

## ■ 概要（スウェーデン） ■

### ① 地方行政制度の構造

スウェーデンにおける地方行政制度は、県（Län）と市町村（Kommun）の2層からなる。県は広域的な地方自治行政の区域であるが、一方、国の行政区域でもある。2つの区域は原則的に一致しているため混同されやすいが、地方自治行政は県議会（Landsting）、国の行政は県知事（Landshövding）が行う。

### ② 地方行政制度の沿革

19世紀に憲法が制定され、地方行政制度が確立され、その後、徐々に地方行政制度の改革が行われ、国の行政を行う県と同一の区割りで地方行政を行う地方自治体としての県が創設された。

1951年に人口、税収面での均等化を目指す大規模な市町村合併が行われた。これにより、市町村数は約1/3の800程度に減少した。しかし、その後も都市部への人口移動は止まらず、1962年から1974年にかけて、最低8000人規模で居住地と勤務地とを包含する市町村形成を目標とした市町村合併が暫時行われた。1977年には、従来は自治体の種類によって別々であった地方自治に関する法律が一本化されて新しい地方自治法が制定され、それにより、地方議会の権限強化、市民への情報公開、県と市町村の協力関係の強化などが図られた。

### ③ フリーコミュニティ実験の概要

#### （第一次フリーコミュニティ実験）

フリーコミュニティの実験は、法律その他の規則などにより認められていない事務、組織づくり、事務手順の変更などについて、地方自治体が特別に行うことができるようにするとともに、一定期間の経過後、その成果を検討するというものである。1984年夏から1985年10月にかけて、参加した3県9市町村から、さまざまな申請が提出された。中央省庁と地方自治体との間に対立が起きたが、1985年秋には最終的な結論が出され、約280件の申請に対し約3/4が承認され、地方自治体は承認された事項について実施できる権利を得た。

#### （第二次フリーコミュニティ実験）

その後、1988年10月には、希望する地方自治体はすべてフリーコミュニティ実験への参加が可能となり、かつ期限を1991年まで延長する法案が成立した。

フリーコミュニティの実験の結果を踏まえて、新地方自治法が1992年に施行され、以下の改革が行われた。

- ① 地方自治体は委員会（※）編成に関する裁量権を得た。また、国の指揮・監督権の縮小が行われた。
- ② 議会から委員会や個々の委員に対して、行政上の決定権を委任できるようにした。
- ③ 財政健全化の義務づけや自治体内の会計検査責任範囲を拡大した。

また、1993年より、国からの一部を除く特定補助金の廃止と一般補助金化が進められている。

（※） 地方自治体には議会の決定を実施する委員会が設けられている。委員会は各行政分野（社会福祉、交通、学校等）ごとに組織され、行政の最終的な責任を負っている。

## 第3節 スウェーデンにおける地方行政制度改革の実験

### — フリーコミュニティ実験の概要 —

1984年から1991年にかけて「フリーコミュニティの実験」という地方自治を改革する新たな試みがなされた。この改革は他国にも影響を与え、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、オランダにおいて類似の改革が行われた。ここでは、フリーコミュニティの実験を中心にして、スウェーデンにおける近年の地方行政制度改革の動向を紹介する。

#### 1. フリーコミュニティ実験の概要

##### (1) 実験の背景

スウェーデンでは、1960年代以降、財政基盤の安定等を目的とした市町村合併が継続して行われた結果、地方自治体と住民の距離が遠くなり、市民と行政組織の関係が悪化したことなどが指摘され、住民の地方自治への参加要求が高まった。また、福祉行政の事務が大幅に増大し、国・地方自治体ともに行政の効率化を進める必要性が生じた。これらの背景のもと、地方自治体が国からのコントロールをできるだけ少なくして、独自の裁量で行政を行うことにより、行政の効率性を高め、かつ地域の民主主義を向上させようとする考え方がとられるようになった。

##### (2) 実験の目的及び方法

###### ① 実験の目的

フリーコミュニティ実験の構想は、もともと「市町村と未来」という研究プロジェクトの論議の中で出されたアイデアである。このプロジェクトの成果を当時の自治大臣ボー・ホルムベリィー（Bo Holmberg）が注目し、賛同したことから、実験を推進する気運が生まれるようになった。ホルムベリィーは、実験について「国—市町村の関係に新たな、非官僚主義的な方法を実験的に導入することによって、市町村の組織が、地域の望むことなどに責任ある対応ができるような解決策を模索できることを期待している。」と1983年に表明している。また、同年の国会決議では、この実験の目標を次のように定めている。

- 1) 市町村及び県の行政に新たな試みの機会を設けること。
- 2) 政策を地域のニーズなどにより合致させるようにすること。
- 3) 市民の影響力の拡大を可能にすること。
- 4) 地方自治を拡大すること。

実験の基本的な目的は、国からの統制を制限または縮小することである。それにより市民の行政に対する影響力を増大させ、かつ地方自治体の活動を地域のニーズに一致させ、地方自治体の運営を効率的に行うことを狙いとしていた。

## ②実験の対象範囲

国会決議では、実験の対象範囲として、次のような事例を示した。

- 1)地方自治体における委員会の伝統的な部門別構成の廃止
- 2)国庫補助金のより柔軟な使用
- 3)地方自治体の活動に対する国の監督を緩和するための方策

実験には一定の制約が課せられており、社会サービスの公平な配分、一般大衆の生命及び健康の保護、国家経済に関する問題など、住民が不利益を被るものは実験の対象外とされた。その他、実験の前提条件として、実験に参加する自治体の住民が他の自治体の住民に比べて、住民の権利・自由の面で不利な状態になることや、国の経費を増大させるようなことは認められないといった制限が国会によって決議された。

## ③実験の方法及び参加自治体

フリーコミュニティの実験は、法律その他の規則により認められていない事務、組織づくり、事務手順の変更などについて地方自治体が行うことができるようにするなど、国の地方自治体に対する規制を緩和し、一定期間の経過後、その成果を検討するというものである。

1984年に、自治省の策定したフリーコミュニティの実験に関する政府案が国会に提出され、同年、フリーコミュニティ法が国会で可決された。この時点では、実験の期間は1984年から1988年までの間であった。実験への参加要望を提出した自治体のうち、実験に参加できる指定を受けたのは9市町村と3県であった（第一次フリーコミュニティ実験）。

1984年夏から1985年10月にかけて、参加した地方自治体から、さまざまな申請が提出された。参加した地方自治体の間では、申請数にかなりのバラツキがあったが、ある地方自治体にて承認された事項については、実験に参加した他の地方自治体もそれを利用できる制度をとっており、地方自治体は自ら申請した事項だけではなく、より幅広い分野で承認が与えられた。その後、1988年10月には、希望する地方自治体はすべてフリーコミュニティ実験への参加ができるようになり、かつ実験期間を1991年まで延長する法案が国会で可決された（第二次フリーコミュニティ実験）。その結果、1988年から1991年にかけて、24の市町村と4の県が新たに実験に加わり、実験に参加した地方自治体は合計

で40団体となった。そして、フリーコミュン実験の評価のため、1990年末に自治省内にフリーコミュン調査委員会が設置され、1991年に同委員会による報告書が政府に提出された。

## 2. 政府の対応

### (1) 地方自治体より出された要望

1985年に第一次フリーコミュン実験に参加した地方自治体から、制度変更や種々の法規則からの免除の申請が政府に提出された。県からの申請よりも市町村からの申請件数が多かったが、その背景には、実験以前に県の主要な業務であった医療や保険の分野で、県に大幅な裁量を認める新しい法律が制定されたからと言われている。

申請を内容別に分類すると（表1-3-1）のとおりである。申請の内容は、学校教育、土地計画・建設、医療・社会福祉分野で全体の約2/3を占めた。実験に参加した地方自治体からの申請は、国家・地方自治体関係調査委員会によって検討の上、処理された。政府に提出された委員会報告書は「我々は市町村及び県の申請をおおむね支持する立場に立った。したがって、これらの提案の大部分は、完全または大筋において、あるいは部分的に実現されることになった。」と述べている。

申請の処理状況は（表1-3-2）のとおりである。提出された284件の申請のうち、1/3以上は、実験活動に関する国会の決議を通して、実験に参加した地方自治体に対して実現された。また、約1/4は、関連する規則の改正により、すべての地方自治体に対して完全もしくは部分的に実施された。政府が認めなかった申請の大部分は、実験の対象に含まれていないものであった。

表1-3-1 分野別申請数

行政分野	申請数
学校教育問題	72
土地計画・建設	64
医療・社会福祉	39
雇用	32
環境保護・自然保護	25
交通問題	17
地方自治法関連	13
住宅問題	11
その他	11
合計	284

出所 「スウェーデンにおける地方自治拡大の実験」東京都企画審議室

表1-3-2 申請の処理状況

対 応	申請数	%
フリーコミュニティ実験の決定により認可	99	76
現行法規則により実施が可能とされたもの	43	
新たな法規則により全面的あるいは大部分あるいは一部について実施が可能になったもの	73	
認可されなかったもの	59	21
当面調査検討に付されたもの	10	3
合 計	284	100

出所 「スウェーデンにおける地方自治拡大の実験」東京都企画審議室

## (2)90年代に行われた改革

フリーコミュニティ実験での経緯を踏まえて、新たな地方自治法が1992年に施行され、同時に個別の法令、規則も改正された。1992年に施行された新地方自治法の狙いは、フリーコミュニティの実験を全自治体に広げ、どの自治体も委員会の組織編成に関する裁量の自由を得ること、自治体に対する国の指揮・監督権を縮小することにあった。さらに、議会から委員会や個々の委員などに行政上の決定権を委任できるようにした。その他、財政健全化の義務づけ、自治体内の会計検査責任範囲の拡大などが定められた。

新地方自治法の制定とともに、大きな改革として国庫補助金の改革が行われた。改革前は、100件以上の異なる国庫補助金があったが、そのうち一般補助金はわずか15%にすぎなかった。1988年に市町村などから特定補助金の一般補助金化の要求が政府に出された。国会での審議の結果、地方財政委員会は、1991年にあらゆる特定補助金を廃止し、それを一般補助金化することを勧告した。そして、この勧告に基づき、1992年に地方財政制度を改革する法律が制定された。ただし、特定補助金の廃止には例外があり、一部の補助金については残された。

新しい一般補助金は国庫平衡補助金と呼ばれ、自治体ごとの歳入の平準化、自治体ごとの構造的差異（年齢構造、人口密度、気候など）に対する配慮、人口減少に対する補助の3つの視点から補助金額を決めている。