

チェコとスロヴァキアにおける地方制度の歴史的展開：ハプスブルク帝国期から社会主義期まで

須川 忠輝

1. はじめに

かつてチェコスロヴァキアとして、一つの国家を構成していた中東欧のチェコとスロヴァキアでは、連邦制末期の1989年に生じたビロード革命により、社会主義体制が崩壊し、連邦、共和国レベルの民主化と並行する形で、地方レベルの民主化が進められた。体制転換の翌1990年には、連邦を構成する共和国であったチェコ、スロヴァキア両国ともに相次いで大規模な地方制度改革を実施し、最も基礎的な地方単位であるオベツ〔obec〕に地方自治が導入された（須川2018a）。以後、1993年の連邦制の解消に伴う分離独立を経て、2000年代初頭には、1990年改革以降、未完の課題として残されていた広域自治体の新設を含む地方分権改革が、両国で相次いで実現し、現行の地方自治制度の骨格が整えられた。

ところで、近年、地方自治に関する国際比較研究において、これまで比較分析の主な対象であった西欧諸国のみならず、中東欧諸国を分析対象に加えることが多くなっている（Ladner et al. 2019; 須川2018b）。また、西欧諸国を分析対象とするものと比較すると割合は少ないものの、国際的な学術ジャーナルでも中東欧諸国の地方自治を扱う論文が数多く

発表されている（Swianiewicz and Kurniewicz 2019）。こうした近年の研究動向の背景には、中東欧諸国の欧州連合（EU）加盟とそれに伴うEUの各種政策（特に地域政策）における加盟国の地方政府の重要性に加えて、大規模な国際研究プロジェクトへの現地研究者の参加の増加などが考えられるが、いずれにせよ、多くの研究が各国事例の分析や、中東欧諸国間の地域内比較、さらには西欧や非欧州諸国との地域間比較に取り組んでいる。ところが、地方制度の詳細や歴史の変遷に関する情報が比較的容易に入手可能な西欧諸国に対して、中東欧諸国の場合は同様の資料が乏しいのが現状である。このことは、国際比較研究が増加する中東欧諸国の地方自治の実態や背景を理解し、分析する上での制約となり得る。

そこで本稿では、中東欧諸国の中でも特に研究対象となることが多いチェコ（Swianiewicz and Kurniewicz 2019）と、同国と長らく同一国家を形成してきたスロヴァキアにおいて、社会主義体制からの民主化に伴って導入された現行の地方自治制度以前に、いかなる地方制度が導入され、運用されていたのかについて、中央政府からの自律性という観点から分析する。

以下、各節では年代順に今日のチェコおよ

びスロヴァキアに相当する地域で導入されていた地方制度の内実について解明する。第2節では、今日のチェコに相当する地域において近代的な地方自治制度の整備が進められたハプスブルク帝国期の地方制度について、同じ帝国内に位置しながらも、制度が大きく異なるチェコ側とスロヴァキア側を比較しながら検討する。続く第3節では、第一次世界大戦後に、独立国家としての歩みを始動させながらも、国際情勢の著しい変化に直面し、再度の世界大戦に巻き込まれていく戦間期のチェコスロヴァキアで実践された地方自治制度の骨格を明らかにする。第4節では、第二次世界大戦後の社会主義国家化から1989年の民主化に至るまでの、共産党支配に特徴づけられた社会主義期の地方制度について、中央集権的な統治構造の中に位置づけながら分析する。

2. ハプスブルク帝国期の地方制度

中東欧地域において、近代的な行政制度の整備が着手されたのは19世紀半ば以降であった。今日のチェコ、スロヴァキア両国は、1918年のチェコスロヴァキア独立以前は、いずれもハプスブルク帝国の支配下に置かれていた。ハプスブルク帝国は、ほかの列強各国とは異なり、極めて多様な民族から構成される多民族国家であり、従来は少数のドイツ人が他の諸民族の上に立って、専制的支配を行う政治体制が採用されていた（矢田1974）。ところが、1848年3月に、フランスの二月革命が波及する形で、憲法の制定や議会の招集、封建的な諸制度の解体、検閲の廃止、言論・出版・結社の自由などを求める蜂

起がウィーンで生じ（三月革命）、その前後より帝国内の各地で、自治権の獲得や独立を目指す民族運動が広がった（篠原1999）。この1848年革命による帝国内部の動揺は、その後一旦は沈静化するものの、クリミア戦争に伴う対ロシア関係の悪化、対サルデーニャ王国戦での敗北によるロンバルディアなどの領土の喪失、さらにはプロイセンとの普墺戦争での敗北が続いたことで、それらと呼応するかのように帝国内部の諸民族による民族運動が活発化するに至る。こうした帝国内外の環境の変化によって、もはやドイツ人のみに支配的地位を認める従来の体制の維持は困難なものとなった。そのため、実態としては帝国とドイツ人の支配的地位の維持を目的として、1867年には、ドイツ人とマジャール人（ハンガリー人）の間でのアウスグライヒ（妥協）が成立した。これは、マジャール人の地位を高め、帝国内部のハンガリー王国に施政権を与えるものであった。このアウスグライヒによって、ハプスブルク帝国は、領土の西側を統治するオーストリア帝国と、東側を統治するハンガリー王国から構成される二重帝国へと再編されることになる。

二重帝国の誕生に伴い、現在のチェコの領域に該当するボヘミアやモラヴィアはオーストリア側に、現在のスロヴァキアに該当する領域はハンガリー側に含まれることになった。以後、第一次世界大戦の敗戦によるハプスブルク帝国の解体に至るまで、二重帝国の体制は維持されるが、多民族国家であり、かつ広大な領土を有したがゆえに、帝国内部では、二重帝国成立以前から多様な政治行政制度が導入されていた。これは、地方制度についても同様であり、帝国の西側に属した今日

のチェコの領域と、帝国の東側に属したスロヴァキアでは異なる制度が運用されていた。

ハプスブルク帝国において、近代的な地方自治制度が萌芽する契機となったのは、1848年革命であった。前近代的な封建制度の廃止を要求したウィーンでの三月革命（1848年3月）を受けて、ハンガリーとイタリアを除いた帝国内の領域に適用される欽定憲法が同年4月25日に発布された。「ピラースドルフ憲法」とも称されるこの憲法では、最も基礎的な地方単位や、広域に設置される郡を地方自治体として位置付けた。ただし、憲法の規定は簡潔なものであり、その後の混乱の中で「ピラースドルフ憲法」自体が一時的な措置であることが宣言され、新たな憲法の制定が進められた（奥2003）。したがって、ハプスブルク帝国における近代的な地方自治制度の導入は、翌1849年に発布された欽定憲法（「シュタディオン憲法」）と「暫定自治体法」によって成し遂げられることになる。

1849年3月4日に発布された「シュタディオン憲法」では、皇帝や公民権について定めた章の後に、2条のみから成る短いものではあるものの、自治体に関する章が置かれた⁽¹⁾。より詳細な規定については、「シュタディオン憲法」から13日後の3月17日に公布された「暫定自治体法」で定められている。同法は、ハプスブルク帝国において、初めて地方自治制度を包括的に定めた法律であり、その付属文書では「自由な国家の基礎は、自由な自治体である⁽²⁾」とされた（森下2004）。シュタディオン憲法そして、「暫定自治体法」では、地方自治の単位として、最も基礎的な地方単位（市町村に相当）に加え、広域レヴェルの地方単位として郡および県が予定されてお

り、三層制の地方自治制度の運用が目指された。このうち、郡と県については、中央政府による国家行政を担う郡庁および県庁に対応させる形で設置することが予定されていた（篠原1996: 2）。

ところが、シュタディオン憲法の発布から2年後の1851年12月31日に「ジルヴェスター勅令」が発布され、「シュタディオン憲法」は失効することになる。また、「暫定自治体法」で予定されていた地方自治体としての郡、県の設置が行われなかったことにより、基礎的な地方単位は国家行政機関としての郡庁（あるいは県庁）の強い監督下に置かれることになった（篠原1996: 3）⁽³⁾。その後、皇帝や帝国中枢の権力回復を目指す新絶対主義が展開されたことにより、地方自治の拡充の動きは停滞することになる⁽⁴⁾。

帝国の西側に位置する今日のチェコの領域で、より安定した地方自治制度が導入されたのは、1860年代のことであった。対サルデーニャ戦争での敗北など、帝国の求心力が低下する中で登場した1861年の帝国憲法は、今日的な立憲主義を保障するものではなかったが、もはや新絶対主義が衰退していることを印象付けるには十分であった。形式的とはいえ、立憲主義への回帰に伴って、市町村レヴェル（その後のオベツ [obec] のレヴェル）では1850年以来となる選挙が1861年に実施された。続いて、1862年3月5日には、ハプスブルク帝国の西側の地方自治制度の大枠を定める「自治体法」が発布されるに至った。「自治体法」の発布を受けて、その後帝国内部の各地域で具体的な地方自治規定の制定が行われることになり、まず1863年に今日のチェコ東部の一部にあたるシレジア、翌

1864年には、ボヘミア、モラヴィアのそれぞれを対象とする規定が決定された。ボヘミアでは、1863年に「自治体令」、「自治体選挙令」（4月16日）および「郡代表部に関する法令」（6月25日）が発布され、その後の帝国解体に至るまでの地方自治制度の骨格が固まった（篠原1996: 3）。

新たに導入された地方自治制度の特徴は、第1に郡以上の地方単位において、地方自治体としての行政組織に並行して国家行政機関が置かれるという複線性が特徴とされた。第2に、地方自治体には、固有の権限と委任された権限が与えられた。固有の権限とは、例えば自治体の財産管理や道路などの管理、治安維持活動などが該当する（Čmejrek et al. 2010: 22-24）⁽⁵⁾。自治体に固有の権限があることは、国家行政機関が並置されていない市町村レベルでは、中央政府の監督があれども、国家行政から切り離された地方自治が実現していたことを示すものである（渡辺2010: 3）。第3に、市町村レベルでは、制限選挙ではあるものの、市民による選挙で選出される地方議会が設置され、議会から選出される首長と参事が、市町村の執行機関である参事会を構成していた⁽⁶⁾。

他方で、ハプスブルク帝国の東側に位置する今日のスロヴァキアは、独立した行政単位を持たず、長らくハンガリーの領域の一部であった⁽⁷⁾。ハンガリーでは、中世以来、特に県（ジュパ [župa]）において地方自治が実践されていた（秋山2012）。ただし、ここでの自治とは、中央からの独立性を持つという意味であり、今日的な地方自治とは異なるものであった。すなわち、国家権力から独立した、貴族による地方統治が行われていた⁽⁸⁾。

県の長は、中央政府から任命される県令であったが、実質的には県議会から選出される副県令が行政を担っていた（家田1995: 6）。そして、副県令や副県令を選出する県議会を支配していたのが貴族であった。

県における自治の展開については、次のように整理できる。まず、中世以来の貴族による自治のあり方は、1848年革命直後に一旦は弱められる方向で進んだ。革命直後には、県における貴族の地位を見直す動きが生じ、その後の新絶対主義期には、皇帝の権限や中央政府の影響力を強める動きがみられた。その結果、県の自治は制限されることになり、貴族の影響力は低下するに至った。ところが、二重帝国体制への移行後の1870年には、県に広範な自治を与える「地方自治法」が制定され、再び貴族を中心とした自治が行われるようになった。だが、その後は中央政府による任命という性格を有する県令の権限が強められることになり、相対的に貴族を中心とした県議会の影響力が低下した（南塚・渡辺1992: 27）。とはいえ、依然として貴族による地方統治は健在であり、それは近代的な地方自治制度とは全く異なるものであった。また、県よりも狭域には郡や市町村に相当する最も基礎的な地方単位が設置されたが、それらはあくまでも県を核とする地方制度の中に組み込まれたものであり、やはり一部の特権を有する貴族による支配が特徴であった。

以上を踏まえて、ハプスブルク帝国期の地方制度の概要をまとめる。今日のチェコに相当する領域においては、19世紀後半の時点で、既に最も基礎的な地方単位を中心に、近代的な地方自治制度が整備されていた。他方で、今日のスロヴァキアに相当する領域を含

むハンガリー側では、県を中心とした地方制度が構築されており、中央からの一定の独立性がみられた。しかし、地方統治の担い手は、住民から選出される議会や首長ではなく、特権を有する貴族であったことから、近代的な地方自治制度の整備は遅れていたといえる。したがって、ハプスブルク帝国期は、帝国内部で多様な地方制度が導入されており、チェコ側とスロヴァキア側では異なる制度が運用されていたのである。

3. 戦間期の地方制度

第一次世界大戦の終戦は、従来の中東欧地域の地図を大きく塗り替え、新たな国際秩序をもたらした。バルカン半島では、既に19世紀後半より、オスマン帝国の支配を脱し、セルビアやルーマニアなどが独立を果たしていたが、ハプスブルク帝国の支配下であった地域では、第一次世界大戦での二重帝国の敗北を機に、新たにポーランドやチェコスロヴァキア、後のユーゴスラヴィアなどの新国家が誕生した。これによって、今日の中東欧における国境線につながる枠組みが形成されることになる。

第一次世界大戦の終結から第二次世界大戦の勃発にかけての時期、すなわち戦間期は、各国で民主主義体制の構築に向けた様々な試みが行われた期間である。しかし、それらの試みの大半は失敗に終わり、1930年代以降の中東欧地域は、一層の混乱に突入していくことになる。民主主義の実践の挫折は、中央レベルのみならず、地方でも同様であった。すなわち、戦間期の中東欧各国では、フランスのジャコバン主義的中央集権の影響を大き

く受けた地方制度が運用され、一部の例外⁽⁹⁾を除いて中央集権的な地方制度が維持された⁽¹⁰⁾。

他方で、数少ない例外がチェコスロヴァキアであった。1918年秋に新たに誕生したチェコスロヴァキアは、中東欧の中で唯一、安定した議会制民主主義が発展していたと評される（中田2012）。このことは、中央レベルのみならず、地方レベルでも同様であり、とりわけ最も基礎的な地方単位であるオベツにおいて、中央政府の行政とは別個に地方の自治が実践されていた。ただし、独立直後の時点では、従来オーストリアに含まれていたチェコ側と、ハンガリーに含まれていたスロヴァキアで異なる地方制度が導入されていたため、新国家の一体性の確保に向けて、両地域間の制度統一が喫緊の課題となった。

早い段階で、制度統一が実現したのは住民にもっとも身近なオベツのレベルであった。独立直後には早くも、オベツが地方自治体としての性格を有していることが確認され、1919年1月の「地方選挙法⁽¹¹⁾」では、新たな地方選挙の仕組みが整えられた。その中身は、人口700人未満の小規模なオベツ⁽¹²⁾を除いて、オベツ議会では、比例代表制の選挙制度によって議員を選出すること、またオベツにおける行政の執行の中心となる首長や参事会のメンバーを議会から選出することなどであった⁽¹³⁾。そして、同年6月には、独立後最初のオベツ議会選挙が男女普通選挙として実施された⁽¹⁴⁾。比例代表制による選挙は、政党単位を中心とする選挙につながったため、地方政治における政党の影響力は大きなものとなった（渡辺2010: 131）。そもそも、チェコでは、ハプスブルク帝国期より、政党

が社会や政治の場で確固たる地位を有するようになっていたため、20世紀初頭の時点で政党政治が展開されていた（中根2018）。したがって、戦間期の地方自治は、中央での議会制民主主義の発展と連動する形で、政党が主要なアクターとして存在感を見せたのである。

これに対して、オベツよりも広域のレヴェルにおいては、政党政治の動向や少数民族の問題から、両地域間の制度統一の試みが遅れた。チェコスロヴァキア議会では、両地域間の広域地方制度の統一を目的として、1920年に全国で「県制度を導入する法律」⁽¹⁵⁾が可決されたが、県（ジュパ [župa]）制度は、スロヴァキア側에만導入され、チェコ側では導入が見送られた。背景には、チェコ側ではズデーデン地方にドイツ人問題が存在し、ドイツ人が多数派を形成する県の出現に対する懸念があったと考えられる。それゆえ、全国的に統一された広域地方制度の確立は、1927年に制定された「州制度法」⁽¹⁶⁾に基づく、1928年7月の州（ゼムニェ [země]）制度の

施行まで待たねばならなかった（香坂2006: 6）。

1928年に施行された州制度は、全国を4つの州、すなわちチェコ側にボヘミアとモラヴィア・シレジア州、スロヴァキア側にスロヴァキア州、さらには第二次世界大戦後にソ連領となり、現在のウクライナ西部のザカルパッチャ州に相当するポトカルパツカー・ルス州に分けるものであった。州制度の導入によるスロヴァキア州の設置によって、スロヴァキアは歴史上初めて1つの行政単位として扱われることになった。

ところで、県、州のいずれも、その長の選出方法は大統領による任命制であったが、議会については基本的に公選の性格を有していたため、中央政府の影響を受けつつも、部分的には地方自治が実現していた（表1）。ただし、県、州いずれの制度においても、地方自治はあくまでも限定的なものであり、ハプスブルク帝国期の国家行政組織と地方自治体の並置という複線性を解消し、国家行政の側に一元化することを図る制度であったとする

表1 戦間期チェコスロヴァキアにおける県制度と州制度の概要

	県制度	州制度
実際の制度施行地域	スロヴァキア地域のみ	全国
制度の執行期間	1923年1月1日～1928年6月30日	1928年7月1日～1938年10月6日
首長	県長	州知事
首長の選出方法	大統領による任命	大統領による任命
地方議会	県会	州会
議員の選出方法	公選 (スロヴァキアの各県の県会では、定数の1/3までの議員を政府が追加任命することが可能だった。政府は任命を実施したために、各県の県会議員の総数の1/4が任命議員となった。)	議員の2/3を公選、残る1/3を中央政府による任命 (政府は与党に属する人物を偏重して任命した。そのため、州会内での多数派を確保するための手段として機能した。)

（出典：香坂2007, XⅢを一部改変）

指摘もある（桐生2020）。加えて、オベツと州の間には、郡（オクレス [okres]）が設けられており、こちらも州や県同様に、その長の人事は大統領による任命制であった。

以上のように、戦間期のチェコスロヴァキアでは、オベツを中心に地方自治が実践されていたが、政府全体の活動の中で地方側が担う役割も大きかった。例えば、1930年の各政府の歳出額は、中央政府が99億2,800万チェコスロヴァキア・コルナであるのに対し、オベツは27億1,800万チェコスロヴァキア・コルナ、郡は4億7200万チェコスロヴァキア・コルナ、州は10億5,700万チェコスロヴァキア・コルナであった（Čopík 2014: 76）。郡や州は、オベツとは異なり、完全な地方自治体ではない点に留意する必要があるが、地方側が政府全体の歳出の約4割を占めていたのである。

ところが、戦間期の地方自治の発展は、長くは続かなかった。1930年代後半には、ナチス・ドイツの影響力が強まり、ついには1939年のチェコスロヴァキア解体を迎えてしまう。チェコスロヴァキア解体以降は、地方自治が大きく制限されることになり、チェコ側では、郡や人口3,000人以上のほぼすべてのオベツで議会が停止され、ドイツ側の強い監督下に置かれることになった（Čopík 2014: 95–97）。スロヴァキア側では、1939年にスロヴァキア共和国が誕生し、スロヴァキアは史上初めて一国家として独立したが、その実態はナチス・ドイツの傀儡国家であった⁽¹⁷⁾。そして、その後の第二次世界大戦中の戦時体制下では、州議会や主要都市議会の停止が相次ぎ、戦間期の地方自治は終焉を迎えた⁽¹⁸⁾。

戦間期のチェコスロヴァキアでは、まずは、独立以前に制度が分岐していたチェコ側とスロヴァキア側の地方制度の統一が試みられた。最も基礎的な地方単位であるオベツに対して、広域レベルの地方単位の設置には紆余曲折があったが、独立から約10年後には、全国を4つに分割する州制度が施行された。そして、中央レベルでの議会制民主主義の発展と連動する形で、地方では政党を中心とした地方自治が実践されており、オベツのみならず、広域レベルに設置された州や県、郡でも部分的には地方自治が実現していた。独立直後に実施された最初のオベツ議会選挙にて、早くも男女普通選挙権が確立していたことは特筆すべきであろう。ところが、1930年代後半以降は、ナチス・ドイツの影響力が強まり、第二次世界大戦の戦火に見舞われる中、戦間期の地方自治は実質的に停止に追い込まれていくことになった。

4. 社会主義時代の地方制度

第二次世界大戦後に、再びチェコスロヴァキアという国家の枠組みが復活するが、東西両陣営間の緊張や国内政治の混乱の中、ソ連の影響力が強まることになる。1946年の国政選挙⁽¹⁹⁾で第1党となった共産党は、当初、非共産主義政党との連立政権を発足させた。しかし、1948年2月にクーデターを起こし、国家権力を掌握した後、同年の国政選挙で圧勝したことによって、共産党支配体制が確立され、チェコスロヴァキアは事実上、社会主義国家化する。以後、周辺の東ドイツやポーランドなどと同様に、形式上は複数の政党が活動しているものの、共産党以外の政党は、

共産党の強い影響下に置かれる衛星政党であるという事実上の一党支配体制が構築されていく。

共産党支配の構造は、中央レベルのみならず、地方レベルにも深く浸透するものであった。社会主義期のチェコスロヴァキアにおける地方制度は、東側陣営の盟主であるソ連の地方制度との類似性が高かった。すなわち、ソ連では、「民主主義的中央集権主義（民主集中制）」の名の下、中央レベルの共産党組織を頂点とするヒエラルキー構造の中に、地方の行政単位が組み込まれており、中央に対する地方の自治という観念は実質的に存在していなかった（Alderfer 1964: 14; 竹森2011: 108）。

チェコスロヴァキアでは、第二次世界大戦後の1945年10月27日の大統領令によって、一旦は戦間期の地方自治制度を踏襲して、州や郡といった広域の地方単位が復活した（Čopík 2014: 24）。しかし、1946年の国政選挙の結果、誕生した共産党を中心とする連立政権の下で、従来、地方に置かれていた行政組織を全廃した上で、新たに各レベルの地方単位に、執行機関としての役割を担う国民委員会を設置することが決定された（中田2018: 47）。当初、国民委員会の委員は、住民によって直接選出することが予定されていたが、その最初の選挙は、共産党支配が既に確立していた1954年まで実施されなかった。

1954年以降、各レベルの国民委員会選挙は定期的に実施された⁽²⁰⁾ものの、その実態は到底民主的な選挙と呼べるものではなかった。すなわち、各選挙区の定数が1である小選挙区制に基づく選挙制度が導入されていたものの、それぞれの選挙区の候補者は1

名のみであり、実質的には共産党や中央政府が擁立した候補者に対する信任投票という様相が強かった。当然ながら、国民委員会は共産党員か共産党に近い人物によって構成されており、共産党の地方組織とも密接に結びついていた（林2011: 49-50）。さらには、より狭域の国民委員会は、広域の国民委員会に従属するという関係にあったため、県とオベツ、中央政府と県には明確な上下関係が存在していた。したがって、社会主義体制下のチェコスロヴァキアの地方制度は、オベツや県といった地方の行政組織が、中央政府を頂点とするヒエラルキー構造の中で、国家行政を遂行する出先機関と化しており、中央政府や共産党の強い統制下に置かれていたため、地方自治の要素が著しく欠けていたのである。

さて、社会主義体制下においても、地方の基礎的な行政単位はオベツであったが、広域の行政単位については、変遷が生じている。第二次世界大戦直後に復活した州制度は、共産党支配の確立後に廃止され、代わって1948年以降は、新たに県（クライ [kraj]）制度が導入された。この県制度は、共産党によって導入が主導されたというよりも、1930年代から専門家たちが準備していた改革の構想が結実したものであった（林2011: 55）。当初の県は小規模なものであったが、1960年に既存の県の統合によって、大規模な県へと改編されている⁽²¹⁾。したがって、社会主義時代前期の地方制度は、従来のオベツ、郡に、県を加えた3層からなるものであった。

1960年代後半になると、地方制度が抜本的に改編された。すなわち、スロヴァキア側の自治拡大の要求を踏まえて、「プラハの春」後の1968年10月の憲法改正⁽²²⁾によって、

1969年1月からチェコスロヴァキアは、「チェコ社会主義共和国」と「スロヴァキア社会主義共和国」から構成される連邦制国家に移行した。ただし、実際には共和国レベルへの分権化が進められたわけではなく、引き続き、中央の連邦政府が強い権限を持つ集権的な統治構造が維持された。その後、民主化後の1990年に県や郡といった広域の地方単位が廃止されるまでの約20年間は、連邦政府の下に、連邦を構成する2つの共和国—県—郡—オベツの4層から成る地方制度が運用されていた⁽²³⁾。1970年代以降は、地方制度改革の試みも出現するが、その内容は、強制的な合併を伴うオベツの削減⁽²⁴⁾や、政治的分権を伴わない形でのオベツへの追加的な行政事務の配分などであり、いずれも地方自治の導入とは無縁の改革であった（Hendrych 1993: 47）。

社会主義時代のオベツや県は、法的に明記されているわけではないものの、主に教育や文化、公共インフラの維持管理、消防、環境といった分野に関する事務を担っていた（Balík 2009: 57）。また、地方に置かれた行政組織が、中央の出先機関として機能したという事情から、地方側の予算規模は大きく、社会主義時代最末期の1989年には、政府全体に占める地方側の歳出の割合は、チェコ側で約45%、スロヴァキア側でも約40%と大きかった⁽²⁵⁾。ただし、予算の大半は、県や郡といった広域の地方行政単位に配分されており、オベツに配分される額は少なかった（長與1997: 102）。

以上を踏まえて、社会主義期の地方制度を整理する。戦間期にオベツを中心に実践されていた地方自治は、第二次世界大戦後に復活

することはなかった。戦後に成立した社会主義体制下では、中央政府（連邦政府）を頂点とするヒエラルキー型の集権的な統治構造の中に、オベツや県といった地方の行政組織が組み込まれていた。そこでは、行政の末端にまで浸透していた共産党支配の下、地方の自律性という観念は乏しく、実質的に地方自治は存在していなかった。オベツなどの地方単位には、執行機関としての国民委員会が置かれたが、その選挙は信任投票の性格が強く、候補者も共産党員や共産党と強く結びつく人物であった。他方で、1969年には、スロヴァキア側からの自治拡大の要求に応える形で、チェコスロヴァキアは、チェコとスロヴァキアの両社会主義共和国から構成される連邦制に移行した。ただし、連邦制の移行に伴って、中央集権が改められたわけではなく、引き続き中央の連邦政府を中心とするヒエラルキー型の統治構造が維持された。また、1970年代以降には、地方制度改革の試みもみられたが、それらは地方分権を意味するものではなく、社会主義体制の崩壊まで、中央集権が維持された。それゆえ、1989年以降の民主化の過程では、既存の中央集権的な政治行政システムの抜本的な改革が喫緊の課題となり、その一環として地方自治の導入を伴う、地方レベルの民主化が進められるに至った。

5. おわりに

本稿では、中東欧のチェコおよびスロヴァキアにおける地方制度の歴史的変遷について、ハプスブルク帝国期から現行の地方自治制度が導入される直前の社会主義期までを対象に明らかにしてきた。本稿で明らかにした

ことを整理すると、次の通りである。

今日のチェコとスロヴァキアは、第一次世界大戦以前にハプスブルク帝国の領域内に位置していたが、帝国の西側に含まれたチェコ側では、19世紀後半以降に市町村レベルで近代的な地方自治制度の整備がはじまった。これに対して、帝国の東側に含まれたスロヴァキア側では、中世以来、広域の県レベルで貴族による自治が行われていたが、第一次世界大戦が終結し、独立国家としてのチェコスロヴァキアが誕生して以降は、チェコ、スロヴァキア両地域で統一した地方自治制度の導入が模索された。戦間期のチェコスロヴァキアでは、市町村に相当し、最も基礎的な地方単位であるオベツを中心に地方自治が実践され、部分的ではあるものの広域レベルでも地方自治が存在していた。ところが、ナチス・ドイツの影響が強まり、第二次世界大戦に突入していく中で、チェコスロヴァキア国家は解体され、戦間期の地方自治も終焉を迎えることになる。戦後の初期には、戦間期の地方自治制度の再構築の機運が高まったものの、チェコスロヴァキアでは、共産党によるクーデターが生じ、社会主義国家化したことで、戦間期同様の地方自治はついに復活しなかった。社会主義期の地方制度は、ソ連型の中央集権の色合いが強いものであり、地方に設置された行政組織は中央政府や支配政党である共産党に従属する存在であったため、実質的には地方自治が存在しなかったのである。

※本稿は、科学研究費助成事業19J11825および22K13328の研究成果の一部である。

注

- (1) シュタディオン憲法の第4章(第33条・第34条)にて、地方自治に関する規定が置かれている。同憲法の詳細・和訳については、阿南ほか(2004)。
- (2) 暫定自治体法付属文書の一般諸規定 I。訳文は、石田ほか(2005)による。
- (3) 1850年には、市町村の選挙が実施されたものの、任期満了に伴う1854年の選挙は実施されなかった。
- (4) 新絶対主義期の地方制度については、奥(2005)。
- (5) 固有の権限に対して、委任された権限は、教育や選挙管理から、失業保険などの社会福祉事務、徴兵や軍の輸送手段の提供などの軍事上の事務に至るまで幅広く、その数は年々増えたものの、中央政府からの補助金や財源の移譲が十分ではなかったため、地方自治体の行政を圧迫していた(Balik 2009: 42-43)。
- (6) ただし、首長の持つ独自の権限が大きく、後述の戦間期の首長—議会間関係とは異なっていた(Balik 2009: 45)。
- (7) スロヴァキアが、独立した行政単位として初めて確立されたのは、後述の通り、チェコスロヴァキア独立後の州制度導入後であった。
- (8) 18世紀末には、皇帝ヨーゼフ2世が地方制度改革を実施し、貴族による自治を廃止の上、直接国家が地方を統治することを目指すなど、貴族の自治をめぐる対立が生じていた(Mesiková 2018: 79-80)。
- (9) 後述のチェコスロヴァキア以外に、ブルガリアが該当する。ブルガリアでは、1879年の最初の憲法において地方自治の原則が謳われ、1880年から1934年までと1934年以降では地方制度の変化があるものの、おおむね3層からなる地方自治制度が導入されていた(Drumeva2001: 146)。
- (10) もっとも各国で地方分権の動きが皆無だったわけではない。例えば、ルーマニアでは1929年に地方分権の性格を有する改革が、ユーゴスラヴィアでは1939年の「スポラズム」によってクロアチア地域への地方分権が行われた。ただし、前者については、その後再び中央集権に転じ(Dobre2011: 687)、後者については、直後に第二

次世界大戦や内戦へ突入していく。

- (11) Zákon 75/1919 Sb.
- (12) 1933年までは、小規模オベツでは、比例代表制ではなく、多数代表制によって地方議員を選出していた。
- (13) 「地方選挙法」の第9章（59条～67条）。参事会メンバーや副市長村長の選出においても、政党に重要な役割を与える規定となっている。
- (14) ハプスブルク帝国期とは異なり、性別や所得に関係なく、市民は21歳以上であれば選挙権を有した。
- (15) Zákon 126/1920 Sb.
- (16) Zákon 125/1927 Sb.
- (17) スロヴァキア共和国では、以前の県制度が復活し、オベツ一郡一県の3層制の地方制度が導入されていた（長興1997: 101）。
- (18) ナチス・ドイツの影響が強まる中で、まず地方政治における共産党の排除が進められた。
- (19) この選挙は、比例代表制で実施されたため、共産党はチェコ側とスロヴァキア側を合計しても、議会の38%を占めるのみであった。特に、スロヴァキア側では、得票数がスロヴァキア民主党に次ぐ第2党の地位にあり、同党の半数程度の得票しか得られなかった。
- (20) 国民委員会委員の任期は、1960年からは4年、1971年からは5年であった（Čmejrek 2010: 34）。
- (21) ここで導入された県は、民主化後に最初に実施された1990年のチェコスロヴァキア連邦議会とチェコ、スロヴァキアそれぞれの共和国議会選挙における選挙区と一致する。同選挙は、比例代表制に基づく選挙であったが、チェコ側では8選挙区、スロヴァキア側では4選挙区に分けて議席が争われた。
- (22) Ústavní zákon 143/1968 Sb. (Ústavní zákon o československé federaci)
- (23) スロヴァキア側では、1969年に一旦、郡が廃止されたものの、翌1970年末の法制定により、1971年の初めより、再び郡が復活した（Mesíková 2008: 89）。
- (24) チェコでは、1950年に11,459のオベツが存在していたが、その後は減少の一途をたどり、1970

年には7,509、民主化直前の1989年には4,120にまで減少した（Illner 2006: 17; チェコ共和国統計年鑑）。チェコに比べると、スロヴァキアでは、オベツの数の減少幅は小さいものの、1950年に3,334であったオベツの数が、1989年には2,669に減少している（Volkó and Kiš 2007: 98; スロヴァキア統計年鑑）。

- (25) チェコスロヴァキア連邦統計年鑑（1990）。

参考文献

○日本語文献

- 秋山晋吾（2012）,「貴族の自治の誕生一中・近世ハンガリー史のなかの県制度」,篠原琢・中澤達哉編『ハプスブルク帝国政治文化史一継承される正統性一』昭和堂。
- 阿南大・石田裕子・上村敏郎・中澤達哉・武藤真也子・森下嘉之・渡邊昭子（2004）,「ハプスブルク君主国19世紀原典史料Ⅰ：1849年『クレムジュール憲法草案』『シュタディオン（欽定）憲法』『東欧史研究』26, 50-79。
- 家田修（1995）,「変動後のハンガリーにおける地方制度と地方選挙」『ロシア・東欧における地方統治の現状（「スラブ・ユーラシアの変動」領域研究報告輯）』北海道大学スラブ研究センター。
- 石田裕子・上村敏郎・堀潤・武藤真也子・森下嘉之（2005）,「ハプスブルク君主国19世紀原典史料Ⅱ：『暫定自治体法』(1849年)・『ジルヴェスター勅令』(1851年)」『東欧史研究』27, 104-129。
- 奥正嗣（2003）,「オーストリア（ハプスブルク帝国）における立憲主義の展開：1848年～1851年 初期立憲主義の確立」『国際研究論叢：大阪国際大学紀要』16: 2, 49-66。
- （2005）,「オーストリア（ハプスブルク帝国）における立憲主義の展開：1852年～1867年 君主制統一国家（新絶対主義）」『国際研究論叢：大阪国際大学紀要』19: 1, 1-20。
- 桐生裕子（2020）,「帝国の遺産：チェコスロヴァキアの行政改革の事例から」,大津留厚編『「民族自決」という幻影：ハプスブルク帝国の崩壊と新生諸国家の成立』昭和堂。
- 香坂直樹（2006）,「1920年代初めのスロヴァキア

- の地位に関する諸構想：自治論と県制度擁護論に見るスロヴァキアの定義』『東欧史研究』28, 2-23。
- (2007), 『チェコスロヴァキア第一共和国における「スロヴァキア」の形成：地方行政制度の変遷とスロヴァキア系諸政党の議論』東京大学博士論文。
- 篠原琢 (1996), 「地方自治と『国民社会』—ボヘミアの事例を通してみたハプスブルク帝国の地方自治制度」『人民の歴史学』126, 1-13。
- (1999), 「『長い十九世紀』の分水嶺」, 南塚信吾編『ドナウ・ヨーロッパ史』山川出版社。
- 須川忠輝 (2018a), 「体制転換後の地方自治制度の設計：チェコとスロヴァキアの比較分析」『阪大法学』67: 5, 1033-1062。
- (2018b), 「ヨーロッパの地方自治に関する類型論の展開：西欧から中東欧まで」『東方キリスト教世界研究』2, 3-22。
- 竹森正孝 (2011), 「社会主義と地方自治」, 大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』敬文堂。
- 中田瑞穂 (2012), 『農民と労働者の民主主義：戦間期チェコスロヴァキア政治史』名古屋大学出版会。
- (2018), 「第二次大戦後チェコスロヴァキアにおける人民の民主主義と政党間競合：国民社会党を中心に」『スラヴ研究』65, 39-66。
- 中根一貴 (2018), 『政治的一体性と政党間競合：20世紀初頭チェコ政党政治の展開と変容』吉田書店。
- 長興進 (1997), 「スロヴァキアの地方行政制度」『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)』北海道大学スラブ研究センター。
- 林忠行 (2011), 「ポスト共産期の東中欧諸国の地方制度改革：広域自治体設置問題をめぐって」, 仙石学・林忠行編著『ポスト社会主義期の政治と経済：旧ソ連・中東欧の比較』北海道大学出版会, 49-77。
- 南塚信吾・渡辺昭子 (1992), 「19世紀ハンガリーにおける県自治制度の変化」, 南塚信吾・下村由一共編『19世紀東欧諸国における地方自治制度の比較研究』平成3年度科学研究補助金・研究成果報告書。
- 森下嘉之 (2004), 「『暫定自治体法』(石田裕子・上村敏郎・堀潤・武藤真也子・森下嘉之 (2005), 「ハプスブルク君主国19世紀原典史料Ⅱ：『暫定自治体法』(1849年)・『ジルヴェスター勅令』(1851年)」の一部」『東欧史研究』27, 106。
- 矢田俊隆 (1974), 「オーストリア＝ハンガリー二重帝国の構造と特質 (一)：ハンガリーの立場を中心に」『北大法学論集』25: 2, 1-29。
- 渡辺竜太 (2010), 『1920年代後半チェコスロヴァキアにおけるドイツ人社会民主党と地方自治行政』東北大学博士論文。
- 外国語文献
- Alderfer, H. F. (1964), *Local government in developing countries*, New York: McGraw- Hill.
- Balík, S. (2009), *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky* [地方自治体の政治], Prague: Grada.
- Čmejrek, J., Bubeníček, V. and Čopík, J. (2010), *DEMOKRACIE V LOKÁLNÍM POLITICKÉM PROSTORU: Specifi ka politického života v obcích ČR* [地方の政治空間における民主主義], Prague: Grada.
- Čopík, J. (2014), *Proměny a Kontinuita České Komunální Politiky: Územní Samospráva v Nové Době(1850-2010) Díl: Do Roku 1945* [チェコの自治体政策における変化と継続性・第1巻], Prague: Scriptorium.
- Dobre, A. M. (2011), Romania: From Historical Regions to Local Decentralization via the Unitary State, in Loughlin, J., Hendriks, F. and Lidström, A. (eds.) (2011), *The Oxford Handbook of LOCAL AND REGIONAL DEMOCRACY IN EUROPE*, Oxford: Oxford University Press.
- Drumeva, E. (2001), Local Government in Bulgaria, in Kandeve, E. (eds.), *Stabilization of Local Governments*, Budapest: Open Society Institute.
- Hendrych, D. (1993), TRANSFORMING CZECHOSLOVAKIAN PUBLIC ADMINISTRATION: TRADITIONS AND NEW CHALLENGES, *Public Administration*, 71: 41-

54.

Illner, M. (2006), Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie [市町村の規模, その行政の効率性と地方の民主主義], in Vajdová, Z., Čermák, D. and Illner, M., *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*, Prague: Sociologický ústav Akademie věd České republiky.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. and Navarro, C. (2019), *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Mesíková, E. (2008), Vývoj územného a správneho členenia na Slovensku [スロヴァキアにおける領土と行政の発展], *Politické vedy*, 3-4: 72-96.

Swianiewicz, P. and Kurniewicz, A. (2019), Coming

out of the shadow?: Studies of local governments in Central and Eastern Europe in European academic research, *Local Government Studies*, 45: 2, 153-174.

Volko, V. and Kiš, M. (2007), *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska* [スロヴァキアにおける領土と行政区分の発展の概要], Bratislava: Ministerstvo vnútra.

○政府資料・統計資料

Statistická ročenka České a Slovenské federatívni republiky [チェコスロヴァキア連邦統計年鑑]

Statistická ročenka České Republiky [チェコ共和国統計年鑑]

Štatistická ročenka Slovenskej republiky [スロヴァキア統計年鑑]