

第3章 フリー・コミューン・プログラム

第1節 フリー・コミューン・プログラムとは

1 プログラムの目的と概要

包括交付金制度が、政府と地方自治体との財政的な関係を根本的に変えたのに対して、フリー・コミューン・プログラムは、「主体性を持つ地方自治体」（Local Selfgovernment）として自治体の内部構造を改革するための政策的実験プログラムだった。

この政策は、1986年1月1日に施行された「フリー・コミューン暫定法」により実施されたもので、この政策の基本的な原則を整理すると次のようになる。

- ・公共部門の近代化（modernisation）
- ・地方自治体に関する法令の簡素化（simplification）
- ・地方行政の能率の向上（efficiency）と効果の向上（effectiveness）及び地方自治体独自の行政手法の採用
- ・地方自治体自身の改革（innovation）と主体性（initiative）の促進
- ・政府と地方自治体の関係の改善（improvement）

このフリー・コミューン・プログラムは、隣国スウェーデンのUmea大学のJan-Eeci Gildlundを中心とした社会民主党のメンバーにより提唱され、まずスウェーデンで1984年6月1日から実施され、その後1985年にデンマーク、1986年にノルウェー、1988年にフィンランドへと広がっていった。スウェーデンでの実験プログラムは社会民主党政権下での政策であったが、同時に他の非社会主義政党の賛同も得た国家的取り組みでもあった。

北欧諸国がこのプログラムを採用した背景には、一方では、拡大する財政赤字に対処するため地方自治体の公共サービスの提供部門の効率化を促し、他方で、福祉国家の形成過程で失われつつあった地方議会の権限を強化させ、伝統的に尊重されてきた地域社会による自治体運営という原則に戻るという考え方があった。

これまで地方自治体は、政策のための法令や日常的な行政業務、自治体の組織に関する詳細な定めや基準化された手続きで、政府省庁と複雑に絡み合ってきたとされる。このような関係の背景には、行政組織全体をおおってきた行政分野別の省庁の強力な独立性と、各省庁間の強力の欠如のための改革の困難性という問題があった。これらにより、これまでの改革で、地方自治省は他の省庁に影響力をもたらすことができなかつたとされる。

フリー・コミューン・プログラムの重要な点は、まず変化を受け入れる行政風土を醸成し、特定の行政分野に責任を持つ省庁からの抵抗を回避する方法を取ったことである。もっと端的にいえば、フリー・コミューン・プログラムとは、地方自治体が自らを再組織化し、地方独自の行政手法を採用することを認めるという、ノルウェーの地方自治体解放の試みであった。ここでは、「靴を履いている者だけがその窮屈さがわかる」というノルウェーの格言で

例えられるように、地方での公共サービス提供の最も良い方法は地方で決定することである、という考え方によって支えられている。

このフリー・コミューン・プログラムの概念により、地方分権、規制緩和、効率化の促進といった基本的改革方針が立てられ、この中で公共サービスの提供部局の改革を数多く見つけることができるとされた。そして、世に言う「お役所仕事」を追放し、法令・規則を簡素化した新たな地方自治のメカニズムが期待された。

2 フリー・コミューン・プログラムの特徴

従来の地方自治の改革とはまったく異なった概念であるフリー・コミューン・プログラムは、当然、従来の改革とは異なったいくつかの特徴を持っている。その中で最も大きな特徴は、実験的手法の採用である。ここではまず、この実験的手法がめざしたものを探討したい。

今回のプログラムで期待されたものは、従来の手法とは全く違った新たな地方自治の手法の開発である。そのためには、総論としての改革には賛成でも、具体的な改革案となると表面化しやすい反対や抵抗をいかに減少させるかが重要であった。この意味で範囲と時間が限定されている実験的手法には、一見過激であると思われるような斬新な改革も許されるという利点があると考えられた。実験的改革では、その影響は実験の対象自治体での限られた期間内に限定される。また、もし失敗したとしても他の方法に変更できるという心理的な余裕を持たせるからである。このような理由で、実験的手法は政府にとって最もリスクの少ない方法と言えた。

次に実験的手法は、具体的な問題に対処する手法でもある。地方自治体が実験的活動から学んだことは、現実的な価値を地方自治体にもたらし、将来の地方自治体活動の基礎を形づくると考えられた。同時に、期間と参加団体の限定は、実験内容のモニターリングを可能とし、実験で得た知識経験を今後の政策決定へ反映できると考えられた。

また、これまでの改革が政府指導であったのに対し、今回の実験的手法では地方自治体自らが改革のモデルを定義し、地域の状況に適合させることを試みている。このため実験の実施者である地方自治体が主体性を持つことができ、改革への強い動機づけとして作用した。また、たとえその効果が不安定なものであるにしろ、実験を通じて地方自治体に大きな責任感を植え付け、更に住民の改革への支援と熱意を育て、改革の風土を醸成することができる。

更に実験的手法では、その結果もし否定的に出た場合でも、その手法を変更することが可能である。これらの否定的な結果の公表がまた、改革に関する将来的な失敗を予防になると考えられた。

今回のプログラムでは、このような実験的手法の特徴の他、さらに幾つかの特徴がみられる。まず、下からの積み上げ式の自治体運営を奨励する一方で、実施の全責任は地方自治体が負うことが明確にされている。また、政府の業務を地方自治体に移管する場合を除き、地方自治体の個々のプロジェクトに対する新たな財政援助は行われないことも定められている。

3 フリーコミューン事務局

ノルウェーにおいても、今回の改革に際して政府の担当省庁から抵抗があったという。そのため、この実験が円滑に進むように地方自治省の中に設置されたのがフリー・コミューン事務局（The Free Commune Secretariat）である。1993年11月現在、6人の職員で構成されるこの事務局は、フリー・コミューン・プログラムだけに責任を持つ特別プロジェクトチームであり、各省庁との調整を行っている。その特色は、政府の立場から実験の指導・評価を行うのではなく、あくまで実験自治体の立場に立って助言を行うという役割を担っている。これまで事務局は、しばしば手続きの形式化を望む各省庁とプログラム実施の調整を行い、

写真2 同僚とピーターロダン氏（右）

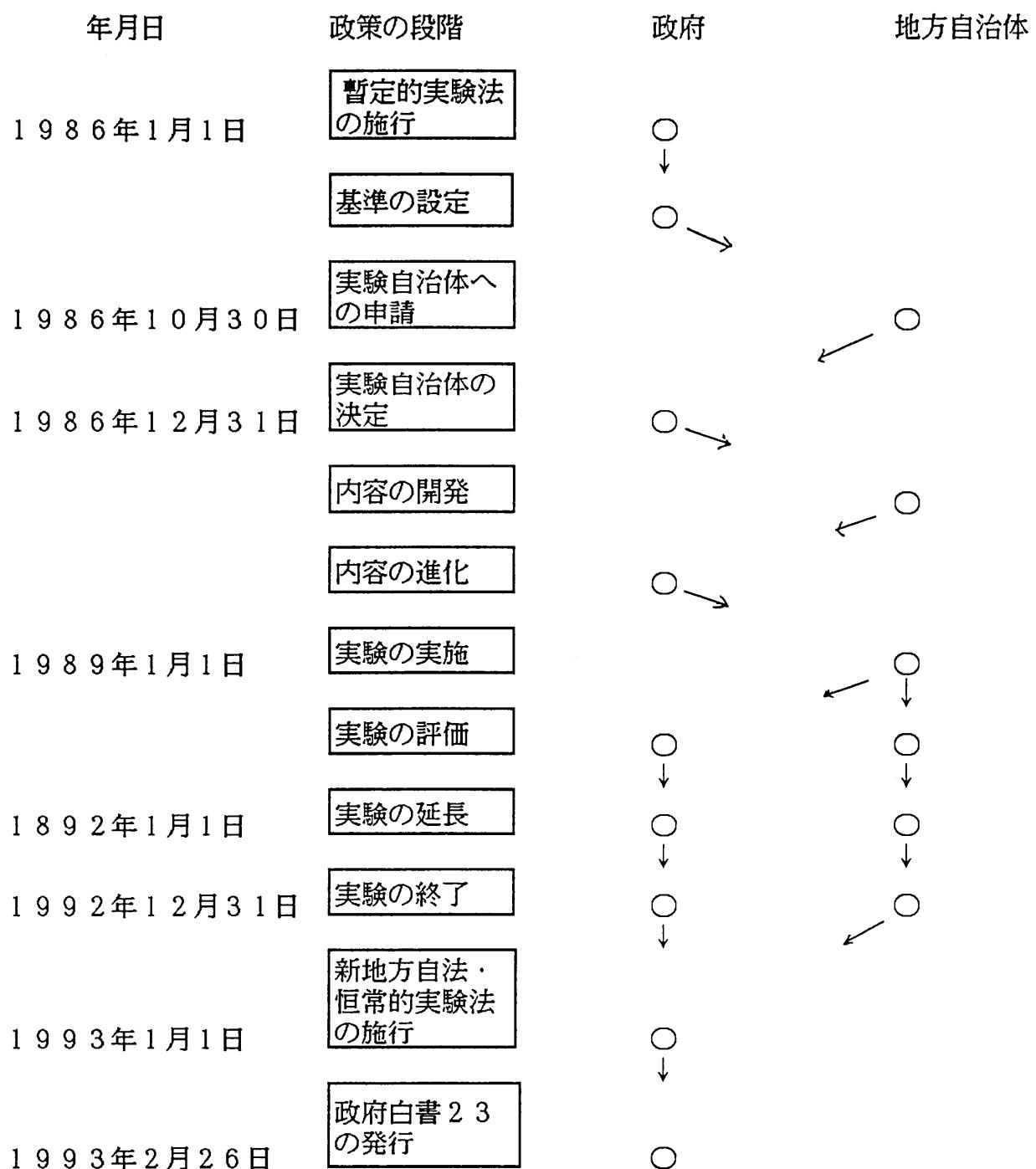


各省庁にこれらの改革がどのように地方自治体の発展に寄与するかを示し、省庁との協力関係の確立に努めてきた。その基本的な方針は、実験プロジェクトは地方自治体の利するものでなければならぬ、というものである。その意味でこの実験プログラムは、地方自治省と地方自治体との関係の実験でもあったと言われる。事務局は、実質的な意味でのプログラムの推進役であった。このことは、実験自治体からも非常に歓迎され、事務局は実験自治体の代理機関と認知されて

きた。しかし一方で、事務局は地方自治体から要請があったときだけ支援を行うもので、事務局がプロジェクトの主導権を握るものではない。あくまで、プロジェクトの責任は実験自治体にあり、地方自治体の実験として行われるように立場を遵守してきた。

この事務局の設置は、隣国スウェーデンの実験と最も異なる点である。元来、ノルウェーはスウェーデンとは対照的に、歴史的に地方自治体が強い立場を享受してきた。スウェーデンでの実験では、その主導権が省庁の官僚機構に与えられ、ノルウェーのような独立した事務局が設置されなかった。そのことが、実質的な実験成果の相違として表れたと言われる。

4：ノルウェーの地方自治体の内部改革の流れ（図5）



○は業務の主体

フリー・コミューン・プログラムは、前ページ図5のような流れで実施されたが、政府と地方自治体の双方で同時に実施されたものも多い。まず、1986年1月1日に暫定法が発効し、1986年9月末までに実験自治体（pilot commune）と呼ばれる20のコミューンと4の県が決定された。これらの実験自治体は、従来の国の法令に替る代替的法令（条例）を策定する権限が与えられ、地方自治省に承認を受けた後、1989年1月1日から1991年末（後に1992年まで1年間延長）の間、実験を実施することが認められた。この実験は大きく分けて6つの段階がある。

- (1)実験自治体の申請受付
- (2)実験自治体の選定
- (3)実験自治体でのプロジェクトの発展
- (4)政府によるプロジェクトの深化
- (5)実験の実施及び評価
- (6)実験の終了

(1)実験自治体の申請

実験に参加するためには、まず実験自治体の地位を得る必要がある。当初、1986年9月26日が実験自治体の申請締め切りとされたが、後に1か月間だけ延期された。全国454のコミューンの中で38のコミューンが、また19の県の中で11の県がこの地位を得るために申請を行った。

申請の際に出されたプロジェクト案では、例えば、住民の生活や健康に関する事項で住民に不利益となるような制度の実験は当初から対象外とされ、また、国政や公的選挙の実施の手続きに関する実験も禁止された。これに加えて、すべての実験は政府に経済的負担がかかってはならないという原則もあった。

(2)実験自治体の選定

地方自治体から出された申請案は、政府の委員会により下記の3基準により審査、検討、評価がなされ、1986年末までに4つの県と20のコミューンが実験自治体としての地位を得た。ここでいう3つの基準とは下記の3点である。

①申請の内容確認

申請のプロジェクトが実験プログラムとして適当であるか。

②地域的な検討

地方自治体のサイズ、地理的、政治的構成、経済的状態などが適当か。

③自治体の内部改革の視点から見た審査

コミューンと県との関係の見直しを促進するものであるか。コミューンがより大きな決定権を持つような実験であること

表8：プログラムの申請と各省庁の見解

関係省庁	申請数	肯定的省庁 見解	否定的省庁 見解	実施数	実施割合 (%)
地方自治	55	27	13	25	46
社会福祉	40	17	9	10	25
消防	35	17	14	15	47
農業	30	11	6	9	30
教育	23	9	10	8	35
環境	22	7	10	5	23
交通運輸	12	5	7	4	33
漁業	11	0	6	1	9
文化	8	3	0	2	25
内務	4	1	3	0	0
消費	1	-	-	0	0
産業	1	-	-	0	0
財政（大蔵）	1	-	-	0	0
石油エネルギー	0	-	-	0	0
国防	0	-	-	0	0
合計	240	97	78	81	34

(The Nordic "Free Commune" Experiments: By Harald Baldersheim & Anne Lise Fimreite, Aug'92)

(3) 実験自治体でのプロジェクトの発展

当然のことながら、実験自治体の認定がプロジェクトの原案認定を意味するものではない。指定を受けた自治体は、各プロジェクトの原案の詳細をつめることを要求された。また、これらのプロジェクト原案のうち幾つかは、政府により拒否され、また幾つかはその練り直しを要求された。

実験自治体は、国の基準や法令から拘束を免れるため、国の法令にかわる他の法令を提案しなければならなかった。それが国の同意を得たら、実験期間中その自治体で法律にかわる拘束力を持つことになる。

この代替的法令の作成は、地方自治体の能力に対して大きな重荷となった。このため、政府が予想したより発案、申請、承認において時間がかかった。関係法令の申請数と実施数、

及び実験対象となった5つの業務分野については下記のとおりである。

表9：法令別実験申請・実施数

	申請数	実施数
地方自治法	19	8
教育	18	8
土地利用	13	5
道路	8	5
地域政策	8	6
財政	8	5
その他74 法令	186	65
計	260	102

- ①地域の経済開発と産業の育成
- ②教育部門の構造見直しと運営の合理化
- ③保険・福祉分野での効率化の促進、サービスの質の向上
- ④地方自治体での政策立案の手続き合理化
- ⑤地方自治体における効果的な政治的コントロールの確立

(The Nordic "Free Commune" Experiments:

By Harald Baldersheim & Anne Lise Fimreite, 11 Aug '92)

(4)政府によるプロジェクトの深化

ノルウェーでは、実験自治体が国の法令から一時的に除外されることを承認する権限は内閣に委任されている。更にそれは閣議決定により、地方自治省に委任されている。また、内閣は委任された法令免除への報告は義務付けられておらず、国会もその報告を要求することはほとんどない。

これと対照的にスウェーデンやデンマークの政府では、この法令からの免除は国会に申請しなければならない。この利点を生かしてノルウェーのプログラムでは、地方自治体が主体性をより迅速で効果的に發揮させるため、代替法令の選択範囲もできるだけ広げるよう提案された。また実験自治体相互の取り組み方の違いが明確に判る方法が要求され、運営方法も他の地方自治体とは違った方法が奨励された。

さらにノルウェーとスウェーデンやデンマークとの相違は、法令からの免除の申請方法である。ノルウェーではこの申請は、関係省庁に申請すれば認可されることになっている。しかし、スウェーデンやデンマークでは、フリー・コミューン・プログラムに関する政府の関係省庁全てに申請しなければならず、そのことが実験に対する干渉の原因のひとつになったとされている。

(5)実験の実施及び評価

実験は、地方自治体の小さな部局の改革から、広範な地方自治体の構造調整、政府から地方自治体へ業務移管にまで及んだ。その結果、表9のような代替法が制定された。この表からもわかるように、これらは地方自治法、教育法、それに土地計画法のような地方自治の根

幹ともいえるような領域に集中していた。

不必要な免除申請が相当あったという地方自治省の見解でもわかるように、地方自治体が直面する問題の原因が政府の過剰な法令にあったとしても、同時に地方自治体もあまりにも政府の助力を求めすぎてきたと言われている。このプログラムに参加したことにより、地方自治体が自らの役割について再認識したことは、この実験的方法の効果の一部を表している。

これまで触れてきたようにフリー・コミューン・プログラムは、経験から地方自治体運営の手法と意欲を学び取るものである。このため、その評価方法も、従来の評価方法とはまったく違った考え方をとっている。これに関してフリー・コミューン事務局のピーター・ロダン氏は、実験の評価について次のように説明している。「また実験からそれほど時間が経過していない以上、早急に結論は出せない。5年10年とたてば、その評価が明らかになるかも知れないが、それがこの政策による結果だと断定することは困難かも知れない。もちろん、各自治体も地方自治省も研究者も独自に行っているが、具体的な評価の基準を持っているわけではない。現在言えることは、今回の実験でどれだけの経済的な効果が生じたかといった数値ではなく、地方自治体が、実験から何を学んだかである。」と述べている。

これについては、地方自治体協議会（the Association of Local Authorities）でも地方自治体自らがその評価法を開発するように進めているほか、地方自治省もノルウェー調査委員会（Norwegian Research Council）や研究者に委託してプログラムの評価に努めている。

(6) 第6段階…………実験期間の終了

ほとんどの実験自治体はプログラムの継続を希望したが、実験は1992年来に終結した。これらの実験の結果を踏まえ、1993年1月1日に新地方自治法が施行され、政府と地方の関係を定めた白書23号が出された。それについては4章で紹介する。

第2節 フリー・コミューン・プログラムの実例

事例報告1：オカシューズ・カウンティのプロジェクト

(1)オカシューズ県の概要

オカシューズは、東側をスウェーデンと接し西側をオスロ市に接した、面積約4916km²、人口約43万人の県である。議員数は63人で、県内には22のコミューンが存在する。

表10：オカシューズ県の人口の変化

年度	1960	1970	1980	1994
人口数	234,000	322,000	370,000	430,000

写真3

オカシューズ県 教育部局サンド氏（左）

副事務総長フェルスター氏（右）



表11：オカシューズ県の年齢構成（%）

	0-15	16-19	20-66	67+
オカシューズ	21.1	5.5	62.5	10.9
ノルウェー全体	20.4	5.5	59.7	14.4

(2)実験自治体への申請

オカシューズの議会が、実験自治体への申請をすんなりと決めたわけではない。すなわち、幾らかの議員はこの申請に多少のためらいがあった。彼らは、もともと自治体には組織改革の自由が与えられていると考えていた。フリー・コミューン・プログラムへの申請は、たとえいかなる小さな改革とは言え、それが結果的に政府の了解を必要とする、という点を問題にした。このプログラムにより、ノルウェーの地方自治が実質的な限定列挙主義へ転換となる。この地方自治の原則の崩壊を危惧したのである。

また、実験が非常に狭い領域でしか行えないことも、実験の効果を疑問視する理由であった。実験の目的は、自治体が緩和された規制の中で自ら行う内部改革であったが、基本的には、地方自治体内部の意志決定や国と地方間の機能の再分配に限られており、労働条件や労働組合との合意に関する事項は実験の対象として認められていなかった。しかも、現在直面している最大の問題は、これらの禁止された領域から生じていると認識しており、このことが申請を躊躇させる理由となっていた。同時に、彼らはスウェーデンでの実験の知識から、

実験自治体への申請を行わずとも内部管理業務の改革を遂行できるという認識があった。

しかし、議長を始めとして幾人かの保守党の議員は、実験自治体の地位獲得に熱心だった。これは各地方自治体の申請過程の典型的な事例でもあった。結局、申請に反対する人々もスウェーデンの実験を詳細に調査する時間がなかった。実験自治体に選ばれることは名誉なこととする議長の意向のもとで、申請のためのアイデア提出を急がせる文書が議員や行政担当者に発送された。最終的にオカシューズは、充分な時間がないまま10数項目からなる実験草案を地方自治省に送った。

このような状況であったにも関わらず、予測に反してオカシューズは4つの実験自治体県のひとつとして選ばれた。その選定の理由として関係者は、申請書が簡潔・明瞭に政府の主旨に沿う形で表現されていたこと、環境プロジェクトを除きあまり大きな議論とならない項目で構成されていたことなどをあげている。また、県の管理部門、地域経済の活性化、内部管理事務、病院や学校など、プロジェクトは県のあらゆる部門を網羅し、他の地方自治体の申請よりも現実的なイメージがあったことなどがある。

このようにオカシューズは実験自治体の地位は素早く得ることができたが、個々のプロジェクトについては、該当の省庁から認可を受けなければならなかった。それは非常に時間を要した。また代替的条例の制定は、不慣れな地方自治体レベルでは大変困難な作業であった。他方、関係省庁との調整も極めて重要であった。この過程でオカシューズはフリー・コミュニケーション事務局から多大な支援を受けた。この時期、フリー・コミュニケーション事務局の職員は、政府の機関というよりもオカシューズからの「大使」のように見られていた。この事務局が、実験プロジェクトの実質的な道筋を切り開いていったとも言われる。なぜなら、事務局はどのような議論が関係省庁を実験の味方に変えるかを知っていたからである。この問題を追ってきたノルウェー・リサーチ・センターのアナリース・フィムソタは、「スウェーデンのプログラムで欠けていたものは、ノルウェーで見られたフリー・コミュニケーション事務局の責任ある調整である。」と述べている。

(3)オカシューズ実験例

オカシューズでは、次の4つが中核的な実験プロジェクトとなった。

- ・オカシューズ中央病院における自治機能及び経営効率の向上
- ・オカシューズ県から県内のコミュニケーションへの精神障害者介護の業務移転
- ・教育機関への新組織の導入
- ・環境保全に関する業務の国の機関から県への移管

この内、中央病院でのプロジェクトは病院現場での混乱等により1年で中止された。精神障害者介護の業務移転は成功のうちに終り、これが現在全国的な改革のモデルとなっている。ここでは教育制度への新組織の導入と環境保全に関する業務の国の機関から県への移管について報告する。

(4)教育の組織改革

ノルウェーでは、県が中等教育（日本の中学校に当る）に関する責任を負っている。今回行われたのは、学校の運営制度を改革するものである。それまでオカシューズの教育委員会は、15名の議員と1名の校長、3名の教師、及び2名のオブザーバーとして参加する学生で構成されていた。この教育委員会により、教育のガイドラインの作成、教職員の採用などが決定されてきた。しかし、多くの法令で守られている教職員との関係もあって、これまで予算以外あまり決定できる事項は見られなかった。またできたとしても、その意思決定には多くの時間を要し、議員と教職員の意見の対立も激しかった。このようなことから、この教育委員会の運営の効率化が望まれてきた。今回オカシューズでは、教育委員会の委員は、地域民主主義の立場から住民を代表する議員のみによって構成されるべきとされた。この結果、これまで教育委員会に参加していた校長と教職員は発言権を失い、学生は参加する権利を失った。

このプロジェクトがめざしたものは、教育に関する地方自治の中での議員の役割強化である。議員と教育行政職員の役割分担が明確にされ、公選された議員だけが地方自治体の意思決定に参加できるという考え方が確認された。同時に、教職員の採用を含めた各学校の運営に関しては、各学校の学校教育小委員会に全面的に移管された。この小委員会には、職員代表も参加し、被雇用者としての意見も反映されるように改善された。この結果、学校運営の責任者としての校長は、以前にも増して大きな権限と職務を受け持つことになった。

(5)環境保全に関するプロジェクト

政府は、それぞれの行政領域ごとに地方事務所を設置してきたが、その業務内容は時代と共に専門化してきた。特に地方事務所を設置して、実施してきた自然環境の保護政策は、その高度な専門性を理由に地方自治体が関わることが拒絶されていると認識されていた。オカシューズの環境保全プロジェクトでは、この環境保全の業務を地方自治体で行うというものである。

この環境保全プロジェクトは、業務が環境省から地方自治体へ直接移管されるという意味で極めて斬新な事例であり、オカシューズは国からの業務移管の実験を試みた唯一の県となった。このプロジェクトにより、これまでばらばらであった環境保全の業務の再編成が行われ、より効果的な業務の遂行が可能となった。また、県はこの地域の環境問題の業務に関するすべての予算と手段を国から移管された。

最も論議的となつたのは、環境保全といった専門性の高い業務領域で、国と同様に他方自治体に管理能力があるかという点であった。このためオカシューズは、これまでの国のシステムを受け継ぐと同時に、県独自の地域基準を作成したこれを踏まえ業務計画を作成する一方、環境省と連携しながら業務を行った。この実験を通して、地方議員を中心に地域環境保全に関して関心が高まったほか、技術的な意味でも、地方自治体によって管理基準は充分に達成できるものと確認され、実験の初期の目的と達したとされる。

とは言え、政府が全面的にこのプロジェクトに賛成したわけではない。特に担当の環境省からプロジェクトへの協力に対して抵抗が見られたように、ある意味で主務官庁の主導権を脅かすものとも捉えられた。しかし、国と地方の業務の再調整の実験という意味で唯一の実例であったということもあり、1年間のプロジェクトの延長が認められた。3年間の実験は終了し、現在業務は再び環境省に戻されている。オカシューズには、これを継続していく充分な余力と支援がなかった。しかしながら、このプロジェクトは地方自治体と中央省庁との良い協力関係を築いた例として、その後の中央と地方自治体の連携に大きく貢献したといえる。

事例報告2：議会制度の改革

(1)議員内閣制の導入

事例報告1では、オカシューズ県という地方自治体がこのプログラムにどのように取り組んだかを見たが、ここではフリー・コミューン・プログラムの大きなテーマである議会の構成改革という視点からプログラムを見てみたい。

この内部構造改革の特徴は、地方自治体の権限を強化することにより、選挙を通して表された地域住民の意思を、より的確に地方自治に反映させようとするものである。このため以前にも増して、公選された議員の意見が重視されるようになった。

今回の実験で、ヘッドマーク県やオスロ市の地方議会の議院内閣制は、これを実現するための具体的な方法として採用された。従来採用されてきた参事会制度に替るものと考えられている。従来の参事会制度では、構成メンバーが各党の議員数に比例して構成され、さらに議会から指名された者も参事会にメンバーとして参加する。特に、財政に関してはこのような外部からのメンバーが発言権を与えられており、これには長く議員を努めた地域の名士や財政的専門家等が任命されている。これに対して地方議会の議院内閣制は、参事会にかわる中枢機関である執行理事会を議会の多数党派が支配し、また公選された者以外が地方自治体の意思決定に関与することを否定している。この議院内閣制の導入の結果、地方政治はそれまでの議員個人から政党中心の議会運営と変化した。

このような実験が、フリー・コミューン・プログラムを舞台として、オスロ市とヘッドマーク県とで実施された。オスロ市は、現在もこの議院内閣制を継続している。更に、この議院内閣制は、1992年新自治法で今後の地方自治体の議会制度として正式に採用され、実験が与えた影響の大きさを示している。

(2)主要委員会制度の改革

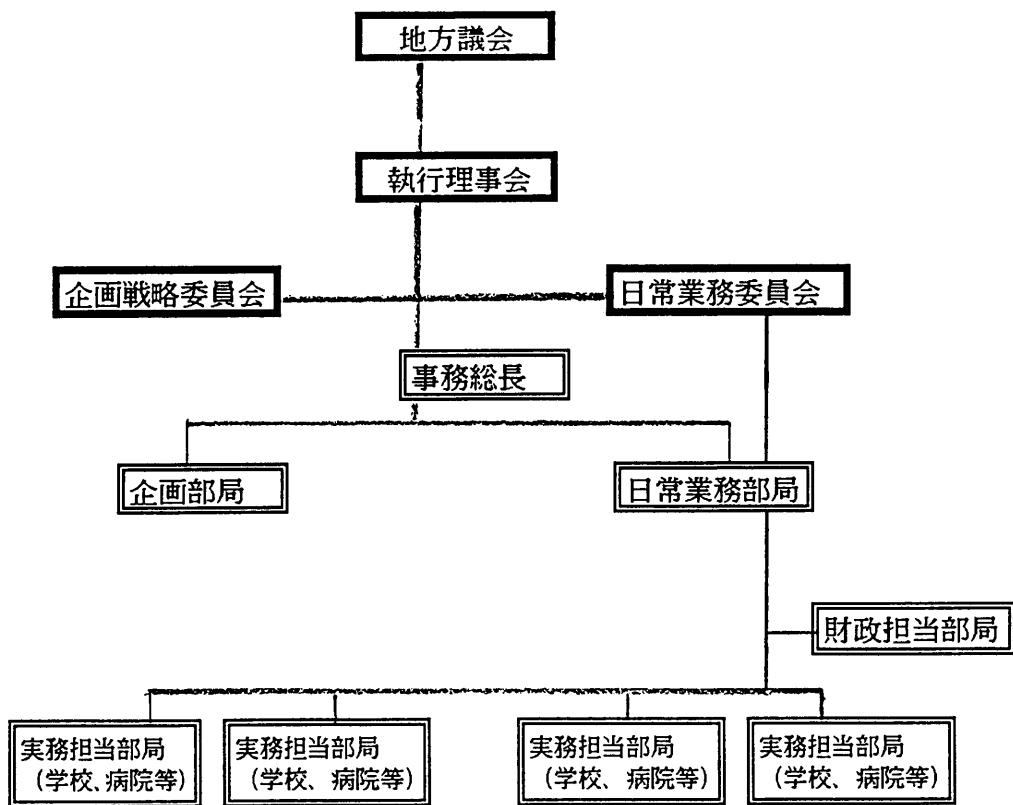
一方で、省庁から地方自治体の部局につながるセクショナリズムの大きな原因とされた主要委員会制度についても、幾つかの改革モデルが検討された。これは第1章でも述べたように、省庁と地方自治体の公共サービスの実施機関との日々の接触からだけで、地方自治体の

意思決定がなされる傾向への反省であった。これまで、公式的には委員会で審議され、議会で議決されたが、実際は地方議会による意思決定は軽視されてきたと言える。この傾向は、特に業務内容の専門性が高ければ高いほど強いと言われ、今回検討された幾つかのモデルは、この弊害を防ぐという視点で提案され試みられたものである。これらのモデルのうち代表的な3つを紹介したい。

①機能的行政モデル (Funktions Modellen)

このモデルで描かれた企画戦略委員会と日常業務委員会は、ともに議会の中の主要委員会ではあるが、教育とか保健衛生とかの具体的な事業分野で区分されたものではない。企画戦略委員会は、自治体の戦略的長期プランを審議する機関であり、日常業務委員会は、日々の具体的な行政サービス等を審議し、決定する機関である。

[図6：機能的行政モデル]



②コミッテ・モデル (Komite modellen)

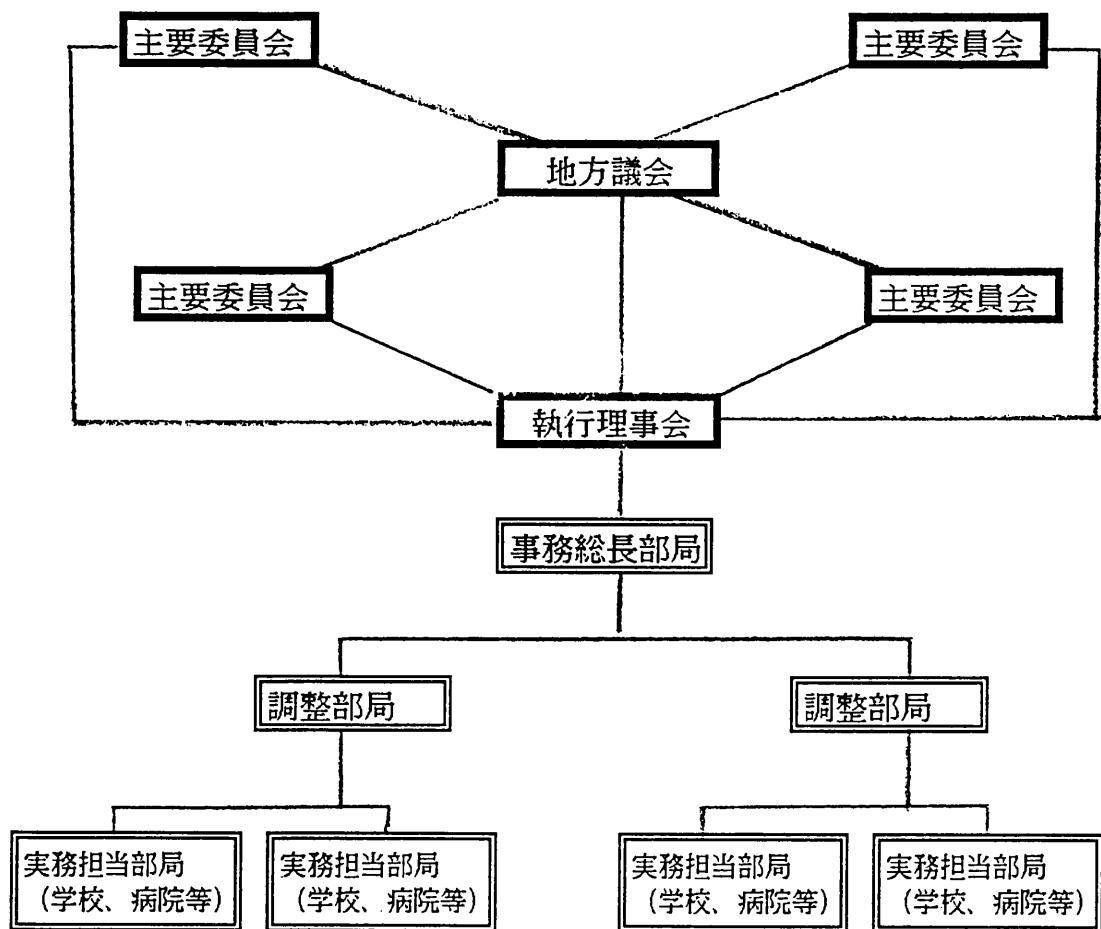
このモデルでは、各主要委員会の委員は担当の行政分野に関して審議は行うが、議会に対しては諮詢 (Recommendation) しかできない。すべての決定は、議会の総会の議決によってなされる。これは住民代表である議員の意思決定という点が、協調されたためである。

また、このモデルの目的のひとつは、自治体の意思決定の過程の活性化といえる。いうなれば、これは政治的ワークショップであり、議員による議論の重要性を再確認し、新たな地

方自治体の活性化をめざしたものである。

この背景には、この数年、ノルウェーで地方議員の確保が難しくなってきたことがある。従来の制度では、地方政治の魅力が薄れ、若い活力ある人材を議会に引き付けることが困難になってきたという反省がある。

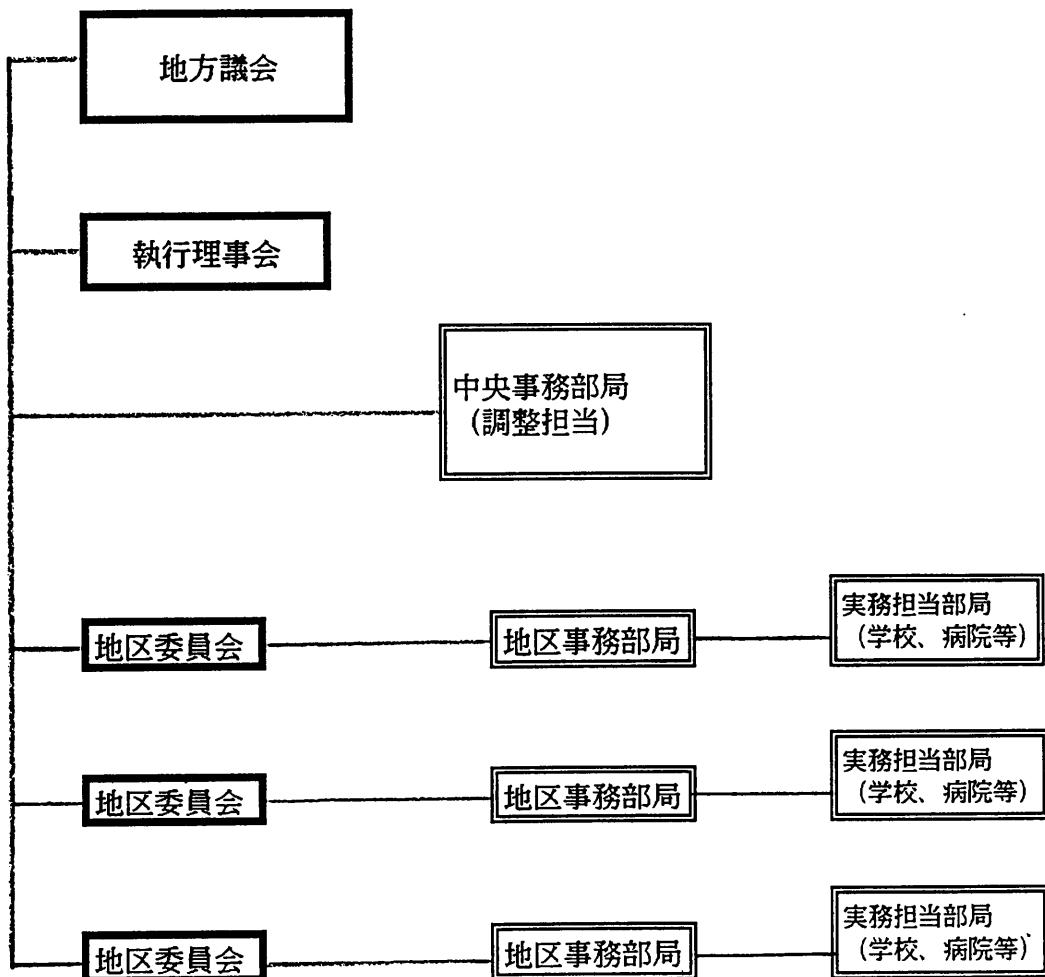
[図7：コミッテ・モデル]



③地区委員会モデル (0mrade modellen)

このモデルでは、現在の自治体を幾つかの地区に分割し、それぞれの地区を自治的単位として捉え自治的組織を構成する。各地区委員会の委員はそれぞれの地区から選出され、地区事務部局がその執行に責任を持つ。このモデルの基本的な考え方は、地方自治体の主な役割は、住民に公共サービスを与えるものとされ、これを効果的に提供する点が強調されている。

[図8：地区委員会モデル]



1992年新地方自治法の下では、自治体の内部構造を自由に選定できるようになったが、實際には機能モデルとコミッテ・モデルをミックスするような型が、各地方自治体で試みられている。また、地区委員会モデルは、現在オスロ市で採用されているモデルである。現在ノルウェーの地方政治関係者の中では、このモデルに対する関心が高まってきているとも言われている。新自治法の下、現在のノルウェーの地方自治体の形態は、極めて多様化し始めたと言える。

第4章 実験の成果から

3年間のフリー・コミューン・プログラムによる実験は、1992年12月末に終了した。この成果を踏まえ、ノルウェーでは3つの地方自治に関する大きな改革がおこなわれた。その3つの改革とは次のようなものである。

(1)行政実験法 (Act On Experiments Within Public Administration 1992) の制定

(1993年1月1日施行)

(2)1992年地方自治法 (Local Government Act 1992) の施行

(1993年1月1日施行)

(3)政府白書23の発行

(1993年2月刊行)

1 行政の実験に関する法

1992年までに時限立法であった「フリー・コミューン実験暫定法」に替え、「行政実験法」が恒常法として制定された。ここでは時限立法の際に設けられていた幾つかの制限が撤廃されている。例えば、実験参加の自治体数の制限がなくなり、全ての公共部門が実験の対象とされている。また実験プログラムの期間が4年間とされ、2年の延長措置がある。この行政実験法の基本的な構造は旧法であるフリー・コミューン実験暫定法とよく似ており、これは暫定法が評価されたことを意味している。

2 1992年地方自治法

国会は、環境委員会と地方自治委員会からの共同提案である1992年地方自治法（以下、「新自治法」）を1992年9月に可決した。1992年9月25日の国会で国王の承認を得て、1992年1月1日より施行された。新自治法は、従来の1954年の「地方政府と都市自治体に関する法、及び1961年に制定されたカウンティに関する法」（以下、「旧自治法」）に代わるものである。

新自治法は、旧自治法と同じく政府の監督・指導を含めた地方自治体の基本的な構造と運営に関するものであるが、次のような項目については、他に制定された法律によるため今回の改正には関係していない。

- ・県とコミューンの地理的領域の変更
- ・国、県、コミューン間の基本的な業務領域の変更
- ・保健、福祉、基礎学校教育などの、個人の基本的な権利に関する事項の変更

以下は、項目別に今回改正された新自治法の概要をまとめたものである。

(1)政府の統治から自ら運営する地方自治体へ

新自治法は、地方自治体の自立性をさらに高め同時に住民サービスの効率化を高めること

を最終目的としている。このため地域のニーズに沿って、地方自治体を組織化する権限を地方自治体自身に付与するとともに、地方自治体を国の監督、コントロールを緩和することが基本となっている。

また新自治法では、効果的な地域民主主義と国のコントロールのバランスを尊重するとともに、旧自治法があまりにも詳細に定められていたとの反省から、地方自治体への政府の関与は、目標達成状況の管理に制限されるべきだとしている。

(2)議院内閣制の地方自治体

旧自治法では、地方自治体は参事会制度に基づいて運営されてきた。しかし、今回取り上げられた基本的な考え方は、比例代表制選挙で選べられた多数派党派が、その地方自治体の行政の主導権を得るということである。

旧自治法の下、財政問題について勧告する役割を負ってきた参事会は、新自治法においてもなお主要な役割を負っているが、新自治法では議員の3分の2以上が賛成すれば、全ての地方自治体が議院内閣制が導入することができるようになった。これは旧制度が各政党の得票率を反映して構成されるのに対し、内閣制度では議会の過半数を制した党派に参事会にかかる執行理事会（executive board）を形成させ、議会の意思決定を迅速に行なおうとするものである。この場合、もし執行理事会が議会の支持を失った場合は辞任しなければならず、ノルウェーの国家のシステムと極めて似通っている。

(3)議員定数の制定

従来は、住民数に対して議員数の割合が多いとされてきた。このため新自治法では、住民数に応じた議員の最低定数を決定し、具体的な定数は地方自治体に決定する権限を与えた。

(4)委員会設定の裁量権の拡大

新自治法では、地方自治体の議会、委員会など、その制度をより自由化する方針を取っている。この結果、住民の生活に関する重要な委員会を除き、廃止または縮小を含めて委員会に関する規定や権限の見直しを行なうことを認めた。

(5)事務総長の権限の変更

新自治法では、旧自治法と同じように、すべての地方自治体は今後も事務局長の長として事務総長を置かなければならないとしている。しかし新自治法では、事務総長はChief Executiveではなく、Head of Administrationと名称を変更し、実際的な機能としては行政運営面での権限を強化し、反面、議会の意思決定面への関与を制限した。この結果、事務総長は職員採用に関するすべての権限を持ち、地方自治体の根本的な問題でない限りすべての事項を事務総長に委任することが可能とされ、他方、予算や課税を提案する法的な権利はなくなった。また新自治法では、すべての地方自治体が財務に関する責任者と、監査役、地域

役を指名しなければならない。

(6)事務職員との共同決定

新法は、地方自治体に雇用者として職員の地位を保証する条項を含んでいる。このため、雇用者としての地方議会と被雇用者としての事務職員の関係を取り扱う合同設立委員会を設立しなければならない。この委員会は、議会と行政職員により構成される。

(7)情報公開の義務付け

新自治法では、法的に部外秘のものと個人のプライバシーに関するもの以外、地方自治体は地域住民に積極的に情報を提供するように義務付けている。

(8)議員活動の環境改善

議員は議会に出席し議決に参加する義務を有しているが、例外的に、その議員が勤務する団体の利害に関与すると考えられる討議、議決には参加できない。また住民により行政不服の訴えが議会になされる場合は、その訴えの内容と関係のある議員の出席は上記以上に制限が加えられている。その他、法は議員がその活動を行なうやすいように、次のような権利が与えられている。

- ・地域の政治的活動のため議員が職場を離れる権利
- ・議会の出席等につき手当を地方自治体から得る権利（これまで実費のみであった。）
- ・附加年金の権利

(9)財務管理の適正化

旧法では、地方自治体は財務管理に関しての長期計画を持たなかった。このため新法では、地方議会に予算案と共に長期的な財政計画を作成するように定めている。

(10)地方自治体に対する規制緩和

新法では、政府の地方自治体に対する監督とコントロールについて大きな変更を求めている。まず第一に、政府の地方代表である地方長官は、すべての域内のコムーンの活動の適法性を審査していたが、新法では原則的な財政的な適法性のみを審査する。また、定められた期間内であれば、3人以上の当該地方自治体の議員により地方自治体の活動の適法性について、省庁または地方長官に対し審査の請求ができる。この審査で違法とされれば政策は否定される。議会内少数派からの省庁に対する異議申し立ての権利は否定された。

(11)議員の男女の比率の設定

男女平等の思想に基づき、地方自治体の運営については男女の比率を同等とすることが求められている。特に今回の大きな改正点として、各主要委員会の議員の男女の比率を最大6

対4までとし、この比率が達成されない場合は、比例代表制選挙の候補者名簿の中から男女を入れ替えるなどして当選議員の男女比を変え、この比率を達成しなければならない。

(12)個人の異議申し立て制度の導入

旧自治法では、地方議会の決定に対し個人は異議申立てができなかったが、今回の改正によりできるようになった。地方自治体への異議申立てについては地方議会へ、他法に基づいて設立された業務に関しては、その主務省庁に異議申立てを行う。議会へ異議申立てされた場合の審議には、これに利害のある議員は出席できない。

(13)地方自治体の外郭団体に関する検討

地方自治体は事業実施のため、民法に従い株式会社、基金、また民間企業との合弁企業を設立している。通常この運営に関しては地方自治の法令ではなく、会社法、基金法などの企業法令に基づき行われている。今回の改正では、この問題に特に触れてはいないが、政府はこれに対し特別法の必要を認めており、現在特別委員会で検討されている。

3 政府白書23号

政府白書23号とは、1993年2月に「政府と地方自治体の関係」というタイトルで出された200ページを越す政府白書である。これまでのあまり明確にされてこなかった政府と地方自治体の関係のあり方が述べられている。

基本的には、それまでは政策決定機関であった政府とその実施機関として位置づけられていた地方自治体の関係を見直し、これまで以上に役割分担を明確にするとともに、地方自治体における意思決定と実施の独自性を尊重しするものである。これまでノルウェーでは、政府が地方自治体を管理コントロールすることが当然のように考えられた。例えば、政府は、地方自治体で働く職員などの職業的資格についても決めていた。これを見直すため、現在関係省庁と労働組合との間で議論がなされていた。この白書では、自主性を持った地方行政を提案し、政府の政策を地方自治体が実施する場合も、従来の一方向的関係から相互方向的関係へ転換すべきとしている。ここでは白書が示している基本的な方向性だけを記したい。

・法令

もっとも一般的な政府と地方自治体の関係であるが、新自治法を始めとして今回の改革で基本となった、地域民主主義と自治体の効率的運営を踏まえた考えのもとに制定する。

・経済政策

国の経済政策は、地方に大きな影響を与える。国のこれらの政策の立案に際して、地方の状況を踏まえて行う。

・地域計画策定

地域計画の中で政府及び地方自治体の関係機関が連携協力し、効果的な計画を策定する。

- ・アドバイス及び対話

従来、政府は地方自治体に対して、支持・指導的立場にあった。これを今後は、専門的立場からの助言や立場を同じくした対話として行う。

- ・フリー・コミューン・プログラム

フリー・コミューン・プログラム実験と同じ趣旨のもとに、地域の要望に即した地方行政を開発する。

- ・専門技術

地方自治体が、それぞれの分野で専門技術を取り入れやすいように、政府は政策上配慮する。

このような基本方針のもと、白書ではまず政府と地方自治体の緊張関係の実態と原因について分析し、その問題の主要因を政府省庁・地方機関のセクショナリズムと結論づけている。例えば、これまで地方長官は、地方自治体の事業が法的並びに政府の財政的政策に合致しているかどうかを審査するという役割を負っている。また一方で、教育についてはカウンティ学校監督者、保健に関してはカウンティ医療監督者と違った省庁が担当しそれぞれの地域を代表してきた。これら政府機関の相互調整及び地方自治体との連携は、有効に機能してきたとは言い難く従来から問題とされてきた。白書では、これらの諸機関の間のよりよい協力関係の確立を勧告している。

また、政府と地方自治体との緊張関係の他の要因として、地方自治体の歳入と行うべき業務量のアンバランスが挙げられている。直接的に住民にサービスする業務量に比較すると内部事務の業務量が多いことも一因とされる。このため、白書ではどのようにして新しい改革で業務とそのコストを一致させるが、更に地方自治体はどのような業務を実施しなければならないかというガイドラインを作成した。

その他、地方自治体の担当部局は他の省庁業務の資金調達の方法についても、理解を深めることが重要であるとしている。これにより、地方自治体が関わる様々な省庁の業務の基準が明らかとなり、相互の共通理解をもたらすと期待されるからである。

次に、地方と政府の間の報告業務について言及されている。これまで、幾つかの財政報告を除き地方自治体からの定型の報告制度がなかった。これに対し、政府が地方自治体の実態を把握し、効率性や公共支出の検討材料とするためにも、これらの業務に関する報告書の整備が提案されている。

このように、このレポートは1980年代以来の改革の多くについて要約しており、その中央と地方が構築しなければならない制度に関する骨組みが描かれている。このようなレポートを作成すること自体が、地方自治体の効率化に関して地方自治省と他の省庁が同じ原則に立つことを了解させるものであった。政府白書23号の作成とその議会通過というプロセスの中で、政府と地方自治体は新たな関係の合意を成し遂げたと言われている。

おわりに

このフリー・コミューン・プログラムの報告書は1973年7月と74年11月、それぞれ3日ずつノルウェーを訪れ、その聞き取り調査を中心にまとめたものである。調査を開始した当初は、もっと具体的な実例を報告を取り入れた報告書にする予定であった。しかし、実際に調査に取り掛かってみると、このプログラムはそれまで自分が描いていた自治体の効率化という考え方とは、あまりにもイメージとかけ離れていた。と言うより、実際はこの政策プログラムが何を意図しているのか、なかなか掴めなかったというのが正直なところである。地方自治制度を調査するということは、同時にそれを育んできた地域文化そのものを理解することとも言える。この点で、私自身が生活の場としたことがない北欧の自治制度の調査は、試行錯誤の連続であった。結局、今回の報告書では、フリー・コミューン・プログラムの総論を説明することだけで終ってしまい、実力不足を反省しているところである。

なお、今回の調査では、ノルウェーの地方自治省のフリー・コミューン事務局の事務局長ピーター・ロダン氏に全面的に協力いただいた。長い髪を肩まで垂らし、ジーンズとポロシャツといった軽装で自転車で事務所に通う氏は、その容貌のように極めて気さくな人柄である。私達の2度の訪問の際には、それぞれ1日をさいて、フリー・コミューン・プログラムについて各自治体の紹介を含め、噛み砕くように説明いただいた。レポートの中でも述べたように、事務局の主な役割は従来の慣習的な制度に囚われない、新たな地方自治への取り組みの支援である。かつて地方長官も努めた氏の知識と経験と、この気さくな人柄が、プログラムを推進する大きな力となったことは充分想像できる。私達の調査も、このロダン事務局長の御協力がなければできなかつた。

また、オカシューズ県では2度にわたりプログラムの説明を受けた。説明の冒頭にあたり副事務総長フェルスター氏は、「会社の変化に伴い、地方自治体も変っていくことが重要です」と、確信に満ちた表情で語られた。このように地方自治制度が社会の変化を受け入れていくという姿勢に、地方自治制度と民主主義の懐の深さを感じさせられた。このことが、今回の大胆なフリー・コミューン・プログラムを成功させた背景であろうと思われる。環境部局のハンセン氏、教育部局のサンド氏には、忙しい中にも関わらずプログラムの経緯を2度もご説明いただいた。

さらに、1994年7月に訪ねたベルゲン大学内にあるノルウェー・リサーチ・センターで、ヘラルド・バルダスハイム教授は「フリー・コミューン・プログラムは、北欧の地方自治体の革命です」と語られた。本レポートの第1章は、教授によるレポートを参考にしたもので、この出会いがなければプログラムの趣旨を掴むことができないままとなつたかも知れない。なお、最近教授は、「自立する地方自治体に向けて：スカンジナビアでのフリー・コミューンと行政の近代化 (Toward the Self-Regulation Municipality : Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia)」(Aldershot: Dartmouth, 1994, ISBN 1-

85521-553-5) というフリー・コミューン・プログラムに関する英文の本を出版されている。この他、この政策を広めるため東ヨーロッパを含めたヨーロッパ各地を飛び回っておられる。

この他、ベルゲン、スンド、ニタダルといった各コミューンも駆け足であったが訪問させていただいた。そこで多くの方々から、心暖まる地方自治体の説明をいただいた。ご協力いただいた皆様に、この場を借りて心から感謝の意を表したい。

(主な訪問調査先)

• Mr. Petter LODDEN

Project supervisor, Local Government Department,
THE ROYAL MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT AND LABOUR,
ADDRESS:Hammersborg Torg3, Box 8112 Dep., 0032 Oslo, NORWAY

• Mr. Morten FJELDSTAD

Assisterende Fylkesradmann, AKERSHUS EYLKESKOMMUNE
ADDRESS:Schweigaardsgt. 4 0815 Oslo, NORWAY

• Norwegian Research Centre in Organization and Management

ADDRESS:Rosenbergsgate 39, N-5015 Bergen-NORWAY

[参考文献]

- Local Government Financing in Norway-the General purpose Grants Scheme
Royal Norwegian Ministry of Local Government, Series 1
- Local Government Financing in Norway
Royal Norwegian Ministry of Local Government, Series 2
- The Local Government Act-Mainpoint
Royal Norwegian Ministry of Local Government, Series 8
- Local Government in the Nordic Countries, Herald Baldersheim
- Nordic Municipalities in Transition, Herald Baldersheim
- An Experiment in Freedom-The Case for Free Local Authorities in Britain,
John Stewart
- CLAIR REPORT Number54 「ノルウェーの地方自治」
- 「国際比較から見た地方自治と都市問題」北海道比較地方自治研究会

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ド ル	発刊日
第99号	ノルウェーのフリー・コミュニケーン・プログラム	1995/ 3/13
第98号	1994年中間選挙 — 地殻変動をもたらした米国政治の動向 —	1995/ 2/28
第97号	英国の公立図書館	1995/ 2/28
第96号	アメリカン・インディアン —その過去・現在・未来—	1995/ 2/14
第95号	ロンドンの分散(Decentralisation) 政策と都市開発	1995/ 1/20
第94号	フランスの学校教育における「日本」	1995/ 1/20
第93号	大韓民国地方行財政の概要	1994/12/15
第92号	シンガポールの住宅政策	1994/12/ 1
第91号	欧州文化都市制度	1994/ 9/19
第90号	1994年英國統一地方選挙と欧州議会議員選挙	1994/ 8/ 1
第89号	英國における多民族社会の中の学校教育	1994/ 6/20
第88号	アメリカの学校給食	1994/ 6/20
第87号	現代フランス都市計画の手法(2)	1994/ 5/30
第86号	現代フランス都市計画の手法(1)	1994/ 5/30
第85号	フランス・アキテーヌ州の沿岸リゾート整備	1994/ 5/27
第84号	地方公務員のための「イギリス憲法入門」	1994/ 5/23
第83号	統一ドイツ財政調整 —連邦制財政システムは生き残れるか—	1994/ 4/15
第82号	アイルランド —国の仕組みと地方自治—	1994/ 3/25
第81号	イギリンドの地方団体と住宅政策	1994/03/15
第80号	内側から見た英國	1994/03/15
第79号	英國の地方団体構造改革の動向	1993/12/24
第78号	英國社会保障の現状及び今後の動向	1993/10/15
第77号	イギリンドとウェールズの水道	1993/10/15
第76号	フランスの高齢者福祉(2)	1993/ 9/30
第75号	フランスの高齢者福祉(1)	1993/ 9/30
第74号	英國の1993年統一地方選挙	1993/08/31