

福祉国家再編過程と地方自治改革について ーフィンランドにおける自治体コンツェルンの 形成に関する研究

京都大学大学院経済学研究科

博士後期課程 鈴木 伸

■ 研究概要 ■

1980年代頃からのNPM(New Public Management)の流れにより、世界的に地方自治体における公共サービス分野の法人化が進んだ。その背景には、各国の自治体が内部の部門を法人化することで、財政負担の軽減と行政サービスの効率化、運営スピードの向上を図っていることがある。

公共サービスの法人化といっても、その形態と領域は国・自治体によって大きく異なる。例えばドイツのシュタットベルケは自治体所有・出資の持株会社が電力、ガス、水道事業を営む法人を統括するモデルが主流である。一方で、本研究の対象とするフィンランドでは議会や自治体内部の組織が多様な事業を営む法人を統括するモデルである。他には北欧諸国を中心にみられる「自治体コンツェルン」と呼ばれる仕組みが存在する。北欧諸国の中でもその詳細な形態は異なるが、フィンランドにおいては議会や自治体内部の組織が多様な事業を営む法人を統括するモデルとして「自治体コンツェルン」が運用されている。

北欧諸国は地方自治と高福祉で名高い国家群であるが、「自治体コンツェルン」はその核をなす制度である。伊集・木村(2007)ではスウェーデンの、倉地(2023)ではデンマークの事例を基に、地方自治モデルおよび地方分権改革の先行事例として紹介している。本研究は既存の研究では扱っていないフィンランドの「自治体コンツェルン」の制度形成過程を分析するとともに、国家間の「自治体コンツェルン」の伝播課程を明らかにすることを目的とする。フィンランドは1990年代の大不況と税収の低迷を受け、福祉国家再編が進んだ。特に財政は歳出削減の方向に向かい、地方の財政制約は厳しくなり、地方分権

と自治が進められた（藪長（2008））。その結果として「自治体コンツェルン」のモデルが形成されたと考えられる。このモデルは度重なる国庫支出金改革により財政制約が厳しくなる中（横山（2019））、営業収益により福祉国家財政の維持に貢献している（鈴木（2024））。本研究により、北欧型福祉国家フィンランドの福祉国家再編過程に関する洞察を深めるとともに、分権化改革で財政制約が厳しくなりつつある日本をはじめとした先進諸国の地方財政に示唆を与えることが期待される。

本研究では2つのリサーチ・エスチョンを立てた。1つ目のリサーチ・クエスチョンは、「自治体コンツェルンの概念（形態）はいつから現れて始めたのか？」ということである。もう1つは「自治体コンツェルンの概念（形態）はどのように広がっていったのか？」ということである。前者のリサーチ・クエスチョンに対しては、ヘルシンキ市の決算報告書、地方自治関連法、地方財政制度の歴史的な分析を通じて明らかにした。歴史的な分析をするにあたり、2024年5月14日～21日にかけて、フィンランドのヘルシンキ市に出張した（以下出張①）。訪問場所はヘルシンキ市立図書館パシラ館、フィンランド国会図書館、フィンランド自治体協会資料室を訪問した。出張①により、①自治体コンツェルンの出現時期、②自治体コンツェルンの規定、③自治体コンツェルンの実態を明らかにしようとした。まずヘルシンキ市立図書館ではヘルシンキ市の20世紀以降の決算報告書を収集した。資料の収集により、「自治体コンツェルン」という概念が1995年を境目に見られることが明らかとなり、1995年以前、以降の変化が本研究の鍵であることが明らかとなった。次にフィンランド国会図書館においてはフィンランド語で書かれた地方自治法関連の書籍の収集を進めた。特に各年代の地方自治法の解説書を収集した。その結果、1995年に地方自治法の改定がなされ、その際に地方自治法において「自治体コンツェルン」の運用がなされていることが明らかとなった。また自治体コンツェルンの本質が連結会計であることも改めて理解できた。そしてフィンランド自治体協会資料室においては、資料室担当の Martti Niura 氏の手助けも受けながら、地方自治法の歴史に関する書籍および自治体コンツェルンに関する論文、資料を収集した。いずれの資料もフィンランド語で書かれたものである。収集した資料からは、フィンランドの地方自治法がスウェーデ

ンやオランダの影響を受けて形成されたことが明らかとなった。以上の調査より、当初の研究計画で企図していた自治体コンツェルンの成立時期特定と、その伝播課程に関する仮説が導き出されることとなった。

出張①を受けて、「自治体コンツェルン」の形成過程を詳細に捉えるため、フィンランドにおける 1995 年の新しい地方自治法の成立過程を、現地でスキャンした資料およびフィンランドの国会議事録などを通じて分析した。主に新地方自治法を制定する上で鍵となった、国庫支出金改革と旧地方自治法の改正案（1991 年政府提案第 214 号、1992 年政府提案第 70 号）および新地方自治の原案（1994 年政府提案第 194 号）を基に分析を行った。

新しい地方自治法が制定された契機は 1980 年代の社会福祉保健国庫支出金制度改革の VALTAVA 改革に遡る。ソ連の影響を受け、他の北欧 3 国より経済成長が遅れていたフィンランドは、福祉国家体制確立も同じく遅れていた。しかし 1980 年代に急成長を遂げ、1984 年に VALTAVA 改革を通じて、社会福祉サービスへの国庫補助を通じて保険事業に対して遅れていた社会福祉事業の自治体間格差を解消し、ナショナル・ミニマムを構築した。

しかしその副作用は事務負担増と自治体経営の裁量性減退という形で現れた。また 1990 年代に入りソ連の崩壊も相まってフィンランドは大不況に陥った。さらに 1980 年代後半からフリーコミューン実験など地方分権改革が進められていたこともあり、包括的な国庫支出金導入と地方自治法改正が進められた。まず内閣官房より提出された 1991 年政府提案 214 号によって国庫支出金改革が進められた。1991 年政府提案 214 号により VALTAVA 改革までで整備された補助金の使途限定の解除が行われた。これにより自治体経営の裁量性が高まった。

しかし、この国庫支出金改革では自治体の会計基準が依然として問題となっていた。そこで地方自治法を改正案としての 1992 年政府提案第 70 号が出された。1992 年政府提案第 70 号では、かつては各自治体が独自の形式で運営していた公営事業に対し、独立した内部機関としての「事業機関 (liikelaitos)」を法的に定義した。また会計基準に純額会計基準を導入し、事業機関の会計を企業会計と同様に運用できるようにした。また有限責任会社設立を認可することにより、自治体の公共サービスの提供方法の自由度が高まった。

しかしここで問題になるのは国庫支出金の算定の上でも、どこまでの範囲が自治体なのか、という基準が従来の法律ではあいまいとなっていた。また EU 加盟により EU が求める補完性原理を意識した自治制度設計が求められるようになった。これは従来の地方自治法を部分的に改正することでは対応不可能になっていた。孫為、1994 年政府提案第 192 号が提出され新しい地方自治法が制定されることとなった。

この 1994 年政府提案第 192 号で提案された制度こそが自治体コンツェルンである。事業機関や有限責任会社形態の出資法人を含め、それらの民主主義における関与と会計の問題が発生した。その統制と会計上の仕組みが自治体コンツェルンである。自治体に対し、事業機関と議決権 20%以上を持つ出資法人の集合体を「自治体コンツェルン」と定義した。自治体はこれにより、自治体単体の会計と有限関与会社形態の出資法人を含めた連結会計、すなわち自治体コンツェルン全体の会計提出を行うことが規定されたのである。

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明らかとなった。しかし、ここまでの分析では国ごとによる制度伝播の過程は明らかとなっていない。特に 1994 年政府提案第 192 号においては、地方自治制度改革のレビューとして、スウェーデン「コンツェルンレポート (Konserniselvitys)」の提出を義務付けたことを紹介していた。また出張①で収集した資料においては、オランダの影響を示唆する叙述を確認した。そのため本研究の追加課題である、自治体コンツェルンの制度伝播課程を分析するために、2024 年 12 月 9 日～18 日にかけてオランダとスウェーデンへ出張②を行った。

出張②では自治体コンツェルンの伝播課程およびその相互関係を把握するために、前回出張でその大本となった可能性のある国として、オランダとスウェーデンを対象とした。またフィンランドに関しては、出張以前に明らかにした自治体コンツェルンの出現に関する時代背景をさらに深堀って、内務省内部の議論、また政策研究の過程を把握するためにフィンランド国会図書館、フィンランド公文書館への訪問とピルカンマー地域評議会の Kolehmainen, Jari 氏 (Director / Strategy) フィンランド自治体協会の Riipinen, Miira 氏

(Director of Urban Development and) へのヒアリングのアポイントメントを取った。本研究は当初の研究計画からさらに進んだ研究を行うためである。まずオランダではハーグ市にあるオランダ王立図書館とオランダ公文書館へ訪問した。オランダ王立図書館においてはオランダの地方自治法（基礎自治体法ならびに州法）の資料を収集した。その中では自治体コンツェルンに類するガバナンス構造が存在し、地方自治法で規定されていることは明らかとなった。またオランダ公文書館では地方自治法に関する内務省内部での議事録を収集した。2025年2月現在、資料の翻訳・分析を進めている段階である。またスウェーデンではスウェーデン王立図書館に訪問し、スウェーデンの地方自治に関する資料を収集した。中でもスウェーデン基礎自治体・郡連合の出している地方自治法の解説書などからは同じくスウェーデンでは自治体コンツェルン同様の制度が確認でき、1980～90年代に出現したと考えられることがわかった。

またフィンランドではフィンランド国会図書館で地方自治法関連書籍を改めて収集するとともに、詳細な議事録を探す作業を行った。しかし到着1日目で親族の訃報を受け緊急帰国することとなった。そのためフィンランド公文書館およびピルカンマー地域評議会、フィンランド自治体協会へのアポイントメントはキャンセルすることとなった。いずれにせよ、2025年2月現在も引き続きオランダ・スウェーデン・フィンランドでスキャンした資料の翻訳、分析を進めている。

2025年2月現在、本研究の研究成果を基に学会発表1本と査読論文1本の投稿を行った。学会ピルカンマー文科大学で開催された「北ヨーロッパ学会 2024年度研究大会」の自治体分科会で「フィンランドにおける自治体コンツェルンの形成過程について」という題目で報告を行った。また報告論文を修正したものを月刊『自治総研』に査読論文として投稿した。本論文は査読を通過し、同誌の4月号に掲載されることとなった。

本研究では自治体コンツェルンの概念が現れた時期およびその経緯を明らかにするとともに、伝播の過程に関する仮説を抽出することができた。しかし、2025年2月現在、後者の伝播の過程に関しては詳細な分析が完了していない。出張②において関連する資料の収集は行ったため、オランダ、スウェーデン、フィンランドの地方自治法の関連性を分析するとともに、「自治体コンツェル

ン」の制度原点の特定を進めていく。また追ってフィンランドにおける内務省など政府提案の作成過程についても研究を進めていきたい。

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

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

藪長千乃（2008）「1990年代におけるフィンランド型福祉国家の変容：福祉提供主体の多様化に焦点を当てて」『文教学院大学人間学部研究紀要』, 10(1) 199-219

山田眞知子（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

横山純一（2019）『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

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)1572/1992, Laki kirjanpitolain muuttamisesta

Statistics Finland (2024a), “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, (最終閲覧日：2024 年 10 月 25 日)

Statistics Finland (2024b) , “ 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/i>

ndicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2000&start=1961, (最終閲覧日：2024 年 10 月
25 日)