

研究論文

『イエテボリコミュニティの都市経営システムと政策評価』

樋田 洋（日本福祉大学）

はじめに

本稿は、イエテボリコミュニティ（スウェーデン）の政治・行政システムの検討を通じて、地方政府システム改革の現状と課題を論じる。

スウェーデンを含む各国では1990年前後以来、財政効率や事業効果を高める方向で、市場メカニズムの活用を初めとした様々な改革が進められた。こうした公共セクター改革の現状と評価は本稿の出発点である。F.ナショルトは嘗て、1990年代前半のOECD加盟の11ヶ国における行財政改革の比較分析を踏まえて、各国の現実の改革プロセスには、競争市場を絶対視する“小さな国家”への前進に止まらず、行政の内部的な近代化や市場活用型改革、さらには政府権限の委譲と分権化を通じた民主主義を進める改革など、多様なメカニズムが見られることを指摘した¹⁾。その後各国で進められた公共セクター改革の特徴についてH.ウォールマンは、その方向性が大方の予想を裏切って収斂化ではなく、多様化していることを強調している。一方では、サービス提供のアウトソーシングや業績評価、そしてまた（イギリスを除き）地方政府への分権化が共通して見られる反面で、地方政府の基本的な役割が変化しつつある。イギリスでは地方政府が持つ総合行政機能が解体され、フランスではコミュニティ連合が一層重視されるのに対して、ドイツとスウェーデンでは、地方政府の総合的機能が一層強化されつつある²⁾。

こうした公共セクター改革の質的な現状についてウォールマンは、世界各国の政策・事業評価（evaluation）を総括して、従来は別

個に論じられてきた公共セクター改革と政策・事業評価との包括的な検討が必要であるとして、その発展段階を整理している。これによれば政府部門の積極的な役割を前提に、その近代化を目指した第一段階（1960年～70年代）では、効果の最大化が目的とされたことに対して、世界的な財政悪化の中で進んだ第二段階（1970年代後半から）では、政府部門の縮小と効率性の向上が中心目標とされた。これに対してNPMと総称される1980年代後半からの第三段階では、それまでの改革手法を引き継ぎながらも、市場メカニズムの活用を含め事業の実施単位に焦点が当てられると共に、サービスの実施機関自身による内部評価に軸足を移しているという特徴を持つ。ここでウォールマンが注目しているのは、学習と内部評価を通じた公共セクターの改革である³⁾。これに関連してJ-C.ソエニは、ヨーロッパ各国の現状を踏まえて、組織の改善と発展に不可欠な情報としての政策・事業評価の役割を、学習過程としての業績管理（Performance Management）という視点から論じている⁴⁾。

総合的機能の強化と政策・事業評価を活用した公共セクターの改革というウォールマンの指摘は、後に見るようにイエテボリの事例によっても裏付けられるようである。それではコミュニティの改革を検討するに当たっての評価視点をどう捉えるか。ここで念頭に置くのは、次のような論点である。

第一にNPMと総称される、市場メカニズムの導入を通じた公共セクター改革の現状と評価である。市場手法を活用した公共セクターの改革は、しばしばスーパーマーケットに準えて論じられてきた。T.クリステンセンはNPMモデルの特徴を、手続き的な正統性

を根拠とする従来の政治システムが持つ硬直性に対置して、「スーパーマーケット型国家モデル」と表現する。このモデルでは、公衆は主権を持った消費者または顧客として捉えられており、個人を直接志向する民主主義として一つの代案を提起しうる。反面それが持つ問題は、市場で選択する孤立した市民が、安定的で責任のある民主主義システムの創造に、如何にして貢献し得るのかという問題に、応えていないことである⁸⁾。R.グレゴリーは、公共政策の全体としての合理性を取り戻すための、政治の役割をあらためて強調する。サービスの実施単位への権限委譲と市場型経営スタイルというNPMの主要な改革手法は、各セクションの専門家による狭い範囲の経営合理性の追求と、結果として齎される全体としての非合理と言う形で、かつてM.ウェーバーが指摘した硬直的な官僚主義に回帰している。問題は、政府組織全体としての評価や判断の欠如が、NPMによってむしろ拡大されたことである⁹⁾。NPMに批判的なこれら論者の指摘は、事業効果や効率の拡大に向けた改革を実施する上での、民主主義に基づく総合的な政策運営の必要性を想起させる。

第二に、地方政府と市民社会もしくは市民セクターとの相互関係である。スウェーデンでは1990年代以来、市民社会についての議論が注目を浴びるようになった。その社会的背景は、東欧の民主主義革命の経験から市民セクターの独自の役割が改めて注目されたことと共に、大きな政府と官僚制度に対する新自由主義的な批判の立場から、市民セクターの役割が強調されたこと、さらに福祉国家の改革と民主主義の視点からも、市民組織の役割が注目されたことである。こうした議論を通じてスウェーデンでは、“市民社会”は市民セクターそのものを意味する概念として論じられてきた⁷⁾。スウェーデンにおける市民セクターと地方政府との相互関係の特徴について、B.ローツシュタインとL.トレゴルドは、政府と市民活動を対立的に捉えるアメリカ的な思考に対置して、大きな政府と活発で大きな市民セクターとの親和的な関係として捉えている。こうした関係は、最近まで社会と

政府とがほぼ同義に捉えられてきたスウェーデンの社会意識を反映している。政府は市民セクターから載然と区別されるよりもむしろ、社会の諸組織の結節点として捉えられていた⁸⁾。他方で、市民社会・市民セクターと政府との公式の関係は、最近スウェーデン政府と主要な市民団体との間で結ばれた協定において、市民セクターの役割の検討に着手することが確認されたことを契機に、再検討が進められつつある⁹⁾。これらは、地方政府改革の中での市民セクターの位置づけが重要な論点である事を示している。

第三に、政府の意志決定の背景を成す実質的なプロセスに注目する意味での、ガバナンスに関わる論点である。P.ジョーンは、地方政府の意志決定過程におけるガバナンスの主体を、多様なアクター間のネットワークであるとす。それは地方政府を拘束してきた中央政府の影響力が弱まる中で、EUの補助金政策や有利な投資の場を求める企業の戦略などの外部の要因が増大しており、さらに公共サービスへの需要と市民活動の多様化が進んでいる事を背景とする¹⁰⁾。S.P.オスボーンは、公共サービスの多様化と共に国家の多元化という現実を捉える概念として、政府による一元的な決定と実施やNPMによる市場型運営に対比する形で、ガバナンス論(NPG: New Public Governance)を位置づけている。それは、公共セクターと市民との相互関係、更には効率の向上に止まらずに公共サービスの前提となる公共価値の定義や評価の基準そのものの再検討を要求する¹¹⁾。他方L.トレゴルドは、スウェーデンの市民社会の諸組織が政府の意志決定に及ぼす影響力の点からガバナンスを論じている。その基礎にあるのは、上述した政府と市民組織との親和的な関係である。統治行為に対する市民社会の影響力としてのガバナンスは、政府の意志決定過程に直接関与する委員会の構成員に、多くの市民組織が加わっていることや、レミス(意見表明)の制度をつうじて保障されてきた¹²⁾。本稿では、ガバナンスの論点を地方政府の諸決定に対する市民の影響力として捉えた上で、市民の統治能力の向上という側面を重視して

検討する。この場合には、市民とコミュニティとの両者における学習過程への注目が重要と言える。

以下本稿では、スウェーデン第二の都市であるイエテボリコミュニティ(人口約50万)を素材に、政治・行政システム改革の課題を論じる。イエテボリのシステムの1つの特徴は、地域産業や市民の活動が展開する基盤を整備して、経済の域内循環と共に財政的な自律の拡大を目指すという意味での“都市経営型”政策にある。同時にイエテボリのシステムが注目されるのは、それが市民とコミュニティとの評価・統治能力の向上を目指す“学習都市”に向けた、システム転換としての側面を持つ点である¹³⁾。

主要な論点は次の通りである。第一に、総合的な政策運営のシステムである。それは地区単位への分権化や、企業経営手法の導入による効率・効果の増大をも念頭に置いた上で、市民の意志を代表する政治が、全体をコントロールするシステムを意味する。第二に、コミュニティ、政策・事業評価とそれを組織と政策の改善に生かすシステムである。ここでは職員と組織の力量の向上が重要と言える。第三に、コミュニティの政策決定と実施への、市民の関与と民主主義を保障するシステムである。それはコミュニティと市民社会との相互関係の再検討を含むと共に、市民の評価・統治能力の向上を重要な課題とする。

本稿の構成と概要は次の通りである。

第一節では、イエテボリコミュニティの政治・行政システム構造と分権型システムの働きを、地区委員会と予算制度などの役割を中心に検討する。

第二節では、都市内分権システムの中での事業評価アンケートと組織改善・能力開発システムの概要と役割を検討する。

第三節では、スウェーデンにおける市民活動と政府との相互関係を踏まえて、イエテボリコミュニティの地域政策に占める、市民セクターの位置と役割を明らかにする。

第四節では、“学習都市”としてのイエテボリの都市経営戦略とシステムを総括する¹⁴⁾。

第一節 イエテボリコミュニティの政治・行政システム

イエテボリで進められたシステム改革の特徴を捉える上では、スウェーデンの地方政府改革の経過を念頭に置く必要がある。福祉国家の建設を担ったSAP(社会民主労働党)の政策では、地方政府は民主主義の担い手と言うよりは、中央政府が決定したサービスを全国の各地域に保障するための機関として捉えられていた¹⁵⁾。他方でフリーコミュニティ実験に象徴される1980年代以降の地方政府改革は、一定の曲折を経ながらも地方政府の裁量を拡大する方向で進められてきた。

1990年代初めの経済危機の深刻化に伴い、特定補助金の一般補助金化や、地方政府への企業会計方式の導入、及び地方政府が所有する企業の役割の拡大と地方政府財政との連結決算方式の導入などが、サービスの外部委託など市場型の公共セクター改革とも平行して進められた。さらに、経済開発の条件となるインフラ整備計画などの権限を、地方政府レベルに委ねる方向への改革が進められてきた¹⁶⁾。

全体として見た場合にはこれらの制度改革が、スウェーデン経済のグローバル化と財政上の制約を背景に、地方政府の自立的な経営単位としての責任と権限を強める方向で進められたことは明らかである。

1. イエテボリの地域構造とコミュニティのシステム

スウェーデン第二の都市であるイエテボリ(人口49万)は、1600年代初めに建設された港湾都市を出発点として、木材・鉄鋼などの内陸部の資源の輸出基地として拡大した。第二次大戦後の産業拡大を背景とした人口集中の中で、1970年前後に周辺コミュニティの合併を通じて市域を拡大した。その後の1970年代の造船業の壊滅と、これに続く停滞的な推移は、地域経済・構造に大きな変化を齎した。1980年代の後半から進められたイエテボリコミュニティの改革の背景として、次の点を指摘できる¹⁷⁾。

第一に、地域経済のグローバル化である。とりわけ1990年代以降には外資系企業の立地が進む一方で、イエテポリの多くの企業は、規模の大小を問わず、ヨーロッパ或いは世界規模の経営戦略を指向している。

第二に、イエテポリの地域構造と地域問題の特徴である。1960年代後半に都心外周部に大量の公営住宅を建設してきたイエテポリでは、地域産業の構造変化に伴い、公営住宅を中心とする地域に低所得者と移民が集中するセグリゲーションの拡大が、都市問題の焦点に成りつつある。それはMixed Developmentを志向する再開発を始め、地域課題に対応した政策実施を必要とした。

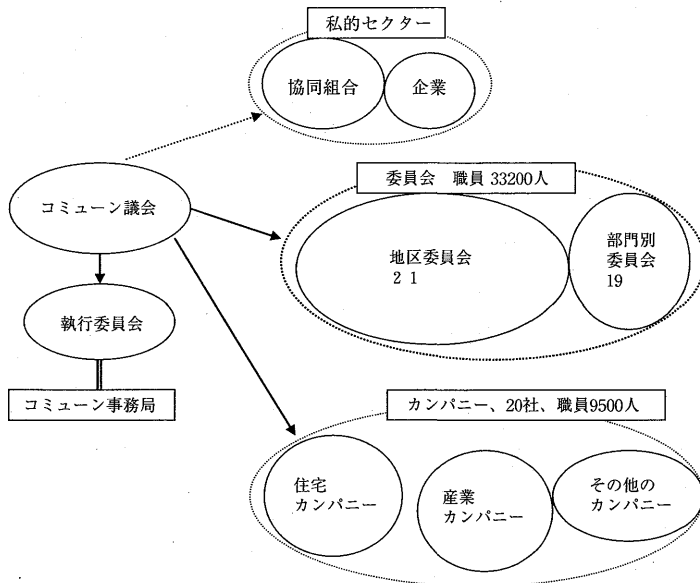
第三に、イエテポリの市民社会と市民運動の特徴である。スウェーデンでは、市民の学習サークル活動などの文化的な活動が、公的な財政補助を受けながら進められる一方で、具体的なサービス提供はコミュニティが担う形の分担が出来上がっていた。1990年以降のコミュニティの財政難と、市民の側での事業協同組合の広がり、財政運営手法の見直しと共に、コミュニティと市民社会との相互関係の再構築を必要とした。

以上を背景にイエテポリコミュニティでは、1980年代の後半から政治・行政システムの改革を進めてきた。その特徴は、次の三つの側面から捉えることが出来る。

第一に、コミュニティの地域経済に関わる基本戦略は、イエテポリ自身のブランドイメージを高めて投資を促すと共に革新的な起業の支援を通じて、多様性を持った地域経済構造を形成することであり、同時に企業の集中による集積の利益を、地域内での雇用の増加と投資の拡大に結びつける政策であった。このためコミュニティが100%株式を所有する会社（以下「カンパニー」）が、イエテポリ港の経営やエネルギー供給事業などを通じて、投資の誘致などの事業を実施している。各カンパニーの経営は、コミュニティ執行委員会（以下「執行委員会」）が任命した取締役会の下で独自の責任において行われ、カンパニーの損益は、住宅関係カンパニー等のグループごとで、持ち株会社の段階で調整されている。

第二に、地域分権の制度を通じたサービスの提供である。コミュニティ本体は、コミュニティ全域を21に分けて設置された地区委員会、および政策分野別の専門委員会によって構成され、地区委員会は福祉・教育・文化に関わる市民サービスを、独自の判断と権限で、直属の行政組織を通じて実施している。地区委員会への交付金¹⁸⁾は145億sekで、各部門の経費に対するコミュニティ交付金の支出総額184億sek（2006年度決算）の8割に、また地方税収と政府一般補助金から成るコミュニティ歳入総額193億sek（2006年度）の75%にあたる¹⁹⁾。

第三に、私的セクターや市民組織の役割である。協同組合などの私的セクターによるサービス提供が、コミュニティのサービスと同様に財政支出の対象になって市民に選択肢を提供している。更に市民の組織活動や障害者の労働者協同組合への支援と財政補助が、自律的な組織化への支援として行われている。



図イエテボリコミューンの組織
 (職員数は2006年度 出所：City of Gothenburg Annual Report 2006)
 筆者作成

これら三つの領域の要に位置するのは、図に示したようにコミューン議会と執行委員会であり、各委員会とカンパニー取締役会のメンバーの任命と共に、財源配分と方針決定を通じて全体を調整している。さらに、議会に直接責任を持つ監査委員会による、会計及び業務遂行状況についての監査や、執行委員会に直属するコミューン事務局による、政策分野別の事業運営についての総括が行われている。同時に、地区委員会とカンパニーおよび私的セクターが提供するサービスの質的な内容は、事業評価アンケートを通じて、利用者の評価が明らかにされている。さらに、事業単位に財源が一括配分されると共に、職場の民主的な運営スタイルについての評価や、職員的能力発揮への支援がシステム化されている。

システム全体としての特徴は、事業・経営単位の責任と権限を明確にした上で、組織と職員の力量と市民の評価能力・統治能力の向上とを促進するメカニズムを備えつつあることである。

2. 地区委員会への権限委譲と財政運営

イエテボリコミューンの地区委員会は1990年に設置され、コミューン議会によって各政党の議席数に応じて任命された委員(正規11名、代理5名)によって構成されている。地区委員会は、コミューンから人口と年齢構成や社会的状況に応じて配分された一般財源としての補助金と、市民からの手数料収入などを財源として、学校およびプレスクール(保育所)、文化、福祉の各事業を、独自の責任と判断で実施することとされている²⁰⁾。

一般にスウェーデンの地方政府の委員会には、地方政府法に基づいて自律的な権限が保障されており、地区委員会も単なる協議機関ではなく、決定権を持つ機関である。地区委員会の委員は、各政党の推薦に基づいて議会によって任命される政治家である点で、日本の政令都市の行政区のような制度ではなく、むしろ東京の特別区に近い制度といえる。地区委員会は、コミューン合併が1970年代初めに強力に進められた後に、1979年の地方政府法改正によって設置が根拠付けられ、主に

人口規模の大きい都市が設置している。その設立は、各分野別委員会の権限とされてきた政策の決定と実施を、各地区のレベルで統合する上で不可欠の条件であったとも言える。

イェテボリでの地区委員会の設置目的は、市民の政策決定に対する影響力を高め、地域の状況に即した政策展開を進めることにあるとされる。この点では、イェテボリが周辺コミュニティを合併して市域を拡大した結果として、地域ごとに抱える問題や市民層の違いが大きいことが指摘されている。

地区委員会の権限の範囲は、財政システムに端的に示されている。コミュニティ全体としての政策方向は、議会が決定する予算書に示される。予算書では、コミュニティ全体としての政策目標と共に各委員会への交付金の配分額が明記される。2009年度予算書では、コミュニティの基本的な政策目標であるサステイナブルシティの実現に向けて、環境・経済・社会の各分野の目標と共に、開発や高齢者福祉などの政策領域ごとの優先課題が記されている。この予算を受けて、各地区委員会が決定する予算書（詳細予算）では、地区の直面する課題を事業評価アンケートの結果を含めて分析した上で、地区の政策上の課題が明らかにされ、各分野への予算配分額が決定される。各部門の支出内容は、部門別の委員会に、さらに最終的には事業単位での責任者の権限に任される。

地区委員会をはじめ各委員会の事業執行状況は、各委員会の内部では財政運営を主とした月別報告によって把握されると共に、各委員会から議会に、財務状況と共に政策課題の到達状況を示した中間報告と年次報告が提出される。執行委員会は、各委員会からの報告を総括する形で、独自に報告書を議会に提出し、これらの報告は次年度の予算編成に反映される。

3、地区委員会と財政運営

議会による地区委員会へのコントロールは間接的であり、例えば議会がプレスクール（保育所）の充実を目指す場合には、交付金の計算上で乳幼児の人数が多い地区への額を

増加させると共に、プレスクールの充実という方針が予算書に明記されることになる。但し、実際にどの程度までプレスクールへの財源を増やすかの判断は、地区委員会の権限である。他方で住民が、他地区或いは協同組合が運営する保育所を選択した場合には、その事業主体に費用を支払うことが義務付けられている。

さらに地区委員会には、配分された財源の範囲で事業を執行する責任が課せられており、このため必要に応じた事業の改廃を迫られる。例えば児童数の減少によるか、または他地区の学校を選択する住民が多い一方で、高齢者が増加した場合などには、学校の統廃合を決定することが必要となり、住民との軋轢を生じざるを得ない。その意味では地区委員会には、コミュニティのサービスが大きく拡大した1970年前後の時期とは異なり、財政的な制約を前提としながら選択的にサービスを実施していく役割が求められている。

スウェーデン国内の地方政府研究者の評価では、地区委員会の委員が地域住民の直接選挙ではなくコミュニティ議会の任命によるため、市民の認知度も低く、市民の影響力と言う意味での民主主義を保障するシステムとは言いがたいとして、批判的な見解が多いと言える²¹⁾。イェテボリでも市民の地区委員会に対する関心は低く、その背景には発足直後の1991年に起こった経済危機とこれに伴うコミュニティの財政危機の結果、地区委員会がサービス削減のための機関と化したことが影響しているとされる²²⁾。

4、分野別代表組織

議会及び執行委員会から地区委員会への権限委譲に並行して、若者議会や高齢者委員会など分野別に市民・団体の意見を反映するための制度が設けられている。その一つが障害者委員会である。障害者委員会は、執行委員会に直属する一種の諮問機関で、コミュニティ全体を網羅する四つの障害者団体の代表と、執行委員会の有力な政治家によって構成されている。コミュニティが新たな政策や方針を決定する際に意見表明（レミス）の権利を持つ

団体であると共に、毎年の予算編成などにも影響力を持っている。また必要に応じて、各委員会またはカンパニーの責任者の説明を求める権限を持ち、例えば交通に関わる問題では、関係するカンパニーの責任者を会議に呼んで説明を求めると共に、これを踏まえて議事に要望書を提出する。更に21の各地区委員会にも同様の障害者委員会が設けられており、これを通じて、各地区委員会での政策の現状や個別のサービス決定に関わる問題点なども含めた情報が、障害者委員会に集中されている。

イェテボリでの障害者事業が大きく拡大したのは1970年代であり、これには中央政府の政策と共に、障害者委員会を構成する団体が大きな役割を果たしたとされている。他方で最近では若い世代の障害者が、組織に加入するよりも単独でコミュニンに要求し、或いは極めて狭い範囲で独自の団体を立ち上げるなど、障害者委員会を構成する既存の団体が網羅できていない障害者が増加しており、その意味では障害者委員会の組織改造が課題とされている²³⁾。

第二節 事業評価と組織改善

イェテボリコミュニンの組織運営では、分権化と平行して、全体としての組織の改善とサービスの向上に向けた取り組みが進められている。全体を通じた目標とされているのは、各組織が次の点を前進させることである。第一に、目標管理型の事業展開を進めること。第二に、財政指標のみならず幅広い視野を持ったマネジメントを展開すること。第三に、各組織が『学習組織』として力量を向上させること。第四に、政治家と市民およびコミュニン職員との間の、開かれた討論の場を設けることである²⁴⁾。

そのための具体的な事業は次の通りである。第一に事業評価アンケートを通じた、市民のサービスに対する評価と需要の調査であり、これを主に事業実施の場で活用することである。第二に、職員の働き甲斐やチームワークの発展を通じた組織運営の改善である。

以下に、その概要を検討する。

1, 事業評価アンケートと活用

(1) 事業評価アンケート

事業評価アンケートは、サービスの質的向上に向けた重要なデータとして1998年から実施されている²⁵⁾。16種類のアンケートが、協同組合などの私的セクターの利用者も対象として実施されており、各アンケートの調査項目内容は、現場職員を含む10数人のメンバーで作成している。回答方法は、満足度を1～10までの指標で表す形式で、ISOのモデルなどを参考にして設計されたものである。アンケートは、環境問題などのサンプル調査の際には8000人程度の無作為抽出で行うこともあるが、通常は対象となる市民全員に配布して回収しており、回収率は60%前後である。

アンケート項目の内容は表-1～2のように、抽象的な満足度の評価に止まらずに、個別サービスの具体的な評価に踏み込んでおり、業務改善に活用するための実践的な内容になっている。この中で所得援助者への対応では、適切な援助や助言を行うために、受給者へのアンケート（表-1）と平行して、援助対象者の精神的な安定度を客観的に評価する手法の開発などが、担当職員を含むチームによって取り組まれている。またプレスクールアンケート（表-2）に、児童自身による評価項目が見られることは興味深い。政府による指導指針では、プレスクールによる業務の基本とされているのは民主主義的な価値観であり、子どもたちは“総ての人々の平等の価値”を尊重することを学ぶこととされて、職員は個々の子ども達自身の意見や関心と経験とに配慮するべきとされている。アンケートの内容は、こうした方向での保育内容に活用されているといえる。

表-1 所得援助対象者アンケート (満足度調査) 全10項目34問

アクセス (4)	・担当者への電話連絡とアポイントの取り方及び事務所へのアクセス
効率性 (4)	・援助決定と給付の迅速さ、援助が必要時の職員による援助
情報提供 (3)	・文書や口頭での説明、給付を受ける権利に関する説明の解り易さ
応対 (4)	・事務所は快適で、訴えは良く聞いてもらえ、尊厳を持った扱いを受けた
尊厳 (4)	・毎回、同じ担当者に落ち着いて話し、熟慮した取り扱いを受ける
法的権利 (3)	・正当に取り扱われて、抗議することも可能で、担当者を信頼できる
関与 (4)	・十分な時間で、自分の意見は充分考慮されて、援助内容が提案される。
能力 (4)	・職員は能力があり、自分の状況と訴えを理解でき、微妙な問題も話せる。
援助全体 (3)	・援助と助言は全体として期待に沿っており、採点すると最善~最悪
状態の改善	・事務所にコンタクトした結果、状態は改善されたか

(イェテポリコミューンのアンケートより筆者作成)

アンケート結果は、インターネットを通じて公開されると共に、地区委員会やカンパニーまた執行委員会の中間報告・年次報告でも重要な指標として参照されており、議会による予算編成や地区委員会による詳細予算作成の検討資料としての役割も持っている。アン

ケート結果の分析と対策の実施は現場の責任であり、例えば地区委員会の学校であれば、経営部門（地区委員会の行政責任者と学校部門の責任者及び校長）が、結果の分析と共に執行委員会への報告を作成する。

表-2 保育所保護者・児童アンケート (満足度調査)

保護者アンケート (全14項目42問) *不満足から満足までの10段階で回答	児童アンケート *児童自身が,(怒った顔)(普通の顔)(喜んだ顔)から選んで記入
[快適] 3項目 ・子どもは、保育所/先生/友達と、 楽しく過ごしていますか？	・保育所は楽しいか。
[安心] 4項目 ・子どもは友達に好かれていますか ・先生による子どもの不安感への対応	・保育所に友達はあるか。
[応対] 3項目 ・先生は貴方の考え方を受け止めているか？ ・先生の子どもへの対応	・保育所ではいつも面白いことをしているか。
[教育] ・子どもの発達への援助 ・言葉の発達への支えと促し ・先生の子どもの落ち着きや平静さを創る力 ・先生の子ども同士が思いやる指導	・保育所で遊ぶことを自分で決められるか。 ・保育所に楽しく遊べることはありますか。
[参加と関与] ・保育所から受ける情報とその内容 ・保育所の業務への自分の意見の反映 ・子どもの成長・発達への先生と親の協力 ・地域の政治家は、保育所の財政についての親の声に耳を傾けているか。	・保育所での外遊びは好きか ・先生は好きですか。 ・保育所でいつも何か新しいことを学べますか。 ・保育所の食事は好きですか。

(イェテポリコミューンのアンケートより筆者作成)

他方で、コミュニケーション事務局に置かれた組織改善を担当するクオリティグループ部門には、イエテボリコミュニケーションの80の経営単位(地区委員会と部門委員会およびカンパニー)のそれぞれ対応した形で、80人のクオリティマネージャーが置かれており、アンケート結果を踏まえた対応へのアドバイスを行っている。アンケートの基本的な目的は、事業現場に情報を提供して事業の改善に活用することであり、クオリティ部門は、アンケートの分析について執行委員会への独自の報告もするが、基本的な責任は当該部署とされている。

(2) 学校運営とアンケートの活用

以下に、アシム地区委員会が運営する或る公立学校(Nygårdsskolan)の現状について紹介する²⁶⁾。アシムはイエテボリでも所得階層の高い市民が多い地域で、生徒たちの成績は優秀であるが、他地区の学校を選ぶ親が多くなっている。校長によればその理由は、コミュニケーションからの財政配分が移民の多い地区には手厚い反面で、アシムには少ない事を原因としており、地区委員会の財源不足の結果、教員数も十分には配置できず、この学校でも1クラスの生徒数は約30人に上っている。この学校は、生徒数約500人で6~9歳の12学級と、10~15歳の9学級の二つの学校に分かれており、各々に校長が置かれている。低年齢担当の校長の説明は次の通りである。

「生徒と親及び教職員による学校評価は毎年行われており、生徒では約90%が回答している。回答内容は、教員で議論して改善に役立てており、例えば学校に置かれた資料への満足回答が低い場合、データ利用への満足度との相関を調べた上で、データルームの使用への指導を増やすという方針にもつながる。その意味で、有効な資料といえる。ただ毎年実施は多すぎて、振り回される面もあるが。

親の声の学校運営への反映という点では、各クラスの親の代表と校長・教師との懇談(利用者委員会)が毎月行われている。その内容は親の総てにインターネットで配信され、個々の親からは代表者を通じてまたは直

接校長に要望が出される。また各クラスでは年2回全部の親が集まる集会を行っている。さらにアシムの全学校から年2回代表者が集まって会議を行っており、open space(何を話しても良いの意味)と名付けられている。親からの学校評価は、教科の達成に集中する面が強く、教育面から見て的を射ているとは言いがたいが、評価の結果はこうした親との議論の中で、基礎的な資料になっている。

児童の民主主義と学校運営への影響力を高める取り組みでは、各クラスから代表を選んで、毎週会議を持ち、討論している。また校長との討議の場も持たれており、この場合には校長に対する学校設備の改善などの要求が主になる。討議の内容は幼稚でも民主主義的な議論の教育という面は大きい。

地区委員会による学校への財源配分は一括して行われ、各学校では校長権限で、例えば教員数を抑えて図書を増やすなどの予算運用を決定する。また親には予算運用について情報提供されている。」以上のような学校運営の特徴は、財源を一括配分した上で現場単位に執行権限を委譲する、分権型組織運営を前提としたものである。

2. 組織運営と能力開発

(1) 組織改善と職員の能力向上

組織運営の改善と職員の能力発揮に向けて、職員アンケートと組織運営評価等が実施されている。主要な内容は次の通りである。

第一に、職員アンケート(表-3)が、コミュニケーション本体およびカンパニーの職員を含めて実施されて、職員の仕事に対する満足や働き甲斐、職場の民主的な運営などの意見が集約される。職員の職場に対する満足度のデータは、地区委員会やカンパニーの年次報告(Annual Report)でも経営上の重要なデータとして、保有資産の推移や事業評価アンケートによる市民の満足度と並んで分析・評価が行われている。

第二に、事業実施単位の組織運営上の到達点を客観的に評価するための、組織運営評価である。評価作業は、各事業体からの要請に基づいて、他の職場から選任された10名程

表-3 職員アンケート（満足度調査）
全22項目 93問 ()内の数字は質問数

業務運営への参加 (11)	・自分の仕事がどのように、何時までに、遂行されるべきかの決定に関与し、責任を持つことが出来る。
情報 (4)	・自分の職場と業務全体に関わる事について、充分情報提供されている。
評価 (3)	・上司や同僚、顧客は自分の仕事を評価している。
報酬 (8)	・仕事の努力には報いられる報酬になっている。
労働環境 (5)	・職場の安全・設備・休憩室などは整えられている。
モラル (8)	・職場には自由に討議できる雰囲気があり、自分は上司からも尊重されている。
ペース (5)	・時間内に仕事を終わらせるし、必要なら周囲の援助を受けられる。
目標/評価 (6)	・仕事の目標は現実的で明確であり、結果についての上司の評価は納得できる
リーダーシップ (5)	・上司は仕事の責任と権限を委ねて、職場を共通の目標にリードしている。
信頼 (3)	・上司と会社幹部を信頼しており、イェテポリコミューンは良い雇用主と思う。
充実感 (5)	・自分は意義の有る仕事を、充分な時間で行っており、仕事を楽しんでいる。
スキルアップ (6)	・スキルは職場で活かされ向上の機会もありスキルアップの面談には意義があった。
他：職場での平等、健康、嫌がらせ、ストレスなど 10項目 24問	

(イェテポリコミューンのアンケートより筆者作成)

度の評価者が、当該組織が5段階の尺度でランク付けされるクオリティ基準（業務の目標設定や職場のチームワークなどに基づく総合的な判定基準）の何処にあるかを評価する。作業はほぼ1週間にわたり、マニュアルに基づく管理者への聞き取りや現場訪問を通じた職員への聞き取りなどを経て、最終的な評価が下される。2008年度では、1事業単位から地区委員会全体を対象とする評価を含めて計20件の評価作業が実施された。

第三に、職員の能力開発であり、その中心的な取り組みは、2年に1度開催される一種の研究・交流集会（Kvalitets Mässan）である。2007年には4000人の職員と関係者が約200の分科会で、3日間に渡って泊り込みでの情報交換と討議を行っており、他のコミューンや北欧諸国からも参加を見ている。1989年に始められたこの事業は、コミューンの政治指導者が日本のQCサークルから発想したと

され、互いに経験を交流しあうことを通じて参加者が多くを学ぶことが目的とされていて、イェテポリ大学との協同で開催している²⁷⁾。

(2) 分権型システムの特徴

全体を通じたイェテポリコミューンのシステムの特徴は、多元的なアクターへの権限委譲と経営責任の明確化と共に、財源配分と政策評価を通じたコントロールシステムを持つ意味で、柔構造型若しくは多元的都市経営システムとして捉えることができる。その特徴は、次の通りである。

第一に、事業もしくは政策実施主体への権限委譲と目標管理の手法であり、経営責任の明確化と総合的なコントロールとが組み合わされていること。全体的な政策目標と財政上の資源配分は議会が決定すると共に、実施主体には権限と財政上の責任が委ねられる。これに対する執行委員会のコントロールは、事

業運営に対する直接の指揮・命令ではなくて、政策課題の設定と共に、アンケートの結果を含む情報提供が中心となっている。コミュニケーション事務局による政策分野別の総括も、情報公開を通じて幅広く問題提起する役割と共に、事業部門による改善への有効なツールの提供という側面が強い²⁸⁾。

第二に、学習と内部評価を通じて、事業効果と質を高めるシステムである。とりわけ職員の事業改善へのインセンティブは、基本的には職場のチームワークや働きやすさ等の条件の改善と、市民との直接の触れ合い等が中心になっており、ここでは事業評価アンケートが重要な役割を果たしている。同時に、次に述べる協同組合による学校やプレスクールなどの私的セクターの存在は、現場サイドでは競争相手としての側面を持っている。

第三に、市民への選択機会の提供である。地区委員会が提供するサービスの内容に間接的に影響を与えているのが、私的セクターの存在である。サービス提供者の選択は市民の自由な判断によっており、地区委員会には利用者数に応じてコミュニケーションの施設と同様の補助金を支給することが義務付けられている。この点で市民にとっては、コミュニケーションによるサービス提供からの退出を通じた影響力行使の機会となっている。

第三節 市民活動とコミュニケーション～影響力の行使から創造型展開へ

1、スウェーデンの公共セクターと市民活動

スウェーデンは、市民の様々な組織活動が盛んな国として知られている。スウェーデンの市民社会の歴史的特徴として挙げられるのは、19世紀後半からの労働者を主体とした大衆運動が、労働組合運動や禁酒運動などを含む一種の文化運動として、市民社会の変化をリードしたことである。代表的な市民運動である学習サークルには、現在でも75%の成人が参加した経験を持つとされる²⁹⁾。他方、文化や組織活動が活発な反面で、NPOによる事業は市民サービスの提供については大きな役割を果たして来なかった。この点は、歴史

的にも慈善団体や教会が始めた福祉事業をコミュニケーションや政府が制度化して引き継ぐという経過を辿ったことで説明されている。

スウェーデンでの公共図書館の歴史は、こうした市民活動と公共サービスとの相互関係を物語るものといえる。19世紀初頭の教区図書館に発するスウェーデンの図書館は、労働運動によって1880年代から開始された“人民教育”の中心課題とされて、1917年の調査では全土に54の労働者図書館と労働者が主体となった254の学習サークル図書館が存在していた。スウェーデン国会は、1912年に学習サークルの図書館に対する補助金の支給を決定し、更に地方政府による補助金支給が広がる中で、これら図書館の多くは公共図書館に組み込まれていった。この時期の労働運動を指導したSAPの方針は、公共図書館を充実させると共に、その運営に対する人民の影響力を高めることであり、それは地方政府に対する民主的なコントロールは可能であるという確信に基づいていた³⁰⁾。

こうした社会と政治との或る意味で親和的な関係は、その後のコミュニケーションと市民活動との関係にも引き継がれた。1960年代末には都市人口の急増に伴う地域社会の変化を背景に、公共サービスの拡大が市民の要求と政党のイニシアティブとを通じて、地方所得税率の大幅な引き上げを裏づけとして実現した。この結果、市民の学習サークル活動などの文化的な活動が、公的な財政補助を受けながら進められる一方で、具体的なサービス提供は自治体を初めとした公共セクターが担う形の分担が出来上がってきた³¹⁾。ジェンダー運動を国際比較したS. パーグマンは、スウェーデンの特徴として、幅広い運動を通じて制度を実現した一方で、その殆どが政府部門によるサービスとして実施されたことを指摘している。運動体が直接サービスの運営に乗り出したのは比較的最近の現象であった³²⁾。

他方で民主主義の視点からは、政府と市民活動との関係は、一方では政府の政策決定に対する市民の影響力の保障という側面から、他方では市民の活動に対する政府の関与・介入の排除という側面から論じられることが多

かったと言える。こうした見地からは、福祉活動を行う市民活動に対する地方政府の資金援助は、『政府の伸びた手』であるとされる³³⁾。こうした懸念は、市民組織が政府の資金を受けて事業を展開する中で、専門従事者と幅広い構成員との間に乖離が生じる可能性があり、結果的に民主主義の担い手としての側面を弱める恐れがあることを重要な根拠としている。それは反面では、従来のスウェーデン的な一種のコラボリズムが、上からの即ち団体を通じた政府による統治ではなく、大衆組織を通じた下からの政府のコントロールという側面を持つことを示している³⁴⁾。

2. 市民活動の転換点

イエテボリコミュニティによる公共サービスの拡大は、1990年代初めから地方政府が経済危機の影響を受けると共に地方税率の引き上げが抑制される中で、一定の見直しを迫られた。他方で、協同組合セクターが事業の実施主体としての役割を増大させると共に、市民の組織活動が重要性を高めている。これは、若者集団による落書きなどの行為への対策や、セグリゲーション地域での地域の社会関係そのものの再構築という政策課題が、市民の主体的な活動を不可欠とするをも背景としている。このため市民の組織活動への援助や財政補助が、地区委員会を初めとしたコミュニティの機関によって進められている。ここではコミュニティの事業は、市民運動の組織者又はパートナーとしての役割を担っている。以下では、こうした変化を市民の地域レベルの運動や協同組合の現状と共に、コミュニティの政策を通じて検証する。

(1) マヨナ地区の地域運動

市民セクターとコミュニティとの、相互関係の変化を象徴する事例の一つが、イエテボリのマヨナ地区である。マヨナは、歴史的にはイエテボリに隣接しつつも独立した港町として発展し、1800年代には大規模な砂糖工場などが建設されて、労働者の町としての特徴を持つ地域とされてきた。現在では、旧来の共同街区の面影の残る町として人気があり、主

に比較的所得水準の低い知識層を中心にした人口構成となっていて、左翼党とSAPが強力な支持基盤を持つ地域である。

このマヨナ地区では、2000年から2001年に掛けて、地区委員会による学校統合に反対する激しい抗議運動が展開された。その背景は、地区内での児童数の減少と共に、コミュニティからの交付金が限られている中で、マヨナ地区が多額の赤字を抱えておりコミュニティからその解消を求められたことにあった。

マヨナの住民が、学校統合に対して他地区の学校を選択するなどの私的な解決法を取るのではなく、あくまでコミュニティの学校の維持を要求したことは、住民の特徴を示すものとされており、3ヶ月にも及ぶ児童の登校拒否と父母による自主教育が整然と実施されたことは、父母の組織的な力量を示している。この運動では、SAPの地域組織は機能麻痺の状態にあったとされる³⁵⁾。

他方、結果的に学校統合が実施された後には、活動的な住民の間には無力感が漂ったとされる。これと共に、地区内では若者の過度な落書きや破壊行為などが広がり、地域環境にとっての脅威にもなっていた。こうした中で、地域の住民の要望に応える形で、マヨナの多くの住民が加入する借家人組合と、同じくこの地区に多くの住宅資産を持つ住宅カンパニーの援助により、「若者プロジェクト」が発足した³⁶⁾。

このプロジェクトでは、地域団体が協力して活動を進めるための協議会組織(MSF)が、上記の二つの組織と共にマヨナ地区委員会や地区内のサークルなどの参加で設けられ、コミュニティの財政補助を受けて専任の職員が配置された。そして地区の住民やサークルなどによる地域の整備・美化のための組織が設けられて活動を進めると共に、地域の広場を余暇スポーツ施設として改装する事業などが、施設管理団体を含めた組織の立ち上げを経て進められた。MSFの活動は、閉鎖が予定されていた地区の施設を拠点として、学習障害や問題行動を持つ子ども達を含む夏季行事や、長期の失業で意欲を喪失した若者への支援、薬物中毒者の事業協同組合によるカ

フェヤバンド教室などが開催されている。また、地域ぐるみの交流行事である“マヨナフェスティバル”も主催している。中心的な活動家³⁷⁾によれば、MSFを構成するスポーツクラブなどの各団体は、地域全体を見渡す視点はなかったが、若者の荒れが切っ掛けになって、地域問題に協力して対応するアンブレラ組織を造ることへの共同認識が生まれたという。マヨナ地区では左翼への支持は高いが、一般的に政党は日常の暮らしへの影響力は弱く、また最近の親は個人志向が強くて、協力して行動しようとする姿勢が弱くなっている。これに対してMSFの活動は、住民にミーティングスペースを提供することで互いに協力し合う切っ掛けを作り出しており、住民の間に何かを変えようとする意識を生む機会を提供する意味で、地域の世論形成に影響力を持てるとする。

現代の市民活動とコミュニケーションとの関係が1970年前後の、市民の要求の広がりとも相俟ってコミュニケーションの税率を急上昇させながら公共サービスの拡大を実現した時期とは異なり、財源的な制約の中での財政運営が求められることは明らかである。SAPと左翼党が強い影響力を持つマヨナ地区での学校統合反対運動は、こうした変化に伴う摩擦を劇的に示した。他方で、マヨナでの若者プロジェクトの経過は、地域活動の転換の一つの方向性を象徴する。

(2) 協同組合と市民

イエテボリでは、子どもの親が主体となったものや、保育者によるものなど、様々な形で協同組合によるサービスの提供が行われている。ここでは、そうした協同組合が運営するプレスクールの一つ（Askims Montessoriförening）について、筆者のインタビューに基づいて紹介する³⁸⁾。

1984年に設立されたこの協同組合では、現在1歳から5歳まで28人の子どもを6人のスタッフが、午前7時半から午後5時半まで保育している。保育施設はコミュニケーションから料金を払って借用しており、財政的には収入の90%がコミュニケーションからの補助金で10%が会員

の利用料である。組合の運営は、数名の親と保育者の長からなる委員会が当たっており、入所児の選考では、親と保育者からなるグループが入所希望者への面接を通じて、協同組合に貢献する意志と能力などを踏まえて決定する。親の代表者の説明は次の通りである。「自分の子どもが3歳の時まで通っていた公立のプレスクールで、年齢別のクラス編成を混合型の編成に替えたために、先生が小さい子に集中するようになり、また同じ年齢児と遊ぶ機会が無くなって子どもが不安定になった。これは仕事を辞める先生が多い中で、先生の負担を減らすための対応と思う。このため変更を申し入れた親もいたが、聞かれなかった。その意味で、子ども中心の保育所になっていなかった。そんな時にこの協同組合を知って申し込んだ。この保育所に来て、自分自身の子どもに対する見方も変わったと思う。子どもの成長を中心に考えて接するようになったし、以前のように“着替えが遅い”と一方的に叱るような事も無くなった。その意味で、親の成長という面もある。親同士の関係も、頻繁に連絡してお互いに迎えが遅くなるときには援助しあい、週末に一緒に遊びに行くこともある。親には単に施設のユーザーではなくて、協同組合のメンバーとして協力する義務がある。このため、例えば先生が病気で休んだ場合には親が代わりに保育に入るし、週末に荒れたティーンエージャーが来そうな時は、親が見回りに来ることもある。平均すれば月に1回程度は、各々の親が協力に来ているのでないか。」

コミュニケーションによれば、事業アンケートに示された協同組合プレスクールの利用者の満足度は、一様に高い水準にあるとされる。他方で、問題を抱えた親や児童の入所を断るなど、一定の条件を持つ市民のみを対象とする側面を持つとの批判も存在する。反面で、市民が主体的に事業に関わると共に、その評価能力を高めるプロセスとしての面を持つことは注目される。

3, コミュニーションと市民活動

(1) コミュニーション事業と市民組織・市民活動

イェテボリコミュニティは公共サービスに関わる市民活動を、コミュニティ自身のサービスに対する一種の補足/対案として捉えた上で、資金援助などを含めて奨励している。コミュニティと市民活動との相互関係の現段階を象徴するのは、コミュニティに設けられた社会資源委員会の活動である。社会資源委員会による市民活動への援助の基本的な目的としては、次のような説明がなされている。『人々が、自らの能力を活かして、社会に積極的に参加することを促がす団体の活動は、社会の民主主義を強める機能を持っている。そうした団体への援助は、人々が日々の生活と社会全体への影響力を与える上での重要な役割を持つ』³⁹⁾。

社会資源委員会は、コミュニティ全域を対象とした社会活動や障害者分野の団体・サークルへの活動補助として、170団体に計77,000,000sek (2008年)の補助金を交付している。この額は、スポーツ団体などへの援助や各地区委員会がそれぞれの地域内で活動するサークルへの補助金とは、別枠で支給されている。先述のマヨナでの地域組織が専従職員を抱えて活動を広げることが出来たのも、この補助金を受けたことによる。

社会資源委員会の援助方針によれば、対象となる団体は、幅広い社会活動団体と共に、障害者による生産者協同組合などの社会的な援助を必要とする領域の団体である。

援助の原則として、次のような姿勢が明かにされている。第一に、行政と団体とが協同の立場に立つことである。第二に、コミュニティには団体の発展やネットワークを拡大するために、協力する必要があること。第三に、援助は団体による活動の発展のためにも、長期・継続的なものであるべきこと。第四に、活動の多様性を保障するために、新たな団体への支援が必要なこと。第五に、団体の自己決定・自律が保障されるべきこと。これらと共に、団体自身が、当初の活動計画の実施が困難と判断した場合には、コミュニティが適切な助言や対策を考案するべきとして、協同の姿勢を明らかにしている。この点は、基本的な姿勢を示すものとして興味深い。

社会資源委員会による新たな活動で注目されるのは、サービスを受ける障害者自身による事業評価の取り組みである。その発端は、先述の障害者委員会が、コミュニティが実施している事業評価アンケートでは、障害者本人の意志が伝えにくいことを問題としたことである。これを受けて具体化されたのは、障害者自身がチームを作って、施設への入所者を含めたサービス利用者へのヒアリングを行い、障害者による評価や事業の問題点などを報告書 (Brukare revisionen) に纏める手法である。この取り組みを総括した報告書では、結果としての評価内容自体と共に、評価に関わった障害者に障害者政策全体を客観的に捉える“教育的な効果”が見られたことを、高く評価している⁴⁰⁾。社会資源委員会によって、この評価手法を更に各地区委員会に広げる為の取り組みが進められており、これにはサービスの受け手 (クライアント) である市民自身による事業評価を進展させることへの、布石としての意味が込められている。

(2) 市民社会・市民セクターとコミュニティ

コミュニティの自律的な政策運営が重視される現在、市民社会・市民セクターと地方政府との相互関係は、地方政府改革の重要な論点である。本稿では市民社会を、社会的・経済的構造を背景とし、文化や交流を通じて形成された社会関係として、また市民セクターを、市民社会に根を持つ組織的な活動の総称として捉える⁴¹⁾。社会の経済的な構造を土台として構成された社会関係は、政治的には政府権力や政党の機能によって代表される政治社会として、また経済的には市場メカニズムを中心とする空間としての経済社会として総括されてきた。現代の市民セクターの自律的な拡大は、こうした社会関係を“市民社会”として独自に総括することを必要とさせたといえる。

以上を踏まえた上で、コミュニティと市民社会・市民セクターとの相互関係は次のように整理できる。第一に地域レベルの市民社会は、社会意識の形成に一定の影響を与えることを含めて、地域政治とコミュニティの政策を基底

的な部分で制約する。第二に市民セクターは、市民社会での社会意識の形成に重要な役割を果たすと共に、サービス供給の主体として市民のライフスタイルに影響を与える。第三にコミュニティは、サービスの提供や市民の活動への援助を通じて直接に、または市民セクターを通じて間接に、市民社会の変化に影響を与える。

スウェーデンの一般的な理解とは異なっており、市民セクターと市民社会とを区別する本稿の捉え方は、一方では、市民社会の変化の動態を、地域経済と住民構成の変化などの社会基盤の変化を踏まえて検討することを可能にするものである。第二次大戦後のイエテボリでの、経済拡大による人口増加は、市民社会と社会意識の構造的な変化を齎し、それはコミュニティの政治社会に反映する事を通じてプレスクールを初めとした公共サービスの拡充に結果した。その後の産業・経済構造と社会構造の変化は、市民社会とコミュニティ政治との相互関係にも変化を齎しつつある。それを象徴するのは協同組合などの市民セクターの広がりである。その背景の1つは、個人レベルでの、公共サービスの内容を自己実現の一環として評価し選択する性向である。さらに、イエテボリで1990年代末に提起された高所得者の多い三つの地区による独立したコミュニティとなることを求める運動は、市民が納税者或いは政治的決定の主体として、コミュニティ政治に直接対峙した事例である⁴²⁾。

これらと共に、学校統合に反対するマヨナ地域の住民運動とその後の経過は、市民とコミュニティとの双方にとって、こうした社会的・経済的な変化に対応する統治能力の発展が求められることを示すものといえる。これらは、コミュニティと市民社会との相互関係を捉える上で、主体が多元化する社会関係への移行を念頭に置くことの必要性を示唆すると共に、市民を公共サービスの受動的な受け手としての側面からのみ捉える福祉国家観に再考を促すものである。

イエテボリの市民活動とコミュニティとの相互関係を検討する場合、注目されるのは、この章で紹介した幾つかの活動やコミュニティの

事業が、一方では市民の事業に対する評価能力を向上させる機会に、また他方でコミュニティの側では市民の評価を取り込んで改善を図る機会となっていることである。その意味でこれらの事例は、コミュニティによる公共サービス提供システムの中に、市民活動の役割を積極的に位置づけることの必要性と共に、これら全体を市民の評価能力と統治能力の向上に向けた学習過程としての側面から捉える必要性を示している。

おわりに 学習都市システム

イエテボリコミュニティのシステムの特徴は、地域産業をリードする都市経営戦略と共に、政治・行政組織の改革およびコミュニティと市民社会との相互関係の再構築という、三つの側面から捉え返すことができる。こうした特徴を、本稿の「はじめに」で検討した、民主主義と総合性そして市民の統治能力をめぐる公共セクター改革の論点を踏まえて整理したい。

イエテボリシステムの特徴として次の点を指摘することが出来る。

第一に、議会を中心とした政治主体による総合的なコントロールを前提した、分権化と組織内改革のメカニズムである。分権型の都市経営を実施する上で求められたのは、経営単位への権限委譲とシステム全体の再構築であった。その特徴は、柔構造型若しくは多元的都市経営システムとも言い得るものであり、職員と事業組織の力量と、市民の評価能力と統治能力との発展を重要で且つ不可欠の要素としている。

第二に、市民の評価・統治能力の向上を支援するメカニズムである。イエテボリでは、結果的に市民セクターの役割や市民の評価能力と統治能力を高める機能を組み込んだシステムが、形成されつつあると言える。

本稿では地方政府改革の一つのスタイルを示すものとして、ガバナンス即ち市民の評価能力と統治能力の向上に向けた学習過程を内蔵した都市政治システムを、“学習都市システム”として捉える。こうした意味で、イエ

テボリコミュニティの事業評価システムや組織改善への取り組み、また市民の組織活動への支援活動は、コミュニティと市民社会との双方での能力の向上に向けた学習都市システムとして、捉えることができる。

(注)

[註]

- 1) Naschold, F (1996), pp43-44
- 2) Wollmann, H. (2004), pp659-661. なお、イギリスで進められた、地方政府の持つ総合行政機能の解体については、植田 2004年 (b)
- 3) Wollmann, H. (2003), pp1-9.
- 4) Thoenig, J-C. (2003), pp223-228.
- 5) Christensen, T. (2002), pp305-312, なおこの論文で検討されているのは、スウェーデン・ノルウェー・オーストラリア・ニュージーランド.
- 6) Gregory, R. (2007), pp231-235.
- 7) Amnå, E. (2005), pp16-17.
- 8) Rothstein, B., Trägård, L. (2007), pp238-250.
- 9) Agreement between the Swedish Government, national idea-based organisations in the social sphere and the Swedish Association of Local Authorities and Regions
- 10) John, P. (2001), pp9-14.
- 11) Osborne, S.P (2010), pp7-11, pp415-423.
- 12) Trägård, L. (2007), pp263-265. なお、“レミス(意見表明)”は、中央政府やコミュニティが政策や方針を決定するに先立って、幅広い関係団体から意見表明を受ける制度をさす。
- 13) 学習都市 (Learning City) の呼称は、市民に生涯学習の機会を保障する都市として、従来用いられてきた。ここでは、統治能力の向上という視点から、独自の概念として用いる。なお一般的な学習都市の事例については Longworth, N. (2006) に詳しい。
- 14) イェテボリコミュニティの都市経営については、植田 (2008年 b) 参照。本稿ではそれを支える政治・行政システムを焦点とする。
- 15) 植田 (2008年 a) 参照。
- 16) 植田 (2004年 a) 参照。
- 17) 植田 (2008年 b) 参照。
- 18) イェテボリでは、地区委員会を含む各委員会の会計は、各々が独立会計とされており、コミュニティ本体からの財政移転は、Bidrag (補助金。英文資料では Grant) として計上されている。ここでは使徒を特定しない一般補助としての性質上、交付金と訳す。
- 19) City of Gothenburg Annual Report 2006. 地区委員会の財政について詳細は、植田 (2009年) 参照。なお、sek はスウェーデンクローナの略で、1sek は約 20円。
- 20) スウェーデンで地区委員会が制度化された背景と、イェテボリでの制度化の経過と背景をめぐる論点は、植田 (2004年 a) 参照。
なお地区委員会は、イェテボリコミュニティ議会 (2010年 1月) により、2011年 1月に現在の 21 から 10 箇所へ統合すると共に、都市計画に関わる事項にも責任を持つことが決定された (Göteborg Stad protokoll Handling 2010 nr3)。筆者が City Office で準備を担当した Catarina Sjögren と Jan. Kaaling に行ったヒアリング (2009年 8月) によれば、統合計画は政府部門の縮小を要求してきた穏健党 (Moderate) と SAP との妥協という政治的性格が強く、焦点は地区委員会の数をどこまで減らすかに絞られていた。但し、統合の詳しい内容の検討は今後の課題としたい。
- 21) Henry, B. (2005)
- 22) 植田 (2004年 a)
- 23) 障害者委員会については、筆者が 2009年 3月 3日にコミュニティの担当者 Lena Hasselgren に行ったインタビューによるところが大きい。
- 24) イェテボリコミュニティの City Office の資料による。
- 25) アンケートの活用などについての記述は、筆者が 2009年 2月 27日にコミュニティ事務局のアンケート担当者 Monika Ortenblål に行ったインタビューによるところが大きい。
- 26) 筆者が 2008年 8月 29日に Askim Nygårdsskolan の Agneta Berg (school master) に行ったインタビューによる。
- 27) この項 (Kvalitets Mässan) については、筆者が 2009年 2月 27日に行った責任者の Sven Wiberg に行ったインタビューによる。
- 28) この点は制度上だけでなく、地区委員会の行政担当者も認識は同じであった。

- 29) Lindgren.L. (2001), P34, 本書によれば, 1999年には全国で335000のサークルに280万人が参加した。学習の内容は, 芸術が49%, 社会知識など19%, 文学など8%等となっている。
- 30) Torstensson. M., (1996), p 223~231
- 31) Lundstrom.T., (1997), Pp236-254
- 32) Bergman.S., (1999), pp97-116
- 33) Johansson.S., (2001), これに関連して Johanssonは, コミュニの援助がイエテボリの市民団体に与えた影響の検証を踏まえて, 援助を受けた団体を「相対的に自立した受任者」と性格づけている。事例として, 市民団体がDVの被害女性へのシェルターを提供するなどの事業を実施した場合には, コミュニの資金援助によって専従職員の確保が可能となる反面で, 一般メンバーとの意識のずれが大きくなることや, 伝統的な教区団体が資金援助を受けて新たに教育的な活動を展開する場合には, コミュニの職員の意見が影響しやすいことが論じられている。
- 34) Rothstein.B., Trägård.L., (2007), pp242-249.
- 35) Kusmanen.J et al, (2007)
- 36) Westling.C, (2007), なお, マヨナでの経過は, 筆者が2009年2月17日及び9月9日に行った, Majornas Samverkansförening代表の My Weltherへのインタビューによっている。
- 37) 上記 My Welther
- 38) 筆者が2008年9月5日に行った Askims Montessoriföreningの, 親の代表と職員の代表へのインタビューによる。
- 39) 社会資源委員会の資料による。
- 40) Norman.C., (2007)
- 41) 市民社会の概念は, 歴史的にはブルジョアジーの形成に伴う国家と社会との対抗関係を説明する形で作られた。それはホブズにあっては万人の万人に対する闘争を繰り返す社会と, これを制御する絶対権力を持つ国家との関係として, またヘーゲルにあっては個人の利益を追求するブルジョア社会と道徳・倫理の担い手としての国家として捉えられた。これに対して現代的な市民社会を独自に捉え返したのはJ.ハバーマスである。ハバーマスの市民社会は, 経済・政治システムの支配に対してコミュニケーションに基づく公共圏を生

- み出す空間として捉えられており, 私的なクラブなどの諸組織は市民社会におけるコミュニケーションを媒介する役割を持つ。本稿では, ハバーマスの論理と共に, 経済的構造の特徴とその変化が社会的組織体を規定するとしたマルクスの論理を念頭に置いて, 市民社会と市民セクターを捉える。ここでのマルクス市民社会論の捉え方は, 吉田傑俊(2005年)を参考にしている。またハバーマスの理論についての筆者の評価は, 植田(2005年)参照。
- 42) 独立したコミュニティとなることを求める運動の経過は, 植田(2009年)参照。

(参考文献)

- Amná.E., ed. *Civilsamhället*, Gidlunds Forlag, 2005
- Amná.E., "Scenoppning, scenvridning, scenförändring. En introduction" in *Anno 2005*
- Andren.M ed, *Local Citizenship* CEFOS Göteborg University 2007
- Bäck.H., et al *Urban Political Decentralisation*, VS VELAG, 2005
- Bergman.S., "Women in New Social Movement" in Bergqvist.C ed (1999)
- Bergqvist.C ed *Equal Democracies?*, Scandinavian University Press 1999
- Christensen.T., Lagreid.P., ed, *New Millenium in NEW PUBLIC MANAGEMENT* Ashgate, 2002
- Transcending New Public Management* ed. by Christensen.T., Lagreid.P., Ashgate, 2007
- Gregory.R., "New Public Management and the Ghost of Max Weber" in Christensen.T., Lagreid.P., Ashgate, 2007
- Henry.B., et al *Urban Political Decentralisation*, VS VELAG, 2005
- Johansson.S., *Självständiga rörelser eller kommunala undeleverantörer?*, CEFOS Göteborg University, 2001
- John.P., *Local Governance in Western Europe*, SAGA Publications, 2001
- Kusmanen.J et al, "Mobilisation, Networks and Local Citizen Participation in the Majorna District of Goteborg" in *Local Citizenship*

- Andren.M ed CEFOS Gotebörg University
2007
- Lindgren.L., *Varken privat eller ofentligt*,
CEFOS Goteborg Universitet 2001
- Longworth.N., *Learning Cities Learning regions
Learning Communities*, Routledge, 2006
- Lundstrom.T et al *The nonprofit sector in
Sweden*, Manchester University Press, 1997
- Naschold,F., "New Frontiers in Public Sector
Management" Walter de Gruyter,1996
- Norman.C., *Brukarorienterad utvardering av verk-
samhet inom Goteborgs Stad Brukarrevision*,
Fou i Vast 2007
- Rothstein.B., Tragard.L., "State and Civil
Society in Historical Perspective" in
Tragard.L, ed 2007
- Osborne.S.P., "Introduction", "Conclusion" in
Osborne.S.P, ed., *The New Public Governance?*,
Routledge, 2010
- Thoenig. J-C., "Learning from evaluation prac-
tice" in Wollmann.H ed, 2003
- Torstensson. M., *Att analysera genombrottet för
de moderna folkbiblioteksideerna*, Goteborg
Universitet 1996
- Trägård.L., "Democratic Governance and Social
Capital Creation" in Tragard.L, ed 2007
- Trägård.L, ed., *State and Civil Society in
Northern Europe*, Berghahn Books, 2007
- Westling.C, *Ungdomsprojekt Majorna*, Händelshogskolan
Göteborg Universitet 2007
- Wollmann.H ed, *Evaluation in Public-Sector
Reform*, Edward Elgar, 2003
- "Local Government Reforms in Great
Britain, Sweden, Germany and France" in
Local Government Studies, Vol.30, No.4,
Taylor & Francis Ltd, 2004
- 穴見 明 「スウェーデンの基礎的自治体における
NPMの導入」『NPMの検証－日本とヨーロッ
パ』自治体研究社, 2005年
- 槌田 洋 『分権型福祉社会と地方自治』桜井書店,
2004年 (a)
- 「ニューレーバーの自治体改革」『日本型NPM
の論理と実際』自治体研究社 2004年 (b)
- 「現代的公共性と地方自治」『財政と公共政策』
財政学研究会, 第27巻第1号, 2005年
- 「スウェーデン福祉国家の転換とリージョン実
験」『三位一体改革のネクストステージ』
日本地方財政学会, 勁草書房, 2007年
- 「雇用保障型世界都市」『都市問題研究』都市
問題研究会, 第60巻第3号, 2008年
- 「スウェーデン経済のグローバル化と広域自治
体改革」『都市問題』東京市制調査会, 第99
巻第12号, 2008年12月号 (a)
- 「グローバル都市：イエテポリコミューンの都
市経営」『財政と公共政策』財政学研究会, 第
30巻第2号, 2008年 (b)
- 「グローバル都市：イエテポリコミューンの都
市経営」『財政と公共政策』財政学研究会, 第
30巻第3号, 2009年
- 吉田傑俊『市民社会論』大槻書店, 2005年