

ノルウェーの地方自治

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 054 (OCT.23,1992)

はじめに

1. 地方行政に係る基本的統計
2. 地方行政発展の概略
3. ノルウェーの公共部門
4. 市町村及び県の社会的役割
5. 地方自治体の組織
6. 地方自治体経済の特質

財団法人 自治体国際化協会
(ロンドン事務所)

目 次

はじめに	1
1. 地方行政に係る基本的統計	2
2. 地方行政発展の概略	2
3. ノルウェーの公共部門	3
4. 市町村及び県の社会的役割	5
5. 地方自治体の組織	6
6. 地方自治体経済の特質	14

はじめに

ノルウェーと聞いて何を思い浮かべるだろうか。フィヨルドで想像される過酷な気候と自然、かつてヨーロッパの海を思うがままに航海したヴァイキングの記憶。あるいは組曲「ペール・ギュント」で知られる作曲家グリーグ、「叫び」の画家ムンク。それにしても、日本から遠いスカンジナビアに位置し、言葉の障壁もあって、多くの人にとっては未知に近い国というのが正直なところであろうか。

しかしながら、漁業と海運業の盛んな国として類似性がないではない。また、実は新潟県塩沢町がリリーハンマーと、秋田県田沢湖町がオップダルとそれぞれ20年近く姉妹提携関係にあって（国際親善都市連盟発行の「日本の国際姉妹都市一覧（1992年）」による）、地方団体にとっても全く無関係なわけでもない。さらに、1994年にはリレハメル冬季オリンピックが開催される予定とあって、今後ノルウェーに対する関心が高まることも予想される。

ところで、スウェーデン、フィンランドの2国については、昨年度それぞれの地方自治制度について紹介した英語の文献入手する機会に恵まれ、これを翻訳のうえ小冊子として出版することができた。そこで、同じスカンジナビア諸国であるノルウェーについても文献を探していたところ、非常に概説的ではあるが適当な資料を見つけることができたので、ここにクレア・レポートとして紹介するものである。

もとより1国の地方自治制度の調査研究成果としては必ずしも十分満足できるものとはいえないが、内容の充実は他日を期することとして、いくらかでも地方自治関係者の参考となれば幸いである。

1. 地方行政に係る基本的統計

人口	4,220,686人
市町村数	448団体
県数	18団体
地方自治体職員数	400,000人(1988年)
地方自治体臨時職員数	150,000人(1988年)
地方議会議員数	14,664人
市町村議会議員数	13,563人
県議会議員数	1,101人
議員の任期	4年

2. 地方行政発展の概略

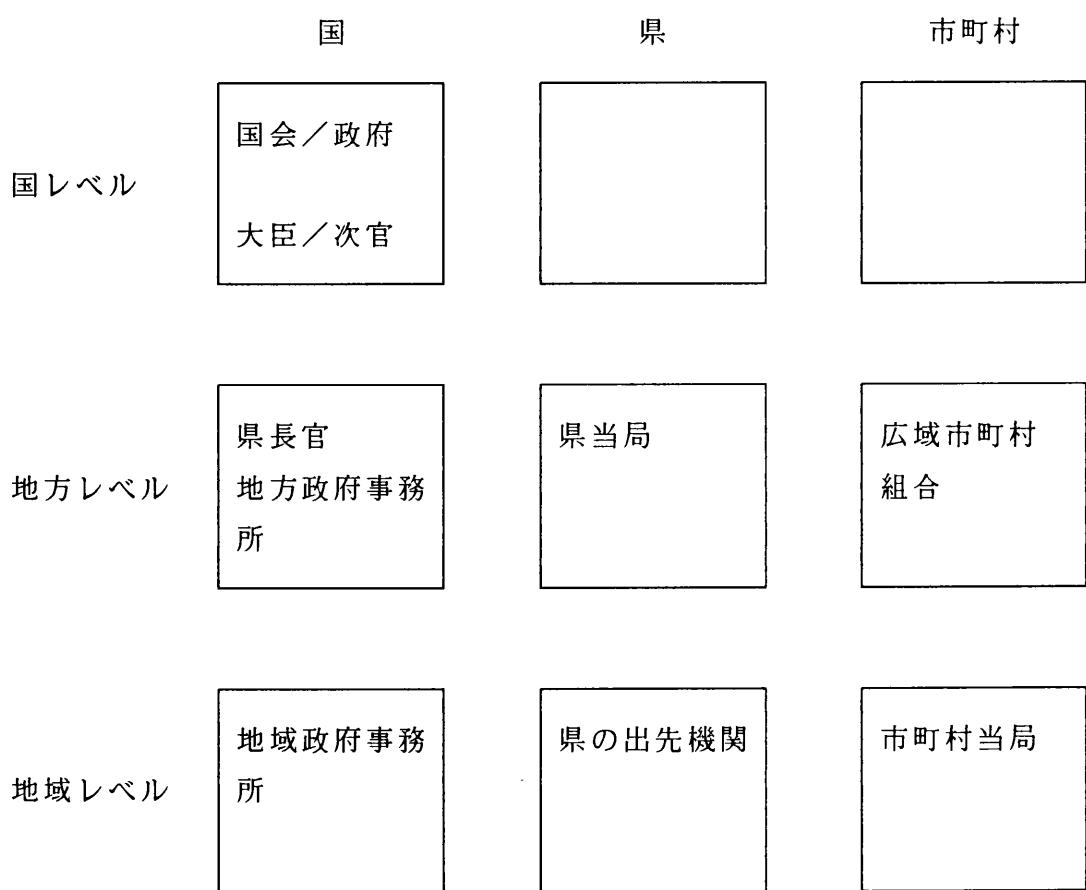
1814	ノルウェー自治政府	(憲法)
1837	地方自治体の制度的確立	(地方基本法)
1913	普通選挙権	
1919	民主的地方自治体の実現	(比例代表制による選挙)
1921	地方自治法制定	(市町村議会は権威ある意思決定機関となり、執行理事会は小委員会の位置づけに移行)
1938	地方自治法改正	(地方財政運営に係るより厳格な規制)
1946	(地方再編成委員会任命)	(市町村数の削減業務に着手)
1954	新地方自治法	(都市部市町村及び田園部市町村の区別による実質的な差異を廃止)
1958	(市町村合併の開始)	(744市町村)
1964	新県設置法	(県の新編成；オスローを除き、市と町をそれぞれの県に編入) (451市町村)
1965	市町村合併が概了	
1971	地方自治体改革委員会が機能開始	(地方行政システム改善計画に基づく)
1974	地方選挙法改正	
1975	第1回県議会議員選挙実施	(独立した県の実現)
1980	事務総長の必置化	
1990	市町村及び県に関する新しい一般法の提案	(1990年3月、検討委員会が政府にレポートを提出)

3. ノルウェーの公共部門

公共部門における各レベル

ノルウェーにおける行政の役割及び責任は、国、県、市町村相互間で分担されている。これらは、ノルウェーの公共部門において3つのレベルを形成しており、それぞれのレベルにおいて、選挙による独立した政治主体と行政主体が確立してきた。

ノルウェーの公共部門は、次のように図式化できる。



ノルウェーは、18の県と448の市町村で構成される。また、オスロー市は、県の機能も備えている。

業務分担についての一般的規定の欠如

多様な行政機能が、どのように国、県、市町村間で分担されるかについて、一般的な法律の規定はない。国会と中央政府が各レベルの役割と責任を決定するが、これは一部には

特別法による直接の規定によって定められ、また一部には業務の分担に際して決定的な役割を果たすところの財政調整等の手段を通じて間接的に行われる。

業務分担における主たる原則

特定の業務を国、県、市町村のいずれに負わせるか、あるいはどの業務を複数の行政主体の共管とするかは政治的な事柄であるため、その判断は国会に委ねられる。現実には、業務分担は一度にすべてを行い得ないし、社会の発展に伴う修正も必要になる。

実際の国、県、市町村間の業務分担は、権限委任に関する個別の決定の積み重ねの結果であるといえるが、それでも一定の原則を示すことは可能である。

- ・国は次のような業務を行う。

地方の事情に影響される余地のほとんどない業務

地方の事情とは無関係に国全体を通じて統一的に実施する必要のある業務

全国的な組織を通じて行う方が効率的に実施できる業務

また、個々の県では取り扱うことが困難な業務についても、通常国が処理している。

- ・県は、市町村が単独で処理するには規模が大きすぎるが県においては実施可能な性質を有する業務を処理する。加えて、県は、法的義務はないが県として処理すべき一定の任務を有する。

- ・市町村は、すべての市町村が十分実施可能な業務について処理する。これには、市町村が自発的に行う業務が含まれる。

以上から明らかなように、これら3つのレベル間の業務分担は、主として県と市町村の組織が業務に対して適切に機能し得るかどうかという観点から導かれたものといえる。

現在、県と市町村の主たる機能は次のとおりである。

(市町村)

- | | | | |
|--------------|----------|------------|-------|
| ・小学校 | ・幼稚園 | ・基礎的保健サービス | ・社会福祉 |
| ・文化活動 | ・教会関連の事業 | ・市町村道 | ・上下水道 |
| ・都市計画及び建築 | | ・地図作成及び測量 | ・住宅建設 |
| ・映画館等各種事業の運営 | | ・徵税 | |

(県)

- | | | | |
|------|----------|------|-------|
| ・中学校 | ・保健サービス | ・県道 | ・文化事業 |
| ・交通 | ・エネルギー供給 | ・県計画 | |

4. 市町村及び県の社会的役割

市町村及び県は、法律によって禁じられ、あるいは他に権限が委任されている業務以外の業務を自由に行うことができるが、同時に法律に特別の例外がない限り、法令の一般的な規制には服する。

活動の自由に対する経済的制約

原則として市町村と県は独自の財政と組織を有し、多くの分野で国家の影響から独立して自由に活動できる。しかし、特定の地方自治体がどの業務を実施できるかについては、しばしば経済的な制約に左右される。

市町村(KOMMUNER /MUNICIPALITY)

市町村は、一定の地理的範囲を画するとともに、政治行政レベルを示す概念でもあり、市町村は公共部門の最下層のレベルを構成している。ただし、都市部においては、市町村より下位の準自治体委員会ないし地区委員会による行政の実験が行われている。

1990年1月1日現在、ノルウェーには448の市町村が存在したが、その人口及び地理的区域とともに市町村によって大きく異なる。

市町村行政の枠組みは1954年の地方自治法によって定められ、多くの特別法によって、市町村は住民に対する重要な公共サービスを提供する責任を与えられてきた。さらに、市町村は、法律によって県その他の団体に特に委任されていない限り、任意に他の業務を実施することができる。

市町村の経済的基盤は、基本的に中央政府によって統制されている。収入はいくつかの項目からなるが、最も重要なのは所得税、資産税、国の補助金及び手数料である。国の補助金は、1986年に導入された新しい配分方式（総合的な一般交付金及び多くのより具体的に定義された部門別補助金からなる）によって市町村と県に割り当てられる。資金は市町村と県に一括して配分される。助成を受けた部門別補助金を必ずしも当該部門に使用する必要はない。

県(FYLKESKOMMUNER /COUNTY MUNICIPALITY)

県の区域は、県内の市町村の区域を併せたものと合致する。

1976年の県改革以前は、県は法的には県内市町村の経済的・行政的合同体（第2の市町村／市町村の補助的役割を担う団体）であった。1976年から県は独立した政治行

政単位となり、県議会の直接選挙及び固有の県税が導入されるとともに、固有の行政が与えられ、市町村から独立した存在となった。

1950年以来、県は、主として4つの分野、すなわち公共交通、中学校、病院及び文化活動の分野において、その業務を拡大してきた。さらに、いくつかの県ではエネルギー供給ないし水力発電開発を行っている。県は市町村以上にその業務を拡大してきており、現在では10年前と比較して地方行政全体の相当大きな部分を担当している。今後の重要な県の業務としては、経済開発を中心とする一般的地域開発及び地域の環境問題に対する責任が考えられる。

5. 地方自治体の組織

(1) 市町村 (KOMMUNER/MUNICIPALITY)

地方自治法によれば、すべての市町村は、議会、執行理事会、議會議長、事務総長、収入役及び監査役を置くことになっている。

地方自治法には、市町村の組織についてこれ以上の規定はなされていないが、特別法の多くの規定によって市町村の行政組織に関する多くの根拠が与えられている。

市町村議会

市町村議会は市町村の最高機関であり、市町村の取り扱うべき業務の細目を定めることができる。議会の議員は、市町村の規模によって13名から85名までの範囲で4年ごとに選挙される。

法律の明文の規定又は権限委任によって他の機関に権限が付与された場合を除き、義務を伴う意思決定は議会によってのみなされる。

議会は、資金を配分し、税率を定め、住民に手数料を課し、及び住民を拘束するような規則を定め又は決議する権限を有する。

執行理事会

市町村の執行理事会は、比例代表原則に従って議会から選出された4分の1の議員を理事として構成される。執行理事会は、本来は地方自治法において重要な政治的役割を期待されてはいなかったが、実際には重要な役割を演じており、通常各会派の有力議員がこの理事に就任している。

大きな市町村では、執行理事会への広範な権限委任が行われており、議会の最終決定にまで持ち込まれるのは、主として基本方針あるいは法律により議会が決定しなければならないとされている事項等ごくわずかである。

特別法に基づく委員会等

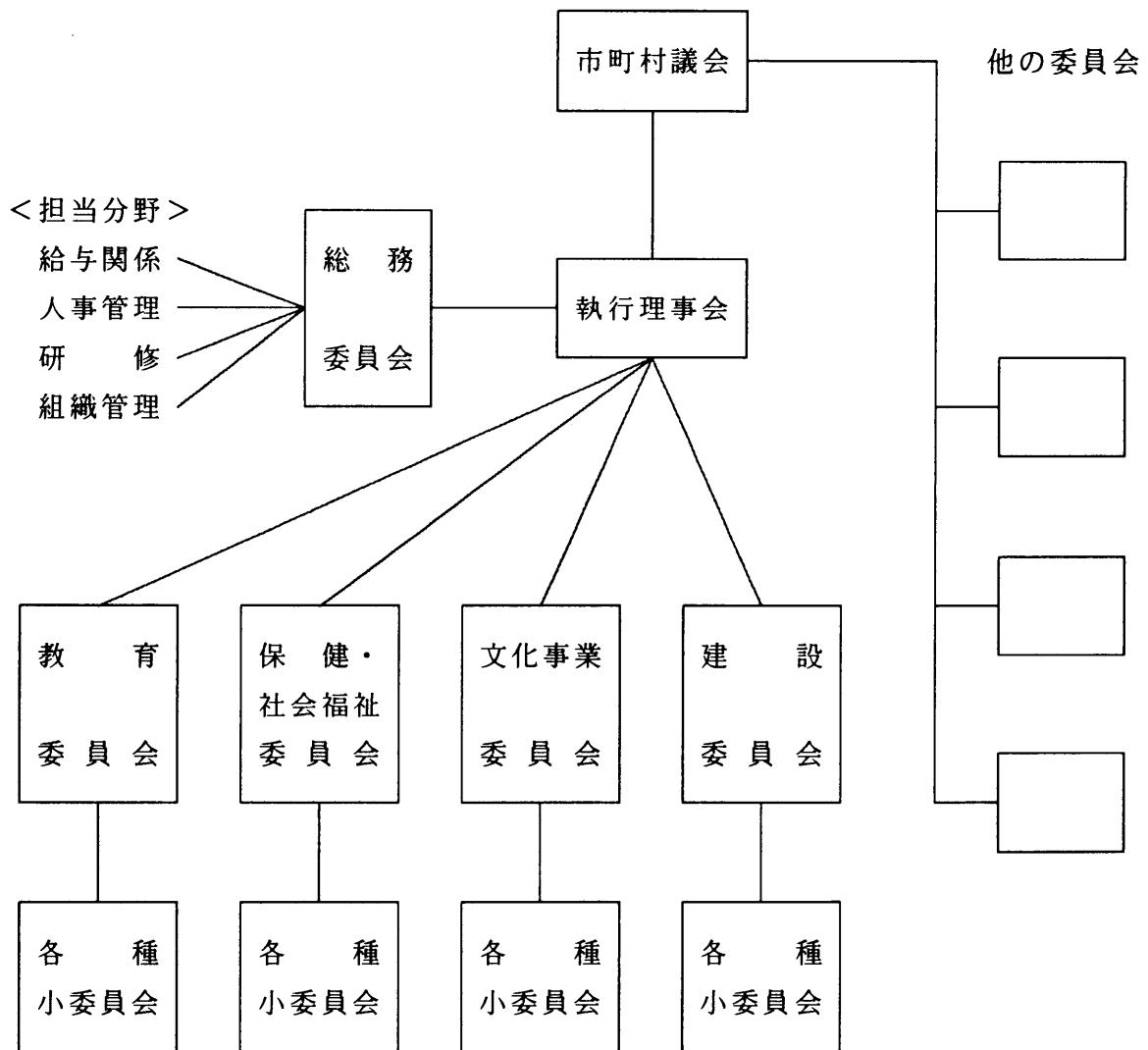
多くの特別法において特別の機関を設置するよう規定されているが、その中で最も重要なのは建設委員会、社会福祉委員会及び教育委員会である。これら特別の機関は、一般的に受託分野に関しては議会から独立して権限行使できるが、議会は各機関の活動に対して経済的な指針を設定する。

主要常任委員会

ほとんどの市町村が委員会制度を採用し、5つの主要常任委員会を置いているが、これが行政機構の標準ともなっている。これら主要常任委員会設置の理由としては、①執行理事会及び議会の多忙を緩和して重要な事務に専念させることができる、②権限委任が可能となる、③委員会数の増加を抑制する、④関連業務の緊密な協力を促進する、⑤行政手続きを簡素化する、ためと考えられている。

この制度が機能するためには、主要常任委員会が担当分野に関して広範な意思決定ができるように相当の権限委任が行われなければならない。また、さまざまな分野の行政が協調して実施されるためには、主要常任委員会の多数が議会代表によって占められるとともに、執行理事会のメンバーがすべての主要常任委員会に配置される必要がある。

[主要常任委員会制による組織の例]



(各主要常任委員会の担当業務については次頁参照)

教 育

業 務 内 容

- ・小学校
- ・私立学校
- ・職業訓練
- ・教育奨学金

保健・社会福祉

業 務 内 容

- ・予防保健
- ・ソーシャルワーカー
- ・地方社会保障
- ・家庭福祉
- ・児童福祉
- ・障害者介護
- ・老人介護
- ・高齢者用住宅
- ・養護院
- ・幼稚園
- ・住宅周旋
- ・地域看護
- ・家庭介護
- ・その他社会扶助
- ・各種補助金
- ・各種手当
- ・食品検査
- ・公衆衛生
- ・巡回保健婦訪問サービス
- ・物理療法サービス
- ・医療サービス

文 化 事 業

業 務 内 容

- ・教会
- ・墓地
- ・駐車場
- ・海岸
- ・スポーツ施設
- ・図書館
- ・映画館
- ・公民館
- ・文化財保護
- －指定建築物
- －博物館
- ・野外活動区域
- ・環境保護
- ・成人教育
- ・青少年活動
- ・スポーツ活動
- ・他の文化事業
- ・文化活動に対する各種補助金

建 設

業 務 内 容

- ・上水道
- ・下水道
- ・ごみ処理
- ・消防
- ・煙突清掃サービス
- ・都市計画規制
- ・道路、街路
- ・事務事業の調整
- ・土木建築業務
- ・市町村有財産の管理

事務総長

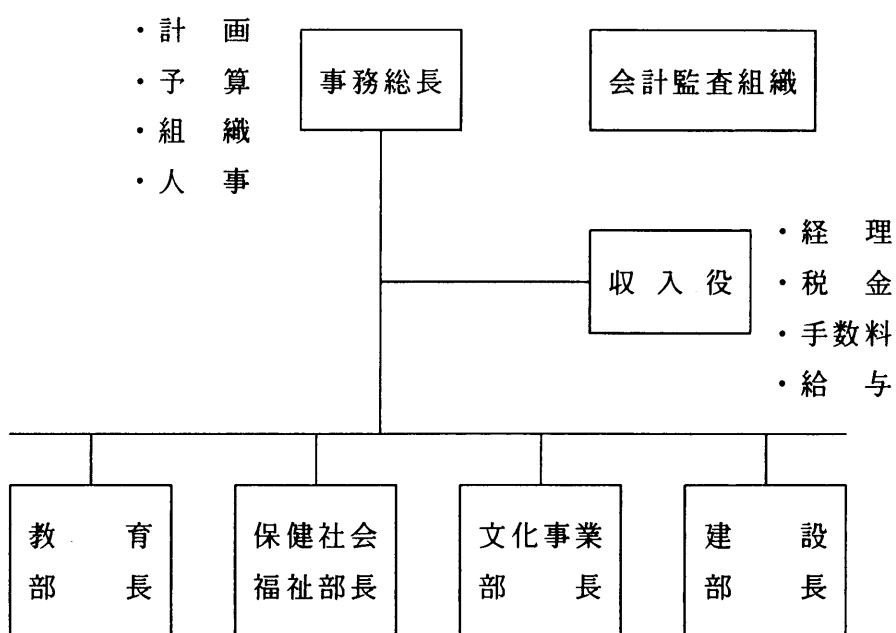
地方自治法によって、事務総長は、市町村の行政執行における最高行政官たる公務員として、自由かつ独立した立場を与えられているが、その役割は、議会の指示に従って団体の運営を行うことに制限されている。

地方自治法は、事務総長に対し、さまざまな業務の中でも執行部を代表して予算案を提出することと市町村行政全体の管理監督について特別の責任を与えていた。

事務総長の独立した地位を確実なものとするため、事務総長は、その意に反して解職されることのないよう特に配慮されている。

その他の行政機構一部局制

市町村の行政機構は、各団体の規模、経済基盤等の地域の実情により異なるが、すべての団体に共通する一定の特徴がある。すなわち行政機構は、公選の議員によって構成される機関及びその業務内容（8頁参照）に概ね対応した部局制で構成され、各部局長が当該部局の業務について責任を負っている。



(2) 県 (F Y L K E S K O M M U N E R / C O U N T Y M U N I C I P A L I T Y)

1976年の県に関する新しい制度の採用によって、県には重大な変化が生じた。すなわち、業務の方法並びに執行部と公選の議員による機関の間の相互関係に重大な変更がもたらされたのである。

県の組織は、大きく分類して①県議会、②執行理事会、③主要常任委員会及び行政部局、④その他の委員会、評議会、専門行政部局、小委員会等に分けられる。

それぞれが受け持つ権限と責任の範囲は、県設置法あるいは特別法において定められているが、特定の分野については県自らの決定に従う場合もある。

各組織は、担任事務に係る一定範囲にあっては最終的な決定権を有している。

県議会

- ・団体により28名から85名の議員が4年ごとの直接選挙で選ばれる。
- ・県の組織において最高の権限を持つ。
- ・年に数回開会される。

執行理事会

- ・県議会議員の4分の1により構成される。最大15名。
- ・比例代表の原則により選出される。

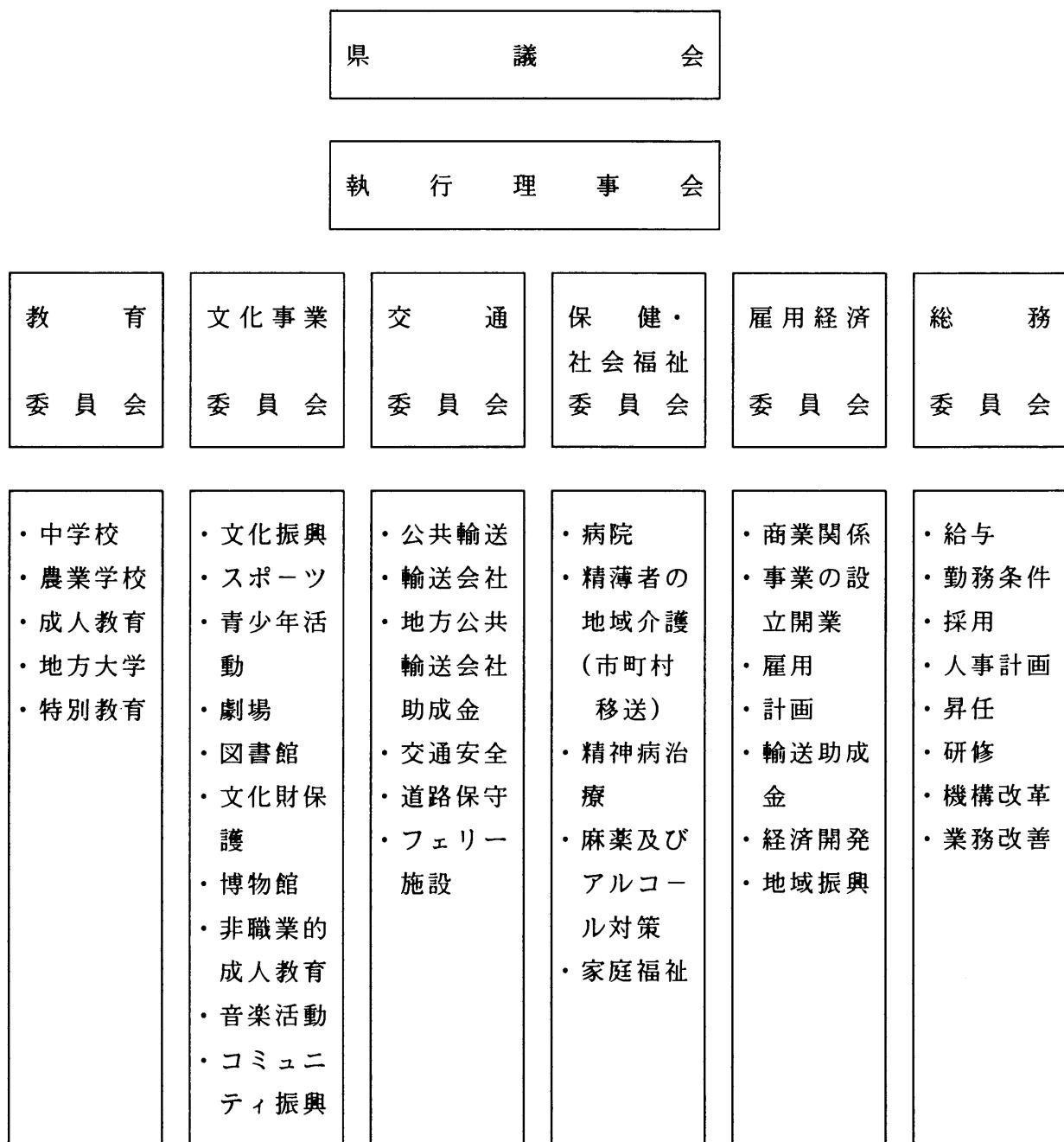
県議会議長

- ・議会から選出され任期は4年間である。
- ・県行政の最高政治責任者である。
- ・議会及び執行理事会の議長を務める。

主要常任委員会

すべての県で主要常任委員会制が導入されているが、委員会の数は団体により異なる。ほとんどの県では次頁のような形態をとっている。

[主要常任委員会の概要]



県の行政機構

県は、自らの行政機構をどのように組織するかについて裁量を有する。

県設置法では、県の行政機構についてほとんど何も示されておらず、ただ各県に事務総長、出納長及び監査役をそれぞれ1名置くこととされている。また、特別法により教育部

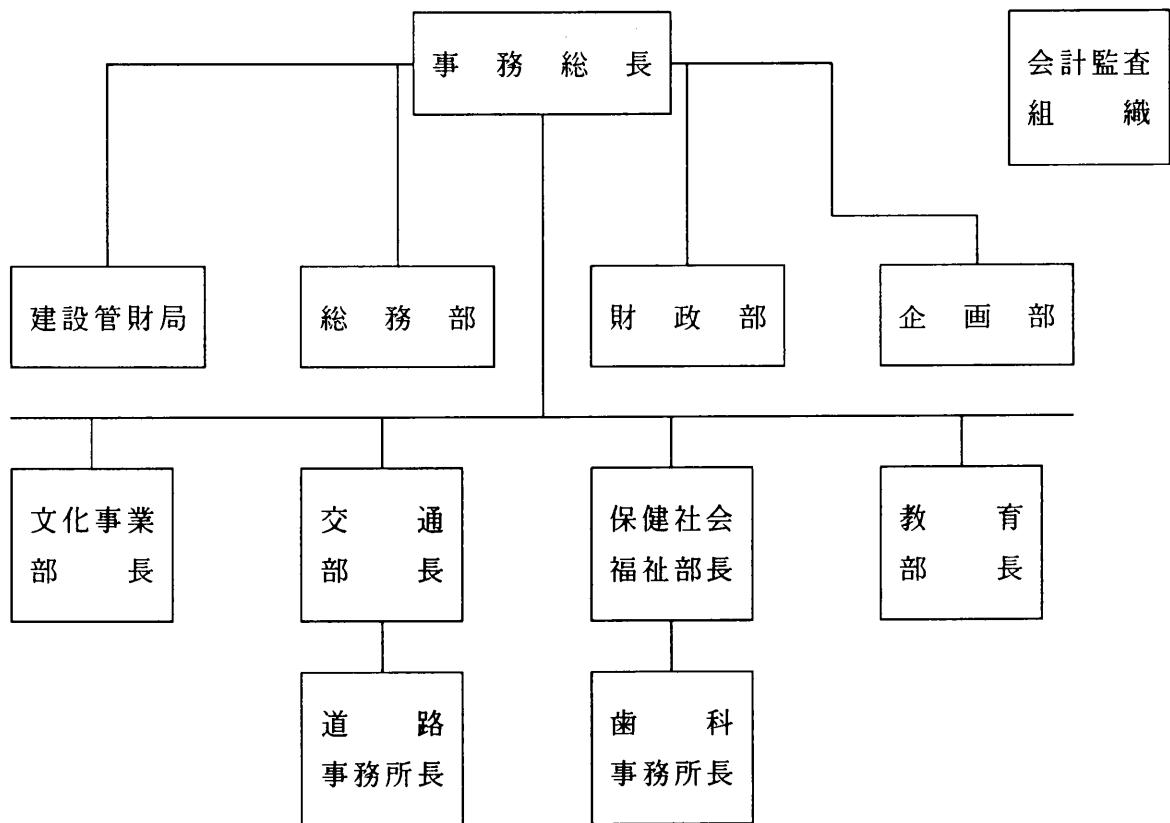
長を置かなければならない。

各県は、これら以外については役職及び組織機構とも自由に決定できるが、その責務とされている業務に適した行政機構とすることが求められている。

[標準的な行政機構図]

標準的な行政機構を例示すると次のとおりである。

- ・主要な施策は事務総長室を中心として策定される。
- ・各部局にあっては、部局長が業務を統括管理する。
- ・事務総長は県行政の最高執行管理者であり、選挙によって政治的に選ばれるのではなく、専門的な資格を有する者の中から任命される。



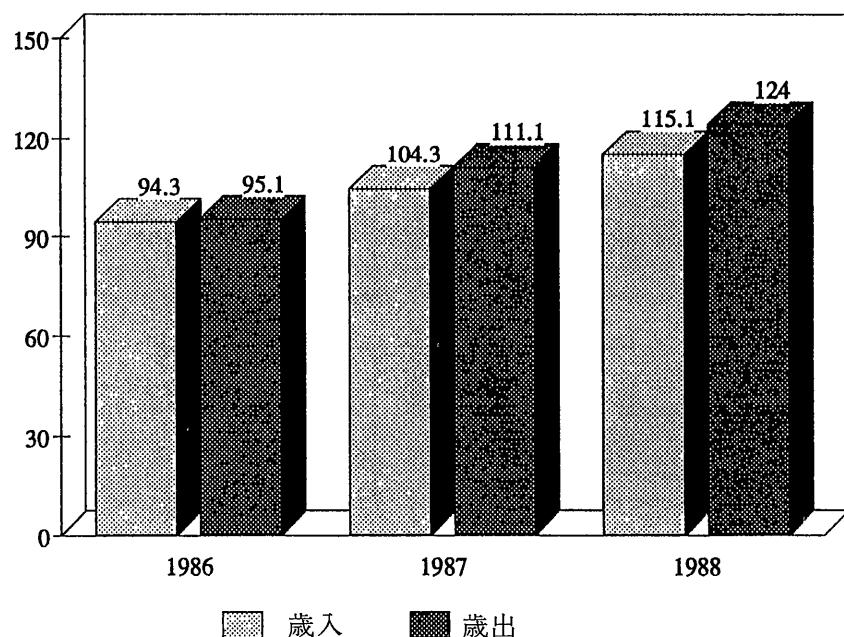
6. 地方自治体経済の特質

地方自治体部門の経済成長は、過去10年から25年の間、民間部門と中央政府部門の両者をはるかにしのぐ急激な伸びを示している。例えば、自治体部門被雇用者が被雇用者全体に占める割合は、1960年の7%から1980年の13%へ、そして1988年の16%へと増加している。自治体部門が国内総生産（GDP）に占める割合でその傾向を見ると、次表のとおりである。

年	1975	1980	1986	1987	1988
%	8.6	9.1	10.0	10.6	10.9

大雑把にいえば、自治体部門がノルウェーの全公共部門経済の約3分の2を占めており、1988年の自治体部門の総支出額は、1,240億ノルウェー・クローネ（190億USドル）に上っている。

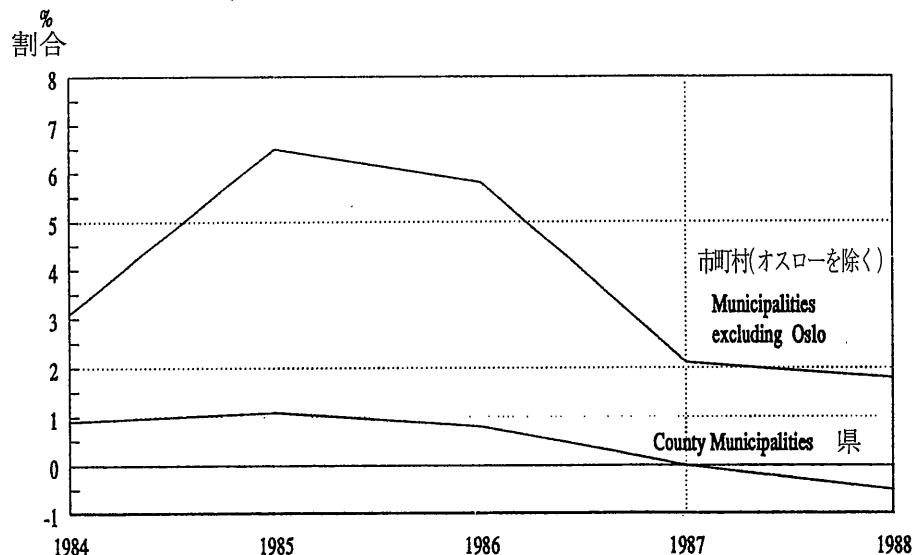
〔自治体部門の歳入・歳出の状況（投資を含む）〕



自治体部門の歳出の約70%はオスローを含む市町村、残りの30%が県による支出である。

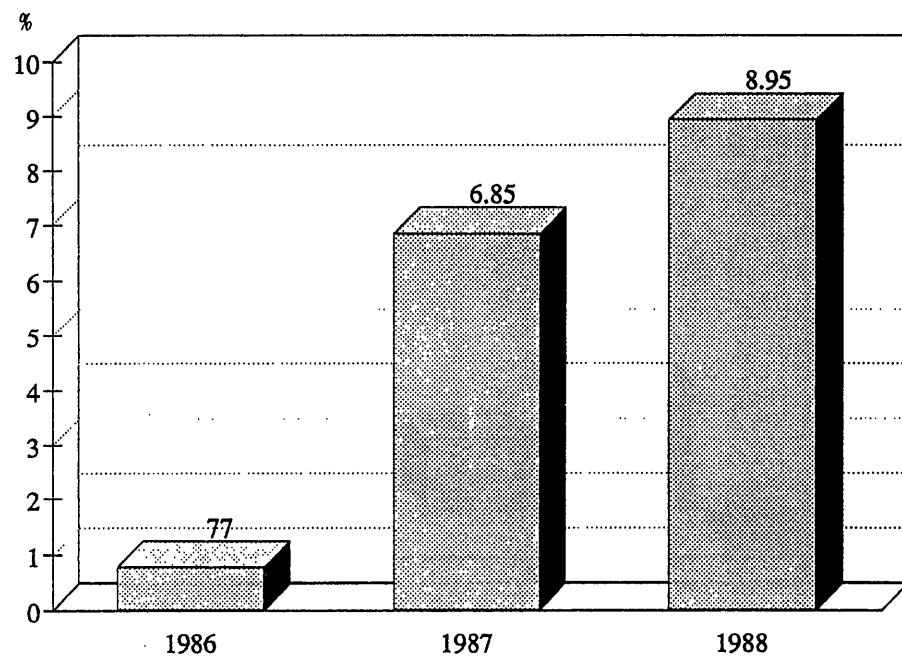
1987年から89年の間市町村は歳入減を経験したが、同時期歳出の方は歳入に比し急速な伸びを示したため、経済面で活動の自由を制約される結果となった。

[歳入中に占める投資可能資金の割合]



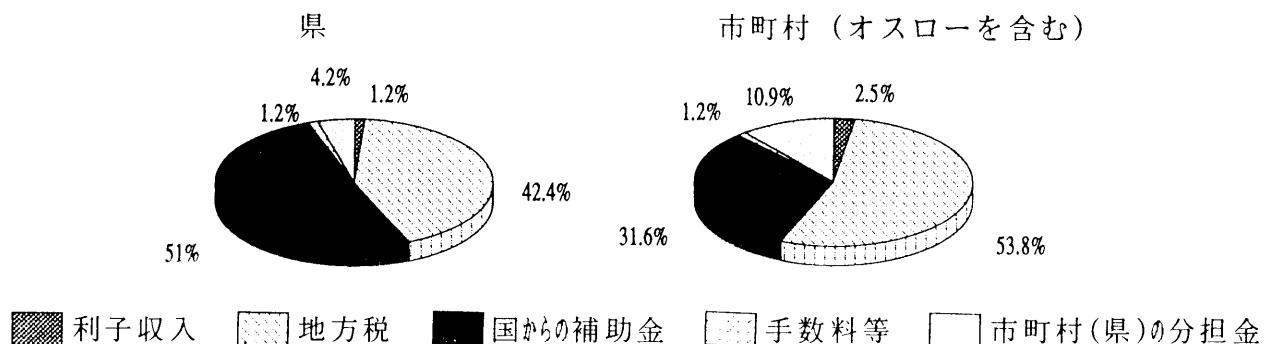
投資需要に応える必要から、自治体部門は実質収支で大幅な赤字を記録するとともに、莫大な公債を発行することとなった。

[自治体部門における実質収支赤字]



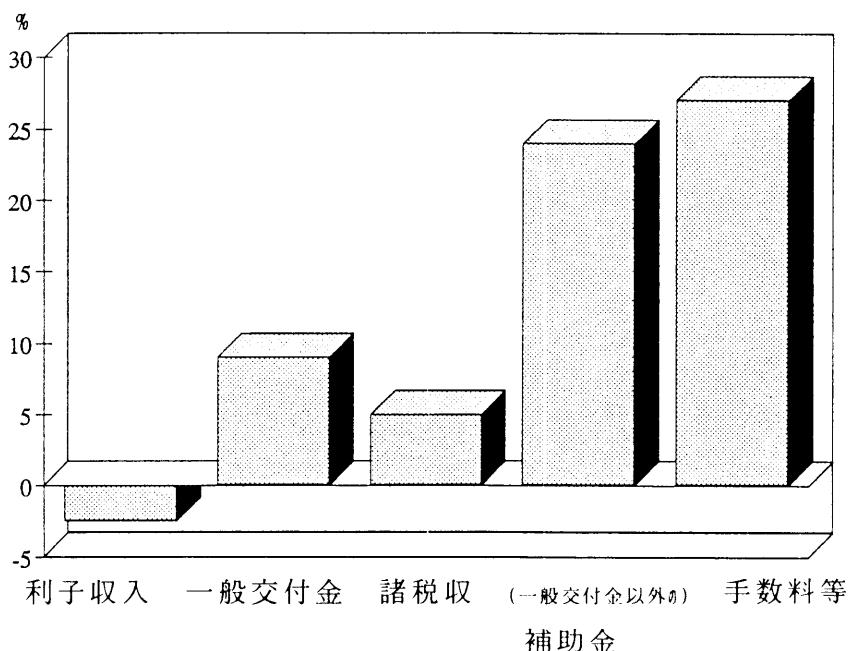
歳入に関しては、地方税収入が歳入の約50%を占めており、最も重要である。国からの補助金は歳入の40%弱に相当する。この補助金の80%強は一般交付金として交付される。地方税収入と国からの補助金の重要性を比較した場合、市町村と県の間には大きな違いがある。県にとって国からの補助金が最大の収入源であるのに対し、市町村の場合は地方税収入が最大の項目である。もちろんさまざまなパターンがあり、異なる市町村間又は県間では大きく相違する場合がある。

[歳入の内訳例]



歳入の動向についていえば、手数料等と特定補助金が最も急速に増加してきたところであるが、これは歓迎される傾向とは言えない。長期的に見ると、このような動向は、自治体が使途目的を限定されない収入の割合を着実に減らしてきたということであり、歳入制度が導入された意義からすれば後退を意味する。また、利子収入の減少傾向は、自治体の財政悪化に起因するものであり、やはり問題である。

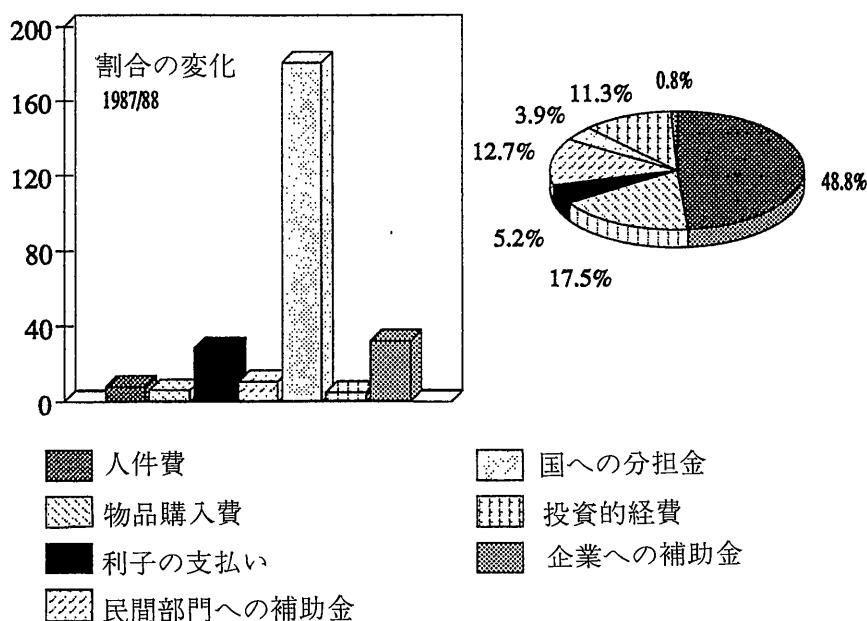
[市町村及び県における歳入項目別伸長率（1987年－1988年）]



支出にはいろいろなタイプがあるが、その配分面において市町村と県では少々異なる。人件費は、投資的経費を含む歳出全体の約50%を占め、最大の支出項目である。最近の歳出について見ると、人件費は全体の約55%の割合を占める。

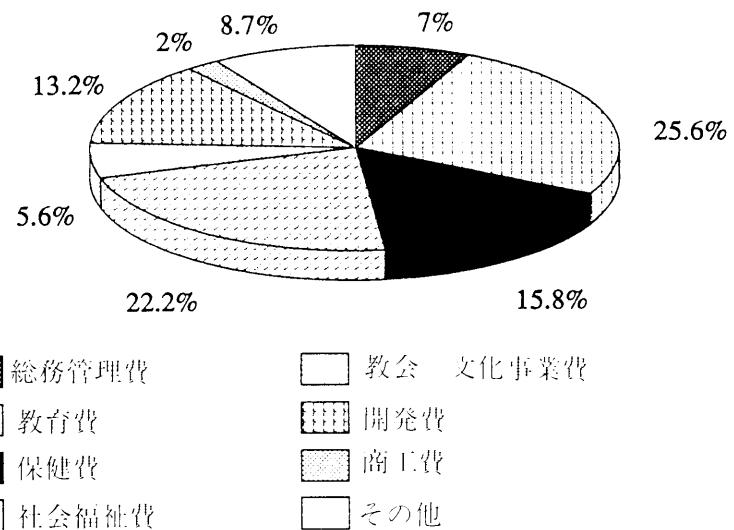
1987年以降、市町村は社会保険の費用をカバーするために分担金を課されてきたが、これは、国が地方の歳入全体を管理する際の重要な要素になってきている。すなわち、自治体は国に代わって税金を徴収する一方、各種の分担金を国に納付するが、社会保険費用に係る分担金が自治体の税収から差し引かれることとなつたため、国への分担金が急速な伸びを示していることから窺われるよう、実質的には地方税全体の税率を下げるのと同様の効果をもたらしているのである。利子の支払いの大きな伸びは、自治体財政の悪化を反映している。（なお、上記の分担金は、大きな政治的圧力のもと、1992年1月、税制改革の一環として廃止された。）

[自治体（市町村及び県）の歳出項目ごとの割合（1988年）]



以下の図表は、市町村の各部門の支出が全体に占める割合を表す。

[目的別に見た市町村の歳出内訳（1988年）]



(参考)

[規模別に見たノルウェーの市町村]

住民数	2,000人未満	2,000人 - 4,999人	5,000人 - 9,999人	30,000人 - 69,998人
団体数	87	164	98	91

[規模別に見たノルウェーの県]

住民数	100,000人未満	100,000人 - 199,999人	200,000人 - 299,999人	300,000人 - 399,999人	400,000人以上
団体数	2	8	5	1	3

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

N O	タ イ ト ル	発 刊 日
第 5 4 号	ノルウェーの地方自治	1992/10/23
第 5 3 号	米国地方自治の現場 I -インディアナ州エルクハート市-	1992/ 9 / 1
第 5 2 号	英国の 1992 年総選挙及び統一地方選挙	1992/ 8 / 7
第 5 1 号	米国における広域行政について	1992/ 8 / 7
第 5 0 号	英国の公益事業	1992/ 7/21
第 4 9 号	英国における姉妹都市提携と地方団体	1992/ 6/10
第 4 8 号	米国・サンシティー -老人のユートピア-	1992/ 6 / 5
第 4 7 号	英国の地方団体の機能と広域行政	1992/ 5/25
第 4 6 号	「イングランドにおける地方団体の内部運営」協議書	1992/ 4/30
第 4 5 号	フランスの地方自治体の国際交流 -その理念と現状-	1992/ 3/30
第 4 4 号	「イングランドにおける地方団体の構造」協議書	1992/ 3/30
第 4 3 号	米国連邦政府1993年度予算案について	1992/ 3/30
第 4 2 号	フランスの広域行政 -その制度、実態及び新法による改革-	1992/ 3/13
第 4 1 号	フランスの下水道 -第 1 部 制度的枠組みと改革の動向-	1992/ 3 / 6
第 4 0 号	英国の監査制度	1992/ 1/31
第 3 9 号	ニューヨーク市財政制度と財政危機 -1992年度ニューヨーク市予算-	1991/11/13