

# 海外における 地域コミュニティのあり方

1

from SWEDEN

## スウェーデン型デモクラシーにおける「公と私」

社会保障の充実と市民社会の活性化を両立する

執筆：多田葉子

スウェーデン・ルンド大学助手

「エッ、市長さんがバスの運転手？」スウェーデンの地方政治について紹介すると、必ずといっていいほど驚かれることがある。それは、スウェーデンの地方自治がまさに住民による自治であり、公共団体（地方自治体）と社会の関係が極めて密接であるということである。あえて誤解を恐れず言うならば、スウェーデン型福祉国家は、国家（特に地方自治体）と（市民）社会を限りなくオーバーラップさせることによって実現したデモクラシーの一形態とも言えよう。

本稿では、地域共同体のあり方を考えるための一つの切り口として、国家（ここでは特に地方自治体）と社会（市民社会）の概念に注目しながら、デモクラシー福祉国家スウェーデンにおける地域共同体について概観したい。

### ■ 国家と社会

国家（公）と社会（私）、この二つの概念の関係は、時代や場所によって様々に捉えることができる。スウェーデンにおいても、この二つの概念がどのように捉えられてきたかは、時代によって、また研究者によっても異なる。歴史学者アロンソン<sup>\*1</sup>は1700年代初頭から今日に至るまでの「社会」の概念を考察しているが、その中で①スウェーデンでは、他ヨーロッパ諸国に比べ、「国家（地方自治体）と社会」が密接に結びついてきた。言い換えれば、「公共団体」という言葉は、「社会」「国家」そして「国民の意思」を融合するようにして生まれたこと、したがって②スウェーデン・モデルと呼ばれる福祉国家スウェーデンの土壌は、社会民主主義が出現するよりも以前から存在していた、ことなど指摘している。また、福祉国家スウェーデンの基礎を築き上げたハンソン首相<sup>\*2</sup>が掲げた「国民の家」<sup>\*3</sup>構想の下で、さらにその後の社民党政権下で福祉国家を実現していく中で、「国」と「社会」の区別が限りなく消滅し、密着した概念になっていったと指摘している。事実、現在も地方自治レベルにおける「公」と「私」の関係は密接である。

### ■ 市民と地方自治体

スウェーデンの地方自治体には、基礎自治体である290のコミューンと広域自治体である20の県<sup>\*4</sup>がある。コミューンは住民の生活に密着した住民サービスを行う自治体である。県は主に医療提供主体として機能している。コミューンも県も住民の選挙によって選ばれた政治家が、そのサービスのあり方を決め、主として公的にサービスを提供している<sup>\*5</sup>。

コミューンの業務には、保育・就学前教育から、小学校、中学校、高校の学校行政、障害者や高齢者へのさまざまなサービスや、図書館行政、住宅提供、下水やゴミ処理などもある。市民の生涯を網羅する「胎児から墓場まで」の住民サービスの多くを、コミューンが担っている。国はコミューンが各種住民サービスすることを規定しているが、主として大きな枠組を定めるに止まり、コミューンは独自の判断で地域のニーズに合ったサービスを展開することが可能になっている。これらの住民サービスは住民の支払う地方所得税が主たる財源であり、国からの使途指定補助金は限定的である<sup>\*6</sup>。自治体によって多少異なるが、県およびコミューンに支払われる地方所得税は、合計して個人の所得のおおよそ3割である。国への所得税は一定所得以上の者のみが払うので、2005年現在稼所得者の17%のみが国所得税を支払っている<sup>\*7</sup>。したがって多くの市民にとっては、自分の払った所得税は地方所得税であり、自分に身近な住民サービスにのみ使われていることになる。

コミューンによる地方自治は、kommunal（自治体の）självstyrelsen（セルフ・ガバナメント）と呼ばれるが、その意味は、住民が選んだ政治家が地域のさまざまなサービスの有方を決定・運営管理していくということである。デモクラシー国家としてはごく当たり前の手続きのようだが、特筆すべきは、これらのサービスのあり方を決定する政治家のほとんどが、イコール市民であるという点である。すなわち、自治の有り方を決定する政治家のほとんどが、職業としての政治家ではない。他に職業を持った

【\*1】 Peter Aronsson, 1995, "Vem får vara med-och hur? Om delaktighet i historien", *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, SNS förlag  
 【\*2】 Per Albin Hansson (首相1932-36, 1936-46).  
 【\*3】 詳しくは、岡沢憲実著、『スウェーデンの挑戦』、岩波新書、1991、p.76を参照。  
 【\*4】 県には、18のランステイングランドと2つのレギオンregionがある。また、ゴットランド・コミュニティは県の機能もあわせ持つ。  
 【\*5】 90年代以降、私的なサービス提供者が増加傾向にあるが、原則としてコミュニティの委託や県の認めた医療提供者が公的財源によって行う医療であり、公的な枠組に組み込まれている。なお、県はコミュニティの上層自治体ではなく、指導・監督する立場にもない。地域レベルの国の出先業務は、出先機関や各県に設置されたレーンスタイルレルセンと呼ばれる公的団体がやっている。このように、国、県、コミュニティがかなり明確に棲み分けを行っており、自治体(特にコ

ミュン)は、あくまでも住民自治のための団体である。  
 【\*6】 2005年、コミュニティの歳入の内68%が税収、一般国庫補助12%、使途指定補助金4%となっている。(Sveriges kommun och landsting ホームページ <http://www.skl.se/artikel.asp?A=47681&C=445> 2008/09/11 入手)  
 【\*7】 Skatteverket, 2007, *Skatter i Sverige - Skattestatistik årsbok 2007*, p53  
 【\*8】 なお、コミュニティの議会議員や委員会委員の仕事には時給給与が支払われる。  
 【\*9】 表参照。なお、コミュニティによっては「パートタイムの政治職」を置いている場合もある。その場合、例えば労働時間の50%が首長職で50%が従来の自分の仕事であったりする。  
 【\*10】 SCB ホームページ [http://www.scb.se/templates/tableOrChart\\_20527.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart_20527.asp) 2008/09/11 入手  
 【\*11】 詳細は、多田葉子、『スウェーデンの「参加型」高齢期生活』、「長寿社会グローバル・インフォメーション

ンジャーナル Vol.5, 2007を参照。  
 【\*12】 岡沢憲実・多田葉子、『エイジング・ソサエティ』、早稲田大学出版、1998、p42  
 【\*13】 Rafael Lindqvist, 1990, *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati*, A-Z förlag  
 【\*14】 Bo Rothstein, 1995, "Svensk Välfärdspolitik och det civila samhället", *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, SNS förlag  
 【\*15】 Gustav Möller ハンソン首相時代の社会相(社会相1924-1926, 1932-1936, 1936-1938, 1939-1951)。  
 【\*16】 福祉国家スウェーデンの特徴は、「普遍主義」である。一部の貧困層や社会的弱者層などにサービスや補助を提供するのではなく、全ての市民にそれぞれの人生ステージで必要とするサービスを提供していくという理念である。  
 【\*17】 上記Bo Rothstein参考。

一般市民が、自分の「余暇時間」を活かして議会や委員会活動(国レベルに置き換えれば内閣・省の活動に相当する)などの政治活動をしている。議会議員や委員会の政治職に選ばれた市民は、その活動をするために従来の仕事を短縮することができる\*8。政治家を本職として給与を受ける「フルタイム」の政治家は、しばしば首長職につく者であるが、大都市でも数名しかいない\*9。

このような「市民=政治家」という構図は、「公と私」が密接に繋がっている一例である。また、被雇用者の5人に1人がコミュニティ地方公務員であり\*10、多くの市民がコミュニティの住民サービスに携わっていることが分かる。大雑把な表現かもしれないが、自分たち(=住民)が出し合ったお金(税金)を、自分たち(=政治家)で運用決定し、自分たち(=地方公務員)で運用している。

## ■ 福祉国家の福祉社会化 市民の自律、社会の活性化

もちろんスウェーデンにも、「公」に属さない市民活動、アソシエーション(förening)活動がある\*11。

市民社会の活動として出発したサービスを公的サービスとして吸収したり、公的な枠組みに当てはめたりして、公的社会保障を強化していったという歴史もある。赤十字が始めたホームヘルプサービスを、コミュニティのサービ

### ●フルタイム政治職の数別・コミュニティ数

| 政治職としてフルタイムの給与を受けた政治家数 | コミュニティ数<br>2003年 | コミュニティ数<br>2007年 |
|------------------------|------------------|------------------|
| 0名                     | 13               | 16               |
| 1名                     | 178              | 174              |
| 2名                     | 47               | 45               |
| 3名                     | 24               | 21               |
| 4名以上                   | 28               | 34               |
| 合計                     | 290              | 290              |

\*なお、2007年、全コミュニティでフルタイムの政治家は526名であった。  
 出典：SCB, 2008, *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2007 - En rapport om politikerantal och representativitet*, P68

スとしていった例\*12や、市民運動として始まった疾病保険を福祉国家の公的なプログラムとしていった例\*13が挙げられる。こうした意味でも、「公」と「私」が緊密に結びついて福祉国家スウェーデンを築き上げてきたと言えよう。「福祉国家」と「福祉社会」が、同意義に近づいているとも言えよう。

市民の生活の細部に至る公的サービスは、市民社会の活力を奪ってしまい、結果として受動的な市民を生み出しているのだろうか。従来「私」の枠組みであった育児や高齢者介護を公的に受け持つあるいはサポートすることで、「私」の自律機能は弱体化したのだろうか。スウェーデンの経験は、公的機能の強化と市民社会の活性化は必ずしも二者択一ではない事を証明しているようだ。政治学者ロシュティン\*14は、メーレル社会相\*15時代の社党内議論と福祉政策の形成過程を考察しながら、スウェーデンが目指したのは普遍主義福祉プログラム\*16であり、そこでは市民の自律が促されたことを指摘している。また各国データを比較することで、普遍主義モデルは概して市民の自律を促し、したがって市民社会をより活性化させると考えられる、としている。

メーレル社会相が福祉プログラムを打ち出す際に危惧したのは、国家官僚が市民生活の詳細にまで立ち入ることの弊害であり、また市民による社会保障の乱用あるいは過度の利用であった\*17。こうした問題を回避するための一方策として、住民の自治組織、すなわち地方自治体による福祉プログラムの策定・運用が必須と考えられた。こうして、市民自らの自治組織が、福祉サービスを展開していくに至った。市民参加のシステム作りは、福祉制度のレジティマシーを高めていったとも考えられる。

### 多田葉子 Yoko Tada

早稲田大学社会科学部卒業。1994年同大学政治学研究科修士課程修了。94年から99年まで、スウェーデン・ベクショー大学及びリンド大学留学。99年4月から2004年3月まで同志社大学(2003年以降助教授)で教壇に立つ。著書に『スウェーデンの年金制度——持続可能なシステムをめざして』(樹芸書房)『エイジング・ソサエティ——スウェーデンの経験』(共著、早稲田大学出版部)がある。