

スウェーデンの社会保障財政の政府間関係

樋 口 修

- ① スウェーデンの地方自治体は、基礎的自治体である 290 のコミューンと、広域自治体である 20 のランスティングの二層から構成されている。地方自治体の行うべき業務は、地方自治法（コミューン法）、各分野の特別法等により定められている。社会保障・社会福祉の分野では、国は、当該分野の施策の立案、法律・政令案の作成等を行う一方で、年金、親手当、児童手当、住宅手当等の、社会保険・各種の現金給付制度を運営し、所得再分配政策を実施する。他方、ランスティングは保健・医療サービスの提供を行い、コミューンは福祉サービスの提供を行う。したがって、スウェーデンでは、現金給付は主として国が行い、サービス給付は主として地方自治体が行っているといえる。
- ② コミューンの中核となる業務は、社会福祉サービスと教育であり、ランスティングの中核となる業務は、保健・医療である。コミューンの予算支出の半分は社会福祉サービス、ランスティングの予算支出の 9 割以上は保健・医療サービスに向けられており、スウェーデンの地方自治体に占める社会保障・社会福祉分野のウェイトは、極めて大きなものがある。
- ③ コミューン及びランスティングの財政は、その約 7 割が、個人所得税である地方税で賄われている。地方自治体の課税権は憲法で保障されており、コミューン及びランスティングは、それぞれ自らの税率を決定することができる。
- ④ 自治体間の財政力や費用構造の格差を解消し、同一階層の全ての自治体が、同一税率を課した場合に同一水準の行政サービスを住民に提供できるようにするための財政調整制度として、「平衡化制度」が導入されている。2005 年 1 月 1 日から実施されている現行制度は、収入平衡化、費用平衡化、構造交付金、移行交付金、調整交付金／納付金の、5 つの要素から構成されており、コミューン・ランスティングの各総予算の約 1 割程度の金額が、この制度を通じて再配分されている。
- ⑤ スウェーデンの地方自治体財政については、2000 年以降、均衡予算原則が導入されている。今日の世界的な経済危機の下で、地方税の課税標準は脆弱化しており、多くの自治体が赤字に転落することが見込まれている。財政赤字を解消するため、増税（税率の引き上げ）、人員削減、提供するサービス水準の縮小等が検討されている。しかしこれらの方策には弊害も大きいと、コミューン及びランスティングで構成するスウェーデン地方自治体・地域協会（SALAR）は、均衡予算原則の緩和を要求している。
- ⑥ 一般に、不況時に財政支出の発動を行うのは中央政府の役割であり、地方政府は均衡予算原則を維持すべきであるとされている。しかし、社会保障・社会福祉は、不況時においてセーフティ・ネットの役割を果たす制度であり、また、不況時にその支出が増大することによって、経済の安定化を達成する制度である。経済危機下における社会保障・社会福祉サービスのあり方を地方政府も含めて構築することは、我が国においても喫緊に対応すべき政策課題である。

スウェーデンの社会保障財政の政府間関係

社会労働調査室 樋口 修

目 次

はじめに

I スウェーデンの地方自治制度

- 1 コミューンとランスティング
- 2 国と地方自治体の役割分担
- 3 主な支出用途

II 地方自治体の財政収入

- 1 地方自治体の財源構成
- 2 地方財政の平衡化制度
- 3 料金・その他の収入
- 4 均衡予算原則

III 地方自治体の社会保障財政の課題

おわりに

はじめに

スウェーデンは、国民所得に占める社会支出⁽¹⁾の割合が、2005年に42.34%であり、他の主要先進国（フランス40.65%、ドイツ36.65%、イギリス28.20%、日本26.24%、アメリカ20.31%）に比べて高い水準にある⁽²⁾。他方、その国民負担率⁽³⁾は、2005年に70.7%であり、これも他の主要先進国（フランス62.2%、ドイツ51.7%、イギリス48.3%、日本38.3%、アメリカ34.5%）に比べて高い水準にある⁽⁴⁾。

本稿の目的は、この、高負担に裏付けられた手厚い社会保障・社会福祉が、スウェーデンの中央政府（国）、広域自治体（ランスティング）、基礎的自治体（コミューン）の間で、どのように分担され実施されているのかを整理し、また、この社会保障・社会福祉を支える資金がどのように調達され配分されているかを把握することを通じて、同国の社会保障財政の現状と問題点を明らかにすることにある。

I スウェーデンの地方自治制度

1 コミューンとランスティング

スウェーデンの地方自治体は、基礎的自治

体であるコミューン（Kommun）と、広域自治体であるランスティング（Landsting）の二層から構成されている。

二層制をとっている点では、我が国と同様であるが、コミューンとランスティングの業務分野は明確に分かれており、両者の間に階層的な上下関係は存在しない（言い換えれば、ランスティングには、コミューンを指導・監督する権限はない）。この点で、コミューンとランスティングの関係は、我が国の市町村-都道府県の関係とは、性格を異にする⁽⁵⁾。

また、スウェーデンには、地方自治体とは別に、国の広域行政の単位であるレーン（Län）があり、全国は21のレーンに分けられている。レーンの管轄区域はランスティングの管轄区域と同一である。ただし、バルト海最大の島嶼であるゴットランド（Gotland）島は例外であり、全島で1つのレーン（Gotlands län）を構成しているが、これに対応するランスティングは存在しない。同島は、全島で1つのコミューン（Gotlands kommun）を構成しており、このコミューンが、本来ランスティングで行うべき業務を行っている。

2009年7月末現在、スウェーデン全土で、コミューンの総数は290、ランスティングの総数は（レーンよりも1つ少ない）20である。

(1) 社会支出（Social Expenditure）とは、OECD（経済協力開発機構）の *Social Expenditure database* で使用されている概念で、我が国の「社会保障給付費」の概念（社会保険制度〔雇用保険や労働者災害補償保険を含む〕、家族手当制度、公務員に対する特別制度、公衆衛生サービス、公的扶助、社会福祉制度、戦争犠牲者に対する給付制度等による給付費）に加えて、施設整備費等、直接個人に移転されない費用も含む（国立社会保障・人口問題研究所『平成18年度 社会保障給付費』2008, pp.1, 35, 41. 同研究所ホームページ〈<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/kyuhuhi-h18/h18.pdf>〉）。

(2) 同上, p.38. 原資料は OECD, *Social Expenditure database*, 2008.

(3) 国民負担率の定義は、論者により異なるが、本稿では、伝統的な「国民所得に占める租税負担と社会保障負担の割合」の意味で、この語を用いる。なお、国民負担率には、社会保障以外の財政負担分も含まれているため、厳密に言えば、社会保障負担の大きさを測る指標としては、国民負担率は近似的なものである。国民負担率の定義とその問題点については、中川秀空「国民負担率の論点」『調査と情報-ISSUE BRIEF』316号, 1999.1, pp.1.4. を参照。

(4) 国立社会保障・人口問題研究所 前掲注(1), p.38.

(5) Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR), *Levels of local democracy in Sweden*, 2006, p.6. SALAR ホームページ〈http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc38078_1.pdf〉; 星野泉「スウェーデンの地方自治と道州制改革」『自治総研』34巻12号, 2008.12, p.1.

なお、ランスティングのうち、1999年に旧ランスティングの合併により成立した、ヴェストラ・イエータランド (Västra Götaland) とスコネ (Skåne) の2つは、特にレギオン (Region) と呼ばれ、本来は国の業務である、地域開発 (インフラストラクチャーの整備、通商・産業振興、研究開発支援等) を所管する責任も与えられている⁽⁶⁾。

以下本稿では、レギオンを含めた20のランスティングを指して「ランスティング」の語を用いることとし、ゴットランド・コミューンを含める等の場合には、その都度注記する。

なお、スウェーデンの各地方自治体の政策決定は、コミューンの場合もランスティングの場合も、公選の議員で構成される議会 (kommunfullmäktige (コミューン議会)、landstingsfullmäktige (ランスティング議会)) によって行われる。ただし、議会は、議員の中から互選で選出された委員で構成される執行委員会 (kommunstyrelse (コミューン執行委員会)、lanstingsstyrelse (ランスティング執行委員会)) を設置し、法律で特定された事項を除く政策決定権限を、同委員会に委任することができる⁽⁷⁾。

2007年末現在、人口規模が最大のコミューンはストックホルム (Stockholm) の約81万人、最小はビュールホルム (Bjurholm) の2,517人、中間値は約1万5,200人である。他方、人口規模が最大のランスティングはストックホルム (Stockholms) の約195万人、最小はヴェステル

ボッテン (Västerbottens) の約13万人、中間値は約27万5千人である⁽⁸⁾。

2 国と地方自治体の役割分担

地方自治体の行うべき業務は、地方自治法 (正確には「コミューン法 (Kommunallag)」) [スウェーデン法令全書1991年第900号]、社会サービス、保健・医療、教育等の各分野の特別法、権能付与法により定められている⁽⁹⁾。

コミューンとランスティングが実際に行っている業務は、必ず実施しなければならない必須業務と、実施することができる任意業務⁽¹⁰⁾に分けることができる。その主要内容は、次のとおりである⁽¹¹⁾。

(1) コミューンの業務

コミューンは、域内の住民 (及びその生活環境) に、直接的に関係のある業務を行う。

[必須業務]

社会福祉サービス (高齢者ケア、障害者ケア、個人・家族ケア)、教育 (就学前教育、義務教育 (9年制)、後期中等教育)、都市計画・建築規制、環境・公衆衛生の保全、ゴミ収集・廃棄物処理、上下水道、災害救助サービス (消防等)、民間防衛、図書館サービス、住宅供給

[任意業務]

レクリエーション・文化施設の設置・運営、技術的サービスの提供 (公共建造物の造営・補修等)、エネルギー供給、道路の維持 (清掃等)

(6) この背景には、ヴェストラ・イエータランドがスウェーデン第2の都市イエーテボリ (Göteborg)、スコネがスウェーデン第3の都市マルメ (Malmö) という大都市を、それぞれ含んでいることがある。

(7) 星野 前掲注(5), pp.7-8.

(8) スウェーデン中央統計庁 (Statistiska centralbyrån (SCB)) ホームページ内の, “Kommunalekonomisk utjämnning m.m. - utjämningsåret 2009” (http://www.scb.se/Pages/ProductTables___83251.aspx) から, “A1a. Kommunalekonomisk utjämnning för kommuner”, “B1. Kommunalekonomiskutjämnning för landsting”

(9) 岡沢憲美『スウェーデンの政治』東京大学出版会, 2009, p.301.

(10) 地方自治法第2章第1条の規定により、各地方自治体が行うことのできる事業には制約が設けられている。すなわち、各地方自治体は、国や、他の地方自治体等の所管に属する事業を実施することはできず、それ以外の事業のうち、当該地方自治体の地域またはその構成員に関連する公益的なものに限って行うことができる。

(11) Finansdepartementet, *Local government in Sweden-organisation, activities and finance* (Fi2004.43), 2005.1, p.11. スウェーデン政府ホームページ (<http://www.regeringen.se/sb/d/574/a/38664>)

(2) ランスティングの業務

ランスティングの必須業務は、保健・医療ケアである。保健・医療法 (Hälsa-och sjukvårdslag) [スウェーデン法令全書 1982 年第 763 号] は、保健・医療サービスに関する全責任をランスティングに課している⁽¹²⁾。

任意業務としては、文化活動 (各団体への助成金交付等)、観光、教育 (職業教育等) がある。また、前述のように、2つのレギオンに対して、地域開発の責任が付与されているほか、ランスティングが国と共同して、民間企業を育成するための基金を設置する地域開発業務を行うこと等がある⁽¹³⁾。

(3) 共同業務

コミューンとランスティングは共同で、必須業務として、当該地域の公共交通 (バス、路面電車、地下鉄等) に関する業務を行う。公共交通企業を直接保有 (経営) する場合もあれば、輸送委託契約を締結する場合もある⁽¹⁴⁾。

これに対して、国は、制度の枠組みについての立法を行うほか、外交、防衛、警察、司法、経済政策、高等教育、幹線道路網、遠距離交通・通信、雇用・労働市場政策、社会保険、所得移転政策等の業務を行っている⁽¹⁵⁾。

上記の担当業務から看取できるように、ス

ウェーデンの地方自治体は、公共サービスの提供に関して、我が国の地方自治体よりも、より大きな役割を担っている。その一方で、我が国の地方自治体が所管しているが、コミューンやランスティングが所管していない業務分野も存在する。農業政策がその例である。これは、経済政策が国 (EUを含む) の業務であることによるものである⁽¹⁶⁾。

社会保障・社会福祉の分野における、スウェーデンの国と地方自治体の役割分担は、概括的に言えば次のとおりである⁽¹⁷⁾。国は、当該分野の施策の立案、法律・政令案の作成等を行う一方で、年金、親手当、児童手当、住宅手当等の、社会保険・各種の現金給付制度を運営し、所得再分配政策を実施する。他方、ランスティングは保健・医療サービスの提供を行い、コミューンは福祉サービスの提供を行う。したがって、現金給付は主として国が行い、サービス給付は主として地方自治体が行っている⁽¹⁸⁾。

3 主な支出用途

表1及び表2は、コミューン及びランスティングが、いかなる支出を行っているかを、目的別に示したものである。

コミューンの中核となる業務は、社会福祉サービスと教育であり、2007年においては、コミューンの総支出の約 77.8% (社会福祉サービス 49.2%、教育 28.6%) が、この2分野に向け

(12) 岡沢 前掲注(9), p.305.

(13) 同上

(14) SALAR, *op.cit.* (5), p.16.

(15) アグネ・グスタフソン (岡沢憲美監修、穴見明訳) 『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版部, 2000, pp.15-16. (原書名: Agne Gustafsson, *Kommunal Självstyrelse*. 1996.)

(16) 国の業務範囲に属する分野の、広域・地方レベルにおける行政は、各レーンに置かれた国の地方機関であるレーン府 (länstyrelse) (又はその出先機関) が担当する場合、国の行政実施機関である中央行政庁 (statlig myndighet) の地方支分部局 (又はその出先機関) が担当する場合等がある。

(17) 岡部史哉「諸外国の社会保障制度の現状と動向—スウェーデン」『社会保障年鑑 2009 年版』東洋経済新報社, 2009, pp.335-341.

(18) 第II章で述べるように、スウェーデンの医療サービスは、税方式による公営サービスを中心として提供されている (社会保険方式ではない)。また、我が国では社会福祉の領域に含まれる児童手当制度は、現金給付であり、国の業務範囲に属する。ただし公的扶助は、コミューンの業務範囲に属する (同上、及び厚生労働省『世界の厚生労働 2009 年版』TKC 出版, 2009, p.168)。

られている。最大の支出項目は高齢者ケアであり、支出の19.2%が充てられている(表1)。

他方、ランスティングの中核となる業務は、保健・医療ケアであり、2007年においては、ランスティングの総支出の91.4%が、この分野に向けられている。最大の支出項目は、専門的な身体保健・医療であり、支出の46.5%が向けられている(表2)。

端的に言えば、コミュニティの活動の半分は社会福祉サービス、ランスティングの活動の9割以上は保健・医療サービスであり、スウェーデンの地方自治体に占める社会保障・社会福祉分野のウェイトは、極めて大きなものがある。

したがって、本稿では、個別分野毎に政府間の資金の流れをフォローするのではなく、政府間財政関係の全体像を紹介することを通じて、スウェーデンの社会保障財政の政府間関係について、把握を試みる。

なお、社会保障・福祉分野、教育分野とも、極めて労働集約的性格が強い業務であることを反映して、経費別の支出内訳では、コミュニティ

表1 コミュニティの活動別支出内訳(2007年)

	支出金額 (億クローナ)	構成比 (%)
就学前教育・学童保育	584.32	12.9
義務教育	760.33	16.8
後期中等教育	353.26	7.8
その他の教育	177.05	3.9
高齢者ケア	868.27	19.2
障害者ケア	481.25	10.6
公的扶助	95.73	2.1
個人・家族ケア(注)	193.74	4.3
商業活動	266.24	5.9
その他の活動	738.58	16.3
合計	4518.78	100.0

(注) 「個人・家族ケア」は、公的扶助を除く。端数処理のため、各項目の構成比の合計は、100%にならない。なお、スウェーデン・クローナの対日本円年平均相場については、本稿の最後に記載した。

(出典) SALAR, *The Economy Report, On Swedish Municipal and County Council Finances*, May 2009, p.20. (Table 31, Diagram 33), SALAR ホームページ <<http://www.skl.se/artikel.asp?A=59843&C=497>>

表2 ランスティングの活動別支出内訳(2007年)

	支出金額 (億クローナ)	構成比 (%)
一次医療(注1)	337.00	15.4
専門的な身体保健・医療	1018.04	46.5
専門的な精神保健・医療	182.31	8.3
歯科医療	84.02	3.8
その他の保健ケア	182.51	8.3
医薬品給付に対する交付金	199.72	9.1
地域開発	59.57	2.7
政治的活動(注2)	12.51	0.6
交通・インフラストラクチャー	115.25	5.3
合計	2190.93	100.0

(注1) 一次医療(プライマリ・ケア)とは、「普通よくある病気を扱い、これにいつでも対応できる医療サービスであり、また個人や家族の健康を持続的に管理し、必要な場合は専門医に紹介する」保健・医療サービスをいう(中西睦子・大石実編『看護・医学事典(第6版)』医学書院, 2002, p.806.)。

(注2) コミュニティ及びランスティングは、当該自治体の議会を構成する各政党に対して、財政的給付及びその他の支援を行うこと等ができる(地方自治法第2章第9条)。

※ 端数処理のため、各項目の構成比の合計は、100%にならない。なお、スウェーデン・クローナの対日本円年平均相場については、本稿の最後に記載した。

(出典) SALAR, *The Economy Report, On Swedish Municipal and County Council Finances*, May 2009, p.20. (Table 32, Diagram 34)

・ランスティングとも、人件費の占める割合が非常に高くなっている。2007年には、コミュニティの支出の57%、ランスティングの支出の49%、両者を合わせた地方自治体全体の支出の54%が、人件費であった⁽¹⁹⁾。

II 地方自治体の財政収入

1 地方自治体の財源構成

表3は、コミュニティ及びランスティングが、以上で概観した業務を行うために、どのような財源から資金を調達したかを示したものである。この表から明らかのように、コミュニティ及びランスティングの財政は、主に地方税で賄われている。

(19) SALAR, *The Economy Report, On Swedish Municipal and County Council Finances*, May 2009, p.19. (Table 33, Diagram 35, 36) SALAR ホームページ <<http://www.skl.se/artikel.asp?A=59843&C=497>>

表3 コミューンとランスティングの収入内訳
(2007年、事業活動分)

○コミュニティ(収入総額 約4620億クローナ)

収入源	構成比
地方税	68%
国の一般的な交付金 (平衡化交付金を含む)	12%
国の特定目的の交付金	4%
料金・手数料	7%
賃貸料	3%
活動・契約の販売	1%
その他の収入	5%
合計	100%

○ランスティング(収入総額 約2250億クローナ)

収入源	構成比
地方税	73%
国の一般的な交付金 (平衡化交付金を含む)	7%
国の特定目的の交付金 (医薬品給付に対する交付金を除く)	3%
料金・手数料	3%
医薬品給付に対する交付金	10%
その他の収入	5%
合計	100%

(注) 端数処理のため、各収入源の構成比の合計は100%にならない。

(出典) SALAR, *The Economy Report, On Swedish Municipal and County Council Finances*, May 2009, p.20.
(Diagram 37, 38)

スウェーデンでは、地方税は、全て個人所得への課税であり(法人所得への地方課税は1985年度から廃止されている⁽²⁰⁾)、その税率は課税所得の大小にかかわらず一定である⁽²¹⁾。地方自

治体の課税権は憲法で保障されており(政体法第1章第7条)、コミュニティ及びランスティングは、それぞれ自らの税率を決定することができる。

2009年において、コミュニティの全国平均税率は20.72%、ランスティングの全国平均税率は10.86%、両者を合わせた地方税の全国平均税率は31.52%である⁽²²⁾。地域により、コミュニティの税率⁽²³⁾には17.12%~23.64%、ランスティングの税率には9.72%~12.10%、両者を合わせた地方税の税率には28.89%~34.17%の幅がある⁽²⁴⁾。

地方税の全国平均税率は、195年には12.24%であったが、以後30年間にわたり毎年上昇し、1985年には30.38%に達した。その後は年により増減しているが、趨勢としては上昇傾向にある⁽²⁵⁾。

2 地方財政の平衡化制度

地方税は、独立性の強い自主財源であるが、その一方で、自治体間の財政力(課税力)の格差が、そのまま当該自治体の収入に反映されるという問題点がある。現実には、住民の所得水準、年齢構成等が異なるため、各自治体の財政力には格差があり、同一規模の自治体であっても、同一の税収を得るための税率が異なる事態は当然に起こり得る。また、例えば高齢者比率

(20) 穴見明「地方自治と地方財政」岡沢憲美・宮本太郎編『スウェーデンハンドブック(第2版)』早稲田大学出版部, 2004, p.165.

(21) 星野泉「スウェーデンの地方自治と地方財政」『自治総研』33巻2号, 2007.2, p.48. なお、個人所得課税には、地方税として課されるものの他に、国税として課されるものがあるが、後者は、一定金額を超える課税所得に対してのみ賦課される。このため、多くの個人所得課税納税者は、地方税のみで納税が完了し、国税としての個人所得税を負担する者は、当該納税者の15%程度である(同上)。また、スウェーデンで国の税収の中心となっているのは、付加価値税(消費税)である。

(22) Statistiska centralbyrån (SCB), *Årsbok för Sveriges kommuner 2009*, p.31. スウェーデン中央統計局(SCB)ホームページ<http://www.scb.se/statistik/_publikationer/OE0114_2009A01_BR_OE01BR0901_pdf.pdf> コミュニティの税率とランスティングの税率の大きさの比率は各地域で異なるため、コミュニティの全国平均税率とランスティングの全国平均税率を単純に加算しても、地方税の全国平均税率にはならない。

(23) ゴットランド・コミュニティを除く。前述のように、同コミュニティは、本来ランスティングで行うべき業務もしているため、その税率も33.10%(2009年)と高くなっている。*ibid.*, p.61.

(24) *ibid.*, pp.39, 41-42.

(25) *ibid.*, pp.30-31.

の高い自治体と低い自治体では、両者の人口が同一規模であっても、高齢者ケアに対するニーズや、高齢者ケアに要する費用は異なる。

こうした財政力や費用構造の格差を解消し、全ての（階層を同じくする）自治体を、等しい財政的基盤の上に置くことを通じて、全ての住民に対して、同一税率を課した場合に同一水準の行政サービスが提供されるのを確保する仕組みが、地方財政調整制度である。これには、上位の階層の団体（主に国）が徴収した資金を、下位の階層の団体に再配分する垂直的財政調整と、同一階層の団体間で、富裕な団体が徴収した資金を、資金に乏しい団体に再配分する水平的財政調整の2つの手法がある。

スウェーデンの地方財政調整制度である平衡化制度（*utjämningsystem*）は、1966年に本格的に導入された。その後1993年、1996年の改革を経て、2005年1月1日から、現行制度が実施されている⁽²⁶⁾。同制度は、「地方財政の平衡化に関する法律」（*Lag om kommunal ekonomisk utjämnning*）〔スウェーデン法令全書2004年第773号〕により規定されている。

現行制度は、収入平衡化（*inkomstutjämnning*）、費用平衡化（*kostnadsutjämnning*）、構造交付金（*strukturbidrag*）、移行交付金（*införandebidrag*）、調整交付金／納付金（*regleringsbidrag/avgift*）の、5つの要素から構成されている。

(1) 収入平衡化

収入平衡化は、コミューン間又はランスティング間での、税収平衡化を図る制度である。

まず、各自治体の1人当たり課税所得と、課税平衡化基準額（*skatteutjämningsunderlag*；コミューンの場合は1人当たりの全国平均課税所得の115%、ランスティングの場合は110%に相当する額）を比較する。課税所得が課税平衡化基準額を下回っている自治体は、収入平衡化交付金（*inkomstutjämningsbidrag*）を、国から受け取る資格が与えられる。逆に、課税所得が課税平衡化基準額を上回っている自治体は、収入平衡化納付金（*inkomstutjämningsavgift*）を、国に対して支払わなければならない。

交付金を受け取ることができるか、納付金を支払わなければならないかの判定が行われた後に、具体的な交付金／納付金の金額が算出される。

収入平衡化交付金は、**（課税平衡化基準額－当該自治体の課税所得）×（当該自治体の人数）×（税率）**で算出される。この算出の際に使用される税率は固定されており、コミューンの場合は、2003年の全国平均税率の95%、ランスティングの場合は、2003年の全国平均税率の90%である⁽²⁷⁾。また、収入平衡化納付金は、**（当該自治体の課税所得－課税平衡化基準額）×（当該自治体の人数）×（税率）**で算出される。この算出の際に使用される税率も固定されており、コミューン・ランスティングとも、2003年の（コミューン・ランスティングそれぞれの）全国平均税率の85%である⁽²⁸⁾。したがって、各自治体の現在の地方税率（或いはその増減）は、収入平衡化交付金／納付金の給付（徴収）水準とは無関係である⁽²⁹⁾。

⁽²⁶⁾ SALAR and Finansdepartementet, *Local government financial equalisation- Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*, pp.5-6, 31-32. SALAR ホームページ 〈http://brs.skf.se/brsbibl/kata_documents/doc39285_1.pdf〉

⁽²⁷⁾ *ibid.*, p.11.

⁽²⁸⁾ *ibid.* なお、前述のように、本来、コミューンの業務分野とランスティングの業務分野は明確に分かれているが、1990年代初めに、従来ランスティングの業務分野であった、高齢者及び障害者に対するサービス・保健ケアの業務をコミューンが引き継ぎ、この業務に見合う分の税の移転が、ランスティングからコミューンに対して行われた。この業務移転（すなわち税移転）の程度は地域により異なるため、収入平衡化交付金／納付金の算出に当たっては、この地域による違いが考慮され、算出に使用される税率が自治体毎に調整されている（*ibid.*）。したがって、厳密には、交付金／納付金の算出に使用される税率は、全国一律ではない。

2009年においては、290のコミューンのうち、収入平衡化交付金を受け取ったコミューンが279、収入平衡化納付金を支払ったコミューンが11である。納付金を支払ったコミューンは、ストックホルム・コミューン及びその近郊のコミューンが中心である⁽³⁰⁾。他方、20のランスティングのうち、収入平衡化納付金を支払ったのは、ストックホルム・ランスティングだけであり、他の19のランスティングは、収入平衡化交付金を受け取っている⁽³¹⁾。

2009年における収入平衡化交付金の総額は、コミューンが543億3100万クロナ、ランスティングが176億7700万クロナの、計720億800万クロナである。他方、収入平衡化納付金の総額は、コミューンが40億5000万クロナ、ランスティングが22億900万クロナの、計62億5900万クロナである。現行制度が発足した2005年以降、交付金・納付金とも、その規模は毎年拡大している⁽³²⁾。

国に納付された収入平衡化納付金は、収入平衡化交付金の財源として使用されるが、上述のように、その総額は、交付金の総額のごく僅かな部分しか賄うことができない。このため、収入平衡化交付金の大部分は、国によって支出されている⁽³³⁾。したがって、現行制度の下での収入平衡化は、水平的財政調整の要素を含ん

でいるものの、主体となっているのは垂直的財政調整である、ということができる⁽³⁴⁾。

収入平衡化が行われた後の各コミューンの課税力（当該自治体の1人当たり課税所得。これに住民数と税率を乗じたものが、当該自治体の実際の税収になる。）は、平衡化前の課税力が課税平衡化基準額を下回っていたコミューンの場合には、1人当たりの全国平均課税所得の113%～115%になる。また、課税平衡化基準額を上回っていたコミューンの場合には、1人当たりの全国平均課税所得の115%～124%になる⁽³⁵⁾。課税平衡化基準額を上回っていたコミューンの平衡化後の結果には、依然としてなお幅があるが、これは、各自治体の税源確保のモチベーションを高めるため、収入平衡化納付金の算定の際に用いる税率を、2003年の全国平均税率の85%に抑えている（残りの15%分は、各自治体の手元に残る）ことによるものである⁽³⁶⁾。

(2) 費用平衡化

収入平衡化により、自治体間の財政力を平衡化したとしても、それだけでは、各自治体が同一税率で同一水準の行政サービスを提供するのを実現することはできない。特定のサービスに対するニーズ、及び（効率性の点で優劣がなくても、）特定のサービスを行うための費用が、

(29) なぜなら、現在の税率を増減させても、既に固定している「2003年の全国平均税率」を、変動させることはできないからである。

(30) SCB, *op.cit.* (22), pp.51-57.

(31) *ibid.*, p.58.

(32) *ibid.*, pp.49-50. なお、参考のため、スウェーデン・クロナの対日本円年平均相場を、本稿の最後に記載した。

(33) SALAR and Finansdepartementet, *op.cit.* (26), p.11.

(34) これに対して、1996年～2004年に実施された旧平衡化制度においては、収入平衡化は完全に水平的財政調整を行う制度であった。この時の制度では、課税力が全国平均水準を上回っている自治体が納付金を支払い、これを財源として、全国平均水準を下回っている自治体に交付金が支払われた。収入平衡化に対する国の財政支出は行われず、国は、平衡化制度の外側で、一般交付金（generellt anslag）の形で、地方自治体に資金再分配を行っていた。国の一般交付金は、2005年の現行制度実施の際に廃止され、その代わりに、収入平衡化交付金に対して国が拠出する制度が導入された（*ibid.*, pp.5, 11, 31-32.）。したがって、表3のコミューン・ランスティングの収入内訳のうち、「国の一般的な交付金（平衡化交付金を含む）」の項目は、現在では、その大半が、平衡化制度への国の支出から構成されている。

(35) *ibid.*, pp.14-16.

(36) *ibid.*, p.16; 財政制度等審議会『海外調査報告書 平成19年6月』2007, p.113. 財務省ホームページ〈<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/kaigaichyosa1906.htm>〉

自治体により異なるからである。

例えば、高齢化率の高いコミュニティは低いコミュニティよりも、高齢者ケアに対するニーズは高くなる⁽³⁷⁾。また、過疎地域のコミュニティの義務教育に要する費用は、小規模な学級で教育を実施しなければならず、生徒が通学するための交通手段を確保しなければならない公算が高い等の理由から、一般に、他のコミュニティの費用よりも高くなる⁽³⁸⁾。

このような、地方自治体が自らの経営努力によって変えることのできない構造的要因を含めた住民1人当たりの費用（構造費用；strukturkostnad）の格差を平衡化するのが、費用平衡化の制度である。

この制度では、相対的に有利な（安価な）構造費用を持つコミュニティ・ランスティングが国に納付金を支払い、国はそれを財源として、相対的に不利な（高価な）構造費用を持つコミュニティ・ランスティングに納付金を支払う。交付金総額と納付金総額は規模において等しく、国自身は費用平衡化に対して支出を行わない⁽³⁹⁾。したがって、費用平衡化は、国の財政に関して中立的な水平的財政調整制度である。

各自自治体の構造費用を算出するには、コミュニティ・ランスティングの両方とも、標準費用方式（standardkostnadsmetod）と呼ばれる方法が用いられる。この方式は、各自自治体が必須業務として提供するサービスの各分野（高齢者ケア、義務教育等）と、構造費用に大きな影響を及ぼす諸条件（人口変動、賃金構造等）を、そ

れぞれ項目別に細分化し、各項目の標準費用を合計することによって、構造費用を求めるものである。各項目の標準費用は、スウェーデン財務省が決定する算定式（モデル）により客観的に算出されるが、その算定式には、算定に当たり考慮すべき構造的要因が盛り込まれている⁽⁴⁰⁾。算定式は毎年改定される⁽⁴¹⁾。

2008年末現在で、コミュニティの構造費用を算定するために7つ、ランスティングの構造費用を算定するために3つ、コミュニティとランスティングが共同で行うサービス（公共交通）の構造費用を算定するために1つの項目（したがってそれと同数の算定式）が設けられている。各項目の内容、及びその標準費用の算定式に盛り込まれた構造的要因の内容は、表4に示すとおりである。項目中、「賃金構造」（コミュニティ・ランスティングとも）は、平衡化制度の改正により、2008年から新たに構造費用算定のための項目として加えられたものである。

構造費用算定のための項目は、その項目毎に費用を平衡化しなければならない。すなわち、「高齢者ケア」、「個人・家族のケア」といった項目毎に、同一階層の自治体の標準費用を平衡化することを通じて、各項目の合計額である構造費用の平衡化を実現することが求められている⁽⁴²⁾。したがって、例えば、ある項目では全ての自治体に交付金を支払い、別の項目では全ての自治体から納付金を徴収することによって、合計額である構造費用が平衡化するような、項目の壁を超えた調整をすることはできない。

(37) 2008年末に、住民に占める65歳以上人口の割合（高齢化率）は、スウェーデン全体では17.8%であったが、最も高いパジャラ（Pajala）コミュニティでは30.3%、最も低いクニヴスタ（Knivsta）コミュニティでは10.7%であった。このため、高齢者ケアに対する両コミュニティのニーズも異なり、2007年の住民1人当たり高齢者・障害者ケア費用は、パジャラ・コミュニティが28,882クローナ（全国最高）であるのに対し、クニヴスタ・コミュニティは9,504クローナ（全国で下から2番目。全国最低はハーボ（Håbo）コミュニティの7,594クローナ）と、大きな差があった（SCB, *op.cit.* (22), pp.75-92.）。

(38) SALAR and Finansdepartementet, *op.cit.* (26), p.5.

(39) *ibid.*, p.6.

(40) *ibid.*, pp.16-17; 財政制度等審議会 前掲注(36), pp.115-116.

(41) SALAR and Finansdepartementet, *op.cit.* (26), p.21.

(42) *ibid.*, pp.21-22.

表4 費用平衡化において、標準費用を算定する各項目と、算定に当たり考慮される構造的要因

項目	算定に当たり考慮される構造的要因
○コミュニティ	
就学前保育・学童保育サービス	年齢構成、親の就業率、課税力、人口密度
基礎学校（義務教育）・就学前教育	年齢構成、外国の（社会的・文化的）背景を持つ子供、過疎地域
後期中等教育	年齢構成、プログラムの選択状況、施設の構造
高齢者ケア	年齢構成、男女比、職業上の背景、婚姻状態、北欧以外の（社会的・文化的）背景を持つ者、過疎地域
個人・家族のケア	海外で出生した難民とその近親、北欧地域・EU以外の国で出生したその他の者、給付のない失業者、シングルマザー、低所得者の比率、建物密度（建て込み具合）、親が一人しかいない子供、起訴された若者、外国の（社会的・文化的）背景を持つ子供、コミュニティの人口
外国の（社会的・文化的）背景を持つ子供	0歳～19歳の外国の（社会的・文化的）背景を持つ子供
人口変動	過去10年間に2%を超える人口減少、学校に通学する生徒数の増減、人口が増加してから収入が増加するまでのタイムラグに対する補償
施設の構造	暖房（エネルギー指数）、街路（気候及び道路の舗装状況）、建築費（建設労働者の賃金指数）、過疎地域に特有な、行政・移動・救急サービスに対する追加費用
賃金構造	近隣のコミュニティの平均賃金、一戸建て住宅の平均価格、就業率
○ランディング	
保健・医療	ケアを必要としている集団、性別、年齢、婚姻状態、雇用状態、住居の種類、賃金構造、過疎地域に対する追加給付
人口変動	人口が増加してから収入が増加するまでのタイムラグに対する補償
賃金構造	同一のランディングにおける民間部門の賃金、医師の実質賃金
○共同サービス	
公共交通	過疎の状態、通勤の状況、都市構造

（出典）SALAR and Finansdepartementet, *Local government financial equalisation- Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*, p.19.

このため、1つの自治体が、ある項目では給付金を受け取り、他の項目では納付金を支払うという事態は、普通に起こり得る（むしろそれが一般的である）。両者の間で相殺がなされる結果、実際の費用平衡化交付金（すなわち費用平衡化納付金）の金額は、各項目における費用平衡化交付金（すなわち費用平衡化納付金）の金額を、全ての項目について単純に合計した総額よりも小さくなる⁽⁴³⁾。

2009年における費用平衡化交付金の総額は、コミュニティが55億5100万クローナ、ランディングが14億1400万クローナ、計69億6500万クローナである。他方、費用平衡化納付金の総額は、コミュニティが55億6400万クローナ、ラ

ンディングが14億1200万クローナ、計69億7600万クローナである（両者は同額になる筈であるが、若干の統計上の不突合が発生している）。現行制度が発足した2005年以降、費用平衡化交付金・納付金の規模は、収入平衡化交付金・納付金と同様、毎年拡大している⁽⁴⁴⁾。

2009年におけるコミュニティの構造費用は、最高がオセレ（Åsele）コミュニティの42,237クローナ、最低がウメオ（Umeå）コミュニティの27,479クローナ、全国平均が31,418クローナであった。このため、最も有利な費用構造を持つウメオ・コミュニティは、住民1人当たり3,939クローナの費用平衡化納付金を国に支払い、最も不利な費用構造を持つオセレ・コミュニティ

(43) *ibid.* 例えば、2008年に、コミュニティの高齢者ケアの項目に関する費用平衡化交付金の規模は65億300万クローナであり、同年のコミュニティの費用平衡化交付金全体の規模（51億9800万クローナ）を上回っていた（*ibid.*, p.22.）。

(44) SCB, *op.cit.* (2), pp.49-50.

は、住民1人当たり10,819クローナの費用平衡化交付金を国から受け取った。290のコミューン中、納付金を支払ったのは149団体、交付金を受け取ったのは141団体であった⁽⁴⁵⁾。

他方、2009年におけるランスティング（ゴットランド・コミューンを含む）の構造費用は、最高がノルボッテン（Norrbottens）の19,580クローナ、最低がクロノベリ（Kronobergs）の17,475クローナ、全国平均が18,629クローナであった。このため、最も有利な費用構造を持つクロノベリ・ランスティングは、住民1人当たり1,154クローナの費用平衡化納付金を国に支払い、最も不利な費用構造を持つノルボッテン・ランスティングは、住民1人当たり951クローナの費用平衡化交付金を国から受け取った。ゴットランド・コミューンを含む21団体中、納付金を支払ったのは15団体、交付金を受け取ったのは6団体であった⁽⁴⁶⁾。

構造的要因は多様であるため、費用平衡化の資金の動きは複雑であるが、概していえば、南部地方及び東南部地方の自治体が納付金を支払い、北部地方及びストックホルム地域の自治体が交付金を受け取っている⁽⁴⁷⁾。

(3) 構造交付金

スウェーデンでは、1993年に国会で議決された地方政府財政原則により、国が、地方自治体の活動に直接焦点をあてた施策を決定し、その結果として、地方自治体が行う必須業務に財政上の影響が発生した場合には、国は、交付金の水準を調整することにより、当該決定がもたらす影響を中立化（解消）しなければならない

ことが定められている⁽⁴⁸⁾。

2005年に現行の平衡化制度が実施された際に、旧平衡化制度に含まれていた一部の内容が除外された。加えて、現行制度への変更に伴い、一部の自治体は、旧制度の時と比較して交付金収入が大幅に減少した。

現行の平衡化制度には、このような制度変更に伴う自治体の交付金収入の減少を補うため、恒久的な構造交付金の制度と、(4)で述べる、時限的な移行交付金の制度が設けられている。

構造交付金は、2つの要素から構成されている。第1は、2005年に現行の平衡化制度が実施された際に費用平衡化から除外された項目に関する、地域政策の性格を有する交付金である。旧平衡化制度の下で、2004年に、産業振興・雇用促進に関する標準費用の項目、脆弱な人口基盤に関する標準費用の項目、小規模ランスティングに関する標準費用の項目について、費用平衡化交付金を受け取っていた自治体は、それと同額の構造交付金を国から受け取ることができる。第2は、現行制度を実施した結果、交付金収入が大幅に減少した自治体に対する補償である。制度変更に伴う交付金収入の減少額が、コミューンの場合は2005年の当該自治体の課税標準の0.56%に相当する金額、ランスティングの場合は2005年の当該自治体の課税標準の0.28%に相当する金額を超過した場合、当該自治体は、超過分の金額を構造交付金として国から受け取ることができる⁽⁴⁹⁾。

したがって、構造交付金は、全ての自治体に支払われているわけではない。2009年において、構造交付金を受給している自治体は、コ

(45) SCB, *op.cit.* (8), “A3a. Kostnadsutjämning för kommuner”

(46) *ibid.*, “B3. Kostnadsutjämning för landsting”

(47) SALAR and Finansdepartementet, *op.cit.* (26), pp.23-24.

(48) Finansdepartementet, *op.cit.* (11), p14. 例えば、国の決定が、地方自治体の課税標準（すなわち地方税収入）に影響を与える場合がこれに相当する。ただし、この原則は、地方自治体が行う任意業務に対しては適用されない。また、地方自治体の活動に直接焦点をあてたものではない国の決定により、地方自治体に財政的影響が間接的に波及する場合にも適用されない。

(49) 「地方財政の平衡化に関する法律」第11条及び第12条。SALAR and Finansdepartementet, *op.cit.* (26), pp.5, 24-25.

ミューンが94団体、ランスティング（ゴットランド・コミューンを含む）が6団体である。北部地方のコミューン・ランスティング、中部東側の人口過疎のコミューン、ゴットランド島を含む南部地方のランスティングのほか、マルメ（Malmö）のように、人口約29万人の大都市であるが、雇用情勢が厳しいコミューンも、構造交付金を受給している⁽⁵⁰⁾。受給自治体の住民1人当たり受給額は、コミューンが5,438クローナ～4クローナ、ランスティングが1,426クローナ～230クローナと幅がある⁽⁵¹⁾。

2009年における構造交付金の総額は、コミューンが15億2500万クローナ、ランスティングが6億5600万クローナの、計21億8100万クローナである。現行制度が発足した2005年以降、現在（2009年）に至るまで、構造交付金の規模は、コミューン・ランスティングとも、ほぼ不変である⁽⁵²⁾。

(4) 移行交付金

現行制度導入の結果として、受給していた交付金が一定水準以上減少した自治体に対しては、前述の構造交付金で補償されない部分について、2005年から、最長で2010年までの6年間、国から移行交付金が支給される。したがって、移行交付金は、前述の構造交付金を補完するものである。

移行交付金の支給額は、現行制度導入に伴う受給交付金の減少額のうち、前述の構造交付金による補償を受けていない部分で、かつ、コミューンの場合には2005年の当該自治体の課税標準の0.08%を超過する金額、ランスティングの場合には2005年の当該自治体の課税標準

の0.04%を超過する金額である。

ただし、この支給額は毎年削減され（各年の削減幅は、コミューンの場合には、2005年の当該自治体の課税標準の0.08%に相当する金額、ランスティングの場合には、2005年の当該自治体の課税標準の0.04%に相当する金額）、最長でも2010年までで、支給は終了する⁽⁵³⁾。

2009年において、移行交付金を受給している自治体は、コミューンが56団体、ランスティング（ゴットランド・コミューンを含む）が5団体である。主に北部地方の自治体を受給対象である。受給自治体の住民1人当たり受給額は、コミューンが448クローナ～4クローナ、ランスティングが131クローナ～71クローナと幅がある⁽⁵⁴⁾。

2009年における移行交付金の総額は、コミューンが1億9200万クローナ、ランスティングが1億1300万クローナの、計3億500万クローナである。当該制度の性格上、現行制度が発足した2005年以降、総額は年々減少している⁽⁵⁵⁾。

(5) 調整交付金 / 納付金

現行制度の下では、収入平衡化交付金に対して国が資金を拠出しているが、その拠出金額は、各自治体における課税所得の規模によって定まるため、国が直接調整することはできない。自治体の課税標準が増大すれば、国の拠出金額もそれに伴って自動的に増大することになる。他律的な拠出金額の増大によって、国の財政が制約され、自律性を失うのを回避するためには、平衡化制度を通じて国が地方自治体に拠出する金額を、国が直接コントロールすることができ

⁽⁵⁰⁾ SALAR and Finansdepartementet, *ibid.*, p.25.

⁽⁵¹⁾ SCB, *op.cit.* (8), “A1a. Kommunalekonomisk utjämning för kommuner”, “B1. Kommunalekonomiskutjämning för landsting”

⁽⁵²⁾ SCB, *op.cit.* (2), pp.49-50.

⁽⁵³⁾ 「地方財政の平衡化に関する法律」第13条及び第14条

⁽⁵⁴⁾ SCB, *op.cit.* (8), “A1a. Kommunalekonomisk utjämning för kommuner”, “B1. Kommunalekonomiskutjämning för landsting”

⁽⁵⁵⁾ SCB, *op.cit.* (2), pp.49-50.

る仕組みが必要である。このために設けられたのが、調整交付金／納付金の制度である。

上述の平衡化制度によって、国から地方に給付される交付金の総額と、地方から国に支払われる納付金の総額との差額（国から地方に移転することになる純額）が、国の予算において、国（国会及び中央政府）が地方自治体に移転するよう議決した金額を超過している場合、その超過額は、全ての自治体から、調整納付金の形で回収される。

逆に、国の予算において、国が地方自治体に移転するよう議決した金額が、上記の純額を上回っている場合には、その差額が、全ての自治体に対して、調整交付金の形で給付される。

調整交付金／納付金の制度により、スウェーデン国会は、国が平衡化制度を通じて、どれくらいの予算を地方自治体に割り当てるのかを、自律的に決定することができる。

調整交付金／納付金は、住民1人当たり等額で支給（賦課）される。2009年においては、各コミューンには、一律、住民1人当たり490クロナの調整納付金が課せられている。他方、各ランスティングには、一律、住民1人当たり116クロナの調整交付金が交付されている⁽⁵⁶⁾。

2009年における調整交付金／納付金の総額は、コミューンが45億2800万クロナの納付金を支払う一方で、ランスティングは10億7700万クロナの交付金を受け取っており、差し引き34億5100万クロナの調整納付金が、地方自治体から国に対して支払われている⁽⁵⁷⁾。

調整交付金を受け取るか、それとも調整納付金を支払うか、またその金額の規模は、当該年の国の政策判断・財政事情等により異なる。

現行制度が発足した2005年以降、コミューンは、2007年を除き、毎年調整納付金を支払っている（ただし2007年には83億1700万クロナの交付金を受け取っている）。他方、ランスティングは、2005年及び2006年には調整納付金を支払っていたが、2007年以降は調整交付金を受け取っている⁽⁵⁸⁾。

(6) 平衡化制度の概要

表5は、以上で述べた、平衡化制度による、国と地方自治体間の資金移動の概要を、2009年のデータについてまとめたものである。これを図示したものが図1である。2009年には、スウェーデン全体で約648億クロナが、平衡化制度を通じて国から地方自治体に移転している。

2009年には、平衡化制度全体を通じて、290のコミューンのうち、278のコミューンが国から交付金を受け取り、12のコミューンが国に納付金を支払っている。平衡化制度全体をみると、北部地方のコミューンが住民1人当たりで多くの交付金を受給する一方で、ストックホルム地域のコミューンは正味で納付金を支払っている。

他方、ゴットランド・コミューンを含む21のランスティングのうち、ストックホルム・ランスティングだけが正味で納付金を支払い、他の20団体は交付金を受け取っている。住民1人当たりで多くの交付金を受給しているのは、北部地方のランスティングと、離島であるゴットランド・コミューンである⁽⁵⁹⁾。

財政収入の点では、平衡化交付金として国から地方自治体に移転される金額は、自治体収入の約1割程度である（表3参照）。しかし、自

⁽⁵⁶⁾ SCB, *op.cit.* (8), "A1a. Kommunalekonomisk utjämning för kommuner", "B1. Kommunalekonomiskutjämning för landsting"

⁽⁵⁷⁾ SCB, *op.cit.* (22), pp.49-50.

⁽⁵⁸⁾ *ibid.*

⁽⁵⁹⁾ SCB, *op.cit.* (8), "A1a. Kommunalekonomisk utjämning för kommuner", "B1. Kommunalekonomiskutjämning för landsting"

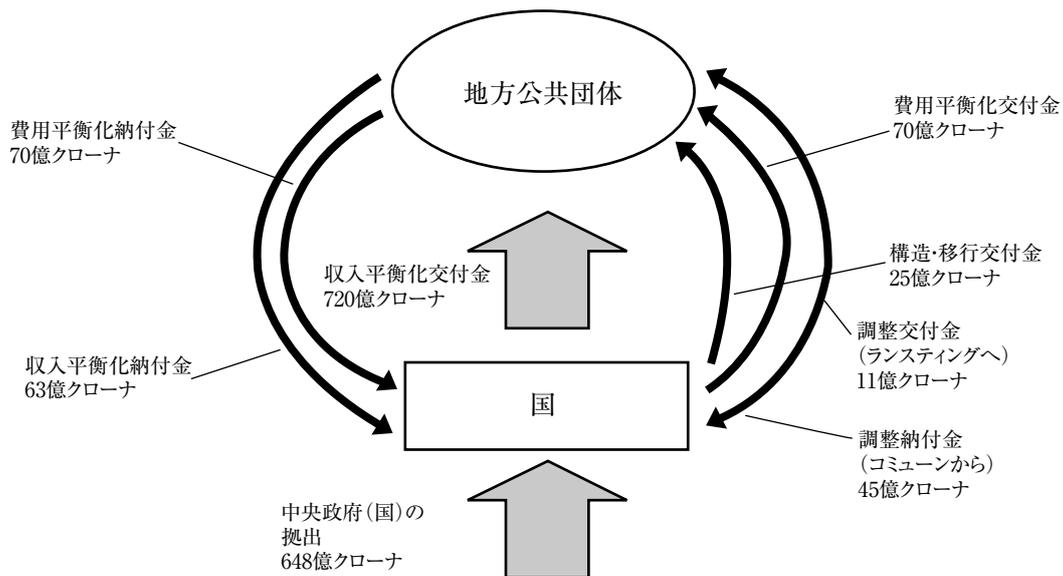
表5 地方財政の平衡化制度の概要 (2009年)

[単位: 億クローナ]

	コミュニオン	ランステイング	合計
収入平衡化交付金	543	177	720
収入平衡化納付金	-41	-22	-63
費用平衡化交付金	56	14	70
費用平衡化納付金	-56	-14	-70
構造交付金	15	7	22
移行交付金	2	1	3
小計	519	163	682
調整交付金・納付金	-45	11	-35
総計	474	174	648

- (注1) プラスの金額は国から地方自治体への交付金額、マイナスの金額は地方自治体から国への納付金額を意味する。
- (注2) 端数処理のため、各項目の和は合計と一致しない。調整交付金・納付金の合計額が-35億クローナとなっているのは、このためである。
- (出典) SALAR and Finansdepartementet, *Local government financial equalisation- Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*, p.7; SCB, *Årsbok för Sveriges kommuner 2009*, pp.49-50.

図1 地方財政の平衡化制度の概要 (2009年)



(出典) 表3に同じ。

治体間の財政力（課税力）・費用構造の格差を是正する点で、平衡化制度は大きな役割を果たしている⁽⁶⁰⁾。また、前述のように、現在のスウェーデンでは、地方自治体に対する国の一般

的交付金が廃止されているため、平衡化制度は、国から地方自治体への資金移転の主要なツールとして機能している。

ただし、平衡化制度は、同一階層にある全

(60) その一方で、納付金を支払う側のストックホルム地域の自治体・住民からは、平衡化制度は、金持ちから財産を奪い、貧しい者に分け与える中世イングランドの伝説の義賊になぞらえて「ロビンフード税」(Robin Hood-Skatt)と呼ばれ、批判されることがある (Svenska Dagbladet, 11 april 2007, 財務総合政策研究所『「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書』2006, p.809. 財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/zk079/zk079_012.pdf>)。

ての自治体が、財政力（課税力）や費用構造にかかわらず、同一の税率を賦課したと仮定した場合に、同一のサービスを提供し得ることを目的とするものであり、自治体の税率自体を統一することは目的としていない。提供するサービスの水準、受益者から徴収する料金の水準、業務遂行の効率性等の違いにより、自治体間で税率に違いが生じるのは、収入平衡化の下でも、当然起り得ることと考えられている⁽⁶¹⁾。既に見たように、2009年において、コミューン間で最大6.52%、ランスティング間で最大2.38%、両者を合わせた地方税全体で最大5.28%の税率格差が存在している。

3 料金・その他の収入

地方自治体は、その提供するサービスについて、料金を徴収することができる。料金の水準は、通常の場合、各自治体の議会が決定するが、最高限度額が国により設定されている。また、原価を超える料金を徴収することはできない⁽⁶²⁾。

このため、料金収入が当該サービスに必要な費用に占める割合はごく限られており、2007年の時点で、コミューンで3.5%（部門別では、高齢者ケア3.7%、就学前教育等8.9%等）、ランスティングで2.7%（部門別では、一次医療3.5%、専門的な身体保健・医療1.6%、専門的な精神保健・医療1.3%、歯科医療31.0%等）であるに過ぎない⁽⁶³⁾。前述のように、当該サービスの提供に必要な費用の多くは、地方税により賄われている。なお、ランスティングにおける歯科ケアの費用充足率が突出して高いのは、20歳～64歳

の成人は、歯科診療費の大半が自己負担となるためである⁽⁶⁴⁾。

また、表3で示すように、料金収入が自治体収入に占める割合は、コミューンで7%、ランスティングで3%程度である。

その他の主な収入源としては、ランスティングの「医薬品給付に対する交付金」がある。医薬品の価格を抑制し、受益者（患者）が低負担で医薬品を購入できるようにするための交付金で、2007年におけるランスティング収入の約10%を占めている（表2参照）。

4 均衡予算原則

スウェーデンの地方自治体財政については、2000年以降、均衡予算原則が導入されている⁽⁶⁵⁾。この原則によれば、地方自治体の予算は、毎年、収入が支出を上回るように作成しなければならない（地方自治法第8章第4条）。実際の支出が収入を上回って財政赤字が発生した場合、その財政赤字は、原則として向こう2年以内（当該年度も含めて3年以内）に解消しなければならない（地方自治法第8章第5条）。ただし、例外的な事情がある場合には、各自治体の議会は、このような向こう2年以内の赤字解消を行わないよう（すなわち、均衡予算原則を適用しないよう）、議決することができる（同）⁽⁶⁶⁾。

III 地方自治体の社会保障財政の課題

今日の世界的な経済危機の下で、スウェーデンの地方自治体は、極めて大きな財政上の問題に直面している。

(61) SALAR and Finansdepartementet, *op.cit.* (26), pp.5, 16.

(62) Finansdepartementet, *op.cit.* (11), p.16.

(63) SALAR, The Economy Report, *op.cit.* (19), pp.20-22.

(64) SALAR, *op.cit.* (5), p.16. ただし、歯科医療に対しては、2008年8月から、高額医療費に対する補償制度を含む歯科医療改革が行われたため、この比率は今後低下することが見込まれる。スウェーデンの歯科医療改革に関する邦語文献としては、例えば、竹崎孜「スウェーデンの新しい成人歯科医療（上・中・下）」『月刊保団連』999,1000,1006号, 2009.5-7がある。

(65) Finansdepartementet, *op.cit.* (11), p.14.

(66) *ibid.*

既に見たように、スウェーデンの地方自治体の収入の約7割は、単一税率で個人所得課税の地方税である。このことは、地方自治体の収入が、課税標準（課税所得）の大きさに、ほぼ単純に比例することを意味する。しかし、経済危機により、2009年のスウェーデンのGDPはマイナス成長になり、2010年の失業率は2008年の水準から倍増して、12%弱になることが見込まれている⁽⁶⁷⁾。これを受けて賃金上昇率が抑制され、労働時間も短縮するため、地方自治体の課税標準は、2009年及び2010年に、実質額でそれぞれ約1%縮小し、その後2012年に至っても、大きな上昇は見込めないと予測されている⁽⁶⁸⁾。

コミューンは、2008年の段階で、全体としては黒字であったものの、個別には70団体以上が赤字を計上していた⁽⁶⁹⁾。更に上記の状況を受けて、コミューンは、2009年には、全体として赤字を計上し、2010年には、若干の黒字を計上するにとどまり、2011～2012年には、課税標準の弱体化と、国からの交付金の減少により、一層深刻な財政状態に直面すると予想されている。また、この間に、多くの個別のコミューンが赤字に転落することが見込まれている⁽⁷⁰⁾。

この予測は、ランスティングについても同様である。2008年に、半数の団体が赤字を計上したランスティングは、更に問題が深刻であると考えられている⁽⁷¹⁾。

財政赤字への対応策は自治体により異なる

が、均衡予算原則の前提の下では、経営資源を効率的・効果的に使用して、経費節減や経営の効率化を図る一方で、増税（税率の引き上げ）、人員削減、提供するサービス水準の縮小等を行うことが、方策の一つとして考えられる。しかし、課税標準が急速に縮小している状況の下では、税率の引き上げは、必ずしも税収の増加に結びつくとは限らない。人員削減は、短期的に失業率を増大させ、マクロ経済や雇用保険を所管する国の財政に悪影響を与えるばかりではなく、今後ニーズの増大が予想される福祉・保健・医療分野の人的経営資源を毀損し、中長期的に悪影響をもたらす可能性がある。また、保健・医療分野は特に外部経済効果の高い分野であるため⁽⁷²⁾、サービス水準の縮小は、それによって節約できる金額以上の損失をもたらすおそれがある。

このため、コミューン及びランスティングで構成するスウェーデン地方自治体・地域協会（Swedish Association of Local Authorities and Regions; SALAR）は、均衡予算原則を緩和し、税収の変化による財政状態の変化（すなわち税収減による財政状態の悪化）も、地方自治法上、自治体の議会の議決によって当該原則を適用しないことが認められる「例外的な事情」にするよう求めている⁽⁷³⁾。しかし、均衡予算原則は、もともと1990年代初頭の経済危機の後に、多くのコミューンやランスティングが、財政収支の均衡を回復するのに多大の努力を要した反省の上に立って導入されたものであり⁽⁷⁴⁾、その

(67) SALAR, *op.cit.* (19), p.3.

(68) *ibid.*

(69) *ibid.*, p.4. 均衡予算原則を遵守していても財政赤字が発生するのは、例えば、実際の収入が予想された収入を下回ることがあり得るからである。

(70) *ibid.*, pp.4-5.

(71) *ibid.*, p.5.

(72) 例えば、予防接種の実施がインフルエンザの流行を防止することが挙げられる。スウェーデンにおける事例としては、保健ケアへのアクセシビリティ（利用可能性）を拡大したことが、感染症の減少に結びついたことが指摘されている（*ibid.*, p.5）。

(73) 現在の法解釈では、税収の変化による財政状態の変化は、地方自治体にとって、予測可能であり、対応をとることが可能なものであることから、「例外的な事情」とはみなされていない（*ibid.*, p.15）。

緩和は、再び地方自治体の財政赤字の悪化を招くことが懸念されるため、実現は容易ではない。本年（2009年）秋以降の、2010年度予算の策定過程においては、コミューン、ランスティング、及び国に対して、安定的で実現可能性が高く、かつ必要十分な水準の行政サービスの提供を可能にする地方自治体予算（及び国家予算）を、いかに構築するかが問われている。

おわりに

主要国中央政府の大規模な財政出動が実施されている現在の状況下においても、地方自治体が、均衡予算の制約のため、増税やサービス水準の縮小を行う事態が生じているのは、スウェーデンに限られたことではない。最近の英『エコノミスト』誌は、均衡予算の遵守が義務付けられている多くの米国の州においても、新年度の予算編成に当たり、増税や歳出削減が行

われたことを報じている⁽⁷⁵⁾。

一般に、不況時に財政支出の発動を行うのは中央政府の役割であり、地方政府は均衡予算原則を維持すべきである（仮に、地方政府が提供するサービス水準の維持・向上を図るならば、中央政府の交付金増加等を通じた財源移転を行うべきである）、とされている。しかし、その一方で、社会保障・社会福祉は、不況時においてセーフティ・ネットの役割を果たす制度であり、また、不況時にその支出が増大することによって、経済の安定化を達成する制度である。したがって今日の例外的な経済危機に際して、その提供水準が削減されるべきではないという議論も、また成り立ち得るところである。経済危機下における社会保障・社会福祉サービスのあり方を地方政府も含めて構築することは、我が国においても喫緊に対応すべき、政策課題の一つであろう。

（ひぐち おさむ）

(74) *ibid.*, p.14.

(75) “State budgets in crisis,” *The Economist*, Number 8638, 4th July 2009, pp.31-32.

〔参考〕IMF; *International financial Statistics*, June 2009 に基づき、対米ドル年（四半期）平均相場を円換算した、スウェーデン・クローナの、対日本円年平均相場は次のとおりである。1 スウェーデン・クローナ :15 円 76 銭（2006 年）、17 円 42 銭（2007 年）、15 円 68 銭（2008 年）、11 円 15 銭（2009 年第 1 四半期）