

調査研究報告書

(平成25年度 全国知事会 自主調査研究委託事業)

地方分権と政府間財政関係 —スウェーデンを事例に—

横浜国立大学経済学部准教授 伊集守直

平成26年6月

目次

はじめに	1
1 政府間財政関係の基本的枠組み	2
1-1 地方政府の基本データ	2
1-2 事務配分と財源配分	4
2 地方分権改革の動向	8
2-1 1980年代の公共部門改革とフリーコミュニケーション実験	8
2-2 1990年代の財源配分の変化	10
2-3 国と地方の協議のあり方	12
(1) 地方政府連合	12
(2) 法案成立過程への参画	13
(3) 地方政府の国政参画：1993年の財政調整制度改革	15
3 分権型財政を支える財政調整制度	18
3-1 現行の財政調整制度	18
(1) 収入平準化	18
(2) 費用平準化	20
(3) その他の要素	21
4 分権的サービス供給のあり方	23
4-1 子育て支援政策	24
(1) 子育て支援政策の概要	25
(2) 1980年代以降の保育サービスの展開	30
(3) 小括	35
4-2 水道事業	36
(1) 水道事業の仕組み	36
(2) 地方政府所有企業による事業運営	38
(3) 水道事業の展開	42
おわりに	45
参考文献	48

はじめに

1993年の衆参両院における地方分権の推進に関する国会決議、あるいは95年の地方分権推進委員会における審議の開始を皮切りに、日本における地方分権改革はこれまで歩を進めてきた。この間、地方分権一括法の成立、平成の大合併、三位一体の改革、地方債制度の協議制への移行、国と地方の協議の場の法定化など、地方分権に関わる多くの制度改革が実施されてきたことは周知の事実であるが、これらの制度改革が「国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げる」とする地方分権改革の趣旨に沿うものであったのかと云えば、多くの疑問がもたれる。すなわち、国と地方を合わせた巨額の財政赤字を前に地方分権改革に期待される歳出削減、あるいは財政効率化の手段という側面のみが強調され、経済状況や社会状況の変化にともなう住民ニーズの変化に対応できていないと強く批判されてきたのである。今後の地方分権改革の動向を見据え、本来の目的を改めて認識しながら、これまでの政策の評価と今後の改革の計画をしっかりと検討する必要があるだろう。

本研究は、以上の問題意識に立ちながら、海外の地方分権改革や政府間関係の事例を題材にし、その内容を検討することで、日本における制度改革の評価に生かすことを目的としている。具体的には、近年のスウェーデンの地方分権改革や地方政府サービスを事例として取り上げる。

スウェーデンは、一般に高福祉・高負担の国として知られている。実際、その租税負担率は、わが国のおよそ2倍となる46.9%（2010年）に達しており、福祉、医療、教育などの対人社会サービスが公共部門を中心として供給されている。そして、これらのサービスの供給主体は地方政府であり、その供給のあり方に対する決定権限も大きく、また課税自主権も強いことから分権型社会の代表例として、わが国の分権改革論議においても注目されているところである。

しかし、ここで注意を要するのは、スウェーデンは第二次大戦後に始まった本格的な福祉国家建設の時期から、必ずしも現在のような分権的社会を築き上げてきたわけではないということである。確かに、1950年代からの急速な政府支出規模の増大は、ほぼ地方政府によるものであったが、その内容については、法令に基

づいた国のコントロールが強く、さらにサービス供給主体としての地方政府の財政的基盤を強化するためのコミューン合併は中央政府主導で進められたという経緯を持っている。

この中央集権的に進められた福祉国家建設に転機が訪れたのは、オイル・ショック以降の低成長時代に入った1980年代である。82年に政権に復帰した社会民主党政府は、それまでのような政府規模の拡大による社会サービスの充実はもはや困難であるとの認識から、限られた資源を効率的に利用することによって、国民へのサービスの質を高めていくことを戦略とし、そこから地方政府への権限移譲を進めていくこととなったのである。そして、そのことが90年代初頭の経済危機を経た財政再建期においても一定のサービス・レベルの維持を可能にしたという側面を持っている。

以下では、スウェーデンの地方政府あるいは政府間関係に関する基本的なデータを確認したうえで、同国における地方分権改革の動きを概観する。そのなかで、地方分権を推進するうえで制度的な核となった財政調整制度の改革や現状に目を向ける。そのうえで、保育サービスや水道事業を事例に、サービス供給における地方政府の役割とその変化について検討したい。

1 政府間財政関係の基本的枠組み

1-1 地方政府の基本データ

スウェーデンには現在、地方政府として、290のコミューン（市レベルに相当）と20のランスタイピング（県レベルに相当）が存在する¹。コミューンとランスタイピングは、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た事務を処理するもの」と定められている（地方自治法第1章第2条）。

日本と比較すると、地方政府の人口規模はさほど大きくはない²。総人口およそ960万人のうち、最大のコミューンはストックホルムで、およそ90万人（2013年12月31日時点、以下同様）であ

¹ 法的にはランスタイピングが20団体存在するが、そのうちスコーネ、ヴェストラ・ヨータランド、ハーランドの3団体はレギオン（region）と呼ばれており、従来のランスタイピングの事務権限に加え、地域政策に関する権限が中央政府から移譲されている。近年のレギオン実験に関しては、伊集（2008）を参照。

² 以下の人口規模に関する記述は、スウェーデン統計局データ“Folkmängd i riket, län och kommuner efter kön och ålder 31 December 2013”に基づく。

るが、10万人以上のコミューンは全国で14団体しかなく、およそ半数のコミューンは15,000人以下である。一方で、5,000人を下回るコミューンも15団体しかなく、コミューン間の人口規模の格差は相対的に小さいといえる。ランスティングについては、最大がストックホルムでおよそ216万人、最小はイエムトランドのおよそ13万人で、多くのランスティングが20万～30万人という規模である。

また、表1-1から看取されたとおり、人口規模の大きいコミューンは中東部、中西部、南部のランスティング内に存在し、北部の山間地域は非常に人口密度が小さいことがわかる。

表1-1 地方政府データ

地域	レーン	コミューン数	人口(1000人)	面積(km ²)	人口密度(人/km ²)
中東部	ストックホルム(Stockholms)	26	1,918	6,519	294
	ウプサラ(Uppsala)	8	320	8,208	39
	セーデルマンランド(Södermanlands)	9	263	6,103	43
	エステヨータランド(Östergötlands)	13	418	10,605	39
	ヨンシヨピン(Jönköpings)	13	332	10,495	32
南部	クロノベリ(Kronobergs)	8	180	8,468	21
	カルマル(Kalmar)	12	234	11,219	21
	ゴットランド(Gotland)	1	57	3,151	18
	ブレーキンイエ(Blekinge)	5	151	2,947	51
	スコーネ(Skåne)	33	1,185	11,035	107
中西部	ハーランド(Hallands)	6	289	5,462	53
	ヴェストラ・ヨータランド(V Götalands)	49	1,538	23,956	64
	ヴァルムランド(Värmlands)	16	273	17,591	16
	エレブロ(Örebro)	12	275	8,546	32
	ヴェストマンランド(Västmanlands)	10	248	5,145	48
北部	ダーラナ(Dalarnas)	15	276	28,197	10
	イエブレボリ(Gävleborgs)	10	276	18,200	15
	ヴェステノルランド(Västernorrlands)	7	244	21,685	11
	イエムトランド(Jämtlands)	8	127	49,343	3
	ヴェステボッテン(Västerbottens)	15	258	55,190	5
	ノルボッテン(Norrbottens)	14	252	98,249	3
全国		290	9,113	410,335	22

[出所]SCB(2007b:30)より作成。

次に、表1-2から、コミューンの数は、1950年代以降の合併の結果、大幅に減少してきたことがわかる。まず、1952年に地方における小規模コミューンの合併が行われた(第1次合併)。この合併では、コミューンの適正規模を3,000人、最低規模を2,000人とすることが目標とされ、コミューンの数は2,498(1951年)から1,037(1952年)に減少し、平均人口は1,500人から4,500人へと増加した(自治体国際化協会〔2004:13〕)。

しかし、その後もストックホルム、ヨーテボリ、マルメといった大規模都市への人口の集中が続き、その結果として、1960年時

点で約 350 のコミューンが最低規模を確保できていないという事態が生じた（同〔2004:14〕）。そこで、62年から74年にかけて、すべてのコミューンが8000人の規模をもつことを目標に第2次合併が実施された。この合併は当初、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、69年に国会において74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定されて以後は、強制的に合併が進められることとなった（同〔2004:14〕）。この結果、74年1月時点でのコミューンの数は278と大きく減少した。これらのコミューンの合併では、人口規模を拡大することによって、課税ベースを拡大し、コミューンの財政力を強化することに目的があった（伊集〔2006:221f.〕）。ただし、強制的合併という経緯から、その後いくつかのコミューンは再び分離したため、現在では290のコミューンが存在している。

表1-2 コミューンの数および人口の変化

西暦	コミューンの数	人口	1コミューンの平均人口
1930	2,532	6,120,080	2,417
1935	2,528	6,233,090	2,466
1940	2,523	6,341,303	2,513
1945	2,514	6,597,348	2,624
1950	2,501	6,986,081	2,793
1955	1,037	7,234,664	6,977
1960	1,031	7,471,345	7,247
1965	995	7,695,200	7,734
1970	848	8,004,270	9,439
1975	278	8,176,691	29,413
1980	279	8,303,010	29,760
1985	284	8,342,621	29,375
1990	284	8,527,036	30,025
1995	288	8,816,381	30,612
2000	289	8,861,426	30,662
2005	290	9,011,392	31,074
2007	290	9,113,257	31,425

〔出所〕SCB(2007b:28f.)より作成。

1-2 事務配分と財源配分

表 1-3 はスウェーデンの政府間事務配分を示している。中央政府は、立法、徴税、外交、EU問題、警察、司法、経済的保障、高等教育、労働市場政策などの領域で責任を持っている。これに対して、ランスタイングには、おもに医療・保健、地域発展を中心に事務が配分され、コミューンには、高齢者、障害者、児童に対する福祉サービスや、就学前教育、初等および中等教育を中心に、

その他、住民に密着した事務が配分されており、分離型の事務配分を採用していることがわかる。その中で、地域交通は、例外的にランスタイングとコミューンの共同事務として行われている。

表1-3 スウェーデンの政府間事務配分

国	ランスタイング	コミューン
立法	医療、保健	福祉サービス
国家行政	歯科医療	教育
徴税	地域交通	建築
外交	地域発展	環境保護
EU問題	文化	清掃事業
移民、難民	教育	ごみ処理
防衛	観光	上下水道
警察、司法	所有企業	救急サービス
経済的保障		民間防衛
高等教育、研究		図書館
文化		住宅
労働市場		地域交通
経済政策		文化余暇活動
農林業		技術的サービス
国有企業		所有企業

[出所]SCB(2007:31)より作成。

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っている。従って、議会と内閣は地方政府の事業について法的小よ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。コミューンおよびランスタイングは、それに沿って一般的権限および特別法に基づくそれぞれの事務を実施することとなる（自治体国際化協会〔2004:6〕）。地方政府の事務の枠組みを決定する特別法としては、教育法、保健・医療法、社会サービス法などが存在する。ただし、これらは行政事務の枠組みだけを規定しており、政府や関係当局からの法令あるいは規則により補完される（SCB〔2007a:13〕）。

スウェーデンにおけるこの分離型の事務配分は、地方政府の歳出構成（表1-4）を観察することによって、より明確になる。スウェーデンの地方財政は中央・地方を合わせた財政支出の7割弱の規模を持ち、この点はわが国と同様である。ただし、コミューンにおける歳出は、基礎教育、中等教育などの教育分野に32%、高齢者・障害者ケア、育児ケアおよび個人・家族ケアを含めた福祉サービスに52%と、両者で歳出総額の84%を占めるにいたっている。ランスタイングにおける歳出は、プライマリーケア、専門

医療、精神医療、歯科医療、その他を含め、医療・保健分野が歳出総額の9割を占めている。

つまり、コミューンとランスタイングは、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、ランスタイングはコミューンの上位団体とは位置づけられていない（Elander and Montin〔1990:2〕）。

表1-4 地方政府の歳出構成(2009年)

コミューン			ランスタイング		
	100万SEK	%		100万SEK	%
政治活動	5,579	1.1	プライマリーケア	33,431	15.5
インフラ・環境など	35,043	7.2	専門医療	103,685	48.1
文化活動	10,660	2.2	精神医療	17,877	8.3
余暇活動	12,331	2.5	その他の保健・医療	14,847	6.9
就学前教育	65,442	13.5	保健・医療に関わる政治的活動	1,219	0.6
基礎・中等・成人教育	135,787	27.9	医薬品	20,960	9.7
高齢者・障害者福祉	146,724	30.2	歯科医療	49,947	2.3
個人・家族ケア	32,509	6.7	地域政策	16,244	7.5
その他の社会福祉	15,262	3.1	その他	2,158	1.0
労働・住居	6,506	1.3			
交通	5,714	1.2			
エネルギー・水道・衛生	14,482	3.0			
合計	486,039	100.0	合計	215,498	100.0

(注) SEKは、スウェーデンの通貨単位スウェーデン・クローナを表している。

(出所) Statistiska Centralbyrån〔2009〕より作成。

次に、表1-5に従って、歳入面に目を向けてみよう。地方政府の歳入では、それぞれの地方政府が独自の税率決定権をもつ比例所得税が重要な役割を担っている。コミューンとランスタイングが課税する税目はこの比例所得税のみであり、その平均税率は、2014年現在、ランスタイングで11.62%、コミューンで20.65%であり、地方政府全体で31.86%となっている。コミューンでは、租税収入が62%程度、一般・特定を合わせた補助金収入が15%程度あり、これらを料金収入、資産・活動の売却による収入が補完する形となっている。ランスタイングでは、租税収入がおよそ7割に達し、一般・特定を合わせた補助金収入が2割程度あり³、その他、活動・サービス等の売却による収入があがっている。

³ 医療を担当するランスタイングでは、補助金の中でも医薬品給付金が重要な役割を担っている。

表1-5 地方政府の歳入構成(2007年)

コミュニティ			ランスタイング		
	100万SEK	%		100万SEK	%
税収	314,941	62.2	税収	163751	69.5
一般交付金	55,677	11.0	一般交付金	37752	16.0
経常・投資補助金	18,976	3.7	活動収入	11513	4.9
料金収入(行政活動)	14,914	2.9	サービス収入	5517	2.3
料金収入(事業活動)	14,676	2.9	物品収入	1187	0.5
地代・リース料	15,144	3.0	料金収入	5851	2.5
資産売却	27,605	5.4	その他の補助金	6570	2.8
利子収入	9,899	2.0	うち特定補助金	4023	1.7
その他	34,668	6.8	その他	3490	1.5
合計	506,550	100.0	合計	235631	100.0

(出所) Statistiska Centralbyrån(2009)より作成。

以上で確認されたように、スウェーデンの地方政府は、コミュニティでは福祉と教育が支出の8割以上、ランスタイングでは歯科を含む保健・医療が支出の9割を占めており、対人社会サービスの比重が高く⁴、これを賄う歳入として、課税自主権を基礎にした強固な税源に支えられていることにまず留意しなくてはならない。

中央政府は、国内における資源配分の全般的な責任をもち、経済的指針を設定し、立法による枠組みを確立することで、地方政府活動を指導する。また、地方政府に対する中央政府の指導の目的は、サービスの最低基準を保障することであり、教育法、保健・医療法、社会サービス法などの特別法が制定されている。

地方政府が担う義務的事務は、コミュニティでは、教育、育児ケア、高齢者ケア、個人・家族ケア、環境問題、レスキューなどがあり、ランスタイングでは、医療、歯科、知的障害者ケアがあげられる。また、高齢者の移動補助、公共交通は近年コミュニティの義務的事務となった。このように中央政府によって強制される事務はコミュニティにおいて予算のおよそ4分の3にのぼる。

後述するように、1990年代には、特定補助金の大幅な一般財源化が実施され、地方政府の行政活動の裁量性が高まり、その他、学校や建築に関する詳細な規制が緩和され、目的あるいは結果による管理に置き換えられることとなった。結果による管理が広まるにつれ、地方政府における行政事務の運営のあり方は多様化してきており、エネルギー、交通、上下水道、余暇活動などに関する

⁴ これらの地方政府の事務のほとんどは義務的事務として実施される。地方政府が任意に行いうる事務としては、コミュニティでは余暇・文化活動、技術的サービス、エネルギー供給、道路の管理維持があり、ランスタイングでは文化活動、教育、観光がある。

る地方政府所有企業の活用、あるいはサービス生産の民間委託（entreprenad）が見られるが、原則として、租税によるサービス供給が主体となることには変わりがないであろう（Häggroth [2000:65f.]）。

以上のように、地方政府は、権限移譲にともない高い裁量のもとで行政事務を行い、中央政府は、地方政府活動の目的や枠組みを設定するという枠組みが見て取れる。この枠組みは、1980年代からの公共部門改革に起因し、90年代に入って、地方自治法の改正、財政調整制度の改正として具体化していく。そこで、以下では、これらの政府間関係の制度変化について検討していこう。

2 地方分権改革の動向

2-1 1980年代の公共部門改革とフリーコミュニケーション実験

オイル・ショック以降の経済停滞を背景にして、政権復帰前の社民党内部で組織された「危機問題グループ」によって用意され、『スウェーデンの未来』と題された政策提案は、1981年6月16日の党大会において採択され、政権復帰後の社民党の経済政策の基礎をなすこととなった。この提案では、国家財政の悪化が強調され⁵、財政赤字の増加が、外国債の発行を通じて外部の経済環境に対する依存を高める危険性、信用市場、資本市場に与える歪み、国債費の増加による財政の硬直化などが指摘された⁶。そして、この財政赤字の原因として、1. 支出項目に対するチェック機能の不足、2. 特定団体に対する租税特別措置、租税控除、あるいは脱税行為の増加による税収の伸び悩み、3. 経済成長率の低下を背景とした課税ベースの増加幅の縮小や労働市場政策、経済政策に対する支出の増加、4. インフレ率上昇の影響を受けるかたちでの国債利払い費の増加があげられ、それぞれについて対応策が用意されることとなった（Socialdemokraterna [1981:45f.]）。

そのなかで、地方政府部門については、地方所得税率を引き上げる余地が制限されていること、中央政府が地方政府に対する補

⁵ 1975/76年度には、37億クローナであった中央政府の財政赤字は、81/82年度には、750億クローナにまで増加することが試算されていた（Socialdemokraterna [1981:15]）。

⁶ さらに、公共部門の縮小と民営化を実現しなければ、これまでの社会福祉を維持することは困難であるという反動勢力からの主張を生みかねないという政治的な懸念も指摘された（Socialdemokraterna [1981:46]）。

助金を従来のように増加させることが不可能であることを理由に、従来のような地方政府の支出拡大は抑制されなくてはならないと主張された。ただし、地方政府は医療や社会福祉という国民の生活にとって中心的な役割を担っており、今後の高齢化にともなう老人医療に対する需要の増大や、労働市場における女性参加を達成するための育児ケアの充実が不可欠であるといった社会的要因を考慮して、地方政府の消費支出の増加を総じて年間 2% に抑えることが目標として提示された（同〔1981:53f.〕）。

この党決議を基礎に、1982年に政権に復帰した社民党政府は、まず行政省（Civildepartementet）を新設し、そこに各省庁から人材を集め、公共部門改革に着手し、85年には公共部門刷新計画を議会に提出した。この計画では、選択の自由の拡大、民主主義の更なる発展、官僚的形式主義の廃止、効率性の改善という4つの目標が示された。これらの目標の意図するところは、民営化の実施ではなく、サービス供給者としての公共部門の効率性の改善にあった（Gustafsson and Svensson〔1999:51〕）。そこでは、国民を公共サービスの利用者として位置づけ、利用可能な資源をすべての国民に対して公正かつ平等に分配するという前提に立ちながら、政策決定を下位レベルに委譲することで、住民の行政に対する政治的統制、あるいは公共サービスの利用者としての立場を強化する組織運営を行うことが模索された。

この地方分権の具体的政策の1つとして、84年から91年にかけて実施された「フリーコミュニーの実験」があげられる⁷。この実験において、フリーコミュニーに指定されたコミュニーおよびランスタイングは、行政事務を行うための委員会組織を自由に改変することができ、同時に補助金を裁量的に使用することが認められた。

このフリーコミュニーの実験を受けて、1991年に地方自治法が改正され、コミュニーは、政治および行政組織の設計に関するほぼ完全な自由を獲得する。その基本的な考え方は、地方レベル、地域レベルで行われることに最も適する事務に、コミュニー、ランスタイングがそれぞれ責任を持ち、自らの活動を組織し、優先順位をつけ、実施する条件を整えるというものであった。

このように地方政府は、地方自治法改正により、組織運営の裁

⁷ フリーコミュニーの実験の具体的内容については、藤岡（2001）、Bardershem and Ståhlberg, eds.(1994)を参照されたい。

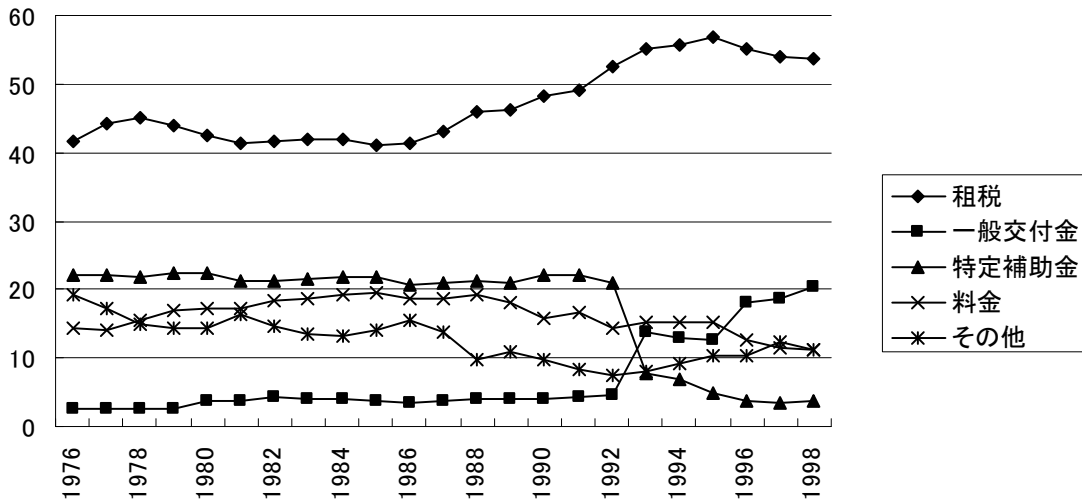
量を獲得するが、1990年代に入ると、それを財源面から保障する制度改正が実施されていく。そこで、次に財政調整制度を含む財源配分の変化を見ていこう。

2-2 1990年代の財源配分の変化

まず、コミューンの歳入構成の時系列的変化を図2-1に従って確認しておこう。1992年まで、租税収入、一般交付金、特定補助金の割合は、比較的安定して推移しており、租税収入が41 - 45%程度と高い割合を占め、次いで特定補助金が21 - 22%程度となっている。この間、一般交付金は3 - 4%程度と非常に低い位置づけとなっている。この構成は、90年代に大きく変化することとなる。租税収入の割合は、80年代末から徐々にその割合を高め、95年にはおよそ57%に達し、その後若干の低下している。この変化は、補助金の動向と密接に関係している。80年代末の上昇は、料金収入およびその他の項目の割合の低下に対応しているが、93年以降は特定補助金の割合の大幅な減少の影響を受けている。この特定補助金の割合の低下は、93年の改革における特定補助金の一般財源化によるものであるが、一般交付金の割合は、特定補助金の減少を埋め合わせるほどの上昇はしておらず、これが租税収入の割合の増加に寄与している。

しかし、90年代後半になると、96年に実施された補助金改革の結果、一般交付金の割合の上昇を受けて、租税収入の割合が低下することとなる。さらに、補助金の構成に着目すれば、98年において、一般交付金の割合は20.5%、特定補助金の割合は3.6%となっており、90年代の補助金改革を通じて、両者の構成比がちょうど逆転するかたちとなり、一般交付金のコミューンの歳入に占める重要性が増したことがわかる。

図 2-1 コミューンの歳入構成(%)



(注)一般交付金は、税平衡交付金(1992年以前)、国庫平衡交付金(1993-95年)、包括交付金(1996年以後)となっている。

(出所) Statistiska Årsbokより作成。

次に、表 2-1 は、1966 年の平衡交付金制度の導入から現在にいたるスウェーデンの財政調整制度の変遷の概要を示している。同表より、66 年の導入時から 89 年改革までは、課税力区分の増加と基礎保障の引き上げが制度変化の特徴として指摘できる。これが、図 2-1 で確認された通り、93 年改革において、それまでの税平衡交付金制度の廃止にともなう新たな平衡交付金制度の導入と特定補助金の一般財源化が実現され、さらに 96 年改革において、平衡交付金制度における水平的財政調整制度および住民 1 人あたり定額の包括交付金が導入されることとなる（現行制度については後述）。

表 2-1 財政調整制度の変遷

財政調整制度改革の概要	
実施年	改革内容
1966年	すべての地方政府部門に対する税平衡交付金制度の導入。 課税力不足に対する交付金、高税率コミュニティに対する交付金、特別税平衡交付金の3要素。 3つに区分された課税力それぞれに対して最低保障レベルを設定。
1974年	高税率コミュニティに対する税平衡交付金の廃止。 課税力区分が6区分(コミュニティ)、5区分(ランステイング)に増加。
1980年	課税力区分が12区分に増加し、103~136%までの基礎保障の割り当て。 年齢構造にもとづく基礎保障の修正。 人口減少に対する追加措置。
1986年	税平衡負担金制度(一般税平衡負担金、特別税平衡負担金)の導入。 特別税平衡負担金は課税力の高いコミュニティが累進的に負担。
1989年	課税力区分が25区分に増加し、100~157%までの基礎保障の割り当て。
1993年	コミュニティにおける税平衡交付金制度の廃止および国庫平衡交付金制度の導入。 新制度は、収入の平準化、構造的差異の平準化、人口減少に対する追加措置の3要素。 特定補助金の大幅な一般財源化。
1996年	平衡交付金制度における水平的財政調整の導入。 住民1人あたり定額の包括交付金の導入。
2005年	収入平準化と包括交付金の統合、構造交付金、調整交付金・納付金の導入。

(出所)SOU1991, SCB2001, Finansdepartmentet2008より筆者作成。

表 2-2 には、1993 年の財政調整制度改革で一般財源化された特定補助金の項目とその金額が示されている。同表から、コミューンに交付されていた特定補助金のなかで、とくにその主要事務である教育、児童福祉、老人福祉を中心に一般財源化が実施され、これが図 2-1 で確認した特定補助金の歳入割合の低下をもたらし、一般交付金割合の上昇をもたらすこととなった。同改革は保守中道連立政権のもとで実施され、交付金総額の削減も伴ったが、社民党政権のもとで実施された 96 年改革を経て、一般交付金割合が高まり、80 年代以降行われてきた、コミューンの裁量の拡大を財源面で保障してきたと評価することができる。

表2-2 1993年改革により廃止されたコミューンに対する補助金と国庫平衡交付金額(1993年)

項目	金額(100万SEK)
教育	30,270
児童福祉	13,961
老人福祉	6,484
道路維持	836
交通弱者対策	552
企業税廃止の代償	879
その他	793
税平衡交付金	15,646
1. 小計	69,421
2. コミューンから国への負担金の廃止	24,539
3. 93年改革による補助金額の削減	5,183
国庫平衡交付金総額(=1-2-3)	39,699

(出所)室田[2003:196]、一部修正。

2-3 国と地方の協議のあり方

ここで、スウェーデンにおける地方分権改革の進展と関連させながら、同国における国と地方の協議のあり方、あるいは地方の国政参画について触れておきたい。

(1) 地方政府連合

国と地方の協議において重要な役割を担っているのが地方政府連合である。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団体として、スウェーデンコミューン連合とランスティング連合が存在したが、2005年に両組織は合併し、地方政府連合(Sveriges Kommuner och Landsting)となっている。連合組織の主たる存在意義は以下のとおりである。

- ・ 地方政府すべてを代表し、地方自治体の利益を守ること。
- ・ 地方自治を支援し、その発展に寄与すること。
- ・ 地方政府相互の協力を促進すること。
- ・ 地方政府の事業の発展と合理化を支援すること。
- ・ 地方政府の各種事業について、専門的な助言や支援を与えること。
- ・ 地方政府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、地方政府連合では、上記の目的を達成するために、地方に関連する各種の事柄について事務局をおき、専門家 (expert) 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。また、地方議員や地方自治体職員に対しての研修機関としての役割を果たしている。さらに、ランスティング単位で地域支部を持っており、その地域のコミューンの利害の調整などを行っている。加えて、連合による調査・分析に対する信頼は高く、新聞やテレビによる報道において、統計局のみでなく、連合の作成する統計データが使用されることも日常的に行われている。

連合の最高機関は協議会であり、その委員は4年毎の地方選挙の後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。

(2) 法案成立過程への参画⁸

地方政府の国政参画のあり方を整理するうえで、スウェーデンにおける政策決定過程を簡単に整理しておこう。政府は、国会への法案提出に先立って、さまざまな代替案を調査する目的から調査委員会を招集する。この調査委員会は、1人もしくは複数のメンバー（専門家、役人、政治家など）から構成され、その調査は、政府により前もって示されるガイドラインにしたがって行われる。

⁸ スウェーデン国会ホームページ (<http://www.riksdagen.se/>) より筆者作成。

同委員会は、調査終了後に委員会報告書（SOU）を政府に提出する⁹。その後、関係する省庁、機関、あるいは地方政府に委員会報告書が送付され、意見聴取（レミス：Remiss）が行われる。

政府は、意見聴取の結果、当該事案を却下しない場合は、法案を作成する。法案は、通常、法律審査会に送付され、法案の法的妥当性などについて審査され、その後、国会に提出される。議員提出法案は、政府提出法案への対案として、政府提出法案の提出後 15 日以内に国会に提出することができる¹⁰。

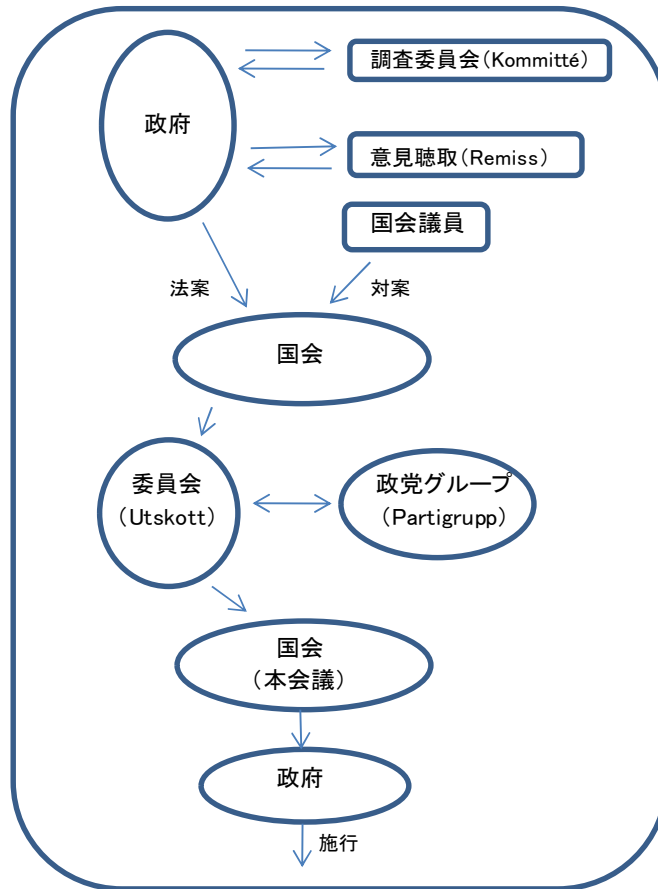
国会に提出された法案は、その法案を所管する委員会に付託される。現在、16 の委員会が置かれ、各委員会は 17 名の議員で構成されている。この 17 名の委員は、国会における議席数の比率に応じて各政党に割り当てられ、小国会（Miniriksdag）として機能する。委員は、まず自らが所属する政党の国会議員全員から構成される政党グループ（会派）において議論し、意見調整を行った後に、委員会における討論に臨むことになる。また、委員会審査の過程では、しばしば公聴会が開かれ、専門家や関係機関の代表者からの意見聴取が行われる。その後、委員会は、法案に対する立場を決定し、本会議での審議の対象となる議案を作成し、一般に公開する。その際に、委員会の立場に反対する委員は、その意見を議案に盛り込むことができる。

議案が本会議に提出されると、必要に応じて討論が行われる。ここでは、委員会に参加した議員が、それぞれの意見陳述を行い、その後、採決にうつる。この討論および採決の結果は、議事録として公開される。この法案成立過程を図示すると図 2-2 のとおりである。

⁹ この調査作業が、1 つの省内で行われる場合は、Ds（Departmentsserien）という形で、報告書が政府に提出される。

¹⁰ 毎年 9 月に国会が召集されると同時に、予算案提出の 15 日後まで、議員は政府提出法案と関係なく、法案を国会に提出できる。

図2-2 スウェーデンにおける立法過程



(出所)スウェーデン国会ホームページより作成(2008年2月28日閲覧)。
http://riksdagen.se/templates/PageWFrame__6577.aspx

これらの過程の中で、とくに地方政府に関わる事項について、地方政府は調査委員会への参画、レミス制度を通じた意見表明、非公式な交渉といったルートを使いながら、国政において、その影響力を行使しようとしている¹¹。そこで、次に1993年の財政調整制度改革を例にとりながら、地方政府の国政参画のあり方を見てみよう。

(3) 地方政府の国政参画：1993年の財政調整制度改革

1993年の財政調整制度改革は、すでに述べたとおり、地方自治法改正により行政運営の裁量性が高まった地方政府に対して、特定補助金の大幅な一般財源化および新たな交付金制度の導入によって、それを財源面から保障する改革であった。その具体的な制度変化は表2-3に示す通りである。

¹¹ 詳細については、清水・伊集(2008)を参照。

表2-3 1993年改革による制度変化

1993年以前の制度	1993年改革後の制度
<p>税平衡交付金制度</p> <p>①一般税平衡交付金(収入・費用の平準化) 25の課税力区分 平均課税力の100~157%の基礎保障 年齢構造・人口減少要素の加味</p> <p>②特別税平衡交付金 課税力とは無関係に、経済的援助、過疎地の集団輸送、山間地域への補助、自然災害に対する予防的政策などの目的から交付。</p> <p>③一般税平衡負担金 平均課税力の上昇にともない増加する一般税平衡交付金の費用を各地方政府が1人あたり課税所得に応じて比例的に負担。</p> <p>④特別税平衡負担金 コミューン間の税率の格差を平準化する目的で平均課税力を超えるコミューンが累進的に負担。</p>	<p>国庫平衡交付金制度</p> <p>①収入の平準化 課税力区分を廃止し、全国で統一された一般保障レベルを毎年議会で決定。 (93年は、全国平均の125%)</p> <p>②費用の平準化 年齢構造、社会構造、人口密度、気候により構造費指数を決定。</p> <p>③人口減少要素 5年間で2%以上の人口減少があったコミューンに対して交付金を追加。</p> <p>特定補助金の一般財源化</p> <p>交付金総額の追加的削減</p>

(出所)SOU[1991]およびSCB[2001]より筆者作成。

この制度改革へ向けた調査委員会として、1990年6月に地方財政委員会が設けられ、1991年12月に報告書「国家財政収支における地方財政—裁量の増大と新たな協力のための国庫補助金—」(SOU 1991:98)が提出され、この提案を基礎に93年改革が実施されることとなった。この委員会設置を決定した政府の調査委員会招集指令(Kommittédirektiv 1990:20)では、財政状況の変化に対応した地方政府の財源調達のあり方、新たな交付金制度の設計、特定補助金の一般財源化など、調査委員会の調査内容を特定するとともに、その調査をコミューン連合およびランスティング連合との共同作業によるものと明記してある。さらに、調査委員会の政策提言の具体的内容に関しては、1989年にコミューン連合が発表した報告書の内容を尊重すべき旨が明記されている。ここで、まず制度改革に向けてコミューン連合がイニシアティブをとり、委員会作業に大きな影響力を与えたことがわかる。

そこで、政策決定過程に大きな影響を与えたコミューン連合の報告書の概要に触れておきたい。1989年に二度にわたって発表された報告書(Svenska Kommunförbundet [1989a] [1989b])の作成には、社民党5名、穏健党2名、中央党1名、国民党1名の計9名の地方議員および地方議員経験者が参加した。

報告書の中では、地方の財政状況やサービスの供給に関する分

析が行われたうえで、地方自治の発展に必要な自主財源の拡充が必要であること、全国的なサービス・レベルの向上に伴い、特定補助金を通じた国のコントロールの必要性が小さくなっていること、一般交付金を活用し、行政活動の決定権をコミューンに移譲すべきことなどが主張されている。さらに、2つの新たな交付金モデルを提示し、その平準化効果についてシミュレーションを行い、具体的な政策提言を行っている。

1991年に報告書を提出した地方財政委員会では、レーン府長官（Carl Johan Åberg）が委員長を務め、10名の国会議員が委員として参加した¹²。同委員会には、財務官僚、学識者に加え、ランスティング議員が1名、秘書官として参加したが、コミューン連合もしくはランスティング連合からの参加はなかった。

同委員会報告書では、表2-3で示した制度改革の骨子が示され、特定補助金の一般財源化、新たな交付金制度の創設、財源調達原則など、大筋において、コミューン連合報告書の方向性を踏襲するものであったと言える。

地方財政委員会報告書が発表されると、続いてレミスが実施された。その作成過程からもわかるように、同報告書はおおむね地方政府に好意的に受け止められた。しかし、新たな交付金制度のうち、構造的費用の平準化の算定方法に多くのコミューンからの批判が集中した。構造的費用の平準化には、年齢構造、社会構造、人口密度、気候の4要素が加えられることが提案されたが、批判の内容は、実際の算定方法が複雑すぎるというものであった。そこで、政府の取った対応は、93年からは委員会提案による制度を実施すると同時に、費用平準化の算定方法の変更に向けた新たな調査委員会をただちに設けるというものだった。そして、地方財政委員会が報告書を提出したのと同じ91年12月に、コミューン部門における交付金および平準化に関する調査委員会が設置され、94年に報告書の提出、96年に新たな平準化制度の実施となり、93年改革における新制度は、その大枠を残しつつも3年で制度変更をみることとなったのである¹³。

以上のように、財政調整制度という地方政府の利害に大きく関

¹² 委員会作業の過程で、社民党から保守中道連立に政権が変わり、委員の入れ替えが行われた。

¹³ 1993年および96年の財政調整制度改革のより詳細な議論については、伊集（2006）を参照。

わる政策分野において、制度変更の骨格部分について地方政府側が大きく議論を牽引していたことがわかる。また、その他のルールを用いながら、地方政府は政策形成過程において影響力を行使していることが観察できる。

3 分権型財政を支える財政調整制度

3-1 現行の財政調整制度

1993年に特定補助金の大幅な一般財源化を実施、課税力調整とコスト調整から構成される新たな財政調整制度を導入しているが、加えて1996年には水平的財政調整制度を導入されている。現行の財政調整制度は、2005年の制度改正より実施されているが、基本的な枠組みは90年代の制度を踏襲していると言える。

現行の財政調整制度は以下の要素から構成されている。

- ① 収入平準化（Inkomstutjämning）
- ② 費用平準化（Kostnadsutjämning）
- ③ 構造交付金（Strukturbidrag）
- ④ 過渡的交付金（Införandebidrag）：2010年度で終了
- ⑤ 調整交付金・納付金（Regleringsbidrag/avgift）

コミューンでは500億クローナ¹⁴程度、ランスティングでは200億クローナ程度で、中央政府歳出予算に占める財政調整財源の割合はおよそ1割程度となっている¹⁵。

（1）収入平準化

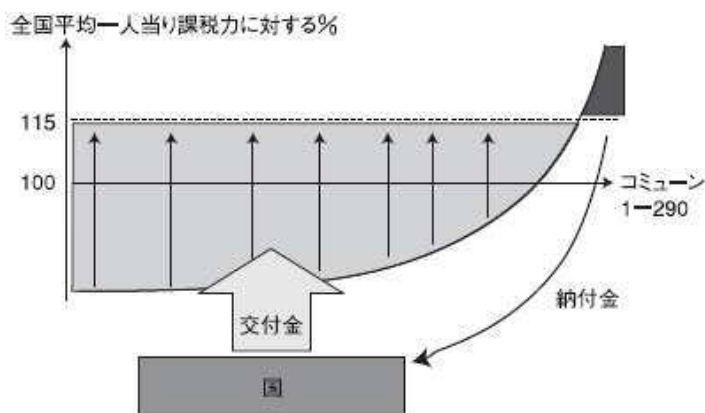
収入平準化については、コミューンとランスティングにおいてともに課税力（住民1人あたり課税標準）の全国平均の115%を保障することを明記している。同時に、水平的調整を行っているため、保障課税力を上回る課税力をもつコミューン・ランスティングは国に納付金を納めることになる。1996年改正の制度においては、収入平準化と国庫からの包括交付金を分離していたが、2005年改正によりこれらを収入平準化の枠組みに統一した結果、収入

¹⁴ 1スウェーデン・クローナはおよそ15.5円に相当する（2014年5月時点）。

¹⁵ このほか、LSS費用（LSS法〈一定の機能的な障害を有する人々の援助とサービスに関する法律〉に関する費用）については個別の枠組みで平準化を行う制度を2004年に導入、20億クローナ程度の規模。また、1998年より実施されているランスティングに対する医薬品給付特別補助金は200億クローナ程度の規模があり、政府統計上は一般交付金に分類されている。

平準化の財源は主に国庫によるものとなっている。

図 3-1 収入平準化のイメージ図



資料：星野（2006）より引用。

表3-1 収入平準化の計算方法

例：Svedala kommun 2008

A	2008年の調整済み課税標準(SEK):2006年所得に対する調整	3,299,754,888
B	人口、2007年11月1日時点	19,104
C	住民1人あたり調整済み課税標準(SEK) A/B	172,726
D	調整済み全国平均1人あたり課税標準(SEK)	175,415
E	当該コミュニティの課税力(%) C/D	98.5
F	保障課税力(%)	115
G	当該コミュニティの保障課税標準(SEK) B × D × F	3,853,797,384
H	保障ベース額(SEK) G - A	554,042,496
I	レーンごとの税率(=全国平均税率×0.95+0.09%*)	19.70
J	当該コミュニティの住民1人あたり交付額(SEK) H × I ÷ B ÷ 100	5,713
K	当該コミュニティに対する交付額	109,141,152

*スヴェダラ・コミュニティが属するスコーネ・レーンの税率上昇率を加味。Iの算出において、交付団体では95%、納付団体では85%を算入。

資料：Sveriges Kommuner och Landsting 2008

表3-2 2008年における平準化レベル

	課税力、%	住民1人あたり税 収、SEK	住民1人あたり収入 平準化、SEK	収入平準化を含む 住民1人あたり税 収、SEK	全国平均に対する 割合、%
団体A	82.2	29,873	11,323	41,196	113.4
団体B	90.7	32,942	8,404	41,346	113.8
団体C	101.5	36,855	4,682	41,537	114.3
団体D	105.5	38,341	3,268	41,609	114.5
団体E	120.0	43,576	-1,532	42,044	115.7

資料：Sveriges Kommuner och Landsting 2008

表 3-1 と表 3-2 はそれぞれ収入平準化の計算方法と平準化レベル（2008年）を示している。とくに、表 3-2 が示すように、全国

平均を超える課税力をもつ団体が納付金を納める影響もあり、平準化の効果が非常に高いことが理解できる。ただし、平準化後に課税力の逆転は起きていない。

(2) 費用平準化

次に、費用平準化について見てみよう。この部分モデルは、地方団体間の構造的費用の平準化を目的とするものであり、ここでいう「構造的」とは各団体が自ら影響を与えることができないということの意味している。つまり、制度設計としては、需要と費用について計測可能かつ客観的な数値が算出され、「水平的に」調整され、すなわち平均費用に対して納付と交付が行われることになる。コミュニティについては9つの事務、ランスティングについては3つの事務が費用平準化の対象となっている（表3-3）。

表3-3 費用平準化に用いられる部分モデル

コミュニティ	
就学前教育・学童保育	年齢、親の活動率、課税力、人口密度
基礎教育	年齢、移民子弟
中等教育	年齢、プログラム選択、居住構造
高齢者ケア	年齢、性別分布、職業背景、生活状況(既婚、独居等)、非北欧出身者、過疎
個人・家族ケア	難民、非北欧・EU出身者、給付なし失業者、シングルマザー、低所得者、居住密度
移民子弟	国外背景をもつ0-19歳の子供
人口変化	過去10年における2%以上の人口減少、児童数の増減、人口増に伴う税収確保の遅延に対する補償
居住構造	暖房、道路・街路、住宅費用、過疎にともなう追加的費用
賃金構造	近隣団体における平均賃金、1世帯住居の平均価格、活動率
ランスティング	
保健・医療	サービス需要団体、性別、年齢、生活状況、雇用状況、住宅類型、賃金構造、過疎
人口変化	人口増に伴う税収確保の遅延に対する補償
賃金構造	レーンにおける民間部門賃金、医師給与
共同事務	
公共交通	人口密度、通勤状況、都市化状況

資料：Sveriges Kommuner och Landsting 2008

表3-4 費用平準化の状況、2008年

コミュニティ	交付金額		団体数		ランスタイング	交付金額		団体数	
	(100万SEK)	交付団体	納付団体	(100万SEK)		交付団体	納付団体		
移民子弟	466	25	265	保健・医療	1,399	11	10		
賃金構造	685	42	248	うち過疎地	487	13	8		
人口変化	906	153	137	人口変化	0	0	0		
居住構造	961	77	213	公共交通	1,356	1	20		
公共交通	1,065	59	231	賃金構造	207	3	18		
中等教育	1,959	245	45						
基礎教育	3,972	205	85						
就学前・学童保育	4,271	59	231						
個人・家族ケア	4,292	30	260						
高齢者ケア	6,503	206	84						
純計	5,198	150	140	純計	1,360	6	15		

資料「: Sveriges Kommuner och Landsting 2008

表 3-4 において示されているように、ランスタイングについて人口変化モデルが 2006 年に、コミュニティとランスタイングにおいて賃金構造モデルが 2008 年に追加されている。とくに後者はとくにストックホルム地域を中心とする都市部における賃金の高コスト構造に対応するために追加された制度である。

(3) その他の要素

以上の収入平準化と費用平準化以外にいくつかの要素が組み込まれている。構造交付金は 2005 年改正以前に費用平準化に含まれていた地域政策的要素が分離され、独立した要素となっている。これは、人口の少ない団体、労働市場問題を抱える団体を支援することを目的としており、2005 年改正における設定水準を超えて収入が減少する団体に交付している（コミュニティでは交付金の減少が当該団体の課税標準の 0.56% を超える団体、ランスタイングでは 0.28% を超える団体）。また、平均的な課税力をもつ団体においては、住民 1 人あたり 850 クローナ（コミュニティ）、425 クローナ（ランスタイング）が交付される。

次に、過渡的交付金により 2005 年改正に伴い交付金額が減少する団体に対して、2005 年から 2010 年にかけて激変緩和措置がとられた。年間の収入減が課税標準の 0.08%（コミュニティ）、0.04%（ランスタイング）を超える場合に交付されたが、2010 年で終了している。

最後に、調整交付金・納付金は、収入平準化、費用平準化、構造交付金、過渡的交付金の交付金所用額と中央政府の一般会計予算における一般交付金額とを比較し、前者が多い場合には調整納

付金が課され、後者が多い場合には調整交付金が交付され、いずれも住民1人あたり定額で計算される。

表3-5と表3-6はそれぞれ現行制度における交付金額の推移と交付金の配分状況(2010年)を示している。2005年の制度改正により、従来の住民一人あたり定額の包括交付金が収入平準化の交付部分に組み込まれるようになっていくことが観察され、費用平準化については従来通り、この部分モデルのなかで水平的調整を維持している。調整交付金・納付金を確認すると、年による変化があるが、財政調整の財源を地方政府の納付金に依存しながら調整しているという状況は見られない。

表3-6によって配分状況を見ると、収入の平準化においては基本的にストックホルム地域のみが納付団体となっていることが分かる。一方で、同地域は、費用平準化モデルにおいては交付団体となっており、近年の賃金構造に配慮した制度改正が影響を及ぼしていると考えられる。

表3-5 交付金額の推移

コミュニティ											(100万SEK)
年度	収入平準化			費用平準化			包括交付金	構造交付金	過渡的交付金(*)	調整交付金・納付金	交付金総額
	交付金	納付金	差額	交付金	納付金	差額					
1998	8,325	-8,161	164	5,043	-5,031	11	57,506		-8		57,673
1999	8,808	-8,564	244	5,176	-5,158	17	59,971		-15		60,217
2000	9,700	-9,421	279	4,766	-4,787	-22	59,160		19		59,436
2001	10,687	-10,330	356	4,901	-4,938	-37	58,852		-4		59,167
2002	12,442	-11,929	512	5,064	-5,112	-47	58,549		-79		58,936
2003	14,083	-13,448	635	5,195	-5,243	-47	35,087		-136		35,538
2004	13,807	-13,239	568	5,250	-5,298	-48	34,042		-89		34,473
2005	45,008	-3,414	41,595	4,620	-4,650	-31		1,539	1,522	-2,000	42,626
2006	46,212	-3,229	42,983	4,703	-4,732	-29		1,533	838	-160	45,165
2007	48,139	-3,289	44,851	4,855	-4,862	-7		1,533	462	8,317	55,157
2008	51,962	-3,654	48,308	5,198	-5,208	-10		1,528	308	-4,199	45,935
2009	54,331	-4,050	50,281	5,551	-5,564	-13		1,525	192	-4,528	47,456
2010	52,817	-3,912	48,905	5,701	-5,697	4		1,523	90	2,394	52,916
2011	54,075	-3,898	50,177	6,070	-6,058	12		1,521	-	9,630	61,339
2012	56,364	-4,245	52,119	6,492	-6,468	24		1,519	-	4,662	58,324

ランステイング											
年度	収入平準化			費用平準化			包括交付金	構造交付金	過渡的交付金(*)	調整交付金・納付金	交付金総額
	交付金	納付金	差額	交付金	納付金	差額					
1997	3,120	-3,254	-134	4,891	-4,858	33	14,934		-31		14,802
1998	3,233	-3,397	-164	4,701	-4,676	24	17,399		-27		17,233
1999	3,233	-3,477	-244	3,337	-3,325	12	18,705		-12		18,461
2000	3,566	-3,843	-277	1,139	-1,144	-6	18,868		2		18,587
2001	4,010	-4,330	-320	1,264	-1,276	-12	19,253		15		18,936
2002	4,781	-5,175	-395	1,472	-1,488	-16	17,745		25		17,361
2003	5,465	-5,921	-456	1,550	-1,556	-6	8,036		14		7,588
2004	5,253	-5,687	-433	1,520	-1,530	-10	7,484		11		7,052
2005	14,933	-2,151	12,782	1,207	-1,208	-1		658	624	-1,486	12,576
2006	15,233	-1,997	13,235	1,091	-1,096	-4		657	348	-1,272	12,964
2007	15,780	-1,952	13,828	1,164	-1,165	-1		658	235	937	15,656
2008	16,947	-2,090	14,857	1,360	-1,354	6		657	174	869	16,563
2009	17,677	-2,209	15,468	1,414	-1,412	1		656	113	1,077	17,316
2010	17,187	-2,134	15,053	1,550	-1,540	10		657	53	4,060	19,833
2011	17,557	-2,114	15,443	1,609	-1,610	-1		657	-	7,565	23,664
2012	25,218	-388	24,830	1,563	-1,556	7		657	-	-1,843	23,651

(*)1998年から2004年において過渡的調整項目を示している。

(資料)SCB資料より作成。

表3-6 交付金の配分状況(2010年)

コミュニティ		100万SEK					1SEK	
		収入平準化	費用平準化	構造交付金	過渡的交付金	調整交付金・納付金	総額	1人あたり交付額
中部	ストックホルム	-448	2,949	2	7	517	3,027	1,499
	ウプサラ	1,841	-484	-	-	85	1,442	4,345
	セーデルマンランド	1,834	19	24	-	69	1,945	7,230
	エステヨータランド	3,036	-187	-	1	110	2,959	6,928
	ヨンショピン	2,272	-32	-	1	86	2,327	6,924
南東部	クロノベリ	1,312	-114	-	-	47	1,246	6,801
	カルマル	1,909	-198	3	-	60	1,774	7,594
	ゴットランド	568	-97	75	-	15	560	9,793
	プレーキンイェ	1,048	-227	4	-	39	864	5,662
	スコーネ	9,432	-278	153	3	315	9,626	7,819
南西部	ハーランド	1,725	-150	-	-	76	1,651	5,564
	ヴェストラヨータランド	8,807	-744	16	1	402	8,483	5,405
	ヴァームランド	2,275	-165	21	-	70	2,202	8,058
	エレブロ	1,974	78	18	1	72	2,142	7,681
	ヴェストマンランド	1,445	-55	12	4	64	1,470	5,847
北部	ダーラナ	2,027	-37	65	11	71	2,136	7,727
	イエブレボリ	1,893	-54	77	14	71	2,001	7,243
	ヴェステルノルランド	1,490	-49	39	5	62	1,547	6,366
	イエムトランド	1,086	266	121	-	32	1,505	11,884
	ヴェステルボッテン	1,908	-157	143	11	66	1,972	7,626
ノルボッテン	1,471	-278	750	30	64	2,037	8,181	
全国	48,905	5	1,523	90	2,394	52,916	5,665	
ランステイング		100万SEK					1SEK	
		収入平準化	費用平準化	構造交付金	過渡的交付金	調整交付金・納付金	総額	1人あたり交付額
中部	ストックホルム	-2,134	872	-	-	877	-385	-190
	ウプサラ	613	-284	-	-	144	473	1,425
	セーデルマンランド	650	-154	-	-	117	613	2,278
	エステヨータランド	1,215	-129	-	-	186	1,272	2,977
	ヨンショピン	867	-40	-	-	146	974	2,897
南東部	クロノベリ	438	-228	42	-	80	332	1,811
	カルマル	594	56	-	-	102	752	3,220
	ゴットランド	227	-28	82	1	25	307	5,357
	プレーキンイェ	405	-140	77	-	66	408	2,671
	スコーネ	3,479	-152	-	-	535	3,861	3,137
南西部	ハーランド	602	-72	-	-	129	659	2,221
	ヴェストラヨータランド	2,837	256	-	-	682	3,775	2,405
	ヴァームランド	754	-116	-	-	119	757	2,771
	エレブロ	753	-16	-	-	121	858	3,077
	ヴェストマンランド	451	-26	-	-	109	534	2,124
北部	ダーラナ	731	-97	-	-	120	754	2,729
	イエブレボリ	717	-24	-	-	120	813	2,944
	ヴェステルノルランド	422	48	-	12	106	588	2,418
	イエムトランド	358	-33	124	8	55	512	4,044
	ヴェステルボッテン	622	70	116	16	112	936	3,621
ノルボッテン	451	248	217	16	108	1,040	4,175	
全国	15,053	10	657	53	4,060	19,833	2,123	

(資料)SCB資料より作成。

4 分権的サービス供給のあり方

ここまでスウェーデンの政府間財政関係の基本的特徴や地方分権化のもとでの財源面での制度変化を検討してきた。そこで、次に地方政府におけるサービス供給、具体的には子育て支援政策と水道事業を例にとり、その特徴および近年の制度変化について見ていきたい。とくに1990年代以降、サービスの公的供給という基

本を維持しつつ、サービスの生産主体の多様化が見られるようになってきている状況において、公共サービスのあり方に関する同国の議論の推移に着目してみたい。

4-1 子育て支援政策

本節では、保育サービスや現金給付を含む多様なスウェーデンの子育て支援政策を対象とし、その制度形成や権限および財源の配分について明らかするとともに、それを可能にした諸条件について検討を加える。

分権的・普遍主義的な保育サービスを充実させてきたと評価されるスウェーデンの保育サービスは、第二次世界大戦後の経済成長にともない、教育、医療、福祉の他の公共サービスと同様に、1960年代から70年代にかけて飛躍的にその供給が拡大されてきた。ただし、当時のサービス供給のあり方は、今日の制度に見られるような分権的かつ多様なサービスの生産主体を含むものとは異なり、地方政府をサービスの供給主体としながらも、中央政府による規制および財源補助に基づいた集権的な仕組みを特徴としていた。その後、1980年代以降の経済状況の変化を背景としながら、地方政府の裁量の拡大という地方分権的な方向へ舵が取られるとともに、90年代以降は、政権交代をともないながら「民営化」の動きも加速することとなった。また、90年代後半には、保育政策の所管が社会省から教育省へ移管されることによって、保育政策が教育政策の一環として位置づけられることで、就学前学級の無償化や保育料の上限規制など、普遍主義的なサービス供給を拡大する改革が実施されている。

一方で、現金給付による子育て支援政策は、労働市場における男女平等の問題としても展開されてきた側面が強い。女性が個人として決定権をもち、男性と平等に教育を受け、仕事をもち賃金を獲得するという、2人の稼ぎ手世帯モデルが広く受け入れられ、それを実現するための政策が取り組まれてきた。その結果として、子育てと仕事を両立できる環境が整備され、未就学児を育てる女性の労働力率は80%という、極めて高い水準で推移している。

(1) 子育て支援政策の概要¹⁶

ここでは子育て支援政策について、基礎政府であるコミューンが供給の責任をもつ保育サービスを中心とする現物給付と、国およびコミューンが担当する現金給付に大別しながら概要を整理する(表4-1)。

表4-1 スウェーデンにおける子育て支援政策の概要

	現金給付制度	経済的負担の軽減措置	保育サービス・その他
1 普遍的施策			
a すべての子ども	両親保険、児童手当		妊産婦医療センターと乳幼児医療センター: 無料
b 対象となる子ども	就学手当、養育扶助、子ども年金、障害児扶養手当、一時看護時の両親保険、養子手当	小児歯科、教科書、教材: 無料。小児医療、医薬品: 小児割引。給食費: 一部を除き無料。	学校教育、就学前学級、オープン就学前学校、学校保健・医療: 無料。家族・子育て相談: 一部を除き無料。
2 上限額設定		就学前学校、家庭保育所、学童保育所	オープン余暇活動センター、夏季子どもセンター
3 経済的支援			
a 所得制限あり	住宅手当、就学手当加算金		
b 必要性がある場合	社会手当(生活保護)		

(出所)高橋[2007:81]より作成。

① 公的保育サービス

1975年の保育法の施行にともない、公的保育は、学校教育への準備、特別なニーズのある子どもの統合、男女平等と社会的平等の実現がその目的とされてきた。近年では、1995年の新たな保育法の施行により、コミューンの責任が強化され、就労あるいは就学中の親をもつ子どもに対して保育の場を提供することが明確にされた。翌96年7月には、それまで社会省の所管であった保育政策が教育省に移管され、就学前保育は就学前教育として位置づけられるようになり、従来の保育所はすべて就学前学校(förskola)と総称されるようになってきている(以下では、保育所と表現する)。

また、学校法に基づき、すべてのコミューンは1歳から12歳までの子どもに対して、就学前保育と学童保育を提供する義務を負っている。近年では、親の就労・就学に関わらず、すべての子どもに公的保育を受ける権利を保障するという考え方から、2001年以降、失業中あるいは育児休業中の親をもつ子どもに対して、1

¹⁶ 子育て支援政策の概要に関する以下の記述は、高橋(2007)に負うところが大きい。

日3時間以上あるいは週15時間以上保育所に通う権利が与えられている¹⁷。加えて、2003年1月より一般保育制度（allmänna förskolan）として、すべての4～5歳児に対して年間525時間、無償で保育所に通う権利が認められ、2010年7月より適用範囲が3歳児まで拡大されている。

その他、現在整備されている保育施設には、就学前児童を対象とした保育所、家庭保育所、一時利用保育を目的とした公開保育所（öppenförskola）と、就学児童を対象とした学童保育所（fritidshem）が整備されている。また、1998年より基礎学校入学前のすべての6歳児に対して教育を提供する就学前学級（förskoleklass）が導入されている。

表4-2は、年齢別にみる保育所への登録児童の全児童に占める割合の推移を示している。1990年代半ばには1～5歳児平均で50%台であったが、その後、着実に上昇し、2007年には8割を超える値を示している。そのなかでも3～5歳児については90%を超えている。一方で、0歳児については次に見る両親保険に基づいた育児休業制度を受け、登録児童割合はほぼ0%で推移していることがわかる。また、6歳児については、1998年の就学前学級の導入にともない、保育所への登録は急激に低下している。

表 4-2 年齢別にみる登録児童の全児童に占める割合の推移（%）

	1-5歳平均	0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳	6歳	7歳
1995	52.2	0.4	30.1	50.0	55.0	60.4	62.8	32.9	0.7
1996	55.6	0.2	33.9	53.7	58.5	62.8	65.2	30.3	0.6
1997	58.7	0.2	36.2	56.9	61.3	66.2	68.2	27.6	0.6
1998	61.2	0.1	33.7	60.3	64.4	69.2	72.6	14.3	0.4
1999	63.8	0.1	35.7	63.9	68.0	72.7	74.3	3.3	0.3
2000	66.1	0.0	36.1	66.9	70.6	75.6	78.2	3.1	0.3
2001	67.8	0.1	37.7	69.5	73.3	77.9	80.2	2.4	0.3
2002	72.2	0.0	39.9	75.3	79.6	82.8	84.0	2.3	0.3
2003	75.1	0.0	40.1	78.4	82.6	87.8	88.7	2.3	0.3
2004	76.2	0.0	41.2	79.7	84.3	89.0	89.6	2.0	0.2
2005	77.3	0.0	42.0	81.4	85.3	89.8	90.7	1.8	0.2
2006	78.9	0.0	43.4	83.2	87.1	90.8	91.6	1.6	0.2
2007	80.4	0.0	46.0	85.2	88.8	92.0	92.1	1.7	0.4
2008	81.3	0.0	46.1	86.2	89.9	92.7	93.0	1.6	0.4
2009	82.1	0.0	47.0	86.5	90.6	93.8	93.8	1.6	0.4
2010	82.7	0.0	46.9	87.3	92.1	94.1	94.5	1.4	0.3

（資料）Skolverket Webページより作成。

¹⁷ 失業中の親をもつ子どもについては2001年7月、育児休業中の親をもつ子どもについては2002年1月より実施された。また、2002年1月より、家庭保育所（familjedaghem）においても同様の制度が適用されている。家庭保育所では、保育士が自宅で子どもを預かり保育が行われる。

2000年代の保育サービス拡充の動きに合わせて、子どもへの教育的配慮と家庭への経済的配慮の両面を目的として、2002年1月には保育料の自己負担額の上限を設定する制度(maxtaxa)が導入された。同制度では、とくに経済的負担が大きいことが理由となり、子どもが保育所に通えないという事態を生じさせないということに重点が置かれている。保育料を設定する権限はコミューンに付与されているが、同制度ではその上限が設定されている。制度導入の翌年である2003年には、すべてのコミューンにおいて採用されている。

表 4-3 保育料の上限設定制度

保育所		
	保育料率の上限	保育料の上限
子ども(1人目)	3%	1,260SEK
子ども(2人目)	2%	840SEK
子ども(3人目)	1%	420SEK
学童保育		
	保育料率の上限	保育料の上限
子ども(1人目)	2%	840SEK
子ども(2人目)	1%	420SEK
子ども(3人目)	1%	420SEK

(注)家計の月額総所得で示される所得の上限は現在42,000SEKである。

(出所)SCB[2009]

表 4-3 は、保育料の上限設定に関する現行制度における数値を示している。コミューンが設定する保育料率の上限が設定されると同時に、所得の上限を規定することで保育料の上限が設定されている。保育所で見れば、1人目の子どもに対しては、保育料率の上限は3%であるが、同時に保育料の上限が1,260クローナに設定されている。これにより、コミューンに生じる保育料の徴収額の減少は、国からの財源補助により補完され、2011年には31億6000万クローナが充てられている。同制度の導入と同時に、職員数の確保や職員の能力開発などサービスの質の向上を目的とした国庫補助金が導入されており、2011年には5億クローナが計上されている。

② 現金給付制度およびその他の経済的支援

次に、現金給付制度による子育て支援政策の概要を見てみよう。まず、育児にともなう休業における現金給付制度として両親保険制度（förelädräfsäkring）が設けられている。両親休業法（förelädräledighetslag）に基づけば、就労する親には子どもが1歳半に達するまで休職する権利と、8歳に達するまで、あるいは基礎学校1年生を終えるまで、労働時間を所定労働時間の75%まで短縮する権利が保障されている。

両親保険制度には、出産予定日の10日前から子どもが8歳に達するまでに両親で分割取得可能な育児休業手当と、子どもの出生後に父親のみを対象とする父親手当、12歳未満の子どもをもつ親を対象とした一時看護手当、妊娠手当がある¹⁸。

このうち、制度の重要な柱となっている育児休業手当は、給付期間が子ども1人につき480日であり、そのうち最初の390日間は所得の80%が保障され、残りの90日間は日額180クローナが支払われる¹⁹。また、給付期間のうち60日間はそれぞれ父親と母親に固定され、配偶者に譲れない期間となっている。また、労働時間を短縮する場合には手当を部分取得することが可能となっている。育児休業手当の算出には、疾病給付の対象となる所得の97%となるため、実質的には78%程度の所得保障が行われることとなる。対象となる所得額には上限が設けられており、2010年ではその額は年間424,000クローナとなっている。

次に、両親保険制度とは別に設けられる現金給付をとともなう子育て支援政策を見ていこう。児童手当（barnbidrag）は、16歳までのすべての子どもに対して月額1,050クローナが支払われる。さらに、2人目以降の子どもに対しては、多子加算（flerbarnstillägg）が付加されることとなる。

また、第1子出産後30カ月以内に第2子を出産すると、第2子の育児休業中の育児休業手当額を第1子の際と同額受給できる

¹⁸ 父親手当は、子どもの出生後10日間、所得の80%が保障する給付であり、出産直後に親子全員で過ごすことができるようにすることを目的としている。また、一時看護手当は、12歳未満の子どもが病気になった際の看護休業に対して、子ども1人につき年間60日間、所得の80%が保障される。さらに、妊娠手当は、妊婦にとって危険あるいは不適切とみなされる職務に就いていて、職場での配置転換が可能でない場合、出産予定日の60日前から11日前までの休業に対して、所得の80%を保障するものである。

¹⁹ 無所得あるいは低所得の場合においても、最初の390日間は日額180クローナが保障される。

スピード・プレミアム制度が設けられている²⁰。これは育児休業後に労働時間を短縮して職場復帰する女性が多いため、その際の所得の低下により、第2子出産後の育児休業手当の取得額の低下を抑え、第2子出産へのインセンティブを与えることを目的としている。

さらに、スウェーデンでは住宅手当が子育て支援政策として位置づけられる側面をもつ。同手当は、子どもをもたない家庭が申請することも可能であるが、手当額の決定において、住宅費用、住宅面積、家計所得のほかに、子どもの数が考慮に入れられるため、子どもをもつ家庭に対する経済的支援として機能している。

最近では新たな子育て支援策として、ジェンダー平等ボーナス（jämställdhetsbonus）と呼ばれる制度が2008年7月より導入されている。同制度は、就業や育児休業における男女平等の条件を改善することを目的としており、育児休業手当を受け取る日数を父親と母親の間でどのように分割するかによって、その給付額が異なってくる。両者が同じ日数の育児休業を取得した場合には、最大で13,500クローナが支給されることとなる。

このほか、2008年7月にはコミューンが自らの判断によって1～3歳児を対象にした在宅育児手当（vårdnadsbidrag）を導入する権限が政府により付与された。同手当を導入することで、親に対して育児休暇後にも自宅で育児を行う条件を整えることで選択の拡大を目指すものとされており、子ども1人あたり月額3,000クローナを上限とした手当が非課税で支給される。2009年時点では、およそ3,000人の子どもに対して手当が支給されている。この政策に対しては、女性を育児に縛り付ける効果をもつとする観点からの批判が存在するが、政府においては、支給対象児童年齢が1～3歳と狭いため、保育所を代替するものではなく、そのような効果はないとの見方がなされている²¹。

以上のように、スウェーデンにおける子育て支援政策の概要を保育サービスおよび現金給付制度の焦点を合わせながら整理してきた。保育サービスについては、その所管が社会省から教育省に移管されたことで、就学前教育としての位置づけを明確にしなから、コミューンの責任に基づいた保育サービスの供給がなされて

²⁰ 1980年の導入時点では、第1子出産後2年以内という期限であったが、1986年に30カ月へと延長された。

²¹ 社会省に対する現地ヒアリング（2010年11月1日）。

いる。また、一般保育制度の導入にともなう無償保育の拡大や保育料の上限設定制度の導入など子どもをもつ家庭の経済的制約を緩和することでサービス供給の拡大を意図した方向性をもつことがわかる。また、両親保険制度に代表される現金給付をともなう政策は多様な施策内容を持ち、両立支援、男女平等を推進することに非常に大きな重点を置きながら制度設計がなされている。では、次に以上のような制度設計にいたるスウェーデンにおける子育て支援政策をめぐる論点を、とくに1980年代の財政抑制期以降の動きに着目しながら見ていこう。

(2) 1980年代以降の保育サービスの展開

① 保育サービスに対する国からの統制

1960年代以降の福祉サービスの拡充においては、地方政府の財源として国からの特定補助金の役割が大きかったが、これは保育サービスにおいても同様であった。1970年代には、保育サービスの運営費全体の45%を国が負担し、コミューンもほぼ同じ割合で負担し、親による負担がおおよそ10%となっていた。この割合は、1993年の特定補助金の一般財源化が実施されるまで維持された。

コミューンに対する特定補助金の算出には、基本的に前年の保育定員数をもとに行われたが、サービスの拡大期には、教育学の学位をもつ職員数、給食、子ども一人あたりの空間面積、クラスの最大子ども数、運営時間などの基準を満たしているかという点も反映された。サービスの拡大期には、コミューン側が保育サービスを適切に運営するための基礎的知識が不足していたことから、サービスの質を確保するために必要な統制とされた(Korpi [2006:53])。このような保育サービスの運営に関する詳細なガイドラインは社会福祉庁(Socialstyrelsen)によって作成された。

しかし、1980年代にはこのような詳細なガイドラインに基づく国からの統制は緩和されていくこととなる。その要因としては、以下の2点があげられる。

第1に、保育サービスの拡大にともない、保育所の設置に対する社会福祉庁の認可が追いつかなくなり、結果として、特定補助金の運用を簡素化する必要が出てきたという点である。第2に、すでにみたように80年代に入ってから財政再建政策のもと、国から地方への財政移転を効率化する必要に迫られた点である。具

体的には、施設あたりの規定面積数に空きスペースを算入することを禁じる措置や、特定補助金の算出において、定員数ではなく、実際の登録児童数に基づくという措置が取られることとなった。1988年には、登録児童15人ごとに補助金額を単純算出する制度が導入され、90年代に入ると既にみた特定補助金の一般財源化が保育サービスにおいても適用されることとなり、結果として、コミューンの裁量性が大きく高まることとなった。

1996年に保育サービスの所管が社会省から教育省に移管されたことを受け、現在、保育サービスは学校教育法第2条に規定され、教育省が示す指令、学校庁が作成するカリキュラムおよびガイドラインに基づいて運営されている。そのなかで、国による基準の提示内容は極めて包括的かつ抽象的であり、人員配置・面積・設備などに踏み込んだ詳細な基準の義務付けは行われておらず、学校庁のガイドラインにより、保育所の質に関する概念の提示（SKOLFS 2005:10）とサービスの質に関する報告書作成の指針の提示（Förordning 1997:702）がなされている²²。これについて中央政府は、サービス水準が一定のレベルに達している現在では、国が詳細な基準を示さないことによる問題は生じておらず、サービスの質についてはコミューンにおける監督や民主的政治的決定により確保されるべきものとしている²³。そのうえで、国による保育サービスに対する監督は、定期的な検査の実施に限定されており、かつそれは直接に個々の事業主体に対するものではなく、地域における保育サービス確保に努めるコミューンを対象としている。

保育サービスの質の保障におけるコミューンの責任および裁量が重視される一方で、サービスにかかる費用の負担、とくに親による自己負担をめぐる問題において、近年では保育料の上限設定という形で、国が一定の役割を果たしている。

1991年のバブル経済の崩壊を受けた経済成長の停滞を受け、同年に誕生した穏健党を中心とする保守中道連立政権は財政支出の

²² 保育所の質に関するガイドラインでは、教育法および地方自治法に基づいたコミューンや地方議会への責任配分を踏まえ、具体的な保育所運営に関わる責任配分の明確化や計画・実施・評価体制の構築のほか、児童の年齢・性別、特別支援の必要性、スウェーデン語以外の母国語をもつ児童の割合、職員の能力、保育施設や外部環境の状況などの項目についてコミューンが継続的に把握することを要求している。そのうえで、コミューンおよび公立保育所に対して、サービスの質に関する項目について継続的な情報開示を求めている。

²³ 教育省に対する現地ヒアリング（2010年11月1日）。

抑制による財政再建策に取り組み、社会保険制度における所得保障率や各種の社会支出の抑制を図るとともに、地方への財政移転の縮小にも踏み込むこととなった。コミューンにおいては、経済危機による税収の減少に加え、国からの交付金が減額されたことで、予算の削減を余儀なくされ、保育サービスにおいても保育士の解雇によるコスト削減が行われた。同時に、一定程度の予算を確保する必要から親が負担する保育料の引き上げが実施されることとなり、それまで運営費の10%程度で推移していた親の負担割合が90年代に倍増するとともに、コミューン間の保育料の格差が顕著にみられるようになった。そのため、法律に規定される「合理的な保育料」が維持できなくなる状況が見られるようになったのである²⁴。

このような保育料の高騰、地域間格差の発生を受け、90年代後半にはその対応策が議論されることとなり、すでに紹介した保育料の上限設定制度（maxtaxa）が2002年より導入されるにいたった。表4-4が示すように、制度が導入される前後での保育料を比較すると、コミューンの平均額とコミューン間の保育料格差が大きく改善されていることがわかる。また、運営費に占める親の負担割合は16%（1999年）から8%（2004年）へと大きく減少している²⁵。現行制度においては、保育サービスの供給におけるコミューンの自主性が尊重される一方で、保育にかかる親の負担を全国的な観点から調整する責任を国が負うという関係となっている。

表 4-4 月額固定保育料

	タイプA	タイプB
1999年		
平均額	1,097SEK	2,877SEK
最も高いコミューン	2,628SEK	4,282SEK
最も低いコミューン	0SEK	0SEK
2004年		
平均額	493SEK	2,033SEK
最も高いコミューン	594SEK	2,195SEK
最も低いコミューン	304SEK	1,155SEK

(注)タイプA:3歳の子ども1人。週46時間保育。一人親、フルタイム就労、低所得。

タイプB:1歳と3歳の子ども。週33時間保育。事実婚、フルタイム就労、中所得。

(資料)Korpi[2006]より作成。

²⁴ 加えて、全体の半数近くのコミューンで、親が失業した場合、その子どもが保育所に在籍できないという規則が導入された。

²⁵ Skolverket ウェブページ資料に基づく。

② 保育サービスをめぐる民営化の動向

保育所の運営は、戦前には民間のイニシアティブによるものが多く、1941年時点でコミューンにより運営される保育所の割合は全体の7%に過ぎなかった。しかし、戦後、とくに1960年代以降のサービスの拡大を受け、1970年には全体の96%が公立保育所となっていた。

保育所の民営化をめぐる議論は、1980年代になり保守ブロックによって展開され、民間企業による運営により、低コストで質の高いサービス供給が可能となると主張された。電機メーカー大手のエレクトロラックス社が保育事業を展開するピュスリンゲン株式会社を設立したことを契機に、議論が本格化することとなった。社民党は、保育の市場化により保育料の格差とそれにもなう質の格差が生じることを懸念し、民営化に反対する姿勢をとっていた。ただし、社民党の右派のなかには、一定の枠内で民間企業の保育事業への算入を認めるべきだとの意見も見られた。

しかし、全体として、社民党政権は民営化反対の立場から、1983年に営利目的で設置された保育所を国庫補助金の支給対象から除外する法律（通称：ピュスリンゲン法）を成立させることで、私立保育所に対する様々な規制を設けた。具体的には、補助金の支給対象は、親協同組合や非営利組織など営利を目的としない団体に限り、さらに、コミューンの認可を受けること、コミューンの保育計画に沿うこと、保育料が公立保育所より高くないこと、公立保育所の順番待ちをしている子どもを入所させることなどの条件が課されることとなった。

その後、1991年に保守中道連立政権が誕生すると、ピュスリンゲン法が廃止され、営利企業であっても保育事業に参入することが可能となった。さらに、保育拡大適正化法案を提出し、1995年からの実施を決定した。同法には、コミューンは私立の保育所および学童保育所に対して、公立保育所と同額の助成金を支給すること、認可基準は、施設長の適任性と施設の適切さの2点のみで判断され、加えて、保育料は適切な理由がある場合を除いてコミューンの基準を上回ってはならないとされた。これにより、保育事業の自由化が決定されることとなった。

1994年に政権に復帰した社民党はこの法律を廃止したが、ピュスリンゲン法を復活させなかったため、現行制度では、質や安定

性の基準が満たされれば、あらゆる団体が保育所および学童保育所を設置できることとなっている。また私立保育所の認可責任はコミューンがもち、公立と同様の助成金の額が設定されている。

これを受けて、1990年代には私立保育所の拡大が見られることとなった。表4-5は公立および私立の保育所に関する諸指標の近年の推移を示している。私立保育所に登録する児童の数は増加傾向にあり、その割合は1994年には全体の11.6%であったが、2010年には19.1%まで増加している。私立保育所のなかでも従来は親協同組合や他のNPO団体による運営が多く見られたが、最近では、株式会社形態の保育所への登録児童の割合も高まりつつある。実際、2000年において私立保育所への登録児童の割合は15.5%となっているが、そのうち、親協同組合の割合は6.7%、株式会社の割合は3.9%となっていた。これが2010年には、親協同組合の割合が4.6%に低下し、株式会社の割合が8.4%まで高まっている²⁶。その一方で、コミューンにおいては、サービス生産者の多様性を意識的に追求すると同時に、公立、私立のイコールフッティングが重視されており、具体的には年齢別児童数に応じた運営費補助が定額で給付されるとともに、公立事業者に対する付加価値税の課税免除についてイコールフッティングを確保するため、民間事業者に対する付加価値税負担分の補助金が交付されている²⁷。表4-5の保育所のグループサイズと職員1人あたりの児童数の推移に目を向けると、上述したように、1990年代前半の財政悪化を受けて、両指標とも90年代後半にかけて数値が悪化していることが読みとれる。2000年代に入ると、一般保育制度の導入にともなう登録児童数の増加もあり、2000年代初頭のピークを過ぎたあたりで安定しているように観察される。そのなかで、両指標の公立・私立の数値に着目すると、年度ごとの変化はありつつも、両者の間に大きな相違は見出せないと言えるだろう。

²⁶ Skolverket ウェブページ資料に基づく。

²⁷ Nacka Kommunにおける現地ヒアリング（2011年11月2日）に基づく。

表 4-5 保育サービス関連指標の推移

	登録児童数			グループ・サイズ(人数)			職員1人あたり児童数(注)		
	公立	私立		公立	私立		公立	私立	
1990	-	-	-	14.4	-	-	4.4	-	-
1992	-	-	-	15.7	-	-	4.8	-	-
1994	337,622	88.4%	11.6%	16.5	-	-	5.2	-	-
1996	365,828	87.5%	12.5%	16.9	-	-	5.5	5.4	5.8
1998	337,935	86.7%	13.3%	16.5	-	-	5.7	5.6	5.7
2000	314,894	84.5%	15.5%	-	-	-	5.4	5.4	5.5
2002	333,646	83.3%	16.7%	17.4	-	-	5.3	5.3	5.5
2004	364,045	83.3%	16.7%	17.2	-	-	5.4	5.4	5.4
2006	396,231	83.1%	16.9%	16.7	16.7	16.8	5.1	5.1	5.2
2008	432,586	82.0%	18.0%	16.9	16.8	17.3	5.3	5.2	5.4
2010	457,996	80.9%	19.1%	16.9	17.0	16.2	5.4	5.4	5.2

(注)年間1980時間勤務を職員1人として計算している。

(資料)Skolverketウェブサイト資料およびSveriges Kommuner och Landsting 2011より作成。

このように、スウェーデンでは、1994年より入所する保育所の選択が可能となったことも合わせ、親の選択に基づく競争を活用することでサービスの質を確保することが目指されていると言える²⁸。

(3) 小括

比較福祉国家論において、普遍主義モデルあるいは社会民主主義モデルと位置づけられる同国の子育て支援政策は、1960年代以降の福祉サービスの拡大期において、他の政策と同様に制度の充実化が図られていった。とくに、両親保険を中心とする現金給付制度は、この時期の経済成長を背景とした労働力不足を背景に、女性の労働市場への参加を促進するための政策体系が早い段階から構築され、さらに男女平等を推進する視点からの制度の改正が行われていることがわかる。

さらに、子育て支援を現物給付の面から支える保育サービスについてもサービス拡大期において、コミュニティを運営主体とする保育所の拡充が目指されてきた。ただし、当初の制度においては、サービスの質の保障という観点から、国による詳細な義務づけをとまなうものであり、財源としても国からの特定補助金が重要な役割を担っていた。しかし、1980年代以降の財政再建期には、一定の質の達成を前提にしながら、サービス運営の効率化が目指されることとなり、地方分権改革の流れのなかで、特定補助金の廃

²⁸ ただし、実態において「競争」を通じたサービスの質の向上というメカニズムが機能しているとは言えない状況であるという（Nacka KommunおよびMornlycke Kommunにおける現地ヒアリング（2011年11月5日）に基づく）。

止や国による義務づけの緩和という形で、コミューンの事業における裁量が拡大されることとなった。ただし、1990年代に入ると、深刻な経済停滞のもと税収の伸び悩みや国から地方への財政移転の縮小を受け、職員の減少にともなうサービスの低下、自己負担の増加や料金の地域間格差などの問題が噴出することとなった。

これらの課題は、1990年代後半の保育サービスの教育省への移管や就学前学級の導入を経ながら、2000年代に入って、一般保育制度と保育料の上限設定制度の導入とそれにとともなう国庫補助金制度の活用という方向で解決が目指されることとなった。これにより、一定の職員数を確保しながら登録児童数を増加させる一方で、自己負担割合の低下と地域間格差の是正に向かうこととなる。ただし、1980年代以降の地方分権の流れのなかで保育サービス運営に対する裁量をコミューンが獲得しながらも、2000年代の制度改正を経て、サービスの質の保障について国庫財源に依存する割合が高まったことも事実であろう。これらの財源自体は全体の費用においては限界的なものにとどまっているが、今後の議論の推移が注目されるところである。

さらに、1990年代以降の経済危機や政権交代を経験しながら、サービス生産のあり方は多様性を増している。80年代以降の民営化議論を経て、現在では民間事業者の参入が自由化されているが、これは保育サービスにおける公的責任の縮小ではなく、公立・私立の財源面あるいは価格面でのイコールフットィングを重視しながら、選択の拡大をとともなうサービスの質の向上につなげることが意図されており、従来の普遍的サービスを強化する方向で制度運営が行われていると言える。

4-2 水道事業

(1) 水道事業の仕組み

スウェーデンの水道事業は、法律によって保障された地方自治制度をもとに、コミューン直営によるサービス供給が伝統的に発展してきた。とくに、1965年から75年にかけての短期間において、投資費用の50%までを中央政府が補助するという財政支援に基づきながら、水道関連施設の建設が進められてきた結果、国際的にみても水準の高い設備が整えられていった(Gustafsson 2002)。現在では、2000を超える上水道関連施設が存在し、人口に対する

普及率は9割程度に達している。

水道事業の根拠法としては、水道サービスの責任の所在やその質の保障、環境への負荷について、現在、公共上下水道法、環境法、食糧法、地方自治法という4つの法律が存在している。1970年から施行されている公共上下水道法では、上水道・下水道事業の責任主体がコミューンであることが規定されており、適切な公共水道の維持・管理と、住民の健康を保護することがその骨子となっている。同法に加え、食糧法は、飲料水が「食糧」として扱われるべきことを規定し、その他の食糧品と同様の基準の飲料水が生産されなければならないことを要請しており、公共上下水道法を補完する役割をもっている。さらに、環境法によって一定の基準を設け、上水・下水処理の過程で引き起こされる環境への負荷を最小限に抑えなければならないことが規定されている。加えて、地方自治法では、次節で述べるとおり、地方議会に事業運営形態の選択に関する決定権が付与されている。

公共上下水道法は、水道事業に関わる公的責任について非常に明確な規定を設けている。上述のとおり、住民の健康保護に対する第一義的責任はコミューンに配分されているが（第1条）、水道事業がコミューン以外の主体によって運営される際には、その新たな事業主体は国の地方監督機関に相当するレーンによって認可を受け、公共サービスとして水道事業を運営することが要請される（第31条）。この場合、コミューンは当該事業に対する監査人を任命し、監査人による事業についての監査報告が行われる（第32条）。また、健康保護基準に照らして既存の水道施設に改善が求められる場合には、コミューンの責任において必要な措置が速やかに講じられなければならない、レーンには罰則を含む監督権限が付与されている（第2条）。

次に、事業経営の側面に目を向けてみよう。水道事業では接続料金と利用料金のみによる独立採算制が採用され、同時に非営利ベースで運営されなくてはならない（第24～27条）。現状の経営状況を見ると、料金収入により運営費と資本費用の99%がカバーされて

29。

以上のように、スウェーデンの水道事業は住民の健康保護を最

29 The Swedish Water & Wastewater Association "Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden," 2002, p.19.

優先するという明確な目的をもちつつ、事業の継続性を維持しながら相対的に安価なサービスを提供することに成功してきたと評価できる。ただし、歴史的にコミューンによる直営を原則として発展してきたスウェーデンの水道事業においても、1980年代に入ると、民間的経営手法を取り入れたサービスの合理化を進めようとする動きが見られるようになる。現在、全コミューンの85%が従来の直営方式を採用している一方で、全体の13%に相当する39のコミューンにおいて、地方政府所有企業による事業運営が行われている。そこで次に、事業運営形態として1980年代から見られるようになった地方政府所有企業について分析を行っていく。

(2) 地方政府所有企業による事業運営

地方自治法第3章第16条により、コミューン及びランスティングは、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³⁰と定めている。このうち、株式などの所有を通じて、地方政府がその意思決定権を持っている企業を地方政府所有企業と位置づけている³⁰。表4-6で比較できるように、スウェーデンの地方政府所有企業の形態は、わが国でいえば、公営企業よりも地方公社や第三セクターに近いといえる。ただし、後述するように、地方政府所有企業に対する地方議会の関与の大きさを踏まえれば、それらと同様に捉えることが難しい側面も有している。

表4-6 日本とスウェーデンにおける地方自治体（地方政府）出資法人の形態

日本				スウェーデン			
直営(公営企業)				直営			
自治体全額 出資法人	特別法に基づく地方公社(出資比率100%)			地方政府 全額出資 法人		地方政府所有 企業(狭義)	出資比率100%
	第三セクター(広義)						出資比率50%以上
公民共同 出資法人	第三セクター (狭義)	出資比率25%以上		公民共同 出資法人		地方政府所有企業 (地方連結会計対象)	出資比率20%以上
		出資比率25%未満					地方政府所有企業(広義)

注：1) 日本の第三セクターでは、民法法人と商法法人を含む。
 2) 両国とも出資比率には複数の地方自治体によるものを含む。
 出所：林編(2003)および伊集・木村(2007a)に基づき作成。

³⁰ スウェーデンの地方政府所有企業に関する以下の記述は、とくに引用のない限り、伊集・木村(2007a)による。

地方政府所有企業は、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政府より小さいため、資金の借入れ、利益の用途などの自由度が大きくなる（自治体国際化協会〔2004：46〕）。このため、地方政府所有企業は独立性と経済行動の自由を確保できる反面、その活動に対する地域住民や地方議会の監視と統制は限られたものになる可能性がある。そこで、地方自治法では、地方政府が株式を100%所有する株式会社に事業を委任する前に、議会は、①地方政府としての事業の目的を定める、②すべての取締役を任命する、③事業に関する基本原則またはその他の重要な決定がなされる前に、議会が意見表明をする機会を持つ、という措置を講じることとされている。また、地方政府が部分的に所有する企業に事業を委任する場合においても、議会は委任の決定をする前に、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。

つまり、スウェーデンの地方政府所有企業は、株式会社、財団、非営利団体など多様な形態を選択できるものの、地方政府の監視・統制権限は強いものとなっている。中でも、100%所有企業に対しては、事業目的の設定、人事権、経営政策の変更に対する意見表明権など、その影響は多岐に及んでいることが確認される。

2005年時点で、コミューンは1533社、ランスタングは122社の地方政府所有企業を所有している。さらに、コミューンにおける所有状況を見ると、現在、地方政府所有企業を一切所有していないのは人口が15,000人に満たない8つの小規模コミューンだけであり、人口の多いコミューンほど多くの企業を所有するという傾向が表れている。10社以上を所有する32のコミューンでは、人口はおおよそ3万人を超えており、とくにストックホルムとヨーテボリでは、それぞれ74社、69社と突出した数となっているが、1コミューンあたりの所有数は全国平均で5.3社である。

企業形態については、既に述べたように、株式会社、財団、合資会社、協同組合、NPOなどさまざまであるが、そのなかでも株式会社が全体の9割を占め、もっとも一般的に採用されている。また、地方政府所有企業が関わる事業分野を見てみると、全体の半数以上が不動産・住宅賃貸事業を行っており、この分野が売上高の46%、総資産の61%、利益の74%を占めている。また、電気・ガス・地域暖房・水道事業に関連した企業も大きな割合を有

しており、売上高の 36%、総資産の 18%、利益の 26%に達している。つまり、地方政府所有企業は、コミュニケーションの主要事務である福祉サービスや教育ではなく、広義の福祉供給を補完する役割として活用されていることがわかる。

また、企業形態についての歴史的展開に目を向けてみると、近年の株式会社形態を採用した業務運営という特徴が鮮明になる。1970年にはおよそ 700 の財団があり、地方政府所有企業全体の半数以上を占めていたが、90年代初頭にはその数はおよそ 400社にまで減少した。この傾向は 90年代に加速し、現在では 20社となっている。この変化は、とくに住宅会社が株式会社化したことによるものである。さらに、1970年代初頭に 1400社程度あった地方政府所有企業は、70年代前半に 1200社以下まで大きく減少し、その後、80年代初頭から再び徐々に増加し始め、80年代後半から90年代初頭にかけて 1400社を上回るまでに増加しており、このことは、直営形態から株式会社形態への転換が起きたことを意味している。

すでに触れたように 1991年の地方自治法改正によりフリーコミュニケーション実験が一般化されることで、本節冒頭に述べたように、地方政府はその事務を直営形態で行うのか、委託によって行うのか、また委託手法として財団方式を取るのか、企業形態で行うのかという選択の自由を獲得することとなり、地方政府所有企業の株式会社化が促される結果となった。

この傾向は水道事業においても同様に観察されることとなり、1989年には複数のコミュニケーションの所有によるルースラーグ水道株式会社 (Roslagsvatten AB)、1990年にはストックホルム水道株式会社 (Stockholm Vatten AB) が設立されている。とくに、水道事業において地方政府所有企業が選択された原因として、地方の財政状況が悪化している中で、料金収入では賄いきれない追加的投資費用を借入れで調達する利点が存在していたことが指摘されている (Gustafsson 2002)。

ストックホルム水道株式会社は、1991年以降、ストックホルム・コミュニケーションにより所有されるストックホルム市庁舎株式会社 (Stockholm Stadshus AB) の子会社として位置づけられており、株式の 98%が同株式会社、2%がフッディンエ・コミュニケーションによって所有されている。水道事業を直営形態からコミュニケーション所有の

株式会社とすることで、①損益に関する責任の明確化、②企業運営の自由、③より迅速な決定過程、④公開すべき情報の減少、を獲得することとなったが、一方で、コミューン議会による執行委員会メンバーの任命や料金決定を通じて政治的統制を受けている。

さらに、地方政府所有企業に対する民主的統制の観点から非常に興味深い動きが見られた。1990年代前半の保守中道連立によるカール・ビルト政権下で示された1993年の公的部門管理局の調査では、運営形態が地方政府所有企業であることは、効率化の決定的な要素たりえないが、将来の売却や民営化の布石になりうるとの見方が示されていた。

しかし、1994年にビルト政権が退陣し、社会民主党がヨーラン・ペーション政権として復帰すると、地方政府所有企業化は、地方政府効率化の手段としての位置づけが再確認された。ただし、地方政府活動を包括的かつ民主的に統制するためには、地方政府所有企業に対する地方政府あるいは住民の監督が十分に行われる必要があるという視点から、1994年に秘密保護法（Sekretesslagen）が改正され、「公共」の領域が地方政府所有企業まで拡大されることとなった。

これにより、地方政府所有企業の文書を一般に公開することが地方自治法にも明記された。さらに、1999年には、議会により任命される非専門的な監査役の役割の強化、2000年には、地方政府の執行委員会が地方政府所有企業を監督する旨が地方自治法に明記されることとなった。つまり、1990年代に入り、サービスの合理化を目的として、株式会社形態による公益事業の運営が進みつつも、上記4点目の「公開すべき情報の減少」という企業化によって生じるメリットを減じる形で、地方政府所有企業に対する議会を通じた民主的統制の手段が明確化されていくこととなったのである。

以上のように、スウェーデンの水道事業はコミューンの直営によるサービス供給を基礎に発展しながらも、1980年代以降の経済状況、財政状況の悪化を一つの背景として、地方分権化が進められるなかで、地方政府所有企業による事業運営の合理化を図る事例が見られるようになってきている。ただし、その場合であっても、コミューン議会による執行委員会の役員任命や料金決定、一般市民への情報公開などの手段を通じて、対象事業を政治的、

民主的に統制することを意図していることがわかる。

(3) 水道事業の展開

前節までに述べたように、スウェーデンにおける水道事業は直営形態に地方政府所有企業形態が加わる形を基本としているが、近年では、表 4-7 に示されるように、その事業運営形態は多様化を見せている。そこで、本節では、いくつかの事例を紹介しながら、スウェーデンの水道事業の展開を整理し、水道事業のあり方とサービスの合理化の捉え方について検討していきたい。

表 4-7 スウェーデンにおける水道事業の分類

責任主体	提供主体	形態
公共部門	公共部門	直営 地方政府所有企業 政府間協力 共同委員会 政府間組合 共同所有企業 契約
公共部門	民間部門	業務委託 その他の公民連携
民間部門	民間部門	民営化

出所：Thomasson 2006, p.12.

すでに触れてきた直営形態や地方政府所有企業形態による水道事業に加えて、近年、新たな動きが見られるのは、所有移転をとまなう民営化、民間水道会社への業務委託、そしてコミューン間協力にもとづく事業運営である。

まず、民間参入をとまなう事業運営について見てみよう (Gustafsson 2002)。スウェーデンで最も早く水道事業の「民営化」計画を提案したのは、ストックホルムの北東に位置するヴァクスホルム・コミューンであった。当時、同コミューンは保守党が議席を占めており、1987年にはインフラ・サービスに入札方式による業務委託を導入した。しかし、その5年後の評価において、直営ないしコミューン所有企業による方がより安いサービスを生産することが可能であることが判明し、その水道事業は、複数の

コミューンによる共同所有であるルースラーグ水道株式会社に移管されることとなった。

続いて、スウェーデン南部に位置するマルメにおいても入札方式の可否が議論された。1994年の地方選挙を前に国会と同様にコミューン議会の多数派を占めていた保守政党は、サービスの民営化に非常に積極的で、すでにゴミ収集事業と地域交通部門を民間企業に売却していた。1993年7月に、19の民間企業が参加して水道事業の入札プロセスが開始されたが、そこには、フランスの大手水道会社や10社程度のイギリスの水道会社も名を連ねていた。検討の結果、イギリスの水道会社アングリアン・ウォーター（Anglian Water）が推薦を受けることとなった。同社は、水道事業の運営費を30%削減し、平均的な家計の水道料金も年に300クローナ減少させることを公言していた。

1994年の地方選挙では、この水道事業の民営化が重要な争点となったが、いかなる民営化にも反対とする立場をとっていた社民党がマルメ市民の支持を取り付けたことによって、この民営化は実現されず、反対に社民党は民営化ではなく、コミューン間の協力によって事業の効率化を達成する方向性が取られることとなった。このマルメの事例では、資産の売却まで含まれていないにしても、入札プロセス全体は非常にイデオロギー的色彩を帯びていたと評価されている。

事業委託が実現した事例として、ノルテリエ・コミューンがある。1999年2月に、ストックホルムの北に位置するノルテリエ・コミューンは、水道事業を市場入札にかけることを決定した。その内容は、13の浄水場、3つの給水塔、6つの水ポンプ場、19の下水処理場、73の下水ポンプ場の運営および維持管理となっており、それは310キロメートルに及ぶ給水ネットワーク、230キロメートルに及ぶ下水ネットワーク、そして、150キロメートルに及ぶ地表排水ネットワークであった。10年間で3億クローナと見積もられた契約であった。2001年に、保守党によって多数派が形成されていた同コミューンにおいてヴェオリア・ウォーターが委託先として選択され、2002年1月からの業務委託が決定した。この業務委託では、コミューンは民間会社による事業運営を継続的に評価・監督する責任を負っており、サービスの生産主体となるヴェオリア・ウォーターは毎月、業務報告書を提出するとともに

行政との運営会議を開催することが義務づけられている。

さらに、スウェーデンでは、フランスと異なり、所有移転をとまなう民営化が実現する事例が見られることとなった。ノルショピン・コミューンの水道事業は地方政府所有企業化され、その後、電力事業を担っていた地方政府所有企業のノルショピン環境・エネルギー株式会社（Norrköpings Miljö och Energi AB、以下 NME）と合併していた。1998 年の総選挙期間において、社民党は、NME の株式を売却しないことを公約としていた。しかし、1999 年 6 月になってスウェーデンの民間の三大電力会社の 1 つであるシードクラフト（Sydkraft）が NME の株式の 49% を取得することとなった。同コミューンの議会の多数派の一翼を担っていた社民党議員のグンネル・イェンネベック（Gunnel Genneback）は、NME を地方政府が所有していることに本質的な価値は存在しないと、また、NME の売却によって医療、介護、教育への資金不足を補う必要があるという見解を示していた。これに対して、住民は住民投票を要求したが、議会で却下され、NME は最終的に民間に売却されることとなった。この事例では、民営化が必ずしも保守と社民の対立軸ではなく、コミューンの財政状況が民営化を促す要因となったことが指摘されている（Gustafsson 2002）。しかし、ノルショピン・コミューンの水道事業は 2005 年になって再び地方政府所有企業であるノルショピン水道株式会社（Norrköping Vatten）に移管されることとなった。これは、売却によって水道サービスに公共部門が関与できなくなる危険性や、さらに他の民間会社に売却される可能性もあり、サービス供給が不安定になるとの観点から批判が出たことを一因としながらも、最終的には、中央政府委員会から民間所有による事業運営を廃止するように勧告が出された結果であった³¹。

これまで見てきたように、スウェーデンでは伝統的にコミューンの直営による水道事業が発展してきたが、近年では、地方政府所有企業を活用する動きが見られるようになってきている。ただし、所有企業の執行委員会の役員の任命や料金決定についてコミューン議会に決定権が留保されていることに加え、情報公開に関する規制も強化される方向にあり、一般的に株式会社形態をとりなが

³¹ Attac Sverige ホームページ（Vattendebatten2004）

<http://attac.se/arkiv/1702>

らも、政治的統制を働かせることを強く意図していると言えるだろう。また、民間所有をとまなう民営化が実現した事例が見られたが、現在ではこのような民営化は認められなくなっている。

スウェーデンでは、1950年代から財政力の強化を目的としてコミューンの合併を実施してきた結果、コミューンの人口規模は相対的に大きく、またコミューン間の規模の格差が小さいことから、直営による水道事業を可能にしてきたといえる。しかし、地方政府所有企業化がある程度進んだ要因として、1980年代以降の経済状況・財政状況の悪化があり、その流れのなかで民営化が行われたコミューンも存在している。ただし、全体としてみれば、民営化の方向よりもコミューン間の連携を重視する動きが活発になってきていると言え、複数のコミューンによる企業の所有やコミューン組合の設立が見られるようになっており、民営化とは異なる形での水道事業の維持・発展を意図しているといえることができるだろう。

近年の日本における民間的経営手法を活用する動きは、国の財政構造改革を遠因として、地方自治体における行財政改革、とくに経費削減を主眼とした効率化に向かっていているといえる。スウェーデンにおいても1980年代以降の経済状況・財政状況の悪化から事業の効率化、合理化が求められるようになってきているが、水道事業のもつ公共性を維持することを主眼に置きつつ、議論が展開されていることは注目すべき点である。

おわりに

スウェーデンでは、教育、福祉、医療という対人社会サービスの供給はコミューンとランスタングという地方政府が主体となって担っている。これは歴史的に見れば、戦後の公共サービスが拡大する時期において、地方政府が自らの地方税率を上昇させることを中心としてその財源を賄うことで可能となってきた。また、地方政府の財政規模の拡大にともない生じる財政力格差への対応として、全国的な財政調整制度が1966年に導入されて以降、1990年代には水平的調整という枠組みをとまなないながら、国民への公平なサービスを保障するために財政力格差の是正と、地方の自主的な決定を可能とする課税自主権の活用によって、両者の均衡を

図ってきたと捉えることができる。

地方分権という文脈において、スウェーデンにおいて取り組まれてきた制度改革にはいくつか注目すべき点がある。地方分権が要請される背景には、経済成長の鈍化に伴う財政制約に対応するための財政運営の効率化という目的が存在するが、それは日本の三位一体改革において見られたように、財政再建の手段として、地方への財政移転を削減するということと同義でもなければ、「行財政改革」の名のもとに、人件費の削減やサービスの民間委託を通じた予算額の削減を強要するものでもない。各地域住民のニーズを的確に図ることができる地方政府に権限と財源を移譲することでサービスの充実を図りながら、同時に財源面での効率化の達成が目指されなければならない。

スウェーデンでは、国民の生活保障を行う基本的な役割は地方政府が担っているという認識のもとに、1990年代の経済危機後の財政再建期においてでさえも、中央政府が増税と歳出削減の組み合わせにより財政収支の改善に取り組むなかで、地方政府への財政移転を充実させてきたという事実がある。これは政府間財政関係において、地方は国の政策の手段ではなく、国民生活を保障しながら社会を統合していくという財政活動における重要な協力者であるという認識を示している。今後の日本における地方分権改革の推進においても、国と地方の関係を捉える基本的な視点として重要なものと言える。

ニューパブリックマネジメント（NPM）に代表される1980年代以降の公共部門改革では、公共サービスに市場を活用する、あるいは民間的経営手法を活用するという形で導入が進められ、イギリスやニュージーランドのようなアングロ・サクソン諸国のみならず、スウェーデンなどの北欧諸国にも大きな影響を与えてきた。日本においても、各種の民間的手法の導入が進められているところであるが、地方自治体における制度活用の目的が経費の削減に集中しているのが現状である。

スウェーデンでは、公益事業部門において、地方政府出資企業を活用することで、事業運営の迅速化、効率化をもくろむ一方で、事業がもつ公益性を維持するために、地方議会による統制権限を強化する対応もとっている。また、福祉サービスの領域では、準市場制度などを活用しながら、サービスの「生産」主体として、

営利企業や非営利団体の参入を促している。その目的は、無償サービスを基本とする公共サービスでは、サービス利用者は市場における消費者のように、購買行動を通じた意思表示することができないことで発生する非効率性を克服することである。そのため、税財源による無償サービスを維持しながら、利用者に購買行動に代わる選択行動という選択肢を提供することで、公共サービスの住民ニーズへの対応を高めようとする試みであり、民主主義に基づいて運営される公共部門に内在する非効率を改善し、民主主義の質を高めていくための取り組みだということができる。

地方自治体における「行財政改革」とは、住民ニーズを的確に汲み取り、公共サービスを提供するための改革であり、歳出を削減して財政収支を改善することではない、という基本的な認識を最後に改めて確認しておきたい。

参考文献

- 伊集守直（2006）「スウェーデンにおける政府間財政関係：地方分権と財政調整制度」『地方財政』45巻5号。
- 伊集守直・木村佳弘（2007a）「スウェーデンの地方政府所有企業（上）」『公営企業』、第39巻第1号、31-43頁。
- 伊集守直・木村佳弘（2007b）「スウェーデンの地方政府所有企業（下）」『公営企業』、第39巻第2号、31-44頁。
- 伊集守直（2008）「スウェーデンにおける近年のレギオン実験」『生活経済政策』142号。
- 伊集守直（2012）「水道事業の公私分担—スウェーデンの事例を手がかりに—」諸富徹・沼尾波子編『水と森の財政学』日本経済評論社。
- 自治体国際化協会（2004）『スウェーデンの地方自治』
- 清水浩和・伊集守直（2008）『国と地方の協議の場（協議機関）の国際動向』財団法人日本都市センター。
- 高橋美恵子（2007）「スウェーデンの子育て支援—ワークライフ・バランスと子どもの権利の実現—」『海外社会保障研究』第160号。
- 高端正幸・伊集守直・佐藤滋（2011）『保育サービスを中心とする子育て支援政策の国際比較行財政論：スウェーデン、イギリスの実態と日本の改革議論への示唆』全国勤労者福祉・共済振興協会。
- 林健久編（2003）『地方財政読本（第5版）』東洋経済新報社。
- 藤岡純一（2001）『分権型福祉社会スウェーデンの財政』有斐閣。
- 星野泉（2006）「スウェーデンの地方財政と地方財政調整制度」CLAIR比較地方自治シリーズ。
- Bardershem, Harald and Krister Ståhlberg, eds. (1994) *Towards the Self-regulating Municipality Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Dartmouth.
- Elander, Ingemar and Stig Montin, (1990) "Decentralization and Control: Central and Local Government Relations in Sweden," Örebro: Högskolan i Örebro, Gruppen för Stadsmiljöforskning.
- Gustafsson, J. (2002) "Public Water Utilities and Privatization

- in Sweden” Vatten 58.
- Gustafsson, Lennart & Arne Svensson (1999) *Public Sector Reform in Sweden*, Liber Ekonomi.
- Häggroth, Sören (2000) *Local Governance The Case of Sweden*, Hjalmarson & Högberg.
- Korpi, Barbara Martin (2006) *Förskolan i Politiken: om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*, Stockholm: Utbildnings- och kulturdepartementet.
- 太田美幸訳 (2010) 『政治のなかの保育 スウェーデンの保育制度はこうしてつくられた』かもがわ出版。
- Komittédirektiv (1990) *Statsbidrag och Kommunernas Finansiering*.
- Regeringskansliet (2003) *Svara på Remiss*, SB PM 2003:2.
- Socialdemokraterna (1981) *Framtid för Sverige. Förslag till Handlingslinjer för att Föra Sverige ur Krisen*, Tidens Förlag.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU. (1985) *Skatteutjämningsystemet*, SOU 1986:61.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU. (1991) *Kommunal Ekonomi i Samhällsekonomisk Balans – Statsbidrag för Ökat Handlingsutrymme och Nya Samarbetsformer*, SOU 1991:98.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU. (1994) *Utjämnning av kostnader och Intäkter i Kommuner och Lansting*, SOU 1994:144.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU. (1999a) *Demokrati på Remiss*, SOU 1999:144.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU. (1999b) *Avkorporatisering och Lobbyism -Konkurens till en Ny Politisk Modell*, SOU 1999:121.
- Statistiska Centralbyrån, SCB. (2001) *Den Offentliga Sektorns Finansiering*, SCB-Tryck, Örebro.
- Statistiska Centralbyrån, SCB. (2004) *Den Offentliga Sektorn -Bokslut för Verksamhetsåret 2003*, SCB-Tryck, Örebro.
- Statistiska Centralbyrån, SCB. (2007a) *Offentlig Ekonomi 2007*, SCB-Tryck, Örebro.

- Statistiska Centralbyrån, SCB. (2007b) *Årsbok för Sveriges Kommuner 2007*, SCB-Tryck, Örebro.
- Svenska Kommunförbundet (1989a) *Bestämma i Eget Hus! Statsbidragssystem för Bättre Utjämning och Större Kommunal Frihet Lägesrapport Juni 1989*, RH-tryck & reklam.
- Svenska Kommunförbundet (1989b) *Bestämma i Eget Hus! Statsbidragssystem för Bättre Utjämning och Större Kommunal Frihet Slutrapport December 1989*, RH-tryck & reklam.
- Söderström, Lars (1998) "Fiscal Federalism: the Nordic Way," in Rattsø, Jørn. ed., *Fiscal Federalism and State-Local*
- Thomasson, A. (2006) "Kan Driftentreprenad Tillför Något till Svensk VA-sektor?" VA-Forsk rapport Nr. 2006-11.
- Wallin, Gunnar (1991) "Towards the Integrated and Fragmented State: The Mixed Role of Local Government," in Lane, Jan-Erik, ed., *Understanding the Swedish Model*, Cass.
- Weingast, Barry R. (1995) "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol.11, No.1, 1-13.