

CLAIR REPORT

デンマークの地方行財政制度

—地方分権を支える税財制度の概要—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 140 (March 24, 1997)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団 法人 自治体国際化協会

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階
TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目次	
はじめに	1
掲載図表一覧	2
第1章 デンマークの地方自治 略史	3
第1節 1970年構造改革以前	3
第2節 1970年構造改革	3
(1) 地方団体再編	3
(2) 財政改革	4
第2章 国の概要	5
第1節 デンマーク主要数値	5
第2節 国政の概要	6
(1) 国会	6
(2) 中央政府、地方長官事務所	6
(3) 司法権	7
第3節 国の地方団体の監督機関	8
第4節 国の事務	8
第3章 地方団体の構造	10
第1節 地方団体の権限の根拠	10
第2節 地方議会(Local councils)、選挙	10
(1) 選挙	10
(2) 地方議会議員および地方議会	11
(3) 委員会、行政機関	12
① 委員会制度を採用する地方団体	12
② 行政庁制度を採用する地方団体	14
第3節 事務局	16
第4節 地方団体事務組合	16
第5節 ユーザーへの分権（専門委員会、会議）	17
第4章 地方団体代表機関	19
第1節 地方団体代表機関の機能	19
第2節 全国県協議会	19

(1) 総会、理事会、委員会	19
(2) 事務局	20
(3) 共同設立会社	20
第3節 全国市協議会	20
(1) 総会、理事会、委員会	20
(2) 広域委員会	21
(3) 事務局、共同設立会社	21
第5章 地方団体の仕事	22
第1節 県の仕事	22
第2節 市の仕事	23
第6章 地方財政制度	25
第1節 地方団体の予算編成	25
第2節 地方団体の歳出	25
(1) 地方団体の歳出規模	25
(2) 地方団体の歳出（目的別）	27
第3節 地方団体の歳入	28
(1) 使用料及び手数料、その他の収入	29
(2) 公債、借入金	30
(3) 一般国庫補助金	31
第7章 国庫補助金と均衡化制度	33
第1節 均衡化制度の目的	33
第2節 地方団体の税源偏在と財政負担のばらつきの現状	33
第3節 財政負担の均衡化	36
(1) 財政負担の均衡化の対象と考え方	36
(2) 財政負担の計算	36
第4節 課税標準の均衡化	42
第5節 特別均衡化制度	44
(1) 財政難の大都市圏内市に対する援助	44
(2) 大都市圏内の家賃補助金額の補填	44
(3) エイズ関係費用の補填	44
(4) 主たる島しょに対する補助金	44

(5) 難民、移民等要保護者にかかる経費の均衡化	44
第6節 税、国庫補助金と均衡化補助金に関するキャッシュフロー	45
第7節 国庫補助金と均衡化制度に関するタイムテーブル	46
第8章 地方税制度	48
第1節 デンマークの地方税の国際比較	48
第2節 地方所得税	49
(1) 地方所得税率の決定過程	49
(2) 地方所得税の計算	49
第3節 土地税	51
第4節 償却資産税、会社税分配金	52
第9章 国と地方との財政関係	53
第1節 予算協調制度	53
(1) 交渉機関	53
(2) 経緯	53
(3) 交渉の方法、内容	53
第2節 包括補助金の決定過程	54
「財源補償の原則」	54
第3節 予算保証制度	55
第4節 包括補助金の規模	56
第5節 新予算保証制度	
— 国家保証予算か自主予算か？	56
第10章 フリーコミュン実験	58
第1節 デンマークのフリーコミュン実験の特徴と意義	58
第2節 フリーコミュン実験の目的と概況	58
参考文献	61
デンマーク全図	62

はじめに

デンマークは、九州より少し広い土地に北海道よりやや少ない数の人々が暮らす国である。

カムチャツカ半島とほぼ同緯度、ドイツの北側、スカンジナビア半島の西側に位置しており、500以上の小島にユトランド島、フン島、シェラン島の3つの大きな島から構成されている。デンマークという国から受けるイメージは、まず、アンデルセンに代表される童話の世界、平らな国土、酪農、王制などであり、また、他の北欧諸国と同様に、高福祉の国ということになるだろうか。

人口約520万人弱の国でありながら、交通網は縦横に張り巡らされ、経済の安定度、財政の健全度は欧州の中でも随一のものと言えるであろうし、273の市と14の県に分かれた地方団体では、民主主義の教科書とも言うべき地方自治が長い歴史を持っている。さらに、高い自主財源率とともに、1980年代から始まったフリー・コミューン実験により地方分権が一層進められ、地方分権の先進国の地位を確立したと言える。

このレポートでは、デンマークの国政の概要、地方団体の構造、機能を説明し、地方行財政制度を解説したが、特に、地方分権制度を支える地方税制度と財源調整制度の解説に重点を置いた。デンマークの財源調整制度は、各地方団体間で行う水平的財源調整制度にその大きな特徴があり、地方団体から地方団体に財源が移転されるこの制度は、地方団体が同一のサービスを提供しようとした時の処方せんでありながら、世界のどの国もこれほど完全に導入できないでいるものである。1996年4月から制度に変更があり、デンマーク内務省、地方団体代表機関への訪問調査、その後の内務省担当官との数次にわたる手紙のやり取りにより、できる限り正確にするように努めた。

このレポートは、ロンドン事務所の稲沢克祐所長補佐（群馬県）が、関剛史所長補佐（宮城県）、ジョセフィン・カー調査員の協力を得て、執筆した。

(掲載図表一覧)

- 表1 273市の規模(4頁)
表2 デンマーク経済の主要数値(1994年)(5頁)
表3 1994年総選挙政党別当選者割合(6頁)
表4 1993年県議会議員選挙政党別当選者割合(1993年11月16日)(11頁)
表5 1993年市議会議員選挙政党別当選者割合(1993年11月16日)(11頁)
表6 市の委員会設置数(13頁)
表7 市、県の1996年度予算(純経常支出額)(27頁)
表8 県の歳入状況(1995年度予算)(29頁)
表9 市の歳入状況(1995年度予算)(29頁)
表10 地方団体の長期借入金額の推移(1983年~1996年)(31頁)
表11 市に対する国庫補助金の状況(1996年度予算)(32頁)
表12 県に対する国庫補助金の状況(1996年度予算)(32頁)
表13 年齢が関係する市の財政負担 1996年度「単位費用」額(38頁)
表14 年齢が関係する県の財政負担 1996年度「単位費用」額(39頁)
表15 「社会的指数」算定に用いられる社会的基準(40頁)
表16 社会的指数の計算(41頁)
表17 社会的指数による財政負担の計算(41頁)
表18 地方税の平均税率の推移(1977年~1996年)(51頁)
表19 新予算制度比較(57頁)
- 図1 委員会制度を採る地方団体の組織図(13頁)
図2 フレデリクスボー県の組織図(14頁)
図3 行政庁制度を採る地方団体の組織(例)(15頁)
図4 コペンハーゲン市の組織図(15頁)
図5 GNPにしめる地方団体歳出の割合(26頁)
図6 全公共支出にしめる地方団体歳出の割合(26頁)
図7 均衡化制度のフレーム(34頁)
図8 均衡化制度 - 均衡化前(35頁)
図9 均衡化制度 - 均衡化後(35頁)
図10 財政負担の均衡化(36頁)
図11 税、補助金等の流れ(46頁)
図12 国庫補助金、均衡化制度に関するタイムテーブル(1996年度分)(46頁)
図13 国税・地方税の総額に占める地方税収の割合(1992年)(48頁)
図14 土地税率の分布(1996年度)(52頁)

図の出典について、特に断りのないものについては、『LOCAL GOVERNMENT IN DENMARK, The National Association of Local Authorities in Denmark, 1996年, Copenhagen』である。

第1章 デンマークの地方自治 略史

第1節 1970年構造改革以前

デンマークの地方自治の起源は、1849年制定のデンマーク憲法において、国の監督の下で、地方団体が独立して地域住民に対するサービスを行う権限を付与されたところに遡ることができる。

その後、1970年以前は、デンマークの地方団体は、25の県（アムト。Amt, 英訳は、county）に分かれ、県の中に、86のバラ（borough）と1,388のパリッシュ（parish）があった。都市圏と地方圏との区分けがはっきりとしていた頃は、バラとパリッシュとの区別も明白であったが、都市化の進展にともなって、バラの中には、隣接するパリッシュの境界線を超えて領域を広げてしまうところもあった。

第2節 1970年構造改革

（1）地方団体再編

1970年に大規模な地方団体再編が行われ、地方団体の数は激減した。この改革で、経済的、行政的に適正規模になるように、地方団体が再編され、国や他の層の団体との事務や財源の配分、団体間の均衡などの見直しがなされた。

この構造改革により、県は14となり、第1層団体として、275の市（コミューン、Kommune, 英訳は、municipalityまたは、local authority）が誕生した。275の中には、一層制自治体として、市と県の仕事を行うあわせてコペンハーゲン市（Copenhagen）とフレデリクスバーグ市（Frederiksberg）が含まれている。

市の人口は、最も少ない市(Laeso島)で2,400人、最も多い市(Copenhagen市)で473,000人であり、県は同様に45,000人から619,000人となっている。住民数の平均は、市が19,000人、県が326,000人である(1995年)。

事務の配分についても改革が行われ、分権化が行われ、より管理的な事務が国から地方に委譲された。構造改革により、専門性の高い事務のコストを負担できる規模の地方団体が創設されたため、地域社会に関係のある事務の多くが、国から市や県に委譲できるようになったのである。また、各地方団体間の経済的均衡を図る制度をより単純なものとし、同時に、地方団体の事務の対象として適当な規模にブロック化を行った。

再編の原則をまとめると次のとおりである。

【県再編の原則】

- ①県の人口は、十分な病院のサービスができるように設定する。
- ②密接な結び付きのある市がひとつの県の中に含まれるようにする。

【市再編の原則】

- ①市の人口は、十分な初等教育が行えるように設定する。
- ②街区(town)とその周辺地域は同じ県に含まれるようにする。

(2) 財政改革

財政改革と均衡化制度の改革により、一般国庫補助金が増加し、地方団体間の経済的な均衡化も改善した。改革前は、地方政府の歳出の一定割合を国が補填(reimbursements)する、という方法を取っていたが、改革後、一般補助金の形に移行された。この改革の根底にあるのは、一般補助金の方が、経費補填に比べて、国の経済的責任を果たしながら、より地方団体の権限を尊重することができる、という考え方である。地方団体は、一般補助金化されたことで、より自由に事務の優先度を定めることができるようになったのである。

大都市圏内の、コペンハーゲン市とフレデリクスバーグ市には、県の仕事もあわせて行う権限が与えられている。大都市圏には、この他に、コペンハーゲン県(the county of Copenhagen)、フレデリクスバーグ県(the county of Frederiksberg)、ロスキルデ県(the county of Roskilde)がある。大都市圏内の各地方団体間の財政的不均衡をなくすため、特に強力な均衡化制度が適用されている。

コペンハーゲン市とフレデリクスバーグ市の2市を除く273市の規模については、表1に示すとおりである。

表1 273市の規模

(1995年1月1日現在)

住 民 数	0~5,000	5,~10,000	10,~20,000	20,~60,000	60,000以上
市 の 数	18	119	84	45	7

人口最大の市：Arhus市 277,000人
最小の市：Laeso島 2,400人

第2章 国の概要

第1節 デンマーク主要数値

人口 : 5,198,861人
 面積 : 43,092km²
 地理 : 北緯54度34分～57度45分
 気候 : 年間平均気温 16.6度

表2 デンマーク経済の主要数値（1994年）

	10億デンマーククローネ	GDPに対する割合%
国内総生産	933.182	
民間部門消費	497.529	53.3
公共部門消費	235.948	25.3
公共部門経常支出合計（*1）	565.874	60.6
中央政府	409.090	43.8
地方団体	296.951	31.8
公共部門経常収入合計（*1）	555.072	59.5
中央政府	378.028	40.5
地方団体	306.619	32.8
総雇用数（単位：1000人）	2,437	
民間部門	1,711	
公共部門（*2）	783	

*1 中央政府・地方政府間での財源移転は含まれていない。

*2 公共部門の総雇用数には、公営企業職員は含まれていない。

表2に示すとおり、1994年の国民1人当たりの国内総生産は、179,550デンマーククローネ（31,335USドル）であった。国内総生産のうち、25.3パーセントは公共部門消費であり、民間部門消費は53.3パーセントであった。デンマークの経済情勢は、雇用状況にも反映されており、総就労人口の3分の1にあたる78万3千人が公共部門で働いている。

第2節 国政の概要

(1) 国会

デンマークは、1849年にフレデリック7世が初めての民主憲法(以下、「デンマーク憲法」という)にサインをして以来、立憲君主制であり、現在の君主は、マーグレーデ2世である。

デンマーク憲法では、立法権は国会(Folketing)に、行政権は内閣に、司法権は裁判所におかれている。

国会は一院制であり、議員数は179人、任期は4年、直接普通選挙、比例代表制によって選出される。1994年9月21日に行われた総選挙の政党別当選割合は表3のとおりである。

表3 1994年総選挙政党別当選者割合

政党名	当選割合	政党名	当選割合
社会民主党	34.56	急進自由党	4.59
自由党	23.30	統一党	3.15
保守党	15.02	中央民主党	2.84
社会人民党	7.28	キリスト教人民党	1.85
進歩党	6.43	無所属	0.98

この政党別分布は、1993年11月16日に行われた地方団体議員選挙の結果とも近似している(9頁参照)。

(2) 中央政府、地方長官事務所

各省大臣により中央政府が構成される。大臣は、君主により任命され、国会議員である必要はない。国会議員でない大臣も国会に出席はできるが、投票権はない。また、国会には、大臣罷免権がある。

各省が中央政府の行政機関のトップである。ほとんどの省が、住宅や社会福祉のような特定の分野の法の執行を管理している。各省は、ひとりの大臣によって統率されており、最高の行政権を有していて、原則として、自分の省の管轄分野であれば、ひとりで全てのことを決定できる権限がある。が、実際には、いくつかの分野では、権限が中央政府外の

行政機関に委任されている。

大臣、各省の他に中央政府の機関として、幹事会 (Directorate) があり、これは設立目的により、各省の機関として機能している。通常、幹事会の機能は、特定の分野について特定の決定をしたり、大臣にアドバイスしたりすることである。幹事会は、省の部局の従属機関として機能するのが普通であるが、事案によっては、より独立した機能を持っている場合もある。

幹事会の他には、行政機関として、評議会 (council) と委員会 (board) がある。これらは、中央にのみではなく、地域、地区ごとにも存在し、その機能や構成も様々である。評議会と委員会に共通の特徴は、権限が何人かに分散されていることである。また、決定が様々な観点から行われるように、いろいろな専門家を構成員としているのも特徴である。

地域のレベルでは、地方庁 (state county) が 14 存在しているが、これらの境界線は県と同じである。例外としては、コペンハーゲン地方庁は、フレデリクスバーグ市を含んでおり、また、コペンハーゲン市には、コペンハーゲン地方長官事務所 (Prefect's Office) がある。

それぞれの地方庁は、中央政府によって任命された地方長官 (the state county governor または、prefect) が統括している。地方庁の主な仕事は、別居や離婚など家族法に関する事務である。地方庁には、監督評議会 (the supervisory council) があり、市の行財政を監督している。地方長官が監督評議会の議長を務め、他に 4 人の県議会議員が構成員となっている。その他、地方庁には、社会福祉不服審査委員会 (a social services board of appeal)、リハビリテーション委員会、年金委員会が設置されている。コペンハーゲンとフレデリクスバーグ以外の地方庁では、地方長官事務所が各委員会の事務局を務めており、委員会の議長は地方長官である。さらに、地方庁の中には、軍隊に関する業務のうち、地域的な業務について責任を持っているところもある。

警察、地域税関、税務署、職業斡旋所なども地方庁の業務となっている。

(3) 司法権

司法権は、法により独立が保障された裁判所によって行われ、各裁判官は政府により任命される。

第3節 国の地方団体の監督機関

1970年の地方政府改革により県と市はより権限が強化されたとは言うものの、国は憲法に基づいて、地方行政を統制し続けている。国は、地方団体が現行法規を遵守するように統制し、地方団体が違法な行為をした場合には、しかるべき対応をする。また、国は、地方政府の経済発展政策を国の経済政策に適合させようともしている。

内務省は、市町村と県に対する最高の監督機関であるが、直接監督しているのは、県と一層制自治体であるコペンハーゲン市、フレデリクスバーグ市のみである。既に述べたように、市を監督しているのは、監督評議会（the supervisory councils）である。県ごとに地方長官（the state county prefect）が長である監督議会が設置されている。監督議会のメンバーはさらに4人おり、いずれも県議会議員から選出選挙で選ばれた者である。内務大臣は、監督議会が権限を行使するための一般的な規則を制定することができる規定している。また、内務大臣は、監督議会がある事案の決定を下すよう指示することもできる。

地方議会の決定が法令に反したり、法令にその決定をする権限が定められていないのに決定をした場合には、監督機関は、その決定を無効にすることができる。また、違法な状況がなくなるまで、地方議会のメンバーに罰金を支払わせることもできる。さらに、監督機関は、違法な決定により生じた費用や損失を地方議会議員に弁償させることもできる。監督機関は、地方議会議員が、その義務に履行を怠り、その不履行が重大であると判断した場合には、刑事上の訴追をすることができる。

第4節 国の事務

国の事務は、以下のとおりである。

- ・警察、司法
- ・失業保険の支給
- ・外交、開発援助
- ・年金の支給
- ・防衛
- ・傷病手当の支給
- ・高等教育、各種調査
- ・文化活動
- ・児童手当の支給
- ・産業、貿易部門に対する補助
- ・難民等の収容施設の運営

1930年代までは、警察は、一部を地方団体に所管していたが、その後、完全に国の

事務となった。国の事務のうち、老齢年金や児童手当の支給などかなり多くの事務が地方団体で行われており、地方団体はその事務に要する経費の全額を国から交付されている。

地方職業安定所、地方労働基準署などは、国の機関であり、1970年代半ばまで、雇用政策は労働省幹部会（the Ministry of Labour directorates）により中央集権的に行われていた。しかし、雇用政策のうち、若年失業者と長期失業者に対する職業教育や職業斡旋などの事務は、失業者数の著しい増加に伴って、県や市町村に委譲されてきている。

第3章 地方団体の構造

第1節 地方団体の権限の根拠

地方団体の権限の根拠は、デンマーク憲法の第82章の次の規定による。

デンマーク憲法

「市は、国の監督の下、独立してその業務を遂行する権利を有するが、その権利は、制定法によって規定されなければならない。」

地方政府に関しては、1968年5月31日施行の地方自治法（the Local Government Act）とその後のいくつかの修正法により規定されている。すべての市と県に対して同じ規定が法においてなされているが、例外として、コペンハーゲン市は別の法律により規定されている。地方自治法には、市議会、県議会、委員会（committee）、議長（Mayor）など行政機関に関する規定や地方団体の経済活動に関する規定、地方団体に対する国の監督の在り方などの規定もある。地方自治法の内容については後述する。

第2節 地方議会（Local councils）、選挙

（1）選挙

地方選挙は、地方選挙法（the Local Government Election Act）の規定により、4年に1回、比例代表制により行われる。選挙権、被選挙権とも、18歳以上の住民であり、外国籍の人にも3年以上デンマーク国内に居住していれば、与えられる。

1994年に行われた地方総選挙では、県議会議員が374人、市議会議員が4773人選出された。当選者の政党別の割合は、以下の表4、表5のとおりである。

表4 1993年 県議会議員選挙政党別当選者割合（1993年11月16日）

政党名	当選割合	政党名	当選割合
社会民主党	34.9	社会自由党	4.0
自由党	28.8	キリスト教人民党	1.7
保守党	12.5	中央民主党	0.9
社会人民党	8.2	レッド・グリーン同盟	1.1
進歩党	5.2	その他	2.7

表5 1993年 市議会議員選挙政党別当選者割合（1993年11月16日）

政党名	当選割合	政党名	当選割合
社会民主党	35.1	社会自由党	2.9
自由党	25.7	キリスト教人民党	1.2
保守党	12.9	中央民主党	0.6
社会人民党	8.1	レッド・グリーン同盟	1.1
進歩党	4.3	その他	8.1

この政党別分布は、1994年9月21日に行われた国会議員選挙の結果とほぼ同じである（6頁参照）。

（2）地方議会議員および地方議会

地方に関する事項は、地方議会の決定によると地方自治法には規定されている。この意味するところは、地方議会が地方団体の全組織を指導し、全組織に対して責任を持つということである。個人的問題が関わる社会的事案を除くいかなる事案も、地方議会の議論の場に持ち込まれ、決定するよう、要求することができる権利が地方議会にはある。

地方議会の議員数は、条例などで特段の定めがない限り、9人以上31人以下の奇数でなければならない。この範囲内で地方団体の自由に決められる。14県のうち、6県が31人の議員で議会を構成しており、最も議員の少ないところで17人となっている。市議会をみると、人口が5,000人から20,000人の市（全273市のうち203市が該当する）では、概ね議員数15人から23人となっている。なお、コペンハーゲン市では、地方議会は「市民の代表」（Borgerrepraesentationen）と呼ばれ、議員定数は、コペンハーゲン市条例で55人と定められている。

地方議会は、議員の中から議長（mayor）を1人選出する。議長の任期は4年であり、義務は、地方議会の全委員会を準備し、招集し、議事進行をし、また、議案を準備することである。議長は、地方行政機関のトップであり、その権限の範囲内で、地方議会の決定が確実に執行されるように保証しなければならない。特別緊急を要する事案については、議会に代わって、決定できる権限が認められている。しかし、委員会の所掌事項や行政機関の所掌事務については、決定できない。デンマークの地方議員は、原則として無給で、議会出席のための費用交通費程度が支給されるだけであるが、議長をはじめ各委員会の委員長など特別な職務にある議員は有給である。

地方自治法では、地方議会の機能として、年次予算や年次決算の審議・決定、税率、使用料の審議・決定、借入金契約、債務保障の審議・決定を挙げているが、地方自治法に例示されていない事務についてもできることが認められており、この権限は「包括的権限（general competence）」と呼ばれている。

（3） 委員会（Committees）、行政機関

地方団体の中には、議会に委員会を設置している団体と、長老議員制度を採用している団体とがある。委員会制度は、行政各分野の審議、執行を、委員会が議会に先立ち行い、また、行政の執行は、議長が長となる事務組織により行われる。「行政庁制度（magistracy）」とは、数人の長老議員（alderman）が各行政部局の長となり、行政を行う制度である。このうち、長老議員制度を採用している自治体は、Copenhagen, Aarhus, Odense, Aalborg の4大都市だけである。

① 委員会制度を採用する地方団体

地方自治法の規定により、市議会も県議会も、財政委員会（Finance committee）とひとつ以上の「常任委員会（standing committee）」設置しなければならない。議会の議長が財政委員会の委員長を務め、常任委員会の委員長は、委員会の多数決によって任命される。

財政委員会の業務については、その主要なものは法に規定されている。主要な業務は、他の委員会の協力を得ながら、予算調整を進めていくことであるが、ほかに、当該団体の財政計画、人事管理、委員会間の調整などが挙げられる。そして、経済的・管理的事案については、議会に上程する前に財政委員会の意見を聞かなければならないことになってい

る。

地方団体の委員会構造は、地方団体によりいろいろであるが、ほとんどの地方団体にあるのは、社会福祉委員会、技術・環境委員会、教育・文化委員会がある。現実には、常任委員会と行政部門の事務職員によって、事案のほとんどについて決定が出されている。表6に示すとおり、市では、委員会の数が減少傾向にある。

表6 市の委員会設置数

	1979年	1992年
2委員会以下	0	19
3委員会	68	151
4委員会	139	55
5委員会以上	63	45
	270	270

常任委員会の他に、特別委員会を設置している団体があるが、この委員会の目的は、議会、財政委員会、常任委員会の機能を補完・助言することである。地方議会の議員でなくても、特別委員会の委員になることはでき、特別委員会は、選挙期間中であっても設置することができる。図1に、委員会制度の例を示す。

図1 委員会制度を採る地方団体の組織図

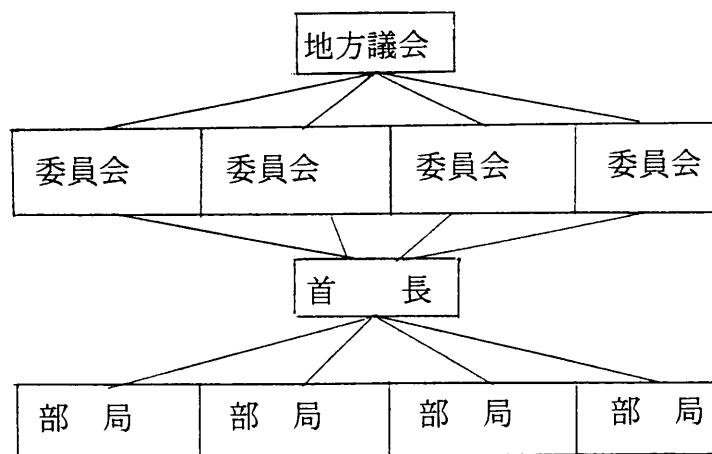
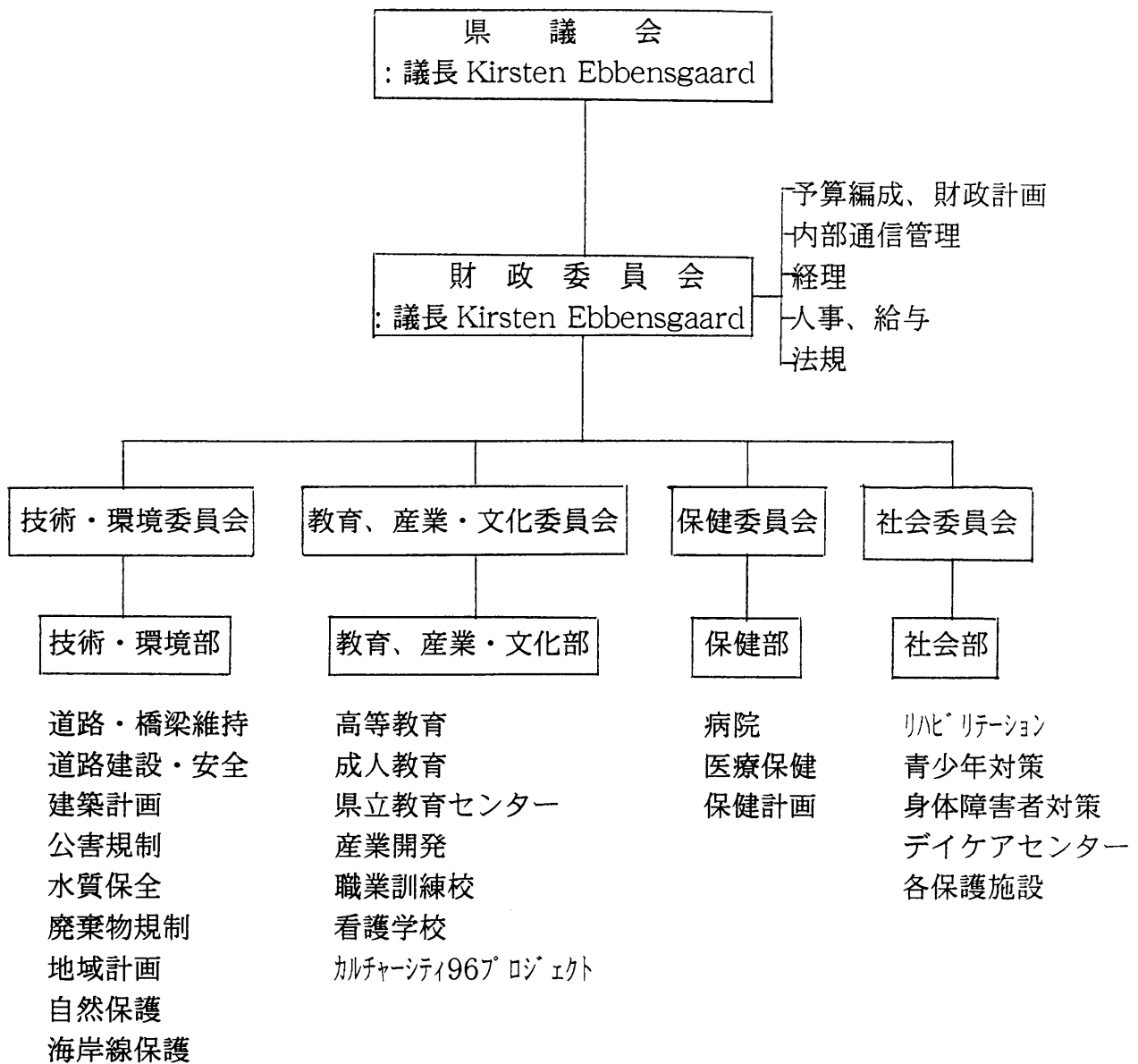


図2は、委員会制度を採用しているフレデリクスボー県の組織図である。

図2 フレデリクスボー県の組織図



② 行政庁制度 (Magistracy authorities) を採用する地方団体

オーデンス (Odense) 市、アールボーグ (Aalborg) 市、アーハス (Århus) 市、コペンハーゲン市の3大都市では、市議会 (municipal council, コペンハーゲン市では、「Borgerrepraesentationen」) が首長 (lord mayor) と長老議員 (alderman) からなるいわゆる行政庁 (magistracy) を選出する。委員会の委員長とは異なり、長老議員は比例代表選挙によって選出されている。

行政庁は、上記4都市以外の市町村で常任委員会が所掌する業務を担当しており、同様

に、行政庁の置かれている4都市では、他の市町村で財政委員会の関わる業務を行政庁と首長部局が関与している。

行政庁の行政機構は、首長(Lord Mayor)と数人の長老議員がトップとなる部(department)から成り立っている。図3、4にその例を示す。

図3 行政庁制度を採る地方団体の組織(例)

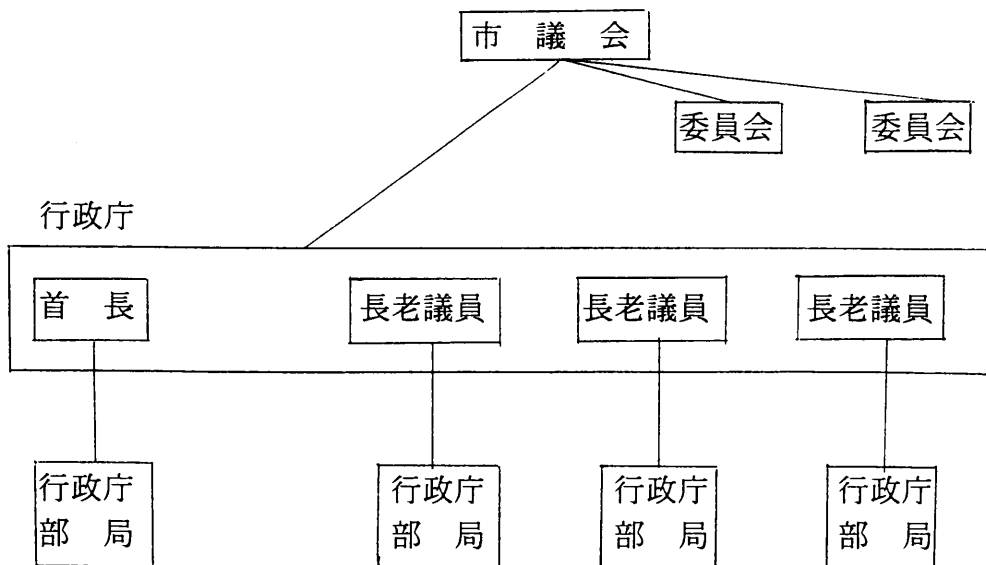
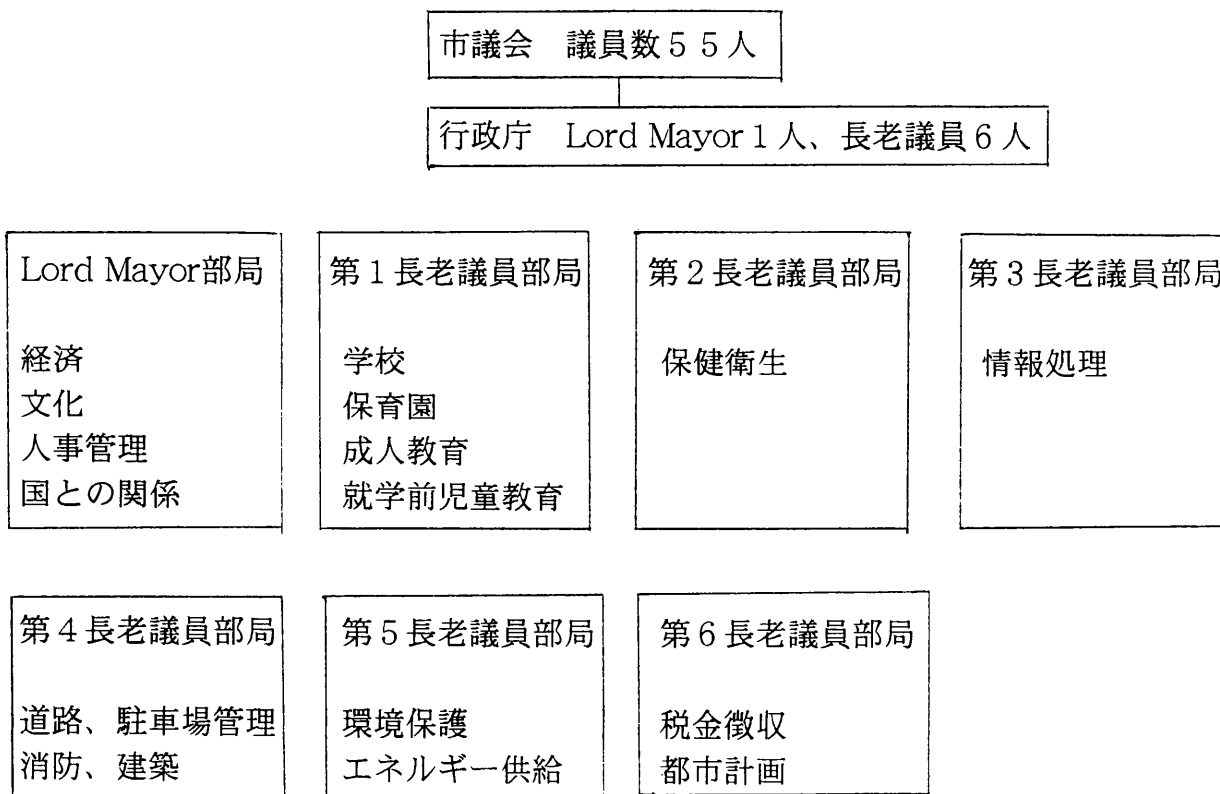


図4 コペンハーゲン市の組織図



第3節 事務局 (Local administrations)

全ての地方団体には地方公務員から成る事務局があり、地方議会と各委員会の指揮監督の下で働いている。通常、事務局には、技術部 (technical department)、社会・保健部 (social and health department)、財政部 (finance department)、教育・レジャー部 (education and leisure services department)、税務部 (tax department) など、いくつか部局がある。県の事務局は、管理部門といくつかの部局—病院管理・保健サービス、社会福祉、教育・文化、技術支援などを所掌—で構成されているのが典型的である (図2のフレデリクスボー県の例を参照)。

地方自治法には、事務局に関する規定がないため、地方団体の事務局は、議会が自由に編成することができる。

地方団体の職員の採用等の条件については、地方団体代表機関とコペンハーゲン市、フレデリクスバーグ市とで交渉が行われ、地方団体賃金会議 (the Local Authority Wage Board) の承認を受けることになっている。地方団体賃金会議は、地方自治法第67章の規定により設立されている。当該会議の機能は、地方団体賃金会議に係る内務大臣省令 (the Ministry of the Interior order concerning the Local Authority Wage Board) により規制されており、機能としては、地方団体職員の給料と雇用条件に関する決定を承認することである。

構成員は、12人であり、内務大臣により任命される。12人のうち3人は、全国県協議会 (the National Association of County Councils) の推薦により、6名は全国市協議会 (the National Association of Local Authorities) の推薦、2名は、コペンハーゲン市議会 (Copenhagen Borgerrepraesentation) の推薦、1名は、フレデリクスバーグ市の推薦によっている。当該会議の主な仕事は、地方政府の雇用者側の利益と合意事項との調整である。

第4節 地方団体事務組合 (Joint local authority corporations)

地方団体は、ある目的のために協同して事務を行うことが地方自治法により認められている。このような合意は、地方団体の監督機関により認可されなければならない。このようにして認可された行政機関は、地方団体事務組合 (joint local authority corporation)

と呼ばれている。

地方団体事務組合には、交通会社、天然ガス会社、ごみ収集会社などがあり、どれも公共行政機関とみなされる独立機関である。また、このような事務組合が、民間とのパートナーシップにより設立される民間会社であることはよくあることであるが、やはり、その立場は、同様に公共行政機関とみなされる独立機関である。

第5節 ユーザーへの分権（専門委員会（commission）、会議（board））

地方団体は、委員会（committee）の他に、様々な法規に基づいて、専門委員会（commission）や会議（board）を数多く設置しており、これらの機関は、それぞれ別々の権限を与えられているところから、権限の分権化をユーザー・レベルまで行ったものと言える。

緊急事態委員会（emergency commission）

緊急事態法（the Emergency Act）によって、各市は、緊急時の救護活動を直接指揮する緊急事態委員会（emergency commission）を設立することになっている。この委員会の構成員は、市長（mayor）、警察署長（chief constable）とその他は、地方議会により選出された者である。

成人教育委員会（youth and adult education commission）

市は、また、成人教育委員会（youth and adult education commission）を設置し、成人教育法（the Youth and Adult Education Act）による事務を独立して行う権限を付与している。この委員会の多数は、成人教育参加者代表であり、その他少数が地方議会により任命されている。

児童青少年委員会（children and youth commission）

児童青少年委員会（children and youth commission）の責務は、児童青少年の保護である。この委員会の構成員は、3人の市議会議員、地方裁判所判事（city court judge）1人と教育心理の専門家1人である。

課税不服協議会（tax appeal board）

課税不服協議会（tax appeal board）は、地方課税団体の決定に対する不服を取り扱っ

ている。市ごとに設置されており、構成員は、市町村議会によって、当該市の市民から選出されている。

学校評議会 (school board)

それぞれの学校には、学校会議 (school board) があり、学校に関する事項を監督している。構成員は、保護者代表 5 人、教師代表 2 人、その他学校の職員である。学校代表者が投票権を有するかどうかは市議会が決める。投票権を認めた時には、保護者代表の数は、7 人に増える。その他、生徒から代表が 2 人選出されるが、生徒代表が特定の事項について投票権を有するかどうかは、市議会が決定する。

保護者会議 (parent board)

市町村運営の児童のデイケアセンターには、保護者が多数構成員となる保護者会議 (parent board) がセンターごとに設置されている。この構成員には当該機関の職員から 2 人が選出されている。これら職員に投票権があるかどうかは、市議会が決定する。

第4章 地方団体代表機関

デンマークには、県を代表する機関として、全国県協議会(The Association of County Council)があり、市を代表する機関として、全国市協議会(The National Association of Local Authorities)があり、以下の機能を果たしている。

第1節 地方団体代表機関の機能

全国県協議会も全国市協議会も、構成員である県と市の利益を代表して国と交渉する。交渉の範囲は多岐にわたるが、特に、地方団体の支出増加となるような新法の制定や国のガイドラインの設定などについて、財政的措置を国と交渉したり、地方団体の予算編成に影響を与える包括補助金の規模を交渉するなどが挙げられる。後述するように、デンマークの地方自治制度、地方税財政制度が国と地方団体代表機関との交渉・合意により進められていることから、両協議会の果たす役割は、非常に大きいと言える。

国との交渉との他、主な機能として、

- ・ 情報提供、情報管理
- ・ 地方公務員の教育
- ・ 広報活動
- ・ コンサルタント業務

などが挙げられる。この他、両機関とも、国内だけでなく、対外的にも、県・市の代表機関として機能している。対外的活動の第1として、EUと地方団体との結び付きを密接にし、補助金の獲得、情報の収集するために、ブラッセルに事務所を設置している。その他、欧州、アジアなどの地方団体との交流を図るために、両機関とも仲介役となり、活動している。

第2節 全国県協議会(The Association of County Council)

(1) 総会、理事会、委員会

全国県協議会は、現在、全14県の県議会議員374名により、総会が構成されている。実際の業務は、374名から選出された17名による理事会が行っている。理事会の構成

員の政党別の割り当ては、直近の県議会議員選挙の政党別得票数に応じて、決定される。理事会には、1人の議長と2人の副議長が選出され、また、理事会は、以下の6つの委員会の委員を任命する。

- ・管理委員会
- ・教育、社会福祉、労働市場委員会
- ・賃金委員会
- ・環境、都市計画、交通委員会
- ・病院委員会
- ・通商、サービス委員会

(2) 事務局

事務局では、事務総長の下に約150人の職員がいて、現在、業務支援部、法律支援部、交渉部の3部局があり、その他、経済顧問と協議会広報誌編集部がある。

(3) 共同設立会社

全国市協議会と共同で設立した企業がデンマークには、数多くあり、それぞれ地方団体の共通の事務を執り行っている。最大の会社は、情報処理会社である。

第3節 全国市協議会(The National Association of Local Authorities)

(1) 総会、理事会、委員会

全国市協議会は、現在、全275市の市議会議員から選ばれた議員で総会が構成されている。選出は、住民8000人に対し、1人の代表になるようにしている。実際の業務は、総会から選出された17名による理事会が行っている。理事会の構成員の政党別の割り当ては、直近の県議会議員選挙の政党別得票数に応じて、決定される。理事会には、1人の議長と2人の副議長が選出され、この3人により、管理委員会を構成する。理事会は、以下の6つの委員会の委員を任命する。

- ・管理委員会
- ・学校、レジャー、文化委員会
- ・賃金委員会
- ・福祉、保健衛生委員会
- ・企業・労働市場委員会
- ・環境・技術委員会

(2) 広域委員会

14の県のそれぞれの市が構成員となって広域委員会が設立されており、県内の市の議員や職員の研修を共同して行ったり、情報を交換することにより、市相互に共通の問題点を解決している。

(3) 事務局、共同設立会社

現在、事務局には、300人の職員が働いており、事務総長を筆頭にして、その下に、総務・情報部、財政部、給料・賃金部、全市活動管理部の4部が設置されている。全国県協議会と同様に広報誌を編集・発行する部があり、また、全国県協議会とともに設立した会社に、情報処理、職員研修プランなどを委託している。

第5章 地方団体の仕事

県の主な仕事は、病院、保健衛生、中等教育、その他広域にわたる事務であり、市の主な事務は、管轄区域内の初等教育と環境保護である。県と市の事務のほとんどが法で定められている。しかし、それぞれのサービスの水準を決定することはできる。また、法定の事務に加えて、最近では、地域暖房やスポーツ施設運営などの事務を共同で行うようになってきている。

地方団体は、通商産業に関わる事務を行うことはできない。また、地方団体が個人や企業に援助することは、法により厳しく禁じられている。

第1節 県の仕事

病院、医療保険

県の仕事で最も大きな比重を占めているのは、病院である。デンマークでは、公共医療は全て無料であり、病院にかかる費用はすべて県の負担である。また、公共医療保険の管理、経理の事務を行っている。

教育・文化

教育については、国、県、市でそれぞれはっきりとして事務の分掌がある。市が16歳までの初等中等教育を所掌し、県は、16歳から19歳までの中等教育と職業教育、障害児(者)教育、成人教育を担当している。国は大学の管理運営である。

その他県は、劇場、博物館、美術館などの管理運営により、県内の文化レベルの向上を図っている。

社会福祉

障害児(者)に対する施設の管理運営と福祉サービス、ホームレスに収容施設を提供するとともに、職業訓練・社会復帰訓練をすることも県の仕事である。その他、家庭内暴力などの問題のある児童などの保護・指導を担当している。

環境保護

県は、産業廃棄物の処理状況の監督、河川・湖沼の水質保全、化学廃棄物の計画的処理、安全な飲料水の供給、天然資源の保全などを通じて、管轄区域内の環境保全を行っている。

道路、公共交通

県は、主要道の維持・拡張、交通計画、公共のバスの運営を含む公共交通機関の管理・運営を行っている。

その他、県は、国の国土計画と連携を取りながら、都市計画を行い、地域開発を推進している。

第2節 市の仕事

地域住民の生活に密着した仕事は市によって行われるというのが原則である。県と仕事の分担を定めており、行政主体としての県と市は対等の立場である。

社会福祉

社会福祉の分野では、市は県と連携を取りながら、個々のユーザーの需要に合ったサービスを提供できるように仕事を行っている。失業者に対しては、失業保険だけでは賄いきれない需要を、市からの手当支給という形で行い、また、職業復帰訓練を市は行っている。その他、市は、国の事務である老齢年金の支給事務についても、国に代わってその事務を行う。

その他、病気手当、出産手当、住居手当などの支給については市が行い、支給額の一定割合を国から補填されている。

児童福祉の分野では、衛生管理やデイケアセンター、保育園などを通じて、市は責任を負っている。

高齢者福祉は、市の仕事である。老人ホームの提供、家庭での介護に対する援助、デイケアセンターの提供、給食配達サービス、高齢者用住宅の提供など、その活動範囲は広い。

教 育・レクリエーション

前節で述べたように、市は6歳から16歳までの初等教育と中等教育の一部を担当している。デンマークでは、小学校の施設をレクリエーション施設として開放し、ここで行われる青少年向けの活動に対して、市が補助金を出している。

市は、スポーツ施設やレクリエーション施設を建設・管理し、スポーツクラブや文化行事などに対して補助金を交付している。また、地域図書館の提供管理も市の仕事であるが、図書館は、情報提供など地域生活に大きく貢献しており、生涯教育の拠点ともなっている。

環境保護

市は、下水道の管理、汚水の処理を行い、一般廃棄物・産業廃棄物の埋め立てや焼却を担当している。前述したように、これらの仕事は、いくつかの市が集まって作った事務組合によって行われることが多い。

公営住宅、建築許可、都市計画

市は、市内の住宅の需要と供給状況を把握して、適宜公営住宅を建設し、また、民間による住宅供給についても、すべて市の許可が必要となっている。また、住宅供給、工業施設の建設、公共交通などについて10年から12年の展望を持った都市計画を立案する。この計画に関連して、県と民間部門と連携を取りながら、地域の経済発展に参画している。

第6章 地方財政制度

第1節 地方団体の予算編成

地方団体の予算と会計勘定については、地方財政法に規定がある。

地方団体では全て、毎年9月15日までに財政委員会が翌財政年度の予算要求を準備し、議会開会前に提出していることが必要条件となっている。予算は、遅くとも10月15日までは、承認されなければならない。翌会計年度の予算には、向こう3年間にわたる予算の見積りが添付されている。内務大臣が地方団体の支出明細と予算・会計制度とに関する規則を定める。

現行の地方団体予算・会計制度は1977年に導入されたものである。特徴として、第1に、予算・会計制度は全市と全県に標準化されたため、地方団体間で比較ができるようになり、内務大臣は、毎年主要数値を刊行している。第2に、数年間にわたる予算見積りが導入されたため、各官庁は将来の歳出見込みについて情報を入手できるようになったことである。

第2節 地方団体の歳出

(1) 地方団体の歳出規模

デンマークの県、市町村は、他の諸国に比べてかなり広範な事務を行っている。図5は、GNPに対する地方団体の歳出額の比較であるが、デンマークの地方団体は国民総生産の30%にあたる額を支出していることがわかる。また、公共支出総額に占める地方団体支出額の割合を見ることにより、分権化の程度がわかるが、図6は、図5と同じ国について、調べたものである。図6によれば、北欧諸国では、分権化が進んでいると言える。デンマークに関して言えば、公共支出に占める地方団体の歳出額は50%強となっている。

図5 GNPにしめる地方団体歳出の割合

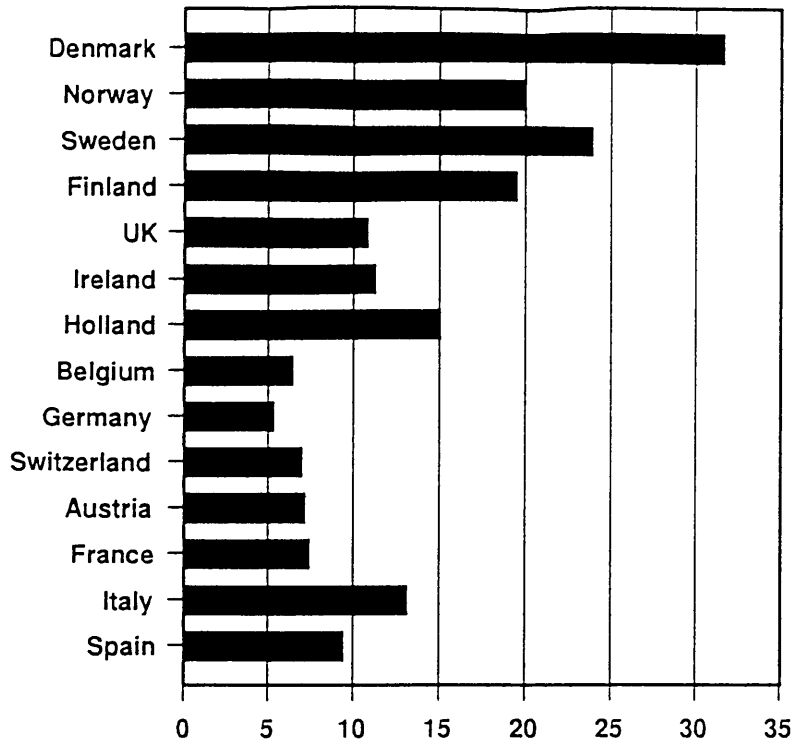
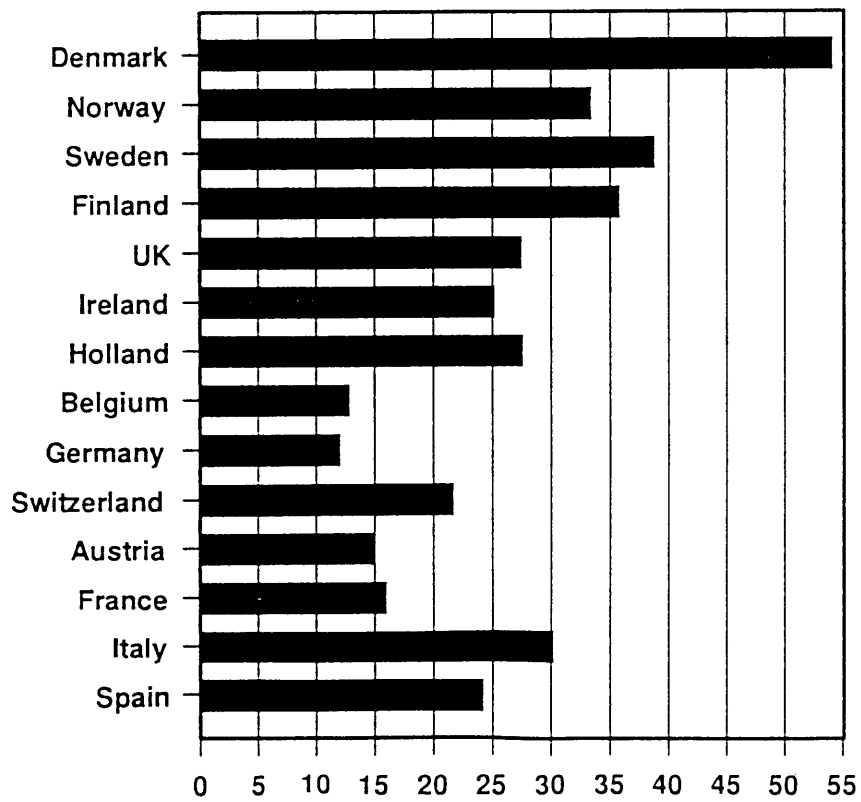


図6 全公共支出にしめる地方団体歳出の割合



(2) 地方団体の歳出（目的別）

地方団体の事務は、標準会計体系から見ると、以下の7つの歳出項目に分類されている。

- 0 — 都市開発、公営住宅、環境保護
- 1 — 電気・ガス・水道、公共交通
- 2 — 道路
- 3 — 教育、文化、レジャー
- 4 — 病院、健康保険
- 5 — 社会福祉、保健衛生
- 6 — 一般事務

それぞれの事務の歳出額がどのようになっているかは、表7に示すとおりである。表7は、県、コペンハーゲン市、市の1995年度の純経常経費予算である。

表7 市、県の1996年度予算（純経常支出額）

（単位：10億デンマーククローネ）

	県	コペンハーゲン市	市	合計
0.都市開発	0.4 (0.7%)	0.5 (2.2%)	0.5 (0.5%)	1.4 (0.8%)
1.電気・ガス・水道、公共交通	1.2 (2.1%)	-0.1 (-0.4%)	0.7 (0.6%)	1.7 (1.0%)
2.道路	0.8 (1.4%)	0.2 (1.0%)	3.0 (2.9%)	3.9 (2.2%)
3.教育、文化	7.6 (13.5%)	2.7 (12.1%)	27.5 (27.0%)	37.8 (20.9%)
4.病院、保健	36.1 (64.0%)	5.8 (25.8%)	—	41.9 (23.2%)
5.社会福祉（各種手当、デイケアセンターなど）	6.9 (12.2%)	10.8 (48.1%)	55.5 (54.5%)	73.2 (40.5%)
6.一般事務	3.6 (6.3%)	2.6 (11.3%)	14.7 (14.5%)	20.9 (11.5%)
合計	56.6 (100.0%)	22.5 (100.0%)	101.9 (100.0%)	180.8 (100.0%)

（出典：内務省「地方団体1996年度予算」）

表7からわかるように、地方団体の歳出予算で最も額が多いのは、社会福祉と保健衛生

である。社会福祉予算と保健衛生予算の20%超が社会福祉関係手当、早期退職年金、家賃補助などの所得移転に関わるものである。

国は、市の社会福祉関係手当と早期退職年金の50%を補助している（1992年以前は、早期退職年金の100%が国の補助であった）。60歳を超えた早期退職年金受給者に対しては、国がその全額を支給している。

年金生活者に対する家賃補助額の50%と家賃減免にかかる支出額の75%が国から交付されている。難民の家賃補助などに対しては、特別の率が適用されている。居住資格を獲得して18ヵ月するまでは、国が手当や社会保険を支給したり、若年層には各種減免を適用するが、その後、国は当該支出額の75%を交付する。また、国は、難民保護施設にかかる支出額の75%を交付する。

市の事務のうち支出額からみて最も大きな割合を占めているのは、社会福祉と保健衛生であるが、どちらも老人施設・児童施設及び当該サービスがその内容となっている。市は児童のデイケア・センターや老人保護施設など数多くの施設を運営しているが、同時に、在宅介護、在宅援助、衛生関係者による家庭訪問なども行っている。

その他、市は、国に代わって、老齢年金や児童手当などたくさんの社会福祉手当の支給に関する事務を行っているが、これらは全額国から補填され、当該支出額は地方団体予算の中には含まれてない。

第3節 地方団体の歳入

地方団体の歳入は、以下の5つに分類できる。

1. 地方税
2. 公共・民間部門からの経常予算・投資予算関係収入
3. 分担金
4. 一般補助金、特別補助金、利子収入
5. 建設費借入金

県、市の歳入状況を示すと、それぞれ表8、表9のとおりとなる。

表8 県の歳入状況（1995年度予算）

（単位：％）

歳入科目	割合
地方税	65.4
国からの交付金	0.6
使用料・手数料	16.4
国庫補助金	17.4
借入金	0.2
計	100.0

表9 市の歳入状況（1995年度予算）

（単位：％）

歳入科目	割合
地方税	54.2
国からの交付金	11.1
使用料・手数料	22.3
国庫補助金	11.4
借入金	1.0
計	100.0

地方税が、地方団体の歳入科目のうちで最も大きなものである。市町村所得税、県所得税は国税と一緒に徴収され、税・関税省（the Customs and Tax Administration）に支払われ、税・関税省で精算される。地方税については、第6章で後述する。

（1） 使用料及び手数料、その他の収入

地方団体の経常予算収入としては、地方団体のサービスに対する料金があるが、料金は大きく4つに分けることができる。

1. 電気、ガス、水道、暖房の料金。費用と料金が同額になっていなければならない。
2. デイケアセンター、レジャー施設の料金。料金は、法に定められたルールで計算され、かかる費用のごく一部分にすぎない。
3. 施設等の用途外収入。例：公共プールの入場料。

4. 他の公共団体へのサービス提供による収入。

投資予算収入は、土地や建物などの売却益である。その他、市町村、県とも金融資産に対する利子収入がある。

これら税収入、経常予算収入、投資予算収入、利子収入が市町村と県の自主財源である。

(2) 公債、借入金

デンマークの地方団体の資本支出の割合は、全支出額の約5%と低い。その資本支出の財源に充てる時にのみ、借入をすることが認められているため、借入金が全収入額に占める割合も低くなっている。

デンマークの地方団体は、借入を国により強く制限されている。1970年代には、地方団体が地方債を発行することは厳しく制限されていて、地方債を発行できるのは唯一、使用料で償還が可能な場合に限られていた。その後、後述するように、いくつかの領域で例外が認められるようになってきている。

現行制度では、個々の地方団体は、借入限度額制度 (*loan bracket*) の適用を受けている。借入限度額は、上水道、暖房、電気、ガス（天然ガスを除く）、下水道、排水処理など料金収入で賄われる投資的経費の総額に対応している。省エネ対策、スラム地区清浄化、老人向け住宅なども、この借入限度額計算の際に算入されている。

地方団体が賃貸借を始めたり、リース契約を結んだりする場合、それが地方団体の建設事業に匹敵するものとみなされると、それも地方団体の借入の一部とみなされる。同様に、他の独立機関に借入保証をした場合にも、当該地方団体の借入の一部とみなされるのである。

内務省は、借入限度額を超えた借入を市が行うことを通常認めていないが、例外的に認めることもできる。毎年、この例外の額を定めており、この例外の額の決定には経済的・政治的状況が考慮される。

1996年まで、県は、地方債を起こすことを認められていなかったが、現実には、何年か特例的に認められている年があった。1996年以降、県は、県内の建設投資純額の25%に相当する借入限度額まで地方債を発行できるようになった。

借入に関する詳細な規定は、内務省の発行する特別政府借入規定に示されている。

地方団体がどこから借入をするかについては特段の規制はなく、また、国内で借りるか国外から借りるかについても区別は設けられていない。

地方債は、毎年借入・償還としてもよいし、物価指数スライド無しの連続償還としてもよいが、その期間は30年を超えてはならない。即時償還としてもよいし、償還期間に規定を定めなくてもよいが、定めない場合には、償還期間の平均を15年を限度として償還計画をたて、かつ償還の期間が20年を超えてはならないこととなっている。

表10に長期借入金額の推移を示す。

表10 地方団体の長期借入金額の推移（1983年～1996年）

	借入総額	償還額	純借入額	総長期借入額 (1)	課税標準に対する長期借入 額の割合
	10億デナマーク クローネ	10億デナマーク クローネ	10億デナマーク クローネ	10億デナマーク クローネ	%
1983	2.2	2.4	-0.2	28.5	11.0
1984	1.9	2.3	-0.4	28.1	10.2
1985	2.8	2.8	0.0	27.9	9.3
1986	3.1	3.5	-0.4	27.6	8.5
1987	4.4	3.4	1.0	28.9	8.1
1988	5.3	3.7	1.6	30.7	8.1
1989	5.5	3.8	1.7	32.3	8.2
1990	3.3	2.5	0.8	35.0	8.6
1991	4.6	3.8	1.0	36.7	8.8
1992	5.7	4.4	1.3	38.0	8.8
1993	(2)13.2	7.2	6.0	45.0	10.0
1994	6.9	3.4	3.5	49.4	10.6
1995	4.7	5.9	-1.2	(3)47.5	9.6
1996	4.0	4.0	0.0	—	—

注

- (1) 外貨交換による修正及び独立機関からの借り入れを含む。
- (2) 1993年の数値は、大規模な借換と特別国庫借入があったためである。
- (3) 1995年、96年：起債額推定値。

(3) 一般国庫補助金

国は、市と県に対して毎年一般補助金を交付している。この国庫補助金は、地方団体の課税標準に応じて配分されているので、均衡化の面では何ら効果はなく、地方団体の財源

補填という意義を持っている。

一般補助金の総額は、国会の財政委員会の承認を経て大蔵大臣により決定される。市に対する補助金のうち、ごく一部は課税標準の小さい市に交付する補助金と様々な財源移転制度の財源になっている。その残額は、全市の課税標準額の総額に対する個々の市の課税標準額の割合に応じて配分される。市に交付された一般国庫補助金の総額は176億デンマーククローネ、県に対しては、総額123億デンマーククローネである。

1996年度予算における国庫補助金の状況は、以下の表11、表12のとおりである。

表11 市に対する国庫補助金の状況（1996年度予算）

	補助金額 (百万DKK)	補助金交付市 (全体に対する割合)
一般国庫補助金総額	17,623.0	275 (100%)
内 課税標準の低い市に対する補助金	873.2	154 (56%)
コペンハーゲン大都市圏外で特別な問題を抱える市 に対する補助金	123.0	225市中117
コペンハーゲン大都市圏内で特別な問題を抱える市 に対する補助金	207.2	50市中32
島しょ部の市に対する補助金	25.8	5 (2%)
均衡化補助金制度の変更にかかる移行補助金	429.6	105 (38%)

表12 県に対する国庫補助金の状況（1996年度予算）

	補助金額 (百万DKK)	補助金交付県 (全体に対する割合)
一般国庫補助金総額	12,291.0	15 (100%)
内 特別な問題を抱える県に対する補助金	50.0	4 (25%)