

フィンランドにおけるSOTE改革と その財政的側面

—自治体向け一般補助金の変容とアルエ財政—

横山 純一

北海学園大学名誉教授

はじめに

2023年1月実施のSOTE改革は、保健医療と社会福祉を統合したサービスの供給改革であり、そのための組織改革である。国と自治体の間に広域自治体（アルエ、Alue）を新しくつくり、自治体に代わってアルエを法定サービス（保健医療、社会福祉、救助救急の各サービス）供給の責任主体にする改革である。保健医療福祉に携わる人員や施設、設備等が自治体からアルエに移され、自治体は教育や保育など限られた事務事業を行うにすぎなくなった。

本稿では2023年度の国当初予算とアルエ財政について述べたうえで、SOTE改革によって自治体向けの一般補助金がどのように変容し、これが自治体財政に与えた影響を分析する。一般補助金は

使途が自由で、フィンランドの自治体向け国庫支出金の大半を占める。SOTE改革で一般補助金は地方所得税の大幅な減少と歩調を合わせて減少した。計算上の地方所得税は2022年度の200億ユーロから2023年度の77億ユーロへ、一般補助金は79億ユーロから27億ユーロに減少した。

国財政、アルエ財政、アルエ向け国庫支出金¹

(1) 2023年度国当初予算

2023年度国当初予算は約800億ユーロだった。新型コロナウイルス感染症対策や、中道左派政権による財政緊縮の小幅な緩和などで、緊縮基調だった国の財政は、近年少し拡大してきた。租税収入が645億ユーロ、国債収入が82億ユーロで、前者のうち個人所得税（勤労所得税と資本所得税）が238億ユーロ、法人所得税が60億ユーロ、付加価値税が223億ユーロだった。注目されるべきは2022年度の個人所得税が109億ユーロで、2023年度はこれを129億ユーロ上回った点である。SOTE改革で自治体の地方所得税が6割強の123億ユーロ減額となった一方で、アルエ向けの国庫支出金に充てるため国税の個人所得税が大幅に増額されたのである。

歳出ではアルエの保健医療福祉事業に充当される国庫支出金が206億ユーロだった。アルエの財政収入は少額の利用者負担を除けばすべて国

よこやま じゅんいち

東北大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。専門は財政学、地方財政論。2000年4月から北海学園大学法学部教授、2021年4月から北海学園大学名誉教授。著書に『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の改革—』（同文館出版、2019年）、『ドイツ地方財政調整制度の歴史と特質—第2帝政期、ワイマール期、ナチス期の邦国（州）と市町村間における展開—』（同文館出版、2020年）、『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）など。

資料1 一般補助金額の算定のしくみ (2022年度と2023年度)

(2022年度予算、2023年度予算、ユーロ)

自治体名	全国自治体		Alajärvi 自治体	
	2022	2023	2022	2023
基本財政需要額	30,907,595,125	9,631,537,786	61,586,279	16,988,755
(うち 年齢構成別人口)	21,527,560,787	8,011,858,136	42,140,466	15,108,214
(うち 疾病率)	7,317,726,691	—	16,944,252	—
自治体が自己財源で負担すべき額	23,616,497,407	7,503,953,667	40,417,400	12,662,308
国が負担する金額(基本財政需要分の一般補助金額) (A)	7,291,097,718	2,127,584,116	21,168,879	4,326,447
付加的財政需要額 (B)	366,357,583	270,213,384	389,834	598,643
財政需要分の一般補助金額 (C=A + B)	7,657,455,301	2,397,797,500	21,558,713	4,925,090
国の規定に基づく加算控除 (D)	▲ 499,891,605	▲ 497,325,546	▲ 570,433	998,373
税収格差是正分 (E)	789,687,442	819,002,398	10,154,598	5,450,163
一般補助金額 (C + D + E)	7,947,251,139	2,719,474,353	31,142,878	11,373,625

[注] 2020年12月31日の人口数は全国が5,503,664人、Alajärvi自治体が9,419人。

[出所] Valtiovarainministeriö"Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna2022".
Valtiovarainministeriö"Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna2023".

庫支出金である。アルエ税は2026年度に創設予定である。

(2) アルエの財政

アルエはMaakuntaをベースにつくられ21ある。2次医療圏が複数あったEtelä-Savo MaakuntaとLappi Maakunta では基幹病院の扱いを巡る調整が難航した。人口が多いUusimaa Maakuntaには4つのアルエがつくられた。また、ヘルシンキ市はアルエに属さず市自らが保健医療福祉を一手に担う。国庫支出金の使途はアルエ自ら決定でき、例えば障がい者福祉を重視する使い方もできるし、高齢者の在宅福祉サービスに力点を置いた使い方も可能である。

アルエへの国庫支出金交付では次の指標が斟酌される。つまり①各アルエの人口数②各アルエの保健医療福祉サービスのニーズを示す指標③各アルエの多様性(人口密度、島しょ部等)を反映した係数。これに加え内務省管轄の救助救急サービスの国庫支出金が各アルエのリスク係数に基づいて交付される。アルエは長期借入を組む権限も持っている。

SOTE改革と一般補助金の財政需要分の算定²

(1) 2023年度における一般補助金の財政需要分の算定方法

一般補助金は自治体の財政需要分、財政力分(自治体間の税収格差是正分)、国の規定に基づく加算控除分の3つを斟酌して各自治体に交付される。具体的な交付システムと交付状況は資料1に示した。

財政需要分の算定では推計コスト積み上げ方式がとられてきた。つまり、年齢構成別人口や疾病率、人口密度などは基本財政需要費目と呼ばれ、費目ごとに示される基礎価格を用いて各基本財政需要費目の財政需要額が算出される。そして、各基本財政需要費目の財政需要額の合計額が各自治体の基本財政需要額になる。次に、国と自治体の協議で自治体が負担すべき1人当たり額(全自治体同額)が算出され、これに各自治体の人口数を乗じて各自治体が負担する総額が算出される。そして、各自治体の基本財政需要額から自治体負担総額

を差し引いた額が各自治体の基本財政需要分に関する国負担分の金額(基本財政需要分の一般補助金額)となる。

さらに、遠隔地や多数のサーミ人の居住等で特別な財政需要が生ずる自治体が配慮され、財政需要額が上乘せされる。これを基本財政需要額と区別して付加的財政需要額と呼ぶが、すでに計算された当該自治体の基本財政需要分の一般補助金額に、これがダイレクトに加算される。

(2) 2023年度の財政需要分に関する変更

2022年度と2023年度の違いは何か。(ア)一部の基本財政需要費目の廃止と変更(イ)各財政需要費目における基礎価格の変更(ウ)自治体が負担する1人当たり額の変更である。

(ア) 疾病率が廃止され、年齢構成別人口で大きな変更が行われた。疾病率の廃止は保健医療福祉がアルエに移ったからである。最大の財政需要費目の年齢構成別人口は、9段階区分から2023年度に5段階区分に変更された。変更の特徴は、16-18歳、19-64歳、65-74歳、75-84歳、85歳以上の5段階を「16歳以上」として一括りにしたことである。この変更は保健医療福祉が自治体からアルエに移ったため、高齢者の保健医療福祉の財政需要を自治体でみる必要がなくなったからである。

(イ) 2023年度にすべての基礎価格が引き下げられた。年齢構成別人口では0-5歳、6歳、7-12歳、13-15歳の基礎価格の減少率はいずれも18%だった。「16歳以上」の基礎価格は大幅に減額された。上記以外の財政需要費目では、島しょ部と人口密度の基礎価格が10%、失業者の基礎価格が35%減少した。遠隔地の基礎価格の減少率は73%だった。

(ウ) 自治体が負担すべき住民1人当たり額は、前年度に比べて2023年度に約7割減額された。

一般補助金の財政需要分の変更と自治体財政への影響³

(1) 基本財政需要費目の分析

財政需要費目の廃止や大幅変更、基礎価格の引下げにより、基本財政需要額の総額が2022年度の309億ユーロから2023年度の96億ユーロに減少した(減少率69%)。多くの基本財政需要費目の財政需要額は1-3割程度の減少だったが、年齢構成別人口の「16歳以上」と疾病率の廃止が減少率を大きくしたのである。また、多くの財政需要費目では基礎価格と財政需要額の減少率はほぼ一致していた。さらに、自治体が自己財源で負担すべき額は236億ユーロから75億ユーロに減少した(同69%)。基本財政需要分に関する国負担分の金額は72億ユーロから21億ユーロに減少した(同71%)。

(2) 付加的財政需要費目(遠隔地)の分析

付加的財政需要費目の基礎価格の減少率は、遠隔地が73%、サーミ人への対応が69%だった。後者はEnontekiö、Inari、Utsjoki、Sodankyläの4自治体にのみ一般補助金が交付された。サーミ人への対応に関する2023年度の財政需要額は115万ユーロで減少率は約70%だった。

注目されるべきは、遠隔地の財政需要額の減少率が基礎価格の減少率と大きく乖離している点である。つまり、2023年度の基礎価格は73%減少したが、財政需要額は53%の減少率にとどまったのである。フィンランドにおいては、国が遠隔地を指定し、遠隔地度も国が数値化して示す。一般補助金が交付されるのは遠隔地指定の自治体だけである。超過疎地域ほど遠隔地度の数値が高くなり、2023年度の最高は最北部のLappi Maakunta所属のUtsjoki自治体とEnontekiö自治体の1.95だった。2023年度に遠隔地の基礎価格と財政需要額の減少率の間で大幅な乖離が生じたのは、2023年度に新しく遠隔地の指定を受けた自治体が43増加したからである。

(3) 基本財政需要分に関する国負担分の金額 (基本財政需要分の一般補助金額) がマイナスの自治体の出現

2023年度に基本財政需要分に関する国負担分の金額がマイナスの自治体が21出現した。これは一般補助金制度の開始以来初めてである。21自治体では基本財政需要額から各自治体が負担すべき額を差し引いた額がマイナスになった。このような21自治体では、財政需要が伸びない中で自治体が負担すべき1人当たり額が重すぎたからといえるだろう。

SOTE改革と一般補助金の財政力分の算定⁴

(1) 2023年度の財政力分の算定

2023年度の算定の考え方は前年度と同様だった。まず、各自治体の計算上の地方税額が算定される。計算上の地方税額は、計算上の地方所得税額、国税である法人所得税のうちの自治体分、計算上の不動産税額の合計額である。計算上の地方所得税額と計算上の不動産税額の算定では、自治体が実際に住民に賦課した税率ではなく全国平均税率が使われる。

財政力の算定は下記のように行われる。まず、基準値が定められる。基準値は各自治体の計算上の地方税合計額を総人口で割算して得られる。そして、1人当たりの計算上の地方税額が基準値を下回った自治体には、財政需要分の算定において暫定的に決まっていた一般補助金額が増額され、これとは反対に基準値を上回った自治体は減額される。そこで、前者を受取自治体、後者を抛出自治体と呼ぶことができる。

基準値の算定方法、受取自治体の受取額や抛出自治体の抛出額の計算方法はたびたび変更された。2015年度から2022年度までと2023年度においては、基準値が1人当たりの計算上の地方税額に一致していた。2022年度の受取自治体の受取額は、基準値から当該自治体の1人当たり

計算上の地方税額を差し引いた額に80%を乗じて得られた額に当該自治体の人口数を乗ずる。また、抛出自治体の抛出額は当該自治体の1人当たり計算上の地方税額から基準値を差し引いた額に30%（一部自治体は30数%）を乗じて得られた額に当該自治体の人口数を乗じて得られる。

(2) 2023年度の財政力分に関する変更

財政力分の2023年度の変更は（ア）計算上の地方税額の計算方法の変更（イ）受取自治体の受取額と抛出自治体の抛出額の算定で用いられる数値の変更である。

計算上の地方所得税額の算定では全国平均の地方所得税率の数値（2022年度19.97%）が用いられたが、2023年度は計算上の地方所得税率の数値（20.02%）から12.64ポイント引下げた税率（7.38%）によって計算された。また、計算上の不動産税額の変更も行われた。計算上の不動産税額は2015年度以降、原子力発電所のあるEurajoki自治体とLoviisa自治体のみ計算上の地方税額に含まれていたが、SOTE改革によりすべての自治体で計算上の地方税額に含まれることになった。そこで計算上の不動産税額は1,115万ユーロ（2022年度）から9億5,836万（2023年度）ユーロへと増加した。

2023年度の受取自治体の受取額の算定では、基準値から当該自治体の計算上の地方税額を差し引いた額に90%を乗じた数値に変更された。抛出自治体の抛出額の算定では30%が10%に変更された。

以上のような変更を踏まえ2023年度の財政力（税収格差是正）に関する計算方法をみてみよう。資料2は財政力が最も高い3自治体（Kauniainen, Espoo, Helsinki）と財政力が最も低い3自治体（Perho, Rääkkylä, Merijärvi）、原子力発電所等のある1自治体（Eurajoki）について、税収格差是正のための自治体間調整を示す。計算上の地方所得税額が2022年度の200億ユーロから2023年度の77億ユーロに減少し、計算上の不動産税額が1,115万ユーロから9億5,836万ユーロ

自治体名	自治体の所属する Maakunta	地方所得 税率 (%)	人口 (2020年12月 31日現在)	計算上の地方 所得税収入額 (2021年度決算、 ユーロ)	法人所得税 の自治体分 (2021年度決 算、ユーロ)	計算上の不動 産税収入額 (2021年度決 算、ユーロ)	計算上の地方税収入額 (2021年度決算、ユーロ)		基準値と 1人当たりの計 算上の地方税収 入額との差額 (ユーロ)	2023年度	
							総額 (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)
全自治体		7.38 (20.02-12.64)	5,503,664	7,700,697,413	2,150,707,514	958,369,353	10,809,774,280	1964.11	0	149	819,002,398
Kauniainen	Uusimaa	4.36	10,178	31,740,545	1,552,302	2,830,403	36,123,281	3,549	-1,585	-159	-1,613,257
Espoo	Uusimaa	5.36	292,796	579,762,158	154,272,035	76,932,686	810,966,879	2,770	-806	-81	-23,588,333
Helsinki	Uusimaa	5.36	656,920	1,182,807,408	545,169,195	169,723,811	1,897,700,413	2,889	-925	-92	-60,743,727
Perho	Keski- Pohjanmaa	8.86	2,706	2,266,754	802,266	260,400	3,329,419	1,230	734	660	1,786,916
Rääkkylä	Pohjois- Karjala	8.86	2,066	1,719,613	626,706	342,833	2,689,152	1,302	662	596	1,231,830
Merijärvi	Pohjois- Pohjanmaa	9.86	1,078	792,473	170,561	91,116	1,054,150	978	986	888	956,844
Eurajoki	Satakunta	5.36	9,452	12,825,612	2,576,254	4,775,685	20,177,551	2,135	-171	-17	-161,278

- [注] 1 基準値を計算上の地方税収入額が上回った場合は、マイナス(-)として表わしている。
2 調整額は自治体を受取る税収格差是正分の一般補助金額を表している。
3 調整額がマイナス(-)の場合は、当該自治体は一般補助金額をマイナスとなった金額分だけ減額される。
4 計算上の地方所得税率は全自治体の平均の地方所得税率(2021年度決算、20.02)から12.64を差し引いたものである。
5 各自治体の地方所得税率は各自治体が実際に徴収した税率から12.64を差し引いたものである。

[出所] Valtiovarainministeriö"Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus2022".
Valtiovarainministeriö"Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2023".

(2023年度)に大きく増加した。法人所得税の自治体分は横ばいだった。結果、計算上の地方税額が223億ユーロ(2022年度)から108億ユーロ(2023年度)に減少した。

財政力分の変更と自治体財政への影響⁵

資料3は2022年度と2023年度ともに拠出自治体、2022年度のみ拠出自治体、2023年度のみ拠出自治体という具合に自治体を3区分したものである。2023年度に拠出自治体が10増加したが、これは受取自治体から2023年度に拠出自治体に転換した自治体が17、拠出自治体から2023年度に受取自治体に転換した自治体が7あったからである。また、拠出自治体が皆無だったLappi Maakuntaや Etelä-Savo Maakuntaなどでも拠出自治体が生まれたことが注目される。

2023年度に拠出自治体になった17自治体の計算上の不動産税額と法人所得税の自治体分をみてみよう。計算上の不動産税額を計算上の地方税額で割算した数値が高いのは Kittilä (25.2%)、Kustavi (34.7%) 等だった。法人所得税の自治体分の金額を計算上の地方税額で割算した数値が高いのは Rautavaara (56.2%)、Savukoski (49.8%) 等だった。前者の自治体は不動産税額の比重が高まって拠出自治体になり、後者の自治体は法人所得税の自治体分がもともと多かったが、計算上の地方所得税額の大幅減少によって2023年度の法人所得税の自治体分の比重が高まって拠出自治体になった。

さらに、2023年度に拠出自治体から受取自治体に転換した7自治体(Siuntioなど)をみよう。7自治体は計算上の地方税額に占める計算上の不動産税額と法人所得税の自治体分の割合のどちらも

低かった。7自治体は地方所得税の比重が高い自治体のためこれまで拠出自治体だったが、2023年度の計算上の地方所得税率の大幅引下げが影響して受取自治体に転換したのである。

不交付自治体の分析⁶

2022年度までの数年間唯一の不交付自治体だったKauniainenが2023年度に交付自治体に転換した。基本財政需要分の金額が2022年度の半分になり、税収格差是正分の金額のマイナスの数値が2022年度の8分の1に減少し、加算控除分の金額はプラスに転換した。そこでKauniainen自治体を受取る一般補助金額は1,440万ユーロになった。

注目されるべきは2023年度に新たに10自治体が不交付自治体に転換したことである。これら10自治体については、次の特徴を見出すことができる。つまり、(ア) 基本財政需要分の一般補助金額がマイナスの自治体が3つある (イ) 財政力の算定において受取自治体になる自治体が5つある (ウ) 加算控除分の額はどの自治体もマイナスだが、前年度よりもマイナス額が多い (エ) 加算控除分のマイナス額が大きいため、Kemiのように基本財政需要分と財政力分の額がプラスにもかかわらず、不交付自治体になっている自治体がある。

加算控除分の金額が大きくなればなるほど財政需要分や財政力分のような客観的な指標を用いた算定が弱まる可能性がある。また、基本財政需要分に関する国負担分の金額がマイナスの自治体が存在することや、財政力分に関する算定で受取自治体にもかかわらず不交付自治体になっている自治体がある。今後の一般補助金の展開を注視したい。■

《注》

1 下記文献を参照。Ministry of Finance, Finances of the wellbeing services counties, 2023. Valtiovarainministeriö, Valtion Talousarvioesitykset, 2023. 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

資料3 拠出自治体の変化

自治体名	所属 Maakunta	2022	2023
Espoo	Uusimaa	○	○
Eurajoki	Satakunta	○	○
Hanko	Uusimaa	○	○
Harjavalta	Satakunta	○	○
Helsinki	Uusimaa	○	○
Vantaa	Uusimaa	○	○
Hyvinkää	Uusimaa	○	○
Inkoo	Uusimaa	○	○
Järvenpää	Uusimaa	○	×
Kaarina	Varsinais-Suomi	○	×
Kaskinen	Pohjanmaa	○	○
Kauniainen	Uusimaa	○	○
Kerava	Uusimaa	○	×
Kirkkonummi	Uusimaa	○	○
Masku	Varsinais-Suomi	○	×
Naantali	Varsinais-Suomi	○	○
Nurmijärvi	Uusimaa	○	×
Pirkkala	Varsinais-Suomi	○	○
Porvoo	Uusimaa	○	○
Rauma	Satakunta	○	○
Sipoo	Uusimaa	○	○
Siuntio	Uusimaa	○	×
Turku	Varsinais-Suomi	○	○
Tuusula	Uusimaa	○	○
Vihti	Uusimaa	○	×
Hamina	Kymenlaakso	×	○
Heinävesi	Etelä-Savo	×	○
Inari	Lappi	×	○
Juupajoki	Pirkanmaa	×	○
Jämsä	Etelä-Savo	×	○
Kittilä	Lappi	×	○
Kustavi	Varsinais-Suomi	×	○
Merikarvia	Satakunta	×	○
Multia	Keski-Suomi	×	○
Pelkossenniemi	Lappi	×	○
Puumala	Etelä-Savo	×	○
Pyhäjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	×	○
Rautavaara	Pohjois-Savo	×	○
Ruokolahti	Etelä-Karjala	×	○
Savukoski	Lappi	×	○
Sodankylä	Lappi	×	○
Vieremä	Pohjois-Savo	×	○

[注] ○印が拠出自治体、×印が受取自治体

[出所] Valtiovarainministeriö"Verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus2022". Valtiovarainministeriö"Verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus 2023".

- 制度の改革』(以下横山①とする)、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』(以下横山②とする)、公人の友社、2023年。
- 2 下記文献を参照。Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022. Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023. 横山純一「フィンランドにおける SOTE 改革 (2023 年 1 月 1 日実施) と自治体向け一般補助金の動向」『自治総研』2023 年 8 月号。ならびに横山①、横山②を参照。
 - 3 Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelu-
 - jen valtionosuus vuonna 2022. Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023.
 - 4 Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023. Valtiovarainministeriö, Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2022. Valtiovarainministeriö, Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2023.
 - 5 Valtiovarainministeriö, Verotuloihin perustuva Valtionosuuden tasaus 2023.
 - 6 Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023.

