

# 地方デモクラシー改革

——国際比較の視点から——

岡 本 三 彦

## Local Democracy Reforms: From the Comparative Perspective

Mitsuhiko OKAMOTO

### Abstract

This article explores local government reforms, especially local democracy reforms, from a comparative perspective. Since the 1990s in Japan local government reforms have been carried out. The same reforms have been carried out in other developed countries. These reforms include the transfer of administrative power to local government, municipal amalgamation, local parliament reforms and so on. First, in this article, the typologies of local government in European countries by a few scholars are examined. They are the typology by Page and Goldsmith in 1987, Hesse and Sharpe in 1991, Loughlin in 2001 and 2010, and Bouckaert and Kuhlmann in 2016. After this, the reform of local democracy in Europe includes the introduction of direct elected mayor, free access to information of local government and binding referendums, is considered on the basis of the research on reforming of local councils and councilors by Lidström et al. Finally, local democracy in Japan is referred to. The Japan after the Second World War is not weak in local democracy, for example with a direct elected mayor and free access to information, comparable to modern European countries.

## はじめに

日本の地方自治は、1990年代半ば以降、大きな変化を経験してきた。明治維新、第二次世界大戦後の改革に続く、第三の改革ともいわれた地方分権改革、市町村合併（「平成の大合併」）、そして地方議会改革などである。しかし、こうした地方自治をめぐる改革は、日本だけではなく、先進国に共通した現象である。そこでは、ローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへ、という言葉に象徴されるように、地方自治の経営改革、リーダーシップ改革に対する要求が高まっていると同時に、「良いガバナンス（good governance）」といわれるさらなる民主化が求められている。Denters たちは、ここ数十年の民主国の地方政府では、（1）都市化、（2）グローバル化、（3）（ヨーロッパにおいては）ヨーロッパ化、（4）新たな本質的な要求、そして（5）新たな参加の要求、という5つの潮流があると指摘している<sup>1)</sup>。それでは先進諸国の地方自治体において、どのような改革の傾向があるのか。また、それは各国でどのような相違があるのか。そこで本稿では、まずヨーロッパ諸国を中心に地方自治の類型論について考察し、その後とくに住民自治、すなわち地方デモクラシーの改革に注目して国際的な動向を探る。最後に、まとめにかえて国際比較の視点から日本の地方自治について言及する。

### 1. 地方自治の類型論

地方自治の何に注目するかで、各国の地方自治制度は評価が分かれる。もとより地方自治を国際比較することは容易なことではない。同じ制度でも、国によって内容が異なることがあるだけでなく、同じ国の中でも地方自治体ごとに実態が異なることがあるからである。とはいえ、国家の枠を越えて地方自治を比較することは、各国の地方自治がどのような位置にあるのかを考える上で有益である。また、さまざまな地方自治体の政策を分析する際に、地方自治の類型を用いて比較することは意義があるのではないか。そこで、地方自治の比較研究などでしばしば言及される地方自治の主要な類型論について検討する。

#### （1）Page と Goldsmith

ここでは、まず Page と Goldsmith の中央・地方間関係に関する研究から取り上げたい<sup>2)</sup>。1987年、Page と Goldsmith はその編著『中央・地方政府間関係—西欧単一国家の比較分析』において、西ヨーロッパにおける単一国家7カ国を取り上げ、南欧のシステムと北欧のシステムを区分している。南欧には、フランス、イタリア、スペインの一部が、また北

欧には、イギリス、デンマーク、スウェーデン、ノルウェーが入る。ここでは、中央・地方関係について3つの観点、すなわち機能（functions）の配分、（地方自治の）裁量（discretion）、そして（地方政府の中央レベルの政治への）アクセス（access）に基づいて区分している<sup>3)</sup>。その結果、北欧タイプは、機能と裁量が高く、アクセスが低いのに対して、南欧タイプは、機能と裁量が低く、アクセスは高い、とされる。つまり、北欧型は地方自治体の自立性が高く、南欧型は地方自治の自立性が低い。このPageとGoldsmithによる類型は、後にPeter Johnによって展開され<sup>4)</sup>、その後も、しばしば地方自治の国際比較研究に際して参照されている。

## （2）Hesse と Sharpe

次に、1991年にHesseとSharpeによって発表された類型である。彼らは、Hesse編著の『国際的視座における地方政府と都市問題』（邦訳『地方自治の潮流—20カ国からの報告』）において、PageとGoldsmithが用いたような特定の指標や変数、カテゴリーを用いずに各国の地方政府を分析している。HesseとSharpeは地方政府のシステムをいくつかのグループに分類することを強調し、各グループの機能的役割と政治的役割を区別するとともに、各国の地方政府の「実績」を判断している。そこでは、中央・地方間関係の特徴に焦点を当てることによって、地方政府を①フランコ型（Franco group）、②アングロ型（Anglo group）、③北・中欧型（northern and central Europe）の3つに区別している<sup>5)</sup>。

第一のフランコ型では、地方政府は憲法上の地位を享受しているが、サービスの配分に当たっては、通常は中央政府の出先機関による援助と指導に依存している。これらのタイプには、フランスをはじめ、イタリア、ベルギー、スペイン、ポルトガル、そしてある程度、ギリシャが含まれる。

第二のアングロ型では、地方政府は憲法上の地位を有しておらず、法律によって創設されている。しかし、中央政府や連邦制の上位レベルの政府は、監督的機能を行使せず、地方政府から隔離される傾向にある。このタイプには、イギリスのほか、アイルランド、カナダ、オーストラリア、一定の条件付きでアメリカ、そしてニュージーランドが入る。

第三の北・中欧型では、地方は機能的な能力に重点が置かれることから、アングロ型の典型的なものとは広く共通している。しかし、アングロサクソン型とは異なり、地方デモクラシーにも重点が置かれる。このグループで核となるのは、ノルウェー、スウェーデン、デンマークであり、第二群にオーストリア、スイス、ドイツ、オランダ、そして主として法律的なベースでは（プロシアを模範にした）日本が含まれる。

これまで多くの国において法制度と経営モデルの両方が展開され、重要な変化があったにもかかわらず、彼らの類型論は今日の研究においても言及され、多くの実証研究の発表

点となっている。

### (3) Loughlin

続く類型論として取り上げるのは、Loughlin が2001年の著書『欧州連合におけるサブナショナルのデモクラシー』で展開したもので、EU 諸国を「国家の伝統」にもとづいて、以下の4つに区分されている<sup>6)</sup>。

- ①アングロサクソンの伝統 (Anglo-Saxon Tradition) : イギリス, アイルランド
- ②ドイツの伝統 (Germanic Tradition) (後に「ラインラントモデル」と呼ばれる) : ドイツ, オーストリア, オランダ, ルクセンブルク)
- ③ナポレオンの伝統 (Napoleonic Tradition) : フランス, イタリア, スペイン, ポルトガル, ギリシャ, ベルギー
- ④スカンジナビアの伝統 (Scandinavian Tradition) : スウェーデン, デンマーク, フィンランド

このLoughlinによる類型は、Loughlin, Hendriks, Lidströmの3人を編者として2010年に出版された『ヨーロッパの地方と地域のデモクラシーに関するハンドブック』で再び取り上げられ、東ヨーロッパ諸国の一部もカバーするように拡大された<sup>7)</sup>。ここでLoughlinたちが用いた基準は、「国家の伝統」と「民主化の類型」である。「国家の伝統」には、「国家」の法的根拠の有無、国家と社会の関係、政治組織の形態、政策スタイルの基盤、地方分権の形態、行政規律への支配的アプローチが含まれる。また、「民主化の類型」について、多数決と非多数決、直接制と間接制とに区分している。

同『ハンドブック』で示されたヨーロッパのサブナショナルの制度的パターンは、①イギリス諸島、②ラインラント諸国、③北欧諸国、④南欧諸国、⑤東欧の新たな民主国、の5つである。

- ①イギリス諸島 : イギリス, アイルランド

この分類に入るのは、イギリスとアイルランドの2カ国だけである。両国とも明確に区分された二層制の地方自治制度で、比較的中央集権化された単一国家、そして弱いメゾレベルの地方政府という特徴を有する。Loughlin (2002) はイギリスを「過度に集権化された」国家と述べている。イギリスは、戦後福祉国家の成立に伴って、そしてさらに皮肉なことに1980年代のマーガレット・サッチャーによる新自由主義改革の時期に中央集権化された。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの権限移譲で、イギリスはドイツ的な連邦の伝統 (Germanic federal tradition) に似た要素を有するようになった。イギリス諸島のデモクラシーは政党・代議制デモクラシーと定義される傾向にある。直接的なデモクラシーの形態は伝統的に一般的ではない。それでも、最近では、イギリスでは、地方

レベルで参加デモクラシーの要素を取り入れようとする試みがある。レファレンダムは、イギリスではアイルランドよりもいくぶん一般的であるが、ラインラント諸国よりも明らかに少ない。主に、2001年から2002年の間に、市長直接公選制の導入に関して34件のレファレンダムがあった（「賛成」が過半数を占めたのは12件であった）。それとは別に、地方政府の中には、自発性に基づくレファレンダムが準備されたが、それらは単に諮問的なものであった<sup>8)</sup>。

②ラインラント諸国：ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、ドイツ、オーストリア、スイス

ラインラント諸国は、明らかにドイツ的な国家の伝統に影響を受けている。ここに分類されている国の中には19世紀のフランスによる占領までたどることのできるナポレオンの影響があるものもある。オランダは単一国家であるが、高度に分権化された国でもある。ドイツとオーストリアの場合には、連邦制は第二次世界大戦後に戦勝国によってもたらされたものであるが、神聖ローマ帝国にまでさかのぼることができる古い連邦制の伝統を生かすことができた。すべてのラインラント諸国は合意デモクラシーの傾向がある。スイスとドイツでは、投票デモクラシー（拘束型レファレンダムとイニシアティヴ）が、合意型デモクラシー（連立政治、エリートの順応性、和解）と結びついている。ベルギーとオランダでは、諮問型のレファレンダムが増加している。ドイツ、オーストリア、スイスの首長直接公選は、政治的公職をめぐる競争的選挙であることを意味している。参加デモクラシーの制度は、合意デモクラシーにおけるエリートの圧力を無力にするために展開されてきた<sup>9)</sup>。

③北欧諸国：デンマーク、フィンランド、スウェーデン、ノルウェー

北欧の地方政府は、福祉サービスの主な提供者であり、強い財政力を有している。市民の地方政府に対する信頼は、他の諸国よりも高く、汚職のレベルは低い。これらの国々は、いわゆるスカンジナビアの国家の伝統とも一致しているが、それらはアングロサクソン系の伝統だけでなく、ドイツ的な伝統にも類似する要素の混合である。北欧諸国の地方政府の強い立場にもかかわらず、これらは中央の政府または議会のいずれかによって定められた厳しい制約の中で活動してきた。こうした中で2つの最近の傾向が、注目に値する。一つが、1980年代の終わりから1990年代の初めにかけて、「フリー・コミュニン」として知られる実験で中央の統制を減らすための試みがあった。もう一つが、さまざまな北欧諸国によって異なった形で採用された「リージョン」の創設であった。直接民主制や市民の自己決定は、十分に発達した福祉国家の文化には深く根を下ろしていない。レファレンダムの手段による投票デモクラシーはイギリス諸島よりも多く行われているが、ラインラント諸国よりは少ない。地方のレファレンダムはスウェーデンでは他の北欧諸国よりも

多少一般的であるが、非拘束型であり、政治的な承認に依拠しており、多くの場合、地方自治体の合併に関係するものである。市長直接公選制についてはほとんど議論がない<sup>10)</sup>。

④南欧諸国：フランス、イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、マルタ、キプロス  
主な南欧諸国のすべてがナポレオンの国家の伝統の中で発展しており、大きな影響を持ち続けている。このグループのすべての国で、強い中央集権と政治・行政権の集中という歴史が共有されている。スペイン、イタリア、そしていくらかフランスでも、ドイツ的な国家の伝統との類似性を生む要素が認められるが、ポルトガルとギリシャは明らかに中央集権の単一国家のままである。すべての南欧諸国で、間接民主制が直接民主制よりも重要であり、政治的リーダーは活動的な市民よりもはるかに重要である。地方のレファレンダムを通じての投票デモクラシーはほとんど進んでおらず、ラインラント諸国、そして北欧グループよりも成熟していない。参加デモクラシーは南欧がバナンスでは伝統的に弱く、ラインラント諸国と比較すると弱いままであるが、イギリス諸島と北欧諸国と比較するとそれほどかわりがない<sup>11)</sup>。

⑤東欧の新たな民主国：ポーランド、チェコ、ハンガリー、スロヴァキア、エストニア、ラトビア、リトアニア、スロベニア、ブルガリア、ルーマニア

中・東欧の新しい民主国は、長期的にせよ短期的にせよ共産党独裁という共通の経験を有している。また、民主国への移行、および欧州連合への準備と加盟という共通の経験もある。デモクラシーへの移行は、多くの国と機関によって支援されてきた。とくに、アメリカは行政と市場経済のアングロサクソン型モデルによって影響を受けた多くのアドバイザーを提供した。だが、長期にわたってより重要な影響力があったのはおそらく欧州連合であろう。新たな民主国は共通点もあったが、実際には、まったく異質な諸国からなるグループである。それぞれの国の地理的、歴史的な背景が異なるからである。すべての東欧諸国は共産国の崩壊以降、市町村合併、リージョンレベルの政府の創設、中央から地方への機能の分権化、新たな形式の市民参加の形成など、大胆な改革を行ってきた。地方レベルでは政党は存在するが、しばしば弱い組織である。最初の地方選挙では投票率は高かったが、今日では低レベルにとどまっている。地方におけるレファレンダムは、しばしば必要とされる市民の割合に達しないために、非効率であるという結果になった。この市民の関与の欠如は、一般市民の間にある地方意思決定者に対する不信、弱い市民社会、汚職の連続というより根本的な問題を反映している<sup>12)</sup>。

#### (4) Heinelt と Hlepas

Heinelt と Hlepas は、2006年刊行の『ヨーロッパの首長』において、地方政府制度の新しい類型を発表した。彼らの研究では、垂直的な力関係（地方自治体と上位政府との関

係)と水平的な力関係(地方政府内の市長と議会の関係)に焦点を当てている<sup>13)</sup>。はじめにPageとGoldsmithの類型論、HesseとSharpe(1991)による類型論に言及し、中・東欧諸国が対象となっていないことを指摘して、その後、MouritzenとSvara(2002)によるリーダーシップの分類に言及している。これらの2つの局面を加えることによって、彼らは水平および垂直の権力関係の混合を表すマトリクスについて言及している。

しかし、ここまで述べてきた類型論については、東ヨーロッパの地方政府の存在を無視しているか、あるいは、ヨーロッパ大陸の東部諸国を統一グループとして扱っており、東欧諸国グループ内における大きな変動を無視している。そのため、ヨーロッパ大陸の地方自治体システムの多様性を理解するには十分ではない、という批判がある<sup>14)</sup>。東欧諸国でも各国の違いは非常に大きいので、自治体の制度を単一の統一グループとして扱うことはできない、ということである。

#### (5) KuhlmannとBouckaert

これまでの述べてきた類型論を踏まえつつ、KuhlmannとBouckaertは2016年に刊行された編著書『危機の時代における地方公共セクター改革』の中で、制度的特徴と文化的特徴を組み合わせて行政の伝統と地方政府のシステムを6つの群に分けている<sup>15)</sup>。すなわち、①大陸ヨーロッパ・ナポレオン型(ベルギー、フランス、ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン、トルコ)、②大陸ヨーロッパ連邦型(オーストリア、ドイツ、スイス)、③北欧型(デンマーク、フィンランド、アイスランド、オランダ、ノルウェー、スウェーデン)、④アングロサクソン型(アイルランド、イギリス)、⑤中・東欧型(チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア)、⑥南・東欧型(ブルガリア、クロアチア、ルーマニア、スロベニア)の6つである。

このようにヨーロッパの地方自治を分類したうえで、今日の地方自治の分野における改革について、議論を展開している。その際、分析の視角として、①外的再編、②内的再編、③経営改革、④地方デモクラシー、の4つを取り上げている。こうして同著では「第1部 地方ガバナンスの再編」「第2部 経営改革」「第3部 地方サービス提供の再編」「第4部 地方の参加改革、政治的リーダー、市民」の4部構成で関係するさまざまなテーマについて議論している。

そこで次に、同書に所収されている論稿のうち地方デモクラシーに関する議論に依拠しながら、ヨーロッパにおける住民自治、すなわち地方デモクラシーについて考察する。

## 2. 住民自治の改革—地方デモクラシーの再生

ここでは地方議会改革のあり方を中心に、地方自治、とくに住民自治について考えてみたい。そこで、Lidström, Baldersheim, Copus, Hlynsdottir, Kettunes, Klimovsky による論文「地方議会改革と議員の役割」<sup>16)</sup>に基づいて、各国の地方デモクラシーについて検討する。

Lidström たちは、ここ数十年間に地方のレファレンダムが頻繁になってきたにもかかわらず、地方自治体の最も重要な決定は選挙された議会によって行われ、市民は議会にその決定に責任を持たせることができるというのが、ヨーロッパにおける地方デモクラシーの基礎である、ということをも前提としている。しかしながら、最近では、地方選挙における投票率の低下、政党の弱体化、地方議員に対する市民の信頼の低下、選挙された代表がその課題に対して十分な権限を有しているのか、といった地方代議制が問題とされてきた<sup>17)</sup>。

こうした代議制デモクラシーに対する非難は、地方デモクラシーの改善を目的とした政治改革を喚起した。これらの中には、拘束型レファレンダムの導入、市長直接公選制などがあり、それらは議会を基本とする代議制デモクラシーに代わるものとみなそうとしてきた。それに対して、その他の改革が目指していたのは、代議制デモクラシーの既存の制度を、例えば、地方選挙への市民参加の促進、議員に対する行政のサポートの提供、執行部に対する議会の役割の強化、議会の会議を一般の人々によりアクセスしやすく興味深いものにする、であった<sup>18)</sup>。

Lidström たちの論文では、比較の観点から、ヨーロッパ15カ国の代議制デモクラシーの制度—議会と議員—に注目して分析している。ここでは改革の類型論を展開し、改革の動機を分析し、改革にアプローチすることを目標としている。また、改革の現れ方に関して、各国の間に相違点と類似点がどの程度あるのか、それらがどのように理解されるのかに焦点をあてている<sup>19)</sup>。

Lidström たちが同研究で仮説としているのは、地方自治が比較的高度な正統性を享受している国では、正統性の低下は回復できるとみなされているが、地方政府の評価が一般に低い国では、現在の地方議会の機能を改善することとは別に地方デモクラシーを機能するように組織する方法を探ることがより必然のようである、ということである。したがって、議会と議員の立場を改善することを目的とした改革は、地方自治が高く評価されている国でより一般的である、ということである<sup>20)</sup>。

その仮説を検証するために、インプットの正統性とアウトプットの正統性とに区別している<sup>21)</sup>。インプットの正統性は、意思決定者の選択のための適切な手続き、通常は選挙手



中央政府の地方政府に対する信頼 (全公共支出に占める地方の支出の割合%；25%を超えると高い)		
	高い	低い
市民の地方政府に対する信頼 (50%を超えると高い)	強い正統性 フルウェー、スウェーデン、 フィンランド、アイスランド、 オランダ、デンマーク、 エストニア	ボトムアップ型正統性 ドイツ、スイス、フランス オーストリア、ベルギー、 ルクセンブルク
	低い トップダウン型正統性 ポーランド、イギリス、 イタリア	弱い正統性 スロヴァキア、アイルランド スペイン、ギリシャ、 チェコ、スロベニア、 ハンガリー、ポルトガル

(出典) S. Kuhlmann, G. Bouckaert (eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, 2016, p.291.

図1 ヨーロッパ諸国における地方政府の正統性の類型

続を遵守することに由来する。また、アウトプットの正統性は、意思決定の結果に関する市民の満足、あるいは政治過程のアウトプットに由来する正統性を示している。

Lidström たちの論文では、市民の支持は、研究の基礎にしている地方政府・地域政府への市民の信頼を測定することで示され、また地方選挙の投票率によって示される。他方で、地方政府に委任される責任の範囲と財政的およびその他の権限の程度は、地方自治における国家の信頼の表現としてとらえられる。そこで、国家の地方政府に対する信頼の尺度として、全公共支出のうち地方政府の支出の割合を取り上げている。その割合が大きければ大きいほど、地方政府は国全体の政治システムの中で重要であり、中央政府にとって地方の意思決定とサービス供給の有効性がますます重要になる<sup>22)</sup>。

このような「市民の地方政府に対する信頼」と「中央政府の地方政府に対する信頼」といった2つの正統性の源泉を組み合わせることによって、地方自治の正統性に関して4つの理念型を設定している。その結果は、図1に示すとおりである<sup>23)</sup>。

第一に「強い正統性」を有し、国家と市民の両方によって支持されている地方政府は、北欧の福祉国家タイプの諸国に見られる。それは、国の福祉政策の執行者としての地方政府の役割と広範な自治を合わせ持っている。オランダとエストニアもここに位置づけられる。国と地方の政府は緊密に織り合わさって、パートナーシップ型のローカル・ガバナンスを形成している。第二に「ボトムアップ型の正統性」を有する地方政府は、主に中部ヨーロッパの連邦国家に見られる。重要な機能は州レベルで実施されるため、国家の観点からは地方政府はあまり重要ではないが、市民からは強く信頼されている。これは、コミュニティアン・タイプのローカル・ガバナンスと同一と認められるかもしれない。ここには、相当に小さな規模の自治体を有するフランスとルクセンブルクも見られる。第三がポーランド、英国、イタリアの「トップダウン型の正統性」の事例である。中央政府は地方

政府に重要な機能を委任しているが、英国はボーダーラインの事例であるものの、市民の目にはその正統性は低い。これらの事例では、主として、地方政府は「国家の下僕」とみなされている。第四に「弱い正統性」であるが、そこでは市民も国家も地方政府を信頼していない。これは多くの東欧諸国、南欧諸国、そしてアイルランドで見ることができる。ここでは、地方政府はガバナンスのシステムにおいて「重要でない」事象なのである<sup>24)</sup>。

Lidström たちの仮説は、地方政府の正統性が強いほど、代議制デモクラシーの中核的制度に対する関心が強まる、というものである。正統性が強い国々は、議会と議員の地位を向上させるための幅広い種類の改革を始めているだけでなく、代議制デモクラシーの伝統的な形態を損なう可能性のある改革を避ける、と考えられる。つまり、ボトムアップ型の正統性の地方自治体を有する国々は、参加と応答性を強化することによって市民との関係を強化する改革を始める可能性があり、トップダウン型の正統性を有する国々は、地方のサービス提供を改善することによって中央政府の信頼を維持することを目指そうとする。しかしながら、強い地方自治の正統性を有する国々を除くすべての国々において、市長の直接選挙や拘束型住民投票のような代替的なデモクラシーの手段を導入するのに積極的であると想定している<sup>25)</sup>。

このように比較分析の基礎として、図1で特定された異なる地方政府の正統性のタイプを代表する15の国が選ばれている。さらに、各類型における改革に関する主な特徴をまとめると次のとおりである。

### 強い正統性の地方政府

ここに分類される国々の地方自治体は、市民と中央政府の両方から強い支持を得ている。このカテゴリーは北欧諸国（デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン）、オランダとエストニアからなる。北欧の地方政府は例外的な地位を占めていることが文献の中でも立証されている。オランダの地方政府は福祉に関する機能と能力の点で北欧諸国に類似していることも示されている。エストニアの地方政府は、中央政府の信用の点ではボーダーラインにあるが、明らかに市民からの強い支持を得ている<sup>26)</sup>。

これらの国々の改革の活動は、主に4つの経路に従っていると指摘されている。第一に、一連の改革は、より戦略的な役割を地方議会に与えることを目的としており、しばしば執行部の地位の明確化に連動している。第二に、改革は、役割と責任を明確にすることによって議会を強化し、政治的多数派と反対派の役割を明確にすることによって説明責任を容易にしている。第三に、政党が十分に機能していることが地方デモクラシーにおける不可欠な要素であるとして、地方政党に対する自治体の財政的または行政的支援によって政党の弱さは補完される。第四に、地方選挙の投票率を上げる目的で、投票を促す試みが

あった。2011年のノルウェーの地方選挙では、10自治体が電子投票の実験のために選ばれたが、有権者全体の投票率は増加せず、結果的に議会における議員の立場を強化することになっていない<sup>27)</sup>。

### ボトムアップ型正統性の地方政府

地方政府は市民の目からは正統性があるが、公共部門全体では限られた役割しか与えられていない国で、オーストリア、ベルギー、ドイツ、スイスの4つの中欧連邦諸国に加えて、フランスとルクセンブルクが入る。州（カントン）レベルが存在し、地方自治体の規模が小さいということが意味しているのは、地方自治体はサービス提供者としての重要性は低い、市民の中にある地方のアイデンティティの単位としては重要であるということである。これらの国々では、議会と議員の役割を強化しようとする改革のインパクトは、地方政府が強い正統性を有する国々よりも、弱いと思われる。多くの国々が、議会の再生とは別の民主的な改革の方法をとることを選択している<sup>28)</sup>。

ドイツのすべての州が、新たな選挙された代表制（市長直接公選制）と地方の拘束型レファレンダムの両方を導入してきた。これらの改革は、地方議会の地位と手続きにインパクトを及ぼしている。市長直接公選制のガバナンス・システムは、個人を選挙するシステムと合意型政治（Konkordanzpolitik）の伝統を持った「州」においてより有効に機能しているようである<sup>29)</sup>。

スイスは言語や宗教に関して州（カントン）ごとにかかなりの違いがある、非常に多様で分権化された国である。また、州の間で異なる地方政府の制度的前提条件にも反映されている。スイスの地方政府がその正統性を主として市民から得ているというのは驚くことではない。最近の議会改革の中では、議員の解職レファレンダムがウーリ州で導入された<sup>30)</sup>。

ボトムアップ型の正統性はまた、フランスの地方政府の特徴でもある。フランスの地方政府は強い一体感を持った小さな単位を基礎にしている。フランスの多くの議会改革は、選挙制度の応答性を改善することを目的としてきた。例えば、2014年から、多数決投票は、1000人から3500人の人口の自治体では、比例代表制に置き換えられてきた。同年、自治体間団体の直接選挙が導入された<sup>31)</sup>。

### トップダウン型正統性の地方政府

このカテゴリーの地方自治体は、広範な公共任務を任されているが、市民からの支持が弱い。これらの国々の多くは、議会の改革よりも別的手段を選んできた<sup>32)</sup>。

ポーランドでは、議会の地位は2002年の市長直接公選制の導入によって弱まったが、議会は重要な機能を保有している。例えば、予算と地方財務担当官の選任のいずれもが議会

で承認されなければならない。市長は自治体議会の議長を務めることができない。政党は他のヨーロッパ諸国ほど重要ではない。2010年の選挙では、地方議会の全議席のうちほぼ74%が、無所属（無党派）の候補者によって占められ、これはとくに農村地域で共通していた<sup>33)</sup>。

イギリスでは、議会改革は、主に、地方政府の執行機能を強化することによって、地方の意思決定の能力を改善することを目的としてきた。2000年には、エグゼクティブマネージャー（executive manager）と内閣制だけでなく、市長直接選挙の選択肢も加わった。しかしながら、こうした改革はいまだに十分に実現されていないことが明らかになっている<sup>34)</sup>。

イタリアの地方政府は、責任の明確化のために1993年に大幅に改革された。市長直接公選制が導入され、議会の多数派が制度的に保証された。しかしながら、さらなる重要な改革はなされていない。

### 弱い正統性の地方政府

このグループでは、地方政府は中央政府と市民との両方との関係で弱い立場にある。このグループには、東欧、中欧、南欧の多くの国々、そしてアイルランドも含まれる。その中には、EUの中で最も貧しい国で、また深刻な汚職の問題を抱える国もある。それらの国々は、2008年に始まった財政危機によって重大な影響を受けた。結果として、アイルランド、ギリシャ、ポルトガル、スペインでは、地方や地域政府に対する市民の信頼は2008年から2012年の間に劇的に落ちた。これらの諸国では議会や議員の地位を強化する試みは限られている。焦点となったのは、議会を改革することではなく、財政危機を管理することにあった<sup>35)</sup>。

このカテゴリーの地方議会は、とくに市長直接公選制の国々で弱い。スロヴァキアでは、市長の地位は繰り返し強化されてきた。2010年以降、市長は以前には議会によって選出された自身の補佐職を自ら任命する資格を有するようになった。スペインでは、市長の決定は大部分を議会で可決されなければならなかったため執行権に制約があったが、1999年に市長の権力を強化する改革で状況が変わった。ここ数年で、議会の地位は、監督権限が付与され改善された<sup>36)</sup>。

アイルランドでは、教育、警察、社会福祉など、ほとんどのヨーロッパ諸国では地方自治体の機能となっている多くの重要な機能が奪われてきた歴史がある。また、権限を地方議員から、中央政府に従属するシティ・マネージャー（city manager）に移譲する傾向もあった<sup>37)</sup>。

ギリシャの改革もまた、主として財政危機に対応して実施された。（1990年代後半以降の）2度の合併改革は、議員の数を劇的に減らし、それによって、市民対議員の比率

(citizen:councillor ratio)が高まった。財政的な圧迫は、自治体による活動の資源と範囲を大幅に縮小した<sup>38)</sup>。

Lidström たちは、こうした4つのカテゴリーで地方議会改革について論じたうえで、彼らの仮設が基本的に正しかったと主張し、結論で次のように述べている。

ヨーロッパ諸国において、代議制地方デモクラシーの活動が注視されるようになってきた。そこでは、地方議会や議員が地方デモクラシーの重要な機関として機能し続けることができるのか、それとも市民参加のための他の手段に置き換えられるのか、補完される必要があるのかどうか、などが問われてきた。それが、地方議会や議員の立場を強化または回復させることを目的とした改革のきっかけとなってきた。この研究では、このような改革について検討し、国家間の対比を説明しようとした<sup>39)</sup>。

この研究から明らかなように、改革活動の強さと内容は国によって異なる。その差異には、かなりの程度、それぞれの地方自治体が享受する正統性のタイプを反映しているように思われる。地方自治体が正統性のレベルが高い、すなわち中央政府と市民の両方によって支持されている場合、議会の地位を改善するためのさまざまな改革が数十年にわたって継続的に行われてきた。地方自治体が中央政府からの支持はあるものの、市民からの支持がないトップダウン型のところでは、改革は執行部の強化と意思決定の効率化に重点を置く傾向がある。地方自治体が市民だけの支持で国家からの支持がないボトムアップ型のところでは、地方議会改革の活動は、概して低いようである。地方政府が国家と市民の両方から支持を得ていない場合、改革の活動の水準はさらに低く、主に国家危機への対応であり、地方の代議制デモクラシーには関心がない<sup>40)</sup>。

以上が、Lidström たちの研究によって明らかになった今日のヨーロッパ諸国における地方議会改革と議員の傾向である。各国がどのようなカテゴリーに入るかは、ある程度、今日の地方自治制度の分類と一致しているが、地方デモクラシーの正統性以外の基準に基づいているようである<sup>41)</sup>。そのため、Lidström たちの研究で示された区分では、通常はフランス型、ナポレオン型の地方自治制度に分類されるフランスがボトムアップ型の正統性のカテゴリーに入っており、ラインラント型の性格を帯びていることがわかる。また、東欧諸国の多くが「弱い正統性」に区分されているが、ポーランドは「トップダウン」型に区分されるなど、他の研究者たちの類型とは異なる傾向もある。これは基準を何にするかによって、分類が変化し、したがって各類型に入る国が異なることを示している。

## まとめにかえて—日本の地方自治に関する若干の考察

ここまで、ヨーロッパ諸国の地方自治、とくに地方デモクラシーについて比較研究の議論を考察してきた。最後にまとめにかえて、これまでの議論に基づきながら、ヨーロッパ諸国の地方自治との比較で、日本の地方自治の位置（現在地）について検討したい。

日本の地方自治は、第二次世界大戦後の1947年以降、日本国憲法と地方自治法によって、制度的に保障されることになった。これによって地方自治制度は、首長直接公選制や直接請求制度など、民主的な仕組みを先進国の中でも比較的早く、戦後すぐに採用している点にある。上述したように、首長直接公選制は、最近になってヨーロッパ諸国の地方自治体でも採用されるようになってきたが、日本では1947年から都道府県も含めて採用されている。同時に、日本では地方議会の解散や議員、首長の解職を請求できる直接請求も制度化されているが、これは国際的にみると今日でも必ずしも多くの国で採用されているわけではない。また、情報公開についても、1982年に山形県金山町が全国で初めて情報公開条例を制定し、翌1983年には都道府県レベルで初めて神奈川県が条例を制定したことはよく知られている。地方自治体の方が中央政府による情報公開法（1999年4月14日公布、2001年4月1日施行）に先駆けて実施している。しかも、地方自治体における情報公開の動きは、ヨーロッパ諸国の地方自治体と比較しても決して遅くはない。その点で、日本の地方自治はデモクラシーの制度という観点では先進的な面を有しているといえる。その一方で、最近では諸外国の地方自治体で採用されるようになってきている拘束型住民投票制度は、直接請求制度の解職請求にかかる住民投票など一部のものを除いて、基本的に日本では導入されていない。もちろん、条例を制定して住民投票を実施している地方自治体はあるが、そのような住民投票は住民の意見を聞くだけの諮問型であって、住民の意見が最終的な意思決定となる拘束型ではない。

Lidström たちの「地方政府の正統性の分類」に従って日本の地方自治を分類するならば、「トップダウンの正統性」に区分できよう。まず、前述のとおり「中央政府の地方政府に対する信頼」については、全公共支出に占める地方の支出が25%を超える場合に「高い」としている。日本の全公共支出に占める地方の支出は、OECDのデータによれば40.0%であり<sup>42)</sup>、中央政府からの信頼は「高い」ということになる。次に、「市民の地方政府に対する信頼」については、世論調査での信頼が50%を超えるものを「高い」とみなし、50%を下回るものを「低い」とみなしている。つまり、「中央政府の信頼」が高く、「市民の信頼」も高い場合には「強い正統性」となり、「中央政府の信頼」が高いものの、「市民の信頼」が低い場合には「トップダウンの正統性」に分類されることになる。

Lidström たちが用いたデータ (Eurobarometer) では、日本は対象となっていないので、同じデータでの比較にはならないが、比較的広範に実施されている NHK の世論調査を用いるならば<sup>43)</sup>、日本では地方政府に対して「とても信頼している (3.6%)」と「かなり信頼している (38.3%)」の合計は41.9%で、50%に達していない。以上をもとにして、Lidström たちの分類に従うならば、日本は「トップダウンの正統性」に区分されることになる。

このようにある国の地方自治や地方自治の改革、政策などを分析し、国際的にどこに位置づけられるのかを知る際のツールとして地方自治の類型は有益である。ただし、それはあくまで分析のためのツールであって、研究の出発点に過ぎない。重要なことは、類型化の可能性と限界を認識しながら地方自治の比較研究に取り組むことであるといえよう。

#### 註

- 1) Denters, B. and L. E. Rose (eds.), *Comparing local governance. Trends and developments*, Houdmills: Palgrave Macmillan, 2005, p.246.
- 2) 本稿で取り上げる Page と Goldsmith 以前の地方自治に関する類型論については、岡本三彦「比較研究にみるスイスの地方自治」『流通科学大学論集－人間・社会・自然編』第15巻第1号、2002年でも議論している。
- 3) Page, E.C. and M.J. Goldsmith (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West Euoepan Unitary States*, London: Sage, 1987.
- 4) John, P., *Local governance in Western Europe*, London: Sage, 2001.
- 5) Hesse, J. J. and L. J. Sharpe, 'Local Government in International Perspective: Some Comparative Observation', in J. J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991. (邦訳) 木佐茂男監修『地方自治の世界的潮流－20ヵ国からの報告』信山社、1997年、591-613頁。
- 6) Loughlin, J., *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2001.
- 7) Loughlin, J., F. Hendriks and A. Lidström (eds), *The Oxford Handbook on Local and Regional Democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2010.
- 8) Loughlin et al. eds., 2010, pp.717-719.
- 9) Loughlin et al. eds., 2010, pp.719-720.
- 10) Loughlin et al. eds., 2010, pp.721-722.
- 11) Loughlin et al. eds., 2010, pp.722-724.
- 12) Loughlin et al. eds., 2010, pp.724-726.
- 13) Heinelt, H. and N.-K. Hlepas, 'Typologies of local government systems', in H. Bäck, H. Heinelt and H. Magnier (eds.), *The European Mayor*, Wiesbaden, Springer, 2006.
- 14) Swianiewicz, P., 'An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe', in *Local Government Studies*, 40 (2), 2014, pp.292-311.
- 15) Bouckaert, G. and S. Kuhlmann, Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms:

- Institutional Policies in Context, in S. Kuhlmann, G. Bouckaert (eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, 2016, pp.10-14.
- 16) Anders Lidström, Harald Baldersheim, Colin Copus, Eva Marin Hlynsdottir, Pekka Kettunes, and Daniel Klimovsky, 'Reforming Local Councils and the Role of Councillors: A Comparative Analysis of Fifteen European Countries', in S. Kuhlmann, G. Bouckaert (eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, 2016.
- 17) Lidström et al., 2016, p.288.
- 18) Lidström et al., 2016, p.288.
- 19) Lidström et al., 2016, p.289.
- 20) Lidström et al., 2016, p.290.
- 21) インプットの正統性とアウトプットの正統性については, Scharpf, F. W., *Governing in Europe*, Oxford University Press, 1999, pp.6-13. 参照。きわめて単純化すれば, インプットの正統性は「人民による政府」, アウトプットの正統性は「人民のための政府」といえよう。
- 22) Lidström et al., 2016, p.290.
- 23) Lidström et al., 2016, p.290.
- 24) Lidström et al., 2016, pp.291-292.
- 25) Lidström et al., 2016, p.292.
- 26) Lidström et al., 2016, pp.292-293.
- 27) Lidström et al., 2016, pp.293-294.
- 28) Lidström et al., 2016, p.294.
- 29) Lidström et al., 2016, pp.294-295.
- 30) Lidström et al., 2016, p.295.
- 31) Lidström et al., 2016, p.295.
- 32) Lidström et al., 2016, p.295.
- 33) Lidström et al., 2016, p.296.
- 34) Lidström et al., 2016, p.296.
- 35) Lidström et al., 2016, pp.296-297.
- 36) Lidström et al., 2016, p.297.
- 37) Lidström et al., 2016, p.297.
- 38) Lidström et al., 2016, p.297.
- 39) Lidström et al., 2016, pp.297-298.
- 40) Lidström et al., 2016, p.298.
- 41) Lidström et al., 2016, p.292.
- 42) OECD, *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2016 edition*, 2016, p.7. (<http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>)
- 43) 原美和子・中野佐知子「世論調査で探る『世論』と『世論調査』」『放送研究と調査』2016年2月, 62頁。( [http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20160201\\_4.pdf](http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20160201_4.pdf) )



## 参考文献

- Denters, B. and L. E. Rose (eds.), *Comparing local governance. Trends and developments*, Houdmills: Palgrave Macmillan, 2005.
- Goldsmith, M. J. and E. C. Page, *Changing Government Relations in Europe, From Localism to Intergovernmentalism*, London and New York, Routledge, 2010.
- 原美和子・中野佐知子「世論調査で探る『世論』と『世論調査』」『放送研究と調査』2016年2月。(http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20160201\_4.pdf)
- Heinelt, H. and N.-K. Hlepas, 'Typologies of local government systems', in H. Bäck, H. Heinelt and H. Magnier (eds), *The European Mayor*, Wiesbaden, Springer, 2006.
- Hesse, J. J. and L. J. Sharpe, 'Local Government in international perspective. Some comparative observations', in J. J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos, 1991. (邦訳) 木佐茂男監修『地方自治の世界的潮流—20ヵ国からの報告』信山社, 1997年。
- John, P., *Local governance in Western Europe*, London: Sage, 2001.
- Kuhlmann, S., 'Kommunen zwischen Staat und Markt. Lokalmmodelle und -refirmen im internationalen Vergleich'. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 45 (2), 2006.
- Kuhlmann, S., 'Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutiuonenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam. Baden-Baden, Nomos, 2009.
- Kuhlmann, S. and G. Bouckert (eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, Springer, 2016.
- Ladner, A., N. Keuffer and H. Baldersheim, 'Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)', in *Regional and Federal Studies*, 26 (3), 2016.
- Loughlin, J., F. Hendriks and A. Lidström (eds), *The Oxford Handbook on Local and Regional Democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2010.
- Mouritzen, P. E. and J. H. Svava, *Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local governments*, Pittuburgh, 2002.
- OECD, *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2016 edition*, 2016. (http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf)
- Page, E.C. and M.J. Goldsmith (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West Euopean Unitary States*. London: Sage, 1987.
- Scharpf, F. W., *Governing in Europe*, Oxford University Press, 1999.
- Swianiewicz, P., 'An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe', in *Local Government Studies*, 40 (2), 2014.
- Wolleman, H., 'Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France. Between multi-function and single-purpose organisations', *Local Government Studies*, 30 (4), 2004.
- Wollmann, H., *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2008.