

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 25 日現在

機関番号：32643

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2011～2012

課題番号：23830073

研究課題名（和文） 普遍主義的福祉を支えるスウェーデン地方税財政の分析—歴史的・計量的視点から

研究課題名（英文） A study on Swedish local public finance supporting universal social expenditure - from view of comparative analysis.

## 研究代表者

古市 将人 (FURUICHI MASATO)

帝京大学・経済学部・助教

研究者番号：50611521

## 研究成果の概要（和文）：

本研究では、スウェーデン国立公文書館の一次資料などを利用して、スウェーデンの財政調整制度の形成過程を検討した。税平衡交付金制度の導入の主な目的は、自治体間の課税ベースの不均等の軽減にあった。この制度は、1966年に導入された。しかし、地方自治体の財政需要に基づいて交付金額を変動させる仕組みを、税平衡交付金制度は持っていなかった。税平衡交付金制度は、80年代に改正されることとなった。改正の背景には、政府が対処しなければならなかった2つの問題が存在していた。まず、政府は、財政再建の実施をする必要があった。第2に、政府は自治体間の税率格差の問題に対処しなければならなかった。1980年代の改革の背景には、以上の要因が存在していた。

## 研究成果の概要（英文）：

Utilizing historical primary documents from Riksarkivet (the National Archives), this study examined the formation of fiscal equalization system in Sweden. The main purpose of the introduction of the general intergovernmental equalization system was mitigation of tax base inequalities among municipalities. The general intergovernmental equalization system was introduced in 1966. However this system was not allocated according to a formula based on local government's needs. This system was replaced by a new system in 80s. At that time government had to deal with two problems. First, government was forced to carry out a fiscal reform. Second, government had to minimize interlocal tax rate disparities. This reform was motivated by those factors in 80s.

## 交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2011年度	1,100,000円	330,000円	1,430,000円
2012年度	1,000,000円	300,000円	1,300,000円
総計	2,100,000円	630,000円	2,730,000円

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・財政学・金融論

キーワード：政府間財政関係、比較福祉国家論、地方税、財政調整制度、スウェーデン、一般財源化、税平衡交付金、地方自治

1. 研究開始当初の背景

| 豊かな福祉を供給しているスウェーデン

において、その財政基盤への注目が高まっている。スウェーデンの福祉財政の中核は地方政府にある。スウェーデンの地方税財政の評価の際、地方自治の伝統と戦後の地方自治体合併が重要視されてきた。しかしながら、大きな地方政府は、課税対象の偏在、公共サービス費用の地域間の差異、課税対象の移動性といった問題に直面する。そのため、地域住民に標準的なサービスを保障するには財政調整制度のように地方政府の課税力を保障する制度が必要になる。しかし、同制度の形成過程に関する研究は未だ十分ではない。計量的分析による福祉国家研究においてでさえも、福祉を賄う財源基盤への注目は限定的である。そこで、歴史的観点、国際比較の観点からも、スウェーデンにおける地方財政の形成過程と福祉財政の関係を明らかにする課題が浮上している。

具体的には、(1) 93年以降のスウェーデンの財政調整制度に繋がるアイデアが、60年代に一度挫折した経緯をいかに評価するのか、(2) 現代の現物給付が公的部門のみならず非営利組織によっても供給されている点、という検討課題が浮上してきた。

## 2. 研究の目的

スウェーデンの地方政府は、税収調達力のある比例所得税によって現物給付支出の財源調達をしている。本研究では、地方政府の行政活動にとって、国家による財政調整制度が要になっている点に注目する。その上で、スウェーデンにおける同制度の形成過程を分析し、現物給付と地方財政に関する国際比較分析を行う視座を得ることが本研究の目的である。具体的には次のように整理できる。

### (1) スウェーデンにおける財政調整制度の形成過程

1966年導入された財政調整制度の形成過程において、自治体の財政需要を人口指標で捕捉する試みが、一度挫折するも、1980年の改正を経て、その構想が同制度内に根付く過程を明らかにする。本研究では、90年代の改革によって本格化した自治体の財政需要を補足する仕組みが、60年代の挫折と70～80年代の財政赤字による圧力の教訓によるものであることを明らかにする。

### (2) 特定補助金の一般財源化から考察する地方政府の役割

スウェーデンにおいて、地方政府と競合しない分野で非営利組織が福祉を供給する体制が確立したことに注目し、特定補助金整理化の視点から、福祉の供給体制について分析する。財政調整制度の確立過程に福祉供給体制の確立、すなわち、地方自治体の役割の確立があったことを指摘する。

理論的に、地方自治の問題は、事務配分とそれを支える一般財源の問題として考察できる。本研究では、特定補助金の一般財源化を支えた論理を析出することで、現代的なスウェーデンの地方自治体の役割が形成された経緯を分析する。

## 3. 研究の方法

スウェーデンの財政調整制度の確立過程と定着過程に関する歴史的分析を本研究では採用する。具体的には、スウェーデン国立公文書館(Riksarkivet)において、歴史的分析に必要な一次史料・文献を収集する。以下に主に使用する一次史料の名称と史料番号を記す。

- Skatteutjämningskommittén(SE/RA/323747)
- Skatteutjämningsrevisionen(SE/RA/322537)
- Skatteutjämningsnämnden(SE/RA/420574)
- Skatteutjämningskommittén(SE/RA/323747)
- 1976 årsskatteutjämningsutredning(SE/RA/323031)
- Allmänna statsbidragsutredningen(SE/RA/321479)

また、スウェーデンの事例を念頭に、国際比較に必要なデータ整理と文献調査を行う。

## 4. 研究成果

研究成果について、以下(1)(2)に大きく分けて記述したい。

### (1) スウェーデンにおける財政調整制度の形成過程について

#### ○地方自治を支える財政調整制度—1966年税平衡交付金制度

スウェーデンの財政調整制度は、1993・96年の改革によって本格化した。その基本的な特徴は、住民一人当たりの課税所得である「課税力」をある水準まで国家が保障する仕組みと、自治体のニーズ・コストに応じて交付金額が変動する、以上の2点に整理できる。

スウェーデンの地方自治体の主な支出は、対人社会サービスである。その財源である地方比例所得税を有効に機能させる制度として、国家による財政調整制度が存在している。

#### ○スウェーデンにおける補助金正当化の論理

20世紀初頭から戦後にかけての補助金正当化論の前提には、「課税対象の偏在が自治体間の税率格差を生む」という認識が存在していた。1917年に税平衡化補助金制度が導入された。この制度は、高税率自治体向けの補助金である。その時の、補助金正当化論は、国に義務付けられた事務が自治体経費増大をもたらしているため、その部分の財源保障は国家の責務であるというものであった。

その後の政策過程において、自治体の税率格差の主因として、課税力を参照する議論が定着していった。そこで1958年税平衡化委員会は、一般補助金導入の議論を開始した。その背景として、第1に、戦後の地方政府は税率決定権を付与された地方比例所得税を財源として、対人社会サービスを供給していた点、第2に、多くの地方自治体は課税力が貧弱なこともあり、高税率を課さざるを得なかったことが存在していた。

そこで、税平衡化委員会は、(1)税率上昇を引き起こす要因の中でも、自治体の関与を受けない客観的な指標を交付基準として採用する、(2)地方自治体に平均的な課税力を保障する、以上2つの基本的方針を採用した。

制度構築時において、自治体の財政需要を考慮して交付金額を変動させる仕組み(ニーズ要因)が議論された。この時の議論の前提として、抜本的な特定補助金の一般財源化は実施しないことがあった。すなわち、政府間負担配分はなるべく変えない方針を委員会は採用していた。委員会は、課税力調整だけではなく、自治体の財政需要を勘案する必要があると考えた。具体的には、自治体の若年層割合に応じて交付金額を増減させる仕組みが考案された。その際、制度の複雑さをさけるため、単一もしくは少数の指標を用いるのが望ましいとされた。しかしながら、委員会で作成された推計の結果、若年層を考慮する方式では税率平準化の効果が弱いことが明らかになった。なぜならば、交付金を必要とする過疎自治体には若年層が少なかったからである。そこで、委員会において、財政需要を算定する方式ではなく、直接高税率を削減する制度について調査すべきという意見が台頭した。その方式とは、自治体の税率が一定水準を超えた時に、交付金が支給される仕組みであった。また、地域別に課税力の保障水準を設定することで、地域間のコスト差を考慮する仕組みが導入された。

なぜ、このような制度設計がなされたのか。第1に、当時の国庫補助金の大半は特定補助金だった。そのため、自治体の個別ニーズは特定補助金で財源保障されていた。

委員会は、税平衡交付金制度を作ることが、将来の特定補助金整理化につながるの見通しを立てていた。第2に、単一または少数の指標による財政需要捕捉という思想には、限界があった点である。以上の考察は、「税率」基準の妥当性への疑義(①)と特定補助金の簡素化(②)が進めば、税平衡交付金制度に財政需要算定を組み込む障害はなくなることを意味する。実際、その後の改正は、そのように進んだ。

#### ○1966年以降の財政調整制度の変遷

1974年、高税率自治体に対する税平衡交付金が廃止された。その主な理由は、同交付金が自治体の高税率是正にとって、効果的ではないと判断されたことである。1966年改革で提示された「税率基準」の正当性が動揺したのである。さらに、特定補助金整理化の機運が高まっていた。すなわち、税平衡交付金制度を改正することを通じて、自治体の課税力を保障する必要性が出てきた。

1976年地方経済委員会の提案に基づき、1980年税平衡交付金制度が改正された。注目できるのは、この時、特定補助金の整理と同時に、財政需要を考慮する仕組みが導入された点である。

#### ○1976年地方経済委員会による財政調整制度改正案

1980年から1982年に、当時の中道右派政権が実施した歳出削減策に対して、社民党は反対の姿勢を示してきた。社民党は特に社会福祉サービスへの削減に反対していた。1982年に政権に復帰した社民党は、社会福祉サービスを担う地方政府の増税抑制と、福祉の財源である地方税の財源保障の公費負担額を削減する政策を実施した。後者の政策が、1986年の水平的財政調整制度の導入であった。

1980年、1986年の改正によって、地方政府の財政需要を考慮する算定式が導入された。この算定式を調査すると、この時期の改正はコミュニティの対人社会サービスに対する財政需要を捕捉する試みであったことがわかる。すなわち、社民党政権は、財政再建のため、地方政府支出の抑制と財政調整制度の国庫負担額削減を志向したが、同時に地方自治体の対人社会サービスの財源を保障する試みもしていたのである。

この試みの直接の源流は1976年地方経済委員会にある。地方経済委員会は、現行の税平衡交付金制度の問題点を3点指摘した。

- 1) 保障課税力の地域的配慮の不十分さ、
- 2) コミュニティの構造的費用への配慮の無さ、
- 3) 保障課税力の最低水準が低い点の3点で

ある。

そこで、地方経済委員会は、課税力区分を精緻にすることと、自治体の保障課税力の増加を提案した。このとき、課税力の保障水準は、地方政府の年齢構造、人口減少によって増減される仕組みが導入された。地方経済委員会の狙いは、地方政府が影響力を行使できない客観的指標である年齢指標で、地方政府の財政需要を捕捉することであった。

地方経済委員会が、地方政府の財政需要を捕捉する試みを提示した背景には、基礎的なサービスを賄うのに必要な税率に著しい差が地方政府間に生じていたためである。例えば、年金受給者への福祉を賄うのに0.44%の税率で十分な課税力を持つコミューンもあれば、3.91%もの税率を必要とするコミューンが存在していた。これらの経費は人口指標といったコミューンでは操作できない要因で増加する。そのため、地方経済委員会は、このような経費によって税率格差が生じることは許容できないと判断した。そこで、老人福祉、基礎学校、プレスクール・学童保育所、児童福祉、住宅手当に要する地方政府の経費によって、保障課税力を変動させる措置を提案したのであった。

委員会提案をもとにした1980年改正の結果、税平衡交付金制度の規模は、79年と比較して69%も増加することになった。しかし、以上のように拡大した税平衡交付金制度は、1980年以降の財政再建によって、さらなる変化をするのであった。

#### ○1985年税平衡委員会による財政調整制度の改革案とその論理

1983年、財務大臣Feldtは、財政調整制度がコミューンやランスタインの税率格差やサービスの差を平準化する機能を果たしていたことを認めつつも、1970年代の改革によって中央政府から地方政府への移転額を増大させる結果をもたらしたと指摘した。中央政府の厳しい財政状況を踏まえる必要性が認識されていたのである。

そのため、税平衡交付金の自動的増加を制限する対策を提案することを主要な任務とする税平衡委員会が設置された。

税平衡委員会の提案をもとに、1986年に財政調整制度が改正されることとなった。1986年の改正では、交付金財源を部分的に地方政府が負担する税平衡負担金制度が導入された。税平衡負担金は、すべてのコミューンとランスタインが負担する一般税平衡負担金と、課税力の高いコミューンのみが負担する特別税平衡負担金によって構成される。これが、スウェーデンの歴史上初の水平的財政調整制度であった。

#### ○年齢要因による自治体財政需要算定の試みとその評価

税平衡委員会が提案した財政調整制度である税平衡交付金制度の算定式は、以下の通りである。

##### 税平衡交付金の算定式

税平衡交付金  
= (保障課税力 - 当該自治体の課税力) ・  
平均課税力・人口・税率

##### 保障課税力の算定式

保障課税力の単位：平均課税力に占める割合 (%)。  
保障課税力  
= 基礎保障 + 年齢要因 + 人口減少分

上記の算定式から明らかなどおり、税平衡交付金の規模は、国家が保障する課税力の水準と地方自治体の課税力の差に平均課税力、人口、税率を乗じて算定される。従来の制度との違いは、保障課税力の算定式が、精緻になっている点である。保障課税力は、国家が定める基礎保障に年齢要因と人口減少分を加味して算定される。この年齢要因は、基礎学校、高等学校、プレスクール・学童保育所、短時間制プレスクール、家庭保育、ケア付き住宅（食事付き）、ケア付き住宅、社会福祉、交通機関サービス、地域住宅手当、個人・家族ケア、国庫住宅手当、以上13項目の自治体財政需要によって変動する。これらの需要は、該当サービスに関係する自治体の人口指標で捕捉されていた。

地方自治体の財政需要によって年齢要因が変動し、その変動が課税力の基礎保障水準を変化させる仕組みが、交付金算定式の特徴である。1986年の財政調整制度の改正は、地方自治体の財政需要を加味して、自治体の課税力を保障しようとする制度であった。その効果の推計結果によれば、それ以前の制度と比べて保障課税力が変化しない自治体が84、増加する自治体の数が89、減少する自治体の数が111になる。すなわち、3分の2近くの自治体は現行制度と同程度以上の課税力を保障されることが推計されたのである。

以上のように、1980年と1986年の改正によって、スウェーデンの財政調整制度は、自治体の財政需要を考慮する仕組みを持つにいたった。しかし、中央政府から地方政府への財政移転の大半を占めていたのは特定補助金であった。特定補助金が整理され、財政調整制度が大きく改革されたのは、

1990年代においてであった。

財政調整制度の改革も含んだ社民党政権の政策が景気回復と並行して進行していくことで、80年代初頭に問題視された財政赤字は、減少していった。社民党の財政再建策は、1976年から1982年までの中道右派連立政権の歳出削減策への批判を前提としていた。そのため、社民党は、歳出抑制政策を前提としながらも、地方政府が供給する対人社会サービスを切り下げる政策を採用することはできなかった。

そこで、80年代に中央政府が選んだのは、自治体の財政需要を考慮することで、交付金総額の配分を調整する措置であった。80年代以降の財政再建期における財政調整制度の改正は、歳出抑制基調の中、増税困難な地方政府に標準的サービスを保障する仕組みを構築させた試みであったと評価できる。

## (2) 特定補助金の一般財源化とスウェーデン福祉供給体制の関係

(1)で明らかにした通り、特定補助金の一般財源化と併せて、財政調整制度に自治体の財政需要を考慮する「年齢要因」が導入され、精緻化された。また、その「年齢要因」は自治体が供給する対人社会サービスの需要を捕捉するものであった。

歴史的に、非営利企業が担当していた各種の対人社会サービスを自治体が担当するようになり、国家による特定補助金が供給されていた。

例えば、1950年のウプサラにおいて地方の赤十字組織が高齢者向けの在宅ケア活動を実施し始めた。ケア対象者の拡大もあり、在宅ケアは地方自治体の業務として取り込まれていった。在宅ケアを拡大するために、政府は1960年代から特定補助金を制度化し、財源面から在宅福祉の拡大を支えていった。

福祉規模の拡大にとって、特定補助金による福祉の財源保障は適切な選択であった。しかしながら、(1)特定補助金の不合理さ、(2)地方自治の重要性、以上の2つの観点から、今日的な福祉の供給体制が、スウェーデンにおいて構築されるようになった。

## ○80年代の特定補助金の評価と自治体の裁量性

80年代に実施された政府委員会による調査は、豊かなコミューンが多額の特定補助金を受け取っている実態を明らかにした。すなわち、特定補助金による支出誘導効果

とサービス平準化効果に疑問符がつけられるようになった。そのため、特定補助金の整理と一般財源化の動きが加速したのである。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

古市将人(2012)「スウェーデンにおける財政調整制度形成過程の分析—税平衡交付金制度の交付方式に着目して—」、『地方財政』第51巻第12号。 ※ 査読有、pp.2-3

〔学会発表〕(計1件)

古市将人・伊集守直、「1980年代スウェーデンの財政再建の歴史的文脈—1990年代との差異に注目して」、第68回日本財政学会、2011年、10月23日(日)成城大学、報告者=古市将人。

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

古市 将人 (FURUICHI MASATO)  
帝京大学・経済学部・助教  
研究者番号：50611521

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：