

研究班報告 1 Community Studies Working Group

フィンランドにおけるリージョナライゼーション

穴見 明

「リージョナライゼーション」という用語は、EU、NAFTA、ASEAN などのような、国民国家の空間とグローバルな空間とのあいだの中間レベルの地理的範囲での、多かれ少なかれ政治的な、地域的まとまりの形成ないし強化を指して使われる場合もあれば、国民国家と基礎的自治体レベルの中間の地理的空間単位のもつ政治的まとまりあるいは経済的まとまりの強化を指して使われる場合もある。EC/EU の深化と拡大は、言うまでもなく前者の意味でのリージョナライゼーションである。しかし、近年のヨーロッパでは、前者の意味においてのみならず、後者の意味においてもまた、リージョナライゼーションの新たな発展が観察されている¹。本報告で取り扱うのは、後者の意味でのリージョナライゼーションである。日本においても、近年、道州制の導入が現実性をもった政治的アジェンダとして登場してきており、これも、その内容如何によっては、リージョナライゼーションの動きとして理解することが可能である。ここで詳細にその理由を述べることはできない²が、近年のヨーロッパと日本において、ほぼ時を同じくしてリージョナライゼーションが進行していることは、単なる偶然ではないと考えられる。そこで、ヨーロッパと日本での新たなリージョナライゼーションの動きを、国際比較の観点から、その要因、過程、効果などの点について分析することは、重要な研究課題であると思われる。

筆者は、そのような観点から、スウェーデンにおける近年のリージョナライゼーションの動きをフォローしたことがある³。スウェーデンでは、リージョナライゼーションの動きは、1990年代にはいつてから本格的にあらわれてきたと言ってよい。それは、一方では、国のリージョン・レベルでの主要な行政区画である各レーンに置かれている、レーン庁 (länsstyrelse) の機能強化というかたちをとった。その背後には、各地域の経済的および社会的発展のために、リージョン・レベルの国家行政の各分野間の調整を強化する必要性についての認識があった。他方では、リージョナライゼーションの動きは、リージョン・レベルの地方自治体の再編と機能の拡大をめぐる実験事業としてあらわれてきていた。

スウェーデンにおけるリージョナライゼーションと似たような動きは、フィンランドにおいても観察される。本国際比較政治研究所の客員研究員である、タンペレ大学の Ari-Veikko Anttiroiko と Pekka Valkama は、2006年7月に日本（福岡）において開催された世界政治学会 (IPSA) の研究会で、フィンランドにおけるリージョナライゼーションをテーマとする報告を行っている⁴。以下では、その報告のエッセンスの紹介を兼ねつつ、近年のフィンランドにおけるリージョナライゼーションの動きを整理しておこう。

フィンランドの地方自治体は一層制をとってきた。つまり、基礎的自治体と国のあいだの中間レベル（現在の日本では都道府県に相当するレベル）の地方自治体が存在してこなかった⁵。基礎的自治体の数は431である。フィンランドの人口は約520万人なので、一自治体あたりの平均人口は約12000人となる。自治体は広範な社会サービスの提供を担当している。主要な任務には、医療、基礎教育、児童ケア、高齢者介護、文化施設などが含まれる。自治体部門は43万人を雇用しており、これは公的部門全体の雇用者数の3分の2にあたる。

1960年代以降、地方自治体の社会サービス提供機能は福祉国家建設の一環として拡大してきた。同時に、それらは国の法令および使途の特定された補助金によって、枠づけられ、規制されてきた。Anttiroiko/Valkama によれば、そのような中央地方関係に関して、過去数十年間に、「分権化」と呼びうるような修正が加えられてきた。1989年から1996年にかけて行われた「フリー・コミュニケーションの実験」⁶および1993年の補助金改革（特定補助金の一括補助金への転換）⁷は、その「最終局面」と位置づけられる。そして、1990年代の半ば以降には、「分権化からリージョナライゼーションへの明確な移行」が起こったとされる。

その動きの代表的なものとして、「地域協議会 (Regional Councils/maakuntavaltuusto)」の設置があげられる。地域協議会は、1994年の「地域開発法」によって創設された。2006年現在、全国に19の地域協議会が設置されている⁸。地域協議会の設置は法律によって義務づけられており、その構成員は当該地域に含まれる基礎的自治体によって選出される代表からなる。地域協議会は地域開発に関する全般的な責任を与えられている。地域協議会制度の創設を中心とする、1994年の制度改革の最も重要な背景の一つは、Anttiroiko/Valkamaによれば、EUへの加盟が現実視されるなかで、地域レベルの統治機構を整備する必要に迫られたことであった。

この1994年の改革の一環として、「準地域 (sub-regions)」という行政的空間単位が同時にくられた。それはEUの構造基金や統計上の必要に対応するもので、それぞれの準地域は通常4つから8つの基礎的自治体から構成される。準地域は、EUとの関係における行政上の単位として創設されたものではあるが、近年では、その領域を基礎として自発的な協働や開発事業の調整がなされるようになっており、重要性が増しているとされる。同時に、準地域の開発のための共通の戦略の作成と政策の実施は、準地域を構成する基礎的自治体の意向にかかっており、「協働の質およびそれらの活動の実際の実組織化は準地域ごとによりかなりの違いがある」、とAnttiroiko/Valkamaは指摘している。なお、準地域の組織形態は一様ではなく、公法上の自治体連合、公社、自治体を構成員とする社団など、異なったいくつかの形態が存在する。

2000年秋から、内務省はフィンランド地方自治体協議会 (the Finnish Association of Local and Regional Authorities) と共同で、準地域レベルでの協働を推進するプロジェクトを開始した。それはSEUTUプロジェクトと呼ばれる。準地域における協働に関する実験事業を行うための法律 (560/2002) がつくられ、実験事業に応募した30あまりの準地域の中から8つの準地域が選ばれて、2002年から実験事業が開始された。2004年には、この実験を2012年まで延長する立法がなされ、それにもとづいて、新たに7つの準地域が実験対象として加えられ、以後、計15の準地域で実験が行われることになった。

Kainuu 地域における地域政府の実験は、以上のようなリージョナライゼーションの動きをさらに一歩先に進める可能性を含んでいる。Kainuu 地域は、フィンランドの南北方向における中間部の東側に位置し、その中に9つの基礎的自治体を含み、域内の人口は85000人である。その実験がなされた理由について、Anttiroiko/Valkama は、Leskinen の次のような説明¹⁰を引用している。それによれば、「いくつかの理由が自治政府の実験の開始に導いた。人口の減少とそれともなう高齢者比率の増加、企業活動および雇用の低下、そして、基礎自治体の財政の悪化 [がその理由に含まれる]。それらに加えて、現存の行政上および予算編成上の慣行は、地域における産業とビジネスを発展させるための、大きくかつ有効なプロジェクトの開始への十分な支援を提供するものとは考えられなかった。Kainuu は、[そのような支援の提供を可能とする] 新たな行政的および財政的な構造を試すのもってこいの試験場とみなされたのである」。その実験を可能とする法律は、2003年に国会を通過し、2005年から施行された。その実験の目的は、

- ・ 医療、社会サービス、教育を地域のすべての住民に保障すること、
- ・ ビジネスに対する支援を担当する、地域レベルの国家行政機関に対する活動指針の提示機能を地域レベルの民主主義的 [に選出された] 機構に集中すること、
- ・ 地域の発展のための事業に、よりはっきりと焦点を定めること、
- ・ より大規模で、より有効なプロジェクトへの発端を開くこと、
- ・ 新たな企業と雇用を生み出すこと、

とされた。こうして、この実験においては、一方ではそれまで国の行政機関に与えられていた、雇用や地域開発に関する行政上の諸権限が、地域レベルの公選機関に移され、他方では、医療・社会サービスなどの基礎自治体の任務の一部がそこに移された。

さらに、1990年代半ば以降、基礎的自治体間の協働が増加してきたことが観察される。それは、産業開発、教育、医療、文化、公共輸送、電子政府などの分野で顕著であるという。それらのうちのあるものは、国の担当省によって支援を受けてきた。

また、それに関連する動きとして、2005年以降の、「基礎自治体とサービス構造の改革」が注目される。この改革は、内務省によって政策アジェンダとして設定されたものである。そこでの問

題は、基礎的自治体が担ってきた諸々の公共サービス提供を将来にわたって保障するための、組織的および財政的基盤をいかに確保するかである。「基礎的自治体モデル」、「地区モデル」、「地域自治体モデル」の3つのモデルが提示され、それをたたき台にして議論が進められてきている。基礎的自治体モデルは、現行の基礎的自治体を合併して、最小でも20000人から30000人の住民をもつ規模に拡大することによって、組織的・財政的な基盤を確保するという構想である。地区モデルは、医療サービスと社会サービスの提供を任務とする、住民10万人から20万人規模の地区を創設し、基礎的自治体はそこから必要なサービスを「購入」という構想である。地域自治体モデルは、全国を20から25の地域自治体に分割するという構想である。(詳細は定かではないが)自治体の提供する公的サービスのある部分は、この地域自治体に移され、残りの部分は基礎的自治体がひきつづき担当するということのように見える。Anttiroiko/Valkamaの指摘するように、この改革には、基礎的自治体の合併という要素と基礎的自治体間の協働という要素とが混在している。

以上、Anttiroiko/Valkamaによる世界政治学会での報告内容のエッセンスの紹介を通じて、近年のフィンランドにおけるリージョナライゼーションの現れを見てきた。同報告において言及されているリージョナライゼーションの動きは他にもいくつかあるが、ここでは触れないでおく。以上に紹介した動きの中で、筆者の観点から見てとりわけ興味深いのは、地域協議会の創設とKainuu地域の地域政府の実験である。それは、先に触れた、スウェーデンにおけるリージョン・レベルの地方自治体の再編と機能の拡大をめぐる実験事業と、内容的にかなり重なるところがある。両国におけるリージョナライゼーションの動きを比較の観点から研究しようとするさい、比較の対象としてとりあげるべき重要な材料を、それらの実験事業は提供していると言えよう。

- 1 Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 1998. 島袋純『リージョナリズムの国際比較—西欧と日本の事例研究』、敬文堂、1999年。
- 2 経済のグローバル化にともなって、諸企業間の近接性にもとづく相互交流と相乗効果が競争力の源泉として重視されるようになり、それにもとまってサブナショナルなリージョンの意味づけが変化したことが、基本的理由として挙げられるものの一つである。
- 3 穴見明「スウェーデンにおけるリージョナリズムの展開」『季刊行政管理研究』No. 109 (2005年3月)。
- 4 Ari-Veikko Anttiroiko and Pekka Valkama, "From Decentralisation to Regionalisation: New Trends in Organising the Provision of Local Public Services in Finland," Paper originally prepared for IPSA Conference held in Fukuoka, Japan, July 9-13, 2006.
- 5 ちなみに他の北欧諸国を見てみると、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンは二層制の地方自治制度をとっている。アイスランドは一層制であるが、その人口は30万人にすぎないので同列には論じられない。
- 6 フィンランド語では "vapaakuntakokeilu" と呼ばれる。
- 7 Anttiroiko/Valkama は、分権化が基礎的自治体の自由を拡大した反面、補助金改革にさいして補助金の総額が減らされたため、自治体の「実質的な財政的裁量の余地」が減少したと指摘している。スウェーデンにおいても特定補助金から一括補助金への転換が1993年に実施されているが、それに関して、スウェーデンの地方自治研究者が同様の指摘をしている。
- 8 その他に、特別地域として Ahvenanmaa が存在する。
- 9 EU の統計上の空間領域単位分類における NUTS 4 レベルにあたる。
- 10 Leskinen, Hannu (2005) Self-government experiment in Kainuu region.120105HL. Accessed June 11, 2006, from http://www.kainuu.fi/fi_tied04/Self_government_experiment_020105.doc