

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 5 日現在

機関番号：35406

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：平成 22～24 年度

課題番号：22530595

研究課題名（和文）先進国における過疎/農村地域の生活保障に関する研究  
～フィンランドの「村運動」から

研究課題名（英文）A Study of the Life Security System in a Depopulated Rural Area of  
a Developed Country: Village Action in Finland.

研究代表者 田中 里美 (TANAKA SATOMI)

広島国際学院大学・現代社会学部・准教授

研究者番号：00300129

研究成果の概要（和文）：以下の諸点を明らかにした。（1）フィンランドで農村がいかに政策の対象とされてきたか、その特徴（文献研究による）、（2）住民参加による農村活性化のしくみについて。村運動、EU の LEADER 事業を中心に、（3）フィンランド北部ロヴァニエミ市ウラケミヨキで取り組まれている住民参加による生活保障の現況（現地調査による）。ロヴァニエミ市の一委員会として位置づけられたウラケミヨキ地域委員会を中心として。

研究成果の概要（英文）：I made clear the following points, (1) the way rural areas have been the subject of Finnish policy. (2) the activation mechanism of rural areas by local action, especially by village action and the EU LEADER project. (3) a case study of the current state of social security of residents of the Yläkemijoki Area Committee, one committee within Rovaniemi city.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	700,000	210,000	910,000
2011 年度	600,000	180,000	780,000
2012 年度	500,000	150,000	650,000
総計	1,800,000	540,000	2,340,000

研究分野：

科研費の分科・細目：

キーワード：フィンランド、農村、農村政策、生活保障、住民参加

### 1. 研究開始当初の背景

応募者は、1993 年にフィンランド、トゥルク大学社会学部および社会政策学部にて 2 年間留学して以来、「高齢者の福祉」をテーマに研究を続けている。文献調査、関係機関のヒアリングにより、高齢者福祉政策、地方自治体レベルでの医療保健・福祉サービスの供給の実態を明らかにするとともに、都市部在住高齢者の生活と意識について量的、質的調査を行ってきた。その成果は博士論文にまとめた（2006、『現代日本の高齢者と老い—フィンランドとの国際比較調査から』）。

学位取得後、関心を日本の過疎/農村地域居住の高齢者にも広げ、地域に注目して既存研

究を整理し、日本各地の地域福祉の実践現場を訪ねるとともに、全国で最も大規模に市町村合併を行った広島県内の複数の自治体の関係課を訪ねて、高齢者の暮らしと地域に関する情報収集を行い、その結果をふまえて 2008 年度には広島県庄原市と呉市において、中心地域と過疎/農村地域から抽出した各市 1,000 名の高齢者を対象に、郵送による質問紙調査「高齢期の暮らしと地域に関する調査」を実施した。

以上の調査研究から、過疎/農村地域では、交通、商店、医療サービスなど生活に必要な資源が不足している一方、住民同士のつながり、助け合いが色濃く存在している、行政と

住民の役割分担については一般的な合意がある、地域福祉推進の旗印の下、住民による諸活動が推奨されているが、高齢化が極端に進行した地域では、その担い手が払底・先細りの状態にある（地域福祉、文化継承、農業について）、合併は必ずしも住民に対するサービスの維持、向上に役立っていない（交通、除雪など。またなじみの職員の本庁への引き上げ）、他出子の支援が、一人暮らし、夫婦二人暮らし高齢者の生活にとって重要である、などの知見が得られた。

こうした日本の過疎/農村地域の生活維持に関する調査研究を経て、応募者は、もう一度、北欧、フィンランドへと関心を立ち返らせた。

フィンランドを含む北欧諸国は、国土に広大な過疎/農村地域を抱えており、これをいかに支えるかが国内政治の隠された大命題であった。北欧諸国では、この問題に取り組み、地方を都市と同レベルの生活水準にするために、自治体の財政基盤を強化し、パブリックセクターを整備してきた。その結果、北極圏にいても南部の首都圏にいても同じサービスが受けられるしくみが実現したが、グローバル化、EU化の下、このしくみが今後も維持されるか否かが注目されている（小川有美・市野川容孝、2009、「対談」、『オルタ』7-8、アジア太平洋資料センター：8-15）。実際、フィンランドでは、すでに1990年代を通して地域政策に転換が生じ、グローバル化の圧力の下、競争力の小さい地方の自治体を切り捨てる動きが見られるという指摘がある（藪長千乃、2009、「フィンランドにおける地域政策の変容：格差社会の進行の中で」、『北ヨーロッパ研究』5：17-27）。

合併よりむしろ「自治体連合」の戦略を取ってきたフィンランドでも近年、自治体の区域拡大がはかられ、2009年には前年度比67市町村減の348自治体となった（<http://www.kunnat.net/>）。

顧みればフィンランドで農村から都市への大規模な人口移動が起こり、農村が過疎の問題に直面し、その生活に危機感を高めたのは、1960年代から1970年代始めである。フィンランドはこの時期、ようやく北欧型の福祉国家の体制を整えることになったが、それは農村と都市のバランスを取った、地方分権型のものであった。

この時期、フィンランドでは、農村の潜在力を引き出すことで過疎/農村地域住民の生活の維持、向上をめざす試みとして、タンペレ大学の教授のラウリ・ハウタマキ教授により、農村コミュニティの潜在力を評価するアクションリサーチが行われた（1976年）。これをきっかけにフィンランドでは、村をベースにした「村運動」が全国に広まった（2007年現在、「村運動」全国協議会には約4000団

体が加盟。登録「村協会」2650、未登録「村委員会」1250（KylätoimintaのHPより）。この活動は、農村の生活の質が大切であるという理念の下、個人主義や集権化といったトレンドに抗し、共同での活動を重んじ、経済、文化他多方面での運動を展開し、農村住民の態度変容にも多大な貢献を果たしてきたと評価されている。これは、「もう一つのノーベル賞」と言われる The right livelihood 賞の名誉賞を1992年に受賞し、北欧、欧州一円にも運動の輪を広めているが、フィンランド政府の理解と支援は十分に得られておらず、1995年の加盟後はむしろEUの理解と経済的支援を得ている（rightlivelihoodのHPより）。

日本でも近年、経済学、法学の立場から、フィンランドの地方分権に関心を寄せる研究（横山純一、2003、『高齢者福祉と地方自治』、同文館出版、山田真知子、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）、社会学の立場から、世界の住民組織に関心を寄せる研究（中田実、2000、『世界の住民組織』、自治体研究社）があるが、本研究は、日本の現状を準拠点としつつ、地方分権に支えられた地方自治体、そして住民による運動がそれぞれ、いかに、過疎/農村地域住民の生活維持に機能しているかに関心を寄せている。

## 2. 研究の目的

本研究は、日本の過疎/農村地域住民の生活の維持をめぐる問題状況を比較の準拠点としつつ、フィンランドを取り上げ、「フィンランドでは過疎/農村地域住民の生活が、地方自治体と住民による『村運動』の緊張関係において実現されている」という仮説に立って、両者が行う生活支援の異同と、その関係について明らかにすることを目的とする。

フィンランドはこれまで、北欧の福祉国家の一つとして注目されてきたが、その生活保障を見るにあたり、地域（都市と過疎/農村地域）という変数を持ち込み、地域差に配慮する分析を行うことをねらったものである。本研究ではとくに、過疎/農村地域の福祉について、その向上を企図する動きとして村運動に注目する。

## 3. 研究の方法

研究計画・方法は、既存のデータの整理と、ヒアリングと資料収集による調査の二段階に分けられる。

【準備】①過疎/農村地域について、統計データから概要を把握する。人口（高齢化率）、産業等。

②政府の地域政策について、先行研究、既存文献を整理する。

【調査】「村運動」と地方自治体の活動、関

係について明らかにする。

①過疎/農村地域の「村運動」についての調査～理念と活動、組織の現状と課題について、現地調査と資料収集を通して明らかにする。

②政府、地方自治体協会へのヒアリング～「村運動」への評価を明らかにする。

③村住民への聞きとり調査～自治体、「村運動」、他出家族の役割を明らかにする。

#### 4. 研究成果

##### (1) フィンランド農村政策の特徴

1960年代、集約化、機械化の進行により、農業は多くの人手を必要としなくなった。

この時期新しく登場した地域開発政策、地域政策によって国は豊かさを増し、新しい産業、福祉国家サービスおよびその関連産業が農村地域にも広がった。しかし農村では生活の向上は実感されず、フィンランド北部、東部から、南部の都市およびスウェーデンへ、職を求める人口移動が大規模に起こった。

1976年、ヘルシンキ大学の教授ラウリ・ハウタマキは、異なる地域の10の村が参加するパイロットスタディを実施した。研究は農村に存在する潜在力、すなわち共同性を発見し、「村運動 kylä toiminta」を提案した。これは、様々な行政セクター、産業、職業の壁を取り払い、村＝地域を全体として開発しようとするものだった。こうして、農村の全住民が、居住環境を改善し、資源を開発し、意識を高めるという農村開発の業務に携わった。

この理念と手法、実践が、フィンランドにヨーロッパの他の国に先駆けて、農業、地域でなく、農村を対象とする農村政策を生み出す契機となった。

フィンランドの農村政策は、農村地域を対象とする政策を調和させる包括的農村政策（農村政策の総合プログラム、雇用、医療保健、社会福祉、環境、産業、農業、税、コミュニケーション、コミュニティ計画、住宅政策といった異なる政策領域に対する影響力の行使、さらに、政府の農村政策に対する影響力の行使）、および、農村開発を促進する特定の目的を持った計画を掲げる限定的農村政策（農村と地域の開発促進に関するEU、国、マークンタ、クンタ各レベルの各種のプログラム）という二つの政策アプローチによるバランスのとれたものになっている。

これら二つの農村政策の下で実施される活動を調和の取れたものにする具体的な機関として、1995年政府に設置され、2000年に法律に規定がなされた農村政策委員会（maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, YTR）がある。

メンバーは、7つの省庁を含む27の組織から集まり、事務局は、農村政策に詳しい各省庁の公務員、組織スタッフ約60名によって

構成されており、農村政策の総合プログラムの立案、政府の農村政策に関する方針の準備、政府およびYTRのプログラムの遂行と追跡調査を実施している。

YTRはまた、農村政策にとって中心的な14から17のテーマを掲げたテーマ部会を設置し、国レベルの農村研究、開発プロジェクトを企画、遂行し、農村アセスメントも行っている。テーマは、女性、福祉、自然、過疎地、文化、農村―都市の関係、セカンドハウス、若者、食料品、林業、旅行、教育などである。50～70のプロジェクトの研究、開発に対して、毎年約250万ユーロの資金が農林省から支出されている。

YTRは、政府の農村政策大臣グループ、国会内農村ネットワークと連携を取るとともに、フィンランド村運動協会（SYTY、後述）をはじめ、島嶼問題評議会（SANK）、農村新時代（MUA）、農村専門家ネットワークと連携している。また、EU、OECD、北欧閣僚会議他の国際ネットワークと連携を保っている。

OECD諸国の農村政策も、農村の構造的変動を受け、対象を「農業」から「地域」へ、また「補助金」から「投資」に焦点を移し、公的政策での位置づけを課題としている。各国の農村政策が、あらゆる政策を一つの地域戦略に統合する総合計画（結局何も実現できない）か、非常に限定的な視野と予算によるニッチ政策かに偏る中で、フィンランドの農村政策は、バランスの取れたものとなっていると言える。

##### (2) 過疎/農村地域における村運動

YTRは、1995年のEU加盟にともない、EUの農村活性化策であるLEADER事業（Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale、農村経済発展のための活動の連携、以下、リーダー事業と略記）をフィンランドの農村開発に利用することを決定した。そして、フィンランド独自の資金を用意することで、リーダーの手法を全土に広めた。EUのリーダー事業は、部門別縦割り・トップダウン方式の伝統的な事業と異なり、ボトムアップを特徴としている。すでに村運動が全国に普及していたフィンランドにはなじみのある手法であった。

一方、村運動は、1997年、全国レベルのネットワークである登録団体フィンランド村運動協会（Suomen kylätoiminta ry 以下SYTYと略記）を設立した。このSYTYの代表は、上記YTRの事務局長を務めている。村運動は、この具体的な人物を通してフィンランドの農村政策の中枢に食い込んだ。

フィンランドは2007年にEUで初めてLAG（Local Action Group）を法的に承認し、リーダー事業を正式に農村政策に取り込み、現在に至るまでこれを活用している。

現在、2期目のLEADER+のプログラム期間

(2007-13)に入っており、LAGの活動地域は全国に広がり、本土側で55、オランダで1、計56のLAGがプログラムに採択され、人口にして約250万人がカバーされるに至った。活動資金は約3.7億ユーロ(うち公的資金2.42億ユーロ)である。

EUのリーダー事業、LAGとSYTYは現在、強い関係にある。両者は共同で、「村運動とリーダー事業のナショナルプログラム2008—2013:責任を担う地域ベースの共同作業」を作成し、SYTYは、訓練、情報交換、LAG向けの刊行物を担うLAGネットワークのホスト組織を務めている。

このように村運動は現在、国の農村政策、EUの農村開発プロジェクトと密接な関わりを持つに至っている。これは研究開始時点の仮説とは異なるものであった。

現在、フィンランドの過疎/農村地域住民の生活の維持、向上には、村運動に加えて、EUの農村開発プロジェクトである、リーダー事業が重要な役割を果たしていると言える。

これら(1)、(2)の知見については、後掲の学会発表、論文において公表した。

(3)ロヴァニエミ市ウラケミヨキ地区の地域委員会

過疎/農村地域の住民の生活保障について、①行政と住民の関係、②住民の地域内での雇用の確保、③生活に必要なサービスの地域内での創出、提供のしくみの考案に関して特徴的な実践を行っている、フィンランド北部ラップランド地方ロヴァニエミの郊外ウラケミヨキ地区に注目し、その特徴を明らかにした。

ウラケミヨキ地区には、ロヴァニエミ市の委員会の一つとして、約20年前から地域委員会が設置されており、この地区の教育、福祉サービスの予算編成、アレンジに関する権限が市から委譲されている(ウラケミヨキ地域委員会のサービス購入費用は約200万ユーロ。2012年)。

基礎自治体が提供する公的サービスの内容は、高齢となった住民や生活上様々な困難のある住民が、農村地域で居住を継続するために十分ではない。地域委員会はこの現状に対し、地域内の自営業者と協力して、公的サービスの不足を補うkotiapukuponki(=ホームエイドクーポン)のしくみを考案、試行している。これはたんに公的サービスの補完の機能を持つだけでなく、自営業者の仕事の確保と、自営業者の地域での居住継続に役立つ。

これは、農村地域の人口の確保という目的に照らして合理的なしくみであると言える。日本では過疎/農村地域においても自治体合併以降、新市全体での入札が義務付けられた結果、仕事の質が低下する、地域の建設業者らが仕事を失うという事態が起こっている。

地域住民の生活の維持、保障、さらには一定の人口数の確保のために、何に対する合理性が追求されるべきなのか、検討が必要とされる。

ロヴァニエミ市は、地域委員会の意義を認め、今年度以降、市の他の地域への拡大、普及を決定した(この決定により、ロヴァニエミ市は2012年度のフィンランド自治体協会および村運動事務局から、「村に対して最も積極的支援を行う市」の表彰を受けた)。しかし、各地域では既に導入に対する不安の声が上がっている。

本研究は以上のとおり、フィンランドの農村政策の特徴を明らかにし、農村住民の生活の維持、向上の推進主体としての村運動、EUのリーダー事業について知見をまとめ、フィンランドの北部に位置するロヴァニエミ市が、市内の過疎/農村地域に設置している地域委員会の概要を明らかにした。

今後は、とくにロヴァニエミ市の地域委員会に注目し、①その意義を、近隣民主主義、住民参加との関連から、また北欧型福祉国家の原則に照らして、②地方分権、自治体合併、サービス構造改革を進めるフィンランドの国内政治の現況との関連で、明らかにするとともに、③市内各地域への普及の過程、設置後の機能について追跡し、これに作用する要因について、各地域の地域構造との関連を明らかにする。

これらの点に関する研究の継続によって、本研究が比較の順拠点として想定している日本の過疎/農村地域住民の生活保障のしくみの構築にとって重要な知見が得られることが期待される。

## 5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計1件)

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巻、北ヨーロッパ学会：1-10、査読有

[学会発表](計1件)

田中里美、「フィンランドの過疎/農村地域—農村政策と住民参加による農村の維持と生活保障」北ヨーロッパ学会、2011年10月22日、酪農学園大学(北海道江別市)

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

田中 里美(TANAKA SATOMI)

研究者番号：00300129