

イタリアの大都市制度について

1. 大都市制度の創設の背景

イタリアにおいて大都市制度の創設が議論されるようになったのは、地方行政制度の在り方が検討される中で、大都市部のよりよい行政運営が課題とされた 1990 年代のことである。住民の社会経済活動圏が、基礎自治体であるコムーネの区域を越えて広域化し、大都市とそれに隣接するコムーネが都市計画の観点からも一体の圏域を形成している状況にあって、公共交通の整備や施設の建設計画策定などは、それぞれのコムーネにおいてではなく、大都市部の地域全体で一体的に行われた方が効率的、経済的であると考えられた。

地方自治制度に関する 1990 年 6 月 8 日法律第 142 号は、初めて 9 つの大都市（トリノ、ミラノ、ヴェネツィア、ジェノヴァ、ボローニャ、フィレンツェ、ローマ、バーリおよびナポリ）と、経済活動、社会生活に必要なサービス、文化および地域の特性に関して一体性をなす周辺コムーネを大都市圏とし、その区域については関係自治体との合意に基づき州法により定めると規定した。また、その区域に「大都市」と呼ばれる地方団体を設置し、その事務については、県の事務のほかに、コムーネが処理する事務のうち、広域的に処理することがより効果的、経済的であると考えられる事務を、州法で大都市の事務として規定する、とした。しかしながら、90 年代には大都市の創設をめぐる、その境界に関して関係団体の合意を得るための協議が繰り返されたものの、結果として大都市の創設には至らなかった。

その後、2001 年の憲法改正により、大都市はコムーネ、県および州とならんで、固有の憲章、権限および権能を有する自治団体と憲法第 114 条に規定された。そして地方団体の再編と、それによる公共支出の合理化と削減を目的とする 2012 年 7 月 6 日緊急法律命令第 95 号においては、第 18 条で、「効果的、効率的な行政運営の実現のために、ローマ、トリノ、ミラノ、ヴェネツィア、ジェノヴァ、ボローニャ、フィレンツェ、バーリ、ナポリおよびレッジョ・カラブリアの 10 県を廃止し、それらの県に代わるものとして大都市を設置する」と定められた。しかしながら、2012 年 12 月 24 日法律第 228 号により同条の規定の適用は 2013 年 12 月 31 日まで停止とされたうえ、憲法裁判所が「上記の緊急法律命令第 95 号の第 17 条（県の再編について規定）および第 18 条は、『緊急法律命令は特別な必要性かつ緊急性がある場合に政府により制定され、それは法律と同行の効力を有する』であると定める憲法第 77 条に違反する（地方制度の改革は、緊急法律命令ではなく国の法律により定められるべきもの）」という判決を下したため、同命令による大都市の創設は実現しなかった。

2. 2014 年 4 月 7 日法律第 56 号による大都市の創設

イタリアの大都市が実際に創設されたのは、大都市、県、コムーネの連合と合併に関する 2014 年 4 月 7 日の法律第 56 号（通称デルリオ法、以下「デルリオ法」）によってである。同法により、2015 年 1 月 1 日付で普通州の 10 の県（首都ローマ、トリノ、ミラノ、ヴェネツィア、ジェノヴァ、ボローニャ、フィレンツェ、バーリ、ナポリおよびレッジョ・カラブリア¹）は大都市に取って代わられた。

また、デルリオ法の第 1 条第 5 項には「この法律に定める原則は、サルデーニャ州、シチリア州、フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア州がそれぞれの憲章に従って定める大都市および大都市圏の制度における大幅な経済社会改革の原則となるものである」と規定されており、これら 3 つの特別州のうち、シチリア州においては 2015 年 8 月 4 日州法第 15 号により、パ

¹ レッジョ・カラブリア県が実際に大都市に移行したのは 2017 年 1 月であった。

レルモ、メッシーナとカターニアの 3 つの大都市が、またサルデーニャ州においては 2016 年 2 月 4 日州法第 2 号によりカリアリ大都市が創設された。

同法により県は広域地方団体と定義され、その事務は地域の環境保護や、学校施設の管理等、特定の分野に限られることとなった。さらに県の長と議会議員の選出方法も、直接選挙から県内のコムーネの長であるシンダコとコムーネ議会議員を選挙人とする間接選挙に変更された。

デルリオ法は「憲法第 2 編第 5 章の改正を待ちつつ」と明記した上で、大都市の創設と県の再編について定めているが（第 1 条第 5 項および第 51 項）、これは同法が憲法改正による県の廃止を前提としていたためである。したがって、同法は暫定的なものとして制定された法律であり、県の廃止後には別の法律により、他の階層の自治体への県の事務の移譲等が定められるはずであった。しかし、県の廃止を定める憲法改正案は 2016 年 12 月 4 日に行われた国民投票において否決されたため、県は存続することとなり、現在でも県、大都市のいずれもデルリオ法により規定されている。

3. デルリオ法に定める大都市制度

概要

デルリオ法により普通州に創設された 10 の大都市の制度については以下のとおりである。

デルリオ法は、大都市を県と同様に広域地方団体と位置付け、以下の役割を担うものと定めている（第 1 条第 2 項）。

- 大都市の地域の戦略的な発展の推進
- 大都市の利益となるサービス、社会資本および情報通信ネットワークの整備と統合管理
- 欧州の大都市および大都市圏との関係を含む、大都市と同等の団体との関係構築・発展

大都市の事務

大都市の事務については、以下のように定められている。

- 県の基本的事務
- 大都市の固有事務
 - 1) 大都市 3 か年戦略計画（大都市の政策および大都市に含まれるコムーネとコムーネ連合の事務処理の指針となる計画）の策定および改定
 - 2) 大都市の権限に属する情報通信基盤、サービスのネットワークおよび社会資本等についてのほか、コムーネの活動や事務の遂行に関する制約や目標についても定める大都市総合計画の策定
 - 3) 公共サービスの運営の連携システムの構築と大都市全体の利益となる公共サービスの組織
 - 4) 移動手段と交通網
 - 5) 経済社会発展の推進とそれに係る連絡調整
 - 6) 大都市の情報通信・デジタル基盤の整備およびそれに係る連絡調整
- 県の事務の見直しの一環で大都市に付与された事務
- 国または州により付与されるその他の事務

大都市の機関

大都市には以下の機関が置かれている。

- 大都市の長
- 大都市議会
- 大都市評議会

これらの役職は全て無報酬である。

大都市の長

大都市の長は、大都市の中心コムーネのシンダコ（コムーネの長）が当然に務める。

大都市の長は、大都市を代表し、大都市議会と大都市評議会を招集、主宰する。また大都市の部局の業務運営の監督と、決定の執行の監督を行うとともに、憲章により付与された任務を遂行する。大都市の長は、大都市の予算に関して提案権を有する。

大都市議会

大都市議会は、大都市の長と、大都市の人口に応じて定められた数の議員（14名から24名まで）で構成される。大都市議会の議員は大都市を構成するコムーネのシンダコと、コムーネ議会議員を選挙人とした間接選挙で名簿式比例代表制により選出され、その任期は5年である。被選挙人となれるのは、大都市の現職のコムーネのシンダコとコムーネ議会議員である。コムーネ議会議員を辞した者は、大都市議会議員の職を失う。大都市の中心コムーネの議会の改選が行われた場合には、シンダコの当選から60日以内に大都市議会の議員選挙が行われる。

なお、デルリオ法第1条第22項は、「大都市はその憲章に、大都市の長と議員は国の法律に定める選挙制度により直接選挙で選出される、と定めることができる」と規定している。しかしながら、選挙制度を定める法律が制定されていないため、直接選挙は実施されていない。

大都市議会は大都市の意思を決定し、執行機関を監視する機関であり、大都市評議会に対して憲章およびその改正を提案するほか、規則や計画を承認し、大都市の長から議会に提出される案件を承認あるいは採択する。大都市議会は大都市の長から提出され、大都市評議会の答申に付される予算案を採択するとともに、評議会の答申を経た予算案を最終承認する。また、大都市議会は憲章に定められた他の役割を担う。

大都市評議会

大都市評議会は、大都市の長と、大都市を構成するコムーネのシンダコで構成される。大都市の長は評議会を招集、主宰する。評議会は議会から提案される憲章とその改正を採択し、憲章に定めるところに従い、提案や諮問に対する答申を行う。

4. デルリオ法による県の改革がもたらしたもの

大都市（大都市制度に移行した県）の状況と、県の廃止に関する憲法改正案が 2016 年の国民投票により否決されたことから存続することになった県のそれは、いずれもデルリオ法による県の改革の結果として取り上げられ、大都市の行財政運営の現状のみに特化した情報は見当たらない。

行政機関が保有する情報へのアクセス、透明性の確保および民主主義への参加のためのプロジェクトを推進する非営利財団であるオープンポリス（Openpolis）は、「Province, terra di nessuno」（「誰の地域でもない県」）と題する、デルリオ法による県の改革に関するレポートを 2020 年 5 月に公表している。このレポートでは、以下のような点が指摘されている。

- 県の機関の構成員が間接選挙により選出されるようになったことで、県の長や議員は市民の政治的代表者としての正当性に欠けるようになった。県が道路や学校施設の維持管理といった重要な事務を担っているにも関わらず、その機関は選挙人である市民に対して説明責任の義務を果たす義務を負わない。
- 県の機関が間接選挙になったことで、県に対する市民の関心が薄れた。また改革により地方行政制度が一般市民にとってわかりづらいものとなった。
- 政治的決定の責任の所在を明らかにすることが民主主義にとっては重要であるが、間接選挙では、議会において有権者を代表する多数派を特定することがむずかしい。
- 間接選挙で選ばれる県の長と議員の任期は、それぞれ 4 年、2 年と異なるため、長が議会の多数派とは異なる政党に属しているという状況が起こり得る。大都市の長は、大都市の中心コムーネのシンダコが当然に務めるため、大都市についても同様の状況になり得る。
- デルリオ法による県の改革は、県の事務を減らすことで公共支出を削減することを目指していた。県の政治的正当性が失われたことで、県の予算は次第に削減されることになり、2015 年の県による投資は、対 2013 年比で 65 % 減少した。その結果、悪化する財政状況に対処するため、法律で会計制度の特例措置や特別補助金の交付等が定められた。
- 県道の建設整備と学校施設の維持管理は、デルリオ法による改革後も県の事務とされている。県は 130,000 km の県道と 30,000 の橋梁の維持整備、また 5,179 の学校施設（そのうち 41.2 % は地震発生のリスクがある地域に存在）の維持管理という重要な役割を担っており、それを限られた予算で行うことに無理が生じている。

5. イタリアの大都市とその中心コムーネの財政状況に関するデータ

国立統計局 ISTAT のデータによると、2021 年 1 月 1 日付での 14 の大都市の人口は 21,422,736 人であった。これはイタリア総人口（59,236,213 人）の 36.2 % に相当する。これらの大都市のうち、人口が 200 万人を超えるのは、ローマ、ミラノ、ナポリおよびトリノのみである。またこれらの大都市の総面積は 46,638 km² で、国土面積（302,068 km²）の 15.4 % を占めている。イタリアのコムーネの数は 7,904 であるが、そのうち大都市に含まれるコムーネの数は 1,268（コムーネ全体の 16 %）である。

イタリアの日刊経済紙であるイル・ソーレ 24 オーレ（Il Sole 24 Ore）は、2021 年 12 月 18 日付の「ナポリ、トリノ、パレルモ、レッジョ：大都市の財政赤字 50 億ユーロ」と題する記事の中で、大都市の中心コムーネの財政状況を取り上げている。それによると 14 の大都市の中心コムーネのうち、9 つのコムーネは財政赤字で、最も深刻な状況にあるのが 24 億 6,600 万ユーロの赤字を抱えるナポリである。これをナポリの住民 1 人当たりで見ると 2,599

ユーロにあたる。ナポリは支出の問題だけでなく、交通違反罰則金の 50%が徴収できていないなど、収入確保の問題を抱えている。この記事には他に財政状況が悪い中心コムーネとして、トリノ（赤字額 8 億 8,840 万ユーロ）、パレルモ（6 億 200 万ユーロ）、ローマ（5 億 700 万ユーロ）、レッジョ・カラブリア（3 億 3,900 万ユーロ）が順に挙げられている。イタリアの北部で財政赤字を抱えているコムーネの率は 3.5%のみであることから、トリノの財政状況は北部では例外的であるとされる。一方、財政的に最も豊かなのはミラノで 2 億 2 300 万ユーロの黒字となっており、これにボローニャ（黒字額 7,000 万ユーロ）、カリアリ（4,300 万ユーロ）が続いている。

6. 大都市の長の選任制度をめぐる合憲性の問題

憲法裁判所は、2021 年 12 月 7 日の判決第 240 号において「大都市の長は大都市の中心コムーネのシンダコが当然に務めるとする現行制度は、憲法に定める選挙権の平等の原則に照らしても、また政治的責任の所在を明らかにし、有権者がその政治的責任を問う仕組みがないことからみても、憲法の理念と合致しない」との見解を示した。

憲法裁判所は、かつてデルリオ法の制定後に、複数の州が「同法に定める大都市の長と議員の選出方法は違憲である」と主張・提訴した際には、「大都市はその憲章に大都市の長と議員を国の法律に定める選挙制度により直接選挙で選出する旨を定めることができる」と同法第 1 条第 22 項に規定されていることを理由に、原告の請求を退けている（2015 年 3 月 24 日の判決第 50 号）。

しかしながら、第 240 号判決においては、「大都市の長の選挙制度に関する法律が未だに存在しない状況において、大都市の長を直接選挙により選出することは実質的に不可能であり、大都市の長を中心コムーネのシンダコが当然に務めるとする現行制度を、大都市の憲章にその長の直接選挙を定めることができるから、ということだけで合憲であるとみなすことはできない」とした。また、県の長が、直接選挙により選出されるコムーネのシンダコとコムーネ議会議員を選挙人とする間接選挙により選ばれていることから、「大都市の住民と県の住民の間に選挙権の不平等が存在しており、これは選挙権の平等を定める憲法第 3 条と第 48 条に違反するものである」と判断した。そして、大都市の長は直接選挙あるいは間接選挙により選出されなければならない、そのために立法府による早急な法律の制定が必要であるとの見解を示した。

主要参考文献・URL

- AA.VV. Compendio di diritto degli enti locali IX edizione, Edizioni giuridiche Simone, 2020
- AA.VV. Compendio di diritto regionale e degli enti locali XIX edizione, Edizioni giuridiche Simone 2018
- Formazione IFEL per i Comuni, Le risorse per i comuni: il fondo di solidarietà comunale, a cura di Andrea Taddei, 13 ottobre 2020
[Presentazione Anci Liguria IFEL 13_10_2020](#)
- Province, terra di nessuno Gli enti intermedi in Italia, tra tagli alle risorse e limbo normativo, Openpolis, lunedì 4 maggio 2020
[Report Province finale \(openpolis.it\)](#)

- Ex Province Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma, documento di analisi N.1, Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica
- Napoli, Torino, Palermo, Reggio: città in crisi, rosso da 5 miliardi, di Gianni Trovati, 18 dicembre 2021
[Napoli, Torino, Palermo, Reggio: città in crisi, rosso da 5 miliardi - Il Sole 24 ORE](#)
- Città metropolitane, Tuttitalia
[Città Metropolitane \(tuttitalia.it\)](#)