

フィンランドにおける地方（地域）をめぐる 行財政改革の動向

— フィンランドにおけるPARAS、ALUKプロジェクトを中心に —

小野島 真

はじめに

近年、北欧諸国においては、自治体改革が急速に進みつつある。たとえば、スウェーデンの西ヨータランド（Västra Götaland）やスコーネ（Skåne）においては、ランスティング（Lansting）の合併が1999年より行われており、新たにレギオン（Region）が実験的に創設された。この実験に対する一定の評価により、ランスティングを合併し、全国を6から9のレギオンに集約しようとする計画が推進されている。

また、デンマークにおいては、2007年以降、かつて13あった県（アムト：Amt）が廃止され、5つの地域政府（レギオン：Region）が創設された。このレギオンは直接選挙で議員が選ばれるが、課税権がなくなるという大きな改革が行われた。さらに、271の市（コムーネ：Kommune）が合併によって98にまで大きく数が減っている。

このように、他国が積極的な自治体改革を行うなか、フィンランドにおいても自治体改革の議論が本格化している。住民人口減少と急速な高齢化により、財政基盤の脆弱化した自治体の増加したことを踏まえ、財務省主導による自治体およびサービスの構造改革プロジェクト（PARAS：kunta-ja palvelurakennemuutos）が推進されており、さらに国の地域レベルでの行政機関の改革プロジェクト（ALUK：aluehallinto kehitty ja uudistuu）も動き出している。

北欧諸国において特徴的なのは、日本から見れば相当の変革を比較的短い検討期間で成し遂げてしまう点である。そもそも小国であること、そして政府に対する国民の信頼などさまざまな理由があげられるだろうが、このような北欧諸国の改革が国際的に影響を与えた事例は、二元的所得税改革などを含め枚挙にいとまがない。もちろん、日本とは人口規模、経済規模が大きく異なるため、北欧の事例がただちに日本の制度改革に重要なインプ

リケーションを有するとは限らないが、北欧諸国の動きを整理、検討しておくことは意義のあることと考える。本稿ではフィンランドにおける地方行財政制度を概観するとともに、近年の地方レベル・地域レベルでの行財政改革に対する取り組みとその基本的特徴について取り上げる。

1. フィンランドの地方および地域における行政システム

(1) 基礎的自治体（クンタ）

フィンランドの地方政府の基本的特徴は、広域自治体ないしは中間自治体はなく、基本的には基礎的自治体（クンタ：kunta：municipality）の一層制となっている点である。1917年のロシアからの独立時には532の基礎的自治体があり、その後600前後まで増加したが、2009年1月現在、自治体の数は348にまで減少している⁽¹⁾。なお、基礎的自治体のなかには、市、町（kaupunki：city, town）と名称がついているもの、そしてかつては農村（maalaiskunta：rural municipality）もあり、それぞれ法律上の地位は異なっていた。しかしながら、1976年地方自治法以降、名称の違い以外の意味はなくなっている。本稿では便宜上、以降、基礎的自治体（クンタ）を自治体と表記することにする。

さて、かつては中央集権的側面が強いといわれていたフィンランドでは、1990年代以降、分権化への歩みを続けてきた。自治体の自治は憲法によって保障されており（1999年憲法121条）、同じ条項で自治体の課税権が認められている。また、地方自治法（kuntalaki：Local Government Act）では、自治体が果たすべき個別の機能は明示されていないが、病院、ヘルスケアを含む社会福祉関連、教育、土地利用計画などについては、それぞれ個別の法律により法定の事務となっている。国が自治体に対して新たな機能や事務を課す場合、ないしは自治体の機能や権利を取り上げる場合には、それが法律に基づくものでなければならないとされている（地方自治法第1章第2節）⁽²⁾。

(1) The Association of Finnish Local and Regional Authorities 統計資料より（available at <http://www.kunnat.net/>）

(2) 消費者への助言サービスが2009年1月1日より自治体の事務から国の事務へと移管されている。

自治体の最高意思決定機関は議会（*valuusto* : *municipal council*）である。議員の定数はその自治体の住民数に応じて、17－85人と定められており⁽³⁾、4年に1度、比例代表制での選挙が行われる。議会は議長および執行参事会（*hallitus* : *municipal executive board*）、および常設の委員会の委員を選出する。執行参事会は、自治体における内閣の役割を果たしており、自治体の行政に責任をもち、自治体議会で議論されるべき事項を決定し、議会で決定された事項を執行する。また、各種常設委員会は参事会のもと、議会により任された業務（教育、文化、社会保障およびヘルスケア、環境およびインフラなど）を行うことになる。

なお、参事会、常設委員会の構成員は、自治体議員の所属政党の比率に応じて各政党に割り振られる。一般的にヘルシンキ市のような都市部やフィンランド南部を除いて、中央党が強い自治体が比較的多いとされている [Haveri, A. and T. Pehk, p.15.]。なお、2008年の地方選挙では、全国で国民連合が23.5%、社会民主党が21.2%、中央党が20.2%の得票率であった⁽⁴⁾。また、市長は、行政の長とされているが、参事会の構成員というわけではなく、参事会に雇われているという位置づけになる。一般的には直接選挙によって選ばれるわけではなく、ヘルシンキ市などでは公募によって選ばれている⁽⁵⁾。

(2) 自治体組合（*kuntayhtymä* : *joint municipal authorities*）

フィンランドの自治体は、病院・ヘルスケアを含む社会福祉関連、教育などの幅広い法定の事務を抱えており、これらは住民数の少なく財政規模の小さな自治体であれ、財政規模の大きいヘルシンキ市であれ同様の水準を満たさなければならない。さらに、住民はこれらの法定事務に加え、広範なサービスを行政に期待している。単独の自治体の資源で、これらの事務をこなすことができない場合、隣接の自治体で共同してこれらに取り組むのが、フィンランドの特徴であり、こうした自治体組合の歴史は1930

(3) 住民が2,000人以下の場合には、議会の定数は13ないしは15名とすることができる（地方自治法第2章10節）。なお、スウェーデンなどと同様に、議長や委員会の委員長などを除いて、議員の多くには給与は支払われず、議会期間中に手当が支給されるだけであり、他の常勤の職業を兼ねている。 [Heineonen, N, 2006, p.4.]

(4) Statistics Finland 統計資料より (available at <http://www.tilastokeskus.fi/>)。

(5) なお、近年では直接選挙によって市長を選出しようとする動きがある（地方自治法では、5章32節(a)で認められている）。

年代にさかのぼる⁽⁶⁾。

自治体組合には法定のもの任意のものがあり、法定のものとしては地域連合（地域議会）（maakuntaliitto : regional council）が全国に19、地域病院区（sairaahhoitopiirit : regional hospital district）も全国に19、そして地域障害者ケア区（erityishuoltopiirit : regional district for care of the disabled）が17ある。地域連合は1950年代から存在しているが、その後、地域開発計画策定の機能が国から移譲され、現在のように全国が19（Ålandを含めれば20）のマークンタ（maakunta : region）に分けられるようになった。

かつて、1990年代初頭には、EU加盟を控えて、EUの構造基金（structural fund）の受け皿とする目的で、議員が直接公選される中間自治体を設立することが、中央党主導の連立政権であるアホ（Aho）政権で検討されていた。しかしながら、どちらかといえば中央集権的思考を好む社会民主党、および都市部に基盤を持つ国民連合の反対により実現することはなかったとされている [Kinnunen, J. p.2.]。地域連合は議員が直接公選されるわけではなく、また、課税権もなく各自治体からの負担金や料金収入で基本的に運営されているが、自治体連合の代表（議員）は各自治体議会の議員であり、フィンランドには存在しない中間自治体がある程度代替するものとなっている⁽⁷⁾。

周辺の自治体との間で、協定により成立する任意の自治体組合は、ヘルスケア、地域開発、教育などを中心として、さまざまなものが存在している。これらの自治体組合も基本的には参加自治体からの負担金や料金収入で運営されている。自治体組合は合わせると2006年には228団体あり、そのうち65団体がヘルスケア、60団体が教育に関するものである⁽⁸⁾。自治体は多くの分野で複数の自治体組合を形成しており、複雑な構造になっている。なお、一例としてヘルシンキ市における自治体組合については、表1のようにになっている。

(6) 1932年に自治体組合に関する規定が地方自治法に含められた。

(7) 地域連合はEUの地域委員会（committee of the regions）にも代表を送っており、フィンランドの地域を代表しているといえる。なお、東フィンランドのカイヌー（Kainuu）では、2005年以降、地域連合の議員（代表）を直接選挙で選出し、さらに地域開発計画だけではなく、教育（高校）およびヘルスケアなどについても担う実験が行われている。

(8) The Association of Finnish Local and Regional Authorities 統計資料より（available at <http://www.kunnat.net/>）。

表1 自治体組合の例（ヘルシンキ市）

法	ウーシマ地域連合（地域議会）（Uusima Regional Council）
	19（オーランドを除く）の地域連合のうちの一つで、24の自治体が加盟する。地域開発計画およびその計画の実施状況等の評価を担う。加盟自治体の合意によりその他の機能を担うことも可能。
定	ヘルシンキ・ウーシマ病院ディストリクト（HUS：Hospital District of Helsinki and Uusima）
	31の自治体住民に対して、専門医療を提供する。フィンランドは19の病院区に分かれており、うち5つが大学病院区である。HUSはそのうち最大のもの。
任	ヘルシンキ・メトロポリタン・エリア議会（Helsinki Metropolitan Area Council：YTV）
	特別法による法定の自治体組合で、ヘルシンキ・エスポー・ヴァンタ・カウニアイネンの4市で構成、ごみ処理、地域交通サービスの提供および交通計画、空気汚染度の監視を行う。なお、近隣の市にも交通サービスの提供も行っている。
意	ヘルシンキ・メトロポリタン・エリア諮問委員会（Helsinki Metropolitan Area Advisory Board）
	2004年、ヘルシンキ・エスポー・ヴァンタ・カウニアイネンの4市で構成、ヘルシンキ・メトロポリタン・エリアにおける、「共通のビジョンおよび戦略」（Common Vision and Strategy）を策定。
意	ヘルシンキ・リージョン協力会議（Helsinki Region Cooperation Assembly）
	ヘルシンキ近隣の14市によって、2005年に合意。特に土地利用、住宅、交通に関する協力に関して議論。

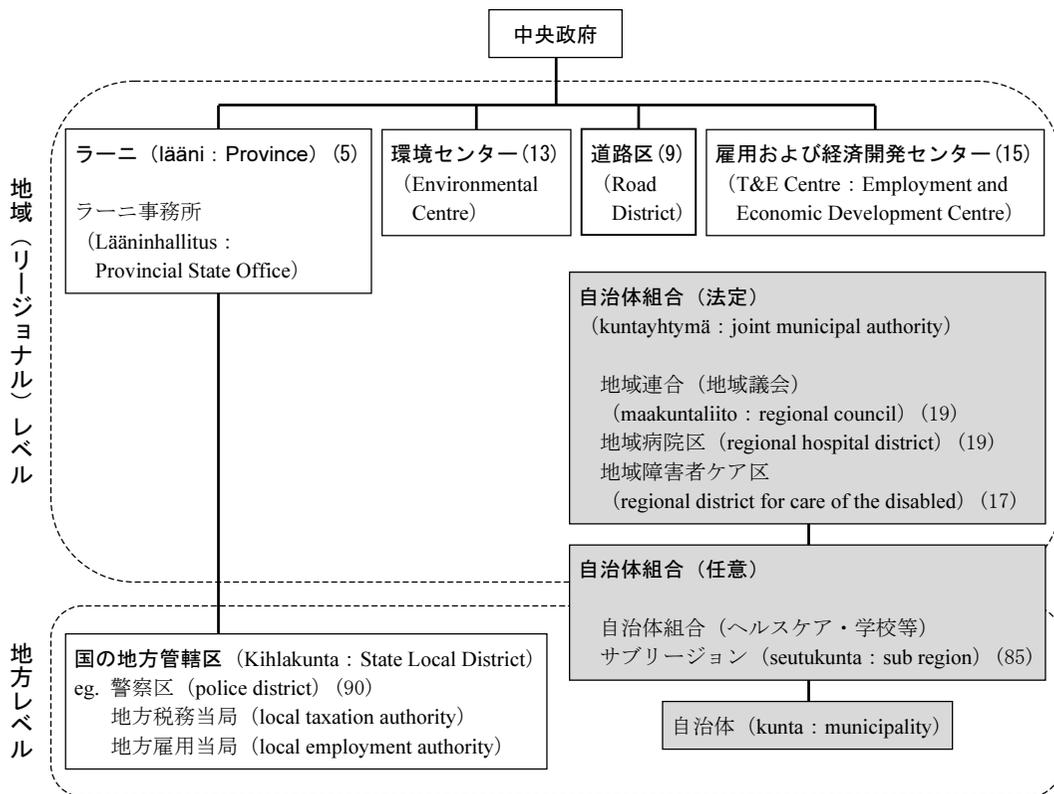
（出典） ヘルシンキ市提供資料より作成

（3） 国による地域レベル・地方レベルの行政

フィンランドには、州と訳されることもある5つのラーニ（lääni：province）がある。ラーニには、国の行政機関であるラーニ事務所（lääninhallitus：provincial state office）が置かれている^{（9）}。この行政機関は7つの中央省庁の共同機関であり、それぞれ所属する自治体の教育、医療、文化などの基礎的サービスの水準の評価、およびその他の意思決定、財政に対する監視を行っている。ただし、地方自治法では、これらの監視は地方自治を保障したものでなければならぬとされており、ラーニの行政機関は、基本的には自治体の事務の適法性を調査するのみとなっている（地方自治法1章8節）。

（9） 1997年、リップネン（Lipponen）政権下において現在の数まで減少した。なお、ラーニの数にはオーランド（Åland）含めていない。オーランドは自治領であり、フェロー諸島、グリーンランドと同じく、北欧理事会（Nordic Council）のメンバーとなっている。

図1 フィンランドにおける地域・地方レベルでの行政機構



(出典) [Association of Finnish local and regional authorities, 2008, p.7] 等を参考に作成

なお、その他にも環境省による環境センター (Alueelliset ympäristökeskuks : environmental centre) が13、雇用および経済省による雇用および経済開発センター (Työvoima- ja elinkeinokeskus : T&E Centres or employment and economic development centres) が15、道路局が9、農林省の森林センター (metsakeskus : forest centre) が13 全国で置かれている。これらが地域レベルでの国の行政機関 (regional state administration) となる。さらに、国の地方レベルの行政機関 (local state administration) として、全国を90の区にわけ、警察、登録などが行われており、その他にも雇用事務所 (työvoimatoimisto : employment office)、税務署などが置かれている。

2. フィンランドの地方財政制度の概要

(1) フィンランドの地方財政

フィンランドの租税収入のうち、国税は407億ユーロ、地方（自治体）税は163億ユーロであり（2007年度）、日本よりも税収に占める地方税の割合が低いのが特徴のひとつである。なお、2009年度予算では、国税所得税の減税、付加価値税の減税（食料品に対する）により、国税収入が減少し373億ユーロになると見積もられており、

表2 地方政府の歳出と歳入

（上段・自治体のみ 下段・自治体+自治体組合 単位10億ユーロ・括弧内・構成比）

	2002	2003	2004 (当初)	2005 (当初)	2006 (当初)	2007
(歳 出)						
経常支出	21.05 (83.3%) 22.75 (82.8%)	21.98 (84.6%) 23.78 (84%)	23.06 (85.1%) 25.01 (84.4%)	24.10 (85.3%) 26.30 (84.6%)	25.28 (84.5%) 27.52 (83.6%)	26.52 (84.9%) 28.90 (84.1%)
元利償還費	1.05 (4.2%) 1.12 (4.1%)	0.88 (3.4%) 0.95 (3.3%)	0.93 (3.5%) 1.03 (3.5%)	0.94 (3.3%) 1.02 (3.3%)	1.13 (3.8%) 1.22 (3.7%)	1.30 (4.2%) 1.41 (4.1%)
投資支出	2.62 (10.4%) 3.00 (10.9%)	2.73 (10.5%) 3.20 (11.3%)	2.83 (10.5%) 3.29 (11.1%)	2.73 (9.6%) 3.23 (10.4%)	2.95 (9.8%) 3.55 (10.8%)	3.22 (10.3%) 3.79 (11%)
その他の支出	0.54 (2.1%) 0.60 (2.2%)	0.31 (1.2%) 0.38 (1.3%)	0.24 (0.9%) 0.31 (1.0%)	0.49 (1.7%) 0.55 (1.8%)	0.57 (1.9%) 0.63 (1.9%)	0.21 (0.7%) 0.27 (0.8%)
計	25.26 (100%) 27.47 (100%)	25.90 (100%) 28.30 (100%)	27.09 (100%) 29.64 (100%)	28.24 (100%) 31.11 (100%)	29.93 (100%) 32.92 (100%)	31.25 (100%) 34.36 (100%)
(歳 入)						
税 収	14.08 (55.1%) 14.08 (50.7%)	13.50 (52.6%) 13.50 (48.1%)	13.68 (51.0%) 13.68 (46.6%)	14.26 (51.0%) 14.26 (46.2%)	15.17 (49.8%) 15.17 (45.4%)	16.30 (52.2%) 16.30 (47.4%)
所 得 税	11.95 (46.7%)	11.84 (46.1%)	11.93 (44.5%)	12.36 (44.2%)	13.13 (43.1%)	13.96 (44.7%)
法 人 税	1.49 (5.8%)	1.00 (3.9%)	1.06 (3.9%)	1.16 (4.2%)	1.25 (4.1%)	1.47 (4.7%)
財産税等	0.64 (2.5%)	0.67 (2.6%)	0.69 (2.6%)	0.73 (2.6%)	0.79 (2.6%)	0.86 (2.7%)
経常収入	4.99 (19.5%) 6.99 (25.1%)	5.29 (20.6%) 7.45 (26.6%)	5.57 (20.8%) 7.89 (26.8%)	5.70 (20.4%) 8.30 (26.9%)	6.16 (20.2%) 8.81 (26.4%)	6.34 (20.3%) 9.12 (26.6%)
補 助 金	3.89 (15.2%) 3.89 (14%)	4.29 (16.7%) 4.29 (15.3%)	4.74 (17.7%) 4.74 (16.1%)	5.07 (18.1%) 5.07 (16.4%)	5.50 (18.1%) 5.50 (16.5%)	5.76 (18.4%) 5.76 (16.8%)
借 入	1.30 (5.1%) 1.41 (5.1%)	1.40 (5.4%) 1.50 (5.3%)	1.73 (6.4%) 1.86 (6.3%)	1.59 (5.7%) 1.79 (5.8%)	1.50 (4.9%) 1.65 (4.9%)	1.46 (4.7%) 1.66 (4.8%)
その他収入	1.32 (5.1%) 1.42 (5.1%)	1.19 (4.6%) 1.32 (4.7%)	1.10 (4.1%) 1.22 (4.1%)	1.34 (4.8%) 1.45 (4.7%)	2.12 (7.0%) 2.26 (6.8%)	1.39 (4.5%) 1.52 (4.4%)
計	25.57 (100%) 27.79 (100%)	25.67 (100%) 28.07 (100%)	26.82 (100%) 29.38 (100%)	27.96 (100%) 30.86 (100%)	30.44 (100%) 33.37 (100%)	31.25 (100%) 34.35 (100%)

(出典) Statistics Finland 統計資料 (available at <http://www.tilastokeskus.fi/>)、およびAssociation of Finnish local and regional authorities 統計資料 (available at <http://www.kunnat.net/>) より作成

地方税の見積もり額は約177億ユーロのため、地方税の割合が若干上昇することが見込まれている⁽¹⁰⁾。

自治体の歳入において、税の占める割合は52.2%（2007年度）である。地方税としては、地方所得税（個人・法人）、不動産税などがあるが、地方税として主たる税収を占めているのは、スウェーデンなどの北欧諸国と同じく、地方個人所得税である。フィンランドの国税所得税は二元的所得税の体系となっており、資本（投資）所得については28%の比例税率で課税され、労働所得についてのみ累進課税が行われる。自治体レベルでは労働所得のみ課税対象となり比例税率で課税される⁽¹¹⁾。税率については自治体が任意に設定でき、自治体議会によって毎年度議決される。2009年度においては最低の税率が16.5%、最高の税率が21%であり、平均的な税率は18.59%である⁽¹²⁾。

また、フィンランドの地方所得税で特徴的な点としては、法人分があるところである⁽¹³⁾。ただし、地方法人税は純粋な地方税というわけではなく、国税法人税の税収を国と自治体でシェアする共同税となっている。現在は法人税収の約20%が、企業数、従業員数に応じて自治体に分配されている。かつては、40%近く地方の取り分があり、ヘルシンキ市などの大都市圏では重要な歳入源であったが、2002年の補助金制度改定の際、補助金を増額する代わりに大きく減らされた。ひとつには、景気変動に対する自治体財政の安定性を確保することが目的であったが、ヘルシンキ市などでは結局補助金は増えず、税収不足のため市債の発行が急激に増えることになった⁽¹⁴⁾。そもそも国の法人税率もOECD諸国で最低の26%であり、今後、地方法人所得税が重要な歳入源になることはないであろう。

税以外の歳入源としては、国からの補助金があるが、その歳入全体に占める割合は、

(10) 以上の数値は、[Ministry of Finance, 2009.] より引用した。

(11) 控除項目としては、労働所得控除、年金所得控除、障害者控除、学生奨学金控除、基礎控除などがある。なお、地方税の控除項目を国の所得税に移すことで、地方税の課税ベースを増やすことなどが検討されている。[Prime Minister's Office, 2008, p.74.]

(12) The Association of Finnish Local and Regional Authorities 統計資料より (available at <http://www.kunnat.net/>)。

(13) 以降、地方法人所得税の説明については、主に2008年9月ヘルシンキ市聞き取り調査提供資料および[財務省財務総合政策研究所、2006.]を参考にした。

(14) ヘルシンキ市調査による。ちなみに、2001年度のヘルシンキ市の法人税収は、約7.5億ユーロであったが、2002年度では3.2億ユーロまで減少した。それに伴い、2001年度に2億ユーロだった市債残高は、2002年度には5.4億ユーロまで増加した。

18.4%に過ぎない(2007年度)⁽¹⁵⁾。1990年代前半の深刻な不況を経験し、その後補助金は抜本的な改革がなされたことにより、歳入全体に占める補助金の割合は大きく減っている。かわりに他自治体への公共サービス供給に対する料金収入、電力供給、水供給、下水、港湾からの料金収入の占める割合は比較的高く20.3%となっている(2007年度、なお自治体組合を含めると26.6%)。なお、借入については特に国からの制約はなく、自由に起債することができる。歳入にしめる借入の割合は5%程度であるが、近年において債務残高は上昇しており、100億ユーロに近づいている現状にある⁽¹⁶⁾。

歳出面ではその大部分が社会保障、教育、文化関係における経常支出であり、いわゆる公共事業関連の投資は少なく、投資支出は全支出の10%程度を占めるに過ぎない。しかしながら、ヘルシンキ市などの都市部ではかなり大規模な開発事業が行われており、2008年に開港するヘルシンキ東部のヴオサーリ(Vuosaari)港周辺では、市の公営企業であるヘルシンキ港公社(Helsingin Satama : Port of Helsinki)は、2007年度だけで1億2千万ユーロを超える投資を行っている⁽¹⁷⁾。

(2) フィンランドの財政調整制度

フィンランドにおいては1993年、補助金制度に大規模な改革が行われた。90年代前半の景気後退と国の財政危機により、補助金の額が減らされる代わりに、補助金の用途に対する制限が大きく緩和された。かつては、国からの補助金については、その大部分が特定補助金であり、かつ自治体はその用途について国に事後報告をすることが義務付けられていた[Laine, M., p.85.]。改革後は特定補助金の多くは包括補助金へと変更されている。さらに、用途についての事後報告義務はなくなったため、用途に対する制約はなく実質的には一般補助金と変わらないといえる。

さて、現在の国からの補助金は大きくは4つに分けられており、一般補助金、社会福祉および医療補助金、教育および文化補助金、各自治体の税収を基礎とした平衡化

(15) なお、基本的には自治体組合に国から直接的に補助金が出されることはない。

(16) 債務残高については Statistics Finland 統計資料より引用した (available at <http://www.tilastokeskus.fi/>)。

(17) ヘルシンキ市提供資料による。

補助金がある⁽¹⁸⁾。一般補助金は、基本的には人口を基に出されており、住民一人あたり27.81ユーロとなっている（2006年度より）。この基本部分以外には、自治体の地理的、人口的条件により追加分が加算される。たとえば、島嶼自治体、二言語（フィンランド語・スウェーデン語ないしはサーミ語）の自治体、人口の集中度合い、人口変化の割合に応じて追加分が自治体に支払われる。

社会福祉および医療補助金、教育および文化補助金は、社会福祉、医療、教育、文化についての各自治体の負担費用を一定の式に基づき算出して出される。たとえば、社会福祉関係では、各自治体における年齢別人口構成、失業率、失業者数、人口、児童保護件数によって算出される。

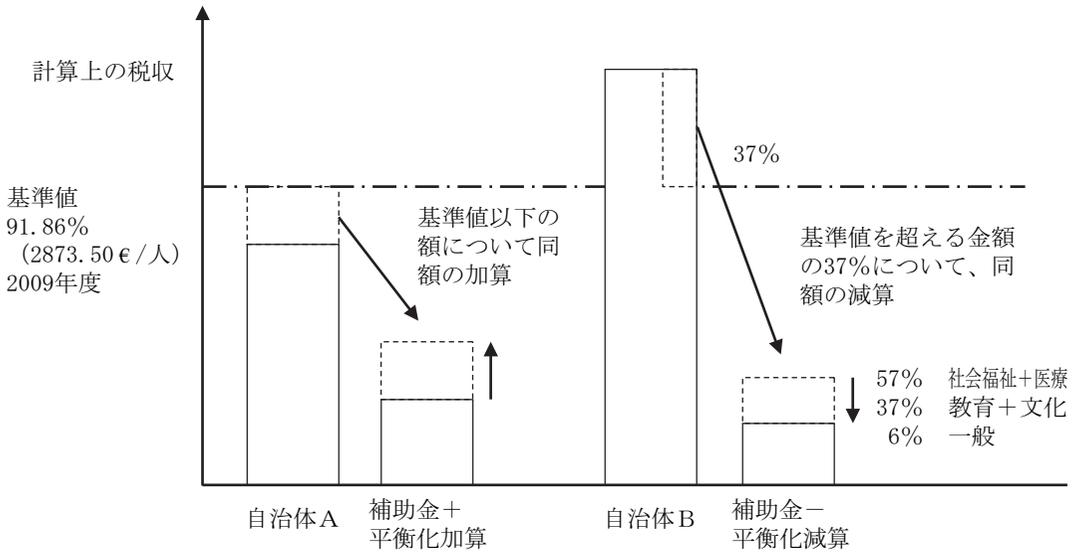
そして、フィンランドの財政調整制度として特徴的なのは、税収均衡化補助金である。まず、2年前の地方税収の情報に基づき、住民一人あたり税収が、計算上の一人あたり平均税収の91.86%（2009年では2,873.50ユーロ）に満たない自治体について、その不足分を他の補助金に加算する。そして、住民一人あたり税収が、計算上の一人あたり平均税収の91.86%以上となる自治体については、その超過分の37%について、他の補助金が減額されることになる。減額分の57%が社会福祉および医療補助金、37%が教育および文化補助金、6%が一般補助金から減らされる（図2参照）。図3にあるように、マークンタ毎のデータでは、一人あたりの補助金で減額されているマークンタが5つとなっている。全体としての税収均衡化補助金における増額分と減額分とはほぼ等しくなるよう国会で決定されるため、水平的財政調整に近い制度であるといえる〔財務省財務総合政策研究所，p.687.〕。

スウェーデンにおいても、水平的財政調整が行われており、一人あたり税収が平均の115%を超えるコミューンが国に納付金を支払っている⁽¹⁹⁾。それに対してフィンランドの場合には、実質的には水平的財政調整となっているが、自治体は実際に資金を拠出するわけではないため、水平的財政調整を強く意識させない。しかしながら、一人あたり税収が平均的一人あたり税収の91.38%を超えれば、すぐさま補助金が減額

(18) 以降の補助金の説明については、ヘルシンキ聞き取り調査および [Lehtonen, S. and A. Moisio, 2007.] を参考にした。なお、2010年までに現在の補助金制度は改革される予定であり、補助金を統合し、簡素化するとともに、よりインセンティブ指向のものに変更されることが検討されている [Prime Minister's Office, p.74.]。なお、国のプロジェクトに基づく補助金も数多く出されており、2009年度においても社会保障・ヘルスケア関連のプロジェクトに2.58億ユーロ、ホームレス対策に200万ユーロが自治体に出されている [Ministry of Finance, 2009, p.34.]。

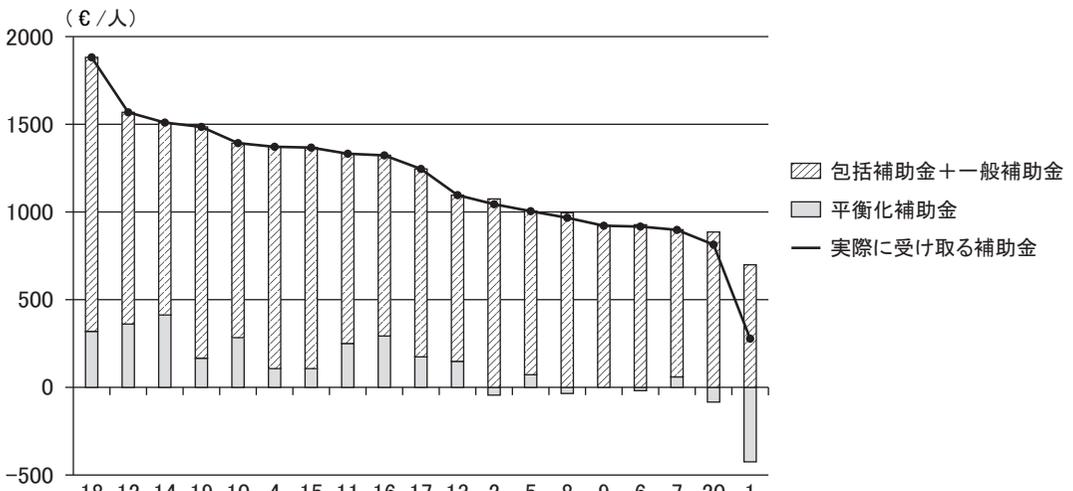
(19) スウェーデンの財政調整制度については、[星野泉, 2006]が詳しい。

図2 フィンランドにおける税収平衡化補助金



(出典) ヘルシンキ市提供資料より

図3 リージョン別の住民一人あたり補助金の状況 (2004年度)



1. Uusimaa 2. Varsinais-Suomi 4. Satakunta 5. Kanta-Häme 6. Pirkanmaa 7. Päijät-Häme
 8. Kymenlaakso 9. 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 20. Itä-Uusimaa

(出典) [Lehtonen, S. and A. Moisio, 2007, p30.] より

されることになるため、スウェーデンよりも財政調整効果は強いものとなっている。こうした制度は、中間自治体がなく、自治体間の協力が必要不可欠なフィンランドにおいて、自治体間の協力を促すための要石となっているといえる。

3. PARASとALUKプロジェクト

(1) 自治体および自治体サービスの構造改革プロジェクト（2005年－2012年）

先述のようにフィンランドの地方税は個人所得税が中心であり、自治体の住民数、住民の所得水準に大きく左右されるかたちになっている。フィンランドの全自治体のうち半数以上が、人口6,000人以下であり、このような自治体は全国土面積の約半分を占めている⁽²⁰⁾。さらに急速な高齢化も進展しており、住民にしめる65歳以上人口が30%を超える自治体数は、2003年時点で2であるが、2020年にはそれが162となることが予測されている⁽²¹⁾。幅広い法定義務を抱えている自治体の財政基盤の脆弱化を懸念し、財務省主導による「自治体およびサービスの構造改革プロジェクト」(PARAS)では、以下の三つの案が検討された⁽²²⁾。

1. **ディストリクト・モデル (Piirimalli)** 現在のディストリクトに相当するディストリクトが、社会・ヘルスサービスを提供する。これらのディストリクトは100,000～200,000人の人口を基礎とし、自治体議会の協定により運営され、その資金は自治体および国から直接来ることになる。これは現在の状況——病院ディストリクトが加入自治体からほぼその資金の全額を受け取っている——とは異なることになる⁽²³⁾。
2. **リージョナル・モデル (Akkuekuntamalli)** リージョナル・モデルでは、フィンランドが——現在の自治体が有しており、地域連合が有していない——課税権を有し、直接選挙が行われる20～25の地域自治体に分けられることになる。地域

(20) 以上の数値は [Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2006, p8.] より引用した。

(21) Association of Finnish Local and Regional Authorities (<http://www.kunnat.net/>) より。

(22) [Lahteenmaki-S, K. et al, p.22].

(23) 地域病院区は国からの補助金としては、研究部門に対する補助金を受け取っているが、HUS (ヘルシンキ・ウーシマ病院区) では、2007年度は経常収入の2.7%を占めているに過ぎない。[Hospital District of Helsinki and Uusima, 2007] より。

自治体は現在の地域連合の責務を果たす。

- 3. 基礎的自治体モデル (Perusluntamalli)** このモデルの目標は、既存の地方自治体の財政的資源と人口を増やすことである。平均して地方自治体が20,000～30,000人の住民数となるようにするため、地方自治体の数は現在から四分の一減らなければならない。それ以外は、現在の責務、税制、行政システムは変わらない。

1. のディストリクトモデルは、現在の病院ディストリクトを拡大し、その他の社会サービスなども提供できるようにするとともに、国からの補助金を直接ディストリクトに投入することで、これまでのように自治体へ一般補助金を出すよりも、より特定補助金に近いものにしようとする試みであるといえる。したがって、議員の直接公選こそ行われぬが、方向性としてはデンマークの改革に近いような形になるといえよう。また、2. のリージョナル・モデルは、スウェーデンのレギオンに近い形への改革であり、地域連合を発展的に解消し、中間自治体へと近づける改革である。そして、3. のモデルは自治体の合併を促し、あとは現状を維持するという形となる。結論からいえば、フィンランドにおいては、改革の方向性としては、3. の現状維持モデルが選択されることになり、自治体合併を推進するとともに、自治体間での協力関係をより促進することとなった。

先述したように、フィンランドにおいては、基礎的自治体が多く役割を果たしており、自治体の負担が大きくなっているのが特徴となっている。そして、中間自治体が基本的に存在せず、過大な役割を自治体間での協力により解決しようと試みている。中間自治体的な存在である地域連合も存在しているが、その役割は地域開発計画の策定が主であり極めて限定的なものとなっている。

そもそも、中間自治体が限定的な役割しかもっていないのは、北欧の基本的特徴である。たとえば、スウェーデンにおいては、レギオンの中心的役割は基本的には病院であり、地域開発計画についても行っているが、あくまでも計画の実施主体は市（コミューン）である。さらに、レギオンがコミューンに補助金を出すことはない。役割が限定的であるとはいえ、スウェーデンのレギオンは直接選挙が行われ、課税権もある存在だが、フィンランドの場合には、地域連合、病院ディストリクトにおいても、その両者が認められておらず、あくまでも自治体が主体という考え方が極めて強い。

「自治体およびサービスの構造改革プロジェクト」は、2005年から2012年までを対象としており、2007年の枠組法（Act on restructuring local government and services, Act

amending the Act on local Authority boundaries, Act amending the asset transfer tax act) により、自治体合併と自治体間での協力を促すことになっている。一応のガイドラインとしては、基礎的（一次的）ヘルスケアについては20,000人、職業教育については50,000人の人口規模が示されている。各自治体は2015年、2025年における人口、必要なサービス、産業および都市構造に関する戦略目標などについて報告書を国に提出しなければならない。特に首都圏および大都市圏については、自治体間の協力プラン——土地利用、住宅、公共交通について——を提出する必要がある。現状においては、2013年までに基礎的ヘルスケアおよび社会福祉に関して61の協力エリアが作られる予定となっている。

なお、合併を促す財政的手段としては、国からの補助金によるインセンティブが用いられている。2008年～2013年1月1日までの合併について、合併補助金が出されることになっており（表3参照）、2008年ないしは2009年1月1日までに合併が行われ

表3 合併補助金

合併後の住民数（上段）および合併自治体のうち最大住民の自治体を除いた自治体の住民数合計（下段）	合併補助金（基本部分+追加部分、単位100万ユーロ）									
	上段 2008-2009年に合併した場合									
	中段 2010-2011年に合併した場合									
	下段 2012-2013年に合併した場合									
20,000人以上 10,000人以上	7.20	8.46	9.72	10.98	12.24	13.50	14.76	16.02	17.28	18.54
	5.60	6.58	7.56	8.54	9.52	10.50	11.48	12.46	13.44	14.42
	4.00	4.70	5.40	6.10	6.80	7.50	8.20	8.90	9.60	10.30
20,000人以上 5,000-10,000人	6.48	7.74	9.00	10.26	11.52	12.78	14.04	15.30	16.56	17.82
	5.04	6.02	7.00	7.98	8.96	9.94	10.92	11.90	12.88	13.86
	3.60	4.30	5.00	5.70	6.40	7.10	7.80	8.50	9.20	9.90
20,000人以上 5,000人以下	5.76	7.02	8.28	9.54	10.80	12.06	13.32	14.58	15.84	17.10
	4.48	5.46	6.44	7.24	8.40	9.38	10.36	11.34	12.32	13.30
	3.20	3.90	4.60	5.30	6.00	6.70	7.40	8.10	8.80	9.50
20,000人以上 7,000人以下	5.40	6.66	7.92	9.18	10.44	11.70	12.96	14.22	15.42	16.74
	4.20	5.18	6.16	7.14	8.12	9.10	10.08	11.06	12.04	13.02
	3.00	3.70	4.40	5.10	5.80	6.50	7.20	7.90	8.60	9.30
20,000人以上 3,500-7,000人	4.50	5.76	7.02	8.28	9.54	10.80	12.06	13.32	14.58	15.84
	3.50	4.48	5.46	6.44	7.42	8.40	9.38	10.36	11.34	12.32
	2.50	3.20	3.90	4.60	5.30	6.00	6.70	7.40	8.10	8.80
20,000人以上 3,500人以下	3.60	4.86	6.12	7.38	8.64	9.90	11.16	12.42	13.68	14.94
	2.80	3.78	4.76	5.74	6.72	7.70	8.68	9.66	10.64	11.62
	2.00	2.70	3.40	4.10	4.80	5.50	6.20	6.90	7.60	8.30
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

合併により減少する自治体の数

(出典) Local and Regional Government Finland, *Legislation on restructuring local government and services*, power point document (available at <http://www.kunnat.net/>)

る場合には、補助金は1.8倍、2010年から2011年1月1日までに合併が行われる場合には、1.4倍に拡大される。補助金は合併が行われたその年度だけ出されるものであるが、使い道は自治体の自由である。補助金が1.8倍となる2009年には、これまでで最大の62の自治体が減少し、自治体の数は348となった。

(2) 地域レベルにおける国の行政機関の整理 (ALUK)

2007年、社民党の大敗を受け、中央党と国民連合を中心とした四党連立でバンハネン第二期政権が始まると、すぐさま地域レベルにおける国の機関を整理・統合についての議論が本格化した。先述したように、地域レベルでの国の執行機関としては、ラーニ事務所、森林センター、T&Eセンター、環境センター、道路区などがあるが、これらの機関について再検討する改革プログラムが、行政および自治体担当大臣（財務省）を中心に立ち上がり、2010年に終了を予定している。

地域レベルにおける国の機関を考える際に問題となるのが、地域開発の観点である。先述したように、フィンランドがEUに加盟する際、地域開発を受け持つ自治体を有する必要性から、現在の地域連合の制度が整備され、地域経済開発計画の策定が行われることになった。フィンランドはEU加盟以降、1995-2000年において地域経済の格差を埋めるため、目的 (Objective) 2、5 b、6 プログラムに参加した。しかしながら、EUからの構造基金 (structural fund) については、全体的な調整は内務省が行い、その管理については、1997年リップネン (Lipponen) 政権時に、全国に15作られた国の機関であるT&Eセンターが中心的な役割を担っていた [Kinnunen, J., p.5.]。

その後、2000-2006年には、目的1、2、3およびLEADER IIなどEUのさまざまなプログラムにフィンランドは参加している。こうしたプログラムによるEUからの基金を管理する省は、農林省、貿易産業省、労働省、交通および通信省、教育省など多岐にわたっている。したがって、地域連合は地域経済開発計画を策定するが、資金面では基本的に国の機関が握っている形となっていたのである。プログラムの実施や資金面での調整について、ラーニ事務所、その他の地域レベルでの国の機関、地域連合、自治体との協議を行う地域運営委員会 (RMC : regional management committee) が2000年以降に制度化されているが、その委員が必ずしも選挙を経ていないため「民主主義が欠如している」ことや、その権限が曖昧であることについても指摘されている [Kinnunen, J., p.5.]。

また、フィンランドは85のサブ・リージョン (seutukunta : sub-region or functional

region) に分けられており、EUの統計上NUTS 4 (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) として分類されている。サブ・リージョンには必ずしも独自の行政組織があるわけではないが、各自治体で自治体組合を形成し、地域開発計画ないしはプロジェクトを推進しているケースもある。これらもEUの構造基金を受け入れる際の受け皿になっている。

さらに、国の地域政策プログラムとしては、たとえば、2001年に開始したリージョナル・センター・プログラム (Aluekeskusohjelma ; regional centre programme) では、全国で35の都市と近隣自治体との協力関係を強化し、大学などの研究教育機関、企業、公的機関との協働で、成長センター (growth centre) を形成し、それをネットワーク化することを推進した⁽²⁴⁾。このプログラムにおいては、サブ・リージョンに属する自治体が自治体組合を設立し、それぞれの自治体が権限を一部委譲するとともに、そして、ラーニ事務所、T & Eセンター、環境センターなどの地域レベルの国の機関もその自治体組合に一部権限の委譲を行うことになった⁽²⁵⁾。このように、地域開発においては、関連中央省庁、地域レベルでの国の機関、地域連合、およびその他自治体組合、そして自治体などの関係が極めて複雑なものとなっているのである。

こうしたこともあり、地域連合の役割をまず明確化するとともに、地域レベルでの国の機関を整理するプログラムが検討されている⁽²⁶⁾。まず、地域連合の役割を「戦略的な地域の開発」と位置づけ、地域計画だけではなく、その実施に関して、国との実施プラン (regional programme and implementation plans) の協議への参加などが検討されている。

そして、これまでのところ、地域レベルの国の機関を2つに統合することが議論されている。まず、ひとつが、事業および産業、輸送および天然資源センター (aluehallintovirastoon ja elinkeino-, liilenne- ja ympäristökeskukseen : Centre for business and industry, transport and natural resources) であり、雇用・経済省を中心に、

(24) 詳しくは [Peasonen, P and O. Riihinen, p.233] を参照。なお、その他に国のプログラムとしては、1994年に作られた専門技術センター (Osaamiskeskusohjelma : Centre of Expertise) プログラムがある (現在は2007-13年プログラム)。このプログラムでは全国に21あるセンターが、それぞれの地域が重点的に推進すべき技術分野を決定し、サイエンスパーク、民間企業、大学、国立研究所、自治体と連携して産業クラスターの形成を試みている。詳しくは、専門技術センター (http://www.oske.net/en/what_is_oske/) を参照。

(25) 詳しくは [Sandberg, S, p.9] を参照。

(26) 以降のプログラムの説明については、Ministry of Finance, *Reform Project for Regional State Administration* (available at <http://www.vm.fi>) および、ヘルシンキ市調査提供資料を参照した。

表4 新センターと地域行政局の本部事務所所在都市

ラーニ (Lääni)	マークンタ・リージョン	都市名 (人口・2007年)
Lappi (Lapland)	Lappi (Lapland)	Rovaniemi (35,400) ● 3 ◎
Oulu (Oulu)	Pohjois-Pohjanmaa (North Ostrobothnia)	Oulu (135,055) ● 3 ◎
	Kainuu	Kajaani (38,089) ● 2
Länsi-Suomi (Western Finland)	Keski-Pohjanmaa (Central Ostrobothnia)	Kokkola (45,348) ●
	Varsinais-Suomi (Southwest Finland)	Turku (175,286) ● 3 ◎
	Satakunta	Pori (76,255) ● 1
	Pohjanmaa (Ostrobothnia)	Vaasa (57,998) ● 1 ◎
	Etelä-Pohjanmaa (South Ostrobothnia)	Seinäjäki (55,356) ● 3
	Keski-Suomi (Central Finland)	Jyväskylä (126,546) ● 3 ○
	Pirkanmaa (Tampere Region)	Tampere (207,866) ● 3 ○
Etelä-Suomi (Southern Finland)	Kanta-Häme	Hämeenlinna (65,421) ◎ ●
	Uusimaa	Helsinki (568,531) ● 3 ○
	Päijät-Häme	Lahti (99,308) ● 2
	Etelä-Karjala (South Karelia)	Lappeenranta (70,036)
	Itä-Uusimaa (Eastern Uusimaa)	Porvoo (47,832)
	Kymenlaakso	Kouvola (88,813) ● 3 ○
Itä-Suomi (Eastern Finland)	Etelä-Savo (South Savo)	Mikkeli (48,720) ◎ ● 2
	Pohjois-Savo (North Savo)	Kuopio (91,320) ● 3 ○
	Pohjois-Karjala (North Karelia)	Joensuu (72,105) ● 2 ○
Ahvenanmaa (Åland)	Ahvenanmaa (Åland)	

(出典) Ministry of Finance (www.vm.fi/alku), [Pesonen, P and O. Riihinen, 2002, p.78], Association of Finnish local and regional authorities 統計資料 (available at <http://www.kunnat.net/>) などにより作成

- (注1) ● 3 : 3つの機能全てを有する新センターの本部事務所
 ● 2 : 3つの機能のうち1つ(運輸・インフラ)については担当人員が減らされている新センターの本部事務所
 ● 1 : 3つの機能のうち2つ(運輸・インフラおよび環境・天然資源)について担当人員が減らされている新センター本部事務所
 ● : 新センターの分局

(注2) ◎ : 地域行政局の本部事務所 ○ : 地域行政局の分局

(注3) 太い黒枠内が新センターの管轄区となり●3の都市を中心に9つの管轄区に分かれる。

(注4) 塗り潰し欄内が新たな地域行政局の管轄区となり、◎の都市を中心に6つに分かれる。したがって、現在のラーニの数よりもひとつ増えることになる。

運輸・通信省、環境省、農林省、教育省によって運営される(以降新センターと表記する)。これまでのT&Eセンターや道路局は、この新センターに統合されることになる。新センターはおもに3つの分野を担当することになり、(1)事業・産業、労働、

文化事業、(2)運輸およびインフラ、(3)環境および天然資源とされている。基本的にはTEセンターを引き継ぎ全国に15置かれるが、全国が9つに分けられ、3つの分野の機能すべてを有する本部事務所が置かれることになる。このことにより、将来的には地域連合の数も見直される可能性が予測される。

また、もうひとつの地域行政局 (regional administrative agency) は、財務省を中心に9の省が共同して運営するものであり、基礎的公共サービスの監視、公共安全の管理、環境上の認可、法的権利の保護など、基本的には許認可などについて担当することになっている。なお本部事務所は全国に6つ置かれる予定であり、現在のラーニの数よりも一つ増えることになる。特徴的な点は新たなセンターの本部事務所と合わせて地理的にできるだけ偏りが無いよう考慮されている点である。たとえば、ヘルシンキには新センターの本部事務所が置かれるが、地域行政局の本部事務所はハーメンリナにありヘルシンキには分局しか置かれられないことになっている。

おわりに

人口の都市部への移動と急速な高齢化、そして、それに伴い増大する財政需要に対応するため基礎的自治体の財政基盤の拡充と行政の効率化が叫ばれている点は、日本もフィンランドも共通している。そして、それに対して基礎的自治体の合併を促すという点も同じである。しかしながら、フィンランドにおいてはあくまでも基礎的自治体中心の分権化社会が志向されており、自治体組合等を通じた自治体間での協力関係の強化に重きがおかれている。確かに広域自治体的側面を持っている地域連合の機能を高めようとする議論はあり、また、カイヌーでの実験などは評価されているが、地域連合は基礎的自治体間での協力、協議の場としての連合体であるという基本からは外れることはなさそうである。そして、自治体間での自主的な協力関係を促す仕組みとして、基礎的行政サービスに関する国ないしは国民の高い要求水準と、独特な水平的財政調整制度が上手く機能しているといえよう。

また、産学官の協働による研究開発拠点の形成に成功したともいわれるフィンランドであるが、地域開発においては広域自治体が存在せず、その代替としての地域連合もその役割が明確ではないことが問題とされていた。さらに、フィンランドにおいては地域政策における国の存在感が極めて大きく、国の機関の地域政策に関する行政も重複し効率的とは

いえなかった。ALUKプロジェクトはこれらに対する積極的取り組みであると評価できるが、これは地域における国の役割を大幅に縮小することを目的としているわけではないことは興味深い。地域連合の役割も見直され強化はされることになるが、国の地域レベルでの行政機関も、地域政策に関して今後も一定の存在感を維持し続けてゆくことになりそうである。

これらのフィンランドでの改革は、日本の制度改革に重要なインプリケーションを有するとは限らない。しかしながら、基礎的自治体を基礎としながらも、自治体間での協力関係を深めること、そして地域レベルにおいて国の行政機関がそれらを側面から支援することで、高い水準の行政サービスの効率的供給、および地域の戦略的發展を試みようとするフィンランドの模索は、日本においても参考となる点があるであろう。

(おのじま まこと 明治大学准教授)

【参考文献】

- Association of Finnish Local and Regional Authorities, *The World of Finnish Local and Regional Authorities*, Helsinki, 2006.
- Association of Finnish Local and Regional Authorities, *Feature of Public Administration in Finland*, Helsinki, 2008.
- Haveri, A. and T. Pehk, “Local Governance in Finland-Enhancing Boundary-Crossing Activities under the Pressure of Overload”, paper prepared for the panel “Local Governance in the Nordic Countries”, ECPR General Conference, Pisa, 6-8 September 2007. (available at <http://www.essex.ac.uk/>)
- Heinonen, N., Local Government System in Finland, The North-South Government Co-operation Programme, The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Helsinki, 2006. (available at <http://www.kunnat.net/>)
- Hospital District of Helsinki and Uusima., Annual Report 2007, Helsinki, 2007. (available at <http://www.hus.fi/>)
- Ilimakunnas, S. et al., *Finnish Economy-Structural Indicator 2008*, Government Institute for Economic Research, Helsinki, 2008.
- Kinnunen, J. “Multilevel Governance-The Dynamics of EU Cohesion Policy, The Structural Funds as a Vector of Change in Finland”, OEUE Phase II, *Occasional Paper 3.4-09.04*, Centre for European Studies, University of Helsinki.
- Laine, M., *Access to Finnish Public Law*, WSOY Ooimateriaalit OY, 2006, p.85.
- Lahteenmaki-S, K et al., *Local and Regional Reform Process in Noden*, Association of Finnish Local Government and Authorities, 2006.
- Lehtonen, S. and A. Moisio, *Kuntien Valution Osuusjarjesterma Suomessa ja Ruotsissa*, VATT-Keskustelualoitteita, 2007.
- Ministry of Finance, *Glance at Finnish Public Management and Development*, Helsinki, 2008.

Ministry of Finance, *Budget Review 2009*, Helsinki, 2008.

Pesonen, P and O. Riihinen, *Dynamic Finland-The Political System and the Welfare State*, Studia Fennica, 2002.

Prime Minister's Office, *Government Strategy Document 2007*, Helsinki, 2008.

Sandberg, S., *Local Government in Finland*, Abo Akademi University, Institute for Comparative Nordic Politics and Administration, (available at http://www.abo.fi/fak/esf/lindman/offentlig_forvaltning/word/Local%20government%20in%20Finland%20-%20Si%20Sandberg.doc)

星野泉「スウェーデンの地方財政と地方財政調整制度」『平成17年度比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会、2006。

財務省財務総合政策研究所『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書 — 北欧諸国編』、2006、p. 687。

横山純一『高齢化福祉と地方自治体』同文館出版、2003。

山田眞知子『フィンランド福祉国家の形成 社会サービスと地方分権改革』木鐸社、2006。

竹下譲訳『フィンランドの地方自治』自治体国際化協会、1992。(<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/html/finland/03.html>より入手可能)

竹下譲監著『よくわかる世界の地方自治制度』イマジジン出版、2008。

※ 2008年9月にフィンランド・ヘルシンキ市役所において聞き取り調査を行った。本稿においてヘルシンキ市提供資料とあるのは、その際に得た資料である。お世話になった関係各位、特に、フィンランドセンター、およびヘルシンキ市のOlli Lahtinen氏、Anja Valittu氏に感謝する。