

スウェーデンにおける地域と地方の統治システム

韓国産業大学

サン・チュル・パーク

山 穴
田 見
徹 明
(訳)

目次

- 一、はじめに
- 二、法律上の規定と政治組織
- 三、地方自治体の仕事
- 四、統制と監督
- 五、地方自治体の財政

《凡例》

「」内は訳者による補足ないし注記。

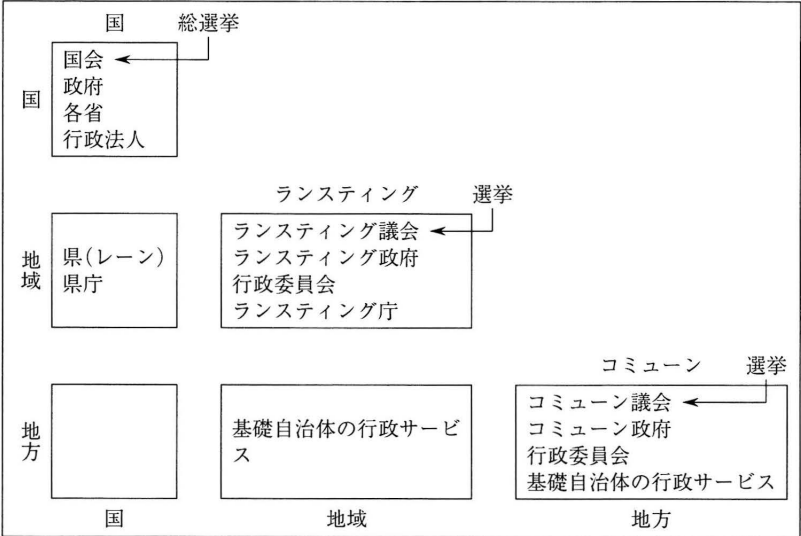
一、はじめに

スウェーデンの行政制度は、国、地域、地方「の三つのレベル」から構成されている。他の国と比べて、スウェーデンの地方自治体(local authorities)、すなわちコミュニティとランステイングは、特定の分野において、人々の共通の利益を促進するという任務を有してきた。その特定の分野とは以下の通りである。ランステイングは主として保健医療サービスを取り扱っている。他方、コミュニティの任務は、教育とインフラストラクチャーに集中している。

地方政府の活動の法的枠組みは、国会(リクスダグ)および政府によって、法律および政令の形態で設定される。同時に、中央政府は、県「レーン」のレベルにおいては、さまざまな行政分野で国の目標の実現に努める県行政委員会「レーン庁」によっても代表されている。「県(＝レーン)は国の地域行政区分である。ランステイングの置かれていないゴットランド県を例外として、各県と地方自治体としてのランステイングの地理的領域は一致する。」

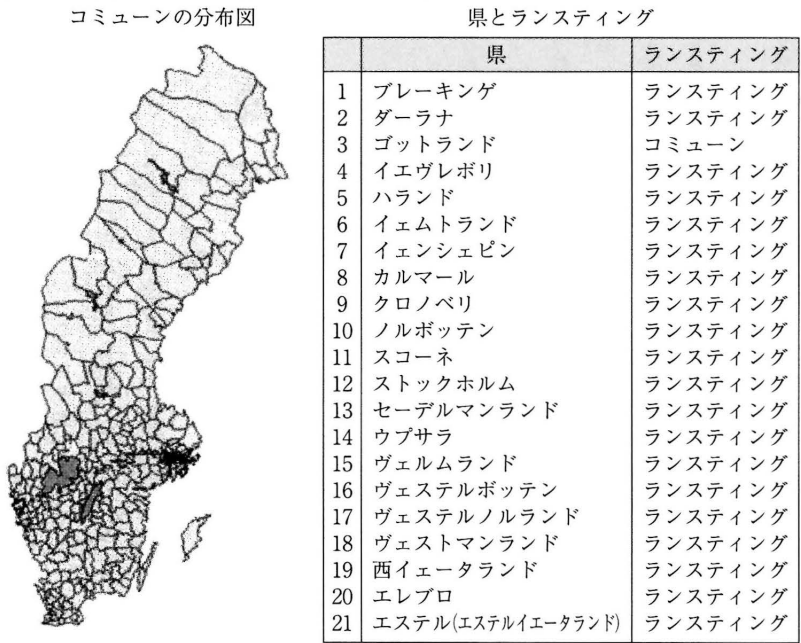
地方自治体および地方政府という用語は、ランステイングとコミュニティの両方を指す。このことが意味するのは、地方政府の活動は、コミュニティによって遂行される活動であるかもしれないし、ランステイングによって遂行される活動であるかもしれないということである。さらに、ランステイングはコミュニティよりも広い地理的範囲を管轄しているが、法律はランステイングとコミュニティとを同等の地位に置いている。スウェーデンの地方自治制度では、ランステイングはその規模ゆえにコミュニティに対する上級の政府として機能するわけではないのである。したがって、スウェーデンの統治制度は西洋のなかでもユニークなものであるということとは、注意を払う。(図1を見よ) スウェーデンは一九世紀半ば以来、三度の「地方」統治制度改革を行ってきた。最初の改革は、一八六二年に行われ、コミュニティの領域を確定するとともに、ランステイングを設置した。その時点では、二、四九八のコミュニティと二五のランス

図 1. スウェーデンの統治制度



筆者作成

図 2. スウェーデンのコミューンとランステイング



ディングが存在した。一九五〇年ごろまでに、近代工業社会「の発展」がコミュニケーションの領域にとつての新たな諸条件をもたらした。工業化および人口移動が、一九六二年から一九七四年にかけて行われた二度目の領域改革「コミュニケーション合併」を必要とした。その期間中に、コミュニケーションの数は、一、〇三七から二七八へと激減した。他方、ランスティングの数はほとんど変わらなかったこの一九六二年から七四年の期間中には全く変化なし。一九九〇年代の後期に、いくつかの県が合併して、スコーネ県と西イエータランド県が設置された。二〇〇九年現在、二九〇のコミュニケーションと二〇のランスティングが存在している。二〇のランスティングのうち、上述の二つのランスティングはリージョンと見なされている。(図2を見よ)

二、法律上の規定と政治組織

地方自治体のほとんどの任務は、個別の立法によって規定されている。社会サービス法(二〇〇一年…四五三)、保健医療法(一九八二年…七六三)、環境保護法(一九九八年…八〇八)、教育法(一九八五年…一一〇〇)などが代表的なものである。ちなみに、いくつかの法律は枠組み法という性格のもので、政府または国の行政庁が政令や行政規則によって「規定を」補足することがある。国家保健福祉委員会「スウェーデン語から直訳すると社会庁」は保健医療サービスに関する行政規則を發布するが、それは保健医療法の規定よりもずっと細かな規定を含んでいる。

地方自治体は特定の分野において独自の地方的規則を發布する権限をもつ。そのような規則には、地方的交通規則、地方的公安規則、廃棄物収集規則などがある。

コミュニケーションおよびランスティングの基本的な決定権は民主主義的に選出された団体、すなわちコミュニケーション議会およ

びランステイニング議会によって行使される。それらの団体は予算を承認し、地方税率を決定する。議会は住民によって直接選ばれる唯一の地方機関であり、その会議は公開の場で行われなければならない。議員は四年に一度、国会選挙と同じ日に行われる選挙で選ばれる。議会はその議員数を地方自治法の定める基準にもとづいて自ら決定する。地方自治法の定めでは、小規模なコミューンでは三人以上、大規模なランステイニングおよびストックホルムは一〇一人以上の議員がいなければならない。

議会に加えて、委員会もまた地方自治体の決定作成過程において中心的な役割を果している。すべてのコミューンとランステイニングは執行委員会および危機管理委員会を設置しなければならない。それに加えて、すべてのコミューンは選挙管理委員会と後見人監督委員会または後見人監督官を置かなくてはならない。

執行委員会は地方自治体事務の管理を指揮し調整する。それに加え、執行委員会はその他の委員会の活動を監督し、予算案の提出に責任をもつ。執行委員会は議案が議会に提出される前に適切に準備されることについて全般的な責任をもつ。しかし、注意する必要があるのは、執行委員会はその他の委員会の活動を監督するが、それらの決定に介入することはできないということである。

その他の委員会について言えば、どのような委員会が必要かの決定は、完全に議会にかかっている。したがって、全国のコミューンおよびランステイニングの組織のあり方はさまざまである。しかし、たいいていのコミューンとランステイニングは教育委員会、文化・余暇委員会、環境委員会、社会福祉委員会を置いており、各専門委員会は議会の決定の執行に責任をもつ。実際には、地方自治体事務の実施を執り行うのは自治体職員であるが、選出された代表がつねに最終的な責任を負うのである。(図3を見よ)

図 3. コミューンとランスティングの組織図

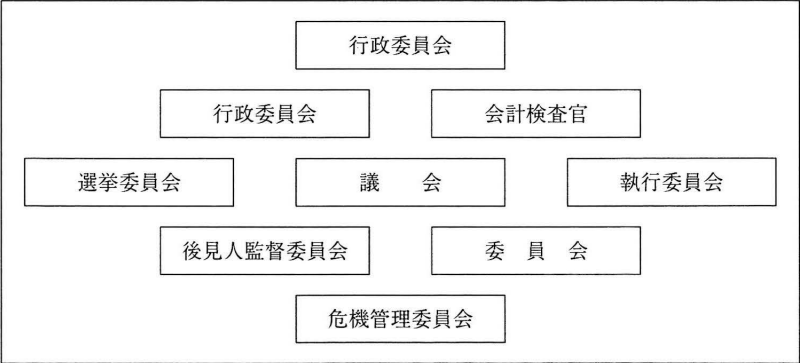


表 1. 地方政府の任務

	コミュニティ	ランスティング
義務的	1. 社会サービス（老人、障害者、個人と家族へのサービス） 2. 幼稚園、義務・中等教育 3. 計画と建設 4. 環境と公衆衛生 5. 廃棄物・ゴミ収集 6. 上・下水道 7. 救急サービス 8. 民間防衛 9. 図書館サービス 10. 住居	1. 保健と医療ケア 2. 20才までの青少年のための歯科ケア
任意的	1. 余暇と文化 2. 技術サービス 3. エネルギー提供 4. 街路保全	
共同任務	地域・地方公共輸送	

三、地方自治体の仕事

公行政のスウェーデン・モデルの鍵概念は分権化である。これは、サービスの決定作成および提供責任がともに、できるだけそれに影響を受ける人々に近いところに置かれるべきことを意味する。分権化は地方政府が存在する資源を有効に利用することを可能にする。

統治組織法 (the Instrument of Government) 「原語では Regeringsformen…憲法的な性格をもつ法律の一つ」は、国・ランスティング・コミュニティの間の責任分担を特定していない。しかし、国会と国政府は、地方政府の活動の諸条件を規定する法令によって、ランスティングとコミュニティの活動に対する国家的目的と国・ランスティング・コミュニティの間の責任分担を定めている。

個別法が、「地方自治体にとって」義務的な仕事となる重要な社会的職能についての責任を定めている。同時に、ランスティングとコミュニティは、さまざまな任意の仕事についても遂行することを決定する。(表1を見よ)

地方政府のほとんどの活動は、地方自治体の行政組織を通じて地方自治体自身によって運営されている。同時に、地方自治体の行政組織と並んで、他の組織形態も用いられている。他の組織形態としては、株式会社、ボランティア組織、基金などがある。

一九九五年にEUに加盟した後では、EUの決定が「スウェーデンの」地方自治体の活動に、多くの点で影響をもつようになった。しかし、教育や医療保健などのようなスウェーデンの地方自治体の活動の核心部分はまだ影響を受けていない。さらに、地方自治体は、環境政策や食品政策などに関する新規立法において重要な役割を果たしている。

四、統制と監督

国は地方自治体を、保健福祉庁、レーン庁、教育庁などの国の行政庁を通じて監督する。監督手段には検査的なものと支援的なものがある。たとえば、国の行政庁は地方自治体の決定を無効であると宣告することはできないが、一定のケースでは裁判所に訴えたりコミュニケーションやランスティングに対して条件付きの財政的ペナルティを課することができるのである。

中央政府は、防火、食品安全、動物保護などの領域では、監督責任をコミュニケーションに委譲してきた。これらの領域では、それぞれに対応するコミュニケーションの委員会が監督責任をもつ公的機関である。さらに、各地方自治体は三名以上の監査委員を置かねばならない。監査委員は議会によって任命され、専門の資格をもつ会計士による補佐を受ける。

監査委員は地方議会が地方自治体の活動を吟味するための道具である。監査委員は毎年の責任解除に関する決定「Ⅱ 決算および事業報告に対する議会による承認」のための情報を提供し、また議会がその決定を行うに先立って、責任解除に賛成するか反対するかについての自らの見解を述べる。

国は地方自治体に対する統制のために市民が利用しうる二つの手段を提供している。一つは適法性審査であり、もう一つは行政抗告である。地方自治体の住民は誰でも、地方自治体機関の決定を裁判所による適法性審査に付することができる。裁判所は決定の一部あるいは全部を無効とすることができるが、それに代わる決定を下すことはできない。公的扶助の権利や建築許可などに関わる地方自治体機関の決定によって影響を受ける者は、行政抗告を提起することができる。適法性審査の場合と異なり、審判を行う機関はもとの決定に代わる新たな決定を下すことができる。

五、地方自治体の財政

中央政府はマクロ経済的な均衡を維持することに全体的な責任をもつ。また、コミュニティとランステイキングは公共部門の活動中の大きな部分を担っている。したがって、中央政府は、「地方自治体の担う」公共部門の活動の条件および発展に影響を与えることを必要とする。地方政府に対する国の財政的統制は一九九〇年代に変化した。国家補助金制度の大改革が一九九三年と一九九六年に行われ、さらに、新たな地方財政平衡制度が二〇〇五年一月に導入されている。それらの大きな改革の中で、地方財政に関する原則が一九九三年に導入された。その原則によれば、もし国が地方自治体の業務内容を直接対象とする決定を行う場合は、国は補助金の水準を調節することによって、その決定を地方自治体の財政にとって中立的なものにしなければならない。

地方議会は、特別の理由がない限り毎年一月までに予算を承認し、地方所得税率を決定しなければならない。予算には、当該予算の年度を第一年度とする向こう三年間の財政計画も含まれていなければならない。均衡予算を求める地方自治法の規定が二〇〇〇年から施行されている。求められていることの要点は、地方自治体の予算においては、収入が全支出を上回るようにすべしというところにある。付け加えると、二〇〇五年以降は、もし例外的な理由がある場合には、地方自治体は非均衡予算を採用することも可能となっている。例外的な理由としては、たとえば、自治体が強力な財政的立場をもつこと、あるいは大規模な構造再編などがある。しかし、費用が収入を超過した場合の赤字は、次の二年間で解消されなければならない。

地方自治法は、地方自治体が健全な財政運営を行うべきことを定めている。そのために、政府提出の「コミュニティおよびランステイキングの健全財政運営法案」では、二〇〇五財政年度から健全財政の目標とガイドラインを定めるこ

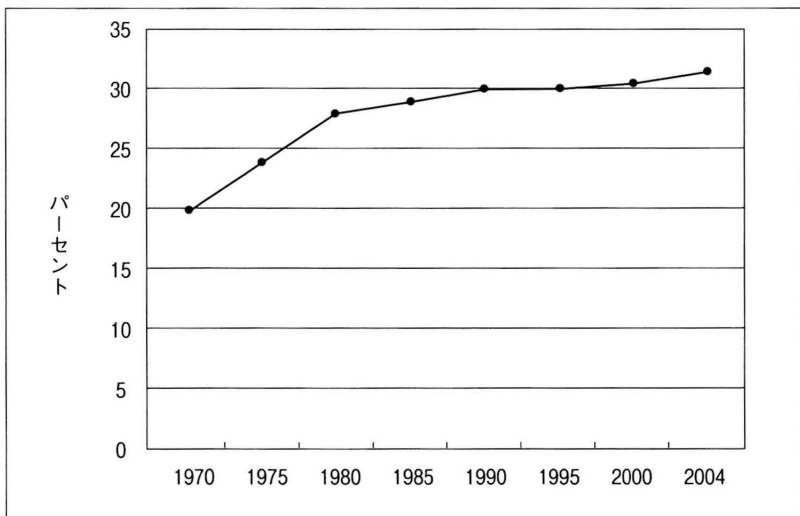
とが要求されている。監査委員は中間決算および年度決算の結果が目標と合致しているかどうかを評価しなければならない。

二〇〇八年の地方自治体の収入は六、九九〇億クローネ（約一、〇〇〇億ドル）にのぼる。そのうちの約三分の二が税収である。憲法は地方自治体がその任務を果たすために使う税金を徴収する権利を保障している。しかし同時に、地方自治体の課税対象については国が決定する。一九九〇年代初頭以降、地方自治体は勤労所得に課税することが認められている。地方自治体の課税対象は、主として給与所得と年金や健康保険および失業保険からの給付金などを含む課税可能な収入とからなる。

地方所得税の平均税率は、過去四〇年間で一九七〇年の二〇%から二〇〇四年の三二%へと上昇した（図 4 を参照）。二〇〇八年のコミュニオン税率は平均二〇・八%で、ランスティング税率は平均一〇・七%である。したがって、地方税率は合計三一・五%である。最高税率は Dals-Ed コミュニオンの三四・〇%で、最低税率は Kävlinge コミュニオンの二八・九%である。

中央政府からの補助金と財政平衡制度の改革が一九九〇年代に行われた。一九九三年に多数の「特定」補助金が単一の補助金

図 4. 1970～2004年における地方税率の平均



にまとめられ、担税力の違いと構造的な費用格差に応じて地方自治体に配分されることとなった。新たな補助金は用途が特定されていないものである。しかし、一般補助金といくつかの特定補助金は二〇〇五年に廃止され、その代わりに、「それぞれの地方自治体の」住民一人当たり課税収入の格差をならすために、国家補助金の総額が使用されることになった。「この点については、林健久「水平的財政調整の動揺…スウェーデン」、持田信樹編『地方分権と財政調整制度』東京大学出版会（二〇〇六年）が参考になる。」

さらに、二〇〇五年一月に新たな財政平衡制度が導入された。それは一九九六年の財政収入および支出の平衡制度からのいっそうの発展を意味する。収入面の平衡措置では、国によって設定された水準を下回る担税力しか持たないコミューンとランステイキングは、国から平衡交付金を受け取る。他方、その水準を上回る担税力を持つコミューンとランステイキングは国に負担金を支払う。支出面の平衡措置では、コミューンおよびランステイキングが影響を与えることができないような、年齢構成の違いによって生じる構造的な格差への対処がなされている。その点で不利な状態に置かれたコミューンおよびランステイキングは国から交付金を受け取り、有利な状態にあるコミューンおよびランステイキングは負担金を支払うのである。

地方政府の仕事は労働集約的である。それは多数の職員と、給料や社会保険の掛け金などのような職員を雇用するための経費を必要とする。それらの経費は総支出の半分以上を占めるが、地方自治体部門全体の経費のうち、コミューンが七〇%、ランステイキングが三〇%ほどを占めている。コミューンの支出のうち大きな割合を占めるのは、教育、保健、社会サービスであり、それらで約六〇%を占めている。他方、ランステイキングはその予算の多くを第一次医療と専門分野の医療に向けており、それらで予算の七〇%以上を占めるのである。

【参考文献】

- Angdren, N. B. (1957) Local Government : Sweden Stockholm : Stockholm University Press
- Hesse, J-J and Sharpe, J. (1991) Local Government in International Perspective, in : Jens Joachim Hesse (ed.) Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden : Nomos, pp.603ff.
- Groth, H et al. (1993) Swedish Local Government, Stockholm : The Swedish Institute
- Loughlin, J. Martin, S. (2004) Local Income Tax in Sweden : Reform and Continuity, Cardiff : Center for Local and Regional Government Research, Cardiff University
- Miroshnyk, Olga (2009) Institute of Local Self-Government in Sweden, National Security and Defence, No.1, pp.37-39.