

スウェーデンの地方財政調整制度

—水平的調整を用いた地方自治の条件整備—

伊集 守直

横浜国立大学経済学部教授

はじめに

スウェーデンは、高福祉・高負担の国として知られている。実際に、その租税負担率は対GDP比で43.3%（2015年）で、日本の30.3%を大きく上回っており、医療や福祉、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である地方政府ではサービス供給に関する裁量も大きく、かつ課税自主権も強いことから、分権型社会の代表例として、日本の分権改革論議においても注目されてきた。

しかし、スウェーデンでは第2次大戦後の本格的な福祉国家建設の時期から、現在のような分権的な社会が築かれてきたわけではない。確かに、1950年代からの急速な公共サービスの拡大の大半は地方政府によるものであったが、その内容については国による統制も強く、地方政府の財政基盤を強化するためのコミューン合併は国主導で進められたという経緯がある。

中央集権的な福祉国家建設に転機が訪れたの

いじゅう もりなお

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士（経済学）。静岡県立大学経営情報学部講師を経て、2011年横浜国立大学経済学部准教授、2018年より現職。著書に、『財政赤字の国際比較』（分担執筆、岩波書店、2016年）、『地方財政・公会計制度の国際比較』（分担執筆、日本経済評論社、2016年）、『危機と再建の比較財政史』（分担執筆、ミネルヴァ書房、2013年）など。

は、低成長期に入った1980年代である。1982年に政権に復帰した社会民主党政権は、それまでのように政府規模を拡大することで社会サービスを充実させることはもはや困難であると認識するようになる。そのため、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、その手段として地方政府への権限移譲を進めていった。1980年代のフリーコミューン実験に代表される分権改革の試みをへて、1990年代には地方自治法の改正や新たな財政調整制度の導入により、現在のスウェーデンの政府間関係の骨格とも言うべき枠組みが形成されてきた。

本稿では、以上のような経緯をもつスウェーデンの政府間関係について、とくに財政調整制度のあり方に着目しながら、その特徴を紹介することとしよう。

地方政府の役割と財政

まず、基本的な政府間事務配分や地方財政の概要を確認することから始めよう。スウェーデンの地方政府は日本と同様に二層制となっており、基礎自治体として290団体のコミューンと、広域自治体として20団体のランスタングが存在する。総人口がおよそ1000万人であることから、コミューンとランスタングの人口規模はさほど大きくなく、コミューンで1.5～3万人、ランスタングで20～30万人の団体が多く、また団体間の人口規模の格差も大きくない。

次に、政府間事務配分を見てみよう。中央政府

表1 地方政府の歳出構造(2015年)

コミュニティ	%	ランスタイング	%
就学前教育	14.5	プライマリーケア	15.6
義務教育	16.6	専門医療	46.1
高等学校教育	6.5	精神医療	7.7
その他の教育	3.7	歯科医療	3.1
高齢者介護	19.1	その他の医療	8.5
障がい者支援	11.4	医薬品	6.8
経済的支援	2.3	地域発展	2.8
個人・家族支援	4.7	政治的活動(医療)	0.5
商業的活動	4.0	交通・インフラ	8.9
その他	17.3		
合計(5960億クローナ)	100	合計(3100億クローナ)	100

(出所) SKL 資料より作成。

表2 地方政府の歳入構造(2015年)

コミュニティ	%	ランスタイング	%
租税収入	67.7	租税収入	71.2
一般交付金	13.3	一般交付金	7.9
特定補助金	5.4	医薬給付金	7.2
料金	5.5	特定補助金	4.6
活動の販売	0.9	料金	3.6
地代・リース料	3.1	その他	5.5
その他	4.1		
合計(6070億クローナ)	100	合計(3010億クローナ)	100

(出所) SKL 資料より作成。

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もっている。これに対して地方政府では、コミュニティが就学前教育や初等・中等教育などの教育サービス、介護や障がい者支援などの福祉サービスのほか、住民生活に密着した役割を担う一方で、ランスタイングはおもに医療・保健を担当しており、基礎自治体と広域自治体で役割が明確に区別されていることが特徴となっている。その中で、地域交通については、例外的にコミュニティとランスタイングの共同事務となっている。このような分離型の事務配分は、表1が示す地方政府の歳出構造からも確認することができる。

次に、表2に従って、地方政府の歳入構造を見よう。地方政府の歳入では、各団体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、現在、コミュニティで20.70%、ランスタイングで11.49%であり、地方政府全体で32.19%となっている。コミュニティでは、租税収入が68%程度、一般補助金と特定補助金を合わせた補助金収入が19%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7割に達し、補助金収入が2割程度となっている。このように、スウェーデンの地方政府では、コミュニティが教育と福祉、ランスタイングが医療を担いながら、これらを賄う財源として、地方所得税が大きな役割を担っていることがわかる。

財政調整制度の形成と地方分権改革

スウェーデンでは、第2次大戦後に1950年代半ばから地方政府において対人社会サービスが拡大するのに合わせて、全国的な財政調整制度

が1966年に導入されている。制度導入当初は、住民1人あたりの課税所得で表現される課税力に依じて各団体を区分し、課税力の弱い団体に対する基礎的な財源保障を高めることを目的として、一般交付金が中央政府から交付されており、1980年代末までこの枠組みが維持されることとなった。1990年代に入ると、財政調整制度の枠組みが大きく変化することとなるが、これにはスウェーデンにおける地方分権改革が関係している。

1970年代半ば以降の低長期に入ると、中央政府は、地方財政に関してこれまでのように地方所得税率を引き上げる余地が制限されており、かつ地方政府に対する補助金を従来のように増加させることが不可能であると認識するようになる。ただし、地方政府は医療や福祉、教育という国民生活にとって中心的な対人社会サービスを担っているため、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、地方政府支出の一定の増加を見込みながらも、その財源を公共部門の効率化によって捻出するという戦略を示し、その一環として地方分権改革が進められることとなった。

地方分権の具体的取り組みの1つとして、1984年から1991年にかけて実施された「フリーコミュニティの実験」があげられる。この実験において、フリーコミュニティに指定されたコミュニティおよびランスタングは、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ることとなった。また同時に、それまで地方政府歳入のなかで比較的大きな割合を占めていた特定補助金について、裁量的に執行する権限が認められることで、地方政府における行政権限と財政権限の拡大が試みられた。

フリーコミュニティの実験を受けて、1991年に地方自治法が改正され、コミュニティは、政策決定および行政組織の設計に関する大きな裁量を獲得することとなった。その基本的な考え方は、地方レベル、地域レベルで実施されることに最も適した事務については、コミュニティとランスタングがそれぞれ責任をもち、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。

地方政府の裁量の拡大は財源面においても実施された。1991年の地方自治法改正を受けて、1993年には新たな財政調整制度が導入されることとなる。この新たな財政調整制度では、これまでのような課税力区分と基礎的な課税力保障という枠組みを廃止し、収入の平準化（課税力調整）と費用の平準化（財政需要調整）という2つの要素を基本とし、これに人口減少に対する加算を組み合わせることとなった。

この制度改革においてとくに重要なのは、財政調整の枠組みの刷新を図りながら、特定補助金の大幅な一般財源化を実施したことにある。これにより、コミュニティとランスタングにおいて、地方所得税を主要な財源としながら、一般補助金によってこれを補完するという現在の歳入構造の基本が整備されることとなった。また、財政調整制度については、1996年にすぐに大幅に改正が行われることになる。ここで水平的財政調整が導入されることになり、この制度改革によって現行制度の基本的な枠組みが整えられることとなった。

水平的調整を用いた財政調整制度

ここでは、1996年改革において導入され、さらに2005年に改正された現行の財政調整制度の仕組みを概観していこう。現行の制度は、①収入平準化（課税力調整）、②費用平準化（財政需要調整）、③構造交付金、④調整交付金／納付金、という4つの要素から構成されている。

第1に、収入平準化はコミュニティとランスタングという各レベルにおいてそれぞれ団体間の課税力を調整し、中央政府が全国平均の115%の課税力を各団体に保障するという仕組みである。スウェーデンでは、地方税は比例所得税に一本化されているため、各団体の課税力は住民1人あたりの課税所得として示される。この仕組みにおいて、課税力が全国平均の115%を超える団体は、その超過分について国に拋出し、国はその拋出財源を含みながら、課税力が115%に満たない団体に対して不足分を補填することになる。その点で、この枠組み

表3 スウェーデンの財政調整制度

単位：100万クローナ

	2015	2016	2017	2018	2019
政府による予算措置①	62,707	64,121	67,007	70,339	78,589
収入平準化交付金	64,627	68,986	72,969	75,047	77,975
収入平準化納付金	-4,218	-6,351	-7,157	-7,354	-7,580
費用平準化交付金	6,369	6,640	7,150	7,448	8,022
費用平準化納付金	-6,388	-6,653	-7,168	-7,480	-8,050
構造交付金	1,916	1,050	1,052	1,055	1,052
過渡的交付金	778	784	259	34	0
合計②	63,084	64,457	67,104	68,750	71,419
調整交付金／納付金 (①-②)	-377	-337	-97	1,589	7,170

(出所) SCB 資料より作成。

では国から地方に対する垂直的調整と地方団体間の水平的調整が組み合わされていることとなる。この仕組みは表現の仕方を変えれば、課税力の全国平均(100%)を上回る団体が、それを下回る団体に対して資金を拠出することで水平調整を行ったうえで、国がすべての団体に15%分を交付すると捉えることもできる。なお、1996年に水平的調整を導入した際には、この仕組みは憲法で規定される地方政府の課税権の侵害に当たるとの指摘が法制局からなされた。そのため、あくまで地方政府は国を介して水平的調整を行うという仕組みが取られてきたが、その後、2010年の憲法改正により、水平的調整が可能であることが憲法上明記されることとなった。

第2に、費用平準化は団体間の財政需要格差を平準化する役割をもつ。これは日本の地方交付税で言えば補正係数の算定に相当し、各団体間の自然的・社会的条件によって異なる構造的な費用の違いを調整する役割をもっている。例えば、コミュニティで言えば、担当する教育や福祉などサービス分野における費用について、人口構成(人口密度、年齢構成、移民、ひとり親世帯)や自然的条件(暖房、交通)、賃金構造といった要素が考慮されて、各団体のサービスあたり費用が算出される。そして、この費用が全国平均を下回る団体は、全国平均を上回る団体に対して、資金を拠出することで水平的調整に

よる費用平準化が行われることとなる。なお、収入平準化と異なり、費用平準化では国は垂直的調整の役割を担っておらず、国を介しつつ地方団体間で水平的調整が行われている。

第3に、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し、独立した交付金となっている。この交付金は、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(コミュニティとランステイング)に対して、住民1人あたり定額の交付金が支給される。

第4に、調整交付金／納付金は、これまで述べた収入平準化、費用平準化、構造交付金の交付金所要額と中央政府予算における一般交付金の予算措置額とを比較し、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るという仕組みであり、いずれも住民1人あたり定額と割り当てられる。つまり、ある年度において、必要な交付金総額を中央政府が予算措置をできない場合には、地方政府自身がその不足分を調整納付金として負担するというものであり、逆もしかりである。

表3は、近年のスウェーデンの財政調整制度の実績額の推移を示している。この表からもわかるように、収入平準化と費用平準化に水平的調整を取

り入れているとはいえ、交付金額の大半を占めるのは、国から地方への垂直的調整であり、これは収入平準化交付金と同納付金の差額から読み取ることができる。また、費用平準化については地方団体間での水平的調整となっているため、その交付金額と納付金額が基本的に均衡している。政府による予算措置額と交付金所要額の合計の差が、調整交付金／納付金として示されるが、2015年から2017年については、マイナスとなっているため地方側が調整納付金を負担していることになる。逆に、2018年と2019年にはプラスとなっているので、国から地方に対して調整交付金が交付されていることがわかる。

日本では、地方財政対策によって国が地方交付税所要額を予算措置できていない状況が続いており、不足分の半分について臨時財政対策債という地方による借入れによって財源を調達する状況が続いているが、スウェーデンでは、中央政府による予算措置が足りていないという状況がみられるわけではないことがわかる。

おわりに

2000年の地方自治法改正において予算均衡原則が定められたことにより、スウェーデンの地方政府は財政赤字を計上した場合には、3年以内に黒字化することが義務づけられている。また、2004年の地方自治法改正により、各団体は独自に「財政運営上の目標」と「地方政府活動の目標とガイドライン」を示すことが求められるようになっていく。これにより、各団体は、「税と一般交付金の合計額の2%に相当する黒字を計上するように財政運営を行う」、「税と一般交付金の合計額の増加幅を純費用増加幅より大きくするように財政運営を行う」といった目標を立てながら、財政運営を行っている。

本稿で紹介したように、地方政府の財政運営に対する中央政府の責任は、水平的調整を用いながら、すべての地方政府に対して一定の財政力を保障することである。そして、この中央政府による財源保障を基礎にして、各地方政府は自ら地方所得税の税率を決定して、財政需要を賄うための財源

を調達している。そのため、そこで生まれる団体間の税率格差は、各団体における住民ニーズの違いや行政運営の効率性の違いとみなされている。逆に言えば、各団体における裁量的な意思決定という地方自治の条件を中央政府が財政調整制度によって整備しているという考え方をとっている。

日本における近年の政府間財政を見た場合、国の財政難を背景に2000年代以降に地方への財政移転が縮小する傾向にあり、臨時財政対策債による地方収入の補填や、一部では「ふるさと納税」のような財源獲得競争が過熱する動きが見られる。また、介護や子育て支援などの対人社会サービスニーズの拡大や社会インフラの更新需要が高まる中で、地方自治体の財源不足が高まる状況にもある。しかし、日本の地方自治体においては、必要な財政需要を地方税の拡充によって充足するという動きがほとんど見られないために、地方分権改革が一定程度進展した現状にもかかわらず、各分野において特定補助金を通じた国からの財政支援を求める動きが強まる傾向さえ見られる。

さらに、地域間の財政力格差が大きいなかで、近年では法人住民税や法人事業税を一部国税化して再分配を行う措置が取られており、これは従来の国と地方の税源配分を前提とすれば、実質的に水平的調整を行っていると解釈することができるが、住民の側から見れば、相当に制度が複雑化していると言える。国と地方の役割分担と税源配分の整理・明確化、国による財源保障の責任とその具体的方法、さらに地方自治に基づいた自治体における課税自主権の活用といった、政府間関係に関する基本的な課題をしっかりと見直す時期にあると言えるだろう。■

《参考文献・資料》

- 伊集守直 (2018) 「地方自治体における財政収支見通しの作成と活用：国内の事例調査とスウェーデンの経験」『地方財政』57巻11号、地方財務協会
- 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』44巻5号、地方債務協会
- スウェーデン統計局ウェブサイト (www.scb.se)
- スウェーデン地方政府連合ウェブサイト (www.skl.se)