

### 3 スウェーデンの地方財政と地方財政調整制度

明治大学政治経済学部教授  
星野 泉

スウェーデンは、少子高齢社会状況をもっていることでは日本の先輩であり、福祉国家として負担の大きさでも知られてきたところである。

先進的福祉、教育、医療サービスなど、人間に対するサービスのほとんどを供給する地方自治体は、地方所得税によって支えられ、地方財政に占める地方税比率が高く、地方自治の基盤となっている。また、比例税率の地方所得税は、日本において進行しつつある三位一体改革のモデルとして紹介されてきたところでもある。

また、すでに、1968年のIULA報告では、広範な地方所得税をもつ北欧型地方財政が地方自治の発展に寄与していることが指摘され、1976年イギリスのレイフィールド委員会報告は、イギリスの地方税である賃貸価格ベースの資産占有者課税が伸張性に乏しいことから、地方所得税のような伸びのある税の追加的導入を提言していた。

本稿では、2005年度に行った調査および財務省・自治体連合資料の地方財政調整制度（Kommunalekonomisk utjämning）をもとに、スウェーデンの地方自治、地方財政について概観した上で、近年の地方財政調整制度改革、とくに2005年1月から実施の新しい地方財政調整制度について紹介、若干の検討を試みたい。

#### 第1章 スウェーデンの地方自治制度

##### 第1節 スウェーデンの地方自治体

###### 1 地方自治の法律規定

憲法は4つの基本法から構成されるが、そのうち政府の制度を定めた最も基本的な統治組織法（Regeringsformen）（1974年制定）第1章「政府の基本的原理」の第7条には、以下のように、二層制地方自治制度と議会、課税にも触れられている。

「スウェーデンは、基礎的自治体（コミューン）と広域自治体（ランスティング）をおく。自治体の決定権は、公選の議会によって行使される。自治体は、事務の遂行のため税を課すことができる」。

より詳細に規定したものとしては、地方自治法（Kommunallagen）がある。地方自治法は、自治体にとっての「憲法」ともいえるものであるが、制度的には一般の法律であり、国会の通常の手続きで修正できる。現在の法律は1992年に施行（1991年成立）されており、コミューン（Kommun）、ランスティング（Landsting）に関して、境界を決める手続き、自治体権限、組織、議会など広範な内容が規定されている。自治体の供給するサービス内容については、社会サービス、衛生・医療、環境、教育などの各特別法に規定されており、さらに、政府や政府のエージェンシーが定める命令、規則に詳細な規定がある。コミューンでは、条例を制定でき、交通規則、治安規則、廃棄物収集規則などが決められている。

地方自治に関する最初の法制は、1862年の地方自治法で、スウェーデン教会の責務と一般

行政サービスを分け、後者の事務については、市町村レベルの自治体に配分した。1862年法は、当時存在した都市と農村の大きな違いを考慮に入れていたため、都市部自治体（Stad と Köping）と農村部自治体（Landskommun）で別個の法律を制定していた。さらに、広域自治体ランスティング（Landsting）と教区を含めれば、自治関係の法律は4つであった。しかし、その後1962年から74年の間に市町村合併が進んだため、都市部と農村部自治体の法的区別はなくなった。

## 2 二層制の地方自治体

自治体は、もともと教区の境界によって分かれていた。地方自治法成立当時の1862年、市町村レベル自治体は2,498 コミュン（Kommun）、この時作られた広域自治体ランスティング（Landsting）が25であった。

市町村合併は、1946年に議会で承認され、52年に実施された。合併により、市町村は最低でも3,000人の人口をもつようになった。この改革で、市町村レベル自治体は1,037となり、村（Landskommun）の数は2,282から816へ減少する一方、市（Stad）が133、町（Köping）が88となった。

62年から74年に自治体再編はさらに進められ、1974年に278、1977年に277自治体となった。都市部への人口集中と小規模自治体の行財政上の能力、いわば分権の受け皿としての自治体の能力が、再編を進めることとなった大きな要因である。ただ、合併の動きは一様ではなく、その後、いくつかの自治体の分割があり、95年に288自治体、2005年現在、基礎自治体である市町村レベルの議会をもつコミュニティ（kommun）は、290自治体となっている（表1参照）。このうち、バルティック海の島であるGodlandは県議会のないコミュニティとして、県レベルの業務も行っている。

表1 スウェーデンの基礎自治体（現在はKommun）

| 年    | 村<br>Landskommun | 町<br>Köping | 市<br>Stad | 計     |
|------|------------------|-------------|-----------|-------|
| 1862 | 約 2,400          | 約 10        | 89        | 2,498 |
| 1901 | 2,384            | 20          | 92        | 2,496 |
| 1911 | 2,377            | 32          | 97        | 2,506 |
| 1921 | 2,371            | 35          | 110       | 2,516 |
| 1931 | 2,373            | 45          | 113       | 2,531 |
| 1941 | 2,353            | 53          | 117       | 2,523 |
| 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   |
| 1977 |                  |             |           | 277   |
| 1980 |                  |             |           | 279   |
| 1983 |                  |             |           | 284   |
| 1992 |                  |             |           | 286   |
| 1995 |                  |             |           | 288   |
| 1999 |                  |             |           | 289   |
| 2003 |                  |             |           | 290   |

出典 Agne Gustafsson, *Kommunal Självstyrelse*, SNS Förlag, 1999, p. 16.  
他最近の資料より作成。

広域レベルには、自治体としてランスティング（Landsting）が置かれ、通常、中央政府の広域行政単位であるレーン（Län）と同じ管轄区域をもっている。 コミューンが広域レベルの事務を担当する Godland を含め、レーンの数は 21 ということになる。

近年、広域自治体レベルでも広域化の動きがあり、Malmö を中心とする南部の Skåne と Göteborg を中心とする西部の Västra Götaland がそれぞれ誕生し、1999 年に、ランスティングは 23 から 20 自治体に減ったところである。この 2 つの広域自治体は、リージョン（Region）と呼ばれ、広域自治体の責任を高めたパイロット・プログラムが適用されている。こうした自治体は、元来、国の事務である、地域の商業発展計画に関する責任など、いくつかの事務を担当する責任をもっている。

この他、これまで財政的自治をもつ教区（イギリスの Parish に相当）であるフォーサムリング（Församlingar）が約 1,800 あったが、1999 年までで、自治権は失われている。これを除いて基本的には二層制ということになる。

1971 年以来、地方議員数は減少してきており、コミュニティで 46,000 万人ほどとなった。農村部自治体の大半の議員はパートタイマーであり、また、議員の 42% が女性である。Sweden Institute の資料である Fact Sheet には、「合併は財政により効果をもたらしたが、地方議会の議員数が減ったことは悪い効果をもたらしている」との記述がある。

今日、スウェーデン基礎自治体（Kommun）の規模は、人口 76 万人の首都 Stockholm から、人口 2,600 程の Bjurholm まで様々であるが、そのほとんどは、5 万人以下であり、約半数は 1 万 5,000 人を下回る。10 万人を超えるコミュニティは 11 である。また、広域自治体（Landsting）の規模は、Stockholm の 185 万人から Jämtland の 13 万人までである。12 ランスティングが 20 万から 30 万人ほどとなっている。

基礎自治体の平均人口は 3 万 1,000 人ほどとなる。日本で合併が進み、3,000 団体から 2,000 団体へ、1 団体当たり 4 万人規模から 6 万人規模へと増加していることに比べればかなり少ないといえるが、ヨーロッパの中では必ずしも少ない方ではない。ヨーロッパは、イギリス、アイルランドが 10 万人を超えていることを除けば概して小さく、数千人単位のところが多い。北欧の他の国々では、デンマークが 2 万人ほど、ノルウェー、フィンランドが 1 万人ほどとなっている。

コミュニティの面積は、最大の Kiruna、19,447km<sup>2</sup> から最小の Sundbyberg、9 km<sup>2</sup> まで多様であり、Kiruna は日本の岩手県を上回る大きさである。

### 3 行政の構造

以上のように、スウェーデンの公共部門は、国（National）レベル、広域（Regional）レベル、地方（Local）レベル、3 つのレベルの行政機関をもっている。自治体レベルには、ランスティング（県、広域レベル）、コミュニティ（市町村、基礎自治体レベル）があり、ほとんどすべて行政と議会の管轄区域は同じである。

公権力の行使や、公共サービスを供給する行政システムはかなり複雑である。それは、自治体がある一方で、国が出先機関を有しているからである。国レベルには、内閣、省、中央政府のエージェンシー、広域レベルには、ランスティングの他、レーン（Län）府や中央政府エージェンシーの支部、地域レベルには、コミュニティの他、中央政府エージェンシーの支

部など、多くの行政関係機関が存在する。レーン府は、中央政府の機関として存在しており、主に、公共事業や環境保護を含む地域計画を指揮している。また、多くの地域では、中央のエージェンシーが、広域レベル、地域レベルに事務所をもっている。このことは、各レベルで機能分担、事務配分が明確になっており、コミューン、ランスタイングが国の出先機関として委任事務を引き受けるというスタイルでないことから生じているといえる。また、スウェーデンにおいて、財政調整や補助金を含む地方自治体に関する決定に関わる政府部門は、財務省（Finansdepartementet）である。

2003年、自治体公務員は100万人を超え、スウェーデンの総労働人口の約4分の1に達している。見方を変えれば、自治体が大きな雇用主ということになる。76万人は基礎自治体であるコミューン・レベルの公務員、25万人がランスタイング・レベルである。中央政府の公務員は22万人、総労働人口の6%であるから、公務員は総労働人口の30%を超える。1990年代、公務員数は減少傾向にあったが、その主な原因は中央政府エージェンシーが会社形態に転じてきたためである。2003年に、地方公務員の51%は保健・社会サービス、福祉部門、23%が教育部門である。市の公務員の8割は女性、その多くはプリスクールと保健・社会サービスでパート・タイムの者も多い。

## 第2節 県、市町村の地位と役割

### 1 コミューンとランスタイング

スウェーデンの県、市町村関係は、上下関係ではない。そもそも、コミューンとランスタイングの関係を、県、市町村関係のイメージで捉えると不正確であろう。事務配分は法律で明確に分かれており、基本的に財政的關係もなく、ランスタイングにコミューンを監督する権限もない。あくまで、それぞれの自治体の存在は、サービスに応じたものであり、ランスタイングは、コミューン規模より大きな人口規模を必要とする衛生・医療のようなサービスを供給するためである。結果として、より大きな面積を管轄することになるが、その立場は同格とされている。

ランスタイング・レベルには、公選の議会があり、所得税を課税し、主に公衆衛生や公共交通に責任を負っている。農村地域を含み全国に存在するコミューンにも、公選の議会があり、所得税を中心とする資金で学校、幼児や高齢者福祉、公益事業、住宅供給、文化・娯楽等の公共サービスを運営している。レーン府は、監督機能はもつものの、総括的地域発展計画がその主な仕事である。また、一部事務組合や広域連合のような組織を作ることにより、広域行政に対応することも可能である。

2003年、自治体（県レベル、市町村レベル）の総支出はGDPの20.1%。最近では、年3%ほどの増加幅となっている。コミューンでは、教育と高齢者・社会福祉で財政支出の半分以上を占めている。また、ランスタイングでは、衛生・医療サービスが、財政支出のほとんどを占めている。

### 2 コミューン（市町村レベル）

学校教育は、スウェーデンのコミューンの最も重要な機能の一つである。2003年度、公立学校は、178万人の生徒、学生を擁している。コミューンは、6歳の小学校入学直前クラス、7歳から16歳までの義務教育、義務教育修了生の9割が入学する高等学校、成人学校や移民

向けスウェーデン語プログラム、青少年向けあるいは知的障害者向け教育プログラムなどに責任を負っている。国に承認された義務教育、高等学校レベルの私立学校を含み、大学に入るまでのあらゆる教育が含まれるといえる。こうしたところに、コミュニティの補助が与えられる。

児童福祉、プリスクールは、過去 40 年の間に、大きく成長してきたコミュニティの仕事であり、両親が働いているか学校に通っている 1 歳児からサービス供給が始まる。学校入学前の幼児には、プリスクールや家族デイ・ケア・センター、オープン・プリスクールのサービスが供給される。小学校に入っても、放課後の時間を過ごす施設を設けている。2002 年に、1 歳から 12 歳まで 73 万の児童がこうしたサービスを受けている。しかし、近年は、コミュニティの直営でなく、補助を受けた民間の施設も増えてきている。

高齢者福祉も、大きな位置を占めているものの一つである。高齢者が、希望をもち、プライバシーを守り、自力で安心して過ごせることがその目標とされる。この分野には、高齢者住宅や退職者ホームの供給の他、各住居やアパートに食事やホーム・ヘルプのサービスを供給する。また、タクシー利用への補助やデイ・ケア・センターの運営などを行う。医療の分野でも、老人医療については、県から事務を引き継いでおり、老人介護関係はすべてコミュニティの事務となっている。

### 3 ランスタイング（県レベル）

ランスタイングの主要な機能は、医療サービスである。若干の私立病院を除き、病院はランスタイングの保有である。

ランスタイングは、病院での医療・看護（二次的ケア）、地域健康センターでの外来患者への医療（一次的ケア）の責任を負っている。外来医療システムには、産科や小児科もある。また、歯科、精神科に関する医療にも責任を負っている。

一方、広域的公共交通システムは、一部事務組合方式や、県、市町村レベルの共同保有会社で運営されることもある。

## 第 3 節 地方議会

### 1 議会

自治体の政策決定権は、ランスタイング、コミュニティとも、選挙により選ばれた議員が構成する議会で行使される。選挙は、同時実施であり、国会議員選挙とともに、4 年毎に行われる。各自治体の議員の数は、地方自治法の規定により、自治体内の有権者の数に基づいて決定されるが、自治体がこの最低議員数を超えることもできる。

議会の主要な機能は、地方政治の重要な案件を決定することである。地方自治法によれば、これらの内容は、児童福祉計画の拡大プランや総合プランについて、運営目的や指針を含むとされている。また、予算や地方所得税率の決定、承認も重要な機能である他、その他の重要な財政案件の決定、多くの委員会の設置、組織構造、運営方法、委員会メンバーの選出など。さらに、議会は監査委員会を設置する。議員の財政的給付に関わる方針を決定したり、年報の承認、前年度決算の採択を行うのである。

これら議会の決定はすべて、国の特別な指揮監督の下におかれることはないが、議員が提訴した場合には、行政裁判所で審議されることになる。この制度は、地方自治に大きな内部

的自由を与えるものであり、他国に見られないものといえる。

法律で特定された事項を除き、今日、地方議会は、多くの政策決定権限を執行委員会やその他の委員会に委任することができる。議会が委員会の設置目的や指針を設定し、委員会は、様々な方法で議会に報告を行うことになる。

議会は年4回から10回開かれ、通常、一般に公開されている。都市部自治体の議員はフル・タイムであることが多いが、中小自治体では、与党代表、野党代表のみがフル・タイム、あるいは有給の議員の場合がある。

## 2 執行委員会

執行委員会は、いわば地方議会の内閣である。行政執行、調整、その他もろもろの役割をもつ。議会に出される議案のほとんどは、ここで準備される。また、他の特別委員会の議論や、地方政治の発展と財政状況に関するあらゆる事柄を把握しておかなくてはならない。その積み重ねが、予算案の作成において、各委員会の予算要求を調整する資料となり、公有財産の管理を行う場合に重要となってくるのである。したがって、公営企業の状況も把握しておかねばならない。

執行委員会は、県の場合も市の場合も、各自治体の議員から互選で選出され、最低でも5人、普通は11人から17人ほどで構成される。任期は4年。ほとんどは、パート・タイムの議員である。執行委員会の議長は、通常、フル・タイムで任務にあたり、市長や県知事の資格をもつことになる。この他、フル・タイムの議員は、常任委員会や主要な委員会の議長をしている場合がある。

## 3 その他の委員会

以前は、各自治体に、社会福祉委員会、教育委員会、建設委員会など、一定の常任委員会をおくことが法律で決められていたが、1991年の地方自治法の改正で、一部例外を除き、自治体に自らの行政組織を決定する権限を与えている。ただし、選挙委員会と執行委員会はおかねばならない。どのような委員会を設置すべきか、各委員会の責任をどこにおくか、など、自由に決定できるようになった。

多くのコミュニティでは、学校、年少者に関する事柄を、児童・教育委員会など一つの委員会にまとめていることが一般的である。また、あるところでは、社会サービスと別個に高齢者サービス委員会を設置しているが、一方では、より伝統的社会サービス委員会の枠組みの中で、老人介護を実施している自治体もある。特定目的のこうした委員会の任期は、自由に決められるが、通常は4年である。

## 第2章 スウェーデンの地方財政

### 第1節 地方財政原則

国から地方への財政移転である交付金、補助金は、自治体の財源としての意義は大きいですが、国と地方が経済関係をもつということで、国の自治体へのコントロール機能ももっていたが、1993年改革の際、財政原則（finansieringsprincipen）が作られている。

財政原則とは、法規定ではないが、国会（Riksdag）で合意されているもので、国と自治体は、国がコミューン、ランスティングの活動の支出に関係する決定をする時、補助金水準を動かすなどして、相互調整しなければならないというものである。これにより、国の決定が、自治体にとっては財政的に中立で、負担とならないということになる。

自治体は、毎年11月までに翌年度（1月～12月）の予算と税率を決定しなくてはならないが、その際、3年計画も示さなくてはならない。予算については、均衡予算の要請がある。地方自治法にも規定されており、極めて特別な状況がない限り、均衡予算を維持せよというもので、もし、赤字が生じた場合にはその年を含め3年以内に解消しなければならないというものである。

また、地方自治法の第8章の初めには、コミューン、ランスティングはよりよい財政運営に心がけるべし（God Ekonomisk Hushållning）との規定がある。具体的方法については明示されていないが、均衡予算、資産売却、借入れ、バランスシートなどの観点から望ましい財政運営をすべきということで議論されている。

### 第2節 地方財政収入

#### 1 OECD統計からみるスウェーデン地方所得税

GDP比でみたスウェーデンの租税負担率は、2003年に、OECD30ヶ国中、社会保障負担を含めた場合最も高い50.6%、含めない場合はデンマーク、アイスランドに次いで三番目で35.8%であった。その高負担の要因は、所得税と社会保障負担双方にあり、GDP比でみる限り、EUで最も高い税率25%をもつ付加価値税負担率はOECDの平均的水準から著しく高い水準ではない。

個人所得課税は、GDP比でみて、二番目で15.8%。他国では、デンマークが飛び抜けて高く、アイスランド、ニュージーランド、ベルギーが14%台、フィンランドが13.9%で続いている。付加価値税が各国で一般的な税制となる前の1965年、個人所得課税はスウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランドの順であったが、80年代の改革の過程でノルウェーはその順位を落としている。個人所得課税と租税負担の状況には、極めて強い関連がみられ、豊富な個人所得税収をもつかもたないかが租税負担率の大きさを決めている。

次に、2003年のスウェーデンにおける国と地方の税源配分をみよう。OECD統計では、単一国家については、EC負担金、中央政府、地方政府、社会保障の四つに分けている。税や保険料、負担金等の払い込み先ということになるが、このうち、地方政府、すなわち地方税の割合が32.7%となっている。これは、単一国家の中では二番目に高く、平均の13.4%を大きく上回っている（トップはデンマークの35.7%）。中央政府、すなわち国税と社会保障基金は平均を下回る。とくに社会保障基金は、デンマークに次いで二番目の低さである。保険制度より税制、国税より地方税へのウェイトの高さが見て取れる。

地方税は、すべて個人所得課税、すなわち地方所得税である。他の国で、個人所得課税が

表2 租税の内訳 2003年

|       | 10億SEK | 総税総額に対する比率 |
|-------|--------|------------|
| 個人所得等 | 801    | 65 %       |
| 資本    | 107    | 9 %        |
| 消費    | 325    | 26 %       |
| 租税総額  | 1232   | 100 %      |
| EU税   | 9      | 1 %        |
| 地方所得税 | 403    | 33 %       |
| 年金負担  | 160    | 13 %       |
| 国税    | 660    | 54 %       |

出典 *Tax in Sweden 2005, och Skatter i Sverige. SKATTESTATISTISK ÅRSBOK 2005. Skatteverket.*

表3 個人所得税等の内訳 2003年(10億SEK)

|        |     |
|--------|-----|
| 個人所得税  | 380 |
| 国所得税   | 33  |
| 地方所得税  | 403 |
| 税還付    | -56 |
| 社会保障負担 | 421 |
| 雇用保険   | 1   |
| 船舶補助   | -2  |

出典 *Tax in Sweden 2005, och Skatter i Sverige. SKATTESTATISTISK ÅRSBOK 2005. Skatteverket.*

8割を占める国はデンマーク、ノルウェー、フィンランドで、アイスランドも78.1%を占めており、北欧諸国の特徴ではある。ただ、そうした国々でも残りの部分を企業所得税や財産税によっている。単税制度といえる地方所得税をもっているのはスウェーデンのみとなっている。

表2、3のように、所得税のほとんどは国税の所得税ではなく地方所得税であるため、スウェーデン税制の中心が地方所得税といえることができる。GDP比でみた日本の租税負担率(社会保障負担を除く)は15.6%。日本の国税・地方税すべてを合わせた水準と、スウェーデンの地方所得税に近い水準となっているのである。

## 2 コミューン、ランスティングの財源

OECDの資料でも、中央政府が、課税ベースの選択を決定する権限を自治体に与える例はほとんど無いようであるが、スウェーデンにおいても、この権限は議会(国会)にある。一方、税率決定権は、自治体もっており、地方自治と民主主義の重要な要素となってきた。

しかしながら、1990年代には、政府は、税負担の全体的レベルについて、関心を寄せてきた。地方税制と地方自治には難しい対立点がある。1991年から94年にかけて、スウェーデン議会は、地方税である地方所得税の税率を凍結したが、95年、96年に、この規制を緩和した結果、多くの自治体で税率が急上昇することとなった。そのため、政府は、97年から99年には、所得税を増加させる自治体に対し、政府補助金のカットを実施している。

スウェーデンの地方所得税は、国税と地方税、総体としての所得税の一部であり、福祉国家を形成する財源の一部である。しかし、そのもつ意味は国税所得税をはるかにしのいでいる。比例税率の地方所得税のみを負担する住民が大半で、一定以上の所得者に課される累進税率部分(現在は20%、25%)の負担者は1割から2割程度である。



表4 コミューン収入 2004年(%)

|                  |       |
|------------------|-------|
| 地方税              | 64.2  |
| 一般交付金            | 9.0   |
| 特定補助金            | 4.3   |
| 料金               | 3.1   |
| 手数料              | 3.3   |
| 賃貸料              | 3.2   |
| 資産売却             | 3.9   |
| 利子               | 1.8   |
| その他              | 7.2   |
| 総収入              | 100.0 |
| 428,595(100万SEK) |       |

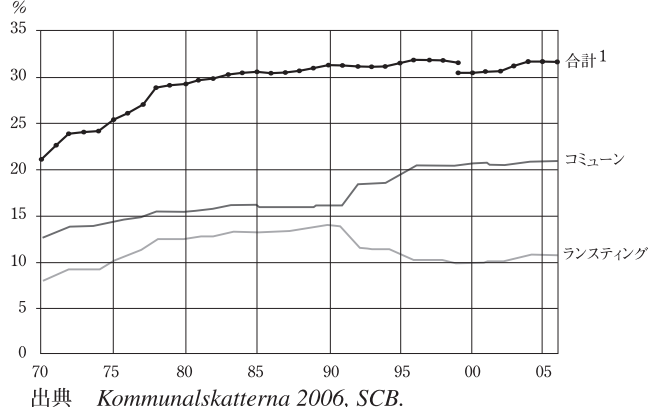
出典 Statistisk Årsbok 2006.

表5 ランスティング収入 2003年(%)

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 地方税               | 70.0  |
| 一般交付金             | 16.0  |
| 特定補助金             | 1.7   |
| 販売収入              | 8.3   |
| 料金                | 2.6   |
| その他               | 1.4   |
| 総収入               | 100.0 |
| 194,890 (100万SEK) |       |

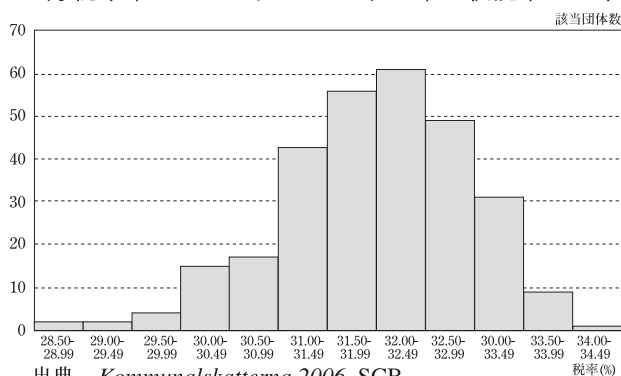
出典 Statistisk Årsbok 2006.

図1 平均地方税率



出典 Kommunkattorna 2006, SCB.

図2 地方税率(コミュニティ+ランスティング)の状況(2006年)



出典 Kommunkattorna 2006, SCB.

表4、5によって、地方税としての地方所得税の地位と特徴についてみよう。まず、地方財政に占める地位について。地方財政収入のうち、地方税が3分の2、交付金・補助金が15%程度である。コミュニティの財政収入のうち、税が64.2%、一般交付金が9.0%、特定補助金が4.3%、料金収入・手数料・賃貸料が9.8%となっている。ランスティングの財政収入のうち、税が70.0%、一般交付金が16.0%、特定補助金が1.7%、販売収入が8.3%である。地方財政収入に占める地方税の割合は極めて高く、自治体の自立性は高いといえる。財源を税に頼る割合はランスティングの方が大きい、これは総体としてのコミュニティの財政規模が大きいためであり、収入額としては市税が県税のほぼ二倍。市が主たる行政主体であることを示している。

地方所得税率は比例税率で、80年代から平均30%程度で推移してきた。市税が県税の税率を若干上回る程度であったが、1990年代に入ってから改革で、図1のように、市税の税率が20%、県税の税率が10%程度となっている。この他、教区に1%程度の負担があったが、99年度で廃止されている。自治体の課税状況をみると、図2のような税率をとっており、2006年に28.89%から34.24%台までで、32%台前半の自治体が最も多い他、31%、32%台に集中している。

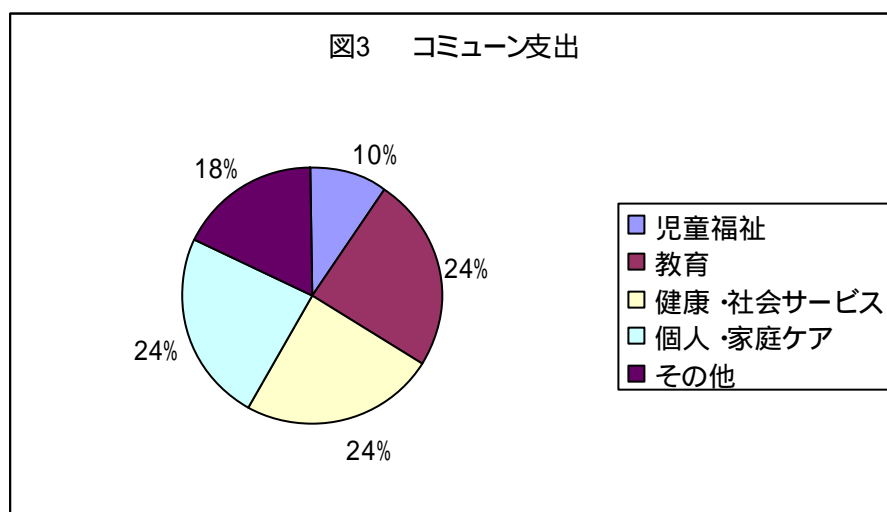
1996年から導入されていた水平調整の財政調整制度は、2005年に改正され、新しい制度となった。その目的は、すべての自治体に対し、同じ水準のサービスを同じ価格で提供できるようにすることにある。前制度では、一人あたり課税所得が、全国平均を下回る自治体は交付金を受け、上回る自治体は納付金を負担する。総交付金額は総納付金額と同じという完全な水平財政調整の仕組みであったが、包括交付金が組み入れられ、垂直的調整の仕組みが包含されることになった。

### 第3節 地方財政支出

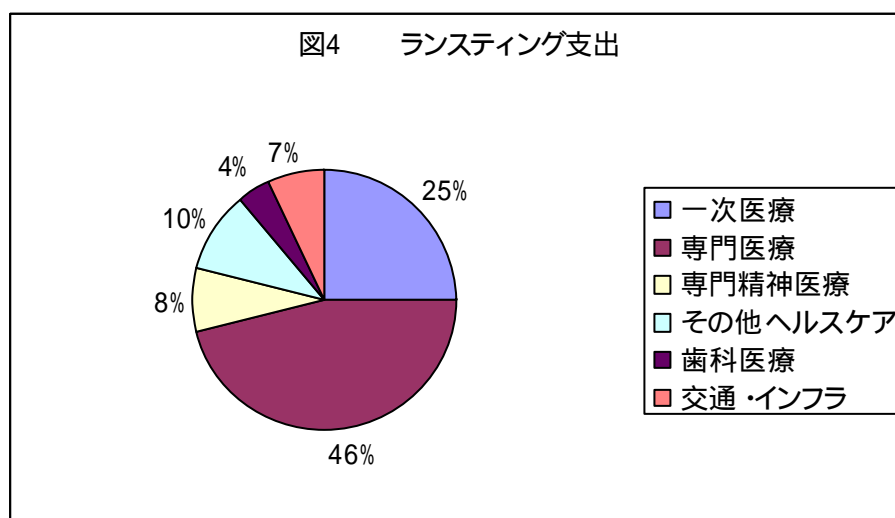
図3、4のように、コミュンは、福祉、教育など、個人や家族の生活に関わる事柄について財政支出を行っており、ランスタングは、健康、医療関係が大半を占めている。

自治体の仕事内容が、人間が人間にサービスするものが多いため、経費項目のほとんどはいわゆる消費的経費で、中でも人件費のウェイトが大きくなっている。コミュンで58%、ランスタングで46%は人件費である。GDP比でみて日本の公共投資の大きさが問題とされ、そのほとんどは自治体からのものであることと比べると、スウェーデンにおける自治体の投資的経費ウェイトは小さいといえる。

ただし、公共交通、電気供給、遊園地など公営企業形態で運営されているものが多く、この中にいわゆる投資的経費が含まれている。公共交通は、その営業地域によって、ランスタングと関係コミュンの共同出資の形をとる場合もある。



出典 Kommuner och Landsting-organisation, verksamhet och ekonomi, Finansdepartementet, 2005.



出典 Kommuner och Landsting-organisation, verksamhet och ekonomi, Finansdepartementet, 2005.

### 第3章 地方財政調整制度改革

#### 第1節 特定補助金中心の時代

財政調整の機能は1917年以降、国から地方への交付金・補助金の中で実施されてきており、20世紀の多くの期間、絶えず制度改革が行われてきた。

しかし、財政調整を目的とする制度としては、1966年になって導入されたものとなる。この制度は2つの部分からなる。高い税率をもつ自治体への特別均衡化交付金か、あるいは、低い税率をもつ自治体への減額交付金による所得均衡化である。この均衡化制度とともに多くの特定補助金があった。

1980年に導入された制度では、コミュンは、基本的自治体サービスの供給コストに影響を与える気候、人口構造、その他の要素によって、12のクラスに分類されていた。同じクラスの自治体は、住民一人当りの同じ最低課税ベースをもつことが保障された。それは、課税所得（Y）の全国平均の一定%として表される。

K番目のクラスの自治体に対する最低保障は、 $g_k Y$ として示される。 $g_k$ は、Kクラスの自治体の、供給コストと人口需要の水準を反映したものとする。その時、K番目のクラスの各自治体（j）は自らの課税ベース（一人当たり） $Y_{kj}$ か、あるいは、保障された課税ベース  $g_k Y$  かどちらか大きい方を用いる。後者であれば、交付金（ $G_{kj}$ ）は以下のような式で算定される。<sup>1)</sup>

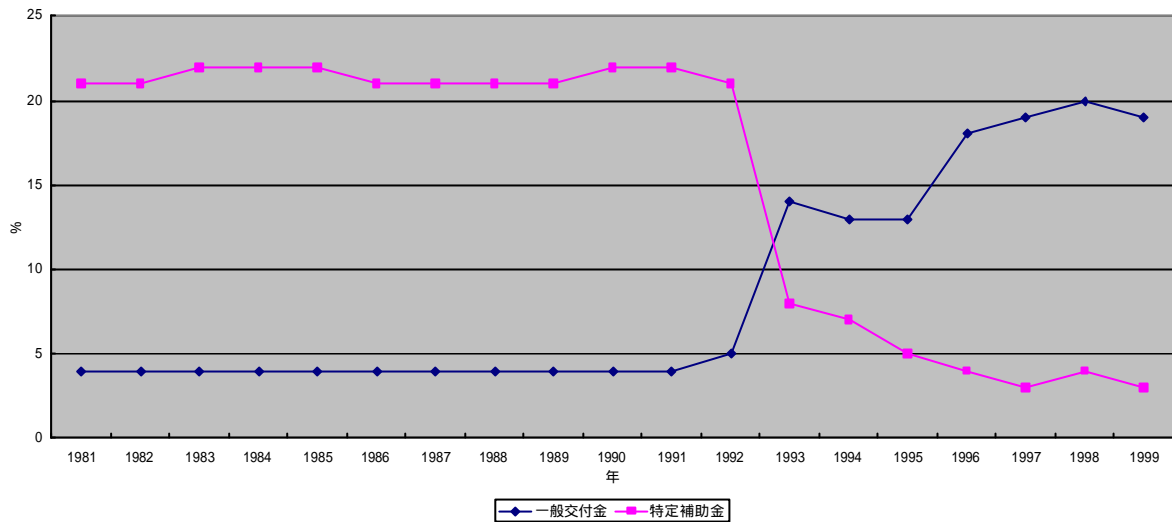
$$G_{kj} = P_{kj} t_{kj} [(g_k Y) - Y_{kj}] \quad k=1,2,\dots,12; \quad j=1,2,\dots$$

$P_{kj}$ は当該自治体の住民数、 $t_{kj}$ は当該自治体の決定した税率である。スウェーデン自治体の大多数はこの制度による交付金交付団体であった。この公式が示すように、自治体は自分の課税ベースの増加（限界部分）があっても、ネットの増収とはならなかった。1986年に、新たなしくみがこの制度に加わり、課税ベースが一人当たり全国平均の135%を超える自治体は、中央政府に一定の納付金を払うことになった。

こうした均衡化交付金に加え、すべての自治体は様々な特定補助金を受けていた。1992年まで、国からの補助金のうち一般（あるいは包括）交付金はわずか1割程度であり、課税ベースとコスト構造のギャップを埋めるためのものであった。課税ベースの弱いところは、概して、子供やお年寄りの多い、従属人口比率の高い地域であり、こうした自治体は、生産年齢人口の多い地域に比べ、多くの補助金を受け取る。特定補助金は、国からの交付金、補助金のほぼ9割を占め、おもに学校、児童や高齢者の福祉などに向けられる一方、自治体のサービス供給に関わる多くの零細補助金で構成されていた。

これらは様々な形態をとった。包括補助金、マッチング補助金、労働コストなどに比例する比例補助金、サービス額に対するもの、一定年齢層の住民数から算定されるニーズ連動補助金など。これらは、全てのコミュンに同じ方法で配分され、水平的調整は意図されていない。その上、コミュンに保障される課税ベース算定の際、補助金収入も考慮するため、多くのコミュンにとって収入の純増にはならなかった。結果、もともと均衡化包括交付金を受けていない、一部の富裕自治体のみが補助金からの純利益を得るといった状況がみられた。こうしたことから、特定補助金の廃止論や、少なくとも大幅に減らしていくべきとの考え方が広がった。

図5 自治体収入に占める一般交付金・特定補助金比率



出典 Staten och Kommune na,p.186 より作成

また、すでに 80 年代には、特定補助金の存在があるが故に、自治体がよりよい資源配分を行うことができないことや、自治の観点からも問題視されてきた。自治体として純支出の部分が関心事となって、補助金がつく事務を優先し、適正な資源配分を妨げるものとされた。また、高齢者福祉の目的はどこでも同じとしても、大都市と農村部の小さな町では、現実的問題や解決法が異なる。補助金利用に関する法律はそこまで細かく対応しきれていなかった。

## 第 2 節 1993 年の抜本改革

1992 年の夏、国会は補助金の抜本改革を行った。「すべてのお金を一つのポットに」ということで、数々の特定補助金を一般交付金に置き換え、特定補助金中心から一般交付金中心へと改めた。特定補助金は原則廃止、自治体が政府の下請け機関として活動する分野、および労働市場対策や投資補助金のみ残された。地域開発、地域文化、難民向け政策など様々である。実施に移された 1993 年に、国の補助金の 75% は一般交付金となった。

図 5 のように、自治体収入に占める、一般交付金と特定補助金割合が大幅に入れ替わるというかなり大幅な改革であったことが分かる（日本の場合、地方交付税が国庫支出金を上回ったのは 80 年代後半であったが、変化は、より漸進的な動きであった）。

1993 年に導入された新しい交付金制度は、以前の税均衡化交付金に特定補助金額部分を組み入れたものである。新制度は 3 つの部分で構成される。税源均衡化、需要均衡化、大幅な人口減少地域への補正である。すなわち、課税所得の保障水準（算定された平均課税力を超えた水準である）までコミューン課税力を調整するための基本額、構造的条件下から生じる違いに基づく基本額からの増額あるいは減額、人口減少地域への増額である。

ランディングについても、1993 年の税均衡化交付金に一定の変化があった。また、6 つの特定補助金廃止が廃止され、一般交付金に置き換えられた。

1993 年の改革では、コミューンの 12 クラス分類が廃止されている。代わりに、自治体は、

人口構造などに関わる費用やニーズの水準によってそれぞれの財政需要( $g_j$ )が算定された。同時に、最低保障水準は、全国平均の157% (ランスティングは最高141%)に上げられた。算定方法は次のようになった。<sup>2)</sup>

$$G_j = P_j t_R 0.95 [(g_j Y) - Y_j] \quad j=1, 2, \dots$$

$t_R$ は、ある地域の全ての自治体に共通する税率である。この制度では、富裕団体を含むすべての自治体が交付金を交付される資格がある。

制度変更で、多くの交付金交付自治体は、自らの課税ベースの増加が純収入増に繋がることになった。 $j$ 番目の自治体は、自身の一人当り課税ベース上昇  $Y_j$ により、 $P_j t_j Y_j$ の増収と  $P_j t_R 0.95 Y_j$ の交付金減となった。純計では、 $t_j$ が  $0.95 t_R$ を超えない限りプラスとなった。その後の改革の中で、均衡化制度に支払う部分(納付金制度)も加えられたが、このロビンフッド・アプローチを実施するために、基本的公式を変える必要はなく、 $g_j$ を1に近づけるようにするだけで十分であった。

年齢構成とサービス需要は明確な関係がある。婦人の労働市場への参入率とプリスクール世代の子供たちの人口比率が高ければ、児童福祉サービス需要が高まる。義務教育世代の子供たちが多ければ、小中学校サービス需要、高齢者の比率が高ければ、高齢者福祉の需要が高くなる。社会構造の違いも自治体のサービス計画に影響を与える。サービス運営コストには地理的要因、気候も影響する。人口のまばらな地域の自治体、過疎自治体、一方で人口の集中地域、すなわち大都市はコストのかかる両極端な例である。

財源については、自治体が持っている権限、税率決定に当然ながら影響されるが、その前提となる税源の大きさに依存する。平均的税源は、一人当たりの全国平均の地方所得税の課税所得額として算定される。個別自治体の一人当たり課税所得額は、雇用状況と所得水準に影響され、それらはまた、人口構成、産業構造、建築物の状況に関連している。

構造上の違いは支出に影響し、税源の違いは資金調達能力、すなわち課税力に影響する。できるだけ自治体によって同様の活動水準を維持できるよう、課税ベースと構造的支出との間の乖離を小さくすることが目的となる。そして、自治体間の社会的格差を是正することである。とりわけタックスベースが強い地域は、児童福祉と公共交通への支出が大きくなる傾向があり、このタイプの支出を保障してやらなければ、そもそも収入均衡化への支持は得られないものであった。

批判は、主としてコスト均衡化の構成要素に集中し、新たな検討が始まった。また、すべての自治体が財源均衡化の対象となるわけではないことも問題となった。保障基準を上回る自治体は、交付金制度の対象外である。そのため、交付金は、政府とコミュニティ間の包括的な財政調整制度とはいえないものであった。ランスティングについては、マイナーな改正にとどまった。

### 第3節 1996年改正

#### 1 水平的財政調整制度へ(自治体間財政調整)

1990年代は、自治体間財政力格差是正が大きな政策課題であった。再分配システムが自治体の役割と責任、国と自治体間の関係、自治体間の相互関係の基本的問題に関わるのである。

しかし、何を均衡化するか、どんな方法でどの程度均衡化するか、を決めるのはそう簡単ではない。90年代に、政府任命の6つの委員会が検討を重ねた上、1995年秋、国会で財政調

整制度改革案が承認され、成立している。

新制度は、すべての住民に「同水準のサービスを同価格で」提供することを目的とし、税率に差がでるのは、サービスレベル、事業水準、資源配分の効率性、料金収入、財政状況の違いが生じた場合のみに限定する、という状況を目指すものであった。

財政移転の制度（包括交付金を含めた広義の財政調整制度）は4つの部分に分かれる。財源均衡化制度、需要均衡化制度、包括交付金、過渡的制度（激変緩和制度）である。このうち、狭義の財政調整制度は、最初の2つということになる。

以前の制度と違って、すべての自治体が対象となる。中央政府は、資金調達についてはニュートラルであり、財源・需要均衡化の財源はコミューン、ランスティングが資金調達することが新制度の特徴である。したがって、原則として、全国の納付金総額は交付金総額と同額である。

財源均衡化制度は、ランスティング、コミューンに分けて実施される。全国平均の住民一人当たり課税所得を基礎に、これを下回る自治体は交付金を受け、これを上回る自治体は納付金を支払う。平均課税所得との乖離が算定されると、これに各自治体の住民数、さらに前年の平均地方所得税率の95%を掛け、交付金、納付金の金額が決まる。平均地方税率が基礎となるという観点からは、富裕団体（納付団体）は税率引き下げ、貧困団体（交付団体）は税率引き上げに向う可能性がある。こうすると、納付団体は、財政調整規模の縮小、交付団体は、財政調整規模の拡大に寄与することができるのである。なお、自治体は、地方所得税の税率決定権はあるものの、財源均衡化交付金・納付金額を決定する権限はないため、1998年までは1995年の平均地方所得税率の95%に固定した。交付金の財源は、納付金収入によってまかなわれるため、自治体部門で財源調整が完了するわけで、水平的財政調整制度である。

一方、需要均衡化制度は、自治体の需要あるいは支出の構造的違いを調整するためのものであり、自治体の実施する多くのサービス需要に関連する。主に年齢構成に関わるものが多いが、この他、気候に関するもの、人口急減により単位費用が高いなど、自治体による構造的相違がコストに影響を与えている部分も保障される。構造的コストが高い場合、需要均衡化交付金、低い場合、需要均衡化納付金を納付することになる。

コミューン、ランスティングとも同じ原理に基づいて設計されている。これは、標準コスト方式と呼ばれるものである。様々な要素を用いて算定される多くのモデルを作ることを意味する。モデルは、特定サービス毎に、多くのサービスのコストを算定するために適用される。コミューンで15、ランスティングで4つの個別モデルが使われる。どの分野のどの要素を算定に用いるか、わかりやすく合理的なもの、直接需要を示すようなものを採用することが重要であるが、時に、間接的な指標を使わざるをえない。政府任命の委員会で絶えず見直しの検討が行われた。

この他、政府交付金として包括（一般）交付金もある。以前は、地方自治体間の財政調整制度の部分にも資金調達したが、1996年改正で、財政調整制度部分は専ら地方財源で調整することになった。包括交付金は、人口関連と年齢関連の交付金部分から構成される。前者は、自治体住民一人当たり同一金額、後者は、7歳から15歳、85歳以上など、年齢層毎に住民一人当たり一定額が交付されるものである。

## 2 1996年制度の修正

2000年から、需要均衡化制度の構成要素と過渡的制度に若干の修正が実施された。財源均衡化制度には変更はなかった。需要均衡化の変更は、おもに、児童福祉、個人・家族ケア、公共交通に関するものである。さらに、移民の子供たちの比率が高く、児童福祉、義務教育、高等学校に高いコストがかかるコミューンに保障するため、一つのモデルが付け加えられた。ランスティングについては、衛生、医療ケアに改正があった。

制度の規模と複雑性も議論となった。1999年、地方財政調整制度簡素化に関する専門家グループ（Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning）は、3つの要素に分けることを提案した。年齢要素、社会的要素、地理的要素である。いくつかのモデルの単純化、および一部を制度から除くことも盛り込まれた。この提案はそのままは実現されなかったが、2005年改正に一部盛り込まれた。

地方財政調整制度継続発展委員会（Delegationen för fortsatt utveckling av utjämningsystemet för kommuner och landsting）は、制度の一部を再検討した。2000年の春、財源均衡化における負の限界効果にどう対応するかに関する提案の中間報告を出した。また、人口減少地域のランスティング向け再生交付金を提案した他、衛生・医療ケアのためのモデルを検討、更新した。

2004年、19ランスティング、268コミューンが政府交付金（包括交付金）と財政調整制度から交付金を受けた。納付自治体は、2ランスティング、22コミューンである。コミューンの中で最も納付金額が大きかったのは、総額では、Stockholmで12億SEK、住民一人当たりではDanderydで1万4,900SEKとなった。ランスティングは、2自治体が納付自治体であるが、Stockholmが総額36億SEK、住民一人当たりで2,000SEKでいずれも最大の納付額となり、もう一つの納付自治体はUppsalaである。

政府交付金は、コミューンが総額291億SEK、ランスティングが総額83億SEKであった。7 - 18歳、65歳以上の住民数を基礎とする年齢構成による交付金（コミューンのみ）は、67億SEKであった。この年齢構成による交付金は、最大がDorotea、最も少なかったのはSundbybergである。

## 第4章 新しい財政調整制度（2005年改正）

### 第1節 2005年制度改正の概要

2005年改正（1月1日より実施）については、各種報告書、資料の中で、それまでと目的は変わらないということが強調され、「スウェーデンでは、国内の住む場所にかかわらず、等しく社会福祉にアクセスできることについては、幅広い政治的合意がある。そのため、財源、構造的コスト、両面において等しい財政的基礎をもつことが必要となり、財政調整制度による資源の再分配が、福祉サービス供給のための等しい条件を確保できるのである」とまとめられている。<sup>3)</sup>

住民一人当たり課税所得（すなわち課税力）は自治体によって様々であり、この違いがサービス供給能力に大きく影響する。こうした違いは、住民個々の所得の違いばかりでなく、雇用状況、年齢構成によっている。地域住民の所得水準や構造的要件にかかわらず、全国の自治体住民に同レベルのサービスを提供できるよう、同じ財政的基盤を与えることである。能率性、サービスや料金の水準が異なる場合以外、地域の構造的要件によって税率の違いが生じないようにするというものである。

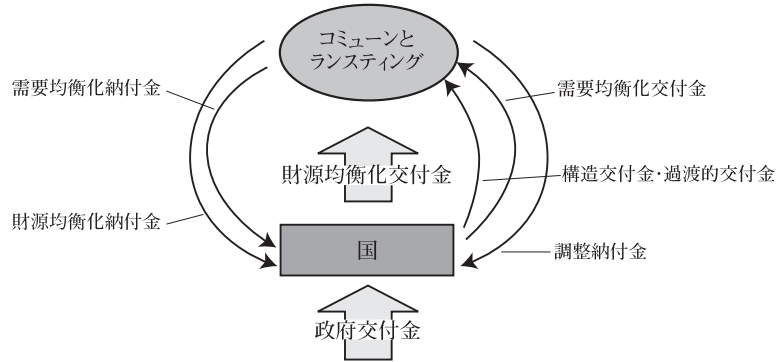
2005年、最も高い課税力を有しているのは Danderyd であり、平均課税力の 174% を示し、住民一人当たり平均課税所得は 26 万 7,000SEK である。課税力の数値（%）は、課税力を示す基礎となる国全体の一人当たり平均課税所得を 100% として算出されたものである。最低の課税力を示すのは、Årjäng の 79%、一人当たりで 12 万 1,000SEK である。課税力の調整がなければ、全国平均レベルの一人当たり税収を得るために、Årjäng の住民はコミュン税に所得の 26% を払い、Danderyd の住民は 12% で済んでしまう。また、同レベルのランスティング税を得るためには、Värmland に属する Årjäng 住民は 11.5% の負担が必要であるが、Stockholm(ランスティング)内の住民は 9% の負担で済んでしまう。Årjäng と Stockholm 内の Danderyd 住民の負担は、およそ所得の 17%、中堅所得層の場合 26,000SEK もの違いがでてしまうのである。

また、地方サービスの需要は、人口構成によって大きく影響され、同レベルのサービスを提供するコストが違ってくこともある。お年寄りの割合が最も少ない Håbo コミュンの高齢者福祉費は、需要調整の際、一人当たり 2,650SEK と算定される。反対に、高齢化が最も進んだ Åsele は 1 万 5,000SEK と算定される。この違いは、全国平均の一人当たり課税ベースをもとに算定すると、コミュン税の 8% にもなり、高齢者の多い農村地域では、かなり高い税率を課さなければ、高齢者福祉サービスが成り立たない。

均衡化制度は、5つの部分に分かれる。財源均衡化制度、需要均衡化制度、構造交付金、過渡的交付金、調整交付金・納付金（2005年は納付金のみ）である（図6参照）。表6、表7のように、2005年の新制度は、交付金が財源調整システムの中に包含されたことが大きな変化といえ、包括交付金は大幅に減少している。この改正により、交付自治体は 277 コミュン、20 ランスティングとなり、納付自治体は 13 コミュン、1 ランスティングに止まることとなった。納付自治体となったコミュニティの中で、最も負担が多いのは、総額では Tåby で 4 億 6,000 万 SEK、人口一人当たりでは Danderyd で 1 万 1,054SEK。納付ランスティングは Stockholm のみで、総額 20 億 SEK、人口一人当たりで 1,094SEK となる。2004年に比べ、納付自治体が減り、ほとんどの自治体に交付されることになった。少なくなった納付自治体の納付金額も減少している。



図6 2005年度の財政調整制度 単位 10億SEK



|              |                                |      |
|--------------|--------------------------------|------|
| 財源均衡化交付金     | Inkomstutjämningsbidrag        | 59.9 |
| 財源均衡化納付金     | Inkomstutjämningsavgift        | -5.6 |
| 需要均衡化交付金     | Kostnadsutjämningsbidrag       | 5.9  |
| 需要均衡化納付金     | Kostnadsutjämningsavgift       | -5.8 |
| 構造交付金・過渡的交付金 | Strukturbidrag inforandebidrag | 4.4  |
| 調整納付金        | Regleringsavgift               | -3.5 |
| 政府交付金総額      |                                | 55.2 |

出典 *Kommunalekonomisk utjämnning*, Finansdepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting, 2005

表6 財政調整・交付金額の変化(コミュニティ) 単位 100万SEK

|      | 財源均衡化<br>(交付金と納付金) |        | 需要均衡化<br>(交付金と納付金) |       | 一般交付金     | 過渡調整<br>(交付金と減額) |           |       | 交付総額 |
|------|--------------------|--------|--------------------|-------|-----------|------------------|-----------|-------|------|
| 1996 | 8069               | -7906  | 4689               | -4694 | 44839     | 541              | -539      | 44999 |      |
| 1997 | 7914               | -7780  | 4777               | -4769 | 51086     | 1310             | -1318     | 51220 |      |
| 1998 | 8325               | -8161  | 5043               | -5031 | 57506     | 1656             | -1664     | 57673 |      |
| 1999 | 8808               | -8564  | 5176               | -5158 | 59971     | 1765             | -1780     | 60217 |      |
| 2000 | 9700               | -9421  | 4766               | -4787 | 59160     | 1605             | -1586     | 59436 |      |
| 2001 | 10687              | -10330 | 4901               | -4938 | 58852     | 1719             | -1723     | 59167 |      |
| 2002 | 12442              | -11929 | 5064               | -5112 | 58549     | 1712             | -1791     | 58936 |      |
| 2003 | 14083              | -13448 | 5195               | -5243 | 35087     | 1661             | -1797     | 35538 |      |
| 2004 | 13807              | -13239 | 5250               | -5298 | 34042     | 1598             | -1687     | 34473 |      |
|      | 財源均衡化<br>(交付金と納付金) |        | 需要均衡化<br>(交付金と納付金) |       | 構造<br>交付金 | 過渡的<br>交付金       | 調整<br>納付金 | 交付総額  |      |
| 2005 | 45008              | -3414  | 4620               | -4650 | 1539      | 1522             | -2000     | 42626 |      |

出典 Årbok för Sveriges Kommuner 2005.

表7 財政調整・交付金額の変化(ランスタイング) 単位100万SEK

|      | 財源均衡化<br>(交付金と納付金) |       | 需要均衡化<br>(交付金と納付金) |       | 一般交付金     | 過渡調整<br>(交付金と減額) |           |       | 交付総額 |
|------|--------------------|-------|--------------------|-------|-----------|------------------|-----------|-------|------|
| 1996 | 3251               | -3414 | 4976               | -4953 | 11976     | 2106             | -2130     | 11813 |      |
| 1997 | 3120               | -3254 | 4891               | -4858 | 14934     | 1473             | -1504     | 14802 |      |
| 1998 | 3233               | -3397 | 4701               | -4676 | 17399     | 973              | -1000     | 17233 |      |
| 1999 | 3233               | -3477 | 3337               | -3325 | 18705     | 528              | -540      | 18461 |      |
| 2000 | 3566               | -3843 | 1139               | -1144 | 18868     | 817              | -815      | 18587 |      |
| 2001 | 4010               | -4330 | 1264               | -1276 | 19253     | 1223             | -1208     | 18936 |      |
| 2002 | 4781               | -5175 | 1472               | -1488 | 17745     | 1513             | -1488     | 17361 |      |
| 2003 | 5465               | -5921 | 1550               | -1556 | 8036      | 1543             | -1529     | 7588  |      |
| 2004 | 5253               | -5687 | 1520               | -1530 | 7484      | 1599             | -1588     | 7052  |      |
|      | 財源均衡化<br>(交付金と納付金) |       | 需要均衡化<br>(交付金と納付金) |       | 構造<br>交付金 | 過渡的<br>交付金       | 調整<br>納付金 | 交付総額  |      |
| 2005 | 14933              | -2151 | 1207               | -1208 | 658       | 624              | -1486     | 12576 |      |

出典 Årbok för Sveriges Kommuner 2005.

なお、地方税を徴収し、様々な交付金・納付金を管理し、自治体に交付する業務は、スウェーデン税務庁（Skatteverket）の仕事であり、税収を交付金・納付金に調整、配分する。税務庁は、国税庁（Riksskatteverket）と 10 の地域税務局（Skattemyndigheterna）が統合され、2004年に1つのエージェンシーとして発足した組織であり、規制、アドバイス、研修などを含む税務行政全般を行っている。

## 第2節 財源均衡化（自治体の課税所得水準の均衡化）

財源（税収）均衡化を図るものである。

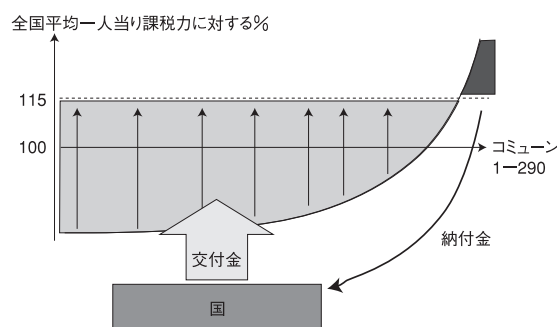
財源均衡化制度の最も大きな変更点は、「地方自治体間で水平的に財源均衡化する制度から、主として国が資金配分する垂直的財源均衡化交付金に変わった」ことである。同時に、自治体への包括交付金をここに取り込み、以前の交付金は廃止されている。

財源均衡化交付金は、各自治体の課税所得と税均衡化基準との乖離から算定される。この基準とは、全国平均の一人当り課税力を 100%として、コミューンの場合 115%、ランスティングの場合 110%であり、この基準まで交付金が交付される。この水準を超える場合には、中央政府に財源均衡化納付金を納付することになる（図7参照）。

基準となる各自治体の税収算定の際には、2003年の全国平均税率を基礎に、コミューンの場合、その 95%を、ランスティングの場合、その 90%を算入する。残りのそれぞれ 5%、10%が留保財源ということになる。ただし、納付自治体の場合、コミューン、ランスティングとも、85%が算入率、残り 15%が留保財源率ということになる。つまり、税収が豊かということで、国へ納付する自治体は、税収見積もりが交付自治体より低めに算定され、納付額も少なくなるのである。2004年は 54コミューン、2ランスティングが納付自治体であったが、新しい財源均衡化制度では、2005年、13コミューン、1ランスティングにとどまることになる。

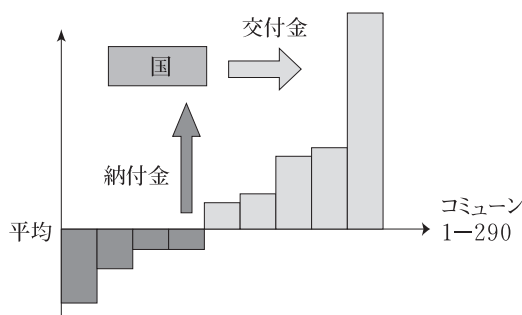
財源均衡化交付金の財源は、主として国からであり、以前の政府包括交付金もその財源となっている。財源超過自治体からの納付金は、資金源としてはほんのわずかを構成するに過ぎず、より部分的な水平的財政調整となった。相変わらず納付自治体となっている大都市部自治体の納付額も2つの理由から低くされている。一つは、納付自治体におけるランスティング毎に決定される算定税率が 85%に設定されていること。二つ目は、納付金は課税ベースが 115%（コミューン）、110%（ランスティング）を超える部分についてのみ発生すること。以前の制度では、100%を超えると納付自治体となった。

図7 財源均衡化制度



出典 *Kommunalekonomisk utjäning*, Finansdepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting, 2005

図8 需要均衡化制度



出典 *Kommunalekonomisk utjämnning*, Finansdepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting, 2005

表8 財源調整の例

|         | 課税力<br>%/全国平均 | 税収/人  | 財政調整/人 | 調整後/人 | 調整後の<br>%/全国平均 |
|---------|---------------|-------|--------|-------|----------------|
| コミュニティA | 80.0          | 25548 | 10539  | 36086 | 113.0          |
| コミュニティB | 90.0          | 28730 | 7535   | 36265 | 113.6          |
| コミュニティC | 100.2         | 31982 | 4465   | 36447 | 114.2          |
| コミュニティD | 109.4         | 34938 | 1675   | 36613 | 114.7          |
| コミュニティE | 143.8         | 45907 | -7763  | 38144 | 119.5          |

出典 *Kommunalekonomisk utjämnning*, Finansdepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting, 2005

コミュニティにおける均衡化の実際的水準は、財源不足(保障レベル未満の)自治体の場合、113から115%、財源超過自治体の場合、115から124%となる。財源超過自治体の均衡化水準に大きな違いが出るのは、基準となる税収の算入率が85%に抑えられているからである。表8は、モデルであるが、一人当たり税収は、20,000SEKの違いが2,000SEK程度の違いにまで調整されることになる。

### 第3節 需要均衡化(自治体サービス支出の均衡化)

需要均衡化は、自治体として影響を及ぼすことのできない、自力では動かしようのない、基本的構造的コストの違いを調整するものである。図8のように、右側プラス部分の交付金、左側マイナス部分の納付金額は同等であり、水平的財政調整のしくみをとっている。

測定し、目標となる要素は、状況とニーズの違いについて構造上どの程度であるかを算定するために用いられる。自治体が義務的に実施するサービスのみ(任意の上乗せ事務ではなく)を均衡化するためのもので、自治体事務のコスト、ニーズの違いに適用されるものである。住民の個人的消費、たとえば高い住居費などは除かれる。コミュニティ、ランディング両方とも同じ原理に基づき、標準コスト方式をとっている。需要均衡化には、多くの個別モデルを組み立てており、児童福祉、高齢者福祉のようなサービスには、それぞれ違ったモデルが適用される。

需要均衡化のため、サービス毎に構造を見る方法には、有利性と不利性がある。有利性は、各分野を個別に取り扱うことにより、それぞれのサービスに関する異なった状況を捉えることができる。サービスが変わる場合にも均衡化制度を調整することができる。主な不利性とは、多くの要素と個別モデルが広範囲にわたっていることである。一方、一括した単純な制度では、ある構造コストを見逃したり不公平な制度になったりする可能性がある。したがって、需要均衡化の制度設計には単純性と公平性のバランスが必要となる。

コミュニティは、8つのサービスについて、ランディングについては衛生・医療のサービスについて均衡化が実施される。その他、共通するものとして、両者が責任を分担する公共交通がある。需要均衡化の項目、要素などは、表9のとおりである。

表9 需要均衡化モデル

| コミュニティ         | 構造的要因  |
|----------------|--|
| プリスクールと学童保育    | 年齢構成、共稼ぎ両親比率、課税能力、人口密度                             |
| 義務教育・プリスクールクラス | 年齢構成、移民子弟、過疎地域                                     |
| 高等教育           | 年齢構成、プログラム選択、設備費                                   |
| 高齢者福祉          | 年齢構成、男女別、職業、地位、北欧以外出身者、過疎地                         |
| 個人・家族福祉        | 難民あるいは北欧・EU以外生まれの子供、失業者、シングルマザー、低所得者比率、密集地居住       |
| 移民子弟           | 一人親の子供、起訴された若者、外国籍の子供、自治体人口<br>19歳までの移民子弟          |
| 人口変化           | 人口減少率2%超(過去10年間)<br>児童数の増減、<br>人口増に伴う税収確保の遅延に関する保障 |
| 設備費            | 暖房、街路、建造費、行政・移動・救急サービス関連過疎地対応追加コスト                 |
| ランステイニング       |  |
| 衛生・医療          | ケアの度合、男女、年齢、地位、雇用状況、所得、住宅のタイプ、過疎地補正                |
| 共同サービス         |  |
| 公共交通           | 人口密度、通勤状況、都市化の程度                                   |

出典 *Kommunalekonomisk utjäning*, Finansdepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting, 2005

これは主に2つの種類に分かれる。一つは、公共サービスニーズの違いであり、年齢構成や住民構成（移民の状況など社会経済的条件）に関わるもの。たとえば、お年寄りが多ければ、高齢者福祉のニーズが高まることになる。もう一つは、特定のサービス供給の際の供給コストの違いであり、規模の経済性や地理的要因によるものとなる。たとえば、学校関係費については、人口の少ない農村部では、都市部より少人数のクラスで教えることになり、児童もスクールバスを必要とするなど、コストがかかる。

個別モデルによる標準コストは、各サービスの全国平均コストに変数を掛けて算出する。たとえば、義務教育の標準コストは、次のように決まる。義務教育年齢の児童比率に、児童一人当たり平均コストを掛け、次にスカンジナビア以外で生まれた児童比率に、母国語教育のための平均コストを掛ける。さらに、小規模校やスクールバスについても追加コストが算定される。

需要均衡化は、実際の費用を考慮するものではない。ここでの標準コストとは、自治体が、需要均衡化に関わる地域の構造的要素を考慮しつつ、平均的成本水準でサービス供給する場合のコストである。

全国平均コストの利用は、均衡化が平均的なサービスレベル、質、料金水準、能率で実施されることを前提とする。もし、ある自治体が、平均的成本水準を超えて供給するため費用が余計にかかる状況であるなら、税率引き上げ、サービスの効率化、料金の引き上げを

通じて資金調達しなければならない。その反対に、税率引き下げなどを行えば、サービス水準の引き下げが必要となる。ただし、サービスコストの水準が全国平均の数値と違って、罰則や優遇を受けることはない。

すべてのモデルの標準的コスト合計が、自治体の構造的コストとよばれるものである。このような、コミュニケーションやランスタングの構造的コスト、すなわち地域の基本構造から生じるコストが全国平均より多くかかる場合、(地域の構造上よけいにお金のかかる状況であるとして)国から交付金を受ける。コストが全国平均より低い場合、(地域の構造上安上がりな状況であるとして)国への納付金となる。この制度は、国の財政からみると中立であり、ネットで支出を伴うものではない。交付金と納付金総額は等しい規模であり、出す方(国から自治体への交付金)を削れば、もらう方(自治体から国への納付金)も減額ということになる。

7～15歳の若者の人口比率が全国平均より高いコミュニケーションについてみよう。コストの条件は、負担が大きい構造をもつといえ、結果として、義務教育学校のモデルから給付を受ける。その間、もし、そのコミュニケーションの若者比率が全国の状況と同じように上昇するなら、全国平均との違いに変わりはない。したがって、給付水準も変わらない。この場合、コミュニケーションのコスト上昇は、全国の状況と変わらないとみられる。したがって、若者が多ければ交付金を受けると考えるのは正確ではない。コミュニケーション内に子供、若者、老人が多いからといって、以前の特定補助金のように、多くの補助金を保障されるわけではない。需要均衡化は、財政調整制度であって、補助金制度ではない。均衡化に関して大事なことは、コミュニケーションの年齢構成と全国平均の年齢構成とが、どの程度乖離しているかである。

児童やお年寄りの数の傾向と交付金に直接的関係はない。議会や政府が、国家予算において、自治体支出を増加する場合に、自治体への追加的資金供給がなされる。この決定の結果は、以下の第4節3に示した調整項目(調整交付金・納付金)に計上される。国が自治体の事務内容を変えることで、自治体の支出状況が変わる際の補填は、この調整を通じて行われる。

毎年、各自治体の条件を考慮して需要均衡化するため、均衡化の基礎となる要素は毎年更新される。コミュニケーションの場合、年齢構成や、コミュニケーションの社会・経済構造を反映する諸要素、ランスタングの場合、衛生・医療のモデルに関わる諸要素である。こうしたモデルが更新されるため、各自治体を受ける均衡化の結果は様々であり、全く自然なものとなる。交付金、納付金が変わるように、総再分配額も変化する。

様々なモデルによる再分配の程度は、サービスのコストと構造的違いの規模による。高齢者福祉は、コストのかかる公共サービスであり、このモデルで多額の再分配が実施される。個人・家族ケアは、高齢者福祉の半分程度の規模である。しかし、この分野は、構造的違いが大きく、このモデルによる再分配の額を押し上げている。個別モデルで行われる再分配の総額は、需要均衡化制度の再分配総額を上回る。それは、一つのコミュニケーションが、あるモデルでは(交付対象となって)給付を受けても、他のモデルでは(納付対象となって)控除されるためである。すべてのモデルで給付を受けるコミュニケーションはないが、若干のコミュニケーションではあらゆるモデルで控除(納付金対象となる)される。各モデルは、それぞれ自己資金調達をする。つまり、給付や控除の一方を減らせば、もう一方も減らすからである。

政府資料によれば、概して、再分配は、Stockholmを除くスウェーデン南部から北部への需要均衡化ということになる。北部の中では、田舎の自治体や零細なコミュニケーションが交付金を

受け、沿岸部のコミューンは交付金が少なかったり、納付自治体となったりしている。ただし、南東 Götaland の一部のコミューンはかなりの交付金を受ける。Stockholm 地域にある Stockholm 内のコミューンや問題を抱える郊外のコミューンは交付自治体である。ランスティングの中では、Norrland のあたりに多くの交付金が交付される。<sup>4)</sup>

基本的に、需要均衡化制度は、以前の制度と同様であるが、その違いは簡素化がなされたことである。また、以前は、地域政策として含まれていた部分が、新しい構造交付金として、需要均衡化制度の枠外に出たことである。この部分が、すべての自治体には交付されなくなったことを意味し、以前の制度で、需要均衡化算定モデルにおける補正を受けていたり、制度変更で大きく収入減となる自治体にのみ交付される。

## 第4節 その他交付金

### 1 構造交付金

新しい制度では、構造交付金が作られた。過疎地や労働問題を抱えた自治体を強化する意図をもつもので、3つの要素からなる。

2004年までの制度では、需要均衡化の中に、事業や雇用の促進、少ない人口規模に関する標準コストが含まれていたものが、枠外に出たものである。それらは、また、収入減が2005年の需要均衡化制度改革による設定水準を超える自治体への保障でもある。交付金の減少幅が、課税ベースの一定水準、コミューンは0.56%、ランスティングは0.28%を超える場合、構造交付金を受けることができる。住民一人当たりで平均的課税ベースをもつ自治体の場合、コミューンで一人当たり850SEK、ランスティングで一人当たり425SEKに相当する交付金を受けることになる。時限や逡減型の交付金ではない。

構造交付金は94コミューン、6ランスティングに交付される。主に、中央から北部スウェーデンの森林地帯のコミューンに交付されるが、Malmöのような失業問題に直面する地域も対象となるようである。北部の3つのランスティング、Götalandの人口の少ない3つのランスティングも構造交付金を受ける。

### 2 過渡的交付金（激変緩和交付金）

新しい制度は、多くのコミューン、いくつかのランスティングの収入に変化をもたらした。特別な過渡的交付金は2005年から2010年の間、収入減となった自治体に対し再分配効果を均すために交付される。この交付金は、制度による収入減少部分を数年かけて減らしていくことになる。交付されるのは、年間の歳入減がコミューンの課税ベースの0.08%（あるいは住民一人当たり120SEK）、ランスティングの課税ベースの0.04%（あるいは一人当たり60SEK）を超えるケースである。

### 3 調整交付金・納付金

これは、国の交付金が、財源均衡化の水準に影響されないようにすると同時に、需要均衡化制度総額をコントロールするために導入されている。また、国、自治体間の財政調整にもなる。たとえば、地方財政原則により、国によって自治体に新たに課された義務による費用の増加分をコミューン、ランスティングに保障するために用いられる。

## 結 び

近年の交付金、補助金改革は、1993年改正で特定補助金の原則廃止、財政調整制度への組み入れ、1996年改正で地方税収を財源とする自治体間水平的財政調整へ(別枠で一般交付金)、2005年改正で一般交付金を財政調整制度に組み入れ、一般交付金の原則廃止という形で変化してきた。流れとしては、特定補助金から一般交付金へ、それがさらに財政調整制度の枠組みの中へ。あるいは、水平的財政調整に垂直的財政調整が組み入れられたというようにまとめられるが、1993年制度と2005年制度には、財源保障額が100%を超えていることで共通点がある。一方的変化ではなく揺り戻しを含んだものといえよう。当然、2005年の制度が永続的なものでもなく、これまでの様に絶えず見直しが行われるとみられる。

水平的制度への変化、垂直的制度への回帰、といっても、富裕自治体から貧困自治体へ自治体間で資金のやり取りをするわけでもなく、国が集め調整するという制度になっており、水平的制度ということこそ意識するわけでもない。その点は、東京都の都区財政調整制度における特別区と同様であり、交付金算定基準が変わったという感覚のようである。少なくとも、1993年改正以降の改革の意味は、一般交付金と財政調整制度を合わせた一般財源の配分方法が変化したということになる。1996年の完全な水平的財政調整制度の際には、納付自治体が多かったこともあり、議会で議論されることもあったようであるが、2005年改革直後の状況では、逆に大幅にメリットを得たという意識もないようである。あくまで、関心は、昨年の状況と今年の状況と財源がどう変化したかということになる。自治体へのヒヤリングでは、制度改正で納付自治体が減ったことで、癒されるのは、多分に気分の問題と説明する担当者もあった。

日本の場合、国税の一部を配分する地方交付税制度であっても、農村部自治体に東京の税金がばら撒かれているといういわゆる「ミツグくん」論が出ていたが、ここでは、水平的財政調整制度があっても、国が徴収、配分する交付金ということで、たとえ不満がでて、国への納付金額の問題であって、都会のお金が農村部自治体に配分されているという意識までは生じていないようである。制度改正は、再配分技術の問題といえるだろう。<sup>5)</sup>

国税が多ければ自治体から納付する財源がないので垂直的制度にならざるを得ないし、地方税が多ければ国から交付される財源が乏しいため、水平的制度を採り入れざるを得ない。実際、日本の三位一体改革でも、税源移譲に伴う検討課題の一つは、地方財源増加後の東京の取り扱いであった。地方税源の拡充により、どうしても東京の税収増加幅が大きくなる可能性があるからである。単一国家における水平的財政調整の仕組みは、地方所得税により、地方財源が充実した北欧型地方財政を前提にしたものともいえる。さらには、国民所得比で租税負担が5割、社会保障負担が2割、個人、企業レベルでも再配分が一般的な北欧の制度、社会、文化的環境とともに理解すべきだろう。

「北欧の国々は、高度に分権化された政府構造の中に福祉国家政策を実施してきている。それは、奇跡ではない。その戦略は、税負担水準が多かれ少なかれ自治体間で均衡化される交付金制度に大きく関わっている。自治体が税率決定する地方所得税との組み合わせは、地方間で水平的均衡化とともに垂直的均衡化が保障されていることを意味する。こうした意図が果たされれば、自治体は、再分配制度の下、自治体間の競合問題でつまづくことを恐れずに、仕事をしていくことができる。」<sup>6)</sup>

Söderström教授が、北欧の政府間財政調整制度研究をする中で、「財政連邦主義の、協調

的分権モデル」と指摘する状況は、地方税より再分配手段たる財政調整制度を自治の基礎としている点で、日本の議論とは方向性を異にし、興味深い。これは、(地方財政に占める地方税の位置はかなり違うが、)同じ単税制度であるイギリスのレイト制度における、課税を最後の手段と考え、交付金、補助金など他の財源を先に考慮すべきという論にも通ずる。<sup>7)</sup>

地域格差とはあくまでマクロの数値である。そこに住む住民一人一人の顔を見ての議論ではない。農村部でも、高額所得者は高負担をしているのである。たまたまそこに居住しているというだけで、やむをえない構造的条件を自治体、さらに個人に負わせるのは酷というものである。北欧型制度が日本の改革に語りかけるものがあるとすれば、ここであろう。

「多くの支出と、多数の雇用をしているという点で、自治体は一種のファンタジーワールドにいる。経済活動は実際のコストを反映せずに決定されるし、財源も自ら調達するばかりではない。また、いわゆる私的財が自治体サービスの主要部分を構成しているにもかかわらず、資金調達、生産、財・サービスの供給について、市場制度の有利性を受けていない。」<sup>8)</sup>

豊富な地方財源をもつ北欧型地方財政において、地方税や自主財源が地方自治の基礎といわず、財政調整が地方自治の基礎とする考え方は極めて興味深いものといえる。また、再分配の状況をみていくことは、公共部門の意義を再確認させることにもなる。構造的違いを調整し、同じスタートラインに立てるようにすることは、公にも民にも共通する意義をもつといえるだろう。

#### 注

- 1 ) Lars Söderström, *Fiscal Federalism: the Nordic Way*, Jørn Rattsø, *Fiscal Federalism and State-Local Finance – The Scandinavian Perspective*, Edward Elgar, 1998, p.12 .
- 2 ) Ibid., p.13
- 3 ) *Kommunalekonomisk utjämning*, Finansdepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting, 2005, p.9.
- 4 ) Ibid., p.p.23-4.
- 5 ) いわゆる「ミツグくん」論については、山下 茂「通俗分財論の試み」『地方税』地方財務協会、第56巻第7号、2005年7月号参照。
- 6 ) Lars Söderström, op.cit., p.15.
- 7 ) G.M.Harris, *Comparative Local government*, **Hutchinson's University Library**, 1948, p.109.
- 8 ) Lars Söderström, op.cit., p.16.



## 参考文献

- 1) 岡沢憲芙、奥島孝康編 『スウェーデンの政治』『スウェーデンの経済』『スウェーデンの社会』早稲田大学出版会、1994年。
- 2) 斉藤弥生、山井和則 『高齢社会と地方分権』ミネルヴァ書房、1994年。
- 3) 自治総研・国際シンポジウム 『高齢社会と自治体の役割 - 分権下の自治体行政を国際比較する - 』(財)地方自治総合研究所、早稲田大学、1996年。
- 4) Olof Petersson, *Swedish Government and Politics*, CE Fritzes AB,1994.
- 5) Sören Häggroth, Kai Kronvall, Curt Riberdahl, Karin rudebeck, *Swedish Local Government, Traditions and Reforms*, Svenska Institutet, 1996.
- 6) Ken Messere, *The Tax System in Industrialized Countries*, Oxford University Press, 1998.
- 7) Sören Häggroth, Kai Kronvall, Curt Riberdahl, Karin Rudebeck, *Swedish Local Government*, Svenska Institutet,1999.
- 8) Lennart Gustafsson & Arne Svensson, *Public Sector Reform in Sweden*, Liber Ekonomi,1999.
- 9) Olof Petersson, *Kommunalpolitik, 4ed.*, 2001.
- 10) *God Ekonomisk Hushållning i Kommuner och Landsting*, Statens Offentliga Utredningar, 2001.
- 11) Arne Halvarson, Kjell Lundmark, Ulf Staberg, *Sveriges Statsskick, Fakta och Perspektiv*, Leber, 2003.
- 12) *Kommunallagen*, Svenska Kommunförbundet, 2004.
- 13) *Swedish Government Offices Year Book 2004*, Regeringskansliet, 2005.
- 14) *Revenue Statistics,1965-2004*, OECD, 2005.
- 15) *Statistisk årsbok för Sverige 2005*.
- 16) *Local Government in Sweden, Fact Sheet*,The Swedish Institute,2005.
- 17) *Kommunalekonomisk utjämning*, Finansdepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting,2005.