

ノルウェーのフリー・コミューン・プログラム

国主導の福祉国家から、住民の要望に沿う地方自治体へ

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT Number099(March 13, 1995)

はじめに

第1章 戦後の北欧諸国の地方自治体の動向

第1節 ノルウェーの概要

第2節 戦後の北欧諸国の地方自治体の動向

第2章 ノルウェーの地方自治体制度

第1節 地方自治体の概要

第2節 1992年以前の地方自治体の機構

第3節 地方財政と地方税

第3章 フリー・コミューン・プログラム

第1節 フリー・コミューン・プログラムとは

第2節 フリー・コミューン・プログラムの実例

第4章 実験の成果から

おわりに

財団法人 自治体国際協会
(ロンドン事務所)

目 次

はじめに	1
第1章 戦後の北欧諸国地方自治体の動向	2
第1節 ノルウェーの概要	2
第2節 戦後の北欧諸国地方自治体の動向	3
第2章 ノルウェーの地方自治体制度	9
第1節 地方自治制度の概要	9
第2節 1992年以前の地方自治体の機構	11
第3節 地方財政と地方税	19
第3章 フリー・コミューン・プログラム	22
第1節 フリー・コミューン・プログラムとは	22
第2節 フリー・コミューン・プログラムの実例	30
第4章 実験の成果から	37
おわりに	42

はじめに

フィヨルドで名高いノルウェーは、高い水準の福祉行政や男女の機会均等など、新しい施策を世界に先駆けて取り組んできたスカンジナビア諸国の一国である。コミューンとは、ノルウェー語で地方自治体を指す。したがって本書レポートの表現である「フリー・コミューン・プログラム」は、英語ではフリー・ローカル・ガバメント・プログラム（Free Local Government Program）とも呼ばれている。このプログラムは、1980年代にスカンジナビア諸国で取り入れられた地方自治体の改革と効率化の政策であり、近年日本でも関心が高まっている。

この報告書の第1章では、北欧の地方自治制度の流れに沿って今回のプログラムの位置付けを行い、プログラムが政策として採用された背景を考察する。第2章では、フリー・コミューン・プログラム以前の地方自治の制度を紹介し、第3章ではプログラムの詳細について述べる。最後の第4章では、この実験の成果を踏まえ制定された新地方自治法、及び政府白書23号などの一連の改革を紹介する。

この報告書は、自治体国際化協会ロンドン事務所の辻 瞳雄が中村功二及びリサ・バーネットの協力の下に、ノルウェーの地方自治省及び地方自治体を2度訪問し、計6日間の聞き取りと収集した資料によりまとめたものである。

第1章 戦後の北欧諸国 の地方自治体の動向

第1節 ノルウェーの概要

日本付近であればカムチャッカ半島と同じ北緯57度から北緯71度に位置するノルウェーは、その意味が「北への道」というように、北極海とノルウェー海に面する北欧の立憲君主国である。北極海に浮かぶスバルバル諸島を併せて日本より多少広い386,900km²の国土に、約415万人の人々が、主に都市部を中心として暮らしている。宗教は約90%がプロテstant、公用語はノルウェー語である。山岳氷河や外洋から数百キロも入り込んだフィヨルドなどの、特徴ある氷河地形が発達した雄大な自然環境に恵まれており、国境はスウェーデン、デンマーク、ロシア、フィンランドに接している。

気候は、高緯度に位置する割にはメキシコ湾流の影響で、南部や西岸は温帶気候に属しており冬期には雨が多い。これに比較して内陸部の冬は、降水量が少なく寒さも厳しい。

豊かな海に囲まれたノルウェーは、ニシン漁、タラ漁が盛んな世界有数の水産国であると同時に、昔から「海の民族」と呼ばれてきたように海運国でもある。この海運・造船技術は高く評価されてきたが、近年、造船業は日本や韓国に遅れを取り経済衰退のひとつの原因ともなっている。一方、豊富な水力資源を使用した安価な電力をもとに、アルミニウムなどの金属冶金工業や電気化学工業が発展し、特に近年の北海油田の開発で1975年から石油輸出国になるなど、天然資源に極めて恵まれた国でもある。

ノルウェーは9世紀頃のバイキングの時代に国家統一を果たし、アイスランド、グリーンランドへ植民を送り、イギリス、アイルランド、更には地中海地域まで海外進出を果たした。しかし、14世紀に始まるスウェーデン・デンマークとの3カ国の国家連合は、実質的にはデンマークによる植民地化であった。この時代、スカンジナビア地域の共通した文化が熟成された一方で、ノルウェーにとっては「500年の夜」と形容される属国の時代であった。1814年、ノルウェーはスウェーデンと連合国家を形成し独立を果たした。この時代に、地方自治制度や議院内閣制等が導入され、近代国家となるための準備期間となった。更に、1905年にはデンマークから王を迎えて、スウェーデンとの連合を解消して名実共にノルウェー人による独立国として出発した。しかし、第2次世界大戦中にドイツにより軍事占領され、この体験が戦後の北大西洋条約機構への加盟など、スウェーデンなど周辺諸国とは違った防衛政策をとった理由といわれる。

このような歴史からもわかるように、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、アイスランドは共通するノルド系言語を持ち人種的にも極めて近い。特に、第2次世界大戦後は北欧人としての連帯が強まり、1953年にはこれら北欧5カ国により北欧会議（Nordic Council）が設立され、北欧共同労働市場の形成、法制度、社会政策、交通・通信、文化などの非軍事的分野で競合が進められてきた。このため、今回のフリー・コムьюン・プログラムもこれら北欧諸国での共通した政策となっている。

第2節 戦後の北欧諸国地方自治体の動向

ここに紹介するフリー・コミューン・プログラムは、スウェーデンのUmea大学のJan-Eric Gidlundを中心とした社会民主党のメンバーにより提唱され、1984年に同国で始めて採用された地方自治全般にわたる実験的な改革政策である。

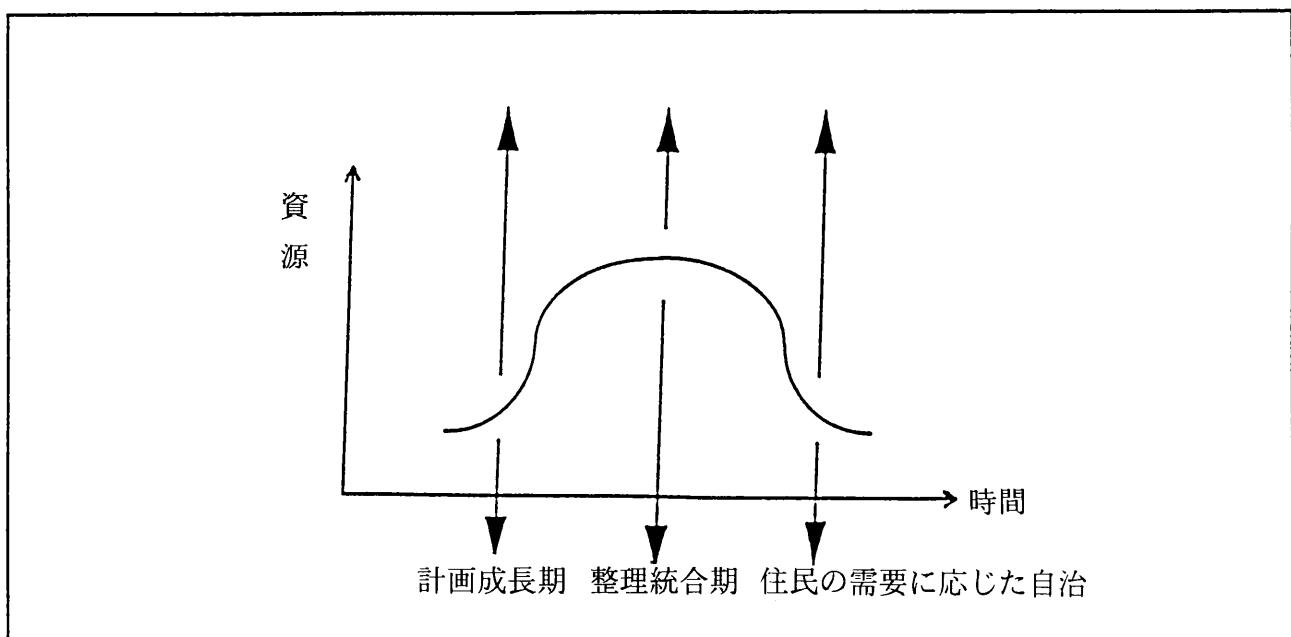
ここでは、ベルゲン大学のノルウェー組織調査研究所 (The Norwegian Centre for Research in Organization and Management) のハラルド・バルダスハイム(Harald Baldersheim)教授の「変化の中の北欧の地方自治体：自由な自治体から自由な選択へ」(Nordic Municipalities in Transition : from Free Communes to Free Choice) により、近年の北欧諸国地方自治体の動向の中での、フリー・コミューン・プログラムの位置づけを行いたい。

この中でバルダスハイム教授は、下図のように第2次世界大戦後の北欧の地方自治制度の動きを3段階に分けて捉え説明を行っている。第1期は、福祉国家の実現の過程での地方自治体の計画・成長期である。第2期は、国と自治体の財政状況の悪化に伴い、地方自治体の機能の整理統合を求められる時期、最後の第3期として、それぞれの地域住民の要望に沿ったそれぞれの地域独自の地方自治制度の到来を予測している。

1 第1期：地方自治体の計画・成長（Planning/Growth）期

まず、第1期は、第2次大戦前から続く北欧諸国の福祉国家実現への過程である。この時期は、社会民主主義の計画経済の考え方沿って、地方自治体による公共サービスの公平化と規格化が積極的に進められた。この結果、地方自治体の規模は、全国統一的に設けられた基準を達成する過程で成長拡大してきたとされる。

図1：北欧の地方自治概念の流れ (by Harald Baldersheim)



この計画・成長期には、政府の計画に沿った地方自治を行えば、目標とする行政サービスが確実に達成できる、との考え方で進められたことが特徴である。特にノルウェーでは、この計画経済の考え方方は疑うべくもない事実として捉えられた。各地方自治体では、地区計画に始まりノルウェーの全体計画と積み上げられていく優先順位を明確にした計画が打ち出され、地方自治体のあらゆる活動分野を網羅した。しかし、このような計画経済に沿った考え方での地方自治は、1965年に制定された総合計画が10年後に至っても、448のコミューンのうち13のコミューンしか政府に承認されなかったように、机上の野心的な書類の山と呼ばれるような結果で終わった。

2 計画・成長型の地方自治制度の見直し

1970年代に入ると、地方自治体の興味は地域経済の活性化に移行し、計画作成への興味は急速に薄れていった。これは人口移動による問題が新たに重要となつたためである。すなわち、地方では過疎対策が、都市地域では都市再開発とコミュニティの再建が直面する重要課題として浮かび上がってきた。また、地方自治の運営方法についても、それまでの全国一律基準による考え方から、住民参加型や住民協議型というように地域住民の意見や地域の状況を反映する方法が採用されるようになった。

このように、全国一律的な基準による地方自治への不信が高まる一方で、別の視点からも計画・成長型の地方自治の見直しが求められるようになった。それは次に説明するような主要委員会制度が、地方自治体の実施部門と政府の省庁とつながる党派主義・縦割行政を生んできたと認識されるようになったことにある。

3 主要委員会制度の功罪

1980年代初頭から、ノルウェーの地方議会に主要委員会制度が導入された。これは地方議会に4～5の主要な委員会を設け、各行政分野の大きな権限を与える制度である。この制度導入の目的は、これまで地域のあらゆる問題に巻き込まれていた地方議員の負担を軽減し、個々の議員の専門的能力を高めるというものであった。しかし、導入の思惑とは裏腹に、補助金と特別法が行政分野ごとに存在するという北欧独自の事情により、実際には各省庁と地方自治体の部局の直接的な結び付きを更に補強する結果となつた。地方議会は、地方自治体の政策についての具体的な質疑の場から、各委員会の意向をもっぱら追認する場へと変化させられた。伝統的に地域民主主義の意識の高いこの国では、このような現象は地域民主主義の危機と危惧された。新しい地方自治制度の創設が叫ばれたが、補助金の流れを軸とした国と地方の垂直的な結び付きは強力で、加えてそれぞれの行政領域の特別法がその実現の妨げとなつた。この結び付きの打破が、今回のフリー・コミューン・プログラムのひとつの大きなテーマとなっている。

4 第2期：地方自治体の整理統合期

政府の財政悪化を原因として、計画・成長期の地方自治制度の見直しと次の自治制度の模索の時期が、地方自治の動向の第2期とされる整理統合（management - by - objective）期である。教授によれば、現在、ほとんどの西欧諸国の方自治制度は、計画・成長期を既に通過し、北欧諸国は1980年代の後半から整理統合期に移行したとされている。ノルウェーが整理統合期に移行する直接の引き金となったのは、1986年の第2次オイルショックであった。

経済的不信からの財政危機は、従来の地方自治体の政府からの補助金による福祉国家の現実といった政策の継続を現実的に困難にした。結果、政府の計画下での画一的な地方自治体運営に代り、自治体の役割は何か、どのような公共サービスをどのように提供するべきか、また、どのような自治体運営を行うべきか、という模索が行われるようになつた。これが、整理統合期におこなわれた北欧諸国の方自治制度の構造改革である。具体的には、補助金制度がそれまでの特別補助金制度から包括交付金制度へ変更され、一方で、フリー・コミニーン・プログラムと呼ばれる制度の全般にわたる実験的手法の改革的取り組みが政府から提案された。

5 フリー・コミニーン・プログラム

詳細は第3章にゆづるとして、政府からの提案されたフリー・コミニーン・プログラムの基本的な方向は、第一に、地方自治体自身の主導性の確立である。つまり脆弱となってきた地方議会の権限の強化である。第二には、住民の要望に有効に対応できる地方自治制度の確立である。フリー・コミニーン・プログラムとは、これらの手法を見つけるための具体的な政策的実験である。

しかし、例え実験的政策とはいえ、なんら方向性なしに実験プロジェクトが行われたわけではない。これらの改革では、従来の計画的地方自治に代わる今後の新たな地方自治の方向性を示す2つの考え方方が導入されている。ひとつは議会の新しい運営方法である「地方自治体の議院内閣制（cabinet type model）」であり、もうひとつは公共サービスの提供部門の運営についての、「地方自治体の企業組織モデル（business company model）」と呼ばれるものである。

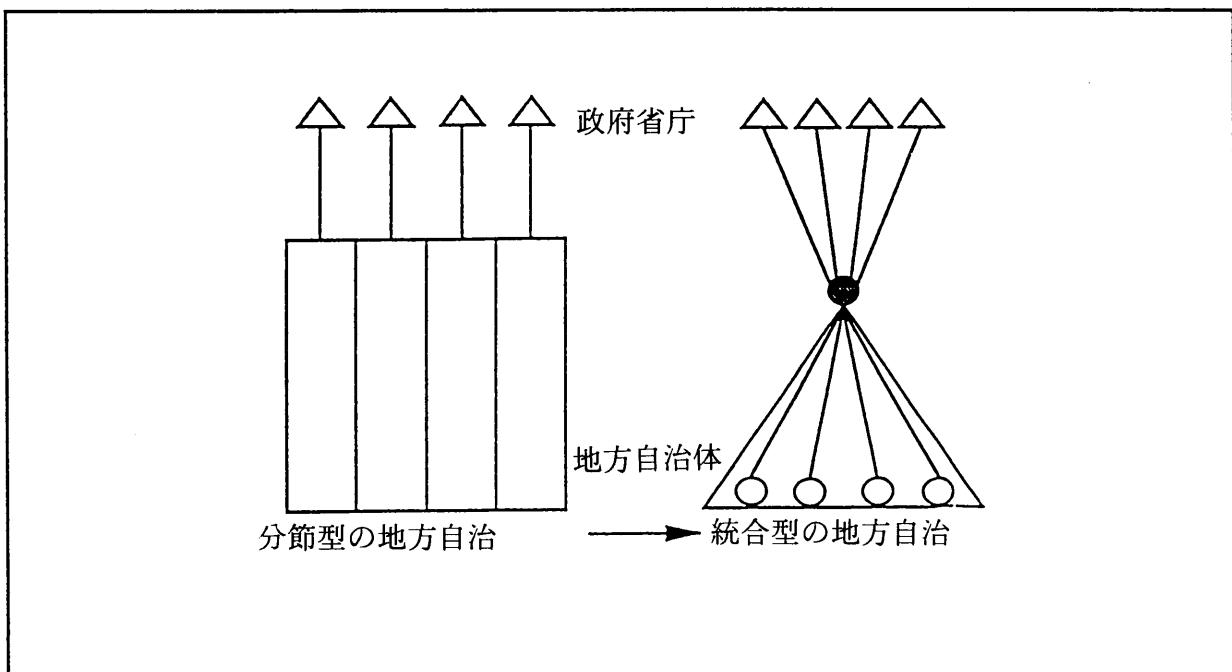
6 地方議会の変革の方向性

地方自治制度についての詳細は第2章で紹介するが、イギリスと同様にノルウェーの方自治制度にも公選された首長はない。地方議会が立法機関であり、同時に執行機関もある。常勤の公務員からなる事務部局は、基本的に議会の指示で動く業務遂行部門に過ぎない。

これまでのノルウェーの地方議会では、議会の中核的機能を果たしてきた参事会（alderman）の議員は、比例代表制による選挙の得票率に応じて各政党から選出されていた。この少数政党からも参事会に参加できる制度は、いろいろな政党の意見が反映されるが、反面、政策決定に多くの時間を要し、一貫した地方自治体の長期の方針を採用する妨げになっ

てきた。この制度では、合意を取り付けたり、取捨選択を行う調整型の議会運営にならざるを得ず、議会の政治的主導性を全面に出すことは困難であった。今回、これに代わる考え方として登場してきたのが、地方自治体の議員内閣制である。これは議会の過半数を制した党派または会派に、地方自治体の支配権を与えるという多数派支配の原則の導入であり、執行理事会もまた多数派が独占することとなる。この制度の導入により、議会の多数派政党に大きな権限を集中させ、これまでの省庁と自治体実施部局の直接的流れを打破し、より強力な地方議会の政治主導性の確立が期待された。この多数派支配の原理の導入は、ノルウェーでは画一的な変革と言われている。

図2：地方議会の構造変化の方向性（by Haraldn Baldersheim）



7 公共サービスとその提供法

一方、これまでの福祉国家の計画経済的な公共サービスの提供に代って、「公共サービスの消費者選択（consumer choice in municipal administration）」という考え方が登場した。従来、地方自治体が、どのようなサービスをどのように提供するかは、国の一連の基準によりすべて決められ、そのサービスは地方自治体に雇用される職員により一元的に生産・提供されていた。これに対して、「公共サービスの消費者選択」は、地方自治体がどのような公共サービスを提供するかは、サービスの消費者である地域の有権者の判断を基に、自治体独自の権限によって決定するというものである。この考え方を踏まえ、地方自治体の企業組織モデルという考え方方が導入された。

ここでは地方自治体の組織モデルとして、株式会社の組織の考え方方が導入されている。つまり、地方議会は株主総会であり、議長は取締役会の議長であり、行政事務部門の長である事務総長は、会社の運営を任せられている社長と見なされる。そして選挙権を持つ地域住民が、

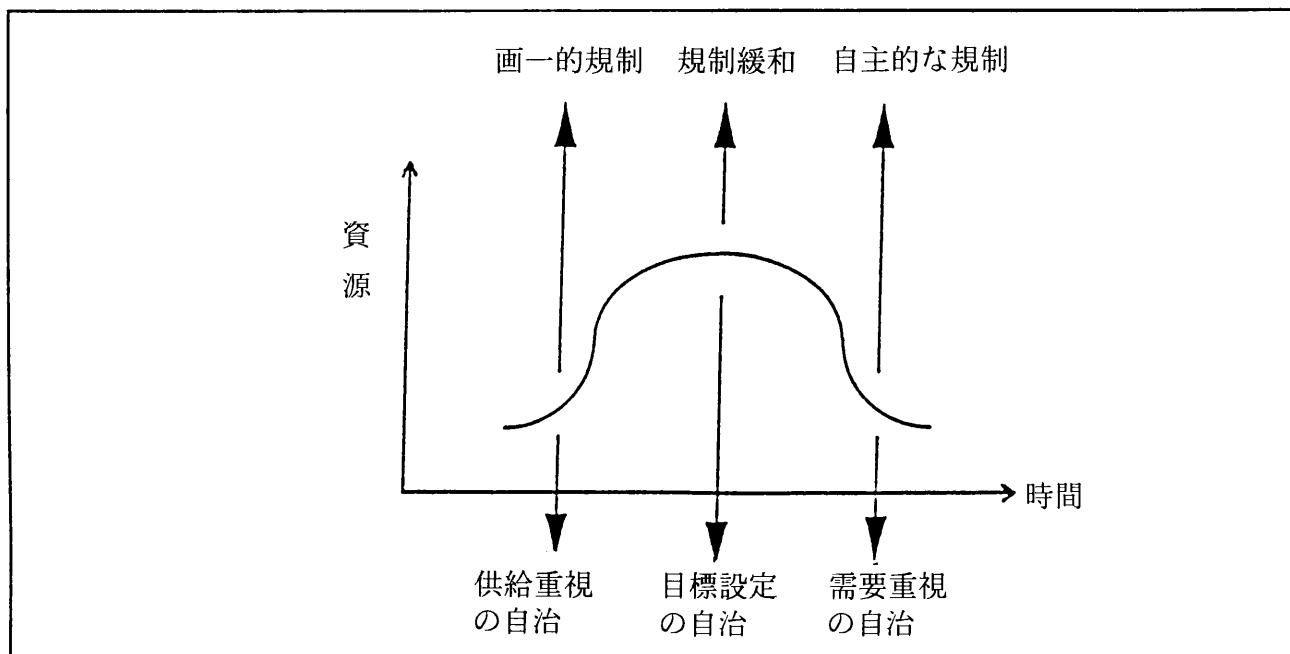
株主と消費者の両者の役割を兼ねている。何が必要なサービスかは選挙を通じて住民より表され、議会でどのように提供するかが決定される。ここでは、それが誰によって生産されるかはあまり問題とされない。自治体は、消費者でもある住民に最も効果的な提供方法が求められる。この考え方は整理統合期を経て期待されている「住民の需要に応じた地方自治（demand oriented governance）」という第3期につながるものである。

8 公共サービスの消費者選択

この公共サービスの消費者選択は、地方自治体の公共サービスを一般の市場経済の商品やサービスの取り引きと同じように捉える考え方である。この場合、地方自治体は公共サービスの独占的生産者ではなく、自らも生産するが、効率的であれば個人や企業や団体からも購入するという点が従来とは異なる。何を提供するか、また、どのように効率的に提供するかは、住民が複数の生産者のサービスを比較して評価し、住民の代表である地方議会が決定し、地方自治体が購入者の役割を演じる。これは公共サービスが、それまでの地方自治体という生産者中心の考え方から、住民という消費者中心の考え方へ置き換えられるものである。現在、このような考え方は既に米国、イギリス、オランダなどで一般化しており、北欧ではデンマーク、スウェーデン、フィンランドが先進地となっている。しかし、ノルウェーはこの路線を踏み出したばかりといえる。

ノルウェーのフリー・コミューン・プログラムでは、このような自治体の企業組織モデルが注目が注されたが、実際は議院内閣制と企業組織モデルを両軸とした混合型が多かったという。

図3：政府と地方自治体との相互作用



9 第3期：住民の需要に応じた地方自治制度

フリー・コミューン・プログラムといった整理統合期を経て、現在めざしている地方自治制度のあり方が、バルダスハイム教授のいう第3期の「住民の需要に応じた地方自治制度」である。

整理統合期には、地方自治体で財政基盤が脆弱となる中で、自治体内部での裁量権の分配をめぐる意見の対立が増加する。特に政府と比較して議員の専門化がすすんでいない地方自治体では、この意見の対立が地方自治の舵取りを困難にすることは予想に難くない。地方議員はお互いが顔見知りで、有権者ともいつも顔を会わせ、個人的にもよく知られている。このような状況下では、公共サービスとして何が必要かは、住民が公共サービスの消費者として選択する方法より理想的である。このためには公共サービスは自治体を含めた多くの個人や組織で生産され、地方議会の機能は公共サービス市場創設のための法的条件の整備に焦点をあてられる。地方自治の第3期としてめざされているのは、地方自治体が地域の公共サービスの自由市場を組織化し、その機能充実のための許認可システムを作り出すことである。

これを実現するため、ノルウェーではフリー・コミューン・プログラムでの実験を終えた1993年1月1日、暫定法であった「フリー・コミューン実験暫定法」にかわって同じ内容を持った常設法である「行政実験法」、及び実験の結果を踏まえより多くの決定権限を地方自治体に持たせた「1992年地方自治法」を公布した。これらの詳細については第4章で紹介したい。

最後に、バルダスハイム教授がノルウェーが公共サービスの自由市場の形成のために、今後ノルウェーが解決しなければならない問題としてあげているのは次の4点である。

- 1 公共サービスの占有生産が単に地方自治体から民間企業に取って替られるのではなく、どのようにして自由市場を作り出すかが重要である。その鍵は、消費者である住民にサービス提供者の生きた情報を提供することにある。その機会がなければ、眞の消費者選択はあり得ないし、秩序だった競争効果は期待できない。
- 2 地方自治体の破産について、北欧諸国では現時点では法的な取り組みが充分とはいえない。現在これに関して、政府委員会より調査の指摘がなされている。
- 3 地方自治体が競争にさらされる中、自治体職員がどのように反応していくかは大きな関心となっている。スカンジナビアでの経験では、ある人々にとってはより興味ある職種やより専門性を重視する環境へ参入する良い機会として受け止められている。
- 4 改革によって、地域民主主義や地方議員の役割も変化する。地方議員の役割は、これまでのいかに公共サービス提供を直接効率的に提供するかというものから、自らが制定する条例等により、法的に公共サービスをいかに整備するかに変わる。最終的には、住民の意志を代表する議会が、どのような公共サービスの自由市場を作るかである。

第2章 ノルウェーの地方自治制度

第1節 地方自治制度の概要

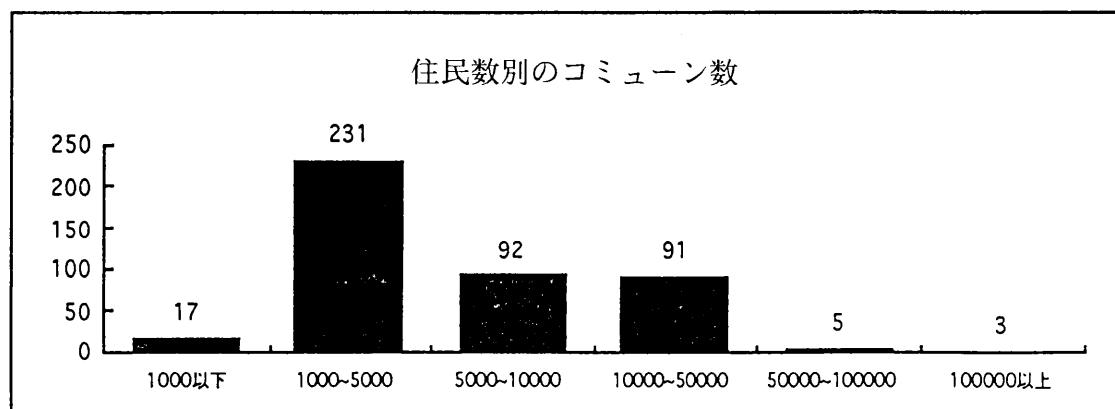
ノルウェーは1993年現在、日本の市町村にあたる439の基礎的な地方自治体であるKommune（以後コミニーンと呼ぶ）と、都道府県にあたる19の広域的普通地方自治体であるFylkes Kommune（以後県と呼ぶ）とに分かれた二層性の構造をもっている。かつて、コミニーンはその成立の歴史的な背景等のちがいにより市と町に分かれた時代もあったが、今日では全て同じ立場である。

ノルウェーの地方自治制度はその起源は12世紀に遡るが、近代的な地方自治制度はスウェーデンとの連合王国であった1837年に、コミニーンによる一層性として確立された。第二次大戦後の1964年に、広域自治体として県が設置されたが、現在でも地方自治制度の中核はコミニーンにある。図3で示しているように、コミニーンの人口は5000人未満が大半を占め、オスロを除くと10万人を越えるコミニーンは、ベルゲンとストロンハイムのわずか2つしかない。首都のオスロは人口約46万人を擁し、コミニーンと県の両者の役割を兼ねている。

表1：地方公共団体に関する統計

項目	コミニーン	カウンティ
1993年の自治体数	439	19
1950年の自治体数	744	20
最も面積の広い自治体	9,704km ²	48,637km ²
最も面積の狭い自治体	5.7km ²	454km ²
自治体の平均面積	881km ²	20,366km ²
最も人口の多い自治体	461,644人（オスロ）	461,644人（オスロ）
最も人口の少ない自治体	230人	74,950人
自治体の平均人口	9,000人	224,000人

図3：住民数別のコミニーン



第一章でも述べたように、第2次世界大戦後の福祉国家としてのノルウェーは、地方自治体の活動を通して実現してきたといわれる。特に、公共サービスの中でも社会福祉サービスの提供は、他のスカンジナビア諸国と同様に充実した内容で知られ、地方自治体の活動の大きな割合を占めている。この福祉施策の充実の過程で、地方自治体の予算額と職員数も拡充されてきた。例えば、1975年以降の地方自治体部門の国内経済、雇用に占める割合は表2のようになっており、特に雇用に関しては全公共部門の7割を占めるに至っている。

表2：全自治体部門の国内総生産に占める比率

年	1975	1980	1991	1992	1993
国内総生産に占める 地方自治体の割合	8.6	9.1	11.5	11.9	11.8
国内総支出に占める 地方自治体の割合	18.1	17.5	20.8	21.2	20.7
公共セクターの 雇用割合	10.4	13.1	17.4	18.1	18.7
うち地方自治体	59.8	64.5	69.0	69.3	69.8

第2節 1992年以前の地方自治体の機構

1 概説

ノルウェーの地方自治制度では、イギリスと同様に地方議会に条例の制定権と共に執行権も与えられている。このため日本のような公選の首長は置かれず、当選した議員の互選により議長を選出する。英語でメイヤー (mayor) とよばれるのはこの議長である。この議長の他、副議長、参事会議員、さらに総務、教育、保健・社会福祉、文化、建設などの主要委員会 (standing committee) のメンバー等が比例代表制で選出された議員から選出される。地方議員はプロの政治家というより、ボランティアの代議員のような性格が強く基本的に報酬はない。

地方議会の議長は、通常最大党派から選出されるその地方自治体の政治的リーダーであり、更に議会の中核的機関である参事会の議長も兼ね、政策決定にもっとも大きな影響を与え得る。また、すべての関係会議に出席する権利を持ち、議会棟に自らの部屋を与えられている。この議長の任期は4年で、議長は次の選挙を免除される。コミューンは議長に、個別的事項や基本的事項などの意志決定を委任することができる。

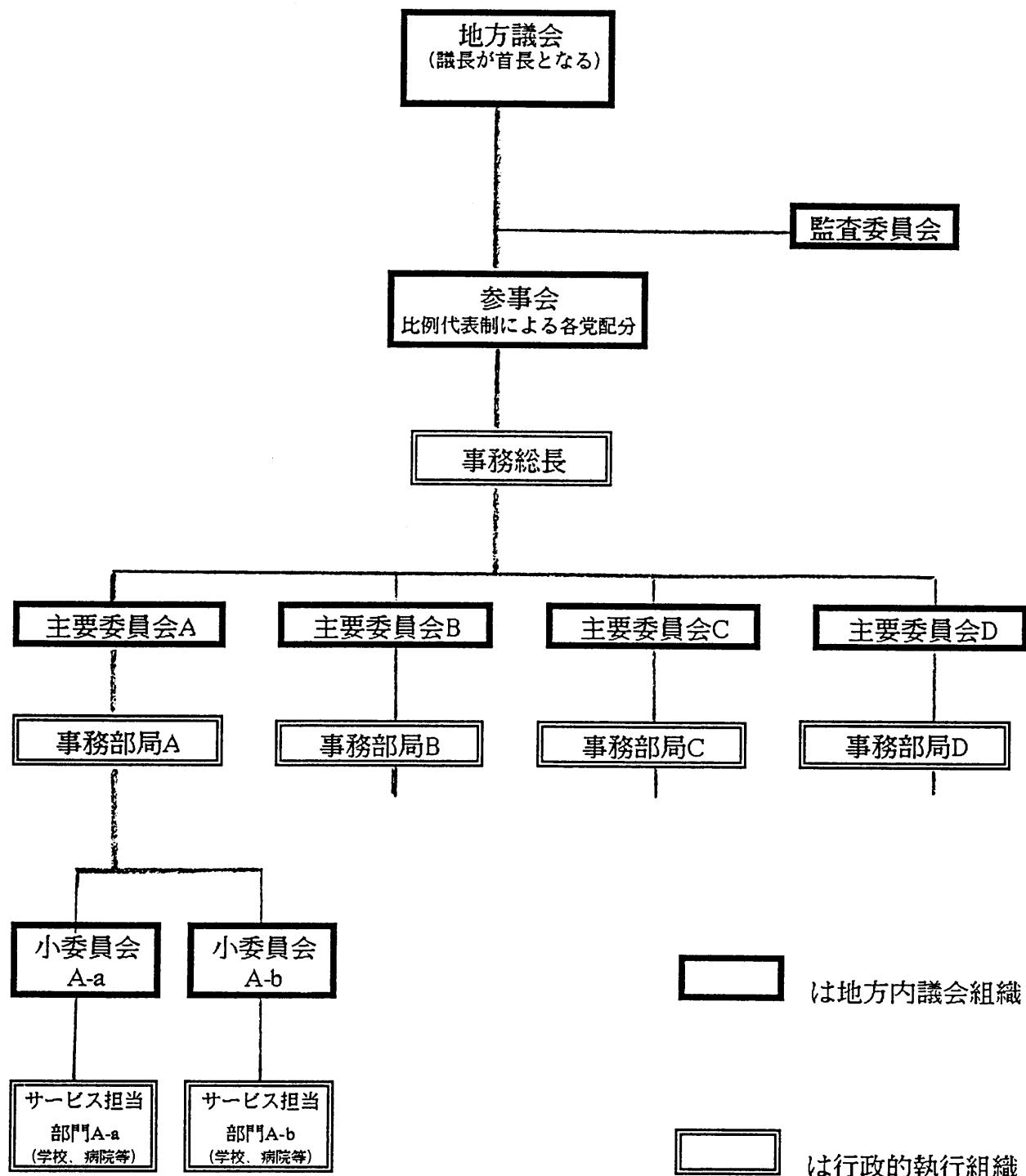
参事会は執行理事会 (executive board) とも呼ばれ、コミューン及び県の双方ともに、当選議員の25%の議員数で構成される議会の中核的機関である。この参事会には各主要委員会の委員長も参加し、自治体の政治の方針を決定する。

主要委員会は、それぞれの分野の政策決定権限を議会より委任されており、その他の委員会は参事会により必要に応じて設置される。また事業によっては合同委員会も設置される。参事会は最低5名、主要委員会は最低3人と定められ、人口に応じた議員数で構成される。

2 事務総長と行政事務部門

議会の下には、それぞれの委員会に対応する形で部局が設置され、日本の地方公務員にあたる常勤の事務職員が、委員会の指示にしたがって事務を執行する。この事務部局の全体の責任者として、地方自治体は事務総長 (chief executive) を置くことが定められている。このため事務総長は、すべての職員の指揮を行うと同時に、議会の条例制定の準備、予算案の提出を行う。さらに議会の決定に基づき行政事務部門の部局の新設・改廃、雇用を行う。事務総長は、すべての委員会、議会、各種の協議会に出席することができる。また議会は、事務総長に自治体の根幹に係わらない意志決定を委任できる。任期は最低6年となっている。

図4：地方議会の組織図例（1992年以前）



3 地方自治制度の原則

ノルウェーの地方自治体の機能については国会で定められているが、原則は日本と同じように、法で禁止されている以外の業務や機能を地方自治体が遂行できるという包括主義（power of general competence）の立場に立っている。これは法により地方自治体が何をすべきかが定められ、これを越えた場合は越権行為（ultra vires）として無効となるイギリスの限定列挙主義と対照的である。なお、ノルウェーの2層の地方自治体間（コミューンと県）の機能の分担については、一般的な法律の規定がなく特別法として国会で規定されてきたものが多い。コミューンを中心として発達したノルウェーの地方自治制度は、第2次世界大戦後、県設置の2層制の導入の中で再構成がすすめられた。ノルウェーの歴史と地方自治制度の変遷は次のように整理される。

表3：地方自治体の変遷

年代	事項
7～10世紀	部族による小王国群立。一部バイキングは西ヨーロッパ、地中海へ進出する
1000年頃	ノルウェー人による統一王国
11～13世紀	キリスト教の普及
1268年～1380年	スウェーデン、デンマークとともに北欧連合結成
1380年～1814年	デンマークによる支配
1814年	独立、新憲法の採択。スウェーデン国王がノルウェー国王を兼ねる
1905年	スウェーデンとの連合王国解消。国民投票により立憲君主性を採用
1913年	普通選挙制度の導入
1919年	地方選挙への比例代表制度導入
1921年	地方自治法の制定
1937年	一層性の地方自治制度の確立
1940年～1945年	ドイツ・ナチスによる占領
1946年	コミューン数削減へ取組開始
1958年	コミューン合併の開始
1964年	県設置法制定
1965年	コミューン合併の終了
1975年	第1回カウンティ議会選挙
1980年	事務総長を置くことが認められる

4 地方選挙制

地方議員の選挙権・被選挙権は、選挙の年の12月31日までに18歳になるノルウェーの市民、及び選挙日以前3年間ノルウェーに居住し住民登録を行っている外国人で、選挙人登録を行った者に対して与えられている。選挙は比例代表制の下、通常9月の第2月曜日に行われる

が、いくつかのコミューンでは日曜日と月曜日の両日に跨って行われる。不在者投票は、投票の行われる年の6月1日から投票日前日までの間に行うことができる。議員の任期は4年間である。

この比例代表制での地方選挙では、2段階を経て当選議員が確定する。まず、各党の当選者数が決定され、その後に搭載名簿に基づいて当選者が決定される。なお、投票率は70~80%であるが、近年徐々に低下し続けておりこれも改革への理由となった。

表4：選挙に関する条件等

次の者は選挙人名簿へ搭載できない。	次の者は投票の免除を申請できる。	次の者は投票できない。
・県の地方長官、副地方長官	・選挙の年に65才以上になる者	・刑事事件で有罪となった者
・県及びコミューンの事務総長、副事務総長	・投票を行えない者と議会で認められた者	・政府が認めていない外国勢力の機関に所属する者
・県及びコミューンの各部局長	・過去4年間地方議員であった者	・票を売買した者
・県及びコミューンのセクレタリー	・非選挙権名簿に搭載されたもので、他の政党に所属する者	・2ヶ所以上で投票をおこなった者
・県及びコミューンの監事		
・県及びコミューンの出納長		

5 地方自治体の機能

コミューンと県の機能の基本的な分担は、住民生活に密接した事項をコミューンが担当し、広域的で専門性の高いものを県が担当するという点では、他の諸国の制度とほぼ同じである。また、地方自治体の財政的観点から機能を見た場合、ノルウェーの地方自治体の機能は教育や社会保障といった公共サービスの提供が主体となっている。

一方で、県設置以降のこの15年間ほどの傾向として、社会福祉の分野を中心として県からコミューンへと、再度、機能が移管されていることがあげられる。これは近年の社会福祉の分野で、これまでの施設中心の介護から地域による介護へと、その考え方方が代わってきたことの反映とされる。次にそれぞれの地方行政分野でのコミューンと県の機能を検討してみたい。

[教育]

北欧諸国では、教育は地方自治体が提供する公共サービスの最も大きな領域である。当然のことながら、地域に密接したコミューンが初等教育に関するサービスを行う。ここでは法律とそれに基づくカリキュラムに沿って、9才（自治体によっては10才）までのすべての子供に、保育園、デー・センター、プレ・スクール（小学校に付設された幼稚園）及び保養学校での教育を与える。このため、コミューンはこれらの児童・教育施設を運営する。同時に保育園に関する法令では、企業や農場によって運営される私立の保育所も認められている。また、コミューンは障害を持つ青少年への教育についても義務を負っている。その他、初等

教育レベルの成人教育の提供もコミニーンの機能とされ、難民に対する教育などを提供している。

これに対して県は、中等教育の提供、及びそれと同程度の教育を必要とする障害者、さらに中等教育と同じレベルの成人教育を提供する。また職業訓練生として企業に通う青少年の教育提供も県の機能である。

[保健及び社会福祉]

保健及び社会福祉は、コミニーンの予算上もっとも大きなシェアを占める機能領域である。保健の分野では、住民の健康管理、学校保健、母子の健康管理、障害者のケアなどがある。このため、医療制度や看護婦による訪問看護制度、救急医療制度、ナーシングホーム等による介護看護制度を充実しなければならない。コミニーンは、このような事業を自ら運営する組織、または民間に委託によりこれを提供する。福祉関係の業務としては、金銭的に困窮する人々への援助や薬物・アルコール中毒の人々への特別介護など、法律により各種の社会福祉の制度が定められており、これらもコミニーンにより実施される。また、児童福祉法では児童の生活環境の確保と、問題行動の予防、養育者への指導をコミニーンに要求している。さらに人道的立場から居住を許可されている難民のコミュニティや個人に対しては、コミニーンが住居と個人の生活環境の整備に対して責任を持っている。

写真1 ベルゲン市の高齢者デー・センター



同じく県においても、保健及び社会福祉は自治体活動の大きな比重を占める領域である。県は広域の住民を対象とした病院の運営の他、特別治療など専門的な医療に責任を持っている。この他、児童救護施設、薬物アルコール乱用者のための施設の運営なども責務とされている。また歯科治療制度の確立も県の役割である。

なお、従来は障害者や高齢者は施設入所により介護を受けてきたが、近年それぞれの地域で独自に介護する方向に政策が変換されている。このため従来県によって提供してきたこ

これらの公的サービスは、より身近な自治体であるコミューンに移管されてきた。例えば、1988年にナーシングホームに関する業務が、1989年には高齢者の介護に関する機能が、さらに1991年には精神障害者に関するコミューンに移管されている。

[文化]

コミューンと県が担当する文化行政の中では、図書館は大きな比重を占めている。このため、コミューンは域内に図書館のほか、学校の図書館の運営も行う。その他、コミューンは地域の中の文化振興として、メディアや音楽、演劇活動、博物館、芸術、工芸、スポーツ、野外活動、ボランティア活動などの広範な領域で、それらを育成したり支援したりする役割を負っている。教会の運営事項や墓地の建設・運営もコミューンの責任である。県は、県域を対象範囲とした文化プロジェクトに対しての責任を持っている。

表5：国と地方公共団体の機能の分類

国	県	コミューン
高等教育	中等教育	基礎教育
国民年金	特別なヘルスケア	高齢者の看護、介護
防衛	児童福祉施設	障害者の介護
国道	薬物、アルコール中毒者更正施設	児童福祉・児童の看護院
鉄道	カウンティ道路	生活保護
雇用対策	交通	公衆衛生
司法及び警察	文化、博物館	図書館
刑務所	地域開発	文化施設
国税		消防
外交		港湾
難民対策		コミューン道路
		上下水道
		ごみ収集
		土地利用計画

[徴税]

地方税の徴収はコミューンの業務とされる。

[地域計画]

コミューンは、地域の土地利用や公共サービスの提供などを地域開発計画として策定する。これには、道路、水道、下水設備計画など住宅政策も含まれる。また、ほとんどの上下水道設備はコミューンにより管理されている。この地域開発計画には、児童施設、プレイ・グラウンド、スポーツ・グラウンド、自転車専用道、遊歩道、公園なども含まれ、地方自治体はこれらの情報もあわせて公開しなければならない。

このコミューンの地域計画に対して、県はコミューン地域計画を総合するような県域の総

合計画を策定する。近年、地域開発では県の役割が増大する傾向にあるが、県は自らのプログラムの実施のほか、僻地コムーンの産業開発に対し政府からの基金が活用できるような支援も行う。

[土地利用]

コムーンは、地域開発計画に関する住宅用地、商業用地、産業用地など利用目的に応じた土地利用計画を作成し、土地売買の管理や商工業の育成を担当する。また、環境保全の視点からも、土地利用計画に基づき農業用地、未耕作地、野外活動使用地を指定し、内陸水面及び海岸線の利用と保全についての決定を行う。狩猟及び釣の規制についてもコムーンの管轄である。

[交通輸送]

コムーンがコムーン道路の建設・維持を行うのに対し、県は県道の建設・維持の他に、公共交通機関の整備、通学手段の確保を行う。特に、地方における交通網と輸送サービスについては、政府から補助金が交付される。

[職業安定]

コムーンは求人求職等の職業安定、職業訓練に関する業務等を行う。

[消防]

コムーンは、消化活動及びエントツ掃除のための組織を制度化している。このため、消化作業のための機器や装備の確保、人員召集業務を行う。

[港湾、その他]

コムーンは、漁業省の港湾指定に基づき、港湾、埠頭設備の建設運営を行い、同時に、施設内の灯台、ブイ等の設置も行っている。この他コムーンは、電気事業や映画館、駐車場などの企業経営的活動も行っている。

6 地方の政府機関

一方で、政府や省庁の地方機関も、中世にその起源を遡るような長い歴史を持っている。特に各県を代表する地方長官（Governor）は、政府から地方に派遣された県代表として重要な地位を占めてきた。この地方長官の役割は、地方自治体の運営が国の法律、また財政政策に合致しているかどうかを判断し、それを保証する役割を負っている。同時に地方長官は、コムーンに対しては監督的な役割、県に対しては助言及び指導を行う役割を持つ。

表6：国の機関及び地方事務所

主な国の地方機関	主な国の地方事務所
地方裁判所	税務署
人口登録所	警察
郵便・電話局	職業安定所
入国監督事務所	生活保護事務所
	県農業事務官
	県歯科事務官
	県道路管理者
	徴税官
	県学校監督者
	県保健事務官

7 その他の地方自治機関

コミューン、県、国の地方機関に加え、エネルギー、上下水道、ゴミ処理など、限られた領域の業務を行うため、複数のコミニーンで組織される企業がある。これらの企業の規模は、その参加コミニーン数が3～15と幅広い。

また、1954年までの地方自治制度では、非都市化地域のコミニーンの下に、教育とか社会福祉といった狭い領域での行政権を持つサブ・コミニーンが存在した。しかし、この行政単位では地域の問題を解決するには小さすぎるとして、その後順次廃止されてきたが、法律上では現在でもサブ・コミニーンの委員会を任命することが認められている。近年、地方分権の議論が盛んになるにつれ、このサブ・コミニーンが、特に都市化地域と行政領域の広い過疎のコミニーンで、近隣委員会（Neighbourhood Committees）として復活・増加している。

第3節 地方財政と地方税

1 地方財政の概要と地方税

コミューンと県が国内経済に果たしている役割については先に見たところであるが、これら自治体の活動を支える歳入の内訳を1992年度会計で見た場合、地方税収が45.8%、政府からの補助金が41.2%、使用料・手数料が11.0%、利子等が2.0%となっている。この内、地方税についてはそのほとんどが地方所得税である。

コミューンの個人及び企業に対する地方所得税は、12%～13.5%の範囲で法により税率が定められている。この範囲の中で、毎年経済状況などを配慮し基礎控除などと共に国会により決議される。ほとんどのコミューンでは、税収の約90%がこの所得税である。この他に資本税や都市化された地域の地方自治体では、商業用資産と住宅に対し上限を0.7%とする固定資産税があるが、1990年にはわずか20の地方自治体がこの税を導入しているに過ぎない。

県の地方税は所得税のみで、7.5%と上限が法により定められ、コミニーンが徴収している。なお、ノルウェーでは9月から8月が会計年度となっている。

表7：1991年度の歳入割合（%）

	地方自治体全体	コミニーン	県
地方税	45.8	47.1	40.8
政府補助金計	41.2	37.3	48.4
包括交付金	29.3	24.9	38.4
特別補助金	11.8	12.4	10.0
手数料使用料	11.0	12.2	7.9
利子	2.0	2.4	1.1
コミニーンと県での相互移管	0	1.0	1.8
計	100	100	100

2 政府補助金

地方自治体の歳入の約40%を占めているのが政府補助金である。これは包括交付金(Block Grant)と特定補助金(Earmarked/Specific Grant)の2種類にわかれ、それぞれ約70%、30%となっている。

(1) 特定補助金

特定補助金は、1986年に包括交付金制度(The General Purpose Grant Scheme)が導入されるまでノルウェーで行われてきた基幹的な政府の補助金制度で、地方自治体のそれぞれの事業に対して国が補助金の必要性を審査し交付する制度である。この場合、補助金をどのよ

うに使用するかは政府による詳細な規定があった。この特定補助金は、現在でも幾つかの政府の主要政策に採用されている。1992会計年度には、下記のような主要項目を含む約110の特定補助金があった。

- ・難民の家屋及び移民に対する補助金
- ・雇用促進に関する補助金
- ・中等教育における生徒増加に関する関係補助金
- ・病院の外来部門への補助金
- ・地域病院への補助金
- ・病院の基金拡大への補助金
- ・幼稚園及び学校外での児童の世話に関する補助金
- ・下水施設及びゴミ処理施設に対するコムューンへの補助金

(2)包括交付金制度

1986年に新たに導入された包括交付金制度は、地方自治体間の税収の不均衡を調整する一方、これまでの政府による補助金使用についての制限を緩和し、地方自治体の裁量権を尊重するものもある。当然のことではあるが、地方自治体の税収はその自治体の規模や住民の収入、就職率など地域の経済活動の違いにより大きく左右されている。例えば、一番地方税の比率の大きいオカシューズ (Akershus) 県にあるビーラム (Baerum) ・コムューンでは、税収入が約85%にのぼるが、トロムス (Troms) 県のビジャーコイ (Bjarkoy) ・コムューンの税収入はわずか約20%にすぎない。

この包括交付金の導入により、地方自治体は補助金をひとつの財源をして自由に使う権限を得た。地方自治省 (Ministry of Local Government) は、この包括交付金制度の導入は、戦後の規制緩和のための改革及び地方行政の民主化の大きな要素となったとしている。この包括交付金制度の主な機能を整理すると次のようになる。

- ・地方自治体レベルでの行動の自由を促進する
- ・地方自治体の歳入再分配を促進する
- ・政府による規制を簡素化する
- ・地方自治体レベルの財源有効活用

また、この制度は次のような原則により成り立っている。

- ・包括交付金は、投資的事業や特別なプロジェクト、調査を除く、通常の行政サービスのための財源を確保するものでなければならない。
- ・包括交付金は、特別の目的の補助金であってはならない。
- ・包括交付金は、一般的な基準により計算されなければならない。また、地方自治対等の独自の事情に影響を受けてはならない。
- ・包括交付金は、歳出と歳入の均衡化に貢献しなければならない。

- ・包括交付金は、すべて事業により使い切らねばならない。
- ・包括交付金は、地方自治体の間の歳入と歳出の均等化を目的としている。歳入の均等化とは、住民あたりの地方税の均等化であり、歳出の均等化とは、国の共通した公共サービス提供基準を原因とする地方自治体の歳出の相違を均等化することである。

この包括交付金制度では、特定の算定基準により積算していくものである。例えば、基準の要素のひとつは住民の年齢構成である。これはすべての住民を、0才-15才、16才-18才、19才-66才、67才-79才及び80才以上という年齢により区分化している。それぞれの区分は、それぞれの行政項目の歳出と関連性が深い。例えば、80才以上の区分に合致する人々の割合が大きい地方自治体では、健康管理などの別枠が必要であるということになる。この他、過疎地域・諸島などは僻地要素が加算される。また犯罪指数や失業率などもひとつの要素として積算され、この結果、オスロやベルゲンなど都市地域は歳出の多い地域となっている。

この地方財政制度に急激な変革をもたらした包括交付金制度は、1980年に北欧ではデンマークで最初に導入された。ノルウェーでは、1980年度に地方病院の財政制度の一部として導入され、その後1984年度にコミューンの保健衛生と社会保障の分野に拡大、1986年度に全面的に導入されている。

この制度の導入の結果、平均して85%以上の財源が地方自治体独自の方針に基づき使用できるようになった。このようなことから、包括交付金制度がフリー・コミューン・プログラムとともに、戦後のノルウェーの地方自治体の改革の根幹をなしていると言われる由縁である。この交付金制度は、1994年度からは第4章で説明する政府白書23号の提言により更に簡素化され、1994年度には約400億クローネ（1クローネ：日本円にして約20円）が交付されている。

4 その他の収入

地方自治体は、使用料及び手数料（fees and charges）を、公共サービスの対価として地域住民より徴収することができる。これには、上水道と下水道、ごみ収集事業、幼児保育、子供の保護、ホームヘルプサービスなどがある。

コミューンは、本来地方自治体が提供すべき公共サービスを除き、この料金の設定に対しては大きな裁量権を持っているが、そのサービス原価を上回ってはならないとされている。

5 地方自治体と国家予算

次年度の地方自治体の予算は、国の経済成長の見積りやインフレーション、地方自治体からの要求や歳入予測、地方自治体の経済状況などを考慮して、政府により歳入の枠組が設定される。続いて課税率が決定され、税収が見積もられ、各省庁の特定補助金が決定される。更に、使用手数料が差し引かれた後、最後に包括交付金が決定される。その残りを地方税として住民が等しく負担することとなる。