

# 地方自治特論 B

## (市民自治論)

2017 年度秋学期

第 3 回 (資料)

2017. 10. 12 (木)

第 3 時限 (13 : 00～14 : 30)

於 3 号館 811 室

片木 淳

katagi◎waseda.jp (◎は@)

次回までに、(討論資料)

**Newsweekjapan** 記事「カタルーニャ『独立』は第 2 のスペイン内戦を呼ぶか」  
(最後に掲載) を読んで、研究しておくこと。

# 1 直接民主制

## 1.1 間接民主制と直接民主制

### 1.1.1 民主主義的意思決定の方法

- \* 間接民主制 = 国民、住民から選ばれた代表者によって、意思決定が行われる。
- \* 直接民主制 = 代表者を介することなく、国民、住民の直接の意思表示による。

### 1.1.2 間接民主制が採られている理由

「近代民主主義国家においては、中央政府、地方政府を問わず、原則として間接民主制が採られているが、これは、物理的・技術的に直接民主制の実現が困難であることだけでなく、高度に専門分化し分業体制がとられる現代社会においては、住民が、直接民主主義の方法で国家行政、地方行政に参加し、個々具体の行政案件について一貫性と展望をもって賢明な選択をすることは容易ではなく、最もふさわしい専門家を代表者として選定して、総合的視野に立ってこれを一貫して実施させるのが妥当であるという基本的な認識があるからとされる。

他方、直接請求等の直接民主主義的制度は、代表民主制を補完し、その宿命的な欠陥、つまり代表者の意思と住民の意思が乖離することがあるという欠陥を矯正するために限定的に認められる例外的制度にとどめられていると言われるように、代表民主制と直接民主主義的制度の関係については、直接民主主義的制度が、代表民主制の補完物であるという考え方が一般的見解である。(原田「地方自治の法としくみ」参照 P 80～P 81 ) (※)

※ 他方、直接民主制は「議会民主主義と並立的に並ぶ制度的基本原理を成す」との視点から、地方自治レベルにおける直接民主主義を強調する立場もある（兼子「都立大学法学会雑誌巻 321 号」参照。

」

(平成 15 年 3 月、『地方分権時代の条例に関する調査研究』の中間まとめⅡ) による。)

### 1.1.3 日本国憲法と直接民主制

- ・「 日本国憲法の国民主権原理はルソー以来の「人民主権」原理と解することができ、この『人民主権』原理が『充実した地方自治』の体制を求める趣旨であると解釈できる 」
- ・「 現代代表制は、古典的代表制の場合と異なって、直接民主制と対立し、それを排除しようとするものではない。それは、直接民主制が実行困難であるところから、次善の策として認められているもので、その代替物となることを求められている。したがって、憲法上直接民主制を排除する明示的な規定がなければ、法律等でそれを導入することは、許されているだけでなく、一定の状況においては、「人民による、人民のための政治」の確保のために積極的に求められるはずである。立法府・行政府間の対立の問題、代表機関の機能不全の状況、そのような状況下における民意を二分するような国民（住民）生活にとっての重大問題の処理などが考えられる。 」
- ・「 日本国憲法は、地方公共団体の意思の決定については地方議会による意思決定を当然のこととしているわけではなく、とくに重要な問題については、住民自身による意思の決定を重視しているものと解される。 」
- ・「 町村の場合には、法律が明示的に認めていないにもかかわらず、条例のみで、条例の制定改廃を含む拘束的住民投票制を設けることを違憲・違法とすべき合理的理由はないものと解される。 地方自治法では、町村につき、条例で議会にかわる町村総会の創設を認めており、それを合憲とするのが大勢である。町村の意思決定につき、全面的な直接民主制が憲法上および法律上可能であれば、そのための部分的・個別的な直接民主制を条例で設けることが許されないとする理由は、憲法上も法律上も原則としていないはずである。 」

（以上、杉原泰雄『地方自治の憲法論』（2002年、勁草書房、抜粋）による。）

## 1.2 ルソー「社会契約論 LE CONTRAT SOCIAL」(1762年、抜粋)

「ひとたび、公共の職務が、市民たちの主要な仕事たることを止めるやいなや、また、市民たちが自分の身体でよりも、自分の財布で奉仕するほうを好むにいたるやいなや、国家はすでに滅亡の一步前にある。戦闘に進み出なければならないというのか？ 彼らは軍隊に金を払って、自分は家にのこる。会議に行かねばならないというのか？ 彼らは代議士を指名して、自分は家に残る。怠惰と金銭のせいで、彼らはついに祖国をドレイ状態に陥し入れるために軍隊をもち、また、祖国を売りわたすために代議士をもつにいたるのだ。

(中略)

国家がよく組織されるほど、市民の心の中では、公共の仕事が私的な仕事よりも重んぜられる。私的な仕事ははるかに少なくなるとさえいえる。なぜなら、共通の幸福の総和が、各個人の幸福のより大きな部分を提供することになるので、個人が個別的な配慮に求めねばならぬものはより少なくなるからである。うまく運営されている都市国家では、各人は集会にかけつけるが、悪い政府の下では、集会に出かけるために一足でも動かすことを誰も好まない。なぜなら、そこで行われることに、誰も関心をもたないし、そこでは一般意志が支配しないことが、予見されるし、また最後に、家の仕事に忙殺されるからである。よい法律は、ますますよい法律を作るが、悪い法律は一そう悪い法律をもたらし、国事について誰かが「わたしに何の関係があるか？」などといい出すやいなや、国家はもはやほろびたものと考えらるべきである。

(中略)

主権は譲りわたされえない、これと同じ理由によって、主権は代表されえない。主権は本質上、一般意志のなかに存する。しかも、一般意志は決して代表されるものではない。一般意志はそれ自体であるか、それとも、別のものであるからであって、決してそこには中間はない。人民の代議士は、だから一般意志の代表者ではないし、代表者たりえない。彼らは、人民の使用人でしかない。彼らは、何ひとつとして決定的な取りきめをなしえない。人民がみずから承認したものでない法律は、すべて無効であり、断じて法律ではない。イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまう。その自由な短い期間に、彼らが自由をどう使っているかをみれば、自由を失うのも当然である。」

(ルソー著、桑原武夫、前川貞次郎訳『社会契約論』(1954年、岩波文庫) 131～133ページ)

## 1.3 都市国家アテネの民主制

### 1.3.1 古代アテネ民主制の歴史 年表

- 前 2000 年 クレタ島に最初の宮殿誕生
- 前 1250 年 この頃トロイ戦争か?
- 前 1200 年頃 ドリア人、ギリシアに侵入
- 前 776 年 第 1 回オリンピック競技会（大祭）
- 前 594/93 年 ソロンの改革が行われる。
- 前 561/560 年 ペイシストラトスが僭主となる。
- 前 508/507 年 クレイステネスの民主改革が行われる。
- 前 499 年 小アジアでイオニア反乱起る
- 前 490 年 第 1 次ペルシア戦争。マラトンの戦い
- 前 480 年 第 2 次ペルシア戦争。テルモピレーの戦い。サラミスの海戦
- 前 479 年 プラタイアの戦い
- 前 478/477 年 デロス同盟（第 1 次海上同盟）結成
- 前 462 年 エフィアルテス、アテネを民主化。ペリクレス登場。
- 前 454 年 デロス同盟金庫がデロス島からアテネに移管
- 前 447 年 パルテノンの建築始まる（前 438 年完成）。
- 前 431 年 ペロポネソス戦争勃発（～前 404）
- 前 429 年 ペリクレス没
- 前 415 年 アテネがシチリア島へ遠征（～前 413）
- 前 411 年 アテネで「400 人」寡頭政権成立
- 前 404 年 アテネが降伏し、ペロポネソス戦争終結。アテネで「30 人」寡頭政権成立
- 前 403 年 アテネに民主制復活
- 前 399 年 ソクラテスの死

（桜井万里子編『ギリシア史』（2005 年、山川出版社）年表および村田数之亮・衣笠茂『政界の歴史 4 ギリシア』（河出文庫、1989 年）略年表より、抜粋・作成）

### 1.3.2 ペルシア戦争とアテネの民主制

前 490 年 マラトンの戦い 重装歩兵の活躍

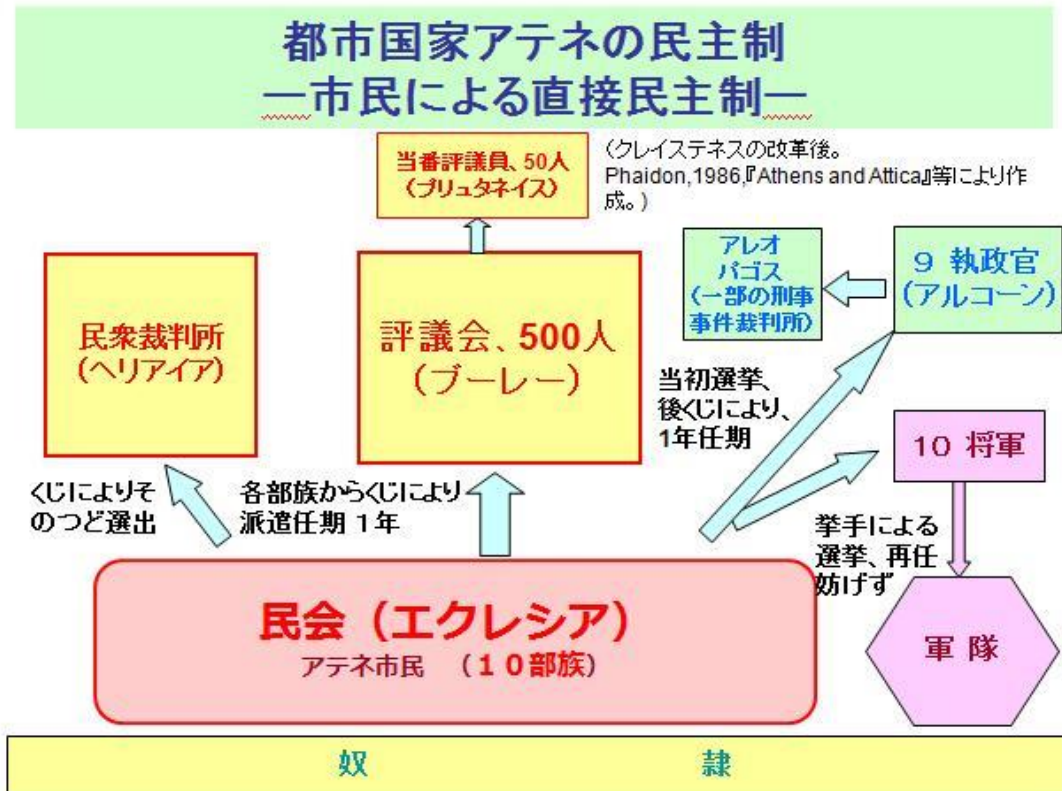
前 480 年 サラミスの戦い 漕ぎ手としての無産市民の活躍

→ アテネ民主制の確立



(写真地図は、小学館、1975 年、「万有百科大事典 9 世界歴史」により作成。)

### 1.3.3 都市国家アテネの民主制 —市民による直接民主制—



- ・ 評議員中プリュタネイスたる者はまず国家から金を支給せられて円形堂において会食し、次いで評議会ならびに民会を招集する。評議会は休日を除き毎日、民会は各プリュタネイアに四度。
- ・ (民会) の中の一つは主要民会で、この際諸官職がよく行なわれていると思われるか否かについて挙手採決し、また穀物の供給や国土の防備について議事する定めで、また弾劾を欲する者はこの日に行ない、かつ没収財産の目録を読み、また識らぬ間に財産の主がなくなっているようなことのないように相続財産と女子相続人とに関する〔アルコンへの〕願書を読まねばならない。
- ・ [各プリュタネイアの] 第二の民会は請願のために開かれ、この際希望者はオリーブの枝を〔祭壇の上に〕置いてその欲する公私のことについて民衆と談論することができる。他の二回の民会は爾余の問題を扱い、この会議では神事三件、伝令および使節に関して三件、俗事に関して三件を扱うよう法律で定められている。

(村川堅太郎訳 『アリストテレス アテナイ人の国制』(2006年、岩波文庫)による。)



1.3.4 古代アテネの民会会議場 — プニュクスの丘



(古代アテネの民会の開かれた  
プニュクスの丘。後方は、パルテ  
ノン神殿の立つアクロポリスの  
丘。  
2009 年夏、片木撮影)

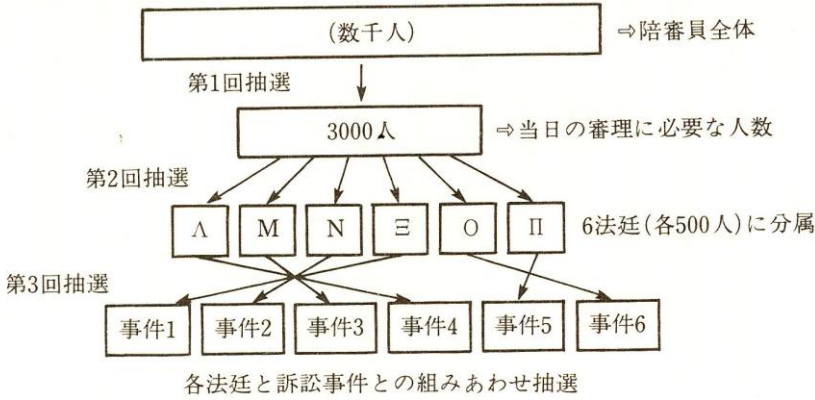
民会議場の面積と収容人員の変化			
	面積 (m <sup>2</sup> )	収容人員 (人)	成年男子市民数 (人)
プニュクス第Ⅰ期 (前 460 - 400 年)	2,400	6,000	前 432 年ごろ 35,000~45,000
プニュクス第Ⅱ期 (前 400 - 340 年)	2,600	6,500	前 400 年ごろ 20,000~25,000
プニュクス第Ⅲ期 (前 340 年以降)	5,550	13,800	前 313 年 21,000

(M. H. Hansen, *The Athenian Assembly in the Age of Demosthenes*, Oxford 1987, p. 17;  
V. Ehrenberg, *The Greek State*, 2nd ed., London 1969, p. 31 より)

(橋場 弦『丘の  
上の民主政—古  
代アテネの実験』  
(1997 年、東京  
大学出版会) によ  
る。)

1.3.5 アテネ民衆裁判所における法廷の編成手続き

法廷編成手続きの 1 つの想定例 (端数切り捨て)  
公法上の訴訟 6 件を 6 法廷 (各 500 人) で審理する場合 (前 4 世紀後半)

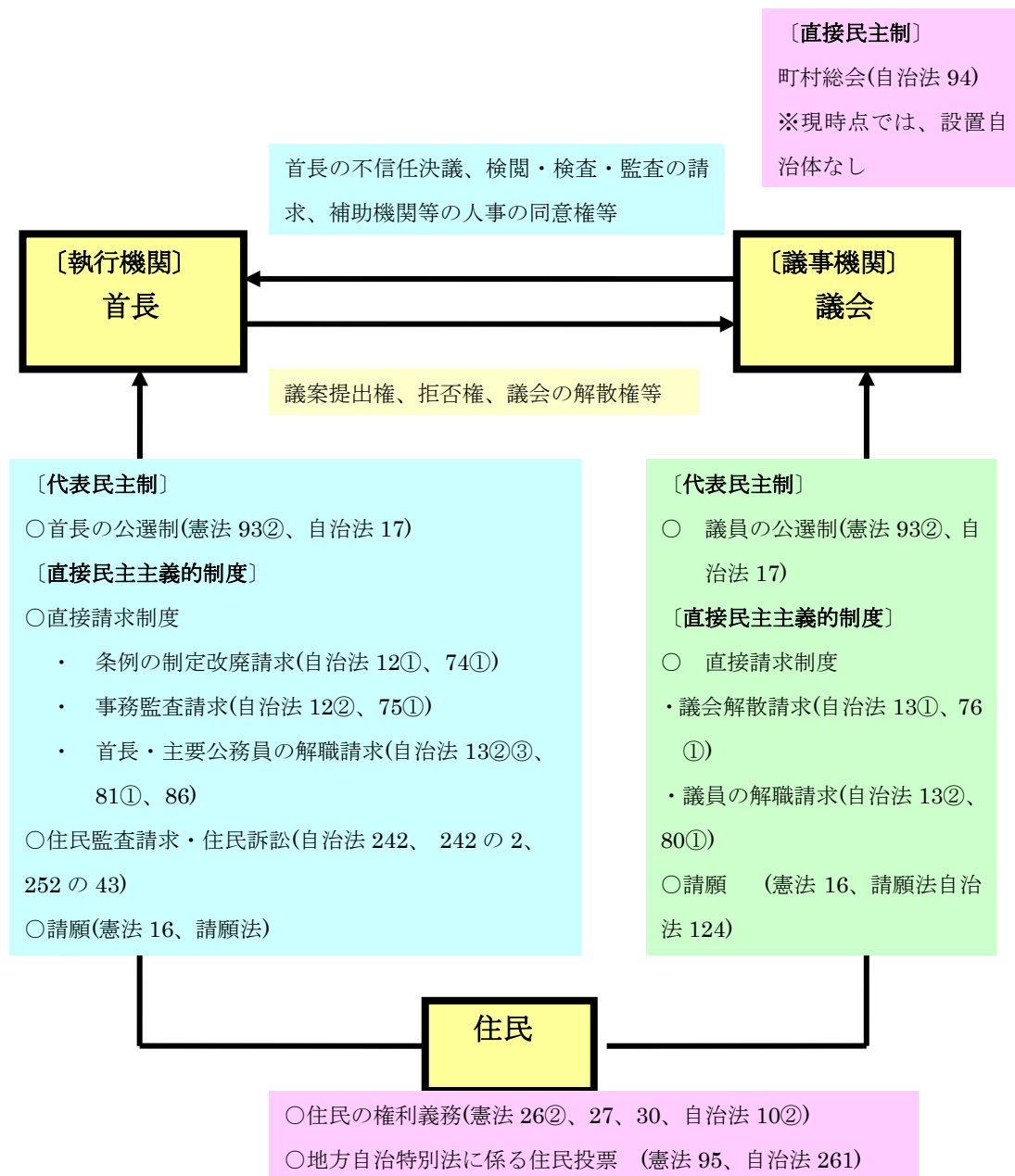


(橋場 弦『丘の  
上の民主政—古  
代アテネの実験』(1997 年、  
東京大学出版  
会) による。)



## 2 現行地方自治法における間接民主制と直接民主制

### 2.1 概観図



(平成 15 年 3 月 『地方分権時代の条例に関する調査研究』 の中間まとめⅡ) により作成)

## 2.2 地方自治法上の直接民主制

### (1) 直接請求制度

区分(根拠)	主体	必要署名数	請求の効果	備考
条例制定改廃請求 (自治法 12①、74)	日本国民たる普通地方公共団体の住民(選挙権を有するもの)	50 分の 1 以上	議会への付議 (最終的な条例の制定改廃権は議会)	請求対象となる条例から地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料の徴収に関する条例は除かれる。
事務の監査請求 (同法 12②、75)		50 分の 1 以上	監査委員の監査	監査結果報告の決定、請求代表者への送付公表 議会、長等への提出義務
議会解散請求 (同法 13①、76)		3 分の 1 (40 万から 80 万の部分については 6 分の 1、80 万を超える部分については 8 分の 1) 以上 (※)	住民投票の実施 (最終決定権者は住民)	過半数の同意で解散
長・議員・主要公務員の解職請求 (同法 13②、81)		同上 以上 (※)	〔長・議員〕 住民投票の実施 (最終決定権者は住民) 〔主要公務員〕 議会への付議 (最終的判断は議会)	過半数の同意で失職  定足数 3 分の 2、4 分の 3 以上の同意で失職
				(議会への付議の是非は、) 各関係市町村の長

合併協議会設置 請求 (市町村合併 特例法 4 ⑩⑪、 5 ①、21 項、26 項)		50 分の 1 以上	各市町村議会への付 議	の判断(同一の内容の請 求である場合は、義務的 に)
		6 分の 1 以上	住民投票の実施	過半数の賛成で、合併協 議会設置の議会の議決 があったものとみなす。 (請求の前提として、住 民発議の合併協議会設 置を設置請求市町村の 議会が否決した場合に 限定)

※ 地方自治法等の一部を改正する法律(平成 24 年 9 月 5 日公布、公布後 6 カ月以内施行)による。

## (2) 住民監査請求・住民訴訟

区分(根拠)	請求権者	必要署名数	対象	請求の効果等
住民監査請求・住 民訴訟 (自治法 242、242 の 2)	住民 (※)	なし(1 人でも 行使可能)	違法、不当な公金 の財務会計上の行 為(個別非違行為 の是正)	監査委員の監査 (監査結果や是正 措置等に不服があ る場合には、住民 訴訟の提起が可 能)
(参考) 事務の監査請求 (同法) 12②、75	日本国民 たる住民 (選挙権 を有する 者)	50 分の 1 以上	当該自治体の事務 の執行全般	監査委員の監査 (監査結果に不服 がある場合の対抗 手段はない)。

※ 住民監査請求・住民訴訟における住民は、国籍、年齢、自然人、法人を問わない。

(以上、平成 15 年 3 月『地方分権時代の条例に関する調査研究』の中間まとめⅡ」等により作成)

## 2.3 直接民主制的手法の充実（平成 23 年 1 月 26 日、総務省「地方自治法抜本改正についての考え方（平成 22 年）、抜粋）

### 4. 住民自治制度の拡充

#### （2）代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実

- 現行の地方自治制度は、代表民主制を前提とした上でこれを補完するものとして直接民主制的な手法を取り入れている。すなわち、現行の地方自治法は、住民の選挙権とともに、条例の制定改廃、事務監査、議会の解散並びに議員又は長の解職及び主要公務員の解職を請求する権利を住民が有するものとし、これらの事項についての直接請求制度を設けている。また、議会の解散、議員又は長の解職については、一定数の有権者の署名が集まった場合には、直接、住民の投票に付することとしている。
- 過去においては、これら現行の直接請求制度のほか、重要財産、営造物の独占的利益付与及び独占的使用の許可（昭和 23 年 8 月 1 日新設、昭和 39 年 3 月 31 日廃止）、戦時中の強制合併市町村の分離（昭和 23 年 8 月 1 日新設、2 年間で失効）、市町村の境界変更（昭和 28 年 10 月 1 日新設、原則昭和 36 年 6 月 29 日失効）、市町村合併（昭和 31 年 10 月 1 日新設、昭和 36 年 6 月 29 日失効）、自治体警察の廃止（昭和 26 年 6 月 12 日新設、昭和 29 年 6 月 30 日廃止）について住民投票制度が設けられていた。
- 代表民主制は、今後においても地方自治制度の根幹をなすものである。同時に、この間、地方自治制度を取り巻く社会経済情勢は大きく変貌を遂げ、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容や、厳しい財政状況等によって地方公共団体の行政運営に対する住民の意識は多様なものになっている。住民の意見を地方公共団体の行政運営に的確に反映させるという観点から、二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討することとする。

#### ① 住民投票制度

- 住民投票は、個々の政策等に関する是非又は選択肢について住民が投票により直接自らの意思を表明し、その結果を集計する方法により行われる。地方公共団体の意思決定は、議会又は長等の執行機関が行うこととされており、住民投票の結果が地方公共団体の意思決定を拘束することは、法律の定める場合を除き、できないと解されている。近年、住民投票は、市町村合併に関するものを中心に、条例・要綱等に基づき、住民の意向を議会や長等の意思決定に反映させるなどの目的で行われるようになっていく。
- 住民投票は、住民一人一人が直接その意思を表明できる政治参画手法であるが、その

一方で、数の力によって少数者の意見を反映させる途を閉ざしたり、多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にする恐れがあるなどの問題も指摘され、また、対象によっては、国民的利害と地域的利害との対立を引き起こす可能性も否定できない。したがって、住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切である。

- 具体的には、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益に伴う負担や将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針を対象として、速やかに制度化を図る。また、地方公共団体の存立に関わる基本的事項として市町村の廃置分合の是非が考えられるが、「平成の合併」の推進に一区切りがつけられたことを踏まえれば、これが住民投票の対象としてふわしいかどうかは今後における基礎自治体のあり方の議論の中で検討していく。このほか、現在、国会に提出中の「地方自治法の一部を改正する法律案」では、議会の議員定数の法定上限数を廃止することとしているが、本法案が成立した場合、その運用状況を見極めながら、議会の議員の定数を対象とすることについても議論を深める。
- このほか、住民投票の活用が考えられる場合としては、長と議会が対立し、他の方法によってはその解消が期待できないような局面が考えられるが、この点については、不信任議決及び解散をどう考えるかを含め、地方公共団体の基本構造のあり方の中で引き続き検討していく。

## ② 直接請求制度の見直し

- 現行の直接請求制度については、次の点について見直すこととし、速やかに制度化を図る。
  - ・ 有権者数の多い地方公共団体で、直接請求による議会の解散、議員又は長の解職が成立した事例が希であるなど、現行の直接請求制度が十分にその機能を果たしていないとの指摘があることから、有権者数の規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等の見直しを行う。
  - ・ 条例の制定・改廃請求の対象については、昭和 23 年の改正によって、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例が除外された。これは、地方公共団体の行政運営を維持するために必要な経費については必ず住民が負担することが必要であり、直接請求の対象とする意味がないとして改正されたものである。しかしながら、その後、地方税財政制度についてルール構築が進められてきており、今日、敢えてこれらの事項を除外する理由は失われていると考えられることから、条例の制定・改廃請求の対象とすることとする。
- 長・議員の解職請求については、解職投票により失職した者も次の選挙に立候補することができるが、解職投票によって示された有権者の意思を踏まえてこれを制限すべ

きという議論がある。また、有権者数規模に応じた解職・解散請求に必要な署名数の緩和や署名収集期間の延長等の見直しを行う場合には、少数の有権者の意思によって解職・解散投票が行われやすくなることから、併せて解職・解散投票について新たに成立要件を設けるべきではないかという議論がある。これらの点について引き続き検討していく。

### ③ 住民訴訟制度の見直し

- 地方自治法第 242 条の 2 第 1 項第 4 号の規定に基づくいわゆる 4 号訴訟は、住民が違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して、損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟とされている。この訴訟に関し、近年、地方公共団体が、当該訴訟の対象になっている長等に対する損害賠償請求権等を、議会の議決を経て放棄する事例が見られ、このような場合には、形式的には訴訟の対象が失われたことになる。このような放棄の効力に関する下級裁判所の判断は、住民訴訟制度を根底から否定するものであり、放棄のために行われた議会の議決も議決権の濫用に当たるため無効であるとするものと、放棄のために行われる議会の議決を行うか否かは住民の代表である議会の良識ある合理的判断に委ねられており有効であるとするものとが対立している状況にある。
- このような損害賠償請求権等の放棄については、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうことになりかねず、これを制限すべきであるとの指摘がある。また、そもそも、現行制度下でも、損害賠償請求権等の放棄には内在的な制約があるとの意見がある一方、財務会計行為の違法性の判断とは全く別に、議会が政治的・政策的な観点から損害賠償請求権等を放棄することはあり得るのではないかとの指摘もある。
- また、現行の 4 号訴訟については、長等に対する損害賠償請求を求める請求は故意又は過失を要件としており、その沿革である米国の納税者訴訟制度に比べて責任要件が重くなっているといった指摘や、長等が多額の損害賠償責任を問われるもので過酷な制度であるとの指摘がある。一方で、実際の事例に照らしたときに故意又は過失を要件としていることが過度に厳しいものと言えるかどうかについて検討する必要があるという指摘もある。
- このようなことから、住民訴訟の対象とされた長等に対する地方公共団体の損害賠償請求権等の放棄に関し、住民訴訟係属中のみならず判決確定後の放棄制限の要否や、放棄する場合の具体的な要件について、判例の動向を見極めながら引き続き検討していく。  
併せて、4 号訴訟における長の責任要件や賠償額等の制限の是非についても引き続き検討していく。  
(以上、下線は片木)



**（参考）住民訴訟における地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し（平成 29 年 6 月地方自治法改正）**

**<概要>**

- ・ 条例において、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能に（条例で定める場合の免責に関する参酌基準及び責任の下限額は国が設定）
- ・ 議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に関する損害賠償請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、監査委員からの意見を聴取

（施行期日）

平成 32 年 4 月 1 日。各地方公共団体が定める条例の施行の日以後の長や職員等の行為に基づく損害賠償責任について適用。

**<改正条文> 地方自治法に次の 1 条を追加**

**（普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の一部免責）**

- 第 243 条の 2** 普通地方公共団体は、条例で、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会の委員若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員（次条第 3 項の規定による賠償の命令の対象となる者を除く。以下この項において「普通地方公共団体の長等」という。）の当該普通地方公共団体に対する損害を賠償する責任を、普通地方公共団体の長等が職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、普通地方公共団体の長等が賠償の責任を負う額から、普通地方公共団体の長等の職責その他の事情を考慮して政令で定める基準を参酌して、政令で定める額以上で当該条例で定める額を控除して得た額について免れさせる旨を定めることができる。
- 2 普通地方公共団体の議会は、前項の条例の制定又は改廃に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならない。
  - 3 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。

【出典：総務省 HP「所管法令等 > 新規制定・改正法令・告示 法律」 「平成 29 年 6 月 9 日 地方自治法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 54 号）」 「概要」 および「法律・理由」】

(次回討論資料)

## Newsweekjapan 記事「カタルーニャ『独立』は第 2 のスペイン内戦を呼ぶか」

Spain Is Flirting With Another Civil War

2017 年 10 月 2 日 (月) 20 時 15 分

ジェームズ・バドコック



「違憲」の住民投票を阻止するため投票所になだれ込む警官隊 (10 月 1 日、スペインのサン・ホリア・デ・ラミス) Juan Medina-REUTERS

＜カタルーニャの独立をめぐるスペイン中央政府との対立は、もはや交渉で解決可能なレベルではなさそう＞

スペイン中央政府とカタルーニャ州政府は過去 5 年間、カタルーニャの独立をめぐり対立してきた。住民投票の間もその後も、互いに一步も引かない構えだ。

カタルーニャ州政府は、住民投票を違憲とするスペイン政府の反対を押し切って、10 月 1 日に独立の是非を問う住民投票を行った。カルレス・プッチダモン州首相は同日夜、同州は独立国家となる権利を獲得したと宣言。一方では、投票を阻止しようとする警官隊と住民が衝突。州政府によると住民 400 人以上が負傷した。カタルーニャ側は、「賛成」多数となれば 48 時間以内にも独立を宣言するとしている。

中央政府はこれまで、カタルーニャが自治拡大への話し合いを求めても「ノー」の一点張りだったが、今や実力行使も辞さない構えだ。警察は、住民投票を力づくで阻止しようとした。すでに 9 月 20 日には、警察が州政府機関を家宅搜索し、住民投票の準備をしてい

た州政府関係者ら 14 人を逮捕した。従来は、取り締まりといってもポスターや投票用紙、投票箱の押収などに限られていたので、次第に強権化しているのは明らかだ。

独立阻止のため、中央政府がカタルーニャにどれほど圧力をかけるつもりかは分からない。中央政府は広範な法的拘束力を好きなように行使できる。自治権停止を定めた憲法の条項を引き合いに、実質的にカタルーニャ州政府を無力化することもできるのだ。

軍隊の投入が必要？

だがプッチダモン州首相率いる州政府を力づくで抑え込むためには、軍隊の投入が必要になるだろう。中央政府の政治家たちは伝統的に、国内で軍隊を使うことには消極的だ。第二次大戦前、選挙で選ばれた左派「人民戦線」とフランコ將軍率いる反乱軍が戦い殺し合った「スペイン内戦」の悪夢を想起させるからだ。

もし国民に銃を向ければ、カタルーニャ州のみならずスペイン全土で中央政府は信を失う可能性もある。スペイン国民の多くは、中央政府とカタルーニャ州の分断を深めた元凶は、中央政府で保守与党を率いるマリアノ・ラホイ首相の強硬姿勢だと見ている。9 月 20 日に中央政府の警察が州政府官庁を搜索したとき、数万人規模の住民が州政府官庁を取り囲んで抗議したことからも、中央政府に対する反発が危険水準まで高まっていることが分かる。

「もし中央政府の最終手段が武力行使なら、我々は勝ったも同然だ」とカタルーニャ州政府のホルディ・トゥルル報道官は言う。

カタルーニャ州では 2014 年にも独立の是非を問う「非公式」の住民投票を実施している。当時のアルトゥル・マス州首相は、憲法裁の差し止め命令に反して住民投票を強行して以降、公職追放の身だ。まったく同じことが、住民投票の新たな州法に署名したプッチダモンや州政府職員に起きないとは限らない。それでも州政府は、州政府に指図できるのは州議会を通じたカタルーニャ州民の民意だけだとして、中央政府によるいかなる決定も無視すると言っている。

もし独立賛成が圧倒的多数を占めれば、州政府は独立に向けた動きを加速させるだろう。州法の規定では、「賛成」票が過半数を占めれば、カタルーニャ州が「合法的な民主社会共和国」になる法律が施行され、徴税権や、中央政府が管轄していた資産や各種機関を獲得できるとある。さらに、1 年以内に実施する次の住民投票に向けて、独自の憲法も作成することになる。中央政府の裁判所は、そうした措置は違法だとして片端から無効にし続けてきたし、これからもそうするだろう。一方の州政府幹部らは、中央政府がどんな手を使おうと、住民投票で独立派が勝利すれば自分たちには州議会の決定を優先する権利があると主張する。

双方がもっと現実的な対応を取る可能性も残っている。ラホイ政権は最近、中央政府の国内の自治州政府に対する権限 分担を見直して譲歩する姿勢を、水面下で示し始めた。カタルーニャ州政府は、これまでより有利な立場から自治権の見直し手続きに参加することで、中央政府の譲歩に応じる可能性はある。

だが交渉による解決に向けたハードルは多い。

2014 年の住民投票を実施した前州首相マスは 5 年前、スペインのバスク州並みに有利な徴税権を求め、首都マドリードでの交渉に向かった。豊かなバスク州には、収めた税金に見合う税収が中央政府から配分されていた。だがラホイは当時、マスの要求を一蹴した。交渉の時期は過ぎた

もっとも、カタルーニャ州で独立を支持する若い世代は、自分たちの親の世代ほど、自治権拡大やより有利な財政援助に興味はない。ただ、自分たちの未来は自分たちで決めたいのだ。交渉による取引をするタイミングは、すでに過ぎ去ったように見える。

多くは、プッチダモンと州政府がどこまで求めるかにかかっている。前任者のマスと同じく、プッチダモンは独立は手の届くところにある、と人々の期待を煽った。もはや穏健策では満足しないだろう。二人とも、カタロニア独立の脆弱な法体系がスペインの司法当局が粉砕していくのに伴い、法的な殉教者となるよう運命付けられている。

だが、そうした殉教こそがカタルーニャ独立派の狙いだ。司法による容赦ない追及は、独立派を奮い立たせる。独立派に対する弾圧が続けば、国際社会がカタルーニャの味方につくかもしれないからだ。事実、米ニューヨーク・タイムズと仏ルモンドの社説は、住民投票の実施を許可するようスペインに促していた。

これまでスペインでは、2つの現実がいたちごっこを演じてきた。カタルーニャ州独立派が公的機関の名をカタルーニャ風に変えようと、スペインの法廷がそれを却下して元に戻す。その繰り返いだ。

しかし、2つの現実が共存するのは不可能で、近いうちに相まみえなければならない。そのとき、スペインは交渉のテーブルに就けるのだろうか、あるいは内戦を戦うことになるのだろうか。

(翻訳：河原里香)

【出典：Newsweekjapan・HP「最新記事」「ワールド」「カタルーニャ『独立』は第 2 のスペイン内戦を呼ぶか】