

CURES

NEWSLETTER

地域経済
ニュースレター

2000. 4. 25 No.53

CURES Report

変貌するヨーロッパの地方自治・地方財政

小林 昭

1. はじめに

ヨーロッパの単一制国家の地方自治・地方財政について、従来「北高南低」という評価が行われてきた。地方財政の自主性、地方分権の度合いは北に行く程高いという意味である。北欧諸国における地方自治の強さと南欧諸国やオランダの弱さというイメージでもあった。だが、80年代から90年代にかけてフランスやスペインなど南欧諸国で分権化が進む一方、北欧諸国では集権的統制の動きが起

こり、イギリスでも中央集権的な改革の下で伝統的なレイトに基づく地方自治制度が壊滅的な打撃を受け、今やオランダの方が地方財政の実質的な自主性は高いと評されている。また、旧社会主義体制の崩壊後、ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロバキアなど中東欧諸国に新たな地方自治制度が確立され、地方財政改革の努力が重ねられている。ヨーロッパ諸国の地方自治・地方財政の変貌の要因は何か、様々な改革動向の中に我々が学ぶべき視点はないか、探ってみることにしたい。

■ CURES Report

変貌するヨーロッパの地方自治・地方財政 小林 昭

■ CURES Salon

MiniMax 定理雑感 渡 辺 力

再留学に際して Kotchetkov Viatcheslav

■ CURES Topic

学校づくりの土台は地域の再生 山 本 敏 郎

金沢大学経済学部

2. 欧州統合のインパクト

80年代以降の欧州諸国の地方自治体に重大な影響を及ぼした要因のひとつは、92年EC市場統合とEUの諸政策であろう。85年『域内市場統合』は、税関の簡素化と撤廃、人の移動の自由化、技術的障壁の撤廃（規制・規格・認証制度の調和）、公共調達の開拓、金融・運輸・新技術等サービスの市場統合、資本移動の自由化、産業政策の協調、税障壁の撤廃などを課題に掲げた。これら広汎な課題は、各国の地方自治体サービスのほとんど全分野に様々な影響を及ぼすものであった。「補完性の原理」(the subsidiary principle)に基づく85年「ヨーロッパ地方自治憲章」は、地方自治の強化・分権化を80-90年代の潮流とするものであったし、75年設置のEC構造基金はリージョンや地域への影響力を強めていった。

条件不利地域の産業開発やインフラ整備への資金供与を目的に設置された構造基金は、80年代に対象地域が拡大された。89年の構造基金改革により、EC・国民政府・リージョン・地域・地方間のパートナーシップの原理が導入されてECと地方自治体との直接協議が可能となり、各国中央政府の権限は相対的に弱まった。94年の改革では民間やNGOに政策決定が降ろされ、リージョンや地域の役割と地域における官民パートナーシップとが強化された。国境を越えたリージョン間の協同を培養する政策も進展し、89年からのPilot Actionにおいては、技術革新、観光開発、環境改善、交通輸送、エネルギー基盤整備、都市・農村開発、都市再開発、文化開発などに政策枠が拡大した。こうした事業の主役は

リージョン、地方自治体、NGO団体であり、またEC/EUメンバー国のみならず中東欧諸国の参加も可能となった。

EC/EUの政策に対する欧州諸国の自治体の対応を分析したゴールドスミスらは、懐疑的な対抗型、消極的な受動型、慎重な対応型、積極的な順応型の4類型があり、受動型と対応型が多いとしたうえで、地方自治の歴史や自治体の地位・規模等の違いにかかわる北欧諸国と南欧諸国との相違、北欧諸国間・南欧諸国間の違いを指摘し、対応の多彩さを論じている。だが、地方自治体に対するEUのインパクトが、EUの政策や規則・規制の協調等を通じる直接的・間接的な影響、地方制度再編成・地域統合・国際化を通じる影響などによって、強まりつつあるのは確かであって、地方自治体が欧州統合の主役として活躍する日も遠くはない、という*1。国民国家の制約や国境を越えたリージョン・地域間の協同は今後一層強まり、EUの政策への自治体の対応能力が問われていくであろう。

3. 福祉国家の再編成と地方自治体

1980-90年代の福祉国家の再編成も、地方自治体に重大な影響を及ぼした。新自由主義的な潮流の下で、統治構造を分権的に改造し、政府サービスの効率性や質を重視し競争的な環境を整備する動きが欧州各国で進んだ。政府は行政サービスの直接供給や規制よりもこうした改革を誘導し、公共サービス供給の条件整備を行い、公共サービスの供給じたいは非公共部門の第3セクターに委ねよとの論調が強まった。この思潮は、画一的な行政サービスよりも多彩で選択可能なサービスを求め

るコンシューマリズムと関連するが、サービス供給過程へのユーザーの参画を求める参加型民主主義の要請も作用している、といわれる。こうした「政府の革命」はイギリスで最も劇的に展開されたが、それは集権的な福祉国家体制の下で伝統的な国家の役割が強かったからだ、と、ガスターらは指摘する*²。

周知のように、1980年代のイギリスはサッチャー政権の下で公共支出の削減と戦後福祉国家体制の解体をめざす改革の波に洗われた。新包括補助金制度の下で個別地方自治体の支出統制が開始され、自治体の抵抗を抑え込むために地方税率統制を含む集権的な統制の強化や大都市団体の改廃が実施された。だが、一層劇的な変化が起きたのは1988年以降である。80年代初めからの公営住宅売却に続いて、88年住宅法は公営住宅の管理・所有権を民間に移し、同年の教育改革法によって公立学校にかかわる自治体の権限は大幅に縮小した。80年地方法に基づく「都市開発公社」や「特別事業ゾーン」の設立によって経済開発や都市開発に関する自治体の権限はすでに奪われていたが、88年地方自治法は強制競争入札(CCTs)の範囲を大幅に拡大し、92年地方自治法はCCTsの対象を自治体の中枢業務にまで拡張した。こうして直営サービスが縮小するにつれて、サービス供給は民間業者に委ねて地方自治体はサービスの直接供給ではなく条件整備と監督を行うべしという論調が強まった。この条件整備団体(Enabler)論は80年代末以降の時流となった。

だが、条件整備団体論には幾つかの類型が生まれた。サービス供給コストのみを重視してCCTsを極限まで追求すべしという「残

余型」の他に、自治体の経済開発機能は維持すべしという「市場型」「契約型」があり、さらにコミュニティにおける自治体の新たな役割を重視する「コミュニティ型」が登場した。最後のモデルの基調を提起したのはバーミンガム大学のスチュアートとクラークであって、自治体の多くが支持するのはこのモデルである*³。

80年代いらい自治体の政策遂行能力が低下する一方で、都市経済の衰退や貧困問題・環境問題、農村経済と生活環境の変貌を初め、イギリスには地域問題が山積している。自治体は、地域で民主的に選出された唯一の公共団体として、地域問題を総合的に把握し、その解決のため住民や地域の諸団体の参画を図り、地域の資源を総動員しうる最善の方法を設定すべきだというのが「コミュニティ型」条件整備団体論の基調である。地方自治体は、住民、地域の様々な住民団体、ボランティア・グループ、トラスト、企業、その他民間団体などとのパートナーシップやネットワークを組織する地域のリーダーの役割を期待されている。それは、代議制民主主義と公共行政の限界を認識し、住民の直接参加を重視する参加型地域民主主義の胎動であり、21世紀に向けた新たな市民社会再生の芽でもありうる、といえよう。

4. 中東欧の地方自治改革をめぐって

最後に、日本の問題を意識しつつ、ポーランドとハンガリーの地方制度改革の動向に触れておきたい。

体制転換後いち早く発足した中東欧諸国の地方自治制度は、基礎自治体の小規模さと

財政自治の弱さが特徴である。ポーランドにおいては基礎自治体として農村部の *gmina* と都市部の *miasto* が設置され、国家行政機構たる地方機関として *województwa* (県) と *rejony* (支庁) が設置された。県議会とは市町村評議会が議員を選出する間接選挙制である。ハンガリーでは基礎自治体たる *önkormányzat* (市町村) の他に、自治体として *megye* (県) を設置した。その後ポーランドにおいては地方自治強化政策が停滞し「再集権化」さえ懸念されていたが、98年に地方制度改革が実施され、県に自治体の地位が与えられ住民の直接選挙による議会が設置されるとともに、中間層の *powiat* (郡) が復活した。ハンガリーにおいても最近注目すべき地方財政改革案が発表され、新たな分権化に向かう兆しかとも思われる。ここでは、この地方財政改革案に見られる地方制度の基本的な考え方を紹介してみたい。

『地方政府財政：改革の選択肢』と題する1998年発表の報告書^{*1}は、南欧型の地方制度を設置した上で北欧型の地方自治を追求するところに中東欧諸国の逆説的矛盾があると指摘しつつ、基礎自治体の小規模さと財源の不均衡、経済的非効率の問題をとりあげる。解決方法としては、人口五千人を標準とする合併、中間層地方団体の設置、自治体間協同、行政の民間委託などがあるとした上で、合併は70年代までの北欧における潮流であったが80年代以降は衰退し、むしろ地域の歴史的アイデンティティとコミュニティが重視され小規模団体の評価が高まっている、という。ハンガリー政府が選択すべき道は、小規模な基礎自治体の独立性と代表機能を尊重しつつ、

規模の不経済は自治体間協同によって解決すべきだ、と強調する。

地方財政改革論を紹介するゆとりはなくはなかったが、あくまで小規模自治体の意義を重視する構えに、私は鮮烈な感銘を覚える。明治期いらい地域の歴史や伝統を軽視して人為的な町村合併を繰り返してきた我が国とは、何と対照的であろうか。南欧のスペインでは「町は神が創り、国は人が作った」という考え方があり、町村合併はありえないという。町や村の方が国民国家よりも歴史が古いからである。「地方分権」がらみで再び町村合併が進みかねない昨今、我々は中東欧や南欧から学ぶべきではないであろうか。

- 1 M.J.F.Goldsmith & K.K.Klausen (ed):
European Integration and Local Government.
Edward Elgar, 1997.
- 2 L.Gaster & N.Deakin: Local Government and
the Voluntary Sector. Local Government
Studies, vol.24, no.3, 1998.
- 3 M.Clarke & J.Stewart: Community
Governance, Community Leadership and the
New Local Government. Institute of Local
Government Studies, University of
Birmingham, 1998.
- 4 K.Davey & G.Peteri: Local Government
Finances; Options for Reform. Pontes Lts.,
Nagykovacs, 1998.

(金沢大学経済学部教授)