

## 研究班報告 1 Community Studies Working Group

## スウェーデンの中央地方関係への一視点

穴見 明

従来、日本では、スウェーデンは分権社会のイメージでとらえられることが多かった。体系的に調べたわけではないが、たとえば、近年の日本における地方分権改革に関する議論のなかで、スウェーデンの地方自治が参照されるときには、ほとんどの場合、それは分権化の一つのモデルとしてとりあげられてきたように思われる。より具体的に例示すれば、スウェーデンの地方自治を研究対象のひとつとする財政学者である藤岡純一が、2001年に出した著書の題名は、『分権型福祉社会スウェーデンの財政』（有斐閣）であった。また、よりルポルタージュ的性格の強いものであるが、2000年には『スウェーデンの分権社会』というタイトルの本も出版されている（伊藤和良著・新評論）。

ところで、前掲の藤岡がスウェーデンを分権型社会として特徴付ける場合に、着目している点の一つは、とくに1980年代以降のスウェーデンにおける地方分権化である。1980年代以降のスウェーデンにおける地方分権化は、いくつかの異なった側面を含むが、その一つとしていわゆる「フリーコミューンの実験」がある。このフリーコミューンの実験は、日本でも地方自治に関心を持つ人々のあいだで、一時かなり注目を集め、スウェーデン以外の北欧諸国も含めた、その実験の成果についての評価作業結果の一つが翻訳されている（ハラルド・ボルデンシュハイム、クリステル・ストールバリ編著『北欧の地方分権改革』日本評論社、1995年）。

このように、スウェーデンを分権型社会として捉えること、あるいはスウェーデンの中央地方関係において1980年代以降よりいっそう分権化が進んだと捉えることは、日本との比較という観点に立つ限り、それなりの正当性をもつと思われる。

しかし、いったん日本との比較から離れ、ある別の問題との関連においてスウェーデンの中央地方関係を捉えようとするときには、そのような「スウェーデン＝分権社会」というイメージの固定化は避けなければならないと思われる。ここで念頭に置いている「別の問題」とは、「福祉国家の危機と再編の中での社会民主主義の変化をどのように捉えるか」という問題である。この問題には、いくつかの局面が含まれるが、その一つの局面として、広い意味での国家形態の変化がある。一般論として言えば、政党は国家形態の一つの構成要素をなすので、政党のあり方の変化は、国家形態の変化と結びつけて分析される必要がある。とくにスウェーデンのばあいについて言えば、社会民主党は、1932年-1976年、1982年-1991年、そして1994年以降現在まで、連続して政権の座についてきたので、そのイデオロギー・戦略・組織・活動形態の変化は、国家形態の変化といっそう密接にからまりあっていると考えることができる。他方、中央地方関係は、言うまでもなく国家形態の一つの側面を構成する。したがって、上の問題に取り組むうえで、福祉国家の危機と再編の局面における中央地方関係の変化について分析を加えることが、一つの不可欠な課題として設定されるのである。2003年11月5日の国際比較政治研究所主催の研究会で、筆者は、「スウェーデンの再集権化」と題する報告を行ったが、その報告の背後にあった問題関心はおおよそ以上のようなものであった。それゆえ、その報告においては、「スウェーデンにおける中央地方関係の近年の変化について事実関係を整理したうえで、いわゆる『政党の危機』との関連において、それらの変化が持つ意味を考察すること」が目的とされたのである。以下では、当日の報告の内容をかいつまんで紹介することとする。\*

スウェーデンの地方制度は、基礎的自治体とより広域的な自治体の二層制をとるが、基礎的自治体はコミューンと呼ばれる。第二次大戦後のスウェーデンにおいて、2度にわたる大規模なコミューン合併が行われた。これらのコミューン合併は、1932年以降継続して政権の座にあった、社会民主党政権による福祉国家の建設の一環をなすものであった。福祉国家の提供する諸施策のうち、完全雇用政策および所得保障政策に関しては、施策の実施は、主として国の行政機関によっ

て担われた。それに対して、各種の社会サービスの提供にかかわる施策の実施の任務は、地方自治体に割り当てられた。ところが、合併以前のコミューンの多くは、こうして新たに課せられることが想定された諸任務を担えるだけの十分な財政的および人的な資源を持たないと判断された。コミューン合併は、この問題を解決するための手段として選択されたのである。

したがって、社会民主党政府の観点においては、コミューンは、国レベルで決定された政策の実施機関という性格付けを与えられていたと言える。地方自治体に対する人的社会サービスの実施が任されたのにはいくつかの理由があったが、少なくとも、次の3つのことが考慮されていたと考えられる。すなわち、第一に、地方自治体における社会民主党の政治家を通じて政策意図の実現を確保すること、第二に、政策の諸効果を政策実施の現場において住民と直接接触する自党の政治家の目と耳を通じてモニターし、中央レベルにおける政策形成にフィードバックすること、第三に、政策実施過程において、それぞれの地域社会に存在する、様々な異なった諸利益の間の合意形成を重視すること、である。

しかし、各種社会サービスの実施の任務は、地方自治体に「丸投げ」されたわけではない。地方自治体によるそれらの事業の実施に関しては、国の立法および政令による規制は言うまでもなく、それ以外に、行政ルートを通じての、すなわち国の行政機関による規則や監督を通じての、細かい規制がなされることになったのである。

さて、上のような歴史と制度を背景として、70年代後半以降のスウェーデンでは、中央地方関係をより分権的な方向に変えていこうとする、様々な制度改革が実施されていった。その点で先手をとったのは、1976年に政権に就いた非社会民主党連立政権であったが、社会民主党も1982年に政権復帰を果たした後は、国による地方自治体に対する規制の緩和をもたらす改革を実施していった。1984年に開始された「フリーコミューン」の実験、1985年の基礎学校教育改革、1987年の計画・建築法、1991年の新地方自治法、ほとんどの特定補助金の一括補助金への切り替え（1993年実施）などが、その代表的なものである。

この1980年代から90年代初頭にかけての社会民主党政権下における中央地方関係に関する改革の性格をとらえるためには、それが公共部門全体の改革をめざす政策の一構成部分であったという事実には注意する必要がある。この公共部門全体に関する改革の構想に関して、ここでは次の2つの点を指摘しておきたい。

第一に、そこで提案された「地方分権化」は、あくまでも、国レベルで決定された政策の実施を地方自治体に委ねるという関係を維持したうえでの規制緩和であったということである。言い換えれば、地域住民ないし地方自治体レベルを起点にして、政策を下から積み上げていくというあり方へ、統治システムの基本的性格を転換していこうとする志向は、この改革構想の基本線には存在しなかった。

第二に、それにもかかわらず、たとえばフリー・コミューンの実験の内容およびその導入過程に見られるように、その改革構想には、地方レベルの政治家も含めて、社会民主党内外からの地方分権化を求める声がある程度反映されていたと考えられる。それらの声には、より多くの人々をより能動的に政治に参加させることをめざす実践の前提条件として地方分権化を位置づけて、それを要求するものも含まれていた。そのばあいには、人々のより能動的な政治参加は、公共的な民主主義的討論を活性化することによって、各政府レベルにおける政策決定を普通の人々の意識に係留するというこのために、必要不可欠な条件としてとらえられていた。したがって、そのような声が反映していたという側面においては、国の地方自治体に対する規制の緩和は、政策目標の決定地点ないし決定のイニシアチブを地方自治体レベルに分化させることをめざす動きを含むものであったと言えよう。

80年代の地方分権化改革は、必ずしも当初の構想どおりに進んだわけではなかったが、それでも80年代には地方自治体の決定権を広げる効果を持つ改革が進行した。しかし、90年代になると、逆に、地方自治体に対する国の統制の強化とみなされるような、政策・制度変更が目立つようになってくる。新たな「権利付与立法」、既存事業の要求水準のかさ上げ、特定補助金の新設、地方自治体の課税に対する制約などが、その主たるものである。総じて言えば、90年代には、一方で国の政策により地方自治体に対して新たな任務が義務づけられるとともに、他方で地方自治体

の財政運営に対する国の統制が強化されるというかたちで、中央地方関係の変化が進行したのである。

これに対し地方自治体の側からは、地方自治を制約するものだとして、たびたび批判の声があげられてきた。最近では、地方自治の制限に対する抗議が、国レベルの社会民主党政府に対して、地方自治体の社会民主党の政治家からマスメディアを通じて表明されるという事態さえ起きている。この事態は、社会民主党政権による地方自治体に対する統御が陥っている、ある種のジレンマを象徴するものと見ることができる。それは、一方では、マクロ経済的な安定を図りつつ福祉政策の全国的な水準を維持するために、地方自治体の財政運営と個々の施策・事業への国の統制を強化しなければならないが、他方では、主として民主主義的合意の確保にかかわる理由から、地方自治体にある程度以上の意思決定の自由を与えなければならないというジレンマである。このジレンマは、「政党の危機」と呼ばれる事態と関連付けて捉えることができる。

近年のスウェーデンにおいて「政党の危機」が語られるさい、それは、次のような一連の相互に関連した諸現象を指している。すなわち、党員の減少および新たな党員確保の困難、政党の地方組織における会合の頻度と会合への参加の減少、市民と政党の活動家とのあいだの距離の拡大、などである。

この「危機」からの脱出の方向性の一つではない。少なくとも2つの異なった方向性がありうる。一つは、上のような諸現象の進行を所与の前提として受け入れて、マスメディアを通じて人々にアピールすることによって選挙での支持を獲得することに力を注ぐという方向がある。他方では、もう一つの方向性として、市民との直接的・日常的な対話を通じて公共政策と市民意識との媒介を図るという、政党の機能を回復することをめざすという選択肢がある。

前者の場合には、リーダーの（マスメディア上での）人間的魅力が重要な要素となるとともに、公共機関によって提供されるサービスの消費者としての市民にどれだけ高い満足を与えられるかが重視されることになろう。これは、いわば「観客民主主義」を推し進める道である。この場合、先ほどのジレンマは、地方自治体に負担を押し付ける方向で解決が図られることになろう。そうすると、地方自治体における政策選択の幅はますます小さくなり、それだけまた、人々の政党離れが増大していくことになるであろう。

後者の場合、すなわち、人々の日常生活圏レベルにおける政党の組織と機能を再活性化する方向をとろうとする場合、その実現のためには、いまだ十分には整っていないさまざまな条件が満たされなければならない。民衆運動と政党が密接な結びつきを保っていたかつての時代と現在とでは、政党をとりまく社会環境は大きく異なっているからである。そして、そのような条件の一つとして、地方自治のよりいっそうの実質化が求められている。しかし、その場合、中央政府がマクロ経済的な安定策をとることはより困難になり、また、福祉政策の水準にも地方自治体ごとに大きな相違が出てくる可能性もある。

このように見てくると、スウェーデンにおける近年の地方自治をめぐるジレンマは、政党、とりわけ社会民主党の組織や活動形態のあり方と、いわば有機的に結びついていると考えることができる。そこで、そのような視点からスウェーデンの地方自治にかかわる近年の変化をより深く分析することが、今後の重要な課題として浮かび上がってくる。（了）

\* 以下の内容について、より詳しくは、2004年3月発行予定の『大東法学』第43号に掲載予定の拙稿「スウェーデンにおける再集権化と政党の危機をめぐる一試論」を参照されたい。