

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 15 日現在

機関番号：23501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380727

研究課題名(和文) フィンランドの高齢者福祉サービスにおける市民参加 普遍主義からの離脱か地方分権か

研究課題名(英文) Citizen participation in the elderly welfare services of Finland: either withdrawal from universalism or decentralization

研究代表者

田中 里美 (Tanaka, Satomi)

都留文科大学・文学部・教授

研究者番号：00300129

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、国の強力なリーダーシップの下、北欧型の普遍主義的な福祉国家を形成したフィンランドが、その後、地方分権を進め、さらに、都市への人口集中、高齢化、自治体財源の減少といった変化を受けて、社会保障および自治体構造改革を進める過程に注目した。具体的には、フィンランド北部に位置する人口6万人のロヴァニエミ市、南西部沿岸沿いに位置する人口18万人のトゥルク市を取り上げ、農村的、都市的特徴を強く持つ各自治体が、市民参加の形態の違いを含め、自らの持つ資源の違いに応じてサービス提供を行っている現状を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This study focused on the process of the structural reform of local government and services in Finland which is under the pressure of urbanization, aging and the financial deterioration. By the strong leadership of the government, Finland had built a universalistic Nordic welfare state. Then has been gradually promoting decentralization. This study clarifies the efforts of local government, taking up the city of Rovaniemi, which is located in northern Finland and has the population of 60,000, and the city of Turku, which is located along the southwest coast and has the population of 180,000. Each local government provides services to the citizen in accordance with the difference of the resource including different forms of citizen's participation.

研究分野：社会学

キーワード：フィンランド 住民参加 近隣民主主義 地区委員会 社会福祉サービス

1. 研究開始当初の背景

(1) 世界の福祉国家の特徴は長らく、エスピノ-アンデルセンの分類を基に理解されてきた。しかし現在では、各国の社会政策それぞれの変化が注目されるようになってきている。

フィンランドの社会政策は、上記エスピノ-アンデルセンの研究では、北欧型の理念型からはやや外れた特徴を見せていたものの、一般には公的責任の大きな北欧型の福祉国家群に含めて理解されてきた。しかし、1990年代の不況と都市への若年層の人口移動、農村の過疎・高齢化の深刻化、地域間格差の拡大、ベビーブーマーの高齢期への移行による国全体の人口の高齢化、1995年のEU加盟、近年の加速するグローバリゼーションと国際競争の激化といった社会政策をめぐる国内外の環境の変化を受け、フィンランドの社会政策は市場化の傾向を強めている。

フィンランドでは基礎自治体が住民に対するサービス提供の責任を負っているが、1990年代の半ば以降、基礎自治体は、サービスの産出から手配へとその役割を変化させており、さらに高齢化、自治体財政の悪化を受けて、公的サービスのカバーする範囲は少なくなってきた。代わってフィンランドでは、市場サービス、および、ボランティア、NPOによるサービス生産が伸びている。

フィンランドの社会科学の研究者はこの変化に対し、フィンランドの社会政策が転軸点にあると指摘し、市場化への傾斜、普遍主義からの異化に対する批判を展開している。また、高齢化、自治体の財政状況悪化に対する対策として進められている自治体合併に関しては、独自の議会を失った周辺地域への配慮から、自治体の意思決定に対する市民の影響力の行使が、あらためて注目されるようになってきている。

日本でも、行政が対応できないサービスを担うNPOに関する議論は、例えば「新しい公共」の概念の下で活発であるが、意思決定への影響力に関する議論は十分とは言えない。例えば合併後新設の地域審議会が地域運営に及ぼす影響力の限定性に関して、議論はほとんど見られない。

(2) 応募者はこれまで20年にわたり、フィンランドの高齢者福祉を、自治体レベルの高齢者福祉サービスの提供過程、および高齢者の生活と意識について、量的、質的な調査によって、日本のそれと比較しながら、その特徴を明らかにしてきた。

2007年度以降は、日本の、とくに過疎/農村地域の高齢者福祉について、同様の視点から調査を行ってきた。2010年度以降は、上記研究と並行して、フィンランドの過疎/農村地域に居住する住民の福祉を保障するしくみについて、住民自身のサービス産出を含めて研究を行ってきた。ここでは、フィンランドの地域政策、農村政策の特徴について文献研究により明らかにするとともに、フィンラ

ンド北部、中部、東部の過疎/農村地域において、住民自治活動に関する現地調査を実施してきた。

行政、住民に対する現地ヒアリングから、フィンランドの農村部における過疎化、高齢化、自治体合併とサービスの新自治体中心部への集中化、自治体の中心部における、第三セクターのサービス産出、サービス選択の多様性の増大の現状を確認し、フィンランドでは現在、「国土の均衡ある発展」、「居住地に関わらないサービスアクセス」といった、これまでフィンランド福祉国家の基礎であった理念が形骸化しており、地域差に配慮した現状把握が重要であるとの認識に至った。

2. 研究の目的

(1) 人口高齢化と財源不足に直面し、市場化の傾向を強めるフィンランド福祉国家のトレンドに注目し、とくに、自治体レベルにおける、高齢者福祉サービスにおける民間および第三セクターによるサービスの産出と、自治体によるサービスの手配をめぐる近隣民主主義の動向を、文献、現地調査によって明らかにする。

(2) 戦後ながらく、居所によらない平等なサービスへのアクセスの保障を掲げてきたフィンランドで、現在、基礎自治体ごと、さらには同一自治体内部で、サービスの産出、アレンジが異なっていることについて、北欧型福祉国家のアイデンティティに照らして、その含意を同定する。

3. 研究の方法

(1) 2013年
社会政策の動向について、先行研究、既存文献の収集と整理を行う。

(2) 2014年
ロヴァニエミ市内5地域の地域委員会の設立と運営について、現地調査を行う。

ロヴァニエミ市ウラケミヨキ地区の在宅生活支援クーポンについて現地調査を行う。

(3) 2015年
高齢者福祉サービス、市民参加に関する情報の補足的調査を行う。現地での調査は、ロヴァニエミ市およびトゥルク市で行う。

4. 研究成果

(1) フィンランドにおいて自治体は、教育、社会福祉などの基礎的サービスを提供する義務を負う。合併により、複数の自治体の議会は1つにまとめられ、各種サービスも中心部に集約された。

新自治体の周辺部の住民には、サービスへのアクセスがむずかしくなる、決定の場が遠のくという問題が生じる。これらの課題の克服に向けた試みとして、フィンランド北部、人口6万人のロヴァニエミ市の地区委員会に

注目し、市内に6つある地区委員会のうち、5つの地区委員会に同席して会議の様子を観察し、さらに関係者からの聞き取り、現地での資料収集により、以下を明らかにした。

合併後、日本でいえば兵庫県に匹敵する広大な市域を持つに至ったロヴァニエミ市は、新市の周辺部の住民に対して、自らの生活に関わる基礎自治体の決定に参加し、自らの地域を自ら運営する機会を、地区委員会のしくみを通して保障していた。地区委員会は、自治体合併と並行して進められた、周辺地区住民への分権の実現の例である。

地区委員会は、農村地域で今も住民にとって重要な単位である村を最小単位とし、その代表により構成される。市の一委員会として、地区の開発計画を立案、実施し、また、教育、社会福祉サービス他に関する予算を配分され、地区の住民に対するサービスの手配を行っている。

各地区委員会は、自らの地区の地理的な位置づけ、また住民の年齢、職業、地域における産業の有無などを踏まえ、地区住民の生活存続のため、しばしば、他の地区委員会とは異なる、戦略的な議決を行っている。

ウラケミヨキ地区委員会では、過疎化が進む地区でこれ以上人口の減少が起こらないよう、住民に仕事の機会を与え、また低所得者に、市のサービスではカバーされないものの在宅生活に必要なサービスを利用しやすくするため、地区内の自営業者のサービスを利用する際に補助をつける在宅生活支援クーポンのしくみを考案、実施している。

一方、フィンランド南西部海ぞいに位置する人口18万のトゥルク市では、健康づくり、移民向けサービス等に関して、関連NPOへの助成金の支給、当該サービスの購入が進められていることを、主として市職員への聞き取りから明らかにした。

住民による自発的な組織が多様かつ多数みられる都市部の自治体であるトゥルク市では、基礎自治体がサービス提供に関してNPOを活用する動きが広がっており、これが住民による基礎自治体の活動への参加の回路となっている。

このように本研究は、市民参加の内容が都市部、農村部の自治体によって異なっていることを実証的に明らかにした。

都市部自治体における、NPOを通じた市民参加は、市場サービスを補完し、選択の自由を増大させる市場型と言える。一方、人口の絶対的不足と高齢化から、公的サービスに頼る比率が高くなる過疎/農村地域では、今なお、コミュニティが機能しており、行政的意思決定の機能を与えられれば、直接民主主義の補完機能を果たしうる。これらは、地域資源の現状に沿い、住民の意思決定を尊重している点で、地方分権の象徴とも見うる。

とくにコミュニティのレベルで意思決定が行われる後者は、基礎自治体がサービス提供の責任を負う北欧型の福祉国家の発展型

とも言え、北欧に特有の民主主義のあり方と見うる。

本研究は、フィンランドにおいて、全国一律の基準によって形成されてきた北欧型福祉国家が、一定の水準を達成した後、福祉国家を支えてきた国内外の条件の変化を受け、改革を進める過程で、新たな均衡を模索している過程に注目し、基礎自治体ごとに異なる資源を用いた適応を見せていることを明らかにした。

日本でも、2000年の介護保険法の施行以来、全国一律の基準により、介護サービスの普及が図られてきたが、現在では、民間サービスの豊富な都市、住民間の紐帯の強さが残る農村、それぞれの強みを生かした地域包括ケアシステムの構築が、中学校区を目安として目指されるようになっている。

都市・農村の人口の偏り、高齢化、自治体財政のひっ迫といったフィンランドと同様の条件下にある日本で、地域という単位をいかに設定し、その資源を利用し、住民へのサービス提供を行うか、その対応の違いを比較するのはこれからの課題である。

(2) 研究の開始時点では予想していなかった点、今後の研究の展望について。

フィンランドでは、2015年11月、長年の懸案であった自治体改革案が成案となった。上で述べたとおりフィンランドでは、若年人口を中心とする都市への集中、高齢化により、従来、住民へのサービスを担ってきた基礎自治体に、これを担う力が無くなってきていた。政府は、2006年に開始された自治体とサービス構造改革に関するプロジェクト、2007年の自治体およびサービス構造改革に関する法律により、自治体合併を進めてきたが、これにも限界があった。そこでフィンランド政府は、複数の自治体によって形成される自治エリアが、基礎自治体の代わりに高齢者福祉サービスなどを担当するという案を採用した。

これにより、従来、基礎自治体と国の二層式であったフィンランドの地方制度は、両者の中間に、自治エリア(日本でいう都道府県にあたる制度)を設置し、これが基礎自治体に代わって、医療保健/社会福祉サービスを担い、議会を持つ、三層式の地方制度へ移行することになった。

基礎自治体のサービス関連の予算は今後、1/3にまで縮小することが予想され、自治体に帰属してきた医療保健/社会福祉分野のワーカーの所属も、基礎自治体から自治エリアへと変更となる。これは、基礎自治体にサービス提供の責務を負わせてきたフィンランド福祉国家にとって一大変革である。

これにともなって、住民に対するサービスの産出、手配に関する基礎自治体の影響力は小さくなるものと考えられる。本研究が見てきた、基礎自治体ごとの、都市・農村の地域特性に応じた市民参加のあり方、これを活かしたサービス提供のあり方は大きく変わる

ことが予想される。

現在、フィンランドでは、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、すなわち経営の視点が前面に出た地方制度改革が進められているが、この一方で、自治の視点があらためて問われている。2015年の自治体法の改正では、民主主義の強化が1つの目的とされていた。新制度下で、「自治体」（自治エリアも「自治体」とみなされる）の決定に、住民の参加がいかに保障されるか、フィンランドのサービスおよび地方制度改革の行方を引き続き、追っていきたい。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 3 件)

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. 査読あり

田中里美、2014、研究ノート「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. 査読あり

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. 査読あり

6. 研究組織

(1)研究代表者

田中 里美 (TANAKA, Satomi)

都留文科大学・文学部・教授

研究者番号：00300129