

令和 6 年 6 月 21 日現在

機関番号：23501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2023

課題番号：17K04138

研究課題名(和文) フィンランドの社会福祉・医療保健制度および地方制度改革に関する総合的な研究

研究課題名(英文) A Comprehensive Study of Health, Social Services and Regional Government Reform in Finland.

研究代表者

田中 里美 (TANAKA, Satomi)

都留文科大学・教養学部・教授

研究者番号：00300129

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：先進各国は、グローバル化、人口高齢化に直面し、社会保障制度の改革を迫られている。本研究は、北欧型の福祉国家であるフィンランドで、医療保健・社会福祉サービスの維持、健康格差の解消、両サービスにかかる経費の伸びの抑制を期して行われた改革に注目した。フィンランドでは、サービスの組織化責任を担う単位を大きくする改革が試みられてきた。今般の改革では、国と基礎自治体の間にウェルビーイング・サービス州を設置し、基礎自治体からこれへ、組織化責任を移管することとした。この改革は基礎自治体に経営上の課題をもたらしており、また直近では、州に移管されたサービスと自治体が維持しているそれとの間で調整が課題となっている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、北欧型の福祉国家であるフィンランドにおいて、地方自治制度改革と抱き合わせで実施された社会福祉・医療保健サービス改革が、サービス提供にかかる合理化に照準を合わせて実施されたことを示した。また、改革後の基礎自治体において、住民の福祉の促進が、文化、スポーツ事業との関連で捉えられている点を明らかにした。これは、日本の厚生労働行政における地域共生社会の実現、自治体で取り組まれている住民参加のまちづくりの理念と実体とは、全く様相を異にしている。本研究は、福祉国家の経路依存性の強さを示し、日本の関連分野の現況を、理念的背景を含めて相対化して眺めるのに役立つ対照事例を提起できた点に意義がある。

研究成果の概要(英文)：Developed countries are being forced to reform their social security systems in the face of globalization and population aging. This study focuses on the reforms implemented in Finland, a Nordic welfare state, to maintain medical health and social services, eliminate health inequalities, and contain the growth of costs for both services. Reforms in Finland have attempted to enlarge the unit responsible for organizing services. In the most recent reform, a wellbeing services county was established between the national government and local governments, and organizational responsibility was transferred from local governments to this county. This reform has created management challenges for local governments, and recently coordination between services transferred to the county and those maintained by local governments has become an issue.

研究分野：社会学

キーワード：フィンランド 医療保健サービス 社会福祉サービス 地方自治制度 改革 高齢化 福祉国家 北欧

## 1. 研究開始当初の背景

社会保障制度は現在、先進各国で人々の生活、人生を支える条件として定着している。一方で先進各国は、人口高齢化、グローバル化といった、戦後の福祉国家形成期とは異なる状況に直面しており、これらの環境下で、社会保障制度を維持するための対応を迫られている。

こうした状況は、行政の責任の大きい福祉国家を作り上げてきた北欧諸国についても同様である。本稿ではこの中で、フィンランドに注目し、とくに、高齢化にともなって経費の伸びが著しい医療保健、社会福祉サービスの維持をめぐる改革に注目する。

フィンランドでは、隣国スウェーデンと異なり、国の下には基礎自治体のみを置くという、いわば一層式の地方自治制度を取り、基礎自治体が教育、医療保健、社会福祉サービス(以下、現地の略称に従って、医療保健・社会福祉サービスを、SOTE サービスと表記)を住民に提供してきた。

しかし、1990年代の不況を経て、若年人口の都市への集中、人口高齢化、そして経済停滞、グローバル化に直面し、農村部の基礎自治体と都市部の基礎自治体では、様々な格差が指摘されるようになってきた(Kainuainen, Rintala & Heikkilä 2001; Heikkilä, Rintala, Airio & Kainuainen 2002)。

これに対してフィンランドでは2007年から、基礎自治体およびサービス構造改革(Kunta- ja Palvelu Rakenne Uudistus - 2012)により、基礎自治体の合併を推奨した。その結果、2007年に全国で416あったクンタは、2013年には320にまで減少した。しかしこれは、総人口がフィンランドと同程度のデンマークの基礎自治体数が100を切っていることと比べれば十分なものにとどまった。

2015年の総選挙で発足した中央党を第一党とする中道右派連立政権は、SOTEとマークンタ改革(Sote ja Maakunta Uudistus)を立ち上げ、基礎自治体の合併ではなく、複数の基礎自治体から形成される広域自治体を新設する方針を打ち出した。地方開発にかかる既存の行政機関であるマークンタ(Maakunta 全国で18)に議会を設置し、これを広域自治体とし、SOTEサービスを担わせるという案であった。新制度の施行は2019年1月1日とされた。

この改革によって、住民に身近な場所でSOTEサービスを提供してきた基礎自治体からは、その予算、職員の約半分が失われることとなった。これは、フィンランドにおいて、1917年の建国以来、最大の改革とされた。

改革の開始当初、改革の大きさに比して、フィンランド国内でもこれに関する論考は限られていた(Hiilamo 2015)。応募者は、2010年度以降、2期にわたる科学研究において、フィンランドの過疎農村に注目し(田中 2013)、自治体合併と住民自治の動きを追う中で、基礎自治体に多大な影響を及ぼすSOTE改革が成案となる過程をフォローしてきた(田中 2014; 田中 2016)これは、日本国内でこの改革に継続的に注目してきた数少ない例である。

前述のとおりフィンランドでは、2000年代の中盤から2010年代にかけて、自治体合併が推進され、2015年には自治体法が改正された。ここでは、住民の参加が重要項目として位置付けられていた。今般の改革は、サービス提供の単位として十分な人口規模を確保すること、すなわち経営の観点から設計され、具体的には、新たな広域自治体の設置が図られているが、これはたんに社会保障制度の改革であるにとどまらず、基礎自治体の役割を大きく変えるものである。そして一方では、改革後の自治体には、自治体法に規定に基づき、従来と変わらず、住民の福祉の推進の役割が課されている。改革は基礎自治体に、住民の福祉、住民の参加にあらためて向き合う機会となることが予想された。

## 2. 研究の目的

本研究は、SOTEサービスの維持のため、地方自治制度改革にもあわせて取り組んだフィンランドに注目し、以下の諸点を検証し、明らかにすることを目的とする。

基礎自治体を束ねて広域自治体を創設し、一層式の地方自治制度を二層式の地方自治制度に組み替え、SOTEサービスの組織化責任を、基礎自治体から、州に移管する改革について、その理念と実際を検証する。次に、改革によって、SOTEサービスの組織化責務を失う基礎自治体の新しい役割を明らかにする。さらに、応募者が、これまで複数の科学研究で明らかにしてきた、フィンランドの都市・農村の地域特性に応じた基礎自治体ごとの住民参加のあり方、これを活かしたサービス提供のあり方の変化を明らかにする。

## 3. 研究の方法

本研究は、SOTEサービスおよび地方自治制度改革に、主に、広域自治体および基礎自治体のSOTEサービス関係者を対象とする半構造化インタビューと資料の分析によって迫る。

本研究は、改革の準備、施行、改革がもたらした影響について、改革の進行に沿って時系列にしたがって明らかにする。また、広域自治体、基礎自治体による違いに配慮し、人口規模、地理的な性格を異にする複数の広域自治体、基礎自治体において調査を行う。具体的には、フィンランド北部、ラップランド地方の中心都市ロヴァニエミ市と、南西部ヴァルシナイスオミ地方の中心都市トゥルク市に着目する。

後述する通り、改革は、2019年1月1日の新制度への移行を目指していたが、当初の予定通りには進まず、次の政権へと引き継がれ、2023年1月1日に新制度が施行された。最終的に広域自治体として新設されたのは、ウェルビーイング・サービス州（全国で21）である。

本研究では、ラップランド・ウェルビーイング・サービス州（Lapin hyvinvointialue、以下 Lapha と表記） ヴァルシナイススオミ・ウェルビーイング・サービス州（以下 Varha と表記） およびこれに含まれる、中心都市および複数の周辺自治体の関係者に聞き取りを行った。21の自治体から構成される Lapha からは、中心都市であるロヴァニエミ市（人口6.5万人）、Lapha 北方の自治体であるイナリ市（同7千人）、Lapha の東端の自治体、サッラ市（同3千人）、27の自治体によって構成される Varha からは、中心都市であるトゥルク市（同18.6万人）とその周辺自治体であるルスコ市（同6.4千人）、パイミオ市（同1.1万人）から、関係者計12人を対象として聞き取り調査を実施した。

#### 4. 研究成果

本研究によって得られた知見は以下の通りである

##### (1) SOTE 改革の準備、施行、影響

###### 重点の変化

改革は、二つの政権にまたがって取り組まれた。改革の目的は、改革に取り組んだ二つの政権で異なるものとなった。

2015年に発足した中央党を第一党とする中道右派連立政権は当初、政府の歳出の伸びの抑制（10年間で100億ユーロ）を政権の中心的な施策として掲げ、SOTE改革がその約3割を担うとした。またここでは、福祉格差、受診までにかかる時間の短縮等の解消が目標とされた。この政権下での改革は、制度、経費の流れを整理し、全国にマークンタを中心とする同じしくみを敷設しようとした点、また、一次医療の分野においても、民間事業者の活用により、選択の自由を保障しようとした点に特徴がある。前者については中央集権化の進行が、後者については民間事業者に対する公のコントロールの不備が問題視されるとともに、民間事業者の活用による経費節減の可能性が疑問視された。

改革は、実際に始まってみると、改革がおよぶ領域、関連する法の整備作業の膨大さから、2019年1月1日の新制度への移行を果たせなかった。任期中に改革を完遂できないことを理由に、首相が辞任し、2019年春、総選挙が行われた。この選挙では、社会民主党が第一党となり、中道左派の連立政権が発足した。

2019年に発足した社会民主党を第一党とする連立政権は、改革を引き継ぎ、平等で質の高い SOTE および救急サービスの確保、サービスの利用可能性とアクセスの改善、福祉と健康の不平等の解消、SOTE 分野での熟練労働者の確保、高齢化と少子化の課題への対応、コスト増加の抑制を改革の目標として掲げた。また、現状では、プライマリケアが機能していないために、問題が悪化し、より高額な専門医療を受ける人が多いとして、ケアの重点を早期段階に置き、より重篤な、費用のかかるケアを少なくすることが目指された。具体的には、プライマリケアを担う社会福祉・医療保健サービスセンター（Sosiaali- ja terveystieteiden keskus）の重点的な改良が掲げられ、治療を受けられるまでの待ち時間が具体的な日数とともに約束された。

###### 広域自治体の設置

SOTE サービスに関するこの改革は、広域自治体の設置を伴う点に特徴があった。

2015年に発足した中央党を中心とする中道右派政権が掲げた改革においては、全国を18に分けて地域開発を担ってきた行政機関であるマークンタに議会を設置し、広域自治体として、SOTE サービスの組織化責任を担わせることとしていた。これにしたがって、当初はマークンタの長が、既存の業務に加えて SOTE サービスの組織化責任を担うための準備にあたった（田中 2020）。

改革を引き継いだ社会民主党を中心とする中道左派政権は、広域自治体としては、ウェルビーイング・サービス州を設置することとした。州の設置は、基本的にマークンタをベースにするものだったが、ヘルシンキ市はこの改革から除外され、ヘルシンキが含まれるマークンタは4つの州に分割された。ヘルシンキを例外とするこの改革のありようは、フィンランドにおける建国以来の、社会統合、国と地方の関係に関する国内の合意の変化を窺わせるものであり、また、その変化を将来にわたって固定化することに寄与すると考えられる（田中 2022）。

###### 改革の評価

新たに州を設置し、これにこれまで基礎自治体が担ってきた SOTE サービスの組織化責任を移管するというこの改革は、予算、スタッフ、サービス利用者に関する情報管理システム、SOTE 関連不動産の移管を伴う大がかりなものであったが、概ねうまくいったと評価されている。

###### 自治体への影響 自治体経営にもたらした変化

この改革は、SOTE 関連予算、スタッフの量的半減を意味するにとどまらない、自治体経営にかかる質的な変化を自治体にもたらした。

改革に伴い、住民が納める税金のうち、市税の額は減少し、国税の額が大きくなった。基礎自治体は税収の約7割を失い、税収に占める法人税の割合が高まった。これは基礎自治体の税収が、景気の波の影響を受けやすくなることを意味する。この改革に続いて2025年から実施される雇用改革も、基礎自治体の財政に、同様の影響を与えるものと予測されている。改革に伴い、国から自治体に支給される国庫補助金の減額が行われたこともあいまって、基礎自治体の経営は舵取りが難しくなっている。

#### 自治体への影響 職員確保の困難

改革は、基礎自治体の職員の確保にも影響を及ぼしている。例えば、弁護士、調達の専門家など特定の熟練労働に関しては、同じ職務内容でも、基礎自治体よりも州の方が賃金が高い状況となっており、確保が難しくなっている。

#### 自治体への影響 州と基礎自治体の間でのサービスの調整

改革後の基礎自治体において問題となっているのが、改革後も基礎自治体に残ったサービスと、州に移管した SOTE サービスとの間の連携である。日本の小中学校に相当する基礎学校の学校保健、高齢者住宅でこれらの問題が起こっている。

#### 自治体への影響 自治体の規模による改革の影響の違い、小規模自治体の場合

小規模自治体はこれまでに、自治体協力エリアや、一部事務組合による SOTE サービスの組織化を経験してきている。単独自治体でこれらのサービスを組織しないという面においては、社会福祉・医療保健改革は、ある意味では受け入れやすいものだった。もちろん、社会福祉・医療保健サービスの組織化責任が州に移管されることは、個々の自治体にとっては、近隣の自治体間での一部事務組合による連携における駆け引き、そこでの主導権を失うといったレベルの問題ではなく、意志決定がこれまで以上に自治体から遠ざかるという問題を含むものであった。

#### 自治体の規模による影響の違い 圏域の広い基礎自治体の場合

自治体の規模の違いに着目すると、広大な圏域に広がるラップランドの小規模自治体では、これまで、基礎自治体の社会福祉サービス、医療保健サービスの管理者が、両サービスのスタッフを把握できており、これらをサービス対象者、スタッフの状況に合わせて、柔軟に配置することができていた。しかし、改革後に新設された州では、高齢者、子育て家族、障害者といったサービス領域ごとに管理システムが構成されている。一つの家族内で、複数の領域や診療科にまたがる疾患、問題を抱えるものがある場合、家族がそれぞれのサービスを受けるために、互いに引き離される可能性が出ている。このように、広大な市域を持つ自治体においては、さらに広大な圏域を持つ州のレベルの社会福祉・医療保健サービスの編成に合わせた対応は、非効率、かつ高コストを招く危険性をはらんでいる。

#### 州のレベルから見た改革 準備段階

州という単位での SOTE サービスの提供体制の立ち上げについては、ここで働く者にとって、手探りでの格闘であった。

基礎自治体から、州に、SOTE サービスの組織化を担わせるこの度の改革では、数多くの自治体をまとめて、州のレベルで SOTE サービスを一元化していくことは、州にとって大きなチャレンジであった。個々の自治体は、SOTE サービス分野で用いる用語をはじめとして、法解釈、金融知識、職員管理システム、そして給与に至るまで、大きく異なっていたからである。

#### 州のレベルから見た改革 スタッフの確保、人材育成教育

この度の改革は、州を新設し、これに SOTE サービスの組織化責任を担わせる改革であった。これにより、基礎自治体ごとのサービスの種類、スタッフの軽重をならすことで、より効率的なサービスの提供が可能になるという考え方がそのベースにある。しかし、州の単位でこの業務を担う人材（管理スキルを持つ経営者、法務専門家）の有無について、また、州における SOTE サービスを担う医師、看護師、SW 人材の育成教育については配慮が欠けていた。

現在、州のレベルでの各種の SOTE スタッフ（医師、心理学者、学校心理学者、看護師、スクールソーシャルワーカー）の不足が問題化している。これらのスタッフを多く雇用しているのは産業保健の分野である。今回の改革は、フィンランドが独自の産業保健には踏み込まず、これを改革の埒外に置くものである。このため、州は必要なスタッフの確保が十分にできない状態に改善の見通しを得られないでいる。

#### (2) 改革後の基礎自治体における住民の福祉の促進について

自治体法は、自治体に住民の福祉の促進の責務を課している。この規定は、改革後も変わらない。基礎自治体は、改革後の住民の福祉の促進の責務について、住民の心身の健康を高めるために、図書館、音楽ホール、スポーツ施設の建設や、ここで行われる事業を充実させていくことが重要だと認識していた。基礎自治体がこれらの施策により住民の福祉を実現し、住民の心身の健康の保持に投資することで、州の資金不足を助けることができるようにしたいとの抱負が語られていた。限られた資金を、基礎自治体と州で、いかに有効に活用していくか、その中での自治体の役割があらためて認識されていた。上で触れた通り、基礎自治体の都市経営は難しさを増すことが予測されている。文化、スポーツ施設の建設が期待される州の中心都市である基礎自治体には困難が予想される。

#### (3) 改革後の基礎自治体における住民参加について

小規模自治体の関係者からは、住民が主体となって行われている地域づくりに関する言及はみられたが、改革との関係での言及は聞かれなかった。また、それぞれの管轄地域における SOTE サービスの提供を行う住民、NPO の存在についても言及はなかった。

#### (4) 本研究計画策定時には予測されなかった事態について

コロナ禍、また、ロシアによるウクライナ侵攻をきっかけとするウクライナからの避難民の受け入れは、基礎自治体が管轄する基礎学校の現場に、不登校等の現象を引き起こしており、基礎自治体に、州に移管された SOTE サービスとの連携が必要な状況を生み出している。両者はネットワーク作りを急ぎ、これに対応しようとしている（田中 2024）。

<引用文献>

- Kainuainen, S., T. Rintala & M. Heikkilä, 2001, *Hyvinvoinnin Alueellinen Eriilaistuminen 1990- luvun Suomessa: Kahtijakautuba Suomi?* Stakes.
- Heikkilä, M. T. Rintala, I. Airio & S. Kainuainen 2002, *Hyvinvointi ja Tulevaisuus Maalla ja Kaupungissa*. Stakes.
- Hiilamo H., 2015, *Hyvinvoinnin Vakuutusyhtiö: Mistä SOTE- uudistuksessa on Kysymys?* Into.
- 田中里美, 2013, 「フィンランドの農村地域 - 農村政策と住民参加による農村の維持と活性化」『北ヨーロッパ研究』9: 13-22.
- 田中里美, 2014, 「合併後自治体の住民参加とサービス保障 フィンランド、ロヴァニエミ市地区委員会」『北ヨーロッパ研究』10: 67-77.
- 田中里美, 2016, 「フィンランドにおける近隣民主主義 - ロヴァニエミ市地区委員会の例を通して」『北ヨーロッパ研究』12: 37-45.
- 田中里美, 2020, 「地方自治制度および保健医療・社会福祉サービス改革 フィンランド福祉国家の再編」『都留文科大学研究紀要』91: 69-94.
- 田中里美, 2022, 「福祉国家とグローバル化 フィンランド SOTE 改革に見る国家の空間構造の変化」『都留文科大学研究紀要』96: 99-118.
- 田中里美, 2024, 「フィンランドの社会福祉・医療保健改革 ウェルビーイング・サービス州と市町村の視点から」『都留文科大学研究紀要』100 (10 月刊予定)

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 田中 里美	4. 巻 91
2. 論文標題 地方自治制度および保健医療・社会福祉サービス改革 フィンランド福祉国家の再編	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 都留文科大学研究紀要	6. 最初と最後の頁 69 - 94
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.34356/00000839	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 田中里美	4. 巻 96
2. 論文標題 福祉国家とグローバル化 フィンランドSOTE改革に見る国家の空間構造の変化	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 都留文科大学研究紀要	6. 最初と最後の頁 99 - 118
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.34356/00000507	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 田中里美	4. 巻 100
2. 論文標題 フィンランドの社会福祉・医療保健改革 ウェルビーイング・サービス州と市町村の視点から	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 都留文科大学研究紀要	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------