

3 ドイツ、スウェーデンにおける市町村合併の現況 - 近年の動向とその評価をめぐって -

財団法人行政管理研究センター調査研究部研究員
菊地 端夫

はじめに

本稿では、ドイツの特に旧東ドイツ諸州の市町村合併の最新状況と、スウェーデンにおける市町村合併後の状況について論述する。ドイツでは、旧東ドイツ諸州の市町村合併が急速に進行中であり、東西ドイツ統一後約 15 年間で、市町村数が半減している。スウェーデンでは 1970 年代に市町村合併がほぼ完了しており、現在は広域的自治体の合併論議や EU による市町村事業への影響など、市町村合併後の様々な課題に取り組んでいるところである。

翻ってわが国では、市町村合併が地方分権の推進、少子高齢化の進展、広域的な行政需要の増大、構造改革への対処などを背景として進められており、平成 18 年 3 月末には市町村数が 2,000 を割る予定である。“平成の大合併”の嚆矢となった合併特例法（旧法）の改正が平成 11 年であるから、わが国でも 7 年の間で市町村数は約 4 割強減少することになる。しばしば“結婚”に例えられるとおり、合併協議にかかわった方々の粘り強い努力により新たに誕生した新市町村では、地域の将来の発展への夢と希望に溢れているだろうし、“お見合い”が成就しなかった市町村では、将来の生活設計に漠然とした不安を抱えていることであろう。政府の地方制度調査会ではポスト合併後の基礎的自治体の在り方の検討が行われ始めたが、多くの市町村ではその行く末を見守っている状況と思われる。そこで、ドイツとスウェーデンの市町村合併をめぐる議論の概観を通じ、わが国の今後の合併の推進と基礎的自治体の在り方を検討する際の参照事例を提供できればと思う。

論考の対象とするのは、ドイツでは再統一後から今日までの旧東ドイツ諸州、とりわけブランデンブルグ州の市町村合併と、スウェーデンではポスト市町村合併の自治体を取り巻く環境変化とその対応である。そもそも、わが国とこの 2 国は連邦制国家と単一国家という統治構造からして異なり、比較上の困難があるのはいうまでもない。また政治・行政文化の違いなどある種の還元論に至ってしまう場合も多い。ここでは、そういった諸点に留意しつつ、わが国の市町村合併に伴う諸課題に共通する論点を中心に検討していくことにしたい。

第1章 旧東ドイツ地域における市町村合併 - ブランデンブルグ州の事例¹

第1節 ドイツの市町村

ドイツは、その正式名称をドイツ連邦共和国と称している通り 16 州からなる連邦国家であり、その内訳はベルリン、ハンブルグ、ブレーメンの 3 都市州とその他の広域州に分かれ、1990 年の東西ドイツ統一を機に区分した場合は 10 の在来州（旧西ドイツ）と 5 新州（旧東ドイツ）そしてベルリンに分かれる。わが国の憲法に当たるボン基本法 28 条において市町村の自治権が保障されているが、地方自治制度がアメリカのようにそれぞれの州によって異なっており、各州は基本法の枠内で地方自治体に関する法的な規定（地方自治体法等）を定めている。

自治体の種類は大きく分けて郡（Landkreis）と市町村（Gemeinde）の二種類に分かれ、多くの市町村は郡に所属している。一定規模の人口を有する自治体は郡独立市（Kreisfreie Stad）と呼ばれ、単独でその地域の行政事務を遂行できる能力を有する。これはアメリカの例で言えば、ハワイ市郡やサンフランシスコ市郡といった市（City）と郡（County）が結合（Consolidation）した大規模都市にあたる。

ドイツの市町村の数は 2004 年末時点で 12,431 であり、日本の市町村数に比べると圧倒的に多い。ドイツの総人口は同時点で 8,250 万人なので、市町村あたりの人口は約 6,640 人となる²。それでも 1990 年時点での市町村数は 16,065 であり、合併の進行により市町村数は減少傾向にあり、統一後 15 年間での縮減率は 23% に上る。旧西ドイツ諸州では 1960 年代から 70 年代後半にかけて大規模な市町村合併を経験しており、現在は市町村数にほとんど変化はみられない。全国規模で市町村数が減少しているのは、旧東ドイツ地域における市町村合併が急速に進行しているからである。

旧東ドイツの市町村数は 1990 年時点で約 7,600 であり、市町村あたりの平均人口は約 2,200 人であるが、約半数の市町村では人口 500 名に満たない状況であった。旧東ドイツ諸州では、統一後暫くは政治的な事情により市町村合併を含む自治体の構造改革は着手されなかったが、各州とも暫時旧西ドイツにおける市町村改革をモデルに市町村合併に着手しはじめた。旧西ドイツ諸州からは、1993 年末まで約 2,600 人が連邦政府の行政支援という形で派遣されたという³。最も早く市町村合併に着手したのはザクセン州で、おおむね 1991 年から 1999 年までの間に市町村数を半減させている。チューリンゲン州では 1996 年から 1998 年の間、ブランデンブルグ州では 2000 年から 2003 年の間にかけて市町村合併に着手し、統一後 15 年の間に旧東ドイツ 5 州の市町村数は半減している⁴。

実際には、ボン基本法を基に各州が地方自治制度を定めているため、メクレンブルク・フォアポンメルン州やザクセンアンハルト州のように市町村数の減少がわりあい緩やかな州もあり、市町村合併に対する姿勢は各州によって若干異なる。しかし、全体的なトレン

¹ 本稿のドイツの部分については、拙稿「ドイツにおける市町村合併 - ブランデンブルグ州の事例」『住民行政の窓 第 285 号』（日本加除出版、2005 年 10 月）を基に加筆・修正したものである。

² 人口、自治体数とも Statistisches Bundesamt. (2005). *Statistisches Jahrbuch. 2005* 参照。

³ 石川義憲「ドイツ～旧東独における地方自治の確立」『地方自治（通巻 570 号）』（1995 年 5 月）参照。

⁴ 図表 1 出典参照

ドとしては人口が少ない自治体を合併させることにより、行財政能力の強化が進められている。

図表 1 旧東ドイツ5州における市町村数の変遷 (1990年と2004年の比較)

	1990年の市町村数	2004年の市町村数	変化(数)	変化(%)
ブランデンブルグ	1,793	421	- 1,372	- 76,5 %
ザクセン	1,623	520	- 1,103	- 68,0 %
チューリンゲン	1,699	998	- 701	- 41,3 %
ザクセンアンハルト	1,350	1,118	- 232	- 17,2 %
メクレンブルク・フォアポンメルン	1,116	956	- 160	- 14,3 %
合計	7,563	4,015	- 3,548	- 46,9 %

(出典) Jochen Franzke. (2004) “Redrawing the territorial map of German local government. Indications for an upcoming third wave of territorial reforms at county level”. Discussion Paper presented to the Second Norwegian-German Round Table on Administrative Reforms in a Comparative Perspective, Potsdam, November, 2004 を基に各州の HP を通じてデータを修正。

第2節 ブランデンブルグ州の市町村合併

ここでは旧東ドイツ地域のうち、統一後 15 年の間で最も市町村数の縮減率が高いブランデンブルグ州についてやや詳しく紹介したい。ブランデンブルグ州は 1990 年の再統一によって誕生した州であり、地理的には約 389 万人の人口を擁するベルリン都市州を囲むように位置し、人口は約 257 万人である⁵。「ポツダム会談」で名を馳せる州都ポツダムを含むベルリン周辺地域はベルリンの後背地、住宅地として人口密度が高いものの、州全体の人口密度は 87 人/平方キロメートルであり、ドイツ全体ではメクレンブルク・フォアポンメルン州に次いで人口密度が低く、経済力が弱い州である。

1 共同組織(アムト)の形成

ブランデンブルグ州の地方自治制度の特徴は、1990 年の再統一後、わが国でいえば一部事務組合や広域連合に近いアムト(Amt)と呼ばれる共同組織を活用し、その後、市町村合併に取り組んだ経緯を有する点である。1990 年の再統一時、ブランデンブルグ州の市町村のうち半分以上が人口 500 人未満であり、極めて小規模な市町村が乱立している状態であった。アムトはこういった人口規模が小さすぎるため自立した行政を行うことができない小規模市町村が共同で組織する行政主体であり、1991 年のアムト規則(Amtsordnung)によって定められた。アムトを構成するのはおおむね人口が 5,000 人以下の市町村であり、3 から場合によっては 20 以上の市町村によって構成されるアムトが形成されることになった。その数は 1993 年には 158 に上り、人口がおおむね 5,000 人以上でアムトを構成する必要のない人口と行財政能力を有する単一市町村は 60 しか存在せず、当時の市町村数 1,700

⁵ いずれも 2004 年末現在(ブランデンブルグ州 HP より)。

のうち、実に9割以上の1,640市町村はアムトを構成する市町村であった⁶。

アムトは行政施設の実務的作業や文化施設、学校、スポーツ施設の設立や建設基本計画の作成業務を構成市町村から受託し、州からも住民登録やパスポートの発行といった業務を委託されている。構成市町村との事務の区別は、アムトが州からの委託事務を行い、市町村は自治事務を行うとされているが、実際にはアムトを構成する市町村の多くは自前ですべての自治事務を遂行する能力が乏しい。構成各市町村の自治事務の多くは、これをアムトが事務作業を担い、各市町村は議会で議論と議決のみを行うという場合が多いとされる。そのため人口が少ない小規模市町村ほどアムトや郡に納付金として納める割合が高く、人口5,000人未満の市町村のうち約半数は租税収入の70%以上をアムトと郡に納付しており、租税収入の少ない市町村ほど自主財源がほとんど残らない状況である。ブランデンブルグ州内務省がまとめている合併ガイドブックによると、小規模な自治体ほどアムトの職員雇用などのため、アムト構成市町村の住民一人当たりの支出額は単一市町村よりも高くなる傾向がみられるという⁷。

アムトの行政活動は構成市町村の議会とアムト委員会によって決定される。アムト委員会は構成市町村の議会によって選出された代表者によって構成されており、各市町村の人口規模により選出する代表者の数が割り当てられる。アムトは純粋な行政実施主体と位置づけられ、自治権はあくまでもアムトを構成する市町村にあるが、行政活動のほぼすべてを実質的に担っているアムトが住民による直接選挙ではなく構成市町村の選出委員によって間接的に統制されているため、民主主義の観点から問題があるとの指摘が多い。また、アムトと構成市町村との間の機能分担をめぐる非効率性も指摘されている。特にアムトを構成する市町村数が多いほど業務の範囲や対象を巡る複雑な調整が難航し、さらに構成市町村によるアムトへの納付金額とアムトの業務の利用率をめぐる公平性が問題になる場合が多い。ブランデンブルグ州の試算によれば、17市町村からなる人口約7,000人のアムトでは年間の会議費が45万マルクなのに対し、6市町村で構成される人口約900人のアムトでは16万マルク、合併して単一市町村になった場合は2.6万マルクまで減少する⁸。

2 市町村合併の推進

1990年の再統一後、小規模市町村の行財政能力の補完策として漸移的形態として活用されてきたアムトであったが、以上のような民主主義上、効率性上の問題から、ブランデンブルグ州では2000年から市町村合併が進められることになった。その方法はアムトを構成する市町村のうち中核的な市町村を中心に合併を行い単一自治体とするか、アムトを隣接する単一市町村に吸収させ、アムト構成市町村数の減少と、アムトを構成する必要のない一定規模の人口と行財政能力を持つ単一市町村の数を増加させることを目的としていた。

2000年から2002年3月までは各市町村の意思に基づく自発的合併期間とされたが、その推進策として、州の市町村財政法によってアムトを構成する市町村がひとつの市町村と

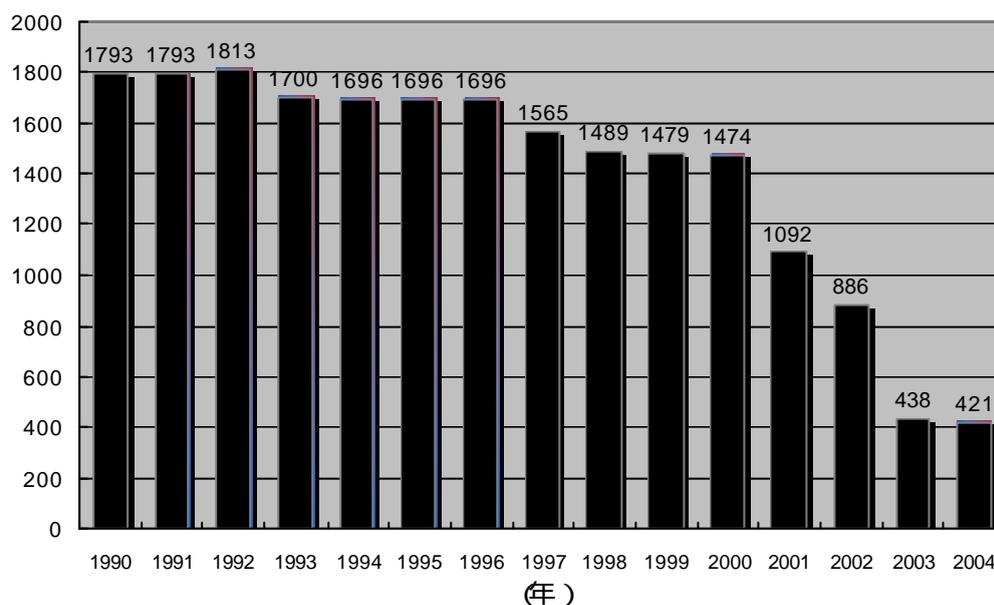
⁶ ブランデンブルグ州 HP より。

⁷ Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. (2000). *Strake Gemeinden für Brandenburg*.

⁸ 同上。

して合併する場合やアムトに所属する市町村が近隣の単一市町村に吸収される場合など、特例交付金の交付によって財政的援助が行われ⁹、合併後の旧市町村にわが国の地域自治組織に当たる行政区を設ける特例も定めている。わが国の市町村合併推進策と異なる興味深い点は、アムトを構成しなければならないような小規模の市町村では市町村長は名誉職的な扱いであるが、合併をして単一市町村となれるほど人口規模が大きくなると、市長、助役といった執政部のトップは有給となる。そのためか、小規模市町村長の間では合併することにより自らの地位の確保とともに、金銭面でのインセンティブが働いたという。

図表 2 ブランデンブルグ州の市町村数の推移 (1990 年～2004 年)



(注) 各年とも 12 月 31 日現在。

(出典) ブランデンブルグ州統計局 HP

こういった推進策により自発的合併期間の間に市町村数は減少し、全市町村数に占める単一市町村の割合が急上昇することになった。2002 年 3 月以降は法律による強制合併が実施され、市町村数は 2004 年末には 421 にまで削減され、統一後 15 年間の縮減率は 70% を超えた。特に 1993 年時点では全市町村 (1,700) 中、アムト構成市町村が 1,640 を占め単一市町村数はわずか 60 であったが、アムト構成市町村が 272 まで減り、逆に単一市町村は 148 まで増加した。アムト自体も 158 から 54 へ減少している。一市町村あたりの平均人口も約 6,100 人となり、ドイツ全体の平均市町村規模と同等となった。

⁹ 合併推進策については (財) 自治体国際化協会 『ドイツの地方自治』 (2003 年 3 月) が詳しい。

図表3 ブランデンブルグ州の自治体数の推移 (1990年～2004年)内訳

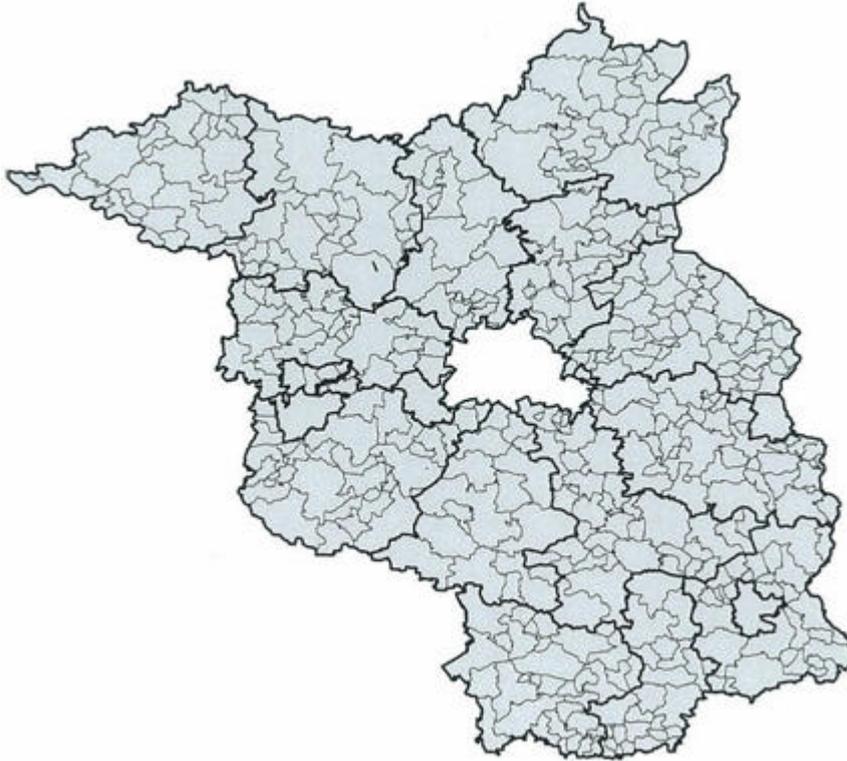
	市町村数	内訳		アムト	郡	郡独立市
		単一市町村	アムト構成市町村			
1990	1,793				38	6
1991	1,793				38	6
1992	1,813	54	1,640		38	6
1993	1,700	60	1,640	158	14	4
1994	1,696	60	1,636	158	14	4
1995	1,696	60	1,636	158	14	4
1996	1,696	60	1,635	158	14	4
1997	1,565	65	1,499	153	14	4
1998	1,489	66	1,423	152	14	4
1999	1,479	66	1,413	152	14	4
2000	1,474	66	1,408	152	14	4
2001	1,092	86	1,006	130	14	4
2002	886	93	793	122	14	4
2003	438	147	287	55	14	4
2004	421	148	272	54	14	4

(注) 各年とも12月31日現在。

(出典) ブランデンブルグ州統計局 HP

このようにブランデンブルグ州では思い切った市町村合併が推し進められたが、行財政能力に乏しい小規模自治体のための共同組織であったアムトは、人口密度が極めて低い州内の外縁地域において存続されるようである。すなわち、ベルリン都市州に近接する地域では市町村合併の促進により行財政能力を有する単一市町村を誕生させ、市町村合併をすると面積が膨大となってしまう外縁地域では既存の市町村区分を維持させた上でアムトを活用していくという、地理的状況に応じた使い分けをしているのである。特に、ベルリン都市州と四つの郡独立市周辺では、それぞれの市域を中心に周辺の自治体の境界が接するよう、花弁状に合併が行われている。人口密度の高い地域を合併市町村に取り込むことにより、担税力の強化が目的とされているようである。

図表4 ブランデンブルグ州内の郡・市町村(2004年末)



(出典) Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg. (2005). *Beitrag zur Statistik*.
(注) 中心の空白がベルリン都市州。太字が郡、郡独立市の境界

なお、州法によって強制合併を行うことに関しては、旧西ドイツ内での市町村合併のころから自治権を侵害するのではないかという議論があったが、すでに連邦憲法裁判所においてボン基本法 28 条が定める自治権とは固有の自治権を有する市町村という存在一般を制度的に保障するものであって、関係市町村の住民に対する公聴会の実施など、合併の推進に当たっての適法手続きを踏まない場合を除き、個々の市町村が境界や領域変更を行う権利を保障するものではない、という判例が定着している¹⁰。

第3節 わが国への示唆

わが国とドイツでは市町村規模の点で大きな違いがあるものの、近年、旧東ドイツ地域において市町村合併が推し進められている事実は、わが国の市町村合併の方向性が、その分権性を範としてきたドイツにおいても同様であるという点において、ある意味で安心感を与えるものである。ドイツでも将来の人口減少、高齢社会の到来が予期されており、財政状況もわが国ほどではないものの、単年度財政赤字の対 GDP 比、累積債務の対 GDP 比、ともに EU が定める財政収斂基準を達成できない状況が続いている。

さらに、まずアムトに見られるような緩やかな共同組織を形成し、次いでその組織を単

¹⁰ 苗村辰弥「ゲマインデ再編成と地方自治 ゲマインデの再分立を定めたニーダーザクセン州法律が違憲とされた事例」『法政研究第 62 巻 1 号』(1995 年 8 月) 参照。

一の市町村に格上げするという手順、人口密度や中心 - 外縁地域といった地理的区分により共同組織と市町村合併を並行させている点についても、今後の市町村合併の推進策に関して、一つのモデルを提供しているといえる。合併効果の検証と評価を含め、一足先に市町村合併を経験した旧東ドイツ地域の事例は、市町村合併推進策、基礎的自治体の在り方を巡る議論の中で、参照すべき事例といえる。

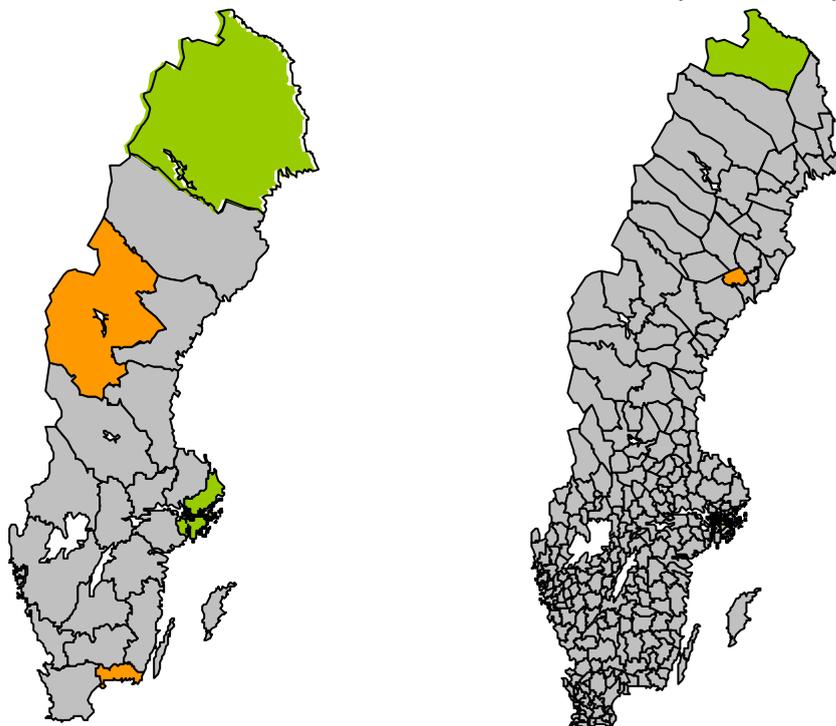
第2章 スウェーデンの市町村合併と近年の状況

第1節 スウェーデンの自治制度概観

スウェーデンの地方自治制度は、わが国と同様二層制をとっており、国レベルを含めて三層制という説明をされる場合が多い。わが国の市町村にあたる基礎的レベルの自治体はコミューン（Kommun）と呼ばれ、その数は2004年現在290である。かつてはコミューンの数は2,500ほど存在していたが、合併により数は約1割強まで減ってきている。わが国の都道府県にあたる自治体はランスティング（Landsting）と呼ばれ、その数は2004年現在で20である。

スウェーデンの総人口は約901万人なのでコミューンの平均人口は約3万人程であるが、人口が1万人から2万人のコミューンが最も多く、全コミューンの3割強を占める。とはいえコミューンの規模・面積は様々であり、人口が最小のビュルホルム・コミューン（1983年にベネスから分割）は2,575人、最大のストックホルム・コミューンは人口約76万5千人である。面積が最大のキルナ・コミューンはキルナ鉱山で有名であるが、面積19,447平方キロメートルに対し、住民は約23,254人とどまる。ランスティングの平均人口は約42万人であり、人口最大はストックホルム・ランスティングで約187万人、最小はランスティングを兼ねるゴットランド・コミューンで人口約57,600人である¹¹。

図表5 ランスティング・コミューンの地域区分（2004年現在）



（出典）スウェーデンコミューン・ランスティング連合資料より

コミューンとランスティングはそれぞれ地方自治法に基づく自治体であるが、スウェーデンではそれ以外に、コミュニティの単位として教区が存在する。もともと、スウェーデンの

¹¹ それぞれ2004年末現在（スウェーデン統計局HPより）。

地方自治制度のはじまりは、1862年に地方自治に関する勅令によりスウェーデン教会の責務と一般行政サービスを分け、後者の事務について市町村レベルの自治体に配分したのがきっかけである。そのため、当初の自治体は教区の境界に沿った形で形成された経緯がある。

コミューンとランスタングの間には、わが国の県 - 市町村の関係にあたる縦の指導・監督関係は存在しない。両者はそれぞれ独立し固有の機能を持つ自治体として扱われている。唯一の例外はゴットランド・コミューンであり、いずれのランスタングにも属さないため、ランスタングの事務も同時に所管している。

国の行政機関、ランスタング、コミューンのそれぞれの所管事務は以下の通りであるが、ランスタングの主要な事務は保健・医療と地域開発である。特に保健・医療はランスタングの事務の大半を占め、全ランスタングの歳出の90%近くが保健・医療に関する支出となっている。コミューンの事務の多くは義務教育、児童福祉が占め、全歳出の40%近くを占める。コミューンはまた、スウェーデンの労働力の約20%を吸収する雇用セクターでもある。77万人以上の職員が働いており、職員のほとんどは幼稚園、介護施設、小中学校に勤務している¹²。

図表6 国・ランスタング・コミューンの事務分担

国	ランスタング	コミューン
外交・国防・治安・司法・高等教育・研究・労働政策、社会保険、所得移転、長距離輸送、通信政策、エネルギー政策等	保健・医療、文化・余暇政策、地方交通、産業育成、地域開発等	社会福祉、児童福祉、高齢者医療福祉、障害者福祉、義務教育、公衆衛生、清掃、災害防止・救助、住宅、余暇、エネルギー、産業・商業政策等

(出典) アグネ・グスタフソン(岡澤憲英/穴見明訳)『スウェーデンの地方自治』(早稲田大学出版部、2000年)、Swedish Association of Local Authorities and Federation of Swedish County Councils.(2003). *Level of Local Democracy in Sweden* より作成。

なお、国、ランスタング、コミューンの事務分担については環境変動に対する政策対応の結果、国、もしくはランスタングとコミューンによる共同によって行われる事務が増えている。後述する自治体間協力のほか、1984年からはやがて北欧の他国へも波及することとなるフリー・コミューン実験が開始され、自治制度上の規制緩和、国の各種許認可権の自治体への権限委譲が進められた。1997年からはレギオン実験としてカルマルとゴットランドのランスタングが地域開発に関する権限を国の地方機関であるレーンから委譲されている¹³。

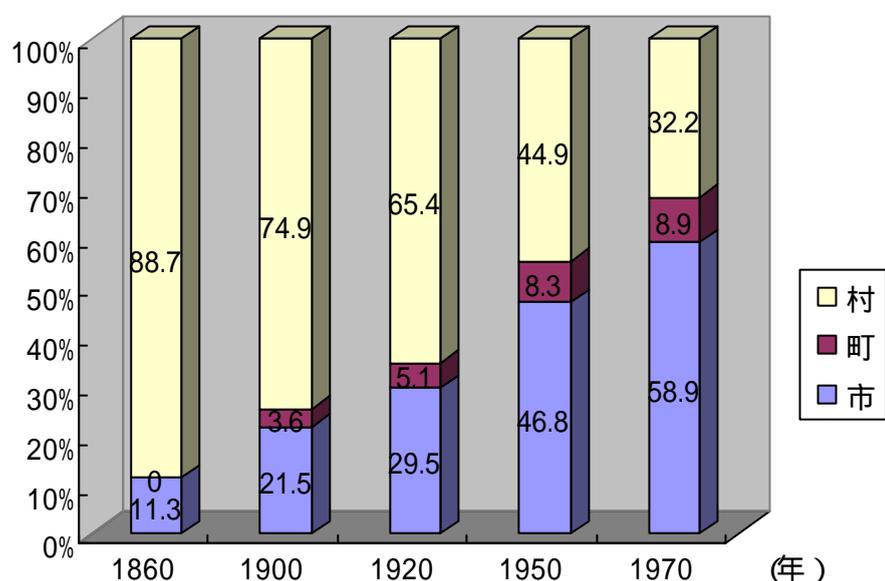
¹² Swedish Association of Local Authorities and Federation of Swedish County Councils.(2003). *Level of Local Democracy in Sweden* 参照。

¹³ レギオン実験については、穴見明「スウェーデンにおけるリー所名リズムの展開」『季刊行政管理研究第109号』(2005年3月)参照。

第2節 自治体の数・規模

スウェーデンでは、前述の通り 1862 年に地方自治に関する勅令により近代的な地方自治制度が整備された。当時の自治体の数は教区によって区分けされ、約 2,500 が存在していた。そのうちの 2,400 ほどが村コミュニティであり、代表選挙が行われていたのは 90 ほどの町コミュニティ・市コミュニティのなかで人口が 3,000 人を超える地域だけであり、他のコミュニティではタウンミーティングによる住民の直接的な意思決定が一般的であった。半数以上のコミュニティは人口が 1,000 人以下であり、その規模の小ささが伺われる。その後、工業化と都市化により村コミュニティの割合は減少傾向となったが、1950 年代に入っても依然としてスウェーデン人の約半数が村コミュニティに所属しており、自治体の数にもほとんど変化は見られなかった¹⁴。

図表 7 コミュニティ種類別人口比の推移 (1860 年 ~ 1970 年)



(出典) Lars Stromberg and Jorgen Westerstahl (1984). *The New Swedish Communes*. Liber.

1 第一次コミュニティ合併

スウェーデンでは近代的自治制度の整備以降、工業化とそれとともに都市化の進展により人口が町村から流出し続けたが、地方歳出の規模は 1910 年位まで対 GNP 比で 5 %前後を推移しており、自治体の役割は極めて限られたものであった。この状況に変化が起きたのは、1920 年代以降の民主化、そして福祉国家化の動きである。自治体は社会福祉、義務教育、住宅、公衆衛生を担うようになり、財政負担も増加していったが、人口減少と高齢化により財政基盤が乏しい小規模コミュニティへの影響が次第に深刻なものとなっていった。すでに 1930 年代にはコミュニティの合併を含めた改革の検討が始められており、1943 年にはコミュニティの区域分割に関する委員会 (Commune Apportionment Committee) が設置されている。同委員会は

¹⁴ Lars Stromberg and Jorgen Westerstahl (1984). *The New Swedish Communes*. Liber. 参照。

2年後の1945年に提言を出しているが、その中で、2,000人から3,500人をコミュニティの最小必要規模であるとし、人口が少ない村コミュニティについては合併により財政基盤の強化を行うことを勧告している。

1946年には合併に関する法律が定められ、1952年1月1日をもって地方部の村コミュニティの最低人口が若干の例外を除き2,000人となるよう、合併が実施された。その結果、村コミュニティの数は合併直前の2,281から816へと約3分の1へと減少し、コミュニティ総数も2,498から1,037へと数を減らしている。この合併により村コミュニティの平均人口は1,500人程度から4,100人あまりに増加し、最も小さい村コミュニティでも人口が700人以上となり、すべての村コミュニティにおいて議会設置が義務付けられることになった。

2 第二次コミュニティ合併

第一次コミュニティ合併は、1862年の制度改正により教区レベルを基にした村レベルのコミュニティを、社会経済の変化に対応させるという意味でいわば時代おくれの体制を当時の状況にあわせるという特徴を持っていた。そのため、合併の対象は村コミュニティに限られていた。

しかし、第二次世界大戦後も社民党政権下での高度経済成長と福祉国家化のさらなる進展により、地方部からの人口流出と都市部への集中現象は引き続き進行していた。1960年時点で全基礎的自治体のうち人口が3,000人以下の自治体が36%を占め、都市部への人口流出が続くと、その割合は1970年には40%にまで上昇することが明らかとなった。こういった状況を受けて、コミュニティの分割に関する新たな委員会が1959年に設置され、自治体の最低規模の議論が開始されるようになった。とりわけ、1950年に9年制の義務教育が導入された以降、基礎教育におけるコミュニティの役割の重要性が増しており、基礎的な教育の適切な運営のためには人口は最低6,500人から8,500人程度必要なことが指摘された。福祉面においてもサービスの適切な運営のためには5,000人から6,000人程度の人口が必要とされた。

1962年、最低人口を8,000人とするコミュニティの地域区分に関する法律改正が行われ、第2次合併が自治体の自由意思に基づいて進められることになった。合併の際の考え方は地理学の中心地理論に基づくものであり、中心となる都市地域とその周縁の農村地域を一体としてゾーニングし、経済地理的に一体となった自治体の形成を目指すものであった。この考え方をもとに各市、町、村を282のブロックにまとめる計画が決定され、それぞれのブロックに所属する複数の市町村の合意に基づく合併が企図されていた。

しかし、各ブロックに所属する小規模自治体がそれぞれの自治体の独自性や自主性の後退を懸念し、合併は思ったとおりには進まず、1969年時点で合併に同意したブロックは38にとどまっていた。そのため政府は、1969年に強制合併に関する法律改正を行い、政府の決定に応じた強制合併が進められることになった。政府の提案に対しては各党と半数以上の自治体が反対を表明したが、結局は1974年1月1日を以って所期の計画が完成するよう合併が進められた。その結果、1974年には自治体の数は278となり、合併計画はほぼ達成されることになった。合併の進行にともない、自治体の平均人口は約16,300人まで増加した。また合併の過程の1971年1月には、市、町、村の区別を廃止し、すべての基礎的自治体がコミュニティとなっている。

図表8 コミューン数の推移 (1862年～2004年)

	村	町	市	合計
1862年	約2,400	10	89	2,499
1901年	2,384	20	92	2,496
1951年	2,281	84	133	2,498
1952年	816	88	133	1,037
1964年	777	96	133	1,006
1969年	625	91	132	848
1971年				464
1974年				278
2004年				290

(出典) スウェーデンコミューン・ランスタング連合資料より。

(注) 基礎的自治体の市町村の区分は1971年に廃止になり、現在は全てコミューンとなっている。

3 コミューンの分割

第2次コミューン合併以後、コミューンの数は1977年に227まで減少したが、2004年までにコミューンの数は290まで転じて増加してきている。強制合併の過程で小規模コミューンの反対を無視した事例が40ほどあるとされるが、こういったケースについて再度コミューンを分割させる修正が行われた結果である。コミューンの分割に関する権限は中央政府にあるが、分割の提案権はコミューンに留保されており、合併されたコミューン内で、歴史的伝統的な立場の差などから事実上コミューンとしての協力が難しい事例などで、分割が認められている。

それぞれの分割事例の主な理由については、富裕コミューンの脱退や重要な地域政策をめぐる争い、共通のコミュニティ意識の欠如などが指摘されているが、その背景には、経済地理的な観点を重視した合併の結果、住民と地方議会・委員会、行政の間の距離が過度に離れてしまったことがあるようである。このことは、前述した1984年から実施されたフリー・コミューン実験の背景にも合致する。フリー・コミューン実験の中身は様々な規制の緩和や権限委譲をコミューンに認めるものであったが、戦後に国から自治体への規制が増大したこととあわせて、合併に伴うコミューンの規模の増加により、住民と行政の間の距離が拡大してしまったことに対する反省に基づくものである。合併が完成した1970年代以降、住民と行政の距離の拡大という副作用に対し、政府は全国的なフリー・コミューン実験による修正を用意し、弊害が解消できないほど副作用が激しい合併自治体に対しては例外的に分割を認めるという、二重の修正を施してきたといえる。

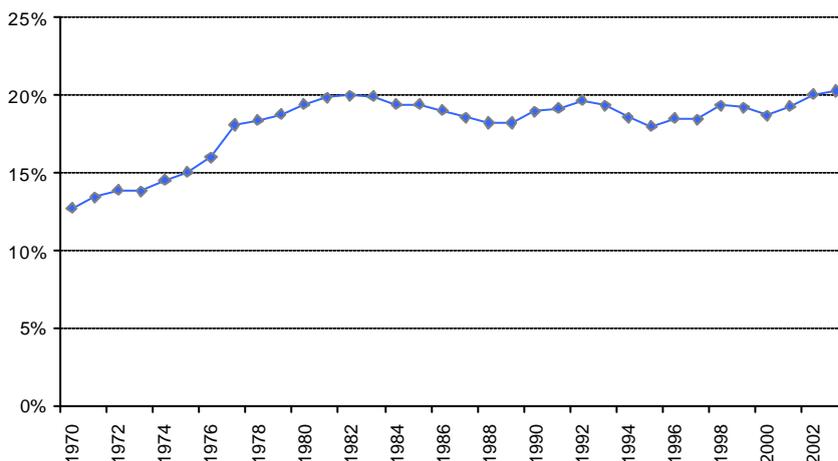
第3節 合併の評価をめぐって

二度にわたる過去のコミューンの合併の評価については、次のような効果が指摘されている。第一に、コミューンの地方議会およびその委員会における議員と委員の数が合併により約3分の1へと減少している。ただし、第1次の合併では全ての村コミューンに議会が設置されることになったため、この効果は第2次の合併によるものである。第二に、地方の政治や行政がよりプロフェッショナルとなったことである。コミューンの規模が拡大したことに伴い、かつて名誉職的な扱いであった議員の有給化、有給のコミッショナーや副市長の設置などである。第三に、コミューンの住民サービスが拡大したことである。合併により財政基盤が安定した結果、フルタイム・パートタイム公務員が倍増し、サービスの満足度が向上したと言われている。

1 合併と行政改革

わが国の市町村合併と異なり留意すべき点は、特に三番目の効果である公務員の倍増である。わが国の場合、市町村合併は究極の「行政改革」として職員数の減少を合併のメリットとして挙げられる場合が多いが、スウェーデンの場合はむしろ公務員数の倍増によるサービスの拡大が、合併のメリットとして認識されているのである。スウェーデンは、わが国に比して圧倒的に「大きな政府」であり、公務員やその他の公的団体等の組織をあわせた公的セクター全体の被雇用者の割合は、全雇用者の3割を超える。1950年代では公的セクター雇用者の割合は全体の1割程度であったが、60年代以降、コミューン合併が進められた時期に一致する形で公的セクターの割合は急速に拡大した。2002年11月時点でのコミューンの公務員数は77万人にのぼり、全雇用者の4人のうち1人がコミューンで働いている勘定になる¹⁵。ランスティングとコミューンの支出の対GDP比も、合併が始められる以前の1950年代までは常に10%以下で推移してきたが、現在は約20%前後まで拡大している¹⁶。

図表9 自治体支出の対GDP比率の推移



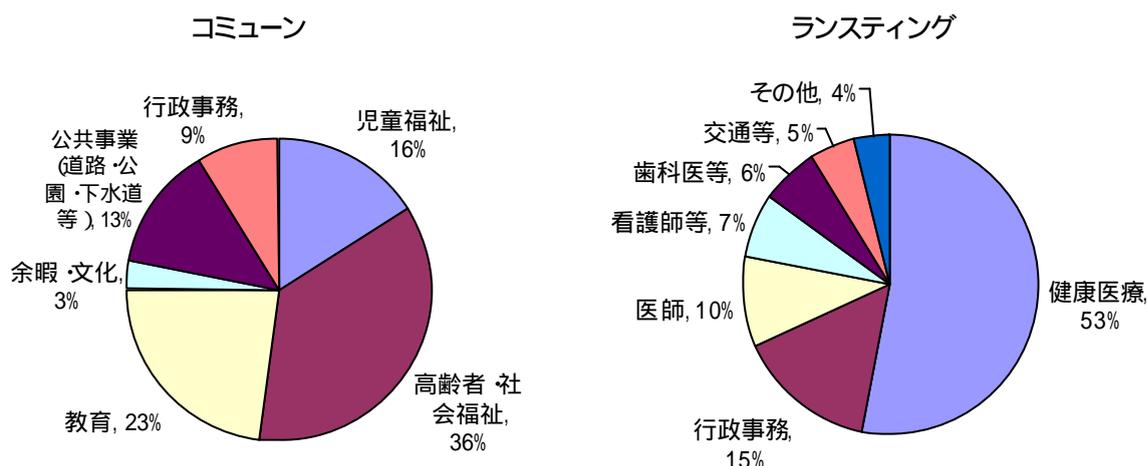
(出典) スウェーデンコミューン・ランスティング連合資料

¹⁵ Swedish Association of Local Authorities and Federation of Swedish County Councils.(2003). *Level of Local Democracy in Sweden* より。

¹⁶ スウェーデンコミューン・ランスティング連合資料より。

全コミュニティの雇用者のうち 79%が女性であり、多くがパートタイム雇用者である。ランスタングでは雇用者のうち 81%が女性となっている。このうちの多くが社会福祉、保健医療、教育に携わる者である。コミュニティの場合、児童・高齢者福祉に関わる者が全体の半分以上、ランスタングでは約 7 割が健康医療に関わるスタッフとなっている。こういった自治体の雇用者の内訳に明らかなように、コミュニティ合併は行政サービスの拡充を企図したものであり、わが国の市町村合併の文脈とは異なる点に留意する必要がある。

図表 10 自治体の雇用者の内訳 (2003 年)



(出典) Swedish Association of Local Authorities and Federation of Swedish County Councils.(2003). *Level of Local Democracy in Sweden*

2 自治体間協力によるサービス供給

コミュニティ合併は、わが国と異なり、福祉国家化の進展に伴う財政基盤の強化と、行政サービスの拡充を目的として行われてきた。そのため、行政サービスの効率的な供給方法については、別の方策が採られることになる。自治体の活動のうち特に経済的活動については、公営企業によって提供する方法が行われている。公営企業形態のほとんどは自治体が株式を 50%以上所有する共同出資会社であり、その活動は地方自治法による制約を受ける範囲が小さく、近隣のコミュニティやランスタングとのより効率的で柔軟な協力体制が期待されている。実際には、ほとんどの公営企業は単独のコミュニティかランスタングによって運営されている状況とされる。

図表 11 地方公営企業の形態 (1995 年～2004 年)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
共同出資会社	1,138	1,278	1,281	1,271	1,270	1,265	1,283	1,262	1,262	1,266
協同組合	23	21	18	15	14	12	12	11	9	10
非営利法人	4	7	1	9	7	7	6	6	6	4
財団	253	137	127	106	106	106	101	100	94	94
その他	3	4	5	8	1	1	1	1	1	1
合計	1,450	1,482	1,471	1,450	1,435	1,431	1,447	1,423	1,416	1,417

(出典) スウェーデン統計局 HP より。

主な公営企業の業種は住宅供給、電気、ガス、水道、地方交通といった社会インフラに関わるものがほとんどであり、例えば、人口最大のストックホルム・コミュニティでは上下水道、駐車場、港湾など 19 の公営企業を所有している。

図表 12 公営企業の業種 (2004 年)

業種	企業数
電気、ガス、水道関連	285
ホテル、レストラン	25
交通、倉庫、放送通信	121
住宅・不動産関連	756
コミュニティ、社会活動関連	129
その他	101
合計	1,417

(出典) スウェーデン統計局 HP より。

しかし、1990 年代から自治体間協力の形で様々な事務の委託形式や事務連携が増えており、公営企業数は減少してきている。現在は全てのコミュニティが何らかの形で自治体間協力が行われているという。協力の形式はプロジェクト・ベースが盛んであり、緩やかな自治体間連携による老人福祉施設の設置運営や地域開発計画の策定等が行われている。協力形態のうち約 80% は一つのランスタング内で実施されており、コミュニティとランスタングの協力が増えてきている¹⁷。

こういった自治体間協力が盛んになってきた背景としては、都市への人口流出、少子高齢化の進展により自治体間の格差が広がる中で、コミュニティ自体は課税率決定機関として維持しながらも、自治体間の協力により行政サービスの効率的な供給を維持しようという模索があるようである。過去の二度に亘るコミュニティ合併が財政基盤の強化と行政サービスの拡充を目的にしていたのに対し、今後は行政サービスの効率的な供給については自治体間協力を

¹⁷ Landstings Forbudet Svenska Kommunförbundet (2002). *Interkommunal samverkan*. 参照

中心に進められることが予想される。

3 自治体が直面する課題

今日、スウェーデンの自治体が直面している主要な課題は、今後予想される財政難である。好調な経済による地方所得税の伸びと自治体間協力で代表されるサービス供給の効率化努力により、2004年度、2005年度のコミュン、ランスティングの財政状況は好調であった。しかし、中長期的には9割以上のコムニオンが今後財政難に直面すると予想されている。人口が増加しているコムニオンはストックホルム・コムニオンなど約40に対し、残りの約250のコムニオンでは人口が減少している。その結果、コムニオンの間で高齢者人口の偏在が顕著になってきており、例えばハボ（Habo）コムニオンでは人口1,000人あたりの高齢者人口が89人に対し、ビュルホルム（Bjurholm）コムニオンでは292人に上る¹⁸。このため、今後はコムニオン毎の税率格差が拡大し、税収確保が期待できる豊かなコムニオンは税率を低く設定してその代わりに各種使用料を高くする応益原則に傾き、税収が先細りするコムニオンでは税率を高く設定して各種使用料を低くする応能原則に傾くことが予想されている。

そのほか、EUの加盟に伴い、8万にも上るとされるEU指令の影響が徐々にコムニオン・レベルにも出始めているという。財源措置を伴わない指令により、例えば環境保護のためコムニオン内に建設を予定していた道路を大きく迂回する必要性に迫られたという事例がコムニオン・ランスティング連合には報告されているという。もともと自然環境保護に熱心であったスウェーデンであるが、保護地域は人口が少なく自然が残されている地域に設定されるため、環境保全に伴う小規模コムニオンの負担が無視できなくなりつつあるようである。

また、コムニオン以外では、近年ランスティングの合併の検討が開始されており、現在の20から6から7つほどへ数が減少する見通しとなっている。同様に、国の業務を地方レベルで遂行する組織として、ランスティング毎に設置（ランスティングの業務を行うゴットランド・コムニオンにも設置）されているレーン庁についても、2011年を目途に9から11の間へ半減することが計画されている。この背景には、レギオン実験により地域開発計画の策定をレーン庁からランスティングとランスティング内のコムニオンの協働により行わせ、実質的に地域計画の策定権限をランスティングに委譲して地域独自のクラスター・マネジメントを行わせる一方、約300にも上る国のエージェンシー機関の縦割りを防御する受け皿作りが企図されているとのことである。

¹⁸ スウェーデンコムニオン・ランスティング連合資料より。

参考文献

ドイツ

- Franzke, Jochen. (2004) "Redrawing the territorial map of German local government. Indications for an upcoming third wave of territorial reforms at county level". Discussion Paper presented to the Second Norwegian-German Round Table on Administrative Reforms in a Comparative Perspective, Potsdam, November, 2004.
- Land Brandenburg. (2002). *Brandenburg communal 33*.
- Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg. (2005). *Beitrag zur Statistik*.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. (2000). *Strake Gemeinden für Brandenburg*
- Statistisches Bundesamt. (2005). *Statistisches Jahrbuch. 2005*.
- Wollmann, Hellmut (2004) "The two waves of territorial reforms of local government in Germany" in Meligrana, John (ed.), *ReDrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. UBC Press Vancouver
- 縣公一郎「ドイツ新州における市町村改革 - 合併・連合併用モデルの展開」『月刊自治研第 44 巻 8 月号 (通巻 515 号)』(2002 年 8 月)
- 石川義憲「ドイツ～旧東独における地方自治の確立」『地方自治 (通巻 570 号)』(1995 年 5 月)
- 苗村辰弥「ゲマインデ再編成と地方自治 ゲマインデの再分立を定めたニーダーザクセン州法律が違憲とされた事例」『法政研究第 62 巻 1 号』(1995 年 8 月)
- 片木淳『地方主権の国』(ぎょうせい、2003 年)
- (財)自治体国際化協会『ドイツの地方自治』(2003 年 3 月)
- (財)自治体国際化協会「ドイツ地方行政の概要」『CLAIR レポート 193 号』
- 森川洋『ドイツ市町村の地域改革と現状』(古今書院、2005 年)

スウェーデン

- Landstings Forbudet Svenska Kommunförbundet (2002). *Interkommunal samverkan*.
- Stromberg, Lars and Jorgen Westerstahl (1984). *The New Swedish Communes*. Liber.
- The Swedish Institutte. (2005) *Fact Sheet on Local Government in Sweden*.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2005). *The Economy Report. Concerning Municipalities and County Councils-May 2005*.
- Swedish Association of Local Authorities and Federation of Swedish County Councils.(2003). *Level of Local Democracy in Sweden*
- アグネ・グスタフソン (岡沢憲英監修/穴見明訳)『スウェーデンの地方自治』(早稲田大学出版部、2000 年)
- 穴見明「スウェーデンの地方自治をめぐる変化の諸動向」『都市問題研究第 49 巻 4 号』(1997 年 4 月)
- 穴見明「スウェーデンにおけるリー所名リズムの展開」『季刊行政管理研究第 109 号』(2005 年 3 月)
- 藤井威「スウェーデン・スペシャル 地方自治(1)～(5)」『ファイナンス第 39 巻 2 号～6 号』(2003 年 5 月～9 月)
- 星野泉「スウェーデンの地方自治制度() ()」『地方財務第 560 号～561 号』(2001 年 1 月、2 月)
- 平岡和久・藤岡純一「市町村合併と自治体再編についての考察 日本とスウェーデン」『高知論叢第 77 号』(2003 年 7 月)
- * その他、現地入手資料、各政府、州政府の HP を参照した。