

スウェーデンの地方自治

Lokal Självstyrelse I Sverige



はじめに

当協会では海外事務所を通じ、海外の地方自治制度や地域活性化施策などの各種個別政策を調査研究し、その結果を各種刊行物として日本の各地方公共団体や地方自治関係者に紹介している。スウェーデンの地方自治制度については、平成4年3月に「スウェーデンの地方自治」として既に一度刊行している。これは、スウェーデン協会がルンド大学政治学部のアグネ・グスタフソン教授に依頼して刊行した「スウェーデンの地方自治」の版權を得て、当協会ロンドン事務所の職員が翻訳を行い刊行したものである。

この冊子の刊行から10年以上が経過し、スウェーデンの地方自治体をめぐる情勢も大きく変化しており、冊子改訂の必要性が高まっていた。また、近年スウェーデンにおいては高齢化の加速、国及び地方自治体の財政難等が解決されるべき緊急の課題として取り上げられており、地方自治体を取りまく問題が日本と共通しているだけでなく、地方分権が進んだ国、地方自治体の財政自主権が強い国という点において、まさに現在、地方分権改革、三位一体の地方財政改革が議論されている日本の地方自治体関係者などの間で、スウェーデンの地方自治に対する関心は非常に高まっている。

このような背景を踏まえ、当然のことながら調査の制約条件となった前途に横たわる数多の言語上の困難を、執筆を担当したロンドン事務所職員の大きい努力で克服して、このたび「スウェーデンの地方自治」の改訂版を刊行することができた。内容についてはできるだけ多く具体的な現地調査結果を盛り込み、可能な限り正確なものとなるよう意を用いている。本書がスウェーデンの地方自治の概説書として関係者の方々にご活用いただくとともに、また更なる内容の改善のためのご指摘、ご教示をいただければ幸いである。

最後に、本書が地方自治体関係者やスウェーデンの地方自治に関心を持つ方々に少しでも役に立つことを願ってやまない。

平成16年3月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 紀内 隆宏

目次

はじめに

I 総論

第1章 地方行政の構造

第1節 スウェーデンの行政組織	1
1 国の基礎データ	1
2 国政の概要	1
3 地方行政の構造	3
第2節 自治体構造の歴史	12
1 1862年以前	12
2 1862年の地方自治令	12
3 自治体の合併の推進（1952－1974）	13

第2章 地方公務員制度

第1節 地方議会議員	16
1 議員の役割	16
2 補欠議員	17
3 議員の任期	17
4 コミューンにおける年齢別議会議員数	17
5 議員報酬	18
6 倫理規定	18
第2節 一般事務職員	18
1 地方公務員数	18
2 一般事務職員の身分及び役割	20
3 採用・給与体系・雇用条件・休暇・補償	20
第3節 地方公務員に関する雇用協定	21
1 雇用者組織及び被雇用者組織	22
2 集団協定	23
3 年金・保険に関する合意協定	26
4 共同合意事項	28
5 外部委託に伴う職員の身分	28

第3章 地方選挙制度

第1節 地方選挙制度の概要	30
1 選挙権と被選挙権	30

2	選挙期日	30
3	選挙区	31
4	投票	31
5	開票と得票計算	33
第2節	議席配分	33
1	修正奇数方式による議席配分	33
2	固定議席と調整議席	34
3	少数政党の阻止と例外規定	35
4	候補者投票制度	35
第4章 地方自治体の組織		
第1節	一般原則	37
1	分野別組織	38
2	区域別組織	38
3	機能別組織	38
第2節	議会	39
1	議会の役割及び議席数	39
2	議会の権能	40
3	議会の活動	41
第3節	委員会	42
1	委員会の選出及び任期	42
2	執行委員会	43
3	その他の委員会	44
第4節	事務部局	45
第5節	地方公営企業	46
1	地方公営企業の概要	46
2	地方自治体の統制	46
第6節	コミュン及びランスティング組織の実例	48
1	ヴェクショー・コミュン	48
2	ストックホルム・コミュン	49
3	クロノベリ・ランスティング	52
第5章 地方財政制度		
第1節	地方財政の歴史及び背景	54
1	公共部門の財政規模とその特徴	54
2	統治組織法及び地方自治法における地方自治体財政に関する規定	

.....	54
3 「財政原則」(The financing principle) と均衡予算	56
第2節 地方自治体の歳入歳出構造	57
1 地方自治体の歳入	57
2 地方自治体の歳出	59
3 地方自治体における人件費の割合	61
第3節 地方税制度	63
1 地方税制度の概要	63
2 地方税(地方所得税)	64
3 水平的財政調整システム	66
第4節 補助金	70
1 一般補助金	70
2 特定目的補助金	70
第5節 使用料・手数料収入	71
第6節 地方債	72
第7節 会計と監査	72
1 会計	72
2 財務監査	73
第8節 地方自治体の今後の地方財政の展望	74
1 現在のスウェーデンの地方自治体の財政状況	74
2 悪化するコミューン財政	74
3 ランスティングにおける財政難	75
4 財政問題への対処	75
第6章 監査制度とオンブズマン制度	
第1節 監査制度	77
1 地方自治体の会計	77
2 地方自治体の監査	77
第2節 オンブズマン制度	78
1 国会オンブズマン	78
2 高齢者オンブズマン	80
3 障害者オンブズマン	80
II 個別行政概要	
第1章 スウェーデンにおける計画・開発	
第1節 都市計画	81

1	制度の概要	81
2	関連諸機関の役割	82
第2節	地域開発	84
1	地域開発のためのプログラム	84
2	スズバル・コミュニオンにおける実践	85
第2章	スウェーデンにおける住宅政策	
第1節	スウェーデンにおける住宅政策の概要	87
1	住宅政策の目的	87
2	住宅政策関係団体	87
第2節	政府の住宅政策の歴史的背景	88
1	1930年代から1950年代までの政府の住宅政策	88
2	1960年代から1970年代の政策	88
3	1980年代以降の政策	89
4	スウェーデンの住宅保有形態	89
第3節	政府による住宅手当	90
第4節	地方自治体の住宅政策	91
1	住宅計画	91
2	コミュニオンの公益住宅公社	91
3	家賃設定	92
4	住宅に関する独立行政法人	92
第5節	今後の住宅政策と課題	92
1	成長都市地域における住宅供給	92
2	住宅経費の削減	93
3	住宅公益公社の管理の改善とそれに対する借家人の参加	93
第3章	スウェーデンにおける社会福祉	
第1節	児童福祉	95
1	児童福祉をめぐる法体系	95
2	児童福祉サービスの種類	96
3	各児童福祉サービスの料金	100
4	児童福祉関係機関の監査	101
第2節	高齢者福祉	102
1	高齢者福祉の背景及び法体系	102
2	高齢者福祉の目的と全国行動計画	106
3	コミュニオンにおける高齢者福祉サービス	106

4	地方自治体が直面する課題	114
第3節	障害者福祉	116
1	障害者福祉政策の概要	116
2	障害者の居住環境	120
3	障害を持つ児童のための特別サービス	122
4	障害者用補助器具の提供などの技術的支援	122
5	文化・余暇活動へのアクセス	123
6	障害者に対する経済的支援	123

第4章 スウェーデンにおける医療制度

第1節	医療制度の概要及びスウェーデン人の健康状態	125
第2節	スウェーデンにおける医療サービス	125
1	基礎医療	125
2	病院医療	126
3	レーン府による高度専門医療病院	127
4	コミューンにおける予防的医療	127
5	歯科医療	127
第3節	医療行政機関の管理運営	128
1	各行政機関の役割	128
2	国と地方自治体の協力関係	131
第4節	医療行政にかかる財政	131
1	地方自治体の医療行政に係る財政	131
2	患者負担金	132
第5節	エーデル改革の医療分野への影響	133

第5章 スウェーデンにおける教育制度

第1節	教育制度の概要	135
1	これまでの経緯	135
2	教育制度の概要	135
第2節	各段階の教育	136
1	義務教育	136
2	後期中等教育	139
3	高等教育	142
4	成人教育	143

第6章 スウェーデンにおける環境政策

第1節 環境保全のとりくみ	145
1 環境政策の基本方針	145
2 環境政策に係る諸機関	147
第2節 コミューンにおける実践	149
1 ローカル・アジェンダ 2 1	149
2 スンズバル・コミュニティにおける取り組み	149

第7章 スウェーデンにおける総合防衛及び救助サービス

第1節 総合防衛、緊急事態管理及び救助サービスにおける国の役割	153
1 法務省	153
2 防衛省	153
第2節 総合防衛に関する地方自治体の責任	154
1 総合防衛における役割分担	154
2 地方自治体の総合防衛に関わる法体系	155
第3節 コミューンの実践に関する組織	155
1 危機体制指導委員会	156
2 準備体制事務局	156
3 Omfall (事態予測班)	156
4 POSOM(心理的ケア班)	157
5 KrisSam (情報班)	157
6 SOS アラーム株式会社 (緊急通報班)	157
7 志願出動隊	158
第4節 救助サービス	158
1 救助サービスの概要	158
2 コミューンにおける救助サービス連合の組織体制	158
3 救助サービス連合の役割	159

I 総論

第1章 地方行政の構造

第1節 スウェーデンの行政組織

1 国の基礎データ

スウェーデンの国土はスカンジナビア半島の東側約3分の2を占め、東はボスニア湾を挟んでフィンランドに向かい合う。西は半島を分かち合う形でノルウェーに接し、南はバルト海を挟んで、デンマーク、ドイツ、ポーランド及びバルト3国と向かい合っている。国土の面積は約45万平方メートル（日本の約1.25倍）、その53%が森林、17%が山地、9%が内水面である。国土の南北最大距離は1,574km、東西最大距離は499kmの南北に長い国土で、人口の大半は東及び南側の沿岸部に集中している。2003年時点の人口は約900万人であり、公用語はスウェーデン語である。スウェーデンは立憲君主制・議会制民主主義の国であり、現国王はカール16世グスタフ、現首相はヨーラン・パーション、国会の定数は349議席である。宗教面では、人口の82%がルター派スウェーデン国教会に所属するキリスト教徒である。2002年のGNI（国民総所得）は、237,473百万米ドル、国民一人あたりGNIは26,780米ドル（日本はそれぞれ4,337,268百万米ドル、34,210米ドル）である。

2 国政の概要

(1) 憲法

スウェーデンの憲法は、「統治組織法（Instrument of Government）」¹、「王位継承法（the Act of Succession）」、「報道の自由法（the Freedom of the Press Act）」、及び「表現の自由に関する基本法（the Fundamental Law on Freedom of Expression）」によって構成されている²。憲法改正案は、選挙を間に挟んだ国会の2つの会期の双方における承認によって、その効力が生ずる。但し、前の会期で承認された憲法改正案は、3分の1以上の国会議員からの要求がある場合には、改めて国会で審議することなく直接国民投票にかけて決定することができる。この場合を除いて、国民投票は単に民意を問うための諮問的な性質のものである。憲法を補足するものとして、「国会法（the Riksdag Act）」がある。

(2) 国会

国会（Riksdag）は、スウェーデンにおける最高の政策決定機関である。1970年までは二院制であったが、1971年より一院制となった。国民の直接選挙によって選出される議員

¹ 統治組織法以下各法の制定年はそれぞれ、1974年、1810年、1949年、1991年である。

² 憲法は<http://www.riksdagen.se>で参照可能。

の任期は4年³で、議席数は349である⁴。選挙は4年ごとの9月の第3日曜日に行われる。国会議員に関する選挙権、被選挙権はともに選挙の日に18歳以上のスウェーデン国民であることである。また、比例代表制の選挙であるため、立候補には、政党に所属することが必須となっている。ただし、政党の候補者リストの中から、候補者個人の指名を行える制度が1997年に導入された。全国における政党の得票数を議席数に反映するために、349議席のうち、310議席は選挙区に割り振られているが、39議席は選挙区ごとの当選議席を確定したのちに配分される調整用の議席となっている。

【図表1-1 2002年国会議員選挙後の各党の議席数】⁵

政党名	議席数
社会民主党	144
穏健統一党	55
国民党・自由	48
キリスト教民主党	33
左党	30
中央党	22
環境党・緑	17



スウェーデン国会議事堂

³ 1994年までは3年であった。

⁴ 統治組織法第3章第1条

⁵ <http://www.riksdagen.se>による。なお国会における女性議員の数は、158名で全議員の45.3%を占める。

(3) 内閣⁶

国会議長によって指名され、国会によって任命される内閣総理大臣は、内閣を組閣する。内閣は、総理大臣と5人以上の閣僚⁷によって構成される。内閣の構成員数についての上限はない。従って、内閣の構成及び閣僚数は総理大臣によって決定される。2003年現在の閣僚数は20人となっている。内閣総理大臣は、閣僚を任命するほか、各省の大臣を任命する。

(4) 国の行政機関

2002年12月現在、スウェーデン政府には以下の10省がある。

- 法務省
- 外務省
- 防衛省
- 保険・社会福祉省
- 財務省
- 教育科学省
- 農業・食料・漁業省
- 文化省
- 環境省
- 産業・雇用・通信省

このほかに、首相府 (Statsrådsberedningen) と、全省の総務事務を取り扱う総合行政事務局 (Förvaltningsavdelningen) がある。首相府及び各省にはそれぞれ行政職員を擁する事務部門があり、首相府及び各省の合計職員数は2003年時点で約4,300名である。

上記の10省のほかに、行政実務を分担する約300の各省の外局及び独立行政法人 (Agency) がある。例えば、国税庁 (National Tax Board) や教育庁 (National Agency for Education) などがこれにあたる。

3 地方行政の構造

(1) 地方自治体の種類 (コミューンとランスティング)

スウェーデンの地方自治はコミューン (Kommun) とランスティング (Landsting) によって担われている。コミューンとランスティングは、地方自治法によって、「民主主義と地方自治の原則に基づき」、「地方自治法又は特別法に定められる事務を処理するもの」と定め

⁶ 内閣総理大臣及び閣僚の任命については、統治組織法第6章、権限及び機能については第7章にそれぞれ規定されている。

⁷ 閣僚は議員の中から選ばれねばならないわけではないが、通常議員であることが多い。議員が閣僚に任命された場合には、多忙から議員活動に支障が生じるため、議員としての活動は議員代理人が行うこととなる。

られている⁸。

コミュニティは、概ね日本の市町村に近い基礎的自治体であり、その所管する事務の範囲は多岐に渉る。ランスティングは地域的に複数のコミュニティを含むより広域的な自治体であり、所管する事務はコミュニティに比べて種類が少ない。コミュニティとランスティングは、それぞれ所管する地域の広さと人口規模によって行政事務を分担している対等な関係の自治体であって、ランスティングはコミュニティの上位団体ではない。

2000年1月より前は、このほかにスウェーデン国教会の教区及び管区（教区よりも広い区域を所管する）が住民登録などの事務を行う一種の自治体の位置づけにあったが、2000年1月より、国教会と世俗事務が完全に分離されたため、これらは地方自治体としての位置づけを失った。

コミュニティの構成員はコミュニティに住民登録されている者、コミュニティ内に自己の不動産を所有する者、又はそのコミュニティで課税されている者である。ランスティングの構成員は、当該ランスティングの域内のコミュニティの構成員である者である。不動産の所有、課税という資格により、一人の人間が複数のコミュニティの構成員になることができる。また、外国籍の者及び法人もコミュニティの構成員になることができる。

コミュニティ及びランスティングの組織については第4章で後述する。

（2）地方自治体の数と規模

2004年1月現在で、スウェーデンには290のコミュニティがある⁹。ランスティングのレベルでは、18のランスティングと2つのリージョン¹⁰（ヴェストラ・ヨータランドとスコーネ）及びコミュニティだがランスティングの事務も所管するゴットランドをあわせて21がある。

コミュニティの平均人口は約3万人（中央値では約1万5千人）、ランスティングの平均人口は約45万人（同じく約27万人）となるが、スウェーデンは地域による人口分布に大きな開きがあるため、平均はあまり意味をなさない。コミュニティのうち最小のものは人口が約2600人のビューホルムであり、最大のものは約76万人のストックホルムである。また、ランスティングの最小のものは13万人にみないエムトランド¹¹、最大のものは185万人を超すストックホルムである。ランスティングのレベルで見ると、三大都市圏を擁するストックホルム、スコーネ、ヴェストラ・ヨータランドの3つに全人口の半数以上が居住している。

⁸ 地方自治法第1章第2条

⁹ 本書の資料の大半は2002年末までの統計によるため、コミュニティの数は289となっている。2003年1月に独立したKvinsta Kommunを加えると290となる。

¹⁰ この2つの地域は、旧来ランスティングに属していなかった大都市のヨーテボリとマルメを含む地域である。リージョンは1997年から試験的に導入されている。

¹¹ 人口約6万人でありコミュニティとランスティングの性格をあわせ持つゴットランドを除く。

【図表 1 - 2 人口規模別のコミューンの数】

10,000 未満	65
10,000 - 25,000	125
25,000 - 50,000	57
50,000 - 100,000	31
100,000 超	11

【図表 1 - 3 人口規模別のランスティングの数】

200,000 未満	3
200,000 - 300,000	12
300,000 - 500,000	2
1,000,000 超	3

<http://www.justitie.regeringen.se> 掲載の資料より作成

【図表 1 - 4 ランスティング (=レーン) に区分されたスウェーデン】



(3) 事務配分の原則

地方自治体の所管する事務と権限は、法的な観点からは二つに大別される。すなわち、地方自治法により地方自治体に認められた一般的権限¹²に基づくものと、個別の事業について定められた特別法に基づくものである。

一般的権限とは、その地方自治体の「秩序及び経済に関する公共の必要」に応える一般的権利であり、他の者（国、他の自治体など）の専権事項でないものと解されている¹³。具体的にこの一般的権限に基づく事務としては、住宅の供給、道路ネットワークの整備、交通、通信、上下水道、エネルギーの生産と供給、レジャー、文化活動などがある。特別法に基づく事務としては、コミューンについては、学校教育、社会サービス、高齢者ケア、心身障害者ケア、計画と建築、救助サービス、ある種の環境保護があり、ランスティングについては、医療と歯科治療がある。

事務配分の原則としては、国は社会全般の発展とナショナルミニマムの保障に全体的に責任を持つ。従って、議会と内閣は地方自治体の事業について法的及び経済的な枠組みを設定し、各分野についての目標と指針を示す。コミューン及びランスティングは、それに沿って一般的権限及び特別法に基づくそれぞれの事務事業を実施することとなる。

¹² 地方自治法第2章

¹³ Municipalities and county councils in Sweden p.9

(4) 国と地方自治体の所管事務の概要

【図表 1 - 5 国、コミューン、ランスティングの事務】

国	コミューン	ランスティング
外交	学校教育、成人教育	一般医療
防衛	児童ケア	母子保健
公安・警察	障害者支援	歯科治療
立法	高齢者ケア	精神保健
司法制度	地域計画、建築許可	医療専門職教育
経済政策	消防	農林業教育
高等教育及び研究	救急	成人教育
高速道路、長距離交通、 通信	民間防衛	文化、余暇活動支援
労働市場、産業政策	緊急計画	地域交通
住宅政策	環境、保健	
社会保障、移転給付（年 金など）	水道、下水道	
	エネルギー供給	
	廃棄物収集、処理	
	道路建設維持管理	
	公園整備維持管理	
	文化、余暇活動支援	
	地域経済支援	
	地域交通	

ア 国

具体的な事務配分として、国は以下のことを所管している。

- ・ 外交
- ・ 防衛
- ・ 公安・警察
- ・ 立法
- ・ 司法制度
- ・ 経済政策
- ・ 高等教育及び研究
- ・ 高速道路、長距離交通及び通信
- ・ 労働市場及び産業政策
- ・ 住宅政策
- ・ 社会保障と移転給付（年金、児童手当、疾病給付、失業給付など）

イ コミューン

住民にもっとも近いレベルの行政として、コミューンの所管する事務事業は多岐にわたる。

教育はコミューンの事業のなかでも最大の分野である。コミューンが行う教育には、6歳児の就学前教育、義務教育、中等学校教育、成人教育及び移民のためのスウェーデン語教育、心身障害者のための特別教育プログラムが含まれる。つまり、大学以外のほとんど全ての教育はコミューンの所管である。また、コミューンによって運営されていない私立の学校も存在するが、コミューンは経済的にこれらを補助する義務を負っている。

児童ケアは、現在のスウェーデンの制度のなかでは就学前教育と位置づけられており、コミューンの大きな責務のひとつである。就学前教育には、就学前学級、保育学校、家庭保育などがある。学齢期児童に対しては、学童余暇ホームなどのサービスを提供しなければならない。

社会サービス法に基づく各種の社会サービスもコミューンの主たる責務である。この中には、経済的支援、家庭カウンセリングサービス、里親斡旋、児童及び青年のための薬物アルコール濫用等に対する個別的な予防措置などが含まれる。機能障害のある住民に対して、可能な限り健常者と同等の生活を保障するのもコミューンの責務である。例としては、重度の機能障害を有する住民に対する個人アシスタントの提供があげられる。

高齢者ケアもコミューンの事務の大きなウェイトを占めるものである。コミューンでは、ホーム・ヘルプ、デイセンターなどのほか、高齢者特別住居や、グループホームの提供を行っている。また、在宅、デイセンター、高齢者特別住居において健康管理も行っている。

地域計画及び建築許可もコミューンの事務である。これに関連する地理的調査や資源分析などを通じて、コミューンはスウェーデン全土の地理情報の集積についても努めねばならない。

また、消防、救急、民間防衛と緊急対応計画もコミューンが責任を負う。

公害と疾病を予防するための環境保健衛生についてもコミューンが責任を負っている。スウェーデンでは、1992年のリオ・サミットで採択された「アジェンダ21」に沿って、全てのコミューンが「ローカル・アジェンダ21」を策定し、持続可能な資源の利用を可能にする社会の変革を進めている。

水道、下水処理、廃棄物収集とその処理、道路清掃、エネルギー供給、公園の維持管理などの行政サービスもコミューンの事務である。

さらにコミューンにおいては、文化・余暇活動についても幅広い支援を行っている。スウェーデン全国のスポーツ施設の約半数がコミューンの運営するものであり、またコミューンの所有する図書館、博物館、余暇センターも数多い。

特定の民間企業に直接に経済援助をすることは禁じられているが、地域のビジネスの振興についても、コミューンで何らかの支援を行うことが多い。国からの部分的援助を受けて、職業能力開発にかかる教育を提供することもある。

ウ ランスティング

ランスティングの主要な所管事務は医療である。ごく僅かの例外的な私立医療機関を除いて、スウェーデン全土の医療機関のほとんどはランスティングの施設である。

外来患者に対する第一次ケアは、ランスティングが各地域にもつ地域医療センターで提供されている。母子保健医療もここで提供される。

ランスティング全体でいくつかの地域ごとに専門治療を行う病院が設置されている。

さらに高度医療のレベルになると、複数のランスティングが共同して地方レベルの高度専門病院を運営している。このレベルについては、スウェーデン全土が6つの医療地方に区分されており、各エリアの人口は100万人から190万人の範囲内である。

医療のほかに、ランスティングは歯科治療と精神保健医療も提供している。

保健分野の教育もランスティングによって提供されている。スウェーデンの高等教育システムのなかでは、看護婦や理学療法士その他の医療専門職の養成はランスティングの責務である。

教育分野では、国民大学 (folkhögskola) も運営している。これは、地域住民のための成人学校である。また、農業、林業についての高等教育もランスティングで提供している。

音楽や演劇などの域内の文化活動支援もランスティングによって幅広く行われている。地域交通は、ランスティングとコミューンの合同による会社組織で提供されるのがもっとも一般的である。

(5) 国の地方行政機関 (レーン府)

国の事務を地方レベルで遂行する機関として、レーン府 (Länsstyrelse) がある。レーン (Län) は、ランスティングとその区域を同じくする¹⁴国の行政区分である。レーン府はその区域内において国の事務を行うとともに、レーン内における国、コミューン及びランスティングの活動を、包括的な環境政策及び地域政策上の目的に従って調整するという責務を負っている。

レーン府は、6年の任期で内閣によって任命されるレーン府長官 (landshövding) が議長となり、そのほかにランスティングにより3年の任期で選出される14人の委員によって構成されている委員会組織である。通常、レーン府長官に任命されるのは、大臣等の高名な政治家、高級官僚などである。

レーン府は以下の事柄について、域内の自治体及び民間会社などの監督の責任を負っている。

- ・交通安全

- 商業交通 (タクシー、バス、貨物輸送など) の安全な運行

- ・農業及び牧畜業

- 食品衛生に関する法規の遵守

- 食品衛生及び動物保護についてのコミューンの活動

¹⁴ 地方自治法第1章第2条に規定。

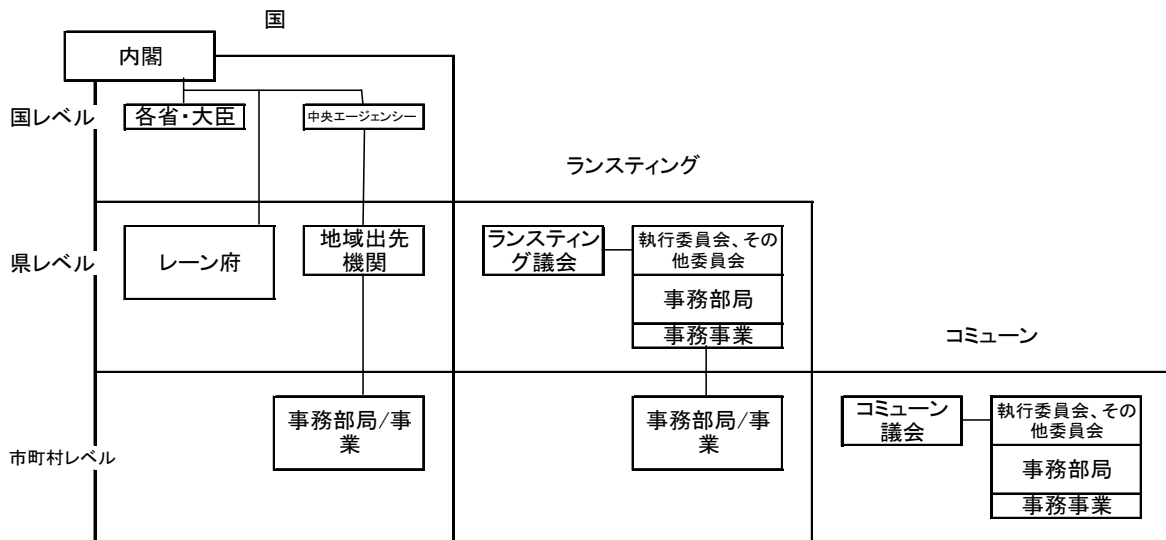
- ・動物保護
 - 動物保護に関する法規の遵守
 - 国産畜類に対する法令に基づく人工授精
 - 動物病院などの獣医科サービス
 - 食品衛生法に関する各種申請
- ・自然環境の保護
 - 環境に悪影響を及ぼす大規模作業
 - 化学薬品の取扱い
 - ダムその他水位の調節に関すること
 - 自然保護区域
- ・住宅政策
 - 計画・建築法に関すること
- ・狩猟及び漁労
 - 狩猟全般
 - 野生動物の保護柵
- ・遺跡の保全
 - 遺跡に関する法規の遵守
- ・各種のケアサービス
 - 在宅ケア、高齢者特別住居及びその他のケア施設におけるケア
 - アルコールについての法令に関すること
- ・トナカイ飼育及びハイランド地域の管理（特定地域のみ）
 - サーメ地域の企業におけるトナカイの数の確認
 - ハイランド地域の国有地における狩猟及び漁労の権利
 - ハイランド地域の国有地における道路
 - 国境柵の維持管理

また、レーン府は国の地方事務所という性質から、運転免許証や各種の許可、認可（タクシーの営業許可、薬品取り扱い許可など）の事務を行っている。

（6）政府各省の外局及び独立行政法人（Agency）の地方機関

国レベルで統一的に実施される事務について、政府各省の外局及び各種の独立行政法人が地方出先機関をおいている。代表的なものに、国税庁の地方機関である地方税務局がある。スウェーデンでは税の徴収は国によって行われるため、地方税務局は所管地域における税の課税、徴収の一切を行う。このため、住民記録も地方税務局において行われており、選挙人名簿の作成に寄与している。国家労働委員会とレーンレベルにおける地方雇用局、その下に位置する公共職業安定所もこの例である。

【図表 1 - 5 スウェーデンの行政構造の概観】



<http://www.sweden.gov.se/systemofgov/>に掲載の図表より作成

(7) 地方自治体の連合

コミューンとランスティングそれぞれの利益を代表する機関として、スウェーデンコミューン連合(Svenska Kommunförbundet)とランスティング連合(Landstings Förbundet)が存在する。連合への加盟は義務付けられてはいないが、現在全てのコミューンとランスティング(リージョンとゴットランドも含む)が連合に加盟している。この二つの組織は、2000年7月より互いに強い提携関係を結んでおり、政治的な活動のための委員会組織を共同で設置し、また、総務事務を共同で管理している。2007年1月から両組織が全面的に合併することをめざして現在その準備を進めている。

連合組織の主たる存在意義は以下のとおりである。

- 地方自治体すべてを代表し、地方自治体の利益をまもること。
- 地方自治を支援し、その発展に寄与すること。
- 地方自治体相互の協力を促進すること。
- 地方自治体の事業の発展と合理化を支援すること。
- 地方自治体の各種事業について、専門的な助言や支援を与えること。
- 地方自治体職員の団体に対して、雇用者の中央組織としての立場をとること。

具体的に、コミューン連合及びランスティング連合では、上記の目的を達成するために、地方自治体に関連する各種の事柄についての事務局をおき、専門家を配置して、コミューンやランスティングに対して、助言を行ったり、情報提供のための専門誌の発行を行ったりしている。地方議員や地方自治体職員に対しての研修機関でもある。また、ランスティング単位で地域支部をもっており、その地域の自治体の利害の調整などを行っている。

連合の最高機関は協議会であり、その委員は4年毎の地方選挙ののちに地方自治体の議会によって任命される。従って、この意味において連合は政治的組織である。

連合を運営する資金は、その約半分は加盟自治体の会費によってまかなわれ、それ以外は、地方自治体などに対する助言やその他のサービス提供の料金、研修や会議の参加費などによってまかなわれている。

第2節 自治体構造の歴史

1 1862年以前

スウェーデンの地方自治はその長い伝統のうえに築かれたものと言われている。紀元1、2世紀ごろには、部族の族長会議による相互の利害調整と裁判の制度が存在した。中世以降には、都市部においては都市 (stad)、地方部においてはキリスト教会の教区 (socken) が地方自治体の役割を担っていた。商業都市は王の勅許状によってその独立性と自治を保障され、市民評議会、市役所などの機関が地方行政を行っていた。教区は、教会財産の管理や墓地の維持管理などを主たる任務とする教会の単位であるが、この教区を基盤として、教育や貧民救済事業が行われていた。

17世紀から18世紀前半の絶対王政時代には、国家の中央集権制度が極めて強力になったため、地方の自己決定は衰退し、地方自治行政の大半は王の行政官であるレーン府知事によって実施される制度となり、地方自治は衰退した。しかし19世紀にはいと、再び地方の自己決定権は増大する。都市の自治権は各都市それぞれの特権として認められていたが、地方部の教区は1807年及び1843年の法令により、地方自治体としての位置づけを獲得する。

19世紀半ばにスウェーデンは大きな社会的変革を迎える。世紀初頭には約230万人であった人口が、1850年には350万人、1900年には510万人と19世紀のスウェーデンは人口の急増と、産業構造の急激な変化を迎えた。1850年には人口の約9割が農村部に居住しており、スウェーデンは農業国であった。19世紀半ばから後半にかけて、農村の不況によりアメリカ合衆国へ向かう移民の大きな波が起こった。一方、豊富な森林資源に恵まれていたため、折からの産業革命に伴う海外からの木材需要が拡大し、産業の工業化が進んだ。こういった社会的変革を背景に、社会制度の改革も進められた。1842年の義務教育制度の導入、1846年のギルド制度の廃止に伴う商業取引の自由化、1860年の信教の自由、1862年の地方自治令の制定、1865年の二院制議会の設置が例として挙げられる。

2 1862年の地方自治令

こういった社会的変革を背景として、現在のスウェーデンの地方自治制度の淵源となる1862年の地方自治令が制定された。教会事業と世俗事業の分離が明確にされ、教区は教会事業について所管し、都市部及び地方部のコミューンが世俗事業について所管することとなった。但し、地方部のコミューンの境界は教区のそれと一致していた。

また、この地方自治令において、はじめて広域的自治体であるランスタングと公選制

のランスティング議会が設置された。ランスティング議会はまた、国会の上院の選出機関でもあり、この制度は1970年に一院制となるまで継続することになる。

1862年地方自治令の伝統は現在の地方自治制度のなかにも大きく反映されている。直接選挙によるコミューン議会、ランスティング議会をそれぞれの地方自治体の最高の意思決定機関としていること、地方自治体が財政を自主的に運営できるよう課税権が認められ、現在コミューン及びランスティングに、税率を自主的に決定する権限が与えられているのは、この令によるものである。

各自治体に居住する住民が、その自治体の決定に対して抗告権を持つこともこの令により保障された。今日でも、抗告がない限りにおいて自治体の意思決定は施行されるという制度となっている点において、抗告権は地方におけるデモクラシーの手段のひとつであると認識されている。

しかし、1862年における地方選挙権は全人口の6%にしか与えられていなかった。選挙権の付与は個人収入を基準としていた。地方選挙において全住民に平等な選挙権が与えられるようになるのは、1918年及び1921年の選挙改革による。

また、1862年時点では都市部と地方部の大きな違いが地方自治令上にも反映され、都市部と地方部のコミューンについてそれぞれ別の地方自治令が制定されていた。都市部と地方部の差異が縮小し、単一の地方自治法が採択され、最終的に法律上で同一のものとなるのは、1971年である。この単一化の主たる要因となったのは、1952年から1974年にかけて行われた自治体合併である。

1862年時点では、地方部の教区に由来するコミューンが約2400、都市コミューンが90、都市と農村の中間に位置するコミューン(köping)が10存在した。ランスティングについては、設置当初から国の地方事務所であるレーン府の境界とあわせてその境界が設定された。

3 自治体の合併の推進(1952-1974)

19世紀における産業構造の変化と、それに続く人口の都市部への集中は、それ以後も継続し、地方部のコミューンにおいては人口の減少が進んだ。設置当初から規模が小さかった地方部コミューンは、1952年まで一世紀近く経過して自治体行政が近代化するにつれて、財政的に弱体化が進行し、特に社会福祉行政において、この影響が次第に深刻なものとなっていった。

1930年ごろから、弱体化した小規模コミューンの改革についての検討がすすめられ、第二次大戦後の1946年にコミューンの合併に関する新法が施行され、1952年から地方部の小規模コミューンの合併が開始された。コミューンの適正な規模を3,000人とし、最低規模を2,000人とすることを目指した合併が進められ、合併の対象となった地方部のコミューンの数は約2,200から約800へと減少し、平均人口は1,500人から4,500人へと増加した。地方部のコミューンにおいて、その由来となった教会教区との関係はここに解消されることとなり、教区はそのままにとどまった。この段階の合併では、都市部コミューンはその対象とはなっていなかった。

しかし、その後も人口の都市集中は進行し続け、地方部のコミューンの人口は減少し、ストックホルム、ヨーテボリ、マルメの三大都市のコミューンの人口は著しく増加した。その結果として、1960年時点で約350のコミューンが最低人口を確保できていないという事態が生じた。人口の減少は税収の減少に直結するため、小規模なコミューンでは住民への責務を果たしきれなくなり、自主的に合併を検討するところも出てきた。

この問題を検討するため、1959年に新たな自治体の合併についての検討委員会が内閣により指名された。委員会は、経済面での地勢的単位を考慮してコミューンが形成されるべきこと、1975年までに全コミューンが8000人以上の規模となるようにすることを提言した。しかし、この段階の当初、合併は各コミューンの判断にゆだねられていたため政府の期待に反して進展が遅く、1969年には国会において1974年1月1日までに当初の計画による合併が完了されなければならないことが決議され、それ以後、強制的に合併が進められた。この結果、1974年1月時点でのコミューンの数は278となった。

【図表1-6 コミューンの数の推移】

年	地方部コミューン	中間的コミューン(köping)	都市	合計
1862	2,400	10	89	2,499
1901	2,384	20	92	2,496
1951	2,281	84	133	2,498
1952	816	88	133	1,037
1964	777	96	133	1,006
1969	625	91	132	848
1971	-	-	-	464
1974	-	-	-	278
2003	-	-	-	290

Swedish Local Government p.14
及び<http://www.svekom.se>より作成

1979年から81年にかけて行われた合併の効果に関する調査委員会の報告書では、合併の結果以下のような効果が見られたと報告している¹⁵。

- ・ 地方議会及びその委員会における議員及び委員の数は、1964年の18万8,000人から1980年には8万3,000人へと減少した。公選による議員の数は概ね1951年の20万人から1980年には7万人ほどに減少したとみられる。住民千人あたりの公選議員の数は、1964年の25から1980年には10へと減少した。また、地方議会における政党支配がより明確なものとなった。
- ・ 地域コミュニティ情報の提供について、メディアの果たす役割がより大きくなった。
- ・ 地方政治がより職業的なものとなった。具体例として、有給のコミッショナーや副市長（コミューンの場合 *kommunrå*d、ランスタイングの場合 *landstingsrå*d）、拘束時間について報酬を受ける有給の議員の制度の創設があげられる。

¹⁵ Swedish Local Government, pp. 14-5

- ・ 地方自治体の住民サービスは急速に拡大した。1965年から1979年間にフルタイムの地方公務員の数は6万人から11万6,000人に増加した。住民の住民サービスに対する満足度は上昇した。
- ・ 地方議会における政党構成と各党の選挙公約についての住民の意識が高まり、地方政治が活性化された。
- ・ 二段階にわたる合併を経て、自治体間のサービスの格差はある程度縮小した。しかし依然として無視できない格差は残っている。

1974年時点で278に減少したコミューンの数は、その後、当初から合併に否定的であったいくつかのコミューンが分割される形で若干の増加をみて、2004年1月現在では290となっている。

(参照)

"Swedish Local Government Traditions and Reforms" The Swedish Association of Local Authorities

Fact Sheets on Sweden "General Facts about Sweden" The Swedish Institute

Fact Sheets on Sweden "Swedish Government" The Swedish Institute

Fact Sheets on Sweden "Local Government in Sweden" The Swedish Institute

"County Administrative Boards in Sweden" County Administrative Division, Swedish Government Offices

"The Swedish Government at Work" Swedish Government Offices

"Municipalities and county councils in Sweden" Swedish Government Offices

「スウェーデンの政治 デモクラシーの実験室」 岡沢憲芙・奥島康編

「スウェーデンの地方自治」 アグネ・グスタフソン 岡沢憲芙監修、穴見明訳

「スウェーデンの歴史」 I・アンデション、J・ヴェイブル 潮見憲三郎訳

「スウェーデン地方自治法」 小原亜生訳

スウェーデン政府 <http://www.sweden.gov.se/>

スウェーデン国会 <http://www.riksdagen.se/>

コミューン連合 <http://www.svekom.se/>

法務省 <http://www.justitie.regeringen.se>

第2章 地方公務員制度

スウェーデンには日本の地方公務員法のような地方公務員全体を対象にした統一的法体系は存在せず、地方議員や地方公務員について大まかな制度を定めている法律は「1991年地方自治法」(以下「地方自治法」とする。)である。その他雇用等に関係のある条例や協定は、各ランスタングや各コミュンによって異なっている。但し、全国レベルの協議等に基づいて合意された協定等に準じている場合が多い。

第1節 地方議会議員

1 議員の役割

議員の役割として基本的に下記の2つが挙げられている。

- (1) 地方政治において住民を代表すること。
- (2) 地方政治において決定を行うこと。

地方自治法¹⁶においては、後者の決定の役割のみが議会議員の任務として定められている。公選議会議員は議会の委員会の委員となり、地方自治体の意思決定及び行政執行の全てに責任を有するという基本的原則がある。この原則に基づいてスウェーデンの地方自治は全て政治家によってコントロールされていると言っても過言ではない。地方自治法は公選議会議員に対して、地方公務員へその権限の一部を委任することを認めているが、原則として地方公務員には法律上の意思決定権は何も与えられていない。公選議会議員は前述したとおり議会に参加し、意思決定を行うという義務を必然的に負っているが、地方自治法は更に議会の委員会は一人の議員に対してその権限を委任することも可能にしている。

地方自治法はコミッショナー¹⁷に対して、フルタイムの専門職としての報酬を支払うこと以外は何も法的に特別な地位を与えていない。これは同法が基本的に全ての議員は平等であるべきであるという考え方に立脚していることを表している。地方自治体のコミッショナーは通常フルタイムで勤務する政治家であること、また執行委員会の委員長を務めることにより、議員の中で特別な役割を担っている。

また同法で規定されている地方議員とは、例えば議会、執行委員会、専門委員会、監査委員会等の地方議会内の職に選任された人を意味し、地方自治体が所有するか又はその株式の過半を持つ地方公社¹⁸等の委員会に所属する委員等は地方議員とは見なされない。個々の議員には議案の提出や一定の事務を所管する政治家に対して所管事項について質問や説明要求を行う権利が認められている。このような個々の議員の権限は一人ひとりの政

¹⁶ 地方自治法 第3章第9条

¹⁷ 執行委員会の委員長を務める議員や議会の審議過程で指導的役割を担う議員のことをいう。通常フルタイムで勤務している。

¹⁸ 地方公社とはコミュンまたはランスタングが50%以上の株式を所有していることなどに基づいて、意思決定権を持っている会社または財団である。

治家から取り上げられることはないが、政党内部における民主政治を実現するためや、緊急事態の場合等には制限されることがありうるとされている。しかし、このような政党内部の規律や秩序の維持を目的として個々の議員の権利を制限できることについて、地方自治法には何も規定されていないため、政党が個々の議員の法律に基づく権限を剥奪することは原則としてできないものと理解されている。

地方議会の委員会のメンバーは誰でも議案の提出を行うことができるし、異議を唱え、その意見を記録させることが可能である。また議員は「賛成」、「反対」若しくは「保留」の票を議会で投じることができる。地方自治法では、議会における決定は議員の過半数の同意が要件とされている。ただし地方議会の3分の1以上の議員が特別会議の開催や投票の延期を要求した場合における議決等はその例外とされている。

地方自治法には地方議会議員と一般事務職員との関係について直接的な規定は何もないが、医療や教育のような実際の行政サービス活動は別にして、理論的には地方自治体の行政全般について政治家が関わりを持つとされている。しかしながら地方自治体の行政全般について政治家が関わりを持つことは現実的には不可能であると考えられている。

2 補欠議員

地方自治法¹⁹に基づき補欠議員は議会で決定される。補欠議員は各政党が議会に有する議席の比率でその数が決定され、且つその数は各政党の議席数の半数が最大定数と定められている。

補欠議員の役割は、議員が支障により会議に出席できない場合に議員の代理として職務に就くことである。補欠議員は原則として補欠議員間で定められた順番で職務に就く。

3 議員の任期

議会の議員及び補欠議員は選挙年度の11月1日から4年間の任期を与えられる²⁰。ただしストックホルムのコミューンでは選挙年度の10月15日から任期が起算される。

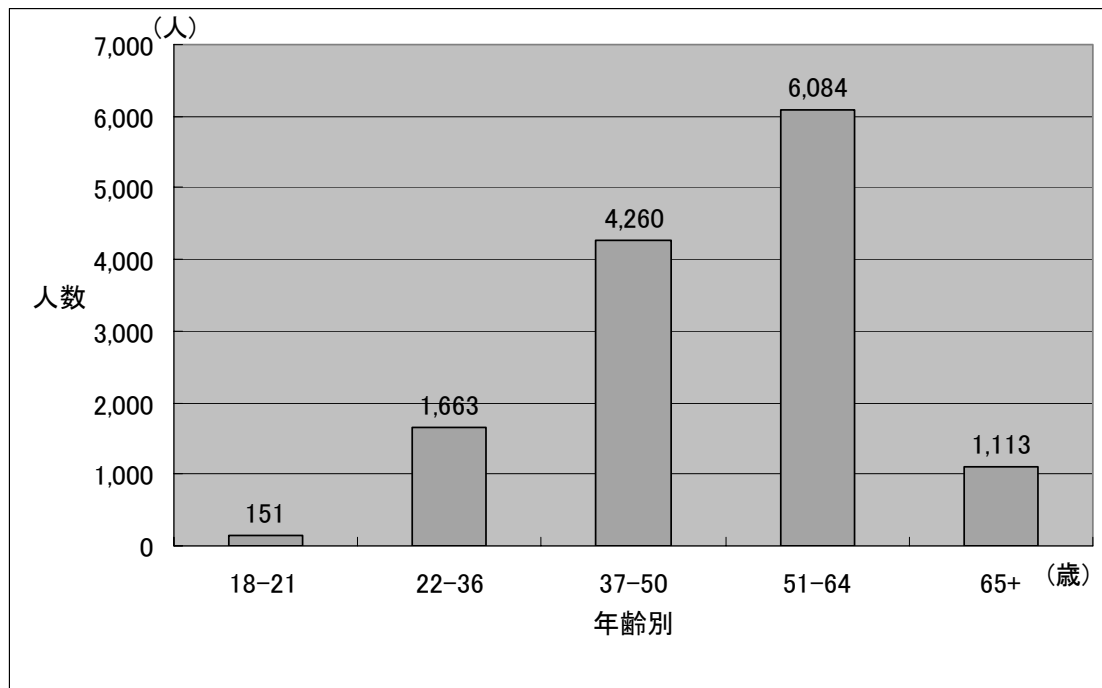
4 コミューンにおける年齢別議会議員数

スウェーデン289のコミューンにおける議会議員数は下記の図表1のとおりである。

¹⁹ 地方自治法 第5章。

²⁰ 第5章第5条。

【図表1 2002年地方選挙における年齢別コミューン議員数】



5 議員報酬

大半の地方議員は専業ではなく、多くの地方議員が他の職業を兼務していることが多い。但し、前述したコミッショナーと呼ばれている議会の執行委員会の委員長を務める議員にはフルタイムの議員職としての給与が支給されている。

コミッショナー以外の地方議員に支払われる報酬には、活動経費の支弁、会議出席に係る諸費用の補填、議員活動のために他の職業の収入の一部が失われた場合の所得補償、会議出席に対する報酬等がある。しかしこれらの報酬は大きな金額ではないため兼業の地方議員が多くなっている。

6 倫理規程

スウェーデンの地方公務員に対する倫理規程は存在せず、各地方議会で独自に定める規程等による。

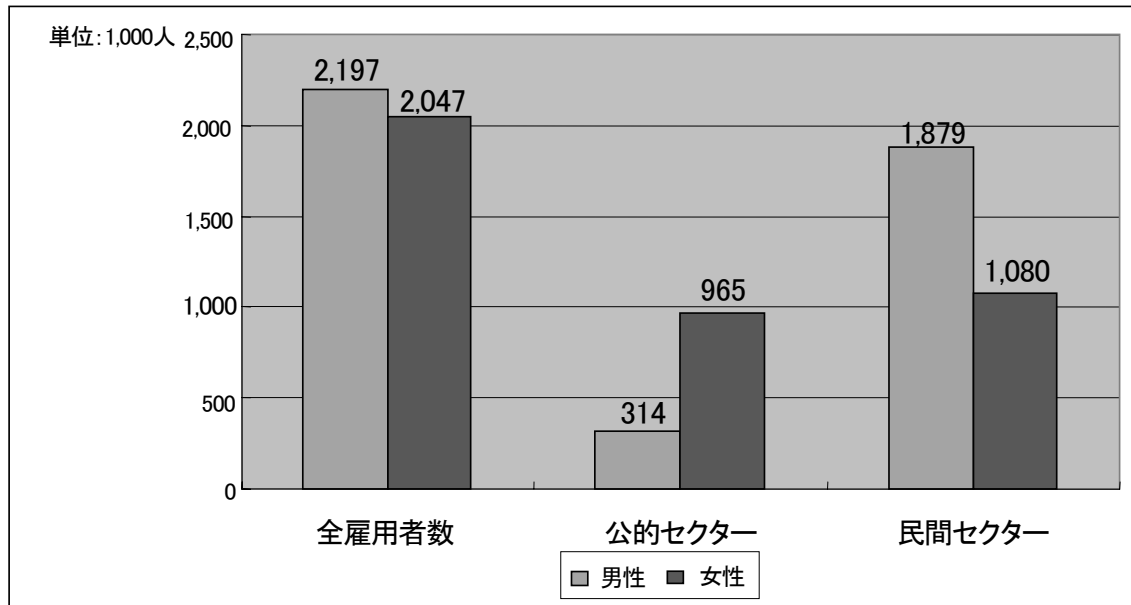
第2節 一般事務職員

1 地方公務員数

スウェーデンでは公的セクターの割合が大きく、2001年度で見ると地方公務員数、地方公社の職員数を合わせて98万6,100人となり、地方レベルの公的セクター勤労者の割合はスウェーデン全体の人口の1割以上を占めている。国家公務員及びその他の公的団体等の組織も合わせた公的セクター全体の被雇用者数は2002年度で約128万人であり、スウェーデン全雇用者に占める割合は約33%に上り、スウェーデンにおいて如何に公的セクターの

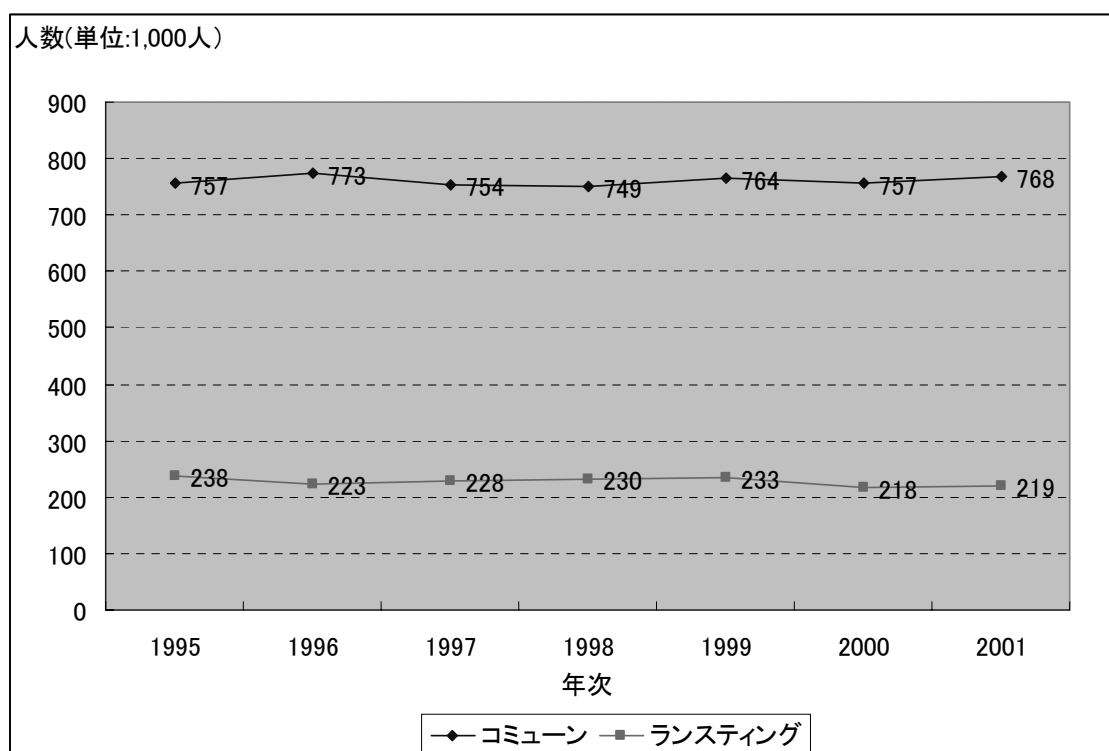
被雇用者が多いかがわかる。また特筆すべきことは公的セクターにおける女性の被雇用者が男性より圧倒的に多い点である。図表2に示すとおり女性の被雇用者が男性の被雇用者の3倍以上を占めている。

【図表2 2002年度民間・公的セクターにおける男女別被雇用者数】



図表3はランスタイング及びコミューンにおける地方公務員数の近年の推移である。なお、ここには地方議員数並びに地方公社及びパリッシュの職員数は含まれていない。

【図表3 スウェーデンにおける地方公務員数の推移】



「Statistics 2003」より作成

2 一般事務職員の身分及び役割

地方自治法には地方自治体の事務職員についての規程はほとんどないが、地方自治体で最高レベルの給与を受給している一般事務職員が地方議会議員になることは禁止されている。それ以外の地方自治体の職員は当該職員が勤務する自治体を含めて自治体の議会議員を兼務することはできるが、当該職員が地方議員として議会で所属する委員会や、職員として勤務している分野とは異なる分野でなければならないとされている。スウェーデンにおける地方議会議員の兼職制限は日本やイギリスなど他の諸外国ほど厳密ではない。

地方自治法²¹において、事務職員は必要に応じて情報提供のために議会の会議に出席することが要請されている。また教職員や医療サービス提供者等を除くと、地方自治体の事務局長（総長）以下の全ての事務職員が議会議員に助言するのが基本的な役割とされている²²。しかし実際のところは、議会や委員会で審議する議案のドラフトを事務職員が作成し、議員の議論や決定をサポートしているのが現状である。

3 採用・給与体系・雇用条件・休暇・補償

ランステイングと Kommun の職員の雇用に関する交渉は両者共に同一の地方公務員

²¹ 第7章第9条

²² 地方自治法の第7章第11条で「職員は委員会の討議に参加できるが、決定には参加できない」と定められている。

として行われているので、その雇用条件は同じである。ランスティングからコミューンへの権限委譲とともに職員の身分が移行する場合でも、各被雇用者の契約相手がランスティングからコミューンへ変わるということ以外は、身分も雇用条件も変更されない。

採用は原則としてその必要が生じた場合に新聞等の広告において業務、必要資格、雇用期間等を掲載して募集し、面接を行い給与の合意を得てから、通常フルタイム週 40 時間で採用し、雇用することになる。職員には少なくとも 1 年間に 5 週間の年次有給休暇が与えられる。これらの条件は全て中央で交渉される団体交渉の結果をうけて地方公務員全体に適用されている。被雇用者の年金制度、罰則や警告等の規程、国及び被雇用者で負担を折半している疾病保険制度等については、全労働者を対象にした法律が適用されている。特別の解雇理由等がない限り、原則として被雇用者が希望すれば、定められた退職時期まで雇用される。期間を定めて雇用するタイプの雇用方式が近年多くなってきているが、雇用者側が被雇用者を一方的に不利に扱うことができないよう、スウェーデン国内の労働市場全体に適用される特別の法律で最低限の雇用保障を行っている。民間企業で人員削減の必要がある場合には、どのように削減を行うべきか定めている法律²³があり、これは地方自治体にも適用されている。地方自治体で人員削減する必要があるとしても、雇用者が一方的にできるわけではなく、必ず組合側と交渉しなければならないし、人員削減の対象になる人に対しては他の仕事を探す義務も生じてくる。

これはスウェーデンに特有の労働市場、雇用の考え方であるが、最近ではその他のヨーロッパ諸国においても同様のシステムを採用する国が増えている。

採用について諸外国の制度と比較すると、地方自治法はスウェーデンの地方自治体に十分な自由裁量を与えている。各地方自治体において採用する職員の資格や職務について独自に決定できるし、学校や医療部門、救急サービス等に従事する職員を除くと、特別な資格を要求することはあまりない。実際の採用に当たっては議会の各委員会が雇用条件や職員数を決定している。

第 3 節 地方公務員に関する雇用協定

先に述べたとおり、スウェーデンには日本の地方公務員法のような特別の雇用関係を定めた法律はないため、各地方公共団体の雇用者側と事務職員の私人間の雇用契約及び各地方自治体における集団協定に基づいて雇用されている。

スウェーデンにおける地方自治体職員の雇用条件は下記の 3 つの法律又は契約が基礎となっている。

²³ この法律は中央で組合側とコミューン連合側との合意に基づいて制定されたもので、全ての地方自治体職員に適用される。ただしこの法律の一部は全ての労働者に適用される法律と同じ内容になっている。例えば年次有給休暇日数等については最低限の基準が 5 週間と定められており、地方自治体のみでなく国家公務員へも民間へも適用されるが、これは最低基準であるので、これを上回ることもできる。

- ・ 労働法 (Labor Legislation)
- ・ 集団協定 (Collective Agreements)
- ・ 個別契約・個別雇用条件 (Individual employment contracts/individual conditions of employment)

ここではスウェーデンの地方自治体が雇用条件の基準にしている集団協定についてその概要及びそれを締結している各種組織について説明する。

1 雇用者組織及び被雇用者組織

全国レベルで雇用主としての地方自治体を代表する組織としてスウェーデンコミュニケーション連合 (The Swedish Association of Local Authorities 以下「コミュニケーション連合」とする)、及びランスティング連合 (The Swedish Federation of County Councils) がある。コミュニケーション連合には289の全コミュニケーションが、ランスティング連合には21の全ランスティングが加入しており、地方自治体の中央調整組織及び地方自治体の利益団体として活動している。

コミュニケーション連合及びランスティング連合は下記に述べる地方公共団体で働く被雇用者としての労働者側を代表する様々な組織と集団協定を締結している。なおスウェーデンの地方公務員は約90%以上が組合に加入している。

- (1) スウェーデンコミュニケーション被雇用者組合(The Swedish Municipal Workers' Union)²⁴
- (2) 公共部門被雇用者交渉カウンシル(The Public Employees' Negotiation Council)²⁵の地方自治体セクター
- (3) 管理者・技術者スウェーデン連盟(The Swedish Association for Managerial and Professional Staff)
- (4) 公共部門被雇用者カウンシルの医療福祉ケアサービス従事者セクター(The health care sector of the Public Employees' Negotiation Council)
- (5) スウェーデン医療連合(The Swedish Medical Association)²⁶

上記のほとんどの労働組織がスウェーデン専門職業連盟 (The Swedish Confederation of Professional Associations 以下「SACO」とする) もしくは職業雇用者連盟(The of Confederation Professional Employees 以下「TCO」とする)²⁷のどちらかの全国レベル

²⁴ スウェーデン最大の労働組合であるスウェーデン労働組合連盟(The Swedish Trade Union Confederation)の支部でもある。

²⁵ スウェーデン地方自治体事務職員組合、スウェーデン社会科学・公共行政学士所持者連盟、経済・ソーシャルワーク・管理者及び専門職員連盟等様々な公共部門で働く労働者を代表し、包括する組織。

²⁶ 組織名については英訳資料から参照しており、スウェーデン語表記は不明。略称はスウェーデン語に基づくものと思われる。

²⁷ 同じく組織名については英訳資料から参照しており、スウェーデン語表記は不明。略

の労働者連盟に加入している。

コミュン連合は職員の雇用条件等についてランスティング連合との共同交渉を行うと共に、その他の地方自治体職員以外の雇用者組織とも非公式ではあるが情報交換等を通じて協力している。更に同連合は「スウェーデン消防士組合」とも雇用条件等について協定締結を行っている。

2 集団協定

(1) 集団的給与合意協定 (Collective wage agreements)

集団協定とは、地方自治体の雇用者と被雇用者間で雇用条件や給与、休暇等について締結される合意事項であり、集団的給与合意協定 (Collective wage agreements) と協力協定 (Cooperation agreements) とに分かれている。集団的給与合意協定における合意事項は給与や補償、休暇に関する事項で、協力協定とは雇用者と被雇用者の関係における協力関係の調整に関する協定である。

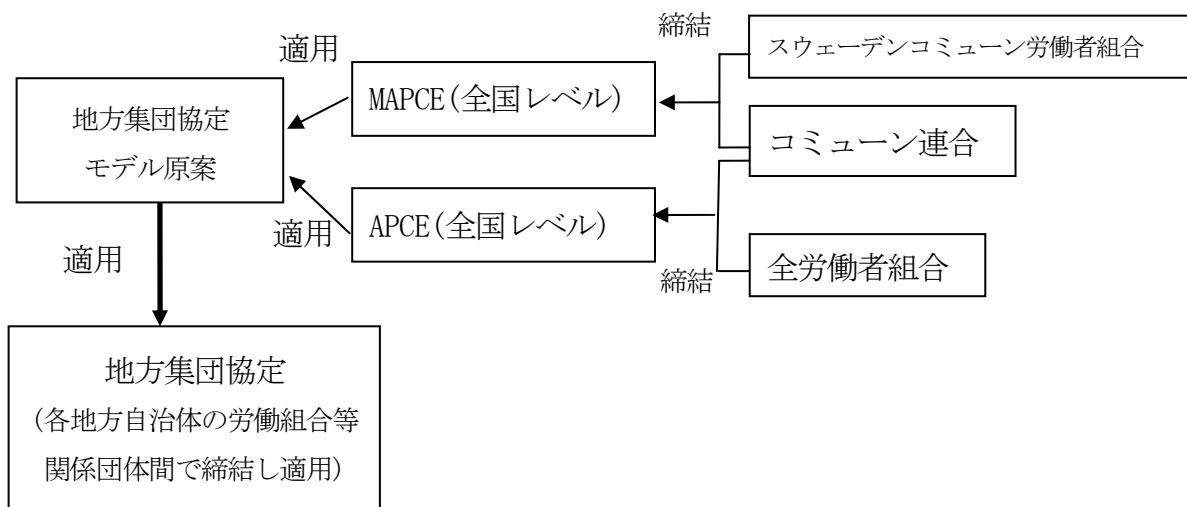
もともとスウェーデンの労働市場における給与体系や雇用の規則は、標準的な全国レベルの協定によって決定されていたが、近年地方自治体部門では他の労働部門と同様、そのような中央の画一的な規則によらず、よりその地域の実情を踏まえた合意事項によって給与体系や雇用条件が定められるように変化してきている。コミュン連合としては全国レベルと地方レベルの間で釣り合いをとることに加えて、雇用主側として、特に地方財政に与える労働力コストの決定的な影響力を考慮し、地方自治体の利益を保護するための給与合意協定を策定するよう努めている。このため地方自治体職員の労働組合と地方自治体が順守する義務がある全国レベルの給与合意協定について交渉している。この協定締結のための交渉は雇用主側の代表組織としてのコミュン連合にとって非常に重要な意味を持っており、同連合の執行委員会がこの協定で合意すべき推薦事項を提案する権限を有している。

集団的給与合意事項について説明すると、地方自治体部門に適用されている集団協定は、全国レベルで締結される給与と雇用条件に関する主要合意 (The Main Agreement on Pay and Conditions of Employment 以下「MAPCE」とする。)、給与と雇用条件に関する合意 (The Agreement on Pay and Conditions of Employment 以下「APCE」とする。) と、地方レベルの労働組合等の関係団体で締結された地方レベルの個々の職員に適用される地方集団協定 (Local Collective Agreements) から成り立っている。

MAPCE がスウェーデンコミュン労働者組合とコミュン連合との間で締結された合意であり、APCE はスウェーデン消防士労働組合を除く全労働組合とコミュン連合との間で締結された合意である。この MAPCE と APCE は、雇用主側の代表としてのコミュン連合と様々な労働組合との間で被雇用者の給与及び雇用条件について締結している。

称はスウェーデン語に基づくものと思われる。

【図表4 地方自治体レベルで適用される集団協定】



MAPCE 及び APCE の中で定められる地方自治体職員の給与及び雇用条件に影響を与える重要な事項は主に下記の事項である。

- ア 賃金合意協定(Wage Agreements)
- イ 一般条件(General Conditions)
- ウ 地方集団協定モデル原案(Model Protocols for Local Collective Agreements)

ア 賃金合意協定

この協定に規定されている基本的な原則は、給与が労働の効率性、生産性、質に対応して支払われるものであり、それぞれの地方自治体で採用される給与体系に基づき個人ごとに区別して支払われものとされている。このような給与システムは、給与、動機づけ、業績という3つの相関関係を高め、給与が個人の業績に連動するような給与システムを構築していくことを目指すものである。

以前は全国レベルで締結された給与と雇用条件に関する協定をどの地方自治体でも採用しなければならなかったが、近年は地方レベルの賃金交渉に基づいて独自の給与システムを採用している地方自治体が増えている。この場合において雇用者側は、雇用者側の目的、雇用者側が何を必要としているのか、被雇用者に何を求めるのかなど業績評価基準も合わせて明確にする説明責任を有している。この賃金合意協定は雇用者側と労働組合の間の交渉に基づいて毎年見直されている。

地方自治体ごとの給与体系の違いは雇用者側の給与政策によるところが大きいが、雇用者側は給与合意協定事項に盛り込んだ意志を達成すべく、労働組合との交渉に注意を払い、意欲的な給与政策を追求することを期待されている。

イ 一般条件(労働時間、有給休暇、休暇等)

一般条件は地方自治体の全ての被雇用者に事実上適用される条件で、この合意事項には雇用者及び被雇用者の権利と義務が規定されており、給与と雇用条件についての規則も含まれる。この合意事項は労働時間、有給休暇、その他傷病の際などの休暇、時間外勤務等についても定めている。

大部分の被雇用者は期間の定めのない契約により雇用されている。これは双方が契約の破棄を決定しない限りは雇用が継続して保証される契約となっている。また他にも短期雇用契約があり、短期間のポストの任用、季節労働等で利用されている。地方公務員の見習い期間もこの短期雇用契約に含まれる。

雇用者は相当の理由により解雇を行う必要がある場合、被雇用者の雇用期間が 12 ヶ月以上である被雇用者に対しては原則として 6 ヶ月前、特殊なケースの場合は 12 ヶ月前に解雇予告を行わなければならないとされている。被雇用者の雇用期間が 12 ヶ月未満の場合は、通常 3 ヶ月前までに被雇用者に対し解雇予告を行う義務がある。

スウェーデンの被雇用者に対する法定上の解雇予告期間は通常 1 ヶ月前とされており、地方公務員の場合はより長期間の解雇予告期間が与えられていることになる。

常勤の被雇用者は休日を除いて週 40 時間労働であり、通常日曜日やその他の休日に勤務する者、例えば医療関係従事者等にあつては、週所定労働時間は 38 時間 15 分となっている。教員やその他の特殊な労働者等についても例外事項として労働時間についての特別規定がある。

集団協定で重要な規定の一つは、被雇用者の労働に求められる必要条件である。被雇用者は雇用契約に基づいて職務を遂行する義務があり、その職務遂行に伴って生じる義務も果たさなければならないことになっている。

雇用期間が 3 ヶ月未満の被雇用者及び労働時間が常勤職員の 40% 以下の被雇用者を除くと、通常被雇用者には雇用された 1 年目の年から年次有給休暇を 25 日間²⁸取得できる権利が一般契約の中で定められている。また年配の被雇用者は通常の 25 日間より長い年次有給休暇が与えられる。40 歳以上であれば 31 日間、50 歳以上であれば 32 日間の年次有給休暇が取得できることになっている。

病気、育児等の場合の休暇補償については、公務員の場合一般的に法律で定められている最低基準よりも優遇されている。

集団協定の合意事項で定められた通常の所定労働時間を超えて勤務をする職員には、その超過勤務時間に対して現金で支払われるか若しくは振替休日で処理されない限りは、時間外手当が支給される。なお、出張で時間外勤務が生じた場合や通常の勤務時間外の勤務が必要な場合についても手当てが支払われる。

ウ 地方集団協定

図表 4 に示したように、地方レベルでは MAPCE と APCE で決定された事項に基づいて作成

²⁸ 休暇法 (The Holiday Leave) の中で定められている。

される地方集団協定モデル原案に準じて、各地方レベルの労働組合等の関係団体は、それぞれの地方集団協定を締結しなければならない。この地方ごとに作成する地方集団協定には下記の事項が原則として含まれなければならない。

(ア) 一般条件

被雇用者の権利と義務、休暇、傷病に関する手当、辞職等に関する一般的な雇用条件

(イ) 一般条件附則

時間外勤務手当、フレックス勤務時間、特殊勤務手当、職員共同基金等に関する一般条件に付帯する条件

(ウ) 地方レベルの交渉に関する規則

この地方集団協定は全ての地方自治体の公務員に適用されるわけではない。例えば、特別な集団賃金協定はパートタイム労働者、消防士、労働市場プログラム部門の被雇用者等に適用されるだけである。

3 年金・保険に関する合意協定

給与や雇用条件とは別に、その他年金や保険についても、下記のような集団協定があり、地方自治体ではそれらを採用している。

(1) 高齢者年金(old-age pensions)

高齢者年金制度は被雇用者が選択した年金保険スキームに対して主に雇用者が負担金を支払い、退職後に一定の年金給付を被雇用者が一定期間受ける制度である。地方公務員の年金制度は基本的に3階建て構成になっており、国民基礎年金、付加年金、地方公務員協約年金からなる。スウェーデンでは国民基礎年金と付加年金の2つが公的年金とされている。各地方自治体で異なる年金制度になるのは、3階部分の地方公務員協約年金が異なるためである。この協約年金においては各自治体に適用されている地方集団協定の内容に応じて雇用者の支払う負担金の水準は異なっている。スズバル・コミュニケーションの例で説明すると、雇用者側は年金の負担金として被雇用者の月給の34.92%に相当する額を支払い、被雇用者側の負担金はない。34.92%の構成要素は国民基礎年金として10.21%、付加年金として18.5%、協約年金が6.21%となっている。雇用者の負担金の水準は支払われる給与額の大きさによって変わることもあれば、時代の変化に伴って変わる負担金の金銭的価値に応じて変化する。

被雇用者が障害者年金や一時的障害者手当等を受給した場合、雇用者の負担金支払い義務は一部若しくは全部消滅する。

負担金を財源とした年金は被保険者の状況に応じて支払われ、たいてい被雇用者は55歳に達したときから年金受給資格を得る。年金はある一定期間内に限定して支払われる場合もあれば、終身年金として支払われることも可能である。年金額は、被雇用者が退職する年度から遡って最後の7年間について給与額が高い順に選んだ年度の5年間の平均額

(以下「給与平均額」とする。)をもとに、その多寡に応じて計算される。年金を満額受給するためには被雇用者は地方自治体で30年間勤務しなければならない。30年以下の勤務の場合には、年金額は1年につき支給総額の30分の1が減額される。地方自治体の公務員に対する2つの公的年金に関する給付率は下記のとおりである²⁹。

2003年基礎額³⁰ 3万8,600SEK (約56万5,490円)

年間給与所得が基礎額の1倍以下の給与所得者	給与平均額の96%
年間給与所得が基礎額の1～2.5倍の給与所得者	給与平均額の78.5%
年間給与所得が基礎額の2.5～3.5倍の給与所得者	給与平均額の60%
年間給与所得が基礎額の3.5～7.5倍の給与所得者	給与平均額の64%
年間給与所得が基礎額の7.5～20倍の給与所得者	給与平均額の65%
年間給与所得が基礎額の20～30倍の給与所得者	給与平均額の32.5%

(2) 遺族年金(survivor's pensions)

遺族年金の受給者は被雇用者が死亡した場合の直接的な遺族に対して給付される年金である。死亡した被雇用者の死亡直前の9年間の平均給与の15%が遺族に対して約5年間支払われる。遺児に対しては彼らが18歳に達するまで³¹、1人の親がなくなった場合には基礎額の25%、両親が亡くなった場合には基礎額の50%に相当する額が支給される。

(3) 高齢者付加年金(Supplementary old-age pensions)

救助サービス部門で30年間勤務し、かつそのうち25年間は消防隊に所属していた消防士に対しては通常特別高齢者年金が支給される。特別高齢者年金は、対象者が58歳か65歳の年齢に達するまで、退職前の7年間の平均給与額の73.5%が支払われる。地方自治体の雇用者は、このような消防士のための特別付加年金スキームを一般職の職員に適用するかどうか選択することができる。

(4) 地方公務員団体健康保険

これは一般の健康保険制度に付帯する付加的健康保険で、国民保険法(National

²⁹ 高島昌二著「スウェーデンの社会福祉」P.204。年間給与所得が基礎額の7.5～20倍の給与所得者の給付率が、年間給与所得が基礎額の3.5～7.5倍の給与所得者の給付率より大きな数字となっており、非合理的ではあるが、これ以外に給付率を確認できる資料が得られなかったため、やむを得ずそのまま使用した。

³⁰ 基礎額とは様々な年金額を計算する際の基礎となるもので、この基礎額に一定の割合を乗じて給付額が算出される。基礎額は消費者物価指数に連動し、毎年年末に中央統計局が発表する数値をもとに政府により決定されており、2003年の基礎額は3万8,600SEK(約56万5,490円)である。

³¹ 子どもの教育費用として最高で子どもが20歳に達するまで支給される場合もある。

Insurance Act)によりカバーされる保険に加えて地方公共団体の被雇用者に支給される補償保険で、障害者年金及び障害者手当³²と関連して給付が行われる制度である。つまり国民保険法で定められた障害者年金や障害者手当等の被雇用者が法的に権利を持つ給付金に加えて支給される給付金制度である。

4 共同合意事項 (Cooperation Agreement)

スウェーデンには勤務条件、勤務時間、男女の平等、労働環境等に影響を及ぼす法律や集団協定に基づき被雇用者の権利が確保されてきた長い歴史がある。1970年代に労働法における共同決定と労働環境法が導入されている。この法律の目的は十分な労働条件を保障し、被雇用者に自らの労働条件について雇用者と共同して決定する権利を与える法律である。この法律は職場におけるよりよい労働条件を作り出すため、労働組合と雇用者の協力関係を実現し、それを拡充していくことを目的としている。法律及び附則の合意事項は中央で集団協定が締結された時期に採択された。

労使間の合意を中央集権から地方分権へ変化させようとする試みから、地方自治体において1980年代初期から変化が起こり始めた。雇用する側が被雇用者と共に被雇用者側のニーズや特定の問題を分析し、それらのニーズや問題解決のための手段を考究する独立した労働ユニットが設置されている。このような新しい組織は、過去の伝統的な組織と異なり、独自の目標を掲げて被雇用者との間に全く異なる協力関係を築くことを追求している。

このような動きに対応するため、1990年代初期に地方自治体において2つの中央協力合意事項が締結された。これが「発展 92 (Development 92)」と「労働環境及び社会復帰のための技術」である。この協力合意事項の目的は地方自治体が自らの地域独自の地方協定を締結することを促進することである。現在では中央レベルの政党もこれら2つの合意事項に定められたアプローチを促進するよう地方レベルと協力している。

5 外部委託に伴う職員の身分

地方自治体がその事務を外部委託する場合における職員の雇用や身分保障に関してはEUの指令があり、EU加入国はこの指令に従うこととされている。例えばコミュンが外部委託によって一部の組織を削減する場合について実際の例を取り上げて説明する。

ストックホルムコミュンがいくつかの高齢者のためのナーシングホームを民間セクターへ外部委託したいというケースを考える。この施設を民営化すると決定したとすると、公式な入札と呼ばれる方式で、施設の運営を民間やその他の組織に対して公開入札する。コミュン側からはいくつかの要求を出し、どの民間セクターに任せるか決定する³³。もともと施設の被雇用者はストックホルムコミュンの公務員である。施設で働いていたこれらの被雇用者は新しい民間化された会社で職場を与えられる。被雇用者がこれに合意した場合には、彼らの雇用は民間会社に移行し、民間会社はこれらの職員を雇用する義務が

³² II第3章第3節の6参照。

³³ 原則として最低額を提示した組織が落札する。

ある。民間セクターはこれらの職員に対し、それまで締結されていたコミューン被雇用者としての雇用条件をそのまま適用する義務があり、外部委託が行われても地方自治体の被雇用者の利益は守られることになっている。しかし、民間セクターは少なくとも1年間はストックホルムコミューンの雇用条件を適用することを義務付けられているだけで、その後は民間セクターの雇用条件の適用へと移行する。組合側としては組合員の労働条件の改悪につながることを懸念し、外部委託の際の職員の身分保障については雇用者側と多くの討議を行った。

このようにコミューンの施設職員は外部委託を受けた民間セクターから新しい職場を提供されるが、そこで働き続けるか新しい職場を探すかは本人に決定権がある。例えばコミューン職員20人のうち15人が新しい民間セクターで働き続け、5人は拒否したとする。その場合その5人をコミューン側は雇用し続ける義務があるが、その5人はコミューンの中で同じ仕事が保障されるとは限らない。コミューン側は新しい仕事を探して提供する必要があるが、以前と同じ仕事である必要はない。もしコミューンに提供する仕事がない場合には、5人は失職する可能性もあり、その場合には失業者として国の保障を受けることになる。このように公務員も失業の可能性はあり失業保険の対象となっている。スウェーデンでは失業した場合の補償は全ての労働者について同じ条件であり、労働期間に応じた保障がある。失業保険は国の事務となっている。

(参照)

「社会保険」国立社会保険事務所 <http://www.forsakringskassan.se/>

”Swedish Local Government Traditions and Reforms” The Swedish Association of Local Authorities

“COLLECTIVE AGREEMENTS IN SWEDISH LOCAL AUTHORITIES —A Brief Description” SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

“Statistics 2003” Statistical Yearbook of Sweden

“Local Authority Employer Organizations in the Nordic Countries and the Nordic Local Authority Negotiation Model” Federation of Swedish County Council

「スウェーデンの政治 デモクラシーの実験室」 岡沢憲英・奥島康編

「スウェーデンの社会福祉」 高島昌二著 ミネルヴァ書房

第3章 地方選挙制度

第1節 地方選挙制度の概要

1 選挙権と被選挙権

スウェーデンにおける地方選挙の選挙権及び被選挙権が与えられるのは満18歳である。選挙の日までに満18歳に達していることとされている。これは、国会の選挙権及び被選挙権についても同様であり、選挙権と被選挙権のあいだに年齢の差はない³⁴。国会議員の選挙については、外国人は選挙権及び被選挙権の対象とならないが、ランスティング及びコミューンの選挙については、EU加盟国、アイスランド、ノルウェーの国民であれば、スウェーデン国内に住民登録を行っている場合は、選挙権及び被選挙権を有する。また、それ以外の国民の場合には、選挙日までに3年以上引き続きスウェーデン国内に住民登録を行っている場合、選挙権を有することとされている³⁵。

外国人への選挙権付与の目的は、在住外国人の政治的影響力の増大、権利意識の強化などである。しかし、1976年の選挙以来、数回の選挙におけるトレンドとしては、在住外国人の投票率はスウェーデン人のそれより低い。

ランスティングとコミューンにおいて、幹部職員として雇用されているものは、当該地方自治体の議会議員の被選挙権がない³⁶。

2 選挙期日

国会議員及び地方議会議員の通常選挙は同一日に行われ、その期日は4年毎の9月の第3日曜日となっている³⁷。これは、1970年の通常選挙から実施された。スウェーデンの国会議員及び地方議会議員の任期は1994年の総選挙から4年（それ以前は3年）となっている。3年から4年への任期の延長は、政治家の活動の一貫性と責任感を高めるために、その任期の間に、新しい政策を導入し、その実施と結果をみることを可能ならしめることが目的であった。現在、地方議会においてはこの任期の延長は好ましいものであったと見られている。

選挙が同日に行われることについては、投票率の確保に貢献していると思われるとはいえず、地方議員のなかには、導入当初は、国と地方の選挙の争点が混同され、同一の投票者がすべての選挙について同じ党に投票する傾向が強かったと指摘する者もある。住民が同日選挙になれるにしたがって、この傾向は弱まってきた。1970年と1994年の選挙において、国とランスティング、国とコミューンそれぞれの選挙について、違う政党を選択した投票者の数は、それぞれ6%から21%に、4%から17%に増加した³⁸。

³⁴ 選挙法第1章第2条、第3条

³⁵ 同法第1章第3条 外国人への選挙権の付与は1976年の改正により導入された。

³⁶ 地方自治法第4章第6条

³⁷ 選挙法第1章第10条

³⁸ Swedish Local Government p.99

3 選挙区

ランスティングの選挙区については、ランスティング内に一つまたは複数のコミューンからなる選挙区を複数設ける。但し、その一つの選挙区において、8つの固定選挙区議席を確保できない場合は、コミューンを二つ以上の選挙区に区分することができる。ただし、その場合においては、ランスティングの選挙区の区分はコミューンの選挙区の区分に一致しなければならない³⁹。

コミューンについては、当該コミューンの有権者数により、選挙区割りが必要かどうか決定される。有権者数が6000人以下である場合には、その必要がなければ選挙区の区分はしない。有権者数が6000人を超える場合には選挙区の区分をすることができる。2万4000人を超える場合、又は議席数が51議席を超える場合には、2つ以上の選挙区に区分しなければならない。また、一つの選挙区は15人以上のコミューン議員を選出できるよう編成しなければならない⁴⁰。

コミューン及びランスティングの選挙区は、コミューン議会及びランスティング議会によって決定されるが、レーン府がこれを承認することが必要である。これは、最終的に選挙の事務はレーン府の所管事項となっているためである。選挙区の決定の基礎となる資料は、7月1日現在の納税者台帳である。

選挙区の見直しは常におこりうる直近の国会議員選挙⁴¹にそなえて、4年ごとではなく、実際には、常に人口変動に合わせて見直しが行われている。また、スウェーデンの大半を占める地勢的に人口が密でない地域では、その地理的条件を考慮したうえで、一つの選挙区は6000人を下回る程度の人口規模で設定されることが多い。

コミューン及びランスティングの有権者数を基準とした当該自治体の最低議席数に関する規定については第4章第2節で後述する。

4 投票

投票日に有権者は通常は自分の選挙区の投票所へ出向いて投票を行う。あるいは、郵便局からも郵便によって投票することができる。選挙区の投票所のほかに、選挙法にはスウェーデン国内の郵便局、スウェーデン国内に設置された特設投票所及び在外公館に設けられた投票所が挙げられている⁴²。投票用紙は政党ごとの候補者リストとなっており、これは投票所とされる全てのところに備え付けられる。

投票所における投票は午前8時から午後8時までである。スウェーデンの選挙を大きく特徴づける郵便投票制度については、選挙法第11章がこれに宛てられている。これは郵便局における投票手続きを詳しくのべたものである。中央選挙事務局は選挙の実施に際して、コミューン内に一箇所、郵便投票受付郵便局を設置しなければならない。投票受付郵便局

³⁹ 選挙法第2章第3条から第5条

⁴⁰ 同第2章第6条、第7条

⁴¹ コミューンとランスティングには議会の解散はない。

⁴² 同第11章、第12章、第13章。

は通常選挙の場合、選挙の日の18日前から当日まで投票の受付を行う。解散による選挙の場合には10日前からとなる。在外公館での投票については、通常選挙の場合には選挙日の24日前から、解散による選挙の場合には選挙日の20日前からとなっている。

特設投票所における投票は、選挙の当日のみ可能である。特設投票所が設置できる場所としては、病院、老人ホーム、刑務所、その他それに類する保護施設となっている。

このほかに、代理人投票制度がある⁴³。これは、選挙人が病気、身体障害又は高齢によって自ら投票区の投票所又はその他の投票場所に出頭できない場合、代理人による投票を行うことができる制度である。代理人は、満18歳以上の選挙人の家族であり、選挙人は自ら投票用紙の選択、封入、封緘を行い、これに署名する。この際に満18歳以上の者が証人となる必要がある。代理投票は、投票所、郵便局、特設投票所及び在外公館で行うことができる。

郵便投票、特設投票所、在外公館における投票、代理人投票制度といった多様な投票制度は、投票の意思を持つすべての人に、投票の機会を確保するという思想に裏付けられており、実際に郵便投票を利用する割合はかなり高い⁴⁴。

スウェーデンの選挙における投票率は国際的にみて極めて高い。1970年代には国会と地方議会を合わせた選挙の投票率は常に90%を上回っていた。これが、80年代半ばから次第に低下の傾向にあり、回復の兆しをみせていないことが、一般に大きな懸念となっている。

2002年の選挙の際の国全体における低投票率についての分析としては、投票率の低下が特に教育レベルの高い都市部の若年層に顕著なことが指摘されている。これは、スウェーデン人一般の間に、選挙に参加しないことが以前ほど厳格に政治参画への意思の放棄であると認められなくなってきている傾向に基づいている。また、1994年の選挙及び1998年の選挙においては、世論調査において60%が当時の政治家についての不信を表明していたのに対し、2002年の選挙の前の世論調査においては、現在の政治家に不満、不信を表明したのはわずか46%であり、国民一般に、政治への満足度が高いことが低投票率をもたらしたともいわれている。

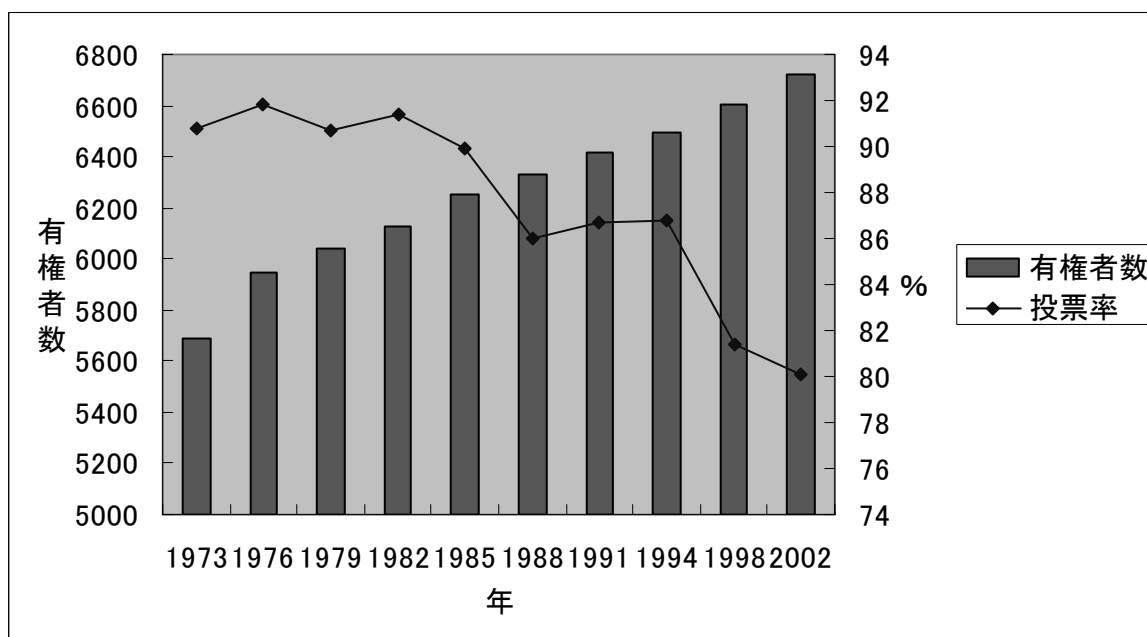
一方、地方部でみると、個人の住宅を所有し、平均所得の高い選挙区において投票率が高く、賃貸住宅が多く、平均所得のより低い地域において投票率が低いという傾向が見られる。これは、外国人や移民の多い地域であり、それらの人々の政治参画意識が低いということと無関係ではないと見られている。

次ページに投票率の推移を掲載する。

⁴³ 代理人による投票制度については選挙法第14章に規定されている。

⁴⁴ 岡沢憲英・奥島康編 「スウェーデンの政治」 p. 54

【図表 3-1 近年の有権者数及び投票率の推移】



http://www.scb.se/templates/Publikation___71037.asp より作成

5 開票と得票計算

全ての投票が投票箱に投函された後、開票は投票所において公開で行われる。国会議員選挙とその他の選挙が同時に行われた場合、票数計算は国会議員選挙から行われる。コミューンの職員によって開票が行われ、その数字は各レーン府へ報告され、レーン府は中央選挙事務局へ報告する。レーン府では、これに続く一週間のうちに、もう一度すべての票を確認して確定した数字を公表する。国会議員選挙については、この数字が中央へ再度報告されて、それを集計したものに基づいて当選議員を確定することになるが、コミューンとランスティングの議員選挙では、レーン府で確定した数字に基づいて、レーン府が候補者名簿の順位に従って当選者の確認を行い、それをコミューンとランスティングに報告する。

第2節 議席配分

1 修正奇数方式⁴⁵⁾による議席配分

政党政治の定着しているスウェーデンでは、国会議員、ランスティング議会議員及びコミューン議会議員の3つの選挙に共通して、比例代表制が適用されており、議席配分は修正奇数方式による⁴⁶⁾。この議席配分方式について以下概要を説明する。

選挙法第20章第1条では、政党への議席配分の基礎になる「比較得票数」について以下

⁴⁵⁾ 1952年よりこの方法が採用されている。

⁴⁶⁾ 選挙法第18章及び第20章に規定。

のとおり規定している。

「政党が未だ議席配分を受けていない場合、その政党の比較得票数は、当該政党が選挙区において獲得している総得票数を1.4で割って得られた商とする。政党が既に議席配分を受けている場合、その政党の比較得票数は、既に配分を受けている議席数に2を乗じ、その積に1を加えた数をもって当該政党が選挙区において獲得している総得票数を除して得られた数とする。」

具体的な手順としては以下のようなになる。まず、全政党の得票を1.4で割り、その商（比較得票数）を比較する。このなかで、最大の比較得票数をもつ政党（例では政党C）に最初に議席が配分される。次に、Cの比較得票数を3（獲得議席数である1を2倍しそれに1を足した数字）で割る。この商を政党Cの新しい比較得票数として、いまだ議席を配分されていない他の政党の比較得票数と比較する。この過程を繰り返し、ある政党が議席を獲得するごとに、その比較得票数を順次、3、5、7と奇数で除していくのである。（下表参照）

【図表3-2 修正奇数方式による議席配分の手順】

	政党A	政党B	政党C	
得票数	10,000	25,000	45,000	
	(全て1.4で割る)			
比較得票数(1)	7,143	17,857	32,143	・政党Cに議席を配分
	(政党Cの比較得票数を3で割る)			
比較得票数(2)	7,143	17,857	10,714	・政党Bに議席を配分
	(政党Bの比較得票数を3で割る)			
比較得票数(3)	7,143	5,952	10,714	・政党Cに議席を配分
	(政党Cの比較得票数を5で割る)			
比較得票数(4)	7,143	5,952	2,143	・政党Aに議席を配分
	(政党Aの比較得票数を3で割る)			
	⋮			
	⋮			
	(以下同様に繰り返し)			

2 固定議席と調整議席

国会議員選挙、ランスタング議会議員選挙及びコミュン議会議員選挙に共通して用いられている政党間の議席配分のための方式として、固定議席と調整議席と呼ばれるものがある。固定議席とは選挙区内での政党の得票数に応じて、その選挙区から選出された議席として当該政党に配分される議席であり、調整議席とは、固定議席を配分したのちに、選挙区を通算して改めて比例代表制度の修正奇数方式により配分される調整用の議席である。国会議員選挙においては、全国を29の選挙区に区分しているが、349議席のうち310

議席がこの 29 の選挙区の固定議席であり、残りの 39 議席が調整議席となっている⁴⁷。ランスティング議会議員選挙においても、同様の調整議席制度を採用することが義務付けられており、コミュン議会議員選挙においては、有権者の数が 2 万 4,000 人以上である場合に同様に義務付けられている⁴⁸。調整議席制度は、選挙区で獲得した各政党の総議席数の割合とその選挙における各政党の総得票数の割合との乖離を調整するための手段である。すなわち、ある政党のすべての選挙区を通算した得票割合と、各選挙区の固定議席の配分結果を通算した合計獲得議席数の総議席数に対する割合との間に生じる差を、調整議席の配分によって各政党のすべての選挙区を通算した得票割合に近づけるものである。ランスティングについては、総議席数の 10 分の 9 が固定議席、残りが調整議席とされる。具体的には、各選挙区の開票結果に基づいて固定議席の配分が終了した時点における各政党の獲得議席数を算出する。一方で、全選挙区を一つの選挙区とみなして各政党に対して修正奇数方式による議席配分を行う。こうして算出された各政党の全選挙区通算の議席数と固定議席の獲得数を比較して、その差に対して調整議席を各政党に配分する。但し、ある政党の固定議席の獲得数が全選挙区を通算して配分される議席数を上回る場合には、その差については調整議席の配分の計算から除外される。

3 少数政党の阻止と例外規定

比例代表制は民意を議会に反映するのに公平である一方で、少数政党の議会進出を容易にする。この結果議会の意思形成が阻害され、議会が混乱することを防ぐため、スウェーデンで用いられている方法は、全選挙区を通算した得票数で一定の割合を占めることを議席配分の条件とする方法である。国会については、総得票数の 4% を得ていなければ議席を得ることができない⁴⁹。ランスティングについては 3% が適用される⁵⁰。但し、この規定はコミュンについては存在しない。

またその一方で特定の選挙区で相当の得票数を獲得した政党については、上記の例外として、その選挙区については議席を与える制度が設けられている。国会については特定の選挙区において 12% 以上の票を獲得した政党については、上記にかかわらずその選挙区においては議席を獲得できることになっている¹⁴。コミュン及びランスティングについてはこの規定の適用はない。

4 候補者投票制度

1998 年の選挙から、政党候補者リストのなかで特定の候補者個人を指名して投票できるという制度が、国会議員選挙、コミュン議会議員選挙及びランスティング議会議員選挙のすべてに導入された。具体的には政党の投票用紙に候補者の個人名が列挙されており、

⁴⁷ 選挙法第 3 章第 1 条

⁴⁸ 選挙法第 3 章第 5 条、第 8 条

⁴⁹ 選挙法第 18 章第 18 条

⁵⁰ 選挙法第 18 章第 21 条

特定の候補者を選んで投票するには、候補者名に印をつけて投票するという方法である。印をつけなければ、政党の指定した優先順位に同意して投票するという意味になる。但し、この方法で個人が議席を獲得するには、国会においては選挙区選挙における政党得票数の8%以上、コミューンにおいてはその5%以上で、かつ最低50票、ランスタングにおいてはその5%以上で、かつ最低100票を獲得していなければならない⁵¹。また、特定の候補者がその得票数に達していても、その所属政党が議席獲得に最低限必要な割合の票を得ていない場合には議席を得ることはできない。

これは、政党だけでなく特定の候補者個人を選択したいという有権者の意思を尊重すべきであるという議論を受けて導入された制度であるが、大方の期待に反してこの制度を利用した投票は1998年の選挙で30%、2002年の選挙においては26%と低い割合となっている。

(参考文献)

"Swedish Local Government Traditions and Reforms" The Swedish Association of Local Authorities

「スウェーデンの政治 デモクラシーの実験室」 岡沢憲芙・奥島康編 早稲田大学出版部

"Election Year 2002" Fact Sheets on Sweden, Swedish Institute

"Local Government in Sweden" Fact Sheets on Sweden, Swedish Institute

"Swedish Government" Fact Sheets on Sweden, Swedish Institute

「スウェーデン選挙法」 (<http://www.senshu-u.ac.jp> に掲載)

「スウェーデン地方自治法」 小原亜生訳

The Instrument of Government, (<http://www.riksdagen.se/english> に掲載)

http://www.scb.se/templates/Publikation_71037.asp

⁵¹ 選挙法第18章第38条、第41条、第44条

第4章 地方自治体の組織

第1節 一般原則

地方自治法上の地方自治体の組織に関する規定は、コミューンとランスティングについて共通のものである。コミューンとランスティングはひとつの議決機関、すなわち、コミューンにおいてはコミューン議会、ランスティングにおいてはランスティング議会を持たねばならない⁵²。また、コミューン及びランスティング議会は、執行委員会を任命しなければならない⁵³。議会は、執行委員会のほか、特別法に基づく使命の遂行及びその他の事業のため必要とされる委員会を任命することができる⁵⁴。

1991年以前においては、特別法に基づく委員会（環境及び健康保健委員会、教育委員会、建築委員会、社会福祉委員会、選挙管理委員会）が設置されなければならないものとして定められていた。しかし、1980年代に実施されたフリーコミューンの実験を経て、1991年の地方自治法の改正によって、地方自治体に執行委員会と選挙管理委員会⁵⁵以外に、どのような委員会を置くかの決定は各自自治体に委ねられた。

フリーコミューンの実験によって、いくつかのコミューンに導入された、コミューン内のさらに小さい地域区分に対して包括的任務をもつ「区域委員会」や、特定の施設を運営することを任務とする「施設運営委員会」の設置を可能にしているのは、地方自治法第3章第4条に規定された以下の原理である。

- ・ 議会は委員会の所管分野及び委員会相互の関係について定める。この決定にあたり、議会は以下のことを決定することができる。
- ・ ある委員会がコミューンの全域又は一部の地域において、一つ以上の事業を担当する。
- ・ ある委員会が一つ以上の施設を担当する。
- ・ ある委員会が他の委員会に従属する。

自治体の組織構成に対する裁量の範囲は1991年の地方自治法改正によって拡大したが、自治体の事務事業そのものに変化が生じたわけではないため、一般的権限に基づく事業を所管する任意の委員会と、特別法に規定された各事業を所管する何らかの形の委員会を組織する必要性はある。

フリーコミューンの実験期間を通じて、また1992年以降、多くの自治体において組織改革が進められ、区域委員会制度が取り入れられる傾向があったが、必ずしもそれらの区域委員会制度が全て存続しているわけではなく、むしろ伝統的に採用されてきた分野別委員

⁵² 地方自治法第3章第1条

⁵³ 同第2条

⁵⁴ 同第3条

⁵⁵ このほか、コミューン議会は公安委員会、ランスティング議会は患者委員会の設置義務がある。

会組織に戻すところもかなりあった。また、区域委員会と後述の機能別委員会とを併用する組織体制をとるコミューンも多く、スウェーデンの地方自治体の組織改革は現在も進行中である。

委員会の設置に関する改革の過程を経て、各自治体の委員会構成を決定する基準として、現在スウェーデンの自治体において実際に採用されている組織類型としては、以下の3つとその複合型がある。

- ・ 分野別組織
- ・ 区域別組織
- ・ 機能別組織

1 分野別組織

伝統的に採用されてきたモデルであり、1991年以前はフリーコミューンに参加していたパイロット自治体を除いて全てのコミューンにおいてこのモデルが採用されており、自治体はいくつかの分野については特別法により委員会の設置を義務付けられていた。現在でも分野別の委員会をもつ自治体は多いが、人口構成や事業目標にしたがって、殊に社会サービスについては、さらに細分化した委員会を設置しているところが多い。(高齢者ケア、障害者ケアなど) 議員は特定の事業分野を所管するそれぞれの委員会に割り当てられ、その事業分野についての事務部局と共同して事業を管理する。

2 区域別組織

80年代のフリーコミューン実験において、このモデルを採用したコミューンが多かった。自治体をその区域内のさらに小さな地理的単位に区分し、当該区域に関して包括的な責任を有する委員会と委員会事務部局を設置する方法である。1990年代半ば以降、逆にこの組織構成を廃する傾向がある。その原因としては、事務事業の規模の縮小によるコストの増加が挙げられている。ストックホルム、マルメ、ヨーテボリの大都市コミューンにおいては、このモデルが採用された。ストックホルム、ヨーテボリにおいては併用的に現在も存続しているが、マルメでは現在分野別委員会組織となっている。

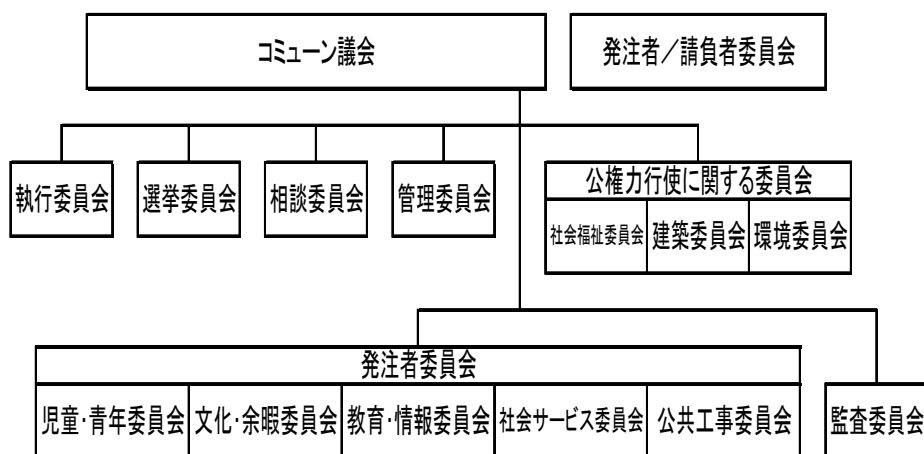
3 機能別組織

90年代以降に増加の傾向を示しているモデルである。自治体のコスト削減の命題を追求して、80年代の末から実験的に取り組まれるようになった。英国において1988年に強制競争入札の制度が導入されたが、この制度は競争を通じて経済的な効率性を高めるために、一定の範囲の自治体の事業の実施について外部の参加者も対象にした入札手続を義務付けるものであった。機能別組織のモデルはこの制度の影響を受けたものである。

これは、自治体の事業の実施にあたって、自治体の組織を「発注者」側と、実施のための専門家による「請負者」の側にわけ、議会の下にある「発注者」委員会が自治体内部の「請負者」及び外部組織による入札という手続を通じて、自治体サービスを発注するというモデルである。発注者である委員会は、落札者に対して、当該事業の実施を一年ない

し複数年をその期間として固定価格によって契約を結ぶ。

【図表 4 - 1 機能別組織の例（リンシェピン・コミュニティ）】



”Swedish Local Government Traditions and Reforms” p.64 掲載の表より作成

第2節 議会

1 議会の役割及び議席数

コミュニティおよびランスティングの最高意思決定機関はそれぞれコミュニティ議会 (kommunfullmäktige)、ランスティング議会 (landstingsfullmäktige) である。議員の任期は4年で、住民による直接選挙で選ばれる。議席数は奇数でなければならず、自治体の住民のうちの有権者の数に基づいて定められる。地方自治法に定められた有権者の数を基準とした最低議席数は下表のとおりである。規定されているのは下限であり、これを上回ることは自治体の自由である⁵⁶。

【図表 4 - 2 地方議会の最低議席数の規定】

有権者の数（コミュニティ）	有権者の数（ランスティング）	議席数
12,000 以下	140,000 以下	31
12,000 超 24,000 以下	—	41
24,000 超 36,000 以下	140,000 超 200,000 以下	51
36,000 超	—	61
—	200,000 超	71

*ただし、ストックホルム市及び 300,000 超のランスティングは 101

⁵⁶ 地方自治法第5章第1条

2 議会の権能

議会は、以下の事項及びコミューン又はランスティングにとって非常に重要な案件について議決することとされている。議会はここに列挙された事項については、委員会に委任することができない⁵⁷。

- 事業の目標と方針
- 予算、課税、及びその他の重要な財政的問題
- 専門委員会の組織と活動形態
- 委員会及び起草委員会⁵⁸の委員及び委員代理の選出
- 監査委員及び監査委員代理の選出
- 政治的代表者に対する経済的な報酬の基準
- 各年度の活動報告の承認及び責任解除
- 住民投票

上記のように特定されているが、委任不可能な案件と委任可能な案件の境界領域にあるような多くの事例がある。機能面についてみた場合、議会が行うのは以下のような決定である。

議会は執行委員会、その他の専門委員会、起草委員会の委員を選出する。またコミッショナー⁵⁹及びその他の委員会の委員長を任命する。また、議会では国の一部の機関の運営委員会の構成員の任命も行う。例えば、地方裁判所の陪審員の任命はコミューン議会の仕事である。

ランスティング議会においては、レーン府など国のレーン機関の構成員の任命を行う。例えば、レーン行政裁判所の参審員の任命、レーン道路委員会の構成員の任命などである。また、地方自治体の公社の運営委員会及び公営企業の理事の任命も行う。

財政面では、議会は予算の決定のほか、各年度の地方所得税率、地方自治体の提供する各種サービスの料金を決定する。また、公有財産の使用許可、自治体の不動産売買の決定、借入及び債務保証の承認なども議会の議決事項である。

また、議会は地方自治体の行政組織及び活動形態に関する決定を行う。議会の議事規則、執行委員会及びその他の委員会の規則を策定する。

議会は地方自治体の活動の統制についても責任をもつ。これは、年次活動報告や監査報告に対して是非の判断を下すこと、及び責任解除の決定を行うことにより実施される。

議会はまた、火災予防、交通、環境、保健などに関する条例の制定を行う。

コミューン議会では、計画及び建築法に従って、包括的計画及び詳細計画の承認を行う。

⁵⁷ 同第3章第9条及び第10条

⁵⁸ 同第3章第7条に規定される、議会の審議案件についての起草を行う委員会

⁵⁹ スウェーデンの地方議員は原則として無給であり専門職ではない。しかし、重要な委員会の委員長などの職務については、フルタイムの議員職として報酬が支給される場合もある。コミューンでは *kommunarläd*、ランスティングでは *landstingläd* と呼ばれる。

また、飲食店におけるアルコール含有飲料の提供に関するコミュニケーションによる監督及び許可に責任を有する。

3 議会の活動

議会の活動形態については、議会が議事規則に定めなければならない。議事規則には、議席数、開催日、代理議員の招集とその任務、審議への参加資格、表決手続きなどが含まれなければならない⁶⁰。

議会は1名の議長及び1名以上の副議長を選出し、その任期を定める。議長の役割は議会開催の告示、議会の秩序維持など地方自治法第5章に数多く規定されている。表決に際して賛否同数だった場合には、議長が決定権をもつ⁶¹。また、議長は必要と認めれば単独で議会を招集することができる⁶²。このように議長は地方自治体において重要な位置づけにあり、後述の執行委員会の委員長などとともに、対外的に当該自治体を代表する職である。

議員が議会に出席できないか、または継続して出席できなくなる場合、代理議員がその議員に代わって出席することとなっている⁶³。正規の議員は常に代理議員に優先する。これは、国会における議員代行人制度に類似したもので、議員が議会に出席できない場合においても、議員を選出した有権者の意思を反映させるための制度である。

議会の本会議開催については、議長が少なくとも一週間前にはコミュニケーションないしランスタイングの公示板に告示しなくてはならない。この告示は同時に各議員と代理議員にも伝達されなければならない⁶⁴。コミュニケーションにおいては、議会は7月と8月を一般的に例外としてほぼ毎月一度、年間概ね10回から12回開催される。ただし、1992年以降は開催回数が減少する傾向がある。スウェーデンの地方議員は専門職ではなく、職業を持つもの、学生などであることが多い。従って、通常の議会は、夕刻から開催され、議案により異なるが、2時間から5時間程度の時間がかけられる。一般に、次年度の予算審議が行われる11月の議会は、2日から3日かけて行われる。

ランスタイング議会については、開催回数がコミュニケーション議会よりも一般に少ない。また、ランスタイング議会は昼間に開催されることが多い。

議会の本会議が成立するためには、議員の半数以上の出席が必要である⁶⁵。なお、いずれの議会も本会議は公開されなければならない⁶⁶。地域住民の議会へのアクセスを高めるために、学校や図書館などの公的施設を利用してコミュニケーション内の異なった場所で開催するところもある。また、テレビやラジオを通じて本会議が中継放送されることも多い。これ

⁶⁰ 地方自治法第5章第64条

⁶¹ 同第5章第44条

⁶² 同第5章第7条

⁶³ 同第5章第12条

⁶⁴ 地方自治法第5章第8条及び第9条

⁶⁵ 同第5章第18条

⁶⁶ 同第5章第38条

は公開の原則に基づいて可能となっている。

議会に議案を提出することができるのは、委員会、議員、監査委員又はその代理、起草委員会及び当該自治体の公営企業の取締役会である。また、特定の事案について住民投票を行うことに関する議案については、有権者である住民の5%以上の者により提案することができる⁶⁷。

議案は議決にかけられる前に、起草委員会又はその分野を担当する委員会によって起草又は審議される⁶⁸。議案の取り扱いについて、不当な遅延のおきないように1977年以来、地方自治法に審議期間の制限が盛り込まれている。すなわち、議案又は住民提案はそれが提出されてから1年以内に本会議における採決が可能ないように、審議されなければならない⁶⁹。また、スウェーデンコミュン連合によるコミュン議会のモデル運営規則では、執行委員会は議案の審査状況を年2回議会に報告すべきこととされている。実際にこの規則を採用している議会が多い。

議事録⁷⁰は、議長の責任で作成される。議事録には、各議案についての採決の記録が記載されなければならない。すなわち、議事録には、出席議員、議案の提出順序、審議された案件についての説明、採択された議決、議決に対する反対意見の記録などが含まれていなければならない。作成された議事録は、議会の定めた方式で、会議から14日以内に承認手続きを受けなければならない。承認手続きが行われてから2日以内にその旨の公示が必要とされている。

第3節 委員会

1 委員会の選出及び任期

スウェーデンの地方自治を特徴付けるもののひとつとして、多くの委員会の存在がある。自治体は委員会構成についての自由をもっているため、委員会構成は自治体ごとに異なる⁷¹。委員会の構成員の数は、議会で決定することができる。ただし、執行委員会は5人以上でなければならない。通常、委員は議会における各党の議席数に応じて比例代表的に選出される。

委員は必ずしも議員である必要はない。しかし、当該コミュン又はランスティングの最高統括的地位にある行政職員は委員に選出される資格がない。また、執行委員会あるいはその他の委員会の活動領域に属する行政分野の長である職員は当該委員会の委員又は代理委員に選任されることはできない。この規則は監査委員についても適用される⁷²。

執行委員会の委員及びその代理委員の任期は、選挙の次の年の1月1日から4年である。

⁶⁷ 同第5章第23条

⁶⁸ 同第5章第26条

⁶⁹ 同第5章第33条

⁷⁰ 同第5章第57条から第62条に規定

⁷¹ 本章第1節参照

⁷² 地方自治法第4章第6条

但し、議会はそれより以前に執行委員会の任期を開始する決定をすることができる。その場合には、議会議員選挙後最初に召集された議会で選出が行われる⁷³。

コミューンにおける委員会の数は、通常9から15程度である。ランスティングにおける委員会の数は地域の大きさとは無関係であり、保健・医療の分野に適用される組織原理によって専ら決定される。

2 執行委員会

執行委員会は全ての自治体が必ず設置しなければならないものである。執行委員会の任務は、地方自治体の活動を指導調整し、他の委員会の事務を監督することである⁷⁴。国政における内閣の位置付けに相当するものである。執行委員会はこの任務を果たすために、他の委員会及びその他の機関に対して、必要な提案を行うこととされている。

執行委員会はまた、外部に対して当該コミューンやランスティングを代表する。スウェーデンの地方自治体には、日本の公選首長に相当する機関はないため、自治体の代表者にあたる執行委員会の委員長が体外的な立場においてはそれに近い。執行委員会が自治体全体を包括的に代表するという立場については、特別の事情がない限り、執行委員会があらゆる訴訟案件及び契約行為について、コミューン又はランスティングを代表することができるという地方自治法の規定⁷⁵からも推定することができる。

特に執行委員会が行わなければならない任務として、地方自治法には以下のように規定されている⁷⁶。

- (1) 第5章第29条から第32条が定める規則（議案起草についての規則）に従い、議会で審議される議案を作成し、公表する⁷⁷。
- (2) 財務管理について責任を負う。
- (3) 議会の議決を実施する。
- (4) 議会が委任した任務を遂行する。

したがって、議会で審議される全ての議案が執行委員会に集中することになる。一般的に、決定は他の委員会によってなされることが多いとはいえ、執行委員会はすべての議案について、議会での採決に至るまでの時間的な優先順位を決定する立場にある⁷⁸。また、財務管理について責任を負うため、執行委員会は予算案の提出及び予算編成の指揮をとるという任務を帯びている。すなわち、財務面においても事業の優先順位を決定する立場にあることになる。議会の決定の実施について責任を負うため、議会で決定した事業について、その実施の優先順位についても決定することになる。また、その事業が決定どおりに

⁷³ 同第6章第12条

⁷⁴ 同第6章第2条

⁷⁵ 同第6章第6条

⁷⁶ 同第6章第4条

⁷⁷ 但し、議案の起草については、議会の決定により、起草委員会で行うことができることとされており、一般にはこの方法がとられている。

⁷⁸ 但し、議案の審議期間は最長でも1年とされている。

遂行されているかを監視しなければならない。

3 その他の委員会

執行委員会のほかに、自治体が必ず置かねばならないものは選挙委員会である⁷⁹。選挙委員会は地方自治法ではなく選挙法の規定に基づいて設置が義務付けられている。

その他の委員会については、自治体が自由に決定できることになっているため、スウェーデンの自治体における委員会の改廃はかなり頻繁である。分野別委員会の例としては、1991年以前に必ず置かなければならなかった5つの委員会（環境及び健康保健委員会、教育委員会、建築委員会、社会福祉委員会）は、分野別委員会組織を採用しているコミューンにおいては存在することが多い。ただし、社会福祉委員会については、コミューンの事務の増大にともなって、高齢者ケアに関する委員会、児童ケアに関する委員会というように、さらに細分化されて設置される傾向がある。

一般的権限に基づく事務に係る、かつて任意に設置される委員会の代表的なものとして、人事委員会、文化・余暇委員会、港湾委員会、不動産委員会（コミューンの不動産を管理する）、公園管理委員会などである。

ランスタングにおいては、所管する事務の種類がコミューンより少ないため、コミューンにおけるほど委員会の種類は多くない。典型的に設置されているのは、医療関係に関する特定の分野の委員会である患者委員会（処置に関する患者の権利を保護する）などや、人事委員会、文化・余暇委員会、奨学金委員会、経済委員会、不動産委員会などである。

また、自治体の裁量により設置できるようになった、域内の一部の地域や一部の施設を対象として一定の任務を分担する委員会の例としては次のようなものがある。

- ・ 公共施設委員会 — スポーツ施設、高齢者特別住居のような施設に対して、施設の運営者と利用者との調整、施設に係る問題の調整、場合によって議会への提案などを行う委員会である。
- ・ 区域委員会 — コミューン内の一定の地理的範囲におけるいくつかの事務事業について、包括的にその任務を所管する委員会である。

なお、委員会の具体例については第6節を参照されたい。

⁷⁹ コミューンの場合は公安委員会も置かなければならない。

ヴェスタマンランド・ランスティングの議場



第4節 事務部局

地方自治法は事務部局の設置については、特段の規定をしていない。事務部局を含む行政機構はコミュニティの規模により大きく異なる。人口1万人以下の小規模コミュニティでは、全ての委員会についての事務を行う単一の事務局を持つ場合が多い。一方、1万人から5万人の中規模のコミュニティでは、通常複数の行政部局を持つ。各委員会はそれぞれに対応した事務局をもち、事務局の長は同じランクに位置づけられて、その委員会に対して事務を遂行する責任をもつ。時には関連事務を総括する事務総長が置かれる場合もある。

大規模なコミュニティでは、より複雑な機構をもつ。執行委員会及びその他の委員会は、さらにその下に小委員会が置かれ、事務部局は各委員会及び小委員会に直接連携して働く。各事務部局に行政の長がおり、幅広い行政責任と業務執行の責任を持つ。

ランスティングの行政機構も、ランスティングごとに異なるが、一般にコミュニティほどの多様性はない。事務総長が置かれ、その統括する総合事務局機構があることが普通である。保健医療委員会を置いている場合には、その独自の事務局が置かれていることが多い。

なお、事務部局の具体例については第6節を参照されたい。

第5節 地方公営企業

1 地方公営企業の概要

コミュニケーションやランディングにおいても、経済的活動のためのある種のサービスについては、公営企業によって提供する場合がある。地方自治法では、コミュニケーション及びランディングは議会の決定により、地方政府の事業の経営権を、当該事業の経営について特別な手続きが定められていない場合には、株式会社、財団、非営利団体、基金又は個人に委任することができる⁸⁰。地方公営企業は50%以上の株式の所有によって、地方自治体はその意思決定権を持っている企業である。広義の公営企業については、財団、基金、株式会社などの形態がありうるが、株式会社が最も一般的に利用されている。公営企業はその活動について地方自治法などの制約を受ける範囲が地方自治体より小さいため、資金の借入、利益の使途などについての自由度が大きい。経済行動における自由度が大きいことにより、意思決定を迅速にできることにより、地方自治体の市場における競争を有利にする。また、企業形態をとることにより、近隣のコミュニケーションやランディングとのより効率的で柔軟な協力体制をとることが可能になる。

地方公営企業に任されることの多い分野は、住宅供給、港湾管理、エネルギー供給、上下水道、廃棄物収集、地域暖房、地方交通などである。

2 地方自治体の統制

地方公営企業は独立性と経済行動の自由を確保できる利益がある反面、企業の行動に対する地域住民や地方議会の監視と統制はより限られたものになる可能性がある。

そのため、地方自治体が地方公営企業の行動を適正に監視し、統制することを目的として地方自治法では以下の規定を設けている。

地方自治体はその株式の100%所有する株式会社に事業を委任する前に、議会は以下の措置を講じなければならないものとされている。

- ・ 地方自治体として事業の目的を定める。
- ・ 全ての取締役を任命する。
- ・ 基本方針又は事業に関する重要な決定がなされる前に、議会が意見表明できるようにしておく。

議会はまた、その会社の役員として少なくとも1名の部外者である監査役を任命しなければならない⁸¹。この監査役については、議会の委員会の事業の監査のために選任される監査委員から任命することとなっている。

地方自治体が部分的に所有する企業などに事業を委任する場合においても、議会は委任

⁸⁰ 地方自治法第3章第16条。但し、公権力の行使を伴う事業については、法律に規定されている場合に限って委任できる旨も同条に規定されている。

⁸¹ 同法第3章第17条

の決定をする前に、持分と事業の性格を考慮して妥当な範囲で、上述のような統制が行われるように定めなければならないとされている⁸²。

また、財政面についても、株式会社などによって運営されている地方自治体の事業についても、地方自治体の年度会計報告に含めなければならないとされており⁸³、ここでも自治体の統制が確保されている。

⁸² 地方自治法第3章第18条

⁸³ 地方自治体会計報告法に規定されている。

第6節 コミューン及びバランスティング組織の実例

以下にいくつかのコミュニティ及びバランスティングの組織の実例を図示する。

1 ヴェクショー・コミュニティ (Växjö)

【図表4-3 ヴェクショー・コミュニティの組織図】



(注) 各委員会の括弧の中の数字は委員数を示す。

ヴェクショーの人口約7万5000人、面積1,676平方kmの中規模の地方都市である。ヴェクショーには大学があるため、人口ピラミッドでは20歳代が突出しており若年人口は多いけれども、就学中の学生であるため、市の税収には寄与していない。その一方で高齢化もスウェーデンの平均より進行している。また、ここでは環境及び持続可能な経済発展について、日本からの視察を頻繁に受け入れており、その頻度は年間30回を超えている。

委員会構成は図表4-3のとおり分野別委員会が中心であり、一部に区域委員会も設けられている。委員会の所管事項については、その名称で概略は理解できるが、補足が必要

な点について以下に略述する。

民主化委員会は、人権、社会統合、機会均等、情報へのアクセスなどについて所管しており、住民と地方自治体との調整を行う委員会である。高等学校委員会では、高等学校の運営のほかに、成人教育や特別な需要のある生徒への教育を所管している。社会サービス委員会は高齢者と障害者のケアを所管している一方、社会福祉委員会では、支援を必要とする住民に対する資金援助、住宅提供、薬物・アルコール依存行動対策、家庭内問題などへの個別的対応を所管している。技術委員会は、公園、道路、清掃、ごみ収集、上下水道を所管している。

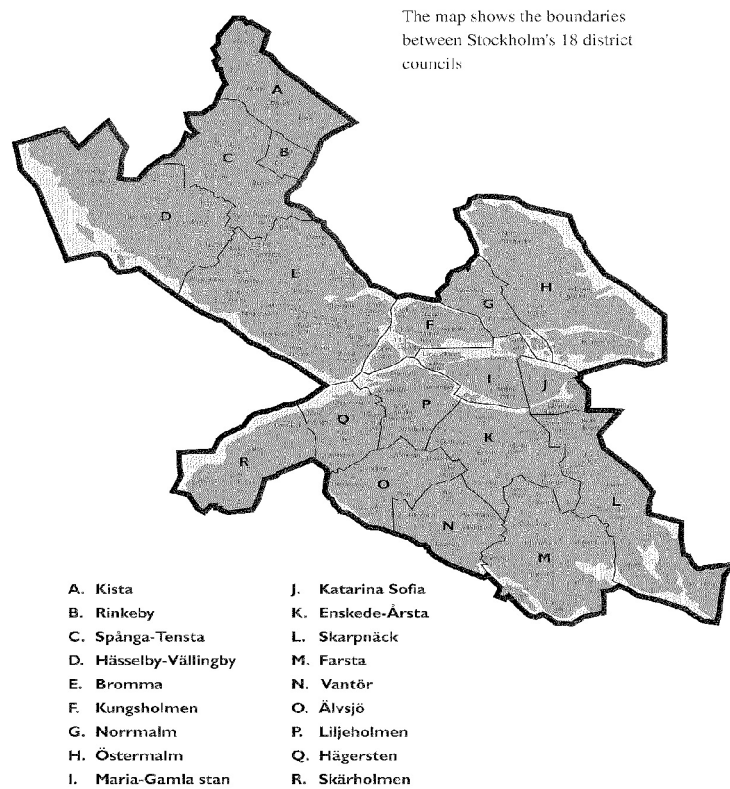
ヴェクショー・コミュニティの事務部局のポスト数は、全体で約 6,000 であり、このうち社会サービス運営局に属するポストが約 2,500 と最も多くなっている。

2 スtockホルム・コミュニティ

首都であり、人口約 75 万人のストックホルムは、図表 4-4 のような組織構造となっている。議会の議席数は 101 であり、地方自治法の規定する最低限である。市の事務部局の職員数は約 5 万 1,000 人である。議会には分野別の 8 つの委員会（各委員会の長はコミッショナーである）と、いくつかの専門起草委員会がある。市の区域を 18 に区分し、1997 年より各区に「区役所」として住民の日常生活に最も近い事柄について所管する区域委員会がおかれている⁸⁴。ストックホルムの行政組織は、執行委員会のほかに、コミッショナー会議が存在し、重要な議案の起草はこちらで行われるなど、ほかのコミュニティと構造的に大きく異なっている。図表 4-3 は同コミュニティの区域区分である。

⁸⁴ 1997 年に設置された当初の区域委員会の数は 24 であった。

【図表4-3 ストックホルムの区域区分】



【図表4-4 ストックホルムの行政機構】

ストックホルムの政治機構



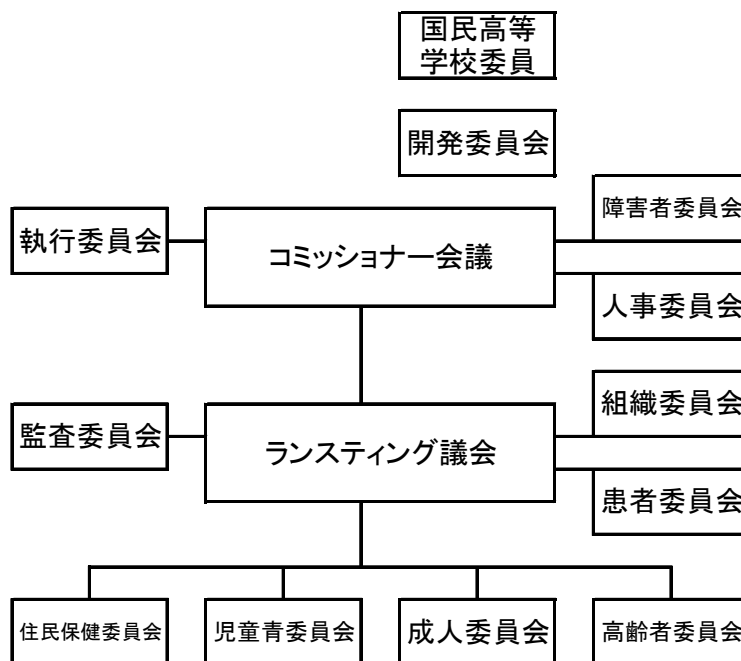
1) 委員会には議案事項の内容により、常任委員会を代表して決議権があります。2) 対策委員会には正式な決議権はなく、常任委員会で議決をとるための意見調整をはかります。3) 評議会には学識経験者が外部委員として参加することがあります。4) ストックホルム市庁舎株式会社およびIVOエネルギー株式会社は50%ずつの共同出資をしています。



ストックホルム市発行「ストックホルム行政のあらまし」より転載

3 クロノベリ・ランスティング

【図表 4-5 クロノベリ・ランスティングの組織図】



クロノベリ・ランスティングの説明資料より作成

クロノベリはスウェーデン南部の中央に位置する面積約 9,500 平方 Km、人口 17 万 8,000 人の比較的小規模のランスティングである。ヴェクショーをはじめとする 8 つのコミュニティに分かれており、森林と湖が多く、ガラス工芸で有名な観光地を含む地域である。ランスティング議員は 45 人、執行委員会は 13 人である。議会本会議は年間 4 回開催される。ランスティングの主な所管事項は医療、歯科医療及び精神保健であるため、図表 4-5 で児童、成人、高齢者委員会とあるのは、それぞれの委員会の対象に対する医療、歯科医療及び精神保健について所管する委員会を意味する。

(参照)

"Swedish Local Government Traditions and Reforms" The Swedish Association of Local Authorities

Fact Sheets on Sweden "Swedish Government" The Swedish Institute

Fact Sheets on Sweden "Local Government in Sweden" The Swedish Institute

"County Administrative Boards in Sweden" County Administrative Division, Swedish Government Offices

"The Swedish Government at Work" Swedish Government Offices

"Municipalities and county councils in Sweden" Swedish Government Offices

「スウェーデンの政治 デモクラシーの実験室」 岡沢憲英・奥島康編

「スウェーデンの地方自治」 アグネ・グスタフソン 岡沢憲芙監修、穴見明訳
「スウェーデン地方自治法」 小原亜生訳
スウェーデン政府 <http://www.sweden.gov.se/>
スウェーデン国会 <http://www.riksdagen.se/>
コミューン連合 <http://www.svekom.se/>
法務省 <http://www.justitie.regeringen.se>

第5章 地方財政制度

第1節 地方財政の歴史及び背景

1 公共部門の財政規模とその特徴

地方自治体の財政がスウェーデン経済に占める割合は大きく、且つ国の経済状態が地方財政に与える影響も大きいと言われている。1997年の国、地方を合わせた公共部門の支出はGDPの約64%に相当しており、そのうち国の支出はGDPの約40%を占めている。学校教育、児童福祉、高齢者福祉、医療サービスはコミューンやランスタングによって提供される重要な社会的サービスであるが、これら全ての地方自治体関連の支出額を合計するとスウェーデンのGDPの約5分の1に相当する約24%を占めている。

また、地方自治体に雇用されている被雇用者の合計はスウェーデンの全被雇用者の4分の1を占めている。

このようにスウェーデンの公共部門の支出がGDPに占める割合は国際的に比較すると非常に大きいと言えるが、これにはいくつかの要因がある。

例えばスウェーデンの人口統計上の特質がその要因となっている。スウェーデンは高齢者人口の割合が高いため、他の諸外国に比較して労働者一人当たりがサポートする高齢者人口が比較的大きい。また女性の就業割合が非常に高い一方で、出生率もヨーロッパ諸国の中では高い傾向にある。特に1990年代の出生率は上昇傾向にあった。このような人口統計上の特質からスウェーデンでは社会福祉施設や教育施設に対する需要が大きく、それが公共部門の支出が大きくなる要因となっている。

最大の要因としては、他の諸国では民間部門が担っているサービスをスウェーデンでは公共部門が担っていることがあげられる。医療サービス及び健康保険部門においては、スウェーデンでは地方自治体によって大部分のサービスが提供されている。

スウェーデンでは1960年代及び1970年代に地方自治体の事業規模が急速に拡大した。この拡大傾向は1980年代まで継続したがその後もゆるやかなペースで伸びてきている。この成長傾向は国及び地方における政治的改革や地方分権などが要因となって継続してきた。また、前述したとおり、子供と高齢者人口の増大といった人口統計上の変化、女性就業者の増加といった現象が、地方自治体の事業に対する需要をますます高めてきた。

1990年代になるとこれまで増加傾向にあった地方自治体による支出に歯止めがかかる一方で、高齢者や児童に対する福祉サービスの需要の高まりは依然として継続している。90年代から特に出生率が高まったため90年代に生まれた児童が現在就学年齢に達しており、彼らに対する教育サービスの需要もますます高くなってきている。このような実態にも関わらず地方自治体の支出は削減されてきている。

2 統治組織法及び地方自治法における地方自治体財政に関する規定

地方自治体がサービス提供にかかる費用を賄うために課税することができる権利はス

ウェーデンの憲法である「統治組織法」⁸⁵に定められている。スウェーデンにおける地方自治の原則は、コミューンやランスティングにその域内の統治について幅広い自由裁量権を与えることにある。但し、統治組織法は国、ランスティング、コミューン間の責任分担までを明示していないため、この責任の分担は国会で定められる法律によって決定されている。

1991年に改正された現在の地方自治法は地方自治体の財政管理に係る自由裁量権を拡大してきたが、1997年に制定された新しい規則により、地方自治体の財務管理における自由裁量権は限定された。適正な財務管理とは、地方自治体が安定した財務管理を行うことであり、地方自治体は現在のニーズに対応するだけのためにその所有資産の売却を自由に行うことは禁じられている。借入金に関する政府の規制は1979年に廃止され、新規の投資に対しては地方自治体の議会の判断で自由に借入れを行うことができることとされたが、地方自治体が借入れにより当該年度の投資的経費以外の経費を補填することは規制されている。また、地方議会は地方自治体の財務管理に関する規則を定めるよう義務付けられており⁸⁶、これらの規則には投資や借入金に関するものも含まれている。

予算に関しては単年度制が採用されており、予算においては地方自治体の歳出がどのように財源調達されるのか述べること、歳入が歳出を上回るように作成されるべきこととされている⁸⁷。予算は複式簿記に基づいており、地方自治体は損益計算書、貸借対照表も作成しなければならない。また、会計年度終了時点の当該地方自治体の財政状態の予測も行うこと、ある会計年度の歳出が歳入を上回る場合には、その赤字は貸借対照表に記載されている自己資金を財源として翌年度から2年以内に解消されなければならないことが定められている。更に予算を作成するときには当該年度も含めた3年間の財政計画を作成することも義務付けられている⁸⁸。

大部分の地方自治体の行政サービスはコミューン及びランスティングによって提供されている。しかしそのようなサービスは株式会社や地方自治体と契約した者等を活用し、他の手段により提供することも認められている⁸⁹。コミューンにあつては約1,300社程度、ランスティングにあつては100社程度の地方公社⁹⁰を所有するか、又は50%以上の株式を所有し、これらの地方自治体はその地方公社の意思決定権を持っている。このような地方

⁸⁵ 第7条 スウェーデン国内に第一次コミューン(primärkommuner)と県議会コミューン(landstingskommuner)を設ける。コミューンにおける決定権(beslutanderätten)は、選挙によって選ばれた議会(valda församlingar)によって行使される。コミューンはその任務を行うために租税を徴収することができる。

⁸⁶ 地方自治法 第8章第3条。

⁸⁷ 地方自治法 第8章第4条。

⁸⁸ 地方自治法 第8章第5条。

⁸⁹ 地方自治法 第1章第7条「コミューン及びランスティングは、利潤追求を目的とせず、コミューン及びランスティングの住民に公共施設またはサービスを提供するために運営される場合には、経済活動を行うことができる。」

⁹⁰ I 第2章 第1節の1の注3参照。

公社の大部分はコミューンにおける公益住宅公社⁹¹などの不動産の経営管理を行っている株式会社や、上下水道、ガス、電気等の公益事業を経営する株式会社である。

コミューンやランスタイピングは地方自治体連合⁹²を共同で設立していることが多い。そのような地方自治体連合は事実上地方自治体のどのようなサービス分野においても設立することができる。現在ではそのような連合組織は50程度にのぼり、その大部分は救急救助サービスを提供する組織である。

3 「財政原則」(The financing principle) と均衡予算

(1) 「財政原則」

1990年代には政府の経済政策は地方財政に様々な影響を及ぼした。国家経済に関する多くの決定は内閣と国会でなされ、間接的に地方自治体へ影響を及ぼし、地方自治体の税収や歳出は国家の経済政策の影響を受けた。しかしながらそれだけにとどまらず、内閣や国会は直接的にも地方自治体の責任分野に影響を与える決定を行ってきたため、地方自治体と中央政府との間の役割分担を明確にしたいという要求が地方自治体の間で高まってきた。

国は、国がそのための追加支出をせず(地方自治体向けの補助金を増やさず)、且つ地方自治体が増税をしなくても、新しい分野への支出を地方自治体が独自で工面できる状態を実現することを目指してきた。しかしながら、そのような状態を実現することはできなかつたために新しい原則を国は承認した。それは即ち、地方自治体の支出を増加させるか若しくは間接的に地方税収入を減少させる結果につながる決定を国会が行った場合には、政府はその増加した地方自治体の支出の財源を補填するため、若しくは税収の減少を補填するため、地方自治体に対する補助金を増額するという原則である。これは「財政原則」と呼ばれており、形式的に法制化されてはいないが、国会で承認され現在もこの原則が機能している。

1990年代にはスウェーデンの公共セクターの資金需要が高まったにもかかわらず、地方自治体の財政的裁量は限定されるという矛盾が生じてきた。国からの補助金はますます縮小する一方、地方税収基盤の成長は緩やかであったため、地方自治体は高まる行政需要に対応できるだけのゆとりがなくなっていた。このような状況を鑑み、国会は1990年代後半に一般補助金をある程度増加した。

しかし地方自治体と中央政府の間の役割分担が不明確な状態では、「財政原則」を忠実に遵守し国が地方に対する補助金を増加しても、問題の解決につながらない。典型的な例は地方自治体の財政に及ぼす高失業率の影響である。スウェーデンでは地方自治体が個人に

⁹¹ II 第2章 第3節の2参照。

⁹² 地方自治法 第20条「コミューン及びランスタイピングは地方自治体連合を設立し、地方自治体の事務をその連合に委託することができる。地方自治体連合は連合定款が連合加盟団体によって可決された時点、又はそれ以降で連合定款が示す時点で設立されたものとされる」

対する社会的な人的サービスを提供する義務があるが、失業手当については国が支給している。長期にわたり高失業率が継続すれば、地方自治体の社会的な人的サービスに対する需要が高まり、これに対する財源の補填が行われなければ、地方自治体の財政運営に支障が生じてくる。

(2) 均衡予算

地方自治法は地方自治体はその財政を確固としたものにし、厳しく財政を規律しなければならないと定めている。多くの地方自治体が 1990 年代に赤字を計上したため、その実態を考慮して、地方自治体にその財政収支を均衡させるよう要求する条項が地方自治法に加えられたのである。この地方自治体の収支均衡の条項に基づき地方自治体予算は歳入が歳出を上回るように編成されなければならないことになった。また、やむを得ず赤字が発生した場合には、2年以内に解消されなければならないことになっている。

このような均衡予算原則は 2000 年 1 月 1 日から施行されており、独自でそのような赤字の解消ができない地方自治体は特別政府補助金を申請することができる。

長期的に地方自治体が直面している課題や傾向を見ると、確固とした財政管理を実現することは必要不可欠である。高齢者の増加、病気の緩和や治療のための新しい技術の普及といった例を挙げればわかるように、地方自治体の提供するサービスに対する住民の需要量が増大しその質も高まっている。

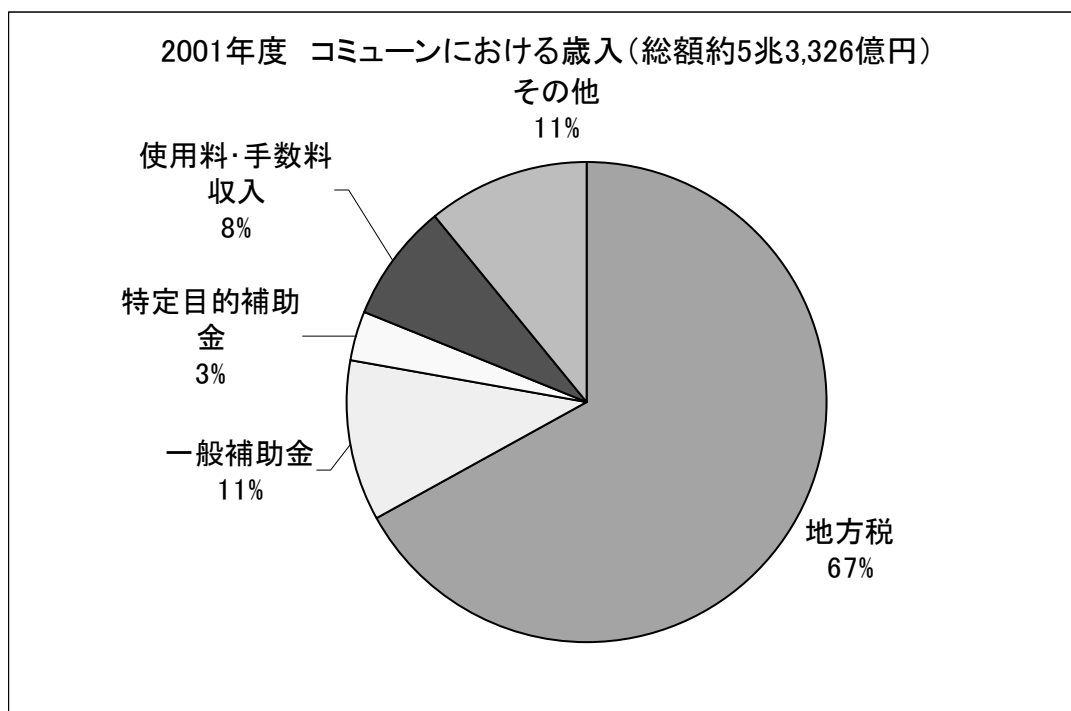
第2節 地方自治体の歳入歳出構造

1 地方自治体の歳入

(1) コミューンにおける歳入

下記の図表 1 から明らかなように、コミューンにおける歳入の大半は地方税からの収入で歳入の 67%、約 2,080 億スウェーデン・クローネ（以下 SEK で表記する。約 3 兆 472 億円）に上る。その他中央政府からの一般補助金が 11%、使用料・手数料収入が 8%、特定目的補助金が 3%、その他の収入が 11%となっている。

【図表1-1 2001年度コミュニティにおける歳入構成比（総額3,640億SEK）】



The Swedish Association of Local Authorities の資料により作成

【図表1-2 2001年度コミュニティにおける歳入額】

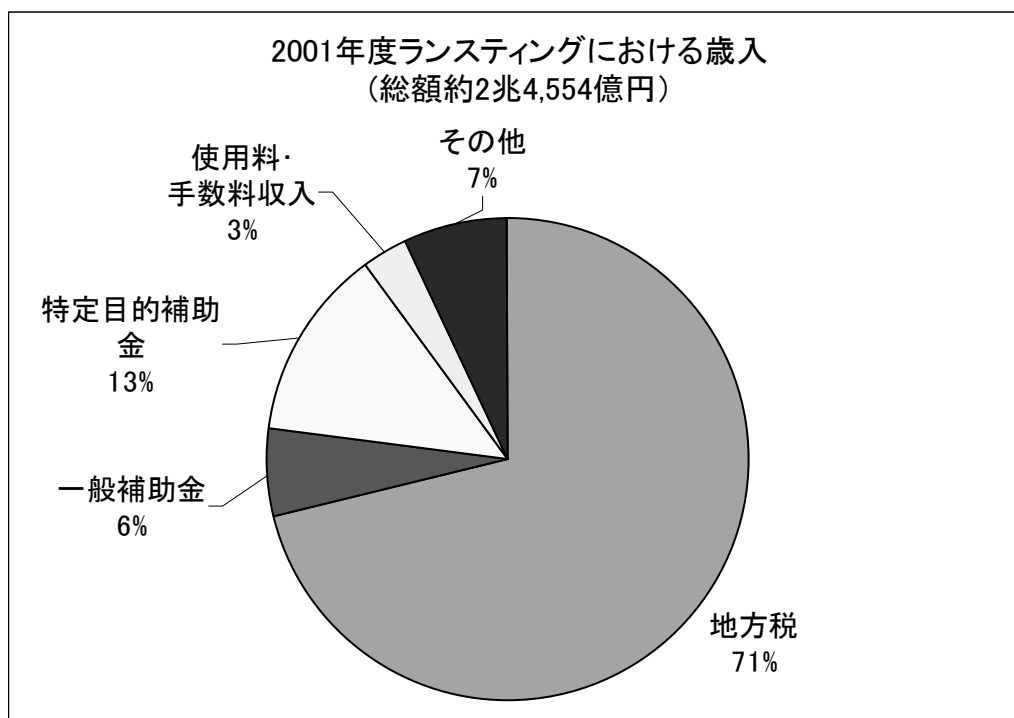
単位：億円

地方税	35,675
一般補助金	5,813
特定目的補助金	1,706
使用料・手数料収入	4,373
その他	5,759
合計	53,326

(2) ランスティングにおける歳入

下記の図表2から明らかなように、ランスティングにあつては地方税収入が歳入に占める割合がコミュニティ以上に大きくなり、約74%で約990億SEK（約1兆4,503億円）に上る。その他中央政府からの特定目的補助金が13%、一般補助金が6%、使用料・手数料収入が3%、その他の収入が7%となっている。

【図表 2 - 1 2001 年度ランスティングにおける歳入(歳入総額 1,676 億 SEK)】



LANDSTINGSFÖRBUNDET からの資料により作成

【図表 2 - 2 2001 年度ランスティングにおける歳入】

単位：億円

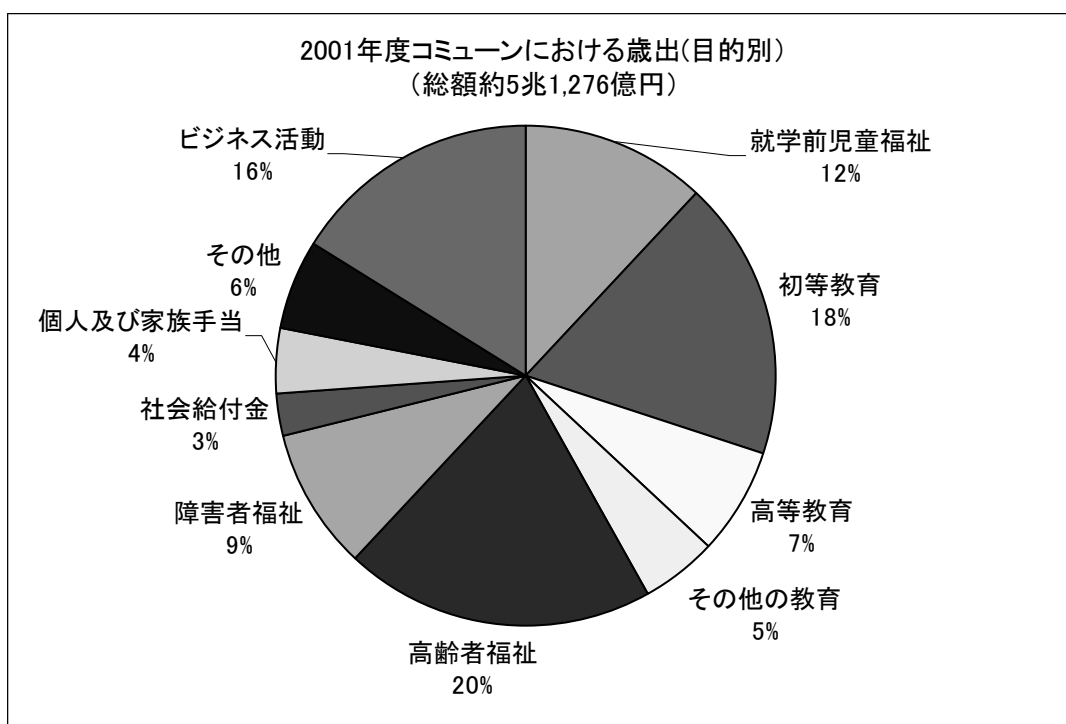
地方税	17,433
一般補助金	1,473
特定目的補助金	3,192
使用料・手数料収入	737
その他	1,719
合計	24,554

2 地方自治体の歳出

(1) コミューンにおける歳出

下記の図表 3 から明らかなように、コミュニティの歳出の大半を占めているサービスは教育と社会福祉サービス(ケアサービス)である。このようにコミュニティの支出の中で、重要視されているのは教育と福祉・介護で、約 80% の予算がこの 3 つの分野に充てられている。具体的な各項目の歳出に占める割合は、教育部門については、初等教育 18%、高等教育 7%、その他の教育 5% で教育部門全体では 30% を占めている。福祉部門については、就学前児童福祉 12%、高齢者福祉 20%、障害者福祉 9% で福祉部門全体では 41% を占めている。高齢化が加速しており、高齢者福祉にかかる費用が増大している。

【図表 3-1 2001 年度コミューンにおける歳出（目的別）（歳出総額 3,500 億 SEK）】



The Swedish Association of Local Authorities の資料により作成

【図表 3-2 2001 年度コミューンにおける歳出（目的別）】

単位：億円

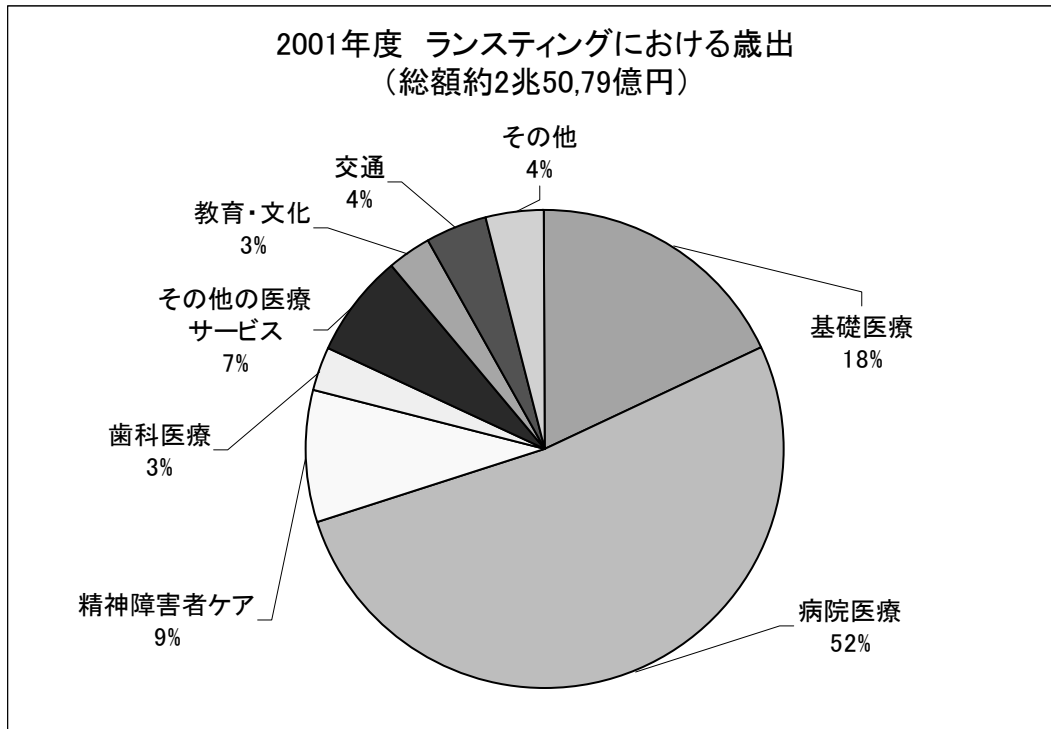
就学前児童福祉	6,153
初等教育	9,230
高等教育	3,589
その他の教育	2,564
高齢者福祉	10,255
障害者福祉	4,615
社会給付金	1,538
個人及び家族手当	2,051
その他	3,077
ビジネス活動	8,204
合計	51,276

(2) ランスタイピングにおける歳出

下記の図表 4 から明らかなように、ランスタイピングにおける公共サービスのほとんどは医療ケアであり、医療関係支出が全体の約 90% 近くを占めている。具体的な歳出に占める医療関係支出の割合は、基礎医療 18%、病院医療 52%、精神障害者ケア 9%、歯科医療 3%、その他の医療サービス 7% で医療関係支出合計では 89% となっている。その他に文化・余

暇活動に関わる支出が3%、ランスタング内の公共交通にかかる支出が4%となっている。

【図表4-1 2001年度ランスタングにおける歳出（目的別）（歳出総額1,712億SEK）】



LANDSTINGSFÖRBUNDET からの資料により作成

【図表4-2 2001年度ランスタングにおける歳出（目的別）】

単位：億円

基礎医療	4,514
病院医療	13,042
精神障害者ケア	2,257
歯科医療	752
その他の医療サービス	1,756
教育・文化	752
交通	1,003
その他	1,003
合計	25,079

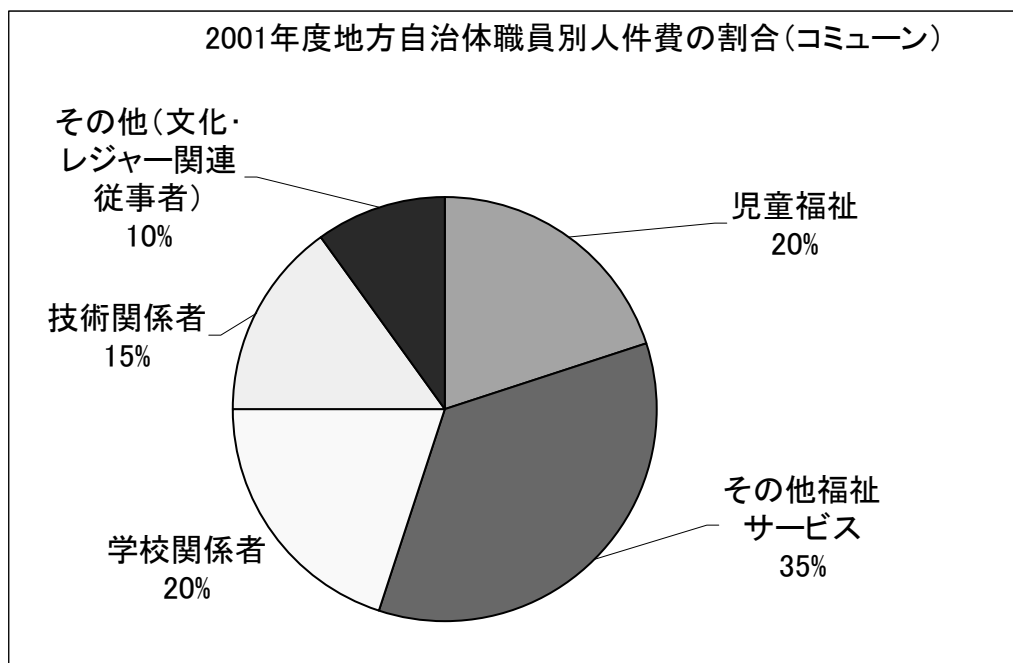
3 地方自治体における人件費の割合

歳出の人件費、物件費、投資的経費といった性質別のデータが財務省から入手できなかったため、以下で人件費についてだけ述べることにする。

(1) コミューンにおける人件費の割合

地方自治体で支出される経費は大部分が人的サービスであるため、その歳出の半分以上が賃金や給料支払いである。人的サービスを実施している各行政部門における人件費が総人件費に占める構成比は下記の図表5のとおりである。

【図表5 2001年度のコミューンにおける人件費の割合】

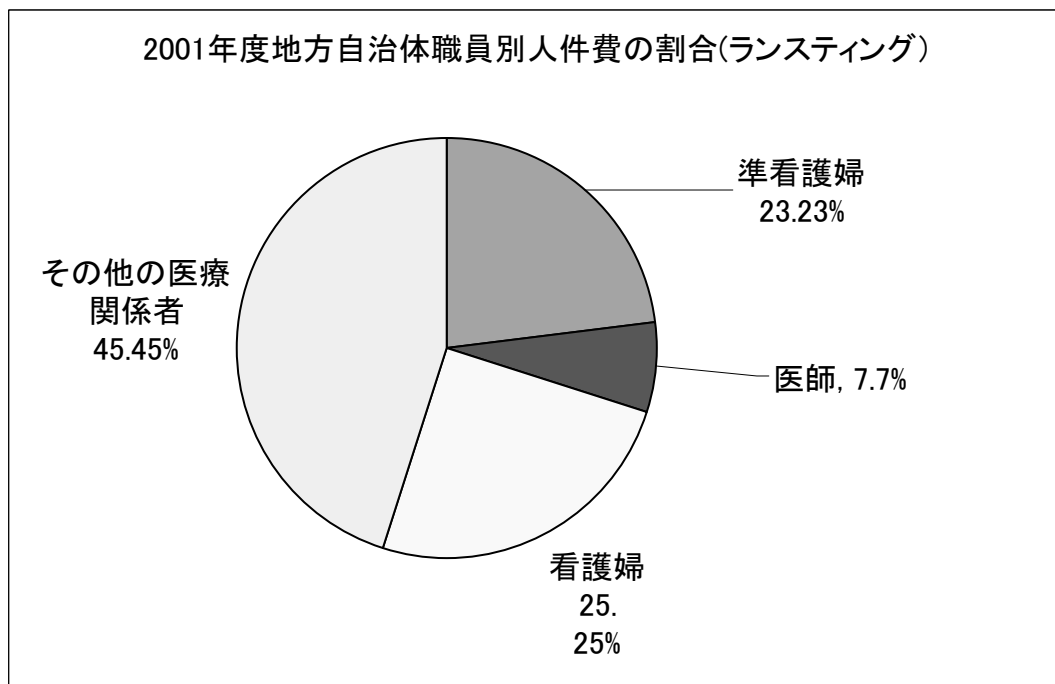


「Municipalities and county councils in Sweden」 The Swedish Government Office に
より作成

(2) ランスタイピングにおける人件費の割合

ランスタイピングにおいては、下記の図表6のとおり、その業務が医療に集中しているため、医師や看護婦などの医療従事者の人件費がそのほとんどを占めている。

【図表6 2001年度のランスティングにおける人件費の割合】



「Municipalities and county councils in Sweden」 The Swedish Government Office
により作成

第3節 地方税制度

1 地方税制度の概要

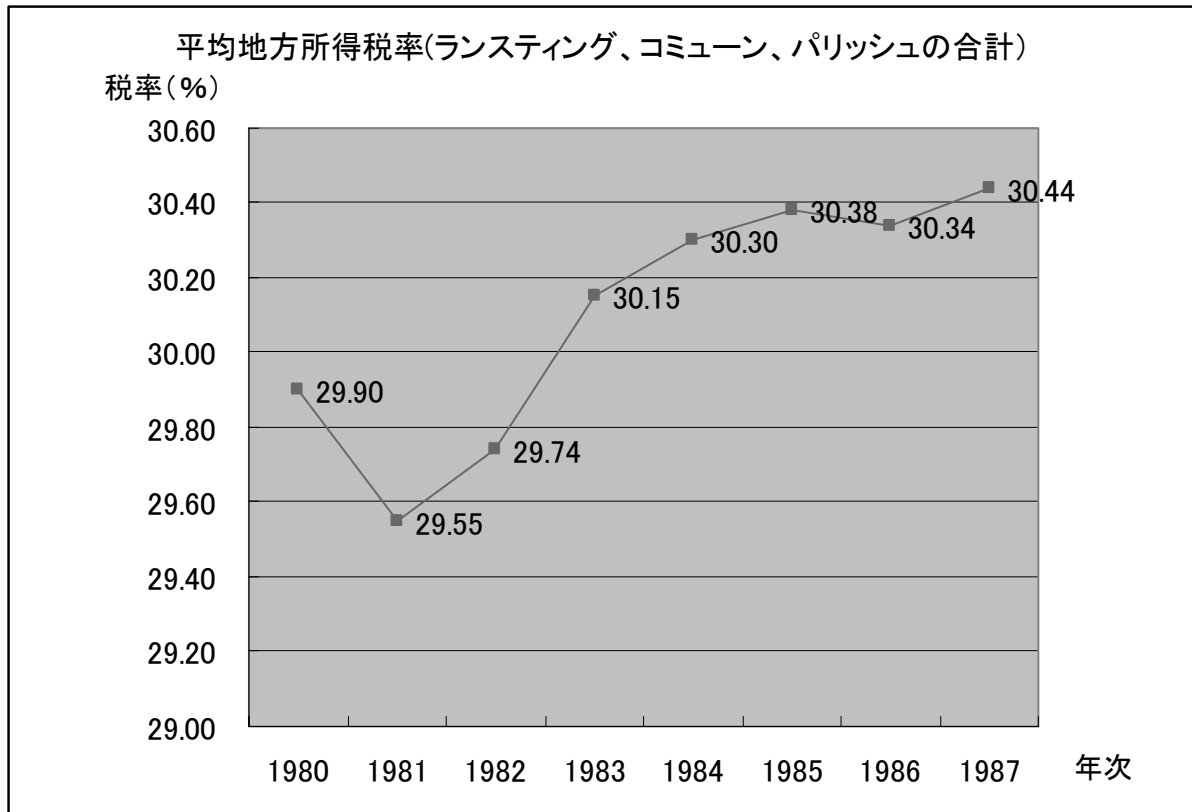
コミューンとランスティングの歳入は、給料や賃金のような個人所得に課税される税収入がその大半を占めている。給料の他に、年金、失業保険等の中央政府からの給付金を含めた個人の勤労所得に対して地方自治体の課税権が認められている。地方所得税の賦課徴収は国税庁 (National Tax Board) により国税である所得税と一体となって行われており、地方自治体は税率を議会で決定するのみである。

1990年代のコミューンの税収は2,080億 SEK (約3兆472億円) であり、ランスティングは990億 SEK (約1兆4,503億円) であった。これらの税収はこれらの自治体の歳入の約3分の2を占めている。

中央政府は地方自治体の課税権の内容及び範囲を決めているが、税率については地方自治体が独自に定めることができる。しかし1990年代に政府は地方税の上昇を防ぐため一時的な措置を講じた。これはまず、1991年から1993年までに行われた税率上昇凍結政策で、時限立法により増税禁止を義務づけ、次に1997年から1999年の3年間、1996年の水準を越える増税による地方自治体の増収分の半分を政府補助金から減額するという制裁措置を講じている。1994年に増税しなかったコミューンとランスティングに対しては、政府は追加的な補助金を交付している。図表7に見られるように平均的な地方税率の上昇率は1980年代にはわずかであったが、図表8に見られるように1990年代には大きな上昇率となって

いる。

【図表7 1980年代の平均地方所得税率の推移】



「スウェーデンの政治」から作成

2 地方税（地方所得税）

（1）個人所得税における国税と地方税

憲法である統治組織法において、地方自治体に課税権が認められていることは先に述べたが、この課税権は個人の勤労所得に対してのみ課税できることになっており、それ以外の所得に対して地方自治体は課税する権利は有していない⁹³。

スウェーデンでは国、地方ともに個人所得税を課しているが、国の所得課税はまず、所得が基礎控除額の8,700SEK(約12万7,455円)以上の全ての個人から一律200SEK(約2,930円)を徴収する。更に年間課税所得が23万2,600SEK⁹⁴(約340万7,590円)以上37万4,000SEK(約547万9,100円)未満の高額所得者から23万2,600SEK⁹⁵(約340万7,590円)を超える部分の所得に対して20%を徴収し、課税所得が37万4,000SEK(約547万9,100円)以上ある高額所得者については同じく37万4,000SEK(約547万9,100円)を超える部分の

⁹³ 例えば付加価値税（日本の消費税に相当する）、固定資産税、相続税、贈与税、企業に課税する法人税は全て国税とされている。

⁹⁴ この額は毎年変更され、ここでは2000年度の額を使用している。

⁹⁵ この額は毎年変更され、ここでは2000年度の額を使用している。

所得に対して25%が国への個人所得税として徴収されている。

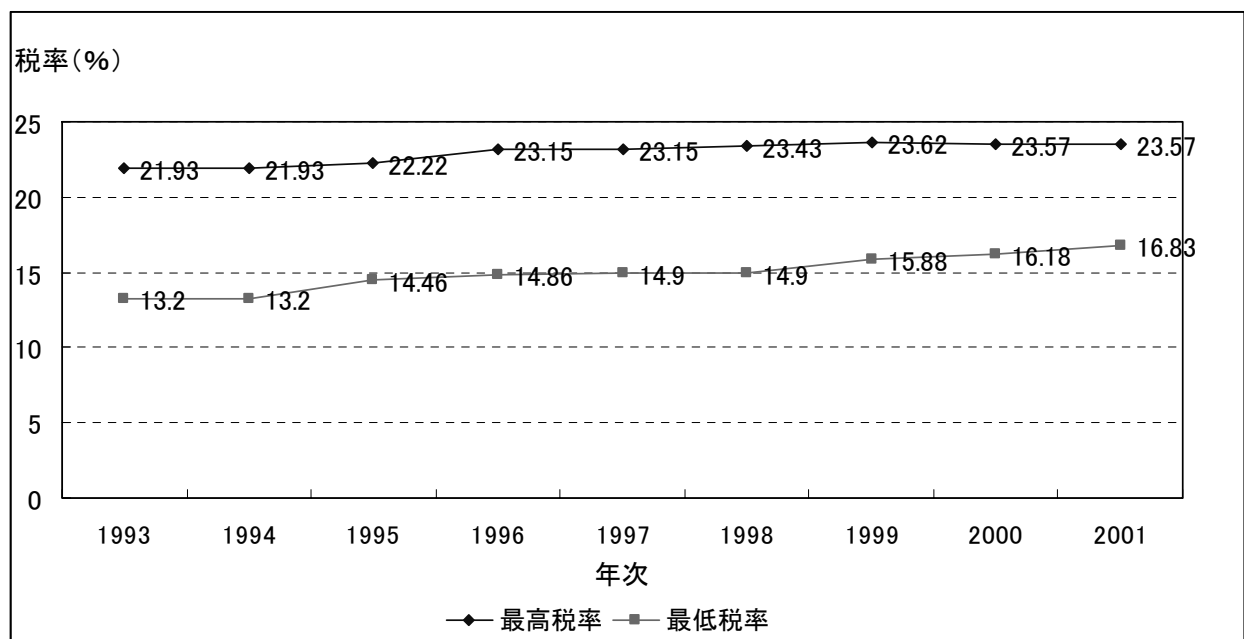
一方、地方所得税は一定税率であるためどの所得階層でも同じ税率が適用されている。但し、課税所得の算定に当たっては、基礎控除や社会保険料控除などの各種控除を行った後の額が課税所得となる。地方所得税が課税される所得は個人の勤労所得であり、この勤労所得には年金、社会保障として支給される各種手当（児童手当、失業手当など）、その他の給付金等も含まれる。但し、個人の資本を源泉とする所得に対しては課税されない。

2001年の地方所得税の平均税率は30.53%であり、そのうち20.57%はコミューンによる税率で9.97%がランスティングによる税率である⁹⁶。

(2) 地方税率

先に述べた、2000年度から採用されている均衡予算のため、スウェーデンの地方自治体では、決算ベースで生じた赤字については、貸借対照表上の余剰金により補填されるが、その取り崩し分は翌2年度以内に回復させることが義務付けられているため、収支は税率で調整される傾向が見られる。更に提供される行政サービス水準や内容の違いもあるため、スウェーデンの地方自治体間では税率格差が発生することは不可避である。近年のコミューンにおける地方税の最高税率及び最低税率の推移は図表8のとおりである。

【図表8 コミューンにおける地方税の最高税率及び最低税率の推移 1993-2002年】



Svenska Kommunförbundet 資料により作成

⁹⁶ コミューンとランスティングの税率の数値合計に0.01%誤差があるが、この数値は財務省の資料「Local Government Finances」において使用されている数値をそのまま記載したものである。

地方税率の決定についてコミューンを例に挙げると、原則としては各コミューンでそれぞれ税金収入がどの程度あるかをまず予測し見積もりを行うが、前年度の地域内に居住する人の国税庁への個人所得の申告額により、税収入の大まかな数値がわかる。国税庁からの通知を基礎にしてコミューンは課税所得を予想し、その他に国からの補助金、コミューンで徴収する使用料・手数料収入などのその他の各種収入も考慮に入れ、11月頃に議会で翌年度の税率を決定する。

最近の傾向としては地方税がコミューン、ランスティング合わせて30%を超える地方自治体も多く、重税に対する国民の不満感が強くなっている。そのため、先にも述べたが政府は1997年から1999年の3年間、1996年の水準を越える増税による増収分の半額を当該地方自治体に交付する一般補助金額から減額するという制裁措置を発動し、地方税率の上昇を制限しようとしている。国がこのような方法で実質的に地方税増税の抑制を行うことは、憲法で保障された地方自治体の税率決定権を侵害するという観点から、そのような国の政策に対して非常に批判が強い。

3 水平的財政調整システム

スウェーデンには、財政力の強い地方自治体から負担金を徴収し、財政力の弱い地方自治体へ配分する財政調整システムがある。これは国の財政赤字削減の一環として、国庫から地方自治体への補助金などを増やさずに、地方自治体間の財政力を均等化するために1996年に導入されたものである。この水平的財政調整システムは、地域ごとの所得水準を考慮し、歳入を均等化する歳入水平的財政調整システムと、地域ごとのコストの違いを均等化させる歳出水平的財政調整システムの2つがある。以下2つのそれぞれのシステムについて述べる。

(1) 歳入水平的財政調整システム

歳入水平的財政調整システムはコミューンとランスティングの2種類のシステムに分類される。住民1人当たりの課税対象となる個人所得がスウェーデンにおける平均所得より低いコミューンやランスティングは均等化交付金を受け取ることになる。逆に住民一人当たりの個人所得が高い地方自治体は均等化負担金を支払う側になる。

歳入水平的財政調整システムにおいて、受け取る側の交付金額や支払う側の負担金額は、スウェーデンの地方自治体における課税可能な1人当たりの個人勤労所得額である「税収財源」⁹⁷の平均と、当該地方自治体の税収財源の差額に居住者人口を乗じ、更に95%（保障率）を乗じた数値で算出される。この95%のみを乗じて5%を留保しているのは、日本の地方交付税制度における基準財政収入額の算定において用いられている留保財源比率と同様の意義を持ち、地方自治体自ら独自の努力で税収入を増やした場合、それによる税収の増

⁹⁷ 全地方自治体の課税対象所得に課税された地方税収入の合計額を計算し、それを全スウェーデンに居住する人口で割った数値のことをいう。ある特定の地方自治体の「税収財源」は当該自治体の居住人口で当該自治体の課税対象所得を割った数値である。

加額のすべてが交付金の減少（あるいは負担金の増加）で相殺されてしまわないようにするために講じられた措置である。負担金額、交付金額の計算式は下記の図表9のとおりである。

【図表9 歳入水平的財政調整システムにおける負担金額及び交付金額の計算式】

地方自治体の負担金額

$$=(\text{当該自治体の1人当たり税収財源}-\text{全国平均1人当たり税収財源}) \times (\text{全国平均税率 (注)} \times \text{保障率} 0.95) \times \text{当該地方自治体の人口}$$

地方自治体の交付金額

$$=(\text{全国平均1人当たり税収財源}-\text{当該地方自治体の1人当たり税収財源}) \times (\text{全国平均税率} \times \text{保障率} 0.95) \times \text{当該地方自治体の人口}$$

(注) 全国平均税率は1995年の時点のコミューンの税率の実績値を使用しており、これは国が決定したもので、1996年の制度施行以来同じ数値を用いている。

289のコミューンのうち交付金を受け取っているコミューンは約260にのぼり、約30のコミューンが負担金を支払っているが、負担金を支払っているコミューンの反発が非常に強く、現在歳入水平的財政調整システムの見直しが行われており、2005年から新しいシステムに移行する予定である。

(2) 歳出水平的財政調整システム

歳出水平的財政調整システムも、歳入水平的財政調整システムと同様にコミューンとランスティングの2種類のシステムに分類される。このシステムは、コミューン及びランスティング双方で実施しているほとんどの事務事業をその対象にしており、気候、人口、年齢構成など地域ごとのおかれた状況によって生じる地方自治体間の行政コストの格差を是正するためのシステムである。歳出構造上のコストが高い地方自治体（高需要地方自治体）は歳出水平的財政調整システムの交付金を受け取ることになる。一方で歳出構造上のコストが低い地方自治体（低需要地方自治体）は負担金を支払うことになる。計算式は図表10のとおりである。また、歳出水平的財政調整システムで均等化の対象となっている事務事業等のコストの比較に用いられている指標は、コミューン及びランスティングごとに、それぞれ図表11及び図表12のとおりである。

【図表 10 歳出水平的財政調整システムにおける負担金額と交付金額の計算式】

<p>低需要地方自治体負担額＝（全国平均 1 人当たり標準需要額－当該地方自治体の 1 人当たり標準需要額）×当該地方自治体の人口</p> <p>高需要地方自治体交付金額＝（当該地方自治体の 1 人当たり標準需要額－全国平均 1 人当たり標準需要額）×当該地方自治体の人口</p>
--

【図表 11 コミュニの歳出水平的財政調整システムにおいて使用されている指標】

事務事業等	指標
児童福祉	年齢構成、親の労働市場参加水準、税収財源、人口密度
高齢者福祉	年齢構成、男女構成比、過去の雇用状態、結婚あるいは同居しているパートナーの有無、過疎地か否か
義務教育	年齢構成、家庭における使用言語
高等教育	年齢構成、下宿等の居住環境、学習科目の種類
個人及び家族のための特別福祉	15 歳以下の児童を養育している未婚女性の割合、人口の移転状況、非北欧人の割合、非ノルウェー、非フィンランド人市民の割合、居住地域の過密度
下水道事業	過疎地か否か、地理的条件
道路	交通状態及び天候による道路の損耗の程度
産業及び雇用改善努力	失業率
建設、維持、暖房コスト	実際のコストの格差に基づいた指標
地方における特別な管理・緊急事態などにかかる追加費用	人口、1 平方キロメートルあたりの居住者数、都市化の状況
人口流出	過去 10 年間で流出した人口
不十分な人口基盤	半径 30 km または 90 km あたりの人口
寒冷地補助	見込まれる追加コスト

【図表 12 ランスティングの歳出水平的財政調整システムにおいて使用されている指標】

事務事業等	指標
医療システム	年齢構成、平均寿命、単身世帯、居住地域
大学及びカレッジ	登録学生数
寒冷地補助	見込まれる追加コスト

図表 11、12 「Swedish Local Government Traditions and Reforms」により作成

(3) 歳入及び歳出水平的財政調整システムにおける課題

地方自治体サービスに対する需要と地方自治体のサービス供給能力には違いがある。

就学前の子どもの割合が高く、女性の就業率が高い場合、これらの2つの要素は児童福祉に対する需要を高める。就学児童が多ければ義務教育や高等教育に関する行政サービスへの需要が高くなる。高齢者ケアに対する需要は、その地方自治体内の居住者における高齢者の人数によって左右される。社会的構造もまた地方自治体の事業に対する需要に影響を与えている。各種事業の運営コストは地理的要素や天候にも左右される。過疎地ではコストが一般的に高くなる一方で、過密地域はまた別のコストが高くなる。

水平的財政調整システムのそもそものねらいは、このような各地方自治体ごとの違いが原因で地方自治体間における社会的格差が広がるのを防ぐことであり、歳出と歳入の双方における均等化を合わせて考えることが重要とされている。しかしながら、その計算システムや指標は完全にすべての自治体にとって平等なものにはなり得ないため、地方自治体の不満は必ず出てくると予想されている。そのため、どのような手法を採用すれば水平的財政調整をより各地方自治体の実態に合致したものにするができるかは大きな課題であり、財政難に直面する地方自治体からは、このシステムに対する不満が高まっていた。

そのため 1990 年代に、政府は6つの委員会を設立し、現在の歳入及び歳出水平的財政調整システムの問題点について検討を行ってきた。現在の制度は 1996 年から施行されており、この水平的財政調整システムの目的は、各地方自治体の自然的、経済的、社会的諸条件の相違によって生じる地方自治体間の税源及び行政コストの格差を是正し、各地方自治体が住民に対して“同じコストで同じ基準”の行政サービスを提供できるようにすることであるが、今後は行政サービスのレベルの違いや各地方自治体ごとの意欲や経営努力などから生じる格差を水平的財政調整システムの中に反映させるべきであるという意見も出ている。但しこのシステムにおいては依然として均等化の財源を地方自治体相互間で負担していくべきであると考えられている。

地方自治体間の歳入歳出両面における財政上の格差を埋めようとする政策は、1990 年代においてスウェーデンにおける主要な財政政策となった。このような政策をめぐる、現在地方自治体の役割と責任、中央政府と地方自治体の関係、地方自治体間関係などについて

て改めて根本的な議論が行われている。

第4節 補助金

政府は地方自治体の行政が支障なく円滑に実施できるよう、地方自治体に対して補助金を交付することにより財政的援助を行っている。政府の地方自治体に対する補助金は2種類あり、一般補助金と特定目的補助金である。

1 一般補助金

一般補助金 (Block Grants to local government) の目的は、地方自治体や国が定めた行政目的に合致した様々な行政サービスを地域住民に支障なく提供できるよう、地方自治体に対して十分且つ平等な財政条件を保障することである。地方自治体への一般補助金は国の歳出の中で最も支出額の多い分野のひとつである。水平的財政調整システムが存在するにもかかわらず、この一般補助金が国から地方自治体に交付される理由は、地方税収が水平的財政調整システムにより平準化されても、地方自治体の財政需要の総額は当然地方税収額よりも多額であるので、地方自治体の財政需要を総額として補填する必要があるからである。

1990年代に政府の地方自治体に対する補助金システムに大きな改革が実施され、中央政府の地方自治体に対する数多くの特定目的別補助金が廃止されて一般補助金に移行した。

一般補助金額の水準は「財政原則」⁹⁸によって決定されている。この原則は先に述べたとおり、法律で明記されているわけではないが、国会で承認されたものである。この原則に基づき、もし政府によって採用された政策が地方自治体のコストを増加させる結果につながったとすると、それに応じて政府の地方自治体へ交付する一般補助金も増加させなければならないことになる。

一般補助金の具体的な交付基準は各地方自治体に居住する住民数である。但し、年齢構成要素も加味されており、若年者及び高齢者などには割増補助がある。

1992年度までは地方自治体へ交付される政府の一般補助金は政府の地方自治体向けの補助金のうち10%程度を占めるだけであった。この一般補助金の目的は地方自治体の税源や行政コストの構造上の格差をなるべく小さくするためである。例えば税収が少ない、即ち税源が乏しい地方自治体や、児童や高齢者の人口に占める割合が多い地方自治体は、税源が豊かな地方自治体や、子どもや高齢者の人口に占める割合が少ない地方自治体よりも多くの一般補助金をもらっていた。

2001年度でみるとコミューンに対する一般補助金額は約400億SEK(約5,860億円)、ランスタイピングに対する一般補助金額は約100億SEK(約1,465億円)となっている。

2 特定目的補助金

特定目的補助金は学校、児童福祉、高齢者ケアなど一定の特定された分野に交付される

⁹⁸ 本章、第1節の3(1)参照

補助金である。その他にも数々の特定目的補助金がある。国の各省庁はこのような補助金を地方自治体が特定の事業を運営し、地方自治体の行政サービス提供が円滑に行われることを促進する目的で交付している。

1980年代の初期には、特定目的補助金は地方自治体の資源を非効率に使う結果となり、地方自治の決定力を侵害するものだと批判の対象となっていた。

スウェーデンにおける地方自治体は、伝統的に民主主義システムの中で中心的役割を果たしてきたが、この特定目的補助金システムにより地方自治体の本来の能力が損なわれていると危惧され始めた。例えば、高齢者ケアの最終的な目標はスウェーデンどこにおいても原則として同じであるが、スウェーデン北部にある過疎地の地方自治体で実施されている政策は大都市コミュニティで実施されている政策とその置かれた環境の相違により自ずから異なるため、国による画一的な調整では多様な地方自治体ごとの実情にうまく対応しきれない。地方自治体が補助金も含めたすべての予算の使い方を独自に決定できれば、予算に計上される事業内容はより各地方自治体の実情に合致したものになるはずであると考えられていった。

このような批判や意見に応えるため、1990年代の初めに国会は地方自治体に対する国の補助金システムについて画期的な改革を承認した。原則として国の地方自治体に対する国の補助金に充当される財源は、特別の理由がない限り一般補助金に充当されることとされた。地方自治体が国の委任を受けて事業を実施するために必要な経費を国が支払う場合には、その使途の特定化は継続されるが、そうでない場合には国の財源は一般補助金に移行されることとされた。現在では国の地方自治体に対する補助金の約75%が一般補助金となっている。

第5節 使用料・手数料収入

地方自治体の歳入のうち地方税収及び国からの補助金が全歳入の約8割程度を占めており、コミュニティやランスタングは、これ以外に提供するサービス等の対価として徴収する使用料・手数料収入もあるが、これは全歳入の1割に満たない。(図表1、2参照)

地方自治体の事業コストによって使用料・手数料の水準は変わってくる。それは住民の所得水準や政治の意向に応じて決定されている。地方自治体が責任や義務を有する事業が多岐に渡るスウェーデンにおいては、このように地方自治体が徴収する使用料・手数料の水準が住民の所得水準や政治の意向に応じて決定されなければならない程、住民に与える地方自治体の影響力が大きくなる。地方自治体は、社会福祉、地域計画、環境、健康維持などのような純粋な行政分野に対して責任があるが、そのような場合にも地方自治体は例えば建築許可に係る手数料や下水道使用料などを徴収できるが、このような地方自治体の純粋な行政分野においてはその大部分の費用が税金によって賄われている。エネルギー、水道、廃棄物処理等のサービスは通常地方自治体が全部若しくは一部を所有する公社などが独占して提供しているため、その事業の責任はほぼ全て地方自治体にあると考えられる。このような事業分野における費用は原則としてその大部分が利用者の支払う料金によって賄われているが、過疎地のようなどころでは利用料収入だけではその支出を賄え

ないため、このような過疎地ではサービス提供に係る住民一人当たりのコストが他の地域より高くなる。

使用料・手数料の水準はそのかかるコストだけでなく、社会政策的配慮によっても決定される。例えば、保育所などの就学前児童の養育に対して親が支払う料金は地方自治体の児童福祉プログラムの全支出のうちの15%を賄うに過ぎない。このように料金が低い理由は、就学前児童を持つ親が労働市場に参入することを助長することを目的としたスウェーデンの公共政策にある。もし料金で全てのコストを賄うとすると、その料金は高額となり、就学前の児童の親、特に女性にとっては高額な児童福祉サービスを利用することができず、労働市場に参入することは不可能になってしまうだろう。つまりコストを高い料金でカバーしようとする、スウェーデンの経済に不可欠な労働力の確保に支障がでて、社会的損失となってしまうと考えられている。

文化・レクリエーション活動のような部門では、住民によるある特定の文化・レクリエーション活動の消費を促進しようとする政策的意図から低い利用料金を設定している。

第6節 地方債

スウェーデンの地方自治体が借入れを行うことに対する特定の法的な規制はない。借入れ金額や借入期間は国内及び海外の起債市場の状況によって左右され、各地方自治体の借入金の限度額は、各地方自治体が長期的に良好な財政管理を継続できるか否かに関する各地方自治体の判断に基づいて決められる。

但し1991年の地方自治法に関する政府のコメントにおいて、良好な財政管理を確保するということは、地方自治体は当該年度の投資的経費以外の経費を賄うために借り入れを行ってはならないという見解が述べられており、地方自治体が当該年度の投資的経費以外の経費に充当するために借り入れを行うことについて懸念を表明している。またこのコメントでは、長期的に見て地方税収入、国の補助金収入及び使用料・手数料収入の合計が、事業費や管理経費等を支払った後でも黒字である必要があるとも述べられている。そのため、地方自治体の新規借入金の上限額は、その資本支出額を基準にして決められるべきであり、且つ地方自治体の純資産にその借入れによって生じる負債がどのように影響を与えるかを考慮して決められるべきだと示されている。

また地方自治体の資産の売却も借入れに代わる資金調達手段となっている。

第7節 会計と監査

1 会計

1998年から地方自治体の財政会計が新しい「地方自治体会計法」によって規制されている。この法律は日々の一般的な会計処理及び地方自治体の年次会計報告について規定している。1998年以前は会計処理の規則は大まかな概要を述べたものしかなく、この地方自治体会計法の制定によって長い間行政現場で培われてきた会計処理における実践が新しい法律に体系化されたことになる。但し地方自治体は実際行っていた会計処理を大きく変更す

る必要はなかった。スウェーデンの地方自治体の会計法は民間会社の企業会計に非常に類似しており、例えば会計法の中で年次会計報告書に記述することを義務付けている項目は下記のとおりとなっている。

- ・ 一般の会社の年次報告書にある「部長報告書」と同様のもの
- ・ 収入状況報告書
- ・ 貸借対照表(バランスシート)
- ・ 財政状況変化報告書

2000 年度からの年次会計報告書では同年度から法的に義務付けられた均衡予算原則⁹⁹との調整を行う必要があるとされている。この調整システムの下では、実際の地方自治体の歳入は、減価償却費用や当該年度に被雇用者が納めた年金積立額等を含めた地方自治体の歳出をカバーしなければならないこととされている。また地方自治体の行政コストを賄うための費用の会計処理に加えて、地方自治体が所有している地方公社などの会計を合算した合同会計も作成しなければならないとされている。また地方自治体の「管理者報告」にはこの合同会計に関する分析も含めなければならないこととされている。

コミュニオン連合及びバランスティング連合が共同で地方自治体会計審議会を設置しており、地方自治体の会計分野に関する解釈や助言を地方自治体へ提供している。

2 財務監査

地方自治体の監査は選挙で選ばれた地方議会議員によって実施され、地方自治体のすべての行政活動に対する総合監査には、最低3名の監査委員及び同数の補欠監査委員を選出して行う旨が地方自治法¹⁰⁰に定められている。国は地方自治体の監督や会計の承認等に全く関与しておらず、地方議会の監査委員が地方自治体の執行委員会や地方議会の運営について監査することとされている。地方議会が監査委員を選出し、監査委員は執行委員会や各種専門委員会からは独立した監査委員会に所属することになる。一般的に監査委員は民間の会計事務所等を補助的監査機関として利用することが認められており、実際にはそのような事務所を補助的監査機関として利用するか、若しくは監査委員会が公認会計士等を雇用して直接監査を行うことが多い。監査はほとんど財務監査と業務監査の2種類に分けられて実施されており、監査委員は行政活動が目的に沿っているか、経済的な観点から見て満足のできる方法で運営されているか、簿記の記帳が適正であるか、委員会で実施されている内部監督が十分に機能しているかどうか審査することとされている¹⁰¹。

⁹⁹ 本章第1節の3（2）参照。

¹⁰⁰ 地方自治法 第9章。

¹⁰¹ 地方自治法 第9章第9条。

第8節 地方自治体の今後の地方財政の展望

1 現在のスウェーデンの地方自治体の財政状況

現在スウェーデンの地方自治体は相当な財政の圧迫に直面している。質の高い行政サービスに対する住民の要求や期待が強いものの、地方自治体が自由に使える予算は限られており、その中で前述のとおり財政のバランスを保つよう義務付けられているので、困難な状況に直面しているといえよう。また、現在のスウェーデン経済の不調が地方自治体の財政状況を一層悪化させている。

これまで良好だった地方自治体の財政状況は2002年度に悪化し、100以上のコミューン（全コミューンの約33%）及び15のランスティング（全ランスティングの約75%）が赤字を計上していることが報告された。2002年度の赤字総額は70億SEK（約1,025億5,000万円）に上っており、2000年度及び2001年度における黒字額が合計15億SEK（約219億7,500万円）であったことと比較しても2002年度の財政状況の悪化が著しいことが計り知れるだろう。

このような財政悪化の原因は雇用の悪化に伴い地方所得税の税源の伸びが緩慢となった一方で、地方自治体の活動は更に拡大を続けたためである。また、物価上昇と支払い賃金の増大に伴い地方自治体の実質的コストが上昇したこともこの赤字の原因となった。この赤字補填のために2003年度は合計で約80億SEK（約1,172億円）に達する大幅な地方税収入の増収を見込み、増加する歳出額を賄おうとしている。

2 悪化するコミューン財政

スウェーデン経済の現状は不安定であるため、地方税収入の増加は期待できない状況にあり、また、国の財政状況も同様に非常に逼迫しているため、地方自治体への補助金も縮小される見通しである。

経済状態が悪化しているにもかかわらず、福祉サービス等に対する地方自治体へのニーズは増大すると見込まれている。高齢者ケアシステムの改善、地方自治体職員の賃金問題の解決等が現在問われている。これらの諸問題とともに、児童福祉施設使用料の値下げの要求、障害者支援に関する新たな地方自治体の義務の設定要求など政府から地方自治体への政策要求も厳しいものがある。

経済状態の不調とともに人口統計上の動向も地方自治体の財政に悪影響を与える一因となっている。今後数年間の間に、20歳から64歳の労働力人口のうち180万人が主に疾病、早期退職等のため雇用から外れることが予測されており、個人所得が減少するため地方自治体の歳入に与える影響が大きいと考えられている。労使間で合意された事業主保険料負担金の増大からコミューンのコストも増大している。使用料・手数料収入に関する最高限度額の設定など政府による規制もコミューンの行政活動の可能性を縮小させている。

このような諸問題を抱えるコミューンは、今後おそらく既存の事業を継続していくことは困難とみており、現在のコミューンの政策を維持していくためには増税もしくはその他の手段による財源確保が必要となっている。また、このような財政状況の逼迫は特に高齢

者人口の増大によるところが大きい。そのためコミュニティはその財源を最大限効率的に活用する必要に迫られており、財政の収入と支出の均衡を確保するために事業活動を縮小せざるを得ないと考えている。また政府が特定目的補助金を通じて障害者福祉サービス分野を援助することで、コミュニティの財政悪化を防止することが期待されている。

3 ランスティングにおける財政難

ランスティングへの医療サービスに対する期待が高まる中で、医薬品の値上がりでランスティングも支出の増大に悩まされている。ランスティングの中にはすでに2003年度から今後の厳しい財政状況を見越して支出を限りなく抑え、将来に備えようとしているランスティングも見られる。ストックホルム（Stockholm）やスコーネ（Skåne）などのランスティングは赤字額を2003年度に半減させる目標を掲げている。ランスティング間には財政状況に格差が見られるようになっており、スコーネやベストマンラント（Västmanland）では過去3年間で8%のコスト増が計上されたが、ノルボッテン（Norrbotten）やヴァルムラント（Värmland）等のランスティングは4%以下のコスト増に抑えている。2002年度にストックホルムやスコーネのランスティングが純資産におけるマイナスのエクイティ¹⁰²を報告した一方で、ハラント（Halland）やブレッキング（Blekinge）は堅実な財政状態を保っていた。

2002年度におけるランスティング全体の赤字総額は前年度比で約9%増加し、政府からの補助金の不足額は7億6,000万SEK（約111億3,400万円）以上に上ると報告されており、多くのランスティングの支出額が収入額を上回る状況になっている。これは3億SEK（約43億9,500万円）というランスティングに対する政府補助金額がもともと不足しているせいでもある。

高額な医薬品を処方された場合自動的に安価な医薬品へ交換されるという新システムや、予算に関する責任を政府から地方自治体へ権限委譲することで今後のコスト増の傾向に歯止めをかけることが可能と見られているが、それでもランスティングで平均して今後2年間は更に6～7%のコスト増が見込まれており、政府からの補助金に対する不足額は16億SEK（約234億4,000万円）に上ると予測されている。

4 財政問題への対処

このようなコミュニティ及びランスティングの財政問題への対処として、コミュニティ連合及びランスティング連合が共同で下記のような提案を行っている。

- ・ 地方税の税源を拡大し、政府補助金に頼らないで地方自治体の支出の増加傾向に収入が常に対応できるようにする。
- ・ 使用料・手数料に係る最高限度額規制などの制度を廃止し、使用料・手数料収入による地方自治体の活動範囲を拡大する。
- ・ 義務化されていない福祉サービスの縮小等により地方自治体の福祉サービスに関する

¹⁰² 担保物件の時価下落により負債額が担保評価額を上回っている状況。

責任を限定する。

- コミュニオン間、ランスティング間及び地方自治体と民間企業間の協力をより促進するなど、地方自治体の事業の効率的な運営に努めると共に、事業運営の新しい方法を確立する。

(参照)

- 「1991年地方自治法」
- “Municipalities and county councils in Sweden” The Swedish Government Office
<http://www.sweden.gov.se/>
- “Local Government Finance” Ministry of Finance
<http://www.finans.regeringen.se/inenglish/index.html>
http://www.finans.regeringen.se/inenglish/areas_of/local.htm
- “Statistical Year Book of Sweden” Statistics Sweden
- “Taxes in Sweden 2002 A summary of the Tax Statistical Year Book of Sweden 2002 ”
National Tax Board
- “Swedish Local Government Traditions and Reforms” The Swedish Association of Local Authorities
- “Swedish Municipalities in the Future” The Swedish Association of Local Authorities
- ランスティング連合ウェブサイト <http://www.lf.se/lfenglish/coucou.htm>
- 「THE ECONOMIC STAND OF SWEDISH MUNICIPALITIES」 April 2003
SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

第6章 監査制度とオンブズマン制度

第1節 監査制度

1 地方自治体の会計

地方自治体の会計について「1998年地方自治体会計法」（以下「地方自治体会計法」とする。）が施行されており、日々の会計事務処理から年次会計報告書に至るまでの詳細について規定している。この法律が制定された1998年以前の会計規則はあいまいなものしかなかった。しかし近年における地方自治体の会計処理の実践や体験が長い時間をかけて成文化・体系化されて地方自治体会計法の制定につながったため、地方自治体はこの法律が制定されても、その会計処理について大幅な変更を行う必要もなく、若干の改正を行うだけで対応することができた。

地方自治体には民間企業の会計とは異なる公的な会計制度が採用されていることが多いが、この地方自治体会計法は一般の民間企業に適用されている「スウェーデン会計法」と非常に類似している。例えば地方自治体会計法は、自治体の年次会計報告書は下記のものを含む必要があることを明記している¹⁰³。

- ・ 民間企業と同様の形式の「部長報告書（report of the directors）」
- ・ 収入状況報告書
- ・ 貸借対照表（バランスシート）
- ・ 財政状況変化報告書

また、年次会計報告書では、前年度の数値との比較、前年度の年次報告書の決算と当該年度の財政状況の照合確認の必要がある。2000年度からは均衡予算¹⁰⁴が義務付けられることとなったため、この制度の下では、当該年度の減価償却や被雇用者が支払った年金に係る負担金等も含めた上で、当該年度の収入で当該年度の支出を賄わなければならないことになっている。地方自治体の行政部門の収支とは別に、地方自治体が所有する地方公社等の財政状況も含めた連結会計による決算も行うように求められている。部長報告書はこの地方公社部門の決算も含めた連結会計による報告を行うこととされている。

2 地方自治体の監査

地方自治体の監査は、選挙で選ばれた地方自治体の議会議員が監査委員に就任し、この監査委員によって実施されており、中央政府は、特定目的補助金の用途を除いては、地方自治体の会計監査、財務管理の監督、自治体会計の承認等には一切関与していない。原則として監査は地方自治体内部組織のコントロールの1つの手法としてとらえられている。この点から見ると、スウェーデンの地方自治体には、他の諸外国ではあまり見られないよ

¹⁰³ I 第5章、第7節、1参照。

¹⁰⁴ I 第5章、第1節、3（2）参照。

うな、国や州の財政上の監督をほとんど受けず、財務管理について広い自由裁量の余地が与えられていると言える。

地方自治法は¹⁰⁵、地方議会の委員会の活動が目的に沿っているか否か、経済的観点から満足できる方法で運営されているか否か、簿記の記帳が適正であるか否か、委員会で実施している内部監督が十分であるか否かについて審査することを監査委員に求めている。

監査委員は地方議会で各政党から一人という形で選出され、通常の議員と同じく4年間の任期を務める。監査委員は最低でも3名置くこととされており、委員会及び委員会が執行する事業について監査を行うこととされている。監査委員は地方議会の他の委員会からは独立した形態で監査委員会を設置している。しかし監査を地方議員といういわば素人のみで行うことは困難であるため、大抵の場合は外部の専門的な会計コンサルタント等の会社に監査を委託することが実際には多いようである。監査は財務監査のみならず業績評価を行う業務監査も行うこととされている。特に最近「バリュー・フォー・マネー監査」への要請が高まっている。

監査委員は年次監査報告書を議会に提出¹⁰⁶し、その際には、当該年度の財務状況や業務状況を承認するかどうかについてのコメントを行うよう義務付けられており、その報告を受けて議会が承認するかどうか議決を行うことになっている。もし承認しない議決を議会がした場合には、関係議員の辞職や該当する委員会の全委員の辞職、委員会の解散につながることもありうる。しかし辞職にまでつながったケースは非常に稀である。また責任のある委員に対して損害賠償の訴訟を起こすことも可能である。

また監査委員はどのように仕事をすべきであるかについて、「自治体活動の優れた監査慣習」という職業倫理規程が定められており、監査委員はこの規程を遵守することを義務付けられている。

第2節 オンブズマン制度

1 国会オンブズマン (Riksdagens Ombudsmän)

スウェーデンにおけるオンブズマン制度の歴史は古く、個人の権利が社会に存在するあらゆる種類の権威的なものから侵害された際にそれを守ることが、スウェーデンの民主主義の基本である。この意味で、スウェーデンのオンブズマン制度は社会的権威による個人への抑圧や司法部や行政部の悪政に対する個人の権利を保障する手段となっている。

スウェーデンには現在8種類¹⁰⁷に上るオンブズマン制度が存在している。この中で地方自治体の監視を行っているのが、国会オンブズマン (Riksdagens Ombudsmän or

¹⁰⁵ 地方自治法 第9章、第9条。

¹⁰⁶ 地方自治法 第9章、第9条。

¹⁰⁷ 国会オンブズマンの他に、消費者オンブズマン、報道オンブズマン、平等オンブズマン、少数民族差別反対オンブズマン、児童オンブズマン、同性愛差別反対オンブズマン、障害者オンブズマンがある。

Justitieombudsmännen 以下「J O」とする。)である。このJ Oは国会で選出され、法廷やその他行政当局の活動に対する一般住民の信頼維持を支援している。

J Oの設立は 1809 年にさかのぼる。そもそもJ Oとは、国会が裁判官、国家公務員、地方公務員、軍人等が法や条例を遵守しているか監督するために創設された制度である。

国会オンブズマンには4人のオンブズマンが4年の任期で選出されている。4人のうちの1人が最高国会オンブズマン (Chief Parliamentary Ombudsman) と呼ばれ、J Oの事務局の事務の執行状況及びその主要な活動の決定について責任を有している。J Oの監視は全ての中央政府及び地方自治体の組織とその職員、その関連諸機関や関係職員全てに及ぶ。しかしいくつか例外がある。J Oは内閣の閣僚や国会議員、直接公選された地方自治体の職員を監視することはできないこととされている。各J Oはそれぞれ独立した監視・監督領域を持っている。

不当な扱いを受けたと感じた人は誰でもJ Oに対して書面で苦情を申し立てることができる。毎年5,000件程度の苦情がJ Oへ寄せられているが、そのうち40%程度は様々な理由から調査されることなく却下されている。それらの苦情がJ Oの監視対象となっていない個人に対してなされていたり、2年以上前の件についての苦情だったりするため却下されている。特にしばしばおこる事例として、裁判上の判決を変更してほしい等、J Oの責任領域外のことについてJ Oに何かしてほしいという要請や苦情であったりするため却下される事例である。その他の苦情の約35~40%は一度調査された後に却下されているので、実際徹底的に調査される件数は全苦情件数のうち約20~25%になる。J Oは社会の要求と個人の自由との間で妥協点を見出そうとするケースを扱っており、1件につき長時間の調査を要する場合も多いため、重要な苦情処理に集中して任務を行っている。

中央政府や地方自治体、それらの行政関連部局、刑務所、警察、軍部等の権力や権威を監督するのがJ Oの任務である。J Oは更に長期的な追跡調査も行っている。これらの調査には法やその執行状況の見直し等を含むが、このような法による支配といった領域に関しては報道機関や一般国民の苦情によって問題提起がされている。

J Oは公的機関の義務の不履行の場合における特別検察官としての役割も果たしており、懲戒を行う特権も与えられている。実際懲戒処分を行政機関に対して行うまでにいたるケースは少ないが、尋問、訴訟手続きや懲戒等を第一に行う権利がJ Oに与えられていることから、J Oの果たす役割の重要性や、J Oの公的な権限の大きさが窺える。またJ Oの監視・監督の活動を通して明らかになった既存の法律体系の矛盾や欠陥について国会や政府の注意を喚起することもある。年間にして数件程度であるが法律や法令の改正につながるケースもある。

J Oの事務局はその職務の特性から国会からも完全に独立した自治権を持っているが、J Oの年次報告書は国会の常設委員会によって審査されることとなっている。この年次報告書にはJ Oの活動に関する統計的なデータに加えて、年間100~125件程度の興味深い重要な決定事項についてコメントが述べられている。これらを常設委員会が審査した後に、国会に対して意見を述べている。

2 高齢者オンブズマン

ストックホルムコミューン及び国の地方事務所であるレーン府には高齢者オンブズマンが設置されている。コミューンで高齢者オンブズマンを設置しているのは現在のところストックホルムコミューンのみであるが、レーン府の高齢者オンブズマンはスウェーデン全国の全てのレーン府に設置されている。レーン府の高齢者オンブズマンの役割は、主に管内のランスティングやコミューンが実施している高齢者に対する公的サービスについての様々な苦情を受けつけ、必要な調査や改善処置等を行うことである。

3 障害者オンブズマン

障害者がそれ以外の人と同様の機会を持てるよう保障するとして国連基本ルール¹⁰⁸を批准したスウェーデンはこのルールを順守するため、「1994年障害者オンブズマン法(Lag om Handikappombudsmannen)」に基づき、国の障害者オンブズマン(Handikappombudsmannen以下「HO」とする)を設置した。HOの任務は、障害者オンブズマン法、「1994年障害者オンブズマン指導法令(Disability Ombudsman Instrucions Ordinance)」、「1999年障害者の職場における差別禁止法(Prohibition of Discrimination in Working Life of People with Disability Act)」等の法令により定められている。HOは独立機関でその監視業務は国会や政府を含めた社会全体に及ぶと規定されている。

HOは機能障害者が他の住民と比較して社会で平等な地位を確保できているかなどについて監視を行っている。HOは監視に加えて助言や情報提供も行っており、国、コミューン、その他関連団体などとの協議により、機能障害者の社会参加を促進することを目的としている。

なお、HOは国連基準にスウェーデンのレベルを引き上げるためにどのような措置が採択されるべきであるかについての検討も行っている。更に、法制度の不備や不足を指摘したり、政府に対する要請を行って法律の改正などを促している。障害者オンブズマンは機能障害を持つ人に対する差別的待遇を禁止する法律が遵守されているかどうか監視するとともに、個人に法的アドバイスの提供も行っている。

(参考文献)

”Swedish Local Government Traditions and Reforms” The Swedish Association of Local Authorities

「スウェーデンの政治 デモクラシーの実験室」岡沢憲芙・奥島康編 早稲田大学出版部

“The Swedish Ombudsmen” Fact Sheets on Sweden Swedish Institute

「スウェーデンの社会福祉」高島昌二著 ミネルヴァ書房

障害者オンブズマン <http://www.ho.se/start.asp?lang=en&sida=348>

¹⁰⁸ II、第3章、第3節、1(2) 参照

II 個別行政概要

第1章 スウェーデンにおける計画・開発

第1節 都市計画

1 制度の概要

スウェーデンの都市計画、土地利用計画の根幹をなすものは、「環境法」(Environmental Code)と「計画建築法」(the Planning and Building Act)である。1987年以前は、土地利用に関する計画は中央政府の所管事項であり、中央政府が一括して土地利用の詳細計画まで作成していたが、1987年に現在の計画建築法が施行されて、コミューンが土地利用計画に関する一切の責任と権限を所管することとなった。また、1987年には「自然資源管理法」(the Act on the Management of Natural Resources)が計画建築法とともに、土地及びその他の自然資源の利用についてのあり方を定めるものとして施行されたが、1999年に新たに環境法が施行された結果、自然資源運用法は環境法の第3章、第4章に組み込まれることとなった。

土地及び自然資源の利用の原則を定める環境法と計画建築法の目指すところは、土地、水及び人工構築物の良好な管理と適切な利用を促進し、環境に悪影響を及ぼすことのない開発を担保するために必要な土地利用規制を行うことである。環境法は計画建築法とその他の詳細な開発規制にかかわる法律の上において、そのあり方を指し示すものと捉えられている。

計画建築法第1条には、この法律の目的として、「現在の人々と将来の世代のために、個人の自由に十分な配慮を払いつつ、平等な社会と良好な生活環境と持続可能な自然環境の構築をうながすこと」と規定されている。この法律により、コミューンには2段階の計画の策定が義務付けられている。

コミューンが策定しなければならない計画は、概要計画(Municipal Comprehensive Plan)及び詳細計画(Detailed Development Plan)である。概要計画において、コミューンは、コミューン全域について各地域の明確かつ総合的な将来像を示さなければならない。概要計画の策定にあたっては、安全、持続可能な環境並びに公共及び個人の利害に配慮しなければならない。また、コミューン全域の土地及び水面の用途を定めなければならない。用途の決定に当たっては、環境法の定めが全てに優先する。例えば、環境法で水辺から100メートルの範囲には建造物を構築してはならないと定められているため、概要計画においても、水辺から100メートルの範囲について人工構築物を設置する計画を策定することはできない。概要計画の策定にあたっては、コミューン間の境界などについて近隣のコミューン同士が互いに調整を行う必要が生じることがある。そのような場合には、概要計画の調整はコミューン相互及びその地域のレーン府の協力によってなされる。

この概要計画の示す基本的な方針に従って、地域ごとの土地の利用条件を詳細に示すものが詳細計画である。詳細計画は、特定の地域について、建設可能な建物の数、高さ、色、デザインまでを詳細に規定するものである。詳細計画の目的は、当該地域に利害を有する

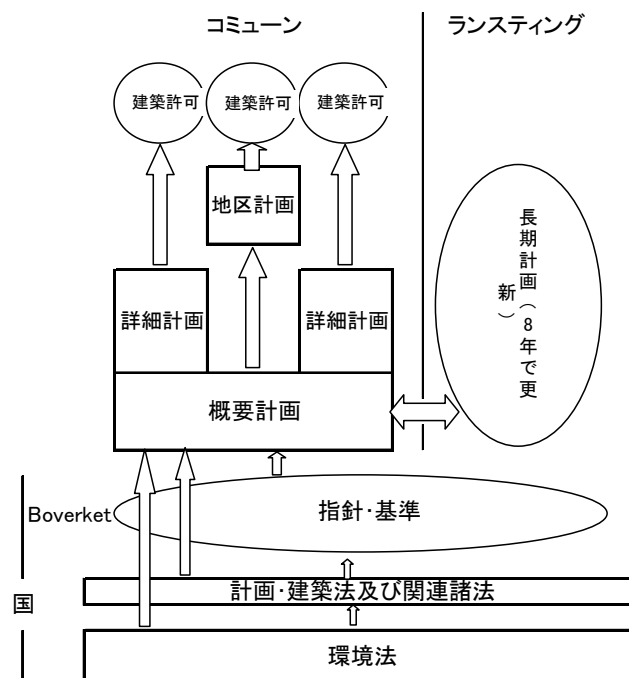
関係者の義務と権利を明確にすることであり、詳細計画は概ね 10 年から 15 年ごとの見直しを必要とすることとされている。建築計画の許可は詳細計画に基づいて行われる。概要計画及び詳細計画はともにコミューン議会の承認が必要とされている。

このほかに、策定することが義務付けられているわけではないが、策定されると強制力を有するものとして、地区計画 (Area Regulations) がある。地区計画は、詳細計画が対象地域の土地利用計画や建築に関する制限を法令に基づいて統一的に行うものであるのに対して、これに加えて地区が自主的に例えば建物の外壁の色など特定の事項について更に規制を行うものである。

ランスティングは、所管する地域について今後 30 年間を対象とした長期計画を 8 年ごとに策定することが義務付けられている。ランスティングの長期計画は、コミューンの都市計画 (概要計画、詳細計画、地区計画) とは異なり、広域的な交通、自然環境、社会環境、経済発展の目標や方向性などに関する総合的な計画である。したがって、概要計画や詳細計画と異なり、個々の開発案件に対して直接の法的拘束力を有するものではない。個々の建築計画などの開発案件の許可はあくまでコミューンの事務である。但し、ランスティングは、所管地域内のコミューンから提出される概要計画をチェックし、広域的な長期計画との乖離が生じないようにコミューンと協議を行うこととされている。

2 関連諸機関の役割

【図表 1-1 諸機関の役割の概略】



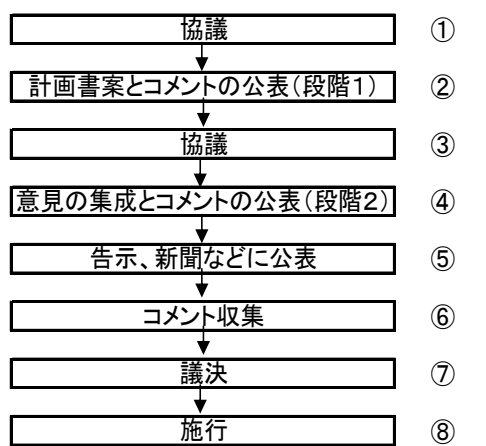
109

¹⁰⁹ 図中の「Boverket」については本節（6）参照。

(1) コミューン

都市計画の策定及び地域開発の実施について、計画建築法に基づき全面的な責任をおっており、前述した三段階の計画を策定し、個々の建築許可を行っている。概要計画及び詳細計画について利害関係者からその改訂について要請があれば、それについて検討しなければならないこととされている。計画の策定及び改訂のプロセスは以下のとおりである。

【図表1-2 コミューンの計画策定のプロセス】



110

- ① 計画案を作成し、説明書と写真などを添付して関係者に送付して意見を求める。
- ② 集まった意見を反映させた新たな計画案を意見とともに公表する。
- ③ 利害関係者とレーン府に②を送付して、より専門的、法的な意見を求める。
- ④ 集まった意見をまとめ、コメントとともに再度公表する。
①から④の過程は必要に応じ繰り返される。
- ⑤ 告示及び新聞などを通じて計画案を公表する。
- ⑥ 公表された計画案に対する意見を収集する。
- ⑦ 議会において計画案を議決する。
- ⑧ 抗告などの異論がなければ議決の一ヵ月後に計画は効力を生じ、施行されることになる。

コミュニティに対する建築許可の申請は、議会の建築委員会によって許可される。建築許可の基準は、当該申請が概要計画に適合しているかという点である。ただし、概要計画に適合しているにもかかわらず、建築許可が得られない場合においても、申請者はそこから生じる機会損失について補償を受ける権利を有しない。しかし、詳細計画が定められている地区内において、詳細計画に適合した建築許可申請がなされた場合には、これは基本的に許可されるべきものとされており、許可が得られない場合には、申請者は当該機会損失

¹¹⁰ スンズバル・コミュニティにおける計画策定プロセスを参考に作成。

について補償を受ける権利を有する。

コミューンの策定する詳細計画に次ぐものとして、地区計画がある。地区計画は、1987年計画建築法において、特定の地区について、例えば町並みを美化するため建物の色調を統一するなど、詳細計画を補完する細かい規制を行うものであるとともに、詳細計画が策定されていない地域では、これに代替しうるものとしての位置づけが与えられている。なお、地区計画も建築許可の基準とされている。地区計画が実際に策定されている例は多くはないが、典型的な例として、別荘地区や文化施設の集中する地区などが想定されている。

(2) ランスタイピング

ランスタイピングは、コミューンが一元的に所管している都市計画や建築許可には介入する権限を持たない。しかし、コミューンと共同で公共交通部門を運営することが多く、広域交通については長期計画上の責任を負っていることもあり、ランスタイピングは、前記のとおり 30 年間の交通を含む長期計画を策定する。この長期計画は、当該地域のコミューンによる概要計画の策定の指針となり、両計画の内容が整合するよう調整される。

(3) 環境省

レーン府を通じて、コミューン及びランスタイピングの計画について監督を行う。但し、地域の計画に関する権限はあくまでコミューンに帰属するものであり、環境省はこれらの計画について環境法と整合していること及び計画が実施されていることを監督する責任を負うのみであり、コミューンの計画策定に関与することはない。

(4) 国立住宅・建築・計画委員会 (Boverket, The National Board of Housing, Building and Planning)

環境省に関連する独立行政法人の一つであり、都市計画、建築、住宅の分野における全国レベルの計画、管理を担当している。都市計画分野においては、コミューンやランスタイピングが策定する計画において環境、経済、文化、社会について総合的な配慮がなされるよう、計画建築法及び環境法の内容をまとめた計画及び建築に関する指針 (Building Regulations BBR, Design Regulations BKR) を刊行し、相談業務を行っている。また、ランスタイピング、コミューンのいずれに対しても、文化施設やコミュニティ・ホールの建設に対する補助金の交付を行っている。

第2節 地域開発

1 地域開発のためのプログラム

2004年1月現在、スウェーデンのほぼ全域で進められている地域開発計画は、「地域発展プログラム (Regionalt Tillväxtprogram)」と呼ばれている。これは、国のイニシアチブにより、レーン府、ランスタイピング、コミューン及び地域の民間企業のパートナーシップによって進められている。

この背景には 1998 年から進められてきた地域経済開発プログラムがある。1998 年にスウェーデン政府は、産業・雇用・通信省 (Näringsdepartementet) を所管省として新たな地域産業政策を開始した。この政策の目標として、「各地域の特殊性を基礎として、地域内企業を成長させ、雇用を増大させる持続可能な経済発展を促進すること」¹¹¹が掲げられている。それと同時に、この政策の導入を容易にするために新たな地域開発協定の導入が検討された。ここでいう協定とは、政府によって提示された開発プロジェクト参加者相互間のモデル協定である。協定は法的拘束力をもつものではないが、プロジェクト参加者相互の関係と役割を規定するものである。この地域開発協定は EU 構造基金の趣旨にそって設定されており、EU 構造基金の各地域への導入を前提としている。したがって、地域レベルで公共部門と民間部門のパートナーシップにより地域開発プロジェクトが計画される必要があった。

この地域開発協定は 1998 年から 1999 年にかけてモデルが作成され、2000 年から実施された。2001 年 3 月に産業・雇用・通信省からその効果についての報告書が発表された。報告書では、地域産業の国際化による市場の拡大効果、パートナーシップによる地域内の連携の強化、地域経済の強化がひいては国の経済の強化につながるなどについて積極的に評価するとともに、地域開発協定の課題として、各参加者の役割の更なる明確化、セクター間の文化の違いや旧弊な慣習の除去などが指摘されている。

この協定はさらに 2003 年内に改訂されて、2004 年から前述した地域発展プログラムに取り入れられることとなっている。

2 スンズバル・コミュニティにおける実践

地域発展プログラムは広域的経済開発プログラムであるため、地域において中心的にこれを所管するのはレーン府である。レーン府とともに、同地域を所管するランスティング、コミュニティ及びその他の民間部門が参加することとなる。地域発展プログラムは多数のプロジェクトを総合したプログラムであり、コミュニティで実施されるプロジェクトもあれば、複数のコミュニティにまたがるもの、レーン全域にまたがるもの、複数のレーンが共同で実施するものなど、そのなかの個別のプロジェクトにはさまざまな形態がある。したがって、各プロジェクトに対する補助金は、EU 構造基金やスウェーデン政府の各省の所管する単独の補助金或いはそれらの組み合わせとなる。

以下、スンズバル・コミュニティにおけるプロジェクトの実例を紹介する。

スンズバル・コミュニティは、スウェーデン中部の地域のなかでは、都市としての規模も大きく、伝統的に産業基盤が強いため、都市部は比較的裕福な地域であるが、周囲が森林地帯の過疎地であるため、EU 構造基金の「第一次目標地域」の対象となっている。これは、過疎地帯の生活基盤強化のために経済発展を促進する目的で、EU 構造基金からプロジェクトに対して補助金が交付されることを意味する。スンズバルを含む中部以北のスウェー

¹¹¹ “Regional industrial policy and agreements for the promotions of regional growth”, (<http://naring.regeringen.se/tillvaxt/avtal/inenglish.htm> 掲載) より抄訳

デンを南北の2ゾーンに分割し、その南ゾーンにたいして、2000年から2006年までの7年間に最高30億ユーロのEU構造基金からの助成金が交付される予定である。この資金を獲得するためには、パートナーシップによるプロジェクトであることが要件となっている。30億ユーロの使途の内訳は、47%が地域産業の振興、19%が既雇用者の職能教育、18%が副収入の方途の開発を含む農業等一次産業の振興、13%がITインフラの整備、1%がサーメ文化の保護、2%が管理費となっている。したがって、スンズバル・コミュニティは、地域のパートナーシップを形成してこれらの目標の趣旨に合致したプロジェクトを計画し、構造基金の申請を行うこととなる。

申請はレーン府を通じて行い、審査はEU構造基金のスウェーデン南ゾーン委員会において行われる。但し、EU構造基金からの助成は各プロジェクトの終了時に交付されるので、プロジェクト実施に必要な資金を事業開始当初に確保することが多かれ少なかれ必要になるが、公共部門のみではこれを調達しにくいことから、この点が民間部門の参加を促すインセンティブになりにくいことを、スンズバル・コミュニティでは問題視している。

実際にコミュニティと民間企業が参加してEU構造資金を得て実施しているプロジェクトの例として、約5,400万クロネで建設されたスポーツパークがある。これは、スンズバルの地元サッカーチームが全国的に有名なチームであったため、全国及び外国からの集客を見込める地域産業振興及び雇用促進のプロジェクトとして認められたものである。

(参照)

“Construction industry and infrastructure” Fact Sheets on Sweden, Swedish Institute

“An urban environment accessible to all- the goal of Swedish planners and designers” Fact Sheets on Sweden, Swedish Institute

“Flourishing and Nourishing Sundsvall” スンズバル・コミュニティ発行冊子

「スウェーデンの分権社会」伊藤和良 新評論

国立住宅計画建築委員会 <http://www.boverket.se/>

産業・雇用・通信省 <http://www.naring.regeringen.se/>

環境省 <http://miljo.regeringen.se/>

第2章 スウェーデンにおける住宅政策

第1節 スウェーデンにおける住宅政策の概要

1 住宅政策の目的

スウェーデンの住宅政策は「全ての人によりよい住宅を」という一貫した目的が昔から維持されており、社会政策の一環として「高水準で適正な価格の住宅の提供を行う」という目的が特に重視されてきた。

1998年に国会において、「住宅は社会的権利の一つであり、住宅政策とは安全で環境保護の観点からも持続可能な状態にあり且つ適正な価格の住居に住む機会を全ての国民に与えることである。住宅政策は一定水準の平等な生活環境を保障するよう実施されなければならない。特に、子どもや若者にとってよい条件となるよう促進されなければならない。」とより具体的な住宅政策の目標が法律で定められている。

機能障害を持つ人、通常の住居に居住することが不可能な高齢者、在留許可の査証対象者と認められた避難民については、国の法律に基づき適切な住居が与えられる法的権限を有している。機能障害者、高齢者についてはコミューンが適切な住居を供給する責任を有しており、避難民に関しては特定の居住環境を提供する義務が国に課せられている。

2 住宅政策関係団体

(1) 政府

住宅政策に関わる法制度の整備と、住宅手当の支給という財政面に責任を有している。所管省は財務省となり、同省に住宅担当大臣及び住宅担当部局が設置されている。また国の地方事務所であるレーン府の地方建築局が住居及び建物の監督を担っている。

(2) 国立住宅・建築・計画委員会 (Boverket, The National Board of Housing, Building and Planning)

1988年に設立された政府の独立行政法人で、土地や水資源、都市開発、建築物、住宅に関する計画・管理を担当している。また、この独立行政法人が担当しているこれらの分野における持続可能な経済的、文化的な発展と環境改善を目指している。住宅分野においては、政府の補助金が住宅建築及び管理に適正に使用されているかの監視業務や建築規制等を行っている。

(3) コミューン

住宅政策の責任は原則としてコミューンにある。スウェーデンの憲法に定められた居住の権利は¹¹²、「労働、居住、教育——(中略)——の権利を保障することは公的行政機関にその責務が課せられる。」と明記されており、これはコミューンの責任とされている。

¹¹² 「組織統治法」第1章第2条。

コミュニンの住宅政策については本章第4節において述べる。

(4) 公益住宅公社

コミュニンが所有若しくは監督する非営利の公益会社で、公営住宅の建設、維持管理、運営、コミュニンの所有する不動産の管理等を担っている。詳しくは本章第4節の2において述べる。

第2節 政府の住宅政策の歴史的背景

1 1930年代から1950年代までの政府の住宅政策

スウェーデンの住宅政策は60年以上前の1930年代、スウェーデンが経済不況にあった時代にさかのぼる。当時のスウェーデンの住宅環境は他の先進諸国に比較してレベルが低い上に失業率も高かった。住宅難という問題が地域における産業の発展の妨げとなっており、産業の発展のためにも、地方から働きに来る労働者に住宅を提供しなくてはならないという課題を抱えていた。

当初の住宅政策は、人口過密地域に住む人々の居住環境を改善すること並びに暖房設備や下水処理等の適切な衛生設備を備えていない住宅の改善を目的としていた。第2次世界大戦の際、政府の住宅政策はより広範囲になり、新築住宅建築の助成も含まれるようになった。1946年から1948年には住宅政策はより体系化され、政府に住宅行政部局が設立された。その後住宅政策は一般的な住宅状態の改善へ向けられ住宅建築も進んだ。これに伴い長期的な住宅行政に係る財源確保の必要性も生じた。しかし当時は通常の信用貸付市場で住宅ローンを借りることは困難であったため、政府が長期低利の住宅ローンの貸付を開始した。その後も住宅購入、建築に係る様々なローンが政府から提供され、1948年には子供のいる低所得世帯向けの住宅手当制度が開始され、その後年金生活者のための住宅手当制度も開始された。

2 1960年代から1970年代の政策

1960年代の半ばには住宅不足は速やかに解消されるべきであるとして、10年間で100万戸の共同住宅の建築を目指した「100万戸プログラム (million programme)」が実施された。このプログラムの年間共同住宅建築目標数値は、人口1,000人に対して約12戸の住宅建築を目指すものであった。このような政府の積極的住宅政策の推進により量的な住宅不足は解消され、1980年代頃までには貧しい居住環境の大部分が改善された。

1968年に借家人を家賃の高騰から守るためのシステムが導入され、コミュニンにおける公営住宅の家賃は借家人組合とコミュニンの公益住宅公社との間の交渉で決定されるようになり、その金額は固定されることとされた。家賃の決定に際しては住居の大きさ、住居内の設備状態、住居周辺地域の生活の利便性等が考慮された。このようにコミュニンで決定された公営住宅の家賃額は、その地域の民間業者が所有する賃貸住宅の家賃決定の基準としても用いられるようになった。

1970年代には、核家族向けの住居建設が増大する一方、単身者用の集合住宅の建設は減少していく。この年代の住宅政策の目的は既存の住居を近代化することであった。

3 1980年代以降の政策

現在のスウェーデンの住宅政策は、全ての人に快適な住居を適正な価格で提供するというものである。これまでのところ、この目的を達成する手段として、住宅計画の作成、コミュニケーション管理の公営住宅の建設、固定家賃制の実施、地方の不動産業者の活動促進、建築規制、住宅投資、住宅手当等が実行された。様々な政府主導の住宅改善プログラムが功を奏して、1980年代までには住宅数が増大し、大部分の住宅も近代化された。

1990年代当初、スウェーデンの経済危機、1990～1991年に行われた税制改革、住宅政策の変更が住宅コストを上昇させ、住宅提供を行う民間部門及び公的部門、借家人、住宅所有者全てが新しい事態に直面することとなった。住宅建築が減少するとともに、空き家数は急激に増加していった1990年代後半になると、経済状況も回復し、このような事態も改善されつつあったが、その一方で地域格差が現れ始めた。特に多くの小規模及び中規模の地方自治体では多くの空き家を抱えていたが、大規模都市や経済的に成長している都市では深刻な住宅不足問題が生じてきた。

1990年代半ばには国立住宅・建築・計画委員会が住宅建築に当たり住宅の機能を重視するよう建築規制を詳細に規定した。

一方で、1991年以降住宅政策分野で広範な改革並びに簡素化が実施された。その一例を挙げると「住宅政策財源確保」という新しいシステムが1993年から施行され、住宅建設及び住宅改造のための補助金算定方式が大きく簡素化された。その他にも地方自治体の住宅建設に対する政府の規制が緩和されていった。

但し、政府は建築規制によりコミュニケーションや住宅所有者の建築基準の順守やコントロールは従来どおり行っている。建築基準の順守については、国の地方事務所レーン府の地方建築局が住居及び建築物の監督を行っている。規制は主に構造的要素、耐久性、衛生状態、生活の質、エネルギー節約の観点から行われている。特に住居の質については、機能障害を持つ人にとっても住みやすい住居であるかどうかという基準によって判断され、室内環境及び衛生設備に関する規則等に基づいて審査されている。

新築の建物に関する規則が1994年に改定され、従前の詳細な建築規制をより実用的な要求に見合ったものへ改正し、EUの建築物に関する指令にも準拠するように改められた。

4 スウェーデンの住宅保有形態

スウェーデンには2001年時点で430万戸の住居があり、230万戸が3人以上の家族居住用の住居、残りの約200万戸が単身あるいは2人用住居となっている。人口1,000人に当たり480戸の住居が存在している。また、1997年時点で5世帯につき1戸が賃貸住宅であり、全住居の約30%は子供のいる家族が1戸建て住宅に居住する形態になっている。

3つの住宅保有形態がある。430万戸¹¹³のうちの一つは持ち家形態（全体の約42%）、2つ目がテナント所有形態¹¹⁴（約18%）、3つ目が賃貸形態（約40%）である。持ち家形態の共同住宅の大部分は单身若しくは2人用の住居となっている。大部分の世帯は賃貸住宅を借りており、これが全世帯の約40%を占めている。賃貸住宅の大部分は後に述べるコミュニティの公益住宅公社が所有している。賃貸住宅とテナント所有形態住居は大型の集合住宅団地に多く見られる。

図表1は1997年時点における住宅保有形態及び世帯の居住状態を示している。

【図表1 世帯別住宅所有形態の割合（1997年）】¹¹⁵

区分	割合 (%)			
	賃貸形態	テナント所有形態	所有者居住形態	合計
子ども無し単身者	71	18	11	100
同居カップル(子ども無し)	36	14	50	100
同居カップル(子ども有り)	71	12	17	100
子どもと未婚の親	29	11	60	100
単身年金生活者	55	25	20	100
年金生活カップル	29	20	51	100
合計	49	17	34	100

第3節 政府による住宅手当

住宅手当の目的は、低所得家族に限られた所得の下においても安全で十分な広さを持つ住居に居住できるようにすることである。住宅手当の目的の一つに住居内における家族の混雑をできる限り回避するという目的があり、これは全ての子どもが各自の寝室を持ち、その保護者も寝室並びに台所、居間のある住居を実現することを意味している。

スウェーデンの住宅手当は2つの基準により所得の再配分を行う目的で支給されている。一つの基準は子どもの有無、もう一つの基準は世帯の収入額の多寡である。この2つの基準により、子どものいない家庭から子どものいる家庭への所得の再配分、収入額の高い世帯から低い世帯への所得の再配分を行うことを目的としている。住宅手当に関する資産調

¹¹³ 430万戸の数値については財務省「HOUSING AND HOUSING POLICY IN SWEDEN」で紹介されている数値を使用。

¹¹⁴ スウェーデン特有の住宅所有形態で、ある集合住宅の中にある各戸をそれぞれのテナントが所有するが、これらのテナントは当該集合住宅の管理、運営を行う非営利の管理会社に会員として加入しなければならない。会員となったテナントは当該管理会社に対する資本投資の義務、ローンの返済のために月々の支払いを行う義務がある。またそれとは別に、集合住宅全体の管理費も支払い、他のテナントと共に共同管理を行うという形態である。

¹¹⁵ 図表1中の各所有形態の割合の数値が本文中の数値と異なるのは、図表1に相当するデータの2001年度版がないため、1997年度の数値を使用している一方で、本文中の数値は2001年度のデータを使用しているため。

査(means test)¹¹⁶の結果では、低所得世帯にとって住宅手当は最も有益な手当であることが明らかにされている。

このような住宅手当の給付を受ける世帯で最も高い割合を占めるのが、子どものいる単身親世帯で、1997年時点でその約84%が住宅手当を受給している。また1999年時点で、子どものいる全世帯のうち約30%が住宅手当の給付を受けている。18～29歳の若者も収入の多寡に応じて住宅手当を支給される権利を有している。高齢者のうち年金額が少ない低所得の年金生活者にも住宅手当が支給されている。

第4節 地方自治体の住宅政策

中央政府が住宅政策に関する法体系を整え、住宅手当の支給、住宅建築の規制を行う一方で、コミューンは住宅政策に重要な役割を果たしており、住宅地開発のために土地を確保し、コミューンの住民が適切な住居に住むことができることを保障する責任を有している。

1 住宅計画

コミューンは土地及び建築物の利用計画に責任を持っているが、コミューンの住民にはコミューンのこの計画に対して土地及び建築物の所有者と同様に異議申立ての権利がある。コミューンは、数年間に渡る住宅建築計画を作成することが義務付けられており、新築及び改築の両方について計画を策定することになっている。更にコミューンは住宅計画の中で児童ケア施設や高齢者並びに障害者のための特別住居等の社会福祉ケアが提供できるようにしなければならないこととされている。

多くのコミューンでは様々なサービスを提供できる多様な住宅を整備している。高齢者や障害者が自宅で生活したいと希望すれば、彼らの特殊なニーズに対応するよう住宅改造を行うための特別な住宅手当を支給するケースもある。

2 コミューンの公益住宅公社

地方の住宅政策で重要な役割を果たしているもう一つの組織が非営利の公益住宅公社である。公益住宅公社はコミューンが所有し、あるいは監督する会社で、利益を追求しない住居のための会社であり、利益を出しても損失を出してもいけない、つまり収支のバランスがとれていなくてはならないと定義されている。公益住宅公社は1940年代後半から1950年代初期にかけて大部分のコミューンにおいて設立された。スウェーデン国内にはこのような公社が350社程度あり、各コミューンが1社所有する場合と、大きなコミューンが数社所有する場合がある。現在ではほぼ全てのコミューンがそのような公社を所有しており、スウェーデン全国で全住宅の50%に及ぶ約95万件をこのような公社が所有している。公益住宅公社は社会福祉政策と住宅政策を統合して設立されたもので、公社が所有する公営住宅は全ての人のためのものであるという観点に基づいている。公社は公営住宅の建設、

¹¹⁶ 給付金、援助金、手当等の交付を希望する者の資産の調査。

維持管理、運営等を行っているが、公社の中にはこれらの任務に加えて、コミュニンの所有する不動産の管理も行っている事例がある。

公社は新しい住宅も古い住宅も家賃をできる限り同一に近づけるよう努めている。公益住宅公社は民間の住宅業者とは違い、特別な財政的補助、優遇税制措置を受けていたが、これは1994年で終了している。

このようなコミュニンの公社を支援するために、全国レベルで公営住宅の管理運営をサポートする公益会社の協力組織のSABOやコミュニン連合の不動産部門といった位置づけを持つ公益住宅公社の全国的組織があり、コミュニンの各公社に対し、サポートやアドバイスの提供を行っている。

3 家賃設定

家賃設定は伝統的にスウェーデンの住宅政策の中でも重要なものとして捉えられてきた。1968年以來スウェーデンでは「実益一価値供給」として知られる基準があり、これは、公営住宅の家賃は同地域にある同程度の価値の物件の市場価格と比較して高くなってはならないという基準である。住宅の状態、地理的条件、築年数等によって家賃は異なるが、公益住宅公社と借家人組織との交渉により家賃が設定されるのが一般的である。もしこの交渉で合意に達しなければ特別裁判所へ提訴することができる。これは地方家賃裁判所と呼ばれ、ここで「実益一価値供給」の基準が順守されているか判定されることになる。

家賃設定で問題になっているのが、結果的に公益住宅公社の住宅の家賃水準も民間不動産業者の住宅の家賃水準も市場では大きな差がなく、この点について批判がなされている。

平均的な家賃水準について述べると、約70平米の2寝室の家が2000年時点で月額約4,100SEK（約6万円）となっている。ただし、同程度の家がストックホルムでは月額4,350SEK（約6万4千円）程度である。

4 住宅に関する独立行政法人

1990年代の住宅政策関連団体に関する規制緩和の中で、コミュニンの住宅に関する地方独立行政法人の設置義務規制は撤廃されたが、現在でも大部分のコミュニンでは住宅に関する地方独立行政法人を有している。

住宅に関する地方独立行政法人は、公益住宅公社と民間不動産業者とが協定して設立し、空き住宅に関する情報を収集し、住民に提供する組織である。しかし最近では経済不況のため多くの住宅に関する地方独立行政法人が閉鎖され、民間業者がこれに取って代わったり、コミュニンの公益住宅公社がエージェンシーを付設したりするようになってきた。

第5節 今後の住宅政策と課題

1 成長都市地域における住宅供給

相対的にスウェーデンの住宅供給は良好であると評価されているが、近年成長地域にある都市部、特にストックホルム、マルメ、ヨーテボリといったスウェーデンの3大都市部

では住宅不足が問題化してきている。住宅供給の不足問題を抱えるコミューンは289のうち45のコミューンである。

成長しつつある都市地域の住宅不足は、人口の都市集中に伴う住宅需要の急増に供給が追いつかない過密地域特有の住宅問題である。

更に住宅供給の不足は、地域経済及び国の経済成長にとってマイナスの要因になると懸念されている。このような成長しつつある都市地域には予想されていた以上に多くの人々が居住を希望しており、住宅不足問題は今後もまだ継続すると見られている。しかし一方で中小都市では空き家問題が深刻になりつつあり、成長しつつある都市地域と地方の中小都市における経済成長の格差も生じている。

政府は住宅建築条件の改善を目的として、国立住宅・建築・計画委員会に対して、より合理的な住宅建築プロセスを促進するよう指示を出している。コミューンにおける住宅計画、住宅建築決定に係るシステムについて政府が改革を行い、政府の住宅に係る調査委員会がコミューンの住宅公益公社の改善、発展に関する提案を出すことも予定されている。また政府は住宅不足解消を目指し、特に賃貸形式の住居を重視した住宅建築を促進することを決定している。

2 住宅経費の削減

スウェーデンの住宅に係る経費はヨーロッパ諸国の中で最も高くなっている。世帯の自由に使える収入のうちの約30%が住宅の家賃の支払いといった住宅関連の経費に回されているため、政府はこの収入に占める住宅経費の割合を縮小することを目指している。現在の住宅政策分野でよく議論されるのは住宅経費の縮小をどのように行うかということである。国立住宅・建築・計画国立委員会は建築コストフォーラム(Construction Costs Forum)を設立し、コミューンや住宅建築業者と協力して、住宅建築における価格以外の競争、価格競争、環境に配慮した建築方法の改善等の具体的な事項及び改善のための手法を示し、質の良い低価格の住居の建築を目指して努力している。

3 住宅公益公社の管理の改善とそれに対する借家人の参加

先に述べたとおり、スウェーデンの住宅所有形態は40%が賃貸形式¹¹⁷となっており、そのうちの半分は民間部門により、半分はコミューンの住宅公益公社により提供されている。この住宅公益公社が提供する住居は所得の多寡や家族の規模に関係なく全ての住民に提供されている。スウェーデンは他の多くのヨーロッパ諸国と違い、ある特定の社会的グループの人を対象とした“社会福祉住宅”のようなものは存在せず、全ての人を等しく対象とした公営住宅という位置づけを行っている。しかしこのような住宅公益公社制度に変化が現れており、多くのコミューンではこのような公社を民間に売却し、民間による住居の提供を望むところが増えてきている。そのため政府はこのような傾向を防ぐため、特別の委員会を設置し、同委員会に住宅公益公社に関する新しい法制度を提案するよう依頼してい

¹¹⁷ 数値は2001年度時点。

る。またこの委員会は住宅公益公社の管理に借家人が参加することを保障する政策の提案も行う予定である。

(参照)

“HOUSING AND HOUSING POLICY IN SWEDEN” REGERINGSKANSLIET

“The Regular National Report on Housing Development in Sweden” Boverket

“Swedish Public Policy Concerning Access to Housing” Boverket

Fact Sheets on Sweden “Housing and housing policy in Sweden” The Swedish Institute

“Swedish Family Policy” Ministry of Health and Social Affairs

「スウェーデンの社会」岡沢憲英・奥島孝康編 早稲田大学出版部

「スウェーデンの社会保障」 社会保障研究所編 東京大学出版会

第3章 スウェーデンにおける社会福祉

第1節 児童福祉

スウェーデンの児童福祉には2つの目的があり、ひとつは児童の成長と学習を促進することであり、もうひとつは子どもを持つ保護者の就労や就学を支援することである。スウェーデンの児童福祉は、家族福祉政策の基礎となっているだけでなく、児童教育も包括している。近年スウェーデンでは児童教育が優先すべき政策として捉えられるようになってきており、1996年には児童福祉の所管省が教育省へ移管されたことから見てもこのことは明らかである。

ここでは1歳児から12歳児までの児童に提供されている児童福祉サービスについて述べる。

1 児童福祉をめぐる法体系

スウェーデンの児童福祉サービスの根拠及び基準は「1998年教育法(Skollagen)(以下「教育法」とする。)」である。もともと児童福祉は1997年まで「1982年社会サービス法(Socialtjänstlagen)(以下「社会サービス法」とする。)」の中でコミューンの児童福祉サービス提供の義務が定められていたが、1998年に教育法に移管された。

教育法は提供されるべき児童福祉サービスの様々な形態を明確に規定するとともに、コミューンが1歳児から12歳児までの児童に必要な児童福祉サービスを提供する義務を定めている。更に就労している親若しくは就学中の親が必要とする場合には、12歳児以上の児童に対しても児童福祉を提供する義務を定めている。このコミューンの義務には、保育を必要としている児童には、両親の就労や就学の度合いにかかわらず児童福祉サービスを提供するという義務も含まれている。なお、就労や就学の度合いにかかわらずという表現が使われているのは、2000年7月1日から、コミューンは就労していない失業中の親を持つ児童にも1日当たり少なくとも3時間、就学前学校に通学させるサービス提供を義務付け、サービス提供範囲を拡大したためである。

2002年1月1日からは、児童の両親のいずれかが、当該児童の兄弟姉妹の育児休暇で自宅にいる場合にも児童福祉サービスを提供しなければならないこととされ、就労等の度合いにかかわらず、コミューンは特別な支援を必要としている児童に対しては常に何らかの保育サービスを与えなければならないこととされている。この点は日本の保育所入所条件が、保護者が就労や介護等の理由から、自宅で児童を見ることができない場合に限って入所を許可するという仕組みとなっている点で異なっている。

両親や保護者が児童に必要と考える児童福祉サービスの提供を申し込んだ時点で、コミューンには遅滞なく児童福祉を提供する義務が生じ、親の申請から遅くとも3～4ヶ月以内に、できる限り家庭に近い所で児童福祉の場所を提供しなければならないこととされている。ただし親の特別な希望があれば、それに応じて親は保育の提供場所を選択することもできる。

コミュニケーションは、身体障害や知的障害等を持ち、その成長に特殊な支援を必要としている児童に対しては特別の責任を有している。教育法ではこのような児童に対し、その児童がどのような特殊な支援を必要としているのか判断し、コミュニケーションが運営する児童福祉施設において保育サービスを提供しなければならないこととされている。

教育法は提供される保育の質に対する要求も明記している。児童福祉を提供する施設で勤務する被雇用者は児童福祉に関する研修を受けている必要があり、児童福祉、教育的活動、その他児童が必要とする保育を提供しなければならないこととされている。また児童たちは適当な数のグループに分かれ、適切な施設で保育の提供を受ける権利があり、そのような場所で提供される保育は児童一人ひとりのニーズを満たすようものとなるようコミュニケーションは努力しなければならないこととされている。

教育法は、コミュニケーション以外が運営する児童福祉関連施設が適切な児童福祉保育を提供しており、その利用料金も高額すぎない場合に限って、コミュニケーションが財政上の援助を行うよう定めている。

現在の教育法をはじめとした児童福祉に関する法律は 1995 年以降に施行されており、これらの法律は以前のものよりコミュニケーションの義務や責任をより厳格に規定している。このように制度が厳しくなった理由は、児童福祉のための特定目的補助金が一般補助金へ移行したため、中央政府がその影響力をある程度維持するために法律や制度を厳格にしたという背景があると指摘されている。

2 児童福祉サービスの種類

スウェーデンにおける今日の高度に発達した児童福祉サービスの始まりは、1970 年代に入ってからである。労働市場へ女性が積極的に参入し始めるにつれて児童福祉サービスの整備が必要条件となってきたからである。女性の就労率は男性のそれに近い数値にまで増加してきており、このように女性の就労が増えてから 30 年以上に渡り、スウェーデンでは児童福祉が公的機関の重要なサービス分野となってきた。

ここではスウェーデンで提供されている児童福祉サービスの諸形態について紹介する。

(1) 保育学校 (förskola)

保育学校は、児童の親が就労や就学に従事している場合や児童が特別の支援を必要としている場合に提供される児童福祉サービスの一つであり、1 歳児から 5 歳児までの就学前教育として位置づけられている。保育学校は 1 年中開かれており、開校時間は親の就業時間などによって各学校で異なっている。入学する児童は登録され、大部分の地域で、親はその所得と、児童の学校への出席率に応じて利用料金を支払っている。1999 年時点で、1 歳児から 5 歳児までの児童のうちの 64% が保育学校へ通っている。児童は 15 人～20 人のグループに分けられ、一つの保育学校にそのようなグループがたいてい 3 つあり、規則として 3 人の就学前教育担当の学校教員や保育士等が各グループに付くことになっている。

なお、スウェーデンの保育学校においては 1998 年度からナショナル・カリキュラ

ム¹¹⁸の適用が義務化されている。このカリキュラムには全体としての目標と保育学校の活動を明記したもので、保育学校の後に続く義務教育学校との教育の一貫性や、共通の価値基準が継続されるよう定められている。

(2) 4～5歳児保育学校

政府は2003年1月1日から4～5歳児のための就学前学校制度を導入することをコミューンに義務付け、スウェーデンの全ての4～5歳児に無料で年間最低525時間(週15時間)の保育教育活動を保障するとした。前記の保育学校が全員を対象としていないのに対して、この4～5歳児保育学校は全員を対象にしている点が異なっている。なお、この4～5歳児保育学校は特別な形態ではなく、現行の組織内で実施することとされており、先に述べた保育学校の中で提供されている。4～5歳児の児童に教育的刺激を与え、グループ内の協調性を同時に体験させることによって、児童の学習能力と適応能力の可能性をより高めることを目的としている。

(3) 就学前学級(Pre school class)

就学前学級とは、公立義務教育学校内に付設されたクラスで、義務化されてはいない教育形態である。1998年1月よりコミューンは、児童が義務教育学校に就学する前の6歳児に対し、就学前学級を提供することが義務付けられている。就学前学級の授業時間は年間525時間と定められており、1週間あたり約15時間までとなる。就学前学級は児童福祉というよりも、公立義務教育システムの一部となっており、教育システムとしての意味合いが強い。

就学前学級は各コミューンで定めている地域学校プラン(local school plan)の中で定められている。就学前学級は児童の家庭からできるだけ近い学校で提供されるが、親や保護者の希望に応じて柔軟な学校選択を可能にしている。就学前学級は無料で提供されている。

コミューンは民間部門から就学前学級を提供するという申請があった場合の許認可事務も行っており、民間部門の就学前学級は認可を受けて運営されている。民間の就学前学級の運営に関しては、コミューンが監督する義務を負っており、民間の就学前学級が不適切な運営を行った場合は、運営許可を取消したり、コミューンの要求に従わない場合は、就学前学級サービス提供の差止命令を出したりする権限も有している。

(4) 家庭保育(familjedaghem)

家庭保育とは、児童の親が就労や就学している場合に、各コミューンに登録したチャイルドマインダー¹¹⁹が自宅で4～5人の児童を預かって世話をを行うタイプの児童

¹¹⁸ “Curriculum for the pre-school(LpfÖ 98)”。

¹¹⁹ コミューンに登録し、子どもを自宅に有料で預かって世話をする人。

福祉サービスである。児童を預かる時間等は親の就労や就業状態に応じて決められ、児童も登録される。

家庭保育は就学前学級と同様に、親は所得や児童を預けた時間数に応じて利用料金を支払う。家庭保育は最寄りの就学前学級が家から遠い場合や、子どもにとってより少人数のグループで保育された方が好ましい場合等に利用されており、就学前学級サービスの補完サービスとしての役割を果たしている。そのためこの家庭保育サービスは都市部より過疎地や小さな町での利用率が高い。

1980年代以降は家庭保育の利用率は低下しており、1999年現在で1歳児から5歳児までの児童の約11%が利用している。この家庭保育は小学校の開校時間外に6歳児から9歳児までの小学校児童に対してサービスを提供することも可能である。1999年時点で6歳児から9歳児までの児童のうちの約3%が家庭保育サービスを利用しており、1歳児から9歳児までの家庭保育サービス利用児童数を合計すると約6万9,000人に上る。なお、家庭保育は以下で述べる学童余暇ホームと併用できる。

(5) 開放型保育学校 (Öppna förskolan)

開放型保育学校は、親が日中自宅にいる場合でも通常の保育学校と同様のサービスを提供する学校で、家庭保育を補完する学校でもある。親やコミュニンに登録したチャイルドマインダーとともに、児童は教育的なグループ活動に参加する。児童は登録されることはなく出席も自由である。

また、シングル・マザーに他のシングル・マザーと出会う機会を提供するなど共通な問題を持つ家族に対する支援策の一部として位置づけられており、児童だけではなく保護者も共に参加する点が保育学校や他の児童福祉関連施設との違いである。

開放型保育学校の大半は無料であり、このような学校は1999年時点で全国に約900校ある。

(6) 学童余暇ホーム (fritidshem)

学童余暇ホームは、親が就業中若しくは就学中の児童に対して、学校が児童を対象にしたサービスを提供していない時間帯及び期間(例えば朝の登校前、下校後の夕刻、学校の休みの期間)に児童福祉サービスを提供する施設である。日本では学童保育若しくは放課後児童ホーム等と呼ばれている。学童余暇ホームは1年中オープンしており、子どもを預ける親のスケジュールに合わせた開所時間となっている。

学童余暇ホームは保育学校や家庭保育と同様、親は所得や利用時間に応じて利用料金を支払う。1999年時点で6歳児から9歳児の児童のうち約62%、10歳児から12歳児の児童のうち約7%が学童余暇ホームを利用しており、利用児童数は約33万2,000人に上る。

学童余暇ホームは学校教育を補完する児童福祉サービスの提供場所として、また児童に適切なレクリエーション活動を体験させることにより児童の健やかな発達を目的としている施設である。

学校教育と学童余暇ホームの活動をより密接に関連付けるよう努力されており、大半の学童余暇ホームが程度の差こそあれ、学校教育と何らかの関わりを持っている。学童余暇ホームは可能な限り先に述べたナショナル・カリキュラムに準じた保育活動を提供することとされ、就学前学級や義務教育学校との連携と協調が要請されている。

(7) 開放型学童余暇ホーム

開放型学童余暇ホームとは、教育法において、10歳児から12歳児を対象とした学童余暇ホーム及び家庭保育を代替する児童福祉施設と定められている。しかし、この形態の開放型学童余暇ホームはまだあまり広まっておらず、スウェーデンのコミューンのうち4分の3がこの年齢を対象とした児童福祉サービスを提供していないのが現状である。

(8) 民間による保育サービス

コミューンは民間部門が児童福祉サービスを提供する場合、補助金を出してその活動を支援することができる。保育学校に登録されている児童のうち約15%が民間の保育学校へ通学している。民間部門の児童福祉サービスは主に親同士の協力によって運営されている学校がほとんどであり、児童の保護者が共同して運営する保育所等が多い。料金は通常コミューンが提供する保育学校等より低額だが、児童を預ける親が交代で児童を保育する役割を交代で負担して行う制度になっている。

(9) 失業中の両親の児童

両親が失業中の1歳児から5歳児までの児童は、最低1日3時間、または1週間に15時間の保育学校における保育活動に参加できる。保育時間や料金は各コミューンの保育学校の条件と同様である。失業中の場合でも失業手当等の社会福祉手当が月の収入とみなされて料金を徴収される。保育サービスには通常食事は含まれていない。

(10) 育児休暇中の両親の児童

両親が他の子供の育児休暇中である1歳児から5歳児までの児童は最低1日3時間、または1週間に15時間の保育学校における保育活動に参加できる。保育時間や料金は各コミューンの保育学校の条件と同様である。育児休暇中に支払われる親手当等の社会福祉手当も月の収入とみなされて料金を徴収される。保育サービスには通常食事は含まれていない。

スウェーデンの児童のうち1歳児から5歳児までの児童の約75%、6歳児から9歳児のうち約65%が登録された児童福祉サービスを受けており、大部分のコミューンで保育学校、家庭保育、学童余暇ホーム等のサービス提供が遅滞なく行われている。

3 各児童福祉サービスの料金

前述したとおり、4歳児から5歳児を対象にした保育学校、6歳児を対象にした就学前学級は無料である。その他のサービスの料金について、ヴェクショー・コミュニケーションの事例により児童保育サービスの料金について述べる。

(1) 保育学校

【図表1 ヴェクショー・コミュニケーションの保育学校利用料金】

区分	保育学校利用時間 週 25 時間以上			同週 15 時間以上 25 時 間未満			同週 15 時間未満		
	児 童 1 人目	児 童 2 人目	児 童 3 人目	児 童 1 人目	児 童 2 人目	児 童 3 人目	児 童 1 人目	児 童 2 人目	児 童 3 人目
利用料金の収入に占める割合 (%)	3%	2%	1%	2.5%	1.5%	1%	2%	1%	1%
最 高 額 (SEK/月)	1,140	760	380	950	570	380	760	380	380

注) 1 SEK=約 14.65 円

保育学校の料金は世帯の総収入、保育を受ける児童数、保育時間によって異なる。料金制度は政府の決定した最高料金制度に基づいており、2004 年度 1 月 1 日から 1 世帯の保育料金の基礎となる最高収入額は月 42,000SEK(約 61 万 5,300 円)となっている。保育サービスは児童が何時間保育を受けるかによって 3 つのグループに分けられており、1 週間に 15 時間未満、15 時間以上 25 時間未満、25 時間以上に分けられている。また、2 人以上の児童が保育サービスを利用している場合には、利用料金は利用している児童数が増えるにつれて減少する仕組みとなっており、週 25 時間以上の保育時間の場合を例にとって説明すると、利用児童数が 1 人の場合には、保育料金の基礎となる収入月額額の 3%がその児童の利用料金となり、2 人目の児童の利用料金は収入の 2%、3 人目の児童の利用料金は収入の 1%、4 人目以降の児童の利用料金は無料となる。世帯の収入が高い場合でも、図表 1 の下欄に定める最高額を限度としている。4～5 歳児の料金については児童が 4 歳になる年の秋学期から 30%軽減され、週 15 時間以内の 4～5 歳児を対象とした保育学校のみを利用する児童の保育料金は無料となる。

なお、保育料金算定の基礎となる世帯の収入に算入されるものは下記のとおりである。また、世帯とは通常夫妻を意味するが、結婚していない同居カップル、同じ住所に住民登録している男性と女性も含まれる。また夫妻には同じ住所に住民登録し、同居しているホモセクシュアルのカップルも含まれる。どちらかが児童の実の親でない場合にも、同居する夫妻とみなされてその収入を合算した額が利用料金算定の基礎となる。同居していない両親の間を交互に住んでいる児童は 2ヶ所に住民登録を行い、それらの住所に居住している両親は各々個別に利用料金が計算される。

保育学校の利用料金の算定の基礎となる月額収入は保育サービスが提供されるときの収入に基づいており、収入の変更に伴い利用料金も変更される場合には、保護者は遅滞なく届け出る義務がある。

(2) 家庭保育

利用時間に準じて、上記の保育学校と同様の利用料金が適用されている。

(3) 学童余暇ホーム

学童余暇ホームの利用料金についても、保育学校と同様の仕組みで下記の図表 2 のとおり定められている。

【図表 2 学童余暇ホームの利用料金】

区分	児童 1 人目	児童 2 人目	児童 3 人目
利用料金の収入に占める割合 (%)	2 %	1 %	1 %
最高限度額 (SEK/月)	760	380	380

注) 1 SEK=約 14.65 円

4 児童福祉関係機関の監査

児童福祉関係施設の監査は、各施設が規則を順守しているかという合法性について審査する監査であったが、1990 年代以降はその運営内容や質に関する成果重視型の監査・評価へ移行してきた。

教育庁(National Agency for Education)が就学前の児童福祉と義務教育機関を、全国レベルで監督する機関となっており、各コミューンの児童福祉サービスがナショナル・カリキュラムの目標を達成しているか、各就学前学校における児童の活動状態は良好か、各科目の授業は適切に行われているか等について追跡調査及び進展調査を実施し、評価及び監視を行っている。各コミューンの児童福祉部門に対する支援も行っている。

(参照)

Fact Sheets on Sweden “Childcare in Sweden” The Swedish Institute
“CHILD CARE IN SWEDEN” Skolverket

”Förskole-versedhet och skolbarns-omsorg” ヴェクショー・コミューン

「スウェーデンの社会福祉」高島昌二著 ミネルヴァ書房

「スウェーデンの社会保障」東京大学出版会

教育科学省 <http://utbildning.regeringen.se/inenglish/index.htm>

教育庁 <http://www.skolverket.se/english/about.shtml>

第2節 高齢者福祉

1 高齢者福祉の背景及び法体系

(1) 高齢者福祉行政に係る法体系及び関係機関

スウェーデンでは伝統的に家族以外による高齢者福祉は公共セクターが中心的な役割を果たしてきた。17世紀以降様々な法律や規則により高齢者福祉行政の統制が行われてきたが、具体的な高齢者福祉は「救貧法」の中で初めてその枠組みが示され、高齢者福祉は常に地域の責任とされてきた。ランスティングが高齢者の医療・保健サービスを担い、コミューンが高齢者福祉サービス及び高齢者用の特別住居の提供に義務を有してきた。各コミューンは救貧院を維持管理すると共に、自宅にいる貧しい人々のサポートも行ってきた。ただし、このようなコミューンやランスティングによる高齢者福祉サービスは、その当初から各地方自治体によりかなり違いが見られた。

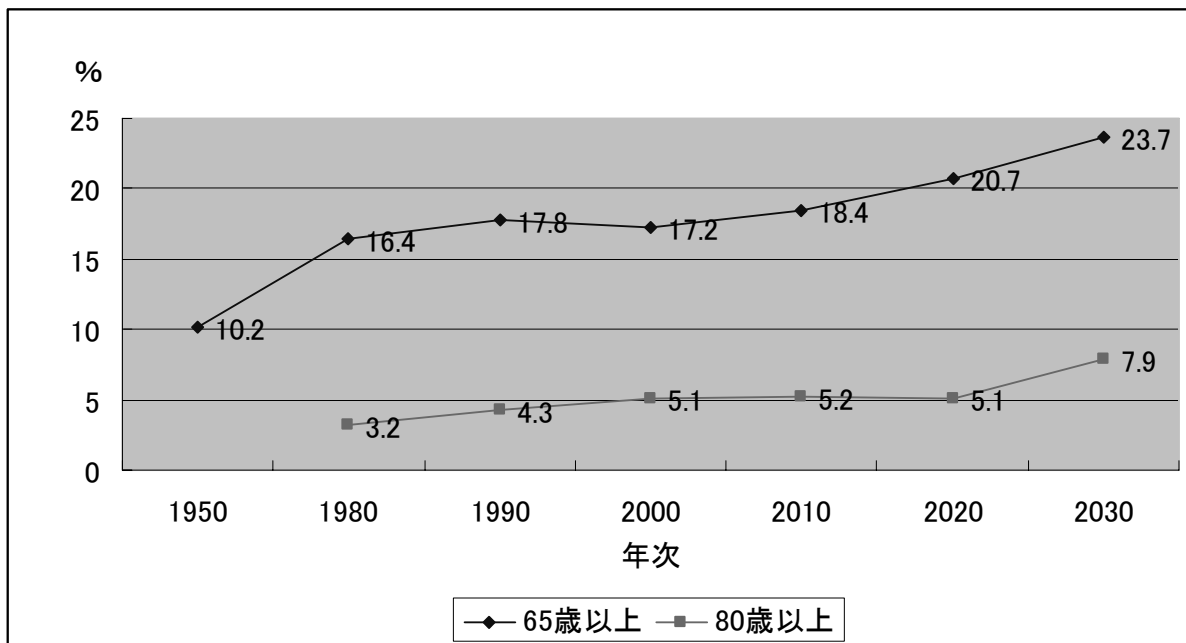
スウェーデンでは1956年に救貧法が廃止された後、「1956年社会福祉法」が高齢者福祉について規定し、この法律により親を介護する子どもの義務が法的に廃止された。その後「1982年社会サービス法 (Socialtjänstlagen)」(以下「社会サービス法」とする。)が導入され、その後1998年と2002年に改正され、この法律がスウェーデンにおける社会福祉について大きな枠組を定めた中心的法律となっている。

社会サービス法において、コミューンは高齢者に対する社会福祉サービスの提供を義務付けられている。この法律は個人が社会生活上自らのニーズを満たすことができない、あるいは問題を自ら解決できない、自活することができない等の場合には、その生活に関する支援を要求できる権利も定めている。そのためコミューンは、各個人のニーズ判定の義務や問題解決のための個別的支援等を提供する責任を有している。また、社会サービス法には、コミューンが高齢者の自立した生活を保障するよう努める義務及び個人の決定を尊重し安全な住環境の提供を行う義務についても定められている。そのためこの法律導入後は、在宅介護サービスが普及するとともに、老人ホームやナーシングホーム等の施設ケアサービスが拡大されていった。また、1990年代に入ると、比較的大規模なグループホーム等、高齢化の進展(図表1参照)や痴呆性高齢者の増加に対処するための施設が建設されていった。

政府は、地方自治体の福祉サービス水準に常に存在していた地域間格差を縮小しようと努めてきたが、その試みはいつも地方自治体から激しい反発を受けた。今でもスウェーデンの289のコミューンには、社会サービス法という福祉サービスに関する抽象的な枠組み法があるのみで、高齢者福祉に関する国としての統一的な法体系はほとんど存在しないのが現状である。このように政府の権限がさほど強くないのは、スウェーデンでは中央省庁の規模が非常に小さく、現実的にそのような社会サービスの提供に関する細かい法律等により、中央省庁が地方自治体を管理統制するといった現象がもともと見られないことに由

来している。高齢者福祉に関する細かい事務処理規程等に関しては医療・福祉庁¹²⁰ (Socialstyrelsen) 等の社会省所管の別の組織が所掌している。この医療・福祉庁には地域事務所があり、各地域の高齢者福祉の監督を行っているが、詳細な部分まで綿密に検査することまでは行っていない。

【図表1 全人口に占める高齢者人口の割合の推移】



Fact Sheets on Sweden “The Care of the Elderly in Sweden”により作成

社会サービス法に基づき、高齢者福祉に関する地方自治体の決定に対して市民に不満がある場合には、ランスティングレベルの地方行政裁判所へ市民が出訴するための一連のサービスをコミュニケーションが市民に対し無料で提供している。またいくつかの地方自治体では高齢者オンブズマン制度も機能し始めており、高齢者福祉サービスに関する市民の権利は拡大されつつある。

なお、スウェーデンの年金生活者の約40%が何らかの組織に所属し、政府や地方自治体へ働きかけを行っている。その他痴呆症の高齢者やその近親者による組織等も多数存在しており、高齢者福祉のための市民運動が活発に行われている。

一方政府は、情報提供、規程の制定、パイロット・プロジェクトの実施、高齢者福祉施設に対する特定目的補助金の交付等の方法により、高齢者福祉を特定の方向へ向けて誘導することを試みている。

1960年代から1980年代にかけて在宅介護サービスの拡大のため特定目的補助金を増大したり、高齢者福祉サービスを提供できる住宅の建設を促進し、老人ホームよりも安い経費で運営できる住宅の整備を推進したりしている。

¹²⁰ II、第4章、第3節、1(1)参照。

その他高齢者福祉・医療に関わりのある法律として「1982年保健・医療サービス法(Hälsa-och sjukvårdslagen)」¹²¹（以下「保健・医療サービス法」とする。）がある。

（2）高齢者をめぐる経済的環境

高齢者に関する公的福祉サービスのコストは、年金に対する公的負担や高齢者向け住宅手当を支給する政府のコスト及び全般的な高齢者向け福祉サービスを提供している地方自治体のコスト全てを総計して捉える必要がある。スウェーデンにおけるこのような高齢者向けのコストの総計は、年間約600億SEK（約8,790億円）と言われる。

高齢者用の住宅手当は高齢者に良質の居住環境を確保することが目的であるが、持ち家のある高齢者にも住居手当が支給されていることはスウェーデン特有のシステムと言えるだろう。この住宅手当は高齢者の10人のうち3人に支給されている。この住宅手当に加えて、高齢者に対する直接的なケア、つまり施設におけるケアサービスも提供されている。施設に入居している高齢者も住居手当の受給資格がある。近年在宅介護サービスに当てられる地方自治体の予算配分はますます縮小されており、1970年代及び80年代においてはそれらが福祉関連予算の約35%をも占めていたが、現在では大部分のコミューンがこれを約20%以下に縮小している。

高齢者福祉にかかるコストはGNPの約16%程度を占めているが、救急医療の利用者の半分が高齢者であることを鑑みると、これに相当するGNPの3～4%の数値も加えてGNPの約19～20%が高齢者福祉にかかるコストとして考えられる。政府から交付されるスタッフ人件費及びスタッフ研修費のための特定目的補助金が増大し、地方レベルの高齢者福祉に係る予算が強化されてはいるが、高齢者人口が増えているため全体的には高齢者一人当たりの支払額はここ数年変わっていない。また、近年高齢者福祉にかかる費用及び医薬品代の価格が上昇しており、高齢者福祉コストの約10%が年金生活者の負担によって賄われている。

年金制度により全ての高齢者が自立した生活を送ることができるようになり、現在では若い世代と変わらない生活水準が保障されることになっている。しかし、非常に裕福な高齢者がいる一方、高齢者の10人に1人は非常に苦しい生活を送っているのも現状である。高齢者以外のグループでは平均個人所得は高くなっているが、高齢者の所得は低下している。また子どもや家族から金銭的援助を受けている高齢者は非常に少数である。スウェーデンの公的高齢者福祉は税金を原資としており、これは年金についても同様である。しかし、現在このシステムに変化が起こっており、将来的には個人の貯蓄もその要素に加えられることになると見られている。

現在最低の年金額は月額で4,600SEK（約6万7,000円）となっている。定年前に収入の多い仕事についていた場合は、勤務年数等も勘案して定年前の所得に応じた加算額があり、上述した最低額よりも多い年金額が保証されている。55歳から60歳までの就業率は男性も女性も非常に高いが、その後公的な定年年齢である65歳までの間にこの就業率は一気に

¹²¹ IIの第4章第2節の4及び第3節の1（1）参照。

低下する。高齢者のうち約 10%程度の人が定年後も数年間就業を継続しているが、大部分の人は現在の定年年齢で就業をやめるか、定年前に退職したいと考えているのが現状である。年金生活者の所得の約 85%は年金(公的年金及び民間の年金)が原資となっているが、現在では多くの人が銀行貯蓄や民間の年金保険、不動産等の資産を老後の備えとして蓄え始めている。スウェーデンの個人所有不動産のうち約 35%が高齢者の所有となっている。民間部門の年金保険を利用する傾向は比較的最近の現象であるが、世論調査では将来の公的年金システムに対する信頼が揺らいでいるデータも出ており、この傾向はますます強くなるようである。

(3) 「エーデル改革 (Ädelreformen)」

1992年1月から実施されたエーデル改革は、老人医療福祉改革とも呼ばれ、ランスティングが従来担当していた高齢者医療の一部をコミューンへ権限委譲し、医療と福祉の統合を図り、高齢者福祉の改善を目指したものである。

改革の背景となった1980年代のスウェーデンでは、人口統計から80歳以上の後期高齢者の増加が予測されていた。更に医療費の増加傾向から、障害を持つ高齢者や病弱な高齢者が増加し、高齢者の医療ニーズが増大する傾向が懸念されていた。加えて社会的入院患者¹²²のほとんどが行き場のない高齢者であり、ランスティングの医療財政の圧迫につながっていた。なお、ランスティングが管轄していたシュークヘム (Sjukhem) と呼ばれる病気の高齢者用施設では、高齢者はどれだけ介護を受けても支払う金額は定められた上限を超えることがなく、シュークヘムの経費負担もランスティングの財政圧迫につながっていた。また自宅で在宅介護サービスを受けながら生活する高齢者や、老人ホーム等に入居する高齢者は、個人負担で住居費、光熱費、食費を支払っていたため、手厚い介護を受けながら低額料金で生活できるシュークヘムの高齢者と比較すると、自己負担額に大きな不公平が見られた。

このような背景から登場したのがエーデル改革で、医療と福祉を統合し、高齢者福祉のコストダウンと質の改善を目指すこととなった。改革の主な内容は下記のとおりである。

- ア 高齢者医療スタッフ約5万人をランスティングからコミューンへ移行させる。
- イ ランスティングが担当していた高齢者医療をコミューンへ権限委譲することにより、医療と福祉を統合する。
- ウ 治療の終わった高齢者が入居できる高齢者用の特別形態の住居をコミューンが提供できない場合はコミューンに社会的入院費用支払いの責任を負わせ、それにより社会的入院患者の減少を目指す。
- エ エーデル改革により新たに高齢者医療を担うこととなるコミューンに対してランスティングから財源を移譲する。

¹²² 医師が治療終了を通告したにもかかわらず、コミューンが患者に適した住居(老人ホームやケアつき住宅等)を提供できないために、やむなく高額な病棟に滞在している患者を指す。

エーデル改革は、高齢者の社会的入院患者を激減させ、高齢者医療と福祉を統合し、サービス提供をより現場に近いコミュニンに権限委譲したことで、効率的なサービスを可能にしたと評価されている。

一方で病院側の経費節約で病棟が閉鎖されたり、老人患者たちが完治していないのに退院させられたりする等の問題も散見されている。また、退院した高齢者を受け入れる施設が不足する等の問題を抱えているコミュニンも多い。在宅介護やリハビリ面に関しては、コミュニン側の経験が浅い等の問題点も指摘される等、うまく機能していない場合もある。しかし医療・福祉庁は当初心配したより改革は成功したと評価している。

2 高齢者福祉の目的と全国行動計画

1998年スウェーデン国会において「高齢者政策における全国行動計画」が可決され、1999年から2001年の3年間施行された。この行動計画は高齢者政策における広範な展望を示したもので、高齢者政策の国家目標を達成するための20の方法を明記した。その中には社会サービス法の改正、高齢者福祉サービスの質の確保、サービス利用料金についての展望や方策などが示されている。3年のプラン施行期間に約9億SEK（約131億8,500万円）が、高齢者福祉政策における優先課題に素早く対処するために費やされた。細胞や組織の老化現象を扱う老人学研究、通常のサービス基準を上回って行う福祉サービスの上乗せ、高齢者のための健康促進活動、介護を担う近親者への援助等が優先課題の中に含まれていた。また、高齢者用特別住居における環境改善及び基準改善のために3億8,000万SEK（約55億6,700万円）が更に費やされた。

1998年の国の行動計画で定められた全国目標は下記のとおりである。

- ・ 高齢者は不安から解放され、安心した環境において、完全に自立して年を重ねることができる。
- ・ 高齢者は活発な生活を営むことができると共に、彼らの生活及びコミュニティに影響を与える意思決定の場に積極的に参加できる。
- ・ 高齢者は高水準の介護や社会福祉サービスを常に利用できる。

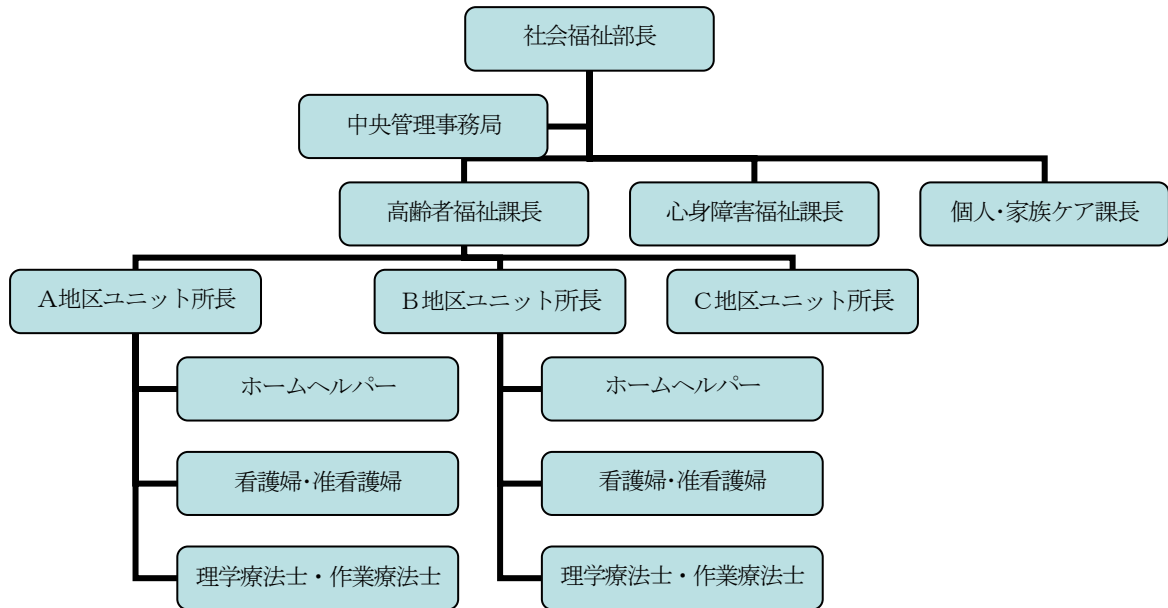
3 コミュニンにおける高齢者福祉サービス

(1) コミュニンの高齢者福祉行政機構

地方自治体の高齢者福祉行政はシンプルな組織で運営されている。社会福祉部長の下に高齢福祉課長が、その下に地域ユニット所長が置かれ、ユニット所長の下にケアスタッフ及びその監督業務を行うスタッフが勤務している。時にはこのような部門に民間セクターが参入している場合もある。ケアスタッフの下には全国で約12万人のホームヘルパーが勤務しており、その半数は高齢者の自宅へ派遣されるホームヘルパーとして、他の半数は施設のホームヘルパーとして勤務している。

参考までにキルナコミュニンにおける高齢者福祉の行政機構を紹介する。(図表2)

【図表2 キルナコミュニティにおける高齢者福祉機構】



(2) 在宅介護サービス

高齢者にとって最初に利用する具体的なケアが在宅介護サービスとなっており、施設や高齢者住居等へ入所／入居する前に、大部分の高齢者が在宅介護サービスを利用している。在宅介護サービスは社会サービス法の中でコミュニティが提供する自宅におけるサービスや個人的ケアと定められている。サービスには掃除、洗濯、買い物の補助、郵便物の投函や銀行手続きの補助、食事の準備の介助が含まれる。個人的ケアには、飲食、着衣・脱衣の介助、個人の衛生管理、移動の補助が含まれる。もともと在宅介護とは買い物、食事の準備、掃除、洗濯等を含めた家庭における家事全般を幅広く援助するサービスを意味していたが、ここ20年の間に、そのサービスの中心は個人的ケアに移行してきている。個人的ケア、つまりこれが今日の在宅介護サービスとして使われている言葉の内容となり、特に高齢者や肉体的に虚弱な個人に利用されるサービスとして定着してきた。現在ではケアの合計時間の約50～80%が、監視、起床や入浴の介助、トイレへの付き添い等の個人的ケアに当てられるようになってきている。また平均的な在宅介護利用時間も長時間化しており、1ヶ月当たり平均約30時間となっている。平均時間は約30時間であるが、大部分の在宅介護サービス受給者は1ヶ月当たり26時間以下(そのうちの大半が10時間以下)であり、ごく少数(約5%)の人のみが、1ヶ月当たり約120時間若しくはそれ以上利用している。原則として在宅介護サービスの利用時間に上限は設けられていない。

在宅介護サービスは1960年代から1975年にかけて急速に拡大した。1975年時点で在宅

介護サービスを利用していた人は、65歳以上80歳未満の高齢者のうちの約18%、80歳以上の後期高齢者の約38%に上っていた。施設ケアも同じ時期に拡大したが、これを利用していた人を1975年の数値でみると65歳以上80歳未満の高齢者のうちの約10%、80歳以上の後期高齢者の約30%である。

しかしこの数値は1997年になると変化が見られる。在宅介護サービス利用者がそれぞれ65歳以上80歳未満の高齢者で約8%、80歳以上の後期高齢者で約20%である一方、施設利用者はそれぞれ約8%と約23%と何らかの形態の特別住居や施設を利用している高齢者の割合が増えているが、全体としてサービスを利用している高齢者の割合は1975年より低下している。

80歳以上の後期高齢者で見ると、在宅介護サービスや施設ケアを受けていない高齢者の割合は、1950年の10人中8人から1975年に10人中3人に低下したが、1997年には10人中6人に増加している。1960年代から1975年までに在宅介護サービス及び施設ケアを受ける後期高齢者数は急速に増加したが、それ以降は高齢者福祉サービスの種類が多様化したため、後期高齢者の在宅介護サービスや施設ケアの利用者の割合は減少したと見られる。

1990年代には個人が自宅で集中的な介護やサービスを必要とするケースが一般化してきた。このような家庭介護・医療には資格を持った介護士による専門介護や高度な医療サービスの提供並びに終末期症状の高齢者のケアも含まれるようになっている。在宅介護サービスを受ける個人の3分の1がこのような家庭介護・医療サービスも受けているが、エーデル改革が行われたにもかかわらずコミュニンとランスティングの協力関係がうまくいっていない地域では、従来どおりランスティングが高齢者ケアの大部分を担っているため、スウェーデンのコミュニンの半分がこのような自宅における介護・医療分野の責任をランスティングから引き継いで担っている。

(3) デイ・サービス及びショート・ステイ

社会サービス法及び保健・医療サービス法において、デイ・サービスやショート・ステイサービスを受けるにはまずニーズ調査が行われる必要性が規定されている。デイ・サービスとは、高齢痴呆症や精神機能障害を患う個人に対する治療やリハビリの機会を与える活動と規定されており、通常高齢者は日帰りでこのようなデイ・サービスを提供する施設を訪問している。1998年時点で65歳以上の高齢者の約3%、約5万2,000人¹²³がある時点でこのデイ・サービスを受けている。

デイ・サービスには様々な形態があり、全てのコミュニンがデイセンターと呼ばれる施設を、後に述べる高齢者用特別住居やサービスハウスに附設している。デイ・サービスには簡単に体を動かす活動や社会的交流活動等、誰もが参加できる活動から、個人的リハビリプログラム等の特別ケアまで広範囲に渡っている。

¹²³ 数値の出典：「Social Services in Sweden 1999 Needs-Interventions-Development」
Socialstyrelsen。

一方ショート・ステイもデイ・サービスと同様にニーズ調査が行われた後、必要であれば介護、治療、リハビリ活動を短期入居施設において提供するもので、在宅介護を担っているヘルパーや家族に一時的休息を与えるための代替サービスとして利用されたり、あるいは短期的な入院場所として利用されている。1998年時点で65歳以上の高齢者の約3%、約4万4,000人¹²⁴がある時点でショート・ステイサービスを受けている。

(4) 高齢者の居住形態

社会サービス法は高齢者用特別住居や施設を一つの高齢者支援形態として規定している。1999年時点で65歳以上の高齢者のうち約8%が何らかの高齢者特別住居に入居している。これは80歳以上の後期高齢者になると約20%になっている。

ア 高齢者のための特別住居

一般のアパートタイプの共同住宅で、各高齢者はコミュニティの社会福祉部門で判定を受けて入所すべきであると判断された者が入る。この判定はコミュニティ側から見て個人がどの程度のサービスを必要としているかを判断するものであるが、この住居に入居するのは原則として自分で日常生活の一通りのことができる人である。特別住居とは、通常のマンションの1室と同様のもので、広さは36.7平方メートルの1部屋の住居で、居間、寝室コーナー(独立した部屋ではなくカーテンなどで仕切ることのできる部屋の一角)、ミニ・キッチン、大きなバス・トイレ・ルームといった構成になっている。もちろんバリア・フリー仕様で、居住者が自助努力で生活するのに便利であり、かつ、大きなバス・トイレ・ルームを設置するなどコミュニティの福祉職員がバス・トイレの両側から介護しやすいように工夫を凝らした住居である。

このような特別住居の設計思想は、人間の尊厳の観点から自分でできることはなるべく自分でできるような場所であること。またできなくなった時点でも、介護が必要なときは職員が働きやすい場所であることとされている。

このような特別住居の賃貸料とコミュニティへの福祉サービス利用料について説明する。

まず原則として入居している高齢者が毎月の高齢者特別住居の賃貸料を支払う。この賃貸料については2002年に国から最高限度額制度が設けられ、家賃は最高でも月に1,579SEK(約2万3,200円)と定められている。収入が低くてこれが支払いきれない場合にはこれ以下の金額になる。この新しい制度は高額なコミュニティのケアの費用から個人を保護するため、また全ての人々に料金を支払った後も生活のための最低額(以下「保持額」とする。)を確保するためである。

下記のような単身の年金生活者の事例をとって紹介する。年金収入が10,000SEK(約14万7,000円)ある高齢者が特別住居に入居している場合、家賃として1,500SEK(約2万2,000

¹²⁴ 数値の出典:「Social Services in Sweden 1999 Needs-Interventions-Development」
Socialstyrelsen。

円)支払うとする。高齢者の手元に残す保持額としての 4,087SEK¹²⁵ (約 6 万円) は、高齢者が個人的に利用する医療サービスやヘルパーによるケアサービス (コミューンの判定で必要とされるサービスに上乗せして個人で利用するケアサービス)、食費、衣料、余暇活動等、一般的な生活や余暇に必要な経費を賄うために高齢者に残される金額であり、コミューンで提供される介護やケアサービス、家賃を賄うためのものではないと社会サービス法において規定されている。保持額は社会サービス法により金額が定められている。この金額は物価上昇、経済状況等により毎年変更されている。これらの金額を収入から差し引くと、高齢者に残る金額は 4,413SEK (約 6 万 5,000 円) となる。この残額からコミューンが提供する介護・ケアサービスに対する料金を支払う。但し、この残額からコミューンへ支払う介護・ケアサービスの最高料金額は社会サービス法において 1,516SEK (約 2 万 2,300 円) と定められており、コミューンはこれ以上高齢者から料金を徴収できない。

収入	年金	10,000	SEK (約 14 万 7,000 円)
支出	保持額	4,087	SEK (約 6 万円)
	特別住居家賃	1,500	SEK (約 2 万 2,000 円)
	残額	4,413	SEK (約 6 万 5,000 円)

この事例の場合、残額が最高料金額 1,516SEK (約 2 万 2,300 円) を上回っているため、1,516SEK (約 2 万 2,300 円) がコミューンへのサービス利用料となる。

この残額が例えば 1,000SEK (約 1 万 5,000 円) しか残らない高齢者の場合には、コミューンはサービス利用料としてその 1,000SEK (約 1 万 5,000 円) しか徴収できない。更に収入が少なく残額が残らない高齢者の場合には、コミューンは料金を徴収することはできない。

このように、コミューンは介護やケアサービスの利用料金をそれぞれの高齢者の経済状況から判断して割り出さなければならない。国からの住居手当や年金の収入だけでは最低限度の生活費に不足するような場合は、コミューンに対して生活保護を申請できる。前述したように、このようなコミューンの認定や決定に満足できない人はそれについて行政裁判所へ出訴することができる権利が保障されている。

多くのコミューンでは、高齢者を他の社会の人々から区別しないよう配慮し、老人ホームやナーシングホームといった呼称を避け、高齢者特別住居といった呼び方を使用するようになってきている。コミューンによっては、現在は老人ホームやナーシングホームといった施設は存在せず、全て高齢者のための特別住居形態に変わっているところもある。ヴェクショー・コミューンの場合、高齢者用の住居は全てこのタイプで、高齢者の半数がこのタイプの住居に入居しており、半数が在宅でサービスを受けている。

¹²⁵ 2002 年 7 月 1 日時点の額。同居する夫婦又は同居者の場合の保持額は各々 3,424SEK。このような保持額は障害者についても規定されている。

その他にも下記のような高齢者用の特別施設がある。ここではストックホルムコミュニティ、ヴェクショー・コミュニティ及びキルナコミュニティで提供されている施設を紹介する。

イ 老人ホーム (Ålderdomshem)

老人ホームとはコミュニティが自宅やサービスハウス等における日常生活を自力で営むことが困難になってきた高齢者のために提供される最も伝統的な高齢者福祉のための住居である。1980年代にこの老人ホームをなくすべきだという意見が出て数が減少した時期もあったが、やはり高齢者にとっては必要な施設であるということになり、時代の変化に合わせた新しい形態の老人ホームも建設され始めている。

老人ホームに入居する高齢者の大半が、トイレや浴室の附設された個人部屋に入っており、ホームには看護婦やホームヘルパーが配置されている。

ウ ナーシングホーム (Sjukhem)

老人ホームに入居している高齢者より、介護の必要性が高いか、又は医療ケアを提供する必要がある高齢者及び高齢障害者用の施設であり、それに対応できる設備や人材が確保されている。コミュニティが提供する高齢者用の施設の中でも、とりわけナーシングホームには看護婦や介護職員の数が最も多く配置されており、職員は医療又は介護の資格を持っている。部屋は個室又は2人部屋となる。

ナーシングホームで提供される医療ケアは看護婦の責任範囲内となっており、ランスティングの医師がコンサルタントとして施設に出向いてくることになっている。



キルナコミュニティのナーシングホームにおける1室

エ グループホーム

グループホームという居住形態はスウェーデンの福祉ケアの中でも随分以前から存在していたが、主に知的障害者用の施設として利用されており、高齢者福祉施設として利用さ

れ始めたのは最近である。

グループホームに入居するのは痴呆症状のある高齢者であり、その数も増加傾向にある。共同住居として建設されており、入居している高齢者は各自個室が与えられ、食事や居間、洗濯室等は共用となっている。また、医療又は介護サービスが必要なときにはいつでも利用できることとされている。入居者はたいてい5～6人であり、介護職員と入居者の関係が密接になり、一種の家族のような雰囲気が醸成されるため、高齢者は自宅に住んでいるという感覚で施設に居住し、生活することができる。

ただしグループホームは少人数制であるためコストが高くなる問題があり、最近では、既存の老人ホームやナーシングホームの中に組み込んで作る形態も増えてきている。しかし大型の老人ホーム等は施設という感覚がぬぐいきれないため、痴呆症の高齢者専用として建設されたグループホームのほうがこの形態より好ましいと考えられており、このような老人ホームに組み込まれた形態についても長期的には改善される必要性が問われている。

オ サービスハウス

サービスハウスとは自立した生活が送れる高齢者や障害者が集まって居住する共同住宅で、この中に高齢者や障害者のための介護サービスを提供するセンターが組み込まれている住居形態である。ここに入居する人は必要なときに必要なだけのサービスを受けることができる。このサービスハウスに入居する人は、ある程度自立した生活ができる人であり、それほど介護を必要としない人のための施設である。

サービスハウスは社会全体で利用できる公共施設として他の市民も有効に利用できるようにと意図されており、サービスハウスの建物の中にある図書館、薬局、保健所等は入居者のみならず、地域住民にも利用できるようになっている。その他レストランや喫茶店等も誰でも利用できるようになっており、このことは入居者が社会から孤立するのを防ぐ機能も果たしている。

入居者は住居にかかる費用と利用した食事サービスや介護サービス料金を支払うことになる。

カ シニア住宅

高齢者又は障害者のための比較的新しい形態の住宅でシニア住宅と呼ばれている。この住宅は一般住宅と変わらないが、よりスペースが広く、快適で障害のある人に特に使いやすいように配慮されて建設されている。賃貸用の共同住宅から、分譲用の共同住宅まで様々な形式の共同住宅がこのシニア住宅には用意されている。

もしある高齢者が現在入居している家を売却して、このようなシニア住宅を購入する場合、このシニア住宅の購入金額は、当該高齢者の現在の持ち家を売却した金額以内で設定することとされており、高齢者の経済事情に応じて購入金額が調整され、高齢者が高額な負担をしなくても購入できるように配慮されている。但し、このようなシニア住宅はスウェーデンでもまだわずか1%の高齢者に利用されているのみである。

キ ショートタイム (KORTTIDSPLATSER)

この施設は病院と高齢者のための特別住居との中間にある施設であるといえる。退院後特別住居に入る前若しくは家に戻る前の短期リハビリ施設のようなものである。ショートタイムという施設には、大体何週間と数えられる期間だけ入居する。リハビリやケアを行った後に、自宅に帰る場合もあれば、病院でのケアの期間が短くケアが十分でないと判断された場合には、ショートタイム施設でもう一度時間をかけて判断し、必要であれば病院に戻ることもある。

エーデル改革で改革されたことの一つとして、コミューン側の支払い義務と呼ばれるものが実施されている。これは、病院への入院がもはや必要ないと病院が判断したにもかかわらず、コミューンが自宅、ショートタイム、特別住居、この3つのいずれかにその高齢者を移すことができなかつた場合、コミューンがランスティングに対してその間の病院における入院費用を支払う義務である。このような事態をコミューンが回避するための一時的な入居施設としてこのショートタイムは設立されたとも言える。10年ほど前まではこのような施設はほとんどなかつたが、エーデル改革によってコミューンが整備した施設である。

(4) 高齢者・障害者用タクシーサービス制度

スウェーデンには高齢者や障害者のための交通機関利用の支援システムが存在する。コミューンは、高齢者や障害者がタクシー(若しくはその他特別に借り上げた車両等も含む)を利用した場合でも、公共交通機関を利用した場合と同額の金額を支払えばよいというタクシーサービス制度がある。ただしコミューン毎にタクシー利用の上限回数が定められている。更に地域移動や広範な国内移動にもこの制度が適用されており、1999年時点で65歳以上の高齢者の約21%、80歳以上の後期高齢者の約48%がこのようなタクシーサービス制度を利用している。

(5) 近親者に対する財政的援助

高齢者福祉の公的サービスを受けている高齢者のほとんどが親しい親族がいない人たちで、独身者で子供のいない高齢者が公的サービスを利用する傾向が高い。しかし高齢者介護で重大な役割を担うのがやはり家族によるケアで、近年ケアを行っている近親者や親しい友人等に対する様々な支援制度が設けられている。この支援制度は、在宅介護サービスやデイ・サービスといった制度であり、介護を行う家族を支援するための間接的サービスである。また、直接的なサービスには、近親者や親しい友人等がホームヘルパーとして雇用される形態をとるか、若しくは高齢者を介護することでその報酬として直接現金を支給される場合に分かれる。現在7,000人程度の高齢者の近親者が、ホームヘルパーとして雇用されており、週当たり20時間以内の労働時間で働いている。また同様に約6,400人¹²⁶程度の人が高齢者を介護する報酬として直接現金を得ている。これはコミューンが高齢者に

¹²⁶ 1998年11月1日時点の数値。

経済的支援を行い、高齢者を通じてその近親者に現金が支払われるシステムになっている。更に国も近親者による介護を促進するため、1999年から2001年までの3年間、年間1億SEK（約14億6,500万円）をコミューンへ支給し、コミューンによる近親者及びボランティア組織への財政的援助をサポートした。しかしこのような政策にもかかわらず、近親者への財政的援助サービスには各コミューンにより格差があり、多くの近親者は財政的な支援がないか、若しくは十分ではないという状況の中で高齢者介護を担っている現状にある。

4 地方自治体が直面する課題

スウェーデンの人口は急速な高齢化に向かっており、これは社会福祉サービスの需要増を確実にもたらすと懸念されている。現在の65歳以上の高齢者人口が全国民に占める割合は約17%であるが、2030年にはスウェーデン国民の4人に1人が65歳以上の高齢者になると推計されている。平均寿命も女性で82.1歳から85.2歳へ、男性で77.1歳から81歳へ伸びると見込まれている。（図表1参照）

一般的に高齢者の居住環境は改善されており、より多くの高齢者が長寿化し、社会的にも経済的にも活発な活動を行うグループになりつつある。長寿化は同時に病気や障害を高齢者にもたらす危険性もあわせ持っている。多くの高齢者の医療、介護、在宅介護サービス、特別住居等に対する需要は高まり、需要に対して徐々に供給が追いつかなくなっている。

多くのコミューンでは在宅介護サービスの水準や質の確保に苦心し、高齢者用特別住居のコスト増に直面している。現在高齢者用特別住居や高齢者医療が不足しているため、高齢者の近親者の介護の責任が増大しており、今後も近親者による介護への期待は高まると予測されている。

一方コミューンでは、社会福祉サービスの担い手となる労働力の確保が一層困難になってきている。看護婦、医療補助職員の不足は職員の病欠問題とあいまってケアの質に影響を与えている。それと同時に社会福祉サービスは以前より複雑な個人のニーズに直面しており、ランスタイングとコミューンはこれまで以上に協力し、コミューンのケア部門へ医師がもっと参入し、リハビリや医療サービスを提供していくことが求められてきている。

（参照）

“The Social Services Act (Socialtjänstlagen) – What are your right after 1 January 2002?” Socialstyrelsen

“Social services in Sweden – an overview 2003” Socialstyrelsen

“Social Services in Sweden 1999 Needs-Interventions-Development” Socialstyrelsen

“SENIOR CITIZENS – Policies for the elderly: a vision of the future” SENIOR 2005

“Policy for the elderly” 2001 Ministry of Health and Social Affairs

”Socialtjänstlagen – Vad gäller för dig från 1 januari 2002?” Socialstyrelsen

Fact Sheets on Sweden “The Care of the Elderly in Sweden” The Swedish Institute

「福祉と住まい (BOENDEFORMER)」 The City of Stockholm’s Executive Office

- 「ストックホルムの社会福祉」 Stockholms Stad
- 「スウェーデンの社会福祉」 高島昌二著 ミネルヴァ書房
- 「スウェーデンの社会保障」 社会保障研究所編 東京大学出版会
- 「スウェーデン発 高齢社会と地方分権」 斉藤弥生・山井和則著 ミネルヴァ書房
- 「スウェーデン・超高齢社会への試み」 ビヤネール・多美子著 ミネルヴァ書房

第3節 障害者福祉

1 障害者福祉政策の概要

(1) 一般的福祉政策

スウェーデン社会における障害者福祉の基本的要素は一般的福祉政策である。この一般的福祉政策の目的は、全国民に財政的保障と社会的権利を保障することである。社会の中で経済的に困窮した一部の人々のみを対象とするのではなく全ての人を対象とし、形式的な申請手続きや資産調査等を行わなくても、必要な時はいつでも必要な福祉施策を利用できることが原則とされている。

このような一般的福祉サービスの提供に加えて、その他にも一般的な社会保障を補う各種の権利や経済的支援があり、これらが機能障害を持つ人々のための障害者ケア政策となっている。

こうした福祉政策の基本は税金をその財源とするシステムであり、納税者が生活格差を埋めるために税金を支払い社会の平等に貢献するシステムである。

スウェーデンは890万人という小規模の人口で、高度に工業化の進んだ国として発展してきた。第1次及び第2次世界大戦にも参戦せず、天然資源にも恵まれ、1950年代から1970年代にかけては他国には見られなかった良好な経済水準を保つことができた。このような経済的な背景が広範な社会福祉政策の実現を可能にしたのである。

(2) 障害者福祉政策の目的

スウェーデンにおける障害者福祉政策の目的は全ての人々の参加と平等である。スウェーデンにおける障害者福祉政策の目標は、国連総会において1993年に批准された「障害を持つ人々の機会均等に関する基本ルール」(Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities 以下「国連基本ルール」とする。)に準じている。障害を持つ人々は他の人と同様、コミュニティにおける生活に同等に参加する機会を保障されるべきであると考えられている。この目的を達成するという責任は、社会全体にあるが、結果として国や地方自治体に最終的責任が求められている。2000年5月31日に国会で承認された政府の「患者から市民まで：障害者福祉政策のための全国行動計画」(以下「2000年行動計画」とする。)において、国の障害者福祉政策の目的として下記の点が明記されている。

- ・ 多様性に基づいた社会コミュニティ
- ・ 年齢にかかわらず障害を持つ人全てがコミュニティの生活に完全な参加ができるようデザインされた社会
- ・ 障害を持つ人全てに平等な機会の提供

このような政策を達成するために下記を重点政策として取り組むよう強調している。

- ・ 障害を持つ人の完全な社会参加を可能にするため、あらゆる障害を明らかにし、そ

れらを排除する。

- ・ 障害を持つ人に対する差別の排除
- ・ 子どもから大人まで障害を持つ人が個人の決定で自らの生活を選択することを可能にする。

2000年行動計画では、2005年までには地方自治体が地方版行動計画を策定し、この計画を実施していくとともに、毎年その進捗状況を政府へ報告しなければならないと定められている。また、2010年までに、現在ある全ての公共建築物や公共スペースを障害者が利用できるように改善しなければならないと定められており、もし地方自治体が、裁判所が必要と認めるサービスを障害者に提供できない場合には罰則を科せられることも定められ、徹底的に2000年行動計画の目標を達成することを目指している。

(3) 障害者の定義

もともとスウェーデンの障害者福祉政策の対象は機能的障害を持った人々であり、彼らの活動により「生活環境に関連した障害」という言葉の概念が形成されてきた。つまり障害とは人間の特性ではなく、人が日常生活を送る上で環境に適応できないことによって生じる機能的な障害として認識されている。この考え方は、民間セクターであれ公的セクターであれ、そのような組織が運営する活動は全ての人ができるようにするという責任へつながっている。

(4) 障害者福祉に関する法制度

コミューンの社会福祉部門やランスティングの医療部門に関する法律は、コミューンやランスティングの活動やその活動の目的等を大まかに定めているだけで、その法の解釈・運用は地方自治体の判断に任されており、各地方自治体独自のガイドラインに沿って活動を組織できるように配慮されている。

社会サービス法は障害者福祉に関する地方自治体の責務を定めたもので、地方自治体は、身体障害者及び知的障害者のニーズを充足させ、障害者が自由に移動、旅行、公共サービスへのアクセスができるようなコミュニティを形成し、障害者自らが積極的な役割を担えるような社会を目指すよう定めている。地方自治体の社会福祉サービスはその地域に住む全ての人が必要な支援を受けられるようにするためのもので、地方自治体が最終的な責任を有している。全てのサービスを地方自治体が提供する義務はないが、サービスを必要としている人に対して何らかの形でそれが供給されるよう保障する義務を有している。

心身障害者の社会復帰のための治療や訓練はランスティングの義務であり、かつ心身障害者のための技術的支援を提供する義務、目や耳が不自由な障害者にランスティングのサービスについて特別に情報提供をする等の義務もあわせて有している。これらの義務は「保健・医療サービス法」の附則として規定されている。同法の目的は全ての人に平等な保健・医療サービスを提供することであり、患者との協力関係に基づいてサービスが提供されることを保障するものである。

更に「1994年機能障害を持つ人に対する支援サービス法 (Lag om stöd och service för vissa funktionshindrade, 以下「LSS法」とする。)」が機能障害者の権利を拡大した。同法はむしろスウェーデンの法体系に見られる枠組み法という特徴とは異なり、人権を守るための法律になっている。同法の中で最も重要な要素の一つは人的支援サービスを得る権利である。これは地方自治体が支援を行う人を手配するか、支援を行う個人に対する支払いを行うかのどちらかを要求することができる権利である。ただしこのサービスは65歳以下の者に限られている。このLSS法の下で2001年9月現在、約4万7,000人の人々が継続的かつ長期間に渡る支援を享受している。

LSS法により機能障害者が享受する権利を有する支援サービスとして下記のもものが定められている。

- ア 在宅介護サービス又は個人アシスタント等によって機能障害者が居住する住居内で支援サービスを受けることができる障害者に適応した住居の提供
- イ 1日24時間職員にアクセスできる住居を希望する障害者、またその必要がある障害者のためのグループホーム又は特別住居の提供
- ウ 在宅介護サービス、具体的な介護又は個人的なケアとしての在宅介護サービスの提供
- エ レクリエーション、遠足、買い物、社会的交流の可能性を与える同行者の提供
- オ 家族等近親者にケアされている場合、自宅での交代者又は短期住居の提供
- カ 機能障害のため昼間に時間が空いている障害者のための職業や活動の提供
- キ 社会的交流を必要としている障害者のための連絡担当者の提供

LSS法の施行に伴い、国からコミューンに対し特定目的補助金が交付されており、コミューンが実施している同法に基づくサービスの提供に対して国が補助を行っている。例えば、人口約7万5,000人のヴェクショー・コミューンでは約350人がLSS法に基づき個人的支援サービスを受けている。これに伴い国から交付されるLSS法に係る特定目的補助金の総額は2002年度で4,200万SEK(約6億1,530万円)、2003年度で2,000万SEK(約2億9,300万円)となっている。

その他の障害者に関する法律に「支援代償法 (Lagen om assistansersättning 以下「LASS法」)」があり、1週間当たり20時間以上の支援が必要な場合は国がその経費を負担し、20時間以下の支援で十分な障害者に関しては地方自治体はその経費を負担することが定められている。1998年時点で両者合わせて約1万2,000人がこのLASS法に基づく支援サービスを受けている。

「1999年障害者の職場における差別禁止法 (Prohibition of Discrimination in Working Life of People with Disability Act)」は、障害を持つ人に対する職場及び労働環境における差別を排除するために定められた法律で、職場における差別にはどのようなものが該当するのかを明確にし、そのような差別を行うことを禁止している。

(5) 障害者福祉政策に関わる各行政機関

政府は、障害者福祉政策に関する法律の制定、障害者福祉政策に関する疑義の照会、総合計画の策定、補助金の配分、障害者手当の支給等の責任を有している。政府により障害者福祉政策の主な目的は定められることになるが、コミューン、ランスティング等の地方自治体はサービスの質、具体的な障害者福祉サービスの提供方法等について自由に決定することができるし、それらの施策を実施するための財源を確保する課税権も有している。また、ランスティングは医療行政の第一責任者となっている。

伝統的に政府、コミューン、ランスティングという公共部門全体が、労働市場におけるすべての公共サービス、特に医療、社会福祉、教育サービスを提供する責任を有してきた。そのためスウェーデンには私立の病院や学校が非常に少なく、ここ数十年間チャリティー団体等が障害者福祉政策に影響を及ぼしたことも全くないと言っていいほど、障害者福祉政策は公的セクターの独占分野だった。

しかし、最近の傾向として、このような責任の公共セクターへの集中から分散への傾向が生じており、また、政府や中央の関連部局の影響力が弱まり、地方自治体にその責任が移行されつつある。そしてこのような動きは医療分野や教育分野における民営化の動きにもつながっている。

国の地方出先機関レーン府は、社会サービス法やLSS法、LSSA法等に基づき、管内のコミューンやランスティングにおける障害者福祉サービス計画の改善を支援し、将来的なニーズに対する支援を開始する等の役割を担っている。更にこのような法律に準拠した障害者個人の権利に関して、コミューンやランスティングに対し法的拘束力のある判断を行い、罰金等のペナルティを科す等の監督機能も担っている。

1994年に障害者オンブズマン(Handikappombudsmen)¹²⁷が各地域に設置され、国連基本ルールがスウェーデンで順守されているかどうかの監視の任務を担っている。1994年障害者オンブズマン法において、公共部門はオンブズマンに対して情報提供を拒否したり、オンブズマンとの交渉を拒否したりすることができないこととされている。オンブズマンの業務は障害者を持つ人の権利や利害に関することを監視することである。

(6) 障害者の福祉を推進する活動

大部分のスウェーデン人は何らかの組織の一員になっており、障害者の福祉を推進する活動には約47万人の会員がいると言われている。このような障害者の福祉を推進する活動を行う組織の存在がスウェーデンにおける障害者福祉政策の発展に大きく寄与したとも言われている。全国レベルでは特定の障害を代表する組織が約70以上存在しており、これらの地方組織が約2,000以上スウェーデン全土に広がっている。大部分の組織がその活動のために政治的利害団体やランスティング並びにコミューンから資金援助を受けている。これらの組織の活動は広報、世論形成、政治的に障害者関連事項として重要なものに関する研究等である。

¹²⁷ I、第6章、第2節参照。

政府からのこうした活動に対する補助金もあり、2000年1月にはこのような補助金が1,400万SEK（約2億510万円）まで増額された。2001年1月からは更に1,400万SEK（約2億510万円）が追加され、2001年には合計2,800万SEK（約4億1,020万円）の補助金が交付された。

2 障害者の居住環境

（1）脱施設化

20世紀前半には知的障害者は施設に収容されていた。国から補助金を受けてそのような知的障害者のための学校、収容施設、病院、ナーシングホーム等が数多く建設されていた。また、障害者福祉施策における改革やノーマライゼーションの推進により、知的障害者の住環境はかなり改善されてきた。施設に収容された知的障害者を社会へ統合しようとする政策的試みは「1968年特別サービス法（Omsorgslagen）」によって体系化される。その後1986年には障害を持つ児童の収容型施設を廃止し、成人の収容型施設も解体することを政府は表明した。最終的には、1994年に障害者用の収容型施設を廃止する法律が国会で承認され、現在はLSS法の下で、グループホーム（小集団による共同居住）等の住居形態に移行されてきた。「1997年収容型施設の廃止に関する法（Lagen om avveckling av specialsjukhus och vårdhem）」により1999年12月31日までに収容型施設を全廃するという最終的な期限が定められた。1999年時点でまだ400人程度の知的障害者が施設に入所しているが、20世紀前半に比べるとその数は大幅に減少している。

なお、スウェーデンでは収容型施設とは社会に統合されていない人々やそのような人々のグループのための共同住宅と定義されている。

（2）現在の障害者の住居の形態

コミュニンは住宅計画に責任を持ち、全ての住人が個人のニーズを満たすことのできる住居を利用できるような計画を作成する義務を有している。高齢者や機能障害を持つ人々には特に配慮を行わなければならない。更にコミュニンは、快適な住宅及び様々なサービスや通信手段を利用しやすいような居住環境を整備する責任も有している。機能障害を持つ人も通常の共同住宅に住み、必要な支援を自宅で受けられるような居住環境にすることが最善の住宅計画とみなされている。

障害の程度が重度の場合には、それに見合った住居を整備する必要があり、そのような障害者のニーズを満たすように住居を建築し、改築する事が国の規則により認められている¹²⁸。障害者のための住居の改造は、就寝、休息、衛生状態、料理、食事、移動等の状況に配慮しており、このような改造を行う場合には政府の補助金が与えられる。コミュニン

¹²⁸ スウェーデンでは建築規制が厳しく、住居を個人が許可なく改造することは禁止されている。また改造に当たっては国から「肢体不自由障害者の住居の建築条件」といったガイドラインが設けられている。

では障害者のために配慮された特別住居を整備している場合が多い。機能障害が特に重度で広範な支援サービスを必要とする場合には、毎日、24時間、いつでもサービスや支援を利用できるようにヘルパー等を配置した障害者のためのグループホームやサービスハウス等が用意されている。

例を挙げると、ヴェクショー・コミュニティの障害者のための特別住居は、小さな建物で4～5軒の住戸が入っている住居形態である。精神的障害がある人の場合は、大きな賃貸用の共同住宅の一部が障害者のための特別住居として利用されており、一つの入り口だけが障害者用の住居につながるように作られている。その他グループホーム的な集合住宅の形態もある。

高齢者のための住宅政策と同様に、スウェーデンでは障害者を独立した個人として、他の人から区別することなく、一般の住宅で過ごすことができるように社会自体を住みやすくするという観点から、障害者だけを対象とした施設等は存在しない。これは先に述べた「1997年収容型施設の廃止に関する法」で定められたとおりである。あくまで障害者のための「住居」であって「施設」ではないという考え方である。障害者が社会で他の人と同じように、可能な限り独立した住居で生活ができるような方向へ努力が払われている。

スウェーデンでは法律に基づき3つの障害者用の公的住居形態を下記のとおり定義している。

ア グループホーム¹²⁹（小集団による共同居住）

一般住宅地域において障害者のためのグループホームを整備する場合、政府の補助金が交付されている。このようなグループホームには相互に連結した最大で5軒の共同住宅に共同で使用できる設備及び担当職員を配置するものとされている。このグループホームには毎日24時間職員を配置しておくことが義務付けられている。スウェーデンではグループホームが収容型施設に代わって障害者の最も一般的な住居形態となっている。

イ サービスハウス

5～10軒の共同住宅からなる大型住居で、より独立した住居形態を望む障害者に利用されるものである。1戸ごとの住居が独立しており必要な設備はその中に整備されているが、その中には共同で利用する設備も備えているものもある。

ウ 個人適合住宅（an adapted home of your own）

個人的アシスタントによって支援される住居形態で、特に障害の程度が重度の機能障害者用の住居である。

上記3つの住居の形態ではいずれも広範に渡る質の高いサービスを提供しており、重度の機能障害者でもそのような住居で生活することが可能となっている。このように適切な

¹²⁹ 本章第2節、3（4）のエ参照。

支援があれば、全ての人が自分の住居で独立した生活を送ることができる住環境作りを目指している。またこのような住環境が成立するためには、それをサポートするデイケアセンターや障害者が働ける作業所の整備、障害者がコミュニティや社会生活において積極的参加ができるような様々な機会の提供が欠かせないものと考えられている。

3 障害を持つ児童のための特別サービス

スウェーデンのコミューンは障害の有無にかかわらず、全ての児童に教育を提供する責任を有している。スウェーデンの大部分の未就学児童が、保護者が就労している間、1日若しくは1日のうち数時間、何らかの就学前学校¹³⁰へ通っている。教育法では障害を持つ児童も通常の就学前学校に通学できるように保障される権利を有しており、コミューンはそのための支援を行う義務がある。そのため現在ではスウェーデンの障害を持つ児童は必ずそのような場を提供されている。就学後も一般の基本学校の通常クラス若しくは特別クラスで、治療教育の資格を持つ教員による教育を受けている。

中央レベルの国立スウェーデン特別教育独立行政法人 (Statens institute för handikappfrågor i skolan) がコミューン障害者教育の改善、監視、教材提供等を行っている。

ランスティングが行う障害を持つ児童の社会復帰のための訓練では、障害状態の調査、治療、理学療法、言語治療、職業訓練療法等が提供されている。これらはランスティングにおける児童のための社会復帰プログラムの枠組みの中で提供されている。大部分のランスティングが、様々な障害を持つ障害を持つ児童全てを対象とする社会復帰訓練プログラムを実施している。

4 障害者用補助器具の提供などの技術的支援

障害者が自立した活動的な生活を送るためには適切に機能する技術的サポートが必要となる。スウェーデンハンディキャップ研究所 (Hjälpmiddels - institutet) は全国レベルの公的研究機関で、障害者用補助器具の試作、試用、査定等を行い、この分野における研究開発の促進を目指している。

保健・医療サービス法¹³¹において、ランスティングは機能障害を持つ人のための補助器具を提供することが義務付けられている。

技術的支援のための特別センターには様々な器具や車椅子とともにアドバイスも提供されている。また目に障害のある人のためには視覚センター、聴覚に障害も持つ人のための聴覚センター等がある。ランスティングは視覚、聴覚障害者のための翻訳・通訳サービスを提供している。一般的に障害者には様々な技術的サービスを無料で供給されるが、それぞれのランスティングによりサービス提供の内容は異なっている。ランスティングのこのようなサービス提供に対して国から補助金が交付されている。

¹³⁰ 本章第1節、2参照。

¹³¹ IIの第4章、第2節の4及び第3節の1(1)参照。

5 文化・余暇活動へのアクセス

障害を持つ人も他の人と同様に様々な文化・余暇活動にアクセスできる権利を有しているが、現実には困難な状況となっている。しかし障害者団体や研究所の協力により、障害者にも利用できる機会が提供されつつある。例えば、学習サークル、学校訪問、文化施設訪問、目的別ツアー等が開発され、このような活動には政府から補助金が交付されている。政府は現在ある様々な文化・余暇活動を障害者がより利用しやすいようにするための技術や手法の開発に様々な補助金を交付し、これらの活動を促進している。

その他にも下記のような活動、事業に対し政府の補助金が交付されている。

- ・視覚・聴覚障害者のための文学作品の点字化、音声化
- ・読解障害者のための図書館における文学教育の提供
- ・図書館における手話によるビデオプログラム放映
- ・視覚障害者、失語症患者のための特別新聞の発行
- ・聴覚障害者のための劇場の整備
- ・知的障害者等のための読みやすい文学作品への翻訳

例えば、2000年行動計画において政府は文化活動促進のために750万SEK（約1億987万円）を文化事業全国カウンスル(National Council for Cultural Affairs)に補助し、障害者の文化・余暇活動へのアクセスを促進している。また、図書館における障害者のための各種事業に対し合計250万SEK（約3,662万円）の援助も行っている。

6 障害者に対する経済的支援

(1) 障害者(早期退職者)年金

16～64歳で、傷病が理由により労働できない者は障害者（若しくは早期退職者年金と呼ばれる）年金を受給できる。

この年金資格を有する者とは、傷病によりその労働力の少なくとも4分の1が恒久的に失われてしまった人が対象となる。この労働力の喪失の度合いにより、支給額は、全額、4分の3、半額、4分の1と4種類に分類される。障害者年金は課税対象となる。

(2) 傷病手当

労働力の喪失が恒久的なものではなく一時的で、少なくとも1年間以上継続する場合は傷病手当(sickness benefit)が支給される。

(3) 障害者手当

障害者手当は、機能障害者に対し機能障害の原因となっている傷病の治療コストを補填するために支給される手当で、16歳から64歳までの障害を持つ人に支給される。この手当は、身体若しくは精神機能が減退する障害が少なくとも1年以上の期間に渡って継続し、日常生活や労働をするために時間のかかる手助けが必要な程度の障害が確認されるか、若

しくは日常生活に実質的なコストがかかる場合に支給される。ただし、病院、特別住居、グループホーム等で介護を受けている人に対しては支給されない。一方、盲目の人や重度の聴覚障害を持つ人には必ず支給される。手当の支給額はどの程度の支援をその人が必要とするかで異なってくる。なお、障害者手当は課税対象とはならない。

(4) 介護手当

機能障害を持つ 16 歳未満の子どもを持つ保護者が、その子どもの養育のために少なくとも 6 ヶ月以上特別の注意や介護を継続する場合に支給される手当である。介護費用やその他のコストを補填する金額が支払われるが、介護費用の補填分の手当は課税対象とされている。

(参照)

“From patient to citizen: a national action plan for disability policy” 社会省

“A more accessible Sweden” 社会省

“Social Services in Sweden 1999” The National Board of Health and Welfare

“Disability Policy in Sweden” Government Offices of Sweden

Fact Sheets on Sweden “Disability Policy in Sweden” The Swedish Institute

「スウェーデンの社会福祉」 高島昌二著 ミネルヴァ書房

「スウェーデンの社会保障」 社会保障研究所編 東京大学出版会

「支援サービス法 (LSS) 新しい権利法」 The City of Stockholm

社会省 <http://www.social.regeringen.se/inenglish/responsibility/index.htm>

障害者ハンディキャップオンブズマン <http://www.ho.se/start.asp?sida=348&lang=en>

The Swedish Handicap Institute <http://www.hi.se/English/default.shtm>

第4章 スウェーデンにおける医療制度

第1節 医療制度の概要及びスウェーデン人の健康状態

良好な健康状態の確保と誰もが平等に利用できる医療サービスがスウェーデンの医療制度の目的である。全スウェーデン国民に平等な医療サービスを供給し、医療制度の財源を確保するのは原則として公的セクターの責任とされている。そしてこの医療サービス提供の責任は主としてランスティングにある。ランスティングがほぼ全ての医療サービスを提供しており、その財源の確保のために国民に課税している。ランスティングによって医療サービス地域が分割されていることになるので、スウェーデンは21の医療サービス地域に分かれ、各ランスティングで選出された議員により医療政策が決定されていることになる。

国際的な基準から見るとスウェーデンの医療制度は1990年代の経済低迷にもかかわらず比較的良いほうに位置づけられている。乳幼児死亡率も低く、1歳児までで見ると1,000人に3.4人程度である。心（臓）疾患系の病気が原因で死亡する割合が全体の死亡率の半数を占めているが、このような心疾患系の病気による死亡率は1980年代に著しく低下してきており、平均寿命も男性が77.1歳、女性が81.9歳と長寿化の傾向が見られる。ただし、何らかのアレルギーを患う人の割合が1980年代に増加しており、現在では3人に1人のスウェーデン国民がアレルギーもしくは過剰敏感系の疾患を有していると言われている。また、心身症患者が子どもや若者の間で増加している事象も最近懸念されている問題である。なお、予防医療部門で最近問題となっているのが児童、若年者、中高年者における肥満の増加である。

スウェーデンは高齢化の進んだ国であり、65歳以上が人口の18%を占めている。近年も高齢者数は確実に増加傾向にあり80歳以上の後期高齢者数が特に増加している¹³²。

第2節 スウェーデンにおける医療サービス

1 基礎医療

基礎医療を提供している第一次医療レベルにおいては、何らかの健康に不安を持った時に誰もがいつでも利用できる基礎医療が提供されている。基礎医療提供機関の任務は、国民の健康状態を改善し、入院の必要がないように病気や怪我の治療を早期に行うことにある。この機関には、医師、看護婦、准看護婦、助産婦、理学療法士等の様々な医療関係者が雇用されており、各地域医療センター¹³³で勤務している。全ての国民は家庭医や一般医（General Practitioner 以下「GP」とする。）を自由に選択することができる。各地域の地域医療センターの職員や家庭医による診療に加えて、基礎医療は民間の医師や理学療法士によって地域医療センター等で提供されることもあれば、子ども及び妊産婦専用の診療

¹³² II、第3章、第2節、1(1)の図表1参照。

¹³³ 医師、看護婦、保健婦などが勤務している基礎医療を提供する診療所。

所などで提供される場合もある。乳幼児診療所はワクチン注射、健康診断、各種保健相談サービス等が未就学児童であれば全て無料で提供されている。妊産婦診療所においては、助産婦や医師により定期的検診等が無料で提供されている。地域保健センターの看護婦は、同センターや家庭巡回において、助言やサポート、医療処置についての情報提供を行っている。職場における健康診断や学校保健サービスについても同様に同センターから提供されている。

2000年11月にスウェーデン国会で承認された「医療ケア発展のための国家行動計画 (National Action Plan for the Development of Health Care) 以下「医療ケア行動計画」とする。¹³⁴において、基礎医療に焦点を当てた政策を重視することがうたわれており、その重要性が高まっている。政府は基礎医療が医療ケア制度全体の中で最も住民に近い基本医療であるべきだとその重要性を述べている。そしてランスティングは各地域の状況・事情を考慮してどの程度の基礎医療を提供するのか、基礎医療の範囲を明確に定める必要があるとしている。また、基礎医療の充実のためにG Pの数を増やし、いつでも身近な場所で医療サービスが受けられるような状態を目指している。

2 病院医療

基礎医療の次に病院での治療を必要とする場合は、ランスティングレベル若しくはランスティングより広域の地域レベルの病院において医療サービスが提供される。65の中央ランスティング病院と地方ランスティング病院において各種専門分野における治療が外来及び入院で提供されている。

広域的な地域レベルの医療機関は9つの地域病院であり、この地域病院はランスティングの中央病院より専門的な医療サービスを提供している。例えば神経外科、胸部専門外科、形成外科などであり、高度に専門化された研究所等も設置されている。



クロノベリの中央病院

¹³⁴ 本章 第3節、1 (1) 参照。

3 レーン府による高度専門医療病院

スウェーデンにおける高度専門医療は6つの高度専門医療地域に分かれ、それぞれの地域で専門化した高度医療を提供する高度専門病院がある。この高度専門医療地域の人口は約100万人から190万人の間で、各地域には最低一つの大学病院も設置されている。この高度専門医療病院は同地区のレーン府及び同地区内のランスティング間で協議され、高度医療に対するサービス利用や支払いについての契約を結んでいる。

4 コミューンにおける予防的医療

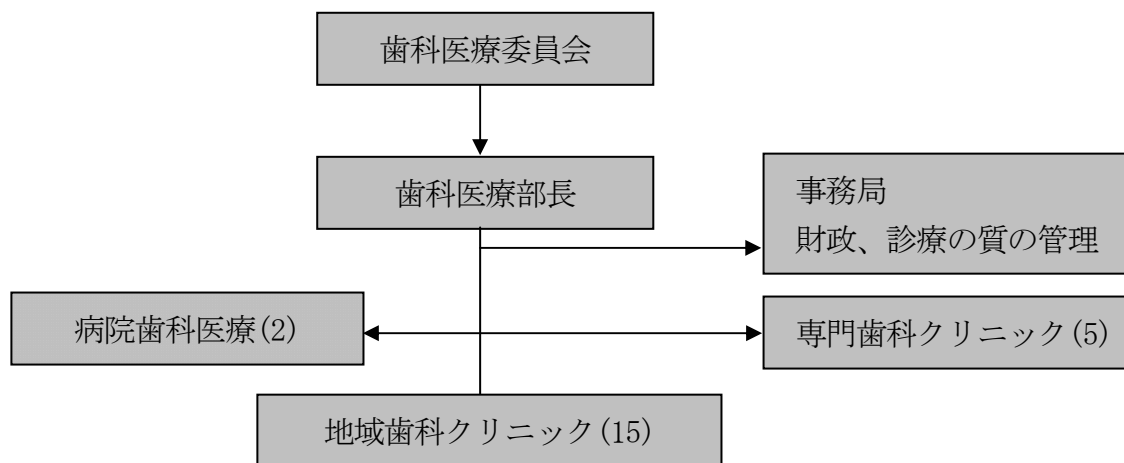
「1982年保健・医療サービス法」(以下「保健・医療サービス法」とする。)により、コミュニティにも医療・保健サービスを提供する義務が規定されているが、コミュニティで提供する医療サービスとは医者が関与する前の予防的医療で基礎医療の一環である。コミュニティが健康管理や生活習慣に関するアドバイス等の全住民に対する予防医療を行う一方で、ランスティングが病院や地域医療センターでの医療サービスの提供を担っている。

5 歯科医療

ランスティングは19歳以下の子どもには無料で歯科医療サービスを提供する責任を有している。これは予防を重視した政策であり、1970年代以降、この政策の対象となる子どもの歯の健康状態は著しく改善されている。20歳以上の一般的歯科診療の場合、国の歯科保険制度により財政援助を受けているが、患者負担も必要である。歯科診療代は規制緩和が行われ、原則として提供側が自由に料金を設定できることになっている。更に、2年間契約で固定価格を支払い、一般的歯科診療を定期的に受ける契約診療もある。個人が負担する歯科診療代の高騰を制限する目的で、65歳以上の高齢者歯科診療料金の高額化を防止する制度もある。スウェーデンの歯科医全体の半数がランスティング職員として、その他は民間セクターの歯科医として雇用されている。

図表2は人口170万人のクロノベリ・ランスティングにおける歯科医療行政部門の組織図である。

【図表2 クロノベリにおける歯科医療行政部】



注) カッコ内はそれぞれ歯科診療を提供している機関の数である。

Landstinget Kronoberg 資料により作成

第3節 医療行政機関の管理運営

1 各行政機関の役割

スウェーデンでは前述したように医療制度において3つの政治的及び行政的レベルの組織が中心的役割を担っている。つまり、中央政府、ランスティング、コミューンである。各レベルの組織が医療分野において重要な役割を果たしており、各レベルにおける医療分野の意思決定は直接選挙により選出された議員によって政治的に行われており、医療サービスを提供するための財源である税金及び料金水準の決定を行っている。

(1) 中央政府及び独立行政法人の役割

中央政府の重要な役割は法律及び法令によって、医療・保健に係る基本的な原則を定めることである。これらの法律の中で最も重要なものが保健・医療サービス法であり、この法律が良質の医療サービスが全ての人に平等に提供され、いつでも利用可能でなければならない旨規定している。また、医療サービスは患者自身の意志に基づき、またできる限り患者との協議に基づき提供されなければならないと規定されている。近年政府により制定された詳細な規則、基準等の数は減少傾向にあり、政府の関心はサービスがどのように提供されているかよりも、サービス提供の結果や業績に移っている。

社会省 (Socialdepartementet) が保健・医療分野における所管省となっており、政府の各委員会のために参考文書の作成、議会が新しい法律を制定するときには提案書の立案等を行っている。また先に述べた医療ケア行動計画に基づき、コミューン連合及びランスティング連合と協力して医療分野の発展を目指した施策を立案している。医療ケア行動計画についてももう少し述べると、下記のような原則に基づいている。

- ア ランスティング及びコミューンは、医療ケアの基盤としてうまく機能する基礎医療を構築する。
- イ 高齢者は良質の医療ケアを適切な医療上の配慮を受けて提供されなければならない。
- ウ 医療分野における各組織はその相互の協力関係を改善する。
- エ 精神障害を持つ児童、若者及び高齢者はできる限り良質の医療ケアをなるべく早く受けられるよう配慮しなければならない。
- オ 精神障害に起因する身体機能障害を持つ患者には十分な特別の援助を行う。
- カ 民間、非営利の医療ケア提供組織に、コミューンやランスティングとの契約に基づき、外来患者向け医療ケアの提供の機会をできる限り確保する。

この様な原則の達成を目指して、国はコミューンとランスティングに対し、計画実施期

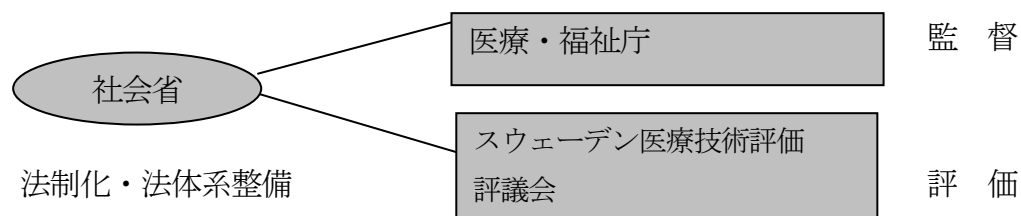
間の 2001～2004 年度の間に 90 億 SEK（約 1,318 億円）の補助金¹³⁵を交付することになっている。この補助金の使途に関しては、コミューン連合、ランスティング連合、国の間で合意事項が定められ、地方自治体はそれに従うことになっている。

更に、全てのランスティングは、国の医療ケア行動計画に準じた地方版行動計画を地域の事情に即応して策定することが義務付けられている。この地方版行動計画においては、基礎医療の役割の明確化、高齢者医療に関するコミューンとの協力関係の促進、精神医学分野の発展に配慮することが要請されている。

医療・福祉庁（Socialstyrelsen）は政府の附属機関であり、医療、衛生保健、社会福祉分野の監督機関としての役割を果たしている。この主な任務は提供された医療サービスが中央政府の目指した目標に達しているか検証及び評価を行うことである。また良質な医療についての様々な全国的ガイドラインの作成も行っている。これらのガイドラインには、糖尿病、脳卒中、心疾患系の病気に焦点を当てているものや、地方における医療ケア計画に関する指針を示すもの等がある。

その他の評価を実施している政府の独立行政法人としてスウェーデン医療技術評価評議会（The Swedish Council of Technology Assessment in Health Care 以下「SBU」という。）がある。SBUは医療的、社会的、倫理的観点から既存の手法並びに新しい手法を評価することにより、医療サービス分野の資源を有効に活用することを促進しようと努めている。SBUの評価結果は意思決定の際の基本的データとして利用できるよう、中央政府、地方自治体、医療サービス関係者全てに提供されることになっている。

【図表 3 全国レベルの医療行政】



（2）ランスティングの役割

保健・医療サービス法により、20 のランスティングと島嶼であるゴットランド・コミューンは医療サービスの提供及び公衆衛生の基準遵守を達成する義務が定められている。これら 21 地域の人口は 6 万人から 180 万人までと著しい格差がある。ランスティングは医療サービスへ財源配分を行い、医療サービスに関する全ての計画に責任を有している。またランスティングが病院、地域医療センター、その他の医療機関を所有し、運営している。民間によって運営されている医療機関の場合でも、ランスティングと民間部門との契約に

¹³⁵ この補助金のうちランスティングがその 70%を、コミューンが残りの 30%を受け取っている。

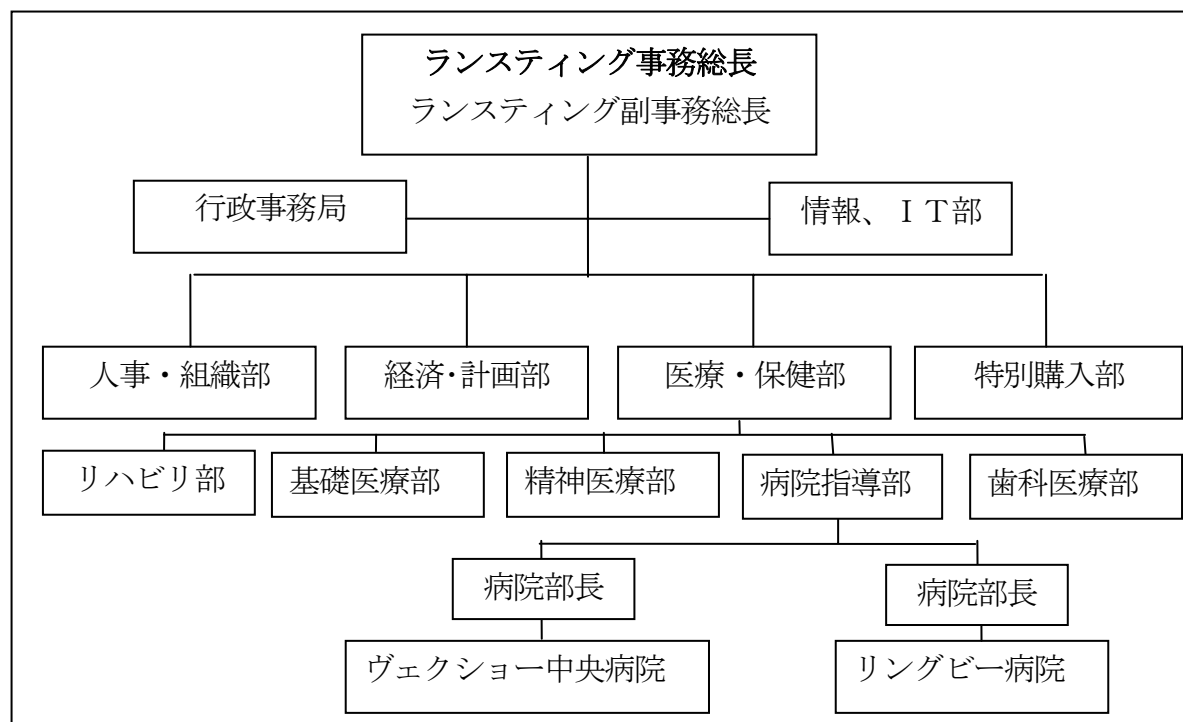
基づいて、民間部門が特定の医療サービスを提供しているのが通例である。

医療行政分野では近年大きな変化が起こっている。一つは病床数の減少であり、特に24時間救急医療部門における病床数が減少している。これは主に医療技術や医療財政管理システムが進歩したためである。

またランスティング自身によってもたらされた近年の重要な改革は、患者がどこで誰に治療をしてもらうか自由に選択できるようになったことである。患者は家庭医、地域医療センター、病院のどこでも自由に自分の意思で選択できるし、他のランスティングの医療サービスを利用することも可能になった。スウェーデンの医療サービスの特徴は、他の地域にある医療機関を利用する場合でも、担当医師による紹介等が全く必要ない点である。患者は基礎医療部門を介さずいつでも自由に直接病院で受診できるようになっている。患者が他のランスティングの医療サービスを利用した場合には、その患者が住民登録を行っているランスティングがその医療費の公的負担部分の支払いの責任を有している。

下記の図表4はランスティングの行政組織図である。ここでは参考までにクロノベリ・ランスティングの組織図を提示する。

【図表4 クロノベリ・ランスティング行政組織図】



Landstinget Kronoberg 資料により作成

(3) コミュニンの役割

先に述べた予防的医療の他に、高齢者及び障害者に対する在宅医療サービスは保健・医療サービス法においてコミュニティの責任とされている。そのため病院での治療が完了した高齢者に住宅等を提供できない場合、その後その高齢者が入院する期間の入院費用の負担はランスティングではなくコミュニティに責任がある。また、ランスティングとの協議により

様々なリハビリテーション活動についても責任を共有している。その他、長期的に精神障害を患っている者に対する居住環境の整備、雇用場所の確保、支援サービスの提供等についてもコミューンの責任とされている。

【図表5 地方レベルの医療行政】

ランスタイング 連合	20 ランスタイング 1 コミューン	9 地域病院 65 ランスタイング病院 1,000 地域医療センター
コミュニティ連合	289 コミューン	高齢者及び障害者のための 住宅整備及び福祉・医療サービス

注) 図表内の数値はコミュニティ、ランスタイングの数及び各種病院の数である。

2 国と地方自治体の協力関係

1992年から「患者のための医療保障」が実行されている。これはスウェーデンの全てのランスタイングが所属するランスタイング連合(Landstingsförbundet)と社会省との合意により決定された政策で、もともと待機者を減少させるためのものであったが、現在ではこの合意の意味が変化し、患者が医療サービスをより利用しやすくするための政策として捉えられている。基礎医療の場合は患者がコンタクトを取った日に提供されなければならないし、医療相談の場合は8日以内に医療相談が提供されなければならないこととされている。必要であれば患者は3ヶ月以内に、また患者の症状が明確に診断されない場合は1ヶ月以内に専門医による診療を受けることができるようにしなければならない。中央政府とランスタイング連合は早ければ2004年からこのような患者のための医療保障をもっと拡充する予定である。

政府は先に述べた医療ケア行動計画において、医療サービスの発展のための全国計画を定め、患者に対し、各行政組織レベルで提供されている様々な医療サービスの連携を取り、より調整・統合された医療サービスを提供することを地方自治体へ要請している。また、高齢者によりよい医療サービスを提供すること、そして児童や高齢者の精神障害問題の減少を目指し、効果的かつ信頼できる予防的基礎医療が医療サービス提供機関の基幹となるよう、ランスタイング及びコミュニティに働きかけている。

第4節 医療行政にかかる財政

1 地方自治体の医療行政に係る財政

スウェーデンの医療費の総額はGNPの約8.5%で、このうち約80%がランスタイングによる医療費である。また医療費はランスタイングの歳出総額の約89%を占めており、2001

年度時点でこの医療費の約71%は地方税により賄われている¹³⁶。ランスティングは住民に地方税を課すことができ、全国平均では個人所得の約10%程度が地方税としてランスティングに納められている。その他に政府からの補助金や患者からの診療代等がある。

しかし近年地方税収の伸びが緩やかであるにもかかわらず、医療コストが増大しているため、ランスティング財政は悪化する傾向にある。この財政悪化に対応するため、1990年代にランスティングで平均して1.5%歳出総額を削減しているが、それでも財政状況はまだ改善されていないのが現状である。

患者の入院日数が減り、外来がより増える傾向にある。身体の傷病による短期入院の病床数は1985年時点で人口1,000人当たり4.4床だったが、2002年現在で2.4床にまで激減している。また、精神科系の病床数も1985年の人口1,000人当たり2.5床から2001年現在で0.6床まで著しく現象している。

1990年代初期は、大部分のランスティングが「購入者—供給者モデル(purchaser-provider model)」を導入し、病院や地域医療センターに対する固定した予算配分制度を廃止し、財源は各医療機関の業績に応じて支払う制度に改革した。「購入者—供給者モデル」とはこれまでの慣習にとらわれずに最適な部門への予算配分を目指したものである。このモデルの導入以前は、予算は通常ある特定の病院や地域医療センターに固定的に配分されており、毎年その予算額も増額されていた。このモデル導入後は特別購入部が各ランスティングに設立され、ランスティングの経営する病院の需要を適正に見積もった上で予算配分を行い、医療サービスの質や価格を監督する部門として機能するようになった。そのため医療サービス提供側は、そのサービスの質、業績に応じて予算配分されることとなり、成果重視の病院経営を目指すよう動機付けられることとなった。

病院は地方自治体の政治的組織(地方議会)から独立するところもあり、そのような病院の中にはランスティング所有の有限会社として更に独立性を強めたところもでてきた。1990年代後半になるとランスティングが医療サービスを民間セクターから調達するために入札にかけることも一般的になってきた。民間セクターにより提供される医療サービスは1990年にはほとんどなかったが、2000年にはランスティングの歳出額の約9%を占めるほどまでになっている。このような傾向を反映し、現在では医療機関を訪問する患者の約29%は民間セクターの医療機関を訪れている。

2 患者負担金

スウェーデンに居住している者はその国籍にかかわらず医療サービスを適正な価格で利用できるし、EU諸国やその他スウェーデンが協定を結んでいる諸国から緊急医療を求めてくる患者に対しても同様に医療サービスを提供することとされている。入院、診療、薬剤代に関しては下記のとおりである。ここではクロノベリ・ランスティング(Kronoberg Landsting)の具体例を取り上げているが、ランスティングごとにその患者負担金は異なる。ただし各費用についての上限額が国により設定されているため患者負担金の上限額は全国

¹³⁶ I、第5章、第2節1(2)の図表2参照。

一律である。

(1) 入院費

1日当たり 80 SEK (約 1,172 円) (19 歳までの子どもは無料)

(2) 診療費

地域医療センターにおける診療 1 回当たり 180 SEK (約 2,637 円)

病院における診察 1 回当たり 250 SEK (約 3,663 円)

理学療法士、職業療法士、看護婦による診療 1 回当たり 50～100 SEK (約 733 円～1,465 円)

- * 19 歳までの子どもは無料、65 歳以上の高齢者は半額
- * 民間セクターの診療費の場合は平均して 180 ～300 SEK (約 2,637 円～4,395 円)
- * 入院費及び診療費に関しては、上限額が国により設定されており、初診日から数えて 1 年間で入院費・診療費の合計が 900 SEK (約 1 万 3,185 円) 以上かかる場合、それ以上については無料

(3) 薬剤費

年間 1,300 SEK (約 1 万 9,045 円) を上限に、それ以上の薬剤費は無料となる。

- * 19 歳までの子どもは無料

第 5 節 エーデル改革の医療分野への影響

エーデル改革については高齢者福祉の部分で述べているため¹³⁷、ここではこの改革が医療行政分野へどのような影響を与えたかについてふれる。

1992 年のエーデル改革は医療分野においても最も大きな改革として受け止められている。エーデル改革の結果、老人の入居する施設や特別住宅において医療ケアを提供する責任は全てコミューンへ移行しているが、現在全コミューンの半数以上がランスタイピングとの合意に基づき、自宅にいる高齢者に対しても医療ケアを提供するまでに至っている。また、スウェーデンにおける医療ケアの総量のうち約 20%がコミューンの援助や協力の下で提供されるようになっている。更にコミューンの多くが在宅の高齢者に医療ケア等を提供する 24 時間対応のサポートセンターも設置しており、医療専門職員を配置している。

エーデル改革の目的は医療ケアを日常的に自宅で受けることを可能にすることであり、コミューンが福祉と医療を統合したサービスを、自宅及び高齢者の入居する特別住居の双方において提供することを可能にした点で、ある程度その目的が達成されたと評価を受けている。しかしながら、コミューンとランスタイピングの基礎医療部門における協力、例えば患者に関する医療ケア情報等の共有等、まだ改善される余地があるとされている。加えて家庭で十分な医療ケアを受けるにはこの分野の医療を担う医者の数がまだまだ不足しており、結果として患者は外来ですむはずの治療を救急医療によって行っているケース等も

¹³⁷ II、第 3 章、第 2 節、1 (3) 参照。

あるので、より効率的な医療ケアサービスの提供が望まれている。

(参照)

“SWEDISH HEALTH CARE IN THE 1990s Trends 1992-2000” LANDSTINGSFÖRBUNDET

“Challenges to the health care of the future Summary of the National Action Plan for the Development of Health Care” 社会省

Fact Sheets on Sweden “The Health Care System in Sweden” The Swedish Institute

「スウェーデンの社会福祉」 高島昌二著 ミネルヴァ書房

「スウェーデンの社会保障」 社会保障研究所編 東京大学出版会

「スウェーデンの地方自治」 アグネ・グスタフソン 岡沢憲英／穴見明訳 早稲田大学出版会

第5章 スウェーデンにおける教育制度

第1節 教育制度の概要

1 これまでの経緯

スウェーデンの教育制度は、他の多くのキリスト教国と同様に教会に端を発する。1571年、グスタフ・ヴァーサ王の息子であるエリック 14 世の時代に、聖職者養成を主な目的とする学校制度がすでに存在した。しかし、教育が一般民衆にむけて開放され始めるのは、19 世紀中葉のことである。1842 年に最初の「義務教育法」が制定されたが、この時点では初等教育の担い手は教区であった。この時点で目的とされたのは教育の普及であり、教区が学校施設の建設や運営を行い、国が教育者の養成を担当したが、実際には教会に委託して教育者を養成したため、当時行われた学校教育も宗教色が強かった。

20 世紀に入って、産業の発展とともに一般国民の教育の重要性が認識され、1919 年には現代の指導要領に相当するものが発布された。この時点ではまだ、現在スウェーデンで行われている全国的に統一された学校制度は存在しなかった。現在の統一的な学校制度の基礎がしかれたのは、1962 年の基礎学校 (Grundskola) の設立による。また、この年に全国を統一的にカバーする「基礎学校学習指導要領」(Läroplan) が策定された。その後、1971 年の高等学校 (Gymnasieskola) の設立を経て概ね現在の制度に至っている。

2 教育制度の概要

スウェーデンでは、公的教育サービスは全て無料で提供される。授業、教材、給食、学校における健康管理及び通学に要する費用については、生徒やその保護者の負担は一切ない。

初等教育及び中等教育は主としてコミュニンの責務¹³⁸であり、学校運営は個々のコミュニンの権限にまかされているが、カリキュラムについては、全国統一の指導要領により全国のどこにいても同レベルの教育が行われている。これは、全国民に教育の機会の平等を保証するためである。また、高等教育及び研究は国が所管している。

学校教育は義務教育とそれ以外の教育に大別される。義務教育には、基礎学校、サーメ人学校¹³⁹、特別学校¹⁴⁰、学習障害を持つ児童のための特別プログラムがある。義務教育以外の教育には、就学前学校、高等学校、学習障害を持つ学生のための高等学校教育、成人教育、学習障害を持つ成人のための成人教育がある。

スウェーデンの学校教育の基礎となっているのは「教育法」(Education Act)である。教育法では、全ての児童及び青少年に教育の機会が平等に与えられるべきこと、「教育」と

¹³⁸ サーメ人学校、特別学校については国、中等教育の一部についてはランスタングが所管している。

¹³⁹ 第2節1を参照

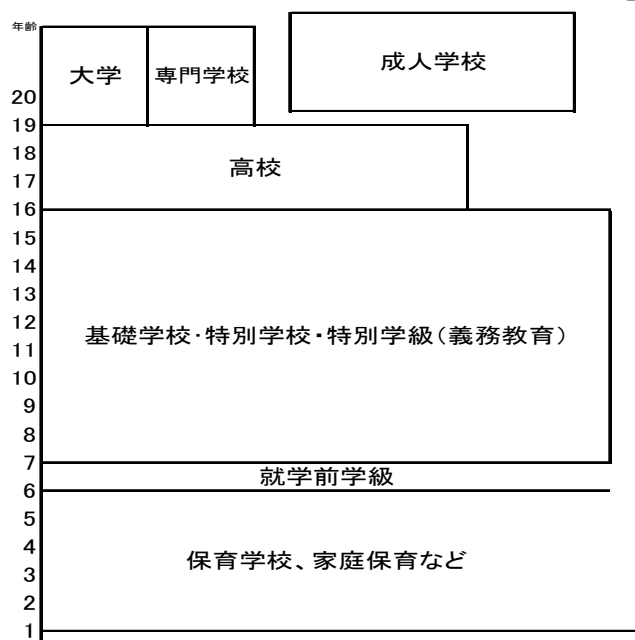
¹⁴⁰ 特別学校とは、重度の聴覚障害児のための基礎学校に相当する学校である。

は、家庭との協力により知識と技術を与え、責任ある社会の一員とするため調和のとれた成長を促すことであるとしている¹⁴¹。1996年から基礎学校入学以前の年齢における教育も教育科学省の所管となり、いわゆる児童福祉の事業も教育の一環とみなされている¹⁴²。

全国に平等な教育レベルを達成することを目的とする統一カリキュラムと評価方法は国の外局である学校庁(Skolverket)が設定する。したがって、学校庁では基礎学校第5学年と第9学年に行われる全国統一到達度テストの作成も行う。コミュニオン等は、教育法及びカリキュラムに従って学校計画(Skolplan)を作成し、議会の承認を得なければならない¹⁴³。学校計画には、予算、組織構成、学校の活動及び評価の概要が含まれる。各学校の校長は、各学校の活動計画を、統一カリキュラムと学校計画に従って、教師その他の学校関係者と協議して作成する。

学校の一年のサイクルは、8月末から翌年の6月初めまでを一年として、約40週間で秋と春に分けた2学期制である。通常、月曜から金曜の週5日制であり、12月20日ごろから1月初めにかけて2週間の休暇期間がおかれている。

【図表5-1 スウェーデンの学校教育制度¹⁴⁴】



第2節 各段階の教育

1 義務教育

7歳から16歳の国民が義務として受けねばならないものが義務教育である。概ね、

¹⁴¹ 教育法 第1章第1条

¹⁴² 就学前教育については第3章において取り扱う。

¹⁴³ 教育法 第2章第8条

¹⁴⁴ http://www.skolverket.se/pdf/OH_eng_030909.pdf を基に作成

日本の小学校と中学校に相当する。この中には通常の基礎学校 (Grundskola)、サーメ人学校、聴覚障害児のための特別学校、学習機能障害児に対する教育がある。7歳の入学が標準であるが、両親が希望すれば6歳から義務教育を開始することが認められている。義務教育は、高校及びそれ以外の継続教育への基礎を形成するための教育を行うものと位置づけられており、全国統一カリキュラムは各種の義務教育機関について、共通のものである。現在のカリキュラムである94年義務教育指導要領 (Lpo94) は、1994年に採択されている¹⁴⁵。

基礎学校は9年間のプログラムで、義務教育のなかで最も一般的なものである。サーメ人学校は、スウェーデン北部の少数民族であるサーメ人の児童を対象とするものであり、サーメ文化に焦点をあてた6年制のプログラムを提供する。この6年の課程は、基礎学校の最初の6年に相当するもので、サーメ人学校を終了した児童は基礎学校の後期3学年に進むこととなっている。スウェーデンでは、大半の視覚障害児や軽度の聴覚障害児は基礎学校で学習するが、聴覚障害児のための特別学校は、基礎学校での学習が困難であるほど重度の聴覚障害者を対象にした10年制の学校である。学習機能障害を持つ児童は、基礎学校若しくは訓練学校に設置される9年制の特別プログラムに参加する。軽度の場合は基礎学校に設置されるプログラムに参加し、そこでの学習が不可能な児童は訓練学校でのプログラムに参加する。

94年義務教育指導要領における各学科の最低学習時間は以下のように定められている。1時間は60分相当とされており、時間数は9年ないし10年の義務教育期間の総計である。

¹⁴⁵ 就学前学校に対するカリキュラムとしてLpfÖ98がある。

【図表 5-2 義務教育における最低学習時間】

美術	230 時間
家庭経済	118 時間
保健体育	500 時間
音楽	230 時間
繊維・木工・金属工芸	330 時間
スウェーデン語	1,490 時間
英語	480 時間
数学	900 時間
地理、歴史、宗教、社会 (計)	885 時間
生物、物理、化学、技術 (計)	800 時間
選択外国語	320 時間
生徒の選択	382 時間
<hr/>	
合計	6,665 時間
(うち学校の選択)	600 時間

生徒の選択とは、生徒が自分で科目を選択し、さらに進んだ学習をおこなうために割り当てられる時間である。また、総計のうち学校の選択が 600 時間とあるのは、学校が 600 時間の枠内で、特定の科目について時間を増やして授業を設定することを認める制度である。

義務教育について、事実上大半の児童は居住するコミュニティの運営する自宅近くの基礎学校に通っているが、両親の希望があれば、別のコミュニティの基礎学校あるいは独立学校への入学も認められている。

独立学校とは、コミュニティの運営でなく、学校庁の認可により設置される学校であり、教育の目標や全国統一カリキュラムが適用される点においては、通常的基础学校と同様のものである。独立学校の運営については、コミュニティから生徒数に応じて資金が提供され、通常的基础学校と同様にそこでの教育は全て無料で提供されねばならない。独立学校の例としては、モンテッソリ・メソッドなどの特殊な教育方法によるもの、民族的な理由によるもの、あるいは宗教上の理由によるものなどがある。

学習の達成水準の評価については、8 学年の秋学期から開始する。可 (Passed)、良 (Passed with Distinction)、優 (Passed with Exceptional Distinction) の三段階評価が学科ごとに各学期末に与えられる。義務教育を終了すると修了証書が発行される。特定の科目について、可の成績を得られなかった生徒については、その科目についての評点がなく、文章によるコメントが付されることとなっている。

学校の運営主体がコミュニティであるか、それ以外であるかにかかわらず、全ての義務教育学校は、年に一度各学校の目標達成水準に関する報告書を提出することを義務付け

られており、これを学校庁の監査委員会に提出する。

2 後期中等教育

義務教育ではないが、義務教育を修了した者のために日本の高等学校に相当する3年課程の高等学校(Gymnasieskola)がある。2002年時点で、義務教育修了者の81%がすぐに高等学校へ進学している。該当者は満20歳を迎える年まで高等学校へ入学する権利を保持できるため、すぐに入学しない者も多い。これらも含めると高等学校への進学率は約98%となっている¹⁴⁶。高等学校の運営もコミューンの責務であり、コミューンは高等学校についても、義務教育と同様に学校計画の作成を義務付けられている。また、就学にかかわる費用は一切ないことも義務教育と同様である。

義務教育の課程が言語、社会の基礎知識の習得などにあてられているのに対し、高等学校の課程は、職業生活及び高等教育への準備が中心となっている。2003年時点で、高等学校のナショナル・カリキュラムには、17種類の基本的なプログラムが定められている。

【図表5-3 17の高等学校教育プログラム】

保育及びレクリエーション（余暇・教育・社会活動）
建築（建築、建設、塗装、金属加工）
電気工学（機械、電子工学、コンピューター・テクノロジー）
エネルギー（運用及び維持管理、海洋工学、暖房、空調、公衆衛生）
芸術（美術、デザイン、ダンス、音楽、演劇）
自動車工学（航空工学、自動車工学、機械工学、交通理論）
ビジネス（ビジネス、サービス産業、観光産業）
工芸（各種工芸）
ホテル、飲食業
産業（地域にあわせたプログラム作りの対象、全国から入学可能）
食物（地域にあわせたプログラム作りの対象、全国から入学可能）
メディア（メディア、印刷技術）
自然資源利用法（地域にあわせたプログラム作りの対象）
自然科学（数学、コンピューター・サイエンス、環境工学、自然科学）
保健医療
社会科学（経済学、社会科学、一般教養、言語）
テクノロジー（地域にあわせたプログラム作りの対象）

¹⁴⁶ “Descriptive data on childcare, schools and adult education in Sweden 2003”
National Agency for Education Report no.236 より

高等学校の課程は、どのプログラムを選択するかによって、最低限の時間数も異なってくる。自然科学、社会科学、芸術コースの最低学習時間は2,180時間であるが、その他のプログラムは2,430時間となっている。また、いずれのプログラムを選択する場合であっても、中核科目として、英語、美術、保健体育、数学、科学、社会、スウェーデン語、宗教の8科目は必修となっている。中核科目については合計で750時間の履修が定められている。

また、高等学校の課程では職業やその他の実社会とのかかわりをプログラムの中に取り入れていることが大きな特徴となっている。各プログラムで履修されるべき科目は指導要領によって定められているが、17プログラムのうちの13については、最低15週間の学外での実習（職場研修と呼ばれる）が必修とされている。職場研修を必要としない4プログラム（芸術、自然科学、社会科学、テクノロジー）においても、何らかの職場研修が設定されることが多い。

各プログラムの各科目の詳細な指導要領は学校庁によって定められているが、必ずしも全てのコミューンが全17プログラムをコミューン内の高校で提供しているわけではない。生徒は、自分の居住するコミューンの高等学校で希望するプログラムが提供されていない場合には、他のコミューンの高等学校で履修することができる。この場合には、居住しているコミューンから生徒が当該プログラムを履修するコミューンに対して、費用の補償がなされる。

コミューンはまた、17プログラムの中から、特定のプログラムに属する科目を組み合わせ、地域独自のプログラムを作ることもできる。この場合においても、中核8科目は必修とされている。さらに、学校と特定の個人の協議によって、個人を対象とした特別なプログラムを設定することも認められている。個人対象の特別プログラムは、その期間、内容もそれぞれ大きく違ってくるが、個人プログラムを設定することの目標は、特定の個人がその必要に応じて、既存の他のプログラムに進む準備をすることである場合が多い。このような個人用の特別プログラムのなかで、特にスウェーデン語、英語、数学に関して、統一カリキュラムの要求水準を達成できない学生について設定されるものを「PRIV」と呼んでいる。

高等学校の指導要領による各学科の最低学習時間は以下のようにになっている。（2500単位を総計とした場合。）

【図表 5 - 4 高等学校の最低学習時間】

・中核科目	750 時間
(スウェーデン語)	200 時間
(英語)	100 時間
(社会)	100 時間
(宗教)	50 時間
(数学)	100 時間
(科学)	50 時間
(保健体育)	100 時間
(芸術)	50 時間
・プログラム別履修科目	1,450 時間
(うち、外部実習)	100 時間
・個人選択科目	300 時間
<hr/>	
合計	2,500 時間

高等学校の履修課程の達成水準の評価については、科目ごとに「可」、「良」、「優」の3段階評価となっており、科目修了ごとにその評価が与えられる。全国統一の科目については、学校庁の全国水準に基づく評価、コミュニンで設定した科目については、コミュニンの評価基準に基づく評価である。この評価基準の設定は、学校庁による審査を経なければならない。プログラムの全科目を修了すると、プログラムの修了証書が発行される。また、ある科目において「不可」となった生徒、あるいはある科目を修了していないけれどもその受験を希望する生徒は、それに合格すれば科目の修了と同じ資格を与える試験を受験することができる。また、高等学校の課程を履修していない者に対して、この試験の受験資格は認められている。

全国の高等学校のほとんどがコミュニンの運営であり、生徒の大半は居住地のコミュニンの高等学校に行く点では、基礎学校と同様であるといえる。但し、高等学校段階では、近くの高等学校に希望するプログラムがない場合もあるため、コミュニン間における生徒の流動性も多少ある。また、高等学校段階における独立学校についても、義務教育段階と同様に学校庁の認可によるものがあり、同様に入学を希望する者に門が開かれている。但し、高等学校段階における独立学校については費用負担が発生する場合もある。

なお、通常の高高等学校において履修することが困難な学習機能障害のある生徒などのための特別なプログラムは国の責任において実施される。高高等学校相当の特別プログラムは、4年課程で3,600時間(中核科目を含む)となっている。

3 高等教育

スウェーデンの高等教育機関はごく僅かの例外を除いてすべて国立であり、教育科学省の所管である¹⁴⁷。高等教育機関の運営、評価、傾向分析及び教授任命に対する監視は、独立行政法人である高等教育庁（Högskoleverket）が行う。

総合大学は2001年現在以下の11校である。

ウプサラ大学	http://www.uu.se
ルンド大学	http://www.lu.se
ヨーテボリ大学	http://www.gu.se
ストックホルム大学	http://www.su.se
ウメオ大学	http://www.umu.se
リンシェーピン大学	http://www.liu.se
カールスタッド大学	http://www.kau.se
ヴェクショー大学	http://www.vxu.se
エレブロ大学	http://www.oru.se
ルレオ工科大学	http://www.luth.se
農業科学大学	http://www.slu.se

このほかに約20の国立単科大学と、研究に特化した特殊な高等教育機関として、カロリンスカ医科大学と王立技術学院がある。

大学進学の一時的資格は、高等学校の3年課程を修了していること、あるいはそれに相当する国内もしくは海外の教育課程を修了していることであり、入学希望者は、その上で、大学ごとに設定されている特別入学資格を満たす必要がある。また、入学選考に当たっては、大学及び専攻によって適用される基準が変わるが、高等学校ないしこれに相当する学校の成績、大学教育適性共通試験¹⁴⁸結果、学科の専門に応じた試験結果、希望する専攻に応じた過去の教育経験などが用いられる。

スウェーデン国内における高等教育進学率は、近年目覚ましい伸張をみせており、1991年から2001年の10年間で50%の増加をみた。中等教育終了後5年以内に高等教育へ進む若者の数は30%を超えており、毎年約7万人が新規に大学に入学している。2000年秋学期の学部レベルの学生数は約28万5,000人（うち女性57%）であり、大学院レベルの学生数は約1万9,000人（うち女性37%）となっている¹⁴⁹。

スウェーデンの高等教育機関においては原則として教育費は無料である。但し、教育レベルの確保のため、各高等教育機関は入学人員の上限が定められている。レベルが確保できることを証明できる限りにおいて、この上限を上回った人数を入学させることが

¹⁴⁷ 例外は、農業食料省の所管である農業科学大学（在ウプサラ）と民間財団で運営されるストックホルム商科大学、シャルメシュ工科大学（在ヨーテボリ）及びイェンシェピン単科大学（在イェンシェピン）である。

¹⁴⁸ 強制力はないが全高等教育機関を通じて共通に適用されている試験で、毎年約10万人の受験者がある。高等教育庁が実施する。

¹⁴⁹ “Higher Education in Sweden”, The Swedish Institute

許されている。

4 成人教育

スウェーデンは生涯教育システムの充実した国として知られているが、成人教育の担い手は国からコミューンまで多岐にわたり、重層的なシステムが形成されている。

(1) 義務教育及び高等学校に相当する段階の成人教育 (KOMVUX、SÄRVUX)

20 歳を超えて義務教育又は高等学校までに相当する段階の教育水準が達成されていない成人を対象にした、コミューンの運営する成人教育システムは KOMVUX と呼ばれている。このプログラムは 1968 年より開始されている。

義務教育相当のプログラムは、基礎学校の 9 年の課程に相当するものであり、社会生活に必要な基礎知識及び上級課程に進むための基礎学力を提供することを目的としている。基礎学校と異なり課程のどの段階から開始するかは、受講者のレベルに従って決定される。個々の受講者が基礎学校課程修了の水準に到達するとプログラムは修了となる。基礎学校相当の KOMVUX を修了するための必須科目はスウェーデン語、英語、数学、社会の 4 科目であるが、他の科目を受講している場合には修了証書にその成績も記載される。コミューンは、そのコミューン内の義務教育相当の水準を未達成の成人に対してこのプログラムを提供しなければならない。

後期中等教育相当の KOMVUX のカリキュラムについては、高等学校教育に適用されているもの¹⁵⁰が 1994 年より適用されている。20 歳以下の一般の高等学校教育と大きく異なる点は、高等学校教育がプログラム志向であり、プログラムごとに科目構成が決定されているのに対して、KOMVUX にあっては、履修を希望する科目に基づいた個人ごとのプログラムが決定されることである。受講者の多くは特定の科目のみを受講するが、カリキュラムの中核科目を含む 1,750 単位を修了した者には、高等学校修了と同等の修了証書が発行される。

学習機能障害のある成人のための KOMVUX に類似した成人教育は SÄRVUX と呼ばれる。準拠するカリキュラムは同じく Lpf94 であるが、単位構成は受講者にあわせて作られる。KOMVUX はコミューンにより提供されるが、SÄRVUX は国の所管事項である。

(2) 成人移民のためのスウェーデン語教育

満 16 歳を超える年齢の移民は、成人移民のためのスウェーデン語教育を受ける権利を有する。このプログラムは、受講必要人口に対応した国の補助金を受けて、コミューンによって実施される。但し、プログラムの実施方法はコミューンに任されている。成人移民のためのスウェーデン語教育の目標は、スウェーデン語の習得とともに社会生活に必要な基礎知識を習得することであり、コミューンはこのプログラムを実施することにより、移民にスウェーデンの社会制度、権利と義務等スウェーデン社会で生きていく

¹⁵⁰ Lpf94

のに必要とされる基礎知識を提供しなければならない。

(3) 継続教育

スウェーデンの大学では、フルタイムの学生以外を対象にして、各科目あるいは総合的な成人教育のコースを提供している。また、ほとんどのコミューンにおいて、KOMVUXとは別に任意の成人のための継続教育の機会を提供している。これらは通常半年又は1学校年を単位として、コミューンの学校などの施設を利用して提供される。その内容は経済、コンピューター技術、観光産業などの実務教育が多い。

(4) 国民大学 (Folkhögskola)

さらに、一般教養的な科目についての成人教育の場として、スウェーデンには 2003 年末現在で 147 の国民大学がある。国民大学の運営については、概ね総数の 3 分の 2 に当たる約 100 校は、公的セクター以外の民間団体やグループ組織によって運営されており、残る約 3 分の 1 はランスタイング (まれにコミューン) によって運営されている。国民大学の受講資格には特に制限はなく、その受講は無料である。ほかの成人教育機関が、何らかの統一カリキュラムに即した教育を提供しているのに対して、国民大学は、統一カリキュラムに従うものではないため、他の成人教育機関に比べて自由なコース設定が行われている。なお、国民大学も国からの補助金を得て国民大学事業を実施している。国民大学を所管しているのは独立行政法人の成人教育協会 (Folkbildningsrådet) であり、国民大学で提供されるコースやそのレベルについて、ここで監視を行っている。

(参照)

Fact Sheet on Sweden “Compulsory schooling in Sweden” The Swedish Institute
Fact Sheet on Sweden “Upper secondary and adult education in Sweden” The Swedish Institute

Fact Sheet on Sweden “Higher education in Sweden” The Swedish Institute
<http://utbildning.regeringen.se>

“Descriptive data on childcare, schools and adult education in Sweden 2003” National Agency for Education Report

「スウェーデンの社会」岡沢憲芙・奥島孝康編 早稲田大学出版部

「スウェーデンののびのび教育」河本佳子 新評論

「スウェーデンの歴史」I. Andersson J. Weibull、潮見憲三郎訳 文真堂

「あなた自身の社会」A. Lindquist J. Wester、川上邦夫訳 新評論

第6章 スウェーデンにおける環境政策

第1節 環境保全のとりくみ

1 環境政策の基本方針

スウェーデンは20世紀前半に目覚ましい工業化を進め、短期間のうちに世界の先進工業国となったが、このことは、銅、鉄、木材、水などの豊かな自然資源を活用して成し遂げられたものである。したがって、スウェーデンでは環境破壊に対する危機意識が、他の先進諸国に比較していち早く醸成された。1972年にはホスト国として、114カ国が参加した国連人間環境会議をストックホルムで開催している。

工業の自然資源に対する依存が大きかったために、環境破壊の危険にいち早く気づいたスウェーデンでは、1960年代から様々な形で、環境保護を目標とした政策の法制化が進められた。現在のスウェーデンの環境政策の根幹をなすのは、各種の環境関連法を統合する形で、1999年1月より施行された「環境法(Miljöbalk)」である。環境法の目標とするところは、現在と将来の世代にわたって、健康且つ安全な環境を保証する、持続可能な開発(sustainable development)をすすめることにある。したがって、環境法の運用にあたっては、以下の5点に留意して当たらなければならないとされている。

- (1) 人類の健康と地球環境は汚染物質やその他の何によって引き起こされるものであろうと、それに対する損害から守られなければならない。
- (2) 貴重な自然及び文化環境は保護され、保存されなければならない。
- (3) 生物の多様性は守られなければならない。
- (4) 土地、水などの一般的な自然資源の利用は、環境、社会、文化、経済全ての側面について、長期的に良質な管理が保証されたうえでなされなければならない。
- (5) 物質、原材料物質及びエネルギーの再利用、リサイクルなどの取り組みは、自然の循環を確立し維持するという観点から促進されるべきものである¹⁵¹。

環境法は、従来の15の環境関連法規を一本の包括的な基本法に纏めたものであり、33章500条にわたる大部の法律である。環境法の規制を受ける範囲はきわめて広範であり、地方自治体の事務の執行にも大きな影響を及ぼしている。

この環境法の施行を受けて、スウェーデン政府は、現世代において、すなわち概ね2020年から2025年を目途として国を挙げて達成すべき15項目の環境の質的目標を以下のように設定し、1999年4月28日に公式の達成目標として国会で採択された¹⁵²。

- (1) きれいな空気—空気は人間の健康、動植物及び文化資産に対する危険因子とならないよう清浄でなければならない。

¹⁵¹ 環境法第1部第1章第1条。

¹⁵² スウェーデン環境省 HP (<http://miljo.regeringen.se/>) 参照。

- (2) 上質の地下水－地下水は安全で持続可能な飲料水の供給源であり続けなければならない。また、地表水の影響下にある動植物相の安全な生育環境を確保しなければならない。
- (3) 持続可能な湖と水脈－湖と水脈は環境の観点から持続可能でなければならない。また、湖と水脈は多様な生物の生存環境を提供しなければならない。自然の再生産能力、生物多様性、文化遺産及び水環境を保全する機能が維持されるよう保たれなければならない。
- (4) 活気ある湿地帯－湿地帯が本来有する生態系と水質を保全する機能は維持されなければならない。また、貴重な湿地帯そのものが未来のために保存されなければならない。
- (5) バランスのとれた海洋環境、持続可能な海岸地域と群島－北海とバルト海はその生産能力を維持するよう守られねばならない。また、そこにおける生物多様性も維持されねばならない。海岸地域と群島については、豊富な種類の生物の生育環境であり人間のレクリエーション活動の場として自然資源と文化遺産に恵まれた地域であるという特性が保全されなければならない。海洋、海岸地域及び群島の利用は、その目的が産業であれ、娯楽あるいはその他のどのようなものであっても、持続可能な発展と共存しうるものでなければならない。
- (6) 富栄養化の阻止－土壌と水の栄養物質のレベルは、人間の健康、生物多様性、土地及び水資源の利用可能性に悪影響を及ぼさない状態に保たれねばならない。
- (7) 自然現象以外の原因による酸性化の阻止－土壌と水は公害物質の沈殿や土地利用によって酸性化されてはならない。化学物質による酸性化により腐食現象を加速してはならない。
- (8) 森林の保全－森林及び森林地帯の自然の生産能力は保全されなければならない。また、森林における生物多様性、文化遺産、レクリエーション資源も守られなければならない。
- (9) 多様な農地の保全－食物を生産する場としての農地の価値の高さは守られなければならない。また、農地における生物多様性と文化遺産も保全されなければならない。
- (10) 雄大な山容－山岳地域における古くからの生物多様性とレクリエーション活動に適し、かつ文化的でもある自然資源は可能な限り保全されなければならない。山岳地域における人間の活動は、これらに配慮し、持続可能性を追求するものでなければならない。
- (11) 良好な都市環境－都市地域は、良好かつ健康な生活環境を提供するとともに地域環境と地球環境の向上に貢献しなければならない。影響の最小化－気候変動に関する国連会議は、人為的活動が地球規模の気象システムに悪影響を及ぼさぬように温室効果ガスの排出量を安定化させることを決定している。

この目標は、生物多様性が保全され、食物の生産が確保され、そのほかの持続可能な開発にかかる諸目標が損なわれないような形とスピードで達成されなければならない。スウェーデンは、他の諸国家と連携して地球規模におけるこの目標を達成するための責任を負わなければならない。

上記の目標を達成するために、環境省及びいくつかの独立行政法人が、各分野にわたるガイドラインの作成、国際協力の調整及び事業者等に対する相談を行っている。しかし、スウェーデンの環境政策において特徴的なのは、ほとんど環境政策は地方自治体においてそれぞれの独立行政法人及び国のレーン府との協力のもとに実施されている点である。

2 環境政策に係る諸機関

(1) 環境省(Miljödepartmentet)

中央政府レベルで、環境保護、自然資源の保護と管理、大気と水の質、生物の多様性、廃棄物処理、建築及び土地利用計画、化学物質の使用監視、放射線に関する安全の確保を所管している。ヨーロッパ大陸の一部であり、近隣各国の環境の影響を大きく受け、また他国にも影響を及ぼさざるを得ないスウェーデンにおいては、環境省の国際部門において、EU その他の国際機関の取り組みに関する調整を行っている。

(2) 中央政府の外局及び独立行政法人

環境保護庁(Naturvardsverket)は、環境保全と自然保護について関係諸機関の調整を行っている。すなわち、環境保全と自然保護に関するガイドライン、具体的戦略及び評価基準を設定することなどにより、環境政策を実施している諸機関を支援するとともに、環境政策が適切に実施されているかを監視する機能も果たしている。

国立住宅・建築・計画委員会(Boverket)¹⁵³は、建築計画及び土地利用計画について所管している。すなわち、人工建造物が環境と共生し、土地、水などの自然資源の利用方法が都市の持続可能な発展を阻害しないようガイドラインや評価基準を設定し、あるいは相談業務を行っている。

化学物質検査庁(KemI)は、化学物質及び生化学物質による人体及び環境への悪影響を阻止するため化学物質及び生化学物質を使用した製品の検査及び認可、登録並びに表示を行っている。

国立土地調査委員会(Lantmateriet)は、全国土の地勢を調査して地図を作成することを任務とする独立行政法人であり、地図情報の提供と地勢に関する情報の蓄積を行っている。また、一定の土地区画内における効率的な土地利用を促進することを目的とした情報提供を行う。

原子力監視庁(SKI)は、原子力発電にかかわる諸機関の安全性の監視を行うとともに、

¹⁵³ 第2部第1章及び第2章参照

原子力発電所における放射性物質の管理に対する監視及び放射性廃棄物の最終処分について責任を負っている。

放射性物質安全確保研究所（SSI）は、放射線の有害な影響から人間、動物及び自然環境を守ることに責任を負っており、放射性物質を取り扱う機関に対して安全規則の制定及び法規遵守の監視を行っている。また、放射線及び放射線に対する安全確保についての研究も行っており、研究結果に関する情報提供も行っている。

（3）レーン府

レーン府は、地域内の環境に影響を及ぼす諸事業についての幅広い許認可権及び監視の権限を有している。例えば、動植物の商取引及び食肉処理に関する認可、狩猟及び漁労の許可などもレーン府の事務である。したがって、レーン府は所管する地域のコミューンと環境政策について密接な関係を維持しつつ、地域の環境レベルの保持に努める責任を負っている。

（4）コミューン

地域住民の生活に最も密着した行政主体として、コミューンは多方面にわたる環境政策を実際に行っている。コミューンの所管する環境関連事業は、環境法及び国が定めた前記15の環境目標に基づく水質保全、大気保全、環境保護、衛生法に基づく食品衛生管理、動物保護法に基づく動物衛生管理、上下水道事業並びに廃棄物の収集及び処理である。ほとんどのコミューンは、これらの事業を実施する環境行政部局を設置し、環境計画を担当する職員により環境政策を常に更新するとともに、環境監視を担当する職員により実際に各施設の現場に出向いて監視、相談、指導業務を行っている。

また、スウェーデンの290のコミューンは全て、各コミューンの「ローカル・アジェンダ21」を策定しており、それに沿って毎年環境計画を作成するとともに環境報告書を作成して環境省に提出している。

（5）NGO

スウェーデンでは、行政部門のほかに環境関連のNGOが、環境保全について高水準の能力と市民への大きな影響力を持っている。その多くは政府や地方自治体からも助成を受け、公共部門と協働して業務を行っている。その代表的なものは、スウェーデン自然保護協会(Naturvårdsverket)¹⁵⁴、グリーンピース(Nordiska Greenpeace)¹⁵⁵、地球の友(Miljöförbundet Jordens Vänner)¹⁵⁶、酸性雨対策事務局(Internationella försurningssekretariatet)¹⁵⁷などである。

¹⁵⁴ <http://www.naturvardsverket.se/>

¹⁵⁵ <http://www.greenpeace.se>

¹⁵⁶ <http://www.mjv.se/>

¹⁵⁷ <http://www.acidrain.org/>

第2節 コミューンにおける実践

1 ローカル・アジェンダ 21

前述したとおり、スウェーデンのコミューンは全て「ローカル・アジェンダ 21」を策定し、それに沿って環境計画を作成し、概ね4年ごとに計画の見直しを行っている。「ローカル・アジェンダ 21」は、1992年にリオ・デ・ジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議」において採択された「アジェンダ 21 (21世紀に向けた人類の行動計画)」により地方政府に求められている地域レベルの行動計画である。地方政府は市民に最も近い行政主体であるため、持続可能な地域の発展にむけて、市民を教育し、動員する役割を求められている。スウェーデン環境省では、「アジェンダ 21」の採択を受けて、コムニオン連合(Kommunförbundet)¹⁵⁸の協力を得て、全てのコムニオンに「ローカル・アジェンダ 21」の策定を促した。「ローカル・アジェンダ 21」は、地方自治体、住民及び地域企業などの対話と協力によって策定されるとされており、1997年までには、当時の288コムニオン全てでそれぞれの「ローカル・アジェンダ 21」の策定が完了し、2003年12月現在では、290のコムニオン全てが「ローカル・アジェンダ 21」を運用している。スウェーデンでは、人口密度、海岸と内陸、南部と北部といった要素による地域差が大きく、各コムニオンの「ローカル・アジェンダ 21」ではその地域差を反映して、それぞれ個性的な取り組みが行われている。

2 スンズバル・コムニオンにおける取り組み

スンズバル・コムニオン(Sundsvall)は、スウェーデンの東海岸中部に位置する人口約9万3,000人、面積3,200㎡の都市である。スウェーデンのコミューンとしては、人口規模で14番目に大きい。スンズバルは製紙業などを中心にした古くからの工業地帯であり、また、中部スウェーデンにおける木材の積出港であったため環境汚染の進行も早かった。そのため、スウェーデンのなかでも環境の回復の必要性に対する認識も比較的早期に高まり、リオ会議直後に組織された、「エコ自治体」の一つでもある。

コムニオンのローカル・アジェンダ 21は、交通、住宅、エネルギー、廃棄物、住民保健、郊外部の自然環境保全、住民の環境に関する知識の育成、産業及び物質の消費を包括的にカバーするものであり、2020年までに、「持続可能な発展を実現する」ことを目標としている。一つ一つの項目について、例えば、家庭ごみについては1996年から1999年までに50%減量し、残りをコンポストにまわすといった具体的な目標が盛り込まれている。

それ以外のスンズバルの具体的な取り組みとしては、以下のものがあげられる。1991年より毎年同じ内容の「環境報告書」を議会と住民宛に発行している。これは、住民に対し

¹⁵⁸ コミュニオンの全国組織であり、コムニオンの加入は必須とはされていないが、全てのコムニオンが加入している。国に対して、また被雇用者に対してコムニオン共通の利害を代表する組織である。本書第1章参照。<http://www.svekom.se/>

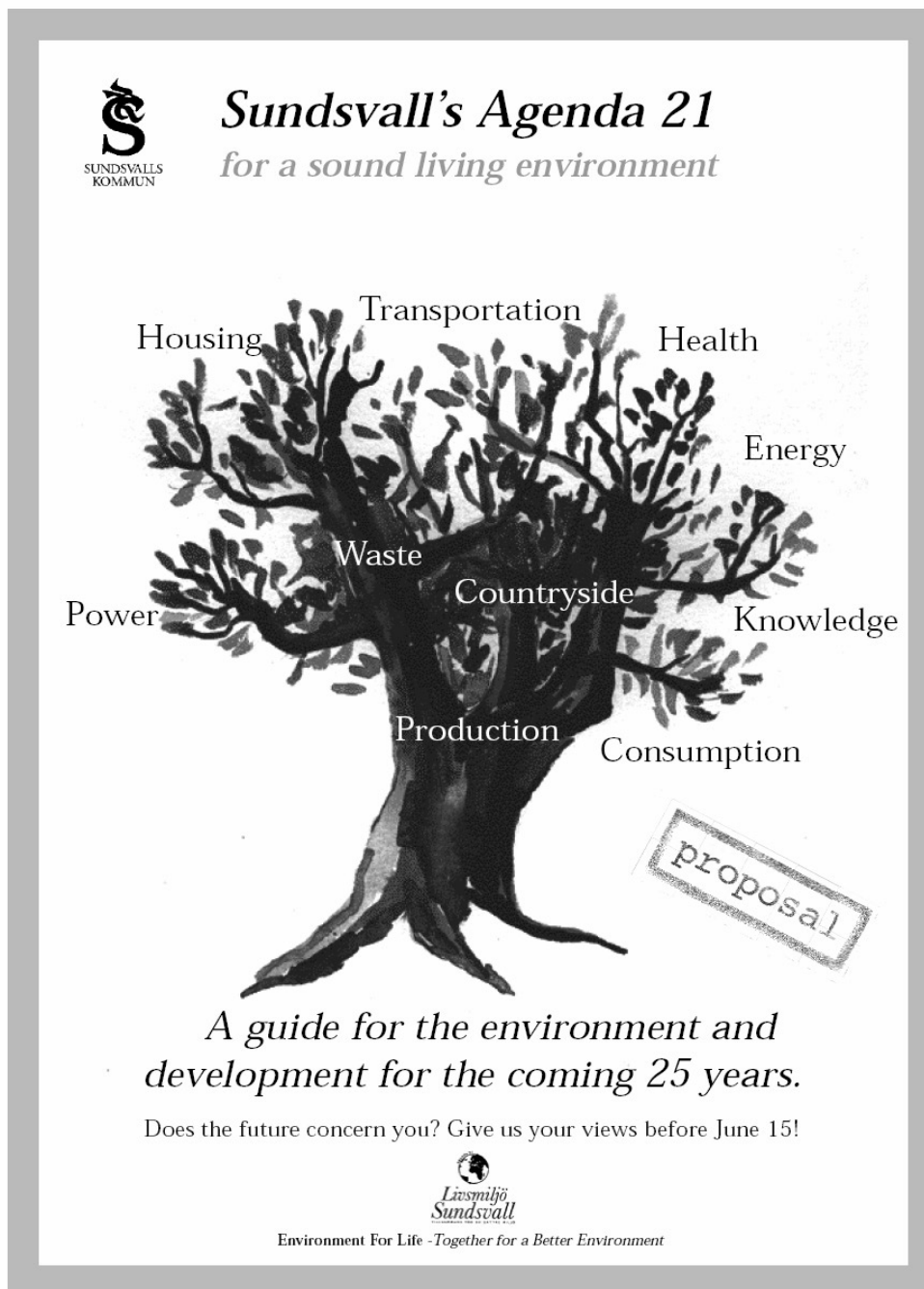
て透明性の高い情報提供が必須であるという認識に基づいて行われている。また、住民の健康状態についての統計及び住民の健康に影響を及ぼしうる各種の施設の評価について記載した「健康報告書」を同様に同じ内容で議会と住民宛に発行している。コミューン内の学校がある一定の環境に関する基準を達成すると、「学校環境証明書」を発行することにより教育現場における環境に対する取り組みを促している。この証明を取得するためには、学校の建物及び施設が生態系に及ぼす影響が少なく、生徒及び学校関係者の健康に悪影響を及ぼさないこと、また、学校教育のなかで、太陽エネルギーや風力による発電、コンポストによるごみの減量と再利用などの実験が行われ、児童生徒が環境を守り、持続可能な発展についての実践的な知識と技術を身につけることができる教育が実践されていることが必要とされている。

住民対象のプロジェクトの例としては、市内のある 4,000 人規模の子供のいる単身者の多い住宅地域を対象として重点的なごみの減量と環境改善プロジェクトを実施した。ここは多くの移民女性が住む多くの社会問題を抱えた地域であったが、各世帯を市の環境部の職員が個別訪問して「地域の問題を解決するためには何が重要か」ということを各家庭で話し合い、その内容を統計的に処理して各家庭にフィードバックするというプロジェクトであった。このプロジェクトにより、従来は地域社会や環境問題に対する意識の低かった地域住民がその居住するコミュニティに対する誇りを醸成することができた。

また、コミューンの職員はおよそ 8,000 名であるが、その全てを対象として、「クリーン職場」というプロジェクトを実施した。環境教育の専門家である外部コンサルタントを招いて各職場の環境評価を行い、職員とコンサルタントの協働により所属する職場をどのように改善したら、より環境負荷を低くし、結果としてエネルギー消費や廃棄物処理にかかる費用を最小化することができるか検討し、職場ごとにそれを実施するというプロジェクトである。このプロジェクトの実施により、コミューンの行政部門において年間 1,400 トンの廃棄物と 45 万キロワットの電力消費が節減された。

コミューンの環境部が市内の民間企業と協働して行っている取り組みとしては、中小企業ネットワークによる環境保全に関する ISO14000 基準適合に相当する中小企業の認定というものがある。これは、単独で EMAS や ISO などの国際環境基準の認定をうけるためには資金力に欠ける中小企業を対象として、同じ業種の企業 5 から 6 社ずつをグループ化し、市の環境部と環境コンサルタントが参加してその問題点を討論し、改善策を検討してそれを実践する。コミューンは、これに参加して一定レベル以上の改善策を実施している企業に対して ISO14000 基準に相当する水準に達しているとする認定を行うものである。この取り組みにより、中小企業の社員レベルにおける環境保全の必要性に対する認識を向上することができた。

【図表 7-1 スンズバル市のローカル・アジェンダ 21 表紙 (英語版)】



(参照)

"Swedish Local Government Traditions and Reforms" The Swedish Association of Local Authorities

「スウェーデンの社会 平和・環境・人権の国際国家」 岡沢憲英・奥島孝康編 早稲田大学出版部

「北欧のエネルギーデモクラシー」 飯田哲也 新評論

“Energy and energy policy in Sweden” Fact Sheets on Sweden, Swedish Institute
“Agenda 21 in Sweden’s Municipalities” Fact Sheets on Sweden, Swedish Institute
“Waste management in Sweden’s municipalities” Fact Sheets on Sweden, Swedish Institute
“The Ministry of the Environment, Organisation, responsibilities and agencies” Fact Sheet, The Ministry of Environment

スンスバル市HP <http://www.sundsvall.se/net/>

スウェーデン環境部門総合ウェブサイト

<http://www.sweden.se/templates/Links1993.asp?cats=59,125>

第7章 スウェーデンにおける総合防衛及び救助サービス

第1節 総合防衛、緊急事態管理及び救助サービスにおける国の役割

1 法務省

スウェーデンでは他のヨーロッパ諸国とは異なり、警察行政が完全に国の責務となっている。所管省として法務省が警察行政を司り、同省直属の組織として国家警察庁が設置されている。これが警察機構全体の中央管理機関として機能している。この国家警察庁の下に国家治安サービス局及び地域国家犯罪捜査部が設置されている。またこれらの組織の下にスウェーデンの21の地域(レーン府の地域区分と同一)に警察署が設置されている。

これら警察行政当局は個人の法的権利の確保、犯罪の予防並びに犯罪の捜査及び犯人の逮捕に責任を有しており、地域レベルでは警察署がその担当管轄地域で犯罪予防、緊急通報への対応、犯罪捜査に携わっている。警察署ではパスポートの発行やその他各種許認可業務もあわせて行っている。これら警察署の警察行政が適正に行われているかは、国家警察庁が監査、監督の責任を有している。また国家監査事務局や国会オンブズマン¹⁵⁹等も警察行政の適正な執行の監督を行っている。

2 防衛省

防衛省が、戦争、緊急事態及び重大事故の際の総合防衛に関する政府の行政責任を所管している。総合防衛とは「1992年総合防衛と緊急事態準備に関する法律」に基づき、戦争時にも対応できるスウェーデンの総合防衛体制を整備するために必要とされる様々な措置である。最も深刻な緊急事態の際には、総合防衛は全ての公共サービス活動を包摂することが定められており、地方自治体の緊急時にとるべき行動の根拠法の一つがこの法律である。

総合防衛には軍隊行動及びその他全ての市民防衛活動が全て含まれる。これは近年の戦争及び緊急事態は社会全体に甚大な影響を及ぼすため、軍隊行動及び市民防衛活動の双方を含めることが適切な対応につながると考えられているためである。

市民防衛には軍隊以外の全ての戦時下の活動が含まれるため、地方自治体の活動はこの市民防衛活動に含まれることになる。市民防衛活動の目的は下記のとおりである。

- ・民間人を防衛し、必要な資源の供給を確保し、公共サービスが機能するように尽力すること。
- ・近隣諸国の平和と治安のために貢献すること。
- ・平和時における緊急事態の発生を予防し、緊急事態が発生した場合にはそれに対処することができる社会を構築すること。

また防衛省所管の独立行政法人としてスウェーデン救助サービス局及びスウェーデン緊急事態管理局が設置されている。

¹⁵⁹ I、第6章、第2節1参照。

スウェーデン救助サービス局は、総合防衛に関する各種の法律に従い、事故、事件、火災予防、危険物質、可燃物及び爆発物の輸送などを規制するための規則や基準を作成している。また、各コミュニティの救助・消防サービスの運営状況の監視及び監督にも責任を有しており、その他国の緊急時の活動とコミュニティの活動を調整する役割も果たしている。更に、コミュニティの救助・消防サービスに携わる全ての人材の教育及び訓練にも責任を有しており、コミュニティと密接な協力関係にある。

スウェーデン緊急事態管理局は深刻な緊急事態に社会が対処できるような体制を構築することに責任を有しており、地方自治体等の関連機関を支援し協力するとともに、相互関係の調整などもその任務としている。また、それ以外にも危機管理対策に関する調査研究も行っている。緊急事態は地域レベルで発生することが多いため、地域レベルの緊急事態に対処する主要な責任はコミュニティにあるとされており、スウェーデン緊急事態管理局は、コミュニティの管轄地域を越えた広範囲な地域で発生した緊急事態に主に対応することになる。このような広範な地域における緊急事態の場合には、レーン府が中心となって危機管理を行っている。

更にスウェーデン緊急事態管理局は市民防衛活動における様々な関連団体の調整の役割も担っており、市民防衛における計画策定、総合的な対処方針の改善などにも携わっている。

第2節 総合防衛に関する地方自治体の責任

1 総合防衛における役割分担

コミュニティは、コミュニティの地域全体の危機管理に責任を持っており、事故が起こったとき、あるいは事故が起こる危険性がある場合に、人間、財産及び環境の破壊や損害を防止する役割を有している。

国は前述したとおり秩序と安全の維持を目的として、防衛及び警察行政を担当している¹⁶⁰。その他にも海上救助サービス、空港救助サービス、行方不明者の捜索及び収容等に関する責任も有している。このような救助サービスをコミュニティが国の依頼を受けて行った場合、国はそれに要した経費を全てコミュニティへ補填しなければならない。

ランスティングは、緊急時に医療サービスを提供する必要が発生した場合には、その時点で救急医療は全てランスティングの任務となる。救急車はランスティングの管轄で、負傷者等の搬送も含め、全ての医療ケアに関して責任を負う。森林地帯、山岳地帯等で事故が発生し、ランスティングの救急車が救助に行けないような場所に救急車が出動する必要がある場合には、コミュニティの救助サービスがランスティングの依頼を受けて搬送を行うこととされている。但しあくまで救急車管理及び怪我人の搬送の責任はランスティングにあるので、コミュニティの救助サービスで怪我人等が出て、医療サービスが必要となればそれは当然ランスティングの責任となる。

¹⁶⁰ 防衛省、法務省、国家警察庁（National Police Board）の所管となっている。

2 地方自治体の総合防衛に関する法体系

(1) 法体系

政府は総合防衛に関してコミューンに対し下記の法律を定め、その活動を義務付けている。

- ア 1991年地方自治法
- イ 1994年民間防衛に関する法
- ウ 1995年民間防衛に関する条例
- エ 1996年安全保護法
- オ 1996年安全保護条例
- カ コミューン及びランスティングの平和時における緊急事態に関する法律
- キ 事故の防止対策に関する法律
- ク 1986年救助サービス法（以下「救助サービス法」とする。）

また、これらの法律以外にも各コミューンは救助サービスや危機管理に関する各種の政策や計画を定めている。

(2) 総合防衛に対する国からの補助金

コミューンの総合防衛体制を整備する経費に充当するため、国は下記の基準で算定した補助金を交付しており、各コミューンの地理的、環境的なリスク等級などが考慮されている。

- ア 各コミューンに10万SEK（約146万5,000円）の基本補助金
- イ 各コミューン住民1人当たりのリスク等級額×住民数

例えば、人口約7万5,000人のヴェクショー・コミューンの住民1人当たり15SEK（約220円）のリスク等級額で計算すると約112万5,000SEK（約1,648万円）交付されることになる。これに基本補助金を加えた総合防衛に係る補助金額は約124万SEK（約1,800万円）となる。その他にも総合的な安全確保のためのコミューン単独の予算が85万SEK（約1,200万円）程度あるので、ヴェクショー・コミューンにおける2003年度の総合防衛関連予算は約209万SEK（約3,000万円）となる。

第3節 コミューンの総合防衛に関する組織

ここでは総合防衛に関する行政組織の具体的な事例として、ヴェクショー・コミューンにおける危機管理体制を紹介する。緊急事態の場合に、議会の執行委員会を含めて全ての委員会から行政部局まで図表1のような危機管理に対処する組織となる。

図表1について説明すると、危機や緊急事態が発生した場合には、コミューン議会における各種委員会及び行政事務組織全体がこのような非常事態に対処するための組織に編成

される。

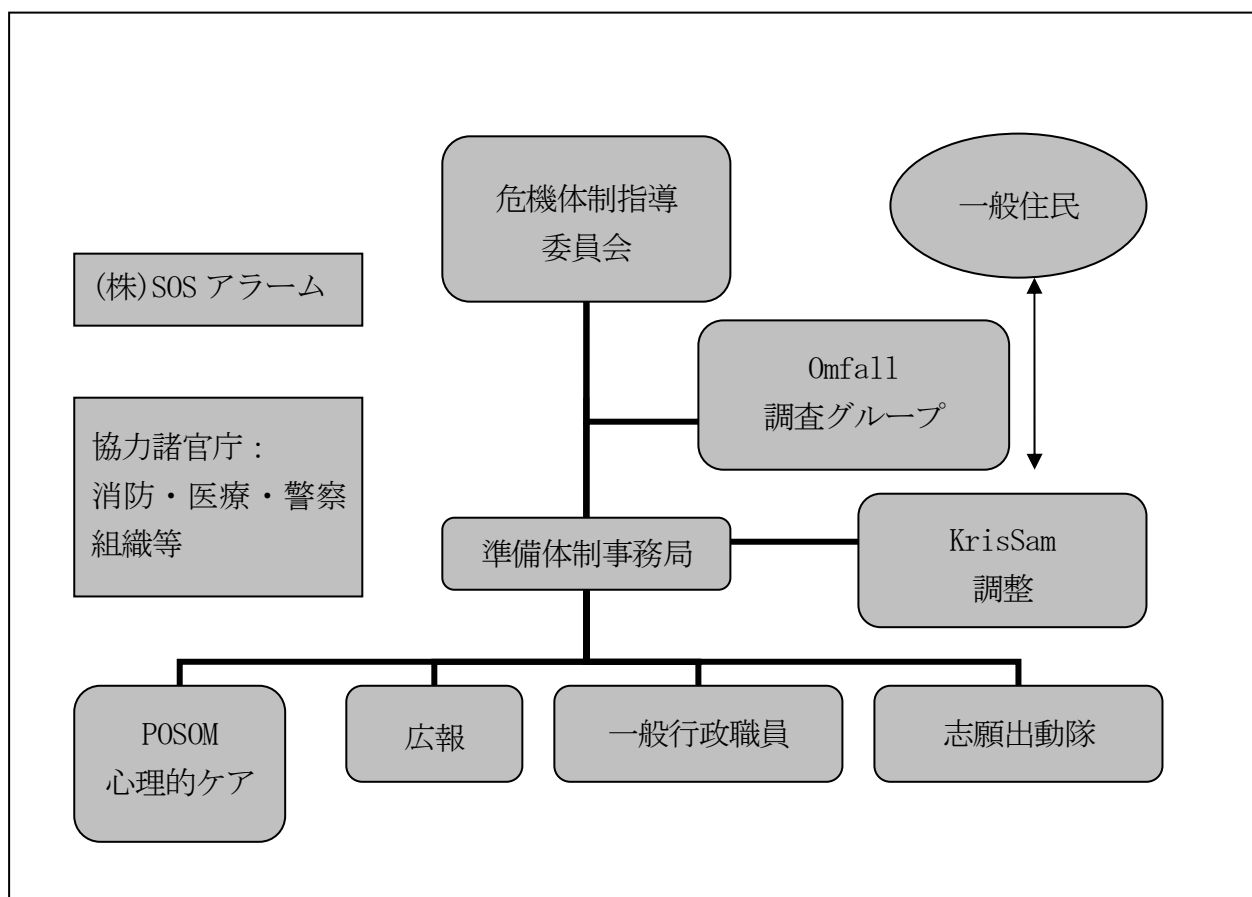
1 危機体制指導委員会

危機体制指導委員会には平常時における執行委員会の委員5名があらかじめ任命されており、この委員会が中心機関となってコミュニティ全体への指揮、命令を行う。

2 準備体制事務局

一般行政職員の中からあらかじめ14人が議会で任命されており、緊急事態の際にはこの事務局が危機体制指導委員会の決定を実施する組織となる。14名とは7人×2グループあり、昼夜交代で任務に就けるよう配慮されている。これらの職員は危機体制時の対応に関する訓練を受けている。その他の行政職員はこの事務局の下に位置することになる。

【図表1 ヴェクショー・コミュニティにおける緊急時の危機管理体制組織】



3 Omfall (事態予測班)

Omfallとは「もし……？」という意味で、何か緊急事態が発生した後(例えば大吹雪になった場合)に「もしかしたら明日事態は改善するか?」(吹雪はやむか?)という将来の事態について予測するグループで、2人×2グループ(昼夜)＝4名が任命されている。このグループには行政組織全体について熟知している職員が選ばれている。消防、病院、

警察等の専門機関と相談・協議なども行う。

4 POSOM(心理的ケア班)

心理的ケアを行う部門で、危機が発生した後の心理的ケアを行う医師、看護婦、牧師等から成るグループである。ランスティングとコミュニンとで責任を分担している。例えば鉄道事故が起こった場合に、それにより怪我をした人及びその親族の外傷の治療及び心理的ケアをランスティングが担当する。その事故を見たことにより間接的な心理的トラウマを持つことになった人についてはコミュニンがその心理的ケアを担当することになっている。この場合の看護婦や医師はコミュニン内でコミュニン職員として雇用されており、コミュニンが管轄している様々な組織や施設で仕事をしている。牧師については教会へ派遣を依頼する。このように身体的・物理的医療についてはランスティングが担当しており、それ以外の間接的な心理的ケアについてはコミュニンが担当している。

5 KrisSam (情報班)

この役割は様々な情報を検証し、一般住民や関連機関に正しい情報提供を行うことである。消防、警察、病院の救急車などの緊急サービス機関とコミュニンの準備体制事務局と協力し、これらの別々の組織から収集した情報を確認、検証し、真実の情報が何かを把握するとともに、非常事態における電話の混線等を回避する役割も担っている。このグループに任命される職員はコーディネーターと呼ばれ、コミュニン内で10名程度が、情報解読、通信技術に関する教育等を受けている。緊急の場合に昼夜継続して任務を遂行できるようヴェクショー・コミュニンでは最低10名はこのような職員を確保するようにしている。ヴェクショー・コミュニン及びその他7つのコミュニンが所属するクロノベリ・ランスティング全体で見ると計100名程度がこの任務を遂行するための教育及び訓練を受けている。それ以外にエディターと呼ばれる職員が同ランスティングに20名おり、コンピューター通信技術や専門用語の翻訳等の専門教育を受けている。

現在のところスウェーデンでKrisSam(情報班)があるのはクロノベリ・ランスティングのみである。

6 SOSアラーム株式会社(緊急通報班)

SOSアラーム株式会社はコミュニン連合が所有する会社であるため、スウェーデンのコミュニン全体で所有しているとも言える。緊急事態が発生した際に警報を鳴らし、関係機関に通報する役割を担っている。コミュニンによっては民間の緊急通報会社を利用する場合もあれば、大きなコミュニンでは独自の緊急通報会社を持っている場合もある。日本でいう110番(スウェーデンでは112番)がこの会社につながるようになっており、緊急時は全ての緊急通報がここにつながることになる。コミュニンに対する緊急通報もここから発信される。このような緊急通報センターはスウェーデンのランスティングごとに少なくとも1カ所は設置されている。

7 志願出動隊

志願出動隊は消防隊とも呼ばれ、ボランティアのパートタイム消防士として、住民が任務に就き、非常時の際に出動するグループである。フルタイムの消防隊は別途設置されている。ヴェクショー・コミューンでは約 80～100 名が志願出動隊として登録している。

また、図表 1 の危機体制時とは別の平常時には、2.75 人（2 人がフルタイムで、0.75 人がパートタイム）が安全管理分野に携わる職員として配置されている。このグループは執行委員会の下にある行政部にポストが設置されており、平常時の安全管理に常時携わっている。

第 4 節 救助サービス

1 救助サービスの概要

救助サービスとは事故又は事故の危険が切迫した際に、人、財産及び環境に対する被害を防止し、又は被害を軽減するための行政サービスを意味する。国及びコミューンは救助サービスに関して責任を持つ。これは平常時及び緊急事態の双方に適用される。「救助サービス法」¹⁶¹に基づき、各コミューンは救助サービス計画を作成しなければならない。救助サービス計画については、救助サービス法に基づいた「1986 年救助サービス条例」にも規定されている。国の防衛省はその通達の中でコミューンの責任及び救助サービス活動の目標について一般的なガイドラインを示している。

コミューンは、切迫した事故の危険、例えば火災、洪水、土砂崩れ、地割れ、交通事故、列車事故、油又は薬品の陸上における流出、内陸の湖等の水上における流出の際の救助の要請に対応するために、救助活動を行う救助隊を設置しなければならないとされている。

ここではヴェクショー・コミューンが近隣のコミューンの一つと連合して結成している救助サービス連合¹⁶²の組織を事例として紹介する。

2 コミューンにおける救助サービス連合の組織体制

先に述べたヴェクショーの危機管理体制組織(図表 1)がコミューンの議会、委員会、事務職員、その他関連組織の危機に対処する全体の組織体制であるのに対して、以下に述べる図表 2 の組織は、その場合における実際のサービス提供を行う部門の組織である。また、図表 1 の組織が、緊急非常時に組織されるのに対して、図表 2 の組織は常時設置されている組織である。

¹⁶¹ 第 21 条。「救助サービス法」においては主に、火災、事故、緊急時の救助サービスについて、またそのような事態における各関係機関の役割や義務について定めている。2005 年 1 月 1 日からは「新救助サービス法」が施行される予定である。

¹⁶² 地方自治法 第 3 章第 20 条(「コミューン及びランスタイングは地方自治体連合を設立し、地方自治体の公務をそのような連合へ委託することができる。…」)を根拠とする地方自治体の連合である。

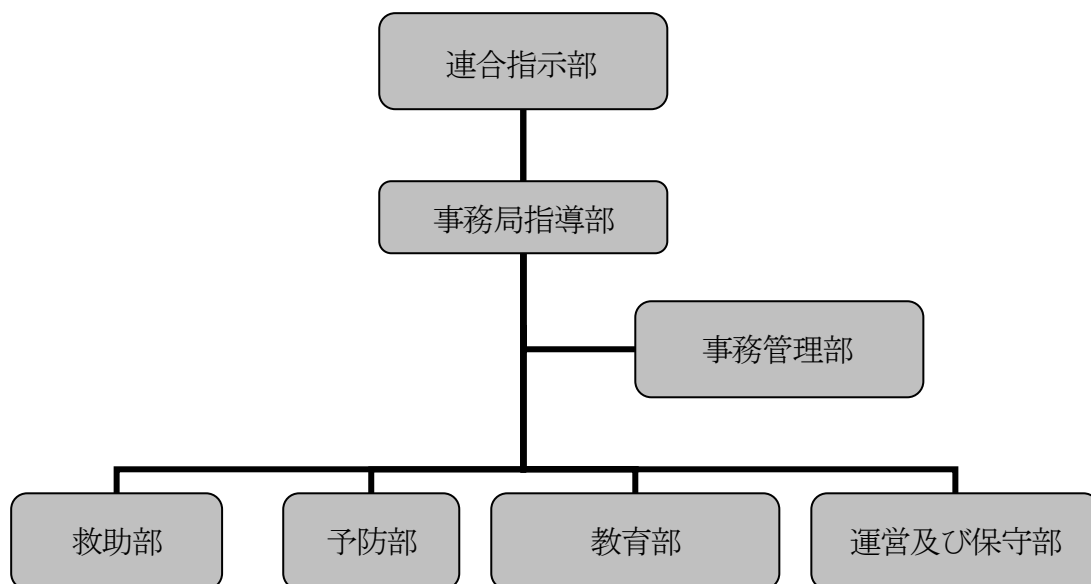
(1) 連合指示部

議会の議長、副議長、その他の委員の計4名と4名の補欠委員からなり、救助サービスの意思決定を行い、指揮を執る組織である。

(2) 事務局指導部

連合指示部の決定を実行する組織で、救助チーフ、副救助チーフが指揮を執る。この下に救助部、予防部、教育部、運営及び保守部が組織され、各部に消防士、エンジニア、消防作業員、救助隊員等が配置されている。またボランティアによるパートタイムの志願消防隊もここに登録されている。ここで救助活動に携わる職員は「救助サービス法」に定められた専門教育を受けた特定の資格保持者がほとんどである。

【図表2 ヴェクショー及びアルヴェスタの救助サービス連合組織図】



3 救助サービス連合の役割

下記に救助サービス連合の主な使命、役割、任務等を述べる。

(使命)

- (1) 人間、環境、財産への被害を防止及び軽減するため、事故発生時に速やかに救助活動を実施できるよう実効的な準備体制を保持する。
- (2) 適切な時間内に活動が始められるよう組織されなければならない。
- (3) 同時に2ヶ所の異なる事故現場で救助活動が実施できなければならない。
- (4) 112番機能（日本の救急電話110番）の重大な機能停止時においても、救助サービ

ス連合地域内で緊急通報を受信及び回送することができなければならない。

(5) 救助サービス連合地域内で、同時に4ヶ所の異なる場所にある過密地域の住宅地の250kg爆弾の爆発の処理及びその現場での救助活動ができなければならない。

(役割、任務)

(6) 化学兵器の確認及び除去のための特別部隊を組織し、指揮する。

(7) 不発弾のある地域を確認し閉鎖する。

(8) 救助サービスを行うために弾薬の排除の必要を判断する。

(9) 救助サービス活動の前に必要な弾薬排除を行う。

(10) 化学兵器又は原子兵器の活動にさらされた地域を指定する。

(11) 負傷者の応急手当及び搬送に参加する。

(保持されるべき能力)

(12) 緊急出動の要請が行われてから遅くとも1時間以内に、特別の任務を遂行できる部隊2隊を出動させ、他のコミュニケーション又はレーン府のために提供できなければならない。

(13) 他のコミュニケーション又はレーン府が必要とする、救助、被災地域の清掃及び障害物の排除作業のための物資や設備等を提供できなければならない。

(参照)

Räddningstjänstlag(1986:1102)

”Räddningstjänstplan” Räddningstjänst KIRUNA

「スウェーデンの地方自治」 アグネ・グスタフソン 岡沢憲英／穴見明訳 早稲田大学出版会

Swedish Government Offices Yearbook 2002 http://www.sweden.gov.se/pdf/rk02_eng.pdf

法務省ウェブサイト <http://www.justitie.regeringen.se/inenglish/index.htm>

防衛省ウェブサイト <http://forsvar.regeringen.se/inenglish/index.htm>

スウェーデン救助サービス局ウェブサイト

http://www.srv.se/funktioner/frameset/default.asp?om_id=73

スウェーデン緊急管理局ウェブサイト

<http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/english/index.jsp>

本書は、当協会ロンドン事務所所長補佐 今井 裕子 と 柴田 さおり が共同で執筆したものである。執筆は、Ⅰの第1章、第3章、第4章、Ⅱの第1章、第5章、第6章を今井が、Ⅰの第2章、第5章、第6章、Ⅱの第2章、第3章、第4章、第7章を柴田が担当し、監修は、ロンドン事務所長 安藤 明 が担当した。

本書に掲載した地方自治体の具体例の多くは、この1年間に実施した訪問調査（ストックホルム・コミューン、キルナ・コミューン、スズバル・コミューン、ヴェクショー・コミューン、ベスタマンランド・ランスティング、クロノベリ・ランスティング、クロノベリ・レーン府）に基づくものである。

スウェーデンの地方自治

平成16年4月30日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会 (CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル19階

TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346



**Council of Local Authorities for
International Relations**