

デンマークの 2007 年地方制度改革に関する調査報告

東京大学大学院 公共政策学連携研究部 教授
交告 尚史

はじめに

2008 年の 6 月 30 日と 7 月 1 日にコペンハーゲンにてデンマークの 2007 年地方制度改革に関する聴き取り調査を行った。本稿はその成果報告書である。適切な訪問先を選定し有能な通訳を確保して下さった(財)自治体国際化協会ロンドン事務所の務台俊介所長(当時)をはじめ所員の皆様、および日本から連絡と調整の労を執って下さった同協会交流情報部国際情報課の皆様に厚く御礼申し上げる。

第 1 章 調査の対象と目的

第 1 節 2007 年地方制度改革とは

デンマークは、面積約 4.3 万 km² (フェロー諸島とグリーンランドを除く)、人口約 543 万人 (2007 年デンマーク統計年鑑。日本の外務省の HP による)、北海道と比べると、人口で同程度、面積は半分強である。その小国がつい先頃まで、14 のアムトコムーネ (amtskommune 以下アムトと略す) と 271 の基礎コムーネ (primærkommune 以下コムーネと略す) に分割されていた。つまり、デンマークの地方自治は、アムトとコムーネの 2 層から成っていたのである。アムトはコムーネよりも広域の自治体であり、「地域の利益」(regional interesse : この場合の「地域」は空間的にはアムトの区域を指す)に関する事務を処理し、コムーネは「地元の利益」(lokal interesse : この場合の「地元」は空間的にはコムーネに相当する区域を指す)に関する事務を扱う。日本では、アムトは県、コムーネは市という日本語の呼称で紹介されることが多いが、本稿では、アムト、コムーネとカタカナで表記する。ただし、それぞれの長に言及する際には、知事ないし市長という馴染みのある語を用いる。

14 のアムトと 270 程度のコムーネの 2 層から成る地方自治制度は、1970 年の地方制度改革によって確立し、近年まで基本的にそのまま維持されてきた。それが 2007 年 1 月 1 日以降、従来のアムトが 5 つのレギオン(region)に再編され、コムーネは合併により 98 まで数を減らされることとなった¹(2005 年 6 月 24 日に成立した「レギオンについての定め、ならびにアムトコムーネ、首都開発委員会および首都病院共同体の廃止に関する法律」と「コムーネの分割の見直しに関する法律」に基づく)。言ってみれば、デンマーク版の道州

¹ この改革の経緯と全体像について筆者は、竹下譲監修・著『よくわかる 世界の地方自治制度』(イマジン出版、2008 年)の第 IV 章「デンマーク」でもう少し詳しく解説したので、そちらも参照して頂きたい。

制改革である（これが2007年地方制度改革であるが、以下単に2007年改革と呼ぶ）。実際レギオンを州と訳すのも一案であろうが、県と市町村をアムト、コムーネと表記した手前、regionについてもレギオンとカタカナで表記することにする。

第2節 2007年改革の意図

今回の地方自治制度改革は関係諸法律が2007年1月1日に発効したことから2007年改革と呼ばれるのであって、制度作りは当然それ以前から始まっている。2002年10月に行政構造に関する世論の高まりを受けて行政構造委員会が設置された。これは、地方政府の代表者、関係各省の代表者および専門家から成る委員会である。同委員会が、2004年1月に、公共部門の改革が必要であるとの結論を出した。その理由は、当時のアムトとコムーネの規模はデンマークの福祉社会を担うには小さすぎることと、公共部門における事務配分が多く分野で不適切だということであった。政府はこの報告を公開ヒアリングにかけ、同年4月に公共部門の構造改革を提案した。そして、同年6月には、政府（自由党と保守党）とデンマーク国民党との間に合意が成立した。これを構造改革合意という。

構造改革合意に基づいて2004年の秋に準備された50本あまりの法案が、公開ヒアリングを経て2005年2月に国会に付議され、およそ半数が採択された。そのうち最も重要なものが、先に示した「レギオンについての定め、ならびにアムトコムーネ、首都開発委員会および首都病院共同体の廃止に関する法律」（以下レギオン設置法という）と「コムーネの分割の見直しに関する法律」である。これ以降2006年末までが、新たな地理区画と事務配分に備えるための準備期間となった。地理区画の面では、この間、コムーネに関して最少人口2万人という基準で再編が図られ、アムトの方は、人口が60万人から160万人の間に収まるように組み合わせられて5つのレギオンとなった。

事務の配分は、コムーネを公共部門への市民のアクセスポイントにするという方針の下に行われた。つまり、従来アムトが実施していた事務のかなりの部分をコムーネに移すということである。ただし、医療・健康分野に関してはレギオンが主たる責任を負う。レギオン設置法を見ると、レギオンの事務は6分野に限定されているが、医療・健康分野はその最初に位置付けられ、しかも細目に分節されていない。つまり、「病院の業務を行う」というような一般的な定め方になっているのである。このように医療・健康分野におけるレギオンの比重を高めたことの意図は、グループ治療の基盤を確立し、専門化の利点を活かし、資源の最善の活用を実現することによって、治療の質を支えることにある。

ただし、医療・健康分野でも、入院期間外のリハビリならびに予防と健康増進のための活動については、コムーネが主たる責任を負う。その意図は、デイケア、学校教育、老人センター等々の住民生活に密接に関連する事務と予防・健康増進の事務とを統合することにある。さらに、アルコール・薬物濫用対策、および精神的疾患を有する人々の特殊歯科治療もコムーネの責任となった。このように、医療・健康分野に関して、レギオンとコムーネそれぞれの責任の所在を明確にすることが改革の1つの狙いであったとすることができる。

第3節 調査場所と調査事項

以上のような次第で、2007年改革の主たる狙いが医療・健康分野の制度設計にあるとの印象を受けたので、とくにこの分野に力を入れて調査したいとの希望を自治体国際化協会に伝えておいたところ、ロンドン事務所の方で3つの調査場所を選定して下さった。レギオン関係でデンマークレギオーネル (Danske Regioner : 以下見出し以外ではDRと表記する。レギオーネルはレギオンの複数)、コムーネ関係ではデンマークコムーネ協会 (手元の英文パンフレットのLocal Government Denmark:LGDKという表記を訳したもの。ただし、以下見出し以外ではKLというデンマーク語の呼称を用いる)、国の関係官庁として社会福祉省(Velfærdsministeriet)、以上の3カ所である。

このうちDRというのは、5つのレギオンのために種々の事務とりわけ給与と人事に関する事務を行う組織である。ここでは、主としてデンマークの医療制度の全体像を理解するための質問をした。次にKLであるが、これは、コムーネの共通利益を護ること、助言と労務により個々のコムーネを援助すること、およびコムーネが最新かつ有意な情報を得られるようにすることを目的とする利益集団である。1970年の地方制度改革で1,300ほどあったコムーネが275まで減らされた際に、既存の3つの利益集団が統合されてKLになったという経緯がある。ここでは、医療・健康分野に関しては、この分野でコムーネが果たす役割について質問したが、それよりもコムーネの統治の仕組みと計画法の実施に関する質問が多くなった。計画法というのは日本の国土利用計画法と都市計画法を合わせたような法律で、筆者がかねてより関心を寄せているものである²。最後に社会福祉省では、医療・健康分野での費用負担の仕組みについて質問した。

第2章 デンマークレギオーネルでの調査

6月30日の午前中にDRを訪問した。健康社会政策部門の次長(Kontorchef)であるLisbeth Nielsen氏と、もう一人Malene Kristensenという職員の方とで応対して下さった。DRに対する質問の範囲は、ほぼ医療・健康分野に限定される。それゆえ、以下とくに節を分かťことなく、当方の質問とそれに対する先方の回答を順に示す。必要に応じて質問と回答の趣旨を解説し、また関連情報を付す。

<質問1>デンマークでは、医療は公的なものと考えられているのか。税金で運営されているのか。医療保険というものは存在しないのか。国民の自己負担分はないのか。

<回答1>百パーセント税金である。薬と歯科治療については国民も負担する。

² 交告尚史「デンマークの計画法の構造」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』(勁草書房、2007年)347頁以下を参照。

<質問2> 歯科治療について国民はどれくらい負担するのか。

<回答2> 百パーセント近く国民が負担する。民間の保険に加入する人が多い。0歳から18歳までは無料である。低所得者（社会扶助の受給者。障害者も含まれる）、高齢者（国民年金のみの者）には自治体から補助金が出る。

<質問3> 薬はどのような形で患者の手に渡するのか。

<回答3> 入院中の薬は病院から出るが、それ以外は医薬分業である。糖尿病などの慢性病についてはレギオンから補助金が出るので、患者はそれを差し引いた額を支払えばよい。

<付言> 通訳のマイヤー・和子氏の話によれば、持病の場合の薬代は差引率（レギオンからの補助金で負担される分の割合）が大きいが、肩凝りのマッサージなどより良い状態を求めて受けるサービスは百パーセント自己負担になる。民間の保険をかけておけば少し戻ってくる。

<質問4> リハビリの費用負担はどのようになっているのか。

<回答4> リハビリが必要である旨医師が処方箋に記載すれば無料になる。その費用はコムーネが負担する。

<質問5> 医療の費用の財源は2007年改革の前と後とでどのように変わったか。

<回答5> 改革後は、国から降りてくる金（年1回行われる国とレギオンの交渉で翌年の財政が決まる）とコムーネの負担金が財源である。

<質問6> コムーネの負担金には2種類あり、そのうちの1つはコムーネが病気の予防に努めれば抑制し得る性質のものであると理解しているが、それで正しいか。

<回答6> そのとおりである。入院治療の費用の1割をコムーネが負担することになっている。この仕組みは、主として高齢者を念頭に置いて設計された。入院が必要となるところを在宅で食い止めることができれば、出費は抑えられる。市民が入院しなければレギオンも支出の必要がないので節約になるが、市民に対して入院を控えよと発言する権限がレギオンにあるわけではない。入院の必要性を判断するのは家庭医の役目である。

<質問7> 2007年改革後1年を経て見えてきた課題はあるか。

<回答7> 改革の効果はまだ判らない。国は、レギオンとコムーネにDRCモデルの見直しを求めている。DRCモデルとは、病気によって治療に要する費用が異なる（たとえば心臓病治療は高額）ために、病名等により患者を類型化する方式のことである（日本で包括支払方式と呼ばれているものに相当するようである）。コムーネの1割負担というのは、各類型の算定値たる費用の1割を負担するということである。

<質問 8>家庭医が入院の必要性を判断するとなると、その責任は重いと考えられるが、家庭医には特別の資格が要求されるのか。

<回答 8>内科全般を診療できる教育を受けていればよい。レギオンがコンピューターで患者の管理をしてくれるので、医療技術面以外に特別の資格は必要ない。国民は医療保障カード (sundhetskort : 住基ネットの番号が記載されている。その番号は生年月日と4桁の数字から成り、その4桁の数字にかなりの情報が盛り込まれている)を所持しており、それを機械に通すとレギオンの医療保障部門に情報が集積され、各家庭医に支払われる金額が決まる。それは治療法によって異なる。

<質問 9>家庭医とは、資格を充たせば必ずなれるものなのか。それとも数が制限されているのか。

<回答 9>家庭医の数は、レギオンの政策で決まる。要件として、地理的条件が重要である。目下のところ、家庭医は不足している。デンマークでは、アメリカほど医師は魅力的な職業ではない。年収は100万デンマーククローネぐらい。あまりに収入が多いと監査が入る。家庭医から患者に誘いをかけて何度も通院させれば収入は上がるが、そのときはレギオンが監査するのである。現在家庭医1人の平均登録患者数は1,500人程度であり、レギオンとしてはもっと患者を取ってほしいと思っている。

<質問 10>家庭医によって所見が異なることもあると推測されるが、それで国民の間に不満が出ることはないのか。

<回答 10>レギオンにおいて所見の差をコントロールするところまではまだ行っていない。レギオンと家庭医との間で対話の機会をもつようにしている。患者にとって最良の治療は何かという観点が大切だと考えている。

<質問 11>医師の団体は存在するか。

<回答 11>医師協会があって、すべての医師が加入している。医師協会は、家庭医協会と専門医協会とに分かれていて、医療の構造についてそれぞれ別個にレギオンと交渉している。医師協会の運営のあり方は誰が会長になるかによって異なる。

<質問 12>病院の経営主体はどうなっているか。

<回答 12>レギオン病院と民間病院の2種類のみである。「国立病院」と称する病院が1つだけあるが、実体はレギオン病院である。緊急性のある治療は、もっぱらレギオン病院が行う。民間病院は数が少なく、患者も少ない。貢献度は1.5%ぐらい。民間病院で行うのは、骨粗鬆症の治療、白内障の手術、整形、美容整形など。盲腸の手術ばかりしているような個人医でも病院と呼ばれており、その数はレギオンでも把握できていない。25~30床程度であろう。個人医は、検査に関しては、レギオン病院に患者を送っている(このことを「レギオンの検査を買う」と表現するらしい)。民間病院での手術は、レギオン病院の医師がアルバイトで行うことがある。デンマーク人には、これだけ税金を払っているのだ

からもう医療にはお金を使いたくないという意識がある。王室の方々でもレギオン病院に入院されている。

<質問 13>医療・健康分野では病気の予防がコムーネの事務とされているようだが、それは具体的にどのようなものか。

<回答 13>児童の入学時と卒業時に健康診断を行う。保健婦による健康診断を毎年行う。乳児は1歳から1歳半の間に健康診断を行う。これらの健康診断は法律で義務付けられている。高齢者については、年1回家庭訪問を行う。老人が転ぶおそれがないかどうかという観点から、戸や敷居の高さを調べたりする。これを受け容れるかどうかは任意である。そのほかに何を行うかはコムーネの議会が決める。コペンハーゲンでは、すでに喫煙、運動、アルコールなどについて啓蒙活動をしている。具体的には、巡回バスによるチェック、コンピューターによる質問と回答など。

<質問 14>麻薬対策はコムーネの事務とされているようだが、レギオンは関与しないのか。

<回答 14>2007年改革前はアムトが実施していた。ミネソタ式民間施設もその時期に設置された。現在レギオンは関与していない。病気としての治療は、家庭医がメタドンという薬を出すことで対処できる。しかし、社会復帰については、何もなされていない。アルコール中毒は内科で治療する。精神病はレギオンの所轄であり、重度の麻薬患者はそこに含めて扱っている。軽度の患者をどう扱うかが課題であり、その点で困っている。

<質問 15>デンマークの医学教育はどうなっているか。

<回答 15>コペンハーゲン、オーフス、およびオーデンセの3つの大学に医学部がある。看護師学校は20~25校ぐらいで、大きな病院のある大きな街には必ず存在する。2007年地方制度改革前はアムトが所管していたが、現在は国の管轄である。現在看護師学校では、修士号を欲しがることが増えていて、実践よりもアカデミズムに向かう傾向があるようだ。

<付言>回答者とのやり取りでは看護師学校にまでしか話が展開しなかったが、後で通訳のマイヤー・和子氏が、デンマーク社会の1つの特色として、助産婦の地位の高さを強調された。大学の助産婦学部は、医学部、法学部、ジャーナリスト学部と並び、高校の成績が上位でないと採ってもらえない学部である。子どもが産まれるとき、まずかかりつけの助産婦がケアし、病院に入ると、かかりつけの助産婦と病院の助産婦が協働する。医師は、とくに難しい病気が発症しない限り、お産には立ち会わない。出産が終わると、母親は3日ぐらいで家に帰らされる。すると、保健婦がやってきて、いろいろと助言をする。その保健婦が同じ時期に出産した近隣居住の女性を5人ぐらい集めて、1つのママグループを作る。そのメンバーが順に自宅を寄る辺として提供し、集まって一緒に一時を過ごす。それが精神の安定に資する。この仕組みの背景には、産休を1年取れるという社会基盤がある。

<質問 16>DRにはどのような経歴の人が勤務しているのか。

<回答 16>レギオンは政策形成の場であるから、政治、経済に強い人が入っている。経済学、経営学などの修士号をもっている。上司には医学教育を受けた人もいるが、必要な医学知識は基本的に外部から吸収している。

<質問 17>市内地図を見て医療史博物館(Medicinsk Museion)があることを知ったが、一見の価値はあるか。

<回答 17>然り（と言って案内のチラシを下さったが、開館日および開館時間の関係で観覧できなかった）。

第3章 デンマークコムーネ協会での調査

6月30日の午後にKLを訪問した。上級アドバイザーのJens Peter Christensen氏と同じく上級アドバイザーのLennart Emborg氏とで対応して下さった。KLに対する質問事項は、①コムーネの組織に関するもの、②計画法の実施に関するもの、および③医療・健康分野に関するものという3つの群に分類することができる。そこで、以下各群に1節を充て、①と②については最初に日本での文献研究の成果を要約し、その後でKLでの質問とそれに対する回答を示すことにする。③については、日本での文献研究がほとんどできていないので、KLでの質問とそれに対する回答のみを示す。必要に応じて質問・回答の後に解説を付した。なお、質問・回答の番号は、節ごとに改めないで章全体を通した数字にしてある。

第1節 コムーネの組織について

1 文献研究の成果

(1) コムーネの統御

1970年改革以降のデンマークの地方自治の枠組みは、1968年制定のコムーネ統御法(lov om kommunernes styrelse)によって構築された。lovは「法律」、omは「～に関する」、kommunernesは「コムーネの」という意味である。そして、styrelseは、styreという動詞から派生した名詞である。styreは、これに相当する英語がsteerであることから判るように、「操縦する」というのが基本的な意味である。本稿では、「方向付け」と「制御」の意味を出したいと考えて、styrelseを「統御」と訳すことにした。

ここで大切なのは、統御を行うのは政治家だということである。政治家と言っても住民の選挙で選ばれた地方議員であり、職業的な政治家ではない。コムーネを統御するということは「コムーネのために案件の決定の準備を行い、かつ決定を行うこと」であるが、その権能を有するのはコムーネ議会(kommunalbestyrelsen)なのである。この「統御」の下に、案件の「直接的な執行」(umiddelbar forvaltning)という機能があり、さらにその下に「決定の実施」(udførelsen af beslutninger)という機能がある。直接的な執行の担い手は議会の委員会(udvalg)、そして決定を実施するのは、委員会の下に置かれた行政部

(administration)である。後述のように委員会の委員は議会の議員であるが、行政部の職員は政治家ではなく、行政的役務を遂行するために雇用された職員である。

統御、直接的な執行および決定の実施の区別は、それぞれの段階の決定に具わる政治的色彩の濃淡を反映している。学校の建設を例に取れば、建設すること自体の決定と予算の議決は政治的色彩が強い。それゆえ、その決定は議会が行う。しかし、最後の工事の段階は決定された事柄の単なる遂行でしかないから、行政部において実施すればよい。その中間になおいくつかの決定があると考えられるが、それらが委員会の権限に属するのか行政部に属するのかは必ずしも明瞭ではないと言われている。しかし、判別の基本は、政治的評価の要素が残っていれば委員会の任務であり、そうでなければ行政部において実施するということである。

(2) コムーネ議会の役割

以上述べたところから窺われるように、デンマークの自治体の組織は、選挙で選ばれた者、すなわち政治家が行政活動に関わるべきだという発想で構成されている。住民の選挙で選出された議員から成るコムーネ議会こそが、コムーネのためにその名において決定する機関、すなわちコムーネの事項について統御を行う機関だというのがコムーネ統御法の出発点である。このことから、統御という概念が政治的な方向付けの決定を意味することが確認できよう。そのような方向付けは、政策や予算のほか、命令、計画、不服申立てに対する決定、職権による変更、および他機関の案件の（他機関からの付託による）引受けなし（議会の発意による）引取りといった手段を通して行われる。

なお、2007年改革前のアムトの議会には *amtsrådet* という別個の名称が与えられていたが、とくに区別を要する場合以外は、コムーネ議会という語のうちにアムト議会も含めて語るのが通例であった。

(3) 議員の選挙

コムーネ議会の議員は4年ごとに直接比例選挙で選ばれる。その数は各コムーネにおいて独自に定めることができるが、コムーネ統御法で範囲が決められていて、2007年改革前は最少9人最多31人（ただし、コペンハーゲン・コムーネは最多55人）となっていた（奇数でなければならない）。

2007年改革で多くのコムーネが合併したわけであるが、その際の基本方針は最低2万人の人口を確保するということであった。この方針に沿って合併を行い人口2万人以上となったコムーネについては、議員定数は最少25人最多31人となった。合併に関与しなかったが2万人以上の人口を擁するコムーネの場合は、最少19人最多31人である。そして、人口2万人未満のコムーネは、従前どおり最少9人最多31人である。

なお、2007年改革で創設されたレギオンの議員定数は一律に41人である。改革前のアムト議員の全国総数は357人であったが、それがレギオンへの移行により205人（41人×5レギオン）に減少した。

(4) 議長の二面性

当選した議員たちは、最初の議会で、議員のなかから議長を選出する。議長は、議会の議長として市長(borgmesteren)と呼ばれ、同時に行政部の長の職務をも担う。かつてのアムト議会の議長は知事(armborgmesteren)と呼ばれていた。

知事とは別に地方長官(statsamtmand)という職が(かつてはアムトの区域ごとに、そして現在はレギオンの区域ごとに)存在する。地方長官は中央で選任されて各地に散り、管轄区域の自治体の活動を監督する。従来アムトを舞台に知事と地方長官とが並び立つ構図になっていたが、そこには、自治体の長としての機能は知事が担い、国による監視機能は地方長官が果たすという明確な役割分担があった。2007年改革によってアムトがレギオンに移行した後も、この関係は存続している。

(5) 議会の委員会

ア. 財政委員会とその他の委員会

コムーネ議会は、自らの事務を実施するために、財政委員会(økonomiudvalget)および1つないし複数の常置委員会を設置するものとされている。財政委員会の長は市長であり、委員は議員のなかから選ばれる。財政委員会は、その名から察することができるように予算案の調製、会計報告書の作成、人事・給与に関する事務などを行うが、それに限らずコムーネの全行政領域における財政的および一般行政的事項を監視するという任務を負っている。その関係で、それらの事項に関係する案件を議決案件としてコムーネ議会上程する前に、必ず財政委員会の意見を聴取することになっている。

イ. 常置委員会体制

多くのコムーネでは、財政委員会のほかにも社会福祉委員会、技術・環境委員会あるいは教育・文化委員会というような常置委員会を設けることによって、「常置委員会体制」を執っている。各常置委員会の委員も議員のなかから選ばれる。それぞれの常置委員会に事務を割り当てるのは市長である。

先に委員会の機能は直接的な執行であると述べたが、それと同時に、コムーネ議会上程される案件の準備を行うことも委員会の責務である。ただし、どのような資料が必要であるかは議会が判断する。つまり、議会が、自らの調査によって案件の準備作業を方向づけるのである。具体的な準備作業に入れば、市長が、当該案件が適切な範囲で解明されるよう配慮する義務を負う。市長は、遅くともコムーネ議会の会議の4日前までに議事日程を全議員に送付し、遅くとも3日前までには議事日程に記載された事項に関する判断に必要な資料を送付することになっている。また、各委員会およびコムーネ議会の長すなわち市長は、コムーネ議会に対し、議会が要求する情報を提供しなければならない。

ウ．執行委員会体制

コムーネ統御法によれば、フレデリクベヤグ、コペンハーゲン、オーデンセ、オールボーおよびオーフスの5つのコムーネは、コムーネに関する事項の統御への参加のために、執行委員会(magistrat)を設ける旨の独自の定めをおくことができる。しかし、magistratというのがどのようなもので、常置委員会制とどこが違うのかは、書物の説明だけではなかなか理解できない。また、この仕組みが2007年改革でどうなったのかも判然としない。そこで、これらの疑問点を現地調査での質問事項に加えることとした。

(6) 行政部

デンマークにあっても、現代の複雑な行政活動を政治家たる議員のみですべて処理できるものではない。当然、コムーネの行政には、政治家ではない行政職員も数多く従事している。これまでの説明では行政部という語を用いてきたが、それは政治家ではない行政職員が配置されている場所という意味であり、次のように3つに区分される。①市長に結びついた総務的な行政部局。②一連の専門行政部局。常置委員会体制を執るコムーネでは、それぞれの専門行政部局は、各常置委員会の所管領域に対応している。③学校、病院、養老院、青少年のデイセンターなどコムーネの様々な施設。

行政部をどのように構成するかについての詳細な規定はコムーネ統御法にはない。コムーネ議会が行政部の整備に配慮し、コムーネ職員の任命と解職に関する規則を定めるということになっている。では、これらの行政職員を統率するのは誰であろうか。前に述べたように、デンマークでは、コムーネ議会の議長が市長として行政部の長の職をも担うことになっている。他方上記②に分類される専門行政部局の場合は、対応する常置委員会にも指揮権があると考えられる。したがって、そこに命令系統の二重性の問題が生じるけれども、実際には、行政職員が処理する事項の実体面については常置委員会が、資源配分を含む行政管理については市長が指揮監督を行うという形での切り分けがなされているようである。

2 質問と回答

<質問1>コムーネの議会と委員会の関係はどうなっているか。

<回答1>デンマークはコンセンサスの国なので、多数を占めた政党は、少数政党を委員会に取り込むようにしている。ただし、委員会の長は多数政党から選出する。

2007年改革により、議会および委員会に関する制約は、まずは議員数、それと財政委員会の長を市長が務めることの2つのみとなった。あとは各コムーネの創意に委ねられたのであるが、どのコムーネもこれら2点以外の基礎構造を修正する勇気をもてないでいる。

1人の議員が複数の委員会に所属することも可能であり、2007年改革前は2、3の委員会に所属するのが一般的であったが、改革によりコムーネ1つ1つの区域が拡大したので、現在は1つの委員会にのみ所属するのが普通になっている。

<解説>スウェーデンもそうであるが、地方行政は政治家が行うものだという発想がデンマークにもあるようで、議会の下にいくつかの委員会が設けられ（財政委員会はそのコムーネでも必ず置かれる）、そこに議会の各政党の勢力分布が反映される。各委員会の下に行政部が置かれ、そこに行政職員（政治家ではない行政活動専門の職員）が勤務している。そして各行政部の下に技術センターなどの付属施設が設置されている。今回の調査により、行政職員が契約という形で職に就くことと、行政部の長が議会で選任されていることが確認できた。

なお、このやりとりの中で、デンマーク風のコンセンサス主義は KL の理事会構成にも現れているという説明があった。理事会は 17 名の理事から構成されるのであるが、今手元のパンフレット³で 2002 年から 2006 年の期のデータを見ると、社民党 6、デンマーク自由党 6、デンマーク保守党 2、社会主義者人民党 1、デンマーク人民党 1、デンマーク地方名簿 1 という構成になっている。

<質問 2 > 少数派の議員も行政部から資料を入手できるのか。

<回答 2 > 所属する委員会の下に置かれた行政部の職員を通して入手できる。

<解説> この質問で筆者は、デンマーク計画法に基づいてコムーネ議会が当該コムーネの土地利用に関する計画を策定する局面を念頭に置いていた。真に民主主義的な討論を行うためには、少数派議員も行政部から必要な資料を確実に入手できるのでなければならない。しかし、行政部は議会の勢力分布を反映した委員会の下に位置するので、どうしても議会多数派のための資料作りに時間を割くことになるのではないかと筆者は危惧したのである。少数派議員も行政部に資料請求する権利があるのは確かであろうが、筆者が知りたいのは、そういう建前ではなく、実際に行政職員が少数派議員の要求に応じてくれるのか、その余裕はあるのかということである。残念ながら、そこまで突き詰めて問い質すことはできなかった。

<質問 3 > magistrat 制とはどういう仕組みか。委員会の委員をも住民の直接選挙で選ぶ仕組みと理解しているが、それは正しいか。

<回答 3 > その制度はコペンハーゲン市に遺っている。住民が選挙するのは議会の議員のみである。ただし、野党の意見も取り入れるという趣旨を徹底させた仕組みになっている。各委員会への人の割り振りについてルールは存在せず、交渉によって決まる。魅力的な委員会というものはやはり存在し、強い政党はそこに人を送り込む。

小さなコムーネでは magistrat 制は馴染み難い。とくに経済運営の面で考え方がダイナミックにならないのが難点がある。

<解説> 筆者は、議会と委員会の構造連関に関して、議会における政党の勢力分布を委員会に反映させるオーソドックスな形態のほかに magistrat 制と呼ばれる形態があり、一部のコムーネがこれを採用していることを事前の読書で学んでいた。それが如何なるものであるか判然としなかったので質問した次第である。その結果上記のような回答を引き出す

³ LGDK-Local Authority Interest Association, 2003, p.16.

ことができたけれども、未だ鮮明なイメージは得られていない。magistrat というような非デンマーク的な語が用いられるのは何故かということも知りたかったのだが、そのようなことは「現代（のデンマーク）人」には判らないということであった。

それでも、コペンハーゲン市には magistrat 制が遺っているとの指摘があったので、翌日コペンハーゲン市庁舎に赴いた。レセプションの職員に尋ねたところ、少なくとも magistrat 制という名称は現在は使っていないことが判明した。オーデンセとオールボーには遺っているのではないかとということであった。

ちなみに、市庁舎で入手した市発行のパンフレットを見ると、コペンハーゲン市議会における政党の勢力分布は、社民党 19、左翼・デンマーク自由党 7、革新左翼 7、社会主義人民党 7、統一名簿一赤と緑(Enhedslisten—de rød-grønne) 6、保守人民党 3、デンマーク人民党 3、その他の政党 3 となっている⁴。次に委員会であるが、財政委員会、文化・余暇委員会、青少年委員会、健康・配慮委員会、社会委員会、技術・環境委員会、および雇用・統合委員会の 7 つがあり、それぞれの委員会の長が市長(borgmester)と呼ばれている。つまり市長が 7 人いて、それぞれの行政分野の最高責任者として市行政全体の責任を分有する形になっている。そのうちの 1 人が筆頭市長(overborgmester)であり、議会の長であると同時に、財政委員会の長を務めている。各委員会の長の政党所属を見ると、財政委員会の長すなわち筆頭市長と雇用・統合委員会の長は社民党から出ているが、文化・余暇委員会の長は左翼・デンマーク自由党、青少年委員会の長は社会主義人民党、健康・配慮委員会は保守人民党、社会委員会は統一名簿一赤と緑、技術・環境委員会は革新左翼である⁵。KL の回答者が「野党の意見も取り入れるという趣旨を徹底させた仕組み」と表現したのは、このように相対的に重要度の低い委員会の長に野党の議員を就けることを指しているのではないかと推測される。

第 2 節 計画法の実施について

1 文献研究の成果

(1) 計画策定の主体としての議会

自治体の組織について概略を示したところで、自治体による計画策定の仕組みを説明したい。計画策定の手続にデンマークの地方自治の特色がよく顕れていると思うからである。「計画策定に関する法律」⁶ (lov om planlægning 以下「計画法」と略称) の定めに沿って、計画の種類や策定手続のあらましを見て行くことにする。計画法と言っただけでは何の計画なのかと訝られもしようが、この法律に目を通すと、そこに、国土利用の全体的な有り様という観点と各地域の特性に応じたまちづくりという観点をともに取り込んだ総合的な制度設計を見出すことができる。

⁴ KØBENHAVN ER_ EN BY OG ET BYSTYRE, 2006, s.7.

⁵ KØBENHAVN ER_ EN BY OG ET BYSTYRE, 2006, s.9.

⁶ 筆者は、すでにこの法律について次のような紹介論文を著しているので、詳しくはそちらを参照されたい。交告尚史「デンマークの計画法の構造」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』（勁草書房、2007年）347頁以下。

この法律で、実際の計画策定の主体として位置付けられているのは、自治体の議会である。これは 2007 年改革後も同様である。日本にも計画の決定を議会の議決案件にするという発想は見られるが、デンマークでは議会自らが計画を作るのである。もっとも、議会は自らの判断だけで計画の内容を決定するのではなく、住民に情報を提供して討論を促す。それを受けて実際に住民が討論を重ね、理解を深めて意見を述べ、それを議会が汲み上げる。その関係は、地域社会に根差した草の根民主主義と議会制民主主義の見事な結合と評価することもできるであろう。そうした合意形成の過程の骨格は、1970 年代半ばの時点ですでに確立していたようである。

(2) 計画の種類

ア. 3 種類の計画

1991 年に制定された計画法は、基本的に 1970 年代の仕組みを引き継ぎ、地域計画(regionplan)、コムーネ計画(kommuneplan)および地区計画(lokalplan)という計画の 3 層構造を採用した。以下では、2007 年改革前の地方自治制度を前提にして、計画の種類と策定主体を概説する。

まず、地域計画はアムトの計画であり（「地域」の原語は region であるが、当然のことながら 2007 年改革で創設されたレギオンではない）、一般にアムト議会が策定する。コムーネ計画と地区計画はコムーネの計画である。コムーネ計画は、コムーネ全体の主要構造と後述の地区計画の内容の枠を定める計画で、コムーネ議会が策定する。主要構造の定めというのは、コムーネの開発と土地利用の上位目標を示すもので、住宅と労働場所、交通事業、サービス供給、市民農園およびその他の余暇区域が含まれる。他方、地区計画とは、大規模な土地の分割または大規模な建築工事もしくは建築物の解体を含む施設工事が実施される前に、またその他コムーネ計画の実施を確保するために必要である場合に策定される計画のことで、やはりコムーネ議会によって策定される。

イ. 地域計画

地域計画では、以下のような事項が定められる。①都市地域および夏別荘区域への取込み（都市地域、夏別荘地域は農村地域とともに国土利用の 3 区分を成す）。②大規模公共施設および大規模交通施設ならびにその他の技術的施設の状況。③公害防止の観点から立地規制がかかる事業等の状況。④環境に著しい影響を及ぼすと思量される大規模な単一の建築物。⑤地域の小売業構造。⑥農業に関する利益への配慮。⑦造林区域と植林が好ましくない区域の状況。⑧空地における保全価値および自然保護の価値への配慮。⑨湿地として再生させ得る低地の状況。⑩余暇目的の土地の状況。⑪鉄、砂利など地中の自然資源を利用するための土地利用。⑫水資源の利用と保護。⑬河川、湖および海水の水質と利用。⑭環境大臣が定めた規則の実施。

ウ. コムーネ計画

コムーネ計画は、地区計画の内容の枠を示すものである。その枠は、以下の事項を考慮して当該コムーネの各地区ごとに確定される。①種類と利用目的に応じた建築物の立地。②建築物の状況。③既存の都市社会における都市再開発。④公共サービスおよび民間サービスの供給。⑤研究所および技術的施設。⑥余暇目的のための区域。市民農園区域を含む。⑦交通事業。⑧都市地域または夏別荘区域への移行。⑨都市目的または夏別荘区域のための土地における建築の順序。

エ. 地区計画

地区計画は、コムーネ計画に示された土地利用に関する枠組みを実行するための計画である。それゆえ、コムーネ計画および当該区域に係るその他の計画との関係が必要的記載事項となる。地区計画には、そのほかたとえば以下のような事項が記載される。①計画の対象となる土地の都市地域または夏別荘区域への移行。②区域の利用。公共的な目的に留保される土地を詳細に記述することを含む。③不動産の規模と区画。④道路・小径その他交通上意味のある事項。⑤軌道・導管施設の位置。⑥建築物の土地上の位置。⑦個々の建築物の利用。

(3) コムーネ計画の策定手続

コムーネ計画の策定手続は、まずコムーネ議会がコムーネ計画策定の戦略を公表することから始まる。公表する戦略には、コムーネ計画の前回改定の後に実施される計画策定に関する情報、その間の発展に対するコムーネ議会の評価と戦略のほか、以下のいずれかについての決定を記載しなければならない。①コムーネ計画が改定されなければならないこと。②当該コムーネにおける特別の課題ないし区域に関するコムーネ計画の定めの見直しを行わなければならないこと。③コムーネ計画が今後4年間を期間として決定されること。

戦略を公表する場合には、それに対する意見提出の期間を少なくとも8週間設けなければならない。意見が提出された場合には、それに対する議会の見解を表明し、必要であれば変更決定を行う。そして、変更の有無を公表する。その公表を行ったことを条件として、戦略において示したところの計画案またはその変更の案を決定することができる。コムーネ議会はそれを公表し、少なくとも8週間の異議申立て期間を置かなければならない。

(4) 少数派議員への配慮

計画を策定するには資料が必要である。コムーネ議会はそれを委員会や市長に要求することができる。しかし、その際コムーネ議会として情報提供の要求を決定するのは、突き詰めれば議会の多数派ということになる。そうすると、民主主義の核である討論が真に成立するためには、少数派の議員も自分たちの意思形成の基礎となる情報を入手できるようになっているのでなければならない。では、少数派議員は、コムーネの行政部や施設に自ら働きかけて情報を得ることができるのであろうか。このことは1970年代の計画法改革に際してすでに思案されていたところで、当時の立法資料からは、議会の少数派が議会事務局（計画策定については財政委員会ということになる）ではなく行政部から合理的

な範囲で助力を得られるのであれば、それは好ましいことだという趣旨が読み取れるという。もし、そのような助力が現実に保障されれば、住民団体も少数派の議員と連携することによって、行政部の有する専門知識を活用できることになろう。しかし、内務保健省は、当初からこれには消極的で、個々の議員は市長に対して助力を求めるか、あるいは議会で案件を処理している間にさらなる調査を提案すべきであるという見解を示していた。

しかしながら、議会が住民に対して何らかの意思表示を行う段階では、多数意見に反対する議員への配慮がいくつか制度化されている。まず、コムーネ議会の議事録に記載された計画改定の決定に関して反対意見を述べたい議員は、自ら作文した短い理由づけとともに反対意見を議会の戦略と同時に公表するよう要求することができる。また、コムーネ議会は計画案を決定したときは適切な説明を付して公表することになっているところ、議事録に載せられた計画案に関して反対意見を述べた議員は、自己の意見が自ら作文した簡潔な理由づけとともに計画案と同時に公表されるよう要求することができる。

(5) 住民間の討論の喚起

デンマークの計画策定手続の特色としてまず指摘できるのが、地域の特殊事情を考慮できるという意味での柔軟性である⁷。実際、計画法においては、計画策定手続の内容はそれほど固定されていない。先に見たように、計画案については最低8週間の異議申立て期間を設けなければならないとの定めと、計画改定の目標設定と内容に関する公衆の討議を喚起するためにコムーネ議会において啓蒙活動を行わなければならないとする規定とが注目される程度である。

その程度の定めで本当に住民の討論が喚起されるのか懸念されるところであるが、実際には、どのコムーネも事業の規模や住民からの要求を考慮して積極的に対応しているようである。異議申立ての期間に関しては、住民から計画案に対する意見が多数寄せられた場合には、それを踏まえて計画案を策定し直し、再度8週間の異議申立て期間を設けているコムーネもあるとのことである。

次に住民への情報周知であるが、この面では公立図書館が重要な役割を果たしているようである。どのコムーネでも、地区計画の目的、計画図、統計データ、日程、意見提出場所などを明記したパンフレットが、コムーネの庁舎にばかりでなく、コムーネの図書館にも置かれる。さらに、地方新聞にも掲載されるし、計画地区および計画地区周辺の住民には個別配布も行われる。インターネット情報も充実し、住民からの電子メールによる意見書も増加しているとのことである。

行政は住民に情報を提供するだけでなく、住民との議論にも応じる。住民組織や学校、スポーツクラブなどがその会場になる。住民参加のイベントが開催されることもあって、人々は茶菓を楽しみつつ計画について議論し、女子学生が自分たちで書いた計画図面を住民に説明するというような光景も見られるという。少なくとも、地区計画の策定の段階で

⁷ 都市計画の研究者である西英子が現地での体験を踏まえて著した次の論稿を参考にした。西英子「デンマークのまちづくり——社会・都市・自然環境と人のつながり——」朝野賢司＝生田京子＝西英子＝原田亜紀子＝福島容子『デンマークのユーザー・デモクラシー——福祉・環境・まちづくりからみる地方分権社会——』（新評論、2005年）248頁以下。

は、そうした議論を交わすことは当然だという感覚が住民一般にあるのではないかと推測される。懸念されるのは、専門性の高い事項については一般住民は知識を欠くのではないかということであるが、環境問題に関して言えば、全国的な環境保護団体のコムーネ支部が啓蒙の面で大きな役割を果たしている。

（6）2007年改革と計画法

ア．レギオンの役割

2007年改革で計画法の運用が今後どう変わるかは、たいへん興味深いテーマである。従来アムト議会が策定していた地域計画がアムトの廃止でどうなるのか、という疑問がすぐに浮かぶ。これについてわれわれ外国人が調査を行う場合には、レギオン設置法の5条が手かかりとなろう。この規定はレギオン議会の処理する事務が6分野に亘って限定的に列挙したものである。そのうちから関係のありそうなものを探すと、まず、2号に、「レギオンの開発計画を立て、それを支えるための事務を行うこと」と明記されている。また、6号のaに「国およびコムーネの物的計画の策定に関する調整およびその他の一定の事務」が挙げられている。

5条2号には、レギオンの開発に関する事務が掲げられている。地域発展の動力源として期待されるレギオンにとって、地域開発計画(*regionale udviklingsplaner*)策定およびその支援は、開発関係でとくに重要な事務の1つである。地域開発計画には、都市、農村部、周縁地域および自然と環境、産業、ツーリズム、雇用、教育および文化を含む当該レギオンの開発の展望を記載すべきものとされる。この地域開発計画が計画法上の地域計画に相当するものであれば、レギオン議会がアムト議会を引き継いで地域計画（レギオンのレベルでの土地利用に関する計画）の策定に当たると理解して間違いはなかろう。

もともと、計画法は環境省所管の法律であり、環境配慮を重視した仕組みになっているので、事務の性質から見れば、5条2号よりはむしろ同条6号に位置付けるのが適切であろう。6号は自然、環境および物的計画の策定に関する事務について定めた規定だからである。そう解した場合には、「物的計画の策定に関する調整およびその他の一定の事務」に地域計画の策定が含まれるかどうかという解釈問題が生じるであろう。しかし、2007年改革では、自然と環境に関わるアムトの事務のほとんどをコムーネが引き継ぐこととされており、物的計画の枠内にあるアムトの事務についても、その多くをコムーネが引き受けるという。その方針から判断すれば、レギオンが「策定」する主要な物的計画としては、5条2号の地域開発計画が想定されているものと思われる。したがって、やはりその地域開発計画が計画法上の地域計画に相当するかどうかを確認すべき事項ということになる。

いずれにせよ、従来の13のアムトが5つのレギオンに再編されたわけであるから、各レギオンは従来のアムトよりも面積的に相当広くなる。したがって、土地利用も一層広域的に検討しなければならないはずであるから、単純に計画策定主体がアムトからレギオンに変わっただけというものではないと推測される。

イ. コムーネの拡大と民主主義

2007年改革により、コムーネの数が271から98に減少した。このことは、まず1つのコムーネの面積が拡大したことを意味する。改革前は、コムーネの平均面積は159km²であった。それが改革後には440km²となった。改革前には71%のコムーネが200km²に達していなかったが、改革後はその割合が32%にまで減少した。

次に人口面を見ると、改革前は271のコムーネのうち206が2万人未満であったのに対し、改革後に2万人に達していないのは98コムーネのうちのみである。2007年までは全人口の3分の1が住民2万人未満のコムーネに住んでいたが、改革後は僅か1%（約5万5千人）に過ぎない。改革後は、およそ330万人の人が人口5万人以上のコムーネに、そして490万人以上の人が人口3万人以上のコムーネに住むことになる。

このようにコムーネが拡大したことで危惧されるのは、先に述べたようなデンマーク社会の討論の文化が基盤を失うのではないかということである。一般的に、区域が狭い方が住民それぞれの距離が近いし、議論の対象となる問題も身近に感じられて、人々が集合し易いのではないか。そのように考えると、コムーネの拡大がデンマーク社会における草の根民主主義の衰退をもたらすことが懸念されるのである。

しかし、2007年改革を方向付けた文書において、コムーネの拡大は、民主主義の強化につながると積極的に評価されていた。規模が大きくなれば益々多くの決定が地方で行われるようになるので、それだけ民主主義は強化されるはずだという理屈である。しかし、そこで言われている民主主義は、議会制民主主義のことではないのか。それに接続するところの地域的な草の根民主主義の方はどうなのか。デンマークの人々は、これくらいの合併では討論の文化の基盤は揺るがないという自信をもっているのであろうか。その辺りが今後の研究課題になろう。

2 質問と回答

<質問4>2007年改革で計画法はどのように変わったか。

<回答4>改革前は、国→ Amt → コムーネという階層を前提にして制度が構築されていた。改革後は、Amtが果たしていた役割が国とコムーネに分配された。その結果、基本的にレギオンの役割はなくなったと言える。

<質問5>しかし、レギオン設置法の5条6号aに、レギオンによる空間計画の「調整」という語が見える。これはどういうことを意味しているのか。

<回答5>改革前のAmtの役割は調停的機能であった。したがって、決定はできなかった。Amtは一定の開発計画をもっていたが、それはビジョンを示すもので、具体的にどの森を開発するかというようなことは考えられていなかった。

改革後は、全国に7つ（レギオンは5つであるから、それより2つ多い）の環境センター（英文表記では、Agency for special planning and environment）が設置された。これがコムーネの活動を枠付ける機能を果たす。各センターは、あるセンターは企業の環境監

査を行い、あるセンターは空間計画を担当するというように、専門化してきている。

アムトの時代、空間計画の専門家が 2,000 人いたが、そのうちの 3 分の 1 が環境省に所属替えとなり、環境センターに配置された。そして、あとの 3 分の 2 が空間計画ないしは環境の専門家としてコムーネに移った。

<付言>筆者が研究した計画法は、2002 年改正までを取り込んだものであった。それを見ると、第 3 章が「地域計画の策定」(Regionplanlægning)という標題になっていて、5 g 条から 10 条まで合計 11 個の条文が並んでいる。帰国後に 2007 年改正を織り込んだ法文を検索したところ、第 3 章の標題は「地域開発計画の策定」(Regional udviklingsplanlægning)と変わっていて、上記 11 個の条文はすべて廃止され、10a 条と 10 b 条の 2 つの条文が新たに置かれていることが分かった。その 10a 条の第 1 項によれば、各レギオンはそれぞれ地域開発計画(「レギオンの開発計画」と表記するべきかもしれない)を持つべきものとされ、その策定主体はレギオン議会となっている。したがって、やはりレギオンは計画法に基づいて計画を策定するわけであるから、筆者としては、その計画が 2007 年改革前の計画とどう違うのかということと、上記の環境センターが地域開発計画にどう関わるのかを(KL ではなく) DR の担当部門で尋ねなければならなかった。今後の課題としたい。

なお、筆者はここで「空間計画」と表記しているが、日本での事前の研究では「物的計画」という語を用いていた。それを「空間計画」に変えたのは、通訳のマイヤー・和子氏がこの語を用いられたという事情もあるが、KL で頂戴したデンマーク環境省の英文パンフレットの標題(SPATIAL PLANNING in Denmark)に spatial とあったので、それを素直に「空間」と訳したのである。おそらくマイヤー氏も事前の準備の過程で官庁の HP などをご覧になり、「空間計画」という語が適切だと判断されたのであろう。

<質問 6 >砂利や石などの自然資源についての計画はレギオンで立てると聞いているが、そのとおりか。

<回答 6 >たしかにそれが唯一レギオンに残った事務と言えるであろう。環境センターにこれを担当しているところがある。

2007 年改革の狙いは、財政と福祉の質の改善にあった。環境や空間計画のことはあまり考えられていなかった。改革後に、これらの課題のことも考えようということで、環境センターという仕組みを創った。しかし、その結果、それまで機能していた組織を壊してしまった。2、3 年様子を見ないと分からないが、今まで環境や空間計画はアムトで処理していたのを、これからはコムーネで行うことになる。しかし、これらの課題はコムーネの弱いところである。

<解説>デンマークには自然資源法(lov om råstoffer)という法律⁸がある。計画法の関連法律であり、ともに環境省の所管である。この法律で自然資源と言われているのは、石、砂利、砂、粘土、石灰石などであり、日本の鉱業法が対象にしているような鉱物については、また別の法律が存在するようである。自然資源法の特徴は、徹底的な計画許可の仕組みを採っているところにある。海域での採取に関しては環境大臣が計画を策定するが、陸域での採取についてはレギオン議会が策定することになっている。筆者はあらかじめ同法について調べていて、その内容を確認したのであった。ちなみに、回答の後半部分は、この法律の実施とは直接関係のない一般論と理解している。

<質問7>デンマークには自然保護の仕組みとしてどのようなものがあるか。

<回答7>国立公園は、EUの指示により、これから設ける。自然保護区は、Natura2000の枠内でコムーネが取り組む。

<質問8>コムーネの区域の拡大に伴い、計画法の実施において、デンマーク社会に根付いた草の根民主主義が弱まるのではないか。

<回答8>2007年改革の動機は、能率的かつ低廉な価格でのサービス提供(サービスの窓口の一本化、「お役所仕事」の廃止など)と分権主義の拡充にあった。コムーネを拡大することのメリットはそこにあるが、反面で議会が遠くなったとも言える。思うに、民主主義には3つの側面がある。

- ①学校、保育所等に市民の意見が浸透すること。この点は現在でも維持されていて問題はない。
- ②今回の改革で議員数は増えたが、コムーネの数が減り面積が拡大したので、議員の影響力は減退したと考えられる。
- ③従来は、ある住民のカーポートを何色にするかというような個別の問題に政治家が関わってきた。改革後は「政治」に専心している。それでよいと思う人もいれば、悪いと思う人もいる。

最近のデンマーク社会では政党员が減少し、議会に対する市民の関心が薄れてきた。KLのシンクタンク的な活動も効果がない。しかし、市民集会(公聴会)は好評であり、この点も問題はない。また、デンマークでは90パーセントの家庭がインターネットに接続しており、市民がITパネルからコムーネに意見を入れることができる。もうひとつ、議会の下に情報・連絡委員会(information- og kontaktsudvalget)という委員会を設置しているコムーネがあることも指摘しておきたい。

⁸ この法律に筆者が関心を寄せる理由については、交告尚史「海底資源問題に対する国内法の対応」ジュリスト1365号(2008年)90頁の注(20)およびそれに対応する本文を参照。

<質問 9> 計画法のなかに、議会が valgperiod の前半が終了する前に戦略を公表するという仕組みの定めがあるが、valgperiod というのは何を意味するか。

<回答 9> 議員の任期、すなわち議員を務める 4 年間のことである。その間に何をするかというサービスストラテジーを前半終了までに公表し、あとの 2 年間でどれだけ実行できたかを公表する。一種の成績表であり、次の選挙で誰を選ぶかの判断材料になる。

<付言> 筆者は valgperiod という語を、疑念を抱きつつも、「選挙期間」と訳していたために、戦略の公表という制度の意義を正しく理解できていなかった。

第 3 節 医療・健康分野について

<質問 10> 医療・健康分野におけるコムーネの役割は何か。

<回答 10> 児童の健康、高齢者介護、保健、歯科治療、予防活動。予防活動はこれからのコムーネの大課題であるが、どのコムーネも理解できていない。なお、内務省の小冊子においてコムーネに期待される役割として掲げられているのは、疾病予防、退所後リハビリ、麻薬・アルコール、高齢者介護、歯科治療。

<質問 11> コムーネの役割とされる予防活動は、コムーネがレギオンに支払う特別分担金の額を抑える方向に作用するインセンティブと理解してよいか。

<回答 11> たしかに、コムーネは、予防活動に励めば特別分担金を減らすことができる。しかし、入院の必要性を判断するのは家庭医であり、家庭医はレギオンの配下にある。家庭医が入院が必要であるとの診断をすればレギオンが潤うという関係にあるので、レギオンとコムーネの調整がうまく取れていない面がある。

<付言> この後の社会福祉省でのやりとりの中でも、レギオンとコムーネの関係がギクシヤクしているとの指摘があった。

<質問 12> 麻薬・アルコール中毒対策はコムーネには重荷ではないか。

<回答 12> たしかに重大な課題であるが、コムーネは以前からこれを引き受けてきたので、すでに実績はある。とくにコペンハーゲンには患者が多い。しかし、麻薬・アルコール中毒の予防は難しい。

第 4 章 社会福祉省での調査

7 月 1 日の午後に社会福祉省を訪問し、主に医療・健康分野における費用負担の仕組みについて質問した。対応役として予定されていたのは、法務担当の Jann Larsen 氏とレギオンとの交渉を担当する Niels Majgaard Jensen 氏であったが、途中から経済学者の Jørgen R. Lotz 教授も同席して下さった。Lotz 教授は、かつて東京大学大学院経済学研究科の持田信樹教授と共同で研究をしたことがあると話しておられた⁹。筆者は、あらかじめ

⁹ 帰国後に持田教授に電子メールでお伺いしたところ、次のような論文があることをご教示下さった。Nobuki

通訳のマイヤー・和子氏を通して、平衡交付金制度に関する質問事項を社会福祉省に伝えておいたのであるが、おそらくそれが Lotz 教授の下にも届いたのであろう。遠方からわざわざ車で駆けつけて下さった。

以下、当方の質問とそれに対する先方の回答を順に示す。回答者名の記されていない回答はすべて Lotz 教授のものである。Larsen 氏と Jensen 氏がほとんど発言していないように見えるが、実際はそうではない。筆者の質問のほとんどが財政に関わるものであったために、核心的な部分はすべて専門家である Lotz 教授が回答されたのである。

<質問 1>他の北欧諸国と比べて、デンマークの福祉にはどのような特色が見られるか。デンマークではとくに平等の精神が尊重されているように見受けられるが・・・。

<回答 1>デンマークは平等を大切にす。自治体間に差が出ないように配慮している。

各国の平衡交付金制度にはそれぞれ特色があるが、それにはその国の地理的特色が関係している。デンマークは平坦な土地が広がっているので、平衡交付金は水平的に分配される。それに対して、ノルウェーは山が多く人口の少ないところが多い。その結果、平衡交付金は山間部に手厚く交付されることになり、都市部にはあまり入らない。

デンマークでは 90 パーセントの平衡化を行っているが、(コムーネの方ではもう十分と考えているかもしれないが) 国の方ではまだ不十分と見ている。

先週 2009 年度予算法が成立した。高齢者介護のための補助金は 10 億デンマーククローネである。これは人口に応じてコムーネに降ろすことになる。

<質問 2>高齢者介護の補助金の話は、平衡交付金制度とは別の話題と理解してよいか。

<回答 2>高齢者介護の補助金は以前はひも付きで、用途を報告する必要があった。現在は 65 歳以上の人があるかによって額が決まり、用途は問われない。国の統制が緩くなったわけだが、老人の人数だけで額が決まるのでコムーネの創意は反映され難い。コムーネの自己統制が大切になる。

<付言>平衡交付金の話をしているときに何故高齢者介護の補助金の話が出てきたのかよく理解できなかった。高齢者介護の補助金も老人の人口を基準にすることで平衡化の機能を果たし得るという趣旨であろうか。

<質問 3>平衡交付金は自治体間の差異の一部を埋めるものと理解したが、それでよいか。

<回答 3>デンマークの平衡交付金は、自治体間の差異の 90 パーセントを埋めるものである。残りは自治体の努力に委ねられる。

平衡交付金制度は 1984 年にスタートした。デンマークの制度は、イギリスおよびオーストラリアの制度によく似ている。1984 年の創設以降、基礎構造が少しずつ変化してきているが、2007 年改革はあまり影響を与えていない。

<質問4>デンマークの平衡交付金制度は全くデンマークの独創に成るものか。イギリスとの交流はなかったのか。

<回答4>デンマークには1930年代からの研究実績がある。イギリスとの交流もあった。数学的モデルが完成し、一定年齢の人物がどういう社会的地位にあるかということも反映させられるようになった（ことで制度化が実現した）。

<付言>筆者が「日本にも東京都特別区に類似の制度があるが、デンマークとイギリスに学んだのかもしれない」と発言したところ、Lotz教授は「日本人はドイツの先生に教わったのではないか」と述べられた。持田信樹教授との共同研究の話が出たのはこのときである。

<質問5>2007年改革の背景は何か。

<回答5>財政難は直接の原因ではない。決定的な要因は、コムーネの規模が小さく、テクノロジー、知識、インフラ、ITのキャパシティー、専門家の数等の面で不十分であり、高度のサービスを市民に提供できないことであった。持続可能なサービス提供を可能にすることが目標となった。

<質問6>アムトとコムーネの役割分担が不明確であることも改革の要因であったと聞いているが、当たっているか。

<回答6>そのとおり。たとえば、失業者対策に関して、保険をかけている人とかけていない人とでは担当する役所が違っていた。

<質問7>医療・健康分野ではコムーネは予防活動を引き受けたようであるが、コムーネが行う予防活動として国はどのようなものを想定しているのか。

<回答7>2007年1月1日に新制度が動き出したが、コムーネにはまだ施設がない。将来は健康センターを作ることになる。現在は、住民の健康状態を分析しているところである。なお、退所後のリハビリについても、まだ施設のないコムーネがある。そういうコムーネでは、入院者を病院に入れたままにしておかざるを得ない。その費用をコムーネがレギオンに対して支払うことになる。

<質問8>移民の多いコムーネでは、コムーネの予防活動は進まず、かと言って特別負担金を支払う余裕もないという二重苦が生まれるのではないか。

<回答8>データがないので分からないが、たしかにその二重苦はありそうだ(Larsen)。

そこは平衡交付金で調整を図ることになる。移民であろうとデンマークに受け入れた以上は、デンマーク人と同じレベルの福祉を受ける権利がある。

<質問9>まさにそれがデンマークの福祉の特色ではないか。

<回答9>デンマークの外国人法は厳しいが、一旦受け入れたなら平等だ。

<解説>アジア人が在留許可を得るには、デンマーク企業と契約を結んでいて、その人でないとできない何かをもっているものでなければならない。それが「デンマークの外国人法は厳しい」ということの意味である。もっとも、デンマーク語の習得までは要件になっていない。

<質問 10>2007 年改革ではレギオンの課税権を否定する方法が選択されたわけであるが、ほかにどのような方法が検討されたのか。

<回答 10>改革前、アムトは広い範囲の課題に対処していた。それに対して改革後のレギオンの事務は医療・健康分野など若干の分野に限定されているので、国（80 パーセント）とコムーネ（20 パーセント）からのお金の移動で足りるという結論に落ち着いた。社民党はレギオンの課税権を否定することには反対であった。今後社民党が政権を取れば、レギオンに課税権を与えるとの決定をするかもしれない。

政府は、地方税増税のストップを公約している。しかし、スウェーデンでは、地方税を上げないことにした結果、コムーネの活動が止まってしまった。財源確保の仕組みは、度々の見直しが必要である。

<質問 11>レギオンの予算は、部門別予算の総体と見てよいか。

<回答 11>国からの補助金は、病院関係予算と開発関係予算という 2 ブロックの包括補助金として降りて来る。ブロック間の流用は許されないが、ブロック内であれば自由に使える。

<付言>この辺りから、レギオンは国とコムーネの中間にあって政治的に人気がないという話に展開したので、筆者が「フランスのレジョンは環境保護の分野で大きな役割を果たしているが、デンマークでは環境保護はコムーネの役割ですね」と発言したところ、「環境汚染対策は原因が判ればコムーネの仕事だが、判らないときはレギオンの管轄だ」との応答があった。たとえば、クウェートというガソリンスタンドが土壌汚染を惹き起こした事件では、原因がはっきりしていたので、コムーネがクウェートに必要な措置を執るよう命じたのだそうである。

<質問 12>償還金(refusioner)というのは、どのような仕組みか。

<回答 12>年金の分野で、自治体が一旦支出した費用を後で国が還付する制度である。返還割合は 50 パーセントのこともあれば 100 パーセントのこともある。それは国会が法律で決める。

<付言>償還金というのは、英文パンフレットでは reimbursement という語が充てられている制度である。それが具体的にどういう分野で使われているのか判然としなかったので質問してみた。ちなみに、2005 年のデータでコムーネ全体の歳入の構成を見てみると、地方所得税を中心とする地方税が 56%、企業活動、施設経営、土地の売却等による収入が 21%、国からの包括補助金が 13%、借入金が 1%（借入金には厳しい制約がかかっている）、そして償還金は 8%となっている¹⁰。

¹⁰ Inderings- og Sundhedsministeriet, KOMMUNALREFORMEN —KORT FORTALT—, s.34.

<質問 13>麻薬対策をコムーネに任せて大丈夫か。

<回答 13>コペンハーゲンには依存症患者が多いので、専門家を雇うことが正当化される。それに対して農村部のコムーネは患者数が少ないので、専属職員を抱えるのは非効率である。したがって、幾つかのコムーネが共同して対処することになる (Larsen)。

<付言>これは本来保健省で尋ねるべき事柄であったが、たまたま Larsen 氏が以前保健省にいたことがあるというので、答えて下さった。さらに、通訳のマイヤー和子さんが「アムト時代の専門家はどこへ行ったのか」と質問したところ、「コムーネに配置したが、どのコムーネにも行き直るといえるものではない」との回答があった。

第5章 まとめ

第1節 医療・健康分野について

日本での事前の研究で筆者は、2007年改革は医療・健康分野における役割分担の明確化と費用負担のあり方の見直しという側面が強いと理解していたが、実際に現地で調査をしてみて、たしかにそのとおりであるように思われた。もちろん、実際はそれに止まるものではなく、それまで国とアムトが果たしていた役割のかなりの部分をコムーネに移す大きな改革であったのであるが、その結果レギオンに委ねられた事務が医療・健康とそのほか若干の分野に限定されたがために、どうしても医療制度改革の印象を与えてしまうのである。また、財政の仕組みに焦点を当てて眺めるならば、医療・健康分野に重点があったと言って差し支えないのではないかと思う。

この改革でレギオンには課税権が与えられなかったのであるが、それは、レギオンの役割がほとんど医療・健康分野に限られるので課税権を認めるまでもないからだと言われている。結局、レギオンは、国からの補助金とコムーネからの分担金で費用を賄うことになった。しかし、今後政権が変わればレギオンに課税権を認める方向に進むかも知れないとの発言があり、これが大きな政治的争点であったことを窺わせた。今後の運用実績次第では、論争が再燃するであろう。

医療・健康分野でコムーネが引き受けるのは、主として継続リハビリと予防活動・健康増進である。コムーネが予防活動に力を注いで入院患者を減らせば、レギオンに支払う特別負担金の額を抑えることができる。このメカニズムは主として高齢者を念頭に置いたものである。しかし、具体的な予防活動の内容はコムーネごとに議会が決定すべき事柄であり、未だ我々に説明できるほどには情報の整理ができていないようであった。

この仕組みに関して留意すべきは、患者の入院の必要性について判断するのは家庭医だということである。家庭医の業務を監視しているのはレギオンである。レギオンの担当者は「大切なのはその患者にとって最善の治療は何かということだ」と語っていたが、それはたしかに建前としてはそうであるとしても、コムーネから見れば、入院が必要だとする判断に疑念が湧くようなケースも出てくるであろう。実際、KL と社会福祉省でのやり取

りでは、レギオンとコムーネの関係は必ずしも良好ではないような様子も窺えた。レギオンの方では、家庭医の収入がかなり多額である場合に監査を実施することになっているそうであるが、その権限が実際に適切に行使されているかどうか、また実効性があるかどうかということも関心の持たれるところである。

第2節 計画法の実施について

今回の調査の主目的は、医療・健康分野における改革の意義を確かめることにあったが、日頃関心を寄せている計画法の実施についてもできれば何らかの知見を得たいと考えていた。それがある程度実現できたことは、筆者としてはたいへん喜ばしい。この面で一番の成果は、2007年改革に伴って、計画法の階層構造（国→ Amt → コムーネ）が失われたという説明が聞かれたことである。このことの意味は未だよく掴めていないが、法制的に見て、旧計画法では「コムーネ計画は（所定の事項について）地域計画に反してはならない」（11条2項）と定められていたのが、2007年改革に伴って改正された新法では「コムーネ計画は地域開発計画に示された望ましい将来的開発の記述に反してはならない」（11条4項1号）と変わっていることに関連した指摘ではないかと推測している。つまり、レギオンが策定する計画のコムーネ計画に対する指示力が弱まり、コムーネにおいては、他のコムーネの計画との調整を図ることと、国の指針への適合性を確保することが主たる関心事になっているということである。そうした配慮の過程において、国の環境センターが一定の枠付け機能を果たすのであろう。筆者はとりあえずそのように理解したが、今後の研究で真偽を確かめることにしたい。

もうひとつ計画法関係の関心事として、デンマークにおける公共的意思決定の特質である草の根民主主義の変容の可能性ということがある。2007年改革でコムーネの面積が拡大したので、コムーネで決定できる事項が増えるとしても、その反面計画策定手続等において住民同士の討論の質が落ちることが予想されるのである。この点、KLの回答者においても、その危惧を抱いていないわけではないように思われた。ITの活用への期待が表明されたことはその危惧の現れではないかとも受け取れる。今後の推移に注目したい。

第3節 ひとつの観点—移民政策—

今回の調査の全体を通して、デンマークの移民問題¹¹に関心をもった。社会福祉省でのやり取りで、Lotz教授が「移民であろうとも受け容れた以上はデンマーク人と同等の福祉サービスを受ける権利がある」と語られたことが強く印象に残った。筆者は、日本での読書で、デンマーク国民の特質である「心の温かさ」が同国の福祉制度を支えているという観方¹²があることを知っていたが、はたしてそのとおりでないかとの思いを強くした次第である。もっとも、そのことを問うて確かめるだけの余裕はなかった。平衡交付金制度

¹¹ デンマークのラスムッセン前首相は、朝日新聞記者の「デンマークの高福祉社会の課題は？」という問いに答えて、「移民だ。10年ほど前から増えている。我々の社会は文化的に一体感が強い。その分、彼らをうまく統合しないと問題を抱えることになる」と語っている。2008年8月27日朝日新聞東京本社版8面「北欧に学ぶ」。

¹² 尾崎和彦『北欧思想の水脈』（世界書院、1994年）131~132頁。

の運用とも絡めて、デンマークの福祉の哲学をじっくり研究してみたいと思う。平衡交付金というのは、けっして福祉分野のみに関わる制度ではないのであるが、デンマーク社会においてサービスにおける平等の要請が強く働いているとすると、財政能力の「平衡」ということがとくに大きな意味をもつように思われるのである。

計画法の実施との関係では、移民の増加は、公聴会等における討論に異文化の国からやって来た移民をどう参加させるかという形で問題になる。この問題に関して、デンマーク社会の一部地域に「日常調整者」と称し得る人たちが存在するとの研究¹³があることを指摘しておきたい。日常調整者とは、住民同士のいざこざなど地域に生ずる様々なもめごとの解決に一肌脱ぐ人たちのことである。政治家ではなく、行政機関の依頼を受けて活動しているわけでもなく、言ってみれば地域の世話役である。そういう人たちが、まちづくりの計画に関して住民の討論の場を設定するなど、公共的な意思形成に貢献している。彼らの活躍の場所は移民の多い労働者街ということであるから、そこでの合意形成の難しさを考えれば、彼らの働きに注目が集まるのは当然とも思われる。

おわりに

調査の合間に通訳のマイヤー・和子氏が次のように語って下さったのが鮮やかに記憶に残っている。「2007年改革はマイナス面が大きい。多くの人がそう考えているのではないか。たとえば、保育所でも従来より保育時間が減るので、その分を埋め合わせなければならず、費用が嵩む。」やはりコムーネの区域が広がると、サービスの程度も低い方向に収斂していくのであろうか。大きな改革の後では、まずは日常生活におけるデメリットの方から見えてくるものなのかもしれない。メリットは現れているのか。大局的に見て制度はうまく動いているのか。それを評価するには、まだ数年は様子を見なければならぬと思う。

DRで対応して下さった女性職員は、明日からギリシアへバカンスに出られるということであった。北欧で夏場に実のある調査を行うには日程的にこれがぎりぎりのところであったかもしれない。アポ取りに奮闘して下さった(財)自治体国際化協会ロンドン事務所の皆様に改めて御礼申し上げる次第である。

¹³ 小池直人・西英子『福祉国家デンマークのまちづくり—共同市民の生活空間』(かがわ出版、2007年)142~145頁。