

## IV スウェーデン

### 1. 国・地方の歳出・歳入構造と債務の状況

#### 【ポイント】

- スウェーデンにおける地方の歳出総額は、地方が教育や医療といったサービスの提供主体としての責任を負っていることを反映しており、対GDP比で25%程度の水準にある。また、税収の中央と地方の比率は55：45の大きさである。
- 地方自治体の自主性を尊重するスウェーデンでは、地方自治体に課税権が認められており、歳出を賄うための歳入のうち約7割が地方税収により賄われている。
- 地方自治体の経営は自己責任に委ねられており、地方自治体の財政に関して国は直接的な関与を行わない。このような中、地方の財政収支対GDP比は0%前後、債務残高対GDP比は10%前後で推移している。

#### (1) 地方の行政構造

スウェーデンには21のランスティング（県：Landsting）と290のコミュニン（市町村：Kommun）が地方自治体として存在している。国が外交や防衛、長距離交通、年金などの現金給付といった役割を担う一方で、県と市町村は対等な関係でそれぞれ行政事務を分担しており、県は主に医療サービス、市町村は教育や福祉サービスなどの提供を行っている。

実際、スウェーデンにおける地方自治体の役割は大きく、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、それぞれ県や市町村といった地方自治体に委ねられているなど、地方自治体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。

このような国と地方の役割分担を背景に、スウェーデンにおける地方自治体の歳出総額は対GDP比で25%程度の水準で推移している。一方、税源についても税収の中央と地方の比率が55：45となっている<sup>1</sup>など、大きな役割に裏打ちされた税源が確保されている。

<sup>1</sup> Revenue Statistics 2006 (OECD)の2004年のデータによる。

(表1) 国と地方の歳出総額の推移

(億ユーロ)

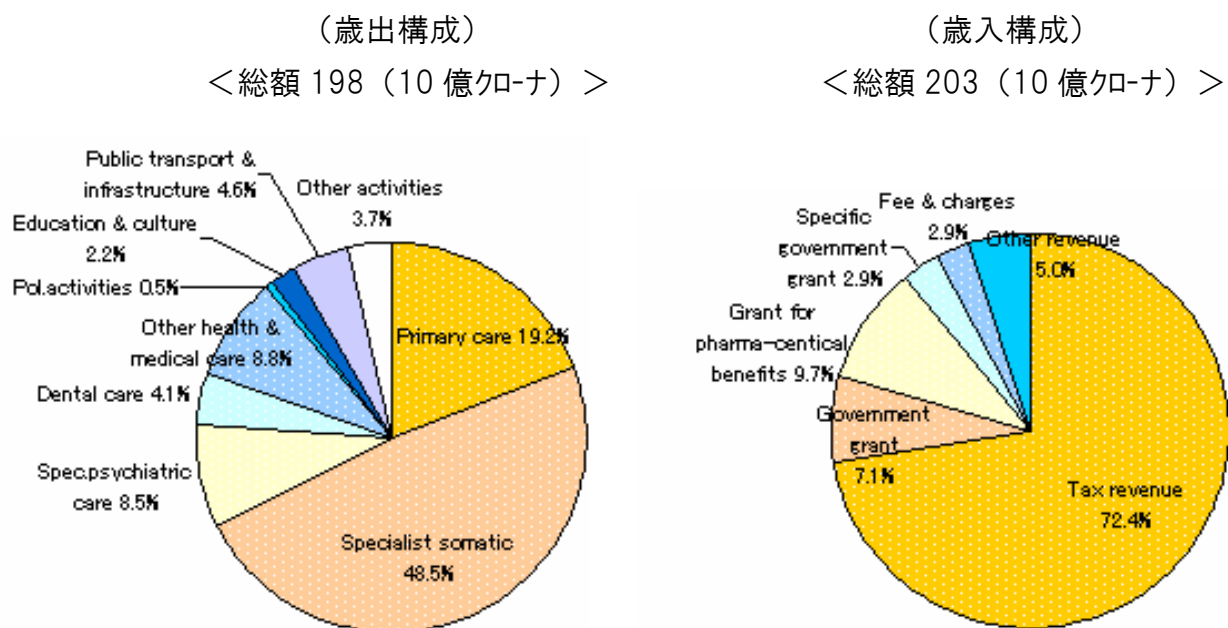
|           | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 国         | 7,303 | 7,728 | 8,088 | 8,224 | 8,671 |
| 地方        | 5,734 | 6,108 | 6,342 | 6,442 | 6,617 |
| 地方(対GDP比) | 25.1% | 25.8% | 25.8% | 25.0% | 24.8% |

【出典】National Account vol4 2006

(2) 地方自治体の歳出・歳入構造

地方自治体における具体的な歳出・歳入の構造を見ると、県では医療関係の支出が全支出の約9割を占めており、これらの支出を賄うための歳入のうち約7割を地方税収が占めている。補助金等の国からの移転による収入は2割に満たない(一般交付金11.6%、特定補助金3.9%)。

(表2) 県の歳出・歳入構造(2005年)

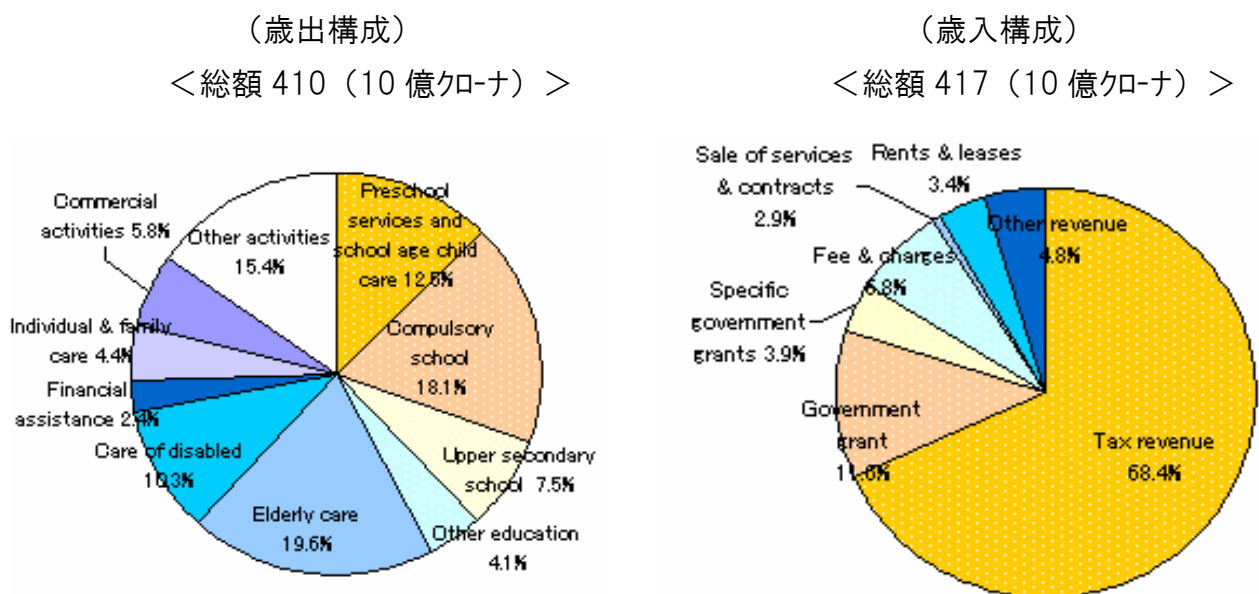


【出典】「The economy report November 2006」(The Swedish Association of Local Authorities and Regions)

市町村では教育や福祉関係の支出が全歳出の4分の3以上を占めており（教育関係42.2%、高齢者福祉19.6%、障害者福祉10.3%等）、これらの支出を賄うための歳入のうち7割以上を地方税収が占めている。一方、県と同様、国からの補助金等の移転による収入は2割に満たない。

なお、歳出を種類別に見た場合、主なコストは上記のようなサービスを提供するためにかかる人件費であり、県で6割弱、市町村で5割程度を占めている。

（表3）市町村の歳出・歳入構造（2005年）



【出典】「The economy report November 2006」(The Swedish Association of Local Authorities and Regions)

後述するとおり、地方の財政規律を維持するため、財政収支均衡の原則や財政収支均衡が達成できなかった場合には3年以内に均衡を回復させるという原則を設けているが、一方で、憲法において地方自治体の経営は自己責任原則に基づくものとされているため、ある地方自治体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ことになっている。

このように、地方自治体の経営は各々の地方自治体に委ねられているが、2000年代前半の世界経済の減速局面においても、スウェーデンの地方財政は安定的に推移しており、近年、地方の財政収支は対GDP比0%前後、債務残高対GDP比は10%前後で推移している。

(表4) 国と地方の財政収支(対GDP比)の推移

(対GDP比、%)

|          | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------|------|------|------|------|------|------|
| 財政収支(国)  | 4.2  | 2.6  | 7.4  | ▲1.8 | ▲1.8 | ▲0.5 |
| 財政収支(地方) | 0.1  | 0.2  | ▲0.2 | ▲0.5 | ▲0.2 | 0.2  |

【出典】National Account 2006 vol4 (OECD)

(表5) 国と地方の債務残高(対GDP比)の推移

(対GDP比、%)

|          | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------|------|------|------|------|------|------|
| 債務残高(国)  | 73.6 | 67.7 | 56.6 | 54.4 | 54.0 | 53.8 |
| 債務残高(地方) | 9.0  | 9.3  | 9.8  | 8.8  | 8.7  | 11.3 |

【出典】National Account 2006 vol4 (OECD)

## 2. 財政調整制度の仕組み

### 【ポイント】

- スウェーデンでは、地方自治体の収入やその他の構造的な要因に拘わらず平等なサービスを提供するために、財政調整制度として、財政力を調整するための歳入平衡交付金や地方自治体間の相対的な費用差を均衡化させるための水平調整制度である費用平衡交付金などの制度を設けている。
- スウェーデンでは、地方税源の割合が45%と高水準である一方で、地方自治体間で最大6%程度の税率格差が存在する。これについて、「各地方自治体の意思及び効率性の差に基づく行政サービス水準の差は税率の差として反映されるべきと考えられており、税率格差が存在するのはある意味あたりまえ」との意見もある。

### (1) 地方財政調整システム

スウェーデンでは、福祉に対するアクセス等については国のどこに住んでいても平等であるべきとの思想のもと、地方自治体の収入やその他の構造的な要因に拘わらず平等なサービスを提供するために、平衡交付金と呼ばれる地方財政調整システムが設けられている。平衡交付金は、主に収入の平等化を目的とする歳入平衡交付金(Income Equalization Grant)及び費用の平等化を目的とする費用平衡交付金(Cost Equalization

Grant) からなっており、以下、当該制度を中心に記述することとする。

なお、地方財政調整システムは、旧制度下の財源拠出団体より、歳入平衡化の仕組みについて、「地方住民税の税率決定権は各地方自治体に賦与されているが、歳入平衡化の仕組みにより実質的に税率決定権が侵害されている」との憲法上の問題が指摘されたことを直接の契機として改革が行われ、現行の制度は新たに 2005 年 1 月から適用されている<sup>2</sup>。

### (歳入平衡交付金制度)

歳入平衡交付金制度は、財政力調整型の財政調整制度であり、水平的調整の要素も含んでいる。具体的には、住民 1 人当たりの課税所得が全国平均比で 115%(県:110%)を超過している地方自治体は「歳入平衡賦課金 (Income Equalization Charge)」を拠出する必要があり、当該拠出金と国税から拠出される一般交付金を原資として「歳入平衡交付金」が基準未満の地方自治体に交付される仕組みである。従前の収入の平等化では、国の財政に中立な水平的な調整が行われているのみであったが、2005 年の改革で、別途国から交付していた補助金を廃止し、歳入平衡化のための財源に充てることとした。

交付金の水準としては、1 人当たりの課税所得が全国平均比で 115% (県:110%)を下回る地方自治体は、全国平均比 95% (県:90%) の税率により、全国平均比 115% (110%) の 1 人当たり課税所得に対して課税した場合の税収と同水準の歳入となるよう、国が「歳入平衡交付金」を交付する。

逆に、1 人当たりの課税所得が全国平均比 115% (県:110%) を上回る地方自治体は、実際の 1 人当たり課税所得のうち、全国平均比 115% (県:110%) を上回る部分に対して全国平均比 85%の税率を適用した場合に得られる税収相当額を「歳入平衡賦課金」として国に拠出することになる<sup>3</sup>。

従前は、賦課金を拠出する地方自治体の基準が 1 人当たり課税所得の全国平均比 100%であり、全国平均値を大幅に超過している裕福な地方自治体のみから拠出を求める仕組みとなったと言える。

一方で、スウェーデンを訪問した際の財務省の担当官によれば、「元々は国から得ていた一般交付金がもらえなくなったことにより、拠出団体が非拠出団体化しただけであり、実態は、国・拠出団体・交付団体いずれも損得がほとんど発生しない形となっ

<sup>2</sup> スウェーデン財務省の担当官によれば、「歳入平衡交付金のみが国の補助の対象となっているのは、憲法上の問題が指摘されたのが歳入であったこと、歳入の方が必要な是正規模が大きく、更に、拠出団体と交付団体の関係が費用より明確なので、より地方自治体間の対立が激しいことなどによる」とのことである。

<sup>3</sup> スウェーデン財務省の担当官によれば「対平均課税ベース 115%」、「平均税率 85%」などの各計数に理論的な根拠があるわけではなく、政治的に決定されたもの」とのことである。ただし、「平均税率 85%」は地方自治体が税源を自ら確保するインセンティブを阻害しないようにするためであるとのことである。

ている。変わっていないが故に、2005年改革については「見せかけの（Cosmetic）改革である」との批判を受けている。」とのことであった。

また、同担当官によれば、「国からの交付金総額は、歳入平衡交付金の配分額の決定方法からは独立して決定される。総額決定に特定のルールはなく、国の予算の他の項目と同様、シーリング制度の中で経済見通しなどを踏まえて決められている」とのことである。

配分ルールから導かれる国の要拠出額と、国の予算編成において決定される交付金総額との差は調整賦課金／補助金（adjustment charge/grant）により調整される。すなわち、交付金総額が配分ルールから導かれる各自治体への配分額の積み上げを下回る場合、各自治体に調整賦課金が課せられ、ギャップを埋めるために用いられる。逆に総額がルールによる積み上げ額を上回る場合には、各自治体に調整補助金が配付される。調整賦課金／補助金は住民1人当たり同額が各地方自治体に対して賦課（配付）される。したがって、1人当たり課税ベースを対平均値115%（県：110%）までかさ上げすることを国が保障する仕組みには厳密にはなっていない。

**（表6）調整賦課金（補助金）の推移**

（10億クローナ）

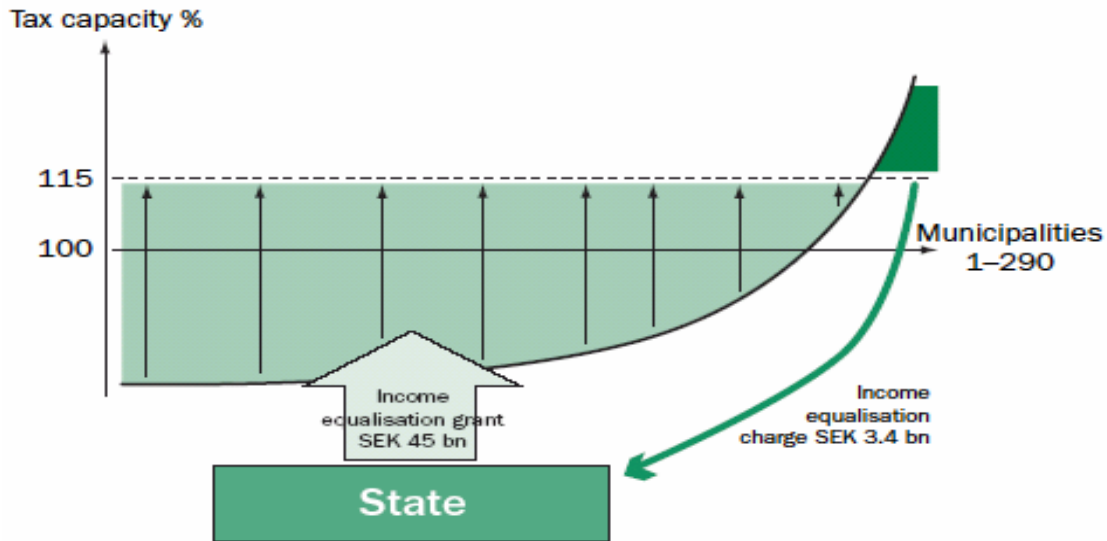
|                               | 05年度 | 06年度 | 07年度 |
|-------------------------------|------|------|------|
| Adjustment charge(▲)/grant(+) | ▲3.5 | ▲1.3 | +9.2 |
| 交付金総額                         | 55.2 | 58.2 | 71.8 |

（注）07年度は既存の個別補助金の廃止分見合いの影響による増。実質的には±0である。

なお、スウェーデンでは地方税の徴収も国税庁が一括して行っており、調整賦課金（補助金）も含め、全ての賦課金（補助金）について、地方税を国税庁から各地方自治体に配分する際に調整されている。

(表7) 歳入平衡交付金の仕組み

Figure 2 φ Income equalisation for municipalities in 2005, outline diagram



**○一人当たり課税所得が平均比115%(110%)未満の団体**

⇒全国平均比95%(90%)の税率により、全国平均比115%(110%)の一人当たり課税所得に対して課税した場合の税金と同水準の歳入となるよう、国が交付金を交付。

**○一人当たり課税所得が平均比115%(110%)超の団体**

⇒実際の一人当たり課税所得のうち、全国平均比115% (110%)を上回る部分に対して全国平均比85%の税率を適用した場合に得られる税金相当額を、拠出金として国に納付。

※( )内は県の場合。本書は市町村の場合。

【出典】「Local government financial equalization in Sweden」(The Swedish Association of Local Authorities and Regions)

**(費用平衡交付金制度)**

費用平衡交付金制度は、費用調整型の財政調整制度であり、国の財政に対して中立な水平的調整の仕組みである。具体的には、住民1人当たりの標準歳出額が全国平均値を下回る地方自治体から拠出された「費用平衡賦課金 (Cost Equalization Charge)」を原資にして、住民1人当たりの標準歳出額が全国平均値を超過する地方自治体に対して、国を経由して「費用平衡交付金」が交付される仕組みである。

2005年の改革では、コスト算定方法が複雑すぎるとの批判が議会等各方面からあったことを背景に配分決定方式を簡素化し、勘案の対象となる行政サービス項目を16から9に減らしている<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 旧制度に含まれていた産業政策、雇用促進等はより地域における政策との側面が強いと考えられることから別途の補助金(structural grant)に改組されている。また、地方自治体が義務的に実施している事務のうち小さなものや、北部地域に特有のニーズに対応するためのサービスなどが算定対象から外されている。

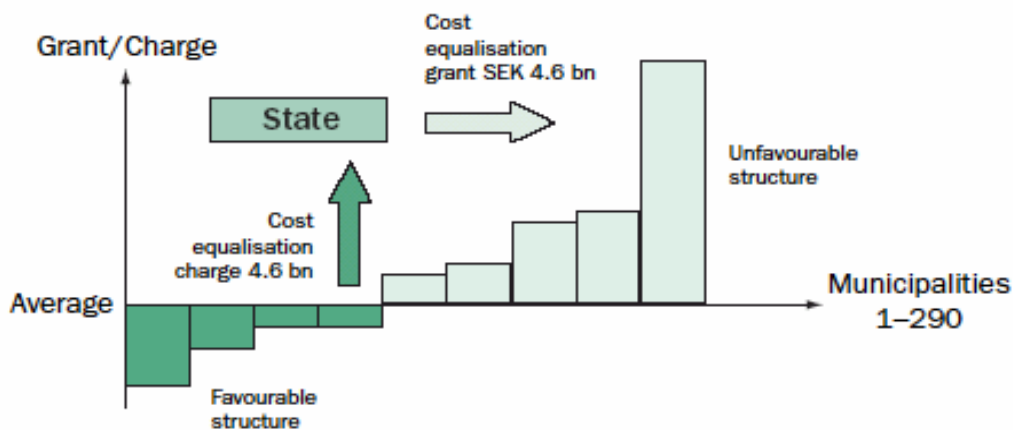
費用の平衡化に当たっては、地方自治体自身が関与することはできず、測定可能で明確な事実をもって状況や需要についての構造的な違いを計算することになる。例えば市町村においては、保育サービス、義務教育、高齢者福祉といった9分野について、県においては、医療サービス等の2分野について、それぞれ分野ごとに年齢構成、民族、地理的条件などを考慮して計算することになる。

これらの算定に当たり、交付金を受領するか賦課金を支払うかどうかは、市町村又は県の国全体と比較した相対的な構造、すなわち、地方自治体自身の構造と全国平均との格差によって決定され、自治体間の相対的な費用差を均衡化するための仕組みとなっている。

なお、スウェーデン財務省の担当官によれば、「算定方式は財務省が決定しており、財務省が決定した算定方式に基づき独立機関である統計局が個々の自治体のコスト、賦課金（補助金）の配分額を算出している。統計局には全く裁量の余地はなく、コスト計算の根拠となるパラメーターやパラメーターを推計するモデルは全て公表されており、算定に関するブラックボックスは存在しない」とのことであった。

(表8) 費用平衡交付金の仕組み

Figure 6 φ Cost equalisation for municipalities in 2005, outline diagram



- 市町村については幼児保育、高校、高齢者介護など9分野、県については医療・公共交通の2分野について、それぞれの分野毎に、年齢構成、地理的条件などにより生ずるサービス提供費用の平均値からの差を測定。
- 平均的コストを上回る自治体は交付金を受領。平均的コストを下回る自治体は、負担金を納付。
- 交付金総額と負担金総額は一致するよう決定（国の負担はない）。

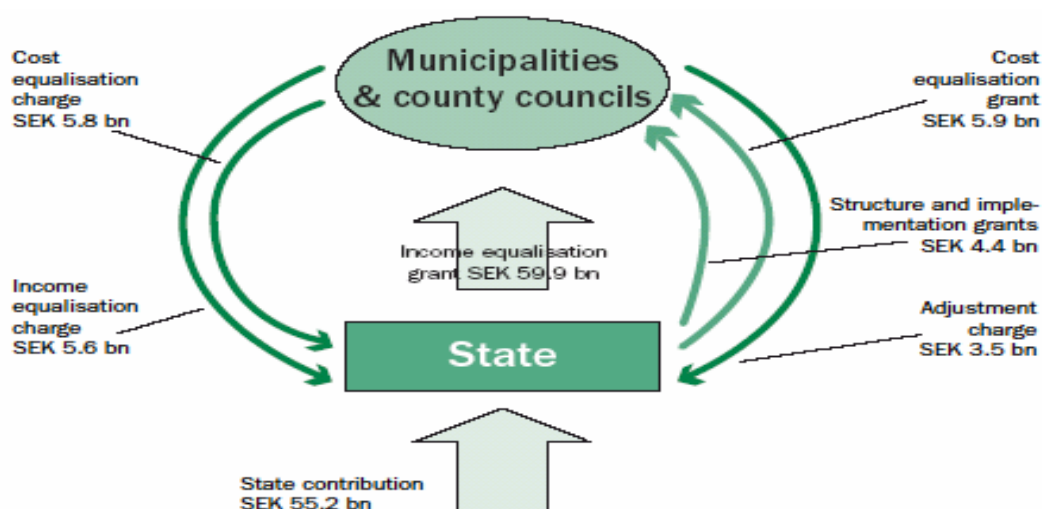
【出典】「Local government financial equalization in Sweden」(The Swedish Association of Local Authorities and Regions)



## (2) 財政調整の規模

スウェーデンにおける財政調整の規模は、中央政府支出 8,671 億クローナに対して平衡交付金額 552 億クローナであり、中央政府支出の 7.6% を占める。水平調整の規模は地方政府支出 6,617 億クローナに対して水平調整額 115 億クローナであり、地方政府支出の 1.7% を占める<sup>5</sup>。

(表 9) スウェーデンにおける財政調整の規模 (2005 年)



|                            | Municipalities | County councils | Total       |
|----------------------------|----------------|-----------------|-------------|
| Income equalisation grant  | 45.0           | 14.9            | 59.9        |
| Income equalisation charge | -3.4           | -2.2            | -5.6        |
| Cost equalisation grant    | 4.6            | 1.2             | 5.8         |
| Cost equalisation charge   | -4.6           | -1.2            | -5.9        |
| Structural grant           | 1.5            | 0.7             | 2.2         |
| Transitional grant         | 1.5            | 0.6             | 2.2         |
| Total                      | 44.6           | 14.1            | 58.7        |
| Adjustment charge          | -2.0           | -1.5            | -3.5        |
| <b>Total</b>               | <b>42.6</b>    | <b>12.6</b>     | <b>55.2</b> |

(注) 単位は 10 億クローナ

【出典】「Local government financial equalization in Sweden」(The Swedish Association of Local Authorities and Regions)

<sup>5</sup> 中央政府支出及び地方政府支出は SNA ベース。水平調整額は歳入平衡賦課金及び費用平衡賦課金の合計額。

### (3) 地方税率等の格差

スウェーデンの地方自治体最大の歳入項目である地方税は、すべて個人所得税であり、法人や固定資産には課税をしていない<sup>6</sup>。地方税源の割合は、進んだ地方分権の姿を背景に 46%程度と高い水準を示している。

地方税率については、県の 1 人当たりの税込格差を見ると、2006 年の平衡交付金算定時の課税ベースで最大のストックホルムと最低のゴットランドで約 1.4 倍、最大のストックホルムと平均値と比較しても約 1.2 倍にとどまる。平均の地方税率は 30%程度で推移しており（参考資料参照）、2007 年では市町村の税率は平均で 20.78%、県の税率は平均で 10.78%、地方税率は平均で 31.55%となっている。また、地方税率は最高で 34.24%、最低で 28.89%となっており、6%弱（最低の税率の約 21%分）の格差がある。

一方、スウェーデン地方政府連合会の担当者によれば、「各地方自治体の意思及び効率性の差に基づく行政サービス水準の差は税率の差として反映されるべきと考えられており、税率格差が存在するのはある意味当たり前。また、地方自治体には均衡予算が求められており、予算均衡を図るために必要な税率が各地方自治体において異なるという面もある。」とのことであった。

### (4) 今後の見通し

スウェーデンにおいては、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 1990 年代以降作り上げられてきたものであり、また、2005 年には制度の見直しが行われるなど、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、今後とも制度の見直しが行われていくものと考えられるが、スウェーデン財務省の担当官によれば、「制度の詳細については、今後も随時見直しが行われるであろうが、水平調整制度も含め、基本的な考え方については関係者に概ね受け入れられていると考えている。」とのことであった<sup>7</sup>。

## 3. 地方政府の財政規律

### 【ポイント】

○ スウェーデンには、①財政収支均衡（借入れは資本的支出の範囲内に限る）、②財

<sup>6</sup> かつては資産税や法人税も地方税として存在していたが、1990 年、91 年の改革の際に所得税の税源移譲や一般交付金により歳入中立な形で国税に移管された。

<sup>7</sup> 昨年秋に誕生した保守党を中心とするラインフェルト連立政権は、歳入の平衡（Income equalization）により「ただ乗り」している市町村があることについて批判的であり、制度の在り方を検討しているとの話があった。

政収支均衡が達成できない場合は3年以内に回復させる、といった地方財政規律が存在する。

- 一方、憲法において地方自治体の経営は自己責任原則に基づくものとされており、ある地方自治体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国は直接的な関与を行わない。
- 結果、近年、地方財政は安定的に推移し、今後も財政収支黒字を維持することが見込まれている。

### (1) 地方財政の状況

スウェーデンでは、①景気循環の一期間を通じて平均2%の一般政府財政黒字を確保すること、②国の予算における歳出シーリングの設定、③地方自治体の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いる。

これらの取組みの結果、スウェーデンの財政は2000年代前半の世界経済の減速の中にあっても比較的堅調に推移し、今後についても、2007年春の財政政策提言において、国、地方ともに2010年まで財政収支は黒字で推移すると見込まれている。また、一般政府では2004年から2010年までの期間で平均2%の財政黒字とすることが見込まれている。

(表 10) 2007 年春の財政政策提言による見通し

(10 億ユーロ)

|           | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| 財政収支 (国)  | 19   | 32   | 33   | 58   | 93   |
| 財政収支 (地方) | 10   | 11   | 13   | 10   | 8    |

【出典】スウェーデン財務省ホームページ

### (2) 地方財政規律

地方の財政規律としては、上記のとおり、財政収支均衡の原則や財政収支均衡が達成できなかった場合には3年以内に均衡を回復させるという原則が存在するが、憲法において地方自治体の経営は自己責任原則に基づくものとされているため、政府としては直接的な対応はとらないこととなっている。

スウェーデン財務省の担当官によれば、「国としては、憲法上「地方自治体は良好な

財政状況を維持しなければならない」との条項があり、同条項の解釈として、政府は地方自治体に対して、①均衡予算義務（借入れは資本的支出の範囲内に限る。）、②均衡予算が達成できない場合は3年以内に回復する義務があるとのガイドラインを示しているが、これはあくまでガイドラインであり、地方自治体の借入れについて政府の許可制度等は存在しないことから、強制することはできない。実際は赤字ファイナンスが行われている場合もある。」とのことであった<sup>8</sup>。

このため、「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」という考え方を地方政府職員・市民に浸透させることが重要であるとして、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うなどの取組みを行っている。

#### <参考文献>

- ・「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況 スウェーデンにおける国と地方の役割分担」(2006) 財務省総合研究所
- ・スウェーデン財務省ホームページ
- ・スウェーデン地方政府連合会（SKL）ホームページ
- ・スウェーデン中央統計局ホームページ

---

<sup>8</sup>政府や年金基金から地方への貸付は存在せず、民間部門、もしくは自治体自身が持っている地方金融公社からの借入が行われている。

(参考資料) 地方税率の推移 (%)

|      | 合計    | 市町村   | 県     |
|------|-------|-------|-------|
| 1974 | 24.03 | 14.85 | 8.32  |
| 1975 | 25.23 | 15.23 | 9.12  |
| 1976 | 26.15 | 15.55 | 9.68  |
| 1977 | 26.85 | 15.78 | 10.13 |
| 1978 | 28.71 | 16.51 | 11.22 |
| 1979 | 29.02 | 16.64 | 11.39 |
| 1980 | 29.09 | 16.68 | 11.40 |
| 1981 | 29.55 | 16.91 | 11.63 |
| 1982 | 29.74 | 17.03 | 11.67 |
| 1983 | 30.15 | 17.17 | 11.91 |
| 1984 | 30.30 | 17.22 | 12.00 |
| 1985 | 30.38 | 17.22 | 12.06 |
| 1986 | 30.34 | 17.08 | 12.16 |
| 1987 | 30.44 | 17.07 | 12.28 |
| 1988 | 30.56 | 17.11 | 12.35 |
| 1989 | 30.80 | 17.20 | 12.49 |
| 1990 | 31.16 | 17.31 | 12.70 |
| 1991 | 31.15 | 17.32 | 12.68 |
| 1992 | 31.04 | 19.38 | 10.51 |
| 1993 | 31.04 | 19.43 | 10.47 |
| 1994 | 31.05 | 19.44 | 10.48 |
| 1995 | 31.50 | 20.20 | 10.12 |
| 1996 | 31.65 | 21.15 | 9.32  |
| 1997 | 31.66 | 21.16 | 9.31  |
| 1998 | 31.65 | 21.18 | 9.28  |
| 1999 | 31.48 | 20.55 | 9.74  |
| 2000 | 30.38 | 20.57 | 9.82  |
| 2001 | 30.53 | 20.57 | 9.97  |
| 2002 | 30.52 | 20.53 | 9.99  |
| 2003 | 31.17 | 20.70 | 10.47 |
| 2004 | 31.51 | 20.80 | 10.71 |
| 2005 | 31.60 | 20.84 | 10.76 |
| 2006 | 31.60 | 20.83 | 10.76 |
| 2007 | 31.55 | 20.78 | 10.78 |

【出典】スウェーデン中央統計局ホームページ

(注) 1999年以前は教区が含まれているため、県と市町村の合計値は合計の欄の値と一致しない。