

研究班報告 1 福祉国家の政治経済学的比較研究

## スウェーデンにおける地方自治体改革の諸相

### 穴見 明

第二次大戦後の先進資本主義諸国における福祉国家化の進行は、1970年代後半以降の世界的な経済危機の中で、ほとんどの国において停止ないしは後退に転じた。その中でスウェーデンは、少なくとも表面的には、その数少ない例外をなしていた。しかし、そのスウェーデンにおいても、1990年代にはいると福祉国家的サービスの見直しが否定しえない現実となって現われてきた。そのさい、福祉国家的諸施策への批判は、さしあたり、主として、地方自治体レベルで提供されている諸施策に向けられた。たとえば、医療サービス、学校教育、児童保育サービスなどにおける「選択の自由」が唱えられ、また、それらの運営の「非効率性」が批判の対象とされた。そして、それらのサービスの民営化が提唱されてきている。このような背景に照らすとき、80年代以降のスウェーデンにおいて（中央地方関係も含めて）地方自治体の政治行政のいくつかの異なる種類の改革の試みがなされてきたことは、福祉国家研究の観点からも注目し得る。以下では、この80年代以降のスウェーデンにおける地方自治体改革の諸相について整理を行う。

#### 1 スウェーデンの地方自治制度の概要

議論の前提として、スウェーデンの地方自治制度の概要を示しておこう。

スウェーデンの地方自治制度は、日本と同様に、二層制をとっている。基礎的なレベルの地方自治体は、大小にかかわらず、コミューンと呼ばれる。1995年現在で、全国に288のコミューンが存在する。日本の県にあたる自治体は、ランスティングと呼ばれ、その数は1996年の時点では23である。コミューンの規模は、1992年の統計によれば、メディアンで人口16,000人、最大のコミューンは首都スト

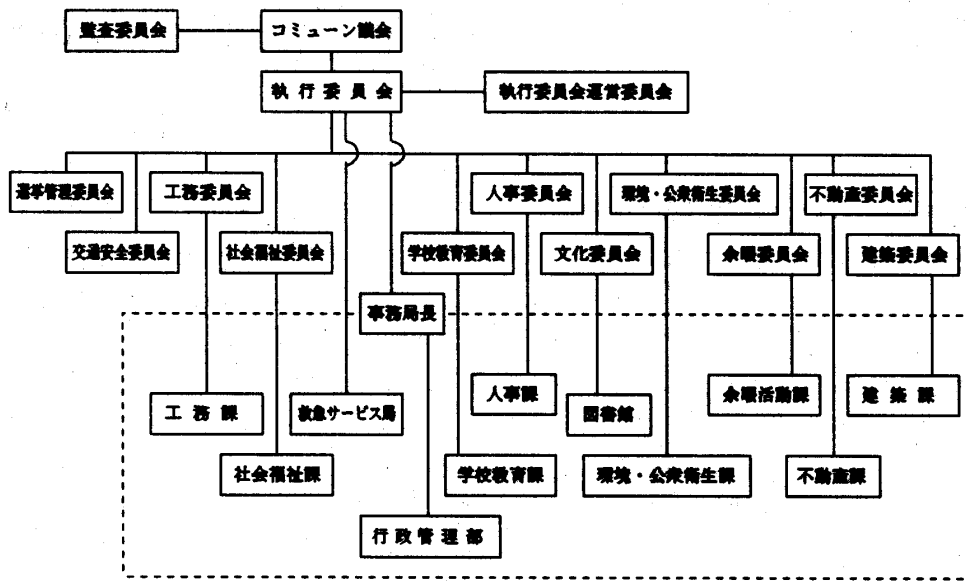
ックホルムで人口68万人、最小のコミューンの人口は2,900人である。（ただし、以上の「世俗の」地方自治体の他に、「教区」と呼ばれる教会団体が存在するが、その役割は現在では非常に限定されているので、本稿ではそれについてはこれ以上触れない。）

国、ランスティング、コミューン間の行政機能の分担は、次のページの表1に示すとおりである。

つぎに、地方自治体の政治行政組織について、ここでは紙数の都合で、コミューンの場合に限って述べておこう。（もっとも、ランスティングの組織も基本的にはコミューンと同型である。）

コミューンの最高決定機関はコミューン議会である。コミューン議会の構成員は、住民により比例代表制の直接選挙で選ばれる。また、住民の直接選挙で選ばれるコミューン機関は議会だけである。議会は、執行委員会と各種の専門委員会を選出する（次のページの図1を参照）。執行委員会と専門委員会は、いずれも5人以上の構成員を持つことが法律によって規定されているが、委員は必ずしも議会の議員でなくてもかまわない。執行委員会は、国の統治機構における内閣に相当する機関である。ただし、地方自治体の執行委員会は、議会の議席数に比例して各政党の代表者を含むように構成されるのが普通である。この点では内閣が多数党によって構成されるのとは異なっている。執行委員会は、予算の編成および執行管理、そして他の委員会の活動に対する勧告等を行うことをその主たる任務としている。他方、各専門委員会は、地方自治体の各種任務の執行機関として活動する。多くの場合、各委員会の下に行政職員からなる事務局組織が置かれ、日常的な実務を担当する。

図1 コミューンの政府組織の一例 (スタッフanstorpb/1991年)



(出所) Staffanstorpb kommun 提供.

表1 各レベルの政府の主たる活動領域

国	県コミュニティ	コミュニティ
外交 国防		民間防衛
警察, 裁判		
高等教育・研究	特定の職業コース 高校教育 障害者教育 文化・余暇活動	義務教育, 高校教育 成人教育 文化・余暇活動
労働市場政策	保護作業所, 産業振興	(雇用対策)
住宅政策(補助金, 貸付け)		住宅補助金, 建築規制 土地利用計画, 住宅供給
社会保険	障害者ケア 家族問題対策	社会扶助, 老人福祉 児童ケア, 障害者ケア
道路建設, 鉄道 交通安全規制 郵便, 電話 主要空港	地方交通	地方交通 街路・交園の建設・維持
エネルギー政策		土木, 上下水道, 暖房 清掃・ゴミ処理
	保健・医療	救急サービス 環境・公衆衛生規制

## 2 自治体改革の諸相

80年代以降に試みられてきた地方自治制度の諸改革は様々なものがあるが、以下ではそれらをその性格に沿って4つに分類して、それぞれについて見ていくことにしよう。

(1) 地方自治体の決定権の拡大 70年代末から80年代初めにかけて、民間防衛、公共交通、環境政策などの分野で、国から地方への任務の委譲がなされた。

また、スウェーデンの福祉国家建設は1930年代以降、基本的には国主導によって進められてきた。そのため、地方自治体の提供する各種社会サービスは、国の省庁による細かな規制や監督の下に置かれてきたが、保健医療行政や福祉サービス行政分野などでは、国の地方に対する規制がより大枠的なものへ変えられた。

さらに、1983年から「フリー・コミュニケーション実験」が開始された。これは、地方自治体の組織や活動形態に対する国の規制を、実験対象コミュニケーションにおいて、一定の範囲内で免除するものであった。これにより、特定の規制の解除可能性を試そうとしたのである。

以上のような改革は、いずれも地方自治体の決定範囲を拡大する効果を持つものであったと性格づけることができよう。

(2) 自治体内部での分権化 第二次大戦後、地方自治体の行財政能力を強化するために二度にわたるコミュニケーション合併が行われた。これによりコミュニケーションの数は著しく減少し、平均的なコミュニケーションの規模は著しく増大した。1970年代には、このコミュニケーション合併の負の効果として、コミュニケーションの政治運営と住民との距離の拡大が強く意識されるようになった。それはとりわけ政党活動への参加の減少として現われていた。このような状況に対し、政党を通じての政治活動の再活性化を図ろうとする動きが生じてきた。そのための一つの制度的工夫として、1980年前後から、いくつかのコミュニケーションでは、「区域委員会」が創設された。区域委員会とは、コミュニケーションの中の一部区域において、教育、福祉、文化、余暇活動などのいくつかの活動領域にまたがって行政任務

を担当する、コミュニケーションの行政機関である。委員はコミュニケーション議会により任命される。他の委員会と同様、各政党のコミュニケーション議会に占める議席数に比例して委員の政党別配分が決められる。このような区域委員会の設置により、行政運営の一部が区域レベルに分権化されることになるが、そうした方策の導入によって、政党の活動家と住民との意見交換をより密にすることが目指されていたのである。

また、80年代半ば以降、「利用者民主主義」の導入が議論されはじめ、90年代にはそれが部分的に実施に移された。利用者民主主義とは、自治体の提供する社会サービス（例えば学校教育や医療）の運営に対する、利用者の直接的な発言権を制度的に保障すべきという考えである。

以上の二つの改革は、地方自治体の政策の決定と執行への住民のより密接な参加を実現しようとする意図を持つものとして括ることができる。

(3) 地方財政に対する統制の大枠化 80年代には、また、国から地方への補助金の弾力化が進んだ。しかし、この補助金の弾力化には、地方税の抑制を求める国から地方に対する圧力と、補助金総額の抑制が伴っていた。つまり、国の側は、補助金の用途についての細かな規制をなくし、それに替えて、地方自治体の支出の総額に対する実質的な規制を導入したのである。

(4) 新たな行政管理方式の導入 80年代半ば以降になると、地方自治体における新たな行政組織や管理手法の導入が目立つようになってきた。それらには、「注文者・請負人組織」モデル、サービス供給の外注、クーポン制、「独立活動単位」などが含まれる。

「注文者・請負人組織」モデルは、自治体の政策過程における政策のオーソリゼーションと実務の遂行とを組織的に分離するものであり、先に述べたスウェーデンの自治体行政における委員会方式の基本的な性格を変更する意味を持つ。「独立活動単位」は、自治体の行政組織の一部でありながら、財政や人事についてより大きな裁量権を持ち、独立採算制で運営される単位組織で、保育所などがこの

独立活動単位に移行させられる例が見られる。これらの改革は、総じて地方自治体のサービス供給の効率化を目指すものである。その背景には、(3)で述べた、国による地方財政収入の抑制策があったと言えよう。また、それらの改革の多くは、効率化という目標を、市場競争の導入という手段によって追及しようとするものであって、そこには新自由主義のイデオロギーの影響を見て取ることができる。

### 3 まとめにかえて

以上のごく概略的な整理からもうかがえるように、80年代以降のスウェーデンにおける地方自治制度に関わる諸改革のなかには、異なった次元に属するもの、および同一次元で異なったベクトルを持つものが混在している。それらのなかで、とりわけわれわれの関心をひくのは、地方自治体内部の政治行政運営の在り方に関わる次元で二つの対立する潮流が

存在することである。すなわち、自治体内での分権化や利用者民主主義が住民の政治参加の能動化を目指しているのに対し、新たな行政管理手法は、多くの場合、自治体によるサービス供給への市場競争の導入を志向するものである。前者の改革の担い手に社会民主主義者が多く、後者の改革が多くの場合穏健党の積極的支持を得ていることを考慮にすれば、この対立は、社会民主主義と新自由主義の対抗が自治体レベルで具体的な姿をとったものと言うことができる。その意味で、今後のスウェーデンにおいて、地方自治制度の改革の行方は福祉国家の再編の在り方を左右する重要な要素である。

(\*筆者注 本稿は、1996年6月26日に国際比較政治研究所の研究会で筆者の行った同題の報告をもとにしている。また、筆者による既発表の論稿と内容的に重なる部分が多い。)

研究班報告 2 オピニオン・ジャーナリズムの国際比較研究

## 大正デモクラシー期オピニオン・ジャーナリズムの一断面

和田 守

### 1

わが国におけるオピニオン・ジャーナリズムの態様を歴史的に検証する作業の一環として、現在、大正デモクラシー期の代表的オピニオン誌「中央公論」「改造」などを取りあげ、そこに発表された中国論の諸相を検証している。次のような理由・意図からである。

すなわち、それは、民衆勢力の政治的台頭と軌を一にした大正デモクラシーの進展にあたって、新聞・雑誌を中心としたジャーナリズムが果たした役割はきわめて大きい。とくに、新聞が報道中心となり、そのオピニオンはややもするとキャンペーン・ジャーナリズム的性格を強くしていったなかにおいて、オピニオンの深識性と多様性という点で、雑誌メディアの普及には注目すべきものがあつた。「中央公論」や「改造」に着目している理由の一つである。

またオピニオンの動向を見ると、日清戦争勝利による日本帝国主義の成立に伴い、「内に立憲主義、内に帝国主義」という潮流が基調になっていたなかで、前者、「内に立憲主義」の側面は、1912年からの第1次護憲運動以降、憲政の民主化という点で一もちろんそこには多彩なバリエーションが見られたが一ほぼ同一歩調を取っていたが、問題は「外に帝国主義」という側面であつた。

日露戦争勝利によって西欧諸列強と肩を並べる強大国として国際社会における地位が一段と向上し、国民の間にも大国意識が高まったなかで、その大国意識やそれに基づく対外観が、「内に立憲主義」の進展に伴い、どのように修正、変容したのかという点に関心を持っているのである。時あたかも1911年の辛亥革命勃発によって、韓国併合後の日本帝国主義の主たる侵略先であつた中国において近代