

イタリア共和国の地方行政 ～ 導入期の課題 ～

The problems in the introduction period of local administrative system of the Italian Republic.

森 口 京 子

はじめに

1802年1月26日、リヨン会議により第2次チザルピーナ共和国はイタリア共和国へと改編された。その結果、領域は旧チザルピーナ共和国領にサルデーニヤ王国領であったノヴァーラが加わって拡大し（地図1）、行政区画として県、管区、カントン、コムネが適用された。新共和国は12県に区分された。サルデーニヤ王国領であったノヴァーラ、グラウピュンデン支配下のヴァルテッリーナ、オーストリア支配下であったロンバルディア、デステ家支配のモデナ・レッジョ公国、ヴェネツィア共和国領であったクレーマやベルガモ、ブレッシヤ、ヴェローナ西部の一部、教会国家の一部であったボローニャやフェツラーラ、ロマーニャが新たに県とされ、1802年時点の住民3,817,192人が、旧領域を超え一つの行政制度下に体系付けられることになった（地図2、表2）。

本稿では、ナポレオンによって革命フランスの衛星国家が整理され、北イタリアに旧領域を超えて成立したイタリア共和国における中央集権的近代国家化の要であった地方行政のあり方を検討していく。

1. 中央行政機構の整備

イタリア共和国成立と同時に、新国家形成の基盤となるイタリア共和国憲法が公布された。それはフランスにおいてボナパルトの統領政府体制を規定したフランスの共和暦8年（1799年）憲法を下敷きとしたもので、権力分立とは名ばかりの、大統領に権限が集中したものだⁱⁱ。

形式的には国家主権は立法権、行政権、司法権と三権分立の下、各県の人口に

応じた選挙区が設置された。なかでも重要視されたのは年6,000ミラノ・リレ以上の収入がある有産者から選出された定員300名の名士会、続いて定員200名の商人会、同じく定員200名の知識人会であった。これらは県都であるミラノやブレッシャ、ボローニャに置かれた。各会は2年任期であり、政府の監督下にある名簿から大土地所有者を中心に立法院所属議員が選出された。

政府は国家元首である大統領ナポレオン・ボナパルトを頂点とし、その権限は法令発案、外交方針決定、立法院議員の任命等軍・民にまたがり広範に及んだ。大統領職は任期10年であったが、再選可能とされた。大統領はまた行政の長として、外交官、大臣、知事、副知事、陸軍将校、海軍提督らを統括した。しかし大統領ボナパルトは、まずはフランス第一統領としての職務を優先していたため、イタリア共和国大統領府のあるミラノでその職務を代行したのは副大統領フランチェスコ・メルツイ・デリルだった。つまり、イタリア共和国建国の告示と共に組織された新国家機構はフランスに管理されたものだったのである。

新国家の中央行政機関の要となったのは、内務省、財務省、国庫省、法務省、外務省、陸軍省、宗務省の7省だった。各所轄大臣は国家元首、すなわち大統領から任命され、政府の全体責任を除く行政執行権の行使がその職能であった。各大臣の序列は、國務長官以下國務院参議としての法令決議時の署名順であった。ただし国璽の保有者である大統領は審議に不参加であり、署名もしなかった。國務長官は、官報 (*Bollettino delle leggi* 並びに *Giornale italiano*) の公刊責任者としての役割を担う一方で、行政権の行使には関与しなかった。

イタリア共和国中央政府の行政は大統領を頂点としていたが、ミラノ行政府の長として実務を担っていたのは副大統領だった。副大統領は内務省（行政監督局、公共事業局、公共経済局、公共教育局、警察本部）、財務省、その他主要5省を統制し、副大統領率いる中央政府は地方行政府を統括した。地方行政は県単位とムーネ単位に分割され、國務大臣により構成される國務院は県知事を任命し、県知事は県副知事、管区長、県行政局を総括した。地方行政の末端組織はムーネⁱⁱⁱであり、ムーネの収税官とムーネ長によるムーネ行政が行われた。

内務省は、県編成による新地方行政体制下で県やムーネの地方行政に影響を

及ぼし、財産調査・公教育・治安体制を統制した。県知事は県レベルの、副知事は県知事の下で管区行政を管轄した。一方、財務省は関税や間接税、専売制、造幣所の運営に関与した。財務大臣はまた、国税徴収を担う県の収税官やコムーネ財務官も監督した。しかし、財務省が所轄する国家の税制並びに一般会計に関しては、フランス統領政府が新たに設立した国庫省に関連付けられた。つまり、国庫省は歳入と支出全般を管理し、会計院長官の承認をもって各省へ配分^{iv}した。

内務大臣と財務大臣は、その権限を混交しながら国家機構の基盤を作り上げた。内務省は6部局から構成され、その権限は職階制により区分された。例えば、県とコムーネの収税官は内務大臣と財務大臣両者の承認によって任命され徴税業務を遂行したが、国税の徴収は財務省管轄であり、地方税は内務省管轄となっていた^v。

財務省は大判事が統轄する破毀院を擁した。政府は司法府を構成・統制し、法文化や法典編纂を誘導した。陸軍省と海軍省は徴兵法に則って全陸軍並びに全艦隊の編成の増加を推進した。両省による軍隊増強に伴う経費は、国家予算の約三分の一を占めた。副大統領メルツイ・デリルの友人であり、ボナパルトの信任を得た外務大臣フェルナンド・マレスカルキを頂点とする外務省は、第1局であるパリ局と第2局のミラノ局に分割され、フランス第一統領でありイタリア共和国大統領であるボナパルトの意向をパリからミラノへと仲介する役割を担った。そのため外務大臣はパリに駐在し、外務副大臣兼ミラノ局長としてミラノ局を率いていたのは、チザルピーナ共和国時代に外務大臣であったアンブロジーヨ・ビラゴだった。宗務省は聖職者を組織化し、1803年の宗教協約に則ってイタリア共和国とローマ・カトリック教会の関係を再構築した。宗務大臣には聖職者のジョヴァンニ・ボヴァーラが任命された。彼はオーストリア支配下のロンバルディアでヨーゼフ2世時代に改革を推進した啓蒙主義者の一人であり、聖職者でありながら反教権主義的な姿勢が評価されて任命された。

以上のように中央行政が整備されたが、イタリア共和国の存在は1802年1月26日の国家樹立宣言から、ボナパルトがイタリア国王として即位する1805年5月26日までの、わずか40カ月にしか過ぎなかった。ただ、この間にフランスをモデル

としたものではあったが、中央集権体制による近代国家形成の基盤強化が推進され、1805年以降のイタリア王国で中央集権的国家体制が完成されていくことになる。その端緒であったイタリア共和国建国当時、多岐にわたる膨大な立法府の業務の大半は、副大統領メルツイ・デリル個人の寄与によるところが大きい。彼の貢献によって、次のイタリア王国時代に繋がる各行政——地方行政、財政、軍編成、公教育、司法、宗務行政——に横断的な、組織としての一体性が生まれた。メルツイはミラノ行政府のトップとして、ミュラ將軍率いる駐留軍を代表とする、軍事力を背景にしたフランスの行政介入に直面していたが、國務院メンバーや後のイタリア王国時代に國務長官となるアントーニオ・アルディーニらと共闘し、それを押しとどめようと奮闘した。

しかし、イタリア共和国の完全な独立国家としてのあり方はフランスの企図に含まれず、結局ボナパルトが皇帝に即位する際には、フランス帝国の領域に合併されるか、皇帝ナポレオンを国王とする君主国化する選択しかなかった。1805年3月15日にパリで開催された15名の憲法院委員と代議員からなる委員会は、満場一致でイタリア王国憲法第1条を可決し、イタリア国家の君主国への改編が承認された。モンツァで保管されていたランゴバルドの鉄の王冠を、ナポレオンが同年5月26日のミラノ大聖堂でのイタリア国王戴冠式に使用することで、新生イタリア王国は君主国としての正統性を確保した。メルツイ・デリルの意向に沿い、イタリア共和国はフランス帝国への編入ではなく、イタリア王国として存在することを選択した。その結果、メルツイ・デリルはイタリア王国では行政の第一線から外されることになった。しかし、この僅かな間に彼が取り組んだ行政機構、ひいては国家基盤の整備が、形式的にせよ独立国家としての存続に貢献したのである。では、行政機構、そしてその末端部分である地方行政機構の整備はどうなっていたのだろうか。

2. 地方行政機構の整備

完全なる独立国家を志向した副大統領メルツイ・デリルにとって、イタリア共和国設立時の焦眉の急は、領土全域の行政を標準化することであった。フランス

共和暦8年憲法で規定された県知事制による地方行政制度を踏襲し、地方行政の整備が行われることになった。

イタリア共和国の領域となった北イタリアの旧諸国家は、フランス総裁政府期にボナパルトが指揮するイタリア遠征軍によってフランスの衛星国家として再編されていた。その中心となったのがモデナ、レッジョ・エミーリア、フェッラーラ、ボローニャの都市連邦として成立したチスパダーナ共和国、翌1797年チスパダーナ共和国にロンバルディアを合邦し成立したチザルピーナ共和国だった。チザルピーナ共和国時代に既に行政改革に着手していたが、税制は旧制度を引き継ぎ、行政機構のみ改革したものだ。シエイエスの憲法構想に由来する県制が施行されたものの、新旧制度の混在によってその実行には困難が伴った。

イタリア共和国の成立により、中央と地方の行政機構は憲法の規定に則って組織化されることになった。中央行政の整備と同時に地方行政府、すなわち県とコムーネの整備が行われた。地方行政が取り組む第一の業務は、徴税だった。しかし、そこで課税対象についての問題が発生する。その根幹に存在するのは18世紀の啓蒙改革の流れを汲む、土地所有者を納税者とみなす考え方と、革命期の流れを汲んだ、納税義務の法の下での平等という考え方だった。これらの影響下に構築される地方公共団体やその財政面での「平等」は、国家機構の組織化に反映された。合意形成のための中断を経て、1802年7月24日の布告に基づく行政機構の整備により、都市と各県の行政はオーストリア支配期の納税制度に基づくものとして統合された^{vi}。各コムーネは法の下での平等と同様に地域差なく、個別化を排して国家がその組織と職務を標準化し運営した。財政面でも毎年歳入と支出により予算編成を行い、不動産への付加税、償還による不足分も含めて収支を合わせて作成する「近代的財政」が地方自治体に導入された^{vii}。

新財政制度は、各県の中心都市のような旧来の都市国家としての伝統がある大規模なコムーネの既得権を侵害するものでもあった。旧来の都市国家の財政権侵害と捉えられたのである。それは財務に関する独自の運用権を失ったばかりか、旧来の用益権まで喪失するものだった。一番にその影響を受けたのは、首都となったミラノで、財政面で顕著に表れた^{viii}。そのため、小規模コムーネの大規模コ

ムーネへの合併の進展に伴い、移行期の数年にわたって新ムーネが名ばかりともいえるような、旧制度との折衷による救済措置が共和国時代を通して部分的ではあるが取られることとなった。^{ix}

ムーネの財政は地方財政制度によって厳密に管理された。共和国時代に設計され、導入が始まった地方財政の制度化は、イタリア王国時代に至って漸く完成する。王国時代には、「第1種」に分類された住民10,000人以上の人口規模のムーネにおける年次予算は、国務院での審議を経て、副王の最終決裁によりその配分が確定した。^x また、小規模なムーネとして分類されたのは、住人3,000人以上10,000人以下の「第2種」ムーネと住人3,000人規模の「第3種」ムーネだった。第2種及び第3種ムーネの年次予算は県知事による審査と裁可により執行された。

同時に都市と周辺地域との関係も一新された。旧行政区分を継承し、自治権を前面に出した県行政局のあり方が修正された。1802年に県当局は自主的に直接税の歳入から水道・道路・中等教育の構築・公共施設といった項目の予算策定を行ったが、1805年には内務省が直轄する県知事の決裁に職員や資材を含めた県行政が集中し、県知事の自由裁量権が拡大した。同様に県議会も中央主権化され、県行政に区分される会計を監査し、県やムーネに関する提言を含んだその結果を政府に提出した。この傾向は、王国時代に君主権の確立によって県行政における自主決定権の完全喪失という形で完成されていく。^{xi}

フランス統領政府の制度を借用した県知事制度の導入は、県という行政区分においても国家権力を介在させるという、中央集権化の端緒であった。政府によって任命された官僚は、県行政の長である県知事として、その職権は行政のみならず、政治家の監督や警察の統制など広範に及んだ。地方行政において、旧来の司法官や地方議会組織の役割をも担った県知事は、その存在が政府の執行権の拡大を体現した。イタリア共和国の体制下では居住条件等を満たしていないのにも関わらず、貴族から指名されて構成する貴族会の制度を維持している県が存在した。県議会に加え、主に有産市民である居住者という要件によって資格を得た選挙人会から選出された評議会、立法院議員選抜のための名簿より任命される県行政官が、

県知事の下で地方行政を担った。県行政に関連する予算の配分は、県知事の専決事項であった。^{xii}

イタリア共和国設立当初、大統領ボナパルトは「私はメルツィが望むようにさせていた。彼は自らが持つ権限を活用し、(国家形成を) 前進させている」と語ったが、行政機構そのものの整備には数カ月が必要だった。その端緒となったのは地方行政の整備で、県制・県知事制導入が先鞭となった。県制はイタリア共和国憲法第3条「イタリア共和国は県、ディストレット、コムーネに分割する」を根拠として施行された。その詳細は、憲法第3条を基とした1802年5月6日の副大統領令^{xiii}で告知された。

県制そのものは、イタリア共和国に先立つ第2次チザルピーナ共和国時代、同共和国兼フランス政府内務担当臨時大臣ペティエの名によって、革命歴9年草月9日の内務省令により施行されていた。それがイタリア共和国への改編に際し、改変されて実施されることになる。そこにはボナパルトの、フランスとイタリアにおける同制度・同一政治システム導入という意思が示されていた。それに抗したのは、「イタリア」としての特性を加味し、イタリア的システムの構築を望んだメルツィ・デリル^{xiv}だった。

ミラノ貴族であり、啓蒙改革期の穏健派最後の世代であるメルツィ・デリルは、革命の所産である民主主義や革命思想に共鳴しなかったが、それを拒絶するほど狭量でもなかった^{xv}。行政制度や中央主権体制そのものは、旧体制下の啓蒙改革で取り組まれていたが、新国家で構築しようとしていたものとは異なっていた。メルツィ・デリルは、マリア・テレジア期からヨーゼフ2世期にかけてのロンバルディアにおける諸改革に抗した、当時まだ色濃く受け継がれていた地方自治の伝統の後継者、即ち啓蒙改革期の穏健派最後の世代だった。加えて彼は、独立国家を望んでいたため、ナポレオン時代に入ると近代国家として地方行政の標準化を推進しようとした。しかし、特にロンバルディアの都市支配層では地方自治の伝統を保持しようとする傾向が強かったため、中央集権を伴うナポレオン期の地方行政制度導入は慎重になさなければならなかった。そのためメルツィ・デリルはナポレオンが望むフランス共和国とイタリア共和国における国家機構の平準化で

はなく、特にイタリアにおいて行政制度を浸透させ、それを円滑に運用するために、ある程度のイタリア的伝統を加味しようと議論を重ねた。^{xvii}

県制施行の副大統領令発令から翌6月にかけて、県知事と副知事に関する指示が出された。前述の、第2次チザルピーナ時代の内務省令を参考にしつつ参事院で議論を重ね、県知事と副知事の業務詳細については7月24日に可決し、7月26日に参事院令として発された。一連の法令により、政府の元に県制が整備された。アルト＝ポー県とミンチョ県を除く10県は、チザルピーナ時代の県制を継承し、円滑な新県制への移行が可能となった。

政府が任命する県知事は、最初に5名が4月26日に選任され、副大統領令発布と同時に5月6日にその就任が発表された。^{xviii} 県知事の選任は参事院主導でなされた。県制や県知事制といった行政の組織化は、ボナパルトが望んだようにフランスと共通するものとなった。しかし、県知事の職務に関してはメルツイ・デリルの意向が反映され、フランスのものより知事の裁量権が広く設定されることとなった。^{xix}

3. メッラ県知事カルロ・ヴェッリ

では、メッラ県知事に就任したカルロ・ヴェッリを例として県知事制導入時の問題について検討する。

県知事は、メルツイ・デリルを中心とした参事院が候補者を絞ってリスト化し、ボナパルトの承認を受けて選任された。その選考はチザルピーナ共和国時代のエリート層を中心に行われた。つまり、土地所有者であり新制度下での中産階層であることが基本条件となった。ここでもフランスと同様、ナポレオン支配を支える名望家層育成の意志がみられる。チザルピーナ共和国からイタリア共和国への国家再編のため、メルツイ・デリルは政治の安定性を重視して、反ジャコビーニであることを県知事候補の第一とし、トリエンニオ（ジャコビーニによる「革命の3年間」）の影響の排除に努めた。^{xx}

メッラ県はロンバルディアのプレッシャを県都に設置され、県知事に任命されたのは、副大統領メルツイ・デリルの姻戚であり、ミラノの啓蒙改革穏健派の同志でもあったピエトロ・ヴェッリの弟、カルロ・ヴェッリだった。カルロ・

ヴェッリはピエトロ、アレッサンドロに次ぐ、ヴェッリ4兄弟の三男にあたり、ピエトロ・ヴェッリの後妻となったメルツイの妹ヴィンチェンツァ・メルツイの義弟で、ピエトロ亡き後も義姉ヴィンチェンツァと文通によって交流を保っていた^{xxi}。副大統領メルツイ・デリルによるメッラ県知事への任命は、個人的な親交から培われた長年の信頼関係に基づいたものであったが、ヴェッリにとっては想定外のことだった。当時メルツイは副大統領として、ジャコビーニの残党、そして新知事による利己主義がはびこる地方行政制度の正常化と標準化に加え、中央集権化という困難な問題に立ち向かっていた^{xxii}。ヴェッリのメッラ県知事任命は、その状況打開の一策として行われた。

当時の状況は、パリにいる外務大臣マレスカルキに宛てたメルツイの書簡から読み取ることができる。「利己主義の蔓延は信じがたいほどです。……（中略）……責任を持って誠実な人々に指示を出すことで信頼できる結果が導かれますが、私たちの国家システムではそれが叶いません。国内での政策実行の反響は停滞と疑惑のみで、このことから国内外に関わるイタリアの政治の限界に疑問の余地がありません^{xxiii}」。つまり、新生国家であるイタリア共和国への信頼はほぼ存在せず、副大統領令に関してもそれは同様だった。国家意識は皆無であり、国家の運営に参画する有産市民は不足し、なおかつその少数の有産市民を「利己主義」から守ることに腐心せざるを得なかったのである^{xxiv}。

1743年生まれのカルロ・ヴェッリは当時60歳目前で、健康上の不安を抱えていたため、メルツイの誘いを熟考し、末弟ジョヴァンニの住居に近いラーリオ県の中心地コモ赴任という条件での受諾を返答した^{xxv}。ヴェッリの経歴、資質ともメルツイにとって理想的な知事だった。つまり、名門貴族であるヴェッリ家に生まれたカルロは、当時は裕福な有産市民であり、かつ政治家としての経歴が一切なかったのである。政治に関して白紙状態というのは、それまでの政治生活のしがらみがなく、党派付けも行われていないということであり、何よりもメルツイが個人的に人柄を信頼できるということが非常に大きかった。ヴェッリの持つ条件は、県知事制の実施という、イタリア共和国初期の副大統領による政治の根幹となった^{xxvi}。

ヴェッリは県知事受諾条件として任地を限定したが、新国家のあり方や問題を
知ったことで、それが絶対的な条件ではなくなった。数年後に彼は以下のように
述べている。

「善き政治への希望の根底にあるものは、政治と社会を構成する個人の契約によ
って作られる国家です。幸福な状況に満足した誠実な市民は、公共の利益に責
務があるということに同意します。チザルピーナ共和国での革命が前例ですが、
(それだけではなく、) 様々な政体で何かしらかの革命が起こりました。(同じ轍
を踏まないためにも) 県制の導入にはその根柢が十分にあります。県知事こそま
さに地方行政の要となる存在なのです。……(中略)……イタリア共和国政府そ
してイタリア王国政府は、政府に対する信頼を醸成しないとはいけません。イタリ
ア人にオーストリア政府がもたらしたその『信頼できない』という政治の特徴の
ひとつを消し去るべきなのです。」^{xxvii}

ヴェッリは新制度導入に関わる問題を認識し、ラーリオ県ではなくメッラ県知
事への就任を受諾した。メッラ県はロンバルディアでありながら数世紀にわたり
ヴェネツィア共和国領であった地域で、オーストリア支配下のミラノ公国とは法
体系が異なっていた。加えて、ヴェネツィア支配下のロンバルディアでは、中心
都市であるブレッシャはベルガモに次ぐ第2の都市で、ヴェネツィアの共和政の
伝統の影響もあり、1797年にジャコビーニ革命を成功させた、民主化運動が非常
に激しい都市のひとつでもあった。^{xxviii}そのため、新国家の中央集権制の成立可否を
占う重要な県と認識されていたのである。

メッラ県知事への就任数日前に、ヴェッリは内務大臣のヴィツラから書簡を受
け取った。そこには緊急の用件として、ブレッシャ貴族からの要望が綴られ、
「唯一のミラノ人」、つまりはよそ者であるということを意識させられた。^{xxix}その結
果、ヴェッリは出立の予定を早め、ブレッシャを中心としたメッラ県がミラノに
次ぐ重要な地域であることを再認識した。^{xxx}すなわち、ミラノには名士会が設置さ
れたように、ポローニャには知識人会が、そしてブレッシャには商人会が設置さ
れていたのである。そこはロンバルディアにおける産業振興の要ともいえる都市
だった。政府の信任を受け、ヴェッリは知事に就任したが、同時に75名の議員か

らなる立法院にも所属した。^{xxx1}立法院は新国家の形成を担う立法機関で、法整備により近代国家形成を支えていた。^{xxx2}地方の現状を实地で知る人間を兼任として中央行政にも参画させることにより、より適切で効果的な行政整備を行うというメルツイ・デルルら参事院の決意表明と言えるだろう。

1802年4月19日、ヴェッリは正式にメッラ県知事に任命され、同年6月6日にブレッシャに赴任した。^{xxx3}到着後すぐに義姉ヴィンチェンツァに送った書簡には、「非常に順調に旅程をこなし、既に世辞にも慣れてきました。健康状態も良好で、この地方、そしてブレッシャも素晴らしいです。慣例に則らない限り、宿舎もきつと素晴らしいことでしょう。男性が一人僅かな私的時間を過ごすには不足はないはずです。というのも、寝ている時まで公務に忙殺されるに違いありませんから。」^{xxx4}

知事としてのヴェッリは、チザルピーナ共和国時代の経歴や実績がないにもかかわらず、仕事仲間から敬意を受けることになった。^{xxx5}というのも彼が着任したメッラ県は、イタリア共和国が直面する問題の縮図といえる状況だったためである。メッラ県における県制施行の成否が、新制度定着の試金石となったため、メルツイ・デルルは最も信頼が置けるヴェッリを知事に据えたのだ。

県制施行の副大統領令が公布され、新知事が就任する直前の1802年4月、チザルピーナ時代の雰囲気の色濃く残し、ブレッシャの官吏の多くに党派性を持たせたために「邪悪」とメルツイ・デルルが評したジャーコモ・グレッピの代理として、アルフォンソ・バンティが臨時委員の肩書でメッラ県に着任した。彼はチザルピーナ共和国時代にレーノ県の警察署長を務め、1802年3月にピエトロ・クストーディの後を継ぎ、中央警察局長に就任していた。彼はブレッシャ到着後すぐに、新知事の到着までに終了させるべく官吏の再編に取り掛かった。党派性が付けられ、望ましくない人物を罷免したが、党派性がない人物を探す方が困難だった。^{xxx6}ヴェッリ着任前の問題はこのようにして生じた。ヴェッリの解決策は、中央を含めたメッラ県外から政府経由で官吏を招来することだった。

メッラ県、ひいてはイタリア共和国地方行政が直面していた問題の第一は官吏の質の低さだった。専門性に欠け、プロフェッショナルとしての矜持も持たず、

伝統的なしがらみにより中央集権的な行政遂行を阻害する者が大多数であった。^{xxxvii}
これはメッラ県だけでなく、エミーリアの各県でも顕著な問題だった。この官吏にもはびこる縁故主義は、彼が政治に携わる以前のチザルピーナ共和国時代も同様であったことが、義姉ヴィンチェンツァへの手紙に残されている。「公的なこと全ては非常にゆっくりとしか進行しません。しかしこの鈍重さは私の責任ではありません。お金もなく、権力もないところから、(それらを)取り戻さなければならぬのです。既に大臣方にも嘆願していますが、(彼らは)行政に精勤しても何ら業績とならず、報酬もないのです。人は(自分がなしたことが)人の態度に反映されるだけではどうにもならないのです。誰かが見ている、もしくはよく知ってくれている誰かが遠くにいるということのみでは、官吏にとっては業務遂行の妨害でしかないのです。これが根本的かつ永遠の問題です。」^{xxxviii}

県制、そして県知事制を法的に整備し、組織を整え、知事による集権的な地方運営をなそうにも、その行政を支えるべき官吏はイタリア共和国時代に至っても既得権の保持や、伝統的な縁故主義から脱却できず、特に知事との信頼関係が形成されていなければ知事の政策の阻害要因にしかならなかった。ミラノから派遣され、地元によ縁を持たないヴェツリはミラノの官僚の仕事ぶりを引き合いに出し、報告書を含め全て自分でやるしかない現状を嘆いている。^{xxxix}また、知事の権限も表面的で曖昧なものが多いということもマイナスの要因の一つとなっていた。県知事は広範囲にわたる権限を保持していたが、県会や県庁、県の陸軍将官、副知事など、地方行政を担う組織や主体とその権限が重なる部分も多かった。また、知事不在時の代理者である2名の副官の存在も問題となっていた。1名は行政官から任命し、もう一名は警察より任命したが、両者とも地元の名士であり、県の現実を踏まえて知事に助言する役割を担った。しかし、彼らが持つ地元ゆえのしがらみにより、その助言の多くは知事の職務遂行の妨げとなった。彼らの「愛国心」は地元であり、「国家」に及んでいなかった。^{xl}ヴェツリはヴィンチェンツァに膨大な数に及ぶ書簡を送り、副大統領メルツイの期待に応えられない不甲斐なさと、政府の求めに応じていつでも辞職する覚悟を述べている。^{xli}

知事就任初期、以上のような旧制度や地域性に由来する悪習ともいえる慣習に

より業務が阻害されたのはヴェッリだけではなかった。大半の県ではまずは公共心を養うことから始めなければならなかった。従来の慣習を消し去るのではなく、緩和させることが新制度定着の要だった。行政の混乱を排除し、憲兵長官さえも法を逸脱した命令を発している状況を秩序だったものにするのが難題^{xiii}だった。強権による解決策も考慮されたが、ルビコーネ県に派遣された特任署長アントーニオ・コッソーニの報告によってその実施は見送られることになった。彼は警察権を脅かす、国民衛兵の自律性と対峙し、ナポリ人として地元名士に偏見を持っていた総務部長ルイージ・デ・サンティスとともに、中央政府の権力をもって事態収拾を図ったが、それに反発する市民によりルビコーネ県都で暴動が発生したのだ。その結果、県知事はアレッサンドロ・カルロッチに交代した。このような強権での事態収拾による暴動の多発を懸念したメルツィは、ヴェッリに対しても旧長官グレッピへの注意喚起^{xiii}を行った。しかし、プレッシャでは旧貴族であるガンバラに加え、国民衛兵指揮官であるカーニヤマルティネンゴがコムーネ行政に影響を与えているだけでなく、グレッピの親友バルルディが地元警察署長に就任していたが、彼らは『イル・カフェ』紙に代表される啓蒙知識人でもあったため、共和国が推進する行政統合に共感していた。その結果、警察行政の統合が先行していくこととなる^{xiv}。

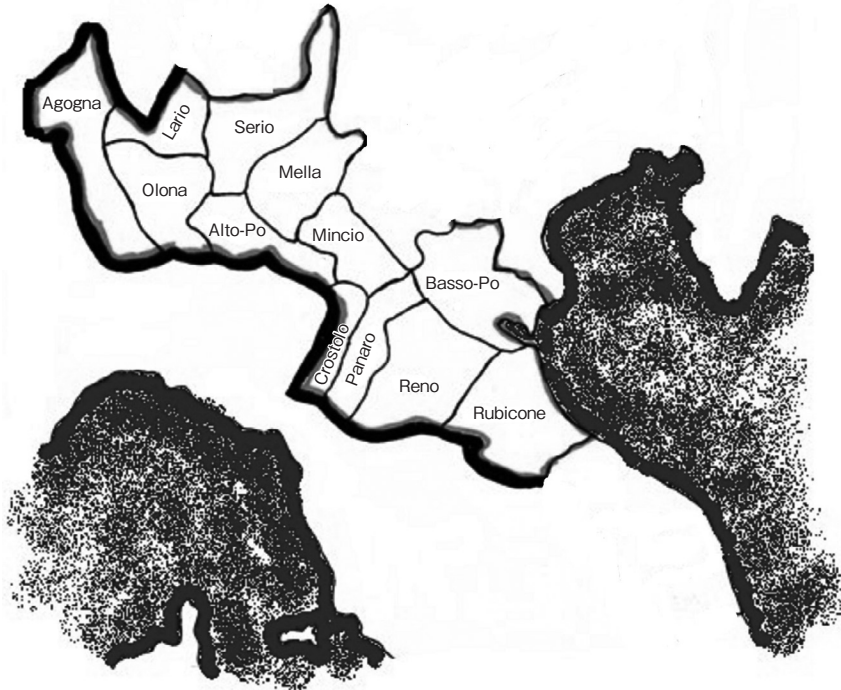
畢竟、啓蒙主義者のネットワークにより、メッラ県における地方行政の整備が進展していくこととなった。それは啓蒙改革者ピエトロ・ヴェッリへの共感、そしてメルツィの啓蒙主義的側面への、地域を越えた価値観の共有がもたらしたものであった^{xiv}。

おわりに

以上のように、フランス側が求める仏伊の同質化は、革命を経たフランスと、旧制度から革命フランス支配、そしてナポレオン支配へとその経緯を異にしたイタリアには遂行困難な課題だった。まずは行政執行力を確保するために地方官吏の質を求めなくてはならなかったが、それは困難を極め、官吏は障害にしかならないという状況も生まれた。ただし、それを否定する県知事も縁故により抜擢さ

れているという状況に、イタリア的特性が浮かび上がる。

導入期の大混乱の中、地方行政整備に貢献したのは、地方官吏ではなく、啓蒙的価値観を共有した、啓蒙期の知識人だった。啓蒙主義者だったメルツイが副大統領としてイタリア共和国の形成を主導したことが、第一関門突破の契機となった。ピエトロ・ヴェッリを兄に持つカルロ・ヴェッリもその恩恵にあずかった。これもまたイタリア的特性と言えるだろう。これを失い、より近代国家としての体裁を整えるのは、メルツイら啓蒙主義者を排除していくイタリア王国時代に入ってからである。



地図1：イタリア共和国領域図



地図2：イタリア共和国県制
(Atlante della Storia d'Italia, De Agostini,1997 筆者作成。)

表1：イタリア共和国の県編成と県都一覧（首都ミラノを中心都市としたオローナ県より時計回り順とする）

県	中心都市
オローナ	ミラノ
アゴーニャ	ノヴァーラ
ラーリオ	コモ
セーリオ	ベルガモ
メツラ	ブレッシヤ
レーノ	ボローニャ
バッソ＝ポー	フェッラーラ
ルビコーネ	フォルリ
パナーロ	モデナ
クロストロ	レッジョ（・エミーリア）
ミンチョ	マントヴァ
アルト＝ポー	クレモナ

表2：チザルピーナ共和国設立当時の県

県	中心都市	
アッダ	ローディ、クレモナ	2年ごとに入替
アルピ・アブアネ	マッサ・カッラーラ	
クロストロ	レッジョ（・エミーリア）	
ラーリオ	コモ	
モンターニャ	レッコ	
オローナ	ミラノ	
パナーロ	モデナ	
ポー	クレモナ	
セーリオ	ベルガモ	
ティチーノ	パヴィア	
ヴェルバーノ	ヴァレーゼ	

注

- ⁱ Zaghi, C., *L'Italia di Napoleone della Cisalpina al Regno*, UTET, 1986, pp.293-392., Capra, C., “La condizione degli intellettuali negli anni della Repubblica e del Regno Italico (1802-1814)” , in *Quaderni Storici*, 23, pp.471-490.
- ⁱⁱ Mannori, L., “Alle origini della Costituzione del 1802” , in *Robbiati Bianchi(2007)*, pp.95-157.
- ⁱⁱⁱ Costituzione della Repubblica Italiana, 26 gennaio 1802; decreto 6 maggio 1802; legge 24 luglio 1802, in *Bollettino delle leggi della Repubblica e del Regno d'Italia*, Stamperia reale Milano, 1810.
- ^{iv} Pillepich, A., *Milan capitale napoléonienne, 1800-1814, Préface de Jean Tulard*, Lettrage Distribution, Paris, 2001, pp.121-123. e Grab, A., “La politica finanziaria nella Repubblica e nel Regno d'Italia sotto Napoleone(1802-1814)” , in *L'Italia nell'età napoleonica. Atti del LVII Congresso di storia del Risorgimento italiano, Milano, 2-5 ottobre 1996*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma, 1997, p.100.
- ^v Sofia, F., *Una scienza per l'amministrazione: statistica e pubblici apparati fra età rivoluzionaria e restaurazione*, Carocci, 1988, pp.179-180.
- ^{vi} Zani, M., “Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. La legislazione della Repubblica italiana e del Regno d'Italia” , in *Storia urbana*, 50, 1990, p.42.
- ^{vii} Marongiu, G., *Storia dei tributi degli enti locali(1861-2000)*, CEDEM, 2001, p.14.
- ^{viii} Pillepich, A., *op. cit.*, pp.183-186.
- ^{ix} Meriggi, M., “Una regione di comuni. Le istituzioni locali lombarde dall'età napoleonica all'unificazione nazionale” , in *Regione Lombardia, Amministrazione e archivi comunali nel secolo XIX. Atti del seminario svoltosi a Milano il 19 gennaio 1993*, Milano, 1996, p.8.
- ^x *Ibid.*, pp.35-40.
- ^{xi} Antonielli, L., *I prefetti dell'Italia napoleonica, Repubblica e Regno d'Italia*, IL Mulino, 1983, pp.237-41.
- ^{xii} Rotelli, E., “Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria(1755-1859)” , in *Archivio storico Lombardo*, C, 1974, pp.197-198.
- ^{xiii} Lettera di Marescalchi a Melzi, Parigi 28 ottobre 1802, *I carteggi di Melzi d'Eril duca di Lodi*, a cura di C. Zaghi , Vol.III, Museo del Risorgimento e raccolte storiche

del Comune di Milano, 1960, p.66.

^{xiv} Decreto vicepresidenziale del 6 maggio 1802, in *Bollettino delle leggi*, cit., pp.68-72. 「県制の設立令」

^{xv} Legge di 11 primale anno IX, in Archivio di Stato di Milano(ASMi), Vicepresidenza Melzi, cart.43-44 unite, ed il Consiglio Legislativo nelle sedute dei giorni 19 febbraio, 10 marzo, 6 e 8 aprile in ASMi, Consiglio Legislativo, r.1.

^{xvi} Capra, C., “La carrier di un ‘uomo incomodo’ , I carteggi Melzi d’Eril” , in *Nuova rivista storica* LII(1968), 1968, pp.147-168.

^{xvii} ASMi, Consiglio Legislativo, r.1 ed Uffici e Tribunali regi, cart.655.

^{xviii} 19 febbraio, ASMi, Consiglio Legislativo, r.1.

^{xix} Lettera di Marescalchi a Melzi, 16 marzo 1802, *I Carteggi*, cit., vol. I, p.126.

^{xx} Lettera al Bonaparte, 13 maggio 1802, e 4 maggio 1802, *Ibid*, Vol.I, p.315. La relazione dal Melzi a Bonaparte, 15 ottobre 1802, *Ibid*, Vol.III, p.471.

^{xxi} Capra, C., *I progressi della ragione. Vita di Pietro Verri*, Il Mulino, Bologna, 2002.

^{xxii} Antonielli, L., *op. cit.*, pp.157-162.

^{xxiii} Lettera di Melzi a Marescalchi, Milano 3 giugno 1802, in Zagh, C.(a cura di), *I carteggi di Francesco Melzi, duca di Lodi, Vol.1*, Raccolte storiche del Comune di Milano, 1958, p.384.

^{xxiv} *Ibid.*, p.288.

^{xxv} Relazione del conte Carlo Verri, *Ibid.*, p.227. 「それは1802年のことだった。私は農業に従事して田舎生活を満喫していた。フランチェスコ・メルツィ・デリル伯爵がイタリア共和国副大統領に就任し、県知事への就任を要請してきた。私は既に59歳を超え、健康上の問題を抱えていた。時間をかけて十分に考えた末、コモに赴任するラーリオ県知事ならという条件付きで受諾することにした。コモは陰気な町だが、私の地所や故郷に加え、弟の騎士ジョヴァンニの住居に近かったというのが（コモを希望した）その理由だ」

^{xxvi} Lettera di Cicognara a Costabili, Milano 12 giugno 1802, *Archivi Costabili Containi*, in Biblioteca Archivio del Risorgimento, cart.3. 「私がメルツィにしたように、誰も（メルツィを）手助けせず、（その立案に）同意もしなかった。というのも私が国務長官になるべきだったからだ。彼がかつて指導的立場にあったならば、嫌な予感がしていたとしても信頼しただろう。明らかなのは、彼（メルツィ）が友人ばかりを任命し

たということだ。そうした以上、彼は信頼できる人物ではなく、実務に関しても何も出来ることはないのだ。」

xxvii Relazione del conte Carlo Verri, *Op. cit.*, pp.2-3.

xxviii Pietro, P., “Ideali unitari e indipendentistici dei <<giacobini>> veneti” , in *Società e storia, XXII(1999)*, n.85, p.622.

xxix Lettera di Melzi a Marescalchi, Milano 2 aprile 1802, *op. cit.*, pp.74-75

xxx Lettera del Ministro Villa a Carlo Verri, Milano 20 aprile 1802, in Archivio di Stato di Milano(ASMi), *Uffici regi*, cart.655.「政府は共和国県知事として、公共の利益に資することが明らかな人物を指名することを決定し、貴殿の資質はそれに値すると評価した。メッラ県市民は、自主投票の繰り返しによって、共和国政府を受け容れた。その結果、共和国政府は貴殿をメッラ県知事に任命することになった。私は貴殿が人品共に適性を備えていると判断している。故に政府は最良の人物を選んだと考えている。しかし、いくら政府が良識と良心をもって選出しても、プレッシャ人ではなく、かつ政治経験がない貴殿の知事就任と県政の主導権に関してメッラ県の有産市民全員を納得させることは難しい。行政執行に際してはプレッシャの特性に十分に配慮して欲しい。」

xxxi Lettera di Carlo Verri al ministro dell'interno Villa, Milano 21 aprile 1802, in ASMi, *Uffici e Tribunali regi*, cart.655.「大臣閣下、貴殿の書簡は二重の意味で私の誉れとなりました。賢明で徳の高き政府の信頼は、私自身の知性、道徳、身体など全てを忘れて、教養があり善良な県民に対する義務のみを（追求していこうと）思います。私に対する厳しい視線は、私が良き市民としての本分を尽くすことを助けるでしょう。私の受諾は市民の無知によって揺らぐ、全身全霊をもって県政を統括します」

xxxi Lettera Carlo Verri a Vincenza Melzi, Biassono, 3 maggio 1802, in Archivio Verri presso la Fondazione Raffaele Mattioli per la storia del pensiero economico (AV) , Milano, Cart.293.

xxxi ASMi, *Uffici regi*, cart.655.

xxxi Lettera di Carlo Verri a Vincenza Melzi, Brescia, 1 giugno 1802, AV, cart.293.

xxxi Carteggi tra Banfi e Villa, ASMi, *Uffici e Tribunali regi*, cart.655.

xxxi Lettera Melzi a Marescalchi, Milano 3 giugno 1802, *I carteggi*, cit., Vol.I, p.384.

xxxi Lettera Carlo Verri a Melzi, Brescia 21 giugno 1803, ASMi, *Vicepresidenza Melzi*, Cart.45.「私は、日々、一秒をも惜しんで日常業務を遂行しています。県行政全般に関しては報告した通りです。私が望んでいる新規の業務は、あなた方の忍耐に掛

かっています。勤勉性という幻想は、熟練性と啓蒙の欠如により、全く実現出来ません。」

xxxviii Lettera Carlo a Vincenza, Melzi, Brescia 10 gennaio 1793, AV, cart.293.

xxxix Lettera Carlo a Vincenza Melzi, Brescia 2 aprile 1804, *Ibid.*

xi Lettera Carlo a Vincenza Melzi, Brescia 16 luglio 1802, *op. cit.*, cart.292 e Brescia 16 dicembre 1803, *op. cit.*, cart.293.

xii Lettera Carlo a Vincenza Melzi, Brescia 30 luglio 1802, *op. cit.*, cart.292.

xiii Lettera Carlo Verri a Melzi, Brescia 21 giugno 1802, ASMi, *Vicepresidenza Melzi*, cart.45.「各行政機構は無秩序な混乱に陥っています。私は県の金庫が空になっていることを確認しました。国家としての運営の経費で負債が生じています。徴税官であるブランヴィッラ氏から財源が尽きたとの報告を受け、会計を確認しました。彼は自分の立場を守る為に汲々としています。彼の報告が遅れたため、徴取金も不足し、日常経費も不足するという窮地に陥っています。昨日、内務省収税官のボットゥーラ氏に会い、賦課金の分割払いによって現金を得ました。同じ職務であるにも関わらず、ミラノとブレッシャでのこのような違いを想定していたのでしょうか」

xliii *Archivio Costabili Containi*, cart.3., in Biblioteca Archivio del Risorgimento.

xliiv Lettera Verri a Melzi, Brescia 10 e 30 luglio, 2 agosto 1802, ASMi, *Vicepresidenza Melzi*, cart.45.

xlv *Ibid.*