

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その後の国庫支出金の動向(2010-2015)：2015年の水平的財政調整の改定を中心に
著者	横山, 純一; YOKOYAMA, Junichi
引用	開発論集(96): 121-145
発行日	2015-09-30

フィンランドにおける 2010 年の国庫支出金改革と その後の国庫支出金の動向 (2010-2015)

—— 2015 年の水平的財政調整の改定を中心に ——

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 (2010 年 1 月 1 日施行, 以下 2010 年改革と略す)¹⁾が行われ, それまで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, ならびに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が創設された。この改革により, 地方自治体 (以下自治体と略す) 向けの国庫支出金は, 一部の教育・文化国庫支出金, プロジェクト国庫支出金 (投資補助金) 等を除き, ONE PIPE CENTRAL GOVERNMENT (財務省所管) に一元化されたのである。

2010 年改革後, フィンランドの地方財政調整は, 一般補助金を通じて自治体の財政需要と財政力を斟酌して行われている。自治体の財施需要については, 年齢別構成人口を中心に多様な指標が用いられている。自治体間の税収格差を是正するために行われる財政力の斟酌については, 国の役割は限定的にとどまり, 自治体間で一般補助金を増減するしくみがとられている。つまり, まず, 各自治体の財政需要を斟酌した算定によって各自治体に配分される一般補助金が暫定的に決められる。次に, 各自治体の財政力を考慮に入れた算定が行われ, 上記のように暫定的に決められた各自治体の一般補助金額が, 財政力の豊かな自治体で減額され, 財政力の低い自治体で増額されるのである。したがって, 実質的に水平的財政調整が行われているということができるのである。本稿では, 以下, このような水平的財政調整において国庫支出金 (一般補助金) が減額になった自治体を抛出自治体, 増額となった自治体を受取自治体と表現する。

本稿は, 2010 年改革とその後の一般補助金の動向 (2010 年~2015 年) について検討することを目的としているが, 主に, 2015 年に自治体への配分方式 (算定方法) が改定された水平的財政調整のしくみと, その改定がもたらした自治体への影響, 改定の目的について明らかにすることにしたい。

本稿の構成は次のようになる。

まず, 自治体財政のしくみと現状, 1980 年代以降現在までの国庫支出金の歴史を検討する。

次に, 2010 年改革で創設された一般補助金の算定方法と水平的財政調整のしくみを述べ, 一

* (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

般補助金の自治体への交付方法を明らかにする。

第3に、フィンランドの一般補助金総額と国負担割合（補助率）の変化、水平的財政調整の一般補助金全体における比重、自治体財政における水平的財政調整の役割を検討する。

第4に、水平的財政調整における算定方法の改定が2012年と2015年になされたが、改定の内容と、これがもたらした自治体への影響、改定の目的について考察する。とくに、変更が大きかった2015年改定について詳述したい。

1 フィンランドの自治体と自治体財政

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(Kunta)という関係になっている。近年まで中央政府の下に国の出先機関(県, Laanin hallinto), 20の地域(Maakunta)があったが、県は行政改革によって2009年12月31日に廃止され、MaakuntaについてもItä-UusimaaがUusimaaに統合されたために、現在は19になっている。図表1は19のMaakuntaとその位置を示している。

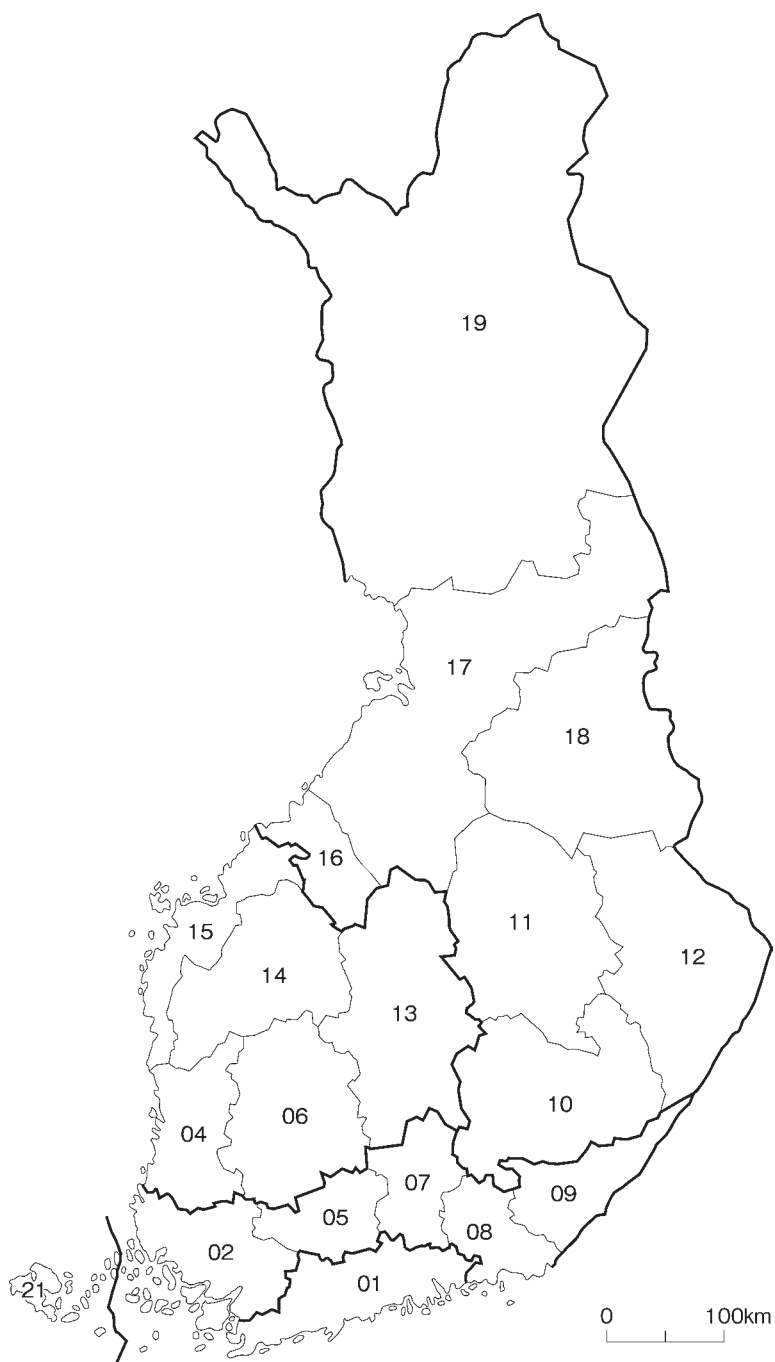
フィンランドの国税収入は391億ユーロ、地方税収入は191億ユーロで、国税対地方税の比率はほぼ7対3である(2011年度予算)²⁾。国税では、付加価値税(169億ユーロ)と所得税(111億ユーロ)の比重が高いが、リーマンショックが終わってからも経済の回復が芳しくないため所得税収入が伸び悩む一方で、近年における付加価値税の税率アップもあって付加価値税収入が増加している³⁾。所得税は、個人所得税(主に労働所得への累進課税)、法人所得税(法人所得への課税)、資本所得税(資本所得や投資所得への課税)で構成され、法人所得税と資本所得税は比例税率になっている。また、法人所得税は国と自治体の一種の共同税になっていて、国の収入分が約4分の3、自治体の収入分が約4分の1である。

地方税の大部分は比例税率の地方所得税で、税率は自治体が自由に決定できる⁴⁾。2012年度の自治体の平均税率は19.25%(最高がKiteeとSiikalatvaの21.75%, 最低がKauniainenの16.50%)であった。また、地方所得税の税率(平均)は年々上昇している。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%, 2010年度が18.59%であった。地方所得税以外の地方税には法人所得税の自治体収入分と不動産税があるが、圧倒的に地方所得税の比重が高い。

フィンランドの自治体の財政規模は、自治体連合(複数の自治体が集まって共同で1つもしくは複数の事務事業を行う組織)の財政を含めて380億ユーロである(2009年度予算)⁵⁾。歳入では税収入が47%, 国庫支出金が19%, 商品・サービスの販売収入が27%であった。国庫支出金(包括補助金, 一般交付金)は地方財政調整機能を有しており、財政力の弱い自治体は国庫支出金によって財源が確保される。歳出(目的別)では、社会福祉・保健医療が51%, 教育・文化が24%となっていて、この2つの経費で歳出の約4分の3を占めている。さらに、地方債収入の比重が低いのもフィンランドの自治体財政の特徴であるが、近年は地方債が増大してい

図表 1 フィンランドの Maakunta

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



(注) 2012 年 1 月 1 日現在。

出所：Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2012”, 2012, S. 49.

る。

フィンランドの自治体数は、近年の自治体合併により減少している。自治体合併前の2005年12月31日現在の自治体数は431であったが、3年後の2008年12月31日には2割減の348になった。そして、2011年12月31日には336に、2012年12月31日には320に、2014年12月31日には317に減少した⁶⁾。しかし、小規模自治体の割合は依然として高く、全市町村の約5割が6,000人未満の自治体になっている。

2 フィンランドの国庫支出金の歴史⁷⁾

1980年代初頭から現在までのフィンランドの国庫支出金についてみていこう。

(1) 1980年代の使途限定の国庫支出金と福祉国家の成立

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」(Laki sosiaali-ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta) が成立し、1984年1月1日から施行された。このときの社会保障関係の国庫支出金は使途が厳しく限定され、支出ベースで自治体に交付された。同法16条に示されている同法成立時の国庫負担率をみると、自治体を財政力の強弱で10等級に分け、財政力の弱い自治体ほど国庫負担率が高くなっていた。しかも、1980年代後半の順調な経済成長と良好な財政に支えられて、ほとんどの自治体が、この法律に基づく国庫支出金によって、高齢者福祉(とくに在宅福祉)、児童福祉、障害者(児)福祉に力を入れることができた。そして、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。1980年後半の高成長を背景に、このような自治体向けの社会保障関係の国庫支出金が拡充され、各自治体は社会福祉の充実を図り、この時期にフィンランドは普遍主義を標榜する北欧型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の成立

1993年には大きな財政改革(1993年1月1日施行)が行われ、これまでの使途限定の社会保障関係の国庫支出金と教育・文化国庫支出金は、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。これにより、自治体の支出の自由裁量権が拡大し、例えば福祉・保健医療包括補助金の場合、自治体は、福祉・保健医療であれば、どんな支出にも包括補助金を充てることができるようになった。包括補助金は「裁量の余地が大きい特定財源」ということができ、その創設目的は自治体の支出の自由裁量権の拡大にあった。したがって、1993年の財政改革を地方分権的な財政改革と位置づけることができるように思われる。

しかし、この改革は、1991年の大不況による経済の落ち込みと総債務残高の増大のなかで行われたために、包括補助金がスタートしたのと同時に補助金のカットが行われた。そして、自治体と自治体連合向けの国庫支出金は、ほぼ1990年代をとおして継続して削減された。とくに、

国庫支出金のなかで比重が大きかった社会保障関係の国庫支出金（福祉・保健医療包括補助金）の削減が大きかったのである。

このようななか、高齢者介護サービスについては、1990 年代半ば以後今日まで、高齢者介護サービスの経費支出額の伸び率の鈍化や、ホームケアサービスや老人ホームなどの介護サービスを利用する高齢者の高齢者総数に占める割合の低下、ホームケアサービスの重度者への提供の重点化などがみられた。さらに、高齢者福祉、児童福祉ともに、福祉の民間委託を中心に福祉の民営化が進行した。民間の社会福祉サービスの従事者は、1990 年に 1 万 4,184 人であったが、2004 年には 4 万 3,461 人に急増したのである。

(3) 1995 年の福祉施設建設補助金の廃止と包括補助金の算定方法からの財政力の除外

1995 年には福祉施設建設のための国庫支出金が廃止された。福祉施設建設のための国庫支出金は、使途限定の国庫支出金として 1980 年代に老人ホームや保育所などの拡充に貢献した。このような使途限定の福祉施設建設のための国庫支出金は、1993 年に福祉・保健医療包括補助金が施行されてからも、包括補助金とは別のもので扱われて残っていたが、廃止されたのである。フィンランドでは、1990 年代とくに 1990 年代後半以降、自治体立・自治体連合立の老人ホーム数が縮小傾向にあり、その従事者数も減少している（1990 年が 1 万 6,410 人、2005 年が 1 万 3,012 人）。これは、このような福祉施設建設のための国庫支出金の廃止が関連しているといえるのである。

さらに、1996 年 1 月 1 日からは、包括補助金の算定方法から財政力因子が取り払われてしまった。自治体の財政力を考慮に入れた算定方法は、使途限定の国庫支出金では最も大きな役割を果たしていたし、スタートしてまもないときの包括補助金においても、その役割は大きかった。このような財政力因子の廃止により、自治体間の財政力の格差を斟酌する方法は、水平的財政調整とそれに関連する国庫支出金である税平衡化補助金にゆだねられることになった。

(4) 2010 年改革

2010 年に福祉・保健医療包括補助金、教育・文化包括補助金、一般交付金が廃止され、これらを統合した財務省所管の一般補助金が創設された（2010 年 1 月 1 日施行）。ただし、一般補助金の自治体への配分にあたっては、福祉・保健医療包括補助金、教育・文化包括補助金、一般交付金で行われていた算定方法が踏襲されることとなり、一般補助金は、福祉・保健医療分、教育・文化分、一般分として、それぞれ計算されることになった。そして、のちに述べる 3(2) のようにして各自自治体の一般補助金額が求められた後に、水平的財政調整により自治体間の税収格差是正が行われて、最終的な各自自治体の一般補助金額が決定されるのである。

3 2010年改革後の国庫支出金のシステム

(1) 2010年改革後の国庫支出金⁹⁾

2010年改革後の国庫支出金は、ほぼ次のように大別される。つまり、一般補助金、教育省所管の一部の国庫支出金、プロジェクト補助金(投資補助金)、災害復旧にかかわる国庫支出金である。なお、税平衡化補助金も一般補助金の一部になった。

プロジェクト補助金(投資補助金)は、主に公共事業関係の補助金のことである。自治体が行う投資事業は、自治体平均でみれば、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。

また、教育省所管の教育・文化包括補助金の大部分は2010年改革によって一般補助金になったが、職業専門学校、美術館や劇場などの一部の文化サービスについては、一般補助金としてではなく教育省所管のまったく別の国庫支出金として取り扱われている。例えば、職業専門学校向けの国庫支出金の場合、生徒数などを基準にして配分されることになっている。自治体立だけではなく、自治体連合立や民間の職業専門学校が存在するため、この国庫支出金は自治体だけではなく、自治体連合や民間にも直接配分される。したがって、特定補助金としての性格を色濃くもっているのである。

なお、フィンランドでは近年、自治体合併が盛んに行われている。このため、自治体合併が強く推進された2008年度から2013年度まで、自治体合併を行った自治体には合併補助金が支出された⁹⁾。2つだけの自治体合併よりは、3つ以上の自治体による合併のほうが補助率は高かった。また、2012年度と2013年度については補助金が減額された。

(2) 一般補助金の算定方法¹⁰⁾——財政需要分(福祉・保健医療分、教育・文化分、一般分)の算定、国負担割合(補助率)の確定、自治体が自己財源で負担すべき金額の確定

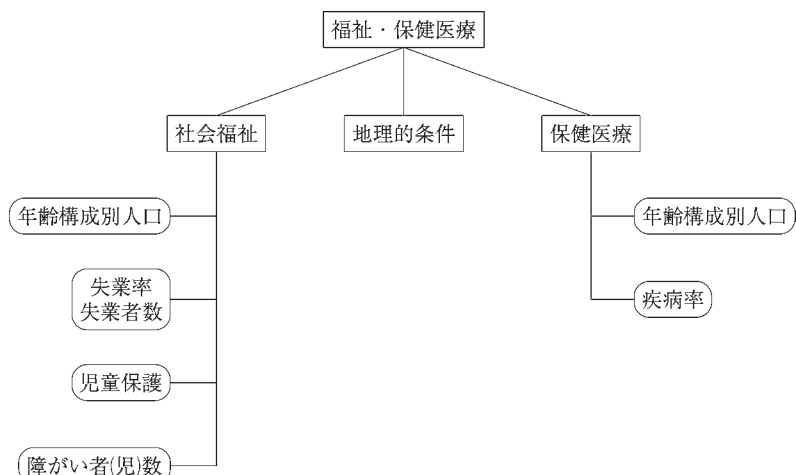
では、2010年改革で成立した一般補助金の算定方法をみていこう。

一般補助金においても、包括補助金と一般交付金を各自治体に配分する際の算定方法であった推計コスト積み上げ方式が引き継がれた。

例えば、一般補助金の福祉・保健医療分の算定においては、図表2に示したように、各自治体の年齢構成別人口数にそれぞれの年齢別構成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、障害者(児)数、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る。図表3では、改革初年度にあたる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別構成人口に関する基礎価格を掲げた。保育サービスが必要な年齢層(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とくに必要となる75～84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把握できるのである。

次に、包括補助金と同様に、一般補助金においても、各自治体の福祉・保健医療のそれぞれ

図表 2 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：Suomen Valtiovarainministeriö “The system of central government transfers”, 2010.

図表 3 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 人当たり額, ユーロ)

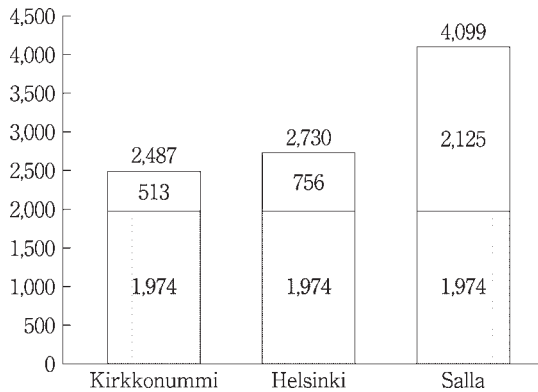
社会福祉		保健医療	
0～6歳の基礎価格	6,249.79	0～6歳の基礎価格	791.40
7～64歳の基礎価格	291.92	7～64歳の基礎価格	879.92
65～74歳の基礎価格	847.49	65～74歳の基礎価格	2,071.39
75～84歳の基礎価格	5,113.61	75～84歳の基礎価格	3,995.44
85歳以上の基礎価格	14,041.43	85歳以上の基礎価格	6,935.07

出所：2010 年 3 月 10 日実施の Suomen 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 Suomen Kuntaliitto “About the local tax revenues and finances and the state subsidies reform 2010”, 2010 により作成。

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。自治体が自己財源で負担すべき金額は、自治体の区別なくどこの自治体においても住民 1 人当たり定額となっているが、それは、各年度の福祉・保健医療費についての国と自治体の支出の責任割合（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。国の負担割合が補助率となり、自治体の自己財源で負担すべき部分が自治体の負担割合分となる。2008 年度の福祉・保健医療包括補助金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 1,974 ユーロであった（国の負担割合は 32.74%）。そして、図表 4 のように、北部の小規模自治体である Salla（2012 年 12 月 31 日の人口が 3,979 人、Lappi Maakunta に所属）が受け取った福祉・保健医療包括補助金額は住民 1 人当たり 2,125 ユーロ、財政力の高い Kirkkonummi（同 3 万 7,567 人、Uusimaa Maakunta に所属）は 513 ユーロであった¹¹⁾。

図表4 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人当たり額, ユーロ)



(注1) 斜線部が自治体が自ら負担すべき1人当たり福祉・保健医療費の額。

(注2) 白線部が1人当たりの国からの福祉・保健医療包括補助金額。

出所: Suomen Kuntaliitto “About the local tax revenues and finances and the state subsidies reform 2010”, 2010.

このようにして各自治体が受け取る一般補助金の福祉・保健医療分が計算される。さらに、教育・文化分、一般分においても、このような推計コスト積み上げ方式と自治体が自己財源で負担すべき額に基づいて各自治体が受け取る金額が計算される。そして、福祉・保健医療分、教育・文化分、一般分を合計した金額が、各自治体が受け取る水平的財政調整前（税収格差是正前）の一般補助金額（暫定的な一般補助金額）となるのである。

(3) 自治体間の税収格差是正と水平的財政調整

上記のような作業が行われたうえで、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いるが、あくまでも、これは財政需要に着目した斟酌である。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人当たり定額になっていて自治体間の税収格差への考慮はない。

そこで、次に、自治体間の税収格差に着目した調整（財政力因子の観点からとられる調整）である水平的財政調整が行われるのである。水平的財政調整は、自治体間で国庫支出金（一般補助金）を増減するしくみであり、国庫支出金（2010年改革以前は税平衡化補助金、2010年改革以後は一般補助金の税収格差是正分）の役割はきわめて限定的である。つまり、水平的財政調整は、財政力の高い自治体が拠出し、財政力の弱い自治体が交付を受けるシステムであり、基本的に自治体間で調整が行われるものである。自治体全体の拠出額よりも受取額のほうが上回れば差額分が国から自治体への補助金額となるが、2010年度から2014年度までの間では、いずれの年も拠出額が受取額を上回っていたために国からの支出額はゼロであった。自治体全体の拠出額が受取額を上回った金額は、2010年度が2,291万ユーロ、2011年度が1,723万ユーロ、

2012 年度が 3,510 万ユーロ、2013 年度が 4,775 万ユーロ、2014 年度が 4,956 万ユーロであった。その金額は微小で、例えば 2010 年度の場合、一般補助金総額に占める割合はわずか 0.3% にすぎなかったのである¹²⁾。このような補助金を 2010 年改革前は税平衡化補助金と呼んでいたが、2010 年改革以後は一般補助金の一部（一般補助金のなかの税収格差是正分）として取り扱われることになった。

このような水平的財政調整を経て、各自治体の一般補助金額が最終的に決定されるのである。

4 一般補助金総額の変化（2010 年度～2015 年度）と自治体財政における水平的財政調整の役割

(1) 2010 年度～2015 年度の一般補助金の変化

一般補助金は一般財源であるので、自治体にとって「裁量の余地が大きい特定財源」である包括補助金よりも一層使いやすい。しかし、図表 5 から判断できるように、一般補助金の国負担割合（補助率）はほぼ毎年減少し、自治体が自己財源で負担しなければならない額（1 人当たり額）が増大している。とくに 2012 年度と 2015 年度に、その傾向が顕著である。2012 年度の国の負担割合（補助率）は 2011 年度よりも 2.69 ポイント減少するとともに、自治体の自己財源で負担すべき 1 人当たり額が 363.17 ユーロ増加した。また、2015 年度は 2014 年度よりも、国の負担割合（補助率）が 4.15 ポイント減少し、自治体が自己財源で負担すべき 1 人当たり額が 238.33 ユーロ増加したのである。ただし、2012 年度についてみると、一般補助金全体（福祉・保健医療分、教育・文化分、一般分）では 2011 年度よりも 2.69 ポイント減少した

図表 5 一般補助金の国負担割合（国庫補助率）と自治体が負担する住民 1 人当たり額（全自治体同額）の変化

年度	国負担割合 (補助率)	自治体が自己財源で負担する額 (1 人当たり額)
2010 年度	34.08%	2,581.36 ユーロ
2011 年度	34.11%	2,638.32 ユーロ
2012 年度	31.42%	3,001.49 ユーロ
2013 年度	30.96%	3,136.92 ユーロ
2014 年度	29.57%	3,282.60 ユーロ
2015 年度	25.42%	3,520.93 ユーロ

出所：Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus 2011” 2011
 Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus 2012” 2012
 Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus 2013” 2013
 Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus 2014” 2014
 Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus 2015” 2015.

が、福祉・保健医療分だけでみれば、2012年度は2011年度に比べて0.01ポイント増加した¹³⁾。しかし、北欧諸国のなかで最も速いテンポで進むフィンランドの高齢化¹⁴⁾を考慮に入れば、福祉・保健医療分についても、実質的にはサービス利用の抑制が行われているとみることができる¹⁵⁾。

なお、すでに指摘したとおり、一般補助金の税収格差は正分の金額はきわめて小さかった。しかし、各自治体の一般補助金収入額に占める水平的財政調整の役割は、自治体間で大きく異なっていることが注視されなければならないのである。

(2) 水平的財政調整と自治体における比重¹⁶⁾

そこで、水平的財政調整の自治体財政における比重についてみてみよう。

2010年度には、326自治体のうち、一般補助金が増額された自治体(受取自治体)が265、減額された自治体(抛出自治体)が61であった。(フィンランドの2009年12月31日現在の自治体数は342だったが、特例的な扱いのあるAhvenanmaa Maakuntaに属する16自治体は含まれていない)。受取自治体のうち受取額の一般補助金収入額に占める割合が30%以上の自治体が8、25%以上30%未満の自治体が63、20%以上25%未満の自治体が73あり、受取額の一般補助金収入額に占める割合が20%以上の自治体数は、受取自治体全体の約55%を占めている(図表6)。30%以上の8自治体はいずれも財政力の弱い小規模自治体であり(図表7)、これらの自治体では、とりわけ水平的財政調整の役割が大きいのである。

また、抛出自治体についてみれば、抛出額の一般補助金収入額に占める割合が、5%未満の自治体が23、5%以上10%未満の自治体が8、10%以上20%未満の自治体が17あり、20%未満の自治体が抛出自治体の約80%を占めている(図表8)。しかし、その一方で300%以上が2自治体(Espoo, Kauniainen)、100%以上300%未満が2自治体(Helsinki, Kaskinen)存在している。これらの4つの自治体はいずれもきわめて財政力が豊かな自治体である。

図表6 税収格差是正分についての受取自治体の一般補助金収入額に占める受取額の割合
(2010年度)

割合	自治体数
30%以上	8
25%以上30%未満	63
20%以上25%未満	73
15%以上20%未満	59
10%以上15%未満	25
5%以上10%未満	22
5%未満	15

出所：Suomen Kuntaliitto “Laskelma kuntien valtionosuuksista ja niiden yhteydessä maksettavista eristä vuonna 2010”, 2009より作成。

図表 7 税収格差是正分についての受取額の一般補助金収入額に占める割合が高い上位 8 自治体 (30%以上の自治体) の状況 (2010 年度)

自治体名	人 口	一般補助金収入額	受取額	受取額の一般補助金収入額に占める割合
Alavieska	2,759 人	8,515,381 ユーロ	2,734,598 ユーロ	32.1%
Lumijoki	1,941 人	5,515,437 ユーロ	1,690,818 ユーロ	30.6%
Merijärvi	1,187 人	4,311,983 ユーロ	1,527,014 ユーロ	35.4%
Polvijärvi	4,843 人	15,029,702 ユーロ	5,009,440 ユーロ	33.3%
Reisjärvi	2,990 人	9,092,612 ユーロ	2,795,223 ユーロ	30.7%
Rääkkylä	2,671 人	9,324,540 ユーロ	2,898,523 ユーロ	31.0%
Soini	2,455 人	8,018,518 ユーロ	2,494,254 ユーロ	31.1%
Tervo	1,750 人	5,454,137 ユーロ	1,679,187 ユーロ	30.7%

(注 1) 人口は 2008 年 9 月現在。

出所：Suomen Kuntaliitto “Laskelma kuntien valtionosuuksista ja niiden yhteydessä maksettavista eristä vuonna 2010”, 2009 より作成。

図表 8 税収格差是正分についての拠出自治体の一般補助金収入額に占める拠出額の割合

(2010 年度)

割 合	自治体数
5%未満	23
5%以上 10%未満	8
10%以上 20%未満	17
20%以上 30%未満	3
30%以上 40%未満	2
40%以上 50%未満	4
50%以上 100%未満	0
100%以上 300%未満	2
300%以上	2

出所：Suomen Kuntaliitto “Laskelma kuntien valtionosuuksista ja niiden yhteydessä maksettavista eristä vuonna 2010”, 2009 より作成。

5 水平的財政調整と 2012 年の算定方法の改定

(1) 水平的財政調整における算定方法のしくみ¹⁷⁾

では、水平的財政調整はどのような算定方法によって行われているのだろうか。水平的財政調整の算定方法は、2012 年と 2015 年に改定されている。そこで、まず改定が行われる前の算定方法をみてみよう。

図表 9 は 2011 年度予算において、自治体間の税収格差に着目して、どのような計算方法により税収格差の是正がなされているのかを示したものである。税収格差の是正にあたっては人口数、地方税収が重要な指標となるが、どちらについても 2 年前のデータが用いられることになっ

図表9 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人当たり額 (ユーロ)		1人当たり 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
Raaskylä	Pohjois-Karjala	2,671	4,448,750	411,985	384,097	5,244,832	1,964	1,049	1,049	2,801,475

(注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たとえ1戸建て定住住居は0.30% (2009年度) である。

(注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人当た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。

(注3) 1人当た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人当たり額は基準値との差額に37%を乗じた額である。

出所: Suomen Kuntaliitto "Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta vuonna 2011"より作成。

ている。2008 年 12 月 31 日現在のフィンランドの総人口数は 529 万 8,858 人で、2009 年度(決算)の計算上の地方税収は 173 億 7,715 万 1,490 ユーロ(自治体の平均税率適用の地方所得税収入が 150 億 3,187 万 4,259 ユーロ、平均税率適用の不動産税が 9 億 6,126 万 1,165 ユーロ、法人所得税の自治体分が 13 億 8,401 万 6,067 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 3,279 ユーロとなり、この数値に 91.86%を乗じた金額である 3,012.47 ユーロが基準値になる。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、基準値(3,012.47 ユーロ)に達する金額になるように一般補助金が増額され、その反対に、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 人当たり地方税収マイナス 3,012.47 ユーロ)に 37%を乗じた金額の一般補助金が減額されることになる。

図表 9 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(6 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(5 自治体)について、1 位から 5 位(6 位)までを掲げている。具体例として、計算上の住民 1 人当たり地方税収が最大の Kauniainen(6,380 ユーロ)と最小の Merijärvi(1,766 ユーロ)、それに首都の Helsinki(4,436 ユーロ)を取り上げてみることにしよう。基準値を計算上の住民 1 人当たり地方税収が上回った自治体では超過分の 37%の一般補助金が減額されるため、Kauniainen が 3,367 ユーロ、Helsinki が 1,424 ユーロ超過しているために、その 37%にあたる 1,246 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 8,545 人なので、これに 1,246 ユーロを乗じた 1,064 万ユーロの一般補助金が減額され、Helsinki の人口は 57 万 4,564 人なので、これに 527 ユーロを乗じた 3 億 268 万ユーロ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 1,247 ユーロ不足しているため、1,247 ユーロに人口数(1,187 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、補助金が減額見込みになる自治体数(抛出自治体数)は 62(2010 年度は 61)、増額となる自治体数(受取自治体数)は 258(同 265)であった(2010 年 12 月 31 日現在の自治体数は 336 であったが、Ahvenanmaa に属する 16 自治体は含まれていない)。また、補助金減額分と増額分を比べれば、減額分が増額分を 1,723 万 7,217 ユーロ(同 2,291 万 1,760 ユーロ)上回ったため、国が資金提供する(税収格差是正分を支出する)ことはなかったのである。

(2) 2012 年の改定とその結果¹⁸⁾

2012 年に算定方式の改定が行われた(2012 年 1 月 1 日施行)。改定の内容は、2011 年度までとられていた計算上の不動産税収入を計算上の地方税収入から除いたことであった。

このような改定により、不動産税収入の多い自治体にとっては歳入面でプラスの効果が働いた。図表 10 には、2011 年度の税収格差是正のために用いられる 2009 年度(決算)の 1 人当たりの計算上の不動産税収入が 2009 年度の 1 人当たりの計算上の地方税収入の 15%以上を占め

図表 10 不動産税収入が自治体の地方税収入の 15%以上の自治体と 2012 年改定 (ユーロ)

自治体名	計算上の地方税 収入 (2009 年度決算)	計算上の不動産 税収入 (2009 年度決算)	計算上の不動産税 収入の計算上の地方 税収入に占める割合	2011 年度の拠出額 もしくは受取額 (2011 年度予算)	2012 年度の拠出額 もしくは受取額 (2012 年度予算)
Kustavi	2,873,417	776,460	27.0%	マイナス 48,866	376,514
Pelkossenniemi	3,140,556	659,306	20.9%	10,488	345,112
Kolari	11,057,072	2,198,616	19.8%	571,062	1,885,006
Kittilä	18,670,246	3,422,629	18.3%	マイナス 176,838	1,626,149
Suomenniemi	2,139,406	336,539	15.7%	273,582	478,527
Yli-li	4,848,742	748,141	15.4%	1,754,592	2,035,096
Puumala	7,417,060	1,113,499	15.0%	550,923	1,019,178

(注 1) マイナスは拠出額。

(注 2) 計算上の地方税収入には法人所得税の自治体分を含む。

出所: Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta vuonna 2011” 2010.

Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta vuonna 2012” 2011 より作成。

ている自治体が掲げられている。全自治体のうち 15%以上を占める自治体は 7 自治体で、これらの自治体では計算上の不動産税収入が除かれたため、いずれも 2011 年度に比べて 2012 年度の受取額が増えているのである。

計算上の地方税収入に占める計算上の不動産税収入の割合の最高は Kustavi で、2011 年度に拠出額が 4 万 8,866 ユーロであったが、2012 年度の改定によって拠出から受取に転じ、受取額が 37 万 6,514 ユーロとなった。また、Kittilä も 2011 年度に拠出額が 17 万 6,838 ユーロであったが、2012 年度の改定により、拠出自治体から受取自治体に転じ、受取額が 162 万 6,149 ユーロになった。このほかの 5 自治体は 2011 年度も受取自治体であったが、この改定によりいずれも受取額が増えた。とくに Pelkossenniemi, Kolari の受取額が著しく増加した。

なお、この改定によって、2011 年度に比べ 2012 年度に歳入面でプラスに働いた自治体(受取額の増加、拠出額の減少、拠出自治体から受取自治体への転換)は 103 で、マイナスに働いた自治体(受取額の減少、拠出額の増加、受取自治体から拠出自治体への転換)は 217 であった(2011 年 12 月 31 日現在の自治体数は 336 であったが、Ahvenanmaa Maakunta に所属する 16 自治体を除く)。

6 水平的財政調整と 2015 年の算定方法の改定

(1) 2015 年改定の内容¹⁹⁾

2015 年には大きな改定が行われた(2015 年 1 月 1 日施行)。改定内容は次のとおりである。

まず、原子力発電所のある自治体(Eurajoki, Loviisa)についてのみ、新たに計算上の地方税収入に計算上の不動産税収入の半分が計上されることになった。

次に、基準値の算定方法が大きく変わったことである。これまでは全自治体の計算上の地方税収入の合計額をフィンランドの全人口数で除した額（計算上の 1 人当たり地方税収入額）に 91.86% を乗じた額が基準値であったが、2015 年度からは、計算上の地方税収入額（1 人当たり）に 100% を乗じる額が基準値となった。つまり、計算上の地方税収入額（1 人当たり）が、そのまま基準値となったのである。

第 3 は、一般補助金が増額となる場合（受取自治体の場合）の算定である。2014 年度までは、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を差し引いた金額がプラスの場合、その金額に当該自治体の人口数に乗じたものが当該自治体の受取額であったが、2015 年度からは基準値から当該自治体の計算上の地方税収入（1 人当たり）を差し引いた金額がプラスの場合、この金額に 80% を乗じて得た金額に当該自治体の人口数に乗じた金額が当該自治体の受取額となった。

第 4 は、一般補助金が減額となる場合（拠出自治体の場合）の算定である。2014 年度までは、基準値から当該自治体の計算上の地方税収入（1 人当たり）を差し引いてマイナスになった場合、その金額に 37% を乗じて得た金額に当該自治体の人口数に乗じた金額が拠出額となっていた。改定によって 2015 年度からは、基準値から当該自治体の計算上の地方税収入（1 人当たり）を差し引いてマイナスとなったために拠出自治体になった場合、その金額に「30% に自治体ごとに算定された加算割合を加えたもの」を乗じて得た金額に当該自治体の人口数に乗じた金額が拠出額となった。最も高い加算割合は Kauniainen の 8.17%、次が Eurajoki の 7.44%、3 位が Espoo の 7.42%、4 位が Helsinki の 7.02% であった。財政力の高い自治体ほど加算割合が高かった。数値が最も低い自治体は Lieto の 1.93% であった。拠出自治体の平均は 5.69% である。

(2) 2015 年改定による税収格差是正分の大幅な伸びと一般補助金総額の抑制

注目すべきは、2015 年改定によって拠出自治体数の大幅な減少と受取自治体数の増加が生じたことである。図表 11 をみると、2014 年度に比べて 2015 年度には、拠出自治体数は 62 から 31 に半減し、受取自治体数は 242 から 270 に増加した（フィンランドの 2013 年 12 月 31 日現在の自治体数は 320、2014 年 12 月 31 日現在の自治体数は 317 であったが、Ahvenanmaa Maa-kunta に属する 16 自治体は除く）。2010 年度以来、拠出自治体は横ばい、受取自治体は減少基調で推移していたが、2015 年度はこの傾向を大きく変えたのである。これに伴い、国が支出する税収格差是正分の一般補助金は、2014 年度のゼロから 2015 年度には 6 億 7,262 万 3,415 ユーロ（自治体の拠出額が 5 億 7,636 万 5,587 ユーロ、自治体の受取額が 12 億 4,898 万 9,003 ユーロ）と大幅な増加となった。

重要なことは次の点である。つまり、2014 年度に比べて 2015 年度には拠出自治体の著しい減少と受取自治体の増加があり、税収格差是正分の一般補助金が 2015 年度に大幅に増加した。しかし、国が支出する一般補助金の総額は増加していないことである。一般補助金総額は、2010

図表 11 拠出自治体数と受取自治体数の推移，税収格差是正分の金額の推移
(ユーロ)

年度	拠出自治体数	受取自治体数	税収格差是正分
2010	61	265	マイナス 22,911,760
2011	62	258	マイナス 17,237,217
2012	63	257	マイナス 35,108,196
2013	62	242	マイナス 47,752,650
2014	62	242	マイナス 49,561,112
2015	31	270	プラス 672,623,415

(注 1) Ahvenanmaa Maakunta に所属する自治体は除く。

(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（一般補助金中の税収格差是正分）はゼロとなる。

出所：Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2010” 2009
Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2011” 2010
Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2012” 2011
Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2013” 2012
Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2014” 2013
Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2015” 2014

年度が 77 億 4,461 万ユーロ，2011 年度が 80 億 3,850 万ユーロ，2012 年度が 84 億 9,387 万ユーロ，2013 年度が 86 億 4,187 万ユーロ，2014 年度が 85 億 9,202 万ユーロ，2015 年度が 84 億 5,399 万ユーロとなっており，2013 年度以降は減少している²⁰⁾。そして，2014 年度に比べて 2015 年度の一般補助金総額は 1 億 3,800 万ユーロほど減少しているのである。実際，Ahvenanmaa Maakunta に属する自治体を除いたフィンランドの全自治体のなかで，2014 年度に比べて 2015 年度に一般補助金収入額が増えた自治体数は 77，減少した自治体数は 224 であったのである²¹⁾。

このことは，近年，財政需要因子である福祉・保健医療分，教育・文化分，一般分の伸びが抑制されてきたことと，国の負担割合（補助率）の減少（自治体が自己財源で負担すべき 1 人当たり額の増加）によって生じている。実際，2014 年度に比べて 2015 年度の財政需要分（福祉・保健医療分，教育・文化分，一般分の合計）はわずか 1.7%しか伸びていない。つまり，2014 年度の財政需要分の合計額は 251 億 5,977 万ユーロ，2015 年度は 256 億 702 万ユーロだったのである²²⁾。さらに，一般補助金算定の際の福祉・保健医療分における基礎価格を，2007 年度から 2013 年度まで示した図表 12，図表 13 を検討してみると，すべての指標について，2007 年度～2010 年度の伸び率に比べて 2010～2013 年度の伸び率のほうが低くなっていることがわかるの

図表 12 各自治体への一般補助金交付算定の際の福祉・保健医療分の中の福祉分の基礎価格の推移

年度		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007年度を100としたときの2010年度の伸び率	2010年度を100としたときの2013年度の伸び率
基礎価格	0～6歳の基礎価格	4,916.24	5,931.23	6,080.74	6,249.79	6,359.31	6,915.09	7,122.39	127.1	113.9
	7～64歳の基礎価格	240.79	291.63	280.05	291.92	294.55	319.55	330.13	121.2	113.0
	65～74歳の基礎価格	652.71	781.55	824.64	847.49	861.73	937.55	988.59	129.8	116.6
	75～84歳の基礎価格	3,935.40	4,712.66	4,983.99	5,113.61	5,195.43	5,652.50	5,924.10	129.9	115.8
	85歳以上の基礎価格	10,965.83	13,129.18	13,865.52	14,041.43	14,266.09	15,521.15	16,263.41	128.0	115.8
	失業率	438.50	525.26	545.75	559.94	568.90	618.95	637.51	127.6	113.8
障がい者数	40.04	47.91	49.78	51.07	51.89	56.46	58.14	127.5	113.8	
障がい者数	11.93	14.28	14.84	15.23	15.47	16.83	17.33	127.6	113.7	
保護されている児童数	33.70	40.36	41.93	43.02	43.71	47.56	48.99	127.6	113.8	

(注) 障がい者数と保護されている児童数は、2007年度より新しく加えられた。

出所：“Valtion talousarvioesitys 2009”, 2008, S. 628, “Valtion talousarvioesitys 2013”, 2012, S. 300-305により作成。

(ユーロ)

図表 13 各自治体への一般補助金交付算定の際の福祉・保健医療分の中の保健医療分の基礎価格の推移

年度		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007年度を100としたときの2010年度の伸び率	2010年度を100としたときの2013年度の伸び率
基礎価格	0～6歳の基礎価格	602.10	721.07	749.19	791.40	826.09	899.20	926.16	131.4	117.0
	7～64歳の基礎価格	686.35	822.39	854.86	879.92	895.60	976.82	1,006.10	128.2	114.3
	65～74歳の基礎価格	1,622.79	1,943.12	2,018.90	2,071.39	2,108.30	2,294.20	2,362.97	127.6	114.0
	75～84歳の基礎価格	3,129.86	3,748.02	3,894.19	3,995.44	4,063.66	4,421.64	4,554.19	127.6	113.9
	85歳以上の基礎価格	5,433.66	6,505.61	6,759.33	6,935.07	7,050.60	7,670.93	7,900.89	127.6	113.9
	疾病率	296.75	355.29	369.15	378.75	384.81	418.67	431.22	127.6	113.8

出所：“Valtion talousarvioesitys 2009”, 2008, S. 628, “Valtion talousarvioesitys 2013”, 2012, S. 300-305により作成。

(ユーロ)

である。また、すでにみた図表5から、国の負担割合（補助率）が2014年度（29.57％）に比べて2015年度（25.42％）は4.15ポイント減少していることが把握できる²³⁾。そして、このことは自治体が自己財源で負担する1人当たり額が上昇することを意味している。フィンランドでは、1990年代半ばから厳しい国庫支出金の抑制が行われてきたが²⁴⁾、今日でも抑制基調が続いていることが理解できるのである。

7 2015年改定と2015年改定が自治体に与えた影響²⁵⁾

(1) 2015年改定が歳入面で大きくプラスに働いた自治体の分析

では、2015年の改定が自治体に与えた影響はどのようなものだったろうか。

まず、歳入面で一般補助金のうちの税収格差是正分が大きくプラスに働いた自治体は67自治体に及んだ。つまり、拠出自治体のままではあるが拠出額が2014年度に比べて2015年度に半分以上に減少した自治体、2015年度に拠出自治体から受取自治体に転じた自治体、受取自治体で2015年度に2014年度を受取額の2倍を超過した受取額になった自治体の数は67あったのである。これとは反対に、拠出自治体で拠出額が2倍以上増加した自治体はEurajoki、受取自治体で受取額が半分以上に減少した自治体はPyhäjärviのみであった。受取自治体から拠出自治体に転じた自治体は皆無であった。のちに詳しく述べるように、原子力発電所と核燃料の最終処分場のあるEurajokiの場合は2015年改定で不動産税が斟酌されるようになったこと、Pyhäjärviの場合は2013年度の法人所得税の自治体分の大幅増加によるものである。

次に、上記の67自治体のうち、拠出自治体から受取自治体に転じた自治体数は31であった。2015年度から基準値と計算上の地方税収入（1人当たり）の差がなくなったので、2014年度までの算定方式では当該自治体の1人当たりの計算上の地方税収入が全国平均に満たなくても、基準値を若干上回っていたために拠出自治体になっていた自治体の場合は、今回の改定で受取自治体になることができたのである。2014年度の拠出額が大変少額であったHollola、Kokkola、Saloなどがこれに該当した。

第3に、2014年度、2015年度ともに拠出自治体であっても、拠出額が半分以上に減少した自治体が10存在した。これらの自治体では、2015年度から基準値と1人当たりの計算上の地方税収入が等しくなったことにより、当該自治体の1人当たりの計算上の地方税収入と基準値の差が小さくなったため、拠出額が減少したケースが多いのである。

第4に、2014年度、2015年度ともに受取自治体のままの場合で、2015年度を受取額が2倍を超過して増加した自治体は26あった。2015年度から計算上の地方税収入が基準値と等しくなったため、当該自治体の1人当たりの計算上の地方税収入と基準値の差が拡大したことが有利に働いたケースである。ただし、その一方で、基準値の8割しか受け取ることができなくなったために、これまで受取額が多額であった自治体では受取額が小さくなった自治体も出てきているのである。

第 5 に、以上の 67 自治体のうち、2 万人以上の自治体が 36 あり半数を超過している。フィンランドでは 2 万人以上の自治体数が全部で 55 存在する (2013 年 12 月 31 日現在)。その約 3 分の 2 に相当する 36 の自治体が 2015 年度の水平的財政調整の改定によって、歳入面で大幅なプラスになっていることが把握できるのである。

第 6 に、これら 67 自治体では、税収格差是正分の金額が大幅に増加したものの、自治体の一般補助金収入額は伸びていないことである。67 自治体のうち、2014 年度に比べて 2015 年度に一般補助金収入額が増加した自治体はわずか 16 自治体にすぎず、51 自治体では減少したのである。この増加した 16 自治体のなかでは、人口 2 万人以上の自治体が 12 と圧倒的に多かった。また、7 自治体が Maakunta の中心都市であった。人口が 1 万人未満の自治体は、Karkkila (2013 年 12 月 31 日現在の人口は 9,074 人) と Pyhäranta (同 2,177 人) の 2 自治体にすぎなかった。

(2) Maakunta の中心都市と 2015 年改定

図表 14 は Maakunta の中心自治体 19 (Ahvenanmaa Maakunta を除く、Itä-Uusimaa が Uusimaa に統合される前に中心自治体であった Porvoo を含む) の 2014 年度と 2015 年度の一般補助金収入額と、一般補助金の税収格差是正分の金額を示したものである。19 自治体のうち 9 自治体において一般補助金の収入額が増加し、10 自治体が減少した。すでにみてきたように、2014 年度に比べて 2015 年度に一般補助金収入額が減少した自治体が多い。そのなかで、Maakunta の中心都市においては、増加した自治体の割合が比較的高かったといえるのである。

税収格差是正分の金額については、すべての自治体において歳入面でプラスに働いた。2014 年度に拠出自治体が 14、受取自治体が 5 であったものが、2015 年度には拠出自治体が大幅に減少して 5 に、受取自治体が大幅に増加して 14 となったのである。両年度ともに拠出自治体 (5 自治体) の場合、2015 年度の拠出額が 2014 年度の半分以下に減少した自治体が 2 自治体あった。さらに、両年度ともに受取自治体であったのは 5 自治体であったが、3 自治体において 2 倍を超過して受取額が増加した。

そして、一般補助金の収入額が伸びた 9 自治体をみると、いずれも一般補助金収入額の伸びを上回って税収格差是正分が伸びている。また、一般補助金収入額が減少している 10 自治体についても、すべての自治体で税収格差是正分が増加している。福祉・保健医療分等の財政需要部分が抑制され、さらに国負担割合 (補助率) が低下しているなかで、税収格差是正分が一般補助金収入額の減少をおしとどめる役割を果たしているということが理解できるのである。

(3) 人口 3,000 人未満の小規模自治体と 2015 年改定²⁶⁾

人口 3,000 人未満の小規模自治体 (自治体数 65) の 2014 年度と 2015 年度の一般補助金収入

図表 14 Maakunta の中心自治体の一般補助金収入額と税収格差是正分の状況

(2014 年度, 2015 年度, 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
Harmeenlinna	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。

出所: Suomen Kuntaliitto “Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2014” 2013,

Suomen Kuntaliitto “Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2015” 2014 より作成。

額と一般補助金の税収格差是正分の金額を検討してみよう。一般補助金収入額は、2014 年度に比べて 2015 年度に約 8 割の自治体 (51 自治体) で減少している。Maakunta の中心都市に比べれば一般補助金収入額が減少した自治体の割合が高かったといえる。福祉・保健医療分や教育・文化分等の財政需要部分の抑制と国の負担割合 (補助率) の低下が影響している。ただし、Maakunta の中心的な自治体と比べれば、一般補助金収入額が増加した自治体、減少した自治体のいずれも、その変動幅は大きくなかった。また、税収格差是正分については 48 自治体で増加している。ただし、税収格差是正分についても Maakunta の中心都市と比較すれば伸び率が小さくなく、2 倍を超えて伸びている自治体は皆無であった。

なお、図表 15 は税収格差分が大きく減少した 2 自治体を掲載している。原子力発電所と核燃料の最終処分場を有する自治体である Eurajoki は、2015 年度の改定で計算上の地方税収入に不動産税収入がカウントされたことや、法人所得税の自治体分の収入額が大きく伸長したことにより、2014 年度に比べて 2015 年度には拠出額が 3 倍に増加している (2014 年度が 125 万ユー

図表 15 税収格差是正分が2015年度に大きく減少した2自治体の税収格差是正のしくみ

自治体	自治体の所属する Maakunta	年度	人口 (人)	計算上の地方 所得税収 (ユーロ)	法人所得税 の自治体分 (ユーロ)	計算上の 不動産税収 (ユーロ)	計算上の地方税収		基準値 との差 (ユーロ)	1人当たり 税収格差是正 分の金額 (ユーロ)	税収格差是正 分の金額 (ユーロ)
							計算上の 地方税収入額 (ユーロ)	1人当たり額 (ユーロ)			
Eurajoki	Satakunta	2014	5,844	19,663,710	1,984,718	0	21,648,428	3,704	マイナス 581	マイナス 215	マイナス 1,256,793
		2015	5,922	20,008,723	4,482,991	6,385,325	30,877,039	5,214	マイナス 1,698	マイナス 636	マイナス 3,764,643
Pyhäjärvi	Pohjois- Pohjanmaa	2014	5,887	13,695,396	4,066,972	0	17,762,368	3,017	106	106	623,616
		2015	5,849	14,174,670	6,341,410	0	20,516,079	3,508	8	7	38,736

(注1) マイナスは自治体の抛出を示す。

(注2) 人口は2014年度が2011年12月31日現在、2015年度が2012年12月31日現在。

(注3) 計算上の地方所得税、計算上の不動産税、計算上の地方税収はいずれも、2014年度が2012年度決算、2015年度が2013年度決算にもとづく。

(注4) 2014年度の基準値は3,123ユーロで、基準値を計算する際に全国平均の1人当たりの計算上の地方税収入額(3,400ユーロ)に乘じる数値は91.86%である。2015年度の基準値は3,515ユーロで全国平均の1人当たりの計算上の地方税収入額(3,515ユーロ)と同額である。

(注5) 1人当たりの税収格差是正分の金額を出す際に、2014年度は基準値を上回る自治体が抛出する1人当たり額が基準値との差額に37%を乘じた額である。2015年度は基準値を上回る自治体の1人当たり抛出額は基準値との差額に「30%と自治体ごとに算定された加算割合を加えたもの」を乘じた額である。

(注6) 1人当たりの税収格差是正分の金額を出す際に、2014年度は基準値を下回る自治体を受け取る1人当たり額が基準値との差額と同額である。2015年度は基準値を下回る自治体の1人当たり受取額は基準値との差額に80%を乘じた額である。

出所：Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2014” 2013,

Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta vuonna 2015” 2014より作成。

図表 16 税収格差是正分が 2015 年度に大きく減少した 2 自治体の一般補助金収入額と税収格差是正分の金額の状況 (ユーロ)

自治体名	所属 Maakunta	人口	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
Eurajoki	Satakunta	5,931 人	10,435,873	8,802,493	マイナス 1,256,793	マイナス 3,764,643
Pyhäjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	5,731 人	18,631,037	16,031,503	623,616	38,736

(注 1) マイナスは自治体の拠出を示す。

(注 2) 人口は 2013 年 12 月 31 日現在。

(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。

出所：Suomen Kuntaliitto “Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2014” 2013, Suomen Kuntaliitto “Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2015” 2014 より作成。

口、2015 年度が 376 万ユーロ)。また、Pyhäjärvi も法人所得税の自治体分の収入額が大幅に伸びたことにより、受取額が大幅に減少した。これらの自治体では 2015 年度に一般補助金収入額が減少しているが(図表 16)、Eurajoki の場合は、一般補助金収入額の減少(163 万ユーロ)よりも税収格差是正分の減少額(250 万ユーロ)のほうが金額的に多かったのであり、2015 年改定がもたらした影響がかなり大きかったといえることができるだろう。

(4) Pohjois-Savo の全自治体と 2015 年改定

図表 17 により、Pohjois-Savo Maakunta に属するすべての自治体における 2015 年改定の影響をみてみよう。

2015 年に Pohjois-Savo の中心都市である Kuopio と Maaninka が合併したために、2015 年の自治体数は 19 である。2014 年度に比べて 2015 年度に一般補助金収入額が増加した自治体は 8 で、減少した自治体が 11 であった。人口が 2 万人以上の自治体(自治体数 4)のうち 3 自治体で一般補助金収入額が増加した反面、人口 4,000 人未満の自治体(自治体数 8)のうちわずか 1 自治体しか一般補助金収入額が増加していない。

これに対して税収格差是正分の金額は 15 自治体において増加した。このうち税収格差是正分が著しく伸びた自治体は、Iisalmi, Kuopio, Siilinjärvi, Varkaus の 4 自治体であった。これら 4 自治体は人口 10 万人を超過している Kuopio をはじめ、いずれも人口が 2 万人以上の自治体であった。人口の少ない自治体では、税収格差是正分の金額は伸長しなかった。4,000 人未満の自治体のなかで、2014 年度に比べて 2015 年度に増加した自治体は半分の 4 自治体にすぎなかったのである。

そして、Pohjois-Savo の全自治体でみれば、一般補助金収入の増加額よりも税収格差是正分の増加額のほうが大きかった。そして、一般補助金収入額が 2014 年度よりも 2015 年度に増加した 8 自治体のうち 6 自治体において、その増加分を税収格差是正分が上回っているのである。このことにより、福祉・保健医療分、教育・文化分等の財政需要分の抑制、国の負担割合(補

図表 17 Pohjois-Savo Maakunta に所属する自治体の一般補助金収入額と税収格差是正分の金額の状況
(2014 年度, 2015 年度, 人, ユーロ)

自治体名	人口	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
Iisalmi	22,171	46,015,187	47,196,958	5,579,554	9,044,367
Juankoski	4,995	14,554,830	15,138,122	3,259,536	3,989,514
Kaavi	3,261	13,793,537	13,204,374	3,433,990	3,270,410
Keitele	2,427	8,278,740	7,864,635	1,705,363	1,732,305
Kiuruvesi	8,866	31,182,235	31,187,532	7,662,338	8,341,647
Kuopio	110,113	159,300,855	171,769,290	マイナス 1,514,496	22,409,628
Lapinlahti	10,176	31,522,525	30,796,324	7,726,721	7,942,322
Leppävirta	10,170	26,556,229	26,495,056	4,011,235	5,525,679
Maaninka	3,826	10,722,621	合併	2,444,208	合併
Pielavesi	4,824	19,140,215	19,195,509	4,716,843	4,815,745
Rautalampi	3,426	12,820,416	12,935,331	3,091,249	3,136,176
Rautavaara	1,784	8,990,546	8,583,499	1,490,734	1,379,357
Siilinjärvi	21,567	30,542,269	29,282,536	410,670	3,424,297
Sonkajärvi	4,454	14,811,491	15,026,733	3,514,243	3,663,976
Suonenjoki	7,456	23,901,545	23,630,292	4,666,421	5,082,851
Tervo	1,669	6,878,529	6,634,159	1,740,139	1,780,174
Tuusniemi	2,802	10,194,467	9,712,750	2,561,345	2,575,026
Varkaus	22,107	48,569,154	49,933,849	3,987,992	8,163,856
Vesanto	2,288	10,508,843	10,356,825	2,583,464	2,444,783
Vierämä	3,874	11,092,826	10,740,084	2,530,940	2,486,099

(注 1) 人口は 2013 年 12 月 31 日現在。Maaninka のみ 2012 年 12 月 31 日現在。

(注 2) マイナスは自治体の拠出を示す。

(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。

出所：Suomen Kuntaliitto “Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2014” 2013,
Suomen Kuntaliitto “Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2015” 2014 より作成。

助率) の減少の一方で、税収格差是正分だけが大きく伸びていることがわかるのである。

(5) 都市財政需要の高まりと 2015 年改定

すでにみてきた通り、2015 年度には一般補助金の財政需要部分（福祉・保健医療分，教育・文化分・一般分）の抑制が継続される一方で、国の負担割合（補助率）が大幅に引き下げられた。一般補助金において、この減額分を税収格差是正分の増加で対応しているのが 2015 年改定であるということができる。税収格差是正分の金額が約 6 億 7,000 万ユーロ増加しているにもかかわらず国が支出する一般補助金の総額が減少していることから、この点が理解できるのである。そして、都市自治体の税収格差是正分の大幅な増額がみられる一方で、過疎地域の小規模自治体の税収格差是正分は、伸びてはいるものの伸び率は高くなかったのである。

税収格差是正分が大幅に伸びているのは2万人以上の自治体や、Maakuntaの中心的な自治体が多かった。もちろん、これらの自治体においても一般補助金の収入額が減少しているケースが少なくなかったけれども、人口の少ない自治体と比較すれば一般補助金収入額が増えている自治体の割合が高かった。そこで、2015年改定は、都市の財政需要に一定程度こたえるものになっていると位置づけることができるだろう。

近年、フィンランドでは自治体合併が進んでいる。自治体合併の中心となるのは圏域の中心自治体（都市）である。また、自治体連合の拡大や自治体間連携の拡大が進んでいる。この場合も、圏域の中心自治体（都市）の役割が大きい。2015年の改定は、国の一般補助金総額の抑制と財政再建のなかで、このような都市の財政需要に一定程度こたえようとするものであったということができるのである。

むすびにかえて

2015年の改定は、2010年改革後、水平的財政調整に関する最も大きな改革であった。これまで金額がゼロで推移していた一般補助金のなかの税収格差是正分が、一挙に6億7,000万ユーロになったのである。算定方法の改定により、一般補助金の減額自治体（拠出自治体）から増額自治体（受取自治体）に転じた自治体や、拠出額が大幅に減少した拠出自治体、受取額が大幅に増加した受取自治体が多数生まれた。また、その反対に、不動産税収入が多額な一部自治体について不動産税をカウントするしくみが導入されたために、これらの自治体では拠出額が増えた。

近年、フィンランドでは一般補助金の財政需要部分（福祉・保健医療分、教育・文化分、一般分）が抑制基調で推移するとともに、国の負担割合（補助率）が縮小している。2015年の改定は、自治体合併や自治体連合、自治体間の連携の拡大等で、圏域の中心となる自治体の役割が大きくなってきたために、一般補助金の抑制基調が続くなかで、一定程度、都市の財政需要にこたえようとしたものと位置づけることができる。このために水平的財政調整の算定方法を見直して、一般補助金の税収格差是正分を大幅に増額したものとすることができる。これらの都市自治体のなかには、2015年の改定前までは水平的財政調整において拠出する自治体（拠出自治体）が多く、今回の改定は、この点を一定程度是正しようとしたとみることができるであろう。

フィンランドの国の財政状況は決して良好とはいえない。また、フィンランドでは高齢化が北欧諸国のなかで最も速いテンポですすんでいる。そのようななかで、将来の福祉・保健医療をどのように展望するのかをめぐる議論が、自治体合併や自治体連合、自治体間の連携の拡大などの自治体再編の論議との密接な関連のもとで、この10数年間盛んに行われてきた。今後、圏域の中心となる自治体の役割はいつそう大きくなると予測される。

さらに、フィンランドでは、現在、社会保障、教育・文化、地方財政調整という、福祉国家

の根幹に大きな役割を果たしている一般補助金が削減の方向で推移しているという問題がある。フィンランドでは 1990 年代後半以降、福祉の民営化（主に民間委託化）が急速に進行し、国民への福祉サービスの提供も抑制基調で推移している。2015 年の改定にとどまらず、今後のフィンランドの一般補助金の動向や、福祉・保健医療政策と教育・文化政策の動向について注視していく必要があるのである。

注

- 1 フィンランドでは会計年度が 1 月 1 日から 12 月 31 日になっている。本稿では、財政など会計年度の明記が必要なものを除き、年と表現する。
- 2 国税と地方税については Tilastokeskus “Suomen tilastollinen vuosikirja 2012”（以下 Vuosikirja と略す）、2012, S.336, 横山純一『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題——日本とフィンランド』（以下横山①と略す）第 6 章、同文館出版、2012 年 3 月を参照。
- 3 フィンランドの付加価値税については横山純一『介護・医療の施策と財源——自治体からの再構築』（以下横山②と略す）第 1 章、同文館出版、2015 年 8 月を参照。
- 4 地方所得税については “Vuosikirja” 各年版、横山①第 6 章、横山②第 1 章を参照。
- 5 横山①第 6 章を参照。
- 6 フィンランドの自治体数と自治体合併については “Vuosikirja 2006”, 2006, “Vuosikirja 2009”, 2009, “Vuosikirja 2012”, 2012, Suomen Kuntaliitto “Laskelma verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta vuonna 2013”（以下 Valtionosuudet①と略す）2012, “Valtionosuudet① 2015”, 2014 を参照。また、横山①第 6 章を参照。
- 7 フィンランドの国庫支出金の歴史と社会保障の動向については横山①第 5 章、第 6 章、横山②第 1 章を参照。
- 8 2010 年改革後の国庫支出金については横山①第 6 章を参照。
- 9 Suomen Kuntaliitto “Kuntien yhdistymisavustukset 2008-2013”, 2011.
- 10 一般補助金の算定方法については横山①第 6 章を参照。
- 11 Suomen Kuntaliitto “About the local tax revenues and finances and the state subsidies reform 2010”, 2010 ならびに横山①第 6 章を参照。Salla, Kirkkonummi の 2012 年 12 月 31 日現在の人口数については、“Valtionosuudet① 2015”, 2014 を参照。
- 12 “Valtionosuudet① 2010”, 2009, “Valtionosuudet① 2011”, 2010, “Valtionosuudet① 2012”, 2011, “Valtionosuudet① 2013”, 2012, “Valtionosuudet① 2014”, 2013 を参照。
- 13 Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus 2012”, 2013
- 14 “Nordic statistical yearbook 2007”, 2007, S.81. 横山①第 5 章を参照。
- 15 高齢者介護サービスの利用の抑制については横山①第 5 章が詳しいので参照のこと。
- 16 Suomen Kuntaliitto “Laskelma kuntien valtionosuuksista ja niiden yhteydessä maksettavista eristä vuonna 2010”, 2009 を参照。
- 17 水平的財政調整における算定方法については、横山①第 6 章を参照。
- 18 2012 年の改定については “Valtionosuudet① 2012”, 2011 を参照。
- 19 2015 年の改定については “Valtionosuudet① 2015”, 2014 を参照。
- 20 Suomen Kuntaliitto “Laskelma kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2010”（以下 Valtionosuudet②と略す）2009, “Valtionosuudet② 2011”, 2010, “Valtionosuudet② 2012”, 2011, “Valtionosuudet② 2013”, 2012, “Valtionosuudet② 2014”, 2013, “Valtionosuudet② 2015”, 2014

を参照。

21 “Valtionosuudet② 2014”, 2013, “Valtionosuudet② 2015”, 2014 を参照。

22 “Valtionosuudet② 2014”, 2013, “Valtionosuudet② 2015”, 2014 を参照。

23 各自治体の一般補助金収入額は、各自治体の財政需要分（福祉・保健医療分等）の金額、国の負担割合（補助率）と自治体が自己財源で負担すべき金額、税収格差是正分の金額によって決定される。ただし、実際には、これ以外に一般補助金に関する規定に基づく加算と控除もあるのだが、金額的には多額でないため本稿では省略している。例えば、人口が3,667人(2013年12月31日現在)の Heinävesi (Etelä-Savo Maakunta に所属) の場合、財政需要分の金額が2,264万9,394ユーロで、自治体が自己財源で負担すべき金額(3,520.93ユーロに3,667人を乗じた金額)は1,291万1,250ユーロ、国の負担する金額は973万8,143ユーロであった。この973万8,143ユーロに、規定に基づく加算と控除を行ったうえで税収格差是正分の金額である260万318ユーロを加えた金額(1,386万7,041ユーロ)が、Heinävesi が最終的に受け取る2015年度の一般補助金額であった。この点については、“Valtionosuudet② 2014”, 2013, “Valtionosuudet② 2015”, 2014 を参照。

24 この点に関しては、横山①第5章、第6章、横山②第1章を参照のこと。

25 “Valtionosuudet① 2014”, 2013, “Valtionosuudet① 2015”, 2014, “Valtionosuudet② 2014”, 2013, “Valtionosuudet② 2015”, 2014 を参照。

26 “Valtionosuudet② 2014”, 2013, “Valtionosuudet② 2015”, 2014.