HOKKAIDO UNIVERSITY

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（六）
Author(s)	山田, 眞知子
Citation	北大法学論集, 54(1), 55-110
Issue Date	2003-04-22
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/36643
Type	bulletin (article)
File Information	54-1_p55-110.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　説

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(六)

山田眞知子

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（ハーゼンフェルドらの理論）
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

（以上五三巻二号）

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　ヘイッキ・ヴァリスの理論
四　ヴェイッコ・ピーライネンの理論
五　リーッタ・アウヴィネンの理論
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

（以上五三巻三号）

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

（以上五三巻四号）

三　社会福祉保健分野の行政的分権
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）
第一節　国庫支出金制度と社会福祉保健事業
一　国庫支出金制度の展開
二　社会福祉保健制度の問題点
第二節　戦後の高齢者政策の展開
一　高齢者福祉委員会
二　福祉扶助法による高齢者福祉
三　高齢者ケアの問題点
第三節　ＶＡＬＴＡＶＡ改革の成立過程
一　準備作業の開始
二　法案作成をめぐる争点
三　法案の成立
第四節　ＶＡＬＴＡＶＡ改革の内容
一　改革の範囲
二　改革後の国庫支出金制度
三　計画制度の導入
四　社会サービスにおける高齢者の地位
第五節　ＶＡＬＴＡＶＡ改革の成果
一　自治体の社会福祉事業費
二　社会福祉保健事業の職員数
三　老人ホーム
四　ホームサービス

（以上五三巻五号）

五　サービス付き住宅
六　親族介護給付
七　精神病院ケア
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
第一節　一九九三年改革の目的
第二節　一九九三年改革の成立過程
一　改革の背景
二　ヒルトネン案と改革をめぐる議論
三　オヤラの作業部会と内閣の原則決定
四　コルホネンの執行部会
五　政権交代後のトゥオミストの執行部会
六　法案の成立
第三節　包括補助金制度の内容
一　教育文化事業の包括補助金
二　社会福祉保健事業の包括補助金
三　一般補助金
四　税収入是正の補助金
五　特別国庫補助金
六　建設・設備費用の補助金
第四節　改革後の社会・保健サービスと不況
一　一九九〇年代の不況
二　旧制度との比較と改革後の国の役割
三　不況期のフィンランド福祉国家と国民の意見

（以上五三巻六号）

四　社会サービスにおける顧客の権利
五　包括補助金の見直し
終章　結びにかえて
文献

（以上本号）

第六章　一九九三年改革による包括補助金制度導入とその影響

前章では、一九八四年のVALTAVA改革によって社会・保健サービスの構造改革が行われ、ナショナル・ミニマムが達成されたこと、そしてフィンランドが名実と共に北欧型福祉国家となったことを見た。

VALTAVA改革は、国庫支出金制度を改革することによって、保健と社会福祉の均衡をはかることに成功し、保健事業に比べて立ち遅れていた社会福祉事業の拡充が全国で積極的に行われた。この改革によって、財政力の弱い地域においても福祉施設建設が進み、社会サービスの質的量的充足が計られた。これは全国計画の導入と国庫支出金金制度改革があってはじめて成り立ち得たのである。しかし、ナショナル・ミニマムの整備が進むにつれて、これらの制度に内在する新たな問題が指摘されるようになる。

問題の一つは支出の継続的な拡大である。社会サービスの建設期には節約は奨励されなかったので、高率の国庫負担金を受け取れる立場にある自治体は、事業の拡張に力を入れるようになった。例えば、人件費に対して高い国庫負担金が得られるので、自治体は事業を拡張し雇用を促進させた。人件費の殆どは国庫負担金で賄えるうえに、雇用によって地方所得税等の税収入が入るからである。(1) このため、事業は拡大したものの拡大することに重点がおかれ、サービスの

質の開発は量の開発ほど進展しなかった。また全国計画によって福祉のナショナル・ミニマムの開発が進んだのではあるが、強力な国の指導監督は地方自治に反するという批判が、社会・保健サービス供給に自信をつけた自治体側から多く行われるようになった。かかる状況のもとに、新たな国庫支出金改革の準備が行われ、一九九三年に社会福祉保健事業ならびに教育文化事業に関する包括補助金制度が導入されたのである。

この章では、はじめにVALTAVA改革の問題点を整理し、次に、一九九三年の国庫支出金制度改革（以下九三改革）について、改革の目的、成立過程、改革の核心である包括補助金制度の内容、およびこの改革と一九九〇年代前半の不況が社会福祉政策に与えた影響を中心に検討を試みたい。この改革は、それまでの国と地方の関係を根本的に再編成した改革であったので、その成立過程においてどのような利害の対立がみられたのか、どのような交渉が行われ調整が計られたのかを特に詳細に追跡することに重点をおいて検討する。そして九三年改革と、改革期に重なった経済の低迷が、フィンランド福祉国家とその社会サービスにどのように作用したのか、そして、サービスの責任が国から自治体に移譲されたことが市民の権利にどのような影響をあたえたのか、さらに、不況時において国民が公的サービスについてどのように考えているのかを検討することも、この章の重要な課題である。

第一節　一九九三年改革の目的

前章で見たとおり、一九八四年のVALTAVA改革後、国は自治体の行う社会・保健サービスについて細部に至るまで指導監督してきた。VALTAVA改革によって、自治体は、五年毎に社会福祉保健計画を国に報告する義務が制度化された。国庫負担金は、国が計画の初年に承認したものについて自治体または自治体組合に対して交付され、自治体と

自治体組合は、事業および国庫負担金使用について国に報告書を提出する義務があった。

国の社会福祉保健政策の目標は、ナショナル・ミニマムの整備、すなわち全国計画と国庫負担金を通じて人口や地理的条件等の違いがあっても、同じレベルの質と内容を持つサービスが需要に見合って供給されることの実現にあった。この結果、財政力の小さい自治体においても社会サービスの充実がみられた。これらは全国計画のもとで行われたものであった。しかし、これらのサービスの形成、確立期を過ぎてしまえば、自治体は、今度は地方のニーズに見合ったサービス執行の権限、すなわち自治の拡大を求めるようになり、中央政府の細部に渡る監督に対して不満を抱くようになっていくのである。一方、国も支出の拡大を憂慮するようになった。一九八〇年代の国の予算のうち、自治体と自治体組合に与えられる国庫負担金の割合は約四分の一を占めていたのである(2)。

フィンランドにおいては、事業別で支出ベースの国庫負担金が他の北欧諸国より長期間続いたが、その理由として、L．オウラスヴィルタは、フィンランドの福祉国家建設が他の北欧諸国より遅れて開始されたからであると指摘している(3)。デンマークやスウェーデンでは、国庫支出金の抑制は既に一九八〇年代に行われていた(4)。

S．コッコらは、VALTAVA 改革による国庫負担金制度の問題点を次の四点にまとめている。

（一）国庫負担金は支出の実績に基づいて与えられるものであり、支出が奨励され、事業の総合的な目的適合性や経済性を重視する性格のものではなかった。つまり事業の創設が第一の目的であり、運営に関わる問題点についてはあまり注意が払われなかった。そのため、たとえば保健センターでケアが受けられるまでに長期間の予約待ちを余儀なくされること、専門病院における順番待ちとケアのレベルの低迷、高齢者や長期疾病者の施設からオープンケアへの移行が目標通りに進展しないことなどの問題が十分解決されなかった。

（二）節約は奨励されず、支出の少ない事業からは国庫負担金が削減された。そのため高い国庫負担金率の自治体にとっ

ては、必要があるかないかに拘わらず、国庫負担金を受け取れる可能性のあるすべての事業を起こし、この分野の雇用を増大した方が財政的にプラスであると考えられた。

(三) 中央主導の計画および監督が次第に批判されるようになってきた。一般に、組織というものは、目標が与えられると、たとえそれが厳しいものであっても強力に動き出すものではあるが、それでも事業の細部については余裕を与えなければならない。自治体は、次第にサービスの供給方法についての自治を要求するようになっていった。また、この当時ヨーロッパにおいては地方分権改革が進行しつつあった。

(四) 支出が年々増大するにつけ、国が現行の制度をあまりにも浪費的と判断するようになった。しかも、負担金の対象として認められれば、その事業の活動性と範囲を効果的に規制する方法がなかった。

一方、一九八二年の自治体財政審議会は、国庫負担金制度をその官僚性と審査のための無駄な雇用、国の支出の急速な増加、自治体の自治の強調の欠如、自治体が負担金の高い事業に力を入れる傾向があるため、サービス供給に歪みが発生していることなどを指摘し、批判的でな見解を提示していた。(5)

それでは、歴史的にはVALTAVA改革はどのような意義をもったのであろうか。一九九一年に提出された、社会福祉保健事業の包括補助金に関する法案の内閣法案提案理由書には次のように述べられている。(6) 理由書は、VALTAVA改革は、その目標であった保健と社会福祉を統合することに成功し、施設中心であったケアのあり方を多角的なオープンケアに方向転換したと評価した上で、包括補助金制度の導入の目標を、「全国的に同レベルのサービスを保障するサービス制度の建設は終了した・・・（今回の）制度改革ではサービスの構造またはサービス制度の構造を変革するような目標は課さない。自治体がより効率的にサービスをつくることができるように効果的な刺激を与えることが目標である」と定めている。このように、国は、VALTAVA改革でナショナル・ミニマムが形成されたことを明確に宣言した

のであった。そして、九三年改革は、VALTAVA改革の目標として充実されたサービス供給を、より効率的、効果的に行う手段を確保するために行われたことが明らかである。つまり、サービス供給を効率的効果的に行うために、自治体に権限を移譲することが重要だったのである。

九三年改革は、自治体にサービス供給の権限と財源が委ねられたという点でまさしく分権の改革であった。国民への社会サービスの向上という福祉国家の目標において、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一番近いところ、すなわち自治体にあるという理念がここに確立した。地方分権によって社会・保健サービスはより効果的に行うことができると考えられた。なお九三年改革においては、地方分権は社会福祉保健制度のみならず、教育文化制度にも及んだ。この二分野は、自治体の財政においてその歳出の六五%、全自治体職員の八一、五%を占める(7)。これらを鑑みて、包括補助金への展開は、社会福祉保健政策においても、地方自治においても多大な意義を有する制度改革といえよう。

第二節　一九九三年改革の成立過程

それでは九三年改革はどのような過程を経て成立したのだろうか。改革の内容である事業目的別の負担金から計算方式の補助金への移行、および国の自治体への監督と規制の緩和に対して国側、特に関係各省の対応はどのようなものだったのだろうか。また自治体、政党、労働組合、民間福祉団体の改革をめぐる反応はどのようなものであったのか。九三年改革のイニシアチブはどこにあったのか。これらがここで追求しようとする課題である。これらを明らかにするために改革の経過を追うことにする。

さて九三年改革は次のような手順と経過を経て実行されることになった。以下に概観する。

一　改革の背景

一九七〇年代においては、中央官庁の多くは、事業に基づく支出ベースの国庫支出金制度を好ましいものと判断していた。[8] しかしながら、前述したように、一九八二年の内務省の自治体財政審議会報告では、支出ベースの補助金は財政支出を増大させ、しかも、自治体の主体性、自治性が十分強調されていないことが既に指摘されていた。この審議会報告に対して、教育省と社会保健省は、負担金制度から事業ごとの規制を廃止することに反対の声明を発表した。一九八〇年代においては自治体の中央組織は国庫負担金の全面的改革に対して懐疑的であった。[9] 一九八〇年代前半においては、支出ベースの国庫負担金については、関係各省や自治体などの一部を除き、総じて肯定的評価がなされていたのである。[10] 改革への動きは一九八四年に施行されたVALTAVA改革の結果を見ようという動きに移行していった。

しかし、一九八〇年代後半に入ると、支出ベースの国庫負担金制度を見直そうという動きがより強く見られるようになる。一九八九年にフリーコミューンの実験が始まると、この実験において国の補助金をより自由に使用する可能性に対する大きな期待がもたれた。しかしながら、この時点では当時の地方部自治体を代表する自治体協会は、計算ベース方式では配分額が十分でない可能性があること、自治体間格差がでてくること、しかも国の基準および指導監督は計算ベース方式に代わっても廃止されないだろうと見込んでいた。[11] なお一九八〇年代後半になると、一部または多数の特定された住民に自治体のサービスを受ける権利（subjektiivioikeus、主観的権利）を保障する特別法が制定されるようになった。代表的な特別法としては、例えば一九八七年制定、一九八八年一月一日施行の「障害者のためのサービスと支援事

業についての法律」がある。この法律は、自治体に重度障害者の適応訓練サービス、交通サービス、住宅改造サービス、サービス付き住宅の供給、通訳サービスなどを義務づけたのである。しかしながら、これらの動向に対して、自治体側は、国の監督の廃止が、権利を保障する特別法を制定することにすり替えられているのではないかと懸念を示していたのであった。(12)

二　ヒルトネン案と改革をめぐる議論

一九八九年一月二〇日に、内閣(13)は、増大する財政支出の抑制と国民経済の順調な発達を促進することに関する原則決定を行った。この原則に基づき、同年の歳出規模は一九八〇年代最小となり、国の消費支出は抑えられた。同時に、国家公務員数を減らすことも実行に移された(14)。また、健全な自治体財政を確立することも政治の重要な課題の一つであった。このため、内閣はフリーコミューン実験の成果を待たずに、財務省事務次官職経験者であるテーム・ヒルトネン（Teemu Hiltunen）に、同年四月三〇日と提出期限を切って、改革の準備案の作成を委任した(15)。改革案の前提として、社会福祉保健事業および教育文化事業において計算ベース方式の補助金を取り入れること、国と自治体の負担分担は従来通りとすること、自治体財政審議委員会と内務省の自治体自治プロジェクトとの協力、ならびに自治体の中央組織との交渉が条件とされていた。

同年一二月七日に提出されたヒルトネン案は、補助金制度の全面的改革にかかわる一九八二年の審議会報告（KM1982/66）を受け継ぐもので、計算ベース方式の国庫支出金、いわゆる包括補助金を取り入れたものであった。それらは、（一）教育省・教育の計算ベースの運営費補助金、（二）社会保健省・福祉保健の計算ベースの運営費補助金、

（三）内務省・一般補助金（財政力に応じて一〇段階に分類され、人口一人当たりで計算する）、（四）内務省・税収入格差の是正補助金（自治体の税収入が全国平均の八五％以下の自治体に補助金が与えられる）、（五）内務省・特別補助金と移行期の補助金、（六）建設・設備費用の補助金（教育文化、社会福祉保健施設）、という六つの国庫支出金から成り立つ内容のものであった。(16)

ヒルトネン案において、改革案として自治体財政審議会ですでに議論されていた計算ベース方式が初めて具体化され、自治体にサービス供給責任が移譲され、国の指導監督が軽減されることが提案された。これは社会福祉保健事業および教育文化事業のありかたの全面的な改革を意味した。

それでは、このような改革案に対して、関係省庁、自治体、民間団体等はどのような反応を示したのだろうか。それをここで検討してみよう。

ヒルトネン案は、概ね財務省、内務省、自治体の中央組織の支持を取り付けることができた。制度の効率化と経済性、および国と自治体関係の明確化を意図した財務省は、ヒルトネン案をベースに法案の準備を進め、一九九二年初頭に施行することを目標とした。(17)また、内務省は、計算ベースの補助金制度に移行することを支持していたので、自治体の自治の強化と、現行レベルの国と自治体の負担配分の維持を望んでおり、ヒルトネン案をこれに沿うものとして歓迎した。(18)

自治体の中央組織は、前章で述べたように、この時期にはまだ三つの組織に分かれていて、同じ自治体が複数の組織に加入することが可能であった。都市自治体の中央組織である都市協会（Suomen Kaupunkiliitto）はヒルトネン案の計算ベースの方式を支持した。都市協会は都市の利益を代表する組織であり、地方自治の強化を目標にかかげていた。都市協会は補助金に格差をつけず同額にすること、すなわち、財政力格差の是正は必要ないことを主張していた。そして、ヒルトネン案が、一般補助金と建設・設備費用だけに財政力格差をつけているので、現行方式より前進していることを

一応評価した。また、国の指導監督が減少し、自治体の自治が強化されることも評価していたが、現実はそのとおりに行かない可能性があることを考慮して、特に主観的権利がどの程度拡大するかを見極める必要があると判断していた。さらに自治体間のサービスの格差をどのように解決するかが問題であるとも指摘していた。(19)

次に、最大数の加入自治体を抱える自治体協会（Suomen Kunnallisliitto）は、自治体財政の改善、社会サービスの開発、自治の強化、事業運営の改善、地域および自治体間協力の政策を前進させることを目標に掲げていたので、計算ベース方式の導入、運営の自由の拡大、官僚主義的で煩雑な手続きや基準の廃止を望んでいた。自治体協会は、ヒルトネン案を公共財性の節約、国の財政上の監督廃止と地方自治の強化、無駄な労働力の削減の観点から評価した。ただし、自治体の支出に比例する国の補助金のレベルが維持されること、自治体への指導監督の改善、改革が各々の自治体にどのように影響するかについての課題を解決すべきであることを指摘していた。(20) このように、両自治体組織ともにヒルトネン案を、公共財政の節約、国の監督廃止、自治体の地位と自治を向上させるものと受けとめた。

これに対して、三つ目の自治体組織のスウェーデン系自治体協会（Finlands svenska kommunförbund）は、スウェーデン語を話す住民が多数を占める自治体が参加しており、そのほとんどが西側の海岸線に存在する小自治体である。彼らは二重言語の使用、島に立地する自治体の地理的に制限されている不自由な条件を考慮に入れている現行の国庫支出金制度に満足していた。従って、新しい制度改革に対してさほど乗り気ではなかった。(21) この他、ラップランド地方の一六自治体の地域連合体であるラップランド自治体連合は、ヒルトネン案を地方自治の強化、国家財政の支出抑制、より簡素な国庫支出金制度、国の指導監督の軽減の点で評価をしたものの、ヒルトネン案の試算ではラップランド地方は一億一三七〇万マルカの国庫支出金を失うと抗議し、改革にラップランド地方の状況も考慮に入れるように強く要望した。(22)

それでは、社会保健省と教育省はヒルトネン案にどのように反応したのだろうか。両省、および両省に関わりのある

議員たちは、従来の使途限定の目的別国庫負担金と両省の指導監督を廃止することを好まなかったので、ヒルトネン案には難色を示した。両省とも改革が内務省の権限の強い国庫支出金制度の方向に傾くことを危惧していたのである。[23] ここで両省の主張を検討してみよう。

社会保健省は、一九九〇年二月七日発表の声明で、計画制度と国庫負担金制度によって、(一)地域の基本的サービスのネットワークを保障できる、(二)供給対象が少数で、しかも高価な特別サービス（たとえば重度障害者サービスなど）を平等に提供できる、(三)基本サービスと特別サービスの調和を計り、無駄を省ける、(四)国会と政府の設定する全国目標と自治体の設定する地域のサービス開発の必要性を調和させることができる、(五)専門教育を受けた労働力の需要と供給の均衡を計る前提条件を創造できる、(六)国会と政府にたいして社会・保健サービスの開発を国民経済と財政政策の目標に適合させ得る条件を整備できる、と評価した。さらに、現行の社会福祉保健の計画制度と国庫支出金制度には、継続的に改善していかねばならない課題があることは認めつつも、ヒルトネンが提案するような根本的に改革する必要性の存在は否定した。社会保健省は、社会保健事業と教育事業の国庫負担金のかなりの部分が内務省管轄の一般補助金である税是正制度に組み込まれてしまうと、二つの事業の負担の区別のみならず、国と自治体の負担配分が明確にならないと批判した。自治については、すでに一九七〇年代から自治体の自治を制度的に認めており、その成果はフリーコミューン実験に現れているという主張であった。また、社会・保健サービスは国民の基本的権利に直結するものであるから、全国的な目標が必要であることを強調し、事業に直結した負担金制度でなければ、施設ケアからオープンケアへ変換の努力が水泡に帰してしまう危惧を提示した。その上で、ヒルトネン案の長所だけを実現する改革を実施することには賛成であるが、さらに広い観点で改革案を作成することが必要であると主張した。[24]

教育省も、社会保健省に劣らずヒルトネン案に反対であり、現行の制度を擁護した。教育省の見解には、改革案では

事業と財源が分離されるので、事業責任と財源責任が分離し、その帰納として、教育の質が低下し、学校ネットワークが崩壊するであろうという危惧があった。結論として、教育省はヒルトネン案は実現不可能であるとし、教育省独自に開発した計算ベースの国庫支出金制度を提案した。その案はヒルトネン案よりも範囲が広く、学校ネットワークをベースにしており、生涯教育学校、音楽学校、文化事業、スポーツ事業、青少年事業、博物館、劇場、交響楽団なども包括していたのである。(25)

このように両省とも、ヒルトネンが任命される以前から、自治体の中央組織の参加も得て独自の改革案を準備しており、マスコミを通じて見解を発表した。社会保健省の案は、計算方式を取り入れず依然として支出ベースの国庫支出金制度を続行するというものであった。また、国庫負担金の返還は廃止して、自治体が年間に節約した分を自由に使用する権利を与えるものであったが、前年の支出に基づいて次の年に配分される金額が決定されるという設定であった。(26)このような関係省庁の反対は、自分たちの管轄下にあるサービスが危険にさらされるという危機感の他に、指導監督の権限を失うことに対する抵抗の闘争でもあったとS．ティーホネンらは指摘している。(27)

次ぎに労働組合の反応を見てみよう。フィンランド最大の労働組合の中央組織であるSAKは、一九九〇年一月に発表した声明で、ヒルトネン案を実現に値しないと主張した。SAKによると、過去一〇年間に創設されたサービスの基本的構造を危うくするような事態を招いてはならないことは自明であり、基本的サービスの平等性は今後も開発していかなければならないが、これは自治体の自治と矛盾するものではない。内閣は、このような大きな改革を一九九一年初頭から行う予定としているが、それには準備期間があまりにも短すぎると指摘した。結論として、SAKの見解は、ヒルトネン案よりも、社会保健省と教育省の準備案のほうが、大筋として改革案として相応しいと判断するというものであった。そして、多数の識者の参加を得た委員会を設置し、国庫支出金制度の様々な改革案の可能性を追求し、それら

をフリーコミューン実験と関連させて試験することを提案した。(28)

教育省は、ヒルトネン案にたいして、教育庁、県など教育に関する国の一三機関と、SAKなどの労働組合の中央組織などを含む教育関係の民間の一五団体の声明を取り付け、一月二九日に発表していた。そのなかでヒルトネン案に賛意を表していたのは、事務職系公務員の中央組合（TVK）のみで、他の労働組合はヒルトネン案に肯定的ではなかった。全体として、労働組合は、ヒルトネン案による制度改革では、サービスの決定権が国から自治体に移譲されるため、改革に含まれる職数が増加しないどころか減少する可能性があること、そして計算方式になり財源についてもこれまでと比べて制限されることを恐れ、社会保健省と教育省に組みしてヒルトネン案に反対したのであった。(29)

それでは病院連盟と民間の福祉団体はヒルトネン案をどのように受けとめたのだろうか。まず保健事業の中核である公立専門病院の連盟であり、自治体組合を形成している病院連盟（sairaanliitto）の反応を見てみよう。病院連盟は、一九九〇年一月三〇日の声明で、保健事業の観点からヒルトネン案を検討しているので、自治体財政の観点から計算方式がよいかどうかについては言及しないと断りつつ、その利点と欠点を挙げている。その中で特記すべきことは、病院連盟が、保健事業についての規制と医師の定員数を含むすべての定員数を廃止することを主張していることであろう。また、ヒルトネン案では保健事業の特徴について十分に考慮されていないので、今後の改革案は準備に時間をかけ、さらに検討する必要があるとしており、施行は早くとも一九九二年の初頭に、または一九九二―一九九四年間に段階的に施行してもよいのではないかとの見解であった。(30)

次に、民間の二つの社会福祉の団体の中央組織の意見を検討しよう。フィンランドの社会福祉保健関係団体のそれぞれの中央連合の中央協会であるYTYは、傘下に一〇二（一九八九年）の社会福祉保健分野の民間団体の中央組織を持つ。YTYも、国庫支出金制度改正において最優先されなければならないことは、国内における基本的サービスの均衡

のとれた供給の確保、社会福祉事業と保健事業の均衡のとれた開発であるとして、その観点からヒルトネン案はこの二点に十分な配慮がされてないと憂慮していた。さらに、ヒルトネン案が、他の北欧諸国でも国庫支出金改革が検討されていることをも改革の根拠としていることを取り上げ、それならば、社会保健省案と教育省案をも改革案の骨子の範囲に入れるべきとしている。そのうえで、社会保健省案は、現存の制度を基盤とした改革案であるので、改革は滞り無く実現するであろうし、全国計画については国会で指針について論議されるべきであると強調している。また、ヒルトネン案を基盤とするにしても、VALTAVA改革時に民間の社会福祉保健団体が法案作成に参加したように、その法案作成に参加させるべきだと主張した。さらに、自治体と国の負担分担を再検討することになる場合は、民間が供給している特別サービスの財源は、自治体から国に移すことを要求したのである。(31)

知的障害者連盟は、ヒルトネン案は社会政策的な観点よりも労働力と財政の観点から作成されているとの見解を示し、社会福祉の制度はまだ全国的に十分に開発されていないので、現行の制度を維持し開発に努めるべきと指摘している。改革の方向として、自治体にサービス供給の決定権を移譲することは、知的障害者連盟の社会政策の基本方針と一致してはいるが、現在の状況では、知的障害者とその家族に対するサービスについては自治体間の格差が存在しているので、サービスの開発に優先権が与えられるべきだと主張している。そのサービスの開発のために、全国計画制度と国の監督は不可欠であるというのが連盟の意見であった。さらに国民の基本的人権と平等を保障するのは最終的には国であり、地方自治を国民の基本的人権に優先させてはならないことも強調していた。(32)

さて、これまでに国と自治体、および民間団体の改革案にたいする反応を検討してきたが、政党は改革をどのように捉えていたのだろうか。実際のところ、政党の国庫支出金制度改革に対する反応は鈍かったといえよう。(33)政党の当時の基本政策には市民や自治体の自治こそ強調されていたが、国と自治体との関係については特に立ち入った言及はなされ

ていなかったのである。政党が関心を示し始めたのは一九八九年秋になってからだった。つまり、国庫支出金改革のイニシアチブは政党によって始められたのではなかったのである[34]。有力政党のうち、都市の中産階級に基盤を置く保守政党である国民連合党は一貫してヒルトネン案を支持していた。同じく都市の労働者の政党である社会民主党は積極的に改革案を支持する態度を示さなかった。これは支持母体である労働組合（SAK）が国の指導廃止に積極的ではなく、ヒルトネン案を支持しなかったためと解釈されよう。農村を支持母体とする中央党は、地方自治の発展と国民が同じレベルのサービスを居住地に関わらず受けられることを主張し、そのために改革は必要という見解を持っていた[35]。しかしながら、その後、改革案が国会で審議される段階に入ると、すべての政党は、改革に肯定的な態度を表明し、政党間の差は、改革をどのように意義付けるかというところに多分に現れた。

このようにヒルトネン案、すなわち計算ベースの補助金方式で地方自治を強化する特徴を持つ国庫支出金制度は、財務省、内務省、自治体の強い賛成を得て出発したのであった。自治体の中央組織は、自分たちも改革の準備に参加させるようにと主張した。社会保健省および教育省は独自の案を持っていたので、それに基づいた改革を望んだ。VALTAVA改革において、社会福祉保健事業のなかにサービス供給者、またはサービス受給者の代弁者として安定した地位を築いていた民間の組織と、同じくVALTAVA改革で職が創立され組合の拡張を獲得した労働組合は反対にまわったのである。

かくして、ヒルトネン案は各省および自治体の以上の様な公式見解を受けて、次の段階に進んだ。内閣は、一九九〇年四月一〇日に、引退したヒルトネンの後継者として、ペッカ・オヤラ（Pekka Ojala）[36]に改革準備の作業部会を設置することを命じた。

三　オヤラの作業部会と内閣の原則決定

オヤラの作業部会には、社会保健、教育、内務、財務の関係諸省の事務次官と三つの自治体協会の事務局長が参加した。作業部会のかかえる問題は、社会保健省と教育省管轄の全分野に渡って、新しい補助金制度を適用することが原則とされていたにもかかわらず、両省共にヒルトネン案を承認していなかったことである。すでに論述したように、教育省はヒルトネン案を承認していなかったし、社会保健省は計算ベース方式への移行に難色を示していた。しかも、両省は独自の案を準備していたのである。作業部会会議は意見の相違のため難航した。それゆえに、各々の参加者が決定権を行使できる地位にあることが会議の進行に大きく影響したとされる。そして、社会保健省の事務次官のカリ・プロ（Kari Puro）が、補助金を事業別の縦割りでなくすることを受け入れてもよいという意見を表明した時から、社会保健省は歩み寄りを見せ始めた[37]。様々な妥協を経て、作業部会は改革の目標、適用範囲、運営経費の決定基準、自治体と国の間の負担分担、指導監督制度、実施、移行期、提案の準備の継続等の諸問題についての原則提案を一九九〇年六月七日に発表した[38]。そして、都市協会の副事務局長であるペッカ・アラネン（Pekka Alanen）は、そのなかに「作業部会の提案は自治体の国庫補助金制度改革の第一歩である・・移行は一九九五年までに完了すべきである・・補助金制度改革のために、約五〇億マルカが必要である・・」との声明を追加させることに成功した。対立と妥協を繰り返した作業部会ではあったが、最終的には参加者全員が提案に署名した[39]。

一九九〇年六月二八日にオヤラ案に基づき内閣は原則決定を行った。内容は次のとおりであった。

（一）国庫支出金（補助金）制度は、公的なサービスの水準を引き上げ、かつ自治体および行政に特有なニーズを視野に入れて柔軟性のあるものを作成するように努める。

（二）補助金制度は社会福祉保健および教育文化事業全体を包括する。
（三）補助金制度は自治体の財政活動を支援するものとする。
（四）補助金は計算ベース方式にする。
（五）補助金方式の改革と同時に、補助金の使用における自治体の決定権、自由裁量権、および財政的な柔軟性をかなりの程度増加させる。
（六）補助金制度については可能な限り簡素化する。
（七）国と自治体の財源配分は移行期、ならびにその後の期間も長期に渡って大幅な変更が生じないように配慮する。
（八）改革は自治体を公平に扱う。

しかし、これは満場一致の見解で行われたのではなかった。例えば、社会保健大臣は、直ちに原則が矛盾を包有しているとの声明を発表した(40)。

四　コルホネンの執行部会

内閣は、原則決定を行った翌日に、マッティ・コルホネン（Matti Korhonen）(41)の率いる執行部会（johtoryhmä）に改革のための法案の作成を命じた。執行部会のメンバーはオヤラの作業部会と同じで、オヤラ自身も副委員長として加わった(42)。ここでの最大の課題は原則決定の内容で触れられていない問題、すなわち、どのような補助金法をいくつ作成するか決定することであった。

会議では、内務省は、補助金の基本法とそれを補足する部門別の法律の作成を主張したが、社会保健省と教育省は全

体を網羅する部門別の法律と一般補助金法がよいという見解だった。結論としては、関係諸省がそれぞれ部門別の法律を準備することになり、各省間の交渉が始まった。この時期に問題となったのは、改革は、自治体によっては大きな財政上の変化を引き起こす恐れがあるので、それをどのように解決すべきかということと、国の定める基準に関する規則を改革にあわせて廃止することが時間的に無理と見込まれていることの二点であった。

準備が予定より遅れていることを気にしたコルホネンは、首相と財務省と相談して、時間を節約するために十一月二二日に公聴会を開き、関係者の意見をもとめた。この機会にサービス職とサービス従事者の利益を擁護する発言を労働組合側が行った(43)。その直前に、自治体協会は声明を発表し、一九九二年施行に間に合わせるためにの法律準備は難しいこと、内閣の原則決定と今までの法案に基づいてさらに検討し開発することを主張し、改革の主な項目の原則を提案した(44)。

一九九〇年十一月二八日に、コルホネンは法案を内閣に提出し、このまま改革を行うか、それともさらに時間をかけて自治体への補助金配分に関する計算方式を検討するかを、政治的判断にゆだねた。このコルホネン報告には、自治体協会とスエーデン系自治体協会の代表によって署名された「異なる意見（Eriävämielipide, 1990.11.28）」がつけ加えられていた(45)。首相と彼の属する保守党は改革案を現国会期間中に通過させることを望んだ。しかし、社会民主党の議員は急ぐことは好ましくないとの立場を表明した。十二月五日の政府財政委員会では、改革内容の準備がまだ十分整っていないこと、および国会選挙が差し迫っていることを理由として、国会期間中に法案を提出することは、見送られる方向に傾いた。十二月十日の与党間交渉の結果、法案は十分な政治的支持を得ることができず、見送ることが決定した。野党の中央党は、改革は急がずに不備な点が改善されるまで準備を続けるべきという見解であった(46)。

一九九一年一月九日に、再びコルホネンを委員長とする執行部会が設置された。関係諸省の事務次官が引き続き委員

として参加したが、自治体の代表は委員からはずされた。自治体代表を抜きにして作成された覚書の計算試案は、自治体間格差の問題を解決しておらず、基準の解消も各省の作業部会に一任した不完全なものであった。自治体の中央組織は協力して、自治体間の格差の解決方法および基準や規制の解消などを含むきめ細かい独自の法案作成を開始した。(47)

五　政権交代後のトゥオミストの執行部会

一九九一年の三月に国会選挙が行われた。その結果、それまで野党であった中央党が勝利を占め内閣を組織し、社民党が野党となった。(48) 中央党は地方を地盤としている政党なので、地方部の自治体が所属している自治体協会の政府に対する影響力が増加することをも意味していた。内閣は一九九一年五月二三日、ペッカ・トゥオミスト（Pekka Tuomisto）(49)に執行部会を組織し、一九九〇年六月の原則決定を基礎とした上で、関係諸省と自治体の中央組織の意見をも取り入れた新しい補助金制度案を準備をすることを命じた。この部会では、オヤラが副委員長に就任し、委員には関係諸省の次官の他に、今回は自治体中央組織の代表も再び参加した。

一九九一年八月一五日に提出されたトゥオミストの改革案は、それ以前の諸案と比較して、自治体の運営の権限拡大、運営の経済性と有効性を最重要な目標としていた。それらは次ぎの五点である。(50)

（一）自治体の権限を拡大し、質の高いサービス事業の充実に努める一方で、事業の経済性と効率の改善にも配慮する。
（二）自治体に対する国の不必要な指導や監督を廃止して、自治体の権限を増加させる。
（三）自治体への補助金は計算ベースの包括型にする。事業の財政的な運営の責任は自治体へ移行する。
（四）計算方式制度は補助金額の統括性と予測性を改善する。

（五）制度そのものを簡潔明瞭化し、官僚性を軽減させる。

改革案によると、教育行政においては、運営の規模を示す要因、即ち住民数、生徒数、授業時間数等が計算方式に取り入れられた。社会・保健サービスにおいては、自治体の住民数と人口構成等が配分基準に取り入れられた。自治体財政の変化の調整は、一般補助金を増加減少することによって行われた。提案は八月二三日にアホ首相に提出された。提出するに当たって、社会保健省と教育省の事務次官はそれでも提案に対する批判を述べたといわれている。その後の細部の詰めを経て同年十二月十三日に大統領の承認を得た法案は、一九九二年二月一日に国会に提出された。法案は、国会の委員会審議においてすべての政党の支持を取り付けることができた。審議は主に技術上の問題、将来起こりうる問題の予測とその解決に集中した。(51)

六　法案の成立

法案は一九九二年二月一日に国会へ提出された。中央党出身の内務大臣は、改革が公共財政の建設的な改正を意図すること、そして自治体に大きな決定権と責任を移譲することの二点を強調した。すべての政党は、改革の必要性に賛意を示す発言を行った。(52)

最終的に六月十五日に、三つの内閣法案提案理由書(53)（HE214, HE215, HE216/1991）が三度目に国会に提出され審議が行われた。法案提案理由書二一六によると、社会保健省に基本保障委員会が設置されることになり、国民が平等な社会・保健サービスを受けられることを監督することになった。また、同提案理由書には、基本保障委員会が、自治体のサービスの実施が不十分であるとみなした場合には、社会保健省は補助金の全額または一部を取り上げることができること

が記載されていた。しかし、この制裁機能は国会で除外され、委員会には、サービスの不足をどのような期限でどのように改善するかについての勧告を与える権利だけが残された。つまり、国会は、この改革においては自治体の自治を強調することを選択したのであった。(54)

「自治体の包括補助金法」（HE214）の法案提案理由書では、簡素で、経済性柔軟性があり、かつ自治を重んじた制度の構築が強調されているのに対して、社会保健省と教育省で準備された法案（HE216, HE215）は、国の指導機能と国民の平等性に重点が置かれていた。このところにオウラスヴィルタが指摘するように、一般省庁（yleisministeriöt、財務省、内務省）と分野省庁（sektoriministeriöt、社会保健省、教育省）の見解の差が反映されているといえよう。(55)

改革は、一九九三年一月一日に施行されることになった。長い政治過程を経て成立した九三年改革、すなわち国と自治体の関係を根本的に変化させた包括補助金制度は、明らかに地方分権的改革であり、同時に中央官僚主導の行政からの転換を意味したのである。改革はあまりにも根本的な財源にかかわる制度改革であったので、利害関係の調整が政治的に困難であった。そのために、政権交代を経て成立したのである。

ここで利害の調整を、改革の準備過程にそって再整理してみよう。はじめの対立は支出ベース方式から計算ベース方式への移行についてであった。改革の主唱者は財務省、内務省と自治体の中央組織であった。財務省は、国家財政の強化と経済性、国と自治体との関係の明確化を目標としており、内務省と自治体の中央組織は、事業別でない包括的な補助金を望み、自治体の決定権を増加させることを目標としていた。自治体の中央組織のなかで、都市協会は特に自治の強化と同率の国庫負担金を主張していた。社会保健省と教育省は、彼らが行う政策が損なわれるような改革を認めるつもりはなかった。ヒルトネン案が提出されると、それを巡って、ヒルトネン案では、財政的観点と自治が強調されていることを評価する財務省と自治体側と、同案が福祉国家に危機をもたらすと主張する社会保健省と教育書の分野省庁が

対立したのである。分野省庁は独自の改革案を提出し、ヒルトネン案の切り崩しを計った。

内閣が、ヒルトネン案を基本として改革案準備を続行決定をした後、次ぎの段階は、交渉と妥協の期間であった。この段階で重要なことは、J．リンドの指摘によると、決定権を持つ各省、団体の最高指揮者（事務次官、事務局長）が交渉のテーブルについたことである。[56] ここでの交渉の過程では、社会保健省と教育省がヒルトネン案を自分たちの主張に少しでも近づけることに努力しながらも、遂に計算方式を受け入れた時点で次ぎの段階への前進がみられ、計算方式では、どのように補助金が分配されるかということに議論の中心が移っていった。計算式による分配結果について自治体の承認が得られ、十分な移行期間をもうけたことで、徐々に改革に対する政治的な支持が形成されていったとオウラスヴィルタは強調している。[57]

今回の改革における自治体の役割には、特に注目すべきである。自治体は、より簡素で明確な支出金制度と、国の指導監督を軽減し自治を強化するような改革を実現するために、あらゆる努力を惜しまなかった。VALTAVA 改革時は、社会保健省と組み、ナショナルミニマムを達成するために改革を進めた自治体は、今度は財務省、内務省と協力し、ロビイスト活動のみならず、自主的に独自の法案の準備までして、分権的改革を促進したのである。一九八四年の改革時と比べても、今回の国会審議においては、自治の強化に対しての強い支持を文字どおり勝ち取ったのだった。その背景には、九三改革時には、社会福祉保健事業のナショナル・ミニマムの整備が基本的に完了し、これからはサービスについての責任を自治体に任せられるという判断が可能になるような状況が形成されていたことを、見逃してはならないであろう。

第三節　包括補助金制度の内容

この節では、九三年改革の制定時の内容について検討してみよう。(58) 改革により、従来の使途限定の国庫負担金制度が廃止され、新たに包括補助金制度が導入された。自治体は、法律の定める範囲内で自由に補助金を使用することが可能になった。新しい制度の特色は、計算ベース方式の包括補助金を取り入れたが、国と自治体の財源配分は改革以前と同等の割合に保たれることになり、自治体に対する国の監督、基準が大幅に緩和されたのであった。また料金徴収についても自治体の自由裁量の余地が増大した。

国と自治体の財源配分の見直しは四年毎に行われる。(59) 各年度の国の予算の中で国庫支出金額が決定される。その際には、国の関係省庁および自治体協会との協議が事前に行われることが前提となる。自治体と自治体組合は、自治体の基本計画、予算案、決算など、必要書類を県に提出しなければならない。なお、自治体は不満があれば国庫支出金額の是正を関係省庁に求めることもできる。(60)

一九九三年に施行された国庫支出金は、(一) 教育文化包括補助金、(二) 社会福祉保健包括補助金、(三) 一般補助金、(四) 税収入是正の補助金、(五) 特別国庫補助金、(六) 建設・設備費用のための補助金の六つに区分された。(六) の建設・設備費用のための補助金を除いて、補助金は、計算ベース方式に基づき、自治体からの申請を必要とせず、基礎自治体に直接支払われることになった。

一　教育文化事業の包括補助金

教育文化の補助金は「教育文化事業の財源に関する法律」に基づく。教育事業とは、義務教育（小中学校）、またはそれに相当する学校、高等学校、夜間高等学校、国民学校（日本でいう生涯学習校）、音楽学校および美術学校を指す。

一方、文化事業の内容は、図書館、文化活動、青少年活動、体育活動、博物館、劇場および交響楽団を意味する。補助金は、生徒数、事業数、自治体の住民数、教育施設の職員数、ならびにそれらをベースに計算した単位費用と、補助率[61]の三つの要素によって計算される。小中学校、およびそれに相当する特別学校、高校、夜間高校、公立の職業学校については、補助金はそれらの生徒の属する自治体に交付される。成人学校、音楽学校、私立学校、図書館については直接経営主体に交付される。

スポーツおよび青少年事業については、補助金はくじの売り上げ基金（VEIKKAUS）[62]から優先的に支出する。設立費用の補助金については、従来通り事業ごとの申請に基づき承認されたものについて事業主体に支払われる。[63]

改革によって、自治体の教育文化行政に対する規制は大幅に緩和された。[64]

二　社会福祉保健事業の包括補助金

社会福祉保健包括補助金は、社会福祉と保健の二つにわけて計算される。サービスの必要性の基準、即ち補助金額の決定要素は、自治体の人口数、年齢構成、失業率、疾病率、人口密度、面積、および財政力である。この中で最も重要なのが、年齢別人口数である。[65]

社会福祉については、人口を四つの年齢グループにわけ、それぞれの住民一人当たり額が決められる。さらに財政力と失業率が配分基準として加味される。保健についても社会福祉と同じく人口を四つのグループにわけ住民一人当たりの額が決定される。これに財政力、疾病率（全国平均と比べた自治体の死亡率）、人口密度、面積が配分基準として加わる。[66]

三　一般補助金

一般補助金（yleinen valtionosuus）は、すべての自治体に住民一人当たり額で計算された額が与えられる。さらに自治体の財政力、人口密度、面積によって額が上乗される。財政力の等級は一－十に分かれ、その上乗係数は、一＝二・六〇、二＝一・九〇、三＝一・六〇、四＝一・三〇、五＝一・〇、六－十＝〇・七五の倍率である。なお、人口密度については、一平方キロメートルにつき六人以下の場合、面積は一〇〇〇平方キロメートルより大きい場合上乗せされる。またスウェーデン語とサーメ語（ラップランド先住民の言語）を主要言語とする二重言語の自治体にも、特別な配慮がある。年一回十一月一日に内務省が承認し、毎月十一日に自治体に交付される。

四　税収入是正の補助金

税収入是正の補助金（verotulojen täydennys）は、住民一人当たりの平均地方税収に達していない自治体の場合八〇―九五％の範囲で与えられる。その是正率は人口密度に基づき決まる。一・〇人以下の場合は九五％、一・〇－一・九人には九一％、二・〇－六・九人に八八％、六・九人以上は八五％である。島の自治体として、政府から特別に承認されている自治体は、上記の数字が一ポイント（％）ずつ高くなる。この補助金は内務省が審査し自治体に交付される。

五　特別国庫補助金

特別国庫補助金（harkinnanvarainen avustus）は国の自由裁量で決定する補助金で、例外的および一時的に自治体の財政に困難が生じた場合に支払われる。地域的条件も考慮に入れられる。交付は、改革前と同様に八月までに行われる申請に基づき、年一回内務省が行う。

六　建設・設備費用の補助金

建設・設備費用の補助金（perustamiskustannusten valtionosuus）については、今回の改革後もほとんど変化はない。運営費の補助金と異なり、自治体のみならず自治体組合にも支払われる。建設・設備費用は、全国計画において、大型プロジェクトと小型プロジェクトに分類されている。自治体は、年度末までに、県に、今後四年間に設立計画のあるプロジェクトについて申請報告する義務がある。この補助金は施設の建設・設備にかかわるものだけで、土木などの公共事業は含まれない。社会保健省と教育省によって財政力等級に基づき支払われる。(67)

なお、一九九三年の国庫支出金の割合は、社会福祉保健省所管分が四七％、教育省所管分が三六％、内務省所管分が一七％であった。(68)

第四節　改革後の社会・保健サービスと不況

本節の課題は、補助金制度が社会福祉保健事業に与えた影響の検討である。補助金制度は、社会福祉保健事業にどの

様な変化をもたらしたのか。そして、そのことは利用者である住民のサービスを受ける権利にどのように影響したのだろうか。これらの問題の追求を試みるまえに、ここでは先ず、九三年の制度改革の特徴を、社会福祉保健行政の観点から把握しておくことが必要であろう。

コッコラは、社会福祉保健事業における制度改革の特徴を次のように指摘している(69)。

(一) 補助金は、従来の支出ベースではなく計算ベース方式で算出され交付されることになった。

(二) 補助金の使途限定が廃止された。建設・設備費用の補助金を除いて、自治体は、補助金の使途、並びに、事業の規模について自由に決定できることになった。例えば、福祉保健関連の補助金を、負債やスポーツ施設の建設のために使用することは技術的に可能である。補助金の正しい使用を監視監督するのは、自治体の民主主義(議会)の役割である。

(三) 法律で定められたサービスを生産する自治体の義務は改革前どおりである。この義務は、一部では主観的権利として詳しく定められており、残りは一般的な基本法によって定められている(70)。

(四) 自治体に交付される補助金総額は、改革前のレベルに保たれる。同様に、国と自治体との財源配分は従来通りとする。改革の移行期は五年である。

(五) 従来型の福祉保健計画は放棄された。自治体、並びに、サービスの供給主体である施設が、詳細な計画を作成する。プロジェクト建設・設備費用を除いて、国の承認を得る必要はなくなった。社会福祉保健省は、四年毎の全国計画を作成する。改革前の計画は、基準や規制によって指導監督するものであったが、改革後は政府の戦略、開発の方向、ニーズ、優先順位を示すだけものとなった。自治体は、原則として全国計画に束縛されない。

(六) 社会福祉保健事業の利用料金は別途に法律や法令で定める。サービスの一部は無料と定められているが、一部に

は最高額が設定された。無料のサービスに属するものは従来通りとなった。(71)

（七）サービス事業に関する基準が解消された。改革後は、自治体は、サービス供給を単独で、他の自治体と共同で、自治体組合に所属して、あるいは民間から購入（委託）することから選択できる。こうして、サービス供給の民間化と競争原理の導入が可能になる。また、一部の社会福祉保健職の採用における資格基準、および保育所の保育児童の数についての基準が緩和された。

（八）社会福祉保健行政に関する基準が緩和された。特に、議会の委員会（lautakunta）に関する規定が簡素化された。一方、一九九五年の地方自治体法の改正にともなって、以前の自治体組合（kuntainliitto）が、より簡素な行政組織を持つ自治体組合（kuntayhtymä）に代わることになった。自治体は、自由に社会福祉保健行政を行うことができる。ただし、二次医療については、各自治体は、専門医療自治体地区（組合）に所属することが義務付けられている。

それでは、ここで、以上に述べた制度の変化は、自治体のサービスにどのような影響をおよぼしたのかについて検討すべきであろう。自治体主導で実現された包括補助金制度は、社会福祉保健のサービス供給についてどのような変化をもたらしたのだろうか。これについては、施行後さまざまな議論が行われ、研究も報告されている。

しかし、改革の成果を検討するには、二つの重要な点を考慮にいれる必要がある。

一つは、内閣法案提案理由書（HE216/1991）に述べられているように、全国的に同レベルのサービスを建設する目標は、改革前に大方達成されたということの認識である。ナショナル・ミニマムの整備、建設期はすでに終了したのであり、新たなサービスの供給はもはや目標とならず、サービスの効率的な生産と質の向上がこの改革の目的であったは

ずである。つまり、新しい改革のもたらしたものは、もはやサービス制度の開発ではなく、自治体が自主的な判断で、現在所有している資源をもってサービスを供給するというものであった。実際のところ、改革によって自治体の支出の増加は止まり、縮小せざるを得ない自治体も多かった。一方、成長期のときに労働力不足で補うことの出来なかった職は、この時期に満たされたのである。サービスの量そのものにはさほど変化がみられず、むしろ、問題にすべきことは、サービスの質および効率化や経済性に向上がみられたかということである。

もう一つは、一九九一年にフィンランドおよび世界の工業国を襲った不況の影響である。この経済の低迷は非常に深刻なものであり、そこからの回復に年月がかかっているために、純粋に改革の成果を論じるのは一〇年近くを経た今日でも難しいものがあるといえよう。ここで、不況について簡略な説明を加えよう。

一　一九九〇年代の不況

表1と表2は、ソ連が崩壊したことに起因する貿易の損失が引き起こした、フィンランドの一九九〇年代前半の経済低迷の状況を示すものである。表1はフィンランド、日本、スウェーデン、ドイツ、アメリカ合衆国、オーストラリアの六カ国の一九八五年から一九九五年までの一〇年間の経済成長率を示している。表2は同じ六カ国の失業率を示しており、一九九〇年代前半に世界を襲った不況のなかで、フィンランドの経済的打撃が、いかに群を抜いて深刻なものであったかが明らかである。中でも、一九九一年の経済成長はマイナス七%までに落ち込み、失業率は一八%以上を記録したのである。経済成長率はその後順調に上昇したが、失業率の回復には時間がかかっており、約一〇年後の二〇〇〇年でも依然として約九%の高率である。

表1　経済成長の6カ国比較(72)

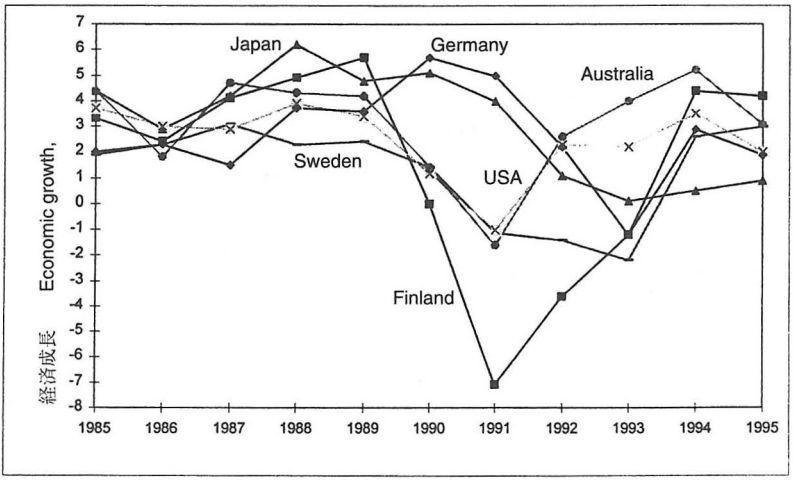
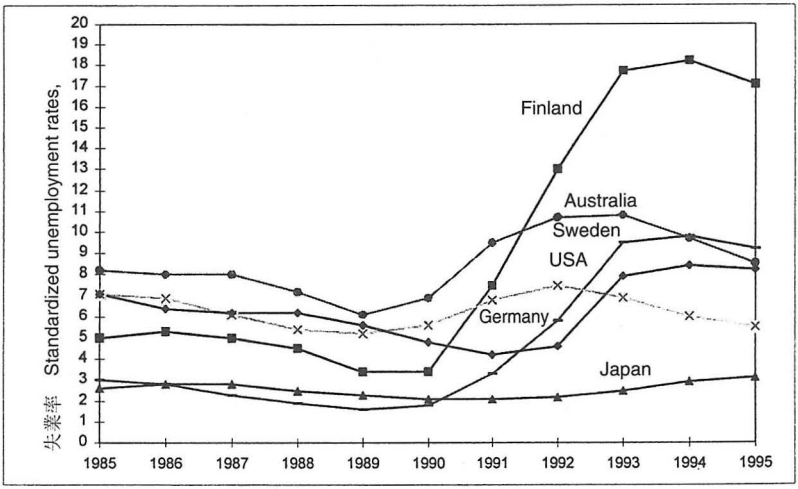


表2　失業率の6ケ国比較(1985-1994)(73)



不況は、自治体の税収入の減少をもたらした。国庫支出金も一九九二―一九九五年の間に総額七五万マルカが削減されており、一九九六年の自治体協会副事務局長の声明によると、このまま削減が続けば一九九二―一九九九年間の削減は総計約三〇〇億マルカになると計算され、これは一九九六年の国庫支出金額総額（三一〇億マルカ、自治体収入の二三％）に

表3　1993－1998年間の国庫支出金の削減（百万マルカ）(75)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
内務省		−421	−112	−418		
社会保健省	−264	−2555	−543	−2052		
教育省	−989	−1009	−333	−1330		
総計	−1253	−3985	−988	−3800	−2500	−1300

相当することになるという(74)。

表3は会計検査院発表の一九九三年から一九九八年間の国庫支出金の削減を示している。

国庫支出金の削減は、当然ながら自治体のサービス供給に好ましくない影響を及ぼした。不況は所得保障費の増加を生み、反対に有料である保育所の利用が減少し、家庭保育給付が増加した(76)。このように改革の施行時期が不況期と重なったため、改革の成果についての研究も、不況と関連付けて、それが社会福祉・保健事業にどのような影響をもたらしたかを主題としているものが、近年多く発表されている(77)。

二　旧制度との比較と改革後の国の役割

さて、次に、オウラスヴィルタが一九九一年と一九九四年の不況期の最中に行った、新旧の国庫支出金制度の比較調査結果を、特に社会福祉政策に関するものに焦点を絞って取り上げてみよう。これは自治体の首長、参事会議長、社会福祉部長（統合により保健部長を兼任している自治体が多い）を対象に、一九八四年のVALTAVA改革の国庫負担金制度と一九九三年の包括補助金制度を比較調査したものである。表4は、首長、参事会議長、社会福祉部長による新旧両制度の長所、短所についての評価である。表5は彼らの評価に明確な意見の差がでた諸点である。

表4と表5は、自治体の財政全体に関わる立場の首長や参事会議長と比べて、社会福祉・保健事業に直接責任を持つ社会福祉部長がVALTAVA改革を高く評価していることを示している。彼らの九三年の包括補助金制度に対する評価は首長や参事会議長ほどは高くない。厳しい社会福祉予算の中で、失業による生活保護等の所得保障が増えるのにもかかわらず、自治体議会は、法制定のサービスのどれをも減らすことを望まないので、執行責任のある社会福祉部長にとっては困難な状態が続いている。L・オウラスヴィルタによると、特に比較的財政力の弱い北カリヤラ地方の社会福祉部長達は、社会福祉事業に関しては旧制度の方が良かったと返答している。

しかしながら、最も重要なことは、社会福祉部長たちは、それでも現制度を旧制度に戻すべきとは考えていないことである。それは、九三年改革によって国の指導監督が廃止された結果、彼らの職業的手腕を、以前よりもより自由に発揮するこ

表4　自治体首長、参事会議長、社会福祉部長による新旧制度の比較[78]（X＝は彼らのうち大多数の意見であったもの）

評価内容	84年制度	93年制度
財政的レベルがより良く維持できる。	X	
予算に影響し変更を余儀なくされる。	X	X
行政的な事務が多い。	X	
効率性と節約が強化される。		X
管理指導が強化される		X
少数グループの社会保障が弱化する。		X
自治体の自己責任が増加する。		X

表5　新旧制度の比較において、自治体首長、参事会議長、および社会福祉部長の意見の間に明確な統計上の差がみられた項目[79]

意見項目	首長	議長	福祉部長
旧制度は自治体の財政的節減と効率性を困難にした。	67.7%	65.2%	27.5%
旧制度の監督は自治体住民のニーズを満たさなかった。	44.7%	51.4%	20.1%
計算方式の方が支出方式の補助金制度より優れている。	65.9%	70.2%	41.8%
新制度は自治体を節約させる。	81.6%	79.1%	59.6%
サービス供給の選択については新制度の方が住民のニーズに答えられる。	77.4%	69.1%	37.4%
少数グループの立場が弱化する。	43.3%	55.8%	70.0%

とができるようになったことを評価しているからである。社会福祉部長が新制度について最も憂慮していることは少数グループの権利の弱化である。彼らの七〇％が、新制度になって国の監督が廃止され、しかも不況が深まり財源が減少するにつれて、発言権を持たない少数グループ（社会的弱者）の地位が劣化してきていることを指摘している。他の市民グループに提供されるサービスに比べて、少数グループへのサービスが減少し、自治体間の格差が拡大しつつある。補助金が潤沢にあり国の指導監督が強かった八四年制度の方が、少数グループに対して、他の市民グループと比べてより平等の立場を保障していたのである。(80)

このオウラスヴィルタの調査結果は、改革前の知的障害者連盟等の当事者団体の杞憂を思い出させる。また、少数グループのサービスについては社会保健省、STAKES（国立社会福祉保健研究開発センター）などの調査結果と一致する。(81) たとえば、社会保健省の調査によると、九三年改革以降に、特別グループへのサービスの低下が明らかに見られた。具体的には、視聴覚障害者への補助器具の供給サービス、教育、通訳サービス、手話サービスの普及、身体および神経障害者の補助器具、個人付きヘルパーの雇用、サービス付き住宅の供給サービス、精神障害者のオープンケア、児童保護の予防措置、家庭内暴力からの救急避難の援助、アルコール依存症患者への積極的なケア等のサービスである。また、知的障害者の本人の承認を得ずに住居を移転してしまうというようなサービスの質の問題、専門医療ケアを受けるのが難しくなった等、少数グループにかかわる問題が起こってきていることが報告されている。(82)

民主主義推進の根拠のひとつとして、決定権を市民に近いところに移すことによって、市民の目標やニーズがよりよく実現されるということが挙げられている。この場合、決定権と市民の距離が民主主義の目安になる。ヤッリンオヤのこの文脈に従うと、自治体は国よりも市民に近い位置にあるから、国よりも市民のニーズについて熟知しているという論理になり、これは地方自治推進の根拠として説得力のあるものになっている。(83) 前述したように、九三年改革で国の指

導監督はほとんど廃止され、財源の使用を監視監督するのは自治体の民主主義の役割となった。それでは、少数者のサービスの権利は、果たして住民と行政の距離が近いこと、または住民の民主主義によって守られているのだろうか。

自治体は、一般に社会サービスを優先順所の下位に置くから、自治体のサービスの決定権が強化されることは、社会福祉にかかわる法律の施行条件を弱化させてしまう傾向が生じ易いという指摘もある。それは、地方自治が発達するほど自治体間のサービスの格差が発生しやすく、住民は不平等な立場におかれるからである。(84)

M．カッランドは、北欧型福祉国家の原則となる価値は平等と民主主義であり、居住地、年齢などに基づく不平等は、個人の違いを容認する平等に反すると指摘する。しかしながら、国庫支出金制度改革によって地方自治、即ち、民主主義が実現していったにもかかわらず、民主主義は必ずも弱者の権利、即ち、平等を保障するものにはなっていないのではないかという議論を提示している。(85)

北欧型福祉国家の原則について、H．ウーシタロは、不況による財政危機に対処するには、どのような価値観を持って当たるべきなのかを問いかけている。厳しい財源の使用の決定において、効率的という以外の福祉国家の価値観は旧式で、捨てなければならにのだろうかという問いに対して、ウーシタロは、ロールズを引用しつつ、北欧型福祉国家は、他のタイプの福祉国家よりも正義に基づく福祉社会の基準、すなわち自由、平等、民主主義、共同責任、安全性、経済的効率性を満たしていることを指摘し、擁護している。(86)

より民主主義に近いはずの制度が、不況などの要因はあるにせよ、弱者へのサービスの劣化などのサービスの発達の歪みの可能性を内包しているのならば、包括補助金導入後の国の役割はどのようなものが望ましいのだろうか。自治体財政の危機に面して、自治体がサービスを削減するということが全国的にみられ、中には義務教育の教師をレイオフして財政節減を計る自治体も現れた。このような事態に直面して、国による指導監督を強化すべきだという声も多く上がっ

ている。[87] オウラスヴィルタは、国が、弱者グループへのサービスのレベルを保障することを望むのなら、財政上の手段ではない方法を取るべきであると論述している。国は、社会福祉保健事業の研究調査やフォローアップを徹底的に行い、自治体内の変化に関する情報を中央および地方の政治的代表者に公開すべきであって、その際に大切なことはこれらの情報が中央官僚でなく、民主主義により選出された代表者に第一に与えられることだと主張している。[88]

A・ハウタマキも、地方分権で問題となるのは、地域格差と少数グループの権利であるとし、一九九三年の補助金制度は、社会サービスの実現と地格差の解消には成功していないと指摘している。それは、制度改革そのものが経済成長の時期に計画され、その目的が主に補助金の自動的な拡大抑制と地方政府の経費節減に対するインセンテイブを増加するためであったからである。そのため、不況になって制度の弱点が露呈したと述べている。つまり、サービスの質は期待するほど改善されなかったというのである。[89]

国のサービスのレベルは、経済条件によって左右され得るものであるから、自治体にとって重要なことは、国のレベルと比較して、満足できるレベルをその自治体が維持しているかということである。そのために必要とされるのは、国のサービスのレベルに関する情報である。継続的な追跡調査と情報の公開があれば、レベルの高い自治体がナショナル・レベルを引き上げ、レベルの低い自治体はそこに目標を設定するとハウタマキは強調する。[90]

三　不況期のフィンランド福祉国家と国民の意見

それでは、一九九〇年代の経済低迷は、現実には、どのような変化をフィンランドの福祉国家にもたらしたのだろうか。問題は不況なのか、それとも改革そのものにあったのだろうか。改革は不況に耐えられたのだろうか。それらの答

えを、国立社会福祉保健研究開発センター（STAKES、スタケス）が一九九七年に発表した「社会福祉・保健サービスの調査結果」から抽出してみよう。(91)

調査報告によると、不況は、社会福祉と保健サービスの事業費の成長を止めたとされている。その上、国民には、公共支出の増大は今後はあり得ないだろうという事実を深く認識させたのであった。公共財政に占める自治体の割合は縮小し、もはや以前のレベルへの回復はないとも予測されている。

しかし、不況期の自治体の財政の縮小は急激ではないが、徐々に発生した。それは、包括補助金の顕著な削減が不況の最悪時の経過後に税改正が行われ、自治体の税収入が再び増加し始めたときに執行されたからである。不況は、一九九三年のサービスの構造改革によって意図され、もたらされつつあった方向、すなわちサービス事業費の成長の停止を強化したのである。不況によって失業者が増加したため、社会保障費の中では所得移転に重点がおかれるようになり、サービスは縮小せざるを得なかった。しかも、所得移転が成長する傾向は、高齢化社会のなかでますます加速されることが予測される。他方、高齢化社会においては、高齢者の社会・保健サービスの需要は今後さらに増加すると考えられるので、サービス事業費の成長が停止することは打撃である。

報告では、また、一九九〇年代のサービスの量的な構造変化について、興味深い検討を行っている。それは所得移転とサービスの最大の利用者である高齢者と児童家族についてである。所得移転の削減が、高齢者には、年金の指数を変化させるなどして緩やかに行われたのに比べて、児童家族には、明らかな削減が行われたことを指摘している。他方、サービスについては反対の傾向がみられた。不況にもかかわらず、保育の権利の範囲が就学未満児すべてに及ぶことになり、保育所におけるサービスは拡大されたのである。その反面、高齢者のサービスについては、サービスが縮小し、特にコストの高い施設ケアサービスの縮小が顕著であった。

報告は、結論として、財政縮小がもたらしたサービスの構造変化を次ぎの三点にまとめている。それらは、以下のとおりである。（一）縮小がある程度予測されているサービスの縮小を加速し、その一方で、拡張されるべきサービスの拡張を阻んだ。（例えば障害者、高齢者の施設ケアは急速に縮小されたが、オープンケアのサービスの拡張が十分でない。）、（二）特殊なケア職の縮小を加速したので、少数グループまたは影響力の小さいグループへのサービスが弱化した。（たとえば精神病院の精神科医数、保母による家庭保育、高齢者のホームサービスなど）、（三）サービス開発の重点が、公的財源が比較的少なく、利用者負担の大きいサービスに移った。（保健病院の長期ケアから社会サービスへ、社会サービスのなかでも施設ケアより在宅サービスへ）つまり、支出の増加の抑制は、元来、九三年改革の目標であり、不況はそれに拍車を駆けたというのである。

フィンランドは、不況から回復後は、輸出産業が順調に伸び、情報産業の急成長によって、二〇〇〇年には国内の経済成長は四％を記録している。こうした状況の中で、国の指導監督が一九九三年の包括補助金制度導入によって軽減されたことが、不況時の自治体間のサービスの格差の原因であるとみなし、今後は国の監督を強化するべきか、補助金を増加するべきかなど、地方自治のありかたについての議論も近年活発に行われている。そこで、二〇〇〇年に、STAKESによって行われた「社会福祉保健事業サービスの調査報告」から、最初に、包括補助金制度の評価を概観しよう。評価によると、過去数年に渡り、社会・保健サービスの状況が、ある程度改善しつつある。サービスに対する支出が増加し、利用者の料金負担も伸びも停止した。しかしながら、これは決して問題がなくなったことを意味するものではない。比較的充実したといわれる保育、児童保護などにおいても質の向上が問題になっており、高齢者サービスと精神衛生サービスは、部分的に向上が見られるけれども、全体としては、まだ問題があることが報告されている。(92)

さらに、この調査報告では、それぞれの社会福祉保健分野のサービスの現状を調査し、その上で、何が自治体のサー

ビスの格差を生じさせる要因となっているかについても分析しているので、それを見てみよう。分析結果によると、自治体間の社会福祉事業の支出の格差は、人口、人口構成などの条件を配慮し検討すると、一九九三年の改革以後は増大しておらず、長期的には縮小しているという検討結果が提示されている。次に、自治体間格差の要因を、使用可能な財源、ニーズ、サービスの構造、自治体の政策、効率性の五点から分析を行い、これらのいずれもが、特に自治体間の格差を産み出している要因とはいえないとも指摘している。自治体間の社会福祉保健事業費の差は、国の指導監督の変化、不況などの外的な要因よりも、自治体の政策、サービスの構造、地域の行動文化などの自治体の内部的な要因により左右されると考えられるというのが報告の結論である。(93)

それでは、フィンランド国民は、不況による財政弱化が福祉国家にもたらす影響についてどのように考えているのだろうか。最後にそれを見てみよう。フィンランドおよび他の北欧諸国においては、福祉国家の制度は国民から支持されていることはすでに述べてきた。これは社会保障の及ぼす範囲が広く、大多数の国民（市民）がその福利とサービスを受けているからである。

M．アッラードらが、一九七五年から一九九一年までに行った調査報告によると、フィンランド国民の意見は、時代、特に経済状況の変化に伴い変化が見られる。一九七〇年中頃の石油危機によってもたらされた不況期には、国民は社会保障を改善する意欲を失った。しかし、一九八〇年代の経済成長期には再び、社会保障の改善を望むようになった。ところが、一九九一年には再び福祉の拡大について消極的な意見に転換している。

加えて、調査報告によると、一九九一年には国民の五人に四人は支出を抑えるべきだと考えていた。しかし、殆どの回答者は、支出の節減は文化、レジャー、国防費、産業界への補助、運輸費の分野で行うべきで、基本的な福祉、すなわち社会・保健サービス、所得移転、教育、生活補助を削減してはならないという意見を示したのである。年金、児童

福祉が国民の強い支持を受けており、次ぎに支持を受けているのが出産手当、住居手当、健康保険であった。健康保険に対する支持は以前と比べて減少しており、これは保健費の自己負担分の増加となってあらわれている。国民が一番不満としていたのが、継続的な失業保障への税投資であった。しかし労働人口の五分の一近くが失業した状態では、失業保障が十分でなければ、社会は危機に陥ってしまったであろう。これらの意見における国民階級間の差はそれほど大きくなかったので、不況の時期においても福祉国家のあり方は、全体として国民の支持を受けていたと解釈できるであろう。(94)

T・シフヴォらの一九九三年の調査においては、国民の五分の四が、自己責任、家族の責任、国民組織、ボランティア組織による国民の福利の責任を強化すべきであるとしている。その一方で、国民の四分の三は、公的セクターが社会・保健サービスの供給責任を負うべきと考えている。この調査では、所得保障のうち、年金額と学費補助額について不満が多くみられ、回答者の多くが所得保障を減少すべきでないと考えている。また、六〇％の回答者が福祉国家が国民を消極的にするという考えを持っていた。(95)

一九九二年と一九九六年の比較調査を行ったP・フォルマの報告においても、フィンランド社会をとりまく状況変化が、劇的といえるほど例外的なものであったにもかかわらず、フィンランド人の社会保障に関する基本的意見には大した変化はみられなかったと報告されている。深刻な不況期においても福祉国家はその役割と果たし、それが成功したことは、国民の福祉国家に対する安定した支持に反映している。一九九六年の国民の意見は、不況の初期の一九九二年ほど、民間（営利）セクターの方が経済的に効率的であるとはみなさず、公的セクターのサービスをより信頼している。一方で、国民は、給付やサービスが十分でないと考えており、それは特に精神障害者、アルコール・薬物依存症患者、児童保護について顕著である。このような社会保障の充足度に関する不安のために、国民は社会保障費に対する税の投

入の増加を支持している。この調査結果を見ると、国民はどの階層においても、公的セクターの社会・保健サービスを望んでいるが、福祉国家の供給するサービスと給付が未だ十分でないという不安を持っているということであろう。(96)

これらの調査結果から、全体として、フィンランド福祉国家は、サービスの不足等の問題はあるにせよ、一九九〇年代の不況を乗り切ることができ、その基盤と国民の支持は揺らいでいないと考えることができよう。

四　社会サービスにおける顧客の権利

九三年改革により、自治体の執行するサービスについての国の指導監督は軽減されたことは、これまでに検討した。国の自治体に対する指導は、もはや財政上の手段を用いた指導ではなく、情報収集・提供による指導と法律の制定によって可能になった。

さて、社会福祉の顧客の地位と権利についての規則は、社会福祉関係の諸法に散逸して記されていた。これらを統一した法律を制定し、社会福祉の利用者としての顧客の地位と権利を保障しようとする動きがでてきた。これが結実したのが社会福祉の顧客の地位と権利についての法律（laki sosiaalihuollon asiakkaaan asemasta ja oikeuksista 812/2000）である。法律制定の目標は、顧客を社会福祉において顧客本人にかかわる決定における重要な参加者と捉えること、そして、本人のニーズ、意見および経験に注目したケアを可能にするために、ケアの提供者との関係において、顧客を互いに影響を与えられるパートナーの地位へ引き上げることであった。またこの法律によって特に保護しようとしたのが自分の権利を守ることが困難な立場にある市民グループである。法律制定の背景には、一九九三年に患者の地位と権利についての法律（laki potilaan asemasta ja oikeuksista 782/1992）が既に施行されているので、一般に顧客は保健サービスと社会サー

ビスを同時に利用するので、両サービスにおいて顧客の地位に明確な差が生じないことも重要であると考えられたことも挙げられよう。(97)

それでは、法律の主な内容について簡略に見てみよう。(98) 一条においては、法の目的等の他に顧客、社会福祉、顧客記録についての定義が記されている。二条では、顧客の権利と義務について定められており、顧客は質の良い社会福祉と質の良いサービスを排除されることなく受ける権利があること、サービスの実施においては、顧客の希望、利益、個人のニーズ、母国語および文化的背景に配慮すべきであることが定められている。このほか、サービス・ケア計画を作成すべきこと、自己決定権の尊重、未成年者の顧客の地位について、そして顧客の自身にかかわる個人情報記録を受ける権利についても言及されている。三条では社会サービスの提供者の情報の秘匿義務と情報提供の前提条件について、四条においては国と自治体の秘匿情報入手の権利について規定されている。

五条では、顧客が処遇について申し述べたいことがあれば覚書（muistutus）を提出する権利があり、自治体はそれに対して適当と考える期間内に返答しなければならないことになっている。(99) さらに、社会福祉オンブズマン（sosiaaliasiamies）を設置することを自治体に義務付けている。オンブズマンの任務としては顧客に、この法律の適用および権利について助言を与え、覚書の作成と提出を援助すること、さらに自治体における顧客の権利と地位の動向を調査し、その報告を自治体参事会に提出することが挙げられている。

この法律においては、これに先駆けて施行された患者の地位と権利についての法律と同様、オンブズマン職の資格についての規定がない。(100) これは、法に規定されているオンブズマンの業務を執行するには、社会保障諸法および社会福祉の責任と法的権利について精通していなければならないことは自明であると考えられたからである。しかし、自治体が必ずしもそのような資格を有さない人物を任命するという傾向が見られているという報告もなされている。(101)

かくのごとく、地方分権の実現したフィンランドでは、新たな法律の制定によって、社会サービスにおける顧客の地位と権利を改めて強化したのである。

五　包括補助金制度の見直し

最後に包括補助金制度の見直しについて述べよう。包括補助金制度は、その後、二段階にわかれて見直しが行われた。まずEU加入を目前として問題となっていたのは、一九九三年の改革が、主要部分において西欧の地方自治制度の傾向に沿っているにもかかわらず、財政力等級制度がフィンランド独自のものであることだった。元来、財政力等級そのものが複雑であり、その上、一九九四年と一九九五年に行われた包括補助金の削減が、財政力等級の取り扱いをほとんど不可能なものに変えてしまったのであった。そのため財政力等級に代わる制度の検討が開始された(102)。その結果、一九九六年一月一日から財政力等級が配分基準からなくなり、それに代わって、税収入に基づく是正補助金と一般補助金の役割が増大し、これらに基づく是正（地方財政調整）が大幅に行われることになった。

第二段階の見直しは、一九九七年に行われ、計算方式の基準が改正された。同時に、教育事業においては教育機関に直接、それが自治体、自治体組合、または民間であってもその経営主体に対して補助金が支払われるように改正された。社会福祉保健および教育文化の計算方式による包括補助金は、それらの事業に対する自治体の住民一人に対する負担が同額になるように、補助金額が調整された。これによって自治体間の税収入格差が改善された。さらに、社会福祉の包括補助金に八五歳以上の人口グループが新たに配分基準としてつけ加えられたので、後期高齢者人口の割合の高い自治体の方が補助金交付において有利になった。このように一九九六―一九九七年の改正はサービスの財源を補助するとい

う役割よりも、自治体収入の再分配を意図したのであった。(103)

(1) Kokko & Lehto 1993, 10-12.
(2) Oulasvirta 1996,11.
(3) Oulasvirta 1999,6-7.
(4) Kokko & Lehto 1993, 11-12.
(5) KM 1982/66, 29-40
(6) HE216/1991, 5-6.
(7) The Association of Finnish Local Auhthorities 1996,14,29.
(8) KM1976/24,8.
(9) Oulasvirta 1996, 158.
(10) Lind 1995,83.
(11) Oulasvirta 1996, 158.
(12) Oulasvirta 1996, 159.
(13) SDP（社会民主党）と保守政党のKOKOMUS（国民連合党）を中心に小政党を加えた連立内閣、首相は保守党のハッリホルケリ（Harri Holkeri）。
(14) Pääministeri Harri Holkeri, 7.12.1989. 一九八九年一二月七日にH．ホルケリ首相がヒルトネン案受理時に発表した声明では、同年の追加支出が九〇年代最小に抑えられたこと、並びに二八〇〇人国家公務員の減少が行われていることに言及している。
(15) フィンランドでは財務省と外務省の事務次官をvaltiosihteeri（secretary of state）と称し、他の省の事務次官はkansliapäällikkö（secretary general）と称する。内閣官房においては一九九〇年からkansliapäällikkö が廃され、首相の任期に限られる

valtiosihteeri が政治的に任命される。そのため内閣官房の官僚の最高位は alivaltiosihteeri（次官補）である。

T．ヒルトネンに与えられた役職は、selvitysmies（いわゆる清算人、EUでは liquidator, executor が使われ、法律用語では evaluator, reviewer とも訳されると内閣官房の翻訳担当者の説明があった。日本語では一人委員会が妥当であろう。）selvitysmies は内閣から指名され行政改革等のプロジェクト案を作成する。事務局を設置することはできるが、権限および責任は全て本人に集中する。このために、委員会や審議会等よりも早く結論が得られると考えられている。selvitysmies は通常、官僚の最高幹部職経験者が政治的行政的に任命される。内閣官房の valtiosihteeri がこの任務にあたることは改革プロジェクトに内閣の意志が大きく反映するものと考えられる。フィンランドでは、知事、事務次官等の役職については、政党間の交渉で政治的に決定され、大統領が任命する。九三年改革に携わった selvitysmies のうちヒルトネンとオヤラは社会民主党、コルホネンは保守党、トゥオミストは中央党である。一九九六年の地方財政改革の selvitysmies の H．コスキは社会民主党。

（16）KM1989/56, 1-5.

（17）Valtiovarainministeriö 2.2.1990,（財務省の声明）ヒルトネンによると、財務省の試算では改革によって一五〇－二〇〇人／労働年、自治体では一五〇〇－二〇〇〇人／労働年の節約がもたらされる。Hiltonen, 7.12.1989.

（18）Sisäasiainministeriö 26.1.1990,（内務省の声明）

（19）Suomen Kaupunkiliitto 25.1.1990.（都市協会の声明）

（20）Suomen Kunnallisliitto 18.1.1990.（自治体協会の声明）

（21）Finlands svenska kommunförbund 1.2.1990.（スゥエーデン系自治体協会の声明）

（22）Lapin Maakuntaliitto r.y. 24.1.1990.（ラップランド地域自治体連合の声明）

（23）Oulasvirta 1996, 159-160. Lind 1995, 98-99.

（24）Sosiaali- ja terveysministeriö. 7.2.1990.（社会保健省の声明）財務省が三頁、内務省が八頁の声明に対して、社会保健省は二二頁、教育省は十二頁の長さで、その上両省とも独自の改革案を添付してあった。

（25）OM 31.1.1990. Opetusministeriö.（教育省の声明）

（26）Lind 1995, 108. Kunnallisliitto 4.1.1990（自治体協会の改革案比較）

(27) Tiihonen & Tiihonen 1990, 68.
(28) Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK r.y. 31.1.1990.（フィンランド労働組合中央連合 SAK の声明）
(29) Tiihonen & Tiihonen 1990, 68.
(30) Sairaalaliitto 31.1.1990. lausunto.（病院連盟の声明）
(31) Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTT r.y. 24.1.1990.（社会福祉保健関連団体連合の中央協会 YTT の声明）
(32) Kehitysvammaliitto 29.1.1990.（知的障害者連盟の声明）
(33) 一九九五年の国会選挙における政党の議席数は次の通り。カッコ内の数字は一九九一年の選挙の議席数。社会民主党 Sdp, 63 (48)、中央党 Kesk.,44 (55)、国民連合党 Kok, 39 (40)、左派連合 Vas, 22 (19)、スウェーデン党 Rkp, 12 (12)、緑の党 Vih, 9 (10)、キリスト教連盟 Skl, 7 (8) 新フィンランド人党（ニューリベラル党）Nuors., 2 (-), エコ党 Eko, 1 (-), 農民党 Smp, 1 (7)。
(34) Lind 1995, 95.
(35) Oulasvirta 1996, 159-160.
(36) P. オヤラ（Pekka Ojala）は VALTAVA 改革実現の中心人物で、社会保健省局長、国家行政開発センターの局長、財務省の審議官など行政の経験者。一九九二年には内閣の行政改革の selvitysmies をつとめる。社会民主党。
(37) Lind 1995, 100.
(38) Valtionosuusuudistuksen jatkoa valmisteleva työryhmä, 7.6.1990.（国庫補助金の内閣原則決定案）
(39) リンドのオヤラへのインタビューによると、オヤラは辞任すると脅かすことによって作業部会全員の署名を得ることができた。Lind 1995, 100.
(40) Lind 1995, 100.
(41) M. コルホネン（Matti Korhonen）は内閣官房事務次官（valtiosihteeri）、保守党。
(42) 社会保健省の事務次官 K. プロはこの年に事務次官を辞任し、年金基金総裁に就任したので、局長が二人代理として参加した。
(43) Lind 1995, 101.

(44) Suomen Kunnallisliitto 14.11.1990,（自治体協会の声明）

(45) Eriävä mielipide 28.11.1990「異なる意見書」の内容の要約は次のとおり。

「改革は必要であり、内閣の原則決定をみたすものでなければならない。原則の中で特に重要なのは、改革が地方税率の高い自治体の課税率をさらに上昇させないことである。この報告の計算方式は、定められた目標に到達しているとは見なしがたい。自治体間の格差が大きくなりすぎるからである。住民一人につき、九〇〇マルカ以上失う自治体もある一方、一六〇〇マルカも得をする自治体も出現する。地方税の高い自治体の方が損失が大きい。何らかの補助金制度を考慮すべきである。加えて、自治体の活動を規制する法律が廃止されなければ、改革を行う意味はほとんど失われる。この報告にはこの問題についての具体的な提案がない。」

(46) Oulasvirta 1996, 160, Lind 1995, 102.

(47) Lind 1995, 103.

(48) 地方を基盤とする中央党、国民連合党、スウエーデン党、キリスト教党の連立内閣が成立、第一党の地位を失った社会民主党は野党にまわった。首相は中央党党首のエスコ・アホ（Esko Aho）。

(49) トゥオミストはアホ内閣の内閣官房事務次官（valtiosihteeri）、中央党。

(50) Valtioneuvoston kanslia 15.8.1991, 10-11.（内閣官房　国庫補助金最終準備執行部会覚書）

(51) Lind 1995, 104-105. リンドは、この法案の国会審議において、次の二点が通常の審議の形式と比較して例外的であったと指摘している。一つは、国会の委員会審議において常に社会保健省の代表が出席していたので、国会と内閣（省）の間の情報伝達が成功したこと、もう一つは国会で関係団体に公聴会を開いたことである。この他、リンドは公聴会についても例外的なこととして次のように述べている。公聴会に自治体の中央組織から専門家たちが出席し、彼らは法案の大幅な変更を要求した。これに怒った当時の社会保健大臣は自治体中央組織の代表を呼び出し、自治体が変更要求を止めなければ、法案を国会審議から引き下げると伝えた。自治体側としては、自分たちに関する法案について専門家が参加することは当然と考えていたのである。

(52) Lind 1995, 105.

(53) 三法案はそれぞれ次の通り。HE214は包括補助金法、HE215は教育文化事業の財政に関する法律、HE216は社会福祉保

健計画と補助金に関する法律の改正についてのものである。

(54) Oulasvirta 1996, 161.

(55) Oulasvirta 1996, 161-162.

(56) フィンランドでは、伝統的に分野省庁はそれぞれの分野の政策立案と執行を他の省庁に影響されることなく行ってきた。唯一の例外は財務省で、予算を通じて多少、他省庁の政策内容に影響力を行使できた。この意味で財務省、内務省、自治体側が団結して協力した今回の改革の過程は例外的であり、そのために妥協が行われざるを得なかったとリンドは述べている。Lind 1995, 121.

(57) Oulasvirta 1996, 160.

(58) この項の作成については HE214, 215, 216/1991 の三法案の他、T.Ahvenainen & J. Heikkilä & E.Pirhonen 1992 に依拠している。

(59) 国と自治体の財源配分は改革前と変わらないことが原則である。第一回の見直しは一九九六年に行われ、一九九二年と一九九五年の財源配分を比較する。次回は二〇〇〇年に一九九二年と一九九九年の比較が行われる。

(60) 是正申請は一般補助金、税収入格差の是正、社会福祉保健の運営費用の補助金、および社会福祉保健と教育文化の設立費用の補助金について行うことができる。

(61) 教育文化事業の補助率は次の通り。財政力によって教育事業、文化事業の補助金率がきまる。

財政力等級	一―五	六	七	八	九	一〇
教育事業（%）	六〇	五七	五四	五一	四八	四五
文化事業（%）	四〇	三七	三四	三一	二八	二五

(62) フィンランドにはギャンブルを取り扱うのは三の公的な機関で内務省の監督を受けている。VEIKKAUS はスポーツくじと宝くじをとりあつかい、その売り上げは教育省を通じてスポーツ、芸術、科学振興および青少年助成に使われている。ギャンブルの売り上げの助成については詳しくは山田眞知子「スポーツくじ・ギャンブルと公共性」北海道地方自治研究所「北海道自治研究」353, 98/6 を参照

(63) 小中学校、高校、図書館、職業学校、国民学校、音楽学校の設立費用については、財政力に基づき、二五―七〇%の補

助金が交付される。

(64) 例を挙げると、改革前のように事業毎の委員会を設置する必要がなくなり、教育事業においては一つの委員会を設置することだけが義務づけられた。これを機に行政内分権が進み、多くの自治体学校局または教育委員会から学校・校長へと決定権が移行していった。

(65) 財政力等級は一＝一〇に分類されている。社会福祉保健事業の上乗せ係数は次の通りの倍率となる。一＝五＝一・五　六＝一・四　七＝一・三　八＝一・二　九＝一・一　一〇＝一・〇

一九九三年の社会福祉保健事業の補助金額は次のとおり Kokko & Lehtoo 1993, 14.

年齢グループ	社会福祉の一人当たり額	保健の一人当たり額
〇－六歳	七七二九mk	一〇二八mk
七－六四歳	三五三mk	九三九mk
六五－七四歳	三二五七mk	二三七八mk
七五歳以上	二九八八mk	三八〇六mk

(66) 失業率は自治体の失業率が全国平均を越えたときに影響する。失業率は計算時の前年の数字を採用。疾病率は全国平均と比べた死亡率、面積は一二五〇平方キロメートル以上の場合、人口密度は一キロ平方メートルにつき四人以下の場合。

(67) 財政力等級は 1=70%, 2=65%, 3=60%, 4=55%, 5=50%, 6=45%, 7=40%, 8=35%, 9=30%, 10=25%　なお民間の社会福祉保健施設への助成は主に、くじ協会と同じようにギャンブルをとりあつかう機関であるスロットマシーン協会（RAY）を通じて行われる。

(68) Kokko & Lehto 1993,11.

(69) Kokko & Lehto 1993,11-12.

(70) サービスに関する主観的権利においては、サービスの質については細かい規定がない。自治体は財源にかかわらずサービスを供給する義務がある。他方、一般的なサービスの義務についてはサービスを必要としている住民に対する権利は特別法と同じようには保障されていない。たとえば自治体が二次医療（専門病院ケア）の供給を減らし、住民が長期的に入院を待たなければならないとしても、それは法律に違反したことにはならない。

(71) 一九九二年末に国会は保健センターの医者によるオープンケアについて料金徴収を可能にし、その最高額を定めた。料金を徴収するか否かは自治体が決める。また、最高額を越えない範囲で徴収額を自由に決めることができる。保健センターの利用料を住民から徴収する場合は、包括補助金が一人当たり六一mk（一九九三年）減額される。

(72) Uusitalo 1996, 5.

(73) Uusitalo 1996, 6. ウーシタロの論文は英文で書かれ日本の "Welfare State Reconsidered -Scandinavian Model and Asia" 学会で発表された。一九九〇年代のフィンランドの不況と社会政策について論じている。フィンランドの不況の深刻さを描きながらも、福祉国家は柔軟的な変容をみせながら生き残るだろうという見解が提示されている。

(74) Kietäväinen 1.5.1996, Vieraskynä.

(75) Valtiontalouden Tarkastusvirasto 2000, 62.

(76) Heikkilä & Lehto 1992, 39-40.

(77) 例えば、Heikkilä & Lehto 1992, Kokko & Lehto 1993, Sihvo & Uusitalo 1993, Sihvo & Lindqvist 1994, Lehto, 1995, Iivari 1995. Hänninen 1995.

(78) Oulasvirta 1996, 254. オウラスヴィルタの調査は次のように行われた。一九九一年に当時四六〇自治体のうち二六〇の自治体の首長、参事会議長、社会福祉部長に調査票が送られた。対象自治体は財政力等級一―一〇の全てを包括するように抽出された。回答率はそれぞれ八四%、七〇%、七八%と高かった。一九九四年には、別の自治体の三四人の首長と五四の社会福祉部長に面接調査を行った。

(79) Oulasvirta 1996, 255.

(80) Oulasvirta 1996, 253-255.

(81) 例えば、Sosiaalibarometri 1996 は自治体間格差が広がっていくことを警告している。

(82) Kalland, 1993 29.

(83) Jallinoja 1993,26-27.

(84) Van Aerschot 1999, 471-472.

(85) Kalland, 1993 32. カッランドは福祉国家の重要な価値観としての平等と民主主義については、下記のウーシタロ（Uusita-

lo, 1993）論文を引用している。ウーシタロは主に、Furniss, N. &Tilton ,T. 1977 The Case for the Welfare State の福祉国家の価値観（平等、自由、民主主義、連帯、安全性、経済的効率性）と Rawls, J.1972, A Theory of Justice の福祉社会の原則を考察して北欧型福祉国家の価値観を分析し、その実現について肯定的な論述を行っている。

(86) Uusitalo 1993, 60-95.

(87) この様な主張の背景に、国の監督を主張する政府は、社民党と保守党を中心とした連立内閣であるのに対して、地方自治体の多くが野党の中央党の勢力下にあることが、政府の関与を強めるインセンティブの一つとして働いているとも考えられる。

(88) Oulasvirta 1996, 296.

(89) Hautamäki 1995, 7, 20-25. この研究論文は自治省の委託で、一九九五年制定の自治体法が国会で審議されているときに、国民の福祉に責任を持つ民主主義制度のあり方について議論を喚起するために執筆されたものである。英訳されているので参照されたい。Towards the joint responsibility of local and central government, Ministry of Interior, 3/1995.

(90) Hautamäki 1995, 22.

(91) Lehto 1997, 44-46.

(92) Uusitalo 2000, 15.

(93) Valtonen 2000, 29-42, Uusitalo 2000, 26.

(94) Allard, Monica & Sihvo, Tuire & Uusitalo, Hannu. 1992, 64-66.

(95) Sihvo, Tuire & Uusitalo, Hannu, 1993, 94 - 105.

(96) Forma 1998, 145-149.

(97) HE137/1999, 12-13.

(98) Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemata ja oikeuksista (812/2000) 1-5 luvut.

(99) 自治体の住民がサービスについての行政の決定に不満がある場合は次のような手段をとることが可能である。行政の決定に違法性、または法解釈に疑いがある場合は、書面で異議申し立て（valitus）を自治体に対して行うことができる。その結果、決定および法手続きに問題があったり、合法性が疑われる場合などは、県の行政裁判所、さらには最高行政裁判所

に告訴できる。ケアや治療の不満については、自治体または治療の責任者に不服申し立て（kantelu）を行うことができる。不服申し立ては、県、または社会保健省、国会オンブズマン（eduskunnanoikeusasiamies）、法務総長（oikeuskansleri）に訴えることも可能である。覚書を提出することはこれらの行為を行うことの妨げとはならない。

(100) Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (756/1992) 2 luku 11.

(101) Viitala, 28.12.2000. Vieraskynä, HS. 筆者は社会保健省の課長、なお、筆者は、保健サービスにおいては、オンブズマンは職に相応しい教育を受けた者が任命されていると指摘している。

(102) Pöyhönen 1994, 5-6.

(103) Oulasvirta 1999,6. なお、現行の国庫支出金制度は次ぎのように構成されている。（一）税収入に基づく是正　（二）計算ベース方式に基づく包括補助金（社会福祉保健事業教育と図書館事業、一般文化事業）　（三）一般補助金　（四）その他の包括補助金（スポーツと青少年事業、生涯学習学校、職業的芸術学校）　（五）建設・設備費用の補助金　（六）特別国庫補助金

本稿は、北海道大学審査博士（法学）学位論文（二〇〇一年三月二三日授与）に補筆したものである。