HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	フィンランドにおける2010年の国庫支出金改革と自治体財政の状況
著者	横山，純一；YOKOYAMA，Junichi
引用	開発論集(87)：95-119
発行日	2011-03-01

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

開発論集　第87号　95-119(2011年３月)

フィンランドにおける2010年の国庫支出金改革と自治体財政の状況

横　山　純　一*

はじめに

フィンランドでは，2010年に国庫支出金改革が行われた。つまり，これまでの社会保健省所管の国庫支出金（福祉・保健医療包括補助金），教育省所管の国庫支出金（教育・文化包括補助金），財務省所管の国庫支出金（一般交付金と税平衡化補助金）を１本に統合し，財務省所管の一般補助金として地方自治体に配分する改革が行われ，2010年１月から実施されたのである。

1990年代前半に深刻な不況に見舞われてから今日までのフィンランド経済は，成長が鈍化傾向にあり，これが国財政や自治体財政，地域経済・社会に大きな影響を与えている。本稿では，近年のフィンランドの地方自治体（Kunta）の財政状況や自治体を取り巻く環境の変化について検証するとともに，2010年の国庫支出金改革の内容と意義について考察することにしたい。

１　フィンランドにおける国と地方自治体の税源配分と自治体財政の状況

⑴　国と地方自治体の税源配分

フィンランドの国と地方の関係は，中央政府と地方自治体であるKuntaという関係になっている。中央政府の下に国の出先機関（県，Lääninhallinto），20の地域（Maakunta，本稿では日本語訳にせず，Maakuntaのままとする）がある。

フィンランドの国税収入は392億ユーロ，地方税収入は164億ユーロで，国税対地方税の比率は71対29である（資料１）。国税の内訳をみると，付加価値税と所得税の比重が高く，付加価値税が150億ユーロ，所得税が145億ユーロである。このほかの主要な国税としては，ガソリンなどの燃料課税が29億ユーロ，酒税が10億ユーロ，タバコ税が６億ユーロ，自動車税が12億ユーロとなっている。所得税の中心をなすのは個人所得（主に労働所得）への累進課税である。このほかに法人所得への課税（法人所得税）と，１本の比例税率で課せられる資本所得（投資所得）への課税（資本所得税）が，所得税の有力な構成要素となっている。法人所得税は国と自治体の一種の共同税とも言うべきもので70億ユーロの収入があるが，国の収入分は55億ユーロ（地方自治体の収入分は15億ユーロ）である。資本所得税で得られる国所得税収入

*（よこやま　じゅんいち）開発研究所研究員，北海学園大学法学部教授

資料 1　フィンランドにおける税・社会保険料収入の状況

（2007 年度決算，百万ユーロ，%）

	金　額（構成比）
国税合計(※1)	39,220（50.8）
所得税(※2)	14,507
付加価値税	15,054
燃料への課税	2,907
タバコ税	622
酒税	1,016
自動車税	1,217
地方税合計	16,455（21.3）
地方所得税(※3)	15,597
不動産税	850
犬税	3
社会保障拠出金(※4)	21,390（27.8）
雇用主負担	15,715
被保険者負担	5,675
その他	200（ 0.3）
合計	77,265

※1 株式売却額や配当金など雑収入の一部をふくむ。

※2 法人所得課税分のうちの国収入分（55 億ユーロ）と資本所得課税分（24 億ユーロ）をふくむ。

※3 法人所得課税分のうちの地方自治体収入分（15 億ユーロ）をふくむ。

※4 年金保険，医療保険，失業保険の拠出金である。

〔出所〕Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.342-343, S.347-348，ならびに 2010 年 3 月 10 日実施の Kuntaliitto（フィンランド自治体協会）におけるヒアリングならびに同協会資料 “About the local tax revenues and finances and the state subsidies reform 2010”, 2010 により作成。

は 24 億ユーロである[1)]。

地方税の大部分は地方所得税（140 億ユーロ）で，これ以外には，法人所得税の自治体収入分 15 億ユーロと不動産税 9 億ユーロがある。地方所得税は個人所得への比例税率となっていて，自治体がその税率を自由に決定できる。なお，徴税については，地方税を含め国がすべて行っている[2)]。

国税対地方税の関係は近年ほとんど変化がなく，1996 年度が 68 対 32，2005 年度が 71 対 29 となっており，国税収入の割合が圧倒的に大きい[3)]。フィンランドでは，福祉・保健医療分野，

1）なお，国の財政規模は 462 億ユーロであった（2009 年度国予算）。Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”（以下，Vuosikirja と略す），2009, S.347.

2）徴税については，2010 年 3 月 10 日実施の Kuntaliitto（フィンランド自治体協会）におけるヒアリングによる。

3）“Vuosikirja 2007”, 2007, S.340-341, “Vuosikirja 1998”, 1998, S.302-303.

資料 2　フィンランドにおける税・社会保険料負担の変化

（2000 年度決算，2007 年度決算，百万ユーロ，％）

	2000	2007
	金　額（構成比）	金　額（構成比）
所　得　税（個人分）	19,118（ 30.6）	23,396（ 30.9）
所　得　税（法人分）	7,792（ 12.5）	6,962（ 8.1）
社会保険料負担	15,757（ 25.3）	21,390（ 28.0）
商品・サービスへの課税	18,203（ 29.2）	23,441（ 30.3）
そ　の　他	1,548（ 2.5）	2,076（ 2.7）
合　計	62,418（100.0）	77,265（100.0）

〔出所〕Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.343 により作成。

教育・文化分野などで地方分権が進んでいるが，財源的には日本よりもフィンランドの方が国税の割合が高く地方税の割合が低いのである[4]。近年の日本における地方分権論議では，地方への税源付与が地方分権の最大要素のように言われているが，フィンランドの状況をみるならば，地方自主財源の強化が地方分権の不可欠の条件とは必ずしも言えないように思われる。少なくとも，日本で地方分権の議論を行うにあたっては，国と地方の税源配分に先行して，国と地方の役割分担の議論がしっかりと行われる必要があるのである。

資料 2 は，国民の税（国税と地方税）と社会保険料の負担を，個人所得課税，法人所得課税，商品・サービスへの課税，社会保険料負担の 4 つに分け，2000 年度と 2007 年度について比較したものである。2000 年度に比べて 2007 年度には，負担は法人所得課税をのぞいて増大しているが，個人所得課税と商品・サービスへの課税の比重が横ばいで推移する反面，年金を中心とした社会保険料（社会保障拠出金）の割合が高まっている。社会保険料の負担は，基本的に労使折半となっている日本とは異なり，ほぼ企業が 75％，本人が 25％の負担となっている[5]。

⑵　フィンランドの自治体財政の状況

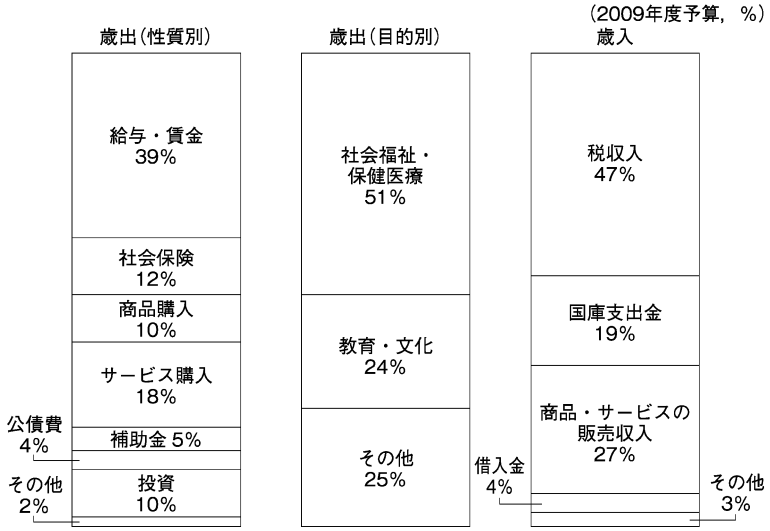
フィンランドの自治体の歳出規模（複数の自治体が共同で事務・事業を行うために設立される自治体連合の歳出を含む）は約 380 億ユーロであるが（資料 3），それを目的別歳出でみると，福祉・保健医療費（歳出総額の 51％）と教育・文化費（同 24％）の比重が高い。福祉・保健医療費と教育・文化費には，人件費・物件費などの経常的経費のほかに投資的経費を含んでいる。さらに，性質別歳出をみると給与・賃金が歳出総額の 39％，商品・サービス購入費が 28％，公債費が 4 ％，投資的経費が 10％，補助金が 5 ％である。

自治体の歳出のうち，福祉・保健医療費と教育・文化費が圧倒的に大きな割合を占めている

4）日本の場合，国税収入額が 45 兆 8309 億円，地方税が 39 兆 5585 億円となっており，国税対地方税は 53.7 対 46.3 になっている（2008 年度決算）。

5）“Vuosikirja 2009”, 2009, S.343.

資料３　フィンランドの地方自治体(※1) の歳出と歳入(※2)



※1 地方自治体のほかに自治体連合をふくむ。
※2 財政規模は 380 億ユーロである。
〔出所〕フィンランド財務省資料 “Local Self-Government in Finland”, 2010.

が，これは，自治体（自治体連合）が高齢者，児童，障がい者（児）等の福祉，医療（１次医療，２次医療，歯科医療など），予防保健医療，教育（義務教育，中等教育，職業教育など），文化（図書館，生涯学習など）等の事業を展開しているからである。このほかにも，自治体は地域計画，上下水道，消防・救急，廃棄物処理，地域集中暖房，地方道や街路の整備・維持管理，交通（路面電車，バスなど），雇用・経済振興，環境保護など幅広い事業を行っている[6]。

また，年金，大学，警察，国道の維持管理，徴税(地方税を含む)，児童手当等は国の責任となっており，フィンランドでは，国と地方の役割分担は比較的はっきりしていると言えるが，環境や地域開発，雇用など国と地方の仕事が重なる領域も存在している。

次に，フィンランドの自治体の歳入をみると（自治体連合の歳入を含む）（資料３），地方税が歳入総額の 47%，国庫支出金が 19%，商品･サービス販売収入が 27%，借入金が４%である。なお，自治体連合には課税権がなく，国庫支出金についても一部の教育・文化関係の国庫支出金を除けば，自治体連合に直接交付されるものはほとんどない。先にみたように，2007 年度決算での地方税収入は 164 億ユーロであった。うち地方所得税が 140 億ユーロ，不動産税が９億ユーロで，これに法人所得税の自治体収入分 15 億ユーロが加わる。また，国庫支出金収入は 77

6）フィンランド財務省資料 “Local Self-Government in Finland—Public services, administration and finance”, 2010 を参照。なお，山田真知子氏は，下記の論文の中で自治体の事務・事業と国の法律との関係を詳細に述べている。山田真知子『フィンランドの地方自治体とサービスの構造改革』（財団法人自治体国際化協会比較地方自治研究会報告書），財団法人自治体国際化協会，2010 年 11 月。

億ユーロであったが，国庫支出金には社会保健省所管の福祉・保健医療包括補助金，教育省所管の教育・文化包括補助金，財務省所管の一般交付金と税平衡化補助金，投資的事業への国庫補助金がある。なお，自治体の行う投資的事業は，自治体平均で見れば，地方税と国庫支出金で事業費の 3 分の 2，地方債で事業費の 3 分の 1 を賄っている[7)]。

商品・サービス購入費の比重が高いが，これは自治体が自治体連合立の病院から医療サービスを購入したり，福祉の民間委託が進む中で民間等の訪問介護事業所や高齢者サービスつき住宅等から高齢者福祉サービスを購入したり，民間の保育サービス事業所から児童福祉サービスを購入しているからである[8)]。また，財政収入において商品•サービスの販売収入がかなりの規模を占めているが，これは自治体や自治体連合自らが，福祉・保健医療はもちろん，交通，地域集中暖房，教育・文化などの分野において，商品・サービスの販売者として収入をあげているからである。

地方所得税は比例税率で自治体が自由に税率を決定でき，2009 年度の平均は 18.59％（最高 21.0％，最低 16.5％）であった。税率は徐々に上昇し，1970 年度が 14.38％，1980 年度が 15.86％，1990 年度が 16.47％，1995 年度が 17.53％，2000 年度が 17.65％，2005 年度が 18.29％であった。2010 年度には実に 181 自治体が税率を引き上げている[9)]。地方所得税の税率は自治体が自由に決定できる仕組みになってはいるものの，自治体間での差はそれほど大きくはないと言うことができるだろう。

不動産税については，税率に制限が設けられており，自治体は一定の範囲内で税率を決めることができる。例えば 1 戸建ての家の場合は評価額の 0.22％から 0.5％の範囲内で課すことができるのである。自治体の平均は 0.29％で，最高は 0.5％，最低は 0.22％である[10)]。また，建物が建っていない土地には高い税金が課せられる場合もあるし，公益に資する場合は税が免除される場合がある[11)]。

法人所得税については，その税収入の約 22.03％は自治体分であるが（2007 年度，国の分は 79.97％），個別自治体の受け取る金額は当該自治体に立地している企業の課税所得による。もしも，企業とその関連会社がいくつかの自治体で事業展開をしている場合は，従業員数にしたがって自治体間で配分されることになる[12)]。

7）注 6 のフィンランド財務省資料を参照。
8）近年，フィンランドでは福祉・保健医療サービス，とくに福祉サービスの民間委託が進み，このため自治体が民間事業所からサービスを購入することが増大している。この点については，横山純一「フィンランドにおける高齢者福祉の変化（1990-2006）── 1990 年代前半の不況以後の高齢者介護サービスと福祉民営化，地域格差問題を中心に」，『開発論集』85 号，北海学園大学開発研究所，2010 年 3 月を参照。
9）フィンランド自治体協会資料 “About the local tax revenues and finances and the state subsidies reform 2010”, 2010 を参照。
10）注 6 のフィンランド財務省資料を参照。
11）注 6 のフィンランド財務省資料を参照。
12）注 6 のフィンランド財務省資料を参照。

2　フィンランドの地方自治体の状況(1)
―― 人口の都市への集中と過疎化，高齢化，経済力と財政力の地域格差

近年，フィンランドの自治体を取り巻く環境は大きく変化した。変化の特徴として次の 3 つをあげることができる。それは，人口の都市集中と過疎化の進行，人口の高齢化の進行，自治体間の経済力格差の拡大とその反映としての財政力格差の拡大である。以下，順にみていくことにしたい。

⑴　人口の都市への集中と過疎化

人口の都市集中が進んでいる。フィンランドでは 20 の Maakunta にわかれている（資料 4 ）。Maakunta 別の人口数でみてみると（資料 5 ），1985-1997 年に比べて 1997-2006 年のほうが，北部や北東部の Maakunta（Lappi，Kainuu など）の人口減少率が大きい。また，2008 年度についてみた場合，人口が増大した Maakunta は南部に集中している（資料 6 ）。首都のヘルシンキ市のある Uusimaa やタンペレ市のある Pirkanmaa，トウルク市のある Varsinais-Suomi などが着実に人口増加となっていることが把握できるのである。人口の都市への集中と過疎化の大きな理由は，なるほど少子化の影響もあるが，産業構造の変化と都市への人口移動であると言うことができよう[13]。

⑵　人口の高齢化[14]

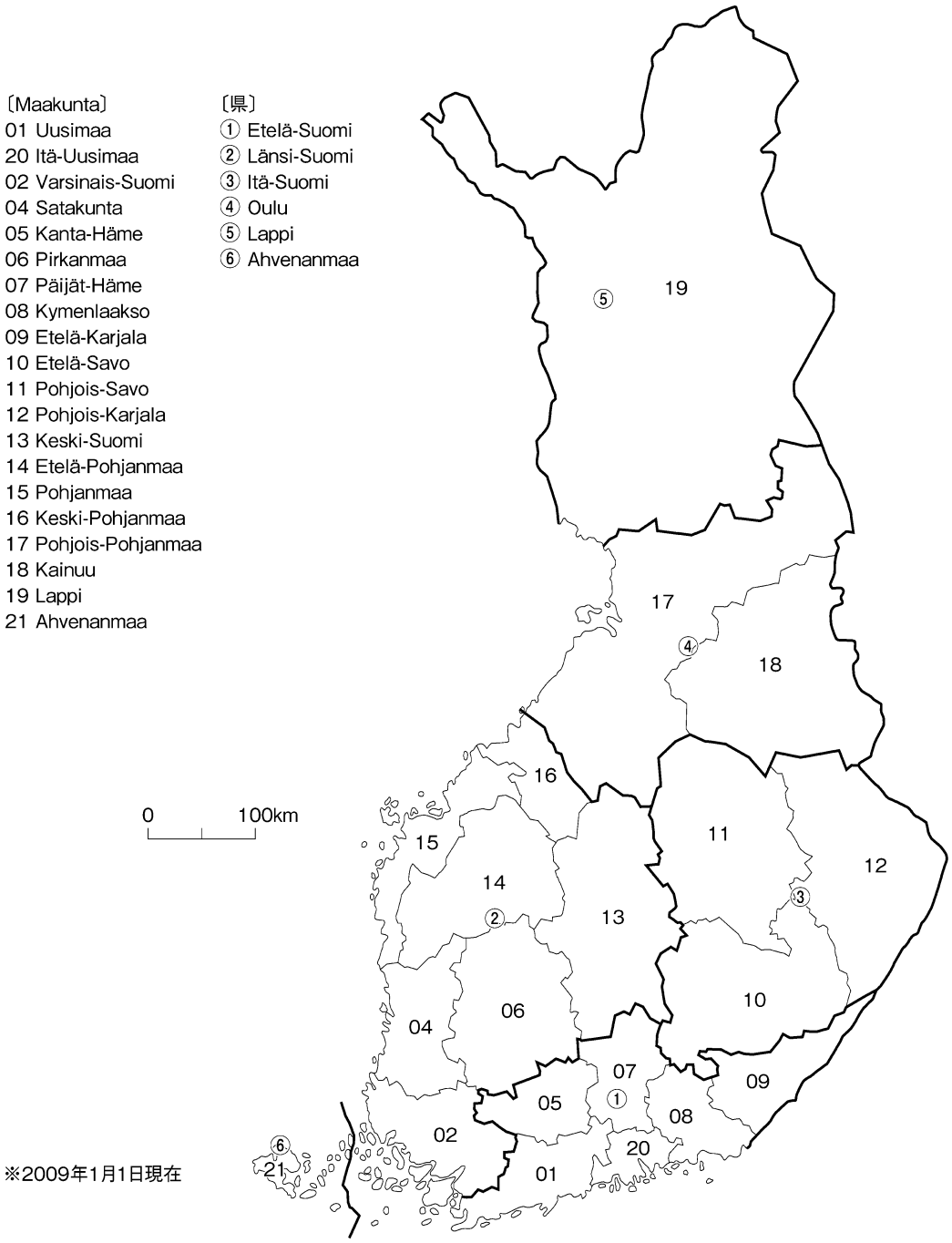
人口の高齢化が過疎地域を中心に進んでいる。フィンランドの高齢者比率（全国平均）は 1994 年に 14.1％になり，いわゆる高齢社会に突入した。その後も高齢者比率は徐々に上昇して 2008 年（2008 年 12 月 31 日現在）には 16.7％となっている。65 歳以上人口の割合が高い Maakunta は，Etelä-Savo の 22.3％，続いて Etelä-Karjala の 20.6％，Kainuu の 20.4％という順になっている。その反対に，65 歳以上人口の割合が低いのは Uusimaa の 13.0％，続いて Pohjois-Pohjanmaa の 14.1％，Itä-Uusimaa の 15.7％となっている。

さらに，高齢者比率を自治体ごとにみていくと（2008 年 12 月 31 日現在），最も高い高齢者比率は，Luhanka（Keski-Suomi に所属）の 36.0％，つづいて Kuhmoinen（Keski-Suomi に所属）の 32.3％，3 位は Suomenniemi（Etelä-Karjara に所属）の 31.8％であった。最も高齢者比率が低いのは，Kiiminki（Pohjois-Pohjanmaa に所属）の 7.7％，続いて，Oulunsalo の 7.8％（Pohjois-Pohjanmaa に所属），3 位は，Liminka（Pohjois-Pohjanmaa に所属）の 7.9％であった。

13）Matti Heikkila, Mikko Kautto (EDS.) “Welfare in Finland”, 2007, ならびに注 8 の横山純一前掲論文を参照。

14）高齢者比率については，STAKES “Ikääntyneiden sosiaali-ja terveyspalvelut 2005”, S.32 ならびに注 8 の横山純一前掲論文，“Vuosikirja 2009”, 2009, S.78-95 を参照。

資料 4　フィンランドの Maakunta と県（Laaninhallinto）



〔出所〕Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.49.

資料 5　Maakunta 別の人口数の推移(※)　（人）

	1985 年	1997 年	2006 年	1985–1997 年の増減率	1997–2006 年の増減率	1985–2006 年の増減率	人口最大の自治体名
Uusimaa	1090599	1257702	1373600	115	109	126	Helsinki
Itä-Uusimaa	82006	87287	93853	106	108	114	Porvoo
Varsinais-Suomi	415889	439973	457789	106	104	110	Turku
Satakunta	250559	242021	229360	97	95	92	Pori
Kanta-Häme	157901	165026	169952	105	103	108	Hameenlinna
Pirkanmaa	418573	442053	472181	106	107	113	Tampere
Päijät-Häme	195041	197710	199235	101	101	102	Lahti
Kymenlaakso	197342	190570	184241	97	97	93	Kotka
Etelä-Karjala	143320	138852	135255	97	97	94	Lappeenranta
Etelä-Savo	177102	171827	159492	97	93	90	Mikkeli
Pohjois-Savo	256036	256760	249498	100	97	97	Kuopio
Pohjois-Karjala	177567	175137	167519	99	96	94	Joensuu
Keski-Suomi	247693	259139	269636	105	104	109	Jyväskylä
Etelä-Pohjanmaa	200815	198641	193585	99	97	96	Seinäjoki
Pohjanmaa	172805	174230	174211	101	100	101	Vaasa
Keski-Pohjanmaa	70728	72336	70672	102	98	100	Kokkola
Pohjois-Pohjanmaa	332853	359724	380668	108	106	114	Oulu
Kainuu	99288	93218	84350	94	90	85	Kajaani
Lappi	200943	199051	184935	99	93	92	Rovaniemi
Ahvenanmaa	23591	25392	26923	108	104	114	Maarianhamina

※ 1985 年，1997 年，2006 年ともに 12 月 31 日現在の数値。

〔出所〕Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 1998”, S.54–55.
Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2007”, S.78–99, S.112–113 により作成。

資料 6　Maakunta 別にみた人口の移動　（2008 年度，人）

Maakunta	流入人口	流出人口	人口増減
全国	269,792	269,792	
Uusimaa	79,186	76,389	2,797
Itä-Uusimaa	4,779	4,446	333
Varsinais-Suomi	23,527	22,977	550
Satakunta	9,331	10,023	マイナス 692
Kanta-Häme	10,073	8,864	1,209
Pirkanmaa	27,659	26,022	1,637
Päijät-Häme	10,818	10,388	430
Kymenlaakso	5,615	6,604	マイナス 989
Etelä-Karjala	5,292	5,669	マイナス 377
Etelä-Savo	6,721	7,463	マイナス 742
Pohjois-Savo	12,520	13,103	マイナス 583
Pohjois-Karjala	8,237	8,860	マイナス 623
Keski-Suomi	13,689	13,522	167
Etelä-Pohjanmaa	7,336	7,978	マイナス 642
Pohjanmaa	7,393	7,763	マイナス 370
Keski-Pohjanmaa	2,277	2,619	マイナス 342
Pohjois-Pohjanmaa	22,129	22,525	マイナス 396
Kainuu	3,302	3,890	マイナス 588
Lappi	8,398	9,271	マイナス 873
Ahvenanmaa	1,510	1,416	94

〔出所〕Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.147.

⑶　経済力と財政力の地域格差[15)]

人口 1 人あたりの地方所得税の課税所得（2007 年度）を Maakunta 別にみてみると，最大が Uusimaa の 1 万 8566 ユーロ，最小が Pohjois-Karjala の 1 万 1385 ユーロで，およそ 1.63 倍の開きがある。さらに，自治体別にみてみると，最大が Kauniainen（Uusimaa に所属）の 3 万 1988 ユーロ，最小は Merijärvi（Pohjois-Pohjanmaa に所属）の 8311 ユーロだった。自治体間で実に 3.85 倍の開きがあり，それだけ経済力の地域格差がみられるのである。

また，1996 年度の人口 1 人当たりの地方所得税の課税所得が最も高かった自治体は Kauniainen の 11 万 9762 マルカで，最小が Merijärvi の 3 万 7271 マルカであった（マルカは EU 加盟以前のフィンランドの通貨単位）。1996 年度における自治体間の開きは 3.21 倍のため，自治体間の経済力の地域格差が拡大していることが把握できるのである。

このような経済力の地域格差は自治体間の財政力格差となって現れることになる。このため地方財政調整が行われているが，フィンランドでは国庫支出金を通して地方財政調整が行われているのである。

3　フィンランドの地方自治体の状況⑵ ── 市町村合併と自治体間協力・連携

フィンランドでは近年自治体の合併が進んでいる。自治体数を 2006 年 1 月 1 日現在と 2009 年 1 月 1 日現在とで比較した資料 7 をみると，自治体数は 431 から 348 に減少し，この 3 年間で約 2 割にあたる 83 自治体が減少したことが把握できるのである[16)]。

さらに，資料 7 から，Maakunta 間での自治体合併の進捗状況には大きな差異がみられることが判断できる。つまり，Varsinais-Suomi や Kymenlaakso のように自治体数がほぼ半減したところや，Kanta-Häme，Pirkanmaa，Etelä-Pohjanma，Keski-Suomi のように約 4 分の 1 の自治体が減少した Maakunta がある反面で，Itä-Uusimaa，Päijät-Häme，Pohjois-Savo，Lappi，Ahvenanmaa のように合併が全く行われていない Maakunta も存在するのである。また，合併後の新自治体の名称は合併の中心となった自治体名をそのまま用いることが多く，合併にともなって新しい自治体名を名乗ることになった自治体は，Uusimaa の Raasepori，Varsinais-Suomi の Kemiönsaari，Pirkanmaa の Akaa など，わずか 6 つにすぎないことが特徴としてあげられる。

その後も自治体の合併は南部の Maakunta を中心に進み，2010 年 1 月 1 日現在の自治体数は 326，2011 年 1 月 1 日現在の自治体数は 320 となっている[17)]。さらに，2013 年度には少なく

15）“Vuosikirja 2009”, 2009, S.357–365. “Vuosikirja 1998”, 1998, S.326–336 により数値を算出した。
16）なお，2007 年 1 月 1 日現在の市町村数は 416 であった。これについては，“Vuosikirja 2007”, 2007, S.355–365 を参照。
17）後述する税収格差是正のための自治体間調整（2010 年度予算，2011 年度予算）に関するフィンランド自治体協会資料により数値を算出した。

資料7　フィンランドの地方自治体数の変遷

	2006年1月1日現在の自治体数	2009年1月1日現在の自治体数	合併で誕生した新しい名称の自治体
Uusimaa	24	21	Raasepori
Itä-Uusimaa	10	10	
Varsinais-Suomi	54	28	Kemiönsaari，Länsi-Turunmaa
Satakunta	26	22	
Kanta-Häme	16	11	
Pirkanmaa	33	24	Akaa，Sastamala
Päijät-Häme	12	12	
Kymenlaakso	12	7	
Etelä-Karjala	12	11	
Etelä-Savo	20	17	
Pohjois-Savo	23	23	
Pohjois-Karjala	16	14	
Keski-Suomi	30	23	
Etelä-Pohjanmaa	26	19	
Pohjanmaa	18	17	
Keski-Pohjanmaa	12	9	
Pohjois-Pohjanmaa	40	34	Siikalatva
Kainuu	10	9	
Lappi	21	21	
Ahvenanmaa	16	16	
合　　計	431	348	

〔出所〕Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2006”, 2006, S.355-365 ならびに “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.357-365 により作成。

とも2つの合併（4つの自治体がかかわる）が計画されている[18]。このような自治体合併協議に参加した自治体数は，2005年度以降でみれば，205自治体にのぼる予定である[19]。

ただし，自治体合併が進んではいるものの，2008年12月31日現在において，人口2000人未満の自治体が49，2000人以上4000人未満の自治体が79，4000人以上6000人未満の自治体が53存在している（資料8）。自治体合併が進んでも，人口6000人未満の自治体が，実に自治体全体の過半数を占めているのである。これらの小規模自治体では公共サービスを自治体単独事業として行うには限界があるため，自治体間協力・連携が盛んに行われている。さらに，国が「自治体およびサービスの構造改革」（Kunta-ja palvelurakenneuudistus）を実施中で，1次医療とこれに密接に関連する福祉サービスについては少なくとも人口数2万人，職業学校については人口5万人を1つの区域として事業を展開するように求めていることも，自治体間協力・連携を加速させている[20]。

自治体間協力・連携の方法は多様であるが，まず，特定の事業分野について複数の自治体が集まって自治体連合を形成する方法があげられる。自治体連合の歴史は古く，かつその多くは

18）フィンランド財務省資料 “Project to restructure municipalities and services”, 2010 を参照。
19）注18のフィンランド財務省資料を参照。
20）注18のフィンランド財務省資料を参照。

資料 8　フィンランドの地方自治体の人口規模　（2008 年 12 月 31 日現在）

	自治体数	2000人未満	2000 -3999	4000 -5999	6000 -7999	8000 -9999	10000 -14999	15000 -19999	20000 -29999	30000 -49999	50000 -99999	100000人以上
Uusimaa	21	1	0	3	1	3	0	1	2	7	0	3
Itä-Uusimaa	10	1	5	1	1	0	0	1	0	1	0	0
Varsinais-Suomi	28	4	6	2	1	5	1	5	1	1	1	1
Satakunta	22	3	7	3	2	1	4	0	0	1	1	0
Kanta-Häme	11	0	2	1	1	3	0	2	1	0	1	0
Pirkanmaa	24	1	4	3	4	1	3	2	4	1	0	1
Päijät-Häme	12	1	3	2	0	1	1	1	2	0	0	1
Kymenlaakso	7	0	2	1	1	0	0	0	1	0	2	0
Etelä-Karjala	11	2	1	5	1	0	0	0	1	0	1	0
Etelä-Savo	17	2	4	5	3	0	0	0	2	1	0	0
Pohjois-Savo	23	2	8	4	3	1	1	0	3	0	1	0
Pohjois-Karjala	14	0	3	3	2	2	3	0	0	0	1	0
Keski-Suomi	23	6	5	4	1	1	2	1	2	0	0	1
Etelä-Pohjanmaa	19	1	6	1	2	2	5	1	0	0	1	0
Pohjanmaa	17	1	2	5	4	1	1	2	0	0	1	0
Keski-Pohjanmaa	9	2	4	2	0	0	0	0	0	1	0	0
Pohjois-Pohjanmaa	34	4	7	3	5	7	3	3	1	0	0	1
Kainuu	9	1	4	0	0	2	1	0	0	1	0	0
Lappi	21	4	4	5	2	3	0	0	2	0	1	0
Ahvenanmaa	16	13	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0
合　　計	348	49	79	53	34	33	26	19	22	14	11	8

〔出所〕Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.73 により作成。

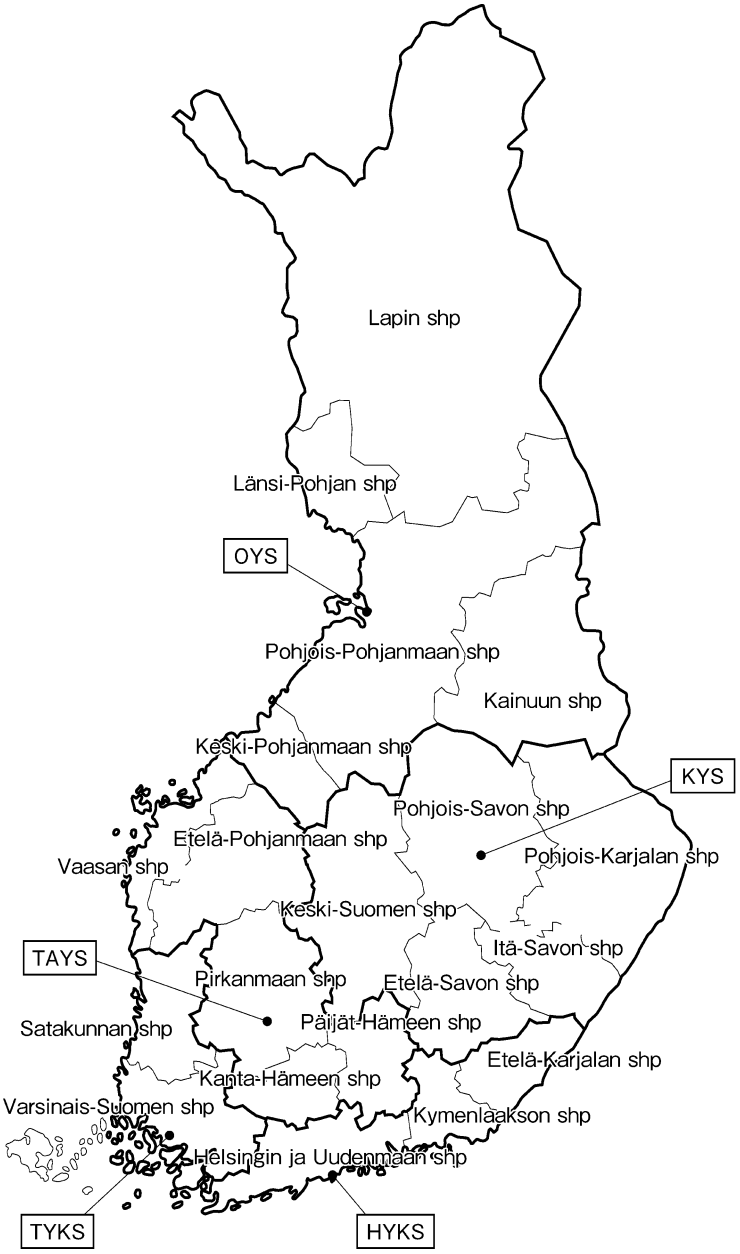
任意で設置されるもので，１次医療，職業学校などがある。これとは別に，法律に基づいて設置が義務づけられる自治体連合もある。例えば，法にもとづいて 2 次医療について 20 の医療圏が設定されており（資料 9），その各々に配置されている高度医療を行う拠点的な専門病院をはじめとする病院を運営する自治体連合がつくられ，すべての自治体がこの自治体連合に加わらなければならないのである。また，地域開発法にもとづく自治体連合が存在し地域計画を担っている。自治体連合の財政規模は 87 億 9614 万ユーロで，福祉・保健医療が 67 億 3795 万ユーロ，教育・文化が 14 億 7500 万ユーロ，廃棄物処理が 7687 万ユーロ，公的な交通・運輸が 1 億 9385 万ユーロであった。また，福祉・保健医療のうち 1 次医療が 8 億 9929 万ユーロ，２次以上の医療が 49 億 7116 万ユーロ，教育・文化のうち職業学校が 10 億 307 万ユーロであった（2007 年度決算）[21]。

さらに，自治体間協力・連携には，次のような方法もある。つまり，複数の自治体が会社（第 3 セクター）をつくって株式をもち第 3 セクターから各自治体がサービスを購入する，他の自治体からサービスを購入する（他の自治体にサービスを提供する），得がたい人材を自治体間で活用する等の方法である[22]。「自治体およびサービスの構造改革」により，近年，１次医療とこ

21）“Vuosikirja 2009”, 2009, S.356.

22）注 18 のフィンランド財務省資料ならびに注 6 の山田真知子前掲書による。なお，山田真知子前掲書は自治体間協力・連携について詳しい。

資料９　フィンランドの２次医療圏



※1　２次医療圏は 20 に区分されている。
※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（2008 年 11 月入手資料）。

れに関連する福祉事業の「２万人の人口規模」を満たすように自治体間協力・連携地域が形成されてきているが，このうち 20 が自治体連合を形成し，中心自治体が周辺自治体分のサービスを担う方法（host-municipality-model）を選択したのは 35 であった[23]。

4　2010 年の国庫支出金改革

⑴　1993 年の国庫支出金改革

1993 年に地方分権的な財政改革が行われ，それまでの使途が厳しく限定されていた福祉・保健医療と教育・文化の国庫支出金に代わり，自治体の支出裁量権を大幅に拡大した包括補助金（福祉・保健医療包括補助金，教育・文化包括補助金）がつくられた。この改革後，フィンランドの国庫支出金は，福祉・保健医療包括補助金，教育・文化包括補助金，一般交付金，税平衡化補助金，投資的事業への補助金の５つにほぼ大別されたのである。国庫支出金の中では，２つの包括補助金の比重が圧倒的に高かった[24]。

フィンランドにおいて地方財政調整の役割を担うのは国庫支出金である。自治体間の財政力に違いがあるため，地方財政調整機能をもつ国庫支出金への依存度が高い自治体もあれば，自主財源の比重の高い自治体も存在する。2007 年度決算では，地方税と国庫支出金の比率（全国平均）は３対１となっているが，Maakunta 別にみてみると，Uusimaa が 9.5 対１，Itä-Uusimaa が４対１と自主財源比率が高かった。その反対に，所属自治体の半数以上で地方税収入額を国庫支出金収入額が上回る Maakunta（Kainuu, Pohjois-Karjala）も存在した（資料 10）。また，１人あたり国庫支出金収入額が 3000 ユーロ以上の自治体は９自治体存在した。面積が広い自治体や人口が少ない自治体，高齢者比率が高い自治体において，国庫支出金への依存度が高いことが把握できるのである（資料 11）。

⑵　2010 年の国庫支出金改革

2010 年に改革が実施されたことにより，特定の教育・文化サービス（職業学校など）に関する国庫支出金と投資的事業への補助金を除いて，国庫支出金が１つにまとめられ，財務省から使途が限定されない一般補助金として自治体に交付されることになった。この改革による自治体と自治体財政への影響は，今のところほとんどない。というのは，1993 年の改革後，包括補助金は「幅広い特定財源」から一般財源へ次第にその性格をシフトさせてきたことや，今回の改革で自治体に交付する際の算定方法や交付基準が変化したわけではなかったこと，一般交付金と税平衡化補助金はもともと一般財源の交付であったことからである。

23）注 18 のフィンランド財務省資料ならびに注６の山田真知子前掲書による。

24）横山純一「フィンランドの地方分権と高齢者福祉（1）（2 完）」『都市問題』，87 巻９号，10 号，1996 年９月，10 月を参照。なお，本稿以外に，小野島真「フィンランドの基礎的公共サービスを支える地方行財政制度」，『月刊自治研』608 号，2010 年５月も 2010 年改革を扱っている。

資料 10　Maakunta 別にみた地方自治体の地方税収入・国庫支出金収入の人口 1 人当り額と国庫支出金収入が地方税収入を上回った自治体数

（2007 年度決算，ユーロ）

Maakunta	地　方　税	国庫支出金	国庫支出金収入が地方税収入を上回った自治体数
Uusimaa	3,841	404	0
Itä-Uusimaa	3,428	892	0
Varsinais-Suomi	2,996	1,200	1
Satakunta	2,735	1,556	5
Kanta-Häme	2,842	1,115	0
Pirkanmaa	2,960	1,035	1
Päijät-Häme	2,797	1,088	0
Kymenlaakso	2,983	1,079	1
Etelä-Karjala	2,789	1,136	0
Etelä-Savo	2,644	1,533	2
Pohjois-Savo	2,625	1,471	9
Pohjois-Karjala	2,507	1,751	⑦※
Keski-Suomi	2,682	1,253	9
Etelä-Pohjanmaa	2,497	1,632	3
Pohjanmaa	2,865	1,542	0
Keski-Pohjanmaa	2,660	1,530	3
Pohjois-Pohjanmaa	2,768	1,397	13
Kainuu	2,567	1,821	⑤※
Lappi	2,795	1,631	7
Ahvenanmaa	2,764	1,037	2
全国	3,074	1,086	67

※ ○印は国庫支出金収入が地方税収入を上回った自治体数が半数以上の Maakunta。

〔出所〕Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.366–381 より作成。

資料 11　1 人当り国庫支出金収入額が 1 人当り地方税収入額を大幅に上回っている地方自治体と面積※，人口※，高齢者比率※

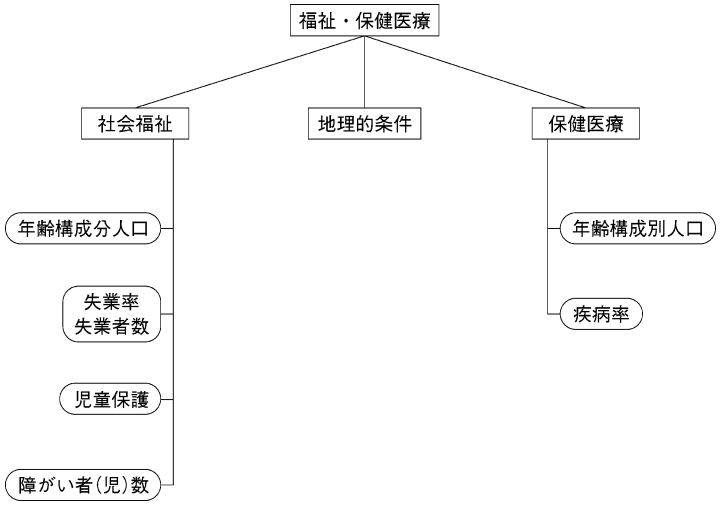
（2007 年度決算，ユーロ，km²，人，%）

自治体名	所属する Maakunta	1 人当り国庫支出金	1 人当り地方税	面　積	人　口	高齢者比率
Vesanto	Pohjois-Savo	3,132	2,143	422.8	2,437	29.2
Rautavaara	Pohjois-Savo	3,035	2,241	1,151.2	1,949	30.4
Valtimo	Pohjois-Karjala	3,038	2,153	800.5	2,508	26.0
Kinnula	Keski-Suomi	3,019	1,916	460.3	1,852	22.5
Enontekiö	Lappi	3,122	2,337	7,945.9	1,915	18.3
Ranua	Lappi	3,461	1,942	3,453.7	4,428	18.9
Salla	Lappi	3,054	2,276	5,730.1	4,308	27.7
Geta	Ahvenanmaa	3,201	1,831	84.4	456	24.1
Kökar	Ahvenanmaa	3,394	2,194	63.6	262	24.8
全国平均		1,086	3,074			16.7

※ 面積は 2009 年 1 月 1 日現在，人口と高齢者比率は 2008 年 12 月 31 日現在の数値。

〔出所〕Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.78–95, S.366–381 より作成。

資料 12　一般補助金算定の際の福祉・保健医療分の推計コスト積み上げ方式の内容



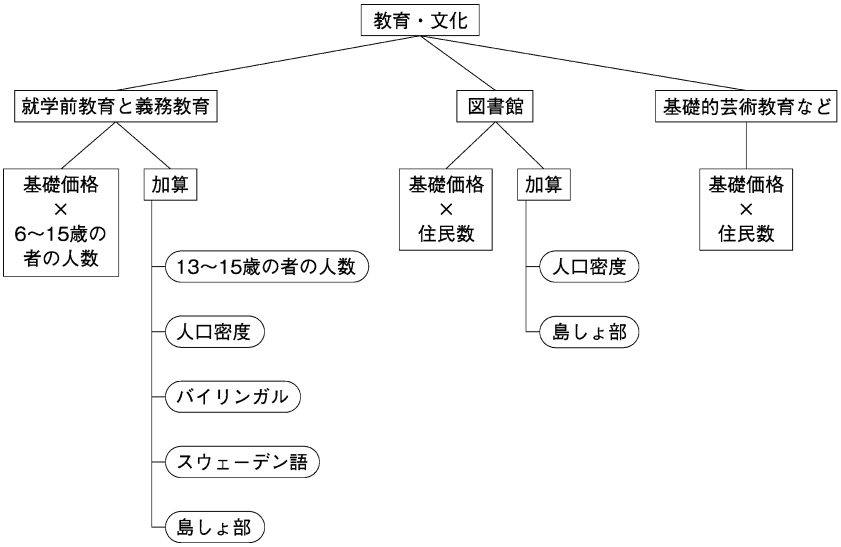
〔出所〕フィンランド財務省資料 “The system of central government transfers”, 2010.

では，自治体に一般補助金が交付される仕組みをみてみよう。

まず，包括補助金の各自治体への算定方法である，推計コスト積み上げ方式が改革後も踏襲された。これまで福祉・保健医療包括補助金は，各自治体の年齢別構成人口数にそれぞれの年齢別人口ごとに算定された基礎価格（１人当たり額）を乗じたものを基本に，失業者数，失業率，疾病率，地理的条件などが加味されて各自治体の福祉・保健医療費の推計コストが算出されていた。また，教育・文化包括補助金のうち就学前教育と義務教育学校では基礎価格に人口数（6 〜15 歳）を乗じ，さらに，人口密度や島しょ部の場合の上乗せや，13〜15 歳人口分の上乗せ，２つの公用語（フィンランド語とスウェーデン語）をもち住民の多くがスウェーデン語を話す自治体やスウェーデン語のみを公用語としている自治体（Ahvenanmaa に属する全自治体と Pohjanmaa に属する Luoto など 3 自治体）の場合の上乗せなどが加味されて推計コスト算定がなされてきた。改革後も，このような仕組みに変化はない（資料 12），（資料 13）。資料 14 では，2010 年度の一般補助金算定の際の福祉•保健医療分における最も重要な指標となる年齢構成別人口に関する基礎価格を掲げた。保育サービスが必要な 0 〜 6 歳の社会福祉の基礎価格や，介護サービスや医療サービスが必要となる 75 歳〜84 歳，85 歳以上の社会福祉と保健医療の基礎価格が大きな金額となっていることが判断できる。

なお，高校，職業学校，高等専門学校などの教育サービスと，美術館や劇場などの一部の文化サービスに関するものについての補助金は，一般補助金としてではなく，教育省所管のまったく別の形態の補助金として取り扱われる。つまり，この補助金は一般補助金の計算からははずされており，教育省所管の補助金として生徒数などに基づいて交付される。交付先についても，一般補助金がすべて自治体に交付されるのに対し，この補助金の交付先は自治体とは限ら

資料 13　一般補助金算定の際の教育・文化分の推計コスト積み上げ方式の内容



〔出所〕フィンランド財務省資料 “The system of central government transfers”, 2010.

資料 14　一般補助金算定の際の福祉・保健医療分における年齢構成別人口ごとに算定された基礎価格の数値

（2010 年度，人口 1 人当り額，ユーロ）

社　会　福　祉		保　健　・　医　療	
0 〜 6 歳の基礎価格	6,249.79	0 〜 6 歳の基礎価格	791.40
7 〜64 歳の基礎価格	291.92	7 〜64 歳の基礎価格	879.92
65〜74 歳の基礎価格	847.49	65〜74 歳の基礎価格	2,071.39
75〜84 歳の基礎価格	5,113.61	75〜84 歳の基礎価格	3,995.44
85 歳以上の基礎価格	14,041.43	85 歳以上の基礎価格	6,935.07

〔出所〕2010 年 3 月 10 日実施の Kuntaliitto（フィンランド自治体協会）におけるヒアリングならびに同協会資料 “About the local tax revenues and finances and the state subsidies reform 2010”, 2010 により作成。

ない。例えば，自治体立だけではなく，自治体連合立や民間の運営も多い職業学校の場合には，自治体だけではなく，運営主体となっている自治体連合や民間に直接補助金が出されるのである[25]。このため，実質的には特定補助金に近い性格を有していると言うことができるのである。

次に，包括補助金の時と同様に，一般補助金においても各自治体の福祉・保健医療，教育・文化のそれぞれの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金額が差し引かれる。そして，このようにして得られた金額が，福祉・保健医療，教育・文化それぞれにおける国から各自治体への移転金額（補助金の額）になる。このような自治体の自己財源で負担

25）この点については，横山純一「93 年，自治体裁量の大きい教育包括補助金制度を創設」，日本教育新聞社『週刊教育資料』949 号，2006 年 8 月，14-15 ページを参照。

資料 15　福祉・保健医療分野（福祉・保健医療包括補助金）における年齢構成別人口ごとに算定された基礎価格の数値の変化（人口 1 人当り額）と福祉・保健医療の全推計コストにしめる福祉・保健医療包括補助金のしめる割合，自治体が自己財源で負担すべき 1 人当り額　（ユーロ，%）

社会福祉	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度	保健医療	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度
0 ～ 6 歳の基礎価格	4,719.40	4,916.24	5,931.23	6,080.74	0 ～ 6 歳の基礎価格	581.26	602.10	721.07	749.19
7 ～64 歳の基礎価格	223.44	240.79	291.63	280.05	7 ～64 歳の基礎価格	661.89	686.35	822.39	854.86
65～74 歳の基礎価格	621.25	652.71	781.55	824.64	65～74 歳の基礎価格	1,556.63	1,622.79	1,943.12	2,018.90
75～84 歳の基礎価格	3,776.58	3,935.40	4,712.66	4,983.99	75～84 歳の基礎価格	3,021.55	3,129.86	3,748.02	3,894.19
85 歳以上の基礎価格	10,545.74	10,965.83	13,129.18	13,865.52	85 歳以上の基礎価格	5,245.63	5,433.66	6,505.61	6,759.33

福祉・保健医療の全推計コストにしめる包括補助金の割合と自治体が自己財源で負担すべき 1 人当り額　（%，ユーロ）				
	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度
包括補助金の割合	33.32%	33.88%	32.74%	34.64%
1 人当り自治体負担額	1,539.35 ユーロ	1,603.04 ユーロ	1,973.52 ユーロ	1,993.73 ユーロ

〔出所〕“Valtion talousarvioesitys 2009”, 2008, S.628 より作成。

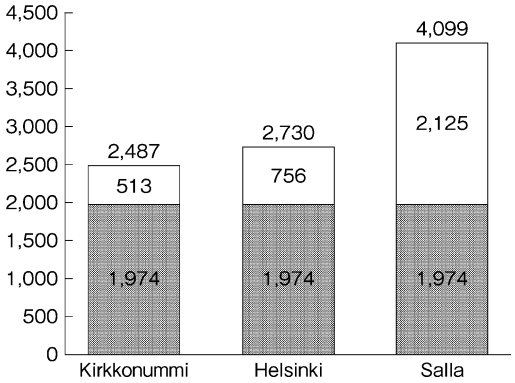
すべき金額は，自治体の区別なくどこの自治体においても住民 1 人あたり定額となっているが，それは，各年度の福祉・保健医療費，教育・文化費それぞれについての国と自治体との間の支出の責任割合（推計コストに対する国と自治体の負担割合）に基づいて計算される[26]。

2009 年度の場合は，福祉・保健医療分野においては自治体負担分が 65.36%，国庫支出金分が 34.64%，教育・文化分野においては教育と図書館の自治体負担分が 58.18%，国庫支出金分が 41.82%，文化関係の自治体負担分が 70.30%，国庫支出金分が 29.70%であった[27]。さらに，福祉・保健医療分野の推計コスト（年齢構成別人口ごとに算定された基礎価格）は，資料 15 のように変化している。例えば 85 歳以上の社会福祉については，2006 年度が 1 万 545 ユーロであったが，2009 年度には 1 万 3865 ユーロに上昇している。また，福祉・保健医療分野の全推計コストにしめる国庫支出金（福祉・保健医療包括補助金）分も 2006 年度が 33.32%，2008 年度が 32.74%，2009 年度が 34.64%というように若干の変化がみられるとともに，自治体が自己財源で負担すべき 1 人当り金額も上昇している。そして，2009 年度の自治体負担の総額は約 100 億ユーロにのぼっている。

2008 年度の福祉・保健医療分野における自治体の自己財源で負担すべき住民 1 人当たり金額は 1974（1973.52）ユーロであった。このようにして，福祉・保健医療分と教育・文化分のそれ

26）フィンランド財務省資料 “The system of central government transfers” を参照。
27）この点については，“Valtion talousarvioesiteys 2009”, 2008, S.77 を参照。

資料 16　福祉・保健医療における国から自治体への移転額と自治体が自ら負担すべき額　（2008 年度，住民 1 人当り額，ユーロ）



※ 斜線部が自治体が自ら負担すべき 1 人当り福祉・保健医療費の額。
白線部が 1 人当りの国からの福祉・保健医療包括補助金額。
〔出所〕フィンランド自治体協会資料 “About the local tax revenues and finances and the state subsidies reform 2010”, 2010.

ぞれで計算されたうえで，一般補助金額が示されることになる。2008 年度には，北部（Lappi）の Salla（4308 人，2008 年 12 月 31 日）が受け取った国庫支出金額（福祉・保健医療包括補助金額）は住民 1 人当たり 2125 ユーロ，財政力の高い Kirkkonummi（同 3 万 5981 人，Uusimaa）は 513 ユーロ，Helsinki（同 57 万 6632 人，Uusimaa）は 756 ユーロだった（資料 16）。

なお，就学前教育学校と義務教育学校の生徒が居住する自治体とは別の自治体の学校に通学している場合は，教育サービスを提供している自治体は，生徒の居住自治体から補助金の返還を受けることができる。その金額は，就学前教育と義務教育の基礎価格と当該児童生徒数，13〜15 歳人口がいる場合の上乗せ額により決定される[28)]。

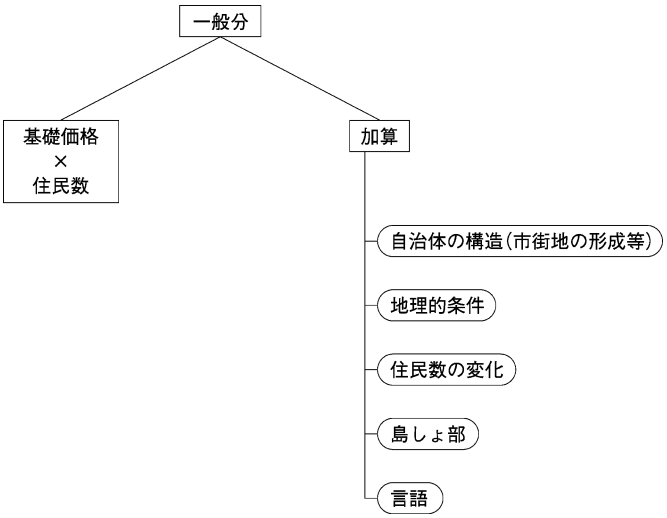
さらに，自治体は福祉・保健医療，教育・文化分野以外の事務事業も行っている。このために，これまで福祉・保健医療包括補助金と教育・文化包括補助金のほかに，福祉・保健医療や教育・文化以外の自治体の財政需要に対応することを目的とした一般交付金が国から交付されていた。2010 年の改革では，このような一般交付金についても，その算定方法が踏襲されることになった。つまり，一般交付金では基礎価格に住民数を乗じて推計コストが算出されるのであるが，その際，島しょ部や遠隔地，自治体の構造，言語などへの配慮がなされていた。この方法が改革後も維持され（資料 17），一般分として一般補助金に含まれることになる。

⑶　自治体間の税収格差是正の方法

以上のような作業の上で，さらに自治体間の税収格差が斟酌される。上記の計算方法でも島しょ部や過疎自治体への配慮がなされてはいるが，あくまでも，これは財政需要に着目した配

28）注 26 のフィンランド財務省資料を参照。

資料 17　一般補助金算定の際の一般分の推計コスト積み上げ方式の内容



〔出所〕フィンランド財務省資料 “The system of central government transfers”, 2010.

慮にすぎない。自治体が自己財源で賄うべき金額は，自治体の区別なく住民 1 人あたり定額となっていて自治体間の税収格差への考慮はない。そこで，これまでの税平衡化補助金でとられていた時と同様な方法で，一般補助金においても自治体間の税収格差に着目した調整が行われるのである。つまり，住民 1 人あたり地方税収（計算上の住民 1 人あたり地方税収）が 91.86％（2010 年度，2011 年度）に達しない自治体（2010 年度は 265，2011 年度は 258）には不足分が補助金加算されるのである。その反対に 91.86％を超過した自治体（2010 年度は 61，2011 年度は 62）はその超過分の 37％分（2010 年度，2011 年度）の補助金が減額されるのである。

その際の計算上の住民 1 人あたり地方税収とは，各自治体の実際の地方税収ではない。地方所得税の税率や不動産税は自治体間で相違するので，全国の平均税率を用いた計算上の住民 1 人当たり地方所得税収と不動産税収が使用されるのである。例えば，2011 年度における自治体間の税収格差是正では，2009 年度の地方所得税の平均税率である 18.59％が適用される。不動産税についても 2009 年度の平均税率が適用され，例えば，定住用の 1 戸建て住居の場合は 0.30％であった。

では，資料 18 を用いて，最新の 2011 年度予算において，自治体間の税収格差に着目してどのような調整がなされているのかを具体的に検討してみよう。調整にあたっては地方税収，人口数とも 2 年前のデータが用いられることになっている。2008 年 12 月 31 日現在の人口数は 529 万 8858 人で，2009 年度の計算上の地方税収は 173 億 7715 万 1490 ユーロ（平均税率適用の地方所得税収入が 150 億 3187 万 4259 ユーロ，平均税率適用の不動産税が 9 億 6126 万 1165 ユーロ，法人所得税の自治体分が 13 億 8401 万 6067 ユーロ）であった。そこで計算上の 1 人当たりの地方税収は 3279 ユーロとなり，この数値に 91.86％を乗じた金額である 3012.47 ユーロ

資料 18　税収格差是正のための自治体間の調整のしくみ（2011 年度）

自治体	自治体の所属する Maakunta	人口（2008年12月31日現在）	計算上の地方所得税収（2009年度決算，ユーロ）	法人所得税の自治体分（2009年度決算，ユーロ）	計算上の不動産税収（2009年度決算，ユーロ）	計算上の地方税収（2009年度決算，ユーロ）		基準値との差（ユーロ）	2011年度予算	
						計算上の地方税収入額（ユーロ）	1人当り額（ユーロ）		1人当り調整額（ユーロ）	調整額（ユーロ）
全国		5,298,858	15,031,874,259	1,384,016,067	961,261,165	17,377,151,490	3,279		−3	−17,237,217
Helsinki	Uusimaa	574,564	2,119,130,554	255,258,255	174,525,342	2,548,914,151	4,436	−1,424	−527	−302,681,215
Espoo	Uusimaa	241,565	1,015,511,806	128,449,974	74,721,211	1,218,682,991	5,045	−2,032	−752	−181,661,000
Eurajoki	Satakunta	5,871	25,466,277	950,236	3,399,165	29,815,679	5,078	−2,066	−764	−4,487,903
Harjavalta	Satakunta	7,580	20,489,610	9,811,138	1,213,060	31,513,807	4,157	−1,145	−424	−3,211,355
Kaskinen	Pohjanmaa	1,478	4,798,907	2,844,453	518,828	8,162,189	5,522	−2,510	−929	−1,372,611
Kauniainen	Uusimaa	8,545	50,086,927	1,273,352	3,155,826	54,516,105	6,380	−3,367	−1,246	−10,646,583
Ranua	Lappi	4,428	7,578,263	505,346	478,491	8,562,100	1,934	1,079	1,079	4,777,117
Kärsämäki	Pohjois-Pohjanmaa	2,970	5,244,465	348,490	256,416	5,849,371	1,969	1,043	1,043	3,097,665
Merijärvi	Pohjois-Pohjanmaa	1,187	1,911,105	94,255	90,427	2,095,787	1,766	1,247	1,247	1,480,015
Polvijärvi	Pohjois-Karjala	4,843	8,116,685	834,783	565,833	9,517,301	1,965	1,047	1,047	5,072,092
Rääkkylä	Pohjois-Karjala	2,671	4,448,750	411,985	384,097	5,244,832	1,964	1,049	1,049	2,801,475

※1 計算上の地方所得税の税率は 18.59%（2009 年度），計算上の不動産税の税率については例えば 1 戸建て定住住居は 0.30%（2009 年度）である。
※2 基準値は 3,012.74 ユーロで，基準値を計算する際に全国平均の 1 人当りの計算上の地方税収入額（3,279 ユーロ）に乗じる数値は 91.86%である。
※3 1人当り調整額を出す際に，基準値を上回る自治体が調整減額される 1 人当り額は基準値との差額に 37%を乗じた額である。
〔出所〕フィンランド自治体協会資料，“Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta vuonna 2011” より作成。

が基準値となる。この基準値を計算上の 1 人当たり地方税収が下回った自治体には，3012.47 ユーロに達する金額になるように補助金が増額され，反対に，計算上の 1 人当たり地方税収が基準値を上回った自治体には，その上回った金額（その自治体の計算上の 1 人あたり地方税収マイナス 3012.47 ユーロ）の 37%分の補助金が減額されることになる。

資料 18 は，基準値を計算上の 1 人当たり地方税収入が大きく上回った自治体と，その反対に，基準値を計算上の 1 人当たり地方税収入が大きく下回った自治体について，それぞれ 1 位から 5 位まで掲げ，かつ首都のヘルシンキ市を加えて 11 自治体について示している。具体例としては，計算上の住民 1 人当たり税収が最大の Kauniainen（Uusimaa に所属，6380 ユーロ）と最小の Merijärvi（Pohjois-Pohjanmaa に所属，1766 ユーロ），それに首都の Helsinki（4436 ユーロ）を取り上げてみることにしよう。基準値を計算上の地方税収が上回った自治体では超過分の 37%が減額されるため，Kauniainen は 3367 ユーロ，Helsinki は 1424 ユーロの超過のために，その 37%である 1246 ユーロ，527 ユーロがそれぞれ減額されることになる。Kauniainen の人口は 8545 人なので，これに 1246 ユーロを乗じた 1064 万ユーロの補助金が減額され，Helsinki の人口は 57 万 4564 人なので，これに 527 ユーロを乗じた 3 億 268 万ユーロの補助金が減額されることになるのである。その反対に，Merijärvi は基準値に 1274 ユーロ不足しているために，1274 ユーロに人口数（1187 人）を乗じた 148 万 15 ユーロが補助金として加算されることになるのである。

2011 年度予算では，以上により補助金が減額になる見込みの自治体数は 62，補助金額が増額となる自治体数は 258 である[29]。一般補助金が導入された最初の予算である 2010 年度予算では減額になる見込みの自治体数は 61，増額となる見込みの自治体数は 265 であったから[30]，増額自治体が 7 自治体減少した。また，補助金減額分と増額分を比べれば，増額分が減額分を 1723 万 7217 ユーロ（2010 年度予算では 2291 万 1760 ユーロ）上回っているため，その金額分を国が資金提供する形となっている。このような自治体間の税収格差調整における国の資金提供額はきわめて少なく，実質的には自治体間水平調整となっていることが把握できるのである。こうして，以上のような作業を経ることによって，各自治体の最終的な一般補助金額が決定することになるのである。

なお，教育省から支出される職業学校や美術館，劇場などの教育・文化サービスに関する補助金と投資的経費に関する補助金については，自治体間の税収格差是正の対象からはずされている。

29）税収格差是正のための自治体間調整（2011 年度予算）に関するフィンランド自治体協会資料 “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta vuonna 2011” を参照。
30）税収格差是正のための自治体間調整（2010 年度予算）に関するフィンランド自治体協会資料 “Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus vuonna 2010” を参照。

資料 19　富裕自治体（補助金が減額された自治体）の人口，所属する Maakunta，地方所得税率

（人，%）

自治体	所属 Maakunta	人口	地方所得税率	Kiitilä	Lappi	6,039	19.00	Pietarsaari	Pohjanmaa	19,667	19.25
Espoo	Uusimaa	241,565	17.50	Kokkola	Keski-Pohjanmaa	45,644	19.75	Pirkkala	Pirkanmaa	16,154	19.00
Eurajoki	Satakunta	5,871	18.00	Kotka	Kymenlaakso	54,694	19.50	Porvoo	Itä-Uusimaa	48,227	19.25
Hamina	Kymenlaakso	21,570	20.00	Kouvola	Kymenlaakso	88,436	19.00	Raahe	Pohjois-Pohjanmaa	22,571	19.75
Hanko	Uusimaa	9,657	19.25	Kuopio	Pohjois-Savo	95,484	18.75	Raisio	Varsinais-Suomi	24,147	17.50
Harjavalta	Satakunta	7,580	18.75	Kustavi	Varsinais-Suomi	910	19.25	Rauma	Satakunta	39,747	18.00
Helsinki	Uusimaa	574,564	17.50	Lahti	Päijät-Häme	100,080	19.00	Riihimäki	Kanta-Häme	28,536	19.00
Hyvinkää	Uusimaa	44,987	18.50	Lappeenranta	Etelä-Karjala	71,740	18.75	Ruokolahti	Etelä-Karjala	5,730	18.00
Hämeenlinna	Kanta-Häme	66,106	18.00	Lempäälä	Pirkanmaa	19,753	19.00	Salo	Varsinais-Suomi	54,777	18.00
Imatra	Etelä-Karjala	28,899	18.75	Lieto	Varsinais-Suomi	15,772	18.50	Seinäjoki	Etelä-Pohjanmaa	56,211	19.00
Inkoo	Uusimaa	5,575	20.00	Lohja	Uusimaa	39,133	19.00	Sipoo	Itä-Uusimaa	19,886	18.75
Jyväskylä	Keski-Suomi	128,028	18.50	Loviisa	Itä-Uusimaa	15,694	19.50	Siuntio	Uusimaa	5,871	20.50
Jämsä	Keski-Suomi	23,167	19.50	Länsi-Turunmaa	Varsinais-Suomi	15,405	19.25	Säkylä	Satakunta	4,761	19.50
Järvenpää	Uusimaa	38,288	19.00	Masku	Varsinais-Suomi	9,383	16.50	Tampere	Pirkanmaa	209,552	18.00
Kaarina	Varsinais-Suomi	30,347	18.00	Mustasaari	Pohjanmaa	18,112	19.25	Turku	Varsinais-Suomi	175,582	18.00
Kangasala	Pirkanmaa	29,282	19.50	Muurame	Keski-Suomi	9,178	19.00	Tuusula	Uusimaa	36,386	18.00
Kaskinen	Pohjanmaa	1,478	18.75	Naantali	Varsinais-Suomi	18,391	16.50	Vaasa	Pohjanmaa	58,597	19.00
Kauniainen	Uusimaa	8,545	16.50	Nokia	Pirkanmaa	30,951	19.00	Valkeakoski	Pirkanmaa	20,542	18.75
Kempele	Pohjois-Pohjanmaa	15,320	18.50	Nurmijärvi	Uusimaa	39,018	18.75	Vantaa	Uusimaa	195,419	18.50
Kerava	Uusimaa	33,546	18.00	Oulu	Pohjois-Pohjanmaa	137,061	18.00	Vihti	Uusimaa	27,628	19.25
Kirkkonummi	Uusimaa	35,981	18.25	Paimio	Varsinais-Suomi	10,145	18.75	Ylöjärvi	Pirkanmaa	29,762	19.00

※1 人口は 2008 年 12 月 31 日現在の数値。

※2 地方所得税率は 2009 年度の数値。

〔出所〕フィンランド自治体協会資料，“Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta vuonna 2011” ならびに Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009, 2009, S.357–365 により作成。

⑷　富裕自治体の動向

補助金が減額となった自治体は，富裕な自治体ということができる。資料 19 は，2011 年度に税収格差調整により一般補助金が減額になる 62 自治体をすべて掲載している。資料 19 から判断できるように，人口 1 万人以上の自治体が 49 と約 8 割を占めている。また，南部の Maakunta に所属する自治体が圧倒的な割合（約 8 割）を占めている。つまり，Uusimaa に所属する自治体が 15，Varsinais-Suomi に所属する自治体が 10，Pirkanmaa に所属する自治体が 7，Itä-Uusimaa に所属する自治体が 3，Kanta-Häme に所属する自治体が 2，Satakunta に所属する自治体が 4，Kymenlaakso に所属する自治体が 3，Etelä-Karjala に所属する自治体が 3，Päijät-Häme に所属する自治体が 1 となっているのである。先に述べたように，フィンランドでは人口が増加しているのは主に南部の Maakunta であり，それ以外の Maakunta に属していて資料 19 に掲げられた自治体は，例えば，Jyväskylä（Keski-Suomi）や Kokkola（Keski-Pohjanmaa），Kuopio（Pohjois-Savo），Oulu（Pohjois-Pohjanmaa），Seinäjoki（Etelä-Pohjanmaa），Vaasa（Pohjanmaa）など Maakunta の中の中心となっている規模の大きな都市が多い。その反対に，Kainuu など失業率が高く，人口減少が進んでいる Maakunta においては，補助金が減額される自治体は皆無となっている。

さらに，富裕自治体の地方所得税の税率を調べてみると（資料 19），全国平均の税率を下回っているのは 23 自治体であった。税率が 16.50％と低い自治体がある反面，税率が 20％以上の自治体も少なくない。そこで，富裕自治体だから地方所得税率が低いと言うことはできない。各自治体が課す地方所得税の税率における最高と最低の幅が小さいために特徴的な動きを見出だすことが難しいと言える。今後は，各自治体の地方債の累積高や都市部特有のニーズなど，別の指標の検討も必要だろう[31]。

⑸ 人口密度が極端に低い，島しょ部に位置しているなど特別な事情を抱えている自治体への配慮

なお，2010 年改革では，上記に加えて，新しく次の措置が取られた。つまり，人口密度が極端に低い過疎自治体と島しょ部自治体（島しょ部の自治体もしくはその中に島しょ部を抱えている自治体）[32] の財政需要に対応するために，3000 万ユーロが 28 自治体に割り当てられたのである。そして，このための財源を捻出するために，フィンランドのすべての自治体において住民 1 人あたり 6 ユーロが一般補助金から差し引かれることになった[33]。

資料 20 から判断できるように，これらの自治体のほとんどは，Lappi など北部の Maakunta に所属し，遠隔地で面積がきわめて広く人口が少ない（きわめて人口密度が低い），島しょ部である等の事情を抱えていて，合併がきわめて難しい自治体と位置づけられるとともに，自治体間協力・連携を行っても 1 次医療における人口 2 万人規模にはるかに達しないなどの事情を抱えている自治体である。また，これらの自治体の中にはサーミ人が居住する自治体（とくに Lappi に属する自治体）があり，サーミ人への政策的な配慮がなされている。

むすびにかえて

フィンランドの 2010 年の国庫支出金改革は，社会保健省所管の福祉・保健医療包括補助金，教育省所管の教育・文化包括補助金，財務省所管の一般交付金と税平衡化補助金を，財務省所管の一般補助金に 1 本化したものである。この改革により，フィンランドの国庫支出金は，高校，職業学校，高等専門学校などの教育サービスと美術館や劇場などの自治体の一部の文化サービスに関する国庫支出金，開発事業などの投資的補助金，ならびに財務省所管の一般補助金にほぼ大別されることになった。この中で一般補助金は国庫支出金全体の 9 割を占めることになった[34]。

31）今後の筆者の課題としたい。
32）島しょ部の自治体には，オーランド諸島の自治体（Ahvenanmaa に所属する自治体）は含まれていない。
33）注 26 のフィンランド財務省の資料を参照。
34）注 6 のフィンランド財務省資料を参照。

資料 20　一般補助金の交付に際し特別な配慮を受ける 28 自治体の内容

（人，km²，人/km²）

人口密度が極端に低い自治体					島しょ部の自治体				
自治体	所属 Maakunta	人口	面積	人口密度	自治体	所属 Maakunta	人口	面積	人口密度
Muonio	Lappi	2,360	1,903.9	1.2	Enonkoski	Etelä-Savo	1,651	306.1	5.4
Savukoski	Lappi	1,216	6,438.6	0.2	Hailuoto	Pohjois-Pohjanmaa	1,028	196.6	5.2
Enontekiö	Lappi	1,915	7,945.9	0.2	Kemiönsaari	Varsinais-Suomi	7,303	687.1	10.6
Utsjoki	Lappi	1,322	5,144.3	0.3	Kustavi	Varsinais-Suomi	910	166.4	5.5
Inari	Lappi	6,866	15,052.4	0.5	Länsi-Turunmaa	Varsinais-Suomi	15,405	881.9	17.5
Pelkosenniemi	Lappi	1,046	1,836.8	0.6	Maalahti	Pohjanmaa	5,549	521.0	10.7
Kittilä	Lappi	6,039	8,095.0	0.7	Puumala	Etelä-Savo	2,645	794.6	3.3
Salla	Lappi	4,308	5,730.1	0.8	Sulkava	Etelä-Savo	3,033	584.9	5.2
Sodankylä	Lappi	8,872	11,696.4	0.8					
Ranua	Lappi	4,428	3,453.7	1.3					
Posio	Lappi	4,020	3,039.1	1.3					
Kolari	Lappi	3,860	2,558.5	1.5					
Pudasjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	9,031	5,638.6	1.6					
Rautavaara	Pohjois-Savo	1,949	1,151.2	1.7					
Suomussalmi	Kainuu	9,435	5,270.8	1.8					
Utajärvi	Pohjois-Pohjanmaa	3,045	1,671.0	1.8					
Lestijärvi	Keski-Pohjanmaa	881	480.7	1.8					
Ristijärvi	Kainuu	1,548	836.3	1.9					
Taivalkoski	Pohjois-Pohjanmaa	4,546	2,438.2	1.9					
Puolanka	Kainuu	3,183	2,461.7	1.3					

※1 面積は 2009 年 1 月 1 日現在の数値。
※2 人口は 2008 年 12 月 31 日現在の数値。
※3 島しょ部の自治体のうち Etelä-Savo に属する 3 自治体は，湖沼上の島をもつ自治体である。
〔出所〕フィンランド財務省資料 “The system of central government transfers”, 2010 ならびに Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2009”, 2009, S.78–95 により作成。

2010 年の改革前の包括補助金や一般交付金の自治体における自由裁量度が高かったために，2010 年の改革により自治体の支出の自由裁量度が格段に増したわけではない。また，自治体に交付する際の算定方法や交付基準が変化したわけでもない。その意味では，自治体にとっては，2010 年の改革は，使途限定の福祉・保健医療国庫支出金と教育・文化国庫支出金から福祉・保健包括補助金と教育・文化包括補助金への転換を行った 1993 年の改革のような大改革と言うことはできないし，自治体の側にもそのような認識はない。

しかし，2010 年の改革は，現段階では改革前の仕組みとほとんど違いはないけれども，今後，修正が施されることになるのか，修正が行われるのであれば，どのようなものになるのかを筆者は注視したい[35]。また，今後，フィンランドの自治体における施策展開に新しい動きがでてく

35）1993 年の国庫支出金改革の際も，その直後から財政力よりも財政需要因子を重視する改革が志向された。また，交付基準の改正が繰り返されてきた。例えば，福祉・保健医療包括補助金における年齢構成別人口は，改革時には 0 ～ 6 歳，7 ～64 歳，65 歳～74 歳，75 歳以上の 4 つにわかれていたが，その後，75 歳以上が分割されて 75～84 歳，85 歳以上となった。この点については注 8 の横山純一前掲論文を参照。その意味で，2010 年の改革後，数年が経過した時にどのような変化が生じることになるだろうかが注目されるのである。

るのか，福祉・保健医療サービスや教育・文化サービスの内容や水準への影響が出てくるのかなどについても注目していきたい。

さらに，日本の国庫支出金改革を念頭におきながらフィンランドの改革を考えれば興味深い論点が浮かんでくる。現在，日本では一括交付金の議論が行われているが，その括り方をどの程度にするのか，そもそも建設事業における箇所付けの持つ意義をどのように考えるのか，括り方を広げれば広げるほど地方交付税との関係をどのようにするのか，義務教育費国庫負担金など使途限定の国庫支出金の意義をどのように考えるのか，縦割り行政を減ずるための省庁改革をどうするのか等の課題がある。フィンランドでは，社会保健省と教育省が所管していた国庫支出金を財務省に１本化したことと，一般補助金になじまないものについては別の形態の補助金として存立させていることが大変興味深い。前者については，そもそも縦割り行政が強固な日本ではフィンランドのようなことが果たしてできるのだろかという点に関心がある。また，後者については，フィンランドでは投資的事業への補助金は支出ベースが交付の際に考慮される。職業学校や美術館などの教育・文化サービスに関する補助金については，その交付先は自治体だけではなく，そのことゆえに特定補助金に近い形態の補助金として存立している。日本で地方分権が進んでも，単純な一般財源主義では事は進まないだろう。フィンランドの国庫支出金は，日本において地方分権が進んでいくのならば，その際の補助金を考える時にもヒントを与えていると言えるのではないだろうか。