備部、生産活動部、社会福祉政策部、技術部がおかれている。職員の半分は国家公務員、半分は州の地方公務員より構成される。

(2) 国家・都市会議

正式名称を「国家・都市および地方団体会議」という。1996 年に首相令により設立され、県およびコムーネの職務について影響を与えうる政策方針に関わる問題について、調整、研究、情報交換、検討を行う。1997 年委任立法令第 281 号 5 により、法律上の根拠を有する団体となった。同会議は首相によって主宰され、内務大臣、経済財政相、都市基盤整備相、保健相およびイタリア全国コムーネ協会（ANCI）会長、イタリア県連合会（UPI）会長、山岳部地方団体全国連合会（UNCCEM）会長などを構成員とする。

(3) 統一会議

1997 年に設立。州および地方団体の共通の利益にかかわる課題を扱う場である。州および地方団体に共通の課題について討議を行い、諸問題に関する理解を促進し、また協定等を採用する。また、それらの問題に対する見解を表明し、必要な場合には国と協議する際の代表者を指

名する。また国家・州会議と国家・都市会議が、同一の問題について見解を表明する場合にも招集される。財政法案およびそれに関連する法案、また経済財政計画文書に関して固有の見解を表明することができる。

また同会議は、国、州、地方団体の間において、共通の利益にかかわる活動協定を協議し採択する。統一会議は、基本的に国家・州会議と国家・都市会議の構成員よりなる。

Ⅲ まとめ

三層制の地方制度、北部の一部の州に見られる連邦制を求める動き、また小規模な基礎的自治体など、イタリアの地方制度は一見してわが国とは大きく異なっているように思われる。

しかし、イタリアの地方制度には、多様な地方税目、地方団体への一般的な権限の付与、多様な広域行政組織など、わが国に類似した点も多い。現在のイタリアの地方制度は、ナポレオンによるイタリア支配の時代に全国で統一して定められた制度に由来する。そのフランスの制度は、明治期にわが国で形成された地方制度のモデルであった。そのような歴史的背景のゆえに、両者の制度はもともと同一制度をモデルとして形成され、また異なる過程を経て現在に至っている。現在もなお、双方の制度にはいくつかの類似点が存在し、またその変遷過程の比較も興味深いものである。

特に、近年において継続的に進められてきた地方分権改革の過程は、わが国にとって注目に値するものである。この数年の間に、バッサニーニ法による地方へ事務の移譲、補完性の原則の憲法への導入、また州生産活動税等の導入をはじめとする地方税改革による州および地方団体の自主財源の安定化などの改革が積み重ねられてきた。急速ともいえるスピードで制度改革がなされており、今もなお、地方分権改革の途上にあるイタリアの動向は、同様に地方分権強化への変革期にあるわが国においても、参考にすべき多くの点を含んでいると思われる。