

フィンランドにおける 成長戦略と構造改革

小野島 真

明治大学政治経済学部教授

はじめに

2000年代後半における世界金融危機以降、多くの先進国は経済不振と財政悪化に悩まされているが、それはフィンランドにもあてはまる。こうしたなか、現在フィンランドの経済、財政政策の舵取りをしているのは、カタイネン政権 (J.Katainen) である。2011年の議会選挙では、与党第一党であった中央党が大敗、下野し、新たに国民連合党、社会民主党を中心とした現政権が成立した。

本稿では、主にカタイネン政権の経済、財政政策と構造改革等を概観しつつ、日本への示唆についても触れてみたいと考えている。もちろん、経済規模、様々な制度面をはじめ、大きな差がある両国を比較するのは無理があるだろう。しかしながら、両国とも急速な人口の高齢化への対応などの共通した課題を抱えているという側面もある。こうした点を意識しつつ、フィンランドの各政策を見てみたい。

おのじま まこと

1967年生まれ。明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程修了(経済学博士)。専攻は財政学。名古屋学院大学経済学部助教授を経て現職。

著書に『グローバル財政論』(税務経理協会, 2012. 共編著)、『財政学(第三版)』(創成社, 2009. 共著)、『現代財政論』(学陽書房 2007. 共編著)など。

フィンランドの経済状況と財政の現状

2000年代後半の世界金融危機以前においては、順調なEU経済、隣国ロシアの経済発展などにより、フィンランド経済は90年代半ば以降右肩上がりの成長を続けてきた。フィンランド経済の基本的な特徴は、輸出依存度が高いことであり、ノキア社に代表される電気通信機器産業の発展は、豊富な森林資源を背景とした木材・紙製品だけでなく、電子・電気機器をフィンランドの主力輸出品へと押し上げた。

しかしながら、世界金融危機以降、フィンランドの実質GDPは急減し、その後も本格回復には至っていない¹。特に貿易収支についてみると、2007年には60億ユーロ程あった黒字は、2011年以降赤字となっており、EU経済低迷のあおりを受ける形になっている。なかでも、電子・電気機器産業の低迷は著しく、2008年の輸出売上高と比較すると、2012年は約40%減であった。ノキア社は携帯電話事業の米マイクロソフトへの売却を表明しており、フィンランドの電気通信機器産業の行方は予測がつかないものになっている。

フィンランド財務省では2014年の名目GDPの伸び率は0.8%と予測しており (Ministry of Finance, 2014, p.2.)、マイナス成長から抜け出せるとしているが、今後のウクライナ情勢次第では、フィンランド経済にも大きな影響が及ぶこともあり

得るだろう。このように、フィンランド経済は未だ不安定な状況にあるが、財政についても同様に懸念が広がっている。

世界金融危機以前には、比較的健全な財政状況にあったフィンランドも、2009年以降は財政の悪化が著しい。2009年度、2010年度は、積極的な景気刺激策がとられると同時に、税制面でも所得税を中心とした減税と景気悪化による収支減により、大きな財政赤字を記録することになった。特に、2010年度の中央政府の財政収支は対GDP比で5.3%の赤字となっており、一般政府についても対GDP比で2.5%の赤字であった。

カタイネン政権成立以降も、財政は厳しい状況になっており、一般政府債務残高は、対GDP比で60%に迫っている（Ministry of Finance, 2014, p.2）。欧州委員会による2014年度予算の事前審査では、安定・成長協定の基準を遵守できないリスクも指摘されている（European Commission, 2013.）。フィンランドは、今後急速に高齢化が進み、高齢化率は2012年の18.8%から2030年には25.6%まで上昇するとされている。こうした高齢化率上昇を考慮すれば、持続可能な財政のためには、2015年において対GDP比で4%程度の収支改善が必要であると財務省は推計している（Ministry of Finance, 2012, p.7）。

以上で取り上げたいずれの数値も、日本と比較すれば問題はないようにも感じる。しかしながら、高齢化が進むなか既に国民負担率も高いため増税の余地も限られており、多額の家計金融資産があるわけでもなく²、かつ経常収支も赤字傾向となっているフィンランドにおいては、深刻な事態であるといえる。

カタイネン政権の租税政策と成長戦略

カタイネン政権成立前の世界金融危機直後には、フィンランドでは減税と景気刺激策としての支出増が積極的に行われた。たとえば、2009年には、所得税（勤労所得）を約9億ユーロ規模の減税を行い、2010年にはさらに地方所得税の

基礎控除拡大などの措置がとられている³。また、付加価値税では、2009年に食料品に対する税率が17%から12%へと軽減されている。付加価値税の税率は、2010年には全体的に1%引き上げられたが、外食については食料品と同じ税率まで引き下げられることになった。そして、支出面としては、各種給付の引き上げとともに、職業訓練などに対して支出増が行われており、世界金融危機直後の政策は、急激な経済悪化もあり、低所得者を意識したものであった。

その後のカタイネン政権の税制改革は、フィンランド経済の競争力確保に向けた企業向けの減税が特徴となっており、成長戦略の柱になっている。2012年には法人所得税率が26%から24.5%まで引き下げられ、2013年には研究開発活動への租税優遇措置、および減価償却の拡大が行われている（2015年には廃止予定）。そして、2014年には法人所得税率を20%まで減税するなど、かなり大胆な法人減税に踏み切っている。

以上のような法人税減税に対して、付加価値税については2012年に課税対象を拡大し（新聞、雑誌）、2013年には全ての課税対象について1%税率が上げられ、標準税率は24%となった。また、相続税、所得税（勤労所得）では新たなブラケットを設け、累進性を強化する取り組みを行っている。

さらに、個人の資本所得については増税の方向に舵が切られ、2012年には税率が28%から30%となり、2014年には配当課税が強化されることになった。たとえば、上場企業の株式の配当は、これまでは70%が資本所得として個人段階で課税されていたが、今後は85%が資本所得として課税されることになる。

法人税率引き下げの動きはEU加盟国内では顕著であり、隣国スウェーデンも2013年に22%まで法人所得税率を引き下げている。今回の税率引き下げにより、フィンランドの法人所得税率は、スウェーデンを下回り、EU加盟国の法人税率の平均値である22.75%（2013年、KPMG調べ）も下回るようになった。日本のタックスヘイブン対策税制が適用される可能性もある税率水準であるこ

とを考えると、かなり大胆な税率設定であるといえよう。

もちろん、社会保険料の事業主負担等の違いがあるため、現在の日本における法人税率引き下げの議論への示唆を述べるのは困難である。しかしながら、フィンランドにおいても税率の引き下げと同時に、支払利子控除の制限強化や優遇措置の削減など、課税ベースの拡大については十分に検討されている点、さらに配当所得については増税している点は注目すべきである。特に、日本においても、もし法人税率を引き下げるのであれば、配当所得への各種特別措置の見直しを検討する必要があるだろう。

カタイン政権における構造改革

以上のような税制による成長戦略とともに、カタイン政権では環境技術（クリーンテクノロジー）を次世代産業の軸に据えた政策、政府系金融機関である Finnvera や Tekes（フィンランド技術庁）などによる中小企業、ベンチャー企業への資金支援の強化などが行われている（Prime Minister's Office, 2011. and Ministry of Finance, 2014.）。

このような政策を推し進めるとともに、カタイン政権では急速に進む高齢化を踏まえ、将来の世代に負担を残さないよう財政再建を目指すことが重要な課題となっている。しかしながら、次期選挙（2015年）までに中央政府の債務残高の対GDP比を低下傾向にするという政権目標の実現は危機を迎えており、この目標の実現のためには、2015年に増税ないしは支出減により30億ユーロの収支改善をしなければならないとされている⁴。経済悪化の可能性を考慮すれば、これは現実的とはいえない。このようなことから、政府プログラムで議論されていた改革の着実な実施が注目されている。

カタイン政権は、財政の持続可能性ギャップを埋めるべく、政府プログラムにおいて以下の改革を計画している（Prime Minister's Office, 2013,p.3. and OECD, 2014, p.28.）。

- ①自治体財政の管理（自治体財政運営のルール・自治体事務の再編等）
- ②公的サービス供給の生産性拡大（社会福祉・医療改革と自治体再編等）
- ③就労キャリアの延長と労働供給拡大（年金改革と2年の就労期間の延長等）
- ④構造的失業の削減（職業訓練や労働市場での規制の改正等）
- ⑤経済の潜在的生産量水準の拡大（企業規制の合理化や住宅市場の活性化等）

このなかで最も財政の持続可能性ギャップを改善するとカタイン政権が見込んでいるのが、②および③である（ともに対GDP比マイナス1.4）。このうち、②の公的サービス供給の生産性拡大、すなわち社会福祉・医療改革と自治体再編について簡単にみてみたい。

まず、フィンランドの地方政府の特徴としては、基礎的自治体のクンタが高齢者福祉等の社会福祉、一次医療などの幅広い事務を担っており、かつ一層制の地方政府であることがあげられる。広域的な対応が必要な事務、各自治体が単独で対応できないような事務がある場合には、自治体間で自治体組合等を設立している。なお、自治体組合には法定のものと、任意のものがあり、たとえば二次医療は法定の自治体組合である地域病院区が担っている。

人口のさらなる高齢化と進展する都市部への人口移動もあり、特に小規模自治体は、財政的にも人材的にも、今後高い水準の福祉、医療を支えることができるのかという懸念は従来からあった。このようなことから、かつての中央党主導の政権における PARAS（自治体および自治体サービスの構造改革）では、自治体の合併とともに、自治体組合等による自治体間での協力関係（協力エリア）を推し進めようとした。しかしながら、カタイン政権では、さらなる自治体の再編（合併）と同時に、社会福祉、医療改革が必要であるとの考えを打ち出している。

本稿では紙幅の関係上、概略だけにとどめるが、カタイネン政権における自治体再編、社会福祉・医療改革案で特徴的な点は、原則として人口20,000人以下の自治体は、自らの判断で社会福祉・ヘルスケアサービスを構築する権限を失うことである⁵。したがって、小規模自治体は合併しない限り、他自治体ないしは自治体組合から社会福祉・ヘルスケアサービスを供給してもらい、それに対して財政負担をするだけとなる。

そして、人口50,000人以上の自治体に中心的役割を持たせ、SOTEリージョン（社会福祉・ヘルスケア区）を形成し、将来的には現在の地域医療区を廃止し、SOTEリージョンが二次医療の責任を持つ形にすることも考えている。PARASにおいては、ヘルスケアに関する協力エリアと地域病院区が必ずしも区域的に一致せず、サービスの運営に支障がでていたとの批判もあったとのことだが（Moisio, A. et al. 2010, p.14）、この問題については解消するだろう。さらに、財政力の比較的に強い自治体を中心に、老人福祉等の社会福祉も一体となって運営されることになり、より一層の効率化を見込むことができるとともに、全国で平等の医療・福祉サービスを住民に保障できるというのが現政権の算段であるといえる。

これらの改革案については多くの自治体関係者が疑問を呈している⁶。しかしながら、人口の急速な高齢化を控え、かつ景気の見通しも定かではないなか、サービス利用者の負担増を抑制しつつ、フィンランドの福祉、医療サービスを今後も維持、向上させるためには、行政および公的サービスの供給方法を効率化するより他はないというのが現政権の考え方であるといえる。

むすびにかえて

ユーロ導入国であるフィンランドでは、日本のような大胆な金融緩和策を一国では実施できない。したがって、税制等を通じた成長戦略とともに、将来にわたり高水準の社会サービスを維持するために、行政の効率化等の改革を通じて着実に財

政再建を進めることを急いでいる。

フィンランド以上に高齢化が進むにもかかわらず、安部政権では年金改革、医療制度改革、行政改革などの議論は、優先順位が低いように感じられる。もちろん、デフレ経済からの脱却は重要課題であり、良好な経済が財政再建のためにも重要であることは理解できる。しかしながら、大胆な金融緩和策が効果をあげたとしても、それが長期的に持続するとは考えられず、財政状況を考慮すれば、公共投資の拡大には限界がある。残る矢の成長戦略も国家戦略特区や法人税減税を含め、どの程度の成果をもたらすかは明らかではない。

フィンランドでは、先にも述べた PARAS や日本における国の地方出先機関に相当する機関の整理廃合（ALUK プロジェクト）などを含め、行政改革が相当進んでいるにもかかわらず、さらなる改革を急速に進めようとしている。もちろん、フィンランドの行政改革の具体的内容が日本の参考になると述べるつもりはない。しかしながら、超高齢社会で確実に増加する社会保障経費を、今回の消費税増税だけでまかなえるわけではなく、かつこの先消費税だけに依存し続けるのは無理があることを考えれば、日本も行政制度、社会保障制度の抜本改革のための議論を急ぐべきではないだろうか。■

《注》

- 1 Statistics Finland (www.stat.fi) より。なお、本稿で以降取り上げる経済、財政、人口に関する統計数値は、断りのない限り、Statistics Finland によるものである。
- 2 ちなみにフィンランドの世帯平均貯蓄額は15,390ユーロである（2009年、Statistics Finland 調べ）
- 3 以降フィンランドの租税政策については、Ministry of Finance (2009～2014) および Finnish Tax Administration (2009～2013) を参考にしている。
- 4 Government Communications Department, press release, 56/2014, (<http://valtioneuvosto.fi>) を参照。
- 5 自治体の8割以上が住民数は20,000人以下である（2012年12月31日現在、Statistics Finland 調べ）。なお、改革案に関する以降の記述については、フィンランド財務省、自治体協会でのヒアリン

グ調査（2013年8月）で得た資料を参考にしている。

- 6 フィンランド自治体協会による、自治体長、自治体議会議長、自治体上級職員へのアンケート調査では、短期的には66%が、長期的にも41%が、改革は自分の自治体には必要ないと答えている（自治体協会提供資料より2013.8.28）。

《主要参考文献》

- European Commission (2013) , *Commission Opinion of 15.11.2013 on the Draft Budgetary Plan of Finland*, Brussels {SWD (2013) 613 final}.
- Finnish Tax Administration (2009 ~ 2013) , *Brief Statistics*, Helsinki.
- Ministry of Finance (2009 ~ 2014) , *Budget Review*, Helsinki.
- Moisio,A.,H.A.Loikkanen and L. Oulasvita (2010) , *Public Services at the Local Level-The Finnish Way*, Policy Report 2, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- OECD (2014) , *OECD Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing.
- Prime Minister's Office (2011) , *Programme of Prime*

Minister Jyrki Katainen's Government,Helsinki.

Prime Minister's Office (2013) , *Government Decision on Implementing the Structural Policy Programme*, Helsinki.

山田真知子 (2010) 『フィンランドの地方自治体とサービス構造改革』自治体国際化協会 .

横山純一 (2013) 「フィンランドの財政再建と経済・財政 (1990-2011) : フィンランドにおける財政支出削減と税制改革、経済の変化と地域格差の拡大を中心に」『開発論集』91号, 北海学園大学開発研究所, pp.23-59.

《主要参考ウェブサイト》

(最終アクセス日は全て2014年4月8日)

- Association of Finnish Local and Regional Authorities, www.localfinland.fi
- European Commission, www.ec.europa.eu
- Finnish Government, www.valtioneuvosto.fi
- KPMG, www.kpmg.com
- Ministry of Finance, www.financeministry.fi
- Ministry of Social Affairs and Health, www.stm.fi
- Nokia, press.nokia.com/2013/9/03
- Prime Minister's Office, www.vnk.fi
- Statistics Finland, www.stat.fi

