

トリノ市の地区住民評議会

ー動態分析にむけてー

三 浦 哲 司

District Councils in the City of Torino

For analyzing dynamics in the future

要 旨

本稿では、トリノ市の地区住民評議会に関する将来的な動態分析を進めるための足がかりを築くために、主としてその概要把握に取り組む。まず、イタリアの地区住民評議会の大枠を概観し、わが国における先行研究の検証を行う。続いて、イタリア地方自治制度改革の変遷とともに地区住民評議会のあゆみを振り返る。そのうえで、トリノ市の地区住民評議会の制度設計、およびトリノ市第2地区の地区住民評議会の現状を確認し、今後の研究課題を明示したい。

キーワード

トリノ市、地区住民評議会、地域自治、都市内分権、大都市

ABSTRACT

This paper attempts to analyze on the institutional design of district councils in the city of Torino for the purpose of building the research foundation for analyzing dynamics of it in the future. Firstly, it surveys district councils of Italy, and analyzes the existing research outcomes in Japan. Secondly, it summarizes the historical background of decentralizations and district councils of Italy. Thirdly, it classifies institutional designs of district councils in the city of Torino and its present situation in the second district. Finally, it attempts to present the future tasks of the research.

Keyword

City of Torino, district council, local governance, intra-city decentralization, metropolitan city

I はじめに

わが国では現在、大都市自治体で都市内分権のしくみの導入が模索されている。それ以前は平成の大合併を契機として、主に合併自治体で都市内分権への注目が高まり、地域自治区制度や合併特例区制度が創設された。実際に、こうした制度が合併自治体の一部で導入されるうごきもみられた。もっとも、総務省は2010年3月に『「平成の合併」について』を公表し¹⁾、現在では合併の潮流はひとまず終息したといえよう。

今日の大都市で都市内分権のしくみが要請される背景には、以下のような事情がある²⁾。すなわち、大都市では地域社会が抱える課題が顕著に複雑化し、住民ニーズも多様化する一方、自治体行政の側は財政事情の悪化から人員削減・歳出削減を進めざるをえず、従来のように自ら地域課題の解決に乗り出すのが困難になっている。そのため、都市内分権のしくみを通じて地域社会で活動する多様な主体の問題解決能力（「地域力」と呼ばれる）を引き出し、地域課題の解決をめざすようになったのである。大都市に

における具体的な事例としては、モデル実施の段階ではあるものの、たとえば名古屋市の地域委員会制度や大阪市の地域活動協議会制度があげられよう。もっとも、わが国の大都市における都市内分権の実践は、未だ試行錯誤の段階にあるのも、また事実である。

こうした状況をふまえるならば、わが国よりも先行して大都市で都市内分権を実践してきた事例を検討し、そこから有益な視点や示唆を導き出すことには、一定の意義を見出せよう。実はイタリアでは早期から大都市で都市内分権を実践してきた経緯があり、特にボローニャ市の地区住民評議会がわが国でもいくつかの紹介がなされている。もちろん、研究を進めるうえでは、わが国とイタリアの地方自治制度そのものに大きな違いがある点に留意する必要がある³⁾。しかし、都市内分権の実践という面では、イタリアの経験から得られる点も決して少なくないように思われる。

そこで、わが国におけるイタリアの地区住民評議会に関する研究動向をみてみると、その実態を体系的に検証した研究成果は、ボローニャ市およびフィレンツェ市を対象としていることがわかる。もっとも、これら2市以外の自治体における地区住民評議会の今日の実情が明らかにされない限りは、イタリアの地区住民評議会の全体像が浮かび上がってこないのではないかと。「ボローニャ市・フィレンツェ市の地区住民評議会＝イタリア各地の地区住民評議会」とステレオタイプに解釈してしまうと、地区住民評議会の一側面しかとらえられないのではないかと。こうした事情からも、2市以外における地区住民評議会のあり様を検証する必要があるといえる。

以上をふまえ、今後における研究ではトリノ市の地区住民評議会を対象として、地域社会の現場レベルからその実践の検証に取り組み、そこからわが国の大都市での都市内分権にとって有意義な視点の抽出をめざしたい。こうした研究の到達点を念頭に置

き、本稿ではひとまずイタリアの地区住民評議会の概要を確認するとともに、トリノ市における評議会の概要把握を試みたい。そのため、本稿はトリノ市の地区住民評議会に関する将来的な動態分析のための足がかりという位置づけとなる⁴⁾。

II 地区住民評議会の枠組み

地区住民評議会 (consiglio di circoscrizione) に関する規定は、イタリアの地方自治法のなかにみられる。コムーネ (わが国の市町村に相当する) 内での権限委譲を進めるために、細分化された行政単位としての「地区」(circoscrizione) を設定し、ここにコムーネの事務の一部を委ねることが可能となっている (イタリア地方自治法第13条、第17条)。コムーネにおける地区の設置は、人口10万人以上のところでは必置であるが、人口3万人以上10万人未満のところでは任意、人口3万人未満のところでは設置不可である。

地区住民評議会は地区住民による選挙で選ばれる議員から構成され、地区のさまざまな問題に関する提案権、審議権、議決権が委ねられている。また、評議会には議長ポストが置かれるとともに、多くの場合に個別の分野ごとに委員会が設置され、ここに地区住民が参加して評議会活動に携わっていくことになる。

もっとも、地区住民評議会の活動に関する細かな規定は、コムーネごとの憲章で定められているのが一般的である。いいかえると、イタリア地方自治法にみられるのは評議会設置に関する大枠であり、制度設計や評議会活動の細部まで画一的に規定しているわけではない。そのため、現場レベルの細かな規定はコムーネによって様ではなく、結果として活動内容もコムーネごとで多様性を帯びている。さらに、設置された地区レベルでも地区住民評議会に関

図表1 地区住民評議会の概要

地区の名称	サン・ドナード地区 (ボローニャ市)	第4区 (フィレンツェ市)
地区の人口	約30,000人	約67,000人
地区の特性	住宅地や企業施設が立ち並ぶ	ベッドタウン
地区の議員	15名	23名
評議会活動	・ 市行政に対する提案、諮問 ・ 地区内公共機関と市行政活動の調整 ・ 公共サービスの供給 ・ 公共施設の管理 (託児所、幼稚園、市民センターなど)	・ 市議会への意見表明 ・ 地区内の公共的業務の執行 ・ 公共サービスの供給 ・ 公共施設の管理 (図書館、青少年施設、高齢者センター、保育園、幼稚園、小学校、中学校など)
委員会	・ 1) 地区整備・都市計画・交通・環境委員会、2) 社会サービス・住宅・人的サービス・移民委員会、3) 生活活動・商業・労働委員会、4) 文化委員会、5) 学校委員会、6) 青年委員会、7) スポーツ委員会、が設置 ・ 各委員会とも地区議員、地区住民、政党や団体関係者から構成	・ 1) 地域整備委員会、2) 学校委員会、3) 文化委員会、4) 社会福祉委員会、が常設作業委員会として設置 ・ 各委員会とも地区議員、職員、地区住民から構成

※以下の先行研究を参照して、筆者が作成した。山田・2008、104～116頁。佐藤・2000、205～211頁。

する活動規則があり、同じコムーネの評議会であっても取り組み内容にはしばしば違いが見受けられる。地区の教育問題に力を入れる評議会もあれば、社会福祉問題に力を入れる評議会もあるということである。

そこで、ここでは実際の評議会活動をイメージするねらいから、先行研究を手がかりにして地区住民評議会の活動内容を把握しておこう。図表1はボローニャ市サン・ドナード地区およびフィレンツェ市第4地区の地区住民評議会について、先行研究に依拠して整理したものである。個々の評議会はそれぞれ、市議会や市行政に対する提案や意見表明、地区内の公共的な業務の執行、地区内での公共サービスの調整と供給、地区内の公共施設の管理と運営などを担当していることがわかる。また、委員会に関しては、地区整備、教育、文化、社会福祉などの分野ごとに設置されており、地区住民が参加するかたちをとっている。そのため、こうした委員会活動が地区住民にとっての住民参加の機会となり、同時に地区住民評議会と地区住民との協働活動の場となっているといえよう。

Ⅲ 先行研究とその課題

1 わが国の地区住民評議会に関する先行研究

イタリアの地区住民評議会をめぐっては、すでにわが国でもいくつかの研究成果が提出されている。たとえば、古くは1982年に公表された、埼玉自治体問題研究所イタリアCdQ研究会による体系的な研究がある⁵⁾。この研究は当時のイタリアの地方自治制度における地区住民評議会の位相を明らかにし、またボローニャ市とフィレンツェ市における評議会活動の実態を解明しており、当時としては画期的な研究成果といえる。

また、近年では梅原浩次郎によってボローニャ市の地区住民評議会の状況に関する紹介がなされている⁶⁾。梅原はボローニャ市の評議会が担当する役割、評議会議員の人数構成、委員会の役割などを確認したうえで、「地区によっては、やや形骸化した実情の意見も聞いた」⁷⁾と言及している。あわせて、地区住民評議会とボローニャ市政治との関係にも触れている。すなわち、1999年6月から2004年6月までG・グアザロッカ氏（中道右派）が市長をつとめていた時期には、地区住民評議会は彼にとって厄介な存在であったという。なぜなら、地区住民評議会自体が中道左派の直接民主主義や市民参加という伝統を受け継ぎ、中道右派に対する「抵抗の牙城」であり続けたからである。仮に2004年の市長選挙で中道右派の市長が再選されれば地区住民評議会そのものが廃止の憂き目にあうことも予想されたが、結果的に中

道左派のS・コッフェラーチ氏が当選し、廃止は免れたのだった。ちなみに、このときの選挙では地区住民評議会の議員選挙も行われ、ボローニャ市の9地区すべてで中道左派が多数派になったという。こうした梅原の研究は、地区住民評議会がイタリアの都市政治の動向に左右されるところが大きい事情をあらためて明らかにした点で、興味深い内容である。

地区住民評議会をめぐると最も新しい研究成果としては、山田公平による考察があげられる⁸⁾。山田も梅原と同様にボローニャ市の実践を分析事例として取り上げているが、地区住民評議会そのものの対象とし、深長な考察を行っている。山田はイタリアにおける戦後の地方分権改革の動向を確認しつつ、ボローニャ市において地区住民評議会が導入された経緯や活動展開から派生した評議会改革のうごきを整理し、かつ1990年に制定された新たな地方自治法（1990年法律第142号）による評議会活動の再活性化に触れている。また、ボローニャ市における9つの評議会のうち、サン・ドナード地区住民評議会を取り上げて概要把握と内規改正のうごきを扱ったのちに、委員会活動の実態の検証を試みている。そのうえで、「ボローニャの地区自治の経験は、日本の『市民参加と協働』による地域自治形成の課題に対して、有意義な問題提起をしていると思うのである」⁹⁾と結論付けているのである。こうした山田の研究に関しては、地区住民評議会そのものを考察対象とし、特定のエリアの地区住民評議会の動向を丹念に検証した研究成果として、貴重な内容であるといえよう。

ボローニャ市以外の地区住民評議会に関するわが国の先行研究としては、フィレンツェ市の実態を分析した佐藤一子による研究成果がある¹⁰⁾。佐藤はまず、1990年代のイタリアにおける一連の地方分権改革の動向とこれによる地方自治制度の改正内容、およびこうした変化に連動する教育システムの再編状況を確認する。続いて、フィレンツェ市第4区に焦点を当て、この地区における地区住民評議会の組織概要や活動内容を確認したうえで、地区の学習文化活動（「社会文化活動」といわれる）の視座から評議会の活動実態を伝えている。具体的には、市民団体と連携して取り組んだ自然公園の復元事業、マイノリティの子どもたちの修学支援や就労支援、地区内で空き家のまま残っている旧富豪邸宅の買収および文化施設としての保存と活用などに取り組んでいるという。こうした佐藤の研究も、イタリアの地方分権改革による教育システムへの影響を整理し、またその影響が地区住民の学習文化活動にどう影響したのかを地区住民評議会の活動実態と関係付けながら考察している点で、興味深い内容となっている。

なお、これら以外には、たとえばミラノ市における地区住民評議会の概要紹介を行っている工藤裕子の研

究がある¹¹⁾。ただし、ここではミラノ市の評議会に関する実態分析が行われているわけではなく、むしろ国民投票や「オリーブの木」の動向が分析の中心になっている。また、ヴィチェンツァ市における地区住民評議会と保育業務を担う協同組合との関係に触れている田中夏子の研究もみられる¹²⁾。ただし、ここではイタリアにおける社会的協同組合のあり方が主たる研究対象となっており、地区住民評議会に関する掘り下げた分析がなされているわけではない。

2 わが国のトリノ市政に関する先行研究

(1) トリノ市政をめぐる先行研究

わが国におけるトリノ市の都市政治に関する先行研究としては、古城利明による1979年当時のトリノ革新市政に関する考察があげられる¹³⁾。このなかで、古城は戦後のイタリア国内で重化学工業化が進行するなかで農村から都市に労働者が移住し、結果として自治体選挙における革新勢力の台頭を招き、1976年の地区住民評議会の法制化を含む一連のうごきが生じた点をまず指摘する。一方で、1960年代にはイタリア北部には大量の移民が流入したが、北部地域の都市では社会資本整備の立ち遅れや不十分な社会サービスゆえに移民の流入に対応できておらず、混乱がもたらされたという。

こうしたイタリア国内の問題状況をふまえ、古城は北部地域の都市のなかでも特に労働者が多く居住するトリノ市を選択し、当時の市政分析を試みるのである。トリノ市ではフィアット社の成長と並行して人口増加が進行し、結果として大独占企業に対して労働者階級が対峙するというイタリア国内でも有数の労働運動が盛んな都市となった¹⁴⁾。こうした変化が市政における勢力構造の激しい左右対立を引き起こしており、中道左派市政と中道右派市政とが交互に市政を担ってきた事実が証左であるという。その後、1975年からは共産党による革新市政の時代を迎え、それまでの中道左派市政の負の遺産を引き継ぎながらも、それらの解消をめざしたプログラムづくりや市民集会の開催を繰り返していく。

なお、古城はトリノ市の地区住民評議会の動向にも触れている。すなわち、地区住民評議会の制度化とその実践は、革新市政のなかでトリノ市行政の地域への権限委譲と市民参加を促し、トリノ市行財政の抜本的改革につながると見立てているのである。もっとも、古城が調査した時点では、コムーネ内外の諸事情によって地区住民評議会の議員選挙が実施されておらず、制度導入に向けた最終局面にあるという状況であった。

このような内容である古城の研究に関しては、わが国でトリノ市政について先駆的に検討した研究成果であり、また当時のイタリア国内の情勢と関連付

けながらトリノ市政のメカニズムを丹念に分析したものとして、価値ある研究成果といえる。

(2) トリノ市のまちづくりに関する紹介

学術研究という性格ではないものの、わが国におけるトリノ市のまちづくりに関する紹介としては、清水喜代志による10年ほど前のレポートがある¹⁵⁾。このなかで、清水は自動車産業を中心とした工業都市として発展してきたトリノ市の概要を確認し、1990年代以降にはじまった都市再生の動向を示している。

具体的な取り組みとして取り上げられている内容のひとつに、リンゴット自動車工場の再生がある。市内中心部の近くに位置するリンゴット自動車工場は、かつてフィアット社の主力工場であったものの、1982年に操業を停止して以降は遊休化していた。そこで、トリノ市はこの建物内部に改良を施し、新たに「リンゴットセンター」として再活用することとなり、現在では国際会議場、展示場、商業オフィス、ホテル、ショッピングセンターなどの機能を備えた複合施設となっているのである¹⁶⁾。

また、清水の紹介のなかでは、フィアット社以外の工場群の跡地利用の取り組みにも触れられている。トリノ市は自動車産業以外にも製鉄業が盛んであった歴史があるが、かつての製鉄工場群は現在、環境技術公園として生まれ変わっており、環境関係の施設が立ち並んでいるという。ほかにも、旧イタリア国鉄の車両工場跡地は現在、トリノ工科大学の敷地として利用されており、跡地に残された建物も内装をリニューアルすることで教室や研究室として使われている様子が伝えられている。

これら以外にも、市街地街路と歴史的町並みを調和させる工夫、あるいは公共交通のネットワーク化といった新たな取り組みも取り上げられている。このような清水の紹介に関しては、学術研究という性格ではないものの、わが国で取り上げられる機会に乏しかったトリノ市のまちづくりに焦点を当て、先駆的に紹介している点で一定の意義を見出すことができるように思われる。

3 先行研究が抱える課題

このようにわが国では本稿に関連する先行研究がいくつか公表されており、いずれも一定の意義を有しているといえる。しかし、それらに全く課題がないわけではない。

まず、梅原と山田はともにボローニャ市の地区住民評議会について検討し、比較的最近の状況を伝えている。また、約10年前の状況ではあるが、佐藤もフィレンツェ市の地区住民評議会の活動実態を明らかにしている。しかし、やはり分析事例はボローニャ市とフィレンツェ市なのである¹⁷⁾。いいかえると、埼

玉自治体問題研究所イタリア CdQ 研究会がおよそ 30 年前に体系的な研究成果を公表したが、そこにおいて扱われている事例と同様に、依然としてわが国の先行研究はこれら 2 市の事例を追いつけているのである。もちろん、イタリアの地区住民評議会が 1963 年にボローニャ市で初めて制度化され、イタリア国内の地区住民評議会のトップランナーであり続けたのは事実であろう。また、フィレンツェ市ではボローニャ市に続いて早期に地区住民評議会が導入され、長年の活動実績を有しているのも事実である。しかし、これら 2 市以外での事例も検証し、それらの結果を相対化させうえてイタリアの地区住民評議会を評価するのでなければ、評議会そのもののあり様を一面的に解釈してしまう可能性は否定できないのではないか。イタリア国内の地区住民評議会の動態をいくつか把握することではじめて、その本質が浮かび上がってくるのではないかと。

また、古城の研究に関しては、トリノ市政を丹念に分析し、地区住民評議会の動向にまで触れてはいるものの、やはり 30 年以上前の研究成果であることは否定できない。1980 年代から今日にいたるまでのおよそ 30 年間の間に、トリノ市ではフィアット社の傾斜、地方分権改革のながれを受けた市長の直接公選制の実施、脱フィアットに向けた都市再生のうごき、フィアット社の経営危機からの脱却などさまざまな変化を経験してきた。そうであるならば、古城の研究は 30 年前の状況を知るには貴重であっても、今日的動向を分析するうえではその価値が限定的であるといわざるをえない。むしろ重要なのは、トリノ市の今日的な状況をふまえながら、地区住民評議会の動態を分析することである。

清水による紹介に関しては、わが国における稀少なトリノ市のまちづくりのレポートであり、内容も比較的新しいが、そこでは地区住民評議会には触れていない。また、清水のレポートが公表されて以降の 10 年間にも、トリノ市の都市再生の実践は大きく発展してきた経緯があり、最新の動向が伝えられているとはいいいがたい。

以上の点をふまえ、今後におけるトリノ市の地区住民評議会の動態分析を視野に入れつつ、続いてイタリアの地方分権改革の変遷と関連付けながら、評議会をめぐる制度設計のあゆみを整理してみたい。

Ⅳ 地区住民評議会のあゆみと地方分権改革

イタリアにおける地区住民評議会および地方分権改革のあゆみは、図表 2 のとおりにとまとめられる。イタリア国内で戦後地方自治制度の基礎がかたちづけられたのは、1948 年にイタリア共和国新憲法によって地方自治が保障されたことに由来する。その後にイタリア地方自治制度のあゆみが進むなかで、1950 年代半ばからボローニャ市において地区住民評議会の創設に向けたうごきが生じたのである。

まず、1956 年にはボローニャ市議会で地区住民評議会の創設に関する提案が行われている。その後、数年にわたる議論を積み重ね、1960 年にはボローニャ市議会で地区への権限委譲を推進する決議がなされるにいたる。これを受け、制度設計が慎重に練られたうで、1963 年にはボローニャ市で「地区の民主的機構に関する条例」が制定され、イタリア国内で最初の地区住民評議会が発足したのである。

こうしたボローニャ市のうごきに触発されて、1976 年にはフィレンツェ市においても地区住民評議会の

図表 2 地区住民評議会とイタリア地方自治のあゆみ

と き	できごと
1948 年	イタリア共和国新憲法により地方自治が保障される、特別州が発足する
1956 年	ボローニャ市議会で地区住民評議会の創設が提案される
1960 年	ボローニャ市議会で地域への権限移譲の決議がなされる
1963 年	ボローニャ市で「地区の民主的機構に関する条例」が制定されて地区住民評議会が創設される
1970 年	普通州で初めて州議会選挙が実施される
1975 年	「州確立・分権化法」が制定されて普通州が確立する
1976 年	フィレンツェ市で地区住民評議会が設置される、「市行政の分権および市民参加に関する法律」（法律第 278 号）によって地区住民評議会が制度化される
1977 年	「権限移譲令」が打ち出される
1978 年	ボローニャ市で「分権と市行政への市民の参加に関する条例」が制定されて地区住民評議会の制度改革がなされる
1985 年	ボローニャ市で「市行政への市民の参加と分権に関する条例」が制定されて地区住民評議会の制度改革がなされる
1990 年	「市町村及び県に関する新法 地方自治法」が制定されて地区住民評議会の設置基準が明示される
1993 年	「市長、県代表、市議会、県議会の直接選挙に関する法律」により直接公選制が導入される
1997 年～1998 年	バッサニーニ法によって地方分権が進展する
1999 年	イタリア共和国憲法の改正によって州知事の直接公選制が導入される
2000 年	「地方公共団体の組織に関する法律の統一法典」が制定されて 1990 年代の地方自治改革が整理される
2001 年	憲法的法律第 3 号により地方自治の憲法上の地位が確立される

※主に以下の文献および資料を参照し、筆者が作成した。山田・2008。財団法人自治体国際化協会・2004。

設置されることになる。また、この時期には、イタリア共和国議会で「市行政の分権および市民参加に関する法律」（1976 年法律第 278 号）が制定され、地区住民評議会が普遍的な制度として制度化されたのだった。このうごきにより、全国各地のコムーネでは、地区住民評議会の設置が模索されていった。

その後はボローニャ市では 1978 年に「分権と市行政への市民の参加に関する条例」が制定され、また 1985 年に「市行政への市民の参加と分権に関する条例」が制定されるなど、地区住民評議会の実践が積み重ねられるなかで、繰り返し制度改革がなされてきた。こうした背景としては、1970 年代末からしだいに評議会活動が停滞しつつあったという当時の事情を指摘することができる¹⁸⁾。とりわけ 1985 年の制度改革に関しては、それまでの市内 18 地区を 9 地区に再編し、市からの大幅な権限委譲を進めるなど、地区住民評議会のあり方を大きく変更させたという。

このようなながれのなかで、1990 年には「市町村及び県に関する新法」、すなわち新地方自治法（1990 年法律第 142 号）がイタリア共和国議会で成立する。この新法の制定が契機となり、1990 年代には首長直接公選制の実現をはじめ、イタリア国内で地方分権のうごきが大きく進展することになる。もちろん、地区住民評議会も例外ではなく、新地方自治法の制定によって大幅な刷新が図られることになった。すでに触れた内容だが、このときに地区の設置基準が明確化されたのである。これにより、人口 10 万人以上のコムーネでは地区住民評議会が必ず置かれ、人口 3 万人以上 10 万人未満のコムーネでは任意で設置されていった。人口 3 万人未満のコムーネでは設置が認められない。当時の状況においては、「人口 10 万人以上で 48 コムーネ、人口 3 万人以上 10 万人未満で 237 コムーネが設置の対象となった」¹⁹⁾という。

その後も 1997 年から 1998 年にかけてのバッサニーニ法による地方分権の進展、2000 年の「地方公共団体の組織に関する法律の統一法典」による地方自治の集成を経ていき、2001 年には憲法的法律第 3 号によって「地方自治の憲法上の地位の確立」が達成され、今日的な地方自治制度へといたったのであった。

ここまでの内容をふまえながら、続いてトリノ市における地区住民評議会の大枠を把握していくことにしよう。

V トリノ市の地区住民評議会

1 トリノ市の概要

トリノ市は図表 3 にあるように、イタリア北西部に位置する、ピエモンテ州の州都およびトリノ県の県都である。近世にはサヴォイア公国・サルデーア王国の首都として栄え、長年にわたり歴史・芸術・

文化の拠点となってきた歴史がある。そのため、サヴォイア王家の王宮群をはじめとして、現在でも市内にはさまざまな歴史的遺産が立ち並んでいる。1861 年にイタリア王国が統一されたときには最初の首都となり、首都が移転して以降は工業都市として今日まで歩んできた。

現在のトリノ市は 2011 年 12 月 31 日現在で人口は 90 万 6874 人、面積は約 130.2 平方キロメートルとなっている²⁰⁾。市内には雄大なポー川が流れており、17 世紀から 18 世紀にかけて建設が進んだバロック建築の町並みは今日でも整然と残されている（図表 4）。イタリア北部においてはミラノに次ぐ大都市であり、しばしばミラノに次ぐ「イタリア第 2 の工業都市」と呼ばれる。主要産業は自動車や自転車をはじめとする製造業であり、特に自動車に関しては大手メーカー・フィアット社の本拠地でもある。フィアット社は 1899 年にトリノ市で創業して以来、常にトリノ市の政治経済に大きな影響力を有してきた歴史は決して看過できない。トリノ市は典型的な企業城下町なのである²¹⁾。

こうしたトリノ市では、1970 年代半ばに石油危機による世界的な不況のあおりを受けてフィアット社が経営不振に陥るなかで、その影響がトリノ市経済にも及び、大量の失業者が溢れてしまうという危機的状況を経験した。1970 年代半ばには 120 万人を超



図表 3 トリノ市の位置

※イタリア政府観光局ホームページ「ピエモンテ州」参照、2012 年 8 月現在。http://www.enit.jp/province/piemonte.html



図表4 トリノ市の町並み

※筆者撮影、2012年3月現在。

えていた人口は、その後90万人を割り込むまでに減少したのは、フィアット社の経営不振と決して無縁でない²²⁾。もっとも、1980年代後半からはイタリア国内で地方分権のうごきが進展し、このながれのなかで1993年にはトリノ市でも最初の直接公選制による市長が誕生している。そして、1990年代からはV・カステラーニ市長の主導のもとで、市民参加を基盤にした都市再生のStrategic Planを打ち出すなど、官民を巻き込んだ多彩な取り組みを実践させたのである。その帰結のひとつが、2006年2月の冬季オリンピック開催であった。

とはいうものの、現在のトリノ市では移民の増加や貧富の格差の拡大など、さまざまな都市問題が表出しはじめている。また、昨今の経済不況の影響は決して小さくなく、新たな雇用の創造など継続した都市再生の取り組みが求められるという²³⁾。

2 トリノ市の地区住民評議会の概要

続いて、トリノ市の地区住民評議会について、その概要を把握していこう。図表5および図表6にあるとおり、トリノ市では市内を10地区に区分し、それぞれに地区住民評議会を設置している。ここでは、トリノ市憲章の第5章（第54条～第68条）を主な手がかりにして²⁴⁾、地区住民評議会の概要をみていくことにしたい。

まずトリノ市内の10地区はそれぞれ、都市内分権、住民参加、住民相談、住民サービスのマネジメントを推進していく場所と位置づけられている。各地区には

住民センターがあり、トリノ市全体に関連した事業や計画を広報する役割が期待されている。そのため、地区には専任スタッフも配置され、その総数は1600人にのぼるとい²⁵⁾。また、各地区には地区福祉、地区教育、スポーツ、余暇活動に関する施設も置かれ、さまざまな地区住民サービスが供給されている。このほかにも地区図書館や地区住宅もあり、こうした施設の利用・運営は地区の役割となっている。

このような地区の機能や役割に関する協議と意思決定を担うのが、地区住民評議会である。トリノ市でも10地区すべてに地区住民評議会が置かれており、地域コミュニティを代表する機関という位置づけが与えられている。評議会は25名の議員から構成され、任期は5年である。評議会には議員の互選によって

図表5 トリノ市の10地区の一覧

番号	地区名
1	Centro - Crocetta
2	Santa Rita - Mirafiori Nord
3	San Paolo - Cenisia - Pozzo Strada - Cit Turin - Borgata Lesna
4	San Donato - Campidoglio - Parella
5	Borgo Vittoria - Madonna di Campagna - Lucento - Vallette
6	Barriera di Milano - Regio Parco - Barca - Bertolla - Falchera - Rebaudengo - Villaretto
7	Aurora - Vanchiglia - Sassi - Madonna del Pilone
8	San Salvario - Cavoretto - Borgo Po
9	Nizza Millefonti - Lingotto - Filadelfia
10	Mirafiori Sud

※トリノ市ホームページ「Circoscrizioni」参照、2012年8月現在。<http://www.comune.torino.it/decentr/>



図表6 トリノ市の10地区の位置

※トリノ市ホームページ「GEOPORTALE del Comune di Torino」参照、2012年8月現在。
http://www.comune.torino.it/geoportale/ser_professionali_3.htm

選出される議長（Presidente）が置かれ、地区の代表者として評議会の招集、地区の事務やサービスの監督といった役割を果たす。

地区住民評議会の機能には地区計画の策定や地区住民サービスの運営があり、具体的な領域としては地区福祉や地区教育がある。また、市行政当局や市議会の活動に関し、意見具申を行うことも評議会の役割である。このような評議会に対して、トリノ市行政当局の側には地区事業の運営権限をはじめとする多様な権限委譲を進めていく姿勢が要請される。

地区予算に関しては、地区におけるサービス供給や施設運営を担っていくためには、トリノ市内の全10地区では2003年時点で総額713万ユーロの資金が必要であったという²⁶⁾。毎年、各地区にはトリノ市側から地区予算の配分が行われているが、この予算総額はトリノ市全体の財政状況によって決定されることになっている。

なお、トリノ市では地区住民評議会の議員によって選出されるメンバーからなる執行部（Giunta Circoscrizionale）が置かれている。メンバーは議長および地区住民評議会の議員の合計7名であり、この執行部は各委員会の活動を調整する機能を担うとともに、議長が業務を執行するうえでの意思決定にかかる相談や地区年次計画の分担執筆といったかたちでサポートする役割を果たす。

このようなトリノ市における地区住民評議会の概要をふまえ、続いて市内10地区のなかでも第2地区（サンタ・リータ地区、ミラフィオーリ・ノード地区）に焦点を当て、地区の現場レベルにおける概要に

についても確認していくことにしたい。

3 第2地区と地区住民評議会

サンタ・リータ地区とミラフィオーリ・ノード地区のふたつからなる第2地区は、トリノ市の南西部に位置し（図表5、図表6の2）、住宅地が数多く立ち並んでいる。この地区の人口は、2011年12月31日現在で102,160人となっている²⁷⁾。この第2地区の東側に位置するサンタ・リータ地区は、1960年代から1970年代にかけては移民が多く居住していたが、現在では勤労世帯も多く居住している。この地区内には2006年の冬季オリンピックの際に整備されたスタジアムや屋内競技場がある。また、第2地区の西部に位置するミラフィオーリ・ノード地区は、都市再生の取り組みの結果として、現在では多くの緑に囲まれているエリアとなっている。

この地区にも住民センターが設置されており、住民登録をはじめとする地区に関連する業務を担当している。また、地区内には児童施設、地区図書館、地区集会所、多目的ホールなどさまざまな公共施設がある。

筆者がトリノ市内の10地区のなかでもここに注目するのは、トリノ市の都市再生の実践においてNeighbourhood regeneration projectが第2地区のうち、ミラフィオーリ・ノード地区を対象エリアに設定していた、という理由である²⁸⁾。トリノ市では1990年代には都市再生の取り組みがはじまり、① Urban Masterplan、② Strategic Plan、③ Neighbourhood Regeneration Projectのそれぞれが市民参加方式で策定され、実施されてきた経緯がある。このうち、ミラフィオーリ・ノード地区を対象としたNeighbourhood Regeneration Projectは2001年から2006年まで実施され、5年間で5300万ユーロ（うち、1100万ユーロはEU基金）が投入されてハードとソフトの両面で近隣住区再生が進行した経緯がある²⁹⁾。EU当局の支援を受けつつ、トリノ市のイニシアティブによって近隣住区再生が進んでいくなかで、現場レベルにおいてこの地区としてはどのように対応し、その際に地区住民評議会はどのような役割を果たしてきたのだろうか。こうしたごきをふまえるならば、双方の関係を明らかにすることには、一定の価値があると考えられる。

そこで、今後における現場レベルでの動態分析を念頭に置きながら、主に第2地区のホームページ情報を手がかりにして³⁰⁾、この地区の地区住民評議会の概要を確認してみよう。

トリノ市憲章に明記されていたとおり、第2地区にも議長、執行部、地区住民評議会のそれぞれが置かれている。このうち、議長（Punzurudu Antonio氏）は地区代表者として地区事務を統括するとともに、と

きにはトリノ市関連の業務も担当することもある。執行部は議長および6名の議員から構成されており、後者は第1から第6までの委員会の代表者(Coordinatore)に相当する。委員会に関しては、第1委員会(地区予算や地区資源を担当)、第2委員会(都市計画や公共交通を担当)、第3委員会(労働問題や産業振興を担当)、第4委員会(健康福祉や社会サービスを担当)、第5委員会(文化教育やスポーツ・余暇活動を担当)、第6委員会(環境問題や地区公園を担当)という6つの委員会が置かれている。各委員会は地区住民評議会議員および地区住民によって構成され、執行部のメンバーも兼ねる委員会代表者は、全員が地区住民評議会の議員である。各委員会は自らの担当テーマについて協議する会合を毎月開催しているが、開催頻度は6委員会ごとで異なる。もっとも、いずれの委員会も毎月3～4回程度は会合を開いており、テーマによっては合同委員会が開催される場合もある。

さて、第2地区の地区住民評議会に関しては、議長を含む25名の議員から構成されており、図表7のとおり現在の議員が所属する政党はさまざまである。評議会の会議は例外的に開催が多い月もあるが、平均すると毎月2回ほどのペースとなっており、月曜日の晩の時間帯に開催されることが多い。扱う問題は多岐にわたり、結核の伝染問題に関する説明、夏季野外映画イベントへの3000ユーロの拠出に関する採決、ごみ焼却工場が建設されたあとの運営と住民の健康への影響に関する討論、といった内容が確認される。なかでも、青少年育成や環境教育といった内容に関連したイベントや事業に対する資金拠出をめぐる審議および採決は、頻般に行われているように思われる。また、テーマによっては必要に応じて外部の有識者やトリノ市行政当局の担当者を招いて説明を求めたり、意見交換を行ったりしている。

ちなみに、この第2地区に限られた話ではないものの、毎回の地区住民評議会の会議は公開となっている。同時に、会議の様子はユーチューブやフェイスブックといった新しいインターネットツールを積極的に活用して広く発信されている状況にある。

VI まとめにかえて

本稿ではここまで、イタリアの地区住民評議会に焦点を当て、わが国における先行研究を検証して、イタリア地方自治制度改革の変遷とともに地区住民評議会のあゆみをみてきた。そののちに、トリノ市の概要および地区住民評議会の制度設計を確認し、トリノ市第2地区の評議会に焦点を当てて現状把握を試みた。

すでに本稿の冒頭で触れたとおり、本稿は今後においてトリノ市の地区住民評議会を対象とした動態分析に取り組むための足がかりという位置づけである。そのため、本稿の内容はあくまでも「記述」とどまっており、独自の分析視座から評議会の動態を「分析」できているわけではない。トリノ市の地区住民評議会に関する筆者の研究は道半ばといわざるをえないが、将来的な動態分析を視野に入れつつ、本稿のまとめにかえて今後の研究課題に触れておきたい。大きく3点に集約される。

ひとつは、トリノ市における地区住民評議会の歴史的展開の検証である。本稿でも触れたとおり、トリノ市は自動車産業を中心とした工業都市として発展した経緯があり、多数の労働者が居住していた歴史がある。こうした労働者層、とりわけ地区レベルでの革新勢力が地区住民評議会の活動にどのような影響を及ぼしてきたのかについては、本稿では明らかにできなかった。先に検証したいいくつかの先行研究でも地区住民評議会と自治体政治との関係に触れていたが、イタリア地方自治の特徴ともいえる評議会レベルまでの党派性の問題に関しては、今後研究を進めていくうえで自覚的である必要があろう。とりわけ、第2地区の近隣には現在のフィアット社の本社工場(ミラフィオーリ工場)があり、第2地区にはこれまで多数の工場労働者が居住してきたため、労働者層と地区住民評議会との関係の歴史分析は欠くことができない。また、1990年代半ばからはじまるトリノ市の都市再生の実践前後において、地区住民評議会の取り組みにどのような変化が生じたのかについても、検証する必要があるように思われる。

ふたつは、トリノ市の地区住民評議会が保有する行財政権限の綿密な検証である。たとえば、わが国

図表7 第2地区における所属政党別の地区住民評議会議員数(議長を除く)

政党名	人数	政党名	人数
DI PIETRO - ITALIA DEI VALORI	1	MOVIMENTO 5 STELLE	1
IL POPOLO DELLA LIBERTA'	4	MODERATI PER FASSINO	2
LISTA CIVICA LA PIAZZA	1	SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	1
PARTITO DEMOCRATICO	9	LEGA PADANA PIEMONTE	1
LEGA NORD BOSSI	1	FUTURO E LIBERTA'	1
MODERATI PER IL PIEMONTE	1	CASINI - UDC	1

※トリノ市ホームページ「Circoscrizione 2」参照、2012年8月現在。

<http://www.comune.torino.it/circ2/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>

では現在、都市内分権をめぐる重要な論点のひとつに、住民参加型協議会が予算配分権をもつか否かという財政分権の問題がある³¹⁾。この点に関し、トリノ市の地区住民評議会は地区予算を保有しているが、トリノ市行政当局がどのような基準でどれほどの金額を地区住民評議会に配分しているかは、本稿では明らかにできていない。おそらく、均等割や人口割などにより、10地区ごとでトリノ市行政当局から配分される地区予算額には差があるものと推察されるが、具体的な金額およびその用途も確認できなかった。また、地区権限に関しても不明瞭な点が多いため、今後の研究のなかで解明していきたい。

3つは、トリノ市の地区住民評議会と地区住民との関係の検証である。本稿でも確認したとおり、地区住民評議会の議員は選挙によって選ばれることになっている。そのため、たとえば評議会議員選挙の際の投票率は地区住民の評議会活動に対する関心度合をはかるひとつのバロメーターになると思われるが、投票率がどの程度の水準であったかは把握できていない。また、地区住民評議会の委員会活動に関わる地区住民の存在は確認できたものの、全体からみてどの程度の比率なのかは明らかではない。さらに、筆者のヒアリング調査によると、地区住民評議会に対する地区住民の評価は、必ずしも積極的なものではないという³²⁾。ただし、その一方でトリノ市の10地区それぞれのホームページの情報量は豊富であり、また地区住民評議会自身が最新のインターネットツールを活用して積極的に情報発信している事実も確認される。筆者は別稿のなかで、都市内分権の枠組みにおける住民参加型協議会が地域の問題や課題を広く発信する必要性に触れたが³³⁾、少なくともトリノ市の地区住民評議会の情報発信の実践は評価できよう。いずれにしても、地区住民評議会と地区住民との関係がどのような実態であるのかを解明し、仮に双方の結びつきが強くないならばその原因は何かを明らかにすることも、次なる研究課題といえる。

これらの研究課題にひとつずつ取り組むことで、イタリアの地区住民評議会に関する現場レベルの今日の実態を明らかにすることができよう。同時に、そこからわが国の大都市における都市内分権の実践に対して、住民参加型協議会のマネジメントや協議会と地区住民との関係づくりの面で有益な視点や豊富な示唆が得られるのではないだろうか。

参考文献・論文・資料

参考文献

- ・ 梅原浩次郎『イタリア社会と自治体の挑戦－ボローニャ

再生に向けて』かもがわ出版、2006年。

- ・ 埼玉自治体問題研究所イタリア CdQ 研究会『地区住民評議会－イタリアの分権・参加・自治体改革』自治体研究社、1982年。
- ・ ボクナ・M・C（高野優・訳）『フィアット－イタリアの奇蹟に挑んだ企業』早川書房、1993年。

参考論文

- ・ 工藤裕子「イタリアにおける地方行政改革の試み－90年142号法の意義」日本行政学会編『行政学と行政法学の対話』（年報行政研究第29号）ぎょうせい、1994年。
- ・ 工藤裕子「ヨーロッパ統合とイタリアの地方自治」『都市問題研究』第49巻第4号、1997年。
- ・ 工藤裕子「政策形成過程における市民活動の機能－イタリア国政・地方における2つのチャネル」山梨学院大学行政研究センター編『市民活動の展開と行政』中央法規、1999年（1）。
- ・ 工藤裕子「地方自治制度」馬場康雄、岡沢憲美編『イタリアの政治 「普通でない民主主義国」の終わり?』早稲田大学出版部、1999年（2）。
- ・ 小林剛宏「イタリアおよびスウェーデンにおける市町村の合併と近隣自治機構（1）」『自治体国際化フォーラム』第154号、2002年。
- ・ 佐藤一子「イタリアの地方分権・参加と住民の学習－フィレンツェ市第4区の社会文化活動」日本社会教育学会編『地方分権と自治体社会教育の展望』東洋館出版社、2000年。
- ・ 清水喜代志「イタリア・トリノ市のまちづくり」『区画整理』第46巻第2号、2003年。
- ・ 高橋進「イタリアの地方自治制度改革とヨーロッパの統合」白石克孝編『分権社会の到来と新フレームワーク』日本評論社、2004年。
- ・ 高橋利安「イタリアにおける地方分権をめぐる動向－2001年憲法的法律第3号の分析を中心に」『修道法学』第27巻第2号、2005年。
- ・ 田中夏子「イタリア地域社会における『公共性』の創出と課題－社会的協同組合を軸として」『歴史と経済』第199号、2008年。
- ・ 古城利明「現代イタリアの自治体革新－トリノ市の事例分析」『日伊文化研究』第17号、1979年。
- ・ 三浦哲司「大都市における都市内分権の可能性と留意点」『地域開発』第576号、2012年。
- ・ 森裕亮「地域自治組織と自治体」真山達志編『ローカル・ガバメント論－地方行政のルネサンス』ミネルヴァ書房、2012年。
- ・ 山田公平「イタリア・ボローニャ市地区評議会（CdQ）システムと市民参加の現状」『コミュニティ政策』第6号、2008年。

参考資料

- ・ Winkler, A. 'Torino City Report'. Center for Analysis of Social Exclusion. 26 October 2007.
- ・ 財団法人自治体国際化協会『イタリアの地方自治』2004

年。

- ・ 総務省自治行政局合併推進課『「平成の合併」について』2010年。
- ・ Rubbo, V. 'Urban regeneration and integration in Turin (Italy): the example of Porta Palazzo/ The Gate project, Paper given at the forum 'Institute for Multicultural Affairs' the Netherlands, 2009.
- ・ Rosso, E. 'Torino: Policies and actions at a metropolitan level'. Paper given at the conference 'La Gouvernance Metropolitaine: Recherche de coherence dans la complexite' Montreal, 7-8 October 2004.

注

- 1) 総務省自治行政局合併推進課・2010、26頁参照。
- 2) 三浦・2012、51～55頁参照。
- 3) イタリアの地方自治制度の全体像は、主に財団法人自治体国際化協会・2004を参照して把握した。
- 4) なお、本稿のトリノ市に関する記述は、筆者が2012年3月に現地で実施したヒアリング調査、およびトリノ市のホームページ情報のふたつに基づいている。そのため、限られた情報に依拠した記述にとどまっている点は、ここであらかじめ述べておきたい。
- 5) 埼玉自治体問題研究所イタリア CdQ 研究会・1982、参照。
- 6) 梅原・2006、34～46頁参照。
- 7) 同上、37頁。
- 8) 山田・2008、99～123頁参照。なお、タイトルのとおり山田はこの論文において地区住民評議会を「地区評議会」と表記している。
- 9) 同上、119頁。
- 10) 佐藤・2000、201～213頁参照。
- 11) 工藤・1999 (1)、215～237頁参照。なお、工藤は地区住民評議会に対して、住民参加が実現することが期待されたものの実際にはそれほど機能せず、失敗に終わったと評価している。その理由として、地区住民評議会が独自の経済的資源をもたなかったこと、住民参加が促進されなかったこと、選挙を実施したために市のみならず国家のレベルでの政党地図がここでも再生産されたこと、という3点を指摘している。一方で、今後の展開しだいでは市民と行政、政治との対話のチャンネルとしてより大きな可能性をもっている、という期待も示している。
- 12) 田中・2008、32頁参照。
- 13) 古城・1979、3～19頁参照。
- 14) フィアット社における1960年代から1970年代にかけての労働争議の様子に関しては、ポクナ・1993が参考になる。
- 15) 清水・2003、73～78頁参照。
- 16) 筆者も2012年3月に、実際にリンゴットセンターを訪れたが、施設内部には複数のテナントが軒を連ねており、賑わいをみせていた。
- 17) なお、小林剛宏によるイタリアの地区住民評議会の紹介もあるが、ここでもボローニャ市（ナヴィレ地区）とフィレンツェ市（第3地区）が取り上げられている（小林・2002、18～23頁参照）。なお、小林は地区住民評議会を「地区議会」と表記している。
- 18) 山田・2008、106頁参照。
- 19) 同上、108頁。
- 20) トリノ市ホームページ「Struttura della popolazione per sesso e circoscrizione 2011」参照、2012年8月現在。http://www.comune.torino.it/statistica/dati/pdf/distribuit/territ/struttura_popolazione_per_sesso_e_circoscrizione_2011.pdf
- 21) Rosso, E・2004, pp.6-7.
- 22) Ibid., pp.5.
- 23) Alberto Vanolo 氏（トリノ工科大学研究員）へのヒアリング調査による。2012年3月21日、トリノ工科大学にて。
- 24) トリノ市ホームページ「STATUTO DELLA CITTÀ DI TORINO」参照、2012年8月現在。http://www.comune.torino.it/amm_com/statuto/statuto.html
- 25) Rosso, E・2004, pp.11.
- 26) Ibid., pp.11.
- 27) トリノ市ホームページ「Struttura della popolazione per sesso e circoscrizione 2011」参照、2012年8月現在。http://www.comune.torino.it/statistica/dati/pdf/distribuit/territ/struttura_popolazione_per_sesso_e_circoscrizione_2011.pdf
- 28) この近隣住区再生事業に関しては、EUの構造基金（Structural Fund）の枠組みにおける Urban II が用いられ、住民にとって魅力的な地域づくり、商的、社会的、文化的機会の創造、質の高い公共サービス供給を通じた市と近隣住区との結合、の3つがめざされたという（Rubbo, V・2009, pp.3）。
- 29) Winkler, A・2007, pp.38.
- 30) トリノ市ホームページ「Circoscrizione 2」参照。2012年8月現在。<http://www.comune.torino.it/circ2/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>
- 31) わが国の財政分権の状況に関しては、森・2012、140～160頁、が参考になる。
- 32) Alberto Vanolo 氏（トリノ工科大学研究員）へのヒアリング調査による。2012年3月21日、トリノ工科大学にて。
- 33) 三浦・2012、54頁参照。