



スペインの 地方自治

-令和7年度(2025年度)改訂版-



一般財団法人

自治体国際化協会

この冊子は、地方公共団体金融機構との共同調査研究事業として作成されたものです。

「海外の地方自治」の発刊について

当協会では、海外事務所の所管国における地方自治制度をまとめた「各国の地方自治」シリーズを発行しています。

このシリーズは、所管国における政治・社会・経済情勢や、地方行財政等に関わる海外の情報を紹介し、地方自治行政の参考に資することを目的として、地方公共団体金融機構との共同調査研究事業として発行しております。

「私的使用のための複製」や「引用」等の著作権法上認められた場合を除き、本誌から複製・転載等を行いたい場合には、以下問い合わせ先までご相談ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町1-7 相互半蔵門ビル

(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

E-Mail: kikaku@clair.or.jp

はじめに

本協会では、諸外国の地方自治制度や個別施策に関する調査研究を行い、その成果を広く日本の地方自治体関係者に提供している。スペインの地方自治制度に関する包括的な解説書としては、平成14年(2002年)刊行の「スペインの地方自治」がその役割を長く担ってきた。

前回の発行から20年余りが経過する中で、スペインの地方分権は劇的な深化を遂げた。特に、2008年の世界金融危機に端を発した経済不況は、それまで拡大の一途をたどってきた地方自治の財政運営に根本的な再考を迫るものになった。これによりスペインは、単に分権を「広げる」段階から、地域アイデンティティの尊重と国家の統合を両立させつつ、2011年に改正した憲法第135条に基づく厳格な財政規律の下で「いかに自律するか」という、成熟期特有の課題に直面している。

本書では、スペインの国政の枠組みを概観した上で、自治州及び地方団体(県・ムニシピオ等)の行財政制度や選挙制度等について詳説する。併せて、近年のカタルーニャ危機等を通じて重要性が再認識されている憲法裁判所の紛争解決機能や、行政主体間の協調体制、さらにはEUの結束政策に基づく財政的支援についても解説を試みている。

本書が、スペインにおける地方自治の現況を伝える一助となり、日本の地方行政における新たな施策立案や制度研究の参考となれば幸いである。

作成に当たっては、言語面の制約等により不十分な点も残されていると思われるが、関係各位に御活用いただくとともに、忌憚のない御指摘をいただければ幸いである。

末尾ではあるが、多忙な中で多大なる御協力と貴重な情報提供をいただいたスペインの地方自治関係者の皆様に、深く感謝の意を表したい。

令和8年(2026年)3月

一般財団法人自治体国際化協会 パリ事務所長

目次

| | |
|-------------------------------------|----|
| 第1章 一般事情 | 7 |
| 第1節 スペインの国土と人々 | 7 |
| 1 位置、面積、地形及び気候 | 7 |
| 2 国民 | 7 |
| 第2節 歴史－78年憲法体制までの歩み | 9 |
| 1 古代 | 9 |
| 2 中世 | 9 |
| 3 近世 | 10 |
| 4 近代 | 11 |
| 5 現代 | 12 |
| 第3節 1978年憲法以降の体制 | 14 |
| 1 現行憲法の特徴 | 14 |
| 2 統治機構の概要 | 15 |
| 3 スペインの政党体制 | 27 |
| 第4節 国家財政 | 33 |
| 1 国家予算制度 | 33 |
| 2 国の歳出 | 36 |
| 3 国の歳入 | 37 |
| 4 2023年度国家予算の概要 | 38 |
| 第2章 地方自治行政 | 41 |
| 第1節 現行制度の大枠 | 41 |
| 1 地方自治単位の構成 | 41 |
| 2 地方自治に関する法制度 | 42 |
| 第2節 自治州 | 44 |
| 1 自治州の概要 | 44 |
| 2 自治州の設立方法 | 45 |
| 3 自治州設立に係る根拠規定の違いに起因する権限格差の解消 | 48 |
| 4 自治憲章 | 49 |
| 5 自治州の組織 | 50 |
| 6 自治州の権限 | 51 |
| 7 憲法裁判所判例に基づく自治州の権限拡大 | 53 |
| 第3節 地方団体 | 56 |
| 1 概要 | 56 |
| 2 地方団体に関する総則 | 56 |
| 3 ムニシピオ | 57 |
| 4 県 | 63 |
| 5 島嶼 | 66 |

| | |
|------------------------------------------|-----|
| 6 その他の自治行政単位..... | 66 |
| 第4節 地方選挙制度..... | 70 |
| 1 地方選挙制度の基本構造..... | 70 |
| 2 自治州 — 広域レベルの直接選挙..... | 71 |
| 3 ムニシピオ — 基礎レベルの直接選挙..... | 78 |
| 4 島嶼— 離島地域の特別制度(中間レベルの多様性Ⅰ)..... | 83 |
| 5 県— 間接選挙(中間レベルの多様性Ⅱ)..... | 85 |
| 6 バスク州の県議会(Juntas Generales)— 独自の制度..... | 87 |
| 第5節 地方公務員制度..... | 89 |
| 1 法律..... | 89 |
| 2 採用制度..... | 90 |
| 3 職団(cuerpos)及び階位(escalas)..... | 91 |
| 4 公共従業員の懲戒処分..... | 91 |
| 5 給与制度..... | 91 |
| 6 兼業..... | 92 |
| 第3章 地方財政..... | 93 |
| 第1節 自治州の財政制度..... | 93 |
| 1 憲法上の枠組み..... | 93 |
| 2 共通制度..... | 94 |
| 3 特別制度(バスク州及びナバラ州)..... | 113 |
| 4 カナリア諸島..... | 118 |
| 第2節 地方団体(ムニシピオ及び県)の財政制度..... | 121 |
| 1 地方団体の財源に関する憲法の基本原則..... | 121 |
| 2 地方団体の財源..... | 121 |
| 3 ムニシピオの財源..... | 121 |
| 4 具体的な固有の租税(ムニシピオ)..... | 123 |
| 5 セウタ市とメリリャ市..... | 129 |
| 6 県の財政制度..... | 130 |
| 第3節 地方債制度..... | 131 |
| 1 自治州..... | 131 |
| 2 地方団体..... | 131 |
| 第4節 自治州及び地方団体の予算・決算制度..... | 134 |
| 1 予算制度の枠組み..... | 134 |
| 2 予算の原則..... | 134 |
| 3 予算の編成..... | 135 |
| 4 予算の構造..... | 136 |
| 5 予算の執行..... | 137 |
| 6 予算の監督..... | 139 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 第5節 自治州及び地方団体の歳入・歳出の状況..... | 140 |
| 1 自治州の歳入・歳出の状況 | 140 |
| 2 地方団体の歳入・歳出の状況 | 145 |
| 第4章 住民、中央政府及びEUとの関係 | 155 |
| 第1節 住民等との関係..... | 155 |
| 1 地方自治の情報へのアクセス | 155 |
| 2 住民の直接参加に係る制度 | 157 |
| 第2節 中央政府との関係 | 160 |
| 1 地方における中央政府の代表 | 160 |
| 2 全スペイン・ムニシピオ・県連盟(Federación Española de Municipios y Provincias,FEMP) | 162 |
| 3 FEMP—Francisco Díaz Latorre 氏(法務・地域・国際調整担当総局長)へのインタビュー～地方団体を巡る諸課題への見解～ | 166 |
| 第3節 欧州連合(EU)との関係..... | 167 |
| 1 EUへの関与..... | 167 |
| 2 EUからの資金提供..... | 168 |
| 第4節 外国の地方団体との関係..... | 174 |
| 第5節 国と自治州・地方団体との協力等..... | 175 |
| 1 協力機関の制度化 | 175 |
| (付録) 有識者へのインタビュー | 179 |
| 第1節 はじめに | 179 |
| 第2節 インタビューを踏まえた制度概説..... | 180 |
| 1 Rafael ARENAS GARCÍA 氏(バルセロナ自治大学、2024年3月実施)ーカタルーニャ危機を招いたスペインの地方分権の体制ー..... | 180 |
| 2 Josep Maria CASTELLÀ ANDREU 氏(バルセロナ大学、2024年3月実施)ースペインの地方自治制度概説ー..... | 195 |
| (参考文献) | 207 |
| 1 日本語の文献 | 207 |
| 2 スペイン語の文献 | 207 |

第1章 一般事情

第1節 スペインの国土と人々

1 位置、面積、地形及び気候

スペインは、ヨーロッパ大陸の南西端にあるイベリア半島に位置し、北はフランス及びアンドラ、西はポルトガルと国境を接している。これに加え、地中海のバレアレス諸島、大西洋のカナリア諸島及び北アフリカの自治市セウタ市とメリリャ市の2つの飛び地もスペインの領土に含まれるが、国土の大半は半島部が占める。半島部の距離は、東西約1,100キロメートル、南北約1,000キロメートルに及び、北部は大西洋、南部においてはジブラルタル海峡を挟んで大西洋と地中海にそれぞれ面しており、その対岸はアフリカ大陸という位置関係となっている。

国土の面積は、日本の約1.3倍の50万6,030平方キロメートルで、このうち半島部分が49万3,514平方キロメートルを占め、残りの面積をバレアレス諸島、カナリア諸島、北アフリカの自治市セウタ市とメリリャ市がそれぞれ占める。

地形は多様で、ヨーロッパではスイスに次いで山の多い国である。半島の内陸部にはメセタと呼ばれる海拔600メートルを超える高地が広がっており、その周辺はピレネー山脈をはじめとする山々が取り囲むような地形になっている。沿岸部は、変化に富んだ地形と岩質が織りなすヨーロッパ屈指の景観を誇り、海岸線の長さは5,755キロメートルに及ぶ。

また、森林が国土の30%を占める一方で、南東部にはヨーロッパ唯一の砂漠と言われるタベルナス砂漠が存在する。気候も地形同様に多種多様で、概ね西岸海洋性気候、大陸性気候、地中海性気候、地中海山岳性気候などに分類されるほか、一部地域では、ステップ気候や亜熱帯気候も見られる。こうした気候は、降雨量にも影響しており、大西洋の直接的な影響を受ける北部と北西部では年間降水量が600ミリから2,000ミリに達する。その一方で、南東部は年間降水量が300ミリ未満の半乾燥地帯となっている¹。

2 国民

総人口は、2025年1月1日時点の国勢調査によると、4,912万8,297人で、マドリードが約348万人、バルセロナが約171万人、バレンシアが約84万人、サラゴサが約70万人、セビーリャが約69万人となっている²。人口密度は、約96人/km²である³。

¹ La Moncloa, La Moncloa. Geography of Spain [Geography], [https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/historyandculture/geography/paginas/index.aspx] (最終検索日:2026年1月14日)

² Instituto Nacional de Estadística, infografía_censo_en, [https://www.ine.es/en/infografias/infografia_censo_en.pdf] (最終検索日:2026年1月14日)

³ Instituto Nacional de Estadística, EEC_2025_PUBLICACION_COMPLETA.pdf,

公用語はカスティーリャ語(スペイン語)であるが、自治州レベルでは、カタルーニャ、バスク、ガリシア、バレンシア、ナバラ及びバレアレス諸島の6つの自治州でスペイン語の他にそれぞれ独自の言語を公用語としている。

なお、人口の約55%はカトリック教徒である⁴。

[https://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/EEC_2025_PUBLICACION_COMPLETA.pdf](最終検索日:2026年1月16日)

⁴ Centro de Investigaciones Sociológicas, es3505mar_a, [https://www.cis.es/documents/d/guest/es3505mar_a](最終検索日:2026年1月16日)

第2節 歴史－78年憲法体制までの歩み

1 古代

紀元前4世紀頃に、地中海沿岸地域において、地中海東部の文化の影響を受けた都市国家が既に存在したとされる。この時代にはローマ人とカルタゴ人もイベリア半島に到着しており、ローマ人はこの半島をヒスパニアと呼んだ。第二次ポエニ戦争でローマがカルタゴを破り、イベリアを征服、その統治はその後700年間続く。この間に多くの都市を建設し、それと同時に道路や水道などのインフラも整備された。

2 中世

4～5世紀には、自らを西ローマ帝国の後継者とみなすゲルマン人によって西ゴート王国が成立する。711年には、イスラム軍がイベリア半島に侵攻し、急速な勢力で半島を征服した。イベリア半島の約3分の2はイスラム勢力の支配下に置かれ、アル・アンダルूसと呼ばれるイスラム国家が成立する。この時代、スペインは、先進的な農業、貿易、工芸品において経済的な繁栄を迎え、首都コルドバは当時ヨーロッパ最大級の都市であっただけでなく、文化面でも隆盛を極めた。一方で、8世紀から10世紀にかけて、イスラム勢力の征服を免れた北部には、後のキリスト教国スペインの基盤となる諸王国が誕生することとなる。代表的な王国の例としては、アストゥーリアス王国、レオン王国、カスティーリャ王国(後にレオン王国と統合)、ナバラ王国及び現在のカタルーニャの北部を掌握したバルセロナ伯領などがある。こうした勢力が中心となり、イスラムの地方領主を屈服させて国土回復運動(レコンキスタ)の実質的端緒を開く。このころ、王権は、カスティーリャ諸都市の自治機関である市会(コンセホ)に行政、立法、軍事の大幅な権限を与えた。市会は周辺地域を属域(ティエラ)としてその裁判管轄権下に置いており、これらの市会(サラマンカ、セゴビア、アビラなど)は、やがて創設される王国議会(コルテス)に都市代表を派遣し、中世後期の国王と貴族の対抗の中で重要な役割を果たすことになる。

12世紀中頃にはアラゴン王国とカタルーニャ伯領は同君連合を形成するが、カスティーリャ=レオン王国の場合とは異なり、王国を構成するアラゴン王国とカタルーニャ公国に対して、固有の政治体制の存続を認めた。カタルーニャにおいては、バルセロナやヘローナなど高度な自治を持つ都市が形成され、有産市民が中心となって王権にも強力に対抗する都市自治制度を確立していく。この例が1265年バルセロナに創設された百人会議であった。

アラゴン王国においては、13世紀に各地方の議会が成立したが、いずれも身分制に基づくものであった。アラゴンにおいては貴族代表の力が強く、カタルーニャとバレンシアでは都市経済の実力に支えられた都市市民代表が優勢であった。これらの議会は協約主義の思想に基づいて王権を制約し、大きな立法機能を持っていた。14世紀半ばにはカタルーニャに、その後バレンシア、アラゴンに議会の常設代表部(ディプタシオ又はヘネラリタ)が設立され、各地方の政治的中核となった。なお、10世紀から12世紀にかけて他民族の侵略を受ける中で、今日における西ヨーロッパの概念が形成されたのは、この時代である。

3 近世

1479年、カスティーリャ女王イサベルの夫フェルナンド2世がアラゴン王位に即位したため、両王国は同一の君主の下に置かれることとなるが、カスティーリャ王国及びアラゴン王国を中核とする諸領域(アラゴン、カタルーニャ及びバレンシア)はそれぞれ独自の議会、法・行政制度を有しており、各国境には税関が置かれ、別個の租税や貨幣が存在していた。1479年から1480年にかけて、両王国は、ポルトガルとの間にアルカソヴァス条約を結びカスティーリャの内戦を終わらせ、カナリア諸島の領有権を取得した。1492年にはついにイスラムのグラナダ王国を陥落させ、コロンブスはこの年にイサベル女王の支援を受けて航海に乗り出すこととなる。1512年にはナバラ王国を併合し(ただし、ナバラも独自の政治体制を維持)、スペイン国家の領土的統一が果たされる。両王は、政治・行政制度を改革することにも腐心し、以前は王国の重要諸事項は議会による承認の形をとっていたが、これを形式的にすら行わず勅令によって実施し、また、主要諸都市に王室代理人(コレヒドール)を派遣した。さらに、農村の治安を維持させるため、市町村自警組織(サンタ・エルマンダ)を全国的に結成させた(1476年)。

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

16世紀から17世紀にかけてのスペインは度重なる戦争等により経済的に破綻しており、17世紀末には経済的麻痺状態にあつて国民は疲弊しきっていたが、この頃はまだ、スペイン領アメリカ、フランドル、ミラノ公国、イタリア南部などの広大な領土を有していた。カルロス2世には嗣子がなかったことから様々な思惑のもとにスペインの王位継承問題が生まれてくる。スペイン王位継承権を主張しうるのは、ハプスブルク家とブルボン家であったが、カルロス2世が遺言でルイ14世の孫フィリップ(後にブルボン家のフェリペ5世となる。)を全スペイン領の相続者に指名すると、イギリス・オランダ・オーストリアは大同盟を結成してフランス・スペインと開戦した。これがいわゆるスペイン継承戦争で、1701年から1714年まで続くこととなる。1713年のユトレヒト和約、1714年のフェリペ5世の国内反乱鎮圧を受けて、王位継承権を求めていた神聖ローマ皇帝カールも新秩序を承認し、ここにブルボン朝スペインが始まることとなる。

スペインの新たな支配者となったブルボン家の諸国王は、フランスの中央集権的統治制度に則つて国家の再建と王権の強化をめざし、様々な改革を実施した。その1つの例が、政治制度の統一であり、バスク地方とナバラを除いて初めて全国的に支配権を確立した。

王権は、公用語をカスティーリャ語に限定し、カスティーリャの法・行政制度を全国に施行した上で、フランスの官僚制度を導入して中央政府の権限を強化した。中央行政に関しては、カスティーリャ顧問会議を国王に次ぐ最高機関とする一方、従来の顧問会議制度を省庁制度(責任大臣制)に代えて、国王の側近に権力を集中した。地方統治については、軍事・行政・裁判の権限を持つ方面軍司令官が全国11の軍区に派遣され、その下に公聴

院が設置された。1749年には全国32の地方の経済行政・財務などに当たる監督官(インテンデnte)が設置された。国内関税は、バスク地方とナバラを例外として撤廃され、国内市場の統一が進んだ。1744年には経済自由主義を普及し、併せて教育・文化の向上を図るために経済協会を全国的に組織した。

4 近代

スペインの19世紀は、フランス革命の影響を受けた自由主義勢力と、カトリック的世界観に基づくスペインの伝統を守ろうとする勢力がぶつかり合い、これに宮廷政治家たちの勢力争いが重なる激動と混乱の世紀であった。当時のスペインでは、ナポレオンの圧力に屈する国王カルロス4世に対し、貴族や聖職者から庶民に至るまで不満が広がっていた。その結果起きたのが「アランフェスの蜂起」と呼ばれる1808年の暴動であり、これにより国王カルロス4世は退位に追い込まれ、フェルナンド7世が即位した。しかし、カルロス4世が退位を撤回したために紛争が生じ、この紛争に乗じたナポレオンはフェルナンド、カルロス両者に王位放棄を認めさせた。ナポレオンは自分の兄ジョゼフをホセ1世としてスペイン国王に即位させ、バイヨンヌにスペイン議会を召集し、1808年にナポレオン主導の欽定憲法であるバイヨンヌ憲法を制定した。しかし、同年のマドリード市民の反仏暴動を機にナポレオンの侵略に対するスペイン独立戦争が始まることとなり、実質的な施行には至っていない。このころ、各地に地方評議会(フンタ)が結成され、中央最高評議会へと組織化されていくこととなる。1810年に開催されたカディス議会(初めて身分制によらずに召集)では、カトリックを唯一の国教と定めるほか、主権在民、三権分立、制限選挙制等を規定した1812年憲法が制定された。1833年、フェルナンド7世の死ともなって王妃マリア・クリスティーナが摂政になり、この年地方行政改革が実施され、全国が人為的に49の県に区分された。1834年には欽定憲法の王国組織法が公布され、有産階級の国政参加が認められた(下院議員の制限選挙)。1835年には進歩派政権の下で自治体制度改革が進められた。その翌年には、主権在民、二院制、制限選挙、直接選挙による自治体構成、国王拒否権等を規定した1837年憲法が制定された。1843年には幼少だった女王イサベル2世が成人に達したと認められ、女王の親政が始まり、1844年には困窮した農民の不穏な動きを抑えるために治安警備隊(グアルディア・シビル)を創設した。1845年には主権の所在を国王と議会の共有とし、少数の高額所得者だけに選挙権を与えた1845年憲法を制定した。しかし、王政に対する不満はやまず、1868年9月の軍事蜂起によりイサベル2世は亡命を余儀なくされた。

1869年には憲法制定議会選挙が初めて普通選挙に基づいて実施され、同年6月の憲法において、政体を立憲君主制としたが、同時に主権在民、普通選挙、信教の自由などを規定した。スペインはイタリアのサヴォイア家より新国王アマデオ1世を迎えたものの、治世は安定せず、アマデオは1873年に自ら王位を放棄、続いて成立した第一共和制も混乱を極めた。1874年12月、イサベル2世の皇太子がアルフォンソ12世として即位、王政が復活した。新体制は、統一主義に基づく自由主義的立憲君主政体であり、1876年には、立憲君主制、二院制、言論・出版・集会・結社の自由、宗教の自由などを規定した憲法を公布する。選挙権は依然として制限されていたが(人口の5%)、1890年には男子普

通選挙に移行する。下院は、政権安定のため、選挙での多数派が議席の90%以上を占める制度(選挙操作)が採られた。このころ2大政党制が成立し、保守党と合同党(後に自由党)が設立された。この時期、主としてバスク地方の地域特別法が廃止され、全国的・行政的一元化が達成された。しかし、1892年にはカタルーニャにおいてカタルーニャ主義連合が結成され、カタルーニャの地方自治を要求し、バスク地方でも1894年にバスク民族主義党が設立された。

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

5 現代

プリモ・デ・リベラ独裁崩壊の後、1931年にアルフォンソ13世の王政は崩壊した。ただちに地方議会選挙が実施されるが、マドリードを中心に都市部で共和派が勝利した。この結果を受け、同年4月に国王は亡命することとなる。共和制支持派を中心とする諸党派はサン・セバスティアン協約に基づき臨時政府を組織した。6月には憲法制定議会選挙が行われ、共和制支持派が多数を占めたため、ここに第二共和制が誕生する。12月にはドイツのワイマール憲法を模範とした第二共和国憲法が制定された。この当時の首相アサーニャは、教育改革に熱心に取り組み、高等教育施設の改編、初等教育の充実をねらった小学校建設を行っている。また、保守的な治安警備隊を制約するため、突撃警察隊を創設したほか、カタルーニャ、バスクの自治問題への解決にも取り組んでいる。しかしながら、この問題がさらなる軋轢を生み、状況は更に悪化する。1932年にクーデター未遂が勃発、これを契機に国内世論の右傾化が進む。1933年の総選挙で右派が勝利し政権が交代するが、左派はこれを受け入れず、1934年10月にはカタルーニャ自治政府が「カタルーニャ国家」を宣言、北部アストゥーリアスでも暴力的革命が勃発し、共和国は危機にさらされた。その後、1936年2月の解散総選挙にてアサーニャ率いる連立政党に政権が移行する。同年5月には自身が大統領に選出されるが、7月にスペイン領モロッコで軍の蜂起が始まったことで、いわゆるスペイン内戦が勃発。この後スペインは約3年にわたって、共和国政府地域と反乱軍占領地域との内戦に陥ることとなる。

1939年にフランコ率いる反乱軍が勝利し、内戦の終結を宣言した。これ以降、フランコ体制が始まることとなる。フランコは、この時既に、スペイン国家の政府首席、三軍総司令長官及び国家元首でもあった。新体制においては、社会基盤は地主・資本家などであり、土地所有は旧に復し、南部の大土地所有と北部の零細的土地所有が温存された。一

方、労働者はスト権を剥奪された。1942年には国会が創設され、1945年にはスペイン国民憲章が公布され、1947年には国家元首継承法が国民投票による承認を経て公布された。

フランコはスペインからの分離独立を標榜する運動や共産主義を徹底的に弾圧したが、バスクでは民族運動が急進化し、ETA(バスク祖国と自由)は1968年から暗殺テロを開始することとなる。1969年にはフランコはフアン・カルロスを正式に後継者に指名した。フランコ体制の前半の経済はいわゆる「自給自足経済(アウタルキー)」であったが、1959年に始まる発展プランにより飛躍的な経済発展をとげ、大規模なインフラ整備や工業化を実現、都市化が進み、時を同じくして観光大国への歩みも始まった。また、この時期を通じて中産階級が大きく育った。1975年のフランコの死後、その政治体制は急速に解体へと向かうことになる。1975年11月22日にはフアン・カルロス1世が新国王として即位した。1976年7月には国王はスアレスを首相に任命する。ここから現代に続く、政治体制への道が切り開かれていく。フランコ体制とは異なる自由が保障され、共産党や労働組合が合法化され政党政治による議会制度が確立されただけでなく、地方分権型の行政システムが採用され、全国に自治州が形成されるまでに至る。

1978年12月6日にはスペイン新憲法が国民投票によって承認された。これによりスペインはフランコ体制に決別し、民主的政治制度を確立する基盤を得た。

1979年4月には地方議会・地方団体首長選挙が実施され、フランコ時代の任命制首長は一掃されることとなった。

第3節 1978年憲法以降の体制

1 現行憲法の特徴⁵

1978年憲法は、同年12月6日の国民投票でスペイン国民によって承認され、12月29日に施行された。この憲法は、議会に代表を有する様々な政党間の交渉と合意に基づいて起草されたものであり、「合意の憲法」(Constitución de consenso)とも評されている。

この憲法の特徴は、第1に、国家元首としての国王の位置付けにある。憲法は立憲君主制を採用し、国王を「国家の統一と永続の象徴」と明記している。

第2に、国会の地位及び機能が挙げられる。国会は下院と元老院の二院制を構成し、下院の信任に基づき国王が首相を任命する。下院は人口に応じ、比例代表により選出され、元老院は地方代表をもって組織される。国会の権能としては、立法権、予算承認権、内閣の監督権が認められる。このほか、国民発案・国民投票制度が採用されている。

第3に、人権保障の広範性である。憲法第1編は基本的権利・自由を包括的に規定し、伝統的諸権利及び自由のほかに新しい人権を積極的に採用するなど、際立った特色を有する。同憲法は、「人間の尊厳」及び「人格の自由な発展」の尊重を謳い、基本的人権の本質的内容は不可侵であり、基本的人権が全ての公権力を拘束するとしている。次に、基本的人権の解釈基準としては世界人権宣言及び国際人権規約を挙げ、新しい人権としては、プライバシー権及び肖像権、知る権利、健康権、文化へのアクセス権、環境権など極めて多種多様な権利を保障している。

第4に、自治州制度の導入が重要である。憲法第2条は「スペイン国家の不可分の統一」を確認しつつ「民族性(nacionalidades)及び地域(regiones)の自治権」を承認した。この二重規定は国家統一と地域自律の緊張関係を内包しており、結果としてスペインは高度に分権化した「自治州国家」として展開した。自治憲章(Estatuto de Autonomía)に基づく各自治州への権限付与は、カタルーニャやバスクにおいて特に拡大され、今日の独立運動や政治的葛藤の背景となっている。

第5に、憲法裁判所の役割が特筆される。憲法裁判所は法律の合憲性審査のみならず、自治権限を巡る中央政府と自治州の紛争処理機能を担う。特に自治権限を巡る違憲訴訟は頻発しており、同裁判所は制度的バランスを維持する中心的機関として位置付けられる。

第6に、憲法改正手続の硬性性が制度安定の一方で柔軟性を制約している点である。特に基本的権利及び自由・国王を定める条文(序編、第1編第2章第1節及び第2編)の改正には各議院の3分の2以上の議決と国会の解散が必要である。新たに選出された両議院は改正発議の内容を審議し、各議院の3分の2以上の可決後、これを国民投票に付する厳格な手続が定められている。このため制定以来、実際の改正はごく少数にとどまっている。

⁵ 畑博之・小森田秋生「世界の憲法集(第5版)」(有信堂、2018年)237-238頁

以上のように、1978年憲法は、民主化の象徴であると同時に、立憲君主制・議会主義・権利保障・自治州制度といった複合的要素を内包する「合意の憲法」として成立した。

2 統治機構の概要

(1) 王室、国家元首⁶

現行の国王、フェリペ6世は、2014年6月19日にスペイン王として宣言された。憲法第56条第1項は、国王を国家元首とし、国家の統一及び永続性の象徴としている。国王は、国家の諸制度の正常な運営の仲裁と調整を担い、特に歴史的共同体を有する諸国との国際関係においてスペイン国家の最高代表権を行使するほか、憲法及び法律が明示的に付与する職務を行使する。

国王の権能は極めて広範であり、対内的には、法律の裁可・公布、国会の召集・解散、国民投票の公示、首相・閣僚の任命、憲法裁判所裁判官の任命、自治州政府首相の任命、軍隊の最高指揮権の行使、恩赦などの権限が挙げられ、対外的には、外交使節の任免・信任状の受理、条約締結に対する同意、宣戦の布告・講和など国際関係において一般的にスペインの最高代表権を有する。ただし、国王の行為については、首相又は主務大臣の副署が必要である。

また、国王の身体は不可侵かつ無答責である。なお、国家の恒久性の象徴として、スペインの王位は世襲である。

(2) 立法府(国会)

ア 下院(代議院)⁷

1978年憲法において、下院(代議院)と元老院から構成される国会は、スペイン国民を代表するものであり、各議員は、それぞれが国家を代表する存在であるため、他の拘束的な委任を受けるものではない。国会が有する機能は、法律及び予算の承認並びに政府の行為の監督である。

もともと、二院制であることは、下院と元老院が完全に対等であることを意味するものではない。

下院は、元老院に優越した権限を有する。例えば、首相の信任及び不信任決議、国民投票の承認は下院が行い、さらに法案及び予算の先議権を有する。

下院の議員数は、法律により350名と規定されている。選挙は、普通・自由・平等・直接・秘密投票の原則に基づいて、各県を選挙区として比例代表制で行われる⁸。議席配分には、各政党の得票数に比例した数の議席を獲得するドント式を採用し

⁶ Página oficial de la Casa de Su Majestad el Rey, Inicio Castellano-Casa Real, https://www.casareal.es/ES/Paginas/home.aspx(最終検索日:2026年1月14日)

⁷ Congreso de los Diputados, Funciones del Congreso de los Diputados, https://www.congreso.es/es/cem/func(最終検索日:2026年1月14日)

⁸ 2自治市は、最多得票数を当選人とする単純小選挙区制で議員を選出する。

ている。任期は4年であるが、首相が解散を決定した場合には、それより前に任期が終了する⁹。

下院は、憲法の規定及び議院規則により運営される。通常会期は、各暦年に2回あり、1つ目は2月から6月まで、2つ目は9月から12月までである。会期外では、常任委員会(Diputación Permanente)¹⁰が開催され、議院の権能を保全する。もともと、前述の通常会期外でも、必要に応じて本会議、委員会等の臨時会が招集されることが一般的である。

本会議は下院の全議員によって構成されるが、これに加えて、議院は様々な機関を有しており、それらは大きく2つのカテゴリーに分類できる。

1つは指導・運営機関であり、もう1つは作業機関である。前者は、議院の活動を整理・促進・指導するものであり、議長(la Presidencia)、議院運営委員会(la Mesa)及び会派代表者会議(la Junta de Portavoces)である。後者は、本会議の審議・決定の準備を行うか、又は自らの決定により議会活動に直接参加するものであり、委員会(Comisiones)、分科委員会(Subcomisiones)などがある。

議長は、議院により選出され、下院の代表を担う。

表 1-1:下院の議席構成(2026年3月時点)¹¹

| 会派名 | 議席数 |
|-----------------------------------|-----|
| Popular en el Congreso(国民党) | 137 |
| Socialista(スペイン社会労働党) | 121 |
| VOX | 33 |
| Plurinacional SUMAR(スマール) | 26 |
| Republicano(カタルーニャ共和主義左翼) | 7 |
| Junts per Catalunya(カタルーニャのため一緒に) | 7 |
| Euskal Herria Bildu(バスク地方の集い) | 6 |
| Vasco(EAJ-PNV)(バスク民族主義党) | 5 |
| Mixto(その他の政党) | 8 |
| 合計 | 350 |

イ 元老院¹²

元老院は、地域代表の議院であると同時に、立法過程においては第二読会(再審議)の議院としての性格を持つ。元老院は、国会の機能行使において、下院よりも権能

⁹ 衆議院(日本)「R7 議会外交2班(参考資料2)」(2025年11月)

[[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/R7gikaigaiko_u2-shiryou2.pdf/\\$File/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/R7gikaigaiko_u2-shiryou2.pdf/$File/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf)](最終検索日:2026年1月14日)

¹⁰ 元老院にも同様の常任委員会が存在する。

¹¹ Congreso de los Diputados, Composición,
[<https://www.congreso.es/es/grupos/composicion-en-la-legislatura>](最終検索日:2026年3月17日)

¹² Senado de España, Funciones del Senado,
[<https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html>]
(最終検索日:2026年1月14日)

が小さい。例えば、法律の承認については、元老院が否決した場合であっても、下院が一定の期限内に再度可決した場合には、下院の決定が優先される。

政府提出の法律案に係る議会プロセスは、通常、下院から開始される。唯一、元老院が下院より先に立法手続に参与する場合がある。それは、地域間補償基金に関する法案の場合であり、これは元老院が地域代表の院とされていることに起因する。このほか、自治州間協力協定の承認や、憲法第 155 条に規定される自治州への中央政府の強制介入、地方制度基本法(Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local,LRBRL)第 61 条に規定される地方団体が公共の利益に重大な損害を与えるような運営をした場合の同団体の解散などは元老院の承認が不可欠である。

元老院は、下院が既に承認した議案について、限定された短い期間内に審議しなければならない。通常は 2 か月であり、手続が緊急と宣言された場合は 20 日である。この期間はいずれも厳格で、下院が持つ無期限の審議期間とは対照的である。

元老院議員は任期 4 年で解散がある。元老院議員は直接公選議員と自治州任命議員に分かれ、現在の元老院の総議員数は 265 名である。

直接公選議員は、原則として各県から 4 名の元老院議員を選出する。加えて、自治市(セウタ市とメリリャ市)は各 2 名を選出し、グラン・カナリア島、テネリフェ島及びマヨルカ島は各 3 名、その他の島々は各 1 名を選出するため、直接公選議員の定数は、合計 208 名となる。直接公選議員の選挙制度は、原則として大選挙区制限連記制である¹³。

自治州任命議員は、原則として自治州議会が選任する。各自治州議会は、各自治州から 1 名と、さらに各自治州の人口 100 万人ごとに 1 名を加算した人数の元老院議員を選任する。したがって、自治州任命議員は定数がなく、人数が人口異動で増減する。

¹³ 衆議院(日本)「R7 議会外交 2 班(参考資料 2)」(2025 年 11 月)
[[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf/\\$File/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf/$File/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf)](最終検索日:2026 年 1 月 14 日)

表 1-2:元老院の議席構成(2026年1月16日時点)¹⁴

| 会派名 | 直接選出 | 間接選出 | 合計 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|-----|
| Popular en el Congreso (国民党) | 119 | 25 | 144 |
| Socialista (スペイン社会労働党) | 69 | 19 | 88 |
| Izquierdas por la Independencia (独立のための左派) | 7 | 2 | 9 |
| Plural en el senado junts per catalunya-coalición canaria-agrupación herreña independiente-bloque nacionalista galego (元老院における複数派:カタルーニャのために団結する - カナリア連合 - エレーニャ独立派グループ - ガリシア民族主義) | 2 | 5 | 7 |
| Vasco(EAJ-PNV)(バスク民族主義党) | 5 | 1 | 6 |
| Izquierda confederal (Más madrid, eivissa i formentera al senat, compromís, agrupación socialista gomera y geroa bai (左派連合: マス・マドリード、エイビッサ・イ・フォルメンテーラ元老院、コンプロミス、ゴメラ社会党グループ及びゲロア・バイ) | 3 | 3 | 6 |
| Mixto(その他の政党) | 2 | 3 | 5 |
| 合計 | 207 | 58 | 265 |

(3) 執行府(Poder ejecutivo)

国の執行府¹⁵は、政府(内閣)と国家一般行政(Administración General del Estado)により構成される。

ア 政府(内閣)

政府は、政治機関であり、その構成員は首相と各大臣である。首相がこれを指揮し、各大臣との閣議及び委員会等において意思決定を行う。

政府は、外交・内政及び行政(軍事を含む)並びに国防を指揮するほか、法案及び国家予算の国会への提出、規則の制定を通じて、国家行政を展開・推進する。

国王は、下院の改選の都度、議会に議席を持つ政治会派の代表と協議した上で首相候補者を提示し、当該候補者は下院に対し組閣しようとする内閣の政治方針を説明し、信任を求める。下院の絶対多数により当該候補者に信任を与えた場合、国王がこれを任命する。その他の閣僚は、首相の提案に基づき国王が任命する。

(ア) 内閣と国会の関係

¹⁴ Senado de España, Composición del Senado | Por Grupos Parlamentarios, https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/consultagrupo/parlamentario/index.html(最終検索日:2026年1月16日)

¹⁵ 憲法上の執行府(Poder ejecutivo)は、政府(内閣)を中核とする政治的執行機関として位置付けられており、単なる行政機関の総称ではない。

内閣は、政治的職務の執行につき、下院に対し連帯して責任を負う。首相は、その政治方針につき、下院に対し信任投票を求められることができる(信任動議)。信任には、下院の出席議員の単純多数の賛成が必要である。下院は、議員の絶対多数の賛成により不信任動議を可決し、その政治責任を問うことができる。不信任動議は、下院議員の少なくとも10分の1の賛成が必要であり、当該動議には、新たな首相の候補者を明示する必要がある。

下院が信任動議を否決したとき又は不信任動議を可決した場合、内閣は国王に辞表を提出する。この場合、不信任動議に提案されている新たな首相候補者は、下院の信任を得たものとみなされる。

首相は、閣議での審議の後、自らの責任で下院若しくは元老院又は国会の解散を申し出ることができる。解散は国王により行われる。

(イ) 内閣とその他の機関との関係

護民官(Defensor del Pueblo)及び会計検査院(Tribunal de Cuentas)は、政府及び行政機関の活動を監督し、国家に報告する。裁判所は、政府の行為の適法性を統制する。また、憲法裁判所は、政府による憲法の尊重を保証する。

(ウ) 閣議¹⁶

閣議(Consejo de Ministros)は、政府の合議体の機関であり、首相、必要に応じて副首相、そして各大臣により構成される。首相は、閣議の招集・議長を務め、議題の決定を行う。閣議の会合は、審議的性質を持つ場合もあれば、決定的性質を持つ場合もある。審議は秘密で行われるが、会合の議事録が作成され、これらはすべての市民が閲覧することができる。

国王は、首相の要請に応じ、また自ら適切と判断した場合には、閣議の会合を主宰し、国家に関わる事項について報告を受けることができる。

閣議は、政府の合議体の機関として、法律を承認した上での下院(必要に応じ元老院)への送付、政令又は規則の制定、国家予算法案の承認、国際条約の署名、国家一般行政の指揮、省庁再編などの機能を担う。閣議は通常火曜日に行われる。

(エ) 法体系の階層

スペインの法体系は、最上位に憲法が位置し、その下に憲法第81条に定義される組織法(Leyes orgánicas)が置かれ、基本的権利や制度の基礎に関わる事項を規律する。これに次ぐのが通常法(Leyes ordinarias)及び国家財政を規律する一般予算法(Presupuestos Generales del Estado)である。

一方、憲法第82条から第85条までにおいては、限定的に政府による特別な政令の制定を認めており、これが立法政令(Decreto legislativo)の制度である。立法政令は、議会からの明示的・個別的な委任に基づき、一定事項について法律と同等の効力を有する点で、一般的な行政規則と区別される。また、憲法第86条は、特

¹⁶ La Moncloa, Funcionamiento del Consejo de Ministros, [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/funciones/index.aspx](最終検索日:2025年12月7日)

別かつ緊急な状況に対応するため政府が制定し得る緊急政令(Decreto-ley)を規定し、これも法律と同一の効力を有するが、市民の基本的人権・義務・自由、自治州制度、選挙制度などの国の基本的制度を規定する分野には適用できず、かつ下院による迅速な追認が要求される。

これに対し、行政権の通常の行使において制定されるのが行政規則(Reglamentos)である。そのうち最も一般的な形式が、閣議により採択される政令(Real Decreto)¹⁷であり、行政の組織・運営に関わる多数の規範がこの形式をとる。また、各省大臣が所管事項について制定する下位規範として省令(Orden Ministerial)が位置付けられる。したがって、スペインの法体系の階層は、以下の図の通り整理される。

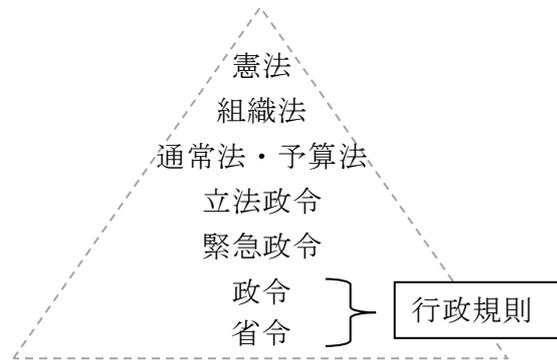


図 1-1:法体系の階層

イ 国家一般行政

国家一般行政は、政府が公共政策を策定・実施したり、サービスを提供したりするための組織の総称である。国家一般行政は、合法性、中立性、効果性、効率性、質という原則に基づき行使され、その時々政府に奉仕し、政治的な性向とは無関係である。

国家一般行政は、主に中央省庁¹⁸、自治州に所在する国家一般行政の関係機関(政府代理人、政府副代理人、島嶼局長等)、国際機関に常駐する代表部、公的財団・企業、スペイン銀行等の組織により構成されている。

(4) 司法府

司法の役割は、国家の諸機関及び市民が法を遵守することを保障することである。市民は、自らの権利を守るため司法裁判所に訴えることができ、裁判所はそれらの権利の最終的な保障者となる。司法は、各具体的事案に法を適用することによってこれ

¹⁷ スペインにおいて国王は実質的な統治権を有しておらず、当該規範は政府によって制定され、形式的に国王名義で公布される。

¹⁸ 2025年12月時点(1府22省庁):首相府、農業・漁業・食料省、外務・欧州連合・協力省、科学・イノベーション・大学省、文化省、国防省、社会権・消費・2030アジェンダ省、経済・商業・企業省、教育・職業訓練・スポーツ省、財務省、平等省、社会包摂・社会保障・移民省、産業・観光省、内務省、青年・児童省、首相府・司法・議会関係省、地域政策・民主的記憶省、保健省、労働・社会経済省、運輸・持続可能移動省、住宅・都市政策省、デジタル変革・行政制度改革省、生態系移行・人口構造対応省

を行い、また自らの判決の執行を確実にする責務を負う。これらの機能は、独立性と公正性をもって遂行される。

司法権は、国家全域において唯一の排他的な国家権力である。今日では、これに加えて、欧州人権裁判所(ストラスブール)、欧州連合裁判所(ルクセンブルク)、国際紛争に関する場合には国際司法裁判所(ハーグ)といった国際裁判機関が補完的役割を担っている。

司法権は、次の3種類の機関で構成される。

ア 司法評議会(Consejo General del Poder Judicial)

司法評議会の機能は、司法権が他の国家権力から独立して活動できるよう保障することである。すなわち、裁判所及び裁判官を統治・管理する司法の統治機関である。これらの統治機能は、独立性を確保するため、法律によって厳密に規律されている。

司法評議会は21名の構成員から成る。最高裁判所長官が議長を務め、国王により任命される20名の評議員で構成される。このうち12名は裁判官又は判事から組織法が定める条件のもとで選出され、元老院及び下院からは各4名が各議会議員の5分の3以上の賛成により指名される。いずれも、専門知識を有した弁護士その他の法律家であることが必要であり、15年以上の職務経験を有する者から選ばれる。任期は5年である。国会による指名は民主的正当性を担保し、同時に構成員は独立して職務を執行する。

イ 裁判所(Juzgados y Tribunales)¹⁹

裁判所は、具体的な紛争に法を適用し、権利を保障する機関である。裁判官は紛争解決と法律適用の責務を負い、その独立性と公正性を確保するため、特別な身分保障及び行動上の制約が法律で定められている。

裁判所は、分野(民事、刑事、行政、労働、軍事など)ごとに分化され、全国に配置・管轄区域が定められている。例えば、最上位の最高裁判所は全国地域を管轄するが、高等裁判所は自治州ごとに設置される。階層構造による複数審が保障されており、上級裁判所による審理の再検討が可能となっている。

¹⁹ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, BOE-A-1985-12666 Ley Orgánica 6 /1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666>](最終検索日:2026年1月19日)

表 1-3:裁判所の主な種類と役割等

| 名称 | 管轄区 (原則) | 主な役割・特徴 |
|-------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第一審裁判所 | 司法区 ²⁰ | <ul style="list-style-type: none"> ・通常の(日常的な)民事・刑事事件の第一審 ・必要に応じて商事、刑事、女性への暴力、児童・青少年、社会、行政部門などを専門に扱う部門を創設可能 |
| 県裁判所 | 県 | <ul style="list-style-type: none"> ・重犯罪(殺人、窃盗等)に対する第一審 ・第一審裁判所の決定に対する控訴審 |
| 高等裁判所 | 自治州 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治州内の司法組織の最高機関 ・自治州固有の法律に係る民事・刑事・行政・労働分野に係る下級裁判所の控訴審 ・自治州や地方公共団体の行政行為や規則に関する訴訟の第一審(又は最終審) |
| 中央第一審裁判所 | 全国 | <ul style="list-style-type: none"> ・全国管轄裁判所の下位機関 ・全国規模の専門的民事・行政事件や特定刑事事件に係る第一審 |
| 全国管轄(国家)裁判所 | 全国 | <ul style="list-style-type: none"> ・テロリズム、組織犯罪、麻薬取引、国家に対する犯罪、国家経済に重大な損害をもたらす経済犯罪など、最も重大かつ社会的に重大な犯罪の第一審(中央第一審裁判所の管轄に属する事件を除く。) |
| 最高裁判所 | 全国 | <ul style="list-style-type: none"> ・スペイン司法における最高機関 ・高等裁判所や県裁判所の特定判決に係る上告に対する最終審(憲法事案を除く。) ・国会議員等の特別職に関する犯罪の第一審 |

ウ 司法行政(Administración de Justicia)²¹

司法行政は、裁判官の職務遂行を補佐する行政機関であり、記録管理、通知、事務処理などを担当する。所属は原則として司法省(Ministerio de Justicia)であるが、いくつかの自治州は司法行政に関する権限を移譲され、自州内でこれを管理している。

²⁰ 司法区(Partido)とは、同一県に属する1つ以上の隣接するムニシピオによって構成される地域単位である。司法区の変更は、必要に応じて、事案の件数、人口構成等の状況に応じて行われる。司法区は、県の区画と一致する場合がある。

²¹ 「Administración de Justicia」は、裁判官による裁判作用も含む司法機能全体を指す包括的概念として用いられる場合もある。

(5) 憲法裁判所²²

ア 構成

憲法裁判所は12名の裁判官で構成され、国王によって任命される。そのうち、各4名は下院及び元老院が各議員総数の5分の3以上の多数による提案により指名し、残りの4名は、内閣及び司法評議会が各2名ずつ指名する。

これらは、スペイン国民であって、裁判官、検察官、大学教授、公務員又は弁護士のうちから任命されなければならない、いずれも15年以上の職業経験を有する、卓越した能力を備えた法律家でなければならない。任期は9年であり、裁判所は3年ごとに3分の1ずつ更新される。

憲法裁判所判事の職は、護民官、下院議員又は元老院議員、国家、自治州、県その他の地方団体におけるいかなる政治的又は行政的な職務、いかなる審級の裁判所・法廷における全ての種類の職務等と兼職することはできない。

憲法裁判所判事は、職務遂行において表明した意見により訴追されることはない。

イ 権限

憲法裁判所は、主に次の権限を行使する。

(ア) 憲法の訴え(Recurso de inconstitucionalidad)

国家の法律や規範が憲法に適合するかを抽象的に審査する制度である。首相、護民官、50名の下院議員、50名の元老院議員、自治州政府及び自治州議会が提起可能である。

(イ) 憲法の問題(Cuestión de inconstitucionalidad)

裁判所が具体的事件を審理する中で、適用すべき法律の合憲性に疑問がある場合、憲法裁判所に照会する手続きである。裁判官又は裁判所のみが、職権又は当事者の申立てに基づき提起することができる。

(ウ) 事前の憲法の訴え(Recurso previo de inconstitucionalidad)

自治憲章の改正に対して、公布前に合憲性を審査する特別の制度である。裁判所が違憲性を宣言した場合には、その判断が及ぶ自治憲章の条項、違憲と判断された憲法上の規定を特定しなければならない。そして当該条項が削除又は修正されない限り、自治憲章改正案の手続を継続することはできない。

(エ) 憲法訴願/アンパーロ訴訟(Recurso de amparo)

²² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, Composición, organización y competencias,

[<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/Paginas/default.aspx>](最終検索日:2025年12月7日)

²³ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, BOE-A-1979-23709 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional,

[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>](最終検索日:2026年1月20日)

全ての市民は、憲法第 14 条から憲法第 29 条まで(基本的権利・自由)及び第 30 条 2 項(兵役義務・兵役拒否)に認められた権利に対する侵害であって、当該侵害が国家・自治州等の公的主体及びそれらの公務員又は代理人による法的行為(不作為含む)又は事実行為に起因するものである場合には、憲法裁判所に救済を求めることができる。本訴訟を通じて主張し得る唯一の請求は、当該訴訟が提起される原因となった権利・自由の回復又は保全である。

(オ) 国家と自治州又は自治州間の権限争議(Conflictos de competencia)

憲法裁判所は、憲法若しくは自治憲章又は国及び自治州の固有の所掌事務を明確にするために定められる組織法・通常法により直接付与される権限を巡る審理を扱う。この権限争議は、積極的権限争議及び消極的権限争議に分けられる。

① 積極的権限争議

中央政府は、ある自治州の処分、決定又は行為が、憲法、自治憲章又は関係組織法に定める権限配分に違反すると判断した場合には、2 か月以内に、憲法裁判所に対して直接に権限争議の提起又は当該自治州に対する事前の是正要求が可能である。

自治州政府は、他の自治州当局又は国家当局の処分、決定又は行為が、憲法、自治憲章又は関係組織法に定める権限配分に違反しており、かつ、それが自己の権限範囲に影響を及ぼすと判断した場合には、当該処分等を無効とするよう当該自治州又は国家当局に対して要求する。

当該要求は、処分等が行われた日から 2 か月以内に行うことが必要である。要求を受けた機関は、これに理由があると認める場合には、その受領の日から 1 か月以内に応じる旨を相手方に通告し、理由が無いと認める場合には、同一の期間内に拒否する旨を通告する。

拒否の通告を受けた日又は期間内に回答を得られなかった場合には、要求した機関は、当該手続が無効に終わったことを証明するとともに、その法的根拠を主張して、憲法裁判所に対し権限訴訟を提起することができる。

② 消極的権限争議

消極的権限争議は、国又は自治州が、自己の権限であることを否定し、他の機関にその責任を転嫁するような場合に提起される訴訟である。積極的権限争議の場合とは異なり、利害関係を有する自然人及び法人にも提訴資格が認められている²⁴。

すなわち、国が、自然人等により提起された権限について、その権限は自治州に属すると判断した場合には、当該自然人等は、国に対する不服申立てを行った上で、同様の提起を申立ての決定により権限を有するとされた自治州に対し改めて行うことができる。この場合、当該自治州は、1 か月以内にその権限を容認するか否認するかを決定する。当該権限を否認した場合又は期限内に回答を得られなかった場合には、自然人等は憲法裁判所に対し権限訴訟を提起することができる。

²⁴ 亀野邁夫「スペインの憲法裁判所」(レファレンス、2003年8月)22頁

同様に、自然人等による権限提起が自治州に対し行われた場合に、当該自治州が、その権限は国又は他の自治州に属すると判断し、自己の関与を拒否した場合にも、同一の手續がとられる。

なお、消極的権限争議は、中央政府も憲法裁判所に対して提起可能である。

(カ) 地方自治の防衛に関する権限訴訟(Conflictos en defensa de la autonomía local)

地方団体は、国及び自治州の法律や規範により、憲法上保障された地方自治権が侵害された場合には、それらを争うことができる。憲法裁判所は、憲法上保障された地方自治権が侵害されたか否か、争点となる権限の帰属、自治権侵害によって生じた事実・法律関係の処理といった事実について判決を下した後、もし当該法律や規範を違憲とする場合には、改めて別個の判決でその違憲性を宣言する。

(キ) 憲法第 161 条第 2 項に基づく政府による異議申立て(Impugnaciones del artículo 161 de la Constitución)

自治州の法的効力を持たない規範的規定及び決定に対して、憲法裁判所に異議を申し立てることができる。この異議申立ては、積極的権限争議の手續きに従って取り扱われる。また、異議申立てが憲法裁判所に通知された時点で、対象となる規定や決定の効力は停止される。

(6) その他の中央政府機関(護民官、会計院等)

ア 護民官(Defensor del Pueblo)²⁵

憲法第 54 条においては、護民官について、「憲法に規定された諸権利の擁護のため国会により任命される高等受任官(alto comisionado)」と規定している。この目的のため、護民官は市民の基本的権利及び公共の自由を擁護する責務を負い、行政機関の活動を監督し、その結果を国会に報告することができる。

護民官は、下院・元老院合同委員会においてその候補者が決定された後(過半数の賛成が必要)、下院・元老院の各 5 分の 3 以上の賛成を得た候補者が選出される仕組みである²⁶。任期は 5 年間で、他のいかなる者からも命令や指示を受けない。その職務は独立かつ公平に、自己の判断に基づき自律的に遂行される。職務の遂行にあたっては、不可侵性及び免責が保障されている。

全ての国民は、護民官に申し出て介入を求めることができる。この介入は無料であり、行政機関やその職員の活動に不正が疑われる場合に調査を行うことが可能で

²⁵ Defensor del Pueblo, Home - Defensor del Pueblo, [<https://www.defensordelpueblo.es/>](最終検索日:2026 年 1 月 20 日)

²⁶ 5 分の 3 以上の賛成が得られなかった場合、合同委員会は再度招集され、最大 1 か月以内に追加の候補提案を行う。この場合、下院で 5 分の 3 の多数を得た後、元老院では過半数(絶対多数)に達した時点で任命が成立する。

ある。また、護民官が知り得た事案について自主的に介入²⁷することも可能となっている。

護民官は行政行為自体に直接に影響を与える権限はないが、提案・勧告・注意を通じて行政改善を促す権限はある。また、違憲審査や権利保護訴訟の提起も可能である。護民官の権限は、大臣、行政機関及び行政に従事する全ての者の活動に及ぶ²⁸。

イ 会計検査院(Tribunal de Cuentas)²⁹

会計検査院は、憲法で認められた外部監査機関であり、公共部門の会計及び経済活動の最高監査機関として構成されている。ただし、公金の管理を担当する者が負う会計責任を審査する裁判的機能も有している。また、政党の会計及び経済活動並びに議会に代表を有する政党に関連する財団及び協会が受ける寄附金の監査も担当する。

会計検査院は、国会に直接責任を負い、国の一般会計の審査・確認に関して、国会から委任を受け、その職務を行う。しかし、会計検査院はその職務の遂行において完全な独立性を享受しており、憲法上、会計検査院の構成員は裁判官と同等の独立性及び身分保障を有し、同様の兼職禁止が適用される。

会計検査院の監査機能は、公共部門の経済・財務活動を、合法性及び財務運営の良好性(経済性・効率性・有効性)の原則に照らして検証することに関するものである。監査の結果は、報告書、覚書、決議等の形で公表され、会計検査院の全体会(Pleno)で承認された上で、国会に提出される。また、関連する場合には、自治州議会及び地方団体議会にも提出される。

(8) 国の権限

憲法第 149 条は、国の排他的権限と、国が優先的に行使できる権限を規定している。国は、入国管理、外交、防衛、通貨、関税、司法制度、国家警察、交通・通信、基本的な経済・社会政策、国家税制など国全体に及ぶ重要分野に関する立法・行政権を独占的に有する³⁰。

憲法に明示的に国に権限が付与されていない事項は、自治憲章により自治州がこれを行うことができる。自治憲章により権限が付与されていない事項は国の権限に属

²⁷ 護民官が、市民の申立てを待つことなく、報道や自己の調査活動などを契機として、職権により行政の行為又は不作為について調査を開始することを意味する。

²⁸ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, BOE-A-1981-10325 Ley Orgánica 3 /1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, [https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-10325](最終検索日:2026年1月20日)

²⁹ Tribunal de Cuentas, Buscador general | Tribunal de Cuentas, [https://www.tcu.es/es/la-institucion/Presentacion/index.html](最終検索日:2026年1月20日)

³⁰ ただし、現在は、その多くが自治州に権限移譲されている。

し、権限紛争が生じたときは、自治州に排他的権限が認められていない事項に関しては、すべて国の規範が自治州の規範に優先する³¹。

3 スペインの政党体制³²

(1) 民主化移行期の主要政党の形成と変容

ア 民主化移行期

現代スペインの政党体制は、1975年11月のフランコ総統死去によるフランコ体制の終焉から1978年の現行憲法制定へと至る、民主化移行期に形成された体制を出発点としている。

この時期に主導的役割を果たしたのは、1976年7月に国王フアン・カルロス1世により首相に任命されたアドルフォ・スアレスをリーダーとする民主中道同盟(Unión de Centro Democrático,UCD)である。UCDはキリスト教民主主義、社会民主主義、自由主義など様々な傾向の政党や、フランコ体制時代のいわゆる単独政党(国民運動)の出身者の多くが集まって作られた連合体であった。

UCDは1977年選挙で勝利、続いて第2党となったのがスペイン社会労働党(Partido Socialista Obrero Español,PSOE)であった。一方、フランコ時代後半の閣僚経験者らを集めて作られた国民同盟(Alianza Popular,AP)は少数野党の一つとなった。この選挙で選出された国会により新憲法が作成され、1978年12月6日の国民投票を経て制定された。UCDはその後分裂し、一部はPSOEへ、一部はAPへと流出していった。

イ 二大政党制と地方政党の影響力

1982年10月の総選挙ではPSOEが大勝し、フェリペ・ゴンサレス政権が誕生する。以来、PSOEとAPの後継政党の国民党(Partido Popular,PP)の二大政党による政権交代が2019年まで続く。

しかし、スペイン政治の舞台には二大政党以外にも小政党(特にバスクやカタルーニャの民族主義政党)が存在する。政権与党が下院の過半数を有していない場合は、これらの小政党の閣外協力を得なければ、下院での政府首班指名は不可能であり、組閣もできないこととなる。そのため、与党はキャスティング・ボードを握った地方政党の支持を得るため様々な譲歩に応じざるをえず、逆に地方政党が権限や財源の移譲を勝ち取るという図が繰り返されてきた。

ウ 二大政党体制の衰退

既存の政党システムは、二大政党が2008年世界金融危機の頃から国民の信頼を失ったことで揺らぎ始める。2014年には左翼政党のポデモス(Podemos)と中道右派の市民党(Ciudadanos)の2つの新政党が生まれ、2015年12月の総選挙では二大政党と並んで競い合った。この選挙の結果、下院の議席構成はますます複雑になり、下

³¹ 憲法第149条第3項

³² 2026年1月現在の情報に基づき記述している。

院で首相が選出できず、憲法第 99 条³³の規定を適用して翌 2016 年にやり直し総選挙が行われるという未曾有の事態に陥った。

2013 年には元 PP のリーダーらを中心とした右派政党 VOX(ラテン語で「声」を意味する)が設立され、2019 年の総選挙に初めて参加し、下院第 3 党となった。2023 年総選挙を経た現在もその位置を維持している。

2019 年 11 月の総選挙結果を受けて、PSOE とポデモスによる民主化移行後初の連立政権が誕生した。連立二党だけでは下院の過半数に達せず、地方政党などの閣外協力に頼って政権を維持している。

エ 民主化移行の精神³⁴の喪失

スペインの民主化移行期の最大の特徴は、中道右派と中道左派の大政党(UCD 及び PSOE)が交渉による合意を図りつつ、体制変革という大きな課題に臨んだことであった。その後、PSOE と PP の二大政党は厳しく対立することが多かったとはいえ、深いところでは民主化移行時の精神が保たれていた。

しかし、2004 年に政権をとった PSOE のサパテロ首相は、PSOE のみに政権担当の正統性を認め、他の左翼政党やバスクとカタルーニャの独立主義政党との同盟による恒久的な政権掌握を目指す方向を打ち出した。これは民主化移行の精神の「終わりの始まり」であり、その行き着くところを体現しているのが前述した現在の PSOE-Sumar(ポデモス系を含む左派連合)連立政権であるといえる。

(2) 国政における主要政党の概況

ア スペイン社会労働党(Partido Socialista Obrero Español,PSOE)

1879 年にパブロ・イグレスiasによりマドリッドで設立された PSOE は、結成当初はマルクス主義政党を掲げていたが、1979 年の臨時党大会においてマルクス主義を正式に放棄し、社会民主主義(中道左派)政党となっている。1982 年の総選挙で圧勝し、初めて政権を獲得した。党書記長のフェリペ・ゴンサレスが 4 期にわたって首相を務めたが、政権末期は重大な汚職事件が重なり、1996 年の総選挙で国民党(PP)に敗北した。

2000 年にホセ・ルイス・ロドリゲス・サパテロが書記長に選出され、サパテロの指導の下、2004 年の総選挙での勝利を経て政権を奪還した。しかし政権 2 期目では世界金融危機後の深刻な経済不況と財政難に対処できず、2011 年 11 月の総選挙で大敗を喫した。

2014 年の党大会でペドロ・サンチェスが新書記長に選ばれる。2016 年総選挙後、サンチェスは党が定めた方針に反し、一方的にポデモスや独立主義政党に接近、そのため党執行部が分裂し、サンチェスは事実上追放される形で書記長も議員

³³ 首相の選出には下院の信任が必要となるが、これがなされない場合、国王は下院を解散することができる。

³⁴ 「民主化移行の精神」とは、広範な保守的有権者層を代表する大政党と、広範な革新的有権者層を代表する大政党との間に、政治的対立が存在する場合であっても、制度的・政治的対話の可能性が恒常的に保持されてきた状態を指している。

も辞任した。しかしサンチェスは 2017 年の党大会で書記長に復活し、その後 2018 年の下院不信任動議可決で首相に就任³⁵、現在の PSOE-Sumar 連立政権に至っている。2023 年総選挙では下院第 1 党の座を PP に譲ったが、再び連立政権を樹立した。

イ 国民党(Partido Popular,PP)

前述の国民同盟(AP)は、1989 年の党大会でスペインの中道右派勢力を広く結集した国民党(PP)として再編、翌 1990 年の党大会でホセ・マリア・アスナルが党首に選出され、1996 年の総選挙で初勝利、PSOE からの政権交代が実現した。

1996 年から 2000 年までの第一次アスナル政権は下院で過半数を有していない少数政権であったが、2000 年の総選挙で大勝、第二次アスナル政権は米英による対イラク政策支持で注目を集めた。しかし、2004 年 3 月の総選挙直前にマドリードで大規模鉄道テロが発生、これがイラク戦争への関与に反発したイスラム過激派による犯行と認識されたことから、PP は敗北、政権は再び PSOE の手に戻った。

その後、この選挙の筆頭候補だったマリアノ・ラホイが党首に選出され、2008 年の総選挙に臨むが、再び敗北した。直後に行われた党大会では、キリスト教民主主義派や自由主義派、そして地方主義(独立主義)に特に批判的なリーダーの多くが淘汰された。世界金融危機が深刻化する中で行われた 2011 年の総選挙で PP は大勝し、PSOE から政権を奪還した。

2018 年の不信任動議で政権を失ったラホイは党首を辞任、若手のパブロ・カサードが新党首に選ばれた。しかし 2022 年、党中枢の内部抗争が原因でカサードは辞任を余儀なくされ、ガリシア州首相を長く務めていたアルベルト・ヌニェス・フェイホーが新党首に就任し、現在に至る。

ウ ポデモス(PODEMOS)

スペインでは 2008 年以降の世界金融危機とそれに続く緊縮政策への不満が高まり、2011 年 5 月の統一地方選の選挙運動の只中で全国的な抗議運動が広がった(5.15 運動)。この運動で明らかになった国民の怒りを汲み上げ、二大政党体制を脅かす新たな勢力として 2014 年に結成されたのがポデモスである。

イグレスィアスをはじめとする党創設時のリーダーらの多くは、シンクタンク活動を通してベネズエラなど中南米の左翼政権との接点を持ち、思想的にも中南米の左翼ポピュリズムの影響が色濃く、PSOE の左に位置付けられる。

選挙では他の左翼小政党と連合し、統一候補者リストで臨むことが多い。2019 年 11 月の総選挙を経て、PSOE との連立政権に参加した。2023 年の総選挙では新たな

³⁵ 国民党(PP)のラホイ政権は、汚職事件を契機として下院で失職し、PSOE 党首ペドロ・サンチェスが憲法第 113 条第 2 項に基づく「建設的不信任」(不信任動議は、次期首相候補の明示を伴わなければならない)により首相に選出された。

選挙同盟 Sumar³⁶の一部として出馬したが、Sumar の内部も多数の政党の寄せ集めでまとまらず、現在の PSOE+Sumar 連立政権からはポデモスの閣僚は姿を消している。書記長は 2021 年 6 月より前社会的権利・2030 アジェンダ相のイオネ・ベラーラが務めている。

エ 市民党(Ciudadanos)

市民党は 2006 年、「カタルーニャで、カタルーニャ主義を批判し、これに対抗する」ことを使命として生まれた政党であった。一方、2014 年末からは市民党は PP に代わる新たな穏健政党としての役割も担うことになり、急速な全国展開が図られた。

2019 年 4 月の総選挙で市民党は PSOE、PP に次ぐ第 3 党となったが、党首のアルベール・リベラは第 1 党 PSOE との政権協定を拒否、スペインは同年 11 月に総選挙のやり直しを余儀なくされた。しかしここで市民党は大幅に後退し、リベラは政界を引退した。2023 年の総選挙には党は参加せず、現在は全国のムニシピオ³⁷で僅かに市議を出すのみとなっている。

オ VOX

2008 年の PP 党大会における党路線転換により、バスク州におけるテロ組織 ETA との戦いの先頭に立ってきたリーダーの多くが党を離れる中、その一人であったサンティアゴ・アバスカルは 2013 年末に新政党 VOX を立ち上げた。

VOX は自らを「国民の大多数が思っていることを代弁する政党」として、家族の保護などの保守的な価値観、自由主義的な経済政策、行政規模の縮小などを提唱している。大量の不法移民の流入を許す移民政策への厳しい批判が注目を集め、反移民的立場をとる極右政党と位置付けられることが多い。

2019 年 11 月の総選挙以来、下院第 3 党の位置を維持している。2023 年 5 月の統一地方選を経て、多くの自治州や都市で PP と連立、あるいは野党として PP 政権の樹立を支援した。しかし、2024 年夏にこの PP との協力路線を大きく変えたため、いくつかの自治州では 2025 年末より前倒し選挙に追い込まれる展開となっている。

(3) 地方部における主要政党の概況

ア Junts(Junts per Catalunya)

カタルーニャでは 1980 年から 2003 年まで「集中と統一」(Convergència i Unió, CiU)が州政権を維持した。CiU は 1931 年に設立されたキリスト教民主主義政党カタルーニャ民主連合(Unió Democràtica de Catalunya, UDC、2017 年に解消)と、1974 年にジョルディ・プジョールが設立したカタルーニャ民主集中(Convergència Democràtica de Catalunya, CDC)の連合であった。中央政府の与党

³⁶ Sumar は、ポデモス以外の左派政党・地域左派・社会運動系勢力を統合して 2023 年総選挙に臨むために結成された選挙同盟であり、選挙後は PSOE と連立政権を構成している。

³⁷ スペインにおける基礎的な地方団体であり、日本の制度に即して言えば市町村に相当する行政単位である。

が下院過半数に達しない時にはキャストینگ・ボード政党となってきた。2012年、マス州首相率いる州政府はスペインからの独立を目指す住民投票の実施を公約に掲げ、カタルーニャ独立運動が本格化した。

CDCは長年にわたる大規模な政党資金疑惑やプジョール一族の汚職が明らかになり、2016年以降数度にわたって党名を変更、2018年に **Junts per Catalunya** として政党登録された。党首は2016年から2017年にかけて州首相を務めたプッチダモンであるが、2017年10月1日の違法住民投票³⁸決行の責任者として司法の追及を受け、ベルギーに逃亡したままである。現在 **Junts** が下院で有する7議席は現政権維持のために不可欠であり、そのため与党 **PSOE** が国外のプッチダモンのもとに「使者」を送って交渉するという極めて異例な政治状況が続いている。

イ カタルーニャ共和主義左翼(**Esquerra Republicana de Catalunya, ERC**)

ERCは1931年に結成され、第二共和国(1931~1939)の下でカタルーニャの自治が承認されると、自治州政府で政権を担当した。

1977年9月、当時のスアレス政権はカタルーニャ州政府の再建を承認し、1954年より亡命州政府首相であったタラデリヤスが帰国、暫定州政府首相となった。

ERCは1989年の党大会で刷新をはかり、独立主義の方向を打ち出す。2003年11月の州議会選挙を経て、2004年にはカタルーニャ社会党(**PSC**)、**ERC**、カタルーニャイニシアティブ緑の党(**ICV**)の左派三党が連立し州政権を獲得する。

2012年に州政府主導で独立主義運動が本格化するが、この時期、独立主義の有権者の支持は **CiU** から **ERC** にシフトし、2016年からは **ERC** は連立与党として州政府に参加している。2017年の一方的独立の試みが失敗に終わった後も、**CiU** の流れを汲む **Junts** と **ERC** のライバル関係が続いている。

ERC 党首は2011年よりウリオル・ジュンケラスで、彼は違法住民投票が行われた時の州政府副首相として有罪判決を受けている。

ERC は下院で7議席を有しており、現在の連立政権にとっては **ERC** の支持も欠かせないものとなっている。

ウ バスク民族主義党(**Partido Nacionalista Vasco, PNV**)

PNV はバスク民族主義の創始者のサビーノ・アラナが1895年に設立した。中道右派に位置付けられる **PNV** はバスク州のヘゲモニー政党で、ほぼ一貫して州政権を掌握している。バスク独立を掲げるテロ組織 **ETA** は、フランコ時代の1958年、**PNV** の青年部から分裂した過激派が元になって生まれた組織であった。**PNV** は暴力を否定する一方、**ETA** や **ETA** 系の政党とバスクの民族自決という目的を共有することを認めている。

下院では近年5~6議席を維持しているが、**Junts** や **ERC** に代表されるカタルーニャ主義政党と並びキャストینگ・ボード政党になることが多い。

エ **Euskal Herria Bildu (EH Bildu)**

³⁸ カタルーニャの独立運動に係る住民投票のことをいう。

バスクにはテロ組織 ETA 系の政党があり、ETA に関与歴を有する人物が指導的立場に就いてきた経緯がある。2002 年から 2003 年にかけて、Herri Batasuna(HB)などの ETA 系政党がテロ組織との協力を理由に非合法化されたが、ETA の周辺にはその後も新たな政党や選挙同盟が次々に現れ、活動を続けてゆく。現在この系統を受け継いでいるのは EH Bildu で、書記長のアルナルド・オテギは元 ETA メンバーである。

2023 年の総選挙や 2024 年のバスク州議会選挙の結果を見ると、バスク民族主義の中で PNV から EH Bildu へのシフトが著しく進んでおり、現在下院では PNV の 5 議席を上回る 6 議席を有している。

(4) スペイン政党体制の現状と今後の課題

スペインの現状は、「二大政党体制の衰退」と「78 年憲法体制を生み出した民主化移行の精神の喪失」という 2 つの現象の結果であるといえる。

2016 年総選挙の後にサンチェスがポデモス及び独立主義諸政党と結んで政権獲得を試みた時点では、これを絶対に避けるべき危険な選択肢であるとする意識が広く存在した。地方の分離独立によるスペインの解体は、現行のスペイン民主主義体制の中では超えてはならない一線のはずであった。しかし、サンチェスが復帰し、2018 年の不信任動議で政権を獲得して以来、2016 年の時点で危険視されていたことが次々に現実のものとなっている。

2023 年総選挙を経て成立した現在の PSOE-Sumar 連立政権は、与党二党を合わせても下院 350 議席のうち 147 議席しか制しておらず、極めて不安定な政権である。法案の可決が困難なため、もっぱら政令や立法政令に頼って政権運営を続けており、国家予算は 2024 年より可決されていない。閣外から政権を支えている複数の地方独立主義政党や左翼政党は、政権からの更なる譲歩を求め圧力を強める一方、これら少数政党間では利害が一致しないことも多い。また、保守系の大政党である PP と VOX の間でも安定した協力関係が成立しない。このように、現状では議会勢力の細分化による行き詰まりが見え始めている。

いずれにせよ、現行の 78 年憲法に基づく体制は、ここへ来て試練を迎えているといえる。独立主義政党の影響力次第では、憲法第 2 条に謳われるスペイン国家の一体性が脅かされる。それだけでなく、ポデモスや ERC や EH Bildu が反王政・共和主義政党であることも忘れてはならないだろう。過去 50 年にわたる民主主義体制が、これからどこへ向かおうとするかが注目される。

第4節 国家財政

1 国家予算制度

(1) 憲法の規定

憲法は財政の民主的統制、予算の透明性、均衡ある公共財政の維持を目的として複数の条文を設けており、その中心をなすのが第134条及び第135条の規定である。

ア 憲法第134条(予算制度の原則を規定)

同条は、「国の一般予算(Presupuestos Generales del Estado,PGE)」に関する基本的枠組みを定める。国の一般予算は、政府が作成し、国会が審議・承認する法律として制定される。予算には国の収入と支出が全て網羅的に計上される必要があり、この「包括性の原則(universalidad)」は憲法上の要請とされる。また、第2項は、租税特別措置(いわゆる税制優遇)によって国税収入に影響する総額も必ず明示すべきと定めており、財政の透明性を担保している。

予算は「単年度制(anualidad)」を採用し、政府は予算案を毎年、遅くとも会計年度開始の3か月前までに国会に提出しなければならない。万一、年度開始までに新しい予算が成立しない場合には、前年度予算が自動的に延長される旨規定されており、財政運営の継続性が確保される仕組みとなっている。

予算が承認された後、政府は、当該年度において歳出の増加又は歳入の減少を伴う法律案を提出することができる。国会は審議において修正を加えることができるが、歳出増や歳入減に係る修正については政府の事前同意が必要とされる。

なお、予算によって新たに租税を創設することは許されず、改正についても、実体的な租税法に別途規定がある場合に限られる。

このように、憲法第134条は、国の財政運営において包括性・単年度制・財政透明性を保障するとともに、租税法律主義の原則を明確にしている。

イ 憲法第135条(公的債務の在り方を規定)

同条は、2011年の憲法改正³⁹によって導入された財政安定規律を規定する条文である。その要旨は、次のとおりである。

- ① 全ての公的行政機関(国、自治州及び地方団体)は、予算安定性の原則に従って予算を策定し執行しなければならない。
- ② 国及び自治州は、欧州連合が加盟国に設定する場合の上限を超える構造的赤字を出すことはできない。その上限は、国内総生産(GDP)との関係において、組織法で規定する⁴⁰。地方団体は、均衡予算を達成しなければならない。

³⁹ 2008年の世界金融危機の後、スペインの財政事情が急激に悪化したことを契機として、憲法に財政健全化に関する条項を組み込むことを目的とした改正。

⁴⁰ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2012-5730 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, [https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730](最終検索日:2026年1月22日)(予算の安定性と財政持続可能性に関する基本法, LOEPSF)

- ③ 国及び自治州は、法律に基づかなければ公債の発行や借入を行うことができない。行政機関の公的債務の利息及び元本の返済に充てる借入は、常にその予算の支出科目に含まれ、絶対的優位性が与えられる。その予算は、議会による修正や変更の対象にならない。国内総生産(GDP)との関係を考慮して決められた公債発行額は、欧州連合基本条約(TFEU)で定められた基準値(対 GDP 比)を超えてはならない。
- ④ 構造的赤字や公債発行額の上限は、自然災害、経済不況、国家の制御を超えた緊急事態などにより財政状況や経済・社会の持続可能性に重大な影響がある場合に限り、国会の下院議員の絶対多数の承認を得て超えることができる。
- ⑤ 各行政機関間での構造的赤字・債務上限の配分、例外的な上限超過の条件、構造的赤字の計算方法と手続き、予算安定性目標未達成時の各行政機関の責任等については、組織法により詳細を定める。
- ⑥ 自治州は、それぞれの自治憲章に基づき、本条で定める制限の範囲内で、予算に関する規則及び決定において安定性の原則を効果的に適用するために必要な措置を講じる。

同条の改正は、2008年の世界金融危機後、EU全体で進められた財政規律強化の一環として行われたものであり、予算安定性・持続可能性の原則が憲法上に組み込まれた点で特筆に値する。

以上のように、スペイン憲法は、国家予算制度において「統一性・包括性・単年度制」といった基本的な財政原則に加え、かつてスペインの財政事情が急激に悪化したことを契機とした「財政透明性」や「予算安定性」といった現代的な要請事項も盛り込み、民主的統制と財政規律の均衡を図る枠組みを提示している。

この憲法上の規定を基盤として、国家予算総則法(LGP)⁴¹や予算の安定性と財政持続可能性に関する基本法(LOEPSF)が制定され、より具体的な制度設計が行われている。

(2) 制度概要

ア 国家予算の会計年度

国家予算の会計年度(ejercicio presupuestario)は暦年(año natural)と一致する。法律上の原則として、会計年度内において確定した収入及び年度内に発生した取得、事業、業務等に対応する支払義務が12月末までに確定した場合の当該義務は当該年度の予算に帰属する⁴²。さらに、会計実務上、これらの支払義務の履行(実際の支払い)は、毎年発出される財務省令(ordén ministerial)の定めにより、通常、翌年の1月末までに行われる。

イ 国家予算の構成

⁴¹ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2003-21614 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>](最終検索日:2026年1月23日)

⁴² LGP 第34条

国家予算制度の中核は「国の一般予算(PGE)」であり、これにはいわゆる国の予算及び国の独立機関の予算、社会保障の予算、国営企業の予算及び国の公共部門のその他の団体の予算が含まれる⁴³。

国の一般予算は、前述のとおり、支出・収入ともに、「統一性の原則」、「包括性の原則」及び「単年度制の原則」に基づき構成されている。

ウ 予算安定性と財政持続可能性の原則の強化

2001年以降のEU財政規律を背景に、国家財政の中長期的健全性の確保を目的とした、予算安定性⁴⁴(estabilidad presupuestaria)と財政持続可能性⁴⁵(sostenibilidad financiera)の原則が段階的に強化され、憲法第135条の改正(2011年)を受けてLOEPSFで本格的に制度化された。

同法は国、自治州及び地方団体を含むすべての公共部門に共通の財政目標を設定し、財政均衡・債務抑制・支出制御を制度化した。特に公的債務残高の国内総生産(GDP)比による上限の設定60%は、中央政府44%、自治州13%、地方団体3%に配分され、EU規則⁴⁶との整合性が担保されている⁴⁷。また歳出の伸びについて、潜在的GDP成長率を上限とする「支出上限ルール」⁴⁸や、3年間の中期安定性プログラムの策定義務⁴⁹も設けられ、長期的な持続可能性が重視された。

もともと、2020年以降のパンデミック対応に伴い、これらの規律は一時的に適用が停止されており、2024年からの段階的再適用が進められている。

エ 国家予算の法的性質

⁴³ LGP 第32条及び第33条

⁴⁴ LOEPSF 第3条:本条は、国家・自治州・地方団体・社会保障当局など、公共部門の予算編成・承認・執行のあらゆる過程において、財政の安定性を確保すべきことを定める。ここでいう「安定性」とは、欧州規則と整合的な意味を持ち、「基本的に構造的な均衡又は黒字であること」を意味する。つまり、一時的景気要因に左右されない財政収支を黒字又は均衡に維持することが目標である。また、法律第2条第2項に規定される特殊な主体(公営企業など)については「財政的均衡」と表現されるが、その趣旨は同様である。つまり、本条は、財政赤字を原則として認めず、各主体の予算や行為を長期的に均衡状態へ導くための基本原則を定めている。

⁴⁵ LOEPSF 第4条:本条は、公共部門の行為全般を財政の持続可能性に従わせることを定める。その定義は、現在及び将来の歳出義務を、赤字・債務・商業債務遅延に関する法律やEU規則の限度内で安定的に資金調達できることである。特に商業債務では、納入業者への平均支払期間が法定上限を超えないことが要件とされる。これは赤字や債務だけでなく、地方団体などによる「支払遅延」という隠れた負担まで統制する狙いがある。さらに、資金調達や金融取引については、無理な投資や過大な債務を避け、将来の負担も見据えた安全な財政運営を行うことが求められる。

⁴⁶ EUの機能に関する条約(Treaty on the Functioning of the European Union)第126条第2項に基づき定められた「過剰赤字手続に関する議定書」第1条において、①財政赤字が対GDP比で3%、②債務残高が対GDP比で60%を超えないこととする基準が設けられた。

⁴⁷ LOEPSF 第13条

⁴⁸ LOEPSF 第12条

⁴⁹ LOEPSF 第15条

国の一般予算(PGE)は、形式上、毎年の法律(ley anual)として制定されるものであり、予算年度における歳入及び歳出を規定する法的効力を持つ。

オ 予算編成手続き

予算案の編成手続きは、従来のボトムアップ型から、安定性目標、支出上限(techo de gasto)、中期財政枠組(escenario presupuestario plurianual)に基づくトップダウン型へと転換されており⁵⁰、これに基づき翌年度予算の指針が決定される。

政府は通常6月又は7月に予算案を閣議で承認し、9月30日までに下院(Congreso de los Diputados)に提出する⁵¹。

国の予算案の具体的な作成は、財務省(Ministerio de Hacienda)傘下の予算総局(Dirección General de Presupuestos)が各省庁・公共機関からの予算要求を調整し、取りまとめる形で進められる。

国会での予算審議においては、下院は予算案に対し修正を加える権限を持つが、歳出の増額については同一科目内での補填が必要とされ、歳入の減額には政府の同意が必要である⁵²。

2 国の歳出

(1) 歳出の区分

国の歳出は、組織別、プログラム別及び性質別の3つの区分に基づいて構成される⁵³。

ア 組織別(clasificación orgánica):行政機関や部門への割当

イ プログラム別(clasificación por programas):政策目的に基づいた整理

ウ 性質別(clasificación económica):経常支出、資本支出及び金融支出

- ・ 経常支出:人件費、物品・サービスの購入、利払い及び経常移転支出
- ・ 資本支出:実物投資及び資本移転支出
- ・ 金融支出:株式の取得や借入金の返済など

なお、これらの支出は、目的に応じて機能的に識別されており、一般行政、国防・治安、社会保障、経済活動支援、基盤整備、環境保護、公債管理、他の公共部門への移転などの分野に区分される。

(2) 特定性の原則(principio de especialidad)

各支出科目には、行政機関が特定の目的に基づき支出する権限を与える予算クレジットが設定されており、これは金額、用途、期間の3点において限定的に規定されて

⁵⁰ LGP 第 28 条及び LOEPSF 第 29 条

⁵¹ 憲法第 134 条及び LGP 第 37 条

⁵² 下院規則第 133 条 Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, BOE-A-1982-5196 Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>](最終検索日:2026年1月23日)

⁵³ LGP 第 40 条

いる。このような限定は、特定性の原則(*principio de especialidad*)に基づくものであり、予算の執行は当該範囲内でのみ認められている⁵⁴。

(3) 予算変更の手続き

予算執行中の柔軟性を確保するために、予算科目の移転(*transferencias*)、収入の発生に伴う増額(*generaciones*)、特定の法的義務に基づき自動的に増額可能な支出科目(*ampliaciones*)⁵⁵、補正予算(*créditos extraordinarios y suplementos*)及び一部の支出の翌年度への繰越(*incorporaciones*)など、様々な形態の予算変更(*modificaciones presupuestarias*)が LGP 第 51 条以下において規定されている。これにより、収支のずれ、政策の見直しなど、執行段階での実態や要請の変化に対応することが可能となっている。

3 国の歳入

収入表には、以下の区分が適用される⁵⁶。

(1) 組織別(*clasificación orgánica*)

各収入が帰属する組織・機関に従って区分される。

(2) 性質別(*clasificación económica*)

ア 経常収入

所得税や付加価値税などの直接税及び間接税、手数料・使用料といった公的サービスの対価、経常移転収入並びに国家資産からの収入が含まれる。

経常移転収入の一部は、独自の徴税制度を持つ特別制度州のナバラ州及びバスク州が、国家機能の分担に応じて国に支払う移転金であり、ナバラ州では「アポルタシオン(*aportación*)」、バスク州では「クーポ(*cupo*)」と呼ばれる。これは、「協約制度(*régimen foral*)」と呼ばれる特別制度に基づいている。

イ 資本収入

不動産などの資産売却による取得及び欧州連合からの資本移転収入が含まれる。

資本移転収入の大部分は、欧州地域開発基金(*Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER*)、欧州社会基金プラス(*Fondo Social Europeo Plus, FSE+*)などによるものである。

ウ 金融収入

金融資産(貸付金や出資金の回収、株式の売却等)及び国債発行等による借入金収入である。

⁵⁴ LGP 第 35 条及び第 42 条

⁵⁵ 法律上の義務や社会保障関連支出、債務支払など、行政が必ず履行すべき支出を対象とする自動増額可能な予算枠のことを指す。財源は予備基金や前年度残余金、追加収入、他科目削減で賄う。一般予算項目科目の増額とは異なり、通常の前補正予算手続きを経ずに実行可能である。

⁵⁶ LGP 第 41 条

4 2023 年度国家予算の概要

2023 年度国家予算(当初予算)は、ロシアによるウクライナ侵攻の影響を受けた複雑な国際情勢に対応しつつ、スペイン経済の構造的変革と社会的包摂の強化を目的として編成されたものである。予算の基本方針は、①中間層及び脆弱な社会層の保護、②エネルギー価格高騰への対応、③グリーン・デジタル移行の推進、④雇用の創出と質の向上、⑤財政責任の堅持に置かれている。

また、持続可能で包摂的な経済モデルの構築を進めるため、公共投資と改革(特に復興・変革・強靱化計画、Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, PRTR)への注力が明示されている。福祉国家の強化に資する社会支出は国家予算の約 58.5%を占め、教育、保健、年金、住宅支援等に重点的に配分されている。これにより、経済成長の維持と同時に社会的公正の実現が図られている⁵⁷。

⁵⁷ Ministerio de Hacienda, Los Presupuestos Generales del Estado para 2023[https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N_23_E_A_1_2_1.htm](最終検索日:2026 年 1 月 23 日)

なお、サンチェス政権は、地方の民族主義政党の閣外協力を得なければ政権を運営することが不可能という厳しい政治状況に直面しており、予算法についても、下院の投票で過半数を確保することが難しく、2024 年に続いて 2025 年も予算法案の提出を断念し、憲法第 134 条第 4 項の規定に従い 2023 年予算法を延長している。

表 1-4:2023 年度国家統合歳出予算の状況⁵⁸⁵⁹

スペインの国家統合歳出予算⁶⁰は約 5,835 億ユーロに達する。非金融取引(operaciones no financieras)の配分は約 4,507 億ユーロで、全体の 77.2%を占め、前年度比では 5.6%の増加となる。なお、総予算は前年度比で 10.7%増加となっている。

国家統合予算のうち、最も多く配分されている経常移転支出の金額は約 3,296 億ユーロに達し、統合支出の 56.5%を占めている。この金額に資本移転支出を加えると、統合予算の 61.9%が、他の主体(公的又は民間)への移転で構成されていることになる。移転支出の太宗は、国から自治州又は地方団体への移転及び社会保障関係機関による年金である。

(単位:千ユーロ)

| | 国 | 独立行政機関 | 社会保障制度 関係機関 | その他の公的機関 | 内部移転等 | 総支出 |
|---------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|
| 1. 人件費 | 20,499,625.66 | 2,086,831.00 | 2,749,860.79 | 2,145,397.96 | | 27,481,715.41 |
| 2. 物件費(財・サービス) | 6,460,864.86 | 3,179,190.45 | 1,690,970.48 | 891,169.03 | | 12,222,194.82 |
| 3. 公債費(利子等) | 31,329,770.86 | 6,975.68 | 31,903.43 | 3,667.33 | | 31,372,317.30 |
| 4. 経常移転支出 | 142,995,568.73 | 36,776,846.13 | 199,110,446.55 | 724,522.97 | 50,004,501.24 | 329,602,883.14 |
| 経常費用(A) | 201,285,830.11 | 42,049,843.26 | 203,583,181.25 | 3,764,757.29 | 50,004,501.24 | 400,679,110.67 |
| 5. 予備費当等 | 3,964,420.00 | | | | | 3,964,420.00 |
| 予備費等(B) | 3,964,420.00 | | | | | 3,964,420.00 |
| 6. 固定資産等への投資 | 11,842,232.48 | 1,444,996.59 | 454,322.05 | 754,110.85 | | 14,495,661.97 |
| 7. 資本移転支出 | 31,118,204.24 | 2,327,859.46 | 232,397.04 | 4,985,351.89 | 7,081,462.75 | 31,582,349.88 |
| 資本取引支出(C) | 42,960,436.72 | 3,772,856.05 | 686,719.09 | 5,739,462.74 | 7,081,462.75 | 46,078,011.85 |
| 非金融取引(A)+(B)+(C) | 248,210,686.83 | 45,822,699.31 | 204,269,900.34 | 9,504,220.03 | 57,085,963.99 | 450,721,542.52 |
| 8. 金融資産 | 40,355,454.61 | 7,243.77 | 4,907,351.99 | 2,189.45 | 10,007,970.12 | 35,264,269.70 |
| 9. 公債費 | 97,521,932.88 | 36,289.60 | 10.00 | 1,177.64 | 1,915.24 | 97,557,494.88 |
| 金融取引(D) | 137,877,387.49 | 43,533.37 | 4,907,361.99 | 3,367.09 | 10,009,885.36 | 132,821,764.58 |
| 総費用(A)+(B)+(C)+(D) | 386,088,074.32 | 45,866,232.68 | 209,177,262.33 | 9,507,587.12 | 67,095,849.35 | 583,543,307.10 |

⁵⁸ Ministerio de Hacienda, Presupuestos Generales del Estado, [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/HTM/N_23_E_A_3_6.HTM](最終検索日:2026年1月23日)

⁵⁹ INFORME ECONÓMICO Y FINANCIERO, PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2023(pp.404-405), [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20Economico%20Financiero%202023.pdf](最終検索日:2026年1月23日)

⁶⁰ 統合予算には、国のほか、独立行政機関、社会保障制度関係機関等が含まれる。

表 1-5:2023 年度国家統合歳入予算の状況⁶¹

スペインの国家統合歳入予算は約 3,899 億ユーロ に達する。非金融収入(ingresos no financieros)は約 3,832 億ユーロ で、そのほとんどを占め、前年度比では 6.1%の増加となる。最も重要な財源は税金と社会保険料であり、これらを合計すると、非金融収入の総額の 85.3%を占める。残りの財源は主に、移転収入、手数料及び資産収入で構成される。

歳出と歳入の間に生じた差額については、公債発行や借入金、前年度からの繰越金等で補填される。

(単位:千ユーロ)

| | 国 | 独立行政機関 | 社会保障制度 関係機関 | その他の公的機関 | 内部移転等 | 総収入 |
|----------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|------------------------|
| 1. 直接税及び社会保険料 | 86,428,535.02 | 30,496,754.91 | 152,075,014.42 | | | 269,000,304.35 |
| 2. 間接税 | 57,809,239.51 | | | | | 57,809,239.51 |
| 3. 手数料、公共料金及び その他の収入 | 10,778,944.06 | 2,185,427.96 | 1,021,319.86 | 485,256.12 | | 14,470,948.00 |
| 4. 経常移転収入 | 13,556,039.68 | 8,972,439.50 | 43,511,374.19 | 2,979,074.01 | 50,004,501.24 | 19,014,426.14 |
| 5. 資産収入 | 6,170,901.99 | 134,558.84 | 25,793.57 | 7,193.58 | | 6,338,447.98 |
| 経常取引収入 (A) | 174,743,660.26 | 41,789,181.21 | 196,633,502.04 | 3,471,523.71 | 50,004,501.24 | 366,633,365.98 |
| 6. 有形固定資産の売却収入 | 106,200.00 | 207,400.19 | 1,810.02 | 34,642.39 | | 350,052.60 |
| 7. 資本移転収入 | 14,155,141.03 | 3,001,020.16 | 435,423.73 | 5,677,639.53 | 7,081,462.75 | 16,187,761.70 |
| 資本取引収入 (B) | 14,261,341.03 | 3,208,420.35 | 437,233.75 | 5,712,281.92 | 7,081,462.75 | 16,537,814.30 |
| 非金融取引収入 (A) + (B) | 189,005,001.29 | 44,997,601.56 | 197,070,735.79 | 9,183,805.63 | 57,085,963.99 | 383,171,180.28 |
| 8. 金融資産取引収入 | 3,539,165.04 | 820,736.32 | 2,102,720.39 | 295,607.68 | 1,915.24 | 6,756,314.19 |
| 金融取引収入 (C) | 3,539,165.04 | 820,736.32 | 2,102,720.39 | 295,607.68 | 1,915.24 | 6,756,314.19 |
| 総収入 (A) + (B) + (C) | 192,544,166.33 | 45,818,337.88 | 199,173,456.18 | 9,479,413.31 | 57,087,879.23 | 389,927,494.47 |
| 総費用と総収入の差 | -193,543,907.99 | -47,894.80 | -10,003,806.15 | -28,173.81 | -10,007,970.12 | -193,615,812.63 |
| 総費用 | 386,088,074.32 | 45,866,232.68 | 209,177,262.33 | 9,507,587.12 | 67,095,849.35 | 583,543,307.10 |

⁶¹ Ministerio de Hacienda, Presupuestos Generales del Estado, [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/HTM/N_23_E_A_3_7.HTM] (最終検索日:2026年1月23日)

第2章 地方自治行政

第1節 現行制度の大枠

1 地方自治単位の構成

1978年憲法は、地方自治行政の基本単位として、自治州(Comunidad Autónoma)と地方団体(Entidades Locales)を規定している。自治州は、国家(Estado)を構成する政治的自治単位であり、国と県(Provincia)との単純な上下関係にあるのではなく、国家の中で独自の政治的自治権を持つ構成単位である⁶²。

県は、自治州の構成要素として位置付けられる場合もあれば、単一県の自治州として存在する場合もある⁶³。

地方団体は、広域自治単位としての県及び島嶼(Islas)⁶⁴と、基礎的自治体としてのムニシピオ(Municipio)の二層構造を基本としている⁶⁵。

さらに、基礎自治体間の多様な連合体として、コマルカ(広域区, Comarca)、ムニシピオ共同体(Mancomunidad de municipios)、大都市圏(Área Metropolitana)などが、自治州の権限に基づき設置されている。

スペインは単一国家であるが、憲法により自治州に高度な政治的自治権を認めており、連邦制国家の州に近い存在として機能している。このため、スペインは「自治州国家(Estado de las Autonomías)」と呼ばれることがある⁶⁶。自治州は憲法第148条に規定された分野に関して、自ら立法・行政権を行使できる。県や基礎自治体は、地方制度基本法に基づき、それぞれの役割を果たす。自治州の多様性により、権限配分や地方制度の形態は地域ごとに異なるが、全体として統一的な国家体制の下にある。

さらに、スペインの地方自治制度は、多様な歴史的・文化的背景を持つ地域の特性を尊重しつつ、住民の参加と自治の実現を促進するために設計されている。自治州は独自の議会や政府を有し、教育、保健、都市計画など幅広い分野で政策を決定・実施する能力を持つ。一方で、県やムニシピオは地域の行政サービスの提供や地域住民の生活に密着した役割を担い、自治州との連携を図りながら地域の発展に寄与している。また、コマルカやムニシピオ共同体、大都市圏などの連合体は、複数の自治体間での協力と資源の共有を可能にし、効率的な公共サービスの提供を支えている。これにより、スペインの地方自治制度は柔軟かつ多層的な構造を持ち、国家の統合と地域の多様性の調和を図る重要な基盤となっている。

⁶² 憲法第2条及び第137条

⁶³ マドリード州など

⁶⁴ 群島からなるバレアレス州(Baleares)及びカナリア州(Canarias)両自治州においては特有の島嶼(Islas)制度等が設けられている。

⁶⁵ 地方制度基本法:Ley 7/1985,LRBRL 第3条

⁶⁶ 松田恵里「スペインの地方自治制度－自治州国家体制の新しい在り方とカタルーニャ独立運動を問う－」(『レファンス』2016.3)132頁

表 2-1:各地方自治単位の団体数⁶⁷⁶⁸⁶⁹

| 地方自治単位 | | 団体数 | |
|----------|---------------|-------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 自治州 | | 17 | 地方自治単位の最も大きな単位。国からの権限移譲により、現在では強大な権限を有する。 |
| 地方 団体 | ムニシピオ | 8,132 | 最も基礎的な自治行政単位である。 |
| | 県 | 50 | 1州1県の自治州が7つあり、この場合は、県の権限は自治州が引き継ぐ。 |
| | 島嶼 | 11 | バレアレス諸島(4島)及びカナリア諸島(7島)に区分される。 |
| | 大都市圏 | 3 | カタルーニャ州に1つ、バレンシア州に2つ存在する。 |
| | コマルカ (広域区) | 83 | 複数のムニシピオにより構成される。 カタルーニャ州(42)、アラゴン州(33)、バスク州(7)、カスティーリャ・イ・レオン州(1) ()内の数字:コマルカの数 |
| | ムニシピオ共同体 | 964 | 全体の74%に当たる6,044のムニシピオが何らかの共同体に所属する。 |

2 地方自治に関する法制度

憲法第2条は、スペイン国家は不可分であるとしつつ、国家を構成する民族と地域の自治権を認め、自治州国家体制の概念を表している。そして、第8章(第137~158条)では、地方自治に関する規定がまとめられている。第137条では、ムニシピオ及び県が、自治州と並んで自治権を有する地方団体として定義されている。同章第2節(第140条~142条)は、ムニシピオ及び県に関する枠組み規定であり、自治組織の構成等について規定されている。同章第3節(第143条~158条)では、自治州に関する詳細な規定が置かれている。各自治州の基本的な制度に関する法規範である自治憲章(Estatuto de Autonomía)が、憲法第147条に基づき制定されている。憲法にも一般的な国・自治州間の権限配分についての規定はあるが、自治憲章の内容によって、自治州間の権限には差異が生じる⁷⁰。

地方団体に関する制度的枠組みについては、国法レベルで「地方制度の基本に関する1985年4月2日法律第7/1985号」(Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁶⁷ Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, Portal MPT | Política local, https://mpt.gob.es/politica-territorial/local.html(最終検索日:2026年1月26日)

⁶⁸ Instituto Nacional(INE), INEbase/ Clasificaciones / Relación de municipios, provincias, comunidades y ciudades autónomas y sus códigos / Relación de provincias con sus códigos, https://ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm(最終検索日:2026年1月26日)

⁶⁹ 表内の地方団体のほか、2013年の地方制度基本法改正により地方団体の類型からは除外された「準地方団体」と呼ばれるムニシピオより小さい自治組織(設立には自治州の許可が必要)が3,676存在する。なお、網掛けが施されているものは、憲法上明示的に規定されている地方団体である。

⁷⁰ 前掲「スペインの地方自治制度」133頁

以下「地方制度基本法」という。)が制定されている。ただし、憲法及び地方制度基本法はいわゆる「枠組み法」であり、各自治州におけるムニシピオ、県及びその他の地方団体の設置については、自治憲章に明確に位置付けられた権限の下に自治州法律のレベルで最終的な制度化が図られている⁷¹。

なお、地方団体は立法権を有しないが、条例(*ordenanzas*)や規則(*reglamento*)を制定する権限は有する。これらは、法律(*ley*)と同等の規範とはみなされず、法律よりも下位に位置し、国家及び自治州の法律に適合する必要がある。条例の合法性(*legalidad*)は通常の裁判所により審査され、憲法裁判所の違憲審査の対象とはならない⁷²。

⁷¹ 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革(3)」(『地方自治』702号,2006.5,69頁)

⁷² 憲法裁判所の役割は法律の合憲性(*constitucionalidad*)を審査することである。

第2節 自治州

1 自治州の概要

憲法第143条は、歴史的、文化的又は経済的に共通性を有する一又は複数の隣接諸県が自治政府を有する州を構成することができる可能性について言及している。その中で特筆すべきことは、スペインの国家としての統一性という根本原則の範囲内で、各自治州が権限を行使するための政治的自治を獲得していることである。すなわち、自治州とは、一又は複数の隣接諸県が歴史的、文化的背景を基に自発的に集まって創設した自治単位である。このため、面積も県とは違い、まちまちである。

現在、スペインには17の自治州が存在し、また自治州の基本機関として17の自治州議会(立法府)と自治州内閣(執行府)が存在する。これらの自治州の諸制度は各州の自治憲章により規定され、同憲章は自治州制度の基本法規となっている⁷³。

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



図 2-1:自治州の区分及び位置(自治市含む)⁷⁴

⁷³ 国会において「〇〇州の自治憲章に係る組織法」として承認される必要がある。

⁷⁴ Organismo Autónomo Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG), ESPANA_MAPA-POLITICO-DE-ESPANA-SIMPLIFICADO_2024_MAPA_19185_SPA.JPG, https://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/detalleArchivo?sec=11728432(最終検索日:2026年1月26日), クリエイティブ・コモンズ・ライセンス(表示 4.0 国際), 筆者一部改変

表 2-2:自治州の州都、面積、人口、人口密度、県及びムニシピオの数⁷⁵⁷⁶

| | 自治州名 | スペイン語名 | 州都 | 面積 (km ²) | | 人口 (人) 2024.1.1現在 | | 人口密度 (人/km ²) | 県数 | ムニシピオ数 |
|-----|-----------------|----------------------------|-------------------------------------|-----------------------|---------|-------------------|---------|---------------------------|----|--------|
| | | | | 全体に占める割合 | | 全体に占める割合 | | | | |
| ① | アンダルシア州 | Andalucía | セビージャ | 87,594 | 17.31% | 8,631,862 | 17.75% | 98.5 | 8 | 785 |
| ② | アラゴン州 | Aragón | サラゴサ | 47,740 | 9.43% | 1,351,591 | 2.78% | 28.3 | 3 | 731 |
| ③ | アストゥーリアス州 | Principado de Asturias | オヴィエド | 10,606 | 2.10% | 1,009,599 | 2.08% | 95.2 | 1 | 78 |
| ④ | バレアレス州 (群島) | Illes Balears | バルマ・デ・マジョルカ | 4,992 | 0.99% | 1,231,768 | 2.53% | 246.8 | 1 | 67 |
| ⑤ | カナリアス州 (群島) | Canarias | サンタ・クルス・デ・テネリカフェ、ラス・バルマス・デ・グランカナリアス | 7,446 | 1.47% | 2,238,754 | 4.60% | 300.7 | 2 | 88 |
| ⑥ | カンタブリア州 | Cantabria | サンタンデル | 5,330 | 1.05% | 590,851 | 1.22% | 110.8 | 1 | 102 |
| ⑦ | カスティーリャ・イ・レオン州 | Castilla y León | バジャドリッド | 94,219 | 18.62% | 2,391,682 | 4.92% | 25.4 | 9 | 2,248 |
| ⑧ | カスティーリャ・ラ・マンチャ州 | Castilla-La Mancha | トレド | 79,447 | 15.70% | 2,104,433 | 4.33% | 26.5 | 5 | 919 |
| ⑨ | カタルーニャ州 | Catalunya | バルセロナ | 32,113 | 6.35% | 8,012,231 | 16.48% | 249.5 | 4 | 947 |
| ⑩ | バレンシア州 | Comunitat Valenciana | バレンシア | 23,265 | 4.60% | 5,319,285 | 10.94% | 228.6 | 3 | 542 |
| ⑪ | エストレマドゥーラ州 | Extremadura | メリダ | 41,634 | 8.23% | 1,054,681 | 2.17% | 25.3 | 2 | 388 |
| ⑫ | ガリシア州 | Galicia | サンティアゴ・デ・コンポステラ | 29,584 | 5.85% | 2,705,833 | 5.57% | 91.5 | 4 | 313 |
| ⑬ | マドリッド州 | Madrid | マドリッド | 8,027 | 1.59% | 7,009,268 | 14.42% | 873.2 | 1 | 179 |
| ⑭ | ムルシア州 | Región de Murcia | ムルシア | 11,316 | 2.24% | 1,568,492 | 3.23% | 138.6 | 1 | 45 |
| ⑮ | ナバラ州 | Comunidad Foral de Navarra | パンブローナ・イルーニャ | 10,392 | 2.05% | 678,333 | 1.40% | 65.3 | 1 | 272 |
| ⑯ | バスク州 | País Vasco | ヴィクトリア・ガステイス | 7,234 | 1.43% | 2,227,684 | 4.58% | 307.9 | 3 | 252 |
| ⑰ | ラ・リオハ州 | La Rioja | ログローニョ | 5,045 | 1.00% | 324,184 | 0.67% | 64.3 | 1 | 174 |
| 自治市 | | | | | | | | | | |
| ⑱ | セウタ | Ceuta | — | 20 | 0.004% | 83,179 | 0.17% | 4,186.2 | 1 | 1 |
| ⑲ | メリリャ | Melilla | — | 14 | 0.003% | 85,985 | 0.18% | 6,037.1 | 1 | 1 |
| | 総合計 | — | — | 506,018 | 100.00% | 48,619,695 | 100.00% | — | 52 | 8,132 |

2 自治州の設立方法

1978年憲法によって、各地方の住民の意思により、自治憲章を制定し、自治州を設立することができる旨が規定された⁷⁷。これに基づき、1979年から1983年にかけて、17の自治州が設立された。なお、各自治州に付与された権限の程度は当初から同じだった訳ではなく、この点に関し、憲法は主に2つの異なる設立方法を規定している。

(1) 憲法第143条による設立⁷⁸(いわゆる「遅い手続き」)

⁷⁵ Instituto Nacional de Estadística, EEC_2025_PUBLICACION_COMPLETA.pdf(España en Cifras 2025), [https://ine.es/prodyser/espa_cifras/EEC_2025_PUBLICACION_COMPLETA.pdf](最終検索日:2026年1月26日)(面積及び人口)

⁷⁶ Instituto Nacional de Estadística, INEbase/ Clasificaciones /Relación de municipios, provincias, comunidades y ciudades autónomas con sus códigos / Relación de comunidades y ciudades autónomas con sus códigos,[https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_ccaa_provincia.htm](県及びムニシピオの数,2025年1月1日現在)

⁷⁷ 異なる地域(県)同士の自治州の設立は義務ではなく、あくまで当該地域の意思により決定されるものではあるが、実際には地域間での合意形成が迅速に行われた。この背景には、中央政府の直接的な支配下のままでいることが、フランコ政権の独裁時代を思い出させるだけでなく、単純に国会の機能不全につながる危険性があると考えられたことがある。

⁷⁸ 憲法第143条第1項は、「憲法第2条で定める自治権の行使については、共通の歴史的、文化的及び経済的性格を有する隣接県、島嶼地域並びに歴史的地域の一体性を有する県は、自治を要求し、この章及び各自治憲章の定めるところにより、自治州を構成することができる」と規定している。

憲法第 143 条第 2 項に基づき自治州を設立する場合の発議には、関係する県議会(Diputaciones)又は島嶼議会(órgano interinsular)の同意に加えて、各県又は各島において、ムニシピオの 3 分の 2 以上(各県又は各島の有権者人口の過半数を占めていること)の同意が必要である。この場合、設立時においては憲法第 148 条第 1 項に列挙される権限⁷⁹のみしか付与されず、次に述べる憲法第 151 条に基づいて自治州を設立した場合に比べると付与される権限の範囲は狭い。ただし、第 148 条第 2 項に基づき設立後 5 年を経過した後は、自治憲章を改正することにより憲法第 149 条第 1 項に規定される国家に排他的に付与された権限を除く範囲内において、その権限を順次拡大することができる。現在の 17 州のうち、13 州がこの方法により設置された⁸⁰。

(2) 憲法第 151 条による設立(いわゆる「速い手続き」)

憲法第 151 条第 1 項に基づき自治州を設立する場合の発議には、関係する県議会又は島嶼議会の同意に加えて、各県又は各島において、ムニシピオの 4 分の 3 以上(各県又は各島の有権者人口の過半数を占めていること)の同意が必要であり、さらに当該発議が各県の有権者の絶対多数の賛成による住民投票⁸¹で承認されることが必要である。この場合は、自治州設立直後から憲法第 149 条第 1 項に規定される国家に排他的に付与された権限を除く範囲内において、その権限を拡大することが可能である。この条文が直接適用されることにより設立されたのはアンダルシア州のみである。

(3) 憲法の経過規定第 2 条による設立<憲法第 151 条による設立の例外>

カタルーニャ州、バスク州及びガリシア州の 3 州については、第二共和制期(1931 年～39 年)に自治憲章を住民投票で承認した経験を有することから、既に住民の自治に対する意志が歴史的に確認されているとして、憲法の経過規定第 2 条に基づき、暫定州議会(regímenes provisionales de autonomía)の絶対多数による合意及びその政府通告という迅速かつ簡便な手続きのみで自治州の設立手続きが行われた。自治憲章は、憲法第 151 条第 2 項の規定に基づき制定された。この 3 州は「歴史的自治州」と呼ばれ、経過規定によらず憲法第 151 条に定める規定に則り自治憲章を制定したアンダルシアと区別される。

(4) 憲法の経過規定第 5 条による設立<「自治市」に係る例外規定>

セウタ市及びメリリャ市は、それぞれの市議会がその構成員の絶対多数の賛成により決定し、かつ国会が憲法第 144 条に規定する手続きに従った組織法によって許可した場合に、自治州を設立することができる⁸²。

⁷⁹ 憲法が保障する自治州の最低限の権限(自治州の組織運営、都市計画、経済開発、文化、観光、社会福祉、保健衛生等)

⁸⁰ ナバラ州は 19 世紀初頭まで中世ナバラ王国の制度機関を維持し、またその後も同王国時代の様々な特殊法を認められてきた経緯があるため、憲法附則第 1 条により特別な扱いが規定されている。

⁸¹ 住民投票の手続きの具体的規定については、個別の組織法に委ねられる。

⁸² 地理的・歴史的背景や行政実務上の都合から、現在は「自治市」のまま特別な行政制度で運営されている。

表 2-3:各自治憲章(当初)を規定する組織法の成立日等

| 自治州名 | 成立日 | 根拠条文 |
|---------------------|------------|-----------------------------|
| アンダルシア | 1981.12.30 | 憲法 151 条 |
| アラゴン | 1982.8.10 | 憲法 143 条 |
| アストゥーリアス | 1981.12.30 | 憲法 143 条 |
| バレアレス | 1983.2.25 | 憲法 143 条 |
| カナリア ⁸³ | 1982.8.10 | 憲法 143 条 |
| カンタブリア | 1981.12.30 | 憲法 143 条 |
| カスティーリャ・ラ・マンチャ | 1982.8.10 | 憲法 143 条 |
| カスティーリャ・イ・レオン | 1983.2.25 | 憲法 143 条 |
| カタルーニャ | 1979.12.18 | 憲法経過規定 2 条+151 条 |
| エストレマドゥーラ | 1983.2.25 | 憲法 143 条 |
| ガリシア | 1981.4.6 | 憲法経過規定 2 条+151 条 |
| マドリード | 1983.2.25 | 憲法 143 条 |
| ムルシア | 1982.6.9 | 憲法 143 条 |
| ナバラ | 1982.8.10 | 憲法経過規定 4 条 |
| ラ・リオハ | 1982.6.9 | 憲法 143 条 |
| バレンシア ⁸⁴ | 1982.7.1 | 憲法 143 条 |
| バスク | 1979.12.18 | 憲法経過規定 2 条+151 条 |
| セウタ (自治市) | 1995.3.13 | (憲法経過規定第 5 条により自治州になることは可能) |
| メリリャ (自治市) | 1995.3.13 | |

⁸³ バレンシア州とカナリア州については、憲法第 151 条に基づいて住民投票を行ったわけではないが、権限レベルに鑑みるとアンダルシア州と同様になったため、憲法第 151 条に基づく自治州として扱われる。

⁸⁴ 同上



図 2-2:各自治州の設立状況⁸⁵

3 自治州設立に係る根拠規定の違いに起因する権限格差の解消⁸⁶

前述のとおり、78年憲法は、自治州の設立に関し2つの手法を定めた。憲法第143条による通常の(原則的な)手続きで設立された自治州は、自治憲章に盛り込める権限を憲法第148条第1項の範囲に限られ、設立から5年を経過しなければ追加の権限を取得できなかった。一方、第151条による特別な手続きで設立された自治州は、発足当初から広範な権限を取得するための手続きが可能であったため、1980年代前半までに全17州が成立した後も、両者の間には権限格差が存在していた。

憲法が定めた追加権限取得の最短期間(5年)が経過した時期、第143条の規定により設立された自治州の間で新たな権限の獲得を求める動きが高まった。しかし、憲法にはその詳細な手法が定められていなかったため、国会における多様な政治勢力間での基本的合意

⁸⁵ Organismo Autónomo Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG), ESPANA_FORMACION-DEL-ESTADO-AUTONOMICO_1980-2016_MAPA_15414_SPA.ZIP, [https://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/busquedaRedirigida.do?ruta=PUBLICACION_CNIG_DATOS_VARIOS/aneTematico/Espana_Formacion-del-Estado-autonomico_1980-2016_mapa_15414_spa.zip](最終検索日:2026年1月26日), クリエイティブ・コモンズ・ライセンス(表示 4.0 国際),(憲法第143条によるものは薄緑、第151条によるものは濃緑、特別な手続きによるものはオレンジ色で区分している。日付は自治憲章の施行日である。データは2016年時点)

⁸⁶ 「憲法第143条に基づき自治権を取得した自治州への権限移譲に関する組織法、Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.」の法案提出理由に基づく。

が必要とされた。加えて、各自治州の自治憲章ごとに権限の列挙や文言が異なるため、仮に各自治州が自らの自治憲章に基づき個別に権限を拡大すれば、自治州間で不均衡や制度上の不整合が生じる可能性があった。このような事態は、国家全体の制度運営に支障をきたす恐れがあったため、権限拡大は関係自治州において合理的に行われるよう配慮する必要があった。

この問題に対応するため、1992年2月28日に政府(社会労働党(PSOE))と主要政党(国民党(PP))間で「自治協定(Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992)」が締結され、第143条の規定により設立された自治州に新たな権限を付与する基本方針が定められた。

この合意は、自治州の権限を排他的権限(Transferencia de competencias exclusivas)⁸⁷、自治州法に規定する権限(Transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución)⁸⁸及び執行権限(Transferencia de competencias de ejecución)⁸⁹の3類型に分類⁹⁰した上で、移譲の内容や方法を統一し、憲法第150条第2項⁹¹の規定に基づき制定される組織法により国の権限を自治州へ移譲又は委任することを定め、自治州間の権限格差を縮小することを目的とするものであった。この結果として「憲法第143条に基づき自治権を取得した自治州への権限移譲に関する組織法」が制定された。以来、この2つのカテゴリーの自治州間格差の解消が進むこととなった。

4 自治憲章

スペインの地方自治制度において最も特徴的とされる点は、スペインという国が単一国家であるにもかかわらず、その下にある17の自治州の権限が、それぞれの自治憲章に非常に強いものとして規定される点である。

各自治州は、憲法第147条に基づき、自治憲章を制定する。同条第1項は、「本憲法の枠内で、自治憲章は、各自治州の根本的制度規範であり、国は、その法的秩序の一部として、これを承認し、かつ保護する」と規定した上で、同憲章に記載すべき事項として、①歴史的観点から最もふさわしい自治州の名称、②自治州の境界、③独自の自治機関の名称、組織及び所在地、④憲法の枠内で自治州が行使する権限及び権限の移譲に関する基本事項の4つを規定している。

憲法においては、これ以上詳細を規定するものではなく、個々の自治憲章においては、形式面において比較的自由度の高い制度設計の余地が認められていることになる。

⁸⁷ 自治州が独占的に全権限を行使する(立法権及び執行権の行使)。

⁸⁸ 特定のテーマについて国が定めた基本的な枠組みの範囲内において、自治州がその特性や利益に合わせて法律や規則を制定し権限を行使する(法的展開及び執行権の行使)。

⁸⁹ 国が定めた法律や規則に基づいた権限を自治州が行使する(執行権のみ行使)。

⁹⁰ 権限の内容と範囲が明確になることで、自治州と国家間の権限争議を避け、円滑な自治運営を可能とすること等を狙いとしたと考えられる。

⁹¹ 憲法第150条第2項「国は、組織法により、その性質上移譲又は委任が可能な国の権限について、自治州に移譲又は委任することができる。その場合、当該法律は、対応する財政的手段の移譲及び国に留保される監督の方法について定めるものとする。」

また、自治憲章は、国の法的秩序の一部を構成するものであるところ、各自治州のイニシアティブにより原案が構成され、国との協議を経て、最終的には組織法として国会の議決に付されるという特殊なプロセスを経る国家制度の法規範であり、同時に各自治州独自の法規範にとっては憲法のような役割を果たしている。

従って、スペインの地方制度を理解しようとする場合、単に憲法及び国の地方制度基本法(後述)を研究するだけでは、各地域において適用される最終的な法規範の全貌を俯瞰することにはならず、個々の自治州においてアラカルト的な要素が存在しうることも念頭に起きつつ、自治憲章及びこれに基づく個々の自治州での地方制度基本法を併せて総体的に把握する必要がある⁹²。

5 自治州の組織

憲法第 152 条第 1 項は、第 151 条による特別な手続きで設立された自治州にのみ適用される基本的な組織を構成するための枠組み規定を定めている。すなわち、自治憲章において設立されるべき自治州の機関として、立法議会、執行権及び行政権を有する内閣及び首相を設置し、首相及び内閣は立法議会に対し責任を負うことを規定している。しかし、実際には、第 143 条の規定により設立された自治州についても、同様の組織構成が採用されており、現在では、全ての自治州の基本的な組織構成は極めて類似している⁹³。

(1) 自治州立法議会(Asamblea Legislativa)

領域内の異なる地域の代表を保障する比例代表の制度と調和した普通選挙により選出される。立法・議決機関としての機能を有する。全ての自治州議会は単院制で、議員は職務の遂行中に表現した意見について免責特権があるが、訴追免除権は含まれておらず、訴追する際には議会の承諾は不要である⁹⁴。一方で、自治州議会議員は、現行犯の場合にのみ逮捕されることがない。

(2) 自治州内閣(Consejo de Gobierno)

行政及び執行府の機能を有する。各自治州で採用されている民主制は、国家レベルと類似した議院内閣制に当たる。したがって、自治州政府首相は議会によって選出され、その一員でなければならない。形式的には、国王が自治州政府首相を任命する。自治州政府は議会の多数派の支持を維持する必要があるため、「不信任決議」や「信任決議」の制度が適用され、これは国会で適用されているものと類似している。

(3) 自治州首相(Presidente)

自治州議会議員の互選により選出された後国王に任命され、自治州内閣を統率し、かつ当該自治州を代表し国の命令を執行する。

⁹² 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革(2)」(『地方自治』701号,2006.4,105頁)

⁹³ 憲法は、「遅い手続き」により自治権を獲得した自治州に係る組織構成については何も言及していないため、同自治州については、第 151 条第 1 項に規定する組織枠組みか、その他独自の組織枠組みを選択できると解釈されている。

⁹⁴ 憲法の草案が審議されていた際、訴追からの免除は、場合により一般市民の基本的権利に害を及ぼす可能性があるとの考えから、この特権の適用範囲は限定的であるべきだという理解が広まった結果、憲法はこれを国会議員にのみ認めている。

(4) 自治州における司法権

憲法第 152 条第 1 項は、立法・行政だけでなく司法組織にも触れており、自治州ごとに設けられる司法制度の位置付けを定めている。

司法権については、各自治州に高等裁判所(Tribunal Superior de Justicia)を設置することが明記されており、その自治州の領域内における司法組織の最高機関であること、すなわち自治州内の裁判における最終審としての役割を担うことが想定されている。しかし、この権限は「最高裁判所(Tribunal Supremo)の管轄を害することなく」と限定される。つまり、自治州の高等裁判所は、全国的な法解釈の統一を担う最高裁判所の上位性(優越)を否定するものではない。具体的には、自治州が制定した法律や規則の解釈・適用、さらに自治州行政機関の行為に関する訴訟に係る審議は原則として当該自治州の裁判所で完結するが、全国規模での判例の統一や重要な法解釈の確立に関しては、最高裁判所が最終審として機能することになる。

自治州の司法権は一定の独立性を保持しつつも、国家の司法権の補完・監督のもとで行使されるという階層的な関係に位置付けられている。

6 自治州の権限

(1) 憲法の規定する国と自治州の権限

憲法は、自治州の権限(22 項目)及び国の排他的権限(32 項目)を規定し、両者が享受可能な権限範囲について規定している。しかし、この条文が非常に曖昧かつ不明瞭であるため、権限の範囲を巡り、解釈の違い等に起因する対立及び訴訟問題が頻繁に起こっている。

ア 憲法第 149 条第 1 項が規定する国の排他的(専管的)権限:32 項目

具体例として、全てのスペイン人の権利行使と憲法上の義務の平等を担保する基本的条件の規定、国籍・移民・亡命、外交、防衛、司法、商法・刑法・民法、関税・貿易、通貨、保険、国債、検疫、社会保障、通信、領海での漁業、エネルギー、マスメディアに関する基本立法、自治州警察の設立を妨げない範囲での治安維持、統計、国民投票などを規定する。

なお、憲法第 149 条第 3 項には、①国の排他的権限として憲法上明記されていない権限については、自治憲章により自治州の権限とすることが可能であること、②自治憲章に権限が明記されていない場合は、当該権限は国の権限に属し、紛争が生じた場合には、国の規範が自治州の規範に優越すること、③国の法律は自治州の法律を補完する位置付けであることが明記されている。

また、憲法第 150 条第 2 項の規定に基づき、憲法第 149 条第 1 項に規定する国の排他的権限であっても、その性質上委任に適しているものは、国の組織法により、自治州に移譲できることとされている⁹⁵。

イ 憲法第 148 条第 1 項が規定する自治州の権限:22 項目

⁹⁵ 憲法第 150 条第 3 項は、自治州の権限に属する事項について、スペイン全体の利益のために必要な場合には、上下院の絶対的多数の承認により、組織法に基づき国の権限に帰属させることができる旨規定している。

具体例として、内部の行政組織権、地域計画・インフラ整備、農林水産業・商業・経済政策、言語・文化・スポーツ、観光など相当広範囲の事務が自治州の権限として憲法上規定されている⁹⁶。

ウ 自治州に対する国の権限の移譲又は委任

憲法第 150 条第 1 項において、国会は、国の権限に関する事項について、全ての自治州又は一部の自治州に対し、国法の定める原則、基準、方針の範囲内で自ら立法を行う権限を付与することができる旨規定する。また、裁判所の権限を害することなく、国会は法律において自治州の立法を監督することができるとしている。

つぎに、同条第 2 項では、国は、組織法により、その性質上移譲又は委任が可能な国の権限については、自治州に移譲又は委任することができる旨規定する。この場合は、当該組織法において、対応する財政的手段の移譲及び国に留保される監督の方法が定められる。

さらに、同条第 3 項では、国は、自治州の権限に属する事項であっても、公共の利益が要求される場合には、その必要性を国会の各院の絶対多数によって認めた上で、自治州の法規を調和させるために必要な原則を定める法律を制定できる旨規定している。つまり、各自治州が独自に制定した法律や規則の間で差異が大きく、国全体の統一性や公共の利益を損なうおそれがある場合には、国家は介入して最低限の共通ルール(統一的な指針や枠組み)を定めるための基本原則を法律で示すことができる。

(2) 自治州の権限行使の 3 つのタイプ

スペインにおいては、自治州の権限は、憲法だけでなく、各自治州の自治憲章の両方で規定される。そのため、国と自治州の間で権限に係る紛争がある場合は、憲法裁判所もその両方を見て権限の所在を判断することになる。自治州の権限行使の形態は次の 3 つのタイプに分けられる。

ア 自治州が独占的に全権限を行使する場合(立法権及び執行権の行使)

イ 特定のテーマについて国が定めた基本的な枠組みの範囲内において、自治州がその特性や利益に合わせて法律や規則を制定し、権限を行使する場合(法的展開及び執行権の行使)

ウ 国が定めた法律や規則に基づいた権限を自治州が行使する場合(執行権のみ行使)
各自治憲章には、上記の分類に基づき、当該自治州が有する権限が列挙される。

(3) 自治州の権限行使に係るコントロール

自治州の権限行使については、その内容により管轄機関が異なる。これらは憲法第 153 条により規定され、自治州の制定する法律の合憲性については憲法裁判所が、憲法第 150 条第 2 項により国から自治州に移譲された権限の行使については国が、自治州

⁹⁶ 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革(2)」(『地方自治』701号,2006.4,100-101頁)

内の一般行政に係る紛争については一般の裁判所が、経済政策や予算については会計検査院が管轄する。

また、憲法第155条第1項には、自治州が憲法又は他の法律によって自治州に課された義務を履行せず、又はスペインの全体利益を著しく脅かすような行為を行った場合、中央政府は、自治州の議長に事態の是正の要請を行った後、これが遵守されない場合には、元老院の絶対過半数の承認を得て、自治州に当該義務を遵守させるため、又はスペインの全体利益を保護するために必要な措置を講ずることができる旨規定されている⁹⁷。

(4) 肥大化する自治体の権限

前述したとおり、憲法第149条第1項には、国の排他的権限が規定されているが、同条第3項には、明示的に国に権限が付与されていない事項は、自治憲章により、自治州がこれを行うことができると明記されている。すなわち、自治憲章に明記しなければ国の権限のままとなる。そのため、自治州は、できるだけ多くの権限を得るために、自治憲章の改正を企図する傾向がある。

憲法第150条第2項の規定に基づき、国から自治州に権限を移譲する場合には、その権限について、何をどの程度移譲するかは個別の組織法で規定することとなる。憲法には、国と自治州の権限はそれぞれ憲法第149条及び第148条に定められているが、規定ぶりが明確ではなく非常に曖昧であることから、様々な拡大解釈が可能となっている。さらに、いずれの権限を自治州が引き受けるかという考え方が自治州ごとに異なるため、結果的に自治州ごとの権限は一律ではない。

例えばカタルーニャ州は、教育、医療、州内の刑務所の管理・運営のほか、渉外(外交)活動、州警察まで担っている。州警察を持っているのは、カタルーニャ州、バスク州、ナバラ州のみであり、警察権を持っていない自治州の方が多い。

7 憲法裁判所判例に基づく自治州の権限拡大

これまで、憲法裁判所の判例は自治州の権限拡大に非常に大きく貢献してきた。憲法裁判所の判例は、憲法に規定される多くの曖昧な条文に係る解釈を具体化し、各条文に実質的な意味を与えてきた。これらは、特に国と自治州の権限関係の整理に極めて重要な意味を持つ。これまでの判例で示された主な考え方のうち、自治州の権限拡大に寄与してきたものをいくつか例示する。

(1) 自治州の「政治的自治(*autonomía política*)」の明確化

憲法裁判所は、自治州の自治は単なる行政管理ではなく、独自の政治的主体性を持つことを明示した。この判断により、自治州は政治的意思決定や独自施策の実施において広範な裁量を持つことが確認された⁹⁸。

(2) 自治憲章に規定する事項の拡大

⁹⁷ カタルーニャ自治州政府が独立を宣言した際、スペイン政府はその対抗策として憲法第155条に基づき自治権を停止させ、カタルーニャ州を一時中央政府の直接管理下においた事例がある。

⁹⁸ STC: 4/1981,FJ 3、STC:25/1981,FJ 3、STC:247/2007,FJ 4

憲法裁判所は、自治憲章に規定される事項について、憲法第 147 条第 2 項⁹⁹等で明示された内容に限られず、憲法秩序と権限配分に反しない限りで、追加的・補完的規定を置くことができることを認めた。この判断により、自治憲章は憲法で明示された事項に加え、関連する補完的内容も含むことが可能となり、自治州の権限・組織・機能を規律する基本的制度規範としての役割が拡大した¹⁰⁰。

(3) 国の基本法に基づく自治州の発展的な立法

憲法裁判所は、憲法第 149 条に規定される国の排他的権限について、国が定める「基本(bases)」によって全国共通の基準(基礎規範)を制定する一方、自治州にはその基準の範囲内で発展的な立法を行う裁量が認められると判示した。すなわち、自治州は基本法の基準を遵守しつつ、自らの地域事情に応じた具体的な立法・運用を行うことが可能であり、これにより自治州の権限の実質的な範囲が拡大したことが明確になった¹⁰¹。

(4) 国の法律に基づき自治州が行使する執行権限

憲法裁判所は、立法権(legislación)と執行権(ejecución)の区別を明確にした上で、憲法第 149 条に規定される国の排他的権限のうち、特定の項目については(例えば度量衡など)、国が立法を担当し、自治州がその法律に基づいて執行することができる旨判示した。形式的な「立法」の枠にとらわれず、自治州の実務運営権を認めることで、自治州の権限が具体的に拡大した。ただし、自治州がその執行権を行使するためには、自治州にその実行能力を備えた行政組織が存在することが前提となる¹⁰²。

(5) 憲法第 149 条第 3 項の優越原則と自治州固有権限の保障

憲法第 149 条第 3 項において、国法は、自治州の排他的権限に属する事項を除き、抵触がある場合には自治州法に優先して適用される旨規定されているが、憲法裁判所は、この優越原則を機械的に適用すべきではないことを明確にした。

例えば、ある事項について、国の基本法が制定される前に、自治州が憲法及び自治憲章に基づく固有の権限行使として当該事項に関し制定した規範については、後に制定される当該事項について定めた国の基本法との抵触が生じた場合であっても、直ちにその自治州の規範が無効化されるものではない旨を判示した。これにより、国法改正を通じて自治州の政策形成空間が事後的に縮減されることが抑制され、自治州が自らの政策領域において実質的な自治権を行使し得る範囲が理論的に拡張された¹⁰³。

(6) 国の一般権限と自治州の特別権限との関係

国は、憲法第 149 条第 1 項各号に掲げる国に帰属する権限について、一般的利益や経済秩序等の確保を理由に「一般法」を制定できるが、憲法裁判所は、それが自治州

⁹⁹ 自治憲章は、憲法に従い、自治州の名称、領域、自治州が行使する権限の範囲、固有の機関、憲章改正手続等を定める旨規定している。

¹⁰⁰ STC:247/2007,FJ12

¹⁰¹ STC: 1/1982、STC:109/2003

¹⁰² STC:100/1991

¹⁰³ STC:102/2016,FJ 3

に憲法及び自治憲章に基づき帰属する特別・専属権限の核心を実質的に規律することは許されない旨判示した。これにより、国法による一律的規制が自治州固有の政策形成を空洞化させることに歯止めがかけられ、自治州が憲法上付与された固有権限を実質的に行使し得る範囲が拡張された¹⁰⁴。

¹⁰⁴ STC:164/2001

第3節 地方団体

1 概要

(1) 憲法上の規定

憲法は第8章において地方制度を規定しているが、その総則である第137条において、ムニシピオ及び県が、自治州と並んで「地方団体」として定義され、「その対応する利益の運営のための自治を享受する」という保障が明確に記述されている。一方、同章第2節「地方行政」については、ムニシピオ及び県に関する根本規定が規定されているが、わずか3か条からなる枠組み規定であるほか、全てが地方団体の構成機関又は財政原則という内部組織に関する規定となっている¹⁰⁵。地方団体には、既に示しているように様々な団体があるが、憲法によって必須と規定されているのは、県(Provincia)、ムニシピオ(Municipio)及び島嶼(Islas)である。

既に述べたように、地方団体については、各団体が政治上ではなく行政上の自治権を享受しているという点に注意が必要である。つまり、基本的に立法権限はない(法律を制定する権限がない)。地方団体には、民主的に、直接又は間接的に住民による選挙で選ばれた人々で構成される機関(その名称は、県であるか島であるかによって異なる)が存在し、該当の地域にのみ適用される命令、規則等(Reglamentos, Ordenanzas, Bandos, etc.)を制定することができるが、それらは法律としての扱いを受けることはない。

(2) 地方制度基本法

地方制度基本法は、地方自治の基本構造と運営原則を定める法律であり、憲法上の地方自治保障(憲法第137条ほか)を具体化する役割を持つ。同法は、地方団体(Entidades Locales)をムニシピオ(基礎自治体)、県、島(バレアレス・カナリア諸島)とし、さらに自治州法に基づくコマルカ、大都市圏、ムニシピオ共同体(mancomunidades)も地方団体として認める。

地方制度基本法の構成は、総則(第1章)、ムニシピオ(第2章)、県(第3章)、その他の地方公共団体(第4章)、共通事項(第5章)、財産、行政行為及びサービス並びに契約(第6章)、地方公務員(第7章)、地方財政(第8章)、地方行政に関する行政協力の機関(第9章)、大規模な人口のムニシピオに関する特例(第10章)、罰則(第11章)及び附則から成る。

2 地方団体に関する総則

(1) 地方団体の基本原理

地方制度基本法第1条は、「ムニシピオは国の領域構成の基本的な地方団体であり、公共の事務に関する住民の参加の直接的な手法であって、対応する共同体に固有の利

¹⁰⁵ 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革(3)」(『地方自治』702号,2006.5,70頁)

益を、自治をもって組織立て管理するものである。」(第1項)、「県及び島嶼は、対応する利益の管理のために同様の自治を享受する」(第2項)という原則を規定している。

さらに同法第2条は、地方団体に憲法上保障された自治権の実効性を担保するという立場から、国及び自治州の法律が、地方分権・近接性・有効性・効率性の原則及び予算の安定性と財政の持続可能性に関する規則に合致する形で、公共部門の活動の性質及び地方団体の管理能力に配慮しつつ当該団体に権限を付与し、当該団体の利益に直結する事務に関与する権利を認めることを保障しなければならない旨規定する。

(2) 地方団体の種類

地方制度基本法第3条においては、憲法上存在が明記されているムニシピオ、県及び島嶼を含めて国法上定義される地方団体を次のとおり列記している(ア～ウは第1項、エ～カは第2項)。

- ア ムニシピオ
- イ 県
- ウ バレアレス及びカナリアの島嶼
- エ 本法及びそれぞれの自治憲章に従い自治州によって設けられる複数のムニシピオを包括するコマルカその他の公共団体
- オ 大都市圏(Áreas Metropolitanas)
- カ ムニシピオ共同体(Mancomunidades de Municipios)

(3) 地方団体の権能

地方制度基本法第4条第1項が掲げるムニシピオ、県及び島嶼の権能は以下の各項目である。

- ア 規則制定権及び自主組織権
- イ 課税権及び予算の編成・執行権
- ウ 計画策定権
- エ 収用権、立入調査権、境界画定権及び職権による財産回収権
- オ 合法性の推定及び行政行為の執行権
- カ 職権による行政行為及び合意の改変権
- キ 公共団体の予算に認められた債権執行の優位及び特権並びに法律に規定する範囲内での財産及び権利の差押え禁止

上記アからキまでに規定される権能は、ムニシピオより小さい自治組織(準地方団体)並びにコマルカ、大都市圏その他の地方団体にも適用される。これらの権能のうちいずれを適用するかは、自治州の法律が具体化しなければならない(同条第2項)。

ただし、ムニシピオ共同体については、その権限に属するサービスの提供又は事業の実施のために、上記に掲げられた権能のうち、その定款(estatutos)において定められたものが帰属する。定款に定めがない場合には、その目的を達成するために必要である限り、上記の全ての権能が帰属するものとする(同条第3項)。

3 ムニシピオ

(1) 概要

スペインには現在、8,132 のムニシピオ(Municipio)がある。ムニシピオの統治機構は、アユンタミエント(Ayuntamiento)と呼ばれ、本会議(Pleno)、議長(Alcalde)、副議長(Tenientes de Alcalde)からなり、さらに、人口が 5,000 人を超える場合は、地方執行理事会(Junta de Gobierno Local)が置かれる。

人口が 100 人以下の場合は、住民総会(Consejo Abierto)制¹⁰⁶が採用されることもあり、この場合、アルカルデと住民本会議(Asamblea vecinal、ムニシピオの全ての選挙人で構成される)からなる。

ムニシピオ議会議員(Concejales)は住民の直接選挙によって選ばれ、議長は議員の中から互選され、首長としての役割も兼ねる。副議長は議員の中から議長が指名して選任される。地方執行理事会のメンバーは、議員総数の 3 分の 1 を超えない範囲で議長が議員の中から任免する¹⁰⁷。

表 2-4:人口規模別のムニシピオの数¹⁰⁸

| 人口規模別 | ムニシピオの数 |
|------------------------|---------|
| 1,000 人以下 | 4,975 |
| 1,001 人以上～10,000 人以下 | 2,374 |
| 10,001 人以上～50,000 人以下 | 630 |
| 50,001 人以上～100,000 人以下 | 85 |
| 100,001 人以上～ | 68 |
| 合計 | 8,132 |

8,132 のムニシピオのうち、約 6 割に当たる 4,975 のムニシピオが人口 1,000 人以下の小規模団体である。

¹⁰⁶ 地方制度基本法第 29 条に規定される。首長が住民の民主的選挙で選ばれ、全住民が参加する本会議によって案件が処理される制度で、いわゆる直接民主主義の例である。すなわち住民は自分たちの代表としての議員を選出することなく、直接自分の意見を行政機関に主張することが可能となる。

¹⁰⁷ 松田恵里「スペインの地方自治制度－自治州国家体制の新しい在り方とカタルーニャ独立運動を問う－」(『レファンス』2016.3)134 頁

¹⁰⁸ Instituto Nacional de Estadística, MUNICIPAL SPAIN 2024, https://www.ine.es/en/infografias/infografia_censo_en.pdf(最終検索日:2026 年 2 月 7 日)

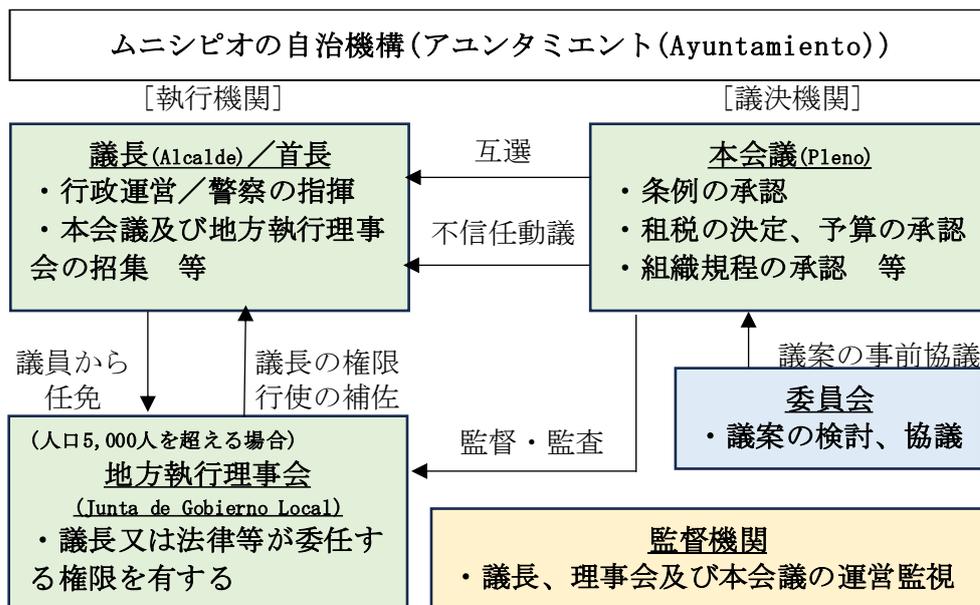


図 2-3: ムニシピオの自治機構のイメージ図

(2) 議決機関

ムニシピオ議会議員(Concejales)は直接普通選挙によって選出され、議員の任期は4年、議席数は人口により異なる。ムニシピオにおける議決機関は本会議(Pleno)であり、通常会は、人口2万人を超える場合は最低月に1回、人口5,000人を超え2万人以下の場合は最低2カ月に1回、人口5,000人以下の場合は最低3カ月に1回開かれる¹⁰⁹。

本会議の主な権限は、次のとおり¹¹⁰。

ア 基準、規範等の制定

都市計画の承認、アウンタミエントの組織規程の承認、条例の承認等

イ ムニシピオのその他の機関の監督

一般的監督・監査、予算・会計の承認、アルカルデの不信任動議に係る採決等

ウ 組織上の決定

広域区などムニシピオの枠を超えた組織への参加、境界の変更、他の行政機関から委任される権限の受諾、人事案の承認等

エ 財政上の決定

ムニシピオの租税の決定、予算の承認・変更、一定の額を超える支出及び借入れの決定並びに資産の譲渡、公共財の分類の変更等

オ 争訟上の決定

権限に関する訴訟・行政手続の行使等

(3) 執行機関

¹⁰⁹ 地方制度基本法第46条第2項

¹¹⁰ 地方制度基本法第22条

ムニシピオの執行機関は、ムニシピオ議会の長であるアルカルデであり、その選出方法は基本的に議員の互選によるが、絶対多数に達するものがない場合は、ムニシピオ議会議員選挙において最多得票数を獲得している名簿の最上位者(人口が100人以上250人以下のムニシピオにあっては、最多得票を獲得している議員)がアルカルデとなる¹¹¹。

アルカルデは、行政運営(職員・財政・都市計画・治安・危機管理)に大きな権限を持ちつつ、議会運営(招集・議長・合意事項の執行)においても決定的役割を担っている。主な権限は次のとおり¹¹²。

ア 行政運営上の権限

市政の運営、市の公共サービスや事業の指揮・監督・推進、予算の執行等(支出、一定の借入、会計報告等)、職員の人事権(任命・懲戒・分限処分)、市警察の指揮権、都市計画、自治体訴訟、災害時の緊急措置、国又は自治州がムニシピオに委任した権限の行使等

イ 本会議運営上の権限

本会議や地方執行理事会等の招集と議長、議決が同票となった場合の決定権(voto de calidad)、本会議の決定(合意)事項の執行等

(4) 地方執行理事会

地方執行理事会は、アルカルデと、法定数の3分の1を超えない範囲の議員とで構成される。その議員はアルカルデによって自由に任命・解任され、その旨は本会議に報告される。本理事会は、アルカルデが権限を執行する場合の補佐をするほか、アルカルデ若しくはその他の行政機関が委任する権限又は法律が委任する権限を有する。

なお、副市長(Tenientes de Alcalde)は、地方執行理事会の構成員からアルカルデが自由に任命・解任する¹¹³。

(5) ムニシピオの権限

地方制度基本法第25条第1項は、ムニシピオが自己の利益を運営するために、その権限の範囲で、同条に定められた条件に従い、地域社会のニーズや要請を満たす公的サービスを提供し得る旨を規定し、第2項では、国及び自治州の法制の範囲内において固有の権限として行使し得る事項を以下のとおり列挙している¹¹⁴。

¹¹¹ 一般選挙制度組織法第196条

¹¹² 地方制度基本法第21条

¹¹³ 地方政府執行理事会が存在しない場合は、アルカルデは議員の中から任命する。

¹¹⁴ 「地方行政の合理化及び持続可能性に関する2013年12月27日法律第27号」(Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local)による改正前の第25条第1項では、ムニシピオが「その利益の運営のため、その権限の範囲内において、全ての分野の活動を推進し、地域社会のニーズや要請を満たすあらゆる公的サービスを提供し得る」旨を規定していた。すなわち、この改正では、ムニシピオへの権限付与への限界が示され、固有の権限の範囲が限定された。この改正は、行政間の権限重複を避け「一行政一権限」を徹底し、ムニシピオを効率化するとともに、財政規律と持続可能性を強化し、過度な行政介入を抑えて民間経済活動を促

ア ムニシピオの権限の一覧

- (ア) 都市計画：計画、管理、実行、規制のほか、歴史的遺産の保護や公共住宅の促進・修復等
- (イ) 都市環境：特に公共の公園や庭園、廃棄物管理、都市部における騒音、大気汚染等からの保護
- (ウ) 家庭用飲料水の供給及び排水処理
- (エ) 道路等のインフラ
- (オ) 地域住民の社会的困難状況の把握と情報提供、加えて社会的排除の状態又はそのリスクがある人への即時対応
- (カ) 警察、市民生活の保護、火災予防及び消火
- (キ) 交通、駐車場及び公共交通機関
- (ク) 観光活動の情報提供及びプロモーション
- (ケ) 見本市、食品市場、マーケット、オークション等
- (コ) 公衆衛生の保持
- (サ) 墓地及び埋葬事業
- (シ) スポーツ及びスポーツ・レジャー施設の振興
- (ス) 文化及び文化施設の振興
- (セ) 新しい教育センターの建設に必要な土地の取得に係る教育行政当局への協力や、公立の幼児教育、初等教育等のために地元が所有する建物の保全、維持及び監視
- (ソ) 情報通信技術の効率的かつ持続可能な利用における市民参加の推進
- (タ) 男女間の平等の促進及びジェンダー・バイオレンスと闘うための行動

第25条第3項から第6項までは、ムニシピオの固有権限の行使に関する制度的枠組みを規定している。第3項は、権限行使を国法及び自治州法に基づき明確化し、ムニシピオが提供するサービス導入の適切性を分権化・効率性・安定性・財政持続可能性の原則に照らして評価することを求める。第4項は、権限行使に必要な財源を保障することを目的とし、関連法律に財政影響を示す報告を添付することを義務付けている。第5項は、権限の二重付与を防止し、他行政との重複を回避することを規定している。第6項¹¹⁵は、ムニシピオの管理能力を事前に評価し、その結果を法的文書に明記することを義務付け、小規模団体の実情に応じた合理的な権限配分を可能としている。

イ ムニシピオの義務的権限の一覧

進することを目的として実施された。この改正に合わせ、第2項に列挙されるムニシピオの権限についても、規定の詳細化と権限の特定化が図られた。

¹¹⁵ 2023年12月19日の法令第6/2023号第128条により追加。小規模ムニシピオの実情に配慮し、ムニシピオの能力に応じた合理的な権限配分を実現するための「差別化の原則」に基づき改正されたもの。

地方制度基本法第 26 条第 1 項においては、ムニシピオが単独又は共同して次に掲げるサービスを提供する義務があると規定している。

(ア) 全てのムニシピオ

公共照明(街灯)、墓地、廃棄物収集、道路清掃、家庭用飲料水の供給、下水道、人口集中地区へのアクセス及び公共道路の舗装

(イ) 人口 5,000 人以上のムニシピオ

(ア)に加え、公立公園、公立図書館及び廃棄物処理

(ウ) 人口 2 万人以上のムニシピオ

(ア)及び(イ)に加えて、住民生活の保護、地域住民の社会的困難状況の把握と情報提供、加えて社会的排除の状態又はそのリスクがある人への即時対応、火災予防と消火、公共スポーツ施設

(エ) 人口 5 万人以上の自治体

(ア)、(イ)及び(ウ)に加えて、公共交通機関と都市環境

ウ 人口 2 万人未満のムニシピオ

さらに、同条第 2 項¹¹⁶は、人口 2 万人未満のムニシピオにおいて、県又はそれに準ずる機関が以下のサービスの提供を調整する旨規定している。

(ア) 廃棄物収集及び処理

(イ) 家庭用飲料水の供給と下水道

(ウ) 道路清掃

(エ) 人口集中地区へのアクセス

(オ) 公共道路の舗装

(カ) 公共照明(街灯)

(6) 国又は自治州によるムニシピオへの権限委任¹¹⁷

ア 権限委任の一般原則

国又は自治州は、それぞれの権限行使において、その権限をムニシピオに委任することができる(ムニシピオの合意が必要)。この委任は、公的管理の効率性を改善し、行政の重複を排除し、かつ予算安定性及び財政持続可能性に関する法制に適合するものでなければならない。委任は、その内容・条件・期間(最低 5 年)が定められ

¹¹⁶ 同項は、人口 2 万人未満のムニシピオが提供する一定の公共サービスに対する県等による調整(県による直接提供、ムニシピオ共同体による提供等)を規定しており、条文上は影響を受けるムニシピオの同意を得た上で県が作成する計画を財務省が承認することが必要とされていた。しかし、憲法裁判所判決(STC 111/2016)により、国家が財務省を通じてその実行権限を持つことは、憲法第 149 条第 1 項第 18 号に基づく国家の権限の範囲外とされ、この財務省の承認を要する部分は違憲とされた。なお、第 26 条第 2 項は、どの「調整」手法を採用するかを明確に規定していないものの、ムニシピオがいずれの手法にも反対できる権利を有しており、ムニシピオの意思が決定の前提であるため、憲法上保障された自治権(第 137 条及び第 140 条)は侵害されておらず、ムニシピオが「調整」手法に従う場合の潜在的な自治権の喪失も、地方団体の同意に基づくものであり、違憲ではないとされ、同項の趣旨は維持されている。

¹¹⁷ 地方制度基本法第 27 条

るほか、必要な人員・財源・物的手段を伴うこととされているため、委任を受けるムニシピオにとって公的歳出が純増するような委任は許されない¹¹⁸。なお、委任された権限の行使は国・自治州の法令に基づき行われる。

イ 複数ムニシピオへの委任

国又は自治州が、同一県内の2以上のムニシピオに共通する1つ又は複数の権限を委任する場合、当該委任は均質・公平な枠組みに基づいて行われなければならない。ムニシピオ間に恣意的な差異が生じることは許されない。

国又は自治州は、県にその調整に係る援助を要請することができる。

ウ 委任可能な権限の具体例

国又は自治州は、特に、環境監視、自然保護、社会サービス・男女平等・DV防止、保健センター維持、幼児教育施設の運営、教育補助活動、文化・スポーツ施設の運営、観光振興、商業に関する検査や許可、自治州や国の税の徴収・清算、窓口業務等の権限を委任することができる。

エ 委任の統制

国又は自治州は、委任したサービスの監督・情報提供・査察・是正を要請することができる。要請事項の不遵守がある場合、当該委任の撤回又は自ら委任した権限を行使することができる。なお、委任を受けたムニシピオの行政行為は、委任を行った国又は自治州に対して不服申立てをすることが可能である。

4 県

(1) 概要

憲法上、県という言葉は、2つの異なる意味を有する。1つは、国の一般行政目的を果たすための行政区画を指す場合である。このため、国土全域50県には、国の地方機関の一部(政府副代理人(Subdelegados del Gobierno)、各省の県単位の出先機関(Direcciones Provinciales Departamentales)など)が置かれ、国家行政の機能を担っている。

もう1つは、地方団体としての県である。地方制度基本法第31条は、県をムニシピオの集合体として法人格を有する地方団体と位置付け、その行政能力を保障している。また、県の役割として、ムニシピオの権限に属するサービスを県全域で包括的かつ適切に提供すること、ムニシピオ間の連帯と均衡を確保すること、国及び自治州とムニシピオ間の調整に参加することを規定する。

地方団体としての県の統治機構は、ディプタシオン・プロビンシアル(Diputación provincial)と呼ばれ、本会議(Pleno)、議会議長(Presidente)、議会副議長(Vicepresidente)から成り、執行理事会(Junta de Gobierno)が置かれる。県議会が置

¹¹⁸ 委任に係る経費について、国又は自治州が必要な財源保障を行わない場合、委任を受けたムニシピオは、国又は自治州に対する他の財政上の義務と当該経費を相殺することが可能である。

かかれているのは、50 県の区分のうち、1 州 1 県の自治州 7 つ及び県議会の代わりに島嶼議会が置かれているカナリア州の 2 県を除いた 41 県である¹¹⁹。

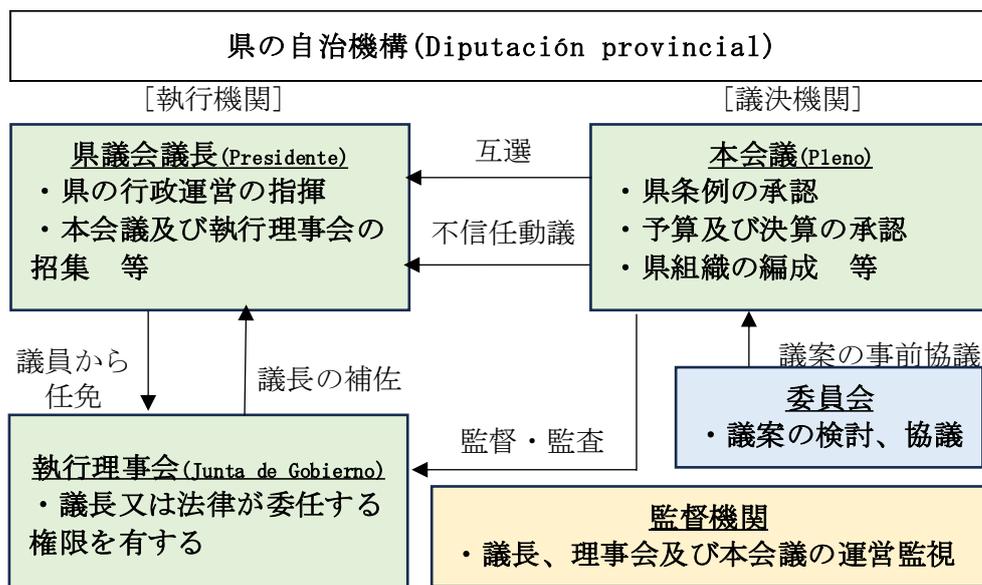


図 2-4: 県の自治機構のイメージ図

(2) 議決機関

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

本会議の主な権限は、次のとおり¹²⁰。

ア 基準、規範等を制定する権限

県条例(Ordenanza)の承認、県計画の承認等

イ 県のその他の機関を監督する権限

執行理事会(Junta de Gobierno)の監督・監査、県議会議長の不信任動議に係る採決、予算及び決算の承認等

ウ 組織上の決定

県の組織の編成、職員設置計画の承認等

エ 財政上の決定

額が一定限度を超える場合における支出及び借入れの決定、公共財の法的分類の変更等

オ 争訟上の決定

他の地方自治体等との権限争議の提起、県の行政行為の違法性の宣言等

(3) 執行機関

¹¹⁹ 地方制度基本法第 40 条

¹²⁰ 地方制度基本法第 33 条

県の執行機関は、県議会の長である県議会議長(Presidente de la Diputación)であり、首長としての役割も兼ねる。その選出方法は議員の互選により第1回投票で絶対多数を獲得するか、第2回投票で相対多数を獲得した者が県議会議長となる。また、副議長は、執行理事会のメンバーの中から議長が任命する。

県議会議長の主な権限は、次のとおり¹²¹。

ア 行政運営上の権限

県の行政運営の指揮、所管事務・事業の指導・監督、自治州から委託された業務の実施管理、予算執行・一定の借入れ、採用、職員管理、公共事業・サービス契約の承認、国又は自治州がムニシピオに委任した権限の行使等

イ 議会運営上の権限

本会議の招集・議長、執行理事会等の招集・議長、可否同数の場合における決定投票(議長裁決)の行使等

(4) 執行理事会

執行理事会は、県議会議長及び法定数の3分の1を超えない県議会議員で構成され、そのメンバーの任免は県議会議長が自由に行い、本会議に報告する。執行理事会は、県議会議長が権限を執行する場合の補佐をしなければならず、県議会議長又は法律が委任する権限を有する¹²²。

(5) 県の権限¹²³

県の権限は、「国及び自治州の法律により公共サービスの各分野で付与される固有権限に基づく」こととされ、代表的なものは以下のとおりである。

ア ムニシピオの行政運営に係るサポート

ムニシピオ間において、統一かつ包括的に適切な公共サービスが提供されるよう調整する。特に経済力や運営能力が低いムニシピオに対する法的・経済的・技術的支援を行う。

具体的には、人口5,000人未満のムニシピオの廃棄物処理、診療所の維持や人口2万人未満のムニシピオの防災、税務管理、電子行政サービスなどを県が引き受ける。

イ サポートのための年間計画の策定

アで掲げた目的を達成するため、県は具体的手続きと運用枠組みを策定する。具体的には、県は、ムニシピオの事業・サービスに関する協力計画を策定し、各ムニシピオの参加を得て目的や資金配分基準を明示する。

計画にはサービスコスト分析を含め、必要に応じてムニシピオの枠を超えたサービス提供方式を導入できる。

(6) 国又は自治州による県への権限委任¹²⁴

¹²¹ 地方制度基本法第34条

¹²² 地方制度基本法第35条

¹²³ 地方制度基本法第36条

¹²⁴ 地方制度基本法第37条

自治州は、県に対して権限を委任することができるほか、自治憲章に従い、県に自らの固有サービスの通常管理を委託することができる。この場合、県は自治州の指示に全面的に従って行動しなければならない。

国もまた、関係自治州の意見を踏まえた上で、当該サービスの提供において県単位が最も適切な場合には、単なる執行権限を県に委任することができる¹²⁵。

5 島嶼

スペインには大小の島々で構成される2つの自治州(カナリア州及びバレアレス州)がある。憲法第141条第4項は、この自治州を構成する島嶼部においては、その地理的要因により地域の利益が異なることから特殊な統治システムが必要であるとし、島嶼議会の形式により独自の行政機構を設置することが定められた。

(1) カナリア州

カナリア州では、主要7島に各々島嶼議会(Cabildo Insular)という統治機関¹²⁶が置かれ、そのメンバーは住民の選挙で選ばれる。カナリア州には2つの区分上の県があるが、県議会は存在せず、その機能は島嶼間県共同体(Mancomunidad Provincial Interinsular)と呼ばれる2つの組織¹²⁷に任されているが、そのメンバーは各県を構成する島嶼議会議長(Presidente de los Cabildos de las Islas)が務める¹²⁸。

(2) バレアレス州

バレアレス諸島の主要4島には、島嶼議会(Consejo)と呼ばれる統治機関¹²⁹が置かれ、そのメンバーは住民の選挙で選ばれる。バレアレス州は、1州1県なので県議会は存在せず、その機能は上記の島嶼議会が引き受ける。

6 その他の自治行政単位

(1) コマルカ(Comarca/広域区)

各自治州は、自治憲章及び自治州の法律に従い複数のムニシピオをまとめ、共通の利益や当該区域内のサービス提供を可能とするコマルカを設立することができる。設立の提案は関係するムニシピオが行うことができるが、関係ムニシピオの5分の2以上が明示的に反対し、かつそのムニシピオの有権者が対象地域の半数以上を占める場合は設立できない。また、複数県に跨るコマルカを設立する場合は、当該県議会の承認が必要である。

¹²⁵ 法案や政策に係る策定権限を委任することはできない。

¹²⁶ グラン・カナリア島嶼議会、ランサローテ島嶼議会、フェルテベントゥーラ島嶼議会、テネリフェ島嶼議会、ラ・パルマ島嶼議会、ラ・ゴメーラ島嶼議会、エル・イエーロ島嶼議会の7つが設置されている。

¹²⁷ サンタ・クルス・デ・テネリフェ島嶼間県共同体(グラン・カナリア島嶼議会、ランサローテ島嶼議会、フェルテベントゥーラ島嶼議会)及びラス・パルマス島嶼間県共同体(テネリフェ島、ラ・ゴメーラ島、ラ・パルマ島、エル・イエーロ島)で構成される2つである。

¹²⁸ したがって、サンタ・クルス・デ・テネリフェ島嶼間県共同体3名、ラス・パルマス島嶼間県共同体が4名で構成されている。

¹²⁹ マジヨルカ島嶼議会、メノルカ島嶼議会、イビス島嶼議会及びフォルメンテーラ島嶼議会の4つが設置されている。

コマルカの規模、組織構成、運営方法、権限、財源等については、自治州の法律により定められる。なお、コマルカの設置によりムニシピオが有する権限が失われるものではない¹³⁰。

コマルカは、カタルーニャ州に 42、アラゴン州に 33、バスク州に 7、カスティーリャ・イ・レオン州に 1 存在する¹³¹。



図 2-5:カタルーニャ州におけるコマルカの設立の例¹³²

(2) 大都市圏(Àrea Metropolitanas)

自治州は、関係する国の行政機関、ムニシピオ及び県に事前に意見聴取を行った上で、自治憲章の規定に基づき、法律により大都市圏を創設・変更・廃止することができる。

大都市圏は、人口が集中し、経済的・社会的結びつきのある複数のムニシピオによって構成される地方団体であり、共同計画や特定の公共サービス・事業(交通・上下水道など)の調整を行う必要がある場合に創設される。

自治州は、法律により、大都市圏を構成する全てのムニシピオの代表が参加する統治・行政機関を設置するとともに、その運営体制への構成ムニシピオの参加を保証し、公平な負担分配を担保する経済的・運営上の枠組みや、大都市圏として提供・実施されるサービスや事業の運営手続きを規定する¹³³。

¹³⁰ 地方制度基本法第 42 条

¹³¹ Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, Portal MPT | Política local, https://mpt.gob.es/politica-territorial/local.html(最終検索日:2026年1月26日)

¹³² Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, Mapes de comarques, setembre 2025, https://datacloud.icgc.cat/datacloud/recursos-didactics/pdf/recursos-didactics-comarcal-202509.pdf(最終検索日:2026年1月27日), クリエイティブ・コモンズ・ライセンス(表示 4.0 国際)

¹³³ 地方制度基本法第 43 条

大都市圏は、カタルーニャ州に1、バレンシア州に2存在し、例えば、カタルーニャ州におけるバルセロナ大都市圏の場合、州人口の42.1%が全体面積の2%に過ぎないバルセロナ大都市圏に集中している¹³⁴。

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

地方制度基本法第44条は、ムニシピオ共同体(いわゆる広域行政組織の一形態で「一部事務組合」的なものである。)設立の可能性について述べている。

これは、ムニシピオが自らの権限内の特定の業務を共同で行うために自発的に作る広域行政組織であり、法人格を有し、固有の規約を有している。当該規約により、その所管区域、目的、権限、組織、財源、設置期間その他の運営に必要な事項が記載される¹³⁵。具体的には、ムニシピオ共同体を設立することで、単独では難しい消防、給水、ごみ収集、社会サービスセンターの維持改善など多岐に渡る様々な業務が容易になる。ムニシピオ共同体にも統治機構があり、参加ムニシピオの代表で構成されている。

(4) 自治市

アフリカ大陸に飛び地として存在するセウタ市及びメリリャ市の2つの市は、どの自治州にも属さず、地理上の理由等から独自の特別自治権を有する¹³⁶。2つの市の特別自治権は、特別機関制度(議会(Asamblea)、議長(Presidente)、市政府(Consejo de Gobierno)、市の権限、財政制度等を定める1995年3月13日付けセウタ市の自治憲章に係る組織法第1号及び同日付けメリリャ市の自治憲章に係る組織法第2号によってそれぞれ承認された。これらの市は、ムニシピオであるにもかかわらず、その組織、権限は自治州のそれに近いものを有する。

(5) ムニシピオより下位の自治単位(Entidades de ámbito territorial inferior)

地方制度に関する自治州の法律では、分権的な行政のためにより効率的な選択肢となる場合には、ムニシピオよりも規模の小さい、家群(Caseríos)、教区(Parroquias)、村(Aldeas)等の名で呼ばれる法人格を持たない自治組織を設立することができる旨規定されている。これらの自治組織の設立は、該当地区の住民又はアウンタミエントの発意によって行われるが、いずれの場合においても、後者の意見を聞かなければいけない¹³⁷。なお、この自治単位は、かつては地方団体として認められていたが、行政の効率

¹³⁴ Àrea Metropolitana de Barcelona, Població - L'àrea metropolitana, [<https://www.amb.cat/s/web/area-metropolitana/coneixer-l-area-metropolitana/poblacio.html>](最終検索日:2026年1月27日)

¹³⁵ ムニシピオ同士が共通の工事の施行や特定の管轄下のサービスについて協力するため団体を結成する権利を持ち、相互協力的な性格を持つ。設立の契機も、規約の策定も当事者のムニシピオの責任で行い、県議会に報告するだけでよい。ムニシピオ共同体は、スペインではよく利用されている形式である。これは、ムニシピオの数が多く、またその大部分は規模が小さく、経済力も弱いという理由による。

¹³⁶ 憲法の経過規定第5条:セウタ市及びメリリャ市は、それぞれの市議会がその全議員の過半数によって決定し、かつスペイン議会が組織法により承認する場合には、自治州を構成することができる。

¹³⁷ 地方制度基本法第24条 bis

性の問題や、財政的持続可能性の問題(独自の財源を持たず行政運営が困難)等を理由に廃止された経緯がある。

第4節 地方選挙制度

1 地方選挙制度の基本構造

スペイン憲法は、同国の選挙制度の基盤をなし、国と自治州の間での選挙に関する権限の柔軟な分配を可能にしている。スペインの選挙制度は、この憲法に基づき、統一性と多様性を両立させる構造をその特徴としている。

憲法第81条第1項は、一般選挙制度を組織法で定めることを義務付けており、国が選挙の基本規範を策定する役割を担うことを明確にしている。また、憲法には、選挙権の基本原則として、普遍性、平等性、自由、直接性及び投票の秘密(無記名投票)が規定されている¹³⁸。

一方で、憲法は自治州に対し、自治州の統治機関を自由に組織することを原則としつつ¹³⁹、自治州議会は比例代表制に基づき普遍的選挙権をもって選出されなければならないという最低限の基準を設けている¹⁴⁰。それ以外の具体的な選挙制度の詳細については、国の定める一般選挙制度の範囲内で、各自治州の裁量に委ねられている。

これらの憲法規定に基づき、1985年6月19日に制定された組織法第5号「一般選挙制度組織法」(Ley Orgánica del Régimen Electoral General, LOREG)は、国政選挙、自治州議会議員選挙、県議会議員及びムニシピオ議会議員選挙の全てに適用される法的枠組みを定めている。LOREGは、選挙権(derecho de sufragio active)及び被選挙権(derecho de sufragio pasivo)の行使を18歳以上の国民に保障し、さらに、投票手続きや開票、結果の公表に至る選挙管理全般を規定するとともに、不正行為に対する監視と制裁の仕組みも含んでいる。また、LOREGは、憲法が国に留保する権限の範囲において自治州議会議員選挙にも適用され、自治州が選挙について独自の法令を定めていない場合には、補完的に適用される¹⁴¹。

(1) 自治州の選挙制度調整権

既に述べたように、LOREGは全国の選挙制度の基本を定めているが、同時に、各自治州がその特性に応じて選挙制度を調整することも認めている。例えば、自治州議会議員選挙については、選挙区の区割り、議席数、選挙閾値の設定、議席配分方式(比例代表制の原則に則る必要あり)などが、自治州の裁量で調整可能である。また、自治州議会議員選挙に限らず、自治州の特性に応じた選挙運営方法の調整も許容されている。ほとんどの自治州は、包括的な独自の選挙法を制定している。しかし、特筆すべきは、カタルーニャ自治州の状況である。同自治州は、独自の包括的な選挙法を持たず、LOREG、自治憲章の経過規定¹⁴²及び補完的な自治州法令に基づいて選挙を実施し

¹³⁸ 憲法第23条及び第68条第1項

¹³⁹ 憲法第148条第1項第1号

¹⁴⁰ 憲法第152条第1項

¹⁴¹ LOREG 附則第1条

¹⁴² 1979年カタルーニャ自治憲章の経過規定第4条は、2006年改正自治憲章の経過規定第2条により維持されている。

ている。この背景には、包括的な選挙法を制定するための政治的合意が形成されていないことがあると指摘されている。それでもなお、カタルーニャ自治州を含む全ての自治州の選挙関連規定は、LOREG で定められた基本原則を遵守しており、基本的な選挙権の一貫性を維持している。

(2) 県・ムニシピオ選挙と自治州の権限

県議会議員選挙及びムニシピオ議会議員選挙に関しては、LOREG に基づく全国的な枠組みが優先されるため、自治州の立法権限は制限されている。例えば、ムニシピオ議会の議員数や市長の解任手続きなど重要事項については、LOREG の規定が適用され、自治州による変更は認められていない。しかし、LOREG が明確な規定を設けていない事項においては、自治州に投票所の運営方法や障がい者支援の施策など、地域特有の要件に応じた実務的な調整を行う裁量権が与えられており、LOREG の一般原則を尊重しながら補完的な規則を制定する自由が認められている。

(3) 選挙管理機関と監視

選挙の公正性と透明性を確保するため、中央選挙管理委員会(Junta Electoral Central, JEC)が選挙の監督全体を担う最高機関として機能している。JEC は独立した機関であり、主に選挙プロセス全体の監視、法解釈の提供及び選挙に関する異議申立ての最終的な解決を担当している。

選挙運営の実務は、県選挙管理委員会(Juntas Electorales Provinciales)や地区選挙管理委員会(Juntas Electorales de Zona)がそれぞれの管轄地域において担当している。これらの委員会は、選挙人名簿の管理、候補者の認可、投票所の運営、そして集計結果の報告を行う役割を担っている。

さらに、自治州議会の選挙が行われる場合、自治州選挙管理委員会(Juntas Electorales Autonómicas)が設置されることがある。この委員会は、自治州の選挙プロセスを統括し、県選挙管理委員会を指導・監督する役割を果たすとともに、自治州独自の法律や規則を反映した選挙管理を行う。

(4) 内務省(Ministerio del Interior)の役割

内務省は、選挙プロセス全体の総合的な調整を担い、選挙人名簿管理局(Oficina del Censo Electoral, OCE)と協力して選挙人名簿の管理を支援するほか、中央選挙管理委員会(JEC)との連携を通じて、選挙の透明性、公正性及び安全性を確保している。また、選挙実施に必要な物資や運営面の支援を提供し、選挙の円滑な実施を支える。ただし、内務省の権限範囲は、自治州ごとの選挙法により異なる場合がある。

2 自治州 - 広域レベルの直接選挙

(1) 選挙権及び被選挙権

自治州議会議員選挙における選挙権及び被選挙権の基本条件は、全国的な枠組みとして LOREG によって定められている。この法律は、選挙権を行使するための共通条件や制限を規定しており、自治州が独自の調整を行う際の基盤となっている。

ア 選挙権を行使するための条件¹⁴³

選挙権を行使するためには、以下の条件を満たす必要がある。

- ・スペイン国籍を有すること
- ・18歳以上であること
- ・選挙人名簿(Censo Electoral)に登録されていること
- ・法的に選挙権を剥奪されていないこと

これらの条件を満たす者は、障がいの有無にかかわらず自由に投票する権利を有する。必要な支援が求められる場合でも、投票が妨げられることはない。ただし、特定の刑事犯罪により、最終的な司法判断を経て選挙権が制限される場合がある。

イ 被選挙権を行使するための条件¹⁴⁴

被選挙権を行使するためには、選挙権を有することに加え、以下のような特定の喪失要件(inelegibilidades)及び兼職禁止(incompatibilidades)に該当しないことが求められる。

- ・重大な犯罪によって禁錮刑又は被選挙権の喪失の刑罰を科された者
- ・国の主要機関に従事する者(例:スペイン王室の構成員、憲法裁判所、国務院、会計検査院、護民官などの機関の会長又は構成員)
- ・国の行政機関の上級職(例:省庁の次官、局長級の役職者)
- ・現職の国家公務員の一部(例:裁判官、検察官、軍人、警察官などの現職者)
- ・国営放送に関連する特定の職務に従事する者(例:スペイン放送協会(RTVE)の会長又は局長)

ウ 特定の自治州における行政的居住地の登録に関する条件¹⁴⁵

自治州議会議員選挙における選挙権の行使には、特定の自治州内での行政的居住地(vecindad administrativa)の登録が必須である。これは、住民登録(empadronamiento)¹⁴⁶を通じて自治州内のムニシピオに居住していることを示すものである。さらに、スペイン国外に居住する市民の場合、最後に居住していた自治州の選挙に参加する権利が認められている。これに加え、国外在住スペイン人の子孫でスペイン国籍を有し、選挙人名簿に登録されている者も同様に選挙権を行使することができる。

エ 各自治州における被選挙権制限の独自調整

自治州は、LOREGの枠組みに基づき、独自の被選挙権制限(例:立候補資格及び当選後の兼職禁止)を規定する権限を有している。この調整は、自治州ごとの政治的・

¹⁴³ LOREG 第2条から第4条まで

¹⁴⁴ LOREG 第6条及び第7条

¹⁴⁵ 例:Comunidad de Madrid, Nuevo votante | Elecciones Asamblea de Madrid 2023,[<https://elecciones.comunidad.madrid/es/votar/nuevo-votante>](最終検索日:2026年1月27日)

¹⁴⁶ 地方制度基本法第15条

行政的要請に基づき行われるが、スペイン憲法が保障する基本権を侵害してはならない。以下に具体例を示す。

(ア) ガリシア自治州

自治州選挙法(Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia)では、自治州議会選挙に関し、県議会議長、県議会議員、アルカルデを被選挙権の対象外としている。この制限は、国政選挙には適用されない。

(イ) カスティーリャ・イ・レオン自治州

自治州選挙法(Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León)では、(ア)で述べた県議会議長・県議会議員・アルカルデの立候補自体を禁止していないが、県議会議長及び人口2万人以上のムニシピオのアルカルデ・議員については、自治州議会議員との兼職を禁じている。

(ウ) アンダルシア自治州

自治州選挙法(Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía)では、上記のような制限は設けられていない。

このような被選挙権制限を設ける場合、スペイン憲法により保障された基本権を侵害しないよう、比例原則¹⁴⁷を遵守し、市民の「立候補する自由」を不当に侵害しないことが求められている。この点については、憲法裁判所が監督を行い、憲法違反に当たるような過度な制約とならないよう審査している。

(2) 選挙区、任期及び議席数

各自治州の選挙区、議員の任期及び議席数は次のとおり。

¹⁴⁷ 比例原則とは、制限が目的達成のために必要最小限の範囲であるべきという考え方である。

表 2-5:各自治州の選挙区、議員の任期、議席数

| 自治州名 | 選挙区 | | 任期 | 議席数 |
|----------------------------------------|-----------------------|---|-----|-----|
| | 区分 | 数 | | |
| アンダルシア (Andalucía) | 県単位 | 8 | 4 年 | 109 |
| アラゴン (Aragón) | 県単位 | 3 | | 67 |
| アストゥーリアス (Asturias) | 中央、西、東 | 3 | | 45 |
| バレアレス諸島 (Islas Baleares) | 島嶼単位 | 4 | | 59 |
| カナリア諸島 (Islas Canarias) | 自治州単位(1) + 島嶼単位(7) | 8 | | 70 |
| カンタブリア (Cantabria) | 自治州単位 | 1 | | 35 |
| カスティーリャ=ラ・マンチャ (Castilla-La Mancha) | 県単位 | 5 | | 33 |
| カスティーリャ・イ・レオン (Castilla y León) | 県単位 | 9 | | 81 |
| カタルーニャ (Cataluña / Catalunya) | 県単位 | 4 | | 135 |
| エストレマドゥーラ (Extremadura) | 県単位 | 2 | | 65 |
| ガリシア (Galicia) | 県単位 | 4 | | 75 |
| ラ・リオハ (La Rioja) | 自治州単位 | 1 | | 33 |
| マドリード (Madrid) | 自治州単位 | 1 | | 135 |
| ムルシア (Murcia) | 自治州単位 | 1 | | 45 |
| ナバラ (Navarra) | 自治州単位 | 1 | | 50 |
| バレンシア (Comunidad Valenciana) | 県単位 | 3 | | 99 |
| バスク (País Vasco) | 県単位 | 3 | 75 | |

(出典)各自治州の自治憲章及び自治州選挙法

(3) 選挙方式及び投票方式

ア 選挙区に対する議席の配分方法

各自治州の選挙区に対する議席の配分方法は、その歴史的背景や地理的条件、人口分布などにより多様である。以下に、類似した配分方式を持つ自治州をグループ化してまとめた表を示す。

表 2-6:各自治州の選挙区に対する議席の配分方法

| 配分方法 | 自治州名 | 固定配分 | 比例配分 | 総議席数 | 法的根拠 |
|-------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|---------------------------|
| 単一選挙区のため配分規定なし | カンタブリア | なし | なし | 35 | 州選挙法第 17 条第 1 項 |
| | ラ・リオハ | なし | なし | 33 | 州選挙法第 18 条 |
| | マドリード | なし | なし | 135 | 州選挙法第 18 条第 1 項 |
| | ムルシア | なし | なし | 45 | 州選挙法第 13 条 |
| | ナバラ | なし | なし | 50 | 州選挙法第 9 条 |
| 一律固定配分 | バスク | 各県 25 議席 | なし | 75 | 州選挙法第 10 条 |
| 一律固定配分 +人口比例配分 | アンダルシア | 各県 8 議席 | 45 議席 | 109 | 州選挙法第 17 条第 2 項及び第 3 項 |
| | アラゴン | 各県 14 議席 | 25 議席 | 67 | 州選挙法第 13 条第 2 項～第 4 項 |
| | アストゥーリアス | 各選挙区 2 議席 | 39 議席 | 45 | 州選挙法第 12 条 |
| | カスティーリャ＝ラ・マンチャ | 各県 3 議席 | 18 議席 | 33 | 州選挙法第 16 条第 2 項及び第 3 項 |
| | カスティーリャ・イ・レオン | 各県 3 議席 | 54 議席 | 81 | 州選挙法第 18 条 |
| | エストレマドゥーラ | 各県 20 議席 | 25 議席 | 65 | 州選挙法第 18 条第 2 項及び第 3 項 |
| | ガリシア | 各県 10 議席 | 35 議席 | 75 | 州選挙法第 9 条第 2 項及び第 3 項 |
| | バレンシア | 各県 20 議席 | 29 議席 | 89 | 州選挙法第 11 条第 2 項及び第 3 項 |
| 差別的固定配分 | カタルーニャ | 県ごとに議席を固定配分:バルセロナ(85)、ジローナ(17)、リエイダ(15)、タラゴナ(18) | なし | 135 | 1979 年自治憲章 経過規定第 4 条第 2 項 |
| | バレアレス諸島 | 島ごとに議席を固定配分:マヨルカ(33)、メノルカ(13)、イビサ(12)、フォルメンテーラ(1) | なし | 59 | 州選挙法第 12 条第 2 項 |
| | カナリア諸島 | 自治州単一選挙区(9 議席) +島ごとに議席を固定配分: グラン・カナリア(15)、テネリフェ(15)、フエルテベントゥーラ(8)、ラ・パルマ(8)、ランサローテ(8)、ラ・ゴメーラ(4)、エル・イエーロ(3) | なし | 70 | 州選挙法第 18 条第 2 項及び第 3 項 |

(出典)各自治州の自治憲章及び自治州選挙法

イ 候補者名簿の提出条件

スペインでは、元老院選挙を除く全ての選挙で、拘束名簿方式が採用されている。拘束名簿とは、政党が提示した候補者名簿に対して有権者が投票を行い、その順序や特定の候補者を変更することができない選挙方式を指す。この方式では、政党が獲得した議席が名簿上の順序に従って候補者に割り当てられる。

このシステムは、ポスト・フランコ時代の民主化移行期に当たる 1977 年の最初の民主選挙から使用されてきた。その目的は、安定した議会多数派の形成を促進し、政党内の規律を強化することであり、これらは平和的な民主化移行を確実にするために不可欠とされた要素であった。しかし、このシステムは、有権者が代表者を具体的に選択する機会を制限するという特徴を持つ。つまり、有権者は名簿内のどの候補者が実際に当選するかに影響を与えることができない。拘束名簿から開放名簿への移行を通じて有権者の参加を促進するべきだという議論は繰り返し行われてきたが、自治州はこれまでこのシステムを維持している。この背景にはいくつかの理由がある。第 1 に、この方式は全国的な選挙制度の一貫性を保つ上で有効であるとされている。第 2 に、この方式の支持者は、政治的安定性を確保する上での利点を強調している。さらに、拘束名簿方式は、候補者選定において政党がより強い影響力を持つことを可能にしている。このような理由から、政党は内部の力を弱めかねない改革に対して慎重な姿勢を示している。

(ア) 男女平等の遵守

2007 年 3 月 22 日に制定された「男女平等の実効性に関する組織法第 3 号」(Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, LOIEMH)は、選挙名簿の構成における男女平等の原則を確立し、各性別が候補者の 40%以上、60%以下を占めることを義務付けた初の全国規模の法規範である。この法律は、それまでの自治州又は政党主導の取組みを更に発展させ、スペインにおけるジェンダー平等の促進における重要な一歩となった。

その後、2024 年 8 月 1 日に施行された「男女平等と均衡ある代表に関する組織法第 2 号」(Ley Orgánica 2/2024, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres)は、LOIEMH の枠組みを更に強化し、新たに選挙名簿における候補者の男女交互配置(日本でいうところの「ジッパー方式」、スペインでは「クレマジェーラ方式」(cremallera)と呼ばれる)を義務付けた。この改正により、名簿内で男女が交互に配置されることが明確に規定され、全ての選挙区で厳格なパリティ¹⁴⁸が求められるようになった¹⁴⁹。

(イ) 候補者名簿の補欠数

候補者名簿には、選挙区ごとの議席数に相当する候補者と、一定数の補欠候補者を含める必要があるが、各自治州の条件は次のとおり。

¹⁴⁸ 候補者名簿に男女を同数・交互に配置することを義務づけ、政治分野での男女平等を実質的に確保しようとする制度

¹⁴⁹ LOREG 第 44 条 bis

表 2-7:各自治州の選挙候補者名簿に必要な補欠候補者数

| 自治州名 | 候補者名簿の補欠数 | 法的根拠 |
|----------------|-----------------------------------|---------------|
| バレアレス諸島 | 3名（議席が11未満では2名） | 州選挙法第16条第3項 |
| カスティーリャ＝ラ・マンチャ | 3名 | 州選挙法第23条第1項 |
| カスティーリャ・イ・レオン | 3名 | 州選挙法第26条第1項 |
| カナリア諸島 | 3名 | 州選挙法第21条第1項 |
| エストレマドゥーラ | 3名 | 州選挙法第26条第1項 |
| マドリッド | 3名 | 州選挙法第10条第2項 |
| アストゥーリアス | 3名 | 州選挙法第21条第2項 |
| ラ・リオハ | 3名 | 州選挙法第26条第1項 |
| バスク | 3～5名 | 州選挙法第52条 |
| アンダルシア | 4名 | 州選挙法第23条第1項 |
| ガリシア | 最大5名 | 州選挙法第22条第1項 |
| カンタブリア | 最低5名 | 州選挙法第23条第1項 |
| アラゴン | 最大10名(州選挙法に規定なし、LOREG法第46条第3項を適用) | LOREG法第46条第3項 |
| カタルーニャ | 最大10名 | LOREG法第46条第3項 |
| ナバラ | 最大10名 | 州選挙法第17条 |
| ムルシア | 最大10名 | 州選挙法第21条第1項 |
| バレンシア | 定数の15%(切り捨て) | 州選挙法第26条第3項 |

(出典) LOREG 及び各自治州の選挙法

アラゴン州の補欠候補者数に関して、アラゴン自治州選挙法(1987年2月16日制定、法第2号)には明確な規定が存在しない。そのため、一般選挙制度組織法(LOREG)第46条第3項の規定が適用され、補欠候補者は最大10名まで認められている。補欠候補者が実際に名簿に含まれていることは、アラゴン州政府官報(BOA)で公表された候補者名簿からも確認できる。

カタルーニャ州については、独自の包括的な選挙法が存在しないため、同様にLOREGが適用される。この点は、2024年3月19日にカタルーニャ自治州政府首相によって発令されたDecreto 64/2024(2024年5月12日実施予定のカタルーニャ州議会選挙に関する補足規定)によっても明示されている。

(ウ) 推薦署名の要件

候補者を擁立するための推薦署名要件は、候補者を擁立する主体の種類や過去の実績によって異なる。一般選挙制度組織法(LOREG)の第44条に基づき、政

党、連盟¹⁵⁰、連合¹⁵¹又は有権者集団¹⁵²という複数の政治主体が候補者名簿を提出することができる。政党及び連盟は、内務省の政党登録簿(Registro de Partidos Políticos)に登録されている必要がある。一方、連合は、選挙ごとに選挙管理委員会に通知することで成立する一時的な協力体制であり、政党登録簿への登録は不要である。

署名要件については、既に議席を有する政党、連盟及び連合は、原則として候補者名簿の提出時に推薦署名を集める必要はない。しかし、過去の同種選挙で議席を獲得していない政党等や新規政党が立候補する場合には、当該選挙区の登録有権者の0.1%以上の推薦署名を集めることが義務付けられている¹⁵³。

これに対し、有権者集団は、特定の選挙のために結成される市民グループであり、既存の政党ではないため、常に「民意の裏付け」を署名で示す必要がある。LOREG 第169条第2項及び第3項に基づき、有権者集団が候補者名簿を提出するには、原則として当該選挙区の登録有権者の1%以上の推薦署名を集めなければならない。ただし、この「1%」という要件は、自治州選挙においては各自治州の独自の選挙法によって修正されている場合がある。例えば、マドリード自治州では0.5%以上に緩和されている一方、エストレマドゥーラ自治州では2%以上と、より高い割合が求められている。

ウ 各選挙区での議席の配分方法

各選挙区での議席を配分する方法として、ドント方式が採用されている。この方式は下院選挙にも適用されており、自治州議会議員選挙でも同様である。自治州の自治憲章及び選挙法では、阻止条項¹⁵⁴などで一部独自の規定を定めているものの、全ての自治州がドント方式を採用している。その理由として、同方式が安定的な議会多数派の形成に寄与したことが挙げられる。これにより、ドント方式はスペイン全土で採用されている。

3 ムニシピオ - 基礎レベルの直接選挙

ムニシピオの統治機関であるアウンタミエントは、アルカルデとムニシピオ議会(pleno municipal)で構成されている。同議会は、住民による普通、平等、自由、直接及び秘密

¹⁵⁰ 連盟(federación)は、複数の政党が恒常的に組織した団体を指す。例えば、地域政党同士やイデオロギーの近い政党が連携して作るものを言う。単なる一時的な協力ではなく、恒常的な組織体であり、内務省の政党登録簿への登録が必要。

¹⁵¹ 連合(coalición)は、恒常的な連盟とは異なり、選挙のために一時的に政党同士が結成する協力体制を指す。選挙のたびに選挙管理委員会への登録が必要。

¹⁵² 政党に属さない市民グループが選挙に参加するための手段であり、一定数の署名を集めることで候補者を擁立することが可能。政党政治に依存しない市民の政治参加を可能とする仕組み。

¹⁵³ LOREG 第169条第3項

¹⁵⁴ 各選挙区で有効票の一定割合(選挙閾値)を下回る候補者名簿は議席配分から除外される。この選挙閾値は自治州ごとに異なり、一般的に3%から5%に設定されている。

の選挙で選出された議員から構成されている¹⁵⁵。この選挙制度は、LOREGに基づき、全国一律で実施され、自治州ごとの違いはない¹⁵⁶。

(1) 選挙権及び被選挙権

ムニシピオ議会議員選挙の選挙権及び被選挙権の主な要件は、以下の通りである。

ア 選挙権¹⁵⁷

選挙権を行使するためには、以下の条件を満たす必要がある。

- ・ 18歳以上であること
- ・ スペイン国籍を有する者又は相互選挙権を認める国の国籍を有するスペイン国内居住者(例:EU加盟国又はノルウェー国籍を有するスペイン国内居住者¹⁵⁸)
- ・ 選挙人名簿(Censo Electoral)に登録されていること
- ・ 法的に選挙権を剥奪されていないこと

イ 被選挙権¹⁵⁹

- ・ 選挙権を有すること
 - ・ 法的に被選挙権を剥奪されていないこと
 - ・ 喪失要件(inelegibilidades)及び兼職禁止(incompatibilidades)に該当しないこと
- 喪失要件と兼職禁止に関する基準は、自治州議会選挙のものと共通する部分がある(2 (1) イ参照)。しかし、ムニシピオレベルには特有の要素も含まれている。以下がその例である。

- ・ 当該ムニシピオに対し直接的又は間接的な財政的義務を負い、裁判所の決定に基づき強制執行命令が出された者
- ・ 当該ムニシピオの現職職員やその管轄下にある団体の役職者
- ・ 当該ムニシピオと契約関係にある事業者やその代表者

(2) 選挙区、任期及び議席数

ムニシピオ議会議員選挙の選挙区は、各ムニシピオ単位であり、議員の任期は4年と定められている¹⁶⁰。選挙区はムニシピオ単位で設定されるが、投票の実務を効率的に行うため投票区(sección electoral)に分割される。投票区の分割基準は、1つの投票区における選挙人の最大人数を2,000人、最小人数を500人とする¹⁶¹。

ア 議席数

¹⁵⁵ 憲法第140条

¹⁵⁶ LOREG 第179条

¹⁵⁷ 憲法第12条及び第13条並びに LOREG 第2条、第3条及び第176条

¹⁵⁸ スペインと相互選挙権協定を締結し、現在有効な国は次の通り:ノルウェー、エクアドル、ニュージーランド、コロンビア、チリ、ペルー、パラグアイ、アイスランド、ポリビア、カーボベルデ、大韓民国、イギリス、トリニダード・トバゴ。これらの国々は、自国に居住するスペイン国民に対し、市町村議会選挙の投票権を認めている。

¹⁵⁹ LOREG 第6条、第177条及び第178条

¹⁶⁰ LOREG 第179条及び第194条

¹⁶¹ LOREG 第23条

議席数は、各ムニシピオの人口規模に基づいて、以下のように決定される。

表 2-8:ムニシピオの人口とムニシピオ議会の議席数¹⁶²

| 人口 | 議席数 |
|------------------|-------------------------------------------------------|
| 100 人以下 | 3 議席 |
| 101~250 人 | 5 議席 |
| 251~1,000 人 | 7 議席 |
| 1,001~2,000 人 | 9 議席 |
| 2,001~5,000 人 | 11 議席 |
| 5,001~10,000 人 | 13 議席 |
| 10,001~20,000 人 | 17 議席 |
| 20,001~50,000 人 | 21 議席 |
| 50,001~100,000 人 | 25 議席 |
| 100,001 人以上 | 25 議席+10 万人ごとに 1 議席+偶数調整（総議席数が偶数となる場合はさらに 1 議席を追加する。） |

現在、マドリード市とバルセロナ市では、それぞれ 57 議席と 41 議席が設定されている。自治市であるセウタ(Ceuta)とメリリャ(Melilla)の議会は、人口に関係なく、それぞれ 25 名の議員で構成される¹⁶³。

イ 「住民総会」形式を採用するムニシピオ

住民総会形式(Concejo Abierto)についての詳細は後述するが、これはムニシピオ議会を設置せず、有権者全員が参加する形で市の意思決定を行う統治形式である。この形式を採用するムニシピオでは、上記の議席数規定は適用されない。代わりに、有権者がアルカルデを直接選出する多数決制が採用される¹⁶⁴。

(3) 選挙方式

ムニシピオの選挙方式は、人口規模に応じて多様な制度が適用されている点の特徴である。具体的には、人口の多いムニシピオでは比例代表制、小規模ムニシピオでは多数決制、さらに最小規模のムニシピオでは住民総会形式が採用されている。以下に、各人口規模に応じた選挙方式の詳細を示す。

ア 人口 250 人以上のムニシピオ

人口が 250 人以上のムニシピオでは、拘束名簿式比例代表制が適用される¹⁶⁵。候補者名簿の作成や投票・議席配分は、主に以下の規定に従う。

(ア) 候補者名簿の構成

¹⁶² LOREG 第 179 条

¹⁶³ LOREG 第 179 条第 1 項

¹⁶⁴ LOREG 第 179 条第 2 項

¹⁶⁵ LOREG 第 180 条

各政党、連合、連盟又は有権者集団は、選出される議席数と同数の候補者を名簿に含める必要がある。補欠候補を含める場合、その数は最大で10名までとされている¹⁶⁶。

さらに、ムニシピオの人口に応じて、候補者名簿における男女間の均衡に関する以下の規則が適用される。

a 人口が 5,000 人を超えるムニシピオの場合

LOREG 第 44 条 bis の規定が適用され、候補者名簿は男女が交互に配置される形で構成され、候補者と補欠者を区別せず、男女が均等に含まれるようにしなければならない。

b 人口が 3,001 人から 5,000 人のムニシピオの場合

LOREG 第 44 条 bis の規定は適用されないが、候補者名簿において、各性別が全体の 60%を超えず、40%未満とならなければならない¹⁶⁷。

c 人口が 3,000 人以下のムニシピオの場合

LOREG 第 44 条 bis の規定は適用されない。

(イ) 投票方法

有権者は、作成された候補者名簿全体に対して投票を行う。名簿内の候補者を追加・削除・変更したり、順序を入れ替えたりした投票用紙は無効票となる¹⁶⁸。投票の際は、有権者が選択した候補者名簿を封筒に入れて提出する形式で実施される¹⁶⁹。

(ウ) 議席配分

議席は、ドント方式を用いて配分される¹⁷⁰。有効投票総数の5%以上を得た候補者名簿だけが配分対象となり、これを満たさない名簿には議席が割り当てられない¹⁷¹。得票数が同数で並んだ場合、総得票数が多い名簿に優先的に議席が与えられ、それでも決着しないときは抽選で決定される¹⁷²。

イ 人口 250 人未満のムニシピオ

人口が 250 人未満で、「住民総会」の形式を採用していないムニシピオでは、多数決投票制が採用されている¹⁷³。

(ア) 候補者名簿の構成

各政党、連合、連盟又は有権者集団は、人口に応じて候補者名簿を提出できる。具体的には、人口が 100 人以下の場合は最大 3 名、101 人以上 250 人未満の場合は最大 5 名の候補者を提出可能である。

¹⁶⁶ LOREG 第 46 条第 3 項

¹⁶⁷ LOREG 第 187 条

¹⁶⁸ LOREG 第 96 条第 2 項

¹⁶⁹ LOREG 第 86 条第 2 項

¹⁷⁰ LOREG 第 163 条第 1 項

¹⁷¹ LOREG 第 180 条

¹⁷² LOREG 第 163 条第 1 項 d

¹⁷³ LOREG 第 184 条

(イ) 投票方法

有権者は、候補者名簿の中から最大人数まで投票できる。具体的には、100 人以下のムニシピオでは最大 2 名、101 人以上 250 人未満では最大 4 名までの候補者に投票可能である。

(ウ) 議席配分

投票結果に基づき、得票数が多い順に議席が割り当てられ、議員数が定数に達するまで選出が行われる。同数票の場合は抽選で決定される。

ウ 人口 100 人以下のムニシピオ(「住民総会」を選択する場合)

人口が 100 人以下のムニシピオでは、伝統や住民の意思、地理的条件などに基づき、「住民総会」形式を採用することができる¹⁷⁴。この形式を選択した場合、LOREG 第 179 条第 2 項により、有権者が議会議員を選出せず、アルカルデを直接選出する。選挙は、単純多数決方式に基づいて実施される。一般的なムニシピオ議会(複数の議員を置く形式)は設置されず、住民総会が地方行政の重要事項を協議・決定する特別制度である。歴史的にこの制度を維持してきたムニシピオ又は住民多数の要望や特別な事情があるムニシピオなど、法律の要件を満たす場合に導入可能とされる。この形式を採用しないムニシピオでは、LOREG 第 179 条第 1 項に定める議員数(100 人以下の場合は通常 3 名)を選出するムニシピオ議会制を取る。一方、「住民総会」を選択したムニシピオでは、議会制を経ずに住民総会で自治を行う点が大きな特徴となる。

(4) 選挙事務

ムニシピオ議会議員選挙における選挙事務とは、選挙区、投票区及び投票所の設置並びに開票作業を含む選挙の全体的な運営を指す。これらは全国統一の法的枠組みに基づいて厳密に行われている。以下にその概要を示す。

ア 選挙区の管理

選挙区は、LOREG 第 179 条に基づき各ムニシピオ単位で設定される。LOREG 第 23 条に従い、選挙区は複数のムニシピオに跨らず、各ムニシピオ内に限定される。また、各投票区には最低 500 人、最大 2,000 人の選挙人が含まれ、各ムニシピオには必ず 1 つ以上の投票区が設置される。投票区の数、境界及び投票所の設置場所は、選挙人名簿管理局の県代表事務所(Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral)が各ムニシピオと協議の上で決定する¹⁷⁵。

イ 投票所の構成と管理¹⁷⁶

各投票所は、LOREG 第 25 条に基づき、1 人の投票所長と 2 人の所員(vocal)で構成される。投票所長及び所員は、当該投票所の選挙人名簿に掲載され、投票所長は中等教育課程修了者又は同等の資格を有し、所員は読み書きができ、かつ 70 歳未満

¹⁷⁴ 地方制度基本法第 29 条

¹⁷⁵ LOREG 第 23 条第 6 項及び第 24 条

¹⁷⁶ LOREG 第 25 条及び第 26 条

の者の中から抽選(公開)によって選ばれる。ただし、65歳以上の者は、選定後7日以内に辞退を申し出ることができる。各メンバーには補欠が2名ずつ任命される。投票所の設置及び人員の選定は、各ムニシピオが担当し、地区選挙管理委員会の監督下で実施される。

ウ 投票の開票手続き

投票終了直後に LOREG 第 95 条に基づき公開の場で開票が行われる。投票所長は投票箱から封筒を一つずつ取り出し、公開で読み上げることで透明性を確保する。開票終了後、投票所長は必要書類を作成し、LOREG 第 101 条に従い第一審裁判所(Juzgado de Primera Instancia)又は治安裁判所(Juzgado de Paz)に提出する。さらに、投票日から5日後には LOREG 第 103 条及び第 191 条に基づき、地区選挙管理委員会によって総合開票(escrutinio general)が行われ、各投票所の開票結果が集計され最終結果が確定する。

4 島嶼- 離島地域の特別制度(中間レベルの多様性 I)

バレアレス諸島及びカナリア諸島の島嶼地域には、それぞれの島に設置された「島議会」(カナリア諸島では *cabildo insular*、バレアレス諸島では *consejo insular*)が存在する。これらは、ムニシピオと自治州の間に位置する中間的な行政機関であり、地域の特有な地理的条件に基づいて設立された。また、これらの島嶼自治州には県も存在するが、その役割は主に地理的区分や統計上の単位に限定され、行政機能は島議会に委ねられている。

島議会は、島ごとの行政、代表、運営を担い、法人格と自治権を有する。カナリア諸島の島議会(*cabildo insular*)は、島ごとにおける独自の行政運営と自治州政府の代表として機能し、バレアレス諸島の島議会(*consejo insular*)は、バレアレス自治州議会との連携のもとで地方行政を担っている。

(1) 選挙権及び被選挙権

カナリア諸島の島議会の選挙権・被選挙権は、原則としてムニシピオ議会選挙(前掲 3 (1) 参照)と同様の要件が適用される。すなわち、LOREG 第 2 条、第 3 条、第 6 条などの規定に基づき、18 歳以上の選挙人名簿登録者(法的に権利を剥奪されていない者)であれば、島議会選挙においても投票及び立候補が可能である。ただし、ムニシピオ議会選挙とは異なり、島議会選挙では、スペイン国籍を有する者のみが選挙権及び被選挙権を行使できる。

さらに、被選挙権に関しては、喪失要件や兼職禁止に関する規定として、LOREG 第 201 条第 8 項、第 202 条、第 203 条(県議会の規定)が島議会選挙にも適用される。これらの規定は、ムニシピオ議会選挙¹⁷⁷と同様の主旨で定められている。なお、バレアレス諸島の島議会選挙は、バレアレス自治憲章第 64 条及びバレアレス自治州の島議会選挙法(Ley 7/2009, electoral de los Consejos Insulares)によって規定されている。条

¹⁷⁷ LOREG 第 177 条、第 178 条など

件についてはカナリア諸島とほぼ同様だが、バレアレス諸島特有の体制に関連する喪失要件や兼職禁止において若干の特例が存在する。

(2) 選挙区、任期、議席数

ア 選挙区

各島が選挙区(circunscripción)となる¹⁷⁸。

イ 任期

任期は4年である。

ウ 議席数

バレアレス自治州の島議会選挙法(Ley 7/2009)第7条で規定される。具体的には以下の通りである。

- ・マジョルカ(Mallorca):33 議席
- ・メノルカ(Menorca):13 議席
- ・イビサ(Ibiza):13 議席

また、フォルメンテーラ島(Formentera)は、正式には1つのムニシピオとして構成されているため、フォルメンテーラ島議会(Consejo Insular de Formentera)は同時にフォルメンテーラ市議会として機能し、その議席数は17議席となっている。

カナリア諸島では、LOREG 第201条第1項に基づき、人口規模に応じて議席数が段階的に定められている。この基準は以下の通りである。

表 2-9:カナリア諸島の各島の人口と島議会の議席数

| 各島の人口 | 議席数 |
|------------------|----------------------------------------------------------------|
| ～10,000 人 | 11 議席 |
| 10,001～20,000 人 | 13 議席 |
| 20,001～50,000 人 | 17 議席 |
| 50,001～100,000 人 | 21 議席 |
| 100,001 人以上 | 21 議席+10 万人ごとに(又はその端数につき)1 議席+偶数調整(総議席数が偶数となる場合はさらに1 議席を追加する。) |

もっとも、実際には各島の人口により、以下のように確定した議席数が割り当てられている：

- ・テネリフェ(Tenerife):31 議席
- ・グラン・カナリア(Gran Canaria):29 議席
- ・ランサローテ(Lanzarote):23 議席
- ・フェルテベントゥーラ(Fuerteventura):23 議席
- ・ラ・パルマ(La Palma):21 議席
- ・ラ・ゴメーラ(La Gomera):17 議席
- ・エル・イエーロ(El Hierro):13 議席

¹⁷⁸ LOREG 第201条及びバレアレス自治憲章第64条

(3) 選挙方式、投票方式

島議会議員は、直接選挙によって選出される。島議会議員の選出においては、ムニシピオ議会選挙(前掲3(3))と同様に拘束名簿式比例代表制が採用される。投票や議席配分に関しても、有効投票数の5%以上を得た候補者名簿にのみ議席が割り当てられるなど、ムニシピオ議会と共通する規定が適用される¹⁷⁹。

(4) 選挙事務

投票区の設定、投票所の構成、開票手続などの具体的運営は、ムニシピオ議会選挙と同一の規定(前掲3(4))に従って行われる。島議会の選挙であっても、投票区の最大・最小有権者数の基準や投票所の所長・所員の選出方法、開票手続きの条件など、LOREGで定める全国共通のルールが適用される。

ただし、選挙事務の実際の管理運営に関しては、カナリア諸島とバレアレス諸島で管轄機関が異なる。カナリア諸島では、各島の地区選挙管理委員会が全体の管理を担い、ムニシピオや自治州当局と連携しながら選挙を執行する。一方、バレアレス諸島では、バレアレス諸島選挙管理委員会(Junta Electoral de las Illes Balears)及び各島の選挙管理委員会が担当し、LOREG及びバレアレス自治州の島議会選挙法(Ley 7/2009)に基づいて運営が行われる。

5 県-間接選挙(中間レベルの多様性II)

県議会議員の選挙制度はLOREGにより規定されており、全国一律である。ただし、バスク自治州の3県(アラバ、ギプスコア、ビスカヤ)は、歴史的経緯に基づき、県議会(Juntas Generales)に関する特別な制度(Régimen Foral)を有している。この点については後述する。ここでは、まず、バスク自治州以外の県の県議会議員の選挙制度について説明する。

県は、ムニシピオより上位の地方行政単位であり、複数のムニシピオを包含している。県議会は、ムニシピオ議会議員の選挙結果を基礎として構成される点で、直接選挙制ではなく、間接選挙制を採用している。この特徴は、地方団体の中で県の役割が主に調整と支援に重点を置いていることを反映している。

(1) 選挙権と被選挙権

県議会議員は、ムニシピオ議会議員選挙の結果に基づく間接選挙制により選出されるため、県レベルで選挙権に関する独自の条件は定められていない。つまり、有権者はムニシピオ議会議員を直接選び、その当選者が県議会を構成する。ただし、ムニシピオ議会議員選挙において選挙権及び被選挙権が認められる外国人(相互選挙権を認める国の国籍を有するスペイン国内居住者)は、県議会議員に選出される資格を有しない。LOREGには、県議会議員に対する外国人の被選挙権について明示的な規定がなく、ムニシピオ議会レベルで被選挙権を有する外国人でも、県議会議員に就任する資格がない。

¹⁷⁹ LOREG 第 201 条、第 180 条、バレアレス自治憲章第 64 条及びバレアレス自治州の島議会選挙法

県議会議員に特有の喪失資格は、LOREG 第 202 条が規定しており、該当する者は立候補できない。例えば、当該県に対し直接的又は間接的な財政的義務を負い、裁判所の決定に基づき強制執行命令が出された者などが挙げられる。これらはムニシピオ議会選挙における規定¹⁸⁰と同様の趣旨で定められている。

県議会議員として選出された後も、LOREG 第 203 条によって列挙される職業・立場にある場合は、兼職が禁止されている(例:当該県に対する訴訟で代理を行う弁護士、当該県の現職職員やその管轄下にある団体の役職者、当該県と契約関係にある事業者やその代表者など)。これらもムニシピオ議会選挙と同様に、該当する場合は辞退又はその職を退くことで兼職状態を解消しなければならない。

(2) 選挙区、任期、議席数

県議会議員の任期は4年である¹⁸¹。選挙区は、第一審裁判所の司法区(Partido judicial)を単位とし、議席数は県の人口に応じて以下のように定められている¹⁸²。

表 2-10: 県の人口と県議会の議席数

| 人口 | 議席数 |
|----------------|-----|
| 50 万以下 | 25 |
| 50 万超 100 万以下 | 27 |
| 100 万超 350 万以下 | 31 |
| 350 万超 | 51 |

(3) 選挙方式

県議会議員の選挙は、間接選挙方式の比例代表制である。

ア 選挙区に対する議席の配分方法

県選挙管理委員会(Junta Electoral Provincial)は、以下の4点に留意しつつ、各選挙区に人口に応じて議席を配分する¹⁸³。

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

イ 各選挙区での議席の配分方法

各選挙区の地区選挙管理委員会(Junta Electoral de Zona)は、ムニシピオ議会議員選挙の結果に基づき、県議会議員の議席を、各政党、連合、連盟又は有権者集団

¹⁸⁰ LOREG 第 177 条など

¹⁸¹ LOREG 第 42 条

¹⁸² LOREG 第 204 条

¹⁸³ LOREG 第 204 条

に対し、ドント方式(前掲2(3)ウ)を用いて配分する¹⁸⁴。この際、各政党等の得票数を1、2、3...の整数で順次除算した商の値を比較し、大きい順に議席を割り当てることとなるが、同一の商が複数の政党等で発生した場合には、総得票数が多いものに議席を配分し、総得票数も同一である場合には、当該選挙区におけるムニシピオ議会議員の総数が多いものに議席を配分する。それでも決着がつかない場合には、抽選によって決定する。

各政党等への議席の配分が終了した後、地区選挙管理委員会は、県議会の議席を獲得した政党等ごとに、その政党等に属するムニシピオ議会議員を召集し、当該議員のうち少なくとも3分の1以上の賛成を得た候補者名簿(3人の補欠者を含む)を提出させることにより、当選者を確定する。候補者名簿の作成にあたっては、男女間の均衡ある代表の原則に従う必要があり、各性別の候補者が全体の40%以上60%以下となるよう配慮し、また男女が交互に配置される形で名簿を作成しなければならない¹⁸⁵。

(4) 選挙事務

県議会議員の選挙は、独立した投票手続きを伴わず、ムニシピオ議会議員選挙の結果に基づいて実施される。

6 バスク州の県議会(Juntas Generales)-独自の制度

バスク州のアラバ、ギプスコア、ビスカヤの3県は、「歴史的権利」(derechos históricos)に基づき、県議会(Juntas Generales)に関する特別制度を有している。この特別制度は、憲法、LOREG 第209条及び地方制度基本法で認められている。バスク州の県議会は、他の県議会が間接選挙で選出されるのとは異なり、住民による直接選挙で選出されることが、最も大きな特徴である。この3県の選挙制度は、1987年3月27日付けアラバ、ビスカヤ及びギプスコアの歴史的領域に係る県議会の選挙に係る法律第1号(Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones a las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa、以下「歴史的領域選挙法」という。)に基づき規定されている。

(1) 選挙権・被選挙権

バスク州の県議会議員選挙の選挙権及び被選挙権は、以下の通り、歴史的領域選挙法第4条に基づき規定されている。

ア 選挙権

- ・18歳以上であること
- ・選挙人名簿に登録していること
- ・公民権を有していること

イ 被選挙権

- ・選挙人としての資格を有していること

¹⁸⁴ LOREG 第205条

¹⁸⁵ LOREG 第206条

(2) 選挙区、任期、議席数¹⁸⁶

アラバ県は3つの選挙区、ビスカヤ県及びギプスコア県はそれぞれ4つの選挙区に分割されている。任期は4年、各県とも議席数は51である。

(3) 選挙方式

バスク州の県議会議員の選挙は、ムニシピオ議会議員選挙と同日に行われ(歴史的領域選挙法第8条)、拘束名簿式比例代表制を採用している¹⁸⁷。

議席数は各選挙区に対し人口に比例して配分される¹⁸⁸。

議席の配分方法はドント方式(前掲2(3)ウ)を用いる。各選挙区で有効票の3%(選挙閾値)を下回る候補者名簿を議席配分から除外した後、各名簿の得票数を1、2、3…の整数で順次割り算し、商の大きい順に議席を割り当てる¹⁸⁹。候補者名簿は、男女が交互に配置される形で構成され、候補者と補欠者を区別せず、男女が均等に含まれるようにしなければならない¹⁹⁰。

(4) 選挙事務

開票はムニシピオ議会議員選挙の開票終了後に行う¹⁹¹。

¹⁸⁶ 歴史的領域選挙法第1条及び第2条

¹⁸⁷ バスク自治憲章第37条及び歴史的領域選挙法第1条

¹⁸⁸ 歴史的領域選挙法第3条

¹⁸⁹ 歴史的領域選挙法第9条

¹⁹⁰ 歴史的領域選挙法第6条及び LOREG 第44条 bis

¹⁹¹ 歴史的領域選挙法第8条

第5節 地方公務員制度

1 法律

1964年に制定された国家文民公務員法(Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado)は、それまで政治的志向が強かった公務員の選抜方法や労働条件を改め、公務員を統一的に規制した。この法律の原則は1978年に制定されたスペイン憲法に引き継がれたが、憲法には詳細の規定はなく、具体的な解釈は法律の留保によるとされた。

憲法第103条第3項

公務員の地位、成績及び能力の原則に基づく公職へのアクセス、公務員による労働組合結成権行使の特殊性、兼業禁止の制度並びに職務遂行における公正性の保障について、法律でこれを定める。

1984年8月2日付け公務員制度改革に関する法律第30号(以下「公務員制度改革法」という。)(Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública)は、スペイン全体の公共行政に適用され、あらゆる行政機関との関係を規定する法的枠組みとなった。

その後、これまでの法律や憲法の要請に応えた公共従業員基本法(Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público)が2007年に制定され、公務員制度改革法の代替となった。なお、公共従業員基本法は、2015年に整理・再制定されている¹⁹²。

自治州は、憲法と公共従業員基本法を補完するものとして、それらの権限の範囲内で独自の公共雇用規則を設けることができる。

公共従業員基本法第6条

本法律の定めるところに従い、国会及び自治州議会は、それぞれの権限の範囲内で、国家行政及び自治州行政の公務に関する法令を制定するものとする。

(1) 職員の主要なカテゴリー

公共従業員基本法において、公共従業員は、「公共機関で有給の職務を遂行する者(Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales)」と規定されている。ただし、公務員に留保されていない職位は一般労働法上の職員を雇用できるとされており、公共従業員の全てが公務員の身分を付与されているわけではない。公共従業員に割り当て可能な職は、各行政機関が事前に承認する「職制体系」において定められる。

ア 公務員

正規公務員(Carrera)は、公権力の行使や国家及び行政全般の利益を保護するための直接的又は間接的な関与を伴う権限を行使できる。

¹⁹² Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

一方、非正規公務員(Interinos)は必要性和緊急性が明確に正当化された状況の下で、一時的に正規公務員の職務を代行する職員である。いかなる場合でも、正規公務員への切り替えは認められない。任命期間は採用理由により異なるが、自治州の法令により、短縮することが可能である。

公共従業員基本法において、正規と非正規の勤務条件に関する権利が均等化されている。

イ 労働法上の職員(Personal laboral)

スペイン労働法に基づき、行政機関と正式な労働契約を締結する職員。契約期間に応じて、労働関連法令の規定に従い、正規と非正規に区別される。労働法上の職員を雇用できる職位は規定されている。

ウ 臨時職員(Personal eventual)

通常、信頼性を基準に、政治家などの任命者の単独の裁量により、自由に任命・解任される。公共従業員基本法において、特別な顧問業務に明示的に限定されている。法律で許可された特定の期間のみ採用でき、国や自治州の法令で、採用数を過剰に増やさないように厳格な定数制限が設けられている。

エ 専門管理職(Personal directivo profesional)

公共部門で専門的な管理職業務を担当する。厳密には、公共従業員基本法で規定する公共従業員としては分類されていない。一部の自治州では、専門管理職の選考や給与等に独自の規制を設けている。また、国の独立機関における専門管理職の選定、解任、給与については具体的なガイドラインがある。

2 採用制度

(1) 採用要件

スペインの公共従業員の採用要件について、年齢、学歴、性別などは、職務内容に合理的な関連性があれば許容されている。

公共従業員基本法第 56 条第 1 項では、原則スペイン国籍を保有することとされているが、現在は、公権力の行使や国家及び行政全般の利益の保護に関わる職位を除き、全ての EU 加盟国市民に機会が与えられている。

また、アラゴン自治州を除く、自治憲章において公用語が認められている自治州は、公用語に係る要件を設けている。以下にいくつか例を記載する。

- ・ガリシア州:教育など特定の分野において公用語の知識を要求
- ・カタルーニャ州:全ての公共部門の職員に公用語の知識を要求
- ・バレンシア州:公用語の知識要件を一部地域に適用
- ・バスク州:地域住民の言語的ニーズに応じて公用語の知識を要求
- ・バレアレス諸島:公用語の知識要件を職種に応じて異なる基準で適用

(2) 採用のプロセス

公共従業員基本法においては、採用における募集基準の公開や透明性、選考者の公平性と専門性、選考機関の独立性と専門的裁量権、採用プロセスの内容と職務内容との整合性、迅速性、性別間の平等が規定されている。

採用方法は次の2つが定められている。

- ・採用試験:候補者の知識や能力の評価試験
- ・成績審査:候補者の実績、技術、資格、経歴などの審査

労働法上の職員については、成績審査のみでの採用が可能とされている。

公共従業員基本法は、具体的な採用プロセスには比較的柔軟であり、採用試験は職務と合理的な関連性があることが要件となっている。

公共従業員基本法第59条第1項において、障がい者に対する採用の特別枠について規定されており、割合は最低でも7%、うち2%は知的障がい者となっている。自治州の法律では、この割合を更に拡大する傾向にある。

3 職団(cuerpos)及び階位(escalas)

正規公務員には、特定の職団・階位がある。職団及び階位の設立、廃止、変更は、国及び自治州レベルで特定の法律の制定を経て行われる。

- ・職団:担当業務の類似性及び技能や知識に基づき設置
- ・階位:職団の中で、業務の専門性に基づき設置

職団及び階位は、学位と資格に基づき班に分類される。

- ・A1及びA2班:大学学士号
- ・B班:高度専門士号(Técnico Superior)
- ・C1班:専門学校・高等学校修了資格(bachiller o técnico)
- ・C2班:義務教育修了資格

上記に加え、各行政機関は特別な学位や資格の所持が不要なその他の職業団体を設置することができる。

4 公共従業員の懲戒処分

公共従業員基本法第93条から第98条までは、各行政機関が懲戒権を行使する際に適用される原則を規定している。国や自治州の法令、労働協約においても、これらの原則を順守する必要がある。

同法では、違反事由を特に重大、重大、軽微の3つに区別している。違法性の程度や公共利益への影響などにより区別されるが、具体的には特定の法律や労働協約によって規定される。

懲戒処分は、公共従業員の種類や違反行為の軽重により分けられる。正規公務員は業務からの排除、非正規公務員は任用取り消し、労働法上の職員は懲戒的解雇となる。そのほか、最長6年の職務停止、強制的異動、降任、戒告となっている。

違反事由及び懲戒処分には時効があり、最大で3年である。

5 給与制度

(1) 正規公務員の給与

正規公務員の給与は以下の2つに分類される。

ア 基本給与

所属する班や職団・階位、勤続年数に応じて設定される。給与、賞与、3年ごとの昇給があり、国家一般予算法律において毎年規定される。

イ 補足的給与

職務の性質、昇進、業務遂行、成績、達成した目標に応じて決定される。賞与は年に2回支給され、それぞれ基本給与の1カ月分と補足的給付の全額に相当する。原則、非正規公務員も同じである。金額は各行政機関に関連する法律で定められ、代替不可能性、努力度等の基準がある。

(2) 一般労働法上の職員の給与

労働上の職員の給与は、通常労働関連の法令、労働協約、具体的な労働契約に基づいて決定される。毎年予算法において、行政機関全般の人件費について規定される限度額を超える賃金の増加は認められない。

6 兼業

1984年に制定された行政機関に従事する職員の兼業禁止に関する法律では、2つの公職を同時に占めることを禁止している。ただし、公共の利益に関わる理由がある場合には、特別法をもって例外を設けることができる。

公共従業員が民間部門と兼業することは、利益相反が発生しないかつ、業務時間外で業務提供に支障をきたさない範囲で可能となっている。この場合、兼業許可は各行政機関によって事前審査される。しかし、特定の高度な専門職務に関連する補足的給付を受け取っている公務員は原則兼業禁止である。

第3章 地方財政

第1節 自治州の財政制度

1 憲法上の枠組み

スペインの自治州の財政制度は、共通財政制度(*régimen común*、以下「共通制度」という。)及び地域特別法財政制度(*régimen foral*、以下「特別制度」という。)の2つに大別される。

共通制度とは、17自治州中15州に採用されている制度であり、国家が主に税を徴収・管理し、自治州に一定割合を分配している。

特別制度とは、バスク州・ナバラ州だけに採用されている制度であり、自治州がほぼ全ての税を徴収・管理し、国家に「*cupo*(国費分担金)」や「*aportación*(拠出金)」を支払う仕組みである。

共通制度・特別制度を問わず、全ての自治州に共通する財政自治の原則と財源構成を定めた「一般原則」は、憲法第156条と第157条に包含されている。第156条は、国家財政との調整(調和)と全スペイン国民の連帯の原則¹⁹³に従って、自治州の権限の発展及び行使のためにその財政的自治の原則を規定する。一方、第157条では、自治州の財源を列挙した上で、これらの財政上の権限行使等については組織法に定める旨を規定しており、これに基づき、自治州財政組織法(*Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA*¹⁹⁴)が制定された。

次に、特別制度は、憲法附則第1条にその根拠が規定されている。すなわち、「憲法は特別法地域(バスク州及びナバラ州)の歴史的権利を保護し、尊重する。当該特別制度の全般的な改正を行う場合は、憲法及び自治憲章の枠組みの中で行う。」旨が同条に定められている¹⁹⁵。同条は、バスク州及びナバラ州に認められた「歴史的権利」を憲法上保障する特別規定であり、憲法第156条及び第157条の内容に優先する特別規定と解釈されている。

なお、憲法附則第3条は、カナリア諸島に対して特別な経済・財政制度(*Régimen Económico y Fiscal de Canarias*)を認めているが、これは地理的・経済的条件に配慮したもので、税の管理・徴収権を全面的に自治州が持つ特別制度ではなく、あくまで共通制度の枠内における特例的扱いである。また、憲法附則第5条ではセウタ及びメリリヤについて、一定の要件を備えれば自治州を構成できる可能性を残しているが、現在において両

¹⁹³ 憲法第2条では、スペインを形成する諸民族及び諸地域の自治権並びに連帯することを承認することを保障している。

¹⁹⁴ LOFCAの第1条は、自治州が憲法、本法律及び各自治憲章によって権限を行使する財政的自治を享受する旨を規定している。

¹⁹⁵ 近年、カタルーニャ州では、税の徴収・管理を州政府が担い、国家に対して共通サービスに係る分担金を支払う、いわゆる「特別な資金制度(*financiación singular*)」の導入が、政治的に議論されている。もっとも、現時点では当該制度は法制化されておらず、憲法及び財政関連法との関係が主要な争点となっている。(2024年9月時点)。

都市は自治州ではなく「自治市」として位置付けられており、財政制度上は特別制度の対象ではなく、共通制度に従うこととなる。よって、これらの地域も共通財政制度の一部とみなされる。

2 共通制度

共通制度は、LOFCA 及び自治州財政制度法(Ley22/2009)¹⁹⁶に基づいて運用されている。自治州に譲渡される租税は、自治州が創設した固有の租税とは異なり、国が名義人となり、かつ国が課税権を持つ租税である。ただし、これらの租税から得られる収入の全部又は一部は、自治州に帰属することとなる(LOFCA 第 10 条第 1 項)。

したがって、これらの租税の譲渡は、「その租税の所有権や固有の立法・課税権限を自治州に移転すること」を意味するのではなく、あくまで「徴収額の一定割合を自治州に帰属させること」を意味するものである。

自治州の資金調達システムは、かつては国の歳入の一定割合を自治州に交付することにより、州の財源の大部分が国家予算に由来する交付型の財政モデルであったが、現在では、中央政府と各自治州が財源の責任を分かち合う形を取っている。このモデルは一方的な財源配分ではなく、自治州が自らの収入の一部を担うことで財政的な責任を持つという考え方に基づいており、「財政共同責任」モデルと呼ばれるが、税源の増大については、自治州固有の税源によるものではなく、一定の国税収入の移譲という形で実現された。

(1) 原則

共通制度に属する自治州の財政権限は、以下に列挙する原則の制約を受ける。

ア 統一の原則¹⁹⁷

統一の原則は、憲法の複数の条文において規定されており、国家の憲法構造の前提である。この国家の統一性と自治権は憲法上矛盾するものではなく、両立可能とされている。国家は、複雑な地域構造を持つ多様な領土についての統一性を保障する役割を担う。

イ 自治権と共同責任の原則

憲法第 137 条及び LOFCA 第 1 条第 1 項により、自治州には財政上の自律性が認められているが、これは国家としての統一性を前提としているため、国家財政との調整が求められる¹⁹⁸。つまり、国内で経済的・社会的な特権や財政的な障壁があってはならず、全自治州が均等な条件で財源を調達できることを意味している。自治州は自らの責任で財政を運営する「財政共同責任」の原則に基づいて行動することを求められ、さらに、自治権は連帯性の原則に基づくものとされている。

¹⁹⁶ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.(共通制度に基づく自治州及び自治憲章を有する都市の財政制度を規定し、特定の税制を改正する法律,自治州財政制度法)

¹⁹⁷ 憲法第 2 条、第 31 条第 1 項、第 128 条、第 131 条第 1 項、第 138 条第 2 項及び第 139 条第 2 項

¹⁹⁸ LOFCA 第 2 条

なお、自治権について、憲法裁判所は1981年の判決で、「憲法第137条によりムニシピオや県と並んで自治州に認められている自治権は、制限された権限であり、主権でない。」と明言し、自治権とは、同条に列挙された団体に対して「それぞれの固有の利益の管理」を目的として認められるものであり、それゆえに、それらの団体に対し、「それぞれの利益を満たすために必要な固有かつ排他的な全ての権限」が付与されなければならないとされている。

ウ 連帯の原則¹⁹⁹

憲法には、連帯の原則についてもたびたび言及がある。憲法裁判所もかねてより連帯性を尊重する重要性を強調しており、次のように述べている。

「民族及び地域の自治権は、必然的帰結としてこれら全ての間の連帯をもたらすものであり、国家の統一性を基盤として存在するものである。自治権は、既に述べたように、地域団体のそれぞれの利益の運営に結びついたものである。このような自治権が、国の地方組織²⁰⁰の『一般原則²⁰¹』の冒頭に位置付けられるのは意味深いことであり、続く各章において地方行政及び自治州行政に係る条文が規定されている。」

エ 国家財政との調整の原則

憲法第156条第1項では、「自治州は、国家財政との調整の原則及びスペイン人全体の連帯の原則に従い、その権限の発展及び行使のための財政的自治権を有する。」旨規定する。憲法及びLOFCA第2条においても、国家と自治州の間で協調的な行動が取られるべきであることが一貫して規定されている。

そのため、国家と自治州の間の紛争を解決することを目的とした諮問・審議機関として、自治州財政協議会(Consejo de Política Fiscal y Financiera)が創設されている²⁰²。

オ 平等の原則²⁰³

平等は憲法上の原則であり価値観である。財政面の観点においては、経済的・社会的特権があってはならず、どの地域も等しく財源調達が行われ、国民は住んでいる場所にかかわらず等しい水準の公的サービスを受けられなければならない。

カ 二重課税の禁止²⁰⁴

自治州が設定する税は、国家が課す税と同一の課税対象(hecho imponible)には課してはならない。ある自治州が既に課税している対象に国家が課税する場合には、自治州はその課税を廃止しなければならないが、それにより自治州の歳入が減少する場合は、国家は適切な補填をしなければならない。

¹⁹⁹ 憲法第2条、第138条第1項、第156条第1項及び第158条第2項

²⁰⁰ 憲法第8編に「国の地方組織」に係る条文が規定されている。

²⁰¹ 憲法第137条(ムニシピオ、県及び自治州)、第138条(地方組織の連帯と平等)及び第139条(国内におけるスペイン人の平等、人及び財物の移転の自由)で構成される。

²⁰² LOFCA第3条第1項

²⁰³ 憲法第139条

²⁰⁴ LOFCA第6条

同様に、自治州はムニシピオが課税している対象に課税することはできない。

キ 制度上の誠実

この原則は憲法上で規定されるものではないが、予算安定性及び財政持続可能性組織法(Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF)第9条²⁰⁵で規定されている。同条においては、行政機関は制度上の誠実の原則に従って行動しなければならないとされている。

(2) 自治州の歳入

憲法第157条第1項は、自治州財源の構成要素を定めた規定であり、自治州が自らの権限を遂行するためにどのような財源を持つのか、その根拠を憲法レベルで明示し、財政的自治権の制度的保障の基盤となっている。

自治州の財源は、以下によって構成される。

ア 国から全部又は一部譲渡された租税

イ 固有の租税、行政サービスに係る手数料及び特別負担金

ウ 地域間補償基金からの交付金(transferencias)及び国家予算に基づくその他の支出項目からの交付金²⁰⁶

エ 所有財産からの収益及び私法上の権利に基づく収入

オ 信用取引(借入)による収入

現行制度では、自治州は財政的に国に依存しており、国から全部又は一部譲渡される租税、国からの交付金(国税徴収分の一定割合)及び地域間補償基金からの交付金もっぱら中心である。

(3) 具体的な資金調達システム(主なもの)

LOFCA 第2章は、国から自治州へ譲渡される租税、基本的公共サービス保証基金及び総合的充足基金からの交付金など、具体的な資金調達システムの財源を規定している。

ア 国から自治州に譲渡される租税

²⁰⁵ 予算安定性及び財政持続可能性組織法第9条

行政機関は、その活動において制度上の誠実の原則に従わなければならない。

この原則のもと、各行政機関は以下の義務を負う。

a) 本法の対象事項に関する自らの行動が、他の行政機関に及ぼす影響を十分に考慮すること

b) 他の行政機関に法的に認められている権限の行使を尊重すること

c) 自らの権限を行使する際には、他の行政機関が担っている事務に関連する公共の利益を含め、関係する全ての公共の利益を配慮すること

d) 他の行政機関が、自らの権限の行使において行う活動について必要とする情報、とりわけ本法及びその他の国内法並びに EU 法に基づく情報提供及び透明性の義務の履行から生じる情報を、他の行政機関に提供すること

e) 他の行政機関が、その権限を効果的に行使するために必要とする協力及び支援を、自らの権限の範囲内で積極的に提供すること

²⁰⁶ 補助金的性格が強く、財政的に弱い地域を優先して配分される。

自治州の租税収入は次のもので構成される。

(ア) 国からその全部が譲渡される租税の収入

財産移転税・証書行為税、相続税・贈与税、特定の交通手段に対する特別税、炭化水素税の自治州税率部分、賭博税及び国から移管された行政サービスに対する料金

(イ) 個人所得税収入の最大 50%

(ウ) 法律に基づく消費指数により決定される各自治州の消費に対応する付加価値税収入の 50%

(エ) ビール、中間製品²⁰⁷、酒類及び関連飲料に対する税、炭化水素税の国家一般税率部分並びにたばこ製品に対する特別税に係る収入の 58%

(オ) 法律に基づく消費指数に従い各自治州間に配分される炭化水素税の国家特別税率部分及び電力特別税に係る収入の 100%

²⁰⁷ 「中間製品」(productos intermedios)とは、酒類の製造過程で使われる中間段階の製品のことを指す。

表 3-1 :税収入に係る国と自治州の配分

| 税の種類 | | 国 | 自治州 |
|-------------------------------|----------|-------------------------|------|
| 個人所得税 ²⁰⁸ | | 50% | 50% |
| 法人税 ²⁰⁹ | | 100% | |
| 財産税 ²¹⁰ | | | 100% |
| 非居住者所得税 ²¹¹ | | 100% | |
| 相続税・贈与税 ²¹² | | | 100% |
| 付加価値税 ²¹³ | | 50% | 50% |
| 財産移転税・証書行為税 ²¹⁴ | | | 100% |
| 酒税 ²¹⁵ | | 42% | 58% |
| 石油製品税 ²¹⁶ | 国家一般税率部分 | 42% | 58% |
| | 特別税率部分 | | 100% |
| たばこ特別税 ²¹⁷ | | 42% | 58% |
| 電力特別税 ²¹⁸ | | | 100% |
| 特定の交通手段に対する特別税 ²¹⁹ | | | 100% |
| 石炭税 ²²⁰ | | 100% | |
| 保険料税 ²²¹ | | 100% | |
| 賭博税 ²²² | | (オンライン分) ²²³ | 100% |
| フロンガス税 ²²⁴ | | 100% | |
| 電力生産税 ²²⁵ | | 100% | |
| 放射性廃棄物生産税 ²²⁶ | | 100% | |
| 信用機関預金税 ²²⁷ | | 100% | |

なお、税収も含めた総収入額について、国と自治州が受け取る額については、
2023年の総収入額約 2,892 億ユーロ(予算ベース)のうち、約 1,708 億ユーロが国の

²⁰⁸ Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

²⁰⁹ Impuesto sobre Sociedades (ISOC)

²¹⁰ Impuesto sobre el Patrimonio (IP)

²¹¹ Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR)

²¹² Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISUCDO)

²¹³ Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

²¹⁴ Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)

²¹⁵ Impuestos sobre el Alcohol

²¹⁶ Impuesto sobre Hidrocarburos

²¹⁷ Impuesto del Tabaco

²¹⁸ Impuesto sobre Electricidad

²¹⁹ Impuesto sobre determinados Medios de Transporte

²²⁰ Impuesto sobre Hidrocarburos

²²¹ Impuesto sobre Primas de Seguros

²²² Tasas sobre juego

²²³ オンライン賭博の収益に係る課税分については国が収入する。

²²⁴ Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero (IGFEI)

²²⁵ Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE)

²²⁶ Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica

²²⁷ Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito (IDEC)

収入であり、残額の 1,184 億ユーロは自治州の収入となり、その割合は 40.9% を占めている²²⁸。

表 3-2:自治州に全額譲渡される税目の各自治州への配分(2022 年度決算)²²⁹

| 自治州 | 自治州に全額譲渡される税目 | | | | | | | 合計(8) = (1)+...+(7) |
|----------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------|------------|---------------------|
| | 特定の交通手段に対する特別税(1) | 相続税・贈与税(2) | 財産譲渡税(3) | 印紙税(4) | 賭博税(5) | その他(6) | 未適用徴収額(7) | |
| カタルーニャ | 99,231.00 | 891,303.00 | 2,110,120.00 | 760,432.00 | 199,905.00 | 686.82 | -1,228.00 | 4,060,449.83 |
| ガリシア | 23,944.60 | 144,281.00 | 253,070.00 | 101,098.00 | 48,909.00 | - | 810.00 | 572,112.60 |
| アンダルシア | 85,295.17 | 260,846.00 | 1,511,607.00 | 464,981.00 | 115,293.00 | 169.93 | -68,502.00 | 2,369,690.10 |
| アストゥーリアス | 8,073.41 | 114,079.00 | 131,374.00 | 37,123.00 | 22,006.00 | - | 834.00 | 313,489.41 |
| カンタブリア | 16,025.77 | 36,394.00 | 136,736.00 | 38,655.00 | 14,550.00 | - | - | 242,360.77 |
| ラ・リオハ | 2,963.72 | 28,508.00 | 40,125.00 | 11,159.00 | 8,380.00 | - | - | 91,135.72 |
| ムルシア | 15,476.66 | 31,104.00 | 203,184.00 | 77,240.00 | 35,144.00 | - | -1,724.00 | 360,424.66 |
| バレンシア | 69,885.76 | 370,593.00 | 1,446,650.00 | 323,623.00 | 149,101.00 | -37.48 | -2,386.00 | 2,357,429.28 |
| アラゴン | 16,742.73 | 159,698.00 | 172,244.00 | 73,709.00 | 38,505.00 | 0.39 | - | 460,899.12 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 15,411.78 | 75,543.00 | 268,971.00 | 110,615.00 | 29,900.00 | 12.08 | - | 500,452.86 |
| カナリア | - | 61,461.00 | 350,129.00 | 74,085.00 | 54,238.00 | - | - | 539,913.00 |
| エストレマドゥーラ | 7,671.05 | 33,409.00 | 85,488.00 | 46,244.00 | 22,216.00 | 18.59 | - | 195,046.63 |
| バレアレス | 26,821.69 | 118,353.00 | 821,200.00 | 169,142.00 | 28,928.00 | 6.47 | - | 1,164,451.16 |
| マドリッド | 256,094.52 | 662,083.00 | 1,403,697.00 | 437,270.00 | 130,084.00 | - | 6.00 | 2,889,234.52 |
| カスティージャ・イ・レオン | 20,482.59 | 193,038.00 | 261,507.00 | 111,908.00 | 77,212.00 | 1.66 | -16,290.00 | 647,859.25 |
| 合計 | 664,120.44 | 3,180,693.00 | 9,196,102.00 | 2,837,284.00 | 974,371.00 | 858.46 | -88,480.00 | 16,764,948.90 |

²²⁸ Ministerio de Hacienda, Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2023, [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/Documents/LIBROAMARILLO2023.pdf](最終検索日:2026年1月28日,505頁)

²²⁹ Ministerio de Hacienda, Anexos Secciones I y II. Ejercicio 2022 Abre nueva ventana (Sec. I. Cuadro 3) [https://www.hacienda.gob.es/es-es/cdi/paginas/sistemasfinanciaciondeuda/informacionccaas/haciendas%202005.aspx](最終検索日:2026年1月28日)

表 3-3:自治州に一定の割合で譲渡される税目の配分(2022 年度決算)²³⁰

| (千ユーロ) | 自治州に一定の割合で譲渡される税目 | | | |
|----------------|-------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 自治州 | 個人所得税(1) | 付加価値税(2) | 特別税(3) | 合計(4)= (1)+(2)+(3) |
| カタルーニャ | 13,129,741.07 | 8,157,429.40 | 2,543,496.01 | 23,830,666.48 |
| ガリシア | 2,824,031.05 | 2,355,834.10 | 823,444.92 | 6,003,310.07 |
| アンダルシア | 7,198,138.07 | 7,039,505.46 | 2,302,637.27 | 16,540,280.80 |
| アストゥーリアス | 1,241,979.85 | 905,091.78 | 283,719.17 | 2,430,790.80 |
| カンタブリア | 684,302.52 | 554,422.96 | 187,742.69 | 1,426,468.16 |
| ラ・リオハ | 400,092.66 | 285,202.75 | 92,093.42 | 777,388.83 |
| ムルシア | 1,264,357.94 | 1,246,630.14 | 511,201.29 | 3,022,189.37 |
| バレンシア | 5,424,149.63 | 4,719,541.57 | 1,479,338.33 | 11,623,029.53 |
| アラゴン | 1,729,002.04 | 1,268,529.39 | 489,632.90 | 3,487,164.32 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 1,714,288.23 | 1,631,938.09 | 740,854.64 | 4,087,080.95 |
| カナリア | 1,751,707.93 | - | 39,275.32 | 1,790,983.25 |
| エストレマドゥーラ | 797,200.90 | 787,348.83 | 366,527.41 | 1,951,077.13 |
| バレアレス | 1,732,204.92 | 1,518,253.03 | 389,122.50 | 3,639,580.45 |
| マドリッド | 13,392,659.83 | 8,620,987.89 | 1,502,920.57 | 23,516,568.29 |
| カスティージャ・イ・レオン | 2,582,945.35 | 2,206,807.03 | 929,636.57 | 5,719,388.95 |
| 合計 | 55,866,801.98 | 41,297,522.41 | 12,681,643.01 | 109,845,967.40 |

表 3-4:「特別税」の内訳(2022 年度決算)²³¹

| (千ユーロ) | 特別税の内訳 | | | | | | |
|----------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|------------|-----------------------|
| 自治州 | 酒類及び関連飲料税(1) | 中間製品に対する税(2) | ビール税(3) | たばこ税(4) | 石油製品税(5) | 電気税(6) | 合計(7)= (1)+...+(6) |
| カタルーニャ | 98,588.02 | 3,141.07 | 32,879.60 | 848,138.40 | 1,516,273.79 | 44,475.13 | 2,543,496.01 |
| ガリシア | 29,072.32 | 1,067.84 | 11,483.34 | 222,019.03 | 546,128.33 | 13,674.06 | 823,444.92 |
| アンダルシア | 104,126.03 | 2,297.50 | 38,832.89 | 713,601.11 | 1,405,807.51 | 37,972.23 | 2,302,637.27 |
| アストゥーリアス | 12,820.56 | 461.42 | 4,515.87 | 93,293.81 | 163,641.54 | 8,985.98 | 283,719.17 |
| カンタブリア | 6,242.65 | 218.57 | 2,428.37 | 55,132.42 | 120,084.45 | 3,636.22 | 187,742.69 |
| ラ・リオハ | 3,154.58 | 83.59 | 1,349.85 | 28,881.25 | 57,057.01 | 1,567.15 | 92,093.42 |
| ムルシア | 15,160.60 | 428.20 | 7,212.35 | 139,360.83 | 340,061.38 | 8,977.92 | 511,201.29 |
| バレンシア | 59,205.12 | 1,635.75 | 22,799.07 | 499,589.09 | 869,536.06 | 26,573.25 | 1,479,338.33 |
| アラゴン | 16,741.46 | 436.53 | 6,031.25 | 128,139.74 | 328,019.54 | 10,264.37 | 489,632.90 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 20,076.96 | 402.41 | 8,603.02 | 192,188.32 | 508,195.39 | 11,388.54 | 740,854.64 |
| カナリア | 21,179.46 | 567.79 | 8,700.10 | - | - | 8,827.97 | 39,275.32 |
| エストレマドゥーラ | 9,678.68 | 206.63 | 4,604.12 | 97,423.47 | 250,005.22 | 4,609.28 | 366,527.41 |
| バレアレス | 14,109.33 | 512.42 | 5,708.55 | 143,118.99 | 219,486.92 | 6,186.30 | 389,122.50 |
| マドリッド | 80,728.62 | 2,446.00 | 31,735.18 | 500,610.27 | 860,449.26 | 26,951.24 | 1,502,920.57 |
| カスティージャ・イ・レオン | 34,262.72 | 834.07 | 11,016.81 | 213,938.24 | 656,335.27 | 13,249.45 | 929,636.57 |
| 合計 | 525,147.11 | 14,739.78 | 197,900.38 | 3,875,434.97 | 7,841,081.67 | 227,339.09 | 12,681,643.01 |

²³⁰ 同上(Sec. I. Cuadro 2)

²³¹ 同上(Sec. I. Cuadro 7)

表 3-5: 租税収入の総額(2022 年度決算)²³²

| (千ユーロ) | Ley 22/2009に基づき構成される税収総額 | | | | | | | |
|----------------|--------------------------|--------------|------------------|-------------------|---------------|---------------|----------------|-----------------------|
| | 自治州 | 全額譲渡される税収(1) | 譲渡された権限に係る手数料(2) | 合計(3)= (1)+(2) | 個人所得税(4) | 付加価値税(5) | 特別税(6) | 合計(7)= (4)+(5)+(6) |
| カタルーニャ | 4,060,449.83 | 227,471.89 | 4,287,921.72 | 13,129,741.07 | 8,157,429.40 | 2,543,496.01 | 23,830,666.48 | 28,118,588.20 |
| ガリシア | 572,112.60 | 119,698.78 | 691,811.38 | 2,824,031.05 | 2,355,834.10 | 823,444.92 | 6,003,310.07 | 6,695,121.45 |
| アンダルシア | 2,369,690.10 | 431,538.40 | 2,801,228.50 | 7,198,138.07 | 7,039,505.46 | 2,302,637.27 | 16,540,280.80 | 19,341,509.30 |
| アストゥーリアス | 313,489.41 | 64,870.83 | 378,360.23 | 1,241,979.85 | 905,091.78 | 283,719.17 | 2,430,790.80 | 2,809,151.04 |
| カンタブリア | 242,360.77 | 23,124.10 | 265,484.87 | 684,302.52 | 554,422.96 | 187,742.69 | 1,426,468.16 | 1,691,953.04 |
| ラ・リオハ | 91,135.72 | 8,354.37 | 99,490.09 | 400,092.66 | 285,202.75 | 92,093.42 | 777,388.83 | 876,878.92 |
| ムルシア | 360,424.66 | 28,832.41 | 389,257.07 | 1,264,357.94 | 1,246,630.14 | 511,201.29 | 3,022,189.37 | 3,411,446.44 |
| バレンシア | 2,357,429.28 | 113,828.89 | 2,471,258.17 | 5,424,149.63 | 4,719,541.57 | 1,479,338.33 | 11,623,029.53 | 14,094,287.70 |
| アラゴン | 460,899.12 | 53,896.95 | 514,796.07 | 1,729,002.04 | 1,268,529.39 | 489,632.90 | 3,487,164.32 | 4,001,960.39 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 500,452.86 | 78,211.74 | 578,664.59 | 1,714,288.23 | 1,631,938.09 | 740,854.64 | 4,087,080.95 | 4,665,745.55 |
| カナリア | 539,913.00 | 63,734.01 | 603,647.01 | 1,751,707.93 | - | 39,275.32 | 1,790,983.25 | 2,394,630.26 |
| エストレマドゥーラ | 195,046.63 | 47,637.52 | 242,684.16 | 797,200.90 | 787,348.83 | 366,527.41 | 1,951,077.13 | 2,193,761.29 |
| バレアレス | 1,164,451.16 | 32,600.67 | 1,197,051.83 | 1,732,204.92 | 1,518,253.03 | 389,122.50 | 3,639,580.45 | 4,836,632.28 |
| マドリッド | 2,889,234.52 | 277,002.64 | 3,166,237.16 | 13,392,659.83 | 8,620,987.89 | 1,502,920.57 | 23,516,568.29 | 26,682,805.45 |
| カスティージャ・イ・レオン | 647,859.25 | 148,437.28 | 796,296.53 | 2,582,945.35 | 2,206,807.03 | 929,636.57 | 5,719,388.95 | 6,515,685.48 |
| 合計 | 16,764,948.90 | 1,719,240.48 | 18,484,189.38 | 55,866,801.98 | 41,297,522.41 | 12,681,643.01 | 109,845,967.40 | 128,330,156.78 |

イ 基本的公共サービス保証基金(Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales)

(ア) 基金の目的

この基金は、国と自治州が共同で設置した財政制度で、教育、保健医療、不可欠な社会サービス²³³といった基本的公共サービスの最低水準を全国的に保証することを目的とする。憲法第 158 条第 1 項、LOFCA 第 15 条及び自治州財政制度法(Ley 22/2009)に基づき、国と各自治州が税収の一定割合を拠出し、基金を形成する。

(イ) 基金の総額

基金の総額は、基準年に国から各自治州へ法律に基づき譲渡された税収の 75%(自治州から基金への拠出額)に、国家から基金への追加拠出分が加わった額である。

(ウ) 各自治州への配分額の算定

基金の配分に際しては、単純な各自治州の人口数だけでなく、多様な変数が総合的に考慮される。具体的には、基準年²³⁴として設定された 2007 年のデータをもとに、各自治州の総人口、面積、人口の分散度、島嶼性(本土から離島までの距離)、

²³² 同上(Sec. I. Cuadro 2)

²³³ 「社会的弱者への支援」等を指す。

²³⁴ 「基準年(año base)」とは、比較・算出の出発点として設定される特定の年のことを指し、現行の制度(Ley 22/2009)では、2007 年が「基準年」とされ、各自治州の税収額(75%分)や年齢構成、人口、面積、島嶼性などの統計及び国家追加拠出分の算定に用いられている。年度間における比較可能性の確保と自治州間の公平な配分のため、制度設計時の時点で統一されている。

年齢構成別の人口割合などが反映される。これらの変数には異なる配分比率が割り当てられており(例:人口 30%、面積 1.8%、人口分散度 0.6%、島嶼性 0.6%、年齢別人口 67%など)、自治州ごとの地理的・社会的特性やサービス提供にかかる負担の違いを公平に反映している。こうして算出される複合的な指標により基金から各自治州への理論上の配分額が決定される。

なお、実際の配分額は、理論上の配分額から基準年に国から各自治州へ法律に基づき譲渡された税収の 75%(自治州から基金への拠出額)を差し引いた金額となる。そのため、理論上の配分額が当該譲渡税収の 75%を上回る場合は基金からの配分を受け取るが、逆に下回る場合は拠出のみとなり、基金からの配分は受け取れないこととなる。

(エ) 各自治州への配分状況

2022 年現在、当該基金に拠出している自治州は、マドリード州、カタルーニャ州、バレアレス諸島であり、他の自治州(アンダルシア州、カナリア諸島、ガリシア州、カスティーリャ・ラ・マンチャ州、バレンシア州、カスティーリャ・イ・レオン州、エストレマドゥーラ州、ムルシア州、アストゥーリアス州、アラゴン州、ラ・リオハ州及びカンタブリア州)は基金からの配分を受けている。

なお、ナバラ州及びバスク州は、基金への拠出も基金からの配分も行われていない²³⁵。

²³⁵ 近年、カタルーニャ州では、税の徴収・管理を州政府が担い、国家に対して共通サービスに係る分担金を支払う、いわゆる「特別な資金制度(financiación singular)」の導入が政治的に議論されているが、仮にこの制度が最終的に承認された場合、特別な財政制度を有するナバラ州やバスク州と同様に原則としてカタルーニャ州は基本的公共サービス保証基金に拠出したり配分を受けたりすべきではないということが示唆されている。

表 3-6:基本的公共サービス保証基金の状況(2022 年度決算)²³⁶

| (千ユーロ) | 基本的公共サービス保証基金 | | | |
|----------------|--------------------|-----------------------|---------------------|----------------------------|
| 自治州 | 調整後人口の相対的 比重(1) | 2022年保証基金への 拠出額(2) | 2022年の税収の75% (3) | 保証基金からの移転 (4) = (2)-(3) |
| カタルーニャ | 17.17 | 19,536,192.57 | 20,838,052.04 | -1,301,859.47 |
| ガリシア | 6.52 | 7,420,622.05 | 5,431,826.35 | 1,988,795.70 |
| アンダルシア | 18.73 | 21,306,902.58 | 15,337,157.32 | 5,969,745.26 |
| アストゥーリアス | 2.41 | 2,742,879.88 | 2,233,787.99 | 509,091.89 |
| カンタブリア | 1.33 | 1,517,417.61 | 1,393,886.92 | 123,530.69 |
| ラ・リオハ | 0.74 | 841,052.56 | 708,334.99 | 132,717.56 |
| ムルシア | 3.38 | 3,846,758.95 | 2,788,310.73 | 1,058,448.22 |
| バレンシア | 11.13 | 12,662,964.76 | 11,059,288.11 | 1,603,676.65 |
| アラゴン | 3.18 | 3,613,651.30 | 3,233,085.03 | 380,566.27 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 4.78 | 5,438,810.66 | 3,782,305.14 | 1,656,505.52 |
| カナリア | 5.00 | 5,683,460.14 | 2,143,649.27 | 3,539,810.87 |
| エストレマドゥーラ | 2.49 | 2,829,719.78 | 1,722,091.09 | 1,107,628.69 |
| バレアレス | 2.63 | 2,990,558.04 | 3,245,213.15 | -254,655.10 |
| マドリッド | 14.72 | 16,744,985.13 | 21,913,458.57 | -5,168,473.45 |
| カスティージャ・イ・レオン | 5.80 | 6,595,314.59 | 5,257,440.90 | 1,337,873.69 |
| 合計 | 100.00 | 113,771,290.62 | 101,087,887.62 | 12,683,403.00 |

ウ 総合的充足基金 (Fondo de Suficiencia Global)

(ア) 基金の目的

この基金は、LOFCA 第 13 条に基づき、国の一般歳入を財源として創設され、各自治州及び自治市が各種行政サービスを行うための財政需要額(支出必要額)と、各自治州及び自治市の税収能力及び基本的公共サービス保証基金からの配分額の合計との差額を補填する役割を持つ。これにより、各自治州及び自治市が基準年において確保していた財政水準を維持し、新たな財政制度への移行に伴う急激な財源変動を回避することを目的とする²³⁷。

(イ) 基金の総額

基金の総額は、基準年(2007 年や 2009 年など)における各自治州の総合的な財政需要額から、同年の各自治州の税収能力及び基本的公共サービス保証基金からの配分額を差し引いた合計差額である。

(ウ) 各自治州への配分額の算定

²³⁶ 同上(Sec. I. Cuadro 11)

²³⁷ 「新たな財政制度への移行」とは、2009 年に自治州財政制度法(Ley 22/2009)により実施された自治州財政制度の全面改正を指し、財政共同責任の強化と基本的公共サービスの全国的保障を柱とする新たな制度枠組みへの移行を意味する。

各自治州への配分額は、各自治州の総合的な財政需要額と税収能力、基本的公共サービス保証基金からの配分額を比較し、その差額を総合充足基金による配分額として算出する。各年の配分額は、基準年の配分額をベースに、毎年税収力や経済状況の変化を反映させ配分額が決まる。これにより、自治体ごとの実際の財政力の変動に応じた公平な資金配分が可能となる。

(エ) 各自治州への配分状況

表 3-7:総合的充足基金の状況(2022 年度決算)²³⁸

| (千ユーロ) | 総合的充足基金 |
|----------------|---------------|
| 自治州 | 2022年 |
| カタルーニャ | 1,248,437.92 |
| ガリシア | 840,548.51 |
| アンダルシア | 706,289.02 |
| アストゥーリアス | 262,409.35 |
| カンタブリア | 691,208.32 |
| ラ・リオハ | 299,320.48 |
| ムルシア | -283,240.28 |
| バレンシア | -2,035,223.65 |
| アラゴン | 390,066.57 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 111,352.22 |
| カナリア | 104,866.25 |
| エストレマドゥーラ | 627,592.73 |
| バレアレス | -985,588.78 |
| マドリッド | -1,065,114.27 |
| カスティージャ・イ・レオン | 610,381.97 |
| 合計 | 1,523,306.38 |

エ 自治州収れん基金(Fondos de Convergencia Autonómica)

この基金は、競争力基金(Fondo de Competitividad)と協力基金(Fondo de Cooperación)の2つから構成される。これらの基金は国の財源により創設される基金であり、競争力基金は主として調整人口²³⁹一人当たり財源²⁴⁰が平均を下回る自治州

²³⁸同上(Sec. I. Cuadro 12)

²³⁹ 配分額を決定するために考慮される要素の1つは、各自治州の住民数であるが、財源を配分する際は、自治州や地域の総人口だけでなく、公共サービスのコストに影響を与える他の要因も考慮する必要がある。すなわち、人口の年齢構成、地理的分散・過疎、島嶼性、所得水準と社会的ニーズなどである。これらを考慮した調整係数により算出された人口が「調整人口」である。

²⁴⁰ 各自治州に財政制度的に提供される財源(したがって、国から譲渡される租税収入のほか、基本的公共サービス保証基金や総合的充足基金からの交付金などが含まれる。)のう

の財源水準を補正することを目的とし、協力基金は低所得・低人口密度等の構造的な条件を有する地域に配慮し、自治州間の経済的条件的な収れんを促進することを目的とする。これにより、自治州間の財政的・経済的格差の緩和を図り、公平性に配慮した財政調整を行うものである。

(ア) 競争力基金

a 基金の総額

上記の目的を達成するために、国は毎年必要な財源を算出し総額を定める。この総額は、法律に基づく基準や算定方法に従って毎年計算される²⁴¹。

b 各自治州の配分方法

共通制度に属する自治州のうち、その年の調整人口一人当たりの財源(financiación homogénea por habitante ajustado)が、共通制度に属する全自治州の同財源の平均に対して1未満である自治州又はその比率が当該自治州の調整人口一人当たりの財政能力指数(índice de capacidad fiscal por habitante ajustado)²⁴²よりも小さい自治州に対して、各自治州の調整人口に応じて配分される。

(イ) 協力基金

a 基金の総額

福祉国家の充実に資する財政制度を補完し、富の増加及び所得水準における地域間の収れんを促すことで地域開発の均衡と調和を図るという目的を果たすために、国の追加的財源を用いて協力基金が創設される。

毎年の国家予算法(Ley de Presupuestos Generales del Estado)において定められる金額が充当される。

初年度の額は12億ユーロ(2009年基準)であり、以後はITEにより更新される²⁴³。

b 各自治州の配分方法

この基金は、共通制度下の自治州につき、以下のいずれかの条件を満たす自治州に配分される。

① 1人当たり GDP 基準(経済力の相対性を測る指標)

ち、全国で共通の権限に対応した部分だけを取り出して評価した金額を調整人口で除することにより算出する(=公平な財政配分指標として扱われる)。

²⁴¹ 基準年となる2009年の競争力基金の総額を自治州財政制度法(Ley 22/2009)第5条A項第I号に規定される追加財源の70%に相当する額とし、その後はITE(Índice de Tasa de Evolución、成長率指数)の変動を、法律で定められた規則に基づいて適用することで、その後の各年の基金総額を算出する。

²⁴² 当該自治州の調整人口一人当たり財政能力(各自治州が制度上与えられた税源(国からの譲渡による租税収入等)により、理論上どの程度の収入を得られるかを示す指標)を全国の調整人口一人当たり財政能力の平均で除して算出する。

²⁴³ 自治州財政制度法第20条及び第24条第5項

共通制度に属する全自治州の平均と比べて、1人当たりGDP²⁴⁴が90%未満であること。

②人口密度(過疎地域への配慮)

共通制度に属する全自治州の平均と比べて、人口密度²⁴⁵が50%未満であること。

③人口成長率+人口密度(人口増加が鈍化している地域への配慮)

以下2つの条件をともに満たすこと。

- ・人口増加率²⁴⁶が、共通制度自治州の平均の90%未満であること
- ・人口密度が、共通制度自治州の平均人口密度×1.25未満であること

上記により配分の対象となる自治州が決定された上で、以下の2つの方法により個別の自治州に対する配分が行われる。

④協力基金の財源のうち3分の2に相当する額の配分方法

以下2つを掛け合わせて算定される。

- ・各自治州の人口が配分対象自治州の総人口に占める割合(人口相対比)
- ・各自治州の1人当たりGDPと配分対象自治州全体の平均1人当たりGDPとの差に応じた補正係数

⑤協力基金の財源のうち3分の1に相当する額の配分方法

- ・人口増加率が平均の50%未満である自治州に対し、この条件を満たす自治州の総人口に対する各自治州の相対人口に応じて配分される²⁴⁷。

²⁴⁴ 直近3年間の平均で測定される。

²⁴⁵ 最新年度の値が使用される(③も同様)。

²⁴⁶ 直近3年間の平均で測定される。

²⁴⁷ ただし、1つの自治州が⑤に相当する金額の40%を超える配分額を受け取ることはできない。

(ウ) 各自治州への配分状況

表 3-8:自治州収れん基金の状況(2022 年度決算)²⁴⁸

| (千ユーロ) | 自治州収れん基金 | | |
|----------------|--------------|--------------|-----------------|
| 自治州 | 協力基金(1) | 競争力基金(2) | 合計(3) = (1)+(2) |
| カタルーニャ | - | 1,603,750.66 | 1,603,750.66 |
| ガリシア | 516,524.17 | - | 516,524.17 |
| アンドンシア | 721,672.55 | - | 721,672.55 |
| アストゥーリアス | 195,408.17 | - | 195,408.17 |
| カンタブリア | - | - | - |
| ラ・リオハ | 57,310.20 | - | 57,310.20 |
| ムルシア | 118,062.69 | 148,053.51 | 266,116.20 |
| バレンシア | 373,170.12 | 1,391,009.34 | 1,764,179.46 |
| アラゴン | 230,925.87 | - | 230,925.87 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 163,149.54 | - | 163,149.54 |
| カナリア | 180,830.23 | 735,103.88 | 915,934.11 |
| エストレマドゥーラ | 218,826.07 | - | 218,826.07 |
| バレアレス | - | 989,821.25 | 989,821.25 |
| マドリッド | - | 487,330.29 | 487,330.29 |
| カスティージャ・イ・レオン | 446,907.36 | - | 446,907.36 |
| 合計 | 3,222,786.97 | 5,355,068.93 | 8,577,855.90 |

オ 地域間補償基金 (Fondo de Compensación Interterritorial)

スペイン憲法は、第 158 条第 2 項で、地域間の経済的不均衡を是正し、連帯の原則を有効にするために、投資費用に供される地域間補償基金が設立され、その財源は国会により自治州及び県²⁴⁹に配分されると規定している²⁵⁰。

この基金は、補償基金(Fondo de Compensación)及び補完基金(Fondo Compensatorio)の 2 つの基金で構成され、毎年、一般国家予算にその財源が計上されている。

(ア) 補償基金

a 基金の総額

²⁴⁸ 同上(Sec. I. Cuadro 13)

²⁴⁹ 実務上は県に直接配分された例は存在しない。憲法制定当時は自治州制度がまだ完全に確立していなかったため、一部の公共投資は県レベルが担っていたものと考えられる。

²⁵⁰ 法律レベルでは、LOFCA 第 16 条及び地域間補償基金規制法(Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial)によって制度化され、後者はその後改正されている(Ley 23/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial)

この基金は、各自治州の所得と富の創出を直接的又は間接的に促進することを目的として、比較的開発の遅れた自治州への投資費用に充当される。

基金の総額は、LOFCA 第 16 条第 3 項 a 及び地域間補償基金規制法(Ley 22/2001)第 2 条第 1 項 a の規定に基づき算定される国の総公共投資予算額の 22.5%以上が確保される仕組みとなっている²⁵¹。

b 各自治州の配分方法

この基金は、法律に基づき、自治州及び自治市(セウタ市とメリリャ市)²⁵²に配分される。

各自治州の配分は、次の 5 つの要素により行われる。

| 指標 | 割合 | 主に考慮する内容 |
|---------|-------|------------------------|
| ①人口 | 87.5% | 各州の人口の相対割合 |
| ②人口移動収支 | 1.6% | 過去 10 年の流出入平均(流出超過が対象) |
| ③失業率 | 1.0% | 失業率の高さ |
| ④面積 | 3.0% | 広い地域の需要 |
| ⑤人口分散 | 6.9% | 地理的に広がる人口 |

なお、これらの要素により得られた配分額は、次の基準により補正が行われる。

| 指標 | 効果 |
|-------------------------------|------------------------------------------|
| ① 1 人当たり所得の逆数 (低所得補正) | 各地域の 1 人当たり所得が低いほど、配分額を上乗せ |
| ②カナリア諸島の島嶼 (Insularidad)補正 | カナリア諸島の地理的困難性・EU の最外部領域である特殊性を踏まえ配分額を上乗せ |

すなわち、この基金の目的があくまで「比較的開発の遅れた自治州への投資費用に充当」されるものであることを踏まえ、この補正は行われる。

(イ) 補完基金

a 基金の総額

この基金は、各自治州及び自治市(セウタ市・メリリャ市)に毎年配分される補償基金の 33.33%の金額で構成される。補償基金と同様に、自治州における所得と富の創出を直接的又は間接的に促進する投資費用の資金調達に充当されることを基本とするが、自治州からの要請により、補償基金又は補完基金から投資を受けた事業の運用経費にも充当することができる。この場合は、当該事業の完了後から最長 2 年間で上限となる。

²⁵¹ 別途、基金への追加的財源として、共通制度下の全自治州・自治都市のために当該投資予算額の 1.5%が、加えて「自治憲章を有する都市」のために 0.07%が補足的に上乗せされるほか、スペインにおける「最外部領域(地理的・経済的に不利な特別地域として EU から特別な支援を受ける地域)」であるカナリア諸島のために 1%が補足的に上乗せされる。

²⁵² セウタ市及びメリリャ市には、法律に基づき次の 2 つの金額が配分される。すなわち、Ley 22/2001 第 2 条第 1 項 a に基づく「22.5%以上の公共投資原資」からそれぞれ 0.75%ずつ配分されることに加え、同項 b に規定された 0.07%のうちセウタ市とメリリャ市が 0.035%ずつ分け合い配分される(同法第 4 条第 2 項)

b 各自治州の配分方法

この基金は、補償基金により配分される金額に基づき、機械的に比例配分される。そのため、補償基金を受け取っていない自治州(例:マドリード州、バレアレス諸島など)は補完基金の配分もない。また、複雑な社会経済指標や調整係数などは算定に当たって一切行われぬ。

(ウ) 各自治州への配分状況

表 3-9:地域間補償基金の状況(2022 年度決算)²⁵³

| (千ユーロ) | 地域間補償基金 | | |
|----------------|------------|------------|------------|
| | 自治州 | 補償基金(1) | 補完基金(2) |
| ガリシア | 29,514.50 | 9,837.18 | 39,351.68 |
| アンダルシア | 120,733.08 | 40,240.34 | 160,973.42 |
| アストゥーリアス | 10,580.19 | 3,526.38 | 14,106.57 |
| カンタブリア | 3,709.08 | 1,236.24 | 4,945.32 |
| ムルシア | 15,313.77 | 5,104.07 | 20,417.84 |
| バレンシア | 39,598.25 | 13,198.10 | 52,796.35 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 25,694.74 | 8,564.06 | 34,258.80 |
| カナリア | 43,357.91 | 14,451.19 | 57,809.10 |
| エストレマドゥーラ | 16,682.93 | 5,560.41 | 22,243.34 |
| カスティージャ・イ・レオン | 14,181.76 | 4,726.78 | 18,908.54 |
| 合計 | 319,366.21 | 106,444.75 | 425,810.96 |

²⁵³ 同上(Sec. I. Cuadro 20)

(4) 各基金の役割のまとめ

| 基金名 | 役割 |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 基本的公共サービス保証基金 | 教育・保健医療等の基本的公共サービスについて、人口構成や地理条件を考慮しつつ、全自治州が最低水準の提供能力を確保できるよう財源の均等化を目的とした基金である。 |
| 2. 総合的充足基金 | 自治州の総合的な財政需要額と、税収能力及び基本的公共サービス保証基金による財源との差額を補填し、行政サービス全般の安定的提供を確保する調整基金である。 |
| 3. 自治州収れん基金 | <p><競争力基金> 調整人口一人当たり財源が平均を下回る自治州に追加配分を行い、共通制度下における自治州間の財政水準の差を平均へ収れんさせることを目的とする基金である。</p> <p><協力基金> 所得水準や人口密度など構造的に不利な条件を有する自治州を支援し、地域経済の発展と自治州間の経済的収れんを促進する補完的基金である。</p> |
| 4. 地域間補償基金 | <p><補償基金> 国家予算を財源とし、経済的に立ち遅れた自治州に対する公共投資を通じて、地域間の経済的不均衡を是正する投資型再分配基金である。</p> <p><補完基金> 補償基金を補足し、投資事業に伴う調整的・付随的支出を支援することで、地域間補償制度の実効性を高める補助的基金である。</p> |

(5) その他の資金調達システム

ア 国からの補助金等

国は、各会計年度において、補助金を通じて自治州に経済的支援を行う。

これらの補助金が、自治州が権限を有する部門、サービス、活動又は課題への資金援助を目的とする場合、補助金の管理・運営は当該自治州が行う。ただし、補助金は交付された目的に沿って使用されなければならない。このような補助金は管理補助金(subvenciones gestionadas)と呼ばれる。

管理補助金に加え、自治州は国と特定のプロジェクトを連携して実施するための協定(convenios)に基づく資金を受け取ることも可能である。

2022年において、これらの管理補助金等として国から自治州に割り当てられた金額は264億ユーロに達した。

表 3-10: 国からの補助金等の状況(2022 年度決算)²⁵⁴

| (千ユーロ) | 支出分野別 | | | | | |
|----------------|------------|---------------|----------------|--------------|--------------|---------------|
| | 自治州 | 基礎的公共サービス(1) | 社会保護・社会促進施策(2) | 保健・教育・文化等(3) | 経済分野(4) | 一般施策(5) |
| カタルーニャ | 30,641.66 | 1,637,647.50 | 383,529.25 | 1,118,916.32 | 1,191,181.56 | 4,361,916.29 |
| ガリシア | 11,995.08 | 724,650.88 | 140,194.69 | 288,284.82 | 634,124.54 | 1,799,250.01 |
| アンダルシア | 34,861.93 | 1,951,462.10 | 414,933.05 | 610,338.00 | 1,882,256.79 | 4,893,851.87 |
| アストゥーリアス | 5,092.16 | 253,748.50 | 46,543.29 | 181,999.92 | 237,009.83 | 724,393.70 |
| カンタブリア | 4,584.45 | 161,388.12 | 39,671.05 | 83,299.77 | 256,499.56 | 545,442.95 |
| ラ・リオハ | 2,484.69 | 91,091.31 | 25,517.65 | 58,620.20 | 139,379.40 | 317,093.25 |
| ムルシア | 446.90 | 300,942.44 | 92,530.50 | 132,399.22 | 181,288.82 | 707,607.88 |
| バレンシア | 20,360.83 | 961,237.87 | 264,555.27 | 754,631.78 | 310,100.78 | 2,310,886.53 |
| アラゴン | 8,723.81 | 340,939.60 | 74,354.56 | 179,236.12 | 416,062.92 | 1,019,317.01 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 736.29 | 488,499.53 | 113,211.67 | 211,450.80 | 527,562.72 | 1,341,461.01 |
| カナリア | 20,216.02 | 610,797.95 | 131,103.29 | 656,732.08 | 160,496.99 | 1,579,346.33 |
| エストレマドゥーラ | - | 384,222.66 | 67,879.89 | 174,124.95 | 319,878.31 | 946,105.81 |
| バレアレス | - | 236,816.79 | 79,455.06 | 141,040.34 | 259,947.74 | 717,259.93 |
| マドリッド | 27,892.81 | 1,408,720.92 | 300,807.53 | 665,417.12 | 960,919.89 | 3,363,758.27 |
| カスティージャ・イ・レオン | 1,832.71 | 701,741.83 | 136,722.69 | 360,025.06 | 583,278.49 | 1,783,600.78 |
| 合計 | 169,869.34 | 10,253,908.00 | 2,311,009.44 | 5,616,516.50 | 8,059,988.34 | 26,411,291.62 |

イ 欧州連合(EU)からの資金提供²⁵⁵

各自治州は、主に以下の基金から資金提供を受けている(2022 年度決算)。

(ア) 欧州農業保証基金(Fondo Europeo de Garantía Agraria, FEAGA)

農産物価格安定や農家所得保障を目的に、共通農業政策(CAP)の直接支払いと市場介入を支援する基金である。

(イ) 欧州農村開発基金(Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER)

農村地域の持続可能な発展、農業競争力強化、環境保護、地域格差是正を支援する基金である。

(ウ) 欧州海洋・漁業基金(Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, FEMP)

漁業・水産養殖・加工流通の持続可能性と競争力向上、漁村地域の社会経済発展を支援する基金である。

(エ) 欧州社会基金(Fondo Social Europeo, FSE)

雇用創出、職業訓練、社会的包摂、貧困対策を支援し、地域間や社会格差是正を目的とする基金である。

(オ) 欧州地域開発基金(Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER)

地域間格差是正を目的に、デジタル化、交通・インフラ、グリーン投資など地域開発を支援する基金である。

²⁵⁴ 同上(Sec. I. Cuadro 23)

²⁵⁵ EU からの資金提供の構造については、第 4 章第 3 節 2 において詳述する。

表 3-1 1: 欧州連合(EU)からの資金提供の状況(2022 年度決算)²⁵⁶

| (千ユーロ) | 欧州連合(EU)からの資金提供 | | | | | | |
|----------------|----------------------|-----------------------|----------------------|--------------|------------------|----------------------|---------------------------|
| 自治州 | 欧州農業保証基金 (FEAGA) (1) | 欧州農村開発基金 (FEADER) (2) | 欧州海洋・漁業基金 (FEMP) (3) | その他の農業資源 (4) | 欧州社会基金 (FSE) (5) | 欧州地域開発基金 (FEDER) (6) | (7) の合計 = (1) + ... + (6) |
| カタルーニャ | 297,855.86 | 48,164.83 | 7,430.00 | 710.00 | 112,007.18 | 342,759.01 | 808,926.88 |
| ガリシア | 176,935.67 | 135,929.41 | 72,430.00 | 2,510.00 | 72,881.27 | 307,094.46 | 767,780.81 |
| アンダルシア | 1,575,559.81 | 264,524.56 | 13,860.00 | 1,590.00 | 420,862.34 | 888,899.87 | 3,165,296.59 |
| アストゥーリアス | 69,441.57 | 52,619.56 | 4,210.00 | 40.00 | 27,095.42 | 23,994.75 | 177,401.29 |
| カンタブリア | 48,213.59 | 10,992.02 | 3,600.00 | 350.00 | 1,054.98 | 35,742.44 | 99,953.03 |
| ラ・リオハ | 37,809.20 | 11,611.63 | - | 80.00 | 4,483.69 | 16,685.28 | 70,669.81 |
| ムルシア | 124,446.54 | 36,364.69 | 3,490.00 | 50.00 | 17,951.74 | 150,767.82 | 333,070.79 |
| バレンシア | 154,704.24 | 33,272.19 | 1,970.00 | 3,990.00 | 34,705.99 | 101,601.35 | 330,243.77 |
| アラゴン | 449,536.17 | 75,651.42 | - | 470.00 | 17,845.55 | 136,989.85 | 680,493.00 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 718,289.96 | 180,280.46 | - | 1,240.00 | 1,418.82 | 283,111.95 | 1,184,341.19 |
| カナリア | 233,350.14 | 17,679.58 | 24,920.00 | 70.00 | 56,380.08 | 40,823.04 | 373,222.84 |
| エストレマドゥーラ | 576,619.72 | 118,357.89 | 80.00 | 3,570.00 | 49,459.85 | 136,072.84 | 884,160.29 |
| バレアレス | 31,735.87 | 8,581.05 | - | 190.00 | 25,068.46 | 47,423.93 | 112,999.30 |
| マドリッド | 52,512.89 | 16,454.48 | - | 150.00 | 118,762.36 | 68,323.66 | 256,203.39 |
| カスティージャ・イ・レオン | 911,308.33 | 186,998.71 | 1,570.00 | 2,940.00 | 32,066.54 | 80,843.01 | 1,215,726.59 |
| 合計 | 5,458,319.56 | 1,197,482.48 | 133,560.00 | 17,950.00 | 992,044.26 | 2,661,133.26 | 10,460,489.56 |

ウ 自治州の独自課税及び国税に対する追加(上乗せ)課税

(ア) 自治州の独自課税

LOFCA 第 9 条は、憲法第 157 条第 2 項に基づき自治州が独自課税を設定する際に遵守すべき事項を次のとおり規定している。

- ・自治州の領域外に所在する資産及び発生した所得・支出には課税できない。
- ・自治州の領域外で行われた事業、行為及び事実に対して課税できない。また、当該領域で発生しない履行義務、権利の譲渡・行使及び取得者が当該領域に居住していない資産についても課税できない。
- ・人、物、サービス及び資本の自由な移動の妨げとなってはならない。また、個人の居住地の選択や、企業・資本の所在に実質的な影響を与えてはならない。

また、LOFCA 第 6 条は、自治州が設定する税は、国税や地方税で課税済みの課税対象との二重課税を禁止している。

独自課税の例として、以下のようなものが挙げられる。

- ・アラゴン州: 廃水に対する環境税²⁵⁷、大気汚染物質排出に対する環境税²⁵⁸

²⁵⁶ 同上(Sec. I. Cuadro 25)

²⁵⁷ Impuesto Medioambiental sobre las aguas residuales

²⁵⁸ Impuesto Medioambiental sobre la emisión de contaminantes a la atmósfera

- ・カタルーニャ州:水利用料(又は水道料)²⁵⁹、観光施設宿泊税²⁶⁰

(イ) 国税に対する追加(上乗せ)課税

LOFCA 第 12 条は、自治州は、譲渡可能な国税に対して追加(上乗せ)課税を設定することができる旨を規定している²⁶¹。

また、その他の特別税及び付加価値税については、税率に関する法定権限を自治州が有する場合に限り追加(上乗せ)課税を設定できる。

これらの追加(上乗せ)課税は、国の収入を減少させるような形での設定や、当該税目の性質や構造を損なうような形で設定することはできない。

国税に対する追加(上乗せ)課税の例として、以下のようなものがある。

- ・アストゥーリアス州: 経済活動税(IAE)の最低納付額に対する追加課税²⁶²

3 特別制度(バスク州及びナバラ州)

(1) 概要

憲法附則第 1 条は、憲法及び地方制度基本法の枠組み内で、特別法地域(バスク州及びナバラ州)の歴史的権利を尊重する旨規定する。

資金調達については、バスク自治憲章(Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco、1979 年 12 月 18 日基本組織法第 3/1979 号)及びナバラ地域特別税制の再統合・改善基本組織法(Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejora del Régimen Foral de Navarra、1982 年 8 月 10 日基本組織法第 13/1982 号、実質的な「ナバラ自治憲章」に相当するもの)において、租税及び財政に関する両自治州と国との関係はそれぞれ「合意」及び「協定」に基づく定められる²⁶³。

特別制度においては、バスク州の歴史的地域(アラバ県、ギプスコア県及びビスカヤ県)及びナバラ州が、それぞれ独自の税制を維持・設定・規制する権限を有することが特徴的である。すなわち、輸入に関する関税、輸入に係る付加価値税及び特別税を除くほとんどの国税について、その課税、管理、確定(清算)、徴収及び監査(検査)の権限が、バスク州の 3 地域及びナバラ州に帰属する²⁶⁴。

これらの税は、バスクの各歴史的地域(県)及びナバラ州によって直接徴収されるものであるが、バスク州の各県議会(Diputación Foral)は、徴収額のうち一定額について、バスク州の財政に必要な財源として同州に拠出している。

²⁵⁹ Canon del agua

²⁶⁰ Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos

²⁶¹ 石油製品税(Impuesto sobre Hidrocarburos)を除く。

²⁶² Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas

²⁶³ バスク州については「バスク州経済合意」(Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco)、ナバラ州については「ナバラ州経済協定」(Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra)でそれぞれ規定される。

²⁶⁴ バスク州経済合意第 5 条及びナバラ州経済協定第 3 条

また、それぞれの県議会及びナバラ州政府が、徴収額のうち一定額を「分担金(cupo)」又は「拠出金(aportación)」の形で中央政府に支払うことにより、国による一般的な行政サービスに係る費用の一部を負担する仕組みとなっている²⁶⁵。

(2) バスク州経済合意及びナバラ州経済協定の特徴

前述のとおり、バスク州及びナバラ州における租税・財政に関する特別制度は、それぞれバスク州経済合意及びナバラ州経済協定によって規定されている。これらの制度は、両地域が有する歴史的権利を起源とし、度重なる改正・更新を経ながら現在まで存続してきた。

スペイン憲法附則第1条は、特別法地域の歴史的権利を保護・尊重することを定めており、憲法裁判所の解釈上、これには租税・財政制度も含まれるとされ、合憲性が肯定されている。

また、両制度はいずれも国と当該自治州との二者間の合意又は協定に基づくものであり、当事者による一方的な変更は許されない。制度は無期限とされ、他の自治州には適用されず、他地域の財政制度に影響や干渉を及ぼさない点に特徴がある。

(3) 国家全体の支出に対する経済的拠出

バスク州及びナバラ州は、特定の年金給付や失業手当の支払いなど、国家から移譲されていない権限に基づく公共サービス、国債の利払い、欧州連合予算への拠出、防衛、外交、王室や国会といった中央機関の運営など、国家全体に共通する支出に対して、毎年国家に経済的拠出(cupo/aportación)を行っている。

このような支出は、一般に「非移譲権限(competencias no asumidas)に係る負担」として知られる。

(4) 分担金・拠出金の算定と支払いの枠組み

バスク州及びナバラ州における国家への財政的拠出(バスク州:cupo、ナバラ州:aportación)の額は、5年ごとに国と当該自治州との二者間合意又は協定に基づき算定方法が再設定される。この基準年における合意額は、翌年度以降、年ごとの更新指数(índice de actualización)によって調整される。この更新指数は、基準年から対象年までの国の純徴税収入増加率(incremento de la recaudación líquida del Estado)に基づいて計算される。

バスク州では、3つの歴史的地域(アラバ県、ギプスコア県及びビスカヤ県)の県議会が徴収した税収のうち、国家の非移譲権限に対応する負担分としての分担金(cupo)を4か月ごとの期間終了時に国家へ納付する。ナバラ州では、拠出金(aportación)を3か月ごとに納付する。いずれの納付も国家の歳入予算に計上される。

²⁶⁵ 「分担金(cupo)」:14億9600ユーロ(2022年度実績)、「拠出金(aportación)」:8億7890万ユーロ(2022年度実績)

(5) バスク州及びナバラ州における税収等の状況

表 3-1 2:バスク州における税収等の状況(2022 年度決算)²⁶⁶

(千ユーロ)

| 項目 | アラバ県議会 | ギブスコア県議会 | ビスカヤ県議会 | 合計金額 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 個人所得税 | 993,325 | 2,136,594 | 3,367,781 | 6,497,700 |
| 法人税 | 257,349 | 336,855 | 757,063 | 1,351,267 |
| 財産税 | 21,832 | 68,423 | 79,480 | 169,735 |
| 相続税・贈与税 | 17,579 | 59,097 | 76,077 | 152,753 |
| 非居住者税 | 10,667 | 16,123 | 81,674 | 108,464 |
| 電力生産税 | 357 | 149 | 135 | 641 |
| 信用機関預金税 | 4,196 | 9,155 | 15,484 | 28,835 |
| 直接税の合計 | 1,305,305 | 2,626,396 | 4,377,694 | 8,309,395 |
| 財産譲渡税 | 23,711 | 71,059 | 83,712 | 178,482 |
| 証書行為税 | 7,680 | 14,590 | 23,090 | 45,360 |
| 付加価値税 | 1,118,496 | 2,315,205 | 3,487,688 | 6,921,389 |
| 特定交通手段に対する特別税 | 4,082 | 7,957 | 12,774 | 24,813 |
| 特別税： | 218,416 | 452,102 | 681,057 | 1,351,575 |
| - アルコール及び中間製品に対する税 | 7,565 | 15,658 | 23,586 | 46,809 |
| - ビールに対する税 | 4,032 | 8,345 | 12,572 | 24,949 |
| - 石油製品に対する税 | 143,966 | 297,998 | 448,912 | 890,876 |
| - たばこ製品に対する税 | 62,853 | 130,101 | 195,987 | 388,941 |
| 電気に対する特別税 | 2,513 | 5,201 | 7,835 | 15,549 |
| 特定炭化水素の小売販売税 | - | - | -1 | -1 |
| 保険料税 | 16,117 | 35,253 | 61,088 | 112,458 |
| 賭博活動税 | 1,140 | 1,361 | 2,120 | 4,621 |
| 温室効果ガス税 | 357 | 2,354 | 1,752 | 4,463 |
| 金融取引税 | 17,698 | 36,633 | 55,185 | 109,516 |
| 特定デジタルサービス税 | 2,502 | 4,948 | 9,704 | 17,154 |
| 間接税の合計 | 1,412,712 | 2,946,663 | 4,426,004 | 8,785,379 |
| 賭博税 | 5,640 | 11,759 | 23,358 | 40,757 |
| その他の収入 | 5,501 | 13,272 | -23,583 | -4,810 |
| 料金及びその他の収入の合計 | 11,141 | 25,031 | -225 | 35,947 |
| 税収総額 | 2,729,158 | 5,598,090 | 8,803,473 | 17,130,721 |

²⁶⁶ 同上(Sec. II. Cuadro 1)

表 3-1 3:バスク州における各県議会から同州への拠出額(2022 年度決算)²⁶⁷

(千ユーロ)

| 歴史的地域 | 金額 |
|-------|------------|
| アラバ | 1,865,996 |
| ギブスコア | 3,762,472 |
| ビスカヤ | 5,818,535 |
| 合計 | 11,447,003 |

表 3-1 4:バスク州における補完的な財源(2022 年度決算)²⁶⁸

(千ユーロ)

| 税金及びその他の収入 | 金額 |
|-------------|--------------|
| ビンゴ税 | - |
| 賭博税の追加課税 | 3,186.41 |
| 水道使用料 | 5,090.74 |
| その他の税および収入 | 209,748.56 |
| 合計 | 218,025.71 |
| EU基金 | 金額 |
| 欧州地域開発基金 | 235,731.38 |
| 欧州社会基金 | 21,465.62 |
| 欧州農村開発基金 | 11,549.38 |
| 欧州農業保証基金 | 54,505.05 |
| 欧州海洋・漁業基金 | 7,680.00 |
| その他の農業・漁業資源 | 40.00 |
| 合計 | 330,971.43 |
| 移転 | 金額 |
| 国家からの補助金等 | 983,511.26 |
| 合計 | 983,511.26 |
| 補完的財源の合計 | 1,532,508.40 |

²⁶⁷ 同上(Sec. II. Cuadro 2)

²⁶⁸ 同上(Sec. II. Cuadro 3)

表 3-15:ナバラ州における税収等の状況(2022 年度決算)²⁶⁹

(千ユーロ)

| 項目 | 金額 |
|--------------------|-----------|
| 個人所得税 | 2,137,034 |
| 法人税 | 399,281 |
| 個人資産税 | 34,870 |
| 相続税・贈与税 | 68,847 |
| 非居住者税 | -1,522 |
| 資産再評価税 | - |
| 電力生産税 | -52 |
| 信用機関預金税 | 6,457 |
| 直接税の合計 | 2,644,915 |
| 財産譲渡税 | 67,056 |
| 証書行為税 | 16,716 |
| 付加価値税 | 1,656,446 |
| 特定交通手段に対する特別税 | 7,898 |
| 特別税: | 512,245 |
| - アルコール及び中間製品に対する税 | 3,446 |
| - ビールに対する税 | 7,066 |
| - 石油製品に対する税 | 344,001 |
| - たばこ製品に対する税 | 157,732 |
| 電気に対する特別税 | 6,313 |
| 特定炭化水素の小売販売税 | -7 |
| 保険料税 | 29,445 |
| 賭博活動税 | 1,627 |
| 温室効果ガス税 | 947 |
| 間接税の合計 | 2,298,686 |
| 賭博税 | 9,892 |
| 延滞金及び遅延利息 | 18,035 |
| その他の項目 | 535 |
| 料金及びその他の収入の合計 | 28,462 |
| 税収総額 | 4,972,063 |

²⁶⁹ 同上(Sec. II. Cuadro 4)

表 3-1 6:ナバラ州における補完的な財源(2022 年度決算)²⁷⁰

(千ユーロ)

| 税金およびその他の収入 | 金額 |
|----------------|------------|
| 衛生管理料 | 35,068.75 |
| 大規模商業施設税 | 2,316.95 |
| 廃棄物埋立処分税及び焼却税 | 5,073.00 |
| 手数料等 | 128,283.00 |
| 合計 | 170,741.70 |
| EU基金 | 金額 |
| 欧州地域開発基金 | 12,530.16 |
| 欧州社会基金 | 3,331.47 |
| 欧州農村開発基金 | 118,845.09 |
| 欧州農業保証基金 | 17,545.19 |
| 欧州海洋・漁業基金 | - |
| その他の農業・漁業資源 | 160.00 |
| 合計 | 152,411.90 |
| 移転 | 金額 |
| 国家からの補助金等 | 313,206.06 |
| 県議会による国庫収入への参加 | 114.00 |
| 合計 | 313,320.06 |
| 補完的財源の合計 | 636,473.65 |

4 カナリア諸島

1978 年憲法により確立されたスペインの「自治州国家」構造の下で、カナリア諸島は、その地理的特性や島嶼性に由来する経済的・政治的・行政的要素を考慮した特別な制度的保護を受けている。

こうした特異性は、「カナリア諸島自治憲章」(Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias)に明記されており、欧州連合の最外縁地域(Regiones Ultraperiféricas)としての地位も踏まえ、財政制度が構築されている。

(1) 国税の適用除外と独自課税制度

カナリア諸島では、スペイン本土で適用されている付加価値税及び一部の特別税(炭化水素税、たばこ製品税など)が適用されていない。代替として、「石油由来燃料税」及び「たばこ税」のほか、カナリア諸島間接一般税(IGIC:Impuesto General Indirecto Canario)及びカナリア諸島における輸入及び商品の引渡しに関する仲裁税(AIEM:

²⁷⁰ 同上(Sec. II. Cuadro 5)

Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias)など、法令に定められた範囲の中で独自の課税制度が存在する。

(2) 財源

自治州財政制度法(Ley 22/2009²⁷¹)附則第2条では、カナリア諸島の特殊性を考慮し、他の自治州とは異なる財政制度となる旨規定されている。

カナリア諸島の財源は、自治憲章第169条に定められており、主には、独自課税による収入、行政手数料、特別負担金、国からの税収移譲、地域間補償基金からの交付金及びその他公的な補助金である。さらに、同第172条に基づき、カナリア諸島は国家が徴収し自治州に移譲しないとされている税収について、全自治州の徴収額の一定割合を受け取る権利を持つ。

また、カナリア諸島は、島嶼性といった地理的ハンディキャップがあり、これらの要因により発生する追加的な財政負担や公共サービス提供における赤字に対応するため、国は以下の憲法上の規定等²⁷²に基づき、補填措置を講じている。

この仕組みによって、国は国家一般予算を通じ、追加コストや人口構成要因、領域の断片性(fragmentación territorial)²⁷³に起因する不均衡を是正するための資金をカナリア諸島に配分している。

なお、カナリア諸島は、憲法第158条第2項に基づき設けられた地域間補償基金の配分を受ける自治州の一つであり、国家による財政的連帯の仕組みにおいて支援を受けている。

²⁷¹ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

²⁷² 憲法第31条(税負担の公平)、第138条(領土内の経済的均衡)及び第157条第3項の規定に基づき制定された法律(Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias)

²⁷³ある自治体や地域が連続した地理的空間ではなく、複数の分離した地域から構成されていることによって、行政運営や公共サービスに追加的なコスト・困難が発生する状態。

(3) カナリア諸島における特定税収の状況(2022年度決算)²⁷⁴

表 3-17:カナリア諸島における特定税収(2022年度決算)

(千ユーロ)

| 項目 | 金額 |
|-------------------|--------------|
| カナリアス州間接税(IGIC) | 1,890,703.35 |
| 輸入・商品引渡し税(AIEM) | 233,831.08 |
| 特定輸送手段に対する税 | 20,293.18 |
| 延滞利息、加算金、強制執行及び罰金 | 7,731.93 |
| 税収総額 | 2,152,559.54 |
| - 管理費用 | 42,346.49 |
| 分配対象総徴収額 | 2,110,213.05 |
| カナリア自治州 | 886,289.48 |
| 地方自治体へ | 1,223,923.57 |

²⁷⁴ 同上(Sec. I. Cuadro 29)

第2節 地方団体(ムニシピオ及び県)の財政制度

1 地方団体の財源に関する憲法の基本原則

憲法第142条は、地方財政について、各地方団体は、各地方団体に法律が付与する権限の遂行に必要な十分な財源を有しなければならず、その基本的財源は、独自の課税並びに国家及び自治州からの交付金である旨規定する。

地方財政にかかわる法令として、地方制度基本法のほか、地方財政法(Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales,TRLRHL)も存在する。両法律は、地方財政について尊重すべき一般的原則を定めている。

地方財政法第1条は、本法に含まれる各規定が憲法第149条第1項第18号に基づいて制定されており、地方団体の財政制度に関する法的枠組みの基本を構成することを明示した上で、地方税制度及び国の地方団体に対する交付金の具体的仕組みについても、憲法第133条及び第142条を根拠として、主として本法により具体化されるものと位置付けている。併せて、本法の規定が、憲法第149条第1項第14号により国の専管事項とされている国家の財政運営及び税制の基本的枠組みと抵触するものではないこと、さらにナバラ州やバスク州など特別財政制度を有する地域については適用除外とされることも明確にしている。

2 地方団体の財源

地方財政法第2条第1項は、地方団体の財源を次のとおり列挙している。

- ① 当該地方の財産及びその他の司法関係による収入
- ② 固有の租税に分類される手数料、特別税及び税金並びに自治州税及び地方税に対する追徴課税
- ③ 国及び自治州からの交付金
- ④ 補助金
- ⑤ 公共料金
- ⑥ 借入金収入(地方債)
- ⑦ 過料その他当該地方団体の権限の範囲内で課される制裁による収入
- ⑧ その他広報関係による収入

地方団体の財政当局は、これらの各種財源について、国の財政当局と同様の法的特権を有する。これにより、地方団体はこれらの財源を徴収・回収するために、国家と同様の強制徴収権や優先権を行使できる。これらの徴収行為は、関係法令に従って定められた行政手続に則って実施される。

3 ムニシピオの財源

地方財政法第2章第56条以降の規定の中で、ムニシピオの財源の構成は次のとおり規定されている。

(1) 固有の租税

ア 手数料(Tasas)

権限の範囲内におけるサービスの提供・活動の実施に対して、又はムニシピオの公的財産の私的使用又は特別使用に対して手数料を設定し、請求することができるものであり、特定の行政手続(例:建築許可)などに対して義務的に課される。

イ 特別税(Contribuciones especiales)

公共事業又はサービスの創設又は拡大のために特別税を設定し、徴収することができる。

ウ 税金(Impuestos)

税金のうち、徴収が義務付けられるものとして固定資産税²⁷⁵、事業税²⁷⁶及び自動車税²⁷⁷が存在し、徴収が任意であるものとして建設、設置、工事にかかる税²⁷⁸及び都市部の地価の上昇にかかる税²⁷⁹がある²⁸⁰。

ムニシピオは、これら地方財政法によって定められた特定の税目について、その課税に必要な基準(税率、課税免除基準等)を定める権限を有するものであり、独自の税目を創設する権限は有していない。特定の税目に係る権限を行使するためには、ムニシピオは対応する条例を制定する必要がある。

なお、徴収が義務付けられる税目について条例が制定されない場合には、当該税目について地方財政法に定められた最低限の税率等により課税が行われる。

(2) 国からの交付金

県都若しくは自治州都であるムニシピオ又は住民登録人口が7万5,000人以上のムニシピオには、国の税収の一定割合が配分される。

7万5,000人未満のムニシピオ²⁸¹には、国の税収に基づき計算された総額²⁸²が人口や財政努力に係る指数(esfuerzo fiscal)²⁸³により配分される。

(3) 公共料金

ムニシピオが提供するサービス・活動の実施について、公共料金を設定し、

²⁷⁵ Impuesto sobre Bienes Inmuebles

²⁷⁶ Impuesto sobre Actividades Económicas

²⁷⁷ Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

²⁷⁸ Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

²⁷⁹ Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

²⁸⁰ これらの税目に加え、地方財政法の追加条項第1項では、任意の税金として狩猟場・釣り場の利用における奢侈税が規定されている。

²⁸¹ 観光ムニシピオ(Municipios turísticos)と呼ばれる住民登録人口2万人以上であって区域内の別荘が主となる住宅の数を超過しているムニシピオについては、通常の配分に加えて、炭化水素税及びたばこ税の一部が特別に譲与される。これにより、観光地の特性に配慮した追加的な財政支援が行われている。

²⁸² 7万5,000人以上の人口を有するムニシピオへの譲与分を差し引いた残りの税収が原資となり計算される。

²⁸³ 地方税の徴収努力の度合いを意味し、ムニシピオが法定されている税目をどの程度しっかり課税・徴収しているか、つまり、住民や企業に対してどれだけ課税負担を求めているかを示す指標である。例えば法定上限に近い税率を設定しているなど、課税免除措置等を少なくしている自治体が「努力している」とみなされる。

請求することができるものであり、住民が任意で利用するサービス(例:公営プールの利用料金)に対して発生する対価である。

(4) 個人労務及び輸送手段の提供

住民登録人口が 5,000 人未満のムニシピオは、当該ムニシピオの権限に属する公共事業や他の公的機関から移譲された事業の実施のために、人力(*prestación personal*)及び輸送手段(*prestación de transporte*)の提供を義務的に住民に課することができる²⁸⁴。

4 具体的な固有の租税(ムニシピオ)

(1) 固定資産税²⁸⁵

ア 税の性格及び課税対象

固定資産税は、ムニシピオにとって最も重要な直接税とされる。区域内に存在する不動産の価値に課される財産税であり、法律により課税及び徴収が義務付けられており、歳入の大部分を占める。納税者の個人的又は家族の状況が考慮されない物件的税²⁸⁶である。税務管理は、課税台帳等を通じて行われるが、必ずしもムニシピオだけで行うのではなく、国と共同で行う。

課税対象は、農村部又は都市部の不動産並びに特別な性質を有する不動産²⁸⁷に係る所有権である。ただし、主に次のものは非課税となる。

- ・ 幹線道路、道路、その他の陸上通路及び海上・陸上・水上の公有不動産
- ・ ムニシピオが所有する公共財産

イ 課税免除

主に次のものは課税免除となる。

- ・ 国、自治州又は地方団体が所有し、市民の安全・教育・刑務所サービスに直接供される不動産及び国が所有し国防に供される不動産
- ・ 一定の条件を備えた宗教団体の不動産
- ・ 赤十字団体が所有する不動産
- ・ 外国政府等公的機関の代表部として使用される不動産
- ・ 鉄道線路が占有する土地及び同土地に所在する駅舎、倉庫、その他当該線路の運用に不可欠なサービスに使用されている建物。ただし、宿泊施設、商業・娯楽施設、製造施設等は対象外

ウ 納税義務者

課税対象となる不動産の所有者²⁸⁸

エ 納税義務発生日

²⁸⁴ スペインの伝統的制度に由来し、現代での当該条文の行使の状況は不明。

²⁸⁵ 地方財政法第 60 条から第 77 条まで

²⁸⁶ ただし、地方財政法においては、条例により大家族の世帯主である納税者に対し減免措置を講じることができる旨規定されている。

²⁸⁷ 空港、港湾施設、ダム等

²⁸⁸ 自然人、法人及び地方財政法第 35 条第 4 項に規定される団体

課税期間は、暦年(1月1日から12月31日まで)と一致し、毎年1月1日時点での当該不動産の所有者が納税義務者となる。そのため、納税義務発生日を過ぎて不動産を譲渡した場合であっても納税義務を負う。

オ 課税標準(Base imponible)及び課税対象額(Base liquidable)

課税標準額は、不動産の課税評価額(valor catastral)であり、不動産の土地台帳(Catastro Inmobiliario)に記載された価額に基づき算定される。

課税対象額は、課税標準額から一定の減額措置²⁸⁹を適用した後の価額である。これらの減額措置は、不動産の土地台帳上の価値の変化を反映する。

カ 税率

不動産の種類(農村部又は都市部)に応じて税率が異なるが、比例税率であり、法律の範囲内における税率の設定はムニシピオに委任される。

最低税率は宅地では0.4%、農地では0.3%となり、最高税率は宅地が1.1%、農地は0.9%となる。各ムニシピオは、人口や県都であることなど特定の状況に応じて、法律で定められた制限の範囲内で上記税率を増加又は減少することができる。なお、恒常的に空き家となっている住宅用不動産については、税率の50%まで税額の加算が可能である。

キ 減免

減免には、義務的減免と任意的減免の2種類がある。

義務的減免の対象となる不動産は次のとおり。

- ・ 都市開発・建設・不動産開発企業が自社の固定資産に計上していない新築・改修物件(固定資産税額の50~90%の減免)
- ・ 公的住宅(50%の減免)
- ・ 農業協同組合等が保有する農地(95%の減免)

任意的減免の対象となる不動産の例は次のとおり。

- ・ 公的研究機関及び大学教育機関の不動産(最大95%の減免)
- ・ 文化的価値のある歴史的建造物又は歴史的庭園(最大95%の減免)
- ・ 納税者が多子世帯である場合のその所有不動産(最大90%の減免)
- ・ 太陽光を利用した熱・電気利用システムを設置した不動産(最大50%の減免)
- ・ 賃料が法律で制限されている住宅賃貸を目的とした住宅用不動産(最大50%減免)
- ・ 電気自動車充電施設を備えた不動産(最大50%の減免)

(2) 事業税²⁹⁰

ア 税の性格及び課税対象

事業税は、客観的な事実に基づき課税される直接税である。すなわち、利益の有無にかかわらず、スペイン国内で企業活動・専門職活動・芸術活動を行うという事

²⁸⁹ 課税評価額が急激に増加した場合の納税者保護のための減額措置等

²⁹⁰ 地方財政法第78条から第91条まで

実に基づいて課される。このため、特に世界金融危機時の時には、利益が出ていないにも関わらず課税されることについて、納税者の負担に関する議論が多く見られた。

独立した性格を有する畜産業²⁹¹、鉱業、工業、商業及びサービス業が課税対象事業とみなされる。したがって、農業、従属的な畜産業、林業及び漁業は課税対象とはならない。

イ 課税免除

主に次のものは課税免除となる。

- ・ 国、自治州、地方団体及び赤十字等の公的機関
- ・ 研究機関、慈善団体、公益財団からの資金を受ける教育施設、身体・精神障がい者のための団体等の公益性が一定程度認められた組織等
- ・ 課税対象となる事業が開始された最初の 2 課税期間
- ・ 個人事業者
- ・ 法人税の納税義務者等のうち営業収益の純額が 100 万ユーロ未満の者
- ・ 国内に恒久的施設(Establecimiento permanente)を有する非居住者所得税の納税者(Contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de no Residentes)のうち営業収益の純額が 100 万ユーロ未満の者

ウ 納税義務者

課税対象となる事業を行う個人又は法人等

エ 納税義務発生日

課税期間は暦年と一致し、年の途中で事業を開始した場合は、当該事業開始日から暦年末までを課税期間とする。納税義務の発生日は、毎年 1 月 1 日（事業を開始した最初の年は事業開始日）となる。

オ 税率

地方財政法において、税率は、業種・事業内容・規模(ムニシピオ内か全国規模か)・事業所の面積等を踏まえて決定する旨が規定されているほか、各課税対象事業の推定される平均年収の 15%を超えてはならないこと等が規定されている。これらの要素を考慮して各事業の税率が決定され、それらは地方財政法の委任を受けた立法政令²⁹²で詳細に規定される。

(3) 自動車税²⁹³

ア 税の性格及び課税対象

²⁹¹ 家畜の飼育が単なる自家消費目的や農業の一部ではなく、独立した収益活動として明確な商業的目的をもって行われている畜産業のことを指す。

²⁹² 正確には 2004 年の改正前の旧地方財政法(Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales)の委任を受けて制定された事業税に関する税率表及び適用指針を定める 1990 年 9 月 28 日付立法政令第 1175 号(Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas.)のことを指す。

²⁹³ 地方財政法第 92 条から第 99 条まで

自動車税は、公道を使用する車両の所有に対して課される直接税である。

原則として、公的な車両登録機関に登録された車両が対象となり、登録抹消されていない限り、走行可能とみなされ課税される。

イ 課税免除

主に次のものは課税免除となる。

- ・ 国家、自治州、地方団体が所有する国防又は市民の安全保障に使用される公用車両
- ・ 外国政府代表部及び外交官等が所有する車両
- ・ 救急車及び傷病者の救護や搬送に直接使用されるその他の車両
- ・ 乗車定員(運転手を含む)が9名を超える都市公共交通用のバス等
- ・ 農業用トラクター、トレーラー等

ウ 納税義務者

車両登録書類に車両が登録されている個人又は法人等

エ 納税義務発生日

課税期間は暦年と一致し、年の途中で車両を初めて取得した場合は、課税期間はその車両を取得した日から始まる。納税義務は、課税期間の初日に発生する。ただし、次の場合には、額は暦年を四半期単位で按分して計算される。

- ・ 車両の初回取得
- ・ 車両の永久的な抹消登録(廃車)²⁹⁴

オ 税率

税率の算定は、車両を乗用車、バス、トラック、トラクター、トレーラー、セミトレーラー及び二輪車の6つのカテゴリーに分類された上行われる。

税額は以下のような課税標準により決定する。

- ・ 課税馬力²⁹⁵(乗用車及びトラクター)
- ・ 座席数(バス)
- ・ 積載量(トラック、トレーラー及びセミトレーラー)
- ・ 総排気量(二輪車)

ムニシピオは、各税率について、2を上限とする増額するための係数を適用することができる。

カ 減免

各ムニシピオは、税条例により次の減免を規定することができる。

- ・ 車両に使用する燃料の種類により最大75%の減免
- ・ 車両のエンジンの特性により最大75%の減免

²⁹⁴ 同様の按分は、盗難や窃取による一時的な登録抹消が行われた場合にも適用され、その場合は車両登録簿に抹消が記録された時点から適用される。

²⁹⁵ 課税馬力(*potencia fiscal*)は、自動車の技術的特性(シリンダーの数、排気量、行程など)を基に計算される数値であって、税額の区分を定めるために使われるものであるため、実際の馬力とは異なる。

- ・ 歴史的な価値を有する車両(いわゆるクラシックカー)又は製造日から 25 年以上経過した車両に対して最大 100%の減免

(4) 建設・設置・工事にかかる税²⁹⁶

ア 税の性格及び課税対象

建設・設置・工事にかかる税は、ムニシピオの区域内において行われる建設・設置・工事のうち、建築許可又は都市計画許可の取得が必要なものであって、これらの許可に係る権限を当該ムニシピオが有する場合に、当該建設・設置・工事の実施に対して課税される間接税である。

イ 課税免除

国、自治州又は地方団体が実施する建設・設置・工事であって、道路、鉄道、港湾、空港、水利施設、集落の排水処理に直接的に供されることを目的としている場合は、課税免除となる。この場合は、新規投資事業か維持補修事業であるかは問わない。

ウ 納税義務者

建設・設置・工事の発注者(施主)であって、当該建設等を行う不動産の所有者である否かは問わない。発注者(施主)とは、当該実施に係る費用を負担する者を指す。なお、当該建設等に許可を申請する者や実際に当該建設等を実施する者が納税代理人となることも可能である²⁹⁷。

エ 課税標準

課税標準は、建設・設置・工事の実施に要した実質的な費用であり、これらに関連する付加価値税や公共サービスに係る料金等は含まれない。また、専門家への報酬(建築士や測量士への報酬等)や建設等に係る請負事業者の利益分なども含まれない。

オ 税率

ムニシピオが決定するが、4%を超えてはならない。

カ 減免

各ムニシピオは、税条例により次の減免を規定することができる。

- ・ 社会的、文化的、歴史的、芸術的理由又は雇用創出促進などの特別な事情によりムニシピオにとって有益と認められた建設等(最大 95%の減免)
- ・ 太陽エネルギー等の熱電力利用システムが組み込まれた施設の建設等(最大 95%の減免)
- ・ 民間インフラ投資を促進する計画に関連する建設等(最大 50%の減免)
- ・ 公的助成を受ける住宅に係る建設等(最大 50%の減免)
- ・ 障がい者のアクセスや居住条件の改善に係る建設等(最大 90%の減免)
- ・ 電気自動車の充電ポイントの設置に必要な建設等(最大 90%の減免)

²⁹⁶ 地方財政法第 100 条から第 103 条まで

²⁹⁷ この場合、納税代理人は本体の納税義務者たる発注者(施主)に対し支払った税額の償還を請求することができる。

(5) 都市部地価上昇税²⁹⁸

ア 税の性格及び課税対象

都市部地価上昇税は、都市部の土地について、当該土地の所有権の譲渡や用益権(地上権など)の設定又は譲渡により生じる地価の上昇に対して課される直接税である。

なお、固定資産税の課税対象となる農地に係る譲渡又は権利の移転、夫婦間で行われる財産又は権利の移転、婚姻の消滅等に係る子ども又は夫婦間で行われる財産又は権利の移転等に係る地価の上昇及び土地の取得期日と譲渡期日の間に地価の上昇が認められない場合については、課税されない。

イ 課税免除

主に次のような行為の結果による地価上昇は課税免除となる。

- ・ 地役権の設定及び譲渡
- ・ 歴史的建造物の譲渡
- ・ 債務整理のための自宅の譲渡
- ・ 国、自治州及び地方団体等及び慈善団体等が所有する土地の譲渡

ウ 納税義務者

- ・ 無償で移転等が行われた場合は、当該移転等を受けた者
- ・ 有償で移転等が行われた場合は、当該移転等を行った者

なお、この場合において、当該移転等を行った者がスペインに居住していない場合には、当該移転等を受けた者が納税代理人となる。

エ 課税標準

課税標準は、原則として、譲渡時点における土地の固定資産税評価額に、土地の保有年数に応じて各ムニシピオが定める係数²⁹⁹を乗じて算定される。すなわち、土地の評価額に法定の年数別係数を掛け合わせることで、地価の増加分とみなされる金額が算出され、これが課税標準となる。

ただし、納税義務者が請求により、実際の取得価額と譲渡価額の差額(すなわち現実に発生した土地の増加額)が、前述の算定方法に基づく金額よりも低いことが証明され、当局がこれを認めれば、その増価額が課税標準となる。

つまり、納税者は、①固定資産税評価額と係数を用いた算定方法(推定値による原則的方式)と、②実際の売買によって得られた増加額(実額方式)のいずれか低い方を選択することができる制度となっており、不合理な過大課税を避ける仕組みが設けられている。

オ 税率

ムニシピオが決定するが、30%を超えてはならない。

²⁹⁸ 地方財政法第 104 条から第 110 条まで

²⁹⁹ 保有年数に応じた係数(法律で上限が示され、実際の係数はムニシピオが決定する。)が地方財政法第 107 条第 4 項で定められる。(例: 1 年で 0.15、2 年で 0.14、… 5 年で 0.18、… 10 年で 0.12、… 20 年以上で 0.14)

カ 減免

各ムニシピオは、税条例において、当該土地の所有権の譲渡や用益権(地上権など)の設定又は譲渡が、死亡により無償で被相続人の子や養子、配偶者、直系尊属又は養親の利益となる場合には、課税標準額に対して最大 95%の減免を定めることができる。

5 セウタ市とメリリャ市

憲法第 144 条 b の規定に基づき、セウタ市とメリリャ市は特別な体制を有する地方団体であり、それぞれ自治憲章を有する³⁰⁰。両市は自治権を享受し、独自の自治制度を構築している。自治憲章には自主財源も明記され、他のムニシピオや県と同様に、地方財政に係る法令の適用を受ける。

(1) 財源

主な財源は、独自課税による収入、総合的充足基金及び自治州収れん基金からの配分金、地方団体について定められた基準に従った国の租税における持ち分、都市の資産から得られる収入及び私法上の収入(相続、遺贈及び寄附の収入)、借入金、国から権限が移譲されたことに伴い受け取る国からの交付金、国から譲渡される租税の収入並びに EU から両市に割り当てられる財源である。

独自課税に係る管理、確定(清算)、徴収、監査(検査)及び制度改正は、地方団体の財政制度に関する法制に基づき両市が行う。

なお、両市には、共通制度における地方財政の資金調達システムが適用され、憲法第 158 条第 2 項に基づき設けられた地域間補償基金の配分を受ける。

(2) 地理的特性に基づく特別な税制優遇措置

両市は、アフリカ大陸の北海岸に位置し、本土から離れているため、特別な税制優遇措置が設けられる。主な措置は次のとおりである。

ア 直接税

(ア) 個人所得税

両市で得た所得に対する税額の 60%の控除が適用される³⁰¹。

(イ) 法人税

両市で得た所得に対する税額の 50%の控除が適用される³⁰²。

(ウ) 相続・贈与税

³⁰⁰ セウタ市:Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.

メリリャ市:Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

³⁰¹ Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio,第 68 条第 4 項

³⁰² Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades,第 33 条

被相続人が両氏の居住者である場合、税額に 50%控除が適用され、承継人が配偶者、尊属又は卑属である場合、控除率は 99%まで引き上がる³⁰³。

イ 間接税

(ア) 付加価値税

適用されず、代わりに生産・サービス及び輸入税(Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación、IPSI)が適用される。

(イ) 特別税

特定輸送手段に対する特別税及び製造にかかる特別税のうち電気に対する特別税のみが課される。ただし、たばこ製品及び燃料・可燃物については、補完的な IPSI 課税が存在する。

6 県の財政制度

78 年憲法は、第 141 条第 2 項において、県の統治及び自治行政は、県議会(Diputaciones)又は他の代表制機関に委ねられると規定している。

地方制度基本法第 31 条第 1 項は、県について、複数のムニシピオの集合体であり、法人格と目的遂行のための完全な能力を有する地方団体と定義している。

県の役割は、ムニシピオ間の連帯と均衡を確保することであり、特に、県域におけるムニシピオの権限に属する公共サービスの包括的かつ適切な提供を確保すること及び地方団体と自治州・国家間の行政活動の調整に関与することに重点が置かれる。

(1) 財源

県議会の財政は、以下の 3 つの柱によって支えられている³⁰⁴。

ア 公的交付金

主に国家予算から交付され、一部は自治州からの補完的支援を含む。特に、地域間補償基金は、自治州間の財政格差を是正し、結果として県議会の財源を強化する役割も果たしている。

イ ムニシピオからの拠出金³⁰⁵

県を構成するムニシピオが、人口や課税標準等の基準に基づき、協定等により分担金を拠出することが可能である。これらは県予算の補完財源として機能する。

ウ 独自財源

県議会は、行政サービスの対価としての料金、罰金、事業税に対する付加税³⁰⁶などの独自財源を保有することができ、これにより公的交付金やムニシピオからの拠出金を補完している。

³⁰³ Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, 第 23 条 bis

³⁰⁴ 県議会の資金調達には、公的交付金・ムニシピオ拠出金・独自財源の組み合わせによって成り立っており、地方制度基本法を基本枠組みとしつつ、地方財政法や各自治州の規定によって補完されている。この財政制度は、財政的均衡と基本的な公共サービス水準の確保を目的として構築されている。

³⁰⁵ 地方制度基本法第 36 条第 2 項

³⁰⁶ ムニシピオの財源である事業税に対し、最大で 40%の付加税を課することが可能

第3節 地方債制度

1 自治州

(1) 自治州の借入制度の法的枠組み

自治州の借入れに関する制度は、憲法第135条及び自治州財政組織法(LOFCA)第14条を中心として構成されている。2011年の憲法改正及び予算安定性及び財政持続可能性組織法(LOEPSF)の制定により、債務管理に関して国との整合が一層求められる制度となっている。

(2) 短期借入れと長期借入れの区分³⁰⁷

自治州は、短期借入れ(1年以内)について、暫定的な資金需要(資金繰りの不足)を補うことを目的として比較的自由に実施可能であるが、1年を超える長期借入れについては、原則として次の制約を受ける。

ア 借入れの用途は投資的支出に限定されること

イ 元金及び利息を含む年間返済額が、当該自治州の当該会計年度の経常収入の25%を超えないこと

ウ 国外での借入れや公債発行には国の事前許可が必要とされるが、例外として、ユーロ建てによりEU域内で行われる借入れは「対外資金調達」とはみなされず、この特定の要件からは除外される。

エ 自治州の借入取引は、国の債務政策との調整が求められ、その調整は、財政政策・金融協議会(Consejo de Política Fiscal y Financiera)により行われる。なお、財政安定目標等を遵守できない自治州は、全ての借入取引について国の事前許可を得ることが義務付けられる。

(3) 自治州債務の信認性と優先原則

自治州の債務は、国の公債と同等の法的地位及び市場上の取扱いが保障されており³⁰⁸、これにより投資家に対しての信認性が確保されている。この信認性は、憲法第135条第3項及びLOEPSF第14条が定める、債務の元利払いがあらゆる他の支出に絶対的に優先するという原則によって、さらに強固なものとなっている。

2 地方団体

(1) 地方団体の借入制度の法的枠組み

地方団体の借入れは、地方財政法(TRLRHL)第48条～第55条に基づき構成される厳格な制度的枠組みの下で運用される。2008年の世界金融危機後、特に2012年のLOEPSFによって財政規律が抜本的に強化され、その後の法改正でより厳しい債務上限が定められた。

³⁰⁷ LOFCA 第14条第2項、第4項及び第20条第1項

³⁰⁸ LOFCA 第14条第5項及び憲法第135条

さらに 2014 年には、地方財政法(TRLRHL)第 48 条 bis において「金融上の慎重性の原則(prudencia financiera)」が導入され、全ての金融取引³⁰⁹に対しリスクとコストの最小化を義務付けることが設定されるなど、質的側面からも規律が強化された。

(2) 短期借入れ

短期借入れ(1 年以内)は、資金繰り目的で認められるが、その総額は前年度の経常収入の 30%を超えてはならない(TRLRHL 第 51 条)。ただし、当該取引が当該年度の予算の決算が行われていない年度の前半に行われる場合、前年度の決算を基準とする。この短期借入れには、次のものが含まれる。

- ア 金融機関から受け取る前受金(anticipos)、これは徴収管理機関を介して行う場合も含まれ、各会計年度において納税者台帳(padrón)や登録簿(matricula)を通じて確定された収入に対する前受金
- イ 金融機関から提供される貸付・融資で、一時的な資金不足を補うもの
- ウ 地方団体が市場で債券や短期借入証書などを発行して資金を調達するもので、期間が 1 年を超えない債務(deuda)の発行

(3) 長期借入れ

長期借入れは、次の条件を満たす場合に限り認められる。

- ア 原則として借入れの用途は投資的支出に限定されること³¹⁰。ただし、歳入の過大見積もりや税金の滞納額の増加等による収入不足に起因して当該年度の決算において資金残高がマイナスとなる場合であって、新年度予算の歳出削減でも対応が困難な場合には、TRLRHL 第 177 条第 5 項に規定する条件³¹¹を満たす場合に限り、赤字補填のための借入れが認められる³¹²。
- イ 前年度の純貯蓄(ahorro neto)が黒字であること³¹³

³⁰⁹ 法律では以下の 3 つが列挙されている。

①金融資産取引:他の団体の株式や純資産への投資、第三者から受け取る現金や金融資産の権利又は第三者と金融資産・負債を有利な条件で交換する権利を含む。

②金融負債取引:証券で表される債務、貸付取引、デリバティブ取引、その他第三者に対して現金や金融資産を提供する義務又は不利な条件で金融資産・負債を交換する義務を含む。

③公的保証・支援措置:保証(aval)、再保証(reaval)その他の公的保証や予算外の支援措置³¹⁰ TRLRHL 第 49 条第 1 項

³¹¹ 例外的な長期借入れは、次の全ての条件を満たす場合に可能となる。

①当該借入総額が、当該機関の予算における経常収入の 5%を超えないこと

②借入れを含む地方団体全体の財務負担が、経常収入の 25%を超えないこと

③当該借入れは、借入れを決定した議会が選挙その他の理由により更新される前に返済されること

³¹² TRLRHL 第 193 条第 2 項

³¹³ TRLRHL 第 53 条第 1 項

ウ 原則として、借入金残高(*capital vivo*)は前年度の経常収入の75%以下であること。75%を超え110%以下の場合は、所管の財政当局(国又は当該自治州)の事前許可を得たときに限り認められる。110%を超える水準は原則不可である³¹⁴。

(4) 内部監査と承認手続き

全ての借入取引は、契約締結に先立ち、地方団体の内部監査機関による事前報告の対象となる。この報告書は、地方団体が当該借入れから生じる将来の債務を履行する能力を分析するものでなければならない。

承認権限については、取引額に応じて地方団体の長と議会(*Pleno*)で分担される。短期借入れは累計額が前年度経常収入の15%、長期借入れは当該年度の経常的歳入の10%をそれぞれ超えない限りにおいて長が決定でき、その上限を超える場合は議会の承認が必要となる³¹⁵。

(5) 国外借入れ及び公債発行の制限

国外での借入れや公債の発行については、財務省(*Ministerio de Hacienda*)の事前許可を要する。ただし、EU域内でのユーロ建て取引は事前通達で足りる³¹⁶。

(6) 予算安定性・持続可能性の担保と情報報告義務

予算安定性及び財政持続可能性の原則(*LOEPSF* 第3条及び第4条)を実効的に担保する一環として、地方団体は、締結した全ての借入契約及びその将来的な財政的影響に関する情報を、所定の様式と頻度に従って、財務省が管理する中央リスク情報センター(*Central de Información de Riesgos*)に報告する義務を負う³¹⁷。

³¹⁴ *TRLRHL* 第53条第2項及び国家一般予算法附則第31条

³¹⁵ *TRLRHL* 第52条第2項

³¹⁶ *TRLRHL* 第53条第5項

³¹⁷ *TRLRHL* 第55条

第4節 自治州及び地方団体の予算・決算制度

1 予算制度の枠組み

自治州と地方団体は共に財政的な自律性を有するが、その保障の根拠と性質は憲法で区別されている。自治州には憲法第156条第1項に基づき、その政治的自律性を支える権能としての「財政的自律性(*autonomía financiera*)」が認められている。一方、地方団体に対しては、憲法第142条に基づき、公共サービスの遂行を支える基盤としての「財政的充足性(*suficiencia financiera*)」が保障されており、国や自治州からの適切な財源配分が義務付けられている。ただし、この自治は無条件ではなく、国の財政との「整合性(*coordinación*)」及び国民全体の「連帯(*solidaridad*)」という二大原則の枠内で認められる。

これらの基本原則は、自治州については自治州財政組織法(LOFCA)、地方団体については地方財政法(TRLRHL)、そして全ての公共部門に共通する財政規律を定める予算安定性・持続可能性に関する組織法(LOEPSF)により制度化されている。後者は2011年の憲法第135条改正を受けて制定されたものであり、国、自治州、地方団体の全てに対して、予算安定性及び持続可能性の確保に向けた共通の財政規律の遵守を義務付ける制度的基盤を提供している。その一環として、LOEPSF第27条第2項は、各自治州・地方団体に対し、次年度予算の骨子を毎年9月30日までに国の財務省(Ministerio de Hacienda)へ報告することを義務付けており、これは財政運営の整合性と中期的安定性を確保するための事前的な情報調整の仕組みとして位置付けられている。

2 予算の原則

上記の制度的枠組みの下で、自治州及び地方団体の予算編成は、国家予算と共通する基本原則に従って行われる。それらの原則は、財務会計的原則、マクロ経済的原則、制度的・統治的原則の3つに分類され、それぞれの観点から予算制度の整合性と公共財政の持続可能性を支えるものとなっている。

(1) 財務会計的原則

財務会計に関する以下の基本原則は、憲法第134条及び国家予算総則法(Ley General Presupuestaria, LGP)に由来し、自治州についてはLOFCA第21条、地方団体についてはTRLRHL第163～165条及び第172条に明示されている。

ア 統一性(*unidad*)

全ての財政活動は、統合された単一の予算書に計上される。

イ 包括性(*universalidad*)

全ての歳入及び歳出は、相殺や省略を行わず、完全に予算に計上される。

ウ 単年度性(*anualidad*)

予算は暦年を会計年度とし、原則として当該年度内に生じた支出義務に対応して編成される。

エ 特定性(*especialidad*)

支出は、その金額、用途及び期間が明確に定義された「予算クレジット」として設定される。

(2) マクロ経済的原則

予算安定性及び財政持続可能性の原則は、財政運営の中長期的な健全性の確保を目的としており、全ての公共部門に対し、構造的赤字の回避、公的債務残高の国内総生産(GDP)比による上限(全体で 60%)及び歳出上限の順守(潜在的 GDP 成長率を上限とする歳出増加率の抑制)を基本原則として提示している³¹⁸。この 60%の債務上限は、原則として国(44%)、自治州(13%)及び地方団体(3%)に配分される³¹⁹。

また、地方団体には均衡予算(equilibrio presupuestario)の編成が義務付けられている一方³²⁰、国及び自治州については、重大な景気後退などの例外的状況において、議会の承認を得た上で一時的な構造的赤字が認められる³²¹。

(3) 制度的・統治的原則

制度的・統治的原則は、財政ガバナンスの質を確保することを目的とするものである。具体的には以下のような原則が挙げられる。

ア 財政運営の透明性(transparencia)、責任原則(responsabilidad)及び制度間の誠実協力(lealtad institucional)

財政情報及び財政指標の公開義務³²²、各行政主体が自らの債務・義務については単独で責任を負い、他の行政主体の債務を保証しない原則³²³、国、自治州及び地方団体間の誠実かつ協調的な関係維持³²⁴が求められる。

イ 国家予算との整合性(homogeneidad)

国家予算との連結決算を可能にするため、予算の構成及び分類に関して共通の形式が求められる³²⁵。

ウ 自動延長(prórroga automática)

新年度予算が会計年度開始前に承認されない場合は、前年度予算が自動的に継続して適用される³²⁶。

3 予算の編成

自治州及び地方団体の予算は、それぞれの制度的自律性の枠内で編成されるが、編成手続には一定の共通原則が存在する。具体的には、執行機関が予算案を作成し、議決機関に提出した上で、法定の手続及び期限に従って審議・承認される。また、LOEPSF 第 29 条は、これらの予算が単年度の視点にとどまらず、「中期予算計画(plan presupuestario

³¹⁸ LOEPSF 第 11 条から第 13 条まで

³¹⁹ LOEPSF 第 13 条第 1 項

³²⁰ LOEPSF 第 11 条第 4 項

³²¹ LOEPSF 第 11 条第 3 項

³²² LOEPSF 第 6 条

³²³ LOEPSF 第 8 条

³²⁴ LOEPSF 第 9 条

³²⁵ LOFCA 第 21 条第 3 項及び TRLRHL 第 167 条第 1 項

³²⁶ LOFCA 第 21 条第 2 項及び TRLRHL 第 169 条第 6 項

a medio plazo)」に基づいて編成されることを求めており、財政規律と国・自治体間の整合性確保という制度的枠組みの一部を構成している。

(1) 自治州における編成手続

自治州においては、予算案は自治州政府によって作成され、各自治州の議会に提出される。提出期限は州ごとに法律で定められているが、多くの自治州においては、10月31日までの提出が慣行となっている³²⁷。予算案は、議会によって審議され、12月31日までに承認されることが原則である。期限内に承認されない場合には、前年の予算が自動的に延長される。

また、自治州は、国との財政的整合性を確保するため、予算の基本方針(líneas fundamentales)を毎年9月30日までに国の財務省に通知する義務がある³²⁸。

(2) 地方団体における編成手続

地方団体においては、予算案は市長・議長等の執行機関が作成し、議会に提出する。提出期限は毎年10月14日までとされており³²⁹、これに基づき審議が開始される。また、地方団体も自治州と同様に、国との財政的整合性を確保するため、予算の基本方針を毎年9月30日までに国の財務省に通知する義務がある³³⁰。

議会において予算案の暫定的承認(aprobación inicial)が行われた後、その内容は官報に公示され、15日間、一般市民からの意見提出(reclamaciones)が受け付けられる。この期間内に意見が提出されなかった場合には、予算は自動的に最終承認(aprobación definitiva)されたものとみなされる。一方、意見が提出された場合には、議会が1か月以内にこれを審査し、必要に応じて修正を加えた上で最終承認を行う³³¹。

最終承認は原則として12月31日までに完了する必要がある、年内に予算が承認されなかった場合には、前年度予算が自動的に延長される³³²。

4 予算の構造

自治州及び地方団体の予算は、国家予算との整合性の原則に基づき、全国の公共部門の財務情報を比較・統合し、国全体としての会計連結(consolidación contable)を可能にするため、共通の構成・分類形式で編成されなければならない。これにより、自治州についてはLOFCA第21条第3項が、共通制度州のみならずバスク州・ナバラ州など特別制度州を含む全ての州に対し、国家予算と整合的な形式・分類体系の採用を義務付けている。地方団体についても、TRLRHL第164～第167条が全国共通の予算構造を規定している。

(1) 歳出の分類

歳出は、主に次の3つの分類体系に基づいて整理される。

³²⁷ 例:バレンシア州財政制度法第34条

³²⁸ LOEPSF 第27条第2項

³²⁹ TRLRHL 第168条第4項

³³⁰ LOEPSF 第27条第2項

³³¹ TRLRHL 第169条第1項

³³² TRLRHL 第169条第2項及び第6項

ア 機能別／プログラム別分類(*clasificación funcional / por programas*)

国家予算³³³及び地方団体予算³³⁴では、政策目的に沿って支出を整理するプログラム別分類(*clasificación por programas*)が公式に採用され、その上位区分として支出分野(*área de gasto*)及び支出政策(*política de gasto*)が設定されている。自治州においては各州法により分類体系が定められるものの、管理上の基盤としては同様にこのプログラム別分類を用いるが、その主要な歳出権限が教育、保健、福祉、交通などの「機能」(*funciones y subfunciones*)そのものであるため、予算の公表や説明においては機能別分類(*clasificación funcional*)による提示が特に重視される。いずれの構造も、公共支出の目的別分析を可能にする。

イ 性質別分類(*clasificación económica*)

支出の経済的性格に基づく分類であり、経常支出(人件費、物件費、移転支出など)、資本支出(公共投資、資産取得など)及び金融支出(債務返済、利子支払いなど)に分かれる。

ウ 組織別分類(*clasificación orgánica*)

支出を所管する部局・機関別に分類する。これは、各行政単位の予算責任を明確化する。

(2) 歳入の分類

歳入もまた、その経済的性質に応じた性質別分類(*clasificación económica*)に基づき、主に次の3つの区分が設けられている。

ア 経常収入(*ingresos corrientes*)

税込(固有税・移譲税)、公共サービス収入、通常の移転収入(例:国からの交付金)など、運営経費を賄うための恒常的な収入

イ 資本収入(*ingresos de capital*)

資産売却、補助金(特に EU や国からの投資目的の補助)など、一時的又は投資的性格を持つ収入

ウ 金融収入 (*ingresos financieros*)

借入金、地方債の発行など、将来の返済義務、すなわち金融負債(*pasivos financieros*)の増加を伴う財源の調達

5 予算の執行

(1) 予算執行の枠組み

予算執行の権限は、原則として自治州では自治州政府(*consejo de gobierno*)、地方団体では市長又は議長(*alcalde/president*)に属する。ただし、実際の執行行為は、所管分野の担当閣僚(*consejeros*)、部長(*directores generales*)、又は予算を所管する実務部局(*órganos gestores*)により遂行されることが多く、権限の一部は内部的に委任される。

³³³ LGP 第 40 条

³³⁴ TRLRHL 第 167 条

支出の執行は、承認された「予算クレジット」の範囲内で行われる。これは国家予算と同様に、金額(cuantía)・用途(finalidad)・期間(temporalidad)の3つの側面において法的に限定された制度的枠組みに基づいている³³⁵。

(2) 予算執行までの四段階

歳出の執行は、すべての公共部門(国、自治州及び地方団体)に共通して、以下の四段階を順に経て行われる³³⁶。

ア 支出の認可(Aprobación / autorización)

特定の支出に対し、行政機関がその必要性を認め、予算クレジットの範囲で法律上の執行権限を付与する段階である。承認額は確定額又は概算額で設定され、支出執行手続きの開始点となる。第三者に対して直接的な効力は生じない。

イ 支出の確定(compromiso / disposición)

契約の締結、注文の発行、補助金の決定などにより、支出義務が具体的に発生する段階である。第三者に対して法的効力を持ち、行政は確定した金額と条件で支出を履行する義務を負う。

ウ 義務の認定(reconocimiento de la obligación)

対象事業や契約の履行を確認し、債務が成立したことを行政内部で正式に認定する段階である。支払い提案(propuesta de pago)が伴い、債務の存在と額が確定する。

エ 支払命令と実行(ordenação del pago y pago)

支払命令を發出し、実際に公的資金を移動させて支出を完了させる段階である。義務は支払い、相殺、消滅時効、その他法定手段により消滅する。

(3) 予算の変更(modificaciones presupuestarias)

執行段階での柔軟性を確保するため、補正予算(suplementos)、予算の転用(transferencias)、繰越(incorporaciones)、歳入の増加による増額(generaciones)など、予算変更の手段が法的に認められている³³⁷。これらは、執行上の要請や予算の過不足に応じた調整を可能とするものである。

また、不測かつ非裁量的な事態に対応するため、各自治州及び地方団体の予算には「予備費(fondo de contingencia)」の計上が義務付けられている³³⁸。

(4) 決算と会計報告(liquidación y rendición de cuentas)

自治州・地方団体の会計年度末は12月31日であり、その後、予算執行の結果を確定させるための「予算の清算(liquidación del presupuesto)」が行われる。この清算手続の完了期限は、各自治州がそれぞれの州法で定めている。

³³⁵ LGP 第 51 条及び TRLRHL 第 172 条

³³⁶ LGP 第 73 条及び TRLRHL 第 184 条

³³⁷ TRLRHL 第 177 から第 182 条まで

³³⁸ LOEPSF 第 31 条

地方団体の場合、翌年3月31日までに、清算の結果を国の財務省及び自治州に通知することが義務付けられている³³⁹。

予算の清算によって確定した会計結果に基づき、歳入・歳出の実績を取りまとめた、より包括的な「決算書(Cuenta General)」を作成し、所定の期限までに提出(rendición de cuentas)する義務がある。自治州では、提出期限は州法により定められ、決算書は自治州議会及び自治州ごとの外部監査機関(órgano de control externo, OCEX)に送付される。地方団体については、決算書を翌年10月14日までに国の会計検査院(Tribunal de Cuentas)に提出することが義務付けられている³⁴⁰。

6 予算の監督

この段階では、自治州及び地方団体における予算の執行が、法的・財政的観点から適正に行われたかどうかを確認するための監督(control)が行われる。スペインの公共部門における予算監督制度は、内部監督と外部監督の二重構造をとっており、合法性、効率性及び責任原則の確保を目的としている。

(1) 内部監査

各団体内の監査機関(Intervención General)が担当し、その主な機能は、経済的影響を伴う全ての行為を事前又は事後に監督する「会計検査機能」(función interventora)及び財務状況や効率性を監査する「財務統制」(control financiero)である³⁴¹。自治州においても同様の制度が州法により定められている³⁴²。

(2) 外部監査

国の会計検査院(Tribunal de Cuentas)が、自治州や地方団体を含む全ての公共部門の会計及び財務管理を監督する最高機関であり、会計を検査する「監督機能」(función fiscalizadora)と、会計責任を法的に追及する「司法機能」(función jurisdiccional)の両方を有する。一方、多くの自治州は、独自の外部監査機関(OCEX)を設置している。これらの機関は各州の行政を監督するが、司法権は有しておらず、会計責任が疑われる事案は国の会計検査院に報告する³⁴³。

³³⁹ TRLRHL 第 193 条第 5 項

³⁴⁰ TRLRHL 第 223 条第 2 項

³⁴¹ TRLRHL 第 213 条

³⁴² LOFCA 第 17 条

³⁴³ LOFCA 第 22 条

第5節 自治州及び地方団体の歳入・歳出の状況

1 自治州の歳入・歳出の状況

(1) 2022年度当初予算

自治州全体の歳入予算は約2,489億ユーロとなっており、そのうち78.6%は非金融的性質³⁴⁴のものである。一方、歳出予算は約2,486億ユーロとなっており、そのうち83.5%が非金融的性質のものである。

歳入と歳出の双方で最も大きな比重を占めるのは経常取引に係るものであり、歳入では73.7%、歳出では74.0%となっている。歳入に占める割合が高いのは、間接税・経常移転であり、いずれも24.2%を占めている。歳出に占める割合が高いのは、人件費・経常移転であり、それぞれ30.4%・26.0%を占めている³⁴⁵。

³⁴⁴ 歳入においては税金、料金、補助金収入、資産収入などを、歳出においては人件費、補助金支出、事業への投資などを指す。

³⁴⁵ 経常移転は、歳入の24.2%、歳出の26.0%を占めているが、これらの数字には、アンダルシア州及びカタルーニャ州が行う管轄区域内の地方団体と国との間の国税分担金に係る仲介業務分が含まれている。自治州が当該業務に資する分として国から受け取った金額は、短期間で管轄区域内の地方団体へ支出されるため、自治州は単なる仲介者に過ぎず、本来的には自治州の歳入や歳出とはならないものである。さらに、一部の自治州では、この経常移転に主にEUの共通農業政策に基づく欧州農業保証基金(FEGA)からの資金を歳入に計上している。当該資金は、民間部門への移転に関する予算項目を通じて受給者へ支出されるものであるが、この場合も、自治州は単なる仲介者に過ぎないため、本来的には自治州の歳入や歳出にはないものである。これらの影響を除外すると、歳入及び歳出に係る経常移転の割合は、それぞれ20.4%・22.3%となり、その結果、歳入における間接税は25.4%、歳出における人件費は31.9%となる。

表 3-18:歳入予算 (2022 年度予算)³⁴⁶

(単位:千ユーロ)

| 収入 | 当初予算 | 総収入に占める割合 |
|--------------------|-----------------------|-------------|
| 1. 直接税 | 57,293,460.94 | 23 |
| 2. 間接税 | 60,184,519.99 | 24.2 |
| 3. 料金、公定価格及びその他の収入 | 5,183,087.70 | 2.1 |
| 4. 経常移転 | 60,253,741.28 | 24.2 |
| 5. 資産収入 | 388,207.81 | 0.2 |
| 経常取引 | 183,303,017.72 | 73.7 |
| 6. 不動産投資の売却 | 332,776.91 | 0.1 |
| 7. 資本移転 | 11,908,872.39 | 4.8 |
| 資本取引 | 12,241,649.30 | 4.9 |
| 非金融取引 | 195,544,667.01 | 78.6 |
| 8. 金融資産 | 2,737,370.12 | 1.1 |
| 9. 金融負債 | 50,578,897.70 | 20.3 |
| 金融取引 | 53,316,267.82 | 21.4 |
| 総収入 | 248,860,934.83 | 100 |

表 3-19:歳出予算 (2022 年度予算)³⁴⁷

(単位:千ユーロ)

| 支出 | 当初予算 | 総支出に占める割合 |
|--------------------|-----------------------|-------------|
| 1. 人件費 | 75,556,273.21 | 30.4 |
| 2. 物品・サービスに関する経常経費 | 39,657,420.61 | 16 |
| 3. 金融費用 | 3,320,422.40 | 1.3 |
| 4. 経常移転 | 64,615,423.56 | 26 |
| 5. 予備費 | 786,815.62 | 0.3 |
| 経常業務 | 183,936,355.40 | 74 |
| 6. 実質投資 | 12,180,591.72 | 4.9 |
| 7. 資本移転 | 11,518,119.91 | 4.6 |
| 資本取引 | 23,698,711.63 | 9.5 |
| 非金融取引 | 207,635,067.03 | 83.5 |
| 8. 金融資産 | 2,336,492.51 | 0.9 |
| 9. 金融負債 | 38,642,359.64 | 15.5 |
| 金融取引 | 40,978,852.15 | 16.5 |
| 総支出 | 248,613,919.18 | 100 |

³⁴⁶ Ministerio de Hacienda, LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS EN CIFRAS(2022) [https://www.hacienda.gob.es/cdi/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaciónccaa/las-haciendas-autonomicas-en-cifras-2022.pdf]

³⁴⁷ 同上(LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS EN CIFRAS(2022))

(2) 2022 年度決算見込額

自治州全体の歳入予算(確定額)は約 2,731 億ユーロとなり、会計上歳入する権利が確定した金額はこれを下回り約 2,483 億ユーロとなっている。このうち、歳入に占める割合は、間接税が最も大きく 25.0%、次いで経常移転の 24.5%、直接税の 23.3%となる。

歳出予算(確定額)は約 2,756 億ユーロとなり、会計上歳出する義務が確定した金額は約 2,540 億ユーロとなっている。このうち、歳出に占める割合は、人件費が最も大きく 30.4%、次いで経常移転の 27.8%となる。

また、機能別に見ると、自治州の政策支出は、その 52.4%が保健・医療(衛生)、教育、文化などに代表される公共財(bienes públicos)の提供に重点があることが分かる。特に前者の 2つは、総支出に占める割合がそれぞれ 32.3%、19.3%と非常に大きい。これらの分野に、社会福祉サービスを始めとする社会的保護・社会的支援活動分野の施策を加えると、その合計は、総支出に対し 62.4%を占める。

表 3-20:歳入決算見込額 (2022 年度)³⁴⁸

(単位:千ユーロ)

| 収入 | 確定予算 | 歳入する権利が 確定した金額 | 総収入に占める 割合 |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| 1. 直接税 | 57,951,075.95 | 57,815,949.92 | 23.3 |
| 2. 間接税 | 60,443,791.88 | 62,104,100.36 | 25 |
| 3. 料金、公定価格及びその 他の収入 | 6,142,588.38 | 5,934,508.26 | 2.4 |
| 4. 経常移転 | 64,942,993.10 | 60,754,255.37 | 24.5 |
| 5. 資産収入 | 395,161.75 | 423,424.61 | 0.2 |
| 経常取引 | 189,875,611.06 | 187,032,238.51 | 75.3 |
| 6. 不動産投資の売却 | 358,552.99 | 162,087.04 | 0.1 |
| 7. 資本移転 | 15,684,461.93 | 13,519,555.31 | 5.4 |
| 資本取引 | 16,043,014.92 | 13,681,642.35 | 5.5 |
| 非金融業務 | 205,918,625.98 | 200,713,880.87 | 80.8 |
| 8. 金融資産 | 12,053,186.88 | 675,220.18 | 0.3 |
| 9. 金融負債 | 55,132,025.03 | 46,957,238.31 | 18.9 |
| 金融取引 | 67,185,211.90 | 47,632,458.48 | 19.2 |
| 総収入 | 273,103,837.89 | 248,346,339.35 | 100 |

表 3-21:歳出決算見込額 (2022 年度)³⁴⁹

(単位:千ユーロ)

| 支出 | 確定予算 | 歳出する義務が 確定した金額 | 総支出に占める 割合 |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| 1. 人件費 | 78,047,837.56 | 77,159,055.99 | 30.4 |
| 2. 物品・サービスに関 する経常経費 | 45,466,927.97 | 42,906,641.04 | 16.9 |
| 3. 金融費用 | 2,971,780.24 | 2,849,646.99 | 1.1 |
| 4. 経常移転 | 75,156,600.58 | 70,626,022.73 | 27.8 |
| 5. 予備費 | 441,805.03 | 0 | 0 |
| 経常業務 | 202,084,951.38 | 193,541,366.75 | 76.2 |
| 6. 実質投資 | 13,592,720.85 | 7,305,010.70 | 2.9 |
| 7. 資本移転 | 15,583,453.00 | 9,469,318.48 | 3.7 |
| 資本取引 | 29,176,173.85 | 16,774,329.18 | 6.6 |
| 非金融取引 | 231,261,125.23 | 210,315,695.93 | 82.8 |
| 8. 金融資産 | 2,626,410.02 | 2,501,034.72 | 1 |
| 9. 金融負債 | 41,745,979.61 | 41,169,639.15 | 16.2 |
| 金融取引 | 44,372,389.63 | 43,670,673.87 | 17.2 |
| 総支出 | 275,633,514.86 | 253,986,369.79 | 100 |

³⁴⁸ 同上(LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS EN CIFRAS(2022))³⁴⁹ 同上(LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS EN CIFRAS(2022))

表 3-2 2:自治州の支出の機能別分類 (2022 年度決算見込額)³⁵⁰

(単位:千ユーロ)

| 支出分野及び政策 | 歳入する権利が 確定した金額 | 総支出に占める 割合 |
|--------------------------------|-----------------------|---------------|
| 1. 基本的公共サービス | 6,991,554.55 | 2.75 |
| 1.1 司法 | 3,029,636.81 | 1.19 |
| 1.2 防衛 | 0 | 0 |
| 1.3 公共安全及び矯正施設(刑務所) | 3,632,677.68 | 1.43 |
| 1.4 外交政策 | 329,240.06 | 0.13 |
| 2. 社会保護・社会振興活動 | 25,419,642.11 | 10.01 |
| 2.1 年金 | 402,649.45 | 0.16 |
| 2.2 その他の経済的給付 | 0 | 0 |
| 2.3 社会サービス及び社会振興 | 16,784,977.04 | 6.61 |
| 2.4 雇用促進 | 5,836,247.13 | 2.3 |
| 2.5 失業対策 | 0 | 0 |
| 2.6 住宅政策及び建設促進 | 2,395,768.49 | 0.94 |
| 2.9 社会保障制度の管理・運営 | 0 | 0 |
| 3. 優先度の高い公共サービス(公共財)の供給 | 133,032,523.46 | 52.38 |
| 3.1 保健 | 82,103,468.33 | 32.33 |
| 3.2 教育 | 49,056,229.09 | 19.31 |
| 3.3 文化 | 1,872,826.04 | 0.74 |
| 4. 経済的措置 | 26,895,605.13 | 10.59 |
| 4.1 農業、漁業、食品 | 8,560,469.83 | 3.37 |
| 4.2 産業・エネルギー | 1,517,727.83 | 0.6 |
| 4.3 商業、観光、中小企業 | 1,915,765.92 | 0.75 |
| 4.4 運輸への補助金 | 3,264,772.51 | 1.29 |
| 4.5 インフラ | 7,432,606.36 | 2.93 |
| 4.6 研究開発・イノベーション | 2,579,178.21 | 1.02 |
| 4.9 その他の経済的活動 | 1,625,084.47 | 0.64 |
| 9. 一般的措置 | 61,647,044.55 | 24.27 |
| 9.1 上級管理職 | 916,131.43 | 0.36 |
| 9.2 一般サービス | 3,842,292.26 | 1.51 |
| 9.3 財政・税務管理 | 1,353,233.18 | 0.53 |
| 9.4 他の行政機関への移転 | 12,250,749.61 | 4.82 |
| 9.5 公的債務 | 43,284,638.07 | 17.04 |
| 総支出 | 253,986,369.79 | 100 |

³⁵⁰ 同上(LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS EN CIFRAS(2022))

2 地方団体の歳入・歳出の状況

(1) 歳入の状況

行政機関別では、総収入の68.0%をアუნタミエント³⁵¹が占め、残りの32.0%を県及び島嶼部が占める。また、特別な財政制度下にあり独自の税収が県に帰属するバスク州の県については、総計に占める割合が高くなる(19.7%)³⁵²。

表 3-2 3:行政機関別の収入の状況(2022年度)³⁵³

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 経常収入 | 資本収入 | 非金融収入 | 金融収入 | 合計収入 | 総計に占める割合 |
|---------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|---------------|
| アუნタミエント | 56,156,182 | 4,326,039 | 60,482,221 | 2,425,419 | 62,907,640 | 68.0% |
| 県(共通制度)※1 | 7,460,060 | 297,310 | 7,757,370 | 651,800 | 8,409,170 | 9.1% |
| 県(特別制度:バスク)※2 | 18,066,095 | 85,632 | 18,151,727 | 93,164 | 18,244,891 | 19.7% |
| 島嶼議会(バレアレス)※3 | 627,228 | 114,744 | 741,972 | 1,068 | 743,039 | 0.8% |
| 島嶼議会(カナリアス)※4 | 1,918,395 | 153,406 | 2,071,801 | 77,984 | 2,149,784 | 2.3% |
| 全国合計 | 84,227,959 | 4,977,131 | 89,205,090 | 3,249,434 | 92,454,524 | 100.0% |

※1 単一県からなる自治州(アストゥーリアス、バレアレス、カンタブリア、マドリッド、ムルシア、ナバラ、ラ・リオハ)及びカナリア諸島の2県(ラス・パルマス及びサンタ・クルス・デ・テネリフェ)は含まない。

※2 バスク州の3県(アラバ、ギブスコア及びビスカヤ)

※3 バレアレス諸島の4つの島嶼議会

※4 カナリアス諸島の7つの島嶼議会

地方団体の財政自立度の指標となる税金収入及び資産収入(公共資産の運用又は処分による収入)の状況を見ると、アუნタミエントでは総収入の53.7%(税金収入51.4%及び資産収入2.3%)を占める。

表 3-2 4:地方団体の財政自立の状況(2022年度)³⁵⁴

(単位:千ユーロ)

| 種別 | 税金 | 資産収入 | 移転収入 | 金融収入 | 収入総額 |
|---------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| アუნタミエント | 32,353,538 | 1,451,115 | 26,677,568 | 2,425,419 | 62,907,640 |
| 県(共通制度)※1 | 1,638,461 | 56,525 | 6,062,383 | 651,800 | 8,409,170 |
| 県(特別制度:バスク)※2 | 17,599,627 | 11,659 | 540,441 | 93,164 | 18,244,891 |
| 島嶼議会(バレアレス)※3 | 96,508 | 2,417 | 643,047 | 1,068 | 743,039 |
| 島嶼議会(カナリアス)※4 | 889,297 | 32,919 | 1,149,584 | 77,984 | 2,149,784 |
| 全国合計 | 52,577,431 | 1,554,635 | 35,073,023 | 3,249,434 | 92,454,524 |

³⁵¹ スペインの基礎自治体(ムニシピオ)の統治機構

³⁵² 徴収実績額ではなく、歳入する権利が確定した金額ベースの割合である。

³⁵³ Ministerio de Hacienda, HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022 [https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HLL%20en%20cifras/HLL-en-cifras-2022.pdf] (最終検索日:2026年2月4日)

³⁵⁴ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

アウンタミエントにおいて最も重要な収入は、固定資産税、国からの経常移転(補助金等)及び手数料(公共サービスの提供、公有地の私的利用等に対するもの)である。

表 3-2 5:アウンタミエントの収入の状況(2022 年度)³⁵⁵

(単位:千ユーロ)

| 収入項目 | 金額 | 総収入に占める割合 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------|
| 固定資産税 (Impuesto sobre Bienes Inmuebles) | 14,664,716 | 23.31% |
| 自動車税 (Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica) | 2,439,222 | 3.88% |
| 都市部の地価の上昇に係る税 (Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana) | 1,205,933 | 1.92% |
| 事業税 (Impuesto sobre Actividades Económicas) | 1,676,108 | 2.66% |
| その他の直接税 | 678,072 | 1.08% |
| 建設、設置、工事にかかる税 (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) | 1,385,763 | 2.20% |
| その他の間接税 | 1,030,920 | 1.64% |
| 税収合計(手数料を除く) | 23,080,734 | 36.7% |
| 手数料(公共サービスの提供、公有地の私的利用等に対するもの) | 6,158,029 | 9.79% |
| 公共料金(市民プールの利用料等) | 716,768 | 1.14% |
| その他収入 | 2,398,008 | 3.81% |
| 税収合計(手数料を含む) | 32,353,539 | 51.4% |
| 資産収入 | 1,451,115 | 2.31% |
| 政府一般会計からの経常移転(補助金等) | 14,186,425 | 22.55% |
| 自治州からの経常移転 | 5,186,601 | 8.24% |
| 県議会からの経常移転 | 2,978,838 | 4.74% |
| その他のセクターからの経常移転 | 430,152 | 0.68% |
| 資本移転 | 3,895,551 | 6.19% |
| 非金融収入 | 60,482,221 | 96.14% |
| 金融収入 | 2,425,419 | 3.86% |
| 収入合計 | 62,907,640 | 100% |

³⁵⁵ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

表 3-2 6:アუნタミエントの税収(手数料を除く)の自治州別の状況(2022 年度)³⁵⁶

(単位:千ユーロ)

| 自治州 | 固定資産税 | 自動車税 | 都市部の地価の上昇に係る税 | 事業税 | 建設、設置、工事にかかる税 | その他の間接税 | その他の直接税 | 合計 |
|----------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|-------------------|
| アングルシア | 2,468,541 | 479,392 | 201,309 | 238,404 | 232,288 | 87,973 | 80,631 | 3,788,538 |
| アラゴン | 373,015 | 69,652 | 10,575 | 57,548 | 43,643 | 17,256 | 23,383 | 595,072 |
| アストゥリアス | 285,021 | 53,615 | 25,407 | 37,468 | 24,496 | 16,511 | 15,275 | 457,794 |
| バレアレス諸島 | 443,840 | 67,421 | 54,912 | 36,199 | 75,369 | 15,239 | 11,514 | 704,494 |
| カナリアス諸島 | 497,737 | 85,533 | 20,009 | 69,937 | 29,575 | 284,752 | 19,659 | 1,007,203 |
| カンタブリア | 178,751 | 31,273 | 18,073 | 19,900 | 15,364 | 5,249 | 5,074 | 273,685 |
| カスティージャ・イ・レオン | 708,210 | 125,102 | 25,691 | 78,035 | 66,865 | 28,150 | 29,784 | 1,061,837 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 610,028 | 113,645 | 24,201 | 62,774 | 72,983 | 16,495 | 14,009 | 914,136 |
| カタルーニャ | 2,980,516 | 384,751 | 318,808 | 381,873 | 216,854 | 129,574 | 133,455 | 4,545,829 |
| エストレマドゥーラ | 278,946 | 51,743 | 7,342 | 23,636 | 46,292 | 8,447 | 6,509 | 422,914 |
| ガリシア | 596,990 | 132,246 | 17,324 | 84,347 | 50,153 | 20,523 | 28,906 | 930,490 |
| マドリッド | 2,562,677 | 324,091 | 305,718 | 250,005 | 229,707 | 148,561 | 243,539 | 4,064,299 |
| ムルシア | 440,481 | 88,193 | 20,093 | 53,541 | 41,852 | 16,078 | 16,831 | 677,070 |
| ナバラ | 124,816 | 41,645 | 19,229 | 28,191 | 46,036 | 1 | 0 | 259,919 |
| バスク | 337,321 | 113,142 | 24,128 | 85,245 | 64,094 | 12 | 0 | 623,942 |
| リオハ | 94,929 | 16,985 | 1,815 | 10,351 | 6,781 | 2,949 | 4,418 | 138,228 |
| バレンシア | 1,665,821 | 256,917 | 109,808 | 157,014 | 122,742 | 41,150 | 45,083 | 2,398,535 |
| セウタ | 8,234 | 2,214 | 552 | 1,002 | 668 | 136,151 | 0 | 148,822 |
| メリリャ | 8,841 | 1,662 | 938 | 640 | 0 | 55,847 | 0 | 67,927 |
| 自治体合計 | 14,664,716 | 2,439,222 | 1,205,933 | 1,676,108 | 1,385,763 | 1,030,920 | 678,072 | 23,080,734 |
| | 63.5% | 10.6% | 5.2% | 7.3% | 6.0% | 4.5% | 2.9% | 100.0% |

地方団体が受ける移転収入の割合は、59.3%が国から、24.0%が自治州からとなっている。

表 3-2 7:移転収入の状況(2022 年度)³⁵⁷

(金額:千ユーロ)

| 種別 | 国から | 自治州から | 県又は島嶼から | その他の移転(民間、欧州基金等から) | 移転支出合計 |
|-------------|-------------------|------------------|------------------|--------------------|-------------------|
| アუნタミエント | 14,948,415 | 6,255,204 | 4,282,391 | 1,191,557 | 26,677,568 |
| 県(共通制度) | 5,176,341 | 653,536 | 190 | 232,316 | 6,062,383 |
| 県(特別制度:バスク) | 121,200 | 337,460 | 35 | 81,745 | 540,441 |
| 島嶼議会(バレアレス) | 158,520 | 450,224 | 0 | 34,303 | 643,047 |
| 島嶼議会(カナリアス) | 380,514 | 738,480 | 9,789 | 20,803 | 1,149,584 |
| 全国合計 | 20,784,991 | 8,434,903 | 4,292,406 | 1,560,724 | 35,073,023 |
| | 59.3% | 24.0% | 12.2% | 4.4% | 100.0% |

³⁵⁶ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

³⁵⁷ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

(2) 歳出の状況

行政機関別では、総支出の 67.6%をアუნタミエントが占め、残りの 32.4%を県及び島嶼部が占める。

支出の大部分は経常支出(81.8%)であり、資本支出は 14.0%、金融支出は 4.2%を占めている。

表 3-2 8:行政機関別の支出の状況(2022 年度)³⁵⁸

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 経常支出 | 資本支出 | 非金融支出 | 金融支出 | 総支出 | 総計に占める割合 |
|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|---------------|
| アუნタミエント | 48,682,808 | 9,201,038 | 57,883,845 | 2,572,118 | 60,455,963 | 67.6% |
| 県(共通制度) | 5,354,200 | 1,913,239 | 7,267,439 | 669,305 | 7,936,744 | 8.9% |
| 県(特別制度:バスク) | 16,973,592 | 823,799 | 17,797,391 | 379,703 | 18,177,094 | 20.3% |
| 島嶼議会(バレアレス) | 565,934 | 123,407 | 689,341 | 877 | 690,218 | 0.8% |
| 島嶼議会(カナリアス) | 1,622,930 | 486,309 | 2,109,239 | 97,322 | 2,206,561 | 2.5% |
| 全国合計 | 73,199,465 | 12,547,791 | 85,747,255 | 3,719,324 | 89,466,580 | 100.0% |
| | 81.82% | 14.03% | 95.84% | 4.16% | 100.0% | |

経常支出については、その太宗を人件費及び財・サービスに関する支出が占める。ただし、特別制度下にあるバスク州の県については、歴史的領域である県下のアუნタミエントや国等への影響もあり移転支出が太宗を占めている。

表 3-2 9:経常支出の状況(2022 年度)³⁵⁹

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 人件費 | 財・サービスに関する支出 | 金融支出 | 経常移転 | 経常支出合計 |
|-------------|-------------------|-------------------|----------------|-------------------|-------------------|
| アუნタミエント | 20,564,792 | 21,353,595 | 404,254 | 6,360,166 | 48,682,808 |
| 県(共通制度) | 1,965,027 | 1,211,566 | 14,085 | 2,163,522 | 5,354,200 |
| 県(特別制度:バスク) | 632,173 | 869,686 | 33,014 | 15,438,719 | 16,973,592 |
| 島嶼議会(バレアレス) | 240,867 | 206,331 | 1,352 | 117,385 | 565,934 |
| 島嶼議会(カナリアス) | 449,539 | 622,191 | 3,562 | 547,638 | 1,622,930 |
| 全国合計 | 23,852,398 | 24,263,370 | 456,266 | 24,627,430 | 73,199,465 |

³⁵⁸ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

³⁵⁹ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

表 3-30:経常移転の状況(2022年度)³⁶⁰

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 国へ | 県及びムニシ ピオへ | その他地方団 体へ | 民間企業へ | 非営利機関へ | その他 | 経常移転 合計 |
|-------------|----------------|------------------|------------------|----------------|------------------|-------------------|-------------------|
| アუნタミエント | 15,129 | 73,339 | 1,350,863 | 554,162 | 1,767,312 | 2,599,361 | 6,360,166 |
| 県(共通制度) | 5,622 | 1,163,037 | 537,812 | 44,182 | 259,900 | 152,968 | 2,163,522 |
| 県(特別制度:バスク) | 951,652 | 1,926,087 | 68,840 | 284,610 | 519,506 | 11,688,024 | 15,438,719 |
| 島嶼議会(バレアレス) | 330 | 39,411 | 5,591 | 17,358 | 48,295 | 6,401 | 117,385 |
| 島嶼議会(カナリアス) | 1,931 | 69,047 | 89,640 | 61,633 | 156,686 | 168,701 | 547,638 |
| 全国合計 | 974,665 | 3,270,921 | 2,052,746 | 961,944 | 2,751,698 | 14,615,455 | 24,627,430 |

資本支出の約90%はムニシピオ及び県(共通制度)が執行している。

表 3-31:資本支出の状況(2022年度)³⁶¹

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 実物投資 | 資本移転 | 資本支出 合計 | 総計に占める 割合 |
|-------------|------------------|------------------|-------------------|---------------|
| アუნタミエント | 8,198,331 | 1,002,706 | 9,201,038 | 73.3% |
| 県(共通制度) | 649,393 | 1,263,846 | 1,913,239 | 15.2% |
| 県(特別制度:バスク) | 340,131 | 483,668 | 823,799 | 6.6% |
| 島嶼議会(バレアレス) | 66,498 | 56,909 | 123,407 | 1.0% |
| 島嶼議会(カナリアス) | 287,007 | 199,302 | 486,309 | 3.9% |
| 全国合計 | 9,541,359 | 3,006,432 | 12,547,791 | 100.0% |

表 3-32:実物投資の状況(2022年度)³⁶²

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 土地への投資 | インフラ整備 | 公共施設等の 新設 | 公共施設等の 更新 | その他の投資 | 経常支出 合計 |
|-------------|----------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| アუნタミエント | 517,526 | 3,975,174 | 2,094,468 | 1,231,952 | 379,211 | 8,198,331 |
| 県(共通制度) | 25,023 | 236,098 | 86,320 | 42,554 | 259,398 | 649,393 |
| 県(特別制度:バスク) | 1,810 | 153,192 | 113,603 | 17,341 | 54,184 | 340,131 |
| 島嶼議会(バレアレス) | 3,080 | 33,790 | 18,182 | 8,963 | 2,482 | 66,498 |
| 島嶼議会(カナリアス) | 8,074 | 94,059 | 76,337 | 16,084 | 92,453 | 287,007 |
| 全国合計 | 555,513 | 4,492,313 | 2,388,910 | 1,316,895 | 787,728 | 9,541,359 |

³⁶⁰ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

³⁶¹ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

³⁶² 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

表 3-3 3:資本移転の状況(2022 年度)³⁶³

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 国へ | 県及びムニシ ピオへ | その他地方団 体へ | 民間企業へ | 非営利機関へ | その他 | 資本移転 合計 |
|-------------|---------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| アუნタミエント | 24,195 | 38,531 | 109,168 | 76,930 | 175,496 | 578,386 | 1,002,706 |
| 県(共通制度) | 1,367 | 1,161,781 | 40,769 | 11,865 | 31,121 | 16,944 | 1,263,846 |
| 県(特別制度:バスク) | 1,600 | 101,912 | 22,144 | 123,792 | 33,952 | 200,267 | 483,668 |
| 島嶼議会(バレアレス) | 0 | 27,815 | 2,566 | 2,027 | 17,331 | 7,170 | 56,909 |
| 島嶼議会(カナリアス) | 1,436 | 118,101 | 13,157 | 13,305 | 21,924 | 31,380 | 199,302 |
| 全国合計 | 28,598 | 1,448,140 | 187,805 | 227,918 | 279,823 | 834,147 | 3,006,432 |

アუნタミエントは、地域福祉、住宅・都市計画、公衆衛生、ごみ収集・処理、道路清掃など、基本的公共サービスに最も多くの支出を行っている。

表 3-3 4:地方団体による支出の種類別内訳の状況(2022 年度)³⁶⁴

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 公債費 | 基本的公共 サービス | 社会保護・社 会振興活動 | 優先度の高い 公共サービス (公共財)の供 給 | 経済的措置 | 一般的措置 | 総支出 合計 |
|-------------|------------------|-------------------|-------------------|----------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| アუნタミエント | 2,662,022 | 23,580,669 | 7,511,428 | 10,266,522 | 4,624,457 | 11,810,864 | 60,455,963 |
| 県(共通制度) | 154,233 | 1,051,711 | 1,546,798 | 977,451 | 1,428,745 | 2,777,805 | 7,936,744 |
| 県(特別制度:バスク) | 220,734 | 159,640 | 1,353,459 | 145,471 | 1,167,000 | 15,130,789 | 18,177,094 |
| 島嶼議会(バレアレス) | 113 | 68,125 | 305,739 | 80,446 | 144,894 | 90,900 | 690,218 |
| 島嶼議会(カナリアス) | 95,259 | 274,444 | 590,461 | 236,919 | 776,337 | 233,141 | 2,206,561 |
| 全国合計 | 3,132,362 | 25,134,588 | 11,807,886 | 11,706,810 | 8,141,434 | 30,043,500 | 89,466,580 |

³⁶³ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

³⁶⁴ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

表 3-3 5:アუნタミエントの支出の自治州別の状況(2022 年度)³⁶⁵

(単位:千ユーロ)

| 自治州 | 公債費 | 基本的公共サービス | 社会保護・社会振興活動 | 優先度の高い公共サービス(公共財)の供給 | 経済的措置 | 一般的措置 | 総支出合計 |
|----------------|------------------|-------------------|------------------|----------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| アングラシア | 611,421 | 3,757,317 | 1,536,225 | 1,362,765 | 766,356 | 2,197,668 | 10,231,752 |
| アラゴン | 73,373 | 604,509 | 170,311 | 340,037 | 195,387 | 444,844 | 1,828,462 |
| アストゥリアス | 70,960 | 389,589 | 157,253 | 207,676 | 109,950 | 192,415 | 1,127,842 |
| バレアレス諸島 | 50,061 | 709,547 | 146,379 | 250,270 | 122,053 | 271,731 | 1,550,040 |
| カナリアス諸島 | 15,524 | 1,097,717 | 428,507 | 392,779 | 159,915 | 523,691 | 2,618,134 |
| カンタブリア | 12,442 | 276,805 | 76,849 | 116,289 | 62,230 | 135,288 | 679,903 |
| カスティージャ・イ・レオン | 109,784 | 1,062,727 | 248,659 | 523,249 | 252,917 | 667,880 | 2,865,216 |
| カスティージャ・ラ・マンチャ | 99,597 | 830,685 | 354,286 | 456,081 | 115,797 | 493,710 | 2,350,156 |
| カタルーニャ | 489,936 | 4,384,122 | 1,219,351 | 2,138,264 | 892,305 | 2,375,486 | 11,499,465 |
| エストレマドゥーラ | 55,978 | 385,006 | 257,011 | 183,725 | 76,349 | 279,677 | 1,237,747 |
| ガリシア | 34,943 | 1,214,654 | 420,103 | 472,821 | 223,324 | 473,679 | 2,839,525 |
| マドリッド | 504,635 | 4,294,331 | 914,998 | 1,415,873 | 763,809 | 1,475,105 | 9,368,751 |
| ムルシア | 171,889 | 638,883 | 155,666 | 258,009 | 102,330 | 275,000 | 1,601,777 |
| ナバラ | 19,390 | 236,267 | 150,049 | 227,552 | 41,837 | 124024.47 | 799120 |
| バスク | 41,294 | 1,144,887 | 383,725 | 666,184 | 210,968 | 499966.42 | 2947025.2 |
| リオハ | 13,538 | 136,371 | 41,986 | 73,620 | 26,062 | 77,715 | 369,292 |
| バレンシア | 239,717 | 2,253,702 | 757,247 | 1,098,405 | 419,581 | 1,137,624 | 5,906,276 |
| セウタ | 22,680 | 65,503 | 38201.51 | 32,738 | 36367.38 | 116,157 | 311,647 |
| メリリャ | 24,861 | 98,047 | 54622.21 | 50183.31 | 46918.56 | 49,202 | 323,834 |
| 自治体合計 | 2,662,022 | 23,580,669 | 7,511,428 | 10,266,522 | 4,624,457 | 11,810,864 | 60,455,963 |
| | 4.4% | 39.0% | 12.4% | 17.0% | 7.6% | 19.5% | 100.0% |

(3) 財務指標

地方団体全体としては、主要な財務指標において以下の数値を示しており、特に注目すべきは、非金融取引(資本収支を含む)がプラスの残高を持っていることである。これは、経常収入・支出に加え、資本収入・支出を含めた総合的な財政収支がプラスであることを意味し、財政的に健全であることを示している。

³⁶⁵ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

表 3-3 6:主要な財務指標の状況(2022 年度)³⁶⁶

(単位:百万ユーロ)

| 指標 | 金額 |
|----------|--------|
| 経常収入 | 84,228 |
| 経常支出 | 73,199 |
| 総貯蓄額 | 11,028 |
| 純貯蓄額 | 7,931 |
| 非金融収入 | 89,205 |
| 非金融支出 | 85,747 |
| 非金融取引の残高 | 3,458 |

表 3-3 7:機関別の財務指標の状況(2022 年度)³⁶⁷

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 経常収入 | 経常支出 | 総貯蓄 | 債務償還 (元金返済) | 純貯蓄 | 純貯蓄率 / 経常収入 |
|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|----------------|
| アუნタミエント | 56,156,182 | 48,682,808 | 7,473,375 | 2,425,833 | 5,047,542 | 8.99% |
| 県(共通制度) | 7,460,060 | 5,354,200 | 2,105,860 | 314,469 | 1,791,391 | 24.01% |
| 県(特別制度:バスク) | 18,066,095 | 16,973,592 | 1,092,503 | 263,203 | 829,299 | 4.59% |
| 島嶼議会(バレアレス) | 627,228 | 565,934 | 61,293 | 56 | 61,237 | 9.76% |
| 島嶼議会(カナリアス) | 1,918,395 | 1,622,930 | 295,465 | 93,579 | 201,886 | 10.52% |
| 全国合計 | 84,227,959 | 73,199,465 | 11,028,495 | 3,097,140 | 7,931,355 | 9.42% |

(4) 地方団体の債務

地方団体別でみると、調査対象となった地方団体の総債務残高の 80.1%をアუნタミエントが占めている。債務水準(債務残高と経常収入の比率)は、アუნタミエントが最も高く、県(共通制度)が最も低い。

表 3-3 8:地方団体の債務状況(2022 年末時点)

(単位:千ユーロ)

| 機関の種類 | 2022年末現在の 残高債務 | 債務全体に 占める割合 | 経常収入 | 残高債務/ 経常収入 |
|-------------|-------------------|----------------|-------------------|---------------|
| アუნタミエント | 17,500,797 | 80.1% | 56,156,182 | 31.16% |
| 県(共通制度) | 665,275 | 3.0% | 7,460,060 | 8.92% |
| 県(特別制度:バスク) | 3,285,049 | 15.0% | 18,066,095 | 18.18% |
| 島嶼議会(バレアレス) | 110,027 | 0.5% | 627,228 | 17.54% |
| 島嶼議会(カナリアス) | 297,906 | 1.4% | 1,918,395 | 15.53% |
| 全国合計 | 21,859,054 | 100.0% | 84,227,959 | 25.95% |

³⁶⁶ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

³⁶⁷ 同上(HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS AÑO 2022)

(5) 2023 年度地方団体歳入・歳出予算の状況³⁶⁸

表 3-3 9:地方団体 歳入

(単位:千ユーロ)

| 歳入/区分別 | アユンタ ミエント | 県・島嶼部 | セウタ・ メリリヤ (自治市) | コマルカ (広域区) | 大都市圏 | ムニシピオ 共同体(マン コムニダ) | ムニシピオ 連合 | ムニシピオ より下位の 自治単位 | 内部移転 | 総計 | 総計に占める 割合 |
|----------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|----------------|------------------|--------------------------|--------------|------------------------|------------------|-------------------|---------------|
| 直接税 | 21,582,632 | 8,983,428 | 23,995 | 0 | 132,303 | 0 | 0 | 0 | 0 | 30,722,358 | 33.8% |
| 間接税 | 2,463,480 | 11,186,670 | 213,433 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13,863,584 | 15.2% |
| 手数料、公共料金及び その他の収入 | 9,057,813 | 1,017,030 | 33,531 | 136,270 | 326,500 | 216,642 | 593 | 8,869 | 0 | 10,797,248 | 11.9% |
| 経常移転 | 20,974,412 | 7,873,564 | 332,299 | 687,929 | 558,578 | 496,549 | 579 | 55,954 | 3,662,997 | 27,316,868 | 30.0% |
| 資産収入 | 1,131,271 | 46,651 | 6,584 | 4,512 | 41,148 | 36,733 | 3,457 | 16,395 | 0 | 1,286,751 | 1.4% |
| 経常取引 | 55,208,608 | 29,107,344 | 609,842 | 828,711 | 1,058,528 | 749,924 | 4,629 | 81,219 | 3,662,997 | 83,986,809 | 92.3% |
| 不動産投資の売却 | 610,464 | 16,682 | 3,425 | 287 | 0 | 184 | 0 | 956 | 0 | 631,999 | 0.7% |
| 資本移転 | 2,511,755 | 667,723 | 28,807 | 58,861 | 72,258 | 36,943 | 299 | 17,035 | 860,641 | 2,533,038 | 2.8% |
| 資本取引 | 3,122,220 | 684,405 | 32,232 | 59,147 | 72,258 | 37,127 | 299 | 17,990 | 860,641 | 3,165,036 | 3.5% |
| 非金融取引 | 58,831,828 | 29,791,749 | 642,074 | 887,858 | 1,130,786 | 787,051 | 4,928 | 99,209 | 4,523,638 | 87,151,845 | 95.8% |
| 金融資産 | 146,583 | 486,137 | 2,055 | 572 | 6,678 | 9,847 | 0 | 3 | 0 | 651,874 | 0.7% |
| 金融負債 | 2,026,778 | 885,845 | 54,900 | 3,093 | 169,488 | 3,084 | 0 | 545 | 0 | 3,143,732 | 3.5% |
| 金融取引 | 2,173,361 | 1,371,982 | 56,955 | 3,665 | 176,166 | 12,930 | 0 | 548 | 0 | 3,795,607 | 4.2% |
| 歳入 | 60,505,189 | 31,163,731 | 699,029 | 891,523 | 1,306,952 | 799,982 | 4,928 | 99,757 | 4,523,638 | 90,947,462 | 100.0% |

表 3-4 0:地方団体 歳出

(単位:千ユーロ)

| 歳出/区分別 | アユンタ ミエント | 県・島嶼部 | セウタ・ メリリヤ (自治市) | コマルカ (広域区) | 大都市圏 | ムニシピオ 共同体(マン コムニダ) | ムニシピオ 連合 | ムニシピオ より下位の 自治単位 | 内部移転 | 総計 | 総計に占める 割合 |
|---------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|----------------|------------------|--------------------------|--------------|------------------------|------------------|-------------------|---------------|
| 人件費 | 21,344,499 | 3,762,157 | 187,081 | 270,613 | 59,416 | 222,263 | 1,677 | 20,994 | 0 | 25,868,700 | 29.0% |
| 物品・サービスに関する 経常支出 | 22,545,423 | 3,691,843 | 244,456 | 360,441 | 446,708 | 440,113 | 1,217 | 39,340 | 0 | 27,769,542 | 31.2% |
| 財務費用 | 481,200 | 103,717 | 5,756 | 783 | 6,529 | 3,790 | 8 | 271 | 0 | 602,055 | 0.7% |
| 経常移転 | 6,068,238 | 19,019,062 | 121,168 | 181,317 | 432,411 | 60,598 | 767 | 7,205 | 4,063,830 | 21,826,936 | 24.5% |
| 予備費及びその他の不 測の費用 | 362,353 | 53,038 | 800 | 1,242 | 18 | 991 | 0 | 141 | 0 | 418,583 | 0.5% |
| 経常取引 | 50,801,714 | 26,629,816 | 559,261 | 814,397 | 945,082 | 727,754 | 3,669 | 67,951 | 4,063,830 | 76,485,816 | 85.8% |
| 実物投資 | 6,348,377 | 2,012,767 | 61,794 | 73,507 | 171,630 | 57,224 | 469 | 28,937 | 0 | 8,754,705 | 9.8% |
| 資本移転 | 642,082 | 1,494,155 | 22,592 | 1,269 | 89,496 | 3,408 | 783 | 352 | 1,274,065 | 980,073 | 1.1% |
| 資本取引 | 6,990,459 | 3,506,922 | 84,386 | 74,776 | 261,126 | 60,632 | 1,252 | 29,289 | 1,274,065 | 9,784,778 | 10.9% |
| 非金融取引 | 57,792,173 | 30,136,739 | 643,647 | 889,173 | 1,206,208 | 788,386 | 4,921 | 97,241 | 5,337,895 | 86,220,594 | 96.8% |
| 金融資産 | 147,709 | 457,721 | 5,155 | 221 | 64,776 | 314 | 0 | 23 | 0 | 675,919 | 0.8% |
| 金融負債 | 1,576,191 | 565,504 | 50,227 | 1,704 | 14,408 | 9,832 | 6 | 437 | 0 | 2,218,308 | 2.5% |
| 金融取引 | 1,723,900 | 1,023,225 | 55,382 | 1,924 | 79,184 | 10,146 | 6 | 460 | 0 | 2,894,227 | 3.2% |
| 支出総額 | 59,516,073 | 31,159,964 | 699,029 | 891,097 | 1,285,892 | 798,533 | 4,928 | 97,701 | 5,337,895 | 89,114,821 | 100.0% |

³⁶⁸ Ministerio de Hacienda,
serviciostelematicosexhacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL
[https://serviciostelematicosexhacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL] (最終検索
日:2026年2月4日)

(5) 2023年度歳出予算の機能別の支出状況³⁶⁹

表 3-4 1:地方団体 歳出(機能別)

(単位:千ユーロ)

| 歳出/区分別 | アユンタ ミェント | 県・島嶼部 | セウタ・ メリリヤ (自治市) | コマルカ (広域区) | 大都市圏 | ムニシピオ 共同体(マン コムニダ) | ムニシピオ 連合 | ムニシピオ より下位の 自治単位 | 内部移転 | 総計 | 総計に占める 割合 |
|-------------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|----------------|------------------|--------------------------|--------------|------------------------|------------------|-------------------|---------------|
| 公債費 | 1,928,331 | 506,263 | 54,698 | 1,563 | 20,812 | 8,227 | 9 | 531 | 590 | 2,519,845 | 2.8% |
| 公債費 | 1,928,331 | 506,263 | 54,698 | 1,563 | 20,812 | 8,227 | 9 | 531 | 590 | 2,519,845 | 2.8% |
| 基本的公共サービス | 23,560,136 | 1,781,162 | 184,968 | 278,076 | 680,920 | 439,672 | 1,157 | 26,853 | 726,861 | 26,226,082 | 29.4% |
| 市民の安全及び交通 | 6,447,261 | 537,674 | 37,371 | 7,363 | 0 | 7,204 | 313 | 540 | 54,042 | 6,983,683 | 7.8% |
| 住宅・都市計画 | 5,594,657 | 286,061 | 22,292 | 13,329 | 183,432 | 8,916 | 15 | 10,492 | 202,653 | 5,916,542 | 6.6% |
| 地域福祉 | 9,104,194 | 456,651 | 97,452 | 245,672 | 301,618 | 415,958 | 311 | 12,044 | 323,682 | 10,310,218 | 11.6% |
| 環境 | 2,414,024 | 500,775 | 27,853 | 11,712 | 195,870 | 7,594 | 518 | 3,777 | 146,484 | 3,015,639 | 3.4% |
| 社会保護及び 社会的支援 | 7,164,975 | 4,253,331 | 98,387 | 246,077 | 12,331 | 161,596 | 203 | 5,195 | 742,353 | 11,200,191 | 12.6% |
| 年金 | 157,914 | 30,770 | 0 | 453 | 0 | 2,417 | 0 | 104 | 49 | 191,609 | 0.2% |
| 従業員向けその他の 経済的給付 | 277,849 | 52,213 | 2,000 | 928 | 0 | 1,085 | 0 | 112 | 46 | 334,141 | 0.4% |
| 社会福祉サービス・ 社会福祉促進 | 5,774,380 | 3,768,905 | 80,734 | 220,693 | 2,025 | 128,135 | 47 | 2,477 | 602,089 | 9,375,308 | 10.5% |
| 雇用促進 | 954,832 | 401,442 | 15,603 | 24,003 | 10,806 | 29,959 | 156 | 2,501 | 140,170 | 1,299,132 | 1.5% |
| 優先的な公共財の提供 | 10,009,212 | 1,597,945 | 95,302 | 214,010 | 22,594 | 27,624 | 141 | 18,435 | 288,062 | 11,697,201 | 13.1% |
| 保健・衛生 | 489,046 | 280,260 | 8,144 | 28,156 | 0 | 4,081 | 1 | 597 | 37,013 | 773,272 | 0.9% |
| 教育 | 3,059,340 | 229,250 | 40,048 | 160,937 | 22,594 | 8,016 | 5 | 3,269 | 33,301 | 3,490,157 | 3.9% |
| 文化 | 3,829,009 | 782,694 | 19,052 | 15,606 | 0 | 9,948 | 134 | 11,104 | 149,149 | 4,518,399 | 5.1% |
| スポーツ | 2,631,818 | 305,741 | 28,058 | 9,312 | 0 | 5,579 | 1 | 3,464 | 68,599 | 2,915,373 | 3.3% |
| 経済分野の施策 | 4,114,010 | 3,775,649 | 70,949 | 40,177 | 451,759 | 61,632 | 518 | 11,355 | 422,522 | 8,103,528 | 9.1% |
| 農業・畜産・漁業 | 116,984 | 289,792 | 0 | 1,642 | 449 | 3,522 | 178 | 741 | 17,935 | 395,373 | 0.4% |
| 産業・エネルギー | 86,356 | 100,566 | 303 | 1,639 | 0 | 1,439 | 117 | 79 | 16,635 | 173,864 | 0.2% |
| 商業・観光・ 中小企業 | 1,127,592 | 657,653 | 15,029 | 24,511 | 3,613 | 13,551 | 108 | 1,330 | 81,016 | 1,762,371 | 2.0% |
| 公共交通 | 1,542,052 | 528,724 | 896 | 2,380 | 423,626 | 32,541 | 1 | 684 | 23,364 | 2,507,540 | 2.8% |
| インフラ | 749,904 | 1,948,916 | 41,625 | 6,001 | 14,349 | 8,797 | 112 | 8,266 | 267,071 | 2,510,900 | 2.8% |
| 研究開発・ イノベーション | 23,613 | 51,702 | 0 | 210 | 170 | 22 | 2 | 3 | 850 | 74,872 | 0.1% |
| その他の経済的措置 | 467,510 | 198,296 | 13,096 | 3,794 | 9,552 | 1,759 | 0 | 252 | 15,651 | 678,608 | 0.8% |
| 一般行政活動 | 12,739,408 | 19,245,615 | 194,774 | 111,194 | 96,476 | 99,781 | 2,899 | 35,332 | 3,157,506 | 29,367,974 | 33.0% |
| 行政・統治機関 | 1,094,877 | 280,390 | 11,032 | 13,411 | 6,626 | 6,618 | 78 | 3,150 | 46,191 | 1,369,990 | 1.5% |
| 一般管理・庶務 | 8,572,701 | 1,545,358 | 158,316 | 83,282 | 75,916 | 83,595 | 1,630 | 26,798 | 142,162 | 10,405,435 | 11.7% |
| 財政・税務管理 | 2,516,848 | 1,464,371 | 25,427 | 11,288 | 12,815 | 6,352 | 17 | 1,711 | 33,874 | 4,004,954 | 4.5% |
| 他の公共行政機関 への移転 | 554,981 | 15,955,497 | 0 | 3,213 | 1,120 | 3,216 | 1,175 | 3,672 | 2,935,278 | 13,587,595 | 15.2% |
| 支出総額 | 59,516,073 | 31,159,964 | 699,029 | 891,097 | 1,285,392 | 798,533 | 4,928 | 97,701 | 5,337,895 | 89,114,921 | 100.0% |

³⁶⁹ Ministerio de Hacienda, serviciostelematicosexhacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL [https://serviciostelematicosexhacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL](最終検索日:2026年2月4日)

第4章 住民、中央政府及びEUとの関係

第1節 住民等との関係

1 地方自治の情報へのアクセス

(1) 情報の公開と保護

情報公開については、憲法第105条に次のとおり定められている。

憲法第105条

a)略

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

c)略

上記規定に基づき、1992年11月26日付の「行政の法制度及び一般行政手続きに関する法律(Ley 30/1992)」により、行政文書へのアクセス権が規定されていた。しかし、その適用範囲や手続の明確性に課題があったため、後に新たな法制度への統合・整理が行われた。その後、特定の分野に関する情報公開は、他の法律やEU指令でも規定されていたが、これらを補完し、包括的な情報公開制度を整備する法律として、2013年12月9日に「透明性、公共情報へのアクセス及びグッドガバナンスに関する法律」(Ley 19/2013 以下「情報公開法」という。)が成立した³⁷⁰。

情報公開法に基づき、公共活動の透明性の向上や公表義務の履行確保、公共情報へのアクセス権の行使の保障、グッドガバナンスの規定遵守を目的とした独立行政機関である透明性・グッドガバナンス評議会(Consejo de Transparencia y Buen Gobierno、以下「評議会」という。)が設立された。評議会は正規公務員で構成されており、いかなる公的機関や民間機関からの指示も受けない独立した存在となっている。

評議会の主たる機能は、全ての者の公共情報へのアクセス権の保障及び公的機関の透明性義務の履行状況を監督・評価することである。なお、情報公開法は、スペイン全土で適用される情報公開制度の基本法として位置付けられ、自治州や地方団体もこの枠組みに従う。

ただし、自治州は当該法律と整合的な範囲内で独自の透明性制度や監視機関を設置することが可能であり、実際に複数の自治州がそのような制度を有する。

2024年7月2日付で、評議会の組織・運営・機能等を定める「透明性・グッドガバナンス評議会の定款を承認する政令(Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.)」が制定された。この政令は、2013年の情報公開法に基づき設置された評議会

³⁷⁰ 第12条において、「全ての人は、憲法第105条b項及び本法に定められた条件の下で、公共情報にアクセスする権利を有する。」旨規定されている。

を、国家レベルの独立行政機関としての組織構造・職務範囲・運営の詳細について規定するものである。

(2) 公聴会

公聴会については、憲法第 105 条に次のとおり定められている。

憲法第 105 条

- a) 市民に関わりのある行政法規を制定する際、直接に、又は法律で認める組織及び団体を通じて、市民に対する聴聞を行うこと。
- b) 略
- c) 行政行為を行うときの手続きについて、この手続きにおいては、必要に応じて利害関係者に対する聴聞を保障する。

上記規定に基づき制定された主な法律として、1997 年 11 月 27 日付け政府法第 50/1997 号(Ley 50/1997)及び公共行政機関の共通行政手続きに関する 2015 年 10 月 1 日法律第 39/2015 号(Ley 39/2015)がある。前者は、政策決定の過程における広範な市民参加を重視し、立法・規則制定時に公聴会を開くことを定めるものであり、後者は、個別の行政手続や規則制定手続での利害関係者の意見聴取に重点を置く公聴会を開くことを定めるものである。

(3) 自治州における護民官制度

国の護民官制度については、第 1 章第 3 節 2 (6) アで記述したとおりであるが、自治州のレベルにおいても護民官は存在する。

現在 17 の自治州のうち 9 つの自治州(アンダルシア州、ガリシア州、アラゴン州、カナリア諸島、ナバラ州、カスティーリャ・ラ・レオン州、バスク地方、カタルーニャ州及びバレンシア州)が、国の護民官と同様の役割を果たす自治州の護民官に係る規定を自治憲章に盛り込んでいる。しかし、バレアレス州は、自治憲章に護民官について規定されているにも関わらず、一度も任命していない。その役割は国の場合と同様に、行政を監視し助言や勧告を行うことであり、その任命は自治州議会が行う。活動範囲は該当の州内に限られ、国の護民官と連携した活動をしなければならない。

ラ・リオハ州、ムルシア州、アストゥーリアス州、カスティーリャ＝ラ・マンチャ州の 4 州には、かつて自治州の護民官が存在したが、国の護民官との役割の重複などの理由から、現在は廃止となっている。

表 4-1:各自治州の護民官の呼称

| 自治州 | 呼称 | 根拠法令 |
|---------------|----------------------------------------------|------------------------------------|
| アンダルシア | Defensor del Pueblo Andaluz | 自治憲章第 41 条、第 128 条及び 1983 年法律第 9 号 |
| アラゴン | Justicia de Aragón | 自治憲章第 59 条及び第 60 条 |
| バレアレス | Sindicatura de Greuges | 自治憲章第 51 条 |
| カナリア | Diputado del Común de Canarias | 自治憲章第 57 条 |
| カスティーリャ・イ・レオン | Procurador del Común de Castilla y León | 自治憲章第 18 条及び第 19 条 |
| カタルーニャ | Síndic de Greuges de Catalunya | 自治憲章第 78 条、第 79 条及び 2009 年法律第 24 号 |
| ガリシア | Valedor do Pobo Galego | 自治憲章第 14 条 |
| ナバラ | Defensor del Pueblo de Navarra | 2000 年法律第 4 号 |
| バスク | Ararteko | 自治憲章第 15 条及び 1985 年法律第 3 号 |
| バレンシア | Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana | 自治憲章第 38 条及び 2021 年法律第 2 号 |

2 住民の直接参加に係る制度

(1) レファレンダム(国民投票)

ア 国のレベル

憲法第 92 条³⁷¹では、特別な重要性を有する政治的決定について国民の考えを問うことができる拘束力を持たない諮問的レファレンダムが定められている。一方、憲法改正のためのレファレンダムについては、適当な場面において異なる種類のレファレンダムを準備しており、憲法第 167 条第 3 項(任意的憲法改正国民投票)と第 168 条第 3 項(義務的憲法改正国民投票)の規定³⁷²がそれに当たる。これら憲法によって保

³⁷¹ 憲法第 92 条第 1 項「特に重要な政治的決定は、これを全ての市民の諮問的国民投票に付すことができる。」、同条第 2 項「国民投票は、首相の提案に基づき、事前に下院の承認を得て、国王がこれを公示する。」、同条第 3 項「本憲法に定める各種国民投票の条件及び手続は、組織法でこれを定める。」

³⁷² 憲法第 167 条第 3 項は「憲法改正が国会により可決された場合、可決後 15 日以内に両議院のいずれかの議員の 10 分の 1 が要求するときは、承認を得るため、これを国民投票に付する。」と、第 168 条第 3 項は「憲法改正が国会により可決されたときは、承認を得るため、これを国民投票に付する。」と規定し、両者とも憲法改正における国民投票の手続きを定めるものであるが、その適用範囲や要件が異なる。すなわち、第 167 条は通常の改正手続きを定め、柔軟に憲法を改正できるよう国民投票は任意とされていることに

障されているレファレンダムについては、国民投票の各種の方式の規制に関する組織法(Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las diferentes modalidades de referéndum)において、その実施条件や具体的な手続き等が定められている³⁷³。

なお、これまでに実施された国民投票の例としては以下のようなものがある。

- ・1978年12月6日:スペイン新憲法に関する国民投票
(新しい民主的な憲法の採択を問うものであり、結果は「賛成」)
- ・1986年3月12日:北大西洋条約機構(NATO)に関する国民投票
(NATOに残留することの是非を問うものであり、結果は「賛成」)
- ・2005年2月20日:欧州憲法条約に関する国民投票³⁷⁴
(欧州憲法を制定するための条約の採択を問うものであり、結果は「賛成」)

イ 自治州のレベル

憲法第151条第2項では自治憲章の制定の手続きが、第152条第2項では自治憲章の改正の手続きがそれぞれ定められているが、各自治州の自治憲章の中で、特定事項に関するレファレンダムについて定めることが出来る。

2017年10月1日には、カタルーニャ自治州の独立のためのレファレンダムが実施されたが、政府はこれを違憲とした。このように、自治州のレベルでのレファレンダムについては、憲法やその他国による法律、政府の承認の範囲内で行われる必要がある。

ウ 地方団体(ムニシピオ)のレベル

地方制度基本法第71条には、国家及び自治州の法律に従い、アルカルデ³⁷⁵は、本会議での絶対多数による合意及び中央政府の承認を得た上で、住民の利益にとって特に重要な地方団体の固有の権限に属する事項について、住民投票に付すことができる(地方財政に関する事項は除く。)旨が規定されている³⁷⁶。

(2) イニシアティブ(住民発案)

ア 国のレベル

対し、第168条は憲法の基本原則等の重要事項(国家の在り方、自治権の保障、基本的人権、国王の地位等)に対する改正手続きとなるため、国民投票は義務化されている。

³⁷³ 野口健格「スペインにおけるレファレンダムに関する制度の諸相」(中央学院大学法学論叢 31(1) 73-95 2017年9月)

³⁷⁴ 国民投票の結果、スペインは欧州憲法条約を承認したが、最終的には他のEU加盟国(特にフランスやオランダ)の反対により、憲法条約は発効せず、リスボン条約が代わりに採択された。

³⁷⁵ スペインの基礎自治体(ムニシピオ)における首長(市長に相当)であり、地方行政を運営する執行機関の長を指す。

³⁷⁶ 県は、複数のムニシピオを集めて構成される地方公共団体であるため、住民との直接的な接点よりも、ムニシピオの連携・調整機関としての役割が大きく、住民に対して直接意思を問う制度(住民投票)の規定はない。

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

- ・組織法(通常法律とは異なり、基本的権利・自由の発展に関する事、自治憲章に関する事、一般的選挙制度に関する事等については憲法第 81 条により組織法により規定することとされている。)
- ・税制に関する事
- ・国際関係に関する事
- ・恩赦特権に関する事
- ・憲法第 131 条及び第 134 条第 1 項に関する事(いずれも予算や財政管理に関わる規定)

イ 自治州のレベル

憲法上明文文化された規定はないが、各自治州の自治憲章や必要に応じて制定される自治州の法律により規定することが可能である。そのため、制度の具体的内容(必要署名数など)は自治州ごと異なり、統一されていない。なお、一般に、税制・予算・自治憲章の改正・自治州に独占的権限が与えられていない事項などについては、イニシアティブの適用対象からは除外される。

第2節 中央政府との関係

1 地方における中央政府の代表³⁷⁷

(1) 政府代理人(Delegaciones del Gobierno)

政府代理人は、当該自治州の領域において国家政府を代表する。ただし、各自治州の首相における国家の通常の代表権を妨げるものではない。当該自治州の領域における国家行政を指揮・監督し、必要に応じて、自治州の行政及び自治州内に所在する地方団体との調整を行う。組織的には財務省・公共行政省に従属し、職務上は担当分野の省庁の指揮を受ける。

政府代理人は、首相の提案に基づく閣議の政令(Real Decreto)によって任命・解任される。任命にあたっては、専門能力及び経験が考慮される。

政府代理人の権限は、主に以下のようなものがある。

ア 国家行政及び関連公的機関の指揮・調整

自治州内での国家行政及び公的機関の活動を、原則として推進・調整・監督する。統合サービス³⁷⁸の場合は、政府代理人又は政府副代理人を通じて、各省庁の上級機関の目標や指示に従い直接指揮する。自治州内の各県に設置される政府副代理人や、必要に応じて島嶼部を指揮する局長レベルの担当者(Directores Insulares)を任命し、上級職としてその活動を指揮・調整する。

イ 市民への情報提供

政府や国家行政に関する情報等を市民へ提供するほか、各省庁から当該自治州内で実施される計画等に関する情報を受け取る。

財務省・公共行政省を通じ、自治州における国家公共サービスの運営状況について年次報告を政府に提出する。

ウ 他の行政機関との調整・協力

政府及び自治州政府が必要とする情報を伝達・受領する。また、各地方団体の長を通じて同様の調整・協力を行う。また、国家資金が投入されるプログラムに関する協定を推進し、その履行状況等を監督する。

また、自治州の権限について議論がされる委員会や、二者間協力委員会、その他類似の協力機関に参加する。

³⁷⁷ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público 第69条から第75条まで

³⁷⁸ 統合サービス(servicios integrados)の例として、外国人・移民管理(Extranjería)、市民保護(Protección Civil)、国家警察・国家憲兵隊(Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado)、高等教育監督(Alta Inspección de Educación)などが挙げられる。一方で、政府は自治州において業務量が多いサービスや特異性のあるサービスを展開する場合、政府代理人とは異なる組織体制を採ることを認めている。各省庁は自治州内に独自の地方出先機関を持ち、これらの機関は、市民及び企業等に対してサービスを提供する。これらは非統合サービス(servicios no integrados)と呼ばれ、代表的な例として、国家公共雇用サービス(Servicio Público de Empleo Estatal)、社会保障(Seguridad Social)、税務事務に係る地方出先機関(Delegaciones de Hacienda)、国防(Defensa)、土地台帳・地籍管理(Catastro)などが挙げられる。

エ 違法性の監督

下部機関の決定や行為に対する行政上の異議申立てを、担当省の意見を得た上で解決する。政府代理人の決定に対する不服申立ては、担当省の所轄機関が解決する。国家に憲法上付与された権限の履行及び法令の適正な執行を監督し、必要に応じて権限や管轄に係る争訟を提起する。

(2) 政府副代理人(Subdelegados del Gobierno)

各県には、当該自治州の政府代理人の直轄下に、政府副代理人が設置される。任命は、政府代理人が行い、対象は、国家・自治州・地方団体の上級公務員(A 1 班)である。単一県の場合は、政府代理人が政府副代理人の権限を行使する。

政府副代理人の権限は、主に以下のようなものがある。

ア 連絡・協力・協調の職務

当該自治州や地方団体との連絡・協力・協調を行う。特に、国家資金が投入されるプログラムが地域に与える影響について報告する。また、国家及び自治州政府が必要とする情報を伝達・受領するほか、管轄区域内の地方団体とも、各地方団体の長を通じて同様の職務を行う。

イ 権利・自由の保護及び市民の安全確保

国家の権限内で、権利・自由の行使を保護し、市民の安全を確保する。この目的のため、管轄県における国家治安部隊(Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado)を指揮する。

ウ 国家行政サービスの指導・監督

必要に応じて、政府代理人及び関係省の指示に従い、統合サービスを指導する。非統合サービスについては、推進・監督・検査を行う。

エ 物的資源の利用調整

管轄区域内の物的資源、特に行政施設の利用を調整する。

オ 罰則権限及びその他の権限

法令で付与された罰則権限やその他の権限、委任された権限を行使する。

(3) 国家一般行政島嶼局長(Directores Insulares de la Administración General del Estado.)

規則により、島嶼部には、国家一般行政島嶼局長が設置される。任命は、政府代理人が行い、対象は、国家・自治州・地方団体の上級公務員(A 1 班)である。島嶼局長は、自治州の政府代理人又は政府副代理人に従属する。

管轄区域内では、政府副代理人に付与された権限を行使する。

2 全スペイン・ムニシピオ・県連盟(Federación Española de Municipios y Provincias,FEMP)³⁷⁹

憲法第 137 条は国家を自治州、県、ムニシピオに区分し、それぞれが自治権を有することを定めるが、その県及びムニシピオの利益を代表する全国組織としてスペイン・ムニシピオ・県連盟(Federación Española de Municipios y Provincias、以下「FEMP」という。)が存在する。

(1) 法的根拠

FEMP は 1981 年に市長連盟として発足し、1985 年制定の地方制度基本法(LRBRL)追加規定第 5 条³⁸⁰に基づき公益法人として制度化された。FEMP は、全国的に最も広く展開している連盟であり、自発的に加盟を決定したムニシピオ・県・島嶼部で構成され、中央政府との関係における唯一の制度的代表組織として地方団体の利益を代弁する立場が認められている。

FEMP にはスペイン全体の地方団体の 95%となる 7,410 の地方団体が加盟しており、人口比では 97%を占めている。

(2) 目的等

FEMP の目的は多岐にわたる。第 1 に地方団体の自治の推進と擁護、第 2 に他の行政機関に対して地方団体の一般的利益を代表すること、第 3 に自治州及び地方団体間の連帯を基盤とする「ヨーロッパ精神」の発展と強化、さらに、欧州・イベロアメリカ(Iberoamérica)³⁸¹・アラブを中心とする地方団体及び関連組織との国際的な友好・協力関係の促進及び支援、加えて、地方団体に直接、多様なサービスを提供すること等を目的としている。

(3) 組織及び機能

FEMP の統治機関は、以下により構成される。

ア 総会(Pleno)

FEMP の最高意思決定機関であり、正会員³⁸²(socios titulares)及び名誉会員³⁸³(socios de honor)によって構成される。総会の権限は、FEMP の政策方針の策定、活動発展のための決議の承認、会長・副会長、地域評議会及び執行委員会の委員選出、定款の承認・改正等である。

総会は通常会議と臨時会議に区分される。通常会議は 4 年ごとに、また、地方選挙から 4 か月以内に開催され、会長が執行委員会の同意を得て招集する。臨時会議

³⁷⁹ 本項は、2023 年 9 月 17 日に行った FEMP 関係者(Francisco Díaz Latorre 氏—法務・地域・国際調整担当総局長)へのインタビュー内容を精査し、その役割や機能等について概説するものである。

³⁸⁰ 地方団体が国又は自治州レベルの協会を設立可能とすること等を規定する。

³⁸¹ スペイン語又はポルトガル語を公用語とするアメリカ大陸の国々を指す(メキシコ、中米諸国、カリブのスペイン語圏、南米のスペイン語圏、ポルトガル語圏のブラジル等)

³⁸² ムニシピオや県等の地方団体のことを指す。

³⁸³ 地域評議会の提案に基づき、連盟の目的に特に貢献した個人又は法人で、総会により任命される。

は、地域評議会の決定、総会の半数を代表する正会員の要請又は執行委員会の決定が地域評議会に承認された場合に開催され、いずれも会長が招集する。総会は常に開催日の 60 日前までに通知されなければならない。

イ 地域評議会(Consejo Territorial)

4 年ごとの総会が行われる間の最高意思決定機関であり、総会で採択された決議の実施を担う。また、FEMP と各自治州に設置された地方団体の連盟(以下「地方団体連盟」という。)³⁸⁴との間における恒常的な協力・調整・協議の機関として機能する。

FEMP 会長・副会長及び執行委員会の構成員、総会で選出された 61 名の正会員団体首長、さらに各地方団体連盟からの代表 2 名(うち 1 名は当該連盟会長)で構成される。議長は FEMP 会長が務め、副議長は地方団体連盟の代表の中から選出される。事務局は FEMP 事務総長が担う。

地域評議会は、総会決議の実施と定款目的の遵守を監督し、内規の承認・改正や地方団体連盟との連携を担う。さらに、FEMP と地方団体連盟との共同施策の提案、地域的利益の推進、地方団体連盟との協調方針の策定を行うほか、財務面では会費・予算・決算を承認する。また、本来は総会の権限であるが、その緊急性から総会に提出できない事項についてその権限を代行する。

地域評議会は、通常 4 か月ごとに定例開催され、臨時会合は会長の決定、執行委員会の要請、評議会構成員の 3 分の 1 又は総会の半数を代表する正会員の要請に基づき招集される。

ウ 執行委員会(Junta de Gobierno)

総会及び地域評議会の決定を実施する機関である。その任期は選出から次回通常総会までとされ、ただし臨時総会で早期改選が決定された場合には、その新執行委員会も次回通常総会までを任期とする。

会長及び 2 名の副会長に加え、22 名の委員(全員がアルカルデ又は県議会議長)で構成される。また、後述する分野別委員会の一つである地方財政委員会(Comisión de Haciendas Locales)の会長及び副会長も参加するが、両名は発言権を有するものの議決権はない。

執行委員会は、総会及び地域評議会の決定を実行し、内規を適用するほか、外部機関に対する地方団体の代表の任命、連盟財産の管理等の権限を持つ。

また、特に重要な権限として、特定の政策³⁸⁵に係るワーキンググループの役割を果たす分野別委員会(Comisiones de Trabajo Sectoriales)、ネットワーク(Redes)及び

³⁸⁴ 地方制度基本法追加規定第 5 条に基づき、ムニシピオや県が、自らの自治権の擁護と共通利益の確保を目的に、原則として各自治州内において自発的に結成する組織であり、自治州政府との交渉や一括契約等の行政支援を担う。地方団体は、全国組織である FEMP と、各自治州に設置される地方団体連盟に重層的に加盟することにより、政府と自治州に対する多層的な交渉ルートを確保できる仕組みである。

³⁸⁵ 地方財政、福祉、農業、消費、教育、スポーツ、文化等 30 以上の分野がある。

部会(Secciones)の設置権限がある。例えば、特定の国の施策を地方団体に反映する場合には、国の担当者が分野別委員会に出席し施策内容の説明が行われるほか、地方団体が特定の政策に係る条例を策定する場合のひな形やモデル規則の作成も行われる。また、ネットワークや部会においては、気候変動対策や生物多様性など特定のテーマに係る議論が行われた結果として、地域評議会への政策提案等が行われる場合もある。

さらに、執行委員会の傘下には、総会や執行委員会で取り上げられる議題に係る政党・会派間の意見調整を行い意思決定過程の効率化を目的とする機関として会派代表者会議(Junta de Portavoces)が設置されている。当該機関には、執行委員会が必要と認めた場合に当該委員会の一部の権限が委任される。

エ 会長

会長は、総会において FEMP に加盟する地方団体の長の中から副会長とともに選出される。地域評議会及び執行委員会の会長職も兼ねており、これらの機関における採決において同票となった場合は、決定票(voto de calidad)を投ずる権利を有する。

会長は、連盟の通常運営の指揮及び資産管理、総会の招集、地域評議会・執行委員会・会派代表者会議の招集及び議長としての主宰、事務局長の任命又は解任の執行委員会への提案、地域評議会及び執行委員会の決定事項の履行状況の監督、自らの権限に係る分野別委員会・ネットワーク・部会への委任等の権限を有する。

(4) 財政状況

正会員からの会費・加入料及びその他の拠出金、保有資産からの収益、行政機関からの補助金並びにその他臨時発生する収入から構成される。

2024 年度予算は歳入歳出ともに約 3,054 万ユーロで均衡予算となっている³⁸⁶。歳出の最大項目は「金銭的支援」(約 1,008 万ユーロ)で、加盟地方団体への健康促進や若者支援などのプロジェクト助成に充てられる³⁸⁷。一方、歳入の中心は「政府補助金」(約 2,242 万ユーロ)で、国からの運営費支援や国策プログラムを地方団体に展開するために FEMP が事務局的作用を担い、その資金を政府から受け取る特別プロジェクト資金が含まれる。

(5) 共同契約制度

³⁸⁶ FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias, [http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout3/Layout3_Protegidas/MS_Imagenes_3/_MznynrPoTrXvd1jAhhbL02tglEpwPb6B-NICKKd-K4xOTSSb_6_Xm3T78kkoeWP4](最終検索日:2026年2月3日)

³⁸⁷ 健康促進:[CONVOCATORIA-DE-AYUDAS-2024.pdf](最終検索日:2026年2月4日)、若者支援:[https://www.injuve.es/programas-injuve/ayudas-femp?utm](最終検索日:2026年2月4日)

FEMP の特徴的な役割の一つに、契約センター(*centrales de contratación*)の設立がある³⁸⁸。電気やガス等の公共契約など、地方団体が一般的に利用できる商品やサービスを一括契約するための主体として設立され、行政手続きの簡素化、契約プロセスの円滑化・標準化を図ることで、地方団体に有利な条件の契約達成を可能とすることを通じ、公共支出の削減を実現することを目的としている。

なお、いかなる場合も同センターを通じた契約を行わなければならないという意味ではなく、地方団体は、地域の実情に合わせた単独契約も選択可能である。

³⁸⁸ 契約センター運営規約 [<https://centraldecontratacionfemp.com/wp-content/uploads/2024/11/REGLAMENTO-DE-FUNCIONAMIENTO-CENTRAL-DE-CONTRATACION-21-12-21.pdf>](最終検索日:2026年2月4日)

3 FEMP—Francisco Díaz Latorre 氏(法務・地域・国際調整担当総局長)へのインタビュー～地方団体を巡る諸課題への見解～

(1) 地方団体への分権化

- ・ 国から自治州へは大きく分権化が進展している一方で、自治州から地方団体への進展は見られず、いわゆる第二の分権化を進めるべき。
- ・ 地方制度基本法により、地方団体の最低限の権限は定められているが、自治州から地方団体への権限の移譲については、憲法では何も定めておらず、自治州が法律等においてどう規定するかに依存する。つまり、各自治州における政党(政治)のバランス次第である。

(2) 地方団体への財政状況

- ・ スペインのムニシピオにとっては財政が大きな問題。ムニシピオを巡る財政構造は40年前から変化がない。仮に、ムニシピオの権限が増えたとしても、財源移譲を伴わないのであれば非常に問題。
- ・ 公的歳出予算全体に占める割合は、国が約50%、自治州が約37%で、ムニシピオは国からの交付金を含めても約12%程度にとどまっている。自治州は医療や教育の権限を有しているため割合が大きくなるが、ムニシピオは非常に小さい。FEMPは、この割合を25%にまで増やしたい。

- ・ 近年、自治州が財政制度の見直しを要求している。カタルーニャ州が中央政府に対し、税の徴収・管理を州政府が担う仕組みに変更したい旨の要望等を行っているのを受けて、他の自治州も自治州財政制度全体の改革を訴えており、ムニシピオもそれと並行して、財政構造改革を要求している。この要求は、ムニシピオの議会や中央政府の議会がどのような政党構成になっているかに関わらず長年要求を続けている。

(3) コマルカの存在

- ・ スペインでは、地方団体の機能や権限の詳細は、自治州ごとの自治憲章や自治州の法律に委ねられる。コマルカについても、その取扱いは様々である。例えばアラゴン州では、コマルカは単なる協議・象徴的単位ではなく、自治憲章において幅広い行政権限を行使できる行政主体として位置付けられており、都市計画、公共交通、廃棄物処理、産業振興・文化・スポーツ、社会福祉・教育など幅広い権限を、州やムニシピオの権限を侵害しない限りにおいて広範に行使できる。一方で、ガリシア州ではコマルカ制度が形骸化している。すなわち、コマルカ制度の具体的設計は自治州法に大きく依存している。

第3節 欧州連合(EU)³⁸⁹との関係

1 EUへの関与

自治州は、自らの権限分野について、中央政府に並び、EUの政策立案に参画している。大きく分けると、次の4つの方法になる。

(1) 各自治州のブリュッセル事務所の設置

全ての自治州は、ブリュッセルに連絡事務所を置いている(その合憲性は中央政府によって疑問視されたが、1994年6月25日の憲法裁判所判決によって承認されている³⁹⁰)。

(2) EU理事会(閣僚理事会)

2004年より、自治州は、自らが有する権限に最も密接に関連する4つの理事会に参加することが可能となった。具体的には、雇用・社会政策・保健・消費者問題理事会、農業・漁業理事会、環境理事会及び教育・青年・文化理事会である。

自治州代表の制度はスペイン代表団に1名を組み込む形で行われる。代表は、自治州政府の閣僚級から選ばれるが、その権限に関わる問題について全ての自治州を代表する³⁹¹。

(3) EUの地域委員会

地域委員会は、EU域内の地域・地方の代表によって構成される諮問機関である。欧州連合条約の規定により、欧州委員会、EU理事会及び欧州議会における決定の際、地域に影響を及ぼす案件については、地域委員会に諮問しなければならないこととされており、雇用政策、環境、教育、経済、社会的結束、公衆衛生などがそれに当たる。地域委員会はEU27か国から選出された329人の自治体等からの委員と、同数の代理委員³⁹²により構成されており、スペインは21議席を有している。このうち自治州が17議席、地方団体には4議席が配分されている³⁹³。なお、地方団体の4議席の代表者については、FEMP(全スペイン・ムニシピオ・県連盟)が指名する。

³⁸⁹ 欧州連合のスペイン語表記は「Unión Europea,UE」であるが、本書では一般名称である英語表記の「European Union,EU」を使用する。

³⁹⁰ Real Instituto Elcano - Madrid - España 「Spain's European policy: development and priorities」(p.41)

[<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/11/policy-paper-spains-european-policy-development-and-priorities.pdf>](最終検索日:2026年2月3日)

³⁹¹ MINISTERIO DE POLITICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRATICA, Portal MPT | Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros,

[https://mpt.gob.es/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/consejo_ministros.html](最終検索日:2026年2月3日)

³⁹² 正規委員が出席できないときに代理で参加する委員

³⁹³ MINISTERIO DE POLITICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRATICA, Portal MPT | Participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en el Comité de las Regiones,

(4) 欧州委員会の各種委員会

欧州委員会は、加盟国の代表者で構成される執行機関とされるが、この権限が行使される前に、各種委員会において各国政府間での協議が可能となっている。スペインは、100以上の委員会に自治州が関与しており、1つの自治州が他の自治州全てを代表する。また、自治州の権限領域に当たる分野では、委員会の代表として、ワーキンググループへ参加し、各国閣僚が出席する理事会での発言も認められている³⁹⁴。

2 EUからの資金提供³⁹⁵

スペインは、EUから多様な資金提供を受けている。EU資金は、各種の政策実現を支える主要な手段となっており、経済・社会の発展、地域格差是正、デジタル化、環境・気候対策などに活用されている。特に結束政策(Política de Cohesión)、共通農業政策(Política Agrícola Común,PAC)、共通漁業政策(Política Pesquera Común,PPC)及び回復・変革・レジリエンス計画(Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia,PRTR)がその中心となり、加えて移民政策やその他特定分野向けのEU資金が存在する。

以下、EU資金による主な政策について概説する。

(1) 結束政策

結束政策は、EUの最も重要な投資手段の一つであり、地域間の格差是正を目的としている。欧州統合の過程では、農村地域や産業構造転換の影響を受ける地域、自然条件や人口構造の面で不利な地域など、各地域間の格差という課題に直面するとともに、単一市場の発展に伴う影響も懸念された。EUは、加盟国間の経済的・社会的・地域的結束の強化を目的として掲げており、結束政策はこれらの課題を解決し、EUの目標を達成するための主要な手段として位置付けられている。この政策は、雇用創出、起業競争力の向上、持続可能な開発、環境保護などを促進し、EU全域の地域や都市に利益をもたらす重要な役割を果たす。

結束政策では、2021-2027年期間において、EU基金による支援に重点を置いた次の政策目標(Objetivos de Política,OP)が設定されている。

[https://mptmd.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/comite_regiones] (最終検索日:2026年2月3日)

³⁹⁴ MINISTERIO DE POLITICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRATICA, Portal MPT | Participación Autónoma en la Comitología (Comités de la Comisión Europea),

[<https://mpt.gob.es/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/comitologia.html>](最終検索日:2026年2月3日)

³⁹⁵ Ministerio de Hacienda, Latest developments in the European Funds : Fondos Europeos,

[<https://fondoseuropeos.gob.es/en-gb/Paginas/inicio.aspx>](最終検索日:2026年2月7日)

OP1:より競争力があり知的なヨーロッパの実現

(革新的で知的な経済変革と情報通信技術(ICT)への地域接続性向上の促進)

OP2:より環境に優しい低炭素のヨーロッパの実現

(脱炭素・レジリエント経済と環境保全・循環型・持続可能投資の推進)

OP3:よりつながりのあるヨーロッパの実現

(モビリティの改善を通じた地域間連結の強化)

OP4:より社会的で包摂的なヨーロッパの実現

(欧州社会権憲章(Pilar Europeo de Derechos Sociales)³⁹⁶への対応)

OP5:より市民に近いヨーロッパの実現

(あらゆる地域・地方の主体的かつ持続可能な発展と住民参加の促進)

これらの政策目標の実現は、複数の EU 資金により支えられている。スペインは主に以下の基金からの資金提供を受けることとなる。

これらの総額は 356 億ユーロであり、2021-2027 年期間における EU 結束政策基金の受益国としてポーランド、イタリアに次ぐ第 3 位の規模を占めている。

ア 欧州地域開発基金(Fondo Europeo de Desarrollo Regional,FEDER)

欧州地域開発基金は、EU の地域的不均衡を是正し、経済的、社会的、領土的な結束を強化し、最も恵まれない地域の発展と衰退する工業地域の転換を目的としている。具体的には、地域経済の成長と雇用の創出・労働市場の活性化をその主な目的としており、2021-2027 年期間におけるスペイン向け援助総額は約 234 億ユーロにのぼる³⁹⁷。

結束政策の強い地域性を反映し、FEDER による援助の大部分は発展が遅れた地域(52%)に配分が集中しており、次に発展移行地域(36%)、より発展した地域(12%)にそれぞれ配分されている³⁹⁸。

³⁹⁶ EU 市民の社会的権利を保障する枠組みで、雇用、教育、平等、社会保障、生活の質向上を目指す指針である。

³⁹⁷ Ministerio de Hacienda, European Regional Development Fund : Fondos Europeos, [<https://fondoseuropeos.gob.es/en-gb/fondosprogramas/paginas/feder.aspx>](最終検索日:2026年2月7日)

³⁹⁸ EU 規則に従い、EU 加盟地域は、国内総生産(GDP) 1 人当たりの水準に基づき、以下の 3 つに分類される。

①発展が遅れた地域:EU27 加盟国平均の 75%未満

②発展移行地域:EU27 加盟国平均の 75~100%

③より発展した地域:EU27 加盟国平均の 100%超

また、同規則は、結束政策の基金によるプロジェクトへの共済率(Cofinanciación,プロジェクト費用のうち、基金が何%を負担するかを示す比率)を地域カテゴリーごとに以下のとおり定めている。

①発展が遅れた地域及び最外縁地域(Regiones ultraperiféricas):85%

②発展移行地域:60%

③より発展した地域:40%

なお、スペインは、2021-2027 年期間において以下のとおり分類されている。

基金財源を地域的視点で効率的に活用するため、基本的に財源管理は 19 の各自治州・自治市が行う。複数の自治州に跨るプログラムである場合は、国が財源管理し、各自治州に配分する。現在、19 の自治州プログラムと 1 つの複数の自治州に跨るプログラムがある。

イ 欧州社会基金プラス(Fondo Social Europeo Plus,FSE+)

欧州社会基金プラスは、より社会的で包摂的な欧州の実現という政策目標(OP 4)への貢献を目的として、人への投資を行い、雇用、教育・技能、社会的包摂の分野における取組を通じて欧州社会権の柱の実施を確保することを目的としている。

2021-2027 年期間におけるスペイン向け援助総額は約 113 億ユーロである。援助の大部分は発展が遅れた地域(52%)に配分が集中しており、次に発展移行地域(34%)、より発展した地域(14%) にそれぞれ配分されている³⁹⁹。

現在、17 の自治州及び 2 つの自治市(セウタ市・メリリャ市)のプログラム並びに 4 つの複数の自治州に跨るプログラムがある。

ウ 公正移行基金(Fondo de Transición Justa,FTJ)

公正移行基金は、気候中立への移行によって生じる経済・社会的課題に直面する地域を支援するための EU 結束政策の新たな基金である。地域経済の多角化や近代化を促進するとともに、移行に伴う雇用喪失や産業構造の変化の影響を緩和することを目的としている。

資金配分は、産業の二酸化炭素排出量や雇用状況、経済発展水準に基づいて決定される。2021-2027 年期間におけるスペイン向け援助総額は約 9 億ユーロが配分されている⁴⁰⁰。

対象地域は、炭鉱閉鎖等の変化による社会・経済的影響が大きい地域である。

①発展が遅れた地域: 5 地域(アンダルシア州、カスティーリャ・イ・マンチャ州、エストレマドゥーラ州、セウタ市及びメリリャ市)

②発展移行地域: 9 地域(ガリシア州、アストゥーリアス州、カンタブリア州、ラ・リオハ州、ムルシア州、バレンシア州、カナリア州(諸島)、バレアレス州(諸島)及びカスティーリャ・イ・レオン州)

③より発展した地域: 5 地域(バスク州、カタルーニャ州、アラゴン州、ナバラ州及びマドリード州)

³⁹⁹ Ministerio de Hacienda, European Social Fund Plus : Fondos Europeos, https://fondoseuropeos.gob.es/en-gb/fondosprogramas/Paginas/FSE.aspx(最終検索日:2026 年 2 月 7 日)

⁴⁰⁰ Ministerio de Hacienda, Fair Transition Fund : Fondos Europeos, https://fondoseuropeos.gob.es/en-gb/fondosprogramas/paginas/ftj.aspx(最終検索日:2026 年 2 月 7 日)

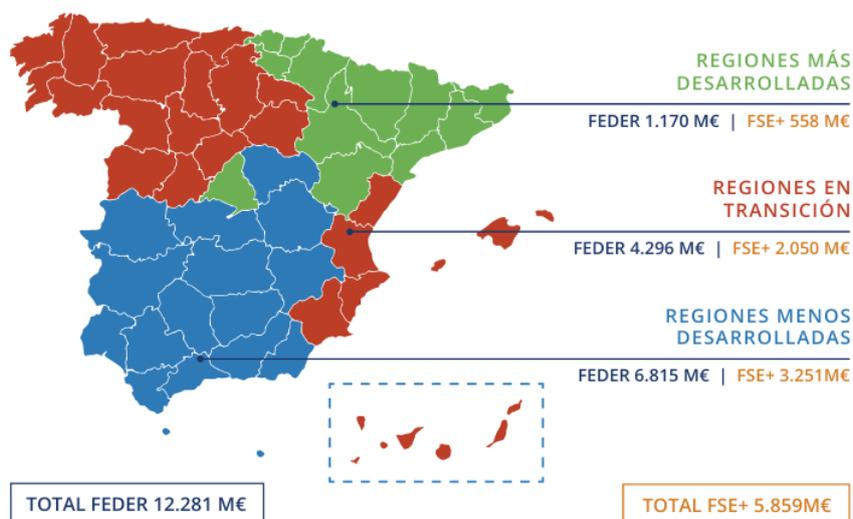


図 4-1: 欧州地域開発基金(FEDER)及び欧州社会基金プラス(FSE+)の配分状況⁴⁰¹
(複数の自治州に跨る全国プログラム)



図 4-2: 欧州地域開発基金(FEDER)及び欧州社会基金プラス(FSE+)の配分状況
(自治州・自治市ごとのプログラム)

注: 青色は発展が遅れた地域、赤色は発展以降地域、緑色がより発展した地域

⁴⁰¹ Ministerio de Hacienda—Unión Europea, Acuerdo de Asociación de España 2021-2027, [https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/Brochure%20Acuerdo%20de%20Asociaci%C3%B3n%2021-27%20online.pdf](最終検索日:2026年2月7日)

(2) 共通農業政策(PAC)⁴⁰²

共通農業政策は、EU加盟国の農業と農村地域を対象に、農業課題への対応と市民への質の高く手頃な食料提供を目的とする主要政策である。

スペインの2023-2027年期間共通農業政策戦略計画(Plan Estratégico de la PAC, PEPAC)では、主要施策は3つに分かれ、①農業従事者への直接支払いで経済活動維持と環境・食品安全を支える、②果物・野菜、ワイン、養蜂など部門別プログラムで販促や技術革新、投資、環境負荷低減を支援、③農村開発施策で農場の近代化や地域の多角化を促進し、人口定着と雇用創出にも貢献することとされている。

スペインの2021-2027年期のPAC予算総額は約477億ユーロである⁴⁰³。

PACの資金は主に次の2つの基金により提供される。

ア 欧州農業保証基金(Fondo Europeo de Garantía Agrícola, FEAGA)

欧州農業保証基金は、主に農業従事者への所得支援や市場対策を目的とした基金である。PACの枠組みでは、基本所得支援、再分配的所得支援、若手農家支援、気候・環境・動物福祉関連支援など、直接支払いを通じて農家を支援するほか、果物・野菜、ワイン、養蜂部門にも資金を提供している。

PEPACにおける2021-2027年期⁴⁰⁴のFEAGA予算による直接支払い総額は約242億ユーロである。また、部門別介入の総支出は約29億ユーロで、果物・野菜部門に約18億ユーロ、ワイン部門に約10億ユーロ、養蜂部門に約1億ユーロが配分される。これにより、農家や特定生産部門への所得支援と農業活動維持が確実に行われる体制が整えられている⁴⁰⁵。

イ 欧州農業農村開発基金(Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER)

欧州農業農村開発基金は、農村地域の社会的・環境的・経済的持続可能性を高めるための基金である。PACの枠組みでは、農家や農業経営者が環境保全や気候変動対策、農業管理の義務や基準を守るために行う活動の支援や、有機農業や山間地など地理的制約がある農地への支援、投資(灌漑等)、若手農家の就農支援、新規農業の創業支援などに用いられる。

⁴⁰² Ministerio de Hacienda, Agricultural policy : Fondos Europeos, [<https://fondoseuropeos.gob.es/en-gb/Paginas/Agr%C3%ADcola.aspx>](最終検索日:2026年2月7日)

⁴⁰³ PAC2014-2020の延長(期間)措置分約137億ユーロが含まれる。

⁴⁰⁴ PEPACは2023-2027年期間を対象とした戦略計画であるが、2021年~2022年はPAC2014-2020の延長(移行期間)措置分として予算が割り当てられているため、便宜上その期間の予算も含めて表示している。

⁴⁰⁵ Ministerio de Hacienda, European Agricultural Guarantee Fund : Fondos Europeos, [<https://fondoseuropeos.gob.es/en-gb/fondosprogramas/paginas/feaga.aspx>](最終検索日:2026年2月7日)

PEPAC では 2023-2027 年期中に農村開発施策に約 83 億ユーロが配分され、うち FEADER から約 54 億ユーロが充てられる⁴⁰⁶。

(3) 共通漁業政策(Política Pesquera Común, PPC)

共通漁業政策は、EU が漁業資源を管理し、その持続可能な利用を確保するための政策である。主な目的は、漁業の持続可能性と漁業者の収入・雇用の安定を図りつつ、消費者に健康で手頃な価格の食料を提供することである。

この目的を達成するため、欧州海洋・漁業・水産養殖基金(Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, FEMPA)が資金を提供している。

スペインにおける 2021-2027 年期中の FEMPA からの予算総額は約 11 億ユーロである。

(4) 回復・変革・レジリエンス計画(Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, PRTR)⁴⁰⁷

回復・変革・レジリエンス計画は、COVID-19 による経済・社会的影響に対応するため策定された大規模な改革・投資プログラムである。パンデミックによる失業や企業活動停滞、地域格差の拡大への対策として、Next Generation EU 基金を活用し、経済回復と長期的成長の基盤強化を目的としている。

現在では、計画の役割が拡大しており、4つの横断的柱(グリーン転換、デジタル化、地域・社会結束、ジェンダー平等)に基づく改革と投資を軸に展開されている。重点分野は、都市・農村振興や人口減少対策、教育・科学・企業の近代化など幅広い分野に及ぶ。

2026 年 2 月時点では、同基金から、返済不要の移転資金(補助金)約 800 億ユーロ及び約 228 億ユーロの EU 市場からの融資枠を利用予定である。

⁴⁰⁶ Ministerio de Hacienda, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural : Fondos Europeos,

[<https://fondoseuropeos.gob.es/en-gb/fondosprogramas/paginas/feader.aspx>](最終検索日:2026 年 2 月 7 日)

⁴⁰⁷ Ministerio de Hacienda, Políticas palanca y componentes | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España,

[<https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/>](最終検索日:2026 年 2 月 7 日)

第4節 外国の地方団体との関係

憲法第149条第1項第3号は、国際関係に関する権限は国家の専管事項であると規定している。しかし、実際には、多くの自治州が国から権限の移譲を受け、独自の国際協力活動を展開している。

県・ムニシピオのレベルでは、欧州地方自治憲章(Carta Europea de Autonomía Local)第10条⁴⁰⁸第2項及び第3項に協力の形態が定められており、欧州評議会の諮問機関としての地方自治体会議⁴⁰⁹(Congreso de Autoridades Locales y Regionales)などに加盟することで、国家政府と地方自治体間のみならず、国境を超えた地方自治体間の様々な課題に対する協議や政治的な対話を行っている。このほか、欧州地域協力団体⁴¹⁰(Agrupamiento Europeo de Cooperación Territorial)という複数のEU加盟国の地方自治体が法人格を持つ共同組織を設立し、越境・多国間のプロジェクトや政策を実施できる枠組みもある。

⁴⁰⁸ Council of Europe, Full list - Treaty Office, [<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122>](最終検索日:2026年2月3日)

⁴⁰⁹ Congress of Local and Regional Authorities, A European Assembly of local and regional elected representatives, [[https://www.coe.int/en/web/congress/overview#{%2263899274%22:\[1\]}](https://www.coe.int/en/web/congress/overview#{%2263899274%22:[1]})](最終検索日:2026年2月3日)

⁴¹⁰ European Commission, Inforegio - European Grouping of Territorial Cooperation(EGTC) [https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/european-grouping-territorial-cooperation_en](最終検索日:2026年2月3日)

第5節 国と自治州・地方団体との協力等

1 協力機関の制度化⁴¹¹

スペインの行政制度は、国家・自治州・地方団体などの異なる権限レベルに基づいて構築されていることから、行政機関間での権限や責任の配分に係る意見の衝突が、同一領域内において複雑な状況を生じさせ、社会的・経済的な悪影響を及ぼすこともあった。現在では、こうした事態を避け、行政制度に統一性をもたらすことを目的として行政機関間には多様な協力機関(*instrumentos de cooperación*)が設けられている。加えて、EUへの加盟に伴い、国家と自治州間の情報共有、ニーズや意見の共有、共通戦略の検討を行うためにもこの協力機関は不可欠なものとなっている。

行政機関間の関係は、憲法裁判所が長年にわたり確立してきた判例⁴¹²に基づき、「公共部門の法的制度に関する法律⁴¹³」第145条等でその調整・協力・連携の原則が制度化されている。

(1) 協力機関の性格⁴¹⁴

協力機関は、国家、自治州、セウタ市・メリリャ市及び場合により地方団体の代表者によって構成される、多者間又は二者間の機関であり、一般的又は特定の分野に関するものであって、各行政機関が有する権限の行使を改善するための措置を構成機関間で合意することを目的として設置されるものである。

協力機関は、登記簿(*Registro estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación*)に登録されなければ、その設立は有効とならない。

(2) 首相会議⁴¹⁵

首相会議は、国家政府及び各自治州政府との間の多国間協力機関であり、議長を務める政府首相と、各自治州の首相並びにセウタ及びメリリャ両市の首長によって構成

⁴¹¹ Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, Portal MPT | Política autonómica, [<https://mptmd.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica>](最終検索日:2026年2月3日)

⁴¹² 憲法裁判所は、過去の判決において(*Sentencia número 76/1983, de 5 de agosto*)、「憲法により定められた国家の領域的組織の基盤をなす統一と自治の原理を両立させる必要性は、諸々の公的行政の活動を調整することを可能にする手段の創設を意味しており、その中には、現代国家において頻繁に見られる部門別会議(*Conferencias Sectoriales*)が含まれる。」とした。裁判所は部門別会議を「共通の問題を検討し、適切な行動方針を討議するための会合機関」として位置付け、そして、「それらは各自治州の固有機関に取って代わることはできず、その決定は自治州自身の決定権限を無効にすることもできない」と述べた。さらに、裁判所は協力の原則について、「この原則は特定の条文によって正当化される必要はなく、憲法によって導入された国家の領域的組織の形態そのものの本質に内在している」(*SSTC 18/1982, de 4 de mayo*)と述べている。

⁴¹³ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

⁴¹⁴ Ley 40/2015, 145条

⁴¹⁵ Ley 40/2015, 146条及び首相会議に関する規則(*Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes.*)

される。首相会議の目的は、国家及び自治州にとって関心のある事項について協議し、合意を採択することにある。

本会議の準備のために、準備委員会(Comité preparatorio)が設置され、これには議長を務める政府の大臣 1 名及び各自治州からそれぞれ 1 名の閣僚(Consejero:国家政府の大臣に相当)が参加する。

ア 権限

- (ア) 国家レベルの公共政策、部門別及び地域別政策の方針又は複数の自治州の利害や権限に関わる事項、戦略的性格を持つ共同の取組、国家と自治州双方の権限に影響を及ぼす「自治州国家(Estado de las Autonomías)」に関わる重要事項について議論すること
- (イ) 国家と自治州及び自治市との協力関係を強化すること
- (ウ) 部門別会議及びその他の多者間協力機関の活動を推進・指針を示すこと
- (エ) 自らの規則及び内部運営規範を決定すること
- (オ) 部門別会議の運営に関する指針を合意により採択すること
- (カ) 会議で採択された合意の履行を部門別会議に委託し、以前に委託された事項の達成状況を評価すること

イ 採決の種類

首相会議は、政治的約束(compromisos políticos)とされる合意又は勧告を採択することができる。

合意は、出席している全ての会議メンバーの合意により採択されるものとし、かつ全自治州首相の 3 分の 2 が出席していることを条件とする。

勧告は、国家政府首相及び出席している自治州首相の 3 分の 2 によって採択され、これを採択したメンバーに拘束力を持つ。

合意及び勧告は公開される。会議のメンバーは、必要に応じて、自らの所属機関の権限ある機関に対して合意及び勧告の内容を伝達する。

(3) 部門別会議⁴¹⁶

部門別会議は、複数の当事者から構成される特定の分野を対象とする協力機関であり、国家行政を代表して当該分野における権限を有する政府の代表が議長を務め、自治州及びセウタ・メリリャ両市の代表者がこれに参加する。

ア 権限

部門別会議は、特に以下の権限を有する。

- (ア) 国家政府又は自治政府が策定する法案又は規則案について、それが他の行政機関の権限に直接影響を及ぼす場合等において、全体会議又は委員会・作業部会を通じて通知を受けること
- (イ) 関係する行政分野において、自治州間の行政サービスの重複排除及び効率性向上を図るための特定の協力計画を策定すること

⁴¹⁶ Ley 40/2015,147 条から 151 条まで

- (ウ) 各行政機関が自らの権限の範囲内で予定している施策のうち、他の行政機関に影響を及ぼす可能性があるものについて情報を交換すること
- (エ) 特に統計的内容を含む情報交換の仕組みを確立すること
- (オ) セクター別会議の内部組織及び作業方法を定めること
- (カ) 一般予算法に基づく補助金等の分配に係る客観的基準を策定すること

イ 採決の種類

部門別会議の採決は、次の2種類に分類される。

(ア) 合意・協定(Acuerdo)

合意・協定(Acuerdos)は、それぞれの権限の行使において共通の行動をとることを約束したことを意味する。法的拘束力を持ち、合意された内容が履行されない場合、行政裁判所に訴えることにより執行することが可能となる。ただし、当該合意に反対票を投じた行政機関については、この限りではない。なお、国家行政が調整権限を行使した合意の場合は、その投票の賛否に関わらず、当該分野に参加する全ての行政機関に対して当該合意の履行が義務付けられる。

(イ) 勧告(Recomendación)

勧告は、特定の事項についての部門会議としての意見を表明するものである。合意とは異なり、具体的な法的義務は生じず、会議の構成員がその勧告に従って当該事項に関する自らの行動を行うという約束にとどまる。構成員が勧告から逸脱する場合は、理由を示さなければならない。

ウ 合意・協定及び勧告の記録

合意及び勧告は議事録により証明されるものとする。議事録には、合意及び勧告の採択に当たり採られた手続き、内容、関係行政機関が明記されなければならない。議事録には、各行政機関の投票の内容及び該当する場合には個別意見も記録される。国家行政が調整機能行使する合意の場合、議事録にはその合意の根拠となる権限も明記される。

(4) 部門別委員会及び作業部会⁴¹⁷

部門別委員会は、部門別会議の一般的な作業及び支援機関であり、該当分野の大臣が指定した国家行政の高官が議長を務め、各自治州の代表者及びセウタ市・メリリャ市の代表者が構成員として参加する。政治的な議論よりむしろ技術的な議論に特化しており、会議テーマの事前協議、合意事項の履行状況の監視、作業部会の監督・評価など部門別会議のサポートをする役割が強い。

作業部会は、部門別委員会により臨時又は恒久的に設置される機関であり、該当する部門別会議に参加する各行政機関の局長(Directores Generales)、次長(Subdirectores Generales)又は同等職が構成員となり、部門別会議又は部門別委員会が割り当てる技術的・実務的な事項に対する決定を行い、当該決定を部門別委員会又

⁴¹⁷ Ley 40/2015,152 条

は部門別会議に提出する。必要に応じて、当該分野の権威ある専門家を招くこともできる。

(5) 協力協定⁴¹⁸

協力協定とは、国家と1つ又は複数の自治州との間で締結される合意であり、柔軟性が高い契約行為により国家と自治州が達成しようとする合意内容を定めることから、自治州国家であるスペインにおいて最も頻繁に使用される協力手段である。形式的には、協定は二者間の協力手段として考えられているが、実際には、政府及び各省庁は、徐々に協定政策の対象を拡げており、全て又は大多数の自治州に対して同一又は類似の文言を提案している。その結果、締結された協定の非常に重要な部分が「一般的締結協定(*convenios de suscripción generalizada*)」とみなされており、これは全て又は大多数の自治州と締結され、自治州と協働して全国又は大部分の領域で展開される一般的な政策に応じるものとなっている。

現在、協定の締結においては安定性と継続性が認められ、多くの協定は複数年にわたり有効又は毎年更新され、確立された協力協定が維持されている。

また、相当数の協定には国家負担の財政的コミットメントが含まれており、実際には、自治州が実施しなければならない具体的な政策や活動を政府が推進するために用いられている。国家予算からの拠出は自治州の拠出を補完し、政府が促進したいと考える自治州の行動方針を後押しするものであり、社会政策、インフラ整備、環境政策の分野の協定の重要性が特に際立っている。

(6) 二者間協力委員会⁴¹⁹

二者間協力委員会は、1980年代末以降、特定の法的規定がないまま、国家と自治州との間の二者間協力機関として設置された経緯があり、それぞれの内部運営規則により運用されていた。

現在では、法律により、当該委員会は二者構成の協力機関であり、国家を代表する政府の構成員と、自治州政府の構成員又はセウタ市若しくはメリリャ市の代表者として、それぞれ同数の代表により構成されるものと定義された。

当該委員会は、自治州等に個別な影響を及ぼす事項に関して、両行政間での協議及び合意採択を目的⁴²⁰としており、当該合意が明示的に定められた場合には、これに署名する両行政に対して履行に係る拘束力を持つものとして扱われる。

⁴¹⁸ Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, Portal MPT | Convenios de Cooperación, https://mptmd.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/convenios_colaboracion(最終検索日:2026年2月4日)

⁴¹⁹ Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, Portal MPT | Comisiones Bilaterales de Cooperación, https://mptmd.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales(最終検索日:2026年2月4日)

⁴²⁰ 憲法裁判所における争訟の提起を回避することもその目的とされている。

(付録) 有識者へのインタビュー

第1節 はじめに

本稿の作成に際しては、複数回の現地調査を実施し、スペインの地方自治制度に精通する複数の有識者から専門的な見地に基づく詳細な説明を聴取した。

本節では、これらのヒアリングのうち、スペイン地方自治制度の全体像についての解説を行った2名の有識者の証言を精緻に分析・整理し、読者の理解を促進する上で特に重要と判断される事項を本稿第1章から第4章までの論旨を補完・補強する趣旨に沿って引用・紹介する。

なお、一部の発言には有識者の個人的見解や特定の政治的立場に基づく内容も含まれるが、これらをありのまま提示することで、現代スペインにおける地方分権の実態及び制度運用の現状を、より正確に読者に伝えることを企図している。

<有識者>

① Rafael ARENAS GARCÍA 氏

バルセロナ自治大学教授(国際私法学)、2024年3月実施

② Josep Maria CASTELLÀ ANDREU 氏

バルセロナ大学教授(憲法学)、2024年3月実施

第2節 インタビューを踏まえた制度概説

1 Rafael ARENAS GARCÍA 氏(バルセロナ自治大学、2024年3月実施)「カタルーニャ危機を招いたスペインの地方分権の体制」

(1) 1978年憲法とスペインの地方分権化

スペインにおける2017年のカタルーニャ危機は、地方分権化の制度に何らかの問題があることを示した。1978年にスペイン憲法が制定された当時、スペインは中央集権的な国家であった。地方団体(県やムニシピオ)は中央政府の指示に従うだけの権限しか持っていなかった。その後、スペイン国内では、特にカタルーニャやバスク地方で、民族主義者たちの要求に応じた特別な政治体制を作るべきか否か議論が交わされた。最終的に採用されたのは、スペイン全土にわたって自治州を設置し、連邦制に近い仕組みを導入するというものであった。自治州はそれぞれ立法権を持ち、国の法律は国の権限に関して優位性を持つが、自治州の権限に関しては自治州の法律が優先される。国の法律と自治州の法律の間に上下関係はなく、それぞれの権限がどのように分かれているかが重要となっている。

(2) 自治州の創設と権限の分配

スペインの自治州制度では、各自治州が異なる権限を持っている。この仕組みは、ドイツやアメリカの連邦制に似ているが、スペイン独自の特徴もある。1978年に憲法が制定された時点で、スペインにはまだ自治州は存在していなかった。そのため、1978年憲法は自治州を直接規制するのではなく、自治州の設立方法を規定している。具体的には、当時の行政区分であった「県」が結集して自治州を形成することが可能であるとされている。各自治州はそれぞれ独立して設立されるため、自治州ごとに異なる権限を持つことになる。

各自治州の権限は、その自治州ごとに制定される「自治憲章」によって定められており、これは各自治州における最高の法規範である。この自治憲章に基づいて、各自治州が受け持つ権限は憲法の枠内で決定されるが、憲法自体は具体的な権限を列挙していない。その代わりに、憲法は一般的なガイドラインを提供し、その範囲内で自治州がどの程度の権限を持つかが決まる。この結果、スペインの各自治州は異なる権限を持つことになるため、全ての自治州が同じ権限を持っているわけではない。

(3) 自治州間の権限の不均衡の存在

スペインの自治州間では、権限に大きな不均衡がある。例えば、カタルーニャ自治州は、教育、医療、独自の警察、刑務所、外交活動など、非常に広範な権限を持っている。これに対して、他の自治州は、独自の警察を持たず、警察権は国の管轄下にある

421。

421 特にカタルーニャのような権限が強い自治州では、中央政府からの独立性が強まり、地域内での自立した行政運営が可能になっている。これは、地域間の競争や不満の原因にもなり得る。地域ごとの自治権の違いがスペイン全体の政治的・社会的安定に影響を与えている。

(4) カタルーニャ自治憲章の改正と権限移譲の問題

2006年にカタルーニャ自治州で自治憲章の改正が行われたが、この改正は大きな問題を引き起こした。この改正では、カタルーニャの自治権が大幅に拡大され、国の権限の自治州への移譲が進んだ。憲法第150条には、特定の条件下で国の権限を自治州に移譲できると規定されているが、その唯一の制限は、その権限が「その性質上」移譲できない場合のみである。

しかし、この「性質上」という表現は曖昧であり、実際にはほとんどの権限が移譲可能と解釈されることがある。このような権限の移譲が、国全体の運営にとって最良の選択であるかどうかは、必ずしも明確ではない。例えば、教育に関する権限が自治州にあることが良いのか、又は警察権が国に留置されるべきかどうかは議論の余地がある。

(5) ナショナリスト勢力が権力のダイナミクスに与える影響

カタルーニャやバスク地方の自治州では、ほぼ常にナショナリスト政党が政権を握ってきた。ナショナリストは、最終的にその地域を独立国家にするという政治的な目標を持っている。彼らの目的は、スペイン政府の影響力を地域から排除することであり、それを公然と主張している。その目標を達成するために、ナショナリストは常により多くの権限を要求する。具体的には、教師や医療従事者、警察などが自治州の管理下にあり、これらはすべて中央政府の影響を受けない形で運営されている。

スペインの自治州制度では、権限のリストが固定されていないため、選挙のたびに、中央政府で政権を握る可能性のある政党がカタルーニャやバスク地方のナショナリストの支持を必要とすると、その支持を得る代わりに、自治州にさらなる権限を与えることが行われてきた。このプロセスは、自治憲章の改正などを通じて実現されることが多い。

唯一、スペイン政府がカタルーニャで引き続き直接的に関与しているのは司法制度だけで、司法管轄権はスペイン全体で一元化されている。

(6) 分離独立の抑制における司法と警察の役割

2017年のカタルーニャ独立運動が成功しなかった理由の1つは、スペインの司法と警察が重要な役割を果たしたことである。独立を推進するナショナリストは、カタルーニャ内の司法制度をコントロールすることができなかった。スペインの司法制度は国全体で統一されており、カタルーニャもその例外ではない。

さらに、カタルーニャには自治州警察が存在するが、国家警察の権限も依然として残されている。2017年に状況が緊迫した際、スペイン政府は約7,000人の国家警察(警察と治安警備隊(Guardia Civil))をカタルーニャに派遣した。この国家警察の存在により、自治州警察が地域を完全に掌握できなかったことが、独立運動が成功しなかった主要な要因の一つと考えられる。

このように、カタルーニャは独立国家に近い権限を持っていたが、スペイン国家の存在は司法や警察の分野を通じて維持されており、これが独立運動の抑制に繋がったのである。

(7) 国の統制の持続

警察が事前にカタルーニャに派遣されたことは、独立を目指すナショナリストに対する強い抑止力となった。もしこれらの警察部隊が存在していなかったら、ナショナリストはより容易に独立宣言を行い、カタルーニャ全土からスペインの旗を降ろし、独立国家の成立を宣言する可能性もあった。カタルーニャには軍隊がなく、スペイン政府が軍隊を持っているという事実も重要である。

しかし、この状況がさらに悪化していた場合、国際的な仲裁が介入する可能性があった。このような紛争において国際的な仲裁が行われると、分離独立派が有利な立場に立つことが多い。なぜなら、国際的な仲裁が行われる時点で、国がその領土全体を完全に統制することが難しくなるからである。

また、司法権に関しても、カタルーニャの自治州政府はその運営には関与しているが、司法そのものはスペイン全体の管轄下にある。例えば、裁判所で使用される設備やスタッフは自治州政府が管理しているが、判事や検察官といった主要な司法職は国の管轄下にある。このように、カタルーニャ自治州は一定の自治権を持ちながらも、司法や軍事においては依然としてスペイン政府の統制が続いている状況である。

(8) 司法判断への抵抗と権力の対立

スペインでは、裁判官、検察官、司法官僚など、司法の主要な職員は国の公務員であり、スペイン全土での選抜試験を経て任命される。これらの職員は、スペイン全体を管轄する「司法総評議会」(Consejo General del Poder Judicial)によって組織され、監督されている。2017年に起こった事件では、カタルーニャ独立運動に関連して、通常の裁判所や憲法裁判所に訴訟が提起されたが、これらの裁判所はその運動を違法と判断し、違法行為を禁止する決定を下した。

しかし、裁判所が決定を下したからといって、その決定が必ずしも遵守されるとは限らない。カタルーニャでは、裁判所の決定が政治的な理由で履行されない例がしばしば見られる。具体例として、カタルーニャ自治州政府の前首相であるジュアキム・トラが、分離主義を支持する横断幕を政府庁舎から撤去するよう裁判所から命じられたにもかかわらず、これを拒否したため、職務を失った事件がある。スペイン法では、公的建物には公式のシンボルのみを掲げることが許されており、政治的なシンボルは禁止されている。この命令に従わなかったことで、彼は「不服従罪」に問われ、裁判で有罪判決を受け、職務からの失格を余儀なくされた。カタルーニャでは、自治州政府が司法の決定に従わないケースがしばしば見られる。このような状況は、司法機関とナショナリスト政権との間で権力の対立を引き起こしている。

(9) 分権化がスペインの政治権力に与えた影響

スペインにおける分権化は、自治州間での権力構造を大きく変化させた。特に、カタルーニャやバスク地方が特定の権限(例えば、社会保障の管理権)を求めると、他の自治州も同様の権限を要求するようになる。このように、ある自治州に権限が移譲されると、その影響が他の自治州にも波及する。スペインにおいて自治州が設立され、それぞれの自治州に権限が拡大されるにつれて、中央政府とは別の権力ネットワークが

形成されてきた。30年前、スペインではすべての重要な決定がマドリードで行われていると感じられていたものが、現在では状況が変わり、自治州の首相が毎年数十億ユーロの予算を管理し、その周囲に独自の権力構造が生まれている。これはカタルーニャやバスク地方のナショナリスト政党に限らず、他の政党にも同様に当てはまる。各自治州のリーダーが独自の権力を持ち、中央政府からの独立性を強める傾向が見られるようになってきている。

(10) 分権化と新しい権力構造の台頭

近年のスペインでは、分権化が進むにつれて、全国政党である人民党(PP)や社会労働党(PSOE)が、一種の「連盟」のような形態に変化してきた。例えば、マドリード州の自治州首相であるイサベル・ディアス・アジュソや、アンダルシア州の人民党のリーダーは、非常に強い権力を持つ存在である。これらのリーダーは「バロン」(中世の領主に由来する言葉)と呼ばれ、強力な地域リーダーとして知られている。

このように、大政党の内部構造も、もはや中央集権的なピラミッド型ではなく、分権化された形へと変わりつつある。この新しい権力構造の中で、自治州のリーダーたちは、ナショナリストであるかどうかにかかわらず、より多くの権限や資金を管理することで、自分たちの権力を拡大する動機を持っている。この分権化によって生まれた権力競争が、現在のスペインを理解する上で欠かせない要素となっている。特に、スペインの自治州が設立されて以来、権限のリストが明確に定められていないため、各自治州が互いに競い合っより多くの権限を得ようとする動きが活発化し、その結果、新たな権力構造が形成されてきた。

(11) 行き過ぎた分権化への警鐘

過去40年間、スペインでは自治州を設立し、それぞれの自治州に可能な限り多くの権限を与えることが「良いこと」とされてきた。この考え方に基づいて、自治州の権限を削減する提案は、フランコ政権の独裁的な時代に逆戻りするものとしてみなされ、合理的な議論をすることが困難であった。しかし、近年になって、分権化が行き過ぎているという認識が徐々に広がり始めている。

例えば、経済学者のトマ・ピケティは、スペインにおける財政の分権化が国全体に悪影響を及ぼしていると指摘している。また、2020年のパンデミック時には、医療システムが分権化されていたため、中央政府が非常事態宣言を発令しても、実際の対策は各自治州の保健担当者と協議して決定されるという困難な状況が生まれた。

(12) 自治州間の協調の必要性の具体例

スペインでは、約40年ぶりに分権化が行き過ぎているのではないかという考えが浮上し始め、自治州間の協調が必要だという議論が出てきている。

具体的な例として、大学入試の調整問題がある。スペインでは、大学入試が各自治州で行われており、各自治州で試験の内容や難易度が異なる。このため、例えばエストレマドゥーラ州で高得点を取りやすい一方で、カタルーニャ州では同じような得点を取るのが難しいという状況が生まれている。しかし、エストレマドゥーラ州で高得点を取った生徒がカタルーニャ州の大学に進学することが可能であるため、公平性の

問題が生じている。このような状況を是正するために、現在、人民党(PP)によって統治されている複数の自治州では、大学入試を統一するプロジェクトが進行中である。理想としては、スペイン全土で統一された入試を実施することが望ましいが、現時点ではそれが困難であるため、まずはこれらの自治州間で統一試験を実施する取り組みが進められている。この例は、分権化が進んだ結果、ある程度の協調が必要であると認識されても、既に進んでしまった分権化の流れを巻き戻すことが非常に難しいことを示している。

分権化に関連するもう1つの重要な例として、ペドロ・サンチェスの首相就任に向けた交渉過程での出来事がある。カタルーニャのナショナリスト政党は、カタルーニャ自治州に対して150億ユーロの債務免除を求めた。この要求に対し、他の自治州も同様の額を求める議論が起こった。しかし、人民党(PP)は、PPが統治する他の自治州に対して、同様の要求を行わないよう指示した。なぜなら、全ての自治州が同様の額を求めた場合、国全体が財政的に破綻する可能性があったためである⁴²²。

(13) 分権化モデルを疑問視することの難しさ

スペインでは、過去40年間、「分権化こそが民主的であり、唯一の正しい道」という考え方が広く受け入れられてきた。このため、分権化に疑問を呈すことや、異なるモデルを提案することは非常に困難であった。仮に、そのような提案を行うと、直ちに「ファシスト」とのレッテルを貼られるなど、政治的な攻撃がなされることが多かった。しかし最近になり、分権化が行き過ぎているのではないかという考えが少しずつ顕在化し始めている。それでも、この問題を公然と議論することは、依然として難しい状況である。

(14) カタルーニャにおける分権化の現実

カタルーニャにおける分権化の実態を見ると、自治州政府は、中央政府から移譲された権限を強力に保持し、それを下部組織や地方団体に移譲することを避ける傾向にある。このような権限の集中は、長期的にはカタルーニャの独立を目指す政治的な意図に基づいていると言われている。つまり、これらの権限は行政の効率化よりも、政治的な目的達成のために利用されているという見方があるのである。

例えば、大学の運営においても、この傾向が顕著に見られる。カタルーニャの公立大学は、形式上は自治を有しているが、その運営資金は自治州から提供されているため、実質的に自治州政府の強い影響下にある。自治州政府は、大学の予算配分を通じて、大学の活動や方向性に厳しく関与している。つまり、大学は自治州政府の指示に従わなければ必要な資金を得られないため、独自の判断で運営する余地が限られているのが現状である。

(15) ムニシピオへの分権化における制約

⁴²² この例は、分権化が進んだ国において、地域間の公平性をどう確保するかという難題を浮き彫りにしている。各自治州が独自の要求を持ち、それを実現するために競争する一方で、国全体の利益をどう守るかが重要なテーマとなっている。

カタルーニャにおける分権化は、地域のムニシピオに限定的な影響しか与えていないことが指摘されている。

例えば、教育分野においては、自治州政府が強い影響力を持ち、各学校に対して独自の方針を強く伝える傾向がある。ムニシピオにも一定の権限はあるが、その内容は40年前とあまり変わっていない。自治州が教育分野の権限を受け取っているにもかかわらず、その権限はムニシピオに移譲されていない。中等教育の管理・教師や学校職員の定員管理等も全て自治州政府に属している。ムニシピオが関与できるのは、主に小学校の建物の管理に限られており、教育の中身や職員の管理にはほとんど関与していない。このように、カタルーニャでは、他国のように市町村が教育分野で広範な権限を持つことはなく、自治州政府が強力なコントロールを維持している。

カタルーニャにおける分権化の過程を見ると、国から自治州に移譲された権限がムニシピオレベルまでさらに分権化されることはほとんどない。自治州が受け取った権限は、基本的に自治州レベルで留まり、ムニシピオへの移譲は進んでいないのが現状である。

また、特定の分野では、地方団体への分権化とは異なる現象が見られる。

例えば、カタルーニャの医療分野では、民間セクターが大きく関与しており、公的サービスの一部が民間に委託されている。この場合、分権化とは別の形で、行政機関と民間の協力が進められている。つまり、行政サービスの一部が民間に委ねられつつも、行政機関が一定の監督を行うという形である。

(16) 国法と自治憲章・自治州法律の関係

スペインでは、地方自治行政の枠組みは基本的に1985年に制定された「地方制度基本法」によって規定されている。この法律は、地方団体(ムニシピオや県等)の権限を定めており、制定以来数次の改正を経て現在も有効である。

一方で、カタルーニャの自治憲章では、地方団体の権限に関する規制が自治州の管轄であるとされている。ただし、国法である地方制度基本法はスペインの地方行政における基本的な原則であり、自治州には一定の立法権があるものの、国が設定する「基本法」には従わなければならない。このため、教育等の分野では、国が基本的な枠組みを設定し、その範囲内で自治州が独自の法律を制定することができる仕組みとなっている。したがって、伝統的な行政区分やその運営に関する基本的な法律は国レベルで維持されつつ、自治州がその枠組みの中でさらに詳細な規制を行うことが可能となっている。

(17) カタルーニャにおける新しい地域区分の創設

カタルーニャ自治州では、地方制度基本法で規定されていない新しい地域区分が創設されている。例えば、「ベゲリア」(veguerías)という区分がその一例である。これは、カタルーニャの伝統に根ざした歴史的な要請により創設されたものであり、スペイン全体の地域区分からは独立したものである。

しかし、この新しい区分が実際にどのような権限を持っているかは明確ではなく、また具体的に運用されているのかも不透明な部分がある。カタルーニャでは、

他にも「コムアルカ」(comarcas)という区分があり、こちらは一定の権限を持っていることが確認されているが、ベゲリアのような新しい区分がどれほどの実効性を持つかはまだはっきりしていない。このように、カタルーニャ自治州には新しい地域区分を立法化する一定の権限があるが、それが実際にどれほどの影響力を持ち、従来の地域区分とどのように共存しているのかは、まだ十分に理解されていないところがある。基本的に、地方団体が行使している権限は数十年間ほとんど変わっておらず、これらの新しい区分がその構造にどのように影響を与えるかは今後の課題となっている⁴²³。

(18) 制約と緊張が続くカタルーニャの地域構造

新しい地域区分を巡る大きな問題の1つは、スペイン全体で基本的な地域区分として長く維持されてきた「県」を廃止することができない点である。憲法には、県が国の基本的な行政単位として明記されており、その存在を法的に維持する義務がある。このため、カタルーニャが県の区分を廃止して新たな地域区分を導入することは困難であり、この点が自治州政府と国との間で緊張を生む要因となっている。現実的には、カタルーニャでは、基礎的な行政単位としてムニシピオや県が依然として重要な機能を果たしている。これらの伝統的な区分を維持しつつ、新しい行政単位を追加する試みが進められているが、それは既存の構造を完全に置き換えるものではない。結局のところ、スペインの19世紀から続く行政区分、すなわちムニシピオと県の基本構造は、カタルーニャでも依然として中核をなしており、その根本的な変革は極めて困難であるという現実がある。

(19) スペインの地域構造における県の持続性

スペインでは、県という行政区分が非常に根強く残っており、特にカタルーニャにおいてもその重要性は依然として高い。県は、県議会を通じて多額の予算を管理しており、この財政的な力が、県を廃止しようとする試みを阻む要因の一つとなっている。さらに、県議会は伝統的に政党が影響力を行使する場ともなっており、各党が自分たちの支持者を配置するための「入口」として機能していることも指摘されている。このような背景から、カタルーニャでも県を廃止することは非常に難しく、依然として政治的、経済的な力を持ち続けている。この傾向はカタルーニャに限らず、スペイン全土に見られる現象であり、他の地域でも県議会が重要な役割を果たしている。

また、スペインの他の地域では、新しい地域区分が導入されている例もある。例えば、ガリシア州では「パロキア」(parroquias)という教会の区分に由来する行政単位が導入されている。これは、隣国ポルトガルでも見られるものであり、地域の文化や歴史に根ざした新たな行政単位の創設が試みられている。

⁴²³ コマルカが比較的小規模なムニシピオの集まりであるのに対し、ベゲリアはより広域の地域での自治体間協力や行政調整を目的とする。カタルーニャは、県の代わりにこのベゲリアを広域行政機能を担う中間行政単位として機能させたいという思いがあり、国法には規定されない独自の行政単位を創設することで、カタルーニャ州独自の行政・立法権限の行使を強化するという政治的狙いもある。

(20) 国の権限移譲における柔軟性

スペインにおける国から自治州への権限移譲は、非常に柔軟な制度設計がなされている。憲法第 150 条には、国の権限を自治州に移譲することができると明記されており、これにより、自治州は自治憲章に明記されていない権限をも得ることが可能である。しかし、この権限移譲は「組織法」によって行われるため、国が別の組織法を制定することで、これらの権限を再び取り戻すことが可能である。これは、自治憲章に規定された権限とは異なり、国がその権限を恒久的に移譲するわけではなく、状況に応じて柔軟に対応できるように設計されているためである。この制度の結果、自治州は国から一時的に移譲された権限を行使することができるが、国が必要と判断すれば、これらの権限を再び取り戻すことが可能である。このような柔軟性は、スペインの自治制度の特徴であり、国と自治州の間で権限の調整が行われる際に重要な役割を果たしている。

(21) 外国人問題に関する権限移譲の議論

カタルーニャ自治州とスペイン政府の間で、出入国管理・外国人問題に関する権限をカタルーニャに移譲する提案が議論されている。この提案は、憲法第 150 条に基づくもので、国の権限を自治州に移譲することが可能とされている。ただし、この権限移譲には「その性質上移譲が可能であること」という制約があり、これが議論の焦点となっている。外国人問題は、憲法上、国の専権事項として定められており、本来は中央政府の管轄下にある。しかし、組織法を通じて、特定の条件下で自治州にこの権限を移譲することが理論上可能である。現在、この提案が具体的に実行に移されるかどうかはまだ決まっておらず、法的及び政治的な議論が続いている状況である。

(22) 権限移譲に係る憲法の規定の柔軟性と憲法裁判所の役割

国家から自治州への権限移譲に係る憲法の規定には、「その性質上移譲できない権限は移譲できない」という制約が含まれている。この「性質上移譲できない」とは具体的に何を意味するのかにつき、しばしば議論の対象となる。

例えば、防衛に関する権限が移譲可能かどうかについては議論の余地がある。理論的には、ある特定の組織法を制定すれば、カタルーニャが軍事部隊を持つことが可能となる。これに対しては、「防衛は国の専権事項であり、移譲は不可能である」という反論が一般的であるが、他国の例、例えばアメリカ合衆国では、連邦軍と州軍の両方が存在しており、この点についても異なる見解が成り立つ。

このような問題の最終的な判断は、スペインの憲法裁判所が下すことになる。憲法裁判所の構成やその時々政治的・法的状況によって、その解釈や判断が変わる可能性がある。このため、憲法裁判所の役割は、権限移譲の問題において非常に重要であり、その判断が国と自治州との間の権力バランスを大きく左右することになる。

(23) 分権化に関する憲法論議の展開

スペインにおける分権化の議論は、カタルーニャ自治憲章に関する 2010 年の憲法裁判所の判決⁴²⁴をきっかけに、大きな転換点を迎えた。この判決を受けて、主にスペイン社会労働党(PSOE)を中心とする左派勢力は、憲法を改正してスペインをより連邦制に近い体制にするべきだという議論を提起した。つまり、各自治州にさらに多くの権限を与える方向での憲法改正が提案された。しかし、その後の 2017 年のカタルーニャ独立運動やパンデミックの影響で、スペイン国内で「分権化が行き過ぎたのではないか」という懸念が初めて広がり始めた。この懸念から、憲法を改正して自治州の権限を拡大するのではなく、逆に、権限を制限し、明確な権限のリストを策定するべきだという議論が出てきた。

(24) 憲法改正に関するコンセンサスの欠如

スペインにおける憲法改正に関する議論は、近年、著しい分裂を見せている。現在、憲法改正を通じて自治州の権限を制限しようとする提案しているのは、極右政党である VOX だけである。しかし、この提案は VOX が主導していることもあり、政治的には否定的に捉えられがちである。その結果、他の主要政党、特に人民党(PP)は、憲法改正に慎重な立場を取っており、VOX の提案に同調することを避けている。PP は、憲法改正による権限の制限がどのような結果を招くか予測できないとして、憲法改正自体に消極的である。その代わりに、PP は既存の制度を利用して自治州間の調整を図ることに重点を置いており、現在のメカニズムを最大限活用して、地域間の協力や調整を進めるべきだと考えている。一方で、左派勢力、特に社会労働党(PSOE)も、かつて主張していた連邦制的な憲法改正に対する熱意が弱まっているように見える。2010 年の憲法裁判所の判決やその後の政治的状況を経て、左派もまた、憲法改正に対して慎重になっているのである。

スペインでは、憲法改正に関する議論がしばしば停滞し、具体的な進展が見られない状況が続いている。新しい提案が出されても、それは必ずしも実現を目指すためではなく、むしろ他の提案を阻止するための手段として使われることが多い。このような状況は、結果的に全体的な議論の進行を妨げ、他の代替案が浮上するのを阻む原因となっている。政治的には、現在のところ憲法改正に向けた積極的な動きはなく、意見を述べる学者や評論家の間でも、現在の「開かれた権限のカタログ」(自治州ごとに異なる権限リスト)が問題であるという認識はあるものの、その問題を解決するための具体的な提案がほとんど出ていない。

(25) ナショナリズム論争の曖昧さと地域の「ネーション」の認識

スペインにおけるナショナリズムに関する議論は、しばしば意図的に曖昧な形で行われている。例えば、社会労働党(PSOE)が提示したあるマニフェストは、各々が自分の都合の良いように解釈できるような曖昧さを持っていた。このマニフェストは、スペインの統一を疑うものではなく、カタルーニャ、バスク、ガリシアといった地域の

⁴²⁴ STC 31/2010 は、2006 年カタルーニャ自治憲章のうち、カタルーニャを「国家」と表現した点、カタルーニャ語を自治州で優先するとした点、財政・司法権の拡張などの条項を違憲と判断し、自治権を制限した。

「ネーション」の性格を認めつつ、スペイン全体の一体性を保とうとするものであった。具体的には、ナショナリストたちはカタルーニャやバスク、ガリシアが「ネーション」であると認めることを要求していたが、この認識がスペインの統一を揺るがすことのないようにするため、マニフェストは意図的に曖昧に作られた。憲法第2条を削除するのではなく、これらの地域が「ネーション」であると明確に認めることが提案されたが、これは多くの問題を引き起こした。憲法上、単一の国家内で複数の「ネーション」を認めることは非常に困難であり、実際には「帝国」的な構造に近づいてしまうという問題がある。このような議論は、スペインの領土構造に対する深い理解や明確なビジョンに基づくものではなく、むしろナショナリストを引きつけつつ、スペイン全土の社会労働党支持者を失わないようにするためのスローガンに過ぎないという批判もある。

(26) 2017年の分離独立未遂事件の重大性

2017年にカタルーニャで起きた分離独立の試みは、その重大性がスペイン全体で十分に理解されていないという指摘がある。2019年にスペインの最高裁判所が独立運動に関与した人物、例えばオリオール・ジュンケラスやその他の閣僚を有罪判決に処した際、裁判所は「独立は不可能であった」との見解を示した。

しかし、この見解に対しては異論もある。独立が実現しなかったものの、それは不可能だったわけではなく、状況次第では実現の可能性があったと考える人もいる。この最高裁判所の判決は、スペイン社会における妥協点を示すものだったとする見方がある。一部のスペイン人は、カタルーニャでの動きを民主的な表現として一定の理解を示す一方で、他の人々はこれを社会の安定を脅かす重大な問題とみなしていた。この相反する意見の中で、裁判所は「独立は不可能であった」とする中間的な立場を取ることによって、バランスを取ろうとしたのではないかという見解である。結果として、スペイン社会全体が2017年の出来事の深刻さを完全に受け止めていないという感覚がある。この事件は、単なる地方の騒乱ではなく、国家の一体性に対する深刻な挑戦であったにもかかわらず、その真の意味がまだ十分に理解されていないというのが現状である。

(27) 2017年のシナリオ再現の可能性

2017年にカタルーニャで起こった分離独立の試みが再び起こる可能性について、その再現は十分にあり得ると思う。2017年の出来事が起こったのは、特定の条件が整ったためであり、その中心にはカタルーニャ自治州政府が国の権限を引き受けながらも、憲法に対する忠誠心を欠いていたことが挙げられる。

この「制度への不忠誠」という態度は、憲法裁判所のいくつかの判決でも指摘されている。自治州政府は、憲法に縛られないと公然と述べており、これは非常に深刻な問題である。このような姿勢は2017年にも見られ、現在も続いている。

したがって、自治州が持つ権限や不忠誠な態度が続く限り、2017年のような出来事が再び発生する条件は揃っていると言える。確実に再発するとまでは言い切れないが、その可能性は依然として存在する。スペイン社会全体として、このリスクが十分

に認識されていないことが問題であり、単に再発しないことを願うだけではなく、その根本的な条件が変わらない限り、再び同様のシナリオが発生する可能性があるという認識が必要である。現時点でのスペイン国内の多数派の意見は、単に再発を避けることに重点が置かれ、その根本原因に対処することへの関心が不足しているように見える。この違いが、問題の本質を見失わせる危険性を孕んでいる。

(28) スペイン社会における対応の欠如

スペイン社会では、リスクが明らかであっても、その予防策が十分に取られていないという問題がある。他の国々では、例えば「火とガソリンが近くにあるなら、火を消すかガソリンを遠ざける」という予防的なアプローチが取られるかもしれない。しかし、スペインでは「風が吹かない限り火とガソリンが結びつくことはないだろう」と考え、現状を放置する傾向がある。

(29) ナショナリストによるカタルーニャの地方団体の支配

カタルーニャにおいて、ほとんどの地方団体はナショナリストによって統治されており、これらの多くはカタルーニャ自治州政府よりもさらに強固なナショナリストの立場をとっている。カタルーニャには 900 以上のムニシピオがあり、その多くは非常に小規模である。これらの多くでは、スペイン国旗が掲げられずに、代わりに独立を象徴する「エステラダ」(estelada)が掲げられていることが一般的である。これはスペインの「旗法」に反しているが、スペイン政府がこの状況に対して何も行動を起こしていないことが指摘されている。

(30) カタルーニャにおけるムニシピオの細分化の影響

カタルーニャのムニシピオが非常に細分化され、小規模であることが、政治的な代表性に大きな影響を与えている。具体的には、ナショナリズムに反対する人々が地方選挙で代表を得ることが極めて困難になっている。多くの小さなムニシピオでは、ナショナリスト以外の政党が代表を獲得することがほとんどなく、これにより、当該ムニシピオ全体があたかも独立主義的な立場を強く支持しているかのような印象を与える状況が生まれている。

しかし、総選挙の際には、これらの同じ地域でナショナリズムに反対する「憲法主義者」の票が現れることがある。例えば、総選挙ではある地域で 35%から 40%の有権者がナショナリズムに反対票を投じているにもかかわらず、地方選挙ではその地域で代表を得ることができない。このような現象は、ムニシピオの細分化とその政治的影響を示している。仮に、カタルーニャのムニシピオを統合し、各ムニシピオが少なくとも 25,000 人以上の住民を持つようにすれば、政治的な代表性が大幅に改善される可能性がある。現在の 900 以上のムニシピオを 200 程度に減らすことで、より多様な政治的意見が反映されやすくなり、ナショナリズムに対する反対意見も政治的に表現されやすくなるだろう。しかし、こうした改革は現実的には非常に困難であり、そのため、現在の細分化された構造が維持され続けている。この状況が、カタルーニャの地方政治においてナショナリズムが強く支配的な立場にある理由の一つである。

(31) 自治体の細分化と県議会への依存

カタルーニャにおけるムニシピオの細分化は、地域の行政構造に深刻な影響を与えている。小規模なムニシピオがさらに分割される傾向が見られ、このような細分化は、地域を統合して効率を高めるのではなく、むしろさらなる分裂を促進する結果を招いている。このようにムニシピオが小規模であるために、単独では十分な公共サービスを提供することが難しくなっている。その結果、これらの小規模ムニシピオは県に依存することになる。県はこれらの自治体に代わって公共サービスを管理・提供する役割を担っており、その権力が非常に大きくなっている。

(32) ナショナリズムの強化と反対勢力の無力さ

カタルーニャにおけるナショナリズムの台頭とそれに対する反対勢力の劣勢な状況には、いくつかの要因が影響している。現在、カタルーニャの行政機関はナショナリストによって支配されており、これによりナショナリズムが公的な資金で支えられ、強化されている。このような状況のもとで、ナショナリズムは事実上、カタルーニャにおける「公式な政治イデオロギー」となっている。

反対に、ナショナリズムに反対する人々は、ほとんど資源を持たずに活動している。反対勢力には公的資金の支援がなく、そのために反対の声を上げることが非常に困難である。例えば、カタルーニャ自治大学の建物に「独立」を支持する落書きが見られるように、ナショナリズムは公共の場でも強力に表現されている。

(33) カタルーニャ・ナショナリズムの歴史的起源

カタルーニャのナショナリズムの起源は、19世紀中頃に遡る。それ以前のカタルーニャにはナショナリズムは存在しておらず、この運動が始まったのは、スペイン全土でアンシャン・レジーム(Antiguo Régimen)が終焉を迎えた時期と重なる。

1830年代、スペインでは近代化が進み、旧体制が終わりを告げた。この時期、教会の財産が没収され、新しい近代国家が形成されつつあった。この過程で、当時の幼少の女王イサベル2世が王位に就いたが、彼女の叔父であり、前国王フェルナンド7世の弟であるカルロスがこれに反発した。カルロスは伝統的な勢力、特に教会の支持を受け、反対運動を展開した。この運動が「カルリズム」として知られるようになった⁴²⁵。

(34) カルリズムとカタルーニャ・ナショナリズム

カルリズムは、19世紀中頃にスペインで発生した保守的な政治運動であり、伝統的な価値観や地方の言語を守ることを強く主張した。この運動は、カスティーリャ語(ス

⁴²⁵ カルリズムは、スペインの伝統的な価値観や宗教的信念を守ることを目指しており、これがカタルーニャのナショナリズムの萌芽を形成した。近代化への反発や、地方の伝統を守るというカルリズムの理念が、カタルーニャで独自のアイデンティティを育む土壌となった。このように、カタルーニャのナショナリズムは、19世紀のスペインにおける政治的・社会的な変革の中で生まれ、今日のカタルーニャにおいて強力な政治イデオロギーとなるまでに発展した。この運動は、スペイン全体の近代化の流れに対する地域的な抵抗から始まり、徐々に独自の文化と政治的アイデンティティを強調する運動へと進化していった。

ペイン語)による教育に反対し、カスティーリャ語が近代的な思想をもたらすとみなしていたため、これに対抗して古い価値観を維持しようとした。

特にカタルーニャのリエイダ地方を中心に、この運動は伝統や地域の言語への愛着を育む環境を作り出した。カルリズムは、スペイン全土で広がった近代化の波に対する反発として、地域の独自性を守ることに重点を置いており、これがカタルーニャのナショナリズムの発展に影響を与えた。リエイダのような地方では、カルリズムの影響を受けた地域主義的なアイデンティティが強く生まれ、それがカタルーニャ全体のナショナリズムに繋がっていった。この動きは、当時の日本の状況といくつかの共通点を持っているかもしれない⁴²⁶。

(35) 経済発展とカタルーニャ・ナショナリズムの発展

19世紀後半、カタルーニャは急速な経済発展を遂げ、この時期にカタルーニャのブルジョワ階級が重要な役割を果たした。カタルーニャの経済的成功は、特に産業革命の波が地域に到達したことにより強化された。この経済的繁栄は、地域社会において重要な自信と誇りを生み出し、ナショナリズムの発展に寄与する背景となった。当時、カタルーニャのブルジョワ階級は、スペイン全体のナショナリズムの形成に参加しようとした。彼らは、イタリアやフランス、ドイツで進行していたような全国的なナショナリズム運動の一部となり、スペイン全土で統一された国民的アイデンティティを構築しようとした。しかし、カタルーニャのブルジョワ階級とスペイン全体の他の地域との間で、共通のナショナリズムやイデオロギーを作り上げる合意に至ることはできなかった⁴²⁷。

(36) 1898年の危機とカタルーニャ・ナショナリズムの推進

1898年、スペインは米西戦争でキューバとフィリピンを失い、この出来事はスペイン全土にとって大きな打撃となったが、特にカタルーニャにおいては重大な影響を及ぼした。当時、カタルーニャの商人や投資家はキューバに多額の投資を行っており、その喪失は地域経済に深刻な影響を与えた。この敗北は、スペイン全体の国民的プロジェクトが失敗に終わったという感覚を強め、カタルーニャ内でのナショナリズムをさらに活気づける要因となった。

(37) マンコムニダとカタルーニャ自治への道

1914年に設立された「マンコムニダ・デ・カタルーニャ」(Mancomunidad de Catalunya)は、カタルーニャ自治への重要な一歩となった。この組織は、バルセロナ、リエイダ、タラゴナ及びジローナの4つの県議会が集まり、1つの統一体として機能

⁴²⁶ 日本でも幕末から明治維新にかけて、伝統的な価値観を守ろうとする勢力が近代化の進行に対して反発する動きが見られた。両国ともに、近代化の波がもたらす変革に対して、地方や伝統的な勢力がどのように対応するかが重要なテーマとなっていた。

⁴²⁷ その結果、カタルーニャでは、スペイン全体のナショナリズムとは異なる独自のナショナリズムが徐々に形成されていった。この動きは、カタルーニャが持つ独特の文化的、言語的アイデンティティと結びつき、地域の誇りと自立心を強化する要因となった。こうして、カタルーニャのナショナリズムは、スペイン全体のナショナリズムから分かれ、独自の道を歩み始めることとなった。

することを目的としていた。マンコムニダの指導者であり、カタルーニャ・ナショナリズムの重要人物であるプラット・デ・ラ・リバ(Prat de la Riba)は、マンコムニダの資源を用いてカタルーニャの自治を推進した。このプロジェクトの中核には、カタルーニャ語教育の強化、カタルーニャ文学の振興、そしてカタルーニャの「ネーション」の形成があった。マンコムニダは、カタルーニャ語を中心とした文化的・教育的インフラの整備に注力し、地域のアイデンティティを強化するための手段として機能した。この活動は、カタルーニャ全体における文化的覚醒を促進し、カタルーニャ人としての意識を高める役割を果たした。このプロジェクトは、約10年間続いたが、1920年代半ばにプリモ・デ・リベラ(Primo de Rivera)の独裁体制が到来すると、その活動に終止符が打たれた。しかし、マンコムニダがもたらしたカタルーニャの独自性の理念とその基盤は、既に地域社会に深く根付いていた。これは、カルリズムの時代から始まり、キューバとフィリピンの喪失によって強化されたカタルーニャの独自性を追求する長い歴史の一部として位置付けられる。

(38) ナショナリズムの中核的要素ーカタルーニャ語ー

19世紀末、カタルーニャ語は多くのカタルーニャ主義者にとって衰退の危機に瀕していると考えられていた。当時、一部の人々は、カタルーニャ語がもはや農民の言語に過ぎず、文化や商業の場で使用されるスペイン語(カスティーリャ語)が、カタルーニャが独立を目指す際にも必要不可欠であると主張していた。しかし、この認識は1914年にマンコムニダ・デ・カタルーニャが設立されると大きく変わり始めた。マンコムニダは、カタルーニャ語の保護と復興をその重要な使命の一つとし、地域のアイデンティティを強化する手段として言語の重要性を強調した。

(39) フランコ時代におけるカタルーニャ・ナショナリズムの継続

スペイン内戦の時期には、カタルーニャ文化やカタルーニャ語の復興が一時的に見られたが、戦後のフランコ独裁体制下でこれらは再び抑圧された。しかし、カタルーニャ語が完全に失われることはなかった。ナショナリストはしばしば「フランコ時代にカタルーニャ語が禁止された」と主張するが、これは完全には正しくない。確かに、カタルーニャ語は公用語としての地位を失い、公式な場での使用は制限されたが、完全に禁止されたわけではなかった。フランコ時代にもカタルーニャ語の書籍が出版されており、非公式ながら学校でカタルーニャ語が教えられることもあった。私の同世代には、フランコ政権下でカタルーニャ語による教育を受けた友人もいる。これは、カタルーニャ語が公的に認められていなかったにもかかわらず、地域社会でその使用が続けられ、文化的アイデンティティとしてのカタルーニャ語が生き残り続けたことを示している。

(40) Convergencia y Unión のナショナリズム戦略

カタルーニャにおけるナショナリズムの次の重要な転機は、1978年の憲法制定とその後の1980年の自治選挙を経て、コンベルジェンシア・イ・ウニオ(Convergencia i Unió, CiU)が政権を掌握した時期に訪れた。CiUは、カタルーニャをスペインの一部から独自の社会へと変えるというプロジェクトを掲げた政党であり、政権を握るとす

ぐにその野心的なプログラムを実行に移した。このプログラムの中核を成すのは、カタルーニャのアイデンティティを強化するための教育とメディアの利用であった。特に、学校教育においてカタルーニャ語のみを使用することが強調され、カタルーニャ語を学校の言語として定着させることに重点が置かれた。また、公的なメディアを通じてカタルーニャの文化や価値観を広める取り組みも行われ、これによってカタルーニャ独自の社会や文化がさらに強化された。

カタルーニャのナショナリズム運動は、40年間にわたり慎重に進められてきた。その目的は、カタルーニャをスペインから分離し、独立した国家としての環境を整えることであった。しかし、この計画には1つの大きな問題があった。それは、独立運動が予想よりも早く進んでしまったことである。2014年に行われた独立を問う住民投票のアイデアや、2017年の独立宣言の試みは、ナショナリズム運動の主導者であったジョルディ・プジョールの意図とは異なるタイミングで実施された。プジョールは、カタルーニャの住民全体がスペインとは異なるアイデンティティを強く感じるまでには、まだ時間が必要だと考えていたのである。彼は、カタルーニャ人が完全にスペインとは異なる存在であると認識するための準備が不十分であると感じていた。しかし、さまざまな要因が重なり、計画は予定よりも早く進行し、独立運動が早急に爆発した。この早まりが、カタルーニャとスペインとの間に生じた緊張を説明する一因となっている。現在の状況は、この長期にわたる独立運動が、準備不足のまま急展開を迎えた結果として理解できると思う。

2 Josep Maria CASTELLÀ ANDREU 氏(バルセロナ大学、2024年3月実施)ースペインの地方自治制度概説ー

(1) 議会君主制ー不完全な二院制ー

スペインの制度は議会君主制である。スペインの憲法はこの点で日本の憲法と良く似ている。つまり、国王は名誉職である。国王の役割は象徴的であり、歴史的伝統と結びついているが、政府と議会の外に置かれた存在であり、具体的な権限はない。つまり、国家元首は国王であるが、議会制の下で象徴的役割に限られる。

三権の配分については、日本のような二院制議会もあるが、不完全二院制と呼ばれるものである。不完全というのは、下院である国民議会(Congreso de los Diputados)の方が元老院(Senado)よりも権限が大きいということである。政府、首相は下院の信任を得なければならず、下院から崩壊させられることもある。日本以上に不平等な二院制となる。スペインの元老院はごく少ない権限を持つ議院である。

(2) 地域を代表する元老院

元老院は憲法第 69 条で事実上、スペイン全土の各地域を代表する議院とされているが、これは構成(元老院議員の選挙)の観点と権限の観点、という 2 つの観点から分析しなければならない。

ア 元老院の構成

元老院議員の選挙という観点から見ると、2 つの選び方がある。まず、元老院議員の 5 分の 4 (208 人)は、人口に関係なく各県に 4 人ずつ選出される。マドリード県であっても、過疎地の県であっても、各県ごとに 4 人選ばれる。島嶼部や、北アフリカに位置するセウタ市とメリリャ市という自治都市などにおいては、例外的な制度もある。このような、直接選挙、多数決で、各県ごとに 4 人の元老院議員という制度が持つ実質的な効果は、二大政党のみに有利に働き、第 1 党は 3 人の元老院議員、第 2 党は 1 人の元老院議員が選出されるのが一般的である⁴²⁸。

次に、自治州議会から選出される議員もいる。その数は全体の約 5 分の 1 ほどである。選出議員の数は、自治州議会により異なる。これは、憲法第 69 条第 5 項で規定されており、各自治州は 1 人の議員と、人口 100 万人につきもう 1 人の議員を選出することになっているため、人口によって変動する。全国的には 50 人以上選出され、現在では約 58 人程度である。これらの議員は国民によって選出されるのではなく、各自治州の議会によって間接的に選出される。

スペインでは、元老院を構成する地域の代表は、県代表が大半を占め、自治州代表は少数派となる。この構成は、連邦国家と異なる。連邦国家では、連邦構成単位を代表する議院は、ドイツではランダー、アメリカでは州というように、スペインの自治

⁴²⁸ 元老院の選挙制度は「制限連記式多数代表制」であり、各有権者は最大で 3 名まで投票可能である(定数 4 の場合)。その結果、第 1 党が 3 議席、第 2 党が 1 議席を得る傾向が強い。制度設計上、選挙の結果として多数党が 3、少数党が 1 となるパターンが典型的である。

州に相当する団体の代表で構成されるからである。スペインでは県代表が大半を占め、自治州代表は少数派である。

イ 元老院の権限

スペインの元老院は、実際の意味では地域を代表する議院というよりも、立法プロセスにおいて節度を保とうとする役割にすぎない議院であると言える。第二院として立法プロセスには介入するが、それが不平等又は不完全であると先に述べたように、最終的な議決は常に下院から出され、両議院の合同委員会というメカニズムもなく、第2読会の後に下院に戻り、下院によって最終議決が出されている。政府へのコントロールについても、新政権を発足させる *voto de investidura*(スペイン首相の指名に関する議決)と、政府を崩壊させる *voto de censura*(不信任)などに関する権限は下院にあり、元老院にはない。その意味で、両議院の間ではバランスがとれていない。

実際に、元老院には地域を代表する議院としての権限はほとんど無い。情報提供的なものが主なものと言えるが、最も重要な権限は、憲法第 155 条によるものである⁴²⁹。ドイツのボン基本法に見られるもののコピーであるが⁴³⁰、憲法第 155 条は、カタルーニャ危機の際に適用されたもので、深刻な危機的状況に陥った自治州の機能を制限することができる国の特別な権限を規定している。カタルーニャの制度危機で一度だけ適用された。この場合、主導権は中央政府にあるが、承認は元老院によって出されなければならない。元老院はそれ以上介入しない。なお、例えば国際条約の批准のような限られた案件では、両議院の権限が平等である。

元老院における地方言語の使用については、常にではないが、地方と関係のある特定の討論に限り、1994 年以来、地方言語を使用する可能性を否定していない。今国会では、元老院だけに限らず下院の方においても、社会党とカタルーニャ及びバスクの民族主義政党との間の合意の結果、特に地域を代表するとは指定されていない下院においても、地方言語を使用することができるようになった。この場合には、特定の討論だけではなく、実質的にはあらゆる討論でも使用できる。1 年も経っていないので、これは暫定的な意見に過ぎないが、実際にはそれほど使われていないと思われる。なぜなら、カスティーリャ語という共通語は非常に強いからである。しかし地方言語を使用することはとても象徴的なので、テレビが放映するような重要な討論が行われる場合には、あえて地方言語が使われることがある。

(3) 司法権

⁴²⁹ スペイン憲法第 155 条は、自治州が憲法や法律上の義務を履行せず、あるいはスペイン全体の一般的利益を著しく侵害する場合に、中央政府による介入を規定する条項である。条文は、まず政府が自治州首長に是正要求を行い、それが履行されない場合に元老院の絶対多数承認を経て必要な措置を講じることを認めている。実際の適用例として 2017 年のカタルーニャ独立危機があり、中央政府は元老院の承認の下で自治州政府を解任し、権限を一時的に掌握した。

⁴³⁰ ドイツ憲法第 37 条

司法権については、日本とは異なるが、スペインには通常の司法があり、その頂点に最高裁判所が置かれる。それとは別に法律の合憲性及び基本的人権・権利の遵守を監督する憲法裁判所も存在する。これは国と自治州の間の権限分担に関する紛争の解決仲裁を行う機関でもある。憲法裁判所は最高裁判所と通常の司法機関とは別個のものである。スペインの憲法裁判所はドイツ、オーストリア、イタリアのモデルに従っており、米国のモデルに従っている日本とは異なる。スペインの憲法裁判所は、県及びムニシピオなどの地方団体と自治州又は国との紛争も管轄しているが、紛争の大半は国と自治州との間で発生する。

(4) 自治州制度

1978年憲法の最も斬新な側面の1つは、「comunidades autónomas」と呼ばれる自治州に関する規定である。実はこれは憲法自体においては非常に曖昧なものである。自治州の説明には、憲法に書かれていることだけでなく、自治州に関する憲法裁判所の判決と関連する法律にも触れる必要がある。それらの蓄積によって形成されたのが、自治州国家(estado autonómico)と称される現在の独特のシステムである。

例えば、憲法には自治州の数さえも定められていない。今現在、セウタ市とメリリャ市の2つの自治市に加えて、17の自治州がある。憲法には、全ての自治州が議会や立法権を持つとは書かれていない。実際には、全ての自治州が立法権を持っており、その立法権は実質的には17の自治州においてもほとんど同じものになっている。自治州の機構は国家のそれと似ており、17の自治州全てに議会があり、議会によって選ばれた自治州首相(行政権)も置かれる。自治州の議会は二院制ではなく一院制となる。自治州に無いのは司法権である。その結果、自治州は連邦国家の構成単位ではなく、「sui generis(独特)」と呼ばれるモデルになっている。立法権と行政権は分権化されているが、司法権は分権化されていないモデルである。

(5) 自治憲章

スペインの制度では非常に独創的なのは、権力・権限の分配システムである。普通の連邦国家やイタリアのような州を中心とした国家では、国家と準国家的な単位に権限を分配するのは憲法である。スペインでは、これは憲法だけでは完結しておらず、自治州の機構や権限を定めているのは、連邦構成単位の憲法に相当する(同等ではあるが同じではない)各自治憲章である。

憲法第149条においては国の権限が定められており、17の自治憲章においては各自治州の権限が定められている。従って、憲法裁判所は、誰が権限を持っているか、誰が外交政策を担当するか、誰が産業政策を担当するか、誰が農業政策を担当するかを判断するためには、憲法と自治憲章の両方を見なければならない。なお、自治憲章は憲法に従属する組織法で制定される。

(6) 国の権限

国には3種類の権限がある。排他的権限(国防、外交など)、共有権限(保健、教育など、国が最低限の共有基準について立法すること)、執行権限(国が全ての立法を行い、

執行権は自治州に属すること)である。細かく言うと、共有権限の場合は、国が基本的なことのみ立法し、それ以外の立法と執行は自治州の責任となる。

(7) 地方団体

スペインでは、どの地域にも存在する地方団体が2種類ある。最も基礎的で市民に近い存在であるムニシピオ(municipios)がその一つである。スペインには8,000以上のムニシピオがあり、そしてその他に県(provincias)が存在する。県は、ムニシピオと自治州の間に位置付けられる中間的な広域自治体であり、その数は50である。さらに、例えばカタルーニャ自治州にはコマルカ(comarcas)という独自の行政体もあるが、これは各自治州によって任意的に設置できるものである。それとは違い、ムニシピオと県は憲法上義務的な地方団体である。県は、一方では下院議員と元老院議員が選出される選挙区としての役割もあるが、地方団体としては行政・管理に関する一定の権限を持っている。しかし、自治州と違って立法権を有さない地方団体である。基本的には、小規模ムニシピオを支援するための権限を有している。さらに、県は法律上、国の分散化された行政区画にもなっているため、各県には財務省代表部など、各省庁の代表部、つまり国の出先機関が置かれている。これらの代表部で働く職員は国の職員である。国の中央行政はマドリード市にあるが、その出先機関は各県に所在する。自治州には中央政府の代表部(Delegación del Gobierno)が置かれているが、各県には各省庁の代表部及び中央政府の副代表部(Subdelegación del Gobierno)がある。中央政府の副代表(Subdelegado del Gobierno)は各県におけるマドリード政府の主要責任者であり、公序良俗及び国家警察を管轄している。

(8) ムニシピオ

ムニシピオの議会と執行機関はアユンタミエント(ayuntamiento)と呼ばれ、市民によって民主的に選出される。各ムニシピオにはアルカルデ(alcalde/市長に相当)とムニシピオ議員(concejales)がいる。選挙制度は、自治州議会や下院議会と同じであり、比例代表制である。市民は各政党の議員に投票し、議員はアルカルデを選出する仕組みであり、市民が直接アルカルデを選出するわけではない。これは自治州と下院と同じ制度である。異なるのは、ムニシピオ議会には立法権がなく、可決できるのは日本でのところの条例に相当する ordenanza と呼ばれるもので、地域生活に関する議決だけである。この点で、スペインはドイツのような連邦国家よりもイタリアのような体制に似ている。ドイツでは、連邦国家(Bund)はランダー(Länder)と関わり、ランダーは市町村と関わる。スペインはそうではない。ムニシピオは自治州と国の両方とも直接関わる。地方制度基本法の作成・制定は、国の競合的権限(competencia concurrente)に属しているため、1985年に国によって行われた(1985年4月23日施行)。この地方制度基本法は、ムニシピオ議会の選挙と権限について規定している。これはスペイン全土を対象としているものであり、スペイン全土で同じ日にムニシピオ議会選挙が行われるのはその理由による。

(9) ムニシピオの合併

スペインのムニシピオの大半は実に小規模である。約 8,000 のムニシピオのうち約 6,000 は人口が 2,000 人未満である。それにもかかわらず、合併の可能性は、法的観点からではなく、事実上、現実的観点から排除されている。なぜなら、ムニシピオの歴史的なルーツが深く、これらの多くは中世時代に遡る。住民は、ムニシピオに愛着を感じており、合併を望まない。そのため、合併には多くの問題がある。合併どころか、逆の傾向さえあり⁴³¹、地方制度基本法には、新しいムニシピオの創設を抑えようとする規定が導入された。つまり、同法に、新しいムニシピオを作るためには人口が 5,000 人でなければならない(現在は 4,000 人)という制限が設けられた。

(10) 小規模ムニシピオを支援する広域行政体

ムニシピオの規模が小さいため、その行政サービスをサポートする上位の広域行政体が必要となる。この役割を伝統的に担ってきたのは、県である。カタルーニャでは、同じ目的で 1980 年代にコマルカが設立された⁴³²。しかし、コマルカはその規模や組織が均一ではない。人口 4,000 人のコマルカもあれば、バイシュ・リョブレガット(Baix Llobregat)のように人口 100 万人のコマルカもある。小規模ムニシピオの支援に当たり、コマルカは必ずしも有用ではない場合がある。例えば、人口 4,000 人のコマルカは、ムニシピオの役にはほとんど立たない。スペインの他の地域での事情と違い、カタルーニャでは、時に小さすぎるコマルカと、支援業務を行うには大きすぎる県との間に緊張関係がある。なぜなら、国の管轄下にある県とカタルーニャ自治州の管轄下にあるコマルカは、似たような機能を持っているためある種の重複が生じており、カタルーニャは県を無視し、コマルカかベゲリア(vegueria)を優先させたいとの思いがある。しかし、ベゲリアは実際にまだ創設されておらず、計画はあるが具体的な展開はない。結局のところ、県を別として、ムニシピオを支援する種々の広域行政体の体制は整っていない。特にカタルーニャでは、独自の広域行政体の数が多いが、1981 年の憲法裁判所の判決によれば、県は憲法に規定されていることから、自治州は県を廃止することはできずにいる。

他にも、ごみ収集など、特定の公共サービスを行うためには、市町村が集まって、ムニシピオ共同体(mancomunidades)と呼ばれるシステムもある。これはムニシピオによって任意で作れるものであり、当該サービスをどこまで共有するかは構成ムニシピオの自由意志によるため、非常に柔軟な組織である。

また、カタルーニャでは、バルセロナ大都市圏(área metropolitana)もあるが、これは実体のない存在と言える。かつてバルセロナでは、大都市圏が重要な役割を担っていたが、1987 年に自治州政府がそれを単位として廃止し、交通、環境、都市整備などの部門ごとに分解した。それには政治的な理由がある。当時ジョルディ・プジョル

⁴³¹ いわゆるムニシピオより下位の自治単位(entidades locales menores)に地方団体としての地位を与えることを指す。1980 年代までは、当該単位を中心に新しいムニシピオを作ろうとする傾向があったため、その規模がさらに小さくなっていた。

⁴³² 各自治州は、自治憲章及び自治州の法律に従い複数のムニシピオをまとめ、共通の利益や当該区域内のサービス提供を可能とするコマルカ(広域区)を設立することができる。

(Jordi Pujol)が首相を務めるカタルーニャ自治州政府は、民族主義連合(Convergència i Unió)が主導していたが、バルセロナ大都市圏は社会党の手中にあった。そのため、バルセロナ大都市圏は自治州政府への有力なチェック・アンド・バランスを有する存在となっていた。権力を集中したいカタルーニャ自治州は、当時のバルセロナ大都市圏を敵対的な政治権力としてみなして、廃止したという経緯がある。自治州は内部にあまり強力な権限を持つ存在を置きたがらない。そのため、大都市圏を望まず、また県が強大であることも望まない。なぜなら、それは自治州の権力を損なうことになるからである。スペインで定着している論理は、自治州が自らの行政を通じてサービスを提供することであり、サービスは自治州に依存し、大都市圏や県には依存させないようにするというものである。これは自治州が権力を集中させることを意図したものである。

(11) 自治憲章の成立と改正

連邦国家の構成単位又はイタリアの州を例に見ると、これらの行政区域に適用される憲法は、国会の議決を経る必要はなく、各団体独自の立法となり、当該団体の議会が可決して成立する。国のコントロールは何を通じて行われるかという点、それは法律に対する合憲性の監督だけである。国の関与は、この事後的な監督に限られる。

スペインの場合は事情が異なる。スペインでは1978年憲法の制定直後に自治憲章の作成・成立プロセスが始まった。1979年から1983年の間に17の自治憲章が成立したが、当時は自治州議会が存在していなかったため、まず臨時の特別議会によって自治憲章の草案が作られた。各地域の特別議会は、その地域の地方議員と国会議員で構成されていた。草案は、下院・元老院が可決した組織法を通じてようやく成立する。このように二重のプロセスが必要であった。

自治憲章を改正しようとする場合にも、この複層プロセスが必要となる。まず、自治州議会が、通常は3分の2、時には5分の3をもって可決することが必要であり、その後、国会において絶対多数の可決を得なければならない。国会による審議は、形式上のプロセスではなく、条文が変更される可能性のあるプロセスとなる。カタルーニャ、バスク、ガリシア、アンダルシア州などでは最後に住民投票も行われる仕組みとなっており、スペインにおける自治憲章の改正は、二重又は三重の複雑なプロセスを経る必要がある。こうした手続きを経る自治憲章改正のための組織法は、国と自治州両方の承認を必要とすることから、スペインでは「両側間規則(norma bilateral)」と呼ばれる。

なぜスペインで先に述べた国々と違ってこのような両側間規則が要求されるのか。それは、自治憲章には自治州の権限が定められているからである。他の国々の州憲章や連邦構成単位の憲法は政府や議会の組織、場合によっては市民の権利について定めているだけのものであり、当該自治体の権限には触れていない。それに対し、スペインの自治憲章は、自治州の権限についても規定することから、国との調整が必要となり、合意がなければ成立には至らないのである。なお、自治憲章は、現在だけではな

く、第二共和制時代の1931年から、自治州の権限を定める法的文書として、国会での議決が必要とされていた。

(12) 権限分配の原則

権限分配に関する憲法の規定は、憲法の中で最も複雑な部分の一つであり、誤解を招きやすい。憲法に精通していない人は、最初は自治州の元々の権限が列挙してある第148条が重要だと思うが、実はもっと重要でカギを握るのは第149条である。なぜなら、第148条は当初、自治州に権限を付与する役割を果たしたが、一旦その権限が付与されると、第148条が法規範として再び効力を発揮することはないためである。

重要なのは第149条である。第149条の第1項は、国が特定の事項に関して排他的な権限を有することを規定するが、同条第3項には、明示的に国に権限が付与されていない事項については、自治憲章により、自治州がこれを行う旨が明記されている。例えば、他の連邦制度では、例えばアメリカのように、国がいくつかの権限を持ち、残りの権限は連邦構成単位のもので規定されるが、スペインでは、残りの権限は自治州が自治憲章に明記することをもって行使できることとなる。自治憲章に明記しなければ、それらの権限は国に属したままである。

実際には、スペインの自治州は可能な限り多くの権限を引き受けたいと考え自治憲章を改正しようとするため、何が国に属し、何が自治州に属するのか、という区切りの問題が生じることとなる。これは、憲法第149条に記載される権限が非常に曖昧に記載されており、解釈の幅が非常に大きいことに起因する。

スペインでは他の国以上に、憲法裁判所には非常に多くの訴えが届くことになる。つまり、スペインでは憲法上の規制が不十分であり、国と自治州の協力メカニズム、調整メカニズム、政治的交渉メカニズムが欠如しているため、解決が困難なグレーゾーンが多く、憲法裁判所に提訴される件数が多くなってしまふ。

どの連邦国家にもグレーゾーンはあり、例えばアメリカにおける商取引に関する条項が典型的である。しかし、スペインではさらにその傾向が強く、問題が起こりやすい構造的問題を抱えている。

さらに、憲法にはもう一つ不確定要素がある。第150条第2項では、国会の組織法を通じて、国の権限を単一若しくは複数又は全ての自治州に移譲することができる旨規定する。例えば、社会労働党とカタルーニャの民族主義政党(*Esquerra Republicana de Catalunya, ERC*)の間で結ばれた最新の政治協定では、国が都市近郊鉄道の権限をカタルーニャ州に移譲するとされている。これは、第150条第2項を適用し、国の権限(鉄道サービス)を組織法により、自治州に移譲する一例である。政治的な理由で国が自由にできるものであり、1997年には、カタルーニャ警察に道路の検問などを行う権限について、同項を適用して移譲したこともある。このように、スペイン憲法には、国又は自治州における権限を政治的な交渉の対象として取り扱える柔軟な一面がある。

なお、権限移譲について国は拒否することも出来る。例えば、2014年に、カタルーニャ自治州議会は国会に対し、憲法第149条第1項第32号にある国民投票に関する権

限の移譲を求めたが、国民議会(下院)はそれを拒否した。なぜならば、カタルーニャ自治州はこの国民投票の権限を使って、分離独立に関する住民投票を実施することを狙いとしていたためである。カタルーニャの独立に向けられた動きであったため、当然ながら下院に受け入れられることはなかった。

(13) 調整と協働のメカニズム

国の権限の中で「調整」に関する権限もある。例えば、保健分野では、憲法第 149 条第 1 項第 16 号において、国と他の行政機関間又は他の行政機関間同士において国が調整権限(*coordinación general de la sanidad*)を行使できることが規定されている。これは、コロナ禍のときに特に重要なものとなった。なぜなら、国は、この調整権を行使することによって、自治州が持つ保健分野における権限に介入することができたからである。

国の調整権に加えて、国と自治州間の協働に関するメカニズムが存在する。比較的最近の 2015 年に作られた法律⁴³³の中で、国と自治州の間の協働に関して細かく定められている。全自治州と国が集まって協働するメカニズムのほか、ある特定の自治州と国との二者間の協働についても定められている。この二者間のものは、自治憲章においてより発展している。なぜなら、例えば、カナリア自治州などの特殊の自治州(島嶼部)の場合や、バスク州やナバラ州のように徴税権を有する特殊な自治州の場合に特に重要とされるからである。しかし、環境保護、先ほど述べたように保健衛生など、最も大きい課題に関する協働は別のメカニズムも存在する。

その 1 つは政治的なレベルのものであり、2004 年に作られた「国の首相と自治州の首相たちが集まる会議(首相会議、*Conferencia de Presidentes*)」である。ただ、これは現在までに約 20 回程度行われてきたが、そのうち 15 回はコロナ禍であり、特に自治州への情報提供を目的に開催されたので、全体としてあまり機能しているとは言えない。

もう一つ、より実務的でより技術的ないわゆる部門別会議(*conferencias sectoriales*)と呼ばれるものがある。例えば、保健分野、教育分野、交通分野などの各部門別会議では、国の大臣と各自治州の閣僚とが集まり、そこに実務者も加わって会議を行うような形態になっている。ここでは、EU 理事会への参画に向けたスペインの立場をすり合わせたりする場合に使われ、良く機能していると言える。しかし、国内の協働については、各省庁の大臣に依存する部分が大きく、大臣が望めば上手く機能するが、部門別会議を開かない大臣がいる場合もある。その場合は、全 17 自治州のうち 3 分の 2 以上の要請により、自治州が部門別会議と首相会議の招集を求めることができるようになった。現在、17 自治州のうち 12 自治州ほどは国民党(PP)の首相なので、国民党(PP)が求めれば招集できる状況となっている。議決権の半分は国が持っているため、国の意思に反することは議決できない仕組みである。部門別会議は、自治州政府ができた最初の頃、1983 年から存在している。

⁴³³ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

(14) 憲法裁判所の役割

憲法裁判所はスペインでは非常に特殊な機関であり、異なるレベルの行政主体間の力関係を形成する上で重要な役割を果たしてきた。その意味で、一般的な印象として、憲法裁判所は、国と自治州間の権限争議において、自治州に有利な判決を下すことが多い。しかし、県の廃止を禁止するなど、国の根幹については、憲法裁判所は憲法の基本を堅持してきた。

スペインの憲法裁判所は恐らく他の国よりも重要な役割を果たしてきた。その理由は、憲法上の権限の不確定性にある。

憲法裁判所が1980年に創設され、最初の判決が1981年に出ている。憲法裁判所の判断は地方分権化を進める上で大きく寄与してきたと思う。そのため自治州の権限を支持する判決を何度も下している。憲法裁判所について分析すべき要素は2つある。第1の要素は、いつ紛争が増え、いつ紛争が減ったのかという点。第2の要素は、憲法裁判所が国に有利な判決を下したのはいつかという点である。

第1の要素につき、国と自治州との紛争がこれまでどのような場合に起こってきたかを分析すると、政治的な理由により紛争が生じた時期ははっきりとしている。1つは1980年代から1990年代の当初まで(つまり憲法裁判所が出来た最初の10年間)、もう1つは2000年から2004年まで、さらにもう1つは2010年代に入ってから現在までという流れである。

1980年代には、スペイン政府が社会党の単独過半数政権であった。2000年から2004年までは保守派の国民党の単独過半数政権であった。中央政府がフェリペ・ゴンサレスの社会党やアスナルの国民党の手に渡り、強い権力を持つと、スペイン全土に対して非常に均質な共通法を作る傾向がある。特にフェリペ・ゴンサレスの社会主義政権時代の1980年代は、民主主義と福祉国家の構造化に関する医療・教育・警察に係る大きな法律が作られた時期でもあり、国を均質化するような法律が多かった。そうすると、全国規模政党と民族主義政党との政治的対立が顕著になる。特にカタルーニャ自治州やバスク自治州のような民族主義政党の勢力が強い自治州は様々な政治的紛争を憲法裁判所に持ち込むこととなる。

2000年から2004年までのアスナル政権の時も同様なことが起こった。単独過半数の中央政権に反対する政党の存在感がある自治州は憲法裁判所に訴える傾向がある。これは2010年代にも起きているが、国の政権与党と民族主義政党の間で協定が結ばれれば、紛争は減少する。そうすると、他政党の自治州との対立だけが維持される。例えば、現在、国の政権与党はカタルーニャ自治州とバスク自治州の政権を支持しているため、対立がほとんどない。一方、国の政権与党である社会労働党と国民党との間の対立があるので、中央政府と、マドリード自治州、アンダルシア自治州など、国民党が政権を握っている自治州との間で、政治的な理由から憲法裁判所に紛争が持ち込まれることはよくある。

次に、法的な理由から述べる。憲法や自治憲章の権限に係る規定ぶりを見ると、憲法上の権限配分の不確定性、つまりグレーゾーンが多く、解釈に幅があって、紛争に

繋がっていることが主要因だと思われる。こうした係争の中では、自治州寄りの判決、つまり地方分権を促進・擁護する判断が主流であったというのは事実。逆にその中で、国寄りの判断が示された例をいくつか挙げると、1つは、国家の一体性の危機が生じたカタルーニャの独立運動の際は、独立に反対する、国の一体性を守らなければいけないという方向で判決が出た。もう1つは、2006年にカタルーニャ自治州は自治憲章の改正を行っているが、これに対して2010年に違憲判決が出た。ここでは、今までの国と自治州の権限配分に基づく国家の枠を超えて、自治権の枠組みを逸脱し、国家構造を根底から変容させるような権限拡大に対して歯止めをかけた。最後のもう1つは、国内市場の一体性という面から、憲法裁判所は、国内市場を分断するような動きには反対してきたといえる。人やモノの自由な移動や市場統合といった欧州の原則が脅かされたとき、国内市場の一体性を守る目的で、国寄りの判断を何度も示した。

(15) 2006年のカタルーニャ自治憲章で何が違憲とされたのか

1つは、カタルーニャ自治州独自の司法評議会を作ろうとしたことが挙げられる。スペインでは、司法評議会(Consejo del Poder Judicial)と呼ばれる全国組織があり、フランスやイタリアのモデルに沿って、裁判官の任命や(罰金などを課したりできる)制裁権を担う管理機関である。2006年のカタルーニャ自治憲章の改正版ではそのカタルーニャ版を作ろうとした。これについては、自治憲章ではできない、もし仮にそれを実現したいのであれば、司法権に係る組織法を改正しなければならず、自治憲章の改正だけではできない旨の憲法裁判所の判断であった。

また、カタルーニャ独自の税制・財政権限を規定しようと試みた点についても、同じく自治州財政組織法という国全体の法律を改正しないとできないと指摘した。

そのほかにも、自治憲章の中に基本的人権・権利のようなものを規定しようとしたが、これはあくまで憲法が定めるものでありスペイン人全てのものであるという点、カタルーニャ語がカタルーニャの独自の言語であるというのは認めるが、スペイン語とカタルーニャ語の両方が公用語としてあるので、教育で使用される言語はカタルーニャ語だけにしてはならないという点、前文においてカタルーニャをネーション(国家)であると記載した部分については法的効力を有しないという点、ベゲリアを創設するのは認めるがそれが県に取って代わる存在となつてはいけないという点などを指摘した。

1979年にカタルーニャ自治憲章ができたときは全部で57条の条文で構成されていた。それに対して、2006年の改正自治憲章は全部で223条の条文で構成されていた。このうち、完全又は部分的に違憲と判断されたのは14条のみで、それ以外の部分は合憲又は解釈次第で合憲である、との判断であった。

(16) 自治州間の協働

国と自治州との協働の場については、首相会議などが実際にあり、重要な存在と認識されているにも関わらず、憲法に言及されていない。その一方で、憲法第145条2

項⁴³⁴には自治州間の協働について触れられているが、これは実体が無いに等しい。なぜならば、どの自治州も、自治州間で協働しようという考えは無く、国との協働しか考えていないからである。スペインの自治州には、他の自治州と協働し、共通の問題の解決策を見出そうとする水平的な文化が無い。

数少ない自治州間協働の取組として2件挙げられる。1つは、2009年にカタルーニャ自治州政府に社会党、イニシアティーバ(Iniciativa)及びカタルーニャ民族主義政党の左派三党連立政権があった時代は、そこがイニシアティブを取って全自治州の首相だけが集まる会議を開催したが、2010年の政権が変わったタイミングで消滅した。

もう1つは、今現在は、国民党が自治州首相となっている自治州が12あるが、大学の入学試験を共通化しようという話がある。このような取組は自主的に行えるものであり、共通の規制手段を必要とせず、各自治州が独自の規則で実施することができる。

(17) 憲法改正

スペインでは、1978年憲法の施行以来、地方分権論争というのは、もっぱら国と自治州との間で行われるものであり、ムニシピオは二の次になっている。特に、2012年以降は、カタルーニャの独立運動が始まるなど、地方分権論争の中心はあくまで自治州であり、自治州以外の地方自治に関して何らかの憲法改正をすべきという議論は生じにくい状況である。

なお、2004年の社会党サパテロ政権で、国务院(国の最高諮問機関であり、かつての首相などがメンバー)に対し、憲法改正に関する答申を依頼したことがある。2006年2月に出された答申には、王位継承における男女平等の導入等重要な事項も含まれたが、サパテロ政権はそれを受け取ったのみであり、実際の憲法改正には至らなかった経緯がある。

(18) なぜ地方制度に関する憲法改正が行われないのか

スペインで憲法改正を進めるには、社会労働党と国民党という二大政党の合意が必要となる。なぜなら、原則として下院と元老院のそれぞれ5分の3の賛成が必要となるからである。この二大政党の合意が無ければ憲法改正は実現できない。

そのため、各自治州は、2006年にカタルーニャ自治憲章、2007年にアンダルシア自治憲章、2018年のカナリア自治憲章の例に見られるように、自治憲章の改正を通じて、地方制度に関する制度改正を試みた。これらは、カタルーニャ自治憲章の改正を除けば全て、社会労働党と国民党の二大政党の合意に基づいて行われた。改憲が出来ないのであれば、自治憲章の改正を通じて、各自治州の要望を叶えようとしたものであるが、カタルーニャの自治憲章の内容については、一部違憲である旨憲法裁判所が判断した経緯がある。

⁴³⁴ 憲法第145条第2項「自治憲章は、各自治州が自らの管理及びサービスの提供のために相互に協定を締結できる場合において、その要件及び条件並びに国会への報告の性質及び効果について規定することができる。その他の場合においては、自治州間の協力協定は、国会の承認を必要とする。」

2010年頃は、社会労働党が連邦制に似た要素を入れた方向で憲法改正を進めてはどうかと提案したことがあったが、国民党は、連邦制の要素を増やさず、制度を継続することを望んだ。民族主義政党は、1998年のいわゆるバルセロナ宣言⁴³⁵(Declaración de Barcelona)以来、自治州間の「差異化/非対称性」(asimetrías)を図っていたが、2012年頃からはっきりと独立を目指すようになっていた。2018年の不信任動議で、今の社会党政権になって以来、かつては、社会労働党・国民党の二大政党の同意の下国政を担っていたが、その時代は終焉し、今では中央政府が民族主義政党と政治的取引をすることにより政権を維持している実態がある。そのスキームから国民党は排除されている。サンチェス首相の社会労働党と手を組み連立政権を担っている民族主義政党と極左系のネオ共産主義系の政党 Podemos は、地域の独立(independencia)か地域を中心とした国家連合的な体制(confederación、コンフェデレーション)にすべきだということを露骨に求めてきているので、連邦制への憲法改正という主張は行われなくなってきた。スペインの政治体制は、社会労働党(左派)・国民党(右派)の二大政党制から、民族主義政党の加わった左派勢力と、右派勢力の二極化へと変化し、この二極化ではもはや合意の可能性はなくなっている。

現在のスペインというものは大分裂を起こしている。

⁴³⁵ 1998年7月16日にバルセロナで発表された「バルセロナ宣言(Declaración de Barcelona)」は、スペインのカタルーニャ、バスク、ガリシアの3つの地域のナショナリスト政党が共同で発表した政治的声明であり、スペインの国家構造の「差異化・非対称性(asimetría)」を認め、各地域の「国家的現実(realidades nacionales)」を尊重することを求める内容となっていた。

(参考文献)

1 日本語の文献

- ・畑博之・小森田秋生「世界の憲法集(第5版)」(有信堂、2018年)
- ・衆議院(日本)「R7議会外交2班(参考資料2)」(2025年11月)
[[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf/\\$File/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf/$File/R7gikaigaikou2-shiryou2.pdf)](最終検索日:2026年1月14日)
- ・亀野邁夫「スペインの憲法裁判所」(レファレンス、2003年8月)22頁
- ・植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革(2)」(『地方自治』701号,2006.4,100-101頁)
- ・植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革(3)」(『地方自治』702号,2006.5,69-70頁)
- ・松田恵里「スペインの地方自治制度－自治州国家体制の新しい在り方とカタルーニャ独立運動を問う－」(『レファレンス』2016.3)132頁及び134頁
- ・野口健格「スペインにおけるレファレンダムに関する制度の諸相」(中央学院大学法学論叢 31(1) 73-95 2017年9月)

2 スペイン語の文献

<統治・行政機関関係>

- ・スペイン王室 Página oficial de la Casa de Su Majestad el Rey
[<https://www.casareal.es/ES/Paginas/home.aspx>](最終検索日:2026年1月14日)
- ・スペイン首相官邸 La Moncloa
[<https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/historyandculture/geography/paginas/index.aspx>](最終検索日:2026年1月14日)
- ・スペイン下院(代議院) Congreso de los Diputados
[<https://www.congreso.es/es/cem/func>](最終検索日:2026年1月14日)
- ・スペイン元老院 Senado de España
[<https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/funcionessenado/index.html>]
(最終検索日:2026年1月14日)
- ・スペイン憲法裁判所 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA
[<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/Paginas/default.aspx>](最終検索日:2025年12月7日)
- ・スペイン政府(護民官制度) Defensor del Pueblo
[<https://www.defensordelpueblo.es/>](最終検索日:2026年1月20日)
- ・スペイン会計検査院 Tribunal de Cuentas
[<https://www.tcu.es/es/la-institucion/Presentacion/index.html>](最終検索日:2026年1月20日)

- ・スペイン国立統計局(INE) Instituto Nacional de Estadística
[https://www.ine.es/en/infografias/infografia_censo_en.pdf](最終検索日:2026年1月14日)
- ・スペイン社会学調査センター(CIS) Centro de Investigaciones Sociológicas
[https://www.cis.es/documents/d/guest/es3505mar_a](最終検索日:2026年1月16日)
- ・スペイン財務省(予算関連) Ministerio de Hacienda2023
[https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N_23_E_A_1_2_1.htm](最終検索日:2026年1月23日)
- ・スペイン財務省(2023年国家一般予算:経済・財政報告書) INFORME ECONÓMICO Y FINANCIERO, PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2023(pp.404-405)
[<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20Economico%20Financiero%202023.pdf>](最終検索日:2026年1月23日)
- ・スペイン地方政策・民主的記憶省 Ministerio de Política Territorial y Memoria
[<https://mpt.gob.es/politica-territorial/local.html>](最終検索日:2026年1月26日)
- ・スペイン国立地理情報センター Organismo Autónomo Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)
[<https://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/detalleArchivo?sec=11728432>](最終検索日:2026年1月26日)
- ・全スペイン・ムニシピオ・県連盟 FEMP
[<https://www.femp.es/>](最終検索日:2026年2月3日)

<法令関係>

- ・スペイン憲法 Constitución Española.
[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>](最終検索日:2026年1月26日)
- ・スペイン一般予算法(LGP・Ley 47/2003)
[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>](最終検索日:2026年1月23日)
- ・予算の安定性と財政持続可能性に関する基本法(LOEPSF・Ley Orgánica 2/2012)
[<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>](最終検索日:2026年1月22日)
- ・自治州財政組織法(LOFCA・Ley Orgánica 8/1980)
[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166>]
- ・自治州財政制度法(Ley 22/2009)
[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375>]
- ・地方制度基本法(LRBRL・Ley 7/1985)

[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>](最終検索日:2026年1月26日)

・スペイン司法権組織法(Ley Orgánica 6/1985)

[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666>](最終検索日:2026年1月19日)

・下院規則 Reglamento del Congreso de los Diputados

[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>](最終検索日:2026年1月23日)

・憲法第143条に基づき自治権を取得した自治州への権限移譲に関する組織法(Ley Orgánica 9/1992)

[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-28426>](最終検索日:2026年1月26日)

・一般選挙制度組織法(LOREG・Ley Orgánica 5/1985)

[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>](最終検索日:2026年1月26日)

・歴史的領域選挙法(Ley 1/1987, de 27 de marzo)

[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-3948>](最終検索日:2026年1月26日)

・公共従業員基本法(Real Decreto Legislativo 5/2015)

[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>]

・公共部門の法的制度に関する法律(Ley 40/2015)

[<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>]

・スペイン憲法裁判所判例

STC 4/1981,STC 25/1981,STC 1/1982,STC 100/1991,STC 102/2016,STC 164/2001,STC 109/2003,STC 247/2007,STC 247/2007

【監修・執筆】

| | | | |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------|---------|----------------------|
| 監 修 | 一般財団法人自治体国際化協会パリ事務所 同 同 同 | 所 長 | 椋 田 那 津 希 |
| | | 次 長 | 蛭 田 哲 平 |
| | | 主任調査員 | 下 村 真 理 子 |
| | | 調 査 員 | Charles-Henri HOUZET |
| | 獨協大学法学部 | 教 授 | ルイス・ペドリサ |
| 執 筆 者 | 一般財団法人自治体国際化協会パリ事務所 同 同 同 | 所 長 補 佐 | 阿 久 津 佑 介 |
| | | 所 長 補 佐 | 吉 田 祐 介 |
| | | 所 長 補 佐 | 阿 部 耕 也 |
| | | 所 長 補 佐 | 永 井 貴 子 |
| | ジャウメ 1 世大学法学部 (第 3 章「地方財政」) 元在スペイン日本国大使館 (第 1 章第 3 節 3「スペインの政党体制」) | 教 授 | ラモン・ビラロー |
| | | 元専門調査員 | 市 川 秋 子 |

スペインの地方自治

令和8年（2026年）3月発行

編集・発行 （一財）自治体国際化協会（CLAIR）パリ事務所

クリア刊行物に関する最新情報は、当協会のホームページ（<https://www.clair.or.jp>）
をご覧ください。