

# スウェーデン地方自治の新動向

——公共団体から政治的企業へ——

セーレン・ヘッググロート

スウェーデン行政省地方自治部長  
現大蔵省次官

土岐 寛  
猪谷 実

## 訳者まえがき

セーレン・ヘッググロート氏 (Sören Haggroth) は現在、スウェーデン大蔵省次官の地位にあるが、一九九三年六月に From Corporation to Political Enterprise: Trends in Swedish Local Government のタイトルで、三論文をまとめて発表した時点では、行政省次官補の地位にあった。その後、自治体関係の事務がすべて大蔵省に移されるとともに、大蔵省に転じ、現在に至っている (なお、近い将来に内務省が新たに設けられ、自治体関係事務が再び移管されることになっている)。彼はいわゆるフリー・コミュニケーションの実験で周知の抜本的な地方分権、地方自治体への権限移譲、国の規制緩和の推進の計

スウェーデン地方自治の新動向

画に際し、担当官庁の主要ポストにあつて、その改革に関わつたひとりとして知られている。

そうした意味でこの三論文は実務に携わつた担当者のものであり、興味深く、参考になるところが多い。論文は系統的にスウェーデン地方自治の発展過程と、なぜフリー・コミュニケーションの実験が必要とされたか、その経過と実験の開始、成果、今後の課題等について詳述している。

最後の論文では、スウェーデン地方自治が従来の方式から脱却し、住民顧客志向のサービスを追求し、そのため地方自治体はあらゆる可能性を模索している現状を述べている。組織をサービスの購入者と提供者の二方式に分ける方式は、わが国の制度に照らして理解しにくい面はあるが、ヨーロッパ地方自治の新たな方向であり、フリー・コミュニケーションの実験がもたらした成果のひとつとして解説されている。

また、民間委託方式も、保育所、学校などを父母が経営する共同組合に委ねたり、自治体と父母共同の混合経営（施設などの費用を自治体が負担し、職員を父母共同組合が出すといった方式）とするものなど、最近の興味深い状況が述べられている。

これらは一部の紹介ではあるが、国の規制を緩和、撤廃し、自治体の自主性を大きく拡大し、対市民関係でも新しい方式を追求している一連のスウェーデン地方自治の改革は、われわれにとって参考になるものを提供していると思われる。

最後にこの翻訳について快諾を与えてくれた筆者に心から礼を述べたい。

## 序 文

スウェーデンにおける地方政府の活動は、国民経済、雇用および個人の福祉に非常に重要な関わりをもってきた。

最近数十年において、自治体の活動における急速な発展と行政組織における変化を見てきた。コミュニケーションのレベルへの権限の委譲は急速に行われていった。今日コミュニケーションは新たな問題と挑戦に直面している。現在の経済状態は各種の業務についての再評価と新しい業務方式についての試験的運営を必要としている。

本書には最近数十年のスウェーデンにおける地方政府の变化についての三つの小論が含まれている。第一の論文、「一九七四年の地方自治体の境界変更」は、戦後におけるスウェーデンの第二次大規模合併の目的および結果に関するものである。この論文は、もともとは欧州会議（CE）の地方・広域団体に関する運営委員会（CDLR）内部で進められた事業のために、一九九二年秋に書かれたものである。

第二の論文、「スウェーデンがフリー・コミュニケーションになったとき」は、一九八〇年代におけるスウェーデンの重要な分

スウェーデン地方自治の新動向

権化改革について書かれている。この論文はもとは、一九九二年五月二五―二九日にスウェーデンの Grythyttan でのスウェーデンとアメリカのシンポジウム「行政における変遷…スウェーデンおよびアメリカに関しての比較的展望」において提出されたものである。

第三の論文、「地方福祉制度の市場志向」は、地方政府における最新の動向を扱ったものである。この論文は一九九二年一月一九―二〇日にドイツのケルン市で開かれた「欧州共同体における能率的自治体…試験台の新しい経営計画」会議において最初に提出されたものである。

一九九三年一月 ストックホルム

セーレン・ヘッグロート

スウェーデン行政省地方自治部長  
(後、行政省次官補を経て現在大蔵省次官)

目次

一、一九七四年の地方自治体の境界変更

—その目的と結果—

二、スウェーデンがフリー・コミュニティになったとき

—規制緩和と分権化の一〇年間の経験—

三、地方福祉制度の市場志向

—各種のスウェーデン方式とその経験—

一、一九七四年の地方自治体の境界変更

—その目的と結果—

1、はじめに

スウェーデンの最初の近代的な地方自治法は一八六二年に制定された。この年にコミュニティの境界は、スウェーデンの国土を数世紀にわたって区分けした任意的な教区、町および都市について調節が行われた。

一八六二年以前には教区は教会および社会の両者に関する権限を持っていた。改革の後、非教會的責任、主として救貧業務は、農村コミュニティ(Landskommun)に与えられ、他

方、教会の事務および小学校教育は教区に任された。この時代においては、全体で約二、五〇〇のコミュニティがあり、そのうち二、四〇〇以上が農村コミュニティであり、その多くは極めて小規模であった。

地方制度改革は典型的な農村社会において実施された。一八六〇年にはスウェーデンの人口のわずか一％が町あるいは都市に住んでいるに過ぎなかった。しかし急速な都市化は工業化の到来を伴った。一九世紀末までに、スウェーデンの人口の二五％が町あるいは市に住むようになり、そして一九二〇年にはこの数は三五％にまでなった。

長い間、地方政府の仕事は適正な規模を維持していた。国内総生産に占めるコミュニティ全体の割合は、非常に緩やかに上昇し、一九二〇年における民主主義の導入までは五％を超えることはなかった。長い間、救貧事業は貧しい農村コミュニティの主要な仕事であった。都市コミュニティの支出は、発展過程に必要なもの—道路、街路、水道および下水道—が圧倒的であった。

都市の発展およびそれに伴う問題は、実際に一八六二年以降は、国家によって広範に規制されねばならない分野であっ

た。地方制度改革から間もなく、国の規制が進行し始め、やがて町、市ばかりでなく農村自治体においても、ますます多くの自治体の活動分野を含むようになった。教育事務は、一九〇九年から始まって、教区から世俗的コミュニティに段々に移されていった。社会部門におけるコミュニティの責任は、その用語を広く解釈する場合、一九一四年頃から徐々に拡大していった。一九一七年にコミュニティは都市住宅水準の改善に對し、一定の責任を持つことになった。

コミュニティの事務が学校教育部門および社会福祉部門に關しても増大したのは、民主主義の導入後の一九二〇年代から一九三〇年代においてであった。一九三〇年代の經濟危機においては、コミュニティは失業問題に對応するための公的對策の運営に、より広範に關わるようになるとともに、新しい社会改革（出産手当、育児センター、児童手当および住宅部門における社会的援助措置）の継承として、さらにコミュニティの事務を拡大した。

公共サービスの生産に對し、ますます多くの責任を地方政府レベルに移していく国の政策はまた、戦時中におけるコミュニティの支出を、國民總生産の一〇％に引き上げることにも

なった。この数字は第二次大戦中において着実に上昇し続けた。

国の、しかしまた地方自治体の發意による需要の増大は、自治体がいくつかの中心的活動分野を拡大する直接的原因となつてゐる。しかし、こうした發展の大部分は、社会構造における變化に對する調整過程とみることが出来る。進行する都市化は、少なくとも地方政府の發展の背後にある重要な原動力となつてゐる。

## 2、境界の変更

一九二〇年代、とくに一九三〇年代において、国が地方政府のサービスに關して行つた要求は、課税標準の減少ということもあつて、多くの小規模コミュニティに對して厳しい調子のものであつた。また、これらの自治体の財政問題は一九三〇年代の終わりになるに従つてますます顯著になつてきた。このことは、国の要求が増大していることばかりでなく、農村住民の流出とそれによる農村における住民構成の高齡化を高め、また小規模農村自治体の經濟基盤を弱めるといふ都市化の趨勢にも起因している。

理論的に言えば、小規模コミュニティの問題解決には次の四つの基本的方法がある。

— 地方政府の業務の国家管理、またはコミュニティの責任である事務を、とにかく国もしくは県に移管すること。

— より大幅な国の補助金。

— コミュニティ間の相互協力。

— 小規模コミュニティを統合して規模の大きいものとする。

最初の三つの方式については、一九五〇年までいくつかは採用されていた。たとえば、防疫医療および地区医療は、県に移管された。国は一九一七年以来、財政的に劣る自治体に対して、補助金を支出してきており、そしてこれらの補助金は徐々に重さを増してきて、一九四〇年代の当初には、最高に達していた。小規模コミュニティの問題解決のための第三の方式であるコミュニティ間の協力は「地方連合」の方式および

コミュニティ間の民法上の契約を通じ、非常に広範に行われてきた。他方、小規模コミュニティの大規模コミュニティへの合併の例は少なかつた。多くの小規模コミュニティは町あるいは市に全部吸収されるか、またはそれらのもっとも自立的で、そして発展している地域を奪われてしまった。

一九四三年に政府は、小規模コミュニティの問題について、より綿密に調べるため、一つの委員会、すなわち地方政府境界委員会を設置した。一九四五年に提出されたその主要な報告において、委員会は地方自治が保たれ、地方行政の完全な国家管理が避けられるなら、農村コミュニティはより人口規模の大きい地方団体に合併されるべきであると判断した。

これに関連して、地方公選代表を通じる行政の利点についても言及していた。それはたとえば、行政組織の費用は増加させず、そして住民自身は自治体の活動に参加でき、また地方の状況に応じた活動ができる、と述べていた。

ここでは、さきに挙げたその他の手段、たとえば自治体間の（民法上の契約を通じた）委任関係の変更または、より広範な地方連合の採用といった措置については、受け入れられなかつた。

合併を支持する主な理由は、規模の大きいコミュニティは、より豊かな税収を持つだろうということ、したがって、より大きな財源をうることになるだろう、ということであった。また、規模の小さいコミュニティにおいては、まったく提供できない一定の種類の自治体事務があることについても言及さ

れていた。また別の意見としては、規模の大きいコミュニティは、適切な地方議員候補者を豊かに供給でき、そして地方公務員を雇うことができる」と述べていた。コミュニティの適切な規模を判断する基礎として、委員会は自治体の活動の主要な分野についての調査を行った。委員会は、二、〇〇〇―三、五〇〇〇人の人口規模でコミュニティの事務の大半を十分に行えると判断した。

委員会の勧告に基づき、一九四六年に新しい地方政府の境界に関する原則の決議が国会においてほとんどの反対もなく採択された。その決議には、コミュニティの合併の後には、通常のコミュニティは人口三、〇〇〇人となること、および、わずかに特例として二、〇〇〇人を最低限として規定すべきことが含まれていた。県の行政部門における四年間の準備期間の後、そしてコミュニティの議員との協議の後、政府は一九五〇年新境界法を制定した。

新しい制度は一九五二年に施行された。この改革は主として農村コミュニティに適用されたが、多くの町および市もまた農村コミュニティの合併の影響を受けた。改革はコミュニティの数を、一九五一年の二、四八九から一九五二年の一、〇三七

へと減少させた。コミュニティの平均人口は、約一、五〇〇人から、四、一〇〇人へと急速に増大し、それと同時にコミュニティ当りの税収は二倍以上に増大した。

一九五〇年の境界変更当時の地方制度は、すでに一九四〇年代当時のものとは非常に異なっていた。都市化が進行し続け、農村からの人口流出は促進されていた。それと同時に、小規模の都市は人口の面では停滞するか、あるいは減少し始めていた。一九五二年以後、概して農村コミュニティは存立できず、都市的中心と経済的に密着していない以上、都市化の進行は、小規模コミュニティの新たな問題をもたらすことになるだろうということが明らかとなった。これらの状況と並行して、一九五〇年代の当初においてコミュニティはより広範な権限を獲得した。とくに新義務教育制度のための計画は、地方政府に過大な要求をすることが予想された。

そこでいくつかの理由から、地方政府の境界の問題が、提起されなければならなくなり、そして一九五九年に政府は、新たに調査委員会を設け、改めて境界変更をする時期であるかどうかを示すような資料を集めさせることにした。この報告において調査委員会は、一九六〇年にはコミュニティの三六

%が、一九五〇年の境界変更の人口基盤の目標の三、〇〇〇人に至らず、一九七五年にはその数は四〇%を超えると推定していた。

学校制度に関して調査委員会は、新義務教育における生徒数の規模は、六、五〇〇〜八、五〇〇人の人口が必要とされると判断した。効率的な社会福祉事業にとって望ましい人口基盤は、最低で五、〇〇〇〜六、〇〇〇人と推定された。委員会は、規模の大きいコミュニティには、その他の分野の自治体のサービスも必要とするという意見であった。この他、種々の地方政府の事務に対する計画調整の必要性から規模の大きいコミュニティを強力に主張する意見があった。

主として義務教育の必要性の観点から、委員会はコミュニティの最低人口を八、〇〇〇人と設定した。将来、コミュニティの人口が定められた規模以下になることを防ぐため、新しい境界は、経済的に密着した地域を基礎にすべきである。新しいコミュニティは、周辺の農村地域に自然的中心地を提供するような経済的に自立できる都市的中心、すなわち中心的地域の周囲に設けられるべきである、とした。

委員会は国全体を実験的に中心的コミュニティと、一つ以上

の「周辺コミュニティ」からなる任意的なコミュニティ圏、すなわち「コミュニティのブロック」に区分けした。この実験的な区分けは、後にスウェーデンを新たに二八〇のコミュニティに分ける基礎となった。

政府法案およびそれに伴う一九六二年における国会決議は、本質的にあらゆる面において、調査委員会の勧告に従ったものであった。「コミュニティブロックの改革」として知られる一九六二年改革は、社会民主党、自由党および共産党によって制定され、他方、保守党および中央党は反対票を投じた。しかし、任意的な形で進められたコミュニティの合併は、主として小規模コミュニティからの反対により、国会が予定したよりも長い期間を費やした。

政府はそこで、合併の進行を促進させるため、種々の方法を試み、そして一九六八年の末に、改革をもう一度だけ実現させるため法案を作成した。当時の野党（穏健党、自由党および中央党）の抵抗にもかかわらず、政府はやり残しの改革を二つの段階で、そして強制的に完成させる法律を成立させた。一九七一年一月一日以降、スウェーデンの大半のコミュニティは新たに設けられたより規模の大きいコミュニティに包括



されることになり、他方、その他のコミュニティは、一九七四年一月一日まで従来通りの形が認められた。

一九六二年の改革は、地方政府の構造を根底的に変えさせ、新しいコミュニティの人口の平均（中位数）を、約一六、三〇〇人と拡大させた。

新しいコミュニティには、都市、農村地域ともに含まれることになった。それ以前においても、一九六四年における都市の特別の権利・義務の廃止に伴い、市町村との間の行政区別はなくなっていた。そこで、一九六九年に政府および国会は、市町村は一九七一年一月に単一種類の基礎的自治体となることを決定した。このことは、数世紀にわたる都市―農村間の行政区別の終わりを記すものであった。

先にも触れたように、一九六二年の改革は政治的に議論のあるものであった。多数党から出された意見―本質的には、自治体の境界変更に関する調査委員会から出されたものと同様であったが―は、すでに明らかにされていた。しかし、ここに境界変更の提唱者の立論を系統立て、野党から出されていた批判との関係において、それを眺めて見る必要がある。

まず、地方自治制度については、それがスウェーデンの民

スウェーデン地方自治の新動向

主義制度の不可分の制度として見る点では、完全に一致するところであると思う。このことは、論議する者の大半にとって、暗黙の内に認められているところである。他方、多数党と反対党は社会組織の中におけるコミュニティの地位に関して、意見を異にしていた。境界変更を主張するものは、「中央集権論者」よりの立場を代表し、「分権論者」よりの立場を代表している。現代のスウェーデンの議論におけるこれらの分け方は、新しいものではない。それらの意見は一九世紀初めに遡ることができ、そしてそれらは、地方自治についての論議が持ち上がる時、再登場するのである。一九五〇年における境界変更に関する論議においても同じ分け方が現れた。

境界変更の主張者が抱いている中央集権的社会観は、とくに「効率」面から改革を支持する主張の中に表明されている。すなわち、より大きい規模のコミュニティへの合併は、それらのコミュニティが法的義務を遂行し、そして地方政府の活動について効率的で整合された計画をたてやすくするためには、必要な手段である、ということである。ここでは、合併の必要性の調査のための調査委員会が用いた手法が、多くの関心

を集めている。委員会はとりわけコミュニティの活動の法的分野を検討し、それぞれのコミュニティに必要とされる基礎的人口を算出した。そして、政府委員会および国の中央行政組織の内部において作成された長期かつ継続的な目標をそれらの出発点として取り入れはじめた。

八、〇〇〇人と決められた最低人口は、将来の義務教育制度がもたらすと思われる要件に基づいていた。

種々の地方政府の活動分野にとって必要な基盤に関する意見に関連して、規模の利益についての意見を少し考察する必要がある。規模の大きいコミュニティの行政は、費用的に安くつくと思われる。しかし、規模の経済に関する意見は、条件付であることを認識することが重要である。境界委員会は、経費的意味における適正規模ではなく、コミュニティの法的任務を遂行するためのコミュニティの最小規模を見いだそうと努めた。ここには、まったく明白に「自治」の論点が含まれている。規模の小さいコミュニティが、規模の大きいコミュニティを形成するための合併に加わらない場合、それらのコミュニティは、各種のコミュニケーション間の相互協力の中に彼等の自治を、ことに学校教育の分野において、放棄しなければならぬ。

ろう。地方自治は決定権をコミュニティ間の機関に移すことによって、弱められることになるだろう。

調査委員会がここに主張した原則は、基本的にはコミュニティは、その区域内において行われるすべての活動に対して、完全な統制権を持つべきことを意味している。この外にこれとの関連で主張していた目的には、種々の地方政府の活動計画を整合できるようにすることが少なからずある。

境界変更について反対を主張する者は、国会では主として保守党および中央党からなり、また協議を行った数百の小規模コミュニティを含む組織の間において見られたが、彼等は、地方財政問題に対する対策としての境界変更に関する調査委員会の主張を拒否した。その代わりに、境界変更に対する代案として、彼らは国からのより多くの財源供与、コミュニティ間の協力の拡大あるいはコミュニティ、県および国との間の権限の再配分を提唱した。多くの小規模コミュニティは、たとえばすべての学校教育制度、あるいは義務教育の上級教育部門を国あるいは県に移すことを提案した。

境界変更に対する、より分権化を主張する者の意見は、境界変更に対する「民主主義」の主張に主として依存して

いた。規模の大きい自治体への合併は、地方政府の政治家を徹底的に枯渇させてしまい、そしてその代わりに、住民が地方政府の活動に参加し、そして影響を与える機会を非常に狭めることになるだろう。コミュニティの性格は、地方行政の運営における住民の影響力の減少により、変化することになるだろう。自治体の職員はその代わりに支配権を持つことになるだろうし、地方政府官僚主義の拡大は、コミュニティの支出増加をもたらすだろう、ということであった。このように、境界変更に対する批判の主要な点は、地方民主主義に及ぼす影響に関わるものであった。

### 3、一九七四年改革の評価

一九七八年にスウェーデンの国会は、地方政府に及ぼす境界変更の効果の科学的評価に対する支出を可決した。この調査の運営の任務は、議会委員会、すなわち地方民主主義に関する委員会に委託され、そこでスウェーデンの諸大学の約二〇人の研究員を交替で調査に従事させた。調査計画には、民主的決定機関として、行政機関としてそしてサービスの生産者として、さらに都市計画組織としてのコミュニティを研究す

ることが含まれていた。

一九七四年の地方自治体の境界変更は、その他のいくつかの地方政府に関係のある状況の変化に合わせて行われた。そうしたことから調査計画は、一九七〇年代の終わりにおけるスウェーデンの地方政府の状態についてのより全般的な調査に変わった。

#### 〔役職と公選議員の削減〕

一九七四年の地方自治体の境界変更は、コミュニティにおける公選代表の数を徹底的に減少させる効果を持った。議会および委員会における常任および代理の公職者の数はともに、一九六四年の一八八、〇〇〇人から、一九八〇年には八三、〇〇〇人に減少した。この減少はもしコミュニティが一九七〇年の選挙以後において、議会議員代理を任命することができなかったなら、もっと大きなものとなっていただろう。一九七七年の新地方自治法は議員代理の選挙を義務づけていた。公職数の減少も地方政府における兼職の減少により緩和された。言い換えれば、地方自治体の境界変更後は、コミュニティの公職をより多くの住民の間で分け合うようになった。合併は、コミュニティにおける政治職の数の減少の唯一の原

因ではなかった。この一九六四年から一九八〇年の間において、コミュニケーションは密接に関連した任務の委員会を合併させることにより、委員会組織の合理化に努めたからである。

### 〔より顕著になつた政党政治〕

まず第一に、地方政府の活動については、政治的な面で検討されることはほとんどなかった。国政の面では、スウェーデンの政党制度は、今世紀に移る数十年の間に形成されたが、地方政治にその足跡を残すまでには、相当の年月を経過しなければならなかった。このことは大規模な都市において始まり、徐々に進展していった。

一九三〇年代には、各政党の公認候補者間の競争は、ますます盛んになり、一九五〇年代の地方政治の全般の特徴となつていった。

他方、一九六〇年代半ばにおいて政治学者が行つた調査では、政党は選挙人と公選代表の相互作用においては大規模な都市社会を除いて、地方の政治的世論形成の手段としては、極めて不十分か、あるいはまったく役割を果たしていなかったことを示していた。コミュニケーションの選挙綱領は、一般的といふよりは例外的であつたし、それが存在する限りにおいて、

議論的になることはなかった。言い換えれば、政党の政治的主張には不十分なものがあつたし、また、有権者が特定の政党に対して投票することにより、地方的問題に関して、明確な意見を表明することは、一般的には不可能であつた。本来、政党の活動は、選挙に向けてその候補者を推薦することに限られていたからである。

一九七九年にコミュニケーションについての新たな調査が始められたとき、調査員はこれらのことがまったく根本的に変化したことに、すぐさま気がついた。政党は、選挙のためにただ候補者を推薦することに代つて、日常的に選挙運動を行つてきた。ほとんどすべての政党が、その選挙運動の基盤となる地方選挙綱領を定めていた。

選挙運動によつてもたらされた結果は、直接に議会に反映された。ここでも、政党の政治的な論争は、一九六〇年代の半ばにおいては大都市を除いて減多になつた。したがつて、コミュニケーション議会において表決に付せられる案件の数は、意見の一致しない案件の数と同様に少なかつた。意見の不一致はしばしば極めて特殊な問題、たとえば酒類取扱免許といった問題に関係したものであつた。議員もまた、政党間の意見の

相違にはほとんど重点を置いていなかった。意見の不一致は、それが起こる場合は、主として個人的な性格のものであった。

境界変更に伴い、根本的に異なった状況が現れた。コミュニケーション議会において政党間の政治的対立が起きはじめ、政党の党派が議会活動に重要な関係を持つようになってきた。さらに、新たに設立された議会は地方政党組織に従った彼等の政策決定を明確にせざるを得なくさせた。

自治体の境界変更以後に現れたこの他の新しい特徴は、議会で過半数を占める政党が、すべての理事会および委員会の議長ならびに常勤の政治職の大半を占める一種のコミュニケーション議院内閣制であった。

選挙運動および議会の討議における、こうした政党政治の要素が増大した効果はまた、選挙民の間でも明確になってきた。一九六六年と一九七九年の地方選挙においては、この両者の場合、面接調査における質問が同じだったため、直接的比較をすることができた。有権者の地方選挙問題についての知識は、この一九六六年と一九七九年の選挙との間に数倍に増大したこと、有権者はそれぞれのコミュニケーションにおける政党について、より多く知っていたこと、そして彼等は、候補者

の名前をより身近に知っていたことであった。

住民と地方政治家との個人的面識に関しては、ただ一つ、反対の傾向が示されていた。地方政治家を個人的に知っていると述べた者の割合は、平均的コミュニケーションで、一九六六年においてはゆうに人口の半分以上であったのが、一九七九にはかろうじて半分へと約一〇%ほど低下した。しかしこのことは、境界変更が地方議員数にもたらした大幅な減少と比べ、緩やかな減少と思われる。

そこで個人的な知り合いということとは、さておいて、この兩年におけるすべての比較は、境界変更との関係で、地方政治に対する市民の認識度の成長を示している。調査員はこのことを地方政府の活動の拡大と、それが一般住民にとって重要性が増したことや、政党政治の要素の増大に結びつけ、こうしたことは誇張されたドラマであるとしながらも、それが地方政府の政策形成に寄与しているとしたが、また、地方政府の活動に対するメディアの報道範囲の実質的な拡大にも原因があるとしていた。

というわけで一般住民は以前よりは現在の地方政治について、より多く知っているように見える。しかし政党政治活動

についてはどうなのか。この点について調査員はどのような変化も確証できなかった。政党员の割合は境界変更後もほとんどそのまま変わらないが、年齢構成においては明らかに高齢化が進んでいると思われる。政党は若年者を集めるのに従来に増して苦勞しているように見える。

他方、地方政府職員に対する議会外工作をすることによって、地方の問題決定に影響力を与える市民運動や、行動グループを通じての種々の行動への参加や、請願等といった政党組織外の政治活動の発展があった。同様なことが、一般の組織的活動にも見られている。すべての利用可能な調査結果から得られた一定期間にわたっての比較可能な基準から判断してみても、その結果は上向傾向を示していた。種々の個人的接触、種々の団体の会員、任意団体の参加、会合において発言する人の割合、これらすべてが増加する傾向にある。したがって、人が産業社会において脱退、離脱、遠ざかる、といった概念はこれらの統計からは実際に出てこない。

種々の形の政治活動がそれぞれのコミュニティにおいて活発に進んでいる。たとえば政党政治活動は、大部分が農村地域である小規模のコミュニティにおいて比較的強く、地方政府

職員を通じての接触は、主として相当に都市化したコミュニティに限られ、また行動集団の活動は、人口過疎な農村地域を多く持つ最大規模のコミュニティにおいて起こっている。これら三つの異なる形の政治活動を総合してみても、これらすべての種類のコミュニティの間において政治活動が、驚くほど平均して分布していることが分かる。

その意味していることは、それぞれの形の政治活動は、互換的なものであると思われることである。政党政治を最も古い形態とすると、この形態の政治活動が弱くなる場合、他の形態の政治活動が、それに取って代わり始めたと理解できる。このことは、とくにより規模の大きい都市化されたコミュニティにおいて起こっている。

政党の立場からは、このことはまた、政党内における市民活動の全体の活動量が変わっているようには見えない以上、このように一般市民の間において見られる新たな活発化した活動は、政党からは認識されない状態である。コミュニティの政策決定に影響力を与えるため、地方政治家の代わりに地方政府職員に接触する者が倍も多いということは、重大なことである。

調査員はまた、市民は一般的に政党のコミュニケーションの活動について、よりよく認識し始めているものの、それらの政党が市民の意見に及ぼす影響力は、本質的にはより一般的な観念の問題に限られているという感じを持っている。問題がより明瞭に、そして直接的になればなるほど、市民が政党から指針として得られるものはますます少なくなる。したがって政党政治は市民レベルではそれほど多く前進していない。

#### 〔素人の行政から政治的統制へ〕

一九七四年の地方制度改革に対する評価には、コミュニケーションの行政組織に起こった変化の問題にも焦点が当てられた。公選代表と地方政府職員間の仕事の配分をどうするかという点と、および地方行政の民主化にとって、これら変化のもたらす結果はなにか、ということであった。

政治組織が境界の変更との関係で、周辺部分の変化をももたらしたと言えるなら、理事会および委員会による行政組織は根本的に変化したわけである。一九六五年において一、〇〇〇のコミュニケーションの大半は、コミュニケーションの他の理事会あるいは委員会に所属するものも含めて、その各部署をコミュニケーションの執行理事会の下に集中して置かれているコミュニケーションの幹部

職員に統合管轄させていた。合併の過程で統合された市民事務所をもったコミュニケーションの数は全体で五分の一に減少した。圧倒的多数の新しいコミュニケーションは、行政部門理事会ごとにそれぞれの事務部門を持つ、分化された行政組織となった。この組織上の分化は、地方政府職員間の任務の分化と専門化の進行を伴った。

これらの変化の結果、任用および経歴は高度に分化され、成績を基礎とするようになった。大半のキャリアは関係行政部門内での公的な実習に始まり、そこで管理職に昇進し、その後も同一の行政部門に在任するという意味で自己充足的である。

したがって境界の変更に関連して、コミュニケーションが経験した組織上の改革は、政治家および職員の両者ともに特殊化と専門職化を進行させることになった。政策決定に影響を与える機会、決定が複雑に、そしてますます広範な影響力を持つに従い、その準備的段階に限られてしまうようになってきた。原案作成過程における政治的参加は、現在は一握りの中枢的立場にある政治家、すなわち、コミュニケーション執行委員会委員および各行政部門理事会の常任理事に限定されている。

職員の段階では、参加は各部門ごとに、主として管理担当の長および管理者層の直近の監督職員の小集団に限られている。こうした状態は、最も小規模のコミュニティにも当てはまり、また、すべてのコミュニティにおいて、素人の行政は今や専門的行政によって決定的に取って代わられ、そこでは職員が政治家から執行的な機能ばかりでなく、基本的な立案的機能まで取って代わっていると言ったほうが正しい。

一九六二年の地方制度改革の当時において表明された雇用職員数の増大傾向が職員による地方政府をもたらすことになるといふ不安は、この評価によっては実際に一般的に確認されてはいない。官僚制は恐らく同時に起こった政治化によって相殺されて、起こらなかつたのではないかと思われる。いずれにしろ、政治家は一般的に地方政府職員の増加については、まったく問題にしていなかったのである。

#### 〔コミュニティの事務の拡大〕

自治体の境界変更は、スウェーデンの社会において以前に起こった行政区画変更隣接するものとして見る事ができる。しかし一九六二年の改革はこれよりもさらに進んだ目的を持っていた。「中心的地域の原則」に基づく合併により概

して新しいコミュニティは周辺の農村コミュニティと一緒に都市あるいは町といった規模の大きい都市地域に包含されるようになった。その構想は行政構造はこうした方法で、すでに存在している任意的に形成された広域地域に合わせることであった。改革は新しいコミュニティが、将来の発展の可能性をもち、存続できる中心的地域の周辺に設置されるだろうということを目指して、この調整が将来における地方政府の境界変更の必要をまったくなくすだろうという仮定に基づいて計画された。

したがって新しいコミュニティは、将来においても行政区画を適切なものとするだろう、ということであった。これらの新しいコミュニティの規模は拡大していくコミュニティの各種分野の事務、ことに学校および社会福祉の分野における事務に合わせ、国の政府段階において存在する計画との関連において決定されるようになった。

境界変更の実施と同時に、地方行政部門は増加する社会の総資源の取り分を先取りし、急速に拡大した。一九六五年のコミュニティの支出は全体でGDPの一五%となった。一九六五年と一九八〇年の間にそれは二五%にも上昇した。



一八六〇年代の地方制度改革以後、コミュニティの支出がGDPの数パーセントから一五％に上昇するには一〇〇年間の年月を必要とした。したがって実際に同じ率の上昇をちょうど一五年かかって達成したわけである。

地方政府の活動の成長をどの程度境界変更の結果としてみるかは、議論の余地のあるところである。その成長の相当な部分は、恐らく進展する都市化およびその他の構造的変化、ならびに無数の地方政府の活動に関して増大する国の要求に帰することができると思われる。

地方政府の活動のわずかの部分が、境界変更の直接的な原因であると思われる。合併の過程において、新しいコミュニティの事務は各分野で調節が行われ、通常は新たな地方政府を形成した以前のコミュニティの中の最高水準に合わせられた。合併されるコミュニティの間で締結された任意協定は通常、すべての合併参加コミュニティのいかなる意味においても、そのサービス内容について低下することがないことが規定されていた。このことが合併が行われたとき、直ちにサービス水準について定める役割を果たすことになったが、その水準の上昇はその後に行われた拡張と比べて緩やか

なものであった。

コミュニティのサービスは中央政府、県および企業のサービスと比べてそれほど過度に集中することはなかった。コミュニティのサービスは公共運輸の発展、とくに自動車運輸のお陰でより効用を増してきた。一般市民にとっての公共サービスの効用はまた、一部は農村住民の都会への流入をもたらし都市化の進展の直接の結果である。

都市化が地方政府の境界変更によって、どの程度促進されたかについて述べることは難しい。コミュニティのサービスおよび中心地域における下部構造一般の拡大―それは一九六〇年代の地域政策にも寄与した過程であるが―もまた、おそらく一定の役割を果たしたと思われるが、集権化が公共サービスにおける変化よりも、経済構造における変化に、より多く起因していることは多分間違いないだろう。

#### 4、地方政府の民主主義強化を目指す改革

すでに一九七四年の地方政府境界の変更計画が作成されていたとき、それが地方政府の民主主義に及ぼすと予想された否定的影響は積極的な立法的手段を通じて緩和されるだろう

と、一般的には認識されていた。

こうした理由から、すでに一九六九年においてコミュニティは地方および広域レベルの政党活動に対する財政援助の割り当ての議決権限が与えられた。以後、コミュニティの政党援助は政党活動にとって重要性を持つことになった。

一九七〇年において政府は、地方政府民主主義について検討する国会委員会（コミュニティ政府民主主義委員会）を任命した。以後、次の三つの主要な国会委員会が地方政府における民主主義の問題について調査を行った。

地方政府民主主義に関する委員会は、一九七八年と一九八三年の間に地方政府境界変更の評価、公選代表の権利および地方政府の権限の分区団体（sub-municipal authorities）への委譲の問題の検討について関わった。

一九八三年民主主義に関する勧告委員会（一九八三—一九八五年）は新地方自治法の原案作成および地方政府における市民の影響力強化の方向についての勧告を任務としていた。この勧告委員会はまた学校の運営方針決定への生徒の参加に関して勧告を提出した。

一九九一年の選挙後に政権についた非社会主義政府は、地

方民主主義に関する委員会を任命した。この委員会の任務は個々のコミュニティの住民が行使すべき影響力—たとえば住民投票のより広範な利用を通じての—に関してさらに調査を行った。この委員会への委託事項にはまた、地方自治のための市場志向化と国際化の関係を研究することも含まれている。

これらの四つの国会委員会の登場は、地方政府民主主義の問題が、一九七四年の自治体境界変更に向けて計画が着手されて以来、引き続き、政治の課題に登場してきたことの証しとなる。

地方政府民主主義の問題に関する限り、過去二〇年間において関心の的になっている問題に関して一定の進展がなされている。最初は政党の運営条件および公選代表の勤務条件に関して関心が集まった。それは政党および公選代表にとって非常に広範な影響をもつことを考えればまさに当然のことである。

次にコミュニティの分区に特別公共団体を設けることにより、新設の大規模コミュニティを分割するという問題により関心が移った。この分権化の追求はまた、大規模コミュニティにおける有権者と、その公選代表に現れた大きな障壁に対する反応

として解釈できる。

ごく最近設けられた二つの委員会——民主主義に関する勧告委員会および地方民主主義に関する委員会——では、地方政治の活動との直接的接触、およびコミュニケーション段階における政治的意思決定過程のいずれの場合においても、個々の住民が及ぼす影響の問題の重要性が強調されていた。

次に先に述べた国会委員会の勧告に依って行われた国レベルにおける主要な政策決定について検討することにする。

#### 〔公選代表の勤務条件〕

地方政府民主主義と題されたその主要報告において、コミュニケーション民主主義委員会は、コミュニケーション政治家の勤務条件に種々の面において関わりのある問題を提起した。この問題に関する勧告には、地方政府の任務遂行のための日常の仕事から休暇をとる権利、地方政府のサービスに対する経済的な損失を無くすための十分な金銭的補償の規定、コミュニケーションおよび県に、その他の委員会の設置について検討を勧め、それと同時に、委員数の少ない委員会は、その委員数を増加させること、およびすべての委員会は委員代理を持つこと、といったことが含まれていた。

スウェーデン地方自治の新動向

コミュニケーション民主主義に関する委員会は、その報告の中に「コミュニケーションおよび県の公選代表」の一節を設け、地方政治家の役割について述べていた。その地方政治家の役割の定義、すなわち、コミュニケーションおよび県における公選代表が果たす役割に基づき、報告は職員と顧客との接触の増大、および活動を理解し、そして監督する公選代表の能力を高めるための種々の方向について述べている。委員会のもっとも具体的な勧告は、コミュニケーションが公選代表の所得の損失に対する補償を与えることができる権限についてであった。こうした主旨の法律は国会によって制定された。

その最終報告の「コミュニケーションおよび県における活動的市民の政府」において、民主主義に関する勧告委員会は政治家の役割に関する最近の問題のある面、とくに地方政府の活動の監督・指揮の問題について検討を行った。委員会はこの問題について概要、次のように述べていた。

「公選代表の任務の大部分は地方政府の活動の目標を定め、そしてその目標が実行に移されるようにすることに向けられねばならない。

政治指導者と行政との間の関係は、以下の役割分担によ

って明確にしなければならぬ。すなわち、公選代表は地方政府の活動の目標を定め、他方、行政はそうした目標達成のための方法と実施の手順を選択することである。」

さらに、勧告委員会は「新地方自治法の諸原則」と題する別の報告において、コミュニティおよび県における目標管理への移行を促進するため、旧地方自治法に対する種々の修正および追加すべき点を勧告した。それらは

— コミュニティ議会に対する財政的権限付与範囲の拡大と、財源支出の大枠の決定および事務の委任に対するより大きな自由。

— 地方政府の委員会内での決定権の委任に関する新たな規定。

さらにこの報告は、公選代表の役割および任務は、地方政府の活動の目標、中心、範囲および内容に関する問題に関わるものとして、地方自治法においてより正確に規定すべきことを勧告していた。

政党および公選代表の問題に関し、一九七〇年代および一九八〇年代における地方自治法に対してなされた改正は、一九九二年一月一日に施行された新地方自治法においてその要

点が入れられ、また一部が改正された。

新法の法案作成段階において、素人の行政から常勤の職員による行政への移行、およびこうした変化の立法に及ぼす影響について言及していた。提起された一つの問題は公選代表にとっての金銭上の待遇であった。所得の損失に対する相応の補償を受ける権利が一つには、民間企業からの公選代表の数を増やすために導入された。

その他の問題では、地方政治家が開発について監督し、指揮する可能性に関するものがある。この点に関し新地方自治法はこの目的のための法的手段を設けることにより、目標管理の道を開いている。

しかしそれと同時に、基本的および固有の制度は自治体事務の運営、政策決定の実施および議案作成は、コミュニティの委員会の責任として残っている意味において、依然として存続する。したがってすべての地方政府の活動は、原則として委員会の統制下にある。任意設置の収益組織もまた、その最終的検討において、その事業について責任を持つ委員会を持つことになっている。したがって、政治家と職員間の基本的境界線を改める意味は存在していない。権限を職員に委任す

ることができるすべての手段は、政治家の手中にある。地方行政は依然として地方政治家に統制されることになる。

### 「コミュニティの分区委員会 sub-municipal committees」に対する権限委譲

一九七〇年代初期の地方政府の境界変更は、一般住民と公選代表との間の隔たりを拡大した。

そのため、一九七〇年代においては、多くの自治体が各種の地方諮問機関を含むいくつかの実験計画に着手した。それはこれらの地方的機関を設置することにより、合併の持つ否定的効果を相殺するという構想によるものであった。しかしこうした実験の結果は、少しもその構想を推進させるものとはならなかった。ことにそれはこの種の機関はまったくの諮問的機関であり、そして実際の決定は別のところでなされてきたからであった。

大規模コミュニティの利点を利用する一方、他方においては同時に、地方的事務の執行に対する地域の影響力を確保するため、新たな方式が考え出された。一九八〇年一月一日施行の地域的機関に関する特別法は、コミュニティに管理と実施に関する事項に関して決定権を持つ地方公共団体を設立する権

限を与えた。こうした機関の設立は、以前においても社会福祉の部門に限って可能であった。

コミュニティにおいて従来試験的に行われていた設立行為は、とくに特定の部門（たとえば余暇活動）の任務を持つ地区機関、いくつかの部門（たとえば、学校、社会福祉、余暇および文化施設）を管轄するコミュニティの地区機関、および一つ以上の公共施設を管轄する管理機関についてである。

コミュニティの分区組織の構想は、民主主義を活性化させることにより、また地方行政の能率改善のため推進された。その基本的原則は委員会組織を地方の状況に適合させるということである。

一九九二年三月一日現在、二一のコミュニティがなんらかの形の分権化組織を持っていた。これらのうち、一四が完全なコミュニティの分区組織をもっており、イエテボリはその例の一つである。

コミュニティの分区組織の設立の結果は、一般的に有望であった。外部の研究者およびコミュニティ、ことに分区組織を設立したコミュニティは、次のような結論をだしていた。

① 新たな市民のグループが、政治的に活発になってきた。

たとえば、分区組織を導入したいくつかのコミュニケーションにおいては、多数の婦人や青年が地方議員になるようになってきた。

② 政党は、活動が活発化したことを経験している。

③ 地方政府の活動は、各部門別の境界を取り除くことにより、また職員により多くの権限を委任した結果、より能率的となった。

調査報告はまた、コミュニケーションがその組織を変え、分権化するときに生じる問題も指摘している。これらの問題は、そうした仕組みの導入に関わるものと、その運用に当ってより直接に関わるものに分けられる。

実施に関しては、この調査報告者はすべての改革は職員およびある場合にはまた、公選代表の集団からの抵抗に会うことを述べている。彼等はまた、実施の段階はそれ自身、たとえば、情報、研修、情報技術および新たな施設に関して一定額の支出を伴うとも述べている。

ある場合には、新しい組織はそれが本格的に動き始めるまでには、相当な時間を必要とした。中央に委員会およびその他機関など大きな組織を保持するコミュニケーションにおいては、コ

ミューンの中央部と地域機関との間で責任と任務が明確に配分されない場合、問題が生じる可能性について言及されている。

### 「市民の影響力」

コミュニケーション民主主義に関する委員会は、その最終報告において市民の影響力を強化するための次の三つの基本的方向を述べていた。

① 政党、その他の市民運動、組合組織、地域団体を通じてのより親密なコミュニケーション

② 地方政府組織の変化—地域機関 (Local bodies) の創設

③ 住民投票および世論調査

委員会の意見は、立法的提案よりは勧告的性格のものであり、また地域機関の創設に関しては、一九八〇年において政府がコミュニケーションが望んでいた形の法律を提案するまでには、さらに五年の歳月を経過しなければならなかった。

住民投票については、この問題に関する最適の役割規定が、一九七七年の地方自治法において導入された。

一九八三年民主主義に関する勧告委員会は、個々のコミュニケーションの住民が行使する影響力を強化するための法案を提出す

ることをより明確に勧告した初めての委員会であった。

次の一節は付託事項からの抜粋したものである。

「コミュニティは現在、早期の社会においては、住民が負わされ、そして限られた財源で、多くの住民層を隷属させる状態を生み出していた多くの問題に対して責任を引き受けている。時として言われているのはまったく正反対に、公共部門は多くの住民にとってより大きな自由を達成する最も重要な手段となっている。

しかし、この新しい分野におけるコミュニティの事務の増大は、住民の要望に合っているが、それはまた、多くの問題を伴っている。われわれはどこのコミュニティにおいても、役所的考慮からいくつかの部門に細分化され、そして住民の必要と好みには十分に適合できない社会的仕組みを手に入れたのである。この仕組みはもしこの表現が好まれるなら、不活発な官僚制の要素を育て上げたのである。

多くの人はこの官僚主義の迷惑を受けた。ある点においては、多くの者は一種の受け身の受領者の精神構造に陥り、そこではコミュニティは住民が自ら責任を持つ何かとしてではなく、ただ住民が求める権利のあるサービスを提供する

施設として見られている。公共部門のサービスは、まさに消費者のもう一つの商品となってきた。

求められていることは、地方政府の活動における個々の市民の積極的参加と責任を拡大することを目指した変革を進行させることである。」

民主主義に関する勧告委員会は、「利用者の影響力」の強化を目的とする勧告を提出し、これらの勧告は一九八八年地方自治法に具体化された。

この法律の自治体サービスの利用者に関する規定の根底にある基本原則は、利用者の影響力は代表制民主主義と両立するものでなければならない、と言うことである。この法律が生み出した可能性はとくに職員と利用者間の相互作用の過程を通じて発展させねばならない。利用者の影響力はしたがって、地方政府の業務の運営においては、職員と協力して行使しなければならない。

この法律は、「利用者」の用語についての定義はしていない。この法案の作成段階においては、利用者は地方政府の活動と密接に、そして個人的に関係し、そして一般的に比較的長期にそれを継続的に利用する者であることを明らかにして

いる。通常これは利用者が特定の施設、たとえば、育児、学校、老人および障害者介護サービス、健康保護、および医療サービスならびに余暇施設を利用することを意味している。

新地方自治法はまた、利用者に関する規定を含んでいる。

第六章第八条は、委員会は「コミュニティのサービスを利用する者との協議を促進」しなければならないと定めている。決定権を職員に委任しようとする委員会は、そうした決定がなされる前に、利用者に見解を提出するか、または意見聴取の機会が与えられる条件を定めることができる。

委員会はさらに進んで、職員は利用者の代表から委任されない限り、決定することができないこと、言い換えれば、利用者に一種の「拒否権」を与えることができることを定めることができる。決定をする前に、どの利用者代表と協議すべきかを明確にするに当って困難も生じうる。たとえば、学校の分野において生徒が及ぼすべき影響力に関して、特別の規定が設けられている。このことはまた、一種の利用者の作用と見なすことができる。

利用者の作用は、たとえば関連の利益集団の参加を保障する手段として、種々の特別法に定められる協議について

の特別条件とは区別しなければならない。たとえば、計画・建築法には、市民に与える作用を保障する協議および手続きについての規定、ならびに条例等によるコミュニティの保健計画をめぐっての協議についての規定が含まれている。

コミュニティにおける種々の市民団体たとえば年金受給者委員会または障害者委員会といった団体を基礎にした協議は、一九六〇年代から存在していた。これらの特定の集団に関する全般的問題に関する問題の検討は、利用者の作用というよりは市民的作用と見るべきである。

現在の法律がそうである以上、これらの年金受給者委員会または障害者委員会—その他の特定の利益代表集団を忘れていくわけではないが—には、コミュニティの持つ決定権を付与できないことを付け加える必要がある。それは代表制民主主義の原則に真っ向から挑戦するものであるからである。したがって現在、この種の団体は助言的およびあるいは発案的役割しか与えられていない。政治家に留保されているコミュニティの意思決定権を持つことはできないのである。

より直接的な市民の影響力を育て上げる必要性は、一九九二年当初に任命された地方民主主義に関する委員会になされ



た付託事項にも現れている。

ことにこの委員会は、地方政府の事務の処理について個々の住民により多くの発言権を与えるため、以下の措置について検討することになっている。

- ① コミュニオンにおける住民投票のより広範な利用
- ② コミュニオン議会および委員会の透明性を増大させるに可能な手段—たとえば、公聴会および委員会会議の公開—を提示する。

③ コミュニオンの住民とコミュニオンの行政部門間の接触の改善についての可能な方策—たとえば、サービスに関する市民の質問および市民事務所あるいは情報センターの開設の形—を挙げ、説明する。

④ 地方政府の活動に関係する人々が、ことに高齢者や障害者に対する介護サービスに関して、それらの活動に働きかけ、そして参加することができるようにする手段について検討し、そして勧告する。

地方民主主義を強化する一つの途は住民が強く望み、そして経済的だからということではなく、可能な場合においてコミュニオンを分割することである。地方民主主義に関する委員

会は、コミュニオンの分割が及ぼした全般的な影響について研究を行うことになっている。これに関して、コミュニオンの分割の規定および手続きについて分析し、そして、分割することとに正当性があると判断される場合、将来においてコミュニオンの分割を促進することができる改正案を提案することになっている。

#### 5、一九七九年以降のコミュニオンの分割

一九七四年の大規模な自治体の境界変更以降、七つのコミュニオンが分割により生まれ、スウェーデンのコミュニオンは二八六へと増加した。一九九二年一月に政府は一九九五年一月一日からさらに一つのコミュニオンの新設を議決した。

境界変更に関する議案と議決は、わずか一、二の例外があるものの、中小規模のコミュニオンに関連したものであった。

この分割については、体系的な評価はされていないが、分割前後の関係コミュニオンの公選代表および地方政府職員の態度調査では、分割はいずれにしても、地方民主主義にとつては、役立ったことを示していた。他方、財政面についてはなかなか難しいものがあった。

現在、コミュニティの分割は、広範な関心を集めてはいない。それはそれ自体が一九七〇年代初期の境界変更が確立された制度の一部となっていることを意味しているからである。

## 6、一九七四年の境界変更に関する展望

一九七〇年代の広範にわたるコミュニティの合併に伴い、地方府民主主義の無力化についての強い懸念の声が起こった。

一九七四年の境界変更についての科学的評価の結果は、その調査に携わった者自身の言葉によれば「意外によいもの」であった。地方民主主義は実際に、まったく様子を変えたが、それは急速に新しい状況に順応し、全般的に調子よく機能していると思われた。地方政府民主主義は国レベルの代表制民主主義により似たものに成長した。ところが、小規模の、改革前のコミュニティにおける政治生活は、政党政治とはほとんど縁がなく、政党はいまや、より目立った役割を持つようとするようになった。さらに、新しいコミュニティの住民は情報伝達はよく行われ、従来に比べて地方の問題により関心を持ち、そしてより活動的となっている。

こうしたことからさらに、スウェーデンが自治体の境界変

更の問題につねに含まれている、能率と民主主義との間の相克を解決する方式を考え出せたかどうか、という問題が問われることになる。

今日の論議から判断すると、その構図は非常に明るいものであるとは言いにくい。能率と民主主義との間の矛盾は、今日のわれわれに非常に関わっている。ただ一つ言えることはこの言葉の意味は変わっているということである。

一九六〇年代の議論では、この言葉は特別の意味を持っていた。能率はことに、公共部門の制約の中で、そして短い時間の中において新しい福祉の形態を作り上げていく可能性に関わるものであった。ちょうど中小企業が産業の集中過程によって圧倒されたと同様に、小規模のコミュニティは大規模な力のあるコミュニティに合併されるのは不可欠なことを考えられた。「民主主義」は本質的にすべての点で政治的民主主義と不可欠の関係において言及されていたのである。

調査者が述べたことは、直接民主主義と人的接触の要素が特徴的であった、小規模の農村コミュニティの政治生活から現代的な国および大規模な都市や町においてだけ存在していた代表制民主政治形態へ移行したということであった。

市民がより知識を持ち、関心を持ち、そして活動的になっていったという調査員の判断に反対する理由はない。これと類似の調査結果が他の調査からも現れている。他方、調査結果では、こうした動向は合併からもたらされたということを示明していない。

市民参加における変化はまた、他の国においても実証されていないし、自治体の境界変更がまったく行われなくても起こりうるものであった。科学的に言えば、地方政府の境界変更と市民参加の変化との間の関係について確定的な結論を出すことは、極めて危険なことである。

今日、「能率」と「民主主義」という用語の意味は変化している。「能率」はもはや、コミュニティが自ら新たな任務を課する能力に関わるものとはなっていない。節約と支出削減の現代は、既存のコミュニティの事業についての生産性に焦点を当てるようになってきた。

現在試験的に行われている新しい事業形態では、サービスはすべてコミュニケーションの政治組織とは独立した組織によって実際に生産されることを意味している。「民主主義」はもはや、政治家や政党のパイプを通じて行われる市民の影響力だけを

意味するものではなくなってきた。この概念はまた、市民各自が用いる選択権も含められるように拡大されている。こうして関心の中心は、競争といくつかの種類の代替方式の利用可能性に移ってきている。

したがって、能率と民主主義の調和の問題は決して消滅した訳ではないが、一部に新しい意味合いが出てきている。このことは、自治体の境界変更問題を背後に押しやることになった。民間の事業および独立したサービス生産組織に対して、境界変更を当てはめた場合、領域はもはや決定的な意味を持たなくなっている。小規模のコミュニティでさえも、新しい組織形態にとって中心となる「購入の役割」を設けることができるだろう。

現在、コミュニティの事務と組織面について見る限りでは、地方政府の境界変更はある意味においては不必要と断言することができよう。

しかし、こうした意見は仮説的であり、また、時代錯誤的である。現在進行中の組織改革は、現在の規模を達成したコミュニティに中心が置かれている。恐らく福祉社会は、地方政府の徹底した構造的合理化なくしては進展しなかったと思わ

れる。一九五〇年代と一九六〇年代において、福祉政策の目標達成について、代わるべき方法があったかどうかということは、歴史的考察の課題となるに違いない。それはそれ自体に関心を持たなければできない、知的な試練である。

参考文献

〔公的出版物〕

SOU 1975: 41 Kommunal Demokrati

SOU 1982: 5 De förtroendevalda i kommuner och landsting

SOU 1985: 28 Aktivt folkstyre i kommuner och landsting

SOU 1985: 29 Principer för ny kommunallag

その他

Strömberg-Westerståhl: Strömberg Lars and Westerståhl

Jörgen: De nya kommunerna. Stockholm 1983.

二、スウェーデンがフリー・コミュニティになったとき  
—規制緩和と分権化の一〇年間の経験—

1、はじめに

事実、一九七四年の自治体境界の変更は、やがて国、県、コミュニティ間の権限配分の議論をもたらすことになった。コミュニティは大幅な分権化に対する強い希望を表明した。そしてこの希望は一九七四年、すなわち社会民主党がもっぱら分権化の進行を促進させるため、地方自治省を設立した年において叶えられ始めた。一九七〇年代の終わりにはいくつかの限定的な分権化改革が導入された。

一九八二年社会民主党の政権復帰（スウェーデンでは、一九七六年から一九八二年の間は、非社会主義政権であった）に伴い、地方自治省は行政省に改組された。新しい省には、公共部門の組織と事務手続の改革が主要任務として与えられた。進行中の国の行政部門の規制緩和および国からコミュニティへの事務の移管は、行政省の最重点的任務となった。

一九八〇年代および一九九〇年代初期には、いくつかの重

要な規制緩和と分権化改革がもたらされた。その目的はコミュニティの組織的、財政的自由を増大させることにあった。

この小論の目的は、過去一〇年間におけるスウェーデンの国とコミュニティとの間の関係における最も重要な変化を述べ、そしてそれらの変化をもたらした理由について、説明しようとするものである。そして最後に、国とコミュニティ間の関係の変化の結果について簡単に述べるつもりである。

## 2、フリー・コミュニティの実験

一九八三年において、スウェーデン北部のブレックケ市と協同作業をしていた調査グループは、「フリー・コミュニティ」(以下、FCとする)の実験に着手することを提起した。その目的は、コミュニティが国の一定の規制から除外される場合、どのようなことになるかを見定めることにあったと思われる。コミュニティがその内部組織を変更する自由は、この実験の重要な部分であった。

この勧告は、新しく任命された行政大臣ボ・ホルムベリによって十分に受け入れられたが、彼はこの実験計画にはこのほかの自治体をも加えるべきであると考えた。実験計画は次

の三つの重要な点、すなわち、すべてのコミュニティを同様に扱わないことの合憲性、実験にはなにを含めるべきか、どのコミュニティが実験に参加すべきか、という点について問題を提起した。

しかしFCの実験は、国会において特別法が制定されるなら、憲法上可能であることがやがて明らかとなった。実験参加のコミュニティの選定について、国全体としての関心は実際に非常に高かった。当初には、約五〇のコミュニティが実験参加の申請をした。

国会において大多数の支持を受けた政府法案には一般的に説明すると以下のような実験分野を含んでいた。

○ 現行の自治体業務  
自治体業務の能率的遂行を妨げる国の規制からの除外。コミュニティの委員会および自治体の部門別組織をなくし、そして国の補助金をより弾力的に充当できるということがとくに定められている。

○ 地方公共部門  
コミュニティと県との間、ならびにコミュニティと国の機関との間のよりよい協力の手順の開発。

○新しい公共業務

組織および活動の両面について、一般に通用し、しかも革新的な思考を追求する。

中心的目的は、「実質的に地方自治を拡大する可能性を追求する」ことと規定されていた。実験の制限は、平等なサービス水準、社会サービスの公正な配分、市民生活および健康保護、特別の弱者に対する保護、法に基づく保障および国民経済に関する基本原則を侵さないこと、という表現形式で規定されていた。しかし、これらの制限については行政大臣によって次のような見解が示された。

「実験活動に対して定められた制限は、国の規制の必要性および種々の形態についての大胆で革新的な政策に対する障害として解釈されてはならない。これは国家によって判断され、評価された実験であるという、まさにその理由により、実験に参加する自治体に対しては、比較的に大幅な自由を認めるべきである」

実験は一九八四―八八年にかけて行われることになった。そして実際に九つのコミュニティ (Varberg, Gnosjö, Örebro, Bräcke, Haninge, Helsingborg, Sandviken, Tyres,

Äle) が、四つの県 (Göteborg, Bohus, Jämtland, Örebro) と共に実験参加の自治体として選ばれた。定めとしては、規制除外はすべてのFCに与えられるもので、どの自治体から申請が出されたかということに関係なく、与えられるものであった。

この政策決定はまた、スウェーデン以外の国々からも大きな関心を引き起こした。FCの実験は、デンマーク、ノルウェーそしてフィンランドで行われることになった。

一九八八年春、国会はFCの実験を一九九一年まで延長し、そしてほかのコミュニティと県がこの実験に参加する機会を与える決定を行った。一九九二年一月の実験終了までに三八のコミュニティと四県が参加した。

一九八四―八五年の実験第一期において政府は二八四件の国の規制除外申請を受け付けた。そのうち、約三分の一以上は学校教育、計画及び都市開発、保健サービスおよび医療に関するものであった。

申請の三分の一以上が、実験活動に関する決定に至った。さらに三分の一以上がそれらの申請が規則の改正を必要としないか、あるいはその他のFC実験以外の一般的規則の改正

の手段により実行できるものである、ということでも承認された。全体で申請の四分の三のFC実験が受け入れられたわけである。

一九八八―一九一年の実験の後半期において、さらに一五程度の各種の規制除外の申請が出された。それらのすべては政府から承認されることになった。

国の規制除外の申請のうち一番多かったのは教育に関するものであった。規制除外の申請が相当数あったことは、FCの実験が始まったときは、学校教育が非常に細かな規制に服していたことを示していた。この部門の実験活動では、とくに国の補助金のより弾力的な利用、学校経営組織の大幅な自由、学校職員に対するコミュニケーションの責任の増大が目的とされていた。

義務教育、および上級中等教育、並びにコミュニケーションの成人教育に対する国とコミュニケーションとの間の責任の分担の変更を行う一九九〇年秋の国会の政策変更は、FC実験の中で与えられていた諸々の規制除外の根拠となるものを、ほとんど取り除いた。新しい規定は、コミュニケーションに学校経営を組織する大幅な自由を与えるとともに、詳細に用途を指定していた国の

補助金を一般的財政援助交付金に転換させた。

計画および建築の分野においては、FCの希望の大半は、新計画・建築法の制定により受け入れられた。一九八七年半ばに施行されたこの法律は、国の規制の機関を大幅に簡素化し、近代化した。

保健サービス、医療および社会福祉は、規制除外の申請の数の点では、三番目に大きい分野である。

若干のコミュニケーションにおいては、実験活動は第一次医療をコミュニケーションの責任とする実験活動が行われた。特別法の成立により、自治体の合同機関（地方連合）を通じてエストアースンド市とヤムトラント県との協力が促進された。Brunflo計画は、同一の地域、即ち、住民の数が六、〇〇〇人以上のコミュニケーションの一部地域における、すべての社会サービスと一次医療に対する単一の受任者および管理部門の下での協力を基礎としている。

特別法はまた、Kopparberg 県が新しい保健・医療組織を設けることができるようにした。それはたとえば、県が医療サービスの責任を専門の地方委員会に委任する大幅な自由を与えられ、その委員がまた行政部門の長に一定の権限を委任

することができるようになった結果である。

保健、医療サービス部門におけるその他の実験活動は、たとえば、患者に対する均一の料金、および地区看護婦の処方箋作成の権利が含まれている。

保育の分野では、FCは個人または団体に對する就学前教育もしくは余暇センター事業の経営の許可について、県行政委員会に代わって行うことが認められた。

ホームヘルプ・サービスについては、多くのコミュニンが国の補助金に伴う一定の規制から除外され、それによって洗濯、清掃および買物などのサービスを外部委託に出すことを可能にした。

FCの実験は、実際には総合的な科学的評価の対象とされたことは、まったくなかったが、一九九〇年一二月には、政府はFCの実験から生じる経験に関する簡単な報告を作成する特別調査員を任命した。一九九一年に調査員は三分冊の報告書を提出した。

これはFCの実験についての政治的評価、および一九九一年秋に国会において制定された、実験の一部継続のための政府法案の提出の基礎となった。

国会の最終評価は政府法案に関する国会での討議を経て一九九一年秋に発表された。これは、実質的にはFCの実験の最終的評価となった。一九八四年以降に進められている大半の実験活動は、実験期間中にすべてのコミュニンと県に適用される全般的な法改正を行うことによって承継された。全般的改正の最も重要なものには、新地方自治法が含まれている。この法律は一九九二年一月に施行され、すべてのコミュニンに自らの組織を選ぶ権利を与えることになった。

政府の評価では、FCの実験は地方自治体業務の発展、および改善において重要な役割を果たし、また、革新的思考と再評価に貢献した。したがって、政府が考えているように、実験方式はまた将来において、組織の変革および各行政機関の任務の配分を促進し、そしてテストする手段として用いるべきである。

政府は、FC実験の分析において、実験計画は計画から、徐々に恒久的に進行する発展的作業過程の重要な部分に変わってきている、と述べている。政府はまた、FCの実験を通じて生まれた変革の環境は計画、建築、労働市場および学校教育、さらには環境政策の分野においても、改革の同時的導



入を可能とさせるのに大きく貢献した、と信じている。

### 3、新地方自治法

戦後において、スウェーデン地方自治法については、一九五三年、一九七七年、一九九一年の三回の改正があった。一九五三年と七七年の改正は、それぞれの年に行われたコミュニケーションの境界の改定によって必要とされた、自治体の組織改革を促進させるために行われた。

他方、一九九二年施行の地方自治法は、主として、必要とされる自治体の行政の合理化、および革新を可能にさせることを目的としていた。FCの実験の経験は、この法律の内容、とくに、コミュニケーションの委員会の組織を定める規定について大きな影響を与えた。政府は一九八四年に、すでに新しい地方自治法の法案作成を始めることを決定し、その任務を国会の民主主義に関する勧告委員会に委ねた。自治体の代表はその委員会において影響力を与えるのに非常な努力をし、その結果、その勧告にはコミュニケーションがその委員会組織を決定するに当り、非常に大幅な裁量権が与えられることが含まれることになった。

一九八八年、国会は、国会における各政党の代表は、新しい地方自治法の起草に参加することができるようにすべきである、ということ宣言した。

政府はそこで国会委員会を任命し、その作業を行わせることにし、最終報告が、一九九〇年四月に提出された。

地方自治立法委員会の報告における法案で一番議論を引き起こしたのは、コミュニケーションの委員会組織に関するものであった。その理由は、委員会は当時進行中のFCの実験に関して、コミュニケーションの組織についての全般的自由に関してどのような提案もしていなかったからである。国会議員は、地方自治立法委員会において比較的強力であった。このことは、恐らくこの問題に関するこの委員会の立場を説明するのに役立つと思う。

FCの実験の結果が明らかとなるまで、組織の全般的自由の導入を延期するという委員会の勧告は、コミュニケーションからは非常に評判が悪かった。そこで一九九〇年の秋に新地方自治法作業が始まったとき、政府は一九八五年に民主主義に関する勧告委員会が勧告した、全般的な組織の自由を実行するに当って、コミュニケーションからの非常な圧力を受けることにな

った。この組織自由に向けられたコミュニケーションの反対の主なものは、各種分野の利益集団の代表からのものであった。

もっとも強力な反対は、環境保護派の代表からの反対であった。環境および保健の特別委員会は、すべてのコミュニケーションにとっては、もはや必置とすべきではないという案は、公衆保健関係職員の専門家団体にちょっとした騒ぎを巻き起こした。環境大臣もまず第一にこの案に反対した。

社会サービスおよび学校に関しては、国会はすでに特別に社会福祉委員会および地方教育庁をすべてのコミュニケーションに必置とする規定の廃止を決定していた。この廃止は、コミュニケーションに、これらの分野における新しい任務を配分する重大な改革と関連してもたらされた。一九八七年に政府のこうした廃止案を提案したとき、社会サービスおよび学校教育の必置委員会を廃止することに対する国会の反対は、非常に強力なものとなった。

それから三、四年後の今日、その態度は変わった。FCの実験からもたらされた経験、とくにコミュニケーションの特別委員会の規定からの除外を含む経験は、こうした態度の変化をもたらすのに重要な役割を果たしたと信じている。

最後に、政府はその地方自治法案において、コミュニケーションおよび執行委員会にその政治的組織を作る完全な自由を与えることを提案した。しかし、この法律が建築部門および環境保護に適用される場合、主として法的保護の観点から一定の制限が付けられた。

法案は、左翼党および緑の党の反対だけで、国会を通過した。

本書執筆時（一九九二年当初）においては、コミュニケーションは新たに与えられた組織の自由を幅広く利用したことは、すでに明らかであり、多くの創造的な要素を持った広範にわたる大規模な変革の過程が進行中である。

新地方自治法は各部門の利害に対する全体的立場の勝利であると、ためらうことなく言うことができる。

組織の全般的自由化案は、一九八五年にコミュニケーションが支配的な民主主義勧告委員会によって提出された。そこから国会が自らその法案を提案できるようになるまでには、約六年の年月が経過した。その間、多くのFCが彼等自身の組織を選ぶ自由が与えられ、一〇以上のコミュニケーションがFCになったとき、後戻りができないようになっていた。地方自治立法委員

会の日和見的态度は、コミュニオンからの強力な抗議を引き起こすことになり、そこで政府は一九八五年にすでに発議されていた案を採用した。

政府法案はまたコミュニオンを悩ませている深刻化する財政難との関連において見る必要がある。政府がコミュニオンに対して能率改善および支出削減を求めているとき、コミュニオンは有効に働いていると判断した、国の細部にわたる規制制度を維持することはまったく不可能なことであった。

実際、こうした背景で規制除外およびより大幅な自治体の自由が新地方自治法全体の基調となった。しかし、この自由はるか遠くに持ち去られている、と訴える批判的意見も聞こえてくる。

#### 4、新国家財源措置制度

国の補助金制度は、地方財政において不可欠の役割を果たしており、それはコミュニオンの収入の四分の一に相当している。

実際に一〇〇種以上の国家の補助金がある。それらのうちのわずか一五％―主として、租税平衡交付金―が、一般的性

格の補助金である。そのうちの最大のものは、教育、老人保護、医療および保育に対して支払われている。

一九八八年にスウェーデン自治体連合は、国家財源措置制度の見直しを求めた。二年後に、「我が家の主人公」という題の下に、勧告（複数）が提出された。これらの勧告は、現行の国家財源措置制度に代わって、一般的補助金制度に置き換えることを盛り込んでいた。自治体連合は、その改革の必要性として以下の点を挙げていた。

- ①自治体活動について、国が細かい統制を行う必要は、増大する自治体サービスの要求に対応するにつれて、減少してきている。
- ②国、自治体ともに、目的および予算の枠による行政の導入は、規制緩和された国の財源措置制度を前提にしている。
- ③財源の効率的運用には、セクショナリズムの運用に代わって、それらの自由な運用と根本的対策を求めている。
- ④一般的補助金制度は、主要な国の政策目的の枠内で、重点をコミュニオンのレベルに移すことにより、地方自治を強化することになるだろう。
- ⑤用途を指定された財源措置制度は、行政的には重荷である。

る。

自治体連合の一般的補助金の提案は、国会で全員の承認を受けた。

自治体連合がその案を提出したとき、政府は国のコミューンに対する補助金を含む、地方政府における財政状態の徹底した検討を行うため、国会委員会を任命した。

後に地方自治体財政に関する委員会として知られるようになったこの委員会に対する政府の委託事項は、将来、国の補助金は一般的原則に基づいて配分されるべきであることを明確に示していた。

地方自治体財政委員会は、一九九一年一二月にその勧告を提出した。広範な政党間の一致（左翼党は反対）をもって、委員会はコミューンおよび県の活動に対するすべての使途限定の国家補助金は廃止されるべきであり、そしてその代わりに需要に関連づけられた一般補助金の一部とすべきである、という勧告を行った。租税平衡交付金を含め、全部でこれは地方自治体部門の国の総補助金額の約七五％に相当する。委員会の一般補助金の勧告はまた、労働組合および二つの自治体連合によって支持された。

その当初から、委員会内部において、国の補助金は一般的原則に従って配分されるべきであるという比較的広範な合意があった。補助金に関して一番の論議となった問題は、新しい一般補助金制度からどれを除外し、そして含めるべきであるか、ということであった。

数年前に使途指定の補助金の大半を廃止すべきである、と提案した地方自治体連合にとっては、委員会の勧告は大きな成功と言わなければならない。

委員会の勧告はまた、地方行政分野における経済開発との関係において考察されねばならない。委員会自身の分析は、一九九〇年代においては、コミューンにとって非常に厄介な状況が起こりうることを示していた。こうしたことから、委員会はコミューンに国の補助金のより自由な使用を認めることが、不可欠であると判断した。

国の財源措置制度改革のための立法は、一九九二年末に政府によって導入され、基本的にはすべての面において、地方自治体財政に関する委員会が提出した勧告に基づいていた。意見を求めるための、勧告の回覧では一般補助金の導入に対する決定的反対はまったく起こらなかったし、またそこで、

数十年にわたる大幅な規制緩和と分権化の改革が、大きな騒ぎもなく達成された。

## 5、若干の結論

FCの実験を、国の補助金制度の大幅な改革と比較することは、興味のあることである。まずFCの実験の場合、非常にその効果が限定されていたが、非常に激しい抵抗——とくに国の各省部門からの——に会った。後者の改革は、国の各省からコミュニケーションへの大幅な権限の移転に至り、しかも、抵抗は極めて限られたものとなっている。しかし、私が判断したように、過去一〇年の間にわたって、スウェーデンにおいて導入された規制緩和と分権化改革との間には、明確な関連がある。FCの実験は、はるかに徹底した改革、とくに新地方自治法、そしてそれがコミュニケーションに与える広範な組織的自由のための強力な手段、となることを証明した。

私はまた、ある程度、新地方自治法は国の財源付与制度の根本的な改革への道を整備したと信じている。

言い換えれば、スウェーデンはFCの実験が終了し、そして規制除外が一般的・組織的法案により継承されてから初め

てFCとなった。FCの実験の主たる重点は、その規制緩和と分権化に対する対応の状態にあり、その意味でさらに大きな変革に門戸を開いたのである。

経済的發展もまた、その背景の一部分となっている。伝統的に規制緩和と分権化の要求は、一般の受け入れおよび市民的参加と結びついている。しかし、一九八〇年代の終わりに経済の実態がスウェーデンにおいて、分権化と規制緩和に最も強力な刺激を与えたのである。一九九一年末に地方自治体財政に関する委員会が提出した地方自治体にとっての厳しい経済予測は、セクショナリズムの各省にとって使途限定の補助金を削減することを、ほとんど不可能なものにした。それが、財政支出にしばしばインフレ的效果を及ぼしていたのである。

さらにまた、一般補助金への移行は、コミュニケーションに対する国の補助金の全般的削減と結びついていたことを明らかにしなければならぬ。政府にとっては、そうした手段を維持することは比較的にたやすいことであった。というのは、それと同時にコミュニケーションがその受けた補助金の支出については自由に処分できる権限を与えられたからである。

## 六、規制緩和と分権化の結果

規制緩和と分権化の反対論として、しばしば用いられた一つの意見は、それらが大きな不平等をもたらすことになるということである。しかしこの意見は、スウェーデンにおける科学的研究によって支持されなかった。反対にスウェーデンのコミュニティにおける水準の平均化は、規制緩和と分権化が支配的となった以外の時期においても、ほとんどの点で見られていたことを示している。

しかし、政府と国会は国の政策目的との関係において、自治体活動の発展を跡づけるための新しい手続きを作る必要があるだろうということ、また、現在その活動は、細部にわたる使用限定の手段と特定の組織構造に関する法的要求によってはもはや支配できないことが、明らかである。こうした目的の作業は、たとえば、学校、社会サービスおよび医療において始まっている。政府はまた、社会・経済的利益と国家政策目的に関して、地方行政の分野における発展について、国会に毎年報告することを計画している。

地方行政の分野において、国が種々の追跡および評価制度

を作ることにより、コミュニティが過去一〇年間の規制緩和と分権化改革を通じて獲得した自由のいくつかを奪うのではないかと心配が表明されている。

地方自治拡大のもう一つの結果は、国が法律を通じて、一般市民に対するコミュニティの基本的責任をより明確に定めるのではないかとすることである。この種の国と地方との関係は、たとえば、市民に対する法的義務を怠っているコミュニティに対して強制力が必要であるかどうかといった多くの疑問について回答されないままである。現状がそうであるから、政府と国会は、法律を無視するコミュニティあるいはコミュニティの議員に対して、法的罰則を科する立場にはない。しかし最近、法的決定に従わない自治体あるいは議員に対して、強制制度を設けるための委員会を任命した。

地方政府の立場からの大きな問題は、規制緩和と分権化がどの程度財源の使用における地方の影響力および能率を高めることになるかということに関わるものである。地方自治の推進が財源の効率的運用にとって非常に重要性を持つことを大きく示唆している。

好景気の時期における比較的豊富な国の補助金のお陰で、

スウェーデンのコミュニティは非常に高い水準の自治体サービスを築き上げてきた。一九九〇年代における景気の後退は、学校、保育事業、老人に対する保護事業、医療の再構築を要求することになろう。こうした状況である以上、規制緩和は新しくより経済的な政策の展開にとって、必要な前提条件となるだろう。

現在導入されている規制緩和と分権化の改革は、歴史に照らして絶対に必要なであると信じている。その他の要素は自治体活動の発展における重要な原動力となると思われる。たとえば、市場志向および国際化は、変革の中心力として規制緩和および分権化に取って代わることになるだろう。

こうした将来の展望においては、FCの実験は幾分革命的な過程における最初の暫定的な手段として注目されている。一九九〇年代末のコミュニティはおそらく、一九八〇年代初期のコミュニティと共通する点は極めて少ないだろう。従来型の国家の統制は大部分博物館入りし、そしてそれに代わって他の要素が、地方行政における発展を支配してきた。

## 参考文献

スウェーデン地方自治の新動向

〔公的出版物〕

SOU 1985 : 29 Principer för ny kommunallag

SOU 1990 : 24 Ny kommunallag

SOU 1991 : 25 Frikommunförsoket-Erfarenheter av försök  
ken med en friare nämndorganisation

SOU 1991 : 68 Frikommunförsoket-Erfarenheter av försök-  
ken med avsteg från statlig reglering m. m.

SOU 1991 : 69 (SOU 1991 : 68の特別補遺)

SOU 1991 : 98 Kommunalekonomi i samhällsekonomisk  
balans-statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya  
samarbetsformer

提出政府法案1983/84 : 152

Försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse

提出政府法案1990/91 : 117

Ny kommunallag

提出政府法案1991/92 : 13

Frikommunförsoket

〔その他〕

Gidlund, 1986: Gidlund Janerik: Fria ämbetsverk eller  
självständiga kommuner.

Strategier för morgondagens offentliga sektor. Uppsala  
1986.

Kommunförbundet, 1989: Bestämna i eget hus. stats-bidragssystem för bättre utjämning och större kommunal frihet. Kommunförbundet 1989. Magnusson, Häkan and Stjernquist, Nils.  
Den kommunala självstyresen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna. DS 1988: 26.

### 三、地方福祉制度の市場志向

—各種のスウェーデン方式とその経験—

#### はじめに

急速な社会的変化が、つねに自治体活動の新しい条件を作り出している。

スウェーデンにおける低経済成長率および公共支出制限の決定により、市民のサービスに対する要求はもはや追加財源手段によっては満たされなくなっている。事業の再評価、合理化および能率改善は、一九九〇年代におけるすべての自治体活動の不可欠な課題となっている。

コミュニティがその活動をより市場志向的なものとするこ

により、新しい経済的状况に対応しようとしていることが段々と明らかになってきた。

たとえば、自治体のサービスを顧客—履行者方式にしたがつて分けられ、そこで公選代表は、なにをどのような条件においてなすべきかについて討議する義務を負い、他方、コミュニティまたはその他の履行部門は、サービスの生産に責任を持つという顧客—履行者方式がますます一般的となつてきている。それと同時に自治体業務は競争に直面しなければならなくなり、ある種の自治体サービスについては、市民の要求と支払能力によって判断されるようになってきている。また、その財源をより効率的に利用するため、管理者と職員に対する誘引として種々のサービス生産部門間の費用と質の比較を行うことが、ますます一般的となつてきている。

他面では、公共部門内において定められる勤務条件、業務組織および権限は、ますます民間企業の経験を反映する傾向にある。

こうした地方自治体業務の市場志向にもかかわらず、スウェーデンにおいては、保育、老人保護、教育および医療サービスといった中央管轄の福祉の分野については、平等に資金



が管理され、民主的に統制される必要があるという一般的な政治的合意がある。したがって、現在の市場志向の過程は、主として一般的な福祉政策の枠内において新しい組織・運営の仕組みを開発することに関わっている。しかしこのことは、市場志向が個別的にどの程度取り入れられるかについての議論を妨げるものではない。

批判者は、地方行政部門の市場志向はそれが行き過ぎる場合、一般的な福祉政策の基本原則、すなわち、個々の必要に応じる重要な社会サービスの配分を損ねることになるだろう、ということを主張している。

## 2、どのような変化が起こっているか—そしてその変化の

### 要因は何か

自治体の活動において、現在起こっている変革の主な要因となっているものは

- より高い能率
- セクシヨナリズム的思考の転換と専門別組織の統合化
- 一般市民に対するより多くのサービスの提供
- 民主主義の徹底化

スウェーデン地方自治の新動向

—新しい法制度  
である。

### 〔より高い能率〕

自治体サービスの能率向上に対する要求は、地方行政における改革を進める大きな理由となっている。

一九八〇年代は、自治体発展の動向変化をもたらした。この時代は、それ以前の急速な経済成長から、年間一—二%の緩やかな成長率に道を譲った。後の一九九〇年代の予測では、もし大幅な成長が続くなら、自治体予算における巨額の歳入欠陥が生じることになるだろうことを示している。財源の効率的な自由運用ができなければ、恐らく大幅な支出削減がもたらされるだろう。

現在進行中の多くの改革は、自治体財政の不均衡を緩和することを目的としている。

### 〔セクシヨナリズム的思考の転換と専門別組織の統合化〕

多くのコミュニケーションは、その組織構造について賢明な選択の方向をとっていると考えている。

したがって、一つの一貫した変革の過程にするには、事務組織の専門部門化をより少なくすることである。多くのコミ

ューンは、広範にわたる事務権限をもった任務を導入しようとしている。

多くのコミュニオンはまた現在、従来は部門別事業であったものを統合しようとしている。たとえば、児童福祉、義務教育、余暇センターおよび青少年センターの各部門を統合することである。

もう一つの統合の試みは、多くのコミュニオンがそのサービス生産のすべての組織を単一の複合組織にしようとしていることである。

#### 〔一般市民に対するより多くのサービス提供〕

種々の態度調査によれば、あらゆる基本的な点で地方自治体は一般市民に評価されている。図書館活動、学校教育、医療、文化活動および自治体の余暇活動は、最も高く評価されている。他方、児童保護、社会福祉および老人に対する介護サービスは他のサービスよりは批判の対象となっている。

改革を進める一つの重要な目的は一般市民に対するサービスの改善にある。このことは種々の方法、たとえば、委員会および役所の組織を一連の達成目標により方向づけたものとするで行われている。

もう一つの方式は、コミュニオンのサービスのすべての活動を地理的行政単位に行わせることである。

第三の方式は、コミュニオンの住民とコミュニオンとの「接触の場」を一つの単一の場所―市民事務所あるいは、コミュニオン支所の一つ―に集中することである。

#### 〔民主主義の徹底化〕

多くのコミュニオンは、政治活動をより興味のあるものにするにより、議員の役割を種々の方法で改革しようとしている。新しい実行手段は地方議員の服務条件の改善を目指している。

たとえば過去十年間において、意思決定権をより市民に近づけさせるため、自治体の意思決定をコミュニオンの特別の分區委員会 (sub-municipal committees) に移転する試みがなされた。

#### 〔新しい法制度〕

以前の法律はコミュニオンが委員会組織についてそれぞれの事情に応じたものにするには、ほとんど選択の余地を与えていなかった。こうした政治組織についての厳格な規制により、行政および生産的組織を変化する状況に応じて構築す

ることができなかつた。

一九八四年フリー・コミュニケーション法の制定は、専門的社会福祉委員会、建築委員会および地方教育委員会の設置義務から解放される機会を提供した。一九九一年末現在で、三七のコミュニティと四県がFCの実験に参加した。

一九九二年に制定された新地方自治法は、すべてのコミュニケーションに執行委員会と選挙管理委員会の設置を義務づけた以外は、前に規定されていた専門委員会の設置義務を削除した。

これらの法律の改正は、コミュニケーションに彼等の好む形で政治組織を組み立てることができるようにし、そしてそれによつて、改革の進行を促進するのに大きな貢献をした。

#### 〔改革過程の中心的方向〕

企業から得た刺激と知恵は、「公式的思考様式」の地方自治体の行政に徐々に浸透してきており、能率、指導力、経営にますます大きな関心が払われるようになってきている。現在進められている市場志向は、種々の目的を持っている。すなわち、

—公共団体から政治的企業へ。

—顧客対応の生産。

—より優れた経営。

#### 〔公共団体から政治的企業へ〕

もともとコミュニティは、市民の構成員を基盤にした団体であった。政治家であることは、その自らの資格および他の市民から示された信託の上に築かれた名誉ある任務であった。これらの団体を率いることは、第一義的な実際の日常的仕事であった。

第一次大戦後、地方行政の拡大に伴い、状況は変化した。地方選挙は普通選挙に基づいて行われ、コミュニティは政治的に統制される地方団体に発展し、地方自治体職員の執行組織ができた。第二次世界大戦以来、コミュニティの一つには、その職員層の大幅な増大により、ますます政治的企業に発展していった。それは次のような図式となる。

公共団体↓公権力団体↓政治的企業

政治的企業においては、公選代表者は取締役会の一員と自治体会社の所有者のためのスポークスマンの役割を持っている。監査役の役割もまた、政治的企業においてはますます際だってくる。

コミュニティの住民は、以前にまして要求する消費者、顧客

となってきた。前にはお役所式として特徴づけられていた組織が各種のサービス生産の組織に変えられている。新地方自治法は統合整理された自治体会計制度を求めている。言い換えれば、コミュニティは年に一度は、会社、財団および事業組合の所有権を含め、それらの全般的活動についての報告を提出することを義務づけている。

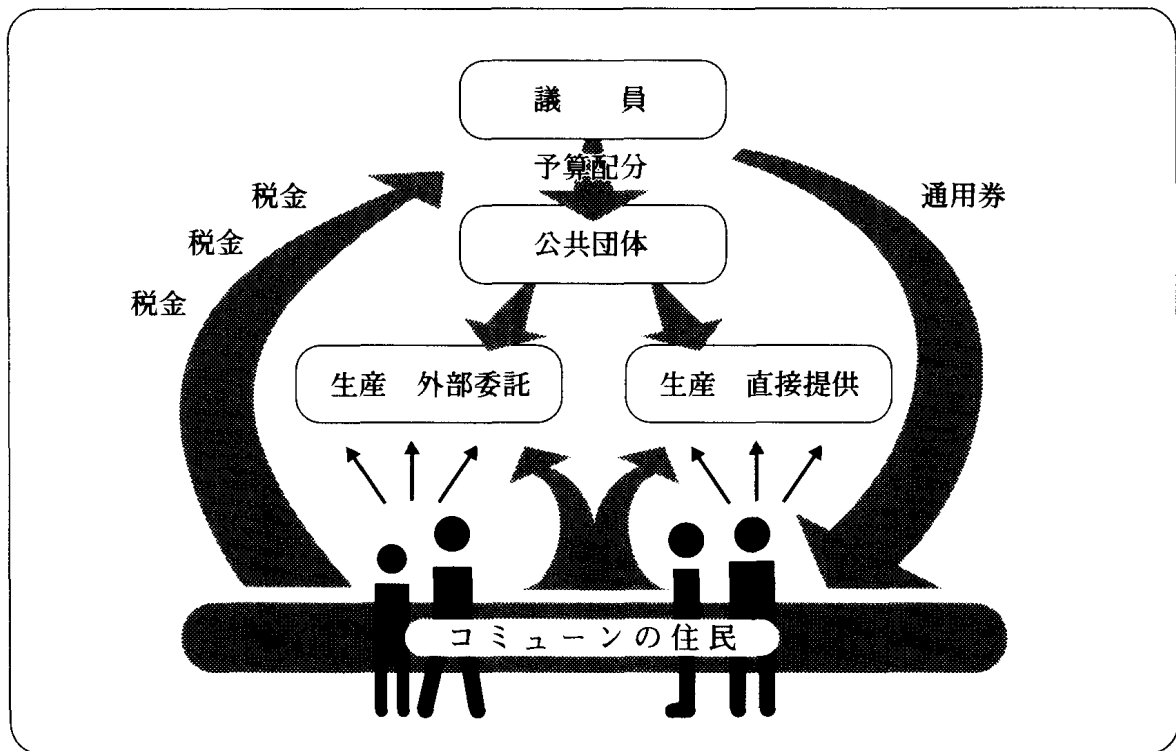
〔顧客対応の生産〕

市場志向の発展の一つの結果は、コミュニティがその業務を種々の方法で目的業務群にまとめたことであった。

コミュニティの組織は、顧客および消費者としての自治体住民との関りから作り上げられている。目的業務群志向の一事例として、児童保護施設と義務教育を単一の委員会と行政部門の下に統合することが挙げられる。この組織の中では、児童および青少年は一つの中心的目的業務群である。

起こっている変化はまた、サービス生産者としてのコミュニティと外部のサービス供給者との間の競争が増大していることである。こうした進展は、自治体のサービス生産に参画しようとする新たな事業者に対して市場を開拓する効果を持っている。

図1 伝統的自治体サービス提供形態



〔伝統的方式〕

自治体サービス提供の伝統的形態は、図1のように図示される。

コミュニティの住民は税金を支払い、そしてそれがコミュニティの収入として、直接あるいは間接にコミュニティに引き渡される。政治家は種々の方法で行政部門に財源を配分し、そこでサービスの生産に責任を持つことになる。それはコミュニティ行政部門自身により、あるいは外部の供給者および生産者を通じ、生産をすることができる。

コミュニティの住民には、種々の方法でこれらのサービスが提供される。この方式は、顧客すなわちコミュニティの住民にとっては比較的わずかの自由しかないことを意味している。サービスの外部生産者および自治体の生産部門共に市場においては相当程度の独占的地位を持っている。

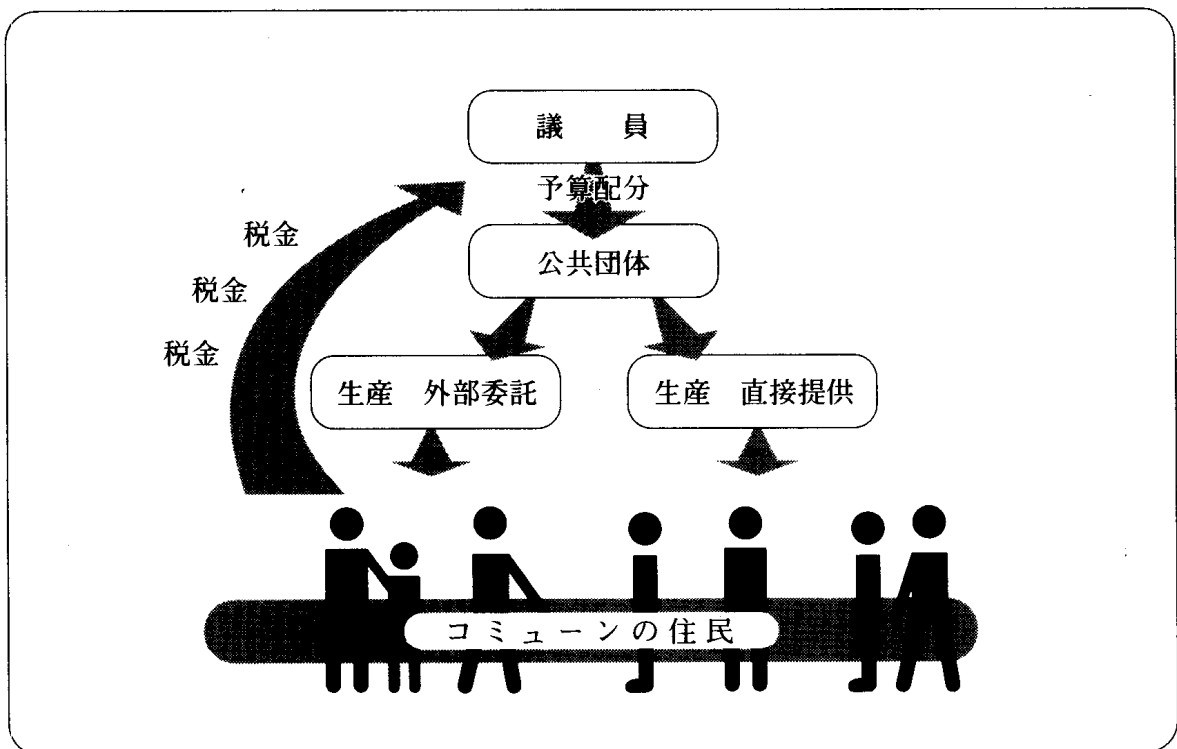
現実にサービス生産の地位を取得する場合、その大部分は作られた競争状態であるといえる。コミュニティの住民の立場から見れば、この方式が意味する競争には限界がある。

〔自由選択方式〕

多くのコミュニティは現在、住民の自由選択の幅を拡大する

スウェーデン地方自治の新動向

図2 自治体サービスの自由選択の形態



ことを主張している。この意見は、第一に学校教育と保育施設に関わるものであり、ある場合には、それはまた、老人に対する保護対策の一部が含まれている。

この方式の場合、コミュニティの住民は通常の方法で税金を納める。可能かつ適切な場合において、住民は小切手あるいはなんらかの形の通用券を受け取る。このことは、コミュニティの住民にその求めるサービスの生産者を選ぶことを可能にさせる。住民とサービス生産者との間で合意が成立する場合、生産者が通用券を受け取り、そこでコミュニティによって現金化される(図2)。

この方式を検討しているコミュニティは、住民により選択の自由を与えるものであると主張する。この方式はまだそれほど多くのコミュニティにおいては試みられていない。

この種の組織は、時として「部分的民営化」と呼ばれている。そこではコミュニティは、その活動の大部分について、依然として財政上の負担をしている。実際のサービス購入の役割はコミュニティの住民に移されている。したがって、顧客とサービス生産者との間には契約関係がある。

この方式におけるコミュニティの主な役割は住民の要求と必

要を賄うに十分な能力があることを保証することである。さらにコミュニティは、サービス生産者が提供するサービスの質の向上に大きな責任を負うことになる。恐らくコミュニティは、適切なサービス供給者の認可について責任を持つべきと思われる。

この方式を取る可能性のある事例として、学校、老人介護サービスおよび保育がある。

#### 〔より優れた経営〕

スウェーデンおよびその他の国において、公共部門は「経営革命」の過程にある。これは政治的リーダーシップとコミュニティの行政運営双方に関わっている。

多くのコミュニティは、外部のリーダーシップ・コンサルタントの助けを得てリーダーシップの開発に努めている。多くのコミュニティは、行政長から教頭、スポーツ会館管理者、保育所所長に至る組織の全体に当てはまるリーダーシップの基礎概念を作ろうとしている。

コミュニティにおける新しい政治的リーダーシップについて、大きな期待がかけられている。新しい政治的役割は、今までの政党と公選議員の伝統的な関係とは違っている。以前は、

その任務はコミュニティ住民の要求や必要を聞いて回り、そこでコミュニティのサービスがこうした要望に応じて計画されたものであることを確かめることにあった。

今日、リーダーシップの要望が高まるにつれ、政治の側においてはますますコミュニティの組織の能率化、合理化の動向に関心を持つ傾向にある。

### 3、公選代表と専門別組織間の権限配分の明確化

新地方自治法は、コミュニティに自らの組織形態を定める、広範な自由を与えている

現在、基本的にはコミュニティにおいては、次の三つの異なる組織形態がある。

- 部門別形態
- 地域別形態
- 機能別形態

部門別形態は伝統的な形態ではあるが、この形態による運営をとっているコミュニティにおいても、大幅な変化が起こっている。最も一般的な変化は、委員会および行政部門、たとえば児童・青少年といった専門別の各種委員会と行政部門を

目標業務群に関連する組織に統合させることである。

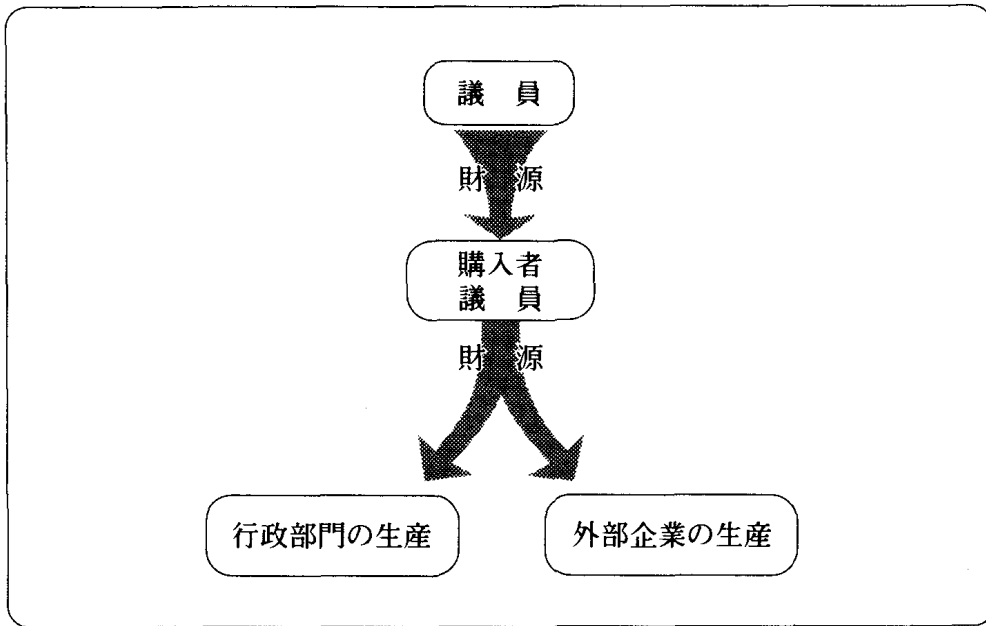
一九八〇年代において、いくつかのコミュニティが、各種の業務を限定された地域について管轄する委員会および機関の下に統合する地域的組織を導入した。最近どちらかというところ、コミュニティにおいては地域的組織を放棄している傾向がある。現在（一九九二年）、二二のコミュニティがなんらかの形の分権化組織を持ち、そのうち、一四がすべての事務を扱う分権化委員会組織をもっている。

一九八〇年代には、多くのコミュニティが内部的業務委託に着手した。この形態は自治体の行政部門を、購入者と提供者に分けることを意味していた。この組織形態は技術的部門、および「ソフト」の部門においても、一般的に取り入れられており、サービス購入者と提供者の分離の原則は、徐々に普及している。

ここで行われることは、自治体の中央が、たとえば保育業務を保育所に、老人に対する介護業務を介護業務施設に対して発注することである。そこではサービス生産量と質的条件が、特別契約に定められることになる。

今日では、こうしたサービス購入者の管理方式が、もっと

図3 自治体サービスの購入・提供方式



も一般的に採用されており、少なくとも八〇から九〇のコミ  
ューンが大なり小なりこの方式を採用している。

また最近においては、購入部門を行政組織から分離させ、  
すべての事業活動組織を機能別組織に再編することが、次第  
に一般的になってきている。このことは、購入の任務を特別  
購入委員会の委員（議員）の責任とさせ、そこでコミューン  
と外部委託者に発注することを意味している（図3）。

約一〇のコミューンがサービス購入者／サービス提供者方  
式に基づいて、そのサービス業務を行い始めている。

購入者／提供者方式を導入しているコミューンにとって、  
一番重要な原則は、直接的生産から、政治を分離するという  
ことである。コミューンの事業は、次の二つの部門…購入委  
員会に代表される政治的組織と一つに統合された生産組織に  
分かれる。

購入委員会を採用しているコミューンは、政治家（議員）  
と職員との役割分担をより明確なものとすることを望んで  
いる。それと同時に、コミューン自身の生産組織はさらに競  
争に立ち向かうことになる。そこには、外部供給者との「競  
争」の余地がさらに広がることになる。購入組織を採用して



いるいくつかのコミュニケーションは、このことは政治家との関連で生産組織により大きな自由を与えるとともに、地方自治体の仕事をより興味のある、そして刺激的なものとする主張と主張してきている。

しかし、この新しい形の機能別組織の結果を評価するのはまだ早すぎる。これの批判者は、それは政治家の力を低下させ、そして管理職員の力と影響力を強めることになる、と主張する。だがいまのところ、購入者／提供者方式を採用しているコミュニケーションにおいて、そうした事態が起こりそうかどうかというならぬの証もない。もしあるとしても、購入委員会の委員である議員は、地方自治体の活動を統制するのにより適切な立場にあるだろうと信じている。機能別組織の導入は政治学者による評価の対象とされつつある。

購入者／提供者形態の変形として、「需要調節された」行政サービスを導入することもありうる。このことは、中央行政部門を委員会および理事会からの発注―それは他の提供者と競合しなければならなくなるが―を通じて、もっぱら財源措置される組織単位とすることを意味している。

「任務割当て室」あるいは、相談・サービス班の制度が導

スウェーデン地方自治の新動向

入され、人事管理、財務管理、データ処理、印刷、庁内案内等について責任を持っている。

県およびその他のコミュニケーションといった外部の顧客にサービスを売る目的をもっているコミュニケーションは、地方自治法によって一定の制限を課せられている。

#### 4、行政組織の再編成―意思決定組織の削減、権限を持つ

##### た小組織および市民事務所の創設

地方自治体の事業範囲が小規模であったときは、その直接の事業およびそれに付属する運営は相互に完全な連携を保っていた。ほとんどすべての運営には、サービス生産に責任を持つ職員が配置されていた。たとえば、「幼稚園組合」の管理者は、園児の入園、保育料の徴収、給与の支払等について責任を負っていた。

一九四〇年代と一九五〇年代において、事務所は通常、関係業務に用いられる建物に統合されていた。一九六〇年代および一九七〇年代に自治体の業務が拡大し、小規模自治体が統合され、規模が拡大するにつれ、責任、権限および役所のサービス生産とともに集権化された。

現在コミュニケーションにおいて起こっていることは、まったくこれと反対の方向にあり、責任、権限そして運営は、それぞれの直接的事業に戻りつつある。

### 〔政策決定層の削減〕

多くのコミュニケーションが、その業務組織の政策決定層を削減することに、その活動を合理化しようと努めている。

第一にこの改革は、自治体の中央行政部門で行われ、それが自治体のピラミッド型組織をスリム化している。

コミュニケーションにおける重要な改革はさまざまな中間管理層の削減を含んでいる。

基盤的組織についても、いくつかの意思決定層が減らされた。ここに学校部門についての事例がある。学校群に対しては通常、一人の教育長がおり、彼に対して学校経営区を担当する何人かの教頭がおり、それが校長に報告する。すべての教頭はその学区内の担当学校の副教頭、あるいは教科主任を部下に持っている。多くのコミュニケーションは現在、この組織の一つの階層を廃止し、各学校に専任で校長に直接報告する教頭を置いている。教頭の数が増加しているが、その各々は一つの学校に責任を持つだけである。

### 〔責任分担組織〕

現在まで、コミュニケーションの活動は主としてそのそれぞれが、限られた活動分野に対応する各プログラム部門別に分けられている。一つの組織単位が議会の委員会の決定および方針に従って、業務の実施に対して責任を持っている。

大抵の場合、これらすべての組織単位は、経営の面では対等と見なされている。業務の範囲、方向および一般的条件については、自由裁量の余地は比較的に少ない。

現在、経営方針および財務上の責任について、幅広い決定権を持つ新しい運営方式が、広範に実施されつつある。若干のコミュニケーションは、こうした方向に合わせてその業務を分けている。

一つの委員会の中に、次の四つの異なる責任分担を持った組織が存在しうる。

— 費用班 (Cost Unit)

— 業績班 (Result Unit)

— サービス班 (Service Unit)

— 貸借対照表班 (Balance Sheet Unit)

費用班は、収入がないか、あるいはごく僅かである業務に

おける財源支出について担当する。業務遂行についての成果は簡単には数量化できず、したがって内部的にサービス計算の明細をだすことができない。費用班には、たとえば、社会サービスが提供する個人および家族ケア、さらに執行委員会の下部の一定の管理職員の人事事務が含まれる。

業績班は、収入・支出ともについて責任を持っている。あらかじめ定められた目標は、達成が義務づけられ、財政効果は継続して現れることが求められる。その活動は、主としてコミュニティの住民に対して向けられている。その活動には、たとえば保育所、スポーツ会館および学校が含まれる。

サービス班は、業績班と極めて類似した財政上の責任を持っている。サービス班の活動は、主としてコミュニティの組織内の他の組織に向けてのものである。サービス班の収入は、そのサービスを内部組織に売ること、たとえば、配電盤サービス、印刷サービス、人事管理、データ処理等を売ることから得ている。

貸借対照表班もまた、支出と収入、即ち、財政成績に責任を持っている。さらに、この班は成果を上げるために用いた資本についても管轄している。例としては、水道事業および

エネルギー事業機関がある。

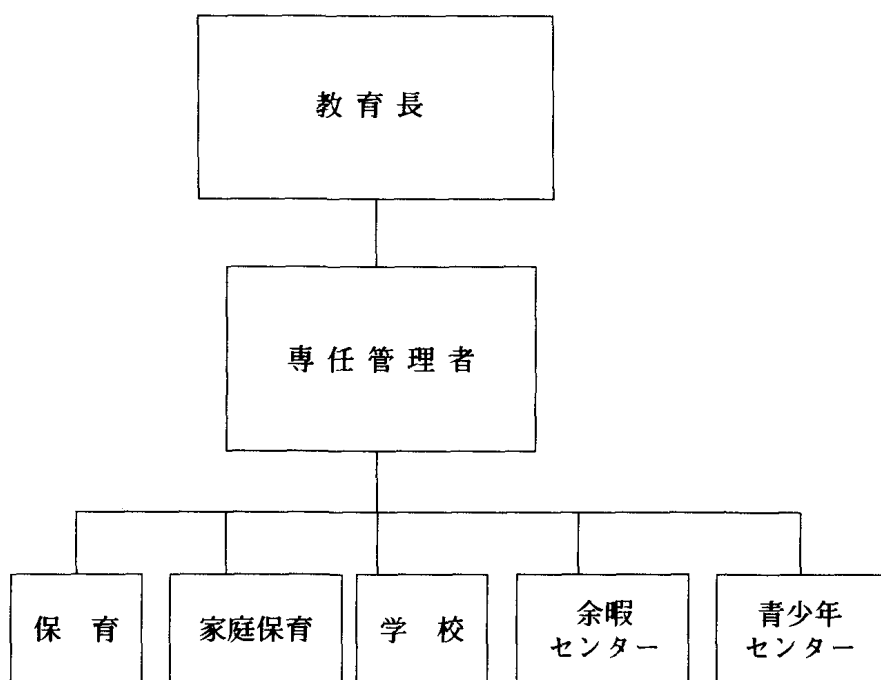
まったく新しい業績班は、運営組織とは比較的に離れた形で組織されている。たとえば、現在の社会サービス、学校、余暇、文化施設の諸活動を統合した全施設について、一つの班が管轄することになるだろう。大半のコミュニティは現在、業績班の導入過程にある。

この種の業績班の事例は、学童の保護施設に対する要望に応えて設けられたものである。教育長、あるいはそれに相当する管理者に責任を負う専任管理者が、学童に対するすべての保護事業に責任を持つ(図4)。

このことは、義務教育学校、余暇センターおよび青少年センターの統合を含んでいる。いくつかのコミュニティは、この専任管理者に直接に保育所、家庭託児所を管轄させている。この場合、四つの専門職―就学前教師、児童世話人、教師および余暇時間教育者―が、単一の業務組織内に統合されるようになっていく。

別の方式の業績班は、コミュニティの施設を単一の経営の下に置く形をとっている。この方式はたとえば、学校、保育所、図書館、老人のためのサービス・センター、カフェテリアお

図4 自治体サービス統合化の例



よび水泳プールについて行うことができる。  
ここでは従来、各部門毎に行われていた活動が統合され、  
一体化しているわけである。

〔市民事務所〕

もう一つの重要な動向の一つは、「市民事務所」の導入であり、その中心的目的は住民のコミュニケーションとの出会いを一つの場所に集約し、簡素化するようにすることである。約二〇のコミュニケーションが、この形の組織を採用し、あるいは採用の方針である。それらの目的は、各家庭のコミュニケーションに関する事務の八〇—九〇%をこの市民事務所を通じて、直接に処理することである。これが可能となるためには、情報が速やかに滞りなく処理され、そして市民事務所から適切な担当の専門部門に伝達されなければならない。

市民事務所は、複雑な事務を処理することができる「ジェネラリスト」を持たなければならないだろう。このことを可能にさせるためには、高度のコンピュータ・システムが必要である。

〔リーダーシップの意味〕

前の章においては、初期の権限・権能の集中化の傾向は、いまやまさに正反対の方向に転換したことを述べた。

起こっている変化には、権限を中央行政部門および専門機関から離して最終的責任を負う末端組織の管理者に移管することを含んでいる。この末端組織を担当する者は、したがっ

て、その組織の日常の業務運営、財務管理、人事管理等に対して全般的な権限を持つことになる。

このことは末端組織の長にとってはまったく新しい地位をもつことを意味している。コミュニケーションによっては、このことを確固なものとしさせるため、職名から、「所（館）長」という肩書きを取っている。その代わりに保育所管理者、スポーツ会館管理者、教頭などとしている。

新しい組織は、末端組織内の管理事務量を非常に増加させた。以前、各種の専門組織においてなされていた日常の業務は、現在はそれぞれの末端組織において処理されている。同様のことが従来、財務および人事課が行っていた行政部門でも進行している。

末端組織の「新しい長」が得た職務の内容は、行政の比較的大きな部分を含むことになる。

こうした発展に並行して、これら組織の職員数は削減されており、中央行政部門内の専門職および一般事務職員の数もまた減少しつつある。

一貫した一つの傾向としては、中央行政部門について、コミュニケーションの執行委員会に報告をする職員、および各委員会・

機関に属する職員の数がともに削減されていることである。

## 5、新しい財務管理の形態

大半のコミュニケーションは、一九八六年以降新しい予算および会計制度を採用している。簡単にいうと、この方式は予算と会計を委員会段階にまで仕分けすることを含んでいる。これはさらに細かく、事業あるいは施設のレベルまで仕分けすることができるとはがって、新予算・会計制度の内容はコミュニケーションが財政責任の分権化をどの程度進めるつもりであるか、ということにかかっている。

コミュニケーションの業務は、財政的権限を委譲された最小組織の財政責任のいかんにより、種々の形に分けられ、そして規定される。もっとも責任範囲の狭い形態は、責任を支出にだけ限定するものである。その次の形態は、業績責任である。それは最小組織が支出および収入ともについて、責任を負うことを意味する。最も責任範囲の広い形態はその財政責任には、業績と現状、すなわち、資産、債務、財産物件の純価、ともに含まれるものである。

コミュニケーションにおいては、コミュニケーションの最小単位―それが、

委員会あるいは施設であるにしろ、収入、支出の双方について責任を持つ方向に動いていることは明らかである。したがって、コミュニンの末端組織に対して、業績に関連させて予算配分することが段々に一般的となってきた。それはとくに医療サービスに関して一般的となっている。

スウェーデンの大半の県は、診療所、地区医務官等への予算配分方式を変更する計画をしている。今日でもっとも一般的な形態は、県議会議員が地区あるいは医療地域に対する一定額の予算枠を定める指令経済である。そしてこれらのものが、個々の診療所および末端のケア組織に予算を配分するのである。

現在採用されている制度の下では、末端のケア組織は病院から受けるサービスに対して支払う金銭を受け取るようになる。このことは、サービス購入者は、たとえば、股関節患者のための空き病床があるかどうかを探すため、極めて簡単にいくつかの病院に電話をすることができるとを意味している。

病院側としては、種々の医療サービス購入者に対して、良好なサービスを提供する任務を持っている。単一の病院は、

いくつかの異なるサービス購入者—その管轄地域における介護施設、その他の管轄地域における介護施設、社会保険事務所、地方リハビリ機関等—に、各種の医療サービスを提供することになるだろう。そこで、サービスの生産および財政的責任は、現在よりもさらに明確に分離されることになる。

大半の県は、X線検査および試験所の検査といった無料給付については有料とし、料金が課せられねばならないということ、末端の組織に対する総費用責任を採用する方針である。結局、この変化は種々のサービス業務に関する範囲を定める決定を、診療所および保健センターに委譲することを意味している。

購入・販売方式および内部市場を指向する場合、解決しなければならぬ一つの問題は、サービスに対して価格を付けることである。価格を付けるための第一の要件の一つは、各種のサービスについて識別できることである。これらのサービスについての記述システムの開発が必要となる。

売り手と買手が何人か存在する市場においては、物およびサービスの価格は需要と供給によって決まる。したがって、効率的な市場においては、個々の企業の生産費と市場価格の

間に直接の関係はまったくない。生産費が相当期間にわたって市場価格を上回っている企業は、より能率的企業によって取引から排除されることになることは明らかである。

コミュニケーションの業務において内部市場方式に依存する場合、市場的価格設定が可能かどうかということは明確ではない。これらはある種の行政手続きを通じて、行われねばならないのだが、それも全然問題ないということはない。

## 6、自治体サービスの質および能率測定的方式

より分権化された組織構造へ移行するには、そのもたらす結果の追跡をも必要とするだろう。

現在までコミュニケーションの運営面における追跡は、計画と予算に関する追跡と非常な関わりを持ってきた。業務実績と能率についての分析方式による追跡調査は一般性に欠けている。したがって今日、スウェーデンのコミュニケーションにおける業績の追跡調査と能率測定の新しい方式に対する要求は、非常に強いものがある。

コミュニケーションの業務、とくに「ソフト」面の業務に関する限り、下部組織が能率的であるかどうかを示す単一の尺度はな

い。業績と能率についての尺度が異なることは、恐らく評価を行っている業務の種類により、それぞれの異なるウェイト量を生じることになるだろう。

いま、スウェーデンにおいて、ますます多くのコミュニケーションが行っている開発作業の基礎となっている業務の成果についての追跡調査と能率測定的方式を示してみよう（表1）。

このように、下部単位組織の能率を測定する場合、量・質の基準ともに用いる必要がある。さらに組織内部における業務の進行状況、すなわち、その生産能力および組織が生み出す成果についても測定しなければならない。

分権化された組織の能率を測定するに当たっては、従来の計算条件に拘泥する代わりに、幅広い測定方式を用いるべきである。

レクリエーション施設といった、典型的なサービス業務については、能率の尺度はサービス業務の能率についての顧客／消費者の意見といえよう。その任務と消費者群の規定が容易にできず、またたとえば、社会福祉機関が提供する個人および家族ケアについてのよう、大部分が権力の行使を含む業務については、その下部単位組織の持つ権限を評価する

表1 業務成果と能率測定

		測定を中心	
		内部的面	外部的面
測定の内容	量	手段の投入	成果
	質	組織の特質 (協力等についての 権限、能力)	成果の内容 (サービス受領者の 意見)

ことがより適切である。保育に当てられた児童一人当りのサービスの質、あるいは経費に関する法的保護についての、顧客の意見はもちろん非常に限定されたものとなる。老人に対する在宅福祉サービスは、サービスと権力の行使の両要素を含む、業務の一事例であるといえよう。

反復して測定を行うことは、業務の展開についての時系列的な跡づけを提供することになる。

実際に、業務の遂行と業務の編成との間に一線を画することはむずかしい。サービス組織の場合、業務の編成と運営方式は、サービスあるいは業務遂行についてはっきりと区別することはできない。サービス受領者／顧客にとって、その受けるサービスとサービス提供者が運営する方式とを区別することはむずかしい。

このことはとくに、サービス顧客が何回かサービスを購入する場合に、当てはまる。顧客が同一企業からサービスを購入すればするほど、業務遂行はより密接にサービス人員、勤務集団、サービス事業に結びつくことになる。したがって、父母が保育の能率および質について語るとき、当然に「あなたのところの保育所の運営状況はどうか」という問題が出てくる。サービス受領者として、人はその組織全体について議論しようとし、その結果、サービスの基準、価格、権限、反応、関係等といったすべてのものが一つに収れんされる。

以下は、スウェーデンの中規模のコミュニティにおける保育施設の実際の運営方式の事例から引用したものである。

業務の成果と能率の尺度は、コミュニティの特別作業班が作った。以下に見られるように、多くの質的面を入力すること



に重点が置かれている。保育は二つの主要な業務遂行の任務を持っている。即ち、父母が仕事に出られるように児童を監督することにより、父母を助ける任務と、児童を社会的にそして知育的に発達させる任務である。質を測定するのにもっとも重要な集団は、児童の父母であると判断された。しかし職員もまた、重要な意見を提供できるものと判断された。職員はしばしば専門的観点から、その業務の推定業績と対比しての実績評価については父母よりもより優れた判断ができる立場にある。

#### 質的尺度

- 収 入
  - 内、父母の拠出分
  - 内、国の補助金
- 支 出
- 財務成績
- 施設の数
- ケア日数
- 児童の出席率
- 施設当りの総経費

— 一日の世話当り総経費

— 人員移動

— 施設の職員と父母間の協力および関係（情報、参加等に関する見解）

— 業務内容と成果（児童が到達した進歩、食事時間、屋内・屋外の環境等）

— 児童の業務についての意見（例えば、楽しみの味わい）

— 料金および開園時間に関する意見

— 組織の面（研修、職員の能力、協力的雰囲気、影響力等）

— 業務の全般的評価（能率および質）

— その他事項（コミュニケーションにおける保育に対する態度等）  
質に関するデータは、父母および職員の双方に配布された個人的質問表の手段を通じて収集された。これらの質問表は三〇項目に満たないが、その内の約二〇項目は、先に挙げた活動の質の測定に関わるものであった。調査を全体としてのコミュニケーションにおける保育の方針、政策、目標に対する態度に関する一〇の質問とを結びつけることも行われた。質問表におけるほとんどすべての項目は、多肢選択の質問であり、そ

ここで回答者は五点評価法に基づき、活動の評価について種々の点において回答を求められた。

このような成果と能率の測定に加え、スウェーデンにおけるコミュニケーション間の比較を進める目的を持った開発作業が進行している。現在までの何年間にわたって、スウェーデン地方自治体連合は「あなたのところのコミュニケーションの活動は、どのくらいの経費がかかっていますか」と題した出版物を出している。その出版物から各種のコミュニケーションの業務に関する純経費といった一定の数字を得ることができる。

コミュニケーションの活動に関する住民の態度評価のための手法開発に関する作業も進展している。スウェーデン自治体連合は、コミュニケーションがその活動に関する住民の意見評価のために用いることができる手法を開発した。

## 7、コンピュータを用いた情報システムの変化

一九七〇年代においては、コミュニケーションのデータ・システムは、その当初から完成されたものとなるように計画された。

当時、有力だった中央集権論者の主張に合わせて、組織、日常業務等はすべてのコミュニケーションでまったく同一であった。

当時は地方行政部門のための共通システムに対し調整する余地はほとんどなかった。地方の事情による修正と付加が必要とされる場合、それらはそのままコンピュータのプログラムに入力された。その結果、システムは運用できなくなり、そして長期的に維持することが困難になった。

一九八〇年代において、種々のシステム開発の方法が試みられた。システムはベシック版に組立てられており、必要とされるもの全体の約七〇―七五%がシステムの中に組込まれている。個々のコミュニケーションがシステムの調整あるいは追加を求める場合、それらには標準的プログラムのコード外の個別的要求に基づくシステムの修正の形をとることになる。

この自治体行政における市場志向の増大は、種々の面で情報処理に影響を与えることになるだろう。現在までは、コンピュータ技術は、主としてコミュニケーションの中央行政部門によって採用されてきたが、いまやコンピュータの事務支援は底辺組織にまで進出している。

恐らく次の発展段階は、直接に顧客志向の業務に対し、コンピュータ技術が採用されることになるだろう。コミュニケーションの住民は、そこで初めて情報技術から直接に利益を引き出す

ことになるだろう。この方向への第一歩は、市民事務所のためのコンピュータ技術の開発である。

学校教育部門においては、現代の情報技術で直接的に授業の支援に利用できる方法についてますます論議されるようになっていく。

一九九〇年代において、住民に対しコミュニティが直接に責任を持つ部分の拡大に貢献する、新しい手法が開発される可能性は非常に高い。コミュニティの住民が、自らコンピュータの情報を求めることは、明らかであろうから、コンピュータの応用技術は、コミュニティの事務所から出て住民の家庭に入り込むことになるだろう。

この発展の一つの形は、個々の企業や組織も、コミュニティにおける能率的情報処理から直接に利益を引き出すことである。これについての一つの事例は、現在、年金受給者の買物に対するコンピュータの援助が利用されつつある事業において見られる。こうした事業においては、コミュニティの老人に対する介護サービス、個人の食品店店主と買物に助力を必要とするコミュニティの住民、これらすべてが一体的に機能している。

## スウェーデン地方自治の新動向

EDI（電子データ交換）のソフトは、やがては地方行政部門において、大々的に発展することになるだろう。この点では、コミュニティのコンピュータの支援は、外部の企業のデータ処理に連結されてきた。まず第一にEDI技術は、ことに発注と送り状の手順を簡素化するのに役立つだろう。

### 〔縦から横への統合〕

コミュニティにおける現在の大半のデータ処理システムは、中央の部門別行政における専門家のために構築されてきた。この縦のシステムの考え方は、単一のシステムだけをを用いる各利用者を基礎としてきた。

コミュニティにおいて現在起こっている改革に伴い、データ処理システムは、さらに広範に異なるデータ・システムの横断的統合を基礎としなければならなくなるだろう。

そしてそのシステムの横断的統合には、次の三つの主要要素が必要とされる。

- 末端組織に必要な条件。
- コミュニティ経営に必要なもの。
- 行政組織の非部門別化。

末端組織の横の統合についての必要条件は、ことに四つの

分野—財政、人事、事務情報およびその業務に関わっている。一業務ブロックの管理者は、財務管理、給与、人事管理、単純なメッセージ・システムおよび高齢者介護サービス運営のシステムを必要とする。

コミュニケーションの経営に関して必要なものは、第一にコミュニケーションの活動についての追跡調査、分析および評価に対する支援に関わるものである。ここにも種々の部門のシステム間の財務および人事情報についての統合が求められる。

行政組織の非部門別化は、かつてはまったく分離していた活動が現在は統合されることを意味している。これはたとえば、保育、義務教育および青少年センターについて当てはまる。したがって、以前の縦型システムは、それぞれのシステム毎に、横に統合することによって補完されることが必要となる。

## 8、新しい給与制度を含む職員管理の動向

職員の供給を確保するため、コミュニケーションは最近、人事政策の面で非常に積極的になってきた。

求職者に対して、職場をより魅力的なものとするため、い

くつかの手段が取られた。責任と権限の分散は、組織をより弾力的かつ能率的なものとするを目的としているが、それと同時に職員に対しては彼等の勤務条件に関してより多くの統制力を与えている。

勤務時間は職員に対する勤務条件改善の見地から、種々の方策が試みられている。(医療サービスにおける)フレックス・タイム、三週目の週末における個別的な勤務時間と勤務の制度導入は、現在議論され、試験的に行われている措置の一つである。この内、最後に挙げたものは経費がかかると同時に新たな職員採用の必要をもたらすだろう。

市民の要求にただ妥協することなく、勤務時間の問題について職員の希望に応じることが一つの狙いなのである。しかしパート・タイムの職員の多くは、勤務時間をそのようにすることを選んだし、また、全勤務時間を勤務したいとは思っていない。彼等の勤務時間を増やすことを希望するパート・タイム職員の数は、その勤務時間を減らすことを希望する常勤雇用者数とだいたいにおいて等しい。

勤務環境問題は、地方政府部門においても他の職場と同様に大きな関心を引いている。何年間にもわたって、コミュニ

ンは地方の勤務環境対策業務について相当な手段と独自の能力を作り上げてきた。勤務環境対策業務を日常の仕事に統合させることが一つの大きな目的となっている。

コミュニケーションはまた、予防とリハビリテーションの両方の措置——職員の物質面の福利および業務研修、勤務時間の実験、業務組織の改正等といった予防的措置、ならびに、たとえば長期病欠職員の職場復帰を含む、リハビリテーションの措置——に、ますます多くの財源を投入するようになっていく。

研修を受けた職員の不足は、コミュニケーションが自らの内部研修を増やさなければならなくさせている。

給与および団体交渉制度の改善も重要なことである。その目的は組合積立金を以前よりはるかに多く、地方に配分することにあつた。また現在は、刺激的な給与制度について合意することも可能となっている。最近の給与協定において、給与等級制度は給与等級別に一定の給与の額を定めうるように変えられた。給与は責任、仕事の困難性や職員の服務に対する対応の仕方に応じて決定されることになる。

自治体業務の合理化に対する要求は、さらに能率が促進される給与制度の必要を生み出している。

以前の協定と異なり、最近、地方自治体との間で締結されたそれらの協定には所得面も含まれていた。以前は給与の改善は、市場あるいは業務の差し迫った状況にはほとんど考慮しないで、一律に配分されていた。この種の賃金政策は、所得の側面を持っていなく、それよりも、給与改善の役割はまったく受動的なものとなり、それらは単なる一支出項目であるに過ぎなかった。

新しい給与制度は、各コミュニケーションに給与改善の規模とその配分の方法について自ら決定できる機会を与えている。臨時的給与改善に対する代償は、良好な勤務、健全な財政をもたらし、サービスの質的改善と量的増大となる。

一九八八年の団体協約には次のように書かれている。「給与改定の規模を決定するに当って、その業務において達成されたサービスの質、生産性および能率の改善に対して考慮が払われねばならない。」

団体協約はさらにまた、個別のかつ格差をつけた給与決定に対して、団体交渉の対象となる範囲がますます拡大していることを明らかにしている。

### 9、新しいサービス生産の形態

コミュニティのすべての活動は、コミュニティの主体の下に財源措置され、さらには民間の事業との競争がなく、生産されるのが当然のこととされてきた。こうした自治体業務についての観念は、ますます妥当性を失いつつある。実際に公共独占は、徐々に緩和され、事業は競争にさらされるようになってきている。

スウェーデンのコミュニティに関しては、最近、公権力の行使にできないすべての自治体業務は、委託を基礎に行われることができることを明らかにした法律が制定された。

#### 〔市営会社〕

一九九一年末において、コミュニティが営業している会社、財団、事業組合は、一、三八五ある。これらを合わせた総売上高は、約七〇〇億スウェーデン・クローネで、これに対し、コミュニティの収入は総額約二・四億スウェーデン・クローネである。したがって、自治体事業の大部分が会社形態で運営されていることになる。

市営会社の総取引高の約九一％が、技術的分野に関わるものであり、九％がホテル、およびその他サービス生産に関わ

るものである。

たとえば市立音楽学校を含む新規事業は最近、会社組織になった。あるコミュニティは会社組織を基礎とした購入部門を再編成し、若干のコミュニティは情報処理事業を株式会社組織に転換し、またいくつかのコミュニティは相談およびサービス部門を会社組織にしている。こうしたことが行われる場合、すべての人事管理、財務管理等は特殊会社によって処理されることになる。もう一つの傾向として、市立劇場が自ら株式会社に転換する例がある。

#### 〔委託〕

別の選択は生産を民間の請負者に移管することである。コミュニティの経費の約一〇％は外部委託に関わるものであり、その大半は技術的業務に関するものである。外部委託は小規模自治体においてより普及している。

最近の改革は、民間会社が社会サービスの一部を引き受けていることである。民間の社会サービス・ブロックが増加しており、現在、約五、〇〇〇人の年金生活者がこの種の民間経営のアパートに住んでいる。これは老人保護事業および収容施設における全老人の約九％に当る。しかし、もっとも顕

著な進展は、住宅企業がホームヘルプサービスやサービス施設といった社会サービス事業の一部を肩代わりしていることである。多くのコミュニティが、給食のケイタリングサービスを、民間企業に移託している。

しかし個人との関係で、権力の行使はそれが法律によって認められないかぎり、市営会社あるいは民間企業に移管されることはできないだろう。

児童および青少年に対する民間の保護事業は非常に拡大している。一九八二年には、「介護と収容の施設」には四八の民間施設があつたが、一九九〇年には六二八に増加した。薬物乱用者に対する民間の保護事業は、さらにもっと急速に発展している。一九八二―九〇年間に民間施設は三二から一、二二五に増加した。

私立学校は、学校教育部門では以前から存在していた。国の補助金を受ける資格のある約七〇の私立学校には約九、〇〇〇人の生徒が通っている。私立学校に通う生徒の数は、義務教育および上級中等学校の総生徒数の〇・七％に過ぎない。一九九二年に国会はそれらの生徒の増加を促進するため、これら私立学校に対する補助金に関する新たな規定を設けるこ

とを決議した。

民間企業がコミュニティのサービスを委託に基づいて引き継ぐ場合、コミュニティは委託および財源措置者として残る。委託と財源措置の責任が民間業者に移転する場合、これは脱自治体経営あるいは民営化となる。現在まで、こうした形の再構築は比較的珍しい。いくつかのコミュニティは、エネルギー生産施設および水道事業を売却する計画を立てている。

#### 〔協同組合企業〕

最近、父母が経営する共同保育所の数が増加している。現在、約三五〇の父母共同経営があり、また、この種類の保育所には、約一〇、〇〇〇人の児童がおり、それは保育所における総児童数の四％になる。

若干のコミュニティにおいては、父母共同組合とコミュニティの経営の保育事業の混合経営について検討している。父母が職員の提供をする場合、保育所の建物は無料でその他の経費もコミュニティが負担する。

父母共同組合はまた、学校においても行われ始めた。この種の実験的共同経営は現在、イエテボリ市の二つの学校にみられる。

職員共同経営体の設立も、次第に一般化しつつある。ことにこの種のもの、清掃事業および建物の管理に関するものがあるが、保育所やホームヘルプ・サービスもまた、この経営形態において運営されている。いくつかのコミュニオンにおいては、職員に共同経営を奨励しており、また、こうした共同組合からサービスの購入を約束している。

一九九一年において、国全体として一三の職員共同経営の保育所が発足した。

またいくつかのコミュニオンは、全近隣区におけるコミュニオンの事業の大半を、協同組合に委託することを検討している。Riksbyggen およびHSB住宅協同組合はしたがって、近隣住区におけるすべての生産およびサービス、すなわち、学校、就学前施設、老人に対する保護事業および不動産、街路、公園の管理について、実質的にすべての責任を負うことになるだろう。

### 〔任意団体経営〕

コミュニオンは、任意団体にますます運営の権限を移転してきている。この種の権限移転は、運営および管理責任を伴った委任を含んでいるが、しかしそれは、日常の管理および・

あるいは、事業活動に限定ができる。

任意団体経営の事業活動は、主としてレジャー事業において行われている。任意団体がフットボール・ピッチ、テニス・コート、スラロム・スロープ、モータースポーツの運転教習所や施設の運営を引き受けるのが一般化しつつある。

任意団体の参入はまた、社会サービスにおいても増加している。老人介護サービスにおいては、こうした傾向はサービス・ブロックおよび日中施設に関して目立っている。同じことは、成人の薬物乱用者に対する措置についても言える。

任意団体がコミュニオンから事業を引き継ぐ場合の評価では、肯定的意見が圧倒的となっている。任意団体はその新しい任務に満足し、そしてコミュニオンが与える要求に適している。しかし、すべての業務引き継ぎが問題なかったとは言えない。任意団体の本来の業務が全面的に変えられた場合もあった。任意団体は強力な自治体の犠牲になることを避けるため、自覚、力量および独自性を持たねばならない。

10、市場としての公共部門——市民の選択の自由を拡大するためになされた努力



市民がサービス提供者の選択により多くの自由を持ちたいと思っていることは、疑いがないところである。

市民の選択の自由を拡大するための一つの重要な手段は、税によってまかなわれる生産―それが公共あるいは民間の主体の下に行われるか否かにかかわらず―をやめて、民間に移転することであろう。市民が委託に代えてその望むサービスを購入するため、一定額の金銭を受けられる場合、それは彼等により多くの選択の自由を与えることになる。

しかし、そこに含まれる目的の間には明らかに矛盾がある。父母の意思に関係なく、すべての児童によって利用されることを意味する義務教育といった一定の重要な業務がある。したがって、この分野においては当のサービスが完全になくなるような広範な選択の自由を許すつもりはない。

不当に妨げられていた選択の自由を拡大させる手短かな方法は、公共部門内に広範な選択の幅を提供することにより、競争を「促進する」ことである。

この種の自由選択はまた、引き継ぐ生産者が公的生産者とともに並行して始動させることが認められるなら、より意義のあるものとすることができる。

スウェーデンの公共部門で、より広範な選択の自由に向けて一番進展したのは、医療の分野においてである。

大抵の県は、その住民に保健センター、病院、保育所、その他の医療について、その住んでいる県の区域あるいはその他の区域内ともに自由選択権を与えている。

この選択の自由は、ことに隣接県との境界地域において、非常に現実的な影響力を持っている。たとえばある病院は、さらに多くの患者の流入を経験し、別の病院は逆に他の病院への流入分、減少を経験した。

消費者が種々の通用券の手段を通じて、地方自治体の活動を、より統制できるための方式を開発する作業が進展しており、多くのコミュニティが、老人に対する「介護券」を導入しようとしている。

また、多くのコミュニティが「学校券」を導入しようとしている。すなわち、たとえば父母がコミュニティが委託している学校と違った学校にその児童を行かせても、学校に対するコミュニティの補助金はつくということである。

## 11、市場志向化動向の影響

地方自治体の活動の市場志向化動向の影響を明確に測定するのはまだ早すぎる。検討の過程において、能率、民主主義、および法的保護に対する影響に関しては、種々の意見が表明されている。その問題の内のいくつかについて、以下に掲げてみよう。

地方政府における財政難は、コミュニケーションの側に対して、その業務活動の能率改善のための非常に高い能力を求めることになるだろう。市場志向はことに生産の責任を発注および財源措置の権限から分離するため、業務の能率化にとっては多くの有益な材料を提供している。

内部の業務と外部委託者との間の競争が実際に増大するかどうか、あるいはどの程度起こるのか、という点についてはさらに定かではない。競争は価格に圧力を与えるが、それは恐らく、少なくとも社会的部門においては、民間業者が自治体生産者と広範にわたって競争できるまでには相当の期間がかかるだろう、ということを示している。

地方自治体における現在の経営改革の基本的弱点の一つは、議員が使用者であり、かつサービス注文者であるということである。現在開発中の新しい運営形態については、これらの

役割は分離され、それと同時に日常の生産の運営に対する職員の責任はより明確に強調されている。

したがって、新しい運営方式は政治家（議員）に、市民の代表である彼等の役割を発展させる大きな機会を提供している。新しい運営方式を始動させるためには、議員も職員もともに研修が必要となるだろう。議員は目的・発注そしてフォロー・アップの役割について研修を受ける必要がある。管理職員は、より「事務的」方式で事務処理が行えるように、原価見積り、契約および新しい運営方式やフォロー・アップについての研修を受ける必要がある。

よかれあしかれ、すべての職員は変化の過程によって影響を受ける。コミュニケーションがしばしば忘れることは、変革を行うには時間がかかるということである。優れた組織あるいは制度も、それが紙の上の、あるいはまったく技術的意味でつくられたものであるなら、人類がそれに調和しない限り、なんらの効果ももたないだろう。

改革を導入する人は多くの場合、非常に熱心であり、また急いでいる。彼等は提案された改革案について検討を加え、情報処理し、そして完成させるのに時間を費やしてきた。そ

して彼等はまさに急速に、他の者に彼等の計画を受け入れさせることができると信じている。しかしそれらの人達のある者は、まさに彼等の計画案の完成の過程に着手したばかりであることがしばしばある。

問題は、改革過程における職員参加の制度を作り、そして関与させることである。

地方自治体業務のある部門に人員を供給するため、他の部門の人員を余剰人員とすることができるとなど、長期的人員計画には大規模な調整が必要であることが、しばしば証明されている。

自治体業務の市場志向に関する論議において、その発展が民主主義に否定的影響を及ぼすことについての危惧がしばしば表明されている。たとえば、スウェーデンでは、過去における地方自治体の組織再編の結果、約一〇%のコミューンの公選代表が消滅している。しかし、民主主義の観点から、これが意味するものを判断するのは時期尚早である。

もう一つの民主主義に関わる問題は、コミューンの業務を市営会社および民間業者に移管することが、一般市民に自治体業務について判断することをさらに難しいものとさせると

スウェーデン地方自治の新動向

いうことである。この点については、国会において認識されており、地方自治法に公営会社業務についての監査の規定が設けられた。コミューンが民間業者と契約する場合に適用されることになる監査と秘密保持の規定についての全般的な検討をする好機である。

自治体行政部門における規制制度全体は、市場志向の要求に対してはほとんど適合していない。したがって、スウェーデンにおいて、現在適用されている自治体行政の分野の立法作業の大部分は、能率と市場志向、そして民主主義と法的保護に対する要求のバランスに関わっている。市場志向とスウェーデン自治体関係法の基礎にある伝統的原理との間には、非常に対立した状態があることは明らかである。

## 12、一〇年間に於けるスウェーデンの地方自治の展望

伝統的にスウェーデンのコミューンは、国の民主主義システムの中で直接選挙と独立した課税権を含んだ非常に強力な法的地位を与えられている。自治体業務は各人の福祉、国民経済、および雇用にとって非常に重要なものとなっている。

これらのすべての状況から、コミューンは地方レベルにお

ける福祉サービスの基幹部分の提供に重要な役割を果たし続けるだろう。

スウェーデンの経済は急速に国際化しつつあり、さらに欧州統合の宣言によって促進させられた。これらは、他のヨーロッパ諸国と異なった政策を追求する余地は非常に狭く、福祉に関してはほとんど独自性の余地がないことを意味している。しかし、福祉政策の分野においては、多くの国との間で非常に違いがあり、またEC内においては、高度の独自性を維持したいという数多くの要望が見られる。したがって、スウェーデンがECの加盟国であるということは、かならずしも福祉政策の一部として追求している分配政策の制限を意味してはいない。

将来的には、スウェーデンの経済政策は、競争の分野における成長に合った条件を作り出すことを目的としているといえるだろう。このことは共通の手段を効率的に利用する必要性を高めることになる。生産性は高められ、そして公共サービスの供給と公共財産の譲渡は、制限されるに違いない。

一九七〇年代と一九八〇年代間に公共財産の移転は、公共消費より急速に成長し、他方、公共投資は減少した。公共財

産の移転の急速な進展は保育、教育、外部経済の投資といった公共業務を侵害しかねなくなっている。そのうえ、こうした状況はサービスの質を損なうことになりかねない支出削減を余儀なくさせ、そして、サービスを消費者にとって魅力的なものにする。

しかし、サービスの優先度および選択の大幅な自由について、各人が大きな責任を持つということは、公共財産の譲渡の重要性が時の経過とともに増してくるということを示唆している。発展すると考えられるのは、現在、公共生産に適用される財源が通用券あるいはその類似した制度を通じて、大部分公的に財源措置されているサービスの私的な選択権を個人に移転することであり、その目的とするところは、多様なサービス生産を奨励することにある。

消費者の公共部門に対する要望は、上昇する物質的条件、教育水準等に合わせて変化している。いままで自治体のサービス生産を特徴づけていた均一性は、個々の消費者の希望にはほとんど合っていないかった。現在、コミュニティの政治レベルで行われている多くの決定は、消費者（父母、年金受給者等）と生産者（保育所あるいは福祉センター）間の協議に完

全に任ずことができる。これは、サービス生産が自治体において行われるか委託されるかにかかわらず、あてはまる。優れた消費者調整は相当な財源を自由化させ、それと同時に、政策決定とサービス生産との間の新しい明確な役割配分を確立した。

特定のサービス生産形態―それが公的のものであれ、私的なものであれ―が、他のそれよりも能率的であるということを示す証拠は何もない。しかし、競争が財源のより効率的利用を促進することは、種々の研究が示している。現在の新しい生産方式については、サービス生産、とくに、生産が主としてコミュニティの業務であった「ソフト」の業務においては、生産の根本的再構築をもたらすことは当然期待できる。保育通用券、学校通用券および老人介護通用券といった制度の導入は、さらに競争の要素を強めることになる。選択されるためには、良い成果を示さなければならない。

地方所得税は、地方財政の苦境に対する現実的な解決策ではない。これは直接課税を通じた追加的財源の問題をもたらす。賦課金は単なる財源だけではなく、そこにはまた、賦課金を必要とする効率性の主張もある。賦課金はサービスにつ

いての経費をより分かりやすくし、したがって、消費者が費用についてより意識を持つようにさせる。それと同時に、サービスの個別化のさらなる拡大は料金の差別の拡大をもたらすだろう。

他に合理的に予測できるものとしては、自治体の財源状態は、新規、もしくは料金値上げの手段により、種々の自治体サービスに対して一般市民はどのように評価しているかを、自治体に分からせることになるだろう、ということである。直接賦課金はサービスの優先度をつけるための一つの手助けとしてより重要なものとなるだろう。

さらに将来的展望として、従来、コミュニティのサービスとされていたものが多くの異なるサービス生産者によって提供されることになるだろう。また、こうした想定をすることは、的外れなことではない。組織的にはこれは政治的組織と生産的組織との間の明確な区別により、もたらされるだろう。

中期的な課題として、同様に次のような一つの合理的な想定をすることができる。それは大半のサービスは地方所得税および国からの譲与税により、公的な財源措置がされることになるだろうということである。

コミュニティは税収入を通じて、近い将来、保育、教育および社会福祉といった地方福祉制度の財源措置に、相当な責任を持ち続けることになるだろう。公的財源の一部が、たとえば、保育通用券、学校通用券を通じてコミュニティの生産から家庭に移される制度ができて、コミュニティは財源譲与の内容およびその程度と、種々のサービス生産者が守るべき規則を定める責任を持つことになるだろう。その枠組は、全国レベルにおいて示されるだろう。

この結論は、自治体経済の根底にある考え—意思決定における地域参加の民主的性格およびできる限りの効果的下層組織でなされる決定の効率性—に基づいている。

すなわち、コミュニティは、

—市民および消費者に密接していること。

—より高い正確性およびより高い効率性を意味する地域の状況および選択の違いについて、考慮に入れることができる立場にあること。

—構造的相違（たとえば、社会・経済的相違）について、考慮に入れられる立場にあること。

要約すれば、一九九〇年代における福祉政策に対する地

方レベルの責任は、以下のことを伴うといえる。

○市民の立場から、地方レベルにおいてもっとも適切に処理できると思われる福祉制度に対する財源措置の中心的な責任を負う。

○国家目的の範囲内で、サービスおよび給付の提供およびサービス生産の内容、範囲、質および価格に関する要求を明確化する。

○コミュニティのサービスおよび給付についての市民の意見を評価し、政策化し、要求・需要を供給と対比し、そして生産者の業績を、受けた注文と比較する。

○市民および消費者についての公平な扱いに対する責任を負う。

#### 参考文献

地方行政における最近の動向について全般的に扱ったものは、  
Nils Knutsson and Karin Forsman: Kommunal förnyelse.  
Förnyelsearbets omfattning och inriktning. Kommundata  
1992.

この章における数字は Kommunaldata の許可を得て、この書

から引用したものである。スウェーデンの公共部門内部における改革活動について全般的に扱ったものは、Sören Häggroth: *Offentlig sektor mot nya mål*. Stockholm 1991 がある。

第六章の「地方行政サービスの質と効率性測定的方式」は、主としてロシュニン連合発行の *Uppföljning-hur da?* 1991 によっている。

第一二章の「一〇年間におけるスウェーデンの地方自治の展望」はある程度 “*Det kommunala perspektivet - strategier för 1990-talet*. Kommunförbundet 1992.” を基礎にしている。