HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	チェコ共和国における地方自治改革と政党政治 : 1993-2000年
Author(s)	林, 忠行
Citation	スラヴ研究, 49, 1-27
Issue Date	2002
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/38976
Type	departmental bulletin paper
File Information	49-001.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

チェコ共和国における地方自治改革と政党政治
― 1993-2000 年―

林　　忠　行

はじめに

独立後のチェコ憲法は、基層団体である市町村 obec[1]と州 země[2]もしくは県 kraj が自治体となることを規定していたが、長い間、市町村にのみ自治が存在し、国家と基礎自治体の間に広域自治体は存在していなかった。そのため、チェコはしばしば中央集権的国家の典型と見なされてきた。しかし、1997 年から 2000 年にかけて進められた一連の立法過程によって、2001 年から 14 の広域自治体（13 県および首都プラハ）が設置され、制度面では地方分権が強化される方向で改革が行われた。本稿は、このチェコ共和国における広域自治体設置をめぐる政党政治を検討対象としている。

近年、わが国の研究者たちによって旧ソ連・東欧圏の地方制度改革に関する比較研究が進められているが、本研究もその一部をなすものである[3]。また、筆者は 1989 年以降のチェコスロヴァキア（1993 年以降はチェコとスロヴァキア）における体制転換過程を、おもに政党システムの形成に注目して検討しているが、ここでの作業は、その政党システム研究のための事例研究という意味も持っている。

独立後のチェコ政治は、1）新保守主義にたつ市民民主党、2）中道右派小政党グループ[4]、3）社会民主党、4）共産党の 4 勢力を軸に展開してきた。この 4 勢力は社会経済政策軸に沿ってほぼ右から左に並び、このような一次元的政党配置はチェコ政治の特質となっている。あえて単純化して述べると、チェコの政党政治は、なお異議申し立て政党にとどまる共産党を除く他の 3 勢力間の提携と対立で構成されている。社会経済政策に関しては市民民主党と中道右派小党グループが近い関係に立ち、1997 年末までのクラウス Václav Klaus を首

1　チェコ語で obec は市町村を意味する。この広義の obec は市（město）と村（狭義の obec）のふたつからなり、「町」に対応するものはない。ここでは広義の obec を「市町村」と訳すが、場合によっては「市 / 村」という訳も併用することにする。

2　země（ドイツ語では Land）は「領邦」と訳されることもあるが、ここでは「州」とする。

3　その研究成果としては、家田修編『ロシア・東欧における地方制度と社会文化』[「スラブ・ユーラシアの変動」領域研究報告輯 No.25] スラブ研究センター、1997 年; IEDA Osamu, ed., *The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia: Historical and Post-Communist Developments* (Hiroshima, 2000); 松里公孝編『政治学としてのサブリージョン研究ーポーランドとロシアー』スラブ研究センター、1999 年 ; Kimitaka Matsuzato, “Local Elites Under Transition: County and City Politics in Russia 1985-1996,” *Europe-Asia Studies* 51-8 (1999), pp.1367-1400, などがある。

4　ここで「中道右派小党グループ」と呼ぶのは次の諸党である。1）キリスト教民主党（1992 年選挙では市民民主党との連立リストで議席を得るが、その後、主流派は市民民主党に吸収される）、2）キリスト教民主連合 = チェコスロヴァキア人民党（以下では人民党とする）、3）市民民主同盟（ただし 1998 年選挙で下院の議席を失う）、4）自由連合（1998 年に市民民主党内の反クラウス派が結党）。これらの諸党は、おおよそのところ西欧的な伝統保守主義者と経済自由主義者の中の反クラウス派という範疇に入る。

班とする連立政権はこの2勢力による連立であった。他方、1998年選挙以後は、社会民主党と市民民主党が、その社会経済政策の差をいわば無視して提携し（具体的には後者が前者の単独少数内閣を支持し）、二大政党制へと導くことを目的とする選挙制度改革を試みたのである(5)。このような政権の推移とは別に、中道右派小党グループと社会民主党が与野党の壁を越えていくつかの争点では提携を続けている。ここで取りあげる地方制度改革問題はまさに、中道右派小党グループと社会民主党が提携を行った典型的な事例といえる。

さらに、この地方制度改革問題はチェコの対外政策とも密接に関係する問題であった。いうまでもなく、現在のチェコ外交の最重要課題はEU加盟の実現である。EUは加盟候補国に対して、EUの法制度との整合性を高めるための広範な立法措置を求めているが、その中の重要項目として地方制度改革がある。したがって、本稿はEU加盟問題の一側面に光を当てるものでもある。

共産党体制崩壊後のチェコにおいて、地域政策や地方政治に関する研究は社会地理学や社会学という分野でおもに行われてきた。前者ではハムプル Martin Hampl、ドスタール Petr Dostálらがサブリージョンにおける地域中心都市を頂点とする社会地理学的な階層構造研究を行い、また後者ではイルネル Michal Illnerらが市町村政治に関する社会学的調査に基づく研究を進め、両グループはともに地方制度や地方政治に関する国際比較研究にも参加してきた(6)。また、これらの研究者たちは地方行政改革に関する立法に際して政府審議会などをとおして原案の作成に関わっていた。したがって、これらの研究者たちの業績はそれぞれの視角からの問題点の指摘という点で有益であるが、後述するように、そこで行われている批判や提言は立法過程そのものの一部をなすものでもあった。しかしながら、現行制度を中心においた研究は、新制度への移行からまだ日が浅いために、現地においてもほとんどなされていない(7)。

以下では、まずチェコにおける地方制度の沿革を概観し、その上で2001年以降の新制度の内容を紹介することにする。さらに、新制度をめぐるチェコ議会での立法過程をたどり、その立法過程に作用していた国内政治要因と国際政治要因を検討し、最後に第1回目の県議会選挙の結果を検討することにしたい。

5　詳しくは林忠行「ポスト共産党時代のチェコにおける政党システムと選挙制度改革」『社会学研究』（近刊予定）。

6　これらの研究者を含む国際共同比較研究の成果としては次の文献がある。Robert J. Bennett, ed., *Local Government in the New Europe* (London, 1993); Harald Baldersheim et al., eds., *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe* (Boulder, 1996); Martin Hampl et al., eds., *Geography of Societal Transformation in the Czech Republic* (Prague, 1999).

7　なお、チェコの地方制度に関するわが国での研究としては、佐藤雪野「チェコの地方制度」家田編『ロシア・東欧における地方制度と社会文化』125-146頁; SATO Yukino, “The Local System of the Czech Republic,” in IEDA, ed., *The Emerging Local Governments*, pp. 131-154 がある。この研究は1997年段階での研究であり、新制度についての詳細は含まない。ただし、佐藤の研究で扱われている市町村に関わる制度は、基本的には今日にまで引き継がれている。本稿でも必要な範囲で市町村レベルの問題にも言及するが、焦点は広域自治体問題におき、佐藤の研究ですでに述べられている事項についてはここでは可能な限り省略することにする。

1　チェコにおける地方制度の沿革と現行制度

1）地方制度の沿革

現在のチェコの版図に近代的な地方行政制度と自治制度が導入されるのは19世紀の後半からであった。時期によってかなりの変遷があるが、共産党体制が樹立される1948年までの地方制度は州（ボヘミア、モラヴィア、シレジアの3州で構成されるが、時期によってモラヴィアとシレジアは併せてひとつの州とされた）、郡、市町村の3層で構成され、県という単位は1860年代に廃止されてからは、地方行政の単位ではなかった(8)。

1948年以後は憲法によって最高位の地方機関が州ではなく、県におかれることが規定された。これに基づいて1949年に20県（チェコに14県［プラハ市を含む］、スロヴァキアに6県）がおかれ、1954年からブラチスラヴァ市もそれに加えられた(9)。しかし、1960年からは12県（チェコではプラハ市を含む8県、スロヴァキアではブラチスラヴァ市を含む4県）に統合された。チェコの8県（括弧内は県庁所在地）は、西ボヘミア県（プルゼン）、北ボヘミア県（ウースチーナドラベム）、東ボヘミア県（フラデツクラーロヴェー）、南ボヘミア県（チェスケーブジェヨヴィツェ）、中央ボヘミア県（プラハ）、北モラヴィア県（オストラヴァ）、南モラヴィア県（ブルノ）それに首都のプラハ市であった。

1968年10月28日の憲法改正(10)によって、1969年1月1日から「チェコスロヴァキア社会主義共和国」は「チェコ社会主義共和国」と「スロヴァキア社会主義共和国」からなる連邦国家となった。その結果、連邦全体でみると市町村－郡－県－共和国－連邦という5層構造になった。

県、郡、市町村のレベルに代議機関であり、かつ執行機関である国民委員会がおかれていた。いずれも直接選挙で選出され、そのなかで選出された評議会radaが地方の権力執行機関となった。ただし、実際の選挙は国民戦線の推薦による信任投票だったので、そこにおいて自治が機能することはなかった。共産党は国家地方制度に対応して、市町村、郡、県レベルで地方組織を持ち、各レベルの国民委員会議長は対応する共産党組織の幹部会の成員であったが、幹部会では共産党主任書記が、国民委員会議長人事を含む強い権限を持ち、かれらはそれぞれの上位組織にのみ責任を負っていた。したがって、国民委員会は共産党を核とする中央集権体制のなかで、「中央」による決定の伝達装置にすぎなかったといえる(11)。

8　帝政期および第一共和国時代の地方制度史については次の文献を参照。Jan Janák, Zdeňka Hledíková, *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945* (Praha, 1989); Karel Malý et al., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945* (Praha, 1997); Petr Dostál, Jan Kára, "Territorial Administration in Czechoslovakia: An Overview," in Petr Dostál et al., eds., *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia: International Viewpoints* (Amsterdam, 1992), pp. 17-32.

9　この段階で採用された県の境界線は、後述する2001年以降の県の境界線とほぼ重なる。1930年代から専門家たちが様々な角度から地方制度研究を進めており、この段階で、その成果が少なくとも県の境界線に関して採用されたという［カレル大学理学部社会地理学教授マルチン・ハムプル Martin Hampl とのインタビュー（2001年6月28日、プラハ）］。

10　Ústavní zákon č.143/1968 Sb. o Československé federaci.

11　国民委員会制度については次を参照。Jiří Grospič, *Politické a státní zřízení ČSSR* (Praha, 1983), pp.247-280; Olga Vidláková, Pavel Zářecký, "Czechoslovakia: the Development of Public Administration," in Robert

共産党体制崩壊後も、さしあたり連邦制度の骨格はそのまま維持された。最初の国政選挙が1990年6月に実施され、新たに選出された連邦議会は、同年7月18日に憲法を改正し、「地方自治」という章（第7章）が憲法に書き加えらた。そこでは、「基礎的な地方自治体は市町村である」とされ、「市町村は市民の自治共同体である。それは法人であり、独自の財産を持ち、それをもって独自に経営を行う」と規定された（改正憲法第86条1～2項）。また、既存の国民委員会の任期は選挙で新しい市/村議会が選出されるまでの期間とされた(12)。これによって、それまでの県、郡、市町村の国民委員会は、市町村議会選挙が実施された段階で任期を終えることになった。

この連邦憲法改正に基づいて、チェコ国民評議会（当時の共和国議会）は1990年9月5日に「市町村制度に関する法律」と「市町村議会選挙に関する法律」(13)を制定した。その内容は、選挙で選出された市/村議会議員がその成員から市/村長、副市/村長、参事を選出し、それが執行機関である参事会を構成し、またそれとは別に議会は市役所/村役場書記を事務責任者として選任することができ、その書記は参事会に責任を負う、というものであった。

市町村は法律の規定する範囲で独自の活動を行うが、同時に法律の規定にしたがって国家行政の委任事務を遂行する。ただし、規模の小さな自治体は近隣の大きな自治体もしくは郡庁にそれを委ねることができる。

また、議員の選挙は政党が作成した候補者リストによる比例代表選挙による。したがって、既成政党に所属しない候補者は一定の手続きに従ってグループを作り、独立した候補者リストを作ることになる。

郡と県の国民委員会廃止にともなって国家行政の地方組織も再編された。1990年10月9日のチェコ国民評議会法(14)で、新たに国家行政機関として郡庁がおかれ、内務相の管轄のもとで国家の出先機関としての機能を果たすと同時に、市町村の委任事務を監督することになった。郡庁を統括する郡長は、内務相の提案によって政府が任命する。ただし、郡の予算決算の承認や郡に対する政府補助金の市町村間での分配に関する決定は新たに作られた郡議会の権限であった。郡議会は郡の規模にしたがって40～70人の議員で構成され、その議員は郡内の市町村議会がその人口に応じて選出することになっていた。したがって、補助金の配分という事項では、郡レベルにも間接的な「自治」は存在したが、郡自体が「自治体」として位置づけられていたとはいえない。

Bennett, ed., *Territory and Administration in Europe* (London, 1989), pp.168-179. 共産党の地方組織については次を参照。Karel Kaplan, *The Communist Party in Power: A Profie of Party Politics in Czechoslovakia* (Boulder, 1987), pp.41-54.

12　Ústavní zákon č.294/1990 Sb. o změnách v soustavě federálních ústředních organů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády České a Slovenské Federativní Republiky.

13　Zákon České národní rady č.367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení); Zákon České národní rady č.368/1990 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích. なお、当時の連邦制度では地方自治は共和国権限に属していたので、自治に関する法律はチェコとスロヴァキアでそれぞれ別に作成された。その結果、連邦時代から両者の間には制度の相違がみられた。たとえば、ここで述べたようにチェコでは一元的代表制が採用されていたが、スロヴァキアでは市/村長を住民の直接選挙で選出する二元的代表制が採られた。

14　Zákon České národní rady č.425/1990 Sb. o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

こうして、体制転換直後の1990年に県と郡の国民委員会が廃止され、新たに国家の地方行政機関として郡が設置されたが、これは共産党の地方における影響力を一気に排除することを目的とするものであった。市町村レベルの自治の復活は一面で地方分権化を意味していたが、1994年11月段階で6,231の市町村が存在し、それを76の郡庁が監督するという地方制度を全体として眺めると、明らかにそれまでとは異なる形で中央集権的な体制が再構築されたというべきであろう。

2）2001年以後の新制度

2001年からの県制度に関する立法過程は後述することにして、ここではとりあえず、新制度の概観だけを行っておく。1997年11月から12月にかけて議会の両院で可決された憲法律によって、まず14県の設置が決定された（地図1）。その14県の面積と人口は次のとおりである（県名の括弧内は立法過程で暫定的に使われた名称）(15)。

地図1

県名	面積(km²)	人口(千人)
首都プラハ	496	1,180
中央ボヘミア県	11,014	1,129
南ボヘミア県(ブジェヨヴィツェ県)	10,056	630
プルゼン県	7,561	554
カルロヴィヴァリ県	3,314	307

15　立法過程においては、とりあえず県庁所在市名の形容詞形を「県kraj」という言葉に冠して県名が作られたが、いくつかの県では、県議会発足後に独自に県名を定めた。以下の立法過程に関する叙述では、立法過程で使われた暫定名を使うことにするが、日本語表記にあたっては、形容詞形は使わず、都市名をそのまま県名とする。ただし、チェスケーブジェヨヴィツェとウースチーナドラベムを中心とする県はそれぞれブジェヨヴィツェ県、ウースチー県とする。

ウースチー県	5,335	827
リベレツ県	3,163	431
フラデツクラーロヴェー県	4,758	555
パルドゥビツェ県	4,518	510
ヴィソチナ県(イフラヴァ県)	6,925	521
南モラヴィア県(ブルノ県)	7,062	1,134
オロモウツ県	5,139	642
ズリーン県	3,964	598
モラヴィア・シレジア県(オストラヴァ県)	5,554	1,277

注)　人口は2001年上半期平均(チェコ統計局ホームページ資料による。[http://www.czso.cz/cz/ cisla/4/40/4001012q/data/sp14.xls])

2000年に制定された「県（県制度）に関する法律」[16]によれば、「県は市民の地域共同体であり、法律の規定する範囲で、かつ県の必要に応じて行使される自治権が県に帰属する」（第1条1項）とされ、また「県は公共団体で、自らの名前において法的関係を結び、その関係から派生する義務を負う」（同2項）とされている。さらに県は「その地域のあらゆる側面での発展と、その市民の必要に配慮し」（同3項)、「独自の財産を持ち、この法律もしくは特別な法律に規定される条件の下で、その財産をもって経営をおこなう」（同4項)。

県は自治にかかわる事務と、地方国家行政における委任事務を執行する。自治に関してはその議会が決定権を持つ。議会は、人口に応じて定められた数の4年任期の議員（人口60万までは45人、90万までは55人、それ以上は65人）で構成される。議会はその成員から県知事 hejtman、副知事 zástupce hejtmana、それ以外の参事 člen rady を選び、それらが執行機関の参事会を構成する。参事会は人口60万までは9人、それ以上は11人で構成される。知事は県庁の事務を統括する事務局長 ředitel の任命権と解任権をもつが、いずれの場合も内務大臣の事前の承認を必要とする。また、事務局長については政党や政治運動での役職を持つことはできず、上下院および地方議会の議員職との兼任はできない。県の自治に関する事務および委任事務については中央省庁が監督権を持つ。

「県議会選挙に関する法律」[17]によれば、県議会議員は、政党もしくは政治運動が作成したリストによる比例代表選挙で選ばれる。投票者は候補者リストのひとつを選ぶが、その際にリストのなかの候補者から優先すべき4人までを選んで印を付けることができる。県全体で5％以上を得票したリストに対して、得票に比例して議席が与えられ、リストの上位からそのリストに与えられた議席数までの候補が当選者となるが、候補者個人に対する優先投票で、その政党の全獲得票の10%以上を得票した候補者は、その得票順にリストの最上位に繰り上がる。ちなみにこの選挙方法はほぼ下院議員選挙の方法と同じである。

県の財政については「地方予算基準に関する法律」[18]で規定されている。それによれば、そのおもな収入としては、県の所有する財産の運用から生じる収入、税収、国家もしくは国

16　Zákon č.129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení).
17　Zákon č.130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.
18　Zákon č.250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

家基金からの支出などがある。税収に関しては「税の予算目的に関する法律」[19]に従うとされ、その法律の第3条では「県予算の税収は2001年については規定されない」（第3条）とあるので、さしあたり県発足初年度は国家予算からの県への支出だけが県のおもな収入となる。ちなみに、この法律によれば、固定資産税の全額、付加価値税収入、個人所得税、法人所得税などのそれぞれ20.5%が市町村の収入として挙げられている。「地方予算基準に関する法律」では県も地方交付税の交付対象となっているので、2002年度予算からそうした措置が執られることになると思われる。なお、県、市町村ともに今のところは独自の地方税を課す権限は与えられていない。

県の設置にともない、郡庁に関する法律も改正された。この法律の有効期限は最初の県議会選挙の日から2002年末までとされており、それ以後、郡庁は廃止されることになっている。また、県と同格となったプラハ市については「首都プラハに関する法律」で規定されているが、その内容は省略する。

上述した一連の地方制度改革法とともに、2000年6月には「地域開発支援に関する法律」も制定されている[20]。この法律は県の上位に「地域」regionという行政単位を設置するものであった。この「地域」はおもにEUの諸基金からの資金の使途について複数の県にまたがって調整を行うことを目的とし、その領域設定はEUのNUTS Ⅱに対応するものである。この法律は次の8地域を設定している（地図2を参照）。

1）プラハ地域：首都プラハと同じ
2）中央ボヘミア地域：中央ボヘミア県と同じ
3）南西地域：南ボヘミア県（ブジェヨヴィツェ県）、プルゼン県

19 Zákon č.243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).
20 Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje.

4）北西地域：カルロヴィヴァリ県、ウースチー県
5）北東地域：リベレツ県、フラデツクラーロヴェー県、パルドゥビツェ県
6）南東地域：ヴィソチナ県（イフラヴァ県）、南モラヴィア県（ブルノ県）、
7）中央モラヴィア地域：オロモウツ県、ズリーン県
8）モラヴィア・シレジア地域：モラヴィア・シレジア県（オストラヴァ県）と同じ

プラハ市、中央ボヘミア県、モラヴィア・シレジア県はそれ自身が単独で「地域」となり、他は2ないし3県でひとつの「地域」を形成する。これによって、各「地域」の人口は最も多い南東地域の約166万から最も少ない中央ボヘミア地域の約113万の間に収まることになる。ちなみに県の人口は最小のカルロヴィヴァリ県（約31万）から最大のプラハ市（約118万）まで、かなり大きな差があった。

ひとつの県からなる「地域」では、その県議会が地域評議会 regionální rada を兼ねることになる。複数県からなる「地域」では各県議会がそれぞれ10人の評議会員を選出し、それがその「地域」の地域評議会を構成する。ただし、そのような「地域」の評議会が決定を行うときには、それぞれの県ごとに投票が行われ、すべての県単位で過半数の賛成が必要とされ、それができないときには各県2名からなる調整委員会が作られて、意見調整を行うことになっている。この地域評議会の最大の役割は、EUの補助金制度に対応した地域の開発計画を策定することにある。

2　広域自治体設置をめぐる立法過程

1）広域地方自治体設置の試み：1993～1995年

1992年12月16日にチェコ国民評議会で可決され、1993年1月1日に施行されたチェコ共和国憲法[21]では、第7章が地方自治の規定にあてられている。その第99条では、「チェコ共和国は市町村に分割され、それが基礎的地方自治体となる。上位の地方自治体 vyšší územní samosprávný celek は州もしくは県である」と規定されていた。この規定からも明らかなように、新憲法は、2層の地方自治を想定していた。ただし、憲法制定に際して、基礎自治体の上位におかれる広域自治体に関しては明確な合意ができず、「州もしくは県」という幅のある規定となっていた。また、その上位の自治体の設置もしくは廃止は憲法律（憲法と同格の法律）による（第100条3項）とされているので、その決定については、下院では議席の5分の3、上院では出席議員の5分の3を越える賛成が必要ということになる（憲法第39条4項）。

独立直後から政府は地方行政改革に関する準備作業を始めた。立法行政庁に行政改革専門委員会が設置され、さらにそのもとにカレル大学理学部社会地理・地域開発学科教授のハムプルら専門家で構成される地方行政部会がおかれていた。この部会は「チェコ共和国の地域区分」と題する報告書[22]を作成し、それは1993年5月に公表された。この報告書は、新た

21　Ústavní zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky.
22　Radim Perlín et al., “Územní členění České republiky,” *Výstava a architektura* 3(1993), pp.12-21.

に設置される広域自治体の数とその境界について、いくつかの選択肢を含む素案を内容とし、その後の議論の流れを作ることになる。

この報告は可能な選択肢として4案を提示し、あわせてそのそれぞれについての評価を付している。基本的には、人口、雇用吸収力、サービスの提供、通信、人の移動、自然地理学的要因、歴史的要因、社会関係などの分析結果をもとに、各地方で中核的な役割を果たしうる都市を選び出し、それを中心に既存の郡の境界を動かさずに県の境界を定めるという方法が採られていた。4案を紹介しておこう。

A案は、1960～1990年までの制度と同じ8県としていたが、その構成は以前のものとは異なっていた。ボヘミアについては、プラハ、チェスケーブジェヨヴィツェ、プルゼン、ウースチーナドラベム、フラデツクラーロヴェーを中心都市とする5県(旧制度ではプラハ市とその周辺諸郡とがそれぞれ別個の県とされていたので、合計で6県であった)、モラヴィアについてはブルノ、オロモウツ、オストラヴァを中心都市とする3県（旧制度では南、北モラヴィアの2県）の設置が提案されていた。中央ボヘミア地域でのプラハ市の役割を重視し、またかつてのモラヴィア2県が地理的に広すぎたという点に配慮して、旧制度を修正する提案であった。この案は県を「最小数」に抑えるものとされているので、この報告の作成者たちは、かつての州を基礎とする広域自治体は否定したことになる。

B案は、上記の8都市の他に、地域中核都市機能を備えている4都市（カルロヴィヴァリ、リベレツ、パルドゥビツェ、ズリーン）を加えて、12県を設置する案であった。追加された4県のすべてを設置するのではなく、それを絞り込むことも可能とされ、その場合はリベレツ県が最優先、カルロヴィヴァリ県がもっとも優先度の低い県とされていた。

C案は、B案にイフラヴァ県とオパヴァ県のどちらか、ないしはその両方を追加して、13～14県とするものである。イフラヴァ市、オパヴァ市ともに、B案で中心都市とされた諸都市との比較では、中心機能に欠ける面がある。しかし、B案では、イフラヴァ市を取り囲む地域がいずれも中心都市から離れすぎるという問題があり、あえてイフラヴァ市を中心とする県を設置しようとするものである。ただし、この県はイフラヴァ市の持つ中心機能が弱いという問題点の他に、ボヘミアとモラヴィアの歴史的境界をまたがって設置されることになるので、歴史的観点からも問題があった。逆に、オパヴァ県の設置はチェコのシレジア地域の独自性を尊重しようとするもので、ここでは歴史的な配慮がなされていた。

D案は、県の数を可能な限り多く設定するものであった。この案は、「自然な単位の客観的区分」という観点、社会的、歴史的観点および国家行政の効率という観点から見て「もっとも自然なもの」であった。その具体的な数は35を越えてはならないとされており、報告はとりあえず25～35県という数字を挙げている。

また、この4案はいずれもプラハ市とその周囲の諸郡がひとつの県を作ることを前提としていたが、プラハ市に単独で県の地位を与え、その周辺諸郡をそれとは別の県とすることも可能であるとしていた。

報告は、その結論において、「市民の眼差しから見て、また地方の自然な組織および行政の最適な機能という観点から」、イフラヴァ県を含む13県（C案で示されたふたつの選択肢のひとつ)、もしくは12県（B案）が「最善の解決策」であるとしている。

専門家グループの報告書の発表から約1年経過した1994年6月30日に、政府は「上位地

方自治体形成に関する憲法律案」を議会に提出した。政府案は17県からなる広域自治体の設立を提案していた(23)。

この当時、市民民主党は内閣の過半数を占めていた。市民民主党は、そもそも広域自治体の設立に消極的であった。しかし、憲法規定の存在、他の与党の主張、EUからの圧力などに配慮して、一定の妥協が必要と考えるグループも存在していた。その場合は、可能な限り多くの県を作る、つまり県の管轄をできるだけ小さくする案（専門家グループのD案）を支持していた。他方、連立パートナーの中道右派小党グループは相対的には大きな県を作ることを主張していた。その後の議会での投票結果などから判断すると、市民民主同盟は13県、人民党とキリスト教民主党系は「8県＋首都プラハ」案を支持していた。政府案はこれら与党内の様々な主張の妥協案といえた。その意味において、政府案を積極的に支持する勢力は与党の中にも存在しなかったといえる。

野党のなかでは社会民主党が「8県＋首都プラハ」案を支持していた。他方、共産党、左翼ブロック（共産党の分派）、自治民主運動＝モラヴィア・シレジア連盟（以下では自治民主運動とする）(24)、共和国連盟＝チェコスロヴァキア共和党（急進的民族排斥主義を掲げる政党。以下では共和党とする）は、ボヘミア、モラヴィア・シレジア、およびプラハ市からなる3州の創設を主張していた。社会自由連合（社会党、農業党、緑の党など中道左派諸党の連合組織）は与党の市民民主党に近い立場にあった。

政府案提出後、法案は下院行政改革委員会を中心に審議が行われ、政府案提出から1年ほどを経た1995年5月26日に同委員会の報告が作成された。その報告は政府の17県案を退け、13県案もしくは8県案の採用を提案していた。政府与党内では市民民主党が優位を占めていたが、議会全体としてはより広い広域自治体の設立を求める勢力が優位にあり、議会の委員会審議の過程で政府案は大幅に修正されることになったのである。最終的には審議にかかわった諸委員会の意見を集約する形で、8県案を基礎とする法案が下院本会議に提出された。

6月23日の本会議でこの修正案を基礎とする審議が行われた。中央ボヘミア県のなかに含まれていたプラハ市を県と同格に扱うという修正案を受け入れた後に、法案全体の採決が

23　以下の法案の審議経過と党派別の投票結果は次を参照した。*Parlamentní zpravodaj* 1-6(1995), pp.263-265; 2-1(1995-96), pp.51-53.

24　ここで、モラヴィア・シレジアの地域主義運動についても言及しておこう。モラヴィアとシレジアはそれぞれモラヴィア辺境伯領とシレジア公国（ただしその領土の大部分はマリア・テレジア時代に失われてしまった）の伝統を引き継ぎ、帝国時代はそれぞれが州の地位を持っていた。また1918年のチェコスロヴァキア独立から1927年まではそれぞれが州の地位を持ち、それ以後、共産党体制成立まではモラヴィア・シレジア州というひとつの州であった。共産党体制崩壊後にこのモラヴィア・シレジアをボヘミアおよびスロヴァキアと同格の共和国として自治の単位とすることを求める運動が現れ、その運動の担い手であった自治民主運動＝モラヴィア・シレジア連盟は1990年選挙で連邦議会とチェコ国民評議会の両方で議席をえた。さらに、1992年の選挙では、連邦議会での議席確保には失敗したが、国民評議会では議席を確保した。しかし、その得票率は南モラヴィア選挙区に限っても16.19%にとどまり、この選挙区で1位になった市民民主党（23.87%）に及ばなかった。また、北モラヴィア選挙区では市民民主党（28.34%）、左翼ブロック（14.9%）に次ぐ第3位、12.60%の得票に終わった。連邦の分裂後、このグループはチェコ共和国内でモラヴィア・シレジアが自治単位となることを求めたが、チェコ人の主流派はこれを受け入れなかった。その後、このグループはいくつかに分裂し、1996年の選挙では3つのモラヴィア・シレジア地域政党がそれぞれ別に候補者を擁立したが、3政党の合計でも5％には及ばず、惨敗した。その結果、その後の中央政治においては、モラヴィア地域主義は影響力を失った。

行われたが、出席議員176人のうち、賛成98、反対48、保留27、棄権3であった。賛成は過半数を超えていたが、上で述べたように憲法律の可決には下院全議席の5分の3を越える賛成（121票以上の賛成）が必要であったため、この法案はひとまず否決された。なお、共産党、左翼ブロックは3州の設立を求めていたが、最終的な法案の採決では大部分の議員が賛成票を投じた。他方、自治民主運動は最後まで法案に反対した。また市民民主党と自由社会連合の議員の大部分も反対票を投じた。こうして、広域自治体設置をめぐる最初の攻防は、それに消極的な最大与党、市民民主党の勝利に終わった。

2）1996年選挙と広域自治問題

1996年（投票日は5月31日と6月1日の両日）に独立後最初の下院選挙が実施された。すでに、上で述べた議会での攻防を経たあとであったため、広域自治体設置問題は選挙の主要争点のひとつとなった。

市民民主党はその選挙綱領で、広域自治体設置そのものについて明確に反対はしなかったが、その設置方法によっては「行政的な規制」の強化や、官僚組織の肥大化による「財政負担の増加」につながることを指摘し、新自由主義的な観点からその設置について消極的な姿勢を示していた(25)。

それに対して、それまで市民民主党と連立を組んでいた人民党は、現行国家行政組織が「市町村レベルでのみ自治と接続し、それ以外のところでは市民の直接的影響の外にある」ことを批判し、広域自治体の設置を強く求めた(26)。もうひとつの連立与党、市民民主同盟は、その選挙綱領の冒頭におかれた5つの基本公約のひとつとして「自由と自治にイエス－傲慢な中央集権主義にノー」という標語を掲げた。ちなみに「傲慢な中央集権主義」とは連立パートナーである市民民主党とその党首クラウス首相を批判する常套句である。そのうえで、「人びとから自由を阻害し、つねに繰り返し新しい官僚制を助長する国家の自然な傾向を阻止する一連の制度や結合」のひとつとして、県の自治を求めた(27)。

社会民主党の選挙綱領のうち地方自治に関する部分は入手できなかったため、その内容は直接確認できないが、すでに独立直後の1993年2月末に開催された全国大会で採択された党綱領で、「民主国家の水準は、市町村の代議組織、および万単位の市民が国家行政に参加する地域regionないしは州の代議組織の発展したシステムと直接結びついている」と述べており、広域自治体の設立には積極的姿勢をとっており(28)、また選挙前の国会審議でも「8県＋首都プラハ」案を積極的に支持していた。もうひとつの有力野党である共産党は、「ボヘミアとモラヴィア・シレジアという歴史的経験および今なお実在する伝統に由来する領域での上位地方自治体の設立」を公約としていた(29)。

---

25 *Svoboda a prosperita: Volební program ODS parlamentní volby 1996*, p.33.
26 *Průvodce politikou KDU-ČSL: Volební program 1996*, p.42.
27 *Volební program ODA 1996. Dál na cestě ke svobodné společnosti*, pp.4,10.
28 *Program České strany sociálně demokratické přijatý na XXVI. sjezdu ČSSD v Hradci Králové 26.-28.2.1993*, p.2.
29 *Volební program Komunistické strany Čech a Moravy 1996-2000.*

選挙の結果は表１のとおりであった。この選挙で、社会民主党は第２党に躍進したが、自らが中心となって連立政府を作るだけの勢力を確保することはできなかった。それまでの連立与党は過半数に２議席欠けていたが、他の選択肢はなく、結局、社会民主党は、その党首のゼマンMiloš Zemanが下院議長に就任するという条件で、同党はクラウスを首班とし、市民民主党、人民党、市民民主同盟からなる連立政権の成立を認めた(30)。

表１　1996年選挙の結果

政党名	得票率	議席占有率	議席数
市民民主党	29.62	34.0	68
社会民主党	26.44	30.5	61
共産党	10.33	11.0	22
人民党	8.08	9.0	18
共和党	8.01	9.0	18
市民民主同盟	6.36	6.5	13
その他	11.16	0.0	0
合計	100.00	100.0	200

３）広域自治体設立に関する憲法律の制定：1997年５月～10月

選挙で仕切り直しとなった広域自治体をめぐる議論は、選挙後１年を経た1997年５月に再開された(31)。５月５日に与党の市民民主同盟に所属するクルカDušan Kulkaらが、５月16日には社会民主党のグルリヒVáclav Grulichらがそれぞれの法案（以下では前者を市民民主同盟案、後者を社会民主党案とする）を提出した。そして６月16日には、副首相兼法相のパルカノヴァー Vlasta Parkanováと内務相のルムルJan Rumlの名前で、政府案が議会に提出された。

選挙後の第２次クラウス連立内閣は、選挙前と同じ与党で構成されていたが、与党内の勢力関係には変化があった。市民民主党は選挙前までは内閣の過半数を握っていたが、選挙後の連立交渉の過程で、連立パートナーの人民党と市民民主同盟に半数の閣僚席を渡した。その結果、人民党と市民民主同盟はその獲得議席数よりも大きな発言力を閣内で得ることになった。そうした事情は、選挙後の広域自治体設置問題にも影響を与えることになる。

政府案は13県の設立を提案していた(32)。この政府案は、ふたつの郡の帰属が異なってはいたが、前述の専門家グループの12県案（B案）にプラハ市を独立した県として加えるも

30　選挙については次を参照。矢田部順二「第一次クラウス内閣の四年間と九六年チェコ下院選挙結果――九九二年六月～一九九六年七月」『ロシア研究』23号、1996年、73-90頁。

31　法案の審議経過はチェコ共和国議会のホームページ上のDigitální knihovna “Český parlament”（以下ではDKとする）の議事録等［http://www.psp.cz/eknih/］を利用した。また、あわせて審議経過や投票結果については次も参照した。*Parlamentní zpravodaj,* 3-9(1996-1997), pp.494-496; 4-11(1997-1998), pp.19-20.

32　DK, PS 1996 - 1998, tisk 218.

のとほぼ同じであった。

クルカは与党の市民民主同盟に属していたが、政府案に不満を持ち、独自に法案を作成した。この市民民主同盟案は、専門家グループ提案のC案を基礎とし、イフラヴァ県を加える13県案となっていた（ただし、細部ではひとつの郡の帰属が異なっていた）。市民民主同盟案は「ハムプル教授の提案」、すなわち専門家グループ提案が最善とした案を、その提案理由も含めて、ほぼそのまま採用するものであった(33)。県の数では政府案と同じであったが、イフラヴァ県の設置とプラハ市を単独の県としないという2点で政府案と異なっていた。なお、人民党は独自の法案を提出していなかったが、その後の議会での投票行動などから判断するとこの時点では市民民主同盟案を支持していた。

市民民主同盟案がイフラヴァ県の設置を提案していた背景には、ボヘミアとモラヴィアという歴史的境界にまたがる同県の設置によって、モラヴィア地方主義者に最終的な打撃を与えるという意図が働いていた(34)。すでにモラヴィア・シレジア地域主義を代表する自治民主運動は1996年選挙で中央政治から姿を消していたが、なお、それが広域自治体を足がかりに影響力を回復することを市民民主同盟は警戒していたといえる。市民民主同盟は地方分権にはきわめて積極的であったが、同時にチェコ国家の単一性保持という側面も重視していたといえる。

社会民主党案は、政府案と同じくプラハ市を独立した県として扱い、それを含めて合計9県の設置を提案していた。この案も、専門家グループのA案を下敷きにして、それに独立した県としてプラハ市を加え、さらにモラヴィアの3郡の帰属について修正を加えたものであった。なお、社会民主党案ではさらにふたつの別な選択肢が示されており、ひとつは市民民主同盟の13県案に首都プラハを加える14県案であり、もうひとつは11県案で、これは専門家グループのB案で示された選択肢のなかで、カルロヴィヴァリ県だけを除く案とほぼ重なっていた(35)。

すでに述べたように、市民民主党は広域自治体の設立そのものに消極的であった。この段階では独自の法案を提出してはいなかったが、広域自治体の設置が避けられない場合は2～4郡で構成される27県の設立を求めていた(36)。そうした事情を考慮すると、政府が提示した13県案は、人民党や市民民主同盟の主導で作成されたといえる。

すでに社会民主党は選挙前の審議においても「8県＋首都プラハ」という案に賛成しており、今回の審議で提示した案もその延長線上にあった。いずれの案も、その数の根拠として地理的、人口的、経済的、歴史的諸要因を掲げていたが、さらに社会民主党案は「欧州連合諸国における地域単位との比較」という基準をあげている。すでに述べたように、EUでは補助金交付の単位として一定規模の地域単位（NUTSⅡ）が基準となっており、政府案、市民民主同盟案ではこの基準を満たせなかった。この点は再度、後述することになるが、いずれにせよ、社会民主党案はEU加盟を強く意識したものであった(37)。

33　DK, PS 1996 - 1998, tisk 194; ドゥシャン・クルカ Dušan Kulka とのインタビュー（2001年6月22日、プラハ）。

34　クルカとのインタビュー。

35　DK, PS 1996 - 1998, tisk 201.

36　*Právo* (24 October 1997).

37　ヴァーツラフ・グルリヒ Václav Grulich とのインタビュー（2001年6月28日、プラハ）。

議会での法案審議は７月に始まり、その後に複数の委員会での修正提案を集約する形で行政・地域開発・生活環境委員会が修正案を作成した。その案では、プラハ市を県と同格とした上で、それを含めて14県の設立を提案していた。県境の線引きは、プラハ市を単独でひとつの県としている点とひとつの郡の帰属を除けば、市民民主同盟案と同じであった(38)。その後、市民民主同盟は政府案に対して修正動議を出していないので、委員会が作成した修正案で満足したものと思われる(39)。

10月23日に第３読会が開かれた。審議の冒頭で、パルカノヴァー副首相が政府を代表して意見表明を行い、新しい修正案の内容は、イフラヴァ県の設立を含めて政府案の作成段階で検討対象となった内容であり、修正部分はすべて受け入れ可能であると述べ、修正案の可決を議会に求めた。社会民主党は９県の設立を内容とする修正動議を提出したが、それと並んで、共産党も別途、９県からなる修正動議を、また市民民主党の議員グループは27県からなる修正動議を提出したが、いずれも反対多数で否決された(40)。

修正動議の審議終了後に、修正案全体の採決が行われ、賛成128、反対57、保留11で法案は可決された。社会民主党の議員の大部分、市民民主同盟と人民党の全員がそろって賛成したが、最大与党の市民民主党では、出席議員67人のうち党首のクラウスを含む42人が賛成、18人が反対、７人が保留であった。共産党は１名が保留した以外は全員が反対、共和党も全員が反対票を投じた(41)。今回の採決では市民民主党のおよそ３分の２の議員が賛成に回った。この時期、政府は金融財政問題で危機に直面しており、地方制度改革問題をこれ以上引き延ばすのは得策ではないという判断が賛成票を投じた議員たちにはあり、また、この14県案は、少なくとも選挙前の議会審議で最終的な採決の対象となった９県案よりは、受け入れ可能な案であった(42)。

この修正案では、法律の発効を法律の公布と同時としていたが、審議の過程で発効は2000年１月１日とするという修正動議が提出され、可決された。法律が公布と同時に発効する場合は1998年11月に予定されている上院議員選挙と同時に最初の県議会選挙も実施されることが想定されていた。しかし、可決された憲法律は14県の設立とその境界を定めただけで、具体的な県の組織や権限、県議会の選挙方法などは、その後の立法に委ねられており、また県設置にともなう市町村や郡に関する法律改正も必要であった。そうした事情を考慮して、この法律の発効を2000年まで延期することになったのである。なお、1996年11月の上院議員選挙をへて、上院が成立していたので、この憲法律案は上院でも審議された。上院本会議は12月３日に下院で可決された法案をそのままの形で可決した。

４）「県に関する法律」の制定をめぐって

広域自治体設置に関する憲法律の審議がはじまっていた1997年春以降、通貨問題、市民

38　DK, PS 1996 - 1998, tisk 218/5.
39　DK, PS 1996 - 1998 - stenoprotokoly, 15. schůze.
40　DK, PS 1996 - 1998 - stenoprotokoly, 15. schůze.
41　DK, PS 1998-, 15. schůze, 212. hlasování.
42　ズデニェク・ザイーチェク Zdeněk Zajíček（当時は ODS の下院議員。現在はプラハ市の事務局長）とのインタビュー（2001年６月28日、プラハ）。

民主党の秘密政治資金問題、クラウス首相の政権運営などをめぐって連立与党内の軋轢が高まり、また市民民主党内での指導権争いも激化し、11月末、ついにクラウス首相は辞任表明に追い込まれた。12月17日に国立銀行総裁のトショフスキーJosef Tošovskýが暫定内閣の首相に就任し、あわせて半年後に下院の解散総選挙が実施されることになった。この過程で、市民民主党は分裂し、内務大臣のルムルらは離党して自由連合を設立した。1998年6月に実施された下院選挙の結果は表2のとおりであった。

表2　1998年選挙結果

政党名	得票率	議席占有率	議席数
社会民主党	32.31	37.0	74
市民民主党	27.74	31.5	63
共産党	11.03	12.0	24
人民党	9.00	10.0	20
自由連合	8.60	9.5	19
その他	11.32	0.0	0
合計	100.00	100.0	200

この選挙で、社会民主党は第1党の地位を得たが、単独過半数にはなお及ばなかった。1997年末まで連立与党であった市民民主党、人民党、自由連合はわずかながら過半数を超えていたが、それまでの連立政権内での対立のしこりが残り、3党による連立は作れなかった。結局、市民民主党は党首のクラウスが下院議長に就任することなどを条件に、社会民主党による単独少数内閣の形成を承認し、社会民主党党首のゼマンが首相に就任した(43)。

こうして、県の組織や権限、県議会の選挙方法、およびそれにともなう郡や市町村にかかわる一連の法改正は、新政権で内務相の地位についたグルリヒの指導のもとで進められた。地方制度改革に関する一連の法案は1999年11月に議会に提出された。以下では、おもに県制度に関する法案審議の過程を見ることにする。

県制度に関する政府案は11月11日に議会に提出された。同法案は12月1日に下院の第1読会を通過し、その審議を付託された行政・地域開発・生活環境委員会での審議を経てその修正案が作成され、2000年2月25日の第2読会を経て、3月8日の第3読会で下院を通過した。その後、上院でも若干の修正はあったが4月17日に可決された(44)。

県の機関や権限に関する法律の下院審議では、最終的には社会民主党、人民党、自由連合が一致して賛成し、また共産党も出席した23名のうち15名が賛成票を投じている。他方、市民民主党のみが全員、反対票を投じた。市民民主党は、審議過程で県事務局長の任命権を知事ではなくて、県議会の参事会に与えようとする修正動議（この修正道議には人民党も賛成している）と、法律の発効を2002年まで延期するという修正動議を提出しているが、い

43　1998年選挙と社会民主党政権の成立については次を参照。林忠行「チェコにおける政党政治の現況－1998年選挙と社会民主党政権の成立」『ロシア研究』28号、1999年、95-110頁。

44　DK, PS 1998, tisk 423.

ずれも反対多数で否決された。共産党は、最終的な法案の採決で党議拘束をかけていなかったことからみて、内部で意見が一致していなかったと思われる(45)。

同様に県議会議員選挙に関する法律案も1999年９月２日に議会に提出され、３月９日に下院を、４月17日には上院も通過して法律は成立している。政府案に対抗する別の法律案は出されず、法案の最終的な採決では、社会民主党、人民党、自由連合が政府案にほぼ一致して賛成した。他方、市民民主党と共産党からの賛成者はいなかったが、両党所属の大部分の議員は反対ではなく、留保を行ったことからみて、両党は消極的な形で承認の意思表示を行ったともいえる(46)。

県制度に関する法律は99条、県議会議員選挙に関する法律は72条からなるかなり大きな法律であり、またその他の関連法案を含めると地方制度全般に関する立法は膨大な作業がともなうものであったことを考慮に入れると、国会での審議は比較的順調であったといえる。すでに、市町村自治について長い経験があり、また国政選挙や市町村議会選挙もいくどか経験していたので、立法にあたってはそれらの既存の制度を援用することができ、またその骨格部分に関して政党間の対立も大きくはなかった。したがって、野党も独自の法案を準備するのではなく、細かい修正要求を行うにとどまった。

社会民主党政権はほぼ同じ時期に、この県設立に関するふたつの法律以外に、新しい「市町村に関する法律」、「首都プラハに関する法律」、「郡庁に関する法律」案を議会に提出し、いずれの法案も議会を通過した。上述の８「地域」からなる行政単位を設けることを内容とする「地域開発支援に関する法律」もこの時期に議会で可決されている。なお、この法律は、市民民主党以外の全政党の賛成で成立している(47)。

1998年選挙後に市民民主党は人民党および自由連合との提携を拒絶し、あえて社会民主党による少数単独政権の成立を認めた。両党は大政党に有利な選挙法の改正、大統領権限の制限などで提携を続けていたが、地方制度改革全体に関しては社会民主党、人民党、自由連合の提携によって立法が進められた。この一連の立法において市民民主党の消極的な姿勢は明瞭であったが、全力を挙げてこの法案を阻止するということでもなかった。国政全体において社会民主党との提携を維持することになお利益を見いだしていたともいえるが、同時に、そこには国際的な要因も働いていたといえる。それについては後述する。

3　地方制度改革をめぐる国内政治と国際政治

１）地方をめぐる政党政治

ここで、チェコにおける政党政治を地方政治との関連で検討しておこう。すでに、広域自治体設置をめぐる立法過程で明らかになったように、この問題をめぐる中央政治は中央集権主義に立つ市民民主党と、地方分権を求めるそれ以外の政党との対立として展開された。市民民主党はその掲げる新自由主義から「小さな政府」を理想とし、地方における官僚政治の

45　*Parlamentní zpravodaj*,4(2000), pp.43-44.
46　DK, PS 1998-, 22. schůze, 805.hlasování.
47　*Parlamentní spravodaj*, 6(2000), pp.62-63.

肥大化や広域自治体による基礎自治体への規制強化に反対した。それに対して、それ以外の政党は、極度に細分化された基礎自治体の上に広域自治体が存在しないため、住民自治が制約され、また中央政府による地方支配の強化がもたらされ、同時に政府の負担が過重なものになっているという批判を行ってきた。この文脈では、広域自治体設置をめぐる対立は国家理念をめぐる対立であった。

しかし、この問題をめぐる対立は理念をめぐる問題とは別の説明も可能である。チェコにおいては政党政治が極度に地方政治にも浸透しており、広域自治体設置をめぐる問題は中央地方関係の支配をめぐる権力闘争でもあったと考えられるからである。

1998年6月の下院選挙で議席を得たのは、社会民主党、市民民主党、共産党、人民党、自由連合の5政党であった。同年11月に行われた市町村議員選挙では、この5政党の提案（党員候補および非党員の推薦候補）によって議席を得た議員（定款都市の区議会議員を除く）は、全議員の37.8%（社会民主党：6.6%、市民民主党：8.7%、共産党：9.6%、人民党：11.8%、自由連合：1.1%）であった。それ以外の政党の提案による議員は全議席の3.4%にすぎず、残りの58.8%の議席は独立系リストによる候補者が占めていた(48)。

しかし、都市の規模が大きくなるにつれて政党政治の影響力は増し、大都市ではほとんど国政と同じレベルで政党政治が支配している。人口で上位50位までの都市（人口でおよそ25,500以上の都市）を取り出すとチェコの全人口の約半分がそこに住んでいることになるが、その50人の市長のうち、1998年の地方議会選挙後の段階では独立系リストで選出された者は6人にすぎず、他は政党リストで選出されている。その政党別の内訳を見ると、半数を上回る27名が市民民主党で、社会民主党と人民党が各8名、1名が市民民主同盟であった。プラハを含む人口で上位10位までの都市で見ると、市民民主党所属の市長が8名を占め、社会民主党が1名、人民党が1名となっている(49)。

市民民主党の地方政治における影響力は都市部の地方議会にとどまらない。2001年の県制度導入以前の時期において、国家地方行政機関である郡庁は、地方における予算配分や基礎自治体の監督などで地方政治においては重要な存在であった。この役所を統括する郡長は内務省の任命による。76郡の中には郡の地位が与えられているブルノ市、オストラヴァ市、プルゼン市が含まれるが、ここでは郡庁はおかれず、その機能は市役所が代行している。したがって、内務省の任命による郡長は合計で73人ということになる。この郡長たちの経歴について包括的なデータは管見の範囲では得られないが、1998年に出版された人名録（データは1998年9月30日時点）には、そのうち34名の略歴が掲載されている(50)。十分な数とはいえないが、それからおおよその傾向を知ることはできる。

郡長は法律で政党の役職を兼務することは禁じられているが、政党員であることは問題がない。人名録に記載のある郡長34名のうち、23名は所属政党（ただし4名はその時点では離党して無所属、1名は「支持政党」）を明らかにしている。そのうち14名が市民民主党（元党員2名、支持者1名を含む）、6名が市民民主同盟（元党員2名を含む）、3名が人民党の所属であった。さらに、この時点で政党に所属したことがない、もしくはこの質問項目

48　Jiřina Růžková, ed., *Volby do zastupitelstev v obcích 13.-14. listopadu 1998* I (Praha, 1999), p.61.

49　1998年12月に筆者の依頼で、チェコ科学アカデミー社会学研究所が電話調査に基づいて作成した資料を、さらにインターネット情報で修正した数字である。

に解答していない11名の郡長のうち、少なくとも2名は2000年11月の県議会議員選挙で市民民主党から立候補して当選を果たしている。これらの数字から、1998年以前の連立与党が、郡長ポストをおそらくは勢力比に応じて分配していたと思われ、少なくとも郡長の半数程度は市民民主党の影響力にあったと考えることができる。

以上のデータから、市民民主党は都市部の地方議会で第1党の地位を得て、市長ポストを握り、あわせて政治任命職である郡長ポストの多くを押さえることで、地方政治に大きな影響力を行使できる強力なネットワークを構築していたといえる。

広域自治体が設置され、あわせて郡庁が廃止される場合、市民民主党が構築してきた中央と地方を直接つなぐネットワークが切断されるおそれがあり、それ故に、市民民主党は広域自治体設置に消極的な姿勢をとっていたのである。他方、筆者のインタビューにおいて、市民民主同盟案を作成したクルカは、1990年以降の制度のもとで郡の権限が急速に拡大し、しかも郡長の多くが市民民主党系の人物で占められていたことに対して、市民民主同盟が強い危機感を抱いていたと述べている(51)。市民民主党の地方行政における優位を突き崩す有効な方法として、広域自治体の設置が考えられていたのである。

2）地方制度改革とEU加盟問題

各政党のEU加盟問題での対応については、すでに別の場所で述べているので、ここでは繰り返さない(52)。1998年選挙で議席を獲得した政党では、社会民主党、人民党、自由連合が明瞭にEU加盟を支持しており、市民民主党は原則として加盟を支持していたが、EUの社会政策や統合のさらなる促進には消極的な「欧州懐疑論」に立っていた。また、共産党は欧州統合一般については肯定的な姿勢をとっていたが、EUの現状には批判的で、公式には加盟に反対していた。このEU加盟についての各党の姿勢は、上で述べた広域地方自治体設置問題での政党間関係に対応していた。少なくとも、社会民主党、人民党、自由連合にとって、広域自治体の設置はEU加盟準備の一環であったといえる。他の多くの問題と同様に、地方制度改革をめぐる問題は、EU加盟をめぐる問題と直結していたのである。

これに関連して、欧州地方自治憲章の調印と批准について言及しておこう。欧州地方自治憲章は欧州評議会の閣僚委員会が1985年10月に採択し、1988年9月に発効している。この憲章は、欧州評議会によって採択された「欧州人権規約」、「欧州社会憲章」、「欧州文化協定」と並ぶ、欧州評議会の「第四の柱」と呼ばれる(53)。欧州評議会はEU加盟国の範囲を越えた組織であるが、EU加盟を望む東欧諸国にとって、欧州評議会が採択した諸条約への参加は、各国の民主主義や人権に関わる基本姿勢が試される過程となっている。

50　Michael Třeštík, ed., *Kdo je kdo v České republice na přelomu 20. století* (Praha, 1998). あわせて同書のインターネット版［http://www.kdojekdo.cz/aplikace/kjk.exe/home］も使用した。

51　クルカとのインタビュー。

52　林忠行「東中欧諸国の内政と対外政策ーチェコとスロヴァキアを中心にして」林忠行編『東中欧国際関係の変動』［文部省科学研究費補助金（国際学術研究）報告書］スラブ研究センター、1998年、1-13頁。

53　フランツ＝ルートヴィヒ・クネーマイヤー（木佐茂男訳）「ヨーロッパの統合と地方自治ーヨーロッパ地方自治憲章（EKC）」『自治研究』65巻4号、1989年、6-5頁。なお、同憲章の英語版は次で入手できる。［http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm］また、次の邦訳もある。「ヨーロッパ地方自治憲章」(廣田全男訳)『都市問題』81巻7号、1990年、109-113頁。

欧州人権規約と欧州文化協定は国内政治の争点とは接点がないため、それが政治問題となることはなく、体制転換直後のチェコスロヴァキア時代に署名と批准が行われ、チェコ共和国の独立と同時に再批准が行われている。しかし、欧州社会憲章と欧州地方自治憲章は国内政治との関わりが深いため、それへの参加は遅れることになった。クラウス政権末期の1998年5月にチェコは欧州地方自治憲章に署名し、社会民主党政権発足後の1999年5月に議会がそれを批准した。他の東中欧の加盟候補国であるエストニア（1993年11月署名、1994年12月批准）、ポーランド（1993年2月署名、同年11月批准）、ハンガリー（1992年4月署名、1994年3月批准）、スロヴェニア（1994年10月署名、1996年11月批准）と比較すると、チェコの署名と批准は著しく遅かったのである。

この憲章は、各国の事情の相違を意識して、批准を容易にするために「アラカルト方式」を採用している。憲章第Ⅰ部を構成する30の条項のうち少なくとも20条項を選び、かつその20条項には指定された14条項の少なくとも10条項が含まれていればよいという規定になっている。上記の旧社会主義諸国では、ハンガリーが首都ブダペストの議会に関して留保を行っているが、それ以外には特段の留保はなされていない。それに対して、チェコ政府は署名に際して、6条項について拘束を受けないという留保を行っている(54)。

その留保された条項のうち、第4条5項（中央政府または広域政府が地方自治体に権限委任を行う場合に、地方自治体にはできる限り裁量の自由が認められる）、第9条3項（地方自治体の地方税率に関する決定権）、同5項（財政的に弱い地方自治体の保護）、同6項（財源割り当てに関する地方自治体の意見表明権）は、いずれも地方自治体の裁量や発言権に関わるものであり、また第6条2項と第7条2項は地方自治体職員や地方選出議員の勤務条件に関わるものであった。当時の政府や与党内での議論の詳細は明らかでないが、これらの留保は市民民主党の中央集権主義に沿った留保であったといえる。

1999年5月に議会はこの憲章を批准した。採決では、163人の出席議員中、賛成が117、反対が15、保留が31であった。そのうち市民民主党に限れば、出席議員56人中、賛成が20、反対が13、留保が23であった。市民民主党が与党のときに調印し、しかもその主張に沿った留保がなされていたにもかかわらず、市民民主党からの賛成者は3分の1をわずかに上回る程度であった。ここにおいても、市民民主党内の「欧州懐疑論」と中央集権主義の根強さが示されており、また、欧州統合問題と地方自治問題がいかに直結した問題であったのかという点も確認できる。

独立後のチェコにとって最大の外交課題はNATOとEUへの加盟であった。前者については、1999年春に実現したが、EU加盟については現在も加盟実現に向けて交渉が継続している。チェコは、1996年1月23日にEUに対して加盟申請を行った。1997年7月に、旧社会主義国としてはエストニア、ポーランド、ハンガリー、スロヴェニアと並んでチェコも加盟候補国に指名され、集中的な加盟交渉が開始された。EU委員会はその指名と同時に「アジェンダ2000」という文書を発表し、候補国ごとの加盟準備状況に関する意見を公表した。EUはその後、毎年、各国別の「定例報告」Regular Reportを発表し、加盟国の準備状況に関する評価を行っている。その評価項目のなかには地方制度に関するものも含まれている。

54　審議経過および決議文は次で得られる。DK, PS 1998-, tisk 14.

1997年7月の「アジェンダ2000」のチェコについての報告書では次のように述べられていた。「今のところ、チェコ共和国はいかなる地域政策も持ち合わせていない。実際のところ、地域開発のイニシアティブは国家レベルの各部門の政策をとおして実行されている。（中略）憲法では、自治をもつ地域単位なるものの設立が予定されているが、国家と市町村の間に選挙で選ばれた組織体はない。（77の単位からなる）郡のレベルで、権威をもっているのは一般的な権限をもつ国家行政の組織体である（いかなる自治政府もない）。6,233の自治市町村は地域開発の責任を負っている（それは地域経済政策というよりも都市および農村の計画である）」[55]。

広域自治体設立に関する憲法律が採択された後に公表された1998年版「定例報告」では、14県の設立を含む地域政策の進展については、「チェコ共和国はEUの構造政策への参加準備、とくに制度面では進歩を示した」と、一応の評価をした上で、「この領域での努力は継続されなければならないし、立法面ではその速度を速めなければならない」[56]と、改革の進展をうながしている。その翌年の1999年版定例報告でも、「政治（NUTS Ⅱ）レベルと行政（NUTS Ⅲ）レベルの間での責任の分担に関して明確にされる必要がある」[57]という表現で、県と「地域」の権限に関する立法をうながしていた。

このように、上で述べた広域自治体設置をめぐる議会での議論は、EUによる細かい監視と評価を受けながら進行しており、とくにEU加盟に積極的な勢力にとって、EUからの勧告は強い圧力として働いていたといえる。

4　2000年11月県議会選挙

1）県議会選挙と連立県政府の形成

上で述べた立法過程を経て、2000年11月に最初の県議会選挙が実施された。選挙が実施されたのは新たに設立された13県で、県と同格の地位を与えられたプラハ市では1998年11月選挙で選出された市議会がまだ任期を2年残していたため、選挙は実施されなかった。13県すべてで市民民主党、四党連立、社会民主党、共産党の4勢力が候補者を擁立し、加えていくつかの独立候補グループが選挙に参加した。

四党連立とは中道右派小党グループの人民党、自由連合、市民民主同盟に、下院に議席を持ったことがない小政党、民主連合を加えた4党が作った選挙連合である。1998年選挙の後、社会民主党と市民民主党の提携に脅威を感じたこれらの中道右派小党グループは、その年の秋の上院選挙で四党連立という名称で選挙連合を形成し、27改選議席中、13議席を

55　Agenda 2000: Commission Opinion on Czech Republic's Application for Membership of the European Union (July 15, 1997), B. Criteria for Membership, 3.5. Economic and Social Cohesion. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/czech/op_07_97/b35.htm]

56　Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession (November 4, 1998), p.30. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/czech/index.htm]

57　1999 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession, p.48. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/czech/index.htm]

獲得した。その後も、この提携は継続され、この県議会選挙でも四党連立は共同の候補者リストをすべての県で作成した。投票結果は表３のとおりであった。

表３　2000年11月県議会選挙結果

	市民民主党	四党連立	社会民主党	共産党	独立候補系
中央ボヘミア県	21	16	12	16	0
カルロヴィヴァリ県	15	10	8	12	0
プルゼン県	13	8	8	11	5
ブジェヨヴィツェ県	16	13	8	12	6
イフラヴァ県	10	13	6	10	6
パルドゥビツェ県	12	15	7	9	2
フラデツクラーロヴェー県	14	14	7	10	0
リベレツ県	13	8	7	9	8
ウースチー県	17	9	11	18	0
ブルノ県	13	23	9	15	5
オロモウツ県	12	15	10	13	5
ズリーン県	9	15	7	8	6
オストラヴァ県	20	12	11	18	4
全国合計	185	171	111	161	47
全国議席占有率	27.4	25.3	16.4	23.9	7.0

出典：チェコ統計局のホームページ情報から作成［http://www.volby.cz/en/volbyen.htm］

すべての県で市民民主党、四党連立、社会民主党、共産党は議席を獲得し、また独立候補のリストもボヘミアの４県を除く９県で議席をえた。全国での議席配分をみると、市民民主党、四党連立、共産党がほぼ拮抗していてそれぞれが議席の約４分の１ずつを分けあった。中央で政権にある社会民主党は得票が伸びず、他の３勢力に後れをとった。市民民主党は13県中、７県で第１党となり、四党連立は６県、共産党が１県で首位に立った（ただし１県では市民民主党と四党連立は同数）。選挙後に、各県で新たに選出された議員団によって県知事の選出交渉が行われた。それは、ちょうど中央政治における連立交渉と同じもので、連立合意ができるまでにかなり時間を要した県もある。連立合意ができた諸政党の議員の中から県知事と副知事が選ばれ、その勢力比に応じて与党が参事会を構成した（選ばれた知事とその所属および連立与党は表４を参照）。

表 4　知事と連立与党

県　名	県知事名（所属 / 推薦政党）	連立与党	与党議席	全議席
中央ボヘミア県	Petr Bendl(ODS)	ODS+4K	37	65
カルロヴィヴァリ県	Josef Pavel(ODS)	ODS+ČSSD	23	45
プルゼン県	Petr Zimmerman(ODS)	ODS+4K+N	26	45
ブジェヨヴィツェ県	Jan Zahradník(ODS)	ODS+4K+ČSSD	37	55
イフラヴァ県	František Dohnal(KDU-ČSL)	ODS+4K+ČSSD+SNK	35	45
パルドゥビツェ県	Roman Línek(KDU-ČSL)	ODS+4K	27	45
フラデツクラーロヴェー県	Pavel Bradík(ODS)	ODS+4K	28	45
リベレツ県	Pavel Pavlík(ODS)	ODS+4K+ČSSD	28	45
ウースチー県	Jiří Šulc(ODS)	ODS+ČSSD	28	55
ブルノ県	Stanislav Juránek(KDU-ČSL)	ODS+4K	36	65
オロモウツ県	Jan Březina(KDU-ČSL)	ODS+4K+N	32	55
ズリーン県	František Slavík(KDU-ČSL)	ODS+4K+ČSSD+ZHN	37	45
オストラヴァ県	Evžen Tošenovský(ODS)	ODS+4K+ČSSD	43	65

出典：新聞報道などをもとに著者が作成した。知事名の後の括弧内は、知事の所属政党、もしくは推薦政党。政党名はつぎのとおり：ODS: 市民民主党、KDU-ČSL: 人民党、4K: 四党連立、ČSSD: 社会民主党、N: 独立候補リスト、SNK: 独立候補連盟、ZHN: ズリーン独立候補運動

県レベルでの連立政府の形成は、それぞれの県固有の事情が働いていると思われるが、ほぼ次のような「ルール」で行われたといえる。1）連立には共産党を加えない。2）共産党以外の政党のなかで第 1 党に第 2 党もしくは第 3 党のどちらかを加えると過半数を超える場合は、その 2 党で連立を作る。過半数を超えない場合はもうひとつの政党、もしくは独立候補グループを連立に加える。3）連立与党のなかの第 1 党から県知事を出す。4）四党連立が県知事を出す場合は、その中の最大勢力である人民党がそのポストをとる。この「ルール」からはずれているのはイフラヴァ県とズリーン県である。前者では市民民主党と四党連立が過半数の議席を持っていたが、連立には社会民主党も加えている。また、後者でも両党は過半数を超えていたが、共産党を除く全勢力での「大連立」が作られている。両県では四党連立が第 1 党となり、連立の軸となったが、四党連立もしくはその中心を占める人民党には、全体として広い範囲の連立を志向する傾向がみられる。

共産党はウースチー県で第 1 党となり、第 3 党の社会民主党との連立を目指したが、結局、市民民主党と社会民主党の 2 ・ 3 位連合ができ、「革新自治体」は誕生しなかった。中央政界では、共産党は EU/NATO 加盟に反対しており、それが共産党と社会民主党との提携を困難にしているが、対外政策や安全保障政策に直接かかわらない県政レベルにおいてもまだ、共産党アレルギーは強く働いているといえる。

広域自治体設置についてもっとも消極的な姿勢をとっていた市民民主党が、明らかにこの県議会選挙の勝者であった。13 県のうち 8 県で県知事職を得て、すべての県で連立与党の

地位を確保したからである。ちなみに、選挙が行われなかったプラハ市でも市民民主党は市長職をおさえている。その意味においては、市民民主党の新制度に対する懸念は杞憂であったといえるかもしれない。地方選挙の投票メカニズムに踏み込むまでの材料は持ち合わせていないが、すでに市民民主党が構築していた中央と地方を結ぶネットワークの強さがこの県議会選挙にも表れたと見ることもできる。

2）県議会議員と県知事

県議会議員と知事の経歴については、今のところ十分なデータがそろっていないが、とりあえず可能な範囲で、いくつかの指摘をしておこう。

チェコ科学アカデミー社会学研究所による県議会選挙での全候補者と当選者に関する調査によれば、当選者のなかで市 / 村長、市議会議員、郡長などの行政職に就いていた者が 34 %を占め、それを市 / 村長と郡長に限ると、その割合は 22%であった[58]。選挙中に筆者が入手したプルゼン県の各党の候補者リストなどをもとに当選者の経歴を見ると、やはり当選した県議会議員にはかなりの数の市 / 村長（プルゼン市の区長を含む）、副市 / 村長もしくはその経験者が含まれている。市民民主党議員 13 人中 5 名、四党連立議員 8 名中 3 名、社会民主党議員 8 名中 4 人、共産党議員 11 名中 1 名、独立候補リストの 5 人の議員中 4 人が現役の市 / 村長、副市 / 村長ないしその経験者であった。ちなみに、独立候補リストの候補者たちは事実上、無所属の村長連合という性格のものであった。

次に、今回の県議会選挙の後に選ばれた 13 人の県知事の職歴を見ておこう[59]。13 人の年齢は最年長が 53 歳、最年少が 34 歳で、平均は 44.2 歳である（いずれも選挙の時点での年齢）。 6 人は市長経験者で、そのうち 5 人は人口 5 万人以上の都市（クラドノ、オパヴァ、モスト、オストラヴァ、イフラヴァ）の市長であった。また、もうひとりはブルノ市の区長であったので、自治体の首長経験者は全部で 7 人である。郡長であった者が 3 名、郡庁の幹部職員であったものが 1 名であった。残り 2 名のうちひとりはギムナジウム教師であるが、市会議員の経歴があり、地方行政の経験のないものは 1 名（医師）にすぎない。

ひとりを例外として、いずれも選挙では市民民主党もしくは四党連立の筆頭候補で、選挙戦の段階で党の「知事候補」とされていた。年齢からみて、知事職は「上がりポスト」ではなく、知事職を踏み台にして国政への格上げを狙うのかもしれないが、それは将来をみないとわからない。いずれにせよ、比較的大きな都市の市会議員から副市長、市長といった経歴を経た地方政治家が県議会を経由して知事の地位につくという、これまでなかった政治キャリアの道が開かれたといえる。

おわりに

19 世紀半ば以降のチェコ行政史をふりかえると、県というレベルでの広域自治が機能したことはなかった。たしかに県という行政単位はハプスブルク帝国時代の一時期と共産党時

58　Zdenka Vajdová, “Krajské volby v roce 2000,” *Data & Fakta* (13 February 2001). [http://datafakta.soc.cas.cz/]
59　選挙期間中にインターネット上で各政党が発表した候補者の経歴などにもとづく。

代に存在していたが、それは自治体という内容をともなうものではなかった。そうした意味で、2001年以降の自治体としての県の設置は歴史の新しいページを開くものといえる。

一連の地方制度改革の立法過程を見ると、地方分権主義を掲げる社会民主党と現在の四党連立を構成している諸党（人民党、市民民主同盟、自由連合）が与野党の壁を越えて提携しつつ、中央集権主義に立つ市民民主党の抵抗を抑えて、立法が進められたといえる。また、この過程は、市民民主党が1991年春の結党以来、最大与党の地位を足場に築いた中央と地方とを結ぶネットワークをめぐる、市民民主党とそれ以外の諸党との攻防でもあった。さらに、この対立はEU加盟問題で加盟積極派と消極派の対立とも重なっていた。この政治闘争は、とりあえず地方分権とEU加盟を推進しようとする勢力の勝利に終わったといえる。しかし、広域自治体設置という側面では市民民主党の敗北となったが、新制度においても市民民主党はなお地方での指導的な地位を確保している。この地方制度改革によって、政党レベルで見た中央地方関係が今後どのように変化するのかという点については、なお今後の推移を待たなければならない。その場合、県知事たちが中央政府や所属する政党とどのような関係を持つのか、また、とくに郡庁が廃止される2002年末以降に、県と基礎自治体との関係がどのように形成されるのかという点に注目する必要があろう。

広域自治体の設置は、EUや欧州評議会の掲げる理念に沿って、中央集権的な性格を強く持っていたチェコ国家の構造を地方分権という方向で変容させるものといえる。しかし、その過程が、EUや欧州評議会が掲げる「下からの民主主義」の強化に直結するものといえるかどうかについては留保が必要である。上で述べてきたように、この政治過程は基本的には中央政治という範囲にとどまるものであり、いわば「上からの分権化」とでも呼ぶべきものであったからである。

仙石学による1998年のポーランドにおける地方制度改革の分析に依拠しながら、松里公孝はこの改革がもっぱら政党の中央組織や国会議員団の駆け引きで準備されたことに注目し、ロシアとの対比でポーランド国家の「単一主権主義」的性格を確認している(60)。松里の見解に沿っていえば、チェコの地方制度改革の過程もまた、チェコ国家の「単一主権主義」を確認するものであったといえる。政府のもとに設置された専門家グループが作成したいくつかの選択肢の中から、各政党がそれぞれの立場で選択した提案に沿って議論は行われ、最終的には政党間の妥協によって新制度が決定されたという過程を見れば、それは明らかである。

広域自治体設置に関する立法過程において、地方政治家たちの姿がまったく見えないというわけではなかった。例えば、イフラヴァ県の設置に関して、当時のイフラヴァ市長（現在はイフラヴァ県知事）は、この地域出身の市民民主党を含む超党派の国会議員らとともに同県の設置に向けて積極的なロビー活動を展開したという(61)。また、1997年の憲法律をめぐる立法過程で市民民主同盟案を提出したクルカをはじめとして、市長を兼務する国会議員の存在も無視できない。しかし、クルカ自身によれば、有力な基礎自治体の首長たちの多くは政党政治に関わっており、地方利益を代弁するというよりは、それぞれの所属する政党の主

60　松里公孝「はじめに」および仙石学「ポーランドの『新』地方制度－1998年の地方制度改革の分析」、松里公孝編『政治学としてのサブリージョン研究』i頁、1-22頁。

61　ヴィソチナ博物館館長でイフラヴァ市議会議員のズデネク・ヤロシュ Zdenek Jaroš とのインタビュー（2001年6月27日、イフラヴァ）。

張に沿って行動しており、地方政治家が制度改革において独自の役割を演じたとはいえないという[62]。

また、立法過程だけでなく、新制度の内容や最初の県議会選挙の結果についても同様の指摘はできる。欧州地方自治憲章への加入に際して、チェコは地方自治体が地方税率を独自に決定する権利（第9条3項）に関して留保を行い、実際の法律においてもその権利を地方自治体に認めなかった。その結果、少なくとも現時点での県の財政に関する権限は限られたものにとどまっている。

いずれにせよ、県制度はまだ発足して間がなく、その財政をはじめとする県の権限は暫定的なものにとどまっている。その最終的な位置づけは、郡庁が廃止される2002年以降の過程を見た上で行う必要がある。また、県知事を含む新たに生まれた地方政治エリートが国政全体にどのような影響を持つことになるのかという点についても、今後の経過を観察する必要がある。

62　クルカとのインタビュー。

The Reform of Local Self-Government System and Party Politics in the Czech Republic —1993-2000—

HAYASHI Tadayuki

The 1993 constitution of the Czech Republic determined that the local self-government system should be comprised of two tiers: municipalities and "lands (země) or regions (kraj)." However, since then, only the municipalities have enjoyed self-government. This situation changed in 1997-2000, when the Czech parliament passed a series of bills on local administrative and self-government reforms. According to the new laws, the first elections for the regional boards were held in November 2000 and the new regional self-government system began to function on January 1, 2001. This article focuses on the legislative process of the reform and the party politics behind it.

In Czech party politics, the neo-liberal ODS, the group of relatively small right-center parties (KDU-ČSL, ODA, US), Social Democrats (ČSSD) and Communists (KSČM) have been the main actors since the 1992 elections. They form a line from right to left on the socio-economic policy axis and except apart from the KSČM, three of them are involved in coalition-making and policy-making. The ODS, KDU-ČSL and ODA, that do not differ very much in their socio-economic orientations, had formed a coalition government in 1992-1997. Ignoring their differences in socio-economic policy, the ODS has supported the ČSSD's minority government since the 1998 elections, in order to introduce a new election system which would be favorable to the two large parties. Parallel to this coalition-making game, the group of right-center parties and Social Democrats have cooperated together against the ODS on some issues despite the differences between the government parties and opposition parties over other issues.

Through a series of legislations in 1997-2000, the Czech Republic was divided into fourteen self-governing regions. Each region has its legislative body (regional board), which has the authority to decide on the matters of self-government. The members of regional boards are elected by a proportional election. From its members, the board elects members of an executive organ (regional council), including the governor (hejtman). The district offices (state local administrative organs) will gradually transfer their powers to the new regions and municipalities and will be abolished at the end of 2002.

On the basis of a governmental request, just after the Czech Republic gained its independence, a specialist group started preparatory work for the reform. Its final report was published in May 1993. The report presented four alternatives on the boundaries and number of future regions with some variation. It recommended twelve or thirteen regions as the optimal solution. This recommendation became a foundation of the last compromise in the parliament's negotiations.

The ODS was negative about reform itself and supported the establishment of twentyseven regions if reform was unavoidable. On the other hand, the KDU-ČSL, ODA and ČSSD were all eager to support decentralization of the state and advocated the creation of 8-14 regions.

Parliamentary negotiations on the reform between June 1994 and June 1995 failed to find an acceptable compromise for the majority of the parliament. After the 1996 elections, the ODS, KDU-ČSL and ODA formed the second Klaus' coalition government. After the election, the KDU-ČSL, ODA and ČSSD reached an acceptable compromise for almost two-third of the ODS parliamentary members. Eventually, in December 1997, the parliament passed a constitutional law on the framework of the new region system.

After the 1998 elections the ČSSD formed a minority government based on an agreement with the ODS. These two large parties cooperated on a reform to election law that would exclude smaller parties from parliament. At the same time, the social-democratic government proposed a series of bills on local reform, including laws on regional self-government. These bills passed through parliament with the support of the KDU-ČSL and the US over the opposition of the ODS.

The political struggle over local reform took place between the centralistic ODS and other parties that supported decentralization of the state. The ODS had created its own network connecting provinces with the capital by dominating politics in relatively large cities and district offices. The ODS opposed reform in order to retain its dominance of local politics. At the same time, this struggle was relevant to EU accession. Whilst the centralistic ODS is on the one hand "Euro-skeptical," political parties that displayed initiative in the local reforms are enthusiastic promoters of the Czech Republic's accession to the EU. The EU Commission repeatedly criticized the Czech Republic for the delays in local reforms and encouraged the swift passing of legislation in this field.

Although the ODS lost the struggle for local reform in the parliament, it was successful in the regional elections. The ODS was able to form a coalition government in all the newly established regions and eight of the thirteen newly elected governors were from its members. Thus the ODS demonstrated its power which it had consolidated in the old system.

This reform may be called "decentralization from above." It is still too early to evaluate the functioning of the new local system in Czech politics. However, it is clear that this reform has opened a new channel for the promotion of local politicians, such as mayors, deputy mayors and heads of district offices, to regional politics, because the majority of the new governors emerged from the local level.