

レビュー論文

ヨーロッパの地方自治に関する類型論の展開：西欧から中東欧まで

Typologies of European Local Government Systems: From Western Europe to Central Eastern Europe

キーワード： 地方自治，中央地方関係，類型化，中東欧，民主主義

Key words: local government, central-local relationship, typologies, Central Eastern Europe, democracy

須川 忠輝 SUGAWA, Tadateru

大阪大学大学院法学研究科博士後期課程

Abstract

This article explores the academic progress of typologies about European local government systems during last 30 years. Typologies of European local government systems can be classified into two groups: firstly, a number of studies focus on vertical dimensions of local government (in other words, central-local relations). Secondly, some studies argue, however, that it is important to consider horizontal relationships of local government including political leaderships of mayors. Although these studies have been widely accepted, they have some faults in parallel with changes in the environment surrounding local governments. For instance, existing typologies have not paid attention to a variety of local democracy in Central Eastern Europe. This paper shows we cannot classify them into single category by applying current studies. Moreover, there are ambiguities in terms of dividing of individual types. So, in short, this paper argues that new typologies should cover both vertical and horizontal dimensions, qualitative and quantitative analyses.

現代国家における公共サービスの供給において、地方政府¹が担う役割は看過することができないほど大きくなっている。これはヨーロッパでも同様であり、各国では地方自治の共通原則であるヨーロッパ地方自治憲章の批准や、「補完性の原理²」を強調するヨーロッパ統合の流れとも並行して、遅速や程度の差はあれ、従来中央政府が保持してきた権能を住民により身近な地方政府へ移譲する地方分権が進んでいる。財政面でみても、一般政府支出に占める地方政府の割合がEU加盟28か国の平均で約33%を占めており、最も割合の高いデンマークに至っては64%にも上っている（いずれも2014年）³。それゆえに、各国の政治行政の姿は地方自治なくして捉えることが不可能であるといっても過言ではない。同時に、住民に身近な行政を行う地方政府のパフォーマンスに対する世論の関心の高まりも各国で生じている潮流であろう。「ガヴァメント (government)」から「ガヴァナンス (governance)」への流れの中で、新たな公共空間の創設を意図する改革が行われているのである。

こうした重要性の高まりの中で、過去30年の間にヨーロッパの地方自治の姿を類型化しようとする研究が盛んに発表されている。これらの研究は、単に複数国間の地方自治を比較するというだけでなく、地方自治を考慮するにあたって何が重要な変数であるのか、各国で実施されている制度改革が地方自治のあり方を変更させているのかを考える上で重要な意義を持つ。また学術的な動向として、政治学や行政学・地方自治論といった分野のみならず、経済学、歴史学、地理学、さらには文化人類学といった学問においても地方自治を分析の枢要とする研究が増えてきている。このような中であって、類型論は比較研究の土台を提供するものであり、また学問分野を超えた共通の「言語」としての性格も持ち得る。

そこで本稿では、これまでの地方自治に関する類型化の試みを整理し、その内容を検討することによって、今日のヨーロッパにおける地方自治のあり方についての端緒をつかむと同時に、今後のヨーロッパ地方自治研究への土台を提供することを目的とする。

以下では、まず地方自治を比較する意義を確認し、わが国で歴史的に広く受け入れられている「英米型」と「大陸型」の類型を概観する（第1章）。続く第2章では、1980年代後半から1990年代にかけて相次いで発表された、中央地方関係を軸とした地方自治の類型化について概観する。これらの研究は、中央政府と地方政府の垂直的關係に着目しているという特徴を持つ。第3章では、垂直的側面とは異なる視点から地方自治を分類する必要性を説きつつ、地方政府内部の水平的關係への注目を行う。また第4章では、従来の類型論が見落としていた中東欧諸国の地方自治の多様性を検討する。おわりにでは、本稿をまとめるとともに、今後の類型化にあたって考慮すべき事項を述べる。

¹ 「地方政府」とは、上位の政府である中央政府とは分離される、独自の公選制議会や権能、財源といった自治権を有する下位の政府の総称である。大きく分けて、住民に最も近い位置に存在する基礎自治体と、より広域的な行政を行う広域自治体がある。

² 「補完性の原理」については、矢部（2012）に詳しい。

³ Eurostatの「一般政府支出の合計」データより筆者が計算。ここでの地方政府支出は、州政府 (state government) と地方政府 (local government) の両方を含む。

1. 地方自治を比較する

「地方自治」そのものを比較することは極めて難しい作業である。というのも、何が「地方自治」を構成するのかという問題が生じるからである。換言すれば（結果としての）従属変数として地方自治を扱う場合に、地方自治のあり方の要因となる独立変数が何であるかという問題である。また比較対象とする国によって制度や用語の意味するところが異なる場合も多く、名目上の制度と実質的な運用にギャップが存在する場合もしばしばである。したがって、地方自治制度を比較する研究の多くは、制度の静態的な記述や特定の制度に限定した比較に注力してきた。他方で、地方自治を多国間比較し、かつ比較の中でパターンを発見する地方自治の類型化は困難さゆえに、非常に意義深い作業である。学術的にいえば、複数の制度の集合としての地方自治をパターン化することは、単に各国の地方自治の構造を把握することに資するのみならず、より大きな政府全体あるいは一国の政治行政という文脈を包括的に理解する手助けとなり得る⁴。また研究デザインの上でも、提示されたパターンを分析に取り入れることで、変数の統制や最適化に効果的である。福祉国家の類型化を提示したエスピン＝アンデルセンの研究 (Esping-Andersen 1990) が、今なお幅広い研究の礎石となっていることは、類型化が持つ学術的な有用性を表しているともいえる。加えて、社会的意義としては、類型の差異を認識しつつ、他国で実施されている政策の過程を俯瞰することで、自国の公共政策の改良や理解に結びつける基礎となることが挙げられよう。

幸いなことに、殊にヨーロッパを対象とする文脈においては、過去 30 年の間に各国の地方自治を包括的に類型化しようとする意欲的な研究が発表されている。本稿では、これらの研究を概観し、また研究自体をパターン化することによって、地方自治が置かれている環境の変化やヨーロッパの地方自治研究の動向を（断片的ではあるかもしれないが）理解することを一つの意義として提示したい。そのために、以下では最初に、わが国で長らく受容されてきた地方自治の類型を検討し、後の類型化につながる基本的背景を述べる。

伝統的に日本の行政学や地方自治論の文脈では、地方自治の類型として、中央政府の地方に対する関与が小さい「英米型」と、逆に積極的に関与を行う「大陸型」の 2 分類が広く受け入れられてきた⁵。両者の比較の中核として扱われているのがイギリスとフランスであるが、2 つの類型の差異は英仏両国における歴史的な経緯にある（笠 2010）。イギリスでは、国家を統一する過程で障害となる地方勢力の影響が比較的弱く、したがって末端の地方レベルまで統制の網を張り巡らす必要がなかった。他方、フランスでは、地方を支配する強力な封建勢力が存在していたため、中央による地方の統制が国家を運営する上でも不可欠であった。これらの歴史的な背景の差異によって、イギリスでは地方には自律した政治空間が構築された一方で、フランスでは中央から地方に至るヒエラルキーな行政制度が整備されることになる。フランスでは、19 世紀初頭のナ

⁴ 地方自治の比較や類型化の意義については、Wolman (2008) に詳しい。

⁵ この分類は、公法学の文脈においても、英米法と大陸法の差異がもたらす帰結として捉えられているといえよう。以下の記述については、笠 (2010)、西尾 (2001) などに基づいている。

ポレオン帝政時代に、中央政府の官僚が広域レベルの県知事として、自治体を直接的に監督する集権的な地方制度が確立されたことから、国内外の研究の多くで、大陸型は「ナポレオン型」とも呼称される。

2つの類型の主な特徴を、英仏両国の比較から素描しよう（表1）。イギリスでは、前述の通り中央政府によって介入を被りにくい自律した地方政府が存在している。地方政府の規模が比較的大きいことも自律性を促しており、中央政府による統制も法律に則った法的統制（statutory regulation）が中心である。地方政府の機能については、中央政府からの独立性が強い一方で、機能の詳細については法律で明示（限定・制限列举主義）されており、その範囲を超えて活動を行うことが不可能である。これは「越権禁止の法理（ultra vires）」と呼称され、それゆえ活動量が相対的に少なくなる。このようなイギリスの地方自治のあり方は「分権・分離型」として位置づけられる（西尾 2001）。他方で、フランスでは、中央政府が法律に拠らない行政統制（administrative regulation）を積極的に行い、中央と地方の政治空間は統合的である。アレクシ・ド・トクヴィルは、このような地方自治のあり方を「中央政府は、市町村における些細な事からもっとも重大な事項まですべてを握っていた。市町村側も中央政府に市町村に関わるすべてについて相談し、中央政府はそれらすべてに対して決定権を持っていた（Tocqueville 1952: 118-119. 訳文は久邇 2004: 2 による）」と評価した。ただし、自律性の低さの反面、地方政府の機能は幅広く認められており（包括授權主義・概括列举主義）、相対的に活動量は多い。また市町村合併の取り組みが進まなかったこともあり、フランスでは規模の小さい自治体が多く、基礎自治体間で共同して行政事務を行う自治体間協力が盛んである。したがって、フランスは「集権・融合型」とされる（西尾 2001）。

しかし、このような二つの分類は、ヨーロッパの中においてイギリスの特異性を殊更に強調しており、また大陸型に位置付けられる諸国間の差異を見落としているという欠点がある。さらに、近年の制度改革の帰結として、英米型と大陸型は今や、その差異が縮小し接近している（笠 2010）ため、実証的な政治分析という学術的な流れにおいては新たな類型化のメルクマールを提示する必要がある。

2. 中央地方関係を軸とした類型論

ヨーロッパの地方自治を類型化する試みは、1980年代後半以降に相次いで発表されており、類型化に際して基準となる変数も多様である。一国の地方自治のあり方の全容を比較しようとする類型論もあれば、地方自治に関する特定の側面に着目して類型化を行う研究も存在している。また類型化にあたって、分類の軸となる尺度が単一の場合もあれば、複数の尺度から捉えようとする場合もある。本章では、類型化の嚆矢となった後述のページらの研究以来、度々重要視されてきた、中央政府との関係の中で地方自治のあり方を捉えようとする中央地方関係に着目した類型論について概観する。これらは換言すれば、各国の地方政府が中央政府に対してどの程度自律性

を有し、関与し得るかという垂直的な側面を分析の対象にしているといえる。

そもそも、地方自治を比較する試み自体は、1980年代以前から行われていた。学術的研究として最初に試みられたのは、各国の地方制度を詳説することや地方政府への分権の詳細な性質を記述することである (Humes and Martin 1969 など)。ただし、これらの研究は制度の公的な側面のみを分析の対象とするに留まり、インフォーマルな部分に対する分析が欠如していること、そして理論化が乏しいという問題点があった (Stoker 2006)。次に登場したのは、単一事例や二国間比較によって各国の地方自治の実態を解明する研究群である。例えば、地方政府が行う中央政府との接触パターンの差異をフランスとイタリアの比較を通して明らかにした研究 (Tarrow 1977) や、中央政府の政策決定に地方政府がどのように関与するかについて、イギリスとフランスの違いを明らかにした研究 (Ashford 1982) は、日本においても広く紹介されている。しかし、これらの研究は、対象とする事例の少なさから、より一般的に地方自治の類型モデルを提示するには至らなかった。

このような中で、複数国の比較を通じた類型モデルの嚆矢として登場したのが、ヨーロッパ各国を南北の2類型に分ける類型論である。この類型論を提示したページとゴールドスミスによる一連の研究では、共通の歴史的経験を有していること、そして連邦制を採用している国家を含めると分析が複雑になることから、単一制国家であるイギリス、デンマーク、フランス、イタリア、ノルウェー、スペイン、スウェーデンの7カ国を分析対象とした上で、類型化にあたって中央地方関係に関する3つの側面に着目した (Page and Goldsmith 1987, Page 1991)。すなわち、一国の政府の中で地方政府が持つ「機能」、地方における公共サービスの供給に関して地方政府が持つ「裁量」、そして地方政府を構成するアクターが中央政府のアクターや政策決定にどれほど関与するかという「アクセス」の3つである。これら3つの変数を区別することによって、第1に、集権一分権のような単純な概念よりも詳細に中央地方関係の国家間比較が可能になり、第2に、相違点ばかりに目を向けて(共通点を見いだす必要がある)類型化が不可能になることを避け得るといふ⁶。

7カ国の比較分析の結果は、ヨーロッパの地方自治を「南部ヨーロッパ型」と「北部ヨーロッパ型」に区別するものであった⁷。まず、「機能」については北部のスκανディナヴィア3カ国・イギリスと、南部のフランス・イタリア・スペインの間に明確な差異が観察できるという。南部と比較して、北部は歴史的に地方政府が有する機能や役割が大きく、また政府全体に占める地方の支出や公務員数も大きい。他方で、中央政府と地方政府の機能は明確に分離されており、特にイギリスでは、地方政府が有する機能自体は大きいものの、前述のように地方政府は法律によって規定されている権限を越える行為が許容されない「越権禁止の法理(*ultra vires*)」が存在してい

⁶ 分析対象の7カ国は、既に「機能」「裁量」「アクセス」のそれぞれが先行研究によって明らかにされており、類型化を行うのが容易であったと考えられる。

⁷ 南北の区別の背景には、英米型と大陸型の分類同様に、歴史的な経験の差異や宗教の違いの重要性があるとされる。

た。また南部では 1970 年代後半以降、基礎自治体の上位に存在する広域的な地方組織における自治の強化や機能の拡大が図られているが、南北の差を解消するまでには至っていないという。「アクセス」についても「機能」同様に、南北の区別を見ることができる。自治体協会のように全国レベルで地方政府を代表する利益団体は 7 カ国ともに存在するが、地方政府が利益団体を通じて中央政府の政策形成に関与しようとする北部に比べて、南部では公式な手段に拠らないクライエンタリズムや、中央地方の両レベルでの公職の兼任 (*cumul des mandat*) といったインフォーマルなアクセスが活発である。その結果、北部に比べて南部では、地方政府が中央での政策形成に影響を及ぼす機会が増すという⁸。「裁量」についてはどうであろうか。分析によると国ごとの「裁量」の違いは容易に区別できず、公共サービスの種類によっても「裁量」の度合いは異なるという。その上で、一般的に北部では中央政府による地方政府への関与が最小化されるのに対し、南部では中央政府は行政的な統制手段を用いて地方政府の活動に介入しようとする⁹。彼らは後の研究において、北部型を法的ローカリズム (*legal localism*)、南部型を政治的ローカリズム (*political localism*) として区別している (Page 1991)。

南北の区別はその後の研究でも応用されている。例えば、民間セクターの重要性や官民協働、ヨーロッパ統合の影響、公共部門に民間の経営手法を導入する NPM (*New Public Management*)、広域地方単位の拡充、地方政府内の執政部門の改革、そして住民参加などのローカル・デモクラシーの拡充の 6 項目からヨーロッパの地方自治を説明しようとした研究では、南北の区別に依拠しつつ、それぞれの項目の度合いを比較した (John 2001)。その結果、南北の区別は 6 項目すべてでみられるわけではなく、1990 年代を通して両者の違いが縮小されてきていることが明らかにされた。また分析にあたっては、ペイジらが対象とした 7 カ国に加えて、連邦制を採用するドイツなど新たに 8 か国を加えているが、各国で地方分権改革が進展していることに伴って、これまで単一制国家とされてきた国々においても、連邦制や準連邦制的な様相を持つ国家が増加していることが指摘されている¹⁰。ただし、それでも南北の区別が持つ意義自体は失われていないという。この他、地方議員の制度改革に対する姿勢を分析した研究においても、南北の差異が発見されている (Razin and Hazan 2014)。

他方で、ペイジらによる南北を区別する類型論は、とりわけ分析対象の少なさについての問題を抱えている。変数統制のためにドイツなどの連邦制国家を除外したことに加えて、分析対象が限定的であるがゆえに南北の 2 類型が単純すぎるのではないかという批判が生じているのである。この問題を克服しようとしたのがヘッセとシャープらによる 20 カ国の地方自治を比較した研

⁸ ただし、南部であってもスペインについては、従来クライエンタリズムが発達していたものの、フランコ体制下で中央政府への地方の影響力が制限された結果、他の 2 カ国とは異なる実態を有しているという。

⁹ ただし、こうした傾向は広域レベルにおいては変化してきていることが指摘されている。

¹⁰ ジョンの類型論では、ペイジらが対象とした 7 カ国に加えて、北部型としてフィンランド、アイルランド、オランダを、南部型としてベルギー、ギリシャ、ポルトガルを、両者の特徴を持つハイブリッド型として連邦制国家のドイツとスイスを新たに分析対象に加えた。

究である (Hesse and Sharpe 1991) ¹¹。比較にあたっては、ドイツやスイスなどの連邦制国家を対象に含めた上で、①サービスの供給に関する権能の配分 (機能的役割)、②上位の政府との関係において地方政府が有する政治的な影響力 (政治的役割) という中央地方関係に関わる側面に着目し、地方政府のパフォーマンスを各国ごとに評価した。その上で、ヨーロッパの地方自治を「フランコ型」「アングロ型」、そして「北部・中部ヨーロッパ型」の3つに類型化した。まず「フランコ型」は、程度の差はあれ、ナポレオン型の中央集権的システムの傾向を持つ。地方政府は憲法上の地位を保持する一方で、サービスの供給においては中央政府やその出先機関による介入や統制を被るため、その役割は機能的というよりも政治的である。ただし、中央政府の統制は表面的であり、実際には、地方エリートが中央政府の官僚や政党と結びつくことによって、地方が中央政府の政策決定や権限に影響を与える「植民地化」が見られるという。このタイプの地方自治は、フランスのほか、イタリア、ベルギー、スペイン、ポルトガルが含まれ、ギリシャについてもある程度は妥当性がある。第2の類型である「アングロ型」は、主にイギリスが該当し、地方政府が憲法的に保障されておらず、法律によって確立されている点に特徴がある。しかし、中央政府は地方政府への積極的な統制を行うわけではなく、中央と地方の関係は分離的であるといえる。したがって、地方政府が持つ自治の度合いは高く、政治的役割よりも機能的役割に重点を置く。第3のタイプとして挙げられる「北部・中部ヨーロッパ型」は、地方政府の機能的役割を重視する点では「アングロ型」と近似した特徴を示す。他方で、その機能の詳細については、「越権禁止の法理」に代表されるイギリスなどとは異なり、法律で明確に規定されてはおらず、包括的な機能を行行使することが可能である点で、「アングロ型」と異なる様相を持つ¹²。「北部・中部ヨーロッパ型」の特徴を有する主な国としてスカンディナヴィア諸国が挙げられるが、オーストリアやスイス、西ドイツ、オランダなども他の類型と比較すると、よりこのタイプに近いという。

その後、ヘッセらによる3類型をより具体的に分類する類型論が発表されている。例えば、3類型の一つである「北部・中部ヨーロッパ型」を「ドイツ型」と「スカンディナヴィア型」に分離する類型論 (Loughlin 2001) や、3類型に単一制と連邦制のカテゴリを加えて6類型化した類型論などがある (Denters and Rose 2005) ¹³。前者においては、地方自治を類型化する変数として国家の歴史的伝統や形態が実証的に分析されており、後に第5の類型として「東欧の新興民主主義国型」が提示されている (Loughlin, et al. 2011)。この他、地方政府が被る中央政府からの統制の度合いを変数とした4類型 (Humes 1991) や、ヨーロッパに留まらず日本やオーストラリアなど

¹¹ ここでは、ペイジらの7カ国に加えて、アイルランド、オーストリア、オランダ、ギリシャ、スイス、(西)ドイツ、ベルギー、ポルトガルとアメリカ、オーストラリア、カナダ、トルコ、日本が分析の対象となっている。

¹² 彼らは、このタイプは3類型の中で最も分権化が進んでおり、将来の地方自治のあるべき姿としてのモデルになり得ると主張する。

¹³ ここでは、イギリス、ニュージーランド (「アングロ型」の単一制)、オーストラリア、アメリカ (「アングロ型」の連邦制)、オランダ、北欧諸国、ポーランド (「中欧型」の単一制)、ドイツ、スイス (「中欧型」の連邦制) に分類しつつ、「南欧型」については、フランスが単一制国家型であるのに対し、イタリアとベルギーは単一制から連邦制へ移行しつつあるとしている。

世界規模での類型化を試みた9類型 (Shah and Shah 2006) , さらには財政的自治と機能的自治の2軸から地域ごとの5類型を提示した研究 (Cohen, et al. 2018) なども, 地方自治を構成する変数として中央地方関係を重視している。加えて, 地方政府によって供給されるサービス機能や地方エリートにの目的に着目した類型論 (Bailey 1999, Goldsmith 1992) は, 直接的には中央地方関係を分析の射程に組み入れているわけではないが, 地方政府が有する権能を対象にしている点で, 中央政府との権限の配分が必然的に扱われているといえよう。

このように, 1980年代後半以降, 中央地方関係に着目した類型論が相次いで提示されている。初期の類型論は, ヨーロッパを南北に分けるものであったが, その後の研究では類型の細分化が行われた。これらの研究は各国の地方自治が有する歴史的背景や実態に即した実証的な分析であると評価でき, 「英米型」と「大陸型」の2分類による地方自治の理解が妥当ではなくなっていることを示している。他方で, あくまでも中央政府との垂直的な関係の中で地方自治を理解しようとしているがゆえに, それ以外の面における多様性を無視している点に類型化の限界が生じている。特に, 近年の地方自治をめぐる制度改革の帰結として, 地方政府内部のアクター間関係が変容しているおり, また広域自治体の導入・機能強化および首都をはじめとする特別的な地位を有する地方政府の存在によって, 一国一制度型の地方自治から複数のヴァリエーションを持つ地方自治への変化がいくつかの国で見られるようになってきている。各国間の地方自治の性格を比較していくにあたっては, こうした変化を取り込んだ類型論が必要であろう。

3. 地方政府内部の水平的関係に着目した類型論

中央地方関係を軸とする類型論に対して, 近年では地方政府内部の水平的関係に着目した類型論が発表されている。ここでの水平的関係とは主に2つの側面が考えられるであろう。第1に, 地方政府の執政部(首長)と議会や, 行政部門との関係である。第2に, 地方政府と住民や地域社会との関係も重要である。後者については, 重要であるとはいえ, 比較を行う土台が整っている状態とはいえ, 今後の研究の進展が期待される領域であるため, 本章では主に前者について検討することにした。

近年の地方自治改革は, その多くが地方政府の政治的リーダーシップの改革を核心としている (Berg and Rao 2005) 。これらの改革の中には, 中央政府との関係で地方政府が有する権限を増加させるタイプの改革はもちろんのこと¹⁴, 地方政府内部で議会と首長の関係を変化させる改革も実施されている。地方政府のリーダーたる首長を住民による選挙で選出する直接公選首長制の導入はその最たる例である。日本では二元代表制として根付いている直接公選首長制ではあるが, そもそもヨーロッパでは議会から首長を含む執政部を選出する制度や中央政府が首長を任命す

¹⁴ 例えば, フランスでは1981年に誕生したミッテラン社会党政権下において, 中央政府によって任命される県知事の権限を, 県議会議長へ移す改革が行われ, 「単一不可分の共和国」の名の下で地方を中央集権体制に組み込んだ歴史に風穴を開けることになった。

る制度が主流であった。ところが、近年では直接公選首長制を導入する国が増加している。戦後の占領地域ごとに制度の差異が存在していたドイツでは、東西ドイツ統一を経た今日において、直接公選首長制が支配的となり、イタリアでも1993年の地方選挙法の改正の結果、従来の議会による首長の間接選出から直接公選首長制に改められた。イギリスでは、2000年の地方自治法制定によって、直接公選首長制の採用が選択肢の一つとなり、数こそは少ないもののロンドン市などで同制度が導入されている。また社会主義体制からの民主化を果たした中東欧諸国においては、直接公選首長制を採用する事例が多く、民主化後の初期こそ間接選出制を導入していたポーランドやクロアチアなども直接公選首長制への制度変更を行っている（表2）。もっとも直接公選首長制を導入したからといって、首長の権限が間接選出の国よりも一律的に強いとは限らないことには留意が必要である。

こうした直接公選首長制の導入に代表される地方政府内部の政治的リーダーシップ改革は、地方政府を誰が統治するのかという関心をもたらした。その中核は、地方政府の政策決定において、誰が影響力を有しているのかという点である。中でも、名目的には地方政府の代表たる首長が議会との関係で、いかなる権限を有しているのかは比較分析において重要であろう。首長が持つ影響力の度合いは、地方政府内の権限の配置や議会—執政間関係を左右し得る上に、中央政府との間の垂直的な中央地方関係にも影響を与え得る（須川 2018）。したがって、それまでの類型論が提示してきた中央地方関係による分類のみならず、地方政府の内部構造としての水平的側面にも目を向ける必要がある。

類型論の歴史の中で、比較的早期に首長の役割に着目したのがベネットである（Benett 1993）。おおむねヘッセらの3類型と合致する彼の類型論（Hesse and Sharp 1991）においては、西欧の地方自治を「融合型」「二元型」「分裂階層型」の3つに分類している。とりわけヘッセらの「アングロ型」とかなりの程度一致する「二元型」においては、機能の執行を担うコミッティー（committee）が独占的な権能を有しており、首長が儀礼的な存在であるとして、執政権力の欠如が指摘される。しかし、この類型論自体は中央地方関係に即している部分が大きく、水平的関係を直接的な対象とはしていない。

水平的関係の類型化に意欲的に取り組んだのがモウリッツェンらである（Mouritzen and Svava 2002）。彼らは、ある特定の国の基礎自治体の構造的特徴は、政治家を選出する市民は、有効的かつ集中的に意思決定に参加するべきであるという「門外漢の統治（*layman rule*）」、「政治的リーダーシップ」、そして「専門的技術」の3つのバランスを反映しているとする。その上で、14カ国を対象として、「政治的リーダーシップ」の重要性から、地方自治を4つの理念的類型に分類した¹⁵。すなわち、議会と執政部がそれぞれどのような役割を有し、影響を行使しているかによって類型化したのである。まず、第1の類型は「強い首長型（*The strong mayor form*）」である。

¹⁵ 分析対象国は、アイルランド、イギリス、イタリア、オランダ、スウェーデン、スペイン、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、フランス、ベルギー、ポルトガルと、アメリカ、オーストラリアである。ドイツは含まれていない。

このタイプは、住民によって選出された首長（直接公選かは問わない）が議会の多数派を統制し¹⁶、法的にも、実質的にも執行機能のすべてを行使している。フランスやイタリアが代表例である。第2の類型は「コミッティー＝リーダー型(*The Committee-leader form*)」であり、首長という称号を持つか否かにかかわらず、地方政府を代表する一人のリーダーが存在する。このリーダーは、一部の執行機能を保有する可能性はあるが、残りの機能は議会によって選出される合議体の理事会（執行委員会）や行政部門のCEOが担う。この類型にはデンマークやスウェーデンが該当する。「集団型 (*The collective form*)」は第3の類型であり、このタイプにおいては首長や公選された政治家から成る合議的な理事会が地方政府の執行機能を担う。ベルギーやオランダ、そしてスイスが集団型である。そして、第4の類型が「市支配人型」である。このタイプにおいて執行機能は議会が任命する専門的な市支配人が保有し、首長は儀礼的な地位を占めているに過ぎない。ヨーロッパにおいては、唯一アイルランドがその例である。

都市政治に関する研究の中からも、水平的関係に着目した類型論が提示されている。例えば、ヨーロッパの都市ガヴァナンスを比較した研究においては、具体的な分類こそなされていないものの、類型化の基準としてアクター間の連合を含む4つの側面が提示されている (Le Galès 2002)。ベックらによる4類型も水平的関係を重視している (Bäck 2005)。彼らは、政治学で議論されてきた多数決型民主主義と多極共存型民主主義モデルの区別を踏まえて、議会の構成から比例的に執政権力が各勢力に配分される「多極共存的議会型」、議会の多数派から執政部が選出される「多数決的議会型」、議会とは別個に執政部の長たる首長が選出される「大統領（二元代表）型」、そして議会によって選出される参事会などによって首長が選出される「半大統領型」の4類型を提示した。

そして、これら水平的関係への着目と、既存の垂直的側面を統合しようと試みたのがハイネルトらによるPOLLEADER類型である (Heinelt and Hlepas 2006)。彼らは、モウリツェンらの水平的関係に着目した4類型と、ヘッセらの3類型に、ポーランドなど中東欧の3カ国を含む「中東欧型」を加えた垂直的側面に即した4類型を組み合わせ、首長の権限の強弱に基づいた新たな類型化を提示した (表3)。まず、首長が公的に地方政府の行政を代表し、かつ行政部門に責任を持つタイプを「執政首長型 (*executive mayors*)」に分類した。このタイプは、中欧各国や直接公選首長制を導入しているイギリスが該当する。次に、先行研究で「フランコ型」とされた国々では、機能的役割が小さいものの、地方政府を政治的に代表する明確な傾向が観察できるとして、フランスやスペインなどの南欧諸国を「政治的首長型 (*political mayors*)」に分類した。そして、最も該当する国が多いのが「合議型 (*collegial leaders*)」である。合議型においては、政策の執行を特定の人物が一元的に担うのではなく、合議制の機関によって集合的に担われるという。モウリツェンらとは異なり、首長が存在しない北欧諸国も合議型に分類されている。最後に、首長が儀礼的な位置づけしか持たない「儀礼的首長型 (*ceremonial mayors*)」に、アイルランドを分類

¹⁶ 原典の通り記述している。ただし直接公選首長制の場合、首長が議会多数派を統制するか否かは不明である。

している。さらに、彼らは、類型概念の提示のみならず数的指標による首長の制度的な強弱の測定も行った。この数的測定においては、

- ①首長が市民によって（直接・間接は問わず）選出される。
- ②首長の任期は議会の任期と一致しない。
- ③首長は議会の多数派を統制する。
- ④首長は議会によって (a) または住民投票によって (b) 解任されない。
- ⑤首長は議会での議事を進行する。
- ⑥首長は少なくとも議会の議題に制約される。
- ⑦首長は地方政府の執行官や CEO (a) , 行政部門の長 (b) を任命する。

の7項目を指標とした上で、その妥当性を、④と⑦については (a) (b) のそれぞれを0~1点、それ以外は0~2点の範囲で測定した。測定の結果は、一部を除いておおむね「政治的首長型」>「執政首長型」>「合議型」の順に首長の制度的な強さが確認できる。首長の強さを重視した水平的関係の数的測定は当初 17 か国を対象にして行われていたが、その後中東欧を中心に分析対象を30 か国に増やし、また直接公選首長制の影響などを再考慮して測定方法を修正し研究成果が発表されている (Heinelt, et al. 2018) 。

このように、2000年代以降中央地方関係とは異なる視点から、地方自治の類型化を行う研究が発表されている。地方政府内部のアクター間関係に焦点を当てた水平的関係に依拠する類型論は、政治的リーダーシップを高める制度改革の影響を包含し、またそれまでの類型論で多用されていたイギリス型と（内部に多様性がある）大陸型の区別とは異なるカテゴリを提示した点が特筆的である。とりわけ、ハイネルトらが提示した POLLEADER 類型はいくつかの点で画期的である。第1に、既存の垂直的側面を類型化に際して取り込み、垂直・水平の両軸を統合した点である。第2に、従来の類型論が有していた観念的であるという問題点を、数的指標を用いた測定によって幾分克服したように思われる点である。第3に、それまでの研究で欠落していた、中東欧諸国や連邦制国家、ドイツやイギリスに代表される同一国内での制度的ヴァリエーションをも分析の枠組みに取り込んだ点である。他方で、これら水平的関係に即した類型論には実証的な類型論の提示に向けて課題も残されている。中央地方関係を軸とした既存研究と同様に、新たな類型論も国家間比較の分析枠組みを十分に提示しておらず、概念の測定が困難であるという本質的な問題（北村 1997）を有している。数的指標による測定を行っている POLLEAADER 類型は、一見この問題を克服しているかのように見えるが、そもそも提示されている7つの指標自体が地方政府の水平的関係を表す上で適当なのか、指標が意味する内容は一義的であるのか、また指標間の重要性は同等であると解釈できるのかという疑問が提起される。また類型化に際してどのレベルの地方政府を対象にしているのかが不明である点も重要な問題点である。近年は基礎レベルの地方政府のみならず、広域レベルの地方政府の権限や役割が増加しており、両レベルの制度は必ずしも同一ではないため、同一レベル内の制度的差異のみならず、異なるレベル間の差異にも留意する必要がある。垂直的側面に即した研究にも同様のことが言えるが、基礎レベル

のみを分析の対象とするにしても、基礎レベルの政策の施行が、単に中央政府との中央地方関係の中で捉えられるものではなく、広域レベルなどの異なる地方政府間の関係を考慮すべきである。加えて、地方政府をめぐる水平的関係は、議会－執政間関係だけでなく、それら地方政府内部の政治アクターと市民や利益団体、NGO といった外部のアクターとの関係についても踏まえる必要がある。この点は、測定自体が困難ではあるが、将来的な類型化においては考慮されるべき課題であろう。

4. 中東欧の地方自治の類型化

過去 30 年にわたるヨーロッパの地方自治を取り巻く環境や制度の変化は多様である。前章では、その中で政治的リーダーシップを変容させる制度改革とそれを踏まえた地方政府内部の水平的関係に着目した類型論を扱ったが、類型論の歴史的展開を考慮するにあたって、分析対象の拡大という事象にも注目する必要がある。1980 年代から 90 年代にかけての類型論は、西欧の中で分析対象を増やすことによって、分類の精緻化を目指していたが、2000 年代以降、EU の拡大とも符合して、従来は社会主義圏であった中東欧諸国の地方自治を類型化に取り込む研究が相次いで発表されている。本章では、中東欧諸国の地方自治の構築過程を振り返りつつ、近年の類型論や地方自治の比較研究でこれらの国々がどのように分類されているか、また分類にあたっていかなる問題があるのかを検討していく。なお、中東欧という概念は多義的であるが、本稿においてはかつて社会主義体制を敷いていた国々の中で、旧ソヴィエト連邦ではない、いわゆる「東欧」諸国を対象にする。

1989 年前後から始まった社会主義体制からの民主化に伴って、中東欧諸国では既存の中央集権的な政治行政制度の解体と地方自治の（再）導入が行われた。そもそも社会主義時代は、ユーゴスラヴィアなど一部を除いて、ソ連型の「民主的中央集権」の名の下、地方自治は実体を有さなかった。地方には、中央政府や共産党の組織と密接に結び付いた国民会議が設置され、同じ領域に置かれていた共産党の地方機関によって統制されていたのである（Alderfer 1964, 竹森 2011, 林 2011）。社会主義体制下での地方自治の制限は、いわば中央集権体制の象徴であり、それゆえ民主化後の早い時点で、地方自治制度の構築が目指されたといえる。

民主化後の中東欧において、地方自治の整備は主に 2 つの段階に分けることができるであろう。はじめに、民主化直後の 1990 年代初頭の時期であり、この時期には各国において地方自治が憲法に明記され、地方自治の基本法となる地方自治法や地方選挙法の制定など自治制度の骨格が形成された。憲法における地方自治の重要性は、例えば次のような例からも明らかである。1992 年に制定されたスロヴァキア憲法では、国の統治機構について規定した章よりも前に、地方自治に関する章が置かれており（杉原ほか 2003）、ブルガリアの 1991 年憲法に至っては、憲法第 2 条 1 項

に「ブルガリア共和国は、地方自治に基づく統一国家である¹⁷」という記述が存在している。他方で、民主化直後の地方自治制度の整備にあたっては、あくまでも基礎レベルの地方団体への自治付与が最優先事項であり、広域レベルについては中央集権の象徴であった社会主義時代の広域行政組織への反感や政治的対立によって自治の付与が停滞することになった。また急速な自治制度の整備の裏で、十分な人員や財源を地方政府が持たなかったこともあり、地方政府の機能不全を招く結果をもたらした。

地方自治整備の第2の時期は、1990年代後半から2000年代初頭にかけての時期である。この時期に特徴的なことは、広域自治体の設置や機能の強化、あるいは中央政府から地方への財源移転を伴う財政的分権の拡大であった。前者については、ポーランドなど東中欧諸国が該当し、同国では既存の基礎自治体の上位に、新たに県と郡が新設された。後者については、例えばルーマニアが顕著であり、同国では1998年から1999年にかけて地方政府の独自歳入が約3倍に増加した(Lazin 2014: 75)。また各国は相次いでヨーロッパ地方自治憲章の批准を行うほか、ポーランドやクロアチアでの直接公選首長制の導入など、民主化直後の地方自治制度の骨格に変更が加えられる場合もあった。この時期の変化は名目的には、各国憲法で規定された地方自治を具現化し、政治行政の効率性や応答性を充実させることが目指されていたといえる。こうした地方自治の変化の流れは、多くの中東欧諸国で共通して見られるものであり、民主的な地方自治の定着の過程と並行していたがゆえに、地方自治制度自体の配置や運用の土台を形作るものであった。

このような中東欧での地方自治の構築は、既に1990年代初頭から研究上の関心を集め、その概要について多数の研究結果が出版されている(例えば、Benett 1993, Coulson 1995)。他方で、地方自治を構成する要素の流動性、すなわち導入された制度や背景の環境が未定着であったことも影響して、1990年代の地方自治類型論には中東欧諸国が分析の射程に含まれていなかった。しかし、2000年代以降、中東欧諸国のEU加盟や地方自治制度の定着に伴って、新たに中東欧を分析対象に含める類型論が登場することになる。

とはいえ、中東欧を含めた類型論は、各国を単純に一つのカテゴリに収斂させる場合が多い。例えば、ローリンによるEU加盟27カ国(当時)の比較においては、歴史的にナポレオン型国家の伝統を受容し、社会主義の下で制限された地方自治という経験を有していたことから、中東欧各国の地方自治を単一の類型に収めている(Loughlin 2011)。こうした類型論に対しては、中東欧内部の多様性を軽視してきたことが批判されている(Swianiewicz 2014)。以下では、複数の比較地方自治の研究結果や類型論を応用して、本稿で繰り返し用いてきた中央地方関係および地方政府内部の水平的関係を中心に、中東欧各国の地方自治の多様性について検討していく。

中東欧や旧ソ連後継諸国をメインに据えて類型論を提示したのがスファニェヴィチである。その主張は、既存の類型論がそれらの国々をそもそも射程に含めていないか、あるいは各国間の地方自治の実態を無視しているという点にある。その上で、地方政府の層数や断片化の度合いとい

¹⁷ 訳文はピストラ・直川(2001)に拠る。

った「地方政府自体の規模」、GDP比での地方政府の歳出によって示される「機能の分権」、地方税や補助金分配の硬直性、地方債といった変数から導き出される「地方政府の財政に関する裁量」、首長の地位や議会の選挙制度といった「水平的な権力関係」から、中東欧の地方自治を5つに類型化した(表4)。5つの類型のうち、POLLEADER類型で「執政首長型」に分類されていたポーランドとハンガリーはスロヴァキアと共に、地方分権が大いに進み、直接公選される強い首長を有し、高いレベルの財政的な自治によって特徴づけられる第Ⅰ型に分類されている¹⁸。このタイプは、西欧を対象とした類型論の「北部型」に近いという。「合議型」に分類されていたチェコは、エストニアやラトヴィアと共に、比較的分権がなされているが、地方政府が独自に統制し得る税が小さく、自治体の断片度合いが大きい(第Ⅱ型)。ルーマニアやクロアチアなどが該当し、「バルカン型」と名付けられる第Ⅲ型は、「南欧型」に近く、Ⅰ・Ⅱ型と比較して地方政府の機能や財政的自治が限定されている一方で、直接公選首長制と首長の強いリーダーシップが特徴である。セルビアが該当する第Ⅳ型は、地方政府の領域的規模が大きいものの、政府全体でみた際の地方政府の役割は小さく、また合議型の統治制度を有する。第Ⅴ型については、アルメニアとアゼルバイジャンしか該当しないため、本稿では割愛する。

こうした類型論は、POLLEADER類型同様に垂直的側面のみならず水平的関係をも考慮に入れている点で評価される。既存の類型論がしばしば印象論に陥りやすかったのに対し、それぞれの指標を評価するにあたって明確な項目を設定している点も新しい。また既存の類型論との近似性を提示し、将来的な東西比較を想定している点も特筆的である。しかし、5種類の分類基準や特徴が曖昧であり、地方自治の構成要素としての重要性が不明瞭なまま、地方政府の断片度合いなど筆者自身の研究関心を強く反映していることは、分析の妥当性を損なっているように思われる。加えて、各指標の測定に際しては、確かに複数のデータを参照しているものの、量的データによる測定が行われているとはいえ、それぞれのタイプが何によって影響を被っているのかなども不明である。

他方で、近年では量的データに基づいた地方自治の比較研究も登場している。とりわけ、中央地方関係、とりわけ中央政府に対して地方政府が有している自治の度合いを測定する比較研究が相次いで発表されている。草分け的な研究は、広域レベルの地方政府を対象にしたRAI(Regional Authority Index)指数(Hooghe, et al. 2010・2016)であるが、同指数はあくまでも広域レベルを対象としているがゆえに、連邦制か否かによって数値が大きく変わる問題点を抱えており、地方自治の測定としては不適切な側面を持つ。これに対して、近年ではヨーロッパ各国に焦点を当てた、地方自治の度合いを測定するLAI(Local Autonomy Index)指数が登場しており、こちらは基礎レベルの地方政府に焦点を当てて測定することを可能にしている(Ladner, et al. 2016)。LAI指数においては、中央地方関係に関わる次の11指標が測定対象となっている。

- ・ 地方政府の権能についての制度的度合い

¹⁸ 個別事例の分析からは、これらの国々で地方分権が大いに進んでいるのかは疑問が残る。

- ・ 地方政府が自らの独自財源や人員を通してサービスの供給を行う範囲
- ・ 地方政府が有する政治的裁量
- ・ 財政的自治
- ・ 財政移転制度
- ・ 財政的な自律性
- ・ 地方債発行の自治
- ・ 団体自治（地方政府の執政部が誰によって選出されるか）
- ・ 法的保障
- ・ 行政監督
- ・ 上位政府の政策決定へのアクセス

分析においては、これらの指標を測定した上で、ヨーロッパ 39 か国を 11 グループに分類している。中東欧諸国については、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、スロヴェニアの「中東欧型」、バルト 3 国の「バルト型」、アルバニア、クロアチア、セルビアの「バルカン型」、そしてブルガリア、ハンガリー、モルドヴァ、ルーマニアの「東欧型」の 4 つに分類されている¹⁹。これらの分類の中では、総じて「中東欧型」と「バルカン型」が自治の度合いが大きくなっている。また各指標を合計した数値については、1990 年から 2014 年にかけて 4 回の測定が行われているが、ハンガリーを除いて 1990 年比で 2014 年の LAI 指数が増加している（表 4）²⁰。スファニェヴィチの類型論における第 I 型にかなりの程度分散がみられ、またバルカン諸国を中心に自治の度合いが強まってきていることが読み取れる。

また第 3 章で扱ったハイネルトらは、その後いくつかの指標について再検討を行った上で、首長の制度的強さを再測定した。測定の結果、スファニェヴィチの 5 類型とおおむね合致する結果が得られた (Heinelt, et al. 2018)（表 4）。とりわけ、直接公選首長制を導入する国々と、議会から首長の間接選出を行うチェコ、セルビアの間には数値上の差異がみられる。かつて同一国家を構成した、チェコとスロヴァキアで地方政府内部の水平的関係がかなりの差異を持つことは興味深い。ハイネルトらの指数には課題があることを踏まえても、垂直的側面に着目した LAI 指数と水平的関係の両面を組み合わせることによって、中東欧の地方自治の多様性がより詳細に顕れてくるといえよう。

このように、既存の類型論が一つのカテゴリとして提示していた中東欧各国の地方自治は、近年の比較研究の結果、各国間で多様性がみられることが判明している（ただし、研究によって各国の地方自治の位置づけは異なり、指標として何を設定するかによって解釈が変化することに留意せねばならない）。また中東欧の地方自治は垂直・水平の両面で違いがみられることも特徴的で

¹⁹ このほか、ウクライナ、ジョージア、トルコが「黒海型」に含められている。

²⁰ ハンガリーについては、2010 年以降のフィデスを中心とする政権の下で、既存の自治を有する県の機能を、新たに設置した中央政府の出先機関へ移行させる、集権的制度改革が実施された (Dobos and Várnagy 2017)。

ある。このことは、両軸それぞれを測定する重要性を改めて示唆するとともに、類型論にあたって双方の軸を適切に測定していく今後の課題を実感させるものである。

5. おわりに

本稿では、ヨーロッパの地方自治を比較し、類型化する学術的な試みの変遷について概観し、それらが有する課題を批判的に解釈してきた。まず、類型化の一つの軸として登場したのは中央地方関係という政府間の垂直的な関係から地方自治を類型化しようとする動きである。しかし、その後の地方自治をめぐる変化の中で、地方政府内部の政治的リーダーシップの多様性に注目する必要性が生じ、地方政府の長たる首長を取り囲む水平的関係に基づいた類型化が新たに提示された。これらの類型論は、従来の英米型と大陸型の分類が多様化していることを明らかにし、近年の制度改革を経た各国の地方自治の姿を提示している。また民主化から 20 年あまりの間に地方自治の定着が進んだ中東欧諸国の地方自治の多様性を明らかにする類型論や比較研究の成果が相次いで発表されている。

包括的な類型化の嚆矢となったページとゴールドスミスは、2010 年に出版された著書の中で、1987 年に彼らが南北の 2 類型を提示してから 20 年あまりの環境の変化の過程で、中央地方関係や地方自治の内実は大いに多様化し、もはや南北の 2 類型に留まらないことを主張している (Goldsmith and Page 2010)。しかし、南北の 2 分類以降の垂直的側面に着目した類型論は、依然として地域ごとに類型化する場合が多く、地理的に距離を持つ国々を同じ類型に含めることは少ない。その理由としては、これまでの類型論が明示的か否かにかかわらず、過去の歴史的経路が今なお各国の地方自治に影響を与えている部分が多いと考えられるからである。これに対して、水平的関係に即した類型論は、歴史的経験とは一線を画した類型化を提示している。水平的関係への注目は、ヨーロッパだけでなく、そのほかの諸地域を比較の共通の土台に上げて分析する可能性を秘めているともいえる。

本稿で扱ったように、地方自治を比較し類型化する作業は、低調というよりは、むしろ意欲的に研究がなされているテーマである。それゆえ最後に、今後の類型化の作業が考慮すべき点をいくつか挙げておきたい。第 1 に、地方自治とは何かという根源的問題に関わる、類型化に際しての指標の精緻化と複数の分析手法の応用である。理念レベルでも類型化に際して必要な指標が提示されている (Lidström 1999, Wolman 2008) が、類型化に際して個々の指標の重要度をどのように扱うのかという問題が残る。また理論と現実の齟齬を埋めるためには定性的記述と計量分析の両輪が不可欠である。近年は、量的データを用いた数的測定が盛んであるが、例えば、第 3 章で記述したように、地方政府と市民や利益団体などの間の水平的関係、言い換えれば地域社会における地方政府の位置づけのように、量的データのみでは測定できない部分も数多い。したがって、定性的な記述は不要ではなく、むしろ近年の制度変化の説明を行う上で必須である。

第 2 に、類型化を行う地方政府のレベルの問題である。これまでの類型論は、地方政府全体

というよりも基礎レベルに焦点を当てて類型化を行っている傾向が強い。しかし、近年の地方制度改革の結果、広域レベルの地方政府が持つ役割が増加し、地方政府の複層化が強化されている。したがって類型化に際しては地方政府の多層化への応答を行うべきである。また広域レベルの地方政府が影響力を増しているということは、これまでの類型論が扱ってきた中央地方関係のみならず、地方政府間の関係についても分析の射程に含めていく必要性がある。

第3に、ヨーロッパの地方自治を比較するにあたって、やはり避けて通れないのはヨーロッパ統合の影響であろう。EUの予算では農業に次いで地域政策に関する予算が大きく、また各種条約・議定書の中で「補完性の原理」が強調されるなど、EUとしての地方自治に対する見解が示されている。そうした状況において、各国の地方自治がヨーロッパ統合の中で一つに収斂していくのか、そうでないのかは興味深くも、重要なテーマである。EUと各国の地方自治の相互関係性は今後の分析の中核となるであろう。

参考文献

- 北村亘 (1997) 「新制度論による比較地方自治分析の理論的可能性」『甲南法学』 38 (1・2): 75-114.
- 久邇良子 (2004) 『フランスの地方制度改革：ミッテラン政権の試み』早稲田大学出版部
- 須川忠輝 (2018) 「体制転換後の地方自治制度の設計：チェコとスロヴァキアの比較分析」『阪大法学』 67 (5): 1033-1062.
- 杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男 (2003) 『資料 現代地方自治』勁草書房
- 竹森正孝 (2011) 「社会主義と地方自治」, 大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』敬文堂, 93-118.
- 西尾勝 (2001) 『行政学〔新版〕』有斐閣
- 林忠行 (2011) 「ポスト共産期の東中欧諸国の地方制度改革：広域自治体設置問題をめぐって」, 仙石学・林忠行編著『ポスト社会主義期の政治と経済：旧ソ連・中東欧の比較』北海道大学出版会, 49-77.
- ストイチェヴァ・ビストラ著, 直川誠蔵訳 (2001) 「1991年ブルガリア共和国憲法(全訳)」『比較法学』 34(2): 159-182.
- 矢部明宏 (2012) 「地方分権の指導理念としての『補完性の原理』」『レファレンス』2012年9月, 1-24
- 笠京子 (2010) 「各国の地方自治」, 村松岐夫編『テキストブック 地方自治〔第2版〕』東洋経済新報社, 39-62.
- Alderfer, H. F. (1964) *Local government in developing countries*, New York: McGraw-Hill.
- Ashford, D. E. (1982) *British Dogmatism and French Pragmatism: Central-Local policymaking in the Welfare State*, London: G. Allen & Unwin.
- Bäck, H. (2005) “The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement,” in

- Haus, M., Heinelt, H. and Stewart, M. (eds.) *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*, London: Routledge.
- Bailey, S. (1999) *Local Government Economics: Principles and Practice*, London: Palgrave Macmillan.
- Berg, R. and Rao, N. (2005) “Institutional Reforms in Local Government: A Comparative Framework,” in Berg, R. and Rao, N. (eds.) *Transforming Local Political Leadership*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cohen, S., Rossi, F. M., Caperchione, E. and Brusca, I. (2018) “Local government administration systems and local government accounting information needs: is there a mismatch?,” *International Review of Administrative Sciences*, online first edition.
(<http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020852317748732> 2018年4月29日最終閲覧)
- Coulson, A. (eds.) (1995) *Local Government in Eastern Europe: establishing democracy at the grassroots*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Denters, B. and Rose, L. E. (eds.) (2005) *Comparative Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dobos, G. and Várnagz, R. (2017) “Hungary: Are Neglected Regional Elections Second-Order Elections?,” in Schakel, A. H. (eds.) *Regional and National Elections in Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Goldsmith, M. (1992) “Local Government,” *Urban Studies*, 29 (3・4): 393-410.
- Goldsmith, M. and Page, C. (eds.) (2010) *Changing Government Relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*, Abingdon: Routledge.
- Heinelt, H. and Hlepas, N-K. (2006) “Typologies of Local Government Systems,” in Bäck, Henry, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.) *The European Mayor: Political Leadership in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: Vs Verlag.
- Heinelt, H., Hlepas, N., Kuhlmann, S. And Swianiewicz, P. (2018) “Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors,” in Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M. and Reynaert, H. (eds.) *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hesse, J. J. and Sharpe, L. J. (1991) “Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations,” in Hesse, J. J. and Sharpe, L. J. (eds.) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Baden-Baden: Nomos.
(=木佐茂男監修, 北海道比較地方自治研究会訳 (1997), 『地方自治の世界的潮流 (上・下): 20カ国からの報告』信山社)
- Hooghe, L., Marks, G. and Schakel, A. H. (2010) *The Rise of Regional Authority*, Abingdon: Routledge.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. (et al.) (2016) *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist*

- Theory of Governance: Volume 1*, Oxford: Oxford University Press.
- Humes, S. (1991) *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Humes, S. and Martin, E. M. (1969) *The Structure of Local Government: A Comparative Survey of 81 countries*, Hague: International Union of Local Authorities.
- John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- Ladner, A., Keuffer, N. and Baldersheim, H. (2016) “Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014),” *Regional & Federal Studies*, 26 (3): 321-357
- Lazin, F.(2014) “Local Government Reforms in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union: Some Observations,” *Croatian and Comparative Public Administration*, 14 (1), 59-84.
- Le Galès, P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, A. (1999) “The Comparative Study of Local Government Systems: A Reserch Agenda,” *Journal of Comparative Policy Analysis: Reserch and Practice*, 1: 97-115.
- Loughlin, J. (eds.) (2001) *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, J., Hendriks, J. and Lindstrom, A. (eds.) (2011) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Mouritzen, P. E. and Svara, J. (2002) *Leadership in the apex: Politicians and administrators in Western local governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Page, E. C. (1991) *Localism and Centralism in Europe: The Political and legal Bases of Local Self-Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. C. and Goldsmith, M. (1987) *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London: Sage.
- Razin, E. and Hazan, A. (2014) “Attitudes of European Local Councillors towards Local Governance Reforms: A North–South Divide?,” *Local Government Studies*, 40 (2): 264-291.
- Shah, A. and Shah, S. (2006) “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments,” in Shah, A. (eds.) *Local Governance in Developing Countries*, Washington D.C.: The World Bank.
- Stoker, G. (2006) “Comparative Local Governance,” in Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. and Rockman, B. A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York: Oxford University Press.
- Swianiewicz, P. (2014) “An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe,” *Local Government Studies*, 40 (2): 292-311.
- Tarrow, S. (1977) *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*, New Haven: Yale University Press.
- De Tocqueville, A. (1952) *L’Ancien Règime et la révolution*, Paris : Gallimard.

Wolman, H. (2008) “Comparing Local Government Systems across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies,” *Environment and Planning C: Politics and Space*, 26 (1): 87-103.

参考 URL

Eurostat (欧州連合統計局) データベース <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (2018 年 2 月 25 日最終閲覧)

(すがわ ただてる 大阪大学大学院法学研究科)