

フィンランドにおける 財政再建と福祉国家の変容



横山 純一 (よこやま じゅんいち)
北海学園大学法学部政治学科教授

1950年東京生まれ。85年東北大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。北星学園大学社会福祉学部教授などを経て、2000年から現職。単著書に『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』、『現代地方自治の焦点』、共著書に『福祉政府への提言』などがある。近年は、北欧諸国とくにフィンランドの地方分権や地方財政、高齢者福祉に関心を持ち、包括補助金制度や高齢者福祉政策などの研究を行っている。また、日本の地方財政や介護保険制度の研究のほか、奥尻町や石巻市などでの調査を踏まえた震災復興政策の研究も行う。

フィンランドでは、1990年代初頭の大不況以後今日までの20数年の間で、EUへの加盟、社会保障費などの財政支出削減を中軸とした財政再建の遂行、二元的所得税と付加価値税を特徴とする税制改革の実施、産業構造変化の中での地域格差の拡大など、大きな変化が生じている。換言すれば、フィンランド型福祉国家は90年代初頭の大不況以後、グローバル化の中で苦悩しているのである。本稿では、財政再建と地域格差について紹介したい。

大不況からの回復、1990年代後半からの財政再建

1980年代後半に高成長を遂げたフィンランド経済は、91年に大不況に陥り、失業率は3.2%（90年）から16.3%（93年）に急増した。90年代半ばには経済が回復基調に転じたが、これにはフィンランドマルカの下落に伴う商品輸出の増加、官民あがての教育や職業訓練、ITへの重点投資が大きかった。そして、これまでのリーディング産業であった紙・パルプ産業に代わって携帯電話などの電気光学機械産業が隆盛となった。

1997年度から2008年度にかけては、ほぼ毎年度、総債務残高の対GDP比率が前年度よりも減少した。なかでも成長率が高かった06-08年度には30%台に低下した。このような財政の健全化と財政再建に大きく貢献したのが、財政支出の削減であった。

財政再建の中心方策としての財政支出削減

- (1) 国の出先機関の廃止—12あった県は6つに削減された後、2009年に全廃された。
- (2) 自治体向け国庫支出金のカット—自治体と自治体連合向けの国庫支出金は、1993年度以降98年度まで継続して削減されたが、特に社会保障関係の国庫支出金の削減が大きかった。フィンランドでは80年代に福祉のナショナルミニマムが達成された。つまり、「社会福祉保健医療計画と国庫支出金に関する法律」が84年に施行され、使途限定の国庫支出金が大きな役割を果たしたことにより、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

が次々につくられた。さらに、93年の改革により、自治体の支出の自由裁量権を大幅に拡大した包括補助金が創設され、地方分権が進められた。しかし、大不況の影響を受け、包括補助金は大幅カットとなった。

(3) 福祉施設建設のための国庫支出金廃止—1995年に廃止され、以後福祉民営化の流れが進んだ。

(4) 社会保障支出の削減—歳出総額（国決算）は1991年度に比べて97年度には200億フィンランドマルカ増加したが、社会保障を担う社会保健省の経費支出額は、91年度の519億フィンランドマルカから97年度の452億フィンランドマルカに減少した。

(5) 自治体間の税収格差に着目した財政調整は水平的財政調整にシフト—1996年度から包括補助金の算定において「財政力」が除外された。そして、富裕な自治体から貧困な自治体への直接的な財政移転を行う水平的財政調整が強化された。

(6) 社会保障支出削減と民営化の進行—1990年代に高齢者介護支出の伸びが、老人ホームや訪問介護などで低下した。さらに、65歳以上の福祉サービス利用者の当該年齢層全体に占める割合は（1990–2005年）、ホームケア（訪問介護、訪問看護）、老人ホーム共に低下した。そして、ホームケアでは、介護の必要度合の高い高齢者へのサービスの重点化がみられた。この間、福祉の民営化が進行し、民間の福祉従事者数は90年の1万4,000人から2004年の4万3,000人に増加した。

(7) 自治体合併が進む—自治体数は2006年に431であったが、11年には320に減少した。ただし、それでも自治体の半分以上が人口6,000人未満のため、自治体連合や地域の中心自治体の役割強化、第3セクターの創設など多様な自治体間連携・協力が行われている。

地域経済の変容と地域間格差の拡大

(1) 人口の都市への移動と過疎化の進行—西部や西南部などの都市地域の人口が増加する一方、もともと人口が少ない北部や北東部の人口が一層減少し、過疎化が進行した。

(2) 農業の衰退—農家戸数は12万9,000戸（1990年）

から6万5,000戸（2008年）に、全就業人口に占める農業人口の割合は7.3%（1990年）から3.0%（2006年）に減少した。1戸あたり平均農地面積は17ha（1990年）から34ha（2008年）になった。農業は規模拡大なしには経営的に成り立たない状況で、離農が相次いだ。農地面積は都市部の方が大きく北部や北東部が小さいため、過疎化が進む地域ほど農業の衰退が顕著である。

(3) 産業構造の変化—従事者数は全国的に農林水産業の低下と製造業が横ばいの一方、小売・ホテル・レストランや保険・金融・不動産、福祉・医療・教育が伸びた。従事者数の伸びは南部や西南部で高かったのに対し、北部や北東部は農林水産業、製造業従事者数が減少し、増えた産業でも伸び率は高くなかった。

(4) 課税所得—1人当たり地方所得税の課税所得（2007年）は、自治体間で3.85倍の開きがあり、1996年（3.21倍）よりも差が拡大している。

(5) 低所得者層の増大と地域差の大きい失業率—大不況以後、低所得者層が急増し、2010年には1990年の1.8倍の70万人にのぼり、総人口に占める割合も1990年の7.9%から2010年の13.3%に増大した。失業率、生活保護受給率ともに若年者（20歳代）が高いことと、過疎化が進む北部、北東部で高いことが注目される。

今後の施策展開に注目

現在、フィンランドの財政状況はEU加盟国のなかで良好である。それは経済が順調に推移してきたことや財政再建を着実にやってきたためである。しかし、この過程のなかで、低所得者層が増大し貧富の差が拡大した。さらに、地域間格差が拡大した。また、今日、電気光学機械産業などで、企業が生産拠点を海外に移す動きが進んでいる。社会保障をとりまく環境も以前よりも厳しい。今後の産業と雇用、とりわけ若年世代の雇用をどのように展望するのか、地域間格差が大きくなってきている状況を今後どのように改善するのか、福祉・保健・医療サービスをどのように進めるのか、今後のフィンランドの施策展開が注目される。