

地域国家における自治立法権 — イタリアを素材として

芦 田 淳

1. はじめに — 先行研究における分析

本稿は、イタリアを素材として、「地域国家 (Stato regionale) 」⁽¹⁾における自治立法権がどのように成立し、その後、どのように解釈されてきたかについて論じるものである。地域国家としてのイタリアは、現行の1948年施行の共和国憲法⁽²⁾にその端を発し、2001年の憲法改正等を経て、現在の形態に至っている。

地域国家モデルは、わが国においても、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⁽³⁾。また、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る反面、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

(1) 地域国家とは、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。

(2) 以下、共和国憲法の条文に関しては、*La Costituzione italiana: Aggiornata a gennaio 2016*, Pisa: Pisa University Press, 2016を参照した。また、その翻訳に当たっては、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4版〕』三省堂、2017年、138-164頁を参照した。

(3) 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。なお、この説明は、上記論文の注で述べられているとおり、フランスの代表的な憲法の概説書である Louis Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, 12 ed., Dalloz, 2009, p.433以下の記述を踏まえたものと考えられる。

限 (compétence) 「配分」の原則」によって処理されると特徴付けられる⁽⁴⁾。このように、わが国と同様に非連邦国家ながら、国と州の間で立法権限配分を行っている地域国家の事例は、自治立法権のあり方を考えるのに際して、非常に示唆に富むものと思われる。

そこで、以下では、地域国家の中でもイタリアにおける州の立法権に焦点を絞り、まず、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での議論を検討する。続いて、そこで成立した州の立法権に対して、学説がどのように展開しているか、2001年憲法改正を挟み、2名の憲法学者の論説を基に整理を行う⁽⁵⁾。その上で、当該立法権の特色がいかなるものかを明らかにしたい。

2. 憲法制定議会における州の立法権をめぐる議論

イタリアにおける州の立法権は、1946年から1947年にかけての憲法制定議会⁽⁶⁾において、州に付与されたものである。憲法制定議会当初構想された州の立法権は、専属的立法権と（国の立法に対する）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

(4) 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。なお、同書でも、L. Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, 13 ed., Dalloz, 2010の地域国家に関する記述のうち、憲法によって規定された州の立法権の領域が、「原則として国の立法によるあらゆる侵害から保護される」という箇所が紹介されている。また、同時にイタリアに関して参照されている、高橋利安「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、77—81頁でも、2001年憲法改正を経て、州が排他的（本稿では「専属的」）な立法事項を持っていることが述べられていた。

(5) 当該論説は、憲法裁判所等の判例動向も踏まえたものである。当該動向に関しては、拙稿「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 —」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、175—192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』第445号（2015年11月）、1—21頁等を参照。

(6) 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、特に反共産党を主張）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。

る競合的立法権もさらに設定された。以下では、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⁽⁷⁾。

(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⁽⁸⁾において、地方自治に関する討議が行われた。キリスト教民主党所属のG. アンブロジーニ⁽⁹⁾は、当時のコムーネ（基礎自治体）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⁽¹⁰⁾。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、公選制の州議会及び国の決定に部分的であれ関与できるよう議会第二院（上院）形成に州が参加することといった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⁽¹¹⁾。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。後に同党書記長となる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

(7) 以下で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。

(8) 憲法制定議会の下に置かれた憲法委員会は、憲法案の起草等を任務としており、同委員会は、さらに3つの小委員会に分けられた。そのうち、地方自治を含む国家組織を担当したのが第2小委員会であった。

(9) 1910年代から教会法や憲法を大学で講じていたアンブロジーニは、1930年代中盤以降、スペイン、オーストリア・ハンガリー帝国、ソビエト連邦といった各国の事例を参考に、立法権限を有する下位団体に特色付けられる地域国家を模索する論文を公刊していた。Roberto Bin e Giandomenico Falcon (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna: Il Mulino, 2012, pp.48-49. そして、後述するとおり、州制度の成立に大きな影響を与えた。

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

なお、アンブロジーニは、同時期の著書において、「分権」が法律で取消し可能であるのに対して、「自治」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。Gaspere Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo — Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Roma: Edizioni Italiane, 1946, pp.7-15.

(11) *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946*, pp.6-10.

ために、授権による二次的な立法権⁽¹²⁾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⁽¹³⁾の血の付いた下着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⁽¹⁴⁾と主張した。著名な憲法学者であった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」⁽¹⁵⁾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、共和党等にも受け入れられた⁽¹⁶⁾。これに対して、共産党や社会党は、国からの授権による立法権又は補完的な立法権 (*potestà legislativa delegate o integrata*) を志向し⁽¹⁷⁾、右派も専属的な立法権に賛成しなかった⁽¹⁸⁾。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⁽¹⁹⁾。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

(12) 以下で用いる「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。

(13) 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。

(14) *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 30 luglio 1946, pp.50-51.*

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

(16) *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 1 agosto 1946, p.70, 73.*

(17) *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 29 luglio 1946, p.23, 37.*

(18) *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 31 luglio 1946, pp.61-62.*

(19) *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 29 luglio 1946, pp.29-30.*

することを提案した⁽²⁰⁾。

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⁽²¹⁾。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⁽²²⁾、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. ブッカリーニ（共和党）の案は、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」立法権、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（傍点筆者）⁽²³⁾。

（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⁽²⁴⁾。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立法権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

(20) *Loc. cit.*

(21) その概要に関しては、Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 13 novembre 1946, pp.481-486を参照。

(22) その内容に関しては、Atti dell'Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, seduta del 19 novembre 1946, pp.525-526等を参照。

(23) 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.

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

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立法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、立法す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、共産党書記長の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⁽²⁵⁾を提出したが否決された⁽²⁶⁾。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、自由国民ブロック及び凡人戦線内部の不一致により、3票差で否決された⁽²⁷⁾。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⁽²⁸⁾。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設けた競合的立法権も認められた⁽²⁹⁾。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。

(25) 議事日程 (*ordine del giorno*) には、審議の議題や日時を示す場合のほか、法的効力は持たないが、法案等について方針を示すことにより、一定の制約を課す機能を果たす場合がある。

(26) *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, seduta del 17 gennaio 1947*, pp.128-129.

(27) *Ibid.*, p.130.

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

(29) *Ibid.*, p.27.

(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L. 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⁽³⁰⁾。

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⁽³¹⁾。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⁽³²⁾。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権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の方針を示す「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立法を州が定めることが必要であると指摘した⁽³³⁾。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⁽³⁴⁾。こうした議論を踏まえ、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

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

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

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

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

(34) Novacco, *op.cit.*, p.403.

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⁽³⁵⁾」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⁽³⁶⁾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⁽³⁷⁾に3種類の立法権が与えられていた⁽³⁸⁾。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⁽³⁹⁾。そのため、通常州には競合的立法権のみが残され、列挙された事項に関して、「国の法律の定める基本原則の範囲内で」

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

(36) 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諸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することができる」と規定されていた。Franco Salvi, *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1959*, Roma: Edizioni Cinque lune, 1959, p.3.

(37) イタリアの州は、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、より幅広い権限が与えられる特別州（5州）と、残りの通常州（15州）に区分される。

(38) 前掲注(28)を参照。

(39) Atti dell'Assemblea Costituente, *Discussione in Assemblea plenaria*, seduta del 11 luglio 1947, pp.5641-5642. ただし、ほぼ全ての特別州は、それぞれの特別憲章に基づき、対象となる事項が列挙された専属的立法権、競合的立法権、補完的及び実施的立法権を有している。特別憲章とは、各特別州に関して、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もので、憲法的法律（憲法典を改正する法律とは異なるものも含む、憲法と同等の効力を有する法律）の形式で制定される。

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⁽⁴⁰⁾。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。

3. 州の立法権をめぐる学説の展開

(1) 2001年憲法改正以前の州法に対する制約とその地位

続いて、共和国憲法制定から2001年憲法改正（後述）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州法に関する代表的な学説として、L.パラディンの学説⁽⁴¹⁾を整理する。

当該学説によれば、州の立法権に対する制約には、次のものがある。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⁽⁴²⁾ため、①「事項による制約」を受ける。また、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」のほか、③憲法及び特別憲章から引き出し得る拘束の総体という「憲法的制約」、④「国際的な義務による制約」、⑤共和国の経済的及び社会的な「大改革の制約」、⑥国の法律による原則の制約（「原則に係る制約」）を受ける⁽⁴³⁾。このうち、原則に係る制約は、州の立法権の種類に応じて変化する。つまり、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

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

(41) Paladin, *op.cit.*, pp.66-73.

(42) 2001年改正以前の憲法第117条第1項は、国の法律の定める基本原則の範囲内で、州が立法できる事項として、「州に属する行政部局及び行政団体の制度」等、18項目を列挙していた。なお、憲法上、州の立法に当たっては、国及び他の州の利益に反してはならないという制約が課されたほか、国による事前統制も定められていた。

(43) ほぼ全ての特別憲章においては、専属的立法権の行使に当たり、本段落で述べる制約を尊重すべきことが定められている。具体例を挙げれば、サルデーニャ州憲章第3条は、州がその専属的立法権の行使に当たり、「憲法及び国の法制度の原則と調和し、国際的な義務、国の利益並びに共和国の経済的及び社会的な改革の規定を尊重」することを規定している（傍点筆者）。

約の範囲は拡大される。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の国の法律全てが制約となる。さらに、①から⑥が、憲法裁判所によって審査される適法性（*legittimità*）に関する制約であるのに対して、上下両院によって評価される制約として、⑦国又は他の州の利益に基づく「正当性（*merito*）に関する制約」がある。

以上の適法性に関する制約を介して、実際に、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結果を生じている。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規定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⁽⁴⁴⁾。

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、この制約は、国に全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立法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中、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全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、国の立法は、州の立法に対して、典型的に、階統的に優位した地位を持つ。

(44) Sent. Corte cost. 19 ottobre 1992, n. 401, 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. 105, pp.199-205.

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立法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、競合的権限事項について州法と枠組法である国の法律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、「原則に係る制約」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、国法の優位が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「制度の一般原則」の場合でも、やはり変わらない。制度の一般原則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、以上の状況を踏まえれば、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。）言い換えれば、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」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⁽⁴⁵⁾。

それ故、州法は、国の法律に完全に従属する規則 (*regolamento*) のレベルに落ちることは決してない⁽⁴⁶⁾。同様に、州法は、共通の権限分野において地方団体 (コムーネ・県) によって制定された規則に優越する⁽⁴⁷⁾。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も、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、法令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、条件付けられる側の (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。

(2) 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⁽⁴⁸⁾を整理する。なお、当該改正は、立法権能に関して、国と州の間での配分基準をそれまでと逆転させるものであった。つまり、州の立法事項を限定的に列挙する

(45) 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＝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.) 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。

(46) 憲法に先立って制定された民法典 (R. D. 16 marzo 1942, n. 262, *Approvazione del testo del Codice civile*, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (イタリア共和国官報), 4 aprile 1942, n. 79, pp.1-284.) は、その第4条で「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ている。

(47) 憲法第117条に基づき、州が法律と規則を制定できるのに対して、地方団体 (コムーネ・県) は規則しか制定することはできない。

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

のではなく、国の専属的立法事項及び国と州の競合的立法事項を列举し（憲法第117条第2項・第3項）、残余の権限を州に与えるものとなった（憲法第117条第4項⁽⁴⁹⁾）。さらに、州法の制定に当たり、国及び他の州の利益に反してはならないとの規定が削除されたほか、州法に対する国の事前統制も廃止され、憲法裁判所に事後的に訴えることができるのみとなった。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、競合的立法事項に関しては、国が基本原則を定めることとなっている。

(a) 特別州の立法権に対する制約

特別州並びにトレント及びボルツァーノ自治県⁽⁵⁰⁾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举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、又は州民投票若しくは憲法裁判所の違憲判決により州の法律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、特別憲章により、領域的制約のほか、国際的義務の尊重、経済的及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⁽⁵¹⁾。

領域的制約は、二つの意味を持ち得る。一方で、領域は、州による立法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律（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

(49) 憲法第117条第4項は、「国の立法に明示的に留保されていない事項は全て、州が立法権を有する」と規定しており、「専属的立法権」と明示された国の立法権に対して、州の立法権について、明文上は「専属的」という文言がない。

(50) 特別州の一つであるトレンティーノ＝アルト・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（憲法第116条第2項）、実際には両自治県が州に準じた扱いを受けている。

(51) 前掲注(43)を参照。

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⁽⁵²⁾により憲法化された国際条約に係る原則により正当化される。当該原則に基づき、全ての国内法は、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由来の根拠がある。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⁽⁵³⁾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⁽⁵⁴⁾。

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⁽⁵⁵⁾にいう国の法制度の一般原則と同一視できる。ま

(52) 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条は必要な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。

(53) 憲法第5条は、憲法の基本原則を定めた章に置かれ、「一にして不可分の共和国は、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、その立法の原則及び方法を自治と分権の要請に適合させる」と規定している。

(54) 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。

(55) 民法典第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。

た、いくつかの原則、例えば、契約の自由の原則、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、憲法典の条文に根拠を見出すことができる。

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統一の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。

(b) 通常州の立法権に対する制約

憲法第117条第1項⁽⁵⁶⁾に基づき、（国の立法権と同様）州の立法権には、①憲法、②EU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EU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EU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の基準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、専属的立法権に係る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EU法規及び国際的義務

(56) 2001年改正以後の憲法第117条第1項は、「立法権は、憲法並びに欧州連合の法規及び国際的義務から生ずる拘束を遵守して、国及び州が行使する」と規定している。

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、改正後の憲法が異なる政府同士の誠実な協力を義務付けていることにかんがみ、その限りにおいて有効である。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条の統一性原則（国の全領域で統一的な規律を行う必要性）に基礎を見出している。領域に係る制約も、一定の領域（州）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。

4. おわりに — イタリアにおける州の立法権の特色

3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。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、州の立法権は全て、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2001年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がある⁽⁵⁷⁾。しかし、国による統制の根

(57) いずれにしても、憲法レベルの根拠がある。なお、2016年4月に国会で可決された憲法改正案は、憲法第117条に、権能に配慮した立法権限配分の例外（「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、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」が可能とする。）を挿入する規定を含んでいた。当該規定は、憲法第5条を基に、憲法裁判所が既に導き出していた全国で統一した規律の必要性を、憲法上であらためて明示するものであった（この点については、拙稿「海外法律情報／イタリア 2016年憲法改正案に対する評価」『論究ジュリスト』第21号（2017年春号）、135頁も参照）。しかし、当該改正案は、2016年12月、国民投票により否決された。

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ない。

以上をまとめれば、州の立法権は完全に付与（分割）されている訳ではなく、「専属的な」それであっても、国による一定の制約を受け得る。他方、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⁽⁵⁸⁾）。また、こうしたイタリアにおける立法権限配分は、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（制約）を伴う国と州の間での立法権限配分と位置付けることができる。そして、その動向は、地域国家における立法権の解釈にも一定の影響を及ぼすものとなっている⁽⁵⁹⁾。

（あしだ じゅん 国立国会図書館主査）

※ なお、本稿の意見にわたる部分は、筆者の私見である。

キーワード：憲法制定議会／2001年憲法改正／2016年憲法改正案／
G. アンブロジーニ／L. ファヴォルー

(58) この点を補うものとして、1983年に設置された国と州の間の協議制度である「国家－州会議」等が考えられ、2016年憲法改正案でも、上院を新たに州等の代表として再構成することが想定されていた。

(59) 冒頭で言及したファヴォルーらの概説書について、執筆時点での最新版（L. Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, 20 ed., Dalloz, 2017, p.506.）を確認してみると、2016年憲法改正案等のイタリアの動向が追記されている。その記述によれば、当該改正案が成立していたなら、法的及び経済的統一並びに国の利益を保障するのに必要である限りにおいて、「国が、州の権限に含まれる事項に対して介入できる」ようになっていたと解されている。他方、イタリアを含む地域国家の立法権に関する説明の要点は、当初から変わっていない。そこで、「専属的であれ一定の例外を認める」イタリアの特色を踏まえ、あらためて「憲法により定められた州の立法権が、原則として国の立法による侵害から保護される」とのファヴォルーらの説明を吟味すれば、「原則として」という表現にこそ注目すべきであり、そこに、限定的ではあるが州の立法領域への国の介入が認められているとの趣旨を汲むべきであると考えられる。