

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 6 月 28 日現在

機関番号：32413

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009 ～ 2011

課題番号：21730120

研究課題名（和文）グローバル化時代の地方自治体：自治体間競争と国家間競争の間で

研究課題名（英文）Local Government in the Age of Globalization: Between municipality competition and state competition

研究代表者 藪長 千乃（YABUNAGA CHINO）

文京学院大学・人間学部・教授

研究者番号：10364845

研究成果の概要（和文）：グローバル化時代への対応として、2000 年代のフィンランドにおける自治体構造改革、及び並行して首都と過疎地域で対照的に実施された広域行政の試みに着目し、内容、成果と意思決定過程の構造を分析した。いずれも基礎サービス供給保障のための改善は図られたものの、地方自治構造の改革は、修正を迫られたり、当初意図した成果を得ることができなかった。背景理由として、地方部に支持基盤を持つ中央党政権が進めた改革が、都市部、地方部いずれとも利益調整に行き詰まったこと。また、中央＝地方の相互依存関係の中で改革が消極的に進められていったことが挙げられる。

研究成果の概要（英文）：In Finland, three reformations with regard to local government system have implemented as measurements for market globalization in 2000s. These reformations were modified or proved insufficient for agendas. Two reasons could be pointed out from analyses of contents, processes, results and interests of the stakeholder. First, Center Party, the government party that mainly supported from rural area, had difficulties to make consensus with both of urban and rural area. Second, mutual interdependence between central and local government made stakeholders passive to reformation.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2010年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2011年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：比較政治

キーワード：政治学、地方自治、フィンランド

1. 研究開始当初の背景

グローバル化が進展し、世界規模で国家間競争が進行する中で、自治体間の競争も激化しつつある。経済資源に恵まれた自治体が競争力を高める一方、周辺部の自治体

では人口流出が止まらない。このような世界的動向の中で、生活と生産の基盤である自治体の持続可能性が問われている。

日本においては、高齢社会の進展の中で限界集落・コミュニティの問題が注目され、道

州制や地域主権の議論が盛んに行われている。人口高齢化は福祉需要を増大させ、負担増と福祉環境整備を必要とする。

北欧諸国は、人口規模・密度がともに小さく立地・地形的にも不利な条件下にあるが、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いる。それを可能にした要因の一つが、合理的かつ持続可能な自治体経営とその環境整備である。この点で北欧の高福祉高負担型福祉国家の事例は示唆に富んでいる。これに加えて、グローバル化の進行の中で、福祉水準の維持と、国際競争力の維持を両立させることは先進諸国共通の課題である。北欧型福祉国家は常にこの課題に直面してきた。その経験は参考事例となる。

2. 研究の目的

2005年に開始したフィンランドの自治体構造改革およびこれと並行して実施された広域行政の試みに着目した。各改革の内容を分析し、決定・実施に至るまでの過程で展開された利益の調整作業を整理し、意図を明らかにし、最終的には、その影響を分析・評価することをめざした。

自治体構造改革は、当初大規模な自治体合併による自治体再編や地方自治構造そのものの抜本的改革も視野に入れたものであったが、最終的には任意の合併を促すにとどまり、自治体規模を温存したまま自治体のサービス提供単位の規模を一定以上にすることに帰着した。

一方、自治体構造改革と並行して、ヘルシンキ市とその周辺自治体で構成する圏域において、首都機能の強化をめざし、自治体のサービス供給を共同で行うことによるサービスの広域化と、圏域内のインフラ整備を集中させるメトロポリス政策が進行した。さらに、首都とは対照的に産業衰退傾向にある過疎地域でも、複数自治体を圏域化し、実験的に広域自治体制度を導入することで活性化を図ろうとするカイヌー行政実験も実施された。

そこで、自治体構造改革とメトロポリス政策、カイヌー行政実験の三つを分析の対象とした。

3. 研究の方法

政府関係資料を中心とした文献調査と関係各機関（財務省、環境省、自治体協会等、ヘルシンキ市、カイヌー広域自治体、カイヌー地方各自治体、その他フィンランド国内自治体）へのインタビュー調査、及びフィンランド国内自治体の現地踏査をもとにした。これらから収集した情報を、記述的に説明するとともに、ケース間の量的・質的比較分析によって評価する。

4. 研究成果

① 概況

フィンランドの地方自治制度は、北欧諸国の中でも比較的人口規模にばらつきがあり、平均人口・中位人口ともに小さく、自治体間の規模及び資源等の差が大きいことが課題となっていた。自治体間の規模格差の問題は、自治体間の共同事務実施制度によって、一定程度解消されていたが、福祉国家の進展に伴い、基礎サービスの提供を中心とした自治体担当事務の規模と領域が拡大するにつれ、自治体間の合意形成の難しさが表面化するなどの課題が生じていた。また、人口高齢化による高齢者を中心とした福祉サービスの需要増が見込まれ、1980年代までに制度の修正が求められるようになっていた。

80年代以降、補助金改革や分権化改革によって、自治体は事務事業実施にかかる権限と財源の大幅な裁量権を手に入れることとなった。しかし、90年代を境として、人口、所得、サービスの地域間・自治体間格差が拡大することとなった。地域間格差の均衡を図ることを目的としていた地域振興政策は、地域の主体性を重視する拠点開発型に移行しており、以前ほど均衡に重点が置かれなくなった。一方、EU補助金等の活用により、地方部には新たな財源調達ルートが生まれていた。このような状況の中で、フィンランドはヨーロッパ随一の急速な高齢化が予想され、格差の拡大する自治体のサービス供給能力の維持が課題として浮かび上がり、自治体サービス構造改革に着手することとなった。

② 自治体構造改革

2005年、ヴァンハネン中央党内閣の目玉の一つとして始まった構造改革（PARAS（palvelurakenneuudistus サービス構造改革）では、2年の準備期間を経て骨格法（laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 自治体及びサービス構造改革法 puitelaki）が制定され、2007年2月に施行された。中央政府は当初新しい自治体改革の基本方針を提案した。そのねらいは、①自治体によるサービス供給の構造改革の全国的な展開、②国際競争に耐えうる地域経済の強化、③行政区分の簡素化、④行政の明確化・軽減化と地域民主主義の強化である。その実現へ向けた地方制度の新たな姿として、三つのモデルを提示した。人口規模2万人から3万人の基盤自治体モデル、保健医療福祉の供給単位としての10万人から20万人単位のサービス圏モデル、全国を20から25の圏域自治体に分割する圏域モデルであった。この議論は、結果として意見の一致を見ず、2007年に、自治体およびサービス構造改革PARASとして、実施に移された。PARASの当初予定していた主な内容は、一つに人口10万人から20万人規模の大規模

区域による医療サービスの提供、次に20～25の基礎自治体連合による課税権の設定、そして現在約1.2万人の自治体平均人口規模の2～3万人までの引き上げであった。しかし、自治体改革と同様に、地方の合意が得られず、この計画も最終的には、基礎医療サービスの提供を担う2万人以上の圏域形成、職業教育の提供を担う5万人以上の圏域形成が主な内容となった。

一方、自治体の再編については、合併補助金を導入し、自発的再編に任せた。2007年度末に415あった自治体は2011年末までに336へ再編が進んだが、合併補助金で誘導しつつも自発的決定に任せた結果、自治体間の規模の格差を拡大することになった。小規模で財政基盤の脆弱な自治体が大都市自治体へ参入して大都市自治体がさらにその規模を拡大するもの、中小都市自治体と周辺自治体が合併して大都市自治体の形成をめざすものが大半で、都市から遠く離れ、人口規模・密度の小さい自治体は取り残されることになった。これらの自治体の多くは危機自治体として指定を受け、中央政府からの財政援助を受けることとなった。

新たな自治体改革は、当初は自治体規模を整備することで、他の北欧諸国のように、統制のとれた自治体が自律的に地域運営を進めていくことを目指したが、地方から自治体再編への合意を得ることができなかつたために、最終的に福祉・教育分野を中心とした事務執行体制の改革にとどまり、再編は自治体の自主性にゆだねることとなった。

③ メトロポリス政策

市場経済のグローバリゼーションの広がりとうる都市の形成の中で、国際競争に耐えうる都市の発展も課題として認識されるようになっていた。2000年代には、地方の成長拠点となる都市に重点的に資源を透過する拠点開発プログラム等が進行していたが、大都市のみに集中的に資本投資する首都開発計画は、地方部の反発を招きかねず、政府の対応は消極的であった。しかし、2007年にマッティ・ヴァンハネン第二次内閣において、政権の基幹政策である政府プログラムにメトロポリス政策が導入された。インパクトは小さかったが、従来の地方重視型の地域開発に都市重視の姿勢を明確に示した点、パートナーシップ型の事業展開をとった点で政策の転換を示すものであった。

都市重視の視点をもたらした主なきっかけは、90年代初頭の大不況による都市部での貧困問題の顕在化と、2003年のヘルシンキを取り上げたOECDの初の都市レビューであった。ここでは、ヘルシンキが不況からの経済復興に大きく貢献したことが評価された一方で、ヘルシンキ市内での地域間社会経済格差の存在と社会的排除の解消、フィンランド

における新たな都市政策の導入必要性、中央政府の支援の必要性が指摘された。これらを追い風に、2003年6月、内務省はヘルシンキ地域共同発展計画を定め、対象自治体へ提案した。しかし、この計画はヘルシンキ市及び周辺の対象自治体の反対にあって頓挫した。

ヘルシンキ市では、EUからの直接補助金と高度情報化による大都市優位の傾向が自律的な都市発展を進めるきっかけとなっていた。また2000年の欧州文化都市に選定されたことがヘルシンキ市の「自律」に拍車をかけていた。さらに、ヘルシンキ市及び周辺3市は、1970年からすでに公共交通とごみ処理事業は自治体共同事業として対処していた。政府提案の時点ですでに30年以上にわたる自発的協力関係を続けてきたヘルシンキを含む4つの市にとって、2003年の政府提案はトップダウンの計画として受け止められ、反発を招いた。

4市は、2004年合同審議会を設置し、協力関係の強化と首都地域の発展と都市問題への対応に焦点をあてた共通ビジョン・戦略を策定した。さらに2005年には14の自治体で協力会議を設け、土地利用、住宅、交通計画を主な内容とした大ヘルシンキ地域協定を締結した。その後4市では、研究開発、マーケティングに関してそれぞれ共同企業を設置したほか、職業大学校（応用科学大学）、広域医療圏との相互協力関係を結ぶ等自治体間協力が進行した。

2007年4月に中央政府が表明したメトロポリス政策は、以前の共同発展計画の失敗と、ヘルシンキ市、首都地域および大ヘルシンキ地域の自律的発展計画がすでに相当程度進んでいることを考慮し、慎重に着手された。政府が政策プログラムに表明したメトロポリス政策は、政府の各関係部所が協力しながら分野別に個別に対応することを原則とし、部所間の協力と対象自治体、教育研究機関、関係産業とのパートナーシップを基盤とすることとされた。

④ カイヌー行政実験

2005年から実施されているカイヌー行政実験は、基礎自治体と中央政府による二層の地方統治構造に、初めて中間レベルの政府を置く試みである。深刻な人口減少・高齢化と失業の進行に悩んでいたカイヌー地方において、実験の実施によって住民向け基礎サービスの統合・合理化を図ること、地域発展の推進力となること、住民参加の機会を増やしデモクラシーを強化することが期待された。実験開始から5年以上が経過し、財政運営手法の改革とサービスの統廃合による福祉サービス供給費用の節減効果が明らかになってきた。しかし、地域発展を促すための諸改革とデモクラシーの強化の面では、期待された成果は得られていない。

ここでは、当初のアイデアと決定された政策、実施された政策がもたらした効果との間に乖離が生じた経緯を明らかにするために、行政実験の発案から実現までの過程を、意思決定過程の主要アクターの影響力に注目しながら整理した。

カイヌー行政実験は、政権末期で支持を失いつつあった首相（社会民主党、リッポネン）のアイデアから始まった。法案作成は、審議官の構想をベースに内務省で行われた。制定直後に政権交代があり、実験の形式は社民党政権時代に形作られたものの、諸施策の内容は中央党政権下で準備され、実行に移された。

福祉保健分野と教育分野においては、サービスの統合・合理化が図られたが、その内容の策定は、法案決定後に、地方官僚（準備組織事務局長）が経験と政策形成技術、専門的知見を駆使し、リーダーシップをとって進めたものであった。一方、産業政策・地域開発については、中央政府予算の費目を統合することで行政実験の趣旨に沿った形式を整えつつも、実質的にはカイヌー政府に予算配分の裁量権がほとんど与えられず形骸化した。その背景には中央官僚の抵抗があった。カイヌー実験の骨格は、大統領補佐官、内務省長官を歴任した高級官僚出身の審議官が構想した。実験を速やかに実施に移すために彼の埋め込んだ「抵抗緩和装置」が、産業政策・地域開発への権限と財源の移譲を形骸化させた。

いずれにせよ、官僚が政策形成・実施の中心的役割を果たしたといえる。その機能を再度整理すれば、政策の企画立案から形成・実施過程の実務とそのファシリテーションまでを担ったといえる。特に地方レベルにおける政策形成では、地方官僚は、専門的知見の提供、ファシリテーション、リーダーシップの発揮、実務作業にその能力を発揮した。一方、抵抗勢力となったのも官僚である。特に中央官僚の改革への消極的な態度と、審議官によって埋め込まれた「抵抗緩和装置」が影響をあたえた。

⑤ 総括

以上、2000年代にフィンランドにおいて実施された地方自治制度にかかわる改革は、多かれ少なかれ失敗に終わっている。

全国の自治体を対象として進められた自治体構造改革は、農村地域を中心とした地方部に支持基盤を持つ中央党と内務省が進めた。改革案として示された自治制度改革・自治体再編への対抗勢力となったのは中央党自身の地方部選出議員であった。首都圏域の集中開発を意図したメトロポリス政策では、同じく中央党・内務省提案が首都圏域都市自治体によって拒否された。一方、地方部の過疎地域の広域行政を試みたカイヌー実験は、地方と中央の相互依存関係の中で、中央官僚

の抵抗と議員・住民の無抵抗が行政効率の改善のみをもたらし、実質的な地域再生への道を阻んだと考えられる。

しかし、実際の自治体が担う基礎サービスの供給については、自治体構造改革でも、提供基盤の堅固化が図られ、カイヌー行政実験も効率化に成功した。その意味で、実質的なサービス保障への環境整備は一定程度進んだといえよう。

2011年に再び政権が交代し、保守系のカタイネン国民連合党内閣が新たな自治体改革構想を発表し、実現に向けて動き出している。その詳細については今後の研究課題としたい。

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4件）

- ① 藪長千乃、フィンランド・カイヌー行政実験における政策形成・決定過程の考察、法政論叢、査読有、第48巻第2号、2012、101-114
- ② Yabunaga, Chino. Diversity inside the Universal Welfare State: The case of welfare innovation in Finland, 21st Asia-Pacific Social Work Conference Proceedings, 2012, 424-432
- ③ 藪長千乃、フィンランドにおける中央－地方関係の新たな展開－分権型福祉国家の政策イノベーション－、日本比較政治学会年報第12号、査読有、2010、133-164
- ④ 藪長千乃、フィンランドにおける地域政策の変容：格差社会の進行の中で、北ヨーロッパ研究、査読有、第5巻、2009、17-28

〔学会発表〕（計4件）

- ① 藪長千乃、フィンランドの政策形成・決定過程に関する一考察 カイヌー行政実験における官僚の機能に焦点をあてて、日本法政学会第115回研究会、2011年11月
- ② 藪長千乃、フィンランド・カイヌ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
- ③ Yabunaga, Chino. Diversity inside the Universal Welfare State: The Case of Welfare Innovation in Finland, 21st Asia-Pacific Social Work Conference, 2011年7月
- ④ 藪長千乃、自治体の福祉提供機能と持続可能性の検討：フィンランド地方小規模自治体の事例から、社会政策学会第119回大会、2009年11月

〔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：
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

藪長千乃（Yabunaga Chino）

文京学院大学・人間学部・教授

研究者番号：10364845