

〔投稿論文〕

## フィンランドにおける自治体コンツェルンの形成過程

鈴木 伸

### ＜要 旨＞

1980年代以降、多くの先進諸国で地方行政改革が行われた。北欧諸国ではその一環として「自治体コンツェルン」と呼ばれる、自治体と公営企業を連結会計を通じて統制する制度が確立されたが、その歴史的経緯は明らかとなっていない。本研究ではフィンランドの自治体コンツェルンが形成された過程を、議会資料等を用いて分析した。分析によって、自治体コンツェルンは1990年の大不況と同時に行われた国庫支出金改革と同時にその制度基盤が確立され、1995年の新地方自治法の原案となる1994年政府提案第192号ではじめて提案された制度であることが明らかとなった。以上の分析から自治体コンツェルンはナショナル・ミニマムの実現を目指す財政調整制度であると同時に、地方自治の自律性を確保し、より柔軟で効率的な自治体経営を可能にする枠組みとして形成されたということが示唆された。

### 第1章 はじめに

福祉国家体制を樹立した先進諸国の多くは1980年代以降、低成長時代に突入し税収減に見舞われた<sup>(1)</sup>。各国では財政の健全化が要請されるとともに公共部門の非効率性が指摘されはじめた。こうした中で、福祉国家としてのサービスを供給する主体である地方政府に改革の対象として注目が集まった。例えばイギリスにおいて体系化されたニュー・パブリック・マネージメントが代表的であるが、その手法は公営事業の民営化や法人化、公共部門への競争原理の導入、会計制度改革など国によって大きく異なる。地方自治研究においては、各国の地方行政改革の比較研究が進められている。これらの研究は日本を含

む諸問題を抱える各国の現代地方自治モデルを改良していく上で、重要性が高まっていると言っても過言ではない。

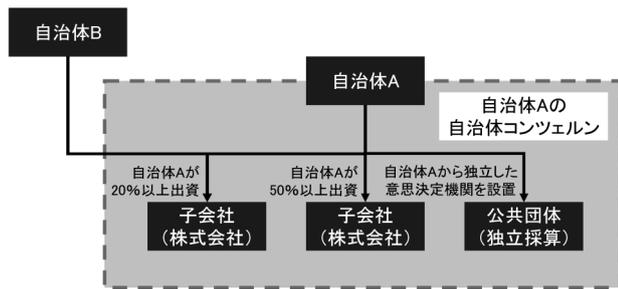
中でも参考となるのは北欧諸国であろう。北欧諸国は財政健全化と他国に比して高水準な福祉国家体制の維持を両立しており、先述の研究課題において最も適した対象国群と言える。地方行政改革において北欧共通で見られるモデルが「自治体コンツェルン<sup>(2)</sup>」である（伊集・木村（2007）、倉地（2023）、鈴木（2024）など）。

図1は自治体コンツェルンの概念図である。Statistics Finland（2024 a）の定義によれば、自治体コンツェルン（kuntakonserni）は「自治体（親団体）と1つ以上の法的に独立した団体によって形成された集合体であり、自治体が単独で、または自治体コ

(1) 日本のように1980年代以降バブル景気に突入し税収増になった国もある。

(2) ドイツにおいても「コンツェルン都市」と呼ばれる類似した概念が見られ（石川（2007））、また筆者が調べている範囲内ではオランダの一部でも見られることから、かなり広範に用いられている概念と見られる。しかし倉地（2023）も指摘する通り、北欧諸国の自治体コンツェルンとの関係性は明らかになっておらず、今後の研究課題である。その上で本稿はその第1段階としてフィンランドの自治体コンツェルンの形成過程を明らかにし、北欧諸国をはじめとして「自治体コンツェルン」と呼ばれる制度が共有されている背景を探る。

図1 自治体コンツェルンの概念図



出典：筆者作成

ンツェルンに属する他の団体とともに1つ以上の団体を支配しているものを指す。(Statistics Finland (2024 a) より筆者翻訳)」と定義されている。つまり、自治体コンツェルンとはある自治体に所属する公共団体や出資法人を1つの企業集団、つまりコンツェルンとみなす制度である<sup>(3)</sup>。北欧諸国の地方自治体における予算案及び決算報告書では、自治体単体の会計と自治体コンツェルンの会計双方が記されることが多い。このように自治体コンツェルンは北欧諸国の地方行政改革の普遍的なモデルではあるが、ガバナンス構造や地方自治における扱いは各国で多少異なる。

各先行研究で自治体コンツェルンの存在が指摘されており、比較モデルとして扱われている。他方で既存の研究においては自治体コンツェルンが成立した背景は明らかにされていない。本稿ではそのモデルの端緒を探る研究として、フィンランドにおける自治体コンツェルンがどのように形成されたのかを明らかにする。フィンランドではすべての自治体が、自治体コンツェルンの制度を採用している。すべての自治体は自治体単体と自治体コンツェルン双方の決算報告を財務省に提出することになる。こうした自治体コンツェルンであるが、1995年の新地方自治法<sup>(4)</sup>の原案となる1994年政府提案第192号ではじめて

登場した概念である。この新地方自治法で自治体コンツェルンが制度化されるようになった要因を探ると、1990年の大不況と同時期に行われた国庫支出金改革まで遡る。以降1993年の旧地方自治法(953/1976, Kunnallislaki)の改正による地方自治改革でそのベースが確立され、1995年の新地方自治法<sup>(4)</sup>(365/1995, Kuntalaki)制定にまでつながるのである。

以上を踏まえ、次章では自治体コンツェルンが要請されるようになる前段の背景として、1980年代のフィンランドの中央-地方関係を取り扱う。具体的にはフィンランドの福祉国家体制樹立の過程とその特徴及び1980年代に行われたVALTAVA改革、1990年前半の大不況である。続く第3章で大不況と同時期に進められた中央-地方関係の見直しとして1991年政府提案第214号(1991vp/HE214)「国庫支出金及び関連法案に関する議会への政府提案」の概要と旧地方自治法改正案に至るまでの過程を整理する。第4章では1992年政府提案第70号(1992vp/HE70)「地方自治法及び自治体区分の改正に関する議会への政府提案」による自治体の会計改革案がどのように旧地方自治法改正案に反映されたかを述べる。第5章では自治体コンツェルンの名称がはじめて登場する文脈を1995年の新地方自治法の成立過程を前章までの旧地方自治法改正と絡めながら議論する。そして第6章で「自治体コンツェルン」の形成過程を改めてまとめあげ、第7章で全体の結論と展望を述べる。

(3) 前述の通り北欧諸国で共通して見られる制度ではあるが、その形態は国によって多少異なる。フィンランドの自治体コンツェルンに関する詳細な形態については鈴木(2024)を参照されたい。

(4) 2024年現在で最新の地方自治に関する法律は2015年制定の410/2015, Kuntalakiであり、365/1995のKuntalakiはこの法律を引き継ぐ形で廃止になっており、本来「新地方自治法」と訳すのは不適である。また旧/新地方自治法はフィンランド語で「法」を表す“Laki”を除けば、“Kunnanlis”と“kunta”の違いがある。しかし、英訳すれば“Municipality”と“Municipal”であり、格の違いでしかない。また日本語における先行研究でこの2種の法律が出てくる場合、訳語が様々であり最も汎用的に用いられているのが「地方自治法」である。以上より本稿では「自治体コンツェルン」の登場する1995年を軸にして新/旧を用いて分類する。

## 第2章 福祉国家体制樹立と1980年代までの中央—地方関係

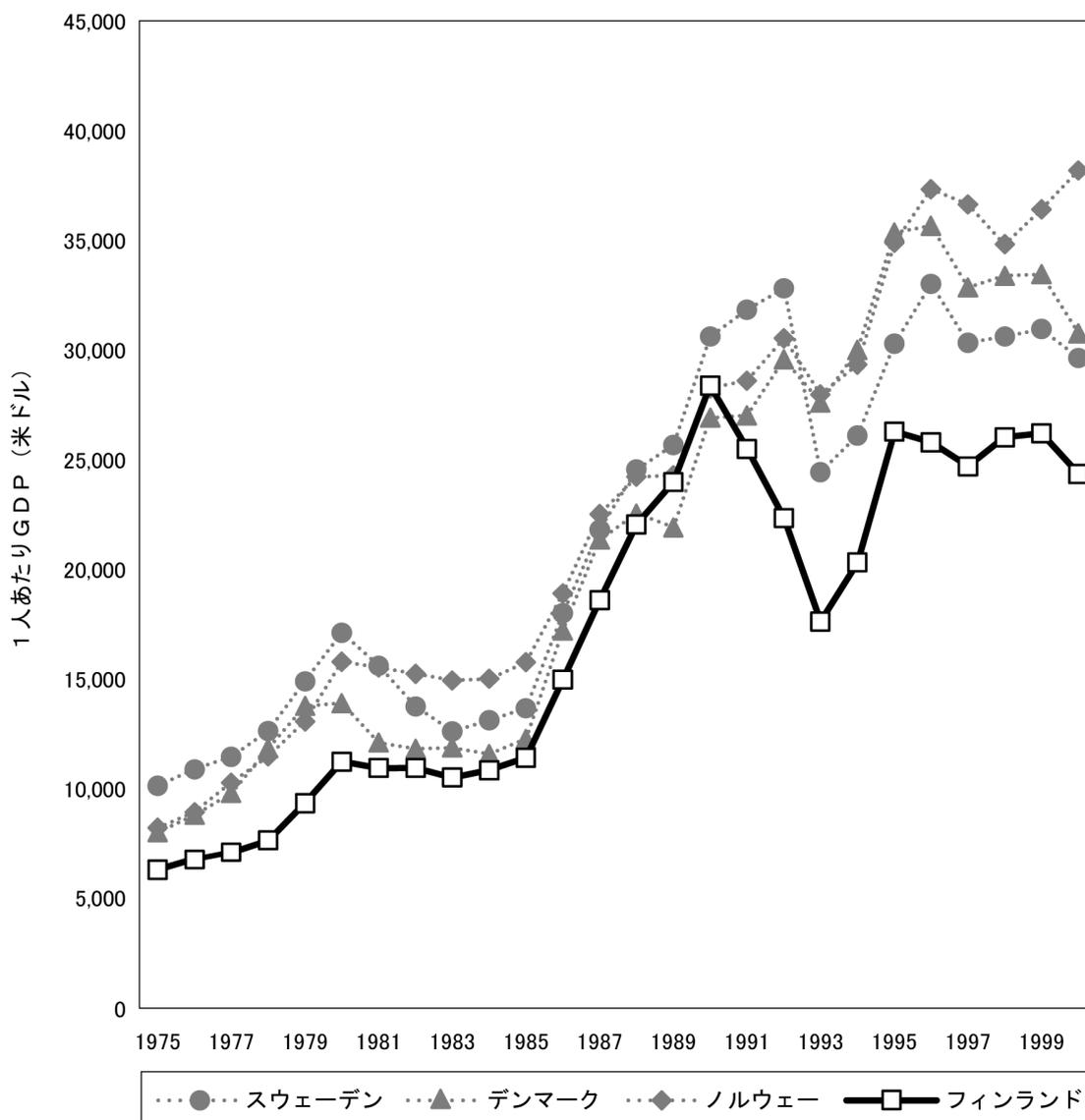
### 第1節 北欧福祉国家の後発国としてのフィンランド

フィンランドをはじめスウェーデン、デンマーク、ノルウェーに代表される北欧諸国は福祉国家レジーム論において、社会民主主義に基づいた高福祉・高負担の福祉国家群として分類される。しかし概ね福

祉国家に関する諸制度をはじめ共通性は見られるものの、各国によってその成立過程や一部制度においては相違が見られる。中でもフィンランドは4カ国の中でも特殊性を有する。

図2は1975年から2000年にかけての北欧4カ国の1人あたりGDPの推移である。1970年代までフィンランドの1人あたりGDPは4カ国の中で最も低い。19世紀前半まで農業国で他国よりも工業化が遅れていたという歴史も影響しているが、第2次世界大戦でソ連に敗戦<sup>(5)</sup>したことも大きく影響してい

図2 1975—2000年における北欧4カ国の1人あたりGDP



出典：World Bank (2024) を元に筆者作成

(5) 1939～40年の冬戦争と1941～44年の継続戦争で2度のソ連侵略に敗戦した。

る。フィンランドの戦後はソ連に対する多額の賠償<sup>(6)</sup>が大きな負担となっていた。またソ連に配慮して米国によるヨーロッパ戦後復興の基金であるマーシャルプランの対象から外れたのである。このように経済成長を遅らせる要因が幾重にも重なったのである。

しかし他の国よりも遅ればせながらも経済成長は続けていた。特に1980年代に急成長を遂げ、1980年代後半には他の3ヵ国と肩を並べるほどの経済水準に達した。フィンランドの福祉国家体制の確立は一連の経済成長に伴う税収増を背景に進められた。1980年代後半には次節で述べるVALTAVA改革による用途限定の補助金を導入し、3ヵ国に並ぶ普遍主義的福祉国家となった。そもそも福祉国家の根幹をなす教育、医療、福祉サービスといった諸制度の計画と財源を支えるのは中央政府であり、その計画を実行する地方政府に国庫支出金を拠出するのである。VALTAVA改革はその最終段階であり、高水準のナショナル・ミニマムを達成するには必要な補助金であった。

## 第2節 VALTAVA改革と1990年の不況

VALTAVA改革は1984年に行われた社会福祉保健国庫支出金制度の改革である。これまでも国庫支出金を通じて福祉国家としての諸機能を整備していったが、社会福祉に関しては改善の余地があった。そこでVALTAVA改革では保健事業に比べて遅れていた社会福祉事業に対し、国庫補助を行った。これにより社会福祉事業の自治体間格差を解消し、ナショナル・ミニマムを実現した。VALTAVA改革はフィンランドに北欧の普遍主義的福祉国家の一員として飛躍的な進歩をもたらしたのである（山田（2006）P. 160）。

一方でその副作用は自治体にとっては事務負担増と自治体経営の裁量性が減退するという形で、中央

政府にとっては財政支出拡大という形で現れた。まず自治体には5年ごとに社会福祉保健計画を国に報告する義務が課された。国庫支出金は初年度に提出した計画を元に交付されるが、事業とその使用に関して国に報告する義務を有する。こうした事務は自治体にとって大きな負担となっていた。また国庫支出金制度は社会サービスの拡充という観点から節約が忌避され、人件費に対して高率の交付がなされるという性質があった。それは自治体がより高額の国庫支出金の獲得を目指すことに加え、雇用による地方所得税収増を目指すために事業拡大を進めるインセンティブとなった。以上のことが複合要因となり、1980年代には国庫支出金の割合は国家予算の4分の1を占めるほどにまで拠出額が拡大するに至った。（山田（2006）P. 206-207）。

こうした状況に大きな見直しを迫ったのは1990年前半の大不況である。1980年から1990年にかけては年平均約15.3%の成長を遂げていたフィンランドであるが、**図2**からもわかるように、1991年に-10.2%のマイナス成長を記録して以降1990年から1993年にかけて年平均-12.6%のマイナス成長となった<sup>(7)</sup>。その背景には最大貿易相手だったソ連の崩壊と、規制緩和による金融バブルの崩壊がある。大幅な輸出減と金融危機は多くの失業を生み出した。

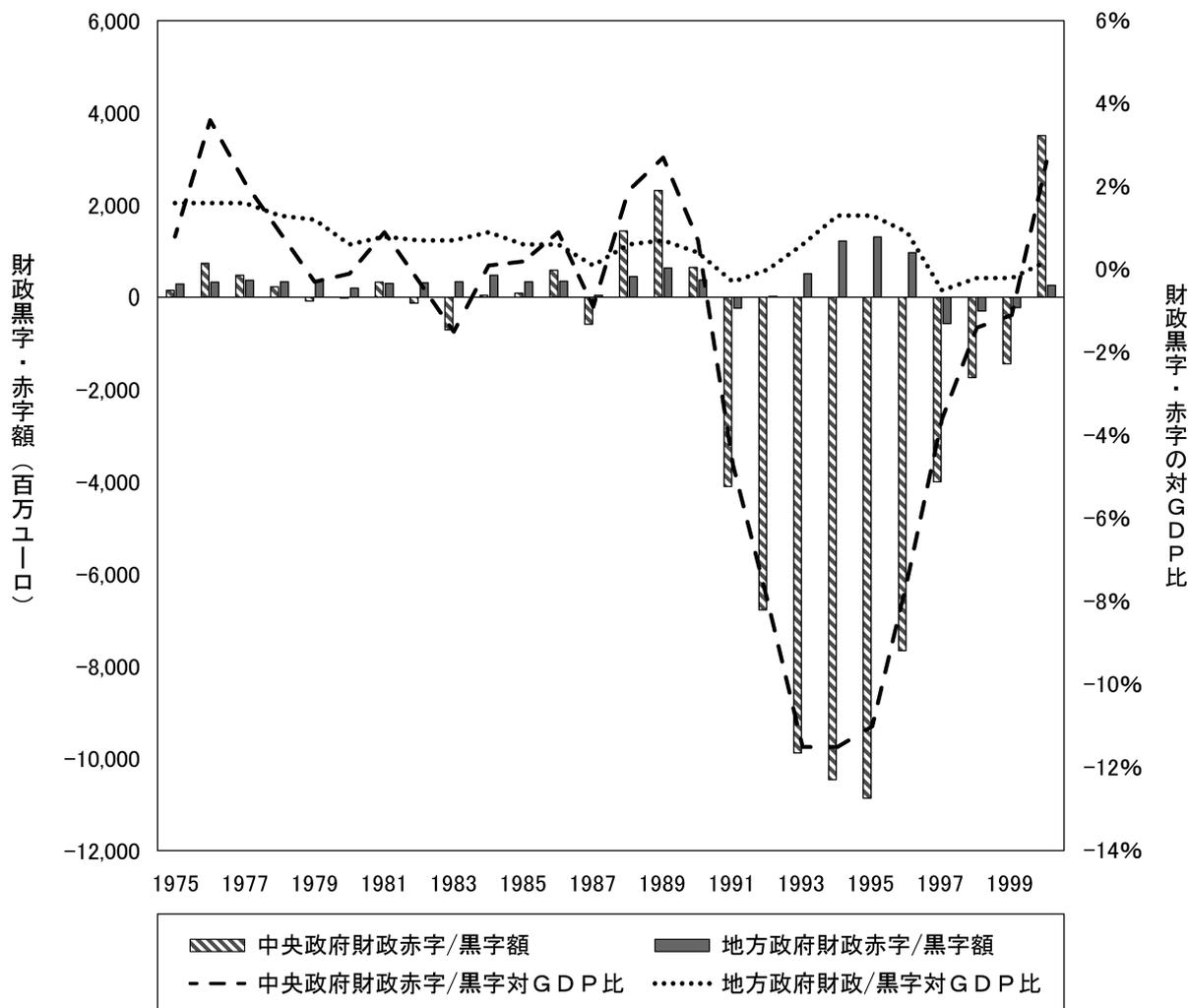
1990年前半の大不況は、国家財政に深刻な影響をもたらした。**図3**は1975年から2000年にかけてのフィンランドの中央/地方政府別の財政収支と対GDP比である。1990年までは中央/地方政府ともに黒字基調、赤字の場合でも対GDP比1%以内の微小な赤字にとどまっていた。しかし1991年には大幅な税収減により中央政府は対GDP比マイナス4.7%の財政赤字を記録して以降、1995年まで対GDP比で最大マイナス11.5%の赤字となった<sup>(8)</sup>。この財政赤字が次章以降で見えていく、国庫支出金改革及び地方自治改革の一大背景となるのである。

(6) 1945~48年の間に平均して国の純益5%が賠償金にあてられた。これは国家予算のおよそ15~16%であり、ドイツの第1次世界大戦後に要求されたものよりも重いものであった（ハイキオ（2003）P. 34）。

(7) World Bank（2024）が出しているUSドル換算の1人当たりGDPのデータを参照。

(8) Statistics Finland（2024b）を元に筆者が計算。

図3 1975—2000年の財政収支と対GDP比



出典：Statistics Finland（2024b）を元に筆者作成

### 第3章 国庫支出金改革と 地方自治法改革

#### 第1節 大不況後の改革の流れ

大不況を受け、中央政府は財政健全化と福祉国家体制の見直しを進めることとなった。そこで目をつけられたものの1つが中央—地方関係である。前章までで見た通り、用途限定の支出金は中央政府の重荷になっていた。一方の地方政府も複雑な行政事務が負担になるとともに、歳出削減を行うインセンティブが働かなかった。この矛盾を解消するために、中央政府から地方政府への財政移転のあり方を見直すとともに、地方自治を推進させるようになる。そ

れが1991年以来進められる国庫支出金改革と地方自治改革である。

国庫支出金改革と地方自治改革はそれぞれ国庫支出金法の制定と旧地方自治法改正と新地方自治法の制定によって進められる。両者は1991年政府提案第214号、1992年政府提案第70号、1994年政府提案第192号によって進められる。それぞれの詳細は次節・次章以降で見ていくが、ここでは概要だけ押さえる。1991年12月13日に国庫支出金法の原案とその一関連法案として旧地方自治法第67条・71条の改正案を記した政府提案214号が議会に提出され、審議の末1993年1月1日に法令化した。その一方で旧地方自治法を自治体の事業機関設立と純額会計に基づく予算編成を認めるようにする改正案として1992年

5月27日に政府提案70号が提出された。これは同じく一部修正の末、1991年政府提案214号とともに1993年1月1日に旧地方自治法の改正に反映された。しかし法改正だけでは新しい会計基準の運用や裁量的な自治体経営に困難が生じたことから、1994年9月30日に政府提案192号で新地方自治法の原案が提出された。この原案で自治体コンツェルンの概念が初出するが、その新地方自治法は1995年7月1日に施行されることとなった。

## 第2節 1991年政府提案第214号による国庫支出金改革の目的と全体像

一連の地方自治改革は国庫支出金改革を通じてはじめられた。国庫支出金改革の法案は1991年12月13日、中央党員で内閣官房の事務次官<sup>(9)</sup>であるペッカ・トゥオミスト (Pekka Tuomisto) が議会に提出した、「国庫支出金法及びその関連法に関する議会への政府提案」と題した政府提案第214号である。提案の軸はVALTAVA改革以降の用途限定補助金を見直し、包括的な補助金に切り替えるとともに、地方自治制度の改革を目的としていた。提案の目的は以下の通り定められている。そのためこの政府提案は国庫支出金に関する法律を軸としながらも地方自治法をはじめ中央—地方の関係性を見直すために必要な関連法案からできていた。政府提案の主な目的は以下のことが挙げられる。

① コストを意識した自治体経営

② 自治体の権限強化と中央政府からの不必要な監督を排除

③ 業務の経済性と効率性を高めること

④ 地方自治体の財政を平準化することである  
(HE214/1991vp, p. 3)

この政府提案では以上の目的を果たすために、用途限定の補助金から包括的な補助金への切り替えが提案された。その中で出てくる課題が補助金額の策定である。かつては中央政府が策定する計画に必要な額が補助金額となっていた。しかし包括的な補助金の場合には用途が限定されていない以上、金額の算定基準を別途設ける必要がある。本稿ではその算定基準の詳細には触れないが、人口や面積、地理的条件などが一例である。一定の基準によって拠出される補助金を増やすことで、自治体経営の裁量を高めようとしたのである。

VALTAVA改革までで整備された補助金の用途限定を解除していくことが国庫支出金改革の中心であるが、それは中央—地方の政府間関係に大きく変更を迫るものであるため、算定基準を中心とした国庫支出金に関する法律を作成するだけでは改革が遂行できないのである。表1は先述の関連法案であるが、新しい国庫支出金法の制定をするために付随して15個の法律を改正及び新しく作成した。それらの多くは、既存の国庫支出金関連法案に規定されていた箇所を新しい国庫支出金法の適用に変更するというものであった。

(9) ここでは政府が公式に出している英訳の“Prime Minister’s Office”を内閣、“State Secretary”を山田(2006)に倣い事務次官と訳した。つまり事務方の最上官職である。

表1 1991年政府提案第214号で提出された関連法案一覧

政府提案	法令番号	結果
1) 自治体国庫支出金法	688/1992	修正後受理
2) 旧地方自治法第67条及び第71条の改正に関する法律	689/1992	受理
3) 自治体労働市場機関に関する法律第11条の改正に関する法律	690/1992	受理
4) 1993年の市町村財政力分類の実施に関する法律	691/1992	受理
5) 自治体における消防・救助活動の費用に対する交付金及び助成金に関する法律第3条の改正に関する法律	692/1992	受理
6) 一般法務支援に関する法律第22条の改正に関する法律	693/1992	受理
7) 農業委員会に関する法律第5条の改正に関する法律 (新名称: 自治体における農村産業管理に関する法律第5条の改正に関する法律、H a VM 5/1992)	694/1992	修正後受理
8) 農業支援の配分及び監査業務に関する法律第7条の改正に関する法律	695/1992	受理
9) 自治体における消費者相談の実施に関する法律第9条の改正に関する法律	696/1992	受理
10) 自治体における産業振興のための国の補助金に関する法律第2条の改正に関する法律	697/1992	受理
11) 自治体の代替サービスに関する法律第24条の改正に関する法律	698/1992	受理
12) 小規模事業者の有給休暇手当についての法律第12条の改正に関する法律	699/1992	受理
13) 住宅手当法第17条の改正に関する法律	700/1992	受理
14) 自治体に支払われる道路使用料に関する法律第13条の改正に関する法律	701/1992	受理
15) 建築法の改正に関する法律	702/1992	受理

出典: HE214 (1991) より筆者作成

### 第3節 旧地方自治法第67条及び第71条の改革

前節で述べた関連法案の中で特に旧地方自治法に関わるものは、旧地方自治法第67条と第71条の改定である。旧地方自治法の第67条は自治体行政の報告について、第71条はバイリンガル自治体の部門に関することである。後者に関してはフィンランドのスウェーデン人話者問題に関するものである。フィンランドの一部地域<sup>(10)</sup>ではスウェーデン語話者の住民が多く住んでおり、そのための政治・社会・文化的な配慮が必要となる。国庫支出金の算定においてもこうしたバイリンガル対応を考慮する必要がある、旧地方自治法でもその規定が必要となった。これもフィンランド自体を考察するには重要な背景であるが、自治体コンツェルンの形成の議論に直接的に関係するものではないため、以下では第67条の法のみを取り扱う。

旧地方自治法第67条では自治体が国に対して翌年の10月までに行政の報告書を提出することが定められていた。1991年政府提案第214号ではその報告書提出期限が5月に前倒しされた。それは国庫支出金の算定をするためである。使途が決められた補助金の場合、算定基準は中央政府の計画に依拠する。そ

の場合、自治体の行政報告は補助した内容の履行を確認するものである。一方で使途を限定しない補助金の算定基準は自治体の実態に依拠する。自治体の実態を踏まえた中央政府は補助金額を確定するため、より早く実態を把握することが好ましくなる。フィンランドの会計年度は1月締めであり、既存の法律では報告書の提出が10月までであり、自治体に補助金を交付するまでの期間が短い。そのため、法改正を通じて報告書の提出期限を5月に前倒しすることで、補助金額の策定期間をより長く確保できるようにするのである。

## 第4章 1992年政府提案第70号による地方公営企業制度の確立と会計改革

### 第1節 内務省による自治体の組織改革案としての1992年政府提案第70号

1993年1月1日に旧地方自治法が改正されたが、改正の原案は1991年政府提案第214号だけでなく、むしろ1992年政府提案第70号「地方自治法及び自治体区分の改正に関する議会への政府提案」の方が反

(10) フィンランドの南西海岸沿いに多い。フィンランドがかつてスウェーデン王国の一部であったことも影響している。

映された内容としては多い。この政府提案第70号は内務省の上級顧問であるメントゥラ氏によって出されたものである。主たる目的は旧地方自治法の組織形態の改革と自治体連携及び合併を促すことだ。

中でもこの政府提案で重要な部分は事業機関 (liikelaitos) という自治体内部の独立した機関を法律として定義しようとしたことである。政府提案第70号では、旧地方自治法第7条の a 自治体事業機関 (Kunnan liikelaitos) に以下のような規定を追加した。

自治体の議会は自治体が事業活動を行う法人化されていない事業機関を有することを決定できる (HE70/1992vp, p. 26)

かねてより自治体は一般的な行政・公務に加えて様々な事業を行ってきていた。しかしそれらは各自治体が委員会<sup>(11)</sup>を設立するなど独自の方法で運営してきており、法的には定義されていなかったのである。これまで自治体の行政改革をする上で自治体の議会の権力を強化しつつも、それぞれ委員会など下部組織を強化してきた。政府提案ではこの委員会設立で対応してきた下部組織の独立性をより高めるために、事業機関という別の組織を作り、意思決定権を有する役職において運営責任を持たせようとしたのである。事業機関を設定する上で重要な変更は次節で述べる予算編成における会計基準であろう。

## 第2節 予算編成における純額会計基準の導入と有限責任会社設立の認可

事業機関の導入に伴って行われた大きな変更は予算編成における純額会計基準の導入である。純額会計基準とは収益と費用を相殺した利益のみを認識する会計基準である。これまでの旧地方自治法では純額会計基準による予算編成は認められていなかった。しかし政府提案第70号で純額会計基準を認める改正をすることで、事業機関を中心に会計法と同じ方法で管理できるようになったのである (HE70/1992vp, p. 7)。予算編成で純額会計基準を認めることは、

つまり予算編成の議論・承認を行う議会に企業の論理を持ち込むということである。

さらに事業機関よりもより独立性が必要と思われるものに対して、有限責任会社などの法人を設立することを認めたのである。これまでもフリーコミュニケーション実験を通じて、試験的に自治体公共サービスの供給方法の多様化が進められてきたが、旧地方自治法で規定することによりこの流れを加速した。また同時並行で行われている国庫支出金改革によって自治体の裁量性は急速に拡大した。旧地方自治法において純額会計基準の導入と法人設立を認めることで、より自由な形で議会は自治体運営を進めることになるのである。この裁量性の向上こそ新しい地方自治法を導入する背景であり、また自治体コンサルティングの概念を用いる所以となるのである。

## 第5章 1995年の新地方自治法制定に至る背景

### 第1節 旧地方自治法の改正の限界

1991年政府提案第214号、1992年政府提案第70号により、旧地方自治法は大幅に改正された。1993年1月1日に改正法が施行されたが、その1年10ヶ月後の1994年9月30日に、1992年政府提案第70号を提出した内務省上級顧問のメントゥラ氏が新しい地方自治法を制定すべく、1994年政府提案第192号「地方自治法に関する政府提案」を議会に提出した。

政府提案第192号でははじめに新しい地方自治法を制定する必要性を説いているが、その重心は自治体の自由度を高めることであつた。福祉国家建設において国の目的別補助金が増えることで、自治体が自らの方法で行政を担う機会が減少した。1980年代以降、この課題に対し、各種の規制改革やフリーコミュニケーション実験、国庫支出金改革を行ってきたが、行政文化を刷新するまでには至っていない。それゆえ新しい地方自治法を制定することで、行政サービスの料金をどうするかも含め、改めて北欧型地方自治モデルを見直し、新しく柔軟な自治概念に基づいてフィンランド福祉社会の基礎と原則を作っていこう

(11) Boardと訳されるものであり、それぞれのBoardには担当の議員が存在する。

としたのである（HE192/1994vp, p. 5）。

中でも提案においては、従来型の均一性・統一性に対し、時代要請として個性と多様性が重視されてきていることが主張されている（HE192/1994vp, p. 8）。それは多分に国内的な文脈もあるが、ヨーロッパの超域的な枠組みに入っていくという国際的な要請もあった。フィンランドは1989年に欧州評議会に加盟し、1995年にはEUに加盟が予定されている。こうした中で、EUは各種業務の担い手として自治体を想定していた。特にEUは補完性原理を訴えており、自治体でできることは自治体ですることが好ましいとしている。その点でも改めて法律を通じて自治体の自治を急遽保障する必要が出てきた。また自治体間連携に関しても、国境を超えた枠組みが増えてきたこともこの動きを加速させた（HE192/1994vp, p. 9-11）。

これまでの章でも述べてきたように、自治体の裁量性を高めるために法改正を進めてきた。しかしそれらは主に規制緩和を中心とした改正であり、あくまでも中間的なステップである。現行の法律ではあくまでも行政機構と地方自治体のあり方を平準化して対応しているが、必要になるのは自治体が課題に対して異なる解決策を可能にする法律である。そのため改めて法律が何をどのように規定しているかを再評価しなければならない。その再評価の項目が以下のものである。

- ① 自治体と国の関係
- ② 代議制民主主義と住民直接参加比率
- ③ 自治体の政治行政組織の状態と機能
- ④ 選出された議員の地位
- ⑤ 自治体の財政管理と会計監査
- ⑥ 控訴に関する制度

（HE192/1994vp, p. 17）

代議制民主主義に基づいた地方自治を可能にするには、自治体の議員の選出や行政組織のあり方を法律で規定する必要がある。自治体の意思決定システ

ムを癒着から離れた公正なものにし、住民の信頼を獲得できるものへと変化させなければならない。ゆえに自治体経営において政治的に意思決定するものと専門性に基ついて行うべきものは区別する必要があるし、また財務管理・会計も範囲を規定し可視化する必要がある。他方でその規定さえあれば、自治体は公正な形で、また様々な主体と関係性を持ちながら経営できるようになるのである。1994年政府提案第192号は以上の評価点を踏まえながら新しい地方自治法を作るために提案されたのである。

## 第2節 自治体コンツェルンの登場

新しい地方自治法を作る上で課題になったのは、多様化した自治体経営である。1993年に改正された旧地方自治法では事業機関が定義されたことに加え、有限責任会社形態の法人の設立も認められるようになった。一方で旧地方自治法では自治体はその任務を遂行するための公共サービスをどのように組織して供給するかを明示的に規定していなかった。そのため新しい地方自治法では公共サービスの供給方法を自治体自身で決定できることを規定することを提案した。事業機関の設置や単独出資の法人を設立する方法以外にも、私法に基づく財団として対応する場合や、また自治体間や民間企業との共同出資で法人を作ることによって公共サービスを供給することが可能になった<sup>(12)</sup>（HE192/1994, p. 22）。

法律によって公共サービスの供給方法の自己決定権が規定されることにより、付随して出てくる問題は民主主義における責任と会計の問題である。またどこまで自治体議会が統制を加えるのか、また企業会計基準を用いる法人をどのように会計で扱うのか、を明瞭にしなければならない。そのため自治体の範囲やその他主体との関係性を法律で規定する必要が出てくる。そこで出てくる言葉が「自治体コンツェルン」である。政府提案第192号では自治体コンツェルンに属する関連企業の事務報告を自治体の財務諸表に添付することを規定するとともに、このグループに属するとみなされる企業以外は自治体の関

(12) 1992年政府提案第70号は旧地方自治法改正案に加え、自治体連携・合併に関する規定も存在していた。この政府提案も公共サービスの供給方法の多様化と自己決定権を規定する一つの要因となった。

与があるとしても新しい地方自治法の適用範囲内にする必要はない、とした（HE192/1994vp, p. 28）。

中でも会計に関しては自治体と自治体コンツェルンそれぞれに会計法に従った損益計算書と貸借対照表の作成をさせることで、自治体並びにその子会社のリスクを可視化できる。つまり自治体本体と自治体コンツェルンに属する企業の連結会計を作成するということである。特に事業機関や法人の場合、自己資本と負債の比率は重要となるため、貸借対照表の作成は不可欠である。この自治体コンツェルンという概念を導入することで自治体財政の指導と監視が可能になるのだ（HE192/1994vp, p. 51）。そしてこれは自治体が意思決定する手助けになるとともに、中央政府においても国庫支出金の算定に係る自治体の財務状況を把握・比較できるようになる。自治体コンツェルンという規定が自治と財源保障を両立する1つの根底になったのである。

ここで出てくる問題はどこまでが自治体コンツェルンなのかと、いうことだ。その際に導入した概念が「関連会社（osakkuusyhteisö）」である。フィンランドの会計法（kirjanpitolaki）の第21条 a では、国内又はそれに準ずる海外にあるグループ関連企業についても損益計算書又は貸借対照表に記載する義務を規定している。特にコンツェルンに属する企業と関連会社は、そこから得た収益、株式、資産に加え、財務諸表に名称と持ち分比率、自己資本比率を記載することが書かれている。その中で関連会社は明確に定義されていないが、それらの記載義務のある会社として第21条 a の5項では「自己資本に基づく計算で20%以上の持ち分を有する会社」としている（Laki, 572/1992<sup>(13)</sup>）。これを踏襲し、自治体は株式又は議決権を20%以上50%未満の関連会社を連結会計に含めることが提案された。一方で子会社や関連会社の取引は自治体の大きな負担となるため、会計法で定められたものよりも基準は緩和することも提案された（HE192/1994, p. 114）。以上の提案は審議を通過し1995年7月1日に新地方自治法が施行された。これにより現在のフィンランドにおける

自治体コンツェルンの制度が確立されたのである。

## 第6章 中央—地方関係の見直しと自治体コンツェルン

前章までの分析では自治体コンツェルンの導入までの背景を明らかにした。直接的に自治体コンツェルンが導入されたのは1995年の新地方自治法つまり1994年政府提案第192号であるが、改めて整理すると以下の通りになる。まず1984年のVARTAVA改革により、使途を限定した国庫支出金を整備することで社会福祉サービスの拡充を行った。この使途を限定した国庫支出金は地方自治体の事務を煩雑化させるとともに、歳出拡大を進める副作用があった。

1980年代までは高い成長率を維持していたことから、財政収支の面で影響を与えることがなかったが、転機は1990年から始まる大不況である。大不況による税収減によって、中央政府は大幅な財政赤字を記録するとともに、財政健全化を進めざるを得なくなる。その中で政府の支出の4分の1という大きな部分を占めていた国庫支出金の改革の要請が高まった。そこで内閣官房より出されたのが、1991年政府提案第214号である。1991年政府提案第214号では使途限定の補助金から包括的な国庫支出金へと転換されることで、算定基準が中央政府の計画から自治体の実態へと変化する。そのため改めて地方自治を定義しなおすとともに、自治体の裁量を維持した監督方法へと変えなければならない。それこそが1991年政府提案第214号で提案された旧地方自治法第67条改正なのである。

また国庫支出金が改革されたことで自治体の裁量が高まったことから、自治体のガバナンス改革も求められた。その改革案が内務省から1992年政府提案第70号として提出された。改革案で重視されたのは、自治体の意思決定と事業の運営方法である。前者においては市議会と市長以外の自治体全体のガバナンスを見直すとともに、各部門や事業への権限移譲に関する規定を再定義した。そして後者に関しては、

(13) 元の会計法は1973年に施行されたものだが、コンツェルンに属する会社や関連会社の記載義務を設けたのは1992年の改正案第572号であった。

各自治体それぞれの基準で営まれていた事業を事業機関という市より一定程度独立した組織を定式化した。その中で重要なのは、自治体の予算編成に純額主義を用いることを認めたことである。つまり、自治体が料金収入による売上と経費を勘案して予算編成できるようになったのである。また事業機関では対応が難しいものに関しては、有限責任会社形態を採用することを認めるようにしたのである。

こうして1993年1月1日に改正された旧地方自治法が施行されたが、やはり改革スピードの遅さと規制緩和による対応の限界が生じた。そこで抜本的に地方自治のあり方を改革するために1994年政府提案第192号が出され、新しい地方自治法の制定が進められた。特に事業機関や自治体出資法人を含む自治体コンツェルンという言葉を定義し、連結会計を義務づけた。そうすることで自治体は民主主義に基づきながら、多様な方法で自治体経営を行うことができるようになるのである。

## 第7章 おわりに

福祉国家体制の樹立は究極的にはナショナル・ミニマムの追求である。福祉国家を支えるサービスを供給する主体は住民に近い地方政府（特に基礎自治体）であるが、その財源と内容に関する規制は中央政府が行う。北欧諸国のような普遍主義に基づく高福祉・高負担の福祉国家体制を整備するには、財政力格差が問題となる。税収が相対的に少ない地方部においても高度な福祉を実現するには、中央政府が補助金を分配しつつ、地方政府に対して統制をかけながら制度設計をする必要がある。一方でそれは地方政府から見れば自治体の自律性低下につながるが多々あるのである。つまり福祉国家の整備と自律的な地方自治はトレード・オフの関係にあるのである。

本稿では「自治体コンツェルン」の形成を1990年以降の国庫支出金改革と旧地方自治法改正、新地方自治法制定の過程を分析することによって明らかにした。自治体コンツェルンは使途を限定しない財政調整制度を構築するにあたり、地方財政の規律を高めることと、民間のように業績に基づいて自治体運

営を可能にするために導入された。それは他の北欧諸国で見られる概念ではあるものの、スウェーデンやデンマークを参照しながら地方自治法の法案を作成する中で、フィンランド独自の「自治体コンツェルン」を作り上げていったのである。総じて自治体コンツェルンは、ナショナル・ミニマムの実現を目指す財政調整制度であると同時に、地方自治の自律性を確保し、より柔軟で効率的な自治体経営を可能にする枠組みであると言える。

最後に本稿の課題と展望を述べていく。まず本稿では「自治体コンツェルン」が制度として形成された背景について分析を行ったが、政府提案や議会の議事録を参照したに留まっており水面下で行われた議論については触れていない。つまり政府提案で「自治体コンツェルン」という用語・概念として用いようとした直接的な経緯は明らかにできていない。その1つの手がかりではあるが、1994年政府提案第192号15ページでは、スウェーデンの地方自治改革を取り上げ、「コンツェルンレポート(Konsemiselvitys)」の提出を義務づけたことを紹介している(HE192/1994vp, p. 15)。直接的な説明はないが、文脈と概念の対応を考えるとフィンランドにおける「自治体コンツェルン」の由来になった可能性は否めない。内務省内で政府提案を出すまでにどのような法案検討がなされたのかは、今後検討が必要であろう。

また類する論点ではあるが、自治体コンツェルンの国ごとによる差異についても検討が必要であろう。はじめにでも述べたように、自治体コンツェルンはフィンランドのみならず他の北欧諸国で見られる概念である。本稿では扱っていないが、政府提案第192号に係る審議の中で地方自治モデルの基礎をフィンランドではスウェーデンの市政モデルとデンマークの市長モデルのどちらを取り入れるのか、という議論がなされているように、先行して地方自治改革を行った国々を参照しながら制度構築を進めている国である。それはフィンランドが他の北欧諸国の背中を追いながら発展してきた国だということでもあるが、「自治体コンツェルン」と呼ばれる概念の起源とその国ごとによる差異を探るという点では、両国をはじめ、欧州諸国のその概念及び根本となる

地方自治改革の比較は必要と言えよう。また比較のみならず、各国でどのように伝播し受容されたのかという過程を見ていくことも重要であろう。

※ 本研究は地方公共団体金融機構の「令和6年度若手研究者のための地方財政研究助成事業」による研究成果である。

(すずき しん 福山大学経済学部国際経済学科講師)

キーワード：地方行政改革、地方分権、公会計、北欧、フィンランド

#### 【参考文献】

- 伊集守直・木村佳弘 (2007), 「スウェーデンの地方政府所有企業 (上)」, 『公営企業』第41巻485号, 46-53ページ, 地方財務協会
- 石川義憲 (2007), 「KGS tのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」, 『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5, ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』, 129-159ページ
- 倉地真太郎 (2023), 「第4章 デンマークの持続可能な都市経営 — 公共交通, エネルギー政策, 電子政府化 —」, 『総合都市経営を考える — 自治体主導による新たな戦略的連携 —』, 117-146ページ, 公益財団法人日本都市センター
- 鈴木伸 (2024), 「フィンランドの自治体コンツェルンとエネルギー公営事業 — ヘルシンキ市の事例を通じた日本版シュタットベルケへの示唆 —」, 『財政と公共政策』, 第46巻第2号, 65-75ページ, 財政学研究会
- マルッティ・ハイキオ (2003), 『フィンランド現代政治史』, 岡沢憲英監訳, 藪長千乃訳, 早稲田大学出版部
- 山田真知子 (2006), 『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
- Hallituksen esitys (HE214/1991), “Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien valtion -osuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi”
- Hallituksen esitys (HE70/1992), “Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta”
- Hallituksen esitys (HE192/1994), “Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi”
- Laki(L)572/1992, Laki kirjanpitolain muuttamisesta
- Statistics Finland (2024 a), “General government EDP deficit and debt, annually by Information, Sector and Year”, [https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin\\_jali/statfin\\_jali\\_pxt\\_122g.px](https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin_jali/statfin_jali_pxt_122g.px), (最終閲覧日: 2024年10月25日)
- Statistics Finland (2024 b), “Kuntakonserni Määritelmä 1”, <https://stat.fi/meta/kas/kuntakonserni.html>, (最終閲覧日: 2025年2月22日)
- World Bank (2024), “GDP per capita(current US\$)”, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2000&start=1961>, (最終閲覧日: 2024年10月25日)