

シチリア州の自治：その起源、特徴、展開

ジュゼッペ・ヴェルデ

翻訳：三浦敦子

1. 自治の要求と特別州憲章の形成

イタリアにおける地方自治のシステムは、2001年の憲法的法律第3号によって根本的に改められた。「コムーネ (comune)、県 (provincia)、大都市 (Città metropolitane)、州と国によって共和国が構成される」ことを定めた憲法114条1項の新たな条文は、改革全体の価値とその所産であるモデルの意義を要約している。この条文は憲法118条によって確認された補完性の原則の中に基盤を有する政治権力の階層的な概念も示す一方で、すべてのレベルの政府、地方自治体が等しく尊厳を持つ、政治的に地方分権化された組織であるとイタリア共和国を定義した。

2001年の憲法改正後も、イタリア共和国の内部でいくつかの特別州の地位が留保された。憲法116条1節は憲法的法律が採用した特別州憲章に従って、シチリア州、サルデーニャ州、ヴァッレ・ダオスタ州、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州、フリウーリ＝ヴェネツィア・ジュリア州に独自の自治形態と条件が帰属していることを確認した。

イタリア共和国憲法は、通常州と特別州の2つの異なるタイプの州を定めている。前者は均質な規則が憲法によって直接定められており、後者は各々の特別州憲章によって制度が規定される。

二重の州制度のモデルの選択は国内、国外の歴史的・政治的特質に色濃く由来している。シチリア州の独立運動、シチリア州とサルデーニャ州の後進性、ヴァッレ・ダオスタ州、フリウーリ＝ヴェネツィア・ジュリア州、特にトレンティーノ＝アルト・アディジェ州の少数言語話者の存在などが特別州誕生の理由である。

第2次世界大戦中以降、同盟国からシチリアが解放された後も、後進的状况は根本的な制度改革を通してのみ解消されうろという思想が広がっていた。そのような文脈において、シチリアの独立に焦点を当てた急進的な意見と後に多数派となったイタリア国家という枠組みの中で独立的立場を取ることを支持する意見が対立していたが、結局、自治という解決は主な政治勢力と政府によって共有されることとなった。

1944年の国王勅令によってシチリアに国家行政の分権機関として、高等弁務官事務所 (alto commissariato civile) が設立された。続いて、弁務官を補佐し、憲章の草案を練るべく、政治家

の代表や有識者で構成された州評議会が設立された¹。憲章案は 1945 年 12 月 13 日州評議会が承認した後、1946 年 5 月 15 日に国王勅令 455 号によって批准された。1948 年 1 月 1 日イタリア共和国憲法が発効すると、憲法制定議会は 1948 年憲法的法律第 2 号によって変更されたシチリア特別州憲章を審議した。

自治の文化的、社会的価値は 1946 年の特別州憲章の存在と具体化に結びついている。しかし、それだけではない。州自治の根本的な思想は 1812 年のシチリア憲章に遡る。イギリス法に基礎を置く近代立憲主義の思想とシチリアの伝統に基づく固有の要素がこの憲章の中に共生している。確かを、過去との連続性を示すものとして、シチリアの独立と自治の重視、保護を挙げるべきだろう。1848 年の憲章を特徴づけた自治の要求は、1860 年のイタリア統一後再び浮上してきた。ただし、その実現は第 2 次世界大戦後、特別州憲章の発効を待たねばならなかった。

2. 特別州憲章によって規定された自治の主な特徴

特別州憲章は立法、行政、財政にわたる広範囲の自治を州に認め、その組織を定義し、政府機関を設置し、州行政、州機関と国の機関の関係についての原則を定めた。

直接選出された議会に帰属する立法権には排他的と競合的の 2 つのタイプがある。経済的、社会的問題に大改革を齎す憲法や法律を除いて、州は排他的立法権に関して制限を受けない(シチリア特別州憲章第 14 条)。競合立法権の管理する事項は多くはないものの、それに関する州法律は国法により設けられた制限を受ける(同第 17 条)。

元来、州議会で選出された州政府に帰属する行政権は州の立法権が所轄する、或いは国が州に委託した事項に関して生じる(同第 20 条、第 21 条)。国と州の同数の代表者から成る委員会が決定した施行規則を通して、国から州への行政機能や人員の移動が行われる。

財政に関して、特別州憲章は州の領域における国税収入の州への帰属、税に関する事項における州の自主性を定め(同第 36 条、第 37 条)、毎年、国家が州に「国内の連帯」という名目で補助金を交付することを規定した(同第 38 条)

さらに特別州憲章は国の活動へ州機関が参画する際の多様な形態を定めた。州知事が州警察の指揮者としての役割を担う場合(同第 31 条)や、あるいは州知事が州の利益に関する事項に関して閣議に参加しうることを例としてあげることができる(同第 21 条)。

司法に関して、特別州憲章は州に関する事案に対し、最上級裁判所(破毀裁判所、国務院、会計監査院)から分離したセクションをシチリアにおいて設けることを定めた(同第 21 条)。

最後に特別州憲章は州の法律が国家監察官の統制下におかれることを規定しており、監察官

1 1944 年 12 月 28 日国王代行勅令第 416 号

は上級裁判所において異議申し立てをすることができた。上級裁判所は国会と州議会より同数で指名された6人と裁判所自身が選出した裁判長によって構成されていた。(同第21条)。

3. 憲法とシチリア特別州憲章の調整の不在、特別州憲章の変容

1946年の国王勅令によりシチリア特別州憲章が公布されたが、それ自体が「新憲法と調整を行うために、制憲議会の下に置かれること」を想定していた。

州の問題に関して、憲法とシチリア特別州憲章間の調整を進めることが制憲議会の中で決定された。実際、シチリア特別州憲章は憲法下の通常州の制度や他の特別州憲章が定めたそれに関しても、全く異なる独自の国家と州の連携システムを意図していた。

憲章を憲法的法律において承認するために、制憲議会はシチリア特別州憲章を短期間で検討することを余儀なくされ、いかなる調整も施さなかった。1948年の憲法的法律第2号はシチリア特別州憲章を共和国の憲法的法律において承認し、続く2年間で簡易化した手続きにより着手することを定めるに留まった。

特別州憲章修正の簡易化した手続きはシチリア上級裁判所(Alta corte)によって違憲と判決されたが、憲章と憲法間の調整という問題は解決されなかった。

調整において部分的に責務を担った憲法裁判所は、通常州のモデルをシチリア州の法の統制システムに導入し、基本的に特別州憲章の内容が憲法の原則と一致するように定められるべきだとした²。特に1957年第38号判決は、シチリア上級裁判所の存在が憲法の定めた司法権の単一性という最上位の原則と矛盾しているとし、1970年第6号判決は刑法に関する権能をシチリア上級裁判所に与えている特別州憲章の規定が違憲であると結論した。このような決定から、1948年の憲法的法律第2号がシチリア特別州憲章を完全に合憲化しなかったことがわかる。

憲法と調整されず、憲法的法律において部分的な有効性を持ち、憲法裁判所によって限定的な修正を受けた特別州憲章の存在はシチリア州の制度の根幹をなす例外性を示している。

シチリア州制度の他の奇妙な要素は、特別州憲章の発効の過程にも現れている。既に明らかにしたように、国家から州への権能、人員、財源の譲渡は施行規則によって行われた。しかし、特別州憲章が発効してから60年以上を経て、様々な規定が施行されず、あるいは施行に非常な遅延を生じていた。多くの問題において施行に必要な規則が採択されず、その一方で、実在する規範は大幅に補正の必要がある。採択されたとしても、施行規則の多くは機能の具体的な移管のために先送りや過渡期の制度が長く続くことを見越していた。

こうして憲法裁判所の介入や施行過程の特徴は、特別州憲章の漸次的な変容のあり方を決定

2 1957年憲法裁判所判決第38号、1970年同第6号、1989年同第545号

していった。

4. シチリア州政府の形態

州における行政権力を持つ機関は州評議会と州知事であり、州政府を構成している。一方、立法権は州議会に属している（シチリア特別州憲章 23 条）。

2001 年憲法的法律第 2 号による改革が導入されるまで、憲法が中央政府のために定めたモデルと一致する議会政府の形態を規定していた。

州政府は州議会によって、議会の只中で選出された。まず、州知事が絶対多数で選出された後、知事の要請によって、州評議会理事が知事によって行政の各部門におかれる（シチリア特別州憲章第 9 条〔1946 年〕）。

州知事の州評議会に対する上位性に関して言えば、州知事は職務の執行において、州評議会理事に代わること、あるいは彼らを解任することはできなかった。さらに、州政府の政治方針は州知事と理事が構成する州評議会によって合議の上決定された。こうして、州議会に対する政府の政治責任は集団的なものとなる。州議会に対する州政府の集団的な政治責任は、政府に対し州議会が不信任を可決した際に退陣することも意味する。2001 年の憲法的法律の発効までの 12 任期の間に成立した 54 のシチリア州政府のうち、いかなる政府も不信任案の可決を受けて退陣したことはなく、州議会において過半数を維持することが困難になったという政治的問題により瓦解している。

2001 年の改革に先立つシチリア州政府の形態を際立たせている特徴の 1 つはいわゆる「内閣化」にある。各理事は実質的な独立を享受し、理事が政府の行動において単一ではなく、独立した複数の政治方針を追求していた。

2001 年の憲法的法律第 2 号は州政府の形態を根本から刷新した。実質的には 1999 年の憲法的法律第 1 号によって通常州に導入された規定がシチリア州や他の特別州に適用された。

シチリア特別州憲章の改正された 9 条は、州知事と同時に州知事が一員である州議会が直接選挙により選出され、任期が 5 年間であることを定めた。10 条は州知事の辞職、永続的な障害の発生、あるいは死亡の場合、州議会が然るべく解散し、州知事と議会の選挙が新たに同時に執り行われると定めた。さらに、絶対多数で州知事の不信任を州議会が可決した場合の、州議会の繰上げ解散と州知事の辞職に触れている。

憲章第 9 条の 3 項は政府の形態に関する規則を「憲章的法律」を通して州が修正する可能性に言及している。

また、憲章第 9 条 2 項によれば、州評議会の理事の任命と解任は州知事に帰属している権能

であり、理事は各行政分野に据えられる。

90 名で構成される州議会³は 5%の阻止条項の比例代表制によって選出される。選挙システムは州議会選挙と州知事選挙の繋がりを定めており、当選した州知事側の議員数が 54 名より少ない場合には、最大 8 名までの「過半数のボーナス」が与えられている。このようにして、40%を少し超えた得票を得た連立与党は議会の絶対多数を占める可能性がある。

2001 年憲法的法律第 2 号は州政府が州議会を反映し、信任という拘束によって縛られている議会政治という形態を投票によって直接的に承認される行政或いは立法政府の形態へと代えた。

州政府の新たな形態は、憲法に規定された様々な制度を学説がこれまで結びつけてきた議会制、大統領制、半大統領制、直接制といった概念に完全に呼応するわけではない。新しい形態は 1992 年イスラエルに導入され⁴、2001 年に廃止されたシステムに相似している。モーリス・ドゥヴェルジェ [1958, 101ss.; 1961, 106ss.] が唱えた新議会制という形態である。

州政府の新たな形態を特徴づける要素は 2 つの要素は選挙システムと「存在の時も共に、瓦解の時も共に」という拘束として知られる州行政システム安定化のメカニズムである。

2001 年の改革により導入され、2005 年シチリア州法律第 7 号によって承認された独自の選挙システムを通して、当然、議会における多数は知事に多数を確約する法の「作り物」となる。言い換えれば知事を表現するのは政治的多数ではなく、知事が州議会における多数を決定するのである [FUSARO, C. (2002), 134ss., 140ss.]。

シチリア特別州憲章第 10 条はシチリアの制度の中に憲法 126 条 c の 3 項によって通常州に規定された州行政安定化のメカニズムを取り入れた [TERESI, F. (2012), 111]。州知事の職務の停止によって、いずれにせよ理事の辞任と州議会の解散が決定する。「存在の時も共に、瓦解の時も共に」という表現で知られるこの原則は「市民が州知事と州議会を同時に任命することから生じる政治方針の一体性に関して、代替、あるいは補助的な信任のメカニズムの導入を排除する。議会の不信任案の承認、或いは州知事の辞職は選挙に基づく市民の政治的同意を弱める。そのため、同時に州知事や州議会の計画と実践を決定する政治方針の同質性という根本的な前提を回復することが必要だと新たに市民に呼びかけねばならない」⁵。

5. 州政府の形態と政治システム

様々な政党の間に存在する関係の総体として捉えられる州の政治システムの力学は、特別州

3 2013 年の憲法的法律第 2 号がシチリア特別州憲章を修正し、憲法的法律の発効後、最初の州議会の改選から州議員の数を 70 人へと縮小した。

4 Sec.3, Basic Law: The Government (1992).

5 2006 年憲法裁判所判決第 12 号, CATALANO, S. (2010), 243ss.

憲章の発効によって、本質的に時代を二分した。政党の構造の優位といわゆる「間接民主制」という制度モデルによって特徴づけられた 2001 年の州知事の直接選挙導入に先立つ時期と二極政治とリーダー主義の均衡によって特徴づけられたそれ以降である [Pitruzzella, G(2012), 114ss]。

前者において、選挙は大政党間の競争であり、各党が享受する民衆の同意を図るのに用いられる。一方、州政府は選挙後に州議会における政党間の同意に基づいて形成される。

このモデルは 80 年代から既に危機に瀕しており、国家レベルでは 1994 年の選挙によって克服された。州レベルでは州知事の直接選挙の導入以後、政治システムの再構成が起こり、強いリーダー主義を帯びた政党が成功をおさめた。

2008 年に始まったシチリア州議会第 14 期には新たな州の政治的、制度的展開が見受けられた。州知事が勝利を収めた選挙によって生み出された議会において、議会の多数派は漸次的に解体したが、州知事自身の支持に影響はなかった。それこそが、「存在する時も共に、瓦解のときも共に」というメカニズム、すなわち州知事と議会は選出と機能の停止が期を一つにするというシステムが、政府の誕生から行政と立法に関する「政治方針の一致」⁶を長期にわたり保証するという概念を危機に晒したのである。

このような展開は 2012 年 11 月に始まった第 15 期の過程においてますます強まった。阻止得票率を超えるのに成功した政党の数が増加し、選挙である程度の票を獲得した知事候補も多数存在したため、選挙システムは知事に州議会で安定多数を保証することができなかった。州知事は州議会の中で議員各々や反対グループの支持を得ることを余儀なくされたのである。

結果として、最近の州政治システムの展開において、2001 年の改革で立法者が既に予想していた当初の議会一元論モデルから二重の議会の形態に似た特徴を持つ政府形態のねじれが生じた [PITRUZZELLA, G. (2012), 122]。

6. 州の法源 「州憲章」

特別州憲章は憲章的法律、州法律と州条例という州の 3 つの法源を定めている。

2001 年の憲法的法律第 2 号による改革において、州政府に関する特別州憲章が脱憲法化したことは特段の意義がある。実際、新たな特別州憲章 41 号 2 は最初に学説が、後に憲法に関する法規や判例が憲章的法律と呼んだ法によって「政府の形態に関する規定、9 条の 1 項、2 項、4 項と 10 条」を修正しようと定めた⁷。

6 2006 年憲法裁判所判決第 12 号。

7 RUGGERI, A. (1999), 239 憲法に関する判例や国の法規において見受けられると指摘している (2006

特別州憲章が憲章的法律に留保したのは以下の3つの分野、すなわち、州議会の選挙システム（シチリア特別州憲章第3条1項）、議員の過半数の辞職による州議会解散に関する規則（同第8条 bis1項）、州政府の形態（同第9条の2の3項、同第41条の2）である。

憲章的法律は州議会によって絶対的多数で承認された後、州官報に掲載される。5分の1の州議員、あるいは有権者の50分の1が承認住民投票を請求しうるように、シチリア特別州憲章第17条の2の規定により、州議会が承認した憲章的法律は布告から3ヶ月後に発効する。州議会の3分2が可決した場合には、30分1の有権者によってのみ住民投票が請求されう。

州知事側からの承認住民投票の告示によって、憲章的法律成立の手續期限は中断し、有効投票多数を持って民意が承認された場合のみ、公布される。住民投票が肯定的な結果に終わる場合に加え、請求が認められない場合、或いは3ヶ月の間にいかなる請求も無かった場合にも発布される⁸。

憲章的法律は、憲法や国の法制度の原則と調和すべしという憲章によって定められた制限の下に置かれる。

通常州憲章に関する憲法123条に既に見受けられる「憲法との調和」という制限は、見解が頻繁に分かれる所であり、矛盾している点に関して、「容易な解釈ではない」[DE SIERVO, U. (1990), 131]という言葉で表現される。確かに「調和」の概念を憲法の単なる「尊重／一致」に変換することが不可能であることに関して、ほぼ完全な同意がなされており[CARDONE, A. (2007), 181-182; OLIVETTI, M. (2002), 169; SPADORO, A. (2001), 463]、制限の正確な定義に関して多様な見解が提示されている。

憲法123条によって定められた、通常州憲章の自立性に関する同様の制限に対して、憲法に関連する法規や判決は曖昧な指示を与えている。憲法裁判所は、「調和への言及は、その弱体化を逃れ、憲法の各規定の完全な尊重を強化している。調和も生まないが、各規則との矛盾の回避だけでなく、憲章が憲法の文言を尊重することを目的としているからだ。ただし、その精神を欺く」と簡潔に肯定している⁹。

調和の制限が言葉だけにより厳しい拘束を実現しても、この拘束が及ぼす正確な影響の範囲という難題が解決されないまま残る。憲法に由来する制限を回避することは不可能であり、公的機関の立法行為時に制限の弱体化も起こりえないという憲法精神の原則を重視する説明は、憲法の拘束を欠いた分野において、州の立法者の選択に調和という制限が働くよう仕向けている[SCALA, G. (2012), 150]。憲章的法律の立法者が憲法とシチリア特別州憲章のテキストの厳

年憲法裁判所判決第370号、2008年同第164号、2009年同第149号。2008年10月7日憲法裁判所補則19条2号)。

8 2001年10月23日シチリア州法律第14号2条、10条。

9 2002年憲法裁判所判決第304号。

密な指示から自由に選択を行い、「様々な政府の形態」を選ぶ可能性があることを鑑みると、これは確かに州政府を規制することになる。

州の自立性は、憲法が意図した国の形態と同一視しうる制度から州の選択を解放する点まで拡大されえず、枠組みに関して全ての形態が認められるわけではなかった。

結果として憲章的法律は「保留され、専門化された権能についての源泉」¹⁰、通常州の立法権と異なる「より高いレベルの規範の力」¹¹の表現として形成された。

7. (承前) 州の立法権

2001年の憲法的法律に先立って、憲法117条が通常州に定めた立法権と比較すると、シチリア特別州憲章はより大きな能力を州に認めている。特に州は排他的立法権（シチリア特別州憲章第14条）や競合的立法権（同第17条）を有している。

領域的制限、憲法的法律の制限、州議会による法改正の制限という特別州憲章14条1項によって定められた制限を踏まえた上で、排他的立法権の管轄する事項に関して、州法律は立法の分野における規制の唯一の典拠である。通常州だけでなく、州憲章がより実質的な制限（憲法や領域の制限に加え、国の法規の一般的な原則、国際的な義務、経済的—社会的大改革の規範の制限）を定めている他の特別州と比較しても、独自の制度である¹²。

憲法裁判所が次第にシチリア州の立法者による制限の範囲を他の特別州のそれに同一化するようになったため、シチリア特別州憲章は独自性が薄くなってきている [LORELLO, L. (2000), 369 ss; SILVESTRI, G. (1995), 331 ss.]. 特に憲法裁判所は、シチリアの排他的立法が法制度の原則の制限下に置かれたことを認める一方で¹³、シチリア特別州憲章の中で用いられた「農業と工業の改革」という文言は他の特別州における「経済—社会改革の根本的な規則」という、より包括的な言い回しに等しいと判断するに至った¹⁴。国際的な義務に関する拘束に関しては、シチリアが「自治州として形成され・・・中略・・・イタリア国家の政治体の中に組み入れられた」（同第1条）という事実と国家のみが国際制度の主体であることに基づき、制限を尊重す

10 2004年憲法裁判所判決第372号，同378号，同379号。

11 2002年憲法裁判所判決第304号。

12 サルデーニャ州特別州憲章第3条，トレンティーノ＝アルト・アディジェ州特別州憲章第4条，フリウーリ＝ヴェネツィア・ジュリア州特別州憲章第4条，ヴァッレ・ダオスタ州特別州憲章第2条。憲法や特別州憲章によって定められた立法権の多様な類型に関しては以下を参照。PALADIN, L. (1996), 315 ss.; BIN, R. (1994), 173 ss.; ZAGREBELSKY, G. (1988), 223ss.; PALADIN, L. (1958), 179 ss.

13 1979年憲法裁判所判決第86号。

14 1997年憲法裁判所判決第153号，1995年同第153号，1986年同第179号，1978年同第21号，1978年同第21号，1966年同79号，FERRO, G.C.A. (2005), 639 ss.

ることが要請されている¹⁵。

国家の立法権と州の排他的立法権の関係に関して言えば、州の権能の行使は閉鎖的な効果を生み、州法律によって承認されなければ、符号する国の法はシチリア州において適用不可能である [VIRGA, P. (1949), 75ss.]¹⁶。

より低いレベルの立法権は、「国家の立法に合致する一般的な原則と利益の制限の中」で「州の利益や特別な条件を満たすまで」行使可能であることが、シチリア特別州憲章 17 条で定められている。

シチリア州の立法に関する権能は憲法 117 条第 1 項に定められた通常州のそれに類似しており、排他的立法権への一般的な制限以外に、国の立法者が各事項に関して設けた規則の遵守という特定の制限下に置かれている。それらの規則は所定の法によって承認、或いは該当分野の既存の法全体から引用された。

8. (承前) 憲法第 5 章改正後の州の立法権

2001 年の憲法的法律 3 号はイタリア共和国の歴史において、より決定的な憲法改正となり、国と州、州の下位に位置する自治体の関係を完全に設定しなおした。特に、州（下位の自治体）に対する国の後見的機能を齎した重大な力の不均衡によって、国と州の地位が表されていた元来の憲法の思想が超えられた。[GROPPI, T. e OLIVETTI, M(eds.)]。

改正法は一方で通常州と特別州の相違を維持した。他方では、「既に州に帰属する部分と比べ、より広範な自治権のあり方を述べた」新たな憲法第 5 章の規定の特別州への適応に同意し、自動的な調整条項（10 条）を規定した。

2001 年憲法的法律第 10 条は、「新たな州主義」が旧特別州の中で拡大した過渡期の規定と言える。制度が規定した唯一の条件は新たな第 5 章の適用から、既に認められていた自治の形態の拡大が生まれることである。

この規定によって生じた主な問題は、シチリアを含む特別州憲章と前述の憲法 117 条で用いられる立法権が異なる基準を持つことに由来している。2001 年の憲法的法律第 3 号は元来の基準を逆転し、国に留保される分野を明確にした事項のリストを示す一方で、州には残りの主な権能を帰した。反対に特別州憲章は州の特定の機能を挙げることにより、両者の区分に関する元来の基準を維持し、国に残りの主な権能を帰した。このような文脈において、特別州憲章から生じる排他的立法権と憲法 117 条 4 項で通常州に帰属していた新たな立法権のうち、どちら

15 1963 年憲法裁判所判決第 49 号。

16 1973 年憲法裁判所判決第 165 号、1969 年憲法裁判所判決第 18 号。

の立法権がより広範な自治を保証するのか憲法裁判所に判断が委ねられた。憲法裁判所は排他的立法権の分野とその残存分野が重なる場合、自治の形態がより好意的と考えられる点で、特別州憲章によって定めた権能が適用されることを明確にした [ROSINI, M.(2010)]¹⁷。

9. 州法律の形成の過程

州法律形成の過程は4つの段階に分かれている。法の発案（州政府、州議会議員、コムーネや県の議員）、州議会の承認、政府監督の権能の統制、法の発効の補完段階、すなわち州知事からの発布と州官報における公告である。

州法律形成過程の最も特徴的な要素は州における共和国政府の代表者、国家監察官に当てられた合憲性の統制である。

特別州憲章が定めたシステムは憲法127条による通常州のそれと異なる多くの特徴を示している。まず、シチリアの法律に関する司法権を特別な機関、すなわち上級裁判所（シチリア特別州憲章25条）に帰している。シチリア州政府よりも国家監察官へ州法律の正当性という問題を解決する権能が与えられている。さらに、国や他の州の利益と対立する場合には、州議会に法案と審議を差し戻す段階が存在しない。最後に、異議申し立てに関して公布から5日後、上級裁判所の決定20日後という短い猶予期間の設定が挙げられる。異議申し立てから30日が経過すると、知事には法を発布することが認められており、この期間のあり方は審理を予備的なものから後追いのものへ変容させる可能性がある。

特別州憲章と憲法において描かれた構図との明確な差異は、両者の調整の必要性を示唆している。既に述べたように、憲法裁判所は両者の調整を責務とし、特別州憲章によって定められたモデルを通常州のそれに漸次的に近づけようとしていた。

このような方法において、憲法裁判所は憲法の記述と矛盾する憲章の規定を違憲とし、憲法に関する司法権の一体性という原則により上級裁判所の司法権が元来の帰属の中に吸収されることを主張した¹⁸。

ただし、憲法裁判所は上級裁判所が州法律の統制の手続きに関する規範に触れなかったと判断した。第5章の改正後¹⁹、州法律の統制は憲法や他の特別州憲章が定めた方法と全く異なる方法で発展し続けている。

さらに、州法律の発布の問題は統制の規定に関連している。実際、シチリア特別州憲章29

17 2003年憲法裁判所判決第48号、2002年憲法裁判所判決第536号。

18 1957年憲法裁判所判決第38号。

19 2003年憲法裁判所判決第314号。

条2項は「無効の判決が州知事に届くことなく、上級裁判所の異議申し立てから30日が経過すると、法律が發布され、迅速に州官報に掲載される」ことを定めている。憲法裁判所はこの期間は「一般的な手続き」²⁰として認められると常に肯定した。それゆえに、無効の判決が届かなければ、時間の経過によって、「迅速な發布と布告の義務が生じるわけではない。正当性の判断が未確定の場合においても、法を發布し、公布する能力だけが生じる」²¹。

このような司法権のあり方を踏まえ、60年代半ばから、州知事は發布の際に政府監査官が合憲性に疑問を投げかけた法案に対し、その分断化を行うという慣習を導入し、学者側からの強い批判に晒されるようになった。「憲章規定の不確かな基盤、あるいは州議会が生み出したテキストの本質の一体性に亀裂が入ることに対する懸念」が表明されたが、憲法裁判所はこの慣習を認識し、正当化したくないが為に、その存在を長きに渡って無視していた。

結局、憲法裁判所は「異例の」²²州知事の権力を制限することを決定し、1981年142号判決において、承認された規定のみの「部分的な發布」がなされた後は、それ以外の部分は存在しないと結論づけた。

規定、解釈、慣習が多様に絡み合った結果、シチリア州の法の統制や異議申し立ての複雑な、着手に当たっては予備的なシステムが形成された。しかし、このシステムにおいて、合憲性の審理を行うよう召集された機関は法が発効した後にも最終的な結論を下す。言い換えれば、介入の能力が限られている行政機関によって法の統制が行使される。実際には、異議申し立てから30日が経過した後、法が発効することになる。無効の判決が出なくとも、一般に異議の申し立てのない部分は發布され、関連する権能の非分割性を考慮し、省略された部分は取り下げられる。

10. (承前) 条例制定権

シチリア特別州憲章第12条4項は「州議会によって作成された法の施行のための条例・規則は州政府によって發布されることを定めている」。

州知事が条例や規則を發布し(同第13条)、州評議会の裁決の前に²³、シチリア州によって、法務行政委員会が聴取された²⁴。發布後に条例は会計院からの予備的な統制下におかれ²⁵、州官報で公布される。

2001年の憲法的法律第3号の制定以前に、条例制定権の規定に関して通常州との最も大きな

20 1957年憲法裁判所判決第38号。

21 1961年憲法裁判所判決第61号。

22 2003年憲法裁判所判決第314号。

23 1962年州法律28号第4条1項7号。

24 1948年委任立法令654号第4条2項。

25 1948年委任立法令655号第2条1項。

差異は、このような権能がシチリア州政府に帰していることである。

しかし、この権能の行使は稀であり、平均しておよそ1年に2度程であった。類似の状況は2001年の憲法改正以前に通常州においても見受けられるが、そのような状況は立法権と条例制定権を州議会に帰属させることから説明しうる。この視点から見ると、シチリア州政府の稀な条例作成は真に例外的である [TARLI BARBIERI, G. (2003), 104ss.]。

州政府の形態のダイナミズムを考慮すると、権力の行使に関する慣習を説明しうる [SORRENTI, G. (2012), 204ss.]。

一方、州議会の求心力やシチリアの議会政治の傾向のために、「常に特定の分野、あるいは狭い分野を対象にした法がわずかながら生み出されただけだった。特殊な需要に呼応する内容のない“法律”が過多に作られた」²⁶。州議会と州政府の間で「行政の共同経営」²⁷は立法とペアになっていたため、執行と立法の間の機能の厳しい分化を定めた憲章の選択を覆した。他方、州行政の弱体性と各理事の自律的な地位（いわゆる閣僚化）、州政府の他の構成員に対する州知事の真の指導力と調整力の欠如も原因として挙げられる [TERRESI, F. (1988), 349]。これらすべての要素により、シチリア州において、条例がほとんど発布されない理由を説明しうるだろう。「州の政治機関の主な意図は条例制定のための統制を回避することである」と言える²⁸。

11. 結論：特殊性は州の機関の特権ではない

シチリア特別州憲章の特殊性は国の一部の独自の必要に見合う機能としてだけではなく、州の政治機関の特権として捉えられた。

今日、その特殊性の中で最も重要なものは、州の排他的立法機能とシチリア州に対する監察官による合憲性の統制に関する条項である。さらに、シチリア特別州憲章は他の州には存在するが、異なる機能を持つ制度をあらかじめ定めている。知事が州の利益に係る問題に関して閣議に参加し、投票できること（21条3項）、中央の司法機関の州における拠点と提携すること（23条）、財政の自立性がある独自の政府のあり方（32条）などが挙げられるだろう。

憲法改正によって、より自治的に憲章の規定が再編されたことが確かであるからこそ、それ以外の残存部分は政治的、制度的重要性を過去も現在も有している。そこでは特殊性の意義が生き残り、過度に保護された。2001年の憲法的法律第3号の発布以降、シチリア州の自治の見直しは特殊性を保持する憲法改正の影響を受けた。また、改正は憲法の父が規定したよりずっ

26 SORRENTI, G. (2012), 205.

27 CORSO, G. (1983), 1601.

28 SORRENTI, G. (2012), 206.

と広範な特権と権力を通常州に与えた。その中でも、憲法 117 条における新たな立法権と国法と州法律の合憲性の統制に関する国と州の同等化が際立っている。

改正された憲法の枠組みにおいて、憲法的法律によって適用された特別州憲章は特殊性の価値を担い続ける。しかしながら、国と州の関係を改める動きに旧州憲章が順応するのを待つ間に、2001 年の憲法的法律第 3 号は憲法 5 章の新たな規定に沿った旧州憲章の自動的な修正を推し進めた [RITURUZELLA, G.(2001), 499ss.]。

シチリアの制度史は自動的な修正に由来する複雑な問題に直面すると同時に、特別州改革プロジェクトに帰結する潮流に乗っている。近年のシチリアの制度の展開に関して、自動的かつ明白な修正という方向性からの転換を読み取ることはできない。

実際、2001 年の憲法的法律 3 号 10 条によって齎された過渡期の州憲章という性格や中央政府、州政府、シチリア州国家監察官が共有する 10 条の解釈を利用し、その規定を変更或いは保持し、統合或いは修正することが可能であると思いつくのはあまりに短絡的である。憲法や憲法に関する法規、判例を尊重と遵守することは正当であり、軽々しく扱われるのではないかと懸念される。反対に、予想される特別州の改革は今や陳腐化した制度やメカニズムの漸次的な再定義の意義がある。

州の公法において、法の文化遺産というべきものが存在し、憲法や関連する法規、判例も決定的に寄与している。州の立法機能や国家監察官が行使する統制の展開を観察すると、シチリアの政治勢力がこの文化遺産や近年の憲法改正の複雑で多大な波及効果を意識していないということに気が付く。2001 年憲法的法律第 2 号が州知事の直接選挙に同意を付与した以外のこと、すなわちシチリア州に関する憲法の枠組において重要な分野の法規を定める能力をいくつかの州機関に与えたこと、憲章—憲法的法律の他の部分の修正に帰結する新たな手続きを想定していることに注意を払っていないように思われる。

こうした文脈において、排他的立法権のみにシチリアの特殊性を限定している解釈を放棄することが必要である。シチリアに制度的後進性の烙印をおし、シチリア社会の潜在能力を損なったモデルを再び担ぎ出すことに終わらない、異なる特殊性の概念を憲章の修正は示さなければならない [PANJO, S.(2001), 519ss.; LA SPINA, A(2012), 131ss.]。

「ホームメイドの憲法」はシチリアが憲法の枠組みに参加するだけに留まるという制度的孤立へとシチリアの現実を向かわせた。新たな憲法第 5 章のメカニズムに中央と地方の間の連携装置を見出す可能性をシチリアが排除する時、国の発展とは異なる制度的、社会的、経済的な発展を遂げることになる [VERDE, G.(2005), 263ss.]。憲章における国の一体性の言及は無用となり、憲法第 5 条に従って共和国が一体かつ分割不能性という根本的な原則に亀裂が生じるだろう。