

# 平成の「自主的」合併について： スウェーデンにおける地方自治体の「強制」合併と分離運動から考える

下 野 恵 子\*

(名古屋市立大学大学院経済学研究科附属経済研究所教授)

## 1. はじめに

この論文の目的は、スウェーデンの合併をめぐる動きを報告し、現在進行している日本の合併政策との比較を行うことである。現在の日本では、平成の大合併が進行中である。しかし、合併の目的や目標は明確にされず、合併特例法を制定して財政優遇措置を「にんじん」として自主的な合併を進めている。それに対し、スウェーデンでは 1969 年に地方政府の財政基盤強化を目的とした「強制合併法」を成立させ、強制合併により、1969 年に 850 あった基礎的自治体数（コミューン）を、1974 年には 278 まで減少させた。その後、分離が認められた自治体もあり、現在の基礎的自治体数は 290 である。ちなみに、「強制合併法」により、1971 年に市町村の区別がなくなった（表 2 を参照）。

さて、スウェーデンのコミューンの合併運動に関する文献を読みすすむうちに、浮かんできた私の疑問は、第 1 に、スウェーデンで「強制合併」がなぜ可能であったのか、第 2 として、強制合併に反対する動きにどう対処してきたのか、という点であった。

上記の点を明らかにすることを目的として、2003 年 3 月 22 日から 26 日の短期間であったが、スウェーデンを訪問した。その際、私の調査意図を汲んで下さったスウェーデン大使館の紹介により、(1)1962 年から始まる戦後 2 回目の合併推進を進める政府の中心にいた Björn Sunstrom 氏とのストックホルムにおけるインタビュー、さらに、(2)1974 年の「強制合併」後に分離運動を成功させ 290 番目のコミューンとなった Knivsta の訪問が可能となった。Knivsta では、分離運動に関わった多くの人に会い、分離運動だけではなく、自治体の組織、議会、政治家のことなど多くのことを学ぶことができた。

スウェーデン大使館の適切な助言と手助けなくしてはこの調査研究は不可能であった。スウェーデン大使館には深く感謝する。ただし、スウェーデンではすべて単独で行動し、調査研究報告は私の視点でまとめていることを明記しておく。

この論文の構成は以下のとおりである。2 節ではスウェーデンの特徴を簡単に紹介する。3 節では、スウェーデンの地方自治体の役割分担、財政基盤について述べる。4 節は合併の現状と評価を紹介する。ここでは、1969 年の強制合併法成立以来、地方自治体の合併推進の中心にいた Björn Sundstrom 氏とのインタビューが非常に参考になった。なお、1974 年に強制合併法に基づいて 278 のコミューンが誕生し

\*名古屋大学経済学部助手、日本学術振興会特別研究員、新潟産業大学経済学部講師・助教授、東京経済大学経済学部助教授を経て、1995 年 10 月より名古屋市立大学経済学部教授。現在は、名古屋市立大学大学院経済学研究科附属経済研究所教授。経済学博士（1990 年、神戸商科大学）。主な著書は、下野『資産格差の経済分析』（1991 年、名古屋大学出版会）、橘木・下野『個人貯蓄とライフサイクル』（1994 年、日本経済新聞社）、下野・大日・大津『介護サービスの経済分析』（2003 年、東洋経済新報社）。ほかに、分担執筆、英語・日本語論文、多数。専門分野は、マクロ経済学、労働経済学、応用計量経済学。

たが、その後多くの分離運動も起こっており、Sundstrom氏は現在もコミューンに関する機関(The Swedish Association of Local Authorities)に継続して勤務されており、分離の可否を判断する仕事をされている。5節では、290番目のコミューンとなったKnivstaの分離運動の成功の要因を明らかにする。Knivstaを直接訪問し、分離運動の中心者とコミューンの公務員から分離運動の原因と経過、コミューンの組織、議会などを詳しく聞くことが出来た。さらに、訪問した日は偶然にも月に一度のコミューンの定例議会の開催日であり、議員に勧められ議会の傍聴した。議会の傍聴は計画になかったことであったが、日本と異なる議会の進め方、若く無給の議員の多いことは衝撃的で、民主主義の意味や政治的な成熟を考えさせられた。6節では、今回の調査をふまえ、日本の合併の進め方について論じている。

## 2. スウェーデンという国

スウェーデンは地方分権の進んだ国として知られている。そして、地方分権は地方の強い財政基盤に基づいている。日本とは異なり市町村の区別のないコミューンと呼ばれる基礎的自治体の最小単位は290を数える。最も人口の少ないコミューンは2,700人、最も人口の多いのはストックホルムで744,000人であり、平均は31,000人となる(2003年)。

ここで、スウェーデンという国を簡単に紹介しておく。

人口は2003年現在で886万人であり、東京都の人口よりも少ない。しかし、競争力の強い産業を持ち、GDP成長率は2000年が4.4%、2001年がスローダウンして1.1%、2002年から再び回復して1.9%、2004年はEU平均を2倍以上上回る2.8%の経済成長率と推定されている。経済の好調を反映し、失業率も5%台で推移している。財政赤字(国債残高)をみると、日本が国債・地方債の残高の合計がGDPの1.5倍に達しさらに増加傾向なのに対し、GDPの約50%に留まっている。

ちなみに、日本と同様に、スウェーデンでも1990年にバブルが崩壊し、深刻な金融危機に陥ったが、銀行の国有化を含む大規模な介入を短期間に行い、金融危機から脱出した(スウェーデン大使館提供の資料(2004)による)。高齢社会を控えた大胆な年金改革でも、議論を尽くした後における政府の対応の早さには驚かされる。このようなスウェーデンの対応の早さを、小国であることに求める人もいるが、大国でもアメリカの政策決定は早い。今回のKnivsta議会の傍聴し、スウェーデンの政策決定の早さは、政党活動の重要性、十分な根回し(十分な政党内、政党間の議論)、そして、議員数が必ず奇数であることに代表される『政治的決断ができる体制』にあることを実感した。

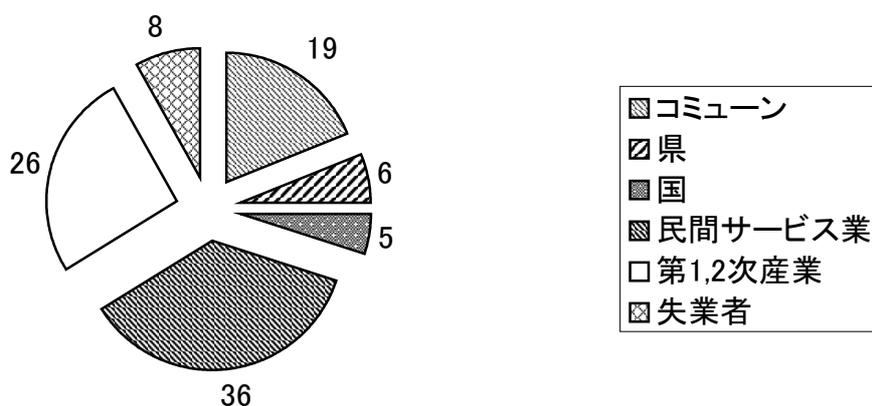
また、スウェーデンは「高福祉高負担の国」として有名である。スウェーデンの国民負担率(国民所得比、2001年)は74%である。日本の租税・社会保険負担を合わせた国民負担率は36%と、スウェーデンの半分以下でアメリカ並みである。スウェーデンの租税の中心である所得税負担は家計所得の50%に近い。ただし、大部分の国民は県とコミューンに対し、地方所得税として所得の30~35%(地方によって異なる)を支払うのみで、国税としての所得税を支払うのは国民の約20%を占める高所得者である。ちなみに、所得税は世帯ベースではなく個人ベースであり、労働力率に男女の差が無く男女が共に働く社会にふさわしい制度となっている。また、国民総背番号制で、所得、資産の把握はほぼ完璧である。所得税が高いだけに、日本と異なり、脱税は大罪である。所得税と並んで国税の中心となる消費税は25%と非常に高い。逆に、企業に対する法人税は28%とEUの平均より低くなっており、明確な民間企業優遇制度をとっている。

ただし、高い所得税、消費税によって提供される行政サービスはすべての国民に恩恵を与えており、高

い税に文句を言いつつも、福祉社会を誇りに思うスウェーデン人が大半を占める。例えば、大学を含め教育費は無料であり、医療、介護サービスも無料で公的に提供される。

公的に提供されるサービスの範囲が広いことを反映して、スウェーデンの就業者の30%は公務員であり、その多くが医療関係（県）、高校までの教育・介護関係（コミューン）で働いている（図1を参照）。ただし、公務員の多くは、女性かつ短時間勤務（フルタイム勤務と時間給は同じで、社会保険にも加入するので、日本のパートタイムとは異なる）の公務員である。公的部門の支出はGDPの30%を占める。

図1 スウェーデンの労働者の構成：1997年



出所：Local government in Sweden, 2001.

さらに、中立外交を積極的に行い、難民を積極的に受け入れる政策を採り、徹底した言語教育を行っている。外国人を定住者あるいは労働者として受け入れる場合には言語の習得が重要となる。もし、言語の習得が不十分な場合には、犯罪に走るしか生活の道が無くなり、治安が悪くなるのは火を見るより明らかなことである。日本で外国人労働者の受け入れを簡単に言う人は、外国人に対する言語教育のための膨大な費用を負担する覚悟があるのか、よく考えてみてほしい。

最後に、スウェーデンの政治情勢について述べる。スウェーデンは、労働組合が強く、消費者運動が盛んであり、政治的には社会民主党が強い伝統がある。4年に一度、国、県、コミューンの3つのレベルで一斉選挙が行われる。4年に一度であり、地方と中央の一斉選挙であるので、投票率はほぼ90%と高い数字となっている。ただし、難民、移民などの投票率の低さが問題となっている。

選挙は完全比例代表制で、政党への投票をすることになる。多くの政党があるが、最近では、社会民主主義系（社会民主党、左翼党、環境党）と中道右派（穏健党、国民党、キリスト教民主党、中央党）の間で政権交代がある。2002年の選挙では社会民主党系が勝ち、第3次パーション社民党内閣が成立した。

### 3. 地方自治体の役割と財政基盤

この節では、スウェーデンの地方自治体の役割とその財政基盤について述べる。

スウェーデンの組織は、中央政府、県、コミューンの3つの階層からなる。県にあたるランスタピングは26、人口の最も多いストックホルムが176万人、最も少ないゴトランドが6万人となっている。その

ほかの県は 15 万人から 60 万人の間に収まっている。基礎的自治体であるコミューンの数は現在 290 である。

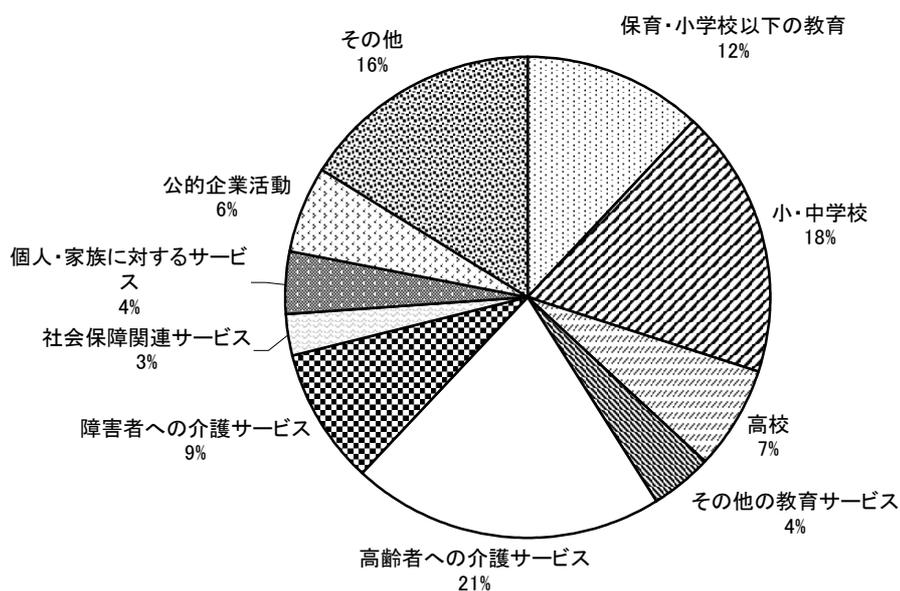
スウェーデンでは、国、県（ランスタング）、コミューンの役割分担は重ならないように厳密に決められており、県とコミューンの間に上下関係はない。また、日本で一般的化している地方自治体に対する国の委任事務はない。万が一、国の役割を地方で実施する場合には、必ず人をつけるか、十分な費用を委譲することになっている。

県の主要な役割は、医療サービスの提供と一部の専門教育の提供である。特に、予防や歯の治療を含め医療サービスが最も重要で、支出の 80%以上を占める。

コミューンの役割は、高校までの教育や介護サービスの提供など、住民により身近なサービスの提供である。2002 年におけるコミューンの支出の構成は、高校までの教育提供が 29%、高齢者や障害者への介護サービスの提供が 30%、保育園・幼稚園に 12%となっている。最近は、難民の教育、援助もコミューンの仕事となっている。

公共事業の割合は非常に低い。図 2 では‘その他’の活動に入っており、歳出全体に占める割合は 3%にすぎず、文化・リクリエーションの 5%より低くなっている。日本では、市町村レベルの公共事業の割合は歳出の約 16%である（2003 年が 16.4%、2004 年は 15.8%）。

図 2 コミュニの歳出の構成：2002 年

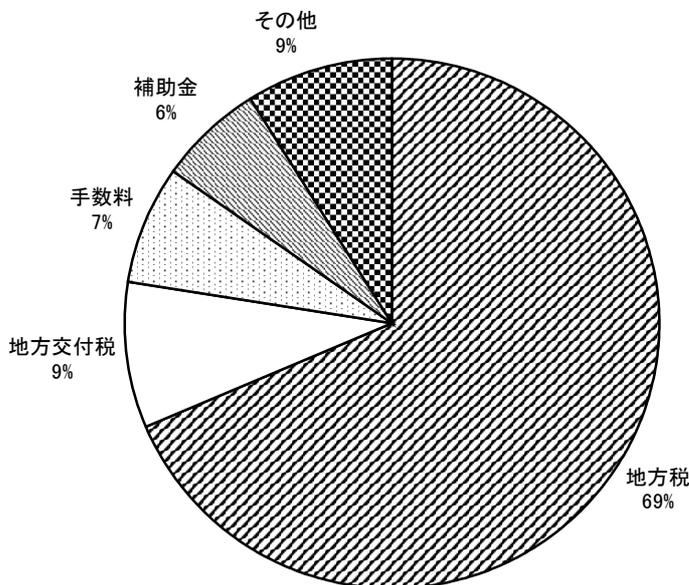


出所：図 1 と同じ

次に、地方自治体の財政について述べる。県の歳入の約 80%、コミューンの歳入の約 70%が地方税収入であり、地方税の財源は最も安定した収入が見込める地方所得税である。平均的なコミューンの自主財源は 70%程度であるが、地方交付税のように自治体間の格差是正のための国からの所得移転（交付税と補助金）が約 15%ある。さらに、おもしろい制度として、住民の平均所得が高い自治体から低い自治体への

一方的な自治体間の財政調整制度がある。いわゆる「ロビンフッド税」である。

図3 コミューンの歳入の内訳：2002年



出所：図1と同じ

また、地方所得税は定率で、県が約 10% (9%~11%)，コミューンが約 20% (15%~24%) となっており、県とコミューンを合わせた地方所得税率の平均は約 32%となっている (1998年，表1を参照)。現在もこの率には変化がない。所得税に課される地方所得税率は各自治体によって差があり，財政的に豊かな自治体では低く，貧しい自治体では高くなる。つまり，日本とは違い，地方所得税率は各県，各コミューンに決定権がある。言葉を換えて言えば，スウェーデンの地方自治体は完全な財政自主権をもっており，その結果，税負担も各自治体で異なってくる。当然のこととして，行政サービスも一律ではない。

なお，消費税，法人税，固定資産税などはすべて国税である。さらに，高所得を得ている個人に対しては定率の地方所得税に加えて所得の 20~25%程度の累進的な国税が課される。

表1 地方所得税の範囲：1998年 (注1)

	市町村	県	合計 (注2)
最大	23.43	10.81	34.41
平均	20.88	9.97	32.22
最小	14.46	9.20	26.51

(注1) マルメ，イェーテボリ及びゴトランドを含めない。

(注2) 教会税を含める。

出所：図1と同じ

## 4. 地方分権と合併：1974年の「強制合併」を考える

この節は、Swedish Institute(2001)、Sundstrom(2004)、および、Sundstrom 氏へのインタビューを参考にしてまとめた。

まず、基礎自治体数の推移を示したものが、表2である。

表2 1862年から1999年におけるスウェーデンの基礎的自治体数の推移

年	村	町	市	全体
1862	2,400	10	89	2,500
1901	2,384	20	92	2,496
1911	2,377	32	97	2,506
1921	2,371	35	110	2,531
1931	2,373	45	113	2,523
1941	2,353	53	117	2,523
1951	2,281	84	133	2,498
1952	816	88	133	2,498
1964	777	96	133	1,006
1969	625	91	132	848
1971	-	-	-	464
1974	-	-	-	278
1977	-	-	-	277
1980	-	-	-	279
1983	-	-	-	284
1992	-	-	-	286
1995	-	-	-	288
1999	-	-	-	289

(注) 1971年に市町村の区別が無くなり、コミューンに統一。

出所：図1と同じ

19世紀には、スウェーデンもヨーロッパ諸国と同じく、地方の地方自治体は教会領の形をとっていた。1862年に教会領が町・村となり、市と合わせて、地方自治体の数は約2500となり、20世紀半ばまでほぼその形を変えなかった。

1974年の「強制合併」以前に、スウェーデンでは1952年と1962年の2回、合併を推進した。まず、1952年には、財政基盤の強化を目的として、目標人口3,000人の自主的な合併をすすめた。その結果、自治体の数は約2,500から1,037まで減少した。しかし、自主的な合併であったので、1960年においても、2,000人以下のコミューンが350存在し、いずれも財政難に苦しんだ。

1962年に始まる合併では、地方分権を維持するためには財政的基盤が必要であるという認識のもとに、自主的な合併を促した。人口の目標は、高校を維持するために必要と考えられる最低限の人口8,000人であった。しかし、合併の動きは緩慢であった。その理由は、豊かな自治体には合併する理由がなく、貧しい自治体にも郷土愛があり合併に踏み切れなかったためである。この点は、日本の平成の大合併と全く同様である。

そこで、スウェーデンでは、1969年に「強制合併」法案を成立させた。その内容は、

(1)1974年1月1日までに合併を行う。人口の目標は8000人。

(2)市、町、村の区別をなくし、コミューンとする（1971年1月1日）。

の2点である。

1974年には、強制合併が実行され、コミューン数は約850から278と大きく減少した。その後、コミューン数は一時277になったが、分離運動により13のコミューンが新たに認められ、2004年度現在、コミューンの数は290となっている。最も新しいコミューンが次の節で述べるKnivstaである。

さて、自主的な合併ではうまくいかないの、「強制合併」法を制定するという発想はなかなか日本では受け入れられないかもしれない。しかし、強制合併の中心にいたSundstrom氏は、私のインタビューで、「自主的合併ではうまくいかないことが明らかであれば、中央政府が責任を持って合併を推進するのが当然でないか」と、自信を持って答えられた。さらに、5年間かけて自治体の意向を聞きながら計画を練ったことをあげ、「強制合併」が中央政府の一方的な押しつけでないことを強調された。

その証拠に、強制合併以後に新たに認められたコミューンは30年間で13と、わずか5%のコミューンが分かれたのみで「離婚率よりはるかに低い」というのが、Sundstrom氏の評価である。ただし、分離申請して認められるのは半数以下という事なので、離婚希望者を入れれば、10%以上になるが、しかし、さほど高い比率ではない。

ちなみに、分離のためには、(1)財政基盤の安定のために「少なくとも10年間は人口が増加ないし維持可能であること」と、(2)住民の分離への意志の強さを示すために「政治参加率（議会への立候補者数、投票率）が高いこと」を証明しなくてはならない（次節のKnivstaを参照）。特に、財政的な安定がない限り、分離は決して認められない。

ところで、スウェーデンでは、政治参加率（民主主義）は非常に重要な要素として考えられており、強制合併への反対論として、政治への関心が薄れることが挙げられていた。それに対する回答として、強制合併の結果、住民の満足度や政治参加率（コミットメント）にどのような変化があったかという大規模な調査を行ったのが、ウプサラ大学のDr Peter Nielsenである。その調査結果は2003年12月に出版されているが、当然のこととして、スウェーデン語で書かれている。ただし、Summaryが英語でも書かれており、そのコピーをKnivsta訪問のウプサラ側で分離のための調整をするIngemar Reiner氏からいただいた。

Dr Nielsenによれば、強制合併以後も住民の満足度、政治参加率には変化が見られないという結果を得ている。ただし、分離申請をしている所では、住民の現在の帰属コミューンへの満足度は低くなっている。さらに、分離運動が起きているのは、核となる地域が2つ以上あるコミューンであるという結果を得ている。

以上から明らかになるのは、「強制合併」であっても、十分な時間をかけ自治体の意向も考慮すれば、合併後も住民の満足度が低下することはないということである。Dr Nielsenの研究結果を考慮すると、日本では合併のマイナス面が大きさに考えられている可能性もある。日本では、合併によるマイナス面——具体的には、役所の場所が遠くなるなどの不便、住民サービスの低下、さらに、新しい自治体の名前の問題など——はよく取り上げられるが、実際にはあまり重要ではないかもしれない。むしろ、合併によって財政が安定するというプラス面にはほとんどふれられないことが問題である。

ちなみに、スウェーデンのコミューンの平均人口は31,000人で、最小規模2,700人から最大規模744,000人という分布になっている（2003年）。それに対し、日本の市・町・村の平均人口は39,000人と、平均規模では大きな差がない。しかし、日本の場合には自治体間の格差が非常に大きい。最小規模は200人か

ら最大規模は東京区部の 832 万人まで分布している。200 人という小さな自治体の存続は、多額の交付税・補助金なしには絶対に不可能である。

最後に、長年自治体の合併・分離に関する仕事をしてきた Sundstrom 氏からコミューンの将来構想を伺ったので、それを記しておく。

「1974 年の合併は工業化時代のものである。今は通勤圏が拡大し、例えば、マルメから 1 時間の飛行機でストックホルムに毎日通勤する人もいる。自治体の財政を考えると、現在起きている“働くところと住むところの分離”を考慮すると、将来的には自治体を広域化せざるを得なくなる。そうすると、たぶん、2010 年には 150 くらいのコミューンが妥当ということになるのではないか。」

住むところと働くところの分離は日本でもすでに東京区部の人口の過疎化という形で現実化している。もし日本でも地方所得税が主たる財源であれば、東京区部の財政悪化によって大騒ぎになるところであるが、幸いにも(?) 固定資産税中心であるので都心の人口減少はさほど問題にならない。

ただし、固定資産税は地価の変動に大きく左右されるし、都市と地方の自治体の財政力格差を拡大している要因でもある。都市と地方の自治体の財政力格差を縮小させようとするれば、スウェーデンのような地方所得税が望ましい。地方自治体の財源として何がふさわしいのか、ということを一度は考えるべきであろう。

## 5. 地域の分離運動と民主主義の重要性：Knivsta のケース

この節では、1974 年の強制合併以降の分離運動の成功例として、Knivsta を取り上げる。

Sundstrom 氏によれば、分離を望む理由は、地域の政治的対立、文化的違い、通勤圏、財政自主権の確保、帰属意識の違いなど、である。しかし、分離を成功させるためには、少なくとも 10 年以上は人口が減少しないことを証明しなくてはならない。コミューンの財政的基盤は地方所得税であり、人口と密接に関係するからである。さらに、分離を望む住民の比率、地方議会への立候補者数や投票率に反映される政治参加率も重要な条件である。分離申請は、The Swedish Association of Local Authorities のメンバーと専門家によって作られた専門委員会によって厳しく審査される。前節で紹介した Sundstrom 氏は The Swedish Association of Local Authorities に所属されている。審査は非常に厳しく、分離を認められるケースは分離申請したケースの半分以下である。

この節では、ウプサラからの分離運動に成功し、最も新しいコミューンとなった Knivsta の分離運動のきっかけ、経緯を紹介する。以下の話は 2003 年 3 月 25 日(木)に、Knivsta を訪れて、丁寧になされた説明をまとめたものである。スウェーデン大使館の連絡によるものと思われるが、私一人に対し、3 名の公務員(Knivsta から Ms Birgitta Ljungberg Jansson と Ms Hanne Natt och Dag, ウプサラから Mr Ingemar Reimer),そして、現在地方議会議員で分離運動の主導者の 1 人で中心人物であった Mr Lernart Lundberg が、丁寧に分離運動の経緯を説明して下さった。スウェーデン国民の英語能力が高く、老若にかかわらず、会話に不自由しないのはありがたいことである。

さて、Knivsta は、スウェーデンの首都ストックホルムと歴史のある大学都市ウプサラの間にあり、住民の 75%がストックホルムかウプサラに通勤するという自然に恵まれたベッドタウンである。ストックホルムから列車で 30 分、ウプサラから列車で 10 分という便利な場所にあり、さらに飛行場も街の中心部か

ら 20 分程度の場所にある。そのため、ストックホルムやウプサラのベッドタウンとして、人口増加が著しい。愛知県で言えば、名古屋市に隣接する日進市のイメージである。2004 年の人口は 13,000 人である。

Knivsta は、2003 年にウプサラから分離を果たし、290 番目のコミューンとなった。分離運動のきっかけは、1996 年におきた小学校の増設問題である。人口が急増して、小学校が必要となったが、ウプサラ当局は財政難から、Knivsta から最も近い既存の小学校にバスで通うという提案を行った。それに対し、Knivsta 住民は Knivsta 地域に小学校の増設を求めたが、ウプサラは受け入れなかった。そのため、財政自主権を持つための分離運動が始まった。

Knivsta 地域で最も力を持つ社会民主党は、小規模のコミューンになることによる住民の財政負担増を懸念して分離反対に回ったため、分離を求める住民により非政治的な住民団体 Knivsta2000 がつくられ分離運動の中心となった。Knivsta2000 はウプサラの提案に反発した 15 名で始まり、地域政党に発展し、インターネット上で常時 500 名が活動するようになった。

激しい対立があったが、1999 年に 18 歳以上を対象とする住民投票が実施され、57%が分離に賛成したことにより、分離申請を行うことが決定した。分離申請後、中央委員会の審査を経て、2001 年 4 月に Knivsta は最も新しい 290 番目のコミューンとして認められた。その後、ウプサラとの各種の調整が継続し、正式に 2003 年にウプサラから分離した。

分離を認められた最も大きな要因は、「人口が増加傾向であること」である。

しかし、政治参加率も重要な要素である。私の訪問した日が偶然にも月に 1 回の議会の日であったので、Knivsta2000 から発展した地域政党 Knivsta.Nu の党员であり議員でもある Lundberg 氏のすすめにより、議会の傍聴する機会を得た。議会はもちろんスウェーデン語で行われたが、Lundberg 氏の友人である Mr Bö Fischer が私のために英語で議論の内容を説明してくれた。彼も分離運動に係わっており、政治活動家でもあるので、議会や政治家についての疑問を聞くことが出来た。以下の話は、議会のパンフレット、Lundberg 氏、Fischer 氏、また、休憩時間に議会の傍聴していた人との話をまとめている。

まず、議会は 31 名の議員で構成され政党別に着席する。2 節で述べたように、投票は政党に対して行うので、例え一人でも政党名を名乗ることになる。現在の政党数は 8 つあり、社会民主党が議員数 8 人で最大政党であるが、Knivsta の多数派は中道右派連合である。分離運動の中心となった Knivsta2000 が発展した Knivsta.Nu は地域政党ながら 4 人の議員を抱える一大勢力として、現在は社会民主党と共闘している。

コミューンの議員数は住民の数によって決まっており、必ず奇数である。奇数であるのは、同数で未決定になることをふせぐためである。Knivsta の議員数 31 名のうち政治家の経験を持つのは 10 名程度ということであった。また、31 名のうち 2 名のみがフルタイムの政治家として活動しているが、残りの 29 名は無給の議員 (spare-time representatives) である。さらに、当日都合のつかない議員がいれば、補欠議員 (substitutes) の代理出席が認められている。ちなみに、大きなコミューンになると、政治活動に専念できる有給の議員数が増えるそうである。無給の議員の存在は私にとっては驚きであったが、Knivsta の人々はどんな小さな自治体でも日本の議員は有給であるということに驚いていた。誰が支払うのか、と。

大半の議員が無給ということは生活費を稼ぐ本業があることを意味し、議会、政党の集まり・議論などの政治活動は、夜の 7 時くらいから行われる。この日の議会は 10 時前に終わったが、遅いと 11 時くらいまでかかるそうである。Lundberg 氏や他の議員の意見を聞くと、議会は月に 1 度であるが、仲間での打ち合わせ、他の政党との協議など、多くの時間がかかるので、政治活動と仕事、家庭の両立はかなり負担であるそうである。Lundberg 氏は政治活動に専念できるように議員は有給の方がいいという意見を述べ

ていた。

Knivsta 議会は、若手、女性議員比率が高いのが印象的であった。日本の市議会とはまるで違う。ついでにいうと、3月25日の議会には2名の赤ちゃんも議員と共に参加していた。日本ではとても想像できない光景である。

また、印象的だったのは、議題に対する意見表明が速やかで簡潔であったことである。意見表明は各政党で1名が代表で行う。意見表明には、よぶんな修飾文や時間稼ぎののんびりした口調はない。議会の前はかなり政党間で話し合うそうである。採決では、全員に対し口頭での賛否が問われる。

この日の議題は、プレ・スクールの合併の可否、スタジアムの売却の可否、サービス料金の改定、来年度の財政計画、などであり、いかにも住民に身近なテーマであった。また、議題以外の住民からの意見を聞く時間ももうけられていたのは、新鮮な光景であった。

## 6. まとめ

スウェーデンは1969年に「強制合併」法を成立させ、1974年にコミューンの数を850から278まで減少させ、地方自治体の財政基盤の強化をはかった。自主的な合併を待っている、自治体財政悪化がくい止められないというのが、その理由である。

スウェーデンでは法律が制定され強制的な合併が行われたが、合併にいたる経緯においてコミューンと合併委員会の十分な議論がなされたことが重要である。スウェーデンの強制合併は、法律ができてから5年間をかけて実際の合併案が練られたのである。その民主主義的なプロセスがなければ、強制的な合併は反発を招くだけであろう。

Knivsta の分離の経緯においても、財政基盤の問題だけでなく、住民の意思と持続的な活動（政治参加）が非常に重要であることがわかった。1996年にウプサラからの分離運動が始まってから、中央の委員会に分離申請が認められたのが2001年、正式に分離したのが2003年であり、長い時間をかけて分離運動が進められてきたのである。

ところで、フランスは、日本と同様に、合併を自治体の自主性に任せている。合併特例法に当たるニンジンもないので、合併は遅々として進まず、現在、市町村にあたるコミューンが36,000もあり、日本の平成の大合併以前の約3,300に比べても格段に多い。小さな自治体を守ろうという意識が強く、人口500未満のコミューンが2万以上もあるが、「共同体」を形成して、小規模な自治体ではできない事業を共同で行うという実際的な行動をとっている。もっとも、共同体とコミューン、コミューン間で、財源の負担、権限の委譲などが問題となっているようである（「フランス分権事情」, 朝日新聞, 2005年1月25日から27日の夕刊記事を参照）。

日本の自治体の運営はフランスと似たところがある。小さな自治体単独では運営が難しい廃棄物処理事業、介護保険業務などを契機に広域連合を組むところが増えている。しかし、日本では、広域連合に留まらず、合併を目指した。ただし、合併を自主性に任せたので、合併促進のために合併特例債の優遇（特例債は交付税でみる）をニンジンとして与える必要がでてきた。この制度により確かに合併は進んだが、代わりに、将来世代の承認を得ることなく、彼らに大きな付け（＝借金）を残すことになった。借金を増やして合併を進めるのではなく、広域連合を拡充する道があったようにも思える。

合併特例法というニンジンのために、合併案も十分つめず、合併のメリット・デメリットを十分説明しないままに行われる「合併に関する住民投票」の記事をよく見かける。日本における「住民投票」とは何

であろうか。今のままでは、単なるセレモニーにしかみえない。

平成の大合併の後には、目的を明確しないままに自主的な合併を求めたために、多くの小さな自治体が残ることになるであろう。スウェーデンの強制合併、フランスのコミューンの連合体である「共同体」体制、を参考として、今後の合併を考えていく必要がある。財政の安定無くしては、地方分権は成立しないからである。

最後になるが、日本は、スウェーデンやフランスなど多くの先進国と異なり、政治家や政治運動を極端に否定的に考えており、積極的に政治に関わろうとする意識が薄く、その結果として常に投票率は低い。しかし、地方分権には、住民の政治参加が不可欠である。これが、今回のスウェーデンでの調査で私の得た結論の一つである。自治体財政は住民が直接間接に支払った税金で運営されており、出資者には口出しする権利と同時に、義務もあるのではないか。

## 参考文献

朝日新聞「フランス分権事情（上）（中）（下）」、2005年1月25日から27日の夕刊。

岡沢憲芙・宮本太郎編『スウェーデン・ハンドブック第2版』、早稲田大学出版会、2004。

藤井威『スウェーデン・スペシャル III：福祉国家における地方自治』、新評論、2003。

藤岡純一『分権型福祉社会：スウェーデンの財政』、有斐閣選書、2001。

Nielsen, P., (1974年の強制合併に対する住民の評価をまとめた本)の英語で書かれた Summary, Upsale University, 2003. (Mr Ingemar Reiner に Knivsta でいただく)

Sundstrom, B., 'Municipal Economy in Nordic Municipalities: the Strong Municipality, Taxes and Enviromental Charges', Swedish Association of Local Authorities, 2004年2月18日にスウェーデン政府に提出。(本人よりいただく)

Swedish Association of Local Authorities and Swedish Country Councils, *Levels of Local Democracy in Sweden*, 2001.

Swedish Institute, Fact Sheets on Sweden: Local Government in Sweden, September 2001.

(スウェーデン大使館より提供)

報告者不明, 'The Swedish Economy: Situation 2003: Challenges to the Welfare System Structural Reforms during the 1990's', 2003.

(スウェーデン大使館より提供, 慶應義塾大学の授業の一環として報告された論文)