

欧州視察報告＜6－2＞

視 察 項 目	地方自治とまちづくり
視 察 日 時	2016年11月10日（木） 午前9時40分～10時40分
視 察 先 名	ヨーテボリ市役所
説 明 者	市総務局国際部長 ステファン・ルンド氏 市総務局行政部長 ヨーナス・シャンデル氏
担 当	織田 勝久

【はじめに】

地方自治に関する調査は、本視察団の視察テーマの一つである。本市とは異なるヨーテボリ市の自治体運営のあり方や、導入されている地区委員会制度等について学ぶため、ヨーテボリ市長表敬訪問後に、市総務局国際部長のステファン・ルンド氏と、行政部長のヨナス・シャンデル氏から、お話を伺うこととなった。

【スウェーデンの統治の仕組みについて】

（市総務局国際部長 ステファン・ルンド氏）

国から地方自治までおおまかな仕組みを説明すると、日本と同じく立憲君主制であり、議会制民主主義の政体である。

国内においては、国、県（ランスティング）、市（コミューン）の三層構造となっており、スウェーデンとしてはEUにも加盟している。4年に一度選挙が国、県、市と同時に行われる。市民は、18歳で選挙権と被選挙権を取得する。

スウェーデン国内には、20の県と290の基礎自治体がある。議会議員は選挙で選ばれ、県、市で44,000人の議員がいる。うち97%の議員が別に職業をもつ。

スウェーデンでは、国、県、市の役割の明確化と権限の分権が図られている。県の役割は、主に医療と地方公共交通である。地域の発展にか

かわる権限は、国から県へ移譲しており、一部の県は、観光やインフラ、イノベーションに力を入れている。

県には、住民から選ばれた議員がいる。県の権限には、国から与えられた権限もあるが、これは、法が順守されているかの確認を行うためのもので、あくまでも県の発展を手助けするものである。自治体である県の主な役割は、医療の提供主体となることである。

市（コミューン）を監督する機関は、自治体である県ではなく「県行政委員会」である。自治体としての市と県との間に上下関係はない。

市、県とも収入は、地方所得税が中心で、他に使用料・手数料、さらに国庫補助金があるが、割合は少ない。

基礎自治体である市（コミューン）の主要な役割について整理すると、①福祉サービスに力を入れている。②法律に基づいた権限と税の自主権限（財源）を持つ。③市民生活に直接関わる行政サービスを提供する、以上の3つに整理できる。

市が義務的に担う事業の対象は、保育園、義務教育学校、高齢・障害者福祉、上下水道の維持管理、消防・救急活動、電力供給、ゴミの収集、スポーツ施設、図書館、博物館の維持など多岐にわたる。文化レクリエーション活動も市の仕事である。

そもそも国は自治体レベルでの自主的活動を尊重する伝統がある。この考えに基づいて、それぞれの自治体が課税の自主権を持ち、行政サービスの内容を決定できる。市民からは、アイデア等の提案を積極的に受ける。

国内全体から見ると、GDPの20%を県と市が担っている。全ての自治体で合わせて25%の雇用機会を提供している。常勤、非常勤を含めて公務員の80%が女性である（コミューンの介護職が多い）。

県の主要な役割は、先に説明した通り、医療の提供主体となることと、広域な都市間公営交通を担うことである。

県（ランスティング）の収入と支出を大まかに説明すると、収入については、約70%が地方税（地方所得税）、また、国からの交付金と補助金で約20%、料金・手数料収入が約10%である。

支出については、医療・保健にかかわる医師、看護師の給与と病院経営管理に要する費用で約75%。公営交通に関わる事業費に20%となっている。

基礎自治体である市の市域面積はそれぞれ異なる中、スウェーデンでは国内人口の80%はストックホルムから南部に集中している。国内北部にある小さな市（コミューン）では、数千人の人口しかないところもあるが、市域の大きさの規模に関わらず、市民サービスは同じ水準で提供するのが原則である。

そのために、人口、税収の自治体間の格差を埋めるための施策として、市民サービス内容の維持と公平性が確保できるように「ロビンフッド政策」がある。これは財源の移譲、つまり裕福な自治体から財政力の弱い自治体へ財源の補助を行うもので、さらに国からの補助金もでる。

【ヨーテボリ市の自治の仕組みと市政概要について】

（市総務局行政部長 ヨーナス・シャンデル氏）

まず、ヨーテボリ市の行政として3つの目標に力をいれている。①経済的な持続可能性、②エコ的な視点での持続可能性、③社会的な持続可能性、の3目標である。

ヨーテボリ市の人口は、54万8千人である。さらに人口25%がスウェーデン国外出身という背景をもつ市民である。なお、市内における労働人口規模は110万人であり、現在、経済的な発展が続いており、人口が増えていることに対応してインフラの整備を進めている。2030年には、労働力の潜在的な需要量が現在の110万人分から175万人分に増加する予定である。市周辺への経済波及効果も期待できる。

ヨーテボリ市は、常に世界に開いた都市でありたい、と考えている。歴史的にも、国際港湾都市として外的影響を強く受けてきた。当初は、特にオランダ人、ドイツ人の影響により都市が造られた。スウェーデン東インド会社の本拠地となり、経済的に大きな恩恵を受けた。19世紀になるとイギリス、スコットランドの影響を受けて、産業が発展した。

その後20世紀になると、イタリア、ギリシャ、旧ユーゴスラビア、フィンランドなどからの労働力が市の発展に貢献した。

現在、市は10の地区に分かれて、地区委員会を構成している。地区委員会は独自の財源（市からの分配金）を持ち、責任分野は保育園、学校教育、高齢者福祉、障害者サービス、市民への経済的な援助や文化活動の支援と多岐にわたる。地区委員会のもとにそれぞれのサービス委員会がある。

地区委員会の他にも委員会はたくさんあり、それぞれの委員会は担当分野ごとに市全体に責任を持つ体制となっている。委員会には、医療関連委員会、文化関連委員会、芸術関連委員会、教育関連委員会、清掃・水道関連委員会、環境関連委員会、交通関連委員会、土地・建築関連委員会などがある。



ヨーナス・シャンデル氏からヨーテポリ市の概要の説明を受けた

市の職員は52,500人（うち非常勤職員は約25%程度）で、うち36,000人は保育士、ホームヘルパー、障害者関連、社会福祉関連、教員、医療関係の職員であり、職員全体の70%程度を占める。

公務員については、定期的に昇進や昇給が保証されていない。今の職務に見合った賃金が支給され、上位の職務を望んでもこれに相応しい資格や技能、能力がなければ採用されない。処遇、身分については、民間に比べて特に優遇されているということはない。

市の企業（公営企業）が60社ある。バス・市電などの交通機関から港湾、不動産住宅供給、エネルギー供給、さらには遊園地運営まで幅広

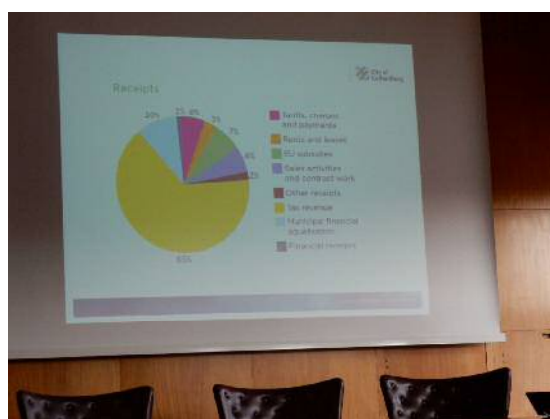
い分野である。市の職員とは別に、約8,000人程度が従事している。

市の収入は約340億クローネ（約4,760億円、1クローネ=14円で換算）である。組織のなかに1,175人の政治的任命職がいる。予算の85%は、教育、医療、社会サービスに使用されている。起債の自主権もある。民間の格付け会社を利用して市場に信用評価を委ねている。

市職員の52,500人のうち73%が女性である。職員の平均年齢は46歳で、職員の22%は国外の出身である。2,200人がマネージャーであり、その平均年齢は50歳である。

市の収入の内訳は、地方所得税が65%、交付金・補助金が15%、さらに使用料・手数料の15%で9割を超える。補助金のうち10%は、ロビンフッド政策分（平衡補償金）である。

市の支出の内訳は、基礎教育関係で21%、高校・生涯学習関係で7%、児童ケア14%、高齢者ケア17%、障害者ケア14%、個人と家族のケア15%、インフラ整備6%などとなっている。一番費用がかかるのは、基礎学校（義務教育）である。



ヨーテポリ市の収入の内訳のグラフ



ヨーテポリ市の歳出の内訳のグラフ

市の運営の基本には常に3つの視点がある。それは、法令、議員の意思、サービス受給者である市民の3つである。この3つの視点は、先に述べた行政運営の3つの目標、すなわち①経済的な持続可能性、②エコ的な視点での持続可能性、③社会的な持続可能性、の3目標を実現するために、所与の条件である、①法令とルール、②議員の価値観、③行政内部の責任と役割の分担、④経済的な条件、等と最良の形で連携させていくことが重要である。

以上を実現するために政治的役割を5分類してみると、①法令をつくる、②予算をつくる、③政策をつくり、ルール、指針をつくる、④長期的な総合計画をつくる、⑤日々の政策決定を行う、ことである。

次に、ヨーテボリ市の組織を概観する。組織の頂点は、ヨーテボリ市民から選挙で選ばれた議員81名で構成する市議会であり、ヨーテボリ市の最高意思決定機関である。なお、46人の補欠（代理人）要員がいる。

この市議会議員のなかから執行委員会（市長職）の13人が選出される。各政党の市議会議員数に比例して分配されている。この13人は常勤専門職の議員となる。執行委員の補欠（代理人）である5名も決められている。議会のもとに執行委員会、執行委員会のもとに各行政委員会（既述）と市企業（公営企業）がある。

市議会の権限は、予算、条例の策定、執行委員会や地区委員会の委員選任など多岐にわたる。

執行委員会は、対外的にヨーテボリ市を代表するものである。各行政委員会の活動を監督し、目標の優先順位と実施する内容を決める。他に公営企業の監督及び予算の提案なども行う。執行委員会は、予算全体の責任も持つ。

市には、3つの段階的な執行（決定）機関があることになる。

①議会では、それぞれの活動の規模、経済的な実情を加味して、全体ビジョン、長期的な戦略（プラン）を決める。

②執行委員会では、各行政委員会と公営企業に対して、目標の優先順位

と実施する内容を決める。また、市の予算全体に責任を持つ。

③各行政委員会の長は政治家（市議会議員または各政党が推薦した者）が就任する。執行委員会の決定に基づいて、分野ごとに短期的な目標を設定し、具体的な行政施策を決定、実施していく。それぞれの委員会には議員と市の職員が所属する。分野ごとの施策の内容は、あくまでも各種の行政委員会の議論がベースとなる。短期的な目標を設定するのは、公営企業も同様である。

他に、市議会に付属する独立組織として監査委員会、人事委員会、選挙管理委員会がある。特に監査委員会は、議会が決定したことをきちんと行っているのかを監査するのが目的である。



ヨーテボリ市の組織図

【質疑・応答】

Q 1 : 議会の権限が非常に強いことをあらためて認識した。日本では二元代表とはいえ首長の権限が大きい。ヨーテボリ市における長と議員の関係は。

A 1 : 議会が最終権限を持ち、執行委員会が行政施策を執行する各行政委員会を監督するという仕組みである。いわゆる二元代表制でないので、日本の首長にあたる議員はいない。

Q 2 : 81人の議員と46人の補欠とは。

A 2 : 46人の予備人員である。補欠というより代理人の意味合いである。執行委員会は13人で構成され、5人は代理人で

ある。

Q 3 : 議会の役割を再度確認したい。

A 3 : 予算の決定、条例の制定、決算の承認、税率の決定、執行委員会や地区委員会の委員選任、長期的な計画、目標の決定などである。

Q 4 : 13人の執行委員会を構成する議員の身分はどうなっているのか。

A 4 : 常勤の専門職である。常勤職として給料が支給される。もちろん議会のメンバーでもある。給与は、専業で月約5000ユーロ程度(約61万円 1ユーロ=122円で換算)。他の議員は、委員会などの参加回数で報酬が出る。各行政委員会の委員長も議員であり、手当は出るが専業は難しい。職務の重責に見合わない待遇面との兼ね合いから議員の人材難が課題となっている。執行委員会の任期は4年である。

Q 5 : 市の職員の73%が女性とのことだが、業務内容が女性向きなのか。

A 5 : 保育士、ホームヘルパーといった職種が多いことによる。非常勤職員も多い。給与も決して高くはない。因みに、市内10ある地区委員会の職員は、各地区委員会の理事会がそれぞれの職員を雇い入れている。全体で36,000人程度である。

Q 6 : 日本では、長期的な視点の施策あるいは包括的な視点での施策と、小さな地域、個別の利益にかかわる近視眼的な施策との優先順位や調整のあり方が課題となっている。ヨーテボリ市での政策決定ではどうか。

A 6 : ヨーテボリ市でも同様の課題を抱えている。15年20年先の長期的な視点でのテーマを議論するのは難しい。自らが

所属する小さな地域や個人の利益に直接に関わることしか考
えない思考様式に陥る危険性はある。現状の施策で、先を見
通し理解するのはなかなか難しい。

【総括】

- ① スウェーデンでは分権が進んでいる実態を実感した。国、県、市、それぞれの役割分担が明確であり、それぞれの事務事業を行うための財源（税源）も分権化されている。そこでは、いわゆる二重行政の弊害がなく、自治体間の役割分担が明確であることから、国、県、市が上下関係でなく、横に同等の関係である。国が自治体に関与することはほとんどないのである。

さらに、基礎自治体である市（コミューン）が市民生活に関わるほぼ全ての行政サービスを提供しているが、この事業に必要な財源は地方所得税が基幹税であることにより、受益と負担の関係が明確である。市民がより納得理解の上で、納税をする仕組みとなっていることを再認識した。

また、政策決定の仕組みにおいても、川崎市のパブリックコメントのような形式的なものでなく、実質的に市民の意見、声を聴くという取り組みが真剣になされていることに感銘を受けた。

- ② ヨーテボリには、市議会の執行委員会のもとにある各行政委員会の一つとして、地区委員会がある。かつてヨーテボリ市には人口2万人から3万人単位で21の地区委員会があったが、2011年に10の地区委員会に改組されたとのことであった。ちなみに人口が2万人から3万人というと、川崎市では、中学校区に相当する規模である。

この人口規模で、市からの分配金を原資にして、保育園、義務教育、高齢・障害福祉と市民サービス提供の主体を地区委員会が行い、市民参加による効率の高いサービスの提供を目的とした試みを行っているのである。

川崎市では、行政区の権限の強化と自主的な地域ニーズに合ったサー

ビスの提供のあり方が大きな課題となっている。ヨーテボリ市での二日半の滞在では、時間的制約もあり、地区委員会について、市役所での説明以上の十分な現地視察を行うことができなかったことは、何よりも心残りであった。

引き続き、研究に努め、川崎市の抱える「大都市内分権」の課題に備えたい。

- ③ 市議会は市の最高意思決定機関であり、日本の自治体のような二元代表制でない。すなわち、市民から直接選挙で選ばれるのは市議会議員だけである。13人の市議会議員で執行委員会（市長職）を構成し、さらに各行政委員会の委員長も議員が就任する。

多様な意見を広く反映できる議会が、予算編成、政策決定、事務執行の全てにおいて、直接市民サービスの提供に関与できる仕組みは、非常に参考になった。地方自治制度の仕組みを変えていくことも一つの手段として考えられるところではあるが、川崎市においては、当面は、議会の立場から、政策決定の過程や議会として入手した情報などを積極的に市民に提供する取り組みを進めていきたい。



ステファン・ルンド氏（左）

ヨーナス・シャンデル氏（右）



ヨーテボリ市役所外観