

フィンランド福祉国家の転換期と国庫支出金の動向 — 地方財政調整の変化の過程を中心に

横 山 純 一

要約

本稿では、1980年代後半に確立したフィンランド福祉国家に関する研究の一環として、1980年代後半から今日までに大きな改革が繰り返行われてきた、フィンランドの国庫支出金とそれがもつ地方財政調整機能の変化に焦点をあてることによって、フィンランドにおける国—地方の財政関係の変容について明らかにした。フィンランドでは1990年代前半に大不況がおり、また、リーマンショック後の経済の回復が遅かったこと、EUへの加盟、経済のグローバル化の進行などにより、「大きな」政府、「高福祉高負担」国家からの転換が進み、新自由主義的な政策が展開された。本稿が対象とした1980年代後半から現在までの時期のほとんどが、フィンランド福祉国家の変容と揺らぎの時期にあたっている。つまり、財政緊縮と国税減税を軸にし、福祉給付の削減、福祉の民営化、規制緩和、低所得者層の増加、失業率の上昇等が進んだのである。

本稿では、福祉国家の形成・確立に大きな貢献をした1980年代の特定補助金（福祉保健医療、教育文化）、1993年改革で創設された包括補助金制度（福祉保健医療関係と教育文化関係の特定補助金の廃止）、2010年改革で創設された一般補助金制度（包括補助金の廃止）について分析した。包括補助金と一般補助金については、その算定方法や自治体への交付方法、自治体への交付金額の抑制、アウトソーシング（福祉サービスの民間委託）が特定補助金に比べて容易になったこと、補助金交付省庁の整理縮小などについて考察した。

そして、このような包括補助金、一般補助金と続く一連の国庫支出金の改革が、今日までほぼ続いている国の財政緊縮路線と国—地方の財政関係の簡素化・スリム化と歩調を合わせたものであり、フィンランドの「大きな」政府、「高福祉高負担」国家からの転換に沿う改革であったことを述べた。

1 はじめに

本稿の目的は、1980年代後半に確立したフィンランド福祉国家に関する研究の一環として、1980年代から今日までに大きな改革が繰り返し行われてきた、フィンランドの国庫支出金とそれがもつ地方財政調整機能の変化の過程に焦点をあてることによって、フィンランドにおける国と地方の財政関係の変容について明らかにすることにある^(注1)。

フィンランドの国庫支出金は国の関与や役割を示すとともに地方財政調整制度を体現している。このような国庫支出金や地方財政調整の変化は、フィンランド福祉国家における国－地方の財政関係の変容を意味している。そして、フィンランドの国－地方の財政関係の変容は、フィンランド福祉国家の展開過程や、政策目的、政策内容を反映している。

筆者は、これまでフィンランドにおいて調査と資料収集を行いながら、1980年代から今日までのフィンランドの国庫支出金の動向を分析してきた。とくに、2010年に創設された一般補助金については、2021年度までの各年度の動向を丹念に追ってきた。1980年代の特定補助金や1993年創設の包括補助金、2010年度から2016年度までの期間の一般補助金については、拙著『転機にたつフィンランド福祉国家－高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革』^(注2)、2015年度から2019年度までの一般補助金については『月刊自治総研』2020年5月号^(注3)、2020年度から2021年度までの一般補助金については、『北海道自治研究』2021年5月号^(注4)の中で論じた。

本稿が検討対象とする時期の大部分は、フィンランド福祉国家の変容と揺らぎの時期と重なり合っている。本稿では、このようなフィンランド福祉国家の動向と関連させながら、国庫支出金と地方財政調整の展開過程について分析するのである。

2 グローバル化と北欧福祉国家^(注5)

(1) グローバル化と北欧福祉国家

まず、簡潔に北欧福祉国家、フィンランド福祉国家について述べておこう。

今日、北欧諸国に限らず、発達した産業国家においては「グローバル化」、「経済の国際化」が各国の経済財政政策を規定する大きな要因になっていると考えられる。グローバル化時代の各産業国家の経済の特徴は、変動相場制を前提とし、資本の多国籍化と金融自由化の進展、知識集約型産業の比重の増大に求められる。そして、各国において、そのあらわれ方の強弱や出現時期の違いはあるものの「新自由主義」が政策の本流として登場してきているといっていよう。

福祉国家とは、すぐれた社会保障、高い所得再分配機能と小さな貧富の格差、安定した雇用と低い失業率を示す国家である、ということができよう。北欧諸国は、このような福祉国家を1970年代、1980年代につくりあげた。北欧諸国の中で福祉国家の形成・確立の時期が早かつ

たのはスウェーデンとデンマークであった。フィンランドは1980年代後半に高い経済成長を実現し、潤沢な財源を用いて福祉の拡充を図った。そして、低い失業率と分厚い中間層（中所得層）の存在と相まって北欧福祉国家の仲間入りを果たした。

しかし、1990年代に北欧諸国においてもグローバル化の波が押し寄せ、政策面で新自由主義的な性格が色濃くなり、福祉国家は転機に立たされることになった。1980年代にレーガン革命やサッチャーリズムに代表される新自由主義的な政策がアメリカ、イギリスなどで行われていた時、北欧諸国は福祉充実に努めており、新自由主義とは別の道を歩んでいるとされ、日本では政治や政策においてオルタナティブを模索する人たちから高い評価を得ていた。しかし、フィンランドにおいては1991年にはじまる大不況を契機に、経済と政治の転換期を迎えることになったのである。

フィンランドは大不況後の1990年代後半に電気光学機械産業を軸に成長軌道に乗ったものの、1980年代後半のような高い成長と雇用は望めなかった。さらに、リーマンショックによって落ち込んだ経済の回復が遅く、2012年からは3年連続でマイナス成長になった。

フィンランドの転換期の内容と特徴は次のとおりである。1990年代前半の固定相場制から変動相場制への移行、ノキア社に代表される新技術革新の進展、1995年のEU加盟と2002年のユーロの採用、財政緊縮・減税、福祉の見直し、民営化、規制緩和の進行、金融自由化、企業の海外進出、高い失業率、低所得階層の増加などである。大不況前の失業率（1990年、全国平均）は約3%だったが、1992年以降1999年までは継続して10%台で推移した。21世紀に入ってから8%を超過する年が多く、とくに、若年世代（20歳代）の失業率が高い。

(2) フィンランドの経済財政政策の転換とフィンランド福祉国家の変容

フィンランド福祉国家を検討する際に最も注目されるべきは、1990年代半ばからは増税ではなく財政支出削減がフィンランドの政策の基調になったことである。つまり、「課税に対する国際的な圧力や世界的な租税競争、租税の雇用への影響の観点から、もはや公的部門の財政問題を高い税率を維持することによって解決することは適切なことではない。フィンランドのいくつかの租税は国際基準とEU基準に照らせば大変高い。財政支出の削減こそが公的部門の財政を改善する本質的な方法なのである」(Ministry of Finance “Economic Survey September 1998”, 1998) という認識をフィンランドの政策当局が強くもつようになったのである。そして、このような認識はほぼ今日まで続いているといえるのである。明らかに、「高福祉高負担」国家、「大きな」政府からの転換が行われたといえるのである。

実際、国税では二元的所得税の導入、所得税の総合制や累進制の見直し、富裕税の廃止、所得税（個人所得税と法人所得税）の軽減が行われた。国税収入額のトップにあり、国税収入額の45%を占める付加価値税の税率も、それまでの売上税が廃止されて付加価値税が創設された1994年から今日までの26年間で、わずか2ポイントしか上昇していない。つまり、この期

間に標準税率は当初の22%から2ポイント上昇して24%になったにすぎないし、当初12%と8%だった2種類の軽減税率も14%、10%に上昇したにすぎなかったのである。

このような財政緊縮と国税減税の流れの中、各自治体の地方税収入額の9割以上を占める地方所得税（比例税率）の税率は上昇し続けている。地方所得税収入のすべての直接税収入額（国税と地方税）に占める割合は、1993年度の50%から2018年度の62%に上昇した。これに対し、国税の所得税（勤労所得税）収入は31%（1993年度）から18%（2018年度）に下降した。その意味では、フィンランドの所得税制は、累進性をもった所得税から比例税率の所得税へのシフトがみられるということができるのである。

(3) フィンランドの歳出削減、行政改革、福祉、農業、産業構造

フィンランドでは、1990年代に入って以降、国の出先機関の廃止や自治体合併などの行政改革、国庫支出金や地方財政調整制度の改革が行われた。さらに、社会保障費や教育文化費の歳出削減、福祉給付の抑制が進んだ。福祉サービスは高齢者福祉サービスを中心にして明らかに充実・拡大から抑制に舵がきられたのである。また、規制緩和が進み、福祉の市場化、福祉の民営化が加速している。高齢者用サービス付き住宅を中心に、営利企業とくに大企業（多国籍企業）が福祉・介護サービスに続々と参入してきているのである。訪問介護サービスなどでも、フィンランドの伝統的な自治体直営サービスが縮小して民間委託が進んでいる。

農業は厳しい競争下におかれ、EU加盟後、経営規模をかなり拡大しないと生き残りが難しくなり、農業人口や農家戸数が大幅に減少した。また、主軸だった産業（紙・パルプ産業など）に往時の勢いがみられない。また、国民の所得格差が小さいことがこれまでのフィンランドの特徴だったが、現在は中間層の流動化が進んで低所得者層が増えている。低所得者層の総人口に占める割合は、1990年代が7%、21世紀に入ってからは13%台で推移しているのである。

(4) フィンランド福祉国家と国庫支出金、地方財政調整制度

このようなフィンランド福祉国家の変化をみていくとき、緊縮財政がフィンランドの経済財政政策の基調にあることが把握できる。そして、フィンランドの国庫支出金も緊縮財政の影響を受け、大きく変貌を遂げた。つまり、1980年代には、地方財政調整機能を有した特定補助金が福祉保健医療や教育文化の充実拡大に寄与し、フィンランドは北欧福祉国家の一員になった。1993年には包括補助金制度が創設され、上記の特定補助金は廃止された。さらに、2010年には包括補助金制度が廃止され、一般補助金制度が創設されたのである。

結論を先取りする形になるけれども、次の点を述べておこう。つまり、使途が厳しく限定された特定補助金から自治体の支出の自由裁量権が格段に高まった包括補助金への移行に伴って補助金交付省庁（社会保健省、教育文化省）の力が弱まったこと、一般財源を自治体に交付するシステムである一般補助金の創設により、補助金省庁の1本化（財務省に1本化）が図られ

て社会保健省と教育文化省は補助金交付省庁から外れたこと^(注6)、1995年に社会福祉施設建設補助金が廃止されたこと、包括補助金の自治体への交付額は抑制基調で推移したこと、包括補助金と一般補助金は自治体が福祉サービスをアウトソーシングすることを容易にしたこと、2012年以降今日まで一般補助金の金額が増えていないこと、一般補助金における財政力の算定方法の改定(2015年改定)によって都市部への配慮が強まったこと等により、緊縮財政と国—地方の財政関係のスリム化と簡素化が進んだといえることができるのである。このような国庫支出金の変化は、「大きな」政府や「高福祉高負担」国家からの明らかな転換であり、緊縮財政にもとづいた政策が広く行われてきたことを反映しているといえることができるのである。

3 フィンランド国庫支出金の動向(1984年度から今日まで)^(注7)

(1) 1980年代の使途限定の特定補助金(1984年1月1日施行)

フィンランドでは、1982年9月17日に「社会福祉保健医療計画と国庫支出金に関する法律」が成立し、1984年1月1日に施行された。この法律の目的は、中央政府が計画を立て、標準を設定することによって、キーとなるサービスの全国的・均一的な発展を保証することにあった。そして、地方財政調整機能を有した使途限定の福祉保健医療関係の国庫支出金を活用することによって、ほとんどの自治体が高齢者福祉、児童福祉、障害者(児)福祉等に力を入れることができ、1980年代後半には多数のホームヘルパーが自治体で採用されるとともに、デイサービスセンターや保育所が次々とつくられていったのである。そして、自治体直営の福祉サービスがいっそう充実し、拡大したのである。

このような国庫支出金は、老人ホームや保育所などの施設建設費への補助や、ホームヘルパーや老人ホーム職員、保育士などの人件費を中軸とする経常費への補助という性格をもっていた。国庫支出金は経費支出ベースで自治体に交付され、交付にあたっては地方財政調整が重視された。さらに、教育の充実が図られたが、これにも地方財政調整機能を加味した使途限定の教育文化関係の国庫支出金の果たした役割が大きかった。

フィンランド経済は1980年代後半に高い成長を遂げ、このため国財政において潤沢な財源が確保された。そして、地方財政調整機能をもった使途限定の国庫支出金が福祉の充実に大きな役割を果たして、フィンランドは北欧福祉国家の一員になったのである。

(2) 1993年改革と包括補助金(1993年1月1日施行)

1993年に大規模な財政改革が行われ、これまでの使途限定の特定補助金、つまり、福祉保健医療関係の国庫支出金と教育文化関係の国庫支出金は、いずれも包括補助金(福祉保健医療包括補助金、教育文化包括補助金)に転換した。1993年改革により、自治体は福祉保健医療分野であれば、どんな支出にも福祉保健医療包括補助金を、また教育文化分野であれば、どんな支

出にも教育文化包括補助金を充てることができるようになったのである。

包括補助金は、「自治体の裁量が大きな特定財源」ということができる。包括補助金はこれまでの用途限定の国庫支出金によって都市部、農村部問わず全国的に福祉が拡充され、福祉のナショナルミニマムがほぼ形成されたことを踏まえたうえで創設された。その意味では包括補助金は地方分権的な補助金ということができ、1990年前半の大不況の影響を受け、包括補助金は創設時から大幅に削減されることになったのである^(注8)。なお、包括補助金は地方財政調整機能を有しているが、経費支出ベースで自治体に交付される特定補助金とは異なって、計算ベースで自治体に交付された。

さらに、特定補助金では自治体が自治体直営の福祉サービスをアウトソーシングすることが規制されていた。また、民間が提供する社会福祉サービスを自治体が購入する際に国庫支出金を用いることはできなかった。これに対し、包括補助金では自治体がサービスを取り決め、決定できる自由が強められたため、自治体がほとんどのサービスをアウトソーシングすることが可能になった。また、自治体は自治体直営サービスだけではなく、民間によって提供されるサービスを購入するのに包括補助金（国庫支出金）を使うことができるようになった。実際、包括補助金制度の導入後、自治体サービスの民間委託化が進んだのであり、その意味では、フィンランドにおいては地方分権が実質的にサービスの民間委託化を伴いながら進行していったということができるのである。

1995年には、社会福祉施設建設補助金が廃止された。福祉保健医療の特定補助金については、自治体への経常費補助にかかわる部分が包括補助金に移行し、施設建設補助にかかわる部分は包括補助金に移行せずそのまま残っていたが、1995年にこれが廃止されたのである。この影響は大きく、自治体では自治体直営の老人ホームの建設がほとんど進まなくなったのである。

(3) 2010年の一般補助金（2010年1月1日施行）

2010年には国庫支出金の大部分を占めていた福祉保健医療包括補助金と教育文化包括補助金、一般交付金が廃止され、新たにこれらを統合した一般補助金制度が創設された。一般財源を自治体に交付するシステムである一般補助金の創設により、社会保健省や教育文化省は国庫支出金の交付省庁ではなくなり、自治体向けの国庫支出金は、一部の教育文化国庫支出金やプロジェクト補助金等を除き、ONE PIPU CENTRAL GOVERNMENT（財務省所管）に一元化されたのである。そして、フィンランドの地方財政調整は一般補助金を通して行われるようになり、自治体は一般財源として、どんな支出にも一般補助金を使用することができるようになったのである。

一般補助金は2010年に創設されてから今年度で12年目になる。この間に自治体への交付額に影響する計算方法の改革が、2012年度、2015年度、2020年度に行われた。このうち2015年度に行われた改革が自治体財政にもたらした影響が最も大きかったが、この点については、

4.で詳しく述べることにしよう。

なお、フィンランドの自治体財政支出の特徴は、1980年代後半も今日も、福祉保健医療費と教育文化費の割合が大変高いことである。自治体と自治体連合を合わせた経費支出の約4分の3は福祉保健医療費と教育文化費が占めているのである。さらに、福祉保健医療費は多くの自治体で経費支出の約半分を占め、中には6割を超える自治体も存在するのである。

4 一般補助金の仕組み^(注9)

以下、2010年創設時から今日(2021年度)までの一般補助金の動向を検討し、それが国と地方の関係や、自治体財政にどのような影響をもたらしたのかについて述べてみることにする。

(1) 自治体をめぐる状況と Maakunta

フィンランドの人口数は約550万人で、ほぼ北海道の人口数と同規模である。国と地方の関係は国—自治体の一層制になっている。

フィンランドでは国の方針のもとで自治体合併が2006年から進み、自治体数は431(2005年12月31日現在)から348(2008年12月31日現在)へと3年間で2割減少した。その後も自治体数は緩やかに減少し、2021年1月1日現在の自治体数は309である。

フィンランドでは複数の自治体が集まって共同で仕事を行う自治体連合が発達している。とくに診療所・病院事業(1次医療、2次医療)と職業専門学校事業の自治体連合が大きな役割を果たしている。自治体連合は自治体合併が進む以前から活発に行われ、フィンランドの地方自治に大きな役割を果たしてきた。自治体合併が進んだ後も小規模自治体が少なくないために、自治体連合の役割は依然として大きい。近年では、訪問介護サービスの自治体連合が生まれている。

図表1に示した通り、フィンランドでは19の Maakunta(地域)がある。首都の Helsinki などがある Uusimaa Maakunta の人口数が圧倒的に多い。また、人口が極少数の Ahvenanmaa Maakunta(16自治体が所属)は、一般補助金の交付において別扱いになっている。さらに、2次医療圏域が20存在する(図表2)。Maakunta と2次医療圏域が同一となっている場合がほとんどだが、例えば、最北部に位置する広大な Lappi Maakunta のように、2つの2次医療圏域(Lapin shp と Länsi-Pohjan shp)がある Maakunta も存在する^(注10)。

また、かつては、国の出先機関である県が12存在していたが、行政改革によって6つに減少した後、2009年12月31日に全廃となった。

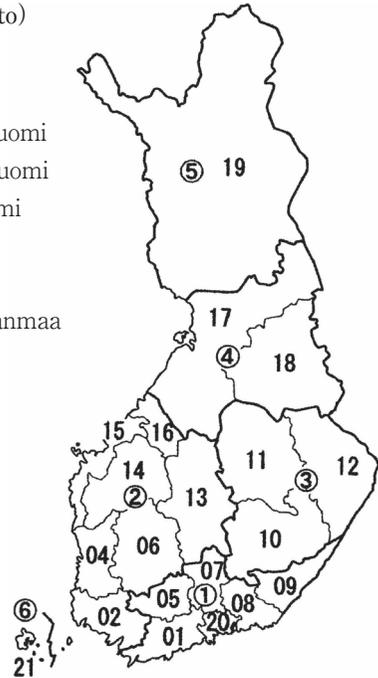
<図表1> フィンランドの Maakunta と県 (Laaninhallinto)

[Maakunta]

01 Uusimaa	11 Pohjois-Savo
20 Itä-Uusimaa	12 Pohjois-Karjala
02 Varsinais-Suomi	13 Keski-Suomi
04 Satakunta	14 Etelä-Pohjanmaa
05 Kanta-Häme	15 Pohjanmaa
06 Pirkanmaa	16 Keski-Pohjanmaa
07 Päijät-Häme	17 Pohjois-Pohjanmaa
08 Kymenlaakso	18 Kainuu
09 Etelä-Karjala	19 Lappi
10 Etelä-Savo	21 Ahvenanmaa

[県]

① Etelä-Suomi
② Länsi-Suomi
③ Itä-Suomi
④ Oulu
⑤ Lappi
⑥ Ahvenanmaa



(注1) 図表は2009年1月1日現在。

なお、県は2009年12月31日に廃止された。

(注2) 現在は、Itä-UusimaaはUusimaaに統合されている。

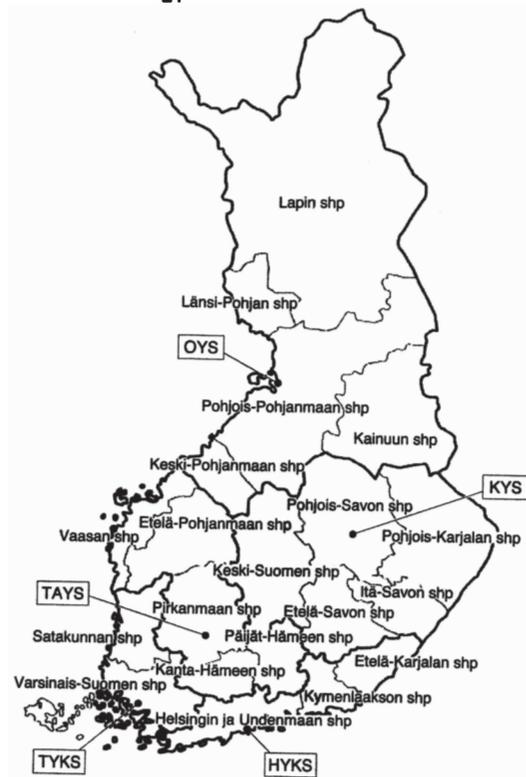
[出所] Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S49.

<図表2> フィンランドの2次医療圏

(注1) 2次医療圏は20に区分されている。

(注2) TAYSなど□で囲まれているのは、3次医療の拠点となる大学病院。

[出所] STAKESでの入手資料。



(2) 一般補助金の仕組みと動向

日本の地方交付税と同様に、フィンランドの一般補助金は自治体の財政需要と財政力を斟酌して国から自治体に交付される。このほかに国の規定にもとづく加算控除（国財政と自治体財政との間の加算と控除、以下加算控除と略す）も交付額の決定に関係している。

一般補助金総額に占める財政需要分、財政力分（自治体間の税収格差是正分、以下、財政力分もしくは税収格差是正分と表現する）、国の規定にもとづく加算控除分のそれぞれの割合は、図表3のとおりである。財政需要分が80.1%、財政力分が8.7%、加算控除分が9.4%であった。交付額の決定に最も影響があるのは財政需要で、その中で年齢構成別人口の割合が圧倒的に高く、財政需要分の約3分の2を占めている。

＜図表3＞ 一般補助金総額に占める財政需要分、税収格差是正分、国の規定にもとづく加算・控除分の内訳

(2019年度予算)

一般補助金額総額 86億1,800万ユーロ		
財政需要	年齢構成別人口	45億4,700万ユーロ (52.8%)
	疾病率	16億2,500万ユーロ (18.9%)
	失業率 スウェーデン語、バイリンガル、島しょ部、人口密度など	3億9,800万ユーロ (4.6%)
	遠隔地、サマー人への対応、旧一般交付金分など	3億2,900万ユーロ (3.8%)
税収格差是正		7億5,100万ユーロ (8.7%)
国の規定にもとづく加算・控除		8億800万ユーロ (9.4%)
他		1億6,000万ユーロ (1.8%)

〔出所〕 Suomen kuntaliitto “Suurin osa kuntien valtionosuudesta perustuu kunnan ikärakenteeseen ja sairastavuuteen”, 2019.

(3) 2015年改定と財政力を斟酌する交付分の重視

一般補助金制度がスタートした2010年度から2021年度までの一般補助金額をみてみよう(図表4)。2010年度から2012年度にかけて一般補助金額が大幅に上昇したが、以後2019年度まで一般補助金額はほぼ横ばいとなり、2016年度を除いて84億ユーロ台から86億ユーロ台の間で推移した。

注目されるべきは、2010年度から2014年度まで税収格差是正分の金額が計上されていないことである。2015年度にはじめて税収格差是正分(6億7,262万ユーロ)が計上され、2017年度以降は税収格差是正分(7億ユーロ台)で推移している。

2010年度から2014年度まで税収格差是正分の金額が計上されなかったのは、税収格差是正分の算定方法との関係で、国が一般補助金を自治体に交付する必要がなかったからである。後に税収格差是正分の算定の仕組みについて詳しく述べるけれども、2015年度に税収格差是正分に関する算定方法の大幅な変更が行われ（2015年改定）、この改定によって財政力分が重視されるようになったために、2015年度から税収格差是正分の金額が計上されるようになったのである。

なお、図表4からわかるように、2020年度と2021年度に一般補助金額が大幅に減少して70億ユーロ台になった。その理由には次の点があげられる。つまり、2010年度から2019年度までは国の課税ベースの変更などによって自治体が税収損失等を受けた場合、一般補助金の加算控除の仕組みの中で自治体への加算が行われていた。しかし、2020年度からは一般補助金とは別の新しいシステムによって自治体の税収損失等の補償が行われるようになったのである。2020年度は一般補助金額が大幅に減少したけれども、自治体は新システムにより約22億ユー

<図表4> 一般補助金額の推移、税収格差是正分の金額の推移、拠出自治体件数と受取自治体数の推移

(各年度予算)

年度	金額	うち税収格差是正分の金額	拠出自治体数	受取自治体数
2010	77億 6,226万ユーロ	マイナス 2,291万ユーロ	61	265
2011	80億 5,170万ユーロ	マイナス 1,723万ユーロ	62	258
2012	85億 382万ユーロ	マイナス 3,510万ユーロ	63	257
2013	85億 5,198万ユーロ	マイナス 4,775万ユーロ	62	242
2014	85億 9,202万ユーロ	マイナス 4,956万ユーロ	62	242
2015	84億 5,399万ユーロ	プラス 6億 7,262万ユーロ	31	270
2016	87億 2,576万ユーロ	プラス 6億 8,465万ユーロ	33	268
2017	85億 6,885万ユーロ	プラス 7億 1,544万ユーロ	30	267
2018	85億 4,308万ユーロ	プラス 7億 3,785万ユーロ	30	265
2019	86億 8,751万ユーロ	プラス 7億 4,852万ユーロ	29	266
2020	70億 5,054万ユーロ	プラス 7億 7,933万ユーロ	27	267
2021	76億 5,347万ユーロ	プラス 7億 9,222万ユーロ	28	265

(注1) 自治体数では Ahvenanmaa Maakunta に所属する自治体はのぞかれている。

(注2) 税収格差是正分の金額がマイナスの場合は、自治体が拠出する金額のほうが受取る金額よりも多いため、国の支出金額（一般補助金額中の税収格差是正分の金額）はゼロとなる。プラスの場合は自治体を受取る一般補助金額中の税収格差是正分の金額を示す。

[出所] Suomen Kuntaliitto "Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2018", 2017をはじめ、同文献の各年度版。Suomen Kuntaliitto "Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2018", 2017をはじめ、同文献の各年度版。

フィンランド福祉国家の転換期と国庫支出金の動向—地方財政調整の変化の過程を中心に

口を受取ったのである^(注11)。

5 財政需要分の算定^(注12)

(1) 財政需要費目と基礎価格、基本財政需要費目と付加的財政需要費目

財政需要費目とその基礎価格を示す図表5をみてみよう。基礎価格を用いながら各自治体における財政需要額計算が行われる。近年は財政需要の抑制が進み、とくに年齢構成別人口のうち19-64歳、65-74歳、75-84歳の基礎価格の抑制割合が大きい。

さらに、財政需要費目には、基本財政需要費目と付加的財政需要費目がある。年齢構成別人

〈図表5〉各自治体への一般補助金交付算定（財政需要分）の際の基礎価格の推移

(各年度予算、ユーロ)

年度	2015	2019	2020	2021	2015~2021の増減
基本財政需要分に関する国負担割合	25.44%	25.37%	25.46%	25.67%	
自治体が自己財源で負担する額 (1人当たり額)	3,520.93 ユーロ	3,524.51 ユーロ	3,654.72 ユーロ	3,747.29 ユーロ	
年齢構成別人口					
0~5歳	8,483.82	8,172.53	8,511.95	8,761.95	278.13
6歳	8,947.47	8,677.28	9,043.62	9,284.90	337.43
7~12歳	7,269.02	7,277.45	7,573.36	7,759.16	490.14
13~15歳		12,502.93	12,981.41	13,287.99	392.52
16~18歳	3,981.85	3,966.54	4,139.01	4,264.40	282.55
19~64歳	1,033.38	933.60	1,022.15	1,039.29	5.91
65~74歳	2,122.03	1,983.50	2,017.02	2,072.39	マイナス 49.64
75~84歳	5,715.25	5,481.33	5,626.27	5,802.73	87.48
85歳以上		18,771.79	19,451.07	20,092.53	384.20
疾病率	1,125.29	1,133.37	1,178.00	1,203.96	78.67
失業率	87.44	88.08	91.55	93.57	6.13
スウェーデン語	1,893.80	1,907.38	1,982.49	2,026.18	132.38
バイリンガル	269.61	271.55	282.24	288.46	18.85
島しょ部	371.08	373.75	388.47	397.03	25.95
人口密度	38.10	38.36	39.87	40.75	2.65
遠隔地	207.12	210.64	220.88	215.70	8.58
サーメ人への対応	2,630.69	2,675.41	2,739.62	2,805.37	174.08

(注1) ほかに2~3の財政需要費目があるが、省略した。

(注2) 年齢構成別人口の13~15歳と85歳以上は2016年の数値と2021年の数値の比較。

(注1) 遠隔地とサーメ人への対応は付加的財政需要費目で、それ以外は基本財政需要費目。

[出所] Suomen Kuntaliitto "Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perushinnat".

口、疾病率、失業率、スウェーデン語、人口密度等は基本財政需要費目、遠隔地、サメ人への対応は付加的財政需要費目である。

(2) 基本財政需要額の計算

基本財政需要額の算定では、推計コスト積み上げ方式が採用されている。その際に、基本財政需要費目についてのみ推計コスト算定が行われ、付加的財政需要費目については推計コスト積み上げ方式による計算は行われない。

基本財政需要額の算定についてみてみよう。

まず、基本財政需要費目ごとに基礎価格を用いて各費目の基本財政需要額を計算する。これらの合計が各自治体の基本財政需要額となる。つまり、年齢構成別人口では、年齢階層ごとに算定された基礎価格（1人当たり額）を乗じて各年齢階層の基本財政需要額が算定される。そして、各年齢階層の基本財政需要額を合算して、各自治体の年齢構成別人口の基本財政需要額が算定される。疾病率や人口密度などの各費目も基礎価格を用いて基本財政需要額が計算され、それらを合計して各自治体の基本財政需要額が算定されるのである。

次に、各自治体の推計コスト積み上げ額（各自治体の基本財政需要額）から各自治体が自らの財源で負担すべき額が差し引かれる。自治体が自己財源で負担すべき額は、自治体の区別なくどの自治体でも住民1人当たり同額である。それは各年度の国と自治体の責任割合（推計コスト積み上げ額に対する国と自治体の負担割合）にもとづいて計算される。そして、推計コスト積み上げ額から各自治体が自らの財源で負担すべき額を差し引いた額が国の負担すべき額、つまり、基本財政需要分の一般補助金額となるのである。

基本財政需要分に関する国負担割合（全国平均）は2010年度と2011年度が34%台であったが、2015年改定が行われた2015年度には25.44%となり、急速に割合を下げた（図表6）。そして、2015年度以降は横ばいで、継続して25%台で推移している。このため、自治体が自己財源で負担すべき1人当たりの額が増加している。2010年度が2,581ユーロ、2011年度が2,638ユーロだったが、改定が行われた2015年度には大幅に増加して3,520ユーロになった。さらに、2020年度が3,654.72ユーロ、2021年度が3,747.29ユーロ、基本財政需要分に関する国負担割合は2020年度が25.46%、2021年度が25.67%であった。2015年度以降は、基本財政需要分に関する国負担割合と自治体が自己財源で負担すべき額（1人当たり額）は、ともにほぼ横ばいで推移している。

なお、上記の国負担割合は全自治体の平均値である。そこで、基本財政需要分の国の負担割合が最多と最小の自治体を掲げた図表7をみれば、Rautavaaraなど40%台後半の自治体がある一方、10%台の自治体（HelsinkiやTampereなど）があることがわかる。小規模自治体に高い割合の自治体が多く、大都市に低い割合の自治体が多い。これには人口の年齢構成の違い、失業率や人口密度の違いなど、自治体の特性が反映されているといえよう。

フィンランド福祉国家の転換期と国庫支出金の動向—地方財政調整の変化の過程を中心に

<図表 6> 基本財政需要分についての国負担割合と自治体が自己財源で負担すべき住民一人当たり額（全自治体同額）の変化

（各年度予算）

年度	基本財政需要分に関する 国負担割合	自治体が自己財源で負担する額 (1人当たり額)
2010	34.08%	2,581.36 ユーロ
2011	34.11%	2,638.32 ユーロ
2012	31.42%	3,001.49 ユーロ
2013	30.96%	3,136.92 ユーロ
2014	29.57%	3,282.60 ユーロ
2015	25.44%	3,520.93 ユーロ
2016	25.61%	3,636.07 ユーロ
2017	25.23%	3,627.38 ユーロ
2018	25.34%	3,600.27 ユーロ
2019	25.37%	3,524.51 ユーロ
2020	25.46%	3,654.72 ユーロ
2021	25.67%	3,747.29 ユーロ

（注） 2016年度は2016年9月26日に行われた数値改定後のもの。

〔出所〕 Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2021”をはじめ、同文献の各年度版。

<図表 7> 基本財政需要分についての国負担割合が多い自治体と少ない自治体（2021年度）

（2021年度予算、ユーロ）

	自治体名 (所属 Maakunta)	人口(2019年 12月31日現在)	自治体基本財政需要		自治体 が負担 すべき額 (1人当たり額)	自治体が 負担すべき額 (総額)	基本財政需要分 の国の負担額 (総額)	国の 負担 割合
			総額	1人 当たり額				
	全自治体	5,495,408人	27,704,692,526	5,041	3,747.29	20,592,887,444	7,111,805,082	25.67%
国 負 担 割 合 が 高 い 自 治 体	Rautavaara (Pohjois-Savo)	1,602人	11,535,752	7,200	3,747.29	6,003,159	5,532,594	47.9%
	Ristijärvi (kainuu)	1,272人	9,153,881	7,196	3,747.29	4,766,553	4,387,328	47.9%
	Salla (Lappi)	3,400人	24,021,156	7,065	3,747.29	12,740,786	11,280,370	46.9%
国 負 担 割 合 が 低 い 自 治 体	Järvenpää (Uusimaa)	43,711人	200,863,197	4,595	3,747.29	163,797,793	37,065,403	18.4%
	Tampere (Pirkanmaa)	238,140人	1,083,148,367	4,548	3,747.29	892,379,641	190,768,726	17.6%
	Helsinki (Uusimaa)	653,835人	2,956,523,500	4,521	3,747.29	2,450,109,357	506,414,143	17.1%

〔出所〕 Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2021”。

(3) 付加的財政需要額

付加的財政需要額は、一部の自治体の特別な事情が考慮される財政需要費目である。遠隔地やサーメ人が多数居住していることなどの事情があれば付加的財政需要額が大きくなる。基本財政需要額の算定では自治体が自己財源で負担すべき額や国の負担割合が用いられるが、付加的財政需要額の算定では、その性格上全額が国の負担として計算される。そして、一般補助金額の基本財政需要分（当該自治体の基本財政需要額から当該自治体が自己財源で負担すべき金額を差し引いた額）に付加的財政需要分の金額を加えたものが、当該自治体の財政需要分の一般補助金額になるのである。図表8は付加的財政需要額の比重が高い8自治体を示した。どの自治体も最北部のLappi Maakuntaに属している。8自治体はいずれも人口が少なく面積が大きな自治体で、人口密度は1人未満か1人をわずかに上回る程度だった。このような自治体の中で、Utsjoki自治体は付加的財政需要額が基本財政需要額を上回ったフィンランド唯一の自治体である^(注13)。

<図表8> 付加的財政需要分の比重が高い自治体（上位8自治体）（2021年度予算）

（人、ユーロ）

自治体名	所属 (Maakunta)	人口	人口 密度	基本 財政需要額	付加的 財政需要額	付加的財政需要額の 基本財政需要額に 占める割合
Utsjoki	Lappi	1,212	0.2	2,580,680	3,073,809	119.1%
Enontekiö	Lappi	1,838	0.2	3,687,299	2,924,424	79.3%
Inari	Lappi	6,907	0.5	12,615,199	8,814,279	69.8%
Kolari	Lappi	3,846	1.5	6,909,674	4,515,313	65.3%
Muonio	Lappi	2,308	1.2	4,513,450	2,806,403	62.1%
Kittilä	Lappi	6,453	0.8	12,004,616	7,021,411	58.4%
Savukoski	Lappi	1,005	0.2	2,364,755	1,302,293	55.0%
Peikoseniemi	Lappi	939	0.5	2,232,968	1,098,237	49.1%

(注) 基本財政需要額は国が負担する部分の金額（一般補助金額の基本財政需要分の金額）である。

[出所] Suomen kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtiuosuus vuonna 2021”.

6 財政力の算定^(注14)

(1) 財政力の算定（税収格差是正分の算定）

以上のような財政需要分の計算が行われたうえで、さらに、自治体の財政力（自治体間の財政力格差）が斟酌される。財政需要の計算では過疎自治体や島しょ部の自治体への配慮がなさ

れているが、これは自治体間の財政力格差に着目したのではなく、あくまでも財政需要に着目したものである。そこで、自治体間の税収格差に着目した算定、つまり、財政力を斟酌した算定が行われるのである。

自治体の財政力は住民1人当たりの地方税額で示される。そして、1人当たりの地方税額が少ない自治体では一般補助金が増額され、1人当たりの地方税額が多い自治体では一般補助金が減額される。つまり、自治体は一般補助金が増額される自治体（以下受取自治体とする）と、一般補助金が減額される自治体（以下拠出自治体とする）に区分されるのである。

(2) 2010年度から2014年度までの財政力の算定

再び図表4をみてみよう。2010年度から2021年度まで一貫して受取自治体数が拠出自治体数を上回ったが、2010年度から2014年度までは拠出自治体が60を超えていた。拠出自治体にはMaakuntaの中心市など都市部の自治体が多かった。大都市は財政規模が大きいため拠出額も多額だった。また、受取自治体には小規模自治体が多く、その受取額が当該自治体の財政に寄与する度合は高かったものの、受取額自体は少額の場合が多かった。そこで、2010年度から2014年度までの受取自治体全体の受取額は拠出自治体全体の拠出額よりも少なかった。このため、2010年度から2014年度までは税収格差是正分がマイナスとなった。つまり、税収格差是正分に関する一般補助金額がゼロ、つまり、国負担分がゼロとなっていたのである。

(3) 2012年改定と2015年改定

一般補助金制度では、2012年と2015年に財政力の算定における改定が行われた。2012年の改定は小規模なもので、財政力の算定における不動産税収入の取り扱いを変更したものであった。つまり、2010年と2011年には、全自治体において不動産税収入額が財政力の算定に用いられていたが、2012年改定ではすべての自治体において不動産税収入額が算定から除外されることになった。そして、この2012年改定により不動産税収入が多い自治体は国庫支出金の交付において有利になったのである。

2015年の改定は、基準値の計算方法、受取自治体の受取額の算定方法、拠出自治体の拠出額の算定方法、不動産税の取り扱いの大幅な変更を行ったもので、最も大がかりな改定であった。そして、この2015年改定により都市部への配慮が強まったのである。2015年改定後は大きな改定は行われていない。

この改定の結果、2015年度と2016年度の税収格差是正分の一般補助金額は、これまでのゼロから一挙に6億ユーロ台の後半になり、2017年度以降は7億ユーロ台となった。これは、2015年改定によって拠出自治体の絶対数が半減するとともに受取自治体の比重が増加したために、受取額が拠出額を上回るようになったからである。ただし、基準財政需要分の抑制が図られてきたため、一般補助金額が増加していないことが注目されるべきである。

(4) 2015年改定と財政力の算定方法

図表9により2015年改定について具体的にみてみよう。2015年度の自治体の財政力は2013年度決算にもとづいた1人当たり地方税額で示される。地方税額は計算上の地方所得税額、法人所得税額の自治体分、計算上の不動産税額の合計である。計算上の地方所得税とは自治体が実際に住民に課す地方所得税率ではなく、全自治体の平均地方所得税率で計算された地方所得税額である。計算上の不動産税については2012年改定によって財政力の算定から除かれたが、2015年改定によって原子力発電所や原子力関連施設のあるEurajokiとLoviisaの2自治体についてのみ、再び計算上の不動産税が財政力の算定に用いられることになった。さらに、国税である法人所得税の20%強が自治体に交付されるが、法人所得税の自治体分については各自治体が実際に受取った全額が算定に用いられる。

2015年度の計算上の1人当たり地方税額は3,515.90ユーロだった。2015年度からは基準値の計算方法が、それまでの「全国平均の1人当たりの計算上の地方税収入額に91.86%を乗じた額」から「全国平均の1人当たりの計算上の地方税収入額がそのまま基準値になる」と変更された。

受取自治体の場合、基準値から当該自治体の1人当たりの計算上の地方税収入額を差し引いた額に80%を乗じて得た金額に、当該自治体の人口数を乗じた金額が受取額になった。抛出自治体の場合は、当該自治体の1人当たりの計算上の地方税収入額から基準値を差し引いた額に「30%に自治体ごとに算定された加算割合を加えた分」を乗じて得た金額に当該自治体の人口数を乗じた金額が抛出額になった。「30%に自治体ごとに算定された加算割合」は、最も財政力が豊かなKauniainen自治体が8%（38%）と最も高かった。

そして、2015年改定以降、抛出自治体が大幅に減少した。改定以前に60代前半だった抛出自治体数が、改定後はほぼ半減して30前後になったのである。また、2015年改定によってMaakuntaの中心自治体や都市自治体の多くが抛出自治体から受取自治体に転換したため、受取額（総額）が抛出額（総額）を上回るようになった。そこで、2015年度から一般補助金のうちの税収格差是正分がマイナスからプラスに転じ、税収格差是正分の一般補助金額が国から自治体へ交付されることになったのである。

注目されるべきは、これまで都市自治体の多くが抛出自治体であったが、2015年改定に伴って都市自治体の多くが抛出自治体から受取自治体に変化したことである。フィンランドでは、都市への人口移動や、国が推進する自治体合併が主に都市自治体と周辺自治体との間で進んだこともあり、都市部の財政需要の高まりがみられた。しかし、一般補助金額は伸長せず、ほぼ横ばいで推移している。財政需要の方は年齢構成別人口にみられるように抑制基調で進んでいるため、一般補助金額のうちの基本財政需要分の金額は減少している。そこで、2015年改定では、一般補助金額のうちの税収格差是正分を増やすことによって、都市自治体財政への対応がなされているということができるのである。

＜図表 9＞ 税取扱差是正分の算定方法の変化

年度	計算上の地方所得税率 (全国平均の地方所得税率)	全国平均の1人当たり計算上の地方税収入額	基準値	基準値の計算方法	受取自治体の場合の算定方法	拠出自治体の場合の算定方法	計算上の不動産税のあつかい方
2010	18.55%	3,257 ユーロ	2,911.53 ユーロ	全国平均の1人当たりの計算上の地方税収入額に91.86%を乗じた額が基準値	基準値から当該自治体の1人当たりの地方税収入額を差し引いた額に当該自治体の人口数を乗じた額が受取額	当該自治体の1人当たり計算上の地方税収入額から基準値を差し引いた額に37%を乗じて得られた額に当該自治体の人口数を乗じた額が拠出額	計算上の地方税収入額にふくめる
2011	18.59%	3,279 ユーロ	3,012.74 ユーロ				
2012	18.98%	3,207 ユーロ	2,946.23 ユーロ				
2013	19.17%	3,346 ユーロ	3,073.91 ユーロ				
2014	19.25%	3,400 ユーロ	3,123.15 ユーロ				
2015	19.39%	3,515.90 ユーロ	3,515.90 ユーロ	全国平均の1人当たりの計算上の地方税収入額がそのまま基準値となる	基準値から当該自治体の1人当たりの地方税収入額を差し引いた額に80%を乗じて得た金額に当該自治体の人口数を乗じた金額が受取額	当該自治体の1人当たり計算上の地方税収入額から基準値を差し引いた額に「30%に自治体ごとに算定された加算割合を加えた分」を乗じて得た金額に当該自治体の人口数を乗じた額が拠出額	原子力発電所のある自治体(Eurajoki, Loviisa)のみ、その1/2を計算上の地方税収入額にふくめる
2016	19.75%	3,654.79 ユーロ	3,654.79 ユーロ				

(注) 基準値の計算方法、受取自治体の場合の算定方法、拠出自治体の場合の算定方法、計算上の不動産税のあつかい方については、2015年改定以後は変更がない。

[出所] Suomen Kuntaliitto "Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2016". 2015.をはじめ同文献の各年度版を参照。

このことは図表 10 をみれば明らかだろう。図表 10 は、Maakunta の中心自治体（19 自治体）の一般補助金額と一般補助金額中の税収格差是正分の状況について、2014 年度と 2015 年度とを比較したものである。Maakunta の中心自治体の約半分に当たる 9 自治体が、2015 年度に拠出自治体から受取自治体に転換したことが把握できるのである。それと同時に、一般補助金額にはそれほど大きな変化が生じていないことが把握できるのである。これは基本財政需要額の抑制が図られてきたからである。

<図表 10> Maakunta の中心自治体の一般補助金収入額と税制格差是正分の状況

(2014 年度予算、2015 年度予算、ユーロ)

自治体名	所属 Maakunta	一般補助金収入額		一般補助金収入額中の税収格差是正分の金額	
		2014 年度	2015 年度	2014 年度	2015 年度
Helsinki	Uusimaa	278,338,256	277,473,412	マイナス 312,171,227	マイナス 249,249,424
Porvoo	Itä-Uusimaa	56,017,610	51,195,409	マイナス 12,983,995	マイナス 8,259,286
Turku	Varsinais-Suomi	241,827,346	228,033,799	マイナス 25,456,846	マイナス 5,041,907
Pori	Satakunta	147,921,824	147,441,144	マイナス 1,736,207	16,356,944
Hämeenlinna	Kanta-Häme	109,983,376	102,179,308	マイナス 4,393,030	3,994,902
Tampere	Pirkanmaa	237,668,831	228,442,164	マイナス 28,679,753	マイナス 4,732,283
Lahti	Päijät-Häme	157,868,112	162,627,497	マイナス 2,905,112	17,447,389
Kotka	Kymenlaakso	98,541,225	101,815,405	マイナス 1,894,444	7,634,987
Lappeenranta	Etelä-Karjala	113,064,303	108,236,303	マイナス 2,284,125	8,646,493
Mikkeli	Etelä-Savo	104,857,644	105,775,238	8,410,815	17,819,949
Kuopio	Pohjois-Savo	159,300,855	171,769,290	マイナス 1,514,496	22,409,628
Joensuu	Pohjois-Karjala	132,906,855	134,340,703	21,263,000	33,511,619
Jyväskylä	Keski-Suomi	178,544,127	184,478,868	4,904,901	35,807,632
Seinäjoki	Etelä-Pohjanmaa	85,092,368	88,410,231	マイナス 2,022,542	9,363,830
Vaasa	Pohjanmaa	78,206,630	75,896,490	マイナス 17,978,867	マイナス 9,779,830
Kokkola	Keski-Pohjanmaa	83,496,410	83,031,835	マイナス 43,393	9,610,202
Oulu	Pohjois-Pohjanmaa	252,218,382	268,699,546	マイナス 12,742,350	25,761,732
Kajaani	Kainuu	71,853,337	72,075,716	6,897,111	13,519,835
Rovaniemi	Lappi	101,041,688	98,284,998	7,195,989	18,301,363

(注 1) 現在 Itä-Uusimaa は Uusimaa に統合されている。

(注 2) 一般補助金収入額中の税収格差是正分の金額のうち、マイナスは自治体の拠出額を示す。

(注 3) 一般補助金収入額は、税収格差是正後の最終的な金額である。

(注 4) Ahvenanmaa Maakunta を除く。

[出所] Suomen Kuntaliitto “Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2014”。

Suomen Kuntaliitto “Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2015”より作成。

7 2015年改定以後の一般補助金制度と特徴のある自治体の分析^(注15)

(1) 税収格差是正のための自治体間調整の仕組み(2021年度)

財政力を算定する具体的な計算の仕組みを最新の年度である2021年度について検討し、2015年改定後今日までの税収格差是正のための自治体間調整の動向についてみてみよう。

図表11では、計算上の1人当たり地方税額が大きい自治体と小さい自治体のそれぞれ1位から3位までの6自治体と、原子力発電所と原子力関連施設のあるEurajoki自治体を掲げた。全自治体の1人当たり平均地方税額は3,890.78ユーロで、これが基準値になる。

そして、基準値と計算上の地方税額との差額を計算し、プラスになれば受取自治体(補助金が増額される自治体)、マイナスになれば拠出自治体(補助金が減額される自治体)になる。受取自治体の場合、基準値から当該自治体の1人当たり計算上の地方税額を差し引いた額に80%を乗じて得た金額に、当該自治体の人口数を乗じた金額が受取額(補助金増額分)になる。Merijärvi自治体では1,933ユーロに80%を乗じて得た金額に人口数(1,104人)を乗じて得た170万ユーロが受取額になるのである。

拠出自治体の場合、当該自治体の1人当たり計算上の地方税額から基準値を差し引いた額に「30%に自治体ごとに算定された加算割合を加えた分」を乗じて得た金額に当該自治体の人口数を乗じた額が拠出額(補助金減額分)となる。加算割合は財政力の高い自治体ほど高い。財政力の最も高いKauniainen自治体では、3,773ユーロに38%(加算分8%)を乗じた金額に人口数を乗じて得た金額(1,386万ユーロ)が、一般補助金額から減額されるのである。

＜図表 11＞ 税収格差是正のための自治体間調整しくみ（2021 年度）

自治体	自治体の所属する Maakunta	地方所得 税率(%)	人口 (2019年 12月31日 現在)	計算上の地方 所得税収入 (2019 年度 決算、ユーロ)	法人所得税 の自治体分 (2019 年度 決算、ユーロ)	計算上の 不動産収入 (2019年度 決算、ユーロ)	計算上の地方税収入 (2019 年度決算、ユーロ)		基準値と計 算上の地方 税収入との 差額(ユーロ)	2021 年度	
							計算上の地方税 収入(ユーロ)	1人当たり 額(ユーロ)		1人当たり調 整額(ユーロ)	調整額 (ユーロ)
全自治体		19.88	5,488,130	19,528,708,863	1,813,336,290	11,066,331	21,353,111,483	3,890.78	0	144	792,223,406
Kauniainen	Uusimaa	17.00	9,615	72,680,881	1,002,031	0	73,682,912	7,663	-3,773	-1,442	-13,869,189
Espoo	Uusimaa	18.00	283,632	1,441,031,571	122,761,183	0	1,563,792,753	5,513	-1,623	-607	-172,093,306
Helsinki	Uusimaa	18.00	648,042	2,975,692,219	556,985,466	0	3,532,677,685	5,451	-1,561	-583	-377,749,499
Raakkyvä	Pohjois-Karjala	21.50	2,182	4,580,355	491,925	0	5,072,280	2,326	1,565	1,252	2,730,809
Perho	Keski-Pohjanmaa	21.50	2,825	5,905,088	617,484	0	6,522,572	2,309	1,582	1,266	3,575,105
Merijärvi	Pohjois-Pohjanmaa	22.00	1,104	2,054,875	106,711	0	2,161,586	1,958	1,933	1,546	1,707,068
Eurajoki	Satakunta	18.00	9,454	31,989,795	2,460,620	9,213,024	43,663,439	4,619	-728	-266	-2,517,390

(注 1) 基準値 (3890.78 ユーロ) を計算上の地方税収入が上回った場合は、マイナス (-) として表している。

(注 2) 調整額は自治体を受取る税収格差是正分の一般補助金額を表している。

(注 3) 調整額がマイナス (-) の場合は、当該自治体は一般補助金額をマイナスとなった調整額分だけ減額される。

(注 4) 計算上の不動産税収入は原子力発電所や原子力関連施設のある Eurajoki と Loviisa においてのみ計上される。

(注 5) 計算上の地方所得税収入とは、各自治体が実際に課している地方所得税率ではなく、全自治体の平均地方所得税率 (2019 年度 19.88%) で

各自治体の地方所得税収入を計算した地方所得税収入のことである。

(注 6) 計算上の不動産税収入についても (注 5) と同様である。

[出所] Suomen Kuntaliitto "Verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseaus v. 2021".

フィンランド福祉国家の転換期と国庫支出金の動向—地方財政調整の変化の過程を中心に

(2) 一般補助金額の確定 (Alajärvi 自治体を事例に)

さらに、Alajärvi 自治体を事例に、2021 年度の一般補助金額の算定を確認してみよう (図表 12)。

Alajärvi 自治体は Etelä-Pohjanmaa Maakunta に所属し、人口は 9,562 人である (2019 年 12 月 31 日現在)。面積は 1,056.74 平方キロメートルで人口密度は 9.34 人である。2009 年 1 月 1 日には Lehtimäki 自治体と合併したが、Alajärvi という自治体名は変化しなかった。

まず、基本財政需要分が算定される。基礎価格を用いながら、年齢構成別人口や疾病率、人口密度や失業率などの基本財政需要費目が計算され、それらを合計したものが、Alajärvi 自治体の基本財政需要額になる (5,651 万ユーロ)。Alajärvi 自治体が自己財源で負担すべき 1 人当たり額 (3,747.29 ユーロ) に Alajärvi 自治体の人口数 (9,562 人) を乗じた額は 3,583 万ユーロで、

<図表 12> Alajärvi 自治体の一般補助金算定のしくみ (2021 年度)

(2021 年度予算、ユーロ)

Alajärvi 自治体の基本財政需要額		
	総額	1 人当たり額
年齢構成別人口	38,452,440	4,021
疾病率	15,886,645	1,661
上記以外の基本財政需要	2,173,286	227
Alajärvi 自治体の基本財政需要額	56,512,370	5,910
Alajärvi 自治体が自己財源で負担すべき金額	35,831,587	3,747
国が負担する金額 (基本財政需要分の一般補助金額) ①	20,680,783	2,163
Alajärvi 自治体の付加的財政需要額		
付加的財政需要額 ②	410,270	43
財政需要分の一般補助金額 ① + ②	21,091,053	2,205
Alajärvi 自治体の一般補助金額		
財政需要分	21,091,053	2,205
国の規定に基づく加算控除	マイナス 789,439	マイナス 83
税収格差是正分	10,069,571	1,053
Alajärvi 自治体の一般補助金額	30,371,186	3,176

(注) Alajärvi 自治体の 2020-2021 年の税収損失に対する国の補償額は 582 万 2,397 ユーロである。

[出所] Suomen kuntaliitto “kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2021”.

国が負担する金額（基本財政需要分の一般補助金額）は2,068万ユーロだった。また、Alajärvi自治体の付加的財政需要額は41万ユーロと少額だった。この41万ユーロを2,068万ユーロに加えて算出された財政需要分の一般補助金額は2,109万ユーロであった。

次に、この2,109万ユーロに税収格差是正分（1,006万ユーロ）と国の規定に基づく加算控除分が加えられる。2020年度に新しいシステムへの移行が行われたため、加算控除分はマイナス78万ユーロであった。こうして財政需要分と税収格差是正分、加算控除分を合計して、Alajärvi自治体の一般補助金額（3,037万ユーロ）が算定されるのである。なお、Alajärvi自治体は、2020年度に始まった新しいシステムのもとで補償額を582万ユーロ受取っている。

(3) 特別に注目される自治体と一般補助金

フィンランドの自治体数は2021年1月1日にSatakunta Maakuntaに属するHonkajoki自治体がKankaanpää自治体と合併したために293である（一般補助金で別扱いのAhvenanmaa Maakunta所属の16自治体は除く）。これらの自治体の中で一般補助金交付の関係で特別に注目される4自治体を分析してみよう（図表13）。なお、図表13では付加的財政需要額が加算控除分の中に含めて計算されていることが注意されなければならない。

<図表13> 特別に注目される自治体の分析

(予算、ユーロ)

自治体名 (所属 Maakunta)	年度	基本財政 需要額	一般補助金 額のうち 基本財政需 要分の金額 (A)	基本財政 需要分の 金額に対 する国の 負担割合	税収格差 是正分の 金額 (B)	加算・控除分 の金額 (C)	(A)+(B)+ (C)	一般 補助金額
Kauniainen (Uusimaa)	2017	44,947,320	10,537,993	23.4%	マイナス12,942,493	マイナス588,532	マイナス2,993,032	0
	2021	49,473,786	12,761,586	25.7%	マイナス13,869,189	マイナス1,134,118	マイナス2,241,721	0
Merijärvi (Pohjois- Pohjanmaa)	2017	6,615,027	2,501,578	37.8%	1,601,908	367,769	4,471,255	4,471,255
	2021	6,566,935	2,486,136	37.8%	1,707,068	マイナス72,101	4,121,103	4,121,103
Eurajoki (Satakunta)	2017	44,049,762	10,362,284	23.5%	マイナス1,841,649	5,737,438	14,258,073	14,258,073
	2021	46,313,358	11,081,337	23.9%	マイナス2,517,390	168,224	8,732,171	8,732,171
Utsjoki (Lappi)	2017	7,040,436	2,506,205	35.5%	798,854	3,549,366	6,854,425	6,854,425
	2021	7,122,396	2,580,680	36.2%	731,089	3,335,525	6,647,294	6,647,294

(注) 付加的財政需要額については加算控除分に計上されている。

[出所] Suomen kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2017”.
Suomen kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2021”.

フィンランド福祉国家の転換期と国庫支出金の動向—地方財政調整の変化の過程を中心に

ア Kauniainen 自治体—不交付自治体

Kauniainen 自治体はフィンランドで最も財政力が高い自治体である。基本財政需要分、税収格差是正分、加算控除分を合計した額は、2017 年度も 2021 年度もマイナスであった。Kauniainen 自治体は、フィンランドで唯一の一般補助金が交付されない自治体（不交付自治体）である。Kauniainen 自治体が住民に課す地方所得税率は 17.0% で、フィンランドの自治体の中で最も低い。富裕な住民が多く居住しているため、低い地方所得税率でも税収が確保され^(注16)、不交付自治体であっても自治体運営に支障がないのである。

イ Merijärvi 自治体—財政力が最も低い自治体

近年、Merijärvi 自治体はフィンランドで最も財政力が低い年度が多い自治体である。基本財政需要分、税収格差是正分、加算控除分を合計した一般補助金額は、2017 年度も 2021 年度も 400 万ユーロを超えた。Merijärvi 自治体の地方所得税率は 22.0% で、フィンランドの自治体の中で最も高い。基本財政需要分の額と税収格差是正分の額には大きな変化がみられないが、加算控除分が 2021 年度にマイナスとなっている。これは 2020 年度から国による税収補償が一般補助金ではなく、新しいシステムの中で行われるようになったからである。

ウ Eurajoki 自治体—原子力発電所と原子力関連施設のある自治体

Eurajoki 自治体は原子力発電所と原子力関連施設があり、莫大な不動産税収入を得ている。一般補助金創設時には一般補助金の財政力分の算定において、すべての自治体で不動産税収入額が計算上の地方税額の計算に加えられていたが、2012 年の改定によって、すべての自治体で算定から不動産税収入が除かれることになった。さらに、2015 年改定では、原子力発電所や原子力関連施設があるため莫大な不動産税収入が得られる Loviisa 自治体と Eurajoki 自治体の 2 自治体についてのみ、再び計算上の地方税額に不動産税を加えることになった。2017 年度と 2021 年度を比べると、基本財政需要分は 70 万ユーロ増加し、税収格差是正分は 70 万ユーロ減少した。加算控除分が 550 万ユーロ減少したため、一般補助金額は約 550 万ユーロ減少した。これは加算控除分が新システムに移行したことが影響したと思われる。

エ Utsjoki 自治体—付加的財政需要額が多額な自治体

Utsjoki 自治体は基本財政需要額よりも付加的財政需要額が多いフィンランド唯一の自治体である。基本財政需要額の 6 割超が年齢構成別人口で、島しょ部とバイリンガルは皆無だった。2021 年度の加算控除分の金額のうち付加的財政需要額は 307 万ユーロで、その大部分は遠隔地とサーメ人への対応だった。

8 むすびにかえて

一般補助金については2015年に大きな改定が行われ、都市部への配慮が強まった。2015年改定によって、財政力の算定において国の一般補助金の負担分は増加したものの、基本財政需要分の抑制が強まり、一般補助金総額は伸長しなかった。また、国の課税ベースの変更などによる自治体税収の減少に対する補償は、これまで一般補助金の加算控除分の中で行われてきたが、2020年度にこれが廃止されて新しいシステムの中で補償が行われることになった。つまり、2020年度と2021年度は自治体の加算控除分は減収になったけれども、自治体は新システムの中で必要な金額を受け取っているのである。

本稿では、1980年代半ばから今日までのフィンランドの国庫支出金の変化の過程を検討してきた。この時期は、1980年代後半にフィンランドが福祉国家として確立したものの、その後1990年代前半の大不況、EU加盟、グローバル化などの中で、新自由主義的な政策の取入れが進められ、フィンランド福祉国家が変容していった時期である。そして、この時期は1990年代後半以降今日まで緊縮財政政策がとられ、「高福祉高負担」国家、「大きな」政府からの転換が行われた時期でもあった。

このような中で、フィンランドの国庫支出金や地方財政調整、国と地方の財政関係が変容していった。つまり、

- ① 使途限定の特定補助金から自治体の支出の裁量権を大幅に拡大させた包括補助金への移行に伴って、補助金交付省庁（社会保健省、教育文化省）の影響力が弱まった。
- ② 包括補助金の廃止と一般補助金制度の創設によって、これまで国庫支出金の自治体への交付において大きな役割を果たしてきた社会保健省と教育文化省が国庫支出金の交付省庁から外れ、一般補助金の自治体への交付は財務省に1本化された。
- ③ 包括補助金と一般補助金は自治体の使い勝手が良い分、財政需要分の抑制などによって、交付額が抑制される傾向がみられた。
- ④ 2012年以降今日まで一般補助金の金額は増えていない。
- ⑤ 1995年には社会福祉施設建設補助金の廃止が行われた。
- ⑥ 包括補助金の創設や一般補助金の創設によって自治体は福祉サービスのアウトソーシングがしやすくなった。
- ⑦ 一般補助金の総額が伸びない中で、一般補助金における財政力の算定方法が2015年に改定され、都市部への配慮が強まった。

このような一連の国庫支出金の動きは、いうまでもなく国の財政緊縮路線と国－地方の財政関係のスリム化に歩調を合わせるものだったのであり、「大きな」政府、「高福祉高負担」国家からの転換が反映されたものであった。

今後も、一般補助金の動向を注意深く見守りながら、分析を続けていきたい。

注

- 1 フィンランドの会計年度の始まりは1月1日で、会計年度と年が完全に一致している。本稿では財政や予算に関するものについては年度とした。
- 2 横山純一『転機にたつフィンランド福祉国家—高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革』、2019年1月、同文館出版（以下横山①と略す）。
- 3 横山純一「フィンランド一般補助金制度の動向（2015-2019）—地方財政調整に焦点をあてて」『自治総研』2020年5月号、2020年5月、地方自治総合研究所（以下横山②と略す）。
- 4 横山純一「フィンランドの一般補助金制度と地方財政調整（2020年度—2021年度）」『北海道自治研究』627号、2021年4月、北海道地方自治研究所（以下横山③と略す）。
- 5 横山①を参照。
- 6 2010年の一般補助金創設以降も、教育文化省所管の一部の教育文化関係国庫支出金は残り、現在も機能している。つまり、高校、職業専門学校などの教育サービスや美術館、劇場などの文化サービスに関係する国庫支出金は、一般補助金とはまったく別の形態の教育文化省所管の国庫支出金として存在しているのである。
- 7 1980年代の特定補助金と包括補助金、2016年度までの一般補助金については横山①、2017年度、2018年度、2019年度の一般補助金については横山②、2020年度と、2021年度の一般補助金については横山③を参照。
- 8 包括補助金の大幅削減は全自治体を対象に行われた。包括補助金削減の詳細については、北極圏のソダンキュラ（Sodankylä）自治体における1994年度の福祉保健医療包括補助金の具体的な削減について述べた横山①を参照のこと。
- 9 横山①、横山②、横山③を参照。
- 10 shpはSairaanhoitopiiriを簡略したもので、2次医療圏域を指す。
- 11 Aamuset urban media “Changes in central government transfers to basic municipal services”, 2020. Suomen Kuntaliitto “Kuntien peruspalvelujen valtionosuus lisaantyy noin 300 miljoonaa euroa vuodesta 2019 vuoteen 2020”, 2019.
- 12 横山①、横山②、横山③を参照。
- 13 Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2021”.
なお、Utsujoki自治体の一般補助金の算定については、横山②で詳しく述べた。
- 14 横山①、横山②、横山③を参照。
- 15 横山①、横山②、横山③を参照。
- 16 Kauniainen自治体の国税所得税、地方所得税の納税者を分析した、横山①を参照。

Finnish welfare state at a turning point and Development process of state subsidies —Focusing on the issue of regional imbalance in local tax burden

Junichi Yokoyama

Summary

As part of the Finnish Welfare State Study, we focused on the changes in state subsidies which have undergone major reforms from the late 1980s to the present day. And we clarified the change of central-local fiscal relation in Finland.

Due to the great recession in the early 1990s and the slow economic recovery after the Lehman shock, participation in the EU, progress of economic globalization, most of the time covered by this paper is the period of change and fluctuations in the Finnish welfare state. In other words, it is a time when fiscal austerity, reduction of welfare benefits, privatization of welfare, deregulation, rising unemployment rate have progressed.

This paper describes specific subsidies (welfare, education) in the 1980s that made a major contribution to the formation and establishment of the Finnish welfare state, the comprehensive subsidy system created by the 1993 reform, and the general subsidy system created by the 2010 reform.

Regarding comprehensive subsidies and general subsidy, the following was clarified. The calculation method, the method of granting to local governments, controlling the amount of subsidies granted to local governments, outsourcing (such as outsourcing of welfare to the private sector) which is easier than specific subsidies, the reduction of the number of central ministries and agencies that grant subsidies to local governments.

And such reforms of the state subsidies are in step with the fiscal

austerity line which has continued to this day and the simplification and slimming of the central and local fiscal relation. The reforms of the state subsidies were in line with the Finnish welfare state at a turning point.