

見学先事例の位置づけ等の基礎的理解の助けとして、イタリアの地方行政における基本的な関連キーワードと概念を整理する。

1. イタリアの国土と人口

1) 国土と人口

イタリア(正式名称:イタリア共和国〔Repubblica Italiana〕)は、俗に「長靴がサッカーボールを蹴っている」と表現される、南北約1,200kmの距離の国土を有し、地中海に突出するイタリア半島とシチリア、サルデーニアの両島、およびエルバ島ほか約70の小島から成る。面積は約30万1341km²(日本の80%程度)で、国土の約90%が農地及び森林地である⁵⁾。全土での人口は約6,059万人(2018年)、首都ローマは約287万人の人口を抱え、その他の主要都市としては人口順に、ミラノ(人口約136万人)、ナポリ(人口約96万人)、トリノ(人口約88万人)、パレルモ(人口約66万人)、ジェノヴァ(人口約58万人)、ボローニャ(人口約38万人)、フィレンツェ(人口約38万人)などがある。

都市と見なされるコムーネ(528, Cori:1985,p.285)⁶⁾の分布密度は国土の南北で偏在し、14の大都市のうち9が北部に、また155の中都市のうち99が北部に位置する。こうした南北の都市発達状況の差異には、広大な平野を有する北部と平野に乏しい南部という地理的な条件の差、またフランスやスイス、オーストリアとの結びつきが強かった北部と中央集権的なナポリ国家の基で自治的組織の発展が阻害された南部という歴史的な経緯の差、等が影響している。

2) 国内外の人口移動と移民問題

この都市発達の差と経済的格差は根深く、これに伴う人口の移動が続いている。第二次世界大戦後には、①経

参考文献

- 1) 国土交通省国土政策局, 各国の国土政策の概要, イタリア, <<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/italy/index.html>>, 2013年3月, 参照2019.12.01
- 2) 財団法人自治体国際化協会, イタリアの地方自治 Lr autonomie Local in Italia, <<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j14.pdf>>, 平成16年3月31日, 参照2019.11.12
- 3) 工藤裕子(中央大学法学部), イタリアの地方制度と分権政策:州の変遷と2001年憲法改正, 一般財団法人自治体国際化協会, フォーラム記録, <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h20_07.pdf>, 参照2020.03.17
- 4) 国土交通省, 平成19年度 諸外国の国土政策分析調査(その4) - イタリアの国土政策事情 - 報告書, <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/report/0803_italy.pdf>, 参照2020.03.18
- 5) 株式会社シー・ディー・アイ, 文部科学省, 諸外国の公共図書館に関する調査報告書(平成16年度文部科学省委託事業 図書館の情報拠点化に関する調査研究), 平成17年3月, <https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/06082211/001.pdf>, のうち, 第II部 各国調査報告, イタリアの公共図書館, <https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/06082211/004.pdf>, 参照2020.03.19
- 6) 林上 Noboru HAYASHI, イタリア北部の都市システムと産業立地 Urban System and Industrial Location in the Northern Italy, <<http://ascend.world.coocan.jp/north%20italy.html>>, 参照2020.03.19
- 7) 北村暁夫, コメント イタリアにおける「移民」の経験, 東京大学アメリカ太平洋研究 第15号
- 8) 公務員総研, イタリアの社会問題 - 移民とイタリア国民の貧困について, <<https://koumu.in/articles/1091f>>, 参照2020.03.19

済的に遅れた地域（南部）から先進的な工業地域（北西部）への労働力移動が生じた。当初は北東部から北西部への労働力・人口移動もあったが、北東部も工業化されるにつれてその移動は減少した。さらに、②農業部門から工業や商業・サービス部門の拡大という産業構造の変化に伴い、就業機会を求めて山地から平地や海岸部へ、あるいは周辺農村部から都市部へという比較的距離の短い人口移動が生じた。これらの人口移動はイタリア国内だけではなく、フランス、ドイツ、旧西ドイツ、オーストラリアへの移住、戦前にはアメリカへの移住も多かった^{注1)}。そして近年では、モロッコやアルバニア、ルーマニア、中国等から、そして2010年のアラブの春や2014年のリビア内戦の後にはアフリカからも、安全と就労を求めて人口流入が生じた⁷⁾。イタリアに流入する外国人労働者の特徴は出身国の多様性にあり、1980年代末には労働やイタリア社会への「統合」のあり方、差別などの諸問題が議論されるようになった。外国人労働者の数は2003年には200万人、2007年には300万人、2009年には400万人を超え、と加速度的に増加した。2016年には、移民の数も18万人と過去最高に達している。

一方、国家としては10年以上の経済不況に悩み、イタリア銀行の統計（2016）では、2006年には19.6%であった貧困層（月収830ユーロ、約109,560円）が2016年には23%と国民の1/4に拡大したとされ、絶対的貧困層の増加（2005年に人口の3.3%、2017年に8.3%）も問題となっている⁸⁾。こうした、家庭の経済的基盤の不安定さによる、移民・難民の受け入れに否定的な意見の増加も社会的な課題となっており、直近の政権ではEUに対して移民問題のシェアを呼びかけたことも話題となった。

2. 三層制の地方制度

イタリアでは、2000年に前後してバッサニーニ法^{注2)}によって地方への事務の移譲や、州生産活動税の導入等の地方税改革による州と地方団体の自主財源の安定化、等の地方分権改革が積み重ねられてきた²⁾。イタリアの地方制度においては、行政権限が三層制で構成されていることや、都市国家の歴史に根ざした小規模な基礎的自

注釈

注1) イタリアの公式移民等計では、1876年から1925年の50年間におけるイタリアから外国への移民はのべ1,660万人である。当時、イタリアにおける移民政策は「自由放任」主義であって、1888、1901の移民法設置とその改正においても、移民することの自由が認められていた⁷⁾。1970年代前半まで、イタリアはヨーロッパの中での移民送り出し国であり続けたが、この時期にはイタリアへの移民の流入も増えており、1975年にはイタリアへの流入人口が流出人口を上回った。

注2) バッサニーニ法：le leggi Bassanini, 1997年3月15日59号法および1997年5月15日127号法、以下解説は文3による。同法では、行政事務および手続きの合理化と簡素化を軸に主に州への行政機能の分権化を進めた。組織と運営の改革のために統制と評価のシステムを導入し、情報公開の原則、行政情報へのアクセスの保障も盛り込まれている。この法律では、「小さい政府」のコンセプトに基づく行政改革、民営化や地方分権化を通じて、従来の行政組織の縮小と機能の強化をめざした。

治体が人々の生活と精神的所属感の根幹にあること、集落のまとまりなどに特徴を有する。

イタリアの地方自治制度は、①州 Regione, ②県 Provincia, ③コムーネ Comune (≒市町村) の三層制によっている。イタリアには2019年現在で20の州があり(コラム1), これは地方自治法典 Codice di autonomia locale にいう地方団体ではなく, 一定の分野で立法権(州法律の制定)を有する広域自治体である。

イタリア憲法による地方自治の規定³⁾,^{注4)}では, 第114条において, 「共和国は、コムーネ、県、大都市、州および国から成り立つ。」「コムーネ、県、大都市、州は憲法によって定められる原則に従う固有の憲章、権限、職務を有する自治体である。」「ローマは共和国の首都である。国の法律がその制度を定める。」と, 定めて

- 注4) コムーネに関する事務のうち, バッサニーニ法によって, 国や州から新たに権限移譲された分野³⁾
- ・生産活動の統制(支店の設置、工業施設の設置、拡大および閉鎖に関する手続き、建設許可等)
 - ・地域見本市(出店資格の確認と出店の許可)・都市建造物および土地の登記(20,000人以上の住民が住むコムーネについては登記事務および登記事項証明書の発行)
 - ・公共事業・住民の安全(コムーネ区域内の緊急措置の適用、単一または複数のコムーネ間の緊急時対応計画の準備、初期救急措置の実施、ボランティア消防団の組織化)
 - ・保健衛生(緊急時における地域の保健衛生問題等に関する対応、州の計画への参加)
 - ・社会福祉(各種サービスの供給、また年少者、青年、高齢者、家族、身体障害者、薬物依存者、社会福祉に関する協同組合、公共慈善救済施設、福祉ボランティア等に関する事務の全てまたは一部)

◆ コラム1 イタリア 20 州

() は州都

1. ヴァッレ・ダオスタ州【特別自治州】(アオスタ)
2. ロンバルディーア州(ミラノ)
3. ピエモンテ州(トリノ)
→ 地区の家と地域再生活動を視察
4. リグーリア州(ジェノヴァ)
→ 地区の家と地域再生活動を視察
5. トスカーナ州(フィレンツェ)
6. ウンブリア州(ペルージャ)
7. ラツィオ州(ローマ)
- 8.カンパーニア州(ナポリ)
9. カラブリア州(レッジョ・カラブリア)
10. サルデーニャ州【特別自治州】(カリアリ)
11. シチリア州【特別自治州】(パレルモ)
12. トレンティーノ - アルト・アーディジェ州【特別自治州】(トレント、ボルツァーノ)
13. フリウリ - ヴェネツィア・ジューリア州【特別自治州】(トリエステ)
14. ヴェネト州(ヴェネツィア)
15. エミリア・ロマーニャ州(ボローニャ)
→ 分散型ホテル Arbelgo Diffuso を視察
→ 子育て・教育によるまちづくりの実践例とさ

れるレッジョ・エミリア Regio Emiria を視察
→ 地域活動の拠点となっている図書館を視察

16. マルケ州(アンコーナ)
17. アブルッツォ州(ラクイラ)
18. モリーゼ州(カンポバッソ)
19. プーリア州(バーリ)
20. バジリカータ州(ポテンツァ)



図. イタリア 20 州

出典: JAPAN-ITALY Travel ON-LINE, <<http://www.japanitalytravel.com/guide/kanko/top.html>>

- ・文化活動(コムーネに属する文化財の再評価、文化活動の促進)
- ・行政警察(地域レベルで行う自転車等の競技会開催許可、刃物類行商資格、代理人格、花火業者資格、一般行商資格、射撃インストラクター資格、アパート賃貸 申請の受付、その他コムーネにかかる行政警察措置全般)

注5) これは欧州地方自治憲章における「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な行政主体に優先的に帰属するべきである」という「補完性の原則」によるものである⁵⁾。

注6) コムーネの主要な税は以下の通り²⁾。コムーネの主要な税はコムーネ固定資産税で、これが58.4%を占める。また都市固定廃棄物処理税(TARSU: ごみ処理税)が21.2%を占める。

- ・コムーネ固定資産税
- ・都市固形廃棄物処理税
- ・公共掲示使用税
- ・コムーネ広告税
- ・電力消費附加税
- ・コムーネ個人所得税附加税
- ・公共空間使用税

文10) 宗田好史, にぎわいを呼ぶイタリアのまちづくり - 歴史的景観の再生と商業政策, 学芸出版社, 2000

文11) 田中夏子, イタリアにおける「再国家化」下の小規模自治体(コムーネ)と市民社会 - 「ボルギ」を支える環境・協同・文化の市民運動の可能性, 日本都市計画学会, 都市計画, Vol.64 No.5 (通巻334) 特集: 小規模自治体の模索, 2018.09

いる。また、新地方自治法(1990年法律第142号)第2条には、地方自治に関する法律が適用される地方団体としては、①州、②県、③コムーネの他に、④大都市 città metropolitana、⑤大都市圏 area metropolitana、⑥地区(都市ごとに呼称が異なり、zona: 直訳は地帯・地域、quartiere: 直訳は近隣住区、circonscrizione: 直訳は地域・地区・管轄、などと呼ばれている)、⑦山岳部共同体 comunità montane や島嶼部共同体 comunità isolane、⑧コムーネ共同体 unioni dei comuni、などが地方行政を支援する単位に数えられている。

州政府制度は1970年に具体化し¹⁰⁾、公共住宅政策や歴史的街区への公共投資などの都市計画行政等の都市再生の実践において、州政府や都市自治体(コムーネ、大都市)は住民参加を得て独自の取り組みを行ってきた。その後2001年改正憲法では、国と③コムーネ、⑤大都市圏、②県、①州、が、国と相互に対等な関係にある自治体として明確に位置づけられた点が特徴的である。同時に、立法権は、国と州に帰属すると定められた。行政権は一義的にはコムーネに帰属し、補完性の原理によって、大都市圏、県、州へ配分される。つまり、コムーネ=行政における基礎自治体と理解できる^{注5)}。

3. 基礎自治体としての コムーネ Comune と集落

イタリア語における Comune は、直訳すると「共同体」の意味をもつ。人数規模や面積等による数量的な認定要件等は持たず、住民100人未満から250万人超のローマ市まで⁴⁾、8,000弱(2018)の大小様々なコムーネが存在する。なお、その規模は全体的に小さく、平均人口は約7,000人⁵⁾、人口3,000人未満のコムーネが60%程度を占め、10万人以上のコムーネは0.5%程度である⁴⁾。コムーネは中世の封建都市国家(自治都市時代)に起源を持つとも言われ、制度的な継続性を持つものではないが⁴⁾、中世からの長い歴史的・文化的伝統を受け継いでいるコムーネも多く、地域共同体としてのアイデンティティが強い³⁾。近年では、少子化や行政の効率化などのために県・コムーネ共に統廃合が行われており、現在の

コムーネの数はかつてよりも少ない。しかし、例えば同様の背景で進められた日本での市町村合併ほどには合併が進んでおらず¹¹⁾、コムーネ連合として自治体間の共同を進めることで地域の独自性を保全しようとする動きがある。

国家統一の際に採用されたサルデーニャ王国の地方制度が現在のコムーネの制度的基盤となっている⁴⁾。このため、コムーネが担う役割は、国家の任務とされる防衛、外交、司法、運輸・交通、高等教育等を除き、あらゆる機能に渡る⁴⁾。なお、1993年委任立法令第507号によって、コムーネが独自に設けられる税として、公共空間使用税および都市固形廃棄物処理税が認められた²⁾、注6)。これらの改革により、コムーネおよび県の自主財源は徐々に増加してきている。

コムーネは行政の基本単位であるが、コムーネ間での事務の共同処理を目的とする広域行政組織として、⑦山岳部共同体 *comunità montane*（全部または一部が山岳地域に位置する）や島嶼部共同体 *comunità isolane*、⑧コムーネ共同体 *unioni dei comuni* が置かれることがある³⁾（図1）。

■中心集落：カポルオーゴ *Capoluogo*

直訳は「首都」。コムーネ、地域 *regione*、州 *Regione* にはそれぞれ中心集落 *Capoluogo* としての行政区域が定められる。役場が置かれた都市・集落 *Capoluogo* の地名がそのまま自治体の名前となることが多く、つまり *Capoluogo* の名称は、ほとんどの場合行政組織自体（コムーネ、地域、州）の名称と一致する。

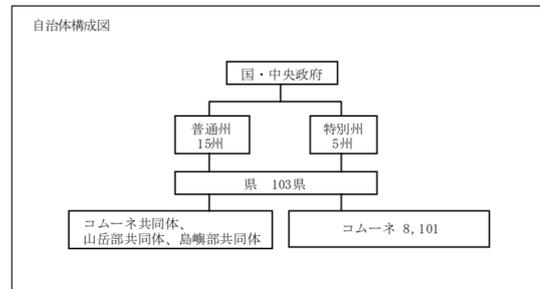
■分離集落：フラツィオーネ *Frazione*

基礎自治体（コムーネ）の下位におかれる行政区画。2000年に、イタリア共和国憲法の地方自治を規定する第5条の改正により、フラツィオーネの編成やコムーネ住民の住民登録などがコムーネの権限下に置かれることとなった。組織としてのコムーネに含まれるが、中心集落（カポルオーゴ）から、地理的に独立し、経済的に直接かつ緊密な連携がなく、歴史的にも独自性を有する集落を指す⁵⁾。

なお、和訳を「村」とする場合もある。そもそもの意味は「分かれている」。

参考文献

文9) 国土交通省, 平成19年度 諸外国の国土政策分析調査(その4) —イタリアの国土政策事情- 報告書, <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/report/0803_italy.pdf>, 参照 2020.03.18



資料:「イタリアの地方自治」より作成

図1 イタリアにおける自治体の構成図

参考文献5において、参考文献2を参照して図化されたもの。

■小さな村：ボルギ Borghi (複) /ボルゴ Borgo (単)

もともとは外敵に備えて築造された都市を囲む城壁や、川、堀等の城郭都市の境界の外側に形成されて農村など都市外からの流入民の定住地となった居住地区の意味¹¹⁾。後に、そうした居住の集積に広がる田園地帯の中心部や山岳地帯の集落などを表す語となり、和訳を「村」とする。

2001年には、Borghi piu' belli d'Italia (イタリアの最も美しい村協会)¹²⁾が発足し、各地のボルギの紹介や保全活動をしている。また、イタリア真正ボルギ協会 Associazione Borghi Autentici d'Italia¹³⁾では、“財政依存の体質を縮減して市民参加を拡充し、小規模自治体の歴史文化遺産、景観、特産品、社会的な連携、生活の質、創造性、生産力、国土や資源の保全等の多くの競争上の利点という存在価値を保全する”というマニフェスト(2015)を掲げている¹¹⁾。同団体では、定住人口だけではなく交流人口が地域の維持・保全につながるという観点から、“旅人を、仲間として歓迎する”をコンセプトに掲げて、イタリア国内のボルギの保全や魅力の発信を行っている。なお、この団体が定義するボルギは、必ずしも田園地帯や山岳地帯ではなく、中世城郭都市の旧市街地などの一定のエリアを指す場合もある。

12) Borghi piu' belli d'Italia, <<https://borhipiubelliditalia.it/en/>>, 参照 2020.07.18

13) Associazione Borghi Autentici d'Italia, <<https://www.borghiautenticiditalia.it>>, 参照 2020.07.18

4. 視察対象の都市

視察対象都市は、イタリア北部の1集落(ペロッティ)と5都市(レッジョ・エミリア、ボローニャ、アレッサンドリア、トリノ、ジェノヴァ)である(図2)。

1) ペロッティ Perotti

ペロッティ Perotti は、イタリア北部にあるエミリア＝ロマーニャ州ピアチェンツァ県の南端、コムーネ・フェッリエーレ Ferriere に立地する。コムーネ・フェッリエーレの人口は約1,300人で、中山間地域に位置する地形的要因により、14の分離集落をもつ。元は古い鉄の産地として産業を形成していたが、WW IIの頃にはすで

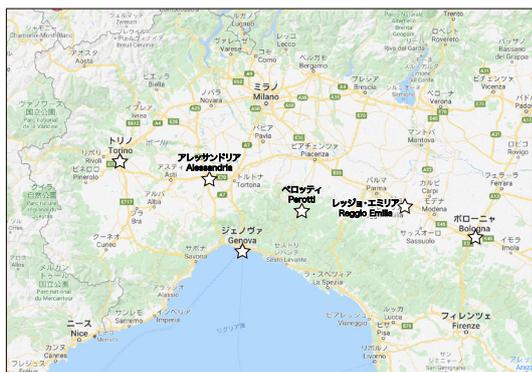


図2 視察対象都市 (googlemap)

に枯渇して久しかった。

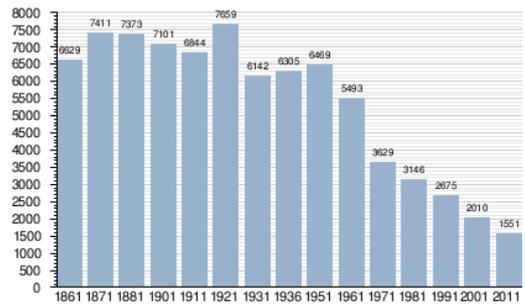
近隣の大都市としてジェノヴァからの影響を受けており、またトリノを超えてフランスとの関係がある。1900年代初頭には、出稼ぎにフランスに出て行く住民も少なくなかったという。人口推移を見ると、1950年代（図2の1961年までの間）と1960年代（同、1971年までの間）に顕著な人口減少があり、その後1970年代からは一定のスピードで人口減少が続いている（図3）。1950年代後半には北西イタリアにおける「経済の奇跡」と呼ばれる工業化の急速な伸張が起こった⁷⁾ことを背景とした、比較的近距离の人口移動が一時期に生じたと解釈できる。

ペロッティは、コムーネ・フェッリエレの中心集落であるフェッリエレから直線距離で3km程度の距離に位置する、集落様の小さな住宅群である（図4）。

2) レッジョ・エミリア Reggio Emilia

レッジョ・エミリアは、エミリア街道沿いに発展した都市の一つである。エミリア＝ロマーニャ州、レッジョ・エミリア県の県都であり、周辺地域を含めて人口17万人強のコムーネである。ボローニャの西方、直線距離で60kmの位置にあり、美食の都として知られる中世都市パルマと、古代に期限を持ち紀元前2世紀に着工されたエミリア街道敷設の拠点であり、現在は自動車産業を擁する都市モデナに、それぞれ25km程度の近距離で挟まれている。

レッジョ・エミリアは、度重なる戦争による支配権の奪い合いで荒廃と発展を繰り返し、6世紀に置かれたレッジョ公国はさらにいくつかの支配者を経て9世紀に中世イタリア王国に加わる。その後も次々に戦争に巻き込まれるものの、12世紀にはヨーロッパで最古の大学の一つであるモデナ・レッジョ・エミリア大学が創立された。中世大学としての同大学は14世紀に廃止されて公共講座に改組される等の時期を経て、17世紀に復興した。また20世紀には、ボローニャ等と同様にファシスト政権への抵抗運動（パルチザン）の活動が活発に行われた。



Data from ISTAT

図3 コムーネ・フェッリエレの人口推移



図4 ロカリタ・ペロッティと中心集落フェッリエレの位置関係

<https://www.tuttocitta.it/mappa/ferriere/localita-perotti>

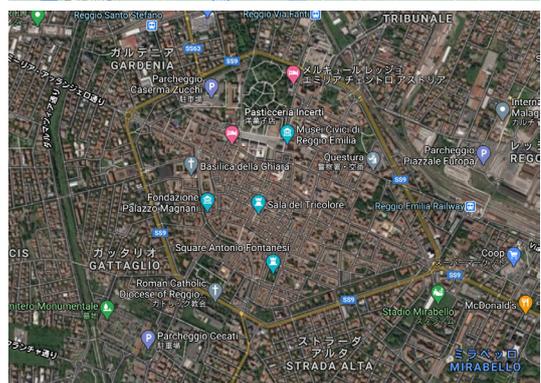
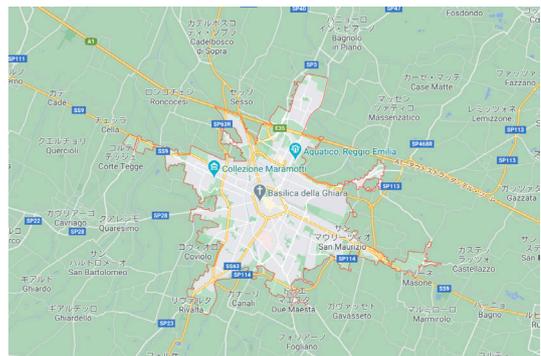


図5 レッジョ・エミリア (Googlemap より)



図6 ボローニャ、ポルチコと斜塔の風景

上：エンツォ王宮の前から、「ボローニャの斜塔 Le due Torri: Garisenda e degli Asinelli」方向を見る。
 中：路地裏にある、木造のポルチコのある中世の建物。
 下：マッジョレ広場。右がエンツォ王宮、左がアックルシオ宮殿（市庁舎）、奥がサラボルサ図書館。



図7 アレッサンドリア (Googlemap)

3) ボローニャ Bologna

ボローニャは、エミリア＝ロマーニャ州ボローニャ県の州都かつ県都であり、周辺地域を含み人口約 39 万を擁するコムーネである。西欧諸国で最古の大学とされるボローニャ大学（1088 年創立）があることで著名な学園都市で、国際的な学会等も多数開催される。また、図書館に関する全国規模の統計が存在しないイタリアにあって、目録や利用状況等の詳細な統計を取っている数少ない公共図書館であるボローニャ市立図書館 Biblioteca Salaborsa を有する⁵⁾。その地下には、修復工事の際に発見されたローマ時代の遺跡があり、エントランスホールの床はガラス張りとして、遺跡の上に建つ現在の都市の様相を感じることができる。

ボローニャは、紀元前 7～6 世紀には定住民に代わってエトルリア人の都市となり、その後紀元前 196 年にはローマの植民地となってエミリア街道沿いの主要な都市として繁栄と衰退を繰り返した。19 世紀初頭まで大規模な都市再開発が実施されなかったため、中世の建築や町並みが残ることとなり、赤オレンジの瓦葺きの黄色い壁面の建物群、連続するアーケード空間ポルチコ Portico や、有力者が権勢を誇るために競って建てたという斜塔群が特徴的な街である（図 6）。

4) アレッサンドリア Alessandria

アレッサンドリアは、ピエモンテ州南部の都市で、アレッサンドリア県のほぼ中央に位置する県都であり、周辺地域を含み人口約 9 万 4,000 人のコムーネである。ピエモンテ州内では、州都トリノ、ノヴァーラに次ぐ州内第 3 位の人口を擁する。また、17 の分離集落を有する。

12 世紀の中頃に、周辺の集落を集めて街となり、12 世紀後半には自治都市となる。複数の抗争があり、ミラノの支配の後、18 世紀初頭にはトリノのサヴォイア家の支配下におかれ、ピエモンテ州に属する。この時代に、都市を守るために星形の要塞チッタデッラ Cittadella が市の中心部から北西方向、タナーロ川を挟んだ丘の上に築造された。この要塞は、その保存状態の良さが高く評価され、2006 年には暫定的にユネスコ世界遺産に加えられている。

また、アレッサンドリアは高級帽子ブランド、ボルサリーノ Borsalino 帽子製造所（1857 年設立）の発祥の地としても有名で、現在も本社はアレッサンドリアに置かれている。

5) トリノ

トリノは、ピエモンテ州の州都、またトリノ県の県都でもあり、周辺地域を含むと人口約 87 万人を擁するコムーネである。イタリア国内で第 4 の人口規模であり、関連する都市圏の人口は 170 万人である。街の北西部にはアルプス山脈が迫り、フランスとの国境に近い地理的な条件、ピエモンテ・フランス・フランス語圏スイスにまたがる圏域を支配したサヴォイア家からの影響により、建築物や料理等においてフランスからの文化的系譜を汲んでいる。

1720 年からサヴォイア家を王家とするサルデーニャ王国の首都であり、イタリアに統一国家が樹立された 1961 年からは、1965 年までの短期間ではあるが、首都が置かれた。イタリア統一運動、リソルジメント Risorgimento（1815-1871）の中心地のひとつであり、イタリアにおけるナショナリズムの象徴と原点として認識されている。

自動車メーカー、フィアット Fiat（1899 年設立）のお膝元としても知られ、自動車産業の集積地として関連企業が多く、ミラノに次ぐイタリア第二の工業都市として栄えている。なお、一時期は人口 100 万人の都市であったが、近年では長引く不況や人口減少により、その人口規模は維持されていない。

トリノは、ローマ時代の都市基盤の名残で、旧城壁の内側には基盤の目のような街区が形成されている。ボローニャと同様にポルチコが連続する街区があり、市内には王宮など世界遺産に指定されているバロック建築群がある。生活に根ざした市内の名物として、中心部の北側、旧城壁跡の広場ポルタ・パラッツォ Porta Palazzo の朝市は、ヨーロッパでも最大級の規模を誇る。

6) ジェノヴァ

ジェノヴァは、リグリア海に面した港湾都市で、リグー



図8 トリノ中心部 (Googlemap)

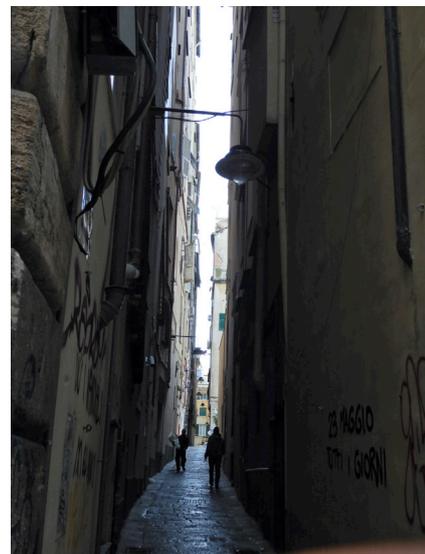


図9 ジェノヴァ、崖地に広がる旧市街地

リア州の州都、かつジェノヴァ県の県都である。人口規模は周辺地域を含んで約58万人であり、イタリア国内で6番目の規模の都市である。

中世には海洋都市国家ジェノヴァ共和国として栄え、ローマ時代から海運業や軍港として発展してきた軍事力も背景に、永く通商・金融業の中心地として栄えた。1797年のナポレオンによる侵攻でフランスによる支配、サルデーニャ王国への編入を経て、イタリア統一後には国内有数の有力都市として発展した。現代ではミラノ、トリノなどの北イタリアの工業地域と海運の結節点の役割を担い、ジェノヴァ港はイタリア最大の貿易港である。

近代的な港として整備された新港を中心に都市開発が進んだ結果、旧港を中心とした旧市街において、街路や街区などの整備が取り残され治安が悪化するなどの課題が生じた。1990年代からは、都市内部再開発事業に取り組み、港湾都市としての歴史や景観を活かしたまちづくりや観光誘致が行われている。

- 14) 岡安喜三郎, イタリア社会的協同組合案内, <https://okayasu.tokyo/data/_files/booklover/Intro_coop_sociale%280804%29.pdf>, 2008.04, 参照 2019.11.01
- 15) 田中夏子, 月刊ノーマライゼーション 障害者の福祉, 2010年10月号(第30巻 通巻351号), 「社会的排除との闘い」と「労働を通じた社会参加」をめざすイタリア社会的協同組合, <<https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prdl/jsrd/norma/n351/n351014.html>>, 参照 2019.11.01
- 16) サラ・デペードリ Sara Depedri, ヨーロッパ社会的企業研究所 (EURICSE) 研究員, 社会的企業が作り出す社会的・経済的な価値——イタリアの社会協同組合がもつ競争力を, 社会的貢献を評価することによって理解する, SYNODOS, 2017.4.21, <<https://synodos.jp/international/19482>>, 参照 2019.11.01
- 17) 菊地謙/協同総研, イタリア協同組合調査報告, <<http://e-kyodo.sakura.ne.jp/kanno/161report-italia.pdf>>, 参照 2019.11.01

注7) 「地域における普遍的な利益」とは、根拠法の以前に、協同組合がその組織による成果/利益の提供を、組合員だけに制限されていたことを背景に²⁴⁾、「社会的協同組合」の活動内容が、(組合員であるかによらず)地域全体の利益にその範囲を拡大されることも踏まえている。

制度発足当時、アソシエーション(後述)は、社会サービス(現在のA型事業)を提供する主体にはなれなかった。また、事業組合は組合員以外にその活動の成果を提供することは合法と見なされていなかった²⁴⁾。

5. イタリアの社会的協同組合

今回の訪問先である事例には、「社会的協同組合」の枠組みでの活動が含まれる。イタリアは、地域社会に根ざした社会的活動の組織化において先進的であると言われ、各事例の理解のために、こうした制度を整理する。

1) 社会的協同組合の概要

イタリアにおける社会的協同組合 Cooperativa sociale は、農業協同組合や漁業協同組合、生産・労働協同組合、生活協同組合などと同様の協同組合制度である¹⁴⁾。1991年に制定された「社会的協同組合法」(法律381号)の第1条には、「社会的協同組合は、市民の、人間としての発達および社会参加についての、地域における普遍的な利益を追求することを目的としている」とあり^{15) 注7)}、①地域を基盤とした、②生涯発達と、③社会参加を「普遍的な利益」として規定している。2017年時点では13,000の社会的協同組合がある。これら社会的協同組合には、次の2つが定義されている。

A型：生涯発達のために高度な社会福祉，保健医療，教育，等の社会的サービスを生み出す。1991年の制度化に先立つ取り組みが多数あり，例えばエミリア・ロマーニャ州では，1970～80年代において，福祉サービスが公から社会的協同組合に委託される流れがあった¹⁷⁾。

B型：何らかの社会的不利益を持った人（社会参加において困難を抱えた人）の社会統合（社会参加の機会の提供），すなわち就労を目的として，農業，工業や手工業，製造業，商業及びサービス業等の多様な活動を行う。なお，このタイプの事業体の場合，「社会的不利益」を被る人々の割合が，そこで働く人々30%以上であることが義務づけられている¹⁵⁾。

2017年の統計では，A型が56%，B型が33%，残る11%はその両方を含む多様な活動を行う¹⁶⁾。基本的にはA型とB型のいずれかの認定となるため，両方の活動を行う場合（1996年に改正），「社会的に不利な立場の人々のタイプや事業参入領域が，社会的協同組合の目的の元で行う活動の中に明確に示されていること。またタイプAとタイプBの活動間の機能の連携が組合の定款で明確に宣言されていること。活動に関して社会的協同組合の経営管理組織が活動間で明快に分離されていること。」が条件となる¹⁴⁾。また第4の類型として，社会的事業連合Consorzi socialiがあり，これは，会員の70%以上が社会的協同組合によって形成される，協同組合として設立される事業連合組織である²⁴⁾。

イタリアの社会的協同組合の制度は，その規定において，社会的サービスの提供と労働市場への包摂（就労支援）という社会参画支援の両方の役割を担っていることが特徴的である¹⁶⁾。また，B型では障害をはじめとした多様なハンディをもつ人々^{注8)}の社会参加の重要な要素として「仕事」を位置づけている点も，特徴的である^{15) 注9)}。

こうした，コミュニティの利益や当事者活動の一環としての対等な協同労働を基盤とする事業展開によって，市民参加を主体とする「新しい公共」を顕現させる社会的協同組合の制度は，イタリアでの先行制度化後，ヨーロッパ各地等に広がっている^{18) 注10)}。

2) 社会的協同組合の展開

イタリアの社会協同組合が記録した総売上高は，2014

18) 岡安 喜三郎／ソーシャルインクルージョン研究委員会 社会的協同組合研究委員会，日本型社会的協同組合の提案 -企業・福祉的就労につづく協同組合による第三の働き方，<https://okayasu.tokyo/data/_files/reports/100331social_coop_.pdf>，参照2020.0719

注8) 社会協同組合B型は，その発端としては心身に重い障がいを持つ人々の当事者活動の一環として，就労支援を目的に作られた。その後，三種障害やニート，移民や難民，薬物やアルコールなどの中毒者，年少者。元受刑者や余刑者など，範囲を拡げてきた。他の組合や企業との連携も進み，就労訓練の場としての雇用の受け皿ともなり，2017年の時点で雇用者は年々微増し，社会的協同組合で働くハンデを持つ人の72%が，任期のない正組合員の立場である。また，年に平均してその4.5%が一般企業へと転職している¹⁶⁾。

注9) 社会的企業（事業体）が，多様な要因によって労働市場から排除されてきた人々を，労働を通して社会に統合する活動を，労働統合型サービス(Work Integration Social Enterprise:WISE)と呼ぶ²²⁾。

注10) 文献18より，イタリアでの制度化（1991年）に続く各国での制度化。

- ・ポルトガル（社会連帯協同組合、1996年）
- ・カナダ・ケベック州（連帯協同組合、1997年）
- ・ギリシャ（社会的協同組合、1999年）
- ・スペイン（社会起業協同組合、1999年）
- ・フランス（地域共同利益協同組合、2001年）
- ・ポーランド（社会的協同組合、2006年）
- ・ハンガリー（社会的協同組合、2006年）
- ・ウルグアイ（社会的協同組合、2006－08年）

- 19) 新津尚子, 幸せ経済社会研究所, <https://www.ishes.org/cases/2018/cas_id002481.html>, 参照 2020.07.20
- 20) Comune di Bologna, Bologna Regulation on public collaboration for urban commons, <<http://labgov.city/commonspress/bologna-regulation-on-public-collaboration-for-urban-commons/>>, 参照 2020.07.20
- 21) 内閣府 NPO ホームページ, ソーシャル・キャピタル調査研究会報告, I はじめに, <https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/report_h14_sc_1.pdf>, 参照 2020.07.20
- 22) 「国際協同組合年と協同労働」研究会, <https://okayasu.tokyo/data/_files.pdf/hakken242okayasu.pdf>, 参照 2020.07.20
- 23) 社会福祉法人 全国社会福祉協議会, <<https://www.shakyo.or.jp/recruit/about/index.html>>, 参照 2020.07.20
- 24) 小磯明, イタリアの社会的協同組合, 同時代社, 2015.10.20 (p.29)
- 25) Wikipedia Italia
- ・ https://it.m.wikipedia.org/wiki/Cooperative_Sociali (社会的協同組合)
 - ・ <https://it.wikipedia.org/wiki/Associazione> (協会)
 - ・ https://it.wikipedia.org/wiki/Associazione_di_promozione_sociale (社会振興協会)
 - ・ https://it.m.wikipedia.org/wiki/Associazione_in_partecipazione (参加協会)

年には 102 億 € で、同時に 40 万人の雇用を創出し、このうち 10% が何らかの社会的ハンディを持つ人たちであったという¹⁶⁾。また、こうした社会的事業は、不景気の際にシェアを伸ばし、雇用創出の役割をより大きく担う。A 型の社会的協同組合が年間収入の 73% を公共機関からの収益に頼っているが、B 型では多様な事業展開によって、収益の 62% を市場での販売か、営利企業との取引から得ている¹⁶⁾。すなわち、こうした支援事業は地域的なネットワークによって、営利企業も巻き込んだ地域での経済活動に結びついている¹⁵⁾。

社会的協同組合は、人間と人間の関係をつくり出し、組織された組合員が労働者であり、かつ経営者でもあることが成功の理由のひとつと指摘されている¹⁷⁾。国の直営ではなく、社会的協同組合が社会福祉を委託して引き受けることで、「官僚的でなく」「フレキシブルで」「人材育成・コストの管理がしやすい」という特徴を得られ、かつ最大の要因として、労働者の給与が相対的に安く抑えられることで、社会福祉施設の運営費の削減や運営内容の充実（運営時間の長時間化など）が可能となっている¹⁷⁾。そして、コムーネにおけるそうした社会保障の充実は、コムーネの安全性や安定性を高め、組合やコムーネへの投資を呼び込む。

ヨーロッパでの社会的企業(事業体)に関する制度では、公益性と市民参加／市民主体が両立することに特徴があり、「公益活動の担い手としての市民および市民団体の育成」や「市民参加を制度化することによる公益活動の活性化」が進められている²²⁾。

なおイタリアでは、アソシエーション Associazione という、設立が容易な、非営利の任意団体の活動が盛んである²⁵⁾。主に 2 種類が広く知られ、該当数が多い。

■社会振興協会 Associazione di promozione sociale (APS)

会員や第三者への社会的利益をもたらす活動を目的として結成された、認知された団体（国・地方 regionale・州 provinciale に、目的・メンバー・内容等を登録し、決算報告義務を持つ）、また認知されていない運動、その他の社会的な集合体である。「ボランティアに関する基本法（1991 年 8 月 11 日法律 266 号）」により、単純な任意団体は会員に報酬を与えられないが、社会推進協会は、

特別な必要性がある場合には、会員に報酬を与えることができる（2000年12月7日法律第18条第2項、第19条第383号）。

■参加組合 *Associazione in partecipazione*

イタリア民法に規定される典型的な契約で（雇用契約とは異なる）、営利企業の労働力や資本の拠出を伴う株主形態を意味する。拠出金は資本性のものであってもよいが、労働者の拠出金、または資本と労働の混合拠出金で構成されている場合もある。会員は、提供した拠出金の対価として、契約満了時に、拠出した資本金に加え、合意された割合で利益を得る権利を有するが、損失は拠出額を上限とする。

3) まちの経営への参画

2014年、コムーネ・ボローニャでは「都市のコモンズの管理・再生のための市民と市の協力条例」が採択され、市民が「La città come bene comune（コモンズとしての都市）」を直接管理するための枠組みが設定された。この条例は、特定のコモンズにおいて、アクティブな市民（社会的イノベーター、起業家、市民社会組織、学識機関が公共の利益に取り組む体制）が協力契約を結び、その運営や再生のプロジェクトを担うことを規定する^{19) 20)}。このときのアーバンコモンズは、公共スペースや都市の緑地、空き家となった建物やエリアを指す。こうした制度の背景には、パブリック・コラボレーションの制度的技術（「共同企画 *co-progettazione*」、*「共有管理 *amministrazione condivisa*」*）による、コモンズのガバナンス *governance dei beni comuni*（Elinor Ostromによる思想）がある。

市民団体に、その活動／事業として、行政が担ってきた社会保障や公共スペースの管理運営を委託していく流れは、社会イノベーションを可能にする協調的経済の起点として期待されている。

4) 日本と比較した理解

日本での社会的共同組合のカウンターパートとしては、社会福祉法人および社会福祉協議会が挙げられる。

■社会福祉法人

社会福祉法人は、社会福祉法第22条に定義される公益法人で、保育所や、障害者や高齢者などを対象とする福祉施設、また病院や診療所などの医療施設の運営主体となることができる。

■社会福祉協議会

社会福祉協議会は、社会福祉法（1951年制定、当時は社会福祉事業法）によって規定される、“民間の社会福祉活動を推進することを目的とした、営利を目的としない民間組織”である²³⁾。市区町村、都道府県、全国のレベルでの団体であり、例えば市区町村社会福祉協議会では、高齢者や障害者の在宅生活を支援する訪問介護や配食サービス、子育てサロン活動。ボランティア活動の斡旋、小中学校での福祉教育の支援等、地域の福祉活動のハブの役割を果たしている。

■NPO法人

NPO法人は、特定非営利活動促進法（1998年）の定めに基づき、特定非営利活動^{注11)}を目的として設立される法人である。団体の構成員に収益を分配せず、主たる事業活動に充てるが、商業活動や人件費の計上は制限されていない。

■指定管理者制度

指定管理者制度は、地方自治法の一部改正（2003年）による制度で、従前は地方公共団体やその外郭団体がになっていた公の施設の管理・運営を、株式会社などの営利企業、財団法人、NPO法人、市民団体などの団体に、包括的に代行させる制度である。この制度では、私法上の契約関係にあたる業務委託とは異なり、地方公共団体の条例で定められた管理の基準と範囲のもと、指定管理者が使用許可等の管理権限を有する。

注11) 特定非営利活動は、以下の通り。分類は著者。

医療・福祉系

- ・保健、医療又は福祉の増進を図る活動
- ・人権の擁護又は平和の推進を図る活動
- ・男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
- ・子どもの健全育成を図る活動
- ・職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動

教育・技術系

- ・社会教育の推進を図る活動
- ・学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
- ・情報化社会の発展を図る活動
- ・科学技術の振興を図る活動

まちづくり系

- ・まちづくりの推進を図る活動
- ・観光の振興を図る活動
- ・農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動
- ・経済活動の活性化を図る活動
- ・地域安全活動

その他

- ・環境の保全を図る活動
- ・災害救援活動
- ・国際協力の活動
- ・消費者の保護を図る活動
- ・前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動
- ・前各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動