

スウェーデンにおける 近年のレギオン実験

伊集 守直¹

静岡県立大学経営情報学部講師

はじめに

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50.1% (2006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きたところである。

1990年代後半から、同国においてレギオン制の導入に向けた実験が試みられている。この実験は、広域自治体としてのランスティングを廃止し、より広域のレギオンという地方政府に再編しようという試みであり、それによって地域政策にかかわる権限を国から地

方に委譲することがその狙いとされている。この点で、わが国の道州制に関わる議論に共通する側面を多く有している。その一方で、分権型福祉国家を築いてきたスウェーデンという国がもつ制度的特徴やEU加盟国として規定される国際環境など、わが国の文脈からは安易に推測し得ない側面が存在することに留意しておくべきであろう。

そこで、以下では、まずスウェーデンの基本的な政府間関係を概観したのちに、レギオン実験の内容を紹介していくことにしたい。

1 スウェーデンの政府間関係

(1) 事務配分

スウェーデンには現在、地方政府として、市レベルに相当する290のコミューンと県レベルに相当する20のランスティングが存在し²、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、ランスティ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ており、分離型の事務配分を採用している。その中で、地域交通は、例外的にランスティングとコミューンの共同事務として行われている。

地方レベルにおけるこの分離型の事務配分は、地方政府の歳出構成(図表1)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・

いじゅう もりなお

1975年生。東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得満期退学。専攻は財政学、地方財政論。聖学院大学非常勤講師、神奈川大学非常勤講師を経て現職。主要著書に、『希望の構想』(共著、岩波書店、2006年)、「スウェーデンにおける1991年の税制改革」『エコノミア』第55巻第1号、横浜国大経済学会、2004年)、「スウェーデンにおける政府間財政関係」『地方財政』第45巻第5号、地方財務協会、2006年)等。

図表 1 地方政府の歳出構成 (2003 年)

コミュニティ

| | 100万SEK | % |
|-----------|---------|-----|
| 教育 | 115,826 | 32 |
| うち基礎教育 | 71,448 | |
| 高等学校教育 | 27,980 | |
| 高齢者・障害者ケア | 116,244 | 32 |
| 育児ケア | 46,552 | 13 |
| 個人・家族ケア | 26,177 | 7 |
| インフラ・防衛等 | 26,789 | 7 |
| 文化・余暇 | 19,030 | 5 |
| 移民・労働市場政策 | 7,459 | 2 |
| その他 | 7,983 | 2 |
| 合計 | 366,060 | 100 |

ランスティング

| | 100万SEK | % |
|----------------|---------|-----|
| プライマリーケア | 42,497 | 23 |
| 専門医療 | 86,778 | 47 |
| 精神医療 | 14,896 | 8 |
| 歯科医療 | 7,535 | 4 |
| その他の保健・医療 | 15,226 | 8 |
| 保健・医療に関わる政治的活動 | 1,021 | 1 |
| 教育・文化 | 4,655 | 3 |
| 交通・インフラ | 8,797 | 5 |
| その他 | 1,309 | 1 |
| 合計 | 182,714 | 100 |

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: SCB [2004]より作成。

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、コミュニティにおける歳出は、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、育児ケアなどの福祉サービスに52%と、両者で歳出総額の84%を占め、ランスティングでは、プライマリーケア、専門医療、精神医療、歯科医療など医療・保健分野が歳出総額の9割を占めている。つまり、コミュニティとランスティングは、それぞれ所管する地域の広さと人口規模によって行政事務を分担している対等な関係の自治体であって、ランスティングはコミュニティの上位団体とは位置づけられておらず (Elander and Montin [1990:2])、これがわが国と異なる特徴として指摘しておくべき点である。

次に歳入面に目をむけると、地方政府では、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。コミュニティとランスティ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、現在、ランスティングで10.73%、コミュニティで20.71%であり、地方政府全体で31.44%

となっている。コミュニティでは、租税収入が65%程度、一般・特定を合わせた補助金収入が13%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。ランスティングでは、租税収入が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、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。

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、ランスティ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³、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ておくべきではない⁴。

(2) 国の地方行政機関 (レーン府)⁵

コミュニティとランスティングという地方政府のほかに国の事務を地方レベルで遂行する機関として、レーン府が存在する。レーンは、ランスティングとその区域を同じくする国の行政区分である。レーン府はそ

の区域内において国の事務を行うとともに、レーン内における国、コミューンおよびランスティングの活動を、包括的な環境政策および地域政策上の目的に従って調整するという責務を負っており、また制定されている法律がコミューンやランスティングによって順守されているかということを経営する立場にあり、コミューンにおける教育や福祉、ランスティングにおける医療といった主要事務についての行政指導を行うといった立場にはない。

さらに、現在では後述するレギオン実験との関わりから、レーンにおける監督の役割をより明確にすべきとの議論が行われている⁶。レーン府は、地域開発に関する責任を負っているが、現在行われているレギオン実験において、スコーネ、ヴェストラ・ヨータランドの両レギオン、さらに12のコミューン間連合で、その役割を代替するという試みがなされており、レーン府における地方政府の活動の監督に関する責任をより大きくし、さらに国レベルでの官庁が持つ監督義務もレーン府に委譲する一方で、地域開発に関する権限を地方政府に委譲すべきだという方向で議論が行われている。そこで、次にレギオン実験の概要について具体的に見ていくことにしよう。

2 レギオン実験⁷

(1) 経緯

1995年に政府のレギオンに関する調査委員会の報告書(SOU1995:27)において、スコーネと西スウェーデンにおいて、新たに大規模なレーンを設置することが提案されたことを受けて、96年9月、政府は地域発展のためのよりよい民主主義のあり方を検討することを目的として、4つのレーン(カルマル、ゴットランド、スコーネ、ヴェストラ・ヨータランド)において、地域発展に関わる責任を地域住民によって選挙された議員に委譲する法案を提出し、同年12月に国会で決定された。

このレギオン実験にいたる背景および問題意識は、次のように整理されている。つまり、政府部門は

経済状況や人口動態の変化、科学技術の発達、さらにEUへの加盟や国際化という環境変化に柔軟に対応することが求められており、個人や企業の競争力の重要な要素として、全国において同等の質を持った公共サービスを地方政府が効率的に提供しなくてはいけないというものである(SOU2007:10)。

その後、1997年1月1日にスコーネ・レーン(マルメヒュスとクリスチヤンスタッドの合併)、1998年1月1日にヴェストラ・ヨータランド・レーン(ヨーテボリ・ポーヒュス、エルブスボリ、スカラボリの合併)が設置され、ともに1998年9月にレギオン議会の議員選挙が実施された。

各レーン内の広域自治体(ランスティングあるいはレギオン)では、レーン府が所管している地域の長期的発展に関わる責任やその他、地域政策、交通インフラの長期計画、交付金の地域的文化施設への配分に関わる決定といった国の事務が1997年1月1日より委譲され、2002年末まで実験が実施されることとなった⁸。

実験の開始に合わせて、レギオン実験に関する調査委員会(レギオン委員会)が組織され、2000年に最終報告書が提出された。その結果、実験は2006年末まで延長されることとなり、これを受けて、新たな調査委員会(責任委員会)が組織され、2007年に最終報告書が提出された。その結果、スコーネとヴェストラ・ヨータランドの2つのレギオンでは実験がさらに2010年まで延長されることが決定され、その後、2011年よりレギオン制を全国的に実施することが提案されている⁹。

(2) 概要

本節では、以上の経緯を持つレギオン実験の概要を紹介していくこととしたい。まず、実験の課題として、①インフラ、経済発展、労働市場政策、環境政策に関する問題を国と地方の中間レベルで対処する必要性、②国際化への対応、③政策に関する民主主義の強化、が掲げられた。そして、その具体的な実験形態として、スコーネとヴェストラ・ヨータランドでは、ラ

ンスティングの合併により、レギオンおよび直接選挙によるレギオン議会を設置し、コミューンとランスティングの事務を一括して担当するゴットランドでは、地域発展に関する事務がレーン府から委譲され、カルマルでは、コミューン間の協力モデルを適用し、カルマル・レーン内のコミューン議会とランスティング議会がそれぞれ、レギオン議会への代表者を選出することとされた。そのうえで、実験課題として、おもに地域発展にかかわる政策の権限をレーン府から各自治組織に委譲し、その政策効果を分析することがすすめられた。以下では、実験が行われた4つのレーンのうち、レギオンを設置したスコーネおよびヴェストラ・ヨータランドにおける取り組みに焦点を当てることにしたい。

スコーネ・レーンでは、上述のとおり、スコーネ・レギオンが設置されたが、それに先立ち、1997年1月1日にスコーネ・レーンがマルメヒュス・レーン、クリスチャンスタッド・レーンと合併し、レーン内にレギオン連合を設置して事務移譲が開始された。その後、1998年9月の選挙でレギオン議会の議員が選出され、1999年1月1日にスコーネ・レギオンが誕生することとなった。レギオン議会の下には4つの執行委員会（地域発展、保健医療、生産、倫理）が設置され、さらにその下に個別の委員会（環境保護、地域交通、文化、歯科医療、保健医療）を置き、政策運営を担当することとされた。

1999年9月には、スコーネ・レギオンの発展計画が採択され、インフラ整備と環境政策、文化施設への活動補助金、若者と政治家の対話プロジェクトの開始、ポーランドやバルト海諸国との共同事業、デンマーク鉄道庁との共同事業であるエーレスンド事業がその具体的な施策とされた。そして、この政策プロジェクトの開始に伴い、1997年に520万クローナの財源をレギオン連合に移譲し、レーン府の通信に関わる職員10名がレギオンに異動することとなった。

ヴェストラ・ヨータランド・レギオンでは、レギオン議会の設置に伴い、保健医療、地域発展、文化、環境を統括する執行委員会が設置され、1999年10月

に地域発展戦略を採択がされた。同レギオンでは、企業支援、開発プロジェクト、EUプログラム、交通インフラ投資が地域発展政策プロジェクトとして採用され、これに伴い、地域発展、通信、EU問題に関わる36名の職員がレーン府からレギオンに異動し、その人件費として740万クローナが移譲された。

次に地域政策の財源面について簡単に触れておきたい。レギオン実験では、上記のように、レーン府の職員の異動に伴う人件費を中心とする財源の移譲のほかには、新たな税源移譲といった措置は取られなかった。ただし、レギオン実験においてのみならず、スウェーデンにおける地域政策の財源としては1995年のEU加盟以後は、EU構造基金からの拠出金の重要性が高まり、地域政策に関して、政策の内容、形式、財源調達、政策実施、参加主体、規制などに重要な変化をもたらしている。

1995～99年の期間には、構造基金からおよそ130億クローナの財源が拠出され、これにともない、中央政府からおよそ160億クローナの財源が交付された。EU構造基金からの財源のうち、110億クローナは「優先目標による援助」、20億クローナは「コミュニティニシアティブ」に充てられた。「優先目標による援助」には、産業衰退地域の構造転換、長期失業対策、教育・訓練・技能開発、農村地域・過疎地域の開発、農林業の構造転換が含まれ、「コミュニティニシアティブ」には、障害者の雇用促進、国境をまたぐ地域間協力、産業構造の転換などが含まれている。「コミュニティニシアティブ」では、国からの財政支援はないが、地方政府の意向にEUが直接応える点、国境をまたぐ地域間の協力が重視されている点で注目される¹⁰。

おわりに

スウェーデンでは、経済状況や人口動態の変化、EUへの加盟や国際化という環境変化への対応策として、レギオン実験が取り組まれてきており、その内容は地域政策を中心にこれまで中央政府が所轄してき

た権限を広域自治体レベルに委譲するものとなっている。この文脈は、わが国の道州制論議においても指摘されている点である。ただし、本稿で紹介したように、スウェーデンでは、そもそも政府間事務配分が明確に分離されており、基礎自治体と広域自治体がヒエラルキー関係にないという点、また地域政策の財源として近年ではEU構造基金が重要な役割を占めている点などにおいて、わが国における道州制の導入とは条件が異なっていることが指摘できる。■

《参考文献》

- 自治体国際化協会〔2004〕『スウェーデンの地方自治』自治体国際化協会。
- Elander, Ingemar and Stig Montin〔1990〕“Decentralization and Control: Central and Local Government Relations in Sweden,” Örebro: Högskolan i Örebro, Gruppen för Stadsmiljöforskning.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU.〔2007〕*Hållbar Samhällsorganisation med utvecklingskraft*, SOU2007:10.
- Statistiska Centralbyrån, SCB.〔2004〕*Den Offentliga Sektorn -Bokslut för Verksamhetsåret 2003*, SCB-Tryck, Örebro.

《注》

- 1 m-iju@u-shizuoka-ken.ac.jp
- 2 レギオン実験により、スコネとヴェストラ・ヨータランドはレギオンと呼ばれており、ランスティングの合併により誕生したため、正確には18のランスティングと2つのレギオンが存在することになる。
- 3 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う事務としては、コミューンでは余暇・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、ランスティングでは文化活動、教育、観光がある。
- 4 その他、住宅、交通、エネルギー供給、港湾管理、上下水道、地域暖房などの分野における経済的活動やサービスが地方政府所有企業や地方事務組合により提供される場合もある。
- 5 レーン府に関する以下の記述は、自治体国際化協会〔2004:9f.〕によるところが大きい。
- 6 以下は、地方政府連合におけるインタビュー調査（2008年1月28日）に基づく。
- 7 レギオン実験に関する以下の記述は、SOU〔2007〕によるところが大きい。
- 8 この実験の実施に伴い、レーン府の役割と組織の再編についても同時に検討されることとなった。
- 9 ただし、2011年からのレギオン制の実施については委員会報告において提案が行われた段階にあり、まだ政治的決定は行われていない。
- 10 EU構造基金からの援助額は、2000～06年の期間には190億クローナ、2007～13年の期間には150億クローナに上っている。