

カタルーニャにおける地域行政の構築をめぐる諸問題

竹中克行
TAKENAKA Katsuyuki

— 広域基礎行政の編成をめぐる二つのモデルの相克 —

一 地域行政の実践場としてのカタルーニャ

カタルーニャ——地域行政の発信地

フランコ体制終焉後のスペインでは、民主化と軌を一にして本格的な分権化が進められ、一九七九—八三年に全国で一七の自治州（自治共同体）が発足した。そのうちの一つ、北東部のカタルーニャ自治州は、カタルーニャ語という固有の言語をもつ地域の歴史と一九世紀後半に遡るカタルーニャ・ナシヨナリズムの根強い分権化要求を背景として、設置当初より、大多数の自治州に比べて広い範囲の国からの権限移譲を受けた。また、連邦制

国家に匹敵する分権化を実現したといわれる今日のスペインの自治州制（Aja 1996）が構築される過程でも、カタルーニャ自治州は、中央政府との積極的な交渉を通じて常に分権化の先頭を切る姿勢を保ってきた。

一九八〇—二〇〇三年にカタルーニャ自治州首相を務めたジョルディ・プジョールは、欧州連合条約（マーストリヒト条約）の合意によって新設されたEU地域委員会（CoR）においても、委員として精力的な活動を行ってきた。公権力の決定は、その効果をもっとも高めるような、できるかぎり市民に近接したレベルでなされるべきであるという、いわゆる「補完性の原則（principle of subsidiarity）」がマーストリヒト条約のなかに明文化

されたことは、周知の事実であろう。補完性の原則の適用対象をEUと国家の関係のみならず、地方や市といった地域行政にも拡大すべきであるというCORの立場は、一九九五年、プロジェクトを報告責任者とする「欧州連合条約改正に関する意見書」(CDR 136/95、通称「プロジェクト・レポート」)として公式化され、その後のCORの活動方針に大きな影響を与えた。

他方、カタルーニャでは、西地中海の代表的な都市のひとつであるバルセロナを中心として、歴史的に緊密な都市ネットワークが発達してきた。これら都市を基本単位とする基礎行政は、一九七〇年代後半に民主化が達成されると、単なる国家行政の受け皿としてではなく、生活環境整備や公共サービス提供の主体としての独自性を主張するようになった。その際、多くの市は、規模や財政力の不足を補うために、近隣市との相互協力による広域基礎行政の枠組みを発展させた。また、自治州制が個々の自治州と国との二者間交渉を軸にこれまで発展してきたのに対して、基礎行政においては、スペイン市・県連合(FEMP)をはじめとする全国組織が基礎行政全体の利益代表として積極的な活動を展開している。とくにバルセロナは、カタルーニャ自治州の州都としての立場を超えて、国際的な場においても都市を核とする地域行政の発展のために旗振り役を演じている。一九

八二―一九七七年にバルセロナ市長を務めたパスカル・マラガイは、一九九六―一九八八年にはCOR委員長としてEUの諮問機関であるCORの権限強化に成果を上げた。また、英語圏諸国を中心とする国際地方自治体同盟(ULA)とフランスが主導する都市同盟世界連合(FMCU)が合体して二〇〇四年に発足した都市・地方自治体同盟(ULG)の本部も、バルセロナに設置されている。

ヨーロッパのなかのカタルーニャ

このようにカタルーニャでは、国から自治州への本格的な分権化が他の多くの自治州に一步先んじて達成される一方、行政制度の末端を担う基礎行政においても、広域基礎行政の枠組みを援用しつつ自治権の強化をめざす動きが繰り返されてきた。また両者ともに、自らの存在意義を国際的にアピールし、とくにEUに対しては、市民にできるかぎり近い行政の実現、すなわち地域行政まで含めた補完性の原則の貫徹を強く求めている(Leisa Martin 2002: 270-287)。

それでは、国から自治州への分権と基礎行政を中心とする自治権の強化という、現代カタルーニャの地域行政の変化にみられる二つのベクトルは、EU諸国の地域行政全体のなかでどのように位置づけられるのであろうか。

表1 EU地域委員会代表の構成にみるヨーロッパ諸国の地域制度

(アルファベット順)

| 国名 (C o R代表数) | EU地域委員会(C o R)に代表を有する地域・行政体 | C o Rでの 代表数 | 地域・行 政体の数 |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|
| オーストリア(12) | Länder | 9 | 9 |
| | Städte/Gemeinden(cities/municipalities) | 3 | 2,359 |
| ベルギー(12) | Vlaanderen(Flanders) | 5/6 | 1 |
| | Région Wallonne/Communauté Française(Region of Wallonia/French Community) | 3/4 | 1 |
| | Région Hoofdstedelijk Gewest/Région Bruxelles Capitale(Brussels-Capital Region) | 2 | 1 |
| | Deutschsprachige Gemeinschaft(German-speaking Community) | 1 | 1 |
| キプロス(6) | Dimoi(municipalities) | 4 | 32 |
| | Kinotites(Communities) | 2 | 2 |
| チェコ(12) | Asociace krajů ČR(Association of the Regions of the Czech Republic) | 7 | 14 |
| | Svaz měst a obcí ČR(Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic) | 5 | 6,248 |
| デンマーク(9) | Amter(Regions) | 4 | 14 |
| | Kommuner(Municipalities) | 4 | 275 |
| | København/Frederiksberg(Cities of Copenhagen and Frederiksberg) | 1 | 2 |
| エストニア(7) | Association of Estonian Cities | 4 | 47 |
| | Association of Rural Municipalities of Estonia | 3 | 207 |
| ドイツ(24) | Länder | 21 | 16 |
| | Gemeinden(Municipalities) | 3 | 14,561 |
| ギリシャ(12) | Koinotites-Dimoi(Communes-Municipalities) | 7 | 1,033 |
| | Nomoi(Prefectures) | 5 | 50 |
| フィンランド(9) | Åland(autonomous province) | 1 | 6 |
| | Maakuntien liitot(regional councils) | 4 | 20 |
| | Kaupungit ja kunnat(cities and municipalities) | 4 | 455 |
| フランス(24) | Régions(Regions) | 12 | 26 |
| | Départments(Departments) | 6 | 100 |
| | Communes(Municipalities) | 6 | 36,763 |
| ハンガリー(12) | 7 associations of local governments/7 Regional Development Regions | 12 | — |
| アイルランド(9) | Local/Regional Authorities | 9 | 114/8* |
| イタリア(24) | Regioni e Province Autonome(Regions and Autonomous Provinces) | 14 | 20 |
| | Province(Provinces) | 5 | 95 |
| | Comuni(Municipalities) | 5 | 8,099 |
| ラトビア(7) | Rajons(Districts) | 1 | 26 |
| | Pagasts(Rural municipalities) | 1 | 483 |
| | Pilsēta(Towns) | 1 | 70 |
| | Novads(Amalgamated during territorial reform municipalities) | 1 | — |
| | Cities(except capital city) | 1 | 6 |
| | Capital city Riga | 1 | 1 |
| | Association of local and regional governments | 1 | — |
| リトアニア(9) | Association of local and regional governments | 9 | 56/10* |
| ルクセンブルク(6) | Communes(Municipalities) | 6 | 118 |
| マルタ(5) | Local Authorities | 5 | 67 |
| ポーランド(21) | Voivodships(Regional authorities) | 10 | 16 |
| | Local authorities(Counties, Cities, Metropolises, Rural Communes, Towns) | 11 | 2,797 |

| | | | |
|------------|--------------------------------------------------|----|-------|
| ポルトガル(12) | Regiões Açores/Madeira(Autonomous Regions) | 2 | 2 |
| | Municípios(Municipalities) | 10 | 305 |
| スロバキア(9) | Regional self-government(self-governing regions) | 6 | 8 |
| | Local self-government(cities and municipalities) | 3 | 2,875 |
| スロベニア(7) | Local communities | 7 | 147 |
| スペイン(21) | Comunidades Autónomas(Autonomous Communities) | 17 | 17 |
| | Municipios(Municipalities) | 4 | 8,097 |
| スウェーデン(12) | Landsting(County Councils) | 4 | 23 |
| | Kommuner(Municipalities) | 8 | 288 |
| オランダ(12) | Provincies(Provinces) | 6 | 12 |
| | Gemeenten(Municipalities) | 6 | 572 |
| イギリス(24) | England | 16 | 1 |
| | Scotland | 4 | 1 |
| | Wales | 2 | 1 |
| | Northern Ireland | 2 | 1 |

* local authorities(governments)/regional authorities(governments)の数

(注)C o R代表数はEU25か国体制下のもので、選出母体となる地域・行政体と代表数はCommittee of the Regions(2004)によった。各国の地域・行政体数については、欧州評議会が刊行している*Structure and operation of local and regional democracy*の国別シリーズ(第2版)にもとづいており、年次は1996—2000年の範囲で国によって異なる。

この問題について、C o R代表の地域・行政体別の構成は有益な示唆を与える(表1参照)。各国が送り出しているC o R代表は、その国の地域行政の編成をそのまま反映するわけではないが、地域行政に対する国内的な承認を示す指標としては重要と考えられるからである。

一見して明らかなのは、オーストリア、ベルギー、ドイツといった連邦制国家とそれ以外の国家では、C o R代表の選出方法に明確な違いがみられるということである。すなわち、連邦制国家ではC o R代表の大部分が連邦を構成する州を選出母体としているのに対し、それ以外の多くの国ではむしろ市や県などの基礎行政体の代表が主体になっている。注意を要するのは、連邦制国家ではないものの、地方制の導入によって分権化を積極的に進めた国々である。その典型例ともいうべきスペインでは、二名のC o R代表の大部分を一七の自治州から一名ずつ選出される代表が占めており、二〇の州が設置されているイタリアでも、地方代表の占める比率が高い。

他方、C o R代表の選出母体となっている地域・行政体の数からは、地域行政に関する別の側面が浮かび上がる。北西ヨーロッパには二〇世紀を通じて本格的な基礎行政の再編をはかった国が多く、デンマーク、アイルランド、オランダ、スウェーデンにおける基礎行政体の平均人口は二—四万人と、ヨーロッパではかなり高い水準

にある。とくに、スウェーデンをはじめとする北欧諸国の場合には、福祉国家にふさわしい行政サービスの供給体制を整備するための方法として、基礎行政体の規模拡大と権限強化が位置づけられてきた。また、表には明示されていないが、保守党政権による改革を経て、基礎行政体が一〇万人を超える平均人口を有するにいたったイギリスの事例も特筆に値しよう。

これに対して、フランス、スペイン、イタリアなどの地中海ヨーロッパ諸国では、基礎行政再編の試みが成功したとされる例は少ない。⁽²⁾むしろこれは、基礎行政体が行政サービスの提供主体として十分な機能性を確保していることを意味せず、のちにカタルーニヤの事例でみるように実態はむしろ逆である。これらの国に共通してみられる改革への強い抵抗は、日常生活圏の組織化に關与する基礎行政体に対して、自らが住む土地に強いアイデンティティを感じる人々を代表する重要な政治的役割が託されているという、地中海ヨーロッパの歴史的・文化的な背景との関係で理解すべきものであろう (Ruano de la Fuente 2002: 142-146)。

カタルーニヤ——地域行政の縮図

こうしてみると、スペインの地域制度の特徴は、基層文化に根ざした地域的な紐帯を体现する基礎行政の枠組

みを土台としつつ、その上に自治州制をかぶせることによって地方レベルへの急速な分権化を図ったところにあることがわかる。さらに本稿の中心対象であるカタルーニヤに光を当てると、基礎行政体間の連携による広域基礎行政の取組みがとりわけ活発である一方、カタルーニヤ・ナシヨナリズムの要求に依えて、国から自治州へ広範囲の権限移譲が早期に達成されたことも、地域行政の編成を強く規定する要因になっている。この意味で、基礎行政の強化と地方制による分権化というヨーロッパの地域行政にみられる二つの大きな流れは、カタルーニヤの内部でせめぎあうかたちで展開しており、カタルーニヤは錯綜したヨーロッパの地域行政の、いわば縮図になっているともいえよう。

EUが補完性の原則を地域行政まで含めた権限配分の実践的な指針とするには、当然ながら、さまざまなレベルを担う行政体の権限範囲について、EU法規への取り込みが可能な明瞭な見取り図を描くことが求められる。さらに、国家の連合体としてのEUから脱却し、地域行政に対してEUの意思決定過程への参加のチャンネルを保証するという、いわゆる「地域からなるヨーロッパ」構想も、現実性を獲得できるとすれば、それは地域制度に關するEU共通の理解が生まれた場合であろう。カタルーニヤの事例は、それ自身が内包する複合性ゆえに、

EU諸国の地域行政が有する編成原理の多様性を理解し、それらの間に共通項を見出すうえでも、有益な検討材料を提供するであろう。³⁾

このような問題意識をふまえつつ、以下では検討対象をカタルーニャに絞り、自治州と基礎行政体が織りなす地域行政の二重性について検討してみたい。さらに、両者の主導権争いについて、広域基礎行政の編成を中心に検討したうえで、錯綜した地域制度のなかで、実際の広域基礎行政がどのように実現されているのかを、若干の行政領域を取り上げて分析する。これらを行うに際しては、各種文献資料のほか、二〇〇四年の二―三月および同九―一〇月に現地で実施した面接調査から得られた情報も活用する。主要な面接先については本稿の末尾に一覧表示し、本文中で言及する際には一覧中に示した丸番号で調査先を特定する。⁴⁾

二 カタルーニャにおける地域制度の二重性

自治州と基礎行政体

スペインに共通する基礎行政の枠組みとして市制⁵⁾が導入されたのは、スペイン独立戦争（ナポレオン支配に対する独立戦争）のさなか、南西部の都市カディスで一八

一二年に自由主義的憲法（カディス憲法）が採択されたときである。革命期のフランスを手本にしたスペインの基礎行政は、さらに一八三三年、初代勸業相を務めたハビエル・デ・ブルゴスの発案によつて四九県からなる県制⁶⁾が施行されたことで、今日にまで通じる骨格の完成をみた。以後、基本単位である市、そして国と市の中間に位置する統括単位としての県という二つの層からなるスペインの基礎行政は、近代国家建設の過程を通じて、地域行政の担い手あるいは国家行政の執行役として次第に重要性を高めた（Ordiña Rebollo 2003: 261-317）。

他方、フランコ体制終焉後、一九七八年の民主的な憲法（現行憲法）に従つて進められた自治州の設置は、内戦によつて頓挫した第二共和政期の分権化を別にすれば、一九世紀の県制施行以来初めての本格的な地域制度改革といつてよい。ただし、近代国家の整備と国家行政の地方への伝達が県制施行の主目的であつたとすれば、自治州制のねらいは、むしろカタルーニャなどの一部地方で一九世紀末以来粘り強く続いてきたナシヨナリズム運動に捌け口を与えることにあつた（Fusi Aizpúrua 1989: 33-40）。第二共和政期にカタルーニャ問題への対応が急がれたのと同様、民主化後の分権化に際しても、活発なナシヨナリズム運動の展開をみたカタルーニャをはじめとする一部地方に対しては、権限範囲の広い自治州の速や

表2 スペインにおける国・自治州・市の代表的な管轄事項

| 国の排他的権限 | 自治州の排他的権限 | 市（ムニシピオ）の権限 | |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 国防、軍事 外交 国籍、出入国管理 貿易 通貨 金融・保険制度 検疫 交通、水利、港* | 農業、牧畜業 観光 社会福祉 狩猟、漁業 商業、工業 都市整備 交通、水利、港* | [全市] 街灯 墓地 ゴミ回収・処理 道路清掃 上下水道 街路整備 食品衛生 | [人口2万人以上] 自警団 社会サービス 火災予防、消防 スポーツ施設 [人口5万人以上] 公共交通 環境保全 |
| 国・自治州の共有権限 | | [人口5000人以上] | |
| [補完的立法]** | [立法/執行]** | [その他] | 公園 図書館 市場 |
| 基礎行政制度 経済政策 教育 保健 環境 マスメディア | 労働法 商法 知的所有権 工業所有権 | 文化 原産地呼称 治安 自治州放送 | |

* 自治州の地理的範囲を超える場合は国、超えない場合は自治州の権限。

** 国の規範が定める原則を自治州の規範が発展させる場合。

*** 国が定める規範に従って自治州が執行する場合。

(資料) Aja 1999: 105-110、Ruano de la Fuente 2002 をもとに作成。

かな設置を認めるという特別な配慮が与えられた。^①
 注意を要するのは、スペインの分権化が民主化と表裏一体の過程であったがゆえに、直接選挙制の議会を有する自治州が新たな地方政治の場を生み出したばかりでなく、従来からの基礎行政、とくに都市政治の場でも一九七〇年代後半以降大きな変化が生じたということである。フランコ体制下の都市では、農村人口の大規模な流入とともに無秩序な市街地拡大と宅地開発が進められ、住民にとっての大きな不満の種となった。とりわけ、スペイン最大の産業都市バルセロナでは、都市開発と絡んだ不動産投機や汚職の蔓延、劣悪な住環境、教育・保健サービスの不足といった深刻な事態を前に、数多くの市民団体による権利要求運動が昂揚した。こうした状況のもと、社会資本や生活環境の改善を急ぐ都市において、市政の民主化は大きな期待とともに迎えられたのである (S. Breuges i Callicó 1997: 29-104)。

憲法制定後まもない一九七九年春に実施された初の民主的な市政選挙では、中道左翼の全国政党、社会労働党 (PSOE) の地方組織にあたるカタルーニャ社会党 (PSC) の政権がバルセロナをはじめとする多くの都市に誕生した。このときバルセロナ市長に選出されたナルシス・セラ、そしてセラのあとを継いだパスクアル・マラガイが率いる市政は、公共サービスの拡充、不良地区の

再生と社会住宅の建設、オリンピック開催を梃子とする社会基盤の整備など、生活環境の改善に大きな成果をおさめた (Fabre i Huertas 2000 : 317-371)。

また、市政の民主化と軌を一にして、県の役割にも変化が生じた。すなわち、国から自治州への権限移譲にもなって、従来、県に置かれていた国の出先機関が縮小整理される一方で、市政の連携・調整、すなわち広域基礎行政の実施という県行政に固有の役割が相対的に重要性を高めた。現在の県を特徴づける広域基礎行政体としての性格は、県議が県内の市議のなかから間接選挙で選ばれることに象徴されている。

とはいえ、基礎行政が民主化とともに経験した著しい変化にもかかわらず、新しい状況に見合った法制の準備や基礎行政体の財政基盤の強化が自治州制発足の煽りを受けて後回しにされたのも事実である(③)。一九七八年憲法は、国と自治州が排他的に行使できる権限を各々明記することにより、連邦制にも比肩するといわれる自治州への分権化について、具体的な内容にふみ込んだ規定を行った(表2参照)。これに対し、基礎行政に関する全国共通の枠組みは、一九八五年に基礎行政制度基本法が施行されるまで未確定であったうえ、新設の自治州にも自治州内の基礎行政に関する補完的立法の権限が与えられたため、基礎行政の展開はしばしば自治州の意

向に左右された。一九八〇—一九〇年代を通じて国から自治州への権限移譲が進んだ結果、自治州が全行政に占める割合は予算比で約三六%、人員比で約五一%まで拡大したが、市と県を合わせた基礎行政のそれは各々約一五%、二〇% (いずれも二〇〇二年時点) と、今日まで伸び悩んでいる (Grispo Gonzalez 2002)。都市整備・環境保護、歴史的・文化的遺産の保護など、今日の基礎行政が抱える課題はきわめて多岐にわたるが、独自の財源が決定的に不足していることから、自治州との協定にもついで、自治州の意図をくみながら事業を進めざるをえない場合が多くみられる(④、⑤)。

二重性の問題

さて、一九七八年憲法は、地方レベルへの分権化を可能にした一方で、既存の県制にはほとんど手をつけなかったために、行政体間の機能的な重複の問題を生む結果にもなった。憲法起草委員の一人であったソレ・トゥーラ (Sole Turu 1985 : 133-136) をはじめとする論者が指摘するように、県制の残存は、既存の地域制度を抜本的に見直し、自治州設置による徹底した分権化を行おうとする改革派・分権派と、スペインにおける領域国家建設の要として、国家行政の手足となってきた県制を維持しようとする保守派・中央集権派のあいだで成立した政治

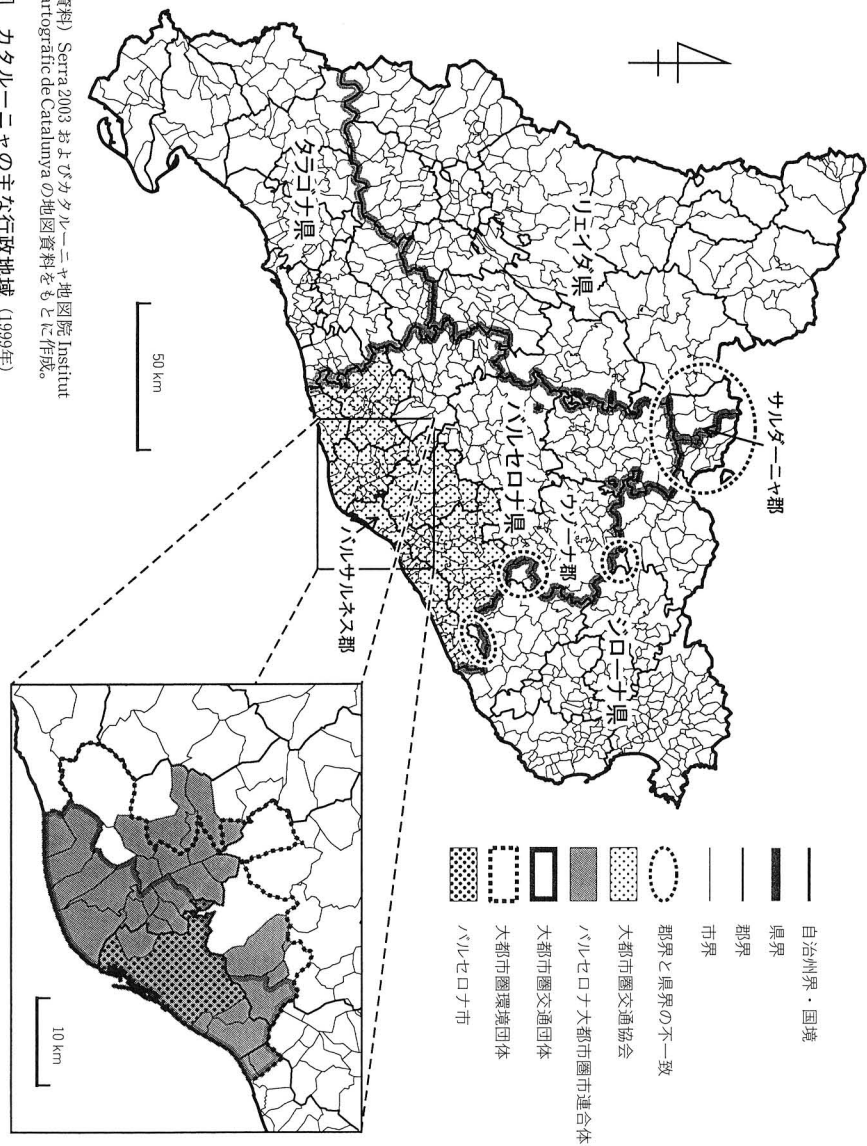


図 カタルーニャの主な行政地域 (1999年)

的な妥協の産物であった。結果的に、憲法に明文化されたのは自治州設置に必要な手続きのみで、自治州設置の発議や境界画定はその後の政治過程に委ねられたため、全国共通の唯一の広域行政体であり、国家行政の受け皿でもある県の存続は事実上不可避となった。

他方、自然条件をはじめとする生業の基盤に著しい地域差が存在するカタルーニャでは、伝統的に、地方内に分散する中規模の商工業都市を核とする日常生活圏や商圏の発達が顕著であった。このため、一八三三年に設置された四つの県(図参照)は、歴史的に培われたアイデンティティの地域的基盤を無視する人為的構造物として、またブルボン朝下の中央集権化の象徴として、しばしば厳しい批判的とされた。スペインの他の地方では県制が一五〇年におよぶ歴史を通じて社会的な受容にいたった例が少なくないので、その意味ではカタルーニャはやや異色ともいえる。

押しつけの県制からの脱却は、一九世紀末以降のカタルーニャ・ナシヨナリズム運動のなかで、重要な主張の一つとなった。一九一四年に結成されたカタルーニャ四県連合体は、県制の枠組みを維持しつつも、カタルーニャによる県界を超えた政治的発議に道を開く試みであった。さらに、第二共和政下の一九三二年に発足したカタルーニャ自治政府は、県制へのアンチテーゼとして伝統

的な日常生活圏を基礎とする郡 (comarca) を設置すべく、地理学者パウ・ビラを中心とする専門家グループに素案作成を依頼した。定期市の商圏に関する調査を最大の拠りどころとするビラらの提案は、一九三六年、内戦のさなかに実施に移されたが、共和国の敗北とともに葬り去られることになる (Burguño 2003: 96-113)。

県制という中央集権主義の桎梏の排除は、一九七九年に設置されたカタルーニャ自治州においても、過去から受け継いだ未解決の問題として再び活発な議論の的になった。一九八〇年、ジョルディ・ブジョールの率いる保守系穏健カタルーニャ・ナシヨナリスト政党、「集中と統一」(C i u) が州政権に就任した際、自治州が最初に制定した法律の一つは、まさに「カタルーニャ内の県庁の自治州への緊急・完全な移管に関する法律」と銘打つものであった。同法は、基礎行政を編成する権限が自治州に賦与されたことを論拠として、カタルーニャ四県の県庁 (Diputación Provincial) を廃止し、県が有する権限および財政資源を自治州の管理下におくことを予定していた。そして実施された場合には、県には国政選挙の選挙区や国の出先機関の設置単位といった、国家行政の編成にかかわる機能のみが残ることが想定された。

しかし、カタルーニャ自治州内の県の実質的な廃止を定める同法に対しては、国がただちに違憲立法訴訟を提

起した。一九八一年、憲法裁判所は、県について自治権を有する基礎行政体としての定義づけを行った憲法第一三七条、第一四一条などを根拠として、県から基礎行政体としての実質を剝奪することはできないとの判断を示し、訴訟の対象となつている法律の主要条項に対する違憲判決を下した。

こうして、県制からの脱却を図ろうとするカタルーニャ自治州の最初の試みは、あえなく失敗に終わった。憲法裁判所の判決は、基礎行政に関する国の基本法制が整備される以前に自治州が個別の立法を行う可能性を否定しなかつたが、この訴訟を契機に州政府はより慎重な態度へと転じ(Puig i Muñoz 2002: 25-27)。一九八五年に基礎行政制度基本法が制定されるのを待つて、次節にみるような新たな戦略に打つて出ることになる。

三 カタルーニャにおける広域基礎行政をめぐる主導権争い

カタルーニャ社会の複合性

カタルーニャにおける地域制度の二重性は、国と自治州のあいだの確執のみならず、カタルーニャ内部の対立をも呼び起こしている。このことを最も直接的に示すのは、県制の実質的な撤廃をもちろむC i Uを中心とする

カタルーニャ・ナシヨナリストの主張に対して、分権化にそもそも消極的な保守系全国政党である国民党(P P)はもちろんのこと、カタルーニャでC i Uと勢力を競い合っているP S Cも同調しなかつたという事実である。P S Cが一貫して政権を担当しているバルセロナ県は、事実上、カタルーニャにおける県制の最大の擁護者としてふるまってきたといつても過言ではない。

こうした政治的な対立は、都市産業社会の発展がもたらしたカタルーニャ社会の複合性とも密接なかかわりをもっている。スペインでいち早く近代産業の成立をみたカタルーニャは、産業都市への農村人口の大規模な移動を経験し、まもなくスペイン各地からも多くの労働者が移り住むようになった。とくに、一九二〇年代と六〇年代の好況期に飛躍的な拡大をみた産業・建設労働力の需要を満たしたのは、スペイン南部を中心とするカステイリーリャ語地域から移り住んだ人々であった¹¹。産業化と地方外からの人口流入にともなつて拡大した社会文化的な亀裂は、フランコ体制終焉とともに民主的な政党政治が実現すると、政治的な対立として顕在化するようになる。その際、カタルーニャ出身者が圧倒的多数を占める農村部の保守票に支えられたC i Uが、一九八〇年から二〇〇三年まで州選挙で勝利しつづけたのに対し、バルセロナ大都市圏に代表される都市産業地域は、地方外出身者

を多く含む労働者層・都市中間層が支持を寄せるPSSCの地盤となった。PSSCは、州都バルセロナの政権党としてプジョールを首班とするCiUの州政権に対峙するとともに、バルセロナ県庁においても中心的な役割を担い、県制の撤廃をめざす州政府に対する抑止力となったのである。

郡制の導入

CiUとPSSCを両極とするカタルーニャ内部の対立は、広域基礎行政の編成をめぐる主導権争いにも発展した。CiUの州政権は、国の基礎行政制度基本法が制定されたことを受けて、一九八七年春、カタルーニャの地域行政再編に関する三つの法律を同時に施行した。またその直後には、カタルーニャ基礎行政法¹⁰⁾が制定され、懸案だった基礎行政に関する基本法制がひととおり整う恰好となった。

上記の三法律の一つ、カタルーニャ郡組織法¹¹⁾は、カタルーニャに固有の広域基礎行政体として郡を設置することを定めたもので、約九五〇あるカタルーニャのすべての市が四一の郡のいずれかに属し、郡内の市議から間接選挙で郡議が選ばれることとされた¹²⁾。同法による郡制施行は、短命に終わった第二共和政下の郡制の実質的な復活を意図したものであり、郡界の設定にあたって、過

去の遺産をできるかぎり尊重する方針がとられた。

郡制の導入は、カタルーニャ自治州の基本法であるカタルーニャ自治憲章のなかですでに予定されていたものである。しかし、中央集権的・画一的な県制へのアンチテーゼとしての郡の存在意義は、むしろ郡制施行後の県との綱引きを通じて明確になった。この意味で、既存の県界と露骨に矛盾する郡界が設定されたことは、きわめて象徴的である。なかでも、ピレネー条約（二六五九年）によって北半分がフランスへ割譲されたうえ、一九世紀の県制施行によって二県への分断を経験したサルダルーニャが、スペイン側のみとはいえ、新しい郡制のもとで一つの歴史的・文化的地域として認められたことは、特筆に値しよう（図参照）。

さらに、「県庁の権限に関する暫定的体制を定める法律」¹³⁾は、一九八〇年の法律に対する違憲判決をふまえて県の自治権を尊重する方針を示しつつ、県の権限の一部を自治州および新設の郡に漸次移管することを定めた。しかし、同法の施行過程では、バルセロナ県が権限再配分に関する自治州との協議に消極的な姿勢を示したほか、カタルーニャ高等裁判所も同法の一部条項に関する違憲立法問題を提起するなど、障害要因が次々と現れ、現在なお県の権限範囲に関する最終的な結論は得られていない。

バルセロナ県はまた、市の公共投資に対する支援の枠組みである「カタルーニャ事業・サービス単一計画」(P.U.O.S.C.)についても、自治州が要求する分担金の繰出に応じようとせず、むしろ同様の目的をもった県独自のプログラムで対抗しようとした。P.U.O.S.C.に関する自治州の法律に対して提起された違憲立法問題では、一九九八年に自治州側の見解を大部分支持する憲法裁判所の判決が下されたが、計画実施をめぐるバルセロナ県と自治州の係争は現在も続いている。

こうした問題の背後に、政権党を異にする行政体間の縄張り争いがあるのはもちろんのことであるが、財政支援を通じて自治州による市政の囲い込みや間接的支配に對して、広域基礎行政体としての役割を有するバルセロナ県が向けている批判にも注目する必要がある。とくに、州政府各省で決定された用途限定型の予算を市に配分するという州政府の財政支援の基本的な方法は、市を自らの政策遂行のための道具と捉える州政府の認識を示すもので、市政の独立性の確保という観点から好ましくないという見解が県庁から発せられていることを指摘しておきたい(⑩)。

他方、郡の財源については、一九八八年に国が制定した基礎行政財政法¹⁶⁾によって、国庫からの交付金の割当て対象から郡が外されたばかりか、自治州の判断で市の財

源の一部を強制的に郡に組み込むことも禁じられた。また、州政府そのものも、自分の身を削って自治州内の分権化を進めるのは不本意なためか、郡への資金供給にはあまり熱心とはいえない面がある。結果として、現在の郡の財政収入の相当部分は自治州や市との個別的な事業協定にもとづく資金や事業収益からなっており、自治州の交付金であるカタルーニャ基礎行政協力基金は郡の全収入の九%たらず(二〇〇二年)を占めるにすぎない。

また、郡が実施している事業についてみると、全郡が自治州から委任されているのは通学バス、学校食堂といったごく一部の領域に限られており、その他は市などとの個別協定にもとづく事業である。面接調査の対象とした二郡を例にとると、バルセロナを含むバルサルネス郡の場合には、バルセロナ環状道路の管理、老朽住宅の修復、公共駐車場の整備、またバルセロナ県内陸部のウゾーナ郡の場合には、上下水道の管理やゴミ処理が代表的な事業となつている(⑭、⑯)。

上記の例が示すように、現在の郡は、特定の行政サービスを提供する公共企業体ともいふべき性格を帯びており、市政の連携・調整をはかる広域基礎行政体として、県に代わる役割を果たしているとはいいがたい。県と郡のあいだでは、共同事業などを通じて実務的な協力関係を結ぶ動きもみられるが、県制の維持を前提として広域

基礎行政体としての郡の機能強化をはかることには、原理的に難しい面がある⁽¹²⁾。

バルセロナ大都市圏における広域基礎行政の再編

他方、広域基礎行政の展開には、複数の市が事業を共同実施するために市連合体 (mancomunitat) を結成するという、市政を出発点とするもう一つの重要なアプローチがある。二〇〇五年二月現在、カタルーニャには六三の市連合体が存在し⁽¹³⁾、うち約半数がバルセロナ県に集中している。とくにバルセロナ大都市圏では、多数の市にまたがる連坦市街地の形成が早くからみられ、都市圏の広がりにもあった公共サービス提供体制の整備が急がれていた。市連合体結成の動きがまだ活発化していなかった一九七四年に、国の法律でバルセロナ大都市圏行政体 (Corporació Metropolitana de Barcelona = CMB) が設置されたのは、このような要請に応えようとした結果にほかならない。

しかし、カタルーニャ自治州の発足は、バルセロナ大都市圏の広域行政に思わぬ変化をもたらすことになる。自治州が一九八七年に定めた地域行政再編に関する三法律の一つ、バルセロナ大都市圏に関する法律⁽¹⁴⁾によってCMBは廃止され、CMBが担っていた機能の一部を受けもつ行政体として、大都市圏交通団体 (Entitat

Metropolitana de Transport = EMT) と大都市圏環境団体 (Entitat Metropolitana de Medi Ambient = EMMA) が設置されたからである。さらに、同年に発足した郡にもCMBが引き受けていた権限の一部が譲り渡されることとなった。

州政府が示したCMB解体の理由の一つは、フランコ体制下で設置された非民主的な機関であるという点にあった⁽¹⁵⁾が、同時期の英サッチャー政権による大口ドン市の廃止と同様、カタルーニャの中央権力たる州政府が州都バルセロナの政治的影響力をそごうとした面があることは否定できない (Sobrequés i Callicó 1997: 72)。バルセロナが率いる市政の抵抗は、一九八八年、関係市による自主的な市連合体、バルセロナ大都市圏市連合体 (Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona = MMA) の結成となつて具体化した (図参照)。その際にMM結成の元手となつたのは、CMBに割り当てられていた国からの交付金であった。すなわち、CMB解体後、国はこの予算をCMBを構成していた市に直接交付するようになったため、郡が資金不足に陥つたのとは対照的に、MMは事業展開に必要な財源をあらかじめ確保することができたのである。以後MMは、CMBが行っていた事業のうち、EMTとEMMAに引き継がれなかった都市整備や住宅供給などの領域について、独

自の政策を展開しはじめた。

他方、先述の基礎行政財政法の規定により、自治州が設置したEMTとEMMAは、郡の場合と同様、国庫からの援助の対象とはならなかった。結果として、これらの団体が大都市圏の市民向けに行う事業を自治州が財政的に支えなければならぬ一方で、自治州の政策を批判して市自らが結成したMMは国からの支援で潤うという、皮肉な事態が生じた。このように、バルセロナ大都市圏の現行の広域行政体は、国、自治州、市の錯綜した対立関係のなかから生まれたが、その後各組織が整うにつれて、EMTとEMMAは実態としてMMに政治的に従属するようになった。三者の関係は、現在バルセロナ市長がMMの長、同市のナンバー2とナンバー3がEMTとEMMAの長をそれぞれ兼任していることに象徴されている。

四 カタルーニャにおける広域基礎行政の事例

広域基礎行政の制度と現実

以上にみたように、市の財政基盤の弱さや市域の細分化といった欠点を補う目的で導入された広域基礎行政の編成をめぐって、カタルーニャでは政治的対立を交えた

試行錯誤の状態が続いている。しかし、行政サービスの提供という日常的・実務的要請を前に、いずれの政党が政権を担当する行政体にあっても、なんらかの解決策を示す必要に迫られていることは言をまたない。また、事業実施を通じて露呈されるさまざまな不都合が、地域制度そのものの改革の原動力になるという点も見逃せないであろう。

こうした観点から、以下ではEMMAおよびEMTがそれぞれ所轄する上下水道と公共交通の二領域に絞って、行政サービスの提供のための体制づくりの実態について若干の検討を加えておく。これらはともに、事業実施に要する資金力や事業展開の地域的な広がりにも照らして、広域行政的な取り組みが重要かつ効果的とみなされる領域である。

上下水道——基礎行政主体の取組み⑩、⑪

州政府環境・住宅省カタルーニャ水道局は、自治州内で完結する流域に関する水源確保および水道供給に関する最終的な責任を有する。南西部のエプロ川流域については、他の自治州にもまたがるため、スペイン環境省が所轄するエプロ川水利連合の管理下に置かれている。いずれの場合も、水道事業実施の中心となっているのは基礎行政であり、地域によってさまざまな方式の広域行政

的な取組みが行われている。

自治州が管轄する流域についてやや詳しくみると、上水道の場合であれば、主要な水源ごとに環境・住宅省が設置している上水道供給団体が水源確保のための施設整備や管理の責任を負っている。また、市民への直接的な水道供給とするための施設整備は、市の権限に属する。

ただし、実施に際しては、市単独による場合と郡や市連合体などの広域基礎行政体に任せる場合とがあり、いずれについても、行政体自らが事業を行う直接方式と民間企業等との契約による間接方式が実情に応じて使い分けられている。一例をみると、バルセロナ県を中心とするテル川・リュブラガット川流域では、テル・リュブラガット上水道供給団体が水源確保の責任を有し、その傘下にあるバルセロナ大都市圏の市は、先述のEMMAに上水道供給に関する権限行使を委ねている。また、同じ流域に属するウゾーナ郡（図参照）では、郡が安定した水源をもたない一部の市と協定を結んで上水道供給を引き受けており、事業実施はさきのEMMAの場合とともに企業との契約によっている。

下水道の場合には、最終的な責任を自治州が有するのは同じであるが、上水道供給団体のような中間団体が存在せず、下水の回収・処理は市単独で行うか、または郡や市連合体などの広域基礎行政体が一括して引き受けて

いる。直接方式と間接方式の両方が存在するのは、上水道の場合と同様である。事例として取り上げたバルセロナ大都市圏では、EMMAが下水処理の責任を負っており、ウゾーナ郡では、郡内の市との協定にもとづいて郡が下水処理にあたっている。また、いずれにおいても事業実施は企業との契約によっている。

以上からわかるように、上下水道は、大都市圏団体や郡といった広域基礎行政体が有効に機能している典型例と考えられる。その理由の一つは、上下水道が集水域によって規定される安定的な地域範囲に対応する事業であること、また郡の境界に分水界と一致している部分が多いことにある。

公共交通——自治州主導の連携（⑧、⑨）

公共交通に関する事業認可の権限は、市内路線では市、市間路線では自治州に属し、さらに自治州の範囲を超える場合は、国が権限を有する。ただし、先述のEMTの領域内で完結する路線については、EMTに認可の権限が与えられている（図参照）。

他方、交通サービスを提供している事業体には、公営と民営の両方が存在する。人口五万人以上の市に対しては市内公共交通を整備する義務が課されているが、事業体は民営でもよく、またより小規模な市でも同様のサー

バスを提供している例は多い。現在操業している市内交通路線は、バルセロナの地下鉄を除いてすべてバスである。

市間交通を提供する事業体は、鉄道においては国営鉄道 (Renfe)、カタルーニャ州営鉄道 (FGC) およびバルセロナ大都市圏交通 (TMB) の三つの公営・国営企業のみであるが、バスについてはTMBとともに数多くの民間会社が操業している。TMBは、バルセロナとその周辺の地下鉄・バスを運転しており、大都市圏内のみのも事業展開であるため、認可の権限はEMTに属する。またEMTは、民間のバス会社が提供する大都市圏内の路線に対しても認可を与えている。

このように、交通サービスの提供主体は、鉄道事業を行っている三社を除くと大部分が民間企業であり、基礎行政体が事業主として果たしている役割は比較的小さい。とくに市間交通は、上記三社を別にするとすべて民間会社が提供するサービスである。もちろん、近接する複数市の市連合体を結成したり、郡に委ねたりする方法で市間路線を開設することは理論的には可能である。しかし、自家用車への依存度が高いという基礎的条件のもとで、近隣の市や郡内に事業を展開することは収益性確保の面で容易でなく、また遠隔地との連結を重視するとなると既存路線との競合を生みやすい。このため、州政府

も認可には慎重な姿勢を示している。

他方、自治州による認可を基本とする現行制度のなかでEMTという特別な範疇が設けられたのは、日常的な人口流動によって緊密に結びついた大都市圏の特殊性をふまえた結果であった。しかし、一九九〇年代を通じて大都市圏の発展、とくに通勤・通学圏の外延的拡大によって、EMTの範囲でも人々の移動の実態に照らすと狭すぎるものが明らかになった。このため、一九九七年にはカタルーニャ自治州を中心にEMTとバルセロナ市が加わる行政体間協定が結ばれ、大都市圏交通協会 (Autoritat del Transport Metropolità = ATM) が設置された (図参照)。ATMは、バルセロナ広域都市圏を構成する七郡を管轄地域とし、地域内に展開する公共交通に関して総合的な計画策定を行っているが、認可の権限はもたない。ATMの主たる役割は、事業者間で運賃・発券の統一化をはかることであり、これにはオブザーバー資格のRenfeも参加している。

五 総括と展望

二つのモデルの相克

現代スペインの地域行政は、日常生活圏のまとまりを

体現する基礎行政と地方レベルへの分権化のために設置された自治州という、別々の起源をもつ二つのモデルが重なり合ったところに成立している。カタルーニヤの場合には、県制が中央集権主義の遺物としてカタルーニヤ・ナシヨナリストによる批判に晒されてきたこと、自治州と州都バルセロナが長期間異なる政党によって支配されてきたことなどが影響して、二つのモデルのあいだに緊張関係がみられ、両者の綱引きに端を発する制度の複雑化が著しい⑥。カタルーニヤの事例の特徴は、やはり活発なナシヨナリズム運動によって特徴づけられるバスクにおいて、中世以来の歴史的領土がそのまま近代の県制に取り込まれ、地域行政の基本的枠組みとして有効に機能していることを考慮すると、いつそう明瞭となろう。

すでにみたように、二つのモデルをめぐる政治的対立の基本軸は、C i Uに代表される保守的なカタルーニヤ・ナシヨナリズムとP S Cを中心とする左翼のあいだに存在し、両者は、C i Uが農村部や小都市、P S Cが産業都市というように、明確に異なった地盤を有する。このような支持基盤の違いは、C i Uが政権を握る自治州とP S Cが支配するバルセロナのあいだの勢力争いとして顕在化した。

しかし、両者の対立は、より根源的には地域行政に対

する考え方やその背後にあるカタルーニヤ観の違いに由来するものである。すなわちC i Uは、スペインの他の地域に対するカタルーニヤの独自性とカタルーニヤ内部の統一性を重視する立場から、自治州を一国家に匹敵する組織として強化することを第一義的に追求してきた。

また、基礎行政の編成については、中央集権的体制の残滓と見なされるものを排除し、カタルーニヤに固有の制度をつくりだすことが、C i Uにとつての最大の懸案であった。これに対してP S Cは、長期間中央政権を担ったP S O Eの一翼を担う政党として、国全体の行政制度の均衡を重視する一方、カタルーニヤでは、日常生活の場である市を基本単位とする基礎行政の強化を主張してきた。もちろんP S Cも、少なくともP S O Eのなかでは国から自治州への分権化に熱心な姿勢を保っているので、分権化要求をカタルーニヤ・ナシヨナリストだけのものとみることとはできない。しかし、労働者の党としての歴史的な成り立ちを有し、流入労働者層を重要な支持基盤とするP S Cが掲げる政策には、言語・文化的な多様性に対してより開かれた、多元的なカタルーニヤ観が反映されているようにみえる。

C i U州政権による郡制の導入は、県制という中央集権主義による押しつけの産物を取り除き、カタルーニヤ自らがつくりだした過去の地域制度を回復しようとする意図

するものであった。これに対して、P S C が政権を握る州都バルセロナやバルセロナ県といった産業都市地域の側からは、基礎行政体に代表制の基盤をおく既存の広域行政制度である県や市連合体を基礎行政強化の枠組みとして最大限活用するとともに、自治州による基礎行政への政治的介入を退けようとする抵抗が粘り強く続けられてきた。結果的に、国による郡への財政的支援の拒否も響いて、県の権限や財政資源を再分配することにより郡制の基盤強化をはかるうとする自治州の試みは、失敗した面が多いといわざるをえないのが現状である。

他方、郡や大都市圏団体といった自治州が設置した広域行政体は、上下水道の例に示されるように、安定した地域範囲へのサービス提供においては、比較的高い効力を発揮している。その反面、バルセロナ大都市圏の公共交通といった日々の変動への対応が必要な領域においては、A T M の設置が不可避となったことに示されるように、固定された枠組みではうまく機能しない面が多い。むしろ現在の広域行政に求められるのは、たえず拡大・変化する日常生活圏に適應できる柔軟性のある制度、そして異なるレベルの行政体間の連携強化とも考えられる。この意味で、定期市の商圏にもとづく第二共和政期の郡の領域をほぼそのまま踏襲した現在の郡制は、過去への憧憬に引きずられるあまり、民主化以後のカタルーニャ

の社会経済的実態を十分ふまえたものになっていないことは否定できないであろう。

改革に向けて

二〇〇三年秋のカタルーニャ州選挙では、P S C が二三年余り州政権を維持したC i U を破り、共産党系のカタルーニャ発議(I C)と左翼カタルーニャ・ナシヨナリストを代表するカタルーニャ共和主義左翼(E R C)とともに連立政権を発足させた。翌二〇〇四年、イスラム急進派によるマドリードのテロ事件の直後に実施された国政選挙では、P S O E がP P に逆転勝利し、一九九六年に失った政権を取り戻した。その結果、国、カタルーニャ自治州、バルセロナの三レベルの政権がP S O E / P S C にまとまるといふ、前例のない状況が生まれた。

こうした政治的な変化を反映して、現在のスペインでは自治州制改革に向けた議論が高まりをみせており、とくにカタルーニャでは、自治州と基礎行政の両方に関する改革案がすでに議論の俎上に上っている。このうち、自治州制改革については、自治州への分権化過程がすでに終結したことを主張するP P を除くすべての党が、現行憲法の枠内でまだ改革の余地が残っているという前提にたって、全自治州で足並みをそろえるべきか、あくま

でカタルーニャ自治州に限った改革を進めるべきかという二つの方向から議論が続いている(⑦)。

自治州制改革が他の自治州も参加する国レベルでの議論を要するハードルの高い課題であるのに対して、基礎行政再編は国の基本法制に抵触しない範囲であれば自治州レベルで実現可能な部分が多い。しかし、カタルーニャで最大の懸案となつてゐるのは広域基礎行政の改革であり、これを実行するには、憲法によって基礎行政体としての存在を保証されている県制といかに折り合いをつけるかという問題を避けて通ることはできない。

P S C 連立政権成立後の州政府では、C i U 政権末期の二〇〇〇年にミケル・ロカを代表とする専門家委員会が提出した報告書¹⁹⁾の趣旨を継承しつつ、七つ程度のバガリーア (vegueria) とよばれる広域基礎行政体を新設する方向の議論が行われている。ここでは、歴史的・文化的な地域の成り立ちを基礎としつつも、広範な公共サービスの提供主体として、また地域発展のための戦略的な道具立てとして、十分な権限と財政資源を有する行政体の必要性が主張されている。

それでは、バガリーアと県の関係はどのように整理されるのか。現在検討されている案には、四県を統合してカタルーニャを単一県とし、そのなかにカタルーニャ固有の広域基礎行政体としてバガリーアをつくるというも

のと、四県をバガリーアで完全に置き換えるというものの大きく二つがある。しかし、国会の議員定数が選挙区である県の人口に応じて設定されているため、県の設定数の変更はカタルーニャから選出される議員数の変化をとまなう。これは、いずれの案をとるにせよ、国政における自治州の代表性にかかわる問題について国会の承認を得なければならぬことを意味し、国家行政の側では、それだけの高い政治的コストを払ってバガリーアを設置する意味はどこにあるのか、といった冷やかな見方も存在する(①、②)。

このように、バガリーア制の導入は、憲法や国の法律によって定められた基礎行政の枠組みとの両立という要請を前にして、前途多難とも思われる。より現実的な戦略として、バガリーアをまず自治州行政のための統一的な枠組みとして整備したうえで、しかるべき時期に広域基礎行政体としての再定義を行う、といったシナリオも一部では想定されている(⑬)。しかし、その場合にも、現行の郡制をどのように改変するのかという問題は残る。現在、州政府地域政策・公共事業省地域政策担当長官を務める地理学者のウリオル・ネロは、任意の市連合体に郡を再編する考えを示しているが、いまだ州政府内に一致した見解はみられない。

若干の示唆

現在のEUには、連邦制国家の州やスペインの自治州など、歴史的領土や言語と結びついたナショナルな一体性を基盤とする地方レベルの行政体と、日常生活圏の組織化に関与し、近代国家の発展とともに役割を拡大してきた基礎行政体という、大きく分けて二種類の地域行政体が並存している。しかし、成立の背景や機能を異にするこれらの行政体をどのように編成するかについては、そもそも地方制が存在しない国の場合も含め、国によって大きな相違が認められる。とりわけカタルーニャの事例は、地域的なアイデンティティの主張が地方レベルの行政体である自治州の専有物ではなく、基礎行政の場で大きな求心力を有するバルセロナが都市産業地域の立場から独自のアイデンティティを打ち出しつつ、自治州と競いあつていることを印象づける。地域制度の複合性と国による相違は、それ自体、ヨーロッパが有する歴史的・文化的な多様性の一部と見なすべきものかもしれない。しかし、そうした多様性ゆえに、EUの意思決定に地域行政が参加するための統一的な枠組みを築くという構想の前には、大きな困難がたはだかつているとすべきであろう。

また、カタルーニャの事例は、市政の連携・調整をはかるための広域基礎行政が急速に役割を拡大し、柔軟性

に富んだ制度的枠組みを必要としていることを明確に示している。スペインでは、地理的に細分化した基礎行政の実態に手をつけることなく自治州制が導入されたために、カタルーニャなどの一部自治州では、広域基礎行政の主導権獲得をめぐる自治州と有力都市を中心とする基礎行政体がぶつかりあう事態となった。これは、独自の基礎行政制度を導入したカタルーニャ自治州に固有の事情とも考えられるが、地方レベルの行政体に基礎行政制度に関する権限を与えた国であれば、同様の問題が発生しうることは言をまたない。スペインと同様、比較的最近になって地方制を導入したフランスやイタリアも細分化した基礎行政体の構造を有することから、これらの国における地域行政の展開を検討するうえで、カタルーニャの事例は参考になる部分が多いであろう。

いづれにせよ、地域行政再編をめぐる今後の議論が避けて通ることができないと思われるのは、人々のアイデンティティに対する承認という歴史的・文化的側面と、行政サービスの提供にかかわる社会的・実務的側面のあいだでいかに均衡を保つかという問題である。カタルーニャで議論されているバガリア制の導入は、類似した地理的条件を有する地域に対して共通の発展戦略を立てることをねらったものといわれる。しかし、その実現性は病院や図書館など、これまで県レベルで提供されてき

た財政的負担の重い行政サービスの新しい担い手にバガリーアがなりうるか否か、といった実務的観点でも検討されなければならない。

また、通勤・通学圏が著しく拡大し、大都市圏の少なからぬ住人が週末ごとに小村の別荘に通うことを習慣としていた現在のカタルーニャでは、地域的なアイデンティティのあり方そのものも、生まれ故郷の地方や町といった概念でくることが難しい多様性に富んだものとなっている。これは、成熟した都市文化を有するヨーロッパの多くの地域が共通して経験している変化であろう。

固有の言語をもつ歴史的地域としてのカタルーニャ自治州、あるいは中規模都市の市場圏を基盤とする郡といった新たな行政体を発足させた際に、当時の推進者が掲げた大きな目標の一つは、人々の共属意識で結ばれた地域に対して確固たる制度的な承認を与えるということであった。こうした試みの意義は今日でも失われてはいないし、将来的にも人々のアイデンティティから属地的な要素が簡単に消え去ることはないであろう。しかし、そうした共属意識に行政地域という固定的な入れ物を与えることが、地域的・文化的な出自を異にする人々が共存するために、あるいは人々の生活環境を向上させるためにどういう意味をもつのかについて改めて考えるべき時期がくることを、カタルーニャの現実は見させてはいない

いだろうか。

謝辞

本稿は、平成一五—一六年度科学研究費補助金基盤研究B(1)海外学術調査(課題番号15402037、研究代表者—宮島喬)による研究成果の一部である。本稿を作成するにあたっては、同課題の研究報告書『西欧諸国における地域分権・地域主義の動向とその社会・文化的影響』(二〇〇五年)のなかで筆者が執筆した論文「カタルーニャにおける地域行政の構築をめぐる諸問題——広域基礎行政の編成をめぐる二つのモデルの相克」を下地とし、新たな資料も補いつつ大幅に書き改めた。本研究を行うにあたり、筆者の面接調査に快く応じてくださった現地の方々に厚く御礼申し上げる。

註

(1) 本稿では、筆者が専門とする人文地理学における用語法の慣例を念頭に、大小さまざまな空間的スケールに対応しうる分析上の操作概念として「地域」の語を用い、連邦制国家の州やスペインの自治州のように、しばしばナショナルな一体性を根拠としつつ、現代国家の下部単位となっている地理的範囲に対して「地方」の語をあてている。したがって、本稿でいう地域行政とは国家のなかで自治的な

役割を担っている行政体の総称であり、それらのうち日本の市町村のように基底レベルに対応するものとして、基礎行政とよぶことにする。スペインの場合には、日本の市郡制に類するものは存在せず、小村から大都市までを包括する単一の制度であるムニシピオが基礎行政の基本単位となっている。以下、表現が煩瑣になるのを避けるため、ムニシピオを規模とは無関係に市とよぶが、市が後出の県や郡などとともに便宜的な呼称であり、同一名称の日本の制度と実質を異にすることはいうまでもない。

(2) ギリシャは、約六〇〇〇の極度に細分化した基礎行政体を一九九七年の地域制度改革で約五分の一の数に減らしたが、それでも平均人口は一万人程度にとどまっている。

(3) 例えば、EUの構造基金および結束基金の配分といった地域行政の利益に密接にかかわる問題においても、プロジェクト立案に関するEUとの交渉を行うのは原則として加盟国政府であって、地域行政による介入の余地は小さい。カタルーニヤの場合には、二〇〇〇―〇六年の七年間に構造基金から約一二・四億ユーロ（EUが定める優先目的分野の目的²）の給付を受けるほか、スペイン・フランス国境地域の協力計画（Interreg IIIA）などの地域間協力にも参加している。しかし、カタルーニヤをはじめとする地域行政体のあいだでは、こうしたEUの地域政策において主体性を発揮する機会が限られていることに対する強い不満がある。また、EUの地域政策は、スペインにおいて国境横断的な地域間協力事業を活性化させている反面、現在までのところ、地域制度そのものの再編を促す原動力になっ

ているとはいえない。

(4) スペインの地域行政に関する国内の先行研究は、各種

行政体の現状を制度的観点から整理・検討したものを別にすると、大部分が自治州制の成立背景や問題点をナシヨナリズムとの関係で論じたものである。前者については、自治体国際化協会が刊行している「海外の地方自治シリーズ」の『スペインの地方自治』（自治体国際化協会編、二〇〇二年）が日本語で読めるものとしては最も詳しい。後者に関しては、鈴木（1988）、中塚（2002）、竹中（1988）などが自治州制全般を視野に入れた検討を行っているほか、カタルーニヤ、バスク、ガリシアおよびアンダルシアのナシヨナリズムとスペイン国家の関係を扱った最近の研究としては、立石・中塚編（2002）所収の各論文がすぐれている。対照的に、本稿で試みるような基礎行政を中心対象とする研究、とくに異なるレベルの行政体の相互関係に着目した研究は、スペインに関するかぎりほとんど行われていない。

(5) 註1に記したとおり、本稿でいう市制とはムニシピオ制、すなわちムニシピオを単位とする基礎行政の編成のことである。

(6) 一九二七年、カナリア諸島が二県に分割されて五〇県となった。

(7) スペインの自治州制は、国から移譲された権限の範囲が自治州によって異なることを特徴としており、この点で一般的な連邦制とは様相を異にする。とくに自治州設置当初は、自治単位としての歴史性を認められたカタルーニヤ、バスク、ガリシアなどと、それ以外の大多数の自治州とは、権限の程度に大きな隔たりがあった。より詳しくは、註4に掲げた文献を参照されたい。

(8) スペインにおける各種地域行政体の選挙制度について

は、自治体国際化協会編 2002: 33-63 が手際よく整理している。また、一九八〇—九〇年代のカタルーニャにおける選挙結果の分析については、竹中 1998b を参照された。

(8) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

(9) Ley 6/1980, de 17 de diciembre, sobre transferencia urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat.

(10) カタルーニャへの人口流入とそれが社会文化集団の編成に与えた影響については、竹中 1998b、竹中 2002/2003、本誌への随時コメント、必要に応じて参照された。

(11) Ley 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

(12) Ley 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya.

(13) 当初は三八郡が予定されていたが、市への意見聴取の結果、そのうち三郡が追加された。四一郡となった。

(14) Ley 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials.

(15) Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

(16) カタルーニャの基礎行政に関する最新情報を提供するために州政府内務省、公共行政省が開設したウェブサイトを Munitat.net (http://www.munitat.net)。

(17) Ley 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la comunitat de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva

zona d'influència directa が正式名。

(18) Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, Generalitat de Catalunya. Directori General d'Administració Local, Barcelona, 2000.

(19) La Vanguardia (新聞) 二〇〇四年三月二〇日付、4A。

参考文献

Aja, Eliseo (1999), *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 293 p.

Burguño, Jesús (2003), *Historia de la división comarcal*, Rafael Dalmau, Barcelona, 206 p.

Committee of the Regions (2004), *The selection process of CoR members. Procedures in the member states*, Committee of the Regions, European Union (CoR Studies I-1/2004), Brussels, 135 p.

Crespo González, Jorge (2002), "Relaciones entre administraciones públicas en España", Crespo González, Jorge y Pastor Albaladejo, Gema eds., *Administraciones públicas españolas*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, pp. 255-282.

Fabre, Jaume i Huertas, Josep Maria (2000), *Burguesa i revolucionària. La Barcelona del segle XX*, Flor del Vient Edicions, Barcelona, 371 p.

Fusi Aizpúrua, Juan Pablo (1989), "La organización territorial del Estado", Juan Pablo Fusi Aizpúrua ed., *España. Autonomías*, Espasa-Calpe, Madrid, pp. 11-40.

Iglesias Martín, Antonio (2002), *Autonomía municipal*,

- descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, Barcelona, 442 p.
- 自治体国際化協会編 (2002) 『スペインへの地方自治』自治体国際化協会、一〇二頁。
- 中塚次郎 (2002) 「多元的国家体制の模索」立石博高・中塚次郎編『スペインにおける国家と地域』国際書院、三五一―六三頁。
- Orduna Rebollo, Enrique (2003), *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 789 p.
- Puig i Muñoz, Elsa (2002), *Organización territorial, distribución de competencias i financiamiento local*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 78 p.
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002), "La administración local", Crespo González, Jorge y Pastor Albaladejo, Gema eds., *Administraciones públicas españolas*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, pp. 141-174.
- Serra, Josep ed. (2003), *El territori metropolità de Barcelona. Dades bàsiques, evolució recent i perspectives*, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelona, 176 p.
- Sobrequès i Callicó, Jaume ed. (1997), *Història de Barcelona. 8. El segle XX. II. Del creixement desordenat a la ciutat olímpica*, Enciclopèdia Catalana, Barcelona,

438 p.

- Solé Tura, Jordi (1985), *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza, Madrid, 233 p.
- 鈴木昭一 (1988) 「スペインの地域と国家——一九七八年憲法をめぐる論議」宮島喬・梶田孝道編『現代ヨーロッパの地域と国家——変容するへ中心・周辺』問題への視角』有信堂高文社、六九―九三頁。
- 竹中克行 (1998a) 「地方分権化と言語政策」立石博高・関哲行・中川功・中塚次郎編『スペインの歴史』昭和堂、二七五―二八四頁。
- 竹中克行 (1998b) 「スペイン・カタルーニャにおける人口流入と社会変容——カタルーニャ生まれと流入者の統合と分離」宮島喬編『現代ヨーロッパ社会論』人文書院、一四一―一七一頁。
- 竹中克行 (2002/2003) 「現代カタルーニャの職業集団編成における流入者の役割 (その1/その2)」『愛知県立大学外国語学部紀要 (地域研究・国際学編)』第三四号五三―七三頁/第三五号一三九―一五二頁。
- 立石博高・中塚次郎編 (2002) 『スペインにおける国家と地域』国際書院、二九四頁。
- 主要面接調査先
- スペイン公共行政省 自治州政策総局
- ① Carlos Navarro Castillo (自治州協力副総局長)
- ② Pedro Ibañez (自治州法制副総局長)
- スペイン基礎行政体連合 Federación Española de Municipios y Provincias

- ③ José Ignacio Martínez de Aragón Calvo (地域政策室長)
- ④ Luis Enrique Mecati Granada (地域整備・環境・安全課長)
- ⑤ Gema Rodríguez (都市計画・歴史文化遺産係長)
カタルーニャ州政府
- ⑥ Antonio Revilla i Delgado (内務・公共行政省 基礎行政総局 協力・構造基金管理担当長官)
- ⑦ Laura Díez i Buoso (行政体関係・参加省 自治研究院 自治州制度発展担当顧問)
- ⑧ Manel Nadal i Farreras (地域政策・公共事業省 交通室長)
- ⑨ Josep Maria Fortuny i Olive (地域政策・公共事業省 交通室 港灣・交通総局 整備・運営副局長)
- ⑩ Anna Mula Arribas (環境・住宅省 カタルーニャ水道局 法律顧問部 顧問室長)
バルセロナ県庁
- ⑪ Josep Maria Esquerda i Roset (知事公室書記)
- ⑫ Ferran Torres Cobas (知事公室法律担当長官)
バルセロナ大都市圏市連合体
- ⑬ Eduard Saurina i Maspoch (総務部専門官)
バルサルネス郡庁
- ⑭ Joan Carles Mas (知事)
ウソーナ郡庁
- ⑮ Emili Mas i Margarit (事務局長)
- ⑯ Jaume Mas i Coll (知事)
- ⑰ Antoni Albes i Tondo (事務局長)

『地域研究』編集委員会

編集長

臼杵 陽 日本女子大学文学部

編集委員

飯塚 正人 東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所

家田 修 北海道大学スラブ研究センター

遠藤 貢 東京大学大学院総合文化研究科

岡本 正明 京都大学東南アジア研究所

川島 真 北海道大学大学院法学研究科

村上 勇介 国立民族学博物館地域研究企画交流センター

村田雄二郎 東京大学大学院総合文化研究科

山本 博之 国立民族学博物館地域研究企画交流センター

『地域研究』投稿の御案内

『地域研究』は、地域研究に携わる研究者はもとより、隣接分野・異分野の領域に関わる方々などに広く開かれた雑誌として、年2回刊行しています。本誌は、地域から世界を、また世界から地域を見つめる論考を募集しています。分野・地域は問いませんが、初出論文に限ります。投稿要項の詳細は、地域研究企画交流センターのホームページに掲載しております(<http://www.minpaku.ac.jp/jcas/points/>)ので、ご覧ください。「地域研究編集事務局」(jcasrvw@idc.minpaku.ac.jp)宛てにメールにてご相談いただいても結構です。

『地域研究』 Vol. 7 No. 2

初版発行 2006年2月15日

編集 地域研究コンソーシアム JCAS

発行 人間文化研究機構国立民族学博物館
地域研究企画交流センター

〒565-8511 大阪府吹田市千里万博公園10-1

電話 06-6878-8343 FAX 06-6878-8353

E-mail: jcasmail@idc.minpaku.ac.jp

URL(JCAS Web) <http://www.minpaku.ac.jp/jcas/>

制作 株式会社 平凡社

〒112-0001 東京都文京区白山2-29-4

電話 03-3818-0873(代表) 03-3818-0874(営業)

ISSN 1349-5038

国立民族学博物館地域研究企画交流センター

©2005 by The Japan Center for Area Studies.

Published by The Japan Center for Area Studies,

National Museum of Ethnology, Osaka, 565-8511 JAPAN.

Printed by Heibonsha, Ltd., Publishers