

分権型福祉国家と自治体改革(2)

——スウェーデンを素材として——

槌 田 洋

スウェーデンでは第二次大戦後に形成された集権型の福祉国家システムが財政危機を契機として動揺する中で、自治体の自律性と責任を高める改革が進められている。またその中で公的サービスの市場による供給や分権化と市民参加を通じて、公的セクターそのものの変化を求める改革が進んでいる。本稿では分権型改革の現状について、NC（近隣議会：NEIGHBORHOOD COUNCIL）改革の調査を通じた検討を行い、地方行財政改革に占める分権・参加型改革の持つ意味を整理することとしたい。

I 都市内分権をめぐる論点

——イエテボリコミュニティのNC改革——

都市自治体内部での分権改革であるNCは、コミュニティを合併前の旧コミュニティ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、コミュニティの業務の中で主に教育や児童・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、コミュニティ全体の議会の各政党議席数に応じた政党間の配分による議員で構成される。各NCにはコミュニティ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。ここではスウェーデンの大都市を中心に導入されているNCをめぐる論点と、その中でイエテボリコミュニティでのNC改革の経過を検討していきたい。

政機構が整備される一方で、計画や決定過程への市民の直接参加の要求が増大していたことを挙げている。地方の政治家にとっては、これはその影響力の低下を意味した。自治体内の分権化というアイデアはこうした問題への対応として発想されたものであり、その強力な推進者は中央党であったという。これに対して社会民主党（以下SAPという）は当初この提案に消極的であったが、1982年に政権に返り咲いた時点では公共部門の再生にとって重要な手段としてNCを位置付けていたという経過は、その後の展開に照らしてみた場合に興味深い。制度的にはNCはSAPが野に下っていた1979年のスウェーデン国会で、決定権を持つNCの設置を自治体に認める法が通過したことで発足した。

モンテンは、制度の発足時に主張された論点を次のように要約する。「NC改革の重要で明白な目的は、選出される代表者の数を増やし政党組織の地方支部を強化することによって地方の民主主義を促進することにあった。それは同時に、コミュニティの強固に部門化された縦割りの行政組織を、地域で総合化することを通じて修正するための試みと見るべきである。この改革はまた公共支出の成長を抑制するための仕組みとしても見る事が出来る。最後に、NC改革は合併以前の時期の、より小さな領域での地方の政治文化と共同体的な価値を再度甞らそうとする試みとすら言うことが出来る」¹⁾。

F. ヨハンソン等は、NC改革の経過を次の

1 NC改革をめぐる論点

S. モンテンはNCの制度化の背景として1970年代のコミュニティ合併によってコミュニティの行

1) Montin, S., "Neighbourhood Councils in Sweden 1980-1993 Paper for Presentation at the Colloquy on Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, Budapest," *Council of Europe*, 1994, p. 8.

ように要約している。「スウェーデンでの都市内分権化への関心を理解するには、1952～1974年の急激な自治体合併を念頭に置く必要がある。この期間に平均人口は1500人から2万9000人にまで増大した。これに対する1970年代の対応はサブローカルな諮問委員会の設置だった。イエテボリではこれが3つの地域に導入された。しかし1990年代には中小規模の自治体でのNCに対する関心は減退し、多くは1980年代に一旦導入したNCを廃止した。その代わりに注目されたのは民間部門の手法であり、購入：提供分割モデルや、外注やバウチャーシステムや、民間企業文化を公共部門に持ち込むことが、新自由主義によって鼓吹された新たな傾向の内容だった。こうした民間手法の導入の点では3つの大都市であるヨーテボリ・ストックホルム・マルメも例外ではない。しかし、政治的な分権化については明らかに例外だった。NCへの関心は大都市の外部では停滞していたが、イエテボリは1989年にストックホルムとマルメは1997年にNCを実施した。」「イエテボリでの最初の提案は、自由党・中央党・左翼党によって行われた。彼らは合併前の小コミュニティでは勢いがあったからである。SAPは1980年代の初めに賛成し、1987年の決定時には保守党を除いて政党間の合意があった。ストックホルムでは1940年代以来諮問的な地域委員会についての議論があったが、実験的な試みが繰り返されていた。1980年代の初めに改めてNCが議論されたときにはSAPの強硬な反対で妨げられた。彼らは1988年の選挙の後まで態度を変えなかったが、その後1990年に実験が開始され、1995年には全域でNCを1997年から実施することが決まった。改革の公式の目的はイエテボリと似ているが、もっと具体的なそれはサービス提供の効率化を通じて今後5年間に10億kr(クローネ)の費用削減を達成する事にあり、これはイエテボリとオスロの成果に影響されたものだった」²⁾。

ここで強調されている、NCの制度化を通じて費用の削減が可能となることの具体的な理由としては縦割りの行政を地域での総合化することによる効率性が指摘されていた³⁾。

ヨハンソン等は、このように一定の曲折を経ながらも大都市を中心に実施されつつあるNC改革の意図が民主主義を高めるというよりもむしろ財政運営に関わるものであったとする。その一つの論拠として、スウェーデンを始めとする北欧諸国ではNC議会はその地域の選挙民の政治構成には関わり無く市議会によって間接的に選ばれる事が指摘されている。これはロンドンのタワーハムレット等の近隣議会やイタリア・ドイツ・フランスの類似した制度では地域の住民によって直接選出されている事とは対照的であり、スウェーデンの政治家の地域の民主主義に対する関心の低さを象徴するという。この点では、北欧、とりわけスウェーデンではNC議員を各地域で直接選挙によって選ぶとする試みに対して激しい反対があった。スウェーデンでは、SAPによる地方政府の捉え方は極めて便宜的なものであり、そこでは自治体は中央で決定された福祉政策の実施に主な責任を持つ役割だった。このため、中央が地方をコントロールする能力を持つことは決定的な重要性を持っている。市議会と、多くのサービス提供の責任を持つNCとの間で異なった多数派の出現を招くような選挙制度は、福祉国家政策の実施を脅かすであろう⁴⁾。

大都市に偏ったNCの実施という現象の背景についてヨハンソン等が指摘する第一の要因は、一般的にも国レベルの財政危機は国庫補助金の切り捨てを通じて自治体に移転される傾向があることであり、こうした影響は1990年代のスウェーデンでも国庫補助金の算定方法と地方での課税基盤の変化を通じて、大都市に最も深刻に影響したことである。こうした中で、財政

2) Johansson, F., Back, H., "Political Decentralisation in Major Scandinavian Cities" in *Discussion Paper*, Goteborg University 1998, pp. 4-5.

3) 1998年3月4日に筆者が行ったヒアリングによる。

4) Johansson, F., "Local Government in Nordic Big Cities" in *Discussion Paper*, Goteborg University & Tromso University, 1997, p. 7.

の効率化に向けた手段としての NC 改革は魅力的だったといえる。

大都市での NC 改革を必要とさせた他の要因は、行政の規模そのものであると共に地域の共同社会の多様性である。地域社会の多様性は、地方や小規模の工業都市との比較で見てもとりわけ大都市での統一的な政策の形成を一層困難にする。政治的行政的な制度改革への依存は、こうした議会・行政・サービス提供における統治の難しさの増大が認識されてきたという点から見る事が出来る⁵⁾。ここでヨハンソンが指摘しているのは、大都市での画一的な行政運営の困難性と共に、そのことが“地域での解決”を目指す NC の制度化の背景になったとする解釈であろう。同時にヨハンソン等は、NC が分権や地域の政治家の役割についても積極的な面を持ったことを挙げている。「NC 議会は、コミューン全体の予算の 5 分の 2 から 4 分の 3 を占める大きさのサービスを提供することに止まらず、各々の地域の‘地域代表’としての役割を果たすことが想定されている。彼らは、市役所や他の公共機関や地域の民間企業に対して各々の地域の利益を代表するとともに、市議会が決定する事項であっても地域に影響を及ぼすと思われる問題に対してその見解を表明することとされている。」「多くの調査結果は、政治家の役割について、民主主義の面での積極的な影響があったことを認めており、NC の政治家たちは自他共に地域の政治家として認められている。彼らは地域の現状についての多くの知識と地域の住民との一層の接点を持っている。さらに、従来の中央の部門毎の委員会に所属していた議員との比較では、NC 議員は一層のゼネラリストとして政治に対応しており、職業的な官僚の影響下に容易く陥ることはない。」

ここで見られるように、NC 改革は財政危機の中での行政内部からの改革として着手されながらも、それが参加の契機を拡大する側面を持つことによって分権参加型改革としての性格を

強めつつあるといえる。

こうした政治システムの一環としての NC 改革は、結果的に自治体をサービスプロバイダーとして位置付ける新自由主義的な立場とは鋭い対立を為している。「この間マルメでは 1991 年に 3 つの NC が実験的に開始されたが、同年の選挙で多数を占めた保守党によって中止され、改革の焦点はプライバタイゼーションと購入：提供分割モデルに移行した。1994 年の選挙で SAP の優位が復活し、購入：提供分割モデルは廃止されてコミューン全域に 10 の NC が設置された。保守党は 1998 年の選挙で多数を占めた場合には再び廃止すると宣言している」⁶⁾。

2 イエテボリ NC の概要

人口 45 万人のスウェーデン第 2 の都市であるイエテボリでは、多くの周辺コミューンを合併して現在の市域となった 1974 年に諮問的な NC が設置され、その後の福祉部門の 16 箇所への地域分割を経て 1990 年に 21 の NC を発足させている。イエテボリコミューンの資料によれば NC の設置目的は民主主義と市民の影響力を高めることと共に、“効率とトップクラスのサービス”、“地域への分権を通じた最善の解決”等が掲げられている。

各 NC には議会が置かれており、NC 議会ではコミューン議会の議席数に比例する形で各党から指名された議員 (11 名 + 代理 6 名) で構成されていて、NC の業務の決定機関として機能している。各 NC にはコミューンの業務のうち基礎教育・老人児童ケアなどのソフト部門のサービスを実施することが委任されており、各 NC は自らの判断と責任でこれらの業務をコミューンから委ねられた財源によって実施している。各 NC の財政はコミューンからの配分金とその他事業の手数料収入などで構成されており、1996 年の財政総額は第 1 - 1 表に見られるようにコミューン全体の財政の 57% に上っている。NC の業務の執行のために設けられた行

5) Johansson and Back, *op. cit.*, p. 40.

6) Johansson, *op. cit.*, p. 5.

第1-1表 ヨーテボリコミュニティの財政支出
内訳 (1996年) (単位: 百万クローネ)

(各 NC の支出内訳)	
児童福祉	1,409
義務教育	2,381
高齢者福祉	2,342
個人・家族ケア	922
社会手当	1,245
身体障害者ケア	687
レジャー・芸術	262
その他	42
NC 支出計	9,290
(コミュニティの NC 以外の部門)	
医療ケア	4,211
上級教育・成人教育	1,094
レジャー・芸術	743
公益事業・救急サービス	243
交通	968
その他	290
金融	-513
NC 以外の部門計	
合計	16,326

医療は通常コミュニティではなく県の事務とされているが、ヨーテボリは特別市として県の事務を兼ねて執行している。

出所: 脚注7) の文献 p. 96。

第1-2表 ヨーテボリコミュニティの
職員数 (1996年)

NC 行政	27,915
医療ケア	14,985
その他	7,650
計	50,550
コミュニティ所有企業	7,730
合計	58,280

出所: 脚注7) の文献106ページ。

政組織には、合計で27915名の職員が配置されており、これは第1-2表に見られるようにコミュニティ全体の職員数の55%に上る⁷⁾。

3 財政配分と業務内容

NC への財源配分の方式は NC の独立性を考える上で興味深い点である。

NC の発足段階での最初の出発点は、以前の集権的な組織の当時と同じ積み上げ方式による予算配分だった。しかしその後、1995年から財源配分モデルが用いられている。NC への財源配分は、次の項目ごとに積算して配分される。

第一は、基礎財源で、これは次の各項目ごとに積算される。①人口数、②生活扶助者の数、③プールその他、当該の NC 住民以外にも利用可能な施設の運営費。

第二は、19歳以下の住民の、年齢および社会的状況による財源であり、次の8項目で積算される。①年齢別人数による積算。1～5歳、6～11歳、12～15歳、16～19歳、以上の年齢階層ごとに積算される。②1～9歳で、母親の働いている世帯数。③低所得世帯数。④7～9歳で母子世帯の数。⑤7～15歳で移民世帯の数。これは、スウェーデン語の教育や希望する場合の母国語の教育費などを見込んだものである。⑥7～15歳で低学歴の親の世帯数。⑦0～17歳で母子世帯で且つ無職の数。⑧0～17歳で他国籍世帯の数。

第三は、20歳以上の住民の、年齢および社会的状況による財源であり、次の6項目で積算される。①75歳以上で独居の者。②知的障害者数。③25～44歳で未婚の者の数。④早期年金受給者数。⑤知的障害者でグループホームに入っている者の人数。⑥未婚の男性で生活扶助受給者数。

上の計算の中での指標と付随するコストは過去数年の回帰分析を通じて得られたものである⁸⁾。こうした予算配分方式に至る経過は、NC とコミュニティとの関係を見る上で興味深い。これによれば、NC の導入前には、学校や保育・住宅等々の行政分野ごとに事務の遂行や設備投資に必要な予算が配分されていた。NC の導入後は取りあえず従来の分野別の予算を地理的区分ごとに分割して配分することとなった。

7) City of Goteborg Annual Report, Goteborgs Stad, 1996, pp. 55-80.

8) 筆者が1999年10月に行ったイエテボリ市の財政担当者へのヒアリングによる。

第1-3表 ヨーテボリ各 NC での歳入・歳出 (1996年) (単位: 1000クローネ)

	手数料など収入	支 出	純 支 出	コミュニン補助	単年度収支	累 積 残 高
セントルムNC	306,379	1,002,485	-696,106	688,062	-8,044	42,619
トシュランダNC	60,505	345,450	-284,945	275,813	-9,132	-10,876
N C 合 計	2,921,585	12,266,404	-9,344,819	9,159,967	-184,852	137,764

出所: 脚注7) の文献120ページ。

しかし事務は NC ごとに均一に実施されているわけではなかったために、例えば老人施設や図書館などの施設面でのばらつきや、各 NC における移民や失業者の多寡などに伴う問題が起ることとなった。コミュニンによる職員への聞き取りによれば、こうした配分方式の問題点として、①住民の移動や年齢構成の変化に対応しておらず従来の縦割りの実績に捉われて過去を引きずり続ける弊害がある、② NC の担当者の予算獲得手腕によって額が左右されたり、コミュニンの幹部との個人的なつながりや、声高に要求したものがより多くを取るといった恣意性があること。またこのため NC の間での嫉妬や縄張り意識が芽生えたこと。等々の点が上げられていた。

新方式の策定に向けた NC とコミュニンの職員によるプロジェクトチームの報告書では、住民需要に対応した新しい予算方式が提示された。そこでは指針として、予算配分が一義的で NC からの圧力を行使できない客観的な要素により算定されるべきことなどの方向性が提示され、市首脳や各政党および NC 職員等から概ね好意的に受け入れられた中で、基礎財源や追加的財源などの設定方法が議論されて具体化された⁹⁾。

各 NC では、コミュニンからの配分金と市民から徴収する手数料を財源として委任された次のような業務を執行している。児童福祉、基礎的義務教育、社会サービス、レクリエーション、

文化、老人ケア、身体障害者ケア。第1-3表はイエテボリの幾つかの NC での財政収支の内訳を見たものである。この表では、繰越基金の黒字と赤字が各々最大の NC の財政を紹介しているが、各 NC の歳入は手数料収入などの独自の収入とコミュニンの補助金によって構成されており、毎年の収支決算額は基金として積み立てられて赤字の場合には将来的な返済が求められる。この表で基金の赤字が大きいトシュランダ NC では、若い市民層の転入が多くて教育関係の支出が大きいことが財政悪化の原因となっており、トシュランダ NC からは教育支出に対する補助額が適切でないことに対して大きな批判があると共に、NC を独立したコミュニンにしようとする声が上げられている。

市民には法に基づいて各 NC によるサービスを受ける権利があり、各 NC はサービスを提供する義務を負わされているが、サービスの質的な内容を決めること、例えば保育所にどれだけの職員を配置するかといった決定は NC 議会が行う。反面では、どの NC のサービスを受けるかは市民自身が決めることができ、仮に市民が自分の居住する NC 以外の NC でサービスを受けた場合には、それに要した費用はその市民が居住する NC が負担するという。

例えばセントルム NC では次の通りであった¹⁰⁾。イエテボリの保育園には、NC が直接運営する施設と協同組合方式の施設そして家庭で自分の子と他の子を一緒に見るという3種類があるが、母親の80%が就労しているため1年間

9) Bokenstrand, C., Brostrom, B., "Utvardering Av Resurfördelningsmodell," *Bokforlaget Bas*, 1998, pp. 11-17. (スウェーデン語からの翻訳は新潟大学現代社会科学研究所 TA の福本歌子氏による。)

10) 1998年3月5日に筆者が行ったヒアリングによる。

の育児休業の後には殆どの家族がいずれかの保育制度を利用している。この NC では、児童 1 人あたり年間約 6 万 2000 クローネの保育経費が掛かるが、親からはコミューンが決定した制度により保育料として所得の 6 % を年間 4 万 クローネを限度に徴収している。このため、NC の保育所経費の約 10 % が保育料でカバーされている。児童には法によって保育を受ける権利が保障されているが、NC は子ども一人当たりの職員の配置を任意にきめることができ、例えばこの NC では 18 人の子供に対して 2 ~ 2.5 人の職員を配置しているが、極端に言えばこれを 1 人にすることも NC の判断で決められる。ただ、親はどの NC の保育園に通うかを選択することができ、他の NC の保育園を選んだ場合にはセントルム NC がその NC に費用を支払わなければならない。それ故、ある意味では NC 間での競争もあり得るのである。

4 NC の行政組織

1990 年の NC の発足に当たって最も重視されたのは、コミューンが実施している各サービスを地域で統合することによる効率化である。このためには各 NC の行政組織の形態をどうするかが一つのポイントになった。

イエテボリの分権化計画では、各 NC の行政組織は地理別・機能別・対象別の何れかの組織形態を取ることとされていた。ここで地理別とは NC 内の地域を更に分割して各々に NC の全事業を担当するサブマネジャーを置いた体制を意味し、機能的とは言わば従来のコミューンの行政組織のミニチュア版で社会サービスや学校などの各部局に分かれた責任体制を設けることであり、対象別とは若者や老人や障害者などの各々の対象者別にサービスを統合した形での責任体制とすることである。コミューン議会が地域での各サービスの統合を達成する上で最も自然な形態として勧めたのは地理別の形態であった。全体を通じて利用者に焦点をあてることがスローガンだった。結果的に各 NC で採用された組織形態は、地理別は 10、機能別は 6、

対象別は 1 で混合タイプが 4 だった¹¹⁾。

NC の設置によって各政党や自治体職員組合は地域ごとの組織への再編を迫られた。これは小政党には困難な問題であり、結果的に各 NC の議員が自分自身その NC の域内に居住している割合は約 80 % であるという。同様のことは他の組織にも起こったようであり、障害者団体や自治体職員組合は NC との協議や交渉を進めるために自らの組織を各 NC 単位に再組織して分権化する必要があった¹²⁾。

NC 議会を通じた市民の参加という間接的な手法の他に、各 NC が進めているのは各サービスの利用者が直接にサービスの執行に関与するための利用者組織の設置である。利用者組織の代表的なものは学校委員会であるが、これは地方自治法で助言・勧告のための利用者委員会として各学校で設置することを規定されているものである。親が多数を占めるとされたこの委員会では学校に関する総ての事項が審議されるという。J. ヴェステルストールは、学校はスウェーデンでは従来最も市民の影響力を発揮することが難しかった施設であることを強調する¹³⁾。

チューベセイブ NC (イエテボリ) でのある学校の委員会は、親 4、生徒 3、教師 2、校長 1 で構成している。この内の 4 人の親は全校の 18 クラスから各 2 名の計 36 名の親によって 4 人の代表を選んでいる。委員会では学校の設備その他の議論が中心で、教科の内容自体には親も口を出す意志はない。学校運営への意志決定への参加という側面を持つ学校委員会は、この NC では全般的にあまり活発ではない反面、任意の組織である「親団体：parents organization」には半数の親が入り会費も払っている¹⁴⁾。

11) Jonsson, S., Solli, R., "Bearers of Reform," *Paper to be presented at the Conference Managing the Big City in Goteborg*, 1997, p. 11.

12) Westerstahl, J., "Decentralization and Integration in Goteborg" in *The Decentralized City*, eds. by Jonsson, S. et al., BAS Publisher 1999, pp. 210-211.

13) *Ibid.*, p. 259.

14) 1998 年 3 月 6 日に筆者が行ったヒアリングによる。なお筆者のヒアリングの結果では他のコミューンでの NC でも同様の状態であった。

各 NC では、利用者組織以外にも住民の参加を高めるための手立てが進められていることは注目される。例えば、筆者が訪問したルンドとイエテボリでは NC 議会は通常月 1 回で夜に公開で行われている。この点は NC がコミューンから委任を受けた業務の執行に当たるだけでなく、都市計画その他のコミューンの権限に属する事務についても意見を述べる等の、地域代表としての役目を果たしていることとも関連しているものと思われる。反面、住民の参加はあまり活発ではなく、どの NC でも公開の NC 議会での傍聴者はせいぜい 2～3 人程度という。

5 イエテボリ NC 改革の目的

こうしたイエテボリコミューンの分権改革は何を目的としたものだったのか。ヴェストルストールはこの計画の背景として民主主義とサービスの統合を通じた効率の向上という要因を強調する。

「イエテボリの分権化はスウェーデンでの分権化に対する世論の高まりがピークに達した 1987 年に決定された。それが公共部門全体を襲った財政緊縮よりも前の時期だったことは注目される必要がある。分権化計画の目的として挙げられている項目の中で、“民主主義と効率”は伝統的に地方政府の本来的な目的であり、分権や“地域的な解決”などはそれを達成するために提案された手段である。この計画の市民への提案のなかでは、民主主義が強力に主張された。この計画では選出代表者の数を 146 から 357 へと増やすことが想定されており、NC への分権化は市民と決定権者との接点を広げる事によって民主主義を進める。

この分権化計画は、同時に NC に委任された各分野のソフトなサービスを統合することを促した。分権化と地域での統合という目標を统一的に進めることはこのモデルの基本的な目的である。コミューンの業務として残された水道や電気などのハードな部門ではコミューン全体による統合的な執行が適切であるが、一方でのソフト部門のサービスは人々の願いや要求に応

えねばならず、それは都市の領域内部でも大きな多様性がある」¹⁵⁾。

一方、同じくイエテボリ大学の R. ソッリは財政的な背景を強調している。「1980 年代の経済停滞のなかで、市の財政は増大するソフトサービスの職員人件費と、減少する国庫補助そして同じく減少する税金に挟まれて悪化した。1980 年代の末に経済運営に関する 2 つの重大な決定が行われた。一つは従来、中央政府の各省の構成と国庫補助金の流れとに対応したコミューンの縦割りの組織を、地理的領域ごとの組織に改革することだった。この改革には幾つかの誇らしげな意図が掲げられているが、強調されたのはコスト縮減という目的である。今一つの決定は、初等学校を含め市の不動産を年金基金に売却して貸借するというものだった」¹⁶⁾。

ここで求められたのはサービスを地域で統合することによる効率化である。

ソッリは同時に、国家財政の危機が“地域での解決”に焦点を当てる結果となったことを強調する。

「財政力のある福祉国家では、改革は上からのイニシアチブで実施されることができ、何故なら財政負担が同様にそこから来るからである。財政危機の中で、“総ての市民の平等の権利”という概念に基づく福祉国家の目標は少なくとも我々の心情では、“具体的なサービス”の概念によって置き換えられた。各種のサービスは複雑な内容を持つ個別の地域の問題を協同で解決しなければならなかった。焦点は自然に政治的な決定主体よりも、むしろ“顧客”に移る。こうして有効な組織は、適切な財源に支えられてもいない中央の計画によりむしろコミュニティの多様なニーズに応えることが出来ねばならない」¹⁷⁾。

15) Westerstahl, *op. cit.*, p. 243.

16) Jonsson, S., Solli, R., “Housekeeping? Yes, But Which House? Meaning and Accounting Context-A Case Study,” *Scand. J. Mgmt.*, Vol. 13, No. 1, 1997, p. 34.

17) Jonsson & Solli, “Bearers of Reform,” *Paper to be presented at the Conference Managing the Big City in Goteborg*, 1997, p. 10.

6 各 NC の現状——民主主義・参加と統合をめぐる

以上に見てきたように、イエテボリでの NC による分権化計画は一方での民主主義のパイプを拡大することによる市民の参加を高めることと共に、他方では地域への各サービス運営の授権と総合化を通じて効率を高めることを狙ったものといえるであろう。以下では、二つの NC の実態を紹介したい¹⁸⁾。

セントルム NC。この NC は、イエテボリの中心地域を担当する。全住民に占める高齢者の割合は21%とコミュニティの平均18%よりやや高いが、住民の所得階層はほぼコミュニティの平均並みである。職員数はフルタイムが1350人で全体では2000人。職員の配置数は多い順に保育所、学校、老人となっている。この NC は、NC 改革のフォローアップ調査を実施しているイエテボリ大学の研究者からチーフディレクターの手腕という点での注目を受けている。イエテボリコミュニティでは財政の急激な悪化のために、NC 改革実施後の1991年から3年間に渡り毎年5%の財政支出削減を実施した。この措置は発足間もない各 NC を直撃したが、セントルム NC では3年間で延べ15%の経費削減を繰上げて実施しており、3年後には逆に基金を積み上げていたという。この NC では4つのサブ地域を設けて各々にサブマネージャーを置いているが、経費削減の経過の中でチーフディレクターを中心に各々の部所や施設ごとの財政責任を明確にすると共に、トップマネジメントグループによる財政運営についてのルールを確立していった¹⁹⁾。

ソッリは財政危機の中で各 NC に全体を掌握するマネジメントのチームが生まれつつあることを NC 発足以来の継続的な調査を通じて指摘している²⁰⁾。セントルム NC のチーフディレクターの意見では、セントルム NC が大

きな成果を挙げた背景にはサービスの総合的な運営がある。例えば問題のある子供をフォローするために分野を超えたプロジェクトチームを作るなどして対応の方法を検討し、一定の手法が出来た時点でそれを組織全体にとってのルールとして確立させるようにしているという。その結果、個々の子供の抱える問題ではなく子ども自体を捉える視点が事業分野を超えて出来てきている。これは1つの例にすぎず、NC の実施によって地域内での各職種間の連携が進んでおり、従来なら縦割りで互いに協力することもなかったが、職員の仕事も変わってきている。

一方、利用者組織については老人と精神障害者の分野では対象者の組織が作られているが、学校や保育所、文化の分野では少なくとも全体を網羅するような組織はないという。この内、文化については個々の分野での団体はあるが文化活動全体を網羅するような組織はない。このため例えば文化予算全体を縮減するような場合には相談の対象となる組織はない。

このチーフディレクターは、NC の改革は利用者組織の不活発なことなどから見ても、市民の参加を通じた民主主義の拡大という点では失敗していると評価する。反面、大きな成果として語られるのが地域での政治家と行政職員との連携である。昔は政治家は行政職員と「同じ靴を履いていた」が、NC によって住民に身近なところで地域の全体を見られる存在になったことの意味は大きい。事業の運営は政治ではなくこれは専門家である行政職員の仕事であり、政治家の仕事は事業のプライオリティをどこに置くかを示すことであるが、NC によってこの点において政治家が機能するようになったという。

ここに紹介した行政部門の総合化という点について、例えば筆者の訪問したルンドコミュニティのある NC は、NC の制度化後にとりわけ学校と保育所の間で総合化が進められたことを紹介していた。具体的には問題のある児童に対応するために両分野から教師やケースワーカーや精神科医を含むチームを設けて幼児期からのフォローを進めたり、また、両分野の教師の合

18) 1998年3月上旬に筆者が行ったヒアリングによる。

19) Jonsson & Solli, "Housekeeping? Yes, But Which House? Meaning and Accounting Context-A Case Study," *Scand. J. Mgmt.*, Vol. 13, No. 1, 1997, pp. 19-37.

20) *Ibid.*, pp. 19-37.

同の研修のために合同の委員会を設けてチームスタディや研修計画を立てたりしている。この中でも問題のある児童へのチームによるフォローの取組みには政府が注目するところとなり、今では全国的に制度化されているという。この例に示されるように筆者の訪問した NC では、従来は縦割りだった各行政組織が NC 内で総合化されたことを NC の制度的な長所として強調していた。

トシュランダ NC (TORSLANDA)。この NC の地域は1967年にイエテボリコミューンと合併した旧コミューンであり、イエテボリの中心部からは少し離れた海岸添いの地域で人口の急増地帯である。現在人口は1万6000人、NC の職員数700人である。人口の構成は、65歳以上が11%と低く、0～19歳人口が30%と高くなっている。

現在、この NC を含めて計3つの NC が独立したコミューンとなることを求めており、1998年秋の選挙に際して住民投票が実施される予定である。ただし自治体の設置の決定権限は中央政府にあるため住民投票はアドバイザーな性格を出ないとのことであり、また3つの NC がいずれも保守党の勢力の強い地域のため、イエテボリコミューンから分離させることは他方でイエテボリ議会の保守党勢力の低下を招きかねないとして、政党内部でも意見が分かれているとの評価が聞かれた（イエテボリ大学でのヒアリング）。独立の声が出されている3つの NC の特徴として、いずれも0～19歳人口の構成比が30%前後と高く65歳以上人口の比率が低いこと、3つの NC では移民人口の比率が概ね5%以下と（ヨーテボリコミューンの平均は11%）低いこと、また、住民の年間所得の平均はコミューンの平均（13万8000クローネ）に対して各々17万～20万クローネ前後と各 NC の中で高い順に1～3位を占めていることが挙げられる。トシュランダ NC のディレクターの説明は以下のようなものであった。トシュランダ NC では海岸添いの地域を中心に人口が増加しており、2年ごとに新しい学校の新設が必

要である。6月に市の予算が決定されるが、昨年の予算では年度中の生徒数の増加が想定されておらず、NC の要求額が1000万クローネも削られたために、社民党の議員を含む NC 議員の半数が抗議して退職した。これを切っ掛けに独立したコミューンになろうという主張が大きくなった。独立を主張する住民の意見は、現在トシュランダ NC では税の支払い額がコミューンからの補助よりも大きいため財政的にも独立が有利というものである。しかし、長期的に見れば将来的には高齢者も増加するため今後は老人ホームなども必要になるが、独立すると独自に施設を建設する必要性も生じるため、財政的にも独立には合理性はない。

NC 内で移民の人口比率が少ない理由の一つとして、過去に移民のための住宅建設の話があったが、反対住民の運動で中止になった。彼らは環境が悪化することに反対しており、決して住民多数の声を代表しているものではなかったが、メディアの利用などに長けていたため、影響力を持った。

住民参加の一つの例として、北部地域の社会サービスプランを立てる時に地域の住民に七つのグループを作ってもらい、店舗の配置などについて討議して決めていったことなどがある。この時にはセンターの設置場所がコミューンの都市計画局の案では大きな道路を越えた場所になっていたが、住民の反対意見がつよく道路の内側に変更できた。

ソッリは、イエテボリでの NC の行政組織の発展を次のように総括している。「NC が発足して以降の財政危機の時期を乗り越える中で、各 NC ではその地域全体を視野において、相談や仕事づくりなどを含めて各種の団体などとネットワークを作って活動する事例が目立つようになっている。その中でも目覚ましいのは子供に関わる分野での協力の発展である。また、幾つかの NC では、学校予算のカットに反対する親達の抵抗が建設的な参加や親達が多数を占めると共に、学校委員会への参加に発展した例が報告されている。こうした利用者もしくは外

部のパートナーへの注目は、NC の行政組織への反作用をもたらした。成長する子供たちに一貫性のあるサービスを提供するための、各部門の協力が対象者別の NC 組織への先鞭を付けた。そうした地域では職員の専門分担よりも成長する子供のニーズがサービスの出発点になっている。この過程は継続しており、NC の組織の再機能化に向けた新しい流れになるだろう。こうした意味で、NC は諸問題の今日的な相違に自動的に対応する構造を生み出していると見ることが出来る。

福祉国家が組織されて、標準化されたサービスが理想であると見られたが、今や個々のニーズに調整されて多様化したものが理想のサービスと見られている。これは柔軟な組織を、今ここでの状況に対応できるプロジェクトやチームのような短期的な組織的解決を行える多くのネットワークの接点を持つ組織を必要とする²¹⁾。

7 分権型改革と“地域での解決”

ヴェステルストールは、NC 改革についての市民の評価が極めて消極的だったことをイエテボリ大学による調査の結果として指摘すると共に、その理由について、住民は地方政府を基本的にサービスの提供者としてみており、関心と呼ぶのはサービスの質と効率であって地方政府の行政組織の問題は人々に大きな関心と呼ばないとする²²⁾。

彼は同時に、こうした住民の姿勢の背景として従来の集権的な福祉国家の特徴を指摘する。

「スウェーデン人は地方政府が如何に運営されサービスが提供されるべきかについての決定に、影響力を行使したりまたは参加するような経験を歴史的に持っていない。それは余りにも集権化されており、地方が影響力を行使する余地は殆どなかった。福祉国家の成長は、中央が決定した詳細な規制を伴った。やっここ15年

の間にこの状態は解体し始めた。しかし、地方政治家も行政職員も、またスウェーデン人もこうした変化についていく事が出来ていない。

福祉政策は長期にわたって明確な目標を、スウェーデンの何処に住んでいようとも総ての市民に画一的な条件と同一のサービスを提供するという目標を持っていた。“地域での解決”は各地域での支配的な諸条件やニーズに従った多様な解決を～状況に応じて考案された非画一的な解決を含んでいる。これは伝統からの鋭い逸脱である。1997年のイエテボリコミュニティの予算提案は、次のように述べている“我々の目標は、様々な違いに適応する環境を創造することであり、進んだ事例に注目し報いることである。”これらは新しい発想であり、実を結ぶかどうかは将来に待つべきである²³⁾。

このような“地域での解決”が、同時に新たな問題としてのコミュニティ：NC 関係を生じることが明らかであろう。NC の調査に関わったイエテボリ大学の研究者との議論では、NC への透明な予算配分方式が実施された反面で、コミュニティが各 NC の事業を評価する手法が確立されておらず、このためコミュニティにとって実質的な調整者としての役割を果たすことが難しいことが問題点として指摘されていた。

ここでのポイントは、コミュニティによる調整機能の基本的な役割をどのように捉えるかの点にあらう。NC への客観的な指標に基づく一般財源としての予算配分は、基本的には各 NC による‘地域での解決’を前提したものであり、この場合にコミュニティに要求されるのが言わばコミュニティミニマムの設定とその保障とに限定して捉えられるべきか否かは一層の議論と検討を要する点であらう。一方では NC の独立といった主張が見られることから、今後の展開の中で NC 間の階層格差がどのような形で進んでいくのか、またそれがコミュニティ全体としての所得再配分を伴う平等なサービスの提供という要請とどのように調和していくのかに興味

21) Jonsson & Solli, “Bearers of Reform,” *Paper to be presented at the Conference Managing the Big City in Göteborg*, 1997, p. 29.

22) Westerstahl, *op. cit.*, p. 247.

23) *Ibid.*, pp. 252-265.

深い点であろう。

NC 改革は行政・政党が主導して始まった改革であり、そのことによる限界は市民の評価の低さにも見られるとおりである。この改革が市民の参加を達成し得るかどうかは現在の段階では断定し得ない。しかし何れにしても、コミューンの行政サービスを大きく二つに分けて、その内の教育や福祉などの住民に直接に接する部門を NC に委任することによって、関連サービスの地域での総合的な運営と市民の参加を高めるという NC 改革の経過は、今後の地方自治改革を考える上での大きな示唆を与えるものと思われる。

II 大都市圏改革をめぐる論点

——州の形成と中央・地方関係——

1 大都市圏改革をめぐる論点

自治体に行財政上の責任と自律性を与え、改革は、他方では各地域での社会的・経済的な活動範囲の広がりに対応する広域自治体の問題を惹起した。スウェーデンの広域行政の単位としては、従来は1862年の地方制度改革の際に併せて設けられた県（ランズティング）が想定されていた。しかし、一方ではコミューンの独立性が高く、県の役割は実質的に医療・保健分野のサービス提供に限定されていたこと、また他方では都市部での社会的・経済的な影響圏が従来の県のエリアを超えて拡大したこと等の中で、複数の県を統合した新たな広域自治体としての州（REGION）が実験的に設けられる事となっている。

州は直接選挙による州議会と、従来の県の財源を引き継ぐ形での独自の財政を持ち、環境・保健医療・文化・開発・交通の各分野の責任と権限、および中央の諸機関によるものを含む空港や港湾その他のインフラ整備の計画を企画・調整する権限を与えられる。

こうした広域自治体の設置に向けた経過の中では、一方では地域レベルでの中央政府と自治体の行政との調整と、他方では広域での自治体相互間の調整とが課題となった。

前者の中央政府と自治体との調整は、従来は先述した県段階の総合事務所の改革の形で行われてきた。A. グスタフソンによればその詳細は次のようなものである。「国は各々の県に、県総合事務所の形で独自の行政機構を持っている。（自治体としての）県議会と（国の機関である）県総合事務所は地理的に同じ領域をカバーしているが義務は異なっている。県総合事務所は、政府が6年の期間で任命した知事が責任者である。知事は、一般市民で構成される総合事務所の理事会の議長でもある。この理事会は14人の一般市民からなり、全て県議会によって任命される。知事はキャスティングボードを持っている。一定の主要な計画や他の重要な問題は理事の総会で決められる。

県における自治体と国家機関の併存は、両者間の統合と共同を妨げなかった。県議会が県総合事務所の14人の理事全員を任命することは、統合と共同の枠組みを作るための政治的な妥協である。この、国家による県レベルの行政の改革—1971年に導入された—は国家行政の分権化の要素を持っている。それ以前には、専ら知事によって国の県レベルの行政は実施されていた²⁴⁾。この制度では、県議会が選出した理事会には、中央が決定した計画の実施をコントロールする役割が与えられていた訳である。しかしその後には追求されたのは、広域自治体を設けることを通じて自治体の権限を拡大した上で中央の機関と調整する方向への改革である。

後者の、自治の権限を強化する改革は具体的な事例としてはストックホルム県で、特別法によって県に広域的な計画作成やコミューン間の財政の一定の調整などに関わる権限を与える形で行われた。

首都であるストックホルムでは歴史的に企業と人口との集中が続く中で、地下鉄網の延長などを始めとした郊外地域の拡大によって対応してきた。これは必然的にストックホルムコ

24) Gustafsson, A., "Stockholm Government" in *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia*, ed. by Dostal, P., Met bibliogr, Amsterdam, 1992, p. 103.

ミュンと周辺コミュニティとの経済的・社会的一体化を伴うところとなり、県とストックホルムコミュニティおよび周辺コミュニティ間の調整システムが求められていた。ここではストックホルムコミュニティとその影響下にある周辺コミュニティが地理的にはストックホルム県に含まれるために、県を跨がる調整は不要ではあったが、コミュニティ間の調整システムは県に新たな権限を付与することで初めて可能になる問題であった。

このため1971年初めからストックホルム県は新たな権限を付与された。県は、特別法によって輸送や地方計画やまた県全体の税の平等化等に責任を持ち、また県内の各地域でのコミュニティの費用と税負担力の相違を緩和するために自治体に税平等化補助金を支払う権限を与えられた²⁵⁾。

グスタフソンはこのように各コミュニティの独立性を維持したままで県の調整機関としての機能を拡大する手法を高く評価している。「ストックホルムのモデルは大都市圏地域の統治に地方自治の原則を成功裏に発展させる上でのよい事例である。1960年代の唯一の代案は全域を合併させて150万人のスーパーコミュニティを創ることしかなかった。大ストックホルム県に与えられた特権のお陰で、ストックホルム地域は地域計画を立案し優れた交通システムを展開する上でイエテボリやマルメよりも好条件にある。彼らは地域の連合を形成しているが、地域計画の作成に成功していない。現在の地域計画は1986年の計画・建築法に根拠を持ち、幾つかの自治体が共同のプランを作ることも可能である。しかし、現実には地域計画は殆ど採用されておらず、その理由は大きな自治体とその周辺の小規模な自治体との不一致にある」²⁶⁾。

グスタフソンがこのストックホルムの方式を評価するのにはもう1つの理由があるようである。「県議会と国の機関である県総合事務所の大部分の業務を合併して、県議会を県国会に発

展させるという真面目な提案がある。この方法では、地域の住民から直接選ばれた議会によって統治されることが出来る。ストックホルム大都市圏での政府は、この方向への一步を印すだろう。」ここでは、広域行政の問題が中央の権限を地方に委ねるための方途としても見られていることが明らかであろう。

こうした広域的な統合をめぐる問題は、経済の国際化とりわけスウェーデンのEU加盟の決定によって加速されたようである。ヨハンソン等は、経済の国際化の中での大都市地域間の投資をめぐる競争の激化が、魅力的な投資環境を創るための広域的な協調の必要性をもたらしたとする²⁷⁾。

こうして焦点は、現在の県の単位を超えた地方的な政治単位の形成という問題に移る。政府の委任により実施された、国際化の中での地方行政の未来についての研究は次のような三つの代案を提出していた²⁸⁾。

第一の案は、現存の県総合事務所を通じて国家が各々の地方での開発のより大きな責任を引き受けるというものである。

第二の案は、地方自治政府の原則に立って、自治体が一層の相互協力を通じて現存の地方行政を引き受けるというものである。

第三の案は、同じく地方自治政府の原則に立った上で、しかし、直接選挙による課税権を持つ新たなタイプの地方的な統治主体を創造するというものである。

言うまでもなく州の設置は第三の案を具体化したものといえる。国内の5地域について州を設けることが時限立法の形で制度化され、1999年1月から3年間の実験として実施される。この実験は、直接には各州によるEUとの繋がりの強化を通じた外資の呼び込みと、EUの構造基金の獲得を目指す戦略を背景として出発しているという。同時に行政エリアの広域化の背景には、従来の広域自治体である県のエリアが

25) *Ibid.*, p. 108.

26) *Ibid.*, pp. 109-111.

27) Johansson & Back, *op. cit.*, p. 14.

28) Haggroth, S., Kronvall, K., *Swedish Local Government*, Swedish Institute, 1996, pp. 108-109.

狭く都市域の拡大を通じた市民生活そのものの広域化に対応しきれないという問題がある。州の設置は、こうした公共サービスの広域的な有効利用等をも目的とする点では、大都市の影響圏域レベルでの一体的・計画的な開発・整備を、国際化を強く意識した形で進める改革と言うことが出来るであろう。

2 イエテボリでのコミュニティ・NC と広域自治体

ここでは1999年1月からの発足が予定されているイエテボリ州の概要について簡単に紹介したい。

港湾と造船業を中心として発展した歴史を持つイエテボリでは戦後に造船業の没落に伴う衰退と雇用不安を経験しているが、ボルボ自動車工場の立地によって雇用が回復した経過を持つ。ただし、1980年代末以来の経済悪化の中で高水準の失業率が続いており、雇用の保障が重要な政策課題となっている。

こうした中でイエテボリコミュニティでは、イエテボリ大学を初めとした学術研究機関の集中した都市としての利点を活かして、学術・文化都市としての再生と投資の呼び込みが進められており、郊外地域を中心とした住宅地開発と人口増加が見られている。

こうした、芸術・文化・情報をキーワードにして投資の場としての魅力を高めるという地域経営の戦略は、「持続可能性と競争力」をキーワードとしたヨーテボリコミュニティの都市計画マスタープランでも中心的な位置に置かれており、芸術・文化活動の発展や海岸線に恵まれた地域環境の向上が、研究機関と情報関連インフラの充実とをメインとした産業基盤整備計画の一環として位置付けられている。

こうした産業立地戦略の一環として、イエテボリでは周辺の県の合併によって中央政府の権限の一部を持つ広域自治体としての州を設立することが、EU 統合を念頭に置いた形で計画されている。イエテボリ州は、3つの県とこれまで特別市として県の権限を持っていたイエテボリコミュニティによって構成され、従来の県は

消滅する²⁹⁾。イエテボリはこの新たに設置される州の中心を成すコミュニティとして、情報・ソフト関係産業の立地拠点としての将来像を描いており、「競争力と持続的開発」をキーワードとした都市計画マスタープランでも周辺コミュニティとの一体的な開発が念頭に置かれている。都市内分権としてのNCの強化はこうした広域自治体形成と並行して進められるに至っている。

州は独立した自治体であり、イエテボリ州議会は149議席で州政府による活動領域は州の地域開発および保健医療の二つの分野である。この各々に対応する政治的決定機関として委員会が設置されることになっており、地域開発の分野では開発・環境・文化の三つの委員会が設置される。各委員会は州議会が指名した15人の委員とコミュニティが指名した12人の委員で構成され、実質的な政治的交渉はここで行われるという。さらに、各委員会の下には産業界や大学からの代表者を入れたネットワークないしは作業グループを設置できる³⁰⁾。

この州議会の設置に関してイエテボリコミュニティが設置した審議会に参加していたイエテボリ大学のレナート・ニルソン教授の説明による州議会の権限や目的などは次の通りである³¹⁾。「州には環境、保健医療、文化、開発、交通の各領域の責任と権限が与えられる。州の産業政策の内容は次の各領域に渡る、①投資基盤のためのインフラ整備の企画と調整で、州内の各コミュニティと国との共同を調整しプランを立てる。②高等教育、これは国の責任だが、インフォーマルな権限を持つ。③文化活動。④環境。現在、主要なインフラストラクチャーは、例えば空港と鉄道は国有、港湾は公益企業体が所有している。州はこれらを直接経営するので

29) なお、正式名称はイエテボリ州ではないが現地での海外向け資料ではイエテボリ州の名称が使われているためここではこの名称を用いる。

30) 調査委員会報告書 (Västra Götalandsregionen - den politiska organisationen) 及び筆者が1999年10月に行ったヒアリングによる。(報告書の翻訳は前出の福本氏による)

31) 1998年3月上旬に筆者が行ったヒアリングによる。

はないが整備計画を立て全体を調整する。州自体も多少の投資はするが、主要には国の空港会社などの投資による。この企画と調整という権限は大きい。

州の発足は明確に EU を睨んでいる。全体として EU の補助金は農業補助に多く回されたために、農民の比率の高いデンマークは多くの補助を受けたがスウェーデンは実質的に持ち出しだった。今後どれほどの補助が受けられるかは誰にも解らないが期待は大きい。自治体は首都であるストックホルムよりもむしろブラッセルとの関係を強めようとしている。

州の財源はまだ正式には決まっていないが、従来の県の財源を引き継ぐ形で決まていくだろう。現在イエテボリは市と県の事務を併せて持っており税率（地方所得税）は31%であるが、今後は17%が市に、14%が州に配分されることになると思う。通常のコミュンでの税率は30～32%程度でそのうち県の比率は12%程度である。

イエテボリコミュニティの場合には、特別市として従来担っていた県の事務とそのための税収が州に移ることによって財政総額が収縮するため、コミュニティ財政の中で NC に配分される予算は総額の82～83%にも上ると思われる。これはある意味では市の実態が失われるか少なくとも大きく変容することを意味する。これまでの政治システムでの主体は国とコミュニティだったが、今後は州と NC が主役になる。」

こうした広域自治体の形成は、中央政府からの権限の委譲を含む自治の拡大の受皿になるという側面と共に、広域自治体内部での資源の偏在を招く恐れがあることは一般的にも指摘し得るであろう。これについてのニルソンの説明は次の通りである。

「州という広域自治体の設置の背景には基本的に交通の拡大による流動化という現状がある。例えばイエテボリの文化施設には他の県から多くの利用者があるがその運営コストはイエテボリ市民の税金である。また、各県の病院に空きベッドがあっても他の県の人は使えないといっ

た問題があった。このため、広域化による調整は効率性を高める。各々の県は病院も大学も持っており、歴史的にも一定の地域的な中心性はある。

州内でのイエテボリコミュニティへの投資の偏在は考えられないことはない。イエテボリの競争力は研究機関の集中とソフト面の優秀さにある。CNN がヨーロッパの本部をここに置こうとしているのもこれが背景にある。1995年に世界アスレチック大会がイエテボリで開かれ、この時に CNN がイエテボリの情報インフラの良さに目を付けた。その後コミュニティが積極的に働き掛ける中で、北ヨーロッパの拠点を探していた CNN の誘致に成功した。

EU との関係ではこうしたインフラストラクチャーの利点を前面に出す必要がある。その意味では州内でもイエテボリへの投資の集中傾向は続くだろう。

しかし、州の設置はむしろ州内の均衡の取れた発展を目指すためでもある。このため、州の議会を始めとする各機関は州内の各地域に分散して設けることが決まっており、州内の各地域には車なら1～2時間で移動できるために、こうした各機関の分散と連携も可能である。州内の各地域では例えば北西部は漁業地域、北東部は農業地域、東部は職人的なテキスタイル業の歴史を持つ。州の産業政策としては、例えばイエテボリコミュニティの情報インフラ・技術とテキスタイル業の技術向上とをつなぐことが課題になるだろう。これは州を設置して産業政策の権限を委ねることではじめて可能になる。」

ここで前提されているような、一方での外資の導入をキーワードとした地域開発と、他方での広域自治体内部での地域間の均衡の取れた発展との両立がどこまで可能かは今後の推移に待たざるをえないが、経済のグローバル化の中での分権改革の実験として興味深い。

3 まとめ

スウェーデンの自治体改革は、基本的には国家の定めた社会サービスを自治体自身の業務と

して市民に保障するという意味での集権型福祉国家の体制が、次の諸要因によって動揺する中でシステムの転換の一つとして試みられているといえる。

集権システムの動揺を齎した直接的な要因は経済・財政的なものであり、経済成長の停滞と公共サービスの拡充に伴う支出圧力の高まりの一方で、これをファイナンスする国家財政が経済停滞の中で危機に立たされる中で、社会サービスの効率的な提供が至上命題になったという財政的な側面である。

同時に、システムの転換には次のような二つの要因が付随していたと思われる。その一つは、戦後の福祉国家体制の構築の中で進められたコミューン合併を最初の契機にして、参加・民主主義の制度的保障が求められていたという政治的側面である。従来の民主主義の実質的な保障とされていた政党や労働組合・生協などをはじめとする団体が社会的影響力を希薄化させる中で、民主主義と市民の参加を高める契機が模索されていたこと。こうした変化は、公共セクターの官僚化に対する批判と、新自由主義の影響を受けたプライバタイゼーションへの関心の高まりが見られたこと等にも反映していた。

今一つは、経済のグローバル化の中で産業立地に魅力のあるインフラの整備に向けて地域・自治体のイニシャティブが強調されるに至ったという意味での経済環境の側面である。スウェーデン企業の国際化に伴って取分け1990年代当初には海外への工場移転が相次いでおり、経済停滞・高失業率の継続の中でEUを通じた企業誘致などが地域の経済基盤を確保する最大手段とされた。これは反面では自治体が中央政府に依存する指向を低下させて、地域とEUという構図を求める方向に導いた。

こうした集権型システムの動揺の中で進められている地方行財政改革の方向について、イエテボリでのNCの経過を見るかぎりでは、改革のキーワードは‘地域での解決’であり、分権・参加と各分野のサービスを地域で総合化することを通じて、集権型システムに伴う非効率

を克服することが目指されていたといえるであろう。同時に、経済のグローバル化によって中央政府の求心力が弱まる一方で、広域自治体としての州の制度化を齎したといえる。

こうした改革の結果として、大都市のレベルでの地方自治システムは、狭域の分権単位としてのNCとこれを纏めるコミューン、そして経済的な一体性を持った範域を統合する州という三層構造に向かいつつあるといえよう。同時に各コミューンには財政基盤の相違を克服するための調整が図られており、その意味ではナショナルミニマムの実現を前提とした上で、その実施に当たっての執行形態やマネジメントを分権化する改革とも言うことが出来る。それは、ある意味では地域・自治体をナショナルミニマムの経営単位とする福祉国家への改革、言い換えれば分権型福祉国家への改革として特徴づけることが可能である。

III 分権型福祉国家モデル

——ポスト福祉国家への自治体
改革をめぐる論点とNC——

R. バトレーは、ヨーロッパ全域で進む自治体改革の手法を次のように整理している。

「第1は、地方政府の役割を拡大し、また諸制約から自由にすることであり、オランダやノルウェーでの一般補助金への移行はその例である。一層劇的なのはスカンディナビア諸国での規制緩和とフリーコミューン実験であり、そこでは中央政府は‘自立への条件’を提供している。

第2の改革のタイプは公共サービスの実施スタイルの改善に関わっている。中央と地方の間で共有されていた責任の一元化や（ドイツ・スペイン）、顧客の要求に対応するためのスタッフのトレーニングや（ドイツ）、利用者の影響力の強化と近隣地域への分権化（スウェーデン）である。

第3は企業の手法や競争を公共セクターに組み入れることであり、例えば予算責任のサービス供給部門への委譲や、外部調達方式の活用

等々である」³²⁾。

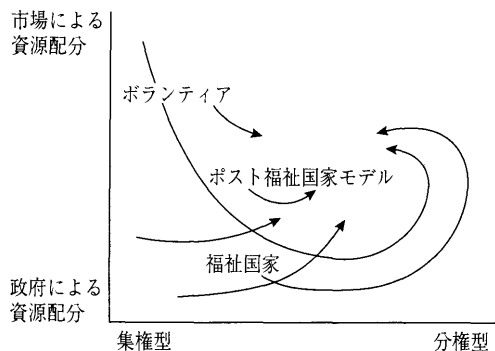
これまで見てきたようなスウェーデンでの自治体改革では、バトリーの言う第一の手法に軸脚を置きながらも、他の二つの手法についても多かれ少なかれ含まれることは明らかであろう。それではこれら一連の改革の中で、NC 改革の特徴をどのように位置付けることが可能であろうか。

D. バーンズ等は、ロンドンの二つのバラで実施されている近隣議会—各地域に直接選挙による独自の議会を設けて広範な権限を委ねるもので、スウェーデンの NC に極めて近い—の役割を、ハーシュマンのモデルを援用しながら次のように総括する。従来、公共サービスの感応性を高める手法としては、市場メカニズムの利用と市民の発言力を通じた外部からの圧力の2つが指摘されてきた。しかし、商品に不満な場合の乗り換えという、市場メカニズムによる消費者の選択を高める論理を、自治体行政全般に適用することは不可能であり、また必然的に格差構造を伴った公共サービスへと導く。これに対して、市民の発言力を高めることは重要であるが、外からの圧力によって公共セクターの変容を求めようとする点で限界がある。これに対して、都市内分権すなわち包括的な権限と機能を持つ近隣議会の設置は、地方政府の内部に感応的な機能・体制を設ける点で新たなモデルと言える³³⁾。

以上のような論点をも念頭に置いた上で、ここでは福祉国家の改革の中でのスウェーデンにおける NC を初めとした、‘参加型’の地方行財政改革が持つ意義を整理することとしたい。

R. ベネットは、第二次大戦後における福祉国家の拡大の中で、福祉サービスの供給が自治体に委ねられた一方で自治体の課税基盤は狭隘なままとされていたため、自治体は中央政府に財政的に依存せざるを得ず、それは自治体の裁

第3-1図 福祉国家のモデル



出所：脚注34)の文献13ページ。

量を喪失させて硬直的なサービス内容を提供する結果となる中で、顧客への感応性を高めることや経営に関する責任性などが提起されたとする。ベネットによればこうした中での改革の方向は、一方での中央から地方への分権化に向けた改革と、他方での政府部門による資源配分から市場や NGO による資源配分への改革方向という、二つの方向のなかで捉えることが出来るとされ、それは全体として中間的な形態に収斂していきつつある³⁴⁾。(第3-1図)

このようなベネットによる定式化は、その対象がサービス供給方法の類型化に限定されていることを念頭に置くべきであろう。少なくともこの第3-1図では市民の参加を通じた公的セクター自体の改革は含まれていないということが出来る。逆に言えば、NC を初め‘参加’に焦点を当てた限りでのスウェーデンの地方行財政改革の特徴は、中央から地方への分権化のベクトルを単に政府部門内部での改革に止めずに、地方レベルでの市民の参加を通じて政府部門そのものの変化を促す改革として捉えることが可能であろう。

このように市民の参加を通じて政府部門そのものを変化させる改革という面から地方分権を捉え直すことは、自治体の財政責任(アカウントビリティ)に関する議論にも寄与するものと

32) Batley, R., "Comparisons and Lessons" in *Local Government in Europe*, ed. by Batley, R., Macmillan, 1991, p. 216.

33) Burns, D., *The Politics of Decentralization*, Macmillan, 1994, pp. 21-29.

34) Bennett, R., "Local Government in Europe" in *Local Government in the New Europe*, ed. by Bennett, R., Belhaven Press, 1993, pp. 11-16.

思われる。

財政責任（アカウンタビリティ）に関する議論の嚆矢となったイギリスの1976年のレイフィールド委員会報告では、地方所得税を導入して地方税基盤を拡大し課税自主権を強化する中で、地方責任型の財政システムを作り上げる事を狙いとしていた。そこで提起された財政責任とは‘歳出に責任を持つ主体が、財源調達にも責任を持つこと’とされていた。これに対して、サッチャー政権下で発表された1986年の緑書“地方政府への支払い”では、有権者の大部分が地方自治体の歳出入に関心を持ち、歳出の変化が有権者の税負担の変化に直接結びつく税こそが地方財政責任を強化する制度であるとされていた。それは住民の1/3（住宅レイト）しか納税していないレイトに替わる人頭税の制度化を合理化する論理として展開された³⁵⁾。北村裕明によれば、サッチャーの地方自治改革戦略における人頭税の導入の目的は、地域住民負担料（コミュニティチャージ）という名を冠することを通じて、サービスに対する料金という市場原理に適した原則を地方税に導入することであり、それは他方では自治体の税率の自主決定権に対する制限や自治体の自主財源であった事業レイトの譲与税化などを通じて、地方歳出の抑制と集権化を進める方向と結びついていた³⁶⁾。ここでは、‘財政責任’が、納税者＝市民による自治体の歳出抑制を通じて、中央政府による自治体財政の集権化を進める梃子になる概念とされていることは注目すべきである。それは言い換えれば、自治体の歳出を抑制する納税者としての市民の参加を促すことを通じて、公共セクターの縮小とその市場原理による置き換えを図ったものと言える。こうした、自治体の財政責任に関する論点の違いは、市民の共同組織としての自治体の再生という視点を加えることによってこそ克服することが可能であろう。

スウェーデン自治体改革の特徴は、市民の参加を通じた自治体経営の主体形成と、中央：地方関係の面での自治体の財政責任の確立とが並行して進められている点にあるということが出来る。その改革の経過は自治体の財政責任性（アカウンタビリティ）の確立にとって市民の参加を軸にした改革が不可欠なことを示すものである。

NC改革を初めとしたスウェーデンの自治体改革の経過と背景とを誤解を恐れずに要約するならば、第3-2図のような整理が可能であろう。

従来の集権型のシステムは、財政的には経済成長によってファイナンスされると共に、政治的には中央と地方の政治をコントロールする政党組織と全国的な各種の団体・組織を通じて信任を得てきた。

このシステムは、低成長による財政危機の中で効率の低さが指摘されると共に、地方での自主的な判断による解決が強調されることとなり、更に財政危機の深まりの中で各コミュニオンは、中央の指令ではなく地域の現状を直視した形で行財政運営を進めることを強いられることとなった。

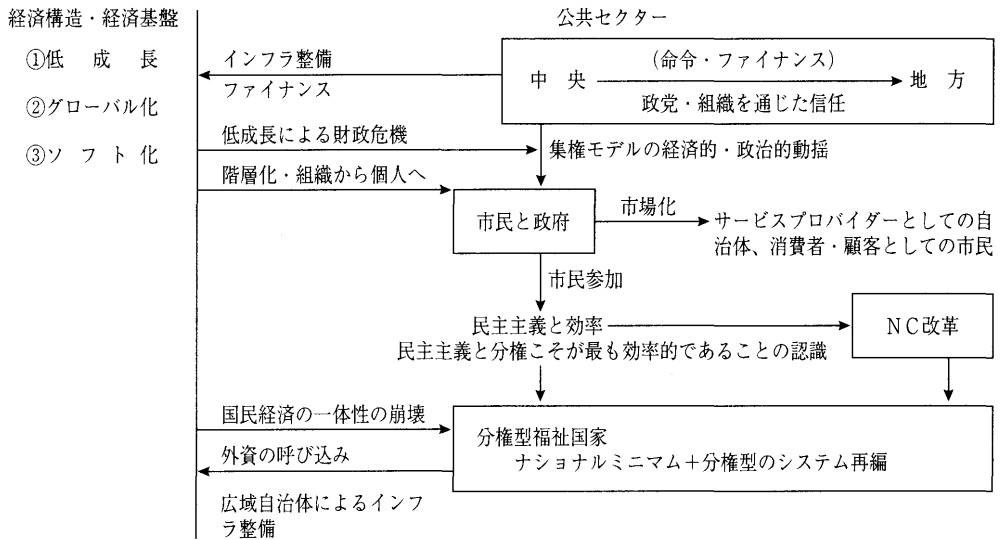
一方で、政党を基礎とした従来の地域政治の基盤は、組織から個人への市民的な指向の中で動揺を来しており、公共セクターに対する不満はサービスの外注方式をはじめ市場型の改革を加速させた。同時に他方では、利用者委員会などの形により公共サービスに市民の声を直接反映させる改革が、従来の代表制民主主義システムを補足する形で進みつつある。

こうした中での経過を公的セクターそのものの改革として、その組織・担い手・市民との関係に注目して見た場合、現実のNC改革の中で見られる特徴として次のような点を指摘することができる。第一には公共サービスを直接担う職員集団の側では、地域の抱える現実の課題に応えるための各専門職集団による横の連携を通じた総合的な対応が進められていること。第二には代表制民主主義の担い手である政治家の

35) 北村裕明「地方財政改革」(北村裕明他編『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社、1995年)75-83ページ。

36) 同上論文、88ページ。

第3-2図 スウェーデン自治体改革の経過



側での、地域の実情に即した決定の促進と言う形で改善が進んでいること。第三には未だ不十分とはいえ地域の住民による様々な意志決定への参加を促す取組が進められていること。これらの特徴は、総じて言えば地域経営の主体の確立に向けた歩みとも言うことができるであろう。

スウェーデンの地方自治改革が持つ、参加を契機とした地域経営の主体形成に向けたアプローチとしての側面は、一連の地方行財政改革とNC改革の評価に当たっての一つのポイントである。戦後スウェーデンで形成されてきた集権型システムは、市民をサービスの受手としての受け身的な立場に立たせるものであった。そこでの市民の参加は政党を媒介とした代表制民主主義制度を通じて保障されていたが、国民の政党離れが進む中で民主主義制度は‘正統性の危機’を迎えていた。同時に、中央の決定を自治体の各部門が実施するという集権型システムは非効率を伴わざるをえなかった。フリーコミュニケーション実験を契機に始められた地方行財政改革は、基本的に自治体の権限と責任性を高めることを通じて行政の総合性と効率性を高めることを狙いとしたものであったといえる。

NC改革は、改革の課題が民主主義の問題を

含めて捉えられていた中で、‘地域での解決’を中心とした改革として実施されることにより、地域の実情に即した改革を進めることを通じて行財政上の効率の向上を齎す結果となった。NC改革は同時に、公共サービスの運営と地域の問題解決およびコミュニケーションの行財政運営に対して、より多くの市民の参加を求める形で機能することとなっており、多くの市民に直接担われた“地域共同体としてのコミュニケーション”の再生に向けた改革としての側面を持つとも言えるであろう。こうした地域経営の主体の形成とコミュニケーションの地域共同体への再生をベースに置いた福祉国家の再編成という視点は、単に公共セクターの改革の手法に止まらずに、ある意味では地域自治体をベースに置いた社会組織論を展望させるものである。

スウェーデン地方税財政改革の特徴は、自治体の自立性を高めるための特定補助金の一般補助金への切り替えと共に、垂直的な中央・地方間財政調整としての補助金と、自治体間財政調整としての言わば中央の財源を通さない水平的な補助金システムを制度化したことにある。こうした税・財政改革の評価に当たっての注目すべき点は、財政的保障と財政運営上の自己責任とを高める改革とが、州の設置を通じた市民

の教育・福祉等の生活保障から産業基盤整備までに責任を持つ自治体システムの改革と、並行して進められている点であろう。同時にこうした地域への授権が、一方では福祉国家の解体と涯しなき分散化に導く可能性を持つことは、住民の所得水準の高い NC によって独立したコミュニティとなることを求める要求が挙げられて

いることから明らかである。更に一連の改革が財政危機を契機としていることから、コミュニティの政治の中で産業界の発言力が高まっていることを危惧する指摘も見られており、こうした点からも改革の成否の判断を下すためには今後の推移を見守ることが必要であろう。