

学 位 論 文 題 名

フィンランド福祉国家における社会サービスと高齢者政策

学位論文内容の要旨

日本では平成12年4月1日から介護保険制度が施行された。介護保険制度導入をめぐる議論の中で、税制度では行政の措置であるから利用者に選択権がなく、保険方式ならば保険料を納めるのでサービスを受け選択する権利が発生するという議論が強調されていた。しかし果たして、税制度であると利用者の権利はなく、保険方式であれば権利が発生すると言い切ることができるのだろうか。Y.ハーゼンフェルドらは、サービスの量と多様性、利用者の選択と異議申し立ての権利が保障されてはじめて、利用者はサービスの顧客になり得ることを指摘している。

先進的な普遍主義の福祉国家として知られている北欧諸国においては、社会・保健サービスは税制度でまかなわれている。また自治体による公的サービスが中心なので行政の措置によって供給される。北欧の一国であるフィンランドにおいても、数十年前までは貧民救済の色彩の濃い社会福祉政策が行われていた。それがどのようにして普遍的なサービスへと発達したのか、その背景となる諸条件を検討することは日本の福祉を考える上において有意義なものではないか。そのためにフィンランドの戦後の福祉国家の形成過程について、特に普遍的な社会サービスの発達と高齢者政策の展開に焦点を絞って検討を行った。フィンランドを取り上げる理由としては、日本と同様に、EUで最も速いスピードで高齢化していること、北欧諸国の中では民間の福祉団体が重要な役割を占め、かつ親族による介護も比較的大きいこと、戦後に急速な経済成長を遂げ、急激に農村型社会から都市化・工業化した社会であること、日本に地方分権推進法が制定される2年前に地方分権改革が行われたことなどがあげられる。このように両国は歴史的発展の同時性ととも問題性も共有しているにもかかわらず、なぜ社会サービスの観念や実際に大きな差が生じるのか。本論ではフィンランドについて検討を行いこの根本的な問いに迫ろうとするものである。

フィンランドの社会サービスはケアにかかわるもので、サービスの顧客である市民ができるだけ自己決定権を持って日常生活を送れるように補助し、支援するものであると考えられている。社会サービスは所得保障、保健ケア、住宅政策、環境政策などと連動して行われるサービスである。

フィンランドの社会サービスは、福祉国家の発達の歴史のなかで形成されていった。戦後の1950年代にはまだ農業型社会であったフィンランドは、その後急激に都市化、工業化し高度成長期を迎えた。このことがもたらした問題を解決することがすなわち福祉国家の建設であると考えられた。この背景として、すでに戦時中から労使中央組合間の協力が形成されて、組合が社会政策に関与していたこと、社会民主党のみならず、農民連盟、保守党も福祉国家建設に積極的な役割を果たしたこと、社会政策の理論が発達したことなどがある。福祉国家の建設において先ず整備されたのは社会保険であった。社会福祉は選別的な公的扶助から発達していったが、社会サービスの概念の萌芽は、戦後まもな

く発表された福祉や高齢者政策に関する委員会報告に見いだすことができる。

フィンランドの女性は、戦後も労働市場に参加した。しかし農村の共同体ネットワークから切り離された市民は、育児、介護のために公的な社会サービスを利用せざるを得なかった。こうして一般市民が社会サービスを利用するようになると、その貧民救済的色彩が問題となり、サービスの改革が求められた。1960年の後半から1970年代にかけて社会改革の機運が高まり、管理的な社会福祉のありかたが非難されるようになった。1971年に発表された社会福祉の原則委員会の一般原則には、新しい福祉のありかたとして、サービスの精神、ノーマライゼーションの概念、選択の自由、信頼の原則、予防的福祉、自立の促進など、今日の社会サービスの根本をなす理念が盛り込まれていたのである。

しかし、これらの改革の実現が結実したのは1980年代であった。社会福祉事業の開発が立ち後れていたのは、国庫支出金制度にも問題があったからである。これを是正するために1984年に社会保健省の主導でVALTAVA改革が行われた。改革では、国庫支出金制度の歪みを是正して、社会福祉と保健事業の国庫負担率を同率にし、計画制度を全面的に導入して国の全国計画と自治体の計画を直結させた。さらに、サービスの理念に基づいた社会福祉法の制定をもって、すべての市民に自治体の供給する社会サービスの権利が保障された。こうして高齢者はそれまでの福祉扶助法による救済されるべき困窮者から、社会サービスの顧客となったのであった。改革はそれまで施設ケアが中心であった社会・保健サービスをオープンケアに変換させ、福祉保健分野の雇用を拡大した。フィンランドの女性は社会サービスの利用者であり、サービスの従事者であり、労働に参加することによって公的なサービスの負担者になったのである。

VALTAVA改革によって福祉保健分野のナショナル・ミニマムが形成され、フィンランドは名実とともに普遍主義を標榜する北欧型福祉国家となったのである。しかし、まもなく新たな問題が指摘されるようになる。それらは支出の継続的な拡大であり、VALTAVA改革でサービス供給に自信をつけた自治体からの、国の強力な指導監督に対する批判であった。この結果行われたのが1993年の包括補助金制度の導入である。この改革の目標は、国の支出を抑制することと充実したサービスをより効率的に行うことにあった。こうして自治体にサービス供給の権限と財源が移譲され、国の指導監督が大幅に緩和されたのである。それまでの国の主導で行われていた福祉国家の主要な柱であるサービスの質と量の決定権は、サービスの利用者である住民にもっとも近いところにある自治体にあるべきであるという理念がここに確立したのである。この意味で1993年改革はまさしく地方分権の改革であった。こうして所得保障は国、サービスは自治体という役割分担が成立したのである。

包括補助金制度が導入された1990年代前半のフィンランドは、ソ連貿易の崩壊に起因する深刻な不況を迎え、GDPはマイナス成長に落ち込み、失業率は約20%に上昇した。国は包括補助金の削減を行い、自治体の財政は悪化した。このためサービスの開発が縮小される問題が生じた。しかしフィンランド福祉国家は全体としてその危機を乗り越え、長期的には自治体間のサービスの格差は改善されつつあることが報告されている。

フィンランドは、2030年にピークに達する高齢化をいかにして乗り越えるかという課題を抱えている。現在の社会サービスの議論の中心はそこにある。1995年のEU加盟、2002年に予定されているEU通貨への切り替えなど国際化とグローバル化の波のなかで、どのようにして普遍的な社会サービスを維持していくかが今後の鍵となるであろう。すでに営利的サービスの導入、介護保険制度の研究

なども行われている。しかし、それでも伝統的な家族介護への回帰はあり得ないと考えられる。フィンランド市民がそれを望んでいないことが様々な調査で明らかになっているからであり、市民は選挙を通じて政策決定者に影響力を行使できることを承知しているからである。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 神 原 勝
副 査 教 授 田 口 晃
副 査 教 授 新 川 敏 光

学 位 論 文 題 名

フィンランド福祉国家における社会サービスと高齢者政策

(論文の要旨)

本論文は、日本における介護保険制度の導入並びに地方分権改革などをめぐる議論に触発されて行ったフィンランドを対象とする福祉国家の包括的研究である。わが国と同時期に急激な工業化・都市化の歴史的变化を経験し、また今日、高齢社会・分権社会への移行という同時代的課題をかかえているフィンランドを対象に、労働市場や家族における地位に左右されない市民個人に対する平等な権利の保障に裏づけられた、いわゆる普遍主義的な北欧型福祉国家に移行した同国の戦後過程を、とくに社会サービスと高齢者政策に焦点を当てて、それらを社会の構造変化、社会政策理論の形成と発展、制度改革と運用の実態などの観点から多角的に分析したものである。本論文は以下の8つの章から構成されている。

序章の「研究の目的と方法」では本論文の問題意識を述べている。第一に、修士論文で、北欧型福祉国家に移行する重要な転機となった1984年改革（ナショナルミニマムの形成）と1993年改革（包括補助金の導入による地方分権）を検討したが、これを将来における日本とフィンランドの比較研究に発展させるためには、選別的・救貧的・伝統的な色彩の濃い戦後福祉と、改革後の福祉制度が経済不況などの試練に耐え得たかなどの検証と評価を補強する必要があるとの認識に立っている。第二に、日本とフィンランドの工業化・都市化・高齢化・分権化にみられる同時性や、福祉における親族介護や民間団体の役割などの類似的な問題の存在は、フィンランド研究の意義を一層高からしめると認識している。

第1章「北欧型福祉国家と社会サービス」は、北欧型福祉国家と社会サービスに関する様々な理論モデルを検討している。ここでは今日福祉国家の類型として定説化しているエスピノーアンデルセンのモデル（リベラル型・保守型・社民—北欧型）や、北欧諸国の研究者による北欧型の持つ特徴（公的な社会政策、完全雇用の目標、高度な普遍主義、自治体の役割、均一的所得配分、男女平等など）を検討したうえで、とくに北欧諸国の中で、フィンランドは上記の改革以降、公的社会サービスのすべてが自治体に集約（所得保障は中央政府）されている点に顕著な特徴（地方民主主義）を見いだしている。

本章後半ではさらに、そうした特徴を有するフィンランドの自治体の地位や活動の内容について詳細に検討する一方、社会サービスに関しても、ヨーロッパ・北欧・フィンランドにおける多数の論者の理論を検討したうえで、とくにハーゼンフェルトとケトラの理論（市民がサービスを選択する自由（権利）と行政の裁量の幅（サービスの量と多様性）の相関関係における市民の地位の変化）に着目し、これが普遍的な社会サービスが整備されているか否かを判断する有効な基準を提供してくれると評価している。この章は、次章以降で戦後過程を分析するに際しての基本的な認識枠組みをなしている。

第2章「戦後の復興と社会福祉国家への歩み」、第3章「社会保険制度の形成」、第4章「公的扶助から社会サービスへ」は、普遍主義的な社会福祉国家への転換を告げる1984年改革に至るまでの戦後の

改革過程を分析している。第2章では、とくに1960年代以降の工業化・都市化に伴う社会の構造問題を解決する必要から、中央政府によって強力に福祉国家の建設が進められ、これに関連して公的セクターの拡大、女性の労働・政治参加などが促進される一方で、社会政策・社会保障の理論面においても、所得移転を中心とする社会保険制度の整備から、次第に社会福祉・社会サービスに重点を移行させていく理論動向が明らかにされる。第3章はそうした理論と呼応して進んだ社会保険制度（所得保障）の成立過程を、次いで第4章では、社会サービスが所得保障と区別されて新たにカテゴリー化され、そのことによって社会福祉の内実が社会サービスに変貌していく理念改革の政治過程を論じている。

第5章「1984年の社会福祉保健国庫支出金改革（VALTAVA 改革）」は、前章で述べた1960～70年代の助走期間を経て、フィンランドが北欧型福祉国家に移行する契機となった1984年のVALTAVA 改革を詳細に分析している。この改革の意義は、第一にすべての市民に自治体の供給する社会サービスを享受する権利を保障し、第二に保健に比べて立ち遅れていた福祉事業を拡充することによって、社会福祉保健サービスのナショナルミニマムを構築したことにあるとされる。この改革は中央集権の政府間関係の枠組みの中で推進されたものであった。しかし、この改革によってサービスの供給に自信をつけた自治体は、次第に自治権（政策裁量権）の獲得を求めようになり、この要求にこたえた次なる改革、すなわち分権改革の分析を第6章「1993年改革による包括補助金制度の導入とその影響」で行っている。

この包括補助金制度についても改革の目的・過程・内容・評価などを詳細に論じている。改革に対する評価について言及すれば、2つの観点からこれを試みている。第一は深刻な不況による包括補助金の削減が自治体のサービス供給にマイナスの影響を及ぼしたことをめぐって、制度自体に対する多様な評価が存在すること、第二は包括補助金制度の導入がサービスの地域間格差の発生を促進させることが、北欧型福祉国家の価値理念である平等と民主主義とどのように調和できるかという問題である。これらについて筆者は様々な議論を紹介し、それが進行中であることを理由に自身の評価を留保しているが、各種の調査を引証して、国民の大多数が、サービス内容に不安を持ちつつも公的セクターによる福祉を信頼していると述べ、他方では以前のような中央集権の復活はあり得ないとも展望している。

第7章「フィンランドの高齢者ケア政策」では、高齢者ケアに問題を特化して、高齢者をとりまく今日的な問題状況、戦前に遡った高齢者政策の推移、高齢者サービスの内容とその財政、高齢者サービスの供給主体などについて検討を行い、今後の展望として、財政難の中で要介護度の高い高齢者にとっては受難の時期が続くが、研究者・政治家・行政・医師・介護者・親族・高齢者団体を含む市民のケアに関する議論が活性化しており、これらは自治体の自己決定権の拡大とあいまって、地方レベルから高齢者に対する公的サービスの質と量に関して、改善策を生み出していくだろうと結んでいる。

終章は、これまで検討したフィンランド福祉国家にみた普遍主義の観点から、日本の社会サービスと高齢者政策について比較研究する今後の研究課題を示唆している。

（評価の要旨）

北欧型福祉国家に関して、日本ではとくにスウェーデン研究の蓄積はなされているが、フィンランドに関する研究は皆無に近い。その意味で本論文は、初の本格的なフィンランド福祉国家研究であり、今後のフィンランド研究を目指すものにとっても必読文献となるであろう。また長いタイムスパンで歴史的な変化を捉えるとともに、それらの政治・政策過程における第一次資料や福祉国家と社会政策に関する多数の論文を渉猟して、一貫して論点の掘り下げと目配りの広さを維持していることも論文の価値を高めている。

さらに普遍主義的福祉国家への移行を検証した1984年と1993年の改革は本論の中核をなす部分であるが、ここでは政府間関係の変化と論理を詳細に分析することによって、分権化を伴うケースが多い他の福祉国家との比較研究を容易にする道を開いている。少なくとも筆者が今後試みようとしている日本とフィンランドの比較研究にとって、一方の側における基礎研究はクリアされたといえる。

欲をいえば、市民権と福祉をめぐる理論的な問題や福祉国家類型論の発展をふまえ、フィンランドを

比較論的に位置づけることができれば、論文の完成度はより高くなると思われる。

著者はフィンランドに30年間在住し、現在フリーの立場で日本とフィンランドの福祉関係者・団体、自治体、政府の相互交流をコーディネートする仕事に専念している。本学社会人コースにおいては、「高度な専門性をもつ職業等に必要高度な能力」という審査の観点があり、これに照らせば、本論文が学位の授与に十分値すると判断し、審査員全員一致で合格と判定した。