

# ポーランドの「新」地方制度－1998年の地方制度改革の分析

仙石 学

## 1. はじめに

本稿はポーランドにおいて1999年から導入された地方制度について、その特徴を旧制度との比較、ならびに制度改革のプロセスの分析を通して明らかにしていくことを目的としている。1998年の地方制度改革では、1975年以来存続してきた広域団体である県と基礎団体のグミナとの二層からなる地方構造に代わり、中間団体の郡を加えた県・郡・グミナの三層からなる新しい枠組みが導入された。さらにこの制度の下では、従来から自治体の地位を付与されていたグミナのみならず、新規に導入された郡、並びに従来は国家行政の区分として位置づけられていた県にも新たに自治体の地位が与えられ、それぞれに住民の直接選挙により選出される議員からなる議会が設置されることとなった。

ここではこの地方制度の変化を、以下の2つの角度から検討することとしたい。

1) 現在の制度の特質を、90年の制度との比較の観点から整理すること。確かに表面的には、自治体の重層化を軸として2つの制度の間には大きな違いが存在するように見えるが、実際の制度について法令などから検討してみると、現行の制度においても従来の制度が踏襲されている部分も多いことがわかる。また現在の地方制度に関してはまだ研究文献もほとんどないことから、基礎的な情報を整理しておくという点でも、このような制度比較にも意味があると考えられる。

2) 現行制度の導入にいたるまでの政治過程を概観し、今回の地方制度改革の背景を検討すること。地方制度改革の政治過程についてはまだ十分に調査が進んでおらず、現時点では残念ながら暫定的な議論しかできない。それでも、改革における議論では「地方制度」そのものの問題よりも、県の数や領域などの「表面的な」問題に関する議論が中心となっていたこと、県の数や領域の問題が表面に出た一方で、制度面については政府案が重大な変更もなく採択されていること、そして地方の側は改革に対する独自のイニシアチブを持たず、むしろそれぞれの県や町が自己の県や県庁所在地としての立場の維持を主たる目的としてロビー活動を行っていたこと、などの点を確認することはできる。ここでは特に、ブゼック内閣が成立した1997年10月から、県の数に関する最終合意が得られた1998年7月の間の政治過程に着目して、現在の制度が形成された背景について考えてみることにしたい。

以下の議論は、次の順で進めていく。まず第2章においては、今回の議論の前提となる改革以前の地方制度、特に「体制転換」後の1990年に導入された地方制度について、概要を整理する。次に第3章で現行の地方制度の特質を、90年の制度との比較

の視点から検討していく。そして第4章では、プゼック内閣成立から現行の地方制度が整備されるまでの政治過程を概観し、第5章で新しい選挙制度の下で実施された1998年11月の統一地方選挙の結果を整理する。これらの分析を通して、今後ポーランドのサブリージョンをめぐる「政治」についての研究を進めるための、基本的な前提を整理しておくこととしたい。

## 2. 改革前の地方制度とその問題点

ポーランドの地方制度は、時期や地域によって多少の相違は存在するものの、歴史的には広域団体の県 (Wojewodztwo\*)、中間団体の郡 (powiat)、そして基層団体からなる三層制を基盤としていたとされる (cf. Grodziski 1998, p.11)。基層団体については通常はグミナ (町/村, miasto/gmina) がその位置にあったが<sup>(1)</sup>、社会主義期の1954年から1972年の間は、グミナより小規模な単位である区・地区 (gromada/osiedle) が、地方区分の基層団体として存在していた<sup>(2)</sup>。

1972年から75年にかけて実施された地方制度改革において、それまでの歴史的な枠組みに変わる新しい制度が導入されることとなった。ここではまず、中間団体であった郡を廃止し、同時に従来<sup>(3)</sup>の22県 (正確には17の県と、5つの県の地位を持つ都市) を49県へと再編することにより、従来<sup>(3)</sup>の三層制の地方制度を二層制へと転換した。また地方機関の制度改革を行い、グミナと県それぞれの長とスタッフを国家公務員として、上位機関の指示に服するものとした。この改革は一般的には、当時の統一労働者党第一書記であったギエレクが、地方において利益勢力化していた党官僚の影響力を除去し、国家の地方に対するコントロールを強化すること、並びに官僚の削減により行政を効率化することを目的として実施したものであるとされる (cf. Polityka 1996 Nr. 11)。そしてこの改革を通して中央から地方への統制が強化され、これが例えば1981年末の戒厳令導入に際して有効な手段となったとする見解もある (cf. Regulski 1989 ; Regulska 1998b)。

その後1989年の円卓会議の際には、議題の一つとして地方制度改革に関する問題も取り上げられた。ここではまず『連帯』側から、8項目からなる地方制度改革のプログラムが提示された。このプログラムは、当時の円卓会議の地方政府改革に関する

---

☆ なお本稿においては、ポーランド語の表記において特殊文字を利用していない。

- 1) 以前は miasto を「市」と訳していたが、3章でみるように98年の制度改革後「市」に相当する単位が設置されたことから、今後 miasto は「町」と訳すこととする。なおそれに伴い「グミナ」についても、基層団体全体を指す場合にはそのまま「グミナ」を用い、町以外の狭義のグミナについては「村」と訳すこととする。
- 2) 当時グミナより小規模な地方区分が導入された背景には、農業集団化を推進する必要があったためとされる。そのためポーランドが農業集団化を事実上放棄した1956年以降1972年までに、区の数はおよそ半分が削減された (仙石 1997 ; Cieslak et al. 1996)。

テーブルでの『連帯』側代表であったレグルスキ (J. Regulski、当時科学アカデミー経済研究所教授) が中心となり作成したもので、変革の障害となる官僚制の弊害を除去することを主たる目的としていた (Regulski 1989, p.442)<sup>(3)</sup>。だが当時の体制側は国家の統一性の維持に固執していたこともあり、円卓会議の場そのものでは地方制度改革に関して本質的な点での合意をみることはできなかった (Zsamboki and Bell 1997)。

結局1989年の地方制度改革はマゾヴィエツキ内閣の成立後、先のレグルスキを代表として設置された「地方自治局」を主体として進められることとなった。そして翌90年の3月に、新しい地方自治制度の枠組みを規定する「地方自治に関する法律 (Dz. U. z 1990 Nr 16, poz. 95)」をはじめとする、一連の地方制度に関する法律が制定された<sup>(4)</sup>。これらの法律に基づくと、90年の地方制度の概要は以下のように整理できる。

1) グミナー基層団体となるグミナは自治体としての法人格を有し、住民の直接投票により評議員が選出される評議会 (rada gminy) が最高決定機関となる。グミナは人口規模に応じて町 (miasto) と村 (gmina、狭義のグミナ) に分類され、また一部の町と村は連合自治体 (miasto-gmina と称される) を形成している。ただし首都ワルシャワを除いて、町と村の間に基本的な権限などでの相違は存在しない。グミナの執行機関としては、評議会により選出される長 (村の場合 wojt、町は burmistrz、大都市では prezydent miasta) を中心とする幹部会 (zarzad) が存在する。事務領域は地方自治法7条に概括的に規定される固有事務と、同8条に規定される国からの委任事務とが存在する。グミナの財政は固定資産税や農業税などからなる地方税と財産収入、所得税・法人税からの税収分割<sup>(5)</sup>、そして補助金が主たるものである。その構

---

3) プログラムの8項目の概要は、以下の通り (Regulski 1989)。

- a) 国家の一体性を定めた憲法原則の廃止
- b) 新しい民主的な選挙法の制定
- c) 地方団体の法人格と所有権の承認
- d) 地方予算の安定した、自己管理可能な供給システムの作成
- e) 地方の問題に関する国家の干渉の制限
- f) 地方の国家行政の地方団体の管轄への移転
- g) 地域間協会の設置の自由
- h) 国家行政の決定に対する訴訟権の承認

4) 他に「地方公務員に関する法律 (Dz. U. z 1990 Nr 21, poz. 124)」、「国家行政機関の地方組織に関する法律 (Dz. U. z 1990 Nr 21, poz. 123)」、「グミナと国家行政機関の間の事務権限の分担に関する法律 (Dz. U. z 1990 Nr 34, poz. 198)」、「グミナ評議会選挙規則 (Dz. U. z 1990 Nr 16, poz. 96)」の各法が、ほぼ同時期に制定された。

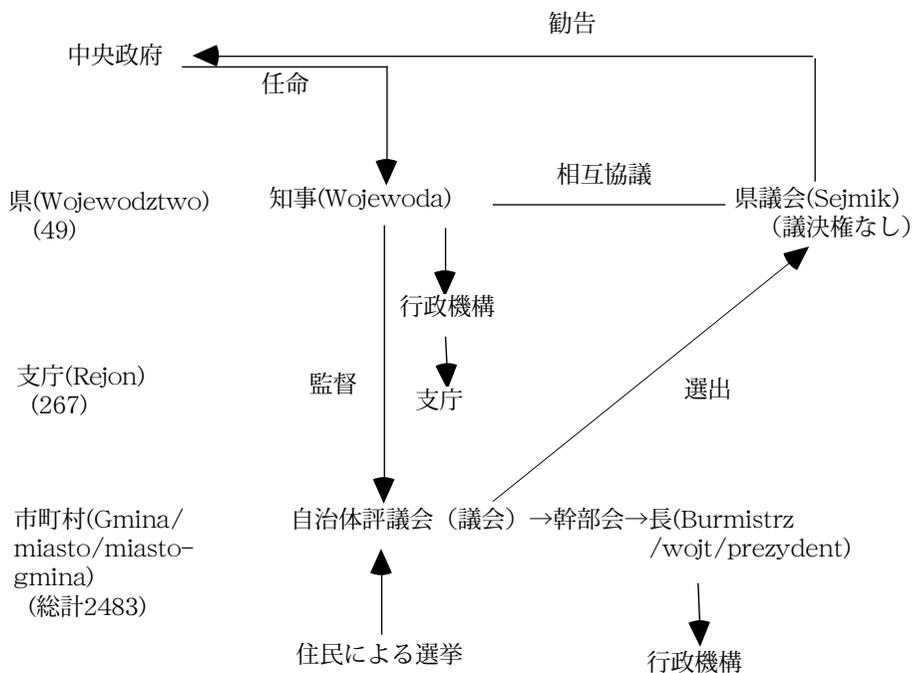
5) ちなみにグミナへの税収分割は、98年までが法人税の5%と個人所得税の15%、99年の改革後は個人所得税からの移転が26.7%に引き上げられた (法人税は5%のまま)。ただし補助金制度の変更などのために、公共予算におけるグミナの予算の割合は、改革前後ともほぼ24%のままになっている。

成比は地方税や財産収入などの独自の財源の比率が40%程度、税収分割が23%、補助金が35%程度という割合になっていた（仙石1997）。なおグミナは県知事と首相の監督下におかれていて、グミナが法律などに違反する決定を行ったと知事が判断する場合、知事はその効力を停止できることや、再三にわたる法令違反が行われた場合などには、グミナ評議会の活動を停止できることなども規定されている。

2) 県―首相により任命される県知事(wojewoda)を中心とする国家機関で、県知事が県の組織・人事面での最高責任者となる。県は県内における国家行政に関する事務を行うと同時に、県内のグミナに対する監督権限を有する。県にはグミナの評議会から間接的に議員が選出される県議会(sejmik samorządowy)が存在していた。県議会は県知事の「諮問機関」であり、県の行政に関する権限は有していないが、首相の任命する県知事の人事を忌避することや、県内のグミナ間で対立が生じた場合に「調整機関」として機能し、これを自主的に解決することなどが可能であった。なお県には下部単位としての支庁(rejon)が存在し、国家行政の中でも主として道路・建築・都市開発などに関わる事務を行っていた。なお県の財源は国家行政の財源からまかなわれるため、県独自の予算・財源は存在していなかった。

この時の地方制度の概略を図式化すると、図1のようになる<sup>6)</sup>。

<図1> 90年地方制度の概略



[出典：関連法令より仙石が作成]

6) 90年の地方制度については、詳しくは仙石(1997)を参照のこと。

当初の地方制度は、75年に導入された二層制の地方構造はそのままに、その中で基層団体となるグミナに対してのみ自治体としての権限を与えたものであった。ここでの県の枠組みについては、円卓会議では政府側は県の自治体化を主張したのに対して、『連帯』側がこれを拒絶し、県を国家機関としたままで代表機関により県行政をコントロールすること、そして県の代表機関は各グミナから議員を選出する間接選挙制とすることを提案したというように、一見それぞれの主張と矛盾するような見解を示していた (Regulski 1989, p.443)。レグルスキはここでの『連帯』側の提案について、「自治を下から上に向けて形成していくという考え方から生まれた提案」(ibid.) であるとしている。もちろんこのような中間団体の自治体化を否定する背景には、家田 (1997) が指摘するように、中間団体の「自治」が基礎団体を圧迫することに対することへの脅威も影響していたことが考えられる。最終的には90年の地方制度においては、基本的に『連帯』側の提案に従った組織・構成を有する県が設置されることとなった<sup>7)</sup>。

だがこの時導入された地方制度については、当初から様々な問題点が指摘されていた<sup>8)</sup>。その一つが、地方と中央の間での権限分担に関わる問題である。地方自治法18条によれば、「他の法律に規定がある場合を除いて」地域に関する問題・事務は、基本的にグミナが担当することとされていた。だが実際の場面においては、グミナが担当するという明確な規定がない場合には県知事の担当事務として取り扱われることが多かったとされる。また「グミナと国家行政機関の間の事務権限の分担に関する法律 (Dz. U. z 1990 Nr 34, poz. 198)」においても、規定がある540の事務の中で地方の固有事務とされているものは約45%に過ぎず、大半の事務は国からの委理事務、もしくは支庁や県が行う事務として規定されていた。

次に問題とされたのが、地方と中央の間での財政分割の問題である。別項でも指摘したことだが (仙石 1997)、ポーランドの場合他の中東欧諸国に比べれば地方政府の自主財源の比率が高く、また税収分割などでもある程度明確な規定が存在している。それでも実際の場面では、例えば本来は国から必要な経費が与えられるはずの教育関連などについてさえ十分な費用が支給されず、そのことが自治体本来の事務の遂行に支障をきたしていた事例もある<sup>9)</sup>。レグルスカ (Regulska 1997) はこの点について、法文上の規定に曖昧な点があるとそれが実際の場面では、地方自治体の負担になるような形で運用されていたことを指摘している。

---

7) 政府側が県の自治体化を提案した理由についてはレグルスキは、現存の官僚システムを温存するために名目的な代議制を導入することを試みたためとしている (Regulski 1989)。

8) 以下の記述は Cielecka and Gibson (1996)、Regulska (1998a) などによるが、仙石が1996年に実施した現地調査の際の情報にも一部を依拠している。

9) 例えば筆者が1996年に実施したラヴァ・マゾヴィエツカ町でのインタビューでは、町長は初等教育に必要な財源が中央から十分に提供されないため、町としての住宅建設などの公共事業が十分に進められないことを、現状の問題として指摘していた。

最後に地方区分の問題、特に広域自治体の必要性をめぐる議論がある。グミナについていえば、その80%以上は人口1万人以下の小規模な単位であり、経済的、あるいは人材的な面で取り扱える事務に限界があること、県についても当時の細分化された49県の枠組みでは「広域」地方単位としての役割を十分に果たせないこと、特に環境問題や消費者保護の問題など、従来の地方制度が想定していなかったような新しい問題への対応が十分にできないことについて、問題が指摘されていた (cf. Zawadzka 1994)。

以上のような問題は実は90年の新制度の施行直後から認識されていて、地方制度の(再)改革は初期の『連帯』系政権の時期から、中央の行政改革と関連した重要な政治的イシューの一つとして位置づけられていた。そして1992年から93年にかけて、ポーランド初の女性首相となったスホツカ内閣の下で、最初の地方制度改革の試みが行われることになる。この時の改革案では、地方制度に中間団体の郡 (powiat) を復活させ、特に地方に関わる国の事務・権限の大半を郡に移行することを主眼としていた。これにより地方自治の基盤を強化するとともに、国家の行政をスリム化することも目的とされた。新しく設置される予定の郡には直接公選の評議会を設置することと、郡は病院管理や中等教育、環境保護、文教施設 (図書館・劇場など)、弱者保護などの、単一のグミナでは処理が困難な地域的な問題を主として扱うことが想定され、1994年5月の郡評議会選挙実施と95年1月からの郡の導入というところまで、スケジュールが定められた。そしてその準備段階として、人口10万人以上で希望した都市に対して郡と同様の権限を委譲し、郡の導入に伴う問題や経費などを検討するための「パイロット・プログラム」が93年7月から実施されることとなった。

だがその直前の6月にスホツカ内閣の不信任案がセイムで可決されたことに伴い、ワウエンサ大統領は議会を解散し総選挙を実施した。その結果として選挙後に民主左派同盟 (SLD) と農民党 (PSL) の連立内閣が成立すると、特に農民党が閣僚会議府 (URM) を通して県知事の人事に関与することで、既存の県に対する影響力を強めていくようになった。その結果として95年1月から予定されていた郡の導入が延期され、「パイロット・プログラム」についても委譲される権限が大幅に縮小されることとなった (Cielecka & Gibson 1996, pp.134-5)。

なお連立の主体である民主左派同盟は基本的には地方制度改革に同意する勢力が主体であり、特に連立内閣の首相が農民党のパブラクから民主左派同盟のオレクシ、そしてチモシェヴィッツへと交代した際には、それぞれ分権化政策の推進について表明していた。だが連立のパートナーであった農民党は、政権からの離脱も辞さないとの態度でこれに抵抗し、最終的に改革を断念させるに至る。民主左派同盟が本格的な地方制度改革を行えなかった背景には、当時進展していた新憲法制定の問題も関連していることが考えられる。当時農民党は、憲法の中に地方における中間団体に関する記

述を明記しないという条件で新憲法の制定に協力したことで(OMRI 1997/01/17)、新憲法が国会での可決が可能になったといういきさつもあった。

結局 1993 年から 97 年の間には本格的な地方制度改革は実施されず、この問題は 97 年の総選挙の結果成立した連帯選挙行動 (AWS) と自由連合 (UW) との連立により成立したブゼック内閣へと引き継がれることになる。ここではこの後の改革をめぐる政治過程について検討する前に、先に現在の制度に関してフォーマルな面で 90 年制度との比較を行い、その特徴を整理しておくこととしたい。

### 3. 改革後の地方制度の特質

1999 年 1 月から導入された地方制度は、「国家の基本的三層区分に関する法律 (Dz. U. z 1998 Nr 96, poz. 603)」、「県自治に関する法律 (Dz. U. z 1998 Nr 91, poz. 576)」、「郡自治に関する法律 (Dz. U. z 1998 Nr 91, poz. 578)」、「県における国家行政に関する法律 (Dz. U. z 1998 Nr 91, poz. 577)」、そして「公共財政に関する法律 (Dz. U. z 1998 Nr 155, poz. 1014)、特に第 4 編」の各法令により、その概要が規定されている。現行の地方制度のポイントは、以下の 3 点に整理することができる。

1) 中間団体としての郡 (powiat) の設置—地方制度における中間団体としてグミナの上に新たに 308 の郡 (powiat ziemski) が設置され、中等教育、社会保健、治安、道路通信、土地開発、文化・観光、都市計画、水資源供給、環境保護、消費者保護といった、広域的な調整を必要とする事務を取り扱うこととなった(郡自治に関する法律 4 条)。なお従来の中での人口 10 万を越えるもの、および旧制度において県庁所在地であった町には、新たに郡と同格の扱いを受ける市 (powiat grodzki) の地位が与えられ、これにより 65 の町が市としての扱いを受けることとなった(同 91 条)。

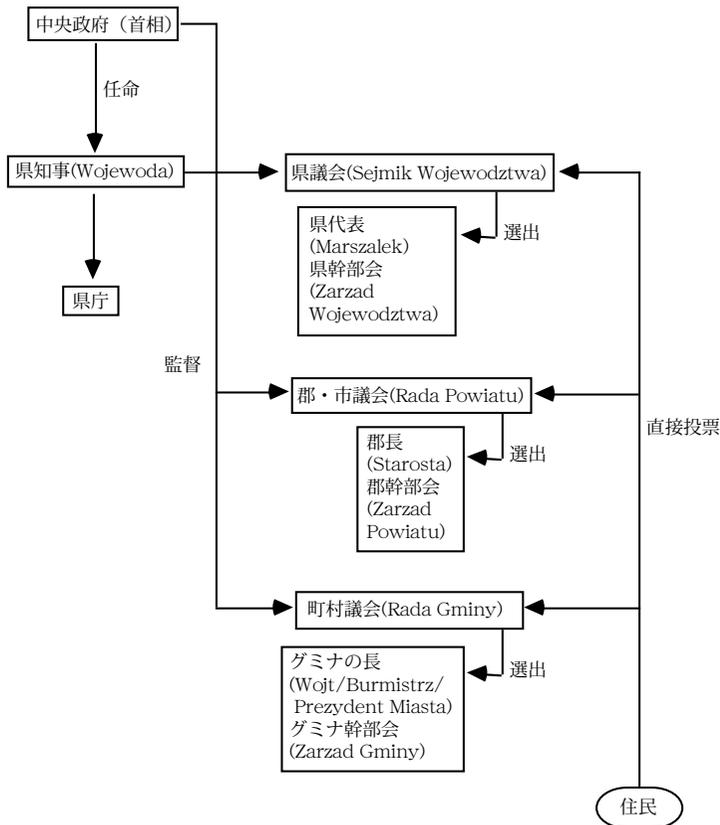
郡の組織形態は基本的に 90 年の制度におけるグミナの組織を踏襲したもので、住民の直接選挙により選出された評議会 (rada powiatu) が最高決定機関となり、評議会により選出される郡長 (starosta) を中心とする幹部会が郡の行政を担うこととなる。郡の財政については、郡内の個人所得税収入の 1% が付与される税収分割と補助金、ならびに財産収入などの独自財源よりまかなわれる。なおグミナとは異なり、郡は独自の地方税を有していない。

2) 広域団体としての県の統合と県の自治体化、並びに県議会議員の公選制導入—県は従来の 49 県から 16 県に統合され、かつ「自治体」としての地位を付与された。ただし県には国家行政機関の地方区分としての役割も残されているため、県には自治体と国家行政の組織形態が併存する状態となっている。自治体としての県の最高決定機関は、住民の直接選挙により議員が選出される県議会 (sejmik samorządowy) であり、その議会から選出される県代表 (marszałek) が自治体としての県を代表する存

在となる。自治体としての県は主として、地域の発展戦略の作成、インフラの整備、県内の秩序の維持、教育水準の向上など、地域の経済・文化の発展にかかわる事務を行うこととされている。県の財政については、税収分割として県内の個人所得税の1.5%と、県内に本拠を置く法人その他の組織からの税金の0.5%が与えられる他、補助金と財産収入などの自主財源からまかなわれる。なお県も郡同様、独自の地方税を有していない。

一方これとは別に従来通り国家行政の機能を遂行する「県庁」も残されていて、こちらは首相により任命される県知事(wojewoda)が従来通り最高責任者となっている。県知事は県において内閣を代表し、県内での国家行政に関する事務を監督するほか、首相とともに自治体としての県、郡、グミナを監督する立場にある。特に郡とグミナに対しては一定の条件の下で、自治体の評議会の決定を県知事が無効と判断することが可能となっている。なお自治体としての県と国家行政区分としての県の間での事務の分担については不明確な点が多く、この点については今後実際の運営を検討していく必要がある(cf. Rzeczpospolita 99/2/2)。

< 図 2 > 現行制度の概略



[出典：関連法令より仙石が作成]



3) 統一地方選挙の実施—地方議会の選挙については、新たに「グミナ評議会、郡評議会、及び県議会の選挙規則 (Dz. U. z 1998 Nr 95, poz. 602)」が定められた。まず人口2万人までのグミナについては各自治体を定数1名から5名の選挙区に分割し、各選挙区で多数票を獲得した候補者が定数まで当選する中選挙区制が採用された。この方式の対象となる地域での投票に際しては、投票者は定数分までの候補者を選択することができる。人口2万人を越えるグミナと、全ての郡(市を含む)、県については、各自治体を定数5名から10名の選挙区に区分けし、各選挙区ごとに比例代表制で候補者を選出するシステムが採用された。この方式の対象となる自治体では候補者を擁立する政党・グループごとに候補者リストの提出が必要になり、また各グループは有効投票の5%以上の得票がなければ議席を獲得することができない。またこちらの方式の対象となる地域の投票者が選択できるのは、選挙候補者リストの中の1つに限定される。この新方式に従い、1998年10月に最初の統一地方選挙が実施された(選挙結果については5章を参照)。

なおこれらに加えて「首都ワルシャワの制度に関する法律 (Dz. U. z 1994 Nr 48, poz. 195)」の改正案も議会で可決されたが、クファシニエフスキ大統領が改正案を憲法裁判所に提訴したことから新制度の導入が間に合わず、現在のところ旧来の首都制度がそのまま維持されている。ワルシャワについては、当初の案では従来の「ワルシャワ中央市」を廃止し、それまで中央市に属していた7つの区を独立したグミナとすることが想定されていた。しかし大統領は、グミナの廃止や領域変更には住民投票が必要であるとして署名を拒否し、憲法裁判所の判断を仰ぐこととしたため、98年の選挙の際には従来のグミナと区の形のままで評議員が選出されることとなった<sup>(10)</sup>。加えてワルシャワには市 (powiat grodzki) の地位が与えられていないことから新たにワルシャワ郡が設置されることになり、首都の組織形態は複雑なものになった (cf. Rzeczpospolita 1999/2/2)。最終的に憲法裁判所が大統領の提訴を認め、改正案を不相当としたことから、制度改革についてはその後も議論が続けられたが、連帯選挙行動と民主左派同盟・自由連合の間の見解の相違もあり、現在(1999年5月末)でも新しい改革案の作成そのものが進んでいない (cf. Rzeczpospolita 99/3/23)。

現行の制度を先の90年の地方制度と比較した場合、階層の違いや自治体議会の選挙方法の違いなどの変更点はあるものの、実際には多くの点で、従来の制度的な枠組みはそのまま残されていることがわかる。この点については、2章で90年の地方制度において問題点として指摘されていた3点のうち、自治体の広域化を除いた2点につい

---

10) 大統領による憲法裁判所への提訴については、Rzeczpospolita紙のホームページ内にある大統領見解 (<http://www.rzeczpospolita.pl/Pl-iso/pub/doc/war0808.html>) を、「郡」導入以前の1998年までの首都ワルシャワの制度については仙石(1997)を、それぞれ参照。

ての制度的な枠組みが本質的に変わっていないことに、その一例を見ることができる。

例えば自治体は重層化されたものの、少なくとも法律の文面を見る限り自治体としての県・郡／市・グミナ間に直接の相互関係はない。グミナ、郡、県はそれぞれ、同位にある他の自治体と協力を行ったり、自治体の連合体に参加したり、場合によっては外国の自治体とユーロリージョンの形成などを含む関係に参加したりすることができる。だが例えばグミナと郡が何らかの協力関係を締結したり、あるいはグミナの活動を上位の地方団体が調整・監督したりすることができるような規定は、現行の規定には見あたらない。自治体が相互の利害対立を自らの手で処理できるような手段についての明文規定が存在しないという点に限れば、県議会がグミナ間の利害調整する機関としても機能していた90年の制度よりも、現行制度は後退しているともいえる。その一方でグミナ・郡／市・県いずれの自治体に対しても、県知事もしくは首相が監督権限を有していて、図2に見るようにそれぞれの単位が別個に県知事もしくは首相からの監督に服するというシステムが形成されている。そして郡と自治体の県に対する監督についても、90年の制度におけるグミナへの監督に対する規定とほぼ同様の規定がおかれていて、「法律に違反する」といった一定の条件はあるものの、県知事を介して中央が地方自治体の決定に介入する余地が残されている。なお県についてブゼック首相は、県はまず国家を代表する存在であると強調していて（cf. Rzeczpospolita 1998/12/11）、県の自治がどこまで機能するか未確定の部分も多い。

一方財政面についても、当面の枠組みでは県・郡の財政は独自財源となりうる地方税を有していないため、税収分割と補助金・助成金に財源の大半を依拠する事になる可能性が高く（cf. Rzeczpospolita 1998/10/1）、ここでも中央への依存を前提とする枠組みが残されている。加えて県・郡の予算については、各自自治体の議会で修正が可能という条件はあるものの、基本的には蔵相が作成する「モデル」が予算編成の前提となるため、議会が直接予算を編成できる市・グミナに比べても自由度は制約されている（cf. Rzeczpospolita 1998/12/16）。権限を地方におろしてもそれを裏付ける財源がなければ、地方団体の中央への依存はむしろ強まることになるが、この点についてレグルスカ（Regulska 1997）は、中央官庁の側が自治体を介さずに自己の関連機関に予算を配分しようとする傾向があることを指摘している。

98年の改革では自治体の重層化、並びに中間団体の広域化を主眼として、地方制度のフレームワークは確かに大幅に変更された。だがその中身を見てみると、従来の制度において問題とされた点が、必ずしも改善されていないことも確認できる。このような事態が生じた重要な理由として、筆者は実際の議論の場での地方制度改革の問題の取り扱われ方が影響しているのではないかと考えている。この点を示すために、次章ではブゼック内閣成立後の地方制度改革をめぐる議論について、ごく簡単にではあるが整理しておきたい。

#### 4. 地方制度改革をめぐる政治

1998年の地方制度改革をめぐる政治過程の特徴を先に示しておく、以下の2点にまとめることができるであろう。

1) 「地方」側からの圧力の弱さ—今回の地方制度改革は政府側によって概要が定められ、その修正も国会内の政党間交渉（特に連帯選挙行動・自由連合・民主左派同盟の三者交渉）によって実施されたもので、「地方の意向」が改革の議論において表面に出ることはほとんどなかった。

2) 改革議論が「県の数と区分」の問題に収斂—少なくとも政治過程を見る限りでは、制度改革を遂行する連帯選挙行動・自由連合の「主流派」に対して、改革反対を表明する連帯選挙行動内の民族・教会系グループと農民党、そして改革には同意するが県の数や分権の程度で抵抗する民主左派同盟、という3グループが、それぞれの主張の実現を求めている。だがこの中でも、「三層制導入への反対」を主張する勢力の影響力は（改革議論の最後まで抵抗を示していたものの）必ずしも大きなものではなく、特に国会内での議論・交渉では連立与党主流派と民主左派同盟の間の交渉が決定的な影響力を有していた。そのため民主左派同盟が強調した財政面の問題を除いては制度の「中身」については議論されることが少なく、結果として制度・組織面では政府案がほとんど原案のままで採択されることとなった。

まず政府側については、連帯選挙行動と自由連合の連立プログラムでも分権化の推進、特に郡と県の自治体化の早期実施が明記されていたが(cf. Rzeczpospolita 1997/10/17)、ブゼック首相自身も1997年11月に実施された地方議員・地方公務員との懇談会の場において、1年後の1999年からの郡の導入、県の広域化と直接選挙による議会の設置、並びにグミナ・郡・県三層の統一地方選挙の実施を明言していた(Rzeczpospolita 1997/11/29)。ブゼック首相は四大改革（地方制度・年金・医療・教育）の一貫としての地方自治改革という路線を早くから明確に示して、他の改革を進めるためにも早急な地方制度改革の実施が不可欠であるという認識を有していた(cf. Rzeczpospolita 1998/12/24)。

97年の年末には、「国家制度の改革に関する政府全権委員(pelnomocnik rządu do spraw reformy ustrojowej państwa)」であるクレシャ(M. Kulesza)により、郡自治および県自治、あるいは自治体議会の選挙方法に関する法案の原型となる、最初の地方制度改革案が政府に提案された(Rzeczpospolita 1998/1/2)。この改革案は、クレシャを代表として97年12月18日に開設された内閣執務室・国家行政改革局によって準備されたものだが<sup>11)</sup>、それ以前から検討がなされていたものであるとはいえ、

11) 国家行政改革局については、インターネットのホームページ(<http://www.kprm.gov.pl/drup/index.html>)を参照。制度改革に関する様々な情報を、このページで確認することができる。なおク

2週間の間に改革のたたき台としてとりまとめられたことになる。それでもこの時の提案が基本的には政府の地方制度改革の原案となり、一部修正の上で98年の2月にはセイム（国会下院）に提出されるに至る<sup>12)</sup>。

だが政府が改革案をとりまとめはじめたということが、必ずしも改革案に対する主要勢力の合意を前提とするものではなかった。連立与党の内部でさえ、一方の連帯選挙行動は地方制度改革に強く反対する民族系、あるいは教会系のグループを抱えていて（Rzeczpospolita 1998/1/21）、他方の自由連合も改革の必要性について当初は必ずしも内部の合意があったわけではなかった（Rzeczpospolita 1998/1/19）。特に連帯選挙行動に属するキリスト教系の有力な組織であるキリスト教国民同盟（ZChN）は「国家行政の一体性を保持する必要」から地方自治体の三層化、特に郡の導入に反発し、また民族系の独立ポーランド連盟－愛国陣営（KPN-OP）も、地方制度改革は国家の中央集権制、統一を前提とした上ですすめるべきことを強調していた<sup>13)</sup>。

連立与党の外でも、保守系の政党を中心に超党派団体ポーランド統一維持委員会（Komitet obrony integralności Polski）が設立され、「自治」の名で国家がゆがめられることに強い抵抗を示していた（Rzeczpospolita 1998/2/16）。また農民党も、従来の県の枠組みを通して特に農村部で影響力を強めていたこと、あるいは県が広域化されると農村を基盤として優位に立つことが難しくなることから、三層制の導入そのものに強く反対していた。しかしこれらの「三層制導入反対」勢力は、政策過程に対して大きな影響を与えるものではなかった。

一方改革に対する「地方」の側の動きを見てみると、必ずしも改革に対して主体的な動きを示したわけではなかった。まずポーランドの自治体の連合体組織の中では、各県の代表者から組織される「自治体全国会議（Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego）」の代表で、農民党所属のストルウジック（A. Struzik）は郡の導入に反対を表明したものの、その他の主要団体である「ポーランド大都市連合（Unia Metropolii Polskich）」、「ポーランド都市同盟（Związek Miast Polskich）」、「ポー

---

レシャは1992年から1994年の間にも、「公共行政の改革に関する政府全権委員（pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej）」を務めた経験もあることから、地方制度改革に関しては一定の影響力を有していたことが想定される。

12) 政府案の国会提出の前には若干の修正が行われたが、ここでも当初はグミナと郡の議会からの間接選挙により議員を選出することを想定していた県議会議員に関して、最終案では住民の直接投票により選出するように変更された点を除いては、実質的な面での変更はほとんど行われなかったとみられる（cf. Rzeczpospolita 1998/01/28, 1998/02/04）。

13) ではなぜ、このような改革反対グループを内部に抱える連帯選挙行動が地方制度改革を推進する主体となれたのかという問題があるが、この点について最近の連帯選挙行動に関するいくつかの研究では、キリスト教的な価値を重視しつつ政策面では現実的、実際的な路線を進めることをめざす、元は自由連合に近かったグループが連帯選挙行動設立の際にこれに参加し、そしてこのグループが連帯選挙行動の主流派となっているため、という指摘がなされている（cf. Szczerbiak 1998 ; Wenzel 1998）。

ランド小都市連合 (Unia Miasteczek Polski)」、そして「ポーランド共和国農村同盟 (Związek Gmin Wiejskich RP)」の各代表は、それぞれ当初から三層制の導入を支持していて、必ずしも改革に対して一枚岩的な状況にはなかった (Rzeczpospolita 1997/11/29)。

地方側の立場の違いは改革案が具体化されてから、特に98年3月に政府が県の数を「12」とする原案を提示した後に、より明確になった。特に新しい県に関する案が提示されてからは、「廃止」が予定されている県の関係者を中心に、改革後も「自分たちの県」を残すこと、あるいは自分たちの町を「県庁所在地」として残すことを求めて、議会へのロビー活動や署名活動、テレビでの宣伝活動、ワルシャワまでの署名のマラソンリレー、あるいはワルシャワでの抗議デモ実施など、様々な形でのアピールや抗議活動を実施した (cf. Rzeczpospolita 1998/2/17, 1998/3/31)。だがこれらの地方の側の行動も、先の三層制導入反対勢力と同様に、国会での議論に影響を与えることはほとんどなく、わずかに旧県の県庁所在地であった町については、人口にかかわらず「市」の地位が与えられるという妥協を引き出したのみであった。

国会の場、特にセイムに関連法案が提出された後の議会内外の議論では、連立与党の連帯選挙行動・自由連合と、野党第1党の民主社会同盟との間の交渉が基本的な枠組みの帰趨を決定していた。大統領が民主左派同盟のクファシニエフスキであることから、民主左派同盟が同意しない改革案は大統領が拒否権を行使するか、憲法裁判所に判断を付託する可能性が高かった。一方セイムが大統領の拒否権を覆すには、現憲法では出席議席の5分の3の同意が必要だが、内部からの造反がないとしても与党のみではこれに達することが難しく、かつ農民党の同意を得ることは事実上不可能であったため、連立与党が改革案を実現するためには民主左派同盟との妥協が不可欠な状況にあった<sup>14)</sup>。

そこで民主左派同盟の地方制度改革に対する立場が意味を持つことになる。基本的に民主左派同盟は、三層制への移行を含めた地方制度改革と地方自治の拡大については、与党の時からこれを支持する立場をとっていて、一般論では与党と民主左派同盟の間には見解の相違がないことは確認されていた (cf. Rzeczpospolita 1998/1/15)。民主左派同盟は改革議論において特に、自治体の財政を確立する必要があることと、地方の権限を強化するために改革を実現することを主張し、県の数に関する議論でも当初は特定の案にはこだわらないという態度を示していた。だが政府により「12県」分割案が提示されると、政府案では経済基盤のある有力な県の支配力が強まることを理由として、民主左派同盟はこれに反対し新たに全国を「17県」に分割する案を提示

14) 当時の議席配分は、連帯選挙行動 201、自由連合 60、民主左派同盟 164、農民党 27、ポーランド再建運動 (ROP) 6、ドイツ少数民族 (MN) 2であった。さらに連帯選挙行動から造反が出ることは確実であったため、連立与党は民主左派同盟の同意なくしては改革を議決できない状況にあった。

した。この2つの広域県の分割案が、その後5ヶ月間の地方制度改革に関する議論の中心問題となっていった。

県の数の問題が表面化する一方で、制度の実際的な面での議論は表に出なくなり、結局5月初めには基本的な地方の枠組みを規定する関連法案が、政府案から大きな変更もなくセイムを通過した (Rzeczpospolita 1998/5/8)。だが県の数の問題はそれから1ヶ月近く議論が続けられた末に、6月初めようやくセイムで議決が行われたが、最初の投票では政府案が否決されるという事態が生じた (Rzeczpospolita 1998/06/06)。最終的には可決にこぎつけたものの、上院での法案通過に危惧を抱いた連帯選挙行動と自由連合の執行部は、上院での地方制度改革審議に際して、連帯選挙行動所属議員の同意を取り付けるために政府案を「12県」から「15県」に分割する案へと修正し、その後7月初めにこれを可決した<sup>15)</sup>。

しかしクファシニエフスキ大統領が「15県」案に対して拒否権を発動すると、セイムがこれをくつがえすことができなかつたために、新しい県の設置に関する問題が一時宙に浮くことになった。そのため7月上旬から連帯選挙行動・自由連合と民主左派同盟の間で話し合いが続けられ、最終的に「議会での最初の民主左派同盟と連帯選挙行動の合意」(セイム副議長ボロフスキ (M. Borowski、民主左派同盟)) により全国を「16県」に分割する案での妥結が成立するに至る。ただし議会での採決では、各党とも党議拘束をかけることができなかつた (cf. Rzeczpospolita 1998/7/20)。なお直前にキリスト教国民同盟、ポーランド復興運動、農民党、自由連合の一部議員が、全国を「27県」に分割する案を主体とする地方制度改革案を提出したが、これは大差で否決された。その後県の領域や県庁所在地をめぐる3党交渉がしばらく続けられた後、最終的に7月下旬に上下両院で「16県」分割案が可決され、7月末の大統領署名で一応の結末をみた。その後各政党は、11月の地方選挙に向けて体制を整えていくことになる。

## 5. 統一地方選挙とその結果

最初の郡評議会、及び県議会における議会議員の選挙は、任期満了に伴うグミナ評議会評議員の選挙とあわせて、1998年10月11日に実施された。投票率はグミナ評議会評議員の選挙が45.45%、以下郡が47.76%、県が45.35%であり、1990年の地方選挙の42.2%、94年の33.8% (いずれもグミナ評議会評議員のみの選挙) から比べ

15) 連立与党が12県案から15県案への修正を行った背景には、連帯選挙行動内でも多数の議員が15県案を支持していると思われること (cf. Rzeczpospolita 1998/6/9)、世論調査の結果で、一般市民を対象とした調査では12県案に対して賛成42% 反対39%と両者の間に大きな差がなかったこと (Rzeczpospolita 1998/3/28)、一方でビジネスマンや政治家を対象とした調査では、回答者の70%以上が県の数を増やすことを求めていたこと (Rzeczpospolita 1998/3/28) も、影響していると考えられる。

て投票率はわずかながら上昇した<sup>(16)</sup>。ただし特に農村部の郡では、大多数のグミナ（全体の約87%）が人口2万人以下となることから、選挙制度がグミナ評議会と郡評議会・県議会で異なることになり、そのため多くの無効票が出たことが指摘されている（cf. Rzeczpospolita 1999/2/2）<sup>(17)</sup>。

選挙結果の概略は、以下の資料の通りである。

<表 2> 党派別の当選者数

	議席数	SLD	AWS	UW	PS	“Ojczyzna”	Rodzina Polska	その他
グミナ	52,620	5,686	7,141	699	3,153	206	136	35,599
市/郡	10,290	2,825	3,130	371	1,341	48	14	2,561
県	855	329	342	76	89	2	1	16
Total	63,765	8,840	10,613	1,146	4,583	256	151	38,176

[出典：Rzeczpospolita 1998/10/24]

<図 4> 県議会議席区分

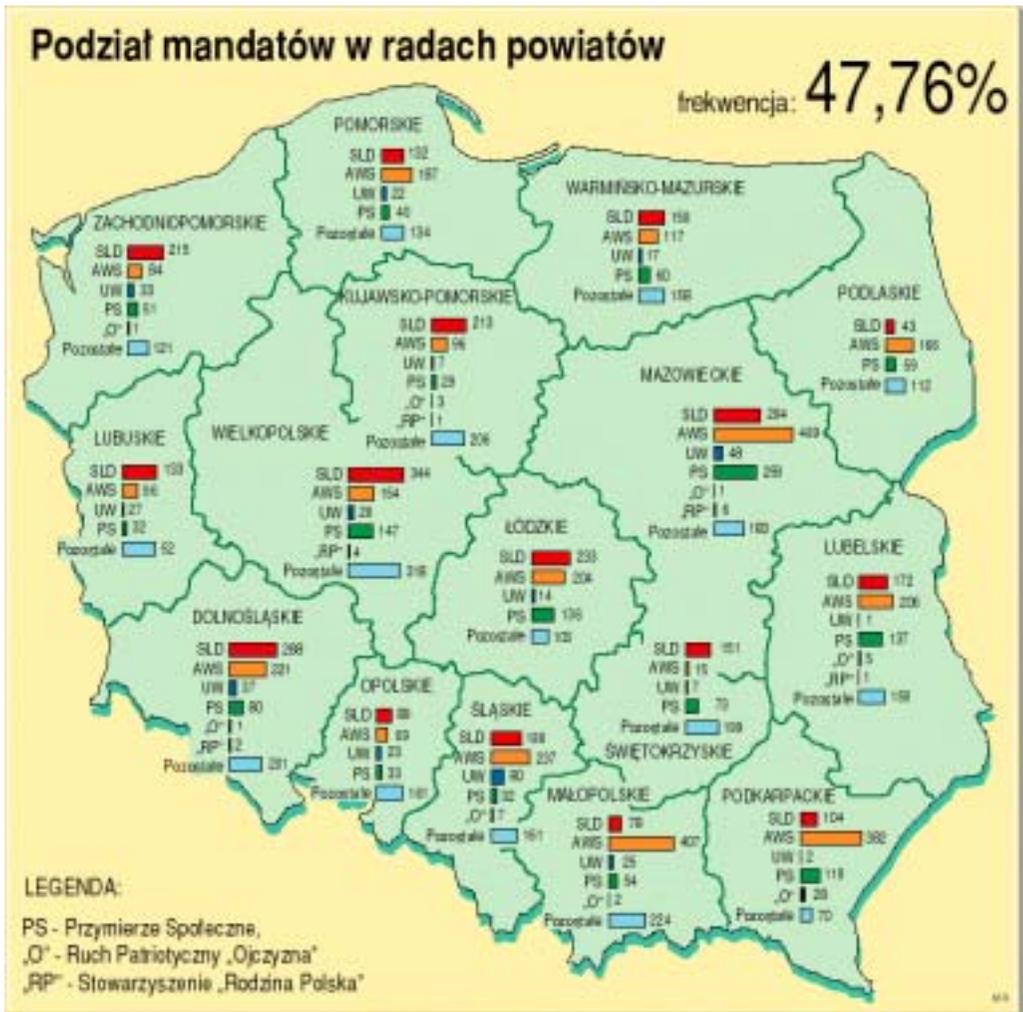


[出典：Rzeczpospolita 1998/10/24]

16) なお事前の世論調査では、必ず投票すると答えた割合が48%、多分投票すると答えた割合が21%であったことを考えると、投票率は当初考えられていたよりもかなり低くなっている（cf. Rzeczpospolita 1998/8/10）。

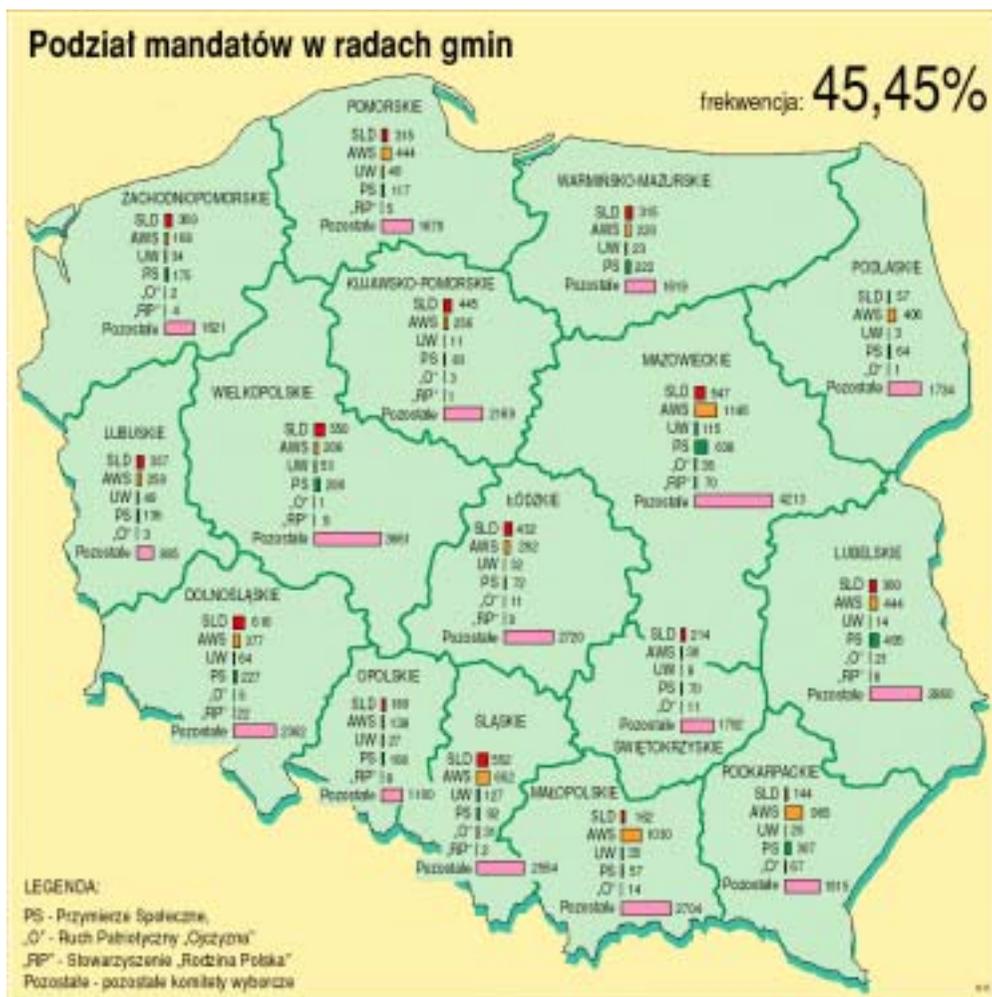
17) 郡・市についてみると、市では有効投票率が98%であったのに対して、郡では92%しかなかったとされる。

<図5> 県別の郡評議会の政党別当選比率



[出典：図4に同じ]

<図6> 県別のグミナ評議会の政党別当選比率



[出典：図4に同じ]

明確な傾向として、上位の地方団体ほど「主要4政党（連帯選挙行動、民主左派同盟、自由連合、社会連合（PS）<sup>18)</sup>」、中でも連帯選挙行動と民主左派同盟の議席占有率が高くなっていることがわかる。両政党のグミナ段階での議席占有率は平均24%であるのに対して、郡段階では58%、県議会では79%の議席を占有している。そのため特に県レベルに関して、地方の有能な政治家が駆逐され「地方政治の政党化」

18) 実は農民党は地方制度改革反対を唱える一方で、まだ議論が継続していた6月末に労働連合（UP）、全国年金生活者党（KPEIR）とともに、地方選挙を共同で戦うために政党連合の「社会連合」を形成していた（Rzeczpospolita 1998/6/29）。これには特に地方選挙でも新たに適用されるようになった5%条項をクリアするという目的の他に、特に農民党と労働連合は農村部と大都市というように支持層がわかれているため、それぞれが弱い部分を補完することも目的としていたと考えられる。

を進める結果になっている、あるいは選挙法の5%条項が自治にマイナスになっているという指摘もなされている（cf. Rzeczpospolita 1999/2/2）。

実際特に県の選挙後の政権（幹部会）形成においては、政党間の合従連衡が重要な役割を果たした。選挙の結果、連帯選挙行動と民主左派同盟はそれぞれ8県で、県政権に参加している。しかし両党とも、単独で政権を形成したのは過半数の議席を獲得した県（連帯選挙行動は3県<sup>19</sup>、民主左派同盟は1県）のみであり、それ以外の県では他の政党との連立を組んでいる。連帯選挙行動が当初から民主左派同盟との「大連立」を否定していたこともあり、連立形成においては社会同盟がキャスティングボートを握る形になることが多く、結局二大政党より多い9県（7県においては民主左派同盟、2県で連帯選挙行動・自由連合と連立を形成）で県の政権に参加することとなった。残る3県のうち2県では連帯選挙行動と自由連合が連立を組み、オポルスキェ県ではこの両党にドイツ少数民族（MN）が加わった連立政権が成立している。

<図7> 県議会における連立構成と、各県の県代表・県議会議長の所属政党



[出典：Rzeczpospolita 1998/11/19]

19) 図4でみるようにポモルスキェ県では連帯選挙行動が50議席中27議席の過半数を獲得しているが、ここでは自由連合、社会同盟との連立を形成している。

ただ郡・グミナレベルになると、必ずしも政党の影響力が浸透しているわけではなく、特にグミナのレベルでは地域のグループが主導権を握っている場合が多い。また政党間の連立が形成された場合でも、中央の動向にとらわれない連帯選挙行動と民主左派同盟の大連立や、「4党相乗り」の政権が成立した事例もある（cf. Wprost 1998/11/08）。ただそれらが中央から自立した勢力の形成（サブリージョンの自立化）を意味するものであるかどうかは、検討の必要がある。特に新しく選出された地方議会、特に中間団体の議員がどのような出自を持ち、今後どのような勢力となることが考えられるかという点は、さらに調べていく必要がある。

## 6. 結語

以上本稿においては、ポーランドの現在の地方制度の特徴と、その形成における政治過程について議論をすすめてきた。ここでは暫定的な結論として、以下の点を確認しておくこととしたい。

1) 現在の地方制度は、基本的には1990年に制定された「地方自治体に関する法律」の枠組みを踏襲していて、自治体の重層化は実現されたものの監督権限や財政面で中央のコントロールの余地が残されているため、改革が所与の目的を達成するものとは必ずしも言いきれない。

2) これには特に国会での議論が「県の数」を中心に進められたため、制度的な面での本質的な議論が十分に行われなかったこと、あるいは県の数の議論に引きずられる形で、地方からの動きが自己の立場の維持という方向に向かってしまい、改革に対する積極的なイニシアチブに向かわなかったことなどが影響している。

3) そして地方選挙の結果を見ても、特に中間団体となる郡・県では、グミナに比べて中央の政党の影響が強く現れることとなり、ここでも地方の独自性が押さえられた形になっている。ただしこの点については、新しい中間団体のエリートの出自や行動についての調査を行う必要があり、現時点で具体的な方向性を示すことはできない。

という点までは、ここでの議論から確認することができるであろう。ポーランドの場合特に、中央の側には行政の効率化やEU加盟への条件整備という目的から、地方制度改革に対するインセンティブがそれなりに存在していたのに対して、曲がりなりに機能していたとはいえ地方側のイニシアチブを十分に汲み上げる枠組みがこれまでの地方制度内部に存在していなかった—特に個別のグミナの意向をまとめ上げられるような中間団体が存在せず、一定の役割を果たす可能性もあった県議会や自治体連合も改革の議論に影響力を持つことができなかった—ことが、ここまでの地方制度改革の動向に影響していると考えられる。

ただ選挙結果のところでも指摘したように、以上の点だけではポーランドにおける

地方団体（特に県・郡レベルの中間団体）における地方制度の担い手に関する問題、あるいは他の東欧諸国と異なり中間団体をかなり前から廃止していたポーランドにおける中間団体の位置づけについて、議論することはできない。これらの問題については、今後この国際学術研究（「脱共産主義諸国におけるリージョン及びサブリージョン政治」）における現地調査、特に体制転換前後を通しての地方エリートの変化（あるいは継続）に関する調査を通して、明らかにしていく必要がある。この意味で本稿は、あくまでも現時点での中間報告（あるいは問題点の整理）を行ったものにすぎない。

### < 文献 >

- Cielecka, A., and Gibson, J. (1996). "Polish local government: whither the second stage of reforms?" in J. Gibson and P. Hanson, eds. *Transformation from below: local power and the political economy of post-communist transitions*, Cheltenham, Edward Elgar, 129-43.
- Cieslak, Z., Jagielski, J., Lang, J., Wierzbowski, M., and Wiktorowska, A. (1996). *Prawo administracyjne*, Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Grodziski, S. (1998). "De republica ordinanda: uwagi nad rozwojem form podziału administracyjnego w Polsce." *Panstwo i Prawo*, 53(8), 3-12.
- 家田 修 (1997) 「ロシア・東欧の地方制度と社会文化に関する序論的考察」家田修 (編) 『ロシア・東欧における地方制度と社会文化』北海道大学スラブ研究センター、1-12。
- Regulska, J. (1997). "Decentralization or (re)centralization: struggle for political power in Poland." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 187-207.
- Regulska, J. (1998a). "Local government reform." in R. F. Staar, ed., *Transition to democracy in Poland, 2nd ed.*, Hampshire, Macmillan, 113-32.
- Regulska, J. (1998b). "The Polish road to self-governance." in P. V. Klein, A. W. Helweg, and B. P. McCrea, eds., *Struggling with the Communist legacy: studies of Yugoslavia, Romania, Poland and Czechoslovakia*, Boulder, East European Monographs, 175-90.
- Regulski, J. (1989). "Polish local government in transition." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 7, 423-44.
- 仙石 学 (1997) 「ポーランドの地方制度－体制移行諸国の「優等生」？－」『体制移行諸国における地方制度に関する調査研究』地方自治研究機構、79-112。

- Szczerbiak, A. (1998). "Electoral politics in Poland: the parliamentary elections of 1997." *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 14(3), 58–83.
- Wenzel, M. (1998). "Solidarity and Akcja Wyborcza 'Solidarnosc': an attempt at reviving the legend." *Communist and Post-Communist Studies*, 31(2), 139–56.
- Zawadzka, B. (1994). "Czy potrzebne sa powiaty?" *Panstwo i Prawo*, 49(11), 9–15.
- Zsamboki, K., and Bell, M. (1997). "Local self-government in Central and Eastern Europe: decentralization or deconcentration?" *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 177–86.

\* 本稿の草稿に対して、小森田秋夫氏（東京大学）及び田口雅弘氏（岡山大学）よりコメントを受けた。