

分権型福祉国家と自治体改革（1）

——スウェーデンを素材として——

槌 田 洋

はじめに

本稿はスウェーデンで進められている地方自治体改革の中で、都市自治体内部の分権改革としての性格を持つ近隣議会（以下では NC：Neighbourhood Council と言う）および広域自治体としての州を中心に、福祉国家の典型と称されるスウェーデンでの分権型改革の検討を試みるものである。

ナショナルミニマムの向上と経済発展とをリンクさせるシステムは、スウェーデンでは‘平等’をスローガンとした戦後福祉国家体制の中での、全国段階での賃金決定や自治体を通じて普遍的な社会サービスを提供するシステムによって展開されてきた。そこでの経営単位はケインズの有効需要政策の先駆者を自認する中央政府であり国家であった。第二次大戦後のスウェーデンでは総合学校制度をはじめ中央政府が決定した公共サービスの実施のために大規模なコミューン合併が強行され、この段階では自治体は市民的な自治の単位というよりもサービス提供の担い手と見做された。

こうした集権的システムを動揺させたのは、経済発展の停滞の中での公共セクターを支える中央の財政基盤の不安定化である。同時に財政危機の中での公共セクターの効率化に向けた見直しを通じて、従来の集権化システムが公共部門全体の官僚化を生じさせていた一方で自治体レベルでの公共サービスの総合性が欠如していたことや、サービスの質と内容に対する市民参加の機会が不在であったこと、そしてこれに対する不満を顕在化させることとなった。

こうした中で着手された改革は、ナショナル

ミニマムの維持を前提としつつも行財政上の経営責任を自治体に委ねるという意味での分権型改革という側面と共に、自治体の運営に対する市民の参加の制度化を進めるという意味で、単に公的セクターの内部での中央から地方への分権化に止まらない改革としての意味を持っている。

従来のスウェーデン地方自治の研究は制度やシステムの分析・評価の範囲を大きく出していない面が見られる。本稿では経済学的に踏み込んだ分析には到っていないが、政治・経済的な背景の中での地方自治改革の経過と推移を捉えようとする視点から、NC に焦点を当てて集権型福祉国家の到達点を示すスウェーデンにおける分権・参加型改革の現状と方向を明らかにすることを狙いとしている。

I 戦後スウェーデン地方自治システムの形成過程

——集権型福祉国家における
地方自治システムの形成過程——

E. アルバクは、北欧の福祉国家は自治体を中心とした福祉社会システムと呼ぶほうが適切であるとして次のように言う。

「北欧での公共セクターの増大はまず第一に基礎的な福祉サービス、即ち社会福祉・保健・教育サービスの拡大と改善によるものである。よく知られていないことは、北欧諸国は福祉サービスの主要な政策は国家の法によって国のレベルで着手したが、これら福祉政策を実施する機関として自治体を選んだことである。北欧の福祉国家の現実の拡大局面は、公共支出の実質的

な自治体化との過程でもあった¹⁾。

第1-1表は北欧各国での公共支出に占める中央政府と地方政府との割合を示したものであるが、とりわけスウェーデンでの地方政府の比率の大きさが見て取ることが出来る。

スウェーデンの従来の地方自治システムは二層構造となっており、基礎自治体としての278

第1-1表 公共支出の中央・地方間の割合
(1988年) (単位：%)

	デンマ ーク	フィン ランド	ノルウェイ	スウェ ーデン
中央 政府	31	33	38	28
地方 政府	69	67	62	72

注：スウェーデンは1987年の数値。

資料：Yearbook of Nordic Statistics 脚注1)の文献
Albak [1996] p. 9 より引用。

第1-2表 国・ランスタング（県）・コミューンの事務配分

	国	ランスタング（県）	コミューン
対 外 関 係	外交	国際協力	国際交流・協力
防 衛	国防軍	戦時医療	民間防衛
法秩序維持	警察，検察，裁判所		
教育・研究	高等教育・研究，基礎教育 指導要綱の作成，特定の高校教育	高等教育（看護婦養成等）， 高校教育	義務教育，高校教育，成人 教育，障害者教育
経 済 政 策	労働市場政策	地域産業の振興	地域経済の支援
住 宅 政 策	基本政策の策定，融資		土地利用計画，住宅供給
交通・通信	全国的鉄道・道路網の建設・運営，主要空港，交通安全規制，郵便，電話	地方公共運輸	地方公共運輸，街路
所 得 保 障	各種社会保険		社会扶助
保健・医療	基本政策の策定	保健，医療，歯科医療	高齢者医療
環 境	基本政策の策定		環境規制，公衆衛生規制，清掃，ごみ処理，下水道
福 祉	基本政策の策定	機能訓練	高齢者ケア，児童ケア，障害者ケア
そ の 他	文化政策の策定，国立の文化施設	劇場，博物館	劇場，コンサートホール，図書館，体育館

出所：穴見明「地方自治と地方財政」（岡沢憲美他編『スウェーデンハンドブック』早稲田大学出版部）1997年，152ページ。

のコミューンと，広域自治体としての23の県によって構成されている。コミューンと県および中央政府での事務配分は第1-2表に示した通りであるが，県は主に医療行政をつかさどっており自治体による事務の殆どはコミューンが

行っている。

スウェーデンの地方自治体の特徴として，ヨーロッパ各国との比較では人口規模の大きさと共に，独自の課税権を持つことなどの独立性の強さ，財政規模と職員数の大きさ，その反面での中央からの統制の強いこと等の点が指摘される。

スウェーデン福祉の特徴とされる普遍的な福

1) E. Albak, "Introduction" in *Nordic Local Government*, ed. by E. Albak et al., *The Association of Finnish Local Authorities Helsinki*, 1996, p. 8.

第1-3表 GDPに占める政府支出の割合
(単位: %)

	1960~67	1968~73	1974~79	1980~89
デンマーク	29.1	40.1	49.1	59.0
フィンランド	29.3	31.7	36.3	39.9
ノルウェー	32.8	41.8	48.5	49.5
スウェーデン	34.8	44.3	54.4	62.7
OECD 平均	29.6	32.5	37.1	41.1

出所: OECD *Economic Outlook, Historical Statistics* 脚注1)の文献 Albak [1996] p. 7 より引用。

第1-4表 スウェーデンのコミューン数の推移

年	村 (rural municipality)	町 (town)	市 (borough)	合 計
1862	2,400	89	約10	約2,500
1901	2,384	92	20	2,496
1911	2,377	97	32	2,506
1921	2,371	110	35	2,516
1931	2,373	113	45	2,531
1941	2,353	117	53	2,523
1951	2,281	133	84	2,498
1952	816	133	88	1,037
1964	777	133	96	1,006
1969	625	132	91	848
1971				464
1974				278
1977				277
1980				279
1983				284
1987				284
1992				286

注: 第二次合併で都市や農村自治体の区別はなくなり
コミューンに統一された。

出所: 『スウェーデンの地方自治』自治体国際協会,
1992年, 22ページより。

社サービスの提供は、戦後の集権型福祉国家の編成の中で主に自治の伝統の根強いコミューンを通じて展開された。そこでは中央政府が定めたサービス内容を、課税自主権を持つコミューンが中央からの補助金負担等にも頼りながら中央の指導の下に自らの責任で事業を展開する形が取られ、このための事業の担い手としての体制を確保するために強力にコミューン合併が進

められた。合併と並行して進んだ自治体のサービスの拡大の結果、第1-3表に見られるように GDP に占める公共セクターのシェアは1960年代には OECD の平均に近かったが後半より急速に上昇している。このような政府支出の拡大は、第1-4表に見られるようにスウェーデンでのコミューンの合併とりわけ1969年以降の急速に合併が進んだ時期と一致する。

コミューンの規模拡大は行政の近代化・専門化を大きく進めた一方で、市民の参加の機会を希薄化させつつも、政党政治化の拡大を通じて民主主義のチャンネルを保障するという対応が取られてきた。

ここでは最初にこうしたコミューン合併の経過とその背景を検討することとしたい。

1 スウェーデン地方自治体システムの形成

スウェーデンのコミューンは教会を中心とした自営農民の共同体としての中世以来の自治の歴史を持っている。それは、強力な封建貴族層の欠如した社会構造の中で近代にまで至る伝統となった。近代的な地方自治システムの誕生は19世紀である。フランスやドイツの革命の波にも影響された地方制度確立に向けての論争は、1862年の勅令による地方政府の包括的な改革を齎らした。この改革はコミューンに一般的な法的権限を認めると共に課税権を与え、コミューンの市民権を総ての住民に拡大すること等を通じて地方自治制度を確立した。この改革で、新しい地方自治単位としての24の県が併せて設けられた²⁾。

この改革以降、20世紀初頭からの都市化に伴い、地方のコミューンでは人口減による税基盤の弱体化によって経済的な困難に追い込まれた。第二次大戦末に制度改革に向けて政府が設置した調査委員会は1945年に報告書を提出し、地方の小コミューンはより大きな規模のコミューンに合併すべきであるとした。ここでは小コ

2) L. Stromberg & J. Westerstahl, *The New Swedish Communes*, Department of Political Science University of Goteborg, 1984, p. 9.

ミュンを維持したままでサービスを拡充するために、コミュニティの事務の一部を国に移すという案は拒否された。調査委員会が合併を支持する主要な理由は、より大きなコミュニティはより良い課税基盤を提供するであろうこと、またより大きな経済的資源は行政活動をより計画的にする可能性を与えるだろうというものだった。さらに、ある種のサービスは小さなコミュニティでは全く提供できないことが強調された。

委員会はコミュニティの活動の最も重要な分野でどの程度の人口規模が要求されるかについての研究を行い、大部分のサービスにとって2000人～3500人の人口規模が適切であろうとの結論を下した³⁾。

社会民主党（以下 SAP と記す）は委員会の報告にしたがって議会に提案し、合併によって人口3000人以上のコミュニティを作ることが決められた。1952年に施行されたこの改革によりコミュニティの数は1951年の2498から1952年には1037に減少し、平均人口は1500人から4100人に増加した。しかし一方では、都市化の一層の進行によって1952年頃には既に小コミュニティの人口喪失が進んでいることが明白になっていた。他方で、コミュニティが実施すべきサービスは1950年代の初にはさらに拡大しており、新しい総合学校システムの全国的な実施がコミュニティの事務を拡大することが予測されていた。

こうした中で1959年に任命された新しい委員会は、新たな合併が行われなければ1960年には人口3000人以下のコミュニティが全コミュニティの36%に、1975年には40%に上ることを予測した。そして再度の合併に向けたコミュニティの適性規模として、総合学校の運営に足りる人口規模である8000人をコミュニティの最小人口として決定した。

再度の合併では、将来的にもコミュニティの人口が小さくならないように、新たな領域は経済的・地理的に一体性のあるものでなければならなかった。新たなコミュニティの地理的範囲は活

動的な中心地域とそれを取り巻く周辺部という経済活動の上での関連性を持つ地域を単位として構成される必要があった。調査委員会は、クリスタラーの中心地理論を活用する形で全国を280の新自治体に分ける提案を行った。

SAP の政府は中央党・左翼党の反対を押し切って委員会報告による改革を決定した。そして合併に消極的なコミュニティが1960年代の末まで残された中で、保守党（現在の公式名称は穏健党）の反対の中で1974年までに合併を終了させる決定を行った。この合併の結果、コミュニティの人口は平均1万6300人に上った⁴⁾。

この間の論争の中で、地方自治政府がスウェーデンの民主主義システムの重要な部分であることには各党を通じた一致が見られていた。見解が分かれたのはコミュニティの社会的な役割についてであった。

調査委員会によって示された原則は、総てのコミュニティはその領域内で実施されるあらゆる公共サービスをコントロールするべきだということであった。もしも合併がなければ小コミュニティはその権限を多様なコミュニティ間の共同運営に譲り渡すことになるだろう。

改革に反対する中央党・保守党および小コミュニティの主張としては、補助金の増額・コミュニティ間の共同運営またはコミュニティ・県・国の間の権限の再配分などが代案として出された。多くのコミュニティは、例えば総合学校システムの全体または上級部分を県か国の責任とすることを提案した。コミュニティ合併に反対する見解の根拠は、民主主義に関するものであった。大きな自治体への合併は地方政治家の数の著しい減少を齎らすであろう。これは市民が地方政治に参加し影響を与える機会を大きく減少させる。一般市民の地方政治への影響力が減少することによって、コミュニティは性格を変えるだろう。代わって、行政が支配的な影響力を獲得し、地方職員数の増加は支出の増大に導くだろう。

こうして、主要な批判は改革が地方の民主主

3) Stromberg & Westerstahl, *ibid.*, p. 16.

4) Stromberg & Westerstahl, *ibid.*, p. 19.

義に齎らす影響に向けられ、1962年以降の議論はこの点に集中した。

1969年に合併の強制が決定されたが、これに至る議論の中で強まった批判への配慮として、議員数の減少を緩和するための代理議員の制度（正規の議員の欠席時のみ投票権を持つ代理議員を予め任命する制度）が導入されると共に、コミューンによる政党への補助金給付が地方の政治活動を高めることを目的として認められた⁵⁾。

2 コミューン合併の背景—政党間の論争

ヨーテボリ大学のU. ストランドヴェリは、コミューン合併をめぐる論争の中での各党の立場を次のように整理している。

「SAP 政府が1962年にその政治的目標を実現するためのステップとして大規模なコミューン合併に着手したとき、彼らはサービス民主主義イデオロギー（国民の求めるサービスの供給に民主主義の重点的な役割を見いだすと考え方—引用者）に導かれていた。60年代の社会民主主義的な福祉国家はその幼児期にあった。SAPによれば、コミューンの一次的な機能は公共サービスを提供することにあり、コミューンは福祉国家の重要な部分と見做された。ここでは社会サービスの供給と社会的権利の保障は全国で同一であることが決定的に重要だった。

この政治目標を達成するために、コミューンは実行力があると共に中央の国家と密接に連携していなければならなかった。このため自治体は基本的に国家規模の改革政策を実行するという任務を持った統合的で有力な公共行政の装置として計画されなければならなかった。（中略）サービス民主主義イデオロギーによる自治体は、市民の立場からは純粹の政治的機能を持っていない。政治的民主主義は代わりに中央の国会で有効でなければならない。コミューンの政治的な統治のなかでは、市民の政治参加はより重要性の薄いものと見られる。コミューンの機能で

重要なのは社会サービスの配分である。

サービス民主主義のイデオロギーに対する直接の批判として、2つのイデオロギーが1962～1974年の間に見ることが出来る、市民民主主義と共同体民主主義である。

保守党と自由党が市民民主主義のイデオロギーを考案したとき、出発点はコミューンは明白な政治的機能を促進すべきというものだった。このイデオロギーは市民権と政治に対する伝統的な保守的自由主義的アプローチを背景としており、そこではコミューンは基本的に共通の利益を促進するための個々人の自律的な連合体と見られている。もし社会の発展が政治的決定を通じて左右されるべきであるなら、決定過程はコミューンを通じコミューンによって着手され運営されねばならない。サービス供給のために自治体を集権化することはコミューンから政治的役割りと共に民主主義の機能を奪うであろう。

1960～1970年代に保守党と自由党が自治についての彼等の考えを表明したときには、政治的な統治の論点が基本的な内容だった。彼らは参加と代表民主主義の伝統に重点を置いてコミューンが如何に統治されるべきかを議論した⁶⁾。

後述するようにストランドヴェリは、こうした各党の立場が公共セクターの改革をめぐる議論の中で逆転していくことを指摘している。

3 戦後改革の理論的背景—普遍的福祉政策の確立

それでは、こうした改革を進めた SAP の政策基盤はどのようなものだったか。

T. ティルトンは、1960年代後半から1970年代始めの時代精神を最も明確に反映する文書として『平等への道（英訳本のタイトルは *Towards Equality*）』を挙げている。SAP と LO（ブルーカラー労働組合の全国組織）によって設置され、A. ミュルダールを座長とする“平等に関する作業グループ”によるこの報告書の

5) Stromberg & Westerstaahl, *ibid.*, pp. 22-23.

6) U. Strandberg, *Debatten om Den Kommunala Sjalvstyrelsen 1962-1994*, Sodertalje, 1998, pp. 380-381.

基本原則は、「総ての人は充実した満足できる生活をおくるための等しい権利を持っている」とするものであった。「充実した生活に向けての平等の権利を通じて社会民主党が主張することは、各人が自分の将来を作り上げる上での平等の選択の自由を持つべきことである」⁷⁾。

この報告によれば、平等は決してそれ自体が目標ではなく、より連帯的でより効率的な社会に向けての一つの手段である。不平等は経済成長や効率を齎らすものではなく、むしろ人的資源の発展を抑圧すること等々を通じて停滞と敵愾心を生む。こうして、平等は明らかな公正の原則を反映するばかりか、「安定した社会発展と社会連帯の前提条件として」の役割を果たす。この報告では各分野にわたる具体的な計画を勧告しており、その中では例えば教育政策は社会的な不平等の循環的継続を絶つための基本的な手段として位置付けられ、また家族政策では結婚した両性の経済的平等の保障が中心課題とされていた⁸⁾。

このような、平等をキーワードとして社会の発展と経済成長を目指すという政策は、SAPの戦略の基本的な部分に位置するといえるようである。

戦間期の1930年代に政権を獲得したSAPが「ケインズ以前のケインズ主義」とも評される経済政策によって大不況を乗り切った実績を持つことは、それがドイツの再軍備に伴う輸出の拡大によって支えられる側面は有るとしてもよく知られている。ティルトンは、この時期から戦後の復興期を通じてSAPの政策を指導した政治家としてE. ウィグフォスを挙げている。ティルトンによれば、ウィグフォスの社会主義の本質的な基礎は、平等・自由・民主主義・経済的安定・より多くのより効率的な生産のための経済のコントロール・そして連帯であった。これらの中で主要な位置を占めるのは平等であ

り、その実現は階級無き社会の理想とも重なりあった。大衆の窮乏化が社会主義革命の原動力になるとする見解を退けたウィグフォスの戦略は、漸進的な改革の過程を通じて資本主義社会を変容させ生産手段の社会的コントロールを確立することにあり、政権に就いたSAPにとって主要な問題は生産手段を国家の所有とすることよりも、経済全体を組織する国家の能力を如何に発揮するかにあった。

戦後の政策の輪郭を描いた二つの文書——SAP新綱領と‘労働者階級運動の戦後プログラム’の多くはウィグフォスの責任によるというが、これらの計画の基礎を為す思想は、経済計画と社会福祉を通じて資本主義社会を変容させるというものであった。完全雇用のための効率的な経済計画を通じて、生産の組織に対する社会的なコントロールの範囲は拡大されるであろうし、そして増大した生産は社会福祉と‘公正な分配とより高い生活水準’を保障するであろう⁹⁾。

こうしてスウェーデンが福祉国家としての政策を拡大していく上で最も大きな影響を与えた理論家として、ティルトンはミュルダール夫妻を挙げている。

ミュルダール夫妻の影響がインパクトを与えたのは、1934年に『人口問題の危機』が政治の舞台に現われたときだった。減退する出生率への対応として、この本は無料の学校給食から経済計画までにいたる包括的な社会改革のプログラムを勧告した。多くの社会民主党員は当初は出生率の上昇が働き手の増大を通じて賃金を押し下げることと恐れてこの本を疑いの目で見た。しかしそれ以降の党の指導者がミュルダール夫妻の主張を受容したことは、SAPが住宅問題や女性問題、性教育、出産計画、保育所、学校、の改革に関わる議論を積極的に提起する結果を生んだ。『人口問題の危機』は、スウェーデン福祉国家の構造を形成する上での決定的なインパクトを与えた。

7) T. Tilton, *The Political Theory of Swedish Social Democracy*, Oxford University Press, 1991, p. 217. でのティルトンの引用による。

8) Tilton, *ibid.*, pp. 216-223.

9) Tilton, *ibid.*, pp. 39-59.

ティルトンはミュルダール夫妻の社会政策提案の特徴として次の5点を挙げている。

第1に、彼らは生産の社会化よりもむしろ消費の社会化を強調した。

第2に、生産手段の所有の変更を求めなかったが、多くの分野で公共の計画が私的な計画に取って代るように、生産を実質的にコントロールすることを主張した。

第3に、実物による給付を強調したことであり、子供の養育に当たっても親への経済保障よりも実物給付が優先され、同時に例えば保健・医療分野での実物による給付は規模の効果を活かせるものとされた。

第4は、予防的社会政策の指向であり、従来のように単に貧窮の症候を緩和するのではなく、貧困や失業や病気の発生そのものを妨げ又は消し去ることを目的とした。それは、現実に貧窮状態にあるものだけでなく、弱さを持つ者への社会の義務を認めた。彼らは予防的社会政策は社会資源の浪費どころか生産的であるとする。若者や労働者の教育や健康のための、また家族の福祉のための国庫の支出の大部分は、人々の生活の喜びを高めるばかりか、その質と生産性を増進するはずである。

ここから彼らの社会政策への第5の特徴的なアプローチが見いだされる。即ち、予防的な社会政策は人的資本への生産的投資であり、社会の経済計算の中でそのようなものとして考慮されねばならないとする思考である。

「我々は、その人的資源により良い配慮をすることによって貧しくなることはありえない」¹⁰⁾。

ティルトンによればこの手法は、スウェーデンの社会福祉政策が単に貧困者や老人を対象とするに止まらずに、若い世代全体を包括する(彼らを国の資産として、浪費されるのではなく注意深く守られるべきものとして政策の対象とする)ことを意味した¹¹⁾。

こうしたミュルダール夫妻の思想は冒頭に紹介した『平等への道』等を通じて1960～1970年

代の公共サービスの拡大に大きな影響を与えた。こうした政策的な指向の中で、ナショナルミニマムを実現するための公共サービスの担い手としてのコミュニティの態勢を強化するためにコミュニティ合併が進められた。そして、コミュニティによる社会サービスの提供を保障するために、中央政府からは特別補助金が支給されると共に、詳細な規定によってコミュニティの提供するサービスの水準が義務づけられた。そこでの背景となった理念は、平等(地方間および性別の間)であり居住地に関わらず同じレベルのサービスが受けられることが重視された。

こうした戦後の一連のコミュニティ合併の結果として、一部の地域に残っていたタウンミーティングによる直接民主主義の方式は1950年代の合併の結果としてコミュニティ議会を通じた間接民主主義によって完全に置き換えられた。また、その後の大規模合併によるコミュニティ数の減少の結果、住民によって直接選出された代表者の数が大幅に減少したことは民主主義と参加の機会の後退として受けとめられた。他方、コミュニティ合併と平行して政党政治化が進むと共に、政府は政党を市民の政治参加の機会を拡大するチャンネルとして位置付けて、政党補助金や宣伝活動への補助を国とコミュニティのレベルで制度化した。

4 戦後自治体改革の諸結果

——大規模コミュニティの官僚化——

それでは、こうした大規模なコミュニティ合併の結果としてコミュニティの政治や行政はどのように変化したのか。スウェーデン政府は、1974年に終了した第二次コミュニティ合併の前後の1966年と1979年の2回に渡って合併の結果についての大規模な調査を実施した。J. ヴェステルストールとS. ストレンヴェリはこの調査の内容を踏まえて合併の結果についての総括を行っている¹²⁾。

これによれば、合併の結果の第一の大きな特

10) Tilton, *ibid.*, p. 165 でのティルトンの引用による。

11) Tilton, *ibid.*, pp. 145-165.

12) Stromberg & Westerstaahl, *op. cit.*, pp. 32-65.

徴は、地方政治のレベルでの政党政治化が急速に進行した一方で市民の政党離れであり、それは合併によりコミューン数が減少した結果としての議員数の減少と一致して進んだ。

歴史的にコミューンでの政党政治化は、中央レベルでの政党政治が世紀の変わり目に形成されはじめたのに比較すると遅れて進んだが、1930年代を通じて各党による対立的な候補者リストの提出と、全国的な政党組織が候補者指名をコントロールすることは一層普遍的な事態となった。1950年の合併以降は政党の候補者リストによらない選挙を行うコミューンは存在しなかった。1966年の調査では、議員への候補者指名は専ら政党の問題であり、政党での実績が例外なく指名の条件とされていた。他方では第1-5表に見られるように大都市を除いて通常は地方の政党は政策を持たず、仮にあったとしても殆ど議論の余地のないようなものに限られていた。各党の活動は選挙時に候補者を立てることに限られていた。

1979年の調査では様相は一変しており、殆どの地方政党は選挙政策の基礎になる綱領を持っており、その内容は各党間で鋭く対立していた。

合併の結果、コミューン議員数は半分に減る一方で、コミューンの行政組織の拡大とサービスが増大したことはコミューン内部での決定過程を複雑化すると共に、議員による指導と調整とを一層重要なものにした。

こうした中で、重要な委員会の議長をパートタイムで雇用したり、指導的な政治家のためにコミッショナーとして有給でフルタイムを確保することが益々一般的になっていった。この過程の結果は少数の政治家が決定的な影響を与えるという政治家の専門化をもたらした。このことは、一般市民による政治という従来の伝統からすれば大きな変化だった。

政党にとっての厳しい問題は、コミューンでの市民の新たな活動の形態が政党を素通りしていることである。市民たちは政治問題についてすら政治家よりも行政官により多く相談するようになり、多くの市民が政党以外に組織され

第1-5表 選挙政策を持つ政党の比率 (%)

	コミューンの人口規模		
	8,000人以下	30,000以下	30,000以上
1966	22	42	68
1979	94	99	98

出所：脚注2)の文献 Stromberg & Westerstahl [1998] p. 37 より引用。

第1-6表 公務員の全雇用者に占める割合 (%)

	中央政府	地方政府
1965	9.9	10.3
1970	9.3	16.3
1975	9.7	20.7
1980	11.3	27.8
1985	10.6	30.4
1990	9.5	31.1

出所：Statistics Sweden, AKU (Labor Force Surveys) スウェーデン中央統計局、1990年。脚注1)の文献 Albak [1996] p. 258 より引用。

第1-7表 自治体の政治的代表者の推移

	1964	1974	1980
全数	187,000	75,000	83,000

出所：脚注2)の文献 Stromberg & Westerstahl [1998] p. 54 より引用。

た多様な抗議行動に参加するようになった。こうして、コミューンでの増大した政治行動は政党を通じた伝統的な活動よりも、新しくより個人主義的な表現を取りつつあるかのようなのである。代表制民主主義の立場からは、こうした展開は問題を孕んでいると捉えられた。

合併の結果による第二の特徴は、第1-6表に見られるようにコミューンが実施するサービスの拡大に伴う職員数の増大であり、それは専門職化の一方で中央の各省に対応して縦割りに組織されたコミューンの行政機構を齎らした。この反面、第1-7表に見られるように政治的代表者の数は合併前の半分以上に減少した。こうした変化と共に行政機構は根本的に変化した。

1965年には調査対象となった1000のコミューンの内で大多数が全ての行政部門にまたがるい

いわゆる統合事務所を持っていた。合併後にはこれは20%に止まっており、殆どのコミュニティは各々の委員会に直結した事務所という多様化した行政組織を持っていた。これは、分業と個々のサービスの専門化とを伴った。

こうした変化の結果、採用と昇進は極めて部門化され実績ベースになった。昇進は内部化され、コミュニティでの職歴はある委員会の分野でのフィールドワークで始まり、昇進も同じ組織の管理的なポストになった。部門を越えた動きは経済分野などの非部門的な仕事に相応しい学歴を持つものに限られた。部門化は中央の特別法によって影響され、自治体の職員が教育や組織を通じて直接に中央各省の専門家的な規範や中央の利益を代表するという状態に導いた。

コミュニティの行政官は多様な組織を通じて政治的な影響力をもっており、同時に同じコミュニティでさらには彼らが雇用されている同じ委員会においてすら政治的なポストを持っていた。

二つの調査期間を通じて政党への加入状況に変化はなかったが、一方でのコミュニティのサービスの拡大とも関連して様々な市民組織や活動グループへの市民の参加は拡大しており、こうした利害関係団体が政党と並んで代案を作ったりコミュニティと交渉する役割を果たしているという。

ヴェステルストール等は、以上の変化を次のように要約している。

「コミュニティに起こった多くの変化は明確なものである。とりわけ、コミュニティの活動の予想を超える拡大、議会選挙や議会や委員会での仕事での政党政治化、政治家の一部の職業化、一般市民による行政から職業人による行政への決定的な移行と、これに関連した行政上の機構と職員の一層の専門職化、およびコミュニティの決定過程での利害関係団体の重要性の増大。これらの変化の性格と包括性を合わせてみるならば、システム的な変化と呼ぶに価する」¹³⁾。

こうした合併の結果、出現したのが‘大きな地方政府’だったことは間違いないようである。ヴェステルストールによれば、コミュニティの支出総額のGDPに占める比率は1965年の15%から1980年の25%に急増しており、この急増の理由の多くは都市化の継続やコミュニティが責任を持つ事業の増大によって説明できる。同時に、合併の前提としてどのコミュニティもサービス水準を低下させないことが往々にして条件とされたために、合併を契機にサービスの水準が旧コミュニティでの最高水準に調整されたことが上げられる。支出の増加が最も大きかったのは地方のコミュニティを合併した新コミュニティであり、そこでは合併による財政基盤の強化によって以前には手の届かなかったサービス内容を実施する条件が出来た。これらの中でコミュニティの支出の増加に最も大きな役割を果たしたのは国からの補助金であった¹⁴⁾。

J. レインとT. マグヌソンは、自治体の各部署はそのサービス提供機能ばかりでなく、雇用者としての機能においても重要であるとする。第1-8表に見られるように公務員数は1972年から1982年の間に111万7千人から158万人に増加しており被雇用者総数に占める割合も32%から41%に増加しているが、自治体の職員の被雇用者総数に占める割合は21%から30%に増加している。職員数の部門別内訳では、第1-9表に見られるように教育と社会福祉がコミュニティの支出の40%と職員数の60%を占めているが、この両者は法に基づいて最も厳格な中央の指導を受けていた部門であった。コミュニティの予算の2/3以上が委任された事務のためのものと推定されている。同様に、1981年の県の予算の76%と職員数の86%が保健・医療に用いられており、義務付けられた分野は総予算の90%に上っている。

こうした中央による自治体のコントロールの反面で自治体が中央政府に影響を及ぼす手立てとして、コミュニティ連合・県連合（以下「自治

13) Stromberg & Westerstahl, *op. cit.*, pp. 147-165.

14) Stromberg & Westerstahl, *op. cit.*, pp. 34-35.

第1-8表 公務員数の内訳

(単位: 1000人)

	雇用者総数	公務員総数	国	地方
1972	3,439	1,117	392	725
1982	3,876	1,580	431	1,149

出所: 脚注15)の文献 Magnusson & Lane [1987] p. 16.

第1-9表 コミュニンの財政支出と
職員数の部門別内訳 (1981年)

部 門	支出割合	職員割合
教 育	22	37
社 会 福 祉	19	35
エネルギー、水	14	3
下水、ゴミ処理、住宅、土地開発	7	2
一 般 行 政	6	7
文化、レジャー	6	4
保健、環境保護	5	0.3
交 通	5	2
産 業、商 業	4	1
そ の 他	12	7
計	100	100

出所: 脚注15)の文献 Magnusson & Lane [1987] p. 16.

体連合」という)を通じたものや政党のチャネルや陳情などの手法が上げられる。国会議員の約80%が自治体の抱える問題を熟知した地方政治家の出身であることは、中央による新しい規則や指導の実施に伴って国庫補助金が急速に拡大したことの理由を説明する。とりわけコミュニティでは、国庫補助金の額は地方政府に課された責任の拡大を凌駕していた。

コミュニティ連合と県連合は、自治体を全国段階で代表しており、彼らは自治体に関する問題を扱う政府委員会への助言者を任命した。政府の提案には通常自治体連合の事前の同意が求められており、連合は中央の政策決定に深く関わっていた。連合はまた自治体活動の多様な分野での調査活動に携わっており、自治体の意見を代表する上での重要な役割を担っていた¹⁵⁾。

15) T. Magnusson & J. Lane, "Sweden" in *Central and Local Relations*, ed. by E. Page et al., Sage Publications, 1987, pp. 13-28.

こうした改革の結果として、中央政府と自治体の間での一定の緊張関係を含みつつもシステム全体としては集権的な性格を持つ巨大な官僚機構が生じたことは疑いないようである。

J. スチュアートとG. ストカーは、1980年代の自治体改革の背景として1970年代に公共セクターの官僚化に対する国民の幻滅が広がったことと共に、世界的な経済停滞の中で公共部門の効率化が求められたことを上げており、SAPは公共セクターに対する各党の批判が国民の支持を得ていることを認めざるを得なかったために、1982年に政権に復帰したときには公共サービスの改革を掲げたとする¹⁶⁾。

スチュアート等はこの改革プログラムの趣旨を示すものとして、当時公共行政省の計画担当秘書官であったL. グスタフソンの著作を引用している。それによれば、政府が解決すべき基本的な課題は次のようなものであった。第一に財源が乏しくなっている中で新しい問題に対応するためにも公共サービスの再評価や合理化の手法が求められていること。第二に公共機関の組織が複雑化すると共に技術的な課題に眼を奪われている中で、公共機関と国民との意識のギャップが広がっていること。第三に公共セクターの活動が広がりすぎて市民による諸問題の解決に向けた積極的な活動の場を奪っていること。第四に国民は公共機関のサービス精神やその能力の不足に対して益々厳しい見方をしていること。こうして掲げられたのは、公共部門の効率と効果を高めると共に、市民としてまた利用者としての国民の声に敏感に対応する公共サービスを発展させるための諸改革だった¹⁷⁾。

16) J. Stewart & G. Stoker, "The Free Local Government Experiments in Scandinavia" in *The New Centralism*, ed. by C. Crouch et al., Basil Blackwell, 1989, p. 132.

17) Stewart & Stoker, *ibid.*, p. 133.

II 集権型福祉国家の分権型改革

——全国的なシステム改革と自治体改革の位置——

1 スウェーデンシステムの確立と動揺

——その政治・経済的背景——

G. エスピンアンデルセンは、スウェーデンの福祉システムを次のように特徴づけている。「スウェーデンモデルは生産的で予防的な社会政策の重視という意味で特徴的である。それは雇用や、訓練や、職業の転換や、成人教育や、病氣と事故の予防や、家族へのサービスに多くを費やしている。それは予防的な施策を通じて社会問題の発生を未然に防止することと共に、雇用を最大化するために計画され、且つそれに依存する福祉国家である。生産的な社会政策は極めて高くつくかもしれないが、他方で不生産的な支出は低くなり、さらに雇用の供給を通じて税負担者の数は増大する。それ故スウェーデン福祉国家では、福祉支出の大きな部分は経済成長への投資と見做すことが出来るであろう」¹⁸⁾。

戦後のイギリスやスウェーデンを中心とするヨーロッパの福祉国家は、強力な労働組合の影響力とこれを背景とする社会民主主義政党に主導されて、雇用保障と経済成長との統一的な追求と、経済成長の成果を多様な所得再分配手段を通じて労働者に還元する政策を取った。

スウェーデンでは、戦間期に既に政権を握った SAP によって住宅投資などの生活向上型公共投資を通じて景気回復策などの、需要創出を念頭に置いた政策手法が進められていた。そして、戦後には産業構造の転換に向けて労働力の痛みのない移動を進める積極的労働市場政策が取られ、他方では連帯賃金政策による低賃金部門の底上げ等を通じて所得の平等化が進められた。

こうした賃金保障政策の展開の一方で児童手

当や住宅手当の支給その他を通じた所得の世代間・階層間の再分配や、中間階層の要求に応える形での普遍的な社会政策が追求されると共に、1960年代後半からは児童・高齢者ケアを中心とする公共サービスが拡大されて女性有業率が男性と遜色なくなる程に高まった。

こうしてスウェーデンの戦後の福祉国家システムは、社会サービスの保障と優秀な労働力の提供が高度の産業競争力の基盤ともなる中で、経済成長を通じて財政支出がファイナンスされるという構造を創ってきた。このシステムの特徴は、①連帯賃金政策による賃金の平等化と各種の手当てなどを通じた所得の再配分と、②職業教育などの保障を通じた生産性の高い部門への労働力の移動の促進、③公共セクターによる各種の社会サービスの供給の拡充と、これをも前提としたとりわけ女性の労働力の確保、④教育条件の整備と教育機会の平等な保障を通じた質の高い労働力の確保、などの特徴を持っていたということが出来る。

これらは全体としては一方での経済成長と、他方での所得再分配及び社会サービスの保障とを両立させる路線として評価することが可能であり、そこでは社会サービスの保障や所得再配分のシステムは産業活動に対して優秀で豊富な労働力と市場とを提供する形での、ある種のインフラストラクチャーを成していた。

しかし、こうしたシステムは経済成長の停滞によって行き詰まりを示すようになり、1976年に非社会主義ブロックによって政権を奪われた SAP は、1982年の政権復帰後は公共セクターの改革に乗り出すようになる。

ここでスウェーデンの中央と地方の財政状況の推移を見ていきたい。スウェーデンの公共部門（国・自治体・社会保険の合計を指す）全体の財政赤字は1978年以降急激に悪化して1982年には対 GDP 比で7%に達しており、この年に政権復帰した SAP 政府はスウェーデン通貨であるクローネを前年の10%に引き続き16%にのぼる切り下げを行っている。その後一旦は小康状態を見た公共部門の赤字は1991年より急激

18) G. E.-Andersen, "The Making of a Social Democratic Welfare State" in *Creating Social Democracy*, ed. by K. Misgeld et al., The Pennsylvania State University Press, 1992, pp. 36-37.

に悪化しており、1993年には GDP の13%に達している¹⁹⁾。こうした財政悪化の中で公共部門のシェアの高さが大きな負担になったであろうことは容易に予想できる。第2-1表は公共セクターの雇用と公共部門の支出および税とが経済全体の規模に占める比率を見たものである。さらに第2-1図は GDP に対する税収の比率の推移を各国との比較で見たものである。第2-1表で公共消費・投資に対して公共支出の項が大きいのは公共支出に占める移転支出の大きさに負っている。飯野によれば1991年の公共部門の歳出では移転支出が54.5%を占めており、この内で利子支払いを除く民間部門への移転所得は45.1%で、移転所得の内訳は家計が77.2%で企業が22.8%を各々占めている。移転支出の内容を国の歳入内訳から見ると、家計への移転支出は国の歳入の1/4を占めており内容は高齢者家計への基礎年金の支払いを初め児童手当などの支出となっている。また企業への移転支出では家賃水準の抑制を目的とした住宅の新築・建直しへの補助金と農業補助金及び労働市場関係の補助金の三つの分野で構成されている²⁰⁾。このようにスウェーデンの公共支出の大きさはかなりの部分が所得再配分機能に関連した支出によるものということが出来るであろう。

こうした公共支出の拡大の中で、第2-2表に見られるように自治体が自主課税権を持つ地方税率は1970年以降には急上昇している。自治体レベルでの支出内容を1993年の支出で見た場合、県段階では医療サービスの67%と知的障害者サービスの7%を加えると74%が医療・福祉サービスへの支出である。更にコミューンでは社会サービス35%と教育23%とで支出全体の58%を占めている²¹⁾。こうした、とりわけコミューン段階での社会サービス支出の大きさは

第2-1表 公共支出・税の GDP に占める割合
(1990年) (単位: %)

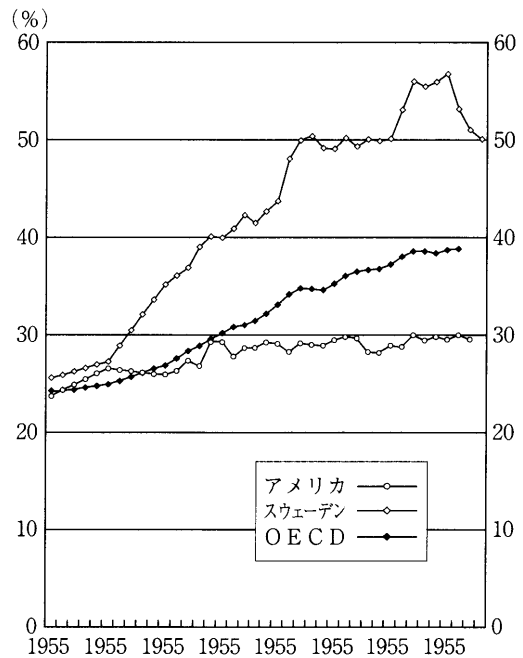
	公共 雇用	公共 支出	公共 消費	公共 投資	税
カナダ	6.6	n. a.	19.8	n. a.	36.1
アメリカ*	14.4	36.3	17.9	1.7	29.6
日本	6.0	32.0	9.1	5.2	31.1
フランス	25.2	n. a.	18.0	n. a.	42.6
イギリス	19.2	41.6	19.9	2.4	35.5
スウェーデン	31.7	61.6	27.1	3.1	56.4

資料: OECD, *National Accounts*.

出所: S. Rosen, "Public Employment, Taxes, and the Welfare State in Sweden" in *The Welfare State in Transition*, ed. by R. B. Freeman, University of Chicago Press, 1997, p. 81.

注: *アメリカの数値は1989年。

第2-1図 各国の税収の GDP に占める割合



出所: 第2-1表の文献と同じ (*Ibid.*, p.122)。

例えば児童保育の分野では第2-3表に見られるように3歳以上の学齢時までの対象児童では70%という数字にも示されるような福祉サービスの手厚さを齎らした。

こうした社会サービスの充実の結果は第2-4表に見られるような女性の就業率の増大に端

19) 多田葉子「税金制度と財政」(岡沢憲美他編『スウェーデンハンドブック』早稲田大学出版部, 1994年), 136-140ページ。

20) 飯野靖四「財政と租税制度」(岡沢他編『スウェーデンの経済』早稲田大学出版部, 1994年), 90-91ページおよび98-99ページ。

21) 脚注26)の文献 Haggroth et al. [1996] p. 74 を参照。

第2-2表 地方税率と付加価値税率の推移

	地方税率	付加価値税率
1960	14.63	4.20
1965	17.25	6.30
1970	21.00	11.10
1975	25.23	17.65
1980	29.09	21.58
1985	30.37	23.46
1990	31.16	24.23
1993	31.04	25.00

出所：T. Aronsson, "The Effects of Sweden's Welfare State on Labour Supply Incentives" in *The Welfare State in Transition*, ed. by R. B. Freeman, p. 258.

第2-3表 保育対象児の割合 (1990年)
(単位：%)

	0～2歳児	3歳児～ 学齢まで	学齢児童
デンマーク	48	70	29
ドイツ	3	70	4
フランス	29	95	-
イタリア	5	85	-
イギリス	2	35～40	0
スウェーデン	35	70	50

出所：P. Abrahamson, "The Scandinavian Social Service State in Comparison" in *Social Care Services*, ed. by J. Sipilä, Avebury, 1997, p. 165 より引用。

第2-4表 女性の就業
率の推移

	16～24才	25～54才
1965	60.5	56.0
1970	59.4	64.2
1975	66.1	74.2
1980	70.1	82.9
1985	66.4	88.9
1990	67.7	91.3

出所：T. Aronsson, *op. cit.*, p. 259.

第2-5表 男女別の
一週間当り労働時
間 (25～54才)

	男性	女性
1965	46.5	33.3
1970	44.6	31.9
1975	41.8	31.2
1980	41.2	30.8
1985	41.6	32.3
1990	42.6	34.3

出所：T. Aronsson, *op. cit.*, p. 260.

的に示されている。但し、女性の就業内容は第2-5表からも容易に読み取れるようにその大きな部分が短時間雇用であり、同時にこうした女性の雇用拡大に貢献した最も大きな部分が公共セクターであった。

エスピンアンデルセンは最近の著作の中で、スウェーデンの福祉国家システムが抱える構造的な問題を次のように要約する。

「西欧福祉国家は、大量生産の支配的な経済を賄うために創られた。ケインズ理論の時代には、社会的な保障と経済成長と平等と効率とは並行して進むことが出来た。こうした常識はもはや通用しなくなっている。」

「工業の雇用の確実な減少と北欧の厳格な平等的賃金政策によって、女性の雇用は勿論のこと完全雇用の維持が公共セクターのサービスに依存せざるをえないことは、最初から明らかだった。(中略) 完全雇用と福祉サービスの充実を目指す政策にあって消極的な意味での最も著しい結果は性による住み分けであり、女性は公共部門—典型的にはパートタイムの、男性は民間部門の仕事に集中した。

ここにこのシステムのアキレス腱を見ることが出来る、即ち巨大な公共部門の労働市場が引き起こす税負担の拡大である。このシステムは生産性の高い伸びによってこそ維持することが可能であるが、生産性や民間部門の投資が停滞したときには厳しいコスト問題が発生する」²²⁾。

ここで指摘されていることは、福祉国家システムで予定されていた福祉の向上と経済成長との、ある意味では対立を孕みつつも調和的な発展をもたらすはずのメカニズムが機能していないということであり、こうした中で焦点となった低成長下での公共サービスのコストの問題は、とりわけ自治体に集中することになった。アルバクは、北欧諸国での自治体改革の背景を次のように要約する。

「1960～70年代の拡大局面では、福祉と平等が最大の目標であり公共支出の拡大はそのための手段と見做された。1980年前後の第2次石油危機と拡大する負債の中で、これは見直しを迫られ、替わって焦点は公共セクターの近代化に、その拡大よりも構造改革に移った。公共支出の

22) G. E.-Andersen, "After The Golden Age?" in *Welfare States in Transition*, ed. by G. E.-Andersen, Sage, 1996, pp.3-13.

60%を自治体が占める中では、この改革は自治体に主として向けられた²³⁾。

2 スウェーデン自治体改革をめぐる経過と背景

L. ストレンヴェリとT. エンゲンは、スウェーデンに近代的な地方自治制度が確立した1862年以降の発展は5つの期間に要約できるとする。

1862～1920年：地方政府としての基礎形成期間。

主に工業化と都市化によって特徴づけられ、これらの変化や労働運動などに対応する地方政府活動の限られた拡大が見られた時期。

1920～1945年：継続的な都市化の時期。

1945～1975年：自治体の活動と中央の規制の拡大。社会民主的な改革政策の支配的な時期。

1975～1990年：自治体の活動の拡大から中央の規制緩和と分権の時期。自治体の活動の継続的な拡大とスローダウン。国の細かな規制や公共セクターの生産性の停滞や、市民参加の機会などの減少に対する最初の批判の時期。

1990～現在：停滞、財政緊縮、民営化手法による解決の時期。90年代の初めに、税率の凍結と国庫補助の縮小によって自治体のサービス拡大は停止した。自治体の財政危機は緊縮政策やサービス提供の外注方式その他の民営化手法の採用につながった。

現在にまでつながる改革に先行した1945～1970年代の時期は、国の包括的な監督と指導（法律による義務づけ、長期計画、詳細な規制や国庫補助）によって特徴づけられていた。コミューンと県は多様な国家機関の、とりわけ県レベルに置かれた中央の総合事務所と各省直轄の県レベルの委員会の監督に従っていた。

中央によるコントロールの最も重要な形態は、

教育法、計画・建築法、社会サービス法、保健・医療ケア法等の個別の法に基づく権限によるものだった。自治体はこれらの法によって、政府と国会を代表してサービスを実施することが義務付けられた。これらの法の内容は、政府の規則や命令、国家機関、行政裁判所の決定、コミューン自身の内部的な規則や実践によって具体化された。その結果は夥しい命令や規則となり、それは解釈の難しさと逆に自治体職員が法令を見過ごすこと等を齎らした²⁴⁾。

こうした中央の決定に基づくサービスの自治体による供給という集権的システムの改革は、1982年に政権に復帰したSAPが公共セクターの合理化とその拡大の抑制を掲げたことが出発点となった。穴見は、この転換点の特徴を次のように要約する。

「SAPは1982年に6年ぶりに政権に復帰し、そこでの最優先課題は経済の建直しだった。ここで取られた政策手段は、産業全体としての生産性の上昇によって国民総生産の増大と完全雇用とを同時に達成することを目指す点では伝統的なSAPの政策を受け継ぐものだったが、同時に公共支出の抑制策という重要な転換を含んでいた。この転換は所得税の累進性の緩和という税制改革によって一層強められた²⁵⁾。

地方行財政に関わる主要な改革としては、1991年の税制改革と1992年の地方自治法改正につながる改革、そして1993年と1996年に行われた補助金改革を挙げることが出来る。

最初の1991年に行われた税制改革の目的が、経済のグローバル化の中での国税・地方税を含む全体的な課税システムの調整とこれに伴う地方税負担の抑制にあったことは明らかである。

所得税の抑制と付加価値税や資産課税の強化によって特徴づけられる1991年の抜本的な税制改革によって、一定の課税所得限度額以下の国

24) L. Stromberg & T. Engen, "Sweden" in *Nordic Local Government*, ed. by E. Albak et al., The Association of Finnish Local Authorities Helsinki, 1996, pp. 236-246.

25) 穴見明「スウェーデンにおける地方制度改革についての予備的考察(1)」『法経研究』静岡大学、第42巻2号、1994年2月、6ページ。

23) Albak, *op. cit.*, pp. 11-12.

民(納税者の80%)は平均31%の地方所得税を、限度額を超える者はこれに加えて20%の国の所得税を納めることとされた。結果的に所得税全体の限界実効税率は最高で51%とされた。

地方税改革の面では、経済に対する全体的な税負担を限定することに集中した。この中で実施された改革はそれまで企業利潤や固定資産税の一部や世帯の資本所得を含んでいた自治体の課税ベースを、1991年からは住民の受け取り所得と年金所得に限定することと共に、1991~93年の地方税率を1989年のレベルに固定するという形で従来地方の民主主義の重要な要素と見做されてきた自主課税権を一時停止する措置を含んでいた²⁶⁾。

政府の任命した審議会の委員などの形でこの税制改革に関わったB.セデルステンは、この税制改革の背景を次の二点から説明している。第一には1986年のアメリカの税制改革に触発された経済のグローバル化を背景とする、税制度の諸外国との調整である。フランスをはじめ西欧諸国での最高税率はほぼ50%程度であったが、1988年のスウェーデンでは75%に上っていた。スウェーデンでは製品の50%が輸出されておりその内75%はECに向けられていたが、資本市場も同様に統合が進んでおり、税率の相対的な高さが外国資本の進出を阻むことが危惧された。

第二の要因は高すぎる限界税率が労働へのインセンティブを失わせ、逆にブラック経済を造る要因になっているという点である²⁷⁾。

こうして実施された税制改革が、経済のグローバル化の中でのアメリカを中心とした税制改革の流れに沿ったものであることは否定できないであろうが、反面で雇用主の社会保障負担の大きさや移転支出の大きさなどのスウェーデンの公共財政の特徴には基本的な変化はなく、その意味では世界的な流れの中での微調整ともいうことが出来るであろう。

次に、1992年の地方自治法改正につづく中央・地方関係をめぐる自治体の改革は、分権化と規制緩和から始められた。ストレンヴェリ等は、こうした改革の内容を最もよく表すのは、新しい枠組み法(市民の権利を明記した上で実施内容は自治体に委ねる法)と新包括補助金システムそしてフリーコミュン実験を始めとする分権型改革の実験であるとする。

フリーコミュン実験は、2つの主要部分からなっていた。第一に実験に参加したコミュンに対して、より自由にコミュン内部の委員会を設置することを認める新法の導入であり、第二には実験に加わったコミュンと県に対して、その申請に基づいて中央政府の規制から除外される可能性を与えることである。この実験とりわけ中央政府の規制からの除外が、中央各省の抵抗によって難航したことはその後の経過からも明らかである。ストレンヴェリ等は、その一方で、実験に参加したコミュンの大多数が、実験による副産物としての積極的な結果を報告しており、この実験は新地方自治法が、コミュンが内部組織を決定する上での自由を与えたことに明らかに寄与したとする²⁸⁾。新地方自治法が施行された1992年1月からは、各コミュンには議会と執行委員会そして選挙委員会が必要とされるに止まり、コミュンの委員会構成は基本的に自由とされた。これはコミュン行政が一つの統一体として機能するための最初の基本的な条件とも言えるであろう。

1993年と1996年に実施された自治体に対する国庫補助金改革の第一の特徴は、分権化に伴う自治体の財政的な自立に向けた特定補助金の一般補助金化であり、さらに第二の特徴は、こうした一般補助金への移行に伴う自治体間の課税基盤の不均等に対応する財政調整制度の導入である。

従来、特定補助金には学校と児童老人のケアを初め多くのものが設けられていた。中央各省は、コミュンの各委員会を通じて特定の事業

26) S. Haggroth et al., *Swedish Local Government*, Swedish Institute, 1996, pp. 60-79.

27) B. Sodersten, "The Swedish Tax Reform," *Current Sweden*, No. 375, 1990.

28) Stromberg & Engen, *op. cit.*, p. 256.

運営の促進とサービスの提供方法に影響を与えるためにこれらの補助金を提供してきた。1980年代の後半から、特定補助金は批判の対象となった。その内容は、それが地方での資源の非効率な使用に導いていると共に、地方の自主決定権を侵害しているというものだった。

藤岡は、特定補助金を自治体の一般財源としての一般補助金に改革することを最初に要求したのは1988年のコミュン連合による改革要求であったとして、その要旨を次のように紹介している。

- ① 国がコミュンの活動を詳細に管理する必要は、サービス要求の充足に伴って失われてきた。
- ② 国からの詳細な管理を「目的と予算枠による管理」に代えるには、財政制度に対する国と地方レベルでの規制の緩和が前提となる。
- ③ 資金の効率的な利用のためには、分割（縦割り）主義に代わって資金利用の自由な展開と総合的な決定が要求される。
- ④ 一般的な補助金制度は、優先順位の決定権をコミュンレベルに引き下げることによってコミュンの自治を強化する。
- ⑤ 特定補助金制度は行政的に扱いにくい。

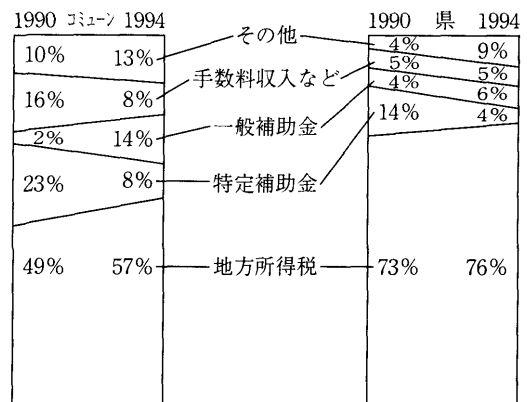
こうしたコミュン連合の要求に基づいて、議会の地方財政委員会は1991年にコミュンと県へのあらゆる特定補助金を廃止して一般的なニーズに結びついた制度とすることを勧告し、1993年より新しい一般補助制度についての法律が施行された。これにより12の特定目的補助金が廃止された。この時に制度化された一般補助金は次の三つの部分から構成された。

① 収入の平準化、② コストに関わる構造的差異の平準化、③ 人口減少に対する補助²⁹⁾。この内収入の平準化に関わる補助金は、一定水準の課税ベースに中央政府が定めた仮定税率を乗じた金額を全ての自治体に保障しようとするものである。具体的には、一人当り課税ベースの

平均を100とした場合、1993年には125%までの課税ベースに仮定税率を乗じた額を保障する——一例として全国平均の93%までの税収しか挙げられないところでは、 $125 - 93 = 32$ あたりの課税ベースに仮定税率を乗じた額が補助されるというものである。補助額全体の算定は、①の収入の平準化によって算定された額を基礎にして、これに②の人口密度や住民の年齢構成などによるコストの差異を控除または加算し、更に③の人口減少の著しいコミュンに加算するというものだった³⁰⁾。

1993年から実施されたこの決定によって国庫補助金に占める特定補助金の割合は、改革前の69%から35%に縮小した。同時にこの新制度を提案した非社会主義ブロックの政府は補助金の総額を低下させ、新しい一般補助金も廃止された補助金額と比べて52億クローネが減額され397億クローネとなった。ストレンヴェリ等はこの新システムが特別補助金の数を減らして政府の詳細な規制の及ぶ範囲を減少させた一方で、政府の財政カット政策の実施を容易にし、本質的には国は経済上の困難と責任とを地方に移転したとする。第2-2図はこの改革の結果による自治体の歳入への影響を見たものであるが、特定補助金の割合の急減と共に補助金総額の比率の低下が明らかである。ただし、このような

第2-2図 1993年補助金改革による自治体の歳入構成の変化



出所：脚注26)の文献 Haggroth et al. [1996] p.75。

29) 藤岡純一「スウェーデンにおける補助金改革」『都市問題』東京市政調査会、1998年1月号、30-42ページ。

30) 藤岡、同上書。

補助金予算の縮減と補助金制度そのものの改革とは一応区別した上での評価が必要であろう。

1993年の改革に対して、各コミュニティの収入とコストの差異についての評価手法をめぐって問題点が指摘される中で、1994年のSAPの政権復帰を経て1996年から新しい国庫補助制度が発足した。

山内は、1993年改革の見直しが必要になった背景を次のように説明している。その第一は、改革以降の地方財政の悪化である。1995年には10億クローネ、1996年には30億クローネに上る地方財政の赤字が見込まれたばかりか、その後も歳入に対して歳出の増加が大きく上回るが見込まれたため、自治体に対する財源措置が緊急の課題として浮上してくることになった。コミュニティ連合によれば、コミュニティが抱える社会福祉などの事務事業は高齢化の進展などに伴って当然に増嵩する経費であるが、一方で、それに対応した税収の伸びは期待できない中では、このようなナショナルミニマムに関わる行政サービスに起因する収入ギャップは、中央政府の責任において財源措置を講ずるべきであるとされた。改革を必要とした今一つの議論は、一般補助金のシステムについてであり、指摘されたのは収入の平準化の算定に当たって設定される保障水準（1993年125%）も仮定税率も共に中央政府に決定権があり、中央政府の財政状況によってこれらの水準が低く押さえられる可能性があること。また、その他の補助額計算についても公平性に欠ける面があることなどであった³¹⁾。

1996年に施行された新たな補助制度は、各コミュニティ・県間の収入とコスト構造の平準化に向けた自治体間の水平的な財政調整としての側面と共に、住民一人当たり定額の国庫補助による言わば垂直的補助制度という二つの側面を持つものとされた。前者の自治体間財政調整制度は、収入の平準化とコストの平準化という二つ

の制度によって構成される。この内の収入の平準化は、次の式によって計算される³²⁾。

ア. 平均を超える課税ベースを持つ自治体が納付する額。

$(\text{当該団体の一人当たり課税所得} - \text{全国の平均一人当たり課税所得}) \times \text{当該団体の人口} \times (\text{平均税率} \times 0.95)$

イ. 平均を下回る課税ベースの地方政府が交付される額。

$(\text{全国の平均一人当たり課税所得} - \text{当該団体の一人当たり課税所得}) \times \text{当該団体の人口} \times (\text{平均税率} \times 0.95)$

この算式で平均税率とは、各地方政府が各々実際に定めている税率の平均値であり、これに0.95を乗じるのは納付団体から見れば一種の留保財源である。

またコスト平準化は同様に全国平均の標準コストと各県・コミュニティのコストとの差異が付加または控除される仕組みであり、このようなコスト計算の対象として、高齢者ケアや基礎学校などコミュニティと県を合わせて17の項目が設定されている。ここでの標準コストの合理性を確保するために2年前の決算額をもとに価格調整を行った上で毎年算定すると共に毎年検証のための分析も行われている。

これらの自治体間財政調整制度は国の財源によるものではなく、当初の提案では各コミュニティ・県の間で直接に財源を移転しようとするものであったが、それが憲法違反との見解が出されたため国が再配分する制度に改められて施行された³³⁾。

こうした改革の結果を含むスウェーデンの地方税財政制度の特徴を次の3点にまとめることが可能であろう。

第一に地方税の税源が資産税ではなく産業活動の結果を反映しやすい個人所得税とされている事である。

31) 山内建生「スウェーデンにおける地方財政制度の改革について」『地方財政』地方財務協会、1998年4月号、203-223ページ。

32) 山内、同上書。

33) 山内、同上書。

第二に中央からの補助金の大部分が用途を限定されない一般補助金の形を取っていることである。

第三に財政調整制度が自治体間財政調整という独自のシステムを持つと共に、その計算方式が透明なことである。

こうした一連の地方財政改革は1991年の税制改革に見られるように経済のグローバル化を背景として税負担の抑制を基調としつつも、一方では特定補助金の一般補助金化やフリーコミューン実験を初めとした自治体の裁量権を拡大する改革と連動することによって、自治体の財政運営に関わる自立性の拡大に向かっていることは否定できないであろう。

3 スウェーデン自治体改革の諸特徴

穴見は、1970年代の後半から1990年代の前半にかけての地方自治制度改革を、3つの性格に分類する。第一に、国家から分権に向かうベクトル。第二に、公共部門から市場に向かうベクトル。第三に、以上に中立的で管理能力の向上を目指すベクトル³⁴⁾。

ここでは穴見による整理を念頭においた上で、1990年代のスウェーデン自治体改革を、分権・参加型、市場型、経営・組織型、の3つのタイプに分けて整理を試みたい³⁵⁾。

(1) 分権・参加型改革

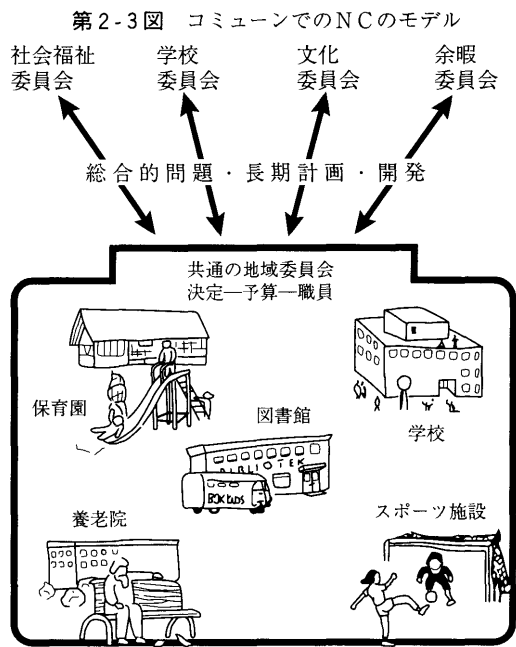
ここに挙げられるのは、1979年の法によって設置を認められた都市内分権制度としてのNCや公共サービスの運営に市民の声を直接反映させる改革である。

この中でまずNCは、コミューンを合併前の旧コミューンを基本とした地域に分割してその各々にNC議会を設けて、コミューンの業務の内ですべてに教育や児童・高齢者ケアなどの市民への直接サービスに関わるものを委任する制

度である。NC議会は、コミューン全体の議会の各政党議席数に応じた配分による議員で構成される。NCの設置の背景には戦後のコミューンの合併に伴うコミューン数の減少によってコミューンの議員数が半減したために、これが民主主義と市民の参加の機会の危機として捉えられたことが挙げられる。旧コミューンをベースとしたNC議会の設置は政治的代表者の大幅な増加を意味した。第2-3図に示されているように各NCにはコミューンの各委員会が担当する業務が委任されるため、各NCは当該地域の総合的なサービス実施単位としての機能を持つということが出来る。

1979年の制度化以降に全国では最大時で28のコミューンがNCを導入したが93年には21に減っている。しかし近年ではストックホルム等の人口規模の大きいコミューンを中心として増加しておりその内容や背景は後述する。

分権・参加型改革の2つ目に挙げられるのは、公共サービスの内容に利用者と消費者の影響力を反映させる改革である。最も一般的な仕組み



出所：藤岡純一編『スウェーデンの生活者社会』青木書店、1993年、58ページ。

34) 穴見明「スウェーデンにおける地方制度改革についての予備的考察(2)」『法経研究』静岡大学、第44巻2号、1995年7月、40ページ。

35) Sodersten, *op. cit.*, pp. 60-98.

は利用者委員会で、年金者や障害者を代表するようなものである。約40のコミュニティが、何らかの形のアドバイザーな委員会を設けており、そこには利用者と職員の両者の代表が含まれる。

これと共に、1994年の地方自治法改正に伴い、自治体の委員会は議会の許可に基づいて、一定の自治体の施設や設備の全部または一部の日常の運営を自律的な運営主体に委任できることになった。この運営主体は、利用者と職員との両者の代表を含まねばならず、利用者の代表者数は職員のそれを上回らねばならない。運営主体の権限は日常の運営に限られており、一定の予算の枠内で維持管理や開館時間等を定めることができるが、自治体はいつでも委任を解くことができる。

3つ目に挙げられるのは、協同組合による運営への委任である。とりわけ親達の共同保育所が最近増えており、1995年には1075に上っていて全保育所児童数の5%がこのタイプに通っている。親の協同組合による学校設置の試みも進められている³⁶⁾。

(2) 市場型改革

ここでの市場型改革とは、主に自治体のサービス提供部門をなんらかの形で一般行政組織から切り離して民間企業と競争させるなどの、市場原理を活用した改革である。F. ヨハンソン等は次のようにその特徴を纏めている。

「分権化に代わる主要な代案は、スウェーデンでは民間企業から借用した手法だった。マーケットメカニズムの活用や、目標管理手法などのあらゆる手法がとりわけ大都市自治体で試みられた。90年代初めには殆どサッチャーのイギリスとスウェーデンの市役所には直接の連絡があったかのように見える。スウェーデンの大都市では結果的に購入：提供分割モデルが多かれ

少なかれ導入された。第2ランクの大都市である、ヴェステロス・ヘルシンボリ・リンシェーピングの各コミュニティでは、極めて包括的な改革が実施され、殆ど総ての公共行政が購入：提供分割モデルに従って再組織された。

ヴェステロスの提供組織は総てのソフトサービス（個人への福祉サービス、児童ケア、老人ケア、初等・中等教育、文化・レクリエーション施設）を一つの単一‘企業’によって提供する巨大組織であり、それは政治的‘購入組織’から距離を置かれている。とりわけブルジョア政党が総ての大都市で政権を取っていた1991～1994年の間には多かれ少なかれこうしたモデルが進められた。1994年に左翼が政権を取って以降もこうした形態は実質的に維持されたが、イデオロギー的な高まりはずっと少なくなった³⁷⁾。

ここで言われている購入：提供分割モデルとは、コミュニティの行政組織を購入者と提供者とに分割するものであり、購入者の機能は政治家の責任範囲にある特別の購入委員会が取り扱う。この委員会は、サービスの実施にあたってコミュニティ自身の提供部門か外部の契約者かのいずれかに発注するため、コミュニティの提供部門には民間事業者とのコスト競争で生き残ることが強いられるわけである。約15のコミュニティが包括的な購入：提供分割モデルを導入しており、約60が部分的に取り入れている。一方でこのモデルはとりわけコミュニティ行政の運営に対する議員の影響力を限定し、市民的にも行政運営を不透明にする点で批判されたために、当初このモデルの導入を予定していた61のコミュニティの内25のコミュニティは計画を変更して購入：提供分割モデルの考えを放棄した³⁸⁾。

購入：提供分割モデルに続いて市場型改革の二つ目に挙げられるものは自治体サービスの外注方式である。1992年の12月に国会は、個人に対する権力行使を含まない自治体運営の総てに

36) なおスウェーデンでは第二次大戦後の公共サービスの拡大の中で、市民団体が自主的に運営していた社会福祉事業などを公的事業に移管していった経過があり、日本と言う社会福祉法人のような組織は見られない。この点の詳細は T. Lundstrom, *The Nonprofit Sector in Sweden*, Manchester, 1997 参照。

37) F. Johansson, H. Back, *Political Decentralisation in Major Scandinavian Cities*, Goteborg University, p. 8.

38) Sodersten, *op. cit.*, p. 267.

ついて、原則として外注を認める法を通過させた。コミュニケーションの支出の10%は外注費であり、最近では高齢者への私営サービスハウスが増えていて特別の住宅に住む高齢者のうち9%がこの種の住宅である。

市場型改革の三つ目は自治体のサービス提供部門の自治体所有企業への移行である。1970年代以降に自治体所有企業はコンスタントに増加しており、1993年にはコストベースで自治体総事業の14%が企業形態を取っている。最近年では、自治体の音楽学校や、データ処理や、人事行政も企業で実施する例もみられる。

(3) 組織・経営型改革

組織・経営型改革は各サービスの執行単位の経営責任を明確にしたり複数部門にまたがるサービスの総合化を目指す改革である。多くのコミュニケーションで責任や権限を下位に委ねることや組織内での決定段階や中間管理者の数を減らすことを通じて運営の効率化を図りつつある。

(4) 自治体改革の諸類型

以上の諸改革は次のような方向性の中で評価することが可能であろう。

第一には、全体に共通するものとして従来のコミュニケーション内の縦割り組織に対する地域での総合性を備えた自治体組織への改革である。これ

はフリーコミュニケーション実験を経て総合的な行政単位としてのコミュニケーションの再生の中では言わば必然的な性格を持つものとも言うことが出来るであろう。

第二には、NCに代表される分権・参加型と市場型改革との分岐である。市場型改革とは購入：提供分割モデルに端的に示されているように、公的セクターを私的な事業者と同列においてそのコストとサービスの質を競わせる改革である。分権・参加型改革との分岐のポイントは、公共サービスの受益者としての市民の立場を強めることに重点を置くか、それとも公共セクターの運営そのものへの市民の実質的な関与の実現を重点とするかの点である。

第三には、経営責任を明確または強化した組織改革に対する、市民参加型改革の関係である。この対立はストレンベリが危惧する程までに決定的なものではなく、参加の契機を内包した経営責任の確立を現実化できるかどうかが問われているとも言えるであろう。

これらのある面では対立点を含む各々の改革の総括と一般化については今後の検討課題とせざるを得ない。現段階では、スウェーデンの自治体改革は総合性・参加・経営責任という3つのキーワードをめぐって試行錯誤の段階にあると言うことが出来るであろう。