

スウェーデンの地方自治と日本との比較

～～ 国をあげての『民主主義』の理念が地域自治の基盤に ～～

地域経営コンサルタント&行政ジャーナリスト
地域政策プランニング代表 福田 志乃
(日本工営(株) 技術嘱託/地域政策開発グループ・チーフ)

1. はじめに

[『民主主義』の上に築かれた地方自治]

スウェーデンという国の名前を聞いて多くの日本人が連想する言葉が、おそらく自然豊かな『森と湖の国』であるとともに『福祉国家』だろう。高い税率で国民負担は大きい、その分、老後の生活保障や子育て支援、障害者(児)福祉などの社会保障が充実している—— そんなイメージが浮かぶ国である。しかし、社会保障は税率が高いからといって、「保障は約束される」ものではない。その保障の背景には、「税の高さ」や「税の使い道」に対する国民(市民)の理解が必ずや必要となる。そのため、スウェーデンでは、その国民(市民)との合意形成のプロセスを最重視しているようである。

換言すれば、「高い税率」と「社会保障」は、次に示すような『政治・行政と市民との双方向の関係』が築かれていないと実現できないことを意味している。

①政治・行政側の責任：スウェーデンの政治・行政(国家も自治体も)が「説明責任を果たしている」と言えるだけの、政策立案や税率決定プロセスの透明性を図る努力を怠らないこと

〔政治・行政の予算と政策の説明責任〕

②国民(市民)の責任：その政策や予算使途の適切性や妥当性に対して、市民が納税者として意見を述べる権利・義務を、市民自身が理解していること〔市民の自立意識と責任〕

実は、5日間の本調査の間に、我々調査団は、『民主主義』(＝デモクラシー)という言葉、地方自治関係者や法務省関係者から耳にタコができるほど聞かされた。多くの関係者の説明を総括すれば、スウェーデンでは、まず多様な地域の市民の意思が基盤にあり、次に彼らにいちばん近い地方政治家と地方自治体が自らの責任で地方行政を遂行する。そして、国家の役割とは、民主主義に基づいた多様な『自治』を最大限に支援すること… との姿勢や仕組みが、“国ぐるみ”で築かれているという。従って、国と地方自治体の関係としても、基礎自治体(市町村)の歳入は約7割が地方税であり、市町村の権限と競合するような権限(事業)を県や国が基本的に持たない構造となっている。そこに、21世紀になって、ようやく地方分権が本格的に議論され始めた日本が参考とする姿勢や哲学が感じられた。

本リポートにより、そうしたスウェーデンの地方自治の「哲学」が伝えられたら幸いである。

[本リポートの整理の視点]

ところで、欧州の長い歴史・文化的風土や民族・宗教的な精神面の相違、国と地方自治体の構造的な相違などを考えれば、掘って立つところの「基盤の質の差」の分析を抜きに、現(調査)時点で実施されているその国や地域の“手法”を報告しても、直接的に日本の地方自治に生かされることはあり得ない。また逆に、調査を進めるにつれ、制度や手法面としては、スウェーデン以上に進んでいると考えられる日本の地方自治体の取り組みも数多く思い当たった。

そこで、本調査報告では、以下の7視点から、

- ◆スウェーデンの地域自治のあり方や考え方、
 - ◆今の日本の地方自治との「差」があるとすれば、それが何に起因しているか、
 - ◆もし、日本の構造的な問題があるとするならば、スウェーデンを参考にどのような課題解決の道筋があるか、
- 等について分析的に述べることにする。

【本調査報告の整理の7視点】

●人権尊重と『民主主義』の徹底（スウェーデン全体）

- 1) 国家の法で明文化された『民主主義』
- 2) 国と地方自治体の関係

●地方行政の執行・評価の仕組み（エレブロ市）

- 3) 地方自治における議会と行政と市民の関係

●多様な計画立案プロセスや事業実施への市民参加（エレブロ市）

- 4) 区域委員会の実態と新たな市民参加の視点
- 5) 多様な市民参加による地域発展プロジェクトの実践例
- 6) 『民主主義』を担う福祉や教育や警察の現場
- 7) 地域自治への参加と表裏一体の「雇用システム」

[エレブロ市訪問の理由]

なお、調査団4人がスウェーデンのエレブロ市を訪問した目的は、研究会名にもあるように、「多様な主体がどのように地域社会に関わっているか」の実態とともに、地域自治を支える制度的な仕組みを調べ、今の日本の地方自治との比較を行うことにあった。同市を選択した理由は、

- ①スウェーデンではいちばん早く区域委員会なるものを制度化し、市民参加を多様な形で実施している自治体であること
- ②しかも、人口は12.5万人で、日本の政令指定都市のように巨大でもなく、また数千人といった集落中心の町村とも異なる都市社会が形成され、人口の転出入が都市の成長の過程として自然な形で起こっており、日本の地方部の中心となる都市規模や属性の自治体(人口20~30万人の地方中核都市より小さい自治体)と比較しやすいとの判断である。

2. エレブロ市 視察調査報告

●人権尊重と『民主主義』の徹底（スウェーデン全体）

（1）国家の法で明文化された『民主主義』

[国家戦略としての『民主主義』の徹底]

スウェーデンでは、国家や地方自治の話を始めると、誰もが『民主主義』を口にする。何世紀にもわたり、スウェーデンの国民主義として貫かれているという『民主主義』だが、どれほど、国民(市民)生活の中でその理念が息づいているのかというと、まんざら誇張でもない。

まず、法務省内には、“民主主義担当”の大臣が存在している。驚いたのは、最近の動きとして、2002 年春に政府が長期国家戦略としての『新世紀の民主主義法』を採択したことである。立法の要因となったのは、1998 年の総選挙の投票率が 81.4%と、スウェーデンの近代史上最低の水準に落ち込んだことによる（因みに、法が制定された 2002 年の総選挙では、投票率はさらに下がり、80.1%になった）。この投票率低迷の現象を重く見たスウェーデン政府は、「議会制民主主義への無関心こそが、(地方の)市民自治を崩壊させる」と判断し、市民が地域政治の初期の段階でイニシアチブがとれるよう、地方自治体での市民参加の機会を多く創出することを“国家の法”で促した。国政にしても地方選挙にしても、投票率が 20~30%代に落ち込むことなど珍しくない日本では、まったく考えられない話である。

政府の掲げた『民主主義』の長期的目標は、以下の4点だった。

- ◆地方自治体、国、欧州議会の選挙の投票率を上げる。
- ◆地方自治体の政治家の数を増やす。(政治家の報酬は、高額で固定的な日本とは異なる。そのため、一般人が、一生のうちに、一度は政治的な任務に就ければ良いとのスタンスがある)
- ◆選挙の時点だけの「参加」(投票)だけでなく、選挙と選挙の間の4年間にも、各自治体で多様な市民参加を試み、市民の政治的影響力を高める。
- ◆政治プロセスへのすべての市民の影響力は「平等」であること。(一部の市民参加でなく、特に、若者や移民者や失業者など、全ての人が影響力を行使できること)

補足的であるが、その他に市民参加に関するスウェーデンの法律改正としては、「住民の5%が望めば、住民投票ができる」こと(1994 年)、「住民の10%が望めば、何らかの形で協議機関を設ける」こと(2003 年現在、法改正検討中)などがある。



2002 年 2 月の法務省の広報。本文は、広報の冒頭に書かれた『民主主義法』に関する要約である

[戦略プロジェクト推進の補助金]

さらに政府は、2000年から2002年の3ヶ年にわたり、『民主主義のための時間』プロジェクトを実施し、3000万クローナ(2003年現在、1クローナ 16円)の補助金を用意した。補助金の交付は、「民主主義の発展に寄与しているか」が選定基準となり、地理的な偏りがないこと、プロジェクトの規模も大小様々であること、プロジェクト・グループ(テーマ)に多様性があることなどを配慮しながら選定された。特に、青少年や移民者のように、相対的に政治への影響力が低い(=投票率も低い)層を重視した新しいプロジェクトの選定が意識された。

因みに、国から県・市への補助金(財政移転)は、1993年と1996年の地方自治法改正で、用途が特定される補助金が一部を除き廃止され、一般補助金(日本でいう総合補助金)に改められている。

『民主主義のための時間』プロジェクトでは、全国の自治体からは1200件もの申請があり、最終的には142のプロジェクトに2000万クローナ(1件当たり平均14万クローナ)が支払われたという。1000万クローナは、ホームページや研究論文作成等に使われた。

具体的に選定されたプロジェクト例としては、「青少年と政治家の対話を促すプロジェクト」や「インターネットを主に使い、行政側と市民側とが情報・意見交換をしながら、公園や交通・駐車場問題等の都市計画を進めるプロジェクト」などがある。

(2) 国と地方自治体との関係

[地域政治・行政の自由裁量で自治を遂行]

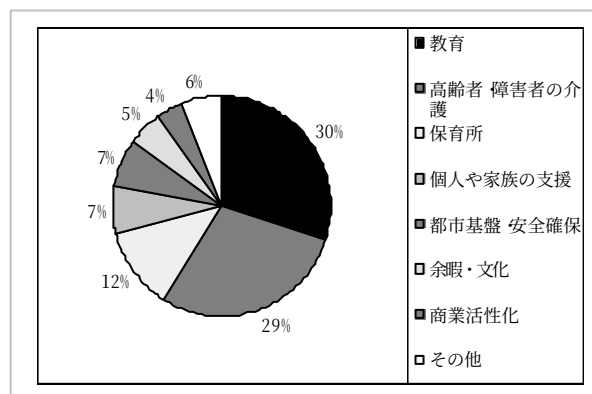
スウェーデンには、290の市(コミュン)が存在している。1991年の地方自治法の改正で、全ての市や県が自由に行政組織をつくり運営を行えるようになった。当時の法改正の理由には、①地域のことは市(コミュン)がいちばん良く知っていること、②政策に応じて部局間の調整が図りやすいよう自分たちの組織は自分たちで柔軟に変更する必要があること、などがあった。

現在、国は県・市の自治に関する強制力は持っておらず、自立したより良い地方自治の実現のために、『民主主義』を“国ぐるみの理念”として掲げている。地方の政治家や自治体にとっても、他人(国)が決めたことに則って事務を執るだけであつたら、市民に対して責任がとれないし、仕事が退屈になる…との意見も聞かれたほどである。

[自治体の歳入の約7割が地方税]

その「地方自治の尊重」が最も日本と異なる形で表れているのが、自治体の歳入の約7割が地方税という財源の構造だろう。

2001年におけるスウェーデン国内の全市の歳入内訳は、地方税が66.9%、使用料・手数料8.2%、政府一般補助金9.0%、特定補助金3.2%、年齢に関する政府補助金1.9%、その他10.9%である。同年の全県の歳入内訳は、地方税70.4%、サービス・活動売上4.9%、患者負担2.8%、交付金13.5%、一般補助金6.3%、その他2.1%となっている。先述したように、



スウェーデン全市の歳入内訳。福祉や教育面への歳入が約80%と圧倒的に多く、日本の自治体ように建設事業への投資は大きくない
(資料: スウェーデン中央統計局 2001年度)

国からの補助金は、大半が用途を特定されない一般補助金である。

また、国内全市の歳出内訳を前頁のグラフに示したが、福祉や教育等の行政サービスの比重が約 80%と高く、日本の自治体ように建設関連の予算が大きくないことが比較できる。

[納税意識が、「税金の用途」を評価する]

このように、自分の居住する自治体の歳入の 70%が自分たちの税であれば、市民にとっても「納めた税金が、どのように使われるか」は大きな関心事となる。そのため、市民も多様な行政サービスについて、意見を言いやすい状況となる（行政予算の決定プロセスについては後述）。

日本の地方財政の現状は三割自治と言われ、2割は国からの財政移転に依存しなければ行政運営もままならない。そのため、多くの予算獲得のために、自治体は国に向けた申請書類づくりに追われ、地方の政治家は補助金等の獲得のために奔走してきたとされる。また、日本の自治体には、借入れが毎年(単年度)で行われ、いわゆる「借金」が雪ダルマ式に増加している実態もある。

実は、スウェーデンでも地方財政は厳しい状況にある。自治体は借入れもできるが、財政上のバランスをとるために、単年度予算ではなく、2~4年の期間で予算を計画・執行することが、政府の法律で示されており、借入れに対する行政意識は日本のように甘くはない。

今後、日本において地方分権を本格的に推進するのであれば、地方議会と自治体とその住民が自分たちの責任でもって使える「予算」の確保と、住民の納税意識の啓発とが、自治の基本である「税金の用途」への関心を高める前提課題となるだろう。

●地方行政の執行・評価の仕組み（エレブロ市）

（３）地方自治における議会と行政と市民の関係

[エレブロ市の議会および行政の構造]

スウェーデンの地方自治体には、知事や市町村長に当たる「自治体の長」が存在しない。市議会が最高の決議機関として、政策の原則、税率や料金、予算配分の大枠を決める権限とともに、行政の執行権も持っている。現在のエレブロ市の議会・行政の構造は、次頁の図に示すとおりである。エレブロ市議会議員は 65 名で、うち 34 名が女性、31 名が男性である。

また、9 名の議員がスウェーデン国籍ではない。これは、市民の 5 分の 1 が他国籍であるという実態の中で、『民主主義』の基本とされる「移民の地域政治への参加」を反映している。

地方自治法では、自治体ごとに執行委員会を設置することが義務付けられるが、その他の委員会の設置は任意である。エレブロ市では、図にある 4 つ



県議会や市議会も開かれるエレブロ市庁舎（筆者撮影）

のプログラムを設定し、市議会でプログラムの枠組みと配分予算をまず決定している。プログラム毎の詳細な事業内容や事業予算は、各委員会の決定に任される。ただし、地方自治法では教育委員会の設置義務はないが、教育や学校問題を担当する政治家からなる部署を設置することが定められている。エレプロ市では、学校・地域委員会に実質的な運営を一任しているため、学校教育だけを扱う学校もあれば、保育園・幼稚園と一体的に扱う学校もある。

なお、議会や執行委員会を含め、“政治的に選ばれた市民の代表者”として委員会に座っている市民は563名にもものぼるが（委員会の委員は、政治家が指名する）、殆どの人が本職を持ち（政治的活動はボランティア的）、フルタイムの政治家（執行委員会メンバー）は10名にとどまる。

[市民の委託を受ける「政治家」と選挙]

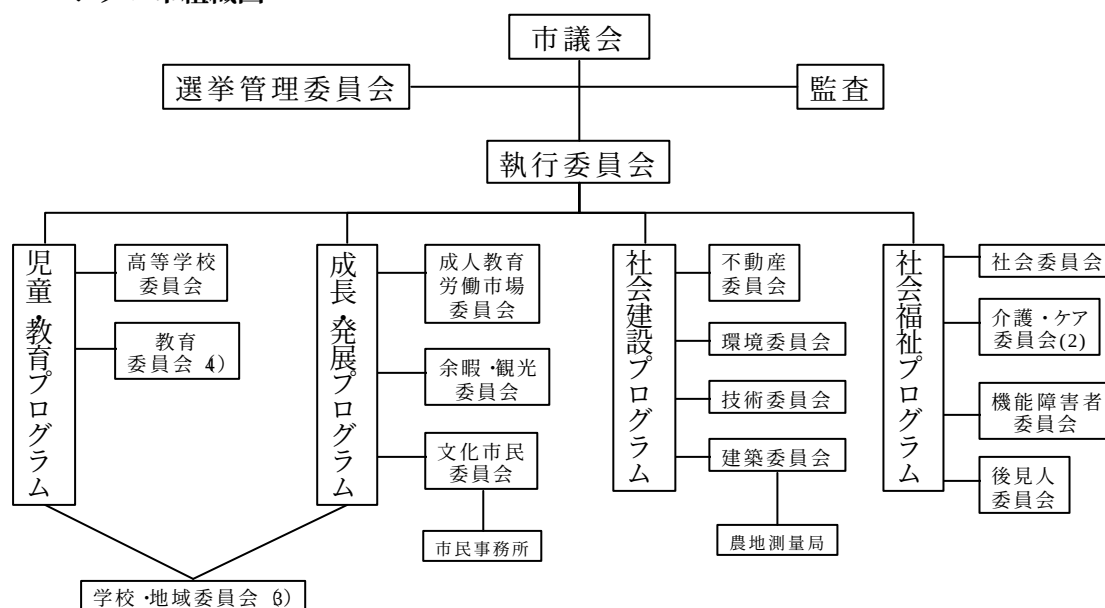
エレプロ市でも、国家と同様に、『民主主義』の指針は4年に一度の選挙の投票率である。しかし、多様な価値観や立場が存在する現代社会においては、市民が行政執行に関する直接的な決定をすることが困難になっており、市民はその権限を政治家に委託しているという形が望ましいとされる。そこで、この選挙時に重視されるのが、「各政党がつくる政策」であるという。

従って、政治家の責任としては、行政から出てくる案のどれが適切かを選択し、あるいは、政治家自らが政策を立案する。その政策決定プロセスにおいて、①市民からの意見をいかに聞いたか、②市民から与えられた課題をいかに政策に反映したか、を明確にすることが求められている。

エレプロ市議会では、「全ての市民の要望を聞いていれば、予算的な運営は不可能」とあった。そのために政治的に配慮していることには、

- ◆要望を満たされない市民との合意形成が不可欠であり、下部の各委員会レベルに権限を移譲し、（分野ごとに）合意形成を図ること
 - ◆声を高く上げる市民と平等に、声を上げられない人の考えを聞きくこと
- だそうである。

エレプロ市組織図



こうした「地域政治や行政に関心の高い市民」や「発言の機会の多い市民」以外に、より多くの市民をどう参加させるかの課題は、日本の国内事例でも見られるように、三鷹市など市民参加を数多く手掛けてきた自治体ほど顕在化しているようである（一部の市民による参加の形骸化）。

[政策執行の評価およびフィードバックについて]

執行委員会や各委員会には、毎月、各プログラムの各分野から数値が報告される。その中には、クオリティ(質)を含む数字も含まれる。例えば、高齢者ケアでは介護度指数、学校では試験で一定レベルに足した生徒の割合、当事者や関係者への満足度(アンケート)などである。それらを地域別にも把握する。

大切なのは、その次の分析行為であり、ある地域の高齢者介護で高い不満足度が現れていた場合、それがどのような理由によるものか（人的・組織的な原因か、財源的な問題か、制度的な問題か）がまず調査・分析される。もし、原因が財源の問題にあるならば、各委員会からプログラム委員会、執行委員会を通じて市議会に予算拡大の要望が上げられる。

そこで、市議会で当該分野の予算拡大が困難と判断された場合には、市議会は市民に対して予算とサービス(量・質)の考え方について説明責任を果たさなければいけない。これが、冒頭で述べた「増税してでも、サービスを向上させるか」の、議会・行政と市民間の双方向の議論となるわけである。この政治的な総合判断の理由を説明する責任と、市民のその政治的判断への理解のプロセスこそが、まさに民主主義国家と言われる所以といえる。

[日本とスウェーデンの「受益と負担」の考え方の相違]

日本でも、2002 年ごろからマニフェストの重要性が問われ始め、自治体の間でも目標の数値化が進められている。しかし、達成する目標の数値や指標化も大切ではあるが、むしろ、分析に使う数字や指標の明確化と、その後に市民に分かりやすく、その『政策・予算決定プロセス(最終判断)の説明を科学的・客観的に行うこと』のほうが本質的に求められていると言ってよい。

ただ、スウェーデンの自治体のように、日本の自治体で「税率とサービスの関係」、即ち、「市民の受益と負担の関係」までも、地域政治・行政と市民が論じられるようになるには、『自主財源確保』の課題も含めて道のりは遠そうである。

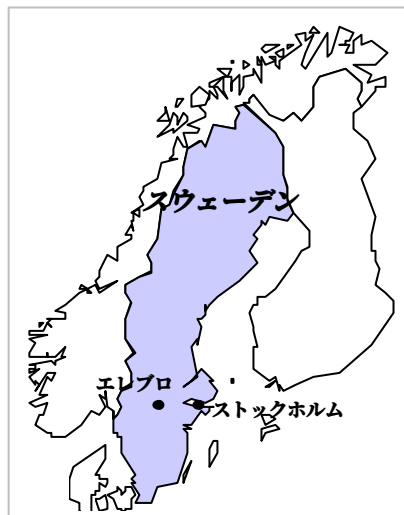
【エレブロ市の概要】

◆立地条件：首都ストックホルムから特急列車で約 2 時間

◆エレブロ市の人口：125,000 人
(スウェーデンでは、人口最大級の首都・ストックホルムで 70 万人。人口 5000 人以下の自治体も 9 つと少ない)

◆移民の国籍数：150 ヶ国

◆立地企業数：10,000 企業



●多様な計画立案プロセスや事業実施への市民参加（エレブロ市）

（４）区域委員会の実態と新たな市民参加の視点

[スウェーデンにおける区域委員会の設立から廃止の動き]

1983 年から、スウェーデンのコミュン(市)は区域委員会を創ることが可能となった。当時は、①より『民主主義』を深める、②政治・行政と市民との関係を身近にする、③できる限り行財政運営の効率化を図る、④縦割り行政を見直し、セクター間での協力関係をつくる… ことが目的だった。区域委員会をいくつ設置するか、どのような権限を持たせるか、その運営方法などは、各自治体が決定することができた。

スウェーデンで最も早く区域委員会制度を実施したのがエレブロ市であり、その後、約 30 の自治体が制度を導入した。しかし、現在では大都市以外は廃止の方向にある。なぜ、区域委員会が廃止の方向にあるかの理由には以下のようなものがある。

- ◆国や自治体が期待していたように『民主主義』上の長所も財政上の長所も得られなかったこと（『民主主義』は、基本的に「市民を平等」に考えるものであり、特定な区域のサービスを優先させるわけにはいかず、区域毎の活動の重視で、市民自身も市全体が見ることが難しくなった）
- ◆政治家と市民の距離は縮まったが、効率・効果的な行政運営の成果に反映できなかったこと
- ◆20 年間の間に、取り組み自体が形骸化してきた（時代に合わなくなってきた）こと

[エレブロ市の区域委員会]

エレブロ市では、1983 年の設立当初、市域を 15 の区域委員会に分け、それぞれに区域委員会を設置して、区域毎に教育と福祉(学校、幼稚園、図書館、スポーツ施設、老人ホーム 等)のあり方を決定・運営していた。当初は、原則に基づいてセクター間の予算配分を行っていたが、年月を経て経済が低成長になり行政の効率性が求められてきたこと、また、議員や委員の入れ替わりが大きいことなどが原因し、「当初の原則が何であったか」を認識している政治家が減り、区域に基づいた協調・協力関係が難しくなってきた。そこで、前述した市全域で重点化する 4 つのプログラム方式に切り替えることになった。

ただし、現組織においても、委員会毎にかつての区域委員会的な動きを残している分野も残されている（市内中心部から離れた 3 地区においては「学校・地域委員会」など）。

[当事者参加と市民参加の考え方]

『民主主義』の考え方は、スウェーデンの中でも多様であるらしい。1997 年、エレブロ市では全国に先駆けた民主主義プログラム『市民のエレブロ』を策定し、その中で、市として『民主主義』をどう考えるかを示し、また、次のような多様な参加を柔軟に行っていく重要性を打ち出した（参加手法はケース・バイ・ケースとされている）。

- ① 議会に代表される「代表制民主主義」
- ② 地域を基盤にすえた住民の「直接民主主義」（代表的な参加が、区域委員会である）
- ③ 学校や高齢者・児童福祉などの「テーマによる当事者参加」
- ④ ボランティア団体等による「自由意志団体の民主主義」

上記のうち、①と②は既に述べたとおりである。日本と異なる注目すべき点は、「当事者参加」という場合、エレブロ市では基本的に“個人”を差さず、当該テーマに関する“組織の代表者”を参加させる点である。日本の自治体では、任意の公募委員の方法がよく採用されるが、スウェーデンでは、『民主主義』として、いかに多くの市民を代表している人材か」の視点から、組織の代表を重視している。

この“組織の代表”を当事者とするメリットは継続性にあるという。しかし、“組織の代表”のデメリットもあり、それは、「組織内でどう代表者が選ばれているか（民主的に選ばれているか）」が分からない点である。さらに、移民者は個別単位で生活しており、移民者の代表として選べない(移民者を“一括り”にできない)ことも課題となっている。

ここで、補足的に日本との比較を行うが、スウェーデンとはまったく逆の発想で、近年の日本の自治体では、任意の個人参加方式が採られている理由がある。それは、組織代表の問題として、代表者の高齢化・固定化などがあり、若手がなかなか組織の代表になれないことである。一方、任意の個人の参加では、「市民の代表」とはならない（単なる一個人の意見である）ことが新たな課題となっている。

ただし、スウェーデンでは、こうした課題を踏まえ、さらに“組織の代表”選びのプロセスもひと工夫している。

- ①まず最初に、団体に声を掛ける時には、特定の団体でなく、その分野に興味のありそうなすべての団体に平等に声を掛ける（オープンな招待状を送る）
- ②次に、少しの活動期間を置いて、取り組みに積極的な団体と消極的な団体に振り分ける
- ③団体の“やる気”が見え出した段階で、積極的な団体とのネットワークを創り、共同組合をスタートさせたり、パートナーとしての長期的な契約を結んだりするという手順である。

いずれにしても、スウェーデンの“参加”には、日本のように「発言する」だけの市民参加の意味はなく、「責任を持って事業にまで関わる（または、ボランティアとして協力する 等）」という意味まで含まれていることに留意したい。具体的には、学校や保育園から「当事者(親)参加」の要望が高くあったため、一年間に 100 回の会合を持ち、運営規則策定を行い、親たちが教え方以外のところで学校の自主運営にボランティアで関わっている実例もある。

[市民参加に対する政治家・職員と市民とのコンフリクト]

エレブロ市の政治家や行政職員によれば、「市民参加や当事者参加を行えば、政治家・職員との間でコンフリクトが生じる」という。これは日本でも、市民参加を多く経験した行政職員が必ず口にする言葉であり、また、市民参加に慣れていない行政職員が最初に挫折する「壁」でもある。

当事者参加の場合は、参加者の立場は比較的明確であるが、一般的に市民参加を行った場合は、「市民は自分(たち)の関心・興味のある分野の会合に出席する」（必然的に、利害関係も生じ得る）という困難さはつきものである。

エレブロ市の場合、一般的な市民参加としては 1983 年から区域委員会が機能していたが、その廃止と同時に予算削減が明らかになり、その時点で市民の不安・不満が大きくなった。また、(日本と同様)多くの市民が働いているため、「市民参加に関して、これ以上の責任は持てない(生活が忙しく、地域には関わってられない)」との考えを持つ市民も増えつつあり、それが“政治家

嫌い”となって現れ始めているらしい。

市民参加で行政側が留意点として、関係者からは次のような興味深い点が上げられた。

- ◆どのように当事者や市民の参加を認めるか（の方法の設計）
- ◆行政に意見を言いたい市民の気持ちをいかに満たすか（様々なレベルでの参加機会）
- ◆市民との合意形成の場をどの時点で持つか（例えば、市民の提案を聞いて職員が素案をつくり、市民の説明後に政治家に提出するなどの、三者間の進め方の工夫）
- ◆市民に何の権限や責任を持ってもらうかについては、法的にクリアする

（５）多様な市民参加による地域発展プロジェクトの実践例

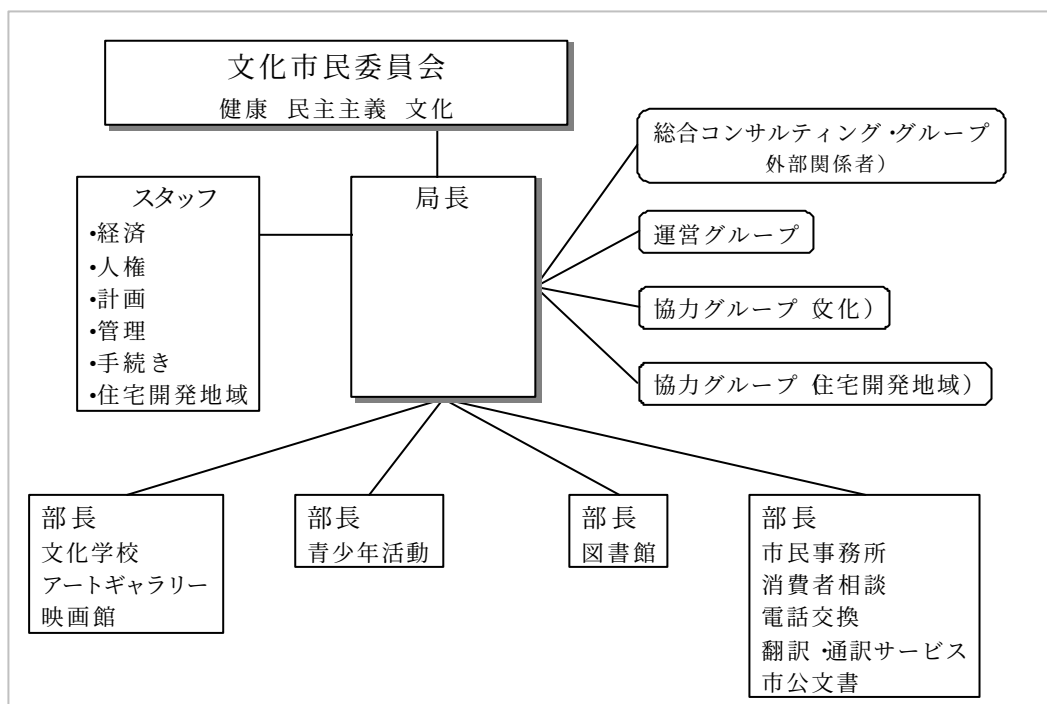
（５）節と（６）節については、現在、エレプロ市で実施されている様々な分野の市民参加の取り組みについて、その概要(背景や目的、参加の仕組み 等)を紹介したい。

1) 中心部と郊外 6 地区で進行する『成長・発展プログラム』

[地域づくりは、「市民みんなの出会い」から]

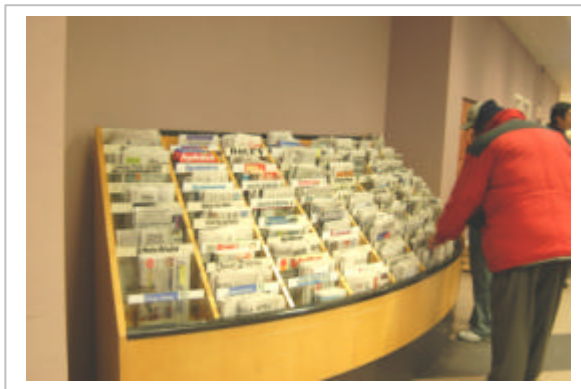
先述したエレプロ市の４つのプログラム(6 頁の図を参照)の中の『成長・発展プログラム』には、政治家から成る文化市民委員会が含まれ、当委員会が地域(別)発展や市民との対話を職務とすることになっている。下図に示すように、この委員会は、さらに４つの局に分かれ、市民サービス・広報局に、市民事務所や消費コンサルタント、公文書館、通訳・手話サービス等が属している。当局だけで、職員数 400 人を抱え、予算額は 1 億 4500 万クローナ（日本円で約 22 億円）である。

文化市民委員会の組織構造



ところで、従来の区域委員会が担っていた『民主主義』による地域の発展については、中心部と郊外の 6 地区で『みんなが会えるプロジェクト』と名付けて実施している。エレブロ市中心部で、その“出会いの場所”として設置(用意)されたのが、図書館と併設した市民事務所である。市民事務所には、次のような明確な役割が期待されている。

- ◆市民全員が社会参加できる環境を整備することで、市民たちがお互いにつながり、みんなの生活の質(=長期的な福祉・健康)を向上させる
- ◆市民が“民主主義的プロセス”に参加・協力できるよう、必要な情報を分かりやすく提供する。
- ◆市民個人の必要性に応じて、情報入手にとどまらず、個人のエンパワメントを支援する
- ◆多様な年齢層の市民が、スポーツやボランティアや社会的交流を通して、余暇活動に参加する



移民が多いエレブロ市では、市民センター内の図書館に 45 言語もの新聞を置いている (筆者撮影)



市民センターのエントランスホール。訪れた市民が情報を検索している (筆者撮影)

[地域の『民主主義』を進めるプロセス・リーダー]

市民事務所は、2003 年 9 月にオープンした。当初、正職員換算で 5.9 人分の予算が見込まれていたが、予算削減として 2 人分をカットしなければならない。後述するが、“福祉国家”と呼ばれるスウェーデンでさえ、公務の職員は正職員でないことが多い。日本では、「職員数削減により、サービスが悪くなる」との理由付けがさせることが多いが、スウェーデンのコスト感覚(=税金使途の責任)に基づいた公務員雇用のユニークさは、日本社会が見習わなければいけない点がある。

その一つが、郊外の 6 地区で雇用されたプロセス・リーダーと言われる専門職員の存在である。そもそも、6 地区が選定された理由には、①投票率が低いこと、②就業率が低いこと(失業者が多い)、③平均収入が低いこと… などがあった。いわゆる移民者が多く、地域政治に無関心な層が多いため、民主的なプロセスで政治・行政が行えない地区が対象とされたのである。

まず、6 地区のプロセス・リーダーは市の職員(パートやボランティア等を含む)から募集された。最終的に、市の常勤職員、ソーシャルワーカー、ボランティア活動で能力が認められた人(保育士や旧ユーゴスラビアの法律家)が、国の 400 万クロナの補助金を元手に雇用され、彼らは、文化市民局の期限付き常勤職員となった。

文化市民局は、プロセス・リーダーに対して、「行政からの業務」を地区ごとの課題を解決する形で与えている。一方、プロセス・リーダーは、2~3 年の契約期間の間に書面化された行動計画のプログラムについて、多様な市民参加を促しながら、地域発展に努めなければならない。

6人のリーダーたちは、結果を出さなければならない“行政のプロ”としての責務を負っている。リーダーたちは、毎週一回の会合を持ち、相互に情報を交換する。そして、年一回の『プロジェクト評価報告書』として、6地区毎の平均収入や住民健康度、投票率、各種社会条件等が報告される。こうした高度に専門的な職員活動(社会的責任の評価や報酬)が、市の重点施策として担保されていることが、リーダーたちが現場で成果を上げる秘訣のようである。

2) Vivalla 地区 プロジェクト (『成長・発展プログラム』の市郊外プロジェクト)

[移民が多い居住地では、難しい市民参加]

『成長・発展プログラム』で指定された6地域のうち、ユニークな市民参加を実施しているのが Vivalla 地区である。当地区には、1960年代後半にニュータウン開発として約2500世帯(8000人)が新しく居住した。70年代になると、小さな子どもを持つファミリー世帯が多くなり、保育園・幼稚園、学校などの整備に重点が置かれた。80年代には家族の成長もあって、これまでとは異なるニーズも顕在化し始める。そこで、全戸にニーズ調査を行い、誰もが自由に使える“居場所”として、プールと小さな動物園を併設した屋内広場を建設するなどの変化に対応してきた。

しかし、Vivalla 地区は大半が賃貸住宅のため、持ち家を購入したファミリーは転出していく。90年代には、60%が移民者か親が外国国籍の人たちで、経済的な立場が弱い居住者が多くなり、エレブロ市が新しい『民主主義』を実現する上で、学校問題などでも当事者参加さえ困難な状況が生まれてきた。そこで、90年代からは育児環境と青少年の成長環境をどう創るかが重点施策とされた。

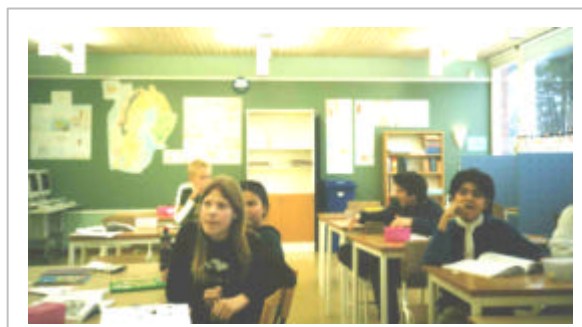
幸いなことに、2002年から開始されたプロセス・リーダーの導入であるが、Vivalla 地区では、上記のような地区の問題解決に市社会福祉部の職員が、2002年以前から長い間携わっていた。従って、当地区ではその職員がプロセス・リーダーに任命され、継続的に Vivalla 地区プロジェクト担当することになった。

[生徒と親と教師の学校改築への参加]

1999年、住民の要望としては学校改築が上げられた。しかし、Vivalla 地区の老朽化した学校の改築はコストがかかるとの理由で、市議会は否決した。その政治的決定は、小学校の生徒たち自らが新聞の投書欄に意見を発表し、市役所の前で改築を求めるデモ行進を行う事態に発展していった。

ついに、Vivalla 地区の小学校の改築は、当地区の社会的ステイタスを向上させるためにも必要との判断が住宅公社からも出され、市議会は2000年に Vivalla 地区小学校の改築を決定した。

「どういう学校にするか」は、できるだけ民主主義的な手法を採るということで、教師、生徒、親たちの意見が広く求められた。また、教師と親による学校建築委員会が設置され、教師



学校改築否決に対し、「反対」の意見を表明した子どもたち。移民者の子どもたちが多い学級だが、のびのびしていた(筆者撮影)

側からは「1～3年生と4～6年生を混合して、6学級に再編成する案」が出された（日本と異なり、教育委員会が、個々の学校運営に“上からの権限を持たない”ことが、参加を意義あるものにできている）。

また、小学校だけでなく、隣接する中学校も合わせた600人の児童・生徒にも学習時間を利用して意見が求められ（絵画、図工、作文による提案）、最終的には公社が改築プロジェクトで雇用して建築家が100の案に絞り込んだ。さらに、それを学校建築委員会が一つの案にまとめる… という、かなりユニークなプロセスが採られたことが実に興味深い。



改築された教室の外観。赤レンガ色やオレンジ色、ベージュ色といった暖色系は、雪国のスウェーデンの都市が好んで使っている
（筆者撮影）

（6）『民主主義』を担う福祉や教育や警察の現場

1) 家族センターと家族コンサルタントによる「介護する家族」への支援

〔“高齢者介護”を社会全体でサポートする〕

次に、エレブロ市の福祉における市民参加を見てみよう。スウェーデンにおける高齢者の介護認定の仕組み、在宅や施設サービスのあり方は、日本が2000年4月から介護保険制度を実施するにあたり、かなり参考としたようで、両国で高齢者介護の行政サービスの仕組みは類似している。

日本と異なる点は、スウェーデンでは介護時間の3分の2は家族が行い、3分の1は公的セクターが支援する点である。“福祉の先進国”と呼ぶに相応しく、1999年からは「介護をする家族」を対象とした行政サービスが、『家族300』という国家プロジェクト（補助予算3億クローナ）として実施された。

エレブロ市は、99年時点で数百万クローナの補助金を獲得した。補助金使途に関して国が規定した点は、①市が行動計画を策定し、それが家族の援助になること、②行動計画は、ボランティア団体と協力して作成すること、の2点だけだったそうである。

エレブロ市は、ボランティア団体、協会、個人に対し、フォーカス・グループ・インタビューできめ細かな家族のニーズ調査を実施した。その結果、「介護者への公的サービスの充実」以上に、「介護者への家族への支援」が求められていることが明らかになった。介護の家族の精神的・肉体的疲労は大きく、社会からも孤立しがちになる。そこで、市として、在宅介護のための情報提供や、同じ介護の体験や悩みを持つ家族の“出会い・話し合いの場”を創るという視点から支援を行う「家族コンサルタント」という専門職を雇用し、『家族センター』も整備した。

介護者の家族から、家族センターか家族コンサルタントに申請があった場合に、家族に対して多様な支援を行う仕組みであり、赤十字会員の協力による「学習サークル」も実施されている。

国の補助金によるプロジェクトは『家族センター』の整備に充てられ、3年間で終了した。現在、当センターは、市の予算で運営されている。

[団体代表による「家族協議会」の役割]

2002年1月、市の呼び掛けで赤十字、パーキンソン協会、アルツハイマー協会、脳溢血協会など9団体の代表(当事者)から成る「家族協議会」が発足し、家族センターの活動や運営方法について専門的な議論を行う機関が創られた。ここで注目すべきは、組織代表者ら(当事者)による参加を行う場合の、意見が食い違った場合のルール(最終的な処理の仕方)である。

まず、協議会の参加メンバーの中で見解が異なる場合は、協議会内で話し合い、最終的には「協議会としての全体の合意」は出さなければならない。さらに、協議会と市の意見が異なる場合は、議論の末、市が最終決定を行うことになっている(日本でも、専門協議会と行政の意見がことなる場合は、行政(首長)が最終決定をする)。

そうした手間をかけたプロセスを踏んででも、家族センター(執行側)として協議会を設置する意義には、①活動が協議会のメンバーを通じて普及できる、②専門的な合意形成のプロセスを踏める…といったメリットがあるからだそうである。

2) 保育園・小学校・養護学校が一体となった Eklunda 小学校

[個々の能力を重視した学校教育]

Eklunda 小学校は 1957 年に開校した学校であり、現在、基礎学校(小学 6 年生の 12 歳児まで)に 155 名、保育園に 75 名、養護学校に 15 名の児童が通っている。

その教育方針は独創的で、子ども一人ひとりの感性や能力を大切にしながら、子どもたちが自らの意見を表明でき、また相互に協調性も養えるような「基本的な人づくり」がなされている。

具体的には、保育園ではイタリアの保育・幼児教育である Leggio Emilia 方式が採られ、芸術専門家や教育専門家、現場の教師たちにより、「半年～1年間、子どもたちが話したり感じたりしていることを観察し、子どもが物事を発見するプロセス」を研究し、教育委員会や親たちに結果を公表する手法が導入されている。小学校では、米国の Multiple Intelligence 理論に基づき、理論的・数学的知性に加え、言語的、音楽的、空間的、身体的、対人的、内省的、自然主義者の、8つの教育プログラムに等しく力点が置かれる。

教室には、8科目毎の目標が図解で貼られ、子どもたちは個々に「自分で何を、どう学ぶか」の目標や(行動)計画を立ててみんなに公表し、自己評価も行うことになっている。

生徒たちによれば、周囲との比較ではないため、「自分が好きな科目や得意な科目」「自分の目標達成」には、思い切り胸を張れるということらしい。とにかく、「自分で考え表現すること」を幼少時代から身につける教育方法が採られ、結果として、「生徒が主役」であるのびのびとしたワーキング風景がその成果を物語っていた。



8つの教育分野のうち、音楽と空間の2分野の目標や内容を図解したもの[低学年学級] (筆者撮影)

また一方で、教師の側の“こだわり”も徹底しており、『民主主義』の理解を深めるためだろうか、一週間に一度話し合われる学童保育のテーマとして、「ホモサピエンス(人間について)」が選択され、教師たちの間で議論されていた。

余談であるが、我々調査団は、先の Vivalda 小学校と Eklunda 小学校とで、2 度の給食の招待を受けた。いずれの学校でも、生徒たちは低学年から教師まで、自分の食べるものは、多くのメニューの中から自分で選択していた。

勿論、食べる時間も、食堂での席も自由である。この方法だと、「嫌いな物は食べない」という偏りも出てしまうが、日本のように、全てが決められ配分される給食とは違い、こんなところにも個人の意思が尊重されていることに苦笑してしまった。

【「すべての1歳児からの人権」を尊重】

Eklunda 小学校で、人権や個性が尊重されていることが理解できたのは、養護学級や保育園での取り組みである。

障害児に対する職員の人材配置はかなり手厚い。養護学校では、低年齢学童、高年齢学童に分かれ、一クラスにそれぞれ教師が2名とアシスタントが2名の計4名の職員がついている。訪問した時には、子どもたちがお姫様や王子様になりすまし、演劇を行っていた。

その他、乳幼児の重度障害者、12～14歳の重度障害者の部屋もあり、後者4名の障害児には、教師1名を筆頭に、生徒1名に対して1名のアシスタントがついて、きめ細かな支援がなされていた。

【学校運営委員会の仕組み】

スウェーデンでは、教育委員会からの権限移譲を受けて、保護者や教職員等による「学校運営委員会」が自主的に運営できるよう法律で定められている。ただし、運営委員といえども、教育方針(教育指導要綱)の中味や、教育委員会や校長の職務・責任、また、教師や児童の個人(情報)に関することには、原則として触れることはできない。



高学年生のグループ・ワーキングの風景。学級で行っても、小さな個室を利用しても良い
(筆者撮影)



小さい生徒から教師まで、自分のランチは自分で用意する。1月だったので、食堂にはクリスマスの飾り付けが残っていた(筆者撮影)



保育園での低年齢児の部屋。男の子は青い布団、女の子は赤い布団の上でお昼寝をしていた。カメラを向けると、座り直してにっこり。
(筆者撮影)

Eklanda 小学校の学校運営委員会は、エレブロ市の南東区教育委員会から権限移譲されて設置されている。委員会の構成は、校長(副委員長)、保護者 10 名(委員長 1 名、7 学級×1 名、保育園 1 名、養護学級 1 名)、児童 2 名(生徒会から選出)、職員 3 名の計 16 人である。保護者代表の任期は 2 年であるが、児童と職員代表の任期は決まっていない。

運営委員会は毎年、年次計画を作成し、月一回の会合を開く。委員会としての決定方法は、単純多数決である。運営委員会の議事録は、学校のホームページや掲示板で公開されるほか、各学級の保護者代表が運営委員会で決定したことを学級に報告する義務を負っている。

また、一般の児童や保護者にも「参加」の権利が多様に与えられており、①運営委員会の議題の提出、②運営委員会の傍聴、③ワーキング・グループ(WG)としての活動が可能である。WG とは、運営委員を 1 名含めば、必要に応じて保護者たちで設置できるもので、現在でも情報インフラ、財政、環境、教育方法等のWGが立ち上がっている(Eklandula 小学校では、教育方法についても、保護者が意見を言えるようにしていた)。

関係者(校長や委員長)からは、運営委員会の設置のメリットとして、①保護者の中に特定分野の専門家(技術者)がおり、広いノウハウが提供されること、②保護者と学校とが、お互いに理解し合える(同じ方向を向いた議論ができる)、③教育以外のテーマを運営委員会の議論に委ねること、教師は教育そのものに専念しやすくなる…などが上げられた。

3) 自治警察と地域とが連携した犯罪防止協議会

[国家警察と自治警察との「役割分担と連携」]

スウェーデンの警察は、1960 年代に「強い警察づくり」が求められ、集権化を目指して、1965 年から国家警察となった。しかし、現代ではコミュニティにおける日常犯罪(自動車の盗難、落書き 等)が多発し、警察と犯罪とが“イタチごっこ”のようになってきた。しかも、青少年の軽犯罪やアルコール・麻薬の常用が急増し、青少年犯罪を「予防する」、身近な地域警察との連携の重要性が問われ始めた。

換言すれば、日本の青少年犯罪の予防の共通点であるが、日常生活の中から「危険な場所」や「死角となる場所」などを把握することが大切になり、もはや、地域住民や関係団体の協力なしには、警察だけで犯罪防止ができなくなってきたのである。

国の調査の結果、カナダのコミュニティ・ポリス(コミュニティを基盤に活動する警察)の考え方を参考とし、国家警察を中心としながら、自治警察的な仕組みを機能させる方法が採られた。各市に設置されている県警察の駐在所を核として、それぞれの市に「犯罪防止協議会」を設置するという仕組みの採用である。

エレブロ市では、市執行委員会から任命された政治家 3 名、市職員(調整官、各プログラム執行担当職員)、市の協会協議会の代表 1 名、市内住宅会社の代表 2 名、産業界(商工会、飲食店、保健会社)の代表者 3 名など、計 17 名の構成員から成る「犯罪防止協議会」を設置した。

その協議会とは別に、市調整官が担当するWGも組織した。WGの構成メンバーには、アルコール供給側として、アルコール給仕を許可する市担当、レストラン、アルコール販売店等が参加。一方の需要側として、学校、地区代表、スポーツ団体、診療所、母子健康センター、児童健康センター、各種ボランティア団体(夜間巡回活動団体、中毒者改善支援団体 等)が参加している。

[青少年犯罪予防活動プログラムの実施と評価]

青少年犯罪予防プログラムは、2001年に『アルコール麻薬に対する国家行動計画』が策定され、全国自治体がプロジェクトを立ち上げた。エレブロ市では、2002～2004年の3年間契約で、地域(犯罪)分析能力を持ち、関係者への説明責任が果たせる専門職員を雇用している(給与は県が支給)。

エレブロ市の犯罪予防活動の目標は、以下のように定められた。

- ①これまでの活動の効果や問題点を十分に調査(分析・把握)すること
- ②短期的な対策と長期的な取り組みとの位置づけを明確にし、多様な予防活動の調整を行うこと
- ③多様な関係団体(県、市、病院、ボランティア団体、産業界)と情報共有する組織を創ること
- ④様々な対策に従事している人々の知識向上を図ること(情報や支援の提供)
- ⑤業務執行は、科学的な根拠(データ)に基づいた方法論に則って行われること
- ⑥市民の参加・協力を促し、市民にも毎年、活動の成果を発表すること

市のプログラムは、大学の研究者や市統計部員の協力を得て、「科学的な計測手法・指標」が開発され、それを毎月、評価する形で遂行される。問題のデータがあれば、その原因を即座に調査・分析し、解決する方法が採られる。

さらに学校との関係では、学校毎に行動プログラムを提出させ、市当局が評価する取り組みを試みた。逆に、市から学校へは、ティーンエイジャーとその保護者に配布する教材パンフレットを提供し、麻薬使用の現状、予防策、子どもや親と一緒に取り組むこと、専門の相談機関先などを情報提供した。このパンフレットは市民からも高く評価され、地域内に犯罪防止の必要性の認知を深めることができた。

[「取り組みの評価」の考え方]

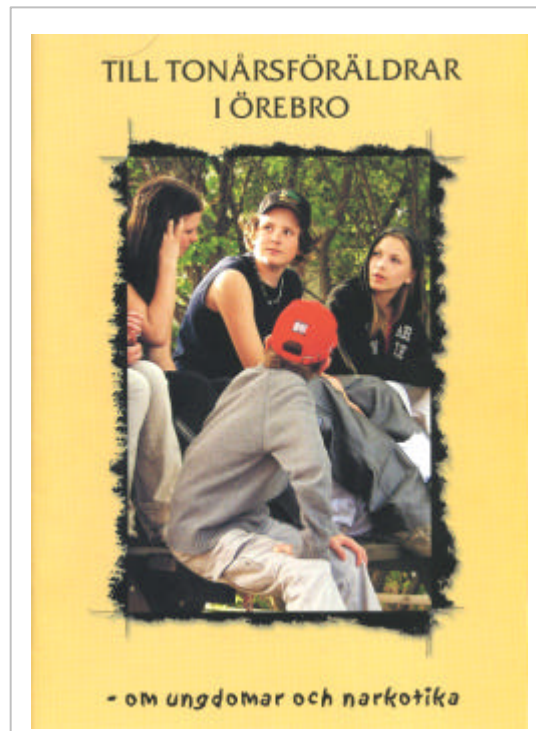
このような特別なプロジェクトに雇用された専門職員は、こうした迅速な行動や判断を日常的に行わなければならない。

また、スウェーデンの現場における取り組みの評価には、

- ①市民に行政執行状況を説明する手段として行われる「単年度の目標としてあらかじめ定めた政策指標の達成度」としての評価
- ②現場の職員や専門家や関係者たちの間で、月別に科学的・客観的な実態や成果を把握・分析する手段として、日常的に利用されている数値や指標による評価(分析)

とがある。

日本の自治体では、前者ばかりが流行っているが、行政職員としては、後者の各現場における“日常的な”科学的調査・分析、問題解決のスキルを磨くことのほうが、むしろ大切だろう。



市から、学校や保護者に配布された青少年犯罪予防を呼び掛けた冊子(表紙)。説明責任を果たすため、スウェーデンでは広報にも予算をかける

(7) 地域自治への参加と表裏一体の「雇用システム」

[人件費縮減や定数管理、委託に関する考え方の相違]

最後に、スウェーデン(エレブロ市)の「職員雇用」について概観する。

日本の公務員は、定年退職まで、能力に関わらず雇用が制度的に担保されるという、民間企業よりもはるかに優遇された立場にある。近年では、日本の自治体では、

- ◆定年退職者の補充をせず、総数として削減して定数管理を行う（若手職員を採用しない）
- ◆自治体組織は一度、退職したという手続きで、外郭団体や現場組織に出向させる（自治体に戻る場合と、そのまま外部の職員に定着する場合とがある）
- ◆行政が担う事業、民間へ委託できる事業、市民とのパートナーシップで行う事業などの分類がなされ、NPOやボランティア団体に低コストで事業を請け負ってもらう

…といった方法で、人件費縮減や定数管理が行われているところが大半である。しかし、要するに、日本の行政職員の雇用は、世界の中でも安泰に守られていると言えそうである。

日本では、「福祉の現場職員を削減すると、行政サービスが低下する」と、当事者が口にするケースが多い。しかし、福祉が進んだスウェーデンでは、コストに合わせた職員削減も厳しく実施している。その証拠に、スウェーデン全市の職員の約8割が女性であり、その大半がパートタイムである。これは、歳出の80%が福祉と教育であるという自治のあり方も反映している。

そして何より、無償ボランティアやNPOの活動が盛んである。本音と建前は分らないが、多様な活動・サービス提供主体である彼らには、「社会的なステイタス」や「民主主義の誇り」として社会貢献を厭わない… という理屈があるらしい。

結局、国をあげて『民主主義』が実行され、国よりも地方自治、地方行政よりも市民… という、日本とは“逆転の構造”が制度的にも財政的にも担保されるが故に、「自分たちの税金に基づく自治は自分たちの責任でもある」との合意が市民と行政との間でなされ、市民が高い自主的意識で活動できるということなのだろう。

しかし一方で、そんなスウェーデンでさえ、“ボランティアの労働提供者”の数は減っている。それは、スウェーデンでも、財政難のために「老後の社会保障制度」が揺れ動き、かつてのような「高保障」が約束されにくくなってきたことに起因しているのかも知れない。

[「雇用の柔軟性」がプロ意識を育てる]

スウェーデンを訪問して強く印象に残ったのは、「行政職員にしても、パート的に公的な仕事に就く人々にしても、公務に就く職員として重視されているのが『専門性(科学的な調査・分析力)』『市民参加を動かす能力(コミュニケーションや調整の力)』ということだった。今回の調査を振り返れば、自治体の重点プロジェクトにおいて、2～3年間の専門職員として雇用される例として、以下のような柔軟な職員雇用があった。

- ①「地域発展プロジェクト」を指定地区で動かすプロセス・リーダーたち
- ②介護福祉の家族と専門機関をつなぐソーシャルワーカー（家族コンサルタント）
- ③地域の犯罪予防(特に青少年担当)のための調査・分析、現場調整を行う職員

いずれの職員も、「専門知識や能力を発揮」し、プロジェクトの“結果を出す”ことで社会的ステイタスを得、次なる職務(転職や新業務)のステップにするとのことだった。短期間で“結果を出す”… この『責任』の担われ方が、日本の公務員とはかなり異なっているようである。

3. おわりに ～スウェーデンと日本の市民参加との相違に関する考察～

[日本における「市民参加」の概観]

エレブロ市や法務省(ストックホルム市)からスウェーデンの『民主主義』への徹底ぶりは、以上の説明からイメージがつくだろう。ここで問題提起したいのは、「市民参加」という手法だけで見ると、日本の地方自治体のほうが、スウェーデンよりもむしろ「きめ細かく行われている」とも考えられることである。

日本では、1970年代に旧自治省によりコミュニティ政策がとられたこともあり、多くの自治体で住民協議会の手法が導入された。また、都市計画では2000年の地方分権一括法の制定をもって完全に基礎自治体の権限となったが、1990年代前半の都市計画法の改正で「都市計画マスタープランにおける住民参加」は既に制度化され、委員会形式や数百人もの公募市民のワークショップなど、多様な形式で市民参加は進められてきた。さらに、まちづくり分野や福祉分野の計画策定や事業実施に関しては、1980年代頃からは、いろいろな自治体で任意の仕組みづくりが進み、多様な形で市民参加が試みられている。

2000年以降は、廃棄物処理場や原子力発電所などの建設や、環境破壊に対する公共事業中止に関する「住民投票」という手法も活発化した。それまでは市民に対しては「決定された計画の縦覧」であった道路建設計画の構想段階からの市民参加(日本では、この分野をPublic Involvementと呼んでいるケースが多い)も、横浜市や東京都が積極的に実践し、新しい参加形式として、今日、注目を集めている。

さらに、2000年以降、日本の地方自治体の潮流としては、地方自治法で策定が義務付けられている自治体の最上位計画(地域&自治体ビジョン)への市民参加がある。この手法は、既に1970年代には、地方部の町村で、「100人委員会」や町会・自治会単位の意見聴取、産業者等からの提言を受けた構想をつくるなど、多様な生活者(住民や産業者等)の声を聞く形で実施されていた。それが、1999年から始まった三鷹市の「総合計画への市民のオープンな参加」の取り組みが紹介され、都市部でも一気に流行りの取り組みとなってきたのである。

ただし、本研究会の国内事例としても紹介されているが、三鷹市の事例を見る際に大切なことは、「総合計画への市民参加」をいきなり行ったのではなく、1970年代から『コミュニティ行政』を掲げて数多くの市民参加を手掛けてきたが、行政に関心を寄せる市民の固定化・形骸化もあり、その打開策としての「新しい市民参加の試み」だった点である。同市は、委員会形式の「一部の市民」の意見や要望で政策立案・評価に関する決定はしないことを前提に、「できる限りの多様な手段で、市民意見を聴取し(参加もその一つ)、できる限り多くの手段で、政治・行政側の意思決定理由を伝える」ことを心掛けている。その意味では、エレブロ市の姿勢や考え方、取り組みにとっても近似しており、日本の中では『民主的な自治』を高度に意識した自治体とみてよいだろう。

[日本とスウェーデンの市民参加の「意味の相違」]

エレブロ市の視察訪問を終えて、それにしても、日本ではこれほどまでに選挙の投票率が低く、市民の地域政治への関心が薄いのは何故か——という問題が残った。おそらく、日本とスウェーデンの市民参加の相違は、スウェーデンの市民参加が、「選挙の時以外に、一般の市民が地域政治への影響力を高める意味がある」という大命題を背負っていることにあるに違いない。

日本では、2000 年以降に初めて、議会や組織団体の意見を越えた市民参加(市民の意見聴取)を実施した自治体も多く、その意味では、日本の地方自治体がやっと「多様な市民の意見を聴取する必要性」に気づいた段階にあると言える。従って、多様なテーマで、多様な対象者を相手に、多様な手法で市民参加を試みるほど、また新たに高度な「政治・行政と市民」の間のコンフリクトが起きてくることも、行政職員は「それで当たり前…」と覚悟しておく必要があるだろう。

[政策と予算使途の「合意形成」のプロセスの確立を]

ところで、日本の「市民の地域政治・行政への無関心さ」についてであるが、その原因は、①日本の教育として政治への参画が阻まれてきたこと、②国民全体が納税者としての自覚がなく、自治体の予算や使い方についてあまりに無知なこと、③そもそも、税や行政予算に関する知識的な教育すらなされていないこと… などが指摘できる。市民の無関心さと、これまでの「地域政治・行政の不透明さ(=説明責任の度合い)」とは比例しているのである。

健全な地方自治こそが『民主主義』—— と国をあげて言い切るスウェーデンには、「増税や借金をしてでも、行政サービスを増やすか」、あるいは、「今のままの税金で、新たに必要なサービスを行わないか、何らかの現行サービスを削減するか」について、国民(市民)自らに考えさせる本質的な政策論議のプロセスがある。日本ではこの 2004 年 3 月、坂口力厚生労働大臣がNHKを通して、年金改革案の是非を全国民に投げ掛けたのがおそらく初めてだろう。

今後、日本では、政治・行政と市民との“双方向”の合意形成の議論を日常的に行うためにも、

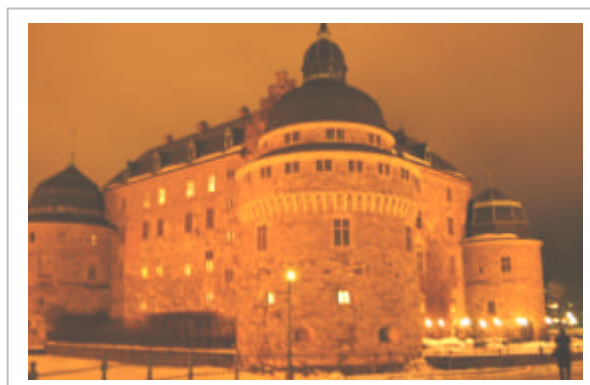
- ① 毎月ごとに科学的・客観的データとしての数値や指標を調べ、
- ② (問題があった場合は)その原因を徹底的に調査・分析し、人為的・組織的問題か、財源の問題か、制度的問題を明らかにしたうえで、
- ③ 次なる「政策立案」と、それとセットで「予算」の説明をする(必要があれば、「受益者負担」にもなるという誠意ある説明)

… という、それこそCAPDの本質的な“技術”を行政的にも獲得しなければならないのである。

「市民参加」や「市民との連携」と言うのは容易い。しかし、現実の市民とのコミュニケーションは、「政治・行政VS市民」、また立場や価値観の異なる「市民VS市民」のコンフリクトがつきものである。スウェーデンの事例からお伝えできていれば幸いであるが、市民参加で目指す“行き着く先”に存在するものは、お互いが理解し合う「合意形成」なのではないだろうか。

その合意形成の必要性の意義や意味を、政治家や行政職員や市民みんなが理解できた時 ——。

日本では、その時初めて、より良い地域社会の第一歩が始まり、市民たち自らの想いで、“地域経営”が動き出すのかも知れない。



雪の夜のエレプロ城は、とりわけシンボリックだ
(筆者撮影)

(筆者 HP 紹介 <http://www.spica.biz/shino/>)