

社会保障における国と地方の役割

——スウェーデンの経験——

岡 沢 憲 芙

I 本当の豊かさは地方にあり

社会福祉の到達水準と地方間格差を探ろうとして、スウェーデンにある288のコミューンをできるだけ多く訪問するようにしている。首都はどこでも、多かれ少なかれ、共通の首都機能を持っているため、工業国家の首都はほぼ同じような印象を与える。また、その国の広告塔という性格を持っているため、その国を代表する最先端の医療施設や福祉施設が集中している。ところが、首都を出た瞬間、社会資本の整備水準が極端に低下するという現象に出くわすことがある。あまりの格差に驚かされることがある。比較分析は時系列比較と空間比較を座標軸に展開されるが、比較空間のフィールドを首都だけでなく典型的な地方都市に求める作業も必要であろう。

スウェーデンは地方自治の長い伝統を持っている。政治システムの枠組みを定めた統治法は、代議政治とコミューン自治を通じてスウェーデンの国民政治は実現されると宣言し、地方自治がスウェーデン・デモクラシーを支える基盤であることを明確にしている。「スウェーデンの民主主義は思想の自由と普通平等選挙権に基礎を置き、代議政体および地方自治を通じて実現される」(統治法)。

今日のコミューン法は1862年に制定されたコミューン規則に起源を持っている。当時のコミューン規則は非都市圏に存在していた地方共同体や都市圏における伝統的な地方自治の経験をベースにして制定されたものであった。この頃から、

[コミューン自治の強化] という機運を高めたのは次の思想であった。

- ①分権化の思想：19世紀中頃に高度に中央集権化された行政を分権化しようという思想。
- ②効率行政論：行政には、コミューン独自の守備範囲があり、それを策定できるという考え方。いくつかの行政業務は特定の地理区分に住む人びとに共通する生活課題であり、そうした行政分野については、中央政府による画一的行政よりも、そこに住む人びとの共同行為に任せるほうが問題処理能率が高い。
- ③市民教育論：このころ比較的高い独立性を確保していたコミューンでは、地方自治の強化が市民を政治教育し、彼らを良き市民に育て上げる機能を持っていると考えられていた(Bengt Owe Birgersson och Jorgen Westerstahl, 1980, s. 200)。こうした思想の背景には、コミューン自治住民には自らの生活課題を自らの手で管理・運営する当然の権利が与えられているという自然法思想の影響があった。また、[国家統制からの自由]への願いや息詰まるような官僚主義への反感も、当然のことながら、織り込まれていた。

1862年のコミューン規則は、第一次コミューン(約2500存在した)と各レーンに県議会を設置し、自治体に課税権を与えた。そして、これがコミューン自治制度発展過程の重要な転換点となったのである。この後、民主政治の諸制度(普通・平等・秘密・直接選挙権、言論・出版・結社の自由)が発展する過程で、何度も改革の手が入れられ、今日の制度ができ上がったのである。実際、

頻繁な制度改革はスウェーデン政治の特徴である。柔軟な改革姿勢がコンセンサス・ポリティクスの基礎になっている。時代遅れの制度を惰性で運用したのでは納税者の納得を調達できない。課税権・自由起債権・計画権を生命線にした逞しい地方自治が定着している。

II すべてをコミュニンに、すべてをコミュニンから

「スウェーデン政治を理解する鍵はコミュニン・レベルにあり」「コミュニン自治こそスウェーデン・デモクラシーのコーナー・ストーンである」。スウェーデン講座で頻繁に使われるフレーズである。それは、行政業務の重心が住民との最先端接点であるコミュニンに置かれているという事実と、国家の守備範囲を縮小させながら、地方分権を積極的に拡大してきた地方自治改革の方向性に注目した巧妙な表現である (Agne Gustafsson 1984, s. 31)。「公的決定は、その決定の内容に影響を受ける可能性が大きい市民の生活にできる限り近い政府で行われるべきである」という考え方の根強さが伝わってくるフレーズである。

パブリック・セクターの規模が地方自治体の位置を探る一つの手がかりになる。スウェーデンは胎児・幼児から高齢者までのすべてのライフステージで、手厚い福祉サービスを提供するシステムを構築した国として 60 年代に世界的注目を集めた。膨大なマン・パワーを基礎にした公的福祉路線が定着していらい、パブリック・セクターは膨張の一途を辿っている。特に、第二次大戦以後は、完全雇用を至上目標とする社民党労働市場政策ともあいまって、膨張が著しかった。とりわけ、地方自治体活動の膨張がパブリック・セクターの爆発的拡大を加速した。EU 加盟を前にして本格的な構造調整作業に入る 90 年の時点で GNP に占めるパブリック・セクターの比重を見るとその規模の圧倒的な大きさがわかる。生産で GNP の約 20%、労働市場では約 32%、消費では約 27%、消費と投資では約 29%、歳入では約 66%、そして歳出では約 62%にもなっていた (Agne Gus-

tafsson 1984, s. 15)。福祉国家路線に本格離陸した戦後期に膨張が著しい。

パブリック・セクター内での地方自治体の比重の拡大については、顕著な変化を指摘できる。消費・投資額という点では、1950 年代の中頃までは、パブリック・セクターの中でも中央政府の占める比率のほうが高かったが、今日ではパブリック・セクターの消費・投資額の約 3 分の 2 がコミュニンと県に關係している。分権への衝動を確実に読み取ることができる。労働市場の構造変化もパブリック・セクターと地方自治体の膨張を証明している。農業が GNP の約 40% を占めていた 1870 年代には就業人口の約 70% が農業に従事していた。パブリック・セクター従事者は 1890 年で僅かに約 10 万。1930 年代になっても全就業者の約 6% でしかなかった。1927 年の公務員数は約 21 万人で、そのうち約 11 万 5000 人が国家公務員、約 8 万 5000 人がコミュニン公務員、約 1 万人が県公務員であった (Statistiska Centralbyrån, 1990, s. 7, 8)。

第二次大戦後、サービス産業部門が飛躍的に拡大した。特に、福祉の充実に伴って、パブリック・セクターのサービスが急膨張した。1960 年代と 70 年代に爆発的な伸びを示した。今日では、就業人口の約 3 分の 1 が公務員である。コミュニン公務員が労働市場の約 17%、県公務員が約 8%、それに国家公務員が約 5% である。これに国営企業や公共企業体をも含めると、労働市場に占める比率は約 40% 近くにもなる。EU 加盟が問題になって以来、民営化が積極的に進められているので、いまは約 40% ということはないが、ピーク時には約 5 人に 2 人という比率であった。中途半端な数字ではない。公務員の世界は圧倒的に女性職場で、多いときには全体の約 3 分の 2 は女性である。地方公務員は全労働市場の約 25% を占める。スウェーデンにおける地方自治の位置を知るにはこの数字だけで、十分であろう。

1995 年、東京都自治研究所でスウェーデン福祉政策の地域格差をテーマの一つにした調査が行われた。調査団は首都・ストックホルム市をはじめ、いくつかの地方都市を訪問した。福祉格差を

調べるための調査団であったので、その中に、最南端の中核都市・マルメ市、最北部の小都市・キルナ市を含めることにした。マルメ市はストックホルム市、イエテボリ市に次ぐ第三の都市で人口は約24万8000人。フェリーボートでコペンハーゲンまで約40分。商業・工業都市である。消費人口の規模、産業構造から見ても、市場経済の論理に馴染む。実際、意欲的に民営化路線・公設民営化路線を進めている。移民が約5万5000人で約4人に1人が移民の都市である。高齢化率は20-22%。要介護高齢者が約7000人。この規模の都市で市の職員数が約2万5000人。ヘルパー数が約2400人であった。市の職員の約60%が医療・福祉関係者で、女性職員は全体の約80%。人口の約2割が市の職員数、市の職員の約1割前後がヘルパー数。スウェーデンの都市を訪問するときの一つの目安である。一方、最北端の都市・キルナは人口約2万6000人。高齢化率約14%。市の職員は約2500人で、社会福祉関係職員がそのうち約500人。職員数がとにかく多い。特に福祉関係職員が。この地方で生産される質の高い鉄鉱石がスウェーデンの産業革命を強力に進めた、いわば近代化の原動力になった都市である。問題は、行政がカバーする面積の巨大さ。面積が約2万平方キロである。日本全体の面積が37万平方キロ。東京都が約2187平方キロであるから、その約9倍の面積に2万6000人が住んでいるという計算になる。行政効率が極端に悪く、市場経済の論理で福祉を考えることなど到底不可能。中央政府の補助金がどうしても不可欠。民営化路線には馴染まない。福祉関係職員が多いのは、面積の大きさが理由。訪問ヘルパーの走行効率が悪いため、他の自治体と同じ水準のサービスを提供するには、どうしても膨大なマンパワーが必要になる。二つの都市の数字から、いくつかの仮説が浮かび上がる。[01]スウェーデンではコミュニケーションがその地方での最大の雇用主(企業)である。[02]寝たきり老人を原則として作らない政策には膨大なマンパワーが必要である。[03]福祉サービスに地域間格差を作らないためには、行政面積・人口規模・財政規模を基礎にモデル・サイズを作り、自

治体間協力・広域行政・合併などを構想していく必要がある。[04]一定水準の福祉サービスを、地域特性を生かしながら、平等に提供するためには、住民の納得を調達しつつ、参加型福祉を進めなければ、財源が捻出できそうもない。

III 多彩な発想をベースに大胆な実験： コミュニケーション・デモクラシー

スウェーデンの地方自治環境は次のように整理できる。

- [01]柔軟なコミュニケーション再編成
- [02]課税権
- [03]自由起債権
- [04]労使共同決定法
- [05]地方政党への公庫補助制度
- [06]学習サークル運動への補助制度
- [07]在住外国人の地方公務員就職権
- [08]在住外国人の地方選挙権・被選挙権
- [09]女性議員の大量進出：[政界＝男性支配社会]への挑戦
- [10]地方政府＝女性管理職社会：[男は仕事、女は家庭]への挑戦
- [11]明確な役割分担：国一県一コミュニケーション三層構造の簡素化・重複機能排除
- [12]優先的土地買収交渉権：[自然・土地の自由享有権]の伝統
- [13]都市計画権：[自然・土地の自由享有権]の伝統
- [14]首都機能の地方移転
- [15]フリーコミュニケーションの実験
- [16]国民図書館運動の伝統：地域図書館の充実
- [17]当該地域で最大の雇用機会提供
- [18]徹底的な情報公開

IV 国一県一コミュニケーションの明確な役割分担

スウェーデン型福祉社会は、簡単に、高負担・高福祉タイプと要約されることが多い。後で紹介するが、税負担は中途半端ではない。市民・納税者の納得がシステムの生命線である。政治・行政

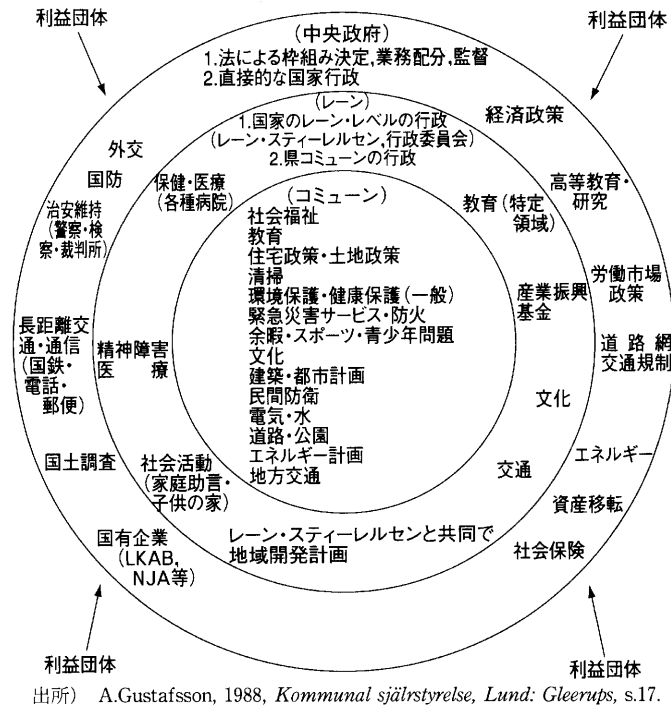


図1 コミュニオン、県、中央政府の業務配分

への信頼が低下すれば、財源の調達が不可能になる。燃料無くして巨大ジャンボを飛ばすことはできない。政治や行政への信頼を維持するためには、「支払う代価に比べて受け取るサービスが大きい」状態・意識を物理的・心理的に演出できることが必要である。そのためには、福祉行政の継続性を維持することが重要である。サービス提供システムの確実性・安定性を維持することが重要である。また、地域間格差や施設間格差がないことも重要である。同じ代価で違うサービスというシステムは納税者の不信感を増幅する。さらに、不当な扱いを受けたと感じるとき簡単に接近できる苦情処理機関が必要である。スウェーデンでよく見られる「補助金を得るためなら何でもする」傾向はただけでないとしても、苦情があるのにそれを訴えることができないシステムは、不信感を増幅する。そして、市民生活の近くで意思決定する参加型システムを作ることが重要である。もちろん、福祉行政に無駄が目立つとき、市民は納税意欲を低下させる。政治や行政に対する基本的信頼が低下す

れば、納税意欲が消滅し、高福祉システムは到底維持できない。そのための、工夫をいくつか紹介しておきたい。まず第一に、国一県一コミュニティの明確な役割分担、次いで、地方所得税主体の税金制度。そして、最後に、強引とも思える広域行政単位の創設である。

国の役割は政策のガイドラインを策定すること。主に社会サービス法、保健医療法で、社会サービスの目標・枠組みを規定し、これが基本線になり、具体的な政策遂行はそれぞれの地方自治体が、地方の個別事情を考えながら担当する。自治体の裁量権は非常に大きい。国と県、基礎自治体(コミュニティ)の間での権限・職務の重複は、可能な限り、回避されるよう細心の注意が払われている。

コミュニティ業務の約80%は社会サービス法、学校教育法、建設法、火災予防法、公衆衛生法、健康・医療法など特別法に規定された業務である。具体的には、[01]社会福祉、[02]義務教育、[03]住宅・土地政策(不動産売買停止・土地強制買収を含む)、[04]公衆衛生・美観維持、[05]環境・

健康保護, [06]緊急災害サービス, [07]余暇活動と文化政策, [08]就学前児童政策, [09]道路・公園, [10]土地開発・利用・計画, [11]民間防衛, [12]水道・ガス・電気・下水道・清掃・暖房・暖水, [13]地方交通, など多彩である。もちろん, その中でも社会福祉部門が最も重要な政策領域の一つになっている。主たる業務を具体的に並べると, 財政的・实际的に必要なすべての市民(永住者・一時居住者)への各種補助金の提供。高齢者を対象にした高齢者センター, サービス・ハウスの建設, デイセンター, ショートステイ設備の運営, 訪問医療看護, ホーム・ヘルプ・サービスの提供, 給食サービス, 交通サービス, 電話サービス, 住宅補助。住宅・公共施設・買い物センターなどでの車イス利用者設備の設置, 障害者を対象にした各種家庭内サービス・家事サービスの提供, 過剰飲酒・薬物乱用の予防措置……。

コミューンと県の関係は簡単に理解できる。二つの自治単位がある場合, 法律的には対等の関係にありながら, 実際的にもイメージ的にも, 大きい単位による命令・監督関係であることが多い。スウェーデンにおけるコミューンと県の関係は, 対等の横並び関係である。それぞれが異なった行政業務を遂行する機能分業システムになっている。

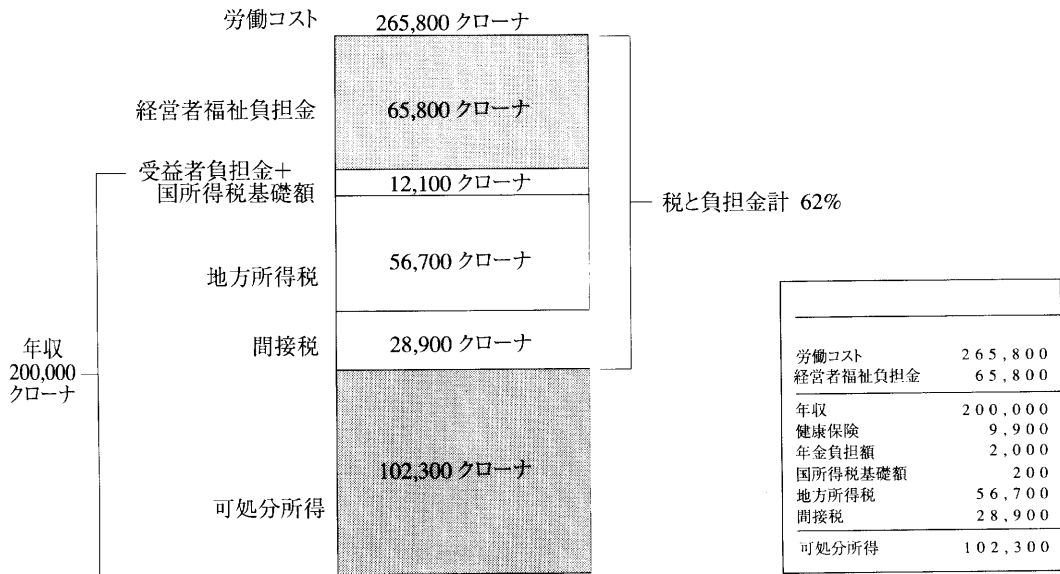
県の業務内容一覧表はあまり長くならない。健康・医療関連業務に集中している。約75%の業務が医療・保健関連業務なので, 「医療コミューン」と呼ばれることもあった(Agne Gustafsson, 1990, s. 7)。[01]医療・保健サービス(病院の経営, 医療サービスの提供, 救急車配備など: 病院は初期診療所・県病院・基幹病院の三層構造), [02]教育(高等教育の約3分の1, 国民高等学校の約半分を担当), [03]社会福祉, [04]地域交通, [05]地域開発, [06]科学・文化活動助成(移民団体・青年団体への助成金提供, 美術活動・音楽活動・演劇活動・映画製作活動への助成など), [07]選挙実施業務(Arne Halvarson, 1982, s. 89-90, Agne Gustafsson, 1984, s. 43-47)。

V 地方所得税中心の税制

地方分権は地方自治体への権限・財源・マンパワーの移動をパートナーとする。スウェーデン型福祉モデルはウルトラ級の巨大ジャンボである。膨大な燃料が必要である。時代背景と状況に柔軟に政策対応しながら, 成長と福祉のバランスを取る必要がある。この政策判断力が政党にとって特に重要である。選挙毎に税金問題が最重要政策争点の一つになる。そのため税金制度は何度も改革されてきた。制度改革頻度の高さはスウェーデン・デモクラシーの特徴の一つである。惰性で旧制度を運用させるほど高負担社会の納税者は甘くない。1990年の世紀の税制改革が現行制度である。給与生活者の多くにとって, 所得税といえば地方所得税である。税制の重心は地方税にある。

年収200,000クローナの給与生活者の税負担を例にする。1クローナは20円前後。コンピュータ技師の年収が240,000クローナ, コミュニティ職員が176,000クローナ, 工業労働者の平均年収が206,000クローナ, 国会議員が363,000クローナ, 大臣が780,000クローナ, 看護婦が205,000クローナ, 低学年担当教師が225,000クローナ, フルタイム職男性の平均年収が237,000クローナ(1996年), 同棲しているペアで子供がいる家庭の合計年収が445,000クローナ, である。年収20万クローナはほぼ平均的と言えよう。

現在では年収209,100クローナ以下は, 国所得税は基礎額の200クローナだけで, 所得税は地方に払うことになる(この場合56,700クローナ)。平均税率は31%である。それ以上の高額所得者だけが, それに加えて25%の国所得税を納付する(合計56%前後)。各種間接税が28,900クローナ。それに国所得税の基礎額200クローナに社会福祉自己負担金が9,900クローナ, 年金負担金が2000クローナ。そうすると可処分所得は102,300クローナになる。それに加えて年収200,000クローナの従業員を1人雇うと経営者は福祉負担金として年収の約32.9%を負担する必要がある(この場合65,800クローナ)。経営サイドから見ると,



*SAF, Suediges Ekonomi, 1997.

図2 スウェーデンにおける税負担 (1997)

年収 200,000 クローナの従業員を雇用するのに合計 265,800 クローナ準備しなければならない。それだけ準備しても労働者の手にわたる可処分所得は 102,300 クローナ。そこから買い物をするれば平均 25%の間接税。高負担がピークにあった 70 年代に比べれば税負担は大幅に軽減されたが、それでも政治や行政に無関心でいられる負担率ではない。それにしても課税対象所得額が非常に低く設定されているものである。

VI 頻繁なコミュニティ再編

納税者意識が高い有権者を合理的に説得し、納得させ、そこから貢献(納税)を調達するためには、行政効率を高める努力を要求される。頻繁なコミュニティ再編は時には強引すぎると思われることがあるほどである。かつては約 2500 あった基礎自治体の数を 288 にまで減らした。その強引さは特に印象的である。自治体再編のねらいは、[行政圏の拡大]→[経済効率・行政効率の向上]→(サービス向上とコミュニティ財政の確立・強化)→[最低基準の均一的福祉サービスの提供]→(どこに住んでも地域格差のない平等な福祉サービスが

受けれるシステムの構築)という文脈の中で、「できるだけ多くの重要業務を住民に接触したコミュニティの手に」移譲しながら、コミュニティ・デモクラシーを確立すること、であった。

コミュニティ再編は、一方で、手厚い福祉サービス、しかも平等度の高い住民サービスの効率的提供を実現し、その一方で、ノッペリした官僚主義的画一主義を全国に拡散したといえるかもしれない。もともとスウェーデンは、ごく少数の地方を除いて、ローカル色が希薄な国である。山に恵まれていないためかもしれない。風景も濃淡が少ない。何時間運転していても延々同じような景色が続くことがある。整備された道路、美しい森と湖、小さな教会、二つの全国ネットのスーパーマーケット……。用意されたものを利用する分には高水準の施設・サービスであるが、別の注文をすると途端に、システムが動かなくなる。広域行政論を背景に、福祉行政・経済効率の向上とサービス提供の平等化を目指したコミュニティ再編が、こうした傾向に拍車をかけたという側面も無視できない。福祉移民の発生率は低い。

表1 間接税の国際比較 [1996年1月(%)]

	通常の 間接税率	食料	旅客 輸送	ホテル	医薬品	水
スウェーデン	25	12	12	12	0	25
デンマーク	25	25	0	25	25	25
ノルウェー	23	23	0	0	23	23
フィンランド	22	17	6	12	12	22
ベルギー	21	6/12/21	6	6	6/21	6
オランダ	17.5	6	0/6	6	6/17.5	6
フランス	20.6	5.5/20.6	5.5	5.5	5.5/20.6	5.5
アイルランド	21	0/12.5/21	0	12.5	0	0
イギリス	17.5	0	0	17.5	0/17.5	0/17.5
ドイツ	15	7/15	7/15	15	15	7
イタリア	19	4/10/16	10/16	10	4/19	10
スペイン	16	4/7	7/16	7/17	4/16	7

出所) SCB, 1996, *Skatter, inkomster och avgifter*, 1996, s. 192.

VII 自治体間競争の時代へ：使途指定補助金制度から平等化補助金制度へ

自治体再編を繰り返しても、コミューン間財政格差は容易に縮小できない。ストックホルム、イエテボリ、マルメをはじめとするいくつかの都市を除けば、広大な国土に極端な過疎と緩やかな過疎が共存している国である。地域間格差を是正しながら、しかも自治体がそれぞれの地域事情に応じた福祉サービスを提供するためには、自治体に政策作成の実質的権限と計画策定権限を与えるだけでなく、何よりもそれぞれの自治体の財政基盤を強化する必要がある。財政基盤の弱い自治体には中央政府から補助金が交付されるが、交付技法も何度か改革されてきた。近年の改革は分権強化の視点で、使途指定補助金制度から使途目的を指定しない包括的補助金(平等化補助金)へと重心を移動させている。1993年の補助金制度改革は自治体の知恵と工夫を刺激し、自治体間競争を促進しようとする重要な転換点となった。ロビンフッドは助けに来るが、知恵と工夫を駆使して有効に資源を使えというわけである。財政規模に大きなバラツキがあるのに、提供される福祉サービスに驚くほど地域格差がないのはこうしたコミューン間平等化補助金制度のおかげである。

1996年に導入された新平等化補助金制度は、

自治体間歳入平等化制度・費用平等化制度・一般国庫補助金制度の三層構造になっている。自治体間歳入平等化制度は、住民あたり自治体税収全国平均額と、それぞれの自治体の住民あたり税収額を比較して、平均税収額が全国平均より少ない自治体は、全国平均より多い自治体から補助金を受け取る制度である。ロビンフッド役を演じるのは国家である。行政サービス経費の自治体間平等を目指す費用平等化補助金制度は、次のように算出される。まず、全国のすべての自治体が行うそれぞれの行政業務について、住民あたり行政経費を計算しそれを比較基数とする。次いで、各自治体について、当該業務住民あたり行政経費が算出される。そして、全国平均行政経費(比較基数)とそれぞれの自治体の住民あたり行政経費との差が算出される。全国平均行政経費より高くつく自治体は、比較基数を下回っている自治体から費用平等化補助金を受け取ることができる。ここでも間違ってロビンフッド役を演じるのは国家である。かつては、この種の補助金をロビンフッドと呼ぶ伝統があった。当然のことながら、補助金額決定は基礎指数を基準に機械的に算出される。有力政治家が口利き介入する余地はほとんどない。例えば、高齢者福祉サービスについて言えば、人口構成・男女構成・同居率などの変数を基礎に機械的に計算される。一般補助金制度は、自治体の財政状況に関係なく住民あたり一律の補助金が自治体

表2 自治体数の変遷(1862~1995年)

年	村	町	市	合計
1862	約2,400	約10	89	約2,500
1901	2,384	20	92	2,496
1911	2,377	32	97	2,505
1921	2,371	35	110	2,516
1931	2,373	45	113	2,531
1941	2,353	53	117	2,523
1951	2,281	84	133	2,498
1952	816	88	133	1,037
1964	777	96	133	1,006
1969	625	91	132	848
1971	—	—	—	464
1974	—	—	—	278
1977	—	—	—	277
1980	—	—	—	279
1983	—	—	—	284
1991	—	—	—	286
1995	—	—	—	288

出所) A. Gustafsson, *Kommunal själstyrrelse*, 1996.

に給付される制度である。(詳しくは、岡沢・多田葉子『エイジング・ソサエティ：スウェーデンの経験』早稲田大学出版部，1998年，125-126頁。)

VIII おわりに

以上、「分権化のうねりの中で、福祉行政はどうあるべきか」について、スウェーデンの経験を

いくつか紹介した。トータルな政策基線の決定は国に、具体的な政策対応は自治体に。しかも県とコミューンの重複行政を回避しながら。権限・財源・マンパワーをワンセットで考えるだけでなく、さりげなくそれを実施してしまう。明確な役割分担にしる、地方税中心の税制にせよ、「小さな中央政府・とてつもなく大きな地方政府」にせよ、日本型モデルとは大きく違っている。だが、スケールとスピードの両面で、比類なき超・高齢化社会を日本は迎えようとしている。国民の税負担増はどう考えても回避できそうもない。膨大な有権者が鋭敏なタックスペイヤーに変身したとき、スウェーデン型技法がいずれ問題解決のヒントになるろう。

参考・引用文献

- Bengt Owe Birgersson och Jorgen Westerståhl, 1980, *Den svenska folkstyrelsen*, Stockholm Liber.
- Agne Gustafsson 1984, *Kommun och Landsting Idag*, Stockholm Liber.
- Agne Gustafsson, 1990, *Landstingets ansvar för länsutvecklingen*, Landstingen Sörmland.
- Arne Halvarson, 1982, *Sveriges statsskick*, Stockholm: Esselte Studium Statistiska Centralbyrån, 1990, *Öffentliga sektorn-Utveckling och nuläge*, Stockholm Statistiska Centralbyrån.
- (おかげのりお 早稲田大学教授)