地方自治の発展のために

Local demokrati i utveckling

地方自治審議会最終答申

SOU 1993:90

訳：小原 亞生

政府出版物は、フリッツェの一部門である官公物出版社から購入することができます。官公物出版社はまた、内閣行政府の仕事として、政府出版物の紹介放送も取り扱っています。

注文先 ； フリッツェ顧客サービス部
106 47 ストックホルム
Fax ： 08-20 50 21
Tel ： 08-690 90 90

内閣および内務省長官殿

政府は、1992 年 2 月 13 日に内務省長官に地方における民主主義を強化するためのさまざまな方法について考察する使命を有する審議会を招集する権限を付与した(通達 1992：12)。この審議会は、地方民主主義審議会と命名された(C 1992：01)。

本答申書については、委員として、地方政府理事スベン・リンドグレン、議長、地方政府理事エリックーアベル・エィデルード、前地方政府理事アクセル・ギスレン(1993 年 1 月 20 日から)、国会議員スティグ・グラウエルズ、県議会およびコミューン議会議員ウーラーブリット・ハグストリョーム、地方政府理事グンーブリット・モルテンソン、校長マグヌス・ペルソン、行政長官グスタフ・レーンマン、国会議員カタリーナ・リョンヌ、地方政府理事ラルスーゲルハルド・ウェストベリ、および地方政府理事ロランド・オッケソンが参加した。

有識者として、事務局主任ヤン・グリョンルンド、県連合理事ソーレン・ヘグロース、内務省および内務省長官リーベルダール、スウェーデンコミューン連合が参加した。

専門家としては、部長メタ・ボエシス、行政管理庁事務局長エリック・ヨランソン、法務省行政裁判所次席判事シャルロッテ・ヘッドベリ、財務省市法律顧問スティグ・ヘルメルス、セーデルテリェ市事務局長マリア・レンストリョームートョルンブロム、社会省法律専門家トルビョーン・ルース、内務省事務局長グニラ・ステルネル、同同エルナ・ゼルミンーオッベリ

審議会の主席事務局は、カイ・クロンヴァル、事務局は行政管理庁のボリス・プレイデであった。

本審議会は、これまでに、答申書「地方政府の地位」(SOU 1992：72)、「地方政府の委託事業」(SOU 1992：128)、「公営企業における文書の公開」(SOU 1992：134)、「フリーコミューンにおける委員会組織についての秘密保護法」(SOU 1992:140)、「地方政府におけるサービスの輸出および国際援助」(SOU 1993：77) を出してきた。

本審議会は、ここに、最終答申「地方民主主義とその発展」(SOU 1993：90) を提出する。

委員カタリーナ・リョンヌは、二つの反対意見を述べている。

委員アクセル・ギスレン、グンーブリット・モルテンソン、マグヌス・ペルソン、およびカタリーナ・リョンヌは、同じ特別意見を述べている。

委員マグヌス・ペルソンは、二つの特別意見を述べている。

1993年10月　ストックホルム

スベン・リンドグレン

エリックーアベル・エィデルード　　アクセル・ギスレン　　スティグ・グラウエルズ
ウーラーブリット・ハグストリョーム　　グンーブリット・モルテンソン
マグヌス・ペルソン　　グスタフ・レーンマン　　カタリーナ・リョンヌ
ラルスーゲルハルド・ウェストベリ　　ロランド・オッケソン

／カイ・クロンヴァル
ボリス・プレイデ
グニラ・ステルネル

目 次

要 約

1　第１章
１．１　私たちの任務
１．２　答申の内容
１．３　私たちの仕事の根本的意義
１．４　変革の中のコミューン活動
１．４.1　1970年代及び 1980年代における改革活動
１．４.2　コミューン及び県にとっての新たな条件
１．５　地方の民主主義にとっての条件
１．６　ヨーロッパの将来見通しの中における地方自治
１．６.1　西欧後背部における中央の権限と地方の権限の関係
１．６.2　国とコミューン／広域間のさまざまな関係のあり方
１．６.3　コミューン／広域の事業を効果的にするための戦略
１．６.4　補完性の原則

2　地方自治及び民主主義－根拠、状態、発展
２．１　根　拠
２．１.1　歴史的展望における地方自治
２．１.2　地方の民主主義の類型
２．１.2　1970－1993 における政府審議会における地方自治及び民主主義に関する見解
２．２　地方自治・民主主義の許での状態
２．３　地方自治及び地方の民主主義の根本意義に対する委員会の統制
２．３.1　地方自治
２．３.2　地方の民主主義
２．３.3　市民の視点
２．３.4　政治家の視点
社会経済の状況
議員の数
新しい組織及び管理の型
委任の拡大
２．４　地方自治の発展
２．４.1　民主主義強化のための地方自治体の手段

２．4.2　継続的かつ急激な社会変化
２．4.3　広域レベル

3　EGとコミューン自治
３．1　通達
３．2　西欧諸国における地方／広域圏の構造
３．3　基礎的自治体／広域圏の事業についての財政処置
３．4　コミューン自治に関する原則的な判断
３．4.1　コミューン自治の限界
３．4.2　コミューン自治と課税権
３．4.3　コミューンにおける支援方法
３．5　コミューン自治に関する条約
３．6　補完性の原則
３．7　コミューン及び広域圏の影響力
３．8　結論及び考察

4　コミューンの組織－新しい構造
４．1　基本点
４．1.1　諮問
４．1.2　1980年代における組織に関わる展開
４．1.3　1991年地方自治法における委員会組織
より自由な委員会組織への動機
政府提出地方自治法案の国会における取扱い
地方自治法における諸規定
４．1.4　要約
４．2　コミューンにおける委員会組織
４．2.1　改革の一般的な傾向
４．2.2　縦割り／伝統的組織
４．2.3　地域的組織
４．2.4　機能的組織
新しい委員会
議会と結びついた小委員会組織
４．2.5　その他の根本的な組織改革
４．2.6　要約
４．3　県の政治上の組織
４．3.1　一般的な改革の傾向

４．3.2　組織展開の例
ボーフース・モデル
ダラ・モデル
ソルムランド・モデル
ブレッキング・レーンの県
イェムトランド・レーンの県
ストックホルム・レーンの県
４．3.3　要約
４．４　抜本的な組織改革の事後検討
４．５　考察

第５章　基礎自治体組織－法的側面および機能配分
５．１　発注－請負モデルの法的側面
５．1.1　序
５．1.2　発注－請負モデルの地方自治法上の条件
５．1.3　発注－請負モデルの適用
５．1.4　議員と職員間での役割分担
５．1.5　委員会レベルにおける発注、請負機能
５．1.6　秘密保護に関する若干の問題
５．1.7　発注委員会における職員代表の出席権
５．２　議会－直接選ばれた最高の決定機関
５．2.1　議会の位置づけおよびその任務
５．2.2　議会の役割の変化
５．2.3　議員の数
1974年以降の小改革
議員数の下限に関する規定
５．2.4　議会の開催数
５．2.5　刷新の方法
５．2.6　議会における地域に関連した警察案件の議論
問題
警察組織
議会の監督の可能性
地域社会の安全
５．３　会計監査、事後検討、および評価
５．3.1　監査委員の位置づけおよびその使命
５．3.2　監査委員の権限等の拡大

５．3.3　改革の必要性
５．４　考察と提案
５．4.1　発注ー請負モデル
５．4.2　議会
５．4.3　会計監査

第６章　新しい事業形態
６．１　通達
６．２　資料の源泉
６．３　定義
６．４　コミューン及び県における改革
６．4.1　組織及び管理形態の改革
組織
契約による統制
発注ー請負モデル
顧客選択モデル
請負契約モデルと公権力モデル
６．4.2　新しい事業形態
６．4.3　ＵＳＡにおける新しい請負契約者志向の行政
６．５　直営における新しい生産形態
６．5.1　結果単位組織
６．5.2　財政的統制
手数料についての規定
懸念される事柄について
事後検討と指導原理の必要性
６．5.3　内部請負
６．5.4　外部競争
６．5.5　直営の新しい生産形態の分析
６．６　外部の運営による新しい生産形態
６．6.1　コミューン企業
６．6.2　請負契約
請負契約の長所と短所
６．6.3　民間企業
６．6.4　組合／非営利による事業
６．6.5
６．6.6　利用者協同組合

６．6.7　選択の自由と私立学校
６．6.8　民営化／売却
６．6.9　外部運営形態の分析
６．７　要約的分析

第７章　議員とその代表性
７．１　通達
７．２　信託任務の数
７．2.1　コミューン
７．2.2　県
７．３　議員の入れ替わり
７．3.1　補充及び任務に対する態度
７．3.2　コミューンにおける入れ替わり
７．3.3　県における入れ替わり
７．４　コミューンにおけるフルタイムとパートタイム
７．4.1　フルタイム
７．4.2　パートタイム
７．５　集団及び意見の代表性
７．5.1　代表性の問題についての論理的、原則的側面
７．5.2　以前の調査
意見の一致
代表されていないグループ
７．６　１９９３年の調査
７．6.1　全般的な進行、方法、選別
７．6.2　政治家の数
７．6.3　任務の型、及び任務の集中
７．6.4　代表性
７．７　要約及び結論

第８章　変化する世界における政治家の役割
８．１　はじめに
８．1.1　通達
８．1.2　政治家の役割についての概説
基本点
８．1.3　基本的資料
８．２　政治家の役割についてのコミューン及び県における重要な変化

８．３　政治家の役割についての展望
８．４　場面展開における政治家の役割
８．4.1　政党という場面での政治家の役割
政党の役割及び機能
政党の将来
８．4.2　選挙の場面における政治家の役割
制度改正とその政治家の役割に対する影響
８．4.3　議会における政治家の役割
財源不足と優先順位付け
議員の数とその代表性
新しい組織及び管理運営形態の経験
決定権移譲の拡大
不確定な状況における政治的リーダーシップ
８．５　要約及び結論

第９章　議員に対する経済的補償
９．１　はじめに
９．２　小　史
９．2.1　1977年地方自治法まで及びその時代
９．2.2　1983年の法律
９．2.3　民主主義起草委員会の本答申及び民主主義の活性化に関する政府提出法案
９．３　現行の規定
９．3.1　準備作業
Ds 1988:46 「金銭がすべてではないが・・・」
政府提出法案 1990/91:117　新地方自治法
９．3.2　1991年地方自治法
９．４　地方自治
９．５　現行法に対する批判
９．5.1　行政上の困難及び不公正
９．5.2　地方自治の実践
９．６　私たちの提案

第１０章　市民と基礎自治体の事業　－　監視、情報開示、及び参加
１０．１　諮問
１０．２　権利と義務
地方民主主義と呼ばれるものの本質

１０．３　基礎自治体の事業の監視
１０．3.1　行政事務の委任に関する法的な条件
１０．3.2　基礎自治体の責任
１０．3.3　基礎自治体の責任に関する考察
１０．3.4　一般住民による監視と統制に関する考察
１０．４　基礎自治体の情報
１０．4.1　基礎自治体における情報開示に関する事務
１０．4.2　基本的情報
１０．4.3　市場情報の開示
１０．4.4　サービスに関わる情報開示
１０．4.5　当局による情報提供
１０．4.6　新しいコミュニケーションの形態
１０．５　政治組織における監視
１０．5.1　政党政治への関心の減退
１０．5.2　その他の一般的な活動
１０．5.3　特定の議題のかかった会議
１０．5.4　年次報告書に関する問題
１０．5.5　委員会審議の公開
１０．5.6　公開の審議の減少
１０．６　決定の影響力
１０．6.1　利用者への相談
１０．6.2　条件付き委任
１０．6.3　サービス生産への参加
１０．6.4　利用者統制による自主管理団体
１０．6.5　分析
１０．6.6　私たちの考察
１０．７　提訴およびその他の苦情
１０．7.1　正規のレベル　－　提訴
１０．7.2　正規でない手続きレベル　－　苦情
１０．８　要約

１１　基礎自治体における住民投票、個人選挙の拡大
１１．1.　私たちの使命
１１．2.　基礎自治体における住民投票
１１．2.1　現行規定の拡大
１９９１年地方自治法

１９７７年地方自治法
１１．2.2　基礎自治体の分割に際しての住民投票
１１．2.3　スウェーデンの基礎自治体における住民投票の活用
住民投票の実施例　―　ほとんどの発議が挫折した
誰が発議するか　―　そしてどのように政党は議論するか
１１．2.4　その他のヨーロッパ諸国における地方的な住民投票
１１．2.5　スウェーデンにおける基礎自治体の住民投票制度の導入および改善の促進に関する提案
１１．3　１９９７年からの個人選挙の要素の拡大
１１．3.1　個人選挙審議会の提案要旨

１２　品質の管理
１２．１　基礎自治体の事業の目標
１２．２　課題
１２．３　定義
１２．3.1　一般的な定義
１２．3.2　私たちの定義
１２．４　質の測定に際しての一般的に求められる事柄
１２．５　質の基準
１２．６　質の測定のモデル
１２．７　質の管理
１２．7.1　基礎自治体の事業における質の管理
１２．８　保健医療における質の管理
１２．９　英国における市民契約
１２．１０　要約的分析
１２．１１　私たちの判断

１３　コミューン分割
１３．１　通達
１３．２　序
１３．３　1979年の分割法 -概略的分析
１３．3.1　背景及び準備作業
１３．3.2　要約
１３．4.1　初期の分割（1979年／1984年）
１３．4.2　ヌーショッピング・コミューン
１３．4.3　エーレブルー・コミューン

１３．５　却下された出願
１３．６　分割により得られた経験
１３．6.1　評価の困難性
１３．6.2　報告書「コミューン分割－その経験と最終結果」
１３．6.3　財政上の鍵となる数字－試みとしての比較
１３．6.4　要約
１３．７　必要な改革

第14章　基礎自治体および県における多数支配
１４．１　現行の地方自治法の規定
１４．２　ストックホルム市の提案
１４．３　基礎自治体における多数支配（基礎自治体における議会主義）
１４．４　私たちの考え － 委員会は随時に選ばれるべきである。
１４．５　不信任投票かそれとも執行委員会の発議権か
１４．６　随時の選挙についての私たちの提案

第１５章　地方自治法の修正
１５．１　諮問
１５．２　基礎自治体が地方自治の法的概念としての指定市を活用する可能性
１５．2.1　1969 年の統一的基礎自治体指定の導入
１５．2.2　従前の説明
１５．2.3　私たちの考え方 － 何らの法改正も必要ではない。
１５．３　議会の会議を招集する方法
１５．3.1　従前の規定の仕方
１５．3.2　私たちの提案 － 告示は伝達されるべきである。
１５．４　いわゆる兼務に関わる欠格条項
１５．4.1　現行の欠格条項の出現
１５．４　欠格問題の検討に関する地方自治法上の規定の導入
１５．５　欠格問題の検討に関する地方自治法上の規定の導入
１５．5.1　1991 年地方自治法の準備事務
１５．5.2　私たちの提案 － 手続規定が導入されるべきである。

第16章　特別説明
１６．１　地方自治法の改正に関する法律
１６．２　秘密保護法の改正に関する法律
１６．３　基礎自治体における自主管理組織に関する法律

１６．４　　基礎自治体における住民投票に関する法律

反対意見および特別意見

資料 1　　審議会諮問　　諮問 1992:12

資料 2

資料 3　　基礎自治体、県、および請負契約者間の競争の強化
—公開および秘密保護に関する問題

資料 4

要 約

私たちの主要な使命は、スウェーデンにおける地方民主主義について考察し、これを強化するさまざまな方法提案することである。

この使命に就くことによって、地方自治法の若干の改正についての提案をすること、および私たちの活動の期間中に顕在化した多くの個別の問題を解決することが私たちに委ねられた。

この活動中に、私たちは、次の中間答申を出したところである。

* 基礎自治体における市民権について(SOU 1992:72)
* 基礎自治体委託事業について(SOU 1992:128)
* 基礎自治体企業の文書の公開について(SOU 1992:134)
* 基礎自治体の委員会編成の自由化における秘密保護法について(SOU 1992:140)
* 基礎自治体におけるサービスの輸出と国際援助について(SOU 1993:77)
* 裁判所の命令無視および法律無視についての議員の責任について(SOU 1993:00, 10月または 11 月に予定)

私たちはまた、記述と分析の根拠を整えるためにさまざまな専門研究機関、国立行政開発庁そして個々の専門家に多くの任務を委託した。これらの任務の成果となった報告書についてはこの要約の末尾に掲載した。

本最終答申書は、5つのブロックに分けられる。第 1 章から第 3 章は、地方自治と民主主義に関する概論部分である。第 4 章から第 9 章においては、新しい組織構造および議員の新しい役割についての検討がなされている。第 10 章から第 12 章においては、市民の参加と市民による統制についての検討がなされている。最終的に私たちは、第 13 章から 15 章において多くの一般的な民主主義の問題について取り上げている。憲法上の提案に対する特別説明が第 16 章となっている。

私たちの活動の基本としては民主的な評価がある。すなわち、主に人間の平等な価値、そしてキリスト教の倫理と西欧諸国のヒューマニズムにも由来する個人の自由と権利、そして統合の尊重である。

地方自治と民主主義に関する概論

本答申書の序章である第 1 章においては、この 10 年間における地方政府における事業の変化について詳細に説明し地方における民主主義の発展の条件について指摘している。

1970 年代における地方政府における改革への努力は、民主主義の問題にもっぱら集中されていた。議員の活動条件の改善のために、そして市民参加を強化するために多くの改革

がなされてきた。1980 年代の前半における主要な傾向は概して同様であったが、改革への努力は、一部新しい要素を取り込んでいる。基礎自治体における地区委員会の設置や県の場合における地域指導部といった特別組織の設置などに明らかなような分権化への努力がそうである。委任が当然に政治的、行政的分権化に沿ってなされた。

１９８０年代においては、地方政府部門における事業の管理運営は議員にとってますます大きな問題であるということがいよいよ一般的な考え方になった。財政の逼迫は、ますます事業の効率化の必要性をもたらした。目標による管理が一つの方法として発展してきた。

もう一つの要素は、政府による地方政府部門に対する規制緩和への努力であった。フリーコミューンの実験が 1984 年から 1991 年の期間に行われた。規制緩和についての主な主張は、1992 年 1 月 1 日に効力を発する新地方自治法となり、また、1993 年 1 月 1 日に効力を発する新国庫補助金制度となった。しかしながら、地方政府部門における自治に関する国レベルの政治は決して明確なものではない。現在のところ、若干の部門内で規制の増大の再来の傾向が見られる。

地方政府における事業の競争と市場適応化を活用する政治的管理運営モデルを通して、今や、基礎自治体および県は、新しい財政状況に適応しようとしている。発注―委託モデルは、効率性を強化する一つの方法である。新しい事業形態に関する問題は、基礎自治体および県の課題として明確にあがってきている。

地方における民主主義にとっての条件は、近年、変化してきている。政治制度に対する市民の態度は、非常に低いレベルに低下しており、その一方で地方政府のサービスに対する態度はより一層肯定的となっている。包括的な見通しにおいては、市民は地域社会の政治そして政治家達が目に見え、近づきやすくなることを望むようになってくると考えられる。その場合には、市民と彼らが選んだ代議員との間でのより効果的で直接的な交流に対する要求、公開性の拡大、行政の統制への機会の改善、執り行われる政治や地方政府のサービスへの直接参加の機会の改善に対する要求がなされることになる。

第 2 章においては、私たちは、地方自治と民主主義、それらの基盤、状況、そして発展についてより広範な分析を行った。

スカンジナビア諸国における地方自治は、長い伝統を持っている。スウェーデンにおいては、1862 年の地方自治に関する制令により近代的な法令を整えたものである。これはまた、憲法にも記されているところで、スウェーデンの民主主義は、代議制と議会制とにより、そして地方自治により実現させられたものであると述べられている。スウェーデンは、1989 年にヨーロッパ評議会の地方自治に関する協定書に批准した。

地方自治についてと同様に、地方における民主主義に関する理念が全般的に含まれているとしても、概念についての定義は、それには含まれていない。これらの発展についての私たちの分析においては、私たちは、この 10 年間においてもっとも顕著となった民主主義の三つの価値は、市民の意思の実現、自立的な意見形成、そして積極的な市民参加であると結論づけた。代議制民主主義は、議員が十分な形でさまざまな意見と社会を代表すること

により実現されると考える。

私たちは、私たちの見解を地方自治と民主主義の価値基準に基づいて説明する：

1970 年代の半ば以降、政府は、基礎自治体部門に関わる規制を減らそうと、さまざまな方法をとってきた。近年においては、国の統制と地方自治に関するこの議論は激しくなってきている。私たちは、地方自治を制約する干渉、または試みの多くの事例について指摘し、政府が地方自治に強固な憲法上の保護が与えられるような手段をとるよう提案する。

私たちは、地方自治と民主主義の側面を、一つには市民の観点から、また一つには政治家の観点から分析する。私たちは、基礎自治体の住民は、基礎自治体が責任を負っている事業については、それがどのような形態で管理運営されていようと、情報に対する権利を有すべきであり、またそれを統制し、影響を及ぼす権利を有すべきであると考える。これは、基礎自治体が情報を提供する義務に相対する。私たちは、投票、世論調査およびそれに類似する方法が代議制民主主義に対する補完としてさらに広範に活用されるべきであると考える。

国の統制と地方の自立性との間の将来における調和は、現在のところ、判断することは難しい。社会経済の発展は、おそらく、地方政府における事業の市場適応を進展させる努力がどれだけ強くなっていくかといったことに、強く影響を及ぼすことになろう。全体的な問題は、基礎自治体および県は、自治のための、そして同時に、国際化とか、広域レベルの重要性の増大、市民の政治家や社会サービスに対する影響力の個人化などによって特徴づけられる民主的な組織として、どのように形作られるべきかということである。

第 3 章においては、私たちは、特に、財政および金融政策同盟が基礎自治体および県の当局に税金や手数料を徴収することができるようにさせるといった結論を目指したＥＧへの道といった地方自治について予想される結論に関して原則的な判断をしている。このことについての分析は、ＥＧに関わる憲法調査会答申「憲法とＥＧ」(SOU 1993:14)に基づいてなされている。私たちの考えでは、ＥＧ／ＥＵ内における共通の財政政策が全体として減税を求めるのであるならば、減らすべきはまず国税であるということである。

地方自治に関するヨーロッパ評議会の協定においては、地方政府の境界の保護、地方政府が内部組織について自由に決定することができること、議員の活動条件、国による監督のあり方、地方政府が一定の財源を保証されること、地方政府は、当該地方政府が関わる問題に関しては、その計画および決定過程において適切な時期に適切な方法で協議を受けるべきであることなどが触れられている。さらに、地方政府は、自由にその権限を行使することができることを保証する司法上の手続き活用する権利を有するべきである。憲法またはその他の国法にしっかりと根ざした地方自治の原則は尊重されるべきである。ヨーロッパ評議会の協定は、基礎自治体の側から国に対する要望に関して、法律上、制度上の枠組みを提示しているといわれており、国の行為に制約を設けている。私たちは、この協定に

おける原則がＥＧの法制度においても貫徹しており、そして現在進行中のＥＧ加盟交渉において、スウェーデンはこの協定の位置づけは高いものであると考える。

こうした統合の強化の不可避の結果は、スウェーデンは、ヨーロッパ共同体に参加するために国家主権の一部を移譲しなければならないということである。このため、私たちは、中央集権化したより一層匿名のブリュッセルの権力に対して実際に有効となるように、私たちのスウェーデンの民主主義を発展させつづけることが非常に重要であると考える。このことは、人々が、ＥＧ／ＥＵへの加盟に関して現在行われている審議に際して、地方自治がわが国において築いた独特な資源を守らなければならないことを意味する。

新しい構造および議員の新しい役割

第４章においては、私たちは、1980 年代から現在に至るまでの基礎自治体および県における組織の発展について詳細に説明する。

＊　フリーコミューン実験における委員会編成の自由化の実験についての経験
＊　地方自治法および特別法の改正に伴う基礎自治体組織に関わる新しい状況
＊　新しい法律の保護の中で生ずる新しい組織形態
＊　基礎自治体および県の選択による「抜本的組織改革」についての主要な経験

基礎自治体のおよそ 30％は、伝統的／部門別委員会の組織構造を維持している。地域的な委員会の組織構造、簡潔にいえば、地区委員会／支所委員会／地区執行委員会が地理的に区切られた範囲内において当該基礎自治体の事業の一部に関して処理するものであるが、これは決して広範にはなっていない。いくつかの基礎自治体は、地区委員会を廃止している。発注と委託または生産に分類する機能的組織は、40 の基礎自治体において実施されている。

県における政治的構成の組織は、保健医療に対する需要が重視されたことにともない改革がなされた。県執行委員会は、代表と起草委員会を設置している。その政治的構成の組織は、今日においては、非常に多様な形態となっているが、大多数の県は、社会介護に関する中央の委員会や個別のあるいは合同の教育問題および文化問題に関する中央の委員会を有している。私たちは、６つの組織モデルの事例、ブーフスモデル、ダラモデル、ショルムランドモデル、ブレッキング・レーンの県、イェムトランド・レーンの県、およびストックホルム・レーンの県、について詳細に説明する。

本章においては、私たちの活動の枠内においてスティグ・モンティンにより作成された報告書 (SOU 1993：73 基礎自治体および県における抜本的な組織改革) が、この調査研究に含まれる基礎自治体および県における組織改革の経験を検討している部分について、詳細に紹介されている。私たちは、この調査研究は、現在までに経験してきたことについてかなり肯定的な図柄を示していると考える。それゆえ、関わりのある議員の大多数は、肯定的な経験が全体的に優勢であると考えている。基礎自治体の政治的に構成された組織と、

職員および利用者との間の影響力の割合についての見解は、調査研究された基礎自治体の議員のあいだでかなり一致している。絶対的に多数が、議会は計画に多くを割き、評価にはあまり関わるべきではないと考えている。

私たちの結論は、組織の分野における発展の多くは、地方政府における事業の効率化への努力にとって非常に重要で肯定的な現象であると考える。基礎自治体および県が事後検討と評価に特別な注意を払うべきであることは明らかである。私たちは、新しい組織形態が市民のレベルでどのように機能すると考えられるか、すなわち、基礎自治体や県を組織化し、統治する新しい形態が、どの程度市民の政治過程に対する統制と政治過程への参加への可能性に影響を及ぼすかいまだにわかっていない。

第5章基礎自治体における組織 － 法的側面と機能分担 においては、私たちは、最初に、発注－委託モデルに関わる法的問題について検討する。私たちは、このモデルについての地方自治法上の条件について、責任と役割の分担に関わる数多くの事実上、理論上の適用の分析を根本から行った。私たちの考えは、1860年代以降地方自治法上に明記されるようになった議員と職員との間の憲法上の役割分担は、発注－委託策を発展させていくことについて何ら妨げにならないということである。それとは逆に、地方政府における事業の根底にある原則とは何かについて明白な解答を示すべきであるということとの関連で、この法律が組織モデルの合法性を明確にする説明として登場するものであろう。私たちは、地方自治法第3章第4条は、一定の事業については、ある委員会が発注に責任を負い、それと別の委員会がその執行に責任を負うというように組織化され得ると追加されるよう提案する。

私たちは、以前、私たちの中間答申「基礎自治体組織における委員会組織の自由化と秘密保護法」(SOU 1992：140)において、秘密保護の分野にある事業がいくつかの委員会に及ぶ場合に生ずる問題を処理するために秘密保護法の改正について提案したところである。これによって、私たちは、発注－委託委員会を置く組織は、個人の保護のための秘密保護に関しては、何ら問題をもたらさないと考える。

私たちはまた、発注委員会における職員代表の出席権についても考察した。私たちは、所属職員のいない発注委員会における職員代表の出席権は地方自治法第7章第8条への追加により廃止されるよう、そして所属職員のいる発注委員会における出席権は第7章第10条の新しい項目により制限されるよう提案する。

別の節において、私たちは、議会の位置づけおよびその使命について検討している。私たちは、基礎自治体または県の最高の意思決定機関として、また唯一の直接選ばれた機関としての議会の中心的な役割は、継続中の改革活動のなかで強く強調されなければならない。その発展は、主に議会の活動形態と議会がその自治体の構成員の方に顔を向ける形の刷新に向けられるべきである。議会がその中心的な政治上のそして民主主義における役割を十分に果たしているかということに対する基準は、議会開催の頻度ということではなく、全

体的にみて議会の活動が満たした内容である。私たちは、最少の議員数の限度が採用されている場合、地方自治法第5章第1条の議会の議員数に関する規定の一層柔軟な適用が基礎自治体および県が抱えている問題の大部分を取り除くことになると考える。

私たちはまた、地方自治法第5章第21条において示されている可能性について思い起こす。議員以外の者でも議論に参加することはできるが決定には参加できないという規定である。この方法により、議会は、地域的な関心のある警察案件などに適切に全般的に適応することができる。

最終節においては、私たちは、基礎自治体における会計監査の改革の必要性について取り上げている。私たちは、この改革は、現在ある需要を拡大させ、さらに私たちが提案している合法性についての検査に関する使命を増大させるという点から、高度な能力を担保する方向に向けられるべきであると考える。私たちは、諸政党が、現在以上の関心を持って、地方政府の監査委員としての任務に、議会の活動の経験のあり、また基礎自治体または県の事業に関して十分な知識を有する候補者から補充するよう薦める。

私たちは、公営企業の会計監査に関しては、素人が会計監査委員であってはならないとする会計監査調査委員会の提案を断固として否定する。

第6章は、地方政府における事業についての新しい管理および生産の形態の発展についての記述がその内容となっている。私たちは、さまざまな改革の推進力および長所と短所について分析する。私たちはまた、多くの新しい管理運営形態の出現を支援する方法について提案もする。

私たちが直営の新しい生産形態に分類するものには、結果単位組織並びに内部委託および外部の管理運営による生産形態があげられる。後者の類型には、公営企業、委託契約、民間企業、基金／非営利の活動、分封独立、消費者協同組合、そして私立学校が分類される。生産はまた、売却などにより、完全に止まってしまうこともある。

新しい生産形態のほとんどに共通なことは、事務的処理の優先とさまざまな競争の要素の強化である。全体的にみて、新しい生産形態のほとんどに付随する問題は、信頼のできる事後検討と質の測定を含む評価の制度が欠けていることである。

代替的な管理運営形態には、伝統的な事業と比較して多くの長所がある。これらの事業は、創造性と想像力を刺激する、新しい従来とは異なる形で運営されている。効率性とコスト意識はそれらの組織において増大している。新しい管理運営形態は、政治経済の新しい統制の形態と、そして市民にとっての新しい選択可能性と一体である。

私たちは、基礎自治体の執行単位組織が競争にさらされている場合における事務処理および購入にかかる秘密保護（秘密保護法第6章第1条、第2条）に関する問題について特別に分析した。意図される競争状態は、当局の直営事業が競争にさらされる場合に、直営の代替としての民間の管理運営の購入である。もし他の入札者がより低い経費でそれを運営できるならば、それは当局にとって利益となる。そしてそれは直営の事業を競争にさらす

ことの目的でもある。その場合に、当局の事業に対する監視は、当局の負担となるもので、誰か他の者の利益となるものではない。

当局の事務処理および管理運営を守るためのこの規定(第1条)は、当局が市場において生産物およびサービスを売りさばくことに関して他の生産者と競争する場合の状況を基本としている。秘密保護法第6章第1条の創設に際しては、上記の文章に記述されている状況は予期されていなかった。このため、そのような事業がこの規定の秘密保護に含まれるかどうか疑問とされうる。そのような保護を与える秘密保護規定が導入されるならば、開かれた統制のためにどのような結果となるか注意が払われなければならない。私たちは、そのような規定を提案しようとは考えてはいない。

秘密保護法第6章第2条の分析により、私たちは、この規定の改正については、入札に応じたのが民間の生産者であろうと直営の執行単位組織であろうと、入札が秘密保護の視点から取り扱われるべきであるために必要であると思われることがわかった。執行単位組織に関する情報の秘密保護は、購入に関してのみ当てはめられるべきであり、入札行為のようなそれに相当する情報を含むべきである。執行単位組織の入札は、執行単位組織が当局の一部門であろうとまさにその当局が基礎自治体または県自体であろうと、購入に関する案件の入札に関して対等であるというように補完されるよう提案する。

第7章においては、私たちは、信託任務の数、議員の改選、議員の常勤とパートタイムそして団体代表と意見代表を示す統計資料および調査について詳細に説明する。

信託任務の数は、1960 年代以降今日まで、基礎自治体においても県においても減少してきた。

基礎自治体における信託任務の数の減少は、基礎自治体の数と政治的構成の組織の数の減少より以上に比例して大きくなっている。住民 1,000 人に対する信託任務の数は、1965 年の住民 1,000 人に対し 25 から、1974 年には 5.2 までに、そして今日の 4.8 にまで減少した。基礎自治体(286)における常設の信託任務の数は、1992 年には、41,548 であった。

県における信託任務の数および議員の数に関するいずれの統計情報も、近年においては、実質的な拡大をしていない。私たちの 1992 年のアンケート調査によれば、県全体で、現在のところ 9,719 である。

概して、若者、女性、民間企業従事者、および移民は、基礎自治体においても県においても、これまでも、またいまだなお低い代表性しか持っていないと言いうる。しかし、例えば、労働者、女性、過疎地域の住民、および高齢者もある程度は、1980 年代において、その位置づけを改善してきている。若者については、1979 年以降、その位置づけを悪化してきている。

私たちは、十分な代表性がそれ自体として価値があり、それは、市民との接触の改善とか選挙民と議員との意見の一致の促進とか平等の促進とかのようなその他の中核的な価値を支えるという見解に同意見である。私たちは、地方における民主主義が多数の議員によっ

て支えられていること、そして意思決定機関の会議が住民をできるかぎり反映すべきであるということが重要な価値であると主張する。ここに述べた点の短所は、民主主義の視点からは不幸ではあるが、警戒すべきものではない。私たちは、政党に対して、議員の代表性を改善する努力に務めるように薦める。

新しい組織形態への転換に際しては、民主主義の問題は信託任務の数を含むものでなければならない。そしてその代表性は、きわめて中心的な位置づけを持っている。私たちは、大規模な組織改革を行った基礎自治体および県に対して、自治体民主主義の視点から、これらを評価するようにも薦める。

第8章は、変化する世界の中における政治家の役割について検討している。私たちは、基礎自治体および県の議員と議員のさまざまな役割の重要性の近年における発展に対する私たちの原則的な視点について詳細に説明している。その基本点は、社会経済の発展、信託任務の数、新しい組織形態・管理運営形態、そして決定権の委任の活用の増大である。

政治家の使命に対して、役割の純化により、また政治家が活躍する場面の説明により、さまざまな見通しが示されている。この点に関して、私たちは、政党の役割、機能そして将来について、並びに地方政府の政党支援についても取り上げる。

政治家の役割に影響を及ぼす改革および関連の現象は次のとおりである。

* 地方の政党組織の問題および発展可能性
* 個人選挙の要素の強化および任期の延長といった一定の将来における法律改正
* 有権者の評価および態度の変化
* 組織および管理運営の形態についてのこれまでの経験
* 不安定な世界の中での政治的リーダーシップに対する視点

この新しい枠組みの中で、これまで私たちが慣れてきたものとは非常に異なった政治家の役割の発生が明瞭となってきている。伝統的な「包括的な」政治家の役割の側において、「経営者」として、また競争状態にある利害の調停者として、主に発注委員会においては利用者の代弁者として、そして主に議会小委員会においては厳しく批判的な素人としての政治家の役割の萌芽が見られる。

政党の重要な役割は、一般大衆の中で個々人や集団と、そして仲間や支持者とのコミニュケーションを改善するための新しい制度に関する知識を得ることである。政治の平均化による望ましくない結果を妨げるために、政党がそれによって管理されるのではなく、積極的にその発展に影響を及ぼすことができるようになるようなコミニュケーションのための戦略を取ることが望ましい。

第9章においては、私たちは、1991年地方自治法の経験により、議員に対する失われた年金および休暇の権利について、そして失われた労働収入についての代償に関する規定が

導入されるよう述べているところであるが、議員に対する経済的な代償を適用することは非常に難しい。

私たちは、地方自治法第4章第12条ー第14条の改正により、1983年に導入された議員に対する代償についての任意規定に戻すことを提案する。

市民の参加および統制

第10章は、地方政府の事業に関して、情報を入手し、監視し、それに参加する市民の権利について検討している。

公開の原則は、すべての地方政府の事業に当てはまる。これに対して、地方政府の委託で事業を実施している民間企業には当てはまらない。今や、地方政府の事業はいよいよ広範囲に民間によって運営されている。このため、私たちは、そのような事業に対する何らかの形態の監視方法が保証されるべきであり、それは法律で担保されるべきだと主張する明確な理由があると考える。したがって、私たちは、第一に、委員会の責任は民間によって実施される地方政府の事業にも及ぶということを地方自治法の規定に明確に示すよう補完されるよう提案する。第二に、私たちは、委託事業者を利用することができることを明確にするように補完されるよう提案する。第三に、私たちは、一般条項の性格を有し、民間企業により運営される地方政府の事業の監視と統制の必要性を考える余地を与えるような新しい規定を提案する。その場合には、地方政府と民間の委託事業者との間で交わされた契約においては、事業の種類から、一般的利害と特別利害とのバランス、そして監視と統制に関する詳細な規定が明確に示されることになろう。

地方政府の市民に対する情報提供は、時代と場合により、内容、意図、そして規模が異なる。1970年代から1980年代には、教育的、啓蒙的な内容の社会的な情報が一般的であった。今日においては、多くが市場に出される性格のものである。情報提供をする方法は、地方における民主主義はどのように発展させられるべきかということに関して戦略的に重要である。私たちは、ローカルテレビ、市民事務所などの、市民と基礎自治体および県との間の数多くの新しいコミニュケーションの事例を示す。

一般住民による監視を強化し、情報を提供し、地方の政治に対する関心を高める方法は、執行委員会の会議および委員会の会議の公開、すなわち一般住民に開かれた会議とし続けることである。私たちは、委員会の会議の公開を維持しようとする地方政府にはそれができるようにすべきであり、そのために、それに関わる地方自治法上に新しい規定を提案する。

利用者参加に関する議論は、1980年代中を通して出されてきた。諮問的行政委員会、拒否権のある消費者委員会、および自主管理委員会は、組織化された利用者参加の例である。これに対して、地方議会が地方政府の施設の利用者団体に対して一定の行政上の使命を移譲することを委員会に認めることについては、法律上の根拠は何もない。私たちは、特定の施設において地方政府により運営される事業にそのような手続きを可能とする特別規定

を提案する。私たちはまた、地方政府が委託事業者との契約の中で利用者との協議手続きについて記すことができるということを活用するべきであるとも考える。

第 11 章においては、住民投票、世論調査、およびその他地方の民主主義を強化し、政治上の問題に対する関心を高め、地方の意見を形成するためのことができる手続きの重要性について取り上げている。地方における住民投票は、ヨーロッパの他の諸国においては一般的なものとなっている。ヨーロッパ評議会のほとんどの構成国は、地方における住民投票の組織化を認める法律を持っている。

本章においては、現在の法律の登場の成り立ちについての説明がなされている。私たちは、1977 年地方自治法の登場以降の地方政府レベルにおける市民の意見に関する調査の利用に関わる特別調査研究についても詳細に説明する。住民投票が存在したおよそ 15 年間においては、1993 年までに、25 回利用され、その 14 回が境界変更であった。

もし政党が、幹部議員数の削減により、地方の意見を探り、あるいは有権者の意見を理解することがますます困難になるならば、地方における住民投票は、間接代議制による民主主義にとって大いに補完となり、ますます民主主義を強化するものとなると私たちは考える。

私たちは、地方における住民投票の活用の増大が望ましいと考えている。この頻度を増大させる考えられる方法は、住民発議に関する規定の導入である。投票権のある基礎自治体住民の 10%により、地方における住民投票が一定の問題について実施されるべきであるとする提案を提起することができること、そしてその場合に議会が住民投票に関わる問題を審議に取り上げることが非常に重要であるという主旨の規定の導入になると考える。しかしながら、住民投票の実施に関する決定権は、将来においても、議会の構成員の過半数に維持されるべきであり、住民投票もまた引き続き諮問的なものであるべきである。私たちは、十分に発達した基礎自治体における住民投票制度はこの主旨により構成され、提案の実施のために必要とされる法改正を含む手続き規定を詳細に説明するものであるよう提案する。

私たちはまた、この章において、個人選挙審議会の提案に基づく個人選挙に関する私たちの意見について詳細に説明する。また、個人選挙の要素の拡大が、有権者と議員との間の関係を改善することなどにより、地方における民主主義を強化すると考える。

先のいくつかの章において、何度も地方政府における事業の質の測定を含む事後検討の制度および評価の制度の欠けていることについて言及している。第 12 章質の管理においては、質および質の測定に関わる問題、定義、一般的に必要とされる内容、基準、並びにモデルについての包括的な説明がなされている。

新しい目標管理システムにより、事後検討および事業の質の管理の必要性が高まっている。委託契約や発注ー請負モデルなどの新しい生産形態は、誰かが事業の質に責任を負っている確定されることを必要としている。市民が自ら地方政府のサービスの生産者を選ぶこと

ができる場合には、その選択を決定することそのものが質である。質の測定および質の管理は、ここしばらくの間、基礎自治体および県の事業においてますます必要とされるようになろう。これらは、いまだに統合された部分とはなっていないが、その活動は既に始まっている。

私たちは、例えば、地方政府の予算および会計監査の制度が発展させられる必要があり、地方政府の会計監査は、体系的な質の測定により、より一層活用されるべきであると考える。事後検討の際の情報は、生産単位組織間の比較の形で利用者に対して戻されるべきである。利用者は、どのような質を要求する権利があるか、そしてどこへ苦情を申立てることができるか知ることができなければならない。議員は、それが政治的使命であるから、事業の評価に積極的に従事すべきである。

全般的な民主主義の問題

第13章は、1979年から1992年の間に実施された基礎自治体の分割、これらについての評価、および現行法の改正の必要性についての私たちの考えについて扱っている。この期間に8つの基礎自治体の分割、主として、1970年代のはじめの必ずしも十分にうまくはいかなかった基礎自治体合併の修正が実施された。さらに、一つの基礎自治体、すなわちエレブロ市、の分割が決定されたが実施はされなかった。エレブロでは、1995年1月1日にレケベリが独自の基礎自治体となることとなっている。政府は、1979年以降、基礎自治体の分割に関わる14の提案または抗議、そのような分割の条件に関する調査または分割問題についての住民投票の実施を却下してきた。

実施された基礎自治体の分割は、とりわけ基礎自治体民主主義の側面から説明されてきた。私たちは、この基礎自治体民主主義は、そのための条件があり、同時にこれに関して住民の間に強い要望がある場合には、基礎自治体の分割により強化されると考える。

実施された基礎自治体分割の経験にについては、評価することは困難である。私たちが実施させた調査の結果は、基礎自治体民主主義の側面が満たされたことを示唆している。引き出されるべき結論は、新たに生まれた小規模な基礎自治体は、その他の多くの比較可能な基礎自治体よりも財政的に厳しい状況を示してはいない。最終的な決定権は、基礎自治体に関しては、いまだなお市民が持っている。それは、民主主義、財政、そして公的サービスが、分割の効果に対して終局的な価値基準である需要を満たしているかどうかについての彼らの考え方である。

私たちは、現行法を改正する現実的な必要性については理解できなかった。

第14章においては、私たちは、基礎自治体および県における多数支配に関する問題について検討している。私たちは、委員会および執行委員会の委員および代理についての随時の選挙に関するストックホルム市からの文書について触れ、基礎自治体民主主義調査委員会の多数支配および連立支配に関する代替案、並びに信託任務調査委員会（メモ、ジャネ

リック・ギドルンドによる資料）の制限的多数支配モデルについて要約して示す。

随時の選挙および不信任に関する問題は、委員会における多数派の達成するさまざまな方法や小委員会の必要性と密接に結びついているが、別個に検討も可能である。私たちは、随時の選挙を導入することが必要であり、適切であるという立場を取っている。

私たちは、任期の最中に多数派の状況の変化が増大する恐れがあると考えている。私たちは、基礎自治体および県の委員会を随時に選ぶことができるようにすべきであり、時期に関する現行の法規定は廃止されるべきであると考える。私たちは、これに関する地方自治法の改正を提案する。

こうした提案の結果として、議会は、その任期期間中に委員会の委員および代理を辞任させることができるようにすべきであるということになる。しかしながら、私たちは、委員会の辞任させることについての発議権は、執行委員会におかれるべきであると考える。私たちは、こうした手続きを通して、新たな多数派に対する提案がそれぞれの政党に十分に基づいたものであることが保証されると考える。この辞任については、すべての委員および代理に及ぶべきである。任期は、決して、今後とも、委員会のためにあるものではない。

私たちは、さらに、選挙の後にあらかじめの起草なしに委員会の委員の数を変更するという現在ある権利は、全任期期間中を通して適用されるべきであると提案する。

現行の規定によれば、議会に議案を提案するためには、出席委員の三分の一以上がこれを要求していることだけが必要とされている。しかしながら、選挙の提案のためには、単純多数が必要とされている。私たちは、多数派の交代という事態に生ずる取扱いは、選挙と同等であるべきであり、単純多数を必要とすると考える。

第 15 章は、地方自治法上の調整と呼ばれる。この章で取り扱われる問題は次のとおりである。

* 地方自治法上の概念としての指定都市の活用、および指定都市議会および指定都市執行委員会の活用
* 議会の会議を招集する手続き
* いわゆる兼業に係る除斥
* 除斥問題の処理に係る手続き規定

都市という言葉は、それぞれに明確に異なる二つの意味を持っている。一つは、一般に通用している言語上の意味で、人口密度の高く、大規模に建築物が集積しているなどの地域であり、また一つには、地方自治法上の意味である。基礎自治体は、そのように望んでいる場合には、地方自治法上の観点ではけっしてそうではなくとも、指定都市を利用する十分な権利を有している。私たちは、基礎自治体議会および基礎自治体執行委員会という言葉の概念は、市民意識のなかに生じてきていると考えているが、旧来の指定を再導入する理由が全然わからない。私たちの基本は、どのような現行規定の変更もなされるべきでは

ないということである。

議会を招集方法に関する地方自治法の規定における言葉の選択は、一貫していない。私たちは、地方自治法第5章第9条および第11条において、「送達される sandas till」または「送付される tillstallas」とさまざまに利用されるのではなく、「渡される lamnas」という言葉が導入されるよう提案する。

除斥に関する規定は、単に、自分自身または親族の誰かに有利にすることを防止し、あるいはできにくくするためではない。除斥に関する規定は、さらに、除斥の恐れがあるかないかという懸念さえ生じるべきではないというモットーのもとに、一般住民の意思決定に際しての当局に対する信頼を築くものである。

私たちの提案は、地方自治法は、基礎自治体または県がその株式の半分以上を所有する株式会社、および基礎自治体または県がその役員の半数以上を指名する財団の場合に該当する代理除斥および密接な関係における除斥の例外は、委員会が個人に対する公権力の行使に関わる案件を審議する場合に当てはめるべきではない。

1991年地方自治法は、除斥問題の処理に関する規定を含んでいない。私たちは、除斥の手続き規定が盛り込まれている行政法第12条の中核部分を地方自治法に移すよう提案する。

1　　第１章

１．１　　私たちの任務

私たちの主な仕事は、通達（1992:12）によれば、地方の民主主義を強化するためのさまざまな方法について考察することであった。この仕事の中には、地方自治法（1991:900）の背景に横たわっている仕事を完成させること及びその若干の部分の改正に向けての提案を細部にわたるまで検討し作り上げることもまた含まれていた。私たちは、これに加えて、補足通達（1992:88 通達）により、コミューン及び県がその使命とする事業を営むための条件を調査することを使命としていた。仕事を進める中で、私たちは、さらに次に述べるような仕事を得ることとなった。

それ故に、私たちの仕事は、大雑把な特徴として、1991年の地方自治法の事後検討に直接の関連を持っているものと、地方自治法の事後検討に直接の関連のない全般的な仕事とに分かれる。

前者の仕事は、大部分、個別の法律で詳細に説明された。そして、基本的通達の使命に基づく四つの中間答申は次の通りである。

＊　コミューン構成員について（SOU 1992:72）
＊　コミューン企業での取扱いの公開性（SOU 1992:134）
＊　フリーコミューンの委員会組織における秘密保護法（SOU 1992:140）
＊　コミューン・サービスの輸出及び国際援助（SOU 1993:77）

補足通達に基づく五番目の中間答申「コミューンの任務に関する事業」（SOU 1992:128）は、コミューン及び県における任務に関する事業に関する法律の提案を意図するものであった。

さらに、コミューンの決定に対するコミューンの議員の個人的な責任に関する中間答申が1993年の秋に発表される。

私たちは、まさにここに概略的に述べる方法で、私たちの仕事のより一層法技術的な方面の部分を解決したのち、私たちは、一方ではそれぞれの見地での地方自治法の結果についての分析及び記述、また一方では地方民主主義を強化する方法についての提案といった本質的にかかわる残された仕事に専念した。

私たちは、この本答申の中で、これらの問題に関する私たちの考察及び提案について詳細に述べる。

１．２　　答申の内容

第２章の中で、私たちは、地方における自治及び民主主義に関する私たちの基本的な見方について詳しく述べる。

通達によれば、この答申のなかで明確にされている仕事は、次の通りである。

＊　ＥＧとコミューン自治（第３章）
＊　委員会構成の改革（第４，５章）
＊　代替的（サービス）提供及び運営形態（第６章）；ここにはコミューン及び県における会社化についての詳述を含む。
＊　信託職務、議員及び及びその代表性（第７章）
＊　政治家の役割の変化（第８章）

＊　コミューン住民の統制、情報及び影響力（第 10章）
＊　コミューンの住民投票（第 11章）
＊　品質管理（第 12章）
＊　コミューン分割（第 13章）

第５章で取り扱われる議員のメンバー数に関する問題は、その回答のなかで委員会及びこの通達に指示をした内務大臣イングｰ・ダビッドソンによる国会での答弁（1992/93:395）にかんがみて理解されてきた。

第９章では、議員への経済的な補填に関する問題が取り扱われている。この問題はスウェーデン・コミューン連合によって提起され、政府に対するそれぞれの提案が委員会に提出された。

第 14章では、ストックホルムコミューンによって提起された問題のように、執行委員会及び委員会の現行の選挙（ tillsvidareval ）に関する問題が取り扱われ、政府に対する提案が審議会に提出された。

私たちは、通達により、解釈又は適用の問題を引き起こした新地方自治法についての若干の問題を取り上げ、第 15章の中ではこうした関係で若干の修正を提起した。ここでは、選定市として活用されることを大いに望んでいるコミューンにとっての可能性もまた取り上げられている。

１．３　　私たちの仕事の根本的意義

これらの問題を抱えた私たちの仕事の根拠は、まず第一に、人は、個人の自由と権利と人格の意義を認められ尊重されたいということである。また、キリスト教の倫理及び西欧のヒューマニズムにも由来する。

１．４　　変革の中のコミューン活動

１．4.1　1970年代及び 1980年代における改革活動

コミューンセクターにおける 1970年代の変革への努力は、高度に民主主義問題に集中された。そうした努力は、コミューン民主主義に関する調査委員会が実施し、また本答申「コミューンにおける民主主義」（SOU 1975:41）の中で詳細に述べられている作業において非常に明瞭に表現されている。調査委員会はその方法について一連の提案を行い、それらの勧告は地方民主主義を強化することに貢献した。とりわけ、議員の労働条件の改善、例えば、コミューンの会合に参加するために仕事を休む権利が提案され、経済的な条件を改善した。調査委員会はまた、最高意思決定機関の位置づけを強化する方法についても提案した。こうした作業が、1977年７月１日に力強く発足した新地方自治法に関する国会の決議へと導いた。

1976年の政府の交代の翌年、新しい審議会「コミューンにおける民主主義委員会」が設置され、一方では、コミューンや県の住民の影響力を強化することができるような改革を考察し、他方では、コミューン区分の改革（その最終段階は 1974年に遂行された）についての評価への提案を行う任務を与えられた。審議会はまた、同一投票日や３年の議員任期、コミューンの住民投票制度並びにコミューン事業における「関係者の影響力」に関する問題をも取り扱うべきである。このことについては、1980年代の「利用者の影

響力」として非常によく知られるようになった。

コミューン民主主義審議会は、区分の改革についての評価に関わる広範な研究プログラムについての提案を詳細に検討して作り上げさせた。この研究プログラムは、後に二つの所見（Stromberg & Westerstahl,1983; Gidlund,1983）の中に要約されたように、15の報告書をもたらした。

審議会は、５年の時の経過のなかで、地方の組織に関する法律についての提案やコミューンの会合に伴う労役に対する収入を失うことに対する補填についての提案を含めて、10本の答申を出した。

1980年代の初期における変革の作業の主な傾向は、それに先立つ 10年間に起きたことと本質的に継続していた。民主化問題は依然として前面に立ちはだかっていたが、変革の努力は、一部新しい特色を備えていた。

その特色の一つは分権化への関心であった。こうした関心は、若干のコミューンで 1970年代のはじめに既に本質的に見い出されていたが、理念を実際の行為に移すことに関しては極めて困難であった。分権化への努力は、例えば、コミューンの数が制限されているなかでのコミューン地区委員会（kommundelsrad ）や施設管理委員会に明らかである。まず第一に、1979/80年に実現した地方組織に関する立法により、個々のコミューン地区において、いくつかの活動領域に責任をもつ決定機関を導入することが可能となった。コミューン地区委員会（stadsdelsnamnder　支所委員会、omradesstyrelser　支庁）設立は、新しい立法により提供された可能性の具体的な表現であった。

地方委員会についての関心は、100に少し欠けるコミューンがコミューン地区委員会又はそれに相当する委員会（Solli,1985）に関する問題を分析した 1980年代の半ばに極限に達した。1991年の選挙の後には、地方委員会が全体をカバーする組織を持ったコミューンは 14あった。他方、７つのコミューンは、全コミューンの面積をカバーしてはいない、わずかに一つ又はそれ以上の地区に、そのような委員会を持っていた。

県については、1980年代の初期に、いわゆる個別の組織を設置することができるとして導入された。まっ先に分権化が射こまれたのは、保健医療にであった。非常に多くの県が一又はそれ以上のコミューンに及ぶ広域内で、保健医療に、そして他の事業もさえも責任のある地方管理部門を設置した。こうした展開は、既に 1960年代に始まっていたが、新しい法律により加速された。

いくつかの県は、1980年代に長足の一歩をしるし、一次ケアに責任を持つ地方組織とレーン医療委員会又は個別の執行委員会に集約された病院との間で責任を分け持った。分権化のさらなる一歩は、およそ三分の一の県が、一般的にはコミューンの大きさによって広域に対する住民の責任で地方の政治機関への財源の配分を分権化することを選んだことである。いわゆる一次ケアの予算は、すべての財源が一次ケアにそそがれること、そして一方でそのサービスの購入する人々からの収入によって賄われる診療所の専門ケアを購入することを意味する。

「権限の委任」は、コミューンや県における政治的、行政的分権化への当然の付随物となった。それにもかかわらず、地方自治法の規定は、非常に大胆な意味で案件を委任することができるかどうかに関する問題について重大な障害となった。規定の中には、再委任やいわゆる合同委任に対する原則的な禁止があった。それらの問題は、民主主義起草委員会により、

本答申「コミューンや県における自治の活性化」（SOU 1985:28）において取り扱われていた。

1980年代の初期に、「コミューン事業の管理運営」が議員にとってますます大きな問題となったということがいよいよ一般的な見解となった。伝統的な規則に則った事細かな管理運営は、十分かつ効果的な素人の管理運営をという要求に対する回答ではないと判断された。この問題は、ますます逼迫しているコミューン財政に一層負担を加え、事業の効率化及び事業の範囲の拡大に対する要望を増大させた。そのような理由で、目標管理がコミューン及び県における効果的な管理運営の方法として発展してきた。民主主義起草委員会は、この分野にもその継続的な発展のための根拠をおいていた。

民主主義起草委員会の言及した本答申及び同時に出された提言「新地方自治法の原則」（SOU 1985:29）において、より長期間の委任及びコミューン事業への目標管理の導入を容易にすることに関わる基本的な議論と予備的法案が出された。

本答申の中では、例えば、より範囲の広がった議員の仕事は、明瞭な事業目標を形ちづくることに専念されなければならないこと、そしてその目標が実際の事業に適用されるよう配慮されなければならないことが強調されている。管理運営手段としての予算は、申し分なくされなければならない。議員は、しっかりとした事業目標をおいており、他方、行政は、高い目標に到達するための方法や仕事の進め方を選ぶ。新地方自治法についての基本的概要の中で、目標管理に対する考察がどのようにしてさまざまな点で立法に影響を与えることができるか詳細に述べられている。

1980年代に浮かび上がってきた管理運営問題に密接に関連する一つの問題は、「政治家の新たな役割」の探究である。それは、1988年の春に設置された信託職務調査委員会に委ねられた任務の一つである。審議会の任務の中には、よりよく議員が事業を先導し、管理運営していくことができるように改善していくために何がなされうるかをハッキリさせることを含んでいた。

調査委員会は、その最終答申「90年代の議員」の中で、政治と行政のチームワークと相互信頼そして共感が新しい政治運営の発展のために決定的な重要性を持つことを指摘した。調査委員会はまた、目標形成、議員と行政間の対話、及び評価が政治の運営及び新しい政治家の役割の展開において中心的な要素であるとも考えた。答申「コミューン及び県についての新法（Ds 1988:52）」によれば、調査委員会は、この分野に関する法改正の地方自治法関連の提言を支持していた。

1980年代における変革のもう一つの特質は、「コミューンセクターの調整」をねらいとした国家権力の一層の努力である。1984年に導入され1991年に終息したフリーコミューンの実験は、まさにこの分野についての総合的な国政のための最初の表現であった。

フリーコミューン実験の前に、伝統的な形態の調整及び規則の簡素化に関する見直しが行われた。そしてそれは、部門的に前進し、全体的に変革を遂行したことを意味する。また、変革に先立ち広範な調査がなされた。フリーコミューンの戦略は、若干のコミューン及び県においてのみ行われ、明確に実験的な試みであったたという意味において選択的であった。

フリーコミューンの実験の基本的な目標は、国の統治のために新しい型を検討することであった。実験事業は、より具体的に、参画しているコミューンや県が法や他の法令の規定するところからの除外によって、組織を地方の状況により良く適合させ、集められた社会資源

をより良く利用し、そしてコミューン事業に一層の統合性と効率性をもたらすよう機会を与えられることを狙いとしていた。

当初の段階に実験に参画したのは、９つのコミューンと３つの県であった。１９８８年には、実験は、原則的に、関心を持っているすべてのコミューン及び県を含めて始められた。実験の最終年の1991年には、36のコミューンと５つの県が協力した。

フリーコミューンの実験についての政府の評価（SOU 1991:25,1991:68,prop.1991/92:13）は、このことがコミューン事業の発展と継続のために重要な役割を演じ、また公的部門についての新たに考え方、また再検討に貢献したことを示している。実験事業における特別に成功した特質として、中枢部の委員会組織に関する組織上の自由が指摘される。こうした経験は、政府提出の法案によれば、1991年の地方自治法における委員会組織の自由化に関する決定に大きな意味を持っていた。

国の法令からの除外に係わる実験の一部は、評価するのがより困難と思われた。しかし、政府提出法案によれば、この部分についての実験は、部門の思惑を減らし、より一層全体に基礎を置いた見解に貢献した。フリーコミューンの実験によって創出された変革の風土は、コミューンの責任を拡大し、国家の法規定を、例えば、計画・建築分野、環境分野、労働市場分野、教育分野で後退させるという重要な改革に高く貢献した。

1984年に民主主義起草委員会で始められた「1977年の地方自治法を修正する」作業は、専門家集団、地方自治法グループによって引き継がれ、1988年の６月にあの最終答申「コミューン及び県のための新法」（Ds 1988:52）を残した。調査作業は、国会に準じた構成の地方自治法審議会によって完遂され、提言「新地方自治法」（SOU 1990:24 ）が1991年の春に出された。

政府提出の法案「新地方自治法」（prop.1990/91:117）は、1991年の春に国会において議題として取り上げられた。提言は、国会の内外で、広範な議論の対象となった。批評家達は、真先に自由な委員会組織や事案の権限委任の自由の拡大、及びコミューン企業の監督に関する提言を標的にした。

1991年地方自治法の従前の地方自治法と比較して最も重要な新機軸は、次の通りである。

＊コミューンの権限についてのより明確な規定
＊自由な委員会組織
＊議会から委員会への権限委任の自由の拡大
＊コミューン企業の監督
＊議会の議員の罷免権
＊失われた労働収入に対する合理的な補填への権利
＊執行委員会の選挙結果への速やかな対応及びその他の委員会の自由な委任期間
＊欠格条項に関する新しい規定
＊委員会が決定権を委任する権限の自由化
＊議員の個々の会計監査責任

１．4.2　コミューン及び県にとっての新たな条件

通達の中では、序文で、最近数年のコミューン事業は、３つの傾向、即ち、規制緩和、市場化、そして国際化によって特徴付けられるようになってきていることが強調されている。

この点について、本来新しいものではないが、コミューンの厳しい財政状況がある。それにもかかわらず、この問題は、私たちがこれまで経験してきたのとは全く異なる種類のコミューン事業に係わる制限をもたらすほど、短期的にも長期的にも非常に大きかった。この要素は、これから先の時代において他のいかなる要素よりも将来を一層特徴付けることがあり得る。

「規制緩和」についての最初の表現は、1991年から 1992年の年の替わり目に実施され、最も重要な新機軸がその中で詳細に説明された新地方自治法、並びに直近の年替わりに実施された新国庫補助制度である。後者で言及した改革の目的は、コミューン間に同等の財政的条件を創りだすことである。これは、特定目的の補助金をおよそ四分の一に縮め、他方残りの補助金は一般の使途にあてるという内容で特徴付けられる。一方、コミューンにおける自治は、サービス水準や品質、資源活用の効率性、料金設定の差異という結果を甘受することになる。

私たちの通達においては、コミューン事業の規制緩和は、コミューンや県に厳しい財政状況に対処していくための前提条件を与えるために必要であることが強調されている。規制緩和は、教育とか社会福祉とか環境政策とかの重要な国家利益を犯してはならないこと、あるいはコミューン民主主義にとって否定的な結果をみちびくことがあってはならないこともまた強調されている。ここに指摘した見地から、例として、私たちが特別に任務として研究すべき問題である、委員会の義務設置が廃止されたことの結果として議員の数の減少、が指摘される。

このことに対しては、コミューンセクターの自治に関する国の政策が明瞭でないことが指摘されるべきである。現在のところ、若干の領域において規制増大の再発の傾向がある。例えば、コミューンの課税の中止や自立的な学校に関する立法である。コミューン行為についての国の支配の拡大の考え方と法定の保育の保障は同じ方向に向かっている。私たちは、第２章で、私たちのコミューン自治についての基本的な見解及びその制限の危険性について詳細に述べている。

コミューン事業の「市場化」に関しては、実験コミューン及び県は、事業の効率性を増大させることにより、新しい財政的な状況に遭遇している。まず、消費者の代表としての議員の役割と生産者としての議員の役割とをそれぞれ区分する目的のいわゆる発注－請負モデルは、その手段として活用されるだろう。スウェーデン・コミューン連合の調査によれば、発注－請負モデルは、40のコミューンといくつかの県において導入されたか、又は導入が考えられている。私たちは、職務として、委員会構造の変化、並びに異なる〔議会、執行委員会等の〕政治組織間及びそれらと公務員組織間における責任と仕事の分配について特別に研究する。

ますます広範囲に、コミューン及び県は、事業のさまざまな部分を競争にさらすことに耐えている。これは、主に、競争が直営事業と民間委託事業との間で増大することにより、あるいは競争が直営事業の中のさまざまな執行単位組織間で増大することにより生じている。会社における事業を拡大することへの利点もまた、特に技術的な領域に関して増大している。

私たちが 1992年の春に実施したアンケート調査によると、新しい事業形態に関する問題は、コミューンおよび県において大いに議論されるようになっきている。そのような新しい形態の例としては、内部委託、委託契約、民営化／売却、並びに会社化である。

三分の二近くのコミューンとほとんどすべての県は、新しい事業形態に関する政治上の決定をしていた。一般的な判断は、近年中にもそのような形態の増大がみられるであろうということであった。個々の形態に関しては、結果単位組織は、コミューンにおいても県においても、画期的な改革への道の途中であると結論づけられるだろう。つまり、およそ四分の三あまりのコミューンとすべての県は、結果単位組織を導入していたか、あるいは導入することを計画していた。新しい事業形態については、本答申書の第６章で詳細に述べられている。

コミューン事業における市場化と競争の要素の拡大は、問題がないわけではない。一つの問題は、いかにして事業に係わる人々から、特に高齢者や障害者から、影響力〔参加〕と協力を導き出すかである。そしてどのような形態で品質管理が行われることになるかである。もう一つの問題は、事業が委員会行政から会社、民間又は生活協同の委託契約の形態に移された場合の監督と秘密保護と民主的な管理運営である。私たちは、通達により、ここに言及したこれらの問題の分野について調査し、提言を手続きに委ねるであろう。この問題に関する私たちの考察及び提言については、第十章で詳細に述べられている。

「国際化のコミューン自治に対する影響」の問題については、通達によれば、コミューン自治がＥＥＳ協定及びＥＧ／ＥＵへのスウェーデンの加盟の二つによってどのように影響を及ぼされるかという問題に係わる深い研究の必要性が強くみられる。特別な配慮を必要とする問題として、自治の法的な根拠が挙げられる。即ち、例えば、ＥＧの規則の枠の中で調整の形態を取ることができ、またそこでは補完性の原則が重要な役割を果たすということである。第二の問題は、スウェーデンのコミューン及び県の税金や手数料を徴収する権限に対する経済同盟の及ぼす影響についてである。第三の問題は、いかにしてＥＧ内でコミューン及び広域の影響力が方向づけられ、制度化されるかということである。私たちは、使命として、それらの問題について記述、分析し、スウェーデンのコミューン自治に対して及ぶと考えられる影響について基本的な判断をしなければならない。

政府は、1993年の春に、さまざまな形態での西欧の統合への参加に際してのコミューン及び県に対する影響を分析する特別な調査委員会を任命した（通達 1993:49）。主な任務は、スウェーデンがＥＧ／ＥＵに加盟することによりコミューン及び県がどのような領域について、どのような範囲で影響を及ぼされるか調査することである。任務の中には、将来予想されうるＥＧ／ＥＵへの加盟に際し、スウェーデンにおいてコミューン及び広域の影響力がどのように方向づけられ、制度化されるべきかについて提言することも含まれている。

コミューン及び県の国際的な活動のもう一つの側面は、技術的な設備並びに行政的・技術的能力の、例えば中欧及び東欧において開拓される新参者への移転である。この援助の範囲は継続的に増加しており、こうした背景により、私たちは、この援助の範囲とその目的を規定している規則を吟味する任務を持つこととなった。この分野に関しての私たちの考察及び提言について、私たちは、中間答申「コミューンにおけるサービス輸出及び国際的援助」（SOU 1993:77）の中で詳細に述べた。

１．５　地方の民主主義にとっての条件

この数年間、時代を超えて評価の変遷を研究している社会学者は、二つの主な傾向を強調していた。その一つは、個人が、ますます拡大する範囲の中で、個人のレベルでの生活の満

足感と自己実現並びに社会のレベルでの完全な解決というような価値を優先させるということである。もう一つの主な方向は、均一な事業経営から非常に多様で、変化のある、個人主義的な事業経営へということである。この価値感の変化に対する可能な説明は、一方ではサービス社会の発展であり、また他方では国民に新たな要求をするような一般社会の変化である。

国民の政治制度に対する態度に関しては、政府や県に対する信頼は、最も低い水準まで落ち込んでいると考えられていた。国権の最高機関に大きな信頼を抱いている者は、国民のわずか 30％と言われている。1992年に詳細に述べられたイェテボリ大学によるいわゆるＳＯＭ調査（社会、世論、マスメディア）のデータは、政治及び政治家への信頼の低下を記録して以来、その線の中にある。

スウェーデン・コミューン連合のコミューン調査では、コミューンのサービスに対する態度は、政治や政治家に対する態度より一層肯定的であるということが述べられている。85％が主要な点においてコミューンからより良いサービスを受けていると見なしている。別の側面において、国民は、影響を及ぼしうる可能性に関連してより積極的でなくなる。半数以上が、コミューンの児童の養育に影響を及ぼす可能性が小さいかあるいは存在しないとみなしている。そして、３人のうちの２人の回答者が学校について同一の判断をしていた。

他方で、スウェーデンの国民もまた変ってきている（ペテルソン等々、1989）。構成員となり、事業に活発に参加し、政党の中で任務を受け持つ傾向は沈滞し、他方、会議での表現や発言並びに民主主義への参加はこの 20年来力強さを増してきた。さまざまな関係の中で社会に影響を及ぼす最も一般的な方法は、財政的な貢献を与え、募金に署名
し、国又はコミューンの公務員に接触することである。政治家に接触すること又は政党の中で働くことは、一般的に、はるかに少ない。

国民の正規の手続き的な方法、例えば、手紙を書いたり、ある決定に抗議したりとかで当局と付き合う自己の能力への信頼は、1960年代の後年以来、著しく増大してきた。国民の三分の二以上は、そのような行政的な能力を持っていると考えている。

とりまとめていうと、変革は、地方の政治と公的なサービスに対する手続きの変化を反映している。国民は、今では、公共的なものに対して一定の姿勢をとっている。そこでは、要求や権利が顕著な要素を形成している。新しい態度の中には、サービスは個人々々の必要にしたがって適応させられるべきだという要求もまた含まれている。

より広い視野での将来見通しにおける国民の影響力（参加）に関しては、ますます広範囲の国民が地方社会の政治及び政治家に接する方途がより明瞭かつ容易になることを要求するようになると想定することができる。そのとき、要求は、行政組織におけるより一層の公開制と監督可能性並びに地方政治及びコミューンサービスによる直接的影響への一層の可能性への要求と同じように、国民と選任された代理人との間でのより効果的な直接コミュニケーションに関して出される。

私たちは、通達によれば、政治制度がどのようにして、いま上記に述べたような種類の国民の抵抗や要求にこたえることができるか突きとめることを使命としている。通達の中には、地方の民主主義を強化するために想定されうる方法について若干の例が示されている。

＊　コミューン住民投票の活用の拡大

＊　議会及び委員会による統制の増大

＊　コミューン構成員と行政間のより良い関係
＊　コミューン事業によって影響を受ける人々からの影響力（参加）及び支援
＊　コミューン分区

１．６　　ヨーロッパの将来見通しの中における地方自治

１．6.1　　西欧後背部における中央の権限と地方の権限の関係

中央及び地方の権限間の関係の問題に関しては、二つの異なる手法が建てられ得る。その一つの手法は、国が決定権を有せず、代わりにコミューン住民の選任した代表によって面倒見られる部門があることを前提としている。もう一つの手法は、反対に、すべての領域でコミューンの権能が国の権限の委任に基礎をおいていることを意味する。

第一の手法によれば、コミューン／広域は、相当に大きな自治権を有し、同時に、中央集権の現実を否定はしない。それにもかかわらず、国の監督は制限されている。コミューン／広域が権限と義務の枠内で行動の自由を有していることが強調されている。国とコミューン／広域の間の関係は立法を通して大きな範囲で決められる。コミューン／広域は、直接の課税により歳入の最も多くのものを得ている。

後者の手法によれば、コミューン／広域は、その政治を導いていく中央の権限の代理人としてみられる。それは、まず、詳細な立法、調整の展開、そして統制手段を通して処理される。コミューン／広域の歳入の主な部分は中央の基金又は国の補助金に由来する。この手法によれば、特別な地方の課税権について、特に大きな需要あるいは正統性も見出されない。

これらの手法のただ一つだけという国は見出されず、これらのいずれかがしばしば強調されている。しかしながら、中央の権限も地方の権限も所掌範囲を明瞭に区分けすることは困難である。双方のレベルとも、一般的に、相互の影響にアクセントが置かれている複合型にほとんど含まれる。

このことは、事業の財政問題に関しては、少しも反映されていない。コミューン／広域は、課税及び国庫補助金の両方を通して事業資金を用立てている。従って、これは、むしろ中央と地方の水準間の相互作用の問題である。

１．6.2　国とコミユーン／広域間のさまざまな関係のあり方

上記の二つの手法から、コミューンの権能のより正確な範囲とコミューン／広域の権限と国の権限間の関係の問題に関しては、西欧諸国は、大まかに三つの範疇に分けられる。そのコミューン／広域制度の三つの範疇は、次の通りである。

＊　イギリス型
＊　フランス型
＊　北欧・中欧型

イギリス型においては、大ブリテン及びアイルランドにおけるように、コミューン／広域の位置づけについての憲法上の規定が見出されない。私たちの地方自治法に相当する一般的な立法は見出されない。権能及び事業は、全面的に特別立法によって運営される。コミューン／広域は、少なくとも日々の職務の問題に関しては、相当の自治を享受している。

中央と地方のレベル間に明瞭な線引きがみられる。それぞれの権限の地方における事業は、それぞれの事業のための自治組織において営まれることなしに、コミューン事業に含まれる

ことはない。従って、中央と地方のレベル間にわずかな直接的接触しかない二つの全く異なる行政構造を形ち創っていると言える。

フランス型は、フランス以外に、イタリア、スペイン、ポルトガル、ベルギー、そしてある程度ギリシャにおいてみられる。その理念型は、憲法上のコミューン／広域自治条項である。とはいえ、コミューン／広域の単位は、完全に官選の州知事の後見という形態のもとにある。州知事は、若干の分野で、しばしば多くのコミューンで確立しているが、事業への形式的な国の監督の機能を果たす。

北欧諸国、ドイツ、オーストリア、スイス、ルクセンブルク、及びオランダが北欧・中欧型を形成している。コミューン／広域（州）は、憲法上、確固たる位置づけをもっている。一般法としても特別法としても規定をもっている。コミューン／広域は、自治的な意思決定と経済的独立性を相当に高度に享受している。中央と地方レベル間の接触は、形式的な手続き規定と並んで非常に重要である。

この型こそ、社会における憲法上の単位としてコミューン／広域の役割は、イギリス型よりもより強く主張されるべきである。フランス型とは反対に、コミューン／広域は自分の手の上で事業を営む能力をもっている。いわゆる福祉の大きな部分がコミューンレベルに下ろされている。

１．6.3　コミューン／広域の事業を効果的にするための戦略

すべての西欧諸国において共通のことであるが、戦時下にコミューン／広域の事業が協力に拡大した。これにより、福祉制度がどのように財政処置されるべきかという議論が導かれた。国民総生産のうちの公的な支出の大きな割合であることがますます大きな問題として多くの人々に理解されている。とはいえ、国民総生産のうちの公的な支出の割合は、ＥＧ諸国の間で、大ブリテンの 43.5%からデンマークの 58.1 (1992) まで、大きく異なる。

厳しい予算不足を是正するために、すべての国の中央政府は、コミューン／広域の事業の遂行を統制し、効果的にするために努力している。その場合に、三通りの戦略が認められる。次の通りである。

－　コミユーンの事業領域の拡大をも含む構造的な変化。この道は、まず、イギリス及び北欧・中欧諸国において選択された。地中海及び大西洋諸国においては、より一層広範　囲に広域レベルに資源を委ねることを選んだ。

－　内部意思決定構造及び意思決定過程の近代化。意思決定レベルの簡素化し、洗練することにその例をみることができる。

－　私有化及び市場開放より一層の競争の導入にその例をみることができる。若干の例では、組合とか協同組合とかいろいろな種類の自発的な組織とかが遂行のために利用され　ている。

１．6.4　補完性の原則

補完性の原則は、将来のヨーロッパに関する議論において中心的な位置づけをもっている。補完性の原則は、基本的に国と個人、カトリック教の中心的教義とキリスト教民主党の綱領（例えば）基礎との間で責任を分配する方法である。この手法によれば、家族が親族の保護や援助に第一の責任をもつ。国の役割は補完的である。すなわち、支援である。国民の自発

性を支え、援助し、その権利を保障することになろう。

一般的なレベルで、補完性の原則の重要性は、どのような決定も必然的にさらに高いレベルでとられる必要はないということである。コミューンと中央のレベル間の関係は、言い換えれば、地方又は広域のレベルで最も効果的に解決されている問題は、中央のレベルの世話になることはないという原則を意味している。

2　地方自治及び民主主義－根拠、状態、発展

地方自治は、スウェーデンの民主主義の重要な基盤である。国はコミューンや県をことこまかに統治しようとすることは最大限可能な限り慎むべきである。私たちは、政府がコミューン自治に憲法上の保護を強力に与えるような処置をとるよう要望する。

地方自治法は、地方民主主義の形を規定する最も重要な道具である。私たちは、斟酌の余地のある法律が地方民主主義を発展させる良い方法であると考える。

基本的な出発点として、私たちは、地方民主主義を強化するため、次の手続きを強調する。

・個人選挙の要素の拡大
・議員任期を４年に延長すること。
・コミューンの選挙及び総選挙の投票日の分離。
・委員会の会議の公開について地方ごとに決定することができること。
・多数決を採用した議員による自己管理組織の設立
・地方の住民投票に対するコミューン構成員の発議権－コミューンサービスの質を担保する。

1990年代における社会の変化のテンポは、おそらく、コミューンや県の事業のための財政的な活用が制限されるので、継続的に高いといことが予想される。こうした状態は、たとえば、組織や管理運営の形態を発展させ、改善させる作業を継続的に行っていかなければならないということである。地方における民主主義が多数の議員によって支えられるということは、それ自体重要な価値があることである。

２．１　　根　拠

２．1.1　　歴史的展望における地方自治

スカンジナビア諸国における地方自治は、長い伝統を持っている。古代には、共通の事柄について決め事をするために、ティングという会議が招集された。中世には、ヨーロッパの大部分の地域で、地方レベルは、中央レベルとの綱引きに破れた。スウェーデンにおいては、まず、グスタフ・バーサ、グスタフII世アドルフ及びアクセル・オクセンスティエルナの時代に、国の権限が強化された。

地方自治への要求は、18世紀の末から、啓蒙時代の思想によって復活させられ、ヨーロッパの論争の中に勢いよく放り込まれた。出現した地方自治の代弁者は、イギリスの自由主義者、J.S.ミル及びフランス人アレックシス・ド・トックビルである。彼らは、その社会思想の基礎を若いアメリカの民主主義の研究に置いていた。オーエンとかプルードンとかバクーニンとかのいわゆる共産主義の方向を代表する社会主義の傾向の理論家たちもまた、地方自治を擁護する議論を主張していた。

議論の中で特徴的な意見は、地方自治は社会一般の民主化のための主張であるということであった。理念の中には、地方自治は教育、及び成人教育の機能をもっているという見解もみられた。実際の事実もまた、増大する国の機構をコミューンに分権化する方向を示唆していた。コミューン化は、社会の統治に関わる問題を安価にそして効果的に解決していくことであった。

地方自治は、スウェーデンにおいては中心に据えられている。1862年のコミューンに関する政令には、近代的な規定が入れられている。憲法（第１章第１節、政府の形態）でも、ス

ウェーデンの民主主義は、代表と議会制による国家形態、及びコミューン自治を通して実現されているといわれると書かれている。この規定は、1974年の憲法修正に際して、ようやっと確立された。地方自治法第１章第１節においては、コミューン及び県は、コミューン自治の基礎の上で、地方自治法又は特別な命令で示される事柄を処理するとされている。スウェーデンは、1989年にコミューン自治に関するヨーロッパ協約を批准した。

２．1.2　地方の民主主義の類型

地方の民主主義が地方自治と同様に一般に理解されているかどうかについても、まったく概念規定されていない。

地方の民主主義についての最も権威ある説明は、まず、1960年代の半ば及び1970年代の末に発足させられた大規模なコミューン研究プロジェクトとともに、国立政治科学研究所によって紹介された。イョルゲン・ウェステルストール（ウェステルストール，1970）は、二つの基本的な民主主義の価値について指摘していた。即ち、国民意思の実現及び自律的な意見の形成である。そして、加えるに、人民による統治という理念に由来する第三の説明である。

ウェステルストールの命題は、批判の対象になった。例えば、社会主義者、ステン・ヨハンセン（ヨハンセン，1971）は、ウェステルストールよりもより強く参加の側面を強調していた。

その主な任務がコミューン分区改革を評価することであるコミューン民主主義の研究グループは、本質的にウェステルストール型を奉じていたが、より明瞭に国民の参加を前面に掲げた（ストリョムベリ＆ウェステルストール，1983）。

1970年代の議論の中で留意されたもう一つの民主主義の型は、相互作用的な民主主義に関するレイフ・レウィンの思想である（レウィン，1983）。相互作用的な民主主義は、指導者と民衆の協働を通して個人の「公共精神」を発展させることを目的とするものである。レウィンは、相互作用的な民主主義を、政治家の中の「競争的なエリート」たちが重要な活動に責任を持つ民主主義の型と対照的に、積極的な市民参加のうえに築くものと位置づけている。国民は、その競争で最も成功した者を自分たちの代理人として選ぶ。

2.1.3　1970－1993における政府審議会における地方自治及び民主主義に関する見解

地方民主主義審議会は、1970年以来、この分野で活動している第四番目の政府審議会である。先行の委員会は、コミューン民主主義に関する調査委員会（1970－75），コミューン民主主義審議会（1977－83），及び民主主義起草委員会（1983－85）である。信託職務調査委員会（一人調査委員会、1988－90）は、特別な、類似した務を持っていた。

この 20年間に、コミューン民主主義に関する議論の中心である問題に関する将来見通しは、大きく変わってきた。政党及び議員の活動条件は、コミューン分割改革の実施後、配慮されるようになった。その後、関心は、コミューン分割レベルにおける個別の地方委員会を設置することにより、新たな大コミューンの分割という問題に焦点が当てられた。個々人の影響力（参加）に関する問題は、現在の地方民主主義審議会に対してと同様に、民主主義起草委員会の取り組むべき課題であった（ヘッグロット，1993）。

これらの審議会の通達や本答申を通して、どの政府も個々の審議会も、基本的に、地方自

治や地方の民主主義がどのように見られているか、継続的かつ明瞭に述べるのが常であったことを示している。

コミューン民主主義調査委員会は、その本答申「コミューン民主主義」（SOU 1975:41）の中で、選挙民と議員の間の意見の一致についての概略に密接に触れていた。コミューン民主主義審議会は、その答申「コミューン及び県コミューンにおける議員」（SOU 1982:5）の中で、議員が、社会的・経済的に、大体において住民の構成とかなり一致することの重要性を指摘していた。信託職務調査委員会もまたその答申「90年代の議員」（SOU 1989:108）の中でその概略と同意見であった。民主主義準備委員会は、その本答申「コミューン及び県における民主主義の活性化」（SOU 1985:28）で、例えば、より深い意味における民主主義は、すべての人が、その決定にも、実現にも、共に責任を負う意思と能力を持っているという考えを意味する人間的な視点で取り扱うということを紹介し、述べている。人々が重要な公の事柄について共に定めることができるということは重要なことである。

政府の審議会の根本意義についての言及があまりないことは、この問題への理解を欠いていたということを意味するのではなく、根本意義は明白に述べられるというよりは行間から読み取られるものであるということであった。政府の審議会は、論理的・原理的というよりは、概して、実際的・実践的なものであった。

２．２　　地方自治・民主主義の許での状態

前章で示したように（１．3.2 及び１．4）、コミューン活動についての現在の前提は根本的に変更される。例えば、地方の自治権に対して国の規制が適用される中央対地方の綱引き、市場化と競争の要素の増大、進行中の国際化、国民／コミューン住民の態度と行動の変化の重要性といった問題である。次々と出されてきた報告書に対して、それぞれの民主主義の価値が、急激に変化している現実に対して、どのようなにふるまうか詳細に説明すべきである。

権限調査委員会は、その主報告書「スウェーデンにおける民主主義と権限」（SOU 1990:44）の中で、例えば、民主主義を社会中心にみる見方と個人中心にみる見方との違いで受け留めるといったような一般的なレベルでの民主主義の概念について権威ある解釈を示している。

何が良い民主主義であるか、あるいは好ましい民主的な状態であるかについては、二点において問題がある。一つは、判断をするのが誰かという問題である。もう一つは、判断がなされるのはどういう基準に従ってなのか、そしてそれぞれの要因にはどのような価値が与えられるのかということである。

こうした社会科学的な研究は、地方自治及び民主主義についての解釈に関しては支配的な位置づけにある。学者たちの判断の根拠には、実質的にスウェーデン民主主義の伝統と社会における論争を反映した一つの基準の設定があった。

もちろん、国は、地方自治と民主主義の解釈者として重要な役割を演じている。先に明記したように、この 20年間、さまざまな政治的な多数者による政府は、地方の民主主義に非常に関心をもってきた。国は、まず第一に、その立法権によって、地方の自治と民主主義の条件や限界に対する決定的な影響力をもっている。地方自治法は、この間の２度の機会、1977年と 1991年に、この分野における発展にとって重要な意味を持つ新たな構成を与えられ

た。

地方及び広域レベルにおいては、1991年の地方自治法により、地方の自治と民主主義の発展のため、より一層独自の判断をし、独自の戦略をとることができるようになった。地方の自治権の拡大がどこまで及ぶかは、例えば、長期的にみたコミューン事業の形態や内容に関する多様さの増大に対する政府の寛容さといった問題である。

この 10年間に非常に顕著となつた三つの民主主義の意義は、上記のように、国民意思の実現、自律的な意見形成、及び国民の積極的な参加である。代表民主主義は、十分に、議員が、主張としても社会的にも、有権者を代表することにより実現されると考えられている。

国民が公の事業に影響を及ぼし、直接の影響力を行使することができるようになっているのはこの意義にであって、権限調査委員会がその調査研究「国民の権限」（1989）の中で特に明確にし、強調した一つの側面である。

1990年代の地方の民主主義の状態についての整然として包括的な調査は容易には見出されない。その一方、一定の評価をするために利用され得るさまざまな個別の源泉からの情報はある。

国民意思の実現の大雑把な尺度とされるものは、国民がどれだけコミューンのサービスに満足しているかということである。私たちは、上記のように（１．4）、住民の 85％がコミューンから全体的に良いサービスを受けているとみなしていると結論づけた。

その意味において、かなりの程度、国民意思が実現されたことを示していると考えられる。

自律的な意見形成についての判断は、世論形成のための一般的な条件にらるべきである（ペテルソン,1992）。とりわけ、決定過程とメディアシステムの機能と地方の議論への統制の公開性と機会の度合いによって決定される。

公開性の原則は、公開性と統制の機会に関して重要な要因である。たとえ後になって批判的な声が会社化（民有化）、私有化及び代替的事業形態への移行の結果に関して高まったとしても、承認されたことは良いことであると考えられる。発注・請負方式への委任及び移行の拡大もまた、若干の論者は、個人に関わる案件についての意思決定過程への統制を難しくすると考えている。将来におけるスウェーデンのＥＧへの加盟によって、公開性の原則の影響に関する問題が社会的な論争として持ち上がってきた。

機能すべきメディアシステムや地方の議論の条件に関しては、県や大コミューンにおいて諸事業がどのように執行されているかについて、個々の国民が直接的な自分の経験に基づいて自分なりの見解を形作ることはほとんどできないことから、メディアが世論の形成にますます重要になってきていると結論付けられるだろう。新聞メディアに長く集中し続けてきた結果、自由な世論形成のための前提の多くのものを欠いている。広域や地方のラジオやテレビといった電波メディアの発達によって、新聞メディアの欠陥はある程度補われている。電波メディアの活用に関して、それぞれの地域間で重大な相違があるということを強調していることは、この点で重要である。したがって、たとえ国の一部において数が増加したとしても、それぞれのメディアによって取り次がれるコミューンの政治の様相が相当に似通っていることに同時に気づくであろう（ショーリン，1985）。

例えば、信託職務調査委員会が強調していたように、マス・メディアとコミューン及び県の議員との間の関係には重要な問題がある。ジャーナリスト達が議員に対してなれなれしく挑発的な形の批判的なチェックをしているとか、材料がしばしばはでな「売り物」的な形で

示されるとかいった政治状況に関するジャーナリスト達の認識が不足しているといったようなことが問題である。ジャーナリスト達と議員との相互依存関係は、さらに状況を複雑にしている。

政治に対するマスメディアの影響力は、例えば、どの問題が論争になるかそれらがかなりの判断をするということを明らかにしている。例えば、それが政治の「メディア化」という表現の原因となる、政治の議事日程を決定するメディアの機能である（参照 Asp,1986 ）。

論争のなかで、政治の中で、国民が方向を決め、位置づけを定める助けとなるとともに、正確かつ適切な情報を供給する、諸メディアの役割及び能力が問題にされた。批判者たちは、例えば、とりわけ電波メディアにおいて「怒号」が増えているとか、情報や認識材料が減っているとか主張している（参照、ベリストリョーム,1993 ）。

要約すれば、地方及び広域のマスメディアは、世論の形成および政治に重要な影響力を及ぼし、必ずしも影響力に伴う責任を全うできないということである。このことは、国民及び議員のさまざまな点でのメディアへに対する依存への躊躇から、問題があると考える。私たちは、この点で、ジャーナリスト団体及びメデイアが、メデイアとして、民主的な過程の中において持つべき責任ある役割を強調したい。これらの任務とは、例えば、国民がさまざまな政治的な問題に関して正しい情報を手に入れられるように配慮すべきであるということである。そして、これが国民が政治過程へのかかわり合いに影響を及ぼしたり理解したりできることの前提である。

「国民の参加の活性度」は、さまざまな形で測られる。すなわち、投票率、政党への加盟及び活動、政党以外の手段による政治的な活動、及び当局への直接折衝である。

コミューン選挙への参加は、1973年に最高に達し、そのとき、90％以上が参加したところであるが、その後は、最近の二つの選挙でおよそ 84％と不振な結果で、下降している。国際的な視点からは依然として高い参加である。

別の形態の国民参加に関しては、「権限調査委員会」は、どの程度、国民が伝統的な方法を、まず第一に政党を、活用するかということと、いわゆる代替的な方法（投書、デモンストレーション、活動グループ等々）の活用との間には重要な相違が見出されることを示している。伝統的な方法の利用は不振であり、代替的な方法がますます広範に利用されている。

「議員の代表性」は、通常は、次の二通りの形で測られる。すなわち、意見の代表性及び社会の代表性である。選挙についての研究の結果によれば、有権者と議員との間の意見の一致は、1960年代の末においても1980年代の中頃においても低い（ホルムベリ＆エサイアソン, 1988）。社会の代表性については、他のすべての民主主義国家と同様にスウェーデンにおいても不完全である。典型的なコミューン政治家は、公的部門のなかで良い教育と地位を享受してきた中年の人である。このことは、ある種のグループ、すなわち、まずなによりも青年、女性、私企業、そして移民、はよく知られているように不十分にしか代表されていない。

「影響を及ぼす機会及び影響力」に関しては、一般的な水準で影響を及ぼすことあるいは影響力とコミューン事業に対する直接の影響力とを区別することが必要である。前者の影響を及ぼす機会に関する実際の重要な資料は失われている。人々がもっとも近づくことができるのは、一般的に政治権限に関する国民のグループ間にみられる大きな相違についての権限調査委員会の報告である。この調査委員会は、例えば、労働者階級の高齢女性の権限の喪失あるいは政治的無力について述べている（SOU 1991:44 s. 219f）。

この権限調査委員会によれば、国民が影響を及ぼす機会に関しては、コミューンの大小によっても相違があることが示されている。例えば、全体的な問題につ対する影響に関しては、小さなコミューンにおける場合のほうが機会はより大きい。

大都市調査委員会もまた大都市特有の問題があることを示している。例えば、ストックホルムのそれぞれの地区は、影響を及ぼすことや影響力の条件に関してはそれぞれ明らかに異なっている。

権限調査委員会は、低税率が、保健医療、保育及び学校教育にどのような直接的影響を及ぼし得るかについて一貫して詳細に述べている。これらは、資本財の購入、住居、労働よりも評価が劣ることを一貫して示している。教育の評価は著しく低い（ペテルソン等、1989）。この傾向はその後の1991 - 92 年のコミューン連合の資料からも確認される。

地方自治の状況について包括的な像を示すことは当然困難である。一つの重要な条件は、1970年代及び1980年代に実現した民主主義のモデルの前提が変わったということである。権限調査委員会がその最終報告書の中で強調しているように、社会の発展が民主主義の理念に近づくかどうかという問題については、この（古典的な）スウェーデンモデルを前提とするか、あるいは実際の社会の発展とよく一致するような修正モデルを前提とするかによって、さまざまな回答がある。ここに述べたように、国民の人間としての尊厳、行動の機会及び個人的な影響力により高い優先順位が与えられた。

ここに示されたような地方自治と民主主義の状況に関する包括的な判断は、上記の表現で表される。それぞれの民主的価値の実現の度合いは、高いところから低いところまで一つの尺度で示されている。民主的価値がこのように示されている場合に、その達成によって、社会の発展がどの程度民主主義の理念に近づいているかが分かる。

「国民意思の実現」に関しては、私たちは、国民の大多数が、この測定方法によって高い民主的価値を示しているコミューンのサービスに満足していると結論付けた。

世論形成のための一般的な条件は、自律的な意見形成の基礎である。これらの条件は、まず第一に、公開性と意思決定への関与の機会の度合い、マスメディアがどのように機能を果たしているか、地方における議論のための条件によって決められる。私たちは、関与の機会は、一般的には良いと結論付けた。地方新聞や広域的新聞のかなりの集中、即ち、数が少ないことは自律的な意見形成のための機会を困難にする。その結果として、これに低い価値をおく理由がある。地方及び広域のラジオやテレビの一層増大は、新聞メディアと比べて電波によるメディアに何らかのより高い価値のおかれることを説明している。それにもかかわらず、もし自分の意見を形成するための個人的な機会とみるならば、一般的に、新聞メディアは、多分、電波メディアの提供する商品よりも質的により良いと思われる材料を提供してくれる。

「国民の参加の活性化」は、その非常な多様さによって特長づけられる。投票率は、国際的にみて高い。しかし、参加は、それぞれの住民集団、地域、そして居住しているところによって大いに異なる。政党及びその他の住民運動への参加と活動は、低い価値を示している。他方、投書や論文を書いたり示威運動や活動集団に参加すること等々には、相当大きな割合の住民が携わっている。それにもかかわらず、政党政治の活動は、ここに記した活動とは質的に区別されると思われる。

「議員の代表性」に関しては、若者、女性、移民及び私企業従事者といった特定の集団が

十分に代表されていないこと、そして一方、例えば中年層、男性、公務員、スウェーデン人及び公企業従事者が過剰に代表されているということは、よく知られた事実である。したがって、代表性の度合いは低い。特別なニーズをかかえた集団、例えば幼児のいる家庭、高齢者、障害者及び過疎地居住者が彼らの利害のために立ち向かう議員によって代表されるかどうか、政治の出番の重要性は自明である。

「影響をおよぼす機会及び影響力」に関しては、一般的なレベルにおいては非常に不確かである。それにもかかわらず、「権限調査委員会」及び「大都市調査委員会」は、社会経済集団間、地域間、そして地区間における権限及び影響力に関して非常に大きな相違があることを指摘していた。「権限調査委員会」の資料もコミューン連合の資料も、例えば医療、保育、学校教育における影響力を及ぼす機会に関しては低い価値を示している。

2.3　地方自治及び地方の民主主義の根本意義に対する委員会の統制

2.3.1　地方自治

1970年代の半ば以降、政府はコミューン部門についての規制を少なくするためにさまざまな処置をとった。1984年から 1991年までの間行われたフリーコミューン実験、学校教育分野等での規制緩和、1991年地方自治法の制定、及び新しいより一般的な国庫補助制度の導入は、しばしば、近年における国の規制緩和の例として挙げられている。

この二、三年、コミューン部門及び地方自治体に対する国の統制に関する議論は激しくなってきた。地方自治を制約する行為あるいは試みの例として次の諸点が挙げられる。

＊　1991年に導入されたコミューン税の中止

＊　1993年春の最高行政裁判所における社会扶助の基準に関する二つの判決（訴訟事　件第１８３１号／1992、第 4989号／1992）。この中で、最高行政裁判所は、それぞれのコミューン間の社会扶助レベルのあまりにも大きな相違は避けられなければならない、そしてそのためには、合理的な生活水準の判断については社会保障庁の一般基準に拠らなければならないと述べている。

＊　社会サービス審議会の中間答申「社会サービスの援助に対する権利」（SOU 1993:30）における社会補助金についてのいわゆる国基準、すなわち法に基づく最低水準、の導入に関する提言。

＊　保育の分野に関する法律（SOU 1993/94:11）のように、いわゆる権利法に関する政府のその他の計画又は提言。

＊　財政的資源が国がコミューン及び県に義務として課す新たな任務に関する決定に追従するといったような財務原理からの離反とみなされる、自由学校（friskolor ）の学費及びＫＢＴ制度の変更に関する経過的な問題。

＊　産業省内で細部にわたるまで検討して作成され、覚書「公的生産物の競争入札」－法案（Ds 1992:12　1）のなかで詳細に説明されている、いわゆる義務的入札行為に関する法案。

コミューンの課税権の臨時的制限に関する法律（1990:608）は、補足的政府提出法案（prop.1989/90:150）とともに、1991年及び1992年を対象として、1990年の国会で決定された。一年間の延長を意味する新しい法案が、補足的政府提出法案（prop. 1991/92:150）に引き

続いて1992年（1992:672）に採択された。

法律諮問委員会（lagradet）は、法律の合憲性に関して、両方の採決時に先立って法律諮問委員会の意見を表明している。最初の機会には、法律諮問委員会は、例えば、種類、範囲、時間が合憲性の判断を決めるということ述べた。法律諮問委員会は、提言されたようなコミューンの課税権の制限が憲法の観点から容認されうるところを超えてはならないとした。その次のときには、法律諮問委員会は、何もそれに付け加えなかった。

その年の補足的政府提出法案（prop.1992/93:150）における提案によれば、コミューン税の廃止がさらに延長されることはないだろう。

ここに言及した義務的入札行為に関する提言は、継続的な議論により、改革の原因となった。公的な行為に関わる不適切な行為の防止に関する法律についての法律諮問委員会の回付が、1993年７月、意見として法律諮問委員会に提出された。

コミューンの代表者たちは、記述された事柄に対して強く反対し、地方の自律性の侵害の事例であるとした。

議論の中で、さまざまな種類の権利法の導入の影響は、地方の状況及び地方の政治的決定は国家的な標準化された公正のためになるということが言われた。これは地方自治の根拠とは矛盾している。その延長において、権利法は、国及び行政裁判所がコミューンがその施行を担っている福祉政策の詳細について実際に定めるようにしている。結局、地方の判断に基づいて優先順位をつける余地が少なくなっている。

財政審議会は、その答申「経済及び政治のための新たな条件」（SOU 1993:16）の中で、地方自治の意義に関する問題を取り上げている。審議会の基本的な視点は、コミューン自治は弱体化されるというよりはむしろ強化されるべきである、分権化及び地方自治は重要な原則である、そして財政力の差異は不可避であるとともに望ましくもあるということである。審議会は、こうした理由で、長期的に見れば課税の中止は廃止されるべきであると考えている。

権利法に関しては、この審議会は、実際には、国が社会的な権利という形でますます詳細な法律を制定することにより、地方自治が制限される危険があると述べている。

スウェーデンコミューン連合の自治起草委員会は、1993年の春、国中の全てのコミューンに対するアンケート調査により、国の法制度に対する態度について知ることとなった。

この調査によれば、法律や政令、規則に関して、国の指導が縮小していることが特に顕著である分野として社会サービスが挙げられることが示されている。同じことが一般諮問委員会び当局の行為の分野並びに裁判所の判例及び司法オムブズマンの決定の分野に妥当する。ここに述べたように、司法が政治的な決定を審査することは原則的に間違っていると述べられている。被調査コミューンのおおよそ８０％が社会サービスについての裁判所の役割を変えることが重要である、あるいは一層重要であるとという見解であった。

財政的な分野に関しては、コミューンは、先ず、コミューン税の中止を、そして、コミューン事業の財政上の前提となる事前の指示がしばしば時間がないことをについて国を批判している。

スウェーデンコミューン連合の執行委員会は、1993年５月、文書で、政府にコミューン自治に対する憲法上の保護の拡大について問題提起をした。憲法上の保護の拡大の目標は、連合の見解によれば、コミューンに関わる法律に一貫した処理過程をもたらし、よりよく予測

できるようにし、法律上の地方自治の利権に対する調整をしにくくさせることであるべきである。コミューン自治に関するヨーロッパ議会における規制は、連合によれば、すべての立法作業において合理的な出発点となるべきである。連合は、文書で、一方では、政府が憲法上の保護の拡大について調査するための特別な議会の調査委員会を設置することを、そしてまた一方では、政府が、まさに今、立法問題に共通の一貫した処理過程を実現する方法整えること及び自治の利権に一定の考慮を払うことを要望している。

私たちは、上記に詳細に記述したところから次のように結論付ける。

－　地方自治は、スウェーデンの民主主義にとって重要な基盤である。国は、コミューン及び県を事細かく監督するようなことを極力慎み、地方での解決のために大きな余地を　残すべきである。

－　国と地方の間の利害がどのように調整されるかは決して自明ではない。従って、国－コミューンの関係は、常に一定の緊張状態によって特長づけられる。コミューン側が、　まさに、地方の観点からは地方の自己決定を脅かすとみなされる国のある行為に対する　批判的な態度がとっているときには、批判は当然である。

－　コミューンの側において、問題は何か、そして何を変える必要があるかについて重要な合意がみられる。

－　私たちは、コミューン税の中止及びその他の形態の課税権の妨害は地方の自己決定に対する重大な制限であると考える。

－　国家権力が、権利法などによって、社会福祉の分野におけるコミューン事業を事細かく統制することを望んでいるほど、国は、これまでそうであったよりもより明瞭に、そ　の政治によって財政的な影響力を行使し、必要な資金をコミューンの自由に委ねるべき　である。

－　もし、さまざまな事業に対する国の広範囲に及ぶ事細かな統制という方向に発展していくならば、私たちの見解では、コミューンがそれらの事業をやっていくという自治の　観点から、十分な意義がない、あるいは合理的ではない終極の限界があるだろう。その　ような状況においては、国がコミューンを巻き込むことなく事業をやっていくことがよ　り良い方法である。

－　私たちは、政府がコミューン自治の憲法上の保護を拡大するための処置をとることを要望する。

２．3.2　　地方の民主主義

地方の民主主義に関しては、私たちは、本質的に上記に詳細に説明したような価値観に基づいている。すなわち、国民意思の実現、自律的な意見の形成、国民の参加の活性化、議員の代表性、並びに国民の影響を及ぼす行為及び影響力である。

これに加えて、「権限調査委員会」が強調していたことに配慮するだろう。何故ならば、理想的な民主主義の状態についての判断は、社会の発展という光のなかで、きっぱりとその代わりになるものがないとはされないだろうからである。こうした展望において、私たちは、民主主義の理念における個人と集団の特質の調和又は協働の重要性を強調する。そこでは、個々の国民の尊厳、行動及び選択の機会、並びに個人の影響力が着目される場が用意されて

いる。私たちは、私たちは、一方では、こうした発展が、地方の民主主義、制度及び慣習が大きな挑戦に直面し、また一方で、政治的な参加及び影響力が国民の間に一様に広まっていないことに気がついていると同時に、より一層の自立的かつ独立独歩の国民に向かっての現在の発展を肯定的に見ている。

私たちはまた、個人選挙に関する審議会の答申「個人選挙の拡大」（SOU 1993:21）における、例えば民主主義の観点からの個人選挙の要素の拡大とその結果についてに関する提言にも配慮するだろう。これらの提言では 1997年の選挙から実施されることが提議されている。「個人選挙に関する審議会」における作業と並行して、各政党は、選挙と選挙の間の期間の延長について非公式の合意に達していた。

議員任期の３年から４年への延長は、例えば、基礎自治体又は県における政治上の多数者に、財政的に困難な状況などをうまく切り抜けていくことができるような計画をより一層実現しやすくすることになろう。

国会と基礎自治体の選挙の同一の投票日の維持は、政党が一般大衆をその計画の前により多く集めたときと、有権者が二者択一に態度を決めるときとの期間をより長くさせる。これは有権者の無関心や政治への関心の低下をもたらすことになる。

中間における選挙なしの４年の議員任期は国際的にみて長い。従って、基礎自治体民主主義の観点からはむしろ選挙日を違える方が好ましい。私たちは原則的にこの観点に立っている。

個人選挙の要素の拡大は、私たちの見解では、地方の民主主義を活性化し、有権者と議員の交流を刺激することに貢献しうるはずである。個人選挙の要素は、例えば、純粋な候補者リスト選挙と比較して有権者の前に一層個々にさらされるといった形で個々の議員により多く要求することになろう。候補者間の競争の激化は政党内部の事務にもまた影響を及ぼすことになろう。

２．3.3　市民の視点

情報公開、統制及び参加についての権利

私たちは、基礎自治体構成員は、基礎自治体が責任を持っている事業について、それがどのような形態で運営されているか（直営であるか又はその他の形態であるか）は別として、その事業に関する情報公開、それへの統制、そしてそれへの参加への権利を持つべきであると考える。

一般大衆が知らされる権利は、基礎自治体が民主的な決定機関として基礎自治体に関する情報、及びサービス請負の目的、利用方法、選択の可能性、品質並びに苦情及び補償の可能性に関する情報を請負する義務に対比される。

議会及び委員会は、取り扱っている案件、計画、現在の活動、及び事業の詳細な説明に関して、そのすべての活動で、一般大衆に対する最大限可能な公開に努めるべきであるというのが私たちの見解である。そのように望んでいる基礎自治体には、委員会の会議の公開を決定することができるようにすべきである。

基礎自治体の事業に影響力を行使する権利は、その事業が直営で行われているかそれとも他の形態で行われているかは別にして、委員会がそれらのサービスを利用する人々に協議する義務に対比される。基礎自治体のサービスを利用する人々は、できるかぎり、自主管理組

織への直接参加並びにサービス請負の決定機関及び協力機関へ影響を及ぼすことができるようにされるべきである。基礎自治体のサービスを利用する人々は、サービスを請負する機関に対して苦情を申し述べる機会が与えられるべきである。苦情は具体的な形で示されるべきである。

基礎自治体のサービスの品質管理

審議会の見解によれば、基礎自治体及び県が外部の請負者のサービス生産にますます依存するようになるにつれ、基礎自治体及び県は、サービスの品質管理の方法を発展させるように求められることになる。品質に対する要求は、直営の事業に対しても、外部管理の事業に対しても同様であるべきである。

品質確保の責任は、まず第一に生産者に有るべきであり、品質管理は、できるかぎり生産過程の中に限られるべきである。そこで、発注者は、品質の観点からサービスの評価が行われるよう責任がある。評価は、生産者、発注者または消費者と何らかの密接な協力関係にある独立の機関によってなされることになろう。国の管理責任は、サービス生産における品質の管理と確保のための基礎自治体のシステムの監督にしぼられるべきである。結局のところ、品質管理の責任は、事業の責任者にある。即ち、基礎自治体又は県の所管の委員会である。

選挙制度、住民投票等々

私たちは、先に、議員任期の期間、同一投票日あるいは分離投票日、及び個人選挙の要素の拡大に関する問題について若干の一般的観点について記した。

私たちは、基礎自治体の住民投票に関しては、どのような形態（発議権、問題選択の手続き、施行）に基づいて、そのような投票が実施されるべきか規定されるべきであると考える。

私たちは、投票、世論調査等が代議制民主主義の補完として広範囲に活用されるべきであると考える。ある基礎自治体における少数派の有権者は、議会によって審議されたある問題について住民投票の実施に関して発議できるべきである。

２．3.4　政治家の視点

一般的観点

歴史及び地方自治法から出てくる伝統的な政治家の役割は包括的なものである。このことは、議員が起草、決定及び実施の全般に責任を負っていることを意味している。1950年代及び 1960年代の境界再編成以前の小自治体時代においては、このような政治家の役割像が現実の状態に対して応えていた。

基礎自治体がより大きくなり、事業が拡大し、公務員組織が膨張したとき、公務員が起草と実施に応える一方で、議員がますます単なる決定者になっていくといった、当然の機能的特化が生じた。

伝統的な政治家の役割もまた、事業への直接的な影響に重要な余地を残している。それは予算の詳細な指針により行われる伝統的な管理とほとんど同じである。

この数年間、基礎自治体の事業の状況は、いくつかの重要な点で、結果的に政治家の役割に変化をもたらしてきた。基礎自治体の財政の悪化は、例えば、代表的なものとして、発注・請負モデルとか代替的運営方式といったような組織や事業管理の効率化の必要性を生じさ

せた。新地方自治法は、政治的組織の全般的な合理化の余地を増大させ、委員会の職や数の減少をもたらした。それはまた、議員から職員への委任を増大させ、政治的に決定すべき分野の縮小及び決定権の役割の変化をもたらした。

同時に、こうした変化は、現在の政治的職務がどんなぐあいか、そして将来はどうなるかについての分析と議論の基礎となっている。これらの議論は、政治家の役割の範囲とか狙いとかの型を問題とすることになろう。

下記に取り扱うのは、政治家の役割の変化をもたらした四つの変化、すなわち社会経済、職の数、新しい組織・統制の形態、並びに権限委任の拡大である。政治家の役割についてのより詳細な議論については、第８章で詳細に述べられている。

社会経済の状況

基礎自治体部門における活用できる財源と財政的な需要との間の格差は、この数年ますます明瞭になってきた。国庫補助の削減及び基礎自治体課税の停止は、基礎自治体及び県の財政的制約を増大させている。このアンバランスは、審議会が下記に言及している問題提起、すなわち、国と基礎自治体との間の役割分担のより一層の明確化を必要としている。

財源の確保と需要の間のこのアンバランスは、一方においては、基礎自治体及び県が新たな解決を求めやすくするような基礎自治体部門への明確な、いわゆる変化の圧力とみなされることを意味する。

基礎自治体及び県にとって、財政の悪化は何ら新しいものではない。この何年かのあいだ、議員たちは、ある事例において、保育、学校教育、高齢者の介護及び保健医療のようないわゆる中核的な事業の補助金の削減に関する重大な決定を強いられてきていた。雇用されている職員数はこの数年削減されてきている。このことはおそらく数年は続くであろう。

それにもかかわらず、長期的な歴史的展望においては、一層の節約と切下げが地方政治における新たな要素である。長い間、議員の役割は、公共部門の拡大状態のなかで、さまざまな事業の間の優先順位をつけることであった。ある事業に優先性を与えるとある別の事業の財政的な余地が縮小するという状態をもたらす。状況の変化は、議員に対し、新しいより厳しい要求を課している。よくバランスのとれた優先順位を必要とするために、彼らは、事業の条件と需要に関するより正確な知識と事後調査、そして評価のためのより優れた道具を持っている。財政の逼迫のもう一つの影響は、政治的統制の制度が、子細にわたる統制への復帰をもたらすことなしに、新たな需要に適合させられる必要があるということである。

事後調査と評価のシステムは、発展させられ、改善される必要がある。コンピーター技術は、基礎自治体及び県におけるサービス生産においても、ますます手がかりとなる数字を増やすことを可能とした。手がかりとなる数字は、しばしば、多かれ少なかれ強力な統制機能を持つ。それはまた、測定されるものには一定の評価が配分されるが、測定されないものの評価は、はっきりしないという意味で、間接的な優先順位を表わしている。こうした理由で、議員は、事後調査及び評価のシステムを発展させる活動に積極的に協力すべきである。その際に、それぞれの事業の質の側面にも代表的な役割が与えられることが重要である。

財政逼迫下における政治家の役割の変化についてのもう一つの側面は、一般大衆とのコミュニケーション及び地方における世論形成である。

ここにも、いくつかの点で新しい考え方についての問題がある。たとえ、看護とか、介護、

学校教育のサービス低下で票を獲得することが困難であるとしても、議員は、普通、正確かつ公平な形で、一般大衆に対して、財政の状況とその影響、並びにそれへの代替的な対処方針について詳しく説明することが社会的責任として求められる。

議員の数

1991年の選挙以降、基礎自治体及び県の委員会組織は、重要な点で変更されてきた。基礎自治体における委員会の数は、その前の議員任期のときと比較しておよそ 400減り、3,500になった。この結果として、（議員に割り当てられる）信託職務の数は、およそ 10%減少した。県においては、職務のおよそ 20%が減少した。今日では、基礎自治体においても県においても、ともに人口 1,000人に対し 10人の信託職務となっている。

こうした変化は、議論の対象となり、そこには主に二つの方向がみられる。一つは、信託職務の削減は民主主義にとっての損失を意味するということである。この見解は、地方における民主主義が多数の積極的な国民によって支えられていること自体価値があるという理念に築かれている。もう一つの主な方向は、削減は必ずしもそのまま民主主義の損失を意味しないということである。この見解は、職務の特質が量的なものか質的なものかの区別のうえに築かれている。この見解によれば、以前は、今は消え失せてしまったが、それほど重要でない職務がほとんどの分野で認められていた。反対に、組織改革により、より一層重要な任務が生み出されてきた。これらの二つの傾向は、多かれ少なかれ相互に支持されている。

できるかぎり多くの国民が社会における共通の問題への対処に協力することは、スウェーデンにおける長い伝統のある理念である。これは、一般に受け入れられている「人民による統治」に関する理念の一つである。この議論はまた、1952年から 1974年までの基礎自治体の統合に関する論争のなかで、最も中心的なものの一つであって、そのとき、職務の数は劇的に減少した。職務の密度は、今日の人口 1,000人に対して 10人に比較して 1960年代の半ばには 25人であった。

人民による統治が社会の統治に広範な国民の参加を必要とするという原理の立脚点からは、職務数の縮減は、民主主義の損失とみなされるだろう。

それにもかかわらず、私たちは、社会の発展に関して、こうした見方に濃淡をつけることには理由があると考える。基礎自治体の事業は、今日では、広範囲で複雑であり、さらに厳しい財政状況にある。この結果として、ますます高度な要求が事業を管理運営する人達になされるようになる。このことはまた、事業が合理的な形で組織され、管理運営される必要があるということである。基礎自治体及び県における継続的な変革活動という範囲のなかで起きた効率化は、不幸にも、信託職務の数から始まった。

私たちの基本的見解は、地方の民主主義が議員数が多いことによって支えられることはそれ自体重要な価値であるということである。今起きているような変化は、地方の民主主義に対して何らかの脅威になるほどのものではない。それにもかかわらず、将来の発展を観察すべき理由がある。

政治的活動は、基礎自治体の委員会における活動とは同じではないとされるべきである。政党組織における活動もまた重要な部分である。少なからずの活動が政党員及び一般大衆とのふれあいである。私たちは、委員会活動から政党活動へという形で資源を管理することが十分可能であると考える。

新しい組織及び管理の型

新地方自治法は、基礎自治体及び県にその組織を形成するについて大きな自由を与えている。そして、この自由はまた、大いに利用され、基礎自治体及び県の間に大きな組織上の変化をもたらした。（第４章及び第５章でこの組織上の発展について十分詳細に述べ、規則運用について若干の修正を提議する。）

委員会組織に関する問題におけるより重要な新機軸の中に、いわゆる機能的に分割された組織の導入があり、政治的機能、発注機能と管理運営組織又は請負機能が分離された。議員と生産者（請負者）の役割を互いに分離する傾向は、保健医療において特に明瞭である。

発注・請負モデルは、公共事業の合理的な管理の進化した形として現れた。従って、政治家の役割は、以前に採られていた管理法よりもおおきな影響を及ぼす。

発注・請負モデルへの発展は、次の三段階でおきた。

－　依然として優勢な伝統的予算管理の管理運営モデル；

－　1980年代に利用されはじめた目標管理モデル；

－　1990年代に取り入れられはじめた発注・請負モデル；

発注統制は、政治と行政の間の厳格な組織的、機能的区別を意味する。発注委員会においては、議員は、内部又は外部の生産者へ明確な発注書を書き整える。請負単位組織は、割り当てられた財源の枠に基づいてそれに見合うサービスを生産しなければならない。発注委員会はその結果を評価する。

発注・請負モデルの基本的な理念は、政治家の役割と管理運営または請負の役割とを分離させることにある。発注委員会の政治家たちは、伝統的な方法で運営に干渉することはできない。彼らは、以前よりもより明瞭に、国民の代表者としての役割で専念することを期待される。

発注・請負モデルには議員が全く慣れていない要素が非常にたくさんある。新しいことの一つは、基礎自治体の行政の内外のさまざまなサービス生産者からの申し出を受理し、審査し、評価することである。この役割なかには、発注される事業の量的、質的な明細内容についても求められるある。新しいことの第二は、請負単位組織と契約を締結することである。第三は、市民の観点から、そして当初の契約から事業を評価することである。第四は、日々の事業に関して事業施行の順位で選別することである。

すべてこうした変革は、議員に新たな義務を付け加える。その一つは、議員は、事務的な能力に関して、その手続き的な能力を増大させなければならないことである。それは、例えば、事務的な能力に基づいて、質を含めて、提議されたことを判断する能力、合意を取り付ける能力及び事業の最終結果を判定する能力からなる。

第二には、サービスを受ける人達とほぼ同一の条件で、事業の最終結果に関して十分に知らされる方法があること、及び、特別な理由が無いかぎりは、施行の順位に直接的に口出しすることを慎むことである。議員が口出しを慎むことと事業に関心がないということとは別である。

第三には、一般的に、発注機能において、議員が一定の事業または単位組織の廃止もあり得る、優先順位の再評価を意味するような決定に第一義的に責任をとるということであり、責任が請け負い単位組織に転嫁されないことである。

要するに、私たちは、新たに出現している組織及び事業の管理運営に関しては、膨張を前向きに考えている。発注機能として議員に新たに求めることは、政党や基礎自治体の枠を超えた知識経験の交換のための能力を発展させることとその準備について説明することである。私たちは、新たな能力のために努力し新たな役割に適応する政治家の仕事は普通の人としての機能に基づくものであって、専門家としての機能に基づくものではないということを忘れてはならないと考える。

委任の拡大

新地方自治法は、1977年の地方自治法が認めていたよりもはるかに広範な決定権の委任を認めている。それは、一つは、議員の決定権の委員会への委任であり、また一つには、委員会の公務員への委任である。その他に、行政部門の長は、さらに部下の職員に委任することができる。委任に関連する地方自治法のもう一つの新機軸は、委員会はその活動について議会に詳細に説明するという義務である。委員会からの委任に基づく決定については従前どおり委員会に報告される。

議会から委員会への委任の拡大は、多くの基礎自治体において、案件数が減少したという理由で、1992年中の議会の開催数を減らすこととなった。このことは基礎自治体における民主主義を弱めるものとして解釈された。すなわち、議論の中で主張されていたことであるが、議員が自己の決定分野を十分には承知していないということである。

委員会から公務員組織への委任の拡大もまた、批判にされされた。例えば、その決定が何に基づいているか、実際に決定したのは誰か、そしてもしその決定に不満であった場合、誰に言えばよいのか知ることは、その決定に関わりのある基礎自治体の構成員にとっては困難であると主張されている。委任に基づいて決定をする公務員には決定に関わる事情に関しては、一般的には、寡黙な傾向があり、批判についてもそうである。

国のさまざまな方面からの情報から判断すれば、あたかも多くの事例において、議員は委任の拡大の影響を否定的に受け止めているかのように作用する。ともあれ、終始一貫して実施された目標管理と関連して、決定に関する委任の拡大及び発注部門と請負部門の組織上のより厳密な分離は、大多数の議員に彼らの事業に対する統制と影響力が低下したことを知らしめた。

私たちは、彼らがここに記述されたこのような傾向をある程度予測していたと考える。この委任の拡大の目的は、基本的に、議員たちが重要な問題に専念することができるようにさせ、日常的な案件に煩わされないようにすることである。私たちは、基礎自治体及び県が、その事後検討において、委員会の周知義務がどのようにしてなされたか、そして委員会はどのようにして議員に対する報告義務に従って行動しているかについての統制を重要視していることが大切であると考える。このことはまた、監査役の会計監査任務として重要な部分でもある。もし、議員たちがこうした委任の拡大の結果として事業に対する統制力が低下したと考えているならば、彼らにとって、その理由は、委任の順序及び決定の手順を吟味し、合理的な決定と統制の必要性と事業に対する洞察と熟知との間に公平なバランスが取れるように気配りをしているからである。もし期待どおりに機能していないとみなされるならば、議会又は委員会は常に委任を取り止めることができる。

私たちはまた、委任の拡大は、例えば、決定案件数が減少するので、議会が「本来とは違

った」任務に専念することことにはならないと考えていることも記しておく。決定するということは、議会が取り扱う案件の量よりもむしろ質である。委任は、まず経常的な問題について適用される。政治家から公務員への委任は、議員の事業に関する責任が軽減されるとか無くなってしまうとかといったことを意味しない。委任手段の活用は、議員と職員との間での緊密で実際的な仕事の分割である。

２．４　　地方自治の発展

２．４.１　　民主主義強化のための地方自治体の手段

地方自治法は、地方自治体における民主主義を調整していくための最も重要な手段である。この法律は、さまざまな形で、民主主義発展のための手段として役立つようにつくりあげられて形づくられている。その場合に、出発点は、地方自治法が、全体として、現行のと同じように、国民の影響力等々に関する基本的な規定を含んでいるが、この法律はまた、民主主義の形態が地方の事情や基礎自治体における政治上の判断の変化に適応させられるというような具合に許容的でありかつ柔軟でもある。この法律の役割は、民主主義の手段を提供することに限られている。法律上の機会を利用するかどうかは国民の問題である。それらの手段は、国民が利用しないならば空虚なものとなってしまう。また、それらの手段を見出すことが妨げられてはならない。

地方自治法は、すでにそうした許容的な要素を含んでいる。議会の問題を一般大衆に委ねることができることはその例でもある。議会の多数派は、どの範囲まで基礎自治体の住民投票にかけるか決定することもできる。

以下に、私たちは、いくつかの分野について、許容的な新しい法律を提案する。それは、例えば、ある割合の基礎自治体の構成員が議会に住民投票に関わる問題を提起することができること、そして、もし基礎自治体及び県がそのように望むのであれば、委員会の会議を公開とすることが可能となることである。

許容的な法律は、地方の民主主義を発展させる良い手段であるというのが私たちの考えである。

２．４.２　　継続的かつ急激な社会変化

1990年代の残された期間においても、社会変化の速度は、恐らく引き続き急速なものであろう。変化がどのように基礎自治体及び県の状況に、かつそこで地方自治及び民主主義の基盤にさらに特定の影響を与えるか、判断することは困難である。

取りかかるべき問題は、まず次の通りである。

＊　国の統制と地方自治との間のバランスはどうあるべきか？
＊　社会サービスは税金と手数料の分離という観点でどのように財政処置されるべきか？
＊　誰が、保育、教育、医療そして社会的介護の内容の決定に責任を持つべきか？
＊　誰が、社会福祉サービスの提供に応えるのか？

将来における国の統制と地方自治との間のバランスは、現在のところ判断困難である。上記に示したように、例えば、いわゆる権利法に関する議論や、個人の学校や医師等々を変更する自由に関する議論が進行している。そうした問題やそれに類似した多数の問題について政府の立場とその決定が、基礎自治体及び県の自主決定権の範囲を決めることになろう。基

礎自治体の事業の市場化を推進する熱心な努力がどれだけ行われるかということと同じく、恐らく、この結果に大いに影響を与えることになろう。

社会サービスは、恐らく、中期的見通しでは、大部分が基礎自治体税と国庫補助金によって財政処置されることになろう。手数料の割合は、多分、劇的にというほどではないとしても増加しよう。その結果、基礎自治体及び県は、近々のうちに、例えば保育、教育、保健医療そして高齢者介護についての財政処置に大きな責任を持つようになるだろう。

社会サービスの内容及びそうしたサービスのそれぞれの生産者の守るべきルールに関しては、たとえ公的な財源が、部分的に、例えば保育費とか学校教育費とかサービス料とかの形で直接家計に費やされるようになるとしても、多分、基礎自治体及び県は、今後も重要な影響力を持つことになるだろう。基礎自治体の影響力には、それらの移転のほとんどを含むことになろう。

サービスの生産者は、数が多いという特長がある。基礎自治体及び県の直営事業は、民間会社、生協、及び組合運営といった多数の代替生産者と競合している。基礎自治体の生産手段もまた、内部のさまざまな実施単位組織間の競争という特長がある。そして政治的統制は、実施機能から明確に分離されることになろう。

現在のところ、例えば市場経済に基礎おいた福祉サービスを取り扱う制度に大きな期待が寄せられているとしても、ヨーロッパにおいては、共通の取引や問題解決のための新しい形態及び手法についての全般的な探究が進行している。そうした全般的な努力は、恐らく、スウェーデンの地方自治の形態に関する議論にも、少なからず影響を与えるであろう。

全般的なレベルで興味ある問題は、例えば、国際化、広域レベルに対する影響の増大、国民の政治や公共サービスに対する影響力の個別化が強調される時代にあって、基礎自治体及び県が自治のための民主的な組織としてどのように形作られるかということである。

２．4.3　広域レベル

関係者が多数であり、それらの間での責任分担が相対的に曖昧であることから、広域レベルの組織が絶えず問題にされてきた。この批判は、一方では民主主義に、他方では効率性に向けられた。企業の一層の国際化が将来における新しい側面として出現してきた。

県及び基礎自治体は、これまで、住民にサービスを供給することに専念してきた。他方、その地域の開発の責任は、レーン執行委員会にある。そのレーン執行委員会は、そのほとんどが自由になる財源をわずかしかもっていない。レーン執行委員会以外の国のレーン機関からの関わりの法がしばしばレーン執行委員会からの貢献より大きな重要性を持っていた。

国と広域と地方のレベルの間でのそれぞれの公的使命についての責任分担、および広域レベルでの公的な事業の組織化および区分は、現在のところ、議論と調査の対象である。1992年に、この分野についての二つの答申が取りまとめられた。一つは、広域圏調査会答申「広域圏の役割、将来予測研究」（SOU 1992:63）であり、もう一つは、西部スウェーデン調査会答申「西部スウェーデン、広域圏調査」（SOU 1992:66）である。

前者の答申では、広域公共組織の発展のために三つの主な選択肢が示されている。第一の選択肢は、国の広域行政が国内のそれぞれの広域圏における開発に対する責任を増大させることを意味する。第二の選択肢は、基礎自治体が協力を進めることにより、広域レベルの公共的事業を譲り受けることを意味する。第三の選択肢は、直接選ばれたメンバーと課税権を

備えた新しい形態の広域的自治機関が導入されることを意味する。

広域圏の諸問題に関しての一層の考察は、1991年の秋に設置された「広域圏起草委員会」において行われる。議会に設置されたこの起草委員会は、通達（dir. 1992:86）によれば、まず広域圏調査委員会によってなされた分析に基づいて広域レベルにおける公共的事業の組織化および区分に関する提言を行うことをその使命としている。起草委員会は、一方では一般的に国と基礎自治体部門との間の、他方では基礎自治体内で国のそれぞれの分野間での責任分担について検討することになろう。通達によれば、起草委員会が提案した組織に関する提言によって広域レベルの行政区分が考察されるべきである。この使命の中には、西部スウェーデンにおけるレーン区分およびスコーネ地方における広域的な任務の処理の変更が含まれる。起草委員会は、遅くとも 1994年３月１日までにその作業について詳細に説明することとなっている。

保健医療の将来の財政処置及び組織は、地域の諸問題とほとんど同様である。「保健医療の財政処置及び組織に関する委員会」（HSU 2000; S 1992:04）が、1992年秋に、一つには、2000年までの保健医療の資源需要について分析し、判断することを、そしてまた一つには、保健医療が、一般的な社会レベルにおいて、どのように財政処置され組織されるべきかについて検討することをその使命として設置された（dir. 1992:30）。

委員会のとるべき立場は、通達によれば、直接次の三つの財政処置及び組織型についての分析、評価を前提としなければならない。即ち、県の再編成型、一次介護を受け持つ型、及び義務としての医療保障の上に築かれる型である。第一委員会の型は、県及び基礎自治体が保健医療の財政処置及び供給の責任をとる現在の制度の上に築かれている。第二の型は、通達によれば、例え現在の県の境界が変更されたとしても、実現されるべきである。第三の型は、専門家グループによって発展させられてきたもので、彼らは、答申「これからの保健医療」（SOU 1993:38）の中でその仕事について詳細に説明している。

委員会の作業は、1994年３月１日までに終わらされるだろう。

二つあるいはそれ以上の基礎自治体間の自発的な協力が、今日、かなり大きな範囲で発生している。多くの場合、それは機能的に区分された分野に、先ずは基礎自治体の技術的な分野に生じている。協力は基礎自治体連合の枠のなかで行われ、例えばサービスの発注又は販売といったようにごく普通の契約あるいはその他の簡単な形のもので、30例ある。この協力の最も重要な動機は、経済的効率性、即ち、事業経費を最小にすることである。基礎自治体間の協力は、1990年代を通して増加していくと予測されている（SOU 1992:63）。

さまざまな集団における県の境界を超えた首長による協力は、ごく普通に発生している。そのような例として、四つの西部スウェーデンの県の県当局の間で、情報伝達、高等教育、産業、環境、及び国際関係問題に関連して西部スウェーデンで行われている協力を挙げることができる。同様な協働は、オステリョトランド、ヨンコピングス、クロノベリ及びカルマルの各県の県当局の間でも生じている。メラー峡谷委員会では、今現在の問題も将来のあり方の問題も調整するために、メラーレン湖を取り巻く基礎自治体及び県の３６人の選出された代表が協力している。西部スウェーデンにおけるのと同様に、スコーネ地方の双方の県においても、基礎自治体連合の枠の中で共通の地域議会という形で長期的な協力が計画されている。

要約すれば、今日のスウェーデンにおいては、ますます広範囲かつ境界を超えて進行する

協働が発展する傾向がある。私たちは、この地域の内部及び地域間の自発的で発展的な協力が、最終的に生み出されるものが調和的な構造になるようにそれぞれのレベル間の関係の今後の調整のためのよい理由となると考えている。さまざまな組み合わせでの基礎自治体及び県の間での協力は、私たちが考えているものの他に、地方自治の重要な要素とそこでの住民の現在進行中の発展に対する影響力を含んでいる。

3　ＥＧとコミューン自治

コミューン自治は、わが国において、旧くから確固とした位置づけをもっている。ヨーロッパという観点からみて、スウェーデンのコミューンは、他の北欧諸国と類似しており、非常に大きな権限と強固な自治権を有している。コミューン自治に関しては北欧モデルがある。

ヨーロッパ諸国の統合は、北欧諸国のかなりの程度自立的なコミューンといった制度をやむを得ず手放さざるを得ないことを意味するのではという不安が一部にある。私たちは、こうしたことは非常に過剰な心配であると考えている。何が国の使命であり、何がコミューンの使命であるかの境い目は、常に連続的であり、絶えず新しい状態に適合している。私たちは、ヨーロッパにおける発展は、コミューンが国に対して大いに自立した地位を持っている北部及び中部ヨーロッパモデルに向かって行くと考えている。

スウェーデンは、進行中のＥＧ交渉の中で、コミューン自治について、ヨーロッパ評議会の会議に持ち上げるべきである。私たちは、会議の原則がＥＧの法制度においても貫かれていることが重要であると考えている。

もし、ＥＧ／ＥＵの共通の財政政策が課税を縮減するように求めるとしたら、私たちの見解では、それは、主に譲歩できるような国税部分である。

ヨーロッパにおいて、それぞれの広域圏間の競争が増えるだろうという想定から、私たちは、スウェデンのコミューン／県が、統合が自己のコミューン及び地域にとってどのような意味があるか分析するよう勧告する。

３．１　　通達

通達では、今後のヨーロッパにおいて問題となるであろう二とおりの異なる傾向が想定されている。

1.　超国家的機関が国家機関から決定権の一部を譲り受けること。

2.　地方及び広域圏レベルが、中央レベルとの関係において、少なくともコミューン及び広域圏の機関の間での国境を超えた協働の拡大によって、より強固な位置づけをもつこ　と。

こうした関連で、特別な注意を払う必要のあるいくつかの問題が、特に地方自治の発展に関して生じる。そのような自治の憲法上の根拠に関する問題として、例えば、ＥＧのルールの枠の中での調整の形態がある。

ここで、補完性の原則が重要な役割を果たす。この原則は、１９９１年１２月のマーストリヒト会議における連合条約の中に記されている。補完性の原則の主旨は、ヨーロッパ連合が効果的に機能を果たしていくために必要である場合にかぎり、連合が構成国から権限を譲り受けるであろうということである。低いレベルで改善されうるものはそこで実施される。

第二の問題は、スウェーデンのコミューン及び県の税金や手数料を徴収する権限に対する経済連合の影響に関するものである。

第三の問題は、コミューン及び県の影響力がどのように方向づけられ、制度化されるかである。特別に広域圏審議会の設立が決定された。加盟した場合のコミューン及び県の代表に関する問題が生じる。

国民であるということでなく、そこに居住している人の加盟国におけるコミューンの選挙権及び被選挙権に関するＥＧの規定が１９９４年の終わりまでに想定されるだろう。

私たちの職務には、こうした問題を記述し分析すること、及びこれにより、憲法に基づいて、基礎的自治体の自治に対して予想しうる影響について基本的な判断をすることが含まれる。

3.2　西欧諸国における地方／広域圏の構造

国と基礎的自治体／広域圏との関係に関するほとんどの国の一般的な傾向は、中央レベルから広域圏及び地方レベルへの使命の広範な分権化が起きてきていることである。北欧諸国においては、最も広範な分権化が起きてきている。しかも、スペイン、ポルトガル、フランスといった国においてさえも問題となっている。中央の統制からの自由と同様に財政的な決定権も拡大してきた。

ほとんどの国において、基礎的自治体／広域圏は、英国とかアイルランドといった例外はあるが、全般的にみて同様の義務と権限を持っている。これらの国においては成文化された憲法がないので、基礎的自治体の自治に対する憲法上の保護といったものもない。英国の制度においては、基礎的自治体への使命の移管は、法律を通してのみ生じ得るだけである。基礎的自治体は、いわゆる一般的な権能といったものはなに一つ持っていない。正確に言えば、英国及びアイルランドの基礎的自治体は、そこで本当の専門的能力を築きあげることができるような、本質的に注意深く区切られ、保護された分野を与えられてきている。それは、まず第一に教育及び住宅である。

表３：１は、英国及び北欧諸国が、主に、基礎的自治体の統合により基礎的自治体レベルを強化することを選んだことをはっきりと示している。南欧及び中欧の諸国は、その代わりに、広域圏レベルを強化することを選び、多数の小規模な基礎的自治体を保持している。

表　３：１　西欧における基礎的自治体の数及び規模

国　名	基礎的自治体の数	平均的規模
フランス	36,760	1,500人
ギリシャ	264＋5,750	1,600人
ルクセンブルグ	118	2,905人
オーストリア	2,417	3,000人
スペイン	8,049	4,700人
イタリア	8,090	6,800人
ドイツ	8,500*	7,240人
ポルトガル	275／3,848	34,184/2,500人**
ノルウェー	454	9,145人
フィンランド	461	10,646人
ベルギー	589	16,740人
オランダ	714	17,860人
デンマーク	276	18,500人
スウェーデン	284	30,000人
アイルランド	92	41,910人
北アイルランド	26	60,480人

ウェールズ	37	75,870人
スコットランド	56	91,620人
イングランド	365	127,000人

＊　旧東ドイツを含まない。
＊＊　基礎的自治体の内部組織の形態。
出典：ノルトン，1991

表３：２は、小規模な基礎的自治体を多数保持しているような国々においては、その代わりにより強大な広域圏の構造を持っている事をはっきりと示している。

表　３：２　ＥＧ諸国における地域及び中間的組織の数

国　名	州／地域の数	中間的組織の数
フランス	26 地域	100 県／州
イタリア	20	94
スペイン	17	50
ドイツ	16	237
ベルギー	3	9
ポルトガル	3	30
ギリシャ	-	51
デンマーク	-	14
オランダ	-	12
アイルランド	-	31
イギリス	-	59
ルクセンブルグ	-	-

出展：Ｄｓ 1992:10

英国の制度と大陸及び北欧の諸国との間の最も大きな違いは、公共的な権能以外に英国では中間的なレベルにおいて直接選ばれた組織がなにもないということである。

中間的レベルにおいては、しばしば、今日の大規模な社会福祉サービス、特に、医療、社会保障、高等学校教育といった性質の仕事、すなわち基礎的自治体の資源や能力を超えていると考えられる仕事が実施されている。英国においては、例えば医療は、国の事業として性格づけられるＮＨＳによって運営されている。

こうした形態の仕事が中間レベルによって取り扱われることに対する代替方法は、これらの仕事が国の機関によって提供されることである。基礎的自治体の経済的基盤が弱い国々においては、概して、政府は、基礎的自治体間の協働という方法を取り入れていた。これは、基礎的自治体が共同の組織を創設したり、国が広域的な組織に仕事を委任したりすることにより行われてきた。小さな基礎的自治体の持っている制約を克服するために委託契約も広範囲に活用されている。

スウェーデン、ノルウェー及びデンマークにおいては、主に県が保健医療を所管している。県といったものがないフィンランドにおいては、基礎的自治体がいわゆる基礎的自治体連合の中で義務的にまたは任意に事業を行っている。専門医療、広域計画及び専門介護について

は基礎的自治体連合の義務である。イタリア、スペイン及びベルギーにおいては、県は廃止の脅威を受けた。しかし、その２，３年後、県がなお広域的なシステムにおいて満たすことができ、そして、おそらく、他の政治的な組み合わせではうまく処理することができないような重要な役割を持っているとみなされた。

ドイツにおいては、基礎的自治体間の協働を取りまとめる方法として die Kreisen が機能している。これは、他の中間的な制度とは、ガス、上下水道といった公共施設の運営しているという点で区別される。しかし、これはまた、比較的安価な、別のところでは基礎的自治体レベルによってなされる文化的活動も所管している。

西欧諸国における地方／広域圏構造のこの調査の結論は、ほとんどの国において、基礎的自治体、広域圏のいずれにおいても分権化の拡大に向けて同じような発展を遂げたということである。ほとんどの国において基礎的自治体／広域圏構造の見直しが進行中である。どこで仕事が最も旨く実施されうるか実践的に吟味されている。このことは、それぞれのレベル間で役割を分担するすることを選択できるということを意味する。仕事の実施を、ボランティア組織、住民運動、生活協同組合あるいは民間企業に移管することもできる。重要なことは、ほとんどの場合、事業の包括的な責任は基礎的自治体／広域圏にあるということである。

3.3　基礎的自治体／広域圏の事業についての財政処置

公的サービスの膨張により、すべてのＥＧ諸国の人々が、福祉制度がどのように財政処置されるべきか議論するようになった。国民総生産の中の公的支出の割合の大きさが、ますます大きな問題として多くの人々によって理解されている。それにもかかわらず、政府の方は、これまで、多かれ少なかれ基礎的自治体／広域圏の支出を制限しようとすることに関心を持ってきていた。

税負担を低く保つための最も単純な方法は、全く単純に、公的支出を賄うための税を十分に取るに任せることである。このことはまた多くの国において起きていることでもある。すべてのＥＧ諸国で1991年に公的財政処置の不足を示していた。最大は、ギリシャで、国民総生産の15.9%に相当していた。一方、最低は、デンマークで　その数字は1.5 %であった。

表 3:3は、基礎的自治体の支出が、公的支出に対して、またＥＧ諸国の国民総生産に対してどれだけの大きさの割合を形成しているかを示している。

表 3:3　ＥＧ諸国における基礎的自治体の支出

国　名	公的支出に対する割合	国民総生産に対する割合
(スウェーデン)	(３１)	(２０．９)
ベルギー	１５	８．２
フランス	１７	８．１
西ドイツ	１７	９．４
(後背部)	(２５)	(１３．７)
イタリア	３１	２６．５
オランダ	２５	１１．８
イギリス	２４	１３．４
デンマーク	６５	２７．６

ルクセンブルグ	３４	－
アイルランド	１６	４．５
スペイン	８	３．１
ポルトガル	７	２．９
ギリシャ	６	１．７

出典：Ｄｓ 1992:10

それぞれのＥＧ諸国における基礎的自治体の支出を制限するための処置をとることに対する関心は、明白なパターンに沿っている。基礎的自治体の支出が公的支出及び国民総生産の内の大きな割合を占めている国々においては、政府は、基礎的自治体の支出が低い割合の国々の政府よりも、そうした処置をとることにより一層関心を持っている。そうした処置をとることに最も熱心なところは、イギリス、デンマーク、ドイツといったような国々である。オランダ、フランス、アイルランドといった国々の関心はそれほど大きくはない。ギリシャ、スペイン、ポルトガルはほとんど関心がない。

基礎的自治体の事業を財政処置する方法に関してもＥＧ諸国間に差異が見られる。表3:4は、ＥＧ諸国におけるそれぞれの歳入の内訳を明示している。

表 3:4　基礎的自治体の歳入の内訳

国　名	税　金	補助金	その他	借　入	合　計
(スウェーデン)	(４２)	(２６)	(２９)	(　３)	１００
(　県　)	(６２)	(１８)	(１９)	(　１)	１００
ベルギー	３７	４５	１８	－	１００
フランス	３８	４０	１３	９	１００
西ドイツ	３１	８	３６	５	１００
(　州　)	６１	１６	１２	１２	１００
イタリア	５	６２	３	３０	１００
オランダ	２	８４	１０	４	１００
イギリス	３２	４３	２５	－	１００
デンマーク	７０	１４	１２	４	１００
スペイン	４６	２２	１７	１４	１００

出典：Ｄｓ 1992:10

表にハッキリと示されているように、ドイツの州及びデンマークにおけるような税金の割合の高い国々とオランダ及びデンマークのように税の割合の低い国との間で大きな差異がある。このことは、「バイオリンの代金を支払った者が演奏曲をも決める。」ということの例である。多くの国々では、広範囲に、特定の使途を記すことなく一般的国庫補助金に移行している。これにより、効果的に活用されるようになった。

3.4　コミューン自治に関する原則的な判断

3.4.1　コミューン自治の限界

私たちは、ＥＧとの密接な関係がコミューン自治に対し及ぼす想定しうる影響について、原則的な判断をしなければならない。私たちは、特に、経済・通貨政策同盟がスウェーデンのコミューン及び県の税金や手数料の徴収権にどのような影響をもたらすか、判断しなければならない。

問題は、ＥＧとの協働の枠のなかでの国家手続きがコミューン自治の原則とどの程度矛盾するようになるかである。この問題は、ＥＧ加盟に関する憲法調査委員会により、答申「憲法とＥＧ」(SOU 1993:14) の中で取り扱われている。

この調査委員会の判断は、今後の民主的な政府の形態の形成が、確かに、スウェーデンのＥＧへの加盟により、さまざまな点で変わるだろうということである。主な変化は国会に関わるものである。中枢機関としてのその位置づけは、形式的な観点からは弱体化させられるだろうと調査委員会は確信している。標準的な権限の一部は、内閣で代表されるのは政府であるから、国会から政府に移管されるようになるだろう。

調査委員会は、コミューン自治の法的な根拠について逐一説明している。調査委員会は、まず第一に、1974年憲法のドラフトの中で言われていたことを詳細に説明している。スウェーデン憲法第１章第１節によれば、すべての公的な権限は国民に由来する。民主主義は、議員、議会制及びコミユーン自治を通して実現される。第１章第７節においては、わが王国においては、基礎的コミューン及び県コミューンがあり、コミューンにおける意思決定権は、選挙された議会によって執行されると明記されている。第７節においては、コミューンがその仕事を実施するための税を徴収することもまた規定されている。

調査委員会は、憲法のドラフトのなかでは「コミューン自治」についての概念規定が何らなされていないと指摘している。コミユーン自治に関する憲法上の保護についての法律的な意味は、不明確であり、決して綿密に分析されてもいない。コミユーンの課税権に干渉することがあり得るというような限定的な表現は別として、憲法上の保護についての法律的な意味に関してより明白な示唆を与える憲法上の慣行が何一つ発展させられていなかったことは、強調されるべきである。

政府提出憲法案（prop. 1973:90 ）においては、一方で、コミューン自治部門について、憲法上、明確な境界をきっぱりと引くことは、適切でもなければ、可能でもないと結論づけられていた。その代わり、国とコミューンとの間での事務と権限の配分は、社会の進展とともに、相当に広範囲に変えられなければならない。

また一方で、この政府提出法案においては、コミューン及び県の献納として、その個々の特別な義務を果たす場合に、その事務を処理することができる自由な部門を持っていることが基本的に重要であると言われていた。従って、この分野においては、地方自治体の発議権の余地がある。この発議権は、この政府提出法案によれば、コミューンの自主決定権の核を形作るということができ、そして憲法上の明確な表現となるべきである。

「コミューン自治」という言葉の概念に関しては、この政府提出法案の中では、実際には、この概念はあいまいではあるが、それでもコミューンの自立性と一定の枠内での自由な決定権に関する原則を表現することに関しては、はっきりとしていると考えられる。

ＥＧ加盟に関する憲法調査委員会が引き出した結論は、憲法第１章第１節における規定は、自由な決定権を備えたフリーコミューン部門の存在を保障していると言われている。その一方で、こうした部門の範囲を定めていない。

この範囲に関しては、調査委員会は、憲法第８章第５節において、王国のコミューンへの分割についての変更の根拠、またコミューンの組織及び事業並びに法律に規定されているコミューンの課税権を根拠づける規定がなされていると指摘している。法律においては、コミューンの権限、別の観点では義務に関する規定もまた示されている。調査委員会によれば、この規定はコミューンの事業が完全に国の権限によって決定されるという印象を与えるとしている。

調査委員会はまた、国の事業と特別に規定されたコミューン事業との間の境界は可変的であるとも指摘している。精神病医療及び高等学校が国部門からコミューン部門に移管され、一方で警察活動が反対に国に移管されたことが思い浮かぶ。コミューンの任意部門と特別に規定されたコミューンの事業との間の境界もまた可変的である。

その結果として、調査委員会は、コミューンの発議権の意義は、コミューン構成員の需要が特別法によって規定されていない場合には、それぞれのコミューンがそれらの需要を満たすために事業を営む権利を持っているということであるとしている。このことは、実際に、コミューン法の第２章第１節にに規定されており、そこでは、コミューン及び県自体が、一般大衆の関心のありながら、コミューン又は県の領域あるいはその構成員に関わりがあり、かつ国によっても、他のコミューンや県によってもまたその他どこよっても取り扱われていないような需要を処理することができると述べられている。

それ故、結論は、国かコミューンかの境界は継続的かつ不断に新たな状況と判断に適合させられるようになる。

3.4.2　コミューン自治と課税権

ＥＧ加盟に関する憲法調査委員会は、上記の分析により、財政赤字や国家債務の総額を制限する手段がコミューン自治とどの程度衝突することににになるかという問題を検討してきた。

調査委員会は、コミューンの課税権が、コミューンの決定権が当然にその決定を実施するための財政的な資源を有していることを前提としているという具合に、コミューン自治と関連していることを強調している。

調査委員会がこの問題を審議することとなった動機は、経済通貨同盟（ＥＭＵ）の実現が構成国に財政政策を要求するようになるということにある。構成国は、例えば、その財政赤字を一定の低いレベルに保つことを強いられるようになるであろう。構成国の財政赤字は国民総生産の３％よりも大きくてはならず、国家債務は国民総生産の６０％を超えてはならない。ここに、財政赤字や国家債務の総額、つまり、包括的に広域圏のそして地方の行政が関わってくる。

したがって、ＥＧとの関係において、国は、コミューン財政にもまた大いに責任を負っている。ＥＧは公的部門のそれぞれの部門間に差別をつけてはいない。このため、国がその義務（仕事）を果たすためにコミューン財政のための規定を制定するよう強いられるということは考えられないことではない。コミューンの税の徴収の最高限度に関する決定で必ず考えられる事例はまさに憲法上の関心である。

調査委員会は、憲法第１章第７節の、コミューンがその使命のために税を徴収することができるという規定は、それぞれのコミューンが全く自由に徴収税額を決めることができるわ

けではないという理由で基本的な規定でありかつ保証であるとしている（prop. 1973:90 s. 231 ）。この問題は、コミューンの徴税権の対するどのような根本的な制約があるかということである。

調査委員会は、1976年のコミューン財政審議会が原則的にコミューンの税の徴収は憲法に矛盾しないとしていることを引き合いにだしている。しかし、この審議会は、コミューンがその使命を処理していく範囲のかなりの程度の事実上の制約を意味するということを指摘しており、憲法上の観点からはその方法はますます問題となる。（SOU 1977:78 s.446 ）。

コミューンが税を徴収する権利を臨時的に制限する法律 1990:608 により、ＥＧ加盟に関する憲法調査委員会は、1991年から93年までの間、コミューン税について国の定めた上限が有効であるとしている。「法律諮問委員会」（prop.1989/90:150, bil4:4s.446 ）は、立法案件の準備に際して、例えば、憲法第８章第５節によれば、コミューンの課税権の根拠は、憲法にはそれが絶対的に残される保障が何も含まれていないことと相まって、法律で規定されるという関係は、ある種の制限がなされる事を示している、と表明している。問題はどの程度までかということである。

この問題は、「法律諮問委員会」によれば、そうした制限の種類や範囲に、そしていつ適用されるのかに配慮して判断される。しかしながら、この制限は、一定の枠のなかで、権利の問題というよりはむしろ政治的なものである。「法律諮問委員会」は、提案された制限は、憲法上の観点からは受容可能と考えられるところを超えてはいないとみなしている。憲法小委員会及び財政小員会（bet.1989/90:FiU29 s.20）はともに「法律諮問委員会」の結論に同意した。

ＥＧ加盟に関する憲法調査委員会が下した判断は、スウェーデンがＥＧとの協働という枠の中で引き受けることのできる義務は、現実の状況にさらに対応しないような範囲までコミューン自治を制限する危険を侵すことはほとんどできないということである。調査委員会は、ＥＧとの協働は、現在のところ、限られた分野の問題であり、フリーコミューン部門が及ぶ分野にごく限られた範囲で関わりをもつだけだとしている。

調査委員会は、コミューンの課税権の制限に関しては、きっちりとした財政政策の中で一時的な方向としてあり得るということ以上のものではあるべきではない、と結論付けてその調査を終わらせている。しかしながら、共通の財政政策として、全体としての税の徴収は急激かつ長期的に減らされなければならないということが要求されているのならば、コミューンの課税権には憲法上の保護があり、まず第一には、譲ることのできる国税の部分であるということになるべきだと指摘している。

調査委員会の結論は、コミューン自治に関する憲法第１章第１節の修正を提案すべき理由は何もないということである。

3.4.3　コミューンにおける支援方法

ＥＥＳ協定に関して国会によりとられた決定が、どの程度コミューン自治に関する憲法上の規定に矛盾するかという問題もまた、憲法小委員会で、そしてＥＥＳ協定の承認に関連してはＥＥＳ小委員会で審議された（1992/93 EU1 s. 83 samt bilaga 1 s. 24 ）。問題は、政府がＥＥＳ協定第６１条に反するコミューンの決定を無効とすることができるという規定である。

第61条によれば、ある事業またはある生産を助成することにより、競争をねじまげ或いはねじまげる恐れのある支援が国の資金によって与えられてはならないとされている。この政府提出法案によれば、コミューン及び県からの支援方法もまた第61条における規定に含まれている。この条項では、支援が協定と矛盾しないかあるいは矛盾しないとみなされうる場合は、特別に除外されている。第61条はローマ条約の92条に相当する。

ＥＥＳ小委員会は、上記の委員会答申におけるその意見の中で、コミューン自治は決して完全ではありえないということを強調していた。この小委員会は、ＥＧ加盟に関する憲法調査委員会と同じような形で、憲法草案の中の表現を引用している（prop. 1973:90 s. 190）。この小委員会はまた、コミューン及び県のそうした第61条に関わる支援を排除する可能性に対する制限が法律に規定されていることについて、憲法小委員会が憲法の出発点から容認しうるとみなしていることを引き合いに出している。

憲法小委員会はＥＥＳ小委員会に対する意見（1992/93:EU 1, bil. 1）の中で、もはやコミューン法の中にはそのような規定は見られないと述べている。コミューン法は、第２章、第８節ただし書きで、コミューン及び県から民間の産業従事者に個別に振り向けられた支援は、もし特別な理由があるならば、除かれるとはっきりと述べている。

憲法小委員会は、その意見の中で、支援手段に関する決定の合法性を得る権利は、コミューン法によれば、コミューン又は県の構成員に留保されているということを指摘していた。一定の苦情申立期間の中で、構成員は、議会の決定にその決定を取り消すことができるような、その決定について行政裁判所に苦情を述べる権利を持っている。

憲法小委員会は、コミユーン及び県における支援手段についての決定に対する干渉に関しては、一定の条件のもとで、政府はコミューンの決定を覆すことができる、という提言を通して、コミューン法による合法的な審査の外に、新しい規則が導入されると結論付けている。

それにもかかわらず、憲法小委員会は、これはコミューン及び県に対する新しい国の監督形態を意味することから、この提言は完全な異議申立の自由ではないとしている。とはいえ、この小委員会は、その意見の中で、提言された規定は、スウェーデンがＥＥＳ協定によるその義務を果たすことができる為に必要と思われると判断した。

ＥＥＳ小委員会は、コミューンの支援手段が協定の第61条に反するということは、例外的ケースにおいてのみ発生し得ると想定されると考えていた。すなわち、コミューン法の第２章第８節ただし書きの規定によれば、産業従事者個々に向けたコミューン及び県の支援をする権限は、すでに今や大いに制限されている。それはただ、ＥＥＳ協定により禁止されている、競争をねじ曲げ、あるいはねじ曲げる恐れのあり、さらに協定締結国間の商業に影響を及ぼすような支援手段であるということもまた考慮されなければならない。

従って、この小委員会によれば、例えば、閉鎖の恐れのある食糧品店やガソリンステーションを救済する目的の過疎地のコミューンによる支援は、禁止事項の枠の中とはまずみなされないと考えられている。その結果として、すでに今強く制限されているコミューン及び県の私的産業の従事者に対する支援の可能性はＥＥＳ協定によって影響を受けない。小委員会は、公的支援に関する協定の規定によって、別の観点でコミューンにとっての不都合が生じてはならないともしている。

3.5　コミューン自治に関する条約

ずっと以前から、スウェーデン及び北欧における地方自治は、他のヨーロッパ諸国におけるよりもはるかに強固な位置づけを持っているとみなされている。このことは、多分、北欧諸国においては国からコミューンへより多くの使命が委任され、その一方で、コミューンの課税権も非常に広範囲であるということにかかっている。

地方自治に関する考察は、今日のヨーロッパにおいて非常に活気がある。ヨーロッパ的な観点からの地方自治に関する議論の共通の出発点は、ヨーロッパ評議会（Europaradet）の地方自治に関する条約である。これはコミューン分野に関するヨーロッパ議会の会議の結論である。この条約の目的は、ヨーロッパにおける地方自治を強化し、定着させることにある。

この条約では、国のコミューンとの関係に関して、若干の基本的な原則が考えだされている。例えば、コミューンがそれぞれの民主的な政体のもっとも重要な基盤を形成するといったことである。ヨーロッパ諸国それぞれにおける地方自治の擁護と強化は、この条約によれば、民主主義の原則と権限の分権化に基礎となるヨーロッパ啓発への重要な貢献である。

この条約の関わる分野は、例えば、コミューン分区の擁護、コミューンがその内部組織を決定する自由、議員の処遇条件、国の統制形態、コミューンが一定の財源を確保されること、コミューンが関わりのある問題の計画・決定過程おいて適切な方法で適切なときにアドバイスされること、である。さらに、コミューンは自由にその権限を執行できることを担保するために司法的な手段に頼る権利を持っている。憲法その他国法にしっかりと用意されている地方自治に関する原則は尊重されるべきである。

この条約は、コミューンの側から国の権限に対する要望について法的・制度的枠組を形成するといえる。また、それは国の権限の行使に対して限界を置いている。ヨーロッパ評議会のコミューン会議ー構成国のコミューン及び広域圏を代表しているものであるがーは、ＥＧ内における地方自治の法的な保証に関する問題を長らく議論してきた。ヨーロッパ評議会の条約がＥＧの法律に導入されることが望まれている。さらに、経済通貨同盟の計画に鑑みて、地方自治の財政に関する特別な条約が望まれている。

成文憲法といったものを持っていない英国、アイルランドを除いたすべてのＥＧ諸国は、地方自治に関するヨーロッパ評議会の条約を批准したか、署名したかのいずれかである。このことは人々が条約の意向に従うことを誓約していることを意味する。

スウェーデンでは、新しいコミューン法が議題として取り上げられたことと関連して、私たちのコミューン法が、遅くとも条約に入れられた要望を充たしているかどうかに関する問題が検討された。法律は、現在、条約が示している要望を充たしているという判断となった（prop. 1990/91:117 s.140, KU 38, rskr.360）。

3.6　補完性の原則

いわゆる補完性の原則がどのように解釈されるかということもまたヨーロッパの基礎的自治体及び広域圏の自治にとって重要性である。

この原則は、マーストリヒト条約第三条ｂに明確に述べられている。補完性の原則とは、もしその目標が加盟国レベルでは果たされ得ないならば、同盟が処置をとることを意味し、そしてその目的は、国の計画においてよりも共同体レベルにおいて、よりよく到達され得る。権限は、同盟が効果的に機能を果たすために必要である程度においてのみ加盟国から移管されるされることになる。より低いレベルでなされうることはそこで実施されることになる。

この規定は次のような表現となっている：

排他的な権限に立入らない分野においては、補完性の原則に従って、共同体は、提案された方法の目標について、その目標が加盟国によって十分に達成されることができないという範囲内で処理する。そしてそれ故に、提議された手段の範囲または効果に基づいて、共同体レベルでよりよく実施されうる。

本条は定義次第によって決まる。この原則の本質的で一般的な意味は、「上位の」社会的な決定レベルは「下位のレベル」を支援し、「下位のレベル」が問題解決することができないときに限って関与するということである。従って、この原則は連邦的な社会システムを特徴づけている。

1992年10月27日、ＥＧ委員会は補完性の原則に関する暫定的な報告書を公表した。この報告書の中では、補完性の原則はダイナミックなものであるということが指摘されている。このことは、諸般の事情がそれを要求している場合には、共同体が取扱うに際しての余地の拡大をもたらすことを除いて、共同体にとって「窮屈な上着」であることを意味しないこと、そして、もはや正当化されない場合には、共同体の側からの手段が制限られているか、完全にないということが言われている。

マーストリヒト条約本文は、補完性の原則は、共同体が排他的な権限をもっている分野以外の問題であるということを意味している。この報告書においては、共同体の排他的な権限を形成しているものはどのようなものか定める試みがなされている。現在のところ、この分野は、物品、人員、サービス及び資本の自由な流動性、共通の商業及び農業政策、一般的な競争の制限、漁業資源の保護及び輸送政策の重要な要素についての障害物の除去からなっている。これは静的な境界線に関する問題ではないと指摘されている。これからの経済と金融の協働の枠のなかで、新しい排他的な権限が発生してくるだろう。その結果として、これらの問題に関して、共同体は、協同して行動する義務があり、個々の加盟国の勝手な行動は妨げられる。

その一方、補完性はすべての問題に適応され、その場合、ＥＧ及びその加盟国は決定権を分け持つか、あるいはＥＧの仕事は個々の国家の仕事の補完、例えば文化問題、研究及び教育、そして保健医療といった仕事の補完に限られる。この問題様式でＥＧ加盟の諸国民は、一方では共同歩調が望ましいかどうか、他方ではどのような精密さでそれぞれの法案が形づくられるべきか考察することができる。ここで、新しい共同体が全体としてそうした問題で悩むことになるならば、ＥＧ審議会は一般的な立法を言いだすと思われる。

審議会の分析による実際的な結論は、ＥＧの諸機関は補完性の原則に関する協定を締結することになるだろうということである。そこでは、協力的な核問題以外の業務の分担が共同調整によって正確かつ高度に定義されるべきである。それぞれの法案は、なぜ共同歩調が望ましいのか、詳細な説明に向けて、議論によって審議されるべきである。

1992年12月にエディンバラで持たれたヨーロッパ評議会の会合で、補完性の原則のより厳密な適用に関する決定がなされた。当初は、この原則は直接的な効果を持ちえないと説明されていた。その一方で、この原則のより厳密な意味の解釈、及びそれぞれの機関がこの原則をどのように遵守しているかの検証について、ＥＧの裁判所に依存すべきだということが考

えだされた。

ヨーロッパ評議会は、加盟国が意見を述べ、この問題について議論することができるような評議会の活動における「補完性の調査」についての基本方針を決定した。共同体の手続きの必要性を決定するためには、次のような問題がある。

a) 共同体はその分野において処理する権限を持っているか？
b) 国レベル又はそれより下位のレベルでの望ましい目標を達成できるか？　共同体における手続きによってより良くその目標は達成され得るか？　特に、
- 提案された手続きについて重要な行き過ぎの状況がないか？
- 共同体レベルで扱い損ねることは条約違反になるかあるいは加盟国の利害を損なうことにならないか？
- 財政上、明確で大きな利点があるか？

c) 定義された手続きは望ましい目標を達成するために必要とされる最小限度のものに相当するか？

ヨーロッパ評議会はまた、評議会が判断する際に、次の事柄を必要とすることを考慮することも表明している。
- 国法及び国の基準への不必要な協調を避けること。
- 共同体の手続きの根拠ができるかぎり詳細に示されること。
- 国民、政府、共同体の財政上、行政上の負担を最小にすること。
- 国の決定権に大きな可能性の余地を与えること。

3.7　コミューン及び広域圏の影響力

1980年代の半ば以降、コミューン及び広域圏とＥＧ審議会との間でどのような接触が生じるかということについての議論が続いている。このことに関連して、ヨーロッパ評議会のコミューン自治に関する条約が重要な役割を演じた。先に詳細に説明したように、加盟国のコミューン及び広域圏を代表するヨーロッパ評議会のコミューン会議は、それ以来、この条約がＥＧ法につけ加えられるべきだという問題を討議してきた。

この条約では、例えば、コミューン及び広域圏は、それらに関わる問題に関する計画及び決定の過程において、適切な時期に適切な形で協議されるということが規定されている。1988年６月、ＥＧ審議会は「諮問委員会」（広域圏及び地方当局に対する諮問委員会）の設置を決定した。この「諮問委員会」は、他の政治的分野における手法の広域圏及びコミューンにおける効果を含め、広域圏レベルの開発に関わるすべての問題について、特に広域圏政策の手法の策定と導入に関して、審議会から諮問を受けることになろう。

1991年12月のマーストリヒトにおけるヨーロッパ評議会の会合で、広域圏及びコミューンは、ヨーロッパ同盟に関する条約に、それ自体の部分を有すべきであるということに関する決定がなされた（マーストリヒト条約、外務省通商局）。このことは第 198条 a - cに案配されている。そこでは、広域圏審議会と呼ばれる、広域圏及び地方の機関の代表者からなる審議会が諮問的な位置付けで設立されるとされている。これは、 189名の広域圏及び地方の代表で構成されることになろう。これは、実際、経済社会審議会（ＥＳＣ）と同じメンバー

数である。

この条約によれば、加盟国は、この広域圏の諮問委員会に次のように代表を送ることができる。すなわち、ドイツ、フランス、イギリス、及びイタリアは、それぞれ24名。スペインは21名。ベルギー、ギリシャ、オランダ及びポルトガルはそれぞれ12名。デンマーク、及びアイルランドはそれぞれ９名。そしてルクセンブルクは６名である。

そのメンバー及び代理委員は、加盟国の提言に基づいて閣僚諮問委員会（Minister-radet ）により４年毎に指名される。広域圏審議会は２年毎に議長を選挙で選ぶ。この審議会は、閣僚諮問委員会に承認のために提出されなければならないとする手続き規則採用している。この審議会は、議長自身の発議で、又は閣僚諮問委員会若しくはＥＧ審議会の要請により招集される。

広域圏審議会は経済社会委員会（ＥＳＣ）に従属してはいないけれども、これとは密接な関係を持っている。条約の議定書のメモランダムの中で、共通の組織構造を持ち、事務局を共有する、と述べられている。条約では、ＥＳＣが第 198条に関わる問題について相談を受けたときは、広域圏審議会は通知を受けるとされている。広域圏審議会が広域的な側面があると判断したならば、広域圏審議会は議定書を通して閣僚諮問委員会又はＥＧ審議会に見解を述べることができる。

閣僚諮問委員会及びＥＧ審議会は、それらが条約に規定されておりかつ適切であると思われる場合に、広域圏審議会に諮問することになる。もし必要ならば、広域圏審議会が見解をまとめるために少なくとも１か月の時限をおくことができる。しかし、広域圏審議会は、特定の問題に関して聴取されるように自ら発議することができない。

広域圏審議会の活動形態は、確かにＥＳＣと同様である。おそらく、ＥＳＣと同じ形でさまざまな部門と起草グループを持つことになろう。すべての影響関係におけるように、これもまた活動的な構成員がどれだけ行動するか、そして彼らが代表している人々によってどのように後援されているかに依存している。

全体として、ＥＧにおける広域圏審議会の設置は、コミューン及び広域圏レベルのＥＧの決定過程への影響力に関する大きな前進を意味している。しかし、これが最後の一歩ではないことは明らかである。さまざまな方面から、まず第一にドイツの州から、最終目標は議会の第二院である。こうしたことは、そのような機関に代表を選ぶためには加盟国における構造があまりにもばらばらであるという議論によって、これまで否定されてきた。しかし、長期的には、もし国からコミューン及び広域圏への使命の分権化の拡大の方向へ発展がこれまでのように進行していくならば、これは考えられうる展開である。

3.8　結論及び考察

コミューン自治はわが国において古くから強固な位置づけを持っていた。ヨーロッパの視点からは、スウェーデンのコミユーンはより大きな権限とより強固な自治権をもっている。私たちはこれを他の北欧諸国と共有している。私たちは、これをコミユーン自治に関する北欧モデルであるとしている。

一部に、ヨーロッパ諸国との統合は、北欧諸国が相対的に自律的なコミューンからなるそのシステムを放棄するよう強制させられるのではないかという不安がある。人々は、大陸において一般的であるようなモデルに私達自身を適合するよう強制させられるのではないか

と恐れている。大陸では、権限はより多く広域圏レベルにあり、私たちとは異なる行政法の伝統と行政の文化がある。

私たちは、このような危惧はかなり誇張されていると考えている。反対に、ヨーロッパにおける発展が、他のモデルよりも、コミューンが国や広域圏レベルに対してより自律的な位置づけを持っている北欧・中欧モデルの方向に進んでいくという指摘する傾向がみられる。南欧諸国においては、実際に、相対的に自律的なコミューンからなる北欧モデルに対する関心の増大がみられる。北欧諸国及びオーストリアがヨーロッパ同盟に加盟したならば、こうした展開はさらに強化されることだろう。

この統合の拡大の不可避の結果は、スウェーデンがヨーロッパ共同体に参加しうるためにはその国家主権の一部を譲り渡さなければならないということである。それ故、私たちは、私たちのスウェーデンの民主主義を、必然的に、集中化された匿名のブリュセルの権力への実際の対抗力となるように、発展させつづけることが重要であると考える。このことは、現在、ＥＧ／ＥＵ加盟に関して交渉している人々がコミユーン自治がわが国において創り上げている独特の資源を弁護しなければならないことを意味する。

スウェーデンのコミューン連合は、1993年１月29日に、文書で、加盟交渉に際して政府によりＥＧに対して出されるべき多くの要望について申し述べた。これは、例えばコミューン自治の問題である。連合は交渉に関連して政府に以下の点を条件としている。

－　統合の効果が社会的責任の集中化をもたらさないようにあるいはコミューン自治を弱めないために、人々がどのように行動しようと考えるか詳細に説明すること。コミューン連合は、調和のある需要はコミューン財政に悪い影響を及ぼすことはないと考えてい　る。
－　将来におけるＥＧの法規則の改正に属する問題としてコミューン自治に関する条約を採り上げること。
－　一方ではＥＧに準ずる将来の加盟国として、また他方ではスウェーデンにおける適用に際して、補完性の原則に対する見解を明確にすること。
－　コミューンに対する不必要で詳細な法律に反対すること。また、団体協約が法律の代わりに労働市場において承認されるよう働きかけること。
－　例えば、競争や差別の解消に関する基本的な考えが放棄されることなく、競争や処遇に関する現在の規則体系の簡素化に努めること。

加盟交渉が1993年２月１日に始められたことに関連して、スウェーデン政府は、ヨーロッパ問題大臣ウルフ・ディンケンスピエールを通して交渉において重要と考えることについて明確にした（国会及び省　1993:4）。その発言の中では、スウェーデンのコミューン連合がその文書の中で取り上げていた問題のいくつかが触れられていた。ウルフ・ディンケンスピエールは、統合の過程においは、目標に関する合意がなければならず、また構成国のそれぞれの個性に対する配慮もまた大いに払われなければならないということを強調していた。彼は続けて次のように言っている。

こうした背景から、スウェーデンは、共同体が開かれたものであり、ガラスばりのものであることが一層強調されることを歓迎する。こうした展開は、スウェーデンの行政の伝統的な大はばな公開性と同じ線上にある。この分野で、私たちは、私たちが喜んで共有する基本

的な原則や重要な経験を手ずさえていく。公開性の原則及び報道の自由は、スウェーデン憲法に根ざしており、かつ国民が公の行政活動に関する情報を入手できることを保証する基本的な原則を形成している。これらの原則は、私たちの政治的、文化的継承の不可欠な部分である。これらは公の行政における民主的な手続きと秩序及び効率性を促進するものであり、そしてまた、共同体にとって重要な目標でもある。

私たちはまた、補完性の原則、若しくは近接性の原則の新たな適用を歓迎する。これらの原則は、加盟国の国としてのアイデンティティーの尊重に寄与し、国と地方の当局の権限を保証するものである。私たちは、ある目標が個々の加盟国によってよりも共同体においてこそよりよく達成されうる場合にのみ、共同体が行動すべきであるという認識を分かちもっている。

私たちはこの点に関してコミューン自治に関するヨーロッパ評議会の条約を持ち出すべきであるという要望を強調したい。私たちはこの条約の原則がＥＧの法制度においてもまた適用されることが重要であると考える。立法権の多くがそれらの国の議会からＥＧに移管されるならば、加盟国が条約の中で受け入れたコミューン自治の保護規定は、ＥＧ法においてもまた組み込まれるのは当然の結果である。実際に、このことは、ヨーロッパ評議会のコミューン会議の枠内において、コミューン及び県自体の組織からの強い要望でもあった。

この点に関してもまた、来るべき経済通過同盟を前にして、コミューン財政に関する特別な条約についてのヨーロッパ評議会のコミューン会議からの要望にも注意が払われるべきである。

補完性の原則の適用に関しては、政府はウルフ・ルイン教授を座長とする調査委員会を設置した（通達 1993:20）。この調査委員会は、一方では権限委譲に関するスウェーデンの一部の問題に対する現実の影響に、また一方ではＥＧ／ＥＵへの加盟に際しての補完性の原則の適用並びにそうした協力の外にいるという観点からの影響とにくっきりと照明を当てることになろう。

審議会はまた、スウェーデンにも適用されることになる若干の決定がＥＧ／ＥＵの機関によってなされることによりスウェーデンがどのような影響を受けることになるか分析することになろう。さらに、実際にスウェーデンが共同の決定の内容にどのような影響を及ぼす可能性を持っているか、そしてまたその共同の決定によってスウェーデンに根ざしている民主主義の可能性に光を当てることができるか焦点が当てられることになろう。

審議会は、さらに、補完性の原則がさまざまな分野でどのように解釈され適用されることを意図しているか、そしてこの原則の適用がＥＧ／ＥＵとスウェーデンとの間でのより詳細な権限の分割にとって何を意味することになるかについて分析することになろう。

政府は、その外にさらに、さまざまな形態での西ヨーロッパの統合への参画による影響、また加わらなかった場合の影響について明らかにする役割を持った多くの調査委員会を設置した。それは、財政、外交及び安全保障、環境、福祉、並びに平等への影響といった問題である。

政府は、1993年４月29日に、西ヨーロッパの統合への様々な協力形態によるコミューン及び県に対する影響について分析することを職務とする特別調査官を召還した。調査官の主な

任務は、通達（通達 1993:49）によれば、ＥＧ／ＥＵにスウェーデンが加盟することにより、コミューン及び県の事業のどのような分野でどの程度の影響を受けるか分析し、記述することである。

調査官はまた、ＥＧ／ＥＵの秘密保護に関する規定がコミューンの事業にどのような影響を及ぼすか明らかにし、記述することにもなろう。調査官はまた、どのような財政的影響、例えばＥＧ／ＥＵへの加盟がコミューン及び県に及ぼす翻訳作業や行政費用といった形態の影響が想定できるか、そしてそうした場合にどのように財政処置されることになるかについても分析することになるだろう。さらに、調査官は、将来起こりうるＥＧ／ＥＵへの加盟に際して、スウェーデンにおいて、コミューン及び地域の影響力がどのように方向づけられ、制度化されるかに関する提言を提出することになろう。調査官は上記の調査官及び審議会委員並びに隣接した問題に従事しているその他の人々と協議することとなっている。コミューン及び県の代表者は、遅くとも1993年12月31日までに終了される予定の調査活動に協力することになる。

政府は、こうした影響分析の集約的な調査活動に対して、調査活動に従事する任務を持った政党の代表者からなる議会の合同レファランスグループを結成した。

1993年の春に政府により発議され、94年への年替わりまでに終えられる予定の集約的な調査活動に関連して、私たちは、補完性の原則の適用、スウェーデンのコミューン及び県の税及び手数料を徴収権に関する財政・通貨政策同盟の影響、そしてコミューン及び県の影響力がどのように道筋を付けられ、制度化されるかに関する問題については、これ以上の立場は、ほとんど意味がないと考える。

それにもかかわらず、私たちは、ＥＧ加盟に関する憲法調査委員会がコミューンの課税権に対する憲法上の保護に関して表明した意見に同意する。もしＥＧ／ＥＵにおける共通の財政政策が税徴収の削減を求めるならば、それは、まず第一に、削減可能な国の税部分である。

さらに、私たちは、加盟国内の広域及び地方レベルが強化の方向への発展は、ヨーロッパのそれぞれの広域圏間の競争が将来増大していくようになることであるということを強調しておく。従って、個々のコミューン又は県は、まずもって最初に、その自体の権限を獲得し、自己の領域の中でそれ自体の認識を深めていくべきである。

従って、コミューン及び県は、統合の進捗がコミューン又は県にとってどのような意味があるかについて分析すべきである。それは、恐らく、社会生活のさまざまな部分の代表からなる常設の特別な活動グループという形で行われるだろう。地方における影響の調査研究は、地方の経済とともに進んでいくだろう。

この際に、ＥＧへの適応化文書あるいは行動計画を詳細に作り上げることは適切なことである。ここで、コミューン連合及び県連合のいわゆる「ＥＧとコミューンに関する青書」が、政府が設置したさまざまな影響調査委員会によってなされる分析と同様に支えとなりうる。

コミューンがＥＧに関わる知識や情報を調整することもまた理由がある。この際に、既にデーターベース検索の経験があり、1994年の住民投票に際してＥＧに関する情報を取次いだことのある図書館を利用することは適切なことであろう。特別なデーターベースを通して知ることのできる公的な文書に関しては、監視は例示的に行われるだろう。そういうことで、スウェーデンにおいても外国においても、一定のモノやサービスに関して申し出る機会が与えられる事業は少ない。

事業組合とかコミューン及び県とか地方のさまざまな団体の間にある種の講習会とか研修が共通に手配されることもまた適切なことであろう。それぞれの当事者がその事業の熟達に貢献することができるようなネットワークを築くことが重要である。この熟達の構造の一部として、デンマークのコミューンや県とばかりでなく、他のＥＧ諸国のコミューンや県とも兄弟都市としての関係をもつことは重要なことである。その地方の産業が交流できるような兄弟都市であるべきである。

コミューン及び県がＥＧ問題に関する特別な担当上級職員又は調整者を選任すべきかどうかは、当然に地方の状況次第で自由である。一定の場合には、この分野に関心と知識を持ち、かつ産業問題あるいは情報問題に経験のある担当上級職員が適切であろう。しかし、もしスウェーデンがＥＧ／ＥＵに加盟するならば、これらの問題が、全ての担当上級職員の任務として含まれる根本的な性質の問題となるだろうということを強調することが重要である。

通達により私たちが考慮しなければならない特別な問題は、コミューンの意思決定者がＥＥＳ協定やＥＧ加盟によって発生するであろう協定によるスウェーデンの義務を尊重しなければならないということである。こうした考慮は、通達によれば、私たちの活動と関連して、コミューンの意思決定に関するコミューンの議員の責任に関わる問題とされるだろう。そのことについては、私たちは、一つの特別な答申のなかで取り扱っているところである。構成国は、現在のＥＧ法によれば、コミューン及び当局の行為に関してもまた責任があることについても、通達は思い起こさせるものである。

さまざまな形態での西ヨーロッパの統合への協力のコミューン及び県に対する影響について分析することを任務とした、先に述べた特別調査委員会（dir. 1993:49）に関しては、私たちは、ここでは、ここに詳細に説明された問題については取り上げない。

4　コミューンの組織－新しい構造

フリーコミューン実験の経験、地方自治法や特別法の改正、新しい組織化モデルの発展、並びに「根本的な組織改革」により、現在のコミューンの組織は、例えば、各委員会の間にさまざまな課題または使命を分配する方法、設置される委員会の数、及び委員会の位置づけや役割などに関する問題が非常に増大していることに特徴があると私たちは考える。

私たちの結論は、組織の分野の発展の数々が、コミューンの事業を効果的にしていこうとする努力にとって、大いに意味のある肯定的な現象であるということである。これまでに言及したような不備および問題は克服され得るべきであると私たちは考える。明らかに、コミューンおよび県は、今後より一層注意深く特に事後検討や評価の問題に専念すべきである。

私たちは、コミューンや県を組織し統治する新しい方法が、政治過程の公開やそれへの参加についての市民の機会にどの程度影響を及ぼしているか、いまだに分かっていない。

4．1　基本点

4．1.1　諮問

1991年の地方自治法、およびそれに引き続くコミューン民主主義に関する議論により、私たちは、そこで出された議論に基づき、コミューンおよび県の組織化の自由の拡大の結果について調査する。その際に、例えば、委員会構成の変化並びに政治上の組織間および政治上の組織と公務員組織との間での責任と業務の分配に特に関心がもたれるであろう。諮問により、「快適な生活環境のためのコミューンの活動に関する調査委員会」（M 1991:01）が私たちに関連のある部分に関してどのような結論を出すか調査すべきであるということもまた明らかである。

4．1.2　1980年代における組織に関わる展開

1952年－74年の期間におけるコミューンの数および信託職務の劇的な減少は、市民と地方の議員との接触を細らせることとなった。そこで、1970年代の後半および 1980年代の初頭における分権的組織に向けた努力の理念的な根拠を形成していたコミューン民主主義を強化する必要性が増大した。分権化に関しては主に次の４つの主張がある。(1) 政治的主張（民主化の主張）、(2) 行政の効率化の主張、(3) 社会学上の主張：地方の需要に対して組織および事業を適合させること、および(4) 心理学上の主張、包括的な決定と地方における決定との関連が強調される合法性（モンティン,1989）。モンティンは効率性の主張は民主化の主張の代償として持ち出される傾向があったと考えていた。

地方組織法、または特定地方組織に関する法律（1979:408）は、1980年６月１日に発効した。この法律は、コミューンが、地区委員会（distriktsnamnder）及び施設管理委員会(institutionsstyrelser)といった形の地域的組織や、地方自治法に規定された分野および特別法に規定された委員会の分野の一部分において、部門包括的な使命を備えた組織を整えることを可能としている。後者には若干の制限があり、さらにそれぞれの部門における中央の委員会が存続していなければならない。部門包括的な組織は、しばしばコミューン地区委員会

(kommundelsnamnden) または市地区委員会 (stadsdelsnamnden) 、若しくは地区執行委員会(omradesstyrelser)と呼ばれる。

国会は、1984年6月1日、コミューン自治を拡大する実験事業、いわゆるフリーコミューン実験が 1988年の末まで実施されると決定した (prop.1983/84:152, bet.1983/84:KU32) 。国会は 1988年3月にフリーコミューン実験が 1991年末まで延長されることを決定した (prop.1986/87:91, bet.1987/88:KU32) 。その後、政府は実験事業が、より一層全般的な改革への努力が始められるように、全体的に延長され、拡大されるよう提案した (prop.1988/89:1, bet.1988/89:KU6) 。実験事業に参加したコミューンは、中枢の諸委員会を組織化する自由をほとんど完全に得た。より自由な委員会組織の実験は、なによりもまず三つの分野でさまざまな程度で実際の改革をもたらした：

(1) コミューン全体におけるコミューン地区委員会への移行に関連して、主に独立した学校委員会の廃止。
(2) コミューン全体におけるコミューン地区委員会の導入に関連して、統一的な社会委員会並びに完全な社会委員会の廃止。
(3) 委員会の合併による独立した建築、環境、および保健委員会のそれぞれの廃止。

さらに、ますます多くのフリーコミューンが、一またはいくつかのコミューン地区委員会に、限定的にでなくある一定のコミューン地区への結節点となる事業または施設の責任を持たせるためにこの機会を活用した。イェテボリ・コミューンではこうしたことを非常に明瞭にみることができ、そこでは一定の市地区委員会がいわゆる代理委員会(resursnamnder)とされている。これは、分割するには小さすぎる、あるいは、別の理由で、すべての市地区委員会で分割することが非実際的と考えられるような事業に責任を持っている。

政府は、1990年12月、フリーコミューン実験を評価することを使命とする特別調査官、フリーコミューン調査委員会 (C 1990:08) を任命した。この調査委員会は、より自由な委員会組織の実験の経験が良かったと思われるので、コミューンはできる限り広範に自らの組織を定めることができるという原則を背景とした答申「フリーコミューン実験」 (SOU 1991:25) の立場に立っていた。環境分野および都市計画・建築分野に関わるその他の委員会組織の実験に関する問題が特に光りを当てられた。この調査委員会は、実験から得られた経験は、委員会の設置義務は建築委員会および環境・保健委員会に関してもまた廃止されうるべきであるという方向を示唆している、と考えた。

実験に関連して、権限の行使、拒否および秘密保護、並びにコミューンの平等原則に関する問題といった多くの法的な問題が生じた。調査委員会の判断は、より自由な委員会組織に対する法的な性質の決定的な障害は何ら生じていないというものであった。調査委員会はまた、コミューン民主主義の観点から、より自由な委員会組織の制度においても幅広く広範な議員による組織を維持することが重要であるということも強調していた。

1990年に、政府は個別の学校委員会の強制が 1991年1月1日以降、適用廃止になると決定した (prop.1990/91:18, bet.1990/91:UbU4, rskr.1990/91:76) 。政府はまた個別の社会委員会の強制が 1992年1月1日以降、廃止されることも決定した (prop.1990/91:14, bet.1990/91:SoU9, rskr.1990/91:97) 。

社会サービス法の改正に関する法律（1990:1403）として結実した政府提出法案 1990/91:14 により、コミューンの保健医療の運営は、社会委員会、または、場合によっては、社会福祉地区委員会、またはコミューンにおける地区組織に関する法律（1979:408）による地区委員会にによって行われる。この提言を通して、政府は、単独の委員会がこれらの事業を所管するように、社会福祉と医療サービスの統合を進めていった。

フリーコミューン実験のおかげで、政府は、何らの規制も提案する理由がないし、またフリーコミューン法の拡大適用は社会福祉委員会の責任分野から社会サービス法の特定の一部分を切り離し、それらを一または複数の「特別委員会」へ移すことが好都合であるかどうかについての知見を得ることができるだろうと考えた。

学校制度に関しては、校長は、政府提出法案 1990/91:18 により、その学校の諸条件に適応するように、自ら学校活動の組織を形づくる最大限可能な自由を得ることになろう。しかしながら、一定の規制が教育上の必要性と平等、並びに個々の法と秩序を担保するために求められるであろう。政府提出法案における提言は、それぞれのコミューンが公的な学校制度のための管理委員会として政治的に責任を有する組織を持つべきであるということであった。さらに、コミューンはその管理委員会として一またはその以上の政治的な組織を指名することになろう。これと対応して、校長が公的な学校制度の内部におかれるように県コミューンにも適用されるだろう。管理委員会の指名はそれらの組織がどのような機能を持つかについて方向を示唆するために役に立つ。

政府提出法案においては、学校分野ではより自由な委員会組織のために時が熟しているとされていた。責任のある政治上の組織に総括的な事業責任が求められたが、そうした責任がどのように組織化されるべきかについては詳細な指示は何も求められなかった。重要なことは、コミューンの学校事業のそれぞれの部分が、管理委員会のような政治的に責任を有する組織を持つということである。そうした管理委員会はコミューンに適切な委員会組織を自ら形づくる重要な自由を付与することになろう。こうした規定は、コミューンにおける学校の組織に関する法律（1990:1477）にもみられる。

4．1.3　1991年地方自治法における委員会組織
より自由な委員会組織への動機

政府は、地方自治法の政府提出法案(prop.1990/91:117,新地方自治法)の中で、1991年の当初における発展は、すべてのコミューンおよび県は自由にその事業を組織化する機会が与えられるべきであるという段階に到達していたと説明している。それ故、コミューンおよび県は、コミューンのそれぞれの委員会にどのようにその任務を分割するかを決定することができるべきである。政府は、国が割り当てている社会的な使命に対するコミューンおよび県の責任を取る能力への固い信頼の上にこうした見通しを築いた。政府はまた、最近、フリーコミューン調査委員会によって紹介された自由な委員会組織に関する実験に対する評価の中にそれらにとっての明白な支えがあるとも考えている。

政府は、特別に規定された分野における組織上の自由を拡大するために、義務的な委員会の存置要望は放棄されるべきであるとしている。その他方で、個々の特別な分野についての法律によって、それぞれのコミューンにおいて、それぞれの事業分野を所管する一またはそれ以上の政治上の組織が置かれることを示すべきである。一方、委員会組織に関するどのよ

うな規定も必要とされないと政府は考えていた。そこで、それぞれのコミューンにおける個別の建築委員会や個別の環境・保健委員会についてはもはや義務的でなくなった。

政府提出地方自治法案の国会における取扱い

新地方自治法に関する国会審議（protokoll 1990/91:128）においては、(m) は、主要な問題はいかにコミューンの議員が 90年代における財政政策問題に対処していくことができるかということであると主張した。新地方自治法に大方同意しているにもかかわらず、(m) は、例えば次のような意見を異にする見解を持っていた：

コミューン議会が手数料や税金に関する決定権を、コミューン委員会の専門代表へはだめで、一定のコミューンの委員会に委任できるのか、コミューンが執行委員会や各種の委員会における会議の公開を決定することができるか、コミューンの会計監査の位置づけを強化することができるかに対する強い疑念

(fp)は、コミューンの事業が民主主義のルールを護るために委員会形式で行われること、およびコミューン企業が二重の忠誠心を持ったそれを職業としない人々および執行委員会のメンバーによって運営されることが重要であると考えた。地方の民主主義は、コミューンにおける住民投票の執行規則や委員会および執行委員会の会議の公開の可能性、コミューン地区の設置の可能性およびコミューン地区委員会に対するガイドラインにより強化されることだろう。(fp)はまた、さまざまな保護すべき秘密のある事業が一つの委員会にまとめられた場合に発生するであろう問題を考慮しつつ、秘密保護法を吟味する必要性も取り上げた。

(c) は、自由な委員会組織が委員会の削減をもたらすであろうこと、そしてコミューンに雇用されている職員が居つづけることができないことを恐れた。民主的な決定権の根拠は多数の人々が雇用されていることにあるので、新地方自治法は、少数支配を意味しない。(c) はまた、これは採用の問題をもたらすだろうとも考えた。コミューン民主主義の問題は事後検討されなければならない。またそれ故に、その発展を追跡し評価するために、また考えられうる新しい規則を提案するために、議会に調査委員会が設置されるべきであると、(c) は提案した。その他、(c) は、コミューンの委員会作業のより一層の公開性、直接選ばれたコミューンの機関、および専門家の出席権の廃止が要求されると考えた。

(v) は、少数政党がコミューンの執行委員会への出席権を有すること、および原価原則の撤廃を主張した。(v) はまた、交代で勤務する人々が政治上の信託任務を引き受けることができるように、雇用における休暇権の補完的な立法をもするだろう。

(mp)は、新地方自治法は基本法として機能すべきであるという見解を抱いていた。政党は、一方では、さまざまな利害に関わりのない立場に立ち、環境管理を扱う委員会を導入し、他方では一定の課税権のある直接選ばれたコミューン地区組織を導入することになろう。(mp) は、それぞれの委員会は少なくとも９名のメンバーからなり、利用者組織に委任できるべきであると考えていた。

(s) は、議員をより少なくすることが危険だとみていたが、同時に、規模の大きなコミューンはより自由な委員会構成で広範な議員組織をとっていたとも考えていた。コミューンにおける政党支持、より自由な委員会構成に関連しての秘密保護の問題、コミューンの事業行為の公開、および議員に対する職員の責任は、さらに調査されるべき問題であると (s)は述べた。

地方自治法における諸規定

新地方自治法が政治団体に唯一要求していることは、それぞれのコミューンおよび県の政治団体には一定の一般的な任務を持った執行委員会置かれるべきだということである（地方自治法第６章第１－３節）。特別法の規定する分野では、コミューンおよび県は、任務を遂行するためにどのような委員会が置かれるべきか決定し、それらの事業および相互関係に関して決定する自由の拡大を獲得していた（地方自治法第３章第４節）。それにもかかわらず、選挙管理委員会、またある場合には、保護･監視委員会overformyndarnamndの設置要請は維持されていた。

地方自治法によれば、委員会は政党の利害を代表することができず、また同時に一つの事業分野の中における権限の行使を行うことができない。このため、例えば、ある一つの委員会が建築許可を出願し、またそれについて決定するというようなことはできない（ルーズ，1992）。

地方自治法は、コミューン執行委員会以外にいくつかの委員会が或ることを前提としている。その場合に、もっとも多くの事例においては、コミューン執行委員会、選挙管理委員会、保護･監視委員会（overformyndarnamnd , Chief Guardian）、および公権力行使にかかわる委員会だけしかないといったことは特に実際的ではない。それにもかかわらず、委員会業務を組織化する自由は、地方自治法においては非常に強く強調されている。そしてそれ故に、その自由が極端に乱用される場合に、法に違反する委員会組織があるかどうかが問題となり得る。そのような具合で、コミューン執行委員会はすべての事業責任を負うことになる（ルーズ，1992）。

組織構成の自由および法規制の緩和により、コミューン議会は、委員会の事業やその業務形態のための規則を発布することになろう。これは、議会がすべての委員会に想定している規則について行われる。ルーズは、コミューン議会の拡大された委任権およびコミューン執行委員会の義務的なものを越えてその任務を処理する権限は、コミューン執行委員会に以前よりもより強固な位置づけをもたらすことになろう、としている（参照　４．2.4 ）。

４．1.4　　要約

私たちは、本章において、これまでに、1980年代における組織における発展、および1991年の地方自治法における委員会組織について詳細に説明してきた。

地方の民主主義を強化する必要性は 1980年の地方組織法に結実した。その数年後に地方自治を拡大する実験事業（フリーコミューン実験）が発足した。そしてこれは徐々に延長され、1991年の末に終えられた。フリーコミューン実験に参加したコミューンは、その委員会を自ら組織化する大きな自由を得た。これにより、フリーコミューンにおいては、特別法に

よる学校委員会や社会委員会が廃止されることや建築委員会を環境・保健委員会と統合されることが一般的なこととなった。

1990年代の初頭、政府はすべてのコミューンおよび県がその事業を自由に組織化できるべきであると考えた。それぞれのコミューンおよび県が一定の包括的な使命を持った執行委員会を持つべきことは、1991年の地方自治法において主要な形態として求められるものとなった。コミューンは特別法で規定された分野の委員会組織に関して決定するより大きな自由を得た。

より自由な委員会構成に関する議論の中で述べられたいろいろな危惧の中に、委員会数をより少なくし、それにより先に言及した議員数をより減少させるという危険性があった。そのような結果は民主主義にとって否定的な作用を及ぼすことになろう。

もう一つの考えられる問題は、環境・保健委員会の事業は自由な委員会組織においてオーソライズされうるかどうかということである。

行政案件の処理に際しての秘密保護と公平性に関する諸規則の尊重は、予想される委員会数の削減にもかかわらず、維持されなければならないということに対する配慮もまた払われた。

想像された問題は、地方自治法がいくつかの委員会のあることを予想しているにもかかわらず、新地方自治法は、極端な場合にはコミューン執行委員会が選挙管理委員会および保護・監視委員会overformyndarnamndを除いた唯一の委員会となるような状況を生じ得るということである。適法と不適法との間の境い目は、コミューン執行委員会がすべての事業責任をとるような状況のもとで現れると考えられる。

私たちは、例えば、いわゆる発注・請負モデルに関して、よりシスティマティックな問題分析を第５章で行う。

４．２　　コミューンにおける委員会組織

４．2.1　改革の一般的な傾向

コミューンにおける委員会組織は、前記のように、最近10年間における個々のコミューンのその委員会組織を自ら形づくっていく自由の一層の拡大を通して変革されてきた。スウェーデンコミューン連合の1992年の調査によれば、1991/92年に、およそ70％のコミューンにおいて、委員会構造および事業分野等についての大きな改革が行われる、若しくは行われるであろうということであった（コミューン組織の改革，1992）。

いわゆるソフト部門の委員会（社会委員会、学校教育委員会、文化委員会）については、21％のコミューンが社会福祉にかかる事業の再組織化を行っていた。学校教育執行委員会の伝統的な使命は、57％のコミューンで変えられており、児童および教育委員会または児童および青年委員会が設置されるのがもっとも一般的であった。100のコミューンにおいては、文化および余暇事業が一つの委員会にまとめられた。いわゆるハード部門の委員会（建築委員会、工務委員会、および環境・保健委員会）については、数の上では工務委員会が増えた。40のコミューンにおいては、建築委員会が環境・保健委員会に統合された（コミューン組織の改革，1992）。

今日では、コミューンの委員会組織については主に三つのタイプがある。即ち、伝統的構造または縦割り構造、地域的構造、および機能的構造である。主に、それらがどの範囲で起

こり、それらを特徴づけているものはどのようなものかに関して、以下に述べる。

4．2.2　縦割り／伝統的組織

社会サービス、医療、教育、都市計画・建築、環境・保健、清掃、および救急サービスといった義務的な仕事は、以前は、その分野に関して特別な責務を担う個別の委員会が置かれるべきだとする国の要請に則っていた。新地方自治法および社会サービス法、学校教育法等々の改正により、先に述べたように、コミューンがコミューン自体の委員会を組織化することが非常に自由になった。しかし、そうした使命は依然として義務的であり、コミューンによって遂行されなければならない。

縦割りの委員会構造は、おおよそ30のコミューンで採られており、地理的にみて、全国的にかなり一様に分散している。この委員会構造は、委員会はその縦割りの部門の中で仕事を処理するというライン組織によって特徴づけられている。

コミューンの内部において大きな改革作業が進行しているにもかかわらず、旧い組織構造がなお維持されている。先に言及したコミューン連合の報告書はそれらについて少しは説明している。社会委員会は、1992年においては、コミューンのおよそ80％でみられる。コミューンの40％は伝統的な意味での学校教育委員会を置いていた。文化委員会および余暇委員会についてはコミューンのおよそ40％で従来通り置かれていた。およそ75％のコミューンが伝統的な組織構造の建築委員会を置いていた。80％のコミューンにおいては、依然として、伝統的な組織構造による環境・保健委員会および中央環境委員会を置いていた。

新聞「今日のコミューン」の1993年初めの調査（nr. 1/1993）では、コミューンの60％はその事業をほとんど変えていないことを示していた。変化の少なかったもののなかで依然としてもっとも一般的であったことは、委員会を閉鎖ないし廃止することであった。　生活環境改善のためのコミューン業務に関する調査委員会（M 1991:01）は、その答申書「コミューンと環境業務」（SOU 1993:19）の中で、およそ 70％のコミューンにおいて、環境保健問題を取り扱う個別の環境・保健委員会が置かれていることを詳細に説明している。1992年の初めには、およそ 10％のコミューンにおいて、環境問題を調整するため、例えば環境起草委員会（miljoberedning）といった個別の政治上の委員会を置いている。その上さらに、およそ10％のコミューンが、なんらかの形態の環境問題を調整する行政一般の事務局を置いていた。それらのうちの半分がそれ自身の職員を持っていた。ある面接調査では、環境起草委員会および類似した協働組織が、コミューンの計画に環境への配慮を組み込むことに関して、適切な条件を創り上げることが指摘されている。

「コミューンと環境業務」（SOU 1993:19）によれば、地方自治法の準備作業においては、コミューンは委員会組織とは別に特別法によってその使命を遂行していくべきであること、しかし特別法の規定する環境・保健といった分野における権限および統合性がそこなわれてはならないことが強調されている。委員会組織の自由化により、コミューンにおける事業や計画に環境の側面ができるかぎりタイムリーに取り入れられること、および環境問題への包括的な視点が一層明確になることが重要である。

コミューンが環境・保健委員会を他の委員会に併合する場合、組織の中においても世間一般に対しても、環境への関心はあまりはっきりとは目立たないだろう。しかしながら、同時に、この組織改革は答申書に主張されている環境業務の一層の包括性をもたらすことだろう。

調査委員会は、さまざまな組織上の解決策についてなんらかの評価をするには早すぎると、ともかく考えた。おそらく、規模、構造、伝統が異なっているので、すべてのコミューンに当てはまる普遍的な解決策はないだろう。

委員会は、同時に部分としてコミューンを代表している案件については、コミューンについての権利または義務に関して定めることができないし、また、委員会は、委員会自体が運営している事業の監督を行うこともできない。

したがって、法規定は政治的なレベルでかかわるものであるが、調査委員会は、この規定もまた、コミューン行政における責任と使命の分割の基準であるべきであるとしている。調査委員会は、職員と管理職との関係（昇進、昇給等々）に依存することを考慮すれば、同じ行政において監督責任と運営責任があるのは不適切であるとしている。監督および運営の責任は政治的なレベルでは結合されることはできないので、調査委員会は、さらなる立法を通してということでなく、同じ原則が公務員組織に当てはまるべきだとしている。環境・保健委員会は、相互補完的にも機能するのだが、相談員と管理者という二つの相反する役割を持っている。従って、役割の矛盾についての自覚が必要とされる（SOU 1993:19）。

４．2.3　地域的組織

地域的なコミューン組織は、1980年代に、いくつかのコミューンで導入された。地域の原則が、ここでは、部門の原則に置き換わり、地域的な委員会（コミューン地区委員会／ＫＤＮ、市支所委員会、または地域執行委員会）が、地理的に限定された地域においてコミューン事業の一部を受け持つこととなる。

コミューン地区委員会の成果はさまざまである。この経験についての一つの研究（モンティン 1989）によれば、ＫＤＮ改革によって影響を受けたといっているのは、コミューン分区の住民の半分または半分以下であったことが強調されている。政治活動の数も増えはしなかった。それに反して、既に政治上の任務を持っている人々がますます多くをとり、強い政党がその位置づけを強化した。モンティンはまた、民主化の過程が抑制され、効率性の目標が促進されるとも考えている。確かに、全般的な効率性の配当が生じた。しかし、制度化された縦割りを廃止することの困難性といった、新たな組織上の問題もまた生じた。ＫＤＮ改革が大きな成果を挙げなかったことは、主に、改革が完全に機能するにはいたっていなかったこと、民主化が効率性に従じたこと、コミューン政治に対する全般的な無関心、そしておそらく測定方法の改善が必要とされたことによって説明される。

近年、三つの大規模コミューンがそれぞれにその行政組織の分権化に踏み切った。イェテボリは、1989年に市支所委員会といった包括的な組織を設置したことによりもっとも先んじている。ストックホルムとマルメにおいては、限られた範囲での市支所委員会の実験が実施されている。

ストックホルムにおける市支所委員会の実験は三つの目標を持っている。即ち、民主主義の拡大、市民に対するサービスの改善、および効率性の向上である。報告書「市支所委員会の実験に関する評価 1990-1992」（中間報告）によれば、市支所委員会の実験を続けていることを知っているのは市支所地域の住民の53％だけであった。それ故、市支所地域のほとんどの住民は実験を継続すべきか否かについて考えを持っていなかったけれど、認識している人々については、市支所委員会の継続に非常に肯定的であった。ストックホルムにおける評

価に協力した研究者たちは、市支所の適度な大きさとかなりの範囲の決定権によって、強固な民主主義への小さく慎重な一歩がともかくも踏み出されたと考えた。それにもかかわらず、こうした民主主義の発展はより大きな市支所においては消え失せてしまうため、研究者たちは市支所の人口は15,000人以下であるべきだとした。

この委員会の基礎となる調査においては、上記の調査委員会は、市民は1989年よりも1992年のほうがコミューンのサービスにより満足していること、そしてこのことについては市支所地域と対照市支所との間でほとんど差異がないことが詳細に説明されている。結果単位組織の長は市支所の行政における業務に対して非常に肯定的であり、ほとんどの者が伝統的な組織におけるよりも円滑に機能しているとみなしていた。評価の結果は、市支所委員会は行政において経費を節減し、明らかに伝統的な組織よりも安上がりであるということであった。市支所委員会はまた、経費節減と質の改善に寄与するより簡潔で迅速な事業の調整と統合をも意味していた。評価によれば、市支所が民主化を押し進め、職員を夢中にさせ、サービスを改善し、経費を節減したので、目的は達成された。

イェテボリにおいては、21の市支所に分けられ、それぞれの市支所に、余暇、文化、学校教育、および社会サービスを扱う委員会が置かれ、その他のコミューン事業は中央で実施された。1989年の初め、イェテボリ・コミューンの執行委員会はイェテボリ大学がコミューンにおける市支所委員会の実験を継続的に評価することを決定した。1990年から92年の間においては、市支所委員会の実験に関してイェテボリ大学により15の研究が行われ、1993年から94年までの間には、またいくつかが行われている。全体的な評価は1994年２月に明らかになるであろう。そしてその評価は、コミューン執行委員会により任命された議会の準備委員会の建設的な作業の根拠となるだろう。評価の目標は、改革の遂行とその効果に関する認識を増大し、確実にすることである。調査は、市民と政治家、職員にねらいを定めていた。要約された最終報告書は1995年に完成される予定である。

ストックホルム大学の国立科学センター（statsvetenskapliga institutionen）の論文集（c-uppsat）においては、なぜいくつかのコミューンがそのコミューン地区組織を解体したか調査されていた。そうしたコミューンとしては、ボトクルカ、ヘルシンボリ、ヤーフェラ、ウッデバラ、ウップランド・ベスビー、バッドステナ、およびベクショーである。これらのコミューンのうち、５つが社会民主党であり、３つが保守党である。1991年の選挙では、３つのコミューンで多数派が代わり、保守党のコミューンが６つになった。

多数派の交代が解体に対する重要な説明であると考えられた。第二の説明は、専門の委員会がいくつかのコミューンでは望まれていること、全体的な実現がゆっくりとしていたこと、そしてコミューン地区委員会の予算がかぎられていたことである。第三の説明は、民主主義と効率性の配当が十分には大きくなかったことに関わる。この解体に対する第四の説明は、経営の思想と市場運営の考え方がコミューン地区委員会に関する見解と一致しないことである。

地域的な委員会構成は、一般的には、スウェーデンのコミューンになんら大きな影響を及ぼさなかった。1980年、地方組織法（1979:408）が力強く歩みだしたとき、分権化されたコミューン組織を有していたのはただ一つエレブロ・コミューンのみであった。1983年には、コミューンのうちのわずか10％が分権化された委員会構成を導入していた。そして、全体として、その後10年間このレベルに保たれていた。1992年には、21のコミューンがコミューン

地区委員会という形か、市支所委員会、地域執行委員会、あるいはサービス委員会という形かのいずれかの形で分権化されたコミューン組織を有していた（コミューン組織の変化 1992）。ＫＤＮ－コミューンの大多数においては、中央の委員会が廃止され、責任が委員会および行政の両方のレベルで分権化されていた。それは、主に、社会サービス、学校教育、文化、および余暇について適用されていた。ＫＤＮ－コミューンのおよそ３分の２が地域執行委員会／サービス委員会で全事業を担っており、およそ３分の１はコミューンの一部分にのみＫＤＮがあった。

４．2.4　機能的組織

新しい委員会

1980年代に、いくつかのコミューンがコミューンの内部的な委託事業を導入した。そのようなモデルとして、コミューン行政は、発注および請負／生産に分類される。組織の形態は技術的な行政においてはかなりありふれていたし、またありふれている。1990年代は縦割りおよび地域的組織に類似した組織が機能的なものに向かう方向に変えられることで始まった。40のコミューンが発注・請負モデルによってその事業を組織化していたかまたは組織化しつつあった。

機能的組織の新しいことは、発注機能が行政組織から分離されていることである。発注委員会における政治家の責任分野にあるのは、それ自身の行政を含めて競争にさらされた市場での発注かそれ自身の請負に対する発注かのいずれかである。基本的なことは鋭い境界が発注（政治家）と請負／生産との間に引かれているということである。生産組織は、一般的に、生産委員会または所有者委員会によって先導される。直接的な生産を政治から分離することにより、政治の指導性がこまごまとした問題から免れ、目標の策定や戦略的な問題に集中できるようになる。

ここでもまたさまざまな組織上の解決策が想定される。行政はまったく同一の委員会にすべてが従う発注と請負に分けられよう。一またはそれ以上の発注委員会と一つの請負委員会が設置されよう。第二の可能性は、なんら特別な請負委員会を設置しないことである。そしてこれは、既存の組織における「請負」が競争を明白にしないならば、長期的にはありふれたものとなるであろう。

コミューン連合の1992年の調査によれば、その事業を発注／請負組織で組織化し始めていたあるいはそうしようと計画していたコミューンはおよそ40であった。それらのほとんどは国の南部および中央部にあり、郊外のコミューンおよび規模の大きい市が多かった。明白な政党政治のモデルといったものはコミューン連合の調査からは何も出てこなかった。「発注／請負」モデルをスタートさせていたまたはそれを計画していた40のコミューンのうち60％あまりが保守党多数であった。即ち、保守党多数であるコミューンとほとんど同じ割合であった。従って、「発注／請負」モデルを指向していたのは社会民主党が多数のコミューンのうちのわずか15％であった。社会民主党多数のコミューン全体の25％と比較されるべきだろう。

新聞「コミューン・アクチュエルト」は 1993年初頭（nr.1/93）にコミューンにおける改革作業に関する調査を実施した。そこでは、例えば、17（正しくは 16）のコミューンが全コミューン組織に「発注／請負」モデルを導入しており、12のコミューンが 1993年に導入

することを、そしてさらに３つが1994年に導入することを考慮していることが示されていた。その他に 18のコミューンが、ほとんどが技術的な部面で、部分的にモデルを導入していた。「コミューン・アクチュエルト」の調査はモデルに関心があるまたは無いコミューンに関してなんらのイデオロギー的な差異を示してはいない。一方、活動的なコミューンの大きさは「発注／請負」モデルへの関心に関して決定的な意味を持っていた。「発注／請負」モデルを採用した人口 30,000人以下のコミューン割合は明らかに低く、人口 30,000人以上のコミューンの 35％に対して 10％あまりであった。調査はまた、25のコミューンが「発注／請負」モデルの導入を計画していたがそれを取り止めてしまったことも示していた。その理由の一つは小さいとみなされたことであった。

リンショッピング、ノールショッピング、オクセリョスンド、ソレンチュナ、ソルベスボリおよびテビーは発注・請負組織を導入したコミューンの事例である。これらのコミューンは、私たちが率先して特別な研究に取り組んだ対照となった市である（モンティン 1993）。

リンショッピングにおいては、再活性化および組織改革は、主にコミューン財政の改善努力、および民主主義やサービス、権限の執行における効率性を達成する意欲に基礎を置いていた。児童・青年委員会、教育委員会、介護委員会、文化・余暇委員会、および工務委員会の５つの発注委員会が設置された。個別の請負委員会が対応する生産責任は、発注責任から分離され、政治的な優先性は発注委員会にあり、企業経済の原則が生産を支配している。さらに、建築委員会、環境委員会および社会委員会といった公権力執行のための委員会が３つある。

ノールショッピングにとっては、全般的な問題は財政であった。しかし、政治的な民主主義の問題および運営問題にも再編成への動機があった。ノールショッピング・コミューンはコミューン地区委員会を発展させ、発注者と請負者を分離させている。このため、コミューン地区委員会は発注委員会となったが、確かに権限責任もあった。その外に、発注の仕事のある人文的（委員会）、工務的（委員会）、および老人介護委員会がそして、社会委員会、地域社会委員会、および環境・保健委員会といった公権力に関わる委員会が創設された。中央レベルでは、教育および労働市場委員会、余暇・文化委員会、および工務委員会といった３つの発注および権限責任のある委員会が設立された。さらに、コミューンにおける請負組織を所管する不動産管理委員会（agarstyrelse）がある。

オクセリョスンド・コミューンは地方に適応した改革に関して決定し、1992年１月１日に「純粋な」発注・請負組織に移行した。４つの公権力執行権のある発注委員会、児童・青年委員会、成人委員会、工務委員会、および環境・救助委員会が導入された。行政／生産は委員会編成に対称的に構成され、およそ30の結果単位組織からなっている。個別の生産管理委員会はなく、コミューン執行委員会の任務となっていた。

ソレンチュナにおける組織改革は、基本的に、政治上の民主主義の問題と管理運営問題が入り交じっていた。独自の行政のある環境・保健委員会を除いて、児童・青年委員会、文化・余暇委員会、高等学校委員会、家庭サービス委員会、社会委員会、および社会建築委員会が設立された６つの発注委員会であった。すべての委員会が公権力の執行権を持っている。生産は生産管理委員会によって指導され、生産組織は８つの生産部門とおよそ100の結果単位組織からなる。生産組織は、発注が自己の職員により遂行されるべきか、あるいは外部からの援助で遂行されるべきかを決定する。さらに、発注管理および公権力執行のための資源お

よび直接的事案の管理、および地域社会の建造ぞ津のための対話の管理という形での政治上の統制がある。

ソルベスボリのコミューン事業の統制についての改革は、３つのソフト部門の発注委員会、すなわち介護委員会、児童・教育委員会、および余暇・文化委員会と、一つの公権力執行に関わる委員会、すなわち環境・建築委員会という結果になった。生産は60の結果単位組織で組織化されている。改革の理由はコミューンが政治と生産の区別を意識的につけることであった。

テビーにおいては、効率性と長期的な視野での発展の可能性を増大するため、および事業を運営し評価する人々とサービスを生産する人々との間のはっきりとした役割分担をつくりだすことに組織改革の目標があった。結果は、児童・教育委員会、文化・余暇委員会、社会委員会、地域社会建造物委員会、および環境・保健委員会の５つの発注委員会と一つの生産委員会ということになった。生産組織は、委員会からの委任に基づいて公権力の執行を実施する。そして委員会は、発注委員会もまた公権力の執行に責任を有するとしている。発注委員会は、競争を刺激し、目標と枠組みを設定し、財政の優先順位をつけ、公表し、既定の経費と品質レベルでサービスを発注し、成果を評価し、公権力を行使し、組織への補助金や支援を請負し、その他の政治的な統制の責任を負うべきである。

議会と結びついた小委員会組織

先に言及された発注・請負委員会のある６つのコミューンのうちの４つ、リンショッピング、オクセリョスンド、ソレンチュナ、およびテビーは、小委員会制度を有していた。リンショッピングには、全部で17の議会小委員会があった。そのうちの11は地理的な委員会であり、６つは専門的な委員会であった。専門委員会は、人文的委員会、環境委員会、地域社会建造物委員会、産業経済委員会、経済委員会、および民主主義委員会である。その意味するところは、住民に選ばれた人々は政治的な決定を主導し、それに参画し、影響を及ぼすため、また公開の議論を実現するためにより大きな機会を与えられるべきであるということである。専門委員会は、主として目標および評価問題に専念すべきであり、他方、地理的な委員会は、政治家および市民のための広場として機能し、議員の知識を増大させるべきである。

オクセリョスンドおよびテビーにおいては、二つそれぞれに恒久的な検査小委員会が導入された。他方、ソレンチュナにおいては、議会が議会における審議を準備すべきであると決定する場合に、その事業分野に関わる検査小委員会が設置される。テビーにおいては、その小委員会は評価および事後検討に従事することとなっている。オクセリョスンドにおける小委員会の目的は、議会の役割を強化することである。そこではサービス小委員会および公権力に関わる小委員会が新しい需要および基礎自治体の事業の新たな目標あるいは改革目標に対する需要を調査することになっている（第８章、第３節参照）。

図１、　図２、　図３、

４．2.5　　その他の根本的な組織改革

発注・請負モデルとは別の大幅な組織改革を行ったコミューンの例は、ラグンダ、スラハ

ンマル、およびベリンゲであり、それらは先に触れた調査研究（モンティン 1993）Bに含まれている。

ラグンダにおける新しい組織は、目標対応に分権化され、あらゆるレベルにおける決定に対する関心を生み出し、サービスと効率性を改善し、議員の役割を明らかにすることになろう。この役割は、目標形成、財源捻出、目標達成の統制、および品質と財源支出の事後検討を含むべきである。一般大衆は、年に二回議会に問題をかけることができる。

ラグンダには、選挙管理委員会および保護監視委員会の他に、一つのソフト部門の委員会（高齢者介護、児童養護、個人および家庭に対する援護、教育、余暇および文化を所管する）と一つの公権力行使にかかわる委員会（公的施設、環境問題、交通、救急サービス、調整および工務的事業）がある。これらの委員会の下に四つの地理的に区分された結果単位組織（resultantenheter）があり、そのうちの三つはソフト部門の委員会として機能し、一つは公権力行使にかかわる委員会として機能している。それぞれの結果単位組織には、それを支援するものとして政治家による顧問グループ（referensgrupper）がある。これらの結果単位組織は目標により管理されており、利用者参加を形成することを期待されている。

スラハムマルにおける改革の主張は、政治的民主主義である。すなわち、議員の新たな役割、民主主義の拠点としての政治的な公共施設の不足、そして地方における政治的な会話の低調なことである。議会はコミューンにおける最高の意思決定機関であるが、議会の役割は、コミューンの考えでは、むしろ既になされた決定を合法化することになってしまっている。これを変えるために、議会は争点を明らかにするための政治的な場にもどされた。市民の具体的な現実と緊密な共演で問題を形作っていくための新しい政治の場 -kommunbemaktige-が設置された。（bemaktiga = 把握する、自分のものとする）

スラハムマルのコミューン執行委員会は、委員会や庁の使命を引き継いだが、すべての公権力行使にかかわる決定に責任を持つ一つの公権力行使にかかわる委員会が必要となった。しかしながら、社会サービス分野については、今では、コミューン執行委員会が社会委員会の使命をみているので、コミューン執行委員会が公権力行使の責任を負っている。改革の意図は、議員は現在の事業の執行にあまり携わるべきではないということである。

kommunbemaktigeの目的は、議員の政治的な役割を強化することである。kommunbemaktigeは、さまざまな集団の構成員９人からなる６つのグループで構成されており、議会もまた臨時のbemaktigeグループを指名することができる。kommunbemaktigeは、コミューン執行委員会における起草（beredning）なしに議会において問題を取り上げることができる発議機関であるが、決定のためには起草が必要とされる。もう一つの機能は、コミューン事業の社会的効用を自律的に評価し統制すること、およびコミューン構成員との地方における政治についての対話の場であるということである。とりわけkommunbemaktigeがかかわるべき分野は、学問、健康、通信、犯罪、生計、および安全である。

スラハムマルにおいては、全部で三つの政治の場がある。kommunbemaktige、ここでは、問題が明確にされ、社会的効用が評価される。コミューン議会、ここでは、政治的な流れが代表され、対立点が意思決定過程において明白にされる。コミューン執行委員会、ここは、議会が決定した生産の財源の分配を統制する。

ベリンゲにおいては、可能な限り低い税率で事業に最適の組織を見つけるために顧問グループが設置された。とられた方法は、企業体の創設以下、次の通りのである：新しい企業組

織、財政・予算過程の刷新、目標管理と事後検討における政治家および公務員の広汎な教育、議員が新しい組織の要望を満たすことができるような配慮、および内部監査／統制機能の開発である。

コミューン執行委員会は、内外における生産に責任を有する企業委員会とみなされている。事業は、補助金財源によるもの、自己財源によるもの、および民間事業とに分けられる。目標は、事業を補助金財源から自己財源にしていくことである。そして、長期的には、事業のほとんどが民間の管理になることである。内部サービスが自己財源になることが民間化への一歩である。

ベリンゲ・コミューンには、四つの委員会がある。建築委員会、環境委員会、manniskonamnd(humman-committy)、および工務委員会である。manniskonamndは、発注委員会であり、その下に結果単位組織をもっているが、その他の委員会は伝統的な行政組織をもっている。

４．2.6　要約

スウェーデンの基礎自治体の委員会組織は、改革の大きさに目を惹きつけられる。私たちは、縦割り／伝統的組織、地域組織、および機能的組織について述べてきた。
基礎自治体のおよそ30％は縦割りの委員会構造を要望していた。縦割りの組織とは、それぞれの部門におけるその任務を所管する委員会のあるライン組織を意味する。個別の社会委員会、建築委員会、環境・保健委員会が依然として優勢である。

環境・保健委員会を他の委員会と統合しているコミューンにおいては、環境関係への関心は従属的な意味合いでみられているが、同時に、組織改革は、環境業務がより一層全体的な観点をもてるようにしている（SOU 1993:19）。調査委員会によれば、管理責任と実施責任とに分離する原則は、政治的なレベルおよび執行レベルの双方に適用される。

簡潔にいえば、コミューン地区委員会／市支所委員会／区域庁が地理的に限られた区域におけるコミューン事業の一部を処理するものである、地域的な委員会構造は、決して拡大していかなかった。いくつかのコミューンは、そのコミューン地区組織を解体しさえした。

機能的組織においては、発注と請負または生産に分けている。そのような具合に、発注機能は行政組織から分離されている。そこで、政治家の仕事は、発注委員会を通して内部の請負者または外部の生産者からサービスを発注することとなる。今日では、40のコミューンがそのようなモデルをとっている。

４．3　県の政治上の組織

４．3.1　一般的な改革の傾向

主に保健医療に対する期待の急激な増大は、全体として、県の組織のすべての部門が広汎な検査を実施してきたことを意味していた。（本節における説明は、県連合の報告書「県はどのように運営されるべきか？」,1992 に基づく。）新しい運営形態および管理運営システムが検討されたが、その政治上の組織もまた改革されてきた。

長らく、県執行委員会は、県における唯一の委員会であったが、1970年代および1980年代に中枢部に委員会組織が築かれ始めた。介護および／または社会委員会、教育および／または文化委員会、並びに歯科医療委員会が、多くの県で、「関連事業」に一層の政治的配慮を払うために導入された。その他の一般的な委員会は、工務委員会および人事委員会である。

五つほどの県が別個のＡＤＢ・広域的政治委員会をも創設していた。

保健医療問題の責任は、ほとんどの県で県執行委員会に求めており、その分野のために別個の委員会を設置したような場合には、再び廃止されることが多かった。その主な理由は、たった一の委員会が事業の75－90％の責任を追っている場合には、県執行委員会の調整的役割が非常に困難になったことであった。

その代わりに、ほとんどの県で、保健医療を所管する、そして場合によっては当該レーンのそれぞれの部分、一般的には一または二の基礎自治体の規模の地域において、その他の事業についても所管する地方長官が導入された。1980年代には、半ダース余りの県が、地域の組織が初期医療に限って責任を負う形で、この方向にさらに一歩踏み出し、初期医療と病院医療を分離した。他方、病院は県医療委員会のもとに集中されるか、民間の運営となった。

委員会および長官の創設と並行して、すべての県が、県執行委員会の中に、特命委員(delegation)や起草委員会を設置した。大雑把だが実際的なやり方である程度一般化すれば、個別の委員会の説明としては十分に大きく自律的であるとみなされないが、個別に起草を必要とする分野が県執行委員会の下部組織に割り当てられることになったということであった。つまり、ある一つの県において、まったく同一の問題が、ある個別の委員会において扱われる一方で、特命委員、または県執行委員会直接によってさえ準備、検討されることもありえた。一般的に、特命委員および起草委員会とは、保健医療特命委員、人事および／または折衝特命委員、工務委員、およびＡＤＢ・情報特命委員である。

県の政治上の組織は、県の人口上の条件および地理的条件における差異によって明白に特徴づけられた自己の条件の一定の部分にそって、非常な多様性を示している。それにもかかわらず、社会介護は、ほとんどの県で、個別の社会・介護委員会または統合されたそのような委員会のいずれかの中央の委員会により組織されている。教育・文化問題もまた、ほとんどの、つまり19の県で、個別のまたは合同の中央の委員会におかれている。ただストックホルム県のみが、保健医療に関する中央の委員会をもっている。その他の県においては、地域組織および支部組織を通して専門外の影響力が組織化されている。保健・医療長官は、ストックホルム県を含めて、13の県で置かれている。県医療委員会は、保健・医療長官を置いていない県の内の５県で導入されていた。残りの５県は、その代わりに、議会に委員会を設置していた。

4.3.2　組織展開の例

ボーフース・モデル

ボーフース県においては、1987/88年以来、まったく新しい保健医療モデルを展開中である。このモデルは、14の地域保健医療委員会がそのそれぞれの区域において保健医療に関して集約的に住民に責任を負うこと、そして、それらが、医療センターや診療所、民間開業医といった自律的な活動のサービスを診断の価格表に従って発注することを意味する。

運営責任がそれぞれの病院管理者に移行すると同時に、従前の病院委員会は解体された。しかしながら、県の医療の質を保証するために、監査役には広汎な評価についての任務が与えられた。

発注側については、地方の保健・医療委員会に対する行政的、専門的支援のための４つの事務所が責任を負う。生産の側については、それぞれの初期医療区の運営事務局の初期医療

部門の３人の長、およびそれぞれの病院の運営事務局の３人の医療管理者が責任を負う。第三の単位グループは、歳入とされるべきサービス行政である。県の事務管理者は、そのスタッフとともに、発注・請負の両方とともに役割を果たす。設定目標は、より良い医療と同じ費用でより一層の選択の自由があることである。

ダラ・モデル

ダラ・モデルとは、議員組織についてだけでなく、保健・医療全体についての抜本的な改革を意味する。このモデルは、主に二つの部分からなる。一つは住民の責務であり、また一つは結果責任である。県は15の医療区に地理的に分割され、それぞれが、少数の自由になるスタッフ公務員の配置され、政治的に任命された区執行委員会を有している。住民の責務はまさに区執行委員会を通して果たされる。区執行委員会は、主に、さまざまな医療請負者と住民契約を結び、それによって、その住民により良い医療を用意する。

区執行委員会には運営責任はなく、発注者および財政処置者としての役割を果たす。すべての住民が、決められた地区医師のもとに登録する機会を提供される。ともかく、目指すところは医師選択の自由を保持することである。これは、彼または彼女が登録するよう示された以外の医療センターに変更する個人の自由を意味している。それにもかかわらず、これは、地理的な住民の責務と患者の選択の自由との間の関係における一つの矛盾である。医師選択の自由が保持されるべきであることばかりでなく、このモデル全体が機能すべきであるための前提は、お金が患者の後についてくるようにする非常に広汎な情報維持システムである。この目的のための資本投下は、全体で、およそ３億クローネに及んだ。

ダラ・モデルの背景に貫かれた考察は、同じ経費でよりよい医療を請負することである。つまり、このことはけっして一般的な意味で合理化や効率化の問題ではない。より明確に市民を代表する議員の役割を開発していくことも重要であった。分権的な住民の責務ということには、議員と市民の間の密接さの優先順位を高く位置づけるということにもある。

ソルムランド・モデル

ソルムランド・モデルは、1992年に発足した。これは、発注と請負を明確に区別することを意味している。議員の組織は、信託委員会と会計検査は別として、県議会と県執行委員会からなる。県執行委員会は、15人のメンバーからなり、発注委員会であり、また公共財産庁でもある。議会は、今ではしばしば集まり（年に６－８回）、八つの委員会を備えている。このうちの五つは、(1) 病院医療および地域医療、(2) 初期医療、歯科医療、公衆衛生、および精神病、(3) 介護、(4) 文化、学術研究、および教育、並びに(5) 地域の政治、交通、および観光、について検査責任のある事業に関する小委員会である。三つの小委員会は、信託小委員会であり、レーンのその県の地域において、県全体の事業について、市民との橋渡し役を形成している。

政治上の組織は管理運営の問題を扱わない。したがって、小委員会は、当然に何らの運営責任も追わない。その代わり、小委員会は、県議会に対する起草機関となっている。市民を代表する純粋な機関として、小委員会の使命は、そのそれぞれの責任分野における事業を評価することである。これは事業の経過や貸借対照表を調べることによりなされるが、市民との接触や事業の現場視察によってもなされる。小委員会は、常設であり、共通の事務局と自

由に使える財政的な枠を持つと想定されている。

生産単位組織は、自らその組織とその役割に責任を負う。これは、県執行委員会（つまり、発注者として機能する）との契約に署名することによりその事業の財政処置をする。県の不動産の単位組織もまた委託されない。病院はそれ自体が事業単位組織であり、初期医療はレーン全体の事業単位組織を構成している。

事業組織は、県の事務局長に指導されており、県の事務局長は中央のスタッフの支援を受けている。これは、事業組織に含まれており、官房や委員会事務局、契約単位組織、県広報と違って、政治的に運営される指導的組織の機関ではない。

ソルムランド・モデルで強調されている主な長所は、(1) 契約業務が政策選択をより一層明白にすることにより、民主主義が強化されること、(2) ますます高度の競争の中で事業が継続的に実施されることにより、効率性が強化されること、(3) 個々の消費者の選択が、次第に資源分配のより大きな部分を占めるようになることにより選択の自由が強化されること、である。

ブレッキンゲ・レーンの県

ブレッキンゲにおける組織改革の背景にある極めて明瞭な主張は、議員が事業を運営し責任をとることが一層できるようになるべきだ、ということであった。ブレッキンゲ・レーンの県は、目標管理を採り入れ、四つの主要な分野がある。すなわち、サービス、内容、生産の効率性、およびサービスの質の維持である。従来の委員会組織は廃止されて、今では、一つの信託委員会と四つの議会小委員会がある。

広域的政治や産業の発展、そしてコミュニケーションを監督する総務小委員会、レーンおよび広域医療、並びに精神病を監督するレーン医療小委員会、初期医療や歯科医療、社会福祉事業および住民保健を監督する初期医療小委員会、並びに環境問題や教育・文化問題に専念する環境・教育・文化小委員会である。小委員会は、自律的に調査し、評価すべきであり、市民の観点でとらえ、議会で議論を巻き起こすべきである。小委員会活動およびその会議を通して、県議会は非常に重要な役割を果たしている。県執行委員会は、保健・医療委員会、歯科医療委員会、教育委員会、および社会委員会の任務を引き継いでおり、県の事業に関する運営責任を負っている。

イェムトランド・レーンの県

イェムトランド・レーンの県においては、サービスについての考えは、選択の自由と高品質、そして利用し易さということである。レーンは、レーン議会による実験事業が実現するように機能すべきである。事業目的を達成し、民主主義を活性化するために次の事柄が必要である。

(1) 議員および職員の役割の明確化。すなわち、議員が目的と枠組みに沿って統制し、事業が適当かどうか評価し、そして職員がその目的と枠組みから事業を執行する。

(2)財源活用の柔軟性

(2) 事業が事業責任と結果責任を備えた単位組織に分分けられるような基礎単位組織への分権化。

(4)優先順位のための適切な根拠、すなわち、決定は、容易に知ることができるべきである。

(5)職員の明瞭な運営能力

政治責任については、県議会、県執行委員会、並びに四つの常設起草小委員会、すなわち、初期医療小委員会、教育・文化小委員会、総務小委員会、および県医療小委員会、が負っている。生産または行政については、スタッフの最高位に県事務局長があり、その下にいくつかの基礎単位組織がある。政治と生産の二つの部分への分割は、議員がより一層市民の代表となること、そして職員がより明確な役割を持つようになること、発注ー請負組織がイェムトランド・モデルにから発展させられること、そしてまた新しい管理運営形態に対する心構えが高められることを通して、民主主義を活性化し、効率性を高めることを意図している。

1992年に導入された執行委員会、小委員会、そして部門長についての改革は、いわゆる実行プロジェクトにより、実施されている。このは、政治的構成の管理運営グループに指導され、目標形成の開発、事後検討手段の開発、順応的計画システム（予算／事業計画）、および新しい役割のための能力開発の四つの部分からなる。重点は、議会小委員会の役割とその使命におかれている。これらは、長期計画および1993年の実行プロジェクトにおける議員（質のバロメーター）のための事後検討の手段の開発とともに機能することになる。

ストックホルム・レーンの県

ストックホルム・レーンの県は、1991年春、保健・医療に関する新たな政治的構成の指導組織について決定した。この決定は、分権化された政治上の住民責任についてかなり明瞭な態度を示していた。保健・医療の組織は、九つの医療区に分割されていた。それぞれの医療区には医療庁がおかれ、その主な任務はそのレーンの一部地域の住民の保健・医療に対する需要を満たすことになっている。これは、例えば、初期医療の運営責任者として、また生産組織（救急病院）または外部の医療供給者による救急医療 ー通常は初期医療によるー の発注者ともなる。

保健・医療委員会は、直接自立した八つの私立の病院と共に、保健・医療の「調整者」として、より一層自律的な役割を持つこととなっている。その使命を達成するために、委員会の中に、発注／消費側、生産側（私立の救急病院）、そして質を確保する業務の三つの小委員会が設けられている。

この改革についての主な理由は、医師選択の自由を拡大し、発注者および請負者の役割を純化し、一次救急医療の構造的な改革の条件を創りだし、新しい運営形態を刺激することにより、患者の立場を強化することである。その他の分野においてもまた、議員組織の改革が実施されている。中央の委員会や行政（組織）の数の削減をねらいとした部門全体にわたる審査が実施されている。

管理運営組織の機能の改善についての必要性は、議員の役割と人々の選択の自由と決定への近接性がそうであると同様に、新たな議員組織の形成において中心的な役割を持っていた。

４．3.3　要約

県の政治的構成の組織は、保健医療に対する需要が大きくなって来たのにつれて、改革されてきた。かっては、県執行委員会が県の唯一の委員会組織であったが、1970年代および1980年代に一つの中央の委員会組織が設置された。県執行委員会は、委任し、起草をすることができる。県の政治的構成の組織は、今日では、大きく変ってきたが、多くの県は社会介護

に関する中央の委員会を有している。多くの県はまた、個別または合同の教育問題および文化問題に関する中央の委員会も有している。私たちは、この章で、ボーフース・モデル、ダラ・モデル、ソルムランド・モデル、ブレッキンゲ県、イェムトランド県、ストックホルム県の六つの組織開発の例を取り上げた。

ボーフース・モデルは、それぞれの区域における保健・医療に関して住民に対して責任を負う14の地域保健医療委員会からなり、それらが自立的な運営単位組織からサービスを購入する。発注側には保健医療委員会を支援する４つの事務所があり、生産側には一次ケア分野に３人の一次ケア部門長と３人の病院事務長がいる。

ダラ・モデルにおいては、県は、それぞれその政治的構成で設置された地域庁の15医療区に地理的に分割されている。これらは、さまざまな医療機関との住民契約を決定し、発注者としてと同時に財政処置者として機能する。住民は、呈示された地区医のもとに登録することができが、自身が希望する医療センターに変更することもできる。

ソルムランド・モデルは、県執行委員会が生産単位組織のサービスを発注するので、発注者と請負者に関して異なっている。病院は、それ自体が事業単位であり、一次ケアはレーン全体の事業単位を形成している。議員組織は、原則的に、県執行委員会と県議会およびそれに付設された８つの小委員会からなる。

ブレッキンゲ・レーンの県における新しい組織は、地理的にではなく、機能的に分類されている。ブレッキンゲにおいては、検査し、評価する４つの議会小委員会がある。従前の委員会組織は廃止され、県執行委員会が、保健・医療委員会、歯科医療委員会、教育委員会、および社会委員会が所管する仕事を引き継いでいた。

イェムトランド・レーンの県においては、政治と生産に二つに分けられた。県議会、県執行委員会、および４つの小委員会が政治の責任を負っており、生産については、県事務局長とそのもとのスタッフ、および基礎単位組織が責任を負っている。この新しい組織は、レーン議会によって実験事業として始められた。

ストックホルム・レーンの県のモデルでは、それぞれにその地区における保健・医療を供給する医療庁の置かれている９つの医療区がある。これらは、一次ケアに運営責任を有し、救急医療を発注することとなっている。保健・医療委員会は、保健・医療の「調整機関」として機能し、救急病院がそのもとにある。

４．４　　抜本的な組織改革の事後検討

モンティンの調査研究（モンティン，1993）においては、1992年の春から1993年の冬の間に、９つのコミューンと２つの県の議員に対してアンケート調査が行われた。第10章で政治家の役割との関連でこの報告書の一定部分が取り扱われている。そこで取り上げられていることの例として、政治と生産の分離に関する議員の見解、および発注管理が議員の役割にどの様に影響を及ぼすかについて言及されている。本章では、この調査の対象となったコミューンと県における組織上の改革によって得られた経験に焦点が当てられている。

1993年の調査は、議員のおよそ60％が、新しい組織について肯定的な効果が勝っていると考えていることを示している。コミューンよりも県の方が満足しており、また議会や委員会よりもコミューン執行委員会や県執行委員会の方が満足している。

３つのコミューンにおける政党党首への電話インタヴューは、改革は政党組織にはわずか

な法的関わりしかないことを示している。ほとんどが改革の過程でなんらかの参画をしていないか、または政党が発議の過程でなんらかの役割をもっていたといえないかである。これに対して、議員の三分の二はこの新しい組織が政党組織とよい関係にあると考えているという報告がある。

発注－請負モデルにおける生産組織の責任に関しては、三つの見解がある。第一は、発注委員会は、決定に際して述べられたことに生産単位組織が責任をもてるように、生産されるものを質的、量的に定めるべきである。第二に、請負者は、専門的な能力を有し、したがって、自ら質の改善に責任を負う。第三の見解として、発注者と請負者間の、そのねらい、目標、そして手段に関する対話である。質問を受けた生産の責任者および請負委員会の委員長の大多数は、生産組織は発注以上の質に対する責任を有しているとしていたが、同時に、発注者が示している以上に生産組織が責任を負う必要がないと考えている者が大多数であった。

1992年には議員の68％が、1993年には73％が、発注管理は市場運営の改善への道への第一歩とみなされるべきであると考えている。64％は、基礎自治体の事業の中に競争があると考えており、そして78％が、新しい組織はそのサービスを基礎自治体に売ることにより一層関心を持った契約請負者であると考えている。

ほとんどの委員長と生産責任者たちは、生産組織は商取引のような考え方で管理運営されるべきであるということに同意している。委員長では８人のうち２人だけが、しかし生産責任者のほとんど全員が発注者が十分な経費措置をしていない事業は終息されるべきであると考えている。

事実上すべての委員長と生産責任者が、下請け業者の申し出も請負契約者の申し出と同様に保護されるべきだという機密保護法の改正が必要であるということに同意している。大多数は、議会が経常的な監督を保持すべきであると考えているが、差引き残高が十分にあり、管理運営上の管理監督が十分であると誰もが考えている。

明らかに議員の大多数、59％から69％が、議会や政党の地方組織、事業に携わる職員、利用者団体は大きな影響力をもつべきであると考えている。同様に、55％から64％の大多数が、専門組織、発注委員会の公務員、上級公務員／単位組織の長、コミューン／県執行委員会、および地域アクション・グループが十分に大きな影響力をもつべきであると考えている。

90％以上が、議会でなされた決定がすでに決定的であるという見解であり、およそ70％がその決定は政党組織においてよく議論され、理解されていると考えており、約50％が議員たちは良く市民と接触していると評価しており、そしておよそ70％が、議会は計画にはおおいに取り組んでいるが評価にはあまり取り組んでいないとみている。

このような態度に関する一般的な反応は、これらがおそらく全体的な特性であろうということである。すなわち、これらは、特別な形態の組織を備えたコミューンの議員にはかかわりはないが、少なくとも伝統的な組織においてはかかわりがある。

すべての組織は、計画、事後検討（計画と予算の継続的な管理）と評価（事業の６成果の判断）を行う。発注委員会の責任は伝統的な委員会よりも制約されている。伝統的な委員会では、事後検討と評価の機能はさらに重要となっている。1992年の調査では、発注委員会の議員のほとんどすべてが評価を重要なものとみなしていた。そして、なによりもまず、発注委員会および事業責任のある者がその任務の面倒をみるべきだと考えられた。その翌年の調

査では、政治的構成の組織（議会、執行委員会、および発注委員会）は、これまで、議員たちが望んでいる程度の評価を何も組織してこなかったことを示している。それはまた、一定の主役たちが事業を評価するかどうか知らないのが大多数であるということも示している。このことは、政治的構成の組織と事業との間のコミュニケーションが不足していることをはっきりと示している。

発注者と請負人との間の契約においては、事後検討と評価に関してしばしば不明瞭な点がみられる。発注者ー請負人モデルにおける事後検討および評価のメカニズムは、このモデルが必要としている具体性をもっていない。全般的に、一方においては目標形成と発注の関係について、また他方で事後検討と評価の関係について議論する必要性がある。

事後検討と評価についての三つのタイプは、次のように表され得る。すなわち、事後検討（行政の指導により実施される）、質の評価（事業の専門家により実施される）、および政治的評価（議員および政党組織により実施される）である。政治的な評価は、はっきりとした目標と質の基準を備えて事実を強調するようなものではない。それに反して、事後検討および評価の基準が明瞭であることが重要である。「政治的な管理運営や事業の監督が機能を果たすための条件は、それが自己管理かまたは委託契約によるものかは別にして、政治的な評価が内容を与えられ、正統かつ効果的な方法で組織化されることであると思われる。政治的な評価がなければ、政治責任は権限なしの責任ということになってしまう。」

調査全体の要約的な議論において、モンティンは、組織改革はそれ自体が目標になる傾向、「重要な象徴的政治機能」がある、と主張している。このことから、制度への信頼の価値は、モンティンによれば、過小評価されるべきではない。

同時に、モンティンによれば、改革過程に伴う論争を前面に出すことが重要である。この目的のために、回答を要する問題が三つある。誰または何が基礎自治体のサービスを享受すべきかに関する問題は、例えば、公平な分配のための優先順位とか基準といった「民主的な事務手続き」にかかわる。第二の問題は、「効率的かつ正統性のある専門的事務手続き」を見出すことである。第三の問題は、「行政と経済の事務・管理様式」をみいだすことである。

モンティンの結論は、異なる需要間の優先順位は、オープンに議論されなければならないということであった。すなわち、組織改革と財源の支出の抑制によってわずらわしい優先順位の決定を「神隠し」にしてしまうことはできない。サービス改善等への市民の期待が果たされないならば、基礎自治体の政治への信頼と魅力は損なわれることになろう。

４．５　　考察

私たちは、この章で関わりのある基礎自治体や県における組織の展開について詳細に述べてきた。

＊　1980年代のフリーコミューンにおける自由な委員会構成に関する実験で得られた経験
＊　地方自治法および特別法の改正による基礎自治体の組織にとっての新たな状況
＊　新法の保護のもとに出現した新な組織型
＊　選定コミューンおよび県における「抜本的な組織改革」についての最初の経験

一般的な観察によれば、現在のコミューン組織は、委員会間における事案／任務の配分の

方法や設置される委員会の数、委員会の位置づけおよび役割など、ますます問題が増大していることに特徴がある。

コミューンにおいては、今日、政治的構成の組織について、三つの主要なモデルがみられる。すなわち、縦割り／伝統的組織、地域組織、そして機能的組織である。最初に言及したモデルが数的に支配的である。（分権化された）地域組織モデルは数的に増えてはいない。発注－請負委員会に区分することで特徴付けられる最後に述べたモデルがとりわけ増加しつつある。議会に付属する小委員会は、新しい現象である。本審議会の経験では、地域モデルが首尾一貫して適用されているところでは、うまく機能していた。

組織開発の規模で特徴的な県においては、もっとも注意を払ったのは、保健医療の政治的構成での管理運営の組織化の方法である。素人である一般人の影響力は、ここでは主に、地域組織または下位の部門組織において組織化されている。発注－請負機能の分離もまた、ここで基礎を固めることができた。議会に付属する小委員会のシステムもまた、いくつかの県で導入された。

これまで、新しい組織モデルによって勝ち取られてきた経験は、導入後短期間であるため、制約されており、不確かさを伴っている。

私たちが始めた特別な事後検討の調査研究（モンティン，1993）は、私たちの判断によれば、現在の経験について本質的に肯定的な様相を示している。それ故、関わりのある議員の大多数が肯定的な経験が全体的な観点で凌駕しているとみなしている。基礎自治体の政治上の組織、職員、そして利用者間の影響力の配分という観点では、調査研究された地方政府の議員の間でかなり一致している。圧倒的大多数が、議会は、計画に多くの力を注いでいるが、評価にはあまり力を注いでいないと考えている。

評価の機能が、全般的に、新しい組織モデルにおける一つの問題として現れている。議員は特に評価の重要性を強調しているが、議員らは、政治的構成の組織は、この点で、いまだに議員たちの期待に従って行動していなかったと考えている。政治的構成の組織と事業とのあいだのコミュニケーションと契約の具体化の度合いの両方に関しては、この分野については明らかに不足している。

ここに詳細に説明された知験に基づく私たちの結論は、組織化の分野におけるおおきな発展は、基礎自治体の事業を効率化する働きかけにとって、非常に重大な肯定的な現象であるということである。当然のことだが、その場合に、活用されるようになった代わりとなるモデルは存在しなかったし、最初からは完全ではなかった。私たちは、これまでに出てきた欠点や問題は、克服されうるに違いないと考える。明らかに、基礎自治体および県は、今後、特に事後検討および評価の問題に一層の配慮を払うべきである。

私たちは、いまだに新しい組織形態が、どのように市民のレベルに作用すると考えられるか、つまり、コミューンおよび県を組織化し管理運営する新しい方法が、どの程度市民が政治の過程を監視し、それに影響力を及ぼす機会に影響を与えるか、分かっていない。この分野におけるもっとも顕著な変化は、さまざまな方法で、議会とその小委員会を世間に対して公開する実験であったと思われる。第８章においては、新しい組織形態がどのように政治家の役割に影響を与えたかに付いて私たちの見解を述べる。

図1 縦割り/伝統的組織の例

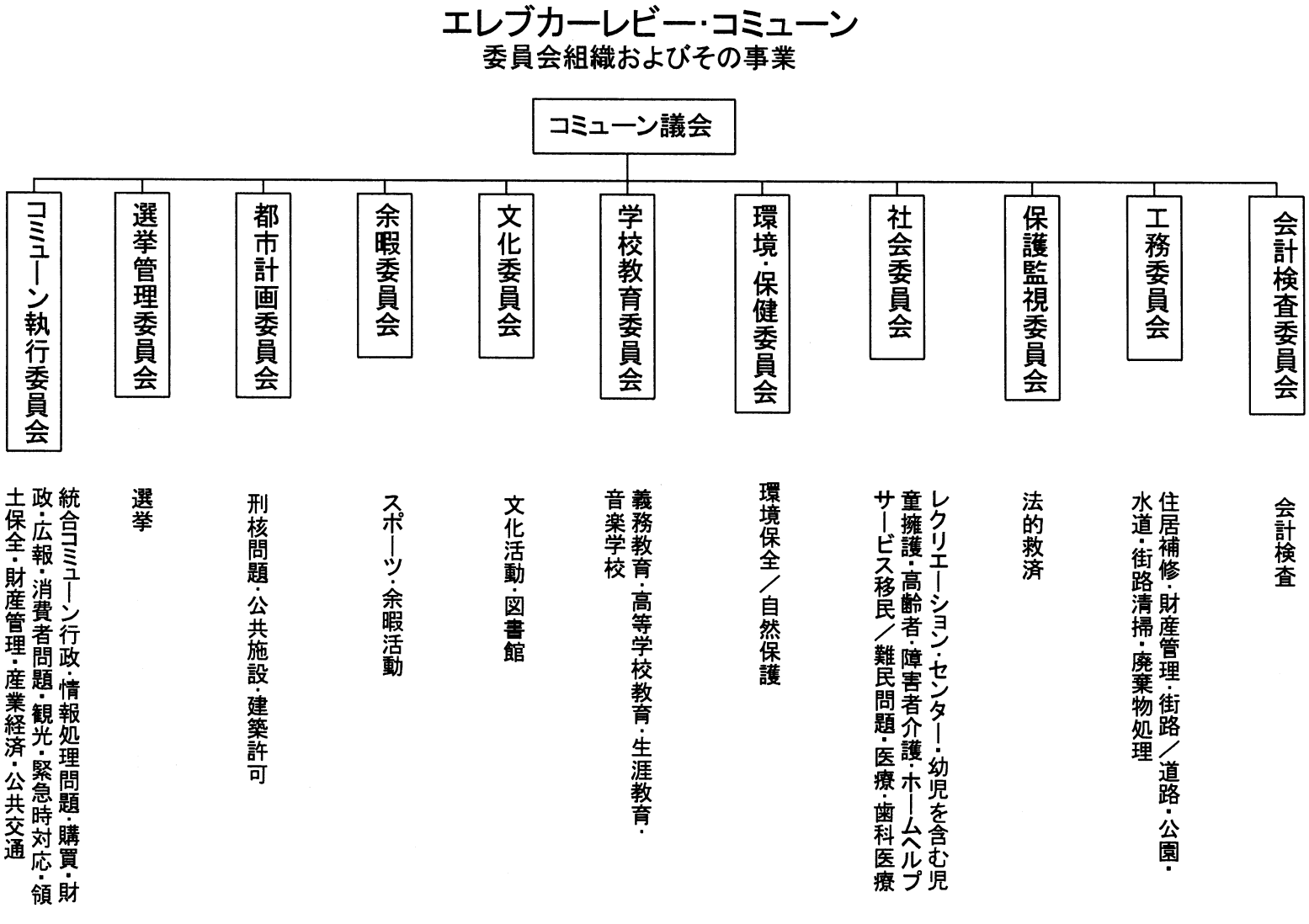


図2 地域的組織の例

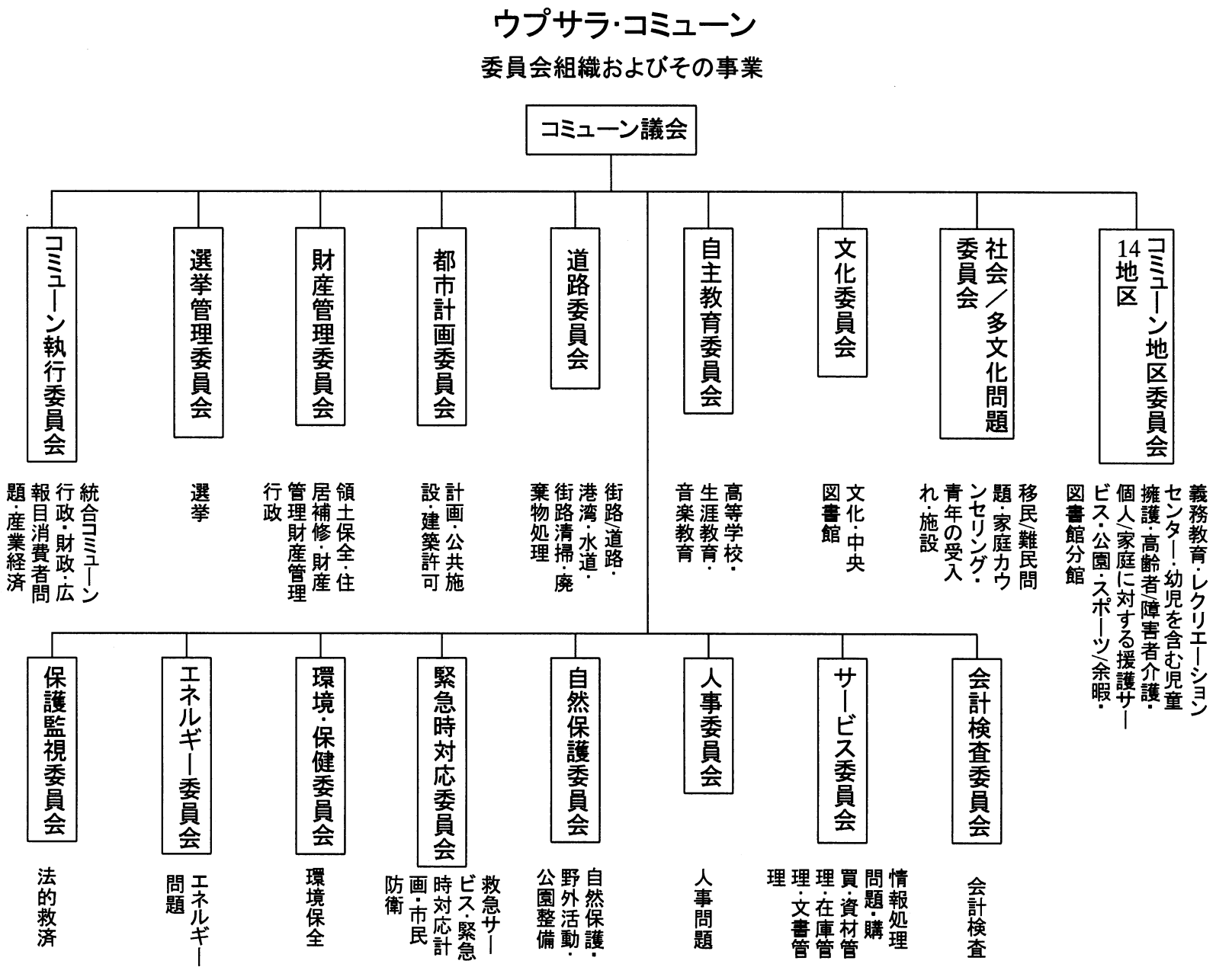

ウプサラ・コミューン
委員会組織およびその事業
コミューン議会
コミューン地区委員会
14地区
義務教育・レクリエーション
センター・幼児を含む児童
擁護・高齢者/障害者介護・
個人/家庭に対する援護サー
ビス・公園・スポーツ/余暇・
図書館分館
社会／多文化問題
委員会
移民/難民問
題・家庭カウ
ンセリング・
青年の受入
れ・施設
文化委員会
文化・中央
図書館
自主教育委員会
高等学校・
生涯教育・
音楽教育
道路委員会
街路/道路・
港湾・水道・
街路清掃・廃
棄物処理
都市計画委員会
計画・公共施
設・建築許可
財産管理委員会
領土保全・住
居補修・財産
管理財産管理
行政
選挙管理委員会
選挙
コミューン執行委員会
統合コミュー
ン行政・財政・広
報目消費者問
題・産業経済
会計検査委員会
会計検査
サービス委員会
情報処理
問題・購
買・資材管
理・在庫管
理・文書管
理
人事委員会
人事問題
自然保護委員会
自然保護・
野外活動・
公園整備
緊急時対応委員会
救急サー
ビス・緊急
時対応計
画・市民
防衛
環境・保健委員会
環境保全
エネルギー委員会
エネルギー
問題
保護監視委員会
法的救済

図3 機能的組織の例

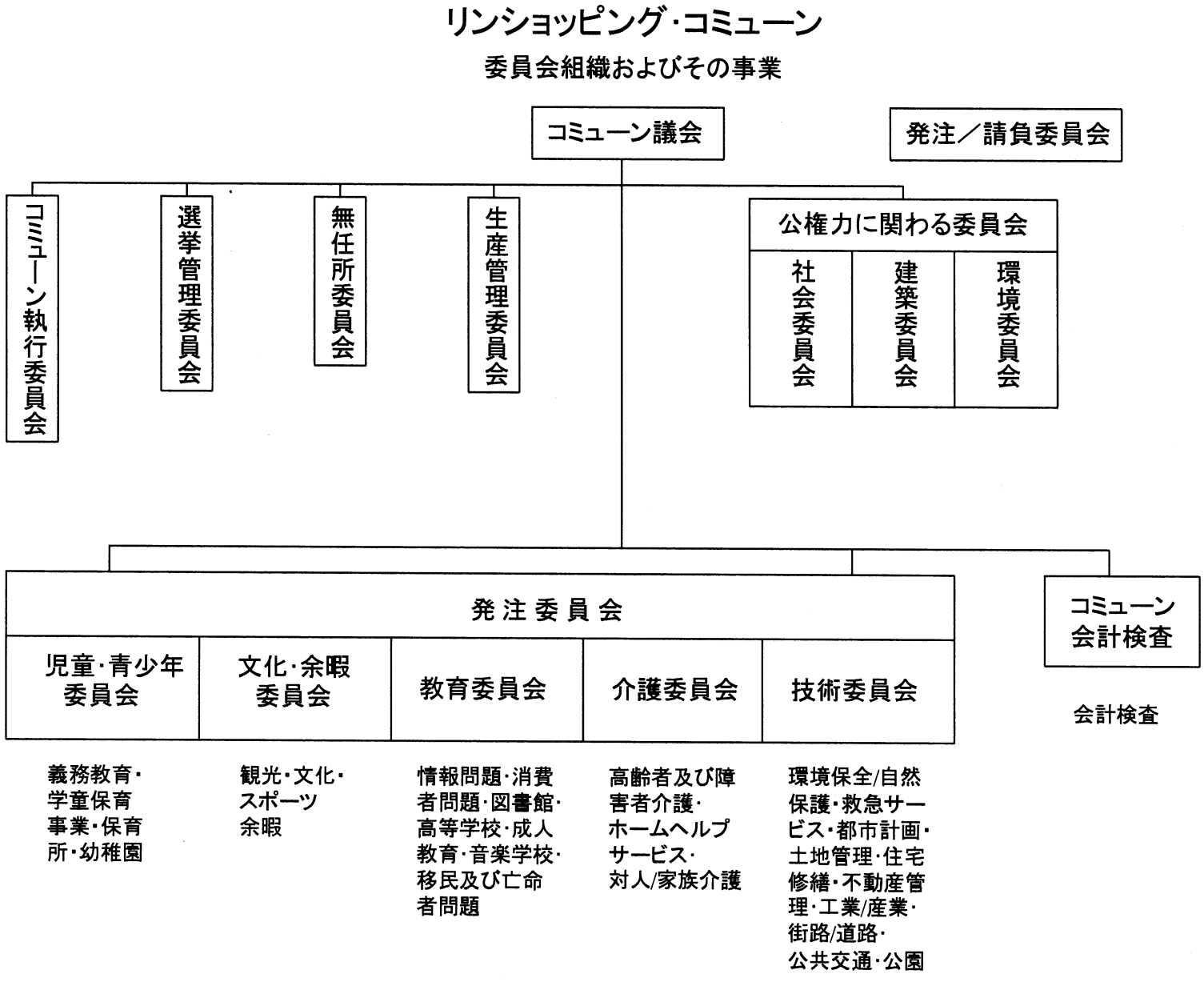

リンショッピング・コミューン
委員会組織およびその事業
コミューン議会
発注／請負委員会
コミューン執行委員会
選挙管理委員会
無任所委員会
生産管理委員会
公権力に関わる委員会
社会委員会
建築委員会
環境委員会
発注委員会
児童・青少年委員会
文化・余暇委員会
教育委員会
介護委員会
技術委員会
コミューン会計検査
会計検査
義務教育・学童保育事業・保育所・幼稚園
観光・文化・スポーツ余暇
情報問題・消費者問題・図書館・高等学校・成人教育・音楽学校・移民及び亡命者問題
高齢者及び障害者介護・ホームヘルプサービス・対人/家族介護
環境保全/自然保護・救急サービス・都市計画・土地管理・住宅修繕・不動産管理・工業/産業・街路/道路・公共交通・公園

図 4 ソルムランド・モデル

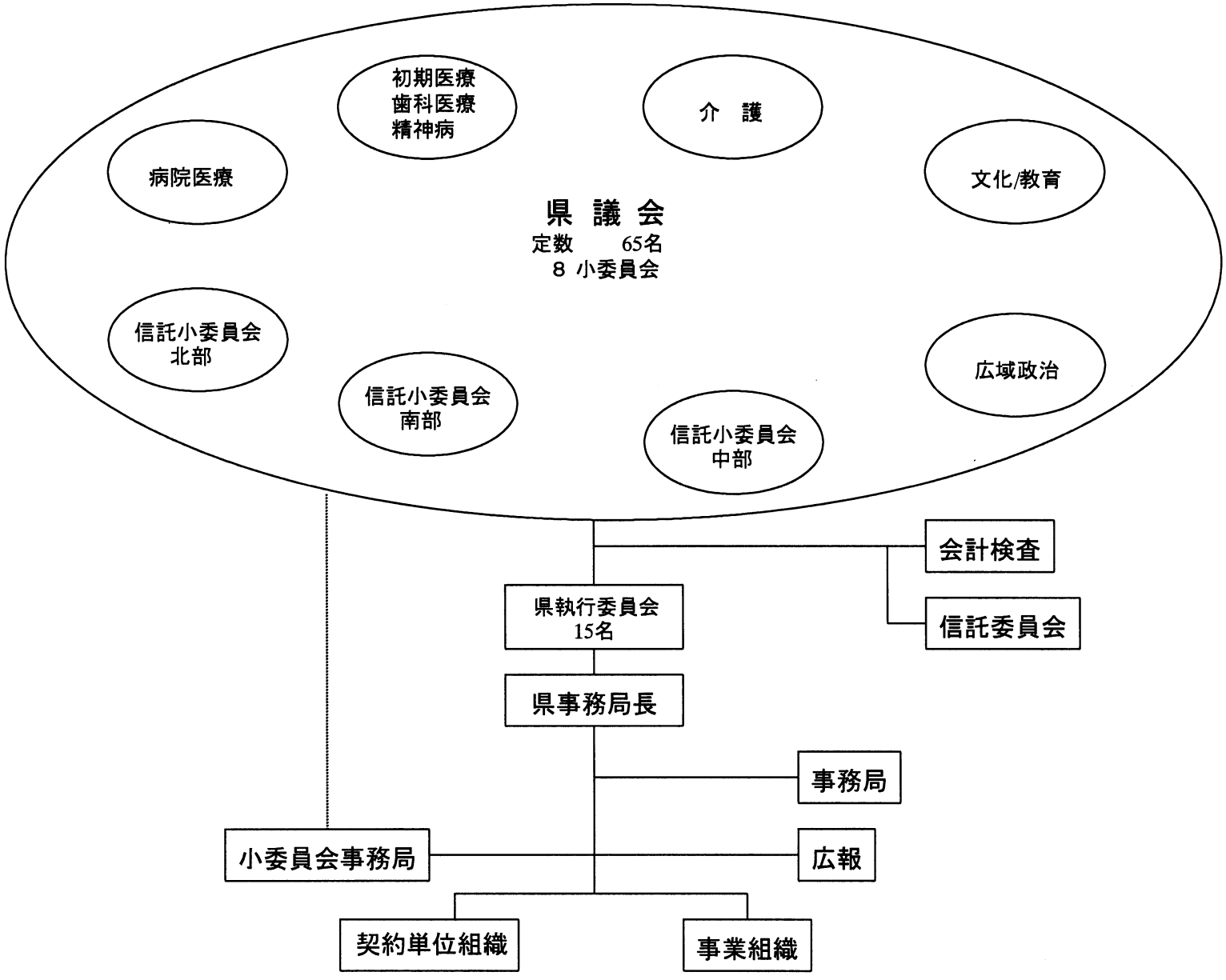


図５ ブーフース･モデル

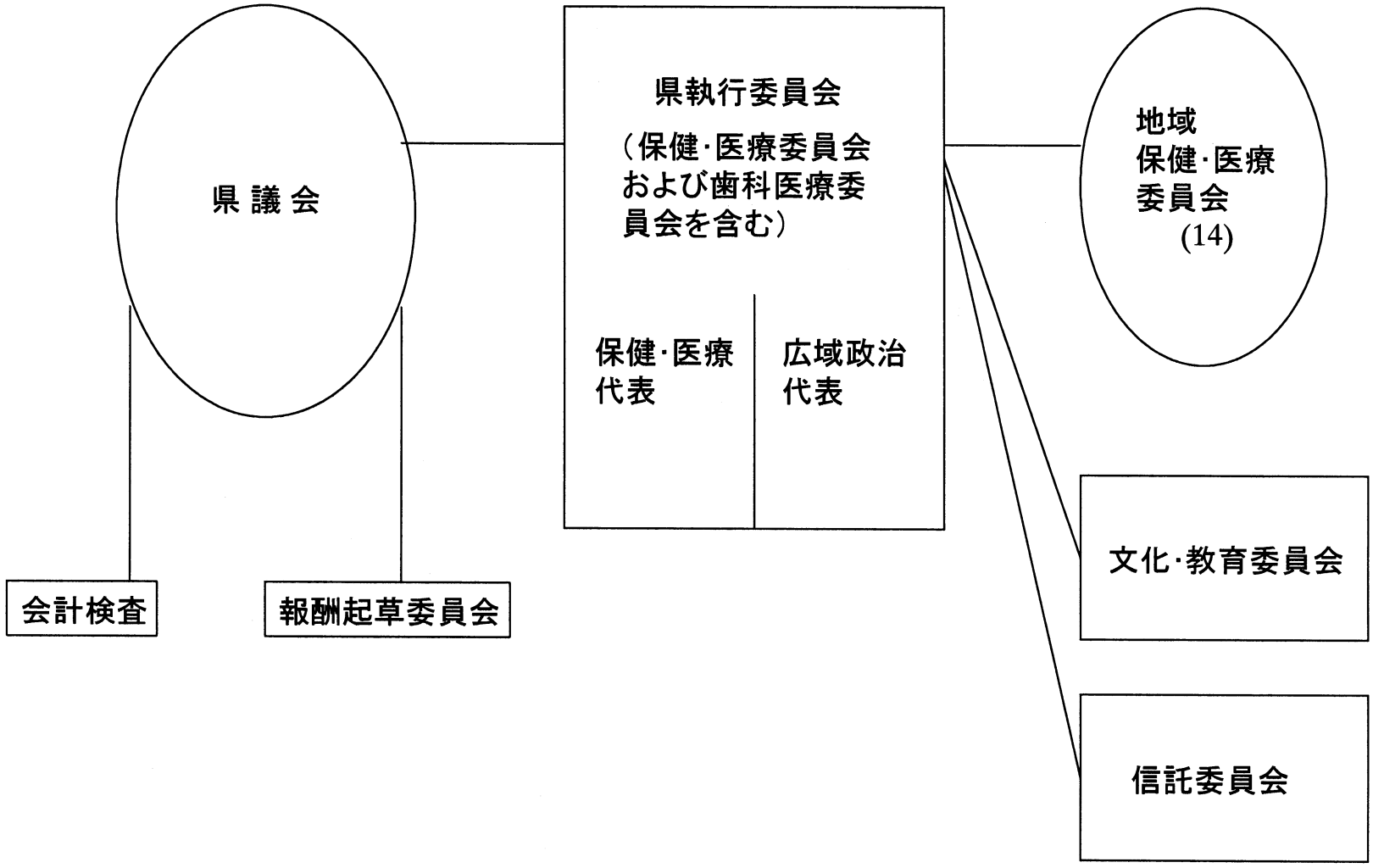

県 議 会
県執行委員会
（保健･医療委員会
および歯科医療委
員会を含む）
保健･医療
代表
広域政治
代表
地域
保健･医療
委員会
(14)
会計検査
報酬起草委員会
文化･教育委員会
信託委員会

図６ ダラ･モデル

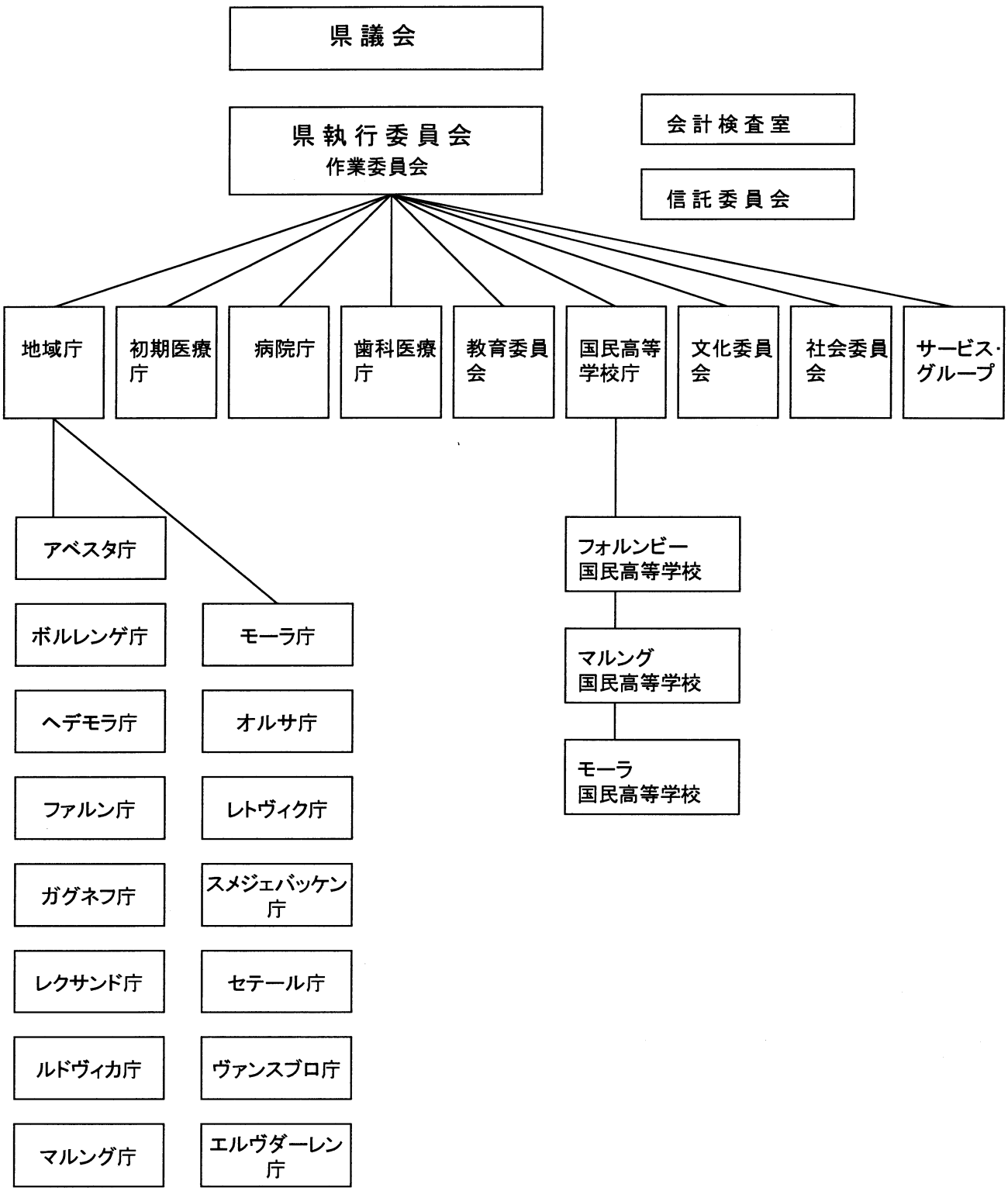
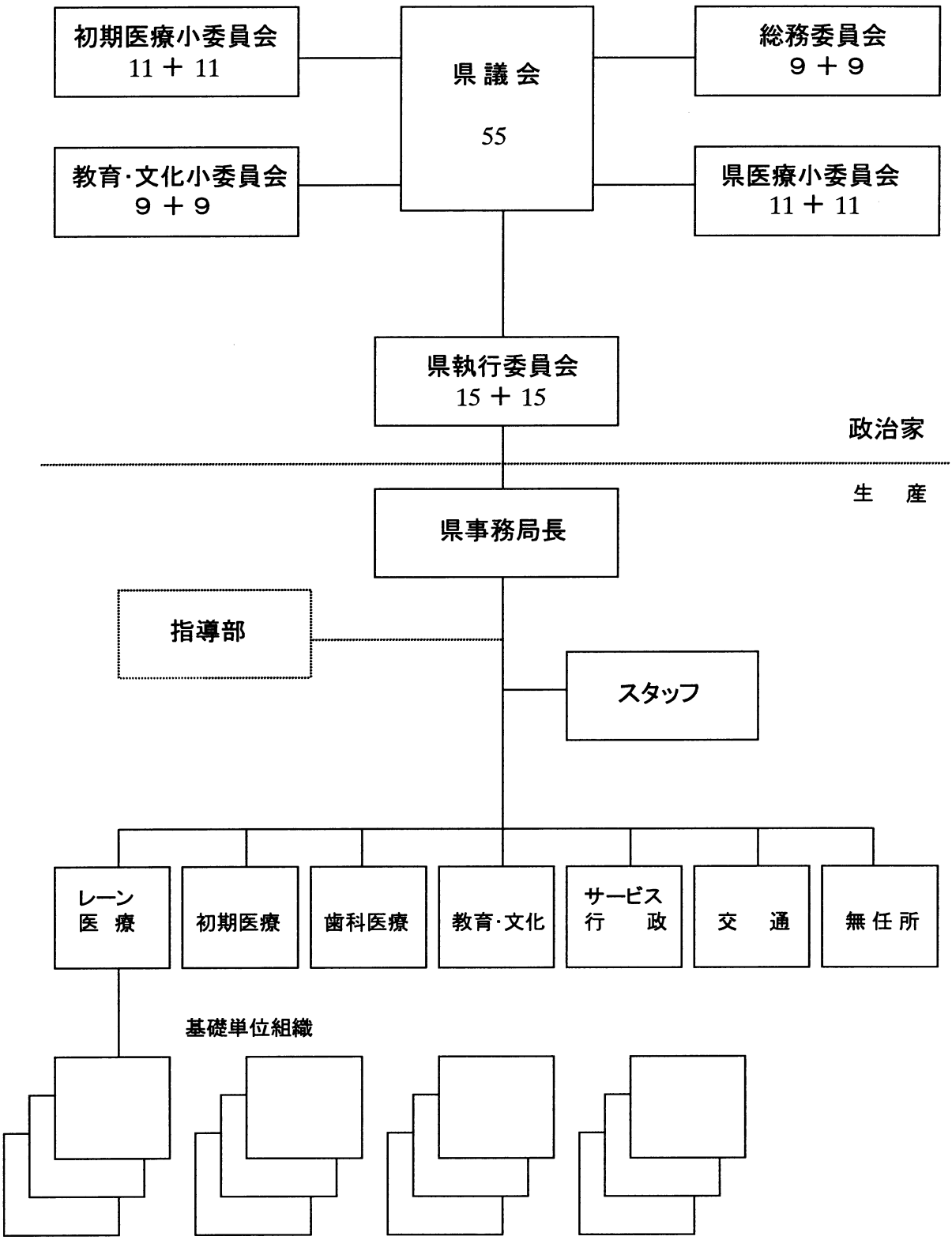

県議会
県執行委員会
作業委員会
会計検査室
信託委員会
地域庁
初期医療庁
病院庁
歯科医療庁
教育委員会
国民高等学校庁
文化委員会
社会委員会
サービス･グループ
アベスタ庁
ボルレンゲ庁
ヘデモラ庁
ファルン庁
ガグネフ庁
レクサンド庁
ルドヴィカ庁
マルング庁
モーラ庁
オルサ庁
レトヴィク庁
スメジェバッケン庁
セテール庁
ヴァンスブロ庁
エルヴダーレン庁
フォルンビー国民高等学校
マルング国民高等学校
モーラ国民高等学校

図 7 イェムトランド・モデル



5　基礎自治体組織－法的側面および機能配分

私たちは、発注－請負モデルについての地方自治法上の条件について分析し、法律がこのモデルに対して妨げにならないと判断した。しかしなお、私たちは、地方自治法第３章第４条については、議会が、一定の事業に関して、ある委員会が事業の発注に責任を負い、他の委員会がその事業の施行に責任を負うように組織化する決定をすることができることを明確にするよう提案する。

私たちは、以前の中間答申の中で、私たちの見解として、秘密保護法に、個人の保護についての秘密保護に関してどのような問題ももたらすことなく、秘密保護の分野がいくつかの委員会によって共有され得るようにする規定を付け加わえるよう提案したところである。

私たちは、その所属職員以外の発注委員会への職員代表の出席権を地方自治法第７章第８条の付加規定により廃止すること、そしてその所属職員による発注委員会への職員代表の出席権を、地方自治法第７章第10条への付加規定により、発注案件でない案件に適用するように制限することを提案する。

私たちは、議会の位置づけおよび使命について検討した。私たちは、議会の中心的な役割が現在進行中の改革の中でより一層強く強調されなければならないと考えている。開発の作業は、主に議会の活動形態の一新および議会が基礎自治体構成員をどのように満足させていくかに集中されるべきである。議会が、期待に沿った方法で、その中心的な政治的、民主的役割を満たしているかどうかの基準は、議会の活動が全体的に満たされているかその内容であって、会議の頻度ではない。

私たちは、基礎自治体の会計監査の改革は、高度の能力を担保することに向けられるべきであると考える。私たちは、政党が、議会活動から得た経験や基礎自治体または県の発展についての十分な知識を備えた者を快く監査役の地位への候補者に募るべく十分な気遣いをするよう勧める。私たちは、素人の監査役が公営企業の会計監査に関して認められないとする会計監査調査委員会の提案を拒否する。

前章で、私たちは、主に構造的な観点から、近年における基礎自治体組織の改革について詳細に述べたところである。本章では、一つには発注－請負モデルに関連する問題に焦点を当て（第５章第１節）、また一つには二つの重要で機能的な問題提起、つまり、最高かつ唯一の直接選ばれた議決機関としての議会の役割（第５章第２節）、および事業の事後検討や評価等による、全体的視野での基礎自治体の監査（第５章第３節）に焦点を当てる。

5．1　　発注－請負モデルの法的側面

5．1.1　　序

諮問によれば、発注機能と生産機能の分割などに関する新しい組織化モデルの出現について記述し、分析することが私たちの任務に含まれている。そして、その場合に、法令の作用、主に地方自治法が改革の必要性に対してどのように作用するか特に注意を払い、そうした分析の結果が提起する手法について提案する。

発注－請負モデル、あるいはむしろ発注－請負モデル化は、1992年にトゥルビョールン・ルースによって著され、スウェーデン基礎自治体連合によって出版された著作「法的観点における発注－請負モデル」で体系的な分析の対象となった。

私たちは、次の二つの節で、簡潔にこの著作の内容を報告する。このような一般的な枠組みの中での若干の個々の問題点については、次節で詳細にはっきりとさせることにする。

＊　議員と職員との間での役割分担
＊　委員会レベルにおける発注－請負モデル
＊　秘密保護に関する若干の問題
＊　発注委員会における職員代表の出席権

5．1.2　発注－請負モデルの地方自治法上の条件

組織構成の自由は、基礎自治体または県の執行委員会が地方自治法上の唯一の義務設置の委員会であることを意味する。しかしながら、それぞれの基礎自治体には、特別法の規定に基づいて、特別法による選挙委員会、および特別法による保護監視官が指名されていない場合には、保護監視委員会がおかれなければならない。

地方自治法の準備作業は、審議に際して、基礎自治体および県が、義務設置の委員会を設置するだけで満足するという意味で、組織構成の自由を十分には活用しないことを政府が期待していることを示している。そのように執行委員会に広範な事業を所管する義務を課すること、あるいは、執行委員会を選挙委員会および保護監視委員会を除いて唯一の委員会とすることは地方自治法の精神ではない。あまりにも多くの特別法で規定された使命を執行委員会任せることは実際には決して適切だとは思われない。このことは、地方自治法の準備作業ではっきりと示されている。憲法小委員会は、憲法小委員会として、その答申（bet.1990/91:KU38）の中で、事実上、執行委員会の側にさまざまな課題分野における委員会が生ずることになるとしていた。そのようにして、特別法に規定された使命に関しては、相当数の基礎自治体が特別な環境委員会や保健医療委員会などをもつようになることが予想される。しかしながら、部門ごとの使命の所管は、議会がほとんど完全に自由に決めることができる。

しかしながら、その結果として、この自由が基礎自治体の組織についての法律のコントロールをはるかに超えていると思われるならば、許容される限界は極めて大きなものであろう。例えばすべての事業責任が執行委員会にあるとするような極端なあり方もあると思われる。

伝統的な制度以外に新しい統治システムおよびその他の委員会・行政組織が確立されている場合には、執行委員会は、直接法律に基づくのとは別のより強い位置づけをもつことになる。すなわち、執行委員会は、地方自治法により、義務的な使命以上の使命をもっている。そのうえに、議会が意思決定を執行委員会に移譲できるよう権限が拡大された。

さまざまな発注－請負モデルの適用の合法性に関して上記に述べられている事柄から、このモデルの抱える法的な問題は、とりわけ、委員会間の事業責任の分担とその責任の重さに関する問題であると思われる。

発注と請負の機能に分類することが行政と委員会レベルでの事業執行の役割を純化し、区別することを意味するということは、誤解である。委員会間の使命は、主に、発注－請負モデルを通して、「行政」とみなされる範囲内で分担される。発注委員会も、請負委員会も、行政としての、そして法的な意味での事業執行としての意味を持っている使命をもっている。

地方自治法では、行政の概念は、何ら正確な意味を与えられていない。その意味するところは、一般的に言えば、「継続的な監督」、あるいは「事業／使命の処理」であると思われる。個々の事例で行政の役割が根拠づけられるのは、規則とか特別法、地方自治法によってか、議会の事業目標や事業の根本方針の決定によってである。

基礎自治体の組織において行われ、そして独立的な法人に委ねられていない、すべての行

政にはそれに責任を負う委員会がなければならない。さらに、委員会において、議員は、職員に対する決定権の移譲に際しても、いわゆる純粋な事業執行の枠の中での職員への権限の移譲に際しても、常に包括的な責任を負わなければならない。

基礎自治体の行政の単位組織も同様である。請負部門の単位組織を含めて、すべての単位組織は、いずれかの委員会の下に服さなければならない。つまり、地方自治法的な観点からは、どのような独立的な単位組織も、あるいは委員会組織から自律的な単位組織も存在しない。ただ、公営企業、もしくは職員協同組合のような特別法人を形成しているかその一部となっているような単位組織のみが、その意味で独立的あるいは自律的であり得る。

憲法によれば、基礎自治体の委員会は相互に並立している。それにもかかわらず、地方自治法第３章第４条により、ある委員会が他の委員会に従属することもあり得る。従属という言葉の意味は、必ずしも明確ではない。ある上位の委員会、例えばある発注委員会が下位の委員会、例えばある請負委員会に指示する権限は、下位の委員会に関する規定に依存すると考えられており、指示権の範囲は正確には示し得ない。

基礎自治体事業における会計監査責任は、常に、事業責任と対になっている。発注－請負モデルは、会計監査責任が確立されている場合には、実際的な観点からは、物事を複雑にするだろう。会計監査責任の基礎にあるのは、発注委員会からの任務とその任務の事後検討、およびいわゆる二つの委員会間の合意による請負委員会の約束と義務である。

５．1.3　発注－請負モデルの適用

発注－請負組織を導入した基礎自治体の一般的な体制は、公権力行使に関わる特別委員会が設置されていることである。公権力の行使は、一般に、請負委員会の仕事ではないと思われていた。公権力の行使を引き起こす事業分野に関して特別委員会を設置することにより、公権力行使の責任を分けることで問題を避けてきた。

公権力がその決定により一方的に決定するような案件は、公権力の行使に関わるものである。そのような決定は、独自の法令またはそれに相当するものに根拠をおいている。いわゆる実際の行為、例えば教師が講義をするとか医師が手術をするとかの行為は、一般に、公権力の行使ではない。

決定したことの遂行もまた、公権力行使の要素を備えている。事業実施の枠内において公権力行使の性質のある正式な決定をするために、発注委員会が委任により決定権を請負委員会の職員に移譲することが求められる。そのような委任がなにもないならば、そうした案件は、その決定のために発注委員会に差し戻されなければならない。

創り出されるべき規制とその活用のための条件は、常に、発注する委員会と請負う委員会とのあいだのある種の合意を通してつくられる。そのような合意は、法的な意味での拘束力はない。これは、いわゆる仮契約の状態に留まり、民法上の争いに関して、裁判で引用されることはない。それにもかかわらず、議会は、そのような合意に到達するよう、そしてそれが内部的に拘束するように指示しうる。例えば、争いはどのように解決されるべきか、あるいは内部の財政上の承認はどのように適用されるべきかに関する議会によるより詳細な指示は、合意を取り決めた委員会にとっては地方自治法上の拘束となることになる。したがって、議会の指示から外れることは、基礎自治体の異議申立てによって検証されることになる。

発注委員会は、一定の決定権を請負委員会の職員に直接委任することができる。しかしな

がら、委員会は、別の委員会に従属している行政長官への再委任の許可することはできない。基礎自治体の職員または民間企業の職員へのいわゆる外部委任も承認されることはない。

委任を決定するのは委員会自体である。したがって、議会はその分野について規定することはできない。

発注－請負モデルの適用は、予算編成や財政処置に関する地方自治法の規定に反しないし、中間行政報告や年次明細報告などに関する規定に何ら特別な法的問題をもち込むこともない。しかしながら、この関連での請負委員会にとっての問題は、手数料や税金に関する決定権が議会にあることである。このことは、委員会が自己の事業の財政処置について支配していないことを意味している。

発注－請負組織の枠の中での購入契約に関しては、いくつかのタイプの問題がある。

内部の請負者と外部の請負業者が競争している、いわゆる混合購入契約の場合には、もし発注委員会が内部の請負者を選択したならば、問題が生じ得る。そのようなケースの場合には、購入契約行為は中断されなければならず、外部の入札者にはこれについて知らされなければならない。

第二の問題は、購入契約の秘密に関するものである。秘密保護法第６章第二条によれば、入札の秘密は、当局自体によって、または権限のある職員によって実施される仕事には該当しない。したがって、現在のところ支配的な見解は、内部の入札は外部の入札と同様な保護を受けないということである。したがって、同様な条件での競争が下請け業者と請負業者とのあいだで確立されるような法改正が望まれる。

公開性と秘密保護に関しては、発注－請負モデルに関連して、若干の問題が生ずる。一つの問題は、情報提供に関する秘密保護は、発注委員会と請負委員会のあいだでのことに当てはまるものであるということである。これらは、秘密保護の見地において、特別な公権力とみなされる。それゆえ、秘密保護によって保護される情報は、秘密保護法によることなしには、一方の委員会から他方の委員会へ移されることはあり得ない。

秘密保護法第14章第３条第１項のいわゆる一般条項は、秘密保護を要する情報を一方の当局から他の当局に引き渡すについて、「もしそれが、情報を引き渡すことによる利益が、秘密保護が保護すべき利益より優先することが明白であるならば」承認するとしている。この規定は、発注－請負モデルの適用と並んで、かなり広範に情報を行き渡らせることとなった。例えば、社会サービスや保健医療の利用者に関する情報で保護されているものは、一般条項により守られ、発注委員会から請負機関に引き渡されることはない。

一定の範囲で、発注委員会は、請負単位組織の職員に決定権を移譲することにより、秘密保護された情報のからんだ問題をうまく避けることができる。そのような場合には、しかるべき形式で請負委員会に服するにも関わらず、その職員が委員会の代わりに行なう。秘密保護法第１章第６条により、委任契約またはそれに類するものによっても、秘密保護は、果たされるべきである。その場合に、これは、異なる当局間の情報提供に関する問題ではない。ほとんど必ず、秘密保護された情報の当人の承諾は秘密保護を中断する。いわゆる承諾の推定はごく例外的に問題となるにすぎない。

まさに発注－請負モデルに関係なく、審議会（committen）は、中間答申「基礎自治体における委員会組織構成の自由と秘密保護法」（SOU 1992:140）で、同様な問題状況にあり、その関連で、秘密保護法第14章第２条の改正を提言している。秘密保護の観点からは、社会

サービスと学校教育とは、それらがいくつかの委員会に分割されるかどうかに関わらず、全体として検討されるということであり、このことは、同一の基礎自治体内において、情報がある当局から別の当局に提供されることが可能とする。

労働法の分野については、それは、主に、発注－請負組織に関して利害関係のある勤務条件についての共同決定に関する法律の一定の規定である。

基礎自治体または県は、発注－請負組織が導入された場合に、共同決定法第19条と第11条により、報告し、交渉する義務がある。このモデルは、労働法の観点では何も複雑なものはない。また、基礎自治体は、組織改革に際して、慣習的な方法で振る舞うと想定される。

外部購入契約でも、いわゆる混合購入契約でも、基礎自治体は、外部の請負者が選ばれた場合には、共同決定法第11条、そして第38条により交渉しなければならない。この法律の条項により、もしそれがまったくの内部請負であるならば、問題にならない。共同決定法は、1992年労働権審議会（諮問、1991:118）の枠内で審査の対象である。答申「新職員の義務法」（SOU 1993:32）においては、共同決定法第38条－40条の組合の拒否権に関する規定を廃止するよう提案されている。

地方自治法第７章第８条の職員代表の出席権が発注委員会の会議に際しても適用されるかどうかという論争が生じていた。ヨーンショッピングの行政裁判所は、判決（ケースNo.1587-1992）において、職員代表の出席を承認していないリンショッピング市の発注委員会である児童・青年委員会における決定を違法であるとしている。

リンショッピングにおいては、二つの不動産庁（請負委員会）においては、それらが圧倒的に優勢な人的資源をもっているという理由で、職員代表は、出席が期待されている。発注委員会への出席を拒否することへの理由は、リンショッピング市によれば、発注－請負組織を整える決定自体にその根拠をもっている。リンショッピング市は、職員代表が同時に「二つの椅子」に座るのは類例がないと述べていた。すなわち、まず、発注がなされる場合に出席し、そして次に、請負者がその発注を受入れまたは拒絶する場合に代わりに照会の根拠または価格提示書を作成する。

行政裁判所は、現実の発注委員会は、一定の中枢行政、および事業執行上の任務に関して責任を有しており、委員会は議員であるメンバーで構成されるとしている。法律判断によれば、職員代表は、そのような委員会の会議に出席する権利をもっている。

最高行政裁判所は、行政裁判所の判決に対する市の上訴を却下することを決定した（ケースNo.5724-1992）。

５．1.4　議員と職員間での役割分担

地方自治法によれば、すべての行政および事業執行は、委員会によることとなっている。したがって、基礎自治体組織において処理され、法人または個人に委託されていない行政に関しては所管委員会が必ずある。基礎自治体の行政においては、例えば、結果単位組織といったような独立的または自律的な特徴のある単位組織が生じる。５．1.2 で述べたように、地方自治法上の意味では、委員会組織から独立的または自律的な単位組織は何も存在しない。

1860年代に地方自治の基礎が築かれて以来、基礎自治体行政が委員会において議員によりもっぱら行われるという原則となっている。新地方自治法により、職員に自律的な役割を与えることがより一層可能となってきたとしても、この原則は、行政に対する責任と、またそ

れがどのように組織化されるべきかについての根拠となっている。

職員の本来の役割は、議員が行政および事業執行の任務を遂行していくに際して、議員を補佐することにある。彼らは、確かにますます自律的に扱われているが、常に、委員会の議員の役割と責任に基づくものである。地方自治法第３章第７条によれば、行政の使命は、議会が決定した目標と基本方針により、委員会の監督下で行われなければならないということが示されている。

地方自治法の政府提出法案（prop. 1990/91:117）においては、自由な委員会組織構成、およびより一層の目標管理システムへの移行、委任の可能性の拡大は、議員の法的な位置づけが変更されないことを意味していることをしっかりと打ち出している。政府提出法案では、議員が事業の最終的な責任を負うべきであることを示しているが、このことは、実際の施行および決定権限が広範に職員に委託されることを妨げない（s.16& 203）。

発注－請負モデルについてのもっとも重みのある説明の一つとして、議員がもっぱら発注の立場であるように、議員と職員の役割を純化しようとすることがある。議員を単なる発注者に変えることは、その結果として、実施責任が明確に職員にあると地方自治法を改正すべきこととなる。このことは、政治家と職員との間の基本的な役割分担が変更されることを意味する。そのような解決を図る法案は、地方自治法第６章により、委員会の最終的な責任にどのような影響受けるか、会計監査責任を政治家に置いたままにすべきか職員に移すべきか、またそのような制度においては、議会での質問または問い合わせの慣例がどのようなものであるかといったような、種々の問題に対する回答を必要としている。

私たちの判断は、この点に関して地方自法は改正されるべきではなく、発注－請負モデルによる解決を選択した場合には、このような法の限界を受け入れるべきであるということである。

現行の法制度内において、議員の役割を最大限発注者に純化させることとなるこのモデルは、発注委員会は議員からなり、他方、請負委員会は専門性を基本として指名され、職員および外部の専門家からなる。このことは、発注および事後検討、評価に責任を負う「政治」の部分、並びに事業を行う「生産」の部分に関わる組織構造に非常に影響を及ぼす変化となる。そのような請負委員会は、ときには、専門的管理運営委員会または事業執行委員会と呼ばれる。

しかしながら、そうした管理運営委員会が、通常の形で議会により選ばれた地方自治法上の委員会であることが思い起こされなければならない。

委員会に関する地方自治法のすべての規定は、そのような委員会にも当てはまる。構成員は法律上の意味で議員としてみなされもし、地方自治法第４章の適用部分について彼らにも当てはまる。

管理運営委員会が職員による特別な会議を有すべきことは、議会によって規定されるものではない。このことは、違法なことであったが、現場に即した適格性の条件が導入されたことを意味する。その代わりに、その会議は、それが十分な政治的合意の支配の上に築かなければならない。議会の構成員たちは、もちろん、専門家以外の他の適格性のある人を選ぶ権利もある。

地方自治法において一定数の議員数が必要であるならば、委員会についての選挙は比例配分によるものであるべきである（第５章第46条および第47条）。この規定は強制的であり、

議会少数派が純粋な専門的請負委員会によって計画された組織を変更させることができる。

発注－請負モデルは、理論的には、何ら特別な請負委員会がなくても、一またはそれ以上の発注委員会で組織化されうる。そのような場合には、基礎自治体執行委員会がすべての請負組織に代わって委員会の責任を果たす。私たちの見解では、そのような組織は、基礎自治体における執行委員会の役割について現代的な観点にはそぐわない。これは、立法の意図せざるところでもあると思われる。執行委員会の主な使命は、すべての行政を指導し、調整することである。したがって、その他の委員会の事業を監督することになる。その結果として、新たに示された制度により、執行委員会は、請負委員会が請負機能に関して責任を負うように、執行委員会自体と同様に発注委員会の事業を監督することになるであろう。そのような二重の役割は、責任という観点からは、たとえその組織がただちに違法とはいえないとしても、適切とは思われない。

基礎自治体の事業を発注－請負モデルにより組織化するという基本的な考え方は、競争の動機、あるいは場合によっては、経済的な考え方による尺度を導入することになる。このことは、発注機能と請負機能の相互がかなり自律的であると推察させる。請負委員会／基礎自治体執行委員会が発注した委員会の事業を監督することになるというような関係の形態は、組織モデルの基本的な考え方とは矛盾していると思われる。

要約すれば、私たちは、1860年代以来地方自治法上に表現されてきた議員と職員との間の基本的な役割分担は、基礎自治体において発注－請負組織を展開していくうえで、何ら法的な障害とはならないと考えている。したがって、この関係では、地方自治法の改正は何ら必要ないと考える。

5．1.5　委員会レベルにおける発注、請負機能

発注－請負モデルにより基礎自治体事業を組織化するに関しての法的な条件についての私たちの分析は、それが現行法制度の中で適用していけることを示していた。このことは、新地方自治法に関する政府提出法案（prop.1990/91:117 s.115）でもはっきりと示されている。これにより、どのような地方自治法の改正も必要ないということになる。その一方で、政府提出法案（s.15）によれば、地方自治法は、基礎自治体事業の基本にある原則および基本的な民主的な手続きとは何かに関して明確な回答を示すべきであるということにより、この法律がこの組織モデルの承認を明確にするようにしていることは明らかである。

したがって、私たちは、地方自治法第３章第４条に、一定の事業についてある委員会が事業の発注責任を負い、他の委員会がその発注によりこれを請け負う責任を負うように組織化される、と議会が決定することを明確にするという一項を入れるよう提言する。

5．1.6　　秘密保護に関する若干の問題

基礎自治体または県がその委員会組織を発注－請負モデルにより組織化することを選択した場合に現実化する秘密保護問題は、一方では、一般的な経済的利害への考慮に関する秘密保護であり、また一方で、個々人の人的・経済的関係への考慮に関する秘密保護である。当局／委員会の経済的な関心に関しては、主に、当局の業務および管理運営の状態を保護する秘密、並びに関心を集める取扱案件についての秘密保護である（秘密保護法第６章第１条、第２条）。

決して、発注－請負モデルが、業務およびその管理運営の状態、並びに検討案件についての秘密保護の適用に関する問題を顕在化させるというわけではない。基礎自治体および県が民間の代替サービスを購入することにより公的なサービス生産を競争に晒すことをねらいとした法律および事業は、組織形態は別として、自己の請負単位組織を、情報公開に対して守るという問題が、そのような観点でいよいよ現実のものとなるということである。従って、業務および購入に関する秘密保護の問題については、私たちは、第６章「新しい事業形態」において取り上げる。

発注委員会および請負委員会は、秘密保護の点で、二つの異なる当局である。このことは、もし一方の当局である情報に秘密保護が適用されるならば、秘密保護法、もしくは他の法律または秘密保護法に基づく政令の支援がないかぎり、その情報が他方の当局に暴かれることはあり得ない。

発注－請負委員会による組織においては、当局間の秘密保護は、その秘密保護が個人の私的な事情の保護に当てはまる事業に関わる問題の場合に著しく顕在化すると思われる。

保健医療、歯科医療、精神発達遅滞の介護（1994年 1月 1日以降、一定の機能障害に対する援助とサービス、以下、ＬＳＳ－事業と呼ぶ。）については、秘密保護法第７章第１条～第３条により秘密保護が適用される。社会サービスおよび基礎自治体の保健医療は、第７章第４条により秘密保護に含まれる。この条項は、1994年１月１日以降、ＬＳＳ－事業をも含むようにな。学校の学童保育事業については、第７章第９条により秘密保護が適用される。

最初に、どの程度個人の私的な事情に関する情報が発注委員会と請負委員会との間で交換される必要があるかが問題である。これら二つの委員会の間での純粋に業務上の合意においては、個人情報が必要であるとは思われない。請負委員会の下の請負単位組織は、例えば、調査を遂行し、援助の必要性を判断し、介護を提供し、処遇するために、一定の範囲と質の児童および高齢者に対する介護を供給するような社会サービスにおける任務を果たすべきであるという「合意」はできあがっている。公権力の行使は、通常は、発注委員会で発生し、公権力行使に関わる案件は請負委員会の下の職員には委任されることはない。児童・両親憲章による児童、青年に対する措置、および一定の案件といったような場合には、委任の可能性は限定されている。したがって、委員会の付属小委員会か親委員会によって決定されなければならない。

請負委員会または管理運営委員会は、実際には、請負単位組織の案件には従事しない。請負単位組織は、合意されている範囲内で、自律的にその使命を果たし、その結果を発注委員会に報告し、委員会の決定を要請するか、あるいは委任に従ってなされた決定を報告する案件を発議する。

発注委員会と請負委員会の職員の関係は、当局間の情報の引き渡しというよりも、秘密保護法第１章第６条により、秘密保護で従事する関係職員を結び付けるような役割関係に類する。この条項によれば、職業上の秘密は、当局の任務という理由で、あるいはその他それに類似する理由で当局の事業に参加する者に適用される。たとえその職員が発注委員会から直接その仕事を受けていないとしても、規則は適用されることができるべきである。秘密保護法の政府提出法案（1979/80:2, Del As.128）では、別途説明の中で、（民間企業の）従事者が、あたかも当局がまさにその当人と業務協定に達したのと同じかのように、当局の指示に服するならば、これは、当然に、従事者たちは秘密保護法の規定に従っていることを示し

ていると思われる。政府提出法案のなかで述べられていることは、確かに発注－請負モデルの背景に反しない。（直接の任務というよりも）「その他のそれに類似する理由で」当局の事業に参加する人は誰でも職業上の秘密に含まれるという法律本文の表現は、発注－請負組織において示される仕事にもその条項を適用する一定の余地を与えていると思われる。

秘密保護された情報が異なる当局間で交換される必要があると考えられる場合には、例えば、秘密保護法第１章第５条の一般的な例外規定が引用されることになろう。もし、引き渡す当局がその事業を遂行するために必然性があるならば、この当局は、委員会規定により、別の当局に守秘とされた情報を提供することができる。秘密保護法の準備作業によれば、この規定は、それぞれに適用されるべきであり、純粋に効率性の理由だけではこの規定が利用されるためには十分ではない。たとえ例外規定が一定の個別のケースに適用され得たとしても、それは、発注－請負委員会の組織における制度的な情報提供として引用されるべきではない。

中間答申「基礎自治体の委員会組織編成の自由化と秘密保護法」（SOU 1992:140）において、私たちは、秘密保護に関わる分野の事業がいくつかの委員会に分かれている場合に、秘密保護の観点から生ずる問題をうまく処理するために、秘密保護法第14章第２条の改正についての提言をまとめた。学校教育、および家庭相談を除く社会サービスに関わるこの改正は、たとえそれらが異なる委員会に分けられているとしても、それぞれの事業分野は、一定の条件の下で、秘密保護の観点から、全体として理解されるべきであるということを意味している。この提言は、個人に関する情報は、もしその情報を受け取る同一基礎自治体内の他の当局において対応する規定がその情報に対して適用されるならば、そうした他の当局提供されうることを意味している。それゆえ、この規定は、秘密保護上の制約を含んでいる。一つの条件は、それらの情報は個人が必要なケアや取扱い、援助を受けるために必要とされるということである。このことは、この情報の提供は、実際の案件の処理または事業の運営上、通例的であり必要性があるとみなされる範囲を越えてなされることはできないことを意味する。この意味で、この規定は、そうした機能に関しての個別の委員会を備えた発注－請負組織における情報提供の必要を包含すべきである。

私たちの委員会の中間答申において、私たちは、当局の組織改革が望ましい場合に、ある事業を異なる委員会に組織化する基礎自治体の自由は、秘密保護法が交流の機会を形式化し厳しく制限しているからといって、妨げられるべきではないとして提言されたこの改正について説明してきた。私たちが答申において発注－請負モデルに特別に言及したことを除いて、私たちは、この提言が一つの秘密の分野を、その分割が事業目的の観点であろうと機能の観点であろうと、異なる組織に分割することを意味する基礎自治体におけるすべての組織改革の型をカバーしていると考えている。したがって、私たちが秘密保護法第14章第２条に付加することを提言した秘密保護についての制限は、個人の私的な事情についての保護されるべき情報の交換に関しては、発注－請負委員会組織においても適用されよう。

私たちが用意した提言、および任務上の立場についての秘密保護法第１章第６条の適用についてにより、私たちは、発注－請負委員会による組織が個人の私的な事情を保護する秘密保護に関して何ら問題を引き起こすことはないだろう、と考えている。

5.1.7　発注委員会における職員代表の出席権

職員代表の出席権は、双方の当事者の利益となる議員と職員代表との間の情報交換のための条件をつくり出すことを目標としている（prop.1984/85:200s.10）。これによって、職員の知識や経験がもたらされる場合に、同時に議員の意思決定の基盤がより強固となり、事業の監視および事業への影響力の行使がより一層改善されることになる。

出席権に関する恒久的な法律が導入された場合には、行政および執行にかかる使命を有し、またそれ故に地方自治法上の意味での委員会を形成する、すべての形態の基礎自治体組織にこれが適用されることになる。委員会の中の小委員会や分科会は、基礎自治体執行委員会と同様に除かれる。

政府提出法案においては、次のようなかたちでここに述べた例外について説明されている：

> つまり、執行委員会は、その他の委員会の任務とは著しく異なる任務をもっている。この委員会は、指導的な地位を占めており、事業に関して包括的な政治責任を有している。このことは、実際に、執行委員会が議会の決定する案件の最終的な起草機関であるということにで表現されている。中枢の政治上の機関である執行委員会の役割に関しては、私は、職員代表の出席権は、執行委員会の会議については許されるべきではないと考える。これによって、政治上の民主主義の擁護を強化することができる。

新たに施行される地方自治法の想定のもとでは、例外が拡大されている。第７章第８条第２項によれば、出席権は、監査委員会、勧告委員会、選挙委員会および首席保護官委員会においても適用されないこととなっている。これらの委員会には、出席権が理由付けるような使命がないと考えられた。

職員代表は、雇用者としての基礎自治体または県とその職員との間の関係に関わる案件の委員会審議に出席する権利を持っている。共同決定法および公職に関する法律についての準備作業によって、その種の案件は、仕事の指導と分割、労働方法、合理化、労働環境問題、事業の分権化、新規施設、投資、および事業の縮小に関わる幅広い分野と考えられていることが示されている。

出席権は、雇用者と職員の関係に影響を及ぼす範囲において、事業の目的、ねらい、範囲、そしてその内容に関する問題にも適用される。

出席権は、公権力の行使や一定の専門的分野の案件と考えられる一定の案件には適用されない。

職員代表は、基礎自治体または県が労働協約を結んだ地方の労働組合によって指名される。職員代表は、まずは、各委員会の分野の職員の中から指名されるべきである。しかしながら、基礎自治体または県の他の職員の中から指名されることを誰も妨げない。

一または複数の政治的構成の発注委員会および専門性に基づく請負委員会を備えた純粋な発注－請負組織においては、職員代表の発注組織における出席権は、法律が制定された際に予想されていなかった欠点を含んでいる。もし発注組織がその職員を自由できないならば、これは、当然に、職員代表は請負委員会または基礎自治体または県の執行委員会に属する職員から補充されることとなる。まったく同一の職員が、先に述べたとおりに、発注委員会でも、請負単位組織でも、発注または取扱い案件に関わりをもつことができるとするならば、

基礎自治体行政の客観性と公平性に対する信頼が揺るがせられることになる。このことは、請負組織が発注に関する民間の入札者と争う場合にとくに顕著となる。

発注委員会のとる立場それ自体が雇用者としての基礎自治体または県とその職員との間の関係に非常に大きな影響を及ぼし得る。これによって、発注委員会における出席権を客観的に説明することができる。しかしながら、この出席権は、除斥の観点、および秘密保護に関わる問題点から、事実上、行使困難となり得る。

地方自治法における除斥規定は、職員代表に適用される。ここで、とりわけ、地方自治法第６章第25条の利害関係者の除斥に関する条項の適用についてが問題となる。発注および請負の双方の委員会においてその審議に参加しているか、または別のかたちで請負組織との関係を通して関わりを持っている職員代表は、実質的にそのように従事しているかぎり、もう一方の委員会での審議に参加することは断念すべきであると考えられる。発注委員会の案件は、類似当事者案件である。したがって地方自治法第６章第27条第２項の例外規定が引用され得ると思われない。誰かがある案件の検討に二つの委員会において参加していたという理由だけで、利害関係による除斥が首尾一貫していないとみなされるべきではないとするこの規定は、なによりも付け加えれば、ある委員会の委員が除斥により、執行委員会の構成員として委員会の案件審議に参加することが妨げるものであってはならない。執行委員会が当事者案件を審議するような場合には、委員会が何らかの種類の当事者として位置づけられるという問題は、当然、めったに生じない。

秘密保護法の条文は、職員代表には適用されない。職員代表は、確かに委員会活動に加わるけれども、職員団体によって指名される。したがって、委員会の任務を遂行するとはみなされることはなく、また、秘密保護法第１章第６条により職業上の秘密の範疇に入らない（prop.1984/85:200 s.31）。もし、ある委員会が、職員代表に守秘とされた情報を伝えるならば、その都度、さらにその情報を提供したり、乱用したりすることを制限する条件を付けなければならない。

請負単位組織の入札が他の入札者と実質的に競合していると事務的に判断が示されるような発注案件および購入案件においては、職員代表に対する情報提供は、出席権が完全に骨抜きされるほどまで強く制限されなければならない。同時に、地方自治法第７章第12条は、委員会は、秘密保護法の規定の遵守とともに、職員代表の活動に必要とされる情報を職員代表に提供する責任があることを規定している。

本質的に、労働組合が委員会の事業分野の職員の誰かでなく当該基礎自治体の他の職員の中から職員代表を指名することができることで、実際的には、永続的な除斥状態あるいは秘密からの隔離を多かれ少なかれ避けることができる。しかしながら、基礎自治体事業全体に徹底された純粋な発注－請負組織においては、そのような段取りは遂行困難とならざるを得ない。

職員代表が発注委員会に出席することによって行き着くことになる相いれない二重の役割は、出席権はそのような委員会においては制限されるべきだということを示している。もし基礎自治体または県が発注委員会がその自由になる所属職員を持っていることを意味する組織を選択しているならば、発注または購入案件でない案件の委員会審議に際して適用される職員代表の出席権を留保する理由となる。この出席権が上記のようなかたちで制限されるとしても、情報提供および交渉の義務に関する共同決定法の規定により、職員は、重要な

影響力を保証されている。

もっとも純粋な発注－請負モデルにおいては、発注委員会は、際立って政治的構成の機関である。このため、執行委員会を出席権の例外とする説明は、「純粋な」発注委員会に関する問題にも適用される。

したがって、私たちは、このような意味で、地方自治法第７章第８条第２項に対する追加条文により、その職員のいない発注委員会においては、職員代表の出席権が与えられないように提案する。

同時に、自己に属する職員のいる発注委員会における出席権は、発注案件でない案件の委員会審議に制限される。法技術的には、地方自治法第７章第 10条に、そのような内容の一項目を条文に挿入することによりなされることになる。

５．２　　議会－直接選ばれた最高の決定機関

５．2.1　　議会の位置づけおよびその任務

議会は、基礎自治体および県の最高の決定機関である。決定の分野は、憲法上の性質の決定や、あるいは一般的な範囲ではあるが政治的な機会が決定的である重要な決定の議決に及ぶ。地方自治法第３章第９条では、七点の決定分野が示されている：

＊事業の目標および指針
＊財政に関すること
＊委員会の組織および活動形態
＊委員会委員および代理の選出
＊会計監査委員の選出
＊議員に対する経済的代償の基準
＊年次報告および責任免除

地方自治法第３章第 10条によれば、議会は、一定の案件または一定の範囲の案件についてその決定権を委員会に委任することができる。議会の代わりに委員会に決めさせることができるとすることは、1991年の地方自治法により拡大された。議会は、それが基礎自治体または県における唯一の直接選ばれた政治上の機関であるという意味でも、独特な政治上の決定機関である。その他すべての起草委員会とか委員会などの形態の機関の委員および代理委員は、議会によって選出される。このような関係は、基礎自治体の構成員／有権者とその議会における彼らの代表との間に特に密接な関係があることを意味している。

議会をその他の基礎自治体の機関と区別しているもう一つの事実は、その会議が公開であることである。

５．2.2　　議会の役割の変化

この10年における基礎自治体事業の全般的な拡大の歩みのなかで、決定機関としての議会の役割は変化してきた。議会の決定の範囲は、ますます一般的、全般的な決定にしぼられて

きて、個々の案件についての詳細な決定はまれになってきた。

このような発展の前提条件は、議会が決定権をそれ相当に委員会に委任してきたことであった。この結果として、委員会は、事業に多くの常勤およびパートタイムの議員が関わっている場合にはすべての議員に、そして管理運営および執行に携わる職員にも、重要な委員会自体の権限と能力を築きあげてきた。

ここに記述した展開と並行して、基礎自治体執行委員会の位置づけは、さまざまな形で強化されてきた。さらに、起草機関が、しばしば所属職員スタッフのいる議会起草委員会、一般起草機関、委員会の付属小委員会という形で出現してきた。

こうした政治過程は、政党集団がその活動のための財源を増大させ、政治上の起草作業がかなり改善されたことによっても強化されてきた。

要約すると、議会の一部に関してのここに述べた基礎自治体および県における展開は、議会が決定しなければならないほとんどの案件は、それらが議会のテーブルにあがるまでに事実上決定しているようにさせることとなった。ほとんどの案件は、注意深い事実に基づいた考察を受け、政治的妥協が委員会またはそれぞれの起草機関または執行委員会で図られてきた。これにより、議会の決定案件の処理は、しばしば、あらかじめ図られた決定ないし合意の確認ということになる。付け加えれば、多数という情況は、その問題が前もって決定していると考えられることに対する重要な説明であるということである。議会における審議に最終的に影響を及ぼす余地は、多くの場合には限られている。すなわち、これは、議会に輸送会社といった特徴を付与している。市民の観点からは、決定投票の結果の実際上の重要性がなければ、議会における審議は何かギャラリーで上演されるものように思われ、一般住民の決定機関としての議会に対する関心は非常に小さくなってしまう。

近年においては、こうした関係は、一層配慮されるようになってきている。議会を活性化する方法が探索され、さまざまな提言が審議の中で出されている。この課題に関して影響の大きな提言の例として、 tf.ヤーンエーリク・ギドルンド教授により発展させられ、信託任務調査委員会の答申「1990年代における議員」(SOU 1989:108)のなかで紹介された提言を挙げることができる。主に地区委員会をおく大規模な基礎自治体における多数支配を発展させることに関わるこの提言は、簡潔に言えば、議会との結び目としての小委員会制度の設立ということである。そこでは、小委員会は、比例的に構成され、その仕事は、議会の案件を起草することにある。多数原理によって選ばれる執行委員会および各委員会は、議会に対して責任を負う。この制度の基礎は、比例的に選ばれた基礎自治体地区委員会組織が基礎自治体全域に及んでいることである。

この提言により、議会の小委員会のカーボン・コピーが20の基礎自治体で設立されたが、ギドルンドの提言に示された役割を特にはもっていなかった。

5．2.3　議員の数

1974年以降の小改革

この答申の第７章においては、任務の全体的な数に関する問題などが取り扱われている。その記述から明らかなことは、例えば、議会の議員および代理の数は、全体として、1974年の基礎自治体区分改革以降、約20,000人で一定であったということである。

しかしながら、７つの基礎自治体で、1991年の選挙に際して、議員および代理の数が削減された。議会の縮小に関しての問題は、50の基礎自治体において論議の対象となった（「今日の基礎自治体」No.21/1993）。

議員数の下限に関する規定

議会の議員数の下限に関する問題は、地方自治法第５章第１条～第４条に規定されている。第１条によれば、その数は、31名から 101名の間の奇数の数で定められることとなっている。そしてその数は、基礎自治体または県の有権者の数に関連している。こうした数の設定の目的は、広範な市民に根ざしていることを担保することにある。

別の機会に、任意な制度は、固定最低限度、例えば最低31名の議員数、と規定することで置き換えられるべきであると提案されていた（SOU 1990:24, SOU 1985:29）。しかしながら、固定最低限度は、少数政党に対する障害として利用され得る、またそれによって基礎自治体民主主義の利益に反するという理由で、どのような改正もなされなかった。（SOU 1990:24 s.104, prop.1990/91:117 s.79）。上限については、法律上は何もない。したがって、議会の会議は、常に法律が求めている以上に大きなるだろう。

任意の範囲を決定するのは、有権者の数であって、住民の数ではない。議員の数は、多数決により議会によって決められる。

近い将来の選挙に向けての数に関する議会の決定は、有権者の数が直近の前回の選挙以降増大してきているかぎりは、なされる必要がある。議員の数も、もちろん、法律が最低限度を示しているだけであるから、任意に変更されうる。

基礎自治体および県が議員の数を決定する自由の拡大に関する問題は、最近、一方ではインゲール・コッチ(m)の提言（1992/93:K602）で、また一方では、行政省に対する国会の質問（1992/93:395）において顕在化した。

その理由として、今日の基礎自治体の事業に対して、法令が硬直的でうまく適合していないと主張されている。市民との連携、監視、そして活動環境の改善は、議会の構成員数を詳細に定めるよりも、別の方法でなされるべきだろう。提言者は、地方民主主義審議会がこれらの法令を吟味すべきであるとしている。行政省に対する質問は、議会の議員数の決定に関して、基礎自治体の自己決定権を拡大する方法に関わるものであった。

行政省は、その回答（prop.1992/93:71）のなかで、一方では地方自治法（prop.1990/91:117, bet.1990/91:KU38）の準備作業について述べ、また一方では地方民主主義審議会とその一般的な任務について述べている。行政省は、ここに述べた政府提出法案や小委員会の答申において、固定最低限度は少数政党にとって障害となるように機能すると取られるだろうと述べていた。

５．2.4　議会の開催数

1993年の春に実施された新聞「今日の基礎自治体」のアンケート調査によれば、議会の開催数は、一般的に、年に10回である（平均値）。三つに一つの基礎自治体は、それより少ない議会開催数である。

1992年には、案件がないという理由で100回の議会の開催が取り消された。1993年の前半においては、四つに一つの基礎自治体で、いずれかの議会の開催が取りやめとなっている。

過疎地であるヌールランド島の８つのすべての基礎自治体では、一年にわずか５回の議会しか開催されていない。

５．2.5　刷新の方法

上記の「今日の基礎自治体」のアンケート調査から判断すると、議会の刷新をねらいとした基礎自治体における広範な実験事業は継続中である。20の基礎自治体がこのかたちで動いていると申し述べていた。

通常は、一般住民との質問時間（fragestunder）が行われている。基礎自治体の半分以上がこれを行っている。若干の事例では、それぞれの基礎自治体の地区委員会で質問時間が設定されている。10の基礎自治体では、その質問時間に100人以上の来訪者があった。ベネルスボリにおいては、保育に関する聴問に際して、最高600人の来訪者があった。さらに10の基礎自治体では一人の来訪者もなかった。

もう一つの比較的に一般的な対処は、毎年、一回以上の議会の会議を、基礎自治体の地区委員会、または他の場所、例えば、学校、保育所、街の中心の広場などで開催することである。

20の基礎自治体では、議会の会議は、地域ラジオで放送されている。地域テレビでの放送は、まだ限られた少数の基礎自治体で行われているだけにすぎない。

その他の種類の刷新の事例。

* 将来についての、あるいは主題についての議論
* 委員会委員と合同の情報伝達会議
* 外部講師、例えば、企業経営者、職業安定官、難民対策官、警察官、組合などによる講演や情報伝達

５．2.6　議会における地域に関連した警察案件の議論

諮問により、私たちは、議会が地域的に重要性のある警察案件について議論することができるかという問題を取り上げなければならない。このうえ、これができるかについては、例えば警察執行委員会のメンバーに対する説明請求または質問などにより、警察内部の刷新に関する政府提出法案（prop.1989/90:155）において取り上げられたが、法案とはならなかった。この問題は、新地方自治法の提言（prop.1990/91:117）においても、簡潔に触れられていた。しかしながら、政府は、この問題が、地方自治の観点で特別な考慮を必要とし、また、別の観点でこの案件に戻るねらいを明らかにすると考えていた。

問題

警察と他の当局や民間との協働による地域における犯罪防止活動は、防犯活動において非常に重要である。警察内部では、ますます高度に分権化の方向に発展してきている。犯罪に対する安全性を築いていくことに関わる基礎自治体の側からの働きかけの増大は、警察を地域に根づかせていくために非常に意味がある。それにもかかわらず、今日の規定によれば、議会が警察執行委員会の委員を選任すること以外には、議会と地区警察組織との間には何の関係もない。

警察組織

地方の警察の組織に関する規定は、警察法（1984:387）第４条、第５条a にみられる。警察組織は、地方レベルの警察管区からなる。それぞれのそうした管区には、それらの管区内の警察活動に責任を有する警察署がある。警察署の指導については警察執行委員会があたる。この執行委員会は、警察長官と副警察長官の外に、６名から10名までの選任された委員と同数の代理委員からなる。これらの委員は、当該警察管区が単一の基礎自治体を含むのみであるならば、基礎自治体によって選ばれ、そうでなければ県によって選ばれる。委員および代理委員は、基礎自治体事業の経験が委員の中に代表されるように選ばれるべきである。

さらに、警察執行委員会は、警察執行委員会が定めた一またはそれ以上の警察管区において、警察執行委員会のもとで警察署を指導するために一またはそれ以上の警察委員会を設置している。警察委員会は、警察長官と警察執行委員会が定めるその他の５名から10名までの委員からなる。これらの委員は、警察執行委員会により指名される。これらの委員のために同数の代理委員が指名される。これらの委員および代理委員もまた、基礎自治体事業の経験が委員の中に代表されるように選ばれるべきである。

警察執行委員会の仕事は、警察規則（1984:730）第２章第11条において、綿密に規定されている。事業の計画や方向性に関する重要な問題や経済的に重要な問題、一定のサービスの追加に関する問題およびその他警察長官が警察執行委員会に具申する問題といったような重要な問題は、警察執行委員会によって決定される。

この分野についての諸規定は、警察制度の改革に関連して1980年代にその主要なものが形成された。その改革の背景にある重要な原理のうちの一つは、警察内部における現場での自己決定権の拡大であった。

議会の監督の可能性

説明請求および質問に関する規定は、地方自治法第５章第49条から第56条までにみられる。第49条および第56条は、議会、委員会または議会起草委員会の処理に属する題材とみなすべきであるとしている。説明請求に関しては、基礎自治体または県にとって大きな利害のある事柄に限ってなされるべきである。第50条。

説明請求および質問は、議員によってなされ、委員会または議会起草委員会の議長および議会の定めるその他の議員に対して向けられる。

地方自治法第５章第21条によれば、議会は、議員以外の者も議決には参加できないが討論には参加できると決定することができる。

地域社会の安全

政府は、1993年３月25日に、犯罪、特に日々の犯罪からの安全および社会秩序を維持することに関して警察と基礎自治体と民間との間の役割分担を調査するために、議会の合同審議会を招集することと決定した（dir.1993:37）。

この諮問によれば、この審議会は、例えば、基礎自治体が社会秩序や交通の管理を一層組織化できるようにするために出された考え方を、基礎自治体の側から考察することになっている。審議会は、警察活動の領域という枠の中で市民が犯罪に晒されないように安全を維持

することに関して基礎自治体により一層大きな役割を与えるさまざまな方途について検証すべきである。犯罪に対して安全を維持することに関する基礎自治体の側からの働きかけの増大は、警察の地域的な連携を強化することに大いに価値がある。しかしながら、基本的なことは、警察署もまた、今後は全国的なものとなるべきであるということである。

諮問によれば、地方自治に対して最大の配慮が払われなければならない。審議会が出す提言が基礎自治体にうまく根づくこと、そしてこの提言が、基礎自治体が警察サービスが安全維持の方法に対する地域の需要に適合するための協力することができるような内容を含むようにかたちづくられることが重要である。しかしながら、国は、警察分野における基礎自治体事業に対しても責任を負わなければならない。

5．3　　会計監査、事後検討、および評価

5．3.1　　監査委員の位置づけおよびその使命

議員である監査委員は、基礎自治体事業を検査するための議会の道具である。議員が、事業の特別な状況に関して十分な知識をもっている「自分達自身」によって検査されるということは、地方自治の一つの民主的な要素となっている。

会計監査に関する法規定は、地方自治法の第９章にあり、直近の地方自治法改正の際には、大きな改正は何もなされなかった。新機軸のなかでは、検査業務は一般的に認められた監査基準に則った範囲内で行われるべきである（第７条）こと、および会計監査責任は個々の議員により請求されること（第15条）が挙げられる。

年次会計監査報告もまた、株式会社または商社、財団法人または商業組合もしくは非営利組合といったかたちで運営されるような事業にも及ぶべきだということを意味する、いわゆる事業報告に関する新しい規定（第８章第17条）は、会計監査の方針に影響を及ぼすと考えられる。このことは、基礎自治体が、発注－請負モデル、または目標管理といった非伝統型管理形態のような新しい組織原則を適用する場合にも当てはまる。

第９章第６条によれば、監査委員は、それぞれ独立してその任務を遂行することとなっている。これは一つの新しい規定であるが、唯一の現行の権利の成文規定である（パウルスン，前出，1993,sid.301）。

この独立性とは、監査委員が、一方では集団で、また一方では個々に関わることであり、監査委員が検査する人々に比べて独立しているということである。集団的な側面に関わる独立性についての表現は、監査委員が自身の事務管理を行うこと（第９章第12条）、監査委員が議会に案件を提起できること（第５章第23条）、および監査報告は起草なしに議会で審議され得ること（第５章第31条）などにある。独立性は、主に、監査委員相互の独立を意味している。これにより、この主旨は、例えば、ある監査委員は他の監査委員たちによる投票によって負けるということはないこと、監査委員のそれぞれが、そして単独で監査報告に自己の意見を述べることができるか、あるいは、自己の監査報告を出すことができるということである。

監査委員の仕事は、第９章第７条に規定されており、そこでは、「監査委員は、委員会の事業分野内で営まれたすべての事業について適切な監査慣行に則った範囲内において検査する」と表現されている。ここに、検査されるのは委員会の事業分野において営まれる全ての事業であり、委員会が請け負った業務だけではないことが以前よりもより明白なかたちで

出されている。このことは、検査については、委任による決定権のあるなしにかかわらず、委員会の付属小委員会や共同体組織、また職員または議員によって運営される事業についても含まれるということである。

「適切な監査慣行」という一節は、ＫＵの提言（KU 1990/91:KU38）に関する国会審議の中で出てきた。しかしながら、その解釈に際しては、株式会社法上の相応する規定への直接的対応は、ＫＵの表現（パウルスン，前出，303 ページ）によるものではない。

スウェーデン基礎自治体連合は、会計監査規則（通知 1991:183）および指導原則（通知 1992:79,資料）への提言を行った。

行政の適法性を検査することは、本来、監査委員の権限内にあると考えられている。それにもかかわらず、適法性の問題は、主に基礎自治体の異議申立てまたは国会オムブズマンの監督などの別の方法で調査されるべきである。

行政監査は、事業が合目的にそして経済的な観点で十分な方法で運営されているか、そして委員会の管理運営および行為が効率性の観点から十分であるかを確かめることを目標としている。この観点での検証は、高い事業目標が達成されたかそして財政支出に対する状況が結果として出されたかとかいった問題などについてである。

明細報告の監査は、会計報告が公正であり財産の保全が十分であるかを確かめることを目標としており、確実性と安全の観点を含んでいる。

監査委員は、当然な理由で、議会を検査できないが、議会起草委員会は検査できる。

監査委員は、内部の会計監査の必要性に服している公営企業を検査する義務はない。それにもかかわらず、監査委員は、「事業報告」に基づいて公営企業に関して一定の一般的な意見表明をすることができる（パウルスン，前出，ページ 305）。

監査委員の検査は、原則的に、個人に対する公権力の行使に関わる案件には及ばない。この例外は、その処置が財政的な損失を引き起こした場合、またはその検査が一般的な観点から行われる場合である（地方自治法第９章第８条）。

地方自治法第９章第14条によれば、監査委員は、毎年、議会に対して、監査結果を説明する報告書を提出することとなっている。監査委員が注意点を述べるならば、その理由が報告書に示されなければならない。注意点は、委員会または起草委員会および個々の議員に向けて出される。この報告書はまた、免責が認められるかどうかについての表現も含むべきである（第９章第15条）。会計検査批評による低い程度のものである指摘または喚起は、法律によって裏打ちされたものではないとはいえ、このかたちを活用することの障害とはならない（パウルスン，前出，ページ 313）。生じた注意点に対して、議会は、地方自治法第９章第16条により、「弁明を仕入れる」こととなる。もし議会が免責を承認しないと議決したならば、議会は、そうでなければしてはならないが、損害賠償請求について決定することができる（地方自治法第９章第 17条）。この選択の可能性は、以前の規定に対する修正を意味する。異議申立てを欠いた免責を拒否する決定は、ほとんど「政治的な戒告」という性質を持っている。新しい規定もまた、免責が承認されなかった議員はその任期中に権限を取り消され得るとなっている（地方自治法第４章第10条）。

５．3.2　監査委員の権限等の拡大

裁判所軽視や法律軽視に対する議員個人の責任に関する近く出される中間答申において、

私たちは、委員会の事業の適法性の検査をも含むように、基礎自治体の監査委員の義務的な任務についての基本的に重要な拡大を提案する。問題のこの提案は、基礎自治体および県が裁判所軽視や法律軽視に対して自ら処置をとるよう義務を課されることを意味している。この提案によれば、検査は、個人に対する公権力の行使を含む案件について、どのように委員会が行政裁判所の決定を遂行するかに及ぶよう拡張されている。裁判所軽視や法律軽視に対する手段として、会計監査による注意が提案されている。

監査委員は、もし議会がそのように規定しているならば、議会において、また委員会において、検査に関わる案件を提起することができるということも提案されている。議員の監査委員の制度は保たれており、何ら特別な監査委員としての資格要件も地方自治法上導入されていない。逆に、地方自治法においては、監査委員は、その必要とされる範囲において、専門家の援助を受けられるということが規定されることが提言されている。

この答申においては、提案されている法律に規定された義務的な検査は、これまでのものとはその範囲と性質は異なるものとなることが強調されている。したがって、監査委員は、その活動のためには、より多くの財源を必要とし、一定の高度な教育が必要となるだろう。

5．3.3　改革の必要性

本章の中で先に述べたところであるが、私たちは、基礎自治体事業についての事後検討と評価の制度の改善の重要性に関する問題を取り上げてきた。私たちは、この考え方を、将来展望における政治家の役割について議論することとしている第８章でも展開することとする。

要約的にいえば、事業の事後検討と評価は、制度や政治的構成の組織に関する問題の急激な変化が特徴である情況においては、重要性を増してきている。このことから、検査機関の資格で基礎自治体の会計監査に注意を払うのには理由がある。このうえ、私たちは、近く出される基礎自治体の決定の対する議員の個人的な責任に関する中間答申において、監査委員が執行委員会およびその他の委員会の適法性を検査することを義務とする監査委員の新しい使命を提言する。

この関連で議論すべき重要な問題は、監査委員の、雇用主や議会との関係、そしてその延長上における彼らの相対的な政治的重要性である。

監査委員は、政党政治の基礎に基づき指名され選ばれる。このことは、監査委員の地方自治法の規定による原則的に自立的かつ独立的な位置づけが、「自分自身」、すなわち、協力相手の政党仲間およびメンバーを検査することに対して姿勢が低いことから、習慣として、ある程度弱められることを意味する。監査委員は、ほとんどの場合に議会の議員または代理ではない。このことに対する説明は、主に地方自治法における監査委員についての除斥条項により、委員会において任務をもっていない人物を指名されることとなっていることである。委員会において任務をもっていない人物は、ほとんどの場合に議会においても任務を持っていない。このことは、その監査委員は、議会の構成員であればもっている基礎自治体事業に対して必要な個人的なコンタクトを欠いているということである。

この問題の延長線上には、もう一つ問題がある。これは、部分的には、候補者の供給が制限される結果として、監査委員は、数回選ばれるのが普通である。その結果は、多くの場合において、必要な監査委員の刷新は遅らされ、実現しないことになってしまう。

5．4　　考察と提案

5．4.1　　発注－請負モデル

私たちは、本章において、発注－請負モデルに付随する若干の法的な問題に注意を払ってきた。議員と職員との間の役割分担、委員会レベルにおける発注－請負機能、一定の秘密保護の問題、そして発注委員会における職員代表の出席権についての問題がそうである。

私たちは、1860年代以降、地方自治法上に明記されてきた議員と職員とのあいだの基本的な役割分担は、基礎自治体において発注－請負組織を発展させていくために何ら法的な障害とはならないと考えている。したがって、私たちは、関係する部分についてのどのような地方自治法の改正も必要ないと考える。

私たちは、地方自治法は、基礎自治体の事業とその基本的な民主的ルールの基礎にあるのはどのような原則かに関して明白な回答を示すべきであると考える。また、したがって、私たちは、この法律がそれらの組織モデルの承認を明確にすることを説明していると考える。私たちは、地方自治法第３章第４条に、議会が一定の事業についてある委員会が事業の発注に責任を負い、別の委員会がその発注によりその執行に責任を負うように組織されるよう決定することができることを示すように、一項目追加することを提案する。

秘密保護の問題に関しては、私たちは、私たちが以前に出した提言、答申「基礎自治体委員会組織の自由化と秘密保護法」（SOU 1992:140）と関連して、また、発注－請負委員会をおいた組織が必要としない任務の状況における秘密保護法第１章第６条の適用により、個人の私的な事情の保護のために秘密保護に関してどのような問題も引き起こすべきではないと考えている。

私たちは、その所属職員のいない発注委員会における職員代表の出席権は、地方自治法第７章第８条第２項への追加により廃止されることを提言する。私たちはまた、その出席権が、その所属職員のいる発注委員会においては、発注案件でない案件の委員会議事に適用されるものと制限されるようにも提言する。法技術的に、これは、例外を述べた地方自治法第７章第10条にそのような内容の新しい文言を加えることにより処理される。

5．4.2　　議会

議会の役割は、基礎自治体および県の全般的な変化とともに変わってきている。委員会への委任の拡大、執行委員会の位置づけの強化、そしてあらゆる部分での起草過程の効率化の結果として、案件の数は減少し、決定案件の種類は細かな決定から全般的な決定へと変わってきた。議会は、機能的にみて、ますます国会のようになってきて、最高の議決機関としての議会に対する一般住民の関心を弱めてきている。。近年における議会開催数の減少は、議論のなかでは、一般住民による統制の機会の減少、そして基礎自治体における民主主義の弱体化の理由として挙げられてきた。

私たちは、基礎自治体または県における議会の最高の議決機関、そして唯一の直接選ばれた機関としての中心的な役割は、現在の改革活動において一層強く強調されなければならないと考える。これを基本として、この発展のための活動は、主に、議会の活動形態の刷新と議会がその住民を満足させていく方法に向けられなければならない。前述において、私たちは、この問題に積極的に取り組んでいる基礎自治体の重要な成果を得たいくつかの事例につ

いて、この二つの方法に関して詳細に説明したところである。私たちは、小委員会制度の継続的な発展が重要であり、望ましいと考える。そうであってこそ、小委員会は、一般住民と接する機関として、問題の調査と政治の革新のフォーラムとして、また批判的な検査機関としての役割を演じることができる。これはまた、双方の当事者にとって基礎自治体事業とその状況に関する意味のある対話を積極的に求め、それに一般住民を招き入れるさまざまな方法にも当てはまる。この最後に述べた点については、地域のマスメディアが重要な機能を持っている。

私たちは、議会開催の頻度を民主的に決定することの重要性を主張する人々との議論においては、議会が期待に沿ったかたちでその中心的な政治的かつ民主的な役割を果たしているかどうかについての決定的な基準は、議会の開催数ではなく、議会の活動が全体的に果たしたその内容である、と主張する。

議会の構成員の数についての規定に関する問題には、多くの他の事例におけるように、国の、そしてまた基礎自治体の民主的な発展を護り、促進すべき国会の最終責任に対する地方自治に関する問題がある。

現行の規模自由のシステムを維持していくことに対する広く行われている弁護は、主に、二つの方向がある。その一つは、基礎自治体および県の議会は有権者の意見を反映するものであるということである。すなわち、有権者の政党選択と議会の構成はできるかぎり一致すべきであるということである。もう一つは、構成員の数の下限は、大規模基礎自治体が最低数を選択した場合には、事実上の少数派制限を意味することになるということである。私たちの考えによれば、これら二つの主張とも引き続き非常に重要であり、規定の修正はなされるべきではないということである。

私たちはまた、この制度は、一部の基礎自治体および県において機能している以上に柔軟な適用を可能とすると指摘しておこう。地方自治法第５章第１条第２項の規定は、よく知られているように、例示的に、その基礎自治体の有権者住民が 12,000人以下であるならば、議会の構成員の数は、奇数の数で31人以上に定められなければならないと明記されている。有権者住民が 12,000人から 24,000人までの間の基礎自治体については、同様に 41人以上となっている。もしある基礎自治体の有権者住民が12,000人をわずかに下回っているならば、もし計算の基礎が12,000人をわずかでも上回るならば、議会に 10人の議員を増員する必要があるということが急激な増大として受け止められることになろう。しかしながら、そのようなことは、以前に、最低数に設定されていたならばという単なる事例であった。そのような事例については、最低数 31人の議員数の代わりに、例えば 39人の議員で議会を構成することを考えるだろう。私たちは、この規定のより柔軟な適用が、基礎自治体または県がそのような場合において経験すると考えられる問題の大きな部分を取り除くことになると考える。

今日においては、その能力のある警察執行委員会または警察委員会の委員に対して説明請求または質問をするための条件が欠けている。今日、地域社会の安全に関する審議会によって遂行されている活動は、この審議会の諮問の中で述べられていることから判断すると、警察分野に対する基礎自治体の役割のかなり広範な拡大ということになろう。私たちは、警察執行委員会、または警察委員会の活動に対する議会による監督の正式な拡大は、この地域社会の安全に関する審議会がその活動を果たしおわるまで、延期されるべきであると考える。

今日の法作用の枠のなかで、基礎自治体の警察分野との連携を改善する方法、すなわち、警察執行委員会の活動を基礎自治体における政治活動と結びつけることを可能とする方法は、地方自治法第５章第21条に示されている機会を利用することである。それによると、議会は、議員以外の者も、審議には参加する権利があるが、決定には参加できないと決めることができる。

私たちは、基礎自治体の利害に関わる警察の問題が一般住民に明らかに知らされるように、警察職員である委員であろうと議員である委員であろうと、警察執行委員会の委員に出席を求めて、こうした可能性が議会によって活用されるべきだと考える。

この分野についての法律の改正は、この地域社会の安全に関する審議会がその活動を果たしおわるまで、待つべきである。

５．4.3　会計監査

私たちは、前記において、基礎自治体の会計監査の改革の必要性について取り上げてきた。この関連において基本的なことは、議員である監査委員は素人であるということである。彼らは、主に基礎自治体事業に関する知識に基づいてその職に選ばれる。会計監査のより専門的な側面に関しては、議員である監査委員は、信頼できる専門家を取り込むことができるべきである。

会計監査機能の改革については、私たちは、今日みられる需要の増大と、別のところで私たちが提言している適法性の検査の仕事の増大に関して高度な能力を保証することに向けられるべきであると考える。基礎自治体の会計監査の純粋な専門化については、こうした観点で考慮されることになろう。私たちは、上記に述べた事情で、この代案はよくないと考える。私たちは、その代わりに、政党が、十分に配慮しながら、議会活動の経験や基礎自治体または県の事業に十分な知識をもった候補者を快く補充するよう勧告する。この一般的な資格は、それまでの個人的な委員会活動の指導的な立場での経験に基づかれるべきである。私たちはまた、財源不足が監査委員の基礎自治体事業をより体系的にそしてより深く洞察するための制約とはならないように、会計監査の経済的財源に優先権が与えられるよう勧める。

地方自治法第９章第４条によれば、例えば、基礎自治体または県に対する決算報告義務がある者は、会計検査義務の及ぶ事業の検査のための監査委員となり得ない。

スウェーデン基礎自治体連合は、法慣行が会計検査義務の概念の解釈を公営企業の役員会のメンバーにも関わるように拡大したことを指摘している。そこで、会社の役員会の免責に関する問題は、株式会社法の規定により、基礎自治体の議会で審議されるのではなく、株主総会においてであるということが指摘されている。

基礎自治体連合は、「基礎自治体の議員または職員」による会計検査義務という概念に置き換えるか、またはその概念が法律上の定義に示されるよう提言してきた。

私たちは、この問題については、基礎自治体の会計監査委員の位置づけおよびその活動状態についての適切な調査を待つべきであると考える。

さらに、スウェーデン基礎自治体連合は、監査委員は、以前は法律により議会における発言権をもっていたが、この発言権は、今では、議会規則に定められていると指摘している。そこで、以前の状態への復帰という要望が表明されている。

監査委員の発言権に関する規定の地方自治法への再導入は、監査委員が議論に参加する権

利（即ち、単なる発言権）をもっているかどうかを議会が決定する必要なしに、監査委員に関して地方自治法第５章第 21条への追加により行うことができる。しかしながら、法律の改正を待つという上記の立場は、この問題にも当てはまる。

会計監査調査委員会は、答申「監査委員とＥＧ」（SOU 1993:69）のなかで、例えば、ＥＧにおける会計監査指針の第２条に言及しつつ、会社およびその他の企業の年次貸借対照表等々についての法で決められた会計監査は、認められた人によってのみなされうると主張している。このことの基礎自治体および県にとっての意味は、素人の監査委員は基礎自治体の企業の会計監査に関することには適切でないということである。上記において　基礎自治体事業の検査人としての地方民主主義という観点での議員である監査委員の重要な役割に関して私たちが述べたことに関連して、私たちは、この観点での会計監査調査委員会の提言をきっぱりと拒否する。

第６章　　新しい事業形態

コミューン及び県における新しい事業形態へ向けての発展は、おそらくここしばらくの間、強化されていくことだろう。一定の分野については、そのシステムがよりよく機能するように発展させられる必要がある。

私たちは、コミューン及び県－選ばれた生産組織から独立している－は、質の測定を含む追跡調査及び評価のシステム改善と同じく、予算及び会計報告の制度の改善を進めていく必要があると考える。継続的に質を改善していくための手段が発展させられ、洗練される必要がある。

私たちは、コミューン及び県が購入単位組織及び発注単位組織を通した購入を道づけることが効果的であると考える。しかし、購入能力及び計算の質は改善される必要がある。

私たちは、コミューン及び県に、そのコミューンの株式会社の管理運営を明確に記録するよう勧める。

私たちは、真の競争が実現されるならば、利用者の選択可能性は、選ばれた生産者に対する財源の移譲が伴わなければならないと考える。

私たちは、すべての部門における代替的システムが、与えられた財政的な枠組のなかで、自由に設立することが刺激されるように築かれるべきであると考える。私たちはまた、コミューン及び県による新規事業の許可という形態の、設立に対する障害ができるかぎり取り除かれるべきであると考える。

私たちは、コミューン及び県は、さまざまな事業分野におけるさまざまな生産者に関して、それらの目的、成果、質、及び価格を示す情報を定期的にとりまとめるべきであると考える。

さらに、コミューンのサービスが価格及び質に関して異なっているならば、コミューンは、同時に、実際にサービスを必要としているすべての人々にとってそれが利用しやすいものとなるようにシステムが築かれるように注意しなければならないと私たちは考えている。

私たちは、秘密保護法第６章第２条が、購入に際して、他の入札者との競争において出される請負単位組織の入札を秘密とすることができるように補われるよう提案する。このことは、請負単位組織が購入当局の一部門であろうと、そのコミューンまたは県の一当局であろうと適用される。

６．１　　諮問

諮問（1992:12）は、私たちが、発注－請負機能、並びに代替的な生産形態および管理運営形態に分ける新しい組織上のモデルの発達について記述し、分析すべきことを述べている。その関連で、私たちは、法作用、主に地方自治法がコミューン及び県の住民の改革への要求に対してどのような状況にあるかにとくに注意を払い、分析により導き出されてくる方法について提言することとなっている。提言は、コミューン事業に代替的な生産－運営形態の導入を容易にするような方法にねらい定められることになる。

私たちはまた、会社化の促進の範囲と効果についても詳細に示すべきである。

６．２　　基礎資料

基礎資料及び統計の基本的な根拠としては、主に、1992年春のすべてのコミューン及び県に対する私たち自身のアンケート調査、並びに審議会が Ds（諮問）または SOU（政府公式

調査報告）のかたちで以前公表させたその他の報告書が利用された。それにもかかわらず、さまざまな新しい管理運営モデルまたは生産方法を導入したコミューンの数に関する情報は、アンケート調査の回答がなされた後に改革が生じたこともあり得るので、若干の慎重さを持って解釈されるべきである。アンケート調査の根拠もまた、例えば、新聞「今日のコミューン」や社会福祉庁、スウェーデンコミューン連合、県連合など情報により補完された。

私たちが活動していた期間に、新しい運営形態に関する資料が沢山公表されてきた。私たちの報告書およびその他の資料には、さまざまな代替的な形態およびそれに関連する問題についてのより詳細な記述がある。これらの資料は、私たちの答申書の根拠として活用されている（別冊、「著作・基礎資料リスト」参照）。

6.3　定義

コミューン事業の改革の形態を取り扱った著作においては、変化に富んだ代替的な事業形態や代替的な運営形態、代替的な生産形態の概念が活用されている。

答申書の中で、私たちは、コミューンまたは県が責任をもつ事業の改革についての集約的な概念として、**新しい事業形態**という表現を利用することを選んだ。新しい事業形態のなかには、直営の事業と外部の請負者によって営まれる事業の両方が含まれる。新しい事業形態は、生産と生産の管理運営の両方の新しい形態を含んでいる。

新しい生産または運営の形態という表現は、コミューンまたは県が責任を負う事業に関わるものである。そしてそこでは、サービスの生産は、伝統的な行政モデル以外の形で、コミューン直営でまたはその他の請負者／生産者により行われる。

新しい生産形態の導入により、しばしば新しい生産の管理運営形態が伴ってくる。

新しい管理運営形態という概念は、政治家たちが伝統的な補助金と法令による管理以外の方法でサービスの生産を管理することを意味している。これらは、例えば、購入、契約、権限付与、内部契約、出来高払い、発注－請負制度の導入、またはその他の新しい形態を通して行われる。

政治家もまた、小切手システムという形態の顧客選択モデルを通して、サービスの購入によりさまざまな代替単位組織の生産の規模と分配を統制する市民に管理を委ねることができる。

コミューンサービスの料金設定もまた、結果を管理することができる。

民有化は、コミューンまたは県が、事業の売却またはその他の方法で、事業の責任や運営、財政処置を民間の相手に完全に移譲することを意味している。

したがって、私たちの考えでは、請負契約による購入は民有化とはみなされない。請負契約によるものについては、コミューンは、事業が一定の需要を満たすよう責任を保持している。このことは、小切手払い制というかたちにおける顧客選択モデルの事業の取扱いに際しても当てはまる。

コミューンから完全に自立している単位組織が、コミューンが整備する責任があり、かつその事業に対して一定の公的補助が交付される事業（例えば、両親協同組合の保育所、あるいは私立学校）を営んでいる場合も、私たちの考えでは、民有化を意味するというよりは、むしろ請負契約で支出される事業に相当する。

6.4　コミューンおよび県における改革

近年、国のコミューンに対する統制は、補助金と規則による統制からより概括的な目標による統制へといっそうのこと移行してきた。同時に、政府は、そのために新しい財源を提供することなく、いよいよ多くの使命をコミューンに義務として課するようになってきた。新地方自治法（1991:900）は、コミューンに委員会や行政をその必要にしたがって組織化し、決定権を委任する大きな可能性を与えている。1993年１月１日から、コミューンは、その地域の需要に応じて国庫補助金の大部分をより自由な方法で分配することができるようになった。

1993年には、新競争法（1993:20）が導入された。ＥＥＳ協定が適用されるという前提のもとで、公的購入に関する法律（prop. 1992/93:88）も導入されている。これらの法律は、コミューンの購入をする方法に影響を与え、事業を競争にさらしている。

新競争法についての提案である政府提出法案（prop. 1992/93:56）において、政府は、「規制緩和、公的部門における競争の拡大、民間市場における登場者の明瞭かつ確固としたルール、並びに効果的な競争の管理が、政府の競争政策の重要な要素となる」と述べている。

この改正は、1993年１月１日以降、社会サービス法（1980:620）、保健医療法（1982:763）、歯科医療法（1985:125）、およびコミューン一次ケアに関する実験事業法（1991:1136）において導入された。これらの改正の理由は、コミューン事業における競争の要素を強化するためであり、また請負契約が、公権力行使を含むような使命は例外として、これらの分野で認められることを明確にするためであった（prop. 1992/93:43）。

規制緩和（avregleringen）は、公的な分野については行われてこなかったが、政府は、その他の独占的および寡占的傾向のある社会領域についての広範な規制緩和の計画を主導してきた。

コミューンにおいては、部分的には結果的に国がコミューンに示した新たな条件で、またその地方の経済状況に基づいて、今も広範な改革活動が行われている。コミューンおよび県の職員は、この２年間、初めて職員数を削減した。

生産性の向上、非義務的事業の縮小または打ち切り、不動産や資産の売却、および手数料収入の増大は、いよいよ多くのコミューンにおいて、コミューンの義務を明確にするために必要であると判断されている方法である。手数料収入の増大は、予期されたコミューンの原価原則と平等原則との不一致の問題を現実化させた。

事業の請負契約による運営の改善を広めることによって、コミューンおよび県は、効率性の向上と市民の選択の機会の拡大を達成することになろう。

改革された組織および新しい管理形態により、最も必要とされる分野への投資が優先順位を付けられ、そして統制されて、より少ない経費でより大きな結果を得られることになろう。

改革活動は早いテンポで行われ、一部の人々はあまりにも早いと考えた。別のところで行われた同じような改革活動の経験を取り入れる時間がなかったために問題が生じた。その他の問題が、以前は表面化していなかったが、改革と関連して認められるようになってきている。さまざまな事業の文化が公私間の境界で交じりあっている。ルールがしばしば不明瞭となり、コミュニケーションの問題が生じている。「分離することとなる」公職にある職員は、多くの場合に、誰が請負契約による事業をやっていくことに関して取決め、または相手がどのような権限をもっているか分かっていない。入札の手続きは、「ソフト」の分野では相当

に新しく、またかなり未経験である。入札の経過がどの程度公開され、民主制と事業上の秘密との間のバランスがどのようにとられるべきであろうか。問題は多々ある。

本章では、私たちは、新しい管理・生産形態の発達について述べ、それを押し進める力について分析する。私たちは、さらに改革に伴う問題をそれぞれに分配するか述べ、最後に新しい運営形態の出現を促進する方法についていくつかの提言をする。

6.4.1 組織および管理形態の改革

組織

前記に詳述したように、この２年間におよそ70％のコミューンで委員会編成および事業分野についての改革が実施されてきた。もっとも平均的な組織上の改革は、委員会が統合され、それによってより広範な事業責任をもつことである。1989年－1991年の議員任期から 1992年－1994年の議員任期にかけて、約400のコミューン委員会が再組織化を通して廃止された。

解決されなかった一つの問題は、コミューンがある事業分野、例えば環境分野における使命または職員に関してどのように協力することができるかということである。もしあるコミューンが他のコミューンに自己の職員を通して環境問題を扱わさせるならば、地域化の原則に横たわる境界の問題および公権力の行使がどのように処理されるかという問題の二つの問題が生ずる。後者の問題は、今日では、おそらく担当の職員が両方のコミューンで兼務することによってのみ解決されうるであろう。これらの問題は、本当は、あらゆる点でコミューンの境界協力を生ずる

これらの問題は、現在、行政省において調査されている。

契約による統制

コミューンおよび県では、伝統的な補助金と規則による統制もまた、よりビジネスライクな発注組織と請負組織の関係、いわゆる契約による統制によって取って代わられつつある。コミューンのサービスを利用する人々は顧客あるいは消費者と定義される。

発注者と請負者との間の契約は、結果単位組織および内部請負者については内部的なものであり、請負業者については外部的なものである。内部的な契約は、法的には契約とはいえないが、財政上の統制あるいは業務分担の文書としてみなされうる。内部合意の当事者間の論争は、裁判所では解決されえない。それがどのように解決されるべきかについては、通常は、特別な仲裁条項により、契約書の中で規定されており、仲裁委員会またはコミューン執行委員会がその論争を解決することとしている。

顧客選択モデルにおいては、コミューンと、コミューンの小切手というかたちの代償に対して一定の事業を請け負うことを認められて引き受けた生産者との間の契約が結ばれる。ときには、発注者および生産者としての顧客間の個々の契約も結ばれる。契約には、しばしば新しいかたちの財政上の統制、例えば、出来高払い（prestationsersattningar ）とか小切手払い制などを伴う。

発注－請負モデル

発注－請負機能に分けることにより、議員はますます純粋に市民／消費者を代表し、その一方で、職員は生産に責任をもつことが期待される。発注－請負モデルは、第４章および第

５章でより詳細に述べられている。

顧客選択モデル

近年、市民は、保育とか、学校教育、ホームヘルプサービス、医療センター、病院、歯科医療の選択に関して、ますます大きな選択の機会をもつようになってきた。

若干のコミューンにおいては、コミューンの資金が選ばれた生産者、それがコミューンであるか民間であるかにかかわらず、に個々に支払われる制度が導入されている。顧客選択モデルにおいては、顧客は、金銭または小切手ないしクーポン券のいずれかでそのサービスの支払いをする。ある例では、金銭が直接にある生産者から別の生産者にわたる（例えば、ストックホルムにおける学校教育）。別の例では、個人が保育や教育、医療、高齢者介護を購入するための共通小切手を手にする。これら両方の例において、消費者は、生産者を自ら選ぶ自由を手にする。一般的に、そのとき、コミューンはコミューンまたは県によって承認された生産者と何らかのかたちの契約を締結していた。

新聞「今日のコミューン」（nr. 1/1993）によれば、７つのコミューン（ストックホルム、スーレンテューナ、ナッカ、ヴァックスホルム、ヘルシンボリ、ヴネルスボリ、ヴステロース）が何らかのかたちの顧客選択モデルを導入していた。他方、さらに 21のコミューンが1993年にその導入を計画し、1994年には４つのコミューンが導入を計画しているということである。

保育に顧客選択モデルを導入するためのヴァックスホルム・コミューンの主張は、それぞれの幼児のために何がよいか最もよく判断できるのはその両親であるということである。保育の質は、両親が一層大きな影響力を手に入れるならば、強化されるはずである。したがって、以前は政治家や上級公務員にあった発注－取引機能が両親に引き渡されることになる。顧客選択モデルを導入するための第二の主張は、保育がより効果的になるであろうということである。第三の主張は、コミューンは両親の保育の需要に応じて彼らに代わっていくべきであるということである。このことは、以前のように両親が選んだ保育の形態の経費に応じて補助されていたことに代わって時間を代替する形態で行われるだろう。同様な主張が学校教育やホームヘルプ・サービスに導入された顧客選択モデルについても述べられている。

行政管理庁は、審議会に対する報告書（SOU 1993:47）において学校教育や保育、高齢者介護、一次ケアにおける選択の機会の結果を調査してきた。その結果の主なものについては、次の通りである。

- この調査研究は、選択の機会制度の導入されたコミューンおよび県においては、利用者にさまざまな生産者間で選ぶ権利と機会があることについて情報を提供しはじめたことを示している。もし競争が生じるならば、選択の機会の次には資金の移転が伴ってくる。
- 消費者は、選択の機会は価値があると考えていおり、広範に利用している。全体的にみて、さらにかなり利用されている。それにもかかわらず、これは、選択の機会が個々の生産者を厳しく競争させる一つの例であることを示している。マルメにおいては、その患者の 20%近くを失った医療センターがある一方で、 20%にのぼる新しい患者を迎えた医療センターもある。
- 消費者/利用者に対する代替サービスの品質に関する情報提供がほとんどまったくない。

そうした情報提供は、質の競争を呼び起こすことになり、顧客が選ぶことができるために望ましい。

- 選択の機会の制度を優先させたコミューンは、しばしば、消費者参加の新しい形態をほとんど発展させてきていないか、あるいは、これまでのところ、事後検討および評価に対して要求される質あるいはその基準を具体化してきていない。
- 生産者に対する代償制度は、新しい制度（顧客選択モデル）を容易にするかさまたげるかどちらかである。新しい制度を容易にする例として私立学校教育についての代償制度がいわれ、他方、保育および高齢者介護における代償制度は、公的な財政処置に相当する法律がなく、新しい制度の条件も非常に厳しい。これらの分野においては、コミューンは、事実上、新しい制度に関して決定する独占的な権限をもっている。
- 人種差別を拡大するような傾向はいまだに何もない。しかしながら、そのような傾向は、国際的な調査の中においては認められている。
- 手数料収入の度合いは、福祉の目標を脅かすことなしに高められるだろう。

選択の機会の拡大に関してみられる心配事は、主に、それが一様でなく不公平なサービスの分配やサービスの提供について質の相違をもたらしうるということである。大多数の考え方は、住民は、常に、国のどこに住んでいようと、そして収入にかかわらず、良い教育や保育、医療、その他の介護を同じように利用できるべきだということであった。公的なサービスの生産者がその手数料やサービスの質をあまりに大きく異なったものとすることを認められるならば、サービスの提供はＡレベルとＢレベルに分かれ、選択の機会は資力の弱いものの集団にとっては制約されることになってしまう。行政管理庁の調査によれば、スウェーデンにおけるそのような差別の増大への発展の証拠は見いだされなかった。それに反して、そのような傾向が学校活動についての新たな調査における同様な国際的調査では認められている（6.6.7 も参照）。

請負契約モデルと公権力モデル

事業を運営するもう一つのかたちは、民間企業、あるいは組合、個人との請負契約に基づいて事業を展開することである。同一のコミューン内において、コミューンの直営事業、あるいは請負契約に基づく事業、顧客モデルにより組織化された事業が並行的に行われている。公権力の行使は、常に、そのコミューン自体によって行われなければならず、請負契約に委ねることはできない。

公権力の行使は、利益または権利、義務、懲戒罰則、その他の比較条件について定める権限を含んでおり、この権限は、個人との関係で執行されるべきである（旧行政法の準備作業、prop.1971 nr 30 s 331）。

ナッカ・コミューンにおいては、継続的に補助金により財政処置されるべき顧客選択モデルなどにとって何が適切であるか見出すために、高齢者や障害者のためのさまざまな事業が分析されてきた。行政は、公権力行使、生産、および内部サービスの単位組織に組織化されてきた。公権力行使の単位組織は、生産責任はないが、支援の調査などを行う。これはまた、請負契約の取引に際して発注者として機能する。顧客選択モデルが適用される場合には、消費者による発注機能の代わりに取り扱われる。

6.4.2　新しい事業形態

1992年春のアンケート調査によれば、ほぼコミューンの三分の二、そして県のほとんどすべてが代替的生産形態を導入することに関して政治上の決定をしていた。コミューンは、将来、そのような新しい形態が拡大していくだろうと判断しており、その展開を駆り立てていくのは、ほとんどの場合、政治的指導性である。

新しい生産形態に関する議論が行われたのは、なによりもまず、よく整備された郊外のコミューンおよび大規模、中規模のコミューンにおいてであった。ストックホルム・レーンにおいては、代替的生産形態がもっとも多かった。それに続くのが、イエーテボリ、ブーフース、マルメフュース、イェムトランド、ヨーンショッピング、エルヴゥスボリの各レーンであった。

新しい生産形態はまた、しばしば新しい生産過程の統制の形態を含んでいた。そのようなものでは、事業は、行政職員の代表および外部の専門家からなり、政治的代表者をまったく含まない専門家執行委員会、いわゆる専門職による運営委員会によって指導されている。

専門家執行委員会は、コミューンにおいてよりも、県においてより普及している。そのような執行委員会をもっているのが、県がほぼ半分であるのと比較して、コミューンは十分の一以下である。

スカラボリ・レーンの県における消費者参加による専門家執行委員会に関する興味ある事例については、第10章でより詳細に述べられている。

6.4.3　ＵＳＡにおける新しい請負契約者志向の行政

スウェーデンにおけるコミューンのサービス事業の新しい運営方法への発展は、他の諸国でも認められるように独特なものではない。

著作「Reinventing government 」（オズボーン＆ガエブラー 1992）の中で、著者たちは、アメリカ社会において発展の途中にある。新しい請負契約志向の公的行政に関する10の留意すべき特徴について述べている。

この新しい行政は、次のように特徴づけられる。

- 競争を奨励する。
- 官僚以外に、社会の中に、監督権を与えることにより、市民の権限を強化する。
- 事業に注ぎ込んだもの（インプット）によってではなく、成果（アウトプット）をみることによって事業の達成を測定する。
- 規則によってではなく、その目標と任務によって運営される。
- 対象者klientを顧客kundと再定義し、彼らに選択可能性を提供する。
- 問題が生じた後でサービスを提供するのではなく、そうした問題を予防しようと試みる。
- 補助金を使い果たす替わりに、収入を得ることに勢力を注ぐ。
- 決定権を分権化し、共同責任による事務方式を適用する。
- 官僚制のメカニズムよりもむしろ市場メカニズムを選ぶ。
- コミューンの問題を解決するために、公的部門、私的部門、ボランティア部門のあらゆ

る部門を活性化する触媒として機能することなしには公的サービスを提供しないよう努める。

著者たちは、社会が今直面している問題を解決する可能性があり、またより少ない経費でよりよい事業ができるようなタイプの公的な組織はごくわずかであると考えている。私たちは、どの程度この経験がスウェーデンの部分にとって有効であるかは、アメリカの制度とスウェーデンの制度との一層の基本的な比較ぬきには判断しえないと考える。

６．５　　直営の新しい生産形態

６．５.１　　結果単位組織

結果単位組織は、183のコミューンとすべての県で導入されている。結果単位組織の意味するところは、収入と経費の両方に関して、事業、職員、そして財政に責任を有する地域的に限定された単位組織である。結果単位組織は、コミューンの管理者の内部合意に基づいて活動する。

結果単位組織は、補助金によって財政処置される（仮定結果単位組織）か、料金表によりその成果に基づいて支払われる（実質的結果単位組織）かである。これらは、多かれ少なかれ、内外の競争にさらされることになる。

結果単位組織は、主に保育の分野でみられ（122のコミューン）、それに続いて技術的な事業分野においてみられる（116のコミューン）。しかし、結果単位組織は、学校教育部門（89のコミューン）および高齢者介護部門（73のコミューン）、余暇・文化事業部門（62のコミューン）、社会事業部門（46のコミューン）においても発生している。

県においては、結果単位組織は、調理とか清掃といった内部サービス、また今では医療事業においても発生している。

法的にみて、結果単位組織は法的に自立してはおらず、コミューンの組織に含まれることを指摘しておくことは重要である。

６．５.２　財政的統制

議員は、コミューン事業を、一方では規則や契約により、また一方では財政的な統制方法で、目標に対して統制している。以前は、計画事業のための生産単位組織に対する資金の分配（補助金による統制）は、達成された成果に対する代償によってある程度償われていた。

利用者に対する手数料の設定もまた、生産の範囲に統制的に作用しうる。高い手数料は、需要の減少を導くことになり、その逆も成り立つ。例えば、保育の手数料は、コミューンの間で大いに異なっているが、同一のコミューン内においても、同時に異なる手数料が生じている。

ナッカ市においては、両親は、保育形態や保育時間の選択によってそれぞれ異なる額の保育小切手を受け取る。両親が、保育所を選ぶか保育キーパーを選ぶか、短い保育時間を選ぶか長い保育時間を選ぶかにかかわらず、コミューンは、常に同一の割合の費用を支払う。コミューンは、補助金を正当化する基準がどのようなものか、課税収入により補助される割合はどうかを決定する。コミューンが提供する以上の保育の質に係わる費用は、両親自身が支払う。幼児一人についての小切手の額は、保育所の経費の 95％をカバーする。両親手数料

は、小切手の額（小切手料金）の 15%にのぼる。残りの５%は、両親の協力、両親手数料、あるいはその他の収入によりカバーされる。個々の結果単位組織は、互いに価格と質を競争する。保育室（barnstugorna）は、それぞれの家族と時間、保育の形態、料金に関して契約を結ぶ。

ヴァックスホルム市においては、これとよく似たモデルが適用されている。保育組織内のそれぞれの生産者は、自らその手数料を決め、両親と個々に契約を結ぶことが認められている。しかしながら、ここでは、コミューンから同額の補助金が保育の形態とかかわりなく適用されている。コミューンは、一定の割合の時間経費（ 34クローネ）を支払い、残りは両親が支払う。コミューンは、時間に対する両親手数料の最低額（生産者がコミューンから受け取る額の四分の一以上）を決めてはいるが、最高額については決めてはいない。結果単位組織は価格と質を競争する。家庭保育室は、現場経費が安く上がることから、安い両親手数料を申し受けることができる。

ヌールテリエ市のリムブー地域においては、供給する費用が安く上がるサービスを受け取る場合には、保育組織に対してより少なく支払わせることが検討されてていた。この考えは、多くの両親が単に一日の一部だけ保育所を利用するならば、職員と施設を節約できるということに基づいている。パートタイムで保育機関を利用する両親は、コミューンに費用をかけることが非常に少ないことから、それ相当の安い手数料となる。

サンドヴィーケン市においては、基本的な介護需要は、最大、一ヵ月に100クローネ、他方、掃除は、一時間に 200クローネまでの異なる高齢者介護手数料となっている。

医療においては、県の半分が、ケア単位組織に対して何らかの形態の出来高払いをしていた。ダーラールナ地方の県は、原則的に、出来高に対してすべてのケア単位組織を補填している。ストックホルム県においては、主に外科の活動が出来高払いされている。すべての県が何らかのサービス事業を出来高払いしている。

手数料についての規定

社会サービス法（1980:620）第35条によれば、コミューンは、コミューンが、旅行サービスやホームヘルプサービス、その他一定の社会サービスと同様に、保育や学童保育の場所を決定するという根拠により、合理的な額の手数料を徴収することができる。それにもかかわらず、手数料は、コミューン自体の経費を超過してしてはならない。

パートタイムの保育に対しては、15時間／週、または 525時間／年を超過した度合いで徴収される（第35条第２条 a ただし書き）。

学校教育法（1985:1100 ）によれば、義務教育および高等学校における教育は、生徒の手数料は無料であるべきである。それに反して、私立学校は、その費用が事業に対して合理的であるとその学校が考える特別な費用、例えば教師の特技についての合理的な手数料を徴収することができる（学校教育法／1985:1100 ／の改正に関する法律／1993:370／の改正に関する法律／1993:800／）。

懸念される事柄について

上記に示した例が明白にしているように、コミューンの生産単位組織は、価格でなく、質で競争できるようにその手数料を異にしている。その他の基本点もまた手数料を異にするた

めに利用されている。生産者に対するコミューンの代償もまたいろいろである。

公正競争庁(konkurrensverket)は、報告書「保育所事業－費用と競争の条件　1993」において、コミューンの保育所と民間の保育所の手数料設定について調査している。この調査により、運営経費は民間におけるよりもコミューンの保育所の方が高くなっているが、両親手数料はそれぞれの形態間で顕著に異なってはいないことが示されている。公正競争庁は、例えば、両親手数料が異なることにより、それぞれの保育室間の競争が拡大することを勧めている。

コミューン構成員が異なる質の異なる種類のサービスに異なる価格を支払うということは地方自治法の平等の原則に反するということはまずない。この原則は、もし他に何らかの客観的な理由がないならば、コミューンがその構成員を同じように取り扱うべきだという意味である（第２章第２条）。しかしながら、差別化は、その手数料が客観的な根拠とみなされる収入対応（inkomstrelaterad）がないならば、コミューン構成員が同じサービスに異なる価格を支払うということが明らかとなり、非常に疑問なものとなる。ヴァックスホルムの手数料システムに関しては、ストックホルムの行政裁判所は、これが平等の原則に反していないと判定した（訴訟事件 no.2737-1993 ）。

危惧すべきことは、差別化が資力の弱いグループの人達が質のよくないもっとも安価な代替サービスで何とかやっていくようにさせてしまうのではないかということである。しかしながら、これは、その構成において、さまざまな収入証明を付けることによってある程度あらかじめ避けることができる。このようなことは、上記に記した制度すべてに見られる。

地方自治法は議会が課税を決定することを要求していることから、コミューンの保育所が自らの手数料を設定する権利については疑問もある（第３章第９条）。

政府提出法案 1992/93:43，22ページ、コミューン事業における競争の強化（bet. 1992/93:SoU9，rskr. 1992/93:105）によれば、コミューンの保育において手数料と入所の割り振りは公権力の行使としてみなされるべき決定である。そのような使命は請負者に譲り渡すことはできない。しかしながら、いくつかのコミューンにおいては、このような使命が民間の保育室に委ねられている。

私たちの考えでは、手数料の差別化を合法的にできるようにすることに関する問題について決定しうるためには、直営の保育と請負契約によるものや請負契約者以外の者によるものであるがコミューンの補助金のあるものとを区別することが重要である。

直営事業については、議会が手数料を決定すべきである。直営事業については原価原則も適用され、サービスを創り出すために必要な費用を超える手数料を徴収することはできない。

事業の運営が請負契約でなされる場合、手数料設定および入所の割り振りは、公権力の行使であり、コミューンに残されている。この場合においても、手数料を決めるのはコミューンである。

コミューンから完全に自立的な単位組織がコミューンの補助金を得て保育を運営している場合、請負契約は存在せず、その自立的な単位組織は、自ら入所を振り分け、手数料を設定することができる。原価原則は、自立的な単位組織には適用されない。それにもかかわらず、コミューンは、自立的な単位組織があまりに大きくコミューンの手数料を超過することができないようにコミューン補助金の補助条件を定めることができる。保育分野における法規定の拡大に関する政府提出法案 1993/94:11 においても、コミューンは、私立保育所はコ

ミューンの手数料と理由なく意見を異にすることがないように手数料を設定すべきである、と規定するよう提言している。

同様な議論が高齢者介護やコミューンのその他の介護に関しても起こされよう。

結局、大幅な自由をもった生産単位組織が原価原則を変更し、利益を増大させる意図をもって理由なく大幅に価格を高くするようになるかどうかは疑問である。保育に関しては、実際に、保育の入所は、おおよそ完全に事業を手数料でまかなうことは事実上まずないくらいの費用がかかる。高齢者介護に関しては、近年、急激に手数料が高められ、原価の水準の手数料が出てきている。競争の拡大は、合理的な水準で価格を維持すると思われるが、他の市場と同様に、競争がカルテルの結成や商品の制約等々による行動で決められる危険が常にある。

コミューンのサービスが、さらに、価格や質に関して差別化されることが認められるならば、同時に、コミューンは、制度が、そのサービスを必要としているすべての人々にとってそれが利用できるものであるように組み立てられるように注意しなければならない。これが、新しい価格設定システムがどのような結果かになるか事後検討し評価するための国とコミューンの双方にとっての大きな理由である。

事後検討と指導原理の必要性

選択の機会の帰結に関する行政管理庁の調査（SOU 1993:47）は、生産者がどのように代償を受けるべきかについての指導原理の必要性があることを指摘している。スウェーデン・コミューン連合は、学校教育についてそのような根拠を細部にわたって検討してつくりあげてきた（コミューン連合　1992）。同様な指導原理の必要性が保育と高齢者介護についてもある。

スウェーデン・コミューン連合はまた、保育における異なる手数料収入のモデルを紹介し（コミューン連合　1991年）、その一年後、高齢者介護の新しいモデルについて詳細に説明している。これらのモデルは、現在よりも高範囲に手数料が費用と関係づけられてた内容のものである。これは、利用者に、利用者が十分に高く評価しない一部のサービスを選択して取り除くきっかけを与える。同時に、手数料は、低所得の家族および個人がサービスを利用することができるという目標を確保するために必要な収入対応とされている。高齢者介護の手数料モデルにおいてもまた、ある個人が大きな需要をもっている場合に、手数料が費用と同時に増大しないように需要の規模に対する配慮が払われている。

行政省の作業グループは、1993年の春に答申書「コミューン事業における手数料」（Ds 1993:16）を提出した。その中で、修正された原価原則が地方自治法に記されるよう提言されている。コミューンおよび県が供給したサービスの手数料を徴収することができるように、地方自治法の新しい条文が考え出され、提言されている。コミューンが供給する責任のある事業については、そのような権利が法の特別な規定に明らかである場合にのみ徴収されうる。サービスの手数料は、手数料総額がサービスを生産するために必要な費用を超えないように決められるよう提言されている。必要な費用についての答申書の根拠には、当然に事業に関連したすべての可変費用と固定費用が含まれている。

手数料は、手数料の設定が効率的な財源利用を促進するように決定さるだろう。手数料は、それが時間を超えて平準化されるという前提で余剰および損失を示し得る。発生した余剰は、

その手数料が徴収された以外の別の事業で利用されることはできない。

手数料の作業グループは、主に技術的な事業を取り扱った。この作業グループは、公共上下水道施設に関する法律の改正を提言するためにその作業を進めた。

政府提出追加法案（kompletterings）（prop.1992/93:150）においては、財務省内の作業グループがコミューンサービスの手数料収入がどのように増大させられるかに関する問題を調査すべきであると述べられている。

私たちは、新しい手数料形態についての実験は、手数料収入の割合いを増大させることに成功するか、また同時に、受け入れがたい分配の結果を生じることになるかについて知るために、継続的に追跡調査されるべきであると考える。

６．5.3　内部請負

内部請負とは、ある単位組織がその事業をコミューン／県の中の別の単位組織に売る場合のことである。これは、ほとんどの県で生じている。私たちのアンケート調査によれば、内部請負は、62のコミューンと11の県でみられる。

県連合の刊行物「県と改革」－例えば、1991年版－においては、内部請負に関する例が示されている。刊行物「補助金から契約へ」－県連合 1992年－においては、県における発注管理と出来高払いの発展が取り扱われている。

最近の刊行物によれば、県の財政管理は、今日、非常に迅速に発展してきており、他の社会の部門と比較して、県が抜きんでているということである。市場的な管理形態は、1980年代にサービス事業で導入され始め、今日では、介護そのものにも拡げられている。そこで、発注機能が導入されることにより、つづいて組織改革が起こる。こうした展開は、おもに県の組織自体の中で生じている。その目的は、費用の上限を設定し、高生産性をもたらすとともに、政治家が住民をよりよく代表することができるようになり、顧客の選択の自由の拡大をもたらすことである。発注機能および出来高払いは、他県の請負者および当該県自体の介護単位組織と競合する民間の介護提供者にとって助けとなる。

発注管理についていくつかの県で議論されている問題は、選択の自由と生産性との間での目標の不一致があるということである。もし顧客が、発注者が契約を結んだかあるいは権限を付与した以外の他の介護提供者を選んだならば、その結果としては、その介護は費用が高いものとなるであろう。

そのような困難を克服する第一の方法は、その刊行物によれば、介護の部門内において、成果を尺度とした責任ではなく、特定の住民の介護についての責任といった責任の尺度についての内部合意を築くことである。第二の方法は、選択の自由を初期介護のみへの適用に制限することである。

その第三の方法は、顧客手数料により発注者が価格と質によって、選んだ請負者を顧客が統制することである。県もまた、介護単位組織を廃止することにより、また民間の介護提供者について、なんらかの形態の承認を必要とするとすることにより、提供を制限することができる。すべてのこれらの方法については、総費用は制限されるが、一定の選択の自由が保持される。

６．5.4　外部競争

50のコミューンと県の半数においては、結果単位組織が外部競争にさらされている。結果単位組織を外部競争にさらすのは、主に、保守支配のコミューンである。競争にさらされた結果単位組織は、とりわけ、ストックホルム・レーンにおいてみられる。

大多数のコミューンおよび県は、競争が欠けていると不満をこぼしている。その生産性を高めるべく自己の行政執行を激励することができる市場の教訓といったものはいまだにない。

ストックホルム・レーンにおいては、こうした問題を解決するために競争計画が設立された。その目標は、1994年の終わりまでに、外部の請負者との競争を創りだす入札またはその他の方法が県の事業の少なくとも 20%に達するようにさせることである。情報提供や教育、その他を通して、多くの請負業者の出現が刺激されることだろう。そして明白な条件と魅力的な移行形態を通して、県の職員が直営企業を強化する希望を与えられるべきである。

公正競争庁の報告書「保育所事業－費用と競争の条件」（1993）においては、コミューンは、たとえば、それぞれの保育室に振り分けられた保育所事業のための現在の費用をはっきりと示すような競争の自由化についての長期的計画を詳細に説明すべきである、と提言されている。このことは、潜在的な主役が市場に乗り出すための条件が強化されることになると思われる。

コミューンと県の競争の増大はまた、事業の事務処理と関連して、公開性と秘密保護に関する問題を顕在化させてきた。

コミューンの請負単位組織は、民間の入札者とは違って、これらの入札はそれが発注者に受理された場合に公となるので、競争が不平等う条件で行われると主張している。競争者の目から事業や運営の状況が保護されるよう当局の側からとくに強調されている。秘密保護法第６章第１条、第２条の事業および事務処理に関する規定は、競争にさらされているコミューンおよび県の事業に適用されることができるべきであると考えられる。

主張された反論は、現在の事業費用は、実際の競争が費用を圧縮し効果を増大させることができるように公開されるべきであるというものである。

もう一つの生じた問題は、同じ条件で請負業者と競争することになる当局の一部門（請負単位組織等）が当局の発注部門が競争者とした者の事業の状況を目の届くところに置くべきかどうかである。直営の部門はその入札をすることを最終日まで待つことを期待でき、その間に受理された入札の内容を盗み見ることができると言われてきた。

６．5.5　直営の新しい生産形態の分析

報告書「コミューン事業における代替的生産形態」（Ｄｓ 1993:27）によれば、直営の新しい生産形態の導入は、単位組織が責任をとり、その生産性を高め、そしてコスト意識を改善するより大きな機会与えられることにつながっている。新しい生産形態はまた、計算および財務管理の方法の改善をもたらすことにもなろう。このことは創造性と新しい考え方を刺激する。

いくつかの報告書は、コスト意識が高まり、新しい結果単位組織が素早く輪郭を描き市場に参加することを示している。このことは、とくに、財政処置が顧客次第である顧客選択モデルにおいて明瞭となっている。また、少なくともはじめは、伝統的な補助金による事業と比較して結果単位組織において生産性が高まっていることも明白である。

新しい生産形態にも欠点がある。現実の出来高払いによる結果単位組織は、その収入とその規模を拡大させるよう刺激される。一つの危険は、そのような結果単位組織は、ほとんどもっぱらそれ自身の生産部門のみをみて、全体をみなくなるということである。事業の規模の拡大を刺激することは、コミューンの全体的な事業計画と必ずしも一致するというわけではないし、縮小されるべき事業においては適切ではないだろう。また、費用の追求と短期的な効果が質の重視と長期的な投資よりも称賛される危険もある。

新しい生産形態が競争の強化に導くかは必ずしも自明のことではない。たとえ結果単位組織が自らサービスを購入する権限を持っているとしても、多分、直営ですべてを運営することが選択されるだろう。

結果単位組織が長期的に良好な財政的結果を示すためには、当初の利益以外に、潜在的な生産性、明瞭なルール、そして結果単位組織のなかで働く人達にとって明瞭な「人参」があることがあらかじめ予見されることである。例えば、利益は、直接、単位組織に戻されるべきで、絶えず費用を念頭に置くよう刺激するならば、中央に取られてしまうことはない。

公営企業または請負契約としての外部管理の事業と比較して、直営の結果単位組織にはいくつかの長所がある。結果単位組織は、統制と調整が容易である。節約に関する政治的決定、事業の境界を超えた優先順位、政策目標レベルの変化、あるいは職員政策は、直営の組織における方が、条件を変える時間がたっぷりとあり、外部の組織におけるよりも実行が容易である。

これらの報告書によれば、コミューンの負担する費用もまた、伝統的な事業や単なる予算責任をもつにすぎない結果単位組織における事業、および請負契約と比較して、費用と収入の両方に責任のある結果単位組織への分権化の場合にほとんどが減少している。単なる予算責任をもつにすぎない結果単位組織にとっては、その動向は、伝統的な事業の場合と大体同じである。

要約すれば、これらの報告書は、実際の結果単位組織は、公営企業や請負事業者のような外部運営形態に対してと同様に、単なる予算責任をもつにすぎない結果単位組織または伝統的な運営形態よりも、いくつかの長所をもっていることを示唆している。

そこで、私たちは、６．5.4 に記述されている外部競争に伴う事務および購入についての秘密保護に関する問題に関して問題分析をしてきた。資料 3「コミューン、県、請負事業者間の競争の強化－公開性と秘密保護の問題についての分析－」においては、コミューンの請負単位組織が競争にさらされる場合の、いわゆる事業の秘密保護と事務処理の秘密保護（秘密保護法第６章第１条および第２条）の適用について分析されている。

私たちは、概ねこの調査研究において提起された見解を共有し、次のように述べることができる。問題は、コミューンおよび県の事業の競争にさらされた部門が、秘密保護法第６章第１条の秘密保護に含まれるような事業および運営状況とみなすべきであるかどうかということである。

意図されている競争状態は、直営の代替として民間の活動を購入することである。当局の直営による事業は、確かに、もし他の入札者がより効果的に運営できるか、あるいはより低い経費で同じ効果の運営ができるならば、競争にさらされるようになり、事業の廃止や縮小に脅かされることになる。

しかしながら、当局の事務および運営の状況に関する情報公開が当局の負担で誰にでも都

合が良いように、損害の要件は構成されている。損害は、当該当局の運営している事業のどのような活動が引き渡されたかということから判断されるべきである。言い換えれば、ある当局の事務および運営の状況は競合する当局の監視に対しても守られている。もし、当局の直営事業の状況への監視が、別の請負業者が財政的により有利な入札を行うことができるようにするならば、当局の負担でなされたと主張されることはほとんどないだろう。その結果は、当局にとって利益となるだろう。そして、それが当然にその直営事業を競争の形態にさらすことの目標である。

このように、当局の事務および運営の状況を保護する規定（第１条）は、明らかに、ここで意味したもの、すなわちある当局が生産物またはサービスを市場で売りさばくことに関して他の生産者と競争する場合とは全く別の競争状態から出ている。

このことは、草案や慣例法ではっきりと述べられている。つまり、事務および運営の状況にかかわるものは、主に、財産やサービスその他の取得、譲渡、利用の承認または活用であり、例えば、電気、ガス、水道、熱供給等々である。事業の基本方針、市場調査、市場計画、価格決定の計算等々もまた、例として言及されている。

同種類の競争状態にある事業経営は、例えば、他の輸送路と競争におかれている公有の港のように、誰かが当局の事業活動に対する代替を提供する事業活動を運営する場合がそうである。

関連して、発注委員会と請負委員会とが、秘密保護の観点で、二つの別個の当局をかたちづくっていることが指摘されるべきである。草案によれば、第１条は、そのような状況においては決して適用されないと思われる。第６章第１条の創設に際して、コミューン事業がコミューン自身が民間の代替者と取引をするという方法を通して競争にさらされる場合に生ずる競争状態を想定されていなかったと思われる。その結果として、そのような事業がこの規定の秘密保護に含まれるかどうかが問題とされうる。

もしそのような保護を与える秘密保護規定の導入が望ましいのであるならば、それが開かれた統制にとってどのような結果となるか考えなければならない。私たちは、競争にさらされた事業に関する明細報告書の大部分をおそらく秘密に含まれるべきものとしてしまうことになり、事務の秘密保護の適用範囲を著しく拡大することを意味するであろうから、何らそのような提言をしようとは考えない。

購入についての秘密に関する問題については、私たちは、次のように判断した。秘密保護法第６章第２条および従前のそれに相当する規定、1937年秘密保護法第34条の理由の分析により、私たちは、当該当局のあるいは他の当局の職員によって行われた活動についての秘密保護の例外は、他の入札者との競争において出される請負単位組織の「入札」を守られるべき秘密とすることを手続き的に妨げてはならないということである。

しかしながら、例外規定の設置に関しては、その法律本文自体にはそのような解釈の余地がごくわずかながらある。したがって、入札をしたのが民間の生産者であろうと内部請負単位組織であろうと、その入札が秘密保護の観点から等しく取り扱われるならば、規定の改正が必要であると思われる。

私たちが強調したように、私たちは、秘密保護法第６章第１条の適用の拡大により、当局の事務および運営の状況に対する開かれた統制を制限するつもりはない。しかしながら、私たちは、問題となっている形態の競争にさらされるコミューンの請負単位組織が他の入札者

に適用されるのと同じ条件でその入札をすることができるのか懸念している。したがって、請負単位組織についての情報の秘密保護は、購入に関してのみ適用されるべきであり、入札の取扱におけるのと同等の情報に及ぶべきである。請負単位組織の申し出が第６章第２条の第３項によれば、購入に関する案件の入札と同じ位置におかれていることが必然的な限界となっている。このことは、請負単位組織が当局の一部であろうと同じコミューンまたは県の一当局であろうと適用される。秘密保護は絶対であり、すべての公にされた入札、締結された契約、またあるいは完遂された案件に対しても適用される。もし、すべての入札が拒絶されて当局が請負単位組織の入札を採用すると決定することによりこの案件が遂行されるならば、秘密保護は停止される。もしそれによって秘密保護が適用されるべきであるならば、第一センテンスの直接的な損害要件の適用によって決定される。

それ故、私たちは、第６章第２条第１項が、一方で、このような例外は、他者との競争で購入されるサービスには関係ないとする第2項により明白に補完され、また一方で、購入当局としてのコミューンまたは県に属する当局からの同等の内容の申し出、または同一当局の一部門からの申し出が、購入に関する案件についての入札と等しく位置づけられることを意味する規定によって補完されるよう提言する。

６．６　外部の運営による新しい生産形態

多くのコミューンは、その事業を公的財政処置による外部の運営に委ねている。生産は、民間企業、職員または利用者協同組合、組合、または公営企業といったさまざまな種類の請負事業者によって行われている。

６．6.1　公営企業

1992年１月１日現在、1,034のコミューン所有の株式会社があり、事務処理高は 850億クローネ、職員数は 46,700人となっている。これらの会社の 1990年の資産総額は、おおよそ 2,400億クローネに相当し、コミューンの資産総額よりもいくらか多い。

131のコミューンおよび 14の県においては、1992年の春にその事業をコミューンが全所有または部分所有する会社に移管する計画があった（会社化）。

行政管理庁は、審議会に対する報告書の中で、会社形態のコミューンの事業と直営事業と比較している。報告書「行政における事業とコミューン株式会社における事業－比較調査」（SOU 1993:48）においては、会社形態における事業が、主に技術的な分野（廃棄物、不動産管理、電力供給、および産業経済活動）について直営事業と比較されている。

この調査は、コミューン行政またはコミューン株式会社といった組織形態は、事業が効果的に運営されているかどうかを決めるものではないということを示している。行政の形態の結果単位組織または均衡単位組織は、原則的に、会社形態におけるのと同一の条件を認めている。組織改革はまた、それ自体の費用にも影響を及ぼす。それぞれの事業の特別な条件やコミューン全体の有用性が組織についての考察の基本にあるべきである。

その事業を会社形態に再組織化することを考慮しているコミューンは、再組織化に先立って数量的な効率性の尺度を定め、測定し、その後は、規則に則ってそれらを事後検討をすべきであるとされている。

情報公開法（insynsreglerna）－コミューン事業の公開に関する法律－ は、現在の事業

の効率性を妨げるものとして述べられてはいない。しかしながら、事業がより一層競争にさらされるならば、それは障害となりうる。この報告書によれば、公開性の原則と同様に、平等と原価に関する地方自治法上の原則は、現在の組織形態が維持されることになれば、電力供給分野に関して再検討される必要があるだろうとしている。

この報告書においては、コミューンによる会社の統制を改善するために、政治家がコミューン株式会社の規約や方針を監視するよう提言されている。もう一つの提言は、コミューン行政と同様に、公営企業は、法令に則った事業監査の対象となるべきであると言うことである。

６．6.2　請負契約

請負契約とは、一般的には、代価の支払に対して、競争で、多くの場合は業務を、ときには購入を行う文書による義務をいう。コミューンの分野における請負契約は、競争審議会によれば、コミューンおよび県は、次の点で特徴づけられる（SOU 1991:104）。

- 事業に関して完全に責任を持つ。
- 事業の量的、質的目標を設定する。
- 成果に優先順位をつけ、誰がどのサービスをどの範囲まで享受すべきかを決める。
- その事業が手数料を伴うならば、コミューンサービスの手数料を設定する。
- 法律またはコミューンの購入に関わる規定により購入する。
- 事業を事後検討し、監督する。

「公正競争庁」（コミューンサービス請負契約に関する報告書、1992:4）によれば、1990年のコミューンの総費用の６％が請負契約に支払われている（建築および施設に関する請負契約を除く）。10％を超える請負契約の割合を示していたのは、ごく僅かのコミューンにすぎなかった。それらのうち、とくにオーレ・コミューンは、30％を超える請負契約の割合を示していた。

1992年春の審議会のアンケート調査によれば、請負契約は、依然として、コミューンにおける技術的な事業においてきわめて一般的であった（169コミューン）が、他の事業においても、さらに一層検討され始めている。71のコミューンが保育および高齢者介護、並びに社会事業において事業を請負契約に出しており、46のコミューンが余暇活動および観光事業を請負契約に出していた。請負契約者は、まずもって民間の企業であるが、組合や協同組合がますます出現してきている。

スウェーデンの保育のおよそ７％（幼児30,000人）は、1993年に、民間の保育所および学童保育所で行われている。若干のコミューンにおいては、かなり高い割合にある。例えば、マルメ・コミューン 13%、ヘルシンボリ 16%，スーレンチューナ 25%となっている。

全国の1,507の民間の保育所および学童保育所のうち、３分の２（977）は、両親協同組合である。およそ一万人の幼児、全保育児の５％が両親協同組合の保育所にいる。1991年には、職員協同組合が保育所を設置することができるようになった。すでに、その最初の年に、そのような保育所が13発足している。1992年には、手数料がコミューンの保育に適用される額を理由なく超過していなければ、公的な財政処置による民間の保育所を開設することができ

るようになった。1992年の初めの半年に、19の保育会社が設立された。

民間のサービス・ハウスに高齢者の内の約5,000人（高齢者人口の８％）が滞在している。社会福祉庁によれば、コミューンのうちの38％に高齢者および障害者介護についての民間の代替サービスがある。それにもかかわらず、この民間の割合は、経済学の見地からは、総費用の僅かおよそ１％にすぎない（高くてもせいぜいおよそ２－３％）。それにもかかわらず、個々のコミューンにおいては、高い割合となっている。ナッカ・コミューンでは民間による高齢者介護は17％であり、ヘルシンボリでは25％となっている。

民間の薬中毒ケア（missbrukarvarden）は急速に増大してきた。1982年には民間のケアハウスに48床あった。1990年には629床に増大している。

学校教育の分野についても、政府提出法案1992/93:230「学校教育における選択の自由」の中で、高等学校教育レベルにおける請負契約の機会の拡大が提言されている。コミューンおよび県は、コミューンおよび県の高等学校教育における美術、経済、技術、職業といった教科の教育の運営に関して、個々の私人および法人と契約を結ぶことができるとされている。

請負契約の長所と短所

競争審議会は、中間答申「コミューン部門における競争」（SOU 1991:104）において、公的なサービス生産についての一連の諸外国とスウェーデンの費用比較調査が、費用の節減と効率性の獲得が可能となるのは、誰が生産するかよりも、むしろ競争の存在であることを示していると結論づけている。審議会は、社会福祉庁やスウェーデン・コミューン連合、ＳＰＫ、調査研究所（Utredarhuset）等々からの多数の報告書によって、いくつかのコミューン事業における請負契約と代替的な運営形態の効率性について調査した。結論は、技術的な事業における入札による購入は明らかに費用の低減をもたらしたが、「ソフト部門の事業」については、何ら大きな社会経済的節約は指摘されえないということになった。しかしながら、代替的な保育が選択の自由を増大すると判断され、民間の介護が新しい考え方の手法の発展を刺激する。

先に言及した公正競争庁の報告書「保育事業と競争の条件」においては、民間の保育所とコミューンの保育所との間の費用の明確な差異が示されている。幼児一人当たりの運営費用は、代替的な保育所においては低くなっていた。公正競争庁の計算方法に問題があると留意されるべきである。

伝統的な事業や結果単位組織における事業と請負契約による解決とを比較したある報告書（フョールステル等 1993）によれば、請負契約による解決は、平均的にコミューンに効率性の獲得および費用の節約をもたしたとされる。自ら費用責任を負う結果単位組織についてもまた、費用の縮減がみられた。〔報告書の〕筆者は、費用の差異は、時間の経過とともに減ずる傾向があると指摘している。大多数の請負事業者は、最初は低い費用であるが、次第にコミューンに対する要求が高くなる。

この筆者は、大多数のコミューンの請負契約による解決および分権化は、以前の経験がこの分野でうまく利用されなかったという理由で、費用的に失敗したとしている。

オーレ市の調査「オーレ・モデル － 取り込むべきかあるいは外部に出すべきか」（セルストローム、ブーマン 1993）においては、同様な結論が引き出されている。筆者らによれば、オーレにとっての費用は、請負事業者と長期（７年）の契約が締結され、指標によって

自動的に価格が調整されるので、結局のところ、他の比較しうるコミューンと比べて高くなっているとされている。コミューンは、購入をし、購入された業務を測定し、発注したものが入手されるよう管理することに関して、拙劣な発注能力と不十分な現実基盤しかないと思われている。サービスが変わらないか悪化したかどうか評価することは困難である。

報告書「コミューン事業における代替的生産形態について」（Ds 1993:27）においては、請負契約により、公的独占が民間の同様なもので置き換えられる危険があると指摘されている。このことは、主に、購入の市場が限られている場合に問題となる。

直営の生産者と請負事業者との間で条件が異なることもあるだろう。請負事業者は、しばしば、その申し出に関して、すべての費用を考慮に入れるよう強制される。そしてその一方で、内部の生産者は、多分、一切の総費用を出しはしない。その一方で、公営の生産者は、その入札が公けとなることについて、競争者がより低い水準に変えてしまうと苦情を申し立てている。発注者が十分な能力をもっていないならば、請負事業者が事務処理を支配する危険がある。もし生産がいくつかの異なる生産者によってなされるならば、分裂傾向の恐れや完全性を保つことの難しさがある。政治家が生産から切り離されることにも危険がある。

この代替的な生産形態に関する上記の報告書の結論は、請負契約の事後検討と評価の方法を発展させる必要があるということである。質を判断するさまざまなものさしもまた、継続的な事業の質改善の手段と同様に発展させられる必要がある。選択の自由と競争の結果については、分析される必要がある。購入についての能力は強化されなければならない。おそらく、何らかの形態のソフト分野のための一般的な規定もまた必要とされるだろう。

これと関連して、社会福祉庁は、現在、高齢者および障害者事業における民間のサービスの購入について一般的な助言を行なうため作業をしている。そしてその際には、公権力の行使の概念も分析されるべきである。

６．6.3　民間企業

顧客モデルにおいては、コミューンと民間企業との間の契約は、範囲が非常に限られている。コミューンは、財政資源により顧客を補助するについては、量的に、とりわけ質的に一定の要求がなされること以外には事業に責任を負わない。顧客の選択が最終的に量を決定する。コミューンは、財政上の貢献を優先させ、誰がどの程度サービスの分配をうけるべきかを決定する（援助の判断が公権力行使を形成する。）。コミューンはサービスの手数料を確定しないが、どれだけの割合の費用が小切手、金銭またはクーポンによって補助されるべきかを定める。

保育における民間の代替サービスは、もしコミューンと契約していないならば、請負事業者とみなすことは少なく、むしろ、部分的に公的資金により保育事業を運営する自立的な民間企業とみなすことの方が多い。それらが自立的な企業とみなされるならば、それらはまた、自ら定数を振り分け、両親手数料を設定する権利を有している。しかしながら、コミューンは、その補助に関して一定の規定を定めることができる。

保育の分野における法規制の拡大に関する政府提出法案（prop.1993/94:11）においては、民間によって組織された保育がコミューンのそれと同等にみなされている。コミューンは、民間の組織した事業の定数を指示することにより、保育の定数を提供する義務を十分に果たすことができる。民間の保育所、学童保育所あるいは学童保育は、コミューンのそれに相当

する事業における児童一人当たりの費用から理由なく異なることのない児童一人当たりの額というかたちで、申請にしたがって事業資金が配分されるべきである。コミューンは、補助の条件として、民間事業における手数料は、コミューンがそれに相当する事業から徴収する手数料を理由なく超過してはならないと定めることができ、また事業の運営者は、コミューンの指示によって、定数に応じて児童を受け入れることと定めることができる。

６．6.4　組合／非営利による事業

審議会の請負契約に関するアンケート調査においては、コミューンのうちの約 20％が組合を請負事業者として利用しているとしている。組合が利用されているのは、とりわけ余暇活動および一定程度の保育においてである。そうした組合の請負契約は、大規模市および平均的なコミューン（人口 45,000人以下、人口稠密な地域の割合 65－70％）においてもっともよくみられる。スポーツ施設の運営がスポーツ組合に移管されるのが一般的である。

報告書「改革の時代における児童の状況」（社会福祉庁 1993:2）によれば、余暇活動のためのコミューンの費用の60－70％がコミューン所有の余暇施設にかかわっている。10－15％が組合活動を支援しており、そして同じ程度がコミューンの運営する児童館（fritidsgardar）をはじめとする事業にいっている。児童館への補助金は減ってきており、1992年から 1993年にかけて12％減少している。これは、組合運営による児童館が増大したということである。

スポーツ施設の組合運営という実験は、近年においては比較的一般的であるが、種々雑多な経験を示している。報告書によれば、肯定的な効果が達成された事例においても、財政的な節減は比較的小さかった。

公的に財政処置された社会サービス以外に、いわゆる非営利部門において非営利的に運営される社会サービスがある。近年においては、これらのボランティア（frivilliga）部門は、公的サービスを補完するものとしてますます注目されている。

1992年秋、赤十字によって組織されたストックホルムにおける非営利部門に関する会議に際して、さまざまな非営利事業が詳しく紹介された。スウェーデンでは、赤十字だけで、一年間に約792,000時間の無報酬の援助をおよそ6,000人のボランティア（frivilliga personer）が一人暮らしの高齢者を訪問し、援助している。ノアの方舟は、ＨＩＶ感染者を援助している。女性センターにおいては多数のボランティアが虐待された女性のために働いている。同様に、ＢＲＩＳ（児童の社会的権利全国連合）では児童青少年のための電話当番をしている。伝道所や救世軍その他は、ホームレスや薬中毒者のために働いている。スウェーデンにおいては、この部門の全部はいまだに分かっていないが、この分野の調査計画が最近始められたところである。

デンマークにおいてもまた、この自発的な非営利の社会活動に注意が払われてきている。どのコミューンにおいても、自発的な活動の情報に関するショップが発足させられ、そこでは人々は自ら利用し、またサービスを提供している。新聞「デンマークのコミューン」1992年第33号によれば、今日では、デンマークの男性および女性の四人に一人がボランティア活動をしている。

アイスランドでは、ケアセンターは、自発的な協力を高度に活用している。例えば、乳房Ｘ線検査はがん組合によってなされており、アルコール中毒者の介護は、ミネソタ・モデル

により活動する「チェーン組合」に請負契約に出されている。

英国および米国においては、ボランティア部門は大きく（常に市民が毎年何時間か非営利活動を行う。）、伝統により、しっかりと確立している。米国で今日みられる新しい傾向は、コミューンとボランティア団体との間の協働の増大である。コミューンは、その業務に、直営並びに民間の請負事業者とボランティアの共演によって活用しようと試みている。コミューンのうちの一部は、こうした協働を管理するために特別な人物を雇い、コミューンに非営利センターを設置している。

政府は、最近、公的部門と非営利部門とのあいだの協働の形態をはっきりさせ、非営利部門の発展を促進させるために準備委員会（C 1993:A）を設置した。

6．6.5

ほとんどのコミューンおよび県においては、コミューンの職員が直営の事業を引き継ぎ、運営している。この理由は、事業への参加を強化し、詳細な規則を少なくさせ、一定の方法で事業を発展させたいと望んでいることが多いからである。これは、しばしば、収入と支出に対する責任の増大を伴う結果単位組織への分権を通して発展させられる。次の一歩で、結果単位組織は内外の競争にさらされる。それによって、職員が直営の事業を株式会社あるいは財政上の組合として「分封独立し」（knoppa av）、運営しようと議論するのも当然である。

近年においては、公的な財政処置のなされた民営の事業を始めることが容易になるように法律が改正されてきている。コミューンも県も、いくつかのところで、特別な教育計画や分封独立しまたは自ら始める職員のチェックリストを有している。教育基金もまた、自ら始めようとする公務員によって利用される。全国の多方面でみられる地方の協同組合による開発センターは、個別に財政上の組合を始めようとする人々に対する援助をし続けている。労働調停機関もまた、「自ら始める」補助金を提供している。開発基金に関しては、近年、多分不況のせいで、公的部門からの志願者数の減少が記録されている。今日では、ほとんどの者は、あえてその職を去る危険を冒さない。同時に、その職員がコミューンまたは県が競争にさらされている事業に申し出るということが非常によくおこる。

いくつかの報告書によれば、民間の事業の起業または設立に対する障害は、法律それ自体によってというよりも中間レベルの公務員の姿勢にある。自ら始めようとする職員との請負契約に関する事務処理を行うのは、しばしばこうした公務員である。過渡期においてコミューン／県が申し出る条件は、その設立が実現するかどうかに大きな役割を演じるものと思われる。もう一つの避けて通れない問題は、付加価値税問題や年金問題やその他労働の権利の問題と同様に、公権力の行使、秘密保護、および議事録がどのように扱われるかということである。

これらの問題については、報告書「ケアおよび介護における代替的事業形態」（Ds 1992:108）のなかでさらに詳細に記されている。この報告書においては、数多くの改革への提案がなされている。以下に、これらの提案のうちの五つについて、この報告書が出されて以降の展開に関する論評とともに説明する。

1．この報告書においては、民間の保育所が保育および学童保育事業に関するコミューンの

計画に取り上げられなければならないとする必要性を取り除くよう提言されている。

このことは、報告書が書かれて以降、原則的に行われた。問題の規定、保育についてのコミューンに対する国庫補助金に関する政令（1987:860）第10条ただし書きは、新一般国庫補助金規定が導入されたことにより、1993年１月１日に適用が中止された。

さらに、保育分野等についての法規定の拡張に関する政府提出法案（prop.1993/94:11）においては民間保育の自由な設立権が記され、コミューンには保育および学童保育事業に関する計画がなければならないとする社会サービス法第17条の規定は取り除かれるべきだとも提言されている。

２．この報告書においてはまた、コミューンは、民間の代替サービスの許可に関する決定をすべきではなく、ただその質が監督や事後検討を通して維持されるよう統制すべきだとも提言している。

社会サービス法第69条第２項によれば、民間の保育所を設立するためには、レーン執行委員会の承認が必要とされている。今日では、約50のコミューンが実験的にレーン執行委員会から許可の付与権を譲り受けている。これについては、コミューンがそれでは独裁的になり、場合によっては、需要が行き渡っているという理由で許可することを断わることができると批判されている。

この問題の状況についても、上記に述べた保育に関する政府提出法案のなかで考慮が払われている。このなかで、コミューンが民間の保育を運営する許可に関する出願を検討する場合に、事業を運営する出願者の適性および出願者が事業を運営しようと考えている地域の目的適合性のみに注意が払われるよう提言されている（社会サービス法／1980:620／による介護および住まいのためのホームについてのコミューンの許可付与についての実験事業法／1987:422／の改正の提言）。

保育以外の分野についても、コミューンまたは県の許可が必要とされるということによる開設障害がありえる。医師および歯科医師にとっての開設障害である。最近、国会は、家庭医の自由開設が導入されると決定した（家庭医等に関する政府提出法案 prop.1992/93:160, SOU 22, rdskr.1992/93:160）。民間の医師および歯科医師に関しては、社会省において、どのように首尾よく自由開設が導入されるべきか検討されている。

３．この報告書においてはまた、付加価値税規定が競争をねじ曲げないよう注意されるべきであることも提言されている。

医療、歯科医療、社会介護といった事業は、付加価値税の義務の例外である。コミューンがこの分野において民間のサービスを購入する傾向が小さくならないように、コミューンは、そのような購入に際して生じる費用の増大を補填する特別国庫補助金を手に入れる。しかしながら、購入されたサービスの価値の６％のこうした国庫補助金は、決まった形となっており、過剰補填とも過少補填ともなろう。もし国庫補助金が、主にコミューンまたは県のものとなってしまい、購入した単位組織に直接与えられないならば、外部サービスを購入をする理由もまた少なくなっていくだろう。

若干の付加価値税問題に関する調査委員会は、最近、一つの答申書（SOU 1993:75）を出した。そこでは、コミューンの一般的な付加価値税の控除権は放棄されるよう提言されてい

る。この主張は、控除権は競争を弱める効果を与え、その作用は民間の代替サービスの妨げとなり、現在の方式はＥＧに受け入れられない、ということである。

４．この報告書においては、さらに、「分封起業者」というかたちの民間の請負事業者は、コミューンに以前雇用されていた職員に限られるべきではないと提言されている。

コミューンに雇用されていた職員がその事業を始める場合には、労働者の概念に関しては若干の不明瞭さがある。雇用保護法（LAS）（1982:80）によれば、仕事がないという理由で解雇予告をされた労働者は、以前雇用されていた事業への再雇用の優先権をもっている。この優先権はまた、事業または事業の一部が、その年のうちに、新しい所有者のものとなつたならば、新しい雇用者に対しても適用される。提言では、自ら始めるコミューンの職員またはコミューンのために事業を運営するその他の請負事業者は、コミューンから職員を引き継ぐことを強いられるべきではないとされている。

これらの問題は、1992年の労働権審議会により、答申「新雇用保護法」（SOU 1993:32）において取り扱われている。ＥＧの通達（77/187/EEG）によれば、契約に基づく事業の委託に際して、雇用契約が自動的に新しい所有者に移るべきだということになる。それ故、この通達は、スウェーデンの法律よりも進んでいる。労働権審議会は、ＥＧの通達との関係で現在の法律の改正については何も提言していない。一方、労働権審議会は、この条項が公的事業における移行にも適用されることをハッキリとさせるよう雇用保護法第29条に追加することを提言している。

さらに、分封起業された事業をコミューンがどれだけの期間支援できるかも議論されている。

５．最後に、この報告書においては、価値保全されたコミューン終身年金が導入されるべきであると提言されている。

公的に雇用されていた者が民間の雇主に移ることに関連して、契約を締結した年金生活者に若干の問題が生ずるだろう。年金制度の構成が異なっていることから、公的に雇用されていた者を引き継ぐ民間の雇用者にとっては、追加費用が生ずる。コミューンの職員は、その職を止めるときに、価値保全のない払込制すなわち、インフレーションに対する保護のない終身年金の約束をしている。それに反して、民間に雇用されている者は、価値保全のある払込制である。その後民間の雇用者のところで始めるコミューンの職員の価値保全は、年金保証制度によつて支払われる。このことは、民間の雇用者がコミューンの職員を雇用する傾向を小さくするだろう。同様な追加費用がコミューンの事業が会社化される場合に生ずるだろう。

コミューン連合および県連合は、例えば、個別の公共の計画におけるこうした問題を調査している。この計画においては、上記のような障害を解決するような基金による別の年金制度の設立が議論されている。

６．6.6　利用者協同組合

審議会のアンケート調査によれば、コミューンの約21％が協同組合を請負事業者として利用している。保育においては協同組合によるのがもっとも一般的であるが、これは、高齢者

介護や障害者介護、および診療不足と関連して、過疎地や大都市地域の公的サービスにも生じている。

保育においては、しばしば財政上の組合という形態で1,000の両親協同組合の保育所がある。両親が保育所を発足させ、管理委員会を通して管理している。また、両親は日々の事業において、計画的に按配された労働の義務により協働するのが一般的である。組合は、先生の役割を果たす専門職員を雇いあげる。およそ10,000人の幼児（すべての保育所幼児の約５％）が両親協働組合の保育所にいる。

この生産形態は、両親に大きな影響力と事業への大きなかかわりを与えている。両親の運営する保育所はまた、伝統的な事業よりも、より一層、費用効果があることを示している。短所は、この形態は、両親の時間および労働という形での大きな義務付けを必要とするということであろう。

６．6.7　選択の自由と私立学校

新しい補助金制度が義務教育レベルの私立学校に1992年１月１日から適用されている。現在適用されている規定は、1993年１月１日の若干の改正により、一般的な義務教育を認められている私立学校には、生徒の居住コミューンからその事業に資金が配分されることになっている。学校は、それぞれの生徒について、居住コミューンの義務教育の学校の当該歴年における、その生徒の属する学年の生徒一人当たりの平均費用に相当する額を配分される。配分に際しては、コミューンは、算出された平均費用の最高15％迄の控除をすることができる（学校教育法/1985:1100/ の法律改正/1993:370/の改正に関する法律/1993:800/）。

改革は、学校教育における選択の自由を拡大するために生じた。選択の自由および私立学校に関する政府提出法案（prop.1991/92:95）によれば、その目的は、学校を選択する児童やその両親に最大限可能な自由をもたらすことである。

> 学校を選択し、その児童の教育を選択する権利および機会は、自由な社会において重要である。・・・学校を選択する権利および機会はまた、学校を活性化するためにも重要な手段である。この選択は、学校の両親に対する義務の増大させ、生徒および両親の学校やコミューンに対する要望を非常に鋭いものとする。・・・一層の教育の重みと教育の手段に対する需要が増大している。均一的な制度は、教育制度の将来求められる多様性と柔軟性に答えられない。したがって、義務教育の学校は、いくつかのさまざまな側面の余地があるべきである。私立学校は、公的な教育制度に対する重要な補完となろう（prop.1991/92:95 ）。

私立学校の数は、改革が導入されて以降、急激に増えてきた。私立学校の生徒の割合は、1992年の秋学期に、全生徒数の約１％に相当していた。1993年１月１日には、認可されている私立学校が90ある。10件の出願が却下されている。最大の割合である約40％が文化とか生態学の側面をもった一般の学校である。それらのうちの一部は両親協同組合の過疎地の学校である。私立学校の三分の一は、モンテッソリの教育法を取り入れた私立学校（モンテッソリ 1870-1952; イタリアの女性教育者; 子供の自主性を尊重する児童教育法を唱えた）であり、10がウォールドーフを指向しているWaldorf-inriktning。さらに、五つのキリスト教

学校、一つのイスラム教学校、四つのバイリンガル学校、一つのインターナショナル学校、二つの文化／人文学科専攻の学校、一つの失語症の学校がある。

コミューンの義務教育の学校に関して選択の機会の制度が導入され、構成員が生徒の選択通りにしているコミューンにおいては、直近以外の学校を選択し、入学した者は 12%に昇る（SOU 1993:47）。

私立学校の改革は、さまざまな基本的観点から批判されている。選択された法律の構成は自治の観点から批判されている。コミューンにとっては、いくつかの事例において、コミューンが廃止したいと考えている学校について私立学校が創設されたことにより、計画上の困難が生じている。コミューンは、コミューンにとって費用の増大を意味する補助金を認可された学校に拒否する権利はない。このことは、同様に別の学校にも当てはまる。スウェーデン・コミューン連合によれば、1992年の秋学期に私立学校はコミューンに二千五百万クローネ相当の費用の増大をもたらしたということである。コミューンはまた、計画の期間が短いとも述べている。認可された私立学校は、非常に短期間の予告で資金を要求することができる。

政府提出法案「学校選択の自由」（prop.1992/93:230, bet.1992/93:UbU17, rskr.1992/93:406, SFS1993:800）に関する国会の決定により、これらの問題の一部が解決された。この決定は、私立学校は、補助金の年度が始まる遅くとも８月１日までに承認されるように出願しなければならないことを意味している。さらに、この補助金は、以前のように前年の費用ではなくその年の費用で計算される。新しい規定は、1993年１月１日に効力を発揮する。

補助金配分割合である 85%は、例えば、初めから、すべての学年の平均的な生徒の費用などに基づいていたから、高すぎるとも考えられていた。これは、低、中学年だけの私立学校が保護されることを意味している。しかしながら、この構成は、1993年の終わりには費用がそれぞれの学年の平均費用により計算されるように改正された。

結局のところ、私立学校は良い成長環境で児童を支え、人種差別が生ずることになるということが述べられている。

選択の機会の結果に関する行政管理庁の調査研究（SOU 1993:47）においては、例として義務教育の学校および私立学校についての選択の機会について調査研究されている。1993年の初めに、新聞「今日のコミューン」（nr1/1993）によれば、主に大都市地域において、七つのコミューンが前年中に学校に対する選択の機会を導入していた（生徒費が生徒の選択によって決まる顧客選択）。この調査研究は、それらのうちの五つを含んでいる。

スウェーデンの学校における選択の機会の制度については、これまでのところ、非常に限られた時間内においては、何らかの結論を出すことは困難である。このため、この調査については、国際的な経験によって補完されている。

この調査研究に含まれている選択の機会の制度を有しているすべてのコミューンは、両親に学校を選択する権利に関して知らせていた。しかしながら、学業証明書の平均点や標準テストの結果という形で学校の質を報告さえしていたのは、唯一、ストックホルム・コミューンだけであった。いくつかの地域で、学校がどのように理解されているか、両親と生徒にサービスに関するアンケート調査がなされた。この調査に依れば、人種差別の傾向は認められなかった。報告者は、近隣地域に住んでいる生徒が登録に際して優先するという原則は、人種差別傾向に対する守りとなると考えている。

この調査研究は、私立学校を含む学校における選択の機会についての次のような効果を確認している：

- 選択の機会は、それが利用されないとしても、生徒および両親から評価されている。
- 多数の生徒を失うと予期される社会的に特典のない地域における学校が無視されるならば、誰もが別のより良いかそれと同様に良い学校をとる。
- 悪い学校を選択から落とすことができる生徒は、最大の利益を得る。
- 別の学校を選ぶことなしに、良い評判の学校、良い動機付けを与える学校案内を手に入れる生徒がやはり得をする。

国際的な調査研究によれば、中産階級の両親は、労働者階級の両親よりも選択の機会を利用する傾向がより大きいことを示している。社会的地位が高いほどよく学校をえらぶ。このことは、低い位置づけの学校は生徒を失い、さらに下方へ滑り落ちていってしまうことを意味する。しかしながら、社会的に特典のない地域の学校がその輪郭を自ら描くことによってどのようにしてその傾向を中断することができるかについては米国に別の例がある。

こうした傾向は、「学校選択についての学校教育活動の調査」と一致している（義務教育の学校の枠内における選択の自由に関する報告書「学校の選択」、学校年度 1992/93）。この調査においてもまた、義務教育に関しては、両親と生徒には影響力の強化と選択の機会についての要望があると述べられている。評価されるのは、直接的な輪郭よりも、むしろよい学業の雰囲気というかたちの学校の質であると述べられている。（報告書の）筆者は、一層多文化的あるいは不均質的社会への発展が調和ある解決をさらに困難にしていると考えている。この調査においてもまた、人種差別増大の兆候というかたちで望まれない効果の傾向がみられる。大都市コミューンの一つにおいては、両親も先生もともに生徒およびスウェーデン語の言語能力に関して高い志を持つスウェーデンの移民生徒は、移民の稠密な地域以外で学校を求めるほうを選ぶと指摘している。これらの学校においては、さらに移民生徒の割合が次第に増大している。

６．6.8　民営化／売却

審議会のアンケート調査によれば、コミューンのうちの約30％がコミューン所有の施設または事業を売却していた。これは、特に普通のコミューンおよび大都市において一般的であった。これらは、売却され、民営化された住宅不動産（コミューンのうちの18％）、産業不動産（７％）、エネルギーおよび余暇施設（５％）、並びにごくわずかのホテル／レストランおよび土地であると述べられている。

６．6.9　外部運営形態の分析

100の国際的な調査における類似した公的事業および民間事業との比較によれば、民有の会社は、しばしば公的所有のものよりもより効果的であると判断されることを示している。しかしながら、公的な事業も民間の事業も両方とも競争にさらされるならば、公的な企業は民間と同様に生産的であると判断される。これにより、大多数は、例えば競争審議会は、競争の導入は所有に関する問題よりも一層重要であるという結論を引き出している。

私たちの報告書の基本も同様な方向を指摘している。コミューン直営で運営される事業とコミューンの企業で運営される事業との間の効率性のうえでの相違は何らみられない。それに反して、請負契約の事務処理は、特に当初には、一般的に効率化と利用の節減に導くことが示されている。「ソフト」事業に関しては、これまでのところ、何ら大きな社会経済的節約が証明されていないけれども、請負契約は、選択の機会を増大させ、質の競争を刺激している。

しかしながら、請負契約で事業を処理することは、必ずしも常に安上がりとは限らない。報告書によれば、コミューン自身の事業の費用と十分に正確に比較されなかったことから、あるいは、性急であったり、購入契約の能力が劣っていたり、長期にわたる契約期間であったりしたことから、またあるいは、事業の分野における能力があると思い込んでしまうことから、多くの購入契約が失敗に終わり、コミューンの費用の増大を招いた。

契約の締結により、コミューンは、コミューンが何をどのように外部的に購入するかに関して、財政的に、一定の請負事業者と固く結び付けられるという危険もある。

不動産および施設の売却というかたちでの民営化は、主に、資本を自由化する方法である。

いくつかの報告書においては、直営事業と代替的な運営形態との費用の比較が困難であることについて詳細に説明されている。89のコミューンのうち34がそのような比較をすることが困難であると申し立てている。特に、全総費用を確認すること、質を費用計算すること、よい出来ばえであるかみきわめることが問題であると述べられている。

私たちが調査したこれらの報告書のいくつかにおいては、費用責任と収益責任とをもった結果単位組織は、請負契約、会社、予算責任のみの結果単位組織、あるいは伝統的な運営形態といったその他の運営形態よりも、多くの長所をもっていることが示されている。

6．7　要約的分析

コミューンおよび県における新しい運営形態への発展は、全国において進行中であり、ここしばらくの間は強化されるだろう。多分、これらの新しい運営形態もまたここしばらくの間、技術的な事業において非常に拡大していくことだろうが、「ソフト」の分野においてもまた、新しい事業形態が定着するようになってきている。新しい事業形態への発展にもっとも長らく関わっているコミューンは、総合的執行計画を有しており、事業を競争にさらす努力をしてきている。

これらの新しい運営形態は、伝統的な事業と比較して多くの長所をもっている。事業は、創造力と発明心を刺激する、新しいさまざまな方法で運営される。効率性とコスト意識が組織において高まっている。これらの新しい運営形態は、政治および経済の管理の新しい形態並びに市民にとっての新しい選択の機会とともに進んでいる。

民間企業と直営の公的事業との間の競争は、単なる民間の請負事業者間の競争よりもより大きい費用節減をもたらすと思われる。外部の生産を利用することはかならずしも最善でもなく、安上がりでもない。競争にさらされている完全な費用責任と収益責任を有する結果単位組織は、費用の観点からも、管理の観点からも請負契約あるいは会社化よりもよい代替策であろう。

新しい運営形態を備えた制度が、ここしばらくの間、よりよく機能するように、そして政治家たちがその結果を十分に事後検討できるように発展させられなければならない一定の

分野がある。

私たちは、コミューンおよび県は、さまざまな生産単位組織とそれらの費用の差を認めることを可能とし、また内外の生産者の入札についてより正確な判断を可能とする予算および会計監査に向けて、その制度をより良いものへ発展させる必要があると考える。質の測定およびその他の判断を含めて、事後検討と評価の制度の改善も必要である。継続的な質の改善の手段が必要とされる。

外部競争を促進するために、政治家は、事業が外部に売りに出されるだろうということを、そしてどのような要求がなされるかを市場に明瞭に合図を示さなければならない。直営の場合と外部管理の場合とで生産条件が同じであるべきかどうかも決定されなければならない。

競争の強化は、直営事業からの入札が、秘密保護法第６章第１条、第２条の、事業および事務処理に関する規定により秘密とされるべきかどうかという問題を顕在化した。私たちの判断は、第１条の規定は、ある当局が他の生産者と市場においてサービスを売りさばくことに関して競争しているといった、まったく別の競争状態を前提としているということである。第６章第１条の創設に際しては、コミューン自身が民間の代替サービスを購入する手続によりコミューンの事業が競争にさらされる場合に出現する競争状態は前提とされていなかったと思われる。したがって、そのような事業がこの規定における秘密に含まれるかどうかは疑問に付されよう。私たちは、第６章第１条の何らの改正も提言していない。それは、そのコミューンの競争にさらされている事業の会計監査の大部分が秘密に含まれることになるであろうし、そしてそのことは、事業の秘密の適用について重要な拡大を意味することになるからである。

その一方で、私たちは、秘密保護法第６章第２条を分析した結果により、当該当局のまたは他の当局の職員によってなされる業務についての秘密保護の例外は、他の入札者との競争においてなされる請負単位組織の「入札」を秘密とすることを手続的に妨げるべきではないということが分かった。

外部競争にさらされているコミューンの請負単位組織が他の入札者に適用されるのと同様な条件で入札することができることが重要である。

したがって、私たちは、第６章第２条第１項が次のような規定により補完されるよう提案する。すなわち、一つには、この例外が他者との競争で購入されるサービスにかかわるものではないということを明白にすること、また一つには、購入に関する案件についての入札と、購入する当局としての当該コミューンまたは県に属するある当局からそれに相当する内容の入札または当該当局の一部からの入札が同等に位置づけをされるべきであることである。

コミューンおよび県におけるいわゆる分封独立は、不況のため、大部分、中断している。請負事業者が発展していくことができるように、有利な暫定条件により刺激される必要がある。この暫定条件は、地方自治法と矛盾があってはならない。

私たちは、コミューンおよび県がそれぞれの購入単位組織および発注単位組織を通して購入を進めることが効果的であると考える。しかしながら、購入能力が開発され、計算の質が改善される必要がある。

請負契約は、平均的に、当初の段階においては、効果の改善と費用節減をもたらす。請負契約がうまくいくかどうかは、以前の経験を活用することが重要であり、長期間契約にしばられることなく、完全に自己の権限でなされることが重要である。

公営企業に関しては、私たちは、コミューンおよび県がその企業の管理を会社法や通達などを通して明確に記録するよう勧める。

私たちはまた、公営企業がコミューン行政と同様に規則に則った事業会計監査の対象となるべきであり、また地方自治法がこの観点で明白にされるよう提言する。しかしながら、私たちは、これに関連した改正は何も提言しない（第５章、第４章、第３章参照）。

私たちは、利用者が新しい選択の機会を評価していること、そしてそれが広範に利用されていることが分かった。

私たちは、実際に競争が生じるならば、選択の機会には資金の移転が伴わなければならないと考える。

生産者に対する代償支払の制度は、新規設立を容易にするかまたは妨げるであろう。例として、それを組み込むことにより新規設立を強力に刺激する私立学校に対する代償支払の制度があげられる。保育や高齢者介護の場合には、コミューンが事実上新規設立に関して決定する唯一の権利をもっていて、しかも財政的な支援が同じようには保証されておらず、この制度は非常な障害とみなされる。医療においてもまた、同様な設立に対する障害がある。

私たちは、代償支払の制度は、それができるかぎり所与の財政上の枠のなかで自由な設立を刺激するように創られるべきだと考える。

最近いよいよ大きくなってきたもう一つの問題は、コミューンのサービス情報提供がどのように運営されているかに関する問題である。価格や質、関係者（aktorer）に関する情報の不足は非効率な競争をもたらすだろう。そうした情報は、価格や質の競争をもたらし、市民が最適な選択をすることを支援するために重要である。

したがって、私たちは、コミューンおよび県は、系統的に、さまざまな事業分野のさまざまな生産者の、その意図、成果、質および価格を示す情報を収集すべきであると考える。

コミューンのサービスの手数料の設定は、内外の生産者に対して、いよいよ頻繁に移管されている。保育および高齢者介護において、数多くの多様な手数料設定のモデルが出現している。ときには、平等原則と原価原則とに合致しているかどうかと同様に、そのモデルが議会が賦課すべきであるという地方自治法の規定と合致しているかどうかという心配が生じる。

コミューンおよび県における手数料収入は、ここしばらくの間、増大すると予想される。1993年の春に、ある調査委員会（Ds 1993:16）が修正原価原則を提案している。ある政府提出法案においては、コミューンが、コミューン補助金の条件として、民間保育における手数料は、コミューンがそれに相当する事業について徴収する手数料を合理的な理由なく超過しないものとすると規定するよう提言している。

私たちは、もしコミューンのサービスがさらに価格および質に関して異なっていることが認められるならば、同時に、コミューンは、その制度がそうしたサービスを必要とするすべての人に実際に利用できるように築かれるように気をつけなければならないと考える。私たちは、コミューンに、新しい価格設定制度がどのような結果になるか事後検討し、評価するよう勧告する。

一定の付加価値税問題に関する調査委員会は、最近、コミューンの一般的な付加価値税の徴収権は廃止されるよう提言する答申書を出した。その主張は、この徴収権は、競争を抑制する効果をもち、民間の代替サービスを妨げる作用をし、また現在の法令はＥＧに受け入れ

られないということである。

「分封独立者」またはその他の請負事業者がコミューン職員を引き継がなければならないことを意味するコミューン被雇用者の再雇用についての労働権上の優先権は、新規設立の妨げとなり得る。私たちは、この優先権は分封独立の妨げとなると結論づけたが、最近、このことが別の政府調査委員会で取り扱われていることを考慮してこの問題の調整のための提言は止めた。

年金問題に関しては、私たちは、その障害は非常に技術的な性質のものであることを基本としており、コミューン連合が任命した調査委員会において解決されるだろう。

民間企業が公的な事業を運営することについてのコミューンおよび県の許可の付与に関しては、私たちは、所与の財政的な枠組みのなかで、自由な新しい企業が可能となるように、できるかぎり設立障害が取り除かれるべきであると考える。最近整えられた保育の分野等での法規定の拡大に関する政府提出法案などは、コミューンが民間の保育に関する出願をどのように審査すべきかについて、明確な指導原理を示している。出願者の適正およびその地域の合目的性に注意が払われるべきである。同様な指導原理が他の分野で必要とされている。

医師および歯科医師のより自由な設立に関する問題は社会省において調査中であるので、そうしたことがここしばらくの間政府に預けられるという前提で、私たちは、この分野については何も提言しない。

第７章　議員とその代表性

１９８９年から１９９２年までの間のコミューン及び県における信託任務の数に関する削減総数は、およそ９，５５０に上る。一議員当たりの任務の数は、１９８０年以降、１．４から約１．５に増えた。議会や委員会に長らく代表されていなかった労働者や女性を初めとする集団は、この１０年、その地位を改善してきた。一方、若者は、代表の度合いがさがってきた。

私たちは、地方の民主主義が多数の議員によってもたらされ、決定機関の構成ができるかぎり住民を反映すべきであることがそれ自体重要な価値であると主張する。私たちは、政党が議員のなかに、女性、若者、移民、労働者、そして高齢者の代表性を改善するためにその努力を強めるよう勧める。

新しい組織形態への移行に際しては、民主主義の問題は、信託任務の数を含むべきであり、代表性は、中心的な位置づけを持っている。私たちは、コミューン及び県がコミューン民主主義の観点からこれらを評価するためにも大規模な組織改革を行うよう勧める。

7.1　通達

通達により、私たちは、議員の数及び性別、年齢、職業等々に関するその代表性についてのコミューン及び県の改革の結果をはっきりと示し、評価する。

7.2　信託任務の数

１９６０年代以降今日にいたるまで、信託任務の数は、コミューンにおいても県においても減少してきた。コミューンの数の劇的な減少、そしてそれによる地方レベルにおける政治上の機関〔議会、委員会等〕の数の劇的な減少という改革の結果として、この特定の期間にその減少は飛躍的であった。政治上の機関の数の減少と歩調を合わせて、当然に、信託任務の数が減少してきた。しかしながら、信託任務の数は、人口１，０００人当たりの信託任務の数が減ったのと比例して減少してきた。県の一部のとってはどこか不明瞭な絵柄となっている。県等における信託任務の数及び議員の数に関する体系的な情報の収集は、近年、まったく何も行われてこなかった。したがって、県は、継年的な表示では、一層概括的に取り扱われている。

7.2.1　コミューン

現在の議員任期においてコミューンの議会が設置している委員会の数は、約３，５００に上る。先の議員任期でのこれに相当する数字は、３，９００であった。４００の減少の一部は新コミューン法の効果である。コミューンにおける委員会組織の自由化の権限は、若干の委員会を別の委員会に集約して廃止することとなった。比較的多数のコミューンが新コミューン法が示した委員会組織の自由化の機会を活用してきている。

１９９１年の選挙の後、コミューンにおいては、４１，５４８の常勤の任務と、およそ３４，１００の代理としての任務があり、合計でおよそ７５，６００の任務がある。１９８９年における全任務に関するそれに相当する数字は、およそ８３，４００であった。したがっ

て、この期間における削減は、約７，８００（約９％）である。

それぞれの議員が平均１．５の任務をもっていると想定されるならば、このことは、今日では、コミューンの任務におよそ５０，０００人いることを意味する。

表 7:1は、コミューンにおける常勤の任務の数の変化の経過及びコミューンの数の減少を示している。

表 7:1　コミューンにおける常勤の任務の数

年	信託任務数	コミューン数
1971	60,520	464
1974	41,962	278
1977	45,088	277
1980	45,853	279
1983	45,918	284
1986	46,116	284
1989	45,486	284
1992	41,548	286

この表に示すように、コミューンにおける信託任務の数は、着実に減少している。その任務の数がおよそ６０，０００に上った７０年代の初めから、今日の数字は、約４０，０００に減少している。同時に、コミューンの数は、数的に減少してきた。しかしながら、信託任務の数は、より急激に減少してきた。このことは、人口１，０００人当たりの信託任務の数が１，９６５年の人口１，０００人当たり２５から、１９７４年の５．２へ、そして今日の人口１，０００人当たり４．８になったことを示している。

表 7:2　直近１０選挙期間における議会の議員数

選挙期間	議員数	補充／代理議員	コミューン数
1963 - 1966	32,282	*	1,006
1967 - 1970	29,546	*	900
1971 - 1973	18,327	14,699	464
1974 - 1976	13,236	6,974	278
1977 - 1979	13,247	7,082	277
1980 - 1982	13,369	6,494	279
1983 - 1985	13,500	7,299	284
1986 - 1988	13,520	7,223	284
1989 - 1991	13,562	7,327	284
1992 - 1994	13,531	7,335	286

*)　不明

表 7:2により、この国のコミューン議会の議員の数が１，９７４年以降、比較的一定におよそ１３，０００人に維持されていることが分かる。１９９１年の選挙によれば、議員として１３，５３１人がいる。代理の総数は、７，３３５人である。全部で２０，８６６人がこの国の議会の信託任務に携わっている。常勤の議員の数は、上記の選挙期間以降、３１任務減っている。二つの新しいコミューン、グネスタとツローサが全部で７０の新たな任務を追加したにもかかわらず、この減少が生じた。ヴェステルヴィック、ヴァンスブルー、マルカルィド、ソレフテオ、及びロベルツフォルスのコミューンは、１０から２０の任務を減らしている。レルムス・コミューンは１０増やしている。補充の任務は控えめに３増やしている。

7.2.2 県

県に関する資料は非常に不十分である。県連合は、１９８０年代の初め以降、信託任務の数やら、議員の数等に関して何ら体系的な情報の収集を行っていない。審議会が１９９２年の春にアンケート調査により集めた情報によれば、現在のところ、県全体で９，７１９の任務があり、その内、議員の任務として４，５９８、代理の任務として５，１２１となっている。議員任期１９８９－９１においては、１１，５２８であり、１，８０９の任務の減少である（１５．７％）。議員一人当たり１．５の任務と仮定すれば、任務についている人員数は約６，５００人である。

すべての県において、常勤の議員と代理の数は、１９８８年と１９９１年の二つの選挙の間で数の上では減少している。県に関してもまた、大部分の説明は１９９１年に導入された新コミューン法にあると思われる。第４章で示しているように、県もまた、例えば、委員会の廃止及び残った委員会の統合を意味するような新らしいモデルによって政治的に組織されることを選んだ。直近の二つの選挙の間の議員の減少数は、全体として、およそ１，０００人である。代理の関しても、同じくらい規模の減少をしている。パーセント表示では、常勤の議員の減少は１６．４％であり、代理については１５％である。

比較として、私たちは、１，９８０年の県の任務の数（SOU 1982:5）をみることができる。県におけるそれは、常勤の任務が、全部で４，６５１である。これらは、県議会の１，７０５任務、中枢の委員会の１，７８９任務、さまざまな形の地域機関の１，１５７任務に分けられる。代理任務の数は、全部で５，０８５であり、その最大のものは、県議会の２，２３２任務である。中枢の委員会は、１，７１９であり、地域機関は、１，１３４である。これらの数字は、１９７１年に３，６７３の常勤の任務があったことにより判断されるだろう。

7.3 議員の入れ替わり

7.3.1 補充及び任務に対する態度

政治的な任務への補充、つまり議員の入れ替わりにとって重要な要素のなかで、通常は、政党内外の間引き〔選考〕の経過を明確にする個人の資質、たとえば、社会的地位、自由にできる時間、理由又は動機、及び意見が述べられている（SOU 1989:108）。これらの要素は、周囲のそれぞれの状況によって影響される。それらは、支持又は要望であろう。支持の状況に対しては、政党、非政治的組織、民間人、及びマスメディアが考えられる。これらの実験は、政治的な任務の処分を委ねられた市民に影響を及ぼす。

処分を任された人々にとっては、さまざまな要望が待っている。補充の経過及び指名の経

過は要望を意味する。これが、何がさらに競争に入るか規定するフィルターである。性別、年齢、児童数、収入、教育、雇用の状況、及びコミューン内居住が、指名の判断において決定的なかたちで演ずる要素である。

信託任務につく市民の任務に対する態度及び傾向もまた、議員の入れ替わりに関して重要性である。１９８８年の終わり及び１９８９年の初めに、ＳＣＢが市民の任務に対する態度に関する調査を行った（SOU 1989:108）。なされた質問は、「もし、あなたが、あなたが共感するどこかの政党によって議会、又はコミューンの委員会／執行委員会の構成員となる機会を提供されるならば、そのとき、あなたは、あなた自身、受け入れようと考えますか？」。質問された人々のうち、１．３％が何らかのかたちの任務を持っていた。２．８％が議会及び委員会の双方における任務を受け入れることを考えることができるとしている。１１％が議会における任務を受け入れることができると考え、２．６％が委員会に於ける任務を受け入れることができると考えている。８２．３％は、任務を受け入れることはできない、又は躊躇していると述べていた。

同様な調査が１９７９年に実施された。回答者の１０％が議会又は委員会の双方の任務を受け入れる意思があったが、議会だけの任務を受け入れるというはたった１％であった。男と女に分けると、双方の機会に際して、女性が、任務を受け入れる意思を大いに示している。高収入と高学歴は、積極的な任務に対する傾向と肯定的な関連をもっていた。

これら二つの調査においては、これらの回答は、任務を受け入れないことの原因を示すよう求められた。その理由は：コミューン政治について十分な関心がない、十分な能力がない、高齢のため、仕事に従事しているためにできないという理由が１９７９年の調査と１９８８／８９年の調査に際してトップであった。したがって、次の理由である：特定の政党にしばられたくない、家庭の事情によってできない、信託任務は有り難くない、信託任務は無意味である、組合に従事しているためにできない。

7.3.2　コミューンにおける入れ替わり

何らかの機会におけるコミューンの議員の入れ替わりについてみてみよう（SOU 1989:108）。１９７３年と１９７６年の期間から１９８８年までに若干のコミューンにおいてかなりのこれらのコミューンは、まず第一に、いくつかの小コミューンが統合されたコミューンであった。２５のコミューン間の比較で、表７:3 により入れ替わりが分類される。この表は、１９７３年の議員のうち１９７６年に引退した議員のパーセント割合、１９７６年の議員のうちの１９７９年に引退した議員のパーセント割合、及び１９８５年の議員のうちの１９８８年に引退した議員のパーセント割合を示している。

表７:3　１９７６年、１９７９年、及び１９８８年の選挙の後引退した議員の割合

	１９７６年	１９７９年	１９８８年
平　均	３６．５	３３．９	３７．７
最　大	５５．０	５０．０	４８．０
最　低	１９．０	２１．０	２７．０

議員任期間における評価の相対的な安定性が著しい。コミューン間のばらつきにはそれぞ

れの理由がある。小コミューン（人口１１，０００人以下）は、大コミューン（人口２７，０００人以上）よりもかなり低い入れ替わりをしていた。安定した多数状況のあるコミューンにおいては、不安定な多数状況のコミューンよりもより少ない入れ替わりであった。全体で一期のみで１５％が引退しており、ここで女性が明らかに過大に代表されていた。三期目のものが１０％おり、五期以上が３０％いた。コミューン政治における女性の入れ替わりは、１９７０年代にはかなり大きかった。多くの女性が入ってきたが、また多くの者が消えていった。１９７６年の選挙ののち、引退した女性の割合は３６％であった。ばらつきは２０％から５０％の間であった。

信託任務調査委員会は、１９８８年の選挙の後のコミューンの信託任務からの離脱者についての調査を実施した。１９８８年の離脱者によれば、１９８８年の選挙以前に何らの任務もまったくもっていなかった議員と考えられる。およそ三分の一が１９８２年及び１９８５年の選挙でその任務を得ていた。三分の二が二又はそれ以上の任期その任務をもっていた。およそ４０％がその任務を五期以上もっていた。

１９８８年の離脱者は、彼らが去った理由を述べてよう求められた。回答のうちの１３．９％が去る理由として生計をたてるための仕事の状況を述べていた。１１．１％は、去るべきときであったと述べていた。その他の理由は、例として、政党が影響力をなくした（４．５％）及び人的影響力に欠けていた（３．５％）であった。

7.3.3　県における入れ替わり

県の部分に関しては、１９８５年の議員３１．５％が１９８８年の選挙ののち戻ってこなかったことが示されている。県の議員の入れ替わりは、１９８２年に２８％であり、１９８５年には２９％であった。１９８８年に実施されたこの調査においては、アンケートは、１９８８年の選挙ののち県に戻ってこなかった５４６人全員に向けて行われた（SOU 1989:108）。回答のうちの２５％は、新しい任務を受けるべく用意していたが、内部的な政党競争で破れてしまったか、又は自分の政党が選挙で十分勝利しなかったということであった。これは、何らかの競争に破れたというのが十番目であった１９７９年と比較してかなり大きな割合であった。残りの３１７人は、自発的に引退していた。

１９８２年と１９８５年の選挙の関連では、大体一期毎に離脱者がその任務を得ていた。残りの半分は三期又はそれ以上その任務についていた。全体的に、三人に一人が五期又はそれ以上の任期の者であった。

その任務を去った者は、それぞれの任務と他の職業との何らかの矛盾を経験したかどうか述べるよう求められた。離脱者の２６％が何らの矛盾も経験しなかったと述べている。生計をたてるための仕事と県の任務との間の矛盾は、回答の４１．４％を占め、最大を示していた。２１．５％は、家庭と余暇と県の任務との間で矛盾を経験していた。家庭と余暇と政党活動との間の矛盾については１２％であり、生計をたてるための仕事と政党活動間の矛盾については７．３％であった。５．２％は、県の任務と政党活動との間の矛盾を経験したと述べていた。その任務を去った者に対しては、離脱した理由を述べるよう求められた。この調査における回答で示された離脱の理由は、なによりもまず、長くなったこと、したがって誰か他のものに譲るべきときが来たということであった。年齢上の理由もまた、生計をたてるための仕事における事情と同様に離脱のありふれた理由であった。これらの理由のそれぞれ

が回答数の約１５％であった。

7.4　コミューンにおけるフルタイムとパートタイム

7.4.1　フルタイム

１９５４年には、わずか１５％のコミューンがフルタイムの議員を有していた。１９９２年には、２７６のコミューンが少なくとも一人のフルタイムを有していた。つまり、１０のコミューンにはまったくフルタイムの議員がいなかった。これら１０のコミューンはただパートタイムの政治家がいるだけだった。これらのコミューンのうちの９は、フルタイムの議員がいないことの説明する絶対的少数に属していた。１９９２年の初めには、全国２８６のコミューンのうち２７６のコミューンが全部で５５０人のフルタイムの議員を有していた。１９８９年には、２７４のコミューンで５７３のフルタイムであった。１９８９年と１９９２年との間の減少は４％であった（この部分はコミューン連合の選挙後の調査に基づいている。）。表 7:4では、コミューンのタイプ及び性別によるフルタイムの割合の平均的な数字を詳細に示している。

表 7:4　１９９２年におけるコミューンのフルタイム議員

コミューンのタイプ	1コミューン当たりのフルタイムの政治家数	男性	女性	女性の割合（%）
大都市	１５．６	１１．０	４．６	２９
郊外コミューン	２．３	１．６	０．８	３２
大規模都市	４．７	３．３	１．３	２９
中規模都市	２．１	１．６	０．５	２５
通常の地域	１．１	０．９	０．２	１７
平均的コミューン	１．３	１．２	０．２	１２
過疎地コミューン	１．２	１．０	０．２	１７
地方コミューン	１．０	０．９	０．０	３
全国	１．９	１．６	０．４	２２

フルタイムの平均年齢は、約５０歳である。男性も女性も４５歳から５９歳の間が最大である。２４歳から２９歳の年齢集団には、わずか１．３％がみられるだけである。２．４％は３０歳から３４歳の間である。９．５％は６０歳から６４歳の間である。５５０人のフルタイムのうち１２１人が女性であり、２２％に相当する。１９８９年と比較すると５％増加している。

7.4.2　パートタイム

１９９２年には、１４１のコミューンに３１８人のパートタイムの政治家がいた。１９８９年には１２５のコミューンに２８６人のパートタイムの政治家がいた。つまり、パートタイムの政治家の数は約１０％増大した。３１８人のパートタイムのうち８７人が女性であった（２７％）。１９８９年以降、その割合は４％増大した。

表 7.5　１９９２年におけるコミューンのパートタイム政治家

コミューンのタイプ	1コミューン当たりのパートタイムの政治家数	男性	女性	女性の割合（%）
大都市	２．０	２．０	２．０	５０
郊外コミューン	１．４	０．９	０．５	３５
大規模都市	２．５	１．７	０．９	３５
中規模都市	１．３	１．１	０．３	２０
通常の地域	０．４	０．３	０．１	２９
平均的コミューン	０．９	０．７	０．２	１９
過疎地コミューン	１．１	０．８	０．３	２８
地方コミューン	０．６	０．４	０．２	２９
全国	１．１	０．８	０．３	２７

パートタイムの平均年齢もまた約５０歳である。パートタイムの年齢構成は、大体においてフルタイムのそれと同様である。パートタイムの女性の割合は、フルタイムと同様に低い。

7.5　集団及び意見の代表性

7.5.1　代表性の問題についての論理的、原則的側面

議員の任務の数や代表性にどのような民主主義の側面があるだろうか？私たちは、第２章で私たちの信託任務に対する見解について詳細に説明した。私たちは、そこで、地方の民主主義が議員数が多いことによって支えられており、及び１９９１年の選挙の後の任務の数の減少は、地方の民主主義に対して何ら脅威となっていないと結論づけた。次のように仮説的に明確に述べられているように、任務の数と代表性との間には論理的に関連がある：任務が多ければ多いほどより良く代表される。また逆に：任務が少なければ少ないほど代表性が一層そこなわれる。こうした概念は、人口の一定の性質を見出す確率は人口規模とともに増大するというよく知られた関係を前提としている。したがって、１９９１年の選挙の後の実際の関係に置き換えると、集団の代表性は、コミューン及び県の信託任務の数の減少の結果として悪化させられてきたということになろう。

議員の代表性には二つの種類がある。一つは、例えば、議会の会議の構成がどのようにうまく、年齢、性別、教育、収入等々にかかわる住民構成を反映しているかに関わる集団的、社会経済的代表性と称されるものである。また一つは、どの程度議員とその選挙民の価値や選択に関する意見が一致しているかという、いわゆる意見の代表性である。

集団代表性で表現され、あるいはその行間に埋もれている要望は、変わりやすい類の評価や願望に基づいている。集団代表性の改善は、市民との接触の改善、意見の一致の改善、及び平等の促進をもたらすと考えられる（SOU 1989:108）。

7.5.2　以前の調査

意見の一致

コミューン民主主義の研究グループは、１９８０年における選挙民と議員との間の意見の一致について調査を行った（SOU 1981:12 ）。意見の一致は、二つの次元で満たされている：コミューン事業の範囲、及びコミューン事業のねらいである。「範囲」は、二通りのかたちで満たされている。一つは、サービスの増大に対する課税の引下げについての見解（課税／サービス）であり、また一つは、多くのサービス分野における投資の増大についての要望（要望の広がり）である。「ねらい」は、上記のサービス分野の優先順位の問題によって満たされている。課税対サービスに関する見解は、政党の選挙民の間においてよりも議会における政党間においてのほうがより厳しく分かれている。

事業のねらいに対する見解に関しては、社会主義と保守のそれぞれのブロックの選挙民グループ間で見解の一致が大きかった。議会におけるこれら二つの選挙民グループの政党ブロック間の一致は低かった。意見の一致は、ほとんど例外なく、それぞれの政党ブロック内においてよりも、選挙民全体、議会全体のほうがよい。調査はまた、一定のサービス需要を満たすため選ばれるべき行為の代替案に関する、選挙民と議員との間の意見の一致にも及んでいる。保育に関して、この調査は、保守と社会主義の選挙民と議会は、最善の管理の形態はどのようなものかについて、大体において同様な意見を持っていたことを明らかにした。誰もが補助金の流れを説明した。

代表されていないグループ

一般的に、青年、女性、民間の被雇用者、及び移民は、コミューンにおいても県においても弱い代表性しかなかったし、また依然として弱いと言うことができる。

１９９１年の選挙によれば、３０歳以下の構成員は、コミューン議会で６％であり、県議会では２％であった。

政府の青年委員会が１９８０年代の終わりに実施した調査（詳細は、SOU 1989:108）によれば、１６歳から２４歳までの青年のうちの８％が政党のメンバーであった。同じ時期に、住民の政党活動は、全体として、およそ１５％に上っていた。同じ調査によれば、青年の７０％が何らかの団体のメンバーであった。野外活動及びスポーツ団体が３８％を占め、３２％が専門的な団体のメンバーであり、実際の政治団体は７％の青年を誘い込んでいた。

研究者たちは、青年の社会問題に対する関心が１９６０年代以降減少してきたとする見解に対して支持すべきものは何もないとしている。社会問題に関しての活動性は、減少というよりもむしろ増大してきている。政党団体の、そして政党団体による活動性は、１９６８年から１９８７年までの間、６～８％程度の水準に保たれていた。政府の青年委員会の調査によれば、１６歳から２４歳までの青年の４７％が信じている人に影響を及ぼすために参加することが重要であると考えていることを示していた。

女性は、１９００年代を通して、その政治的な位置づけを強めてきた。１９２１年の選挙権の改革により、女性が政治的な任務に選ばれることができるように改められた。１９４０年代には、女性の割合は、依然として１０％以下であった。１９９１年の選挙により、女性は、コミューン議会で３４％、県議会で４３％となった。国会の政党の大多数は、今では任務の分配に際して何らかの形の割当をあらかじめ述べている（被選挙人リスト、いずれの性も任務の４０％以下であってはならない）。国際的な観点において、スウェーデンは、他の北欧諸国とともに、女性の代表性に関しては、最高位を占めている。

民間の被雇用者、特に労働者もまた、政治的な会議にあまりよく代表されていない。１９７０年代の終わりにおいては、民間の被雇用者は、コミューン議員のおよそ２０％であり、明らかに代表性に劣っていた。この傾向は、１９８０年代においても保たれていた。このことに対する説明は、概して、民間の被雇用者が信託任務に関わる会議に出席するためにひまをとると賃金の大部分を失うということであった。

３年以上この国に住んでいる外国人の市民は、１９７６年以降選挙権を有しており、またコミューン及び県の任務に対して被選挙権もある。すべての有権者のうちのこの割合は、１９９１年の選挙に際しては、４．２％に上った。しかしながら、移民は、コミューンの会議で非常に代表されずにいた。１９９１年の選挙においては、８７人の外国人の市民が選ばれており、これは、全議員の０．６％に相当する。県議会に対しては、全議員の０．５％に相当する９人の外国人市民が選ばれた。選ばれた者の最大の者は、北欧諸国の市民であった。

7.6　１９９３年の調査

7.6.1　全般的な進行、方法、選別

審議会に対するある報告書（ベック、1993）のなかで、２８のコミューンと４つの県における議員の代表性について詳細に説明されている。これら２８のコミューンのうち、２０が１９７９年の同様な調査においてもみられる。その結果として、これら２０のコミューンにとって、この調査はパネル調査である。その他のコミューン及び県にとっては、これは、むしろ改革状況の概括的な絵柄や民主主義の効率性に関する問題である。

信託任務は、議会、執行委員会、及び委員会の常勤の議員や代理のような任務と定義されている。委員会の範疇には、何らかの行政機関をもっているようなものが考えられる。　２３１の地方の政党集団のうちの８４％が回答してきた。若干のコミューンにおいては、回答数は、これらのコミューンがあらゆる変数を押し通すことができるために低かった。したがって、７５％以下のコミューンは、それぞれの変数に関して除かれた。

政治家団体の規模及び構成に関する１９７９年の状況につらいての情報は、コミューン民主主義研究計画（ＫＤＦＰ）の政治家アンケート調査からもってこられている。ＫＤＦＰの政治家アンケート調査はコミューンに対する選択調査であった。この新しい現在の調査においては、政治家アンケート調査はコミューンに対する全体調査であった。

議員団体の規模及びこれや住民の構成に関する情報は、この調査における次のような記述的な質問に関して非常に重要である：１９７９年から１９９２年までの間に政治家団体の規模、任務の集中、及び代表性がどのように変わったか？この質問についての分析的な側面は、組織の改革としてどのような重要性があるかということである。

コミューンの形態は、三つのグループに分類された。「伝統的組織」のコミューンには、１６のコミューンが含まれている。伝統的組織は、ここでは、コミューンが何ら根本的な組織改革を導入しなかったことを意味するか、さもなければ、行政機構又は委員会機構を僅かしか組み替えをしなかったことを意味する。これらのコミューンは、

Eksjo,Enkoping,Gallivare,Grastorp,Harjedalen,Kalix,Kalmar,Kil,Lidkoping,Lulea,
Lysekil,Sjobo,Sorsele,Toreboda,Tranemo, 及びTrelleborgである。

「コミューン地区委員会組織」のコミューン・グループには、三つのコミューンが含まれている。これらのコミューンにおいては、全面的なコミューン地区委員会組織がみられる。

これらのコミューンは、Uppsara,Nacka,及び Aleである。Goteborgもまたコミューン地区委員会を有している。しかしながら、Goteborgは、それ自身のグループを形成している。

「市場適応組織」のコミューン・グループには、８つのコミューンが含まれる。このコミューンについての分類は、発注－請負モデルや、結果単位組織、民間の請負事業者、生活協働組合、組合の請負事業者、新たに設立された会社、あるいは熟練者執行委員会（expertstyrelser ）といったようなものが存在に起因する。この分類の引用は、コミューン連合の選挙後の調査、１９９２年の地方民主主義審議会のコミューン・アンケート調査で採用されており、また新国庫補助金制度の評価のための調査においても採用されている。Katrineholm,Kavlinge,Munkedal,Staffanstorp,Surahammar,Tierp,Uppland Vasby,及び Vasterrasがこうしたコミューンである。

それ自身大都市であるGoteborgと県によって、その他二つの分類がなされる。つまり、Uppsala,Malmahus,Skaraborgs,及び Norrbottensレーン県といったような県は、ただ県とだけ分類される。同様な原則がGoteborgに適用される。

7.6.2　政治家の数

以前から、政治家の数は人口により変化することが知られている。調査されたコミューンにおいては、その人口は、大いに状況が変化しているこの調査において、最も大きいコミューンは、人口およそ４３０，０００人を有するGoteborgである。県は、四つで人口の平均が約３４０，０００人である。コミューン地区委員会を有している三つのコミューンについては、平均でかろうじて人口９０，０００人である。８つの「市場適応コミューン」は、平均で３４，０００人である。伝統的組織をもった１６のコミューンについては、平均規模２４，０００人である。

県は、当然に人口数に関連するものよりもより少ない議員数となっている。コミューン地区委員会を有するコミューンは、コミューンの規模によりあらかじめ予定されているよりも数多くの議員を抱えている。市場適応コミューンのグループにおいては、議員は、人口から当然に出てくるものよりも少なくなっている。

この調査により、政治家の数は、コミューンの規模に比例しては増えないことが示されている。すなわち、人口と政治家との関係は比例的ではない。別の言葉でいえば、人口当たりの議員数は、コミューン人口の数とともに減少すると言えよう。伝統的組織のコミューンは、人口１，０００人に対して９人の政治家がいる。市場適応組織のコミューンにおいては、その関係は人口１，０００人当たり６人であり、コミューン地区委員会組織を有するコミューンは人口１，０００人に対して５人という関係となっている。Goteborgの部分については、人口１，０００人に対して２人の議員、県については、人口１，０００人に対して１人となっている。

議員の数のこうした相違は、一方では組織形態により、他方ではコミューンの規模により説明される。コミューン規模による結果のねじれと、議員の数がコミューンの規模に比例して増えないという事実を取り除くために、比較の尺度として退化のラインからのそれ具合がこの調査においては利用された。表 7:6においては、それぞれのグループ毎の議員数の平均値とこの値の下での平均的なずれ具合、すなわち、期待された値からのずれ具合が一目瞭然に示されている。

表 7:6　各グループ毎の政治家の数

グループ	政治家の数（平均値）	期待値からの平均的ずれ
伝統的組織コミューン	１６２	－１
地区委員会コミューン	３２３	＋１２３
市場適応コミューン	１４８	－２１
Goteborg	７０５	＋２９７
県	２３１	－１２３

１９７７年から１９９１年までの１４年間においては、Goteborgを含むコミューン地区委員会のすべてのコミューンにおいて、この調査では、議員の数が増大しているが、その一方で伝統的組織のコミューンにおいても、市場適応組織のコミューンにおいても減少が記録されている。後者のグループにおいては、その減少は大きかった。１９８８年から１９９１年まではすべてのコミューンで議員の数が減少した。市場適応コミューンにおける減少がもっとも著しい。コミューン連合の調査によれば、１９７７年から１９９１年までの期間におけるコミューンにおける信託任務の数の改革の割合は、伝統的組織のコミューンでマイナス１０％であった。コミューン地区委員会のコミューンにおいては１６％の増であった。市場適応コミューンにおいては、この期間におけるその減少は１４％であった。Goteborgについては、４１％の増であった。コミューン地区のコミューンのなかでのGoteborgの特別な規模がそのような増大をもたらしている。

１９８８年から９１年の期間においては、すべてのコミューングループで任務が減少した。市場適応コミューンにおいては１３％でその減少が最大であった。伝統的組織コミューンでは、１９７９年から１９９２年まで間で１２％減少した。市場適応コミューンにおいてはその減少は３１％である。

議会においては、何らの改革も行われなかった。このことは、伝統的組織コミューンについても、市場適応コミューンについても当てはまる。コミューン執行委員会の部分については、市場適応コミューンに関して、７％の増が認められている。その他のコミューングループに関しては何らの改革もみられない。委員会については、伝統的組織コミューンで３３％減少しており、市場適応コミューンで５２％減少している。

7.6.3　任務の型、及び任務の集中

調査されたコミューンは、もっともありふれた任務に関して異なっている。Goteborgを含むコミューン地区委員会を有するコミューンにおいては、委員であることと代理としての任務は、まず第一にコミューン地区委員会について問題となる。市場適応コミューンにおいては、委員であることは、コミューン執行委員会及び技術委員会におけるのがもっとも一般的である。伝統的組織のコミューンに関しては、委員であるということは、技術委員会、学校管理委員会及び文化・余暇委員会にいてもっとも一般的に当てはまる。県においては、介護及び保育に関する委員会にみられる任務が一般的である。県について特別なことは、議会における代理としての任務が一般的であることである。

統合される傾向のある任務に関しては、コミューン議会及びコミューン執行委員会の委員がもっとも一般的である。委員会の任務と議会の任務の重複もまた大きい。コミューン執行委員会と委員会との間の重複は少ない。委員会間の任務の統合はまったく稀である。　詳細に説明したすべてのグループにおいて、コミューン執行委員会及び議会における任務は、調査された議員の８８～９０％で統合されていた。議会の任務と委員会の任務を統合している割合は、３０％から３８％の間である。コミューン執行委員会と委員会の任務とを統合している割合は、８～９％である。委員会間における統合は、事例のなかで最高５％である。

任務の集中は、それぞれの委員が平均してどれだけの任務をもっているかを表す尺度である。Goteborgにおいては、任務の集中は１．２８である。コミューン執行委員会を有するコミューンにおいては、その数字は１．３４である。伝統的組織のコミューンにおける議員は、１．５１の任務の集中である。市場適応コミューンにおける議員は、１．５６の任務の集中である。県については、一議員当たりの任務は、１．７５である。１９７９年と１９９２年の間、任務の集中は増大した。取り上げられたコミューンにおいては、その増大は、１．３８－１．３９から１．４３及び１．５１に上った。全グループを平均して、その値は１．５３である。

7.6.4　代表性

青年、移民、女性、及び労働者は、概して、それぞれの機関への代表性は明らかに不十分である。女性は、介護や保育における責任分野を取り扱う機関においてはよく代表されている。技術的な委員会においては、ごくわずかであるために、教育、文化・余暇委員会に関する委員会における代表はあまりよくない。男性は、街路・不動産行政、清掃、港湾、及びエネルギーに関する機関において過剰に代表されている。表 7:7は、常勤の委員としての任務に関して、それぞれの機関にそれぞれのグループの代表を分かりやすく示している。

表 7:7　それぞれの機関におけるそれぞれのグループの代表

機　関	女性	労働者	青年	高齢者	中心地の住民	過疎地の住民	移民
議　会	35.7	18.2	2.9	17.1	53.6	19.5	3.1
執行委員会	28.0	14.7	1.1	17.0	49.5	22.2	1.5
技術委員会	23.0	21.9	3.8	21.5	52.6	19.1	3.3
教育委員会	44.3	21.8	5.8	7.3	50.0	21.3	1.6
文化・余暇委員会	37.8	23.2	4.9	16.3	50.2	19.7	1.7
介護委員会	50.4	19.4	1.0	18.3	55.8	21.9	3.2
コミューン地区委員会	42.4	13.0	2.2	18.6	59.9	15.3	5.5
その他の委員会	38.6	15.3	2.3	13.3	75.0	9.8	8.0

代理としての任務については、若干のグループに関して代表の改善の傾向がみられる。女性は、執行委員会を除いて、例外なく代理としての代表が改善されている。労働者及び青年のグループについては、すべてのタイプの機関において代表の改善がみられる。

それぞれのグループ間、及びそれぞれのコミューン間の比較をするために、グループのさまざまな住民規模を配慮した代表の尺度が必要とされる。これに配慮された場合、労働者がコミューン地区委員会を有するコミューンにおいて非常に不十分にしか代表されていないことが注目される。さらに、青年がコミューン及び県のすべての分野で非常に不十分にしか代表されていない。移民も同様に非常に不十分にしか代表されていない。簡潔に言えば、中心部の住民は、「もっともよく」代表されている。表 7:8は、調査されたコミューン及び県のグループのそれぞれの範疇のそれぞれのグループの代表性の指標を示している。否定的な指標値が大きければ大きいほど、それぞれの範疇の実際のグループの代表性がよくない。

表 7:8　グループのさまざまな住民規模に配慮した代表の尺度

グループ	女性	労働者	青年	高齢者	移民	中心部の住民
伝統的組織	-0.26	-0.41	-0.79	-0.49	-0.66	-0.15
コミューン地区委員会組織	-0.20	-0.71	-0.71	-0.21	-0.67	-0.04
市場適応コミューン	-0.25	-0.49	-0.80	-0.42	-0.50	-0.09
Goteborg	-0.22	-	-0.83	-0.35	-	-
県	-0.09	-0.67	-0.83	-0.44	-0.65	-
全コミューン	-0.23	-0.50	-0.80	-0.43	-0.65	-0.12

女性の代表は、他の範疇についてよりも県の範疇で本質的に改善されていることが興味深い。よく代表されているのはただコミューン地区委員会を有するコミューンの中心部の住民グループだけである。

１９７９年と１９９２年の調査時点間の対象コミューンにおける改革は次の通りである。伝統的組織のコミューンにおいては、女性、労働者、高齢者、及び移民グループの代表性は改善されてきた。労働者グループの改善は著しい。その原因は、一つには市民のなかの労働者グループの減少であり、また一つにはグループとしての労働者が１９７９年には今日とは別のかたちで定義されていたことである。しかしながら、政治的な機関における労働者の割合は、概して同様である。高齢者及び移民のグループについては、改善は控えめであった。女性の代表の改善は、政治的な機関に多数の女性政治家がいることによる効果である。青年のグループは代表性が悪化している。労働者以外のすべてのグループについて、依然として不十分にしか代表されていないと言える。女性、労働者、高齢者、及び移民のグループについては、１９９２年には１９７９年よりも代表の不十分さは少なくなったと言える。

市場適応のコミューンにおいては、１９７９年以降、女性、高齢者、労働者グループ、及び中心部の住民の代表性に関して改善されてきている。この範疇のコミューンにおいても、労働者の改善は、著しくというほどでないにしても、非常に改善している。ここでも、青年のグループは、代表性の悪化を喫している。伝統的組織のコミューンについても、同様に、すべてのグループで多かれ少なかれ代表の不十分さが問題となっている。

7.7　要約及び結論

任務の数に注意を払うならば、コミューン及び県は二通りの発展モデルを示している。

コミューンの部分については、コミューンの統合と関連して、著しく任務の数が減少した。１９６５年－７４年の期間には、任務の数は、およそ１９０，０００から１１５，０００へと、およそ６０％減少した。１９７４年と１９７７年の間には、任務の数が増大し、その後、１９８８－９１の議員任期に至るまで、概して一定を保った。１９９１年の選挙により、任務の数は、約７，７５０、およそ９％減った。

県の部分については、任務の数は、１９７０年代の間中増大した。任務の総数は、１９８０年に、９，７３６に上った。１９８８年までに、その数はほぼ１，８００増大した（およそ１８％）。直前の議員任期と現在の議員任期との間の減少は、依然の増大とまさに同規模であり、今日の任務の数は、実際に１９８０年と同じく、９，７１９である。

１９８９年から１９９２年迄のコミューン及び県における任務の数の減少に関わる、問題の総削減数は、およそ９，５５０に上る。

「任務の集中」つまり議員一人当たりの平均的な任務の数は、１９８０年の１．４から約１．５へと増えた。

「代表性」に関しては、現在の社会的な部分に関して言えるのみである。意見の代表性の測定については、最近においてはなにもなされてこなかった。

上記の私たちの記述の元となっているこの調査においては、１９７９年と１９９２年の状況が比較されている。要約的に、釣り合いを欠くことなく、以前の測定時に代表が不十分であったグループ、すなわち、労働者、高齢者、女性、青年、及び移民は、今日においてもまたそうであると言いうる。しかしながら、（人口統計学的に特別な説明のなされている）労働者、女性、及び中心部に居住している人々は、どのグループも一層明白なかたちでその位置づけを改善してきた。一方、高齢者は、その位置づけを控えめに改善してきた。青年の位置づけは悪化してきた。移民は、伝統的組織のコミューンでそのいちづけを改善してきたが、市場適応コミューンでは悪化してきた。

こうした比較は二度の別の機会における代表性の測定に関わるので、この期間、つまり任務の数の減少がもっとも劇的であった直近の二つの議員任期間の部分において生じたことについては、述べることはできない。

ひとつの可能な仮説は、１９９１年の選挙までの代表性は今日よりもよかったということであろう。この仮説は、この規模での信託任務の全般的な減少が、自動的に代表性の悪化をもたらすべきかどうか

しかしながら、この全般的な傾向は、１９９１年の選挙の直前に委員会に対する候補者の使命に際して、政党が、一般的には不十分にしか代表されていないグループを広範に引き立てるように意識的に始めたことにより、逆行させられてきた。

このようなありさまの不安定性のため、１９７９年－９２年の期間の間中、代表性の発展に関して何ら確たる結論も引き出されることなく、直近の二つの議員任期の間の発展にかんしても何もなかった。こうした見通しにおいては、それぞれの組織モデル間の代表性の効果についての比較もまた意味のないものとなる。

この報告においては、伝統的、分権的、市場適応的組織のコミューンといった三つのグループが議員の数、任務の集中、及び代表性に関してその効果について比較された。この報告書の結論は、市場適応組織の導入は、大体のところ、政治家団体の縮小を連想させるということであり、その縮小は、任務の高度な集中をもたらすとともに、社会のなかの「従属的な

グループ」の代表性の悪化をももたらすということである。私たちは、この報告書の結論の記述においては、いわゆる市場適応コミューンの選択が完全には満足すべきものではないと考えているので、こうしたタイプの比較を再現するについては控えめであった。

私たちの全般的な結論は次の通りである。コミューン議会の会議及び委員会において不十分にしか代表されていないことでよく知られたどのグループも、長期的にみれば、その位置づけを幾ばくか改善してきた。このことは、政党が、政治上の機関における代表者のそれぞれのグループ間のバランスの改善をもたらす努力で１９８０年代に若干の成功を収めたことを意味する。しかしながら、先の選挙による信託任務の数の急激な減少の効果は、なんらかの合理的な確実性をもって評価することはできない。

民主主義の観点で、そのとき代表性がどのような役割を演ずるであろうか？

まず第一に、私たちは、私たちの知るかぎり、「代表性の側面」をもった政治的な会議が異なる構成の会議以上に、優先順位、内容、利点等々に関して、何ら合理的な根拠がないと結論した。ここで、私たちは、当然、政治的な見地での相違にはとらわれない。このことは、政治過程の結果が代表性に関しては相対的に中立的であることを意味する。同じようなかたちで、決定及びサービスの供給における効果に関して、最終結果が熟視されると思われる。

十分な代表性はそれ自体価値があり、それが市民との接触の改善、選挙民と議員等との間の意見の一致の改善といったような別の中心的な価値を促進するという見解が残っている。この見地は、住民及び議員自身の大部分によって奉ぜられている。

私たちは、この見方に同意し、地方の民主主義は議員の数が多いことによって支えられるということ及び決定機関の構成ができるかぎりよく住民を反映すべきであることがそれ自体重要な価値であると主張する。私たちが見出した、この見地において欠けているものは、私たちの考えでは、民主主義の観点からは残念なことであるが、驚くべきことではない。

こうした背景により、私たちは、政党が議員の代表性を改善するためにその努力を強化するよう勧める。

新しい組織形態への移行に際して、民主主義の問題は、信託任務の数を含むべきであり、また代表性は、一層中心的な位置づけをもつべきである。私たちは、大きな組織改革を行ったコミューン及び県がこれらをコミューン民主主義の見地から評価するよう勧める。

第８章　変化する世界における政治家の役割

コミューン及び県の議員は、基本的に二つの役割を持っている。すなわち、市民の代弁者であること、そして決定権者であることである。例えば、信託任務の減少、個人選挙の要素の拡大、報道媒体の政治的影響力の増大、国民経済の発達、新しい組織及び管理形態の導入、並びに委任の拡大の結果として、その役割が大きくなってきている。このことは、議員に対して、新たな、そしてより大きな期待を負わせるものでもある。

私たちは、次のように言うことができる。
＊議員に対する期待は、事業の条件、及び必要性に関する関連の知識を増大する。
＊政治上の管理システムは、新たな需要に適応させられる必要がある。
＊事後検討及び評価のシステムが発展させられる必要がある。
＊議員は、彼ら自身の一般大衆との意志疎通を改善しなければならない。

議員は、起草、意思決定、及び執行に重要な責任を負っている。私たちは、原則的に、政治と行政の境目は常に明確であり、発注一請負モデルは、その境目どのあたりか一層明確にすることに役立つと考えている。
一般的に認められている政党の欠陥は、私たちの考えるところでは、結局、一般的には政治に関わる組織の、そしてとりわけ、地方の民主主義の重大な正当性の危機をもたらすということである。私たちは、諸政党の今後の役割及びその活動のための条件は、現在の支持形態を含め、議会における起草のためという枠内で一般的な政治的決定の対象であると提案する。

８．１　はじめに

８.1.1　通達

この通達の原点は、新コミューン法の提案についての 1991 年の春の国会審議に関連する議論である。この議論は、例えば、組織構成の自由の結果として、地方の民主主義等の衰退に関わる動機から示された危惧であった。

私たちは、この通達により、選挙、行政及びその指導力、並びにコミューン又は県の職員対する関わりにおける議員としての役割の変化について調査研究する。一般的な任務の枠内で、組織構成の自由の拡大に基づきコミューン及び県において行われた変革の結果に光を当て、評価することとする。

８.1.2　政治家の役割についての概説

基本点

コミューン及び県の議員は、基本的に次の二つの役割を持っている。すなわち、行政における市民の代弁者であること、及び決定者であることである。伝統的には、決定者としての役割が強く強調されてきた。普通の市民による行政から普通の市民による統制への変遷、並びに 1960 年代及び 1970 年代における行政のプロフェッショナル化がさまざまな点で議員としてのいろいろな前提条件を変えてきた。例えば、発注一請負機能への分離とい

った新しい組織についての発想が影響を及ぼした近年におけるこうした発展は、市民の代弁者としての役割をより強く強調するようにしてきた。

議員としての役割に関しては、代弁者又は決定者であるということ以上にかなり多くの側面がある。信託任務調査委員会がその答申書「90 年代における議員」(SOU 1989:108)の中で指摘しているように、議員は、例えば、市民、家庭及び職場、マスメディア、政党、行政、及び政治上の意思決定機関との関係といった、政治の周辺にあり、それを取り囲み、相互に作用し合う存在のさまざまな部分の産物である。

今述べられていることに関しては、私たちは、確信を持って、コミューン及び県の議員は、レイマン、すなわち、政治上の機関において市民を代弁するために選ばれた普通の人であるということができる。彼らが演じる役割と彼らに求められることは、その基本的な条件との関連で決められなければならない。私たちは、議員が政治活動と平行して、その他の関心事や仕事を開拓し、そうすることにより、できるかぎり広く社会と接するようになることこともまた重要であると考えている。

社会科学の研究においては、しばしば、それらの間に明瞭なはっきりとした境界で、いくつかの異なる役割に政治家の役割を分割する傾向がみられる。以下に、私たちは、こうした試みによる調査研究について言及する。私たちは、そのような形で着手することは、調査の観点からは意味のあると十分理解しているが、同時に、実際の評価においては、政治家の役割が、いくつかの役割が一人の人に帰すること、そして議員としての個人が常にこれらの間を行き来することによって特徴づけられることを指摘しておく。

もう一つ当然に最初に指摘しておくべきことは、国内のすべてのコミューン及び県で組織開発が進行していること、そしてそうした組織開発の狙いや内容に関わる問題が一ではないということである。この結果、コミューンごとに基本的な条件が異なるようになり、政治家の役割もそれに応じて多様なものとなっていることが特徴的である。

私たちはまた、新しい組織形態などの開発は、それらの形態が用いられ始めてからあまり時間が経っていないことから、必然的に信頼性に若干欠けるのではないかという結論を引き出したことを指摘しておきたい。

コミューン法は、政治家の役割についてどのように述べているか？

新コミューン法は、ある程度、普通の人の行政から公務員の行政への現在進行中の発展を反映している。その準備作業においては、コミューンにおける発展が、例えば、失なった労働の対価に対する公正な代償についての権利とか、政治家が目標管理によってこの発展を統制し導いていくことのできる可能性とかいったさまざまな点で、法律にどのような恒常的な影響を及ぼすかについて取り上げられている（政府提出法案 1990/91:117）。

しかしながら、議員と職員との間、並びにその責任及び職務の境界については、新コミューン法によって変わることはなかった。決定に関連するあらゆること、並びにすでに起草され、決定され、施行されたさまざまなことに集約的な責任を負うのはいまだなお議員である。委任の手段をその手に持っているのも議員である。こうしたことから、コミューンの行政は、政治家の統制下にあるということができる。

コミューン法の中におけるコミューンの議員の性格は、コミューンの機関に選ばれたし

かるべき人であるということである。コミューン法第４章第１条によれば、議員の関わるものは、議会、委員会、議会の起草委員会の構成員及び代理委員、並びに会計検査官及び会計検査官代理である。したがって、コミューン企業の執行委員会の構成員としての任務は、コミューンの信託任務とは考えられていない。コミューン及び県が選挙団体である一定の国の信託任務についても同じことが問題となる。そのような任務の一つの例は、法律裁判所の陪席判事である。法的な観点からは、議員としての第一番目の義務は、コミューンの機関の会議に出席し、そこでの決定に関わることである。個々の議員は、委員会の委任により、決定権を持つことがある。議員は、その任務を遂行できるようにその労働を免除される権利を持っており、また失われた労働収入についての妥当な代償に対する権利も持っている。発議権、質問権、保留権、及び委員会において案件を喚起する委員会の構成員としての権利もこれらの権利に属する。委員会の構成員が解職を認められないか、その議員本人が２年以上の禁固刑の罪を宣告されるならば、委員会における議員としての任務が議会によって解かれることがある。

８.1.3　基本的資料

本章で述べることがらの資料は、一部は調査報告書及び審議会の答申書などに詳しく説明されている旧来の資料であり、また一部は外部の専門家から整えた新しい資料である。外部の資料に言及する場合は、私たちは、多くの場合に、私たち自身の立場にとらわれずに行う。このことは、実際の記述かあるいは引き出される結論を背景に置いているということを意味しない。若干の例においては、私たちが異なる認識を持っている場合には、私たちは、外部の資料に注釈を付けることとする。

８.２　政治家の役割についてのコミューン及び県における重要な変化

第２章において、私たちは、コミューン及び県の議員の重要性及び彼らのさまざまな役割について、近年における展開に関する私たちの基本的な観点について詳しく説明したところである。私たちは、公共経済の膨張、任務の数、新しい組織形態や管理形態の進展、そして委任の機会の活用の増大について取りあげた。

公共経済の膨張　に関しては、経済の悪化それ自体は、コミューンや県にとって何ら特別なものでもなく、新しいものでもないが、歴史的な観点での大幅な節減や削減は、地方の政治における新しい要素であると考える。ある事業を他のものよりも優先させる必要は、議員に対して、新しい知識や新たな需要に対する管理運営手段の適応、及び事後検討や評価の制度を発展させることといった、新たなより困難な要求を課することになる。私たちはまた、議員が、例えば、財政の状況やその緊縮による影響について正確かつ公平に詳細に説明することなどにより一般市民との交流を深めることが重要であることを強調しておく。

信託任務の数は、以前の議員の任期と現在のそれとでは、政治上の決定機関の広汎な機構改革により、コミューンで約９％、県で約 16％減少した。こうした変化の背景には、一つには、事業を管理する人々に対する要求の増大があり、また一つには、組織や管理システムに対する要求の増大がある。

私たちの基本的な視点は、地方の民主主義は議員の数が多いことにより高められるということそれ自体が重要な価値があるというものである。新たに生じたこの変化は、私たちの考えでは、地方の民主主義にとって何らかの脅威となるような規模のものではない。しかしながら、将来の展開について監視するべきであろう。

新しい組織及び管理の形態に関しては、発注・請負機能に分離したいわゆる機能別組織の導入がこの新しい現在進行中の展開において重要な新機軸である。

発注・請負モデルは、議員にとって、いくつかの点で重要な新機軸である。すなわち、日常的な事業の執行と仕分けること、さまざまなサービス生産単位組織からの入札を取り扱うこと、実施に際して契約を締結すること、並びに市民と契約の観点から事業を評価することである。こうした新機軸は、議員にビジネスライクな能力、その事業の成果を評価する新たな手法、及びときには特定の単位組織や事業の位置づけを落とすような優先順位の見直しについて第一義的な責任をとる能力と意思に対する必要を新たにし、また増大させたと考える。

1991 年のコミューン法において新たに設けられた規則の成果である議会から委員会、委員会から職員への　委任の増大　は、例えば、国全体でみて議会の会議の数を減らしたりした。職員への委任の増大は、公開性が減じたと考える若干のコミューンの構成員からの批判にさらされている。一部の議員のまたこの委任の増大に批判的であり、より効果的な目標管理によるものとか機能に分割された組織の導入は政治家の事業に対する統制や影響力を削ぎ落としたと考えている。

私たちは、委員会が事業の統制に対する要求に応じて行動することができるように、決定されたことに関しての委任者の当該委員会に対する報告義務が組み込まれていることが重要である点を強調しておく。ここに議員のコミューン会計に対する事後検討の責任がある。もし彼らが委任の増大により事業に対する統制力を失ったと考えるのであるならば、私たちは、これが議員が委任の順序とか決定手続きを監視する理由であると考える。

さらに、私たちは、委任の増大は、例えば、決定案件の数が減った場合に、議会が「誤った」任務に専念するといったことを意味しないということを強調しておく。決定的であるのは、議会が取り扱う案件の量よりも質である。私たちは、本章であとでこのことに再び触れることとする。

８.３　政治家の役割についての展望

信託任務調査委員会が指摘しているように、政治家の役割が一つもないということはなく、沢山あるということである(SOU 1989:108 s.49ff) 。

こうした多くの役割について述べるについて考えられる出発点は、コミューン及び県の政治上の決定機関における議員の機能と位置づけに留意することである。こうした展望により、次のような類型をみいだすことができる。

＊多数派及び野党の政治家

＊フルタイム、パートタイム、及び有職の政治家

＊議会及び委員会の政治家

＊議長、議員、及び代理議員

もう一つの出発点は、議員たちが選挙民とか彼らが代表する政党とかの関係で彼ら自身の役割をどのように定義しているかということである。規範的な民主主義の理論では、しばしば、議員は次の３つの類型に分けられる。

＊代議員としての役割

＊選挙民の代表者としての役割

＊政党の代理人としての役割

代議員としての役割　とは、選出された者が直近の選挙の結果に基づく一般的な枠組みの範囲内で信念を持って決定することを意味する。

選挙民の代表としての役割　とは、選出された者が選挙民の従順で素直な道具「一般大衆の代表」であることを意味する。

政党の代理人　は、その属する政党のいろいろな機関において形成される見方を代表している。

1970 年代の終わりに、スウェーデンの 50 のコミューンの議会の議員によって、これらの３つの役割が典型的な選択に際してどのように分かれているか調査された(ウォリン等、1981)。最も多い(38%) のは選挙民の意見が選挙に際して議員自身の意見と政党の意見、そして選挙民の見解との間で決定されるべきだという考えであつた。次に多かった(34%) のは、議員自身の見解が最も大切だという意見であった。最も少なかった (28%) のは、政党の見解が決定的であるべきであるという意見であった。

選挙民の順位表に関する意見は、委員会の調査においては、住民が議員自身の見解を何らかの形で取り込んでいたという点では、議会のとは異なっていた。コミューン規模が大きくなるほど、そして議員の年齢が高くその重要な地位にあるほど、議員自身と政党の代理人の割合が高くなっていた。非社会主義政党の代表者らは、議員自身であることをむしろ選んでいたが、他方、社会主義政党の議員達は、政党の代理人がより大きな割合であり、また一方で選挙民の委任を受けているとするのも大きな割合であった。調査対象のグループの中で、女性は、男性と比べて、議員自身とするものが少なかった。

誰がコミューン及び県の政治上の決定機関を組織するかという形態の近年における変化という展望のうえで、政治家の役割が区分けされると考えられる。

議員の大部分は、いまだなお　伝統的な行政的な役割　を演じている。この役割については先に(2.3.4) で述べられている。それは、包括的であるということで特徴付けられる。つまり、議員がすべての意思決定の連鎖、及びそれぞれの段階の起草、意思決定、執行についての責任を持っているということを意味する。この 10 年間、コミューン事業の専門化とともに、議員達は、ますますもっぱら決定者となってきた。伝統的な政治家の役割もまた、当然に、発注と請負の機能が同一者の手中にあることにより、事業に対する直接的な重要な影響力の行使の余地のあることによって特徴付けられる。

近年になされたこの根本的な組織上の変革は、４つの新しい政治家の類型を生み出した。すなわち、「ビジネス・リーダー」、「ブローカー」又は「仲介者」、「依頼人の代理人」、及び「細かく詮索し批判的な素人」と呼ばれるものである（モンティン，1993）。

「ビジネス・リーダー」　は、特に、一方では、発注ー請負組織を有しているコミューン及び県で始められた生産責任を負う行政庁に、また一方では、より一般的にコミューン

執行委員会及び県執行委員会にみられる。この政治家のタイプは、事業に対して政治指向よりも事実指向的である。生産行政庁に属している政治家たちは、しばしば先頭に立ち、さもなければ民間企業で働く経験を持っている。彼らは、自身の任務を伝統的な委員会の仕事を特徴づけているある種の政治的妥協としてよりも、「生産」を楽観視することを目的とする誠実な協力であるとみなしている。

「仲介者」　としての役割は、さまざまな強力な利害関係者間の調和を図るということである。この役割は、まず第一に、コミューンの指導的な政治家により演じられる。

「依頼人の代理人」　とは、まず第一に、発注委員会に属する者にみられる。これは、関係者一般としての市民というよりも，むしろ、依頼人の代理人としての役割である。この役割は、「依頼人の代理人」が市民が、コミューン職員のサービス提供に影響を及ぼすことができるように、依頼人として行動し易くするということである。

「批判的な素人」　は、コミューン及び県の双方で発注－請負モデルの一部として導入された議会の小委員会でみられる、より自由で探索的な役割である。議会の小委員会の構成員を想起させるシューラハムマール・コミューンの新しい機能である「諮問会議(bemaktige)」もまた、「批判的な素人」の類型に属する。

小委員会制度を導入したコミューンの例として、６つの課題別の小委員会と11の議会に関連した小委員会を有するリンショッピングが挙げられる。リンショッピングにおける小委員会の目的は、住民による選挙は、基本的な政治上の意思決定を発議し、それに参画し、そしてそれに影響を及ぼしうる可能性を増大させることになるということである。この目的はまた、市民にとって重要な問題に対する開かれた議論を刺激するということでもある。

議会の小委員会についてのもう一つのモデルは、オクセリョスンドやテービーなどにみられる監査小委員会である。

議会小委員会は、ブレッキンゲ県とかソルムランド・レーン県のように、県の段階においてもみられる。

スラハムマールにおけるコミューン議会（bemaktig）は、それぞれ９人の議員からなる６つの常設グループで構成されている。この議会（bemaktig）は、執行委員会での起草なしに議会（fullmaktig）に問題を提起することができる発議機関である。この議会（bemaktig）は、各部門や課題別委員会の領域にとらわれることなく、自律的に評価と統制を行うことができる。こうしたことは、コミューン事業について社会福祉を包括的に評価することであり、市民による地方政治についての討議の場であるということである。活動領域についての例は、知識とか健康、コミュニケーション、侵害、援助、安全である。

８．４ 場面展開における政治家の役割

政治についての説明や分析においては、提案を明確にするために場面概念が利用されることが珍しくない。一般的に現れる場面は、こうした文脈においては、政党という場面、選挙民という場面、そして議会という場面である（Sjoblem, 1968 ）。

政党という場面は、組織形態や活動などの地方の政党組織に関わるすべての事柄に関わる。選挙民という場面については、議員と一般住民、すなわち選挙民の会する場である。議会という場面については、コミューンの意思決定機関及び検討の余地のある事業からな

る。

８．4.1 政党という場面での政治家の役割

政党の役割及び機能

歴史的に見て、政党は、1950 年代の初期に始まったスウェーデンのコミューンの大規模な再編成に対しては、今日に至まで比較的従属的な役割を演じてきた。コミューン分区改革は、例えば、政党の地方組織をますますお互いに似通ったものにさせることとなった。地方の政治は、政党化の進展と議会における政党間を隔てる違いの一層の明瞭化によって、ますます国政に似通ったものともなってきた。

1980 年代を通して、政党が危機的な状況に至っていることがこうした明らかとなってきた。こうした兆候は、まず第一に、市民の政党政治活動に従事する者がますます少なくなってきていることである。ほとんどの国会の政党は、ゆっくりとしかし着実に構成員を獲得している。近年においては、社会民主党では、労働組合連合の構成組合員による単独支持を取り消しの決定によって、構成員数が非常に急激に減少した。従来のやり方では当然に政党の構成員数を非常に多くすることとなった。それに対して、個々の構成員の選択によるとする新しいやり方ではスウェーデンにとってより「正常な」数になった。

とりわけ政党の現在の組織構造を構成員の活動が落ち込んでいるにもかかわらず生き残るようにさせているものは、その活動の枢要な部分が政党助成という形の公的資金により財政処置されているということである。政党助成を支給することができるということは 1960 年代に導入された。この政党助成は、本質的には、政党の議会における勢力に応じて分配される。

ますます多くの国で公的な資金により政党活動の財政処置をするようになったことの重要な理由の一つは、政党助成を受けることにより腐敗や、大きな経済力のあるさまざまな利害関係者からの不当な影響力に対抗することができるということである。

政党の物質的な基礎の強化は、政党助成の導入以前の時代と比較して、今ではずっと強められた。例えば、これらの基礎団体は非常に強化され、コミューンの信託任務をうけた人々を教育する可能性が増大した。政党がその重要な課題について計画とか政見について一般住民に知らせる機会もまた改善されてきた。

コミューンの政党助成に関する立法作業の過程で（stencil K 1969:7, prop. 1969:126）、この助成の目的は、政党がそれまでよりはよりよい方法でコミューンの課題や政党の政見に関する情報を選挙民に提供することができるようにするということであった。このコミューンの政党助成は、近年における解釈では、世論形成における政党を立場を強化するための社会全体の支援であるとみなされる。この助成は、これにより、さらに地方における民主主義を強化する目的をもっている（SOU 1988:47; prop. 1991/92:66 ）。

立法作業の過程におけるこの目的に関する一般的な表現に余地があると考えられることのほかに、その他の住民運動や一般的な社会活動に支出する社会的な助成と比較して、政党助成は成果との関連性がないということがある。

公共経済の研究に関する専門家集団であるＥＳＯ（B 1981:03 ）は、政党活動の公的な財政処置についての詳細な絵柄を示すよう、政党助成について研究することを政府事務所

に委ねた（政府事務所調査分科会 3 Statskontoret, utredningsavdelning 3, PM 1993-03-12 ）。

研究課題は次のとおりである。

- 政党活動に対する財政処置として意味のある助成であること。
- 公的な財政処置に対する代替的なものであること。
- 政党助成の規模と投票率、構成員数、及び活動の状況などとの連携の可能性。

この研究の成果は、年報 1993/94 に入れられるものとされている。

政党内の全体的な状況については、信託任務調査委員会により、答申「90 年代における議員」（SOU 1989:108）の中で次のように示されている。

構成員と組織化された政党の活動との間には明らかに重大な溝がある。構成員は、かれらの期待と希望に合わないので、ほとんど地方の政党活動に戻ってしまう。そのため、地方の政党協会の活動は、これがない小さな執行委員会であるとか地域であるとかの問題がある。それによって、この協会の権能として、構成員を動員すること、構成員の政治的視点や希望、要求について方向づけすること、政治的な論争のための広場であること、そして地方政治と国政とを結びつける道具であることといった基本的な機能を満たすことができなくなっている。

スウェーデンの民主主義は、高度に政党を通して実現される民主的である。憲法及びコミューン法は、国内に優れた機能を有した政党の存在を前提としている。通常は、公的な意思決定機関やそれらの権限を行使する政府事務所の職員候補者の補充がその重要な機能であると考えられている。さらに、政党のその他の重要な機能は、構成員及び公的な任務の候補者を政治的にすること、政党により策定された政治上の計画を採用すること、そして以上のような理由で、社会において一般的な世論となるよう積極的に働きかけることなどである。地方及び広域の政党組織は、政治広報や選挙活動を指導し調整すること、並びに政党助成金を管理するといった特別な任務を持っている。

政党がスウェーデン社会において有している包括的・基本的な任務という点では、当然に、政党がこの任務を十分な形で満たすことがもはやできないならば非常に問題である。私たちは、政党が自分達自身に対する期待と要望に従って行動しようとあらゆる方法で努力することが重要であると考える。

政党の将来

スウェーデンの政党が現在そして特に将来において直面する、全国的かつヨーロッパやＥＧ／ＥＣとの協調の増進といった特徴をもつ問題をどのように明らかにするかについて、今日、何らかの明確な考えを示すことは困難である。政党研究者グラン・ギドルンドは、新しく出版された本「ヨーロッパの政党」（ギドルンド，1993））の中でスウェーデンの政党の将来について分析している。

ギドルンド自身としては、全国的な民主主義においては、すべての政治的意思決定は、

遠く離れたところにあるものではないと考えている。福祉政策の重要な部分は、現在と同様に国会及び基礎、そして広域自治体で扱われることになろう。先進的な基礎自治体及び広域自治体は、中央集権に対抗するものとして、またまず第一に政党の存続という点で機能することになろう。しかし、基礎自治体や広域自治体の政党及び幾分か偶然的な政治集団の発展の基盤が、それらがますます全国的になってきたことにより、厚くなってきている。政党内部の効率性を増大させ、内部における民主主義を脅かすものに対抗するための重要な条件は、ギドルンドによれば、ネットワーク思考と先端情報技術の利用である。

ギドルンドは、政党組織の近代化と改革が着手されたが、将来の行政組織がどうなるか不確かである -まず第一に広域レベルの自治体で- ために、そして基礎自治体の政党支援金に関する規定が、一定の団体のレベル、すなわち、中央政府、広域自治体、基礎自治体のレベルと結びついているため困難となり、遅れることとなったとしている。

政党構成員に関する問題については、ギドルンドから引用すれば、例えば、少なくとも、現代の情報技術が提供する効率的な情報伝達の大きな可能性によって、活動的な構成員と受動的な構成員との間の黒白の違いは過去のものとなってしまうだろう。ギドルンドは、これに関連して、すべての政党、いわゆる大衆政党も、次第に「仲介政党」になってきていると述べているドイツの政党研究者に言及している。

全国的政党は、数多く枝分かれした組織構成員による負担に基づいて政党選挙や選挙運動に臨むことができる。「モデルとして考えられる政党選挙（ここが強調されている）は、私たちがすでに承知している情報化社会と全国化の一層の進展やヨーロッパ同盟の進展といったこれからのシナリオにますます歩調を合わせていくことになる。」

さらに政党選挙が発展すると構成員を抜きにした職業化した政党選挙となる。しかしながら、そのような形の発展は、政党の存続と民主主義の両方に全体として危険である。そのような政党形成のあり方は、当然に非常に不安定なものになり、契約者に委ねられることになるだろう。このことはその活動が企業と同様の方法で運営されるようになることを意味する。そうしたことにより、政治システム全体の正当性が損なわれることになる。

ここに描かれたような政党の発展の姿は、政治家の役割の結果として受け取ると考えられるものだろうか。

一つの明らかな結果は、政治の全般的な「仲介機能化」が、結局のところ、政党の内部活動と一般市民と意志疎通をする方法の両方に影響を及ぼすことになるということである。起こりうる影響は、これまでよりもより一層広範な仲介機能化が国についても、地方についても政治の議事日程を決めることになるということである。政党組織内における長期的・体系的な企画事務が、ほとんどが仲介機能化という状況でなされてしまう今日風の選挙運動政治と呼ばれるもののために退けられることになるという明白な危険性がある。誠実かつ勤勉な政党活動家、すなわち学習会の指導者、組織活動家、個別訪問活動家などの必要性は、中庸な、関心があり、有能で適切な職員により、そのような状況では減ることになるだろう。

仲介機能化についてのもう一つの結論については、8.4.2 及び8.4.3 で詳細に述べられている。

8.4.2　選挙の場面における政治家の役割

制度改正とその政治家の役割に対する影響

第２章で、個人選挙審議会がその答申書「個人選挙の拡大」（SOU 1993:21 ）の中で打ち出した提案において原則的な視点を述べたところである。その提案については、第11章でさらに詳細に述べられている。

個人選挙審議会は、国会及び県議会、コミューン議会の選挙全般に個人選挙の要素を拡大することが重要であるということ、そしてそのような改革が実施されることに同意している。同審議会は、毅然として全く経験したことのない制度を提案し、また外国の選挙制度に由来する要素に基づくそれぞれ異なるいくつかの形態について詳しく説明している。そうした代替案の一つとしてドイツモデルの変形があり、より詳細な規定が定められている。

個人選挙審議会は、個人に自己の意思で投票することができることになる制度を推奨し、コミューンの選挙への実際の適用が50％から70％の間になるだろうと推定している。

個人選挙審議会の考えているところによれば、個人選挙の要素の拡大は、適切である個々の政治家が現在の制度よりも大いに人物を売り込むようになる。このことはすなわち、候補者個人に対する財政援助の活用の拡大を刺激することになろう。審議会は、この形態の選挙運動についての財政処置にはさまざまな危険性があると指摘しているが、個々の候補者の選挙資金の手当てに関して何らかの規則を提案しているものではない。　この提言によれば、この改革は、全体的には、将来的に1997年の選挙に際して適用され実施されるべきであるとされている。

同時に達成された国会の政党間の合意によれば、個人選挙野要素の拡大の導入は、議員任期の３年から４年への変更に伴うことになろう。同一選挙日が変更されることはない。上記に示したように、個人選挙の要素の拡大は、地方の民主主義を活性化し、有権者と議員との意思疎通を刺激することに貢献することになろう。こうした想定は個人選挙審議会の判断により支えられている。個人選挙審議会自体は、外国での選挙の経験から、個人の要因は、国政選挙に際してよりも地方の選挙に際しての方がより一層関心が寄せられるとみている。個人選挙審議会の見解によれば、地方レベルの政治上の問題の多くが、より直接的な形で個人に関わることにより、より一層活発な関わりを呼び起こすことができるといった種類のものである。個人としての政治家に対する関心を高めるべきであると審議会は考えている。

私たちの考えるところでは、個人選挙の要素は、現在のような純粋な被選挙人リストによる制度と比較して有権者に個人を一層さらすといったような形で個々の議員により多く求めることになろう。政党の内部事務もまた、候補者間の競争の増大により影響を受けることになろう。一つの想定される展開は、個々の候補者が、現在以上により明白に、個々の問題「切実な問題」に、又は一部の基礎自治体又は県の住民にとっての特別な関心事である問題に自分自身の考えを表していくようになるだろう。そのように展開していけば、政党内部の反対意見を増大させ、連携し合った行動計画でやっていく傾向の減少をきたすだろう。

全般的な政治の「仲介機能化」とともに個人選挙の要素の拡大は、政党が、今日よりも

より一層、基礎及び広域自治体の選挙の候補者の指名に際して、媒介ニーズに適応していくようになると考えられる。このことから、将来的には、私たちスウェーデン人がこれまで慣れてきたのとは別のタイプの政治家の出現が容易に想像される。そうした政治家は、その基本的な特徴が、全般的に積極的なイメージ、ジャーナリストや有権者の心を”捉える”能力、宣伝の能力、政治上の課題において個人的に特徴付けられた立場など、媒介ニーズとして示されるタイプの政治家である。地方及び広域における選挙において候補者に不適切な影響わ及ぼす恐れがあることを意味しよう。したがって、私たちは、個々の候補者の選挙費用に関する問題については、その手続きが受け入れられないということが明らかになるならば、新しい試みがなされるべきであるという個人選挙審議会の見解と同意見である。それにもかかわらず、私たちは、個々の候補者が自発的かつオープンに彼自身の選挙運動の費用について詳細に説明することが重要であると考えている。

選挙民の評価及び態度の変化、そして政治家の役割に対する影響

第一章で、市民／選挙民の評価や態度が近年どのように変化してきたか明瞭詳細に説明したところである。

評価の変化は、生活への満足とか自己実現の追求とか量的増大、多様化、そして個人主義化の進展と表現されるだろう。

態度に関しては、一面では、政治と政治家に対する信頼がずっと低いということである。他面で、市民の基礎自治体のサービスに対する態度は非常に肯定的である。基礎自治体のサービス生産の影響力を及ぼす可能性については、不満足感がかなり広まっている。

市民の政治に関わる行動についての問題には、政党政治活動がいよいよ人をひきつけなくなっていることにある。その一方で、その他の投書とか示威行動への参加とか行政への直接的な働きかけといった活動が増大している。

これらのことから引き出されるであろう重要な一般的な結論は、一つには、ニーズと権利とサービスの個別の調整が、地方政治や基礎自治体のサービスに対する市民の態度の際立った特徴であるということ、また一つには、市民が議員との直接のやりとりを一層したがるようになり、行政及びサービス生産の統制力や影響力が大きくなっていくだろうということである。

基礎自治体の構成員と彼らにより選ばれた代議員との間のコミニュケーションの改善の必要性は、審議会が1993年１月に組織したセミナーの主要なテーマであった。出席者の多数の者が市民と基礎自治体のサービスに政治責任を負う人達との間の基盤として参加によるコミニュケーションのための新たな場が築かれなければならないということを指摘していた。このような場は、特定の関心事に基づいて主張すべきことのある人々と全体に責任を有する人々との間の協力を許容するという意味で魅力的なものでなければならない。

議員と基礎自治体の構成員との間のコミュニケーションの改善は、影響力という観点からばかりでなく、改革と正当化の観点からも重要である。上記に指摘されているように、厳しい社会経済の状況では、議員が、節減と優先度見直しの必要性とともに、妥当で公正な形で基礎自治体の構成員に財政状況やこの結論、並びに代替的な行動の方向について詳細に説明することが非常に重要である。

この委員会のセミナーに際しては、基礎自治体の財政危機が自治体の政治に対する関心を実際に全般的に増大させるといったことも生じた。実際にあまり人気のない決定の受入れは、なされた決定が正当なものとして受け止められるための条件である。この受入れそれ自体は、決定する人々とその結論によって影響を受ける人々との間の、魅力があり開放的なコミニュケーションを前提としている。こうした開放性は、アクション・グループのような基礎自治体構成員間の一時的なグループに対しても適用されるべきである。

8．4.3　議会における政治家の役割
財源不足と優先順位付け

基礎自治体部門の財政は、1980年代以降、急激に変化してきた。基礎自治体及び県の事業にとっての財政状況の変化は、1990年代の後半にむけて続いていくことになろう。このことは、基礎自治体部門の財源が、全体的に見て、ともかく実際には増大しないことを意味する。むしろ、不変の、あるいはより起こりうることだが、ゆっくりとした財源枠の減少に対峙することとなろう。国家予算の赤字の増大と予期される永続的な高度の失業についての予測は、基礎自治体の財政に対する一層の圧力を示している。

第２次世界対戦後の長期にわたる経済成長の期間における議員の役割は、実質的に次のように示される。

＊さまざまな住民団体の要求を検証すること。
＊それらの要求を実現する方途について提案すること。
＊提案された方途のための財源を見つけ出すこと。
＊そうした方途の実施に関して決定すること。

経済成長が持続しているかぎり、議員は、歳入基盤の拡大により自動的に年々新たな財源を得ることができた。さらに、明らかに増税の機会は限りなくある。政治上の競争が、市民の大きな期待を生み出している基礎自治体のサービスや事業の大部分を供給する主要なものである。経済成長は、財政投入の実際の結果によってよりも、財政投入の大きさへの関心によって、一層特徴づけられるので、サービス生産の事後検討や評価に対する明白な誘因となるものは何もない。

この何年かのあいだ、大多数の基礎自治体及び県の議員は、緊縮財政の枠の中で事業の量と質を維持しようと努めることが役割とされてきた。これは、「選挙政治から、選挙離れの政治へ」という表現からすれば、政治家の役割のなかで苦痛を伴う再考すべきことのうちの一つである。

合理化の可能性は大多数の事業分野において明らかに重要であった。特に、例えば、医療における従来の出来高に替わる新しい実績に基づいた制度などによって行列が解消したことが如実に物語っている。しかし、これまでの経験の示唆するところによれば、全般的な合理化や新たな管理運営システム、新らしい組織などが満たすところを超えて、すぐに限界に達するだろう。質の低下は、遅かれ早かれ、量に影響を及ぼす。この新しい状況は以前とはまったく異なる、そしてより根本的なかたちの優先順位付けを必要としている。

同時に、縮小経済の下では、量の問題はいよいよ重要なものとなる。

現在の経済状況においては、より一層、既存の事業に全般的に継続するよりも先に、その事業まるごとまたはその一部を選別除外することになろう。

この議論の中で、近年、一部から、基礎自治体の仕事は、介護や保育、教育についての法律に基づく義務としての仕事、及び許認可の審査とか管理などの特定のタイプの権限執行に関わる仕事に縮小されるべきであると主張されてきた。このような形での事業の縮小は、しばしば「原点への回帰」と呼ばれているところであるが、高度に政治的な評価に関わる問題である。

私たちは、第２章で基礎自治体の財政改革の影響に対する私たちの原則的な見解について示した。要約すれば次のとおりである。

＊　事業の諸条件や必要性についての知識に関して、議員たちに対する要望が拡大するということ。

＊政治上の統制システムは新たな必要性への適応を迫られているということ。

＊事後検討及び評価の手法の開発が望まれていること。

＊議員たちは、政治や議員に対する尊敬や信頼を増大し、優先順位の必然性についてより良く理解してもらえるような形の一般大衆とのコミュニケーションについて学ばなければならない。

最初の三つの要請は相互に関連している。進行しつつある発注ー請負いモデルの進展が管理運営制度の改善をもたらし、事後検討や評価のシステムの改善を促進するということが大いにありうる。うまく組み立てられ、適切に活用されるならば、そうした制度は、かなり詳細なレベルについてまでも、事業に関する基本的な知識を生み出すことになるだろう。

一般大衆とのコミニュケーションの改善に関わる要請に関しては、個人選挙の要素の拡大と関連する政治の仲介機能化が戦略や戦術の選択に一定の役割を果たしている。政治上な信託任務に選ばれる人々は、自分の属している政党組織とよりも、政治上の行動についてどこまでも追いかけ回されその結果として晒らけ出されるマスメディアとの関係がよいかどうかに依存していると考えられている。議員にとって特に重要性の増大している資質は、例えば市場に通じてそについての知識があるなどということになろう。

要約すれば、技術的にではなく、現実的に正確にという意味で、コミニュケーションの改善に関する要請とここに述べた傾向は、議員たちを、ジレンマと開放的で率直な戦略に代えて一般大衆に対する巧妙なコミニュケーション戦略を選択する誘惑に導くことになろう。

議員の数とその代表性

議員の数とその代表性に関しては前章で詳細に説明したところである。以前の議員任期と現在の議員任期との間では、基礎自治体でも県でも、明らかに定数の数は著しく減少している。

定数の集約化は1970年代の終わり頃に増大した。1979年と1992年の間の代表性を比較す

ると労働者高齢者、女性、若者、及び移民が以前として十分に代表されていないこと、しかし労働者と女性については、1980年代にその状態が改善されていること、その一方で、若者についてはより状況が悪くなっていることなどが示されている。

1988年と1991年の間のあの急激な定数の減少がどれだけ正確に代表性に影響を及ぼしたかについて何か確定的なことを述べることは難しい。

一般的な観点で、議員への代表性があまり良くないことについての政治家の役割の重要性についても、評価することは困難である。私たちが承知しているかぎりでは、先に述べたように、「いろいろなタイプの政治家」ー信託代表とか有権者の代表とか政党の代表とかーについての体系的な研究はない。しかし、これに関しては、”ソフト”部門の委員会の委員構成については、女性が非常によく代表されており、また技術や財政に関わる委員会では男性が優勢であるものが非常に著しく、興味深いものがある。こうした形態は例えば教育とか職業の選択といった社会の他の分野においても共通している。

政治の世界に関しては、男性向きと女性向きとの間の違いがあること、そしてこの違いは政治家の役割についての見方とその政治家の役割がそれぞれの事業分野で形成される形態の両方にとって重要になるだろうということは定説となっている。しかし、私たちはこの仮説を発展させるためにはその基盤を欠いている。

新しい組織及び管理運営形態の経験

第 2章で私たちは、新しい組織及び管理運営形態、主に発注ー請け負いモデルに対する私たちの見解について明確かつ原理的に詳細に説明した。1992年の初めに導入されて以降のこの機能分割モデル及びその他何らかの”根本的な組織改革”の経験については、エーレブルーの高等学校の調査研究プロジェクトにおいて審議会のために調査研究され、報告書「基礎自治体及び県における根本的な組織改革」(Montin, 1993)の中で詳細に説明されている。

調査研究された９つの基礎自治体と３つの県において実際に実施された改革は、本答申書の第４章に最小限度述べられている。

この報告書により、発注ー請け負いモデルは、理念的には、次の三つの基本的な柱になることが示されている。

＊　政治と生産の分離
＊　コスト意識と競争を生み出すこと
＊　新たな政治家の役割の創造

政治と生産との分離に関する理念については、生産することができるという従来の経験と「コミューン法の精神」の双方に対して矛盾するものであると、この報告書では主張されている。上記の判断の根拠として、「政治」と「行政」の定義については、きっぱりとつけられるものではないということが示されている。それがどのような政治上の組織、あるいは執行組織においてなされようと、なされた決定は、多かれ少なかれ政治的なものとなる。というわけで、その線引きは常に気儘なものとなる。

私たちとしては、政治と行政の間の線引きの問題について区分けする概念を持っていることを強調しておく。私たちは、原則的に、その境界は常に正確であり、発注ー請け負いモデルはさらにその境界を明瞭にすることになるものと考えている。

コミューン法の精神についての問題に関しては、コミューン法についての政府提出法案（prop.1990/91:117）で言及されている。それによれば、議員と職員が主に専念すべき独自の規則を導入することは間違っていること、議員と職員との間の機能的な協働により異なる役割に対する相互の信頼を築くべきであることなどが述べられている。

ここで、請け負い側の委員会が職員と必要に応じた外部の専門家からなるということも思い起こす。そのような機関の名称は専門実行委員会又は活動委員会などである（Roos, 1992）。そうした構成が維持できるための条件は、その構成員の選定が比例選挙の原則が適用されることなしになされる、ということである。専門実行委員会などは、発注者（政治側）又は請負者（専門側）としての役割の純化という理念を打ち立て、そしてこの理念はコミューン法の意図するところに反することはないと思われる。

こうした新しい政治家の役割は、この報告書によれば、議員はより明瞭な形で市民の代表であると定義づけられている。このことは、議員及び政党の地方組織の伝統的な役割以外に何も新しい役割といったものはないということである。しかし、この報告書によれば、留意すべき問題は大多数の議員は、まず第一に、基礎自治体の組織や事業の擁護者とされていることである。「大多数の市民にとって、議員は、市民の代理人というよりは、『制度上の』代議員である。」。

私たちは、ここでまた、異なる考え方に注目している。市民の代表としての役割は、モンティンが主張しているように、伝統的な役割とともに、ここで重要な役割が付加され、発注ー請負いモデルが、一面で市民の代表「であると同時に」生産部門の代表であるということと、他方で生産に対する責任とは区別して市民の代表であることとの違いを明確にする方向に機能しているということである。私たちの理解するところでは、このことは、質的に重要な違いである。

この報告書によれば、市民の代表という言葉の概念に関しての合理的な解釈は、議員がさまざまな市民の集団の需要とそれらの間の優先順位とに注意を払うことであるということであろう。しかし、この報告書の中で述べられているように、政党の使命は、全体の利益と個別の利益とをともに代表することである。こうした背景により、現場の議員と政党にとって二つの問題が重要となる。すなわち、「誰のためにサービスが生産されるのか」そして「これらの集団の需要はどのようにして満たされるのか」ということである。このことは、「需要の認識」と「評価」とが重要な使命であることを意味している。

1992年春及び1993年春、この新たな政治家の役割などに関して、調査された基礎自治体の議員に、この二つの問題についてどちらか選ぶように質問が出された。

発注ー請負いモデルの背景にある理念は、決定が効果的になされること、及び議員に開放される時間は、議会外の他の政治活動に向けられることだろうということである。

1992年の春、回答者の81％が「純粋な発注行政庁は、議員が当該地方の政党の政治活動に一層専念できるようにし、消費者又は顧客としての役割において自治体の住民とより一層接触できるようにする」という意見に同意していた。1993年のアンケートでは、発注行

政庁は、実質的に、議員が政治活動に専念できるようになり、より多く住民と接触できるようになるとするものは、全回答者の49％であった。こうした考え方は、議会の構成員（29％）においてよりも、行政庁（59％）や委員会（55％）の構成員の中において一層強い。

議員の市民との関係に関する問題については、次の三つの役割に整理される。

(1) 全体の利益に対して個別の利益に重みをかける役割
(2) 市民の「先頭に立つ」社会改革者としての役割
(3) 市民というよりはむしろ顧客の代表としての役割

この問題については、85～90％が同意していた。

もう一つ、政治家の役割に関するこの報告書からくみ取れることは、実際に行われた改革が、改革自治体の政党の多くが実際にはその過程に参加していないということから、正当性をほとんどもっていないということである。この報告書によれば、ごくわずかの政治家のみがこの改革の過程に参加していただけであった。

発注委員会のすべての構成員は、発注へと導く過程には加わらない。案件を用意し、決裁のための提案を示す公務員の伝統的な業務分担が大いに残されていると考えられる。1992年のアンケートにおいては、合意が形成される先に述べた過程に直接的に参加すべきであるというのが72％を示していた。この１年後にはこれよりも少ない58％が実際にこの過程への直接参加したということであった。

発注委員会は発注契約の締結された実施中の事業に影響を及ぼすべきではないという考え方に関するもう一つの興味ある問題が記されいる。1992年には、回答者の77％が、議員は契約又は協定により定められた事業に影響わ及ぼすようなことがあってはならないという意見に同意していた。おおよそ半数が、今ここで言及した意見、及び消費者又は顧客が納得していないならば、議員は事業に直接影響を及ぼすことができるべであるということに同意していた。1993年には、議員の72％が契約で定められた事業に実際に影響を及ぼすべきではないとしていた。最後に、関係議員の過半数の約60％が、概括的な評価においては、新たな組織ににつて肯定的な効果があったとする意見が優勢であったことを示していたことについて言及されなければならない。

私たちは、こうした私たちの考えについて第８章の5 で詳細に説明する。

決定権移譲の拡大

第２章では、1991年の地方自治法ができるとした決定権移譲の結果に対する若干の批判がなされたことについて示されている。これらの批判は、主に議会の会議日数の減少及びなされた決定についてコミューンの構成員が監視することの困難性等ということであった。議員の大多数は実施されている事業を統制しそれに影響を及ぼす権限が失われてきたと考えている。

地方自治法上、一方で、伝統的な微細にわたる統制ではなく包括的な目標により事業を統制したり、また一方で、決定権を議会から委員会に委任、また委員会から公務員に委任することを大幅に可能としたこの改革は、以前のやり方に対する議員からの長年の批判に基づいていた。予算書による議会からの、そして執行権による委員会からの微細にわたる統制は、何ら実質的に関わりのある理由のないような議会や委員会等の政治機関が課する

一般的な対応であると考えられる。こうした批判によくあることは、例えば予算の決定に関連して多くの事柄について決定するよう強いられることにより、議員が全体を見失い、効果的な方法で事業を統制する余力を失ってしまうということであった。

同様な批判は、事業がどのように管理運営されるべきかについての必要性のない微細な指示、すなわち、財源に関する問題とか行政に委ねられるべき問題などに関して委員会が決定することにも当てはまった。

基礎自治体が小さく、その事業の規模が慎ましやかであった時代にその源を発する従来のルールは時代後れで、時間の浪費であり、非効率であることが明らかとなった。こうした批判は、しばしば、議会は、事業の全般的な目標を示すとか必要とされている事業又はサービスを提供することができるような相応の財源（ a bag of monney）を割り振るとかなどにより、より包括的なレベルで決定することができるべきだという期待を伴った。

1991 年の地方自治法により組み入れられた制度や権限移譲に関する改革は、基礎自治体の事業の諸条件は、議員自身の選択に任されていることを意味する。

第２章で示したように、これまである程度各方面から批判されている効果は、予測しうるものであった。このようにして、目標による管理の拡大及び委任の拡大によって付加された効果として決定案件の減少をもたらしたことが自明のこととなった。このことから民主主義が弱められるなどといった結論を引き出すことは間違っていると私たちは考える。そうではなく、新たな、今後長く議会に求められる役割を創りだす可能とするものと考える。すなわち、本当の意味で、こうした組織が狭域及び広域レベルにおける政治上の議論の中心となるものと考える。この点における成功への道筋は、決定案件を純化するというよりも、むしろ想像力にとんだやり方で内容で議題を作り上げることなどにある。例えば、課題討論、一般的な質問の機会、小委員会（utskotten)が提起する問題である。同様に、委員会の事業の内容も変わっていくだろう。

決定の効率性の増大はまた、議会及び委員会レベルのいずれににおいても、議員がコミューンの組織の外で政治活動に従事する時間を増大させることとなろう。先に詳細に説明された政党内部の問題について考慮すれば、議員たちにとって、これまで以上に市民に対するより表立った、直接的な働きかけに時間をかけるために自由になる時間が増大することの理由となろう。そのような優先順位の再検討は、政党活動や選挙、そして議会の場に集約された関わり貢献といった全体としての政治家の役割に関する概念の線に沿っている。私たちのみるところでは、議会の場へのさらに一層の集中が政治家の役割に対する見方を特徴づけてきている。今こそ政治家の役割に関する見方を拡げるべきときであり、政党活動及び選挙の場の重要性を高めていくべきときである。もう一つの考えられる優先順位の再検討は、いつ評価に取りかかるべきかということである。ここに示したように、これらの分野への関わりを拡大することが重要である。

最後に、私たちは、第２章で原理的に示された事柄についてここで言及する。すなわち、委任の定め及び決定の道筋に関して決定するのは議員自身であるということである。委任が一層拡がり、広範囲になると考えれば、地方自治法の施行に伴い導入される定めを見直し、正当化する理由がある。この法律は、できることを示しているものであり、決してこの考え方を強制するものではない。

不確定な状況における政治的リーダーシップ

基礎自治体における管理運営とリーダーシップに関して熱心に引用された本（Stewart 1988）の中では、今では基礎自治体を特徴づけている不確定性と不安定性に特に留意されている。

緊縮の時代は経済成長が生み出した自信を挫き、新たな不確定性を創り出した。緊縮の時代においては、行政機関の間に、そして政党間、基礎自治体とその住民との間に存　在する対立が先鋭化する。経済成長は安定した状況を生み出し、緊縮財政は不安定をも　たらすといえる。

シュテウァルトはまた、問題及び可能性、そしてそうした事業の効果の両方について教えるだけの力があり、またそこで獲得した知識を活用し、望まれてきた改革を実施することのできる政治に関する学校が激動する社会の切り盛りをしていくについてリードしていく立場に立つことになろうとも述べている。

シュテウァルトの本の中心となる考え方は「学習する基礎自治体」ということである。これは、例えば、人は管理運営し、リードしていく活動的な方法を持っており、また、サービス提供の変更や事業の形態や組織の変革、あるいは業務の仕方の変更に関する需要を常に見いだすことで特徴的であるということである。このことはまた、自身の行動の変更、あるいは社会の中の他の主体に影響を及ぼす方法でもある。人は、継続的な学習により、どのような行為を代替行為の中から選択すべきかについての選択の条件である社会状況についての、そして業務が組織の中でどのように運営されているかについての能力及び知識を獲得する。

「学習する組織」という考え方に対する関心は、近年、増大してきている。例えば、「公的部門における改革と学習」（Kronvall m.fl., 1991）についての著書の中では、政治上の統制又は政治上のリーダーシップと学習との関連などが示されている。

政治により統制された事業における学習の重要な前提条件は、この本によれば、保育とかのような若干の社会的使命が執行組織の仕事にどのように実現されるかと言うことである。そうした仕事が具体的な事業において実行に移されうるためには、表明されている事業の目標を達成するために何がなされなければならないかについて、議員には、明確に指針を示すことが求められる。政治的統制の重要な機能は、そうした事業が基礎自治体の住民とその事業を深く結びつけることにある。またそれは、多くの接点と効果的な論議が必要とされる。このような方向性は、第８章の４の２で取り上げられたコミュニケーションの新たな場面についての考え方にもみられる。

戦略的なリーダーシップは、著者の意味するところによれば、事業の実際の状況を決める十分な能力を前提としている。限られた数の精選された割合の利用は、ここでは大いに有益なものとなろう。

学習する組織においては、そのような直接的かつ具体的な観察が政治的なリーダーシップにとって基本的に重要である。もう一つ重要なことは、住民や執行組織の職員との対話を通して得られる情報である。学習の出発点を求めるに際して、ある事業の状況に関する不愉快な事実、あるいは不確実性についての共通の経験に対してしり込みすべきではない

と、この本の中では主張されている。

私たちは、学習する組織又は基礎自治体という考え方に強く共感しており、議員たちが基礎自治体の住民や執行単位組織の職員たちと十分な対話を持っていることの重要性を特に強調する。また、私たちは、生産方法の具体的な成果を観察するための道具が政治的統制にとって非常に重要であると考えている。

結論として、私たちは、政治的な統制の効率性に対する要請が、近年、基礎自治体の事業のための財政状況が悪化している中において、顕著に増大していると断言できる。ますます増大しつつある、全体的に又は部分的に新しい組織や管理運営の形態が、この点において重要な役割を演ずることになるだろうと考える。

同時に、私たちは、管理運営と意思決定の効率性にあまりに重点を置くことに伴い、若干の危険性があることを指摘したい（Larsen & Offerdal, 1990, s. 88f ）。その危険性とは、例えば、憲法上の価値とか評価とか目標設定とかに関する議論はあまり重要ではないとか、そのためにおなざりにされるとかといったことである。もし自治体が指針としてますます強く効率性のある企業としてみなされるならば、進行中の改革の過程などへの賛意を、同意を取り付けていくために時間がかかるが不可欠な作業もまた全く忘れられてしまうだろう。

８.５　要約及び結論

私たちは、本章で、政治家の役割が将来どのように発展していくと考えられるかについていくつかの重要な変化のタイプを出発点として詳細に説明してきた。このような変化とは、社会経済の悪化であり、議員及び信託任務の数の減少であり、新しい組織や管理運営、そして委任の拡大である。これらの説明に際して、私たちは、先に述べた変化及びその他の関連する状況などによる政治家の役割に対する影響について吟味したところである。

* 地方の政党組織の問題及び発展の可能性
* 個人選挙の要素の拡大や議員の任期の延長といったいくつかの来るべき法律改正
* 評価及び有権者の態度の変化
* 新しい形態の組織及び管理運営によるこれまでの経験
* 不確実な世界における政治的リーダーシップに関する視点

新しい形態の組織及び管理運営の導入、とりわけ発注- 請負いモデルの導入は、基礎自治体の事業とその基盤を観察し、効率的なやり方で事業を運営するための手段を用意することの両方について根本的に新しい方法を意味している(私たちは、これらの新機軸に対してどのように考えているかについては、第４章で詳細に述べているところである。)。 こうした新しい枠組みの中では、明らかに、私たちがこれまで慣れ親しんできたものとは大きく異なる政治家の役割が大きくなっていくといえる。伝統的な役割の他に、「包括的な」政治家の役割が、基礎自治体や県の執行委員会及び生産執行委員会において、企業経営者として、衝突している利害の仲介者として、発注委員会における利用者の代理人として、そして議会の小委員会における批判的に吟味する普通の市民としての政治家の役割への新

たな芽である。

上記に述べられてきたような根本的な組織改革についてのこれまでに得られてきた経験は、それが活用されている時間が短いことから、決してはっきりとしたものではない。

政治家の役割に関わる肯定的な経験としては次のとおりである。

＊議員の大多数のものが新しい組織についてのおおよその評価として肯定的な効果が優勢であると考えていること。

＊執行委員会及び各種委員会の構成員のおよそ半数が、基礎自治体の組織以外での政治活動により多くの時間を割くことができ、また、事業の発注管理のおかげで市民との交流を増やすことができると考えていること。

＊発注委員会の議員の約４分の３が、完全に発注管理の考え方に沿った執行契約で取り決められている執行方法に影響を及ぼすことを事実上放棄すると考えていること。

否定的な経験としては次のとおりである。

＊政党が改革の過程にそれほど積極的に加わらなかったこと。

＊構成員のうちの重みのある少数者が発注に次第に向けていく過程に直接関わっていると考えていないこと。

要するに、私たちは、基礎自治体の事業についての組織や管理運営の新しい形態は興味深く、発展性のある要素を含んでいると考えている。そのような要素の一つは、政治家の役割が、「利用者の代弁人」とか批判的な一般市民としての役割に止まらず、いろいろと発展したことである。もう一つの肯定的な要素は、政党活動の拡大と一般大衆との接触の増大の可能性があること、並びに、発注と請負いの役割の区別を維持していこうとする考え方である。何らかの明らかに改善される必要があることは、発注委員会の多くの政治家はこの基本的な過程に止めおかれるべきであるということである。

私たちは、政党及び政治制度の中で政党がその基本的な役割を果たす能力に関して重要な問題があると考える。特に、一般大衆、すなわち有権者と公的な意思決定機関との間の効果的な連携を築くという政党の重要な機能が欠けているということである。

この欠落は一般的に確認されており、私たちの考えるところでは、結局のところ、このことは、全体としては政治制度の、そして個別的には地方の民主主義の重大な正当性に対する危機をもたらすことになるだろうということである。

政治の仲介機能の増大に伴う、スウェーデンの特徴的な党員政党の「選挙政党」、あるいは、私たちが判断できるかぎりでは、実際には「職業的選挙政党」の方向への発展及び個人選挙の要素の拡大について予想は、まず第一に、政党と政治家の根本的な変化を指している。これは、政党組織内部の活動、候補者の募集と指名、選挙運動の費用の調達、一般大衆／有権者に対する候補者や政党の態度、メッセージの政治的特徴（一体であること対分裂）から、議員に求められる資質や議員が政治上の会議におけるその活動を行っていく方法に至までの全体的な変化である。

私たちは、上記に詳細に説明した状況や予想から、必要な発展がまさに述べられている方法又は想定された方法で進んでいくだろうとは言えない。私たちは、この点に関しても、こうした発展が影響を及ぼすことができると考える。しかしながら、私たちは、想定しうる発展の絵柄を示し、ねらいとしたその肯定的な発展の可能性と地方の民主主義及び政治家の役割についての望ましくない発展の危険性に対して注意を払いたい。

私たちが理解しているかぎりでは、政治家の役割の発展のための目標と手段に関して、従来よりも一層明瞭な新たな道の選択を迫られる状況にある。

一つの道は、一方で修辞的なレベルで政党に割り当てられる評価と役割と、他方でその評価に応え、その役割を果たす政党の実際の力とのギャップの拡大を認めることを意味するものである。これは、政党の内部の空虚な状況と対応する政治制度についての正当性の薄弱さの継続と、政治的使命の目的及び内容に関する不確実性の増大をもたらすことになろう。結局のところ、こうした方向は、地方自治や地方民主主義に対する信頼を傷つけることになる。

もう一つの道は、同時に望ましい方向へ持っていこうとする現在進んでいる発展に応えていこうとすることを意味する。

この後の方の方向の一つの結果は、私たちが、政党の今後の役割と活動に関して、現在の支援形態を含め、開放的で前提を置かない議論をすることである。その結論が政党支援に関する現在の研究であるなら、この問題は、議会の起草という枠の範囲内で、全般的な政治的判断の対象となると私たちは提言する。

もう一つの結果は、直接民主主義の要素の拡大、個人選挙の要素の拡大、サービスの生産に直接影響を及ぼす機会の拡大などによりそれが可能である場合、あらゆる分野における地方政治に影響力を行使し、影響を及ぼす市民の可能性を増大するということである。政治的な側面に関しては、このことは、必然的に、部分的には市民による直接民主主義の放棄が拡大するような意思決定の効率化に向かい、また別にそうしたコミュニケーションを容易にする新たな場面を創りだす。

すべてこうした変化は、議員と比べて政党による大きな貢献を必要とする。採られるべき方法は、問題をよりよく理解し、どうしたら市民とのコミュニケーションを効果的に行えるかといったことについてのより一層の知識を持って、議員が政治活動のための新しい状況に合わせることができるような新たな態度を形成し、新しい知識や技術を得ることを目的とすべきである。こうした努力は、議員が一般市民であり、伝統的な意味での職業集団ではないことやその方法は状況に適合させられなければならないといった事実を覆い隠すものではない。

こうした観点における政党の重要な役割は、それらが新しい一般大衆や議員及び支持者間の個人や集団とのコミュニケーションのシステムに関する知識を用意することである。政治の仲介機能の望ましくない結果を補うためには、政党によって指導されるのではなく、積極的にその発展に影響を及ぼすことができるようなコミュニケーションの戦略を政党が用意する必要がある。

第９章　議員に対する経済的補償

これまでの経験では、失われた年金や休暇の権利とか労働による収入についての議員に対する補償に関して導入された規定は施行することが非常に難しく、厄介なことであることが知られている。さらに、ほとんどでその補償の総額が急激に減少してきた。

私たちの理解するところでは、この重要な補償規定が明らかに不適切なものであり、そのうえさらに、地方自治の観点から新しい地方自治法の精神と矛盾するということである。基礎自治体内部の労働条件や組織の観点からは、常に義務的な規定は原則的に避けられなければならない。

私たちは、地方自治法第４章第 12-14条の改正によって、1983年に導入された議員に対する補償に関する任意規定の復活を提案する。

９．１ はじめに

地方自治法第４章第12条第１項により、地方自治体の議員は、その任務を果たすに際して失った労働による収入や年金、休暇の権利に対する合理的な補償に関する権利を持っている。しかしながら、同条第２項によれば、常勤または常勤に準ずる形で任務を果たす議員はあてはまらない。基礎自治体の議会は、同章の第13条により、どのような理由で第12条による補償が支払われるべきか決定する。

議会は、上記の章の第14条により、議員が合理的な範囲で、　１．その職務により生じる旅費及びその他の出費に対する補償、　２．職務に関連する業務に対する対価、　３．年金、４．その他の経済的利益を受け取ることができると決定した。対価が支払われる場合は、類似の職務に対する額と同等な額になるだろう。

このようにして、1991年の地方自治法により、一方で議員が失った労働収入等を受け取る権利を、また一方で議会が補償の形態について決定する応答義務が導入された。以前の地方自治法(1977:179)においては、1983年に(SFS 1983:563)、議会が補償の形態について決定する権利が導入されたが、そうする義務は何もなかった。

基礎自治体のおよそ半数、そして県のおよそ３分の１が1988年までの間に、失われた労働収入に対する補償についての決定権を導入している。といっても、多くの基礎自治体及び県は、信託任務調査委員会がその中間答申「金銭はすべてではないが・・・」(Ds 1988:46)のなかで示しているような補償をする義務に関する提案に反対していた。スウェーデン基礎自治体連合は、その提案に関わる回付に対する意見のなかで、地方自治への干渉を意味するものであり、1983年以降の展開は基礎自治体が任意の選択で補償問題を決着させていることを示しているということを強調している。

しかしながら、政府は、新地方自治法の提案(prop. 1990/91:117) の中で、信託任務調査委員会が提案した解決策を勧め、それが国会の決定にもなった。

1992年６月のスウェーデン基礎自治体連合の会議において、以前の、議会が失われた労働

収入に対する補償をすることができるが、義務ではないという任意規定の復活を働きかける提案が承認された。決定理由に関する基礎自治体連合の文書は、政府により審議会に手渡された。

9．2　小　史

9．2.1 1977年地方自治法まで及びその時代

国会で補償問題が審議されたその第一回は、1909年の第二院における議員からの提議に関連するものであった。このときから1977年の地方自治法の時代における補償問題に関する審議は、信託任務調査委員会の上記の中間報告書につまびらかにされているところで、ここでは詳細には触れない。しかしながら、その期間においては、地方自治体が議員に対してその任務が故に失った労働収入を補償すべき法的な可能性は何もなかったことに留意されるべきである。

9．2.2 1983年の法律

1982年に、基礎自治体における民主主義審議会の答申書「基礎自治体及び県の議員」(SOU 1982:5)のなかで、議員に対する補償問題がふたたび提起された。失った労働収入に対する補償及び年金・休暇問題の両方についてこの答申書のなかで取り扱われている。

失った労働収入に対する補償の関しては、審議会は、基礎自治体がそうした補償をする権利を付与されるべきであると主張している。さらに、審議会は、そうした補償をする基礎自治体の権利は、議員が被雇用者であるか、企業経営者であるか、あるいは自由な専門職であるかに依存するべきであるという見解であった。その任務が単に何かの個々の会議であるか、パートタイムであるか常勤であるかで違いがあるべきではない。

審議会は、その提言に対する説明として、経済的な補償は、経済的な犠牲無くして基礎自治体の政治上の任務を引き受ける合理的な機会を与えるに違いないと述べている。経済的な補償を整えることは、議員がどのようにして信託任務にある専門職をまとめることができるか、または、場合によっては、どのようにして常勤の任務を引き受けることができるかということで、さまざまな市民グループから議員を選出していくために非常に重要であると考えられている。さらに、審議会は、そうした補償制度は、実際の任務の必要性と今日において人が生活していくための経済的な条件とに合うものでなければならないと述べている。審議会はまた、1980年のアンケート調査から、議員の四分の一は、彼らの信託任務が収入減という結果になると述べていることに言及している。

基礎自治体における民主主義に関する審議会の提言に基づく政府提出法案(prop. 1982/83:97)では、大臣は、基礎自治体が収入の減少を補償することができるようになるべきであるということについて、主に、二つの理由を述べていた。一つは、失った労働収入に対する補償は、その基礎自治体の信託任務を受ける機会に関しての問題について、経済的な観

点で、さまざまなグループ間における公平性の改善に貢献すべきであるということであり、また一つは、新たな議員を、主として民間の労働市場から調達してくる可能性が増大するであろうということであった。大臣は、それまで有効であった規定が民間部門の被雇用者をおおむね不当に扱ってきていたこと、そしてこの補償に関する規定が、公務員が議員の中で過剰代表されていることの理由の一つである、ということについては調査委員会の資料で当然に明らかにされていると考えていた。彼は、こうした理由から、基礎自治体及び県は、収入の減少に対する補償に関して決定する権利を付与されるべきであると考えていた。その際に、失われた休暇の補償は、補償の計算に際して算入されるべきであるということであった。

その一方で、彼は、一面でフルタイムの労働及び4割以上労働時間のパートタイムの労働と、別の一面で、単にその都度開かれる会議としての任務とを区別すべきであると考えていた。彼自身は、地方に配慮した適切な補償制度を創設することは基礎自治体自身によるべきであり、そうでなければ補償の形態（健康保険制度に類似した）に関する審議会の提言を推奨する考えはなかった。

国会は、この提言と決定（SFS 1983:563）を1983年７月１日に採択した。

９．2.3 民主主義起草委員会の本答申及び民主主義の活性化に関する政府提出法案

民主主義起草委員会は、とりわけ、基礎自治体の議員に対する補償規定の改正に関する法律を事後調査する役割を持っていた。起草委員会は、その本答申「基礎自治体及び県における民主主義の活性化」(SOU 1985:28）のなかで、この分野で達成された改善に基づいて、さらに一層の修正を提案する理由がないと述べている。

上記の答申に基づく政府提出法案「基礎自治体及び県における民主主義の活性化について」（prop.1986/87:91）において、大臣は、再び議員に対する経済的補償に関する問題を取り上げた。大臣は、起草委員会と同様に、補償制度についてそのような機会があったとしても何ら改正されるべきではなく、1983年の法律によりもたらされた可能性を活用すべきであると考えていた。このことは、基礎自治体が補償規定に関して十分なところまで定めていないと彼が考えていたことによる。しかしながら、彼は、基礎自治体の大部分が近年中にそうした規定を定めるだろうと考えていた。そうでなかったならば、彼は、新地方自治法の提案に際して任意性について再考慮する用意を明確にしていた。

９．３　　現行の規定

９．３．１　準備作業

Ds 1988:46 「金銭がすべてではないが・・・」

政府は、1988年2月に、とりわけ、基礎自治体の議員に対して失われた労働収入についてどのように補償されるべきか提案するために、調査官を置くこととした。この理由として、1983

年に定めれた任意規定の結果は十分なものではなかったということが言われている。

信託任務調査委員会と称するこの調査委員会は、同じ年の 9月に、その中間答申「金銭がすべてではないが・・・」(Ds 1988:46)を出した。この答申書は、補償問題に関する従来の審議、及び北欧諸国がこうした分野の問題をどのように解決してきたかについて詳細に説明するものである。この調査委員会は、そこで、ノルウェー、デンマーク、そしてフィンランドの諸国がすべて基礎自治体の議員の失われた労働収入に対する補償に関する義務的規定を導入していること、そしてその規定については、細部規定の度合いという点でこれら諸国間で異なっていることについて記している。さらに、この調査会は、ノルウェーとフィンランドの基礎自治体の側からは、そのような義務的補償規定が導入されても信託任務に人物を調達することは決して容易にはならないだろうということ述べられていることについても記している。

これらを通して、調査委員会は、次のような問題があるとしている。

1. 議員が失われた労働収入の補償を受けることができない基礎自治体においては、議　員がその任務につく場合に若干の経済的損失を被る。
2. もし、ある基礎自治体が失われた労働収入に対する補償が会議の出席手当てに含ま　れるとする制度を適用しているならば、給料の切下げを受けた者とそれ以外の者との間の違いは、公正でないとしてとられるだろう。

任務を遂行するために通常の労働から離れなければならない基礎自治体の議員に対して生ずるであろう経済的損失は、主に次の三つの要因によると考えられる。 a)失われた労働収入、b)失われた年金の権利、 c)失われた休暇の権利。失われた労働収入に関しては、調査委員会は、雇い主や雇用の形態などによって、さまざまな給料の切下げに関する規定が適用されると述べている。失われた年金の権利に対する補償の改善については、失われた年金の点数の大きさがどれだけであったか計算することは厄介なものになるだろうと考えられる。その計算は、概して、議員又は議員の遺族が被雇用者ということで年金を貰いはじめるより前になされることはないだろう。しかしながら、調査委員会は、この点についての困難さが基礎自治体が収入の損失に対してその議員に経済的な補償を止めてきたわけではないと考えている。

任意性を尊重する方法はゆっくりとしてみえることから、また実現しなかった経済的補償が意味する問題に言及しつつ、調査委員会は、対して基礎自治体が、その議員に、信託任務が理由で失うことになった労働収入について補償することを強制的な義務とする規定が導入されなければならないとする考え方にたっていた。

したがって、調査委員会は、その任務のために失った労働収入について議員に補償する義務としての基礎自治体の役割を定める規定を地方自治法の中に導入すべきであると提案した。さらに、基礎自治体は、その地方の事情に即した補償制度を形づくることができる大幅な自由を付与されるべきであり、こうした提案については1992年１月１日に施行されるべきであ

ると考えられていた。その後、適切な補償制度について調査し、準備するのに十分な時間が基礎自治体に与えられることになるだろう。

政府提出法案 1990/91:117　新地方自治法

信託任務調査委員会の提案は、ただちに、新地方自治法の提案に関わる政府提出法案(prop.1990/91:117) に十分に汲みいれられた提案となった。

この提案は、信託任務調査委員会の提案とほとんど一致しており、政府はその提案に関して次のような説明を引用している。基礎自治体及び県の信託任務に人物を調達し、確保することの難しさが懸念される。基礎自治体の信託任務としてしばしば重要な役割を引き受けるために、唯一の要因が市民の意思と能力にとって決定的なものではないとしても、原則的に、市民が経済的な理由で基礎自治体の信託任務をあきらめてしまう必要があってはならない。政府によれば、被雇用者と経営者の両方の団体及び産業代表から、まさに主として民間の被雇用者及び自営業者にふりかかる失われた労働収入による経済的な損失が、民間の被雇用者及び自営業者が基礎自治体の政治に関与する非常に重要な理由であると指摘されてきた。

政府は、信託任務によって労働から離れることによる収入の減少という問題については、議員それぞれで大きな違いがあるとしている。大多数の公務従事者は、その収入の全部または殆どをそのまま維持するが、他方、民間の従事者やしばしば自営業者でも、離れていることによって収入を失うこととなる。給料の大部分について収入の減少を補うよう計算され、公務従事者はその収入とそれに加えてさらに給料を維持することができる。他方、民間の従事者や企業経営者は、せいぜい良くて手当てとして収入の減少を補うことができる程度である。したがって、収入の減少を補う唯一の補償形態としてこの手当てを得る方法は公平な理由があると言えよう。

さらに、たとえ市民が基礎自治体の仕事に従事することの難しさにいろいろと理由があるとしても、当然に、個々の障害物が取り払われることを邪魔することはないと考えられている。被選挙権のあるすべての市民が基礎自治体の信託任務を受けるために同じような条件が与えられるかどうかについては大いに不安があると考えられている。こうした理由により、また任意性の方向は自ずと難しいものとなり、失われた労働収入及びその他の権利を補償する義務的規定が導入されるべきである。しかしながら、この規定は、北欧の近隣諸国におけるこれに相当する決定と同様に、基礎自治体及び県に提案された義務の枠の中で自ら補償制度をつくることができる大幅な自由を付与するものである。同時に、この規定は、議員がその任務を十分に果たした場合に失うと承知しているものについて、その議員に合理的な補償を保証すべきである。

この制度が行政にとって負担とならないためには、この補償は、合意により、例えば、議員の時間賃金や医療給付に基づく収入、又はその他何らかの簡潔で分かりやすい基準などにならって創られるべきである。

1991年の地方自治法の施行以降は、基礎自治体及び県が支払った手当てには、自身の任務についての補償以外に失われた労働収入に対する補償をも含んでいた。そうした補償が継続的に特別な形ででるならば、その手当ては任務と一体の労働に対する補償に関わるものに純化されるべきだということが提案された。

9．3.2 1991年地方自治法

憲法小委員会(1990/91:KU38)は、より一層広範に信託任務に人物を調達し確保することができるという理由及び利点から、この分野に義務的な規定を導入するための理由があるとする政府の判断と同じであった。この小委員会は、政府が提案した解決策に対して何の反対もなかったし、国会はその提案を受け入れるべきであると進言している。

現行の新地方自治法(1991:900)は、第４章第12ー15条で補償問題について規定している。第12条第一項によれば、議員は、その任務を十分に果たすに際して、失われた労働収入や年金とか休暇の権利に対する合理的な補償についての権利を持っている。しかしながら、第二項によれば、この規定は、常勤で任務を、あるいは常勤の重要な部分の任務を十分に果たす議員には当てはまらない。第13条によれば、第12条による基本的な補償が支払われるべきかは、議会が決めるべきであるとなっている。第13条に対しては、議会の役割を規定している第３章第９条で、５点について答えている。

第14条によれば、議会は、議員が、合理的な範囲で、 1.任務により生じた旅費その他の支出に対する補償、 2.任務に関連する労働に対する対価、 3.年金、及び 4.その他の経済的な権利を得ることができると決定した。第15条第一項によれば、もし議会が手当てが支払われるべきであると決定するならば、類似の任務に対するのと同等の額に定められることになっている。この規定は、常勤で任務を果たす、または常勤の重要な部分の任務を果たす議員には必ずしも当てはまらない。

この規定化に対する特別説明によって、議会が適用されるべき補償制度がどのようなものであるか判断する大幅な自由を持っていること、また議会は補償制度を整備する仕事を委任することができないこと、失われた労働収入に対する補償は個別に決定されなければならないこと、そして議会は議員がそのような補償を求めようと求めまいとにかかわらずそうした規定を整備しておかなければならないということが示されている。

さらに、政府は、第12条第一項の「合理的な補償」という概念は、この補償は過度に低い額に決定され得ないこと、また支払われうる額に限度が置かれることを意味すると指摘していた。

9．4　地方自治

地方自治は、1800年代の中頃以降、国家と基礎自治体の関係についての基本的な原則である。このことは、基礎自治体自身が、その地域内において、その事業、その組織、その決裁

規定、そしてその歳入・歳出について決定すべきであるということを示している。

そのようなものとしての地方自治は、これまで、政治的にはどこからも本気で提起されなかった。例えば、1977年の地方自治法についての国会審議と関連して憲法小委員会は全会一致で「地方自治は、わが国においては長い伝統をもっており、スウェーデンの民主的統制の基礎の一つとなっている。これにより、重要な社会的使命を基礎自治体及び県に分権化することができるようになった。市民は、共通の関心事に関して自分たちで決定する権利を確かなものとしてきた。」と表明している(bet. KU 1976/77:25)。現行の新地方自治法の登場と関連して、憲法小委員会は、政府提出法案に見られる改革への提案が憲法に深く根ざした地方自治の原則をつくりあげたこと、及びこうした原則に関する広範な一致がこの国の中にあるということをも指摘している。また、もしこうした地方自治に関する一致があるならば、そうした広範な一致は、社会が変わり、また公的部門が拡大するのと同時に、その内容に関しては、時代とともに変わっていくということができるだろう。主に、こうした変化は、国及び基礎自治体自身の決定により、そしてまたそうした使命や機能が国から基礎自治体に移管されたことにより、基礎自治体がその使命を拡大してきたということを意味していた。

しかしながら、国と基礎自治体との関係は、ここ10年ほどの間、相反するものによって特徴付けられている。一面では、基礎自治体の事業に対する国の統制の大部分が、地方自治と関連してなくなった。つまり、それらの事業はその地方の状況に適合させられてこそ効果的に運営されうるということである。別の一面では、国の側から基礎自治体がどのようにその義務を果たしていくかについての厳格な統制について多くの分野で議論されている。例として、社会扶助、在宅介護事業並びに保育が挙げられよう。基礎自治体における課税中止もまた、地方自治への干渉である。とはいえ、それは、とりわけ種類と範囲に関して、法律委員会によって憲法の観点から受け入れられうると考えられた干渉である。

9．5　現行法に対する批判

9．5.1 行政上の困難及び不公正

すでに、信託任務調査委員会は、その答申(s.48)の中で、何が失われた年金の権利などに対する補償かということがどれだけの年金の点数の損失になるか計算することはやっかいなことであると結論付けている。これは、主に、一般的には議員又はその遺族が被雇用者という理由で年金の対象となり始めないうちにはこの計算ができないことによる。

基礎自治体の経験では、1992年に導入された補償規定は適用するのが非常に難しく、面倒であることが示されている。このことは、失われた年金の権利に対する補償は失われた休暇及び失われた労働収入に対する補償なくしては判断できないということである。後者に対する説明は、当然に、たとえ多くの議員がかなり正規のしっかりとした職業を持っているとしても、この形には合わない議員がかなり多くのいるので、簡略行政で、安上がりで、個々の議員にとっても分かりやすいシステムがあるならば、利用されなければならない。

さらに、議員のうちの大多数は、この新しい規定により、彼らが得た補償の総額が急激に減少した状態に行き着く。こうしたことから、従来、収入の損失に対する補償を手当てとしていた多くの基礎自治体は、もはやそうする権利を有していない。この結果、失われた労働収入に対する一部の特別な補償を受け取ることができることを除いては、この手当てがその際に急激に減少することとなった。まず最初にこうなった人々は、一方では、その収入がその前後の年で急激に変化した人達、例えば、自己の会社の経営者や芸術家であり、また一方では、家庭のなかで働いている女性や失業者であった。

私たちは、信託任務調査委員会も、政府も、国会も、この提案が基礎自治体全体にもたらした困難を軽視していたと考えている。さらに失われた年金の権利に関して私たちが非常に小さいと考えた困難は、この規定が有効である期間を一層長引かせることとなった。その議員が任務にあった時期と年金生活に入る時点との間には当然に非常に長い期間がある。このことは、ヨーロッパにおける年金の統合との関連で将来起こると思われる変化と共に、議員がその任務の故に年金の権利を失うということを規定する困難はほとんど見当がつかなくさせた。それゆえ、これらのような主要な理由により、1983年の規定に復帰させるべきである。そうであれば、議員に生じうる労働収入や休暇や年金の権利を失うことに対する補償を絶えず望んできた基礎自治体は、当然に、そうすることは自由である。

9．5.2 地方自治の実践

1977年の地方自治法の改正により、基礎自治体は、1983年に、議員が、その任務が故に失った労働収入を補償する機会を、ただし義務ということではなく、持つことができた。この法律が基づいているところの調査委員会の提案、すなわち自治体民主主義審議会の答申「基礎自治体及び県自治体における議員」(SOU 1982:5) は、自治体は提案された補償制度を任意に導入することになるとしている。もし議員がその任務が故に経済的な損失をしたならば、候補発掘の観点から生ずるであろう危険性を減らすということが自治体自身の利益になると考えられる。

この提案及び法律は、自治体自身が失われた労働収入に対する補償が導入されるべきかどうか、そしてまた、どのような形態の補償であるべきかについて決定するということに基づいているので、自治体自治の観点からはなんら躊躇することはない。むしろ、以前は自治体が失われた労働収入に対して補償するについての障害であったものが取り去られたので、自治体の議員に対する補償に関しては選択の自由が増大した。

選ばれた解決策の根拠となっている現在の法律及びこの提案に関しては、状況が逆となっている。すでに、信託任務調査委員会は、提案された義務的な法律は自治体の自己決定権が狭められるということを意味している、としていた(s. 59)。しかしながら、こうした自己決定権の縮小は受け入れられると考えられるだろう。とはいえ、この問題は、新地方自治法の提案(prop. 1990/91:117) 、あるいは大臣が強制的な法律に関するこの問題を初めて取り挙

げた「基礎自治体及び県における民主主義の活性化についての提言(prop. 1986/87:91)」の中ではほとんど触れられていなかった。

私達自身の理解しているところは、1991年の地方自治法に導入された強制的な補償規定は、地方自治の観点に関しては、明らかに新地方自治法の精神と一致しないばかりでなく矛盾する。地方自治体内部の労働条件や組織に関しては、義務的な規定は、まず原則的に避けられるべきである。

したがって、私たちが理解しているところでは、自治体の議員自身の労働条件に関わる分野に強制的な法律を導入することは、地方自治に関する原則からも、明らかに不適切である。さらに、1983年と1991年との間の展開が、失われた労働収入に対する補償に関する規定を自治体が自由に導入することができることを示している。それゆえ、1983年に導入された規定の復活は、こうした出発点からも望ましい。特にこうした規定は、実際に、地方自治体が適切な方法で地方の状況に即した議員に対する補償を規定することができることを意味する。

9．6　私たちの提案

1991年の地方自治法の制定と関連して、失われた労働収入、失われた年金や休暇の権利に対する議員へのに関する強制規定を法律に導入することに、私たちが上記のように反対したように、地方自治法はこれらの点で改正されるべきである。私たちが提案するこうした解決策は、1983年にどうに有された任意規定の復活である。そうした改正こそが現行の地方自治の精神により一層合致すると考える。

前記のことはまた、地方自治体が、1983年の規定により、失われた労働収入に対する補償が手当てとして再導入されることを意味する。全員に対する基本的な手当てを備えた、比較的に簡略行政的な補償制度を適用することができるようにしてある。そのような補償制度であれば、例えば今日の補償制度によれば、そのすべてが低額な補償しか受け取れない、失業者や企業の経営者、学生がさまざまな自治体の信託任務をうける可能性を増大させることになろう。

第１０章　市民と基礎自治体の事業　－　監視、情報開示、及び影響力

現状においては、自治体の事業は、契約により、あるいは購入（チェックシステム）により、ますます民間企業により実施されている。私たちは、第３章第 16 条が、自治体が請け負い契約者を利用する権利を有していることを示すように改正されるよう提案する。私たちはまた、地方自治法第６章第７条の決定権が委員会の責任は委員会の下で個人により実施される事業をも含むことを明確に示すように改正されるよう提案する。

自治体は、自治体が責任を有するすべての事業について、また個人によって実施される事業についてさえも民主的な監視と統制を保証する義務がある。私たちは、地方自治法第３章第 18 条ａについて、こうしたことに関して一般的に明確に記された新たな規定とすることを提案する。監視と統制に関する詳細な規定は基礎自治体と請け負い契約者との間の契約で明確にされるべきである。

自治体の政治上の活動に対する一般住民による監視は、委員会の会議が公開されることにより強められることになろう。私たちは、委員会会議を公開する自治体がその可能性をもてるように、地方自治法第６章第 19 条を新しく規定することを提案する。

私たちは、利用者との相談に関する地方自治法の規定が、民間の統制のもとにある事業に関しては非常に限られた範囲でしか、また請負契約の形態の事業に関してさえも少ししかしか利用されないことに気がついていた。利用者の直接的な影響力を増大させる動機付けは、主に民主主義であることであるが、効率性の基礎に立っていることである。私たちは、基礎自治体が一部の行政や事業執行、起草を基礎自治体の施設などの利用者管理の自律的行政組織に委ねることができる機会を開くような基礎自治体の自律的な行政組織に関する特別法を提案する。

私たちはまた、基礎自治体が委託業者との契約のなかで相談手続きについて記載する機会を利用するよう提案する。基礎自治体および県が市民の情報開示、監視、及び影響力についての権利に対する方法は、地方の民主主義がどのように発展していくかについて戦略的に重要である。私たちは、有権者と議員の間の対話の新たな会議室及び手段を必要としていると考えている。このことはまた、市民と行政との間で新たなコミュニケーションの機会が望まれていることでもある。

１０．１　諮問

諮問には、私たちが基礎自治体の事業が基礎自治体の全部又は一部所有の企業、あるいは民間なり協働組合なりの支配にある企業により運営される場合に基礎自治体の住民のために監視や統制を保証する規定についての提案をするとある。

私たちはまた、個々の基礎自治体の構成員の基礎自治体の事業への影響力を増大させる方法についても考察し、提案する。

それから、私たちは、議会や委員会における監視と統制を強化する可能な方法について詳細に記載し説明し、基礎自治体の構成員と行政との間のコンタクトを改善する機会について使用債に記載し説明し、さらに基礎自治体の事業に関係する人々がそれに影響力を及ぼし、参画することができるための方法について考察し提案する。

１０．２　権利と義務

一般的に、基礎自治体の住民は、基礎自治体の事業に関して情報開示を受け、監視し、影響力を及ぼす権利を持っていると理解されている。こうした理解が代表民主主義の原理を築いている。基礎自治体の構成員は、共通の使命がもっとも良い方法で果たされるよう

に責任を負う代表を選出する。他方で、市民は、税収入がどのように利用されているか、選ばれた代表がどのようにその使命を果たしているか、そのときまでに何がなされたか、そして将来何が計画されているかについて情報開示を受けることを期待する。さらに、市民は、サービスが十分に良く提供されるかどうか、あるいはなんらかの基礎自治体の決定が彼にとって不利益であると申し立てる機会を有することになる。

地方民主主義と呼ばれるものの本質

基礎自治体は、その事業が構成員のためになることを目的とする義務的な共同ぬきに任意ではない。人はその住んでいる基礎自治体の構成員であることを選択することはできないし、またその納税義務を完全に逃れることはできない。

構成員であることにより権利と義務が生ずる。基礎自治体の選挙及び住民投票に参加する権利、他の基礎自治体構成員と同じように扱われる権利、基礎自治体の決定に対して苦情を申し立てる権利が、構成員であること、すなわち税金を支払う義務から生じる。そこで、基礎自治体の構成員が基礎自治体の事業を監視する権利を持っているとも言うことができる。

基礎自治体の統制の下で運営される事業については、公開の原則が適用される。公開の原則により、主に公的な行為についての公開についての報道の自由に関する法律において確立している原則が関係する。そこでは、自由な意見交換と全般的な啓発の推進のために、すべてのスウェーデン市民が公的な行為に参加する権利を持っているということが言われている。

公開の原則は、さまざまな点で公的行政を統制していくために重要である。公開の原則は、法治主義と行政の効率性、そして民主主義の効率性を保証するものである。

公開と秘密保護に関する基本的な規定は、政府の形態及び報道の自由に関する法律、並びに秘密保護法(1981:100)の中にみられる。公開が基本的な原則であり、秘密保護は例外である。

公開の原則は、すべての基礎自治体の事業に当てはまる。一般大衆は、基礎自治体当局の公的行為に参加する権利を有している。地方自治法によれば、基礎自治体の議会の会議もまた公開されている。基礎自治体の事業に従事する者は、マスメディアなどの局外者に事業の状況について語る権利を有している。もし基礎自治体当局が行為を委ねることを断ったならば、行為に参加したいと要求する人は、行政裁判所に当局の決定について苦情を申し立てることができ、行政裁判所及び最高行政裁判所で審査される問題となろう。

基礎自治体が全額出資の企業または基金で運営される事業にもまた、公開の原則が適用される。

一方で、公開の原則は、基礎自治体との委託契約により事業を実施する民間企業には適用されない。

基礎自治体は、基礎自治体の住民が選択することができる品物提供する商店と類似している。この例えは、必ずしも完全には正しくはない。基礎自治体の共同体はまた、その市民にとっては、主に、納税の義務、さらに基礎自治体企業または水道とか電気、熱供給、清掃、煙突掃除などの分野についての基礎自治体指定委託契約者を利用する義務といった若干の義務を含んでいる。

基礎自治体は、法律により一部のサービス及び機能を提供することとなっているが、その他の使命については基礎自治体は任意である。伝統的には、さまざまな事業の運営は、基礎自治体自体により統制行われてきた。今や、ますます頻繁にサービスの運営が民間企業や組合、協働組合との委託契約に基づいて行われるようになってきている。しかし、たとえ、その運営が民間の統制で行われても、基礎自治体の発注により行われるかぎりは、基礎自治体が責任を有し、また契約または清算システムを通して基礎自治体により財政処置される。その一方で、基礎自治体は、法律により提供する義務のないようなサービスには何らの責任も負わない。基礎自治体は、そのような事業については縮小することになろう。

基礎自治体住民の情報公開や監視、影響力を及ぼすことについての権利が基礎自治体の事業が民間企業との委託契約に基づいて行われる場合にも適用されるべきであるということが合理性があると主張されている。同様に、その運営が民間企業の統制下で実施される場合に、平等な取扱いを求める権利とか不満についての権利とか原価原則によりサービスを受ける権利、すなわち、そのサービスが、それが民間の会社により提供される場合に、従来の市民自身がやりくりしていたものと比較して成果の割りにはかなり高いものとなるべきではないということであるが、そのようなその他の権利の一部についても引用されるべきであろう。こうした観点によれば、基礎自治体は、たとえその運営が民間の統制下で実施されるとしても、公的に財政処置された事業に対しては必ず最終的な責任を負うということである。

この問題を見るもう一つの方法は、基礎自治体のサービスが民間企業により行われる場合には、市民は、何ら基本的な監視の権利を持っていないということ、そしてそのような監視が決して必要でもないことである。純粋な顧客選択モデルという観点から見れば、より市場的な機能を通して、選択の自由と競争とが顧客の不満への適応をもたらすことになり、その他の監視や影響力といった形態が不必要となる。

現状においては、基礎自治体の事業は、ますます契約によりまたは清算システムに基づいて事業を実施する民間企業に置き換えられている。重要な問題は、そのような場合に、そうした事業に対して住民が監視し影響力を及ぼせるかどうか、そしてそのような場合に人々がどのようにそれらを受けるかである。

１０．３　基礎自治体の事業の監視

この答申書の付録 2「委員会行政から委託契約への事業の移管」においては、一般大衆による基礎自治体の事業に対する監視、統制、そして影響力の行使、並びに委託契約という形態で運営される事業に対する基礎自治体の責任に関する現行の規定についての網羅的な説明がなされている。

本節においては、付録 2の要点、並びにそれに基づく私たちの考えと提案について触れる。

一定の実質的な概念は次のように定義される。

「監視」とは、人々が望んでいることに関して説明を受け、その事業に関わる一部の文書を受け取ることにより事業を追跡調査することである。監視の権利は、網羅的か制約的か、全般的か特定または一定の機関の保留付きか、個々の集団か個々の個人か、そして行

政の決定従うものか契約かである。監視は事業に干渉する力はないけれども、影響を及ぼすための手段となるイニシァティブの基礎となる。

「管理」は、しばしば同意を伴う監視とは異なり、統制に近い。管理は、管理組織自体による検査を通して実施されるか、あるいはこれらについての報告（cf　オンブズマン、社会福祉庁、県執行委員会）により実施される。管理は、結果的に、相談とか意見、勧告、命令ということになる。したがって、管理組織は法令により事業に関与する権限を有している。

「統制」は管理に近いけれども、より一層、制度に組み込まれており、手続きに則って、または法令や契約により実施される。例えば、委託契約においては、事業の品質とか目的達成度の統制システムである。

「影響力」とは、実際にその事業に参加したり、その責任を負うこと無く事業に影響を及ぼす（改善する）ことである。この影響力は、影響力を持っている人々が直接事業に関わり、または事業に依存することにより価値のある経験がもたらされるということにより正当化される。影響力とは、単に、視点（要望）を示し、会議の席で議論をする権利である。影響力とは、保健医療法により自身の看護や介護に影響力を及ぼす権利のように、一般的に、集団及び個人の利害の表現である。

「参加」とは、影響力をより一層高めたもので、意見表明や住民投票、拒否権により決定に参加する権利をともなう。

決定への参加はなされた決定に責任を負うことにもなる。

決定または運営への完全参加を含む、積極的な「事業の生産への参加」は、事業に対して最大の影響を及ぼすと言われている。

１０．3.1.　行政事務の委任に関する法的な条件

「政府の形態」の第 11 章第６条第３項によれば、行政事務は会社や組合、協同組合、基金、あるいは個々の個人に委任されうることとなっている。その事務が権力の行使を含む場合には、委任は法律に基づいて行われなければならない。

地方自治法第３章第 16 条では、基礎自治体は、個別の法律がその処理の仕方についてあらかじめ定められていない事柄について、議会の決定により、その抱えている問題の処理を株式会社や商事会社、営利目的の組合、非営利の組合、または基金に委任することができると記されている。基礎自治体の企業に事業を委任するための基礎自治体や県にとっての条件を正常化するためにいろいろな規定が出現してくる。民間法人を活用する条件を完全に一般的に規定することに関する憲法小委員会の声明（bet. 1990/91:KU 38 s.44 ）により、それらが個人により所有されている場合にも当てはまることとなっている。

社会サービス法の改正（1980:620)、保健医療法の改正（1982:763)、歯科医療法の改正（1985:125)、及び基礎自治体における初期医療の実験的実施に関する法律の改正（1991:1136 ）により、基礎自治体及び県がこれらの分野において、基礎自治体及び県が誰かと法律により責任を有する事務を実施する契約を締結しうることが一層明瞭にされた。しかしながら、これらの新しい規定により、権限の行使を含む事務については、会社や組合、協同組合、基金、あるいは個々の個人には委任され得ないこととなっている。こうしたことが行われるためには、法律に基づくことが求められている。権力の行使は定権を意

味するとみなされる。

重要な公文書の公開原則、すなわち、国及び基礎自治体当局に保持されている文書が一般的に閲覧できることは、長らくスウェーデンの公的な行政における一つの特徴的な要素であった。当局に保持されている文書を自由に閲覧することにより、一般大衆は、公的な組織の事業を監視することができる。

基礎自治体の行政事務の自治体企業への委任に際して、議会が公開法の要点を適用するための企業にとっての条件を示すとされている地方自治法の示すところにより一般大衆による監視が行われる。私たちは、以前の中間答申（SOU 1992:134）でこの監視の権利は、基礎自治体企業が文書の閲覧を拒否すれば裁判所へ訴え出られることになるということにより強化されるよう提案したところである。

その一方で、そうした事務が民間の受託者に委任されたならば、公開原則がその事務に含まれる事業に関して無効にされることになる。民間の受託者の文書の閲覧についての拒否は裁判所に訴えることはできず、また審理もされない。

委託契約者への事業の委任はまた、以前委員会または行政によりなされた決定の法的な審査の可能性が失われることをも意味する。

事業が民間の受託者に委任さる場合には、例えば行政法上、情報公開や支援についての法律に記された市民の権利はなくなってしまう。これはまた、いずれかの私人が権限の行使に道を開くことになる事務を遂行する場合に、個々人に法的な利益を提供する手続き規定でもある。

１０．3.2 基礎自治体の責任

行政事務を委任するという表現は、委任はそれ自身の一種であるという特徴を有しているので公的な行政であるが、公的な機関以外の者により実施されるということである。これは、基礎自治体または県が「政府の形態」第１章第９条で事務が委任される場合に、平等と客観性の原則を保証しなければならないことを意味する。

地方自治法では、事業に対する委員会の責任は第６章第７条の規定にしっかりと記されている。委員会は、その分野のあらゆることについて、事業が議会が定めた目標及び方針、並びにその事業に当てはまる規定により運営されることに注意を払うべきである。

委員会はまた、事業がその他に関してもの満足のいく方法で運営されるよう注意を払うべきである。「政府の形態」第 11 章第６条から出てくる行政事務という言葉の概念についての定義により、また地方自治法第３章第 16 条にもより、委任された事業は地方自治法第６章第７条により委員会の責任に含まれると考えられるべきである。したがって、苦心して受託契約者を選ぶことなしに、委員会自身が行政サービスにより実施する同一の事後調査や統制も上記の責任の中に入っているべきである。しかしながら、これらの規定は、それが定められたときには、受託契約者に適用されることを意図されていなかったとされている。

損害賠償法（1972:207）第３章第２条により基礎自治体が負う最終的な損害賠償責任は、受託契約者を選定やその事務がどのように行われるべきかという契約上の指針に関する正確性、事業の管理について大変な注意を要求している。

このことは、受託契約者がもの及び人体の損害に関して利用者または第三者に対する直

接的な損害賠償責任を有することを免ずるものではない。

基礎自治体が統制し、公的な監視と基礎自治体の条例原則を保証していくべき重要性があると考えられる「任意の事業」を正確に示すことは難しい。ここで、全体の利益が手引きとなる。基礎自治体の住民の多数がその事業に依存していればいるほど、より大きな責任があるとみなされ、そのため、より一層強い統制と監視が求められる。

基礎自治体所有の旅行者用ホテルまたはキャンプ場の運営は、借り上げあるいは借款に際しての慣例的な契約を除いて、そんなに強い統制や監視を必要としないで委託されるべきであろう。その一方で、ナーシング・ホームのサービス機能の運営の委託は、ナーシング・ホームのサービスに関わりのある人々から監視に対する強い要望が出てくるだろう。このとこは、事業を統制し事後調査し、平等原則や原価原則などといった基礎自治体の条例原則を保証するために、大きな責任が基礎自治体に置かれていることを意味する。

特別法で定められた義務的事業に関しては、基礎自治体の責任は、法律で明確にされている。個々の義務的な決定　重要な権限行使を含む事務は、何らかの種類の強制を行う。または権限に依存する　事務は委託されえない。その他の事務は、委託されうるが、基礎自治体は、結局のところ、その利用しやすさやそれがどのように実施されるかについて最終的な責任を負う。小切手制度等々の形態の利用者選択モデルもまた、事業を実施する人々との間に何らかの形の契約が必要である。したがって、委託契約が特別法上の義務的な事業のためになされた場合には、基礎自治体及び県に求められるところは大きくなければならない。基礎自治体は、事業が基礎自治体以外の者によってなされる場合には、事業の法律に記された目的及びその他の方針が満たされるよう注意しなければならない。事業の目的、方針、範囲、及び質に関わる問題は、受託契約者とは交渉の余地はない。

１０．3.3 基礎自治体の責任に関する考察

契約により、受託契約者が公行政に関わる一般的な規定、つまり「政府の形態」第１章第９条や報道の自由に関する法律、行政法、秘密保護法、そして地方自治法にみられる規定、特に平等原則に注意を払うための保証がなされなければならない。

委託契約には、明確に定義され評価可能な目的と事後調査と質の確保のためのシステムが含まれなければならない。さらに、その事業が失敗した場合には、基礎自治体が契約を破棄しその事業を取り戻すことができることを含んでいなければならない。基礎自治体が事業について事後調査し検査する権利を有するということは、自明のこととして契約になければならない。質の確保とは、目的達成度と基礎自治体が受託契約者に支払う金額の両方についてみられることを意味する。同様な要請は、基礎自治体自らが管理する事業としての購入した事業についても当てはまる。

それぞれの事業がその委託契約の詳細に関してはさまざまなことがらを必要としている。高齢者介護及び心身障害者介護についての事業並びに介護事業における民間により運営される事業については、社会福祉庁は、委託契約の内容に関して詳細な必要項目を含む一般的な注意事項を苦心して作り上げたところである。そうした一般的な注意事項はまた、その他の看護や介護に関しても想定されるであろう。

自明のように、地方自治法第６章第７条は、直接、委員会の責任が個人によって実施される委員会の管轄下の事業をも含むとは言っていない。その規定の狙いとするところは、

決してそれが委託契約に適用されることではなかった。

こうしたことから、私たちは、地方自治法第６章第７条の規定が委員会の責任もまた個人によって実施される委員会管轄下の事業をも含むことを明確に示すよう補完されることを提案する。

私たちはまた、第３章第 16 条が基礎自治体の委託契約、すなわち契約により委員会が人々に責任を負い誰か他の者に実施させる事務についても当てはまることが明確に示されるよう補完されることを提案する。抗した補完についての理由は、付録２及び特記説明に示されている。

民主的な監視と統制を保証すべき基礎自治体の義務に関しては、基礎自治体企業に関わる規定について、これに関する地方自治法上の新たな一般的明文規定が提案されている。この規定は、事業の性質に応じた監視と統制、事務的な事柄に対する要求といったような全体の利害と個別の利害との間の調整、その他の事情の必要性を判断する余地を示す一般的な条項という特徴を持っている。

特別法におけるさらなる規定は、必要であるとは考えられないだろう。その代わり、その説明のなかでは、審議会が述べているように契約の内容に対する当然の要求であるべきであると考えられている。

10. 3.4. 一般住民による監視と統制に関する考察

民主主義の観点からは、公的な事業の大部分が民間企業によって運営されることにより、憲法に保証された監視する権利が奪われてしまう危険がある。このことから、私たちには、一般住民が何らかの形の監視権を保証されるように、そしてこれが法律で担保されるように主張すべきしっかりとした理由がある。

私たちは、監視権が直接企業の事業に与えられるのが適切であるとは考えていない。このため、「基礎自治体及び県は地方自治法の規定により、正当であると見なされる監視を一般住民に保証することとされる」べきである。これは、当局または基礎自治体が基礎自治体の検査権により得られた情報を活用することにより行うことができる。もう一つの方法は、一般住民の監視する権利は基礎自治体と受託契約者との間の契約に規定されるということである。一般住民の監視に関する規定は、民主的な監視と統制を保証する基礎自治体の義務に関する規定の中に、法技術的に調整されるべきである。

もし、監視を基礎自治体の組織を通して直接行うならば、一定の情報については秘密保護法、例えば、秘密保護法第１０章第８条に含まれることに注意を払わなければならない。当局との事業関係の争いのような個人の事業や経営の状況に関する情報に関して当局に秘密保護が当てはまる。受託契約者との契約においては、基礎自治体がその一部を入手することとなる受託契約者の情報により適切な調整が図られよう。基礎自治体に示される文書は一般的な文書であり、提出に際しての通常の秘密保護の対象であるということに注意が払われなければならない。基礎自治体は、その効果がねじれた競争という結果となる情報公開の要求をすべきではない。

したがって、要約すれば、一般住民の監視し統制する権利は、一般住民と企業の利害をともに満たす合理的な範囲で、受託契約者と基礎自治体との間の契約において定められるべきである。監視の可能性は、主に契約の一方の当事者である基礎自治体を通して提供され

る。秘密保護法第８章第１０条により明記されている秘密保護の必要性については注意が払われるべきである。

１０．４　基礎自治体の情報

基礎自治体及び県が市民の監視し、統制し、影響力を及ぼす権利を取り扱う方法は、地方における民主主義がどのように発展させられるかということについて戦略的な重要性を持っている。民主主義の観点から、最も重要な情報は、次の選挙で市民が継続して新任を示すか、あるいは新たな代表を選ぶかすることができるように、市民が、選ばれた代表がその役割を果たしているか、さまざまな決定に責任を負っているのは誰か知ることができるようにするものである。

世論調査会社ＳＩＦＯがスウェーデン自治体連合の検討のために 1992 年に行った調査によれば、市民は、自分の基礎自治体に関する情報を、主に、地方紙から（８０％）得ており、次いで基礎自治体自身の情報紙（１７％)、そして第三に地方ラジオ放送（１２％）から得ている。

すべての基礎自治体に何らかの情報担当官がおり、半数以上に情報提供のための専門的機能が置かれている。また、多くの基礎自治体において、基礎自治体の指導者達に助言する戦略的な機能を備えた情報長官が置かれている。今日では、一部の基礎自治体においては、一つには経費がかかりすぎるとして、また一つにはマスメディアの監視が十分あるとして、基礎自治体自身の情報活動を縮小している。

１０．４.1　基礎自治体における情報開示に関する事務

基礎自治体における情報開示は大きな事務である。これは、市民に、自分たちの基礎自治体がどのように統治されているか、そして自分たちの基礎自治体の意志決定過程にどのように自ら積極的に参加することができるかに関して良い情報を提供するものである。市民は、決定がなされる前に、それが実行に移されたならば、役に立つ提案はどれか、日々の生活にどのように影響を及ぼすか見通すことができる。

基礎自治体における情報はまた、基礎自治体の構成員の権利と義務を明確にする。さらに、基礎自治体における情報は、人々がどこにさまざまな問題や不満、苦情をもっていけばよいか示し、その問題に誰が責任を有しているか明確にするものでもある。

基礎自治体の情報は、最善の事例では、基礎自治体の構成員との対話に導くことが期待される。そして、双方向のコミュニケーションを一層発展させるものである。

これらの目的の調整とどこに要点があるかということが広報担当官の中での論争の事実上の目的である。

市民に対する基礎自治体の情報開示は、その内容、ねらい、範囲に関して、時と場所により異なる。1970 年代から 1980 年代にかけては、教育的な説明内容の社会情報が一般的であった。今日では、より多くの情報が少なからず市場適応的な特徴を備えている。

１０．４.2　基本的情報

地方自治法においては、議会の会議の時間と場所の告知および審議される案件については、少なくとも会議の一週間前には、基礎自治体または県の公示表に公表されるべきであ

るということが記されている。会議は一般住民に公開されている。会議の終了後 16 日以内に調整済みの報告が告示表に公表されるものとされており、県の一部では新聞にも掲載される。公示は、意見申し立ての期間の期日まで取り去られることはない。

同様な規定はすべての北欧諸国にみられる。デンマークでは、基礎自治体は、それぞれの会計年度の最初に地方紙に定例会がどこでいつ開かれるか公表される。この公表の中では、審議されることとなっている案件のリストが基礎自治体のどこにあるか、そしてどこで議事に参加することができるか示されることとなっている。アイスランドのいくつかの基礎自治体においては、基礎自治体の全世帯に対して大量の手紙が出されている。

基礎自治体における市民に対する情報開示は、多かれ少なかれ広範なものである。デンマークでは、基礎自治体の予算の内容の簡略な説明書が住民に対して出されるか、あるいは次期会計年度の前に地方紙に公表される。スウェーデンにおいては、基礎自治体の構成員に対して年次報告書が出されることはないが、有料または無料で関心のある者に提供される。例えば、ストックホルムおよびランズクローナの基礎自治体においては、すべての世帯に対して年次報告書の一般向けに集約されたものが毎年出される。

リンショッピングでは、地方紙で予算書が公表される。

フィンランドにおいては、基礎自治体審議会が地方自治法で基礎自治体における情報公開の精神とは何かということを示すより詳細な基本規定が取り入れられるよう提案している。基礎自治体は、現在のそして準備中の案件に関して以前よりもより一層オープンに情報開示すべきである。基礎自治体はまた、住民が関心を持つ重要な案件に関わる通常の情報開示が完全なものとなるように要約を作成すべきである。ある基礎自治体においては、ビデオに基礎自治体議会の案件リストが入れられている。

1993 年 1 月に効力を発するようになった新北欧地方自治法においては、基礎自治体および県は、その事業に関する実際的な外部に向けた情報開示をしていくこと、そしてもっとも適切な方法で行政の公的な監視を可能とすることを課せられている。ノルウェーおよびデンマークの両国では、コンビニやクイックスクランカー（市民事務所）が正当な情報開示を受けられるように援助してくれる。

１０．　4.3　市場情報の開示

市民が学校や歯科医院、家庭医を新たに選択することができるようになることにともない、市場情報の開示が増大してきた。例えば、ストックホルムでは、国民歯科医療サービスは、地下鉄で公表していた。また、多くの学校が魅力的な形で表した自分達の学校のパンフレットを作成した。県もまた、医療に関する大々的な広告をしてきている。同様な形で、民間企業は、例えば妊産婦福祉とかドクターカーなどといった事業に関して公表している。これは、市場取引の増大の原因である消費者を巡る競争の増大であると考えられている。

１０．4.4　サービスに関わる情報開示

基礎自治体の情報開示の量はさまざまである。多くの基礎自治体においては、電話交換または受付が基礎自治体の案件を仲介し、あるいは単純な問題に回答する当局として機能している。電話帳には、基礎自治体のさまざまな委員会や事業分野について大いに示され

ている。

1992 年の春からのアンケート調査によれば、69 の基礎自治体が　一般住民が基礎自治体の事業についてより深く調査や実際の情報を求め、翻訳するための積極的な援助を得ることができるような特別な情報センターを設けている。1983 年には、38 の基礎自治体のみがその基礎自治体についての情報について集約的に提供する情報開示部門を持っていると述べていた（SOU1984:68)。とりわけ、図書館は情報センターとして機能している。県の場合には、情報が一つの場所に集約されているのがより一般的であり、１０の県がそのような情報センターがあると述べていた。

1992 年の春には、１１の基礎自治体と２つの県が、さらに進めて、国の当局と県、基礎自治体が共同で活動する「市民事務所」を導入した。この市民事務所に対して、市民は情報開示を得ること以外に、さまざまな種類のサービスについての単純な用件も済ますことができる。この市民事務所の目的は、一つの場所，一つ屋根の下で、市民が容易に訪れることができるような形で社会についての情報やさまざまなタイプのサービスについて知ることができることである。第二の目的は、単なる情報提供やサービス提供活動やごく単純な用件の処理の煩わしさを取り除くことにより、行政の中核的な事業をより効率的にすることである。第三の目的は広域的な政治ということである。共同で行うことにより、さもなければ実施するための基盤がない一定の憲法上の社会サービスが過疎地域においても維持される得る。

市民事務所がどのようなものか、あるいはどんなことをしているのかについての一般的なモデルはない。このことについては、高度にその地方の状況に関わっている。ある市民事務所は、例えばショルベスベリにおけるように、市役所の拡大窓口として基礎自治体の中心となっている。ブットキュルカやシュラハムマールなどにおけるように、中心部の都市ではない郊外の、あるいは小工業都市における図書館と一体になっているものもある。フレンスタやアリェプログなどのような過疎地においては、それは、公的なサービスを維持し、発展させていく一つの方法である。

これは、市民のためのより一層合理的なサービスおよび連携という観点を形成していくために自治体内部におけるさまざまなそれぞれの行政間の一体的な協働を意味する。そして、これはまた、市民に対する一定のサービスに関して自治体が保険事務所と職業紹介所、警察署と協働するといったような自治体の事業と国の地方事業との間の協働をも意味する。

これは、どのような事業が市民事務所に提起されるべく選ばれようとも、またどのように市民事務所で事業が組織されようとも、職員の問題や事業についての問題の部門を超えた協働を築いている。職員は、自治体の事務、国の事務の両方を処理することができるジェネラリストとなる。

いくつかのヨーロッパの諸国においても、これと同様な展開を示している。ドイツのビュルゲラムやイギリスの近隣地区事務所がそうである。デンマークでは、今日、５０の自治体でのクイック・スクランカー がある。ノルウェーとフィンランドでは、さまざまな形態のサービス事務所による保険事業が進んでいる。

スウェーデンでは、政府が、最近、市民事務所を発展させるための実験計画に自治体を募り、５０の自治体がこの計画に関心を示した。

ブーフュス県においては、医療地区の代表者が、その組織と事業を変更するとともに、

伝統的なものとは異なる新たな市民に情報を提供する方法を選択した。ある地区では、市場の中の広場で一般住民に新しい医療に関するパンフレットや口頭での情報が提供された。また別の地区では、そうした情報が日曜日の礼拝の後に教会でのコーヒーの際に提供されている。代表者意図していたのは、人々がいる場所を求めということであった。

スウェーデン自治体連合は、基礎自治体が、より一層のサービス精神に富み、またより一層の費用対効果に心がけ、そして基礎自治体の住民からの影響力の行使に対してより開放的であるようになることに関わる、広く繰り広げられたキャンペーン「開放的なコミュニケーション」について、88 の基礎自治体との協働に期待をかけている。1992 年から 3 年間ということで行われているこのキャンペーンは、市民の基礎自治体のサービスや基礎自治体の公務員および政治家に対する態度に関する世論調査となっている。

基礎自治体の住民は、基礎自治体のサービスを運営し、財政処置をするためのさまざまな方法、そしてもし考えることができるならば、自由意志でその業務に自ら参加する方法に関する問題に答えることができる。基礎自治体の職員は、影響力を増大させ、費用対効果費を改善し、サービスの質を向上させることができるような方法を提案することができる。価格は最善の提案に落ち着くことになる。基礎自治体のすべての管理者は、人がどのようにしてより一人ひとりに即して、またより利用しやすくサービスを提供することができるか、そしてどのようにして選択の自由を増大させ、利用者の影響力をサービスの提供や内容に組み入れていくか、情報や教育を受ける。このキャンペーンは、基礎自治体の住民が事業が改善されたと考えているかどうか知るための新たな世論調査により事後調査されることとなっている。

さまざまな公的な生産者により運営されている事業の質および目的に関する「相当程度の情報開示」は、いまだスウェーデンでは一般的ではない。報告書「選択の可能性」(SOU 1993:47) によれば、行政は市民に、他の代替的サービスを選択することができることについて情報提供はしているが、代替サービスの特徴に関する情報について不十分であるとしている。せいぜい学校の場所やその概要についてのリストがある程度である。「幼児を抱えた両親の保育の選択に関するストックホルム市における調査」においては、インタビューに応じた両親の 73%が基礎自治体による代替保育に関する情報に不満足であった。

それぞれの代替サービスの目的と質に関する情報の改善は、市民が保育や教育、医療、ホームヘルプサービスなどについて上手に構成された選択をすることを容易にする。情報開示は、生産者間の質の競争にも貢献する。

１０．4.5　当局による情報提供

市民の権利に関する情報開示もまた改善されるべきである。社会福祉庁によれば、社会的な援助についての権利に関する一般住民に対する基礎自治体の情報開示は、おうおうにして不完全であるということである。文書にされた情報はさまざまな言語に訳された情報と同様にあまりない。基礎自治体のうちの 67%がその基礎自治体が高齢者や障害者に提供する社会サービスに関する何らかの形態の文書化された一般的な情報を有しているにすぎない。また基礎自治体の５%のみが苦情を申し立てる権利に関する明示が文書化された情報で示されているにすぎない。個々の案件の却下に関する決定について、その決定に苦情を申し立てる方法に関する明示もない。

１０．4.6　新しいコミュニケーションの形態

市民と基礎自治体との間の新しいコミュニケーションの可能性の例として、一般住民が質問をし、考え方を表明することができるようなテレビによる議会の会議について述べられている。

その他の形態の新しいコミュニケーション

－　一般住民の郵便ポスト、あるいは政治家への接点としての市民事務所
－　ビデオでの基礎自治体議会の議案リスト（フィンランド）
－　政治家のもとへ一般住民を受け入れるための市役所の公開
－　毎週一定の時間一般住民のために政治家またはコミッショナーの時間をあけておく（リンショッピング）
－　一般住民からの苦情を処理する基礎自治体の信託委員会の設置（医療と比較）
－　さまざまな消費者のための相談機関または自立的行政機関による事業に対する直接的な影響力の行使

地区委員会や地理的に置かれた小委員会もまた、コミュニケーションの改善に効果があるだろう。

私たちは、有権者と議員との間の対話が選挙の間の期間も活発に維持されるように新たな会合の場所や方法が望まれると考える。このことはまた、市民と行政との間に新たなコミュニケーションの機会が望まれるということでもある。さらに、近年、これにより基礎自治体の事業と新たな基礎自治体の組織の発展が押し進められてきた。

英国では、介護部門において、発注者と潜在的な利用者との間の対話を活性化することにより、介護に対する市民の影響力を創り出す実験をスタートさせている。サウス・ウエスト・テームズ広域保健局からの「保健対話」の中では、医療の購入者、提供者、および計画者がどのようにして必要に応えるようなサービスを申請することができるために、介護についての利用者と地方の住民の考え方を系統だって捉えようと試みているか記されている。コミュニケーション戦略により、またこの実施に責任のある人物を通して、発注者に対する考え方とか要望を知ろうと試みがなされている。人々は、そのような方法で個別の要望や介護の生産者との契約の正当な目的を知ることができるだろう。介護の水準や内容を決定する過程で地方の住民を活性化することにより、人々はまた、さまざまな要求間の必要な優先順位や調整についてより知りやすくなると考えている。

こうした利用者との対話やこのような考え方をすることは、自己の管理のもとにある事業と委託事業とのいずれにとってもわが国ではより一層重要となっている。

１０．５　政治組織における監視

３年毎に、市民は、総選挙でその基礎自治体および県の政治的代表を選ぶ。選挙の間の期間については、市民は、マスメディアを通して、あるいは公開の会議である基礎自治体の議会や県の議会を通して政治を検討することができる。市民は、さらに、政党の構成員になったり、政党あるいは議員に接触することにより、情報を得ることができる。

１０．５.１　政党政治への関心の減退

しかしながら、今日の社会における一般的な傾向としては、政党政治に関わることや時間のかかる政治活動への関心が減退している。政治家に対する態度は、さまざまな世論調査によって示されているように、決して特別に信頼が厚いわけではない。スウェーデン自治体連合の「態度プロジェクト 1992」においては、速やかに回答する政治家の能力に積極的な信任を置いているのは市民の十分の一にすぎないとしている。住民の関心事に世話をやく政治家の能力に信頼を置いているのは市民の五分の一にすぎない。一般住民の信頼は、政治家に対するよりも基礎自治体の公務員に対する方がいくらかは大きい。

１０．５.２　その他の一般的な活動

多くの人々は、彼らの政治における代表やなされた決定について乏しい知識を持っているにすぎないと考えている。政治上の問題や議論は、理解するには技術的に複雑で困難であると受け止められている。基礎自治体の議会の会議では、傍聴席には、通常、ほとんど人がいない。しかしながら、政治家が学校教育や病院医療の水準低下に関する決定をする場合には、しばしば多くの人々がその決定に活発に反対する。同様に、多くの人々が議会またはいずれかの委員会にかけられる実際の問題に関わる特定のテーマについての会議にやって来る。また、コミュニティ・ラジオの議会討論の聴取者もたくさんいる。

市民が選挙と選挙の間の期間に影響力を行使する方法には、さまざまな表現が取られる。行政の公務員との接触、一般的な会議での意見表明、マスメディアへの投書、示威行動、署名簿への協力、さまざまな相談機関への参加、あるいは苦情処理手続きを通してなどにより行われる。こうしたことは、政治家に接触したり、政党で活動することよりもはるかに一般的である。投書や発言、そして示威行動への参加はまた、権限調査委員会によれば（SOU 1990:44)、1960 年代の終わりから 1980 年代の間に広範に著しく増大した。

１０．５.３　特定の議題のかかった会議

私たちのアンケート調査においては、１３３の基礎自治体と１０の県が個別の情報に関わる会議や前年度の事業に関する問題の審議に一般住民を招いていると述べていた。いずれかの委員会または小委員会が会議や次の議会、あるいはまた執行委員会を調整するのが一般的であった。もっとも一般的な議題は、計画および建設に関する議題であり、その次が経済あるいは産業問題であった。その他言及された問題は環境問題であった。県の場合には、会議は一般的に一度限りであるが、基礎自治体の場合には、しばしば何度かもたれるものであった。

１０．５.４　年次報告書に関する問題

地方自治法第８章第 23 条によれば、議会は、一般住民が議会の審議にかけられた年次報告書に関して疑問を呈することができると定めることができる。６６の基礎自治体と４つの県において 1992 年までにこの規定が適用されている。

議会の会議がどれだけ一般に開かれているかについての一つの事例はリンショッピングである。ここでは、地方テレビ、番組中の電話回線のつながった予算に関する議論を放送している。これは、一般住民の関心が電話回線が不通になるほど非常に強いことを示した。

取っつきやすくわかりやすい議論とするために、その番組には政治に関するコメンテイターがおかれており、プロデューサーとテーマが明確であった。一般住民は、電話回線を通して、その議論に関して質問をすることができる。こうした方式は、一般住民にとってとりつきやすい方法での監視と情報提供の良い方法であるように見える。

１０．5.5　委員会審議の公開

一般住民の監視を強化するもう一つのこれまで議論されてきた方法は、執行委員会や委員会の審議を公開すること、すなわち、一般住民に公開することである。

今日のところは、議員および代理人以外には、その他の議員およびその自治体の職員、または説明のために委員会に呼ばれた特別な専門家のみが出席する権利をもっているという見解になっている（地方自治法第６章 19 条)。

その他の無関係者が基礎自治体および県の委員会の審議に出席する権利を得るためには現在のところ委員会の確とした決定が必要とされている。

自治体民主主義調査委員会の本答申 SOU 1975:41「自治体民主主義」に対する留保について、ニルス・ホルベリは、調査委員会は、彼が「審議が完全にまたは部分的に公開されるべきであると委員会が決定することを可能とするような地方自治法の改正に資するために」留保した、当時の地方自治法における委員会審議の公開禁止の維持を正当化する議論をしなかったことに言及している。答申書（SOU 1975:45, sid 34）の概要の中で、自治体民主主義に関する調査委員会は、公開の委員会審議に関わる問題について次のように述べている。

私たちが承知しているようにいるように、自治体の計画には、公開の委員会審議の必要を強調したものはなにもないことが知られている。ほとんどの自治体および県においては、審議の公開を整えるは実際には困難でもある。私たちは、一般住民の質問をし監視をするという正当な要望は、別の方法で満たされると考える。委員会がその審議に際して一般住民に対する情報開示の会議を調整することを妨げるものはなにもないと考える。

一般住民が委員会審議に出席する権利に関する問題は、その後いずれの調査委員会によっても検討されたことはなかった。

新地方自治法をめぐる国会での議論において、再びこの問題が議論された。非社会主義政党からの５つの提議（bet. 1990/91:KU38 sid 86-88）においては、委員会審議の全部または一部が一般住民に公開されるべきであると提案されていた。この提議は、主に、多くの決定がなされる委員会についての自治体住民の情報開示および監視の可能性を増大させることであった。小委員会は、委員会としては、多くの場合に、そのような審議を非公開の採決の審議に優先させるべきであると考えているところから、重要な追加作業を含むこれらの提議を否決した。小委員会はまた、個人に対する権限行使に関わる案件については、公開に適さない性質のものであると指摘していた。小委員会は、委員会またはその他の自治体の機関が必要に応じて一般住民のための情報開示にかかわる会議を立ち上げることを妨げるものではないとしていた。

ノルウェーでは、1993 年１月１日に発効された新地方自治法により、委員会審議の公開

が導入されている。この法律の中では、原則として、選挙で選ばれた機関の会議は、正当化される特別な理由がない限り、公開されるべきであると記されている。そのような理由としては、内密を要するとか個人の利害とか、非常に重要な個人のまたは公の利害とかである。従来においても、委員会審議の公開は一般的であったが、自治体議会がこのために特別な決定が必要であった。公開の会議の審議は、会議の運営を困難にしない限り、テープやビデオ、ラジオ、あるいはＴＶで採られることになる。この法律は、評価されるには未だ十分時間が経過していない。

私たちは、委員会審議の公開に関する問題について検討してきた。私たちは、これまでのように委員会審議は基本的に非公開であるべきであると考えている。法律では、委員会審議は公開であるべきであると記されているとしても、実際の決定が別の場でなされるようになる危険性がある。私たちは、その代わりに委員会がより一層積極的に委員会の活動に関して市民に対して情報を提供し、適切な機会に一般住民のために特別な情報提供の会議を設定することができると考えている。

しかしながら、委員会審議の公開を維持し続けたいと考えている自治体はそのようにできるべきである。こうした解決は、ノルウェーにおいて良い経験として試みられてきたところである。またそのような柔軟な解決のために、自治体議会から委員会への委任の範囲の拡大が自治体構成員にとっての監視の縮小を意味するという議論もある。委員会審議の公開によって、民主的な統制が強化され、市民と議員との接触が改善されることになるだろう。

したがって、私たちは、地方自治法第６章第 19 条が、希望する自治体は自治体議会の特別な決定の後に委員会審議の公開をすることができることを意味する追加修正を提案する。委員会は、委員会の審議の一部または全部が公開であると決定することができる。委員会は、単純多数決により、審議の一部をドアを閉鎖して開くことができる。

しかしながら、個人への権限行使に関わる案件の審議については、常にドアを閉鎖して開かれるべきである。

１０．5.6　公開の審議の減少

多くの自治体において、議会の審議はより少なくなり、審議すべき案件の数が減少してきている。その理由は、主に、委員会への委任の増大である（5.4.2 参照)。これに関連する問題は、議会が唯一の一般住民に開かれた議論の場であるということである。もし議会が情報の源泉としての重要性において失敗すれば、それはまた市民の監視機会にとっての失敗でもある。したがって、自治体は、そのような場合には、別の方法でその情報開示の事業を拡大し、市民がその事業への影響力を及ぼすことができるような別の機会を示すべきである。そのような監視と影響力の行使の機会は、地方における民主主義が衰退しないために重要である。こうした自治体においては、委員会審議の公開が一般住民の監視の強化の一つの方法となろう。

１０．６　決定の影響力

「自治体の決定前の」市民の参加は、市民の意見が決定の前に汲み入れられるべきであるということを意味する法律に基づいている。フィンランドにおけるのと同様に、スウェ

ーデンにおいても、そうした法律はめずらしく、都市計画や建築の分野だけにみられる。先に述べられているように、フィンランドの地方自治法審議会は、これらの分野での経験をたの分野に情報を提供するためのモデルとして活用しようと考えている。

基礎自治体における「住民投票」はまた市民の決定前における参加を意味する。私たちの住民投票制度の発展に関する提案は第１１章で述べる。

１０．６.１　利用者への相談

地方自治法第６章第８条によれば、委員会はそのサービスを利用する人々との相談が行われるように活動することになる。1992 年の春に行われた私たちのアンケート調査によれば、１３１の基礎自治体が、委員会がそのサービスを利用する人々との相談が行われるように活動するように、地方自治法第６章８条による方法を採ったと回答している。もっとも一般的な方法は、利用者または消費者の誰か、つまり年金生活者委員会とか障害者委員会と相談することである。

全国障害者委員会は、政府の求めにより、1992 年に、報告書「障害者委員会に何が起きたか？」ＳＨＲ1993、の中にある、基礎自治体およびレーンの選ばれた障害者委員会の調査をした。この報告書によれば、すべての基礎自治体の 92％が障害者委員会を有しており、それらはおもに情報交換と議論の場として機能することを示している。この報告書はまた、障害者委員会が実際に政治に影響を及ぼす可能性は少なくなっており、地区委員会を採用する基礎自治体および発注・請負モデルを採用する基礎自治体においては障害者委員会が減少していることも示している。発注機能を有している基礎自治体においては、障害者委員会は購入のプロセスの外に置かれており、購入と契約書作成を何ら監視することがない。障害者委員会は発注の側に位置するので、生産からより一層関与してきた。発注者としての政治家は、その使命として、障害者団体が考えている基礎自治体の一定の集団を代表することを考えてはいない。

１０．６.２　条件付き委任

地方自治法第６章 38 条では、第３３条により委員会が職員に委員会が決定すべきことを委ねる場合には、委員会は、決定がなされる前に、委員会のサービスを利用している人々が提案し、または意見を述べる機会が与えられるべきであるという内容の条件を付けることができる。委員会はまた、委員会のサービスを利用する人々の代表がその決定を支持している限り、職員が決定することができるとしている。この手続きは、通常、拒否権のあるなしの条件付き委任と呼ばれている。この規定が意図しているところは、決定がなされる場合におけるいわゆる利用者の影響力を強化することである。この規定は、1988 年の立法（prop. 1986/87:91, bet.KU 1987/88:23）により地方自治法に導入され、この条項について何らの変更なしに現行の地方自治法に移行した。

「利用者の影響力および利用者の協力」に関する議論は、1980 年代全体を通して抜けていた。利用者についての概念の定義は、「利用者とは、基礎自治体の事業に密接かつ個人的に関わりを持っている人で、相当の長期間にわたって継続的にそれを正規に利用する人をいう」と基礎自治体および県における民主主義の活性化に関する政府提出法案（prop. 1986/87:91 s. 13）に記されている。

省覚書「利用者の影響力に拡大について」(Ds. 1991:18) においては、利用者の影響力は、「事業の実施に関わる決定や執行の過程への何らかの形態の参加により生ずる基礎自治体および県におけるサービスの形成に対する影響」と定義されている。これらの事業のために目標や手段に関する政治的決定がなされることになる。

この答申書の中で、私たちは、基礎自治体のサービスの利用者「brukare / anvandeare」の概念を同じような概念として利用している。

こうした形態のサービスに対する直接的な影響力は、政党を通して、あるいは自身の選挙での投票の際の個人の政治的な影響力の当然の優越と見なされる。民主主義起草委員会は、その本答申「基礎自治体および県における民主主義の活性化」(SOU 1985:28) の中で、利用者の影響力は、これまで行われてきたように、さまざまな相談の形態が代議制度と一体であることを通して発展させられるべきであるといったことを提案している。

利用者の影響力の拡大はまた、上記の委員会報告書「利用者の影響力の拡大」(Ds 1991:18) を出した国―自治体起草委員会のワーキング・グループなどでも検討されてきた。ワーキング・グループは、地方自治法の規定は、その徹底的な見直しとともに、さまざまな特別法の多かれ少なかれ長期的な利用者の影響力の拡大に関する目標についての記述が優先されることになるだろう。

条件付きの委任に関する規定は、審議会のアンケート調査によれば、決して広範には利用されてこなかった。条件付き委任は、主に学校教育の分野で利用されている。利用者が拒否権を持っていることは大変めずらしい。以下に、私たちの承知している学校教育の分野や地域開発における条件付き委任の事例の一部を記す。

多くの学校においては、生徒、両親、教師、そして校長を代表する管理委員会が置かれている。この管理委員会は、常に諮問的であり、最終的な決定責任を有するのは学校の代表である。生徒は、生徒会の会議で選ばれ、両親の代表はクラス会または家庭―学校会により選ばれる。

学校の諮問的な管理委員会を通しての利用者の影響力は、1992 年以降は、ストックホルム市では義務づけられている。管理委員会は学校教育および学童保育での活動を取り扱っている。1993 年 1 月 1 日からは、フッディンゲ市のステューブスタ・スネットリンゲ地区委員会においては、学校教育、学童保育、保育を取り扱う管理委員会が試みられている。この管理委員会は、職員の代表と同様に、多くの両親や生徒の代表からなっている。

ネッショー市においては、保育所や学校教育、学童保育について拒否権のある利用者委員会を長らく導入している。幼児・少年委員会は、幼児と生徒に関する重要な意味のあるすべての問題について提案する権利と意見を述べる権利の両方を利用者委員会の代表に付与していた。委員会はまた、その部門の長は委員会からの委任に関して彼が行った決定に関して利用者委員会の支持を取り付けなければならないともしている。すなわち、利用者は地方自治法第 6 章第 38 条第 6 項により拒否権を有する。利用者委員会は部門の長のそれぞれの活動分野に設立されるべきで、保育と義務教育については共通である。

協議会は、父兄 6 名以内、生徒 5 名以内で構成されている。2 名の職員代表と 1 名の児童青少年委員会の代表は発言権のみを有している。利用者協議会は、予算、財源の活用、執行権限による上限額、購入、修繕、事業の評価及び展開、父兄の影響力の行使及び父兄の協力の得やすい開放性や運営時間、手続きなどについて協議する。

マルメ市の学校教育計画1993では、秋に一人の校長の管理範囲のもとにある小学校は、父兄と生徒の多数によりそれぞれの学校教育協議会を調査することができるべきであると書かれている。結局のところ、意思決定をする学校教育協議会がそれぞれの一人の校長の管理範囲のもとにある小学校ごとに設置されることになろう。地方自治法の条件付き委任の規定をうまく利用するものであると考えられる。決定権は校長に委任されているが、その校長は学校教育協議会の多数の支持がある場合にのみ決定できる。

基礎自治体の大学教育については、学生は、大学法（1993:100）第12章第３条により、執行委員会（委員会）のもとにある教育問題を扱うすべての意思決定機関において代表する権利を持っている。学生代表は学生たちのなかでの選挙により選出される。

高等学校教育については、同数の生徒の代表と校長及びその他の学校職員で構成される学校会で協議が行われる。高等学校法（1992:394）第８条によれば、一定の決定権が学校会に委譲されうることとなっている。

条件付き委任に関するもう一つの事例は、ヒューディクスヴァル市のスヴォーガ峡谷にみられる。そこでは、自主管理協議会がスヴォーガ峡谷における学校教育や保育、老人介護、余暇及び文化活動の自主管理に関してデレンブーグデン地区委員会と契約を締結している。条件付き委任に関する地方自治法の規定によれば、手続き上は、決定権はそれぞれの管理者に委任されている。彼らは、自主管理協議会の意見を聞くことにより物事を決定する。それぞれの管理者は地区委員会に予算責任を負っている。自主管理協議会およそ千万クローネの予算を自由にできる。この協議会は、現在は、住区協議会や利害団体、その他の団体の代表により構成されている。1994年以降は、これらの代表は、これまでとは異なり、個人選挙により選出される。このプロジェクトは、保証基金により評価されている(7/92)ところであり、その経験は主に肯定的である。

同様なプロジェクトはベクショー市のデッデショー地区においてもみられる。ここには、家庭・学校協会、年金生活者協会、教区協議会、および経済団体の代表者による利用者協議会がある。この利用者協議会は、シティーホール「スタッファンスゴーデン」をサービスハウスやデイホーム、学童としての、また学校食堂のレストランとしての現場での自主管理を求めている。

スカラブルグ県議会は、近年、そのレーンにおける児童青少年に対する統合リハビリテーション活動に際して介護を受けているものに対する影響力を増大させるモデルを実証している。この活動は、専門知識と統合リハビリテーションに関する重要な知識を持っている職員と利用者の代表（父兄）からなる執行委員会により指導されている。いわゆる専門的事業執行委員会であるこの執行委員会は５名の委員と５名の代理委員からなる。その内、委員と代理委員の各２名は利用者代表である。この事業執行委員会は、上記の県議会の委員会および執行委員会の同意した規定を持っている。その構成員は、完全な行政責任を負っており、会計責任などのような伝統的な委員会の構成員と同様な権限を持っている。この形態は政治上の指導的団体との関係をなしにしたが、利用者の影響力の増大は非常に改善した。利用者の代表は、執行委員会に多くの価値ある経験をもたらした。また、こうした執行委員会の構成は、なされた決定に対して広範な支持をもたらした。

１０．6.3 サービス生産への参加

地域住民または利用者はまた、緑地の共同管理やごみの分別などを通して、基礎自治体のサービスの提供に参加することができる。このような形態の活動は、多くの過疎地の基礎自治体で生じているところであるが、公的なサービスが低下した場合に増大する傾向がある。

大都市の地域においても、基礎自治体の住民は公的なサービスが不十分である場合に代替サービスを組織している。例えば、ストックホルム市のレイメルスホルムの郵便がその支部を任意に基づいて組織化された年金生活者協会の郵便配達に置いている。同様に、彼らは、相互に、散歩とか薬の購入とか遠出などのような善意のサービスを組織化している。

スウェーデンにおいて最も良く知られた基礎自治体のサービスへの参加の形態は、両親協同組合の保育の伸長である。これは、1992年の終わりには、約25,000名の幼児、全保育の約 6%ををその対象としている。この形態の介護は、一つには保育が不足していることから、また一つには介護の形態に影響を及ぼしたいとする親たちのに基づいて発展してきたものである。

近年においては、私立学校が増えてきており、多くの親たちがこうした形態の学校教育に関心を持つようになってきている。

今日、多くの基礎自治体において、主に高齢者介護や障害者介護において同様な利用者協同組合が発達している。その一つの事例は、高齢者がそこに住み、郊外での生活をつづけることができるように、地域住民の援助が受けられるストリョームスンド市のインゲルズゴーデン高齢者介護協同組合である。

利用者協同組合の狙いは、自分たちの希望に沿って事業を組み立てることができ、一人ひとりの選択の自由を拡大することができ易いことである。利用者が自ら完全に参画して従来は基礎自治体事態により実施された事業を運営するということは、利用者に大きな権限と事業に対する影響力を与えるサービスへの市民参加の形態であると言われよう。

基礎自治体のサービスへのもう一つの市民参加の形態は、失業の増大と基礎自治体財政の縮小によって発展してきた。

労働生活の発展に関する法律(1992:1331) により、本年の１月以降、基礎自治体部門などでの一定のボランティア活動は、更新された補償基金に対して失業者に失業手当ての資格を付与することができるようになった。

政府は、1993年の春、ボランティア部門の発展を促進するために、一つの起草委員会を設置した。この起草委員会は、公自身で運営される事業を作り上げることに関して、ボランティア部門がどれだけ大きな責任を与えられることになるかに関して分析し提案し続けることになろう。こうした提案はまた、公的に運営される事業に対する代替策を用意すると考えられている。この起草委員会の活動の結論は、遅くとも1996年の６月30日までに詳細に説明されることになろう。

１０．6.4　利用者統制による自主管理団体

世論調査は、市民が学校の知識と技能を与える能力に大きな信頼を持っていることを示している。その一方で、父兄の大多数は（65%）、学校教育と教育環境に影響を及ぼす機会を少ししか持っていないと考えている。学校教育の分野は、いまだなお、長々と制度

化された協議の手続きに関わらせられる分野である。おそらく、こうした協議機関が単に協議だけで決定できないために能力を欠いていることによる。

スウェーデンにおいては、基礎自治体の議会が決定権を基礎自治体の施設の利用者団体に委任するための法律はなにもない。

デンマークにおいては、保育所とか学校などの一定の種類の公的施設には利用者参加が広範に存在する。利用者参加は1970年代から特別法に定められている。1980年代の終わりには、利用者参加は、初等学校教育法などの改正により、さらに強化された。基礎自治体のすべての学校には、学校執行委員会があり、それは父兄の代表が多数を占め、自動的に投票権をもつ唯一のものである。学校執行委員会の９～11名の委員のうち、５～７の委員はその学校の父兄の中からの公選の委員である。その他の４名の委員は、学校職員（２名）及び生徒（２名）の中から選ばれる。基礎自治体議会は、学校執行委員会の要請により、その構成員員のうちの一人が投票権の無い委員として学校執行委員会に参加することができると決定することができる。学校執行委員会の議長は、父兄の代表の中から選ばれる。1989年の法律改正の目的は、学校教育における財政的・教育的な自主管理の可能性を促進すること、および父兄と学校職員の参加を増進することであった。教師と生徒は、投票権なしで参加するが、学校執行委員会がそのように希望しているならば、基礎自治体議会で投票権を割り当てられる。学校執行委員会は、一方では協議機能を持ち、また一方では学校予算の配分や教材の承認、規則、事業方針、教師間の事務分担の取り決めなどの自律的な意思決定権を持っている。学校職員は、学校執行委員会の決定の執行に責任を負う。

上記の役割は、最小限のものとして法律により学校執行委員会に置かれているものである。これに加えて、基礎自治体の議会は、学校執行委員会に一層の権能と決定権を委任することができる。この３年間の経験によればうまくいっており、その評価がこの秋には教育省に提出されることになっている。

高齢者の分野に関しては、病院および老人ホームに、援護法に強調されている入所者協議会を設置する可能性がある。入所者協議会は、老人ホームの入所者とそのホームの指導員との間の協力のための正式な場である。基礎自治体の議会が入所者協議会がどのような権能、どのような役割を持つか定めることとなっている。そのような協議会についての規定は、構成員の数や選出手続き、任期、会議の構成、役割分担、権能に関する規定を含んでいるべきである。入所者協議会は、ホームにおける事務や予算、経費計画日常的な運営、職員の採用についての方針に関して決定することができる。同様な入所者協議会は、障害者の施設にもみられる。ビョルコープやコルディングなどの基礎自治体においては一層進んでおり、高齢者協議会またはセンター協議会といった自主管理組織がデイセンターその他の基礎自治体の高齢者施設の予算や運営に関する完全な決定権を持っている。施設を利用する人々は、総会での公開の個人選挙でその代表を選出する。センター協議会は、財政上の自主管理に関して基礎自治体と契約を結んでいる。その他の基礎自治体の施設と同様な要望が出されている。ビョルコープにおいては、センター協議会は雇用者の責任をも負っており、その点でコルディングにおける事例とは異なっている。

基礎自治体の議会の案件リストは、基礎自治体における年金生活者団体による包括的な協議機関である年金生活者協議会の会議の度に送付される。それらの団体は、そうした

機会に彼らにとって特別に利害の関わる案件について審議を求めたり取引を求めたりすることができる。

基礎自治体の議会は、特別な法的な根拠なくして、利用者団体に対してサービス業務の実施に関わる事務を委任することができる。これには、内容に関わる事務と財政的なものとの両方が含まれる。したがって、権力執行に関わる事柄に関しては、決定権は委任されない。

１０．6.5　分析

実際には、利用者参加を基礎自治体事業の中に組み込むについては若干の難しさがある。これについての説明は、市民の側からのこのようなタイプの参加への特に強い要望がみられないということである。もう一つの説明は、良い協力の形態をみつけることが難しいということである。スウェーデンの保育などについてのさまざまな調査により、通常の関係では親たちは参加はしても保育に直接協力はしないということが示されている。さらに、職員の影響力の縮小するという対価をもって利用者の事業への参加が強化されることになるため、大多数の職員および彼らの部門代表にとって脅威となる。利用者参加は政党サイドからの運営がされることは決してない。つまり、多数の議員が代議制民主主義と単純な直接参加との間の調和に関して承知しているように不確実性を伴うからである。

1980年代の終わりから1990年代の初めにかけて、利用者または消費者参加に関する別の観点が言われるようになってきた。いわゆる公的な学校選択について意味するところは、利用者が主にその選択により消費者としての権利を行使することである。もし消費者がサービスに満足していないならば、そしてもし苦情が善処されなければ、彼はその提供を断り、別のものを選択するだろう。そのための条件は、競争のある真の市場が存在することであると考えられている。消費者は、事務的・合理的な理由から、最善のサービスを提供する市場の生産物を選択すると考えられている。そのような純粋な利用者選択モデルによれば、本来、選択権が十分な権限を含んでいることから、どのようなの協議の手続きも参加の手続きも要求されない。

世論調査によれば、一般大衆は、保育や学校教育に関して影響を及ぼす機会が非常に限られていると考えている。1980年代における父兄の運営するデイセンターの発展は、今日では、自分自身で人的な支援を選択する機能障害についての STIL-プロジェクト（Stockholm Independent Living）などのようなボランティア労働におおよそ２万人の成人を含むようになってきており、社会の多くの集団のなかでも基礎自治体のサービスに対する影響力を増大させるおおきな力を持っていることを示している。高齢者介護においてもまた、今では、高齢者自身が自分たちの期待と需要を基に企画する基礎自治体サービスの計画がある。これは、特に、その期待が住みつづけることが出来ることにある過疎地域において一般的である。若者についても、国の青少年協議会が若者たちをより一層基礎自治体の事業に参加させることをねらいとしたいくつかの計画を運営しており、重要な分野に対する影響力を増大している。さまざまな調査の結果が若者たちのあいだの無力感が外に向けられ、社会における暴力的な傾向を増大させることを示している。

したがって、私たちは、基礎自治体のサービスの利用者がそのサービスに対する影響力を増大させ、なされた決定に対して影響を及ぼすことに関心を持っていると信じている。

利用者が影響力を増大させようとする理由はたくさんある。その最も重要なものは、密接な関わりを持っているものに対する影響力の増大はそれ自体民主主義の価値があるとする民主主義についての議論である。さらに、利用者優先は、より良い目標達成、すなわち、公的な資金がそれが最も必要とされ問題とされているところに投資されるのために、効果的である。結果的に、利用者はなされた決定に一層参加し、それによって、別の形で、その側に立つことになる。

参加の形態に関しては、私たちは、一つには事業の種類によって、また一つにはサービスが基礎自治体の運営によるか委託契約によるかによってさまざまであると考えている。

利用者選択モデルは、現在のところ十分に発達してはいない。選択権は未だ十分にあるとは言えない。完全な選択権が満足のいく参加をもたらすかどうかもまた問題である。利用者は、自分に提供する必要のないサービスの生産者に自分の考え方を反映したいと考える。公的なサービスの生産者は、なぜ利用者が自分に意見を述べようとするのか知る必要がある。結果的に、利用者は、あまりにも「利用者としての経歴」が長いので、生産者を変えることは出来ない。幼児や老人の場合にはますます変えることはできない。医療および介護の分野においては、継続的で長期的な信頼のできる契約は特別な価値がある。

私たちは、学校を選択することなどについてもまた参加を要求することができるべきだとされていると考える。

多くのスウェーデンの基礎自治体においては、今や、委員会組織が発注－請け負い委員会に変えられており、その管理の一部は民間に委譲されている。このことは特に新たな協議会形式や参加を求めることとなる。

委員会のサービスを利用する人々による協議会がどのようになるか、そして主要な責任が発注委員会や請け負い委員会置かれるべきかについては、さまざまな形態が考えられている。発注委員会が利用者参加の要望についてサービス生産者との契約のなかに記す可能性について考えてみると、発注委員会に対する協議会を置くことが適切であるように見える。このことは必ずしも当然には協議が、基礎自治体に付設される小委員会や起草委員会あるいはサービス生産者との直接の協議手続きといった、別のレベルで行われることを妨げるものではない。

しかしながら、先に言及した全国障害者協議会の報告書は、発注委員会に付設される障害者協議会はその実際の参加が弱まってしまうことになるとしている。関係団体が発注委員会との接触を通して実際に参加し、購入や契約書作成に際して除外されないことが重要である。これは、サービス生産者の選択または利用者による協議会が契約書においてどのように規定されているかということについての非常に重要な視点である。

結局のところ、利用者による協議会は、年金生活者協議会や障害者協議会といった共通利害でまとまっている団体であることを必ずしも求められない。多くの手段は、利用者としてのそして基礎自治体の構成員としての視点を持てるように利用されるべきである。

意見を聞かれることが難しく、社会的組織や利害団体において代表されていない、例えば、失業者とか青少年、幼児、親族などのような団体の視点を捉えることもまた重要である。

ストックホルム市においては、高齢者および障害者団体のためのオムブズマンの設置似関する提案が提出された。同様な考え方は、精神病の患者は自分達自身を代弁する代弁

者についての権利を持つことができるべきだとする精神病調査委員会の最終答申(SOU 1992:73) においても出されている。障害者調査委員会の最終答申(SOU 1992:52) においても、法律を遵守し、機能障害が不公平に取り扱われないように注意の払われた全国障害者オムブズマンが設置されるべきであると提案されている。

一定の機能障害者に対する支援およびサービスに関する法律(1993:387)により、機能障害者に対する個人的介助者による支援についての権利などが導入された。自分自身で個個別の貢献を望むことができない機能障害者は、後見人または信託人、保護者、管理人によって代理されることができない。法律では、基礎自治体が機能障害者のある人を代理する団体と協力することも提案されている。

基礎自治体の構成員または利用者が意思決定に参加する協議機関においては、自治体の構成員が（そうした視点が意思決定の基盤に組み込まれている）案件の起草に参加することができる場合に、そして結果的にその自治体の構成員が意思決定に参加し代理することができ場合に、協議の形態がどのようなものか、どのような問題に基礎自治体の構成員が完全に共通の考え方を示すか、そしてそのような場合にはどのような責任があるか明らかにすることが重要である。

青少年審議会の答申「青少年と権限」(SOU 1991:12) においては、学校における協議機関は意思決定権のある自律的な機関であるべきであるという提案をしている。さらに、学校のそのような管理機関においては生徒と父兄は多数であってはならないとも提案されている。なぜ年長の児童はあまり大人の代理人に代理されていないのか明らかにされるべきである。このことは民主主義の視点からは適切であるように見えるが、現実には同時には難しい。未成年者は経済的な責任を含む信託任務に就くことはできない。しかしながら、生徒は、別の形で学校の環境や放課後に関して参加すべきである。政府は、これらの問題について戦略的に処理する任務を持った全国青少年協議会を用意しており、多くの民主的な計画が政府への提出文書 1992-12-30 で詳細に説明されている。

１０．6.6　私たちの考察

私たちは、利用者による協議会に関する地方自治法の規定が自治体自身が実施する事業に関してはかなり限定されており、委託契約の形態の事業においてもいまだに少ないということが分かった。私たちは、基礎自治体のサービスへの参加を強化させ、なされた決定に影響を及ぼすことができるようになることは利用者の側からの関心であると考える。利用者の直接的な参加を強化することの理由は、まず第一は民主主義であるが、効率性についての議論もある。参加の形態は、一つにはその事業の種類によって、また一つにはそのサービスが基礎自治体の運営で実施されるかあるいは委託契約で実施されるかによって異なるであろう。

私たちは、「条件付き委任」に関する規定は、今日の学校教育や保育の分野および障害者や高齢者の分野における例以上に非常に広範に活用されるべきであると考える。法律によるこの可能性は、過疎地域における同等に調整されたサービスと同様に、基礎自治体のさまざまな施設でも利用されるべきである。

しかしながら、条件付き委任に関する規定は、委託により実施される事業に適用されるようには記されてはいない。私たちは、この規定に相当する何らかのものが、委託で実

施される基礎自治体の事業において利用されるようになるとは考えていない。そうではなく、私たちは、協議会形式による利用者参加が、例えば、デイホームや幼稚園、学童保育所、年金生活者のデイセンター、サービスハウス、病院またはその他の施設などの運営に関する委託契約の条件となることを提案する。

したがって、私たちは、基礎自治体が「受託者との契約に協議会条項を入れる」ことができる機会を利用すべきであると提案する。

委員会はそのサービスを利用する人々と協議しなければならないとする地方自治法第６章第８条の規定は、決して委託により実施される事業に適用されるために記されているのではない。私たちは、決してこのような方向での地方自治法の改正を提案しているわけではない。そうではなく、私たちは、委託契約に協議会や参加の適切な形を規定することができることを指摘する。「協議を無視したことに対する罰則もまたその契約書に記されるべきである。」

「サービスの利用者が契約締結の議論に参加できることもまた重要である」。発注委員会は、さまざまな利用者集団またはその代表が秘密保護規定に関連して彼らが排除されないように、サービスの購入や契約の締結に際して話し合うべきである。

「基礎自治体自身が運営している事業」については、そうしたいと考えている基礎自治体が「利用者管理の地域の自主管理組織」に一定の企画、管理、実施を委ねることができる可能性は残しておきたい。

このため、私たちは、基礎自治体により運営される事業についてはそのような手続きを可能とする特別な法規定を提案する。委員会は、自主管理組織の設立に関して、議会の承認により決定する。この組織の役割および活動形態並びに構成員の数は議会によって定められる。自主管理組織は利用者および委員会の基金や施設のサービスを利用する人々の代表によって構成される。利用者の代表は決定権を有する構成員のうちで必ず多数となるべきである。

１０．７　提訴およびその他の苦情

もし基礎自治体の構成員が決定自体に参加できずに基礎自治体の決定に影響を及ぼすことができない場合には、彼または彼女は、なお、その決定に提訴することにより影響力を行使することができる。

世論調査によれば、ほとんどのスウェーデン人は、基礎自治体のサービス、特に余暇活動および道路水準に満足している。いまだなお基礎自治体の決定に対する提訴は増えている。それが不満の表明であるのか、または住民の知識や明確な期待の表現であるのかは判断しがたい。今日の傾向は、個人は、当局の条件に従うものとしてよりも、むしろ基礎自治体の行政に対する明確な要望を持った顧客としてみなされる方向にある。

決定に対する提訴は、むしろ、例えば、地方自治法第１０章による基礎自治体の決定についての行政上の異議、あるいは法律上の調査といったような正規の手続きレベルに相当する。

その他の苦情は、むしろ正規の手続きといったものではなく、サービスの質に関するものなどである。そうした場合に、人は、主に、直接、正してくれるようにサービスを提供する生産者に相対する。

１０．7.1　正規のレベル　－　提訴

先に述べた正規のレベルに関しては、公的決定に対する提訴に関するスウェーデンの法律に明確な規定がある。

地方自治法第１０章により、すべての基礎自治体構成員は、行政裁判所に提訴することにより基礎自治体または県の決定を調査させる権利がある。従来、「基礎自治体に対する異議」と呼ばれていた法律上の調査としての提訴する機会は、すでに１８６２年に出現していた。この制度は、基礎自治体または県が法律手錠の決定をすることに対する民主的な市民統制とみなされる。基礎自治体に対する異議により、行政裁判所によって基礎自治体の権限の範囲もまた決定される。国が基礎自治体の権限を詳細に規定する代わりに、慣例法の発達によりその範囲が決定される。

市民はまた、直接自分に関わる基礎自治体の委員会の決定を提訴することができる(いわゆる行政上の異議)。この提訴は、再検討に向けた最初の機会が与えられるように、決定を通知した当局に対して出される。さらにこの決定は、新たな決定によりその決定を補うことができる自立的な行政裁判所(lansratt ,kammarratt)によって法律および妥当性の双方について調査される。一定の決定は、国の上級行政当局により再調査される。最終的には、政府の行政裁判所が調査を認めるならばそこに提訴される。

一定の案件は、直接あるいは最終的に、政府に提訴される。提訴により「最高裁判所まで」というのが古くからのスウェーデンの伝統であるといわれている。

近年、市民がますます広範に基礎自治体の決定を提訴する機会が利用されてきているようにみえる。基礎自治体の決定に対する行政上の異議の数は明らかに増大している。

社会サービス法により特別に提起された訴訟事件は、行政裁判所(lansratterna)においては、1988年の約 8,000件から 1992年にはおおよそ 21,000件に増大しており、また行政裁判所(kammarratterna)では、同じ期間に1,500件から3,000件に増大している。これらの提訴の大部分は、経済的な援助に対する権利に関するものであり、特に社会扶助のレベルに関するものであった。

１０．7.2　正規でない手続きレベル　－　苦情

サービスの提供それ自体に対する苦情に関しては、基礎自治体においても県においても、正規の手続き化の方向があまり発達していない。県の事業に関しては、利用からの苦情を受け止めるための機関がたくさんある。例えば、信託任務委員会とか、疾病保険、医薬保険、保健医療責任委員会などである。これらの機関の役割、所在地、電話番号に関する情報については、市民は電話帳で容易に知ることができる。

それに対して、基礎自治体の事業の場合には、苦情申し立ての機関がない。しかしながら、基礎自治体の中の弱者グループのための信託任務委員会およびオムブズマンがそれぞれの場合に紹介されている。またここで、一部の利用者団体が集団としてのあるいは個人としての利用者の代弁者として機能していることが指摘され得る。

１０．8　　要約

基礎自治体の構成員であることによる権利および義務は、公開の原則とともに、地方

における民主主義の要点を構成するものであるといえよう。公開の原則のおかげで、市民は基礎自治体がどのように運営されているか統制することができる。しかしながら、基礎自治体の事業が委託契約または外部の運営出される場合には、公開の原則はもはや適切ではなくなり、若干の市民の苦情の機会がなくなる

私たちは、基礎自治体には、その運営が誰か他の者によってなされる場合においても、常にその事業に対する責任があると考える。基礎自治体は、その事業を統制すべきであり、公共性を保証し、基礎自治体の法律上の原則が守られるように留意しなければならない。事業の目標、狙い、範囲、そして資に関する問題は、委託契約者との交渉ごとではない。

このため、私たちは、地方自治法第６章第７条が、委員会の責任は、基礎自治体または県がその役割を果たすことに関して他の者と契約を締結する委員会の事業をも含むということを明確に示すように作られるように、主張しているところである。

私たちはまた、第３章第16条が、その規定が基礎自治体の委託契約、すなわち、委員会が責任を有するが他の誰かに契約により実施させるといったものにも当てはまることを明確に示すように作られるよう提案する。

私たちは、なおまた、基礎自治体または県が、基礎自治体または県が責任を有する役割を実施することに関して他の誰かと契約を締結する場合には、人々には、その役割が実行されるに際して事業を統制する機会が与えられるべきであるとする新しい章、１８ａ　が取り入れられるよう提案する。基礎自治体および県の統制並びに一般住民の監視は、個別の関心に応じて、事業の種類、基礎自治体または県および一般住民のその事業がどのように実施されるか、またはその他の事情により合理的な範囲があるべきである。

基礎自治体の情報は、地方における民主主義がどのように発展していくかに関して、戦略的に重要である。　基礎自治体の情報の形態には、基礎的情報、市場に提供された情報、サービスについての情報、比較情報、および公権力行使に関わる情報など、さまざまなものがある。基礎自治体の情報には若干の欠陥がある。議員と有権者との間の議論が行われ続けるように、新しい意志疎通の形態が現れ、ますます必要とされている。

市民と政治家との接触は、改善される必要がある。世論調査の結果は、市民が政治家と大きな距離を感じていることを示している。基礎自治体の公務員と接触する方が一般的である。今日では、一般住民に開かれているのは議会の会議だけである。ほとんどの地方で、案件が委員会に委任されることにより議会の会議の数が減少してきている。私たちは、委員会の会議を公開にしたいと考えている基礎自治体がそのようにできるようにすべきであると考えている。このため、私たちは、地方自治法第６章第19条に、基礎自治体の議会の特別な決定によりそのようにしたいとする基礎自治体は、委員会の会議を公開とすることができるということを意味することを付け加えるよう提案する。

委員会は、そのサービスを利用する人々との協議会として機能すべきである。多くの基礎自治体においては、学校やデイ・ホームにおける管理委員会、障害者協議会、そして年金生活者協議会で利用者との協議が行われている。そうしたいと望んでいる基礎自治体は、利用者が統制する現場の基礎自治体の施設の自主管理組織に一定の企画、管理、執行を委ねることができるべきである。このため、私たちは、基礎自治体における自主管理組織に関する特別法を提案する。この自主管理組織は、施設などの職員と委員会のサービスを利用する人々の代表から構成されるべきである。利用者は決定権を有する構成員の内の

多数をとされるべきである。

委託される事業に関しては、私たちは、基礎自治体が受託者との契約書に利用者との協議手続きについて書き込む機会を利用すべきであると提案する。協議会の省略に関する承認についてもまた契約書に書き込まれるべきである。

１１　基礎自治体における住民投票、個人選挙の拡大

私たちは、代表民主制が、国会においても地方議会においても意志決定手続きに関して、今後もスウェーデンにおける国家形態の基礎となるべきであると考える。基礎自治体の事業への市民参加は、まずもって総選挙の結果を通してなされるべきである。と同時に、私たちは、１９８０年代の初めには、政党が危機に陥り、その兆候として、市民が政党活動に従事することがますます少なくなったことが一層明かとなってきたと考える。

こうしたことから、私たちは、基礎自治体における住民投票の活用の拡大が求められていると考える。私たちは、基礎自治体における住民投票に関する法律について提案する。この提案は、投票権のある１０％以上の基礎自治体住民が一定の案件関して、地域における住民投票に関る提案をしたならば、当該基礎自治体の議会は、その問題について審議する義務があるという内容となっている。住民投票を行うかどうかについて決定する権利は、常に、議会の構成員の多数を占める側にある。住民投票は、今後とも、諮問的なものであるべきである。

私たちは、完璧な住民投票制度の整備については、世論調査およびその他類似の手続きについて何らの法規定も必要とされないと考える。この点については、私たちは、地方自治法第５章第３４条の改正を提案する。

私たちは、個人選挙の要素の拡大が、選挙民と議員との関係を改善することになり、地方における民主主義を強化することになると考える。

１１．1.　私たちの使命

通達により、私たちは、主要な使命として、地方の民主主義を強化する様々な方法について考察しなければならない。私たちは、例えば、基礎自治体の個々の構成員が基礎自治体の事業に対して影響力を増大させる方法について考察し、提案することになっている。そこで、私たちは、基礎自治体における住民投票に関する規定などについて調査し、さらに、この外、基礎自治体における住民投票制度の活用の拡大について考察することとなっている。

本章では、第３節で、個人選挙審議会の答申書「個人選挙の拡大」および審議会が出した代替案について概略的に説明することになろう。

１１．2.　基礎自治体における住民投票

１１．2.1　現行規定の拡大

１９９１年地方自治法

地方自治法（1991:900）第５章第３４条第一項によれば、議会は、議会が審議すべき案件の起草の一つの方法として、基礎自治体または県の構成員の見解を取り入れることとした。同じ条文の他の節によれば、これは、住民投票や世論調査、あるいは何らかの類似の手続きにより行われる。この際に、委員会のその他の事業が妨害されないならば、選挙管理委員会に依頼することができる。そうした場合に、県が選挙管理委員会に依頼する事例

については、基礎自治体は、第３５条により、これによって生ずる費用の補償を受ける権利がある。

現在の規定は、１９７７年の地方自治法（第２章第１８条）全体として子細な文言上の調整だけで引き継がれたものである。唯一の実質的な改正は、県は、もはや、選挙管理委員会に頼るために基礎自治体議会の承認を必要としないということである。

１９８８年の地方自治法審議会が答申書「新地方自治法」(SOU 1990:24）で出した新地方自治法についての提案の中で、彼らは、まず第一に代表制民主主義の空洞化の危険に関わるとして、あらゆる形態の住民投票制度の拡大を拒否している。また、基礎自治体における住民投票に関する手続き規定の導入にも反対していた。この審議会の説明は、一つには、そのような規定は、一定の状況においては、実際には住民投票の目的に逆行する、不必要な制度化を意味することになるということであり、また一つには、国会が１９８９年の１１月という遅い時期になって手続き規定についての要望を拒否したということである。

政府の国会への提案「新地方自治法」(prop. 1990/91:117）においては、なぜ彼らが、従来の規定が拡大されたり手続き規定が導入されたりせずに維持されるべきであると提案したかということについて同様な説明が繰り返されている。政府は、市民参加がどのように発展させられるべきかとする詳細な説明 (p.17)をするとともに、代表制民主主義が基本であり、基礎自治体の活動への市民参加は総選挙の結果によって初めて適用されるべきであると彼らは考えていた。彼らは、例えば、次のように述べている：

市民の見解からすれば、総選挙と総選挙の間においても、様々な問題について意見を表明することができることが重要である。したがって、議会の決定の事前準備の一環として住民投票を設定する機会が求められるべきである。しかしながら、私たちは、議論されている何らかの形態の確定的な住民投票、あるいは少数者発議ないし市民発議を導入する考えはない。こうしたことは、代表制民主主義のあってはならない空洞化を意味するものであると私たちは考える。

憲法小委員会における政府提出法案(1990/91:KU38)の審議に際して、基礎自治体における住民投票制度の拡大とか手続き規定の導入などに関する多くの議題が取り上げられた。これまでの多くの事例で、この小委員会が同様な種類の議題を否決してきたこと、そうした場合に国会が小委員会に追随してきたこと、そして小委員会が以前の立場を放棄する理由を何も示さなかったことから、この議題も否決するよう提案された。国会は、小委員会のこの提案に従った(rskr. 1990/91:360)。

私たちは、そのように整える機会が１９７７年の地方自治法により導入されて以来、すでに基礎自治体における住民投票に対して何らかの反対の態度をとることが国会の多数が理解しているところに沿ったものであるということができるだろう。

１９７７年地方自治法

基礎自治体における住民投票に関する条文についての当初の提案は、基礎自治体における民主主義調査委員会の答申「基礎自治体における民主主義」(SOU 1975:41)にある。ここでは、答申書「基礎自治体における住民投票」(SOU 1952:47)が何らかの政府提出法案とはならなかった１９５０年の住民投票・選挙方法調査委員会は無視された。

基礎自治体における民主主義に関する調査委員会に対する通達のなかでは、まず第一に審議会が住民投票よりもより効果的で代表制民主主義により一層一致する方法として、市民に支持された地方自治の強化に対する関心を満足させる別の方式について考えるべきであると述べられている。

審議会は、同様な結論に達し、例えば次のように述べている。

調査会の調査では、多くの問題と調整の困難さを指摘している。このため、基礎自治体における住民投票あるいはその他同様な種類の世論調査についてのどのような特別の法的制度を導入しないと提案している。そのような制度を導入するためには、しっかりとした基盤がかけている。問題は、あまりにも難しく、特別法の必要性が強いとはいえないことである。

しかしながら、審議会は、基礎自治体の議会および県議会が、議案の起草の方法として、基礎自治体または県の住民の見解を取り込むことを決定することができるように、地方自治法に重要な付加条項を提案した。この理由は、最高行政裁判所が選挙管理委員会自身による諮問的な住民投票や総選挙に相当する大がかりな企ては違法であるが、全体としては同様な性格の世論調査であるが外観上はそうでなければ何ら支障はないとしていることから、法的な立場が幾分か曖昧であることにあった(RA 1967 ref.57)。

審議会は、この規定により、異常な例外的な事例に適用されることとなっていた起草手続きに関して問題があることについての洞察を示すような配置や構成が示されるべきであると考えていた。審議会はまた、選挙管理委員会が、委員会の法的に定められたその他の役割がそれによって妨げられないならば、関わることができるべきであるということも提案している。

基礎自治体における民主主義に関する政府提出法案、新地方自治法等々(prop. 1975/76:187 s. 306)において、大臣は、かなり多数の関係機関が住民投票に対する審議会の否定的な態度に同調していた、としていた。彼自身としては、強い反対が制度化に対して出されるだろうと考えており、審議会の提案に同意見であった。

この政府提出法案は、まさに国会構成の変化を意味する１９７６年の選挙後の新しい国会が召集されるまでは、国会の審議に取り上げられなかった。しかし、この新しい国会の多数派は、従前の国会の提案(KU 1976/77:25 s 34f. och 58f. samt rskr 1976/77:148)でとられてきた見解に賛成であった。しかしながら、この提案は、見解を取り込みは「住民投票

や世論調査、あるいは同様な手続き」を通してなされうるであろうということがしっかりと明示された表題に変えられた。

１１．2.2　基礎自治体の分割に際しての住民投票

さらに、先に言及した地方自治法上の規定は、基礎自治体および県における境界区分の変更に関する法律（継続的境界法）の規定により、基礎自治体の住民の意見を採り入れることができるようになっている。この点で、住民投票に関する法律および規定は第１３章においても触れられる。

境界に関する法第１章第２４条第１項では、もしそれに理由があるならば、境界変更に対する住民投票の手法について特別な調査がなされるであろうと明記されている。基礎自治体が住民投票を提起する権限について規定している地方自治法と違って、境界に関する法は、政府および一定の国の当局が境界変更に関する請願の取り扱いに関して決定することができるという手続きを定めている。同様に、地方自治法第５章第３４条により、住民投票、世論調査、あるいは同様な手続きにより調査が行われることになろう。こうした調査を行うこととなるレーン執行委員会は、選挙管理委員会のその他の活動を妨げない限り、基礎自治体の選挙管理委員会を活用する権限を持っている。

基礎自治体が地方自治法における境界変更に関する問題について住民投票を組織する権限は上記のように定められている。大臣は、境界に関する法律(prop. 1978/79:157 s. 117)の準備作業においても、住民投票が分割案件において提起されたならば、「基礎自治体の議会は、まず第一に、第２章第１８条(現行では、第２章第１８条)により、地域住民の見解を取り入れる機会を与えられるべきである。」と述べている。

しかしながら、これに続く説明は、全体として、境界変更以外の問題に関する住民投票に向けられるようになるだろう。一つには、境界変更に関する住民投票が第１３章においても触れられることになり、また一つには、境界に関する法律に基づき、政府および一定の国当局により提起され得るという特別な性格についてである。

１１．2.3　スウェーデンの基礎自治体における住民投票の活用

私たちは、ストックホルム大学助教授グンナー・ウォリンに、１９７７年地方自治法の施行以降におけるスウェーデン市民の意見に関する調査の活用ついて、調査研究させた。

報告書「市民の見解を取り入れるために」(SOU 1993:72)(以後、ウォリン)の中では、議会の指導者達が住民投票などを制度化することに賛成する発議が多数意見であろうとする説明と分析があるが、議会の多数はその説明に反対であった。以下に示されるその説明および分析は、全体としてウォリンの報告書に基づくものである。

住民投票の実施例　―　ほとんどの発議が挫折した

住民投票制度ができてから１９９３年までのおよそ１５年間に、２５回利用された。ほ

とんどの、すなわち１４の住民投票は、境界変更に関するものであった。これらの内、９例については基礎自治体の議会が正式に決定したものであり、残りの５例については政府または行政裁判所が決定したものであった。その他の１１の住民投票については表１１．１に示すとおりである。

表１１．１　境界問題以外の住民投票

基礎自治体	実施年	議　題	手続きの内容	範　囲	投票率
ファルケンベリ	1980	橋の建設	住民投票	全域	63%
オヴァニョケル	1980	自治体の名称	住民投票	全域	61%
テビィ	1980	公共交通	住民投票	全域	74%
ヴァレンテューナ	1980	公共交通	住民投票	全域	75%
ウプサラ	1985	道路の拡幅	住民投票	一部地域	58%
サンドヴィーケン	1985	地域の分割	住民投票	一部地域	63%
ノルショー	1987	公営酒店	住民投票	全域	57%
シェーボ	1988	難民受入れ	住民投票	全域	83%
リンショッピング	1989	道路の拡幅	住民投票	全域	50%
ヘビィ	1991	ｻｰﾋﾞｽﾊｳｽの計画	世論調査	一部地域	
エケリョー	1991	道路の拡幅	住民投票	全域	82%

引用：ウォリン

ウォリンは、その調査の中で、議会が提案を否決した住民投票に関する８０件の発議についても確認している。どれだけの規模であるか分からないけれども、たとえかなりの程度、その数字は実際の発議の件数を過小評価しているとしても、実際に行われた発議の頻度とそれぞれの住民投票の課題について適切な関係を示していると思われる。

これら８０件の発議は、５８の基礎自治体にわたっている。ストックホルム市議会の議員達は、特に多くの発議（８件）に答えてきた。かけられた住民投票の総数については、その期間に７８の基礎自治体で１０５件の住民投票が住民発議されたことを示している。結果的に、およそ四分の一の基礎自治体が具体的な住民投票の議題を表決にかけたことになる。

住民投票が実施された場合、および住民投票が否決された場合について、表１１．２に示す。

表１１．２　時期別住民投票の実施および提案された住民投票の否決

	1/7 1977-82	1983-87	1988-92	年次不明
住民投票の実施	13	3	9	-
住民投票の否決	13	18	46	3

計	26	21	55	3

引用：ウォリン

ウォリンは、最初の５年間の比較的多くの発議は、主に、７０年代の前半に生じ、一部には失望を持って受け入れられた多くの基礎自治体の統合について説明するものであるとしている。この統合の過程では、多方面でさまざまな種類の住民投票が出現した。そのため、分割案件についての意見の表明の場合には、何らかの直接民主主義の伝統がみられる。ウォリンの資料においてもまた、基礎自治体における住民投票が、１９７９年と１９８０年において直接民主主義的な要素が原子力に関する住民投票について国レベルで注がれたように、熱心な議論を主導していく事例が数多くある。

中間の１９８３年から１９８７年までの期間については、大幅な減少が示されており、地方レベルでの住民投票を鼓舞する源泉といった何らかの特別な要因を示すようなものは何もない。

最後の期間については顕著に増加している。ここにみられた増加は、この５年間の頻度分布についての詳細な検討によりなお一層興味深いものとなった。この５５件の発議の内、少なくとも２４件が、１９９２年中（そして１９９３年の最初の２ヶ月）の、選択を迫るものであった。ウォリンは、この最後の期間全体については、住民投票の発議の数は別として、実際に実施された住民投票に関しては住民投票制度はむしろ低調であったと述べるべき理由があるとしている。関心の増大には二つの非常に顕著な事由がある。その一つは、１９８８年のシェーベにおける国家的な関心事ともなった難民の受け入れに関する住民投票である。第二の事情は、１９９１年および、特に、１９９２年におけるＥＧへの参加に関する住民投票についてなされた議論である。

さらに、最近における発議の数の増大を明らかにすることに関して一定の役割を果たしてきたと考えられる事情は、議会の会派構成に生じた変化である（表　１１．４参照）。

表　１１．３に、それぞれの議案の発議者により住民投票にふさわしいと判断された題材の多彩な一覧を示す（統合も境界変更に関する議案も含まれる。）。地方自治法には住民投票に関する議案の内容に関する制限はないが、憲法小委員会は、その設置規定（bet. KU 1976/77:25 s. 34）と関連して、住民投票は非常に重要な議案に関わるべきであるとしている。

表　１１．３　提案された住民投票の議題

議題の種類	承認	否決[1]
1.公共交通機関の整備	2	1
2.交通網、橋梁の整備	4	14
3.空港の施設建設	-	3
4.不動産／施設の建設、販売、投資	1	19

5.地域開発、住宅建設	-	13
6.熱源の整備	-	5
7.境界変更、境界調整	14	4
8.難民受け入れ	1	8
9.公認酒類販売会社の設立	1	2
10.基礎自治体の組織	1	4
11.税率、予算方針	-	3
12.その他	1	4
合計	25	80

1) ここにはまだ最終的な取り扱いが出されてはいないけれども、結果が予測される議案も含まれている

引用：ウォリン

境界変更に関する議案は別として、住民投票の対象としてしばしば出された題材の分野は、２番、４番、５番である。一般的に、これら三つの分野は、一または二種類の計画に関する問題を含んでいる。１９７７年の地方自治法についての政府提出法案(prop. 1975/76:187 s. 306)において、関係の大臣は、まさにこれらの議案に言及し、「もし個別の一般的な住民投票が物的な計画に関わる問題などについて組織されることが規則となるならば、その基礎自治体の長期的な計画はかなり困難になるだろう」と述べている。議会の多数派よって承認されたこれらの分野の住民投票についての提案の十に一つは大臣の発言が背景にあるとみられることは事実であろう。ウォリンは、この発言の引用は議会の議事録に沢山みられるとしている。

誰が発議するか　―　そしてどのように政党は議論するか

発議者

多くの例においては、発議者の政党政治における所属が確定されている。しばしば、直接、間接に、その提案が政党の身代わりとして提起されることがある。しかしながら、議会における審議に際してなされた審議に関する多くの提議についての判断に関して会派の明白な承認のない提出についての問題であると思われるのもまれではない。これに対する説明は、提起された住民投票の議案は典型的に地域的な特徴を持っており、したがって当該基礎自治体の他の地域においては解決されるような魅力的なものではないということであろう。そのような場合においては、政党への帰属は、表　１１．４ような形で分類されるだろう。

表　１１．４　住民投票に関する発議者についての政党帰属

発議者の所属政党	発議の件数

中央党	16
左翼党	11
保守連合党	10
地方小政党	9
自由党リベラル	7
緑と環境党	6
新民主党	4
ＳＡＰ	4
ＫｄＳ	3
政党連合	4
合計	74

引用：ウォリン

ウォリンは、この表およびこの背後にある資料からある重要な結論が引き出されうるとしている。住民投票制度は、多くの場合、左右両翼に位置する小政党が基礎自治体の意思決定機関を支配する人々、この提議の中で浮かび上がってくる用語集を用いるならば、いわゆる「既成政党」、に挑戦するために求める道具であることが顕著である。こうした主張は、左翼党や緑と環境党、新民主党、ＫｄＳを合わせたものがこれらの発議のほぼ半分にのぼることを示す結果により確認される。他の半分に関しては、多くの事例で、証拠資料がその解釈について詳細に説明しているような詳細な事情が、世論調査を提案することにより、反対派に属する政党が多数派ブロックの優位性を「維持する」方法を求めたことを認めている。基礎自治体の執行委員会が実際には決して発議者として表立たないという事実は、少数者、特に、いわゆる「中道」政党の特別な道具としての住民投票制度のテーゼを確かなものとしている。

議論の内容

ウォリンはまた、議会の委員会や政府の委員会、国会で展開された議論や見解に対して現場で住民投票についての賛成・反対についてどのような議論がなされたかについても調査研究している。

住民投票についての提案を含む提議が中央政府レベルと明確な関係があることはめったにない。それとは逆に、それは当該基礎自治体自体の抱えている特別な事情についての説明で占められており、提案された住民投票について全体的に維持されたその理由によって確かなものとされている。

当該基礎自治体において、そうした住民投票を支持して述べられている理由は、概略的には、三つの異なるテーマについてそれぞれ異なっていると言えよう。

1) もっとも一般的なものは、企図された住民投票に関する問題が大いに重要であることを強調することであった。議論の方向は、その案件が基礎自治体の住民の現在および将来における生活に深く関わるということを強調している点にあった。もう一つのしばしばいわれる理由は、その案件の財政上の重要性と、特に近年においては、基礎自治体の危機的な財政についての配慮である。
2) 第二のテーマは、世論に関わるものであった。一つは、その問題が平均的な人々によって長らく議論されることが強調されていることであった。それを明確に証明するものは、単にその題材が関心を呼び起こすようにということばかりでなく、市民がその問題についてよく理解するようにすることであったことである。もう一つは、たとえ非常にまれであるにしても、提案者は、人々が実際の問題においてどのように考えるかがよく分かり、人々の後退は基礎自治体の機関におけるのとは別であると考えていることである。
3) 第三のテーマは、議会における状況に関わるものであった。議会の政党間の対立が厳しく、克服することが不可能であると指摘されているか、あるいはまた、問題認識が、政党の鞭がうならされることに起因する政党の枠組み、政党内における合意が外観としてあるであろうが、に従わないとされるかである。

基礎自治体の事務局が対応し、基礎自治体執行委員会および議会の意思決定の基礎となっているこの調査委員会に関しては、１９７７年の地方自治法において導入された住民投票制度に関する国会の議決に関する準備作業についてのよく釣り合いのとれた詳細な説明がみられる。大多数の発議は、基礎自治体の意思決定機関によって否決されていた。それは、職員レベルでなされるその提案が法令上どのような位置づけにあるかに拠ったものであった。地方自治法の準備作業についてなされた説明は実際には正確であったと思われるが、住民投票への傾斜に対して懐疑的ないし否定的な発言がまれではなかった。つまり、この準備作業は、住民投票に関する提案をやめさせるために利用される議論の役割を果たしたといえるだろう。

記録された６１の事例、すなわち７５％において、分類化が試みられた提案された住民投票に対して基礎自治体から述べられた説明の背景となる理由は、だいたい詳細または明確である。ときには、ある案件または類似の案件の審議に際して、相互の優先順位の別なく、多くの理由が述べられた。表　１１．５で示すように、６１の事例に対して８２の理由が挙げられる。これらの理由は、手続き上の理由、妥当性に関わる理由、そして正当性を欠いている、つまり全くの却下ということになっている。

表　１１．５　提案された住民投票に対して基礎自治体から述べられた理由

手続き上の理由	
1. 不適法な住民投票	9
2. 時期はずれまたは時期尚早である住民投票提案	8

3. 非現実的な案件	6
4. 最近否決されたばかりの案件	4
5. 難しい質問形式	4
計	31

妥当性に関わる理由	
6. 経費	3
7. 行政上の困難性	5
8. 住民投票にかけるほどの重要性がないまたは不適切	4
9. 議論のない案件または明確な世論が存在しない	5
10. 世論に関する知識の増大の必要性がある場合、住民投票による以外に長所のある方法がある	4
11. 選挙で取り上げられるべき案件または最近の選挙で留意された案件	3
12. 代議制が住民投票の抑制を予定しているまたは代議制に拠るべきである	11
計	35

正当性を欠いている	16

表　１１．５の調査は、手続き上の根拠で挙げられた理由が妥当性に関する理由とほとんど同じくらいであったことを示している。ウォリンは、決定権者が形式に関わるものを安易に否決してしまった結果、ほとんどの案は、それぞれ全体的に、または十分でもなかったと容易に言い得るとしている。このことはまた、ここに挙げられた２および３のいくつかの事例に関して、提起された案件に対する明らかに長期にわたる審議にもみられる。

違法である提案を取り上げている１には特別に関心を惹かれる。何ら統一的な判断は全体を通して存在しない。すなわち、ある基礎自治体において法的な支えを欠いていると明らかにされたことは、他の基礎自治体においても異議なく受け入れられた。このことは、住民投票は「起草の一部」を形成すべきであるという地方自治法上の筋道についての解釈の例である。住民投票に関する提案が提起される場合には、その案件がすでに付議されているとするかどうかの問題は、イエスとノーで答えられてきた。当面の問題に関しても、その案件が決定された直後に提起された住民投票による発議が法的な支えを有しているとみなされるべきかどうか、さまざまな考え方が主張されている。その他の無効の理由は、意思決定にかかる住民投票について、並びにその住民投票案件が基礎自治体議会の意思決定の領域にあるという要件を満たしているかどうかについての提案の場合である。

妥当性に関わる理由に関しては、提案された住民投票案件について世論に耳を傾けるこ

との重要性と一般的な妥当性に関して意思決定者がほとんど発言していないことが注目される。その代わりに、住民投票が現実化する一層具体的な問題に議論が集中されてきた。

明らかに大きな理由である分類12に関しては、他の分類以上に、地方自治法の準備作業と明確な関係がある多くの事例において、基本的な立場に関わる問題である。

ウォリンは、基礎自治体の議事録およびその他の書類についての調査の結果は住民投票制度を推進する姿勢に厳しい態度の印象を示している、としている。彼の判断は、どのようにして否決され説明されたかに、そしてしばしば議事録上の議論の不存在にも基づいていた。彼のこうした態度についての説明の主たるものは、住民投票の提案は、概して、政治的な使命を抱いている人々に対する挑戦であるということであった。このことは、その提案が出されたときから、議案審議が控えめでバランスのとれたものであって欲しいとする「体制」に対する重大な不信を口外するということであり、また通常の意思決定過程を乱すものとしても受け止められるということでもある。しかながら、さらに、次の事実が考慮されなければならない。すなわち、受付に際しては、どこからその提案が提起されたかに関連しているということである。

１１．2.4　その他のヨーロッパ諸国における地方的な住民投票

ヨーロッパ評議会の地方自治体・広域自治体委員会は、１９９２年に、基礎自治体における住民投票制度に関する問題について、加盟国に対してアンケート調査を行った。回答は１６の国から得られ、１９９２年の秋に、委員会事務局がアンケート調査の概要をとりまとめた。

この報告書「ローカル　レファレンダム」の調査研究によれば、現行の法制度は、例えば、旧東側諸国において民主化の過程によっているように、きわめて最近のものであるということを示している。このことから、一つには地方における住民投票制度は明らかな進歩であるという、そしてまた一つにはいまだなお多くの地方において機能するための制度的な手段を欠いているという結論を引き出すことができる。

私たちは、ここで初めて、アンケート調査の最終結果の全体的に目を通し、それにより、いずれかの国についてより詳細に目を通すことができる。スイスにおける制度の特徴ある形成およびその活用に関しては触れない条件である。以下に述べる中では、代表的な基礎自治体の機関は、議会および指導的な企画・実施機関である基礎自治体の執行委員会と呼ばれている。

ヨーロッパ全般

多くの加盟国は、それぞれの事例ごとに基礎自治体において住民投票を組織することを認める法律を有している。しかしながら、それにも関わらず、そのような法律を欠いている国でも、とりわけデンマークは、住民投票を組織することは自由であるとしている。唯一ギリシャのみは、基礎自治体における住民投票を組織するための条件を欠いている。

住民発議の権利に関しては、四つの分類の国々に分かれる。

① 発議は基礎自治体の機関のみによる。このグループにおいては、何らの方の基づいた住民投票制度を持っていない国々およびその法令がさまざまな規定の組み合わせからなっている国々となっている。このグループは、法制度が、基礎自治体における多数決といった単純な構成となっていることによる、かなり独特なスウェーデンのみとなっている。

② 発議は基礎自治体の機関並びに一定の規定された割合の投票権を有する市民による。ただし、いずれの場合にも住民投票を決定するのは議会である。

③ 住民投票が基礎自治体の機関並びに一定の規定された割合の投票権を有する市民によって開始される。

④ 住民投票の対象となる特定の議題が法律にあらかじめ書かれている。このような形態の規定を持っている国々において共通の特徴は、そのような住民投票には、とりわけ、基礎自治体の境界変更が当てはまるということである。

住民投票の対象となりうる議題／問題は、概して、議会の権限に属する分野と一致する。それぞれの国で、予算および税金に関わる問題や行政的性質の問題および人事案件の問題に関する住民投票について明確な例外がある。ある国々においては、上位の当局により基礎自治体に負託された議題は決定に関して住民を関与させることはできない、ということが強化されている。

多くの地方で、住民投票が提起されうる「場合」に関わる自由を制約する規定が導入されてきている。一般的な制約は、ある問題、またはそれに類似した問題に関して新たな住民投票が実施されるまでには一定の時間が経過していなければならないということである。その他ということでは、例えば、チェッコ共和国では、基礎自治体議会の任期の最初の６ヶ月間は住民投票が禁止されている

加盟国は、結局のところ、住民投票の位置づけ、すなわち、協議か意思決定かで分かれるといえる。多くの国においては、住民投票は協議的な位置づけにある。しかしながら、意思決定としての住民投票は、いくつかの国々において規定されており、住民発議に関する規定と同様に義務的な住民投票に関するこれらの形態と規定には一つの共通したものがある。

住民投票への参加率に関しては、統計がやや不足している。参加割合は、全体的に、包括的な判断として、その規定が重要であるにしては状況は不満足なものである、と報告書に記されている。いくつかの国々は、その権利を有している有権者の半分以下であることがよくあると述べている。参加率は、住民投票の問題の実際の内容によっても大いに左右される。

ここに述べた状況を改善するために、参加しやすいようにする情報提供や方法の改善が

提案されており、特別な法規定が検討されている。ある事例では、投票義務の導入を行った国があるように、そのようになってきている。しかしながら、まずもって議論されたことは、住民投票の結果が意思決定の機能を与えられるためには、有権者の一定の割合以上が参加しなければならないことが必要である、ということである。

この報告書は、また、市民発議を認めている国々の多くは、近年、これらの経験がかなり制限されるような機会を導入してきているともしている。それにもかかわらず、彼らは、この制度に関して何らかの結論を引き出すことができるように十分多くの住民投票を実施した国々においては、法律を超えたこれらの経験は肯定的なものである、としている。

フィンランド

住民投票に関する規定は、１９９０年フィンランド地方自治法で定められている。同時に、住民投票の際の手続きに関する特別法も定められている。これまでに、１１回の基礎自治体における住民投票がなされている。そのうちの９回は基礎自治体の合併にかんするもので、残りの２回は道路計画に関するものであった。

基礎自治体の議会と一定割合の有権者が発議権を持っている。この両方の場合において、住民投票を決定するのは議会である。もし議会が住民投票を実施すると決定したならば、この決定は覆されることはない。住民発議に関しては、有権者の２％以上、ただし絶対数では１００人以上（人口４０００人以下の基礎自治体においては５０人）で住民投票を提起することができる。基礎自治体の執行委員会は議案を起草し、速やかに議会にあらかじめ提出し、単純多数で決定する。個々の市民も、こうした提案を提起することができるが、そのような場合には、その議題がさらに議会に委ねられるべきかどうか基礎自治体の執行委員会が決める。

住民投票は、議会の権限の範囲内にある問題について実施される。とはいえ、住民投票は、法律または規則によって、基礎自治体のいずれかの機関によって決定されるべき議題については提起され得ない。基礎自治体が参考意見を述べ、あるいは発議する議題で、基礎自治体の合併とかのように決定すべき機関がその基礎自治体に存在しない場合にも、世論が聴かれることになる。

住民投票は、基礎自治体の選挙あるいは国の選挙と同時には実施されない。住民投票は、常に諮問的なものである。現行法の制定に際しては、実質的には住民投票の結果が決定的なものとして機能すべきことが期待されていた。しかしながら、少なくとも三つの事例において、住民投票の結果と逆の決定があった。住民投票への参加率はかなり高く、住民投票の結果に反映されたような意見は、伝統的な政党の方針に従うものでないということが示されている。

新フィンランド地方自治法を制定するため、現在、作業中の審議会、地方自治体審議会は、その作業を１９９３年中に終えることとなっている。私たちが手に入れたところによれば、基礎自治体の住民投票制度に関わる重要な拡大が提案されることになろう。

原点はなお諮問的な住民投票であろうが、議会は、住民投票の結果に「即した」決定をすべきである。議会は、その場合に、ある提案が全有権者の十分な大多数によって承認されることを予想すべきである。その基礎自治体の住民は、なお、住民投票を提起する権利を有するべきである。しかしながら、住民投票は、「常に」、発議者数が基礎自治体の投票権を有する住民のうちの一定割合で提起されなければならないということが提案されている。こうして、住民投票が提起されるべきか否かが議会の審議権が奪われることになる。それにもかかわらず、議会は、なお、住民投票の条件や住民投票の代替案に関して決定することができる。

示されることが予測されるこの改正についての説明は、基礎自治体の住民の代議制度に対する関心が減少するとされるということである。したがって、こうした参加および影響力の行使の直接的な機会の強化が必要である。

ノルウェー

住民投票を組織する機会はかなり制限されており、主に、一定の学校教育分野に関する問題に関わるものとされている（例えば、二またはそれ以上の学校区／校長区の統合など)。住民投票は、議会の過半数または学校委員会の過半数により決定されることになる。しかしながら、その住民投票は、基礎自治体行政の地域への密着化や基礎自治体における酒販売に関する問題にも関わるものであった。

しかしながら、ある分野に関しては住民発議が可能である。小学校教育においては登録された対象者から新ノルウェー人まで及ぶ住民投票は、逆に学校委員会の過半数ばかりでなく、学校区／校長区の投票権のある住民の２５％でもって提案される得る。基礎自治体は、その場合に、現実に問題となっている地域で、ただし基礎自治体全体でなく、住民投票を組織する義務がある。

ノルウェーの法律は、諮問的な住民投票のみを認めている。

住民投票への参加の割合は、しばしば有権者の５０％を下回っている。

デンマーク

法に基づいた住民投票制度は何もない。しかしながら、上記のように、このことは、議会が多数の決定により住民投票を組織することを決して妨げるものではない。デンマークでは、１９７７年９月から１９９３年５月までの期間に七件の地域的な住民投票が認められている。

ドイツ

ドイツにおいては、基礎自治体レベルに関して法律を定める権限が、国ばかりでなく、州にもある。このことが法制度上大きな違いとなっている。例えば、特定の州は、この分野に関して法の定めを欠いている。

ドイツにおいては、住民投票は基礎自治体の機関および一定数の住民によって提案されうるという意味で、いわゆる二重制となっている。違いは大きいが、住民投票を提案できるのは、法律上は、議会および有権者のおおよそ１０％である。議会での決定のためには、単純多数が必要とされているが、二つの州においては、２／３の多数が必要とされている。

住民投票は、その基礎自治体にとってのいわゆる重要問題についてのみ実施されうることとなっている。しかしながら、ほとんどの州においては、その基礎自治体の内部の行政組織、予算問題、そしてその基礎自治体の手数料などは、住民投票の対象となり得ない問題となっている。

ほとんどの州においては、住民投票の結果は議会を拘束する。住民投票の結果が民意を反映するものであるためには、住民投票において、勝者である側は、有権者の少なくとも２５％以上の得票がなければならない。

一部の州においては、住民投票によって決定された事柄は、新たな住民投票の結果による住民の承認なしには２年以内には変更され得ないとなっている。つまり、最初の住民投票が行われた後２年が経過しない内に、住民発議により同一の問題について新たな住民投票を提起することは禁止されているということである。なお、ここに述べたことは、最初の住民投票が議会によって発議されたかどうかにはよらない。

フランス

住民投票の発議は、市長、または人口３，５００人以上の基礎自治体においては、議会議員数の３分の１によって提起されうる。また、ごく一部の基礎自治体においては、議会の多数決によることになっている。すべての場合に、住民投票についての基本的な事柄および住民投票に関わる規則の決定は議会の多数決による。

地方自治体における住民投票は諮問的なものである。すなわち、その唯一の役割は、議会に、議会の意思決定に際して、その基礎自治体の世論の状況について情報提供するということである（スウェーデンの条文上では「住民の見解」に相当する。）。

住民投票は、基礎自治体の議会の選挙前のかなりの期間、認められない。さらに、全く異なる問題に関わる住民投票であっても、二つの住民投票の間には、１年は経過していなければならない。

１１．2.5　スウェーデンにおける基礎自治体の住民投票制度の導入および改善の促進に関する提案

私たちは、地方の民主主義を拡充するために、そして導入の拡大が望ましいか否かを決定するためにも、一つの方法として、以下に、住民投票制度に関する私たちの見解を示す。私たちはまた、この制度が発展させられ得るような別の方法についても調べることとする。私たちがこのことについて考察する場合に、私たちは、一方では、私たちの主たる任務は自治権を強化する別の方法について考察するということであることに、また一方では、政

治家の役割および政党に関する第７章および第８章で私たちが述べた結論に特に注意を払った。当然に、ヨーロッパにおける発展および地方自治体における住民投票によって彼らが得た経験に注意が払われた。

住民投票制度の活用の増大

従前の問題はどのようなものであったか

「１９５０年代の住民投票・選挙制度調査委員会」の答申「基礎自治体における住民投票」(SOU 1952:47) の中で、基礎自治体における住民投票に関する法律が提案されている。議案審議と関連して、その議案またはそれに付随することがらについての有権者の考え方を知るための住民投票に関して条例で規定することは基礎自治体の議会の権限である（地方自治法第５章第３４条の現行の表現による)。しかしながら、そのような住民投票からは選挙および基礎自治体の課税根拠一般に関する問題は明確に除かれるということが提案されている。

この調査委員会はまた、一定数の有権者により要求される住民投票の必要性についてばかりでなく、議会内の少数派からの請求に基づく住民投票の必要性についても考察している。しかしながら、そのような住民投票の実質的な必要性は生じないと考えられていた。代議制制度に何らかの不満が生じているということでは決してないと考えられていた。しかしながら、これら二とおりの少数派は、意思決定的な住民投票および諮問的な住民投票に関する規定を導入を望んでいる。それらのいずれの場合においても、そのような住民投票を要求することが基礎自治体の議員の少数者（四分の一）の権利となっている。しかしながら、この調査委員会の提案は政府提出法案とはならなかった。

「地方自治調査会」が出した最終答申「地方自治」(SOU　1975:41）には、代議制民主主義と住民投票との間の状況をどのように見るか詳細に説明されている。その基本点は、例えば、次の通りである。

１）強固に市民に根ざした基礎自治体の統治形態の基礎は、今後とも、代議制民主主義の改善でなければならない。

２）全住民投票またはその他の同様な起草の形態が、基礎自治体および県にとっての機能的な代議制民主主義の必要性と結びつくことは難しいと思われる。

３）基礎自治体レベルでのそのような代議制度に対する不満が広まっていることは、入手しやすい資料によっては、決して簡単には理解できない。その他の改革の必要性は、代議制度を活性化し、より一層機能的にするといった狙いのものである。

４）これらの資料は、必ずしも基礎自治体における住民投票の必要性が世論全般に広まっていくだろうとはしていない。

上記の１１．2.1で述べられているように、審議会は、何らかの特別な法令で規定された基礎自治体における住民投票制度あるいはその他の類似した世論調査制度の導入を提案す

ることを取りやめた。しかしながら、このことは、何らかの形で議会が代替的な起草形態の機会を有することを地方自治法上に明らかにする根拠となると考えられた。

この「政府提出法案」(prop. 1975/76:187) は、次のように、調査委員会の提案を採り入れていたが、国会は、その基礎自治体構成員の見解の取り込みが「住民投票、世論調査、あるいはその他類似の手続き」により行うことができるように子細に記すとする「憲法小委員会」の提案 (KU 1976/77:25) に従った。小委員会は、満場一致で代議制民主主義の防衛の側につき、同時に、「市民の側からの協力の強化と選挙と選挙の間での地方自治への参加の増大が地方自治の浸透および一層の発展のために非常に重要であるということは明らかである」ことを強調している。しかしながら、そのような住民投票は、基礎自治体の事業においてよくあることとは考えられていない。

１９７７年の地方自治法が施行されていた全期間において、この制度の発展を主唱する人たちがいた。この問題は、保守系の政党から国会における「提議」などにより表面化された。この提議の基本的な見解は、住民投票の頻度が増大されるべきだということである。したがって、１９７７年地方自治法についての政府提出法案が示している態度と同じではない。

本章のはじめのところで詳細に示されているように、１９９１年地方自治法に直接本文に関して何らの直接的な変更なしにその条項は出された。その準備作業では、次のように記されている。

「１９８８年の地方自治法審議会」の提案「新地方自治法」(SOU 1990:24) においては、基礎自治体における住民投票および類似の手続きに関する条項の実質的な改正は提案されていなかった。この審議会は、意思決定の内容に完全に責任を持つのは、最終的には、議会の構成員である議員でなければならないと考えていた。このことは、代議制民主主義においては、基本的な自明な原理である、とされていた。しかしながら、基礎自治体の構成員にとっては、選挙において基礎自治体の政治の全般的な方向性に大体のところ影響を及ぼすことができるので、諮問的な住民投票において重要なことがらについて自分の意見を表明することができるということは非常に重要なことであると考えられていた。しかしながら、審議会は、住民投票の回数に関して、より明快な考えを示してはいなかった。

審議会の構成員の多くは、基礎自治体における住民投票制度の拡大に対する過半数による否決に反対していた。それぞれの反対についての文書から、すべての者が住民投票の活用の拡大を肯定的にみることになるだろうとも考えられるとしても、彼らの内の一部は、住民投票のより柔軟な活用についての期待を明確に表明している。

答申書から成案化された新地法自治法に関する「政府提出法案」(prop. 1990/91:117) においては、市民の見解からは、総選挙と総選挙との間においてもさまざまな問題に意見を表明することができるということ、したがって、議会の否決に対する用意の一つとして住民投票を準備することができる必要性があるべきであるということが非常に重要であるように思われるということが述べられている (s. 17)。**憲法小委員会**の答申 (1990/91:KU38)

の中では、憲法小委員会は、数多くの従前の同様な提議と関連して、国会もまた、今回は、基礎自治体における住民投票に関する多くの提議を否決すべきであると提案していた。そのようになった。

憲法小委員会の提案が否決されるべきであるとする**提議の中には**、住民投票とその回数に関する表現が一部あった。保守連合党の政党説明（1990/91:K49）においては、基礎自治体における住民投票を提起する機会が広げられるべきであるとする見解が述べられている。代議制民主主義は、それをとおして活性化されるべきである。自由党のリベラル派の政党説明（1990/91:K51）においては、住民投票の活用の拡大への期待が示されている。例えば、「基礎自治体の住民がその基礎自治体の発展に影響力を及ぼす機会を強めるためにさまざまな具体的な問題についての住民投票の必要性に長らく批判的であった。その基礎自治体にとって非常に重要な問題については、住民投票は、住民にとって、その意見を述べる非常によい機会である。」ということが述べられている。中央党は、その政党説明（1990/91:K55）において、大規模な基礎自治体にとっては、議員が非常に重要な問題についての住民の考え方を知るための条件が欠けている、としていた。したがって、個々の基礎自治体の将来の発展および構造にとって基本的に重要な問題に関しては、住民が直接意思決定過程に参加できるようにすることが重要であると考えられている。

これまでの住民投票の活用

先に指摘したように（１１．2.3)、基礎自治体における住民投票制度は非常に狭い範囲で活用されてきた。境界変更に関わる住民投票は別として、１９７７年地方自治法によりこの制度が法制化されて以降、１１回の住民投票が実施されただけであった。

この法律の準備においては、その当時の大臣は、基礎自治体における住民投票が民主主義の過程において重要な要素となるかどうか、そしてそのような審判を実施しうる機会はまれな例外的事例に利用されるべきであると考えていた。したがって、大臣の望んでいたところは、この点に関しては、満たされたことになる。この数少ない住民投票を注意深くみてみると、この制度が「例外的な制度」であると言えよう。

他方、議会が否決した住民投票の提案をも含めるならば、その構図は別のものとなる。先に詳細に説明した調査研究によれば、少なくとも７６回（境界変更は除いて）そのようなことがあった。さらに興味深いことは、議会における発議の頻度が近年増大していることである。

つまり、ウォリンの調査研究によれば、議会における住民投票の発議の数に関しては、それぞれの事例ごとに住民投票制度のささやかな躍進を物語るよりどころということになる。多くの国内政治上の説明のほとんどが関心の増大を説明するためのものであるとしても、それがヨーロッパ中での地方自治体における住民投票に対する関心の増大と一致することは注目される。

代議制民主主義と住民投票　―　主要な議論

「政府の形態」第１章第１条第２項においては、スウェーデンにおける自治は、代議制と議会制という政府の形態などにより実現されると表現されている。このことは、国、広域、そして地方自治体レベルでもそうである。後の二つのレベルについては、「政府の形態」第１章第７条第１項により、直接、基礎自治体の意思決定権は議員の会議によって実践されるということなどが述べられている。

大多数は、今日では、純粋な直接民主主義は政治の世界においては機能しないだろうということに同意するだろう。社会構造の一層の複雑化と日々政治上の会議でなされる意思決定の数が膨大であることにより、そのような意思決定システムは非常に運営しにくく、まとめにくいものとなっている。この数十年の情報技術の分野における急速な発展さえも、このようなケースにおける問題を補完することはできないだろう。

したがって、私たちは、今後も選出された代議員による制度を維持せざるを得ず、代議制民主主義が将来においてもスウェーデンの政府および国会双方の意思決定形態としての国家体制の根幹となるという合意が得られるであろう。

しかしながら、代議制のシステムの側においてもより一層の直接的な参加形態に対する機会があるべきであるということについては、大いにもっともな理由が述べられている。基礎自治体における住民投票は直接参加の一つの形態であり、それが単に補完物であるとしても、民主主義の観点からそのようなもの（直接参加の一つの形態）として評価に値する。住民投票は、一人ひとりが影響を及ぼし責任を負う機会を増やすことにより、一般の人々の社会問題に対する関心を喚起し、民主主義を活性化することにつながるだろう。住民投票は、基礎自治体の構成員が政党に関わりない一定の問題に対して態度を決めるための機会となり、また、政党には住民に対し直接的に彼らを相互に分裂させ、それによって政党活動を困難にあるいは麻痺させる問題を除くの機会を与えることにもなるだろう。上記の１１．2.4 において取り扱われたヨーロッパ協議会の報告書から導き出される結論は、住民投票制度が、次のように、適切に活用されるという条件の下でのことである。

> ・・レファレンダムは、市民全員にその責任を直接思い起こさせ、ひどい論争状態を決着させることになると考えられることから、正当化されうる直接民主主義の制度であるとみなされるであろう。

私たちの結論　―　有用な補完物

私たちの議会制度は、有権者の投票を競う政党によって支えられている。このことは、政府の形態（政府組織法とするか）、選挙法、そして地方自治法のいずれにおいても、明らかにされ予期されている。憲法小委員会がその答申「新政府組織法についての提案」（KU 1973:26 s.17）の中で示しているように、政治上の活動は、今後も、「まず政党によって提起されるべきである」となっている。

第８章第4.1節で述べたように、１９８０年代において、政党が危機的な状態に陥っていること、そしてその兆候がさらに市民が政党活動に従事することから遠のかせてしまっているということがますます明らかとなってきた。そのような状態のもとで明らかとなった危険性の一つは、地方自治体における政党団体が、政治に対するその構成員／市民の観点や要望、期待を集約すること、そして地方における政治論争のフォーラムであることといったような憲法上の機能を明らかにしていないということである。

選挙についての調査研究が示しているもう一つの傾向は、ますます投票が分散してきているということである。このことは、有権者がますます政党が用意する「政治パックを購入する」ようになりがちであるということである。地方の個別問題政党の進出の増大は、このことを表すものでもあろう。この傾向は、一つの政党がある特定の専門的な問題の背後には有権者がいると確信を持って主張することを困難にしている。

もし政党がその構成員の幹部の減少により、地方の意見を聴くことや有権者の意見を把握することが非常に難しくなるならば、地方における住民投票は、間接的な代議制民主主義に対する大変良い補完物となり、とりわけ地方における民主主義を強化する一つの方法となる、と私たちは考える。

住民投票の活用の拡大が代議制民主主義を弱体化する危険性は、当然にそれが実施される程度による。しかしながら、これまでスウェーデンにおいて展開されてきたところでは、何らそのような危険性はみられない。基礎自治体における住民投票を提起することができた期間に、約８０件の住民発議と１１件の住民投票が実施されただけであった（これについては、境界変更とそのための住民投票についての住民発議を除く。)。

住民投票のさらなる利点は、世論の状況が明確でない重要な問題を正規の選挙とは別にすることができるということである。このため、その地方における世論の状況に関して、有権者が政党の計画その他に取り上げられることを望んでいない場合に、より正確な情報を得ることができる。住民投票制度は、よりすぐれた民主的な影響力の直接的な行使の一つの表現方法である。これは、頻度がそれほど高くはないという条件の下では、一般の人々の社会問題に対する関心を刺激することにもなるとも思われる。

したがって、私たちは、基礎自治体における住民投票の活用の増大は望ましいことと考える。しかしながら、ウォリンの調査研究は、大多数の住民投票についての住民発議が議会の多数によって中止されたことを示している。このため、望ましい活用の増大をもたらすために、これ以上により一層多くの住民発議が中止されることに対抗する何らかの形の規則が導入されると思われる。こうした問題については次の節で取り上げている。

議会における少数者の発議権

少数者の発議権に関する従前の説明

基礎自治体における住民投票の頻度を増大させることができる方法として考えられるのは、いわゆる少数者発議権に関する規定を導入することである。このことは、住民投票が

議会の議員の少数によって実施されうるということを意味している。結果的に、議会は、単純多数では住民投票が実現されることを阻止できないということである。

そうした住民投票に関する規定についての考え方は、以前から出されてきている。上記に指摘されているように、二つの少数派が１９５０年の住民投票・選挙制度調査委員会の基礎自治体における住民投票に関する報告書において、すでにそのような解決策を提案していた。地方自治法調査委員会の提案「普遍的地方自治法」(SOU 1974:99) についての協議手続きと関連して、一部の協議機関は、少数者の発議権が導入されるべきであると考えていた。

１９７７年地方自治法が有効性を保っていた時代のある折りに、住民投票制度の制度的な拡大に関する政府説明の要求が出されたことがある。あの人物 (m) の説明 (1987/88:K610) の中で、住民投票は議会の少数者によって提議されることができるべきであるなどと提案されていた。自由党リベラルは、その２年後に、その政党説明の中で住民投票に関する決定は、議会の絶対的な少数、例えば三分の一によってなし得るべきであると提案している。

１９９１年地方自治法の制定に関連しても、答申書に対する協議意見の中でも、自由党リベラルの政党説明 (1990/91:K619) の中でも、この問題が再び取り上げられていた。

奇妙なことでもあるが、ヘルシンボリ市は、フリーコミューン実験の期間の１９８７年に議会の構成員の三分の一に住民投票に関して決定する権利が付与されるとする規定を実施に移すことを提案していた。しかしながら、政府は、ヘルシンボリ市の主張を認めなかった。

ヨーロッパにおいてはあまり一般的ではない

先に言及したヨーロッパ評議会の報告書に目を通すと、少数者発議権の受け入れは、住民発議ほど一般的ではないといえる (下記参照)。この報告書がその見解を含んでいる１６カ国のうち、ハンガリーのみが議会の少数者に住民投票を提起することを認めている。このことについての説明は、一つには、住民投票制度は、未だに、ヨーロッパにおいては発展の途上にあること、そしてまた一つには、代議制をそれほど強く主張していないということである。

少数者発議による住民投票について

上記に何個所かで指摘されているように、境界変更以外の問題についての基礎自治体における住民投票で取り止めにされたものの数は非常に少ない (１１件)。しかしながら、議会の発議の件数は、非常に多かった (約８５件)。少数者発議権に関する規定が何らかのその他の結果をもたらしたかどうか調査研究することは大変興味深い。

ウォリンは、投票の際の少数者が投票数の三分の一以下の事例をそのように位置づけている。この割合、三分の一は、この議論において、しばしば取り上げられる数字である。９件の事例では、この数字を超えていた。一つの事例においては状況が必ずしも十分には明

確にされていないという前提で、この少数者には、中央党、自由党、保守党、あるいは社会民主党の代表が提案者として立った事例がぴったりと当てはまる。これらの９件の事例は、疑いもなく、少数者の権利の導入がどれだけ効果的であるかについての一つのものさしであるが、当然にその権利は実際のほんの一部であるに過ぎない。そのような権限が法令に基づいている状況においては、実際に、このような事実から提起されている。成功の見通しが大きくなってきていることは、ますます住民投票の提案をより一層多く出させることになるだろう。さらに、一部の事例においては、投票が求められることなく決定されていた。住民投票の際に、三分の一を得たが、多数を獲得することができないことがあらかじめ明らかとなって投票が求められなかったというものは除外されないだろう。

もしそれが議会の構成員の単純多数によって阻止されないならば、住民発議の数はさらに多くなることも必ずしも考えられないことではない。私たちには、関係の議員または政党があらかじめ予想される住民投票の結果が意に反したものとなるおそれがあるという理由で提案されなかった住民発議がどれだけあったか、分かっていない。

ウォリンの調査は、どのようにして住民投票がそれぞれの議会によって否決された多くの住民発議に関わる結果となったか示していない。しかしながら、彼は、多くの事例において、住民発議がなされた政党政治上の属性を指摘することができた（表　１１.4)。住民発議のほぼ半分は、左党、地方小政党、環境党、新民主党、またはKdSから出されていた。これについての彼の結論は、これらの事例における住民投票制度は、いくつかの事例においては魅力的な飛躍台として、その基礎自治体を支配しているあるいは「与党」である政党に挑戦しようとする小政党の道具であるということが際立っているということであった。これらの事例に関しては、それが少数者発議の導入が住民投票の頻度を著しく増大させることになるかどうかは非常に不確実である。境界に関する事例については三分の一程度であった。ごく当然に、すべてが孤立に陥らないようにうまくいった場合には、それぞれの政党は必要投票数に達することができるけれども、これらの政党間の協力が通常は大体はうまく機能しない。

住民発議の残りの半分に関しては、大政党、「与党」から出されたもので、当然に異なる状況にある。社会民主党にとっても、保守政党連合にとっても、全体として、すべての基礎自治体において、例示された必要少数である三分の一を達成する可能性がある。

このため、ウォリンの調査を除いて、例えば、議会の構成員の三分の一が住民投票を提起することができるならば、実施された住民投票の割合が非常に大きかったかどうか示しているということにはならない。しかしながら、私たちが理解しているところでは、例えば、「大政党で与党」といわれるところから出されているという理由から、否決された住民発議の一部は、案件が構成員の三分の一だけでもその提案に賛成の投票をすれば、住民投票の実施に導くことになる。

私たちの理解しているところ　―　少数者発議は導入されるべきではない

私たちは、前節において、基礎自治体における住民投票の活用の増大に関する要請について述べた。ウォリンの調査は、そのような住民投票に対するかなり多数の住民発議が議会の多数により否決されたことを示している。住民投票の頻度を増大させる方法は、一定数の議会構成員からなる少数者が、住民投票に関して提出された要求についての案件に対する議会における投票と関連して、なにか要求を出すか、またはその提案に投票するかするならば、住民投票が実施されるべきであるとする規定を導入することである。

継続審議の憲法案に関する住民投票を提起するために、国会の構成員の三分の一がその要求に対して賛成票を投じることもってするとされていることから、少数者発議は、スウェーデンの権利に関わる伝統にとっては必ずしもなじみがないことではないとは言いうる（国会組織法第８章第１５条第第３節）。

そうした改正に向けてまず主に述べられていることは、市民の基礎自治体の事業への参加を強化することであるということは、審議会がその使命として進むべき方向へ最初に踏み出すべき第一歩ではないということである。少数者発議の導入は、議員それぞれの政党への参加を強めるけれども、市民の参加を弱めてしまう。

さらに、少数者が住民投票を提起できるとするレベル、すなわち、どの程度の少数であるかを決定することが非常に困難である。もし住民投票を提起するために必要とされる議員の割合が低く設定されるならば、地方における民主主義を強化する提案と矛盾すると考えるような方法で利用される（悪用される）可能性が増大するおそれがある。かなり高い割合‘例えば三分の一’の場合には、全体として、全国の基礎自治体において単独で別個にそれぞれの問題で住民投票を提起することができるのは、どの事例においても一つの政党（社会民主党）である。境界については別として、住民投票を予定している住民発議の数が現状よりも増えないおそれが大いにある。

最後に、ヨーロッパ以外の状況についても指摘できるだろう。たとえ、それぞれの国がそれぞれの憲法にかかる伝統やその発展の経過を持っているとしても、少数者発議を導入している唯一の国としてはハンガリーがよく知られている。

要約すれば、私たちは、少数者発議の導入に対して反対し、上記に詳細に説明したような反論が、この種の改革が現在は実施されるべきではないという全体的な勢力であると考える。私たちは、それぞれの事例について、まず、住民投票の頻度を増大させることに関して別の方途を試みるべきであると考える。

住民発議

さまざまな形態の住民発議

住民投票が住民発議によって実現されるということは、一定割合の投票権のある市民がその提案を提起することができるが、住民投票を提起する権利は、なお議会の多数者に保持されているか、一定割合の投票権のある市民が直接に住民投票を提起できることを意味している。したがって、その違いは、先に述べた事例では、議会が、拒否権として性格づけ

られるべきものを有しているということである。

住民発議に関する従前の説明

住民発議に関してもまた、地方自治法調査会の提案「普遍的地方自治法」(SOU 1974:99)についての表現の中で、ある関係機関による一定の提案が説明されている。国会動議（1987/88:K610 & 1989/90:K625）に言及されている少数者発議に関する節においては、住民発議に関する問題が取り上げられている。1987/88 年の国会への個人動議(m)においては、有権者の一定割合として十分の一が提案されている。

住民発議を含め、住民投票を提起するためのさまざまな手続きに関する調査の必要性については、新地方自治法についての提案に関する国会審議と関連して、自由党の政党説明においても述べられており、また、1992/93 年の国会会期中においても「新民主主義」(1992/93:K618)の政党説明の中で述べられている。

ヨーロッパにおける概況

少数者発議に関してとは対照的に、先に言及したヨーロッパ協議会の調査研究に含まれている諸国の内の大多数において、住民発議に関する規定がみられる。これらの内の９例が上記に関わる二つの形態の住民発議のいずれかを認める規定を有していた。これら二つ形態の間の割合は、ほぼ同等である。

従来いわれているように、フィンランドにおいては、１９９０年以降、議会が住民投票の提起に関する最終的な意思決定することを委ねられている場合に住民発議が認められているように、予定されている地方自治法は、そうした場合に議会の投票権の効果を減じると議論されている。この理由は、市民が起こした非常に多くの住民発議と比較して、制度が導入されて以降実施された基礎自治体における住民投票の数が抑制されていると思われることである。

私たちの理解していること　―　住民発議の機会が導入されるべきである。

基礎自治体において住民投票を実施することができるとする規定は、１９７７年以降みられるようになってきた。今や、基礎自治体における住民投票制度の一層頻繁な利用を伸ばし、かつ利用しやすくすべき時期が熟している。どの程度の範囲まで含まれるべきかについては、私たちは、私たちの任務が、とりわけ一人ひとりの基礎自治体構成員の基礎自治体事業への参加を強めていくことにより、地方における民主主義を強化することであるということに留意しなければならない。

この答申書の何カ所かで指摘されているように、私たちの政治システムは政党の上に築かれている。したがって、地方における民主主義の徹底を押し進めていくことは、市民一人ひとりが基礎自治体の事業および基礎自治体の意思決定過程により一層直接的に参加しやすくなることを通して実現されることだけを必要としているのではない。そのような展開

と平行して、政党を通して進められていく展開もなければならない。

議会が住民投票を告示する権利を引き続き保持することと結びついた住民発議の導入は、単に市民参加を強化するばかりでなく、議会とともに住民投票制度が憲法に立脚しているものとされることでもある。すなわち、そうした提案は、住民投票を提起するために有権者の一定割合のための絶対的な権利として私たちの伝統的な代議制制度に対する劇的に打ち壊すものを意味するものではない。

このような形の住民発議を導入することは、議会における少数者発議といったものとは違って、非常に明確な形で、人々を政治上の過程における市民とする。

例えば、投票権のある基礎自治体住民の１０％が、地方における住民投票が一定の問題について行われるべきことに関する提案を提起することができ、そして基礎自治体の議会がその際に住民投票に関する問題を審議せざるを得なくなること内容とする規定の導入について大いに述べられるべきであると考える。しかしながら、そうした住民投票を告示する権利は、議会の構成員の多数に保持されるべきである。

私たちの提案のさらなる長所は、私たちが判断する限りでは、市民にとって今日そうである以上に明確に、議会の構成員および政党が実質的な問題に対してその立場を詳細に説明する必要があるだろうということである。これは、住民発議が政治上の議論において大いに注目されると思われることから出てきたことであると思われる。実際の問題点が基礎自治体の構成員のかなり多数の部分によって重要であると理解されていることをよく示していると思われる。

フィンランドの経験では、議会がその問題について最終的に決定することを委ねられている場合、住民発議の導入は、決して住民投票の数の大幅な増加とはならないということを示している。しかしながら、現在のフィンランドと同様な法律の導入は、スウェーデンにおいて第二のそして「良き」後続者を得ることになろう。さらに、私たちは、住民投票を採り入れるかなり広範な機会が段階ごとにあるべきであり、そしてそのような場で、直接民主主義と間接民主主義との間の関係を正確に検証されると考える。このような理由から、私たちは、自動的に住民投票を提起することになるような住民発議に関する提案を提出する用意はしてない。

要約すれば、私たちは、投票権のある基礎自治体構成員の一定割合の者がある特定の問題について住民投票に関する提案を提起することができるようになるべきであり、その場合に、議会はその問題を審議することが義務づけられるべきであると考える。住民投票が通常は基礎自治体またはその構成員のみに関わるものであるべきであることを明確にするために、より重要な問題は、基礎自治体構成員のかなり大部分の割合の者が発議の背景にいる必要があるべきである。私たちは、投票権のある構成員の十分の一がそうした発議の背景にある必要性がそのことを担保するものであると考える。

意思決定にかかる住民投票

基本点

住民投票は、制度がどのように活用されるかということは別として、様々な形で示される直接民主主義の一つの形態である。その代替的な形に関しては、住民投票の結果がどのように判断されるべきかということから、ウォリンは、その報告書の中で、諮問的、教示的、結論的、および意思決定的住民投票に分けている。彼が結論づけているように、住民投票といってもそれがどのようなことを意味するかは不明瞭である。諮問的、教示的、結論的、および意思決定的住民投票に関しては、その意味合いは明らかであると思われる。

現在の法律が全国レベル、基礎自治体レベルの双方に用意している住民投票は、諮問的なものである。これは、住民投票の結果が、法律によることなく、意思決定をする議会に結びつくことを意味する。しかしながら、住民投票制度それ自体の性格は、住民投票に際して明らかに多数となった事例においては、その問題についての最終的な意思決定が住民意思と即一致することを推定しているということである。住民投票で表明された明白な多数者と反対の方向にいくことは政治的に難しいと思われる。しかしながら、そのようなことが生じることは、例えば、１９５５年の右側通行とするか否かに関する住民投票が示している。

結論的住民投票が意味するところは、形式的にでなく実質的に、結果に従った意思決定を求められる住民投票である。ウォリンの調査研究によれば、地方レベルでは、議会において個人または政党が、住民投票が行われた場合に、住民投票の結果に従う用意のあることをあらかじめ宣言する要になってきていることが示されている（スウェーデンにおけるＥＧ住民投票に関する議論との比較)。そうした態度は、何ら法的な義務でない。しかしながら、単に有権者が不適切な立場に立っているという理由で約束を放棄することは、当然に、倫理的そして民主主義の基本から問題とされることになろう。現行法は、こうした問題について規定していない。規定を導入すべき理由は全くないと思われる。

しかしながら、結論的住民投票は、法律に規定された形でも現れてくるだろう。フィンランドにおいては、議会が多数決により住民投票の結果が結論であると判断することができるとする法的な可能性の導入について議論されている。その場合に、議会は、例えば、結論的な結果としての条件は、当該勝利を収めた提案が全有権者のうちの十分に大きな割合で承認されたということであると決めることもできるだろう。

ある住民投票が意思決定的であるということは、その住民投票が法的に結論的であるということである。すなわち、その提案が否定的な結果によって否定された、または肯定的な結果によってその決定が法的な有効性を得たということである。意思決定的な住民投票は、一定の問題について、法律による住民の意見聴取が義務づけられていることと関連してしばしば出てくる。

ある住民投票が部分的に意思決定的（または否決的）であることもある。このことは、しばしば肯定的ではなく否定的な結果となったことを意味する（未発動の憲法上の提案についての住民投票の関する政府組織法の規定第８章第１５条第４項参照)。

私たちの結論　―　条件付き諮問的住民投票

これまで私たちが指摘してきたように、代表民主制であるべきであるということについてのおおかたの合意が行き渡っていると思われる。私たちは、それにもかかわらず、住民投票およびいわゆる住民発議の活用の増大といったような直接民主主義のいくつかの要素は望ましいものであるということについての私たちの立場についての上記の節で説明したところである。

住民投票が諮問的なものであるという条件の下においては、その決定が選任された議会を否定するものではないので、代議制を侵害するものは何もないということを意味する。

しかしながら、意思決定的住民投票および結論的住民投票に関しては、議会がその結果が議会を縛ることになると決定した場合には、状況は異なる。そうした決定のたびに、意思決定的な住民投票は、代議制民主主義の原理とは対立すると言えよう。結論的な住民投票についてもそのように考えられる。そのような住民投票は、基礎自治体における意思決定は議会によってなされるとする政府組織法第１章第７条の規定との関連で、今日では決して実施できないと思われる。

私たちが理解しているところでは、地方自治体における意思決定的な住民投票の導入は、今日の民主主義の制度における伝統からは、著しく異なったものとなろう。議会が住民投票の結果が結論的であると決めることができる制度は、意思決定権をそれぞれの事例で間接的に市民に取り戻すことにより、意思決定的な住民投票としての同様な機能を満たしている。この変形もまた、したがって、代議制民主主義とは対立するものであると考えられる。

私たちは、私たちがこの答申書の中で機能すべき民主主義的な制度の形態およびその制度の中でその役割を十分に果たす政党の形態に向けて意図した批判は、意思決定的な住民投票の導入以外の解決策を必要とする、と考える。そのようなものの導入は、代表民主制においてはあまりにも広範な制限であることを意味する。したがって、私たちの提案は、基礎自治体における住民投票は、引き続き諮問的なものであるべきであるということである。

基礎自治体における住民投票のための手続規定

従前の手続規定について

同様の見解がこの答申書と政府提出法案に表現されており、基礎自治体における住民投票のための手続規定に関する問題について長々と述べている小委員会の答申は、そのような規定は不必要な手続化を意味するということであった。こうした背景からは、１９７７年の法制化以来の基礎自治体における住民投票に反対する抑制的な態度は、おそらく、自然な見解である。まれな例外的事例に活用されるようなものは、詳細に規定されることを必要としないだろう。特に、住民投票制度か何らかの特別な位置づけのあるということは、一定の案件についての議会における起草の一部として世論調査の制度や同様な手続と結び

つけられることはないということである。

しかしながら、近年、そしてとりわけ国会における新地方自治法の提案についての審議と関連して、手続規定を導入するための様々な説明の中で、その必要性がいっそう頻繁に述べられてきている。環境党、穏健党、自由党、および中央党は、いずれも、上記の政府提出法案の理由説明に、それぞれの政党説明の中でこうした必要性を述べている。しばしば生ずる議論は、こうした規定は、住民投票が実施された場合に、曖昧さと矛盾を避けるために明確かくにされなければならないこと、そしてまたこれらの規定は、住民投票を提起することをいっそう明瞭にすることになるということである。

躊躇された問題は、住民投票を始めるために必要とされるものであり、住民投票の対象となっている代替案に関して基礎自治体の住民に知らしめる基礎自治体としての義務であり、住民投票を提起する際の意思決定の仕方であり、住民投票問題を明確に述べる権利であり、住民投票の実施の時点であり、そしてまた不在者投票についての権利である。

今日における必要性の増大

私たちは、本章において、先に、基礎自治体における住民投票の活用の増大は望ましくないと述べた。詳細な統計資料は、議会の構成員の関心が、より一層重要な問題は市民の意見を聞くことであるということに、急激に向かっていることを示している。基礎自治体における住民投票が将来より一層活用されるようになれば、以前の、手続規定導入の反対に関わった議論の一部は消失することになろう。さらに、住民投票制度の活用の増大は、その結果として、いずれかの基礎自治体が住民投票を実施したときに、ますます問題および課題を生じさせる機会を増やすことになろう。

ここに述べたことの例として、一層の検討のために政府から私たちに提出されたナッカ市からの文書を挙げることができる。ナッカ市は、１９９２年の春、ある住民投票を提起しており、その際に、選挙管理委員会に住民投票を実施するように依頼していた。住民投票には、総選挙に適用するのと基本的に同じ原則が適用された。その目的は、選挙登録やそれについての情報全般が資格審査や投票券の確認のために活用され得るべきであるということなどである。税務部門は、磁気テープの形で選挙登録の写しを引き出した。そのようにして、選挙管理委員会は、住民投票の時間や場所、不在者投票に関するお知らせについての役割を補完することになろう。

しかしながら、磁気テープは、個人番号情報を含んでおり、選挙管理委員会がそのテープを手に入れるためには、その手続として情報監視官の承認が必要とされるべきである。適切な法律の条項が欠けていることから、情報監視官はそのテープを引き渡すことを承認することを断っていた。総選挙や全国レベルの住民投票の場合における完全に通常な手続が基礎自治体の住民投票においては実施不可能であることを示していた。

私たちの見解　―　手続規定が導入されるべきである。

私たちは、基礎自治体における住民投票の活用の増大に肯定的な立場にあるが、通常の場合には、それは非常に重要な問題に限定されるべきであるとも考える。私たちは、基礎自治体における住民投票に関する手続規定の導入の方向への展開は支持されていると考えている。私たちは、地方自治方が細目規定という負担をおわされることを避けるために、ここでは、基礎自治体および県が住民投票を実施するに関して、投票権のある基礎自治体構成員の一定割合の者が住民発議を提起することができること、そして住民投票に際して県が選挙管理委員会を利用することにより生じた費用の補償を基礎自治体が得る権利を持っていることについての憲法上の規定を導入されることだけを提案する。後者については現行のものと一致する。残されたものについては新法、すなわち基礎自治体における住民投票に関する法律、で取り上げられるべきである。

基礎自治体における住民投票に関する法律に対しての提案の準備に際しては、私たちは、政府が政府提出法案 1993/94:21 で提案した選挙法の改正案を考慮に入れた。

住民投票を実施するかどうかについての決定は、現行法により、基礎自治体苦情処理委員会を通して訴えでることができる。私たちは、そのような場合に、そのような権利が将来においても必要であることが重要である考え、何らかの変更を提案するものではない。

私たちは、総選挙に適用される手続で実施される住民投票は、世論調査以上に個々の事例について住民意思の表明をより一層権威づけると考える。したがって、私たちは、一方では住民投票と、他方では世論調査およびその他類似の手続とは今後とも異なるべきであると考える。基礎自治体における充実した住民投票制度が築き上げられるということは、私たちが先に本節で提案したところのいわゆる住民発議の権利をあわせ含むものである。この従来からの議会の補完的な起草方式についての機能がそれにより一定の範囲で変更されることになる。この機能は、私たちが住民投票のよい補完であると見なせる世論調査等々の手続を議会が今後とも保留されることが望ましいとする場合には、あまり重要ではない。私たちの意見は、反対にこれがなくなってしまうことは決してなく、その頻度はこれからも増えていくだろうと言うことでもある。しかしながら、私たちは、世論調査を提起することについての基礎自治体の権利に関する行政裁判所の見解 ＲＡ 1967 ref.57（１１．２．１参照）がなお有効であるので、地方自治法上の規定を維持すべき理由はもはや何もないと考える。

私たちは、基礎自治体又は県において住民投票の対象となるであろう問題について法律で詳細に規定することは適切ではないと考える。地方自治の結果として、また基礎自治体レベルおよび広域レベルにおける将来の発展に向けて一定の柔軟性を認めるためにもこのように考えられる。私たちが提案する唯一の制約は、その問題について決定するために議会に依存することになるだろうと言うことである。そこで、住民投票の対象となる範囲外とされる公権力の執行または個人にかかる問題が出てくる。

しかしながら、住民投票を提起することが不適切であると考えられる一部の問題が、法的には、そうしたことの対象となりうることがある。そのようなことの例としては、監査報

告書とか議会が行う選挙とか基礎自治体の行政組織がある。そのような住民投票を実施する法的な可能性があるということは、住民投票がそうした問題について提起されることになるということではなく、市民に問いかけることが適切である問題についての正確な範囲を決めることの困難性によっている。しかしながら、私たちの提案によって、議会構成員の多数が住民投票の提案の側につくことを引き続き求められるので、私たちは、それによって、意図されている住民投票が実施され、住民投票にすることが重要でありまた適切であると考えられる問題に関わるようになると考えている。議会がこのような権利を委任することができる法的な可能性は全くない。さらに、１９７７年の住民投票の実施の可能性の導入に際して、私たちがここに提案した以上に法律上には制限を設けるようにしていないことに注意が払われることになろう。

いわゆる住民発議に関しては、それは投票権のある基礎自治体構成員の十分の一によって提起されるべきであることを本節において先に提案したところである。そのような発議が記されていることは全く当然のことである。さらに、住民発議は、住民発議に賛成する人々の署名に加えて、彼らの氏名を明らかとするものおよび住所に関する情報をも含むものでなければならない。疑わしいケースの場合には、基礎自治体が、その名前が住民発議に見られる特定の人々が、実際に署名したことを確認することができるべきである。しかしながら、通常の場合には、自署であることが前提であると思われる。

先に述べたように、住民投票が実施されるべきかどうか判断するのは議会の多数者である。私たちは、そうした決定と関連して、議会もまた、いつ住民投票が実施されるべきか、投票権のある基礎自治体の構成員に対して示されるべき問題、そして人々に示される代替案に関して決定すべきであると考える。したがって、私たちは、これらの問題に関してもまた、そうした決定は、住民投票を実施することについての基本的な決定をまさに議会が自らしなければならないということの結果として、議会の多数者に依存していると考える。しかしながら、議会の決定がいわゆる住民発議に従うような場合には、その問題および代替案は、通常は、住民発議の具体化により決められることになる。しかし、議会は、いずれの場合にも、課題および代替案の最終的な具体化について決定する手続上の権限を有していなければならない。投票用紙の数、内容、様式に関する決定もまた議会による。

全国レベルの住民投票に関してそうであるのと同様に、私たちは、それぞれの代替案にそれぞれの投票用紙であるべきこと、そしてさらに、白票を投ずることができるべきであると提案する。個々人がどの代替案に投票したか明らかにしない権利に関しては、投票用紙のサイズ、色、材質が同じものであるべきであるということは全く自明のことである。

基礎自治体の構成員が住民投票にかかっている問題をよく理解することができるように、私たちは、住民投票を実施することに関する議会の決定は、住民投票が実施される日の、少なくとも三ヶ月前には、なされなければならないことを提案する。私たちはまた、基礎自治体および県は、適切な方法で、住民投票の時期およびその方法、住民投票にかかっている問題、提案されている代替案、そしてその他住民投票に関わる規則について、その構

成員に情報提供しなければならないということも提案する。情報提供の義務をより一層明確にするために、私たちは、基礎自治体および県において一般的である変化する状況に対応して、立法的な方法は不可能であると考える。通常は、住民投票を実施することについての議会決定は、地方紙などで公告される。

住民投票の手続自体に関しては、私たちは、何らかの非常に重要な問題については、現在のところは、議会の選挙または全国的な住民投票に適用される規則とは異なるべき理由はないと考える。したがって、基礎自治体の議会および県議会の選挙に際しての投票権に関する地方自治法第４章第２－４条の規定は、基礎自治体における住民投票に際しても当てはまるべきである。全国的な住民投票に際して適用されるのと同様な一般的な選挙登録、および投票権の記載に関する規定を導入することにより、ナッカ市が喚起した問題も一掃されるだろう。政府は、政府提出法案 1993/94:21 において、選挙登録の打ち出しは選挙年にのみなされるべきであると提案している。もっとも、それは、引き続き、毎年作成されるべきである。基礎自治体における住民投票が選挙年以外の年に実施される場合には、私たちは、基礎自治体または県が選挙登録の打ち出しをすることができるのが当然であると考える。そのような場合には、税務当局は、私たちが投票権に関して後に取り上げるのと同じような方法で、これにより生ずる費用について、基礎自治体または県からその経費を受け取る権利を有している。さらに、私たちは、郵便局で投票するといった形態の不在者投票が認められるべきであるが、住民投票が選挙法による選挙または全国レベルの住民投票と同じ時期に実施される場合には、実質的かつ経済的理由からこの権利は制限されるべきである。基礎自治体における住民投票が別の時期に実施されるならば、議会は、その度ごとに、郵便投票が認められるべきか否か定めることができる。そのような住民投票の場合には、郵便投票の権利は、基礎自治体または県内の郵便局を当てるよう制限される。このことから、このような投票手続の形態としてかなりの経費が生じる。その一方で、私たちは、基礎自治体における住民投票は、総選挙などで適用されるような方法で苦情を申し立てができるべきではないと考える。この理由は、一つには、基礎自治体における住民投票に関する諸規定は広範なものであるべきではなく、また一つには、基礎自治体における住民投票の結果が何らの法的な効果をもたらすものでないと考えているからである。この立場の結論も、一般有権者リストに対する苦情に関するレーン執行委員会の決定に対する異議、および一般有権者リストの修正の出願を却下する決定に対する異議に関する選挙法第４章の規定は適用されるべきではないということである。委員会における通常の案件と同様に、基礎自治体の公報に掲示された議事録を修正することにより行われるので、票計算の機能がどのように果たされるかに関する規定もまた必要ではない。

選挙法による選挙および全国的な住民投票の場合には、政府税務委員会（ＲＳＶ）が中央選挙管理当局となっている。しかしながら、私たちは、基礎自治体における住民投票の場合にはこの役割をＲＳＶに負わせるべき理由はないと考える。そのかわりに、住民投票の実施に応える役割は、この分野についての知識と能力を有している基礎自治体の機関、す

なわち選挙管理委員会にあるべきである。そのようなものが、選挙法第３章第１条により、それぞれの基礎自治体にある。しかしながら、県に関しては、選挙管理委員会がないので、異なる形態がとられている。このため、私たちの提案は、県の公示板（主公示板）がある基礎自治体の選挙管理委員会が「中央選挙管理委員会」の機能を果たすべきであるということである。県における住民投票の場合には、選挙管理委員会に委ねられることになる役割は、投票用紙の発行、投票の最終的な集計、および票計算終了後の投票用紙の保管である。私たちは、こうした提案は、選挙管理委員会に何らの大きな負担をもたらすものではないと考える。この理由は、これまでのところ、県においては、全く住民投票が行われてこなかったこと、そして私たちは、今後も住民投票の数は選挙管理委員会にそんなに大きな負担をかけるものを含んだようなものとはならないとみているからである。こうした選挙管理委員会はしばしば規模の大きな基礎自治体にみられ、さらに基礎自治体は、県が選挙管理委員会を利用することにより生じた費用に対する代償の請求権を引き続き有するということでもある。その県内にあるその他の基礎自治体の選挙管理委員会は、それぞれの基礎自治体における住民投票の実施に自ら対応することになる。

私たちの提案するところは、税務当局が投票券を発行すべきであるということである。この判断は、選挙法が適用されるような選挙および政府組織法第８章第４条による住民投票にあてはまる。しかしながら、私たちは、税務当局が、選挙法による選挙または全国的な住民投票と同時に実施されない基礎自治体における住民投票に関する費用について、基礎自治体または県に対して代償請求権を有するべきであると提案する。この理由は、基礎自治体または県は、住民投票が生じさせたすべての費用に対応すべきであるからである。

１１．３　　１９９７年からの個人選挙の要素の拡大

個人選挙審議会（参照　1992:02）は、その通達（dir 1991:121）により、国会および基礎自治体の意思決定機関である会議体に対する個人選挙の要素の増大をもたらす提案をする役割を担った。これと関連して、自由な任命権が検討されるべきである。

この審議会は、１９９３年２月にその答申書「個人選挙の拡大」（SOU 1993:21）を出した。この審議会は、総選挙に際して個人選挙の要素の拡大が重要であること、そしてそのような改革が行われるべきであることで一致していた。この基本は、より一層個人に適応した選挙制度は、ただ、有権者が利用しやすく簡単であること、そして集計手続ができる限り柔軟であるべきであることである。さらに、その基本は、投票は、個人に投票することと政党を支持することとの間から選ぶことができるべきであるということ、そして少数の有権者が個人選挙を支配できないようにすることである。審議会は、その答申書の中で、様々なレベルで個人選挙の要素を含んだいろいろなヨーロッパの選挙制度について詳細に説明している。デンマークおよびベルギーにおいて採用されている選挙制度は、スウェーデンの状況に適応した個人選挙制度のための基礎として貢献しうる要素を含んでいると判断される。この答申書の中では、外国の諸制度の要素に基づいて四つの形態が示されてい

る。

自由な任命権に関しては、審議会は、届け出候補者に対する要望が投票用紙に第一と第二の両方の名前を書くようにすることの増大により、先の選挙に際して現われた不適正な手続をある程度防ぐことができると考えている。

個人選挙審議会の活動と関連して、国会の諸政党は、原則的に、議員任期の４年への延長に関して同意するようになった。しかしながら、この問題については、引き続き議論されることになるだろう。さらなる説明は、個人選挙審議会の答申書で包括的になされている。

１１．3.1　個人選挙審議会の提案要旨

審議会の全般的な考え方

個人選挙審議会は、その一節の中で、現行の選挙制度の枠の中に個人選挙の要素の拡大の基礎をおくべきであるとする原則について詳細に説明している。こうした立場に立つ指針は、通達の指針の他には、個人の要素が他の国々の選挙制度において示してきた結果に関する情報であった。

選挙に参加する諸政党の代議員は、政党によって指名され、その指名の手続は、通例、政党内部の事柄である。有権者が議会における人員構成に影響を及ぼすことができる可能性は、政党が指名に際して行う候補者選定の枠内で個人の選択を行うということにある。この点に関しては、それぞれの選挙制度は、有権者にそれぞれ大きな選択の自由を提供している。

候補者名簿制度においては、極端な代替的な制度は、いわゆる究極的な自由名簿とされている。従来の事例においては、政党は、有権者が影響力を行使できないような候補者の序列を作成してきた。今後の事例においては、名簿の序列は決して手続上の重要性を有するものではなく、政党によって指名された候補者の選定は完全に有権者に委ねられる。これらの代替案の間に、さまざまな度合いで、候補者の選定を政党から有権者に委ねる多くの制度がある。

有権者の影響力の増大は、それと対応して政党の影響力の減少をもたらす。選挙制度が認める有権者の影響力の度合いは、その選挙制度における個人選挙の要素の程度を示しているといわれている。個人選挙審議会は、候補者選定に際して、ただ個人投票のみを重要であるとする名簿制度と、名簿順位がいろいろな度合いで受け入れられることによる政党の序列を優先する制度とを区別している。従来の形態の制度は、少数者である有権者が、人物の選定を政党にほとんど完全に委ねる多数集団の犠牲の上に個人選挙を統制することを意味している。

個人選挙の要素の拡大について述べた説明の後で、審議会は、候補者指名に対する現在の政党の影響力は維持されるべきであるが、一方で政党が名前を挙げた候補者の中からの選定に関しては有権者に代えられるべきであると述べている。しかしながら、非常に少数の有権者集団が政党の指名に関する立場を崩すことができるようになるということは合理的

なことではないと考えられている。

審議会はまた、外国の選挙制度についての情報やスウェーデンにおけるこの分野についての調査研究でなされた推定などから、スウェーデンにおける個人選挙の要素の拡大の結果を予測しようとも試みている。長期的にみて、選挙民全体の３０～５０％が国会への選挙の際にそのような機会を利用するようになると考えることは合理性がある。また、個人選挙の要素の拡大の結果として、政治家の全般的な人格化が有権者と議員との間の関係の改善という形で肯定的な効果を示すことにもなろうと考えることも理由がある。

個人選挙制度における選挙費用に関しては、通達によれば、その基本点の一つは、個人が大きな財政的な負担によって委任を獲得することを防ぐことであった。この点に関しての審議会の判断は、個々の候補者の選挙費用に関する問題について認められると考えられるか否かについての規定は、提案された選挙制度が望ましくない選挙費用という形で非常に否定的な結果で受け止められる場合にのみ、導入されるべきであるということである。

四つのモデル

1/　多数決選挙と名簿選挙　ドイツ・モデル

このモデルの基本的な考え方は、国会の構成員の一定の割合は小選挙区制で多数決選挙により選ばれるが、残りは広域的に名簿選挙により選出されるということである。これは、それぞれの有権者が二つの投票をすることができるということを意味している。小選挙区制による多数決選挙と広域的な名簿選挙を組み合わせた制度は、他の制度よりも今日の制度に本質的により深く浸透しようとしている。多数決選挙の導入は、大政党が小政党の犠牲の上に優勢になるように導くだろう。さらに、このモデルは、当然に、自由な指名権の制約になるだろう。したがって、要約すれば、審議会は、このモデルが厳密な個人選挙の観点から、多くの魅力的な特徴を示しているとしているとしても、このモデルは、政党や有権者にとって、基本的な条件の変化を必要としていると考えている。

2/　ベルギーにおける割当制選挙制度

このモデルの基本的な考え方は、今日のように正確に、政党が投票用紙上に候補者を順位づけるべきであるということ、そしてその投票用紙に有権者が、彼又は彼女が確実に選ばれるべきだと思う候補者にマーキングすることができるということである。そのようなマーキングだけをすることができ、優先投票は自由意思である。

投票用紙にマーキングされた候補者は、個人投票を得たといわれる。一定の割合の個人投票を得た候補者、いわゆる割り当て選挙は、名簿上の各候補者とは別に、位置づけられ、直接選ばれた者となる。したがって、この場合には、名簿順位は何の役割も果たさない。一方、個人投票を充分に得なかった候補者は、名簿順位による。マーキングされなかった全ての氏名の記入された投票用紙、いわゆる政党投票は、当然、割当数に達するまであるだけ候補者に割り当てられ、議員であると確認されることになる。この割り当ては、高い

順位に位置づけられた候補者を優先する名簿の順位でなされる。どれだけ強く個人選挙の要素があるかということに関しては、まず第一に、どの程度、有権者が優先投票の可能性を活用するかということである。

ベルギーの選挙制度を組み立てている方法は、有権者に、候補者の優先順位について別の考え方を示すことを可能としている。この選挙制度の第一の効果は、政党の指名が有権者の考え方と一致するかどうか政党に示すことを有権者に可能とすることである。それによって、将来の指名の際に政党に考慮させ、有権者の政治代表との個人的な接触を一層強化することができる。しかしながら、この選挙制度は、有権者が選択の機会に際して、大幅に彼らを代表すべき人物の選挙に影響を及ぼすことができるということを意味するものものではない。政党がある選挙区で信任を独占的に勝ち取った場合には、その場合にのみ、例外的に名簿順位が放棄されるようになると判断される

要約すれば、個人選挙審議会は、ベルギーの厳密な個人選挙の観点からの選挙割り当てモデルに基づく選挙制度は、私たちの現在の制度と比べて明白な利点を持っているが、有権者の影響力の効果はたいしたものとはならず、集計手続は困難となり、選挙結果遅らせるおそれがある。

3/　代替的名簿

このモデルは、複数名簿によるデンマークの制度に由来して形づくられている。このモデルは、とりわけ、政党が努力する価値があるとみなされている選挙区でいくつかの名簿から選択することができることである。

この制度は、個々の政党が、進出しているそれぞれの選挙区ごとに、政党の有権者がその政党の候補者の選出に関して、どれだけ強力な影響力を行使することができるかを決めることができるという基本的な考え方に基づいている。ある選挙区において、人物構成を強力に統制したいと望んでいる政党は、実質的に今日のと同様な名簿形式を活用することができる。候補者選出を強く有権者に委ねたいとする政党は、有権者がむしろ選びたいとする候補者にしるしをする名簿によって進めることができる。その場合には、それぞれの候補者に対する個人投票の数がどの候補者が選出されるべきかに関して決定的となる。同一の選挙区においては、同じ政党が同時にいろいろな名簿形式によって進めることはできない。投票用紙上の氏名に線を引いたり、その他の変更を加えることは可能であろう。

政党が用意する名簿に関しては、現在の制度を残すことになろう。人物構成による名簿の作成に関しては、審議会は、いくつかの代替的な考え方について詳細に説明している。その一つは、投票用紙上の候補者はアルファベット順に並べられるべきであるとか、名前のところに、有権者が、たとえば、いずれかの候補者に×の印を付けることがてきると決めることである。別の代替案は、審議会はむしろこちらを薦めているのだが、政党が序列をつけることが望まれるのであるが、その名簿順は、得票数といったような例外的な場合には、その重要度は別であるとするものである。

代替的名簿形式によるモデルは、人物本位の選挙制度による順序が徐々に導入されることを認めるものである。どれだけ個人選挙の要素が強くなるかとを決定づけるものは、一つは、どのような設定方式を政党が選ぶかということであり、また一つには、どの程度、有権者が人物設定が認めるような個人選挙の機会を利用するかということである。

4/　修正デンマーク・モデル

このモデルは、デンマークの選挙制度と同等な構成によるものである。政党は候補者を指名し、現在の制度と同じように、彼らを投票用紙上に序列をつけて提示する。有権者もまた、引き続き現在の投票用紙を利用し、線を引いたり、その外是とする変更をすることができる。新しいことは、有権者もまた名前の前のチェックをする欄にＸ印をつけることができるということである。有権者は、その場合に、個人投票権を有しているとみなされる。

単純な基本原則は、最も多くの個人投票を獲得した候補者が第一番目の当選を認められ、次に多くの得票を得た者が第二番目、などと認められることである。もし、当選を勝ち得た候補者で個人投票を満たしていないならば、残りの当選者は、そのような場合には、名簿順位が決定となることを実質的に意味する現在と同じような方法で指名される。

しかしながら、審議会は、この制度は、政党の設定した序列が無視されるべきであるということになる個人投票の数が、どれだけ多いか少ないかという制約の上に築かれるべきであると考えている。選挙区においてその政党に投じられた全投票数の一定の定められた割合の投票数が最も適切であると考えられており、程よいレベルは５％と１０％の間いずれかであるべきであるということで一致している。法律の条文および特別説明の起草に際して、８％の固定割合が当然であると考えられている。

候補者の個人投票の数の計算に関しては、候補者が個人投票を得た選挙区において政党のどのような名簿に基づいたかに関しては何の制約もない。同一の政党の主たる名簿および一又は複数の名簿にあげられた候補者は、それらの名簿の個人投票の数の総合計の投票数を得ることになる。しかしながら、同一の政党名のもとで獲得された個人投票のみについてである。

個人選挙審議会は、この修正デンマーク・モデルは、重要な個人選挙の要素の余地を残していると同時に、 選挙が政党間の選挙という特徴を保持していると考えている。どれだけ個人選挙の要因が強くなるかということは、まず第一に、個人投票の機会を利用する人がどれだけ多いかによる。またこれ自体は、有権者の選挙制度についての知識とこれに関して提供される情報次第である。

このモデルは、適用するのが単純でありわかりやすい。また、このモデルは、基礎自治体の選挙の際にも実施しうる（下記のとおり）。個人選挙審議会は、集計手続きが手間取ることもほとんどないだろうと考えている。

基礎自治体の選挙に関する個人選挙審議会の考察

個人選挙審議会は、個人の要因が全国におけるよりも地方において一層大きな関心がもたれている外国の選挙での経験を提示している。デンマークと同様にベルギーにおいても、全国におけるよりも地方の選挙において、非常に高い割合で個人に投票する機会が利用されている。スウェーデンの選挙における個人の要素の関する調査研究活動もまた、同様な傾向を指摘している。個人の観点の活動は、有権者と議員との間の距離をいかに身近くするかという点で非常に重要である。基礎自治体の議会の選挙は、明らかに、個人選挙の観点から非常に大きな関心を払われている選挙である。

個人選挙審議会は、スウェーデンにおいては同日選挙となっているので、国会の選挙と基礎自治体の選挙とで異なる選挙制度を有していることは適切なことであるとしている。したがって、総選挙については、統一的な方式が主張されている。

1/　ドイツ・モデルの小選挙区・名簿選挙

個人選挙審議会は、議会の会議や選挙区割りに関する規定などに大幅に関わることなしに基礎自治体にこのモデルを移すことはできないと考えている。もし国会選挙における広域的な名簿選挙と結合した小選挙区選挙が導入されるならば、基礎自治体の選挙とは異なる方式を受け入れることができるだろう。

基礎自治体における制限規定

基礎自治体の状況に上記の１－４の適用に際して特別に注意しなければならない条件は、選挙区において選ばれるべき代表の数は比較的に多数であるということである。このことは、少数集団が個人投票を残された議席に関わる個人投票を支配することができる恐れがあることから、個人投票が少数者支配の基礎自治体政治に焦点が当てられることになるだろうということである。

個人選挙審議会の判断は、上記のモデルが基礎自治体における選挙の際の状況に適用される場合には、何らかの障害があるに違いないということであった。政党得票の５％という障害も２．５％という制限も、一部の選挙区割りされていない基礎自治体においては、より少数の集団またはまったくの個人が個人選挙を支配することができるようにしてしまうだろう。こうしたことは望ましくなく、それゆえ、名簿順位が無視される最低のレベルとされるべきであると考えられている。

一定の計算により、最低レベル５０票ということで政党の得票の５％を適切な調整値として推薦されている。県の選挙に関しては、１００票とより低い制限値とで判断されるべきであると考えられる。

2/　ベルギー・モデルの割当て制選挙制度

個人選挙審議会は、割当て制選挙制度が基礎自治体の選挙については何らの大幅な変更なしに取り入れられうるべきであるとしている。しかしながら、この制度の構造は、少なく

とも、政党が多数の名簿で進めることを選択した場合には、かなり複雑であると考えられている。制限規定の導入は、より一層複雑な制度としてしまう。したがって、基礎自治体の選挙に関する限り、このモデルが通達の求めるところと一致するかどうか疑わしいと考えられる。

3/　代替的名簿方式

審議会は、この制度もまた、何らの大幅な変更なしに基礎自治体のレベルに移すことができると考えている。この制度もまた、非常に少数の有権者集団が個人投票に決定的な影響力を持つことを避けるために制限規定によって複雑化されるべきであると考えている。

4/　修正デンマーク・モデル

このモデルも基礎自治体の選挙に適用されうる。個人選挙審議会の判断は、制限規定の設定は除いて、審議会が国会の選挙を想定して準備したモデルという条件の上に最低限の修正を求める主に代償的な制度であるということである。

１１．3.2　この提案により想定される基礎自治体民主主義への影響

上記に指摘されているように、外国の選挙の経験は、個人要因が地方の選挙においては国の場合よりも大きな関心事であること、そして個人に投票する機会が地方の選挙の際には国の選挙の場合よりもはるかに高度に活用されているということである。個人選挙の要素の拡大がスウェーデンにおいて導入されるならば、同様な展開が予想される。

個人選挙審議会は、基礎自治体の選挙の際に、有権者の大多数、おそらく投票数の過半数が、候補者の彼または彼女のいずれが主に議会に選ばれることが望ましいか印をする機会を活用するようになるだろうと考えている。こうした考えから、それぞれの場合に、想定される影響の一部は、基礎自治体レベルにおいては国レベルにおけるよりもより高度に見られるようになると考えられている。

個人選挙審議会が提案したような種類の改革は、私たちの考えるところでは、政治家と有権者に報告し、報告されることを強く求めるようにすることだろう。この影響は、当然のことながら、個人選挙の機会の拡大が実際のところどの程度活用されるかということによる。知らせることの必要性をまず知るべき集団は、投票用紙上に最終的に適切な位置を見出す候補者である。こうしたことから、先に指摘したように、有権者の大多数は、政党により投票用紙上のトップに位置づけられた候補者にその個人投票をする傾向がある。

個人投票の要素の拡大による否定的な影響と危惧されることは、候補者の経済的な資力がまず影響する、あるいは政党が大幅によく知られた人物と結託しようとするアメリカ的あるいはフィンランド的なタイプの個人政治への発展である。しかしながら、個人選挙審議会は、スウェーデンにおいては、そのような発展の可能性はそんなには大きくはないと考えている。私たちもそのような発展はおそらくないと考える。

これらの提案のような改革は、選挙の過程の民主化であるとみなされ得る。まず第一に、どの活動的で熱心な政党員が最もよくその政党を代表すると考えられるかという問題であったことから、個人選挙の要素の拡大は、選挙の結果が相当程度広範に、誰が最もよく有権者を代表し、また彼らの意見を代表するかといった有権者の考えを反映させるようになるだろう。個人選挙の要素の拡大はまた、たとえば、女性議員の増大が望ましいと考えられるならば、女性候補に投票することにより、有権者にまったくの政党政治以外の要因を取り込む機会を提供もする。

私たちは、有権者と議員との間の情報の行き来の増大が双方の集団間の密接で個人的な接触を確立し、維持する必要へと導くことになると考える。このことはまた、議員は、有権者の気持ちや意見をよりよく把握するようにもなるということである。私たちは、これら両方とも、地方の民主主義の強化として効果的であると考える。

１２　品質の管理

体系的な継続的品質測定は、いまだに基礎自治体の過程の中に組み入れられてはいないが、その作業は始められてきている。

私たちは、品質測定および品質管理は、基礎自治体および県のすべての活動に、ここしばらくの間、ますます求められようになるとみている。

私たちは、品質測定が全体の品質を測定することができるように発展させられ、その測定が組織の中のすべての職員を引き込む継続的な過程に位置づけられるようになることが望ましいと考える。人としての尊厳、職員としての自立的な責任感といった職業倫理は、組織の文化に引き上げられるべきである。基礎自治体のサービスの活用もまた、人々がどのような品質を求める権利があるかわかるものでなければならない。

「市民契約」モデル、たとえば保育の保証とか医療における看護の保証は、どのようなレベルが維持されるべきかという議員から有権者への公約として、基礎自治体において地域で試みられうると私たちは考えている。

私たちは、品質の事後検討の際に出てくる情報が、生産者間の比較という形で、利用者に示されるべきであると考える。こうした情報はまた、職員にも示され、品質向上の達成が報われるなければならない。

私たちは、それは政治の役割であるから、議員が、実際に、それらの活動の評価に従事すべきであると考える。結局のところ、私たちは、基礎自治体の会計監査はますます体系的な品質測定を活用すべきであると考える。

私たちの通達においては、品質管理の方式について考察すべきであるといわれている。

１２．１　　基礎自治体の事業の目標

包括的な**国家目標**を設定することによる国家の側からみた一般的なねらいは、基礎自治体の事業に対する望ましい配慮を示しているということである。現行法に示されている目標は、主として達成されるべきものを示している。

第１１章　社会サービス法（1980:620）は、社会サービスが経済と社会の安全と人々の活発な社会生活への参加を推し進めるものであるべきであるとされている。

第１２章　保健医療法（1982:763）は、保健医療の目標はすべての住民の健康とケアの充実にあるといわれている。

第１２章　学校教育法（1985:1100）には、すべての幼児および青少年は国中どこにあっても同じような教育を受けられるべきであると規定している。

さらに、これらの特別法は、直接なされた**事業への需要**を重要な目標としている。そのような需要は、まず第一に、たとえば、保育法による権利、またはグレた幼児および青少年に対する基礎自治体の義務といったような、一個人と基礎自治体または県との間の関係に関わるものである。ある事例においては、法律により保証される権利についての裁判所の解釈が基礎自治体の事業の重要性を高めてきた。

さらに、**基礎自治体自体の目標設定**が、しばしば、学校教育計画などの個別の計画書においてなされてきた。それぞれの生産単位（学校、デイ・ホーム、ケア・センター）もまた、その事業について明確に表示された目標設定を掲げることができる。

目標管理の過程においては、通常は、調整の目標、資金の目標、効果の目標、そして生産の目標に分けられる。政治家は、多くの場合、財源枠をも示す一般的な目標設定となる**調整の目標**を示す。その後、調整の目標は、**測定可能な効果の目標**へと明確化される。これは、量と質の両方を含み、政治家と行政との間の対話で形づくられることが多い。その後、行政の事業責任は、効果の目標を詳細な**生産の目標**に分解される。

事業に関わる計画、事後検討、そして評価は、しばしば利用者の協力の下に地方ごとに形づくられる細分化された事業目標を形作る。

伝統的な目標管理モデルは、一部の基礎自治体および県においては、契約もしくは合意モデルに取って代わられてきている。このことは、事業が発注―請け負い機能分けられた場合においては特に重要である。その場合に、請け負い契約者と結果単位組織とにされる発注者の特別な需要についての効果の目標および生産の目標が形成される。発達した顧客選択システムにおいては、事業に対する需要は、サービスのチェックシステムが機能すべき前提である「同意」により形成される。

１２．２　　課題

基礎自治体の事業が増大するとともに、質の問題がいよいよ現実のものとなってきた。公的な財源の減少により事業の質の悪化の恐れがある。新しい政治および経済の管理形態は、事後検討や評価の手段の改善を必要としている。事業の管理運営が契約に委ねられた場合には、それぞれの生産単位組織は、相互に比較される必要がある。伝統的な基礎自治体の事業において利用されてきた質を判断する方法は、民間で実施されている事業に必ずしも直接には移すことはできない。質の基準はしばしばかけていた。

多くの基礎自治体および県における財政の逼迫は、財政上の目標が質的なものよりも重要であるとみられるように導く恐れがある。

したがって、次の問題が重要となる。

- 契約に委ねられた事業を**基礎自治体および県**は、民間の事業と同様に比較され得る質を維持することができるように、どのように統制することができるか？ 発注者は、契約における適切な質の要求および生産された事業を事後検討し評価する適切な方法をどのように開発したらよいか？
- **利用者**は、彼らが選び、支払ったサービスの質を受けることをどのようにして知ることができるのか？ 彼らは、正しい質のレベルを選ぶことができるために、いろいろな大体サービスについての適切な情報を受けることができるだろうか？ 質に不満があるとしたら、どのような苦情あるいは不平の可能性があるだろうか？

- 基礎自治体／県が新しい管理運営形態や新しい政治・経済制度に移行した場合、**少数集団**がより質の悪いサービスを受けることになる恐れがあるのではないか？

１２．３　定義

１２．3.1　一般的な定義

質および質の管理とは何か？

スウェーデン学術会議の用語リスト（1986）には、質という言葉は、価値（無価値）、品質、種類、性質、良いあるいは第一級の性質と定義されている。標準化委員会によれば、質は、「表示されあるいは示唆された要求に見合う能力を示すところの生産物（またはサービス）のすべての品質」である。

サービスの特徴は重要ではなく、「顧客の参加」を必要とするということである。しばしばその線から大きく外れて職員により実施される。サービスは、しばしばそれが生産されると同時に消費され、貯えられることがない。公的サービスは、政治的な考慮によって管理され、純粋なサービスの生産と公権力の行使に分けられる。

では、サービス生産の質はどのように計られるか

D.A.ガルヴィンは、引用記事（「生産品質」とは実際には何か？ Sloan Management review, vol 26 nr 1 1984）の中で質を定義する手順を五つに分類している。

(a) **超越的**手順は、定義しがたいすぐれた品質とみなされることを意味する。
(b) **製品適応的**手順においては、質は正確かつ測定可能な変数としてみなされる。生産物またはサービスは、その外観により、質に関して単純に順に並べられうる。
(c) **利用者適応適**手順においては、質が利用者にあわせて生じていくことを前提としている。
(d) **生産適応的**手順は、製品適応的と類似しているが、主に、組織の中に焦点が向けられている。適切に機能している生産組織は、基準を維持していない製品は非常に少ない。
(e) **評価基準的**手順は、利用者基準を思い起こさせるが、ここでは価格も考慮される。このことは、質を満足している顧客と利潤、市場シェアの割合に合わせることが可能となるので、企業の場合に非常に頻繁に生ずる。

フィンランドの研究者であるクリスチャン・グリョーンルースは、あるサービスの全体的な質に含まれるもの、すなわち技術的な質、機能的な質、そして組織形態について、別のモデルを展開していた。技術的な質とは、（ケア労働など）提供されるものに関わるものであり、機能的な質とは、（容易に利用できるか、扱い勝手など）どのように提供されるかに関わるものである。あるサービスの技術的、機能的な質は、最終的には、企業の組織形態、それは顧客の消費する質に影響を及ぼすものであるが、それににによってろ過されることになる。

介護部門においては、その構造、過程および結果に焦点を当てた総合的な質に向けたモデルが適用されることが多い。構造とは、その事業を運営するための外部条件に関わるものであり、過程についての質とは、手段や行為の内部条件または品質に関わるものであり、結果とは、事業の結果についての判断に関わるものである。以前は、もっぱら質の保証が言われていたところであるが、今では、質についての検討が生産過程において統合され、全組織に行き渡る、質の継続的な発展についてますます議論されている。

質の測定は事後検討と評価の両方の基礎となる。評価とは、事後検討よりもより広範な努力に関わる。

１２．3.2　私たちの定義

私たちは次のような要素が特別に重要であると考える。

- 基礎自治体および県の直営または委託の事業の質を判断するために、考慮の行き届いた戦略が必要とされる。
- 質から事業を詳細に説明できるべきである。
- 私たちが基礎自治体または県のそれぞれの内部組織の製品を判断する場合、比較することができるものさしを利用する必要があり、他の基礎自治体および県の事業と相互に比較することができることが望ましい。
- 直営で生産される事業の質と外部で生産される事業の質とを比較すことができるべきでもある。
- 議員が時とともに質が改善されているかあるいは悪化しているか判断することができるべきであり、むしろ前もって疎のことについて合図をすることができるべきである。
- サービスが価格の価値があるかいなか判断することができるように、価格との関連で質を設定することができるべきである。

さまざまな沢山の選択すべき質についてのモデルがあり、問題となっている事業、および基礎自治体または県の求めているものに最も適切におもえるものが選ばれるべきである。上記の基本的な必要性は、一つの指針である。

ここで、私たちは、公的に合意された基準をどれだけ良く満たすことができるかにしたがって、生産者を順位付けることができるようにする生産されたサービスの測定可能な品質として、質について定義する。

政治的、経済的制度の変化とともに、新しい管理運営形態および顧客選択適応は、いよいよ、その関心を事業の実施およびその実施と結果がどのようになるかということに向けられている。事業の質を測定することができるためには、**質の目標**がそれぞれの計画文書の中で、そして発注や契約での要求という形で特定化される必要がある。

質の目標または必要性は、生産単位組織が達成し、あるいは超えるよう努めるべき公的に合意された測定可能な基準を含んでいるべきである。

事業の質が、その事業がどのように実施され、どのような結果が生じるかに関して継続的に追求されうるためには、適切な**質の指標**または質のものさしが選択されなければならない。それは、どれだけ適切にそれぞれの単位組織が定められた目標を達成するか示すべきである。そのような指標は、一般的に、上記の手続きおよび主観的な観察から構成され、成り立ったものとなろう。

すべての質の測定に伴う危険性は、測定しやすいものが測定され、事後検討がより一層困難な形態の事業目標が無視されることである。こうした測定は、事業に対して統制的な効果も有している。もし、成績や試験に焦点を絞ることの結果が、生徒たちが知識の詰まった暴力犯として学校を出ていくことを意味するならば、学校は、その使命を果たしてはいない。同様に、介護は利用しやすさが高く、職員が親切ではあるが、その取り扱いが良くないならば、その目標は達成されたとはいえない。したがって、その質がどのように測定されるかを決めることは、重要な使命である。

質の統制とは、ブラ・ビョッケルスの辞典（3:e 1983 年版）では、生産物またはサービスが望ましい品質を有することを見届けるための手段として定義されている。

そこで、私たちは、質の統制を、質がどのように測定されるべきか、そして誰または何がそれを測定すべきかについての調整であると定義する。

統制の手段（規則、基準、合意協定、対外的契約、承認、条件など）は、**チェック機関**（政治上の決定に関わる小委員会、基礎自治体の発注および請け負い機能、市民、利用者、監査委員など）と同様にさまざまである。

質の統制は、**事後検討**および**評価**を通して行うことができる。事後検討とは、通常は、計画、予算、そして明示された目標に対する、多くは財政的な側面からの継続的な統制を意味する。事後検討もまた、何らかの原因等が示されることの無い実施行為や結果の測定として述べられている。評価は、目標や需要、課題に対しての事業の結果についてのより一層の内容的な判断に立っている。評価においては、なぜそれがなされたかについての分析なくして、質が向上しあるいは低下したか結論づけられることはない。評価は、通常、事後検討よりも範囲が広く、同じように継続的には行われない。質の測定は、評価と事後検討の両方に基づいて行われる。

１２．４　　質の測定に際しての一般的に求められる事柄

審議会に対する報告書「基礎自治体における事業における質の測定」（SOU 1993:74）においては、調査研究されている事業の分野がどのようなものであれ、質の測定に置かれるべき必要性について次のように述べられている。

- 質の測定は、基礎自治体または県の統治形態に即したものであるべきである。
- 質の測定の手段は、選択された統治形態または組織形態にかかわらず完全に機能すべきである。
- 質の測定は、質の保証の過程をなすようになされるべきである。
- できる限り、構造の質や過程の質、結果の質を合わせた全体的な質が含まれるべきである。構造とは、法律や財源能力開発の可能性と等々、一連の「外的」条件によって示される諸条件である。過程とは、その内容とか仕事の仕方、態度、関連する「雰囲気」などといった「内的」諸条件である。構造の質が適切に維持されているかどうかは、その過程と結果の質が良いものであるように協力する、十分な教育のある有能な職員の問題である。結果の質は中核的なものであり、可変的なものではなく、全体的な目標が形成されるべきである。構造および過程は、より一層行為に関わる情報を示す明らかに可変的なものである。
- 測定は行為に関わるものであるべきである。
- 質の測定は、統治形態または組織形態の選択に関わらず、明白な目標または需要にその必要性を置いている。
- 質の目標は、何を測定するのか、それが有効であるか測ることになる。質の目標のうちの一部は、むしろ質の指標である。
- 質についての情報は、優先順位を付けられるべきである。
- さまざまな事業の質に関する情報は、利用者に提供されるべきである。

１２．５　　質の基準

基礎自治体および県の事業においては、従来は、まず量的な情報が集められてきた。近年においては、とりわけ学校教育の分野においては、より一層質的な情報が収集されるようになってきている。しかしながら、学校教育委員会は、1992 年の報告書の中では、学校教育事業の評価は、国中の基礎自治体の三分の二において、ほとんどあるいはまったく予定していないとしている。学校教育委員会は、学校教育についての評価に関する理念や形態、知識に対する不確実性や欠落があるとしている。

その一方で、近年においては、アンケート調査を通して一般大衆が基礎自治体のサービスの質に関してどのようにみているかそしてどのような分野に優先順位を置いているか見つけ出すことがますます一般的になってきている。

スウェーデン基礎自治体連合が発注した SIFO-調査 1992 により、参加した 88 の基礎自治体がさまざまな形態の基礎自治体のサービスの質に関する市民と政治家のそれぞれの考え方を把握していた。この調査は、一般大衆と政治家の考え方の溝が大きいことを示している。

政治家は、概して、一般大衆がそうである以上に、サービスの肯定的な面に重きを置いて

いた。このことは、なによりもまず、保育および老人介護がどのように機能しているかについての判断に当てはまる。このアンケートは、1993 年に同じもので追跡調査されることとなっている。

学校教育および社会サービス、保健医療における質の測定について調査研究した、行政改革庁の先に言及した報告書（SOU1993:74）によれば、アンケートという手法は、質に関する情報収集についての最も一般的な方法であるということである。**市民調査**は、上記に言及したように、それに関係する人自身がどのサービスの事業を利用するか判断する問いの可能性を示している。市民調査は、包括的にあるいは選択的に行われる。

他方、**利用者調査**は、直接サービスを利用する人々に対してのみ活用される。

どの基礎自治体（ハルムスタッド、カールスクローナ、ナッカなど）も、いわゆる質の指標といった、市民調査とは別の形を利用してきている。質の指標とは、全般的な質およびそれぞれの事業の質についての集約的な基準を示す。その手法は、それぞれの事業の市民にとっての相対的な重要性に関しての情報と基礎自治体がその使命を果たしていくということを市民がどのように考えているかについての情報とを結び合わせるものである。この質に対する考え方についての情報とそれぞれの分野がどのように優先順位付けられるかということについての情報の結びつけは、処理に向けた手続きの基本である。そこで、基礎自治体は、市民にとって重要であると判断されるような事業の質を高めることを目指すこととなる。

一部の基礎自治体は、**自前の利用者調査**を活用しており、多くの事例が地方民主主義審議会に送られてきている。

個々の生産単位組織は、その利用者および関係者に対してその質について判断するためにアンケート調査を行っている（たとえば、ダルショーフォルスにおけるケアセンターやエスキルステューナ、ヌーショッピング、カトリーンホルムにおける病院、ウプサラにおけるすべての保育、カールマールにおけるホームヘルプなど）。

利用者調査の有利なところは、質問に答える人々が実際に問題のサービスについて経験を有しているということである。難しいところは、変化する業務の基本を示すように、正確質問を作成することであろう。利用者が何に不満足であるか知ることなくして、彼らが満足しているか不満足であるか十分にはわからない。方法論である利用者調査は、しばしば非常に肯定的な解答を示す。利用者は、みずからの批判を呈するためには、問題となっているサービスに依存しすぎている。そのような事例においては、利用者の親類はより一層明快である。したがって、社会サービスの分野における利用者調査は、しばしば観察とかインタビューとか利用者の親類などといった別の調査手法で補完される必要がある。

基礎自治体の会計監査委員もまた、特定の事業の検査と関連してアンケートを出すことができる。たとえば、ダルスーエズの会計監査委員は、余暇委員会の活動の検査と関連して、大人および幼児に対してアンケートを出している。同じく、ベングツフォルスの会計監査委員はベングツフォルス市の保育の検査に際して利用者アンケートを利用している。

多くの分野において知られている一般的な手法は、行政開発庁の報告書に寄れば、利用者調査を、仕事の雰囲気や仕事の管理などに対する職員の態度と結び付けることである。このことは、質の欠落が組織内部の問題に関わるかどうかの判断の基礎を示すことになろう（構造の質）。

１２．６　　質の測定のモデル

上記の質のものさしは、利用者がその事業に満足しているか否かについて、質の概念の単なる一つの側面を測定するものである。より一層複合的な質のものさしのモデルが「より一層お金のかけがいのあるものとするために」というプロジェクトの中で、スウェーデン基礎自治体連合から出されている。

このプロジェクトにおいては、質の指標を使用することにより事後検討および評価のモデルを作り出すことと考えられている。これがどのように行われるかについての一つの事例は、文書、学校選択「生徒の教育と評価」（スウェーデン基礎自治体連合 1992）に示されている。そこでは、学校教育事業において考えられるだけの質について調査研究されている。五つに分かれた事後検討と評価のためのモデルが利用されている。このモデルには、証拠や証人といった、いわゆる「硬い」ものさしが含まれている。「軟らかい」ものさしとしては、たとえば、生徒や校長、職員に対するアンケートである。その他のものさしは、政治家の学校訪問による観察と最近における生徒の通学の効果に関する調査研究報告書である。これらすべてのものさしが集まって、学校教育の質についてより一層完全な構図を示すこととなる。アルブーガ、リンショッピング、ウメオ、ヴェネルスブルグの各市がこのプロジェクトに参画していた。

もう一つの形の評価は、うまくいった学校教育について検討することである。ここでは、成果から出発して、他方で、うまくいった学校教育を特徴づけているものは何かについて調査するものである。うまくいった学校教育とは、生徒の成果が、概して、類似の社会的集合体とは、学校教育の割には著しく肯定的に異なるような場合と考えられる。報告書「八つの中学校における学校教育の雰囲気、実践、および行動様式」（報告書 53 スィルムス大学教育研究所 ）においては、学校教育の雰囲気に関するものさしは生徒の社会的背景や成績とか生徒の行動様式とかの形での学校教育の成果についてのものさしとどのように比べられる詳細に説明している。

先に延べた質の指標もまた、質の測定のために同様に重要なモデルの例である。その目的は、伝統的な量的割合を補完するものとして、基礎自治体の全事業について集約的に測る質のものさしを一般化することである。

公的財政の調査研究のための専門家集団、ESOは、その報告書 Ds 1988:1 の中で保育について、そして報告書 Ds 1987:6 の中で高齢者の介護について、質の測定のモデルに関して詳細に説明している。これらのモデルは、結果の多様性によりも、構造や過程の多様性に焦点を置いている。

社会福祉庁の報告書 1990:29 「ホームサービスの継続性およびその質」においては、高齢者介護における一つの質の測定方法が提示されている。

県連合の文書「公示から合意まで」1992 には、 公示から発注管理への移行は質の事後検討の改善を必要とするとされている。県の新たな財務管理においては、発注者は介護の質を明確にする場合に主要な役割をになっている。発注者は、一定の質の水準の一定の量の介護に価格を設定する。発注者は、実施者が介護の質の状況を維持促進し、事後検討し、詳細に説明することを求めなければならない。このような説明は、その後、発注者を、それが医療であるならばプライマリ・ケアについて、外部の判断によって補完することになる。多くの県においては、発注機能は医学診療の熟練者にある。その他に、発注者自身は、患者アンケートやその他の住民アンケートについてイニシャチブを取らなければならない。

ウプサラのプライマリ・ケアでは、ガイド・メディシンによって活動する質諮問委員会と結びついていた。すべてのプライマリ・ケア単位組織は、医療経験のある職員と管理運営能力を有する職員の訪問を受けることとなっている。既定のチェックリストにより診療受付の問診がされる。その結果は、一般大衆にとって利用しやすくなるように案内書に集約される。診療受付の会計監査が実施されることにもなる。

産業においては、たとえば、品質に関する国際基準など、多くの一般的な質の測定方法が利用されている。ISO 9000 は、さまざまな事業における質の管理のために必要なものを明らかにし、その実現を目指した一つのそのような基準である。この基準は、質に関わる制度の導入と維持をねらいとし、継続的な質の向上を目的としている。ISO 9000 は、それぞれの機関がそれ自身の質を保証する制度を築いていかない限りは、完全な解決策を提示するものではない。ある機関は、提供者が ISO の基準に従う場合には、提供者の保証を申し出るだろう。それは、その機関自身が必要性を満たしていると判断しているということを意味している。ある顧客がその保証を得たいならば、その顧客は、自らある判断をするか、質の監査を利用することができる。

最もしっかりと制度に結びついた形は、証明により達せられる。現行の国際基準が求めている必要性が満たされていると無関係の第三者が判断することが必要である。この証明は、認証機関、あるいは企業、たとえば、基準コミッショナーとか特定の保険会社などにより行われる。

1991 年には、質開発研究所 SIQ がその活動を開始した。SIQ の構成者数は、現在、約 40 の企業といくつかの当局（主に、事業活動）にまでなっている。SIQ の最も顕著な活動は、判定審議会の質活動についての判断によれば最大の長所である企業に対して授与される表彰スウェーデンの質である。SIQ は、企業および公的部門の中の生産単位組織の双方で利用することができる質の測定および継続的な質開発のためのモデルを考案してきた。このモデルにおいて判断される基準および同様な方法は次の通りである。

- リーダーシップ

- 情報提供および分析戦略的質の計画
- スタッフの開発、雇用、参加
- 事業の過程の質
- 事業の成果
- 顧客満足

このモデルは、質の管理ができるだけ生産過程に組み込まれているべきであること、そして質の測定が継続的な質の開発を目的としたものであるべきことから始まる。

スウェーデン基礎自治体連合は、学校教育における質の開発を刺激するために質の表彰を始めるべきである。多くの学校と質開発研究所（SIQ）の協働により、開発され、試みられるべきさまざまなモデルおよび質の基準が現れている。

保健医療においては、SIQとの協働において、同様な開発活動が進行している。そこでは、個々の質の価格に関する計画が議論されている。

報告書「基礎自治体の事業における質の測定」(SOU 1993:47) では、学校教育、保育、高齢者介護、そして保健医療におけるさまざまな質の測定のモデルが詳細に説明されている。調査研究された事例によれば、質の測定の活動がさまざまな事業分野に深く関わっていることを示している。この報告書は、社会サービスにおけるよりも、その目標がより明確に形成されている学校教育および保健看護の分野においては、全体の質を判断するためにより多くの条件があるとしている。社会サービスにおいては、過程がその事業の中核であるので、成果は過程の変化に良く対応する。

この報告書によれば、現在の質の測定は、概して、過程の質についてよりも成果の質により低く焦点を当てている。質の測定による情報の職員への打ち返しは、必ずしも良くは機能していない。この調査研究は、質の保証もまた、基礎自治体の過程の一部分ではないことを示している。

さらにこの報告書は、発注者のため、そして消費者のために、事業のさまざまな生産者における質を比較することができることの必要性があるとしている。多くの基礎自治体および県は、そのような商品情報告示に着手し始めており、主要な基礎自治体がこのようなタイプの比較情報に対応していくのは当然のこととおもわれる。

報告書「基礎自治体および県の根本的な組織改革」(SOU 1993:73) においては、新しい組織も出るを導入した９つの基礎自治体と３つの県が調査研究されている。1992 年の議員に対するアンケートによれば、その新しい組織において質の評価に責任を負うべきであるのは、とりわけ、発注委員会と事業責任者であるということであった。しかしながら、これらの委員会の約半数は、何らかの評価手段を実行するにはいまだに間に合ってはいない。

この同じ報告書においては、これまでに発注委員会と請け負い単位組織との間で形成されてきた契約や協定について事後検討および評価に関してしばしば不明瞭さが生じるとも述べている。これは、主に、質の目標が事後検討できるように非常に不正確に形成されてい

ることによる。このことは保育および保健医療における協定に当てはまる。利用者に対するアンケートにおいては、彼らがその事業に満足しているかいないかについての質問を欠いていた。

同様な結論は、保育および高齢者介護における請け負い契約者との契約の検査において、社会福祉庁の職員によって引き出されている。質の目標は、しばしば、適切な事後検討を可能とするためになおさら悪く設定されることがある。

社会福祉庁も、幼児環境諮問委員会および全国文化諮問委員会、全国青少年諮問委員会、学校教育庁の合同諮問委員会において、報告書 1993:2「変化の時代における幼児の置かれた状況」の中で詳細に説明されている社会の中における幼児の置かれた状況の発展の経過について、基礎自治体および県において継続している更新および改正作業という理由で追跡調査している。この報告書によれば、1992 年の幼児および青少年に対する事業における節減は、ほとんどの場合、質の深刻な悪化なしに実施にいたっている。一つの例外は、大都市地域である。1993 年には、より一層深刻になっている。多くのの基礎自治体においては、質が影響を受けることなく節約が行われたかどうか不確実であると考えられる。最終報告書は、1994 年の初めまでに政府に提出される。

１２．７　　質の管理

１２．7.1　基礎自治体の事業における質の管理

伝統的な基礎自治体の事業においては、質の管理は、しばしば、一定の規則の体系が資金の分配の構成に適用されることにより行われる。基本単位組織が結果単位組織に発展し、中間レベルの公務員が減少させられると同時に、質の保証はますます個々の生産単位およびその長に移されていく。

多くの基礎自治体の直営の事業にとっては、現在の顧客との開かれた対話がサービスの質がどのように理解されているかについての基本的な認識を生産者に提供している。対話は、一部では、利用者アンケートあるいは市民アンケートにより補完される。とりわけ、学校教育、保育、高齢者介護などのように、利用者が諮問的行政機関に参加している分野については、人々に質の事後検討への協力の機会が与えられる。

社会サービスの分野においては、アンケートは外部の専門家による検査により補完されることになる。

質の測定は、通常、計画、内部の同意、あるいは外部の生産者との契約で定義された定められた目標との関連でなされる。

予算制度の構成具体化は、質にとって非常に重要なものとなろう。オズボーン、ゲブラーの著作「再発明政府」1992 によれば、イリノイ州の予算制度などは、病院がベッドから離れた患者についてよりも寝たきり患者について高い代価を受け取ることと関連して、寝たきり老人を、多数、劇的に増加させることとなったということである。今日では、制度も

変革されて、さまざまな質のものさしから判断される順位がどれだけ高くおかれるかということから病院に対して財政的代価が提供されている。同様に、USA においては、労働の仲介に対する代価は、顧客の数に基づいていたことから仲介がその労働に占めている割合に変わった。

基礎自治体が発注—請負モデルで組織化されているならば、発注機能は、当然に、質の管理、事後検討、および評価について責任を負う。請負者は、とりわけ、その事業が質の目標を達成すること、そしてすべての職員がその作業に専念することに責任を負う。

事業におかれる質的要請、あるいは制約は、それが請負契約者によって運営される事業であるか直営の生産であるかに関わらず、事務処理や契約締結と合わせて明確に述べられるべきである。

請負契約者および基礎自治体の生産者は、競争の中立性という理由から、同じ種類の事業に就いては同じ目標と質的要請を満たすべきである。

基礎自治体が事業を請負契約に出す場合には、契約に既定されるものの当然の一部として、初期の段階で質の問題が生じる。サービスの事務処理に際しては、契約上の測定可能な質的要請に対して、包括的な質の目標が明確にされる。

発注者は、契約による生産が法律その他により定められた質に留意していることに責任を負う。契約はまた、その質がどのように事後検討されるか明確にされるべきでもある。質の保証は、目標達成と基礎自治体が請負契約者に支払うべき代価とが一致すべきであるということを意味する。質の保証は、一定の明確に定義された方向性の目標及び効果の目標が、たとえば顧客に対する一定様式のアンケートなどを通して事後検討されうるようになされる。その目標が達成されたとみなされるためには、顧客の一定割合が、さまざまな契約対象の尺度に関して一定のレベルであると応えるものでなければならない。もし、すべての要請が満たされるならば、満額の代価が支払われる。もしそうでないならば、その代価は、所定の要請のそれぞれについての目標からの成果のかい離を示す特別なものさしによって、それぞれに一定の割合で減額される。

自由な生産者による顧客選択モデルにおいては、事業の事後検討は、顧客の優先順位付けにより高度に行われる。市民は、自由に学校、保育所、ホームヘルプサービス、ケアセンター、医者、病院等々を選び、その事業が基礎自治体の運営であろうと民間の運営であろうとかかわらず、公的な財政処置が顧客の選択にしたがって行われる。基礎自治体は、一定の生産者と彼らが提供するサービスに対して支払う顧客の小切手を受け取るといった契約を締結する。さらに、基礎自治体は、市民にどの企業が利用できるか情報提供をすべきである。ある一定の分野においては、生産者は、レーン執行委員会または基礎自治体から許可を受けていなければならない。別の分野については、基礎自治体のごく簡単な承認で十分であることもある。

基礎自治体または県が公費で民間で生産されたサービスを購入する場合には、直接または市民を通しての検査などにより一定の質の要請がなされる。顧客が安全であると感じ、サ

ービスが一定の水準に維持されるためには、少なくともその企業が税金を支払い、認可を受けた労働環境にあり、一定のサービス・レベルを維持し、表示された事業のための拠点を持っていることなどが求められる。顧客集団が高齢者、病人、障害者、あるいはその他特別な需要を持ったグループで構成される場合には、さらに正確な要件が定められる必要がある。こうした要件は下請けをもカバーするものであるべきであろう。

これらの要件の多くは、すでに新競争法(SFS 1993:20)および公的事務処理に関する法律(1992:1528)に明確化されている。

それぞれの事務処理においては、発注者は、質の面に関して要件の明確化を常に考える必要がある。

それに対し、市民は、当然に、両親が隣人を保育のために利用するために選ぶことができるのと同じように、援護者として親戚または個人的な知り合いを利用することを選択できる。そのような場合には、基礎自治体は、個々の市民が自ら監督し、不都合なところがあればそれに注意を払うのが当然としているから、簡単な承認でできる。

先の報告書に述べられているように、基礎自治体の事業の運営に関する事務処理および契約において質の目標および事後検討を明確にすることに関して、若干不完全なところがある。直営事業においても、質の測定や質の管理は、いまだに事業の当然の一部とはなっていない。したがって、この点において、基礎自治体の事業の質の管理について記述することは、組織的な概要の最大のものである。この報告書「基礎自治体事業における質の測定」(SOU 1993:74)には、質の管理がそれぞれの基礎自治体において実際にはどのように行われているか、より詳細な事例が載っている。

１２．８　　保健医療における質の管理

医療の管理者および大集団の介護職員は、ずっとその事業の内部の質の管理に当たってきた。近年においては、この業務はますます集中化されてきている。質の保証および質の向上についての業務は、それぞれの専門と機能、そして保健医療のそれぞれのレベルにおいて続いている。質を事後検討し証明することに保健医療の生産者の関心が増大している。そうした業務を刺激し容易にすることができる方法や制度が求められている。

効率化し生産性を高めるために出現した市場適応性と競争の要素を備えた新しい財政上の統制システムは、中央において質を問題化するよう支援してきた。コストの追求に熱心になれば、医療の質が悪影響を受ける恐れが大きい。責任ある当局、財政担当官、発注者から合意や契約の基本としてのケアについての説明が要請される。

日本およびＵＳＡにおいては、「全体的な質」および「継続的な質の向上」という言葉の概念が、全体に対する個々の単位組織の活動を支え集約する、広い意味での高品質製品についての集約的な言葉として立てられている。これらのモデルは、品位のある言葉としての質を備えた組織開発のための長期的な計画を作成しているといえよう。これらのモデルは急速に取り入れられつつある。顧客の需要や望ましい目標を採用することが業務目標を

作り上げることになる。この目標は継続的な質の改善に備えるものとなり、質についての考えが組織全体に浸透することになる

スウェーデンおよびスウェーデンの保健医療においては、そのようなモデルが認められ始められつつある。保健医療においては、今や、さまざまな手法や取組み方法が試みられている。医療計画・医療改革研究所（SPRI）は手法開発に参画している。SPRI は、医療における外部質監査、基準認定、質保証のための国際的な制度についての知識や経験を収集しており、それらについては、SPRI 報告書 328，1992 に詳細に記されている。1993 年5月には、医療機関が質開発活動をどのように運営していくことができるかについて述べることをねらいとした新しい報告書が出されている。その著述は、五つの病院の事例により補完されている。

特別プロジェクトグループは、先に延べた質開発研究所（SIQ）の内部の質活動を支える保健医療の言語および特有の文化に対する評価基準を、県連合や社会福祉庁、SPRI の考え方と合致させることを任務としていた。。比較は、サービスの生産組織のための国際的な質システムの標準 ISO 9004:2，によってなされることになろう。 この活動は、保健医療の代表者達と協力しておこなわれる。既に始めている病院での経験が活用されることになろう。このグループはまた、特別な質についての顕彰が保健医療における広範な質活動のための刺激剤として導入されるべきかどうか考察することになる。

多くの質についての地方における事後検討活動が全国において進んでいる。質改善サークル、内部監査、それぞれの専門における事業改善、質の指標、そして多くの事業のために SPRI が開発した患者アンケートによって活動が行われている。内部における質の事後検討を支援する目的で質に関する審議会が設置された。県連合が 1993 年に集計したアンケート調査によれば、スウェーデンの病院の 90％がさまざまな形態の質保証および質管理活動を行っている。最も一般的なことは、患者アンケート、質改善サークル、そして全国登録への参加である。

医療の成果についての事後検討および評価は、質活動の重要な部分である。医師連合／医師会は、質についての事後検討を刺激する目的で、10 のそれぞれの専門分野において事業についての質の指標を地方ごとに作り上げた。スウェーデン保健医療サービス従事者連合(SHSTF)およびスウェーデン看護婦組合(SSF)もまた、看護についての質の指標を開発している。

質および生産管理についての 14 の全国登録が、国庫補助金、いわゆるダッグマル資金によって医療局により設立されている。この登録は、その成果について民間医院の事後検討および評価の根拠として活用されており、保健医療において質保証活動の確立の重要な一部分であると考えられている。この登録には、さまざまな医療の手法（現在は、主に手術手法)、指示、診断、合併症、およびケアの成果に関する個々人のデータがある。この登録は、民間の単位組織の成果の評価を可能とし、民間の事業を包含することにもなるだろう。基礎単位組織は、登録に参加するかどうか自ら選択する。この登録に参加することをすで

にケア提供者の決定とし、それによって自分達の取り扱いに関する記録を移動し、直接的な質の向上をもたらす。

研究室医療における質の事後検討をその使命とする国立の機関が 1992 年に開設した。スウェーデン研究室医療に関する外部質保証機関（SEQLA）は、２年間の実験期間について、いわゆるダッグマル資金によって財政処置されている。研究室リーダーをそれぞれの分析成果の比較に参加させることにより、成果が等質に保たれるように管理されることになる。

スコーネ（マルメフスおよびクリスチャンスタッド レーンの県）の医療においては、それぞれのケアの提供者の待ち時間、医療の成果、および全般的なサービスの質に光を当てるという使命を大いに発展させるようになっている。その目的は、情報提供が顧客にその選択のより良い根拠を示すべきであるということである。

著作「ケアにおける患者の権利」SNS 1992 においては、著者リチャード B. サルトマン教授は、ヨーロッパ諸国における患者の選択の可能性について比較している。サルトマンは、「医療利用者研究所」の設置を提案している。そのような研究所は、たとえば、待ち時間、診療時間、医師の教育、処置成果の事後検討などに関する情報を収集することができ、またケア努力に関する決定で患者を支援する比較要素を供給するすることができるべきである。この研究所は、たとえば、自らの努力を障害者連合の努力と協調させるべきである。また、この研究所は、行動的な患者オムブズマン事業を実施することができるべきでもある。

1992 年 11 月に県連合により組織された医療の質に関する会議に際して、成果と関連する代価に関して一定の危険性の恐れが出された。例としては、財政状況の悪い病院は財政を改善するために無駄に患者を手術し始めるといわれている。困難な医療よりも安易な医療を処置することが結局のところ病院の利益となる危険性、および患者の選択の自由が医療の総費用を増大させる危険性も指摘されている。そうした効果は、すでにストックホルム、ダラーナ、および西部スウェーデンの諸県で印されている。その次は、特に、アルコール中毒者とか多くのものが虚弱となる高齢者といった特定の患者集団に打撃となる救急医療の縮小となるだろう。その次には、選択の自由がプライマリ・ケアに限られるとかその他の形でになるだろう。さらに、代価が提供される適正な成果であるか、そして代価がケアの成果、たとえば感染が生じないとか再手術が必要とされないとかの成功した手術の数などによく関連していないのではないかが議論されている。

1992 年の 11 月に東ゴットランドのプライマリ･ケアで組織された家庭医制度に関する検討会において、医師についての何らかの種類の説明、彼または彼女がどのような専門を持っているかといった説明、に関する要望が出された。不満のある医師を替えることができるようにもなるだろう。さもなければ、その医師自身に対して苦情を出すこともできる。人々はまた直接替えることもでき、年間契約の縛りはない。

１２．９　　英国における市民契約

英国においては、国のサービスについても基礎自治体のサービスについても、一種の市民契約である市民憲章により、基準を高めるモデルが導入されている。

市民憲章は次の四つの目的を持っている。
- すべての公的なサービスにおける高い質
- 市民の選択の自由の拡大
- サービスに関する情報提供の改善
- サービスに対する苦情を容易にすること

1992 年4月1日以降、特定の手術について最長2年間の最大待ち時間保証や救急車待ち最大14分などが導入されている。学校は、試験の成績を公表し互いに比較されうるものでなければならない。鉄道の旅客は、もしそのサービスが最低水準以下であったならば、その代償を受け取ることができるべきである。会計監査委員は、基礎自治体の事業を検査し、その結果についてどの基礎自治体がその財源を最も良く活用しているか相互に比較しうるように公表すべきである。

政府は、九つの主要な分野について、全国および地方に質の目標（国および地方の憲章基準）を導入した。これは、法にしっかりと定められた権利としてみなすものではなく、状況や財源が許す限り、基礎自治体が達成することを期待する政府の全般的、特別な目標である。

「患者の憲章上の権利」の例

それぞれの市民は、次のような権利を有している。
- 支払うことができるかどうかに関わらず、診療需要から医療を受けること。
- 一般医に登録されること。
- 24時間どんな時間でも一般医または救急病院により速やかな医療ケアを受けること
- 一般医がその必要性があるとした場合には、その人が受け入れる専門家に意見を求めること。
- ケアの質についての判断や最大待ち時間を含めて、地方の保健医療に関する詳細な情報提供を受けること。
- 専門医がその患者を待機リストに載せてから、遅くとも2年後には処置を受けることができることについて保証得ること。

医療や基礎自治体、学校がどのような役割を果たすのか、その事業はどのような機能を持っているのか、そして決定をするのは誰かということについての情報提供が改善されなければならない。市民は、どのようなサービスを受ける権利があるのか、どのような水準が達せられていなければならないか知らされるべきである。重要かつ比較された情報は、病院、待合室、タウン・ホール、鉄道の駅、列車、バス、そして地下鉄で公表されることにな

る。公務員は、一般の人々と接する際にはその名前を提示すべきであり、名札を付けているべきである。

公的サービスにおける質の個別の表示が導入されている。要求されている高い水準を保持していることを示すことができる唯一の研究所がその表示を利用する権利を持っている。このことは、一般の人々が、その事業においてどのサービス生産者が良い品質を有しているか速やかに知ることができるということを意味している。

さまざまな分野での多くの市民との接触は次のようなものであろう。患者との接触については既に述べた。さらに、両親、借家人、列車の乗客、納税者、求職者、補助金受領者との接触が想定される。

特別検査当局「会計検査院」が質の向上を目的として公的部門の事業の事後検討を行っている。

比較に際しては、スウェーデンと英国の状況は非常に異なっているといえよう。英国においては、スウェーデンにあるような権利法といった形のものがない。英国のプライマリケアは、ほとんどが民間の家庭医の上に築かれている。議会と政府が一定の予算枠をしっかりとおくことにより、英国の医療地区を統制している。それでもなお、スウェーデンにとって興味深い理念として、市民憲章を持っている。スウェーデン医療においても、一定の手術に関して質の保証が導入されていることや全国的な質と生産の管理登録が構築されつつあることなど、患者憲章の一部と類似したものが、今日、試みられている。

1992 年の秋国会に対する 2 件の動議が市民との接触に関する問題を取り上げている。ベングト・ハーディング・オルソン(fp)の動議 1991/92:K232 およびヤン・バックマン(m)の動議 1991/92:K513 において英国の「市民憲章」が言及されている。

これらの動議によれば、市民との接触は、特に税金で財政処置されるサービスに対する納税者の権利の場合など、市民の権利を明確にすることになるということである。そうした市民との接触は、六つの憲法上の原則の上に築かれるべきである。すなわち、当局の公開性、市民への情報提供、公務員の接しやすさ、市民の選択の自由、サービスの質、および市民に対して差別がないことである。

憲法小委員会は、そのコメント(1992/93:KU2)の中で、たとえば、次のように述べている：

> 基礎自治体に対する新国庫補助金の一つの重要な目的は、基礎自治体にとってより一層同等な条件を形作っていくことである。この補助金は、基礎自治体の税収の補完となるものである。税収の差違は、結局のところ、サービスや手数料、効果の差違を反映すべきである。したがって、基礎自治体のサービスの水準は、税収や優先順位に関する問題ついての基礎自治体の政治上の判断に高度に依存する。そして、こうしたことから、基礎自治体が市民憲章に詳細に説明されているような考え方をとるのは当然のことである。

憲法小委員会は、この問題について、政府に対する告知が要求されているとは考えていないことから、これらの動議は否決された。

１２．10　要約的分析

質の測定は、基礎自治体および県自治体の事業において、いくつかの異なる理由から、いよいよ必要とされている。公的な財源の縮小により、事業の実施や成果の優先順位により高い要求がなされている。新しい政治的･財政的統制の形態もまた、事後検討や評価の手段の改善を要求している。その管理運営が請負契約に出される場合には、それぞれの生産単位は相互に比較される必要がある。けっきょくのところ、基礎自治体のサービスの利用者は、それぞれの生産者の質、およびどのような質のレベルが一定の手数料を求める権利を持っているのかに関する情報を手に入れる権利を持っている。

基礎自治体あるいは県の財政の逼迫は、財政上の目標が質よりもより重要であるとさせてしまうであろう。事業に対する補助金の削減は、質の悪化という形で影響を及ぼすであろう。コスト意識の強化および競争の強化を伴った結果単位組織や請負契約による管理運営への展開もまた、質の要因が財政的な要因よりも低く評価されるように導くだろう。このため、事業の質の事後検討がますます重要となる。

質の測定の業務は、それぞれの事業分野にさまざまな程度で関わる。たとえば、包括的な目標が明確に定められている学校教育とか医療の分野などの一定の分野においては、質の測定条件の改善が見られる。たとえば、保育とか社会サービスなど、その他の分野においては、目標がそれほど明確ではなく、その成果を測定するのは困難である。

基礎自治体および県における今日の質の測定は、成果の質よりも過程の質により焦点を当てる傾向にある。このことは、とりわけ市民および利用者調査が質の測定において重要な位置を占めていることから明らかである。私たちは、このようなアンケート調査は、先に記されたようなより体系的な質の測定モデルによる他のデータにより補完されると考える。

いくつかの事業においては、後で質を測定することが困難となる契約および発注についての質に対する要請を明確にすることは困難である。継続的な質の測定は、いまだに基礎自治体の一連の過程の一部に統合されていない。

今日の予算および会計検査制度は、必ずしも個々の生産単位が別々に詳細に説明され得るようにはできていない。基礎自治体の予算および会計検査制度は、それぞれのレベルで比較することができるように発展させられる必要がある。実施行為の質を高める誘因を与えるように作られるべきでもある。

質に対する要請を定めることに関しての利用者の役割は、非常に重要である。利用者は、要求する権利を持っている質がどのようなものであるか知ることができ、苦情を申し立てることができなければならない。そのような苦情は、質についての指標としてみなされうるし、生産単位についての判断のために体系的に取り上げられるべきである。おそらく、基礎自治体にはどのような形の信託任務委員会も必要とされないだろう。

高齢者や障害者、病人、麻薬中毒者などの介護に関しては、これらのサービスの利用者は、強く自分達の意見を述べたり、選挙の機会を活用することが期待されない。決定された質の目標が維持されるように見守るという社会の責任はこのような場合には大きい。

議員は、これらの集団と相談が行われるように、消費者相談の視点に大きな重みが与えられるように、そしてこうした視点が事業に貫かれるように責任を取らなければならない。こうした相談は、成果ができる限り最善のものとなるようにかぎられた資金に優先順位をつけることに関しては、ほとんど重要ではない。一定の財源の不明確な集団については、たとえば個人的な支援者とか親戚その他など、彼らの利害を見守る誰かが優先される必要がある。

利用者を優先する組織はまた、公的部門における質の発展を積極的に見守り、その構成員に情報提供を行うという重要な使命も持っている。第10章で議論されているように、利用者には、決定への参画の拡大を通して公的なサービスの構築と質に影響を及ぼす大きな機会が与えられるべきである。

公的サービスの表示説明および質の測定や、それぞれの生産者の質的な成果に関わる広報の充実、市民の県利に関する情報提供の充実、最低限の需要および苦情を申し立てることができることについての「市民契約」は、主に英国で利用されている一つのモデルである。このモデルは、スウェーデンにおいても、たとえば、保育の保証や保健医療におけるケアの保証などの公的なサービスに一定の影響を持っている。このモデルは、留意する価値があり、市民契約は基礎自治体や県において、議員から有権者に対するどのようなサービスレベルの提供を目標としているかについての公約として地域的に利用されうる。

職員は、質の向上に関する業務において最も重要な絆であり、質の測定により示される情報を利用することができなければならない。ケアや介護においては、それ自体の過程、人への対応が事業の質の大部分を占めている。倫理、人の尊厳の尊重、理解、そして自立的な責任感がそのような事業においては望ましい態度であり、業務のリーダーシップによって体系的に喚起されなければならない。職員が積極的に継続的な質の向上の業務を運営していくためには、教育活動も適切である。

生産者は、事業が合意した質を維持すべき異に責任を有し、他方、質の管理の責任は発注者にある。同等の質の要請が外部の管理運営の事業にと同様に直営の事業になされなければならない。その一方で、質の管理の形態はさまざまである。質の保証は、その代価と関連すべきである。定められた質の要請を満たさない生産物は、それに相当する代価の引き下げをすべきである。その質を高めている事業にとっては、それが目に見えることが重要であり、むしろ、収益の増大またはその他の形の報酬を受け取れることが重要である。

発注機能および生産者は、質や質の目標に関する情報、質の測定のモデル、および質の管理の方法に対する要請がどのようになされるかについて教育を必要としている。発注機能はまた、事後検討および評価の際には外部の機関を利用することができるべきである。

議員の重要な使命は、現場に行き、事業を直接目で見ることにより事実の状況を補完する

ことでなければならない。事業を評価することは、政治目的が実施されることを見守るということに関わる高度に政治的な使命である。私たちは、議員が事後検討および評価に積極的に関わり、このことを公務員のみに委ねたりしないことが重要であると考えている。

権限の行使もまた、体系的な質の管理にさらされるべきである。案件の取り扱いもまた、質を改善し、あるいは悪化させる一つの事業でもある。

請負事業に関しては、現在の事後検討の内容は請負契約の購入との関連で定義され、発注の一部である。外部の生産者との契約においては、生産者が発注者に引き渡す事業に関する使命は何か、質がどのように測定されるべきか、そして事後検討および評価がどのようになされるべきかが規定されるべきである。また、もしその事業が合意した質のレベルを維持しないならば、たとえば、その場合には、契約を廃棄することができる権利、あるいはサービスの埋め合わせとして割引が行われるべき権利など、何がなされるべきかについても既定されるべきである。

契約においては、利用者の視点、要望、そして苦情がどのようにして受け付けられるか規定することもある。定期的な顧客アンケート調査は、質の目標として適切に利用されるだろう。

特に、新しい請負契約者が利用される場合、または事業が本来どおり機能するかどうか不確かである場合には、現在の事後検討に加え、さらに評価がなされるべきである。

基礎自治体の会計検査は、さらに、より体系的な質の測定を伴いつつ拡大される必要がある。

レーン執行委員会および学校庁や社会福祉庁のような政府当局は、質の側面をも含めて、一定の事業について事後検討および評価の責任を負っている。それらの機能は、少なくとも基礎自治体および県の質の管理の制度がどのように機能するか検証することであるべきである。

保健医療における質の事後検討は、ケアそれ自体とサービスの両方における質が測定される、広い範囲を含んでいる。医療は、たとえば、保育などとは、消費者自身が同じようには提供されるケアの質を判断することが期待され得ないという理由から、異なっている。今日では、一般的に、患者がそれぞれの単位組織間で合理的な選択を行うことができるためには、ケアの質に関する彼らの知識が不完全なことが知られている。

ケアセンターによってなされたいくつかのアンケート調査においては、患者がサービスの程度にどれだけ満足したかだけが測定されており、内容、あるいは受けたケアの効果を彼らがどのように見ているかについては測定されていない。自身の顧客選択に基づく情報に患者が満足しているかどうかについての調査は決して多くはない。

医療は先に詳細に説明した医師の標榜科に関して望ましいような「適切な」患者を受け入れるべきだとする危惧は、県が既に始められている質の開発業務を継続することの重要性を強調している。この業務は、民間の運営形態をも含まなければならない。医療の成果がより一層プライマリケアに集中されることが望ましい。

結局のところ、それぞれの生産者の質に関する比較情報が容易に入手できるような方法で市民にもたらされることが望ましい。

基礎自治体および県は、今後の事業においてより体系的に高い質を維持するために、公的であろうと民間、ボランティアであろうと、あらゆる利用できる資源を調整しなければならない。

１２．11　私たちの判断

私たちは、質の測定および質の管理は、基礎自治体および県の事業においてますます必要になると考える。新しい政治的財政的統制形態は、事後検討および評価の手段の改善を必要としている。公的な資金の縮小により、事業の執行と成果の優先順位付けの必要性をより一層求められている。請負事業者と始めた基礎自治体の事業の多くは、変化する質のレベルに速やかに対応する継続的な質の管理の必要性をも増している。

私たちは、質の測定および質の管理というこの業務がさまざまな事業分野にそれぞれ深く関わると考える。いくつかの事業においては、その後に質の事後検討することを困難とする発注および契約において、明確な質の必要性を正確に明らかにするは困難であった。体系的で継続的な質の測定は、いまだに基礎自治体の過程の一部に統合されてはいないが、この業務は既に始められている。

私たちはまた、基礎自治体および県における今日の質の測定は、成果の質よりもより一層過程の質に焦点が当てられる傾向にあることも承知している。私たちは、質の測定が全体的な質の測定の方向に向けて開発されることが望ましいと考えている。すなわち、サービスが提供される過程および構造に、そしてそれが可能な場合には、サービスの成果についても。

私たちはまた、質の測定が、その組織のすべての職員がたずさわる継続的な質の開発過程において、事業の統合を引き起こすことが望ましいと考えている。このために、測定に関わる情報が職員にもたらされ、質の向上の努力が報われる体系的な戦略的が必要とされる。倫理、すなわち職員の人としての尊厳および自立的な責任感は、組織構造において強調されるべきである。

さらに、私たちは、質の事後検討の際に生ずる情報は、生産単位間の比較という形で利用者に対して戻されるべきであると考える。私たちは、当然に、責任者は、そのような商品説明の特徴についての比較情報を提示する責任があると考える。

私たちはまた、基礎自治体のサービスの利用者は、どのような質を彼らが要求する権利があるか、そしてどこに苦情を申し立てることができるか知ることができなければならないと考える。

私たちは、「市民契約」によるモデルは、基礎自治体において、提供しようとしているのがどのようなサービス水準であるかについての議員から有権者への説明として、地域的に試

みられるものと考える。私たちは、基礎自治体における予算および会計検査制度は、個々の生産単位が別々に説明され得るように、そしてその比較がそれぞれのレベルでできるように開発される必要がある。

私たちは、質の管理がどのように実施され、あるいは質の測定がどのように行われるかについての確立したモデルがあるとは考えていない。しかしながら、そのようなモデルについての一定の一般的な必要性がある。モデル開発が継続し、中央の組織がそれぞれの地方で選択できるようなさまざまな代替的モデルを創り出すように努めることが重要である。

私たちは、発注機能は、また生産者も、どれだけ質に対する要請があるか、それぞれの質の目標、質の測定のモデル、そして質の管理の方法について教育の必要があると考えている。質の管理は、サービス生産の他に、公権力の行使、すなわち案件の処理をも含むべきである。

私たちは、それは政治的使命であるから、議員は、積極的に事業の評価に従事すべきであると考える。議員の重要な使命は、事業の現場を訪れ、目で見ることにより事実の集積を補完することでなければならないと考える。

私たちは、同じような質の要請が、外部運営による事業と同様に、直営の事業についても求められねばならないと考える。外部の生産者との請負契約においては、生産者が発注者に引き渡すべき事業に関する使命はどのようなものか、質がどのように測定されるべきか、そして事後検討および評価がどのように行われるべきかが規定されるべきである。契約においては、もしその事業が合意された質のレベルを維持しないならば何がなされるのか、たとえば、そのような場合には契約を廃棄することができる権利、あるいは割引がサービスに対する保証として行われるべき権利について規定されるべきでもある。

結局のところ、私たちは、基礎自治体の会計検査は、さらに広範囲に、体系的な質の測定を活用すべきであると考える。

第１３章　コミューン分割

1979年から1992年の期間に、８つのコミューン分割が決定され、実施された。コミューン分割は、主に1970年代の多くのあまりうまくいかなかった統合を是正するための適正化策であった。引き出されるべき結論は、多数のコミューン分割に関連して生じたこの新しい小コミューンは、いくつかのその他のそれと比較しうるコミューンよりも脆弱な経済的条件にあるとはいえないということである。

私たちは、現在の法律を改正する何らかの現実的な必要性があるとは考えない。私たちが今日指摘することができる唯一の改正の必要性は、４年間の議員任期が導入されたならば、新しく形成されたコミューンでの新しい選挙に関して、それぞれのコミューン分割の実施に関する決定からあまりに長い期間が過ぎてしまわないように政令で規定できるべきであるということである。

１３．１　通達

私たちの通達においては、地方の民主主義を強化する方法は、分割に関して住民の強い願望があり、そのための条件 -経済的ではなく- がある場合には、コミューンを分割することであると指摘されている。したがって、審議会の任務は、これまでに実施されたコミューン分割の全般的な経験について調査することである。私たちはまた、これと関連して、適用される規定やコミューン分割の型について分析し、そしてもし私たちがその理由があると認めるならば、今後のコミューン分割を容易にすることができるような改革を提言する。

本章は、私たちの通達がただコミューン分割だけを取り扱うと明確にしていると考えられるところにしたがっている。すなわち、境界の変則性という理由で必要とされる境界の変更ではなく、不動産関連でも、またあるいはその他スウェーデンにおけるコミューン及び県の境界変更に関する法律（1979:411）第１章第２条及び第３条に関わるようなものでもない。私たちは、県の関係についても、一つには何ら直接の必要がないので、また一つにはその問題は、おそらく広域起草委員会（C 1992:06, dir. 1992:86 ）の調査任務になると考えられるので取り扱わない。

１３．２　序

1952年から 1974年の間に、スウェーデンにおける行政上の境界に関して、現代において最も広範な改革が行われた。この間に、スウェーデンのコミューンは、まず最初に 1952年の、そしてもう一つは 1962年から 1974年の間の、二つの大きなコミューン境界の改革を通して集約された。これら二つの改革を通して、コミューンの数は約 2,500 あったものが278に減少した。これらの改革の目的は、スウェーデン王国全体において容認できるコミューンの行政水準のために適切な財源をもった単位コミューンを形成すること、及び合理的なコミューン行政の基礎を形づくることであった。1952年の改革に際しては、その当時支配的な自治思想の考え方で、あまりにも大きいコミューンの創設を避けようとしていた。その一方、この観点は、1962年から 1974年の間の改革作業にしみ込んでいた考え方においては二次的な重要性となった。このことは、例えば、それぞれの改革において最小と想定されたコミューンの規模が 1952年の改革に際しては 2,000人から 3,500人、1962年から 1974年の改革に

おいては 8,000人とされたことに反映されている。

コミューンの境界に関する大きな改革及び改革作業の規模とそのテンポは、非常に多くのコミューン及びコミューンの地区において、改革作業がずっと進んだと考えられ、また近接性及び民主主義にかかわる否定的な効果がコミューン行政の長所である効率性という利益との比較において考慮されるという考えをかなり自然に受け入れさせた。改革作業が 1974年に終えられて以来、また８つのコミューンが新しく分割させられ、また 1995年１月１日には、エーレブルー・コミューンの分割に関する決定もまたなされ、レーケベリが自分達自身のコミューンとなる。さらに、多数の分割案件が、最近、政府の事務局及び上院議会の起草委員会又は調査委員会にかかっているか、あるいはそれぞれのコミューンにおける議論の対象となっている。

1990年のヌーショッピングを除くすべてのコミューン分割に関する決定は、保守政府によってなされてきた。現在の政府は、 1991年 10月の政府声明において、地方の民主主義を強化する方法、例えばコミューン分割によるやり方が積極的に検討されるべきだと言っている。1991/92年の予算案に対する内務省の補足においては、例えば次のようなことが言われている（prop.1991/92:100 bli.14s.100）：「地方の民主主義が強化される方法は、そのための条件があり、コミューン分割に関して住民の強い願望のあるコミューンを分割することである。私はコミューン分割に対する地方の発議を結構なことだと考えている。分割の実施によって得られた経験は調査されるべきだ。」

コミューン分割に関する問題はまた、例えば 1991年の新コミューン法に対する国会の取扱いに関連して、国会におけるいくつかの提議のなかで取り上げられてている。自由党の政党提議（1990/91:K51 ）においては、国として決定されたコミューン統合に対する反対においては、対抗する方向への歩みは地方の発議でなされなければならないということが述べられていた。住民自身がコミューンの分割を望んでいるところでは、提議者たちは、これが国家権力の側からの何らかの妨害に遇うべきではないし、また政府がそのような場合にはコミューンの分割を承認すべきであることは自明のことであると考えた。

中央党自身は、1962年のコミューン・ブロックの改革は強制集約によりやりとげられるべきだとする 1969年の決議は留保された不幸な決議であったと中央党としては考えた（1990/91:K55 ）。この集約は、以前議員と選挙民との間にみられた当然のネットワークの付随的な終焉を伴う議員数の減少に関して、またコミューン構成員の影響力を及ぼす機会が困難になるという、多くの否定的な結果があった。小さなコミューンにおける住民の影響力は、大きなコミューンにおけるよりもより重要であることも明らかにされ、コミューン民主主義の研究は人口およそ 8,000人のコミューンが民主主義の観点から最もよく機能することを示していることも引用されていた。例えば、これにより、政府及び国会は、それが地方の要望である場合に、いくつかのコミューン分割が実施されるように協力すべきであると考えられている。

保守連合もまた、その政党提議（1990/91:K623）において、原則は政府がコミューン住民自身が求めるコミューン分割を承認するということであるべきであると考え、当時の社会民主党政府がこの問題にあまりにも制約的な態度をとっていた主張していた。以前実施されたスケールの大きいコミューン統合が発展のためにならないという例がたくさんあるとも考えられた。

１３．３　　1979年の分割法 -概略的分析

１３．3.1　背景及び準備作業

境界法審議会

1978年５月１日、境界法審議会は、その答申「コミューン、県コミューン、及び教区に関する新境界法」（SOU 1978:32 ）を提出した。審議会の任務は、1919年のコミューン及び教会の境界の変更に関する法（ＫＩＬ）の実質的、法技術的審査をすることであった。この審査は、例えば、コミューン境界の改革で得られた経験が境界法の審査及び判断の出発点と捉えられるべきだとしていた当時の内務小委員会（Civilutskottet）によって要求されていた。これは、おそらく、主にこの法律の概要が旧びていたことによる。

以前の法律、1919年のＫＩＬにおいては、境界の変更の一般的な条件は、第３条に述べられていた。この条文によれば、変更は、コミューン行政の長所、あるいはコミューン税の軽減又は平等化、又あるいはこの変更がその土地における経済的な発展を促進させるか、さもなければ利益をもたらすことを意味するべきである。これらの条件のどれかが、常に、境界の変更が決定されるために存在しなければならない。もしあるコミューンが境界の変更に反対し、そしてさらにこれと関連する変更または条件がコミューンに相当の不都合をもたらすならば、一定の必要な資格を示す条件が満たされた場合にのみ、境界の変更が決定された。この条文は、1919年のこの法律の制定以来変更されていない。しかしながら、この規定の全体的な構成は、だんだんと条件が変えられてきたことにより、境界の変更の慣行に適合していくことを可能としてきた。

境界法審議会の任務は、６つに分けられ、その審査は、通達により、次の通りである；①境界の変更に関する政令の前提についての規定、②関係するコミューン相互の経済的条件の調整に関する規定、③境界の変更にかかわるコミューン議会の新たな選挙に関する問題、④境界の変更に関する案件の手続き、⑤一定の形態の境界の変更についての決定権がどの程度上院議会又はレーン執行委員会に権限移譲されるべきかという問題、⑥その他、境界法による審査が完全になるように何が必要とされるか。さらに、審議会は、コミューン法調査委員会（C 1970:30 ）からＫＩＬについての法技術的な審査をする仕事を引き継いでいた。

境界法審議会は、その答申の中で、王国におけるコミューン、県コミューン、及び教区の境界の変更に関するまったく新しい法律を提案した。これは、主にコミューンの境界の変更に関する規則を、第二に、県コミューンの境界の変更に関する規則を、そして第三に（これは、その後 SFS 1988:198 により適用を中止した。）、教区の境界の変更に関する規則を含んでいた。

境界法審議会は、将来考えられるさまざまな形態の境界の変更に適用される条件に関して詳細な規則を設けることはできないと考えた。境界の変更に関する問題の調査は、一般的に、さまざまな利害間の合理性の吟味を意味しているので、これら規則の主な目標は、これらの利害が十分広く考慮されることを保証することであるべきであった。境界の変更の条件に関して提案された規定は、あらゆる形態の境界の変更に際してできるかぎり同じようにうまく機能するように意図されていた。

コミューン境界の変更のための一般的な条件として、そのような変更はそれがコミューン又はコミューンの一部に永続的な利点をもたらすとされる場合にかぎり決定されるという

ことが適用されるだろう。それぞれの理由による境界の変更の展開と必要性を予想することの困難性、並びにそれぞれの変更の形態でのそれぞれの理由の重要性の変化に関する全般的な規定に定められた。コミューンの一部にとっての利点としては、まず第一に、別のコミューンに移される、あるいは自分達自身のコミューンを創るために抜け出すと考えられた地域に住む人々の利点と考えられた。

境界法審議会によれば、実際には、必要な資格を示す条件がＫＩＬ第３条により必要とされる関係がないような場合にも、コミューンが境界の変更に反対しているかどうかに大きな配慮が払われていた。しかしながら、コミューンには何らの絶対的な拒否権はなく、審議会は、そのような拒否権が導入されるべきだとも提案しなかった。しかし、コミューンが境界の変更に反対している場合に、ある事例では、いくぶん古めかしい三分の二の多数による制度の放棄が提案された。そのかわりに、条件規定においては、境界の問題の調査に際しては、直接境界の変更にかかわっているコミューンの願望や考え方に大きな配慮が払われるべきであることが示されるべきである。したがって、コミューンの拒否に対しては、特に強い理由が提議されないならば、境界の変更は実施されるべきではない。そのような理由の必要は、スケールの大きい境界の変更であればあるほど、高くおかれなければならない。

さらに、審議会は、境界の変更に関する問題の決定に際して住民がどのような影響力をもっているか、法律本文において明確化されるべきであると考えた。コミューン全体に及ぶ変更に関しては、自明の出発点は、コミューン議会はコミューンの住民を代表するということであると考えられた。もし、投票、世論の評価、等々によるコミューン議会が、このような立場がコミューン住民の強い支援を受けるということを示すことができれば、これは、当然に、議会の決定に対して特別な重みとなろう。この関係は、直接コミューンの一部にかかわる境界の変更に際しては、どこか異なっている。そのような場合には、コミューン議会の立場と住民の考え方との間に必ずしも常に類似性がしるされるとはかぎらない。審議会は、もちろん住民の意思が明確なかたちで表現され、新しい法律においてこれについて規定を提案しているという条件の下で、そのような住民のグループの立場に対して特別な配慮もまた払われるのも合理的であると考えた。住民の意見は、主に、次の三通りになると考えられる：この問題についてのコミューンの一つの取扱の方向としてのコミューン住民投票又は世論調査を通して、例えばコミューンに圧力を行使するための民間の発議により組織された世論調査又は署名活動を通して、及びこの案件についての政府調査の一部としてである。提案された境界の変更に対する地方住民の見解についての個々の調査は、審議会の提案によれば、その理由がある場合になされるべきである。

調査の主な責任に関しては、審議会は、あらゆる形態の境界の変更において、上院議会がこれを負うべきであると結論づけた。その一方で、以前よりもより一層大きな範囲でその地方をよく知っているレーン執行委員会は、調査作業において頼られるべきであると考えられた。

審議会の見解によれば、発効のどれだけ前に政令が通知されるべきかの判断に際して、古い境界と新しい境界のコミューンの代表者間の権限争いの危険があるので、計画等々のための時間についてのコミューンの要望と時間を制限することの利益との間の調整が行われる。今後におけるスケールの大きいコミューンの境界の変更によってこうしたことが稀になると判断されるとしても、より大きな境界の変更に関する政令が少なくとも効力発効の一年前

に伝えられることが、例えばコミューンの計画事務とか予算事務への配慮のために、理があると考えられた。特に急な場合には、政府がそれより遅い時点で政令を伝えることができるということも規定された。ただし、その場合でも、効力発効の８ヵ月前である。しかしながら、このために特別な理由がある場合に限られる。

ＫＩＬ第14条第２項により、政府は、境界の変更と関連して、コミューン議会の仕事は改革が効力を発揮するときに終わること、そして議会の新しい選挙が執り行われることを規定している。この法律においては、どのような事情の下で新しい選挙の政令が行われるか詳細には述べられていない。慣例では、これは、境界の変更が人口の現状を上方又は下方へ15－25％、大きく変えた場合にはじめて行われた。しかしながら、1970年代には、臨時の選挙は、政府が通常の議会選挙にしたがって効力の発効の時点を年度代わりに規定していたことにより、避けられていた。審議会の見解によれば、今後は、非常に大きな境界の変更は特にちょっちゅう生じたりはしないだろうというものであった。さらに、コミューン議会の臨時の選挙を執り行うことは、金がかかり、面倒であるので、審議会は、新しい選挙に関する規定の必要に言及した。これはまた、コミューン議会の通常の選挙が今では３年ごとに行われていること、そして新しい選挙を動機づけるほど非常にスケールが大きい境界の変更に関する案件にかかわる起草は常に時間がかかることによる。さらに、その変更が不都合なく通常の選挙後の年度代わりに効力を発効することができるように大きな境界の変更の草案を計画し、起案する一定の可能性がおそらくあると考えられた。したがって、審議会の見解によれば、新しい法律において新しい選挙の規則に関してなんらの規定も必要ないということであった。

審議会はまた、コミューンの境界の委任に関する法律及び他の法令における多数の一連の改正に関する新しい法律についても提案した。

政府提出法案及び国会での取扱い

当時の自由党政府は、境界法審議会の答申の回付手続きが行われたのち、1979年５月１日、国会にこの課題についての政府提出法案（prop.1978/79:157）を提出した。大臣（departementschefen）は、審議会と同様に、新境界法は適切に形成されたコミューンがどのように形成されるべきか直接述べる規定を含むべきであると考えていないと緒言で述べたのち、彼は、例えば、その一般的な説明で次のように述べた。境界法は、境界の変更の実施を無駄に詳細に規定すべきではない。これはとくにコミューンに該当する規定であった。彼の見解によれば、1977年のコミューン法創設の概要は、新境界法の立法においてもまた最大限貫徹すべきであるということであった。彼はまた、境界の変更は、個々のコミューンの今後の展望からみて、特別の珍しい現象となるだろうと思われることを強調した。

政府提出法案－境界の変更の条件

境界の変更の条件に関しては、大臣は、一般的な説明のなかで、例えば、次のように述べている（41ページ）。

境界の変更が行われ得るための条件を示しているものは、コミューン境界の変更に関する法律における中心的な規定に属している。コミューンが集約され、分割されるために何

が必要とされるか、そしてひとつの地域があるコミューンから別のコミューンに移動させられるために何が必要とされるか、できるかぎり明瞭に法律で示されることが一般的な利益となる。境界の変更は、変更の主要な説明を全般的な観点から客観的に示すことなしには、実施されるべきではない。しかしながら、生ずると考えられる境界の変更は、その規模と性質について非常に多様であるので、若干の事例において境界の変更の方向を大方示唆しているその理由は、別の事例では当てはまらない。状況は事例毎に替わるので、変更の実施についての決まった条件が当てはまる、うまく定義された範疇に境界の変更を分類することはできない。コミューンの境界の変更に関する問題の検討は、一般的に、それぞれの利害の重みが測られる合理的な判断を意味する。審議会と同様に、私は、諸規定の主な目的は、これらの利害が十分広く関心を持たれることを保証すべきことであると考える。なければならない境界の変更のどの理由が、そして考えられる変更の理由に応じてどれだけ重みがあるかは、主に慣例にまかされなければならない。

さらに、大臣は、ＫＩＬ第３条に示されている事例によって得られた経験は、そのような事例が道を示すものとして何ら大きな評価を得なかったことを示していたので、境界の変更のための条件に関する規定は、境界の変更の理由となりうる事情について何らの例示を含むべきではないという点で審議会と見解を同じくしていた。したがって、彼は、コミューンの境界の変更のための一般的な条件として、その変更がコミューン又はコミューンの一部に永続的な利点を、あるいは全般的な観点からのその他の利点をもたらすと想定されるということに関する規定を定めた。境界の変更は、非常に根本的な方法であるので、あまりにも先見性がないような理由で実施されるべきでないが、以前の境界が含んでいた問題について、現在知るかぎりの将来において解決をもたらすと判断される場合にのみ、訴えられるべきである。大臣によれば、境界の変更は、ただ、それが永続的な利点をもたらすとみなされるならば決定されると提案された規定は、この要望を満たしていた。

大臣はまた、変更に密接にかかわるコミューンの願望及び見解に対して特別な配慮が払われるべきであり、境界変更についての三分の二の多数条件の制度が取り除かれるべきだとする審議会の意見と同じくしていた。彼によれば、基本的な考え方は、境界の変更の問題に関する検討に際しては、これに反対する利害に対してこれを支持する利害の力に重みがかけられる場合に、コミューンの見解が特に大きな重要性をもつということであるべきだということであった。しかしながら、彼は、コミューンを別の利益の背後に引っ込ませることは理があるので、事例を生じさせることはなくならないだろうと考えた。したがって、境界の変更に対するコミューンの何らかの絶対的な拒否権の導入は適切ではない。

彼は、審議会と同様に、コミューンの意思に反して境界の変更を実施するために、とくに強力な理由が必要とされるという原則が維持されなければならないと考えた。これは重要な原則であった。彼はまた、審議会の法案はこれについて明確な規定により補完されるべきであるとも勧めた。しかし、審議会は何も提案しなかった。それに反して、彼は、コミューンの拒絶に反してコミューンの境界の変更を誘うべき重みをもっているような理由のより具体的な事例を法律で示すことはできないことを見出した。しかしながら、原則的に、そのような理由への要求が強ければ強いほど、コミューンにとって一層根本的な境界の変更となるということである。大臣は、最終的に、住民が境界の問題に関する決定についてどのような

影響力をもつか、法律で明確にされるべきであるということに関して、審議会と一致した。

大臣は、提案された法律の第１章第１条に対する特別な理由づけの説明において、境界の変更の条件にもどり、そこでさらに次にように述べた。境界の問題の検討は、一般的に、境界の変更による利点が短所に対して重さが測られることを意味する。この重要性の考慮に際しては、そんなに面倒ではないのだが、境界の変更に賛成、又は反対を示唆するあらゆる事情に注意が払われるべきである。提案された境界の変更の利点についての調査は包括的であるべきである。境界の変更によって達成され、変更が実施されることが導く種類の利点は、例えば、その変更の規模によって、事例ごとに異なる。

大臣によれば、より大きな境界の変更、例えば分割は、たった一つの理由で説明されることはほとんどなく、多くの要素が判断に影響を及ぼす。彼の考えるところによれば、そうした要素は、住民の発展（住民の増加？ befolkningsutveklingen ）、人口稠密な地域の構造といった近隣の地理的諸問題、距離の関係、労働市場、職業、住宅、そして大衆交通機関であった。境界の変更のコミューンサービスに対する影響もまた考慮されなければならず、コミューン財政の問題もまた除くことはできない。この判断に際してのもう一つの重要な要素は、議員数の変更及び現場の組織を通しての市民の影響力のための代替的形態に関するコミューン民主主義の問題であった。しかしながら、彼は、一つのコミューンの分割にとって、それは、十分なコミューン民主主義の特質の内の除外された利点というわけでは決してなく、その新設されたコミューンもまた住民構造に関する問題や近隣の地理的配慮などについての合理的な要求を満たすべきであると考えた。

さらに彼は、他のコミューンに移ると考えられる、又は自分たちのコミューンを創設するために抜け出る地域の住民にとっての利点は、まず第一にコミューンの一部の利点によって考慮されると考えた。このように、住民の関係が境界の問題の判断に際して中心的な場所を与えられることの重要性が強調された。

境界の変更のための理由をつくりあげるために、この利点は永続的なものであるとされなければならない。彼によれば、現実の問題について、現在知るかぎりの将来における解決をもたらすと判断されるかぎり、境界の変更に訴えられることを意味するということであった。

答申の回付審査機関は、全般的に、審議会の提案を承認していた。そして、上院議会は、その回付に際しての意見において、条件に関する規定に対する審議会の提案は、その当時適用された法規定が有効となるような、長期間慣例で発展させられてきた境界の変更についての要約的な基準となっていると強調していた。

政府提出法案－住民の見解に関する調査

全コミューンの集約に関しては、大臣は、議会がコミューン住民を代表するということを自明のことと考えた。もし境界の変更がコミューンが分割されること、あるいはコミューンの一部が他のコミューンに引き継がれることを意味するならば、コミューン議会と地域住民の見解は一致するということを前提とすることが当然にできた。しかしながら、例えばコミューン・サービス又はその他のサービスに対する地域住民の近隣の利益がコミューンがその領域を保持していくことの利益に反することを排除しきれない。彼の見解によれば、こうした状況は、あまり隔離されていないので、全般的に、こうした状況における地域住民の見解に対して特別な配慮が払われなければ、地域住民の利益がコミューンの利益のために譲らさ

せられるということであった。そうした配慮が払われることを保証するために、これに関する規定が法律に組み込まれるべきであった。その一方、その地域の意見が住民構造、期待に沿ったサービス、財政力、及びその他そのコミューンが優先する利益に関する要求に反して重要性を評価されることなしには、地域住民の願望がコミューンのそれよりも優先すべきだとは言われなかった。

大臣は、彼自身としては、その当時適用されていたコミューン法の、投票とか世論調査その他同様な方法でコミューン構成員の立場を把握することができるようにすることに関する規定は、住民の特殊な意見を確かめるもっとも自然なやり方であることを示していると考えていた。このやり方は、かならずしも常には通用しないので、政府の調査当局は、境界案件の調査という枠の中で、特別な配慮がこれに対して払われるべき場合の事例においては、地域住民の願望や見解を直接知ることができるべきである。彼の見解によれば、そのような規定は、代表民主主義の矛盾を意味することもなく、コミューン自らがコミューン構成員の見解を把握できることに影響を及ぼすこともないことを必要とした。

調査当局は、それぞれの個別の事例において、そのような調査を実施する理由があるかどうか決定することができるべきであった。概して行われないそのような調査は、その取扱の方向としてコミューンが住民の意見を聞いたか、あるいは別の方法で住民の見解が明らかにされたかを当然に必要とした。

調査は、問題の他のコミューンに引き継がれるあるいは自分たちのコミューンへと離脱する地域の住民を含むべきであった。大臣によれば、縮小したコミューンの住民の利益はコミューンの利益と合致し、それにより、コミューン議会によって守られると思われた。したがって、その見解が住民のこの一部にも知られるべきかどうか決めるのは、主に議会の問題であるべきであった。しかしながら、彼は、それが理があると考えられるならば、そうした住民集団の意見を聞くことが調査当局にとって何らかの妨げになるとは考えなかった。コミューンの分割に際しては、調査には、それぞれのコミューンの分割地域の住民を含ませるのが適当であるとしばしば思われていた。かれもまた、調査を遂行し、その形態を決定するのはレーン執行委員会のやるべきことであり、そこでレーン執行委員会が調査の形態の選択に関して問題のそれぞれのコミューンと協議することを前提とするとする審議会と同意見であった。

回付審査機関のいずれかが、その責任において、特別な配慮が地域住民に対して払われるとする規定は代表民主主義を危うくすると主張していた。しかしながら、大臣は、当然の理由でコミューンの境界の変更は国によって決定されなければならないし、また国のその調査に際しての決定当局も、コミューンの領域の外部の事情や利益に考慮しなければならないと考えた。そこで、この国の当局もまた、当該地域の意見に特別な配慮を払うべきであった。

政府提出法案－境界の変更の効力の発効

大臣は、平均的規模及びそれより大きい境界の変更に際しての審議会の移行期間の提案はうまくつくられていると考え、審議会の、主として一年に延長することは理があるとする見解に同じくしていた。彼はまた、その問題に関して発言したすべての回付審査機関と同様に、新たな境界によるコミューンが旧議会により代表されるべきではないほど大きい境界の変更は、通常の議会選挙のあとの１月１日に効力を発効することになるという審議会の見解に

同意した。そのような段取りで、このことが国にとってもコミューンにとっても実際的なコミューンの境界の変更の実施を容易にした。

国会における取扱い

憲法小委員会（KU 1978/79:40 ）は、国会が二つの提議により政府提出法案の若干の改正案を受け取るように要求した。これは、一方では、関係するコミューンが同意している小規模な境界の変更の事例についてはレーン執行委員会に決定権の委任を意味し（第１章第３条）、他方では、住民の願望に特別な配慮が払われるべきであるとする規定（第１章第１条）、及び、理由がある場合には、住民の見解に関して特別な調査がなされるとする規定（第１章第２４条）が起こりうるコミューン統合に際しても適用されるべきであることを意味する。

小委員会は、例えば、次のように言っている。上記の例外を伴う提出された提案は、この分野についての近代法に立脚する要求を満たしていると考えられる。しばしば慣例で行われているように、明確な表現で出された住民の意見に対して大きな配慮が払われるのが当然のこととみなされ、コミューンの分割に際して、投票がそれぞれのコミューン分割地域の住民を含むことが当然適当であると、とくに強調していた。小委員会は、政府提出法案の住民の定義を、境界の変更により別のコミューンに移されるか又は自分たちのコミューンへと離脱することになる地域の人々とし、これらの事例において、縮小したコミューンの住民に対しても配慮が払われるべきであると考えた。小委員会は、境界の変更に伴う臨時選挙の短所は非常に重要であるので、スケールが大きくて新しい議会が選ばれるべきであるような変更は、ただ通常の選挙の後の年度代わりに有効とされるべきである、という審議会及び大臣の見解と同じくしていた。そこで、小委員会は、例えば、議員任期がわずか３年であること、そして非常に大きな境界の変更の調査及び準備は時間を要する過程であるとか、審議会のこの問題についての立場は、この問題に関して発言したすべての回付審査機関によって支持されていたということを引き合いに出していた。

国会は、1979年５月22日に小委員会の要求に同意し、新境界法は、同年７月１日に効力を発するようになった。関わりのある条文は次の通りである（下記に引用されたすべての条文は法の第一章にあるものである。）；

第１条　もし、その変更があるコミューン又はコミューンの一部に永続的な利点を、あるいは一般的な観点からその他の利点をもたらすとみなされるならば、国会は、王国のコミューン境界の変更について決定する。そこで、政府は、変更の実施のために必要とされる命令を通知する。

境界の変更に関する問題の検討に際しては、その変更に密接に係わる一又は複数のコミューンの願望及び立場に特別な配慮が払われるべきである。もし、そのようなコミューンが境界の変更に反対しているならば、その変更に関する決定は、ただ特別な理由がある場合にのみ通知される。住民の願望及び立場に対しても特別な配慮が払われなければならない。

第１２条　境界の変更は、その変更に関する決定が定められる年の１月１日に効力を発する。もし、その変更が非常にスケールが大きくて、新たな分割によるコミューンが旧コミューン議会によって代表されるべきでないならば、その変更は、全王国における議会の選挙が行われた翌年の１月１日に効力を発する。

第１条による境界の変更に関する決定は、その変更が効力を発する遅くとも１年前に通知される。もし、特別な理由があるならば、その決定の通知はそれよりも遅い時点に伝えられるが、効力発生の８か月前よりも遅くてはいけない。第３条による境界の変更に関する決定は、その変更が効力を発する遅くとも３か月前に通知される。

第20条　コミューン分割についての変更に関する疑問が、その変更に関わるコミューン又はコミューンの構成員によって起こされる得る。そのような変更に関する出願は、上院議会に示されることになる。

国会、上院議会、及びレーン執行委員会は、自己の発議で境界の変更に関する問題を取り上げることができる。もし、レーン執行委員会が発議する境界の変更が、第３条第２項によりレーン執行委員会がその変更に関する決定をする性質のものでないならば、レーン執行委員会は、その案件を上院議会に提出する。

上院議会は、第３条第２項によりレーン執行委員会によって決定される境界の変更に関するような案件は、レーン執行委員会に提出する。

第21条　第１条及び第３条第１項にかかわるような境界の変更に関する案件については、上院議会が、必要とされる調査を行うか、あるいは、それが適当と判断される場合には、調査を行うレーン執行委員会に提出する。もし、案件の規模及び性質に対する配慮が必要とされるならば、上院議会は、特別な調査官に調査を行う任務を課する。

第３条第２項にかかわるような境界の変更に関する案件については、その調査は、レーン執行委員会によりなされる。

第22条　コミューンの境界の変更に関する調査は、この問題に影響をおよぼすすべての事情を含む。調査に際しては、この問題に関心をもっているコミューンによって会議がもたれる。

もし、その調査がかかわるコミューンの境界の変更が、他の何らかの境界の変更をも生ずるならば、その調査は、そのような変更もまた含む。

第24条　その理由がある場合には、境界の変更に対する住民の見解に関して特別な調査が行われる。もし、特別調査官がそのような調査の理由があるとするならば、彼は、この問題について決定する上院議会にこのことについて報告する。レーン執行委員会は、レーン執行委員会が調査する案件の調査検討に関して決定する。

この調査検討は、レーン執行委員会によってなされる。これは、投票、世論調査、又は類似した手続きによってなされる。そのときに、レーン執行委員会は、もし、選挙委員会の事業がそれによって他に妨げられることがないならば、コミューン選挙委員会を利用することができる。

記録すべきことは、一つには、第２０条及び第２１条は、上記の表現を SFS 1982:1252により得たということであり、また一つには、この法律は、その創設に際して、１９８８年に廃止された（SFS 1988:198）教区に関する第３章をも含んでいたということである。

13.3.2 要約

条件

まずはじめに、法律本文は、境界の変更が行われるために達成されなければならない意識的にあいまいに形成された条件を伴った非常に一般的な方向であると結論づけられるだろう。法律の準備作業によれば、条件に関するこのあいまいさは、法律の側面から意識的であることを示している。そのうえ、この理由は、一つには、その慣習を社会の発展に適合させることができるように政府にかなり広い枠を示すことであり、また一つには、境界の変更の調査は、一般的に、多くのさまざまな利害の合理的な調整を意味するということである。

そこで、非常に大きな境界の変更が決定され得るために満たされるなければならない基準が第１章第１条にもある。変更は、「コミューン又はコミューンの一部に永続的な利点を、あるいは一般的な観点からのその他の利点をもたらすとみなされる。」こうした利点が継続できる事例は、準備作業からもってこられる。判断に際して重みをおかれるべき要因は住民の成長（増加？）、人口稠密な地方の構造といったような近隣地域の地理的な問題、距離の関係、労働市場、職業、住居清掃（bostader）及び大衆交通機関、コミューンサービス及びコミューン財政問題である。その他の重要視されなければならない要因は、議員の数、又は地域の機関を通しての市民の影響力の代替的な形態といったようなコミューン民主主義の側面である。しかしながら、大臣は、これが憲法小委員会の側からの何らかの特別な発言を生じさせるということでなく、これが、コミューンの分割にとってかろうじて十分な唯一のコミューン民主主義的特性の利点であるということを指摘した。新設されたコミューンはまた、住民構成（befolkningsunderlag ）や近隣地域の地勢などに関する問題となっている合理的な要求を満たさなければならない。

境界の変更の利点が永続的であるとされなければならないということに関する要求については、もし、それが、現実の問題について、現在知りうるかぎりの将来における解決をもたらすならば、境界の変更に訴えられることになると考えられる。

上院議会がその回付発言において指摘していたように、1979年の法律は、これらの問題に関して何ら直接的な新たな秩序を意味せず、概して、長期間発展させられるような慣習の要点をかたちづくっていた。

次章でも詳細に慣習について示すが、政府にはコミューンの分割に関する願望を決定することについて、大いに裁量の余地が残されていると要約的に結論付けられる。

手続き

第１章第20条には、境界の変更に関する疑問は、変更にかかわるそれぞれのもの、すなわちコミューン又はコミューンの構成員によって、また調査及び決定機関、つまり政府、上院議会、そしてレーン執行委員会によっても起こされることが示されている。民間人の発議が、実際には、コミューン自身が支持している場合には、分割の出願が自明のことと思われるような調査の財源を費やすこと関しては、同じような積極的な反応にならない。一般的には、調査の当初の段階ですでに最終的な結論がどのようにつくり出されるか良い印象をもっていると思われていた。

上院議会は、調査当局であるが（第21条）、それ自身の調査業務は、レーン執行委員会又は特別調査官によって正規になされる。スウェーデン・コミューン連合もまた調査及び結果

分析のためにしばしば利用される。必要ならば、補完的な調査の後で、上院議会は、それにしたがって、非常にスケールの大きい境界の変更において決定をする政府に対して自己の意見を示す。

法律は、この問題についての住民の意見を知るために、決定当局に大きな余地を与えている。そして、このことは、境界の変更に関する決定のためにかなりの条件がある案件のそれぞれのケースにおいて、通常、行われていると十分言われうる。住民の意見は、コミューンや活動集団（auktionsgrupps, aktionsgrupps の誤りか？）の提案を通して、非常によく把握されてきていた。

効力発効

法律第１章第12条第２項によれば、境界の変更に関する決定は、変更が効力を発する遅くとも一年前に通知される。しかしながら、特別な理由がある場合には、それよりも後の時点で伝えられ得る。とはいっても、効力発生の８か月より遅くなってはならない。同じ条文の第１項によれば、新たな境界によるコミューンが旧議会によって代表されるべきでないほど大きな境界の変更は、王国全体の議会の選挙が行われた翌年の１月１日に効力を発する。境界法の支援によりコミューンにおける選挙はもはや行われることはない。

13.4　実施されたコミューン分割

コミューンの大集約が実現されて以来、政府は、９回、コミューンの分割に関する決定をしてきた。これら分割されたコミューンについては、表 13.1 に示す。

表 13.1　決定されたコミューン分割

旧コミューン	新境界	決定	実施
オーセレ	オーセレ／ドロテア	790208	800101
モターラ	モターラ／ヴァズテナ	790420	800101
ヌルショー	ヌルショー／マロー	811222	830101
ヴェンネス	ヴェンネス／ビュールホルム	811222	830101
ヴァックスホルム	ヴァックスホルム／エステローケル	811222	830101
ヴァラ	ヴァラ／エシュンガ	811222	830101
ブットキュールカ	ブットキュールカ／サーレム	811222	830101
ヌーショッピング	ヌーショッピング／グネスタ／ツローサ	901108	920101
エーレブルー	エーレブルー／レケベリ	921112	950101

上記の表から明らかなように、1979年７月１日に初めて行われた１９７９年の境界法が効力を発しないうちに、その当時のオーレセ・コミューン及びモターラ・コミューンの分割に関する決定が出ている。しかしながら、この法律は、上院議会もまたその回付審査意見のなかで強調していたように、以前の法律と比較して、分割の条件に関して何らの大きな改正も含んでいない。さらに、新法に関する政府提出法案についての作業がその時点において内閣

官房（regeringskansliet ）において継続し、モターラのケースに関しては、すでに国会に引き継がれていた。次の 13.4.1 - 13.4.3の部分は、これらの分割に際しての案件処理によってなされた簡潔な内容の逐次説明である。「旧来の」分割に関する説明は、次節に引用された調査に基づいている。

審議会は、初期のコミューン分割（すなわち、ヌーショッピングとエーレブルーを含まない。）について、ケルスティン・コラム博士とクリスティーナ・エクマン博士補（fil. kand ）（ともにウメオ大学国立科学研究所）に調査を実施させていた。報告書「コミューン分割－その経験と最終結果」は、目標として、これらの分割についての一般的な経験を図表化することとしており、その経験に関して、コミューンのトップの地位にある多数の職員（コミッショナー、oppositionsrad、事務局長、kommunchefer、及び若干の行政部門の長）に質問がなされた。この選別は、分割の時点において上記のいずれかの職を占め、依然としてそれらの職の必要とする職員に向けられた。。13.6.2節で、コラム博士とエクマン博士補の結論について詳細に説明する。

13.4.1 初期の分割（1979年／1984年）

オーセレ・コミューン

ドロテア、フレドリカ、及びオーセレのコミューンは、1974年の１月１日に、オーセレと称する新たなコミューンに統合された。すでに1976年９月に、ドロテアが自己のコミューンを創設したいとコミューンに要求していた。コミューンの意見を確かめるために、1977年に世論調査が行われた。これによると、ドロテア地区の投票の84％が分割にイエスと言っており、一方、オーセレ地区のその割合は51％であり、フレドリカではわずか28％であった。全オーセレ・コミューンにおける賛成総数の割合は63％であった。どの三つの地区においても反対票は50％を超えてはいなかった。

分割の決定の前になされたある調査においては、現行のコミューン間で将来の費用に差異をもたらすと予想される住民構成に関して、問題のドロテアとオーセレとの違いが指摘されていた。調査にしたがって、上院議会は、政府に対して、以前のドロテア・コミューンに相当する地域としてのオーセレ・コミューンの一部を分離し、それ自体を1980年１月１日をもってコミューンとすることを提案した。政府は、上院議会の提案について、1979年２月１日に決定した。政府の決定は理由付けの説明をまったく欠いていた。

モターラ・コミューン

アスカ、モターラ、テャルモ、及びヴァズテナのコミューンは、1974年１月１日に新たなモターラ・コミューンに統合された。コミューン分割の運動団体（auktionsgrupp ）がすぐさまヴァズテナに設立された。とりわけ、その投票の68％余の分割賛成を示すヴァズテナ地区の住民投票が実施された。上院議会は、その意見のなかで、境界の変更の出願をしないように忠告した。例えば、モターラ・コミューンが提案された境界の変更に反対していること、そして集会の見解によれば、そのような変更は、縮小したモターラ・コミューンにとってかなりの不都合を意味するということが強調された。上院議会によれば、コミューン民主主義の問題は、既存のコミューンの境界の枠内で解決され得るというものであった。ヴァズテナの特性は、その文化的・歴史的・社会環境によって、モターラ・コミューンのなかで満たさ

れうると考えられていた。

政府は、1979年４月１日の決定において、運動団体（aktionsgrupps ）の出願によるモターラ・コミューンの分割が二つのコミューンの創設を意味するものであり、そしてそのそれぞれが十分な住民構成もつことになると結論づけた。政府によれば、これらのコミューンは、期待に添ったかたちでコミューン・サービスに対するコミューン構成員の需要を満たすことについて良い条件をもっていた。政府はまた、たとえモターラ・コミューンが境界の変更に反対したとしても、その見解は、コミューン議会のなかで厳しく分かれていることにも気づいていた。総合的な判断に際して、政府は、変更の利点は、分割がコミューン民主主義に意味している利点について明白に考慮し、特別に注意を払うことであることを承知していた。この案件に関しては、一方では、分割がコミューンの意思に反して行われたこと、また一方では、決定と実際の分割との間の期間の８か月余という短さが特に注意される。

ヌールショー・コミューン

1974年１月１日に、ヌールショー・コミューン及びマロー・コミューンからヌールショー・コミューンが創設された。1978年８月１日、ヌールショー・コミューンは、上院議会に、マロー及びヌールショーが再度自分たちのコミューンを創設するための条件に関して調査が行われるべきだと文書で提出した。提出の理由としては、主に、その当時のコミューンの一つの大きな欠点は、ますます期待できないマロー地区の将来性、つまり転出、サービス基盤、労働の機会、及びいきいきとした近隣民主主義といった問題に関してのその二元性にあるといわれていた。レーン執行委員会の調査は、次のような結論を出した。分割は、これらふたつの地区のいずれにとっても永続的な利点とはならない。議員数の増大や決定への身近さの増大により得られる利点は、地区組織の整備により、広報活動の拡大、その他類似の方法により高度に到達されうる。実施された住民投票に際しては、コミューンにおける投票の56％が分割が行われるべきことをのぞんでおり、他方、42％がこれに否定的であった。しかしながら、その意見は、それぞれの地区では著しくなればなれになっていた。マローにおける投票の割合は84％であるのに対して、ヌールショーにおけるそれは28％であった。上院議会は、その意見として、まず第一に基礎となる住民構成が小規模であること及び財政的結果が否定的であることにより、何らの分割も勧めなかった。コミューン自身の分割に対してとるべき立場は、住民が非常に明白に分割に賛意を示していることにより説明された。

政府は、コミューン自身が分割を押し進めていると結論付けたのち、ヌールショウー・コミューンの分割は行われるべきであると決定し、その決定について、なによりもまず、双方の地区にとってコミューン民主主義の観点から、そのような分割が永続的な利点をもたらすとされようと説明した。

ヴェンネス・コミューン

1974年１月１日、ビュールホルムとヴェンネスのコミューンが新ヴェンネス・コミューンに統合された。新コミューンは、1977年５月１日、ビュールホルムスが再度一つのコミューン創設する条件に関する調査について申請した。レーン執行委員会により非常にゆっくりと実施されたこの調査においては、調査官は、分割はこの二つのどちらの地区にとっても永続的な利点とはならないと考えた。議員数の増大及び決定権への近接性の増大によって得られ

る利点は、すでに新コミューン自由になる可能性を利用することによりより良くもたらされる。

上院議会は、この申請を却下した。しかし、ヴェンネス・コミューンのその決定に対する抗議などののち、政府は、分割が行われるべきだと決定した。その決定においては、その変更にもっとも密接にかかわる一又は複数のコミューンの願望及び立場に特別な配慮が払われるべきであると法律がのべていること、及びヴェンネス・コミューン自身がコミューンの分割を求めていることなどが引き合いに出された。この事例においても、なによりもまず、コミューン民主主義の観点から双方の地区にとって永続的な利点をもたらすと考えられた。この案件においては、住民の意思が真先に署名で表現されたことを除いては、どのような住民投票も行われなかった。

ヴァクスホルム・コミューン

ヴァクスホルムとエステローケルのコミューンは、1974年１月１日に、ヴァックスホルムと称する新たなコミューンに統合された。1978年の２月と３月に、コミューン分割問題についての調査に関して、一方ではヴァックスホルム分割を求める利害集団が、また一方ではヴァックスホルム・コミューンが申請した。上院議会の調査の仕事を担っていたレーン執行委員会は、さらに、その仕事を特別調査官に委ねた。しかしながら、実施された調査は、あとで行われたのとは別の分割に基づいていた。この調査が完了したのち、ヴァックスホルム・コミューンは住民投票を組織した。投票によれば、64.1％が分割に賛成し、31.5％が反対していた。しかしながら、投票率がわずか37.7％にすぎなかったことに注意されなければならない（エステローケル26.7％、ヴァックスホルム62.9％）。政府が分割には十分な理由がないことを見出したのち、この調査の提案により、上院議会が新たに分割問題を調査する役割を担うこととなった。レーン執行委員会と上院議会により新たな調査が行われた後、ヴァックスホルム・コミューンは、分割に否定的な結論が非常に大きいので、分割は行われるべきではないことを示していると言っていた。

しかしながら、政府は、その決定のなかで、分割は双方の地区に永続的な利点をもたらすだろうということ、そして創設されるであろうこれら二つのコミューンは、期待に添ったかたちで、コミューン構成員のサービス需要を満たすためによい条件をもっていることを見出していた。総合的な判断に際しては明らかに分割の利点が考慮された。さらに、まずなによりもコミューン民主主義の観点から、利点が非常に強力なので、分割の合理的な理由があり、そのとるべき立場として、住民投票に表わされたような住民の見解をも考慮に入れていると考えられた。

これらが直後の二つの分割案件に特別に行ったことは、分割がコミューンの意思に反して行われたということであり、またそれ故に、第１章第１条第２項により、合理的な理由があると結論付けられなければならなかった。このことは、「コミューン民主主義の観点からの利点」という表現が今ではほとんど常に分割のもっとも重みのある理由となっているので、それが何であるか、この決定では述べられてはいない。その結果として、これはこれら三つの事例に独特のものではない。法律用語「合理的な理由」とは、おそらく、それぞれの分割案件において引用され得ないような理由を意味すると考えられる。さらに、ヴァックスホルム及びボツキュールカの事例においては、少なくともスウェーデンとしては、コミューン全

体としてその投票率が著しく低いとみなされなければならない住民投票が引き合いに出されている。

ヴァラ・コミューン

1974年１月１日、以前のエシュンガ、クヴェヌムス、ラルヴス、及びヴァラのコミューンからなるヴアラ・コミューンが創設された。このコミューンのエシュンガ地区に住んでいる多数の議員が、以前のエシュンガ・コミューンの地域がヴァラから分離され、再び自己のコミューンを創設することに関して出願した。この出願は、のちにエシュンガの利益団体によって引き継がれた。起こりうる境界の変更に関する調査が、レーン執行委員会によって特別調査官により遂行された。その後、ヴァラ・コミューンがこの問題についての住民投票を組織した。投票率は67％で、コミューン全体としては、投票の大多数（60％）が分割に反対であった。しかしながら、エシュンガ地区においては、大多数（63％）が分割に賛成であった。ヴァラ・コミューンは分割を妨げ、上院議会も申請を拒否した。

しかしながら、この決定は、エシュンガの利益団体によって抗議され、政府は、1981年１２月１日に異議申立に同意した。政府の説明は、この事例においては、ヴァックスホルム・コミューンに関しての同じ日の決定と同じであった。したがって、このケースについても、分割がコミューンの意思（またその他、住民投票におけるコミューンの投票の大多数の反対）に反して行われたので、合理的な理由があると考えられた。

ボツキュールカ・コミューン

このケースにおいても、ボツキュールカとサーレムのコミューンが統合され、1974年１月１日に創設されたコミューンの分割が問題であった。それ以来、サーレム中央党の党員が、一つには1978年５月１日のこの案件の発議を通して、また一つにはその後の上院議会の拒否に対する抗議を通してこの問題をかりたてた。上院議会がこの問題についての調査を準備した後で、ボツキュールカ・コミューンはこの問題についての住民投票を組織した。住民投票は、ヴァックスホルムにおけるのと同様な結果を示した。全体としては低い投票率と離脱を望んでいる地域の高い投票率、サーレムに置いて優勢な賛成（74.6％）とその一方でボツキュールカ地区において投票された票の85％が分割に反対であった。コミューン議会は、この結果を大多数が分割に反対していると解釈し、そのように忠告した。レーン執行委員会も同様であった。このケースにおいても、政府は、ヴァックスホルム案件と同様であると説明した。

13.4.2　ヌーショッピング・コミューン

その後、政府が新たにコミューンの分割を決定するのはほぼ９年後のことであり、それは、初めての、また唯一の三つに分割する決定であった。ヌーショッピングは、上記のコミューンと同様に、1974年１月１日に、ダーガ、グネスタ、ヌーショッピング、ツローサ、及びヴァグヘラッドのコミューンを取りまとめて創設された。ヌーショッピング・コミューンは、1986年８月１日、上院議会に、議会がツローサ・コミューンの運動団体及びダーガ- グネスタ・コミューン会議からの申請に関してコミューン分割の提案について調査し、提案するよう文書で要求した。上院議会は、コミューン分割の条件についての調査をスウェーデン・コ

ミューン連合に委任した。この調査の概括的判断は、グネスタ／ダーガとツローサ／ヴァグヘラッドが自分たちのコミューンを創設するといったようなコミューンの分割は、境界の変更の条件に関する法律の求めるところを満たすというものであった。それによって、問題となっている住民の申請に関する世論調査が実施された。ヌーショッピング・コミューン全体で回答者の58％が賛成であり、わずか18％が反対であるにすぎないことが明らかになった。それぞれの地区（未来の新コミューン）をみるとその数字は次の通りであった；グネスタ／ダーガ　賛成54％－反対24％、ツローサ／ヴァグヘラッド　賛成55％－反対26％、ヌーショッピング　賛成60％－反対10％のみ。その結果として、それぞれ三つのコミューンにおいてばかりでなく、コミューン全体としても分割に賛成が多数であった。さらなる調査の後、それにしたがって上院議会は、この調査に基づいて政府が分割について決定すべきであると提案する表現で政府に提出した。

政府は、1990年11月１日にヌーショッピング・コミューンが解散させられ、新たに三つのコミューンが創設されることを決定した。その説明のなかでは、当該コミューン自身が分割を押し進めていること、住民の立場が明らかに分割賛成を意味していること、そして、分割は、とりわけコミューン民主主義の観点から、その当時のコミューン全体及び三つの地区それぞれにとって永続的な利点をもたらすとみなされるとされている。こうした背景によって、また実際の案件の個別の事情に対する考慮によって、分割が行われるべきだと考えられた。どのような個別の事情があったかは示されていないが、社会民主党の政府が非常に制限的な態度をもっていたこと、そして依然としてそうであることを強調したがっていた可能性がある。

13.4.3　エーレブルー・コミューン

1971年１月１日、エーレブルー市は、レケベリ県コミューン等と統合され、エーレブルー・コミューンが創設された。エーレブルー・コミューンは、1990年１月10日、上院議会に、レケベリ地区が分離し、自分達のコミューンとなるコミューン分割の条件に関して調査が実施されるよう文書で申請した。上院議会は、エーレブルー・レーンのレーン執行委員会のレケベリが自分たちのコミューンを創設する条件に関しては何らの調査も必要ないと考えているという意見を知った。それによって、エーレブルー・コミューンは、1990年９月にレケベリ地区において住民投票を実施することを決定した。この投票の結果は、66.8％がレケベリが自分たちのコミューンとなることを望んでおり、その一方で引き続きエーレブルー・コミューンに帰属すべきと望んでいるのが32.5％であった。これにより、上院議会は、スウェーデン・コミューン連合にエーレブルー・コミューンの分割に際しての財政的な規則の制定を委任した。上院議会は、1991年３月１日にその意見を付してこの案件を政府に提出した。レケベリの得ることになる非常に脆弱な財政基盤のコミューンを新たに創設することに対して躊躇が表明された。しかしながら、上院議会は、住民投票の結果、コミューン自身の願望、そしてその他回付審査機関の賛成があったので、分割についての決定に反対しようとはしなかった。

しかしながら、社会民主党の政府は、この課題について何らの決定もせず、1992年11月12日に、1995年１月１日をもってエーレブルー・コミューンが解散させられ、レケベリ・コミ

ューンとエーレブルー・コミューンに分割されると決定したのは、1991年の選挙の後に新たに引き継いだ保守党の政府であった。この決定に関しての政府の説明は、エーレブルー・コミューン自身が分割を押し進めていたこと、及び実施された調査に表されていたように住民の見解が明らかに分割に賛成を意味しているということであった。政府は、そのような分割は、なによりもまずコミューン民主主義の観点から、永続的な利点をもたらすとみなされうると考えた。

レケベリに関しては、自分たちのコミューンになることに対する最大の障害は、脆弱な財政であると結論づけることができる。それぞれの計算によれば、1992年の税査定によれば、平均的な税負担力におけるその税負担力は、分割されないコミューンの約98％と比較して、約81％と低い。脆弱なその財政力は、社会民主党の政府も保守党の政府もコミューンの分割に関する申請に賛成することに躊躇した第一の理由であったと思われる。しかしながら、社会民主党の政府は、1991年４月１日に、効力発生まえ１年以上区分の変更がないならば、決定すべき何ら合理的な理由がないということで、この課題について決定しないことに決めた。

13.5　却下された出願

通達により、私たちはまた、遂行されたコミューン分割の全般的な経験の調査等の外に、私たちが理があるとする条件のもとで将来のコミューン分割を容易にすることができるような変更の提案をした。この一つの条件とは、主張されていないとしても、当然に、法律が何らかのかたちでコミューン分割の邪魔になるということである。正規に国会に提出された提議は、どのケースにおいても、それは、このように、小さくない規模で行われるという見解があることを示している。もしそのような展開が予期されるならば、法律は当然に改正されるべきである。そこでまた、法律が、主に現在の政府の政治的評価の起点にもっているとるべき立場に、非常に大きな余地を残しているということも考慮されなければならない。したがって、この原因については、同意された案件についてよりも、分割に関する申請が却下されたケースについて、おそらく、大いに調べる理由がある。

1979年の分割法が発効して以来、政府は、1993年２月11日までに、14件の申請又はコミューン分割に関する異議申立、そうした分割の条件についての調査、又は分割問題についての住民投票に実施を却下していた。ある一つのコミューンは二つの政府決定の対象であること、及び以前の却下決定が今では調査が上院議会で継続するように改正されたことを考慮して、その結果として、12のコミューンに関する問題がある。すなわち、次の通りである；

表 13.2 却下された分割に関する出願

コミューン名	決定	内容
ギュルスポング	1982.4	分割に関する出願の却下
ウップヴィディンゲ	1982.9	分割に関する出願の却下
ルンド	1982.12	調査及び住民投票に関する出願の却下
シグチュナ	1983.6	分割に関する出願の却下
イェテボリ	1983.12	分割に関する出願の却下

シェレフテオ	1984.9	住民投票又は分割に関する出願の却下
ウメオ	1984.9	調査に関する出願の却下
ヴェステルヴィック	1984.9	分割に関する出願の却下
エルヴダレン	1984.12	分割又は住民投票に関する出願の却下
ヘリェダレン	1990.5, 1992.11	二つのケースについての分割に関する出願の却下
ゴットランド	1992.11	分割に関する出願の却下
ストルーマン	1993.2	調査に関する出願の却下

これら13の数え上げられた政府決定のうち、５つは保守党政府によってなされ、８つが社会民主党の政府によってなされた。すべてのケースでコミューンは、あるいはそれぞれのケースで議員の大多数は、分割に対して否定的であった。政府が出願に同意した分割案件と却下されたそれとの比較は、次の通りである。分割に関する出願が許可されるためには、次の条件の大多数が満たされなければならない；1)元々の（分割前の）コミューンが分割に対して積極的であること、2)分離する地区においてかなり幅の広い政治的な同意があるべきであり、出願ができるかぎり幅の広い基礎の上にあるべきであること、3)財政的条件があること（多分、重要であったし、またいよいよ重要となる要素）、4)その他の条件（住民の条件、近隣の地理的条件、非多核的新コミューン等々）が悪くはないこと、5)その出願が出される前にすでに何らかのかたちの住民投票／世論調査がとくになされるべきこと、6)住民投票は高い投票率であるべきであり、分離する地区においては高い賛成の割合を示し、同時にその他の地区に置いて予期される反対が強力なものでないことである。一方、新しいコミューンにおける住民の数は何ら決定的な役割を演じていないように思われる。

政府は、その案件について総合的な判断をしなければならないので、すべての条件が満たされることを必要としないが、当然、満たされることが多ければ多いほど、ますます、分割の決定が支持される可能性が高くなる。しかしながら、政府の決定は常に非常にまずく説明されるので、これらの結論は非常に不安定なものとして考慮されなければならないことは強調されすぎることはない。これは、同意の決定にも却下の決定にも当てはまるが、おそらく主に後者について当てはまるだろう。最終的には、それぞれのケースにおいて調査を支持する条件は、おそらく分割の決定についても、社会民主党の政府によってよりも保守党の政府によって一層大きくなっている。多分、ある程度、こうした事実は常に政府の決定によって述べられるとは限らず、それぞれ政府及び議会の多数の意見によって明確に示されている。

13.6　分割により得られた経験

13.6.1 評価の困難性

政府がコミューンの分割に関して決定できるために満たされなければならない基本的な条件は、分割（変更）は、「コミューン又はコミューンの一部地区に永続的な利点、あるいは全般的な観点からその他の利点をもたらすとみなされ得る」（第１章第１条）ことである。大臣も政府提出法案（prop. 1978/79:157 s 100 ）で表明したように、永続的な利点を必要とするということは、区分の変更が現在の問題についての「現在知りうるかぎりの将来における」解決をもたらすと判断される場合にのみ訴えられるべきであることを意味する。

上記に引用した条文及び政府提出法案についての調査は、一つには、「永続的な」という言葉及び「現在知りうるかぎりの」という言葉の概念が一年というなかで何を意味するのかという問題を、また一つには、それらのコミューンにかかわる多くの地域で騒々しい発展を言わないように、これらの二つの概念が相互に何らかの種類の相反する関係を生じないかどうかという問題を引き起こす。しかしながら、私たちの考えでは、条文は、それぞれのケースについて、５年から10年の期間と考えられると解釈されるべきである。

それ故、遂行された分割が何か永続的な利点をもたらしたかどうか確実に言えるように、分割されたコミューンは長期間調査されるべきである。そのような調査は、当然、分割の前年に始めるべきである。分割後何年も発展がみられることを除いて、何らかのそのような調査がなされないならば、このことについて何らかの決定的な結論を引き出されるかどうか躊躇される。すなわち、分割されたコミューンで財政がどのように発展させられたかについて後で評価することに関しては、注意が払われなければならないいくつかの陥りやすい誤りの源となるものがある。例えば、コミューンは、年金への供託、経費の期限化、及び減価償却に関して、分割以後一又は数回、その明細報告のしきたりを変更してしまうことができた。年度を超えた費用の増大の直接的な比較が不可能にさせられているような組織の改革が遂行されていただろう。結局、1980年以降の国庫補助金制度も、分割の結果を解明する可能性を困難にする抜本的な改革を広くゆきわたらせてきた。こうした理由あるいはその他の理由が、最後には長い年月がたって、分割がコミューンの財政的な発展にどのような影響を与えたか調査することを極めて困難にしている。

コミューン民主主義の発展がどうであったかについての評価に関しても、人々が多年にわたって分割されたコミューンに継続的に従うことが要求される。すなわち、経験的には、「新しいコミューン」においては、分割後のその年に、市民のそしてその地方の政党の熱情や関心が最高であるが、何年かの後に、それらはしばしば以前のレベルにもどってしまうことが知られている。このことは、その期間に、自分たちのコミューンを創設ことに関する問題が駆り立てられ、そして最初の教化の年に地方の政治的関心を高めようとする団体や運動がしばしばよく知られていることにより単純に説明される。「勝利が勝ち取られ」て、おそらくしばしば脆弱な財政での日常的なコミューン業務にはいっていったときには、この分かりやすい理由は、当初の段階と同じような熱情を奮い起こすには分かりやすくはない。

このことは、政治家及び市民がコミューン民主主義が分割後に発展させられたことをどのように理解しているかについての調査は、分割後年数がたたないうちに遂行しとげられるべきだということである。分割されたコミューンに関する民主主義の発展に関してもまた、それ自身の分割の前に初めから調査が行われるべきである。

理論的な観点からは、本当は、分割がうまくいったかそれともそうでなかったかどうかについて確実に意見を述べることができるかどうか疑問にも思われるだろう。この最終結果、すなわち、今日の状態は、当然、そのコミューンが分割されていなかった場合に支配的となっていたであろう状態と比較されるべきである。したがって、もはや存在しない元のコミューンが今日どのようにみえるかについての像を描く試みがなされなければならない。たとえ、かなり単純に新たに創設されたコミューンが集められ、例として国庫補助金制度の最終結果をその実際の最終結果と比較したみたとしても、このことについて非常に際立った結論以外のものを引き出せ得ないと言われている。これについては、その理由は、例えば、先に述べ

られたような誤りの源である。実際には、その代わりに、財政的な発展についての評価は、一方では他の比較となるコミューンについての調査により、また一方では分割されたコミューンにおける発展を継続的に追跡することにより行われなければならない。

通達による私たちの任務のうちの一つは、今までに遂行されたコミューン分割によって得られた全般的な経験について調査することである。そこで、当初には、一般的には、１９８０年以降行われたコミューン分割が期待された永続的な利点をもたらしたかどうか、決定的な意見を述べることは、不可能であるとは言わず、困難であると結論付けられるだろう。このことは、コミューンの財政的結果、及びコミューン民主主義の結果の両方に当てはまる。

このうえ、この主な理由は、分割されたコミューンについてのより深く継続的な追跡調査が何ら行われなかったことである。中央の方からなされた唯一のより深い調査は、一つには、「コミューン分割の評価、モターラ及びオーセレ・コミューンの分割」（Ds Kn 1981:21 ）であり、また一つには、ともに1984年からのスウェーデン・コミューン連合の二つの報告書「コミューン分割の評価」及び「わが道を行くとき」である。まず、最初に述べたものに関しては、自身の分割に対して非常に早く行われたので、やや長期的な視点での発展についての何らかの広範な結果をほとんど引き出せない。あとの二つは、ともにその当時大きな関心をもたれていたが、それらが実施されてからほとんど１０年になることが留意されるべきである。最後に、先に言及したケルスティン・コラムとクリスティーナ・エクマンの報告書がある。しかしながら、この報告書は、コミューンの「上層部」のすべての人々というかなり少数の人々との面接て構成されており、またその面接は分割後かなりの年数がたって行われていた。コミューンにおける財政上の発展についてのさらに深い分析はなにもなされていない。

しかしながら、私たちは、本節で継続的に、一方ではここに述べた二つがその報告書において詳細に説明している結果と結論を紹介し、また一方では単純な財政上の鍵となる数字から、これらの分割されたコミューンが他の比較となるコミューンよりもまずい財政的発展をしてきたかどうかについて調査する。ここでは、現在の（分割された）コミューンに相当するコミューンと以前の（元の）コミューンに相当するコミューンの両方が関わる。

13.6.2　報告書「コミューン分割－その経験と最終結果」

ケルスティン・コラムとクリスティーナ・エクマンの報告書「コミューン分割－その経験と最終結果」の基礎にある調査は、目標として、これまで実施されたコミューン分割によって得られた全般的な経験について図表化することであった。すべての分割されたコミューンの数多くのコミューン・コミッショナー、oppositionsrad、事務局長、kommunchefer、及び若干の行政部門の長がコミューン分割によって得られたその経験に関する質問に回答を寄せた。この選別は、分割の時点において上記のそうした地位を占めていた人々、そして依然としてそうした地位を要求している人々をねらいとしていた。全部で４９人の政治家と８人の公務員がこれらの質問に答えた。

質問は、コミューンの現実についての三つの側面、すなわち、民主主義、財政、及びサービスを取り上げていた。政治家も公務員も、ともにこれらの側面がコミューン分割の後に満たされたかどうか見解を明らかにした。民主主義の側面がコミューン分割によって満たされたかどうかに関する質問については、65％がイエス、４分の１余りがノーと回答していた。この回答を評価するためには、その概念が面接された人にとってどのような意味をもってい

るか知ることが重要であると考えられた。したがって、彼らは、これらの概念のどれにとっても、二つのもっとも重要な議論（二者択一が予め与えられていた）が交差していると勧告された。かれらが質問に対して、コミューン分割に賛成の議論においてもっとも重要とみなした民主主義についての側面は、１）政治上の代表者達と市民とのより密接な接触（78%）、２）全体的な住民意思を実現すること（39%）、及び、３）政治家の市民の需要や願望に対する鋭敏さの増大（37%）であった。

財政の側面に関しては、政治家の半分がそれが満たされていると考え、３分の１がその質問にノーと答え、16%がある程度はと答えていた。これについても、回答した人々にとってその概念がどのような意味を持っているか調査された。コミューン分割の議論においてもっとも重要であると考えられた財政の側面は、１）コミューン財源の活用の改善（57%）、２）コミューン行政の効率化（51%）、３）財政の管理及び統制の強化（35%）、であった。どの政治家も財政の側面は従属的な役割を演じているとその回答に付加的に注釈していた。

サービスの議論が満たされたかどうかという質問については、回答者の半分あまりがそのとおりであると主張しており、三分の一が否定的に考えていて、10%が質問に答えていなかった。コミューン分割の議論に関して重要である公的サービスの側面については、１）公的サービスへの近接性の拡大（80%）、２）市民の需要及び願望に対する公的サービスの適合性の改善（78%）であった。その他の選択肢は僅かな投票を得ただけであった。

一定のサービスを営んでいくための財政的な条件が分割の後に変化したかどうかについての質問もなされた。その回答によって、コミューン分割は、学校事業については、それが国によって相対的にしっかりと統制されているので、言及に値するほど影響を及ぼしていないと結論づけられた。より大きな重要性をもっていたのは、むしろその他の関係であった。つまり、学校が結果単位組織となったこと、今日における財政的な位置づけが優先順位を条件づけていることである。

社会サービスに関しては、弱みのあるコミューンはわずかなものだった。コミューンにおける高齢者のほとんどは、高齢者介護を扱うことが困難となっている。文化予算がしばしば少数のコミューンで量的に減少した一方で、どの面接者も他の側面の質が改善されたと結論づけていた。非常に多くのものを申し出ることができない場合には、その代わりに最善のものとなった。コミューンが小さければ、一般的には、学童保育事業において組合に自ら施設を管理するよう求めた。

アンケートにおいては、ある人が一定の改革に賛成であるか反対であるかに関わりなく、その利点及び欠点の双方についてみることができるべきであるという結論に関連して二つの質問がなされた。これら二つの質問：「あなたは、コミューン分割には何らかの利点があると考えますか？」及び「あなたは、大きなコミューンを維持し、コミューン分割を実施しないことに何らかの利点があると考えますか？」については、大多数によって肯定的に回答されている（それぞれ65%、63%）。分割による利点のなかでは、例えば、人口稠密な地域間のあつれきの少ないこと、政治家を募ることの容易さ、土地活用と、団結力、進取性と将来性の明るい見通し、すなわち、主に民主主義の側面に関わる議論が言及されている。

大きなコミューンによる利点としては、例えば、大規模投資に対する財源の大きさ、低い行政経費、政治家の高い資質、及び高い産業経済の集中の可能性が述べられている。したがって、これらは、主に効率性と財政の側面に関わる。

新しいコミューンにおける政治活動の発展に関しては、その絵柄は明瞭とは言えない。殆ど同じ位の数が変わらない（35％）、増大した（41％）と考えている。かなり大きな割合（20％）の者が、コミューン分割以前の主要な地域間の競争が無くなってしまったために政治的な活動が少なくなってしまったと考えている。回答者の多数の者がまた、分割の直前直後に増大したが、それらの活動は減少したとしている。市民の政治活動に関しては、半数が少なくなったとし、３分の１が増えたとしている。ここでも、多数がその回答に、その増大は分割の当初の時期に当てはまり、その後は元に戻ったと補完的に付け加えた。

およそ同数が、影響力への市民の機会が増えた（41％）とし、その状況が減少した（45％）としている。市民との接触は、一定程度増えた（33％）かあるいはまた以前と同レベル（47％）であった。

政治家の役割がコミューン分割によって変化したかどうかという質問については、半数あまりが、そうしたことが顕著に起きた、又はある程度起きたとしていたが、その一方で、３分の１がそうしたケースはほとんどないとしていた。変化に関しては、二つの状況が指摘されていた。一つは、業務負担が増大したことであり、また一つは、コミューン事業の大要が改善されたことである。公務員との協働及び接触は、言及の価値のある変化がなされなかったとされていた（ノー 43％、イエス 27％）。議会における諸政党が分割後に合意することが容易になったかという質問については、49％がノーと答え、23％程度がイエスと答えていた。

結論的に政治家たちには仮定的な質問がなされた：「あなたは、あなたが今日コミューン分割により得た経験をもってもう一度それを遂行することに協力しますか？」。示された回答選択は次の通りであった：私はそれに協力する（67％がこの選択肢を選んでいる）、私はそれに反対である（23％）、わからない（８％）。被面接者は、どのような主張が役割を演じるか示すようにも勧告された。今日においても分割に協力するとしている人々は、主に、その理由として民主主義とサービスの改善を挙げており、他方、現在は分割に反対だとする人々は、主に、分割が実施されれば財政が悪化させられることを引用していた。

ケルスティン・コラムとクリスティーナ・エクマンがこの調査から引き出すことができると考えている結論は次の通りである。すべてのこれまでに遂行されたコミューン分割においては、民主主義及び市民の意見はもっとも重要な役割を演じてきた。コミューン財政に対して起こり得る否定的な要素は、少なくとも部分的には、これまでさまざまなかたちで和らげられてきた。今日の状況は、まったく別のものである。財政的な質問はいっそう押しつけがましいものとして理解されている。今日の福祉コミューンの問題を解決することに関しては、従来の点検済の処方箋はもはや期待通りには機能しない。国とコミューンがともに取り組んでいる困難なことは、より複雑でしばしば以前とは別の種類のものである。

報告者達は、コミューン分割がうまくいったか否かという質問は単純にイエスかノーで答えられないと考えている。短期で特徴づけられる期間においては、それらのケースにおいて問題を長期的にみるように試みることが重要である。民主主義と効率性は、できるかぎり同時に満たされるべきである。報告者達は、調査に基づいて次のように結論付けることができると考えている。コミューン分割が提案される場合には、まず第一の、そしてもっとも重要なその役割は、本来の問題がどこにあるか綿密に調査することであるべきである。彼らが困難であると理解している背景にあるのが民主主義である場合には、おそらくまず最初に検討

される価値のあるものは、コミューン分割以外の可能性がある。コミューン地区委員会の導入は、議論の余地のある選択肢である。しかしながら、報告者らによれば、この１０年検討されている地区機関による事業は、主にそれらの背景にある思考方法が辿られてこなかったために、望ましい結果をもたらしてこなかった。地区機関の設立もコミューン分割も自動的に何らかの形で民主主義が改善されることにはなっていない。このことは、一部のその他の改革もまた実現されることが求められ、そのときにもっとも重要なもののうちの一つは政党の状況と政治的に活動する方法である。

もし結局のところ、コミューン分割が最善の選択肢であると評価されるならば、なによりもまず、財政的な側面についての本格的な調査が実施されるべきであるとコラム氏とエクマン氏は考えている。財政上の問題は何らかの単純な形では解決されないということはかなり明らかなことであると思われる。近隣原則は、特にコミューンが小さい場合には、それぞれのサービス形態に関する問題において、今後主張されることはないだろう。コミューンの境界を超えたさまざまな形態の協働は、ここしばらくの間必要となると思われる。しかしながら、コミューン分割に関してここしばらくの間適用されるようになる原則がどのようなものであるかは別として、情報が十分で正確であること、及び市民が起こり得る分割に関する決定がなされないうちに発言する機会を与えられることが重要である。

13.6.3　財政上の鍵となる数字－試みとしての比較

区分法によれば、コミューンの分割は、例えばその分割がそのコミューンに永続的な利点をもたらすとみなされるならば行われる。例えば、先に13.3.2節で詳細に説明したように、政府は、コミューン分割に関する出願について検討される場合に、将来のコミューン財政をふくめて、大きな数字の要素について吟味しなければならない。新たに創設されたコミューンは、大体、市民と国とがともにコミューンに求めるところのことを満たすことを期待される程度の、良好な財政をもたなければならない。ここで、コミューン及び県はその事業において良好な財政運営を行わなければならないと述べているコミューン法第８章第１条を指摘することができる。

しかしながら、分割に関する財政上の条件について生じる検討に際しては、通常の事例においては、そのねらいは、大多数のその他の要素とは逆に、いずれかの将来のコミューンの財政を困難にするかどうかに調査が向けられるということである。すなわち、一般的に、通常はコミューン財政にとっての永続的な利点に関する期待は引用されないし、通常の事例においては期待されることもないだろう。しかしながら、高い財政力を備えたコミューン一部地域が脆弱な財政条件の地域から自由になることを望んでいる場合においては例外とされなければならない。

したがって、分割されたコミューンの財政的な発展についての調査に際しては、通常は、財政が、それぞれの場合に分割の結果としてでなく、取り上げるに値する程度に改善されることを期待されることはないだろう。そのねらいは、どの新しいコミューンの財政も予期される以上にひどく悪化させられることはおそらくないということをむしろ知ることになるだろう。

遂行されたコミューン分割の大多数は、今や、相対的に昔のことである。この例外のヌーショッピングは、最後の分割以降、10年以上たっていた。本節の初めで、私たちは、分割さ

れたコミューン財政の発展に関して何らかの決定的な結論を引き出す可能性は小さいと結論づけた。コミューン内部の誤りの源が多数あると同時に、こんなに長い時間がすぎ、非常に多くのことが社会一般においてもコミューンにおいても起きたので、一連の公正な分割を見分ける仕事は解決不能であると思われる。私たちは、こうした留保条件にもかかわらず、それ以来10年あまりに分割されたコミューンの一部に関する何らかの財政的なデータについて詳細に説明することにする。

その分割が時期的に近いヌーショッピングとエーレブルーは別として、1980年以降のコミューン分割を通して生じた14のコミューンの選別がいまだに見出されていない。それらの財政的な発展の調査に関して、最初の選別が行われた。つまり、やや大きなコミューンについてである。まずモターラ、エステローケル、及びボツキュールカ、そして多分ヴァーラに関しては、十分、分割されたコミューンとして存在できるかどうか何ら大きなとまどいはなかった。しかしながら、この分割に先立って、先に言及したすべてのコミューンは別の種類のものである。ヴァズテナ、ヴァックスホルム、サーレム、及びエシュンガは、住民が6,000人から13,000人の間の小さいコミューンである。しかしながら、サーレムもヴァックスホルムもストックホルムに隣接しており、郊外コミューンとみなされている。大都市のサービス提供への隣接と北部スウェーデンのコミューンと比較して相対的にみて良好な財政基盤とで、私たちはこれら二つについては除外することとした。

その他の６コミューンは均質な集団を形成している。すべてヴェステルブッテンにあり、もっとも小さいコミューンに属し、過疎地のコミューンとみなされている。これら二つの基準の唯一の例外はヴェンネスである。私たちは、これら分割されたコミューンの財政の発展に関する調査は、まず第一に、これらのコミューンとヴァズテナ及びエシュンガに集中されるべきであると考える。次の表は、1992年１月１日現在の人口、1991年のコミューン課税、及び若干の1991年12月31日現在の財政上の鍵となる数字を示している。ビュールホルムの財政上の鍵となる数字は1990年12月31日現在のものである。

表１３．３　若干の分割されたコミューンの比較

コミューン名	人口	課税	純事業費用1)	純財政2)	収益3)	支払い能力4)	支払い能力5)
ヴァズテナ	7,555I人	16:60	93	3	4	37	65
エシュンガ	6,028	16:00	87	2	12	48	72
ビュールホルム	2,924	17:50	91	1	8	49	73
ドロテア	3,737	18:00	78	8	14	43	68
マロー	4,158	17:75	95	2	3	37	65
ヌールショー	5,333	17:75	91	0	9	59	78
ヴェンネス	8,611	17:50	82	4	14	43	70
オーセレ	4,143	18:00	82	4	14	37	66

出典：中央統計局・スウェーデンコミューン連合「コミューンにおける事業経費 1991 」1)

純事業費用とは、課税収入及び一般国庫補助金のその割合を意味する。すなわち、純　運営費用に利用された税収入がどのくらいの割合であるかを示す。

2) 純財政とは、課税収入と一般国庫補助金の割合を意味する。その結果は、費用の比率が収入の比率よりも高い場合に良好となる。
3) 結果とは、財政投資又は支払いの増大に対して活用される利益の一部を意味する。結局のところ、結果が低ければ、それはコミューンが「運営経費に借りがある」ことを意味する。
4) 年金負担を配慮した支払い能力。
5) インフレ調整後の支払い能力（ここでも年金負担が考慮されている。）。

直ちに気づかれることは、ヴァズテナやエシュンガと比較して、ヴェステルブッテン地方のコミューンにおけるほうが明らかに高課税であることである。しかしながら、このことは、ヴェステルブッテン地方の分割された小コミューンにとって何ら意味があるものではない。こうした課税は、概してその県のその他のコミューンとも及び北部スウェーデンの比較となる他のコミューンとも異なっている。ヴァズテナもエシュンガも決してこの点に関して他の比較となるコミューンとは異なっていない。

財政上の鍵となる数字に関しては、その状況は同様である。それらは、他の比較となるコミューンとは何ら著しく異なってはいない。その結果として、これらの情報から、これらの発展に関して、他の比較となるコミューンと何らかの決定的なかたちで異なってはいないということ以上の結論を引き出されることはない。しかしながら、これらの数字の背後にある事実は異なっていることが銘記されるべきである。しかしながら、分割がコミューン財政にどのような影響を及ぼしたか、確実に示すために非常に広範な調査作業が必要とされるだろう。

来るべきの国庫補助金制度の改革を明らかにするためのそれらの粘り強い財政の力と能力のもう一つの尺度は、財政力の割合としての担税力である。中央統計局の「年報－スウェーデンのコミューン１９９２」によれば、詳細に調査されたすべてのコミューンは、ヴェズテナは例外として（９５．４％）、低いか、あるいは非常に低い割合となっている。ビュールホルムは８１．３％であり、ドロテアは８１．７％、マローは８５．７％、ヌールショーは８６．５％、ヴェンネスは８４．４％、オーセレは８４．７％、そしてエシュンガは８０．２％である。しかしながら、その他の比較となるコミューンとの比較により、それらと異ならないことが分かる。ヴェステルブッテン・レーン及びスカーブルグ・レーンの小さなコミューンの大多数は、対応して低い割合の財政力を示している。したがって、この点については、これまでの財政上の発展に関して何か明確に述べるべきことは何もない。

一方、上に述べたように、低い担税力は、来るべき国庫補助金制度の再編成に際しての問題を意味している。費用構造調査委員会がその答申「コミューン間の費用の比較」（SOU 1993:53 ）において示した提案から、ヴェステルブッテンの非常に小さいコミューンの多くが、答申にみられる（そして表１７に要約されている）提案が、例えばオーセレ、ヌールショー、マロー、ヴェンネス、ビュールホルムにとって、補助金の大きな削減を意味するので、問題を抱えることになると予想される。しかしながら、このことは、国庫補助金制度の最終的な形成に関しての若干の不確実な部分を左右すると考えられる。

13.6.4 要約

私たちは、遂行されたコミューン分割がうまくいったか否か、そして分割に対してもっていた目標を達成したかどうか何か大きな確実をもって言うことはできないと結論づけることができる考える。遂行されたコミューン分割は、とりわけコミューン民主主義の観点から説明された。私たちが実施させた調査の結果は、コミューン民主主義の側面が満たされていることを暗示している（参照　13.6.2）。それぞれのコミューンの市民はこの問題についての最善の決定を得た。民主主義、財政、そして公的サービスがこれらの要求を満足しているかどうかに関して、こうした見解こそが分割の効果についての評価の物差しである。

13.7　　必要な改革

通達により、私たちは、これまでに実施されたコミューン分割についての全般的な経験について調査し、もしそれが理があると認めれば、将来のコミューン分割を容易にするような改革を提案するであろう。

私たちが示すことができると考えるこれまでに実施されたコミューン分割によって得られた経験は、主にこれらは1970年代初めの数多くのあまりうまく行かなかったコミューン統合を整理するための修正方法であったということである。ここで、あまりうまく行かなかったということは、市民によって受け入れられなかったということを意味する。コミューン分割に関するそれぞれの地域の願望は、その他の点で私たちがみるところでは、一方では政党と議員間、他方では政党と市民間のよくない接触による問題によっては、未だに決して広範囲には特徴づけられていない。

さらに、私たちは、限られた時間で遂行された分割を評価することには非常に大きな困難があると結論づけた。このことは、主にこれらについて何らかのよりスケールの大きい、又は継続的な追跡調査が行われなかったこと、及びそれらは、結局、かなり少なかったということによる。さらに、以後に生じたその他の多くの要素がコミューンの発展を特徴づけていたので、一連の起こりうる分割それ自体が今では分からなくなったのはかなり以前のことであった。

しかしながら、引き出されるべき結論は、多くの分割により生じた新しい小コミューンは、他の多くの比較となるコミューンよりも悪い財政的条件をもっているとは考えられない。しかしながら、ここで、今後の新しい国庫補助金制度の効果に関して、若干の留保がなされなければならない。

国庫補助金制度に関しては、次のようなことにも今後のために考慮が払われなければならない。いくつかのケースにおいては、遂行されたコミューン分割は、分割されなかったコミューンよりは財政的な条件の悪いより小さなコミューンにおいて生じていた。他方において、これはまた、他の「新しい」コミューンがより良い条件をもっていたことも意味していた。このことは、以前の国庫補助金制度の形態では、その他のコミューンに対して何ら直接的な結果をもたらさなかった。しかしながら、今では、そして多分将来においても、国庫補助金の大部分は、特別に方向づけられておらず、その結果としてコミューン起業が「金の入った袋」を受け取るので、結果は将来においては別のものになるだろう。すなわち、計算によれば、一定の条件の下で、分割後の二つの「新しい」コミューンは、ともに以前の分割されないコミューンが受け取ったであろうものよりもより大きな割合の補助金を受け取ることが示されている。この増大は、それに相応してその他のコミューンが補助金を少なく受け取る

ということを意味する。しかしながら、コミューンがこのことにどれだけ注意を払っているか、あるいはこれによってどの程度影響を受けるかははっきりしていない。

私たちは、現在の法律の改正についての実際の必要性を理解することができないと考えている。私たちの行った内容についての逐次説明は、法律がうまく機能しており、成功する条件を備えたコミューン分割も遂行されてきたことを示している。一方で正規に求められる条件と他方で政治的裁量の判断との間で、分割に関する出願の検討に際してなされなければならない吟味なしでは済まされない。法律は、その原則的な形態をすでに１９１９年に備えており、それ以来、想定されたように機能してきた。私たちは、このことは、そのねらいが適切であったことを示していると考えている。

この法律は、新たに創設されたコミューンが地方の民主主義の側面で機能するばかりでなく、市民に対してその財政的な義務を果たし、地域レベルで国に対する重要な役割を遂行するように、政府が最終的な責任を負っていることを意味している。私たちは、このことは、分割に関するコミューンからの出願について、一定の検討がなされなければならないことを意味していると考える。私たちは、そのための条件があり、そして同時に分割に関して住民の間に強い願望がある場合には、コミューンの民主主義がコミューン分割により強化されると考えている。そのようなケースにおいては、政府は、積極的にコミューン分割に協力すべきである。たとえそうした出願に同意する傾向が政府の間で異なっているとしても、常に、そしておそらく将来においてはさらに一層、新しいコミューンが立脚する安定した基礎がなければならない。政府の自由際量的な検討において起こりうる制限及び一定の条件の下での義務的な分割の導入はネガティブな効果をもたらすと考える。さらに、そのようなケースにおいては、これらの案件がそうした場合に政府によって決定される必要がないので、政府の検討はなくなってしまうだろう。

私たちが指摘することができる唯一の必要な改革は、再び、政府がコミューンの分割と関連して議会の新しい選挙に関して規定を設けることができるようにすることである。区分法は、第１章第12条で、大規模な区分の変更は、全王国の議会の選挙が行われた翌年の１月１日に効力を発することを規定している。この規定は、３年間の議員任期の導入と明確に関連して導入された。国会の諸政党は、今では議員任期を４年に延長することに同意している。

私たちが以前に結論づけたように、コミューン分割及び自分達自身の分割の決定のために活動がなされることに関連して、地方の政治家及び市民の双方は、しばしば、大きな熱情と強固なかかわりをもっている。４年の議員任期により、分割に関する決定と選挙との間の期間並びに分割は、そのように時間が長くなってしまうので、当初の段階では非常にうまく必要とされた熱情とかかわりあいの一部がたやすく失われてしまう危険を冒すことになる。したがって、私たちは、もし４年の議員任期が導入されたならば、新しい選挙に関して規定できるようにもすべきであると考える。そうした場合に、コミューン分割に関する決定もまた、今日そうであるのとは別の時点に効力を発することになろう。しかしながら、新しい選挙に関して規定できるかどうかは、そうした規定は、分割に関する政府の決定が次の通常の選挙の少なくとも３年前に通知されるならば、僅かになされうる、というかたちで制限されるべきである。

第14章　基礎自治体および県における多数支配

私たちは、多数支配および随時の選挙に関する問題について検討し、地方自治法の改正の提案をも意味する随時の選挙を導入することについて、必要であり適切であると判断する。

私たちは、基礎自治体および県の委員会を随時に選ぶことができるようにし、一定の期間に関する規定が廃棄されるよう提案する。

私たちは、委員会の委員の罷免の発議権は、新たな多数者への提案がそれぞれの政党の十分な支持があることが保証され得るように、執行委員会にあるべきであると考える。委員会の委員の罷免は、委員会のすべての委員および代理委員に及ぶべきである。いずれの任期も継続するものではない。

私たちは、選挙の後に先に述べた起草なしに委員会の委員数を変更する現在の権限は全任期期間中に当てはまるべきであると提案する。

私たちは、多数派の交代という事件において生じる議論は、選挙と同列に置かれるべきである。したがって、議会のテーブルに載せるためには単純多数が必要とされる。

地方自治法第 6 章第 12 条および第 13 条の現行の規定によれば、執行委員会およびその他の委員会の委員および代理委員は、一定の期間に選ばれることになっている。執行委員会については、その任期は 3 年に定められているが、議会は、保護監視委員会 overformyndarnamnd を除くその他の委員会に関しては、自由にその任期を定めることができる。しかしながら、通常は 1 年または 3 年で選ばれていると思われる。

ストックホルム市は、政府への公文書の中で、基礎自治体の行政の中に多数の要素を拡大させるよう地方自治法の改正を提案している。これは、たとえば、基礎自治体の議会が委員会と執行委員会の委員および代理委員を－実験的にまたは恒久的に－随時に、しかし長くても任期の終わりまでに選ぶ権限が与えられること、また、議会があらかじめの起草なしに彼らの罷免に関して決定することができるべきであるということなどによっている。政府は、更に検討するよう、私たちに文書をよこした。

ストックホルム市から出された公文書は、委員会および執行委員会の委員および代理委員を随時に選ぶことができるようにする問題だけに関するものである。したがって、これは、多数の要素に関して実施することが期待されているその強化に直接関わるものではない。しかしながら、この随時の選挙に関する問題は、多数支配に関する問題と密接な結びつきがあり、実際に、より一層典型的な多数支配の制度に対する一つの条件を示している。こうしたことから、私たちは、本章において、基礎自治体および県における多数支配に関する問題にも留意しておくこととする。より一層包括的には、私たちは、このことに対する引き合いに、基本的な例示を付録として「基礎自治体における多数支配 － 一つの改革案」に関するヤン・ヨハンセンのメモを紹介する。

１４．１　現行の地方自治法の規定

地方自治法第 6 章第 12 条第 1 項においては、執行委員会の委員および代理委員は、議

会の選挙が全国で行われた年の翌年の 1 月 1 日以降 3 年間ということで選ばれるとされている。任期を計算する代替的基準日が上記の条文の第 2 項に示されている。議会は、執行委員会の任期がその選挙が行われる会議の日から起算され、執行委員会の選挙が次回行われる会議の日までるべきであると決定することができる。しかしながら、そのような場合には、新しく選ばれた議会は、議会の最初の会議において執行委員会を選出するべきだろう。

執行委員会の 3 年の任期を計算するための基準日に関する原則は、上記のように、議会の選挙が全国で行われた年の翌年の 1 月 1 日である。もし議会がより速やかな選出の実施を望むならば、選挙後直近の議会の会議で執行委員会の任期を変更する決定をすることができる。そのような案件は、議会が実施する選挙についてと同様に、起草を必要としない。もし議会が執行委員会の任期を期日以前に発足すると決定するならば、退任する執行委員会の委員および代理委員の任期が短縮され、それにより法で定められた 3 年を短縮することになる。しかしながら、最高行政裁判所(RRK R 762:82)がいわゆる地方自治法に定められた委員会の現行の任期を短縮する議会の決定を認めたことと関連して、このようなことを法律に特別に規定することは、必要であるとは考えられていなかった。もし議会が、一度、執行委員会の選挙の速やかな実施について決定し、その後、執行委員会の任期を 1 月 1 日から始まるとするようにもどすならば、執務中の執行委員会の任期を選挙が行われる年まで延長するよう決定されなければならない。

執行委員会以外の委員会に関しては、地方自治法第 6 章第 13 条に、議会がそれらの任期を定めると記されている。その他の委員会に関しての詳細な規定が欠けていることの理由は、議会は、委員会を設置する自由ばかりでなく、委員会が廃止されるべきであるとの決定する自由も持っているということである。議会の選挙が全国的に行われた年には、新しく選ばれた議会は、起草なしに委員会の任期を変更する決定をすることができる(地方自治法第 5 章第 30 条)。しかしながら、児童両親憲章第 19 章第 7 条により、保護監視委員会 overformyndarnamnd に関しては、その委員および代理委員は、基礎自治体の議会の全国的な選挙が行われた年の直後の 1 月 1 日以降の 3 年間ということで選ばれることとなっている。

地方自治法第 6 章第 15 条には、委員長を定める特別規定がある。そこでは、議会は、議会が定める任期で、委員会の委員の中から委員長一名と一ないし二名の副委員長を選ぶことと記されている。

１４．２　ストックホルム市の提案

ストックホルム市執行委員会は、1991 年 8 月、市の組織および政治上の統制システムの総点検の実施を決定した。連立支配対多数支配についての問題およびそれに関連する問題を調査する使命を持った特別調査官も選任された。

この調査活動の結果、主に委員会および企業の委員長ポストの分配、ならびに常勤の議員としての任務を通して、市の統制制度における多数の要素を強化することに関して市に提案することとなった。その際に、たとえば、議会の議長、および選挙管理委員会、保護監視委員会 overformyndarnamnd、選挙起草委員会といった一定の機関については例外とされた。多数の要素の範囲に関しては、二通りの案が出されている。第一案によれば、多数

は、すべての理事ポスト、議長ポスト、副議長ポストを占めるべきであるとするものである。野党は、基礎自治体の執行委員会および重要な委員会の委員に自分の政党から指名されるフルタイムの議員 —反対意見— を受ける。第二案は、多数派がすべての議長ポスト、およびそのようなものがある場合には第一副議長のポストを占めるものである。野党は、そうしたものがある場合には、第二副議長を、さもなければ副議長のポストを占める。この第二案においては、多数派の代表により報告書の提出義務のある理事起草委員会が構成される。そして野党の理事には特別明確な活動の役割はない。

私たちの答申書の本節に基づいて、基礎自治体の議会は、政府から、恒久的にあるいは実験として、「現在の多数に対する不信任投票となることを実際に可能とする」ような方法を求めるべきであるということも提案された。現在の委員会および執行委員会を長くても任期の終わりまで選ぶことができるように、そしてあらかじめの起草なしに議会が委員会の委員および代理委員の罷免に関する決定をすることができるべきであるということになると考えられた。議会がその背景にあるこの提案の最終的な成案は、その罷免の発議をするためには少なくとも議会の構成員の 10%を必要とされると考えられた。分裂した政党構造と関連して、ある一定の委員会において多数の状況が、同様な変化が基礎自治体執行委員会またはその他の委員会に関して生じることなしに、変化しうる。したがって、そのような状況においては、議会は、実際の委員会が多数の状況が基礎自治体の議会のそれと一致するように構成を替えることができるべきであると考えられた。罷免に関する決定は委員会全体を含むべきもので、個々の委員および代理委員ではないということも強調された。

１４．３　基礎自治体における多数支配（基礎自治体における議会主義）

私たちは、本節において、はじめに、本答申の付録として紹介されている一つの改革提案であるヤン・ヨハンセンのメモ「基礎自治体における多数支配」に触れる。このメモは、「基礎自治体における民主主義」の非常に典型的な形態を導入するための条件に関する非常に基本的な説明を含んでいる。

議会主義という言葉は、政府が議会に信任を得ている、またはそれぞれの場合に議会に許容される政治上の制度を表現するものとして利用されている。もし政府が議会の信認を失い主要な問題において失敗を期したならば、政府は退陣するかあるいは新たな選挙を実施しなければならない。したがって、議会主義は、基本的に、議会が最高の機関であり、政府の責任を追及することができることを前提としているので、基礎自治体の分野において新たに適用される法律の制定をよりどころとして、基礎自治体における議会主義という言葉の概念を利用することはやはり不適切である。基礎自治体の議会は、今日、国会が持っている最高機関としての権威を失っている。このため、基礎自治体民主主義調査会は、より適切な概念として、その答申書「連立か多数支配か？」(SOU 1972:32)において、基礎自治体における多数支配といったものを提案している。

基礎自治体民主主義調査会が今ここに触れた答申書において述べているように、基礎自治体における多数支配は、我が国においては、決して新しい事柄ではない。しかしながら、1900 年代のはじめに、意思決定を行う会議の民主的な過程が完成して以降、すべての基礎自治体の機関の選挙に、比例方式による選挙の原則が発展させられてきた。しかしながら、基礎自治体における多数支配に関する問題は、基礎自治体民主主義に関する議論と関連し

て、1960 年代の中頃に再び顕在化してきた。この答申書においては、多数の要素の違いの程度によって、５つの案の概略が示されている。

1/ **完全な多数支配。**すなわち、議会の多数派が、法律により、起草および行政機関のすべてのポストを占めることを認められるべきであるとするもの。少数派の情報公開の権利を保障し、反対派の政策を実施するための現実的な可能性を保証するするために、この制度は、うまい具合に築かれた小委員会制度と結び付けられなければならないと考えられている。この小委員会は、原則的に、国会における小委員会と同じような形で活動できるものであるべきである。
2/ **制限的多数支配。**多数派が執行委員会のすべてのポストを占めているが、少数派がその他の委員会において代表されているもの。この制度においても、執行委員会と議会の間の何らかの種類の小委員会制度を造ることが現実的であろう。
3/ **多数の要素による連立支配。**これは、一定の多数の強調で築かれているが、その他は比例代表の原則によって特徴づけられる制度であることを意味する。たとえば、多数派は、すべての常勤の信託ポストあるいは基礎自治体の委員会のすべての議長ポストを要求することができる。
4/ **慣例による多数の要素なしの連立。**この案に寄れば、基礎自治体の組織のすべての信託ポストは、現行規定により比例的に割り振られる。さらに、基礎自治体理事および県理事、ならびに議長としてのポストは比例法により政党間で自由に分けられる。
5/ **法律による多数の要素なしの連立**は、案 4 が意味するような手続が法律に規定されていることを意味する。

調査委員会がその本答申「基礎自治体民主主義」(SOU 1975:41)で示した案は、**一定の多数の要素による連立**として特徴づけられる案３の変形であった。ある行政分野について責任を伴うすべての常勤ポストおよびすべての議長ポストを占めるが、一方で、少数派の代表が副議長として存在することを意味する。いくつかの常勤ポストがあるならば、反対派の理事がその活動のボスとして副議長ポストをとる。この案においては、少数派の代表に適切な活動条件を保証し、同時に、一定の強調が政治上の責任の低い市民になされると考えられている。これら二つの案に関しては、いずれの多数支配の形も、主に、たとえば、少数派の代表にとって容認しがたい困難性を含んでいると考えられ特徴づけられた。そして、この代替案が基礎自治体に小委員会制度を導入するために重視された場合には、とりわけ基礎自治体の行政上の財源のかなりの拡大が必要であると考えられた。

議長ポストに関して調査委員会が言及している特別な問題は、議長である議員がその任期中に辞任させられることがあるべきかどうかということである。この理由は、たとえば、選挙と選挙との間で政党の配置が変化し得るということであった。不信任投票の機会を導入する必要がないと考えられていたが、その代わりに、一年の議長ポストの任期を提案していた。

基礎自治体民主主義調査委員会がその最終答申を出した後、後に続く議論は干いてしまい、議長についての多数の強調以外には、基礎自治体に多数支配を導入することに関する議論は止まってしまった。しかしながら、信託任務調査委員会がその答申書「90 年代の議員」

(SOU 1989:108)を出したことと関連して、再びこの問題が現実化してきた。この答申書の付録として、ヤネリック・ギドルンドのメモ「1990年代に基礎自治体に多数支配を導入すべきか？」が付されている。

このメモにおいて、ギドルンドは、基礎自治体民主主義調査委員会の案2 制約的多数支配の展開を意味するモデルの概略を描いていた。このモデルは次のような構成要素からなる。

1/ 基礎自治体議会は、小委員会の数および分割の原理が地域性に基づく小委員会制度を採る。小委員会は、比例により選ばれる。議会で決定されるすべての案件は、小委員会で起草される。
2/ 基礎自治体執行委員会および中央の専門委員会は多数原則により選ばれ、議会に責任を負う。代表の数は今日の状況に対応した条件で削減されることになると思われる。任期中においては、基礎自治体の執行委員会および専門委員会が退き、新しい代表が選ばれることがありうる。しかし、新しい選挙が始められることはない。政治家は自分の選択で些細な問題を取り扱うことから逃れ、政治上の意思決定はより一層長期的・原理的になってくる。
3/ 基礎自治体地区委員会／市地区委員会は、議長選挙において、多数の強調の可能性を持った現在の慣行により、比例で選ばれる。
4/ 反対派の代表は議会に席を占め、現在の案件の負担が減少するので、市民への概要説明が期待される。

ギドルンドは、このモデルの適用される対象範囲は、一定規模の、たとえば人口 20,000人以上の、地域委員会を有する発展した制度を有している基礎自治体に限られると思われると考えていた。

ギドルンドは、基礎自治体民主主義調査委員会がその活動を終えた後に、多数支配に関する問題が再び現実化される事を説明する四つの決定的な変化が生じたと考えている。国から基礎自治体および県への責任と自由の移譲を意味する地方自治の拡大は、自治体民主主義の発展により達成されなければならない。さもなければ、分権化は、活気があり開放的な全国的な民主主義の枠内で従来取り扱われてきた民主主義に関わる問題がより一層閉鎖的で不明瞭な自治体民主主義に移行してしまう場合に、民主主義を問う問題となる恐れがある。重要な変革が基礎自治体の組織に関する問題に生じてきている。この点に関して特に重要なことは、その地理的な範囲において、意味のある自立性を備えた地区委員会の発展である。基礎自治体における多数の状況が以前よりも安定性を欠くようになってきたことなどにより、政治上の競争が激しくなってきている。結局のところ、地方ラジオ局やコミュニティーラジオ局の誕生などにより、地方におけるメディアの状況が変化してきている。

ギドルンドは、要約的に、スウェーデンの基礎自治体における多数支配の導入は、住民に選ばれた政治家としての役割を強化し、政治の過程における公開性と競争性を増大し、基礎自治体の行政における目標による管理を強化することになると主張している。

多数支配あるいは連立支配に関してこの30年間眠っていた議論の基本的な概要について

のこの簡潔な説明によって示されているように、この議論は、主に、委員会における多数を強調や小委員会の必要性といったさまざまな方法に関する問題を遅らせてきた。私たちが最初に結論的に述べたように、随時の選挙および不信任の表明に関する問題は、これと密接な関係があるが、切り離して取り扱うこともできる。ストックホルム市の文書は、基礎自治体において議論されている多数の要素の増大についての提案とも結び付けて考えられるであろうが、多数派が、近年、二度にわたり、その任期中に変わった。私たちが理解しているところでは、私たちの通達もストックホルム市の文書もいずれも、基礎自治体および県における多数支配の増大に関する問題において、私たちの側からの立場を援護するものではない。このため、私たちは、本章においては、ただ、随時の選挙を導入することが原則的に必要であり、適切であると引き続き確信することを示す。

１４．４　　私たちの考え － 委員会は随時に選ばれるべきである。

基礎自治体または県の選挙の後、通常は、その任期中に政治活動を指導していく、一または複数の政党からなる多数派が確立される。ストックホルム市においては、多数派の基盤を構成する政党の一つが離れて反対派と行動を共にすることにより、近年二度にわたり、その任期中に多数派が変わった。そのような多数派の変化が、現在のところ、まれであるとしても、たとえば、地方における小政党の数の増大は、その頻度の増大をもたらすであろう。ここで、一つの理由は、これらの政党は、しばしばいずれかの政治ブロックにおいて永続的な位置を占めることが困難な特定課題政党グループに分類されることがあるということである。現在の議会も、おそらくは将来の議会も、基礎自治体の財政に関しては、一定の政党が多数派の基盤を去る傾向が増大すると考えられる。どのような純粋な多数支配も今日においては存在しないとしても、どの場合においても、選挙の結果による執行委員会および委員会の議長が特徴となっている。したがって、議会における多数の状況を反映していない執行委員会および委員会が、最悪の場合には、２、３年という長期間が経過するということは、非常に困難なことになると思われる。国会の諸政党は、現在では、。任期を 4 年に延ばすことに同意もしている。私たちは、このことはその任期中に多数派の状況が変化する恐れがさらに増大することを意味する、と考える。

私たちは、私たちが上記において詳細に説明したところから、基礎自治体および県の委員会を随時に選ぶという可能性が導入されるべきであると考える。ここで、一つの結論は、その可能性は、委員および代理委員を罷免する議会にもなければならないということである。私たちは、多数派の状況の変化の問題はストックホルム市だけに降りかかった問題であるとはを考えていない。そのような可能性はすべての基礎自治体にとっても同様であるべきであると考える。これは、地方自治法の改正によりなされるべきである。

任期中における多数派の状況の変化がはらむ問題に関して提案された解決策に対してなされるであろう反対意見は、今日における以上に議会においていわゆるバランスを保つ立場にある政党が選挙の結果を反映しないような影響を及ぼすことになるであろうということである。私たちは、この点に関して、すべての政党が基礎自治体の長期的な発展のために責任を負っていることを指摘し、政党は先ずもって払うべき全体的な観点をおろそかにしてはならないことを強調しておく。それにもかかわらず、私たちは、私たちが提案しているように委員会の構成を変えることができるとすることは、政党側の責任の縮小をもた

らすことにはならないと考えている。このような展開が違ったものとなるならば、この問題の解決すべき別の方法が当然に考えられることになろう。

１４．５　　不信任投票かそれとも執行委員会の発議権か

ストックホルム市がその文書で出した提案は、審議に取り上げられるためには議会の議員の10%の支持を必要とするとする純粋な不信任投票となっている。この提案は、議会は、前もっての起草なしに、この問題について決定することができるということも意味している。しかしながら、私たちは、小規模の少数派が不信任投票を提案することができるとする一般的な可能性が導入されるかについては極めて疑わしいと考える。委員会における多数派の強調を変えることが望まれている状況において利用される目的でそのような可能性が導入されるべきであるとしても、別の目的にも利用されるようになる明白な危険性があると私たちは考える。このため、私たちは、他の方法が試みられるべきだと考える。

地方自治法第６章第１条によれば、執行委員会は、基礎自治体または県の事務の運営を指示し、調整を行い、他の委員会の事業を監督するものとなっている。執行委員会は、実際に、議会とは別の基礎自治体における重要な政治上の機関でもある。現在のところ、この表現が理事による起草委員会までもあるストックホルム市の現状に完全には一致しないかもしれないとしても、これは、将来、一連の改革活動をストックホルム市が実施し、ストックホルム市にも当てはまることになるだろう。執行委員会に委員会の廃止に関する問題を発議する権限があることにより、確実であり、現在の多数派に対するこの提案がそれぞれの政党の十分な支持があると考える。新たな多数派が形成される用意がない限りは、不信任宣言が発議される恐れはない。私たちは、議会が今後とも基礎自治体および県の最高の意思決定機関となるとすれば、執行委員会にこのような重要な使命を付与することには、何らの心配もないと考える。執行委員会が反映しているのとは別の多数派が議会において生ずる場合に、執行委員会は、委員および代理委員の罷免の提案をすることをするべきではないということは問題外であると私たちは考える。

１４．６　　随時の選挙についての私たちの提案

随時の選挙に関する規定が地方自治法に導入されるべきであると提案すると同時に、私たちは、必然的かつ論理的な結論は、この法律の一定の時期の選挙に関する現行の規定は廃棄されることになると考える。この理由は、随時の選挙は、一般的に、地方自治法に規定されているすべての選挙、すなわち、議長選挙にも、またすべての基礎自治体において当てはまるべきであると考えているからである。私たちは、一定の時期の選挙に関する規定の必要性は決して継続性のあるものであるとは思わない。多数派の交代は、地方の基礎自治体や県のごく一部に実際には生ずるだけであろう。ということで、その他の基礎自治体においては、委員および代理委員の随時の選挙に関する規定は、実際には、議員が現行の規定に従って３年の任期で選ばれるということを意味することになる。個々の委員にとっては、議会は、今日では既に一定の条件の下で任期を短縮する権利を持っているので、随時に選ばれるのかそれとも一定の時期に選ばれるのかに関しては決定的な重要性がないと思われる。しかしながら、保護・監視委員会に関しては、私たちは、現行規定について何らの改正も提案しない。

委員および代理委員の罷免についての発議は、ストックホルム市がその文書において主張しているように、ある委員会のすべての委員および代理委員をその対象としている。このことは、地方自治法の第5章第23条の提案された文言に明確に示されている。この規定は、地方自治法第4章第7-10条における任務の中止に関して新たに適用される規定を拡大するために利用されるべきではない。基礎自治体の議会の選挙が全国的に実施された年には、新しく選ばれた基礎自治体の議会は任期の変更に関して決定することができるということに関する現行の地方自治法第5章第30条の規定は、将来的には何らかの任期といったものが存在しなくなる場合には廃止されることになる。基礎自治体の議会は、今日すでに、慣行として（第１４．１参照)、既存の委員会の任期を短縮することができる権限があるとみなされていると思われる。わたくしたちは、さらに選挙の後に委員会の委員または代理委員の数をあらかじめ起草すること無しに変更する今日の権限は、全任期中に当てはまるべきである。私たちは、この法規定の拡大は、基礎自治体の資源のより効率的な活用を可能とすると考える。

現行の地方自治法第5章第36条の文言に寄れば、出席議員の三分の一以上がそれを望んでいる限り、議会における案件の無期延期が必要とされている。しかしながら、選挙の無期延期のためには単純多数が必要とされている。委員会委員の罷免による多数派の交代という事件において現実に生ずるこれら二つの手続を同じレベルのおくために、委員会におけるすべての議員の任務の剥奪に関する案件もまた、無期延期のためには単純多数が必要とされるべきである。

選挙が随時に行われることについて一般的に必要とされることは、現行の地方自治法第6章第12条が改正されることにより法に取り入れられている。任期の計算の基点は、原則としては、議会の選挙が全国的に実施された年の翌年の1月1日であり、長くとも3年後の12月31日までである。しかしながら、議会は、その任期が選挙が行われる会議から計算されるべきであると決定する一般的な権限を与えられている。従来の任期が議会がある委員会の新しい委員を選んだときに終了するとなっていたことは、慣例に従っていたものと考えられる（最高行政裁判所の決定に関する第14章第1節参照)。新たに適用されるものとの違いは、「通常の選挙への復帰」に際して、議会が任期にある執行委員会の任期を年末までに延長することについての決定をすることは必要ではないと思われることである。

第１５章　地方自治法の修正

私たちは次の事項について検討する。

- 地方自治の法的概念としての指定市の活用：私たちは現行規定は決して変更すべきではないと考える。基礎自治体は、そうしたいと望むならば、地方自治の法的な文脈においてこれまでなかった指定市を活用する十分な権限を有している。
- 議会の会議を招集する手続ー用語の選択ー：私たちは、地方自治法第５章第９条第２項の「送付される tillstallas」、および第５章第 11 条第２項の「送達される sandas till」という用語は、共に「渡される lamnas」に変更するように提案する。
- いわゆる兼務に際しての欠格：私たちは、公権力の行使に関わるか否かによってそれぞれの案件とで区別されるべきであると考える。私たちは、地方自治法第６章第 27 条は、基礎自治体または県がその株式の半分以上を所有する株式会社および基礎自治体または県が役員の半分以上を任命する財団に適用される代理の欠格および密接な関係にあるものの欠格は、委員会が私人に対する公権力の行使を含む案件を審議する場合に当てはめるべきではない。
- 欠格問題の取扱いについての手続規定：私たちは、欠格についての手続規定が述べられている行政管理法第 12 条の中核部分を地方自治法第６章第 24 条に移すよう提案する。

１５．１　諮問

諮問によれば、私たちは、地方自治の法的概念としての指定市を活用したいと望んでいる基礎自治体のためにその可能性について考察すべきこととなっている。さらに、解釈の問題や適用の問題を提起している1991年地方自治法に関する問題を私たちが取り上げるについて何の支障もなく、私たちが正しいと考える法技術的またはその他の修正を提案する。

基礎自治体が地方自治法上の概念としての指定市議会または指定市執行委員会を活用することができるかということに関してヘルシンボリ市から政府に対して出された文書は、私たちに委ねられている。

結局のところ、スウェーデン基礎自治体連合の法務部門も地方自治法の改正に関する何らかの問題を抱えている。

１５．２　基礎自治体が地方自治の法的概念としての指定市を活用する可能性

この部分における私たちの任務は、一つは、諮問からくるものであり、また一つは、ヘルシンボリ市から私たちに出された文書からくるものである。さらに、この問題は、国会において、さまざまな提起を通して、再々、生じている。

１５．2.1　1969 年の統一的基礎自治体指定の導入

法律（政府提出法案 1969:63）から市という概念を排除する法律の事前準備において、大臣は、たとえば次のように述べている。

> 元々、主に市にその独自性を付与しているところのものは、1200 年代の終わりに市に付与され始めたと考えられる特権であった。これらの特権は、主に商業およびその他の一定の産業に関する独占的な地位を意味していたが、その他の特別な権限もまた重要であった。市の権限には一定の義務が伴った。部分的に、市の特別の地位の結果として、この点に関して、その部分に対して特別な国の統制の形態が発展させられることとなった。
>
> 市の産業法上の特別な地位の段階的廃止は、1700 年代の後半に始まり、1864 年には大体のところ終了していた。その他の特権もまた、次第におおよそ廃止されてきた。国との関係で市の一定の特別な権限および義務の廃止に関する政府の 1964 年の決定によりこのように整理されてきたことにより、市は、ごく一部分についてのみ、特別な地位、すなわち、競売の独占および一定の市の先駆的市の資格に関わるだけとなった。
>
> この数十年間に、以前にはあった都市部の基礎自治体と田園部の基礎自治体との間の構造上のかなり大きな違いは、縮まりあるいは解消した。多くの人口稠密な地域は、市民憲章が制定されること無しに、人口的には、たとえば小さな主要都市と同じくらいの規模に達していた。大多数の市は、大規模な田園部の基礎自治体の主要市と比べて、大きな人口を抱えていないかまたは豊かな産業を有してはいない。
>
> 重要な法律の分野においては、都市部と田園部の規定は、相互に近づいてきている。あるいは、新しい法律において今後も違いが必要である場合には、通常は、都市部あるいは田園部の基礎自治体としての位置づけに基づくのではなく、基礎自治体または基礎自治体分区の実際の人口稠密の程度または類似の状況に基づく。

このような理由から、大臣は、統一的な指定市に関する問題を取り上げることは当然のことと考えた。もう一つの理由は、異なる基礎自治体のタイプに分類することを強調することは、一定の場合には、望まれる基礎自治体の統合にとって障害になると考えられたことであった。基礎自治体の分類の変更により、すでに、多くの基礎自治体は、旧来の都市または小都市および郊外の広大な田園とされている。コミューン分類の変更が実施された場合には、そのような基礎自治体の数は、もっと多くなっていたであろう。以前の分類案件についての慣習では、これらの基礎自治体は都市(stader)および小都市(koping)となるはずであった。しかしながら、そうした構造を備えた基礎自治体を都市とか小都市とか呼ぶということは、都市および小都市という言葉の概念についての一般的な用法や伝統的な考え方に対して対峙することになろう。基礎自治体の公的な呼称とそうした考え方とがよりよく一致するためには、今後は、こうした慣習がなくなり、それに代わって、当てはめるべき概念は何か、事例ごとに検討することが望ましい。

このため、大臣は、さまざまな基礎自治体の概念を続けて使用していくことが、一般的な言い回しや、都市および小都市の概念についての伝統的な考え方と関連性を欠くことになることは不可避であると考えた。そのうえ、当時の都市および小都市の概念は、実質的に従前の法律的な意味が失われていた。

大臣はまた、別のところで、都市および小都市という表現の使用は、もちろんそれまでと同様に、自由な言語の使用の拡がりに関わるもので、たとえば市庁舎、市立公園、市立劇場などのように接頭辞としてそのような言葉を含む表現に関する問題にも当然に当てはまると指摘していた。

憲法小委員会も、こうした言い回しの拡がりは、地方自治法上においてさまざまな指定市を維持していくことは今後は適切ではなくなるものであると考えていた(bet. KU 1969:44)。したがって、田園部の基礎自治体、都市、小都市という言葉の概念は、行政上の指定としては残すべきではない。

しかしながら、憲法小委員会は、とりわけ都市の概念の場合に行政上の意味を超えた重要性があった、という程度で、上記の概念が失くなってしまうことを意味するものではないということを強調している。このようにして、この改革は、スウェーデンの都市が市の概念についてのこれまでの定義から抜け出ることなしに廃止されることを意味しない。すなわち、一定程度重要な人口稠密な地域についての概念の元々の意味内容をますますぼやけさせてしまうということである。小委員会は、指定市は、今後とも、以前の市基礎自治体の人口稠密な地域の核として利用されるべきであり、さらにより規模の大きな人口稠密な地域に関しても適用すべきであると思われる。指定市の活用に関して、その点では自由な言葉の言い回しが決定的であるということ以外は、どのような特別な指示も求められなかった。

さらに、小委員会は、次のように指摘していた。この改革は、基礎自治体が接頭辞として都市という言葉を意味する公式名称などを用いることを禁止することを意味するものではない。このことは、基礎自治体が、さらにその公式指定を都市とするか、あるいはその基礎自治体の中の一つの都市という存在とするかについて、決して妨げるものではない。国際的な観点では、力のある基礎自治体は、外国の状況、さもなければ一般的に使われている言葉と結び付いた呼称を称することができると思われる。

１５．2.2　　従前の説明

この問題は、たとえば、1969 年の指定市（田園部基礎自治体、小都市、主要都市）についての地方自治法上における廃止と同時に適用されることとなった統一的な基礎自治体指定の導入などを指導する法律(1969:780)以来、何度か提起されてきた。後者の法律は、その他の法律や規則において予想している範囲で指定について規定していた。

例として、二つの提議、1985/86:K608 と K609 が取り上げられる。前者においては、国会は、都市が基礎自治体議会を市議会と呼び、基礎自治体執行委員会を市執行委員会と呼

ぶことができるように、地方自治法を改正すべきであると主張されていた(m)。この提議は、1985 年 1 月 21 日の基礎自治体議会における決定によりストックホルムが今では基礎自治体ではなく市という呼称を持つようになったこと、そして市庁舎と市事務局が常にそうした呼称を有していることを想起させた。この提議により、論理的に、市の主要な機関は市議会および市執行委員会と呼ばれることとなった。

二つ目の提議(K609)においては、国会は、慣習的にかつポピュラーな呼び方で市と呼ばれているそれぞれの地域は基礎自治体議会がそのように決定するならばその地域の名称を市と称する権利があると言うべきであると主張されていた(c)。

後者の提議と関連して、憲法小委員会は、基礎自治体がそのように望むならば、何ら地方自治法上の意味がないような場合には、指定「市」を活用することについては何らの障害もないということを指摘していた(bet. KU 1985/86:15 s.12)。

これらの妥当性のあるな提議に関しては、小委員会は、統一的な基礎自治体についての概念という観点などからこれに反対していた。3 人の少数者達(m)は、その際に、小委員会の意見とは異なっていた。

１５．2.3　　私たちの考え方 － 何らの法改正も必要ではない。

市という言葉は、それぞれの場合に、二つの明確に異なる意味がある。一つは、受け入れられている一般的な言い方での人口稠密な地域、大規模に住宅の集中している地域などの意味、そしてまた一つは、地方自治法上の意味である。以前の 1952－1974 年の大規模な基礎自治体の統合の場合においては、これらの二つの意味が大幅に重複していた。ヘルシンボリ市などの指定市は、その人口稠密差において際立っていたが、また市憲章により地方自治法上の相当に大きな意味をも持っていた（しかしながら、結局のところ、地方市と市との間の違いはそれほど大きくはなかった。)。

上記に述べた提議 1985/86: K609 は、それ自体の中で、市という概念が再び現在よりも更に広範囲に許容されるべきであるということに関して生ずる問題点を指摘していた。これらの提議における「地域 ort」という言葉の使い方は、ちょうど昔の市を指している。すなわち、非常に限られた場所である。これに対して、今日の基礎自治体（たとえば、ヘルシンボリなど）は、必ずしも以前のヘルシンボリ市とは同じではない。基礎自治体境界変更の改革を通して、従前よりも大きくなり、周辺の田園地域や小地域の大部分を包含している。別の言葉で言えば、人口稠密の度合いは急激に低下している。周辺の田園地域をも市と指定することは、日常的な用語からは著しくかけ離れて見える。市という概念が最もふさわしい基礎自治体はストックホルム市（郊外の基礎自治体にもありうるけれども）であると思われる。

憲法小委員会が幾度か指摘しているように、基礎自治体は、もし望むならば、指定市を地方自治法上の関係を生じない限り、活用する十分な権利を有している。その他、市と称する権利に対する支援として、国際的な関係がいわれている。そのようにすることはまっ

たく自由であるので、議論も生じないと考える。

市議会／市執行委員会に関しては、憲法小委員会は、基礎自治体議会および基礎自治体執行委員会と共通の概念であることを指摘している。ここに述べたこれら二つの言葉の概念は、私たちの理解しているところでは、基礎自治体という言葉が為し得た以上に明らかにより良い形で市民としての自覚を発達させた（市という言葉も今日使われているように別の意味を持っていたと思われる。）。このような事例においては、国際的な関係についての議論はそんなに重要なものではない。

要約すれば、私たちの基本は、どのような改正もなされるべきではないということである。上記に指摘したように、従前の市を含む基礎自治体は、地方自治法上問題のない限り自ら市と称する完全な権利を有している。上記の説明にも指摘しているように、市という言葉の概念は、全体として、今日では、共通の基礎自治体指定の導入により、すべての法的な意味合いを失ってしまっている。今日では、これらの基礎自治体とその他のものとの間で何らの法的な差違も求められてはいない。地方自治法上の観点で市という概念を再導入することは、私たちにとっては奇異に見える。指定市に関してのこの視点からの結論は、市議会および市執行委員会に関する問題についての視点である。私たちは、旧来の指定を再導入すべき理由は決してないと考える。上記に指摘されているように、一般的な用語におけるこれらの立場は、完全に市という言葉との差違を排除している。

結論として、私たちは、地方自治法第 10 章第 9 条に導入された基礎自治体の異議により苦情を申し立てられた決定は、過失がその案件の結果にとって重要を持たない場合は、廃棄される必要はない、ということに関する規定に留意する。私たちは、このことについての合理的な解釈は、「市議会」によってなされた決定は単にこの理由により廃棄されないということである。その外、地方指定市並びに自治法上の意味で市議会と市執行委員会を導入する基礎自治体に対して干渉することができるという法的な可能性が欠けていると思われる。

１５．３　　議会の会議を招集する方法

議会の会議の招集に関する規定は、地方自治法第 5 章第 9 条第 2 項および第 11 条第 2 項である。前者の条文は、通常の場合において招集がどのようになされるかについて規定し、後者は、緊急の場合の招集に関するものである。

第 5 章第 9 条第 2 項によれば、適切な方法による告示（一定の期間内に）が代表及び代理に送付される(tillstallas)こととなっており、また第 5 章第 11 条第 2 項は、その適切な方法による告示は、それが彼らに（一定の期間内に）届くよう、送達されなければならないとしている。

スウェーデン基礎自治体連合法務部は、地方自治法第 5 章第 11 条における表現、送達(sandas)は、同法第 5 章第 9 条と同じく送付される(tillstallas)という言葉に変えられるべきであると指摘している。

１５．3.1　　従前の規定の仕方

1977 年地方自治法のこれに相当する規定においては、第 2 章第 10 条第 2 項および第 4 項は、告示は郵送により送達されなければならないということが極めて明確に規定されていた。このことは、地方自治法調査委員会の提案「普遍的地方自治法」(SOU 1974:99)や、地方民主主義調査委員会の提案「基礎自治体民主主義」(SOU 1975:41)および政府提出法案(prop. 1975/76:187)、ならびにその当時に適用された規定述べられている。憲法小委員会(bet. KU 1976/77:25)はこのことについては何も述べていない。

しかしながら、議会の会議の招集に関する規定は、1986 年に新しい用語を採用することとなった(SFS 1986:96)。この新しい用語によれば、通常の告示は、郵送で送達される … かまたはその他確実な方法で送付されることとなっている。緊急な審議に際しての告示に関しては、郵送により送達されるという表現はなく、告示は確実な方法で送達されなければならないということだけが規定されている。これら二つの法律の条文が異なった表現を取っていることに対する説明は、法律改正の準備作業(prop. 1985/86:70)においては、何もなされていない。

新地方自治法の提案(prop. 1990/91:117)の中では、第 5 章第 9 条および第 11 条の両方において送達されるという概念が用いられている。政府提出法案の基礎にある答申書、地方自治法班の基礎自治体及び県に関する新法(Ds 1988:52)、および地方自治法審議会の新地方自治法(SOU 1990:24)は、それらの招集手続にこの概念を利用している。この改正の提案についての説明は何も述べられていないが、政府提出法案では、現行規定を改正する理由が実質的に欠けている。いずれにしても、それらは簡潔にされるべきであると考えられる。

しかしながら、憲法小委員会(1990/91:KU38)は、送付するという言葉の概念は、第 5 章第 9 条第 2 項に提案されている送達するという言葉よりも広いと考えており、またこれを変えることにより、いろいろな点で、議会が自由にできる「連絡箱」の中に入れられることを告示の丁寧な伝達形態にもなるみていた。

1992 年の教区法(SFS1992:300)の会議において、これら二つの手続に相当する教区議会の規定が、送達されるという概念を用いていることは、さらに注目される（第 13 章第 10 条および第 12 条)。

１５．3.2　　私たちの提案 － 告示は伝達されるべきである。

1991 年地方自治法の登場に際してあるいはそれ以前の機会にも、通常の告示の手続と緊急のそれの手続とに何らかの違いを生じさせることが意図されていたかどうかは不明確である。それにもかかわらず、さまざまな言葉づかいが幾度か規定に採り上げられてきた。

地方自治法第 5 章第 9 条および第 11 条の規定は、二つの異なる機能を果たしていると考えられる。その日が既に年の初めと決められている通常の会議に関する告示は議会の構成員に会議を知らせることによりその主要な機能を果たすが、その一方、何らかの緊急な問

題についての案件に関する臨時の会議に関わる告示は純粋な招集機能を果たす。

しかしながら、私たちは、議会の会議の告示に際して、それぞれの場合に適切であると考えられる伝達方法を選ぶことが議長の義務であると考える。告示が満たすことのできるさまざまな機能に関して私たちが上記に述べたことは、それぞれの形でこれら二つの手続を規定する十分な理由をなしているとは決してないと私たちは考える。したがって、私たちは、議員たちが告示をどのように受け取るべきかについて規定するために、第 9 条および第 11 条の両方に同様な概念が適用されるべきであると考える。

憲法小委員会は、新地方自治法についての政府提案(prop. 1990/91:117)に関連して提案されたは委員の連絡箱などに告示を入れておくという手続を含んではいないと述べている。このような理由から、小委員会は、その代わりとして、送付されるという概念を提案した(1990/91:KU38 s.56)。

私たちは、送達されるという言葉の限界に関して、小委員会と同じ考え方をしており、その場合に、第 9 条および第 11 条に導入されるべきより適切な概念として送付されるという言葉を提案する。

１５．４　　いわゆる兼務に関わる欠格条項

地方自治法第 6 章第 27 条は、ある案件が基礎自治体または県がその株式の少なくとも半分以上を所有する株式会社あるいは基礎自治体または県がその理事の半数以上を任命する基金に関わるものである場合には、第 25 条の第 2 項または第 4 項による欠格条項は、その案件を処理する者が会社または基金の代理人である、あるいは何らかの形で関係するという理由だけでは該当しない。

上記の第 6 章第 25 条の第 2 項および第 4 項に関する条文においては、代理人についての欠格条項及び密接な関係についての欠格条項に関わる条件が示されている。第 25 条第 2 項においては、基礎自治体または県の議員または職員は、彼または何らかの密接な関係のある者が、その問題に関わるか、または特別な利益を期待することができるか、もしくは案件の結果により損害を被るかいずれかの者の代理人であるならば、資格を欠くことになる。

第 25 条第 4 項においては、同じような形で、その外、その案件についての公平性に対する信頼を揺るがすと思われる何らかの特別な事情がある場合には欠格条項が該当する。

スウェーデン基礎自治体連合法務部は、この規定は、たとえば、ある人が、彼が役員である会社に建築許可を与えるといったような形であると指摘している。その他の例においても、基礎自治体企業の役員会の構成員が企業に対する公権力の行使を含む案件に関わる場合にもそうした状況となる。

１５．4.1　　現行の欠格条項の出現

兼務の場合の欠格に関する規定は、1991 年地方自治法の出現と関連して、最も議論された事柄の一つであった。それまで、基礎自治体行政において二つの異なる欠格規定が適用

されていた。社会委員会や建築委員会など特別規定のあるところに対しては、行政法のより一層厳格な欠格規定が適用されていたが、通常は、地方自治法におけるより制約的な欠格規定が基礎自治体執行委員会および任意の委員会に適用されていた。

1986年の行政法の準備作業において、提案されたその法律の欠格規定が基礎自治体の公権力の行使に関わる議案審議に一般的に適用されるようにされるべきであるということが当然こととされていた。しかしながら、憲法小委員会(KU 1986/87:11)および国会は、行政法の欠格条項の導入による基礎自治体政治への影響が予測できないので、この問題はさらによく検討されるべきであると考えていた。小委員会が特別に留意したこの問題は、たとえば、議員が同時に基礎自治体執行委員会やその他の委員会においてと基礎自治体の企業および基金において役割を持っているさまざまな状況において新欠格規定を適用することに関する危険性であった。

地方自治法グループは、彼らの基礎自治体および県に関する新法についての提案(Ds 1988:52)において、より厳格な欠格規定を通して委員会審議の客観性と中立性を保証する目的を強く主張したいとする関心に対して、たとえば、基礎自治体企業と基礎自治体との間の人的な関係を維持していく必要性を成り立たせていると考えていた。法律においてこの部分的に矛盾した関心を満たしてやることが困難であることは分かっていることであったし、この欠格問題が議会のグループによってさらに準備されるべきであるということが理解されたときに何らかの新しい提案を出すことは放棄された。しかしながら、今後の欠格規定がどのように形作られるべきかについての彼らの一般的な見解については詳細に説明されている。一定の相違については、基礎自治体の欠格規定が国の行政に適用されるのとは違って部分的に異なって形づくられることを説明し得ると考えられていた。この相違は、主に、基礎自治体における欠格規定が、選挙で選ばれた一般人によって、国の行政に携わる公務員に適用される適用されること、そして基礎自治体の欠格問題は、法的に基礎自治体の問題を通して検証されるということであった。基礎自治体行政が整合的に形成されるよう意図されなければならないとも考えられた。兼務に関しては、執行委員会で、ある案件が、基礎自治体または県が身の株式の過半数を所有している株式会社、または基礎自治体または県が理事の過半数を任命している基金に関わるものであるならば、その案件を審議する人がその会社または基金の代表者であるとか、あるいはその他何らかの関係を持っているという理由だけで欠格条項が該当すると考えられるべきではない。

地方自治法審議会は、その最終答申「新地方自治法」(SOU 1990:24)において、地方自治法の非常に制約的な欠格規定に該当する場合には、それは、その主要な意図として、モデルとして行政法にあるような新しい規定によって代替されるべきである、としていた。できる限り欠格の範囲内で調整するためであった。その一方で、密接な関係に関わる行政法上の欠格条項については適用されるとは考えられていなかった。兼務に関わる欠格条項ついての審議会の提案は、基本的に地方自治法グループと対応して作られていた。その提案の説明として、審議会は、基礎自治体および県が取り扱うそれ自体の民法上の課題は、しば

しば、基礎自治体行政の一部であるとみなされている、と述べている。さまざまな案件という形での企業の問題との委員会の関係は、しばしば、会社と基礎自治体との関係を維持していく目的となっている。それらの案件は、厳密な意味で一方の利害であるとはみなされておらず、また委員会と企業の理事会との間に何らかの利害の衝突があるとは必ずしもみなされていない。委員会のもとで、委員会の構成員と指導的な立場の公務員とは、委員会の事業分野の活動している会社および基金において任務を持っているのは通常のことであるので、行政法にある代理の欠格条項を維持することに合理性はないと考えられている。

新地方自治法についての政府提出法案(1990/91:117)においては、政府は、たとえば公権力行使の法律上の説明によれば、密接な関係に関する欠格についての規定が存在しなければならないと考えられているので、審議会よりも政府の方が大きく一歩先んじている。基礎自治体行政全体に適用されるために、できる限り共通の規定になるべきであると提案された。しかしながら、委員会と基礎自治体企業および基金との兼務に関しては、代理欠格および密接な関係に関する欠格の例外とされるべきである。この理由として、以前の答申が、問題となる案件は本当の意味で部分的な案件ではないこと、そして委員会と企業の理事会との間には法上の利害の対立は何もないと述べていたことが引用されている。

１５．4.2　私たちの提案 － 公権力行使にかかる欠格

基礎自治体がその株式の過半数を所有している株式会社が提起した建築許可の出願の検査に際して、建築委員会の委員がその株式会社の理事でもあるとしても、資格を欠いているとは手続的にはみなされない。これは、地方自治法第 6 章第 27 条第 1 項において第 25 条第 2 項および第 4 項に言及していることによる。委員会において担当している公務員がその会社でポストを持っているかどうかは必ずしも資格を欠いているということにはならない。

欠格に関する規定は、単に、自分自身またはいずれかの親族の都合を計ることを防ぎ、またはそうしたことが起こりにくくすることだけを狙いとしているのではない。欠格に関する規定は、無関係であるかないか何らかの疑念を生ずべきでさえないとするモットーにおいて、その意思決定における公権力に対して一般的な信任を付与することを目的としている。このことは、通常の事例における意思決定が公務員によってなされる国の行政においてばかりでなく、より重要な事例について意思決定がしばしば議員によってなされる基礎自治体の行政においても当てはまる。代議制に基づく民主的な制度は、市民がその制度を信任することに依存する。

私たちはまた、委員会と企業および基金との間の委員会の事業分野における一定の人的連携を維持できることが重要であると考える。そして、問題が完全に所有している企業の場合には、企業の事業が委員会自体の事業を代替しまたは補完するとみなされうるということが重要であると考える。私たちはまた、通常の事例において支配的な影響力を有する委員会の企業に関わる重要なポストが本当の意味で一部の政党の案件であるとみなすべき

ものではないということに同意する。政治的な任務に対する人材の発掘がより一層広範な欠格規定によって困難とならないことも重要である。

しかしながら、私たちは、それぞれの案件が公権力の執行を含むか否かによって、案件ごとに区別されなければならないと考える。本節の初めのところで述べた案件は、基礎自治体の完全所有の企業あるいは部分所有の企業に関わる問題であるかに関わらず、本当の意味では個別的な案件であると判断されるべきである。この事例については、欠格に関する規定としての利害がが委員会の委員それぞれが案件の審議に参加できるべきであるということよりももっと重要な道を守るためであると私たちは考える。委員会の案件が公権力の行使を含む場合の兼務に関する問題に代理欠格および何らかの関係がある場合の欠格を導入することは、必ずしも企業と基礎自治体の関係を保つ必要性が何らかの形で決定的に難しくされることを意味するものではないと私たちは考える。

したがって、私たちの提案は、地方自治法第6章第27条が、基礎自治体または県が株式の過半数を所有する株式会社および基礎自治体または県が理事の過半数を任命している基金に当てはまる代理欠格および何らかの関係がある場合の欠格の例外は委員会が個人に対する公権力の行使を含む案件を審議する場合に当てはめるべきではないとする規定により補完されることである。私たちは、そのような規定の導入は、できる限り普遍的な欠格条項とすべきであるという考え方に対して何ら決定的な打撃にはならないと考える。欠格条項は、選挙で選ばれた一般人にとって、適用することは決して難しいことではないと考える。

１５．５　　欠格問題の検討に関する地方自治法上の規定の導入

欠格問題の検討に関する規定は、行政法第12条にある。そこでは、資格を欠くものは案件を審議できないが、別の案件に時機を失してしまわないように出席することはできるとされている。さらに、自分に欠格を構成する事情を承知している者は自発的にこれを告げるべきであるということ、そして誰かに欠格に関する問題が生じ、別の誰かがその立場に争っていない場合には、当局は欠格問題について速やかに決定すべきであることとされている。そこで、欠格に該当する者は、当局が当人を抜きにしては定足数に達しない場合、そして他の誰かが時機を失することなく招集され得ない場合には、欠格問題の検討に加わることができる。結論的には、欠格問題についての決定については、当局が案件を決定したその決定に対する苦情と関連して申し立てられる。

スウェーデン基礎自治体連合法務部は、地方自治法には欠格問題の検討に関する規定は何も取り入れられていないことを指摘している。

１５．5.1　1991年地方自治法の準備事務

欠格問題の検討に関する規定は、1977年地方自治法においてさえ欠けていた。しかし、特別法で規定された委員会の委員およびそのような委員会で案件を検討する基礎自治体の

職員には行政法の欠格規定が適用されていた。手続規定は 1971 年の行政法第 5 条にあり、1986 年の行政法第 12 条に実質的に変更されずに引き継がれた。しかしながら、この規定は、1991 年地方自治法の登場により、基礎自治体の委員会にはもはや適用されることはない。

欠格問題は、従前と同様に、新地方自治法を生み出す作業において最も際立ったものの一つであったと言われている。しかしながら、手続規定に関する問題は、内務省のメモランダム「基礎自治体における欠格」(Ds C 1987:12)にも、地方自治法グループの最終答申「基礎自治体および県に関する新法」(Ds 1988:52)にも、1988 年の地方自治法審議会答申「新地方自治法」(SOU 1990:24)にも、そして政府提出法案「新地方自治法」(prop. 1990/91:117)にも触れられていなかった。憲法小委員会が欠格の条件についての手続規定の必要性に関する問題をまったく取り上げなかったことも大いに留意されるべきであろう。

１５．5.2　私たちの提案 － 手続規定が導入されるべきである。

前節で指摘したように、欠格に関する規定は、代議制と公権力の行使に対する市民の信頼を保証するための最終的なものである。法律起草者達が関わる形で欠格に関する規定が適用されることを保証し、すべての基礎自治体および県において同じような欠格規定の審議がなされるために、欠格に関する手続規定を導入することが望ましいと私たちは考える。これは当然に欠格規定を補足するものであり、ほとんどが専門家でない議員からなる基礎自治体の事業に対する支援方法とも考えられる。

行政法の中核的な部分である第 12 条を地方自治法第 6 章第 24 条に移すことは、手続規定の必要性を満たすものとなると私たちは考える。したがって、そのような提案は、基礎自治体行政の大部分が、それまでそれらの事業に行政法が適用されていたので、すでにそのような規定になじんでいるという利点もある。このことにより、通常の場合には、適用に関し大きな問題を何も生じないものと思われる。

おおよそこうしたことからの結論として、私たちは、欠格問題についての決定は、委員会が案件を決定することによるその意思決定についての苦情と関連してのみ苦情が申し立てられ得る、ということに関する規定が導入されるべきであると考える。さもなければ、その結果は、裁判所の調査を伴う欠格に関する恒常的な異議申立てにより委員会による実質的な審議が遅延させられる恐れがあるので、基礎自治体行政の各部署は、その使命を果たすに当たって問題を抱えることになるだろう。

第16章　特別説明

１６．１　　地方自治法の改正に関する法律

第２章

この章においては、二つの新しい条文が導入される。それらは、新しいサブタイトル「基礎自治体における住民投票」のもとに導入される。

第 11 条

この提案については、第 11 章第２項第５節の総括説明の中で検討されている。

第 1 項において、諮問的な住民投票の実施に関する決定権は議会に付与されている。基礎自治体または県が意思決定的な住民投票を活用する権限は一切導入さていない。この節においてもまた、住民投票は議会の関与する「一定の問題」のみに活用されうるであることが述べられている。単に特別法により委員会の責任分野に属するだけの問題、とりわけ公権力行使に関わる案件は基礎自治体における住民投票の対象とはなり得ない、ということが第一のねらいなっている。第二には、住民投票は、特定の限定された問題に関わるものであるべきであるということが求められている。通常、住民投票の対象となる問題は、基礎自治体または県の構成員にとって大きな一般的な関心事であることが期待されている。

第２章第 11 章により、住民投票は、地理的に基礎自治体または県の一部のみに限定されないこととなっている。基礎自治体における住民投票は、全当該基礎自治体または県に関わる問題にのみ活用されるべきものである。基礎自治体または県が一定の構成員のみから見解を得たいとするならば、世論調査または類似の手続が活用されるべきである。

第２項においては、基礎自治体における住民投票の住民発議についての権利に関する第５章第 23 条第３項に言及している。この部分においては、本条についての特別説明に言及されている。

第 3 項においては、基礎自治体における住民投票に関わる手続規定自体が特別法に取り入れられていることを想起させる。こうしたことから、地方自治法は、詳細な規定などによって重くさせられる必要はない。

第 12 条

この提案は、第 11 章第２節第５項の総括説明において検討されている。県も、県の住民投票に際しては、前提条件として、基礎自治体の選挙管理委員会を利用することができるべきである。この場合には、基礎自治体は、その経費を徴する権利を有している。条文の内容は、現在廃棄されることが提案されている、現在の第 5 章第３５条の住民投票に関連

して記されていることに対応している。

第3章

第4条

この提案は、第5章第1節第5項の総括説明において検討されている。

新しい項目が、基礎自治体の事業を発注―請負いモデルにより組織化することが認められていることを強調するために登場した。したがって、これは、法的位置づけを変えるかどうかの問題ではなく、すでに適用されている法的位置づけの明確化についての問題である。

この規定は、組織モデルの基本的な機能をカバーするように包括的な形態で示されていた。法律においてさまざまなモデル形態について取扱うことは、事実上不可能であると思われる。さらに、その他の法律と調和しないと思われる。憲法の考え方は、発注―請け負いモデルは、基礎自治体の事業を組織化するいくつかの考えられる方法のうちの一つとしてみなされるべきであるということである。したがって、地方自治法および判例法に基づく基礎自治体の法的な原則は、すべての基礎自治体の事業の枠組みとなっている。

第9条

この提案については、第11章第2節第5項の総括説明において検討されている。

この条文の第一項には、新しい項目の8が追加されている。その目的は、基礎自治体における住民投票の実施に関しては、議会のみが決定する問題であることを明確にすることである。これは、この問題が議員によりあるいは地方自治法第5章第23条第1項、第2項により議会にそうした案件を提起する権限のある基礎自治体の機関によって議会で提起されるか、または地方自治法第5章第23条第3項に基づく住民発議により提起されるかには関係ない。

この提案の影響は、第3章第10条の委任の禁止が適用されることである。

第16条

この提案については、本答申の付録3において検討されている。

基礎自治体または県が基礎自治体企業に事業を委ねるための唯一の条件を規定する目的で法律顧問により作成され、提案されたものである。新地方自治法に関する政府提出法案(bet. 1990/91:KU38 s. 44)についての本答申における憲法小委員会の、この規定は基礎自治体および県が基礎自治体事業に民法上の主体を活用するための条件について完全に包括的に規定する、というコメントにより、法的な主体が個々人である場合にも当てはまると考えられる。しかしながら、法律顧問の提案は、小委員会がそうしたコメントによりこの規定の法律上の意味を、国会によって不変のものとして受け取られた。この新しい提案の言

い回しはにより、この規定の解釈に関して生じるであろう疑問は無視された。

「自治体の問題の経営を委ねる」という表現の中には、基礎自治体および県が事業についての直接の財政上の責任または責務を手放すということである。したがって、こうした問題の取り扱いは、基礎自治体や県以外の権利主体によって完全に対処される。一方、使命の移譲とともに、委員会が責任を負うのは、純粋な請け負い契約の条件に関わるものとなる。したがって、そのような場合において、委員会は、議会に対して任務が実施されることについて責任を負う。したがって、基礎自治体は、誰によってそれがなされようとも、なおその任務に含まれる事業の責任者である。

この条文においては、委任は、個々の個人にもなされうるとされている。これにより、政府組織法第 11 章第 6 条および社会サービス法、保健医療法などに基礎自治体事業に競争の要素を増大させる意図でなされた追加条文と完全に一致している。

第 18 条 a

この提案については、本答申の第 10 章第 3 節および付録 3 の総括説明において検討されている。

地方自治法第 3 章第 17 条および第 18 条では、基礎自治体または県が自治体の事業の経営を基礎自治体または県自体があるいはいずれかの第三者と設立した民法上の主体に委任することができる条件を規定している。これらの事例においては、その意味で、基礎自治体も県も、委任された事業の財政上の責任を何も負っていない。

ここに提案された規定においては、基礎自治体および県に対する必要性が検討されている。契約により責任を負わされたものが、基礎自治体が負っている使命を実施することをいずれかの個々の法人または実際の人物に委任する場合には、基礎自治体も県もどのような責任も負っていない。この規定は、学校とかサービスハウスなどでの地域ケアとか介護、調理などの基礎自治体事業に対する支援機能の制限に関わりのある請負契約者の任務を含むものとなろう。しかしながら、まず、この規定は、委任するためには地方自治法第 3 章第 16 条により議会の決定が必要であるような事業または事業の重要な一部分に当てはまる。

この規定は、民間の請負事業者によって実施される基礎自治体事業における民主的な統制および公開性を強化することを目的としている。したがって、そのような事例は、基礎自治体がその事業を解体し、従来は責任を負っていたサービスを民間の企業、団体、または個人に移譲する場合に、政府外で生ずる。あるいは、基礎自治体が直営の事業をその事業がどのように管理運営されるべきカについて契約すること無しに「売却」した場合の事例（民営化）である。

この規定は、契約締結をする基礎自治体が契約条件に関する将来の請け負い事業者との交渉に際して求められるものは何かということを目的としている。事業の種類、基礎自治体、一般住民および利用者の利害等々に関して、さまざまな形態の事業に示されるべき条件については、総括説明に述べられている。請負事業者の事業の全体的な情報公開の可能性に

ついては、基礎自治体の統制権により、あるいは基礎自治体が入手した情報を利用することにより、またあるいは情報公開の権利について契約に規定することにより、設定されている。請負事業者の事情や管理運営状況に帰する基礎自治体および県のもとにある情報は、秘密保護法第8章第10条により、秘密に含まれる。このことは、基礎自治体が知りうる請負事業者の情報について、契約書作成の際に、調整されなければならないことを意味している。基礎自治体に示される行為は一般的な行為であり、移譲された状況における通常の秘密保護の判断の対象であるということは留意されるべきである。

基礎自治体の統制の範囲および一般住民への情報公開の範囲については、請け負い事業者は、基礎自治体企業とは異なって、一般に、利潤目的で、市場では他の相手と競争して、その会社を運営しているという事実によって影響を受ける。したがって、この規定においては、個々の利害はいつ統制権と知る権利が調整されるか考慮されるべきであるとされている。

契約を締結する基礎自治体の側は、法令上は、委任により当の委員会の任務を受け取った委員会などである。もしそれが単なる補助的機能とはみなされない事業の全部、またはその事業の重要な部分に関わるものであるならば、地方自治法第3章第16条により、事業あるいはその使命が移譲されるべきかどうかに関しての議会の決定が必要とされる。議会の決定は、それ自体に、関わりのあることがら全般を含み得る。そしてそれが委員会が請け負い事業者と契約を締結することができるべきであるための条件となっている。しかしながら、明確な契約条件は、その設定は購入契約手続きに属するので、委員会の任務に含まれない。

公的購入契約に関する法律(1992:1528)によれば、法律上の検証を求めることにより、購入契約決定を地方自治法の見地から検証することは放棄されている。したがって、購入契約をする委員会が、ここに提案された規定、または議会によって出されるであろう条件に基づくことは、基礎自治体構成員の発議に基づくものではなく、法的な統制の対象となるであろう。

それゆえ、この規定は、目標設定の性格を有する一般的な購入契約規定として創られている。議会は、それが必要と考えられるならば、事業の請負についての購入契約に際して、委員会に対して概略的な指示または方針を出すことができるか、あるいは、記されているように、個々の事例において条件を指示することができる。議会の指示なしにも、この規定は、委員会に対して基礎自治体の統制と一般住民への公開性とを確保することが必要であるとしている。もしこの必要性が適切に満たされないならば、議会は、いずれにしても、請負事業者と契約を締結すること、あるいはそれについて会計監査責任を有しているものに対して会計監査責任を要求することができる。

ここには、効力発行規定および暫定規定の第3項に対する特別説明についても言及されている。

第4章

第12条および第13条

この提案については、９．５および９．６の総括説明において検討されている。

これらの条文は廃棄される。

第12条および第13条においては、現在、議員の失う給与、年金、および休暇に対して相応の補償を受ける権利が規定されている。議員はもはやそのような補償を受け取るということがどのような法的な権利も持つべきではないことから、これらの条文は廃棄されるべきである。

第14条

この条文については、３点の改正が行われる。

第一に、*第1項*の１において、議会に、議員が失う給与、年金、および休暇に対して相応の補償を受ける事ができるべきかどうかに関して、自ら決定する権利が付与される。したがって、議員は、もはやそのような相応の補償を受ける権利を有しない。

第二に、その任務に伴う仕事に対する報酬を受け取る権利に関する第１項の２についての改正である。この改正は、「任務のために失った仕事」に対する制約が廃止されるという内容である。この意味するところは、議会は、新しい１に示されているよう、失われたものに対して個別の相応の補償を提供するのではなく、その任務に伴う仕事に対する報酬についての一定の相応の補償に含むべきであるということである。現行の規定によれば、これは認められていない。現行の２は、新しい１が追加されることにより、新しい番号３となる。この変更により、その他の番号も影響を受ける。

第三は、この条文に第二項が追加されることである。この追加は、実質的な改正を意味するものではなく、現在第4章第12条第２項に規定されているその内容と一致している。その意味するところは、基礎自治体の機関に密接に携わり、常勤またはパートで任務を果たしているとみられる議員は、その限りで、その仕事に対する報酬を受ける権利を有すべきであるということである。したがって、議会が、この新しい提案、新しい１に示されているような相応の補償を今後も提供することはありえない。

第5章

第9条

この提案については、１５．3.2の総括説明において検討されている。

この条文の*第2項*においては、表現の訂正がなされている。「送付される tillstallas」という用語が「伝達される lamnas」に変更された。この改正は、何ら実質的な改正を意味するものではない。これは、今後とも、議会は、それぞれの場合にもっとも適切と考えられる伝達方法を自由に選択することができるということである。

第 11 条

この提案については、１５．3.2 の総括説明において検討されている。

この条文の*第 2 項*においては、用語「送達される sandas」が「伝達される lamnas」に変更されている。この意図は、第 5 章第 9 条におけるのと同様に、それぞれの場合にもっとも適切と考えられる伝達方法を利用することが議会次第であるということを明確にするためである。

第 23 条

この提案については、１１．2.5 および１４．5 の総括説明において検討されている。

*第 1 項*に新しい 1 が追加される。この 1 においては、議会における多数派の交代もまたその基礎自治体の政治的に構成されている機関の変化が望まれているということであるかどうかである場合は、議員の任期期間中に基礎自治体の委員会に新しい議員を選ぶことについての政治上の発議権が執行委員会にあるべきことが明確にされている。

この第 1 項においては、追加の結果として、その他の点は、新しい番号となる。

この条文においては、新しい*第 3 項*も取り入れられている。この中では、基礎自治体における住民発議ができることが規定されている。一定数の投票権のある基礎自治体の構成員が議会に住民投票に関する問題を提起する権利を有している。この条文によれば、その要求は一定の問題に関するものであるべきであることも示されている。それによれば、そのような要求は、一定の、特別かつ限定された問題に関するものであるべきであるとされている。

発議は、地方自治法第 4 章においては、投票権の条件を満たす人々により、文書化され、署名されるべきである。したがって、発議を提起する権利は、その基礎自治体に住民登録をしていて、住民投票の日に 18 歳以上である人々にある。スウェーデン市民でない人々は、彼らがその住民投票の 3 年前の 11 月 1 日以前にスウェーデンに住民登録している場合のみに発議を提起する権利を有している。

明快な署名と住所の必要性は、基礎自治体または県が、何らかの特別な理由により必要であると考えられるならば、発議に署名する人々の資格について管理することができるべきであるために置かれている。しかしながら、通常の事例においては、基礎自治体または県は、純粋に実務的な理由から、発議に加わった人々の氏名を十分に知ることができると思われる。したがって、このことは、基礎自治体または県が署名を詳細に調査しなければならないことの必要性を示している。

このことは、効力発生規定および改正規定の第 2 についての特別説明でも言及されている。

第 30 条

この提案については、１４．6 の総括説明において検討されている。

委員会である議員についての随時の選挙にかかる追加いに伴い、この条文は変更されることとなった。議会が委員会の任期を変更することができることに関する規定はもはや必要とされない。

第二の影響は、ともかく任期中に、事前の準備なく、議会が委員および代理委員の数を変更することができることである。

このことは、効力発生規定および改正規定の第2についての特別説明でも言及されている。

第34条および第35条

この提案については、１１．2.5の総括説明において検討されている。

この条文は、廃棄される。

基礎自治体における住民投票は、地方自治法第2章第11条および第12条、ならびに第5章第23条をそれ自身の規定とすることになる。

選挙管理委員会は、今後は、世論調査および類似の手続きに際して利用されるべきではない。その理由は、ここの総括説明で検討されている。

慣例法(RA 1967:57 参照)では、基礎自治体は、世論調査および類似の手続きに利用する権利を有していた。議事案件の準備の一方法として利用する権利を有していると考えられていた。

要約すれば、住民投票および類似の手続きに関する第34条の規定は、必要とされないということを意味する。これに伴って、第35条の規定はまったく必要とされなくなる。県議会によって決定された住民投票に関しては、35条に相当する規定は、第2章第12条に取り上げられている。

第36条

この提案については、１４．6の総括説明において検討されている。

第2項においては、第5章第23条第1項の1により、執行委員会または他の委員会のすべての議員の任務の剥奪に関して執行委員会により提起された案件を棚上げするためには議会において過半数が必要とされるということが追加されている。したがって、少数者による棚上げに関する第1項の規定は、適切ではない。これにより、第5章第23条第1項の1による任務の剥奪に関する問題、および執行委員会または他の委員会の議員についての新たな選挙について、同様に棚上げすることができる。

このことは、効力発生規定および改正規定の第2についての特別説明でも言及されている。

第6章

第7条

この提案については、１０．3の総括説明、および本答申の付録3において検討されている。

新地方自治法第6章第7条により、事業が議会が定めた包括的な目的と一致した形で運営され、法律とか手続きとか規則などのその事業のためにある規定にしたがって運営されるよう監督する委員会の責任が強調されている。しかしながら、この規定は、委員会の責任が委員会の下で民間により実施される事業にも及ぶとは直接は述べてはいない。この規定の意図は、委員会がその事業を請負契約に委ねる場合に、このことが適用されないということでは決してない。

新しい第3項により、この規定は、今後、基礎自治体が実施することに関していずれかの者と契約を締結した使命に及ぶべきでもあることを示すよう、補強されることとなった。したがって、これは、現状と比較して委員会の責任を拡大することに関する問題である。

基礎自治体または県が運営は移譲するが、一定の事業についての全体的な責任はいずれの者にも移譲しない場合があるという問題がある。そのような請負契約を特徴づけているものは、基礎自治体が、たとえば、事業の量的、質的目標を設定し、誰がサービスを受け、その範囲はどうあるべきか優先順位をつけ、そしてその事業が手数料を課されているならば手数料を設定することにより、その事業の究極的な責任を留保していることであるこの責任には、委員会が事後検討すべきことや請負契約で運営される事業を監督すべきこともある。

このことは、効力発生規定および改正規定の第3についての特別説明でも言及されている。

第12条

この提案については、１４．６の総括説明において検討されている。

この第1項は、基礎自治体のすべての委員会の議員は随時選ばれるものであるべきであるというように改正される。その意味するところは、委員会は自動的に 3 年ごとに選ばれるようになるということである。

第2項においては、委員会の任期は、基礎自治体の議会の選挙が全国で実施された翌年の1月1日から議会の選挙が全国で行われた年の12月31日までとなっている。したがって、これらの時点が、その枠内で議員が委員会に選ばれる原則としての枠を形成する。委員または代理委員を交代させることが議会の多数派である場合に関しては、一またはそれ以上の機会に行われうる。この条項においては、その任期は、まさに、それぞれの委員会についての選挙が行われる会議の日から計算されるべきであると定めることにより、議会が任期の始まりの予定を早めることができるということも示されている。

このことは、効力発生規定および改正規定の第2についての特別説明でも言及されている。

第13条

この提案については、１４．６の総括説明において検討されている。

この条文は廃棄される。

委員会の議員についての随時の選挙が導入されることに伴い、もはやこの条文は必要とさ

れない。

このことは、効力発生規定および改正規定の第２についての特別説明でも言及されている。

第 15 条

この提案については、１４．６の総括説明において検討されている。

議会は、正副議長が任命される時期をもはや示すべきではない。正副議長の任命は、自動的に、その他の委員会の議員についてとともに行われる。すなわち、すべて随時選ばれる。

このことは、効力発生規定および改正規定の第２についての特別説明でも言及されている。

第 19 条

この提案については、１０．5.5 の総括説明において検討されている。

委員会会議の公開は、部外者が出席できるためには委員会の全会一致の決定が必要であるとする確立している地方自治法上の慣例からの脱却である。ここで部外者とは、法律に基づくか、または地方自治法第 4 章第 23 条、第 6 章第 19 条および第 7 章により出席権の付与されている者以外を意味する。

議会から委員会へのより一層の決定権の移譲は、基礎自治体構成員にとっての緊急の課題についての議論と決定が一層充実し、一般住民の情報公開を弱めることになる。したがって、委員会活動の情報公開に対する権利は、実際には、出版の自由に関する法律（ＴＦ）第 2 章の、審議の公開によってのみ果たせられうるということを意味する原則を修正すべき理由がここにある。

一般住民に委員会会議を公開することに伴う一つの問題は、審議が公的かつ一貫して原則的に公開である場合についての出版の自由に関する法律（ＴＦ）の規定である。

公的かつ原則的な公開は、当局に保管されている文書、および当局に寄せられた文書または当局で作成された文書である。実行されなかった文書は、主に、関わりのある案件が当局により決着させられたときに、作成されたとみなされる

基礎自治体の委員会により会議で決定された案件は、主に、その決定に関する実施要領が修正された直後に決着されたとみなされる。この修正は、通例は、会議のしばらく後になされるが、一定の場合には直後になされる。

意思決定の根拠となる会議における審議のほとんどは、概して、委員会自体の管理の範囲内で、調査、意見表明、および公務報告書によりなされる。内部における審議または作業材料として目通しするためである。すなわち、それらの文書が属する案件が前記の段取りで最終決着させられないうちは、公的でもなく公開でもない。

「当局が、当該文書を一般住民が自由に閲覧できることへの考慮を反映した文書としなければならなくなる前に、自ら理解し、立場を決める合理的な余裕があってしかるべきである。」(prop. 1975/76:160 s.72)ために、ある案件に関わる文書が作成されたとみなされる場合についての規定がある。したがって、当局は、ある案件が最終的に決着されないうちに、

自らそれらの文書が公開されるべきか否かについて決定することになる。

同様の説明が委員会の会議が公開とされないこと、そして全会一致の決定が部外者に出席権を付与するために求められるべきであるということのためになされてきた。

委員会における考察は、基本的に会議文書の説明の後に、会議での議論に基づいてなされる。委員会が内部文書を規定することに関しては、また委員会活動がＴＦが予想しているような形で行われ得るためには、委員会には、どのような場合に部外者が出席できるべきか自ら決定するために、規則を定めるに際して一定の余裕が与えられなければならない。ＴＦを改正すること以外は、地方自治法上においては、一般住民が現行の規定によっては公文書ではない会議文書を入手する問題について規定することは決してできない。このため、ＴＦの規定に従って、この問題に関して自ら決定するのは、今後とも委員会でなければならない。

委員会の会議が公開であるべきであるかどうかに関する決定は、当該問題が基本的な性質のものであるとみなされる場合には、議会によってなされる。その一方で、それに重要な理由が有るならば、委員会はドアを閉めるかどうかについて決定することについて留保すべきである。会議の一部がドアを閉めて持たれるべきかどうかに関しては、投票で過半数により決定される。それぞれの委員が、会議においては、そうした問題を提起する権利を有している。ドアを閉めるかどうかの決定についての理由は、いつその文書が作成されたとみなされるかに関するＴＦ（出版の自由に関する法律）に示された規定の説明となるであろう。たとえ一般住民がそれらの文書を利用しないとしても、一定の場合についての議論については、会議が公開であるならば困難である。こうしたことは、とりわけ、ある案件が、最終的に会議で決定されないうちに、起草委員会において詳細に説明される場合に生ずる。議会の決定のために委員会が単に準備をしているだけの案件は、ドアを閉めて審議するための理由が一定の場合には有るだろう。そうしたものには、委員会の予算案に関する議論が当てはまるだろう。議会が委任した案件も、目標と予算の枠内での議会決定による事業執行も、案件の最終的な決定に際しては、通常は、ドアを開いたま間にしておくことを妨げないと思われる。審議あるいはその他の個人との仕事上のやりとりに際してのような、案件についての情報が秘密保護に含まれるならば、開けたままにはしておかない。したがって、法律上は、議会の決定は、委員会の会議はすべてまたは部分的に公開であることを意味するものとなされるべきである。このことは、もし議会が委員会の会議を公開と決定すれば、一定の案件についてはドアを閉めたまま審議されるべきであると決定することになるということを意味する。

しかしながら、いずれかの個人に対する公権力の行使に関わる案件についての議論は、明らかに常にドアを閉めたまま行われる。

第24条

この提案については、１５．5.2の総括説明において検討されている。

この条文は、たとえば、行政法において除斥問題の取り扱いについて規定しているような若干の除斥規定によって補完されている。これは、この条文への追加によって処理される。

この追加は、行政法の規定はすでに現在除斥問題が決定されるべき場合の凡例として利用されているので、実質的な問題が決定されないうちに除斥問題の法律上の検証の可能性が取り除かれる以外は、実質的に改正を意味しない。さらに、1991 年地方自治法の発効以前は、特別法上の委員会は、行政法の除斥規定を適用していた。これらの規定の一定のものは、その意図を明確にして、新たに地方自治法に取りいれられた。

除斥の作用は、排除される人物がその案件について何らかの対抗手段をとるために、まったく必要がないということである。原則として、その人物は、何らの予備的な手続きも取れないか、あるいは案件の決定に参加することもできないということである。しかしながら、行政法においては、この新しい原則からの一定の逸脱が認められている。これについては、基礎自治体および県についても適用されるべきでもある。

したがって、*第一項*においては、ある案件の除斥に本来的に該当する人物は、時機を失することなく、その人物のみに与えられる対抗手段をとることができる、という追加がなされている。その結果として、こうした配慮が事案の状況および手続きの性質に対して、並びに行政の迅速性および効率性の必要性に対して取られるべきであろう。予備的な手続きが直ちに取られるべきであるか、あるいは事例によっては、進めていくことがかなりの面倒であろう。除斥に該当する人物以外の者が同時期に出席できないならば、除斥の存在はその対抗手段をとることを妨げない。「対抗手段をとる」と表明することは、すなわち、その案件を終結するために必要とされることの中に含まれる(prop. 1971:30 s.357)。「時機を失した遅滞」としてみなされることは、個別の場合における事情により判断されることなしには、ほとんど正確に示され得ない。この規定は例外的な特徴を持っており、この規定の制約的な適用を示唆している。

新しい第 2 項においては、自発的に除斥を宣言するという有罪制に関する規定が取り入れられている。

新しい第 3 項においては、除斥問題の検証について規定されている。通常は、除斥という結論は、除斥に該当する人物は、もはや当該案件に関わることはないということになる。ほとんどの場合において、当局は、除斥問題について正式に決定する必要がまったくない。除斥に該当する人物は自発的に退出し、別の人が代理する。除斥に該当すると指摘された人物が除斥に該当しないということが生じることもある。そのような場合においては、基礎自治体の委員会は、より一層手続き的に除斥問題について決定しなければならない。

このため、第 3 項においては、まさに除斥に該当する人物は、他に誰か割に出席できる者がいない場合には、その決定に加わることもできるということも示されている。このことは、当局がその人物抜きには決定できず、時機を失せず遅滞することなく誰もその人物の代わりに出席できない場合に限り、除斥に該当する人物が除斥問題の検証に加わることができるということを意味する。

基礎自治体の委員会においては、通常は、常に招集に応じる代理委員が存在する。しかしながら、委員会が当該除斥される人物抜きには決定できず、十分速やかに代理委員を得ることができず、そのために、除斥に該当する人物を出席させるという事態が生じことになる。第6章第23条によれば、委員会は、委員の半数以上が出席していれば、決定することができる。除斥が代表者に該当する場合には、状況は異なる。時機を失して遅延すること無しに、他の決定権者に代理される状況が生じることになろう。

新しい第4項においては、除斥問題についての決定に対する異議申立ては、当局がその案件について下した決定に関連する場合に限られるとする規定が導入されている。このことは、当然に、公的な行政手続きにおいては除斥の対象となる人物に反対する決定は、当局の最終的な主要点の検証よりも前にすでに検証されていると考えられる。(prop. 1971:30 s.357　参照)

このような制約なしに、除斥問題についての決定が、決定された論点の法的な検証により確認される技術的な可能性が有る。これは、抗弁権がこの部分について制約されるという理由で望ましい規則ではない。「委員会が案件を採択することによる決定」という表現は、委員会の最終的な決定を指している。

第27条

この提案については、１５．4.2の総括説明において検討されている。

第1項に追加がなされている。その内容は、ある人物が委員会の委員であって、かつ同時に当局の請負的性格の委員会における案件の対象である企業または基金の代表であってはならないということである。したがって、通常の事例においては、そのような人物は除籍される。

第7章

第8条

この提案については、５．1.7の総括説明において検討されている。

ある委員会が発注し、別の委員会がその発注により請け負うというように事業が組織化されている基礎自治体または県においては、発注委員会への職員の参加は、発注または購入案件の検討に際の除斥対象としてみなされることになることを意味する。基礎自治体行政の客観性や公平性への信頼は、職員代表が発注委員会および請負委員会での案件の検討に参加できるならば、ひっくり返されてしまうだろう。特に、後者については、発注に関して民間の応札者と競争をしているのである。

したがって、どの委員会への出席権もないことを示しているこの条項の第2項は、所属する職員のいない発注委員会によって補完されている。

その職員のいる発注委員会においては、出席権は保持されるが、第7章第10条への追加に示されるように、さらに制約されることとなる。第7章第10条の5項目の出席権が当て

はまらない案件例の他に、発注委員会においては職員代表はそのような発注に関わる案件の検討に際しては出席することができないという、新たな一項目が示されている。

その職員のいる発注委員会において職員代表の出席権がこのように制約されることは、現在の条文と第7章第10条の新しい項目とで対照的であることを示している。

第10条

この提案については、５．1.7の総括説明において検討されている。

その職員のいる発注委員会においては、発注に関わる案件を除いて、職員代表の出席権を保持することが説明されている。その他に関しては、第7章第8条の特別説明で言及されている。

発効および暫定規定

第一

この法律は、1994年1月1日に発効する。

第二

この規定により、1994年9月1日の基礎自治体選挙の後に、初めて、すべての委員会の議員についての随時に選出することができるということに関連する新しい規定が適用されることになる。これにより、旧規定は、現在の任期期間中のみに適用されることとなる。

第三

第3章第18条aおよび第6章第7条の規定は、ともに事業が請負事業者に委ねられた場合における基礎自治体の委員会の責任を規定しているということにより、相互に関連している。暫定規定は、基礎自治体および県は第3章第18条aとの関連で、すでに締結された協定のなかに情報公開に関する規定の中に取り入れられることを求めることができないので、必要とされる。したがって、暫定規定においては、これらの規定は、1994年6月末以後に締結され、あるいは延長される協定に則って適用されるべきであるということが示されている。これは、暫定問題や、すでに終了した協定が保持されるという法律上の原則との矛盾を避けるためである。暫定規定は、当然に、基礎自治体または県がすでになされた協定の情報公開を確かなものとするため何らかの行動をとることを妨げるものではない。

暫定規定は、会計監査の観点で、監査委員が、情報公開を確かなものとするために、そして請負契約事業を監督するために委員会が求められていることをなしたかどうか判断しなければならない場合に、非常に重要であると思われる。

１６．２　　秘密保護法の改正に関する法律

第6章

第２条

この提案については、６．５の総括説明において検討されている。

別途意見によれば、この条文の第１項には、当局の必要性のために当該当局または他の当局の職員よってなされる事務に関する案件にかかる情報は、審議の秘密に含まれない。

当局のある単位組織が外部のものとの競争で入札に参加する場合に、例外規定が適用されるべきでないことを明確にするために、このような内容の追加規定が別途意見としてなされた。

そのような競争にさらされた基礎自治体の請負単位組織自体が他の入札者に適用されるのと同様な条件で入札しなければならないということは重要なことである。したがって、秘密保護は請負単位組織の入札の購入に関して適用されるべきであり、入札文書におけるのと同等の情報を含むべきである。

ある基礎自治体または県の請負委員会の下の請負単位組織により、同一の基礎自治体または県の発注委員会に対して示される入札は、拘束力のある契約とはなり得ないので、契約法上の意味での入札ではない。発注する当局の一部を形成する請負単位組織からの入札は、決して契約法上の入札とはみなされない。このため、この条文においては、購入に関する案件の入札について、購入する当局と同一の基礎自治体または県に属する当局からのそれに対応する内容の入札または同一当局の一部から出される入札と、または同一当局の一部から出される入札とが同等にみなされるべきである、という内容の追加がなされた。

１６．３　　基礎自治体における自主管理組織に関する法律

第１条

自主管理組織は地方自治法上の意味での委員会ではないが、委員会の責任の下で、委員会事業について一定の限られた範囲で管理運営に責任を負う基礎自治体における組織の特別な機関である。これは、研究所とか、あるいは、学校、デイホーム、サービスハウス、余暇施設等々といったような施設に見られる。したがって、自主管理組織は、その基礎自治体全体またはその一部における一又は二以上の事業分野に責任を負うことはありえない。

第２条

政治上の目標および当該事業の意図は、議会が定めた枠および方針の内で委員会により決定される。自主管理組織が委員会に従属していることにより、この組織は、他の委員会のようには議会に対して発議権を有していない。その代わり、この組織には、特別な規定なしに、保留中の事業について、委員会に案件を提起する権限を付与されている。これは、この機関の設置に関する委員会決定にも適用される。

いずれかの個人に対する公権力の行使にについての案件は、委員会または委任によりその事業にかかる職員によって決定される。公権力の行使にかかる案件は、しばしば人権に関

わる性質を有しており、このため、決定権が委員会又はその委任した者に委ねられるとしても、必ずしも自主管理組織における管理にはそぐわない。したがって、この規定は、そのような案件についての委任された決定権と委員会のサービスを利用する人々の意見を述べる権利などに関する地方自治法第６章第３８条による条件との結び付けることについて、障害となっている。

第３条

基礎自治体又は県の議会が、自主管理組織が委員会の事業分野の中において設置されうることについて決定する。このことは、概して、基礎自治体、または全基礎自治体または基礎自治体の一部における一定の事業部門において当てはまる。

自主管理組織を設置するということについての決定は委員会がすることである。したがって、この法律は、委員会に、委員会のサービスを利用する人々の自主管理組織の活動が努力と責任という形で意味するような協力を引き出すような条件があるかどうか判断する自由を付与している。議会の決定がないならば、委員会は、発議権により問題提起することができる。

自主管理組織は、その委員会の事業分野においては、一定の役割についての責任を委員会に負っていた。現行法によれば、ある委員会は、他の委員会に、それが従属していようといまいと、決定権を委任することはできない。したがって、当事者により構成されている組織と同様に、自主管理組織の役割と事業の形態を決定するのは議会である。地方自治法第３章第６条によれば、委員会およびその他の機関の組織と事業形態に関して決定するのは議会であるという原則についての表現もある。

この自主管理組織の会議についてもまた、決定が議会に留保されている。その委員会の職員ではない構成員は、基礎自治体の議員と同様に、経済的に優位な立場にある。したがって、自主管理組織の構成員の数は、基礎自治体財政にとって、その決定が議会に保留されているほどの重要な問題であると考えられるべきである。

自主管理組織の職員もまた、決定権を有している。施設または基金が職員支配とはならないように、利用者の代表が構成員の多数を占めるべきであると考えられる。いまだ成年に達していない生徒も、小学校を除いて、自主管理組織の構成員としてはいることができるが、第 6 条により決定権はない。このため、もし、一定数の生徒がそのような組織にいるならば、実質的に両親代表も多数になることになり、利用者の多数が決定権を有することになるとする条文により、利用者の過半数が保証される。

第４条

わたくしたちは、すべての委員会の議員は随時に選ばれるべきであるという内容の地方自治法の改正を提案している。

行政組織に委任されている事業に対する委員会の会計監査責任に関して、委員会および機

関の任期が一致していることが極めて実際的であると考えられる。

ある事業が自主管理組織により管理運営されるべきかどうか決定するのは委員会であるから、議会の選挙の後、できる限り就任直後に、新しく選ばれた委員会が事業がその形で継続するかどうか決定するべきであり、当該機関の構成員の新たな選挙が実施されるべきである。

利用者の範囲についての定義は、委員会により決定されなければならない。それが委員会が選挙の実施を提起する理由である。これに相当する規定は、職員に関してはまったく必要がない。後者についての選挙がどのように組織されるべきかどうかは、専門的組織との交渉において解決される問題であり、結果的には労働協約に規定される。

第5条

学校などの管理運営に関わる決定をすることに関連する責任に関しては、未成年である生徒代表に決定権が与えられることはない。

第6条

この条文は、地方自治法における案件の決定方法に関する第6章第28条および第29条の規定、必要文書の提供に関する第31条、議事規則に関する第32条、第10章の合法性の検証に関する規定が適用されるとする追加による当事者からなる機関についての地方自治法第7章第6条の規定と基本的に一致する。

第7条

利用者代表は、任務の遂行のために時間的経済的な処遇に関る権利に関して基礎自治体および県の議員と同等とみなされる。職員代表に相当する処遇が団体協約に規定されている。

第8条

自主管理組織は、議会によって指名された議員のみが会計監査責任を負うとする地方自治法の原則に従い、議会に対して会計監査責任を負わない。こうしたことから、議会に対して自主管理組織の活動に責任を負うのは委員会である。このため、委員会は、その活動が議会に従い、かつ委員会が定めた目標と指針に従うものであることを監督するよう委ねられている。委員会の監督責任には、自主管理組織が委員会に対してその活動について詳細に説明するよう配慮する義務もある。自主管理組織の活動は委員会活動の一部であるということから、地方自治法第6章第7条の規定も適用される。

委員会が自主管理組織の責任を追求する方法は、その組織に委ねられている任務を取り上げるということである。

この規定においては、委員会が自主管理組織に対してその任務を取り上げることができる特別な理由が示されている。これは、たとえば、示された目標および指針からの、一時的

なあるいは意図的な性質のものではない重大な逸脱を生じたといった内容である。新しい任期に際しての事業の再検討または任期中である議会による実質的な組織の再編成の決定は、この規定に含まれない。

この法律は、1994年1月1日から効力を発するものと提案されている。

１６．４　　基礎自治体における住民投票に関する法律

この提案については、１１．2.5の総括説明において検討されている。

第1条

この条文においては、この法律の適用分野について示されている。

第2条

住民投票を実施するための議会の決定においては、投票日を決定することもその一部であるべきである。選挙管理委員会が住民投票の準備のためにそれなりの時間を与えられるために、この条文において、住民投票を実施するための議会の決定とその当日との間に少なくとも3ヶ月あるべきであるということが示されている。この3ヶ月という期間が、より正確には、どのように計算されるべきかについては、法定期間の計算に関する法律(1930：173)に示されている。この第1条においては、法律または個別の規則により、週、月、年毎に期間が計算されるべき場合、期間計算が始められる日から、週のその曜日または月数により、最終日である日とされている。最終月に対応する日がない場合には、その月の最後の日を最終日とするとされている。

第3条

第1項において、投票日に関する情報を含むことの他に、住民投票を実施することについての議会の決定は、住民投票の対象となる問題、および投票者らが選ぶそれぞれの代替案を明確にするともいわれている。

第2項は、住民投票用紙の数、内容、および様式に関する規定となっている。それぞれの代替案が白紙ではないそれぞれの投票用紙となることによって、抑制された意見表明となる。投票用紙の様式の必要性は、投票の秘密が保証されなければならないことによって説明される。

第4条

この条文においては、基礎自治体および県の住民に対する基礎自治体および県の情報提供の義務が規定されている。どのように情報提供されるべきかについては述べられていない。それは目標に対して適切な方法で行われるべきである。投票用紙が送られるとともに、投票資格のある人々に対して情報が個々に提供されるものと考えられている。この他の代替的方法または補足の方法は、全国各地の基礎自治体または県内のすべての家庭に配られる基礎自治体の広報紙あるいは新聞である。

第5条

この条文においては、国会の選挙の際の選挙区と基礎自治体における住民投票の際の住民投票区との間には地理的な関連があるということが示されている。住民投票に関する法律(1979:369)もまた、これに相当する指示を含んでいる。こうした関連性は、一般選挙登録が基礎自治体における住民投票の際にも利用され得る場合に、行政全般として事実上重要性を持っている。このことはまた、基礎自治体における住民投票が全国的な国会の選挙または住民投票と同時に実施される場合には、選挙および住民投票技術上、明らかに有利である。投票人は、その両方の場合に同一の選挙区に向かえばよいということである。

第6条

第1項において、住民投票を管理するのは基礎自治体の選挙管理委員会であるということが示されている。

第2項においては、県が住民投票を実施する場合の投票用紙、投票の最終的な集計、および集計の後の保管に責任を負うのは選挙管理委員会であることが示されている。

第3項においては、まさに国会の選挙に関して指名される選挙管理者が住民投票の実施者としても利用されうることが示されている。その人物が住民投票の管理者として招かれる。もし、基礎自治体における住民投票が国会や基礎自治体および県の議会、または全国的な住民投票と併せて実施されないならば、別個に住民投票の管理者が指名されることになろう。選挙管理者に関する選挙法第 3 章の規定は、別個に住民投票管理者が指名される場合にも適用される。

第7条

第1項においては、基礎自治体における住民投票に際して投票資格がある者は誰かについてが示されている。このことは、地方自治法第4章の投票権の条件により規定されている。基礎自治体または県における住民投票に際しての投票資格は、基礎自治体に住民登録があり、住民投票日において満18歳以上である者である。スウェーデンの市民でない者は、当該住民投票の直近の3年前の11月1日にスウェーデンに住民登録があったならば、投票資格がある。

第2項においては、確定有権者リストが投票資格があるかどうかについての判断の基本であるということが示されている。

第8条

この条文においては、投票カードに関することが規定されている。

第1項においては、すべての有権者が投票カードを作られるべきであるということが示されている。

第2項においては、税務当局が投票カードを作成するということが示されている。選挙法第7章第2条により、今日では、一般有権者リストに搭載されている人々については、国会の選挙に際してそのように行われている。基礎自治体は、国会の選挙または全国的な住民投票と同時に実施されない基礎自治体における住民投票についての有権者リストの打ち出しおよび投票カードの作成に関わる経費について税務当局に代価を支払う義務がある。投票カードによって、いつどこでそれぞれが投票すべきかなどが明示される。投票カードは、遅くとも、投票の16日前に送付される。これは、もしそれが全国に及ばないならば、政府組織法第8章第4条において考えられているような住民投票に適用されるものと一致している。

第3項においては、選挙法における一定の規定は、基礎自治体における住民投票の際に利用される投票カードに適用されるべきであることが示されている。住所不定の有権者に対する投票カードに関しては第7章第3条第2項の規定が適用され、投票カードの二重取得に関しては第7章第3条第1項および第2項が適用される。選挙法のこれらの規定が適用されるということの目的は、さまざまな選挙および住民投票に際してできるだけ統一的な規定となるようにということである。投票カードを事前に受け取ることができる権利－不在者投票－に関する選挙法第7章第3条第3項は、何らそのような規定の切実な必要性が予見され得ない場合には、適用されることはない。

第9条

この条文においては、選挙管理委員会が承認した投票用紙のみが投票に際して利用されるということが示されている。したがって、その他の投票用紙は無効である。

第10条

第1項においては、投票に関連して、投票の現場で投票用紙がどのようなものであるべきかということを示している。この場合に、提案が印刷されている投票用紙と白紙の投票用紙と両方がある。

第2項においては、選挙法の規定第8章第8条第2項および第9条第2項1，2が適用されることが示されている。ここでは、投票封書は投票の際にのみ渡されること、投票用紙の包みの内封および外封が選挙管理委員会および投票用紙の包みを受け入れた郵便局でいつでも利用しやすいものであるべきであることといった郵便投票の特徴などが規定されている。

第11条

この条文は、「一人一票」の原則を表明している。議会が決定した代替案のいずれにも投票を望まない者は、白紙で投票することもできる。

第 12 条

この条文においては、投票がどのように行われるか規定されている。

第 1 項においては、投票は、投票事務所と指定される投票場において行われるということが示されている。

第 2 項においては、住民投票を実施する基礎自治体または県における郵便局での郵便投票は、一方では、基礎自治体における住民投票が国会の選挙または全国的な住民投票と同時に実施される場合に、また一方では、議会がそのように決定するならば、それらが別々に行われる際に認められる。郵便局で投票する権利の根拠となる理由は何も示されていない。外国のスウェーデン公館、または領海外を航行中のスウェーデン船籍の船上における投票に関する選挙法第 8 章第 1 条のこれらの規定は、そのような規定の必要性があるとは考えられない場合には適用されない。

第 3 項においては、住民投票が国会の選挙または全国的な住民投票と同時に実施される場合に関しての事柄が規定されている。そのような場合には、郵便投票に際して、投票は、国会選挙または全国的住民投票と同時に行われるべきである。その理由は、郵便投票に使用される投票カードは、投票用紙の包みとともに選挙管理委員会に送付されることになるということである。住民投票または選挙において郵便で投票をした後、投票カードはなくなる。

第 13 条

第 1 項においては、選挙法第 8－12 章は郵便投票に適用されることおよび郵便局でなされる投票の取扱いが示されている。第 8 章は、投票に関する全般的な規定である。第 9 章は、選挙会場における投票関する特別規定となっている。第 10 章においては、郵便局などにおける投票について規定されている。第 11 章は、投票用紙の包みによる投票に関する特別規定であり、第 12 章は、郵便局でなされる投票についてのさらなる取扱いに関する特別規定である。これらの規定を基礎自治体における住民投票に適用する理由は、基礎自治体における住民投票が、これまでのところ、広範に基礎自治体議会の選挙または全国的な住民投票とあわせて行われてきたということである。将来においてもそのように行われるものと考えられる。同時に行われる選挙と住民投票の統一的な取扱いは、その権利を活用して投票する人々にとって負担が軽く、そのうえ選挙管理委員会にとって好都合である。

当該基礎自治体内または県内の郵便局への第 1 項の限定は、主として、他の基礎自治体の郵便局で投票できるとする必要性についての説明は、当該基礎自治体および県に生じしめる費用からすれば、成り立たないという理由である。

第 2 項の規定は、選挙法および住民投票法の対応性である。

第 14 条

この条文においては、有権者登録自体がどのようになされるかということが規定されてい

る。ここでは、予備選挙登録に関する選挙法の一連の規定が適用される。これらの規定が適用される目的は、総選挙の際に行われるのと同様な選挙登録手続きを持ち込むことであり、基本的に、基礎自治体における住民投票が簡便な選挙登録であってはならないということである。国会の選挙または全国的な住民投票と併せて実施されない住民投票の際の選挙管理委員会の活動は、選挙管理委員会が選挙法の規定を活用することに慣れていることから、難しいものではない。

第2項においては、投票された票がどのように取り扱われるべきかが明らかにされている。

第15条

この条文においては、投票された投票用紙が無効とみなされるべき場合について述べられている。この規定は、全国的に実施される住民投票に際しても適用される規定と対応するものである。

第16条

この条文においては、選挙登録を終えた後、選挙管理委員会はどのように投票用紙についての手続きを進めるかについて示している。投票用紙が 1 年間保存される必要性があるということは、投票の終わった選挙は、選挙登録の改善の要求によっては裁判所の検証の対象となるということに基づく。

地方自治法の規定により、追加の実施は、選挙管理委員会の委員長が実施の終了を宣言することにより、終了させられることになる。実施についてのプロトコルは、通常の方法で修正され、修正に関する公示は基礎自治体の公示板に掲げられる。

この法律は、1994年1月1日に発効すると提案されている。

反対意見および特別意見

カタリーナ ロンヌによる反対意見

私は、政府に基礎自治体に対する憲法上の保護の拡大に関する議会の調査を要求する決定に反対する。コミューン連合が政府あての文書において求めた自治と国家利益との間の合理的な均衡点は、すでに、現在の構造で実現できていると私は考える。

わが国の基礎自治体は、憲法において保証され、長年にわたって国家と政府に対して、世界にもまれな、慣行としての自律的な位置づけを発展させてきた。他のスカンジナビア諸国のみが同様な自立性を示している。すでに、政府組織法第 1 章第 1 節において、スウェーデンにおける住民自治は代議制と議会主義、および地方自治により実現されるということがしっかりと打ち出されている。政府組織法の制定に際しては、国会は、地方自治がスウェーデン民主主義の礎石の一つであるということを強調している。政府組織法の草案においては、地方自治部門について憲法上にゆるぎない明確な境界をきっぱりと引くことは適切でもないし可能でもないとしている。むしろ、国家と地方政府との間の事務と権限の役割分担は、その範囲は、社会の発展とともにそれなりに変化していくものでなければならない。

基本法として定められている課税法は、基礎自治体はその使命のために税を徴収することができるということをその内容としている。これは、基礎自治体の高度な自立性と自由に行動する能力を示している。最近国会によって決定された詳細な使途を定めない包括的補助制度は、もちろんのこと、地方の自己決定を促進してきた。

政府は、フリーコミューンの実験事業を発議することにより、意識的に基礎自治体部門の調整の努力をしてきた。この新地方自治法は、こうした政府の調整の意思の最初の事例である。

どうにか等しい水準がこの国の住民に基礎自治体の財産と住んでいる場所とに関わらず提供されるように国会と政府が保証することも価値がある。政府はまた、特定の集団の福祉を増進させることもできる。近年になって、さまざまな形態の機能障害のある人々のための権利法出現したが、これは、基礎自治体と密接な関係がある。この場合、国会の統制手段は法律と国庫補助金である。権利保障の観点からは、地方における行政上の決定が最高行政裁判所に対して提訴されうるということは重要である。

最近、EG とわが国の憲法に関する答申が提出されたところである。その中では、わが国の基礎自治体の自律的な位置づけは他の EG 諸国が提示している以上にはるかに自由であるということが示されている。その答申の中でなされているように、現在のところは、基礎自治体の権限の領域について改正したり憲法上に明確にしたりすべき正当な理由はないとする判断に、私は賛成である。さらに、スウェーデンは、EG 加盟交渉の最中にあるのである。

私は、基礎自治体および県自治体がこのような自律的な位置づけを与えられることにより、

この少ない人口のスウェーデンがより一層連邦的な国家の方向に発展させられていくということは考えたくない。

私は、地方政府がその権限を行使することができるよう保障する法的手続を利用する権利を有するべきであると提案するヨーロッパ憲章の一部がスウェーデン法に編入されることに対しても反対である。

委員カタリーナ・リョンヌの反対意見

国会は、1980年以来7回にわたり住民投票制度の拡大に関する動議について審議し、それに反対してきた。新地方自治法に関する政府提出法案（1990・91:117）においても、次のように述べられている。

> 市民の視点から見ると、総選挙と次の総選挙との間にもさまざまな問題に自分達の意見を表明することができることは重要である。したがって、議会の決定に際して、議案作成の一部として住民投票を組織することができるということが求められるべきである。それに反して、政府は、なんらかの形態の意思決定的な住民投票または少数者発議あるいは市民発議を導入することによりより一層時間がかかるため用意をしていない。これは代議制民主主義の望ましくない欠陥を意味する。

KU: の考え方（1990・91:KU38）は、「意思決定的住民投票も住民発議の機会も代議制民主主義の欠陥という重大な危険性を含んでいる」というものであった。私は、この考え方に現在でも賛成である。スウェーデンの政治制度に本質的に備わっている価値としての政党の役割が強調されているとはいない。政党制度を通してこそ民主主義は最も良く実現されるのである。

調査委員会の多数派の提案は、実際のところ、諮問的な住民投票が告知されるべきかどうか議会が決定する限りにおいては、生気のないものである。しかしながら、議会が少数派がそのように望んでいるならば、その問題を審議せざるを得ない。私は、制度化することは望ましくないと考える。議会における政党はさまざまな住民意思の表明について伝えられるべきであるので、政党がそれらに同意すれば、政党は通常の活動の中でそれらの住民意思の表明を道付けていくことになる。調査委員会のためになされた調査においては、住民投票制度は、完全にその目的にしたがって、非常に小さな範囲で、主に境界問題について利用されるようになるであろうとしている。したがって、代議制民主主義に対して決してどのような脅威も形成するものではない。

上記に述べた調査においては、地方政府における多数派をできる限りうまく説得するために住民投票制度を利用しようと試みる小政党が相当程度にあるということも指摘されてい

る。境界問題においては、その発議は、自立性を求めている地区からなされている。住民投票の発議権が一定数の住民を意味するにまで拡大されるべきであるならば、その結果は、その地方政府における連帯と全体的な解決が困難になることになる。私としては、地方政府における住民投票制度の拡大により生ずるであろうどのような利益も、私が上記に述べた欠陥を補うことができるとは考えられない。

委員アクセル・ギスレン、グンーブリット・モルテンソン、マグヌス・ペルソン、およびカタリーナ・リョンヌの特別意見

より多くのものが責任と影響力を分け持つことができるべきである。

署名者らは、地方民主主義審議会の提示した具体的な提案の主要点に同意する。私たちは、意見を異にするいかなる点についても詳細に説明する。とはいえ、私たちのもっとも重要な異議申立ては、審議会活動の全体的な方針である。

政府の諮問は、地方民主主義審議会の活動をそれ自体調査する価値のある問題についてと指示していたところである。民主主義の基本的な問題は関わりのないことである。

では何が民主主義の基本的問題化？

この問題については、民主主義の価値について述べることによって答えられうるであろう。その価値とは、主要な２点に要約される。

＊民主主義の本質的価値

この価値には、次の事柄が含まれる。

社会におけるその人自身の生命の重要性を知る人に影響を及ぼす他人との共同社会であることを理解すること。

他人と同じ条件で考慮され、影響を及ぼすことができること。および、

現在および将来において、他人に対して何らかの意味を持ちうること。

民主主義の本質的価値は、物質的なあるいはその他実際的な成果の類いに見合うものではなく、理念的な価値である。

＊道具としての民主主義

民主主義はまた次のような道具でもある。

実際的な問題を解決すること。

共通の要求を充足すること。および、

長期的に維持できる社会発展のための条件を築いていくこと。

道具としての民主主義は、地方政府において、非常に重要な実際的な適用性を持っている。

成人教育に関しては、近隣社会、国、地方政府、そして住民団体の熟練した協力者を必要とするとする新しい考え方が急激に高まり、常に変化しやすい教育財源についての要求となっている。国は大枠を引くが、学校教育を実施し、より直接的に具体化し内容を備えさせるために、地方政府における民主主義の過程に委ねている。

住宅への需要が増大し、建造物の稠密な地域が形成された場合、およびコミューニケイションの必要性が急激に増大した場合には、地方政府は、住宅、街路、および道路、主要システムなどの秩序を形成する社会計画について責任を負う。しかし、それらは、それぞれ、地方における民主主義の過程において、いっそう実際的に具体化されることになる。

多くの別の分野においても、同様な方法で及んでいる。広い意味での産業の発展が家庭外雇用の労働力の必要性を増大させ、以前は家庭の中でなされていた看護や、介護、養育に対する需要が別の形で扱われなければならなくなっている。このような発展は、女性の精神的・経済的自立への要求と相い携えて進んできた。これらの需要を満たすことは、広範に、地方政府の仕事となった。このようにして、保育の拡大、高齢者介護のさまざまな選択肢その他が社会サービスを多様化させた。青少年事業、文化事業、余暇活動も同様である。

衛生上、財政上の理由から、上下水道問題および清掃については集約的な形態で解決することが望ましいこれも、地方政府の仕事である。

これらの理由により、民主主義の問題であることが確認される。

すべての人が等しく尊重されることが受け入れられるならば、すべての人の民主主義の価値に関与する権利もまた認められなければならない。その場合に、すべての人が実際に関与する機会を持つことができるように社会を組織することは重要な政治的使命である。キーワードはすべての人がである。財政的な強さだけではない。伝統、教育、文字どおりの才能等々のある人々だけでなく、民主主義の価値を自らのものとすることができる。すべての人が等しく関与するということにはならないだろう。しかし、社会の志すところは、できる限り適切で実際的な条件を形作っていくことでなければならない。

ここに地方における民主主義の非常に重要な問題について示す。

関与の機会は不平等に分配されている。多くの者が責任を分かち合い、かつ参画すべきである。

これは、全般的な民主主義の問題でもある。力強い民主主義は、地方自治からその力を汲み上げるものである。私たちが民主主義の中で育まれ鍛えられるのは、まさにそこである。

かなりの割合の市民がその属する地方自治体の投票権を利用することを放棄している。いまだに大きな割合の者が、その他の政党活動とか、社会問題に影響力を行使するその他の団体への参加とか、議員との個人的な接触とか、何らかの種類の消費者団体への協力とか、

あるいは何らかの形の社会論争や世論形成への協力とかいったような民主主義の過程に関与することないままでいる。

権限調査委員会は、その調査研究の中で、関与の割合について、明確な類型があると指摘している。高収入、高学歴、職業活動における積極的な役割が民主主義の価値への高度な関わりとともに変化している。その逆も明らかに等しく当てはまる。

これに対しては、何らかの次のような外面上の徴が見られる。

- 投票率の低下（前回の選挙においてたしかに低調であった。しかし、この傾向は、多くの選挙においてみられる。）
- 選出代表の数の減少。特に、1991年の選挙以降、一定のコミューンにおいて。
- 道具としての民主主義による重要な社会問題の解決の可能性に対する信頼の低下。
- 個々の消費者選択により、公共決定に代わる市場における問題解決への移行。

このような地方における民主主義の発展の基本は、このような理由から、責任を負う意思と能力のある積極的で創造的な人物としての人という見方がなければならない。実際の地方の政治は、ある市民の求めるものと利害が別の市民の求めるものと利害に対して比較考量される全体の調和により形成されている。そしてそれにより市民の権限が明らかとなる。市民が市場における顧客となった場合、その顧客は一人ひとりの顧客選択により影響力を行使し、あらゆる合理的な民主主義の定義によっても民主主義は弱体化することになる。

このことは、他の市民にとっての選択の自由をより一層小さなものとしない限り、一人ひとりの顧客が肯定的であるということを除外しない。しかしながら、社会サービスに対する個々の顧客選択の自由の事例は次のとおりである。

- 分離（購入能力、教育、倫理上または宗教上の限界などによる）
- 全体的観点からのサービスの低下という価格の上昇（能力活用の低下などによる）
- 選択のない人々に対する低下（幼児、高度に介護に依存する高齢者など）

用語の使い方が基本的視点を反映する。

地方民主主義審議会が使用する用語は、上記の民主主義に対する詳細な見解に相対する基本的見解を反映している。

その概念及び表現の大部分は、財及びサービスの実務的な販売と関連して用いられる実務経済上の世界から借りてこられている。この主唱者達はまた、共通の部門に対して用語を移し替えようと試みている。例えば、「顧客」という概念は、異論のあるところである。

公的事業の基礎は、すべての市民に対して平等で公平に分配された保健、介護、教育およびサービスを提供することである。民主主義は、対話と参加と協働の上に築かれている。

このことは、市場でサービスを購入し、価格付けをすることと矛盾するものではない。保健や介護、教育を提供することは、財物を生産することとは比較されるものではない。

ある財は身に着けられるだろう。ある財はその質をあらかじめ検査し、試し、判断することができるだろう。財物の生産は市場で行われ、売買することの上に築かれている。その関係は、生産者ー消費者、バイヤーー顧客 である。財物を売ることは重要なことである。

保健と介護は、ほとんどすべてのサービス生産と同様に、人と人の関係の上に成り立っている。これは、信頼と思いやりと人間同士という意識の上に成り立っている。そして、参加の上に成り立っている。サービスは、常に人間に関係している。あるサービスの質は、主に、そのサービスが提供されることにより判断される。むしろ、サービスの生産は、誰かが何らかの必要な労力を申し出るという問題である。提供される労力が重要である。

英語の場合には、言葉の概念が「(車を)生産する produce」と「(介護を)提供する provide」と異なっている。配慮や介護、あるいは質の程度は、自動車やマイクロチップの製造についての効率性の測定と同じような方法では測ることはできない。

人々および市民を、彼らが社会サービスを利用し、あるいは影響力を及ぼす場合に「顧客」と呼ぶことはできないし、呼ぶべきではないということにはそれなりの理由がある。救急病棟に入った患者は治療に対する権利があり、価格表から手術の購入を選択する権利与えられるべきものではない。国中のすべての幼児は、教育制度のなかのある位置を購入する「顧客」としてではなく、適切で平等な教育を受ける権利を与えられるべきである。

地方民主主義審議会は、諮問の具体化の結果として、法的な問題ならびに組織上の性格のものは別としてイデオロギー的なものではない政治および行政の運営制度を取り上げてきた。それゆえ、民主主義の問題は、基本的には取り扱われてはきてこなかった。またそれゆえに、これらの問題に関する解決策を決して提案してはいない。

私たちは次のことがらが基本的に重要であると考える。

* 国会の選挙と地方政府の選挙の両方の同一選挙日は、国および地方レベルの間のしっかりとした連携の現われとして維持されること。
* 私たちは、地方政府における住民投票に関する提案に同意する。しかしながら、同時に、住民投票を提起することが明らかに不適切な一部の問題があると強く主張する。それらは、例えば、一つには、監査報告のような手続的な問題、議会が行う選挙および地方政府の行政上の組織であり、また一つには、明確に専門的なあるいは地方自治体の一部地域の税率またはサービスレベル、難民の受け入れなどのように明確に言い切れる国政に関わる問題などのような、より大きな問題から切り離すことができない専門的な問題などである。
* 全国レベルで定められることが重要な目標の枠内で、地方自治は尊重されるべきであり、包括的な国の規定によって空洞化されてはならない。
* 民主主義の価値を浸透させるための学校教育および成人教育の成果は発展させられる。

とりわけ、学校教育自体の活動の中での民主主義の実際的な適用や成人教育は社会問題への積極的な参加に対して消極的なグループの動員となる。

＊ 共通の問題を解決し共通の需要を満たすという政治家の重要性は、少なくとも、情報提供、世論の形成、市民と選出代表との間の対話の仲介のための政党の手段が強化されることを通して強められなければならない。

＊ 共通の仕事は、原則的に、連帯して税金で財政処置されるべきである。

さらに、私たちの基本的な視点によれば、政治の内容、その管理運営および組織の形態は、明確に示されている国家目標に反しない限り、地方政府自体によって決定されるということである。

したがって、次に掲げる原理は、国の役割は実現することではなく、地方政府が実現することを容易にすることである。

＊ 地方政府の事業の管理運営は、発展させられる必要がある。選出代表と職員との間の役割を明確にするために、より一層目標管理が適用されるべきである。しかし、目標管理は、目標と成果がつりあっていない場合には、純粋な財政管理にはならない。この場合、事業の目標を設定する実際上の役割が職員にある。

＊ 地方自治体の共通の利益という枠内で、できる限り事業の責任は分権化されるべきである。これは、特に大規模な地方自治体の場合に重要である。これは、地区委員会とか利用者管理委員会といった地域組織ということになる。広範で明確に定義された運営責任を与えられた自主管理的な職員協同組合もそうである。地区委員会が多くの市民を関わらせるためには、委員会への候補者を公開指名とすること、彼らの位置付けを市民の代表者として明確にすること、そして決定に際して一般住民との意見交換の余地のある決定手続が求められる。利用者管理委員会は、明確に定められた目標と財源の枠の実質的な決定権を与えられる。

＊ 財政的、倫理的、あるいは宗教的な理由による差別のない共同体方式が奨励されるべきである。

＊ 一般住民と接触のある地方政府職員が、一つには、一般住民の見解に積極的に耳を傾け、ここに異なる需要にできる限りあわせることであり、また一つには、利用者団体への参加やその他の形態での参加や影響力の行使に関して、動的で力の弱い市民を刺激することである。

委員マグヌス・ペーソンの特別意見

ＥＣと地方自治

地方政府は、ＥＧとその発展に次の理由から関わりがある。

＊ 加盟国はその発展に関与していること。
＊ ＥＧの執行機関と地方政府とは、ともに部分的に同じ問題を共有している。
＊ 地方政府は、ますます広範に、特にＥＧの共同市場にそしてさらに市場内の特別なシステムに結びついたシステムである、国際的な市場経済システムに引きずり込まれてきている。

これらの分野については、本審議会が本答申書において詳細に説明する以上に一層深い分析が求められるいくつかの部分がある。

ＥＧは、スウェーデンとは本質的に異なった政治制度である。スウェーデンにおいては、法令および実例は民主主義と議会制を前提としているが、他方、組織としてのＥＧは非常に特殊な権限分割により構成されており、住民による選挙の段階がなく、委員会および行政裁判所が非常に大きな政治的権限を有している。

スウェーデンのＥＧ／ＥＵへの加盟は、長期的には、憲法上の政治制度の変更を意味する。民主主義は弱体化されることになろう。公開の原則、情報提供の保護、検閲の禁止、司法の独立、および地方自治といったような多くの分野が何らかの超国家的機関の権限に服従させられることになろう。

憲法調査委員会(SOU 1993：14)の政府組織法第１章の新第 10 条の形態の法案は、ＥＧへの加入により課される義務は、「憲法またはその他の法律に定められていることに妨げられることなく」適用されるということを内容としている。憲法は、ＥＧによる調整と決定の前には憲法であることを停止することになるだろう。協議のための回付にまわされた憲法調査委員会の取り込んだ代替案は、ＥＧ法が憲法を含むスウェーデン法に優先するという状況を実質的に変えていない。スウェーデン憲法は、ＥＧの法典や起こりうるＥＧ／ＥＵへの加盟にかかわるすべての問題についての決定よりも低い序列にある法律であるということになろう。したがって、その他のスウェーデンの法律は、さらに価値が低いということになろう。

このことは、憲法の性質、国家と地方政府の関係についての前提についてのスウェーデン法の決定的な改正を意味し、地方自治に影響を及ぼすことになる。

補完性の原則

スウェーデンの民主主義の重要な部分として地方自治がある。への加盟、特に財政通貨同盟が実現されるならば、地方政府の事業の大幅な縮小をもたらすことは明らかであると思われる。

多くの者が、地方の影響力の増大に関して、本審議会により詳細に説明されているいわゆる補完性の原則に期待している。この言葉の概念はあいまいであり、異なる解釈の余地が

ある。強調し警告すべき重要なことは、その概念の解釈自体、その内容、およびその適用がＥＧの中枢の機関に保留されているということである。この原則がＥＧの基本的な条約でありまたＥＧの裁判所の権威であるとされていることについては、まったく何の疑問もない。補完性の原則による決定は、共同体意識を高めることになり、いわゆる四つの自由に反することなく、またあるいは「共同体意識の構築」と呼ばれるものを脅かすこともないだろう。

公開の原則および情報提供の自由

スウェーデンおよびＥＧには、公文書の公開と情報提供の保護という完全に相矛盾する原則がある。

情報提供の自由と同様に、公開の原則は、スウェーデンにとって独特なものである。この基本点は、当局に出された文書または当局によって作成された文書は公開であり、ただ出版の自由に関する法律の第 2 章の特別な所定の理由によってのみ守秘とされる。もし誰かが非公開の文書をマスメディアに知らせる場合、当局は、関わっているのが誰であるか調査することはできず、また、その関わっているものは匿名であることの保護を受ける。この原則は、スウェーデンの社会生活における基本的な価値となっている。

ＥＧにおける基本的なルールは秘密であり、文書を出す場合にはそれが秘密でない場合であっても当局の責任である。

私は、スウェーデンとＥＧの間のこうした相反する原則は、スウェーデン法が一方の側に踏み込んでいる恐れが明らかになる場合に、揉め事を引き起こすことになると考える。スウェーデンとＥＧ／ＥＵとの親密な関係に関しては、スウェーデンにおける文書の公開と情報提供の自由があらゆる分野において守られなければならない。

重要な問題が他の調査委員によって議論されてこなかった、あるいは議論されていない。

私は、この答申書おいて議論されてこなかった問題、そしてこの審議会が位置づけを与えていない問題が、地方自治とともに、引き続き厳密な調査活動の中で議論されなければならないと考える。それらの分野については、地方政府の将来展望から検証されるべきである。

補完性の原則の適用としてとりわけ重要な問題は、スウェーデンにおいてコミューンおよび県が税や手数料を徴収する権限に対する財政通貨同盟の及ぼす影響、および、特にＥＧ／ＥＵへの加盟に際してのコミューンおよび県の事業に対する影響を明らかにすることである。

憲法裁判所

私は、ヨーロッパ協議会議定書のその部分が、地方政府はその権限を行使することができ

ることを保証するために司法手続を利用する（つまり憲法裁判所が設置される）権利を有するべきであると提案するスウェーデン法に組み入れられるかどうかという問題に関して調査すべきであると考える。。

危惧するには理由がある

審議会の多数意見とは違って、私は、スウェーデンにおける地方自治の発展に対する深刻な影響とスウェーデンのＥＧ／ＥＵへの接近または加盟による司法上の影響に対する危惧には理由があり、過小評価はできないと考える。

マグヌス・ペルソン委員の特別意見

市場適用について

地方民主主義審議会に対する諮問は、地方政府の事業における市場適用の特質と導入について調査し検討することをその活動としていた。これにより、地方政府の組織を発展させる方法についての調査研究は入ってはいなかった。

本答申書においては、さまざまな代替的な形態、すなわちいわゆる新しい事業形態について調査がなされた。

私は、この審議会の民間の起業と地方政府の事業の代行を容易にし刺激することに関する第６章の評価と提案に対して反対である。

この答申書の大部分はまた、発注ー請負の概念について検討している。その重要性、その範囲、そしてその言われているところの可能性について強調されている。私は、これらの組織形態を導入したのは全国で 40 の地方政府だけであるということを強調したい。つまり、このような組織形態の選択は今日ではスウェーデンにおける地方政府全体に普及しているものであるとは結論づけられないのである。このモデルがさらに増えつつあるということもまた躊躇される。

市場適応は一時的なものと判断される。

たとえ、現在のところ、多数が、福祉サービスなどを利用するために市場部門経済に基づく制度に大きな期待を抱いているとしても、ヨーロッパにおいて、共通の取扱いと問題解決のために新しい形態およびモデルの探索が続いているということは記されるべきである。

効率性

全員が一致して、地方政府の事業は効率化されなければならないとしている。財政が逼迫し急速に社会が発展している今日、このことは特に重要である。

地方政府の発展は、歴史的に、効率化の努力または効率性の向上と民主化への努力または

民主主義の強化との交互の変化に特徴がある（グスタフソン，1991)。近年においては、優勢であるのは、効率性を追求する努力のほうである。従来と同様に、次の時代においては、民主主義の価値を引き出すように努力するような展開となるだろう。今日の地方政府部門における発展は、社会における発展と同様に、全体として、しばしば単に財政的な判断基準に依った効率化および合理化を一方的に取り扱っている。これは、「市場適応」という名目の下に行われている。これは、多くの点で、民主的名意思決定過程や職員および市民の参加による必要な対話の犠牲の上に行われている。

近年、コミューン執行委員会においても再委任された結果単位組織の長官においても、効率性という名目の下に、地方において、一連の恐るべき権力濫用の事例が発生している。いわゆる革新的組織モデルを急速に導入してきた地方政府においては、こうしたことがしばしば当てはまる。

本答申書においては、効率性および市場適応という言葉の概念が混同している。議論は、発注－請負モデル、代替的に顧客選択モデル自体が効率性の根拠であり、それが唯一の方向であるという方向に向けられている。

その一方で、今日の地方政府の財政状況も地方政府における全般的な一層の分権化も、効率的かつ合理的な資源活用を求め、刺激するようになっている。こうしたことは、個々の組織モデルがどのようなものであるかに拘わらず生じている。

競争

コミューンおよび県がその事業のさまざまな部分を外部競争に晒したり、外部の運営による新しい生産形態を創設したりしようと務めることは一般的なことではない。こうしたことは、思想的な動機のある一群の地方政府において生じているのである。一つの重要な要素としての市場適応の進展による四囲の状況の変化はまた、当然に、地方政府に影響を及ぼすことになる。しかしながら、最大の民間的な要素は、公的事業全般を、そして特にその独占的な使命をゆるめるような意識的な方向性の国会における立法である。こうしたことは、地方政府に義務的な状況をつくり出している。ここに審議会の答申と活動を特徴づける不可欠の分野が再確認される。

比較と事業者責任、および直営の新しい生産形態という形での内部「競争」は、緊急性、政治の統治形態の変化および責任の委任に根拠を置いている。これは、効率性の向上と責任の増大の効果がある。このような統治形態は、それ自体は市場適応によりなされるものではない。

発注－請負モデル

私は、発注－請負モデルは当然に公的事業の合理的な管理を意味するとする審議会の考え方に賛成ではない。この組織モデルがどのように機能するかは、政治上の意思決定を特徴づける思想、態度および価値観に依存している。それがどのように合理的であるかは、市

民の支持によっている。

純然たる発注－請負モデルに対しては二つの反対意見が提起される。

発注－請負モデルに対する第一の重大な反対意見は、答申書に述べられているように、それが商取引的な考え方によっていること、そして市民が「顧客」と呼ばれることである。市場の考え方が、地方政府の事業がよって立つところの、そして市民が代議制民主主義において求める権利がある民主主義の価値に先行していることである。市民は、選択し購入する消費者にされてしまう。地方政府の事業は、－介護、養育、教育およびサービス－といったものの必要性と使命が基本的なものとされないで、購入および売却といった性質が支配的な大量な物資の市場に成り下がってしまう。

第二の反対意見は、民主主義は対話と参加、そして協働を必要としているということである。これらは、地方政府の事業の本質である。明らかに選出代表がこの過程に入ってくる。「発注者」としての純粋な政治的役割は、これらの民主主義の価値を低下させ、市民の支持と監視のない「企業主導」に発展してしまう恐れがある。

この純粋な組織モデルは、その点において自滅の種をそれ自身のうちに抱えているといえる。発注者としての政治家は、単に、一定の、請負われた事業または生産物の購入者として機能するだけであるという意味において、市民によって付与された任務では決してない役割である。地方政府のそれぞれの事業がどのように継続的に運営されているか事後検討をせず責任を負わない選出代表は全体的な視野を持ち得ない。「購入者」としての選出代表は、市民との接触を失う恐れがある。

選出代表として 「発注者」としての管理運営形態を明らかにすることは正しいと私は考える。同時に、請負ったことについての責任を免れるということは間違いである。

請負者としての政治家、ただし、責任を負っている事業の目標と指針を明確にする、責任ある選出代表ではない政治家は、結局のところ役に立たない。このことは、政治的に構成された委員会に選出された専任の公務員によって選出代表が取って代わられる状況をもたらす恐れがあるということである。

地方政府の事業には、機能的組織に対する需要がある。ただし、求められているものは、本答申書で述べられているような企業を中心とした市場適応ではない。

新しい政治上の統治形態の必要性もまたある。このことについての理由およびその機能については十分明らかにされる必要がある。

資料 1

審議会諮問　　諮問 1992:12

地方における民主主義を強化する方法　諮問 1992:12
1992 年 2 月 13 日閣議決定

引用　　内務省長官　国務大臣 ダビッドソン

1　私の提案

議会の構成の変化に合わせて、審議会が地方の民主主義を強化するさまざまな方法について考察する使命を帯びて招集されるべきである。

この使命の中には、地方自治法の背後に横たわる作業を完結することやこの法律の一定部分についての改正の提案をすることが含まれるべきである。

2．背景

基礎自治体および県は、これまで長期にわたってスウェーデンの民主主義の基本的な要素となっていた。その使命は、伝統的には、共通の利益を促進するために一定の地理的範囲内に人々を集めることであった。その役割の重要な指摘は、政府組織法の第 1 章になされている（第 1 章第 1 条)。民主主義は「代議制かつ議会制の国家体制を通して、また地方自治を通して実現される」といわれている。

今日の地方自治の背景にある思想は、1800 年代の前半に発展したもので、1862 年の基礎自治体に関する布告と呼ばれるものにより確立された。当時、その基礎は今日よりも基礎自治体に関する法律を支える原則に置かれていた。この改革の背景には、明白な分権思想があった。その主要な原則は、選挙で選ばれた議員による地方自治であった。この地方における自治行政は、目的に適合しており、安上がりで、市民の成長に評価に値する方向であると考えられた。

基礎自治体の事業の全体的な拡大に伴う包括的な基礎自治体の区分の変更は、基礎自治体事業の前提条件に非常に大きく影響を及ぼした。国会は、1991 年 6 月 1 日に 1992 年 1 月 1 日に発効する新地方自治法(1991:900)承認する決定を行った。

法案(prop. 1990/91:117)の審議に際して、国会は、一定の問題については継続的な作業がなされるべきであると述べていた(KU38s. 96, rskr. 360)。

そのような問題としては、基礎自治体及び県における不動産所有権と市民権との間の関係がある。

さらに、国会は、秘密保護法(1980:100, 改訂 1989:713)は、基礎自治体および県がその委員会組織を編成する自由の拡大に関する提案理由、および基礎自治体企業の活動の公開

に関する提案理由により、見直されるべきであると考えていた。

国会もまた、基礎自治体の意思決定などに関する議員個人の責任に関する問題似ついて、さらに分析されるべきであるとみていた。

結局のところ、国会は、政府は注意深く基礎自治体の分野における発展に従うべきであり、必要な場合には、社会の発展がもたらす変化にすばやく従うべきであるとする一般的な見解を表明していた。

3　新たな条件

基礎自治体および県の使命は、基本的な安全とサービスに対する住民ニーズが将来においても満たされうるように責任を負うことにある。

急激な社会の発展は、こうした基礎自治体の事業に新たな条件を形成することとなる。

社会経済の低い成長や税負担を削減する政府の目標設定は、市民のサービスに対する需要は、もはや新たな財源によっては満たされ得ないようにしてしまう。事業の見直し、合理化そして効率化は、1990 年代においては、すべての基礎自治体および県の事業の不可欠な要素となった。

私は、近年における基礎自治体事業が次のような三つの傾向によって広範に特徴づけられると考える。

＊　規制緩和
＊　市場適応化
＊　国際化

第一に、規制緩和に関しては、新地方自治法は、そうした狙いを持っている。したがって、基礎自治体および県はより単純な方法でその事業を運営管理し、その地方の事情により自ら組織を形成する自由を顕著に拡大した。

政府は、国会に提出されるべき基礎自治体に対する改正国庫補助制度の提案により、規制緩和に向けて新たなステップを踏み出すことを意図していた。その外、政府は、国の詳細な統制を削減する意図も持っていた。こうした狙いを持った提案も提出されることになろう。

基礎自治体事業についての規制緩和は、基礎自治体および県がその厳しい財政状況を明確にするための条件を示すために必要である。しかし、私は、同時に、規制緩和は、教育とか社開介護、環境政策などのような重要な国家利益を危険に陥れること、またあるいは基礎自治体民主主義に否定的な影響をもたらすことはないということを強調しておく。地方自治法に対する事前作業においては、委員会設置の義務の廃止はますます厳しい議員数の削減に導くに違いないとする危惧が明らかにされていた。これは、私が継続的な調査研究の価値があると考える問題の良い例である。

第二に、基礎自治体および県が事業における市場適応の要素を増大させることにより新た

な財政状況に合わせていこうとすることがいよいよ明らかとなってきている。

たとえば、事業がいわゆる発注－請負モデルによって分けられることがますます一般的となってきている。こうしたモデルの基本的な要素は、消費者代表およびサービスの生産者としての議員の役割が区別されることである。このことは、議員の使命は、何がなされるべきか、そしてどのような条件でなすべきか語ることであり、一方、基礎自治体またはその他の請負単位組織は、サービスの生産に責任を負う。広範に案件を委任することができるという明確な要素を備えて事業を管理指導する新しい形態もまたこのモデルの重要な部分である。新地方自治法の提案に関する国会審議においては、発注－請負モデルの長所と短所に関する議論が出されていた(prot. 1990/91:128)。

審議会は、事業に関わる人々がどのように影響力を行使することができるか、そして選択の自由が増大する状況においてどのように協力できるか、そしてまた基礎自治体の字器用が発注－請負モデルにおいてどのように分けられるか、考察すべきである。このことは、高齢者介護および障害者介護の問題について特に重要である。さらに、審議会は、質の管理の形態について考察すべきである。

基礎自治体および県は、ますます広範に、事業のさまざまな部分を競争にさらそうとしてきている。こうした展開は、おおよそ次のような二つの方向に向かっている。すなわち、

－　直営の事業と民間の請負事業との間の競争の増大、および

－　公的な事業の枠内での強壮の増大

基礎自治体および県が広範に事業を運営する企業、特に技術的な分野における企業を設立する傾向もある。審議会は、企業化の拡大の範囲と効果について調査すべきである。

委員会行政から企業あるいは民間または生活協同組合による請負形態への事業の移譲は、公開性とか秘密保護とか民主的な統制などの一連の問題を提起する。基礎自治体企業の公開性に関する問題は、地方自治法の事前作業において特に留意が払われたところであり、さらなる調査の必要性があること、そして事務的処理と民主主義との間のバランスに関わる問題をめぐる議論の必要性があることは明白な事実である。審議会は、基礎自治体の事業がその全部をあるいは部分的に所有している企業により運営される場合、あるいは民間または生活協同組合による場合に、基礎自治体住民にとっての公開性と統制が保証する規定を提案すべきである。

第三に、私は、地方自治についての国際化の影響ということにも留意したい。

近年の中央および東ヨーロッパにおける革命的な変化は、スウェーデンの基礎自治体および県に、広域および地方行政に関わる能力と直接的物質的援助の両方に寄与する関心の増大をもたらした。こうした展開は、国の外交政策と基礎自治体の国際的な関心との間の境界という一連の問題を生じさせている。このことはまた、サービスの輸出について基礎自治体と民間の企業との間の関係に関する問題に留意すべき理由でもある。

地方自治法の提案説明においては、ＥＧの法制度に関わる点に関しては、この法律は、そ

の法制度と同一線上にあると説明されていた(prop. s. 141 f)。しかしながら、スウェーデンとＥＧとの関係は、ＥＧの発展が加盟国に対する新たな条件を創り出すと同時に急速に発展している。このため、地方自治がＥＥＳ協定およびスウェーデンのＥＧ加盟の二つによってどのような影響を受けるかという問題に関する調査研究の推進の必要性は高い。

私がここで触れている基礎自治体の発展における主要な傾向は、地方自治および自治を築いている法令の前提条件に影響を及ぼしている。このため、私は、上記に関する問題を検討する作業が必要であると考える。

この作業に関しては、私が提案したように議会に構成される審議会が招集されるべきである。

わたくしは、ここで、幾分明確で具体化な調査されるべき分野を示そう。

審議会の任務の中に、国会が地方自治法の提案と関連して特別に取り上げた問題を審議することも含んでいるべきである。

審議会は、おそらく解釈の問題または適用の問題を生じさせるであろう新地方自治法の問題を自由に取り上げるべきである。そして法技術的またはその他による理があると考えられる検証策を提案すべきである。

4　審議会の使命

4．1　地方における民主主義は更に強化される必要がある。

1991 年の地方自治法に関する政府提出法案は、国会の内外において、活発な議論の対象となった。こうした議論は、基礎自治体民主主義の要素を強化してきた。この政府提出法案に起因するいくつかの提議において、基礎自治体および県が自体の組織について自由に判断することができるとする提案が議員数の削減をもたらすであろうとする懸念が出された。そうなった場合には、これらの提議により地方における民主主義の脆弱化をもたらし、公務員の影響力を強めることになるであろう。

これらの提議における提案に基づき、憲法小委員会は、新地方自治法の適用に関して正確に周知されるようにし、またその必要があれば、改革の提案をすることが政府のなすべきことであることは自明のことであると述べている(1990/91:KU38 s. 96)。それにもかかわらず、憲法小委員会は、そのような事後検討がどのようになされるべきか、それ以上には詳細には説明していない。

地方における民主主義の発展は、当然に、政府および国会の恒常的な注目の対象である。審議会が地方における民主主義のさらなる強化のための方法について審議することが主要な使命であるべきである。

審議会は、ここに出されている議論に基づいて、組織上の自由の拡大の結果として基礎自治体および県に生ずるであろう変化の影響について明らかにし、かつ評価するべきである。

このため、審議会は、特に次の事柄に着目すべきである。

- 委員会編成の変化、ならびに議員により構成される機関間、および公務員により構成さ

れる機関間における責任と事務の配分の変化。
- 議員数の変化、ならびに性、年齢、職業などに関わる代表性の変化。
- 議会の役割を強化する努力が、たとえば小委員会の設置などにより、どのように展開されているか。
- 有権者、行政およびその指導部に対する関係、ならびに基礎自治体または県の職員に対する関係での議員の役割の変化。

審議会はまた、個々の基礎自治体構成員の基礎自治体事業に対する影響力を強化する方法についても考察し、提案すべきである。このため、審議会は次の事柄について調査し、考察すべきである。
- 基礎自治体における住民投票に関する規定について調査し、それを参考として基礎自治体における住民投票制度の活用の拡大について考察する。
- 問題点の公開や委員会審議の公開など、議会および委員会の公開性を増大するために可能な方法を開発し、詳細に説明する。
- サービスに関する市民アンケート調査や市民オフィスまたは広報センターの設置などの形での基礎自治体構成員と基礎自治体行政との間の関係の改善の可能性について開発し、詳細に説明する。
- 基礎自治体事業、特に高齢者介護や障害者介護に関わる人々がこれに影響を及ぼし、協力することができる方法を考察し、提案する。

審議会はまた、その外、地方における民主主義に関わる問題について考察することができるべきであり、その一層の発展に有益な方法について提案することができるべきである。

地方における民主主義を強化する方法は、その住民の分割に関する強い要望があり、そのための条件、少なくとも財政上の条件がある場合には、基礎自治体を分割することである。1970年代の中頃に基礎自治体分割改革が実施されて以降、政府は、10の基礎自治体の分割に関して決定してきた。

審議会は、これまでに実施された基礎自治体分割に関する全般的な経験について調査研究すべきである。審議会は、こうした事務と関連して、基礎自治体分割に適用される規定および形態についても分析すべきである。そして審議会が理由があるとするならば、これからの基礎自治体分割に忠告となるような改革について提案すべきである。

審議会もこうした一般的な枠の中で取り上げるべき問題は、議会がその地方にとって重要性のある警察案件を議論することができるかということである(prop. 1990/91:117 s. 87参照)。

さらに、審議会が考察すべき問題は、そうしたいと望んでいる基礎自治体が地方自治法上の表現としても指定市を活用することができるかという問題である。

４．２　　基礎自治体議員は基礎自治体の決定等に責任を負う

私たちのような法治社会では、基礎自治体および県は、他の公的機関および個人と同じように、法律やその他憲法に規定されているところに従わなければならない。基礎自治体の処置と法規定との間に承認しがたい事実上のギャップが生じたならば、効果的な方法で対処されなければならない。

近年においては、いくつかの事例で、基礎自治体が裁判所で不適法であると宣告された決定に固執したり、あるいは新たに同様な内容の決定をする事例がいくつか生じている（いわゆる裁判所無視)。その決定に苦情が申し立てられているとともに、行政裁判所が実施の禁止を申し渡しているにもかかわらず、基礎自治体の機関がその決定を実施してしまうことも生じている。

責任者が社会サービス法(1980:620)第 6 条および精神薄弱者等に関わる特別介護に関する法律(1985:568)による支援目標についての行政審判を実施することをないがしろにする事例もある。障害者調査委員会(S 1988:03)は、その答申「障害者と福祉」において、行政裁判所の審判は、障害者に一定の支援金を割り当てるような特定の場合には、指針とならないとしている。この答申書は、最近、社会省で出されたものである。

審議会は、その活動においては、これらの問題について社会省と密接な協力をすべきである。

基礎自治体が意識的に公法としての性質のある強制力のある法規定を無視してしまう一部の注目される事例もある（いわゆる法律無視)。

現在のところは、裁判所無視、法律無視その他類似の行為に対する効果的な処罰あるいは処分が欠けている。

ここに指摘された問題がどのように解決される得るかに関する問題は、基礎自治体の責務調査委員会(C 1986:02)によって述べられている。この調査委員会は、改正処罰規定の必要性があることを指摘しており、その答申書「基礎自治体の是正」において、関係基礎自治体および県に直接向けられた財政的な処罰の制度を提案していた。この提案に意見を述べた協議機関の多くのは、実際には、この提案から距離を取っていたが、それにもかかわらず、より一層効果的な処罰規定の必要性が明らかであるとも述べている(Ds 1990:62 参照)。

この問題については、新地方自治法に関する政府提出法案の審議に際のいくつかの提議においても取り上げられていた(提議 1990/91:K49, 51, 316)。これらの提議においては、ここに述べられているような場合における基礎自治体議員の個人的な処罰責任に関する規定が求められていた。

その他の提議(提議 1990/91:K51, 55, 205, 216)においては、基礎自治体の分野に関して国会オムブズマン（JO）の抗弁権を強化する見解をとっていた。そこでは、JO に JO が国の分野に関して有しているのと同様な基礎自治体の分野に関する規則等の検証することができるとする法律が主張されていた。これらの提議の背景は、公務員に関する法律(1976:600)により、JO は、現行の法令によれば、その決定が向けられた者が JO の監督のもとにある

場合には、国の分野に関して規則について裁判所で意見を述べることができるということである。基礎自治体の分野に関しては、団体契約により規律上の責任が規定されている場合には、それに相当する抗弁権といったものは何もない。提議の提案者らは、JO にそのような抗弁権が与えられるべきであると考えていた。

地方自治法の準備作業においては、憲法小委員会は、これらの問題が速やかに解決されることが重要であると述べており、また、政府は適切な形でこれらの問題を用意すべきであると勧めていた。

このように述べられていることに基づいて、審議会は、記されているような種類の違反行為を扱っていくことができるように、処罰制度が創設されるべきかどうか作業を終わらせるべきである。

また、審議会は、個人責任の導入の可能性などについて考察すべきである。そのような責任は、必ずしも職員の責任という形態を取る必要はない。スウェーデン基礎自治体連合は、基礎自治体における責任に関する調査委員会の答申に関わる協議において、個人の処罰責任と呼ばれるような何らかの制度を創設するかどうか調査研究することを提案していた。

もし審議会が個人責任制度を採るならば、どの程度の範囲で責任が違法な決定をした組織の構成員に限定されるべきであるか、あるいは責任の範囲について何らかの制約がなされる辺かどうか考察されるべきである。これと関連して、審議会は、基礎自治体執行委員会または県執行委員会が明らかに違法な議会の決定の執行を拒む権利持つことができることについても考察すべきである。

さらに、審議会は、EG の見方でこれと同様な問題に注意を払うべきである。これは、たとえば、基礎自治体の意思決定者が EES 協定および EG 加盟に関連して想定される協定によるスウェデンの負う義務を尊重する責務のあることを意味する。このことはまた、現行の EG 法により、加盟国が基礎自治体または公権力当局の行為にも責任を負うことをも想起させる。

審議会はまた、上記の国会の提議において出された方向で、基礎自治体の分野での JO の発言権を拡大することができるように考察すべきである。

４．３　　基礎自治体事業の市場適応ならびに新しい清算形態および事業形態の発展

先に指摘したように、基礎自治体および県は、ますますその事業の一部について競争に晒すことに関心を持つようになってきている。競争の一つの形態は、公的な事業と民間の請負契約との間のものである。もう一つの形態は、公的な事業の枠内での競争、すなわち、結果単位組織が通常の要素となっている、いわゆる内部市場の創設である。

発注－請負モデルは、競争という際だった要素を伴った民間市場の条件への適応の推進を強調することを目的とした特別な組織的な形態である。基礎自治体および県において、近年、ますます一般的な要素となってきているように見える。

会社形態化、「内部請負」－職員がその事業の運営を引き継ぐことを意味する－、民間ま

たは協同組合自体による、あるいは組合管理による請負契約といったような代替的な生産形態という要素も増大してきている。これらもまた代替的運営形態の問題である。

審議会の任務の中には、発注機能と請負機能を、そして代替的生産形態と運営形態を区別する新しい組織モデルの発達について述べ、分析することが含まれるべきである。その際に、審議会は、法令が、主に地方自治法が、基礎自治体および県の住民の改革の必要性に対してどのように対応するか特に注意を払、その分析がもたらす手法を提案するべきである。この提案は、基礎自治体の事業に代替的な生産形態や運営形態の導入を強調する手法を意図したものであるべきである。

審議会はまた、一方では会社形態化推進の範囲と効果を、また一方では産業に対する基礎自治体の支援を明確にすべきであり、また、必要とされる場合には、そのための手法を提案すべきである。

４．４　　国際化

基礎自治体、県、および教区が国際的災害救助その他の人道的援助を提供する権限、これは新地方自治法に同時に取りいれられたものであるが、に関する法律(1991:901)により、基礎自治体の権能は、国際的な人道的援助を提供することができるということに関して拡大されてきた。基礎自治体、県、および教区は、これにより、直接的な災害がないとしても、緊急の場合にはそのような援助を提供することができるようになった。このような援助は、節約可能なものにより支払われる。

審議会は、人道的支援における基礎自治体の外国に対する援助の条件について調査すべきである。この点に関して、国家の外交政策と争はないもので、かつ政府の援助政策や国の選択の枠内であるように、規定がどのように作られるべきかが特に重要である。このような基礎自治体の援助は、友好都市関係の枠内での協力を発展させていくために特に関心があるであろう。

基礎自治体および県の国際的な事業のもう一つの側面は、中央ヨーロッパや東ヨーロッパにおいて築かれているような新しい基礎自治体などへの行政的・技術的知識を移転である（上記第３節で広域行政および地方行政に関して述べられていることを参照)。スウェーデンの基礎自治体および県は、この点に関して重要な役割を演ずることができるはずである。

基礎自治体のサービスの輸出に関する法律(1986:753)は、スウェーデン企業または国の下請けとしてサービスを輸出することができる（第２条)。特別な理由があるならば、政府は、そうしたサービスがそれ以外の条件の下で提供されることを承認することができる。承認された場合には、その決定の中で、基礎自治体の危険負担を抑制するために必要とされる条件が示されることになる（第３条)。

将来におけるヨーロッパの統合という視点から、基礎自治体のサービスの輸出のために現在ある制約の緩和について検討すべき理由がある。

したがって、審議会は、そうした分野の法律について見直し、権能の強化について提案し、

影響を受ける規定を明らかにすべきである。審議会はまた、サービスの輸出について、基礎自治体と民間産業との間の関係について分析し、考えを述べるべきである。

一般的に二つの異なる傾向が将来のヨーロッパにおいて該当するようになると考えられる。

1．国家を超越した機関が国家機関から決定権の一部を受け継ぐこと
2．地方および広域レベルが中央レベルとの関係で、特に基礎自治体や広域機関との間の国境を越えた協力の拡大により、その立場を強化すること。

この点に関して、特に地方自治の発展に関して、特別に注意を必要とするいくつかの問題が生じてくる。

そのような問題の第一は、EG の法律活動の枠内での規定作りができるといったような自治の条件としての根拠である。ここでは、いわゆる補完性の原則が重要な役割を演じている。この原則は、1991 年 12 月のマーストリヒト会議に際して連邦条約に書き込まれた。補完性の原則あるいは身近な政府の原則は、ヨーロッパ連邦が連邦として効率よく機能するために必要である場合に限り構成国から権限を取り上げるべきであるということである。より低いレベルでなされうることはそこで実施されるべきである。

第二の問題は、スウェーデンの基礎自治体および県が税や手数料を徴収する権限に対する連邦の財政および金融政策の影響である。

第三の問題は、EC 内での基礎自治体および広域自治体の影響力がどのように方向づけられ、制度化されるかということである。特別広域審議会を設置する決定がなされている。想定されるスウェーデンの加盟に際して、基礎自治体および県の代表参加に関する問題が生じている。

市民ではないがそこに居住しているという場合の基礎自治体の投票権および構成国における選挙適格に関する EG の規定は、1994 年の末までには承認されることになるだろう。

この審議会の任務の中には、これらの問題について述べ、分析すること、そして総選挙に際してスウェーデンの地方自治に対して考えられる影響についての基本的な判断となるべきことが含まれるべきである。

４．５　　情報公開および秘密保護に関する若干の問題

地方自治法の出現と関連して、秘密保護および取扱いについての情報公開に関し、若干の問題が検討された (prop. s. 43-44, 55-57; KU s. 36, 43-47) 。そのまず第一は、委員会構成の自由化の影響が秘密保護法の適用のためにどのようになるかということである。第二には、基礎自治体企業の取扱いについての情報公開の問題である。

*委員会組織構成の自由化*とは、異なる事業分野の最高の秘密である情報が一つの委員会において取り扱われることを意味する。これは、既に、以前から基礎自治体地区委員会を設

置する基礎自治体において生じてきている。

秘密保護法は、法律上の異なる規定における秘密保護が一定の事業、提示された種類の案件、または例外的に一定の当局に限定されるように構成されている。守秘とされた情報は、そうした情報について秘密保護が該当する事業以外では原則的に利用されない。さまざまな事業を一つの組織に統合することは、秘密保護法の適用に関して不安を生じさせる。主に保健医療や介護事業、社会サービス、学校教育における議員および職員は、他の分野における案件の処理に利用されることのないある分野における個々の個人の状況に関する守秘とされた情報を知ることができる。

学童保育審議会は、その答申書「全員への学童保育」(SOU 1991:54) において、学校教育と学童保育の統合化においては個人にとって確固として包括的な秘密保護となるような狙いで改正されるよう提案している(s.140)。国会によっていまだに審議されていない 1992 年の政府予算案(prop. 1991/92:100 資料 9, s.27)においては、教育大臣は、秘密保護法の改正は、地方自治法の改正と関連して、現在検討の対象であり、それゆえ該当する法律の改正を提案しないと述べている。この審議会は、学童保育審議会のこれらの問題や協議機関の観点に関する活動の部分について取り上げ、このような理由から想定される方法について考察すべきである。

フリーコミューン調査委員会は、その答申書「フリーコミューンの実験－委員会組織構成の自由化の実験の経験」(SOU 1991:25)において、フリーコミューンにおける組織構成の自由化の枠内における秘密保護法の改正の適用に関する問題を取り上げていた。この調査委員会は、委員会組織構成の自由化自体は、秘密保護法の改正の適用のとって何ら原則的に新しいことではないが、さまざまな事業が一つの共通の政治的構成の組織に統合された場合にその適用についての問題が生じることを振り払うことは出来ないと述べている。調査委員会は、そのために、秘密保護の問題は引き続き注意深く扱われなければならないとしている。

地方自治法政府提出法案(s.44)においては、政府はフリーコミューン調査委員会の全体的な判断に賛意を表明しており、その発展に追随し、次の機会に秘密保護法の適用に関する問題についてに考察するさらつもりであると述べていた。

*完全に基礎自治体所有の企業*に関しては、地方自治法（第 3 章第 17 条）により、その運営全般に出版の自由に関する法令および秘密保護法における情報公開が該当するという理由から、一般住民は、基礎自治体企業の運営に参加する権利を有していることが明確となっている。

法律顧問は、その意見(KU38 s. 163)の中で、運営に関する情報公開についてのそうした規定は暫定的な性格を持っていると述べている。とりわけ、しかるべき基礎自治体の委員会に対する照会が問題となるとしても、基礎自治体企業の考え方に反対して運営に参加できるとする権利を主張する人々にとっては、どのような普遍的な法的救済も役に立たない。このため、法律顧問は、秘密保護法の見直しが重要であるとしている。法律顧問は、その

ような見直しが以前に言及した、委員会構成の自由化の結果である秘密保護に関する問題によっても説明されると考えていた。

憲法小委員会は、新地方自治法が登場したという理由で、秘密保護法は見直されるべきであり、このことを政府に分からせるべきであるとする法律顧問の考え方に同意見であった(KU38 s. 47)。国会は小委員会の意見のとおりにした。

このような理由から、審議会は、その任務として、国会がその際に求めた秘密保護法の見直しをすべきである。

一つには、秘密保護法の枠内で、守秘とされた異なる事業分野の情報が、事業の統合化において生ずることと関連する問題をどのように解決することができるかということについて考察することである。

また一つには、一個人または組織が企業の運営に参加することを拒絶する基礎自治体企業の決定を再検討することができるような法律改正の提案をすることである。

民間の利害関係者と基礎自治体との間で協力の行われているような企業の公開性や情報公開に関して生ずる特別な問題もまたこの審議会により分析されるべきである。

4．6　基礎自治体および県の構成員であること

地方自治法だ低1章第4条によれば、その基礎自治体の住民であるか、その基礎自治体に不動産を所有しているか、あるいはその基礎自治体の税金を課税されているならば、その一は基礎自治体の構成員である。

基礎自治体の構成員であることは、基礎自治体に意見を申し述べる権利のための一つの条件であるということである。たとえば地方分権の原則、平等の原則などのいくつかの基礎自治体の法的な基本的原則は、構成員であることと結びついている。基礎自治体の住民投票に参加できるかどうかという問題、ならびに基礎自治体の分割に影響を及ぼす権利の根拠でもある。

大多数の基礎自治体は、地方自治法審議会の答申「新地方自治法」(SOU 1990:24)についての協議に際して、構成員であることの根拠として不動産を所有しているということは廃棄されるべきであると主張している。そうした考え方の理由としては、まず、余暇のための不動産の所在している多くの基礎自治体が、余暇のための不動産を所有することから生ずる問題に、そして1988年の課税評価によって、その不動産が所在する基礎自治体に税金をほとんど支払っていないという問題に直面している。そのような基礎自治体の住民は、実質的に、夏季の数ヶ月間、増加することによりその基礎自治体のサービスのための経費を増大させる。こうした経費は、単に V.A.とか清掃などの手数料だけでは完全には徴収しきれない。したがって、一部はそこに登録されていない余暇のための住宅を基礎自治体が助成することを内容とする税収によって財政処置されなければならない。

不動産は、清掃法(1979:596)による税率に関する決定など、単に基礎自治体の異議により苦情を申し立てられる基礎自治体の多くの意思決定の対象となる。基礎自治体の構成員で

あることの根拠としての不動産所有が取り除かれるならば、基礎自治体の異議に意見を述べる権利がなくなってしまう。そのような法令は、平等の原理および地方分権の原理の適用に予測することの困難な一定の影響を及ぼすことにもなる。

地方自治法の準備作業(prop. s.26, KU38 s.17)においては、不動産所有のみに基づいて構成員であるということが放棄されうるかという問題については更に検討されるべきであり、そのような見直しに対して発議権が行使されるべきであると述べられている。

この審議会は、基礎自治体の構成員であることの根拠として不動産所有を廃棄することの影響を明確にすべきであり、また、不動産所有者に属している一定の権利、主に異議申立ての権利、を存続できるようにする方法を提案すべきである。この解決策は、不動産所有が基礎自治体の構成員であることと結びついていないというシステムの枠内で求められるべきである。これに対する代替策として、この審議会は、たとえば、一定の一般的な枠内で、たとえば、サービスを受ける人々の類型ごとに異なる税率というような形で、平等の原則から外れることができるといったことについて検討すべきである。

5．　作業の実施

審議会は、そこで検討したことおよび提案について継続的に詳細に説明すべきである。

その作業は、遅くとも 1993 年 10 月 1 日までに終わらせられなければならない。

審議会は、すべての審議会委員および特別調査員に対する政府の諮問の中で、調査委員会の提案における方針(dir. 1984:5)および調査委員会の活動における EG の側面についての考察(dir. 1988:43)に関して述べられている事柄に留意すべきである。

審議会は、関わりのある部分について、社会サービス審議会(S 1991:07)と互いに相談し合うべきである。

審議会は、基礎自治体における生活環境改善のための調査委員会(M 1991:01)が審議会に関わりのある部分に触れてきたときは参加すべきである。

審議会は、国の青少年諮問委員会において行われている活動に関して、青少年審議会の答申書「青少年と権力」(SOU 1991:12)により諮問委員会が政府から得た任務の枠内で、報告を受け続けるべきである。

6．　要望

私が現在述べていることと関連して、私は、政府が内務省の長官に次の権限を付与することを要望する。

* １１名以内の、地方における民主主義を強化するための方法について審議する任務を負った審議会令(1976:119)による審議会を招集すること。
* 委員のうちの一人を議長として指名すること。
* 有能な職員、熟練者、事務、その他基礎自治体に対する支援について決定すること。

さらに、私は、政府が次のことについて決定することを要望する。

＊　その経費は、予算書本体の 13 番目の補助金*調査委員会*などを利用すること。

7．　　決定

政府は、報告者の考え方に与して、彼女の要望に同意する。

（内務省）

資料３

政府法務官

基礎自治体、県、および請負契約者間の競争の強化
―公開および秘密保護に関する問題

はじめに

地方民主主義審議会は、その答申書「基礎自治体における委員会編成の自由化」(SOU 1992：140)において、基礎自治体及び県が発注請負モデルをその委員会組織に適用する場合に公開および秘密保護の分野において生ずる個別の法的問題については、答申書の中で検討されるべきものではないと報告している。それに代えて、審議会は、基礎自治体事業の代替的な生産および管理運営形態の導入を容易にする方法についての考察と提案と併せてこれらの問題を取り上げるという考えであった。

この報告書においては、基礎自治体の請負単位組織（内部請負者）が外部の請負事業者との競争にさらされる場合に生ずる公開および秘密保護の問題について検討し、分析することである。

当局の事務および管理運営状況に関わる秘密保護

基礎自治体事業における競争の強化に関する政府提出法案(prop. 1992/93:43)においては、基礎自治体および県にとっての競争の強化は当局の事務および管理運営状況を競争者の監視から護るという当局の関心をどのようにして引き出すかということが、その総括説明の中で検討されている。競争している請負事業者が、公開の原則により、基礎自治体および県の見積りや見積りの根拠などを監視できるということは自由競争を疑いもなく歪めるといえる。

秘密保護法第６章第１条によれば、当局の事務事業についての秘密保護は、同様な事業を管理運営するものが当局の経費に対して有利に扱われるということが認められるならば、当局の事務および管理運営状況に関する情報に適用される。この規定は、事務処理に係る情報を護ることを目的としている。同時に、草案においては、事務処理という言葉の概念は狭く解釈されるものではないと言われている。報告者である大臣によれば、事務処理について特徴的なことは、その処理が財政的に整合していて、部分的に国庫から補助されるということである。さらに、それは、概して狭い数字上の行政情報からなるとは言えない処理に関わる問題である(prop. 1979/80:2, Del A s.144 f)。

競争の強化に関する政府提出法案(s. 13)においては、政府は、競争にさらされる一部の県および基礎自治体の事業は、狭い意味での行政上の使命を果たす以上のものであると考え

られるとしている。したがって、秘密保護法の規定は、競争にさらされている基礎自治体及び県の事業に適用されるべきである。この解釈は、法律協議の回付に対する言及の中で注意喚起なしに法律協議を放棄していた。

政府提出法案の目的の根拠には、競争にさらされる請負単位組織または内部請負者は、その単位組織の犠牲で競争者に有利となる事務及び管理運営の状況について秘密として保護されるために、秘密保護法第 6 章第 1 条を援用することができることを意味すべきであるということがある。同じ条文の第 2 項によれば、そのような使命が他の当局、例えば発注委員会に移譲された場合には、秘密保護がともなうこととなっている。

当局の請負部門は、同様な条件での競争のために発注部門の監視の目から隠されるべきか

基礎自治体、県、および請負事業者との間の競争の強化は、請負事業者と同様な条件で競争すべき当局の一部門は、当該当局の発注部門が競争者とともに有している事務の状況に対する監視がなされるべきかどうかという問題を生じさせている。競争の強化に関する政府提出法案において取り上げられたこの問題は、とりわけ購入手続きならびに基礎自治体および県における新しい組織形態の発展の関係を決して際立たせるものではない。

メモ Ds 1992:121「公的生産における入札競争ー法律の提案」を作成した産業省の作業グループは、この問題について何の考察もしていない。

この作業グループは、次のように述べている(134 ページ)。:「公的生産者および民間生産者が同様な条件で参加する入札競争とは、入札に含まれる情報は、入札に応じた者が公的生産者であるか民間生産者であるかに関わらず、同様な方法で取り扱われるべきであるということを意味する。この原則は、公的な事業における一定の情報に関わる秘密保護に関する秘密保護法の規定と矛盾することになる。」。さらに、この作業グループは、地方民主主義審議会の諮問に関連してこの問題を取り上げなかった。

何らの提案をすることなく、作業グループは、競争の障害となる購入に関わる行為についてのイギリスの経験について詳細に説明し、例として、「直営の場合は、自らの入札書を提出するために最終日まで待ち、採用された入札の内容をその間に横目で見ることができる。」と述べている（ページ 77)。イギリスの場合に当局は、購入過程における除斥の状況などに関する規定についてよく検討している。

一般的な判断は、この問題は、秘密保護法の枠の中で解決されるべきものではなく、購入に関する法律と公的生産に際しての入札競争についての法規定の必要性に関してなされる考察の分野に属するということである。

購入に関する秘密保護

秘密保護法第 6 章第 2 条による秘密保護には、購入などに関する案件に分類される情報が当てはまる。「分類される情報」という表現により、他の当局に提供される場合に、秘密保護がその情報に伴うということが示される。さらに、その秘密保護は案件に結びついてい

るもので、一定の当局または当局の一定の種類の事業に結びついているものではない（第6章第1条）。別の意味では、当局が必要としているために当該当局のまたは他の当局の職員によってなされる活動に関わるサービスは、明確にこの秘密保護から除かれる。

別の文脈では、このような例外は、「内部請負者」からの内部入札と外部の入札者からの入札とを秘密保護の観点から比較するための障害となるということが主張されている。別言葉で言えば、内部請負者の入札は、それが生じた場合に、購入当局に公開されるべきであるので、競争は、同じ条件では行われ得ないだろう。

問題は、この例外規定の解釈が正しいかどうかである。どのようなタイプの案件が問題であるかわかるならば、それらは、「取得、譲渡、利用の承認、あるいは活用」かどうかということになり、また「財産、サービス、その他の利便」かどうかに関わる。したがって、例外的に、当該当局または他の当局の職員によって当局に対してなされる活動に関する案件を意味する。ある当局が当該当局の事業を請負契約に出すことを目的とする購入手続きを始めるならば、その案件に関わるすべての情報は現行規定により秘密に含まれることになる。したがって、その案件は、当該当局の職員以外の者が当局に対して活動すべきであるということに関する問題に関わる。このことは、採用されなかったすべての入札に関しても当てはまり、当局は直営で続けていくよう決定する。もし、今、当局の組織内の一自律的請負単位組織がその他の入札者とともに競合する「入札」をするならば、当該案件は請負契約による購入に関わるので、これに関する情報もまた同じ秘密に含まれるべきである。たとえ請負単位組織の入札が契約法上の意味でそのようなものとしてみるものでないとしても、どのような場合においても、購入に関する案件に関わる情報を含んでいる。そのようなものとして内部入札の情報または購入する当局の内部でなされる比較のための計算と比較され得る。同じ基礎自治体内の別の当局から出てくるということは、単に内部的になされたものと比べての違いであり、当該案件が決定されないうちに、公になってしまうということである。例外規定がまさに当てはまる活動に当該当局の職員のみを活用するのは、その案件が初めてである。したがって、もし例外がないならば、サービス追加案件は、この条文により、秘密に含まれることになるだろう（コレル等 秘密保護法 3:e uppl. s. 133）。したがって、同じ条件で他の入札者と競争している他の当局を妨害したり、不平等な競争に当該当局の請負単位組織をさらしたりすることになってはならないと理解されなければならない。この例外は、実際には、公務の任命案件、または当局が公務の交換に関して互いに協力することについて合意することを扱うだけの案件のみに適用可能であると思われる。

1937年の秘密保護法においては、これに相当する規定(第34条)として、当局の承認に依る秘密保護と「当該当局または他の当局の職員にはよらない当局の必要のためになされる活動」などに関わる案件の包括的な取扱いがあった。情報公開および秘密保護審議会は、その答申書(SOU 1972:22 s. 903)において、秘密保護の対象を「労働協約」と命名している。これは、特別説明の中で、その当時の適用規定の用語で定義づけられていた。

1980 年秘密保護法が、「サービス」の購入等に該当する案件についての情報を特定の例外としていることは、旧法と現行法には何も異なるところはないことを意味している。この旧規定は、秘密保護は職員以外の者、すなわち請負事業者によって実施される活動に関する案件に適用されると述べていることで、現行のものよりも明瞭である。したがって、自身の職員の活動により実施される案件、すなわちその案件が職員が当局のために行うなんらかの任務である場合は、秘密に含まれない。

購入案件において内部申し出に分類される情報がこの条文の第一センテンスによる直接かしのある必要条件により、秘密に含まれうるということは、別のことである。第三センテンスによる「申し出に関わる情報」に該当するような絶対的な秘密は、契約法上の意味における申し出としてみなされないであろうから、内部請負契約者の申し出に適用されることはないと思われる。

その場合に、発注組織に対して、その同一の公法上の組織内の自律的単位組織が内部請負者とされる。政府当局、県自治体当局、およびその他の地方自治法上存在しうる自治体は、（参照、地方民主主義審議会答申「基礎自治体の活動」SOU 1992:128）当然に、基礎自治体の発注者に対して、その他のいずれかの入札者と同様に、入札者となりうる。

請負委員会から発注委員会に対してなされる入札は、その瞬間に公的な行為となり、出版の自由に関する法律の第 2 章の規定により処理される。その場合における問題は、その入札がこの規定により公開されたものとなるか、あるいはその処理すべき当局のもとで秘密保護により守られるかということである。当局の事務および運営状況に関わる情報は、政府提出法案 1992･93:43 から明らかなように、そのような状況に関わるとみなされる入札についての情報である限り秘密保護法第 6 章第 1 条により守られることになろう。

第 6 章第 2 条は、その入札を競争者からの監視に対して秘密として保護される得るために請負委員会にも適用されるべきであろう。それらの情報は、従来言われていたように、当局のもとで「移譲、公開、または活用」される一定の案件に属する。その情報が明らかにされるならば一般大衆が傷つくことになると受け止められるならば、それは秘密である。もし競争者がそれらの情報を利用することができるならば、請負委員会は損害を被ることになると受け止めよう。秘密保護法第 6 章第 1 条においては、当該当局が、事務または運営状況に関する情報が外部に出されたならば損害を被るものとして示されている。第 2 条においては、情報が明らかにされた場合に損害を被るのは「一般住民」であるとしている。

秘密保護法に関する政府提出法案（s. 146）においては、第 1 条に対する特別説明で、公的部門の損害全体が評価されるべきではないと述べられているが、その意図は、問題となっている当局が実施する事業のどの業務が情報提供されたかに注意が払われるべきであるということである。新秘密保護法の提案メモにおいては、「一般住民の負担において」という表現を用いているが、これに対して、省の提案においては「当局の負担において」に変えられている。これに対して、購入またはそれに類することに関しては、情報の提供は、単に購入当局にとってではなく社会全体にとって有害な影響を生じうる。したがって、秘

密保護は、基礎自治体であるとか、基礎自治体の事務または基礎自治体の事業、そしてその基礎自治体において、組織上、例えば発注－請負モデルなどによっていくつかの機関に分割されていようともその独立性といった「公的なもの」を守るためである。

このようになされた利害関係がある状況についての秘密保護法第6章第2条の第一センテンスおよび第二センテンスについての秘密保護規定の解釈は、法の主旨から出てくる。しかしながら、その条文自体は、そのような解釈の余地は少ないと言わざるをえない。このことについての理由は、それがこの法律ができる際に予想されていなかった問題であったことであったと思われる。こうしたことから引き出される結論は、入札をしたのが公的な生産者であるか民間の生産者であるかに拘わらず、入札を等しく取り扱うことが望ましいならば、この規定は改正されなければならないということである。基礎自治体事業における競争の強化に関する政府提出法案 1992･93:43 の表現から、請負単位組織の事務および運営条件を保護する第 6 章第 1 条が十分な保護を提供することの担保となっていると言えよう。

要約および最終的見解

上記において、一方では、基礎自治体および県の事業の競争に晒される部分は、秘密保護法第 6 章第 1 条による秘密に含まれる事務および運営の状況であると主張する考え方を詳細に説明し、また一方では、内部応札者の民間の生産者との競争における入札もまた同法第 6 章第 2 条による秘密に含まれるべきであるということになる購入の秘密に対する説明の解釈について詳細に説明している。後者についてはまったく明確であると思われ、法文の改正が必要とされていると思われる。

問題は、秘密保護法第 6 章第 1 条による事務及び運営の状況に関して言われていることが競争状態への移行、すなわち直営に対する代替としての民間の運営の購入、が可能であるかどうかということである。直営の事業は、確実に競争に晒されるようになり、民間の応札者がより一層効率的な運営することができるかあるいはより低い経費で等しい効率を挙げることができるならば、中止か縮小に脅かされることになる。

損失の必要条件については、当局の事務及び運営の状況に関する情報の公開が同様な事業を抱えた者に都合の良いように当局の負担となるようになっている。直営事業の状況に対する監視が、民間の請負事業者が財政的に有利な入札を行うことができるようにしてしまうならば、どの場合においても基礎自治体の負担でということはなく、当局の負担で行われるように主張することはほとんどできないと思われる。その結果は、別の言葉で言えば、社会経済的成果ということになろう。すなわち、それは、もちろん、直営事業を競争の形態に晒すと言う目的である。

このようにして、当局の事務及び運営の状況を守るためにあるこの規定（第 1 条）は、明らかにまったく別の競争状態、すなわち、当局が開かれた市場で生産物またはサービスを売りさばくことについて民間の生産者と競い合っている場合の状態、を前提としている。

このことは、準備作業や法慣習によって明白に示されている。したがって、事務及び運営の状況については、まず第一に、財産、サービスその他の取得、譲渡または活用に関わるもので、例えば、電気、ガス、水道、温熱供給等に関してである。事業目標、市場調査、市場計画、価格設定法等が例としてあげられる。

同様な競争による解決は、何れかの者が、例えば、公有のもの他の輸送方法と競争になるなど、当局の事務事業に対する代替を提供する事務事業を運営する場合にも存在する。

秘密保護法第6章第1条の創設の際に、直営事業が基礎自治体自体の民間の代替策を購入する手続により競争に晒される場合に生ずるこの競争状態は予想されていなかったと思われる。このため、そのようなことがこの規定に含まれるかどうか強く問題提起されよう。

そのような義務を付与する秘密保護規定の導入が望ましいならば、その結果が公的な監視にとってどのような結果となるか考慮に入れなければならない。競争に晒されている事業についての基礎自治体による明細報告書の大部分は、おそらく事務における秘密の適応範囲の重要な拡大を意味する秘密に含まれることになるだろう。

購入の秘密に関する問題については、秘密保護法第6章第2条および従前のこれに相当する規定である1937年秘密保護法第34条の目的を分析することにより、次のような結論が引き出されることになるだろう。当該当局またはその他の当局の職員によってなされた業務についての秘密保護の例外は、他の入札者との競争において提出される請負単位組織の「入札」の秘密を保護することを手続的に妨げてはならない。これのための条件は、当然に、損失の必要条件、すなわち、それが受け入れられるために、その情報があばかれるならば公共一般が損失を被るということが満たされていることである。しかしながら、条文自体にはそのような解釈の余地はほとんどない。したがって、入札をした者が民間の生産者であるか当局自体の請負単位組織であるかに拘わらず秘密保護の視点から等しく入札を取り扱うことが望ましいと示すことができるならば、この規定の改正が必要であると思われる。

直営事業の事務及び運営の状況への監視について考えられる結果に関して従来言われていたことは、外部の入札者との競争において請負単位組織によって提出される内部入札に関する第6章第2条の適用問題の有効性でもある。このため、秘密保護に対しては、直営事業の費用の公開は、競争の強化を刺激することとなり、それによって基礎自治体にメリットをもたらすことになるということを示唆している。これはこれで公正であること、いわゆる競争に晒されている事業についての閉ざされた会計監査制度を想定している。

ここに、関係する状況についてどのような秘密保護法の規定も提案しない理由がある。その替わりに、事務及び運営の状況についての秘密ならびに購入についての秘密が基礎自治体の発注ー請負当局によって引用されることになるかどうかを決めることは、法の適用に委ねられるべきである。

これまで言われてきたように、ある規定が求められていることが明らかとなったならば、購入手続や競争条件に関わる法制度の内部でなされるべきである。これは、当局の発注す

る側に競争者がいる事務の状況において、請負単位組織が監視することができるべきかという問題でもある。