



Title	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（四）
Author(s)	山田, 真知子
Citation	北大法学論集, 53(5), 129-169
Issue Date	2003-01-24
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/36641
Type	bulletin (article)
File Information	53-5_p129-169.pdf



[Instructions for use](#)

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(四)

山田 真知子

目次

序章 研究の目的と方法

- 一 「権利」概念をめぐる二国間の相違
- 二 なぜフィンランドなのか
- 三 研究の課題・対象範囲

四 依拠した先行研究・報告

五 用語について

第一章 北欧型福祉国家と社会サービス理論

第一節 北欧型福祉国家とフィンランド

一 北欧型福祉国家

二 フィンランドの社会保障

三 サービスにおける自治体の役割

第二節 社会サービスをめぐる諸理論

一 ヨーロッパの社会サービス

二 北欧の社会サービス

三 インフォーマルケア、営利的なケア、フォーマルケア

四 社会サービスと女性

五 親族介護

六 財源

七 社会サービスの量と質（アルバーの理論）

八 サービスにおける利用者の地位（ハーゼンフェルドラの理論）

九 社会サービスの顧客とはなにか

第二章 戦後の復興と福祉国家の形成過程

第一節 福祉国家形成の諸要因

一 経済成長と社会構造の変容

二 政党政治の特色と社会政策

三 政策決定における労働組合の役割

四 公共セクターの拡大と女性の参加

（以上五三卷二号）

第二節 社会政策理論の変遷

- 一 アルマス・ニエミネンの理論
- 二 ペッカ・クーシの理論
- 三 ヘイツキ・ヴァリスの理論
- 四 ヴェイツコ・ピライネンの理論
- 五 リーッタ・アウヴェネンの理論

第三章 社会保障制度の整備

第一節 国民年金制度

- 一 戦前の国民年金制度の問題点
- 二 新国民年金法の成立過程

三 内容

四 評価

第二節 失業保険

- 一 成立の背景
- 二 成立過程における争点
- 三 評価

第三節 労働年金制度

- 一 成立の背景
- 二 成立過程

三 内容

四 評価

第四節 健康保険

- 一 成立の背景

（以上五三卷三号）

- 二 成立過程
- 三 内容
- 四 評価
- 第五節 その後の社会保険制度整備の動向
- 第四章 公的扶助から社会サービスへの変貌
- 第一節 福祉計画委員会報告
 - 一 背景となる時代の状況
 - 二 福祉計画委員会の設置
 - 三 委員会報告の内容
 - 四 評価
- 第二節 福祉扶助法の成立
 - 一 福祉扶助法の内容
 - 二 福祉扶助の実態
- 第三節 社会福祉の原則委員会
 - 一 福祉扶助の限界
 - 二 十一月運動
 - 三 社会福祉の原則委員会の設置
 - 四 委員会報告における社会政策の理念
 - 五 社会福祉行政の問題点と委員会の見解
 - 六 社会福祉の原則委員会報告の成果
- 第四節 その後の社会福祉保健行政の動向
 - 一 社会保健省と社会福祉庁の誕生
 - 二 調査研究と計画制度

(以上五三卷四号)

三 社会福祉保健分野の行政的分権

(以上本号)

第五章 一九八四年の社会福祉保健国庫支出金改革 (VALTAVA改革)

第六章 一九九三年改革における包括補助金制度導入とその影響

終章 結びにかえて

第四章 公的扶助から社会サービスへの変貌

前章では一九五〇年代から一九六〇年代にかけて行われた主要な社会保険制度の成立の背景、成立過程、内容を検討し、これらの整備をもって、フィンランドが被用者社会に移行したことを見た。

本章では、社会保障のもう一方の柱である社会福祉の分野において、戦後の社会福祉の理念改革の流れを追い、どのようにして社会福祉の内容が、北欧型福祉国家の特徴である社会サービスへと変貌していったのか、その過程を検討することを課題とする。

順序としては、一九六〇年代における社会福祉の理念改革の背景を理解するために、戦後から一九六〇年代までの社会福祉政策の動向をも一瞥しておく必要がある。そのために、まず戦後の社会福祉政策の方向を定めた一九四九年の福祉計画委員会報告 (nuolto-ohjelmakomiteanmietintö) をとりあげ、その報告から、戦後の社会福祉政策がどのような展望を持って展開していったかを概観する。次に貧窮法 (köyhäinhoitlaki) に代わる社会福祉の法律として一九五六年に制定された福祉扶助法 (huoltoapulaki) を検討する。

最後に、この章の中心的課題である、一九六〇年代中頃から一九七〇年代前半にかけて行われた社会福祉の理念改革をめぐる運動と、その結果設置された社会福祉の原則委員会 (sosiaalhuolto periaatekomitea) を検討し、この委員会報告が、その後の社会福祉行政のあり方にどのような影響を与えたかを理解し、社会福祉の理念が、どのようにして公的扶助の概念の枠を乗り越えて、社会サービスへと発達していったかを概観する作業を行うことにする。

第一節 福祉計画委員会報告

一 背景となる時代の状況

第二章と第三章においてフィンランドの戦後の政治・社会・経済状況を検討したが、ここでは、社会福祉の発達の視点から、それらをもう一度まとめておこう。

戦時中のフィンランドの社会は非常時における国の統制下にあった。国による強力な管理政策は、戦後の復興のために不可欠であった。戦争直後のフィンランドの社会には解決すべき問題が山積みになっていた。敗戦の後始末とは、ソ連への戦争賠償の支払いの他に、退役軍人、戦争障害者、失った国土からの引揚者、林業や小規模農業に従事していた地方住民、戦争孤児、戦争未亡人らへの生活保障と雇用を提供することでもあった。その責任は国にあった。しかし、戦時中と異なり、戦後はすべての国民が国から公平なサービスとケアを要求することが可能となり、権利と考えられるようになった。戦争で身体的にも経済的にも打撃を受けたということから発生する、国から給付やサービスを受ける権利に基づく要求に対して、国は、できるだけ応えようと努力した。戦前の福祉は貧者を救済するという考えで選別主義

を原則としていたので、国は、ニーズや所得等をきびしく審査し給付を行った。しかし、戦時中に生まれ、育まれた社会責任と国民の連帯の理念は、徐々に社会政策的な考えの発達を促していった。戦後はもはや貧民救済、慈善という概念をもって社会福祉政策を行うことは不可能になったのである。敗戦と共に旧い階級概念は消失し、国は、すべての国民を対象に社会政策を執行することが求められた。社会政策の概念が普及し、社会正義の思想が一般化するにつれて、国は、以前にも増して国民の「しあわせ」にたいして責任を持つものと考えられるようになっていった。

戦時中は、国防という正当性を得た目標のもとに、国が国民の生活を管理するようになった。戦後になって、国が社会政策の施行を積極的に行うことは、国民のしあわせに責任をもつという目標に基づくものではあるが、戦時中とは異なる形態で国が国民の生活を管理することをも意味する。一九六〇年代から現在に至るまで、この管理は続いており、国は、景気の管理と完全雇用を目指した。正当性を得た目標は社会的平等と所得配分の均衡であった。⁽¹⁾それが「福祉国家」の実現を意味し、社会政策はその実現の手段と捉えられていた。

政策は、多くの異なる利益を代表する組合組織・政党間における交渉と妥協によって形成され、その結果、より多くの国民層を対象とするものとなった。それによって、政策に対する国民の支持も形成されていった。

さて、一九四五年の福祉計画委員会の設置と、その報告に基づく福祉行政の改革は、国が、中央集権的に福祉政策を行う決意を戦争直後に示したものである。以下にそれを検討しよう。

二 福祉計画委員会の設置

内閣は、一九四五年の一二月に福祉計画委員会 (huolto-ohjelmakomitea) を設置し、戦後の社会福祉を開発する指針

として、社会福祉の全体計画とその実現の指揮、福祉行政の組織化についての報告の作成を求めた。これに先立ち、農民連盟（ML）、社会民主党（SDP）、国民民主連盟（SKDL、Ⅱ共産党）の国会議員団は、一九四五年四月一三日に内政外交政策要綱を発表した。要綱には社会政策について次のように述べられている。⁽²⁾

「……困窮の状態で生活している人たち、特に戦争で苦しんだ国民の立場を改善し、彼らに経済的な補助の提供が可能な社会福祉を創設する。……社会政策の主目標は、すべての国民へ社会的保障を確保することである。国の重要な産業生産に関わる労働力は特に保護し維持しなければならない。……戦争の犠牲者である障害者、戦争未亡人、孤児、引揚者は他に優先してケアを提供しなければならない。この人口グループには、彼らが戦争で失った経済的地盤を回復させなければならない。一般の疾病ケア、労働能力喪失者、高齢者、母子を対象とする福祉は、効率的に、かつ目的にかなうように施行しなければならない。財産のない国民には、自治体と国の財源で妥当な所得保障を行わねばならない。……」これを受けて、上記の三党を中心として組閣された第三丁・パーシキヴィ内閣（Paasikivi III, 17.4.1945 - 26.3.1946）は、一九四五年四月二〇日に政府要綱を発表し、その中で、完全雇用を経済目標としつつ、社会政策として、フィンランド全国民へ、なかでも特に戦争の被害にあった国民と生活困難な状況にある国民に対して、できるだけだけの保障を行うことを目標とした。⁽³⁾このように、戦争直後のフィンランドの政治政策については、国民全体を対象とする普遍的な社会保障を指す下地が形成されていった。

福祉計画委員会が設置された一九四五年は、ヘルシンキ大学の社会科学部と社会学科大学（現在のタンペレ大学の前身）において大学レベルの社会政策の研究と教育が開始され、公的セクターの社会政策専門家の養成が開始された年でもあった。⁽⁴⁾第二章でその理論を検討した、H・ヴァリスは、福祉計画委員会に専門家の一人として参加し、一九四八年にヘルシンキ大学の社会政策学部の主任教授に就任する。

三 委員会報告の内容

内閣によって設置された福祉計画委員会は、一七八回も会議を行った後、一九四八年一月二五日に内閣に報告を提出した。報告には、(一) フィンランドの社会福祉の歴史、(二) 一般的な傾向、(三) 社会福祉の分野と形態、(四) 福祉職員の教育、(五) 社会福祉の行政(六) 提言の六項目についてまとめられている。社会福祉の範囲は、委員会報告によると次ぎの八つの分野に区分される。それらは、(一) 全人口に関すること(二) 一般、出産保護、出産給付、ホームヘルパー、家族手当、ローンなど、(三) 児童保護と青少年福祉(三) 労働福祉、職業教育、障害者福祉、(四) 困窮者福祉(五) 飲酒対策(六) 浮浪者福祉(七) 引揚者福祉、(八) 社会医療ケアである。⁽⁵⁾

普遍的な社会政策とは、その名のとおりすべての国民を対象とする普遍的な社会政策である。これに対して伝統的な社会政策とは、対象が貧民、浮浪者、アルコール中患者、児童保護など特定の人口グループに限定されている選別主義である。⁽⁶⁾ その観点から眺めると、この報告書には困窮者福祉、浮浪者福祉など伝統的な社会政策が現出しているが、同時に全人口を対象とする予防的な性格を持った普遍的な社会政策の内容をも包括しているといえる。⁽⁷⁾ 例を挙げると、報告には、児童保育と養育を特殊な状況にある子供に限定せず、児童全体を対象とすること、家族政策を社会福祉の分野に組み込み、給与労働を支援していること、出産給付をすべての出産婦を対象とすること、施設ケアを、高齢者ケアを中心とし、今まで高齢者と疾病者が一括して收容されていた施設を、老人ホーム、療養型ホーム、特別疾患病棟(精神病、結核など)に分離することなどが提言されている。これは、この報告書が作成された時期が、伝統的な貧民ケアの概念から普遍的な概念へ移行し、普遍的な社会政策が徐々に形成されていく過渡期にあることを示しているといえよう。続いて、報告書は社会福祉の行政組織についての提案を行っている。委員会の見通しでは、今後、社会福祉の分野は

拡大し、将来の社会政策は主に社会保険、労働者問題と住宅問題、国民保健事業、人口問題、児童および青少年福祉に標的を絞るであろうことが予測される。効率的で目的にかなった社会政策を執行するためには、集権的な執行機関が必要であること、そして社会福祉とそれ以外の社会政策分野である保健行政、医療行政、アルコール行政、社会保険、労働保護などの労働行政を統合して執行するが望ましいとしている。その手段として、委員会は、当時議論されていた、内務省の管轄下にある医療庁 (Iäkintöhallitus) を社会省に移管する案を支持している。さらに、委員会では、一九二二年に廃止になった社会福祉庁 (sosiaalihalitus) を社会福祉の執行機関として復活させるべきか、それとも社会省の中の局で行い、そこに中央官庁的な性格を持たせるべきかについて議論が行われた。結論としては、社会省の福祉担当局 (huoltoasiainosasto) に中央官庁的な性格を持たす案を提示している。⁽⁸⁾

また、委員会報告では、社会省の事務を県 (kunta) に移譲することには反対意見を表明し、社会省による中央集権体制を支持している。委員会は、県には、管轄下の自治体のニーズに精通しているという利点があることを認めながらも、決定機関が段階的に二重に存在することは、事業を計画し監督するのにあたつて妨げとなるであろうとの見解に達したからである。また、福祉行政においてはニーズを審査することが必要になるが、県に事務を移譲した場合、その裁量が県ごとに異なる可能性があることが、中央集権体制を支持する根拠となっている。さらに、受給者が自立できるように、教育と予防的事業を含む社会福祉事業を実施することに重点を置くためには、中央省庁と較べて、県は十分な専門知識を欠いていると考えられた。このような根拠をもって、委員会は、地方福祉行政を指導監督する機関として、県ではなく、社会省管轄下の地区監察官 (sosiaaliturkkatija) の設置案を支持した。⁽⁹⁾

自治体における福祉行政について、委員会はそれまでの扶助委員会 (huoltolautakunta) を社会福祉委員会 (sosiaalilautakunta) と改名し、その機能を二つに分けている。一つは今までの公的扶助、つまり、貧民ケア、アル中患者ケア、

浮浪者ケアを事務とし、もう一方は、その他の福祉を担当することを提案している。そして、このような委員会を、平均的な規模である人口約四〇〇〇人以上の自治体に設置することを義務付け、社会委員会の責任者として社会福祉部長 (sosiaalijohtaja) と社会福祉書記 (sosiaalisihteeri) を任命することを提案している。⁽¹⁰⁾ また、現行の法律によって自治事務が拡大し、複雑化していることに応えられるほどには、自治体の福祉行政が効率的に開発されていないことを指摘し、自治体が社会福祉分野の地方行政を十分に開発するように、法律で義務付けることを提案している。しかし、他方で、地方自治が制限されるような事態を防止するために、自治体に執行を義務付ける規則を与えることについては、細心の注意を払って行わなければならないと警告している。そのために、たとえば、国の官庁と自治体の中央組織とが協議し、モデルとなる監督規則を作成すれば、国の監督を効率的に行えるであろうと提言している。

このように、福祉計画委員会の報告は戦後の社会福祉行政の抜本的な改革を意図していた。政府は、委員会報告に修正を加え、社会福祉の行政についての法案を国会に提出した。法案は一九五〇年一月二〇日に可決された。⁽¹¹⁾

四 評価

さて、福祉計画委員会報告が、その後の社会政策の開発において果たした役割は、どのようなものであったのだろうか。その評価は二つにわかれている。たとえば、J・カレラは、一九四〇年代の社会政策の指針は、社会政策の改革を現実にもたらさなかつたという理由をもって、この報告をさほど評価していない。⁽¹²⁾ このようなカレラの批判的見解に対して、P・L・ラウハラは、M・アレスタロらが、一九四〇—一九五〇年代にはその後の福祉政策に影響力を及ぼす社会政策上の法律の改正が少なからず行われていることを実証していることを指摘し、反論している。⁽¹³⁾ またラウハラは、⁽¹⁴⁾

この報告書が普遍的な社会保障をも描いていることを取り上げ、将来社会保障政策のなかに社会サービスが形成されていく出発点の役割を果していることを強調している。⁽¹⁵⁾

フィンランドの社会政策の発達についての議論や研究において、一九六〇年代の社会福祉の原則委員会報告と比較して、この福祉計画委員会報告は、その急進性と影響力において相当の差があるので、前者ほど評価されていない。しかし、この報告が作成されたのは、戦後の復興という命題をかかえた時代であったことを考慮する必要があるだろう。そして、当時は社会政策、社会サービスの理論の形成が、一九六〇年代と比較し未熟であった。K・ウルポネンは、国の政策は、戦争直後は経済復興、賠償支払い、そして産業投資に集中せざるを得ず、社会政策も戦傷者、戦争孤児、戦争未亡人、引揚者、貧窮者救済など緊急に解決すべき問題の対処が先決であった時代であったと述べている。⁽¹⁶⁾ J・シーピも一九四〇年代の戦時中に生まれた社会保障の概念は、戦後の一時期は影が薄くなったようにみえるにもかかわらず、それは健在であり、確実に継承され、それから二〇年後の一九六〇年代の末に結実したと論述している。⁽¹⁷⁾

委員会報告が提案した社会福祉の行政改革は、国の集権的な社会福祉行政の決意を表明したものであった。その意味で、この報告はその後の社会福祉政策の方向を定めたといえる。そのため、この改革は、戦争前から福祉の担い手として発達し、特に戦時中に社会の中の弱い立場にある人（社会的弱者）のケアに多大な力を発揮し、社会にとって不可欠な存在であった民間非利益団体の地位を、その後の二五年間に渡って弱体化させることになった。⁽¹⁸⁾ 民間の福祉団体の存在価値を再び見直す契機になったのは、二五年後の一九七〇年代の中頃の不況期である。

社会福祉分野の教育は、委員のH・ヴァリス教授の提言に基づいて開始された。そして、一九四八年までには一六六人の社会福祉士（sosiaalihuoltaja）が誕生した。大学レベルの教育を受けた社会福祉士は、自治体の社会福祉部長、社会福祉書記、および民間の福祉団体、施設長としての職業に従事するようになった。このほか、民間の福祉団体も国の

補助金を受けて、現場の職員の教育を開始した。社会省も自治体の福祉事務責任者や現場の責任者に教育訓練のコースを提供した。⁽¹⁹⁾しかし、こうした教育を受けた職員は、新設された職に優先的に配置されていたので、地方の現場では、依然として草の根レベルのボランティア的な困窮者ケアが継続していた。⁽²⁰⁾

第二節 福祉扶助法の成立

戦後の復興期が終わり、福祉国家の建設期に入ると、一九二二年に制定された救貧法は、もはや、時代に適合しないことが明らかになってきた。救貧法は、制定された当時は、すべての社会福祉行政の中核的な存在であったが、社会保障制度が整備されていくにつれてその存在意義を失っていった。また、救貧の考え方そのものは次第に非難の対象となり、新しい法律の制定が求められた。

政府は一九五〇年に福祉扶助法案を国会に提出した。この法案は主に親族の扶養義務の範囲の縮小、施設ケアの拡大などを含んでいた。しかし国会は法案を通過させず、政府に再度法案を再び作成することを命じた。一九五二年に政府は委員会を設置し、救貧法に代わる法律の作成を急がせた。翌年法案は国会に提出された。法案は大幅な修正を経た後、国会で可決された。こうして、一九五六年二月一七日に福祉扶助法が制定され、一九五七年一月一日に施行された。⁽²¹⁾

一 福祉扶助法の内容

福祉扶助法では、扶助の受給資格を第一条に、「労働、または自力で、または他人の扶助で、またはその他の方法で

十分な生活とケアが得られない者には、この法律で定めるように、自治体に扶助を提供する義務がある⁽²²⁾と規定してあり、自治体の義務については、救貧法と基本的に同じ性格である。

しかし、すべての無産者には、親族またはその他から扶助を得られない場合に限って、福祉扶助を受ける権利があるが、自分の財産または収入があつても、それが生活していくために十分でなければ、福祉扶助を受ける権利が生じる。K・スオノヤは、ここにヴァリスの主張する社会福祉の原則、「個別に、その人の必要に応じた⁽²³⁾」という個別主義が取り入れられていると指摘する⁽²⁴⁾。予防的な扶助についても、救貧法と同様に自治体の裁量に任されている。婚姻関係にある夫婦間、親の十六歳に達しない児童に対する扶養義務についても、救貧法と比較して根本的な変化はみられないが、婚外子に対する父親の扶養の義務に関しての規定が付け加わった。また、雇用主の被用者に対する扶養の義務は、もはや、時代に不適合であると考えられたが、その事項に関わる他の法律を、今後新たに整備する必要があるという理由で、福祉扶助法に残された⁽²⁵⁾。

新しい特色としては、自分の所属する自治体に居住していなくとも、扶助が得られることになることが挙げられる。これは地域間の移動が増えた時代に沿った判断であり、他の自治体に所属する人に扶助を与えた場合、国がその自治体にその負担を補償することになった。この規定は、国民が自分の所属する自治体から離れることを可能としたのである⁽²⁶⁾。

扶助については三種類方法があつた。特に重点が置かれたのは開放型の扶助 (avohuoto) であつた。「開放型の福祉」というのは、扶助を受ける人が物質的、精神的援助を受けることによって自分の居住しているところで暮らし、施設に移らずにすむような福祉のあり方を指す。そのもつとも重要な扶助の実施方法は家庭給付で、具体的には現金または物質で給付される「必要に応じた」所得保障とケアであつた。「必要に応じた」ということの意味は、最小限の生活の保障ということである。次の扶助の方法は、扶助されるべき者を個人の家庭に委託する (里親) 方法で、主に児童扶助に

適用された。この扶助の方法は、都市部よりも地方で一般的であった。最後の方法は施設入所であり、開放型の扶助では十分でない判断されたときに、施設入所が適用された。自治体には、自治体ホーム（Kunnalliskoti）を供給する義務があった。病院建設が進み、病床が増加するにつれて、それまでの自治体ホームへ入所していた疾病者は、病院や精神病院に入院することが可能になった。入院については、社会福祉委員会が決定し、入院費が患者の福祉扶助を意味した。こうして、自治体ホームの入居者は高齢者が主になり、自治体ホームは、この頃から老人ホーム（vanhainkoti）と呼ばれるようになった。扶助の方法としては、まず開放型の扶助を行い、施設入所は最後の手段という原則が一般に認められていた。⁽²⁷⁾

法案をめぐって、国会では施設措置の義務がどこにあるかということが議論された。社会省は、被措置者が自治体間でたらい回しにされないように、その人が定住している自治体に措置義務を課すことを主張したが、被措置者が関係する自治体間で協議をすべき問題であるという意見もあった。しかし、最終的には、被措置者の権利を強調する立場をとった社会省の主張が国会で承認された。⁽²⁸⁾

二 福祉扶助の実態

それでは、どのくらいの人口が、どのような理由で、どのような福祉扶助を受けていたのだろうか。それを見てみよう。表1は、一九二二年から一九六七年間の全国、都市部、地方部の福祉扶助受給者数の割合を示し、表2は、受給の形態を示している。福祉扶助受給者数は一九三三年が最高で、人口の一・七％が受けていた。最小の年は一九四五年で二・二％であった。受給者数は、景気の変動と失業者の増加に比例して増減している。農村地帯と都市の比較では、

表1 福祉扶助受給者の人口比 (%)⁽³⁰⁾

年	1922	1930	1936	1948	1954	1960	1967
全 国	3.2	4.1	6.2	2.4	3.3	3.7	3.5
都市部	4.7	6.3	8.7	2.6	3.5	4.0	3.7
地方部	2.9	3.6	5.5	2.3	3.2	3.5	3.3

表2 福祉扶助の内容の割合 (%)⁽³²⁾

年	施設入所者	里親ケア	家庭給付	全人口にしめる	
				家庭給付受給者の割合	
1922	30.6	24.7	44.7	1.4	
1930	31.1	15.4	53.5	2.2	
1936	32.7	12.7	54.6	3.4	
1948	51.5	1.8	46.7	1.1	
1954	53.9	1.1	45.0	1.4	
1960	58.9	0.3	40.8	1.4	
1967	53.3	0.1	46.6	1.6	

一九六〇年代になってから農村部の受給者数が減少し始め、都市部の受給者数が農村部を上回るようになったのは一九六七年からである。戦時中を除いて一九三六年―一九六六年の受給者数は人口の三・〇―三・五%であった。⁽²⁹⁾

里親ケアについては、児童保護法が制定された一九三六年以降、保護児童数が減少し、一九五〇年代になると一%を切るようになった。一方、一九五〇年代から一九六〇年代にかけて施設ケアが増加した。これは自治体ホーム、老人ホームなどの改築が行われ、以前の救貧の時代の大部屋から小部屋が主流になり、生活環境が改善されたので、高齢者の入居希望が増加したためと考えられる。福祉扶助法では開放型ケアに重点が置かれ、施設ケアは最後の手段とされていたが、現実には、表2に示されているとおり、施設ケアが五〇%を越え、ケアの主流であった。⁽³¹⁾

福祉扶助受給の理由を多い方からあげると、(一)疾病、(二)精神病と知的障害、(三)非社会的な生活(たとえばアルコール中毒、服役中、怠惰など)、(四)失業、(五)家族関係(大家族、寡婦、婚外子など)、(六)高齢、(七)身体障害、(八)

その他の順であった。このうち一番重要な理由は疾病で、疾病、精神病と知的障害、身体障害を合計すると全体の三分の二を占める。高齢を理由とする受給は、国民年金の整備後、徐々に減少していった。⁽³³⁾

福祉扶助費は、一九五〇年代から一九六〇年代にかけて増加したにもかかわらず、その社会保障費全体に占める割合は減少し、一九六〇年代には四一五%であった。地方から都市への人口移動に伴い、福祉扶助費は地方では減少する傾向にあり、扶助を必要とする問題の発生は、都市部で増加する傾向にあった。受給の理由は主に疾病、アルコール中毒⁽³⁴⁾で、受給者は二〇一四九歳の労働人口に集中していた。都市部では地方と較べて家庭給付が主流であった。

第三節 社会福祉の原則委員会

本節では、フィンランドの社会福祉の歴史において、その基本理念を、選別主義から普遍主義へと転換させ、今日の北欧型福祉国家建設に大きな役割を果たしたといわれる、社会福祉の原則委員会についての検討を行うことにする。

一 福祉扶助の限界

一九五〇年代には、高い出生率と死亡率の減少が人口の成長をもたらした。しかし、まもなく起こった出生率の急速な低下と国外への移民現象のために、一九六〇年代末には人口の増加が遅滞した。一九六〇年代と一九七〇年代は人口移動と産業構造の変容の時代であった。しかし、戦争直後に生まれたベビーブーム世代が成長し、労働年齢に達すると、移民による人口損失にもかかわらず、一九六〇年から一九七五年にかけてのフィンランドの労働人口は、ヨーロッパ諸

国の中でも最も速く増加した。戦争直後に生まれた世代は、その人口の多さによって教育制度を充実させる役割を果たした。また、彼らが成長し、その労働力が市場に提供されると、産業の構造改革が急激に進み、経済生活の水準が他の北欧諸国に追いついていったのである⁽³⁵⁾。

都市化・工業化が発達するつれて過疎地はさらに過疎地化する一方で、工業化し人口、技術、情報が集中した地域はさらに都市化・工業化が進むというように、地域間格差が拡大していった。過疎化した地域は社会的な活性を失っていった。他方、人口が集中する地域は過剰人口がもたらす問題が多発した。都市化によって地域構造が歪み、その結果、居住する地域によって、ニーズを満たすことのできる可能性と資源の格差が生じてくるようになった。それは、地域社会の観点からは、職とサービスを得る可能性の格差となつて現れ、個人の観点からは、所得、教育、居住レベルの格差であり、健康状態、社会的関係を築くことの可能性の格差であることを意味した。これらの歪みを是正、または縮小するのが福祉国家による社会政策の目標とされたのである⁽³⁶⁾。

この目標を達成するために、公的セクターのサービス事業が一九七〇年代から急速に発達した。一九七〇年には公的セクターサービス部門の雇用は三五万五〇〇〇人、一九七五年は四四万四三三〇人、一九八五年には六八万三〇〇〇人というように、民間セクターのサービス部門（一九八五年に六九万五〇〇〇人）と肩を並べるくらいに成長した。そして公的セクターのサービス部門は、民間セクターのサービス部門の三分の二が南部に集中したのと比較して、全国に平均的に配分されていた。これは特に教育、保健、社会サービス部門において顕著であった。民間セクターの産業部門についても、地域政策を通じて、開発地域が有利に企業を誘致できるように援助が行われた。このようにして地域間格差を縮小する政策が執行されていった。人口移動の結果、一九八〇年代末には農業人口は一〇%を切り、工業従事者人口が約三〇%、サービス業人口が約六〇%というように変化していった⁽³⁷⁾。

しかし、社会の中の弱者の問題は、地域間格差を解消するために地方政策を行い、公共サービスを開発するだけでは解決できない問題である。弱者の抱える問題には、新しい社会政策、すなわち個人の抱える問題とニーズに注目する社会サービスのありかたが必要とされるからである。この観点から判断すると、一九五六年の福祉扶助法は、新しい社会福祉の考え方にもとづいて行われた改革というよりも、一九二二年の救貧法を改善するという前提に立ったものであったといえよう。⁽³⁸⁾ 扶助に関する厳しい審査と追跡調査は救貧法の精神と変わらず、扶助は上から与えるもので、扶助を受けることは恥と考える零困気を拭い去ることはできなかった。また、施設収容などの強制的な扶助が行われることもまれではなかった。こうして、一九六〇年代の後半になると、福祉扶助法の精神、特に、強制措置を非難する声が高まってくるようになった。

もう一つの問題は、福祉扶助法は、都市化・工業化がもたらした新しい福祉のニーズに応えることができなかったことである。新しいニーズとは、都市化・工業化によって社会的ネットワークが崩壊し、それまでの福祉の受給者、すなわち、困窮者といわれる人たちが以外の一般市民も福祉サービスを必要とするようになってきたことを指す。

一九六〇年代になり、フィンランドが給与所得者社会に移行し、教育が普及した結果、女性が自分の意志で職業生活に就くようになった。⁽³⁹⁾ 一九七〇年にはフィンランドの労働人口の四二・二％を女性が占めていた。⁽⁴⁰⁾ 一九七〇年代になると七歳以下の児童の母親の四六・七％が職業を持ち、三八・一％が主婦で、一五・二％が農業に従事していた。⁽⁴¹⁾ 一九七〇年代の末には地方と都市部での女性の労働参加率の差は消失した。⁽⁴²⁾

女性が労働市場に参加するための前提条件としては、児童および高齢者のケアが整備されなければならない。都市化が起こる以前の農村社会では、家族が高齢者や児童をケアし、必要とあれば近隣者や親戚の力を借りることができた。都市化・工業化の結果、伝統的な共同体のネットワークが崩壊し、都市で暮らすようになった労働階級や中流階級が、

高齢者や児童のために新たなケアサービスを求めるようになった。しかし、都会には市場のケアサービスが殆ど存在しなかったので、親族からの助けを得られない若い家族は、公的サービスに頼らざるを得なかった。ところが、その公的サービスは、依然として救貧的な考え方に基づいており、それらを利用することは恥と考えられていた。

このような福祉制度の不備の批判は社会省に集中した。一九六六年に開かれた社会政策協会の会議で、A・V・ペルヘントゥバ (A・V・Perhentupa) 国會議員が、社会省の考え方が旧式であり、社会政策の開発の基礎となる研究を十分行っていないとして、「社会省は社会政策の開発のブレーキではないか」という批判発言を行った。会議には社会省のA・タラスティ (Arne Tarsu) 事務次官も出席していた。ペルヘントゥバ議員自身は社会福祉職員であり、自身の経験に基づいて、特に社会省の児童福祉行政について強く批判した。⁽⁴³⁾このようにして、改革の口火は切られた。

二 十一月運動

改革については、この時代を特徴づける学生運動にも注目しなければならない。一九六〇年代の後半に、教育制度が普及に伴い、都市に居住するようになった戦争直後に生まれた世代が、社会的、イデオロギー的改革を目指すようになる。その主な担い手は大学生たちであった。このような動きはヨーロッパを旋風した一九六〇年代のレフト・ラディカリズムの一環で、目標は、ベトナム戦争への抗議、大学改革、社会問題、新しい女性の役割(男女平等)⁽⁴⁴⁾などに向けられた。

一九六六年は、長いこと野党であった共産党が、社会民主党および農民連盟(中央党)と連立を組み、新しい「国民前線(kansainnima)」を結成し、フィンランドの戦後政治に新しい展望が開けた年であった。そして、この年は「抗

議の時代」の始まりともいわれ、平和、徴兵拒否、性差別反対、文化運動など、一つの課題の解決を運動目標とする多くの市民団体や学生団体が結成された。⁽⁴⁵⁾ その一つである、一九六七年の十一月七日に結成されたので、「十一月運動(Marraskuun liike)」と呼ばれた団体は、この時代の福祉理念改革において重要な役割を果たしたのである。

若い大学生を中心とする「十一月運動」が意図した改革の対象は、主に社会福祉行政と人権問題に向けられていた。指導者の一人、I・タイパレ (Ilkka Taipale) の発言⁽⁴⁶⁾、「十一月運動は慈善事業は行わない。十一月運動は、人々が自分で自分自身を守り、その権利を主張するように働きかけることを目標としている。運動のプログラムでは、アルコール中毒の浮浪者、精神病患者、犯罪者の問題を第一に取り上げる」にみられるように、十一月運動は、住宅のないアルコール中患者、服役囚、少年院、徴兵、精神病患者、性的少数者、そのほか権力によって管理されているグループの人権と利益を守るために結成された。正確には、十一月運動は管理政策を全て廃止することを意図したのではなく、それを合理的で人道的なものにすることを主張した。⁽⁴⁷⁾ それまでの厳格な道徳主義、盲従的な規範や罰則を強調する考えかたを非難し排除することによって、管理政策の中に、違いを受け入れる寛容さを取り入れることと、性差別や階級差別の解消を社会に訴えた⁽⁴⁸⁾のである。

十一月運動は一九六七年から一九七一年まで続き、一九六七年から一九六九年が最盛期であった。運動のメンバーの多くは政党に属していたが、運動自体は政党政治から独立していた。⁽⁴⁹⁾ 運動の方法は斬新なもので、強烈な手段で社会に訴えかける手法をとった。たとえば、学生たちは作家・芸術家グループと協力し、運動結成直後の一九六七年の独立記念日に、大統領官邸で行われた独立五〇年祭の晩餐会に対抗し、約四〇〇人の浮浪者やアルコール中毒者たちを学生自治会館に招待し、ソーセージとビールと歌で独立記念日を祝った。また、福祉行政の人権についての不備を指摘した「管理政策の五〇の欠陥」⁽⁵⁰⁾を新聞に発表した。これらが新聞に報道され、テレビで放映されると、衝撃を受けた人々の目が

社会の不公平さに向けられた。こうして、運動は、社会福祉行政のあり方を世論に喚起させる役割を果たした。その他、学生たちは強制収容廃止のプラカードを掲げて、法務省や社会省（一九六八年から社会福祉省）に抗議のデモを行ったりもした。「十一月運動」の活動家はこのような注目を浴びやすい行動によって世間に訴えたのだが、後に述べる社会福祉の原則委員会とも協力関係にあり、その報告書作成に関わる声明を提出している。しかしながら、一九七〇年になると運動は次第に精彩を失っていった。

T・ソウコラは、三〇年後に十一月運動を振り返り、たとえば、刑務所の服役囚にかかわる管理政策については、当時、すでに行政内部で改革が計画されていたことを根拠とし、その後に行われた社会福祉の改革は必ずしも十一月運動の力によるものだけではないと論述している。しかし、ソウコラは、十一月運動は、当時の刑務所の最高責任者に、十一月運動の提唱した「合理的でかつ人道的な管理政策」を支持することを認める発言をさせる力を持つたことも指摘している。⁽⁵¹⁾ J・パユオヤは、十一月運動が、合理的かつ民主的な管理政策を主張したにもかかわらず、国の管理政策に對抗して民間セクターを開発するという運動に発展しなかったのは、フィンランドが、伝統的に社会における「国」の役割を重視する国家であり、民間セクターの側にいとされる保守政党も、その例外ではなかったからであると述べている。そのため、十一月運動自体も、内部構造的に国の枠組みを越えることがなかった。運動の指導者的存在であった学生たちは、次第に行政の中枢に入りこみ、「国」を通じて創造的な影響力を行使するようになるのである。⁽⁵²⁾

三 社会福祉の原則委員会の設置

前述したとおり、改革運動が盛んであった社会状況を背景として、一九六七年に、社会福祉政策の将来の方向に重要

な影響を与える委員会が設置された。委員長には社会省批判を行った、若い社会民主党員であるA・V・ベルヘーントゥバ議員が任命され、委員会には社会福祉大臣経験者、将来の社会福祉大臣、社会福祉行政の幹部官僚たちが委員として連なり、専門家としてH・ヴァリス教授、A・ニエミネン教授、A・タラステイ事務次官ら、社会政策に影響力のある専門家が参加した。⁽⁵³⁾これが「社会福祉の原則委員会 (sosiaalihuollon periaatekomitea)」である。

委員会は「概要」と二つの報告を作成した。報告の一つは、一九七一年の「一般原則」⁽⁵⁴⁾であり、もう一つは、一九七三年に発表された「家族と未成年者に対する社会福祉の実施に関わる提案」⁽⁵⁵⁾である。一九六八年に報告書の概要が作成されると、その内容についての議論を喚起し意見を得るために、正式の報告に先立って発表が行われた。この「概要」は大きな議論を呼び起こし、その議論内容、および批判を包括した正式な報告である「一般原則」が一九七一年に発表された。

結論から述べると、「一般原則」はP・クーシの主張した福祉国家の理念に基づき、その実現を目指し、新しい社会福祉のあり方として、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、自立の促進などの考え方が取り入れられていた。さらに、社会福祉における受給者を、それまで救貧法や福祉扶助法における扶助される者という立場から、社会サービスの「顧客 (customers)」の地位にまで高め、市民としての正当な地位を与えるたのである。こうして、社会福祉の原則委員会報告は、フィンランドの社会福祉政策に、ベヴァリッジ型のサービスの概念をもたらしたといえよう。⁽⁵⁶⁾

四 委員会報告における社会政策の理念

それでは委員会報告の具体的な内容を検討することにしよう。

「概要」は、先ず社会政策と社会保障の定義を行い、社会政策の目標と基本となる価値観を整理して示している。さらに、フィンランドの社会保障の発達を分析し、そこに発生した欠陥を指摘している。その上で、社会保障政策の執行における原則を定め、新しい社会保障のありかたを提示し、法律の制定についての展望を述べている。⁽⁵⁷⁾

「概要」の作成に先だつて、委員会メンバーは、青少年事務所、精神病院、障害者施設などを視察した。発表の半年前には大学で社会福祉改革セミナーを実施し、約六〇人の専門家の意見を求め、概要作成に反映させた。さらに、「概要」の発表後には一九の行政機関、四一の社会福祉分野の民間団体、七人の研究者、その他に、労働、医療、保険行政関係の五機関の意見を求め、寄せられた声明を盛り込んで「一般原則」の発表の運びとなつた。⁽⁵⁸⁾

ラウハラは、社会サービスがフィンランドの社会保障に組み入れられる過程を検証する研究の中で、「社会福祉の原則委員会」の役割を高く評価し、その分析を行っている。ラウハラは、委員会の発表した「一般原則」を、(一)社会福祉のあり方を批判することによって、社会サービスの概念について検証を行つた最初の公文書であること、(二)それが公的な計画文書としては、例外的に社会の注目を浴び、その作成過程において意図的に批判を受け入れているものであること、そのために単なる政治制度と行政のための文書に留まらず、一九六〇年代に行われた社会保障政策の議論の総括的な意義を持つていること、(三)社会福祉の原則委員会は批判を受けとめた上で分析を行い、それに基づいて最終報告を作成したこと、の三点をもって高く評価している。⁽⁵⁹⁾

では、社会福祉の原則委員会報告は、社会政策をどのように捉えているのだろうか。それを委員会報告からまとめてみよう。⁽⁶⁰⁾

第二章で検討したアウヴィネンの社会政策理論と同様に、報告では広義の社会政策 (yhteiskuntapolitiikka) を経済政

策、社会政策 (sosiaalipolitiikka) と文化政策から成り立つとし、この三つの政策は独立しておらず相互に深く絡み合っている」と指摘している。このうち、社会政策 (sosiaalipolitiikka) は、一般に社会保障政策、労働政策、住宅政策、保健政策とアルコール政策に分類される。そして、社会保障政策は、社会保険、社会給付と社会福祉に分類される。委員会によると、社会保障政策とは、一つには所得保障を行うための所得移転の実現であるが、もう一つの役割は、社会福祉として個々のサービスの生産であつて、そのサービスをそれを必要とする人たちに供給することである。

これまでの社会保障政策においては、個人または家族の生活状態そのものに主な関心が向けられ、どのようにしてそのような生活状態が発生したのか、その原因となる環境的要因には特に注意が払われていなかった。しかし、今日においては、社会保障政策の執行を減少させる、あるいは執行し易くするような社会や共同体に関する計画の開発に目が向けられているようになりつつあることが指摘されている。委員会報告によると、労働政策、保健政策、教育政策と社会保障政策との違いとは、労働、保健、教育政策の目標がその分野に限られるのに対して、社会保障政策においては、その対象となる個人と家族の、労働、保健、教育などを含むすべての生活状態を考慮することにその目的が存在することである。

委員会報告は、国民の平等を特に強調している。報告の指摘によると、フィンランドの憲法である政体書 (hallitusmuoto⁽⁶¹⁾、一九一九年制定、二〇〇〇年に新憲法公布) には、国連の人権宣言 (一九四八・一二・一〇) と同様、国民の基本的な人権、権利保障、法もとの平等については記載がされている。しかし、国民が、財産やその他の諸条件に左右されずに、ある種のサービスや権益にたいして等しい権利を有するという平等の原則は明記されていない。委員会報告は、このような平等の権利を可能な限り実現することが、社会政策の唯一の目標であつてもよいのではないかという見解を示し、社会政策には、フィンランド政体書にある国民の基本的な人権と権利保障の実現を促進するべき役割が課され

説
ているという構想を盛り込んで⁽⁶²⁾いる。

論

このように社会政策の理念を整理した上で、委員会報告は、社会政策の目標としては、ニエミネンが一九五五年に定義した、「個人と家族にたいする妥当な生活水準、社会的安全と快適さの保障」をそこに位置づけている。しかし、社会政策の活動範囲を示すものとしてはこれで十分であるとしながらも、改革のための法律の制定作業の根拠としては、これだけでは不十分であるとして、一九七〇年にJ・シピラが定義しているように、社会の弱者の相関的な地位の向上も含むべきであると指摘している。そして、「社会政策とは、社会の改革を促進し、明確な手段を用いて、市民の生活水準の平等化に効果を及ぼすこと」と結論づけている。その具体的な目標として、貧困の排除、所得格差の是正、居住の権利の保障、生活を脅かす経済的リスクの排除、サービスの供給の均衡化、保健の促進、快適さの追求などを取り上げて⁽⁶³⁾いる。

委員会は、法律制定の原則としては、(一) 発言、名誉、個人的自由、所有権などの基本的人権を侵害しないこと、(二) 国民の平等な権利の保障の実現、(三) 法律間の調整を行い隙間の発生を防止すること、(四) 社会の利益を追求すべきときにも個人の利益の尊重することを挙げている。さらに、社会政策の執行については、委員会は(一) サービスの精神、(二) 福祉の顧客にたいして刻印をおさないこと(ノーマライゼーションの理念)、(三) 顧客に利用するサービスの選択の自由を与えること、(四) 信頼関係の確保(個人情報秘密厳守)、(五) 予防的社会政策の開発を行い、自立を促進することを原則とするべきであるとして⁽⁶⁴⁾いる。

五 社会福祉行政の問題点と委員会の見解

次に委員会が当時の社会福祉行政について、特に何を問題とし、どのような改革の必要性を提唱しているのか、それを報告書からまとめてみよう。⁽⁶⁵⁾

(一) 社会政策は、従来、社会保険 (sosiaalivakuutus)、社会給付 (sosiaalivastus)、社会福祉 (sosiaalihuolto) に分類されていたが、委員会はこの分類は旧式であり、正確でもないと思われ、新しい分類を提唱している。それは現金給付を行う所得保障 (toimeentuloturvaa) と社会サービス (sosiaalipalvelu) のふたつのカテゴリーの導入である。しかし、社会サービスは、一般に社会保障以外の分野も含むという理由から、社会福祉を社会政策範囲内の社会サービスと定義することにし、現金給付をそこから除く。所得保障とは、人口の各々のグループを対象とする年金、健康保険、失業保障、家族補助、および障害者補助であり、固定された給付である。そしてこの給付は、人生におけるあらゆる経済的かつ社会的リスクをカバーするものでなければならぬ。一方個人を対象とする補助は、現行の福祉扶助 (huoltoapu) に代わり、社会給付 (sosiaalivastus) と呼ぶのがふさわしい。個人対象の補助を受けることはグループ対象の補助を受ける妨げとはならない。

(二) 委員会の見解では、社会福祉の内容としては、相談・指導、補助サービスと施設ケアがある。相談・指導は、社会福祉以外のサービスを利用するにあたっての指導も含む。補助サービスとは、オープンケアと同じ内容で、自宅で暮らす人々への支援サービスを指す。社会福祉の対象は家族、児童、青少年、高齢者、障害者、知的障害者、中毒者などである。これらを包括する法律が多数あることが、柔軟性を持ってサービスの供給を行うことを困難にしている。特に知的障害者ケアと障害者のリハビリケアについては、特別法を設けてケアシステムを確立することが必要である。なお、これらのケアの責任は、その特殊性を鑑みて、現段階では自治体に委任しないことが望ましい。

(三) 社会福祉業務の執行においては、強制執行を完全に廃棄することはおそらく不可能であると考えられるが、で

きるだけ例外的な行為と位置づけ、社会福祉は、困難な状況にある個人を援助するものであるという考え方を基本とし、強調すべきである。このために強制執行については、その執行の前提となる条件と内容について、詳細に法律で定めるべきである。

(四) 社会福祉の利用者(顧客)は、社会における一般のサービスすべてを利用する権利を有することを確認する。

社会福祉のサービスは、顧客のかかえる問題が一般のサービスを利用することの妨げになるときに、それに代わるサービスとして提供されるように位置づけるべきである。顧客の様々な問題にたいして対応できるように社会福祉のサービスを開發するためには、一般のサービスと社会福祉のサービスの供給当局の間に密接な協力的体制が必要であるので、委員会はそのため社会のそれぞれの組織の役割分担を再検討すべきである。

(五) 委員会報告は、国と自治体間の事務配分、社会福祉の地方組織の開發、社会福祉分野の団体の活動、社会福祉の職員問題、国と自治体の負担配分、社会福祉計画と社会保障の広報などの見直しが必要であるとしている。そして、次のような提案を行っている。まず、生活保障など国の財源の配分に関わる技術的性質を持つ事業の権限は自治体から国に移す。自治体の社会福祉委員会は、その地域の事情に精通しているので、その活動を社会福祉のサービス制度の整備を強化するように方向づける。執行機関としては社会福祉事務所を補助する機能を持ち、かつ住民に近いところに位置するサービス・ステーションを必要に応じて設置する。同時に、専門性を持ち、広域の人口のニーズに答えられるような自治体間の協力的体制の開發を行う。民間団体の役割は、実験的な活動と新しい発想に、素早く反応する能力が必要とされる分野に一応制限することとし、財源が全面的、または殆ど公的に負担されていて、その事業がすでに社会に根付いているものは、公的セクターの責任とすべきである。国庫支出金は自治体の事務とされる社会福祉事業の全てを包括しなければならぬが、現行の制度はこれを満たしていない。国庫支出金の改正によって社会福祉のサービスを量、

質ともにすべての住民が利用できるものとするのが可能となるであろう。

委員会は、以上のような見解を示すと共に、これらの目標を実現するために五つの法律の制定準備を提案を行った。⁽⁶⁶⁾

六 社会福祉の原則委員会報告の成果

社会福祉の原則委員会の見解は、社会政策上の改革について、大きな議論を喚起した。委員会の提唱した社会サービス、ノーマライゼーション、選択の自由、秘密保持と信頼関係の確立、リハビリテーションの理念は先進的であり、一九七〇年以降の社会福祉のありかたの根底となって受け継がれていった。これによって、それまでの選別的な社会福祉の考え方に代わって、市民が日常生活に生じる問題を支援するという社会サービスの理念が確立した。こうして、市民が社会サービスの「顧客」と認識されるようになり、所得保障の形をとらない援助や相談などの形で支給される社会サービスを、自らの意志で求めることが可能になるべきであるという理念の確立に貢献した。

現実には、年金や健康保険などの社会保険制度が整備されるに伴い、社会保障における所得保障の手段としての社会福祉の役割は減少し、代わりにさまざまなサービスが必要とされるようになった。もつとも緊急に必要とされたサービスは保育制度である。女性が労働市場に参加するには保育所が必要であるにもかかわらず、公的な保育所は十分でなく、需要に見合った質の高い民間の保育所数も増加せず、一九六〇年代末から一九七〇年代初頭にかけて、いわゆる鍵っ子が社会問題となっていた。こうして、委員会の提案する社会福祉制度の全面改正を待たずに、一九七二年に保育制度が改正され、さらには知的障害者法が制定された。⁽⁶⁷⁾

委員会は七年もの期間に渡って作業を行った。委員会報告は「一般原則」と「家族と未成年者の福祉」の二つは作成

されたが、権利保障に関する報告は未完成に終わった。委員会報告の提唱する改革が実現するのは一九八〇年代に入ってからである。⁽⁶⁸⁾委員会のメンバーであり、当時はまだ行政の中核の地位を占めていなかった委員たちが、一五―二〇年後に指導的な政治家として、または行政の責任者として活躍するようになると、委員会の構想が制度として結実されていくのである。⁽⁶⁹⁾

社会福祉の原則委員会が、その後の福祉行政の責任を国としており、自治体を信頼していいないことは注目すべきである。これについて、ラウハラは、社会福祉の原則委員会報告を、一九四九年の福祉計画委員会報告と比較し、その共通点を分析する視点から社会福祉の原則委員会報告の評価を行っている。そして、福祉計画委員会報告も、その二〇年後の社会福祉の原則委員会報告も、社会福祉の指導および財政に関する国の役割を自明のこととして指摘している。そして、どちらの委員会も福祉行政の執行責任主体としての自治体には、あまり信頼を置いていないことを根拠に、両委員会に共通する「国が個人と社会の利益の調整する」という見解は、福祉国家の建設の基本となる原則と解釈できるとの見解を述べている。⁽⁷⁰⁾

第四節 その後の社会福祉保健行政の動向

以上において概観したように、一九六〇年後半から一九七〇年前半は、政治の安定と共に、社会福祉のあり方についての議論が盛り上がり、改革を求める運動がうねりを見せた時代であった。社会福祉の原則委員会は、その時代の機運を代表するものの一つであった。このような、社会福祉行政の地位を向上させ、その執行力と財源の確保を促進しようという動きは、社会福祉保健行政上の重要な改革をもたらした。⁽⁷¹⁾すなわち、社会保健省と社会福祉庁 (sosiaalhallitus)

の誕生である。国家が国民の福祉に明確な責任を担うためには、まず行政組織を改革し強化する必要がある。社会福祉保健行政が充実することによって、一九八〇年代には、社会福祉の原則委員会が目標としたような福祉保健制度の改革が実現し、フィンランドは名実共に北歐型福祉国家へと発展していく。一九八〇年代の改革については次章で検討するが、その準備段階として、社会福祉保健事業に関して、どのような行政改革の動きがあったか、その主なもの一瞥しておこう。

一 社会保健省と社会福祉庁の誕生

フィンランドにおいては、一九六〇年代の中頃まで保健医療行政の中核である医療庁は内務省の管轄下であった。また保健および医療に関する事務は、内務省の他に社会省、国防省と法務省も行っていた。医療庁を社会省に移そうとする動きはすでに一九三〇年代にあり、国会においても一九四八年と一九五三年には医療行政を行う新しい省庁を設置すべきか否かの議論が行われた。その後も、どのような省庁を描くかについて様々な議論が行われたが、一九六五年に国会は内閣に緊急に保健医療の行政を強化し、一省に統一するべく提案を準備するように要請した。保健行政と社会福祉行政には、精神病ケア、児童保護、中毒患者ケア、リハビリテーション、高齢者ケアなど、協力が必要でかつ重複する部分が多いのにもかかわらず、所属する省が分離していることはさまざまに不都合をもたらしていたので、その是正が緊急な課題となっていたからである。⁽⁷⁾

政府は作業部会を設置して提案作成を行った。医療行政が社会省に移ることに伴い、社会福祉行政の改革も行われることになった。作業部会の報告によると、一九六五年当時の社会省の職員数は二九八人でそのうち五三人が研究調査に

説
従事し、一二二人が社会福祉・人口局に属していた。一九六四年にこの局から送付された公文書は一〇万四八二四通で、監督下の社会福祉施設は一四〇〇、入所者数は七万人であった。このような日常的な一般業務を行う官庁が存在しないために、社会福祉省の業務は多雑を極め、重要かつ広範囲な業務を行うための時間と労働力不足をきたしていた。⁽⁷³⁾

一九六八年七月一日にそれまでの社会省 (Sosiälmisteriö) は社会保健省 (Sosiäli- ja terveysministeriö) と改名し、内務省の医療行政局は廃止された。社会保健省に保健行政を管轄する最高機関となる保健局が設置され、内務省に所属していた保健担当の職員は社会保健省に移った。内務省管轄下であった医療庁と、そこに所属する地方出先機関は社会保健省の管轄下に置かれるようになった。⁽⁷⁴⁾

一九六八年に再び設立された社会福祉庁も同じ日に事務を開始した。その業務は、(一) 社会福祉及びそれに関連する社会事業の責任、監督と促進 (二) 社会給付の責任と監督、(三) 国の福祉施設の管理と民間の福祉施設の事業の監督、であった。社会福祉庁には総務、福祉、児童福祉、人口、障害者福祉の五つの局が設置された。初代の社会福祉庁総裁の役職は政党内で争われたが、最終的には、社会民主党が推薦する、コトカ (Kotka) 市の児童保護局長であったアッリ・ラハティネン (Alli Laitinen 1968-1976) が任命された。社会福祉庁は、一九九一年に医療庁と統合して社会保健庁 (sosiäli- ja terveyshallitus) となり、さらにそれが地方分権改革の結果一九九二年に廃止され、STAKES (国立社会福祉保健研究開発センター) として再び誕生し現在に至るが、二代目総裁のマルギット・エスクマン (Margit Eskman 1976-1984)、三代目が前社会保健大臣で医学部教授であったヴァップ・タイパレ (Vappu Taipale 1984) とこうように、福祉や保健において専門知識を持った女性が、三代続いて福祉行政のかなめの地位に就任している。

既に述べたように、戦後の一九四五年に社会学单科大学（現在のタンペレ大学の前身）が設置され、一九四八年にヘルシンキ大学の社会科学部に社会政策学科が設置されてから、社会政策の研究が本格的に開始された。同じように様々な国の機関に置いて、社会福祉行政に関する研究が行われていた。政府は一九六一年に公的な社会福祉研究を開発するために委員会を設置した。委員会の報告では、財政問題を除いた応用社会学的研究があまり発達しておらず、開発の必要があることが指摘された。新しい社会政策の研究センターについての議論が行われたが、結論としては設置は見送られた。一九六八年に社会保健省に独自の調査・研究局が設置された。⁽⁷⁵⁾

一九六〇年代後半に左派政党が政権を形成する頃になると、経済成長を促進し社会保障を行うことにおける国の役割が強調されるようになり、その結果、国の事務が増加した。そのためにその事務執行の中核となる機関（庁）が多く設置された。しかしながら、計画制度の発達に伴い、庁の省に対する独立性は漸次弱まっていった。それは一九六〇年代になると、海外からの影響によって伝統的な行政のありかたに新しい展開が⁽⁷⁶⁾おこり、国の行政全体の開発および監督が財務省に集中するようになったからである。

計画制度とは、事業目標の実現のための点検、監督、将来への影響力の行使に関する計画を作成することを指す。それは行政にとって決定権と監督に関する手段であった。社会福祉保健行政においては、国民保健事業、病院事業、保育所については、法律で五年毎の計画を作成するように定められており、続いて、病院行政、知的障害者事業、リハビリ事業も計画制度が追加された。⁽⁷⁷⁾一九七〇年代は計画の時代と呼ぶに相応しく、計画が行政に取り入れられ、計画から法律がつくられるようになった。一九八〇年代後半になると、国の計画制度は批判されるようになり、長期計画は短期の計画に取って代わられ、市場が計画に代わって徐々に指導力を発揮するようになっていった。⁽⁷⁸⁾

三 社会福祉保健分野の行政的分権

一九七六年に政府は、社会保健省の行政分野に関する法律の改正案を国会に提出した。この結果、二三の法律が改正され、約一〇〇の事務が社会保健省から庁と県に、または庁から県に移された。これは、毎年社会福祉保健分野の中央省庁で行われていた数方に及ぶ決定に関する権限を県に移すことを意味した。県に移された権限のなかで最も重要なものは、自治体への国庫負担金に関する殆どすべての主要な事務と、自治体と自治体組合の作成する病院事業、国民保健事業、保育事業についての事業計画の承認であった。これに伴い、三年の移行期間を設けて六〇の役職が中央省庁から県に移された。こうして計画制度の開発が強化され、その財源と開発の重点が県ごとに分割された。この結果、中央省庁は事業の指針と計画を作成する専門官庁として、県は地域の社会福祉保健事業の監督と指導する機関として位置づけられたのである。⁽⁷⁹⁾

一九八二年には首相が率いる閣僚団としての内閣の地位が強化された。さらに内閣から各省に決定権が移され、各省についてはその行政分野の指導機関としての機能が強化された。省と庁の役割分担は明確になり、事務はさらに地方行政の最先機関である県と自治体に移されていった。しかし県や自治体へ権限が移されたとはいえ、これらの改革の本質は主に中央省庁から、国の最先機関である県に権限を移す行政的分権であり、省への中央集権でもあった。⁽⁸⁰⁾市民参加が可能になる政治的な分権は、次章で検討する VALTAVA 改革が行われナショナル・ミニマムが整備され、自治体が社会福祉行政の実力をつけた後に実現する。すなわち、一九九三年に国庫支出金改革が行われ、包括補助金制度が導入し、国の指導監督が大幅に削減されたことをもって、政治的的地方分権が成立したのである。

注

- (1) Tiitonen 1993, 129.
 - (2) Hakovirta & Koskiahho 1973, 275. SDPn, SKDL:n ja Maalaisliiton ulko- ja sisäpoliittinen ohjelmanjulistus 13.4.1945.
 - (3) Hakovirta & Koskiahho 1973, 277.
 - (4) ウルポネンによると、それまでの国家公務員は法学（法律）専攻者であったが、この時期から法律以外の学問を修得した公務員も求められるようになった。Urpunen, 1994, 133.
 - (5) KM 1949/7. Huolto-ohjelmakomitean mietintö (福祉計画委員会報告)
 - (6) K・スオノヤによると、フィンランドの社会政策において、はじめて universal (普遍的) という概念が使われたのはヘルシンキ市福祉局長のアルボ・アステリヨキ (Alpo Astelijoki) がこの委員会に提出した専門家としての意見書である。Suonoja 1992, 401.
 - (7) 当時の社会福祉に関する法律は、一九二二年に制定された救貧法 (L125/1922 Köyhäinhoitolaki) であった。
 - (8) KM1949/7, 77-80.
 - (9) KM1949/7, 81-82.
 - (10) スオノヤは、社会福祉部長または社会福祉書記職の資格が明確でなかったため、職の名称が代わっても、以前と比べて実質的な質の向上は見られなかったことを指摘している。Suonoja 1992, 404.
 - (11) L341/1950. Laki sosiaalihuollon hallinnosta. (社会福祉行政に関する法律)
 - (12) Kalela 1993, 80.
 - (13) たゞえば人口政策としては、出産給付法 (aitiysavustustlaki 1941)、家族手当法 (perhelisilaki 1943)、家庭設計融資法 (kordiperustamislainlaki 1945)、児童手当法 (lapsilisilaki 1948) 等がある。職業教育については戦争障害者労働福祉法 (sotainvalidiiden työhuoltolaki 1943)、戦争孤児労働福祉法 (sotainpojojen työhuoltolaki 1943)、戦争未亡人労働福祉法 (sotaleskien työhuoltolaki 1943)、職業教育給付法 (ammattioptiojen avustustlaki 1944)、視覚障害者給付法 (sokeainavustustlaki 1941)、障害者福祉法 (invaliidihuoltolaki 1946) 等。KM1949/7, 9.
- なお、M・アレスタロ等は、一九四〇—一九五〇年代の重要な社会福祉改革として一九四八年の児童手当法、一九四九

年の住宅法、一九五七年の国民年金制度の改革等を挙げている。Alestalo & Uusitalo, 1986, 259-263.

- (14) Rauhala, 1996, 94.
- (15) Rauhala 1993, 64-65; Rauhala 1996, 97-98.
- (16) Urponen 1994, 212.
- (17) Siipi 1967, 136.

J・シーピによると、社会保障においての権利の考えが生まれたのは戦時中であった。それまでは、貧民救済の考えに基づく法律により、自治体または他の共同体に困窮者を援助する義務があったが、その義務の履行は裁量（ニーズの審査）に依拠していた。戦時中には社会保険の考えが広まり、ある種の義務または条件を満たすことで権利が生じるという考え方が発達した。これらは、たとえば、戦傷障害者の権利、戦争未亡人の権利、子供を多く出産することで国に貢献した母親の給付を受ける権利などとして実現化された。このように、戦時中は選別的な貧民救済と社会保障の権利の二つの概念が、同時に混合して社会政策に取り入れられていた。当時の社会政策の専門家は、英国の一九四二年のベヴァリッジの社会保障計画と、スウェーデンを通じて学んだケインズの経済理論の影響を受けていた。Siipi 1967, 148-150.

- (18) Jousimaa 1987, 175-176; Urponen 1994, 227; Satka 1994, 302.
- (19) Suonoja 1992, 404.
- (20) Satka 1994, 303.
- (21) Van Aerschoot 1996, 195-196.
- (22) L116/1956 Huoltokautaki
- (23) Waris 1980, 240. ワァリスは個別ということについて次のように述べている。「社会保険と社会給付はグループを対象としている制度であるが、社会福祉は個別主義である。」またクラスティは次のように述べている。「福祉扶助は個別的な福祉の形態である。つまり個々の扶助は個別的に調査すべきで、提供する扶助の形態は、その扶助のニーズを最善の方法で満たすものであり、さらに可能であれば、扶助の原因を排除するものであるべきである。」Tarasti 1956, 17-18.
- (24) Suonoja 1992, 417.
- (25) KMI953/19M,1-4.

- (26) Urponen 1994, 231
- (27) Urponen 1994, 231., Suonoja 1992, 417-418., KMI9M/1953
- (28) Suonoja 1992, 418.
- (29) Asikainen 1972, 18-21.
- (30) Asikainen 1972, 16.
- (31) Asikainen 1972, 16-17.
- (32) Asikainen 1972, 21.
- (33) Asikainen 1972, 27.
- (34) Suonoja 1992, 422-423.
- (35) Suonoja 1992, 479.
- (36) Siirtala 1990, 498.
- (37) Siirtala 1990, 498-499.
- (38) Tarasti 1956, 14.
- (39) Julkunen 1994, 184.
- (40) Alestalo 1991, 21.アレスタロによると、女性の労働人口に占める割合は、一九七五年が四四・四%、一九八〇年は四六・四%、一九八五年は四七・九%であった。他の北欧諸国の一九七〇年の女性の労働市場に占める割合はノルウェー三六・六%、スウェーデン三九・四%、デンマーク三八・五%であった。
- (41) Jallinoja 1976, 47.
- (42) Sotka 1994, 303.
- (43) Sotka 1994, 304-305. Jousimaa 1987, 201-203.
- (44) R・ユルクネンによると、一九六〇―七〇年代に世界的にフェミニズム運動が広まったが、フィンランドにおいては、フェミニズムは改革運動から独立せず、女性は改革運動に参加し、男性と共に政党に入党することによって政治参加を行ったという特徴を持つ。女性は特に文化運動の指導者として活躍した。この時代に、フィンランドの女性たちは自分自身と

社会の間に新しいジェンダー契約をしたとされる。女性は、それまでの生き方を拒否し、社会の可能性、教育、職業と母性の結合を提示し、実行した。公的に男女間の平等が提唱されるようになり、これが、その理念を内包した社会政策の改革へと発展していったのである。Julkunen 1994, 187, 198.

(45) Siistinen 1990, 63-64.

(46) Huoltaja 4/69, Ilkka Taipaleen haastattelu. Jousimaa 1987, 207.

(47) 十一月運動の定義する管理政策とは、社会が規律に従って維持し、それに反する反社会的行動を監視する手段をさす。

合理的とは、管理政策に実情を追跡することを取り入れることであり、人道的とは、管理政策の代替え案の負担計算するときに、政策を執行したときに、それが対象となる個人に与える苦痛も計算に含めることを指す。反社会的行動とは、犯罪、嘘、学校の無断欠席、疾病などすべての通常でないものを指す。Soukola 1997, 122.

(48) Tuominen 1990, 235.

(49) Goffman 1997 (second edition, first edition 1969), marraskuun liite.

(50) 五〇の欠陥宣言の内容について、五〇項のうちの最初の三項を以下に記す。

(一) 一九六〇年代における収容者の生活水準は、貨幣価値の変化と一般の生活水準の上昇を考慮してみると、一九三〇年代より劣化している。(二) 全国五四七の自治体の社会福祉委員会は、毎年何千件もの強制収容を執行しているが、委員会の委員のうち法律専門家は全国でわずか十一人にすぎない。(三) 児童手当、疾病手当、国民年金が社会給付として給付されているが、これらについては返済の義務がない。しかし社会でもっとも困窮している人たちに与えられている福祉補助はあとから返済すべき性格のもので、変換義務を果たさなければ強制労働施設に入れられる可能性がある。Soukola 1997, 123 (liite).

(51) Soukola 1997, 119-121.

(52) Pajuoja 1997, 76-77. この指摘を加味して、運動から三〇年ほど経た一九九〇年代から二〇〇〇年にかけての今日のフィンランドの政治に注目してみよう。J・パユオヤの指摘の通り、当時の十一月運動、または他の改革運動にかかわった人の多くが、現在、行政担当者、研究者、政治家として活躍している。例を挙げると、一九九五年にフィンランドの首相になり一九九九年の総選挙後も現職にあるパーヴォ・リップポネン (Pavvo Lipponen) 首相・社民党党首が、当時の十一月運動の

独立記念祭に協力した一人である。同じく、学生時代にロマーニ（ジプシーといわれる人たち）や同性愛者など少数者の人権運動を積極的に行っていたタリヤ・ハロネン前外相（Taru Halonen）は、二〇〇〇年に女性として最初のフィンランド大統領に選出された。急進的な人権・平和運動の指導者として知られていたエルッキ・トゥオミオヤ（Erkki Tuomioja）国会議員が、二〇〇〇年に外相に就任した。さらに、現在も浮浪者・アルコール中毒者のケアにつとめているイルッカ・タイバレが国会議員に復職していることなどは、今日どのような意味を持つのであろうか。一九九〇年代前半の深刻な不況を乗り越え、急速な成長を遂げた情報産業により、再びヨーロッパ諸国の中でも好調な経済成長を迎えたのにもかかわらず、フィンランドでは国民の間に所得の差が拡大していることが指摘されている。そして、迫り来る高齢社会のサービスの質と量を確保するために、社会サービスにおける民間セクターの活用が今まで以上に議論されてる。当時の運動指導者達が、再び指導的立場に就く政治状況は、公的セクターによる社会政策、すなわち伝統的な北欧型福祉国家の維持を望む国民の意思表示の一つと考えられないであろうか。少なくとも今後のフィンランド福祉国家の展望を模索する際に、一考に値する点々に思われる。

- (53) KM 1971/A25.
- (54) KM 1971/A25.
- (55) KM 1973/86.
- (56) Karisto et al 1998, 300. Rauhala 1996, 135.
- (57) KM 1968/B86.
- (58) KM 1971/A25, Valiönneuvostolle
- (59) Rauhala 1996, 135-136.
- (60) KM 1971/A25, 7-9.
- (61) KM 1971/A25, 56-58. Ihmisöikeuksien yleismaailmallinen julkistus.
- (62) KM 1971/A25, 10.
- (63) KM 1971/A25, 22-30.
- (64) KM 1971/A25, 30-39.

- (65) KM 1971/A25, 33-52, 53-55.
- (66) KM 1971/A25, 53-55. 提案内容は次の通りである。現行の社会福祉行政法 (sosiaalihuollon hallintolaki) を社会福祉行政と権利保障に関する法律 (laki sosiaalihuollon hallinnosta ja oikeusturvasta) とする。福祉扶助法 (huoltoapu laki) 、浮浪者法 (itkolaislaki) 、薬物の不正利用者の福祉に関する法律 (päähdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annettu laki) を廃止し、自治体の一般的な社会保障事業法 (laki kuntien yleisistä sosiaaliturvatehtävistä) を制定する。現行の児童保護法 (lastensuojelulaki) に代わるものとして、家族と未成年者の社会福祉に関する法律 (laki perheiden ja alaikäisten sosiaalihuollosta) を制定する。特別法としてリハビリテーション法 (kuntoutuslaki) と知的障害法 (kehitysvammalaki) を制定する。委員会は、特に家族と未成年者の社会福祉に関する法律の制定を重要視していることを強調していた。
- (67) Urponen 1994, 242-3.
- (68) Jousimaa 1987, 202.
- (69) Suonoja 1992, 483.
- (70) Rauhala 1996, 147-148.
- (71) Jousimaa 1987, 202.
- (72) KM 1965/B 53, 1-3.
- (73) KM 1965/B 53, 9. Suonoja 1992, 486.
- (74) Suonoja 1992, 487-8.
- (75) Suonoja 1992, 491.
- (76) Tiihonen & Tiihonen 1984, 208.
- (77) Suonoja 1992, 498.
- (78) Tiihonen & Tiihonen 1990, 19, 49.
- (79) KM 1976/22, 42. Suonoja 1992, 503.
- (80) Suonoja 1992, 503-504.

※ 本稿は、北海道大学審査博士（法学）学位論文（二〇〇一年三月三日授与）に補筆したものである。