

Institute for Economic Studies, Keio University

Keio-IES Discussion Paper Series

デンマークにおける課税自主権と協調的政府間関係
ー1980年代前半の「国と地方の協議の場」に着目してー

倉地真太郎

2015 年 3 月

DP2015-004

<http://ies.keio.ac.jp/publications/3703>



Institute for Economic Studies, Keio University
2-15-45 Mita, Minato-ku, Tokyo 108-8345, Japan
ies-office@adst.keio.ac.jp
March 2015

デンマークにおける課税自主権と協調的政府間関係－1980年代前半の「国と地方の協議の場」に着目して－

倉地真太郎

IES Keio DP 2015-004

2015年3月

JEL Classification: H71, H72, H77

キーワード: 地方所得税; デンマーク; 政府間関係; 国と地方の協議の場; 課税自主権

【要旨】

本稿の目的は、デンマークにおける地方所得税率の決定方式の確立に政府間協議制度の合意が与えた影響を分析し、政府間関係のあり方と課税自主権の関係性を明らかにすることである。デンマークの地方政府には地方所得税の課税自主権（税率操作権）が保証されているが、実際には中央政府と地方政府代表機関の政府間合意に基づいて平均税率増加率を決定してきた経緯がある。しかし財政再建期に中央政府の税率コントロール要求と地方政府の課税自主権が衝突することになった。この問題を解消する上で重要な役割を果たしたのが拡大総枠均衡原則（Det Udvidede Totalbalanceprincip）であった。この原則は財源措置なき事務の義務付け（Unfunded Mandates）の禁止を徹底すると同時に、中央政府の規制・法律に伴う地方政府財政への影響を補助金で保証する原則である。本稿では、この原則の成立過程を分析した。分析の結果、この原則を交渉過程で中央政府に認めさせるために寄与したのが、地方政府側が交渉の場で示した地方所得税の増税可能性であることが明らかになった。

倉地真太郎

慶應義塾大学大学院経済学研究科

〒108-8345

東京都港区三田2-15-45

shintarouvista@gmail.com

謝辞：本研究は、「文部省科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業（平成26年～平成30年）」による研究成果である。また本研究は、地方財政学会2014年大会において、討論者の香川大学・岡田徹太郎先生から大変有益なコメントを頂戴した。ここに感謝の意を記したい。なお言うまでもなく本稿に残る誤りは全て著者に帰するものである。

1. はじめに

デンマークは他の北欧諸国と同じく高福祉高負担、高度な分権化を達成しているといわれる。北欧諸国の地方税は所得税中心主義であり、戦後以降、地方政府は地方所得税の比重を引き上げてきた。地方所得税収は、いずれの北欧諸国においても地方政府歳入を維持し、地方サービスを提供していく上で重視される財源である。

デンマークにおける地方政府の課税自主権は、スウェーデンやスイスと並んで OECD 諸国で高い水準にある¹。もっとも課税自主権の保証と実際に増税・減税を実施するかどうかは必然的に結びついているわけではない。例えば日本も課税自主権は名目上保証されているが、実際には標準税率が導入されていることで、地方税率を継続的に引き上げる動きはみられない。対照的にデンマーク²は、地方政府の地方税に対する税率決定権が保証される一方で、政府間合意によって税率増加率が定められ、地方所得税収の規模を拡充してきたのである。

そこで本稿の目的は、デンマークにおいて地方所得税がどのように引き上げられてきたのか、高税率を維持してきたのかを地方政府の課税自主権と政府間合意の關係に焦点を当てながら明らかにすることである。

本論の分析課題は、関連する 2 つの論点から位置づけることができる。

ひとつは、デンマークにおける政府間協議制度が地方財政にどのような影響を与えてきたかという点である。

Blom-Hansen(1998)(1999a)は、北欧諸国（特にデンマーク）の協調的な政府間關係のあり方、とりわけ政府間協議制度の制度によって、1980 年代以降の中央政府による歳出コントロールと分権的な地方財政運営の両立が可能であったと論じる³。同様に、デンマークの協調的政府間關係は、財政連邦主義に伴う「共同決定の罠(Joint-decision trap)」を回避し、中央政府による歳出コントロールを可能にする (Blom-Hansen,J.,1999b)。

しかし、デンマークの政府間關係の影響力に対して消極的に評価する議論もあり、地方政府が実際に合意水準を順守しないケースも指摘されている (Blöndal,J. & M. Ruffner,2004)。また合意の順守・不順守がどのようにして起こるかは、明確な基準があるわけではなく、アクター間のネットワークの緊密さ・長期的關係が合意を順守させる誘因を与えるといわれる⁴ (Pedersen,N.,2002)。

¹ デンマークでは地方政府の課税自主権が憲法 82 条で保証されている。国際比較の推計に関しては、OECD 算出の課税力 (Taxing power) の定義 (地方税収の対 GDP 比×裁量ありの税率比率の合計) という指標がある。これによれば、デンマークの課税力 (11.6) はスウェーデン (15.7)、カナダ (14.3) の次に高く、地方政府の課税自主権は強いと評価されている (片山,2013)。

² スウェーデンではデンマークと同様に地方税の課税自主権が保証されているが、対照的にノルウェーでは、地方所得税に関する課税自主権 (税率決定権) が認められていない。

³ 1980~1997 年におけるデンマークの中央政府の計画と実際の地方政府歳出の変化率の間の相違は、スウェーデンやノルウェーと比較して比較的少なく、その意味で統制は効果的であった。それは、デンマークの政府間コーポラティズムという政府間關係の特質にあるという (Blom-Hansen,J,1999a)。

⁴ デンマークの政府間關係は、他の北欧諸国と同じく対話や交渉を重視することが特徴的であるといわれる (ロッツ,2006)。

さらに地方財政規律の「非対称性」に関する指摘もみられる。Rattsø, J. & P. Tovmo (2002) の 1984-1996 年の分析によれば、地方政府歳出と歳入に対する財政規律は、地方政府の補助金増加の対応として地方所得税率の減税はほとんどみられなかったのに対し、補助金削減の対応として所得税率の引き上げがみられるという「非対称」な性質が確認された。このことは、地方政府の財政規律が（財政収支の意味で）機能している一方で、常に歳出拡大のバイアスをもたらしていることを意味する。

以上を整理すると、デンマークにおける政府間関係のもとでは、地方政府歳出の財政規律がポジティブな影響を受け、連邦財政主義が陥る「共同決定の罠」は回避され、地方所得税率と政府歳出の関係でみれば相対的に地方所得税率が有効にコントロールされているということである。

これらの研究は、政府間関係と地方政府財政規律の関係を明らかにしようとしているが、政府間関係のどのような性質が、具体的には交渉過程で何が影響しているのか、地方政府の歳出対応と税率対応になぜ差が発生するのか、といった問題については十分に論じられていないのである。

いまひとつの論点は、地方政府の課税自主権に対する評価である。そもそも地方政府の課税自主権の強度は法律や規制によって評価されてきたが、地方所得税率の決定方式や実際の裁量性まで勘案されていない。片山（2013）が指摘するように、北欧諸国は課税力が高いといっても、それに次いで課税力が高いのは日本とノルウェーであり、この二国は国内で事実上、一律の地方税率が適用されている、すなわち「活用されない課税力」ということになる。

それではデンマークのように地方政府が多様な税率を設定する権限を有し、同時に 1970 年代以税率引き上げを繰り返してきたのはどういうことを意味するのか。確かにデンマークの地方所得税率は、基本的に歳出予算額と補助金額などの見積もりの上で算出した地方所得税額所要額から課税標準額を除いた額が税率となる（稲沢, 2005）⁵。しかし、この決定ルールは、補助金額の制度変化や経済状況の変化があった際に、地方所得税率が従属的に決まるのか、逆に地方所得税率が補助金額に影響を与えるかをこの式から読み取ることができない。言い換えれば、地方政府の課税自主権が補助金制度との関係でどのような影響力をもつのか、特に政府間協議制度のなかでどのような役割を果たしているのかを明らかにする必要がある。

この問題を解明するために、本稿では、1985 年に導入された拡大総枠均衡原則（Det Udvidede Totalbalanceprincip, 以下 DUT）に着目したい。この原則は、いわゆるアンファンデット・マンデート（Unfundet Mandates）の禁止を徹底するための政府間交渉の基本的枠組みである。DUT は別名「地方自治体保護制度（The local authority budget shield）」と呼ばれており（Indenrigs og Sundhedsministeriet, 2002:53）、その目的の一つには、「地

⁵ 歳出予算額 - (国庫補助金 + 使用料・手数料 + 借入金 + 他の地方税 ± 均衡化補助金) ÷ 地方所得税率 = 地方所得税額所要額 ÷ 課税標準額

方団体に過剰な財政的負担を強いないということだけでなく、地方税率を上昇させないということ」もあったといわれる（自治体国際化協会,1997:55）。だがこの原則がどのような文脈で導入されたのかは、ほとんど明らかにされてこなかった。

本稿の分析課題は、政府間協議を通じて地方所得税率がどのように決定されたのか、補助金制度や歳出コントロール政策との連関である。具体的には、DUT原則の適用が、1984年に政府間協議機関で合意され、これ以降の包括補助金調整に多大な影響を与えたことに着目したい。

本稿では、分析アプローチとして、コミュン（Kommune）の地方政府協議会⁶（Kommunernes Landsforening，以下 KL）の未公開資料（Statens Arkiver, Kommunernes Landsforening）、内務省・財務省報告書、各種政府報告書、政党資料、そして世論調査を用いながら、1980年代初頭における政府間合意の過程分析を行う。政府間関係の変化が課税自主権のあり方、ここでは地方所得税率の引き上げ（維持要求）との関係において、どのような影響を与えたのかを明らかにすることが目的である。

本稿は以下のような構成になる。第二節では、議論の前提としてデンマークの地方行政制度と予算協調制度を概観する。続く第三節では、1980年代初頭までに地方所得税制と予算協調制度が直面した諸問題を明らかにする。第四節では、1980年代初頭の政府間交渉の過程分析を通じて、DUT原則がいかんして導入されたかを分析する。第五節では、結論と課題を述べて本論を締めくくりにしたい。

2. デンマークの地方行財政制度と予算協調制度の概要

2-1 地方行政構造と政府間協議制度の基本的構造

政府間交渉の分析に入る前に、デンマークの地方行財政制度と政府間協議制度（1989年以降）の制度構造について概観しておく必要があるだろう。

デンマークの一般政府は、中央政府、リージョン（Region）（2006年以前は Amt Amtkommuner)), コミュン（Kommuner）から構成される。1970年の地方行政改革によって、教区からコミュニティと Amt に再編され、政府間事務配分は分離型事務配分が採用された。コミュニティは高齢者介護等の現物給付、Amt（リージョン）は医療サービスや地域開発、中央政府は警察、防衛、司法、失業保険事業等を担当する。

1970年の地方行政改革以降、包括補助金（Bloktilskud）の規模が拡大するにつれて、地方政府の裁量制が増し、地方最終消費支出が拡大していった。とりわけ1976年の「生活支援法（Bistandsloven）」の導入により、対人社会サービスにおけるコミュニティの裁量性が拡大した（倉地,2014b）。その結果、政府別公的最終消費支出は、1971-1979年の間にコ

⁶ KL は、1970年の地方行政改革に伴って、デンマーク市町村会（Den Danske Købstadforening）とデンマーク協同教区評議会協会（Samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark）、そして都市自治体協会（Foreningen af Bymæssige Kommuner）の合併により設立された。

ミューンが 39.4%から 48.3%, アムトが 12.6%から 19.4%にまで増加し, 中央政府が占める歳出の割合は低下した (Denmark Statistics より). このように地方政府歳出が急増していくなかで, 中央政府と地方政府の予算協調の必要性が次第に高まり, 政府間の予算協調の試みが活発化した. そして「国と地方の協議の場」に相当する, 予算協調制度 (Budgetsamarbejde) が常設的に実施されるようになったのは 1979 年以降であった (Ministry of Finance Department of the Budget,1983:39).

予算協調制度は次のような特徴を有している⁷. 中央政府 (財務大臣や内務大臣等) と地方政府代表機関 (コミューンの代表機関が KL, アムトの代表機関, 県協議会 (Amtsrådsforeningen)⁸) は, 毎年度交渉を行い, 予算や税率などの合意を 6 月頃に締結する. 交渉は二段階に分かれており, 事務レベルと政治レベルで実施される. 政治レベルでの交渉の出席者は, 国側代表が財務大臣や内務大臣等, 地方側の代表が KL と県協議会からそれぞれ政策担当議長と第一副議長が 2 名ずつ, コペンハーゲン市とフレデクスベア市の議長 2 名である⁹ (稲沢,2005:54). 交渉事項は「地方自治体全体の歳出規模」, 「地方税の税率」, 「地方債の規模」, 「包括補助金の総額見込み」等, 広範囲に及ぶ. 下部組織である各委員会では各行政分野 (教育や社会福祉など) の個別事項についても合意の締結を進めている (稲沢,2005). 政治レベルでの交渉は以下のスケジュールで進められる. 5 月中頃から 6 月中頃にかけて政治的交渉が開始する. 通常 6 月の中頃に 3 回ほど会議を実施し, 6 月終わり頃に財務省が国会財務委員会に公表し, 内務省が遅くとも 7 月 1 日に補助金法を作成する (Houlberg,K.2011). 最終的な合意は, 通常 6 月に政府代表組織間で締結されるが, KL¹⁰は中央政府の補助金を管理しているわけではないので, コミューンの利害団体として合意内容を各地方政府に勧奨するのである (Blom-Hansen,2002).

次に DUT 原則について概観しておこう. DUT は財源措置なき事務の義務付け (Unfundet Mandates) の禁止を徹底し, 同時に中央政府の規制・法案に伴って生じた地方政府財政の影響に対して補助金を通じて保証する原則であり, 1985 年度以降政府間交渉の合意締結の前提となるルールである.

DUT には主に三つの原則が適用される. 三つの原則とは, ①政府や議会による決定がすべての地方政府にとって経済的中立になるようにすること, ②中央政府と地方政府間の公的サービス供給や負担の増加において総合的な公経済を考慮する必要性, ③地方政府間の責任と競争の関係性を維持するための地方民主制の強化, であった (Kommunernes Landsforening,1993:19).

⁷ 予算協調制度については, 菅沼 (2005), 稲沢 (2005), Blom-Hansen(2002)が詳しい.

⁸ 本稿での政府間合意の分析は基本的に KL を中心に分析を進める. KL と中央政府・県協議会と中央政府の合意は基本的に個別に行われる. 県協議会側の分析が本稿で十分に行われないのは資料上の制約が理由として大きい.

⁹ これ以外にも, KL は政党代表等とも頻繁にコンタクトを取っている.

¹⁰ なお, KL は行政組織を有する. その代表は地方政府の長から選挙で 4 年ごとに選出される. KL は, 国との交渉との他に主な機能として, 情報提供・管理, 地方公務員の教育, 広報活動, コンサルタント業務を行う (自治体国際化協会,1997:19).

これ以前は、1972 年に総枠均衡原則（Totalbalanceprincippet）が予算交渉の際に適用されていた。この原則の適用時には、中央政府が国の補助金改革に伴う包括補助金の変動分を保証しなければならなかった。しかしながら、DUT はこれに加えて国の法律や規制の変更に伴って生じる地方財政への影響（物価・賃金増加や課税ベースの影響）に対しても補助金を通じて保証を行う点で以前の原則よりも一層保証範囲を拡張する性格を有している（Kommunernes Landsforening,2006）。また、DUT 原則は各省が担当する政策領域内において地方財政の財源保証の責任を有することも意味する。すなわち財務省や内務省が他の省を介して地方政府に財源保証なく追加支出を押し付けることはできない（Juul,T. & H. Kyvsgaard,1999:78-79）。

DUT 原則は、政府間交渉のなかで主に事務レベル交渉の際に適用され、通常の政府間交渉と並行して複数回開催される DUT 調整会議（DUT-koordinationsmøde）で調整が行われる。10 月頭の国会期間 14 日以内に最初の会議が、財務省と KL・県協議会の間で開催され、政府の最初の法案草稿（事前に送られた草稿）をもとに必要な調整が議論される。10 月から 4 月にかけては、個別の関連省庁と地方政府代表機関の間で、法案・規制変更に伴う地方への経済的影響に関する交渉を実施する。通常は、個別の地方政府が会議に参加することはないが、個別の影響や異なるシナリオの計算についてはヒアリングを行うこともある。4 月の終わりまでに財務省、地方政府代表機関、そして関連省庁で合意を行う。3 月から 5 月にかけては、交渉が大詰めになり、その後は政治的交渉に委ねられる（Houlberg,K.2011）。

このようにデンマークの政府間協議制度は、常設的・包括的な協議制度という点で国際的にみても特異であるが¹¹、とりわけこの制度の政府間合意は、二点の特徴をあげることができる。

第一に、政府間合意は各地方政府に対する法的拘束力を持つのではなく、奨励事項として政権全体の方針を示しているに過ぎない。この根拠となるのが、憲法 82 条による地方政府の独立した地域住民に対するサービスの提供の保証である¹²（Folketinget,2009）。したがって中央政府は、地方政府の課税自主権を法律で統制することは困難であったし、DUT 原則もあくまで合意締結の際の基本ルールでしかないのである。

第二に、歳出増加率や税率増加率に関する合意は、あくまで平均変動率の合意であり、各地方政府に対する勧告を意味しているわけではない。もし、いくつかの地方政府が合意水準以上の歳出・税率変更を実施した場合、他の地方政府がその超過分を相殺するような変更を実施していればよい（Houlberg,K.:2011:19）。つまり、各地方政府には歳出と歳入の裁量性が保証されており、KL や県協議会が地方政府間の調整を担っている。

以上のように、デンマークの地方行政制度は、他の北欧諸国と類似した分離型を採用しているが、政府間予算協調のあり方は包括的・常設的という例を見ない方式が採られている。

¹¹ 他の先進諸国の「国と地方の協議の場」の制度構造については、日本都市センター（2006）が詳しい。

¹² 82 条の内容は、「国の監督のもと法において規制されるこれらの事項を管理することのコミューンの独立した権利」である（Folketinget,2009:31）。

るのである。

2-2 地方財政の歳入構造

続いて地方財政の基本的構造を概観しよう。図表1は、デンマーク地方財政の財政構造（コミューン）を示している。

=====図表1=====

デンマークの地方政府の財政構造は、主に①一般補助金（Generelletilskud）、②払戻金（Statsrefusion）、③地方所得税、④固定資産税（Ejendomsbeskatning）（主に土地税（Grundskyld））、⑤地方サービスや資産売却からの収入、⑥利子収入から構成される。コミューンの歳入構造は、1978年時点で地方所得税収が36.2%、次に特定補助金（払戻金）が36.6%、一般補助金が17.2%を占めていたが、1988年には地方所得税収の割合が46.9%、一般補助金が16.1%、特定補助金（払戻金）が29.5%を占めるようになった。明らかに地方所得税収の割合が増大したことが分かるが、一般補助金と特定補助金は1978-1988年の間で割合の増減が確認できる。一般補助金は、払戻金（特定補助金）の包括補助金化によって1970年代以降、その規模を拡大させてきた。しかし1983年以降、財政再建政策の一環として包括補助金が削減された。1987年に包括補助金の規模が急増するのは、1987年財政調整制度改革によって社会保障領域の払戻金のほとんどが包括補助金化されたためであった。

デンマークの財政調整制度は、①歳出ニーズの均衡化、②課税ベースの均衡化、③包括補助金、④特定補助金（払戻金）や特別調整から構成される（Indenrigs og Sundhedsministeriet, 2002:41）。すなわち垂直的財政調整制度に加えて水平的財政調整制度が導入されている。垂直的財政調整は国の包括補助金で行われるが、水平的財政調整に関しては1984年以降、一般補助金は明確に平衡交付金（Udligning）と包括補助金（Statsbloktilskud）に分離された。それ以前も包括補助金は一般補助金に組み込まれていたが、明確に分離されているわけではなく垂直的財政調整機能と水平的財政調整機能が混在していたのである¹³。

平衡交付金は、課税標準の調整と歳出ニーズの調整がそれぞれ設けられている。課税標準¹⁴の均衡化に関して、各コミューンが拠出あるいは補助を受け取る額は、当該課税標準と全国平均値の差に税率要因¹⁵と均衡化率¹⁶を乗じることで求められる。課税力の弱いコミューン

¹³ 課税標準と歳出ニーズの均衡化は差額補填ではない。

¹⁴ 課税標準値は、コミューンが地方所得税の課税標準額+課税可能土地×6.5%、アムトが県所得税歳入実額+（土地税額÷土地税率）で求められる（稲沢, 2005:46）。

¹⁵ 税率要因とは「経常的支出と資本的支出の合計額、すなわち、全支出を税収のみで賄うとした場合の税率」であり、式で表すと「税収のみを財源とした場合の歳入／全支出」である（稲沢, 2005:47）。

¹⁶ 課税標準の均衡化率は（1984年以降）4区分存在し、全国平均との差異が45%、大都市圏内のコミューン

ーンに対する調整を除いて、他の調整は地方政府間で調整を行う水平的財政調整となる。

歳出ニーズの均衡化¹⁷は、「標準費用を用いた理論計算式によって求められた財政支出について、全国平均と各自治体の値との差異を部分均衡する」というものである（稲沢,2005:47）。個々のコミューンの財政支出算出は、「個々のコミューンの年齢別人口による財政支出¹⁸」 $\times 0.8$ + 「個々のコミューンの人口一人当たりの社会的基準による財政支出¹⁹」となる。

1981年の地域間の均衡化後の分布によれば、歳出ニーズベースでは均衡化がされていたが、課税標準ベースは依然として大きなばらつきがみられた²⁰。つまり歳出ニーズの均衡化に偏っていたため、地方政府サービス水準と各地方政府の租税負担が均衡していなかったということである。1984年財政調整改革では、課税標準ベースの均衡化が強化されることになった（Indenrigsministeriet,1990:39-40）。その際に、垂直的財政調整機能を担う包括補助金と、それ以外の平衡交付金が分離されるようになった。このことは包括補助金の削減を中央政府が実施することを容易にした（Oulasvirta,L.,1992）。1987年にほとんどの社会保障領域の払戻金が一般補助金化された。だが、それによって都市部に対して相対的に不利な配分がされるようになった。それもあってか1987年にコペンハーゲン市が一時的に市町村連合会から脱会し、交渉が機能不全に陥っている（Mochida,N. & J. Lotz ,1998:22）。その結果、1988年には分配状況はそのままに水平的財政調整制度は名目上廃止となり、それが復活するのは1996年のことであった（倉地,2013）。

他方で包括補助金は、財政力の弱いコミューンや特別な課題を抱えるコミューンに対して交付されるが、分野を限定するが使徒に制限をつけない補助金であり、各地方政府の課税ベースに基づいて交付される。先述した政府間交渉で毎年議論されるのは、この包括補助金の総額であり、均衡化に関わる配分方式自体が毎年議論されるわけではない。

続いて払戻金は、いわゆる特定補助金のことであり、歳出項目ごとに中央政府の払戻率に基づいて補助金が支払われる。払戻金の払戻率は、年金が100%、疾病手当等が75%、社会扶助制度50%と、地方政府の裁量性の影響に応じて異なる値が定められている（Boason,P.,1987:59）。払戻金の補助額は、1986年まで増加傾向にあったが、1983-1986年にかけて特段増加率は抑制的であった。1973年以降、基本的には払戻金の包括補助化が

ーンが85%、全アムトが80%、課税力の弱いコミューンに全コミューン対象財政調整に加えて全国平均90%との差異の85%までを包括補助金で調整する（稲沢,2005; Indenrigs og Sundhedsministeriet,2002）。

¹⁷ 歳出ニーズの均衡化率は、全コミューンが全国平均との差異の45%、大都市圏内のコミューンがコミューンのそれに財政調整（40%）を上乗せして85%、アムトは全国平均との差異が80%である（稲沢,2005:48, Indenrigs og Sundhedsministeriet,2002）。

¹⁸ ここの支出は、年齢別財政支出の単位費用 $\times$ 年齢別人口で求められる。

¹⁹ ここの支出は、社会的基準（Social index）と呼ばれる指標に基づいて決定する。詳しくは稲沢（2005）を参照のこと。

²⁰ Statens Arkiver(S.A.),Kommunernes Landsforening(K.L.), økonomisk statistik kontor.,1964-1988 Referater m.v. af bestyrelsesmøder 19820916, *Betænkning nr.963: Kommunal udligning og tilsku til kommuner Redegørelse fra det af indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering*, p.52.

徐々に進められてきたため、包括補助金の増加率は 1973 年から 1982 年まで払戻金のそれよりも高い傾向にあったということである（図表 1 と図表 6 参照）。

次に地方税の推移を確認しよう。図表 2 は、コミューン、アムト、都市部の平均地方所得税率の推移を示している。1972 年にアムトの地方所得税が導入された。平均地方所得税率は、1970 年代は増加傾向にあり、1975 年税制改革で中央所得税の減税と地方所得税の増税による税源移譲が行われた。1983 年には一旦急増するが、その後安定的に微増傾向にあったことが確認できる。ただし 2007 年地方制度改革によって、アムトが廃止となり、アムトの所得税が中央所得税と地方所得税に委譲された。

=====図表 2 =====

=====図表 3 =====

地方所得税率の増加にしたがって、税率格差が拡大したわけではない。地方所得税の税率格差（最高税率と最低税率の差）は、図表 3 で分かるように 1983 年度を除いてわずかに減少傾向にあり、税率格差（変動係数）も低下傾向にあった。とはいえ最低税率も最高税率も傾向としておおよそ同様の増加率で増加し続けているのが確認できる。

デンマークにはスウェーデンと異なり、地方所得税以外に固定資産税（Ejendomsbeskatning）が設けられている。この税目は、1960 年代まで確かに地方所得税と並んで重要な租税収入の一つであったが、1970 年にはその地方政府歳入に占める割合が 15.1%、1973 年には約 10%、1979 年には 9.3%まで低下した。これには 1960 年代に土地税の是非をめぐって政権与党が政治的敗北を記したことが影響している（Lefmann,O. & K.Larsen,2001）。1972 年以降、固定資産税の重要性は、アムトとコミューン所得税の税率増加に伴い重要性を失っていったのである（Johansen,H.,2007:262）

最後に、地方政府債務について確認しよう。デンマークでは 1970 年代以降地方政府債務の発行が厳しく制限されている。詳しくは後述するが、1974 年以降自主財源ルールが地方政府に課されるようになり、特定条件を除いて地方債発行は中央政府の統制下にある。そのため地方政府債務残高（対 GDP 比）は、1970 年代後半以降低下傾向に入り、1977 年度は 12.2%であったのが、1984 年度は 9.1%、1990 年度は 7.4%まで減少したのである（*Kommunale finanser* より筆者が計算）。

以上、地方政府財政の歳入構造を概観した。これらの歳入項目は、政府間の予算協調では複雑に絡み合っており、地方所得税、包括補助金、地方債等の諸制度間の調整が交渉の焦点となるのである。次節では、地方所得税制と政府間の予算協調が 1980 年代初頭までにどのような問題を抱えるようになったのかを確認する。

3. 地方所得税制と予算協調制度の歴史的文脈

3-1 地方所得税制の統一と租税負担の急増：1970年代まで

1980年代の政府間予算交渉の議論を理解する上で、地方所得税制の位置づけの変化、そして1970年代における政府間協議制度の形成過程を概観する必要がある。

北欧諸国で地方所得税の導入が行われるようになったのは、1900年代初頭のことである。しかしデンマークにおいて地方所得税の歴史は国の所得税よりも古く、都市部のコペンハーゲンでは1861年に既に導入されていた。1903年時のコペンハーゲン地方所得税は、地方税収の3分の2をそれが占めていたが、地方部には1903年まで依然として導入されず、地方部の歳入は主に資産や不動産税の税収に依存していた（Johansen,H.,2007:71）。

1903年に国の所得税が導入された際に、地方政府（教区；Sogn）で地方所得税が導入された。地方所得税の地方政府歳入に占める割合は、1903年の導入時（1905年）は約30%を占めるにすぎなかったが、1920年代初頭に一旦落ち込むものの、1945年頃から50%を超え、その後1967年前後では約65%にまで達した²¹（Johansen,H.,2007：74-75）。

もっとも、地方所得税制の発展は地域間で均一ではなかった。1903年時点で都市部と地方部で地方所得税収の占める割合は依然として大きかった。当時から地方所得税に伴う所得査定はコミュニンが大きな裁量をもって実施しており、課税所得の算定も所得状況にあわせて個別に調整を行っていた。また（課税最低限ではない）最低課税額が地方政府ごとに設けられており、その額は地方政府ごとに異なっていた（Johansen,H.,2007：72）。

さらに当時の地方所得税率について、比例税率と累進税率を採用する地方政府が混在していた点も指摘しておかなければならない。特にコペンハーゲンなどの都市部は、居住人口の急増に伴う財源の必要性を理由に、1907年12月、内務省に対して累進地方所得税の導入を要求し、結果1910年にそれを導入した（Johansen,H.,2007:75）。部分的な累進地方所得税から完全な比例所得税への移行は、1967年の税制改革まで待たなければならなかった。1968年以降、地方所得税率はすべての地方政府²²で比例税率となった。これは1970年に施行される財政調整制度において、累進性を廃止しなければ豊かなコミュニンに有利な配分となってしまうことが懸念されたためである（Redegørelse fra det af Indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering,1988:28）。

こうした偏在する地方税率と控除制度を統一する動きは1950年代から政府委員会でみられるようになり、1960年代中頃に部分的な統一化が行われた。その後、1967年に税制の近代化法が議会で可決し、源泉徴収制の導入が決定した。地方所得税が本格的に統一されるようになるのは、1970年の源泉徴収税制度（Kildeskat）の導入に伴う中央所得税と地方所得税の課税ベース統合の時であった。制度導入により地方所得税は、労働所得に対する中央所得税、個人所得税（Personlig indkomstskat）の付加税とされ、課税ベースが中央所得

²¹ こうした地方所得税収の税収拡大は対GDP比率でも同様の動きを示し、1905年は1%弱であったが、1967年には5%強を占めるようになった。

²² 1959年から1967年まで都市部で一部累進性が採られていた（Redegørelse fra det af Indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering,1988:28-29）

税の課税ベースと同一とされた²³。これにあわせて地方所得税には、中央所得税と同様に個人控除（Personfradrag）（基礎控除）が適用されるようになった²⁴。また個人控除額は物価変動率に基づいて自動的に決定するため、地方政府に決定権限はないとされた。

しかし、こうした税制徴収方法の変化は、1968年に源泉徴収局（Kildeskattedirektorat）の支払い納入に関する脅迫事件、1970年度の終わりに発覚した地方税行政の膨大なエラーなども重なって、税行政に多大な混乱をもたらした。所得税制に対する不信を高めることになったのである（Martin,I.,2008:158-159）。

以上の点を整理すると、デンマークにおける地方所得税制は、1970年に入るまで教区によって控除制度や税率もバラバラであったが、財政調整制度、とりわけ平衡交付金の導入にとともに、地方所得税制を統一する必要性に迫られたのである。しかし、税行政の統一化は現場に多大な混乱をもたらした。人びとの税制に対する信頼を損ねていったのである。

3-2 1973年の「納税者の反乱」

政府が所得税中心の地方税制にかじを切ったことで、中央所得税と地方所得税の課税ベースが統合され、地方所得税は中央所得税の付加税となった。これに合わせて課税単位は世帯ベースから個人ベースに改正され、配偶者の分離課税方式が導入された。もっとも個人控除は個人単位であるが、夫婦の個人控除は互いにフレキシブルに移転して適用できるようになった²⁵（大塚,2012）。このようにして、デンマークの所得税制の基本的構造が成立したのである。

ところが、所得税制改正は所得税負担の急増をもたらした。1960年代から1970年代頭にかけての所得税負担の伸びは欧州諸国で最も大きく、負担水準も先進諸国最大となった（Willensky,2002）。この事態に対して、中央政府は1971年以降地方所得税の税率増加率に対する強制的な上限ルールとして租税上限（Skatteloft）を導入した。1972年は1971年比の税率増加率107%が上限と定められ、税率増加率の抑制が図られた。同時に地方債の上限ルールも課されることになった（図表4参照）（Kommunernes Landsforening,1974:11, Blom-Hansen,1998:148）。これは内務省（Indenrigsministeriet）が、地方政府債務が1971年7月13日に「地方政府債務総額の持続的削減の促進と地方政府の自主財源増加」のキャンペーンを開始したことによる²⁶。

ところが、こうした政府の取り組みが国民の支持を取り付けるまでには至らなかった。1968-1971年のバウンスガード²⁷（Hilmar Baunsgaard）連立政権は、社会民主党政権と

²³ ここでいう個人所得税とは労働所得税のことである。これは、1987年に二元的所得税が導入されて以来、所得税が個人所得税と資本所得税に分離されたことによる。

²⁴ ちなみに課税ベースの評価は、北欧諸国のなかでデンマークのみが地方政府が行っている（持田2004:38）。

²⁵ 分離課税方式導入以前は、夫がすべて控除を受け、妻が独立雇用の場合はそれ専用の控除制度があった。

²⁶ S.A.,K.L.,Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986 1977 1972 10514,Debatpjecce om budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne,p.3.

²⁷ バウンスガード（Hilmar Baunsgaard）は、急進左派党（Radikale Venstre）の議員で、1968年2月-1971年10月まで首相を務めた人物である（Statsministeriet HP;URL:

の違いを強調し、選挙前には歳出コントロールを主張してきたにもかかわらず、結果政権が幾度も増税と歳出増大を繰り返してしまった。それは有権者にとって、あたかも一種の裏切りに映ってしまったのである (Miller,K.,1995)。その結果、1971 年選挙を経て、1971 年から 1973 年にかけて社会民主党政権が単独政権を務めることになった。しかし社会民主党は、EC 加盟問題や NATO との関係に関して、極左である社会人民党との同盟を望まず、むしろ外交政策において穏健派との接近を図っていた。だがこうした姿勢は、左派にも敬遠された。そのため社会人民党は右派にも左派にも支持を失っていく土壌を自ら作っていった。

こうした政治的土壌のなかで台頭していったのが反税政党であった。1971 年 1 月、元弁護士グリストロップ²⁸(Mogens Glistrup)がテレビ番組 *Focus* で現行の所得税制を指摘し、顧客の実行税率をゼロにできることを表明した。こうしたグリストロップの訴えが、国内で大きな反響を呼び、後に彼の掲げる所得税廃止論が、各地で草の根運動へと発展していくことになったのである。このようにデンマークの事例は、米国のいわゆる提案 13 号のような象徴的な租税反乱とは、政治的現象も影響もまったく異なるが、デンマークの「納税者の反乱」は欧州諸国の中で最も激しかったと評価されている (Wilensky,2002;Martin, I.,2008)。かくして 1973 年 12 月の国政選挙の結果、既存政党の多くが多数の議席を失い、グリストロップ率いる反税政党・進歩党 (Fremskridtspartiet) が、突如第二政党まで躍進した。社会民主党が最大政党であることには変わりはないが、これ以降デンマークでは少数与党政権の運営が常態となっていた。

実際に、国政選挙世論調査 (Danske Vælgere 1971-2011) によれば、「政治家は納税者が支払った税金を無駄遣いしていると考えますか」という質問について、1973 年に「同意する」と回答する割合が 91%ピークに達し、その後「同意する」の割合は徐々に低下し、2007 年はその割合が 34%まで低下した。2011 年は、2008 年リーマン・ショックの影響で一時 50%まで増加したのである (Stubager,B.et al.,2013:53)。

デンマークの人びとの課税に対する合意がいかに得られるようになったのか。この分析課題は本稿の分析を超えるが、少なくとも 1973 年時に人びとが税制全般に対して強い不信任感を抱いていたことを否定できないであろう。

反税政党・進歩党が勢いを増すと同時に、少数与党政権の運営を強いられた当時の政権は、一方的に所得税率を引き上げることが困難になったし、それどころか実質経済成長率以上に増大する地方歳出をどのように抑制するかが課題であった。

税行政の統一化と地方行政改革は結果的に地方所得税の負担を急増させ、「納税者の反乱」を招く一因となった。その後、政府は強制的な租税上限ルールではない形で、税率や歳出

http://www.stm.dk/_p_5532.html, 2015/03/26 閲覧)。

²⁸グリストロップ (Mogens Glistrup) は、元弁護士、1956-63 年の間にコペンハーゲン大学の租税法の准教授であり、1973 年 12 月より進歩党代表として国会議員を務める。しかし 1974 年に脱税容疑で起訴され、1983 年に有罪判決を受けた (denstoredanske HP;URL: http://www.denstoredanske.dk/Danmarks_geografi_og_historie/Danmarks_historie/Danmark_efter_1945/Mogens_Glistrup, 2015/03/26 閲覧)

のコントロールをどのように行えばよいか模索する必要があったのである。

3-3 予算協調制度の成立と課題：1970 年以降

このような背景から、1973 年頃から、税率、地方債、予算の枠組みの決定を中央政府と地方政府で協調的に決定する枠組みが政府レベルで構想されつつあった²⁹。1974 年の KL 報告書では、今後の地方財政制度体型として「調整システム (Det tilpassede system)」の構想を明らかにした。「調整システム」とは、中央政府と地方政府の事務配分の明確化、中央政府による規制や規準の緩和、払戻金の包括補助金化、地方政府における複数年度予算の導入、オープンな情報アクセスの改善、を含む地方財政制度の体系を意味する (Kommunernes Landsforening,1976:5)。分権改革による地方政府歳出の予想される急増に対して、国と地方の適切な財源分配と地方財政のコントロールの両方が必要と考えられたからである (Kommunernes Landsforening,1976:5)。

1977 年 KL 報告書で提示された政府間予算協調の目的は、①政府間での経済政策上の調整、②それに伴うコミュン財政の均衡化への調整、そして KL が付け加えた目的として③3 年毎の調整で政府間の租税収入と債務の調整を行い、財政調整の政治的要求を満たすこと、④包括補助金の継続的・自動的な調整ルール、すなわち地方税増税を招く新しい事務配分は包括補助金で調整をするということである³⁰。

もっとも予算協調の実際的な目的は、増大する地方政府歳出の抑制であった。1978 年 KL 報告書では、1960-1970 年代のような急速な地方歳出拡大は今後続かないため、「これまで行ってきた国と地方政府の協力で地方政府債務や投資における制限のニーズはこれ以上増大しない。[……] 国とコミュンの間の予算協調は、国と地方政府の歳出がさらなるコミュン予算における上限に強制力を働かせることなしに、国とコミュンの歳出政策の望ましい調整をもたらす」と論じられている³¹。

それでは 1974 年以降の合意内容はどのようなものであったか。当初合意の内容は、地方債に限定されており、1974 年以降は自主財源ルール (selvfinansieringsreglen) とよばれる地方債発行に関する制限が導入されていた (Nørregaard,J.,1983)。そして 1975 年から税率が、1979 年からは歳入や歳出額などのすべての地方政府活動が対象となった (Blom-Hansen,1998:148)。特に、1977 年以降は、地方税の減税をしないという合意締結された (Nørregaard,J.,1983)。だが 1979 年以降は地方所得税率の増加を抑制する合意へと変更された (図表 4 参照)。

²⁹ 当時の委員会資料では、「中央政府と地方政府との間で適切な予算協調を設立できるようにできる限り早く段階を経なければならぬ」という主張がなされ、「公的セクターによる総資源の利用の限定を目的として、地方政府政治的代表機関と大臣の交渉組織を設立する」必要性が訴えられた (Blom-Hansen,1998:151)。

³⁰ S.A.,K.L., Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986 1977 1972 10514, Beretning om Kommunernes Landsforenings virksomhed 1977-78.

³¹ S.A.,K.L., Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986 1977 1972 10514, Debatpjecer om budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne, p.1.

予算協調制度の歩みは必ずしも順調ではなかった。1975 年以降、地方投資活動のための地方債発行の緩和化が進み、一時的に歳出コントロールに関する予算協調に機運は弱まっていたからである³²。実際、1977 年 4 月から投資上限が一部緩和となり、1978 年に投資上限が一部引き上げられた。上限を引き上げた理由は 1978 年当時、政府と議会は地方政府に「債権市場での過度な負担をさせないと同時にコミュン税負担の安定化を望んでいた³³」妥協の結果であるという。

このように、中央政府による強制的な地方財政統制から次第に政府間予算協調の萌芽がみられるようになったが、実際は税率、歳出、地方債のバランスを模索する段階であった。特に、当時の予算協調方式は、課題の一つとして短期的な観点で行われていること、総枠均衡原則が厳格に守られていないこと、すなわち事務配分と財源保証のリンクが保証されていないことが問題視されていた³⁴。この問題は、後に触れるが、1980 年代初頭まで残存することになる。

1979 年 6 月、政府と KL がコミュン財政の増加率を抑制する枠組みを合意した。その 1979 年合意では、地方政府歳出増加率に関して複数年度予算の枠組みが適用され、1982 年度までの歳出増加率の抑制目標が決められた。確かに事務配分と財源保証の問題は依然として残されていたが、これ以降、毎年地方政府の予算編成は政府間協議の合意に基づいて決められるようになったのである。

本節で論じた地方所得税と予算協調制度の変遷を整理すると、①1970 年以前の地方所得税制は教区によって全く統一されていなかったが、平衡交付金の導入を契機に税行政の統一化が図られたこと、②そのことは結果的に地方所得税負担の急増を招き、「納税者の反乱」を招く一因となったこと、③中央政府と KL は人びとや地方政府の理解を得ながら地方政府財政のコントロールを可能にするため、予算協調の枠組みを導入していったこと、④しかし政府間予算協調は一貫した方針もなく、総枠均衡原則も十分に守られず、模索段階にあったこと、があげられる。

以上の点を踏まえて、1979 年以降の政府間合意の枠組み、そして 1979 年以降の合意内容と交渉については次節でみていこう。

4. 1980 年代初期の予算交渉：包括補助金削減と税率増加の抑制

4-1 1980 年代初頭の経済情勢と政府間合意

1980 年以降、中央政府と地方政府は政府間協議制度を媒介として、歳出増加率、税率増

³² S.A.,K.L., Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986 1977 1972 10514,Debatpiece om budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne.p3.

³³ Ibid., p.4

³⁴ S.A.,K.L., Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986 1977 1972 10514,Beretning om Kommunernes Landsforenings virksomhed 1977-78.

加率，そして補助金制度に関する交渉を進めていった。DUT 合意は 1984 年政府間合意の一部であるが，これがどのような背景で成立したかを理解するためには，1982 年初頭まで議論を振り返る必要がある。

1980 年代初頭のデンマーク経済は二度の石油ショックの打撃から立ち直っていなかった。実質経済成長率（対 GDP 比）は，1981 年まで落ち込んでいたが，1982 年に 3%，1983 年に 2% の水準にまで回復した。しかし経済成長率の回復の一方で国内経済には依然として多くの課題が残されていた。最大の問題は失業問題であった。完全失業率は 1970 年代後半から急騰し，1982 年には 10% を超過し，高止まりする一方であった（図表 1）。

さらにインフレ率の高騰も問題視されていた。消費者物価指数は，1978 年から 1982 年の間に 1.5 倍まで増加した。公定歩合は，1981 年時点で 11% にまで引き上げられた。こうした経済情勢のもと，政府債務の利払い費は，1975 年から 1983 年の間に約 5.3 倍（1.5% → 8.0%，対 GDP 比）まで増加した（Ministry of Finance Department of the Budget, 1985:31）。

中央政府の財政収支（対 GDP 比，以下同様）は 1978 年まで 0.5% の黒字であったが，1979 年に -0.6% の赤字に転じ，1982 年には -6.9% に落ち込んだ。中央政府債務も 1977 年に 7.2% と極めて低位にあったが，1980 年に 32.1%，1984 年に 70.4% にまで達した。中央政府財政収支の悪化には，主に地方政府の経常移転（補助金）の増大，失業率の悪化，そして利払い費の増加が要因にあげられる。地方政府への経常移転の増大に関しては，コミュンへの経常移転の中央政府財政収支悪化に対する寄与度が，1974-1982 年の間で 1981 年を除き歳出面で最大となった³⁵。

=====図表 4 =====

このように増加し続ける歳出を抑制することを目的に，予算協調制度（Budget cooperation）と呼ばれる協議制度が創設され，地方所得税率の平均年度増加率を政府間で合意（Aftale）を締結するようになった。図表 4 は 1970 年代以降の経済合意を示したものである。図表でも確認できるように，合意項目は歳出増加率，税率増加率，包括補助金額の変化など様々であり，これらの項目が合意の締結に相互にかかわるということである。よって以下では，そういった関係性を確認しながら議論を進めていこう。

1979 年 6 月の政府合意では，1980 年のコミュン実質歳出上限増加率が 3%，アムトのそれが 1% までとされた（ただし公的年金，児童手当，その他家族手当などを含む特定領域の施策は除外される）。1981 年も同様に，中央政府はコミュンが最大 2%，アムトが最大 1% の実質歳出増加率を課した。1982 年はコミュンが最大 1%（実際は技術的な事情から 1.6%），アムトが最大 1% と勧告された（図表 4 参照）³⁶。

³⁵ Denmark Statistics より筆者が推計。

³⁶ S.A., K.L., Sager vedr. Delegeretmøder 1970-1986 1980 1979 10514, Kommunernes Landsforening

図表 5 で確認できるように、1980－1982 年の実質歳出増加率に関する合意に関して地方政府はすべて合意水準を順守している³⁷（図表 1 の「不順守」は他の合意内容も含む）（Blom-Hansen,J.,1999a:252）. この当時は、歳出増加率に関する合意がほとんどであり、税率増加率に関する政府間合意が明示的に締結されることはなかったのである.

4－2 1982 年交渉と政権交代

1983 年度に向けた 1982 年交渉でも、1982 年 2 月 19 日に内務省がコミューンに対して最大歳出増加率 1 %、アムトに対して最大歳出増加率 1 %と勧告した. 1982 年以降、増加率が抑制的になったのは、社会民主党政権が検討を重ねていた緊縮財政政策の一貫であったと看取される. もっとも KL は、こうした社会民主党政権の姿勢に賛成していたわけではなかった. 1982 年 4 月 1－2 日の会議で、中央政府がコミューンに向けた歳出削減政策の勧告に反対意見が出ている. 4 月 2 日、オーフス（Aarhus）コミューン議員・イブセン³⁸（Thorkild Ibsen）（社会主義人民党）は、歳出削減政策に伴うコミューンのサービス削減に反対し、歳出削減政策が「何が歳出削減に導く」かが不明確で「完全に時代遅れの方法」と批判する. 今後は「コミューンは国に対して対抗すべきであり [……] 国がコミューンを指導する一定のルールを管理を拒否し、できるだけ長期的に国の財政に依存すべきでない³⁹」と述べている.

こうした状況のもと、政府間合意の交渉に多大な影響を与える事態が発生する. 1982 年 9 月の政権交代である. 社会民主党政権のイエアアンセン⁴⁰（Jørgensen,A.）首相が 1982 年 9 月に提示した緊縮財政政策と農業・建設セクター投資計画による「トータルプラン」は、財源確保の方法に関して他の政党から批判が集中し、この提案は取下げられた. この責任をとって社会民主党政権は自ら政権を下野し、右派中道政権（保守国民党（Konserervative Folkeparti）、自由党（Venstre）、キリスト人民党（Christian Democrats）、中央民主党（Centre Democrats））、通称四つ葉のクローバー政権（Four-leaf clover government）が誕生した.

スリュタ⁴¹（Poul Schlüter）首相が率いる右派中道政権が発表した中期アプローチの経済政策は、前政権と同じく長期的な国際競争力の改善、高い経済成長率、そして失業率の

delegeretmøde 1-2 april beredskabsnotater.

³⁷ 確かに図表 4 では、1980－1982 年の合意が「順守」となっていないが、実質歳出増加率に限っては合意水準を順守している.

³⁸ イブセン（Thorkild Ibsen）は、社会主義人民党（Socialistisk Folkeparti）所属のオーフス（Aarhus）コミューンの議員である.（AARHUS KOMMUNE HP;URL: <http://www.aarhus.dk/da/politik/Byraadet/Byens-raad-dengang/Byraadsdatabase/Byraadsmedlemmer/I/Thorkild-Ibsen.aspx>, 2015/03/26 閲覧）

³⁹ S.A.,K.L., Sager vedr. Delegeretmøder 1970-1986 1980 1979 10514, Stenografisk referat 1982 Referat af Kommunernes Landsforenings, pp.47-48.

⁴⁰ イエアアンセンは、社会民主党所属の国会議員であり、1972－73 年と 1975－1982 年の間で首相を務めた人物である（danmarkshistorien.dk HP;URL: <http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/anker-joergensen-1922/> , 2015/03/26 閲覧）.

⁴¹ スリュタ（Poul Schlüter）は、保守国民党の党代表として 1982 年 9 月 10 日－1987 年 9 月 11 日の間、首相を務めた（Statsministeriet HP; URL: http://www.stm.dk/_p_5521.html , 2015/03/26 閲覧）.

引き下げの達成を目的としていたが、財政赤字問題については、1990年までに中央政府財政収支を均衡させることが目標とされた（Ministry of Finance, Department of the Budget,1985:29）。

1982年10月に提出された財政再建政策（krone-til-krone）は、所得政策と財政政策の両面から進められた。所得政策に関しては、①社会保障給付や賃金のインデックス連動を1985年以降の停止、②公的セクターの給与増加率を毎年4%の上限化、私的セクターが勧告通りに従った場合の減税、③配当やボーナスの上限化、④失業給付と疾病給付の名目値の上限額凍結、それにより実質的に公的支出を削減する、であった。他方で財政政策に関しては、増税と歳出削減を組み合わせが採られた。増税分は、所得税における限界税率の閾値と控除額の自動的インデックス連動の廃止、年金の収益に対する一時的な課税（1984年に年金収益実質課税に修正）であった（OECD,1983:24-25）。歳出削減分は包括補助金の削減、先述した失業給付上限額の設定、移転給付のインデックス連動の中止が決定した。

前政権の財政再建政策と異なる点は、単なる通貨切り下げではなくインフレや賃金コストの抑制による国際競争力を改善すること、財政赤字の削減による適切な資源配分の促進、低インフレによる低利子率、そして公的セクター運営の厳格化であった（OECD,1983）。具体的には、政権交代前に準備されていた1983年度予算案を12月に修正し、20億DKKの包括補助金削減等を新たに盛り込んだ。その結果、修正前の予算は前年度実質増加率が0.3%であったのが、修正後のそれはマイナス1.4%にまでなった⁴²。

しかし右派中道政権が緊縮財政政策を厳格化する理由もあった。それは高止まりする失業率とインフレ率・利子率の問題であった。これらは失業給付額の増大、移転所得の急増、そして政府債務利子の支払額の急増をもたらし、中央政府の財政収支の悪化に寄与した。実際に、1983年における失業保険給付歳出と負債の利子支払を除外した財政収支は、すでに黒字を達成できるほどであった（Ministry of Finance, Department of the Budget,1985:30）。失業保険給付急増の原因は、失業率の急増が主因であるが、半永久的に受給可能であるという制度構造がそれに輪をかけていた。実際、失業保険給付の受給者数（フルタイム）を確認すると、1977-1983年の平均増加率（対前年度比）が約11.1%に達していた（Denmark Statistic より）。失業保険料が基本的に定額であるため、失業給付の国庫負担は失業率にあわせて増大し、当時の国庫負担率は8-9割ものぼっていたのである（Økonomiske Råd,2005）。要するに、失業率が高止まりし続ける限り、国庫負担の増加は避けられず、また利子率を引き下げない限り、中央政府債務は増加し続けるのであり、移転給付のインデックス化の停止は其中で取れる選択肢の一つであったといえる⁴³。

⁴² S.A.,K.L., Kommunal Budgetredegørelse 1983 og virkningerne af nedskæringen af bloktilskud i 1983,Sager vedr. Delegettmøder 1970-1986 1981 10514,p.2.

⁴³ デンマークでは最低賃金に相当する協約賃金を労使で決定する。移転給付の物価インデックスは1983年より停止となったが、協約賃金の方も高インフレ下で国際競争力を改善することを目的に1982年に物価自動連動（生活費調整；Dyrtidsregulering）も廃止されているので、移転所得の物価連動停止の影響はそれほど大きくはないと考えられる（倉地，2014b）。

=====図表 6 =====

これに加えて中央政府が、地方政府に歳出削減策を課したのは、包括補助金削減だけでなく払戻金額の支払いを抑制することも狙いとしていたと考えられる⁴⁴。図表 6 は、現金援助金（Kontanthjælp；社会扶助制度）の払戻金（払戻率 50%）の推移を示している。図表 6 をみて明らかなように、払戻額は 1978 年から 1982 年にかけて他の払戻金と同じペースで増加し、増加率は一般補助金を凌ぐ。しかし 1983 年以降は払戻金の増加率も抑制されるようになったのである。

1983 年度に向けた歳出増加率の勧告は、政権交代後に修正されることはなかったが、包括補助金の総額はそうはいかなかった。右派中道政権は、さらなる包括補助金の削減を決定し、地方政府財政の緊縮化を進めていったのである。結局、包括補助金の削減分を実質的に負担したのは地方政府であった。なぜなら中央政府は包括補助金の削減にあわせてコミューンに対して以下の歳出削減政策を課すことで、その分を地方政府に捻出させたからである。

地方政府財政に影響する 1983 年緊縮財政政策の内訳は、歳出削減約 16 億 DKK⁴⁵と所得政策による経常・資本支出の削減約 20 億 DKK、合計約 36 億 DKK の歳出減である。

一方で歳入の方は、包括補助金の削減が約 20 億 DKK、所得政策による課税所得の減少が約 25 億 DKK、所得税の個人控除額の引き下げによる課税所得の増加が約 2 億 DKK の増収、合計約 43 億 DKK の減収となる。したがって、約 7 億 DKK がコミューンの純財政負担となった⁴⁶。

こうした地方政府財政の緊縮化に対しては、コミューンの地方所得税率の増加という結果がもたらされた。KL らの（1982 年 5 月）事前見通しによれば、1983 年の地方所得税率の増加率は約平均 1 %になるはずであった（KL がコミューンを対象にした 5 月調査によれば、変化なしが 5 つ、0.1–0.5%が 4 つ、0.6–1 %が 3 つ、1 %以上が 8 つである⁴⁷）。ところが、実際の 1983 年の増加率は、コミューンが約 1.3%（18.6%→19.9%）、アムトが約 1.1%（7.3%→8.4%）、合計 2.4%の増加となった。図表 3 を確認しても分かるように、この税率変化の動きは、最低税率でも最高税率でも同様に発生した（最高税率の方が伸びは大きい）。この突然の増税の原因は、「1982 年における歳出の過小評価と課税所得の過大評

⁴⁴ こうした要求はこれ以前の報告書からも垣間見ることができる。例えば 1977 年 KL 報告書でも、増大する地方政府歳出に対し「政府は払戻金の削減を通じたコミューン財政の改善をもたらすことを望んでいる」と述べられている（S.A.,K.L., Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986 1977 1972 10514,Beretning om Kommunernes Landsforenings viksomhed 1977-78,p.106.）。

⁴⁵ コミューンの 16 億 DKK の歳出削減分は以下の項目から構成される。交通政策が 2 億 500 万 DKK、教育と文化政策が 1 億 9,800 万 DKK、社会保障関連が 7 億 3,000 万 DKK（現金援助金が 2 億 4,000 万 DKK、老齢・障害者施設が 4,500 万 DKK、失業給付等が 3 千万 DKK、両親手当等が 1,500 万 DKK、デイケアが 1 億 6,000 万 DKK）、その他が 5 億 1,500 万 DKK である。

⁴⁶ S.A.,K.L.,1964-1988 Referater m.v. af bestyrelsesmøder 19821119, Oversigt over regeringens spareplaner for kommuner.

⁴⁷ S.A.,K.L., økonomisk statistisk kontor(ø.s.k.),1964-1988 Referater m.v. af bestyrelsesmøder 1982 05 19,p.1.

価」にあったといわれている⁴⁸（Ministry of Finance Department of the Budget (1984:42)）。

この点について KL 代表の E.イェンセン⁴⁹（Evan Jensen）は、1982 年 10 月のインタビューで緊縮財政政策によって 43 億 DKK⁵⁰の包括補助金が削減されること、失業率増大が現金援助金受給者増加をもたらすことへの懸念を表明し、財源不足と歳出ニーズの増大によって、近年コミューンが努めてきた地方所得税増税を回避することが困難であると指摘した⁵¹。実際に、失業率は 10%を超える高止まりで、現金援助金（社会扶助制度）の総受給世帯の平均増加率（1978－1983 年）は約 10.0%もあった⁵²。こういった懸念もあって最終的には地方所得税率は大幅に増加したのである。

しかし E.イェンセンの「増税が避けられない」という態度は、言い換えれば増税が可能であることが前提となっている。先ほど 1973 年国政選挙時に所得税廃止運動があったことは既に述べた。だが 1980 年初頭には、こうした所得税に対するネガティブな意識は、既に政治家、官僚、そして住民の間で支配的とはいえなかったのである。

この点を一層明確にするために、1981 年に実施されたアンケート調査（Kommunalpolitikerundersøgelser 1981⁵³）から、行政側・政治家側の地方所得税や包括補助金に対する認識を整理しよう。「地方政府の課税所得 1%の包括補助金が削減される場合、あなたはその減少分を次の項目をどの割合で配分しますか」という質問について、「（地方）所得税増税」の割合（加重平均、23.0%）はすべての項目のなかで最も顕著に高かった⁵⁴。つまり地方政府議員は 1981 年 9 月時点で、包括補助金が削減された場合、その分を（地

⁴⁸ この点については、KL も事前に想定をしていた。「1982 年予算をもってコミューンが所得税の課税ベースを過大評価することが予期される。（その原因は：引用者注）急速な失業の悪化、私的セクターにおける賃金増加の緩和、そして 1981 年 9 月内務省のコミューン勧告、1982 年年金個人控除の急増を考慮していない」ことにある。しかし、それを踏まえても所得税率の増加率は 1%と想定しており、事態が想定以上になったということである。（S.A., K.L. Sager vedr. Delegeretmøder 1970-1986 1980 1979 10514, Kommunernes Landsforening delegeretmøde 1-2 april beredskabsnotater）

⁴⁹ E.イェンセン（Evan Jensen）は、自由党（Venstre）所属の Liejre コミューンの市長であり、1982 年 4 月から 1986 年 4 月の間で KL の代表を務めた（danske Kommuner HP; URL: <http://www.danskekommuner.dk/Borgmesterfakta/Borgmestre/E/Evan-Jensen/>, KL Notat Fortegnelse over KL's bestyrelse fra 1970(http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_63834/cf_202/KL-s_bestyrelse_fra_1970.PDF))

⁵⁰ DKK（デンマーク・クローナ）とは、デンマーク国の自国通貨である。

⁵¹ *Politiken*, Kommuneskatterne tvinges op af sparekrav, 1982.10.28, p.2

⁵² *Statistisk årbog* の各年度版より。

⁵³ Datamateriale DDA-0666:

Kommunalpolitikerundersøgelser 1981.

Primærundersøgere: Carl-Johan Skovsgaard, Jørgen Søndergaard, Kjeld Gregers Sørensen, Mogens Dilling-Hansen, Søren Villadsen, Peter Cauchi, Henrik Toft Jensen, Poul Erik Mouritzen, Claus Christensen og Jens Nielsen.
DDA-0666, 1. udgave (ved Jette Strand, Henning Lauritsen og Lone Bredahl).

Odense, Dansk Data Arkiv 2006. 1 datafil (294 respondenter, 351 variable) med tilhørende maskinlæsbar dokumentation (270 pp.).

⁵⁴ 各項目の加重平均（%）は以下のとおりである。平均値は筆者が推計。「初等教育の支出削減」が 8.7%，

方) 所得税増税を中心に賄うことを検討していたと考えられる。さらに 1981 年調査 (Municipal Election Study 1981⁵⁵) で、コミューンの地方所得税率とサービス水準の関係性 (「もしサービス水準の削減に導く場合でさえも地方税を引き下げるべきか」) の質問 (N=1010) に対し、「同意する」が 17.5% (N=177), 「部分的に同意」が 12.5% (N=126), 「どちらでもない」が 9.9% (N=100), 「あまり同意しない」が 9.6% (N=97), 「同意しない」が 32.3% (N=326), 「分からない」が 12.3% (N=124) であり、全体として多くの住民が現行税率を支持していることが読み取れる。この質問とほぼ同等の質問が地方議員に対して行われている。「もしコミューンサービス水準の削減をもたらすとしても、将来的な減税を喜んで受け入れるか」という質問 (N=287) に対して、「賛成」が 25.8% (N=74), 「反対」が 66.9% (N=192), 「分からない」が 7.3% (N=21) であり、多くの議員がサービス水準削減を望んでいないことが明らかであった (KPS 1981,V140)。

このように地方政府が課税自主権を活用しようとする動きの一方で、中央政府の事務配分と財源保証、そして規制に対する地方政府の評価は厳しいものであり、決して地方政府は中央政府の要求を積極的に受け入れているわけではなかった。1980 年調査によれば、中央政府による通達内容の 71% が拘束的な内容、半数は非常に詳細な内容、40% は新しい規則または現行規則の拡大であった (Baldersheim, H. and Ståhlberg, K. (ed.) 1994=1995:48) さらに 1981-1982 年の調査で、約 80% のコミューンが、中央政府が地方政府へ委譲する事務配分に伴う経済的・行政的な影響を予期していないと回答した。特に財政力の弱いコミューンがこれに不満足だと回答した (Boason, P., 1987:57)。

要するに、包括補助金削減の対応として 1983 年度に地方所得税増税という対応が採られたのは、歳出ニーズが増大するなかで、各地方政府が地方所得税増税を実施することが政治的に可能であったことが背景にあると考えられる。

4-3 所得税率に対する政権側の認識

1983 年に増税を実施した地方政府側であったが、一方で右派中道政権は、地方所得税率を安定的に維持することを要求していた。以下では各アクターの租税制度や税率設定に対する認識を整理しよう。

「図書館の支出削減」は 6.6%, 「0-6 歳の児童のためのデイケアの支出削減」は 6.1%, 「道路に関する支出削減」は 6.9%, 「資産課税の増加」が 8.2%, 「文化、スポーツ、余暇の支出削減」が 4.7%, 「公的供給に関する支出削減」は 4.0%, 「公的交通における支出削減」は 7.0%, 「高齢者ケアのための支出削減」が 1.3%, 「雇用創出に関する支出削減」が 4.5%, 「所得税の増税」が 23.0%, 「ソーシャルカウンセラー・ガイダンスに関する支出削減」が 3.5%, 「一般行政・計画に関する支出削減」が 7.1% (KPS, 1981,v82-v95,N=227)。

⁵⁵ Datamateriale DDA-0550: Kommunevalgsundersøgelsen 1981.

Primærundersøgere: Poul Erik Mouritzen, Steen Sauerberg, Peter Cauchi, Søren Villadsen, Hans Jørgen Nielsen, Mogens Dilling-Hansen, Carl-Johan Skovsgaard, Kjeld Gregers Sørensen, Ole Borre, Jørgen Søndergaard og Torben Worre.

DDA-0550 1. udgave (ved Lone Borgersen, James McCorkindale, Søren Hviid Pedersen, Birgitte Grønlund Jensen og Karsten Boye Rasmussen). Odense, Dansk Data Arkiv 2001. 1 datafil (1020 respondenter, 468 variable) med tilhørende maskinlæsbar dokumentation (301 pp.).

1982 年以降、右派中道政権は、1987 年税制改革（二元的所得税制の導入）に向けて政党間合意の計画を練っていた。1982 年 10 月 26 日、政権側は、前社会民主党案である利子所得控除の削減、個人控除の引き下げによる所得税の比例部分拡張、高所得者に対する 25% の総課税の導入（付加税）を「人口の一定層に対する差別であり」、利子所得控除の削減は「住宅購入者に影響を与え」、比例部分の拡張も上記の案が前提となっているとし、「認められない」と反対し、一旦取下げさせている（Det Konservative Folkeparti,1983:41）。

前述したように地方所得税は中央所得税の付加税であって、地方所得税率の引き上げは最高限界税率の引き上げを同時に意味する。当時から構想されていた二元的所得税制は、最低税率（地方所得税率＋中央所得税率の最低税率）が比例資本所得税率と法人税率が等しくなることが前提とされている。しかし比例所得税部分の拡充は、相対的に低・中所得者への恩恵が少ないことは自明であり、政策過程のなかで低・中所得者対策として一般児童手当の導入が想定されていた（倉地,2014a）。こうした中で、政権側は地方所得税率（比例）の引き上げを回避したかったのである。

もちろん中央政府は、地方税の増税を回避するために、KL らの政府間会議で解決策を見出すべく、1982 年末から政府間協力関係を継続するための取り組みを表明していた（Finansministeriet Budgetdepartementet,1982:pp.26-27）⁵⁶。しかし、こういった中央政府の取り組みは、実際の交渉や合意形成において十分に活かされなかった。次にみる 1983 年交渉がまさにそういった点において象徴的であった。

4-4 1983 年交渉：税率安定の条件

中央政府は地方政府の所得税率安定化を要求する一方で、包括補助金削減を中止するどころか、さらにそれを推進しようとしていた。1983 年 5 月の見通しでは、経済成長率の改善と利子率の低下傾向がみられたが、「雇用状況の改善は極めて控えめであり、失業の結果的な増加はおそらく 1983 年を通して、さらには 1984 年まで継続する」ことが政府レベルでは想定されていた（Det Økonomiske Råd,1983:121）。したがって、中央政府は緊縮財政政策に引き続き取り組まなければならなかったのである。

1983 年 3 月 7 日、内務省は KL 側に、政府が 1984-1985 年の二年間で 15 億 DKK（1984 年度は 8 億 DKK）の包括補助金を削減する意図があることを伝えた。同日、政府は「1983 年から 1984 年にかけて増税を実行しない」という政府間合意のもとに、勧告を行った（図表 4 参照）⁵⁷（Finansministeriet Budgetdepartementet,1984c:2）。そして 6 月 9 日に政府

⁵⁶増税を回避するために以下のような取り組みを開始したと財務省報告書では述べられている。それは（1）財政力の弱いコミュンの財政問題の解決策を政府が見出すための政府間会議をクリスマスまでに開催する、（2）4 月 1 日頃に政府提案に関して KL との政府間会議の開催（3）5 月 1 日までに議会で表明、（4）地方自治が実質化される法案の修正を通じてできるだけ地方政府の要求を減らせるような取り組みをする（5）政府が地方行政機関と政府の施策について協力を継続する、である（Finansministeriet Budgetdepartementet,1982:pp.26-27）。

⁵⁷増税をしないという政府側の根拠としては、「1984 年コミュンの個人控除が固定されるというもとではコミュンの課税標準が合計課税所得よりもいくらか改善していると想定され、コミュンが良くて

は内務省宛に、法案が可決していないにもかかわらず、1984 年度に 8 億 DKK の包括補助金削減の実施を伝えた。これは同年 9 月 9 日に採択された⁵⁸。

上の削減分に加えて 1984 年度の包括補助金額は、当初から 1983 年と同様に 30 億 DKK 削減される計画であった⁵⁹。しかし 1983 年 9 月 9 日の議会の特別セッションで、1984 年度 13 億 5 千万 DKK の包括補助金削減、さらに 1985 年度同額の削減の決定、これに加え 1983 年度 30 億 DKK の包括補助金の継続を決定し、1984 年合計削減額は 43 億 5 千万 DKK となることが明らかとなった。これは政権与党と社会自由党 (Det Radikale Venstre)、進歩党の合意によって決定した (Det Konservative Folkeparti,1983:19)。他方で、中央政府は計 24 億 DKK に及ぶ地方政府歳出のさまざまな領域 (1983 年と同様) での削減を要求することで、こうした包括補助金削減分を賄わせようとしたのである (Ministry of Finance Department of the Budget,1983:30,42)。

だが政府側も闇雲に包括補助金を削減したわけでもなかった。3 月 7 日、政府は財政調整制度改革案を発表したのであるが、これは課税ベースにおける地方政府間の均衡化で財政力格差を是正し、その分を包括補助金削減に充てることが狙いとされていたからである。

内務省は、1982 年 9 月に報告書 963『コミュン財政調整とコミュンへの補助金 (*Kommunal udligning og tilskud til kommuner*)』を発表している。報告書では、「租税水準がサービス水準に対応すべきという原則」を強調した。もっともコミュンは地方サービス水準を決定する自由があり、上記の原則は「統一税率とはむしろ対照的である」とする⁶⁰。すなわち財政調整制度がコミュン税率の差異を減少させず、コミュンにおける市民所得を均等化することを狙いとしている⁶¹。このような方針のもと内務省は、財政委員会の提案である、歳出ニーズの均衡化を国の包括補助金で行い、課税標準の均衡化を国の包括補助金と地方政府間の均衡化で分離して行う方式に賛成した⁶²。

この点は、既に県協議会も 1981 年報告書で認めている点であり、包括補助金の比重が高まるにつれて、地方政府財政の均衡化が包括補助金額に依存するようになる。その結果、包括補助金が減少すると、地方政府間の均衡化機能は弱まっていると指摘されていた⁶³。とりわけ包括補助金の減額は、都市部では高失業率と現金援助金受給者の増加率が著しかったために、都市部と地方部の歳出ニーズの相違が発生し、地方政府サービス供給に不均一

0.2%課税率の所得税増税を維持することをしなければならない」ということである。(Finansministeriet Budgetdepartementet,1984c:25)。

⁵⁸ S.A.,K.L., Sager vedr. Delegeremøder 1970-1986: 1983:10514,Beretning dokumentarisk del enredegørelse om kommunenes landsforenings virksomhed 1983/84,pp.15-16.

⁵⁹ 実際には、1984 年に 28.5 億 DKK の総額の削減をもたらした (Ministry of Finance Department of the Budget,1984:12)。

⁶⁰ S.A.,K.L., Inderigsministeriet ,1971-1988 Referater m.v. af formandsskabsmøder 1982 11 05 - 1983 03 03 2006,Kommunal udligning og tilskud til kommuner,p.1.

⁶¹ Ibid.,p.7

⁶² Ibid,pp.1-3.

⁶³ S.A.,K.L.,ø.s.k.. 1964-1988 Referater m.v. af bestyrelsesmøder 19820916,Bestyrelsens møde den 20.8.82 Dagsordenens punkt B.59 Generelle tilskud og mellemkommunal udligning Baggrunden for nedsættelsen af finansieringsudvalget,p.11.

な影響をもたらすといわれていた (Boason,P.,1987:61).

ではKLは政府の勧告に対してどのような反応を示したのか. KL代表のE.イエンセンは、6月9日の政府間会議で、1983年度の包括補助金削減を実行したことを「執行委員会 (bestyrelsens) 側として後悔している」とし、「1983年予算の施策は、コミューンが包括補助金削減と同じ規模の歳出削減額を捻出しなければならないことを意味している」と述べた。包括補助金と地方税率の関係性については、①1984年度の地方税率の安定維持を希望すること、②そのためには政府が合意条件を満たす必要があり、その責任があること、③その条件は緊縮財政政策の厳格化を取りやめること、コミューン財政に変化が及ばないように包括補助金によって経常的な保証を行うこと、④緊縮財政政策に伴う一方的な事務配分を続ける場合、租税水準を引き上げる可能性があること、⑤包括補助金の配分基準が歳出ベースから課税ベースに変更になることで包括補助金が一層削減され、歳出増加率が抑制されることの懸念と地方間の配分自体にコメントができないことを表明した⁶⁴。

これに対して6月9日会議では、内務大臣ホルバーク⁶⁵ (Britta Schall Holberg) は政府側の見解として、①包括補助金削減を批判することは合理的ではなく、各コミューンの削減効果は小さいこと、②1984年の租税水準の安定的維持に加えて、賃金・物価増加率の高さを利用したコミューンの減税の要求、④そのことが賃金・物価増加率の安定に寄与し、

⁶⁴地方税率について次のように述べる。「我々 (KL: 引用者注) は執行委員会で政府に対して 1984 年交渉の考えとして [……] 次年度に税率の安定維持が全くもって必要であることを要望した。[……] 政府は内務省によって税率の安定維持を 3 月 7 日法案に 1984 年コミューン予算編成の条件として公表した。[……] だが、それ (税率維持: 引用者注) には多大な努力を必要とするが、政府が合意条件を満たすのであればコミューンの平均税率を安定的に維持する可能性がある。[……] 政府はコミューンの税率を安定維持させることに深刻にならないといけないうし、[……] 現在政府はそれの立証責任がある。[……] 我々は今年度 (1983 年度: 引用者注) の 3 月に政府とこれについての議論をしているとき、コミューンが平均税率を完全に変化させないかを心配していたが、[……] 私は 1984 年度の税率を安定維持できるように (政府が: 引用者注) 条件を満たすようにすることを確信している」。

事務配分と財源保証についてはこのように述べている。「政府は、新しい法や法案に伴う追加支出が発生しないようにするルール」を有しているが、「我々はコミューンの財政的可能性が変化しないこと、[……] 包括補助金を通じた経常的な保証を」想定し、強調する。「政府がこれ以上の緊縮政策を実施しないことを内務省は (KL に: 引用者注) 約束し、[……] KL が言及したような形で (地方政府は: 引用者注) 1984 年度の租税政策を実施できる」。さらに「一方的な国と地方政府の間の事務配分の位置づけは、地方の歳出削減政策の努力を国の予算で位置づけ、それは数年に置いて最高潮になっている。議会と政府が状況をより厳しく締め付ける試みをしたら、彼ら (政府ら: 引用者注) にとっては歳出削減政策と地方税水準において深刻な結果がもたらされるだろう」。

次に財政調整制度について確認しよう。「政府は歳出ニーズから課税標準への補助金の配分原則の変更をもたらす包括補助金の削減の提案を行っている。その新しい配分原則はコミューンの歳出増加率の抑制として機能する。その抑制は、もし社会領域、制度領域、余暇領域に関する払戻率が、図書館のように、包括補助金によって取り替えられるのであれば強化されるであろう。歳出ニーズよりも課税水準が大きな割合を占めるコミューンは、払戻金を一般補助金にとりかえることで経済状況が非常に改善されるだろう。対照的に課税標準の割合が歳出ニーズの割合より小さいのであれば、最も貧しいコミューンのタイプの経済状況が改善されるだろう。[……] (しかし: 引用者注) 私は KL が地域間・様々なコミューンの再分配に対する立場を表明することはできないし、そして取る時間がないことを強調したい」。

(S.A.,K.L.,Sager vedr. Delegetermøder 1970-1986 1981 1981 10514, Stenografisk referat 1983 Referat af Kommunernes Landsforenings, pp.11-20.)

⁶⁵ホルバーク (Britta Schall Holberg) は、自由党 (Venstre) の議員で、1982 年 9 月 10 日から 1986 年 5 月まで内務大臣を務めた (Folketinget HP; URL: <http://www.ft.dk/Folketinget/findMedlem/VBRHO.aspx> , 2015/03/26 閲覧)。

雇用問題の解消に寄与するということ,を表明した⁶⁶. こうした 1984 年予算申請の根拠は, コミューンにおける 1984 年の価格・賃金増加率が 5 %であり, コミューンの租税負担が 5.5 % 増加するであろうとの評価があったからである (Finansministeriet Budgetdepartementet,1984c:25).

このように内務省は, 税率の安定維持どころか税率の引き下げまで要求し, かつ包括補助金削減の影響が僅かであることを強調した. その結果, KL との意見とは真っ向から対立することになったのである.

最大野党の社会民主党の見解は, 政権与党とどのような相違があったのか. まず保守党のスポークスマン, K.イェンセン⁶⁷ (Karen Højte Jensen) は, 包括補助金削減と緊縮財政政策の実施の理由を, 政府が経済政策を主導し, 私的セクターの効率性を高めること, それがひいては利子率とインフレ率の低下を可能にするということ, を主張した⁶⁸.

ここで「利子率とインフレ率の低下」という議論は注目に値する. すなわち単に財政再建目的だけでなく, 経済情勢を十分に考慮した上での策だったのである. これに対して最大野党である社会民主党は, 右派中道政権の包括補助金削減政策に強く反対していた.

この反論として, K.イェンセンは政府の提案が「当時の社会民主党政権よりも 8.75% 多くの包括補助金を削減」しようとする内容であるが, 「多くの反対政党は, (前政権の実施してきた: 引用者注) 主要な政策を維持することに同意して」いると反論している (Det Konservative Folkeparti,1983:20). つまり前社会民主党政権と基本方針が変わらないことをもって, 現政権の包括補助金削減を正当化したのである.

確かに, 社会民主党は K.イェンセンの述べる通りの施策を進めていた. しかし厳密に言えば, 右派中道政権と社会民主党の包括補助金と地方税に対する認識は異なっている. 1984 年 9 月に発表された社会民主党の地方選挙パンフレットでは, 包括補助金と地方税の関係について「地方政府への包括補助金の改革と財政調整制度の改善は, 国のすべての部分のより公平な所得税と, 租税負担と地方サービスの間のより良い関係を保証すべきであり,

⁶⁶ 包括補助金の削減については, 補助金削減の批判に対して「もしいくつかのコミューンが人員を削減しているならば, 包括補助金削減のみを批判することを主張するのは合理的ではなく, [……] 個々の (コミューン: 引用者注) への包括補助金の削減効果は小さく, ほとんどの場合に問題は人員などの削減などではない」と反論した. さらに税率については, 「1984 年の租税水準を安定的に維持させるよう勧告を繰り返すべき」とし, 課税標準の増加率が賃金・物価上昇率よりも高いことを利用して「コミューンが税率を引き下げることができる [……] 賃金・物価上昇率が安定することに寄与し, 雇用問題に長期的利益をもたらす」と主張したのである (S.A.,K.L. Sager vedr. Delegeretmøder 1970-1986 1981 1981 10514,Manuskript Ministernes tale ved kommunernes landsforenings delegeretmøde den 9 juni 15:00,pp.7-8.)

⁶⁷ イェンセン (Karen Højte Jensen) は, 保守国民党の国会議員 (1979-1998) である. 元小学校教師. 1973 年より政党代表機関 (Partiets Repræsentantskab) のメンバー (Folketinget Webarkiv; URL: http://webarkiv.ft.dk/BAGGRUND/Biografier/Karen_Hoejte_Jensen.htm , 2015/03/26 閲覧)

⁶⁸ 「法案の採用は, 政府が経済政策を主導すること, 積極的な結果を達成すること, そして私的セクターの強化のためのその包括的資源の浪費を削減することを目的とした路線継続には不可欠である. この政策の継続のみが, さらなる産出と雇用の継続的増加を継続し, 延長する必要となる, さらなる利子率とインフレ率の低下への道を開くであろう.」 (Det Konservative Folkeparti,1983:19).

人口構成によって多くの歳出が必要となる地方政府に対しては包括補助金で「相殺する必要がある」としている (Socialdemokratiet,1984:3)。

ここで社会民主党の主要な支持基盤である労働組合 (Landsorganisationen i Danmark;LO) の見解を確認しよう。まず 1975 年における LO 税制委員会の提案は、①労働所得への所得税負担を軽減し、公平な負担分配を達成すること (短期的には租税負担の大幅な削減は非現実的)、②総合所得課税と所得控除の削減 (ただし低所得者への個人控除は増加させる)、③地方所得税は共有税ではなく「独立したコミューンとアムトの税制度を維持する」という内容であった。ただし、地方所得税の独立性を維持するためには「課税と歳出ニーズの (地域間の:引用者注) 差異を相殺しなければならず」、そのために「所得税の水準を地域でおおよそ同じ水準にするように」包括補助金の増額や「コミューンに付与された権利を制限すること」も一方で必要である (Landsorganisationen i Danmark,1981:33)。この LO 提案は、1980 年代初頭に検討されていた税制改革の議論の俎上に上がることになった。フォイエル⁶⁹ (Isi Foighel) 税務大臣とリュッケトフト⁷⁰ (Lykketoft,M.) は税制改革に向けて緊密な議論を重ねていたが、彼らは LO 税制委員会の 1975 年提案に部分的に賛成したのであった⁷¹。

社会民主党と LO の議論を整理すると、第一に租税負担とサービス水準の関係を保証すること、第二にそのために包括補助金で調整を行うこと、第三に LO に限るが地方政府の課税自主権を一定程度制限することも辞さないこと、が彼らの主要な立ち位置だったといえる。

したがって KL や野党による右派中道政権の批判の矛先は、単に包括補助金削減の実施ではなく、地方政府の租税負担とサービス水準の関係性を維持する上での包括補助金の役割にあったといえる。そして、議論ではそういった包括補助金調整が、地方租税水準の維持に関わっていたのである。

4-5 1984 年交渉-DUT 原則の成立へ

上記の交渉を経て 1983 年に合意された 1984 年度政府間合意は、地方税の租税負担増加率をゼロに抑制し、同時に歳出削減率-2%を地方政府に課す内容となった。これについては確かに地方政府が税率増加率を維持したことで順守されたが、実際の実質歳出増加率は-0.7%に留まってしまった (図表 4 と図表 5 参照)。税率が安定維持された要因は、1983 年時に地方税率の大幅な増税による税収増大が 1984 年度にも増収をもたらしたためであった

⁶⁹ フォイエル (Isi Foighel) は保守国民党の議員で、1982-1987 年の間に税務大臣を務めた人物である (denstoredanske HP; URL: http://www.denstoredanske.dk/Danmarks_geografi_og_historie/Danmarks_historie/Danmark_efter_1945/Isi_Foighel , 2015/03/26 閲覧)。

⁷⁰ リュッケトフト (Mogens Lykketoft) は社会民主党議員であり、1981 年 1 月から 1982 年 2 月まで税務大臣を務めた。租税政策に関する著書がある (Folketinget HP; URL: <http://www.ft.dk/Folketinget/findMedlem/SMOLY.aspx> , 2015/03/26 閲覧)。

⁷¹ LO HP; URL: <http://www.lo.dk/omLO/LOshistorie/FaktaomLOshistorie/Arbejdsmarkedsforhold-politiskeinitiativerogoveren/1970-1979.aspx> , 2015/03/26 閲覧。

と考えられる。

もっとも 1983 年政府間合意は、地方政府が税率のみ合意を守ったのに対し、中央政府の包括補助金削減抑制はそれに値する内容であったかということは疑わしい。むしろ 1984 年度は 1983 年度よりも包括補助金削減幅が増加しているからだ（図表 6 を参照）。増税可能性について言及した KL 側であったが、少なくとも 1983 年合意では中央政府に利害を突き通すための十分な効果があったかは疑わしいのである。

当然そうすると包括補助金削減に対する批判が強まるわけだが、こうしたなかで実施されたのが 1984 年 1 月 10 日国政選挙であった。結果、政権与党の保守国民党が 26 議席（14.5%）から 42 議席（23.4%）まで議席数を伸ばし、これまで閣外協力を保ってきた進歩党（16 議席から 6 議席に減少）と協力関係を結ぶ必要もなくなった。社会民主党の議席数は 59 議席（32.9%）から 56 議席（31.6%）にわずかに減少したが、依然として最大政党であることには代わりなく、右派中道政権が少数与党政権を強いられる状況は続いていた（Pedersen, G.C., 2001; 吉武 2005）。

1984 年の経済情勢を確認すると、1983 年から 1984 年の間に実質経済成長率は 2% から 3.4、公定歩合も 10% から 7% と改善し、物価上昇率も以前よりも抑制的になった。また中央政府財政収支も失業率は依然として 10.1% もあり、中央政府債務（対 GDP 比）も 66.3% から 70.4% まで増加している状況にあった（図表 1 参照）。

このような経済情勢のもと、1984 年度の緊縮財政政策は、利子支出を除いた一般政府総歳出のゼロ成長の維持が目標とされた。これに合わせて賃金や給料の物価インデックス連動停止も老齢年金や学生奨学金を除いて 1987 年春までに延長された。失業給付上限額の凍結も失業給付システムの改革まで継続されることになった（Ministry of Finance Department of the Budget, 1984:15）。

=====図表 7 =====

政府と財務省予算局は、1984 年交渉に向けて租税負担増加率をゼロに抑制するだけでなく、前年度と異なり、実質歳出増加率ゼロを前提とした予算制度改革の実施を検討していた。それはコミュニケーションの賃金・価格増加による増収分と包括補助金削減と結びついた税率安定化の勧告を踏まえれば歳出増加率の抑制も可能であるというのが政府側の認識であったためである（Finansministeriet Budgetdepartementet, 1984c:28）。

財務省予算委員会（1982 年設立）が 1983 年に提出した報告書によれば、予算制度改革とは、単に歳出増加率を抑制するのではなく、歳出シーリングの導入やニューパブリック・マネジメント（New Public Management）の手法を取り入れた予算制度の確立を目指す内容であった。政府は、この報告書を受けて 1984 年に「近代化プログラム」と称する予算制度改革の実施を決定した。その内容は、成果ベースの評価と予算編成における優先付け、意思決定の分権化、個別省庁ごとの総歳出ターゲット（Total spending targets）の導入で

あった (Ministry of Finance Department of the Budget, 1984:48)。すなわち、中央政府は地方政府歳出増加率の抑制により重点を置くようになったし、財務省は予算制度改革と合わせて歳出増加率の抑制を図っていたということである。

次に地方税率の 1984 年交渉について確認しよう。1984 年 5 月 16 日、1985 年度予算編成に関して、政府は 1984 年度比で地方税率を変更しないよう勧告した⁷²。しかしこれにはいくつかの経済的な想定が必要であった。第一に、地方税の課税ベースが 1984-1985 年で 6%増加すること、第二に 1985 年度の (名目) 歳出増加率が 3.5%であることである⁷³。

こうした歳出シーリング・税率安定化の要求に加え、政府は 3 月初頭に一度きりの追加で 6.5 億 DKK の包括補助金削減、包括補助金の賃金・物価連動の廃止、その代替としての 20 億 DKK の地方債発行許可を要求していた⁷⁴。中央政府は包括補助金を可能な限り削減し、地方債増額によって財政再建を乗り切ろうとしていたのである。

しかし 1983 年以降から地方政府の中央政府に対する歳出削減政策の不信感はピークに達していた。1984 年春の政府間会議やコミュン会議 (Kommunaludvalg) では、上記の問題が中心に議論された。1984 年 6 月 7 日の政府間会議で、議長・KL 代表の E.イェンセンは、現行の歳出削減政策と地方政府勧告について厳しく批判した上で、現在進行中の議論について、①さらなる包括補助金削減を拒否すること、②地方政府歳出削減を実施しながら内務省要求の減税ができる可能性はほとんどないこと、③国から地方への (歳出削減の) 負担シフトを取りやめること、④1985 年度の地方税率の安定維持のためには政府がいくつかの条件を守る必要があること、⑤条件の一つは賃金増加率 3.5%、課税ベース増加率が 6%までであり、それを超えた場合は税率の安定維持は困難であること、⑥同時に包括補助金調整が徹底されないと税率維持が困難であること、⑦仮に包括補助金を廃止し、均一税率を採用するのは危険であると主張した。とりわけ包括補助金調整に関して、E.イェンセンは、「政府がサービス水準を変化させず租税水準を変化させないように包括補助金をコミュンに保証することに関する原則を破っている」と批判し、それがゆえに「包括補助金削減には反対し」、包括補助金削減の際に、緊縮財政政策の影響を考慮した調整がされていないことを批判する。その解決策として、総枠均衡原則から DUT 原則の導入を要求したのであった⁷⁵。

⁷² 1984 年 5 月、地方税の勧告と同時期に、政党間で 1987 年税制改革に向けた合意が締結された。付加税は合意時点では導入しないことになっていた (土壇場で導入)、最高限界税率は右派中道政権の狙い通り引き下げられることになっていた (倉地, 2014a)。

⁷³ S.A., K.L., Sager vedr. Delegeretmøder 1970-1986 1983 10514, Beretning 1984/85 En redegørelse om Kommunernes Landsforening virksomhed, p.29.

⁷⁴ S.A., K.L., Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986 1983 10514, Stenografisk referat referat af kommunernes landsforenings delegeretmøde 7-8 juni 1984, p.17.

⁷⁵ 「政府と議会とは、国によって割り当てられた歳出削減のすべての利益が地方政府への割り当てられた負担になるという方法で地方財政政策を遂行させることはできない。[……] 政府が予算改善と包括補助金の削減よりも、他の政策領域で歳出削減方法を見つけなければならないことの明確さが増大していった。[……] 地方債発行許可を結びつけた包括補助金削減が春の交渉においてほとんどトラブルが起らないことを我々は一定程度望んでいる。コミュンの世界において簡単に協同でできるわけではない。我々 KL はコミュンにいつそう近いという利点がある。KL がコミュンにとって一次的なサービス機関で

明らかにイエンスンの批判のトーンは 1983 年のそれを上回っており、包括補助金削減、緊縮財政政策、それに伴う包括補助金調整の不徹底を、増税可能性をカードに徹底的に批判したのである。

もちろん E.イエンスンの議論は決して彼一人のものではなく、景気調整策に伴う調整は中央政府が責任を持ち、地方税負担とサービス水準の関係性を改善させる必要性が 1984 年の KL 活動報告書でも述べられている⁷⁶。

このように KL らが主張する事務配分と財源保証の問題について、DUT 原則の導入とさらなる包括補助金削減の打ち止めを合意することが、租税水準を維持させることの条件となったのである。

イエンスンの発言に対し、その直後に内務大臣ホルバーグは、租税水準を変化させないでサービス水準を変えないような調整し、かつ経済情勢を改善することができたら「非常

あり、見識のあるスポークスマンがコミュニティの利益のために国と強力な組織で関与している。経済領域において、地方にはプレッシャーがある。議会は昨年秋、1984 年のコミュニティ包括補助金をさらに 1983 年に実行された補助金削減に加えて 8 億 DKK 削減することを可決した、1985 年においては再び 7 億 DKK の包括補助金が削減される。過去には政府の意図における理解の一側面があったが、(現在：引用者注)そこにはコミュニティの理解できるという応援はない。[……] この会議での議論は、我々が政府の提案を全体的に受け入れられないとして拒否されなければならないという考えである。「我々 (KL：引用者注) が地方歳出削減政策を実施するとき、コミュニティが内務省の計画のように、減税ができる可能性はほとんどない。国から地方への負担のシフトは実行することを継続すべきではない。[……] 中央政府とコミュニティの間の理解において完全に中心となる想定は、政府が、地方税率を変えないまま地方サービスを変えないようにして (それが起こったに匹敵するように実質歳出額を固定するように) 新しいコミュニティ政策を導入するということであつた」。

租税水準を維持するために、KL 側の E.イエンスンは以下のような条件が必要であるという。「1984-1985 年の価格と賃金増加率が 3.5%、課税ベースの拡大が 6% まで増加する非常に重要な条件が… [……] …維持されるのであれば、KL のディレクターは、コミュニティらが 1985 年における活動の変化しない水準において喜んで安定的に維持することができる。[……] しかし価格と賃金の増加率が 3.5% を超えた場合、コミュニティが租税水準を安定的に維持し、サービスを変化させないのは困難である。それがゆえに、政府がもし介入をするのであれば、1985 年法案における包括補助金の調整によって発生したことで、これらの想定 (税率の安定化) は本当に維持されない」。

しかしながら「政府は、サービス水準を変化させず租税水準を変化させないように包括補助金をコミュニティに保証することに関する原則を破っている。[……] KL はそれがゆえに包括補助金の削減への提案からは明らかに反対し、[……] 今春の交渉は、包括補助金の決定で適用される、重視されず悪化しつつある補償原則 (総枠均等原則のこと：引用者注) の実施を変更するというものである」。歳出削減政策が「新しい補償ルール (DUT 原則：引用者注) の領域の外にあつたためであり [……] 私は政府がこれを警戒し、それがゆえに、我々から多くの補助金を得るために財政の新しい法的ベースを追求することを考えている。[……] 我々は、コミュニティ側からの交渉において、新しい原則 (DUT 原則：引用者注) を有効にするための決定、すなわち中央行政と政府がコミュニティの包括補助金削減から詳細な背景のために歳出削減提案をもたらすことの調整を除外しないことを強調した。[……] 昨今の包括補助金に関する議論で焦点があつているアイデアは、包括補助金を廃止したい、そのために地方政府の純歳出をファイナンスすることにコミュニティ税が耐えるようにするというものである [……] 包括補助金の廃止は地方税の統一化という危険な道を開く [……] そしてそれは地方自治において実際にそのとき起こる」と警告するのである。(S.A., K.L., Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986 1983 10514, Stenografisk referat referat af kommunernes landsforenings delegeretmøde 7-8 juni 1984.)

⁷⁶ 「地方税が社会経済の財政政策ルールにおける要素でもっとも重要とはいえないが、地方のサービス水準のバリエーションを反映させるようにしなければならない。KL の考えでは景気調整政策は、最初に中央政府財政がそれを担い、仮に地方政府が経済政策上の理由で減税が不適切であるとされる場合、国税の引き上げを通じて必要な中立化をはからなければならない」(S.A., K.L., Sager vedr. Delegeretmøder 1970-1986 1983 10514, Beretning 1984/85 En redegørelse om Kommunernes Landsforening virksomhed, p.29.)

に素晴らしいこと」だ、と述べたのである⁷⁷。ホルバーグの発言は、DUT 原則がほとんど合意に至る前の発言であるため、この発言そのものに重要な意義はない。しかし、実際に地方政府が 1985 年度も税率増加率の合意を順守し、それ以降も安定的（微増も含む）に維持するようになったのは、合意の証左であるといえる（図表 4 と図表 5 の税率増加率を参照）。そして税率維持の安定化を引き換えに導入が決定したのが、DUT 原則である。

最後に、1983 年と 1984 年の交渉内容を整理しよう。1983 年交渉では、地方所得税増税が回避できなかったことを背景に、中央政府は 1984 年の税率安定化を要求する一方で、さらなる包括補助金削減と歳出削減政策の要求を進めていた。対して KL は税率安定化の条件として賃金・物価上昇率や課税ベースの拡大をあげて、中央政府の包括補助金調整の常設化を要求した。1984 年交渉では、地方政府側は（1983 年増税分の影響で）平均で税率を安定化させることには成功していたが、前年度に続き中央政府のさらなる包括補助金や歳出ゼロシーリング要求に対して不満を爆発させた。KL は税率安定化の条件として包括補助金調整の常設的ルールとして DUT 原則の導入を主張し、これが合意に至ることになったのである。

4-6 DUT 原則の確立へ

DUT 原則の導入背景として、地方政府に対する財源保証がなされないまま中央政府による規制・法案を通じた要求が行われるという状況が発生していたことは前に論じた通りである。この点は、財務省予算局も 1984 年に発表した報告書の中で以下のように認めている。

コミュニン側（つまり KL 側：引用者注）は国の『二枚舌』を頻繁に批判していた、というのも全体の当局が、コミュニンに対して歳出上限の設定のもとで歳出額を再び維持することを勧告する一方で、同時に関係省庁が法案や要求を介してコミュニンに歳出上限とよりコストのかかる目的のそれを考慮するように勧告していたからである。1985 年から DUT が導入されたことでコミュニンの批判は結実することになった。DUT とは、中央政府が規制を変更（新法や勧告）し、それがコミュニンの追加支出をもたらすのであれば、コミュニンの包括補助金を、歳出を増加できるように増やす、反対に中央政府の規制が逆になった場合、包括補助金は削減される（Finansministeriet Budgetdepartmentet, 1984a:8）。

こうした交渉過程を経て、中央政府と KL らは、中央政府による規制・法案に伴う地方財政への影響を包括補助金で保証すること、それ以外での包括補助金の削減をこれ以上控え

⁷⁷ 「我々が今後の年で与えられた新しい仕事になる、いわゆる税率を変化させない変化させない活動水準、それは長期的なモットーになるだろう。[……] 例えば税率を変化させない変化させない活動水準という、目標などを下回る必要なしに、もし我々が国の経済状況を改善するように管理できたら、あまり賞賛することではないが、非常に素晴らしいことだ」（S.A., K.L. Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986 1983 10514, Stenografisk referat referat af kommunernes landsforenings delegeretmøde 7-8 juni 1984, p.32.）

ること、すなわち DUT 原則の導入を約束した (Ministry of finance department of the budget,1985:30f.). 図表 4 の DUT 原則による補助金増減の推移を確認すると、基本的に毎年度の包括補助金調整で適用されてきたことが分かる (Lundtorp,S.,2004). 確かに図表 4 をみると、DUT 原則適用後の 1985 年以降も包括補助金が削減されている。しかしこれは 1983-1984 年のような特別ルールでの単純な削減ではなく、1985 年以降は常設的な調整ルールになったことを意味している。仮に削減されるとしても、その分はコミューンの課税ベース増加率がコミューンの賃金・物価増加率よりも高い場合の実質的な増収分ということである (Juul,T. & H. Kyvsgaard,1999:74f.). このことは、DUT が補助金制度改革や協議項目の変化に応じて、地方政府の責任と財源の一致を保証しつつも、さまざまな変更を柔軟に行うこと可能にしていると評価できる。

しかしながら DUT 原則は予算協調制度にとって重視される原則であるが、中央政府による地方政府の歳出・歳入面でのコントロールには課題を残すことになった。中央政府は地方政府歳出増加率の抑制に高い関心を払っていたが、1985 年度頃から政府間合意の水準に従わないケースが増えてきた (図表 5) (稲沢,2005)。こうした歳出面のコントロールの失敗は、1989 年以降の予算協調制度への変化をもたらした。すなわち政府間合意の実現可能性を高めるために、合意項目は歳出増加率・増税率だけでなく仔細な歳出項目レベルでの合意も含む協議制度へと改められたのである⁷⁸。

急いで付け加えなければならないのは、地方政府歳出コントロールの不順守が、決して 1983 年以降の財政収支の動向に致命的な影響を与えたとはいえない点である。合意水準と実際の歳出増加率のズレは、むしろ Blom-Hansen(1999a)の分析では他の北欧諸国よりも少なかったようである。それに中央政府財政収支は 1984 年から 1985 年の間に -5.0%から -1.8%まで改善し、1986 年には 2.6%の黒字を達成している (図表 1 と図表 7)。

=====図表 7 =====

このように政府間協議制度における補助金の合意は、歴史的に地方政府の課税自主権と密接な関わりを持ってきた。それは単に地方政府が税率を引き上げたという事実ではなく、増税可能性を示すことで、補助金制度の変化、ここでは DUT 原則の導入に積極的な影響を

⁷⁸ 1991 年に導入された「予算保証制度 (Budgetgaranti)」が DUT とどのような関係にあるかは補足しておく必要があるだろう。「予算保証制度」とは、(中央政府の政策・規制の結果ではなく) 景気変動に伴って生じる社会保障や職業訓練等に関する行政需要の増大に関して、中央政府が包括補助金を通じて手当をする制度である。この制度の合意には、1991 年比で 1992-1994 年にかけて地方所得税率を引き上げないことが条件とされた (倉地,2013)。つまり、この条件からも分かるように、DUT 原則と同様、財源保証と税率抑制には密接な関連があるということである。ただし「予算保証制度」は DUT 原則とは別個の制度であり、基本的に地方政府財政の変化の問題と関連を持たない (Houlberg,K.2011:19)。

与えることになった。そして DUT 原則は、財政再建期に地方財政が地方債に依存していく状況（1984 年の包括補助金削減と地方債増加の提案）を、包括補助金調整で回避することに寄与したのである。

5. おわりに

以上の分析を踏まえて、本論の分析は次の 3 つの点に集約することができる。

第一に、予算協調制度が成立する背景には、地方政府財政の一方的な急増に対して、中央政府と地方政府の協調的な予算変遷の必要性があった。これは歳出面だけでなく、地方所得税制度の地域間差異の調整及び付加税化に伴う所得税負担の急増の結果でもあった。所得税負担急増に伴い、反税政党の台頭など、所得税率の急激な引き上げは政治的に困難であったが、だからといって地方政府の財政自主権を一方的に制限するわけにもいかなかった。こうした背景から中央政府と地方政府は予算協調を模索するようになった。しかし総枠均衡原則は実際には徹底されておらず、事務配分と財源保証の問題は 1980 年代以降に残されることになったのである。

第二に、DUT 原則の合意プロセスには、地方政府の課税自主権、ここでは増税が可能であるという点を KL が中央政府に突きつけたことがあった。その増税可能性とは、中央政府の規制・法案に伴う地方財政への影響を包括補助金で調整することが十分ではないために、（サービス水準を引き下げない限り）地方政府が増税を回避できなくなったことを意味している。一方、財政再建政策を実施する中央政府は包括補助金を削減し、地方政府歳出増加率を抑制し、同時に所得税の限界税率の抑制を、内務省を通じて KL に要求していた。対して KL は、1983 年度まで包括補助金削減に応じながらも、包括補助金削減の拡大と、中央政府の規制・法案による地方政府財政への影響を包括補助金調整で考慮しない中央政府に対して不満を表明し、補助金調整なしでは 1985 年以降税率を維持できないことを主張した。実際、1983 年度には経済状況の変化に対応できず、地方政府は地方所得税率を大幅に引き上げた。そして DUT 原則が同意されたことで、1985 年以降包括補助金を削減しない一方で税率維持が達成されるようになったのである。

第三は、KL が増税可能性を交渉の場で主張できたのは、コミュンが税率を引き上げる事が政治的に可能であったからである。もちろんコミュンのなかには税率を引き下げする場合もあったが、アンケート調査でも示したように包括補助金削減による自己負担分は地方税の引き上げで対処することが前提となっていたのである。

本研究で明らかになった点を、既存研究との関係で意義付ければ以下のように整理することができる。まず合意の順守・不順守、いいかえれば財政規律の強度を合意の非強制性や政府間関係性に原因を求める議論 (Blom-Hansen, 1998; 1999a; 1999b) は、実際の交渉過程で論点となった包括補助金、歳出増加率、そして地方税率の関係性を踏まえていなかった。とりわけ地方政府の課税自主権は、政府間合意の締結に重要な役割を果たしたといえ

る。

課税自主権との関係でいえば Rattsø, J. and P. Tovmo (2002) のように財政規律の「非対称性」を強調する議論に対しても同様の問題点を指摘することができる。すなわち「非対称性」の現れは、まさに包括補助金削減に伴う税率引き上げの検討を反映した結果であると解釈することも可能である。Rattsø, J. and P. Tovmo (2002) の議論は、1984 年以降を対象としているため、その点については今後の検討が必要であろう。

もっとも「国と地方の協議の場」の役割、言い換えれば政府間協議制度が、政府間財政関係や地方財政制度の変化にどのような影響を与えるのかという点は、これまで理論的な検証はなされてきたが、具体的な事例分析は不十分であった。特に、デンマークのような包括的・常設的な政府間協議制度がどのような役割を果たすかについて、実際の交渉過程を踏まえた分析はなかった。本稿では、地方政府側が課税自主権を活用することで要求を通してきたことを強調してきたが、そもそも「国と地方の協議」が設置されていたこと、すなわち中央政府と地方政府が前提として協調的な政府間財政関係の構築を目指していたことが、DUT 原則の導入を可能にした基本的条件となり得たと考えられる。本稿ではその点を中心的に検討し、諸制度間の関係性を明らかにしたことこそが研究上の意義である。

今後の課題は以下の点に集約される。第一に、個々の地方政府の税率決定がどのようにして行われたのかが全く明らかになっていない。この点については、個別コミューンの事例研究によって今後明らかにされるだろう。第二に、1985 年以降の歳出コントロールの失敗、1987 年の包括補助金制度の拡充、そして 1989 年以降続く政府間協議制度方式の変更がどのような背景で行われたのか。これらの論点は十分に検討されなかった。これは課税自主権と DUT 原則の関係性をより実証的に明らかにするために必要な分析であるので、今後資料公開を待ちたい。第三に、最も重要な点は、なぜ地方政府は包括補助金削減に対して増税することができた、同時に増税可能性を示すことができたのか、何よりも政府がデンマークの人々から税制に対する合意をどのようにして調達したのか、合意を獲得する背景にどのような制度変化があったのか、すなわち「デンマークは納税者の反乱をどう克服したのか」、この点を検討しなければならない。

参考文献

- 稲沢克祐 (2005) 「デンマークの政府間財政関係」財務省財務総合政策研究所。『政府間財政関係ワークショップ』。
- 大塚陽子 (2012) 「北欧福祉国家とジェンダー平等——デンマークにおけるジェンダー平等の経過と到達点」、『政策科学』19-3, pp.225-238.

- 片山信子 (2013) 「課税自主権と地方への税の配分の国際比較」, 『レファレンス』63 (9), pp.39-64.
- 倉地真太郎 (2013) 「財政再建下におけるデンマークの予算協調制度」 『生活経済政策』 2013 年 12 月号, pp.27-33.
- 倉地真太郎 (2014a) 「北欧諸国における租税政策の相互関係ーデンマークとスウェーデンにおける二元的所得税の導入を事例として」 (『「社会保障・税一体改革」後の日本財政』 財政研究 10 巻, 有斐閣, pp.143-162.
- 倉地真太郎 (2014b) 「デンマークの社会扶助ー現金援助金の給付水準決定方式と給付基準の変遷」 山田篤裕・布川日佐史・『貧困研究』編集委員会 編『最低生活保障と社会扶助基準 先進 8 ヶ国における決定方式と参照目標』 明石書店, pp.161-183.
- 自治体国際化協会 (1997) 『デンマークの地方行財政制度ー地方分権を支える税財制度の概要ー』.
- 菅沼隆 (2005) 「デンマークにおける保健医療予算の決定メカニズムー中央政府と県道議会連合との経済交渉を中心としてー」 『立教経済学研究』第 58 巻 第 3 号, pp.73-117.
- 持田信樹 (2004) 『地方分権の財政学』, 東京大学出版会.
- 吉武信彦 (2005) 「デンマークにおける新しい右翼ーデンマーク国民党を事例としてー」, 『地域政策研究』 第 8 巻第 2 号, pp.21-50.
- ロッツ・ユルゲン (2006) 「再分配的福祉機能と連帯財政調整: 北欧諸国」, 持田信樹編『地方分権と財政調整制度 改革の国際的潮流』, 東京大学出版会.
- Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. (ed.) (1994) *Towards The Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Dartmouth Pub Co. (=1995, 大和田建太郎ら訳『北欧の地方分権改革 福祉国家におけるフリーコミュニティ実験』, 日本評論社.)
- Blom-Hansen, J. (1998) "Macroeconomic Control of Local Governments in Scandinavia: The Formative Years" *Scandinavian Political Studies*, Vol.21-No.2., pp.129-159.
- _____ (1999a) "Policy-Making in Central Local Government Relations: Balancing Local Autonomy Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals" *Journal Public Policy*, Volume 19 Issue93, pp.237-264."
- _____ (1999b) "Avoiding the 'joint-decision trap': Lessons from intergovernmental relations in Scandinavia" *European Journal of Political Research* 35, pp.35-67.
- _____ (2002) *Den Fjerde Statsmagt? Kommunernes Landsforening i Dansk Politik*, Aarhus Universitetsforlag.
- Blöndal, J. & M. Ruffner (2004) "Budgeting in Denmark", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, No.1, pp.49-79.

- Boason,P. (1987) "Denmark"Page,E.and M.Goldsmith(eds.)*Central and Local Government Relations A Comparative Analysis of West European Unitary States*, SAGE Publication Inc.,pp.46-67.
- Det Konservative Folkeparti(1983)*Regeringens første år*.
- Finansministeriet Budgetdepartementet (1982) Budgetoversigt 1983 statens og kommunernes budgetter Småtryk nr.31.
- Finansministeriet Budgetdepartementet(1984a) *Hovedpunkter I budgetreformen*,Småtryk nr. 40.
- Finansministeriet Budgetdepartementet(1984b) *Aftale om økonomisk – politiske foranstaltninger 1984 og 1985*, Småtryk nr. 36.
- Finansministeriet Budgetdepartementet(1984c)*Finanslovforslaget for 1984- som fremsat 25 januar 1984 Småtryk nr 33*, København Januar1984.
- Folketinget(2009) *Danmarks Riges Grundlov*.
- Houlberg,K.(2011)*Finansiering af kommunale opgaveændringer Dansk Praksis og Erfaring med Kompensation til Kommunesektoren for Statslige Regelændringer*,Anvendt KommunalForskning.
- Indenrigsministeriet (1990) *Kommuner og Amtskommuner, Opgaver og Finansiering En kort beskrivelse af kommunernes og amtskommunernes opgaver, tilskuds og udligningssystemet samt budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne/amtskommunerne*.
- Indenrigs og Sundhedsministeriet(2002) *Municipalities and Counties in Denmark Tasks and Finance*.
- Johansen,H.(2007)*Indkomstskatter og offentlig vækst 1903-2005 Danske Skattehistorie VI*, Told og Skattehistorisk Selskab.
- Juul,T. & H. Kyvsgaard(1999)*Kommunens budget – udgifter og finansiering*, Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.
- Kommunernes Landsforening (1974) *Kommunerne og samfundsøkonomien Et debatplæg om overensstemmelse mellem statens og kommunernes økonomiske politik*.
- Kommunernes Landsforening(1976)*En orientering om budget- og regnskabsreformen og økonomisystemet*.
- Kommunernes Landsforening (1993) *Generelle tilskud og kommunal udligning – principper og debat*, økonomiske publikationer 3.
- Kommunernes Landsforening (2006) *Kort om DUT*.
- Landsorganisationen i Danmark(1981) *Oplæg til debat om skat enklere skattesystem lavere indkomstskat større retfærdighed*.

- Lefman, O. & K., Larsen (2001) "Denmark" Andelson, V.R. (ed.) (2001) *Land-Value Taxation Around the World: Studies in Economic Reform and Social Justice*, Wiley-Blackwell.
- Lundtorp, S. (2004) *Udviklingen i de kommunale udligningsordninger*, AKF Forlaget.
- Martin, I. (2008) *The Permanent Tax Revolt*, Stanford University Press.
- Miller, K. (1995) *Friends and Rivals Coalition Politics in Denmark, 1901-1905*, University Press of America, Inc.
- Ministry of Finance Department of the Budget (1983) *Government Finances in Denmark January 1983*, Småtryk Nr.32.
- Ministry of Finance Department of the Budget (1984) *Government Finances in Denmark June 1984*, Småtryk Nr.38.
- Ministry of Finance Department of the Budget (1985) *Government Finances in Denmark June 1985*, Småtryk Nr.44.
- Mochida, N. & J. Lotz (1998) "Fiscal Federalism in Practice, the Nordic Countries and Japan", *CIRJE-F-28*.
- Nørregaard, J. (1983) "Danske Erfaringer", Nordisk økonomisk forskningsråd (ed.) *Kommunernes Rolle I Stabiliseringspolitikken Pratiske erfaringer fra de nordiske land*, Nordisk Økonomisk Forskningsråd, pp.17—51.
- OECD (1983) *Economic Survey Denmark 1982-1983*, OECD.
- Oulasvirta, L. (1992) "Municipal public finance in the Nordic countries", *Local Government Studies*, 18:4, pp.106-135.
- Pedersen, G.C. (2001) "Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the "Danish Miracle"", *MPIfG Discussion Paper 01/1*.
- Pedersen, N. (2002) "Local government and debt financing in Denmark", Dafflon, B. (eds.) *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar Publishing Limited, pp.93-14.
- Rattsø, J. & Tovmo, P. (2002) "Fiscal Discipline and Asymmetric Adjustment of Revenues and Expenditures: Local Government Responses to Shocks in Denmark", *Public Finance Review*, 30, 3, 2002, pp.208-234.
- Redegørelse fra det af Indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering (1988) *Den kommunale indkomstbeskatning i Danmark*, Betænkning NR 1134.
- Socialdemokratiet (1984) *Socialdemokratiets kommunalpolitiske program : Kommunalpolitisk program, vedtaget på Socialdemokratiets*.
- Stubager, R. et al. (2013) *Danske vælgere 1971-2011 En oversigt over udviklingen i*

vælgernes holdninger mv., Det danske valgprojekt.

Wilensky, H. (2002) *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*, Univ of California Pr.

Økonomiske Råd (1983) *DANSK ØKONOMI Maj 1983*, København 1983.

Økonomiske Råd (2005) *DANSK ØKONOMI Forår 2005*. København 2005.

未公刊資料

Statens Arkiver, Kommunernes Landsforening, Referater m.v. af bestyrelsesmøder, formandskabsmøder.

Statens Arkiver, Kommunernes Landsforening, Sager vedr. delegeretmøder 1970-1986.

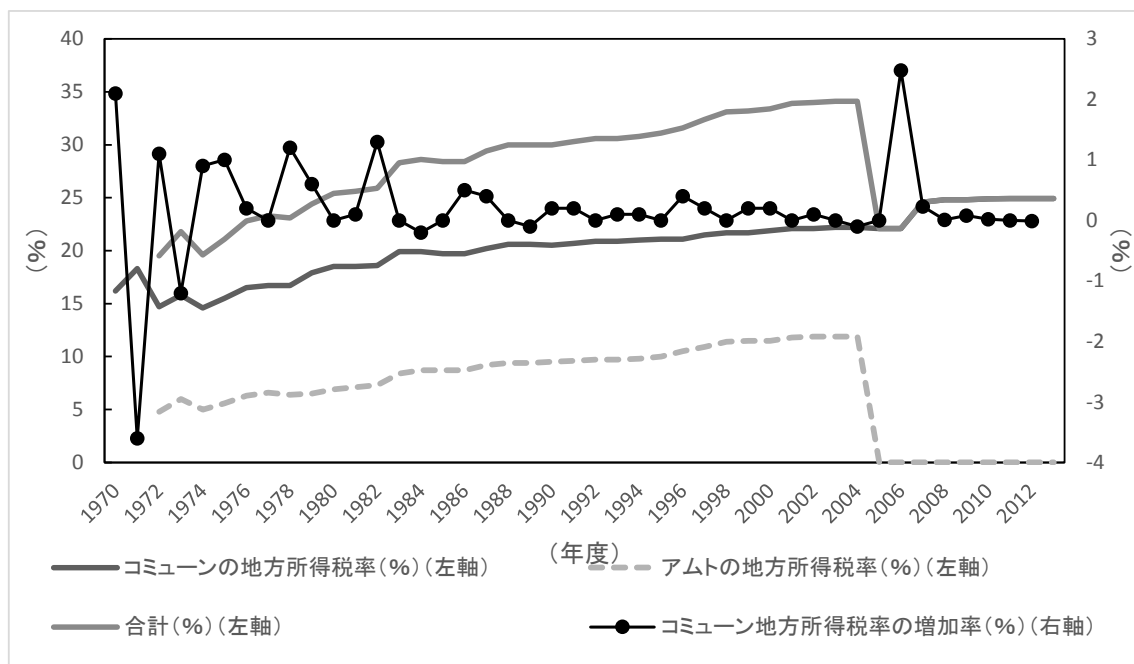
参考図表

図表 1 主要な経済指標と基礎自治体の歳入構造の推移

A. 主な経済指標													
実質経済成長率(%、対前年度比)	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	1.5	3.5	-0.4	-0.9	3	2	3.4	3.8	4.95	0.29	-0.14	0.57	1.61
消費者価格指数(1980=100)	78.8	84.1	94.8	104.9	117.8	128.6	135.6	143.5	147.5	154.6	161.3	168.7	174.9
公定歩合(%、1月1日時点)	8	9	11	11	11	10	7	7	7	7	7	7	7
失業率(%、ILO失業率の定義)	7.3	6.1	7	9.2	10	10.5	10.1	9.1	7.9	7.9	8.7	9.5	9.7
B. 基礎自治体の歳入構造													
料金・利子収入等(%)	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	4.1	3.9	3.5	3.6	3.3	3.1	3.0	3.0	3.1	2.6	2.3	2.1	2.1
特定補助金(%)	36.6	37.3	36.9	36.4	36.3	36.7	37.2	37.6	38.9	29.6	28.8	29.5	30.8
一般補助金等(%)	17.2	15.8	16.6	17.1	17.2	17.0	15.4	13.6	9.3	17.2	16.1	16.4	16.2
地方所得税等(%)	36.2	38.0	38.4	38.6	39.3	40.0	41.2	42.5	45.0	46.0	48.6	48.0	46.9
土地税等(%)	4.8	4.7	4.4	4.0	3.6	3.0	2.9	3.0	3.4	4.3	4.0	3.8	3.6
その他(%)	1.0	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
C. 中央政府の財政収支と政府債務													
中央政府財政収支(%、対GDP比)	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	0.5	-0.6	-2.2	-5.1	-6.9	-6.9	-5.0	-1.8	2.6	2.4	1.2	0.2	-0.7
中央政府債務(%、対GDP比)	17.3	23.6	32.1	44.2	56.6	66.3	70.4	70.0	63.1	59.6	57.3	57.4	59.2

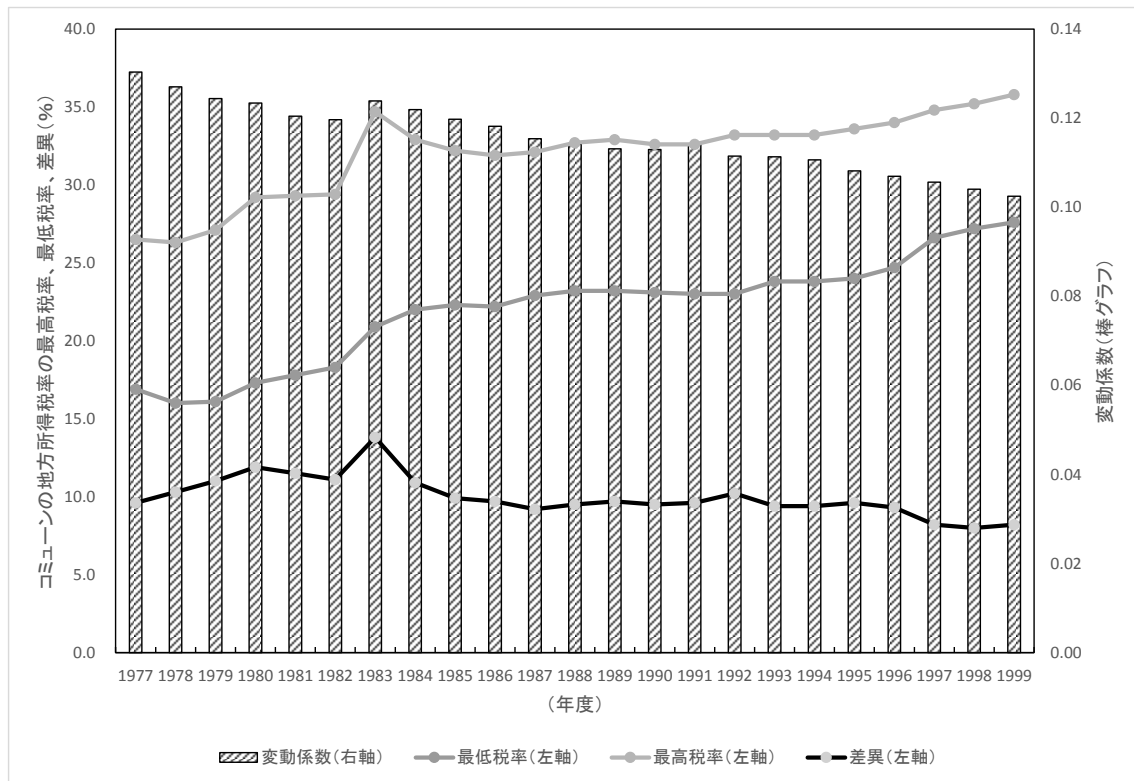
出所：図表 1 .A.の値は、実質経済成長率は 1978-1985 年を *Nordisk statistics yearbook 1986*，その後は IMF Economic Outlook より，消費者物価指数・公定歩合は Denmark Statistics，失業率は ILO Statistics より，B.の値は，*Kommunale finanser* の各年度版より，C.の値は，Denmark Statistics を基に筆者が作成。

図表 2 平均地方所得税率の推移



出所：Denmark Statistics より作成。

図表3 地方所得税率の最低税率と最高税率，変動係数の推移



出所：Denmark Statistics より筆者が推計。

図表 4 1972－2015 年の政府間合意

中央政府による地方政府の歳入、歳出、地方債の管理(1972/73－1979)						
1972/73	コミュニティの租税増加率上限(71年水準＋7%)、地方債上限7億DKK(ただし租税上限を21億DKKを超えない場合、地方債上限の引き上げ)、資本支出の限定に関する勧告。					
1973/74	地方債上限80%まで削減、資本支出の上限。					
1974/75	課税水準によって地方債上限が変動(増税であれば地方債上限が低下、減税であればその逆)(地方債±2%、11億DKK)、資本支出上限49億DKK。					
1975/76	経済政策の結果としての一般補助金削減(4.6億DKK)、地方債±3%、歳出の主要な領域に関する経済政策、資本支出上限62億DKK。					
1976	地方債±3%、歳出の主要な領域のいくつかにおける緊縮政策、資本支出上限45億DKK。					
1977	1976年合意: 個人控除の引き上げと所得増加の厳格化→税率の引き下げ、資本支出上限55億DKK。					
1978	1977年政府勧告: 地方債の適切な結果として減税を実施しない。課税水準によって地方債上限が変動(増税であれば地方債上限が低下、減税であればその逆)、資本支出上限62億DKK。					
1979	資本支出の限定に関する勧告。					
	予算通過前の指示		予算通過後の介入	順守／不順守		
1980	合意	コミュニティ: 3%実質歳出増加(総計) アムト: 1%実質歳出増加(純計)		ほとんど順守		
1981	合意	コミュニティ: 2%実質歳出増加(総計) アムト: 1%実質歳出増加(純計)		順守		
1982	合意	コミュニティ: 1%実質歳出増加(総計) アムト: 1%実質歳出増加(純計)		順守		
1983	合意	コミュニティ: 1%実質歳出増加(総計) アムト: 1%実質歳出増加(純計)	包括補助金削減: コミュニティ: 20億DKK、 アムト10億DKK→歳出削減政策(krone til krone)に対応。	不順守		
1984	合意	さらなる包括補助金削減なしで増税を回避する。2%まで歳出削減をする。	コミュニティ: 1984年6月1日に19億DKKのキャッシュボンド アムト: 1984年11月1日に3.9億DKKの最低貯蓄	順守	DUT原則 コミュニティ 増額分 ▲減額分	DUT原則 アムト 増額分 ▲減額分
	法案	1984年・1985年における包括補助金削減				
1985	合意	既知の包括補助金削減なしで租税水準を安定化・活動水準を変えない	包括補助金削減(景気調整ルール): コミュニティ39億 DKK、アムト6億DKK	不順守		
	勧告	近年の会計の条件において活動水準を変化させないこと。				
1986	勧告	活動水準を変化させない(1984年比)・租税水準を変化させない	クリスマスパッケージ(Julepakke): 1984年比で1986年の 経常費の引き上げにおける課徴	不順守	1.5億DKK ▲1.4億DKK	2.2億DKK ▲0.3億DKK
	法案	包括補助金削減(追加景気調整ルール): コミュニティ23億DKK、アムト7億DKK				
1987	合意	(共同宣言) 1987年・1988年の歳出は過去2年間平均を超えてはならない	1986年秋における資本予算の削減に関する一時的固定 資本	不順守	117億DKK ▲6.4億DKK	13億DKK ▲5.9億DKK
	法案	給付の支払(1987－1988年歳出上限の超過増積) アムトの包括補助金10億DKK削減				
1988	法案	(共同宣言と積立) 包括補助金の削減		不順守	0.1億DKK	0.5億DKK
1989	合意	租税水準引き上げの回避。歳出ゼロ成長。		順守	6.7億DKK ▲3.2億DKK	2.5億DKK ▲0.7億DKK
1990	合意	コミュニティ: 税率を0.2%引き上げる。 アムト: 増税の回避		ほとんど順守	0.7億DKK ▲3.7億DKK	0.3億DKK ▲7.9億DKK
1991	合意	国における歳出増加率に併行させる。 コミュニティ: 租税水準が1989年水準マイナス0.2%を超えない。 アムト: 増税の回避		不順守	10.8億DKK ▲5.5億DKK	8.6億DKK ▲0.8億DKK
1992	合意	1992－1994年の増税回避。予算保証と財政保証の導入(予算保証制度 の導入)		不順守	1.6億DKK ▲1.3億DKK	▲1.2億DKK
1993	合意	増税の回避(1992年比)。すべてのコミュニティとアムトへの抵当銀行ロー ン。	1993年抵当銀行ローンにおける利子控除取り消しに関 する合意(増税のため): 資本投資の増加への要求(レ ヴァレッジ)	不順守	18.5億DKK ▲6.5億DKK	4.1億DKK ▲0.8億DKK
1994	合意	増税の回避(1993年比)。アムトとコペンハーゲン・フレデリクスバーグコ ミュニティへの抵当銀行ローン		順守	3.2億DKK	1.1億DKK ▲0.3億DKK
	法案	指示された租税上限のコミュニティ共同融資				
1995	合意	増税の回避	増税のための年金受給者への補償(コミュニティ財政)	不順守	13.2億DKK ▲9.2億DKK	3.1億DKK ▲4.5億DKK
1996	合意	コミュニティ: 僅かな増税の選択 アムト: 0.5%の増税	(事業者課税の変更)	ほとんど順守	0.4億DKK ▲3.6億DKK	0.4億DKK ▲4.6億DKK
1997	合意	コミュニティ: 税水準を変化させない アムト: 0.25%の増税		不順守	0.4億DKK ▲10億DKK	1.5億DKK ▲1億DKK
1998	合意	コミュニティ: 僅かな増税の選択 アムト: 0.5%の増税		順守	7.4億DKK ▲10.8億DKK	6.5億DKK ▲0.8億DKK

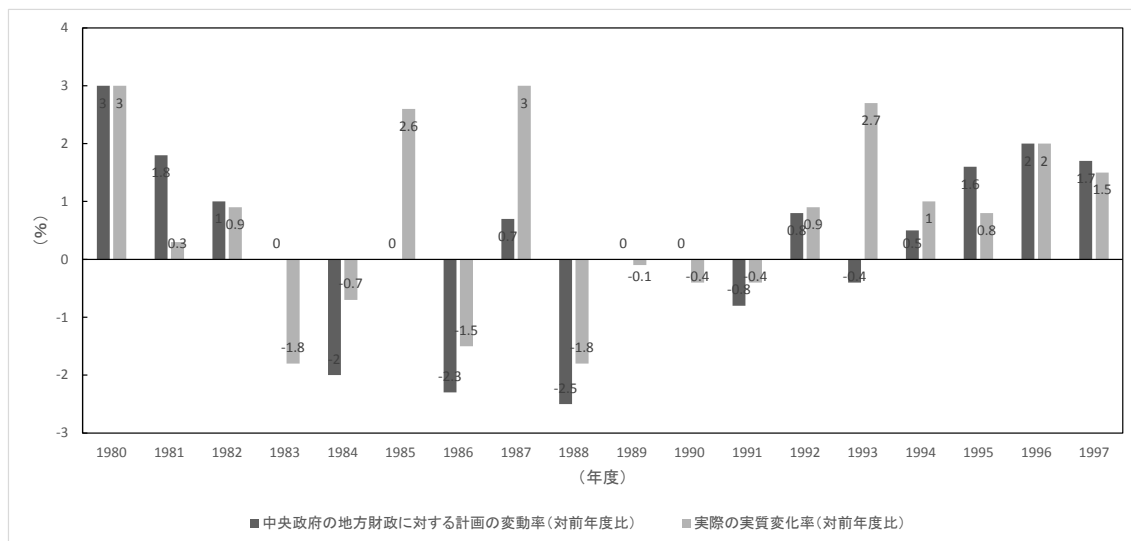
1999	合意	税率を変化させない コミュニティ: 1999-2002年の1%のサービス水準の実質成長 アムト: 実質歳出成長1.5-2%	コミュニティ: 資本予算の10%削減に関する合意 アムト: 11月3日DKKの国への支払い(失敗に対するリアクション)		4.8億DKK ▲4億DKK	1.4億DKK ▲6.3億DKK
	法案	減税(損失収入の25%)におけるコミュニティとアムトへの払戻				
2000	合意	税率を変化させない コミュニティ: 1999年比で1%成長			13.9億DKK ▲26.7億DKK	0.5億DKK ▲16.3億DKK
2001	合意	コミュニティ: 1999年比1%成長。税率を変化させない。 アムト: 1.6%実質歳出成長。税率は0.1%増加。	コミュニティとアムトの経常予算の削減の要求		13.6億DKK ▲0.9億DKK	5億DKK ▲18.5億DKK
2002	合意	租税水準を変化させない。 コミュニティ: 1%歳出増加(1999年比)。 アムト: 病院関係3.5%増加、他の領域は1%。	アムト: 増税の増収の中立化		73.6億DKK ▲57.2億DKK	2.6億DKK ▲59.6億DKK
2003	合意	タックスフリース(Skattestop): 増税禁止ルール、ただし税収中立的な税制改革は認められる。 コミュニティ: 0.6%の実質歳出成長 アムト: 2%実質歳出成長			1.2億DKK ▲6.1億DKK	1.6億DKK ▲0.2億DKK
2004	合意	タックスフリース(Skattestop) コミュニティ: 0.6%のサービス歳出の実質成長に対応したの合意水準。 アムト: 1.9%の経常費用の実質増加に対応したの合意水準。			4億DKK ▲3億DKK	2.7億DKK ▲0.3億DKK
2005	合意	タックスフリース(Skattestop) コミュニティ: 4.5億DKKの実質歳出増加(総額1408億DKK) アムト: 10億DKKの実質歳出増加(総額848億DKK)				
2006	合意	タックスフリース(Skattestop) コミュニティ: 1466億DKKのサービス歳出総額 アムト: 6億DKKサービス歳出の増加				
2007	合意	タックスフリース(Skattestop) コミュニティ: 0.5%の実質歳出増加の固定。総額1936億DKK(2007年地方行政改革の結果) リージョン: 病院関連の(薬品補助金を除く)純経常支出780億DKK				
2008	合意	タックスフリース(地方税増税に対しては国税減税で調整) コミュニティ: 総サービス支出205億DKK。 リージョン: 病院関連の(薬品補助金を除く)純経常支出779億DKK。				
2009	合意	タックスフリース合意せず(税制改革のため) コミュニティ: 2008年比で実質歳出増加が9億DKK。 リージョン: 2008年比で実質歳出増加が18億DKK(3.5%増加)				
2010	合意	タックスフリースの維持(地方税増税に対しては国税減税で調整) コミュニティ: 総サービス支出が2285億DKK。 リージョン: 2009年比で実質歳出増加が19億DKK(3.5%)、病院関連の(薬品補助金を除く)純経常支出853億DKK、地域発展26億DKK。				
2011	合意	タックスフリース(Skattestop)(地方税増税の代わりに国税減税を合意) コミュニティ: 総サービス支出が2328億DKK。 リージョン: 2011-2013年までの総額50億DKKの病院関連歳出の優先化(デンマーク経済の復活に関する合意)				
2012	合意	租税水準を変化させない コミュニティ: 総サービス支出が2478億DKK。 リージョン: 病院関連の(薬品補助金を除く)純経常支出918億DKK。地域発展29億DKK。				
2013	合意	コミュニティ: 総サービス支出が2316億DKK。一部のコミュニティで増税を許可するが、コミュニティ総税負担を変えないために他のコミュニティで減税を実施させ、その減収分を中央政府が一部補償。 リージョン: 病院関連の(薬品補助金を除く)純経常支出949億DKK。地域発展29億DKK。				
2014	合意	コミュニティ: 総サービス支出2301億DKK。一部のコミュニティで増税を許可するが、コミュニティ総税負担を変えないために他のコミュニティで減税を実施させ、その減収分を中央政府が一部補償。 リージョン: 病院関連の(薬品補助金を除く)純経常支出102億DKK。地域発展29億DKK。				
2015	合意	コミュニティ: 総サービス支出2343億DKK。一部のコミュニティで増税を許可するが、コミュニティ総税負担を変えないために他のコミュニティで減税を実施させ、その減収分を中央政府が一部補償。 リージョン: 病院関連の(薬品補助金を除く)純経常支出104億DKK。地域発展30億DKK。				

出 所 : 1972/73 - 1979 は , Nørregaard,J. (1983:45) より , 1980-2004 は , Johansen,H.(2007:272-275) と Juul,T. & H. Kyvsgaard(1999), 2005-2006 は , Det Kommunale Budget の各年度 , 2007-2015 は *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi* の各年度版 , DUT 原則の部分は , Lundtorp,S.(2004)より .

注 1 : 1999 年以降の順守・不順守が省略されたのは , 本稿では直接言及する必要がないためである .

注 2 : 2005 年以降の政府間合意は簡易版であり , 本来は各種政策に関する合意等が締結されている .

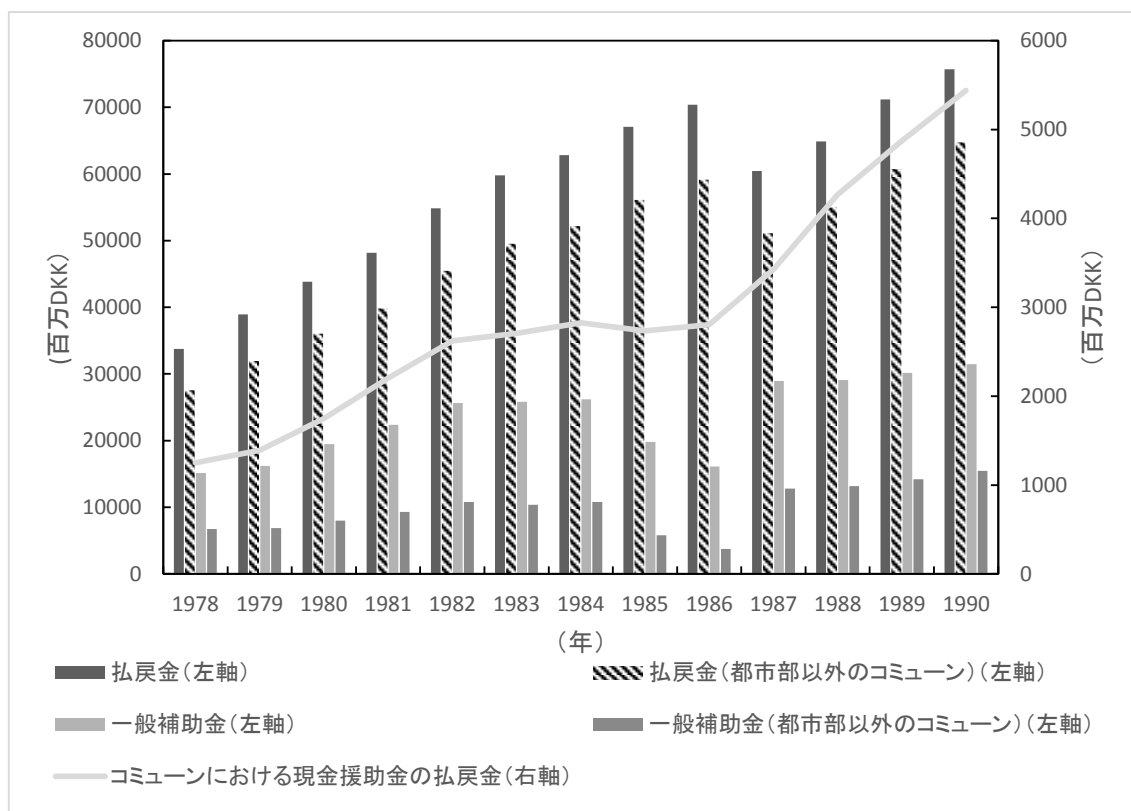
図表5 地方政府における実質歳出増加率と中央政府の地方政府歳出計画値



出所：Blom-Hansen, J. (1999a) の p.252 より抜粋.

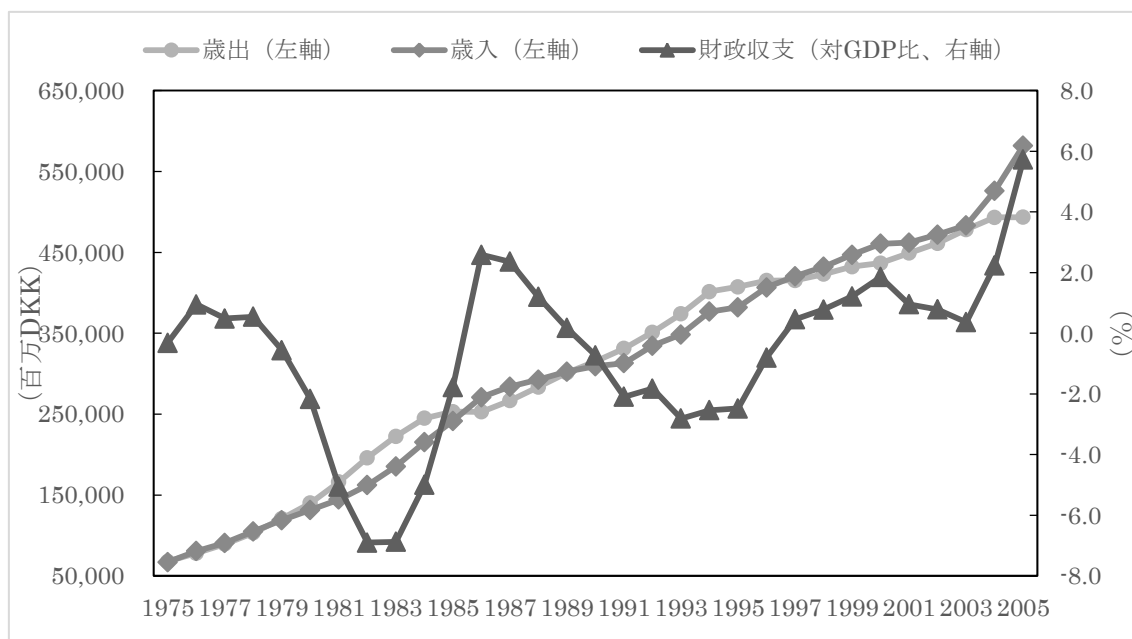
注：ただし，1983 年歳出増加率（中央政府計画）などにみるように，本文や図表 4 の内容が必ずしも正確に合致していない場合もある．

図表6 一般補助金額と払戻金額の推移（コミュン）



出所： *Kommunale finanser* の各年度版を基に筆者が作成.

図表 7 中央政府の歳出・歳入と財政収支（対 GDP 比）



出所：Denmark Statistics より筆者が作成.