

スウェーデン都市税財政のネクストステージ

スウェーデンの選挙制度は比例代表制のため変化は比較的緩やかであるものの、他のヨーロッパ諸国にみられるように極右政党が伸びており、福祉ショーヴィニズムの傾向を特徴とする。自治体財政は、地方税自体に地方財政調整機能、すなわち狭い意味での水平調整機能をもつ部分があるため、これを含めた地方財源としての地方税比率は高く、大都市部には、需要算定上実質的に納付する団体がある。丁寧な財政調整をした上で最後の手段として自治体議会によって決められる地方所得税率は29%から35%程度であり、2割程度の税率差の範囲に止まる傾向は長く変化していない。高負担の福祉国家であり民主主義度、男女平等度で高評価を受けることは多いものの少子高齢化は進んでおり、外国出身者数の伸びが都市を中心に人口増を支えている。基準財政需要額算定項目に含まれる外国出身青少年比率はこの影響を考慮したものであり、国の総人口は1,000万人の大台に乗った。

明治大学政治経済学部教授
星野 泉

はじめに

昨年9月の総選挙結果を受けて、前政権の継続という形でようやくスウェーデンに新政権が誕生した。当面、変化の振れは大きくないものの、イギリスに見るように、これまでのシステムを全面的に変えてしまうほどの大きな波がここにも来ていることは確かな傾向といえるようである。都市税財政のネクストステージに向け、どのような状況にあるのか、政治状況と現行制度を照らし合わせていく中で、若干の考察を試みたい。

1 スウェーデンの政治状況

スウェーデンで極右政党が初めて国会に議席を得たのは、2010年である。スウェーデン国会は、一院制で任期4年、非拘束名簿式比例代表制をとっているが、この比例代表制は日本のようにドント式ではなく、得票を1.4で割るところから始める修正サンラグ式というものである。ドント式より小政党に配慮したサンラグ式の修正版とされる。得票が4%ないと議席を持たないという極小政党の議席獲得を防ぐ最低基準はあるものの、死票が少なく自分の投票が無駄にならないことで、伝統的に高い投票率を示してきた。選挙は、国会、ランスティング（県議会）、コミューン（市町村）議会同時に行い、選挙権は18歳以上。地方議員選挙は、ノルウェー、アイスランド、EU加盟国民、また3年以上の居住があれば外国人でも投票できる。スウェーデンで国会に議席をもつ政党は、社民党（社会民主労働党）、環境党緑（いわゆる緑の党）、左翼党（旧共産党）（この3党が、赤緑連合という左グループ）、穏健党、国民党自由、中央党、キリスト教民主党（この4党が、連合という保守中道グループ）、そして独立系のスウェーデン民主党（極右）である。

スウェーデンで2大政党といえるものは、社民党と穏健党ということになるが、議席、支持率とも5割を超えず、社民党が3割、穏健党が2～3割といったところがこれまでの状況であった。その他の政党は、1割を下回ることが多く、議席を確保可能な4%基準を維持できるかどうか注目される水準の小政党もある。しかし、これまでは、議席をもつほぼすべての政党が次期政権担当の候補であるという意味では、2大政党ではなくとも2大連合（グループ）ということができた。

2006年の選挙前までは社民党の少数単独政権で、左翼党と環境党緑が閣外協力することで過半数を確保していたが、2006年の選挙で、穏健党、中央党、国民党自由、キリスト教民主党の保守中道4党が過半数を占め政権に就いた。社民党は第1党を維持したものの下野することとなり、穏健党のラインフェルト首相が保守中道の与党連合を率いることとなった。2006年選挙前世論調査で支持率4%を超えていた極右政党、スウェーデン民主党は、この時、得票率が足りず議席獲得はできなかった。

2010年の選挙でも社民党など赤緑連合3党との比較で与党連合の保守中道4党が相対多数を確保したが、極右政党スウェーデン民主党が初めて5.7%の得票で20議席獲得し

たことで過半数割れ、少数政権として政権維持となった。与党連合の勝利ということにはなったが、与党4党のうち、議席を増やしたのは首相を出している穏健党のみで10議席増やして107議席へ。後の3党はそれぞれ数議席の減少で各20議席前後。与党4党連合としては5議席減の173議席。過半数の175を下回った。野党連合は、社民党が18議席減で112議席、左翼党も3議席減で、このブロックでは環境党緑のみ6議席増、野党3党では15議席減で156議席となった。

差別的とされテレビ放映が取りやめとなり、ネットで流されたスウェーデン民主党のCMは、党の考え方と性格をかなり明確に表している。年金経費、移民経費の札束を計算する職員。緊迫感を感じさせるBGMに暗い背景。シルバーカーを押しつつゆっくり歩むスウェーデン人に見えるお年寄り。その脇を、乳母車を押して走り抜けようとする移民風に見せた集団。向かう先は移民ブレーキ、年金ブレーキとそれぞれ書かれたつり革のようなブレーキ。どちらを引くか、あなたが決める、というもの。早く移民ブレーキを引かないとあなたの年金がなくなるということで、移民を社会保障のフリーライダーととらえ追い出そうとする、いわゆる「福祉ショーヴィニズム」そのもののCMであった¹。この年、10月初めには、議会開催に先立ってストックホルム大聖堂で行われた司教によるお説教（スピーチ）が、一国を超えた世界の単位の重要性、民族差別への批判に触れると、特定の政党名が出ていないにもかかわらずこの政党の議員たちは早々に出て行ってしまった。党の政策を批判されたと解釈したようであった。その後も、度々排外主義的な活動で批判を浴びてきたところである。

2014年9月、2期8年続いた穏健党中心の保守中道4党（穏健党、中央党、国民党自由、キリスト教民主党）連立政権から社民党と環境党緑の2党連立、左翼党の閣外協力による赤緑連合政権に交代した。この時の選挙結果でも、349議席のうち、保守中道連合が32議席減の141議席、赤緑連合が3議席増の159議席といずれも過半数に届かず。前回よりも、多数派の過半数は遠くなり、極右スウェーデン民主党が29議席増の49議席（得票率12.86%）で第3党となった。政権は、社民党のロヴェーン首相に決まったが、2015年度予算についてはスウェーデン民主党が保守中道連合の予算案に賛成票を入れたことで野党予算案が通ってしまうという特殊な形になった。与党からは3月再選挙との計画もでて、結局それはなくなったものの、2015年度についてみれば新しい政権の選択肢はかなり限定的となった。

保守中道政権時代の経済政策は、全体として大きくなりすぎた財政の点検の意味が大きい。必ずしも福祉国家路線を否定することなく、民営化やコストの見直しなどで対応する、いわばスウェーデン型「第三の道」によって、政治的にも経済的にもウイングを左に伸ばしたといえる。実際、8年間に国民経済に対する財政の規模はかなり縮小された。また、

¹ “Sverigedemokraternas valfilm 2010”（スウェーデン民主党の2010年選挙CM）。2014年、2018年の選挙の際は、より治安悪化を強調する内容になっている。

2010年に政権継続となった理由に、リーマンショックなどの国際的経済危機に対しても立て直しは早く、経済のかじ取りに成功してきていることがあった。

2018年9月9日に実施されたスウェーデンの総選挙については、事前の予想通り、極右政党スウェーデン民主党が伸びてきた。ただ、第2党になるとの予想もあったが、かろうじて穏健党（保守中道連合グループ）がなんとか第2党をキープし、4年前と同様、第1党、社民党（100議席）、第2党、穏健党（70議席）、第3党、スウェーデン民主党（62議席）の順となった。2大政党がそれぞれ13～14議席下落、スウェーデン民主党が13議席増えて、極右政党の議席は、2大政党にかなり接近したことになる。

政権担当を目指すグループとしては、与野党グループとも約40%の得票で、旧与党の赤緑連合（40.7%、144議席）が旧野党の保守中道連合（40.2%、143議席）をほんのわずかに上回る程度でありそれぞれのグループとも過半数確保まではかなり遠い。左右の2大政党はいずれも大幅に得票を減らしており、社民党は31.0%から28.3%へ、穏健党は23.3%から19.8%へ、それぞれ3ポイント前後減少した。左翼党は大幅増となっており、スウェーデン民主党とともに政治的に明確な主張があるとみられる政党が強い。

スウェーデン民主党は、得票率が大幅に増え、12.9%から17.5%へ増加した。しかし、2005年にノルウェーの進歩党（Fremskrittspartiet）が、2015年にデンマークのデンマーク国民党 Dansk Folkeparti が超えた得票率20%には到達しなかった。スコーネ・レーン（Skåne län）では、伸びが大きく、とくに、この地域の北東部選挙区（Skåne läns norra och östra）では、4年前総選挙で、社民党に次いで第2党であったスウェーデン民主党が、28.8%の得票で第1党となった。選挙区は異なるが、スコーネの中心都市は、30万人口を擁するスウェーデン第3の都市マルメである、かつてはデンマーク領であり、デンマークとの国境にはオーレスレン橋がある。外国人や高齢者が多く、失業率が全国平均より高い地区である。

スウェーデン民主党の党勢は、国政におけるものが中心であり、国会の得票率は、地方選挙の得票率を4.6ポイントほど上回っている。2大政党の場合は、国、地方選挙の得票率に大きな違いはないが、その他の小規模政党、とくに中央党、自由党は地方選挙の票に比べ国会の得票率が低く、その分がスウェーデン民主党の得票となっているようである。スウェーデン民主党の得票率は、ランスティング、コミューンいずれも前回2014年は9%程度であったから、4ポイントほど増加してはいるものの13%を若干下回っている。

保守中道政権となった2010年、赤緑連合政権となった2014年、2018年の3回の選挙は、いずれも過半数をもっていない少数政権であり、とくに、2014年は、国会でスウェーデン民主党が野党予算に賛成票を投じたことで、野党提出予算が通過するという異常事態となった。これまでと同様、今回も左右の2大グループはスウェーデン民主党とは連立を組まないと言明し、それはなんとか維持したが、選挙結果を受けて、世界的なナショナリズムの波が沈静化していないことは確認された。こうした傾向から、スウェーデン型福祉国家と都市財政にどのような影響があるだろうか。若干の予想をすれば、以下のようなようである。

国政選挙の結果では、ナショナリズム的傾向がみられたが、地方選挙の結果を見る限り、政党の得票には大きな変化は見られない。すなわち、高齢者福祉、児童福祉、教育、医療などについては、政治を大きく転換すべしという住民の強い意識は感じられない。日本では、新自由主義と排外主義に親和性を感じることもあるが、北欧では必ずしもそうともいえない。2014年、総選挙の際、極右勢力が社民党政権の予算を否決したが、それは、社民党の予算の内容を大いに問題視したというより、否決することにより与党予算をつぶすことで揺さぶりをかけるという効果を狙ったとみられる。社会保障の枠としてどこまでを包含するかが異なるだけで、どちらかといえば、スウェーデン民主党の社会保障政策は社民的色合いももっている²。

2 スウェーデンの少子高齢化と都市人口の推移

2013年（OECD 統計）によれば、「外国人」が10%以上居住する国は、34か国中6か国に過ぎないが、総人口に占める「外国生まれ」の人口比率が10%を超える国は34か国中19か国に及ぶ。外国生まれ人口比率が最も高いのは地理的経済的環境から44%のルクセンブルク。続いてスイス、ニュージーランド、オーストラリア、カナダなどが20%を超え、スウェーデン、ノルウェー、アメリカ、ドイツ、イギリス、フランスなどが10%超となっている。なお、統計の定義としては、「外国人」が、居住国でなく出身国の国籍、すなわち外国籍を持つ者。一方、「外国生まれ」は国籍にこだわらない概念なので、外国生まれの数値の方が若干高い国が多い。日本は、日本居住で日本生まれの外国人の方が多く1.6%、外国生まれは2000年の数値となるが1.0%であり、極めて少ない国に位置する³。

OECD 諸国における高齢者人口は、2000と2014年の間に、総人口の伸びより3倍以上も早く増え、高齢化が進んでいる。日本には、さらに、非婚化を含む少子化の影響と日本に海外生まれ住民が少ないことも要因としてある。結果として、総人口に占める65歳以上人口比率として示される高齢化率は、近年急激に上昇してきた。2000年には17%（OECD 平均は14%）で、イタリア、スウェーデンなどヨーロッパの長寿国と同レベルであったものが、2014年には26%（同平均は16%）。イタリア、ドイツを5ポイント近くも上回り、OECD データが示されている国の中で世界一のとび抜けた高齢者居住国家となった。一方、スウェーデンは、2014年、19%に止まり、38か国中では、2000年の

² 選挙関連情報は電子版“Sweden Local”による。

得票率数値等は、“Val till riksdagen 2006”, “Val till riksdagen-Röster 2010”, “Val till riksdagen-Röster 2014”, “Valpresentation 2018”, Valmyndighet, による。

赤緑連合より1議席足りない保守中道グループが政権樹立を目指したが実現せず、結局、2019年の年明け、ようやく中央党、自由党との閣外協力交渉がまとまり、これまで通り Stefan Löfven（ロベーン）首相を擁する社民党と環境党緑の政権継続、という形で、極右排外政党は政権入りしないことになった。

³ ‘Immigrant and foreign population’, “OECD Fact Book 2015-2016, Economic, Environmental and Social Statistics”, OECD, 2015, p.p.20-21.

3位(17%)から6位へと後退している⁴。

さらに、15歳～64歳の生産年齢(労働年齢)人口に対する65歳以上高齢者人口として示される老年人口指数(old-age dependency rate)でも、比率は着実に上昇しており、2015年、OECD諸国平均で28%となっているが、その中でも日本は46%と2位のイタリアを8ポイントも上回ってトップである。OECDはさらに、国連資料をもとに将来予測も公表しているが、6年後、2025年の日本は54%(OECD平均は35%)となるとみている。もっとも、世界の高齢化は今後加速され、2050年にOECD平均53%、2075年に59%になるという。日本の水準は世界を25年先取りしていることになるが、2050年予測で78%。ここまでは世界一、2075年予測で少し下がって75%。ただし、その時は世界一ではなく、韓国とポルトガルが80%近いことになるようである。2015年、スウェーデンは、34%、25年予測で、38%とOECD平均を上回るが、50年には46%、75年には52%と、その伸びは小さくなく、OECD平均を下回るようになると予測されている⁵。

先進国で少子化傾向がある一方、途上国では相変わらず人口爆発が起きている。正反対の人口問題を生じているが、人口爆発の規模の方が大きいため地球規模でみれば人口は増加している。人口減少は世界的問題ではなく、あくまで先進諸国の問題なのである。人口減少は、若年層中堅層の減少による労働力不足とそれに伴う税収減、そして高齢者など財政負担を多く必要とする年齢層の増加という形で問題とされる。その際、現状の国籍や民族を前提とすれば、解決不能な問題として立ちふさがってくる。

家族支援策と女性活躍により出生率が増加に転じ、人口増を維持しているスウェーデンでも⁶、2014年に、13%の自治体は人口減少である。また、移民の流入がなければ人口減少自治体は過疎地域や工業地域など58%の自治体に及び、移民を計算に入れなくても人口増がみられるのは都市部のみとなる。人の居住がまばらな地域や工業都市でも、移民の人々の存在抜きでは、人口の維持はかなり厳しい。自然減、社会減ともに安定的にマイナスとなっており、移民のみが上昇傾向にある。工業都市ではまた、移民が労働力として期待されている。2014年の人口増加率は1989年以来最低で、急激にブレーキがかかっている。もはや、大都市部においても例外とはいえない状況になりつつある。スウェーデン各地の人口は、過疎地では減少傾向、都市部では増加傾向であるが、外国生まれ住民の数が、人口増減に影響を与えている。国全体としては、外国生まれ住民がいなくても人口増ではあるが、その幅は小さくなってきている⁷。

⁴ 'Elderly population by region', op.cit., p.p.18-19.

⁵ 'Old-Age Dependency Ratio', "Pensions at a Glance 2017-OECD and G20 Indicators", OECD, 2017, p.p.122-123.

⁶ 'Fertility', "OECD Fact Book 2015-2016, Economic, Environmental and Social Statistics", OECD, 2015, p.p.14-15.

⁷ "Ekonomirapporten, April 2015 om kommunernas och landstingens ekonomi", Sveriges Kommuner och Landsting, 2015, p.34.

3 スウェーデンの地方財政調整

こうした移民問題への不安への対応が迫られ、地方財政支出は、高齢者福祉とともに、難民受け入れに関する経費が地方財政に大きな影響をもたらしている。とくに、2016年、難民受け入れに関する支出は、地方財政支出増加分の半分近くを占めた⁸。それでも2018年総選挙で極右政党が2大政党に割って入ることがなく、20%の得票を超えることもできなかったことを考えれば、選挙制度が小選挙区制でなく比例代表制を取っていることから、基本的にはスウェーデン・モデルは、当面、漸進的な調整に止まるものとみられる。

スウェーデンの財政や税の考え方は、みんなで払ってみんなでサービス、給付を受けているということがある。普遍的な社会政策として紹介されるサービスや給付面、財政支出面ばかりでなく、負担についても普遍的でありその意味で本格的な普遍的な政策といえる。日本のこれまでの制度にみられたように、結婚した、子どもが高校生になった、年寄りと家計を一緒にしたなどの家庭内の事柄が、所得控除の形で、すなわち限界税率の高い高額所得者の減税幅を大きくする形で所得税、住民税減税の材料となってきたのとは異なり、家庭内の個別事情を税で斟酌する規模は小さい。所得控除は極めて少なく所得税負担は比較的所得者から始まるということになる。消費税（付加価値税）についても、25%の標準税率で課税される範囲は大きく、イギリスやアイルランドで食料品や子供服など幅広く適用されてきたゼロ税率の採用はほとんどなく、12%、6%の軽減税率適用範囲も他のEU諸国に比べれば限定的といえる。なお、デンマークには、軽減税率もゼロ税率もほばない。消費税率が高いから軽減税率の必要性が出るのではなく、格差が小さいから軽減税率をそれほど重要視しなくてよいのである。北欧で格差の小さくなる社会政策を進めていることは、税制度に大きな影響をもっている。国民の生活にかかわる給付、サービスは財政支出からということになり、高齢者・児童福祉、教育、医療を中心にサービス提供が行われている。税の弾力性があり、財政も持続的安定的運営がなされているから、リーマンショックの経済的影響からの復活も早い。

こうした普遍性は、地方財政制度やその財源についても同様である。スウェーデンの地方財政調整制度は、地方税そのものの中にいわゆる水平的財政調整、すなわち資金に余裕があれば余裕分を資金不足団体に回すという仕組みを取り入れている。かつては、完全な水平的財政調整制度で、住民一人当たり課税力（課税所得）が平均より多いか少ないか（財源調整交付金・納付金）、地域の一人当たり財政需要が平均より多いか少ないか（需要調整交付金・納付金）の差額について、余裕があれば納付、なければ交付。したがって、納付総額と交付総額が同じというものであり地方税の中で調整完了、その他に、ほぼすべての団体に公平に配分される一般交付金があった。

2005年以降は、一般交付金相当額を、住民一人当たり課税力（課税所得）で計算する

⁸ “The Economy Report, Oct. 2017, on Swedish Municipalities and County Councils Finances”, p.7.

財源調整交付金・納付金制度に組み入れたため、財源調整制度部分のみ交付金額の方が多くなっている。財源調整交付金の財源は主として国からとなり、以前の一般交付金が主たる財源となったことで財源調整効果は高まったといえる⁹。財源超過団体からの納付金は、資金源としてはほんのわずかを構成するに過ぎず、より部分的な水平的財政調整となった。

財源調整交付金・納付金は、各自治体の課税力と税均衡化基準との乖離から算定される。全国平均の一人当たり課税力（一人当たり課税所得）に対し、コミューン（市町村）の場合115%、ランスティング（県議会→国の機関レーンとほぼ同じ行政区域を管轄）の場合110%が基準とされ、この基準まで交付金が交付される。さらに、2012年の改正で、ランスティングもコミューンと同様115%まで保障されるようになった。この基準を超える場合には、財源調整納付金を納付することになる。ランスティングの財源保障率が115%に引き上げられコミューンと同じ水準になったことは、日本の道府県留保財源率の引き上げと似た動きである。

各自治体の課税力算定の際には、コミューンの場合、（レーン毎の）平均税率の95%、ランスティングの場合90%に減らした税率を用いる。ただし、納付団体の場合、コミューン、ランスティングとも、平均税率の85%とする。つまり、税収が豊かということで国へ納付する団体は、課税力見積もりが交付団体より低めに算定されることになり、納付金額が少なくなるのである。この制度改革の結果、納付団体は2004年に54コミューン、2ランスティングであったものが、新制度の2005年には13コミューン、1ランスティングにとどまり、その後若干の制度改正後もほぼ同様で、2019年、9コミューン（各年とも290団体中）、1ランスティング（各年とも20団体中）である。納付するランスティングはストックホルムのみ、納付するコミューンもすべてストックホルム地域内である¹⁰。

一方、需要調整交付金・納付金は、自治体として影響を及ぼすことのできない、基本的構造的コストの違いを調整するものであり、以前と同様、交付総額と納付総額がほぼ均衡する水平的財政調整のしくみをとっている。2005年新制度導入時に、コミューンは、8つのサービス分野毎に、ランスティングについては衛生・医療のサービス分野について指標が設けられたが、2008年に地域の賃金水準や人口変化が加えられ¹¹、現在、調整項目はコミューン10サービス分野、ランスティング4サービス分野となっている¹²。この他、共通項目として、両者が責任を分担する公共交通がある。

⁹ “Kommunalekonomisk Utjämning-En informationskrift om 2005 års utjämningsystem för kommuner och landsting”, “Local government financial equalization in Sweden-An information brochure on the equalisation system for municipalities and county councils from 2005”, Finansdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting.

¹⁰ “Kommunalskatterna 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

¹¹ “Local government Financial Equalisation-Information about the Equalisation System for Swedish Municipalities and County Councils in 2008”, Sveriges Kommuner och Landsting. “Historik - kommunalekonomisk utjämning”, Statistiska centralbyrån, 2017.

¹² “Kommunalekonomisk utjämning för kommuner Utjämningsår 2019”, “Kommunalekonomisk utjämning för landsting Utjämningsår 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

表1 スウェーデンの地方財政調整制度

(単位：100万 SEK)

年	所得均衡化		需要均衡化		構造 交付金	過渡的 交付金	調整	地方財政 調整制度計
	交付金	納付金	交付金	納付金				
コミュニティ								
2006	46,212	-3,229	4,703	-4,732	1,533	838	-160	45,165
2007	48,139	-3,289	4,855	-4,862	1,533	462	8,317	55,157
2008	51,962	-3,654	5,198	-5,208	1,528	308	-4,199	45,935
2009	54,331	-4,050	5,551	-5,564	1,525	192	-4,528	47,456
2010	52,817	-3,912	5,701	-5,697	1,523	90	2,394	52,916
2011	54,075	-3,898	6,070	-6,058	1,521	-	9,630	61,339
2012	56,364	-4,245	6,492	-6,468	1,519	-	4,662	58,324
2013	60,106	-4,841	6,846	-6,827	1,519	-	4,350	61,153
2014	61,548	-3,874	6,058	-6,071	1,908	2,428	2,235	64,231
2015	64,627	-4,218	6,369	-6,388	1,916	778	-377	62,707
2016	68,986	-6,351	6,640	-6,653	1,050	784	-337	64,121
2017	72,969	-7,157	7,150	-7,168	1,052	259	-97	67,007
2018	75,047	-7,354	7,448	-7,480	1,055	34	1,589	70,339
2019	77,854	-7,641	8,000	-7,990	1,053	0	4,274	75,550
ランスタイピング								
2006	15,233	-1,997	1,091	-1,096	657	348	-1,272	12,964
2007	15,780	-1,952	1,164	-1,165	658	235	937	15,656
2008	16,947	-2,090	1,360	-1,354	657	174	869	16,563
2009	17,677	-2,209	1,414	-1,412	656	113	1,077	17,316
2010	17,187	-2,134	1,550	-1,540	657	53	4,060	19,833
2011	17,557	-2,114	1,609	-1,610	657	-	7,565	23,664
2012	25,218	-388	1,563	-1,556	657	-	-1,843	23,651
2013	26,566	-516	1,612	-1,614	657	-	-2,255	24,450
2014	27,101	-335	2,018	-2,022	638	911	-2,414	25,897
2015	28,514	-411	2,015	-2,016	641	470	-4,198	25,016
2016	30,383	-893	2,039	-2,040	530	237	-4,697	25,559
2017	32,087	-1,143	2,143	-2,148	534	143	-3,965	27,650
2018	33,076	-1,152	2,266	-2,276	539	76	-3,060	29,470
2019	34,330	-1,244	2,303	-2,305	540	7	-1,828	31,802

出典 kommunalekonomisk-utjamning-for-kommuner-2019-preliminart-utfall, SCB, 2019.

表2 一人当たり基準財政需要額
(コミュニティ平均)

(単位：SEK)

2019年	
幼児・児童保育(学童など)	8,284
幼児教育学級と小中学校	11,418
高等学校	3,880
個人・家族ケア	4,245
外国出身の青少年	139
高齢者介護	10,793
人口変化	103
建物の構造	223
給与費	0
公共交通	1,192
合計	40,275

出典 表1に同。

表3 一人当たり基準財政需要額
(ランスタイピング平均)

(単位：SEK)

2019年	
衛生・医療	23,886
人口変化	34
給与費	0
公共交通	1,399
合計	25,318

出典 表1に同。

これらは主に2つの種類に分かれる。一つは、公共サービスニーズの違いであり、年齢構成や住民構成（移民の状況など社会経済的条件）に関わるもの。もう一つは、特定のサービス供給の際の供給コストの違いであり、規模の経済性や地理的要因によるものとなる。すべてのモデルの標準的コスト合計が、自治体の構造的コストとよばれ、これが全国平均より多くかかる場合、国から交付金を受け、全国平均より低い場合、納付金となる。この需要調整制度部分は、納付自治体の納付金額が交付自治体に交付されるため財政的には中立であり、ネットで支出を伴うものではない。これまで、年齢構成、住民、地域の特徴をベースに、個人・家族福祉、高齢者福祉、義務教育・保育等の分野において需要算定を行い、さらに北欧やEU以外の出身者、19歳までの移民子弟、彼らに対する母国語教育のコストなどが考慮されてきている¹³。

こうした丁寧な財政調整をした上で最後の手段として自治体議会によって決められる地方所得税率は29%から35%程度であり、2割程度の税率差の範囲に止まる傾向は長く変化していない。各地の税率は、概して都市部で低く、農村部で高い傾向にある。2017年、コミューンの一般財源のうち、地方所得税が4,550億SEK、財政調整・交付金が920億SEK、ランスタングでは、地方所得税が2,490億SEK、財政調整・交付金が540億SEK、合わせると7,040億SEK、財政調整・交付金が1,460億SEK、82.8%が地方税ということになる¹⁴。

4 都市税財政のネクストステージ

(1) 財源確保と地方税

都市財政における財源確保を考えると、日本の場合であれば、料金改定などでなく比較的大がかりなものとして、法定外税や超過課税が考えられるが、スウェーデンの場合、条例による新税導入は認められていないため、基本的には地方税率を動かすことで対応することになる。標準税率がないことから、超過課税というよりイギリスと同様、自由な税率決定ということになるが、1980年代から40年間の状況をみても、全国の平均税率にあまり変化はなく、前年比横ばいか微増傾向である。個別自治体の状況でも同様で大きな変化はなく、前年の税率をベースに算定されてきている。イギリスでは大幅な変化がある年があり、また地域の負担格差も大きい¹⁵。これは、イギリスの地方税が財産税をベースとした制度であり、大きな開発や新築住宅が増えるようなことがないと、課税ベースが広がらないためといえるが、スウェーデンの場合、地方税が所得課税であるため住民の所得が増えれば、あるいは人口が増えれば徐々に増えていく可能性がある。

¹³ “Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

¹⁴ “Ekonomirapporten, December 2018 om kommunernas och landstingens ekonomi”, Sveriges Kommuner och Landsting, 2018, p.70.

¹⁵ “Local Government Financial Statistics, England no.28, 2018”. Ministry of Housing, Communities and Local Government, UK.

1人当たり課税ベースは年々、少しずつ増加しており、2019年における地域格差は、コミューン単位で比較すれば、ストックホルムに突出したコミューンがあるため、平均を100として175.5 (Stockholms län の Danderyd) から73.4 (Värmlands län の Årjäng) まで、県 (län) 単位で比較すればストックホルムの117.3からGotlandの87.0までである。87は、人口6万人を下回り1コミューンのみでランスティング相当のGotland島であるから、これを除けば、90～110の間に収まる程度の小さいものといえ、格差の変化も大きくはない¹⁶。また、自治体として、個人としての課税ベースの変化は、個人所得によるものであり、所得あるいは経済状況に弾力的で、年々3%前後上昇している。この点は財産税のみを地方税とするイギリスの制度に対して強みである。また、2011年11月1日、人口は947万6,000人であったが、2018年11月1日、1,021万5,000人と、人口が増加していることも理由としてあげられるだろう。これは、地域の格差が、地方財政調整制度によって調整され、格差の少ない国づくり定住型地域づくりが行われた結果であり、各地の雇用状況と住民の年齢構成の結果でもある。夏は白夜になるような北部の人口の極めて少ない地域でも、65歳以上高齢化率は30%程度に収まっており、その理由は、こうした地域における雇用の中心が、高齢者や児童などの福祉、教育、医療を含む公共部門であることが大きい。

地方税率は2019年、平均32.19% (コミューン20.70、ランスティング11.49%) となる見込みで、Dorotea kommun (北部の過疎地) の35.15%からÖsteråkers kommun (ストックホルム) の29.18%まで2割程度の差の範囲に収まっている。低いところは、ストックホルムやスコネなど大都市部のコミューンが多く、高いところは過疎地が多い。税率は、教会税が廃止された直後2000年の30.38% (コミューン20.57%、ランスティング9.82%) と比べても、この20年近くほとんど変化はなく、コミューンはほぼ横ばい、ランスティングは微増である¹⁷。

また、地域格差是正、あるいは人口増加に影響を与えている仕組みとみられるのは、地方財政調整制度における、外国にルーツをもつ子供や若年層に関する項目である。現行制度では、北欧・EU以外で生まれ少なくとも一人の親を持つ0～19歳について、自治体人口数に占める外国出身青少年数 (%) から国の人口に占める外国出身青少年数 (%) を差し引いた数字、つまり、その地域が全国の数値 (%) より多い場合について、その差に人口一人当たり保障額 (2019年は75SEK) を掛けて標準コストが決定される。データは2017年12月31日のものを使う。小中学校の項目では、そのコスト計算の際、人口に占めるスウェーデン、デンマーク、ノルウェー以外で生まれた7歳から15歳の児童、あるいは両親がこれらの国の外で生まれた場合に、補正のような形で考慮される。母国語やス

¹⁶ “Kommunalekonomisk utjämning för kommuner Utjämningsår 2019”, “Kommunalekonomisk utjämning för landsting Utjämningsår 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

¹⁷ “Kommunalskatterna 2019”, Statistiska centralbyrån.

ウェーデン語教育などの当該自治体の財政需要といえる¹⁸。最終的に、小中学校、高等学校など他の分野の需要金額を含めた需要金額と全国平均値を比較して、地方財政調整制度における需要交付金、納付金を構成することになる。

(2) 交通対策と財源確保

東京の人口は約1,386万人（2019年1月1日）。23区内だけでも957万人でスウェーデン総人口に近い。行政区域内人口としてはこういうことになるが、国連（United Nations）統計による世界の都市圏人口見積り2018年版（World Urbanization Prospects: The 2018 Revision）では、東京は世界で最も大きい都市圏とされ2015年に人口3,726万人となっている。これは、人口が集中する圏域として、行政区域を超えたものとして表されるためであり、日本の場合、ほぼ首都圏の数値ということになる。こうした世界最大ともいえる大都市東京で利用されていないのが混雑税や渋滞税（Congestion Charge）あるいは課徴金のようなロードプライシングの試みである。

こうした取り組みは、交通対策としていくつかの国、地域で採用されてきている。東京のように、あまりに人口が多く抜け道が多いと技術的に難しいことがあるかもしれないが、ロンドンやシンガポールのように、極めて人口の多いところでも実施されている。スウェーデンでは、東京より交通、環境問題の程度はより小さそうな、人口150万人のストックホルム、57万人のヨーテボリ（いずれも同国連統計による2015年の数値）といった、はるかに少ない人口のところで導入されている。基本的には、交通、環境対策といえるが、財源確保の観点からも見ておく必要がある¹⁹。

ストックホルムでは、2007年8月より交通課税が導入されている。先立つ2006年1月から7月まで、中心市街地への流入車両に対し混雑税（trängselskatt）実験を行い課税が実施され、この効果をもて本格導入することとなった²⁰。これは、2003年にイギリスのロンドンですでに導入されていたような、いわば自動車入市税型の環境対策税である。ロンドンは中心部12km²の範囲、当初5£で導入され、その後少しずつ引き上げられ、現在11.5£に引き上げられている。日本でも、東京都税制調査会において、2000年11月に大型ディーゼル車高速道路利用税導入や、継続検討課題として昼間流入人口等への課税案も提示されていたが、今後、2020年東京五輪時の渋滞対策として議論されるようである。

平日、ストックホルムでは6時半から18時29分までの間、時間帯ごとに11SEKから35SEKまでで一日最大105SEKの負担となる。ヨーテボリでは6時から18時29分までの間、同じく9SEKから22SEKまでで一日最大60SEKの負担となる。交通量を減らすことを目的として、交通量の多い時間帯は高い料金とするなど時間帯ごとに効果的な料金設定を行っている。完全に自動化されており、コントロールポイントを通過した車につい

¹⁸ “Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

¹⁹ “World Urbanization Prospects: The 2018 Revision”, UN, 2018.

²⁰ “Congestion taxes in Stockholm and Gothenburg”, transportstyrelsen.se.

て、電子決済や請求書送付によって支払いを求める。

自動車の私的利用を減らし公共交通機関の利用やパーク・アンド・ライドを推進することにより、環境浄化、混雑緩和、それに伴う経済的利益が期待され、2006年の実験時には、ラッシュアワーに出入りする30万台のうち、15%の減少があれば、45,000台の減少が期待された。ストックホルムの2006年1月から7月までの実験では、10%から15%の交通量減少を目標数値としていたが、それを上回る20%から25%の減少効果、朝のラッシュでは33%、夕方のラッシュで50%改善されたことが報告され、その後の本格実施、さらに2013年からヨーテボリでの導入につながった。二酸化炭素や粒子放出など大気汚染物質の数値や渋滞についても大幅な減少が報告された。また、バス、トラック、タクシーなどドライバーの労働環境が改善され、その身体的負担は10%程度改善したとされている。公共交通機関の利用も4.5%程度増加したとみられる。混雑税導入実験のための費用は38億SEKかかり、テスト期間に4億SEKの税収入、これは予想よりかなり少ないものであったようであるが、それだけの通行を減らす方向で改善がみられたということであった。なお、この時、ストックホルム市内の車が42%であった²¹。

ストックホルム市民からは、実験開始前には批判的意見も多く聞かれたが、環境改善との評価が報道されると、どちらかといえば非保守系政党支持者を中心に支持が高まった。2006年9月の総選挙の際、本格導入するか否かについて住民投票が実施され、賛成票が上回った。当初、ストックホルム市民のみの住民投票が予定されたが、周辺自治体住民から批判的意見が多く、ストックホルム市内への通勤者を多く抱えるストックホルム内14自治体でも住民投票が実施され予想通り否定的な結果となった²²。スウェーデンでは地方税導入は国会の権限であるため、国税としての導入とされた。郊外自治体の投票結果は反対が多かったが、最終的に国会の決定ということで2007年8月から導入となったものである。

このように、制度としては、国税として課税し、全額当該自治体に戻される譲与税であり、ストックホルムのみで実施されていた2012年に8億1,200万SEK、ヨーテボリで導入された2013年には、2都市で14億9,300万SEK、2014年16億7,600万SEKとなっている²³。表4のように、自動車税など道路交通税収の約1割を占め、2都市にとっても比較的大きな収入源となっている。税収は地下鉄の拡張、バイパスの建設など、交通インフラに活用されている。

²¹ Vägverket (sweden), Stockholmsförsöket, Sweden.se 各HP。

「全国レベルに拡大する混雑税制度の導入に向けたパイロット事業（英）」『マンスリー・トピック』2005.12、CLAIR ロンドン事務所、拙著『スウェーデン 高い税金と豊かな生活—ワークライフバランスの国際比較—』イマジン出版、2008年。

²² 福田大輔「ストックホルムにおける道路混雑課金恒久実施までの計画・施策調整プロセス」『交通工学』Vol.44 No.2, 2009年。

²³ “Taxes in Sweden-Tax Statistical Yearbook of Sweden 2015”, “Skatter i Sverige Skattestatistisk årsbok 2015”, Skattverket. 2015.

表4 道路交通関連税収1994-2014 (100万 SEK)

年	自動車税	自動車 売上税	道路 利用料	混雑税	交通保険税	道路交通諸税計
1994	4 065	1 723	-	-	-	5 788
1995	4 049	1 752	-	-	-	5 801
1996	5 471	1 400	-	-	-	6 871
1997	6 242	207	-	-	-	6 449
1998	6 103	270	530	-	-	6 903
1999	6 421	230	600	-	-	7 250
2000	6 868	258	565	-	-	7 691
2001	7 017	-23	646	-	-	7 641
2002	7 429	15	743	-	-	8 188
2003	7 686	0	641	-	-	8 327
2004	8 062	0	720	-	-	8 781
2005	10 297	2	722	-	-	11 022
2006	10 572	2	718	492	-	11 784
2007	10 349	3	748	345	1 641	13 086
2008	11 288	0	782	687	3 270	16 027
2009	11 682	0	891	785	3 018	16 376
2010	11 875	0	778	799	2 948	16 400
2011	11 237	0	778	802	2 907	15 724
2012	11 191	0	771	812	2 828	15 603
2013	11 492	0	752	1 493	2 765	16 502
2014	11 576	0	753	1 676	2 801	16 807

出典 “Skattestatistisk årsbok 2015”, Skatter i Sverige

おわりに

以上のように、都市財政は、基本的に、地方所得課税による税率調整と細かい財政調整を合わせて一般財源を確保することになるが、増加する福祉サービスの財源確保は、課税ベースの増加がその要因であり、税率自体はそれほど引き上げられているわけではない。しっかりとした雇用による課税ベースの拡大、その要素として公共部門雇用、海外からの人材受け入れも大きい。歳出削減と人件費削減ばかりでなく、国地方を通じた財源確保の取組みも必要となる。また、日本より人口が少なく、都市人口も少ない中で環境、交通対策課税を行っていることも見ておかななくてはならないものである。