

スウェーデン —権限移譲と広域化—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 井田 敦彦

I 概要

スウェーデンは16世紀にデンマークの支配から独立した後、バルト海世界においてデンマーク、ポーランド、ロシアなどと覇権を争い、王権と軍事力を支える中央集権体制を発達させた。しかし、19世紀のナポレオン戦争後、覇権主義から中立政策に転換し、第1次、第2次世界大戦でも中立を維持し、戦後は高福祉・高負担の福祉国家として発展していく過程で、地方分権化を進めていった。福祉国家における福祉や教育の担い手として地方自治体の重要性が高まり、分権化が急速に進んだ点に特徴がある。近年では、欧州統合や経済のグローバル化を背景に地域経済の競争力強化を目指す動きが見られ、地方自治体に地域の発展に関する責任を移譲する改革が行われている。

II 特徴—福祉国家と地方制度—

1 地方制度の構造

連邦制国家ではなく単一国家であり、地方制度は広域自治体（ランスティング、landsting）と基礎自治体（コミューン、kommun）の2層制である。ランスティングとコミューンの所管事項に重複はなく、両者の間に指揮監督関係がないことが特徴である。国は、広域自治体と地理的範囲を同じくする行政区域（レーン、län）に地方行政庁（レーン庁）を置いている（なお、地方における国の行政機関はレーン庁だけではなく、交通、警察などの政策領域ごとにも置かれている）。

近年、権限移譲の実験事業により、地方自治体の一部がレーン庁から地域の発展に関する責任を移譲され、リージョン（region）と呼ばれるようになってきている（後述Ⅲ参照）。スウェーデンは、20のランスティング（うち3つがリージョン）、290のコミューン（うち1つがリージョン。ゴットランド島を領域とするゴットランド・コミューンは、コミューンだがランスティングの事務も所管し、近年ではリージョンと呼ばれている。）からなる⁽¹⁾。

ランスティングの所管事項は主に医療サービスであり、その費用はランスティングの歳出の90%を占める（2012年）⁽²⁾。財源の71%はランスティング税であり⁽³⁾、保険方式は採っていない。税目は個人勤労所得税のみで、税率はランスティングが決定する⁽⁴⁾。個人勤労所得税は92%が地方税（ランスティング税及びコミューン税）である（2012年）⁽⁵⁾。

コミューンの所管事項は主に福祉サービスと教育であり、それらの費用はコミューンの歳出

(1) “Kommuner, landsting och regioner.” Sveriges Kommuner och Landsting website <http://www.skl.se/kommuner_och_landsting> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2014年1月17日である。レーンの数は21である（20のランスティング及びゴットランド・コミューンと地理的範囲を同じくする）。

の71%を占める(2012年)⁽⁶⁾。財源の67%はコミューン税であり⁽⁷⁾、ランスティングと同様に税目は個人勤労所得税のみで、税率はコミューンが決定する。

なお、国と地方の事務配分としては、社会保障分野では、主に国が経済的保障(現金給付)を、ランスティングが医療サービスを、コミューンが福祉サービスを担当している。教育分野では、国が高等教育(大学)を、ランスティングが一部の専門教育(医療関係等)を、コミューンが義務教育、高校教育等を担当している⁽⁸⁾。

2 地方制度の担い手

地方議会に設置される執行委員会が地方自治体を代表し⁽⁹⁾、日本の公選首長に相当する機関は存在しない(執行委員会の委員長が対外的な立場においてはそれに近い)。

執行委員会はコミューンやランスティングの事務を指揮調整し、他の委員会の活動を監督する⁽¹⁰⁾。法定の執行委員会に加え、地方議会は必要な委員会を設置するものとされている⁽¹¹⁾。委員会には、教育、道路交通、環境気候などの分野別委員会と、地方自治体内の区域ごとに義務教育や福祉サービスを担当する地区委員会などがあり⁽¹²⁾、その下に事務部局を始めとする行政組織が置かれている。

地方議員の多くは兼業で、議員活動により失った収入に対する正当な補償を受けることができるとされている⁽¹³⁾。他方、専業職として報酬を受けるフルタイムの議員がおり⁽¹⁴⁾、通常、執行委員会の委員長にはフルタイムの議員が就く。議員の任期は4年である⁽¹⁵⁾。

(2) “Kostnader och intäkter för landstingen år 2012.” Sveriges Kommuner och Landsting website <http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/fakta-om-landsting-och-regioner/kostnader_och_intakter_landsting> 内訳は、基礎医療16%、専門医療46%、専門精神医療8%、歯科医療4%、その他のヘルスケア8%、医薬品7%、医療政策活動1%である。ランスティングの他の歳出は、地域の発展3%、交通・インフラ8%にとどまる。

(3) *ibid.* 他の財源は、一般交付金9%、医薬品改革による収益8%、特定交付金4%、使用料・手数料収入4%、その他5%である。

(4) Statistiska centralbyrån, *Årsbok för Sveriges kommuner 2012*, p.17. <http://www.scb.se/statistik/_publikationer/OE0114_2012A01_BI_OE01BR1201.pdf>; Skatteverket, *Skatter i Sverige - Skattestatistisk årsbok 2013*, pp.25-26. <http://www.skatteverket.se/download/18.8dcbbe4142d38302d7148d/1386863151096/Bok+%C3%85rsboken+inl_2013_web.pdf> ただし、1990年代には国による税率の凍結や、税率上昇に対する交付金の引下げが行われた(*Skatteverket, ibid.*, pp.137-138)。

(5) Skatteverket, *ibid.*, p.25.

(6) “Kostnader och intäkter för kommunerna 2012.” Sveriges Kommuner och Landsting website <http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/fakta_om_kommuner/kostnader_och_intakter_kommuner> 内訳は、児童福祉14%、義務教育16%、高校教育7%、その他の教育4%、高齢者福祉19%、障害者福祉11%である。他の歳出は、社会給付金3%、個人・家族手当5%、事業費4%、その他16%である。

(7) *ibid.* 他の財源は、一般交付金14%、特定交付金4%、使用料・手数料収入6%などである。

(8) Statistiska centralbyrån, *Offentlig ekonomi 2007*, p.31. <http://www.scb.se/statistik/_publikationer/OE0903_2007A01_BR_OE06SA0701.pdf>; Government Offices Communications Department, “The Swedish model of government administration/ The regional level.” <<http://www.government.se/sb/d/2858/a/16193>>; Sveriges Kommuner och Landsting, *op.cit.*(1) なお、国はナショナルミニマムの保障に責任を持ち、地方自治体の事業について法的な枠組みを設定する。

(9) Kommunallag (1991:900) 6 kap 6 §

(10) Kommunallag 6 kap 1 §

(11) Kommunallag 3 kap 2 §, 3 §

(12) イェーテボリ市(コミューン)の例。“Göteborgs Stads organization,” 2013.4.3. Göteborgs Stads website <http://goteborg.se/wps/wcm/connect/a071d2e4-5e80-42b2-8752-2ba97f66aa75/Organisationsschema_Gbg_Stad_2013_sv%2Beng.pdf?MOD=AJPERES>

(13) Kommunallag 4 kap 12 §

高福祉・高負担政策の下、福祉・教育サービスを担う地方自治体の行政組織は拡大し、膨大な雇用が生み出された。これらの分野において女性の就業率が高いのも特徴である。地方自治体の雇用者数は、コミューンが78.0万人（うち女性が61.3万人）、ランスティングが23.2万人（うち女性が18.4万人）で、スウェーデンの全雇用者数415.7万人の24.3%を占める（2011年）⁽¹⁶⁾。内訳を見ると、コミューンでは学校・保育関係が38%、医療・福祉関係が31%を占め、ランスティングでは医療・福祉関係が64%を占める（2012年）⁽¹⁷⁾。

もっとも、近年では、地方自治体の委託を受けた民間のサービス提供主体が増加してきている。例えば、コミューンの歳出のうち最大の19%を占める高齢者福祉の分野では、65歳以上の高齢者に対するホームヘルプサービスの時間数のうち、77%がコミューンの雇用者により、残りの23%が民間部門により行われているが（2012年）、この割合は2007年にはそれぞれ87%と13%であり、民間部門が5年で10ポイント増加している。また、恒久的に特別施設に居住している65歳以上の高齢者のうち、コミューンが運営する施設にいる者は79%、民間が運営する施設にいる者は21%だが（2012年）、この割合は2007年にはそれぞれ86%と14%であり、同様に民間部門によるサービス提供の拡大が見られる⁽¹⁸⁾。

III 近年の動き—「地域の発展」に関する責任の移譲—

スウェーデンの戦後の福祉国家を支えたのは輸出主導型の好調な経済だったが、1970年代以降の景気後退や1990年代の財政危機を受けて、地方自治体の財政力の強化、自治体間の格差是正、行政サービスの効率化のための改革が行われてきた。近年では、欧州統合や経済のグローバル化を背景に地域経済の競争力強化を目指す動きが見られ、地方自治体を広域化して「地域の発展⁽¹⁹⁾」に関する責任を移譲する改革が行われている⁽²⁰⁾。

1997年に、マルメフスとクリスチヤンスタッドの2つのレーンが統合してスコーネ・レーンとなった。次いで、イェーテボリ・ボーヒュース、スカラボリ、エルヴスボリの3つのレーン

(14) Lag (2013:1053) om ändring i kommunallagen (1991:900) による改正後のKommunallag 4 kap 1 §参照（2014年2月1日施行）。ストックホルム市のコミッショナーについて、Kommunallag 4 kap 24-29 §参照。

(15) Kommunallag 5 kap 5 §

(16) Statistiska centralbyrån, *Statistisk årsbok för Sverige 2013*, pp.242-243. <http://www.scb.se/statistik/_publikationer/OV0904_2013A01_BR_00_A01BR1301.pdf> 同年の日本は地方公共団体の総職員数278.9万人。全雇用者数（5508万人）に占める割合は5%程度である。

(17) “Antal anställda per personalgrupp.” Sveriges Kommuner och Landsting website <http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/antal-anstallda-per-personalgrupp> その他は、コミューンでは事務職が12%、技術職が11%など、ランスティングでは事務職が17%、技術職が6%などとなっている。

(18) Socialstyrelsen, *Äldre och personer med funktionsnedsättning - regiform år 2012: Vissa kommunala insatser enligt socialtjänstlagen*, 2013, pp.5-6, 15. <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19025/2013-3-23.pdf>>

(19) 地域の発展（地域開発）とは、「一般的に言えば、それぞれの地域における経済の発展、雇用の創出、福祉水準の向上など、その地域における人々の生活の豊かさを支える諸条件を全体として改善することに向けられる活動を指す」とされる（穴見明「スウェーデンにおける地域レベルの統治組織の改革」若松隆・山田徹編著『ヨーロッパ分権改革の新潮流—地域主義と補完性原理—』中央大学出版部, 2008, p.165）。

(20) 1995年の国の公式報告書「リージョンの未来 リージョンに関する諮問委員会最終答申」は、グローバル化に伴って「産業と公共部門の活動との実務的な協同が行われる領域は、国民国家レベルからリージョンおよび基礎的自治体レベルに移行した」としている（植田洋『グローバル時代のスウェーデン福祉国家と地域』法律文化社, 2013, p.10）。なお、国の公式報告書（SOU: Statens Offentliga Utredningar）は、政府の法案提出に先立ち、政府による諮問を受けて諮問委員会が作成するものである。

が統合してヴェストラ・イエータランド・レーンとなり、ランスティングについてもそれぞれ同様の統合が行われた。マルメフスはスウェーデン第3の都市であるマルメを、イエータボリ・ボーヒュースは第2の都市であるイエータボリをそれぞれ擁しており、従来はこれらのコミューンがランスティングの事務である医療サービスも所管していたが、両都市の医療サービス組織は新たに設置されたランスティングに統合された⁽²¹⁾。

新たに設置された上記のスコーネとヴェストラ・イエータランドでは、「地方の責任を変更する実験事業に関する法律」(1996年法令第1414号)⁽²²⁾に基づき、1997年(ヴェストラ・イエータランドでは1999年)から2010年まで、国から地域の発展に関する一定の業務の移譲を受ける実験事業が行われた。両ランスティングは実験事業を恒久化することを政府に求め、政府はこれを恒久化するとともに、ハランド・ランスティングとゴットランド・コミューンでも同様の事業を行うこととしており⁽²³⁾、以上3つのランスティングとゴットランド・コミューンがリージョンと呼ばれている⁽²⁴⁾。

また、「レーンにおける協働機関に関する法律」(2002年法令第34号)⁽²⁵⁾では、レーン内の地方自治体の協働機関が国から地域の発展に関する一定の業務を引き継ぐことができるとされた。これらの業務は、スコーネとヴェストラ・イエータランドの実験事業で国からランスティングに移譲されたものと基本的に同じである。現在は14のレーンにこうした協働機関があり、協働機関もなく地方の責任を変更する実験事業も行われていないレーンは、ノルボッテン、ヴェステルノルランド、イエムトラント、ヴェストマンランド、ストックホルムの5つにとどまる⁽²⁶⁾。

2012年12月の国の公式報告書「国の地域行政に関する調査委員会最終報告書」は、ランスティングの統合は当面の課題ではないにしても、中央政府の地方行政の在り方を改革する必要があるとして、レーン庁を再編し、それぞれ1～3のレーンをカバーする11のレーン庁を設置することを提案した。また、地方自治体の協働機関は廃止し、地域の発展に関する責任はランスティングが持つべきだとしている⁽²⁷⁾。

一方で、2007年2月の国の公式報告書「責任配分に関する委員会最終報告書」では、レーンとランスティングの数は6～9が妥当とされている⁽²⁸⁾。2014年には国会(一院制)の選挙があり、その結果を受けての今後の動向が注目される⁽²⁹⁾。

(21) *Statens regionala förvaltning - förslag till en angelägen reform: Slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen*, SOU 2012:81, Regeringskansliet, 2012, p.377. <<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/206047>>

(22) Lag (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning

(23) Regeringskansliet, *op.cit.*(21), pp.377-378.

(24) Sveriges Kommuner och Landsting, *op.cit.*(1)

(25) Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen

(26) Regeringskansliet, *op.cit.*(21), p.378.

(27) *ibid.*, pp.15-21, 25-32. 「国の公式報告書」については注20を参照。

(28) 穴見 前掲注(19), pp.151-157; *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande*, SOU 2007:10, Regeringskansliet, 2007, p.300. <<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/77520>>

(29) ランスティングの数は6～9が妥当とした「責任配分に関する委員会最終報告書」が2007年2月に出されて後、ランスティング統合の動きは停滞してきた。背景には、中道右派連合4党連立政権(2006年10月成立、2010年10月再任)が統合に消極的である一方、社会民主労働党を始めとする主な野党がそれを進めようとしているという対抗関係がある。他方、ランスティングに地域の発展に関する中軸的役割を与える方向での権限移譲は、その後も段階を追って進んできているとされる(本報告書p.149)。