

NPM 改革と自治体における福祉サービス供給 ーフィンランド3自治体の事例からー

藪 長 千 乃*

Abstract

Nordic states figure in international comparisons due to its characteristics of universalism, high-redistribution and active labor market policy. Municipalities have significantly impacted the process of their development. They have enhanced their functions and tasks as providers of welfare services, education and other public services. The situation that local governments share two-thirds of public expenditure and employment is called the “municipalization of the public sector”.

Their administration has taken a new direction in the past several decades. They adopted New Public Management (NPM) and have attempted to reform their administration and organization.

In this article, I compare the welfare provision systems in three Finnish municipalities and explore the method of reformation in each municipality.

First, I describe how the market mechanism, reorganization and other NPM reforms have been introduced in industrialized countries and especially in Nordic states. Second, I focused on the situation in Finland and attempt to explain the background of NPM reforms in Finland. Third, I show the cases of welfare provision in three Finnish municipalities and compare them. Finally, I discuss the changing direction of welfare provisions of Finnish municipalities and mention the latest Finnish reforms of municipalities and welfare services.

Key Words: 福祉供給, 自治体, フィンランド, NPM, 民営化

本報告は、文部科学省科学研究費<若手研究B>「福祉社会におけるサービス供給構造の研究 フィンランド人口3万人規模自治体の事例」(2006年-2007年)による研究成果の一部によるものである。

*人間学部人間福祉学科

はじめに

高いレベルの普遍主義、高度な再分配、積極的な労働市場政策などを特徴とする北欧諸国⁽¹⁾では、福祉サービス供給システムの構築・維持において、自治体が重要な役割を果たしてきた。社会福祉整備の積極的な主導者として、福祉国家の展開とともに自治体は機能と規模を拡大してきた。公的支出と公的雇用の約3分の2を地方自治体が占め、「公的部門の自治体化 the municipalization of the public sector」とも称されている（Rose & Ståhlberg 2005; 84）。しかし、こうした状況は、新たな自治体運営への転換に向かっている。特に90年代に北欧諸国を襲った深刻な不況が、高齢化の急速な進展とともに改革を推し進める大きな原動力となった。この過程で、北欧諸国の自治体は、地方政府の役割を堅持しながらも、市場メカニズムや市民参画・協働型システムといった新たな選択肢を採用した。

本研究は、フィンランドの自治体における多様な福祉サービス供給の現状を比較し、急速に進展する高齢社会の中で増大する福祉サービス需要に、限られた資源・財源で対応していくために自治体が選択した改革の方向性を検討したい。

本研究の構成は以下のとおりである。1.では、先進工業国家における福祉サービス供給における市場メカニズムの導入や、行政システムの簡素化などについて、NPM（公共部門改革）の流れの中で整理し、北欧諸国における現状について述べる。次に、2.では、フィンランドにおける状況に焦点を絞り、NPMの進行した背景とその概況について述べる。そして、3.では、三つの自治体における具体的な事例を提示し、2.で述べた内容を裏付けながら、比較検討する。最後に、上述した内容についての検討を踏まえて、課題と展望を述べる。

1. NPM と北欧型福祉国家

1.1. NPM 改革の潮流

ニュー・パブリック・マネジメント（以下NPMという。）は、世界中を席卷した公共部門のマネジメント改革といわれる。イギリスを端緒として、アメリカ合衆国、オーストラリア、特にニュージーランドに広がり、北欧諸国および大陸ヨーロッパ諸国へ広がった。NPMは、ほとんどすべての国においてなにかしらの影響力を及ぼしたとされる。（Lane 2000; 3）

こうしたNPMの特徴は、ときに、「小さな政府」を指向する新自由主義的な行政改革であると評価される（近藤 2005; 11, 29）。また、行政のビジネス化や市場化を目的にした施策であり、行政の透明性、説明責任、参加や公平性などに対する関心が薄いことも指摘される（中邨 2003 ; 83）。しかし、NPMの理論と内容はさまざまであり、一義的に定義することは困難であることがたびたび指摘されている（大住 1999; 1-7, 白川ほか; 25-36, 西村 2005; 108-109, 原田 2003; 50-54）。NPM研究の嚆矢とされるフッドは、1970年代末以降、世界各国で進められた公共部門改革の特徴を、①専門的経営者による経営、②業績に関する明確な基準・指標の

設定, ③成果による統制, ④組織内部における権力分散, ⑤競争原理の導入・強化, ⑥民間部門で確立した経営手法の導入, ⑦資源利用における規律と儉約に整理し, これを NPM と呼んだ (Hood 1991). 一方, 日本における NPM の代表的論者とされる大住によれば, NPM の特徴は, ①競争原理の導入, ②業務の執行権限の委譲, ③成果主義への転換, の3点に集約されるといふ。(大住 1999, 2005)

大住自身も指摘するように, NPM は, 地域や時代によって, その目的・理念, 適用の度合いなどが異なる。ナショルド (Nashold 1996) は, 1980 年代から 90 年代半ばにかけての, OECD 諸国における公共部門改革の内容と特徴を比較し, こうした公共部門改革は, 単線的なものではなく, 複数のパターンに分けられることを指摘し, 主に次の四つのタイプに分類した。イギリスとニュージーランドでは, 公共部門の縮小と民営化を重視した市場志向の組織改革に重点がおかれたが, デンマークとオランダは, 政府活動の市民社会への委譲と, 競争的要素の導入と結果を重視した運営に特徴がみられた。一方, スウェーデン, フィンランド, ノルウェーは, 結果を重視した運営に積極的であり, 競争的要素と民営化の導入は漸次的である。そして, 日本, ドイツ, アメリカとオーストラリアは, 規則による行政運営が支配的であり, 競争的要素と民営化による国家活動の縮減には積極的で, 結果を重視した運営はアメリカを除いては消極的であったというものである。一方, 大住も, NPM の適用国の先進的事例について, アングロサクソタイプと北欧タイプのおおむね二つに分けている。イギリスやニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国では, 公的企業の民営化, 民間委託, バウチャー制度などの広義の民営化手法を幅広く採用しているほか, 市場化テスト, ベンチマーキング手法など競争圧力が行政運営にも浸透するように工夫が見られる。広義の民営化になじまない分野のみをエージェンシーや内部市場メカニズムの活用分野として行政組織内部に残そうとし, その改革は急進的でトップダウンの包括的組織的な改革手法が用いられる。一方, 北欧諸国では, 広範な民営化手法の活用には慎重で, エージェンシーや内部市場メカニズムの活用のような組織運営の改革を通じて, 効率化や効果の向上を図ろうとしている。そして, 北欧諸国の改革は, ボトムアップによる自発的で穏健な改革であるという。(大住 1999; 2-4)

また, 初期の NPM と発展型の NPM に分けて整理する場合もある。工藤 (2005; 103-104) は, 初期の NPM は, 既存の行政組織, 公的セクターの内部の効率化, 活性化を主目的としていたのに対し, 改革の結果, 新たな公共サービスの担い手となった NPO, 民間企業, コミュニティ, 市民団体などが, 公的セクターの枠組みを大きく変えた。こうした新たな公的領域を想定したガヴァナンスの構築を求める変化をポスト NPM として, 初期の NPM と区別することができるかと整理している。また, 大住も, 企画・立案部門と執行部門を分割し, 執行部門の業務の標準化と目標の明確化を中心とした経済性・効率性の確保を主目的とする改革アプローチを古典的 NPM とし, これに対して, トップ・マネジメント機能と顧客であり利害関係者 (ステイクホルダー) である市民の参加と協働をとりこんだ NPM を参加・協働型 NPM と呼んでいる。(大住 2005; 91)

こうした多様な側面からみれば、NPM は、「小さな政府」を志向した新自由主義的な改革であるにとらえるよりも、景気の変動やグローバル化、新たな市民社会の発展と展開といった大きな社会変動に柔軟に対応しながら、現代福祉国家の膨大な行政サービス需要を満たしていくための、さまざまな改革であるにとらえたほうが適当であろう。NPM は、社会・経済環境の変化に世界各国の政府システムを対応させるための理念（原田 2003; 50）ともいえる。では、次に北欧諸国における状況を追っていくこととしたい。

1.2. 北欧型福祉国家と地方自治

北欧諸国は、パブリック・セクターが主要な役割を果たしながら包括的・普遍的な福祉を供給する国家群として特徴付けられてきた。その代表的なものに、G. エスピン＝アンデルセンの『福祉資本主義の三つの世界』がある。この中で、北欧諸国は、普遍主義の原理と社会権の脱商品化が新中間階級にまで効果を及ぼし、最も高い水準での平等を推し進めるような福祉国家を実現しようとする社会民主主義レジームとして分類された。（エスピン＝アンデルセン 2001）

こうした北欧型福祉国家の主な特徴は、おおむね次の 6 つに整理される。①普遍主義的社会保障給付、②福祉ニーズのカバーとサービスの提供に関する包括性、③高度な所得再分配制度、④サービス提供におけるパブリック・セクターの強い関与、⑤主要財政資源としての税制、⑥これらを裏付ける完全雇用への政府のコミットメントである。（Kautto, et.al. 1999, Arter 1999, Eitheim & Kuhnle 2000, Timonen 2003 ほか）

こうした北欧諸国における福祉供給の大きな担い手となったのが地方自治体である。「コミュニティ⁽²⁾の自治は、北欧デモクラシーに基本的なものだと考えられて」おり（ペタション 2003; 129）、「北欧諸国は、強力な（事実上の）地方自治と広範な機能を有する地方政府という長い伝統」を持つ（Denters & Rose 2005; 248-250）、「地方自治の約束された国」（Rose & Ståhlberg 2005; 85）であるとまで表現される。この強力な地方自治システムは、第二次世界大

表 1 1990 年ごろの公共部門における中央－地方関係（費用・職員数）

	費用		公共部門職員数（1990年）単位：千人		
	GDPに占める政府支出割合（1980－89）	公共消費に占める地方割合（1988）	職員総数	うち地方自治体職員数	職員総数に占める地方の割合
デンマーク	59.0 %	69 %	949	620	65.3 %
フィンランド	39.9 %	67 %	639	405	63.4 %
ノルウェー	49.5 %	62 %	567	418	73.7 %
スウェーデン	62.7 %	72 % (1987)	1543	1141	73.9 %
(参考) OECD平均	41.1 %	—	—	—	—
(参考) イギリス	—	—	6058	2967	50.0 %
(参考) イタリア	—	—	4126	743	18.0 %

出所：Albæk 1996; 7,9, Jouni Niskanen, Ari Salminen 1995: 297 から作成

戦後、福祉国家の拡大・発展路線とともに中央政府主導で確立されていった。教育や福祉分野など住民に直接サービスを提供する行政分野の提供主体を地方自治体とし、普遍的サービス確保のための財政的裏づけとしての補助金制度や、自治体規模の拡大のための合併政策を活用しながら⁽³⁾、中央政府は強力に福祉国家の整備を進めていった（表1参照、Baldersheim & Ståhlberg 1994, Kröger 1997; 95-108, Kettunen 1999; 333, 藪長 2004; 156-158）。このようにして確立されていった地方自治システムは、先進工業国家の中でも全国画一的で統合的なタイプに分類されている（岩崎 2000; 299-300）。すなわち、北欧諸国における福祉サービス供給を中心とした公共部門は、地方自治体が大きな役割を果たしているものの、中央政府による管理的な「誘導された guided」自治であったとも言われている（Baldersheim & Ståhlberg 2002; 76）。

しかし、こうした中央政府による地方自治体の管理的傾向も、1990年代以降大きく変化した。その主な特徴は、大都市圏の形成と域内の分権化、自治体組織の自由化とこれに伴う権限の移動、国境を超えた活動領域の拡大と、そしてNPM改革による競争・選択的要素や顧客主義の導入である（Rose & Ståhlberg 2005; 90-96）。

1.3. 北欧諸国における NPM

北欧諸国は1980年代後半から1990年代にかけて、転換期の一つを迎えた。少子高齢化のさらなる進展に加え、高度情報化、グローバリゼーションの進行とEUへの加盟問題などを背景に、90年代初頭の大規模な不況をきっかけとして、それまでの社会保障給付の拡大路線は、削減・縮小へと方向を変えた。その前後における各国政府の福祉政策への対応の違いは、北欧型福祉国家、スカンジナビア・モデル等と称される共通の特徴を有してきた北欧諸国の分岐のきざしとも指摘された（Eitrheim & Kuhnle 2000）。しかし、90年代終わりごろになると、このような転換や改革の方向性の違いにもかかわらず、北欧モデルは堅固に存続しつづけていることがたびたび指摘されるようになった。それらは、社会保障給付の削減は実施されても、北欧モデルの基本的な特徴は失われていないとするものである。（Kautto, et.al. 1999, Eitrheim & Kuhnle 2000, Timonen 2003 ほか）

大住は、デンマークとスウェーデンの事例をもとに、イギリスやニュージーランドでは「小さい政府」を推進するためにNPMが活用されたが、北欧諸国では「大きな政府」を維持するためにNPMの適用を進めたと考える。その主な特徴は、業績志向のマネジメント・システムや、発生主義予算・会計への移行（検討）、ベンチマーキングや格付けなどマネジメント・モデルの活用など、ソフトで柔軟な契約モデルである（大住 2003, 2005; 55-78）。また、ナショルトは、フィンランドにおける具体的なNPMの事例研究から、フィンランドにおける公共部門の改革は、1980年代の社会民主党政権主導による意思決定構造の分権化と成果主義の導入などの改革と、90年代の保守連合政権による市場メカニズムの導入、経済危機後の大規模な歳出削減に伴う行政規則に基づく運営と市場メカニズム活用の加速という3つのステージに整理した（Nashold 1996）。

こうした公共部門改革は、1980年代に北欧各国で行なわれたフリーコミューン実験が下地となっている。業務分野を超えた水平的な組織改革と権限委譲や分権化を伴う垂直的な組織改革、自治体の業務に関する規制の緩和は、地域の実情に即した自治体の業務運営を可能にし、自治体の活動能力自体を高めただけでなく、自律的運営の能力を高めることを主目的としていた。結果として、それまでの中央政府主導の政策展開から、ボトムアップの改革へと大きく公共部門改革の経路が変わっていった。（Baldersheim & Ståhlberg 1994; 202-223）

ラーネは、NPM は、単に公共部門から民間部門への移行を促すものではなく、公共部門におけるサービス提供のあり方を変えてより効果的なものにすることで福祉国家を強固にするために利用されるものである、と説明する（Lane 2000; 7）。北欧諸国の公共部門改革は、必ずしも公共部門の縮小とこれと並行する自由な市場経済の拡大・活発化、言い換えれば福祉国家の縮減を目指したものではないといえよう。そこで、次にフィンランドにおける状況に絞って、公共部門改革の背景を詳しく検討していくこととしたい。

2. フィンランドにおける公共部門改革

2.1. 福祉国家の整備と自治体の発展

フィンランドは、北欧諸国の中でも後発の福祉国家といえよう（藪長 2005: 105）。1970年代から80年代にかけて経済成長と福祉国家の発展をみせた。1970年代から揺らぎを迎えつつあった欧米福祉国家の流れからみれば、まさに「遅れてきた」福祉国家であったといえる。

実際、社会福祉の基礎理念を選別主義から普遍主義へと転換させた社会福祉理念委員会報告が1971年に報告を発表すると（山田 2003: 145-158）、これを境として、1970年から85年までの15年間に公的部門の雇用は倍増し、1980年には社会保健省の支出が国の歳出に占める割合は20%を超えた。

こうして発展をみせた社会福祉領域のサービス提供の主体は、他の北欧諸国同様、フィンランドにおいても中央政府主導のもと、基礎自治体であるクンタ *kunta* が担った。しかし、フィンランドの場合、大規模な自治体合併が進まなかったことから、クンタは細分化されたまま多様な規模で残っていた⁽⁴⁾。ところが1980年代になると、クンタ組織の発達が緩慢であるにもかかわらず、新たな行政施策が次々に導入されたためにさまざまな課題が表面化していった。クンタ組織が複雑で規則性を持たない非効率的なものになってしまったこと、中央政府の管理による全国画一的な政策の導入によってクンタが地域の特性に応じた施策を実施する能力が低下してしまったこと、クンタ組織や職員数の肥大化、その一方で小規模クンタの脆弱な財政基盤などである。そこで、事業量と内容の増大の中で組織の肥大化を防ぐ解決策と、市民に身近なところに意思決定機関をおくことへの期待が高まり、クンタの裁量権を高めることが求められるようになっていった。（Ståhlberg 2000; 36-39, 藪長 2002; 9）

このようなクンタの抱える課題を解決するために、80年代から90年代にかけて地方自治制度改革が次々に行われた。

2.2. 地方自治制度改革

フィンランドで大規模な自治体合併が進まなかった最大の理由に、クンタ間の連携システムが制度化されていたことがあげられよう。すでに1930年代から、医療や職業訓練など、一定の人口規模や経済資源が必要とされる分野においてクンタ組合 *kuntainliitto* を設置し、合同で事業を展開することができるクンタ組合委員会制度が整備されていた。小規模クンタの抱える脆弱な財政基盤や行政機構の非効率性、高水準の職員の確保、地元実力者による行政への関与などの課題は、このクンタ組合制度によって一定の解決を図ることができた。しかし、クンタ組合は、行政領域ごとにさまざまな規模で形成され、意思決定は各クンタ議会からの代表者で構成されるクンタ組合委員会で行なわれる。このため、1980年代までには、合意形成が困難であること、意思決定過程が市民から遠く、サービス提供の正統性を保ちにくいことなどが課題として浮かび上がってきた。(Ståhlberg & Oulasvirta 1996: 96, 藪長 2002; 8-11) こうした課題が、次に述べる地方自治制度改革によって一定程度の解決が図られていくことになる。

1980年代半ば頃からスウェーデン、デンマークで始められたフリーコミュン実験の動きに影響されて、フィンランドは、やや遅れて80年代終わりごろからフリーコミュン実験に取り組み始めた。実験に参加したクンタでは、委員会数がおよそ半減するなど組織の簡素化の面で顕著な結果がみられた。(同上)

さらに、大きな改革となったのは、93年に実施された国庫補助金の改革であった。それまで各クンタの財政能力別に補助率を設定し、個別の事業別に算定されていた補助金について、補助金の算定と支出後の検査に膨大な時間と手間がかかること、支出ベースの算定システムがクンタのコスト管理意識を低下させていることなどが課題として浮かび上がってきた。すでに1970年代からはじまっていたこうした議論は、事業費が保証されるこれまでの補助金システムを望むクンタ側には懐疑的に受け止められた。しかし、保健福祉サービス提供に関する国庫補助金の交付を地方自治体経由に整理し、保健分野と福祉分野の補助率を統一することを主な内容とした1984年の保健福祉国庫補助金改革 (VALTAVA 改革) とフリーコミュン実験を経て、自治体がしだいに自律的な運営体制を整備していくと、自治体の裁量権が増す包括補助金システムへの移行はクンタ側にも支持されるようになっていった (山田 2006; 160-244)。最終的に1993年に包括補助金制度が導入され、中央政府から地方自治体への補助金は、年齢別人口や都市部との距離によって自動的に計算される一般交付金 *Yleinen valtionosuus*, 教育文化交付金 *Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus*, 福祉保健交付金 *Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus* と、クンタ間で税収格差を相互に埋め合わせる税平衡調整交付金 *Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus* に統一された。

こうした個別の改革の結果、最終的に1995年にこれまでの地方自治体法 *Kunnallislaki* (953/1976) はクンタ法 *Kuntalaki* (365/1995) に全面的に改正された。クンタは、域内の行政サービスの提供にあたって自由な体制で事務を執行できるようになった。クンタ組合は、新た

にクンタ連合 Kuntayhtmä として、柔軟に組織化することが可能になった。

2.3. 改革の背景

1980 年代から準備が進められていた基礎自治体の運営を中心とした公共部門改革が 1990 年代に急速に進行した背景には、さまざまな要因があったと考えられる。

1980 年代の北欧諸国は、戦後の経済発展や産業構造の変化に伴い、国際商取引規模が拡大し、程度の差はあれ市場自由化、金融を中心とする規制緩和への対応が迫られていた。また、ヨーロッパ統合の動きにも対応が迫られた。EU 加盟への対応は、福祉水準の収斂を要求し、福祉国家に一つの大きな転換を迫るものと考えられた。さらに、欧州通貨同盟への加入問題は、物価・賃金の抑制と結びついた為替管理政策により国際競争力を維持してきた北欧諸国にとって難しい決断を迫るものであった。金融自由化への対応は、結果としてフィンランドに北欧諸国の中でも 1990 年代初頭の最も深刻な不況（Kvist 1999）を招いた大きな要因となった。この不況をきっかけにフィンランドは、徹底的な社会保障改革と、北欧諸国で唯一、EU 加盟、EMU 加入の両者を決断・実行していった。（藪長 2006）

一方で、核家族化・未婚化などのライフスタイルの多様化に伴う家族構造の変化や、都市化と過疎化の進行も、福祉サービスの供給とそれを担うクンタの柔軟性、持続可能性を迫っていたことも挙げられよう。さらに、フィンランドでは、第二次世界大戦以降、比較的緩やかに推移していた高齢化が、1990 年代を境として急速な進行をはじめた。90 年に 13.5% であった 65 歳以上人口は、2010 年には高齢化率 20%、2030 年には 25% を超えることが予測された（Vaarama and Kautto 1999:7）。これは、他の北欧諸国の状況と比べれば最も早いスピードであった（藪長 2005, 2006）。膨大な保健福祉サービスの供給を担うクンタが効果的かつ効率的な運営を図るためにも、クンタの自律的な運営を可能にする地方自治制度が求められた。

2.4. 民間部門の拡大

1990 年代の一連の地方自治制度改革によって、クンタは行政サービスの供給責任を有しつつも、その調達を自由に行えるようになった。クンタのサービス調達経路は、クンタによる直接生産、クンタ企業 *liikelaitos* における生産、他クンタ（または他クンタのクンタ企業）からの購入、クンタ連合（またはクンタ連合企業）からの購入、（非営利）団体 *yhdistys* からの購入、民間営利企業からの購入、などを挙げることができる（Kettunen 1999; 335, Meklin 2003; 350）。これにより、サービス生産者の多様化が 1990 年代に大きく進んだ。

クンタの活動は、おもに保健福祉、学校教育、都市計画・整備、上下水道、環境などの技術部門の業務に分かれるが、技術部門の業務において最も民間部門による生産が活用される。一方、クンタやクンタ連合、その所有する公営企業など公共部門による直接生産の傾向が最も強いのが、保健福祉部門であるという（Kettunen 1999; 337-338）。

しかし、それでも 1990 年から 2004 年までの 15 年間に、保健福祉サービスの生産に公共部

表2 部門別福祉サービス生産従事者割合と民間サービス事業所数の推移（1990年－2004年）

	1990年	1995年	2000年	2002年	2004年
公共部門	87.9%	86.6%	79.3%	76.0%	73.3%
非営利団体järjestöt	11.6%	11.9%	16.2%	18.1%	19.0%
営利企業yritykset	0.5%	1.6%	4.5%	5.9%	7.7%
民間部門計	12.1%	13.4%	20.7%	24.0%	26.7%
総職員数	116,742	117,400	151,174	152,275	162,983
民間事業所数	741	—	2,664	3,018	3,275

出所：STAKES 2007 から作成

門⁽⁵⁾が占める割合は、従事者数ベースで87.9%から73.3%へと14.6%減少した。また民間の保健福祉サービス事業所数 *sosiaalipalvelutoimipaikat* は、1990年から2004年までの15年間に741所から3,275所へと、およそ4.4倍に膨れ上がった。(STAKES 2007)

2004年時点で、民間部門によるサービス生産の状況を、人口1000人あたりの従事者数で地域別に比較すると、最も多いのが首都ヘルシンキが含まれるウーシマー地域 *Uusimaa* で公共部門従事者22.3人に対し、民間部門10.5人であった。以下、東北部のカイヌー地域 *Kainuu* (21.1人/10.5人)、次いで中南部の成長傾向にある工業都市が集まるキュメンラークソ地域 *Kymenlaakso* (23.1人/10.0人)であった。また、提供するサービスの部門別に比較した場合、民間部門による供給が占める割合が最も高いのが、費用ベースで、母子保護施設 *Ensi- ja turvakodit* (79.9%)、子ども及び青少年施設 *lasten ja nuorten laitokset* (62.8%)であった。一方、母子相談所 *neuvola* (-) 及び発達障害者施設 *Kehitysvammalaitokset* (0.2%)では、ほとんど民営化が進んでおらず、保育 *lasten päivähöito* (4.2%)、デイサービスセンター *päivätoiminta* (4.2%)なども同様であった。(STAKES 2007; 136-137)

3. 三自治体の事例

では、各クンタにおける民間部門による高齢者福祉サービス供給の具体的状況について、現地における聞き取り調査の結果をもとに三つのクンタの現状を整理したい。対象自治体は、類似した中規模地方都市（人口2, 3万人程度）の2クンタに、人口規模・構造、地理的位置、産業構造など環境要因の大きく異なる1クンタを加え、類似するクンタ間の比較、相違の大きいクンタ間の比較の両者が可能なように選定した。なお、おもな対象は高齢者のための福祉サービスである。選定した3クンタは、以下のとおりである。コウヴォラ *Kouvola kaupunki*⁽⁶⁾ は、人口約3万人、貨物を中心とした鉄道の中継地として栄える中規模都市である。ヘイノラ *Heinola kaupunki* は、人口約2万人、工業を中心とした高速道路の中継地点でもある中規模都市である。一方、エノンテキオは、*Enontekiön kunta* は、フィンランド北西部に位置し、約2千人の人口を抱える。しかし、面積が広く、人口密度は0.3人/km²である。現在の主要産業は観光であるが、1990年代には失業率が40%を超え、フィンランド最悪の状況を記録した。

表3 三自治体の概要（2006年現在）

	コウヴォラ自治体	ヘイノラ自治体	エノンテキオ自治体	(参考) 全自治体
人口	31,054人	20,729人	2,000人	5,255,580
面積, 人口密度(人)*	44.88 km ² , 709.8人	839.34 km ² , 30.6人	8,391.54 km ² , 0.3人	338,436.08 km ² , 17.3人
高齢化率 (75歳以上比率)	18.9% (9.0%)	19.8% (8.9%)	16.8% (7.7%)	16.0% (7.5%)
失業率	14.8%	15.5%	24.8%	11.6%
保健福祉運営費用**	2,422ユーロ	2,377ユーロ	2,801ユーロ	2,412ユーロ
クンタ運営総費用**	3,601ユーロ	3,706ユーロ	4,983ユーロ	3,899ユーロ

*人口密度は土地（湖を含まない）の面積を元に算出している。

**住民一人当たり。

出所：Suomen Kuntaliito ウェブサイト（Kunnat.net）<http://www.kunnat.net>（2007年9月8日DL）

現地調査は、主にクンタ福祉部門担当者および各首長への聞き取り調査、現地社会福祉施設・エージェンシーの訪問と聞き取り調査を中心とした。

3.1. コウヴォラ

コウヴォラにおける高齢者向け福祉サービスは、在宅高齢者向けサービス Avohuolto が 90%、施設サービスが Laitospalvelu 4-5%、そのほかのサービスが 5-6% を占める。

コウヴォラには公立の高齢者施設が 2 か所、民間の高齢者施設が 3 か所ある。公立の施設だけではコウヴォラが提供するサービスを満たすことができないため、民間施設からサービス購入契約を結んでいる。民間施設は、1990年代以降に設置されているが、その主な理由は、国庫補助金改革のために、施設設置費用をコウヴォラが負担できなくなったことによる。民間施設の設置主体であるコウヴォラサービス住宅協会 Kouvolanpalvelunkotiyhdistys は、すでに 1967年に設立されたものである。

訪問介護サービスの利用者は月平均 350 人程度おり、市が直接提供している。介護者は全員で 115 人である。原則として掃除などの家事サービスは提供されないため、このようなサービスの利用希望者は民間団体から自己負担で購入することになる。

3.2. ヘイノラ

ヘイノラにおける施設サービスは、公立施設として、老人ホーム 1 施設と 24 時間サービス付き住宅が 2 施設の計 3 施設、民間施設は非営利団体によって運営される 24 時間サービス付き住宅 1 施設がある。公立施設のうち 1 施設は、1976年に非営利の民間団体によって設立されたが、廃止の危機に陥ったため、1996年にヘイノラが購入したものである。

訪問介護サービスの利用者は年 300 人、常に 220 人が少なくとも 2 週に 1 度利用、多くは週 1 度の利用である。ヘイノラでも訪問介護サービスには、家事は含まれない。ただし、掃除、

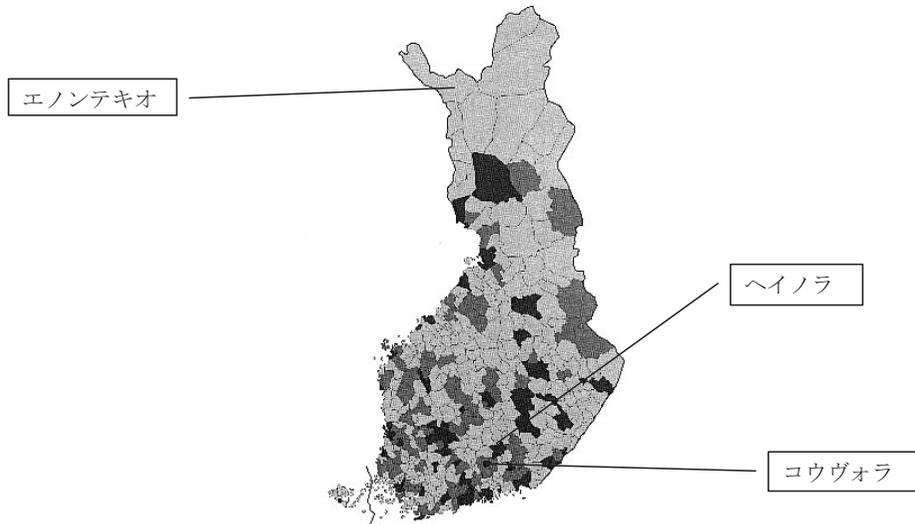


図1 集住状況と三自治体の位置⁽⁷⁾

洗濯などの家事サービスのためのサービスバウチャー制度 *palvelu seteli* が導入されている。

ヘイノラは、1996年と2004年の2回にわたって、24時間サービス付き住宅に併設してグループホームを建設している。こうした公立の施設を新たに設置する一方で、大規模な高齢者施設については、民間非営利団体によって建設が進められている。新たに2008年に完成予定のサービス付き住宅の建設が進められている。その理由は、建設費用をヘイノラで負担できないからである。完成後は、ヘイノラが、民間非営利団体の運営する新施設からサービスを購入することになる。

3.3. エノンテキオ

エノンテキオには、公立の老人ホーム1施設とサービス付き住宅1施設がある。自治体の面積は広いが、人口が少ないため、公共施設は保健センターから学校までそのほとんどが中心拠点ヘッタ *Hetta* に集まっている。訪問介護サービスは、約60人の高齢者を5人の在宅介護者 *kotihoitaja* で対応している。ヘッタに住んでいる高齢者であれば、1日1回の訪問が可能であるが、周縁部に住んでいる場合、訪問が2週に1回になることもある。ただし、基本的ニーズ（シャワー、掃除、着替えを担当する。）は24時間対応される。

サービス付き住宅は老朽化のため、2007年を完成予定として建て替えが進められている。民間団体が施設の建設を担当し、完成後はエノンテキオが直接運営する。これもエノンテキオでは建設費用の負担が困難なのが理由である。

三自治体の状況からは、自治体の直接サービス提供と並行して民間団体の活用を図ろうとする方向がうかがえる。その共通する大きな要因は、地方自治制度改革によってクンタが大規模

な施設を建設するための費用をあらかじめ用意することが困難になったことによる。クンタは、行政運営の自由を得たのと引き換えに、運営費用をランニングコストに相当する包括補助金と自らの税収のみで賄わなくてはならなくなった。一方、民間非営利団体は、フィンランドスロットマシン協会 RAY からの主に福祉事業を対象とした助成金を得ることができ、また施設建設費用の借入をクンタよりも有利に進めることができる。こうした状況のもとでは、民間団体による福祉施設の設置・運営が拡大していった。

一方、訪問介護サービスは、民間団体への移行はほとんど見られなかった。これは、民営化によっても労働コストの削減が期待できないこと、大規模資本を必要としないためにクンタが運営を継続することが可能であることが主な理由である。

しかしながら、たとえばエノンテキオの事例のように、建設費用は民間部門を利用しても、実際の運営にあたっては、地元で委託を引き受ける団体がなければ、自ら運営をしなければならないケースもある。都市部から遠く離れて、広大な面積と低い人口密度、人口規模の小ささのために福祉サービスの提供が非効率な地域では、クンタ自身が模索を続けるしかない状況に置かれている。

むすびにかえて

政府による福祉サービスの供給において、市民に直接サービスを提供する地方自治体の役割は、既に重視されてきたところである。千差万別の地域の実情にあわせて、きめ細かく、かつ無駄のない対応をするには、市民に最も身近で、地域を熟知する基礎自治体による福祉提供が、最も効果的・効率的であるからである。しかし、都市化のさらなる進行は、巨大都市への生産年齢人口の集中と、過疎化・高齢化が同時並行的に進行した自治体を生み出しつつある。過疎化・高齢化に悩む多くの地方部の自治体は、膨大なサービス需要と過度の財政負担が課せられる中で、サービスか負担かの選択に直面している。このような状況は、意思決定の実質を住民に限りなく近い部分に移動させなければ、システムは作動しないし、受容されない、という局面にきている。

フィンランドの地方制度は、自治体の業務範囲を明確に規定せず、また業務の具体的な運営方法も自治体の裁量に任される部分が多い。そこで自治体によって多様な福祉供給の様相が見られる。現地調査を行った三つの自治体では、それぞれ、所管区域内の福祉サービスは、自治体中心の供給、民間団体による供給と自治体による供給の並存、自治体中心の供給から民間団体との並存への移行期、といったそれぞれ異なる特徴を有した。しかし、自治体による供給を中心とした自治体では、新規導入のサービスや、増大する需要に対応したサービス拡大、老朽化された施設の建て替えなど、新たに生じた福祉需要へは民間団体を積極的に活用しようとする動きが見られた。また、その一方で質を維持した効率化が期待できない領域については、自治体の直接供給を続け、民営化には消極的である。こうした動向から、3つの自治体は、福祉供給の多様な様相をみせつつも、自治体の直接供給を維持しながら民間団体による供給を一定

程度導入しようとする傾向を持つといえる。

こうした自治体外部の力を利用した効率的な運営への工夫も、過疎の周辺自治体では限界がある。この問題に対して、現在フィンランドでは、クンタおよびサービス構造改革（Kunta- ja palvelurakenneuudistus, PARAS）が進められている。その主な内容は、合併によるクンタの広域化と新たなクンタ連合などの自治体間のネットワークの形成を促すことによって、クンタがサービス提供のための財政基盤と提供体制を自ら確保することを目指すものである。中央政府主導のこの改革はクンタへの強制力を持たないが、合併を進めたクンタには、特別な補助金が中央政府から交付される。（STM 2007）

しかし、こうした取り組みは、特に改革の必要な過疎の周辺地域の自治体で、すでにクンタ組合、クンタ連合やその他のクンタ間協力などの方法によって進められてきた。エノンテキオをはじめとする地方部のクンタは模索を続けているが、そもそも強固な財政基盤も人材も不足している。このような状況にクンタが今後どのように対応していくのか、注目される課題といえよう。

注

- (1) 本報告では、アイスランドを除くデンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンの4か国について主に述べる。
- (2) 基礎自治体の意。なお、本報告では中央政府との関係を明確にするために「地方自治体」を主に使用した。
- (3) デンマーク、ノルウェー、スウェーデンでは、1950年から75年までの間に、大規模な基礎自治体規模の整備を行なった。自治体数は、それぞれ、およそ1/5（1390→275）、3/5（744→443）、1/10（2498→278）に減少している。（Kröger 1997）
- (4) フィンランドにおける自治体（クンタ）数は、1950年から75年までの25年間で549から477（約13%減）に減っている。（Kröger 1997）その後も大きく変わらず、2000年452、2007年現在416である。また、2000年現在で人口1,000人以下のクンタが22、1,000人から5,000人のクンタが208あった。
- (5) 公共部門には、クンタ及びクンタ連合が所有する公営企業 *liikelaitos* が含まれる。
- (6) フィンランドの基礎自治体は、現在クンタ1種類に統一されているが、旧制度のなごりから、名称はカウプンキ *kaupunki*（市）とクンタ *kunta*（町または村）の2種類に分かれている。
- (7) 最も色の濃い領域は都市クンタ、最も色の薄い領域は地方クンタである。（図出所 *Tilastokeskus, Kunnat ja kuntapohjaiset aluejaot 2007, Käsikirjoja 28, 2007, S.33*）

参考文献

- Albæk, Erik, et.al., *Nordic Local Government*, The Association of Finnish Local Authorities, 1996
- Arter, David, *Scandinavian politics today*, Manchester University Press, 1999
- Bardersheim, Harald, Ståhlberg, Krister (ed.), *Towards the Self-regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Dartmouth, 1994
- Bardersheim, Harald, Ståhlberg, Krister, "From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries", *Local Government Studies*, vol.28, Autumn 2002 no.3

- Denters, Bas, Rose, Lawrence E., “Towards Local Governance?” in Denters, Bas, Rose, Lawrence E. (ed.) *Comparing Local Governance; Trends and Developments*, Palgrave, 2005, pp.246-242
- Eitrheim, Pål, Kuhnle, Stein, “Nordic Welfare State in the 1990s”, in Kuhnle, Stein (ed.) *Survival of the European Welfare State*, Routledge, 2000, pp.39-57
- Hood, Christopher, “A Public management for all seasons?”, in *Public Administration*, vol.69, pp.3-19, 1991
- Kauppinen, Sari, Niskanen, Tapani, *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa*, Stakes, Raportteja 274, 2003
- Kauppinen, Sari, Niskanen, Tapani, *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa*, Stakes, Raportteja 288, 2005
- Kettunen, Pekka, “Local-Government Services”, *Finnish Local Government Studies*, vol.27, 3.1999, pp.332-240
- Kröger, Teppo, “Local government in Scandinavia: autonomous or integrated into the welfare State?”, in Sipilä, Jorma (ed.) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, Avebury, 1997, pp.95-108
- Kvist, John, “Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-Set Theory to Assess Conformity to Ideal Types”, *Journal of European Social Policy*, vol.9 (3), SAGE Publications, 1999, pp.231-252
- Kunnallislaki (953/1976)*
- Kuntalaki (365/1995)*
- Lane, Jan-Erik, *New Public Management*, Routledge, 2000
- Meklin, Pentti, “Evaluation of Efficiency and Quality in Municipal Service Production”, *Finnish Local Government Studies*, vol.31, 4.2003, pp.349-357
- Niskanen, Jouni, Salminen, Ari, “Personnel Cutback in the Finnish Local Government in a Comparative Perspective”, *Finnish Local Government Studies*, vol.22, 4.1995, pp.298-301
- Rose, Lawrence E., Ståhlberg, Krister, “The Nordic Countries: still the ‘promised land’?”, in Denters, Bas, Rose, Lawrence E. (ed.) *Comparing Local Governance; Trends and Developments*, Palgrave, 2005, pp.246-242
- Sosiaalihuoltolaki (710/1982)*
- STAKES, *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2004*, SVT Sosiaaliturva 2007, STAKES, 2007
- STM, *HYVINVOIVA SUOMI HUOMENNAKIN*, Sosiaali- ja Terveysministeriö, esitteitä 2007:3
- Ståhlberg, Krister, *Finnish Local Government in the Postwar Period: The development of the state-local relationship and the free-commune experiment*, Frikomunprojektet Rapport 2, Åbo akademi, 1990
- Ståhlberg, Krister, Oulasvirta, Lasse, “Finland”, in Albæk, Erik, et al., *Nordic Local Government*, The Association of Finnish Local Authorities, 1996
- Timonen, Vipri, *Restructuring the Welfare State: Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden*, Edward Elgar, 2003
- Vaarama, Marja and Kautto, Mikko, 1999, *Social Protection for the Elderly in Finland*, Stakes
- グスタフソン, アグネ『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版部, 2000年
- 原田久, 「NPM改革と政府システムー国際比較の観点からー」武智秀之編『福祉国家のガヴァナンス』ミネルヴァ書房, 2003年, 49ー78ページ
- 大住莊四郎, 「行政サービスの地域間比較システムの意義ーNPM理論の自治体への適用へ向けてー」FRI研究レポート No.50 April 1999, 富士通総研
- 大住莊四郎, 『NPMによる経営革新 Will と Skill の統合モデル』学陽書房, 2005

- 大住莊四郎, 「NPMによる北欧型マネジメント・モデル」『国土交通政策研究』第29号, 国土交通省国土交通政策研究所, 2003年10月
- 工藤裕子, 「イタリアにおける行財政改革の経験－NPMの展開と適用」, 社会政策研究編集委員会編, 『社会政策研究5』東信堂, 2005, pp.102-124
- 白川一郎ほか, NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)手法の地方自治体への導入, NIRA研究報告書, 総合研究開発機構, 2003
- 西村宣彦, 「ローカル・サステナビリティとNPM－欧州における新しい地域経営の手法と戦略目標－」, 日本地方財政学会『分権型社会の制度設計』日本地方財政学会研究叢書, 勁草書房, 2005, 108-127ページ
- 藪長千乃「フィンランドにおける地方制度改革への取組」早稲田大学社会科学部研究紀要別冊第10号, 2002年, 1-15ページ
- 藪長千乃「フィンランド近親者介護手当の動向－福祉多元主義におけるインフォーマル・ケアの機能と役割に関する一考察－」文京学院大学人間学部研究紀要 Vol.7, No.1, 2005, 101-119ページ
- 藪長千乃「北欧における福祉供給構造の変容に関する一考察」2006年度日本比較政治学会自由論題報告, 2006年10月7日
- 山田真知子「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(一～六)」『北大法学論集』第53巻第2号～第54巻第1号, 2003年
- 山田真知子『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, 2006年

(2007.12.12 受理)