

フィンランドにおけるS O T E改革（保健医療福祉改革）と アルエ財政・アルエ向け国庫支出金の動向 2025年度当初予算を中心に

横 山 純 一

<要 旨>

フィンランドでは2023年1月1日にS O T E改革が実施され、これまで自治体が行っていた保健医療福祉サービスを新しくつくられた広域自治体（アルエ）が担うことになった。アルエは保健医療福祉サービスと救急救助サービスのみを行い、教育、文化、保育、まちづくり等はS O T E改革前と同様に自治体が行うものとされた。このことに伴い、人員、設備、施設等が自治体からアルエに移された。S O T E改革前の自治体財政支出の約半分が保健医療福祉だったため、アルエの財政規模は大きかった。アルエの財源は国庫支出金がほとんどであり、これに少額の患者負担金・利用者負担金加わった。アルエには議会と財政があるが、アルエ税はない。さらに、アルエ財政は赤字が続いている。本稿では、アルエの財政状況とアルエ向けの国庫支出金の動向について主に分析し、加えて保健医療福祉サービスの現状についても考察した。国庫支出金のアルエへの配分については、農村部のアルエに配慮した財政需要面における地方財政調整が行われていることを明らかにした。そして、どのアルエも医療・看護従事者等の人手不足への対処と人員の確保、サービスの維持・向上に努めているけれども、国財政が緊縮基調で推移し、アルエ財政の赤字が継続する中で、アルエはサービスの低下や人員合理化の問題に直面している。いわば二律背反の課題にアルエが遭遇していることについて言及し、分析した。

はじめに

フィンランドでは2023年1月1日にS O T E改革がスタートした。S O T E改革は保健医療福祉サービスの改革であり、この改革によって、これまで自治体が行っていた保健医療福祉サービス、つまり、保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービスについて、新しくつくられた広域自治体であるアルエ（Hyvinvointialue、Wellbeing services county）が、自治体に代わって全面的に担当することになった。アルエの創設により、フィンランドの国一地方の関係は一層制から二層制に変化するとともに、事務事業の上部移管が行われたのである。さらに、救急救助サービスがアルエの仕事になった。このような地方自治制度の大規模な再編を

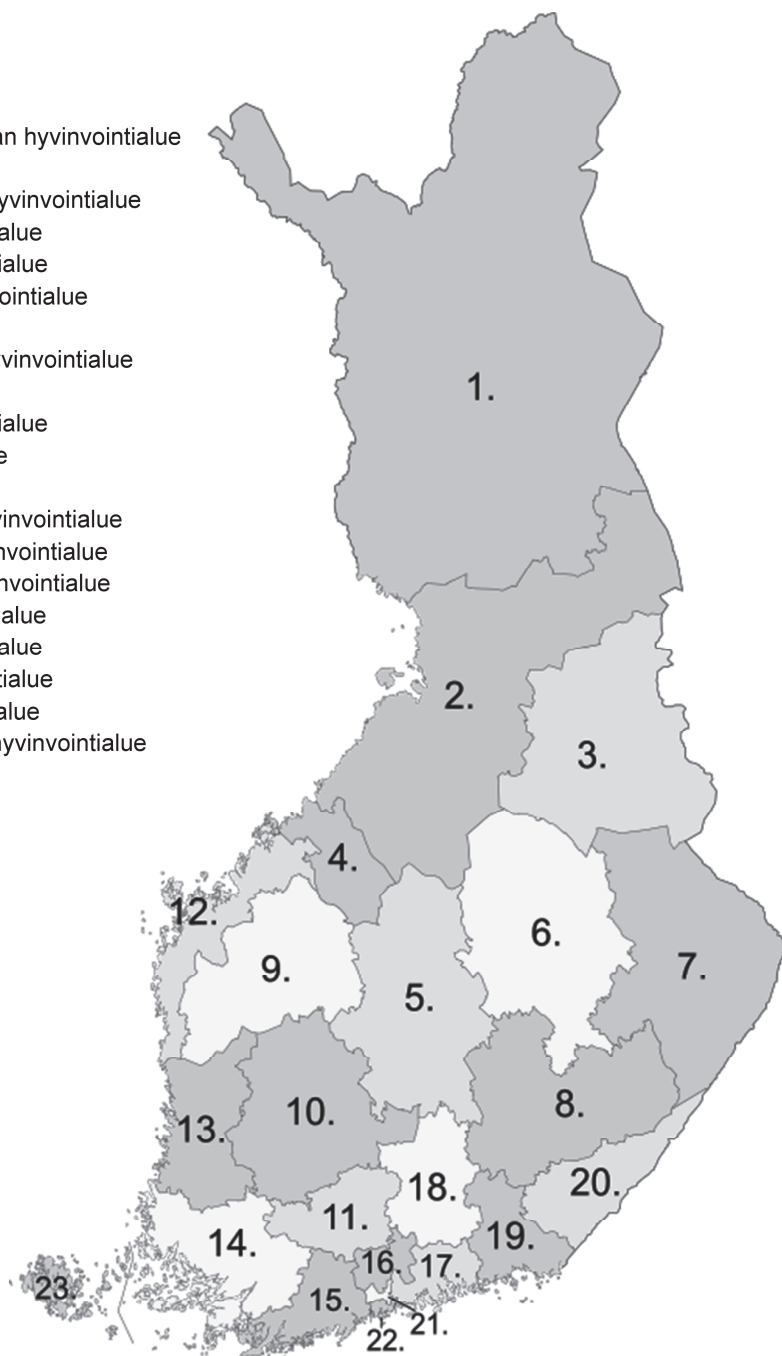
伴ったS O T E改革は、近年のフィンランドの内政上、最も重要な改革の1つとして位置づけることができるのである。

アルエは基本的にMaakuntaベースで創設されており、全部で21存在する（図表1）。アルエの財源は、そのほとんどが国からの国庫支出金であり、これに少額の患者負担金・利用者負担金加わる。さらに、首都のHelsinki自治体は単独でアルエと同様の仕事（保健医療福祉サービスと救急救助サービス）を行う。このため、実質的にアルエは22存在していることができるのである。Helsinki自治体の保健医療福祉サービスと救急救助サービスの財源には、アルエと同様に国庫支出金と患者負担金・利用者負担金加用いられる。また、Helsinki自治体は、他の自治体と同様に、教育・文化、保育所、まちづくりなどの事務事業を行うが、この財源には他の自治体

図表1 アルエ（Hyvinvointialueet）と地図上の位置

〔Hyvinvointialueet〕

1. Lappi:Lapin hyvinvointialue
2. Pohjois-Pohjanmaa:Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
3. Kainuu:Kainuun hyvinvointialue
4. Keski-Pohjanmaa:Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue
5. Keski-Suomi:Keski-Suomen hyvinvointialue
6. Pohjois-Savo:Pohjois-Savon hyvinvointialue
7. Pohjois-Karjala:Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
8. Etelä-Savo:Etelä-Savon hyvinvointialue
9. Etelä-Pohjanmaa:Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue
- 10.Pirkanmaa:Pirkanmaan hyvinvointialue
- 11.Kanta-Häme:Kanta-Hämeen hyvinvointialue
- 12.Pohjanmaa:Pohjanmaan hyvinvointialue
- 13.Satakunta:Satakunnan hyvinvointialue
- 14.Varsinais-Suomi:Varsinais-Suomen hyvinvointialue
- 15.Länsi-Uusimaa:Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
- 16.Keski-Uusimaa:Keski-Uudenmaan hyvinvointialue
- 17.Itä-Uusimaa:Itä-Uudenmaan hyvinvointialue
- 18.Päijät-Häme:Päijät-Hämeen hyvinvointialue
- 19.Kymenlaakso:Kymenlaakson hyvinvointialue
- 20.Etelä-Karjala:Etelä-Karjalan hyvinvointialue
- 21.Vantaa ja Kerava:Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
- 22.Helsinki:Helsingin kaupunki
- 23.Ahvenanmaa



注) 22. Helsinki自治体は単独で保健医療福祉・救急救助サービスを行う。

23. Ahvenanmaaはアルエではない。

出所) Sociaali-ja terveysministeriö, “Hyvinvointialueet”, 2023

と同じく自治体税（地方所得税、不動産税など）と使途が自由な国庫支出金（一般補助金）が用いられる。その意味では、Helsinki自治体は、アルエと自治体の両方の性格を有している特別な自治体であるといえるのである。なお、人口が集中しているUusimaa Maakuntaについては、1つのアルエとするのではなく、Helsinki自治体（22）⁽¹⁾と、Vantaa ja Kerava（21）、Itä-Uusimaa（17）、Länsi-Uusimaa（15）、Keski-Uusimaa（16）の4つのアルエに分割されている。

アルエは議会と財政を有する広域自治体である。アルエ議会議員は4年に1度のアルエ議会議員選挙（第1回目が2022年1月、第2回目が2025年4月、以後4年に1度の選挙）によって選出され、アルエ議会では保健医療福祉サービスと救急救助サービスについての施策や政策の議論が行われる。Helsinki自治体では同じく4年に1度の自治体議会議員選挙（最新は2025年4月。アルエ議会議員選挙と同日実施）によって自治体議員が選出されるが、Helsinkiの自治体議会では保健医療福祉サービスや救急救助サービスだけではなく、教育・文化サービス、保育所サービス、まちづくり事業など、広範囲な事業や施策について議論が行われる。

なお、アルエは独自の税（アルエ税）を有していない。アルエ税は2026年度に創設される予定にはなっているが、S O T E改革の開始直後の2023年4月に行われた国会議員選挙において、緊縮基調の財

政と行政改革を主張する国民連合党を中心とする野党が勝利して政権が交代したことや（オルボ首相、Antti Petter Orpo、国民連合党）、現在のフィンランド経済が良好な状況ではないことなどにより、予定通りアルエ税が創設されるのかに関しては不透明感が漂っている。

筆者はフィンランドのS O T E改革を研究対象にしてきた。つまり、S O T E改革開始年度（2023年度）の自治体の財政と自治体向けの国庫支出金（一般補助金）の変容についての分析⁽²⁾、S O T E改革実施直前の2022年度の自治体の保健医療福祉サービスと国庫支出金（一般補助金）の分析⁽³⁾、S O T E改革をめぐる各政党の考え方やアルエ議会の状況、S O T E改革後のアルエの施策とアルエの財政状況等の分析⁽⁴⁾を行ってきた。本稿では、以上の研究を踏まえながら、まだ分析が十分とはいえないアルエ財政について、その内実にまで立ち入って考察することにした。アルエの財源はほとんどが国からアルエに交付される国庫支出金のため、本稿でアルエ財政を検討することは、とりもなおさずアルエ向け国庫支出金の分析を主に行うことを意味しているのである。

1. 2025年度国当初予算

アルエ財政とアルエ向け国庫支出金を考察する前に、後論との関係で必要となる限りにおいて、2025

（1） （ ）内の数字は図表1の地図・表の数字に対応。

（2） 横山純一「フィンランドにおけるS O T E改革（2023年1月1日実施）と自治体向け一般補助金の動向 — 2023年度とS O T E改革前の年度（2022年度）との比較を中心に」『自治総研』2023年8月号。

（3） 横山純一「2022年度のフィンランド一般補助金の動向とS O T E改革 — 地方自治の再編と保健・医療・福祉改革」『自治総研』2022年6月号。

（4） 横山純一「フィンランドにおけるS O T E改革に関する覚書」『自治総研』2025年1月号。

年度国当初予算の内容と特徴について述べておこう⁽⁵⁾。2025年度の国当初予算の財政規模（2024年9月23日提出の政府案）は887億5,351万ユーロで、2024年度国予算（補正予算を含む）よりも約8億ユーロ増加した⁽⁶⁾。主たる歳入は、租税収入が673億125万ユーロ、国債収入が121億716万ユーロであった。

2023年の政権交代以降、国民連合党を中心とする4党連立政権（国民連合党、フィンランド人党、キリスト教民主党、スウェーデン人民党）は緊縮財政と行政改革を志向してきた。そこで、多くの経費支出額は抑制基調で推移したけれども、アルエ向け国庫支出金は保健医療福祉サービスの需要の増加予測と法律や協定に基づく係数の改定、ならびに物価高などによる費用の増加予測などによって増額となった。そして、政府は財政緊縮の実行とともに付加価値税の税率引き上げ等の財政上の措置を行ったので、当初、現実味をもって語られていた約160億ユーロ台の国債発行は免れることができたのである⁽⁷⁾。

主要な国税収入を掲げると、所得税（勤労所得税、

資本所得税）が267億6,900万ユーロ、法人税が57億800万ユーロ⁽⁸⁾、付加価値税が236億2,400万ユーロ、相続税・贈与税が9億4,900万ユーロ、酒税が14億8,900万ユーロ、たばこ税が6億7,700万ユーロ、エネルギー税が39億6,900万ユーロ、自動車税とその関連税が12億9,100万ユーロであった。国はアルエ向け国庫支出金に充当するための財源を確保するために、2023年度に国税所得税を増税して2倍に増やし、この増税分の額とほぼ同額の自治体税（地方所得税）を削減したのである⁽⁹⁾。

国の歳出についてはアルエや自治体に関する国庫支出金のみをみていくと、アルエ向け国庫支出金が262億3,600万ユーロ、自治体向け国庫支出金（一般補助金）が39億1,850万ユーロ、オーランド諸島⁽¹⁰⁾への国庫支出金が3億1,763万ユーロであった。これらへのトランスファーだけで、国庫支出金は国当初予算の実に3分の1を上回ったのである。

租税収入で注目されるべきは、2024年9月に政府が付加価値税の税率（標準税率）を24.0%から

(5) 2025年度国当初予算については、Valtiovarainministeriö, “Valtion Talousarvioesitykset”, 23.9.2024、Valtiovarainministeriö, “Valtion Talousarvioesitykset”, 20.12.2024”ならびに Valtioneuvosto, “Budget2025”, 21.11.2024を参照。

簡潔にフィンランドの予算策定の仕組みについて述べると、まず、財務省の指示に基づいて、各省庁が行政部門ごとの予算の作成を行い、これをまとめて各省庁の予算案とする。次に、各省庁の予算案を踏まえ、7月から8月にかけて財務省が予算案を決定し（2025年度予算は8月8日）、各省庁に提出する。そして、財務大臣と各省庁の関係大臣との間での交渉や意見調整などを行ったうえで、財務省が予算案を最終決定し、秋の国会の会期初めに国会に提出する。さらに、国会での予算審議を経て12月の本会議において財務省案が採択される。実際、2025年度国当初予算案（政府案＝財務省案）は、2024年9月23日に国会に提出され、国会の審議を経て2024年12月24日に国会の本会議において最終的に承認されているのである。ただし、政府は2024年11月21日に、9月に国会に提出した予算案の修正を図っている。この修正は主に運輸省の交通関係の投資プロジェクト等（Helsinki自治体の鉄道やTampere自治体の路面電車、道路の建設と改良など）に関するものであったが、9月に国会に提出された予算案への影響は微小であった。修正後の当初予算案の財政規模は893億ユーロ、国債収入は122億ユーロに増額変更されたが、影響がそれほど大きくなかったために、本稿では、2025年度国当初予算については、12月に国会で承認されたものを基本的に使用するが、他の資料との関連に考慮し、9月提出の予算案を用いる場合もある。以上については、Valtioneuvosto, “Budget2025”, 21.11.2024、Valtiovarainministeriö, “The budget 2025”, 2025、Valtioneuvosto, “Governments proposes amendments to 2025 budget proposal”, 21.11.2024を参照。

(6) Valtiovarainministeriö, “Esitys valtion vuoden 2025 budjetiksi annettiin eduskunnalle”, 23.9.2024. Valtiovarainministeriö, “Valtion Talousarvioesitykset”, 23.9.2024.

(7) Valtiovarainministeriö, “Esitys valtion vuoden 2025 budjetiksi annettiin eduskunnalle”, 23.9.2024. また、2025年度に入って政府が財政緊縮による一般財政の強化措置をとったが、このような措置がとられていなかったならば2025年度国当初予算における赤字額は160億ユーロ台に達していただろう、とブラ財務大臣は8月の財務省案のなかで説明している。この点については、Valtiovarainministeriö, “Valtiovarainministeriön Rikkipurran budjettiehdotus vuodelle 2025”, 8.8.2024. Ministry of Finance, “Minister of Finance Rikkipurra’s budget proposal for 2025”, 8.8.2024を参照。

(8) 正確に言えばフィンランドには法人税がないので、所得税の中で法人課税が行われている。

(9) 注(2)の横山純一論文で詳しく述べている。

(10) オーランド諸島はAhvenanmaa Maakuntaとこれに所属する自治体を指す。自治体は全部で16あり、すべてスウェーデン語を公用語とする自治体である。これら16自治体はアルエには所属していない。

25.5%に引き上げたことである⁽¹¹⁾。この措置によって、政府は年間で約10億ユーロの増収を見込んだ。そして、このような税率引き上げによって、フィンランドの付加価値税の標準税率は北欧諸国の中で最も高くなったのである（スウェーデン、デンマーク、ノルウェーが25%、アイスランドが24%）。2024年9月の付加価値税増税では標準税率の引き上げだけが行われ、2種類の軽減税率（14%、10%）の引き上げは行われなかった。また、軽減税率の対象となる商品・サービスに対しても変更は加えられなかった。

さらに、2025年1月1日からは、これまで10%の軽減税率が適用されていたホテル料金、電車やバスなどの公共交通機関のチケット、遊園地、動物園、劇場、美術館などの入場料や入園料、書籍、医薬品などが軒並み14%に引き上げられた。新聞や放送は10%のまま据え置かれた。標準税率（25.5%）が適用されていた子ども用のおむつは14%の軽減税率に引き下げられた。

2. 2025年度のアリエ向け 国庫支出金

（1） 2025年度のアリエ向け国庫支出金

2025年度のアリエ向け国庫支出金について検討しよう。国庫支出金はS O T E分（保健医療福祉サービス分）とP E L A分（救急救助サービス分）とに分かれて計算され、その合計額がアリエに交付される国庫支出金額になっている。S O T E分は社会保健省、P E L A分は内務省の所管である。2025年度国当初予算におけるアリエ向け国庫支出金は262億5,451万ユーロであった（図表2）。2024年度国予算（2024年6月27日段階、補正予算を含む）の国庫支出金の総額は240億8,401万ユーロだったので、およそ21億7,000万ユーロ増加した（図表2）。アリエ向け国庫支出金は、Helsinki自治体とアリエが展開する保健医療サービス、高齢者福祉・介護サ-

ビス、社会福祉サービス、救急救助サービスの財源として使われる。

アリエは保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービス、救急救助サービスであれば、国庫支出金をどんなサービスにも充てることができるし、充当する金額の制限もなかった。アリエの支出の自由裁量権が認められているということができ、その意味では、アリエ向け国庫支出金はかつての包括補助金（1993年創設の福祉保健医療包括補助金、教育文化包括補助金）とほぼ同様な性格を有しているといえるのである⁽¹²⁾。

（2） 2025年度のアリエ向け国庫支出金の算定

では、アリエ向け国庫支出金（約262億ユーロ）はどのようにして算定され、各アリエに交付されるのであろうか。図表3をみてみよう。まず、2025年度のアリエ向け国庫支出金の基礎となるものは2024年6月に更新された資金の水準であり、その金額は241億8,800万ユーロであった。2025年度のアリエ向け国庫支出金の基礎となる資金の水準はこのような資金水準（241億8,800万ユーロ）を上回った。つまり、財政法に基づく保健医療福祉サービスと救急救助サービスのサービス需要の増加予測によって2億4,055万ユーロが増額され、さらに、物価の上昇を反映させた2024年秋の予測に基づくアリエの費用上昇が斟酌され（3.0%の増加）、7億3,285万ユーロが増額されたのである。

ただし、政府は緊縮基調の財政を行っており、アリエ向けの国庫支出金についても、国の財政緊縮路線の影響を当然のことながら受けることになった。詳しくは、「3. 2025年度のS O T Eタスクの変更」のところで述べるが、国は保健医療福祉サービス（S O T Eタスク）の見直しや変更を計画し、このような見直しと変更による削減額は2億5,192万ユーロにのぼったのである。

さらに、アリエの2023年度の会計データに基づいて計算された2025年度の赤字調整額（14億1,212万

(11) Valtiovarainministeriö, “Value added tax2025”.

(12) 包括補助金については、横山純一『転機にたつフィンランド福祉国家——高齢者福祉の変化と地方財政調整制度改革』、同文館出版、2019年。横山純一『北欧福祉国家と国庫補助金——国庫補助金改革とフィンランド福祉国家の変容——』、公人の友社、2023年を参照。

図表 2 2025年度及び2024年度のアルエ向け国庫支出金額と2025年度アルエ向け国庫支出金増加額(対2024年度)

アルエ名	人口 (人)	2025年度当初予算 の国庫支出金額 (千ユーロ)	2025年度当初予算 の1人当たり国庫 支出金額(ユーロ)	2024年度国庫支出 金額 (千ユーロ)	2025年度アルエ向 け国庫支出金増加 額 (対2024年度) (千ユーロ)
Helsinki	674, 500	2, 951, 427	4, 376	2, 699, 662	251, 764
Vantaa ja Kerava	285, 654	1, 201, 225	4, 205	1, 061, 290	139, 934
Länsi-Uusimaa	494, 952	1, 954, 463	3, 949	1, 769, 328	185, 136
Itä-Uusimaa	98, 987	425, 440	4, 298	389, 349	36, 090
Keski-Uusimaa	205, 444	860, 311	4, 188	797, 968	62, 343
Varsinais-Suomi	490, 786	2, 331, 621	4, 751	2, 068, 973	262, 648
Satakunta	211, 740	1, 071, 180	5, 059	996, 244	74, 936
Kanta-Häme	169, 547	804, 406	4, 744	738, 281	66, 125
Pirkanmaa	539, 309	2, 509, 111	4, 652	2, 276, 623	232, 488
Päijät-Häme	204, 479	955, 095	4, 671	893, 152	61, 943
Kymenlaakso	158, 658	893, 543	5, 632	828, 369	65, 174
Etelä-Karjala	125, 162	605, 511	4, 838	570, 945	34, 566
Etelä-Savo	129, 914	757, 637	5, 832	709, 564	48, 073
Pohjois-Savo	248, 190	1, 289, 166	5, 194	1, 204, 223	84, 943
Pohjois-Karjala	162, 321	837, 533	5, 160	779, 982	57, 551
Keski-Suomi	273, 271	1, 271, 406	4, 653	1, 192, 187	79, 220
Etelä-Pohjanmaa	190, 539	964, 997	5, 065	909, 420	55, 577
Pohjanmaa	177, 602	843, 281	4, 748	786, 375	56, 906
Keski-Pohjanmaa	67, 736	333, 422	4, 922	311, 996	21, 427
Pohjois-Pohjanmaa	418, 205	1, 980, 511	4, 736	1, 806, 578	173, 934
Kainuu	70, 164	403, 944	5, 757	374, 310	29, 634
Lappi	176, 150	1, 009, 284	5, 730	919, 190	90, 093
合 計	5, 573, 310	26, 254, 514	4, 711	24, 084, 008	2, 170, 505

注 1) 2025年度当初予算および2024年度の国庫支出金額、2025年度アルエ向け国庫支出金増加額については、千ユーロ未満は四捨五入した。

注 2) 2024年度の国庫支出金額は2024年6月27日段階のもの。

出所) Valtiovarainministeriö, “Yhteenveto hyvinvointialueiden rahoituksesta vuodelle 2025”, 20.12.2024.

ユーロ) が、2025年度のアルエの財源に追加的に増額された。そして、以上のようなプロセスを経て各アルエに交付される国庫支出金額は263億2, 161万ユーロになった。ただし、この金額がアルエへの実際の交付額を意味するものではなかった。アルエへの実際の交付額は、つぎのような平準化措置を実施することによって、少額の数値の変更がなされたのである。

つまり、各アルエは、上記のような算定プロセスを経た後、当該住民のサービス需要（サービスニーズ）等に基づく推定資金額を計算する（合計額は263億2, 161万ユーロ）。そして、推定資金額の計算

後には、法律に基づいて各アルエが計算した推定資金額を平準化する作業が行われ、各アルエが示した推定資金額に対する加算もしくは減算が行われるのである。図表 2 で示された各アルエの国庫支出金額は、このような平準化措置が実施されたことによって得られた最終確定値であったのである。

例えば、Pohjois-Karjalaアルエの2025年度の推定資金額は8億9, 800万ユーロだったが、平準化措置によって6, 100万ユーロが減算され、実際の国庫支出金額は8億3, 700万ユーロになった⁽¹³⁾。さらに、推定資金額の加算が行われて国庫支出金額が増えた

(13) Pohjois-Karjala, “Valtionrahoituksessa yli 60 miljoonan euron vaje palvelutarpeeseen nähden”, 2024.

図表3 2025年度アルエ向け国庫支出金の算定

	(千ユーロ)
	金 額
2024年6月更新時の資金水準 (SOTE)	23,676,850
2024年6月更新時の資金水準 (PELA)	511,158
2024年6月更新時の資金水準 (合計)	24,188,009
サービス需要の増加予測 (SOTE) (PELA)	240,557
物価上昇 (3%) を反映させたアルエの費用増加 (SOTE)	717,521
物価上昇 (3%) を反映させたアルエの費用増加 (PELA)	15,334
SOTEタスクの見直し・変更	マイナス251,928
PELAタスクの見直し・変更	0
2023年度会計データに基づく2025年度の赤字調整額の追加 (SOTE)	1,358,072
2023年度会計データに基づく2025年度の赤字調整額の追加 (PELA)	54,047
2023年度会計データに基づく2025年度の赤字調整額の追加 (合計)	1,412,120
2025年度の推定資金額 (SOTE)	25,741,074
2025年度の推定資金額 (PELA)	580,541
2025年度の推定資金額 (合計)	26,321,616
平準化	マイナス67,101
2025年度の国庫支出金総額	26,254,514

出所) Valtiovarainministeriö, “Rahoituksen taso vuonna 2025”, 20.12.2024.

のはHelsinki自治体を含めて8アルエ⁽¹⁴⁾、推定資金額の減算が行われて国庫支出金額が減少したのは11アルエ、加算と減算のどちらもなかったのは3アルエであった。アルエの中で減算額が大きかったのはVarsinais-Suomiアルエの8,700万ユーロで、これにPohjois-Karjalaアルエの6,100万ユーロ、Lappiアルエの4,900万ユーロが続いた。加算額は、Helsinki自治体の1億3,500万ユーロ、Kymenlaaksoアルエの4,000万ユーロ、Etelä-Savoアルエの3,600万ユーロの順に金額が大きかった。そして、アルエ全体では、加算額よりも減算額の方が大きく、トータルで6,700万ユーロの減額となったのである。

(3) 2025年度のアルエ向け国庫支出金と各アルエの交付額

再び図表2をみてみよう。アルエの中で交付された国庫支出金額 (SOTE分とPELA分の合計額) が大きかったのは人口数が多い都市部のアルエである。最大はHelsinki自治体の29億5,142万ユーロ、次

がPirkanmaaアルエの25億911万ユーロ、3位がVarsinais-Suomiアルエの23億3,162万ユーロであった。PirkanmaaはTampere、Varsinais-SuomiはTurkuという大都市を有するアルエである。

国庫支出金の1人当たり額 (全国平均) は4,711ユーロであった。1人当たりの国庫支出金額が最も大きなアルエはEtelä-Savoの5,832ユーロ、次がKainuuの5,757ユーロ、3位がLappiの5,730ユーロだった。これとは反対に、金額が最も小さなアルエはLänsi-Uusimaaの3,949ユーロで、これにKeski-Uusimaaの4,188ユーロ、Vantaa ja Keravaの4,205ユーロが続いている。人口が少ない東部のアルエや北部、北東部のアルエにおいて1人当たりの国庫支出金額が大きく、都市部とくにUusimaa地域のアルエにおいて1人当たりの国庫支出金額が小さかったといえるのである。このことは、保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービス、救急救助サービスのニーズの度合い、人口密度、島しょ部が存在するのか否か、スウェーデ

(14) Valtiovarainministeriö, “Yhteenveto Hyvinvointialueiden rahoituksesta vuodelle 2025”.

図表4 2025年度のアルエ向け国庫支出金の月別交付額

(千ユーロ)

アルエ	1月と6月	1月と6月を除いた月	合 計
アルエ全体	4,375,752	1,750,301	26,254,514
(うちHelsinki)	491,904	196,762	2,951,427
(うちLappi)	168,214	67,286	1,009,284

注) 千ユーロ未満は四捨五入した。

出所) Valtiovarainministeriö, “Yhteenveto hyvinvointialueiden rahoituksesta vuodelle 2025”, 20.12.2024.

ン語を話す人の多寡、バイリンガル自治体か否か、サーミ語を話す人の多寡など個々のアルエの事情が反映されているということが出来るが、後述するように、そのことは財政需要面における地方財政調整が行われていることを示しているのである。

国庫支出金のアルエへの交付は毎月行われる。月別の国庫支出金のアルエ全体への交付額をみると(図表4)、1月と6月に43億7,575万ユーロずつ、それ以外の月には17億5,030万ユーロずつが交付される。個々のアルエをみれば、例えば、Helsinki自治体では1月と6月の国庫支出金額がそれぞれ4億9,190万ユーロ、それ以外の月はそれぞれ1億9,676万ユーロ、Lappiアルエでは1月と6月に1億6,821万ユーロずつ、それ以外の月は6,728万ユーロずつの国庫支出金が交付されているのである。

3. 2025年度のSOTEタスクの変更

(1) 2025年度のSOTEタスクの変更の内容

2025年度のアルエ向け国庫支出金は前年度よりも増加したが、政府はアルエに対する緊縮姿勢を緩めたわけではなかった。つまり、政府は2025年度のアルエの保健医療福祉サービスにおける仕事内容(以下SOTEタスクとする)の見直しと変更(以下変更とする)を行うことによって⁽¹⁵⁾、2024年度よりも2025年度に国庫支出金が2億5,192万ユーロ減少するように計画したのである。

2025年度のアルエのSOTEタスクの変更を示した図表5をみてみよう。SOTEタスク項目のうち

プラスは、アルエ向け国庫支出金が2024年度よりも2025年度に増加し、マイナスは、国庫支出金が2024年度よりも2025年度に減少した項目を示している。プラスとなっているものには、介護の保障(1,480万ユーロ)、子どもや若者のメンタルヘルスの強化(2,216万ユーロ)、障がい者サービス法の改正(4,500万ユーロ)などがあった。これに対し、マイナス、つまりアルエ向け国庫支出金が減少したものには、14日間のケア保証の見直し(マイナス2,500万ユーロ)、プライマリーヘルスケアでの治療期間の保障を3か月に法定(マイナス9,620万ユーロ)、患者負担金の上限引き上げ(マイナス1億5,000万ユーロ)、児童ケアの年齢制限(マイナス1,200万ユーロ)、精神保健法の改正(マイナス31万ユーロ)、利用者数に占める24時間高齢者介護スタッフ数の最小比率の減少(マイナス4,500万ユーロ)、児童保護ソーシャルワーカーの資格要件の緩和等(マイナス200万ユーロ)などがあった。

(2) 2025年度のSOTEタスクの変更の影響

子どもや若者のメンタルヘルスの強化など、政府が早急に充実策を講じる必要があるものについては、政府の財政支援が前年度よりも厚くなって国庫支出金が増えているが、SOTEタスクの変更全体をみれば、財政支出の削減がめざされたものの方が多かった。プラス分とマイナス分の金額を比較すれば、マイナス分の方が、2億5,192万ユーロ多かったのである。

この中で、最も注目されるべきは患者負担金の上限が引き上げられたことである。この上限引き上げ

(15) 保健医療福祉サービスはSOTEサービスのため、保健医療福祉サービスにおける仕事内容にはPELAサービスは含まれていない。

図表5 2025年度予算におけるS O T Eタスクの変更

(ユーロ)	
S O T Eタスク項目	対2024年度増減額
介護の保障の実施	14, 800, 000
安全衛生管理法の施行	0
保健医療、福祉担当者に関する法律（人員の増減）	－305, 000
14日間のケア保証（2023. 9. 1 まで有効）	－25, 000, 000
子どもや若者のメンタルヘルスの強化	22, 168, 000
プライマリーヘルスケアでの治療期間の保障を3か月に法定したこと	－96, 200, 000
患者負担金の上限引き上げ	－150, 000, 000
児童ケアの年齢制限	－12, 000, 000
障がい者サービス法の改正	45, 000, 000
精神保健法の改正	－310, 000
利用者数に占める24時間高齢者介護スタッフ数の最小比率の減少	－45, 000, 000
児童保護ソーシャルワーカーの資格要件の緩和とスタッフの確保	－2, 000, 000
運転免許証検査の制限	0
2025年10月1日からの病院の基本医療費、専門医療費の変更	－7, 200, 000
補足的、予防的所得支援の費用に対する財政責任	4, 119, 000
タスクの変更に伴うアルエ向け国庫支出金の増減分 合計	－251, 928, 000

出所) Valtiovarainministeriö, “Rahoituksen taso vuonna 2025”, 20.12.2024.

によって1億5,000万ユーロの国庫支出金が減少することになったのである。フィンランドでは、暦年ごとに患者負担金の上限が変更されている。上限を超えた料金については、患者が負担金を支払う必要がない。今回のS O T Eタスクの変更による上限の引き上げによって、2025年度に入ってからアルエが患者に今までよりも高い診療料金を請求できるようになったのである。

そこで、2025年度に入ってから、次のような影響が出る事が予想されている⁽¹⁶⁾。つまり、全国の保健医療センターで医師の診察を受ける費用が約5ユーロ増加して約28ユーロに、病院外来診療費は約20ユーロ上昇して約70ユーロになる可能性が出てきているのである。フィンランド国営放送（Ylesradio OY、略称Y L E）は、2024年秋に8つのアルエの政策責任者に料金（患者負担金）引き上げに関するアンケート調査を実施した⁽¹⁷⁾。その中でEtelä-Karjala、Päijät-Häme、Keski-Suomiの政策責任者はいずれも、今後アルエ議会で議論されることにはなるけれども、（各アルエの財政が厳しいので — 横

山）患者負担金を法定の上限まで請求することが必要になるであろうと回答している。Etelä-SavoアルエやKymenlaaksoアルエ等の政策責任者もほぼ同意見で、国庫支出金の削減分については保健医療福祉サービスを利用する住民の負担金でカバーし、このことを通じてサービスの維持を図ることになるであろうと述べているのである。患者負担金については、アルエは患者負担金に関する法律の制限範囲内であれば患者負担金を自らの裁量で決定することができる⁽¹⁸⁾。しかし、各アルエは厳しい財政状況を考えて患者負担金を法定の上限まで引き上げようとしているのである。

さらに、24時間高齢者介護サービスについては、これまで利用者数に占める介護スタッフの最低比率は利用者数10人に対してスタッフ6.5人であったが、これが6人に変更となった。このような措置によって年間4,500万ユーロが削減できる見込みとなっている。さかのぼってみてみれば、2024年4月にプラ財務大臣（Riikka Purra、フィンランド人党）が、このような介護スタッフの削減によって、近い将来、

(16) Y L E ニュース 7. 10. 2024. Y L E とはフィンランド国営放送の略称である。

(17) Y L E ニュース 7. 10. 2024.

(18) Sosiaali-ja terveysministeriö, “Sosiaali-ja terveydenhuollon asiakasmaksujen enimmäismaarat nousevat 10 prosenttia”, 2023. Valtioneuvosto, “Maximum client fees in health care and social welfare”, 2023.

約1億1,900万ユーロ程度の削減ができるようになるであろうと述べていたのである⁽¹⁹⁾。さらに、プライマリーヘルスケアの治療期間の保障は3か月（歯科治療は6か月）に設定され、このことによって1億ユーロ近い金額が節約される見込みとなったのである。

4. アルエの保健医療福祉サービスと救急救助サービスの総費用とアルエの財政赤字

(1) 財政赤字額の算定方法

注目されるべきは、SOTE改革スタート時からアルエの財政赤字が深刻であったことである。図表6は2023年度のアルエの歳出総額（SOTE分とPELA分の合計額）とアルエ向け国庫支出金額を示している。2023年度のアルエ向け国庫支出金額は231億6,885万ユーロであった。最も多く国庫支出金が交付されたのはHelsinki自治体で26億90万ユーロ、次がPirkanmaaアルエの21億6,318万ユーロ、3位がVarsinais-Suomiアルエの19億8,480万ユーロだった。国庫支出金額が最少のアルエはKeski-Pohjanmaaの3億143万ユーロ、次がKainuuの3億6,601万ユーロ、3番目がItä-Uusimaaの3億7,532万ユーロであった。

2023年度のアルエの歳出総額は244億8,519万ユーロであった。ただし、アルエの歳出額については少し説明が必要である。アルエの歳出額（経費支出額）は次のようにして求められる。つまり、保健医療福祉サービスや救急救助サービスなどの事業運営収入にあたる患者負担金収入・利用者負担金収入額から事業運営経費（人件費や医療機器、光熱費など病院の事業運営にかかわる経費等）を差し引いて得られた金額（事業損益の赤字額）から、さらに減価償却費を差し引いた金額になるのである。

Etelä-Savoアルエの損益計算書を示す図表7をみると、患者負担金収入・利用者負担金収入は1億5,248万ユーロ、事業運営経費は8億7,306万ユーロ、事業損益の赤字額は7億2,058万ユーロであっ

た。さらに、このような事業損益の赤字額に減価償却費（1,572万ユーロ）とその他経費（114万ユーロ）を差し引き、これによって得られた額が、2023年度におけるEtelä-Savoアルエの歳出額（7億3,744万ユーロ）となるのである。さらに、図表6や図表7で示されているように、Etelä-Savoアルエに交付された国庫支出金は6億9,450万ユーロであった。そこで、最終的には4,294万ユーロという数値が得られるのであるが、この4,294万ユーロが図表7においてアルエの財政赤字額として示されているものになるのである⁽²⁰⁾。また、Etelä-Savoアルエの累積赤字額については、2023年度が3,439万ユーロ、2024年度が8,012万ユーロであった。Etelä-Savoアルエの財政収入額に占める患者負担金・利用者負担金収入の割合は約18%、国庫支出金の割合は約82%であった。

(2) アルエの財政赤字額と厳しいアルエ財政の状況

以上のような説明を行ったうえで、図表6により、アルエ全体の財政赤字額をみてみれば、財政赤字額は13億1,634万ユーロとなっている。各アルエの歳出額は、最大がHelsinki自治体の25億7,192万ユーロ、2位がPirkanmaaアルエの22億9,947万ユーロ、3位がVarsinais-Suomiアルエの21億3,299万ユーロ、最小はKeski-Pohjanmaaアルエの3億2,215万ユーロ、次がKainuuアルエの3億8,526万ユーロ、3位がItä-Uusimaaアルエの4億989万ユーロであった。そして、財政赤字額はVarsinais-Suomiアルエがトップで赤字額は1億4,818万ユーロにのぼった。2位がPirkanmaaアルエで1億3,628万ユーロの赤字、3位がKeski-Suomiアルエで1億1,418万ユーロの赤字であった。1億ユーロを超えた赤字額のアルエは、このほかにLänsi-Uusimaaアルエ（1億702万ユーロ）、Vantaa ja Keravaアルエ（1億436万ユーロ）であった。黒字額を計上したのはHelsinki自治体のみで黒字額は2,898万ユーロであった。このため、SOTE改革のスタート時からアルエは大変厳しい財政運

(19) YLE ニュース16. 4. 2024.

(20) 図表6と図表7のEtelä-Savoの数値にわずかな相違がみられるが、資料の出所等の違いなどによる可能性が高いと思われる。

図表6 2023年度の国庫支出金額、保健医療福祉サービスと救急救助サービスの経費支出額、財政赤字額

(千ユーロ)

アルエ名	アルエに交付された国庫支出金額 (2023) ④	アルエの保健医療福祉サービスと救急救助サービスの経費支出額 (2023) ⑤	国庫支出金額と経費支出額の差額 ④－⑤＝⑥	⑥のうち S O T E 分	⑥のうち P E L A 分
Helsinki	2,600,907	2,571,923	28,984	32,689	－3,705
Vantaa ja Kerava	995,427	1,099,793	－104,366	－101,512	－2,854
Länsi-Uusimaa	1,667,668	1,774,692	－107,024	－98,654	－8,370
Itä-Uusimaa	375,324	409,892	－34,568	－32,845	－1,723
Keski-Uusimaa	764,700	831,279	－66,579	－65,039	－1,540
Varsinais-Suomi	1,984,806	2,132,994	－148,188	－146,917	－1,271
Satakunta	970,907	1,023,267	－52,361	－48,767	－3,594
Kanta-Häme	713,901	773,473	－59,572	－58,862	－710
Pirkanmaa	2,163,186	2,299,470	－136,284	－136,616	332
Päijät-Häme	861,673	908,388	－46,715	－48,346	1,631
Kymenlaakso	805,954	836,981	－31,027	－30,382	－645
Etelä-Karjala	554,188	583,908	－29,720	－26,826	－2,894
Etelä-Savo	694,504	737,366	－42,862	－34,697	－8,165
Pohjois-Savo	1,174,804	1,238,012	－63,208	－54,557	－8,651
Pohjois-Karjala	756,110	779,099	－22,989	－23,428	439
Keski-Suomi	1,158,863	1,273,052	－114,189	－110,862	－3,327
Etelä-Pohjanmaa	885,359	931,009	－45,650	－44,001	－1,649
Pohjanmaa	762,973	800,994	－38,021	－38,748	728
Keski-Pohjanmaa	301,431	322,158	－20,727	－19,539	－1,188
Pohjois-Pohjanmaa	1,730,838	1,802,335	－71,496	－73,463	1,967
Kainuu	366,013	385,269	－19,255	－19,905	650
Lappi	879,316	969,839	－90,523	－83,578	－6,945
合 計	23,168,852	24,485,193	－1,316,341	－1,264,856	－51,485

注1) マイナスが赤字額。

注2) 千ユーロ未満を四捨五入した。

出所) Valtiovarainministeriö, “Vuoden 2025 rahoituksen jalkikateistarkistuksesta”, 20.12.2024.

図表7 Etelä-Savoアルエ損益計算書

(千ユーロ)

	2023	2024	2025
事業収入（医業収入、福祉事業収入等）	152,480	158,808	157,691
事業費用（事業運営経費）	－873,067	－895,049	－892,313
事業利益（事業損益）	－720,587	－736,240	－734,622
アルエ向け国庫支出金収入	694,504	709,564	757,084
その他	－1,143	－3,000	－3,900
合 計	－27,227	－29,676	18,562
減価償却費	－15,720	－16,500	－18,500
各会計年度の実績	－42,947	－46,176	62
減価償却の差額の増減	0	446	339
各会計年度の黒字・赤字	－42,947	－45,730	401
累積赤字	－34,398	－80,128	－79,727

注) 事業収入は患者負担金収入、利用者負担金収入のことである。

出所) Etelä-Savon hyvinvointialue, “Talousarvio 2025”, 19.11.2024.

営を余儀なくされていたことが判断できるのである。

アルエの財政赤字額をSOTE分とPELA分とに分けてみると、SOTE分の赤字額が12億6,485万ユーロ、PELA分が5,148万ユーロであった。SOTE分についてはHelsinki自治体を除いたすべてのアルエが赤字となっており、唯一黒字を示したHelsinki自治体の黒字額は3,268万ユーロであった。PELA分で黒字を示したのはPirkanmaa、Päijät-Häme、Pohjois-Karjala、Pohjanmaa、Pohjois-Pohjanmaa、Kainuuの6つのアルエであった。

すでに筆者が明らかにしてきたように⁽²¹⁾、新病院の建設や病院の大規模修繕、看護師を中心とした保健医療従事者不足への対応、診察待ち時間の改善と保健医療サービスへのアクセスの改善、主に子どもと若者に対するメンタルヘルスの取り組みの強化など、現在、病院や保健医療福祉センターが行わなければならない仕事は山積している。しかし、アルエの財政は厳しい状況におかれている。後述するように、アルエが3年間で財政改善ができない場合は法律違反になる取り決めが存在している⁽²²⁾。アルエの今後の対応が注目されるのである。

5. 国庫支出金の算定方法と交付基準項目

(1) 国庫支出金の算定方法と交付基準項目（SOTE分）

各アルエとHelsinki自治体への国庫支出金を計算する場合、法律に基づいて次のような指標（算定基準）が使われている。つまり、SOTE分においては、(ア)各アルエとHelsinki自治体の人口数、(イ)各アルエとHelsinki自治体の保健医療サービスと高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービスのニーズを示す指標、(ウ)各アルエとHelsinki自治体の多面的な状況（人口密度、島しょ部があるのか否かなどの地理的条件、スウェーデン語を話す住民の多寡、バイリンガル自治体か否か、サーミ語を話す住民の

多寡など）を反映した指標である。

図表8は2025年度当初予算におけるSOTE分の各交付基準項目、各指標に基づいて計算された交付基準項目ごとの国庫支出金額、ならびに交付基準項目ごとに計算された国庫支出金額の国庫支出金総額に占める割合を示している。高いニーズを反映して保健医療サービスに関する国庫支出金額が121億5,424万ユーロと最も多く、国庫支出金総額に占める割合は47.22%であった。次が社会福祉サービスで45億3,621万ユーロ（国庫支出金総額に占める割合は17.62%）、3番目が高齢者福祉・介護サービスの41億6,668万ユーロ（同16.19%）であった。これら3つの交付基準項目における国庫支出金額は国庫支出金総額の8割を超過した。さらに、人口数という交付基準項目が続き、34億3,092万ユーロ（同13.33%）であった。人口数を含めた4つの交付基準項目の国庫支出金額だけで、国庫支出金総額の実に約95%にのぼっていることが把握できるのである。

これらに続くのが、地域の特性や地理的条件を斟酌した交付基準項目に関する国庫支出金額であった。スウェーデン語は、スウェーデン語を公用語としているオーランド諸島のすべての自治体（全部で16自治体）や、スウェーデン語を話す人が多いアルエに配慮したものであるが⁽²³⁾、スウェーデン語において計算された国庫支出金額はアルエ全体で5億1,116万ユーロ、国庫支出金総額に占める割合は1.99%であった。人口密度はLappiのように面積が大きく人口が希薄な地域が多いアルエなどに斟酌した交付基準項目で、国庫支出金額はアルエ全体で3億8,337万ユーロ、国庫支出金総額に占める割合は1.49%であった。つづいてバイリンガルが1億2,779万ユーロ（同0.50%）であった。フィンランドにはフィンランド語とスウェーデン語の2つを公用語とするバイリンガル自治体が33自治体あり、これらの自治体が所属するアルエに国庫支出金が交付されるのである⁽²⁴⁾。また、Varsinais-Suomi、Etelä-Savo、Pohjanmaaなど離島や湖上の島が多いアルエ

(21) 注(3)の横山論文が詳しく述べている。

(22) Valtiovarainministeriö, “Finances of the wellbeing services counties”.

(23) Kuntaliitto, “Finnish municipalities and region”, 2025.

(24) Kuntaliitto, “Finnish municipalities and region”, 2025.

図表8 国庫支出金の交付基準項目と国庫支出金額、国庫支出金総額に占める割合

(2025年度当初予算、千ユーロ)

交付基準項目	国庫支出金額	国庫支出金総額に占める割合
人口数	3,430,929	13.33%
保健医療サービス	12,154,242	47.22%
高齢者福祉・介護サービス	4,166,682	16.19%
社会福祉サービス	4,536,217	17.62%
スウェーデン語	511,163	1.99%
バイリンガル	127,791	0.50%
人口密度	383,373	1.49%
島しょ部	28,881	0.11%
サーミ語	3,323	0.01%
その他	398,474	1.55%
合 計	25,741,074	100.00%

注1) S O T E分のみでP E L A分は含まれていない。

注2) 国庫支出金額は、図表3の平準化措置実施前の数値。

出所) Valtiovarainministeriö, “Sosiaali-ja terveystalouden laskennallinen rahoitus”, 20.12.2024.

に配慮した島しょ部に関する国庫支出金額は2,888万ユーロ（同0.11%）であった。サーミ語はサーミ語とフィンランド語の両方を公用語とする自治体が存在するアルエ（Lappiアルエ）に斟酌した交付基準項目であるが、国庫支出金額は332万ユーロ（0.01%）であった。その他（上記交付基準項目以外のすべての項目）は3億9,847万ユーロ（同1.55%）であった。

(2) 各交付基準項目と各アルエの国庫支出金額（S O T E分）

図表9は、6つのアルエ（都市部3、農村部3）について、交付基準項目ごとに算定された国庫支出金額を示したものである。また、図表10は、すべてのアルエについて図表9と同様な計算によって得られた、交付基準項目ごとに算定された各アルエの1人当たり国庫支出金額を示している。どのアルエにおいても保健医療サービスが圧倒的に高い割合を示していることが把握できるが、これは高齢者福祉・介護サービスや社会福祉サービスよりも保健医療サービスの方がコスト面で高くかかるとともに、ニーズが大きかったからである。ただ、少し細かにみても、都市部のアルエに比べて農村部のアルエの方が保健医療サービス分の比重がやや低く、高齢者福祉・介護サービスや社会福祉サービス分の比重がやや高くなっている（図表9）。

さらに、図表10によって保健医療サービスにおける各アルエの1人当たり国庫支出金額をみると、1人当たり国庫支出金額が最も大きかったアルエはPohjois-Karjalaの2,552ユーロ、最も少なかったアルエはLänsi-Uusimaaの1,857ユーロであった。前者は後者の約1.4倍であった。

高齢者福祉・介護サービスと社会福祉サービス、とくに高齢者福祉・介護サービスにおける各アルエの1人当たり国庫支出金額については、保健医療サービスよりも大きな差異がアルエ間で生まれている。例えば、高齢者福祉・介護サービスの1人当たり国庫支出金額は、高い順にEtelä-Savoアルエが1,105ユーロ、Kainuuアルエが1,066ユーロ、Kymenlaaksoアルエが1,060ユーロであった。最低のVantaa ja Keravaアルエは458ユーロのため、Etelä-Savoアルエはその2.4倍であった。また、アルエ全体でみれば2位が社会福祉サービス、3位が高齢者福祉・介護サービスの順番であったが、Kymenlaakso、Etelä-Savo、Etelä-Pohjanmaa、Etelä-Karjalaのように、大きく差をつけて2位と3位が逆転しているアルエもみられた。さらに、Uusimaa地域のアルエ（Itä-Uusimaaアルエを除く）、Helsinki自治体、Varsinais-Suomiアルエ、Pohjois-Pohjanmaaアルエなど、都市部のアルエでは、社会福祉サービスの比重が高いことが把握できるのである。

人口数という交付基準項目は、すべてのアルエに

図表9 国庫支出金交付基準項目ごとの各アルエ（6つのアルエ）の国庫支出金額（S O T E分）

（2025年度、千ユーロ）

	Vantaa ja Kerava	Itä- Uusimaa	Keski- Uusimaa	Keski- Pohjanmaa	Kainuu	Lappi
人口数	175, 849	60, 936	126, 471	41, 698	43, 193	108, 438
保健医療サービス	569, 022	210, 522	412, 173	160, 451	173, 828	430, 798
高齢者福祉・介護サービス	130, 797	68, 257	113, 235	60, 843	74, 964	165, 214
社会福祉サービス	203, 989	66, 157	138, 597	65, 269	71, 330	191, 875
スウェーデン語	66, 999	6, 692	14, 489	2, 676	3, 333	6, 534
バイリンガル	2, 987	28, 905	0	3, 061	0	0
人口密度	341	3, 426	2, 116	6, 364	25, 604	117, 499
島しょ部	0	0	0	0	0	0
サーミ語	0	0	0	0	0	3, 323
国庫支出金額（A）	1, 174, 893	438, 615	824, 997	343, 469	395, 470	1, 031, 758
保健医療サービス分の（A）に占める割合	48. 40%	48. 00%	50. 00%	46. 70%	44. 00%	41. 80%
高齢者福祉・介護サービス分の（A）に占める割合	11. 10%	15. 60%	13. 70%	17. 70%	18. 90%	16. 00%
社会福祉サービス分の（A）に占める割合	17. 40%	15. 10%	16. 80%	19. 00%	18. 00%	18. 60%
人口密度分の（A）に占める割合	0. 03%	0. 80%	0. 30%	1. 90%	6. 50%	11. 40%

注1）千ユーロ未満は四捨五入した。

注2）P E L A分は含まれていない。

注3）国庫支出金額は、図表3の平準化措置実施前の数値。

出所）Valtiovaraministeriö, “Sosiaali-ja terveyspalveluiden laskennallinen rahoitus”, 20.12.2024.

図表10 国庫支出金交付基準項目ごとの各アルエの国庫支出金1人当たり額（S O T E分）

（2025年度、ユーロ）

	人口数	保健医療 サービス	高齢者福 祉・介護 サービス	社会福祉 サービス	スウェー デン語	バイリン ガル	サーミ語	人口密度	島しょ部	その他
Helsinki	616	1, 945	568	671	180	28	0	0	0	87
Vantaa ja Kerava	616	1, 992	458	714	235	10	0	1	0	87
Länsi-Uusimaa	616	1, 857	477	612	165	58	0	11	0	87
Itä-Uusimaa	616	2, 127	690	668	68	141	0	35	0	87
Keski-Uusimaa	616	2, 006	551	675	71	0	0	10	0	87
Varsinais-Suomi	616	2, 287	816	834	93	29	0	28	38	87
Satakunta	616	2, 301	884	905	49	0	0	47	0	46
Kanta-Häme	616	2, 289	839	824	53	0	0	39	0	46
Pirkanmaa	616	2, 228	745	782	62	0	0	31	0	87
Päijät-Häme	616	2, 307	847	867	65	0	0	35	0	46
Kymenlaakso	616	2, 484	1, 060	942	67	4	0	36	0	46
Etelä-Karjala	616	2, 218	889	796	77	0	0	54	0	46
Etelä-Savo	616	2, 487	1, 105	974	45	0	0	123	37	46
Pohjois-Savo	616	2, 401	910	964	41	0	0	89	0	87
Pohjois-Karjala	616	2, 552	980	1, 029	53	0	0	147	0	46
Keski-Suomi	616	2, 117	759	829	44	0	0	74	0	46
Etelä-Pohjanmaa	616	2, 340	947	873	34	0	0	92	0	46
Pohjanmaa	616	2, 075	716	688	89	255	0	53	26	46
Keski-Pohjanmaa	616	2, 369	898	964	40	45	0	94	0	46
Pohjois-Pohjanmaa	616	2, 144	733	973	39	0	0	112	2	87
Kainuu	616	2, 477	1, 066	1, 017	48	0	0	365	0	46
Lappi	616	2, 446	938	1, 089	37	0	19	667	0	46
全国平均	616	2, 181	748	814	92	23	1	69	5	72

注1）P E L A分は含まれていない。

注2）各アルエの国庫支出金1人当たり額は、図表3の平準化措置実施前の数値。

出所）Valtiovaraministeriö, “Sosiaali-ja terveyspalveluiden laskennallinen rahoitus”, 20.12.2024.

において同一の数値で、1人当たり615.5人（図表10では616人）として計算されている。割増人口数や修正人口数は採用されていない。

さらに、地理的条件や地域特性を踏まえた各交付基準項目の国庫支出金額については、国庫支出金総額に占めるその割合は5%に達していない。しかし、金額自体は少額ではあるけれども、それが特定のアルエにとって大変貴重なものになっているのはいうまでもない。

人口密度において算定された国庫支出金額は、人口が少なくて面積が広大なアルエほど多額であった。つまり、Lappiアルエが1億1,749万ユーロ、Kainuuアルエが2,560万ユーロで、1人当たり額はLappiアルエが667ユーロ、Kainuuアルエが365ユーロであった。Lappiアルエでは人口密度で算定された国庫支出金額の国庫支出金総額（10億3,175万ユーロ）に占める割合は11.4%、同じくKainuuアルエでは国庫支出金総額（3億9,547万ユーロ）に占める割合は6.5%であった。これに対し、人口が多くて面積が小さいVantaa ja Keravaアルエでは、これがわずか0.03%にすぎなかったのである。

さらに、サーミ語において算定された国庫支出金額は、サーミ人の居住が多く、サーミ語をフィンランド語とともに公用語としている自治体に交付されるものであるが、このような自治体はわずか4自治体（Enontekiö、Sodankylä、Utsjoki、Inari）にすぎなかった。これら4自治体はいずれもLappiアルエに所属していたため、Lappiアルエにのみ交付され、国庫支出金額は332万ユーロ、1人当たり国庫支出金額は19ユーロであった。

スウェーデン語については、スウェーデン語を話す住民が多いUusimaa地域（Helsinki自治体、Vantaa ja Keravaアルエ、Länsi-Uusimaaアルエ）やPohjanmaaアルエ、Varsinais-Suomiアルエなどで国庫支出金額が多かった。バイリンガルはフィンランド語とスウェーデン語の2か国語を公用語とする自治体（バイリンガル自治体）が存在しているアルエに対して国庫支出金を交付するもので、Pohjanmaa

アルエやItä-Uusimaaアルエの国庫支出金額が多く、1人当たり額は前者が255ユーロ、後者が141ユーロであった。Pohjanmaaアルエにおいては、バイリンガル自治体の中で、スウェーデン語を話す者がフィンランド語を話す者よりも多い自治体が多い。また、Pohjanmaaアルエはスウェーデン人民党が強力な地盤をつくっているアルエとしても広く知られている⁽²⁵⁾。実際、2023年4月の総選挙では、Pohjanmaaアルエに所属するVaasa自治体、Kruunupyy自治体、Korsnäs自治体、Närpes自治体などにおいて、スウェーデン人民党が圧勝したのである。なお、フィンランド全体で、バイリンガル自治体の数は33、住民数は180万人で、フィンランドの総人口の約3分の1を占めている。バイリンガル自治体数に比してバイリンガル自治体の住民数が多いのは、Helsinki、Turku、Vantaa、Espooなどの大都市がバイリンガル自治体だからである⁽²⁶⁾。

島しょ部については、離島や湖上の島があるアルエのみが国庫支出金の計算の対象になっている。1人当たり国庫支出金額はVarsinais-Suomiアルエが38ユーロ、Etelä-Savoアルエが37ユーロ、Pohjanmaaアルエが26ユーロ、Pohjois-Pohjanmaaアルエが2ユーロであった。

（3）保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービスについての各アルエのニーズ係数

保健医療福祉サービスに関する3つの交付基準項目、つまり保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービスについては、各アルエの需要係数（ニーズ係数、以下ニーズ係数とする）に基づいて計算がなされ、国庫支出金額が決まる仕組みになっている。

各アルエのニーズ係数と1人当たりの国庫支出金額を示した図表11をみてみよう。図表11をみると、両者は比例関係にあることが判断できる。保健医療サービスについてのニーズ係数が最も大きなアルエはPohjois-Karjalaの1.17044、次がEtelä-Savoの

(25) 2023年の国会議員選挙結果を示した右記文献を参照。Ministry of Justice, “Parliamentary elections 2023”, 2023.

(26) Kuntaliitto, “Finnish municipalities and region”, 2025.

1. 14029、3 位が Kymenlaakso の 1. 13908、4 位が Kainuu の 1. 13603、5 位が Lappi の 1. 12144 であった。これとは反対に、ニーズ係数が最も小さなアルエは Länsi-Uusimaa の 0. 85145、2 位が Helsinki 自治体の 0. 89204、3 番目が Vantaa ja Kerava の 0. 91343、4 番目が Keski-Uusimaa の 0. 91997 であった。都市部のアルエのニーズ係数が軒並み低かった一方で、人口が少ない北東部や東部、北部のアルエにおいてニーズ係数が高かったといえることができるのである。このことは農村部のアルエの財政需要面に配慮した地方財政調整が行われていることを示しているといえることができるであろう。ただし、保健医療サービスでは各アルエ間のニーズ係数の差異はそれほど大きいものとはいえなかった。実際、ニーズ係数が最大の Pohjois-Karjala アルエと最小の Länsi-Uusimaa アルエの差異を比較した場合、そのように判断できるのである。

これに対し、高齢者福祉・介護サービスでは、ア

ルエ間のニーズ係数の差異がかなり大きかった。ニーズ係数が最も高かったのは Etelä-Savo の 1. 477、2 位が Kainuu の 1. 429、3 位が Kymenlaakso の 1. 418、4 位が Pohjois-Karjala の 1. 311 であった。これとは反対に、最も低かったのは Vantaa ja Kerava の 0. 612、2 位が Länsi-Uusimaa の 0. 638、3 位が Keski-Uusimaa の 0. 737、4 位が Helsinki 自治体の 0. 759 であった。高齢者福祉・介護サービスでは、保健医療サービスと同様に、東部や北東部、北部のアルエでニーズ係数が高く、都市部のアルエで低かったといえることができ、財政需要面における地方財政調整が行われていることが把握できるのである。しかも、保健医療サービスに比べて高齢者福祉・介護サービスでは、アルエ間のニーズ係数の高低差が明らかに大きかった。そして、高齢者福祉・介護サービスでは、このようなアルエ間のニーズ係数の差異の大きさを反映して、高齢者福祉・介護サービスにおける 1 人当たり国庫支出金額のアルエ間の差異も大きかったので

図表11 保健医療サービスと高齢者福祉・介護サービスのニーズ係数と 1 人当たり国庫支出金額

(ユーロ)

	保健医療サービス		高齢者福祉・介護サービス	
	ニーズ係数	1 人当たり 国庫支出金額	ニーズ係数	1 人当たり 国庫支出金額
Helsinki	0. 89204	1, 945. 30	0. 759	567. 6
Vantaa ja Kerava	0. 91343	1, 991. 90	0. 612	457. 8
Länsi-Uusimaa	0. 85145	1, 856. 80	0. 638	476. 7
Itä-Uusimaa	0. 97522	2, 126. 70	0. 922	689. 5
Keski-Uusimaa	0. 91997	2, 006. 20	0. 737	551. 2
Varsinais-Suomi	1. 0489	2, 287. 40	1. 092	816. 2
Satakunta	1. 05504	2, 300. 80	1. 183	884. 2
Kanta-Häme	1. 04982	2, 289. 40	1. 123	839. 2
Pirkanmaa	1. 02185	2, 228. 40	0. 996	744. 6
Päijät-Häme	1. 05791	2, 307. 00	1. 133	846. 8
Kymenlaakso	1. 13908	2, 484. 00	1. 418	1, 060. 4
Etelä-Karjala	1. 01699	2, 217. 80	1. 19	889. 4
Etelä-Savo	1. 14029	2, 486. 70	1. 477	1, 104. 5
Pohjois-Savo	1. 1008	2, 400. 60	1. 217	909. 7
Pohjois-Karjala	1. 17044	2, 552. 40	1. 311	980. 4
Keski-Suomi	0. 97095	2, 117. 40	1. 015	758. 7
Etelä-Pohjanmaa	1. 07313	2, 340. 20	1. 266	946. 6
Pohjanmaa	0. 9514	2, 074. 80	0. 958	716. 3
Keski-Pohjanmaa	1. 0862	2, 368. 70	1. 201	898. 2
Pohjois-Pohjanmaa	0. 98326	2, 144. 20	0. 981	733. 2
Kainuu	1. 13603	2, 477. 40	1. 429	1, 065. 5
Lappi	1. 12144	2, 445. 60	1. 255	937. 9
平 均		2, 180. 70		747. 6

出所) Valtiovarainministeriö, “Terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon tarvekertoimet hyvinvointialueittain”, 20. 12.2024.

図表12 P E L A分の国庫支出金額の交付基準と国庫支出金額

(ユーロ、%)

交付基準項目	国庫支出金額	P E L A財政に占める割合
人口	377, 352, 082	65. 00%
人口密度	29, 027, 083	5. 00%
リスク因子	174, 162, 499	30. 00%
合 計	580, 541, 664	100. 00%

出所) Valtiovarainministeriö, “Pelastustoimen laskennallinen rahoitus”, 20.12.2024.

ある。

(4) 国庫支出金とP E L A財政

P E L A財政は内務省が所管する救急救助サービスを取り扱う財政であるが、社会保健省が管轄するS O T E財政に比較すれば、財政規模ははるかに小さかった。したがって、P E L A分としてアルエが受け取る国庫支出金の総額はわずか5億8,054万ユーロにすぎなかったのである。

図表12をみてみよう。P E L A分の国庫支出金の交付基準項目は、人口、人口密度、リスク因子の3つであった。人口に基づいて計算された国庫支出金額が3億7,735万ユーロ、人口密度に基づいて計算されたものが2,902万ユーロ、リスク因子に基づいて計算されたものが1億7,416万ユーロであった。P E L A分の国庫支出金総額に占める交付基準項目ごとの国庫支出金額の割合は、人口が65.0%、人口密度が5.0%、リスク因子が30.0%であった。

むすびにかえて — 厳しい財政状況のもとで二律背反の課題に直面するアルエの今後

(1) アルエをとりまく厳しい財政状況

本稿では、アルエの財政とアルエ向け国庫支出金の全体像を明らかにすることに力点をおき、アルエ財政の内実にまで立ち入った作業を試みてきた。

S O T E改革は実施から3年目に入ったが、課題が山積している。つまり、アルエ財政の赤字が続いていることや、国財政やアルエ財政が厳しい状況下

にある中で、保健医療福祉サービスと救急救助サービスの削減や合理化が多面的に図られてきているのである。では、政府やアルエは今後どのように対応しようとしているのであろうか。

アルエの財政資金はほとんどすべて政府から国庫支出金として交付されているが、S O T E改革以後、毎年度、アルエ財政が赤字である。法律に基づけば、蓄積された赤字は3年以内に補填されなければならないことになっている。アルエが赤字を蓄積したのが2023年度の場合、このような累積赤字額は2026年度末(2026年12月31日)までに補填される必要があるのである⁽²⁷⁾。

しかし、多くのアルエが2026年度の目標達成(赤字の補填)は難しいと考えているようである。アルエは数百万ユーロの予算削減さえ迅速に実施することができないため、多くのアルエは法律を破らざるを得ない状況になっているのである。例えば、2024年12月10日、Etelä-Karjalaアルエは2年遅れの2028年度末までに1億2,800万ユーロの赤字額を補填すると発表した⁽²⁸⁾。さらに、各アルエの2025年度の予算案によれば、多くのアルエが2026年度末までの目標達成が難しい状況にあることを表明し、アルエが法律を守ることができていないことを認めているのである。そして、多くのアルエが必要な期間に必要な節約を達成することは不可能であると述べ、政府からの追加資金の必要性を主張している。なかには、Keski-Uusimaaのように、憲法を持ち出して法定の保健医療福祉サービスや救急救助サービスの確保の必要性を強調するアルエも存在しているのである。このようななかでアルエ議会がたとえ法律違

(27) Valtiovarainministeriö, “Finances of the wellbeing services counties”.

(28) Y L E ニュース12. 12. 2024.

反を決定したとしても、さしあたりは、公式の警告が発せられるだけにとどまるだろうと楽観的に述べる保健医療福祉担当者が多いようである。

（２） 二律背反の課題に直面するアルエの今後

さらに、フィンランドの国会は2024年12月17日の本会議において、プライマリーヘルスケアサービスと専門医療サービスの縮小を図る政府提案の法案を、僅差（101対96）で可決した⁽²⁹⁾。そして、このような法改正によって、2026年度に全国のいくつかの地域病院でサービスの大幅な縮小と人員の整理が図られることになる見込みである。このような政府案には与党議員の一部も反発し、5人の議員（国民連合党が2人、フィンランド人党が3人）が反対票を投じた。このような政府案の可決により、Iisalmi自治体（Pohjois-Savoアルエ）、Varkaus自治体（Pohjois-Savoアルエ）、Jämsä自治体（Keski-Suomiアルエ）、Raahe自治体（Pohjois-Pohjanmaaアルエ）など多くの自治体や地域で、2026年度からプライマリーヘルスケアの夜勤が終了して24時間サービスが利用できなくなる見込みになっているのである。また、Savonlinna（Etelä-Savoアルエ）、Kemi（Lappiアルエ）、Oulainen（Pohjois-Pohjanmaaアルエ）の各自治体にある規模が大きめの病院では、2026年度からプライマリーヘルスケアと専門医療の24時間サービスの提供が終了する予定である。このような措置は

2026年度から実施されることになるため、図表5のSOTEタスクの変更には示されていないが、政府は2026年度の国予算において、約2,700万ユーロの節約が可能になるであろうと見積もっているのである。

本稿では、2025年度当初予算における保健医療福祉サービスの歳出削減について述べたが、2026年度以降も、多くのアルエにおいて一層の歳出削減やさらなる受益者負担の強化が行われる可能性が高いとみることができるだろうし、民間委託の動きも一層強まるものと予想される。さらに、その実現は難しいと思われるけれども、アルエの数を減らそうとする動きも出てくるかもしれない。

その一方で、アルエは医療や看護の従事者等の人手不足への対処や人材の確保に取り組まなければならない。近年メンタルの不調を訴える若者が多くなっていることを踏まえ、メンタルヘルスの充実に努めることも大切である。また、医師の診察を受けるまでの待ち時間の短縮にも努力しなければならない。アルエは保健医療福祉サービスや救急救助サービスの充実に努力しなければならない一方で、緊縮財政によるサービスの低下と人員の合理化という、いわば二律背反の課題に直面しているといえるのである。

筆者は、アルエ財政やアルエの保健医療福祉政策の動向について、研究を続けていこうと考えている。

（よこやま じゅんいち 北海学園大学名誉教授）

キーワード：アルエ財政／アルエ向け国庫支出金／SOTE改革

(29) YLEニュース17.12.2024.