

〈自由論文〉

オランダの地方分権改革と自治体基金（gemeentefonds）

Dutch Decentralisation and ‘gemeentefonds’

星 野 菜穂子

Nahoko Hoshino

【Abstract】

The purpose of this paper is to examine the characteristics of ‘gemeentefonds’, the Dutch fiscal equalization system. In addition, it explores how gemeentefonds was changed by the 2015 decentralisation, which transferred social services relating to care, work, and youth to municipalities. It concludes that gemeentefonds is characterized by a small share of tax resources for local governments, resulting in more transfers to the four largest cities. Moreover, the decentralisation of social services in 2015 might have impacts on gemeentefonds in terms of distribution and give rise to debates about the way of deciding the total amounts of gemeentefonds, that is ‘accres’.

【キーワード】

オランダ，地方分権，社会サービス，財政調整制度，自治体基金（gemeentefonds）

はじめに

オランダでは2015年地方分権改革において社会サービスの自治体への事務移譲が行われ、自治体が社会サービス提供への関与を強めている。本稿では、オランダの財政調整制度である自治体基金（gemeentefonds）の基本的な特徴を示すとともに、社会サービス事務移譲にともなう財政措置等、自治体基金の変化に注目する。これは社会サービス事務移譲の影響を自治体基金から捉える試みであると同時に、オランダの財政調整制度の特質を抽出することにもつながる。

研究の背景には以下がある。一つには、多くの先進国において地方政府が社会サービスの現物給付をつうじ再分配政策に関与している。いずれの国でも地方政府による社会サービス提供増大が見

込まれるなか、それを支える財政調整制度という視点は各国に共通して重要と思われる。オランダにおける2015年の社会サービスの自治体への事務移譲に注目する意味はこの点にある。

もう一つの背景として、これまでの日本におけるオランダ研究は、税制のほか医療介護制度改革への関心も高く多岐にわたるものの、政府間財政関係、地方分権や財政調整制度である自治体基金についての研究は管見のかぎりでは乏しいということがある。この分野の先行研究としては、日本都市センター（2009a）（2009b）（2009c）、金井・日本都市センター編著（2011）が行政面から近年の地方分権改革について論じている。島村（2016）は地方分権改革を特定補助金から一般補助金への転換として捉え、そのなかで一般補助金を移民政策との関係において論じている。財政調整制度そのものの研究としては、金井（1996）が

現行制度の根拠法となった改革案を行政・法律の観点から取り扱っている。これら先行研究に照らすと、本稿はこれまで取り上げられる機会の乏しかったオランダの財政調整制度である自治体基金について、基本的特徴を算定構造から示すとともに社会サービスの事務移譲との関わりの視点で論じることが特徴となる。

具体的には、1節において本稿に必要な範囲でオランダの地方政府と税財政構造を概観した後、2節でオランダの財政調整制度である自治体基金の基本的な構造と特徴について示す。その上で、3節で地方分権改革と自治体基金として、2015年の地方分権改革の概要とそれとともなう財政措置等について扱い、財政調整制度に係わる考察を行う。

1. オランダの地方政府と税財政構造

1.1. 地方自治制度の概況¹⁾

オランダは国(Rijk)、州(provincie)、自治体(gemeente)の三層性の自治制度をもつ。それに加えて水管理のみを所管する治水団(waterschap)がある。

オランダ王国憲法では、第7章に自治制度に関する規定がおかれ、地方議員の公選制や執行機関の任命に関して定め、また、法律による規定が必要である分野が列挙されている。地方自治に関する基本法としては、州法(Provinciewet)、自治体法(Gemeentewet)、治水団法(Waterschapswet)がある。

自治体は自治体議会・理事会・首長から成る。自治体議会の議員定数は人口規模に応じて決められ、議員の任期は4年、直接選挙され比例代表制で決まる。首長は国王の勅命によって任命される点に特徴がある。理事会は自治体議会から選出される理事と国王任命の首長とから構成され、執行機関に相当する機能をもつ。

オランダは1848年憲法に基礎をおく分権的単一国家とされる。国・州・自治体が相互補完的に各種の責任・義務・役割を負い、統一国家を形成している。この制度では州及び自治体は自治権に

基づいて固有の事務を行う一方、国から委任される共同事務を遂行するよう義務づけられている。国・州・自治体が融合的に事務を遂行する共同施政(medebewind)が原則である。自治体は自治権を有し、独自政策を行うことが保障されているが、それは州や国レベルの法律や指針と相反してはならないとされている。自治体には上級機関の政策を遂行する直接の責任者として助役(Wethouder)も置かれている。

オランダの地方自治制度は、中央政府に強大な権限を認める中央集権的な仕組みを備えているが²⁾、地方政府の利害に関わる政策決定がなされるときは事前に調整がなされることが普通とされる。

1.2. 地方政府の現状と税財政構造

2015年の時点で、オランダの地方政府は州(provincie)、自治体(gemeente) 393、治水団(waterschap) 24の構成である。歳出GDP比(2012年)は、中央政府24%、州1%、自治体9%、治水団1%³⁾。通常、地方自治体とは自治体(gemeenten)を指す⁴⁾。自治体1団体当たり平均人口(2014年)は4万1,700人程度、2万〜5万人規模の団体に全体の5割程度が集中しており、自治体数は減少傾向にある。首都のアムステルダム(人口81.0万)を含め、ロッテルダム(同61.8万)、デンハーグ(同50.8万)、ユトレヒト(同32.8万)が4大都市と呼ばれるが自治制度は基本的に他の自治体と変わらない⁵⁾。

州の主な任務は⁶⁾道路と公共交通、土地開発、住宅政策(広域計画)、治水団の管理、青少年のケア、環境保護などに限られている。他方、自治体の主な任務は⁷⁾、市民登録、教育・文化、住宅・街区・建築・都市計画、介護・福祉、ごみ処理・環境、公共交通など幅広いが、国と比して必ずしも量的に大きな比重をもっているわけではなく、いずれの分野も基本的には、既述のとおり、国・州・自治体の共同施政(medebewind)とされる。

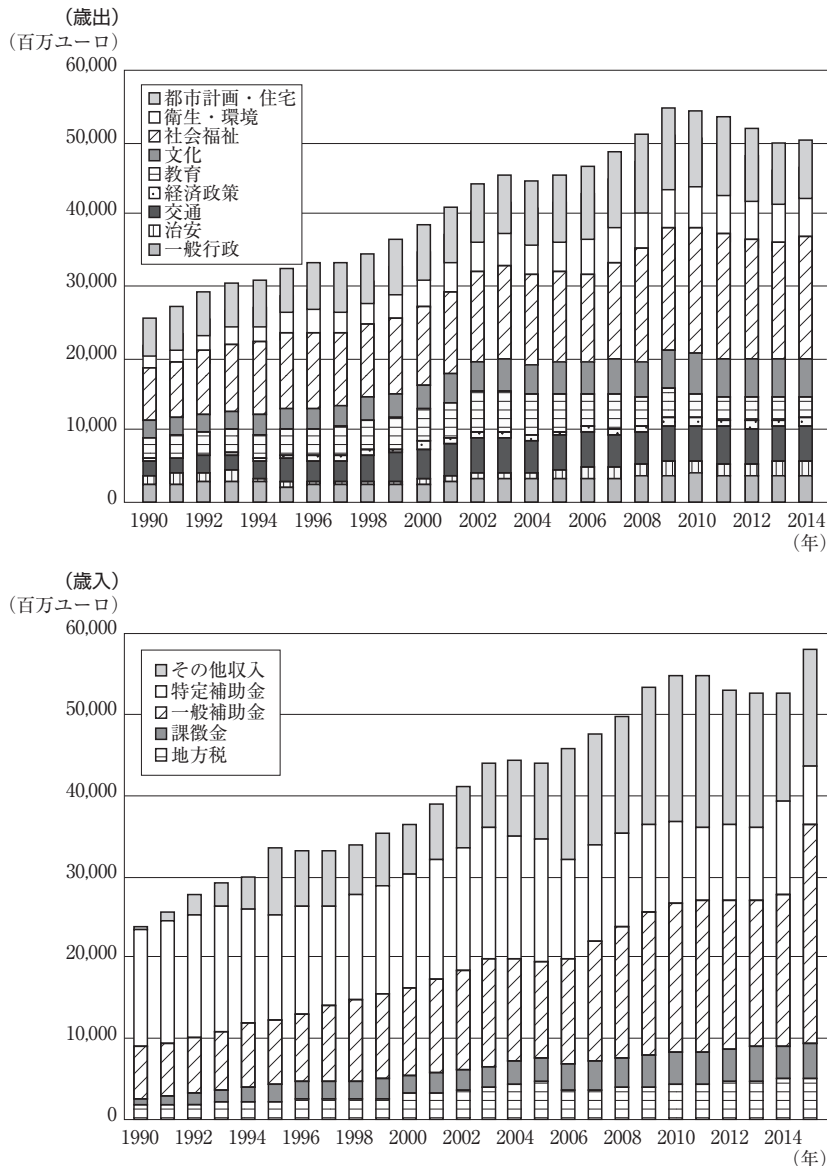
政府の部門別歳出(政府内移転除く)GDP比(2014年)は、中央政府12.9%、地方政府13.6%

であり、日本のように地方政府の歳出規模は中央政府に比して高くない⁸⁾。各分野別の地方政府支出割合をみても、環境や娯楽・文化・宗教等(9割)で高いが、社会保護は46.5%であるなどすべての分野で高いわけではない。近年、オランダでは自治体への事務移譲が進んでいることが各所で指摘されるが、量的にみると地方政府の公共サービスへの関与の度合いは日本と異なることには留

意が必要であろう。

地方政府の歳入に関しては、オランダでは地方への税源配分がきわめて小さいことが特徴的である。地方政府への税源配分(2014年)は租税全体の6.3%にすぎず、このうち自治体は3.6%にとどまる⁹⁾。地方の税源は州は自動車税中心だが、自治体については不動産税(所有者)、不動産税(利用者)等財産税中心の構造で税計の76%程を

図表1 オランダ自治体歳出・歳入の推移



(注) 歳出決算値。歳入予算。一般補助金は自治体基金。

(出所) COELO 提供データより作成。

占めている。自治体の税率には自治体間の差がある。税のほか課徴金（清掃と廃棄物処理，下水道料金等）も自治体の自主税源になる。税源が乏しいことから自治体の財源は，中央政府からの移転財源に大きく依存するものになっている。

実際，自治体の歳出入をみると（図表1，2014年），歳出面では社会福祉が全体の3割を超える最大支出項目であり，都市計画・住宅（16.5%），衛生・環境（10.5%）が次ぐ。他方，歳入面では，地方税（8.9%），課徴金（7.8%）に対し，一般補助金である自治体基金（36.0%），特定補助金（21.9%）と補助金割合の高い構造が確認される。

また経年変化として，地方税収のシェアが低いまま特定補助金から一般補助金へのシフトが続いていることが特徴的である。97年時は特定補助金（37.1%）が一般補助金である自治体基金（20.9%）を上回っていたのが，2007年時は特定補助金（25.2%）を自治体基金（31.2%）が上回る。さらに2015年は，本稿で取り扱う分権改革により特定補助金（12.1%）を自治体基金（47.2%）がさらに上回るなど，自治体の歳入のなかでの一般補助金，すなわち自治体基金の位置づけは高まっている。「特定補助金から一般補助金へのシフトは中央からの財政移転に『依存』する状態は変わらないものの，その執行面においてヘメーンテ¹⁰⁾は拡張した裁量的な運営を行い，『地方分権』が体现されたものと言える」（島村（2016），p. 25）とされているように，オランダの地方分権改革は，特定補助金のブロック補助金化¹¹⁾，一般補助金への移行のかたちで歳出裁量性を高める方向で進んできている¹²⁾。

2. オランダの自治体基金（gemeentefonds） —財政調整制度

本節ではオランダの財政調整制度である自治体基金の基本的特徴についてみていく。

2.1. 概 要

現行の自治体基金の根拠法は1997年の財政関係法（Financiële-verhoudingswet，以下97年法）

である¹³⁾。同法では「中央政府の決定が地方政府に影響を与える場合には，中央政府は地方政府がその責務をどのようにファイナンスできるのかを明らかにし財源を与えなければならない」（2条）とされる。いわゆる財源保障にあたる規定と考えられるが，自治体の新規の事務をカバーする資金が常に与えられるということではなく，関連するコストがどのようにカバーされるかを示さなければならないという趣旨と解釈されている¹⁴⁾。また国の財源（middelen）が自治体基金になるとの規定もある（4条）。2015年改革前まで，自治体基金の規模は国の支出の約8%弱程度で推移している¹⁵⁾。運営者は財務省（Ministerie van Financiën）と内務省（Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties，以下BZK）である。総額を決めるのが財務省，配分を決めるのがBZKという役割分担がなされている¹⁶⁾。

自治体基金の種類についても示されている。自治体基金の中心である一般交付金（以下AU，algemene uitkering）と第12条（Artikel 12）による補足給付¹⁷⁾。さらに統合交付金（以下IU，integratie uitkering），分権交付金（以下DU，decentralisatie uitkering）がある（5条）。

IUは一時的にIUの形式で配分されているがいずれAUの一部となるもの，DUは2008年以来設置され，AUへ移行するか否かその移行の時期については定められていないものとされている¹⁸⁾。

IU，DUはいずれも支出目的の定められていない一般補助金であるが，AUとIU/DUは配分方法が異なっている。自治体基金の中心であるAUの配分については同法で自治体間の自主財源の調達能力と必要な支出の差が考慮されることが示されている（7条）。すなわち，需要と収入の差額を補填する配分システムとなっている。また同法に示されているわけではないが，総額の決まり方もAUとIU/DUで異なっている。AUの総額は‘accres’，すなわち国の支出の上がり下がり，国の歳出の伸びで決まるのに対し，IU/DUは各省庁が決める。AUの総額の決まり方は変遷を辿っているが，現在の総額決定方式は1995年以降の

ものである。ただし世界金融危機後は変則的な運用が行われた時期もあるとされる¹⁹⁾。

2.2. 財政調整

次に自治体基金の財政調整効果についても簡単にみておく。

図表 2-1 は 1 人当たり地方税収と 1 人当たり一般財源の関係を、税収別団体および 4 大都市でみたものである。すべての自治体が自治体基金を受け取っており、1 人当たり税収区分でみたいずれの団体グループでも自治体基金の位置づけが高くなっている。なかでも、4 大都市への配分の大きい財政調整であることがわかる。

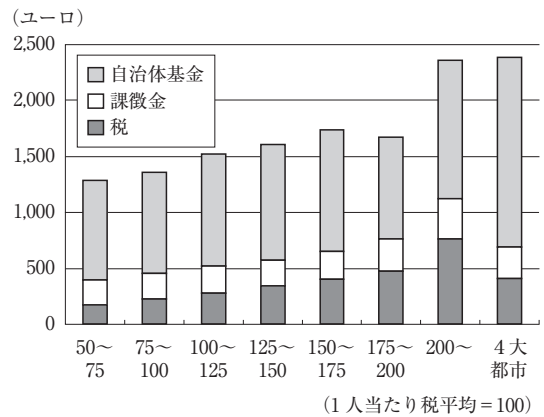
また図表 2-2 は一般財源の格差を総額および 1 人当たり額でタイル尺度でみたものである。総額でみると、AU を中心に自治体基金が税を上回る格差寄与を示している。これには税のウェイトが低いことに加え、準タイル尺度も不動産税（所有者）や課徴金で相対的に低いことがある。これらを見ると、自治体基金は財政需要の考え方とともに税源配分が小さいことも影響している制度設計と考えられる。すなわち税で賄えない都市の需要を賄うものとして 4 大都市への配分が大きい財政調整制度になっている。

2.3. 算定構造

最終的な自治体基金総額は AU, IU, DU のほぼ合計額となるが、中心は AU でありその算定構造は 97 年法にもとづくオランダの財政調整制度の根幹でもある。

AU の算定の考え方は「コスト指向 (Kostenoriëntatie)」と「グローバリティ (Globaliteit)」が基本である²⁰⁾。「コスト指向」は配分が財源の相対的需要に応じていなければならないという考え方である。「グローバリティ」は自治体が事務

図表 2-1 1 人当たり税収と一般財源 (2014 年)



(注) 予算額。363 団体対象。1 人当たり税平均「100 ~ 125」までで全団体の 87% をカバー。

(出所) COELO 提供データより作成。

図表 2-2 一般財源の格差 (タイル尺度, 2014 年)

	AU (一般 交付金)	IU/DU (統合および 分権交付金 除く SD (社会 福祉分野)	その他 自治体 基金	税総計	うち 不動産税 (利用者)	うち 不動産税 (所有者)	うち その他税	課徴金 総計	税および 課徴金計	一般財源 (税等およ び自治体 基金計)
総 額										
準タイル尺度 (1)	0.843	0.836	0.756	0.838	0.925	0.572	1.470	0.591	0.722	0.803
ウェイト (2)	0.563	0.114	0.003	0.170	0.025	0.104	0.040	0.150	0.320	1.000
寄与度 (1) * (2)	0.475	0.095	0.002	0.143	0.024	0.060	0.059	0.088	0.231	0.803
	59.1	11.9	0.3	17.7	2.9	7.4	7.4	11.0	28.7	100.0
1 人当たり額										
準タイル尺度 (1)	0.017	0.021	0.131	0.068	0.034	0.004	0.300	0.011	0.040	0.025
ウェイト (2)	0.552	0.108	0.002	0.171	0.022	0.114	0.035	0.166	0.337	1.000
寄与度 (1) * (2)	0.009	0.002	0.000	0.012	0.001	0.000	0.010	0.002	0.013	0.025
	37.0	8.7	1.1	45.7	3.0	1.9	40.9	7.4	53.1	100.0

(注) 予算。364 団体対象。

(出所) COELO 提供データより作成。

を遂行するにあたってはその自由が期待されており、財源の配分においても政策と用途の自由が保障されていなければならないというものである。

「コスト指向」では自治体の需要の差が自治体の政策等に左右されない客観的な要素にもとめられ、自治体の担税力の差も考慮され配分が行われる。したがって配分の類型は、需要から収入要素(Inkomsten)が差し引かれるいわゆる歳入歳出差額補填型である。

収入要素は

不動産税(居住所有者)

= 不動産価値 × 税率(一律) × 80%

不動産税(非居住所有者・利用者)

= 同上 × 70%

であり、不動産税以外の税は算定に含まれない。

需要要素は、各自治体の相対的な需要差で算定される方式で、この需要差をもとめる自治体が操作できない客観的な要素として、社会的要素(Sociaal)、中心機能的要素(Functie)、物理的要素(Fysiek)が用いられる。さらに必ずしもコスト指向とは言えない要素として固定額要素(Vastbedrag)も加えられる。日本の基準財政需要額のように標準的な行政水準にもとづく各自治体絶対額の標準的な需要額ではなく、過去の支出にもとづく自治体間の相対的な差をもとに需要を算定し収入が差し引かれるかたちで配分が決められる。

社会的要素、中心機能的要素、物理的要素については、自治体の支出差は規模(人口、住宅数、面積等)だけでなく、コミュニティの社会構造(人口の年齢構造、マイノリティの程度、保護受給者の数、低所得者の数)、物理的構造(悪性土壌、建築密度、歴史的中核等)や中心機能にも依存するという考え方にもとづいている。この97年法の配分モデルはそれ以前の84年財政関係法の経験からきている。84年法の配分要素は住居数や面積を採用指標としていたことにより自治体の支出と配分のアンバランスにつながったとし²¹⁾、都市問題等への配慮から新たに社会的要素や中心機能的要素を加えるようになったのが97年法の考え方である。また固定額要素は定額

を配分するもので、全団体向けのものは小規模団体の規模の不経済に配慮したものだが、特定地域や4大都市向けにもある。

算定は97年法時に開発された差異分析(Verschillenanalyse)の手法で行われる。過去の支出にもとづき、自治体の活動をクラスター化し、支出分析(Uitgavenanalyse)によってクラスターごとの支出データを、記帳上や組織編制上の差異については調整をした上で、標準以外とみなされる支出が除かれる。定義の差の修正が分析の出発点となる。その後、クラスターごとに自治体間の単位当支出差を構造上の配分要素(maatsaven)の差に求める方法で行われる。各クラスターごとに配分要素と単位費用(bedragen per eenheid)が算出され、配分要素についてはそこからウェイト(gewichten)が導かれ配分モデルが構築される。

こうした算定による配分は毎年支出との検証が行われ、BZKから定期メンテナンスレポートPOR(periodiek onderhoudsrapport)として公表されている。

2.4. 算定の実際

2015年の配分要素とそのウェイトをみると(図表3)、配分要素(maatsaven)の数が60以上と多いことが特徴であり、クラスター数や自治体間支出差の算定状況も含め、相対的には複雑な算定をもつ制度といえるだろう²²⁾。

同表にもとづけば、このうち差し引かれる収入要素は税源配分の小さいことを反映しAU全体の14%程度である。自治体別には10%台の団体が全体の7割を占め、4大都市も10%前後にとどまる。他方、需要要素は、居住者数(23.0%)、周辺住所密度(11.1%)、居住者20歳未満(9.0%)、世帯(6.9%)、地域的顧客可能性(6.4%)、被保護者(6.3%)などのウェイトが高く上位10位までの配分要素で全体の8割程度を占めている。これらはいずれも都市に配分の高い要素であり都市の需要を配慮した算定といえる。こうした要素に加え4大都市向けには既述のとおり固定額要素もある。固定額のAUに占める割合は4大都市ではアムステルダムで12.6%、ユトレヒト13.1%等

図表 3 AU の配分要素 (maatsaven) とウェイト (gewichten) (2015 年)

		%表示	ウェイト
Inkomsten	収入的要素	-14.89	
ozb_waarde_woningen_eigenaren	居住資産所有者の不動産税	-9.37	-0.094
ozb_waarde_niet_woningen_gebruikers	非居住者資産者所有の不動産税	-2.41	-0.024
ozb_waarde_niet_woningen_eigenaren	非居住資産利用者の不動産税	-3.11	-0.031
Sociaal	社会的要素	66.71	
bijstandsontvangers	被保護者	6.28	0.063
ABW_schaalnadeel	不利な規模要因	0.21	0.002
ABW_schaalvoordeel	規模の経済	4.88	0.049
eenouderhuishoudens	一人親世帯	1.08	0.011
inwoners	居住者数	23.03	0.230
inwoners_kl_20_jaar	居住者 20 歳未満	8.99	0.090
inwoners_gr_64_jaar	居住者 65 歳以上	2.30	0.023
inwoners_75_85_jaar	居住者 75-85 歳	0.24	0.002
Inwoners_waddengemeenten_7501	ワッデン諸島居住者数	0.00	0.000
Inwoners_waddengemeenten_2501	ワッデン諸島居住者数	0.01	0.000
Inwoners_waddengemeenten_1	ワッデン諸島居住者数	0.02	0.000
krimp	人口減少	0.05	0.001
lage_inkomens	低所得者	2.14	0.021
lage_inkomens_drempel	低所得者閾値	4.89	0.049
minderheden	マイノリティ	4.13	0.041
minderheden_drempel	マイノリティ閾値	0.35	0.004
uitkeringsontvangers	受給者数	1.24	0.012
huishoudens	世帯	6.86	0.069
Functie	中心機能的要素	12.76	
extra_groeijongeren	追加的な若年者増加	0.04	0.000
extra_groei_leerlingen_VO	追加的な学生増加	0.07	0.001
klantenpotentieel_lokaal	地域的顧客可能性	6.40	0.064
klantenpotentieel_regionaal	圏域的顧客可能性	2.54	0.025
leerlingen_VO	中等教育の学生 VO	2.55	0.025
leerlingen_VSO	中等教育の学生 VSO	0.85	0.008
achterstandsl eerlingen_drempel	不利閾値	0.33	0.003
Fysiek	物理的要素	31.33	
bedrijfsvestigingen	事業所数	0.83	0.008
bewoond_oord_historische_kern	歴史的中核既往地区	0.77	0.008
bewoonde_oorden_1930	1930 年既往地区	0.38	0.004
hist_kern_I_kl_41_ha	歴史的中核 I 41ha 未満	0.04	0.000
hist_kern_I_gr_40_ha	歴史的中核 I 40ha 以上	0.03	0.000
hist_kern_I_gr_64_ha	歴史的中核 I 64ha 以上	0.20	0.002
hist_kern_II_kl_41_ha	歴史的中核 II 41ha 未満	0.00	0.000
hist_kern_II_gr_64_ha	歴史的中核 II 64ha 以上	0.00	0.000
hist_kern_III_kl_41_ha	歴史的中核 III 41ha 未満	0.00	0.000
hist_kern_IV_kl_41_ha	歴史的中核 IV 41ha 未満	0.00	0.000
hist_kern_V_kl_41_ha	歴史的中核 V 41ha 未満	0.00	0.000
Historische_waterweg	歴史的水路	0.08	0.001
isv_a	都市再開発予算 (都市再生)	0.18	0.002
isv_b	都市再開発予算 (再編)	0.11	0.001
kernen	中核	0.26	0.003
kernen_x_bodemfactor_buitengebied	中核×僻地要因	0.51	0.005
kernen_met_500_adressen_of_meer	中核 500 m 以内の住所数	0.30	0.003
oeverlengte_x_factor_bodem	海岸線の長さ×土壌要因	0.12	0.001
oeverlengte_x_factor_bodem_x_dichtheidsfactor	海岸線の長さ×土壌要因×密度係数	0.76	0.008
omgevingsadressendichtheid	周辺住所密度	11.10	0.111
oad_drempel	周辺住所密度閾値	0.37	0.004
oppervlak_bebouwing	建築面積	0.61	0.006
opp_beb_woonkern_x_bodemfactor	建築住宅面積×土壌要因	2.64	0.026
opp_beb_buitengebied_x_bodemfactor	建築非住宅面積×土壌要因	0.42	0.004
oppervlakte_binnenwater	内水面面積	0.07	0.001
oppervlakte_buitenwater	外水面面積	0.07	0.001
oppervlakte_land	面積	1.24	0.012

opp_land_x_factor_bodem	土地面積×土壌要因	0.90	0.009
woonruimten	住宅数	4.09	0.041
woonruimten_x_bodemfactor_woonkern	住宅数×住宅土壌要因	4.18	0.042
belastingcapaciteit_niet_woningen_eigenaren_in_mln	非居住用不動産税×70%	1.05	0.011
Vast bedragen	固定額要素	3.51	
vast_bedrag	固定額	1.06	0.011
vast_bedrag_Amsterdam	固定額アムステルダム	1.07	0.011
vast_bedrag_Rotterdam	固定額ロッテルダム	0.59	0.006
vast_bedrag_Den_Haag	固定額デン・ハーグ	0.45	0.005
vast_bedrag_Utrecht	固定額ユトレヒト	0.32	0.003
vast_bedrag_Baarle_Nassau	固定額バールレ・ナッサウ	0.00	0.000
vast_bedrag_waddengemeenten	固定額ワッデン自治体	0.01	0.000
Herindeling	組替	0.22	0.002
Overige	その他	0.36	
Suppletie_uitkering	補充的交付金	0.14	0.001
Suppletie_uitkering_OZB	補充的財産税	0.22	0.002
Aanvullende Uitkering	財源配分法12条による補足給付	0.10	0.001
	全体	100.00	

(出所) BZK, Maastaven en gewichten gemeente 2015 より作成。日本語訳は島村（2016）等を参照。

1割程度を占めており、特定地域向けを除けば他自治体と比べ高い水準にある²³⁾。これらに象徴されるようにAUは4大都市向けの配慮の高い算定構造といえる。

だがBZKによれば²⁴⁾、現在もっとも論議を呼んでいる算定はこの4大都市向けの固定額とされる。これはそもそもコスト指向にそぐわないことに加え、近年、人口規模の大きい都市が成長し4大都市との間の差が縮小してきていることがあるという。また算定の複雑性への批判もある。第三者諮問機関である財政関係審議会（Raad voor de financiële verhoudingen, 以下 Rfv）によれば、配分要素の数は97年41、2003年48、2010年60と増え、算定を複雑化させている²⁵⁾。複雑化の背景はさまざまとされるがRfvでは次のような要因を指摘している。一つは支出と配分の差を常に検証する配分調査研究自体にあること、さらには国が特定の政策を実行する際に追加的な費用なしに自治体基金の配分を変えることで対処していることを挙げている。その結果、配分要素が需要差を見積もるというよりは象徴的な意味を持つこともある²⁶⁾。また特定グループへの譲歩、すなわち小規模自治体のみ抱える課題については当該団体への自治体基金をつうじた‘大判振る舞い’や自治体間の再分配効果を制限するために新たに配分要素を導入することが算定の複雑化につながっているとされる。自治体に新たな事務が加わ

れば、その新たな需要差をみる上で配分要素が増えて行く構図がある下で、97年法制定以来、自治体財源の主役が特定補助金から自治体基金に移っている。「国は自治体基金を政策をファイナンスするためのATMのようにみている」「特定補助金の自治体基金への移転の結果、自治体基金が自治の財源ではなく国の政策の手段になっている」²⁷⁾との批判に示されているとおり、この間の変化が配分要素に投影され、複雑化していった構図がうかがわれる。

2.5. 小 括

以上にもとづけば、オランダの財政調整制度、自治体基金（gemeentefonds）のAUを中心とした特徴は、歳入歳出差額補填型の配分方式であり総額はaccres、すなわち国の歳出の伸びにリンクしている。税源配分が小さいことから、自治体すべてが自治体基金を受け取っており、配分はとくに4大都市向けに配慮されたものであることが特徴となっている。収入が考慮されるとはいえ需要中心の配分に重きを置くシステムといえる。

各自治体の需要額の算定は97年法にもとづき過去の支出により自治体間の需要差を客観的な配分要素にもとめる方法で行われている。97年法制定時と比べ特定補助金から一般補助金へ自治体財源の主役が移るなか、算定に関する論議等からは、自治体基金が97年時来の環境変化に直面し

ていることもうかがわれるものになっている。

また AU とは別に、配分方法、総額の決め方が AU と異なる IU および DU といった交付金が自治体基金にあることも特徴的である。次節で詳しく述べるが、特定補助金から一般補助金へのシフト等、オランダの地方分権を進める上ではこれらが重要な役割を果たしている。

3. 地方分権改革と自治体基金

本節では 2015 年の分権改革、すなわち自治体への社会サービス事務移譲にともなう自治体基金の変化についてみていく。オランダの地方分権改革は長期に漸進的に行われてきたとされるが²⁸⁾、同改革は 2007 年社会支援法（以下 2007 Wmo, Wet maatschappelijke ondersteuning）に続く重要な位置づけを持ち「福祉国家のローカル化」と捉えられている²⁹⁾。

3.1. 2015 年の地方分権改革

まず 2015 年改革の概要を示す。2015 年に行われた改革は 3D (drie decentralisatie) と呼ばれるように「ケア」「若年者対策」「就労支援」の 3 つの分野の社会サービスの自治体への事務移譲である。2015 Wmo（社会支援法, Wet maatschappelijke ondersteuning）、若年者法 (Jeugdwet)、参加法

(Participatiewet) にもとづいている³⁰⁾。2015 Wmo は介護サービスの事務移譲であり、それに先立ち 2007 Wmo³¹⁾ で在宅介護の一部として家事ケア等の自治体への第 1 段階の移譲が行われていた。2015 年は医療看護的介護を除く在宅介護等が移譲されている。また若年者法は若年者に対する心理社会的支援が自治体に移譲され、分散的に行われていた若年者対策が一部医療的支援等が必要なものを除き自治体事務となっている。参加法は公的扶助給付および就労支援を含むが³²⁾、就労支援の対象は従来のものから働く能力ある障害者に広がっている。

今回の 3 分野の地方分権改革は、住民ニーズに沿ったサービス提供のため住民により近い自治体に事務を移譲するものであり、自治体が現物給付への再分配政策に関与を深める改革である³³⁾。他方、同時にコスト効率的なサービス提供が期待され、2015 年以降も厳しい財政削減が継続して行われることも特徴である（図表 4）。またヒアリングによれば、併せて自治体間連携がおきたことも特徴とされている³⁴⁾。

同改革は行政面での影響が大きいと考えられるが、財政面からみると一般補助金である自治体基金が重要な役割と期待を担う改革でもある。住民ニーズに応じたサービス提供を行う財源としての期待とともに、3 分野の予算を統合することで自

図表 4 地方分権 3 分野の予算額

(10 億ユーロ)

		削減前	予算			2020 年 までの 削減額
			2015	2018	2020	
若年者法	Jeugd	3.9	3.8	3.5	3.5	0.4
社会支援法	Wmo	4.3	3.6	3.6	3.5	0.8
参加法	Participatie	3.1	2.8	2.4	2.2	0.9
全計	Totaal	11.3	10.1	9.4	9.2	2.1

(注 1) 若年者法 (Jeugdwet) は AWBZ 1.15 (10 億ユーロ)、ZVW 0.99、州 1.59、JeugdzorgPlus 0.13 (国、廃止) からの移転があり、州からの移転がもっとも多くなっている。

(注 2) 社会支援法 (Wmo) は AWBZ から 2.9 (10 億ユーロ) が移転 (短期滞在やカウンセリング等の 1.9、重度精神障害者向けケアサービス [beschermde wonen] の 1.4、削減額△ 0.4) に新規予算 0.7 が加えられている。

(注 3) 参加法 (Participatiewet) は公的扶助の所得給付は含んでいない。新たな対象者を加えることによる新規分は 0.1、Wsw が 2.3、就労支援 (reintegratie) 分が 0.6。その後下方修正されている。

(出所) Rfv (2015a) (2017b)、CPB (2014)。

治体に歳出の裁量性を発揮させ、効率性を高めることを意図しており³⁵⁾、このことは財政削減にもつながっている。次にこの改革の影響を自治体基金に限定してみていく。

3.2. 地方分権改革と自治体基金

2015年の改革にともない同年自治体基金は増額している(図表5)³⁶⁾。自治体歳入の中での自治体基金の位置も上昇している(図表1)。

移譲に際しては、前節で検討を加えた自治体基金のAUではなく統合交付金—社会サービス分野(Integratie Uitkering-Sociaal Domein, 以下IU-SD)というIUの特別枠で措置されている。2007 WmoもIU-WmoとしてIUの特別枠で措置された。AUが過去の支出にもとづくため一端IUで措置しその後転換する技術的な措置である。

2015年、自治体基金の内訳³⁷⁾はAU 54.7%, IU-SD 38.0%, IU-Wmo 4.6%, IU/DU(上記以外) 2.6%である。2015年改革は既述のとおり財政削減をともなったものではあるが、社会サービスの措置額IU-SDは自治体基金の中において小さくない位置を占めているといえよう。社会サービス移譲にともなう自治体基金の変化については

さらに(1)自治体基金の配分,(2)AU以外の交付金,に分けて以下で具体的にみていく。

3.2.1 自治体基金の配分

まず社会サービス移譲の影響として自治体基金の配分への影響がある。これを2015年の自治体基金の自治体間格差として総額及び1人当たり額のタイル尺度でみると、総額では社会サービス、すなわちIU-SDの格差への寄与率はAUいずれの配分要素よりも高く約35%である³⁸⁾。1人当たり額でみるとさらに高く約65%となるが、これはウェイトに加え、1人当たり額ではIU-SDの準タイル尺度が大きいこともある³⁹⁾。社会サービス移譲の自治体基金の配分への影響は小さくないといえる。

配分の特徴はこれまでみてきたAUとは異なるものになっている。1人当たり額で人口規模別自治体別にみると(図表6),AUについては人口規模に対してU字型であるがIU-SDでは異なっている。概ね人口規模が大きい団体で1人当たり額も高い傾向があるが、人口規模が大きい団体には特に1人当たり額の大きい団体もあるばらつきのある配分であることも特徴となっている。

図表5 自治体基金の推移

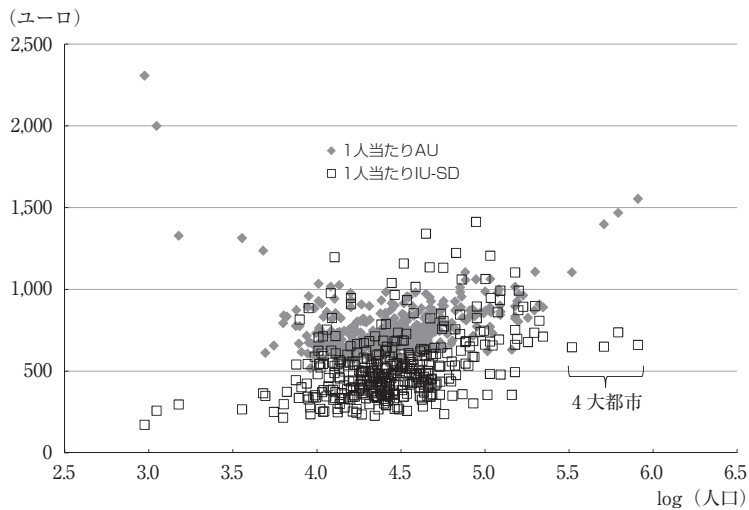
(単位: 億ユーロ)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
自治体基金 (Gemeentefonds)	99.9	101.3	108.1	116.3	122.9	130.4	134.7	120.1	118.9	134.4
AU (一般交付金)	97.7	98.4	105.4	113.2	121.1	129.4	133.8	119.2	118.0	132.2
IU Wmo (統合交付金 Wmo)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IU-SD (統合交付金社会サービス分野)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IU/DU (上記以外) (統合・分権交付金, 上記以外)	2.2	2.8	2.7	3.1	1.7	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9
自治体基金にしめる AU 以外の割合 (%)	2.2	2.8	2.5	2.6	1.4	0.8	0.7	0.8	0.8	1.6
自治体基金 (一般補助金) / 自治体歳入 (%)	28.4	30.1	30.4	30.7	30.4	30.3	30.3	27.9	26.9	28.9
特定補助金 / 自治体歳入 (%)	37.1	39.2	38.3	39.2	38.4	37.2	37.0	34.7	35.1	26.9
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
自治体基金 (Gemeentefonds)	150.2	162.1	176.5	186.0	183.7	184.4	179.7	186.9	270.2	
AU (一般交付金)	133.8	144.1	156.3	157.1	157.6	155.8	150.9	156.0	146.7	
IU Wmo (統合交付金 Wmo)	14.2	14.7	15.4	15.4	14.6	15.1	15.6	17.1	12.6	
IU-SD (統合交付金社会サービス分野)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	101.5	
IU/DU (上記以外) (統合・分権交付金, 上記以外)	1.1	2.4	4.1	12.7	10.7	12.6	13.2	13.7	9.5	
自治体基金にしめる AU 以外の割合 (%)	10.9	11.1	11.4	15.5	14.2	15.5	16.0	16.5	45.7	
自治体基金 (一般補助金) / 自治体歳入 (%)	31.2	32.7	33.2	34.1	34.2	35.1	34.4	36.0	47.2	
特定補助金 / 自治体歳入 (%)	25.2	23.1	20.5	18.5	16.9	17.7	17.4	21.9	12.1	

(注) 自治体基金および特定補助金の自治体歳入に占める割合は図表1と同じ。予算額。

(出所) COELO, VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) 資料 (taakmutaties-gemeentefonds-mei-2015) より作成。

図表 6 人口規模別自治体別 1 人当たり AU, IU-SD (2015 年)



(出所) BZK, Maastaven en gewichten gemeente 2015 より作成。

図表 7 人口規模別グループ別の自治体基金の総額配分内訳 (2015 年)

	団体数	人口	自治体 基金全体	AU	IU-SD	IU-Wmo	IUWmo 除く IU/DU
シェア (%)	-	-	(100)	(54.7)	(38.0)	(4.6)	(2.6)
4 大都市	1.0	13.5	19.1	21.9	14.9	12.2	35.1
10 万以上 25 万未満	6.9	22.8	25.7	23.1	28.7	22.3	43.7
5 万以上 10 万未満	11.2	17.8	17.8	17.1	19.1	18.8	11.8
2 万以上 5 万未満	49.1	36.0	29.5	29.9	29.7	36.9	7.5
1 万以上 2 万未満	24.9	8.7	6.9	7.0	6.8	8.7	1.6
1 万未満	5.3	1.0	0.7	0.8	0.7	0.9	0.2
特定地域	1.5	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1
AU とのシェア比較 (%ポイント)							
4 大都市	-	-	-2.8	0.0	-7.0	-9.7	13.2
10 万以上 25 万未満	-	-	2.6	0.0	5.6	-0.8	20.6
5 万以上 10 万未満	-	-	0.7	0.0	2.1	1.8	-5.3
2 万以上 5 万未満	-	-	-0.3	0.0	-0.2	7.0	-22.4
1 万以上 2 万未満	-	-	-0.2	0.0	-0.2	1.7	-5.4
1 万未満	-	-	-0.1	0.0	-0.1	0.1	-0.6
特定地域	-	-	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.2

(出所) BZK, Maastaven en gewichten gemeente 2015 より作成。

今回オランダの社会サービス移譲は、これまで中心的自治体 (centrumgemeente) において提供されていた重度の精神障害者のためのケアサービス (beschermde wonen) が保険から自治体に移譲されており、それが特定の自治体向けの財政支援となったことで 1 人当たり額 IU-SD の大きい格差を生んでいると考えられる。さらに社会サービスの需要は普遍性がその特徴である。したがって 4 大都市に特に需要が集中するわけではない。

4 大都市以外でも人口規模の大きい都市をはじめ同様に財政需要を抱えることになる。社会サービスの需要の普遍性にオランダの移譲された事務の特質が加わって、IU-SD、新たな財政需要、自治体基金の配分の特徴が形成されている。それはこれまでの AU の財政需要の考え方、すなわち 4 大都市に手厚い需要とは異なったものである。

これらのことは、人口規模別グループ別自治体基金の総額配分 (図表 7) でも示されている。同

表ではAU, IU-SD, IU-Wmo別に人口規模別の自治体基金の配分をみたものだが、AUの配分は4大都市に厚く、前節でも述べたとおり4大都市への配慮の大きいものになっている。IU-SDでは4大都市の配分シェアがAUに比べもっとも低下し、4大都市に次ぐ人口規模10万～25万未満の団体への配分シェアを増大させている。IU-Wmoはそれに比べると人口シェアにより近い普遍性のあるかたちで配分がなされているが、サービス内容の違いがIU-SDとIU-Wmoの配分の差に反映されていると考えられる。

2015年は移行期の一時的な要因に十分な留意は必要であり、財政削減により今後はIU-SDの総額規模も縮小の見込である。しかし少なくとも当該時点の配分においては、社会サービスの事務移譲は自治体基金の配分に、AUの4大都市を優遇した配分の考え方とは異なる要素を組み入れたと解釈できるものになっている。AUの算定において4大都市向けの固定額要素が、コスト指向ではないこと、人口規模の大きい自治体の成長を理由にもっとも批判があるとされるが、この批判を後押しする方向性でもある。

3.2.2 AU以外の交付金

社会サービス移譲にともなう自治体基金の変化には、AU以外の財政措置の増大もある。図表5によればIU/DUといったAU以外の自治体基金に占める割合は、2006年まではわずかであり逆にほとんどがAUであった。しかし2007 Wmoによる社会サービス移譲を機にその割合は上昇、2015年改革では同約46%にまで上昇した。IU/DUがAUの例外的な位置づけから自治体基金の半分近くまで占めるようになっていく。ある意味、社会サービス移譲は自治体基金からみればAU以外の措置の拡大にもなっている。社会サービスがIU-SD、すなわちIUとして措置されていることには次のような意味もある。

まずDUでなくIUという点である。IUとDUは、必ずしも両者が明確な基準をもって区別・運用されているわけではないとされるが、一般的な経験則としては⁴⁰⁾、IUは全自治体が行う事務、

国があまり影響をもたないことを選択した事務、数年でなくなる事務に適用されるのに対し、DUは自治体の一部が実施、国が影響力を保持したいと考えている事務、一時的事務⁴¹⁾に適用される、というように国による使い分けも行われている。DUは日本の特別交付税に近いかたちで運用されているとみることもできよう。2008年DU導入以降、IU/DUの増加にみられるように(図表5)、特定補助金の一般財源化を含め、AUになじまないもの、一時的や局所的に必要な財政支援を広範に多様に行うようになったと考えられる。福祉サービスでもIU-SD、2007 Wmo等はIUであるのに対し、中心的自治体(centrums gemeenten)により提供されている一部の福祉サービスはDUで措置されている⁴²⁾。このような使い分けに従って今回の社会サービス移譲はIUでの財政措置という選択がなされたものである。

またIU/DUとAUでは、いずれも一般補助金であることでの差はないものの、財政運営上、両者は必ずしも同等に捉えられていない実態もある。社会サービスのIU-SDも含め、IU/DUはAUとは異なり当該予算が明示されることも特徴である。つまり各自治体は2007 Wmo、2015 Wmo等々それぞれ国による予算措置が把握可能である。今回の改革は社会サービスを対象とした規模の大きい事務移譲のため、IUでの措置については予算規模や配分において国、自治体双方で監視が可能になり、移行を円滑にするとの意味も加えられている⁴³⁾。その結果、他のIU/DUと同様、特定補助金化の問題も指摘されている⁴⁴⁾。自治体の使途自由という観点からは、AUのほうがより自治体の歳出裁量性が高いと捉えられている⁴⁵⁾。

しかしIU-SDはAUへの転換自体が課題となっている。背後には総額の問題がある。現行制度のAUはaccres、すなわち国の歳出の伸びによって総額が決められるシステムであるため、AUに転換されれば当該社会サービスもaccresによって総額が決まることになる。つまり社会サービスの需要は国の歳出と同様には動かないという懸念がAU転換の障害となっている。これまでも現在のAUがaccresで決められていることについては

自治体予算の安定性の点で問題がある等の見方も示されていたが、新たに社会サービスの事務移譲が進んだことで現在の accres とは異なる方法での総額のインデクス化が必要との見方も示されている⁴⁶⁾。総額の観点から AU への転換を容易ではないとする見方もあり⁴⁷⁾、実際、当初 2018 年とされていた予定より移行予定時期は遅れている⁴⁸⁾。また 2007 Wmo はすでに導入から 10 年近く経過しているがいまだに AU に転換されずに IU 内での独立した措置が継続している状況もある。社会サービスの事務移譲については財政削減をとらない、総額は今後も縮小見込である。それでも AU への転換にあたっては社会サービスの需要の特性を考慮せざるを得ないものとなっていることは示唆に富む。IU/DU は AU になじまない要素を自治体基金に取り込む上で重要な役割を担ってきたといえるが、2015 年の社会サービス移譲をめぐるのはそれが AU へ転換する一時的な措置になるのか、どのように AU に転換されるのかが注目されるものになっている。

これまでみてきたとおり、2015 年分権改革にともなう社会サービス移譲は、自治体基金からみれば需要の配分およびその総額においてこれまでの AU の考え方—すなわち 4 大都市に優遇、国の歳出の伸び accres で総額を決める—とは異なる要素を自治体基金に組み入れたとの見方ができるものになっている。これは社会サービスが需要に普遍性があり生活保障の性格をもつことが根底にあるといえよう。AU の枠外で財政措置した一定規模の社会サービスをどのように AU となじませていくかが当面の課題となっているといえる。

むすびにかえて—Rfv の自治体基金の 見直し論議も踏まえて

本稿では、オランダの財政調整制度である自治体基金の基本的特徴を示した上で、2015 年社会サービスの自治体への事務移譲にともなう自治体基金の変化について検討を行ってきた。得られた知見は以下のとおりである。

第 1 に、オランダの財政調整制度は AU (一般

交付金) を中心に、総額は accres、国の歳出の伸びにリンクしながら、自治体間の需要と収入を考慮し配分を決めるシステムである。税源配分が小さいことから需要中心のシステムとなっており、97 年法にもとづく自治体間の需要差を決める配分要素は 4 大都市に配慮した配分となっていることが特徴である。97 年法以来、自治体の歳入は特定補助金から一般補助金である自治体基金に主役が移っており、自治体基金にはこの間の環境変化もある。自治体への事務移譲、特定補助金から一般補助金への移行にあたっては、AU だけではなく IU/DU (統合交付金、分権交付金) といった AU 枠外での財政措置も重要な受け皿の役割を果たしている。社会サービスの事務移譲でもみてきたとおり、オランダの財政調整制度としては我が国で従来紹介されてきた AU だけではなく、現状では IU/DU も含めて制度理解をする必要が生じている。

第 2 に、社会サービスと財政調整制度という観点からは、2015 年分権改革における社会サービスの給付には自治体基金をつうじた財政支援がなされている。オランダにおいては、自治体基金をつうじた財政支援は自治体の歳出裁量性、コスト効率性への期待が高く、財政削減をとまっていることも特徴である。他方、財政削減があるとはいえ社会サービスは需要に普遍性があり生活保障の性格を持つ。新たな社会サービスへの財政支援は、配分や総額において自治体基金の中心である AU の考え方とは異なる要素を組み入れたかたちとなっており、AU 以外の財政措置からの AU への転換等が課題となるなど、オランダ固有の現れ方をしていることも特徴である。税源配分が小さく大都市に必要な財源を国の歳出の伸びとリンクした自治体基金で配分していく枠組みが基本の財政調整制度において、一定規模の新たな社会サービスについて特有の財政需要をどのように取り込んでいくかが課題になっているものと思われる。多くの先進国において、地方政府が現物給付を行い財政調整制度が財政支援を行う構図は共通としても、各国固有の財政調整制度の特性によってともなう課題が異なることも示されたと言える。本

稿では分析を深められなかったが、おそらくは社会サービスの内容や地方政府の関与の程度も影響しよう。

なお今回の検討は自治体基金の変化を2015年にはほぼ限定してみたものでありこの点は留意が必要である。一方、Rfvからは今後に向けて自治体基金の大幅な見直しにつながる提言も示されており、最後にこの内容にも触れておきたい。

社会サービスの事務移譲等も踏まえ、BZKは政府間財政関係の見直しの検討をはじめている⁴⁹⁾。Rfvは自治体基金の見直し論議に資するようにと、2016年以降2つのレポートのなかで自治体基金に関する提言を行っている⁵⁰⁾。その基本は、自治体が分権によって対人社会サービスにまで公共サービスの範囲を広げる等、97年法時とは異なるさまざまな環境変化がある下で、コストを広範囲に平等化することがもはや技術的に自治体基金の中だけで行われるものではないとしている。具体的には自治体の行う事務が自治体の裁量性があるかどうか、また自治体間の差が許容されるかという観点で事務とそのファイナンスのあり方を見直していく必要があるとしている。例えば「公的扶助給付」のように裁量性がなく差が許容されないものは特定補助金⁵¹⁾で、「社会サービス」のように裁量性があるが差が許容されにくいものは自治体基金、「スポーツ・文化・公園」は裁量性もあり差も許容されるため自治体の自主財源を適用すべきとの考え方を示している。ここでは、まず一つ「スポーツ・文化・公園」が自治体の自主財源を適用すべきとされており、97年法が84年法の経験をもとに中心的機能を組み込んだ考え方から変化がみられること、もう一つは「社会サービス」が、国の連帯と地域福祉のディレンマがあるものとして自治体基金でのファイナンスが相応しいという認識が示されていることが注目される。自治体基金を「社会サービス」を中心とした財政調整を行うシステムに組み替え、「スポーツ・文化・公園」がいわば押し出されるかたちとなっている。この提言の今後の具体化については不透明とはいえ、社会サービスの自治体への事務移譲をてこに政府間財政関係や自治体基

金のあり方の根本的な見直しの提言につながっていることが興味深い。

この提言も含め社会サービス移譲は行政上の影響はもとよりオランダの財政調整制度である自治体基金にもインパクトを与えるものになっている。

【注】

- 1) ここでの地方自治制度の内容については、自治体国際化協会(2005)、日本都市センター(2009a)(2009b)(2009c)、金井・日本都市センター編著(2011)をとりまとめたものである。
- 2) 国の自治体及び州に対する監督があり、監督方法は予防的監督と抑制的監督の2種類。自治体の予防的監督は、税に関する条例、予算、決算等、主として財政に関する事項に対する州の事前の承認によって行われる。抑制的監督は、法律または公共の利益に反する自治体の決定が勅命によって無効とされることである(自治体国際化協会(2005))。
- 3) Allers(2015), p.12。
- 4) 金井・日本都市センター編著(2011), p.2。
- 5) 同, p.16。
- 6) 日本都市センター(2009a), p.63。青少年ケアは2015年改革で自治体に事務移譲された。
- 7) 金井・日本都市センター編著(2011), p.67。県を州とした。
- 8) CBS(Centraal Bureau voor de Statistiek, 中央統計局)より作成。
- 9) CBSデータ。
- 10) 自治体。注は星野。
- 11) 補助金自体の減少(1980年500, 97年56, 2015年には20近くまで減少)のほか、公的扶助給付では特定補助金で財政措置されているが、自治体の就労支援等の結果、事業額がマクロ予算よりも下回った場合はその額の使途は自由とする財政インセンティブが2004年以降導入されており、オランダの特徴となっている。Toolsema and Allers(2012), Allers(2011a), Lotz(2011)等。
- 12) Allers(2011b), Boerboom and Huigsloot(2007)。
- 13) 州基金も含むが以下は自治体基金のみ言及。
- 14) Raad voor de financiële verhoudingen, 以下Rfv(2009)。
- 15) CBSデータより算出。
- 16) BZKヒアリング(2016年9月23日)。
- 17) 財政難自治体への交付金。
- 18) Rfv(2009)。
- 19) CPB(Het Centraal Planbureau)(2015a)。
- 20) 以下は金井(1996), BZK, Rfvの各資料, Boerboom and Huigsloot(2007), Tweede Kamer(1995)等を参照した。
- 21) 80年代末から90年代初頭にかけての経済停滞は低所得者、移民を中心に失業者を増やし、そのための財政需要差を自治体間にもたらした。また自治体間の広域(リージョナル)サービス(芸術, スポーツ, エンターテインメント)は大規模(都市)自治体が周辺自治体のためにサービスをファイナンスする事態を発生させたとされる(Boerboom and Huigsloot(2007))。
- 22) 2015年のクラスター数は収入要素とその他を除くと9。そ

- れまでは14であったものが9まで縮小された。具体的には以下のクラスターがある。「Eigen inkomsten (独自収入)」 「Werk en inkomen (仕事収入)」 「Jeugd (青少年)」 「Maatschappelijke ondersteuning (福祉)」 「Educatie (教育)」 「Cultuur en ontspanning (文化・娯楽)」 「Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (インフラ・地域開発)」 「Riolering en reiniging (下水道・清掃)」 「Openbare orde en veiligheid (公共の秩序・安全)」 「Bestuur en algemene ondersteuning (管理・一般的な支援)」 「Overig (その他)」 (BZK, *Meicirculaire-gemeentefonds* 2015)。例えば福祉関連のクラスター (Cluster Maatschappelijke ondersteuning) は居住者数、高齢者数等18の配分要素で自治体間の支出差を算定する。
- 23) 特定地域は Textel, Vlieland, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog, Baarle-Nassau。特定地域では固定額要素のAUに占める割合が3割近い団体もある。特定地域や4大都市を除く固定額のAUに占める割合は2.5%。
- 24) ヒアリング (2016年9月23日)。
- 25) Rfv (2010)。その後、複雑化への対処として groot onderhoud (大規模メンテナンス) が行われている。
- 26) 居住者数75-85歳や人口減少の指標の導入などが例として挙げられている。
- 27) Rfv (2016), p. 3, p. 13。
- 28) 島村 (2016), Bos (2010)。
- 29) Rfv (2014c) でも2007Wmoは社会福祉の地方分権において重要な例として取り上げられ、金井・日本都市センター編著 (2011, p. 67) では「近年新しく自治体の任務とされた非常に大きな分野であるとともに、オランダの福祉国家及び社会保障制度の一部をなす構成要素である」としている。2015年改革はより社会的責務が自治体に与えられたものとして捉えられている (Rfv (2016) 等)。
- 30) 2015 Wmoは、これまで特別医療保険 AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) で運営されていた介護サービスを、改革によって健康保険法 Zvw (Zorgverzekeringswet)、長期療養サービス保険 Wlz (Wet langdurige zorg) に移し、生活サービスの側面のある介護サービスを2007 Wmoに続いて自治体が生産する体制を整えるものである。若年者法 (Jeugdwet) はこれまで断片的に行われていた若年者支援策が特別な医療的サービスが必要なものの以外はすべて自治体が行うことになった。参加法 (Participatiewet) は、これまで労働援助法 WWB (Wet Werk en Bijstand) で行われていた公的扶助給付が参加法へ移行したのとともに就労支援も同法のもとで行われる。これらはすでに自治体で実施されていた事務であるが、2015年以降はこれまで通常の条件下では働くことのできない障害者に就労の場を提供していた保護雇用法 Wsw (Wet sociale werkvoorziening) が失効、若年障害者の給付 (Wajong) が働く能力がない人に限定され、障害があっても働く能力がある人の就労支援はすべて自治体が行うことになった。‘参加’の理念の下、従来よりも対象を広げた就労支援が自治体の責務となっている。大森 (2015a) (2015b) 等も参照。
- 31) 詳しい内容は金井・日本都市センター編著 (2011) 等。
- 32) ただし公的扶助給付は特定補助金で財源が付与され、自治体基金は就労支援のみ財政支援する。
- 33) 自治体の現物社会給付 (sociaal uitkering in nature) 割合をみると (政府部門全体を100)、2014年3.3%から2015年には12.4%へと増えている (CBS データ)。
- 34) Rfv インタビュー (2016年9月13日)。今回の分権改革の特徴は財政削減と自治体間連携とされた。
- 35) BZK (2013) (2014a)。
- 36) この増額には2014年から2015年にかけての一部特定補助金の減少と一般財源化が含まれる。通常の条件下では働くことのできない障害者に対し就労の場を提供するものとしての Wsw (Wet sociale werkvoorziening, 保護雇用法) と公的扶助の就労支援分 (Participatie budgets) の減少に因る。前者は新規分が廃止されたが、既存の対象者分が自治体基金に移行しており、公的扶助の就労支援分と合わせて一般財源化されたことになる。
- 37) 出所は BZK。
- 38) 総額の全体0.786に対してAU各要素の寄与度は収入要素0.045 (5.7%), 社会的要素0.252 (32.0%), 物理的要素0.140 (17.8%), 中心機能的要素0.058 (7.4%), 固定額要素0.037 (4.7%), IU-SD 0.276 (35.2%) である。
- 39) 1人当たり額の全体0.028に対してAU各要素の寄与度は収入要素-0.004 (-12.5%), 社会的要素-0.001 (-2.0%), 物理的要素0.000 (1.5%), 中心機能的要素0.002 (6.5%), 固定額要素0.001 (3.6%), IU-SD 0.019 (65.7%)。準タイル尺度は高い順に固定額要素0.060, IU-SD 0.049, 中心機能的0.029。
- 40) Bart Leurs 氏 (Rfv) の回答。
- 41) 例えば移民の数の急増等に対応。
- 42) 2015年、ホームレスに対しての福祉保護施設提供サービス (Maatschappelijke opvang, 以下 DU-MO, 3.8億ユーロ) や女性子どものための保護施設提供サービス (Vrouwen opvang, 以下 DU-VO, 1.1億ユーロ) はDUで財政措置されている。DU-MOは中心的自治体の43団体、DU-VOは同35団体が対象。
- 43) Rfv (2014a)
- 44) Rfv (2017a) ほか、筆者がインタビュー (2016年11月22日) を行った自治体ドルドレヒト (人口11.8万人) でも3分野の予算に関して事実上統合されない運用が行われる例があったという。
- 45) VNG (全国自治体連合)、自治体ドルドレヒトへのインタビュー (2016年9月26日, 11月22日) にもとづく。
- 46) Rfv (2016) では、社会サービスについては異なるインデックス化で対応する必要があるとの指摘も紹介。またCPB (2015a) (2015b) では一般財源とそのインデックス化の問題を欧州各国の事例とともに取り上げている。
- 47) M. A. Allers 教授 (COELO 所長, フローニンゲン大学) へのヒアリング (2016年6月28日)。
- 48) 2019年以降に持ち越されている (Rfv 等)。
- 49) BZK へのインタビュー (2016年9月23日) によれば、現状、地方税40 (億ユーロ, 以下単位同じ)、自治体基金270 (内訳 IU100, DU20, AU150) が地方税80, 自治体基金230 (内訳 DU20, AU210) となる改変案が検討され、自治体基金の制度設計をどのように行っていくかが課題となっている。

50) Rfv (2016) (2017a)。

51) 現時点でも同様。

【参考文献】

- 大森正博 (2015a)「オランダの医療・介護保険制度」介護保険白書編集委員会編『介護保険白書』本の泉社, pp. 168-181
- 大森正博 (2015b)「オランダの長期療養・介護制度改革」『健康連海外医療保障』No. 107, pp. 20-27
- 金井利之 (1996)「オランダにおける財政調整プログラムの変更」『季刊行政管理研究』No. 73, pp. 59-70
- 島村玲雄 (2016)「オランダの地方分権改革 - 移民を抱えた都市に対する一般補助金 -」未定稿, pp. 1-28
- 自治体国際化協会 (2005)『オランダの地方自治』自治体国際化協会
- 佐藤竺監修, 金井利之・財団法人日本都市センター編著 (2011)『オランダ・ベルギーの自治体改革』第一法規
- 日本都市センター (2009a)「オランダにおける政府階層と地方分権改革 (上)」『都市とガバナンス』11号, pp. 61-70
- 日本都市センター (2009b)「オランダにおける政府階層と地方分権改革 (中)」『都市とガバナンス』12号, pp. 46-56
- 日本都市センター (2009c)「オランダにおける政府階層と地方分権改革 (下)」『都市とガバナンス』13号, pp. 44-53
- Allers, M. A. (2011a), "Decentralization with national standards. The case of the Netherlands," in Kim, J., Lotz, J. and Mau, N. J. (eds.), *Balance Between Decentralization and Merit*, The Copenhagen Workshop 2011, pp. 119-132.
- Allers, M. A. (2011b), "SPENDING AND REVENUES OF SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN THE NETHERLANDS" COELO.
- Allers, M. A. (2015), "Gemeenten in perspectief 2014-2018", *COELO-rapport 15-02*.
- Boerboom and Huigslot (2007), "The equalized allocation of local expenditure needs in the Netherlands -an optimized mixture of objectivity and politics", *Cebon Report*.
- Bos, Frits (2010), "Fiscal decentralisation in the Netherlands; history, current practice and economic theory", *CPB Document* No. 214.
- Bosscher, N. (2012), *The decentralization and transformation of the Dutch youth care system*, Nederlands Jeugd instituut.
- COELO (2015), *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2015*, COELO.
- COELO (2016), *Atlas van de lokale lasten 2016*, COELO.
- CPB (2013), "Decentralisaties in het social domein", *CPB Notitie*, 4 september, 2013.
- CPB (2014), "Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein", *CPB Notitie*, 26 juni 2014.
- CPB (2015a), "De indexeringsystematiek van het Gemeentefonds in het licht van de decentralisaties en demografische ontwikkelingen", *CPB Notitie*, 22 september 2015.
- CPB (2015b), "Indexation schemes of non-earmarked grants in several OECD countries", *CPB Achtergronddocument*, 22 september 2015.
- Dekker, E. M. et al. (2015), *Praktische informatie over Sociale zekerheid 2015*, Kluwer.
- Delsen, L. (2012), "From welfare state to participation society. Welfare state reform in the Netherlands: 2003-2010", *NiCE Working Paper* 12-103.
- Gelder, M. van and Allers, M. A. (2013), "Steeds minder rijksuitkeringen aan gemeenten", *Tijdschrift voor Openbare Financien*, jaargang 45, 2013, number 4, pp. 216-223.
- Gier, E., Swaan, A. and Ooijens, M. (eds.) (2004), *DUTCH WELFARE REFORM IN AN EXPANDING EUROPE*, HET SPINHUIS.
- Kroneman, M. et al. (2016), "Netherlands Health system review" *Health Systems in Transition* Vol. 18 No. 2.
- Leurs, B. (2016), "Modellen, mythes en misverstanden: budgetverdeling Jeugd en Wmo", *Sociaalbestek* APRIL/MEI 2016, pp. 12-14.
- Lotz, J. (2011) "Decentralization of welfare services or centralization of municipalities?," in Kim, J., Lotz, J. and Mau, N. J. (eds.), *Balance Between Decentralization and Merit*, The Copenhagen Workshop 2011, pp. 71-82.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007/2016), *Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2007-2016*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), "Decentralisatiebrief" 13 februari 2013, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014a), *Staat van het Bestuur*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014b), *notitie Groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015a), *notitie Uitkomsten 2e fase groot onderhoud gemeentefonds*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015b) (2016b), *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015c), *Meicirculaire gemeentefonds 2015*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016a), *Hervorming gemeentelijk belastinggebied* 24 juni 2016, Den Haag.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2016c), *THE DUTCH PUBLIC SERVICE Organization and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments*, Den Haag.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2016d), *Financing the local governments in the Netherlands-Fiscal decentralization*, Den Haag.
- Ministry of Health, Welfare and Sport (2016), *Health care in the Netherlands*, Den Haag.
- OECD (2006), Network on Fiscal Relations Across Level of Governments, Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, OECD.

- OECD (2014a), Territorial Reviews: Netherlands, OECD.
- OECD (2014b), Fiscal Federalism 2014: Making decentralization work, OECD.
- Maarse, J. A. M. (Hans), Jeurissen, P. P. (Patrick) (2016), "The policy and politics of the 2015 long-term care reform in the Netherlands", *Healthy Policy* 120, pp. 241-245.
- Raad voor de financiële verhoudingen (Financial relations council) (2009), *The municipality and its finances Introduction to the financial relations between central government and the municipalities in the Netherlands*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2010), *Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011), *Distribution, trust and accountability A reorientation of the financial relations in the Netherlands*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2014a), *Consultatie tijdelijke wet deelfonds sociaal domein*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2014b), *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2014c), *Drie decentralisaties in het sociale domein*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2015a), *Een kookboek van verdeelmodellen Een toelichting op de verdeelmodellen Sociaal Domein*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2015b), *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2016), *To Have the Swiss, but No Money A search for a new balance between municipal tasks, control and revenues*, Den Haag. (蘭語版は *Wel Zwisters, geen geld?*)
- Raad voor de financiële verhoudingen (2017a), *First the Political Choices, Then the Technical Details, Rules of play for future-proof financial relations*, Den Haag. (蘭語版は *Eerst de politiek dan de techniek.*)
- Raad voor de financiële verhoudingen (2017b), *Financiën in 3D: hoe zit het eigenlijk?*, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2016), *Overall rapportage social domein 2015*, Den Haag.
- Toolsema, L. A. and Allers, M. A. (2012), "Welfare financing: Grant allocation and efficiency" 12004-EEF, University of Groningen.
- Tweede Kamer (1995), *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten* (Financiële-verhoudingswet), vergaderjaar 1995-1996, 24552, nr. 3.
- Vermeulen, W. (2015), "Decentralization of social security in the Netherlands", *CPB Background Document*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008), *Local Government in The Netherlands*, Den Haag.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012) (2016), *De financiële stromen van Rijk naar gemeenten*, Den Haag.

(2018年1月19日 受稿)
(2018年3月1日 受理)