



この資料は（財）自治体国際化協会ロンドン事務所が、参考資料として使用するために翻訳したものを、自治体の参考としていただく観点から、当事務所ホームページ上で提供しているものです。翻訳内容及びその利用により発生する不利益や問題について一切責任を負いません。

## 第1章 はじめに

### a) 地方自治体発展のはじまりと主な経過

19世紀初頭から1970年までの間デンマークは1,300以上の都市部および地方部の市(municipality)から構成されていた。内務・保健省(Minister of Welfare)が都市部の市(municipality)を、24の県(county)が地方部の市(municipality)を管轄していた。

1960年になってようやく、県議会議員が民主的に選出されたが、一方で議長は依然として内務・保健省から指名されていた。1970年に再編が実施され、1種類のみ市のとして整理された。1,389あった市は275に合併し、24あった県は14となった。これを受けて、市の管轄地域は大きくなり、その責任の種類と範囲は拡大した。2007年には、デンマーク政府がさらなる改革を実施し、県を廃止し、5つの広域圏(レギオン・region)を設置した。現在の市は98となっている。

### b) 直近5年間でのデンマークにおける地方自治体構造改革の主な特徴

デンマークでは、ここ5年間において継続的に改革期であった。行政の担当事務の入れ替え、行政上の管轄地域の見直し、地方自治体の歳入改革、そして、広域圏(レギオン)に変わり市が行政サービス全体を担えるようにその権限を強化した。

同時に中央政府は、税の凍結(tax freezes)を導入し、歳出全体に比較的厳しいキャップをかぶせることで、市の全体的な独立を抑制しようと努めている。にもかかわらず、デンマーク地方政府協議会(LGDM)と財務省(Ministry of Finances)は次年度の市における歳入歳出全体額について毎年合意している。

現行の改革の目的は、地方自治体のシステムをより効果的なものとすることで、今後増大する国内外における課題へ備えるものである。その課題とは継続的に投資を呼び込めるか、地域経済の発展に向けて適切な状況を作り出せるか、よい教育機会を整えられるか、経営者や地元住民にとっても良い環境であるか、低コストで高品質な公共サービスを提供できるか、デンマークの市が国際的な立場を確立できるか、そして競争力を持ち続けるために、市の戦略発展の中に国際的な発展を取り込むことができるかということである。

### c) 統治機関の構成とその役割

上述したように、直近の行政上の管轄地域の見直しは2003～2007年にかけて

実施され、14あった県は5つの広域圏（レギオン）となった。また、271あった市は合併により98まで減少した。住民により選出された議会(council)が市と広域圏を運営する。

デンマークの行政上の管轄構造（2007年1月1日現在）

第1階層	国家政府	
第2階層	広域圏（レギオン）	市

広域圏と市は対等な関係にあり、それぞれ異なった業務と責任を持つ。

2007年の改革以前は、271の市のうち206の自治体は人口20,000人以下であった。管轄地域の見直しと市の広域化は地方自治体により効率的に運営され、多様な業務を実施し、またその責任を負うことができるようにするというのも一つの理由であった。

市数	住民数
7	2万人以下
18	2万人超3万人以下
37	3万人超5万人以下
36	5万人超

#### d) 財政指標

2008年における、デンマーク内の市、広域圏（レギオン）の住民一人当たりの歳出額は、それぞれ9,000ユーロと2,500ユーロであった。行政全体での住民一人当たりの歳出額は、22,600ユーロと推計されている。このことで、広域圏や市はデンマーク国内の行政的歳出の51%を占めていることがわかる。同年における投資的経費においては、地方自治体の歳出の割合は42%を若干下回っている。

2008年のGDPは2,300億ユーロと推計されているが、行政全体の歳出はGDPの52%を占めており、地方自治体における歳出は26.5%となる。

## 第2章 地方政治の仕組み

### a) 地方選挙における政党

市・広域圏（レギオン）議会の代表の座をかけて、国家レベルの政党の各支部が戦う。より地域性をもった地方政治家や地方有力者である無所属候補（ただし、選挙区内で一定数の署名を集めた場合）が立候補し、議会議員となる。市や広域圏の首長は、各議会の議員により議員の中から間接的に選出される。

### b) 多元主義性

地方選というのは多元主義的な意味を持つ。デンマーク国籍を持つ市民は当然であるが、EU 圏内の国籍を持つものと一緒に加えて3年間以上デンマークに居住している者も投票することができる。市は、地方選のみならず国選も含めすべての選挙を担当する。

### c) 執行機関

デンマークでは、議会に付与されている権限は通常1月初旬に開会する選挙後初の議会（meeting）から効力を持つ。これに先立つ選挙は前年の11月に実施される。政党や無所属議員の間で連立が生まれ、最大政党が首長を指名する。議長となることとは別に、その人物は市行政の首長ともなる。デンマーク国内の市には、シティ・マネージャー（city manager）という最高執行責任者（CEO）も存在する。CEOは議会によって指名され、常勤の職である。勤務条件や行政機関の組織、訴訟関係などを含むすべての行政案件について責任を持つ。

地方選の投票日は11月の第3火曜日に4年ごとに実施するように決められており、通常、内容が大きく異なる国選やEU選挙と同一開催とならない。

地方自治体のリコールや再選挙に関する法的規定はなく、議会は4年間の任期を全うすることが前提となっている。議員を交代させる必要が生じた場合には、選挙時に使用された候補者リスト内から次点者を指名する。

デンマークにおいて、首長は対抗する議会の賛成多数によって罷免されることはない。刑事犯罪により有罪となった場合にのみ罷免される。

### d) 選挙制度

デンマークにおける地方選挙の制度は厳格な比例代表制度である。選挙権を持つ人は候補者自身もしくは政党のどちらかに投票することができるが、投票用紙からひとつしか選択できない。

### e) 市民意識の指標

国政レベルでは、様々な世論調査で国民の政治意識を調査しているが、地方や市のレベルでは市民の政治意識についての調査はほとんど行われない。

## 2.2 市民参加

### a) 地方選における投票率

デンマークにおける地方選の投票率は1970年以降、平均70%程度でほぼ安定している。2001年の選挙投票率は85%と通常より高かった。これは国会議員選出のための総選挙（general election）が同日に実施されたためである。総選挙における平均投票率は85%、EU議会の代表選における平均投票率は48%である。

#### 【地方選投票率】

実施年	1970	1974	1978	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005
投票率 (%)	72.6	62.9	73.2	73.3	69.8	67.6	71.2	70.1	85.0	69.4

### b) 直接民主主義の手続き

地方議会は地方自治法を根拠に判断の参考とするための住民投票（advisory referendums）を行うことができる。住民投票は選挙の日又は地方議会が適当と判断した日に行うことができる。昨今、多くの地方議会が住民投票を行っていたのだが、これはデンマーク国内の新しい地方行政改革の影響である。住民投票は近隣の市との合併の可能性について住民の意見を聞くために使われていた。

地域開発計画を策定するため、使用料や課税とサービス配布のバランスの議論など地方議会は様々な諮問委員会（advisory committees）を試行した。これは、法や規則によって根拠づけられた取り組みではない。これらの諮問委員会は参加希望者はだれでも参加できるものもあれば、調査研究機関から推薦された人たちで構成される場合もある。後者の場合、真に代表者の集まりであり、こうした委員会からの勧告等は参加自由の委員会からのものに比べより専門的なものとして受け止められる。

#### c) 市よりも小さい単位での自治組織

小規模な議会 (sub-local council) を設置すべき憲法上又は法律 (地方自治法) 上の義務はないが、一方、市議会が望みさえすればこうした議会を設けることを妨げる規定もない。現在、デンマーク国内において、直接選挙により選ばれた小規模議会を實踐している事例はない。コペンハーゲン市では、数年前に直接選挙により選ばれる 4 つの小規模議会 (sub-local council) が試験的に設置された。しかし、その後の地方議会選挙で小規模議会 (sub-council) の延長に係る住民投票が行われ、大部分が 'no' と投票し、小規模議会は再び廃止された。

コペンハーゲン市は現在、12 の小規模議会 (sub-council) を設置しており、これらは政治任用された人々、地域の研究機関や組織の代表者から構成されている。こうした小規模議会は市議会と市の様々な住民との間のやり取りを密接なものとするために不可欠なものであると考えられている。

#### d) 新しい取り組み

約 90% の家庭がインターネットを利用しており、その大部分がブロードバンドに接続している。この状況は、地方自治体に電子行政の取り組みの大いなる可能性を示唆し、ウェブ上における情報提供やコミュニケーション、また様々な事案を取り扱うことに多くの資源が費やされている。地方自治体には実在するワンストップ庁舎 (physical-one-stop-shop) とともに、ホームページを作成することが義務付けられており、これらが相互補完しながら情報交換や行政サービスの提供を可能としているし、電子コミュニケーションや電子サービスはますます相互に影響しあうものとなってきている。いくつかの地方議会では上述した原則をもとにして、市民と IT 討論会 (panels) の実験を行っている地方自治体がある。こうした電子上のフォーラムは地方自治における新たな市民参加の新たな形態を示している。現代の家庭は会合や政治活動に割ける時間はほとんどないが、IT 討論会は場所や時間に関係なく参加できる場を提供しているのである。

### 第3章 一般的事項

#### a) 地方自治体に関する中央政府の構造

1849年にデンマーク憲法が制定されて以来、地方自治体に関する特別の役割を担う省が置かれており、内務省 (the Ministry of Interior) が地方自治体に関する事項を所管している。内務省は現在福祉省 (the Ministry of Welfare) と改称された。

#### b) 地方自治体に関する憲法上の保障

憲法では「基礎自治体 (市) を設置しなければならない」という文言がある。しかし、憲法には地方自治体のシステムがどのように組織されるべきかについては何ら言及されていない。

広域圏 (レギオン) や市は、中央政府や他の自治体の所管事項以外のことであれば、どんな業務でも着手することができる。さらに、いかなる行政手続も国の法律に基づき執行しなければならない。

地方自治体が自らの職務を遂行する権限については、1849年に制定されたデンマーク初の自由憲法であるデンマーク憲法第82条に規定されており、「市は、国の監督の下、独自にその業務を遂行する権限を有するが、その権限は、国の監督の下、法令に明示されなければならない。」としている。

#### c) 地方自治体に関する立法

地方自治体に関する新しい法律の制定は国会と中央政府の役割であり、(権限委譲の原則のもと)、中央政府や各省が拘束力のあるガイドラインや通達を出すことができる。

## 3.2 地方自治体の監督

#### a) 監督

内務省は5つの広域圏 (レギオン) に代表を置いており、広域圏と市を法令面で監督している。広域圏と市が法律の範囲内で業務を行うよう統制する役割を担っている。広域圏や市の運営は地方自治法に規定されており、首都コペンハーゲン市を含め同等の地位を有するとされている。しかしながら、首都コペンハーゲン市は特別な政治的・行政的な組織管理機能を有している。

「オンブズマン」は公的機関を全体的に監督している。広域圏や市は地方自治法に基づき、財政・会計に関する外部監査を受けなければならない、行政手続



も含めて監査される。

b) 免職（解雇）、廃止、解散

地方自治体はこれまで一度も解散させられたことはないが、制度上は可能である。自治体の資金流動性に問題が生じた場合のように、財政的な義務を履行できなくなった場合には、その自治体は内務省の監視下におかれ、財政状況が改善されるまで自由に予算を執行できなくなる。

地方議会もしくは広域圏（レギオン）議会の議員は法律に違反した場合にのみ、免職される。

c) 中央政府の各部署と地方自治体の業務への影響

地方自治体の業務のほとんど全ての分野において、国に関係部局が存在する。業務量が多かったり複雑な分野、例えば環境政策、食品・家畜の伝染病管理などにおいては、国がより強い影響力を有している。

### 3.3 地方自治体の権限と利益の保護

a) 法的救済措置

デンマークには、憲法裁判所、行政裁判所は存在せず、広域圏（レギオン）や市は民事裁判所で訴訟を審理される。

b) 地方自治体を代表する国の機関

中央政府に対する地方自治体の利益を代表した公式的な国の機関はない。

c) 地方自治体関係団体

デンマーク自治体連合（LGDK, Local Government Denmark）は市を代表する全国組織であり、職員は400名程度。全広域圏（レギオン）協会（The Association of Regions）は広域圏を代表する全国組織で、職員は125名程度。それぞれの団体への参加義務はないが、すべての広域圏、市が会員となり、会費を払っている。

加えて、広域圏や市の職員は、最高経営責任者、財務部長、人事部長、社会部長、技術部長など専門分野ごとの協会（労働組合ではない）の構成員となっている。

LDGK を例として挙げると、会員に対して、情報、問題解決、ネットワーク作

り、研修、教育などさまざまな分野でサービスを提供している。特定の市に関するものは有料で、自治体一般に関心のある問題については無料で提供され、その中間的な形態として、特定の法律改正等に関する最新情報の定期購読サービスなども行っている。

LDGK は影響力の大きい団体で、批判的な立場からは「第二の議院」と評されることもしばしばある。LDGK は市の業務に関する全ての法律改正等について相談を受け、毎年市全体の財政について財務省と交渉を行っている。また、LDGK は各市における効率的な行政を促進するため、各省と連携を図り、行政システムの改善に努めている。多くの市の代表が LDGK に参加しており、その大きなネットワークは市の主要な活動分野全てを網羅し、LDGK の仕事を外から支えている。

LDGK が設立、運営している全国規模で展開する自治体の共同設立による会社の多くは、影響力をさらに強いものとしている。Kommunedata (IT 会社)、Kommunekemi (化学薬品製造会社)、Kommunernes Gensidige Forsikringsselskab Kommunepension (保険、年金保険会社)、Kommunernes Revisionselskab (会計監査会社) などが例として挙げられる。しかし、独占状態を打破するための法制定や民間との競争の影響により、ここ 10 年間でこれらのうち数社が売却された。

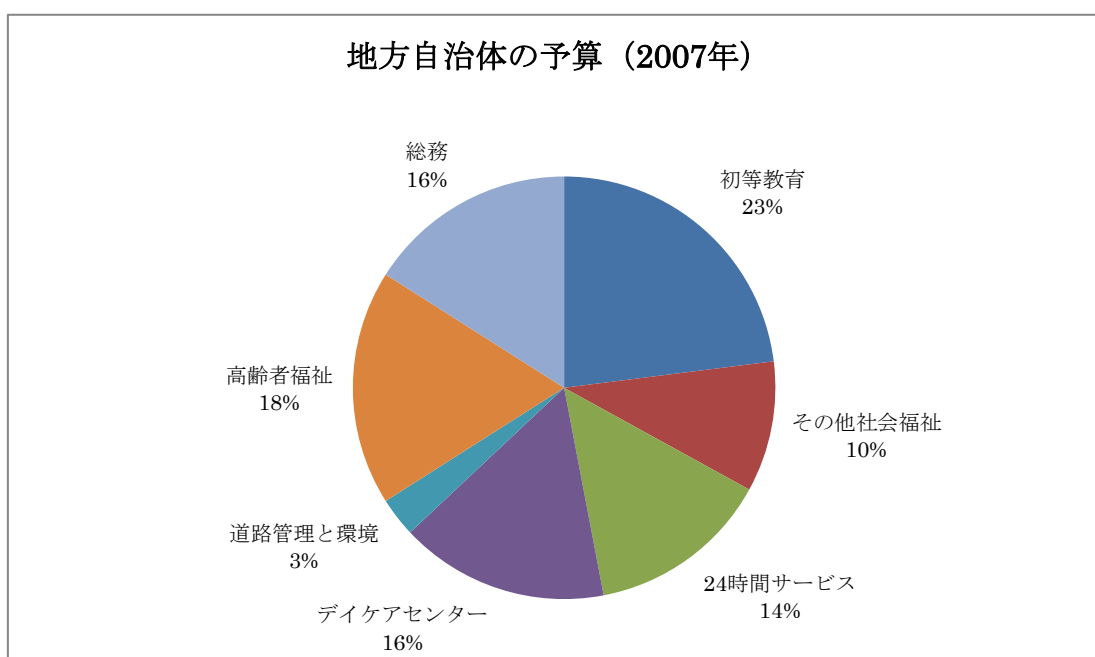
#### d) 紛争解決の手續、実践

デンマークはコンセンサス (合意) の国である。政党間で意見を一致させるため、議論に多くの時間を費やす。地方自治体に関する紛争が起きたときは、第一にそれが政治的に出てきたものか、行政執行に由来するものかを判断する。もし、それが政治的なものであれば、LDGK 管理部内の政党の代表が駆り出され、出身政党の全国組織と相談しながら実行可能な折衷案を出す。近年の地方自治体改革においては、LDGK の政党間会議が合意に至るまでの 1 年半の間に 14 回開催され、地方自治体の 3 分の 2 の廃止につながった。行政執行に由来する問題であれば、関連する行政の専門家に問題が提示され、現存の法律、規制に基づき解決策を出されることになる。

## 第4章 地方自治体の責務(役割)

### a) 主要な役割と権限配分 (予算面)

1970年と2007年の2回の地方自治改革を経て、主要な福祉事務は地方自治体(local government)へ分権された。現在の地方自治体の予算配分は下記のとおりである。中央政府が費用を分担しているわずかな社会保障(特に年金)を除き、ほとんどの機能は地方自治体の自由裁量にて実施されている。近年のほとんどの改革において、市の自主性は強化されてきた。例えば計画と環境分野では、かつてはカウンティと市とで分担していた都市計画、環境規制、水管理についての責任が、完全に市に移管された。精神科医療や保育を扱う24時間特別サービスセンターも同様に、以前はカウンティの責任であったものが移管された。デンマークの90%以上の道路の維持も、現在、ほぼ市の責任となっている。



### b) 地方分権の進んだ機能

上に挙げたすべての事務は、高度に地方分権が進んでいる。これには初等教育、社会福祉サービス、保健、公益事業(暖房、電気、ガス、廃棄物処理及び水道)、環境と都市計画、道路管理なども含まれる。

### c) 国に権限が集中している機能

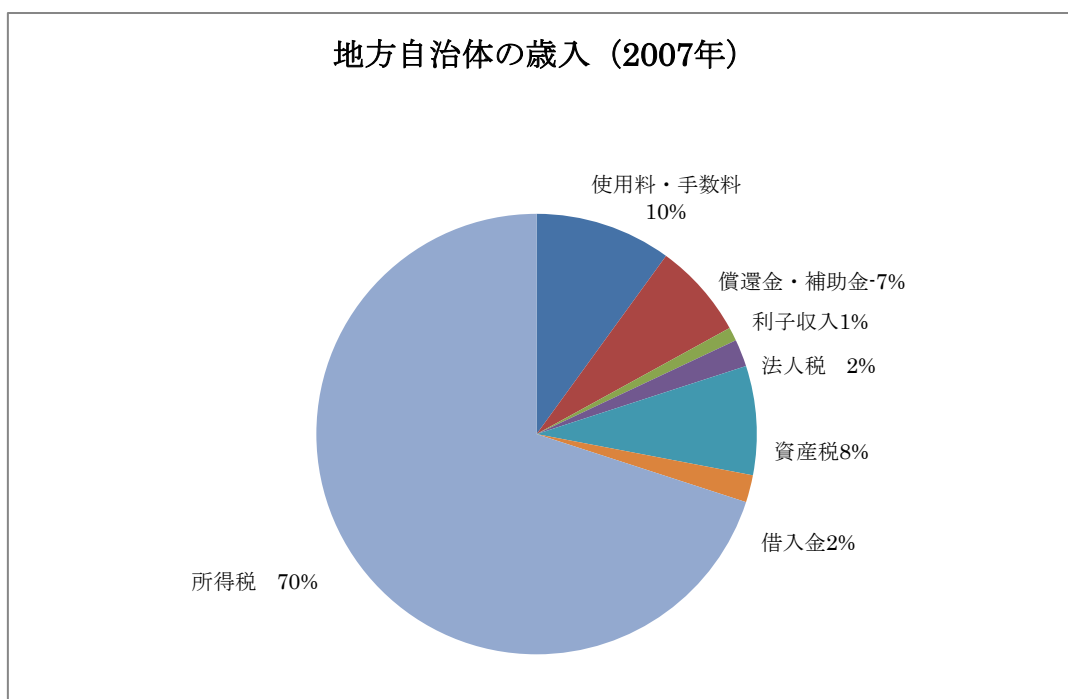
2度の包括的な地方自治改革を経てもなお、食品管理については完全に中央

の機能である。税務行政についても、以前は責任が分担されていたが、地方自治改革後に、完全に税務省（Ministry of Taxation）に権限が集約された。中等教育については、改革前に県の機能から教育省（Ministry of Education）へと中央移管されたが、省との契約に基づく自主運営によって取り組まれている。

## 第5章 地方財政と経営

### 5.1 地方自治体の歳入

デンマークにおける市の歳入は、所得税、資産税、中央政府からの補助金及び地域住民によって特定のサービスに支払われる手数料等から成る。そのうち所得税は最も重要な歳入源であり、市の合計歳入の70パーセントを占めている。その一方で、資産税（土地と家屋）はわずか8パーセントとなっている。地方自治体は法規及び財務省（MoF：Ministry of Finance）と全国市協議会（Local Government Denmark：LGDK）の毎年の交渉の結果によって設定される制限の範囲内において、自ら税率を決定する。



公益事業（暖房、電気、ガス、廃棄物処理及び水道）については、法律において市がそれらサービスの提供に対する責任を持っていると規定している。しかし市は、サービスの提供をどのような方法で行うか、すなわち、市が公営の企業を作るか、委託するか、完全に民営化するかを決めることができる。誰がサービスを提供するにしても、手数料によってまかなわれる経費の範囲で個別の会社がこれを実施しなければならない。

いくつかの市のサービス、主として高齢者のためのデイケア・サービス及び施設について、市が約 70 パーセントを負担し、利用者が残りの部分を月額料金として支払う。中央政府は政治的な理由で利用者の負担を限定している。

デンマークの広域圏（レギオン）では市民が入院する場合、中央政府の助成金と、少なくではあるが市も直接支払う。また全てのデンマークの住民は、最近導入された健康税（課税対象所得の 8 パーセント）を中央政府に払い、その一部は中央政府の助成金として広域圏の財源の一部となる。

## 5.2 地方自治体職員と管理

### a) 地方自治体職員

デンマークにおける市と広域圏（レギオン）の自治体雇用職員数（2007） （常勤雇用職員として計算）	
市	438, 567
広域圏（レギオン）	116, 339
合計	554, 906

2007 年における現役労働力の合計は 2, 875, 000 人なので、市及び広域圏（レギオン）の自治体雇用職員数は、総労働力の 19. 3%を占めている。

自治体雇用職員は、公務員か契約職員のいずれかとして雇用される。長年にわたり、契約雇用に向かう傾向が続いており、また、今日の状況は次のとおりである：

デンマークにおける市と広域圏（レギオン）の雇用形態別自治体職員数（2007）		
	公務員	契約職員
市	41, 253	397, 314
広域圏（レギオン）	6, 130	110, 209
合計	47, 383	507, 523

市職員の学歴は全体で見ると次のとおりである（2007）：

市職員の学歴 (2007)	
高等教育	21.7%
中等教育	30.7%
初等教育	38.4%
無教育	9.1%

広域圏の職員のほとんどが病院および高度医療関係に従事しているために、高学歴となっている。

#### b) 公選職及び職員の規範意識

デンマークは、スウェーデン及びニュージーランドと共に、2008年の国際腐敗認識指数 (Corruption Perception Index : CPI) において、信頼の範囲を示す値が 9.1-9.4 である中、CPI 値 9.3 で透明性を示している。

過去 20 年間で、法を犯した為に実刑判決を受けた市町がわずか 2 名いるのみであり、自治体職員で職務上罪を犯した職員はほとんどいない。

#### c) 行政経営改革

デンマークの公共部門の運営は、民間部門や新公共経営 (New Public Management) によって影響を受けてきた。

過去 3 年間、行政経営改革に向け、様々なガイドラインや評価手法を生み出す取組がなされてきた。これに関連し、下記の事例について言及しておくべきであろう。

良い行政経営のための公定書 (行政統治フォーラム、全国市協議会 (Local Government Denmark : LGDK) 及び広域圏 (レギオン) 協議会 (Association of Regions : AoR) が作成)

市および広域圏における良い行政経営のための公定書 (LGDK 及び AoR が作成)

良い行政経営を測定する手段 (公的管理のためのフォーラム、LGDK 及び AoR が作成)

これに加えて、LGDK と LGTC<sup>1</sup>は、2007-08 に市と広域圏における管理職のための新教育を開発した。

民営化はサービス提供の分野においては最初に、最優先して行われた。

市に対して、デンマーク中央政府は、選択された行政分野における市の予算のうち民間事業者に実施を委ねる割合を、2010 年までに 26.5%に引き上げることを言明した協定を、LGDK と締結した。

広域圏については、デンマーク中央政府が公立病院に対し一定期間内に様々な病気の治療を保障することを義務付けた結果、多くの新たな私立病院が設立された。

行政経営とサービスの提供を改善するために、デンマーク中央政府は、2007 年 8 つの異なるテーマ領域における合計 180 のプロジェクトを含む、行政経営品質改革(Public Administration Quality Reform)を大々的に立ち上げた。この構想には、経営実務への投資と改良が共に含まれており、10 年間の継続を意図したものとなっている。

---

<sup>1</sup> LGTC= Local Government Training Centre, also called the Centre for Competence Development 地方自治研修センター、また、能力開発センターとも呼ばれている。



## 第6章 近年実施された又は継続中の行政改革構想

### a) 地方自治改革 (Local and regional government reform) (2003～2007年)

市の構造と数を変えるという、包括的かつ抜本的な世紀の改革であった。カウンティを広域圏 (レギオン) に変更し、行政の役割分担の見直しを行い、すべての公的部門へのアクセスを提供するワンストップサービスが市に導入・実践された。

### b) 公的部門が今後数年間の ICT (情報通信技術) 分野をけん引する

### c) 行政の品質向上改革 (The Public Administration Quality Reform) (2007年～進行中)

政府は全公共行政セクターに対して、いくつかの優先分野における 180 の提案を行った。

—2018年までにより良い福祉を実現するための大規模な投資

—2008～2011年 サービス向上のための品質基金の設立

—高齢者と子供の福祉、健康福祉における品質確保のための基準の開発

さらに、LGDK は地方自治体セクターに関する 4 領域 (行政管理、魅力的な職場づくり、質のよいサービスの提供、成果の文書化) において、核となる 18 のプロジェクトも推進した。

### d) 地方及び広域圏 (レギオン) の財政制度の改革 (2006～2007年)

この改革は、財政調整、税制を変更し、広域圏の提供するサービスに対し、市が主導して費用を負担することを推進した。

### e) さらなる市場の活用と官民パートナーシップ (PPP ; Public Private Partnership)

2010年までに、選択された分野においては市の予算の 26.5%以上を民間サービス事業者へ支出しなくてはならない。さらに、2008～2009年に、市や広域圏 (レギオン) の官民パートナーシップ事業に対して、政府は共同基金を設置する。

### f) 公的部門におけるリーダーシップと行政管理

下記のイニシアチブがとられた：

—優良な行政のための公定書の開発 2005

—優良な市・広域圏 (レギオン) 行政のための公定書の開発 2008

- 優良な公共行政を評価する手段の開発 2008
- 市セクターへの新管理者向け研修を新たに開発

g) 公的サービス施設の選択の自由 (2000年—進行中)

初等・中等教育学校、在宅高齢者への食品とクリーニングサービスの提供事業者、家庭医について、市民が自由に選択できなくてはならない。

さらに病院に関し、重病の患者への最大待ち時間が公表され、公立病院がその待ち時間内で治療を行えない場合、患者は私立病院で治療を受けられることが決定された。

h) 柔軟的失業者保障政策 (フレキシキュリティ) —柔軟で安定した労働市場

下記を保証するイニシアチブがとられた。

- 雇用と解雇についての柔軟なルール
- 様々なケースに対応した失業給付
- 活発な労働市場政策 (より多くの雇用者を)
- より活発な求職活動の動機づけ

i) 国際化戦略 (2006~2015年)

調査研究・開発・起業への資金提供、後期中等教育・高等教育へのより多くの学生の進学、成人の職業訓練強化のために、国際化基金が設立された。

j) 大学教育 (2006~2007年)

資金獲得の競争力強化を目指し、25の大学及び研究機関が、8大学/3国立研究機関に統合された。