

はじめに

福祉国家として知られてきたスウェーデンでは、福祉や教育政策を中心的に担ってきた基礎自治体（コミューン）が、産業政策にも一定の役割を果たすとともに、広域自治体（リージョン）を設立して中央政府の権限の一部を委譲する改革が進められている¹⁾。他方でこれに並行して、地方政治への市民の影響力を高める試みが模索されている。本書ではこうした変化を、福祉国家のコミューンとリージョンとを基礎単位とするシステムへの再編成の過程として捉える。これをふまえて、地方政府システムの改革の現状を検証するとともに、地方政府に求められる地域産業政策や都市・地域経営、また市民参加などの基本的な政策を論じる。

本書がリージョンに注目する理由は、それが一方ではナショナルな経済の再編成を、他方ではグローバル化の下での主権国家と政府システムの変容を、象徴する位置にあることによる。リージョンの設置の背景となったのは、経済グローバル化とEU（European Union）の補助金政策などの結果として、政府の経済政策の焦点が地域もしくは広域エリアに移行したことである。それは広域エリアでのパートナーシップ型の政策運営を進める政治主体（政府）の必要性を高め、リージョンの設置をはじめとする政策展開に結果した。これに併行して政府の各部門の事業を広域レベルで調整・総括する方向への改革が進められている。

こうした変化の背景にあるのは、本書が言う多極型開放システムすなわち、国民経済の一体性が弛緩して各地域経済が直接に世界経済との結びつきを強めるシステムへの転換が進んでいることである。これにともないコミューンの政策運営においても、福祉・教育サービスの供給と並んで、産業と雇用に関わる政策が重要性を高めている。コミューンに求められているのは、取引関係を世界に広げる企業の経営戦略を前提に、地域への再投資を促して地域経済の基盤

を強化する役割である。他方で公共サービスの主体としてのコミュニティには、公共サービスを急速に拡充した1970年前後の時期とは異なり、財政的な制約を前提した選択的なサービス実施と質的な充実が求められている。同時に、市民がサービスの受益者にとどまらず、地域社会の主体として現れつつあることは現代の特徴であり、コミュニティをはじめとした地方政府の政策が、市民セクターとの相互関係を通じて展開されていることが重要な点である。今後のスウェーデン地方政府に必要なと思われるものは、一方でコミュニティを基礎単位として、リージョンから中央政府およびEUに至る政府部門の政策と相互関係、他方で市民社会に根ざした市民組織による活動との、相互の協力と調整にもとづく統治システムである。

本書の主要な問題視点と全体の構成は、以下のとおりである。

第1に、本書の現状分析の出発点は、地域経済のグローバル化に注目することである。地域経済が国レベルの政策運営でも重要性を高めていること背景は、経済グローバル化とポスト工業社会への移行という2つの側面から捉えることができる。20世紀資本主義経済における国民経済では、首都に本社を置く大企業の工場や支店が各地域に配置されることを通じて、地域経済は末端的な生産現場機能に特化しがちであった。これに対して現代の経済グローバル化は、国民経済の一体性を弛緩させてグローバルビジネスによる地域経済の直接的な支配を強めている。他方で、ハイテク化・サービス化を基礎とするポスト工業社会への移行は地域分散型経済への移行を特徴とし、地域経済の自律性を高める。これらは相俟って、地域経済を、国レベルの経済からは相対的に独立した独自の対象として検討することを必要とさせる(中村 2004)。歴史的に外国との強いつながりを持って発展したスウェーデン各都市の経済戦略が、後に見るようにグローバルな経済連鎖の中での優位を占めることをめぐる進められている現状は、地域経済が全国経済の一区画としての側面とともに、全国経済と並んでグローバル経済に対峙する状態への変化として、捉えることができる。

第2に、政治的・経済的な多極化である。本書では、サブナショナルなレベルの政府としてのリージョンに注目が集まる背景を、一国レベルの経済的・政

治的システムの、多極型への転換過程として捉える。ヨーロッパ各国の各地方政府は、EU規模の経済活動とのつながりを強め、またヨーロッパ規模の経済活動の中で拠点としての位置を築こうとしている。また各国の中央政府はこれをインフラの整備などを通じて支援することに重点を置いている。広域エリアが開発戦略の点から注目される背景が、経済活動が展開される“機能的な地域空間”の拡大とその戦略的な重要性にあるとする指摘は興味深い。経済のグローバル化が企業の立地選択をめぐる競争を激化させた中で、企業の投資決定に影響を与える最も重要な要素は今や、周辺地域のインフラや研究施設へのアクセスの良さ等に懸かっており、“機能的な地域空間”としての広域エリアを一体的に開発することが開発戦略の焦点となっている(Benz 2000)。本書では、スウェーデンで1990年代以来進められた、広域レベルの地方政府に対する一定の権限付与などの経過を、機能的な経済空間が拡大するとともに経済政策の焦点になりつつある状況に対応した、中央政府の戦略的な対応として捉える。同時にこれにともなって、広域レベルでの政治・経済の再編成が進みつつあることに注目する。これらは全体として、地域経済・政治がグローバルなそれとの直接の結びつきを強める中で、各地域が経済的・政治的に相対的な自立性を強めるシステム、すなわち多極型開放システムへの転換過程として捉えることができる。

第3に、多段階統治システムへの転換である。統治システムの変化についての議論が、超国家としてのEUの発足と各国地方政府による国境横断的な活動、そして私的セクターとのパートナーシップ型政策の広がりという現状を背景に、多段階統治をキーワードとして展開されてきた。その実態的な把握に関わるひとつの論点は、主権国家の権限が超国家としてのEUとサブナショナルな政府とに委譲される現状を、各レベルの政府間の緊張関係として捉えるものである。背景にあるのは、グローバル化が国家の規模(scale)を時代遅れのものにしたことにある。ただし、他のいかなる経済・政治組織も国家に代わる権威を勝ち取るには至っておらず、各々の政治的・経済的な空間は、新たな中心点になろうとして競い合っている(Jesopp 2003)。他方で注目される論点は、現在の統治構造を主権国家から多段階統治への移行として、すなわち主権国家・

中央政府を基底に置きながらも、EUとリージョンそして私的セクターとの相互関係の全体を通じて捉えるものである。ここでの特徴は、中央政府から各レベル政府への権限の移行が進んでいるだけでなく、EUとリージョンそして私的セクターの相互間での連携が進んでいることである(Piattoni 2010)。本書ではこうした論点を念頭に置いたうえで、多段階統治システムを、各レベルの政府間の協力と調整を通じた、ネットワーク型の統治システムという側面から捉える。スウェーデンで注目されるのは、本書第1章および第3章で詳しく見るように、新たに設置されたリージョンがこうした政府間ネットワークの要としての位置にあることである。

第4に、地方政府の戦略的な政策スタイルである。地域経済の重要性が高まる中で、地方政府とりわけコミュニティに求められるのは、経済・産業政策と社会・環境政策などとの両者を統合的に展開することであり、そのために地域で歴史的に形成された固有の特徴を基盤とした、自律的な地域経済の基盤を整えることである。さらにセグリゲーションをはじめとした都市問題への対応を含め、教育・福祉政策などを通じて全般的な地域環境を高めることが求められている。同時に必要なのは、市民セクターと政府部門とのパートナーシップの発展を通じて、市民社会における正義や公共性などの社会的価値観の生成をはじめとした、市民の統治能力の向上を保障することである。本書ではこうした視点から、地方政府の政策と市民活動の現状を検証する。

本書では、リージョンを含むスウェーデン地方政府システムの改革を、福祉国家システムの再編成という視点から考察する。従来のスウェーデン福祉国家政策の基本が、国民の生活水準・福祉の向上と経済競争力との統合的な発展に向けた、全国規模での経済と政治のコントロールであったとするならば、経済の焦点が地域レベルに移行した段階での考察の出発点は、経済発展と国民の福祉向上とのリンクは、どのような単位でまたどんな形で再構想するべきか、という点である。その意味でスウェーデンのシステム改革と地方政府の現状を検討するうえで、本書が念頭に置くのは、多段階統治システムを通じて展開される福祉国家システムの再編成、すなわち中央政府による国民の普遍的な権利や資源再配分を前提しつつも、地方政府が経済と社会の運営に基礎的な責任を果

たすシステムへの、転換を展望するという視点である。各レベルの政府とりわけ地方政府に求められるのは、地域経済の基盤整備を進めるとともに経済活動にともなって生じた利益を地域内に再投資して地域の優位を高め、これを通じて雇用の確保や福祉の向上に結びつける政策を追求することである。以下、各章の構成は次のとおりである。

第1章 スウェーデン福祉国家と地方政府改革

スウェーデンではEU加盟とも相俟って、広域エリアの開発を重視する政策方向が強まる中で、リージョンや地域発展プログラムの制度化が実施されてきた。こうした転換は、一方では1980年代以来進められてきた内発型発展をめざす地域政策との連続性を持つとともに、他方では、多極型の国土構造への変化に対応した、多段階統治システムへの転換としての意味を持つといえる。本章では、リージョンの制度化とその背景をめぐる経過を切り口に、スウェーデンがネットワーク型の多段階統治システムに進んでいる現状と背景を明らかにする。

第2章 地域産業のグローバル化と産業政策

経済グローバル化にともない、各地域では企業が経営活動を世界に広げる中で、企業間ネットワークの再編成が進んでおり、地域の産業構造が大きく変化しつつある。この章では、地域の経済・社会的な特徴と条件を基盤とした内発的な発展を支える政策的な課題を検討する。このため、特徴的な産業構造を持つ3つのコミュニティの分析を通じて、産業構造の動態と地域産業を支えるシステムの現状および政府部門の戦略を検証する。

第3章 ネットワークとしての広域政府システム

スウェーデンで全国に先駆けてリージョンが設置されたウェストラ・イエータランドとスコネでの、コミュニティとコミュニティ連合そしてリージョンの、各々の役割と相互関係を明らかにする。ここでの特徴は、一方でリージョンの設立と中央政府の地域政策を背景として、ネットワーク構造を持つ広域地方

政府システムの形成が、地域経済のグローバル化を背景として進んでいることである。とりわけ、リージョンを要とした政府間の水平的・垂直的なネットワークが形成されつつあることに注目して、広域レベルでの政府システムを論じる。

第4章 イェテボリ市の都市政策と都市経営

経済運営の焦点が地域レベルに移行しつつあることを前提した場合、コミューンを基礎単位とした地方政府システムには、内発型の経済発展と福祉の向上との、両者を追求する戦略が求められる。この章では、スウェーデン第2の都市であるイェテボリ市の都市経営スタイルの検討を通じて、コミューンに求められる経済的・社会的開発の戦略と手法を明らかにする。ここで注目するのは、市が所有する企業の経営を通じて地域で得られた利益の地域内への再投資を促進するとともに、財源の地域間再配分を通じて都市問題に対応する分権型の都市経営政策である。

第5章 地方政府と市民社会

コミューンを基礎とするシステムへの転換を考察するうえでのひとつの焦点は、地域レベルからの政治主体の形成である。本章ではこうした視点から、市民セクターと地方政府の相互の統治能力の発展を論じる。このために、イェテボリ市での地区議会改革の経過、市による事業評価システムの現状、および市と市民セクターとの協同的関係が発展した経過の検討を通じて、イェテボリの政治・行政システム改革の経過を総括する。これを通じて市民セクターと地方政府の、相互の統治能力の発展を論じる。

であるが中央政府から一定の権限を委譲された同じく広域自治体としてのリージョンという2層構造になっている。イェテボリも制度的にはコミューンであるが、これまでの経過からStad(市)と称している。このため本書でも、イェテボリ市の名称を用いる。ただし、制度としてのコミューンを論じる場合には、イェテボリ市を含めた意味で、「コミューン」の呼称を用いる。また、以下の本文中で、地方政府の語は、コミューンとランスタイング、およびリージョンを含む意味で用いる。

1) 本書では、広域自治体としてのリージョンと、地理的な範囲としてのリージョンとの用語上の混乱を避けるために、「リージョン」は広域自治体を、「リージョン政府」は広域自治体の執行機関を、また「広域エリア」は地理的に捉えた広域を、さらに「広域レベル」をコミューンと中央政府との中間段階に位置する政治単位として、各々用いる。

2) スウェーデンの地方政府は、後述するように基礎自治体(地方政府)としてのコミューンと、広域自治体(地方政府)としてのランスタイング、およびランスタイングと同格