

Discussion Paper No.413

1980年代のスウェーデンにおける財政調整制度改革過程の分析：
1980～1985年の政府委員会と地方自治体の議論に着目して

中央大学経済学部
古市 将人

August 2025



INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
Chuo University
Tokyo, Japan

1980年代のスウェーデンにおける財政調整制度改正過程の分析：1980～1985

年の政府委員会と地方自治体の議論に着目して¹

古市将人（中央大学経済学部）

要旨

本稿の目的は、1980年代におけるスウェーデンの税平衡交付金制度をめぐる議論と制度改正の論理を検討することである。本稿では、この目的を達成するため、政府報告書、政府委員会の資料、地方自治体の報告書・意見を分析した。

税平衡交付金制度は、一人当たり課税所得である課税力の一定水準を地方自治体に保障する仕組みであり、1980年には地方自治体の年齢構成を反映した補正が導入された。当時、政府は財政赤字の問題に直面しており、交付金の増加抑制が課題となった。

こうした状況下で1983年に税平衡委員会が設置され、1985年に報告書が発表された。委員会に対して、北部の地方自治体からは地域間税率格差の是正が、都市部からは都市特有の追加的費用に関する問題が提起された。これらの意見への反論もあった。これらの意見は、税平衡交付金制度の基本原則を踏まえて表明された。また、これらの論点は、交付金の算定方法や国庫負担と地方負担の配分問題とも深く関係していた。

抜本的な制度改正は実施されなかったものの、税平衡交付金の増加に伴う財源確保の必要性和、税率格差の問題に対応するため、税平衡負担金制度が導入された。同制度は、全自治体が比例的に拠出する負担金と、高課税力自治体が累進的に拠出する負担金で構成されていた。当時の財政調整制度の改正を理解・評価するには、当時の財政状況や制度の特徴、地方自治体の主張を踏まえる必要があると本稿は論じた。

キーワード： スウェーデン 財政調整制度 課税力 構造的費用

¹ 本論文は、第23回日本地方財政学会報告論文に大幅な加筆修正を施したものである。学会当日に討論者を引き受けてくださった星野泉先生には極めて有益なコメントを頂戴した。本研究は、JSPS 科研費（課題番号 23830073）の助成を受けたものである。

1 はじめに—問題設定

本稿の目的は 1980 年代におけるスウェーデンの税平衡交付金制度をめぐる議論を追跡し、税平衡交付金制度の配分方式にいかなる利害関係が内在されたのかを検討することである。特に、本稿では、税平衡交付金制度の改正について、政府委員会や地方自治体が提示した論理に注目した。まず、本稿と関係のある先行研究を整理し、本稿の課題を示す。

戦後のスウェーデンでは、地方税の税率が増加していった。スウェーデンの地方政府部門の拡大は、地方比例所得税によって支えられてきた。他国と同様に、1970～80 年代になると、スウェーデンの政府支出の増加は停滞期に陥った（伊集 2006）。その背景として、中央政府の財政制約を起因とする、中央政府から地方政府への介入が指摘されている。この論点を、スウェーデン、デンマーク、フィンランド、ノルウェーの比較分析によって検討したのが Oulasvirta (1991) である。スウェーデン財政調整制度に関する研究では、1980 年代以降を扱った研究が本稿と関係する。具体的には、財政調整制度の導入から 2000 年代までの改革の動きとその論理を追跡した伊集（2006）、戦前から 2004 年までの補助金と財政調整制度の改革を明らかにしている星野（2006）がある。90 年代以降の財政調整制度改革を政治学的視点から詳細に分析しているのが穴見（2009,2013）である。

また、本稿の分析時期と関わる先行研究として、公共サービスの決定要因や地域差に関する研究がある。そこでは、地方政府支出の決定要因が分析されている（Johansson 1982; Murray 1980; Svaleryd 2009）。地方自治と地域間の差異を詳細に分析しているのが Stjernquist and Magnusson（1988）である。本稿で扱う 1985 年の税平衡委員会の報告書も検討されている。ただし、同時期の各種アクターの動向と税平衡委員会の議論の関係は検討されていない。

先行研究は、80 年代の財政調整制度の仕組みに対する関係団体の認識や意見をそれほど検討していない。この背景には、1993 年と 96 年の改革によって、スウェーデンの財政調整制度が本格的な制度になったことがあると考えられる。実際、伊集（2006）が指摘するように、1990 年代初頭までは、特定補助金の規模が一般補助金である税平衡交付金を上回っていた（伊集 2006,p.220）。スウェーデンの地方財政の収入構造は、1990 年代に入るまで、大幅な変化が観察できないことが指摘されてきた。

ただし、1980 年代には税平衡交付金の財源の一部を地方自治体が負担する制度が導入された（伊集 2006）。人々の生活を支える地方自治体にとって、財源確保は重要な論点である。とりわけ、中央政府からの財政移転は地方自治体にとって重要な財源である。しかし、1980 年代の中央政府は財政赤字に直面していた。税平衡交付金制度改正の背景として、中央政府の財源制約が存在していた。財源制約の下、税平衡交付金の財源を確保する政策とそれを正当化する論理が必要になったのである。財政調整制度の改正は「技術的な手直しさえも、財源配分のあり方に対して効果」をもつため、「潜在的には公正さの基準をめぐる紛争を含んでいる」（穴見 2009,p.209）。そのため、80 年代における制度改正や技術的な論

点に関する議論を検討することで、どのような制度改革の論理が展開されてきたのかを分析することができると考えられる。

本稿では、先行研究では十分に検討されていない 80 年代における財政調整制度に関するアクターの議論と制度改革の動きを追跡することで、そこに見られる制度改革を正当化する論理を検討する。そのために、関連する政府報告書、議会資料、スウェーデン公文書館所蔵の資料を用いる。公文書館所蔵の政府報告書のフォルダを参照することで、委員会内の議論を把握する。政府委員会に対して、複数の団体から各種の資料が提出されており、そのような資料も関連フォルダに収録されている。本稿では、これらの資料を主に参照して、80 年代の税平衡交付金制度の背景を考察する。

本稿の構成を示す。まず、2 では、税平衡交付金制度の仕組みを整理し、どのような制度の特徴が議論の対象になったのかを整理する。次に、1980 年代の議論の背景を整理する。3 では、1980 年代前半の税平衡交付金制度に関する関係アクターの議論や政府委員会の議論を追跡する。各アクターが制度のどのような部分を問題視していたかに注目する。これらの議論を踏まえて、1980 年代の税平衡交付金制度の改正の論理を検討する。

2 税平衡交付金制度の改正

2-1 税平衡交付金制度の仕組みと問題の背景

本論と関係するスウェーデンの地方財政制度について概観する。1971 年には、基礎自治体の名称が「コミューン」という名称に統一された。本稿では、基礎自治体を「コミューン」、広域自治体を「ランスティング」と記す。両者の区別をしない場合には「地方自治体」と記す。

1966 年から実施された税平衡交付金制度は、課税力を補填する税平衡交付金制度、高税率自治体に対する税平衡交付金²、特別税平衡交付金の 3 要素で構成されている。本制度の特徴は、交付基準として 1 人当たり課税所得である「課税力」を使用している点に求められる。基本的に、税平衡交付金は、コミューンの課税力が全国平均課税力に占める割合と、中央政府が設定する保障課税力の差額を補填する。課税力の保障水準は、地域間の費用差を考慮して、地域別に設定されている。これを課税力区分という。税平衡交付金制度は、中央政府が地方政府に一定水準の課税力を保障する制度であった（SOU 1972）。

1980 年代前半の仮想的なコミューンを例にして、税平衡交付金がどのように計算されるのか示しておこう³。人口 10000 人、税率 17%、平均課税力に占める当該コミューンの課税力の割合が 90%、保障課税力は 130%（課税力が全国平均に占める割合）、平均課税力は 400

² 税平衡交付金制度の高税率自治体向けの交付金は、コミューンの税率を過度に上昇させるとの批判があり 74 年に廃止された。

³ Norrländska samarbetsdelegationen, 1984, *Solidarisk Skatteutjämning*, s.46-47. 以下の式（1）から（3）までの記述はこの資料に依拠している。

とする。基本的に、税平衡交付金は次のように計算できる。

コミューンに交付される税平衡交付金額

$$\begin{aligned} &= \text{人口} \times \text{コミューンの税率} \times ((\text{保障課税力} - \text{コミューンの課税力}) \div 100) \times \text{平均課税力} \\ &= 10000 \times 17 \times ((130 - 90) \div 100) \times 400 = 27,200,000 \text{ SEK} \quad \cdots \cdots \text{式 (1)} \end{aligned}$$

式(1)から明らかな通り、税平衡交付金はコミューンの課税力を保障することを意味している。課税力を保障されたコミューンの地方税収は次のように計算できる。

コミューンの地方税収（課税力が保障された場合）

$$\begin{aligned} &= \text{人口} \times \text{税率} \times (\text{保障課税力} \div 100) \times \text{平均課税力} \\ &= 10000 \times 17 \times (130 \div 100) \times 400 = 88,400,000 \text{ SEK} \quad \cdots \cdots \text{式 (2)} \end{aligned}$$

式(1)と(2)が示しているのは、税平衡交付金が地方自治体の課税力と保障課税力の差額を補填していることである。

この制度のあり方が本稿の記述に関係するのは、次の3点である。第1に、税平衡交付金は国庫負担であるが、その規模はスウェーデンの経済状況に応じて増加することである。なぜならば、保障水準が、地方自治体の課税力の全国平均の割合で定義されているからである。経済全体の物価水準や賃金水準などが増大すれば、それに連動して平均課税力は上昇していく。第2に、課税力の基本的な保障水準（後述の基礎保障）は地域別に設定されており、条件不利地域と解釈できる地域ほど高く設定されている（課税力区分）。しかし、児童福祉、教育にかかる費用は都市部において高まる傾向にある。式(1)の仕組みに地方自治体間の費用差を反映させるためには、「保障課税力」（あるいは基礎保障）を変動させることが考えられる。これを実現したのが1980年から実施された「年齢要因」である。第3の論点とは、その「年齢要因」の財政負担として国庫負担と地方負担が存在していることである。

$$\text{保障課税力} = \text{基礎保障} + \text{年齢要因} + \text{人口減少分} \quad \cdots \cdots (3)$$

式(3)は保障課税力の決定方法を示している。保障課税力は「基礎保障」と「年齢要因」と「人口減少分」の3つの要因によって規定される。基礎保障はあらかじめ各地域に設定されている。

年齢要因は地方自治体別に計算され、正負の値をとる。「年齢要因」は地方自治体の年齢構造を用いて、自治体の費用差を制度に反映する仕組みである。具体的には、地方自治体の年齢構造で算定される費用水準が全国レベルから乖離している程度を「年齢要因」は示している。平均的な費用よりも追加的な負担をしている地方自治体は保障課税力が増加し、平均的な費用よりも追加的な負担をしていない地方自治体は保障課税力が減額される。著

しく人口が減少した地方自治体に対しては保障課税力が加算されることになっている。

この年齢要因による保障課税力の加算と減額による負担を、交付団体のみが負担しているわけではない。年齢要因自体は、加算と減額の合計がゼロになるように計算されている。ただし、その計算は全地方自治体を対象としている。交付金を受け取らない地方自治体は、年齢構造が交付団体よりも有利と判定される。そのため、交付団体の保障課税力の加算額が減少額を上回る。また、年齢要因による減額によって保障課税力が際限なく低下するわけではない。地方自治体には一定の課税力が保障されている。そのため、年齢要因による交付金の増額は減額分を上回っていた。その差額は国庫負担になる(SOU 1985,s.69)。

以上の仕組みには、当時の税平衡交付金制度が直面していた複雑な政府間と地方自治体間の負担配分が内在していた。税平衡交付金制度は国庫負担による課税力調整が基本である。年齢要因によって、ある地方自治体の基礎保障は増額し、別の地方自治体の基礎保障は減額する。税平衡交付金を受け取る地方自治体のグループ A とグループ B、不交付団体のグループ C があり、年齢要因はグループ A が正の値、グループ B が負の値をとっているとしよう。この時、税平衡交付金の財源は中央政府とグループ B によって賄われると解釈することもできる。なぜならば、年齢要因を通じて、B の保障課税力が低下するからである。これは一種の負担である。年齢要因は地方自治体のある種の費用を考慮する仕組みであると同時に、交付団体「内」の再分配としても機能していると解釈できる。この時、A と B からすれば、不交付団体のグループ C は税平衡交付金による負担の再分配に参加していないように認識されやすいだろう。そして、不交付団体とは、課税力の豊かな地方自治体である。

この時、(1) 税平衡交付金の抜本的な改正を行わない、(2) 国庫負担を増やさない、(3) 税平衡交付金の金額は自動的に増加するといった条件を前提に、税平衡交付金を維持するには、保障課税力を削減することや地方自治体の負担を増やすことが考えられる。実際、80 年代には、保障課税力の水準を引き下げる改正と交付金財源を地方自治体に負わせる税平衡負担金制度が実施された。

80 年代には大きな変化がなかったスウェーデンの財政調整制度には、上記の複雑な要素が存在していた。そして、これが制度改正の際に言及されることとなる。

2-2 税平衡交付金制度改正の背景

80 年代における税平衡交付金制度の議論の背景には、政府支出の自動的増加（自然増）と財政赤字の問題があった。1970 年代後半、スウェーデンの財政赤字は増加していった。1977 年に政府支出や行政に関する調査を行う行政委員会が発足した。行政委員会は 1979 年に報告書を提出した。その報告書において国家予算の自然増に関する検討がなされている。国家の経費は制度改正によって増加をする。また、経費の多くは、経済条件などに連動して自動的に増加していく。一度導入された補助金制度などは、その仕組みにもよるが、完全に裁量的な経費とは言えない。行政委員会の調査において、歳出の拘束性と自然増に

について検討が加えられていた。行政委員会の報告書では、他の経費と同様にコミュニケーションに対する一般補助金増加の予測が示されている（SOU 1979,s.56）。

当時の非社民党の連立政権は、1980 年に財政赤字の削減を目標として掲げた⁴。具体的には、毎年 GDP 比で 1%の財政赤字を削減することと、財政赤字は 600 億 SEK を超えてはならないことが目標として掲げられた。財政再建の手法としては、64 億 SEK にのぼる歳出削減が選ばれた（Premfors 1984,p.268）。歳出削減は翌年も提示された。

財政再建策は、政権復帰前の社民党でも検討されていた。1981 年、社民党は内部で結成した「危機問題グループ」によって作成された案を提示した。そこでは、財政赤字の原因として、（１）支出項目のチェック機構の不備、（２）租税特別措置、租税控除、脱税行為による税収の伸びの低下、（３）「経済成長率の低下を背景とした課税ベースの増加幅の縮小や労働市場政策、経済政策に対する支出の増加」、（４）インフレ率上昇を背景とした国債利払い費の増加の 4 点が指摘されていた（伊集 2006,pp.225-226）。地方政府部門については、地方税増税余地がないこと、中央政府の財政赤字によって補助金を増大させることができない点を挙げて、地方政府支出を抑制することが提案されていた。また、医療や社会福祉を供給する地方政府の役割を考慮して、地方政府支出の増加幅は年 2%にとどめることが目標とされた（伊集 2006 ,p.226）。

1982 年、引き続き政権は歳出削減案を提示した。老齢年金、医療、失業給付、地方自治体の保育施設への補助金といった社会政策関連の削減案に、社民党は強く反対をしていた。既に確認したが、財政赤字への懸念は社民党も表明していた。社民党は特定分野の歳出削減に反対していたのである（Premfors 1984,p.270）。

1982 年後半に政権に復帰した社民党が提示した財政再建策は、公共部門を刷新しその効率性を高めるといったものであった。その成果として、社民党は 1985 年に公共部門刷新計画を議会に提出した⁵。公共部門の大部分を占める地方政府に対しては、税平衡交付金制度の中央政府負担を抑制させながら、同制度を効率化させる改革に社民党は着手した（伊集 2006,p.226）。

このような背景で、1983 年、社民党政権下において税平衡委員会が組織されたのである。この委員会は、税平衡交付金制度の改正に関する作業に着手した。税平衡委員会は国家財政の悪化を強調した上で、（１）税平衡交付金の自動的増加を抑制すること、（２）税平衡交付金制度を効率的に機能させるという指令を受け、議論を構築していった。

1985 年に発表された税平衡委員会の報告書は基本的に、1976 年地方経済委員会の報告書を発展させていったものである。そこで、まず、1976 年の地方経済委員会の提案とそれに基づく 1980 年改正を検討した後に、1980 年代の財政調整制度をめぐる議論を検討する。

⁴ 2-2 内の叙述は、基本的に、伊集（2006）と Premfors(1984)に依拠している。

⁵ 公共部門刷新計画については、本稿では扱わない。

2-3 地方自治体の構造的費用と税平衡交付金制度

1980年の改革によって交付金額は増額されている。その際導入されたのが、本稿冒頭で紹介した「年齢要因」である。本節では、この試みがなされた1976年地方経済委員会の報告書の骨子を整理したい。地方経済委員会は、当時の税平衡交付金制度の問題点を3点指摘した。(1) 保障課税力区分の不十分さ、(2) コミュニの構造的費用への配慮の無さ、(3) 保障課税力の最低水準(95%)が低い点、の3点である(SOU 1977,s.239)。

課税力は地方自治体の客観的な経済力を示す指標として考えられていた。課税力の地域間の差は、地方自治体では影響力を行使できない要因によって決定されていると考えられる。まず、同委員会は課税力区分を12に増やし、コミュニティとランスティングの基礎保障を平均課税力の103%から136%までにすることを提案した(伊集 2006,p.225)。

ただし、地方自治体間の構造的費用の差は課税力区分のみでは考慮しきれない。当時、地方自治体の費用に影響を与える要因として、地方自治体の年齢構造が注目された。年齢構造は地方自治体では操作できない構造的な要因である。居住構造や人口減少などもそのような指標と見なされた⁶。そこで、課税力の保障水準が、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提案された。地方経済委員会の作業の一つが、地方自治体が影響力を行使できない構造的要因を年齢構造によって把握することであった。

同委員会が地方自治体間の構造的な費用差を検討した背景には、基礎的なサービスを賄うのに必要な税率に著しい差が生じていたことがあった。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ニティもあれば、3.91%もの税率を必要とするコミュニティが存在していることが、指摘されている(SOU 1977,s.276)。これらの経費は高齢者の割合や若年者の割合といったコミュニティでは影響力を行使できない要因で増加する。

地方経済委員会は、以上の要素を税平衡交付金制度に取り込むことを検討した。そこで、老人福祉、基礎学校、プレスクール・保育所、児童福祉、住宅手当に要する地方自治体の経費などに関連する要素(年齢構造)で、基礎保障を変動させる手法が提案されたのである(SOU 1977,s.243)。地方自治体の独自の政策に起因する税率差や費用差は地方自治の範疇にはいる。そのため、これらは、中央政府による交付金の対象とはならない。しかし、地方自治体が影響力を行使できない構造的な要因によって費用差や税率差が生じているのならば、交付金の存在が正当化される。ただし、税平衡交付金制度は税率是正というよりは、課税力調整の仕組みである。

税平衡交付金制度の改正案は、議会に提出され審議された⁷。基本的に、課税力区分の再設定や年齢要因については受け入れられたが、さらなる保障課税力の算定に関する調査が必要だとされた⁸。

⁶ Prop.1978/79:95,s.47-48

⁷ Ibid.

⁸ 1979年12月に発足したのが地方自治体の基礎保障に関する調査委員会(KGU)であ

以上の試みから分かる通り、税平衡交付金制度の規模拡大が委員会にて検討されていた。実際、1980年の改正の結果、税平衡交付金制度の規模は79年と比較して67%増加することとなった（伊集 2006,p.225）。1980年の改正で、基礎保障が103%に引き上げられることになった。

状況が変わるのが1980年以降である。既に言及した通り、財政再建策に税平衡交付金制度も巻き込まれることになった。まず、税平衡交付金制度は、平均課税力に基づくため、経済状況に連動して交付金額は増加する。政府の財政制約もあるため、税平衡交付金の増加を賄うため、1985年から基礎保障が103%から102%に削減された。さらに、1986年の税平衡交付金の増加額のために、その増額分を地方自治体が負担する「税平衡負担金」制度が臨時で導入されることとなったのである。そして、税平衡委員会はこの負担金制度の維持を提案していた。

3 では、税平衡委員会と関連する資料を整理することで、この制度改正の論理を検討する。

3 税平衡交付金制度の改正と財源調達をめぐる議論

3-1 税平衡委員会による議論と地方自治体の反応

税平衡委員会の基本的な任務は次の通りである。まず、税平衡交付金制度はコミューンやランスティングの税率や行政サービスの格差を平準化するために、地方自治体に一定の課税力を保障する制度であり、重要な役割を担っている。その上で、近年、中央政府から地方政府への移転額が増大していた（SOU 1985,s.153）。税平衡交付金配分額に用いる各種の計算方法に対して、多くの批判や要望があった。例えば、過疎地域や大都市における費用の検討が論点として指摘されている（SOU 1985,s.156）。また、税平衡交付金の増加にもかかわらず、コミューン間の税率格差が大きいことも指摘されていた（SOU 1985,s.157）。そして、中央政府の厳しい財政状況を踏まえると、税平衡交付金の規模を拡大せずに、税平衡交付金の見直しを検討する必要がある。

税平衡交付金は、国家が保障する課税力の水準とコミューンの課税力の差額を基本的に補填する。保障課税力は、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、地方自治体の構造的費用を地方自治体の年齢構造で算定したものである。この年齢要因は正負の値をとるため、ある地方自治体の保障課税力の上昇を他の地方自治体の保障課税力減少で一部賄っていると解釈できる。

しかし、すでに確認した通り、全自治体で地方自治体間の構造的費用の差を平準化しているわけではない。まず、年齢要因によって、保障課税力は際限なく減少するわけではない。次に、課税力の豊かな地方自治体が税平衡交付金制度の外に存在している。年齢要因

り、その成果が1983年に提出された（Ds Fi 1983:11）。

は、税平衡交付金を受け取っている地方自治体間による負担の調整という側面もある。税平衡委員会では、税平衡交付金制度と中央政府と地方自治体の負担について検討がされている⁹。公刊された報告書においても、この論点が扱われている（SOU 1985,s.69）。

1984 年 11 月、スウェーデンコミューン連合の北部の地方自治体が共同作成した報告書が税平衡委員会に提出された¹⁰。この報告書¹¹は、北部と南部の差に注目して、税平衡交付金制度の改革を訴えるものであった。報告書は次のような議論を展開している。まず、基本的に北部と南部の間に行政サービス水準に大きな差は存在しないと主張する。その上で、北部と南部の費用水準の差、税率の差が存在していることを指摘している。つまり、発生している税率差はコミューンの独自政策の結果ではないと主張しているのである。

まず、この報告書は 1984 年段階で 260 程度のコミューンが税平衡交付金の交付団体になっており、約 25 団体が不交付団体である点を指摘している¹²。不交付団体ということは、保障課税力以上の課税力を持つ豊かな地方自治体であることを示している。

報告書が問題視したのは、不交付団体の低い税率の水準である。例として、ダンデリード Danderyd（ストックホルム・レーン）とオーセレ Åsele(ヴェステルボッテン・レーン)の 2 つのコミューンが例に挙げられている。報告書記載の数値によれば、ダンデリードでは、1984 年段階で課税力が 160(課税力が平均課税力に占める割合)、税率が 10.4%であり、オーセレの保障課税力（税平衡交付金を受け取った後の課税力）は 133、税率は 19.6%である¹³。コミューン連合の北部のコミューンは、このような不交付団体の低い税率を問題視したのである¹⁴。

この議論を補強するために、報告書が提示するのが次のデータである¹⁵。図 1 は人口規模と面積で北部と南部のコミューンを区分した上で、1979 年から 84 年までの北部と南部のコミューンの地方税率の差の変化を示している。図 1 によれば、全ての類型で北部と南部の税率差は拡大しているのがわかる。

報告書は、以上の傾向は 1970 年代末から存在しており、税平衡交付金制度の目的は、こ

⁹ Skatteutjämningskommittén 1983-85, Vol.1, PM 12 1984-05-17, Omfördelningar på grund av skillnader i kommunernas kostnader för geografiskt läge, bebyggelsestruktur och åldersstruktur. ただし交付金額の財源の大半は中央政府負担である。

¹⁰ 報告書の題名は *Solidarisk Skatteutjämning* である。本稿で用いたこの報告書は、スウェーデン国立公文書館の税平衡委員会のフォルダに所収されていたものである。

¹¹ この報告書はコミューン連合の北部方面の 6 つのレーン支部（ノルボッテン Norrbotten、イエムトランド Jämtland、イエーブレボリ Gävleborg、ヴェステルボッテン Västerbotten、コッパルベリ Kopparberg、ヴェステルノルランド Västernorrland）による共同作成である。

¹² *Solidarisk Skatteutjämning* .,s.4.

¹³ *Ibid.*,s.6.

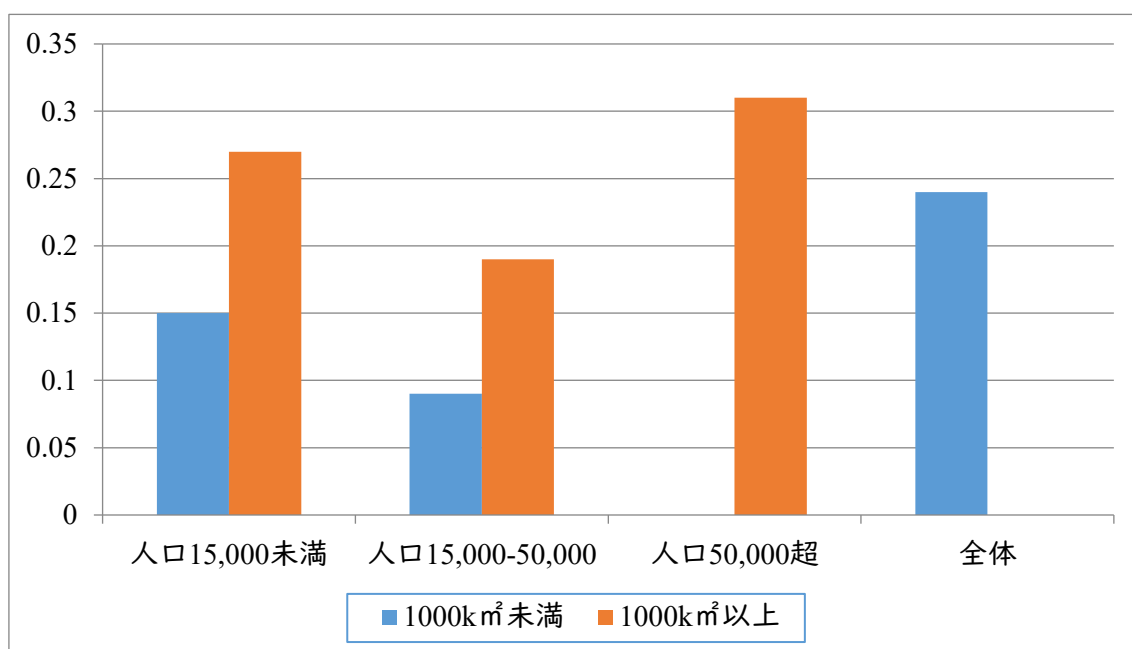
¹⁴ *Ibid.*,s.7.

¹⁵ 原資料には図が記載されていない。

のような差を縮小することにあつた点を指摘し、議論を以下の3点に整理している¹⁶。(1) 税平衡交付金制度の対象ではないコミュニティは不公平なほど低い地方税率を維持できる。

(2) 費用水準(税率水準)を踏まえて、より公正に税平衡交付金を配分すべきだ。(3) 現行の制度は北部と南部の税率差の拡大に寄与している。つまり、報告書は、各種の要因で生じている地域間の税率差を是正するための政策を期待していると言える。

図1 人口・面積別の北部と南部のコミュニティの税率差(1979-1984)



注：ストックホルム、ヨテボリ、マルメ、ゴットランドは含まれていない。

(資料)：Solidarisk Skatteutjämning,s.7 掲載の表より作成

税平衡交付金制度の論点の一つとして、大都市特有の費用がある。これは以前からの論点である。税平衡委員会に対して、ヨテボリとマルメからの意見が提示されていた。ここでは1985年1月25日の日付がある両市作成の報告書¹⁷を検討した上で、次に、他の地方自治体と税平衡委員会の議論を整理しておこう。

ヨテボリとマルメは、都市問題特有の費用を現行の制度は勘案していない点を指摘する¹⁸。例えば、次のような点が指摘された。大都市では、経済活動は平均的な地域よりも活発になる。そのため、都市には高所得者が増え、その結果課税力も増加する。これは経済全

¹⁶ Ibid.,s.7.

¹⁷ 報告書の題名はFörbättrad Skatteutjämningである。本報告書は冊子として存在する。本稿ではスウェーデン国立公文書館の税平衡委員会関係のフォルダに所収されていた同報告書を参照している。

¹⁸ Förbättrad Skatteutjämning Rapport från Göteborg och Malmö,1985,s.5.

体にも利益をもたらす。しかし、誰もが都市に適応できるわけではない。そのため、都市では、人々への支援の要望が高まる。当然、都市問題に対処するための費用は増大していく。また、都市では物価や賃金水準が高いという特徴がある。このような社会構造に対して、コミュニティは容易に影響力を行使することができない。失業関係、社会扶助による費用は都市の負担になっている。そして、その費用は増加している¹⁹。税平衡交付金制度の改正には、以上の社会構造に起因する費用を考慮する必要がある。他の領域の費用も検討されているが、ヨテボリとマルメは、税平衡委員会に対して都市の費用を算定できる良い指標を探す必要性を訴えた。

スウェーデンコミュニティ連合の南部・西部の地方自治体から共同で一つの意見書が税平衡委員会に提出されている。この資料は、他の利害関係者からの意見を踏まえて、南部・西部の地方自治体の代表が共同で作成したものである²⁰。以下、この資料は「南部・西部自治体の意見」と書く。

まず、「南部・西部自治体の意見」では、税平衡交付金の沿革を確認したうえで、課税力調整をする現在の機能の意義を指摘する。当初、税平衡交付金制度は税率の平準化を目標にしていたが、その目標は放棄された。その代わり、同一の負担で同等の公共サービス提供の機会を地方自治体に提供する方向へと制度の重心が移っていった。この文脈で、地方自治体の公共サービス提供の能力を示す指標として、課税力が受け入れられた。課税力は、地方自治体のサービス水準や課税に関する意思決定の自由度を示す指標でもある。現行の制度は、この課税力の差が調整の対象になっている。「南部・西部自治体の意見」は、この基本原則を支持する²¹。

以上の文脈で、南部・西部の地方自治体は、税率の差ではなく課税力調整の意義を説明する。地方自治体が影響力を行使できない要因によって、追加の税負担が必要になる場合がある。税平衡交付金制度は、このような差を調整の対象にしているともいえる。また、地方自治体の財政運営の方針で、課税額が増加することもある。つまり、地方自治体の課税額には、地方自治体が影響力を行使できない要因と行使できる要因が反映されている²²。そのため、税率の地域差が地方自治体間の経済的な差を示すとはいえない

以上の議論を踏まえ、課税力調整の意義や地域間の費用の差が議論されている。基本的に、税平衡交付金の基本原則から、各種の議論が検討されている。例えば、すでに触れた都市の活動に伴う負担が言及されている²³。基礎保障に関する調査報告書（Ds Fi 1983:11）

¹⁹ *Ibid.*,s.8

²⁰ Skatteutjämningskommittén 1983-85,Vol.2,Svenska Kommunalförbundet Länsavdelningarna och landstingen i E, F, G, H, K, L, M, N, O, P, R och S län, 1984-08-21 ,Översyn av skatteutjämningsystemet.

²¹ *Ibid.*,s.1.

²² *Ibid.*,s.1.

²³ *Ibid.*,s.3. ここで参照している資料の日付は、さきに検討したマルメ等の報告書よりも先である。本文でも触れている通り、都市部の費用という論点は以前よりも存在していたのである。

によって、都市の追加的負担が示されてきた。基礎保障に関する調査報告書は、都市の費用（個人・家族福祉、文化・余暇活動）は、基礎保障への都市加算で対応できるとした。ヨテボリやマルメといった大都市は、都市特有のコスト増加要因などが制度に反映されていない点を指摘した。南部・西部の自治体は、独自の分析によって、上記の要因は、地方自治体が影響力を行使できない要因ではないと指摘する²⁴。

さらに、「南部・西部自治体の意見」では、地方自治体の税率という単一の指標で、税平衡交付金制度の効果を評価できないと指摘する²⁵。その理由は、地方自治体の税率は様々な要素で決定されるからである。また、地方自治体間の税率差が拡大しているという議論もこの資料では批判されている。なぜなら、少数の低税率のコミュンと高い税率のコミュンが比較されており、前者は税平衡交付金制度の対象外になっているからである。この資料では、そのようなコミュン向けの個別対応が求められると指摘されている²⁶。さらに、この資料では、地域間の税率差の是正のみを目標とすることは税平衡交付金制度の基本原則に反するとも指摘されている。

「南部・西部自治体の意見」は、税平衡交付金制度の年齢要因の意義を認めているが、年齢要因は中央政府に負担を課していることを指摘している²⁷。基本的には、2-1で説明した理屈が指摘されている。特に、豊かな地方自治体が税平衡交付金制度の外に存在していることが問題視されている。

そして、この資料では、今後の制度の見直しにおいて、南部・西部の自治体の保障課税力が低い事実を踏まえる必要があることを指摘する。その上で、これらの自治体に対して特定補助金が十分に交付されていないことを指摘している²⁸。

ここで問題になるのが特定補助金の交付理由である。税平衡委員会内では、（１）地方自治体への財政的支援、（２）特定の地方自治体サービスの提供・整備の促進、（３）景気対策・労働政策上の理由から地方自治体の活動に影響を与える、の３つに交付理由が整理されている。委員会内では、（１）として機能しうる補助金の資金は、税率格差を是正する場合に限り、税平衡交付金制度に統合できる指摘されている²⁹。さらに、課税力の高い地方自治体ほど多くの国庫補助金を受け取る傾向が指摘されている³⁰。経常的な特定補助金のほとんどは、地方自治体の年齢構造と関係している。そのため、地方自治体の年齢構造と特定補助金との関係が論点として指摘されている。

以上の様々な論点に応えるには、（１）年齢要因の精緻化、（２）課税力の高い地方自治体への個別対応、（３）特定補助金の一般補助金化という選択肢が考えられる。次に、税平

²⁴ *Ibid.*,s.3-4.

²⁵ *Ibid.*,s.7.

²⁶ *Ibid.*,s.8.

²⁷ *Ibid.*,s.12

²⁸ *Ibid.*,s.15

²⁹ Skatteutjämningskommittén 1983-85,Vol.1,PM 5 1984-02-29,s.10-11.

³⁰ *Ibid.*,s.8. 資料では、一人当たり特定補助金（雇用、道路維持、医療補助金を除いた額）と課税力との関係を散布図で確認し、この論点を指摘している。

衡委員会内で行われた議論を確認する。

3-2 税平衡交付金の財源調達方法

これまでの議論を踏まえて、税平衡委員会内ではどのような議論がなされたのだろうか。そもそも、税平衡委員会への指令は、税平衡交付金の自動的な増加の抑制を調査するというものであった。委員会の検討では様々な議論がなされている。例えば、(1) 平均課税力と連動させる現行制度を維持する、(2) 国庫負担を軽減する、この2つの条件を満たす方法として、特定補助金の削減とコミューン間移転の増額が提示されている。そして、前者には難点が指摘されている³¹。

特定補助金はこの時点で70程度存在していた。そして、コミューンへの特定補助金の8割以上は人口構造と関連している補助金である。例えば、児童福祉、教育、社会福祉への補助金が該当する。特定補助金の削減で税平衡交付金の財源を賄えば、次の帰結が予測される。第1に、子供の数や高齢者の割合が多い地方自治体ほど特定補助金削減の影響を受ける。第2に、削減効果の一部は年齢要因を通じて、税平衡交付金で補填することができる。そのため、この方法で最も影響を受けるのは、課税力が高いため制度の対象外になり、子供や高齢者の割合が大きい地方自治体（不交付団体）である³²。

第2の方法が自治体間の移転額の増額である。その方法は、高い課税力を持つ地方自治体に「負担金 avgift」を課すことで、税平衡交付金の財源を調達することである。委員会内では、保障課税力を超える部分に負担金を課す方法が検討されている。そこでは、ストックホルムとダンデリードの2つのコミューンの数値が用いられている。さらに、別の案として、全てのコミューンとランスティングに対して、課税力に応じて「負担金」を課す方法も検討されている³³。繰り返しになるため引用しないが、委員会内の他の資料でも似たような記述が見られる。

委員会内部で用意された資料では、収入平準化の手段として、課税力の低いコミューンへの交付金、課税力の高いコミューンへの負担金が検討されている。収入平準化の文脈で負担金が検討されていたのである³⁴。また、全コミューンの課税所得に対する比例課税による負担金も検討されている。それは、財源調達の項目においてである。税平衡交付金の増加額、および改正に必要な財源として、(1) 交付金の基礎保障の削減、(2) コミューンとランスティングの課税基盤に対する比例的な負担金、(3) 経常的な補助金の削減、(4) 個別領域（教育・保育・高齢者福祉）の補助金の削減がリストアップされている³⁵。注目で

³¹ Skatteutjämningskommittén 1983-85, Vol.2, PM 21 1984-11-22, UTJÄMNINGEN AV SKATTEKRAFT, s.6

³² *Ibid.*, s.6-7.

³³ *Ibid.*, s.8

³⁴ Skatteutjämningskommittén 1983-85, Vol.3, PM25 1985-04-17, NÅGRA GRUNDLÄGGANDE PRINCIPFRÅGOR FÖR SKATTEUTJÄMNINGSKOMMITTÉN, s.1

³⁵ *Ibid.*, s.4.

きるのは、これらの手法は何らかの財政移転の削減や地方自治体の負担増を意味していることである。つまり、どのような手法をとるにせよ、中央政府から地方政府への財政移転の増加を抑制することは、政府からの指令通り既定路線となっていたのである。

税平衡負担金とは、このような文脈で検討されたのである。当時、税平衡交付金制度の年齢要因を媒介に地方自治体間の負担配分と国庫負担があるという認識が、関係者に共有されていた。その年齢要因を媒介にした地方自治体間の再分配に課税力の高い不交付団体は含まれていない。また、特定補助金と年齢要因との関係も議論されていた。

課税力の高いコミューンに負担金を課すことは、財源調達と収入平準化の文脈で議論されている。そして、比例的な負担金は、税平衡交付金改正に伴う財源調達の文脈で言及されていたのである。

各資料で言及されていたのが、全ての地方自治体が税平衡交付金制度の対象ではない点である。ある意味、全ての地方自治体の比例的な負担と豊かな地方自治体の負担で税平衡交付金の財源を賄う方式は、この論点と関係していると評価することもできる。もちろん、このような議論が明示的になされているわけではない。

3-3 税平衡委員会の議論と税平衡負担金の提案

1985年4月政府提案が提示された³⁶。そこでは、インフレーションなどを背景に、税平衡交付金額が増大していることが指摘されている。しかし、これ以上、中央政府の負担額を増大させられない³⁷。そこで、税平衡交付金の増加額を賄うために、全地方自治体の課税所得に0.14%を課す一般税平衡負担金が提案された³⁸。

さらに、税率格差を是正するための累進的な負担金（特別税平衡負担金）の導入が提案された。特別税平衡負担金は、平均課税力の135%を超える部分³⁹に累進的に課される⁴⁰。そして、この特別税平衡負担金は他の交付金の財源に充てられる。これは、税率18%を超えているコミューンが税率を引き下げたときに配分される交付金と説明されている。高い税率のコミューンと低税率のコミューンの格差が問題視されたのである。

³⁶ Prop.1984/85:150 Bilaga 1 Reviderad finansplan

³⁷ *Ibid.*,s.37-41

³⁸ *Ibid.*,s.41

³⁹ 135%は基礎保障の最高値である。。

⁴⁰ *Ibid.*,s.43

一般税平衡負担金⁴¹と特別税平衡負担金制度は、議会にて承認された⁴²。税平衡委員会の報告書の公刊を待たずに、以上の政府提案が作成されている。そのため、税平衡交付金制度の細かな改正などを含まない暫定的な手段として、負担金制度は言及されている。本稿で確認してきた通り、負担金制度は税平衡委員会内で検討されていた。実際、1985年12月に公刊された税平衡委員会の報告書においても、特別税平衡負担金制度を暫定的な制度ではなく、今後も採用すべきだという提言が盛り込まれている（SOU 1985,s.106）。また、全自治体から税平衡交付金の自動的増加の財源を調達する一般税平衡負担金も、委員会報告書で推奨されている。そこでは、税平衡交付金の自動的増加の財源は、全自治体が負うべきと指摘されている。そして、その手段は税平衡負担金か特定補助金の削減である。そして、後者には様々な論点が付随することが指摘されている（SOU 1985,s.128-129）。その後も、税平衡負担金制度は維持されることとなった。税平衡委員会の提案は、その後の制度改正で参照されることとなった（伊集 2006,p.227）。

4 結論

本稿では、税平衡交付金制度の改正論議を追跡し、制度改正の論理を調査した。先行研究や政府報告書にて指摘されるように、一般税平衡負担金そのものは財源調達的手段として導入された。その背景には、財政制約と交付金の自動的増加という問題があった。税平衡交付金の自動的増加に対して、税平衡交付金の基礎保障の変化や特定補助金の削減も対策として考えられる。実際、基礎保障は改正されている。これらの改正が地方自治体に与える影響は、地方自治体の状況によって変わるだろう。そこには複雑な利害調整が必要になるように思える。特定補助金の削減には様々な効果が想定できる。その意味では、当時の状況において一般税平衡負担金は、全地方自治体に負担を課すため、複雑な利害調整を必要としないというメリットがあったともいえる。ただし、この制度の背景には当時の国家財政の問題があった。

本稿では、税平衡交付金制度を舞台にした様々な議論を検討した。地方自治を前提に、地方自治体間の格差を是正する措置はどのようにして正当化されてきたのだろうか。1985年の税平衡委員会の報告書では、地方自治体の地域差の要因を地方自治体が影響力を行使できる要因と行使できない要因から考察している（SOU 1985,s.22）。前者の例として、財政

⁴¹ この時の議会での議論において、税平衡負担金の案は国民党が以前、議会で提案した案に近いことを同党が指摘している（FiU 1984/85:29,s.9）。これは、1983年1月の議会などでの国民党の動議を指していると思われる。そこでは、税平衡交付金の財源をコミューン間の税平衡制度で賄うことが提案されている（Motion 1982/83: 1647,s.12）。その発想は、当時実施されていた教区間・スウェーデンレーン内の平準化制度から来ていると説明されている。

⁴² FiU 1984/85:29

政策、活動の方向性や範囲に関する政策決定、後者の例として、要素費用や物理的環境、社会構造などが挙げられている。地方自治体が影響力を行使できない要因による追加的な支出が、税平衡交付金制度において検討されている。地方のコミュニティへの考慮のみならず、都市特有の社会構造を考慮する必要性もそこでは念頭に置かれている。

課税力の保障や地域差の是正には、何らかの基準が必要になる。例外もあるが、基本的に、本稿で扱った議論は次のように整理できる。

(1) 地方自治体が政策判断によって支出を増加させ、その結果税率が上昇したとき、そのような税率は介入の対象にはなりにくい。

(2) 地方自治体が影響力を行使できない構造的要因によって、公共サービスの費用が追加的に増加するのならば、その費用は地方自治体の政策の結果とはいえない。よって、税平衡交付金による調整が正当化される。

(3) 仮に、ある要因が費用上昇をもたらしているとする。その要因が「構造的要因」ならば、交付金増額の根拠になり得る。

各種の委員会、各地域のコミュニティは構造的要因に起因する費用を税平衡交付金制度に盛り込むことを提案してきた。本稿で確認した通り、関係団体の置かれた状況から、構造的要因に対する様々な議論が提起されていたのである。ただし、年齢要因の議論に見られた通り、政策過程で不交付団体や過度に税率の低い地方自治体の存在が可視化された。

最後に、この点を踏まえて、1980年代の一般税平衡負担金と特別税平衡負担金を評価したい。まず、抜本的な制度改正をせずに、全自治体の負担で税平衡交付金の自動的増加の財源を賄うために、一般税平衡負担金が提案された。本稿で見た通り、特定補助金や年齢要因には、様々な議論が存在した。特定補助金と税平衡交付金の年齢要因は一定の関係がある。そのため、抜本的な改正抜きで特定補助金の削減を選択するのは困難だったと考えられる。そして、一般税平衡負担金は、税平衡交付金の基本原則に反するようには見えない。税平衡交付金の基本的な発想は一定の課税力を各地方自治体に保障することである。課税力保障が担保されるのであれば、比例的な負担はこれまでの議論に抵触しないようにみえる。

本稿で見た通り、課税力調整を中心とする税平衡交付金制度の基本原則を維持した上で、高税率と低税率のコミュニティの問題に焦点を当てたのが特別税平衡負担金であった。実際、この制度は、税率差の是正の観点で議論されていた。その税率差は課税力や構造的条件の差と関係していると考えられる。そして、税平衡交付金制度の負担配分に参加していないように見える地方自治体に負担を課す制度としても、特別税平衡負担金は機能してしまっただと言える。

以上のように、抜本的な改革を実施しなかった1980年代には、税平衡交付金制度の詳細に関する議論があった。そして、当時の歴史的文脈を背景に、税平衡交付金制度の議論が行われたのである。当時の財政調整制度の改正を理解・評価するには、当時の財政状況や

制度の特徴、地方自治体の主張を踏まえる必要があると考えられる。

資料

スウェーデン語の文献の頁番号は s、英語の文献の頁番号は p と pp で示した。

スウェーデン公文書館 Riksarkivet(RA), Marieberg, Stockholm

Skatteutjämningskommittén 1983-1985

以下の報告書は Skatteutjämningskommittén 1983-1985 のフォルダに所収されているものを参照した。

Norrländska samarbetsdelegationen, Solidarisk Skatteutjämning

Förbättrad Skatteutjämning Rapport från Göteborg och Malmö

政府報告書など

Statens offentliga Utredningar (SOU)

Statens Offentliga Utredningar (1972) *Reformerad skatteutjämning : betänkande* SOU1972:44.

Statens Offentliga Utredningar (1977) *Kommunerna : utbyggnad, utjämning, finansiering : slutbetänkande* SOU 1977:78.

Statens Offentliga Utredningar (1979) *Förnyelse genom omprövning : huvudbetänkande* SOU 1979:61.

Statens Offentliga Utredningar (1985) *Skatteutjämningsystemet* SOU 1985:61.

Departmentsserien(Ds)

Ds Fi (1983:11)

Grundgarantin i skatteutjämningsystemet: betänkande av kommunala grundgarantiutredningen.

Ds Fi (1983:26)

Generellt Statsbidrag till kommuner - modellskisser

政府の予算提案、議会資料等については、注にて出所を示している。

FiU 1984/85:29

Motion 1982/83: 1647

Prop.1978/79:95

Prop.1984/85:150

参考文献

Johansson, L. (1982) *Kommunal servicevariation, rapport 11 från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen*. Ds Kn (1982:2).

Murray, R. (1980) *Kommunal servicebestämning-faktorer och beslutsprocesser*. Stockholm: SOU

1980:6.

- Oulasvirta, L. (1991) *Statsbidragspolitik i Norden : en jämförande undersökning om Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks statsbidragssystem och stat-kommun –relationer*. IKE, University of Stockholm, Stockholm.
- Premfors, R. (1984) “Coping with Budget Deficits in Sweden.” *Scandinavian Political Studies*, 7(4), pp.261–284.
- Stjernquist, N., & Magnusson, H. (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Allmänna förlaget.
- Svaleryd, H. (2009) “Women's representation and public spending.” *European Journal of Political Economy*, 25(2), pp.186-198.
- グスタフソン, アグネ (岡沢憲芙監修, 穴見明訳) (2000) 『スウェーデンの地方自治』 早稲田大学出版部。
- 穴見明(2009)「スウェーデンの地方財政平衡制度改革の政治学的研究のために」『大東法学』第 19 巻第 1 号, pp. 209-237
- 穴見明(2013)「スウェーデンにおける地方財政平衡制度改革の政治学的研究のために(2)」『大東法学』第 22 巻第 1・2 号, pp.141-177
- 伊集守直(2006)「スウェーデンにおける政府間財政関係:地方分権と財政調整制度」『地方財政』第 45 巻第 5 号, pp.213-237
- 井手英策・高端正幸(2005)「スウェーデンにみる財政危機下の地方財政と財政調整制度改革」『地方財政』第 44 巻第 11 号, pp.209-234
- 岡沢憲芙(2008)「スウェーデンの政治 実験国家の合意形成型政治」東京大学出版会。
- 藤田香 (2008)「スウェーデンの地方財政」宮本憲一・鶴田廣巳編著『セミナー現代地方財政〈2〉世界にみる地方分権と地方財政』勁草書房。
- 社会保障研究所編(1987)『スウェーデンの社会保障』東京大学出版会。
- 星野泉(2006)「スウェーデンの地方財政と地方財政調整制度」『平成 17 年度比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会。

中央大学経済研究所
(INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH, CHUO UNIVERSITY)
代表者 阿部 顕三 (Director: Kenzo Abe)
〒192-0393 東京都八王子市東中野 742-1
(742-1 Higashi-nakano, Hachioji, Tokyo 192-0393 JAPAN)
TEL: 042-674-3271 +81 42 674 3271
FAX: 042-674-3278 +81 42 674 3278
E-mail: keizaiken-grp@g.chuo-u.ac.jp
URL: <https://www.chuo-u.ac.jp/research/institutes/economic/>