

財政制度等審議会海外調査報告書（スウェーデン）

1. 1990年代における財政健全化の取組

【ポイント】

○ スウェーデンは、1990年代初頭に「バブル」後の不況などに直面し、財政状況を悪化させたが、国際的な信任を得る必要性の高さを背景に、歳出削減、増税、予算システム改革など、財政健全化のための改革を迅速かつ大胆に行った。この結果、93年に一般政府財政赤字対GDP比▲11.4%を記録してから、わずか5年後の98年には財政収支の黒字化を達成した。

（1）財政状況悪化の背景

スウェーデンでは1980年代後半に「バブル」を経験した後、1990年初めから不動産ブームの終焉、資産価格の下落などの「バブル」後の不況に遭遇した。これにより、貸出先の大量倒産に伴う銀行の貸倒れが増加し、1991年から1992年前半にかけて3社の大手銀行が政府に対して公的資金の注入や公的保証措置を求めるなど、金融危機に直面することとなった。

政府は、これら「バブル」後の不況とこれによる金融危機への対策に、92年秋から93年末までで対GDP比約4.2%の金融システム支援対策費を投入した結果、財政赤字は急増、93年の一般政府財政赤字は対GDP比▲11.4%となった。

1990年代の財政状況（一般政府ベース）

（対GDP比、%）

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
財政収支	3.4	▲0.1	▲0.9	▲11.4	▲9.3	▲6.9	▲2.8	▲1.0	1.9	2.3	5.0
債務残高	46.8	55.5	74.0	79.0	83.5	82.2	84.7	82.9	81.7	71.8	64.4

（資料） Economic Outlook 78 (OECD)

（2）財政健全化の取組

① 背景

スウェーデンにおいては、長期金利が急上昇し（94年1月 約7% → 94年8月 約11%（10年国債利回り））、スウェーデン国債はデフォルトの危機を迎えていた。ま

た、スウェーデン国内最大の生命保険会社が、「信頼できる財政再建計画ができるまで国債の購入を停止する。」と表明するなどの事態が生じていた。

また、スウェーデンはヨーロッパでも有数の広大な領土を保有する国家であるが、人口は900万人程度と少数であるために、輸出の対GDP比が4割を超えるというような、高度に海外経済に依存した姿となっている。この結果、財政赤字が将来の経済にもたらす負担への警戒感が強いヨーロッパ市場と関係が深く、また、EU加盟を視野に入れているスウェーデンにとって財政再建は至上命題であった。

なお、スウェーデン財務省を訪問した際の担当官は、「スウェーデンは小規模国家である故に資金調達も国際金融市場で行わなければならないが、莫大な財政赤字により市場の信認を失っている状態にあった。」と話している。

このような状況を背景に、大きな財政赤字に対する国民の危機感が強まり、財政健全化の取組を行うコンセンサスが醸成されたものと考えられる。

なお、スウェーデン国民の国民性として、国債の発行は後世代に負担を強いるものであり、よほどのことがない限り避けるべきであるという考え方があるという点が指摘されている。

② 内容

(i) 財政再建努力

90年代初頭に政権を担当していたビルト保守連立政権は、92年9月に、拡大する財政赤字の削減を目的として、社会保険を中心とした歳出削減及び環境税の増税等による歳入強化を盛り込んだ緊急経済対策を決定した。

また、93年4月には財政再建プログラムを策定し、失業保険における被用者負担の増額等の対策を行った。

(参考1)「緊急経済対策パッケージ」(92年9月)

- ・ (年金)支給額の削減
- ・ (疾病保険・労災保険)傷病手当の引下げ、待機期間の導入、保険料自己負担の導入
- ・ 住宅補助の削減、国防費の削減
- ・ 石油税、煙草税の増税等

(参考2)「財政再建プログラム」(93年4月)

- ・ 失業保険における被用者負担の増額
- ・ 薬剤費等に対する国庫補助削減
- ・ 倒産時の賃金保障制度の支出削減等

94年の総選挙においては、この財政赤字をどうするのか、といった点が争点となり、結果、社会民主党が政権に復帰、カールソン政権が誕生した。社会民主党は、財政再建に着手するとともに、国民に向けて「この改革は、全市民が経済的に打撃を被ることとなる。」旨のメッセージを明確に打ち出した。

具体的には、94年11月の経済政策提案、95/96年度予算案、コンバージェンス・プログラム（経済収斂計画）などにおいて、各種の財政赤字削減策を実施することとした。なお、固定資本投資を刺激するための一時的な控除制度、中小企業に対する減税など、経済活性化にも配慮した内容となっている。

（参考3）経済政策提案（94年11月発表）

- ・ 保育手当の廃止
- ・ 児童手当の多子加算の縮小
- ・ 先払い養育手当、特定養子手当の凍結
- ・ 年金の物価スライドの抑制
- ・ 医療保険の本人保険料引上げ（2.95%→3%）
- ・ 農業者への救済金の縮小、食糧備蓄の縮小
- ・ 高額所得者への緊急税（95～98年の間、国税所得税率を25%に引上げ）
- ・ キャピタルインカム課税の強化
- ・ 固定資本投資を刺激するための一時的な控除制度
- ・ 中小企業に対する減税

（参考4）95/96年度当初予算案（95年1月発表）

- ・ 児童手当の減額
- ・ 障害基礎年金の引下げ
- ・ 夫婦の一方のみが受給する場合の老齢基礎年金の引下げ
- ・ 外来患者自己負担上限額の引上げ
- ・ 雇用アクション・プログラムの実施

（参考5）95/96修正予算案（95年4月提出）

- ・ 失業手当の給付率引下げ
- ・ 傷病手当の給付率見直し
- ・ 両親手当、リハビリ手当の給付率引下げ
- ・ 保育所・学校訪問日に対して支給される両親手当廃止

- ・ 近親者介護手当、妊婦手当の給付率見直し
- ・ 薬剤患者自己負担額引上げ
- ・ 歯科医療費患者自己負担が求められる医療費の上限額の引上げ
- ・ 食料品に対する付加価値税の引下げ（21%→12%）
- ・ 付加価値税の1か月毎の徴収、日刊新聞への付加価値税の賦課
- ・ ベンチャー投資に対する一時的な控除
- ・ 新規雇用の補助の見直し
- ・ コミュニンの難民受入れに対する補償の見直し

（参考6）コンバージェンス・プログラム（財政収斂計画）

（95年6月EU提出）

- ・ 97年までに一般政府財政赤字を対GDP比▲3%以下とし、98年までに解消するとの目標を設定
- ・ 上記目標達成のため、既に国会の承認を得ている総額1180億クローネの財政赤字削減策に加え、97年及び98年においてそれぞれ更に約80億クローネ（合計約160億クローネ）の財政赤字削減策を実施（※この追加策は95年6月時点での財政見通しにより算定されたもので、その後見通しに変化があった場合には、逐次見直しを行うものとされた。）
- ・ 同プログラムの実施により、一般政府債務残高の対GDP比も、96年をピークに減少する見通し
- ・ インフレ率、金利、為替相場の点でも、97年には経済収斂条件を満たしうる見通し
- ・ このプログラムの進捗状況については、95年秋以降、半年毎にレビューを行う。

（資料）民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメント改革

（財務総合研究所、2001年）

なお、スウェーデン財務省を訪問した際の担当官は「コンバージェンス・プログラムは対GDP比で4.2%の歳出削減、3.8%の歳入増（増税・保険料の引上げ）を含み、全体でGDP比8%にも達するものであり、このような改革が可能であったのは、実質金利が高く、危機感が共有されていたことが背景にあると考えられる。」と述べている。

（ii） 予算制度改革

予算制度改革委員会の報告書（92年）によると、①財務大臣の役割が弱い、

②議会における予算審議が5ヶ月もかかり、しばしば政府提案を増額するなど、財政規律が働いていない、③透明性が欠如している、予算に関する情報が不十分である、④予算執行において官庁の裁量が大きすぎる、等の指摘がなされていた。

また、従来からスウェーデンにおいては、財政拡張的なケインズ政策が支配的であり、予算に対するコントロールが弱かったことから財政危機を招くに至ったとも指摘されている。

これらを背景に、財政収支目標の設定(景気のサイクルを通じて平均GDP比2%の財政黒字)、中央政府の歳出シーリング、議会の役割の強化、の3点を特徴とする新しい予算プロセスを97年予算より導入した(詳細は「3. 2000年代前半における財政健全化の取組」参照)。

(3) 財政健全化の取組の結果

上記のような財政再建努力により、一般政府の財政収支対GDP比は93年の▲11.4%から一貫して縮小、98年には黒字を計上するに至っている。また、中央政府の財政収支についても、98年より黒字を計上している(別添)。

1990年代の財政状況(一般政府ベース) <再掲> (対GDP比、%)

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
財政収支	3.4	▲0.1	▲0.9	▲11.4	▲9.3	▲6.9	▲2.8	▲1.0	1.9	2.3	5.0
債務残高	46.8	55.5	74.0	79.0	83.5	82.2	84.7	82.9	81.7	71.8	64.4

(資料) Economic Outlook 78 (OECD)

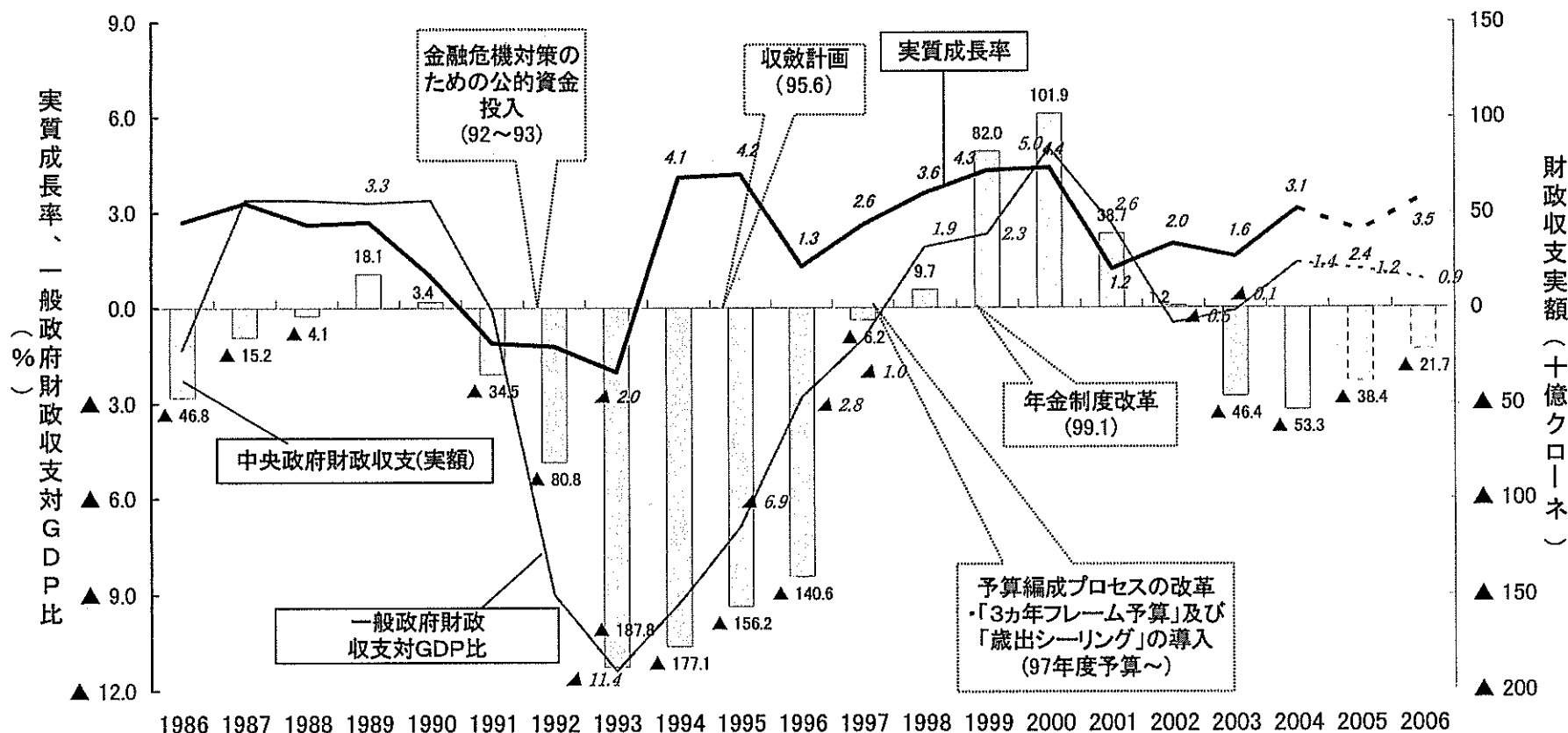
また、一般政府の総支出規模の対GDP比を見ると、1993年から2000年頃まで一貫して低下し、現在は57~58%程度で推移している。スウェーデン財務省を訪問した際の担当官は、「こうした一般政府の歳出規模の低下は90年代の歳出削減努力の結果である。」と述べている。

1990年代の一般政府総支出規模 (対GDP比、%)

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
一般政府 支出規模	61.9	63.3	71.8	73.0	70.9	67.7	65.3	63.0	60.7	60.3	57.4

(資料) Economic Outlook 78 (OECD)

スウェーデンの財政収支等の推移



政権の推移	カールソン社民党政権	ビルト保守連立政権	ペーシヨン社民党政権
		91.10	94.10 96.3
			カールソン社民党政権

(注) 1. 数値は、2005年、2006年は見込み。
 2. 財政収支(実額)は中央政府についてであり、95年以前は7月-6月会計年度、96年は95年7月-96年12月会計年度による。
 (出典)「Economic Outlook 78」(OECD2005年12月)、「Statistical Yearbook of Sweden 2006」等

2. 2000年代前半における財政状況

【ポイント】

- 1990年代の「バブル」後不況とそれからの回復を経験したスウェーデンは、世界経済の減速の影響を受け、一時的に低い成長率を記録し、一般政府ベースで財政赤字を記録する年も見られたが、2000年代に入っても比較的堅調な財政状況を維持している。

(1) 2000年代前半の財政状況と背景

2000年は、財政状況の改善に伴う低中所得層の所得税減税が実施されたことで民間消費が加速、これを反映して輸入が増加、同時に輸出も着実に増加し、前年度と同様高い水準の成長を記録した。

しかし、前述のとおり、スウェーデン経済は国際市場や世界経済の発展に依存する性質を持つ。このため、2001年はIT産業を中心とする世界経済減速の影響を受け、主にドイツを始め欧州諸国向けの輸出が振わず対外貿易が大幅に減少したことや、米国テロ事件によって航空関連部門や観光部門が打撃を受けたことなどが影響し、実質成長率で1.2%と低い伸びとなった。

(対 GDP 比、%)

年	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
実質 GDP (対前年比)	4.3	4.4	1.2	2.0	1.6	3.1	2.4
名目 GDP (対前年比)	5.3	5.7	3.4	3.7	3.6	4.4	3.7

(資料) Economic Outlook 78 (OECD)

このように、世界経済が減速し、フランス、ドイツなど各国が大きく財政収支を悪化させる中、スウェーデンの財政状況は比較的堅調に推移しており、一般政府ベースで2002、2003年に財政赤字となったものの、2004年には財政黒字となっている。

(GDP比、%)

年	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
財政収支	2.3	5.0	2.6	▲0.5	▲0.1	1.4	1.2
債務残高	71.8	64.4	63.4	60.3	59.8	62.5	61.5

(資料) Economic Outlook 78 (OECD)

なお、スウェーデンを訪問した際の国会財務委員会の担当者は、「2000年代に入ってから景気変動は生じているが、システムは安定しており、危機は生じていない。」と話している。

(2) 直近の状況 (2006年春の財政政策提言)

2006年4月に公表された春の財政政策提言によると、資本税収の増加や企業収益の伸びなどを反映して2005年の一般政府財政収支は710億クローナ(1クローナ≒15円)、対GDP比で2.7%の黒字となった。また、一般政府財政黒字は2006年で対GDP比2.0%(2006年予算案の見込みの2倍)、2007年で2.2%、2006から2008年の平均では2.3%と見込まれている。なお、2000から2005年の平均では1.9%となり、景気循環を通じて対GDP比2%の一般政府財政黒字という目標をわずかに下回る数値となっている。

また、2005年の債務残高対GDP比も50.3%とEUの安定成長協定に示されている債務残高対GDP比60%の基準を大きく下回り、2008年には39.9%となると見込まれている。

(参考) Sweden's Economy (2006年4月)

(GDP比、%)

	2005	2006	2007	2008
財政収支	2.7	2.0	2.2	2.8
債務残高	50.3	45.9	42.9	39.9

(資料) スウェーデン財務省

3. 2000年代前半における財政健全化の取組

【ポイント】

- スウェーデンは、90年代を通じた各種の取組により財政黒字を回復するなど財政健全化を成功させた。2000年代に入っても①景気サイクルを通じて平均2%の一般政府財政黒字を確保すること、②中央政府予算における歳出シーリングの設定、③地方政府予算における収支均衡原則、の3つの財政運営目標や、④社会保障における現金給付と現物給付の区分などを通じて、財政の健全性の維持に努めており、財政状況も堅調に推移している。

(1) 財政健全化目標と財政健全化の取組

スウェーデンは、90年代を通じて社会保障関係給付の切下げなどの歳出削減、増税、予算編成システムの改革等を通じて財政の健全化を成功させた。この結果、スウェーデンの財政状況は堅調に推移しており、2000年代前半においては特段の歳出削減や増税等に取り組んではいないものの、1990年代に行った予算編成システムの改革を通じて導入した、①景気サイクルを通じて、平均で対GDP比2%の一般政府財政黒字を確保すること、②中央政府予算における歳出シーリングの設定、③地方政府予算における収支均衡原則、の3つの財政運営上の目標や、④社会保障における現金給付と現物給付の区分などを通じて健全な財政運営に取り組んでいる。

① 景気サイクルを通じた対GDP比平均2%の一般政府財政黒字の確保

スウェーデンは、景気サイクルを通じて一般政府財政黒字を対GDP比で平均2%確保することを中長期的な目標としており、毎年秋に翌年度の財政黒字目標が掲げられる。

2005年秋には、2006年において最低対GDP比0.5%の財政黒字を確保することが提案されている。

スウェーデン財務省を訪問した際の担当官によると、「対GDP比2%の財政黒字目標は、①将来の人口動態に伴う財政支出増要因に備える必要があること(具体的には、2000～2015年までの間の増加要因に対応する観点から、2%の財政黒字目標を設定している。)、②景気変動によって大きな影響を受けることから、財政黒字を構造的に確保しておく必要があること、を背景・根拠としている。」とのことであった。

また、スウェーデン国会財務委員会を訪問した際の担当者によると、「2%という水準をどのような歳出・歳入の組み合わせで達成するのか等の技術的な議論は与野党間でなされているものの、2%そのものについては、野党から大きな議論はない。」

とのことであった。

なお、スウェーデン財務省を訪問した際の担当官によると、「国・地方・年金制度の誰がどのように負担・達成すべきかという議論は特にならない。実際には、2005年の2.5%程度の黒字のうち、国・地方がともに0.5%程度、年金制度で1.5%程度の財政黒字に貢献する形となっている。」とのことであった。

② 中央政府予算における歳出シーリングの設定

新しい予算プロセスで特に重要な役割を果たしているのが、中央政府の歳出シーリングである。97年予算から各委員会における予算案の個別審議に先立ち、あらかじめ翌年以降3ヶ年にわたる歳出総額及び27の歳出分野ごとの予算額に係る上限（シーリング）について議会で決定している。この歳出上限を超えて支出を行うことはできず、どれかの項目が突出するような事態が予想されれば、他の項目の減額で帳尻を合わせる必要がある（別添）。

なお、中央政府の歳出シーリングは、利払費を除く全ての歳出予算と予算の枠外にある年金制度を含めたものである。

スウェーデン国会財務委員会担当者によれば、「以前は、歳入・歳出ともに高い水準であり、歳入の減少ですぐに財政赤字がかさむという構図であったが、シーリングを導入した結果、景気の改善で歳入が増加した場合でも、それに合わせて歳出が緩むことなく、上限が機能している。」とのことであった。

なお、中央政府予算における歳出シーリングの水準については、対GDP比で見ると、歳出シーリング導入時の97年の37%程度から一貫して下落し、現在では33%程度で安定的に推移している。これについて、スウェーデン国会財務委員会の担当者は、「33%という水準は、目標として設定されているものではないが、結果的にはこの近傍で安定的に推移させようという考えが見られる。」と述べている。

なお、野党の中からは、「この33%では不十分であり、さらに引き下げるべき（歳出を削って減税）といった代案が出されている。」とのことであった。

③ 地方政府予算における収支均衡原則

スウェーデン財務省を訪問した際の担当官によれば、「90年代の経済危機を契機に、地方財政の収支均衡原則が復活し、2000年から施行されている。収支均衡が達成できなかった場合に2年以内に回復させるという原則については、実態を踏まえ「3年以内」に修正された。」とされている。

④ 社会保障における現金支給と現物給付の区分

予算管理の面から社会保障を見ると、年金、傷病手当などの現金給付は国が行う一方、医療や介護などの現物給付は地方（ランスタングやコミューン）が行い、国と地方の役割分担が明確になっている。地方政府は、主として所得税を中心とした自主的な財源によって、そうした現物給付の財源を調達している。

地方政府予算における収支均衡原則とあいまって、医療・介護などの給付と負担の均衡が図られ、給付の増大が国の予算に自動的に跳ね返ることはない。この意味で、社会保障の現物給付と国の予算が切り離され、財政規律が保たれるようになっている。

このような取組により、2006年春の財政政策提言によると、今後のスウェーデンの財政状況は、堅調に推移するものと見込まれている。

(参考1) Sweden's Economy (2006年4月)

(10億クローナ、%)

	2005	2006	2007	2008
財政収支	71	55	66	87
(対GDP比)	2.7	2.0	2.2	2.8
うち中央政府	7	-15	-7	22
うち年金制度	50	52	55	53
うち地方政府	14	18	19	12
債務残高	1,346	1,295	1,278	1,249
(対GDP比)	50.3	45.9	42.9	39.9

(資料) スウェーデン財務省

(2) 経済財政の見通し

スウェーデンでは、国会に予算等を提出する際の付属資料 (Sweden's Economy) において、向こう3年間の世界及びスウェーデンの経済情勢等を見通している。当経済情勢については、スウェーデン統計局のデータを基礎としており、スウェーデン財務省 (財務大臣) が全責任を負っている。

スウェーデンは国内市場がそれほど大きくないために、経済は輸出部門 (外需) の影響を大きく受ける構造にある。このような中、GDP については、世界経済の動向を見通した上で、輸出部門、輸入部門、国内需要等の動向を勘案し、それぞれの部門について見通しを立てている。

スウェーデン財務省を訪問した際の担当官によると、「成長率や金利をどのように見通すかについては、原則として中央銀行や一般銀行が作成する見通しの範囲内の計数を採用する形となっている。これらの見通しについては、各見通し間でそれほど格差は見られない。」とのことであった。

また、同担当官によると、「最近の状況を見ると、名目長期金利が成長率との関係において低く推移していることに驚いており、正確には理解しがたい面がある。いずれは成長率との関係で金利が追随・上昇してくるものと考えており、今度出される新しい見通し(※)においては、長期金利の上昇予想が見込まれたものとなるはずである。」とのことであった。

(参考2) Sweden's Economy (2005年9月) (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
実質 GDP 成長率	3.6	2.4	3.1	2.8	2.3
(calendar 調整後)	3.1	2.4	3.4	2.8	2.3
家計最終消費支出	-	1.0	1.4	1.3	1.3
政府最終消費支出	-	0.0	0.5	0.2	0.0
総固定資本形成	-	1.3	0.8	0.9	0.8
資本変動	-	0.1	0.0	0.0	0.0
純輸出入	-	0.1	0.3	0.3	0.1
(輸出)	-	1.9	2.9	3.0	2.7
(輸入)	-	-1.8	-2.6	-2.6	-2.5

※ なお、本年4月の春の財政政策提言においては、以下の計数が見込まれている。

(参考3) Sweden's Economy (2006年4月) (%)

	2005	2006	2007	2008
GDP 成長率 (実質)	2.7	3.6	3.0	2.8
長期金利	3.4	3.7	4.1	4.3

Sweden's Economy では名目 GDP 成長率の値は見通されていない。なお、OECD Economic Outlook78 によると名目成長率は以下のとおり。 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
GDP 成長率	4.4	3.7	5.3	4.5	-

(3) 財政健全化に対する国民の理解

スウェーデンは90年代初頭に高金利・高インフレ・高失業率の下、大幅な財政収支の悪化を経験し、市場の信認を失うなど危機的な状況に陥った。

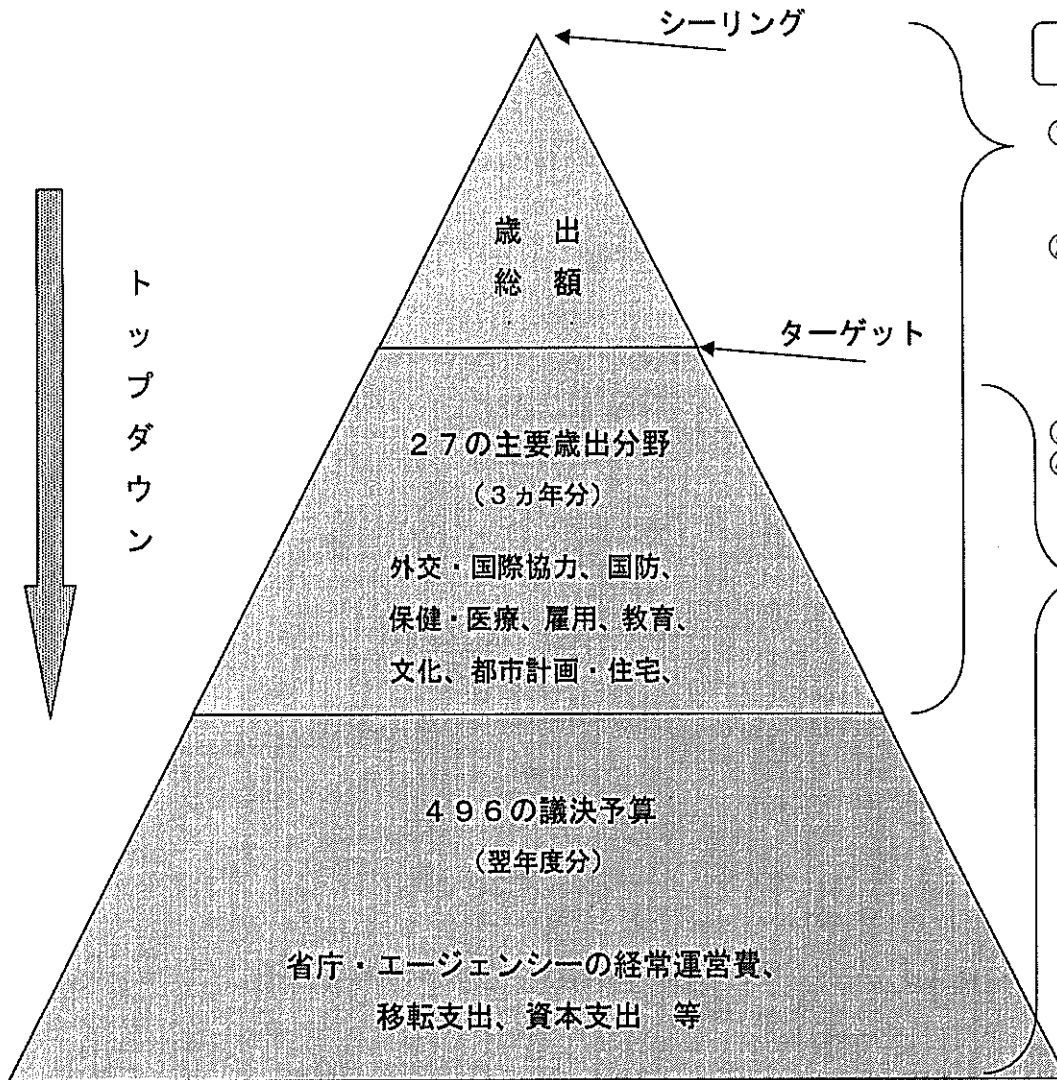
これらの財政赤字への対策が争点となった94年の総選挙では、社会民主党が政権に復帰し、国民に向けて「これまでは自らの貯蓄を食いつぶして生きてきた。これからは改革を行わねばならない。その改革は国民全員の経済状況の悪化を伴うものである。」旨のメッセージを明確に打ち出し、国民の理解を得つつ、財政再建に着手した。

ストックホルム大学社会研究所のネルソン博士は「サービス抑制等の形で財政規律が働いている背景には90年代の経験がある。このような形で国民の理解を得て改革を実施した経験が大きい。」と述べていた。

また、90年代を通じて財政再建のために大幅な歳出削減、歳入増加のための増税などを行ったが、スウェーデン財務省の担当官、スウェーデン国会財務委員会の担当者ともに、「このような大幅な歳出削減や増税が可能であったのは、国民の間で危機感が共有され、また、危機感自体が高まっていたからである。」と述べている。

スウェーデン国会財務委員会の担当者は、「一般国民レベルで言えば、90年代の財政危機時に様々な手当を大幅にカットされ、苦しかった記憶が体の中に残っていると思う。やっと財政危機を切り抜け、他国が直面している赤字問題の話に耳を貸すにつけ、二度とあの頃のような状態には戻りたくないという意識がある。」と話しており、90年代の経験が、現在に至るまで財政規律を保つ要因となっていることを示唆している。

スウェーデンのフレーム予算及び歳出シーリングの仕組み



予算編成の第1段階：春

- ①財務省は3カ年の予算フレームを更新し、財務原案を作成
※財務省は支出省庁からヒアリングを行うが、予算検討閣議前に協議しない。原案作成に当たり、財務大臣は首相のみと相談する。
- ②予算検討閣議において、財務原案をベースに、歳出総額（シーリング）及び27の主要歳出分野の上限額（ターゲット）を決定。
※人件費、物件費、事業費等の積上げではなく、トップダウンで決める
※pay as you go原則の下、主要歳出分野への予算の配分は可能
※1・2年目の歳出は既定なので、新たに決定されるのは3年目の歳出
- ③決定した内容を「春期財政政策」として議会に提出
- ④議会は、政府の財政政策や経済見通し等を審議し歳出総額を議決
※この時点では主要歳出分野の上限額は審議の参考資料

予算編成の第2段階：秋

- ⑤支出省庁は、②で決定した27の主要歳出分野の上限額を踏まえ、個別の議決予算案を作成
※議決予算案の作成は基本的に省庁の責任、財務省は注意深くモニター
- ⑥翌年度の主要歳出分野の上限額及び496の議決予算を盛り込んだ政府最終予算案を閣議決定し、議会に提出。
- ⑦予算委員会で、27の主要歳出分野の上限額について審議し、議決
※政府案の修正は可能であるが、既定の歳出総額は変えられないので、pay as you go原則による再配分のみ可能
- ⑧歳出分野毎の委員会で、議決予算案を審議し、議決
※政府案の修正は可能であるが、既定の主要歳出分野の上限額は変えられないので、pay as you go原則による再配分のみ可能

(資料) 民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメント改革
 (財務総合研究所、2001年)

- 補正予算を出しても歳出総額は変えられない（枠内での再配分のみ可能）
- 会計年度は1～12月（暦年）

4. 社会保障制度改革

【ポイント】

- スウェーデンでは、社会保障について、国が年金などの現金給付を行う一方、地方が医療などの現物給付を行っており、国と地方の役割分担が明確になっている。地方が自主的な財源によって現物給付の財源を調達する中、地方政府予算における収支均衡原則とあいまって、給付と負担の均衡が図られ、給付の増大が国の予算に自動的に跳ね返ることはない。このような仕組みにより、財政規律が保たれている。
- 一方で、これまで、社会保障の水準を維持、向上させるため、各種の社会保障制度改革により、いわゆる社会的入院の解消など、様々な効率化の努力を行ってきたが、高齢化の進展による社会保障関係費の増加が見込まれる中、今後の効率化努力でこのような増加圧力を吸収できるかどうか課題となっている。

(1) スウェーデンの社会保障制度

スウェーデンの社会保障制度においては、年金、児童手当、傷病手当などの現金給付が国によって担われており、保健・医療サービスは県（ランスティング）、高齢者、障害者などに対する福祉サービスは市町村（コミューン）によって担われているという特徴を持つ。

スウェーデンの社会保障給付費は対GDP比で33.5%（2003年）となっており、近年ではこの水準を安定的に保っている。

(2) 負担の規模についての国民の選択

スウェーデンは、税・社会保険料の国民所得に占める割合である国民負担率が2003年で70%を超えるなど、高福祉、高負担の国であることが知られている。

スウェーデンの国民負担率は、当初より突出して高かった訳ではないが、戦後を通じて上昇する形で推移してきており、長期にわたり国民が高福祉、高負担の道を選択していることがうかがえる。

(参考1) 各国の国民負担率（対国民所得比）の推移

	1965年	⇒	2003年
スウェーデン	48.2%	⇒	71.0%
ドイツ	43.2%	⇒	53.3%
フランス	47.9%	⇒	60.9%

(資料) National Account 2005 (OECD) 等

(注) 1965年は68SNA、2003年は93SNAによる計数。

スウェーデン国民が、このような高福祉、高負担の国家を選択した理由としては、①スウェーデン独特の国民性や生活環境による要請により福祉サービスを社会化する土壌が存在したこと、といったスウェーデン独特の要因や、②社民党政権が公平、公正、平等を追及する中で生活の質の向上を目指すために公的部門の提供するサービス水準を拡大することが志向された一方で、国民は戦後の経済発展により、私的財への充足を一定程度満たしていたため、公共財の水準拡大を受け入れる要素があった、など政治的、歴史的背景が指摘されている。

国・地方が最大の雇用者となって、雇用機会を生み出している結果、国民は高負担・高福祉の政策を受け入れざるを得ないという側面もある。しかし、反面、医療や介護における民間参入があまりなされていない面もある。

また、これらに加え、スウェーデン国民の政治に対する信頼の高さも指摘されている。国民の意思を効率よくくみ上げる仕組みと徹底的な情報公開、これらに対応する柔軟性を前提として、政治決定過程で民意が反映されるシステムについて国民の信頼を得ていたことが指摘されている。

さらに、上記のような前提の下、自らの負担と給付の関係が見えやすくなっていることにも着眼しておく必要がある。

例えば、前述したとおり、医療サービスはランスタング、高齢者、障害者などに対する福祉サービスはコミュニンと呼ばれる地方政府が、主にそれぞれの自主財源を財源として提供することになる。このため、地方政府の財政収支均衡原則の中で、歳出が増加する場合は税率を上げて増税するか、増税の余地がない場合には歳出の削減策が検討されることになり、身近な行政主体で給付と負担の決定がされることになる。

このように、独特の国民性や生活環境、政治的、歴史的背景に加え、政治決定過程への信頼と自らの負担と給付が見えやすい環境であったことなど、様々な要因により、スウェーデン国民は高福祉、高負担の国家を選択してきたものと考えられる。

(3) 給付と負担のバランスの確保

スウェーデンでは早くから高齢化が進展し、EU諸国の中でも最も高齢化が進んだ国であると指摘されている。高齢化率（人口に占める65歳以上人口の割合）は90年代に微減したものの、今後、再度上昇するものと見込まれていることや、80歳以上の人口比率が5%を超え、認知症の高齢者等、介護の必要性が高い高齢者の増加が予想されるなどの状況において、社会保障に関する歳出の増加圧力が高まっており、スウェーデンにおいても給付と負担のバランスを保つための各種の努力が行われている。

(参考2) 65歳以上人口比率(高齢化率)の推移 (%)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
スウェーデン	10.3	12.0	13.7	16.3	17.8	17.3	18.6	21.4	23.1
日本	4.9	5.7	7.1	9.0	12.0	17.2	22.4	28.1	30.1

(参考3) 80歳以上人口比率の推移 (%)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
スウェーデン	1.5	1.9	2.3	3.2	4.3	5.0	5.3	5.5	7.8
日本	0.4	0.7	0.9	1.4	2.4	3.8	6.3	9.1	12.8

(資料) World Population Prospects 2004 revision

なお、スウェーデンでは、年金などの現金給付は国が、医療、福祉サービスなどの現物給付は地方が行うこととされているため、ここでは年金と医療、福祉サービスに分けて概観することとする。

① 年金

スウェーデンでは、90年代前半の不況の際に財政健全化を迫られたことや、年金制度の将来に対する危機意識が高まったことなどを背景に、1999年に年金制度改革を行った(2003年1月には、旧制度に基づく従前の給付が廃止され、新制度への完全移行が実現している。)

(参考4) 年金制度改革の背景

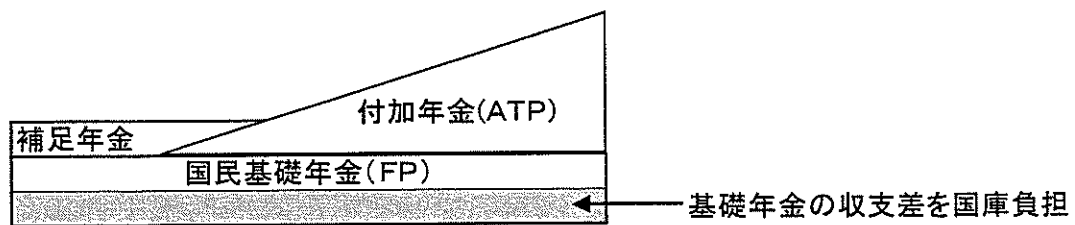
- ・ 新規に年金受給者となる者の平均年金額が年々上昇していること、人口の高齢化が進展していること、により年金給付費が増大していること。
- ・ 年金制度自体が十分な経済成長が永遠に続くことを前提として成り立っており、90年代前半の不況に直面した際に、年金制度の将来に対する危機意識が相当に高まったこと。
- ・ 年金額の計算方式に関する不公平の問題が生じていたこと。

具体的には、保険料率を固定化し、その範囲内で給付を行う仕組みとすることにより給付を抑制するとともに、人口推計等の前提の変化に対応した自動財政均衡(給付調整)メカニズムの導入を行った。また、国庫負担を最低保証年金に重点化するなど、国庫負担の役割の重点化を行っている。

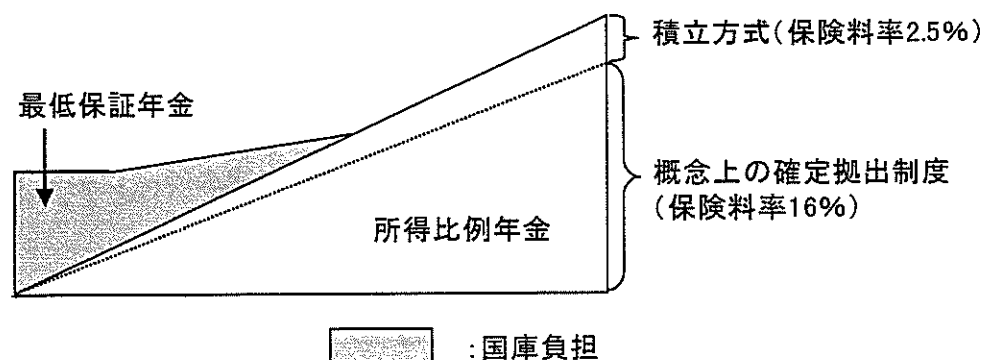
(参考5) 年金制度改革の内容

- ・ 2階建て（基礎年金＋付加年金）の体系から所得比例年金に一本化し、年金額が一定の水準に満たない者に対する最低保証年金を創設する。
- ・ 現役時に拠出した保険料を賃金上昇率で運用したとみなして計算上の年金原資を計算し、これを平均余命で割って年金額を算定する「概念上の拠出建て」を採用する。
- ・ 保険料率を将来にわたり18.5%で固定化し、その範囲内で給付を行う仕組みに転換し、給付を抑制する。人口推計等の前提の変化に対応した自動財政均衡（給付調整）メカニズムを導入する。
- ・ 旧制度の基礎年金に入っていた国庫負担については、年金本体への投入は廃止され、低額年金の者に対する保証年金に重点化する。

【旧制度】



【新制度】



(資料) スウェーデン・スペシャル I

② 医療、福祉サービス等

スウェーデンでは、ランスタングが保健・医療サービス、コミューンが高齢者、障害者などに対する福祉サービスの提供主体となる。これらのサービスは、それぞれ主に各ランスタング、各コミューン独自の財源で賄われているため、地方財政均衡原則の下では、歳出が増加すれば税率を上げて増税するか、歳出を削減するかを選択を求められる意味において、給付と負担は均衡していることが基本となる。

このような中、経費を削減しつつサービス水準を維持するため、各方面で効率化努力が進められている。

例えば、90年代前半には、入院治療が終了したにもかかわらず退院できない、いわゆる「社会的入院」による医療費高騰の問題が顕在化してきたことなどに対応するため、エーデル改革と呼ばれる改革を行った。

これにより高齢者の長期療養ケアを医療分野から福祉分野へ移行させた結果、社会的入院が大きく減少するとともに、医療（ランスタング）と介護（コミューン）の役割分担が明確化され、高齢者福祉施策全般をコミューンが担うこととなり、施設整備の質的、量的な向上、在宅高齢者に対するケアの水準の向上などが図られたと指摘されている。

なお、スウェーデン地方政府連合会（SKL）を訪問した際の担当者によれば、「エーデル改革の際には、医療による処置が必要ではなくなった後も患者が退院しない場合、その入院コストはコミューン側が負担することとなった。このため、コミューンはコストのかかる入院を早く解消し、自らの高齢者施設や自宅に移して介護に切り替えるというインセンティブを有するようになった。」と指摘している。

（参考6） エーデル改革の背景

- ・ スウェーデンでは保健医療サービスの実施責任主体はランスタング、福祉サービスの実施主体はコミューンとされていたが、両者の責任分担に不明確な部分があり、連携も不十分であった。これが、高齢者ケアの効率性を損ない、総合的な見地から業務を行うことを困難にしていた。
- ・ 後期高齢者の増加に伴い、認知症の高齢者等介護の必要性が高い高齢者の増加が予想されるために、これに対応した施策の強化が重要な課題になっていた。
- ・ 入院治療が終了したにもかかわらず、福祉サービス側の受け皿が不十分であるために退院できない社会的入院患者の増加が問題となっていた。
- ・ ランスタングが運営するナーシングホームにおける患者自己負担額は市が運営する高齢者福祉施設における自己負担額に比べて格段に安いなど、制度間の整合性が保たれていなかった。

(参考7) エーデル改革の内容

- ・ 高齢者の長期療養施設（ナーシング・ホーム）をランスティングからコミュニティに移管する。また、両者が合意した場合に、訪問看護をランスティングからコミュニティに移管することができるものとする。
- ・ 医療ケアが終了したと判断された高齢者の居住の場の確保は、コミュニティの責任とし、治療終了後5日以内に退院ができない場合、コミュニティがランスティングに対して入院費を支払う。
- ・ コミュニティは、認知症の高齢者のために「グループホーム」と呼ばれる施設の設置などを進め、高齢者の居住環境の改善を福祉施策の一環として推進する。

また、スウェーデンSKLを訪問した際の担当者は、入院を減らすことの他に、入院が必要となる前の予防に重点が置かれていること、介護の現場においても施設を減少させ、自宅介護やホームヘルパーを活用する方向にあること、などを効率化の要因として挙げており、医学的技術や介護方法の進歩がこれに寄与したこともあわせて指摘している。

今後の効率化について、同担当者は、「ベッド数をとにかく減らすというよりも、むしろ仕事の流れをどう効率的に行うのかというノウハウの改良を重視している。かつてスウェーデンの診察の待ち時間は非常に長かったが、例えば腰の手術について待機時期間は3ヶ月とする、などといった目標を設けて努力するという発想が重要となっている。」と述べている。

また、前述のエーデル改革に関して、在宅看護とリハビリテーションの提供に関して、ランスティングとコミュニティの間の連携が分断されている結果、在宅の高齢者への一貫したケアが提供されにくい環境になっていることが指摘されているなど、これらの改善が効率化を行うための課題である旨述べている。

これらの効率化努力によって、今後の人口動態的な変化によるコスト増加要因を吸収していけるのかどうかは課題となる。

また、一方で、ランスティングやコミュニティなどの地方政府による医療や介護などのサービス提供によって、その質を確保できるかという問題がある。既に、例えば、医療サービスを受ける際に待ち時間が長いという点が指摘されているが、必要なサービスを受けられないという問題も発生している。

具体的には、ストックホルム大学のネルソン博士によると、「例えば、高齢者介護の現場において、90歳を超え、目もほとんど見えない状態にも関わらず、コミュニティの経費削減のために施設に入れず、ヘルパーによる対応となっている。」との指摘がなされており、これらの効率化の一方で、サービスの質が悪化している面があることが伺える。

※ 日本では、税財源により賄われる給付について、自己負担、保険料、公費負担や保険者間の拠出金といった仕組みを通じて、給付と負担の関係が明確に意識されにくいという議論がある。この点、スウェーデンでは、給付に係る負担は主に税により賄われており、サービスの提供主体となる行政が、それぞれの税財源によりその費用を賄っていることから、給付と負担が非常に明確に意識しやすい環境にあり、日本で問題とされている負担意識の希薄化は生じていないものと考えられる。

5. 国と地方の間の税財政改革

【ポイント】

- スウェーデンにおいては、地方分権が進んでおり、地方の財政運営は基本的に各地方政府に委ねられている。一般政府財政黒字対 GDP 比 2%の目標を、地方にどのように理解してもらうかが今後の課題となる。
- また、スウェーデンにおける財政調整制度は、地方政府間の水平的調整が主であるが、制度自体の歴史が浅いため、今後の動向を見る必要がある。

(1) 国と地方の関係

スウェーデンでは、戦後より地方分権が進められた結果、地方政府の権限は大きくなっている。例えば、憲法においてコミュニティの経営が自己責任原則に基づくものとされているため、あるコミュニティが地方財政収支均衡の原則を達成できずに財政赤字となっていたとしても、政府としては直接的な対応はとらない。

さらに、例えば、医療や福祉に関しても、国の役割はその制度の枠組みや全体的な方針を示すにとどまり、実際の医療サービスや介護などの福祉サービスの提供は、それぞれランスタイングやコミュニティといった地方政府に委ねられているなど、地方政府は福祉国家スウェーデンを支える重要な役割を果たしていると言える。地方政府は課税権が認められており、上記のようなサービス提供は、主に各地方政府の自前の税財源により賄っていることから、財政面から見ても地方の自主性が裏打ちされているものと考えられる。

(2) 地方財政調整制度

上記のように、地方の自主性が認められる一方で、各地方政府間には財政力の格差があるため、これを放置すれば富めるものはますます富み、貧しいものはますます貧しくなるという事態を招いてしまう。このため、財政上の地方政府の収入やその他の構造的な要因に関わらず、平等なサービスを提供するための財政上のイコールフットイングを達成することを目的として、地方財政調整システムが設けられている。

スウェーデンにおける地方間財政調整制度としては、全ての自治体に等しい財政条件を保障するため、財政力の豊かな自治体が負担金を拠出し、財政力の乏しい自治体に交付金を支給するといった収入面での平等化を図る仕組みが存在する。

また、例えば、高齢化が進展している地域では高齢者に関する支出が想定され、過疎地域においては教育に関する大きなコストが想定されるが、このように構造的に生じる費用の違いを反映し、費用面での平等化を図るための補助金を設けている。

良好なコスト構造を持つ地方政府は国に負担金を支払い、不利なコスト構造を持つ地方政府は補助金を受け取ることができるという点において、中央政府の財政状況に対して中立的な仕組みとなっている（負担金の支払いと補助金の受取りが相殺される。）。

これらにより、ランスティングの歳入構造は、約80%が地方所得税収入、約17%が財政調整制度による財政移転、約3%が病院による患者の自己負担などであるとのことであった。また、コミューンの場合には、約70%が地方所得税収、約10%が一般交付金、約5%が目的補助金となっている。

なお、2005年1月から新たな地方財政調整制度が導入されている。これは、調整財源を拠出する少数のランスティングから、負担が重過ぎるといった不公平感が生じたことなどを背景として、国から収入平等化のための補助金を支出する形になったものである。

厳密な意味での地方財政調整制度は1960年代から存在していると言われているが、現在の制度の骨格は90年代を通じて作り上げられてきており、制度としては非常に新しいものであると言える。このため、今後も必要に応じて適宜見直しがされていくものと考えられる。

(3) 地方財政に対する国の取組

(1) に記述したとおり、地方分権が進む中、地方財政運営については基本的に各地方政府に委ねられている。国の地方に対する影響力は法律を制定することなどによる間接的なものでしかないが、例えば、財政収支均衡が達成できなかった場合に3年以

内に回復させるという原則を設けている。

なお、スウェーデン財務省担当官によると、「現在の課題としては、国・年金制度・地方を含んだベースで景気サイクルを通じて対GDP比平均2%の財政黒字を確保するという考え方をどのように地方政府職員・市民に納得させるのかということであり、財務省では機会に応じてコミューンの担当官を呼んで説明を行っている。」とのことであった。

6. 公務員人件費改革

【ポイント】

- スウェーデンにおいては、日本における定員数の管理のような公務員人件費改革の議論は生じていない。この理由として、各組織における行政コストの総額が一定のインデックスにより計算されていること、個別の賃金水準が労使交渉に委ねられていること、などが挙げられるがスウェーデンの公的部門が全雇用の3割以上を占める状況に鑑みれば、そもそもスウェーデンにおいては公的部門が大きな役割を果たすことに国民のコンセンサスが出来上がっているものと考えられる。

(1) 公的部門における雇用の概況

スウェーデンは公的部門の占める役割が非常に大きく、スウェーデンにおける公的部門での雇用は全雇用の3割を超えている。中央政府レベルには、250の中央政府官庁や複数の公営企業などが含まれているが、全雇用の5%に相当する20万人程度の雇用となっており、各国と比べても小さいとされている。一方、地方政府レベルの雇用は、全雇用の25%に相当しており、医師、介護、育児などに携わる職員として100万人程度が雇用されている。

(参考) 全雇用者数に占める公務員数の割合

(%)

	2001	2002	2003	2004	2005
一般政府	30.0	30.3	30.8	30.9	30.7
中央政府	5.4	5.5	5.6	5.6	5.5
地方政府	24.6	24.8	25.1	25.2	25.2

(資料) スウェーデン統計局

なお、職員数は、郵便局・電話の民営化が行われたことによる影響を除き、安定的に推移しているが、近年、警察、刑務所の監視員、大学教授などの雇用増大を原因として若干増加傾向が見られる。なお、防衛では人員の削減が行われている。地方政府の職員については、過去福祉国家建設時期に合わせて増大したが、過去10年間程度は安定的に推移している。

(2) 賃金総額、賃金水準の決定

各組織に対する行政コストは、毎年、一定のインデックス上の再計算によって総額が改定されることになっており、その具体的な配分はそれぞれの組織の長に委ねられている。なお、具体的な配分の結果は、国会の会計監査プロセスの下で内訳等とともに明らかにされる。

再計算は、①給与・賃金、②庁舎建物、③その他の諸経費、の3つの基本的要素から構成されるが、給与・賃金については、原則として昨年の民間製造業の平均賃金をベースに、民間における過去の10年間の生産性向上分を差し引き調整して係数が計算される。

スウェーデン財務省を訪問した際の担当官によると、「民間の生産性向上分を控除するのは、政府が給与水準の先導を切ることがないようにし、民間の優秀な人材を引き抜いてしまうことを回避するためであり、一方で優秀な人材を確保するために、給与以外の例えばFRINGE BENEFITで優遇することにも配慮している。」とのことであった。

なお、庁舎建物に係る経費は家賃相場の変動を反映することを考慮して、その他諸経費部分はインフレの水準を考慮して、それぞれ係数が設定されることになり、このような再計算は予算における「価格賃金調整モデル」(PLO)と呼ばれている。

以上のように、毎年賃金総額が決定される一方で、具体的な配分が各組織の長に委ねられており、個々の賃金水準については各組織における労使の交渉に委ねられている。このため、全職員の給与水準が一斉に上がるなどのベースアップがある訳ではなく、各個人ごとに毎年度の業績を基に交渉されることになる。

スウェーデン財務省の担当官によれば、「給与決定については、できるだけ現場に近い下部組織のイニシアティブに任せようというものである。」とのことであった。なお、中央には、SAGEと呼ばれる政府雇用庁があり、中央レベルでの対労組交渉に臨んでいる。

なお、実際の賃金水準について、90年代からの推移で官民比較をしてみると、中央政府と民間の水準は同じように推移してきているが、この2年間は民間の賃金上昇ペースが政府を下回る状態にあるとのことであった。また、地方政府の賃金水準は低く推

移しており、医療、福祉等のサービスの提供に際し、低い賃金水準で大量の雇用の受け皿として機能している面があるものと考えられる。

(3) 公務員総人件費改革

上記のような実態により、政府全体の定員数の管理という発想はないとのことであった。スウェーデン財務省の担当官の言葉を借りれば、「職員は組織ごとに雇用されており、組織の任務達成のため、職員10人とコンピューター1台を選ぶか、職員1人とコンピューター10台を選ぶかは、各組織の長の裁量ということになる。」とのことであり、同じサービスを提供するためのコストとして人件費であるかどうかを区別する必要性に乏しいとの理解が伺える。

なお、「総人件費総額」が政策議論に用いられることはないが、90年代の財政収斂努力の中では、各組織においても、「人件費を含めた歳出を3年間で10%削減する。」という取組が行われたことがあるとのことであった。

<参考文献>

- ・藤井威「スウェーデンスペシャルⅠ」(新評論)
- ・井上誠一「スウェーデンの高齢者ケア最新事情」(週刊社会保障)
- ・田中秀明「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」(財務省財務総合政策研究所)
- ・三浦康平「JCIF Country Report スウェーデン概要レポート」(財団法人国際金融情報センター)
- ・「2004～2005年 海外情勢報告」(厚生労働省大臣官房国際課)

