

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 6 月 2 日現在

機関番号：32636

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2011～2014

課題番号：23402017

研究課題名(和文) 高負担時代の地方自治 - 地域主権を目指して - 北欧の挑戦

研究課題名(英文) Local Self-Government in the Age of Higher Tax Burden - The challenges of Nordic countries

研究代表者

穴見 明 (Anami, Akira)

大東文化大学・法学部・教授

研究者番号：70144102

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,900,000円

研究成果の概要(和文)：近年の北欧諸国(スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランド)の地方自治の変容につき、中央-地方政府間の関係、広域化、地方政治システムという3つの面に沿って分析した。グローバリゼーションの進行する中で、いずれの国においても経済構造の変化と財政的制約の強まりという条件に対応すべく制度改革が進行しているが、その改革の内容と進捗には国ごとに違いが見られる。本研究を通じて、それらの改革に着目しつつ、地方自治の変容をめぐる各国間に共通の特徴と差違について、その具体的様相の一部を浮かび上がらせることができた。また、今後研究すべきいくつかの課題も明らかになった。

研究成果の概要(英文)：In this project we inquired the transformations of the local self-government in Nordic countries (except Iceland), focusing especially on central-local relations, regionalization, and the political institutions for local governance. Against backdrop of the globalized economic competition, all those countries have been trying to reform their political, administrative and fiscal institutions of local government, facing the challenges caused by the restructuring of economy and fiscal austerity. However, each country has its own way of reform. Our research has made the content and process of those reforms and some aspects of differences among those countries apparent. In addition, we identified some tasks with which we expect to be engaged.

研究分野：政治学

キーワード：地方自治 スウェーデン デンマーク ノルウェー フィンランド 北欧

## 1. 研究開始当初の背景

20世紀後半の先進資本主義諸国では、福祉国家化に伴う公共部門の質的・量的拡大の中で、福祉サービスの供給を担う地方政府の役割が大きくなった。特に高福祉・高負担型の福祉国家枠組みを基調路線としてきた北欧諸国では、大量の福祉サービス供給を担う地方政府が機能と規模を拡大してきた。この過程で、合併による自治体規模の整理、人口・社会構造の変動に対応した政府間機能分担の整理、補助金の合理化などが行われた。また、地方政府への権限移譲が進められ、地域の事情に合わせてサービス提供を確保できる体制が整備されてきた。並行して、情報公開やオンブズマン制度、自治体内分権化などを通して行政活動の透明化および民主主義的正統性の維持が図られてきた。北欧諸国は、人口規模(4か国計2,530万人)、人口密度(16人/km<sup>2</sup>)がともに小さく、ヨーロッパ北端の立地、国土の大半が山脈や湖沼に覆われるなど、立地・地形の面でも不利な条件下にある。その中で、比較的堅調な経済を維持しながら、高福祉・高負担型の国家システムを運営してきた背景にはこれらの取組がある。

21世紀に入った現在、少子・高齢社会の進展、高度情報化、技術革新に伴う移動・輸送手段の利便性向上や市場経済のグローバル化などが、新たな環境要因として登場してきた。こうした状況を背景として、北欧諸国においても、既存の地方統治システムの変革が迫られている。それは、サブナショナルな地域(リージョン)レベルの地方自治単位の政治・政策主体としての強化、地方自治体の再編成、中央・地方関係の見直し、地方政治システムの変革などの形で現れつつある。そのような北欧諸国における地方自治のあり方の多次元にわたる変化は、各地域・地方がグローバル経済の競争にさらされる中で、高福祉・高負担を持続可能にするための試みとして、示唆に富んでいると考えられた。

以上のように、高福祉・高負担社会を支える社会制度的インフラストラクチャーとして北欧諸国の地方自治システムについての知見を深めることは、重要な意味を持っていると考えられるが、それにもかかわらず、日本ではそのための研究は手薄であった。すなわち、北欧のそれぞれの国の地方自治についての研究成果はそれなりに蓄積されてきてはいるとは言え、上述のような問題関心からの体系的な研究は行われてこなかった。本研究計画は、そのような体系的な研究に着手することによって、そのギャップを埋めることに貢献することをめざした。

## 2. 研究の目的

(1) それぞれの国における、中央 - 地方政府間の関係と機能分担につき、地方自治制度および公共サービスに関する法制度、財政移転制度、その他の影響力行使のシステムに即して整理する。

(2) それぞれの国における分権化・広域化の経緯とそのプロセスについて、明らかにする。また、地域間の対立構造及び環境要因を検討し、分権化・広域化の促進・阻害要因について分析する。

(3) 地方自治体の政治行政制度および意思決定過程の現状について、住民参加のルート、情報公開とオンブズマン制度などにも着目しつつ、情報を収集・整理する。高負担社会では、市民の納得の調達と持続可能な資源調達・配分システムが必要となると考えられるからである。

(4) 各国の調査結果を横断的に比較・分析し、各国の共通点及び相違点を検討しながら、北欧諸国に特徴的な地域主権のしくみを抽出しモデルとして提示する。

(5) 影響分析及び他の国への適用可能性の論考：上記モデルの影響を、各国の経済パフォーマンスや制度の安定度などから検討し、環境要因を考慮しながら、適用可能性を検討する。

## 3. 研究の方法

設定された各調査項目について、研究代表者及び分担者が、担当する各国の現地調査を行い、その調査結果を各研究者が専門とする領域について横断的に比較分析を進めていく。最後に共同で理論化を試みる。

現地調査の実施場所としては、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランドの首都、広域化の先進事例地域、地方中規模都市および地方小規模自治体のそれぞれを対象とする。

研究の手段としては、現地自治体、地方自治担当省庁、自治体中央組織などでの聞き取り調査および現地の大学図書館・公共図書館・文書館などでの一次資料収集を行い、それらの資料にもとづいて分析を行う。

## 4. 研究成果

近年の北欧諸国(スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランド)の地方自治の変容につき、中央 - 地方政府間の関係、広域化、地方政治システムという3つの面に沿って分析した。グローバル化の進行する中で、いずれの国においても経済構造の変化と財政的制約の強まりという条件に対応すべく制度改革が進行している。しかし、その改革の内容と進度には国ごとに違いが見られる。本研究では、それらの改革に着目し、地方自治の変容をめぐる各国間に共通の特徴と差違について調査と分析を行い、その具体的様相の一部を浮かび上がらせることができた。また、今後研究すべきいくつかの課題も明らかになった。

(1) 中央 - 地方政府間の関係については、まず、中央政府と地方自治体のあいだの機能分担について整理を行った。これによってとくに新たな知見を得たということではないが、主題について議論するための基礎的な背

景的知識についての共通の土台を固めることができた。研究の対象とした4か国（スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランド）に共通の特徴として次のような点を指摘できる。基礎教育（日本における初等教育・前期中等教育）はいずれの国においても第一層の基礎的自治体の任務とされている。各種の社会福祉サービスもまた基礎的自治体の任務とされている。土地利用計画をはじめとする住環境管理の機能が基礎的自治体の重要な任務に含まれている。近年、いずれの国においても、地方自治体による地域開発の任務が重視されるようになっていく。次に、4か国間の相違についてであるが、まず基本的な前提として、スウェーデン、デンマーク、ノルウェーが二層制の地方自治制度をとっている（したがって、中央政府を加えると三層制の統治構造ということになる）のに対して、フィンランドの地方自治体は一層のみであることを念頭に置く必要がある。そのうえで、相違点として注目されるのは次の点である。保健医療サービスの提供は、スウェーデンおよびデンマークではより広域の地方自治体（ランスティング、レギオン）の任務とされている。それに対し、ノルウェーでは基本的な保健医療サービスは基礎的自治体（コムネ）が担当し、病院における高度の医療は2002年以降、国の任務となっている（それ以前は広域の地方自治体フィルケスクムネが担当）。また、フィンランドでは一層制の地方自治体（クンタ）の任務であるが、実際には複数の地方自治体による共同事務処理方式によって運営されている。高校教育については、スウェーデンおよびフィンランドでは基礎的自治体が主な設置運営主体となっている（もっともその公法上の関係は両国間で異なる）が、ノルウェーでは広域の自治体の業務となっている。

他方、中央-地方関係の財政的側面には、税源の配分や補助金の種類と額などいくつかのトピックが含まれるが、スウェーデンの地方自治体の財政平衡制度をめぐる近年の政治対立についてある程度研究を進めることができた。地方自治体間の財源移転制度をめぐることは、財源を拠出することになる側の自治体と交付を受ける側の自治体間で対立があるだけでなく、政党間でも対立がはっきりと見られる。これまでに確かめることができたのは、それぞれの側が自らの立場の正当性を主張する根拠がどのようなものであるか、ということである。（内容については、引用文献を参照されたい。）

（2）広域化について、その具体的な動向の把握に努めるとともに、国ごとの進展プロセスの相違について検討した。なお、この場合「広域化」という言葉でわれわれが念頭に置いているのは、簡略化して言えば、国と基礎的自治体とのあいだの中間的レベルの地方自治体あるいはそのレベルに置かれた基礎的自治体の共同事業体（以下、両方

を含めて「広域レベルの地方自治体」と呼ぶ。）を政治的にあるいは権限・機能の面で（あるいは両方の点で）強化する動きである。

スウェーデンでは、広域レベルの地方自治体であるランスティングの機能は、保健医療サービスの提供にほぼ特化していたが、1990年代半ば以降、地域開発計画機能をランスティングに移譲する改革が進展してきた。まず、1997年から実験事業が4つのレーン（ランスティングの置かれている地理的行政単位）で行われた。この実験事業についての評価作業を経て、2002年1月に、政府提案にもとづき次のような内容の法律が制定された。それは、地方自治体の「協働機関」(samverkansorgan)と呼ばれる機関の設置を可能とする法律であった。この法律で定められた「協働機関」は、レーン内の全コミュンによって構成される地方自治体連合（地方自治体の共同事業体）である。その結成は任意であるが、設立された場合、その機関に地域開発計画に関する責任が移譲される。その後、2007年に政府の審議会が、ランスティングを統合しその数を（現行の20から）6ないし9に減らすことを提言した。その主要な理由の一つは、ランスティングに地域開発、すなわち地域の発展のための活動における中軸的役割を与えることにあった。以上のような動きは、経済成長政策の手法としてサブナショナルな地域空間における諸主体間のネットワークを重視する政策がとられるようになったことと結びついていた。上記審議会の答申が出された後、ランスティングへの地域開発計画機能の移譲は個別に進んできたが、ランスティングの統合の動き自体は停滞している。（引用文献を参照。）

フィンランドでは、1993年の地域開発法でマークンタ (maakunta) と呼ばれる地域開発圏域が設定された。一層制をとるフィンランドの地方自治体はクンタと呼ばれるが、クンタ間の協力体制はクンタ共同事業体の形成を通じてなされる。それぞれのマークンタには、そのようなクンタ共同事業体の一種であるマークンタ連合 (maakunta litto) が設置される。このマークンタ連合にはすべてのクンタの参加が義務づけられている。マークンタ連合は、地域開発と地域計画の策定を法定業務とする。マークンタ連合の議決機関は各クンタによって選出された代表者によって構成される。このマークンタ連合に圏域住民の直接選挙によって選出される議会を設置するとともに、その機能の拡大を図る試みが、2005年から07年を実験期間として行われた「カイヌー行政実験」であった。これは、もしそれが恒久化されるならば、フィンランドの地方政府の二層化をもたらすことになる試みであった。その狙いは、地域発展を推進すること、住民向け基礎サービスの統合・合理化を図ること、地域レベルのデモクラシーを強化することであった。実験の結果については、福祉サービス供給費用の節減には効果

があったが、地域発展のための諸政策と地域デモクラシーの強化の面では期待された成果は得られなかった、という評価がなされている。その後今日まで、この実験的な制度の恒久化のための制度改革はなされてこなかった。(引用文献を参照。)

デンマークにおいては、2007年の地方制度改革の一環として、それまで全国に14置かれていた Amt と呼ばれる広域レベルの地方自治体を5つに統合し、名称もレギオンに変更するという改革が行われた。この改革によって、それまで Amt の担当していた環境対策、障害者政策などが基礎自治体である コムーネ に移譲されると同時に、レギオンの機能は、保健医療、特別教育、地域開発に特化することになった。また、レギオンはそれまで Amt の有していた課税自主権を失った。(引用文献を参照。)

ノルウェーでは、1970年代以降、国と基礎的自治体(コムーネ)とのあいだの中間的レベルの地方自治体(フィルケスクムーネ)を強化する動きが進展してきた。1975年から77年にかけての改革によって、フィルケスクムーネに直接公選制の議会が置かれるとともに、直接税課税権が与えられた。その後、遅くとも1980年代末期には、フィルケスクムーネの規模を拡大する必要性が議論されるようになる。政府の審議会(クリスティアンセン委員会)が、1992年に出した答申において、フィルケスクムーネの望ましい人口規模として最低20万人以上という原則を提示し、その観点からフィルケスクムーネの領域再編成を全国的に行うことを委員会の多数意見として提唱したのを受けて、政府はその提唱に沿った方針を1994-95年期の国会において表明した。これに対し、国会議員の多数は地方自治体の領域再編の必要性についての政府の認識を共有しておらず、領域再編は実現しなかった。フィルケスクムーネの統合による規模の拡大は、その後も政府の審議会や地方自治体連合(KS)の委託研究などにおいて提唱され続けるが(たとえば、「権限配分に関する委員会 Oppgavefordelingsutvalge」はフィルケスクムーネの人口の最適規模を40万人と見積もっている)その実現に向けての動きは足踏みし続けてきた。しかし、権限・機能の面では、フィルケスクムーネは大きく変化してきた。2002年には高度医療の提供がフィルケスクムーネから国レベルに移されたが、他方で、この頃から地域開発におけるフィルケスクムーネの役割を強化する動きが進んでいった。そして、2010年の「行政改革」によって、フィルケスクムーネは、地域開発におけるその指導的役割を強化するのに必要な、各種事務および法的・財政的資源を与えられることになったのである。(引用文献を参照。)

以上のように、研究対象とした北欧4カ国のいずれにおいても、広域レベルの地方自治体が地域開発における指導的役割を果たす

ための権限移譲が進んでいるが、その具体的様相が今回の研究を通じてかなり明らかになった。他方、そのような広域レベルの地方自治体に期待される新たな機能との関係で、いずれの国においてもその規模の拡大あるいは(フィンランドの場合)政治的強化が目指されてきたこと、しかし、既存の広域レベルの自治体を統合して規模の拡大を達成したのはこれまでのところデンマークにとどまっており、他の3か国においてはそれに対する抵抗が効力を持ち続けていること、以上についても明らかになった。このような違いが生じてきた要因についても議論してきたが、結論は出ていない。デンマークの事例については、南デンマーク大学の P.E.Mouritzen のゴミ缶モデルによる説明を菅沼が紹介している(引用文献を参照)。この説明が比較研究においても適用できるかどうかを確かめることは今後の研究の課題である。

(3) 地方政治システムについては、地方自治体の「議院内閣制」の分析、および地方自治体における議会・行政情報伝達および住民の政治参加に関する調査を行い、以下のような知見を得た。地方自治体の「議院内閣制」が興味深いのは、いわゆるフォルマンスカップスモデルとの対比においてである。後者は、行政執行の最高意思決定機関、すなわち統治委員会の構成員が、議会に議席を占めるすべての政党・党派から選出されるという形をとるものである。その場合、各政党から選出される委員の数は、議会での議席占有率におおむね比例するように配分される。それに対し、「議院内閣制」においては議会で多数派を形成する与党のみからその構成員が任命される。両者は、レイプハルトの言う合意形成型民主主義と多数決型民主主義の対比にパラレルな基本的な類型の違いを示しているのである。「議院内閣制」を導入した自治体の事例としてノルウェーの首都オスロがある。なぜオスロにおいてフォルマンスカップモデルに替えて議院内閣制が採用されるようになったのか? 調査によって知りえた材料に依拠して白鳥が提示している仮説によれば、その答えは大都市ゆへの政策課題の複雑さと「政治的対立」の鋭さという要因に求められる。それら2つの要因が重なることによって「政策効率」を損なうことの認識が、政治家をして議院内閣制モデルを受け入れさせた、というのである(引用文献を参照)。他方、議院内閣制モデルの導入という議論は、たとえば近年のスウェーデンにおいても見られる。そこで、上記仮説を検証するために比較研究を行う必要が浮かび上がってきたが、研究期間中にはそれは果たせなかった。今後の研究課題となる。地方自治体における議会・行政情報伝達および住民の政治参加に関する調査は、スウェーデンの3つの基礎的自治体(コミューン)において行われた。調査の結果、人口規模によってよ

り適切な情報の提供方法および求められるICT化の水準が一様ではないことが浮かび上がってきた。他方、議会や選挙、市民提案制度など公式の制度を通じての住民の政治参加は、調査した範囲内では、人口規模に関わりなく、低下傾向にあることが見て取れた。この点についても、他の国との比較研究にまでは至らなかったため、今後比較研究を通じて探求を深めることが課題となる。

#### 引用文献

穴見明、スウェーデンにおける地方財政平衡制度改革の政治学的研究のために、大東法学、22巻、2013、141-177

穴見明、スウェーデンにおける新地域主義をめぐる政治的対立、北ヨーロッパ研究、10巻、2014、1-11

藪長千乃、フィンランド・カイナー実験における政策形成・決定過程の考察、法政論叢、48巻、2012、101-114

菅沼隆、デンマークの地方制度改革 - グローバル化と福祉国家 -、北ヨーロッパ研究、10巻、2014、35-39

Jorgen Amdam, Lars Julius Harvorsen og Gunnvor Bakke, Alternativer for regionalt folkevalgt nivå, 2014, Morefosking AS, 25-33

白鳥浩、北欧における政策志向の地方デモクラシー - 周辺国ノルウェーの地方政治の一例 -、北ヨーロッパ研究、10巻、2014、13-23

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

#### 〔雑誌論文〕(計9件)

穴見明、スウェーデンにおける新地域主義をめぐる政治的対立、北ヨーロッパ研究、査読有、10巻、2014、1-11

白鳥浩、北欧における政策志向の地方デモクラシー - 周辺国ノルウェーの地方政治の一例 -、北ヨーロッパ研究、査読有、10巻、2014、13-23

藪長千乃、Pekka Kettunen, Political Process of Municipal Amalgamations in Finland and Japan. Differences and Similarities, 北ヨーロッパ研究、査読有、10巻、2014、25-34

菅沼隆、労働者の”つながり“をどのように構築するか? デンマークからみた雇用制度改革、労働調査、査読無、522号、2013、22-27

穴見明、(研究ノート)スウェーデンにおける地方財政平衡制度改革の政治学的研究のために(2)、大東法学、査読無、22巻、2013、141-177

藪長千乃、フィンランド・カイナー実験における政策形成・決定過程の考察、法政論叢、査読有、48巻、2012、101-114

木下淑恵、分権国家スウェーデンにおける社会保障の財源確保、海外社会保障研究、査読無、179号、2012、38-50

#### 〔学会発表〕(計12件)

穴見明、グローバル化の中の都市政策、日本行政学会、2014年5月25日、東海大学高輪キャンパス

穴見明、スウェーデンにおける新地域主義、北ヨーロッパ学会、2013年11月16日、立命館大学衣笠キャンパス

白鳥浩、北欧における政策志向の地方デモクラシー - 周辺国ノルウェーの地方政治、北ヨーロッパ学会、2013年11月16日、立命館大学衣笠キャンパス

菅沼隆、デンマークの地方制度改革、北ヨーロッパ学会、2013年11月16日、立命館大学衣笠キャンパス

藪長千乃、Pekka Kettunen, Municipal Amalgamations in Finland and Japan. Differences and Similarities, 北ヨーロッパ学会、2013年11月16日、立命館大学衣笠キャンパス

藪長千乃、地方制度改革実現過程の検討 - フィンランドの自治体制度改革の試みから、日本行政学会、2013年5月18日、愛知大学名古屋キャンパス

藪長千乃、フィンランド・カイナー行政実験における保健・福祉改革 - 広域行政の課題と展望、第25回自治体学会、2011年10月9日、法政大学市ヶ谷キャンパス

#### 〔図書〕(計0件)

#### 〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：

種類：  
番号：  
出願年月日：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

穴見 明 (ANAMI, Akira)  
大東文化大学・法学部・教授  
研究者番号：70144102

### (2) 研究分担者

菅沼 隆 (SUGANUMA, Takashi)  
立教大学・経済学部・教授  
研究者番号：00226416

藪長 千乃 (YABUNAGA, Chino)  
東洋大学・国際地域学部・教授  
研究者番号：10364845

白鳥 浩 (SHIRATORI, Hiroshi)  
法政大学・公共政策研究科・教授  
研究者番号：70285477

木下 淑恵 (KINOSHITA, Yoshie)  
東北学院大学・法学部・教授  
研究者番号：70308229

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：