



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（二）
Author(s)	山田, 真知子
Citation	北大法学論集, 53(3), 53-110
Issue Date	2002-09-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/36639
Type	departmental bulletin paper
File Information	53-3_p53-110.pdf



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(二)

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 ヘイッキ・ヴァリスの理論
- 四 ヴェイッコ・ピールライネンの理論
- 五 リーッタ・アウヴェイネンの理論
- 第三章 社会保障制度の整備
- 第四章 公的扶助から社会サービスへの変貌
- 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

（以上本号）

第二章 戦後の復興と福祉国家の形成過程

戦争直後から一九五〇年代にかけてフィンランドは戦後の復興と繁栄への基盤づくりに集中した。一九五〇年から一九七〇年代までは、経済成長に伴い福祉国家の建設に本格的に着工した時代であったが、同時に急激な都市化・工業化を経験し、それに起因する様々な問題が発生した時代でもあった。このような社会構造の変化にかかわる諸問題を解決する手段が、すなわち福祉国家の建設となったのである。

一九五〇年代から一九六〇年代にかけて急激に発生した社会構造の変化の余波は一九七〇年代まで続いた。この間に

フィンランドは農業を基盤とする共同体から、都市化・工業化した、多元的価値にもとづいて組織された社会に急速に変貌を遂げた。その結果、若い世代は職を求めて地方から都市へ、さらには隣国スウェーデンへの移住を余儀なくされた。このような社会の変化は、それまでの伝統や既成の価値を根底から変えていった。こうした時代の中で、一九六〇年代が、フィンランドの福祉国家形成の上で特に注目すべき時代であることは多くの研究で指摘されている。たとえば、P・L・ラウハラは次のように指摘している。「一九六〇年代は、フィンランドが古い農業を基盤とした社会から近代的な社会に移行し、その移行の結果であり、かつ執行の力となったのが福祉国家である。戦前の一九三〇年代末に初めて提唱され、戦後まもなく再確認された社会政策の指針を受け継ぎつつ、フィンランドを福祉国家へ変貌させるために強力な政策展開を執行したのが国であった」⁽¹⁾。

国（中央政府）は、戦時中の統制に中心的な役割を果たし、その伝統は戦後の社会・経済の復興においても受け継がれていった。公的セクターの役割は、公的セクターの雇用のみならず、民間セクターの生産事業を左右しうる条件を調整することにおいても拡大し、重要性を増した。国の指導は、従来の役割である内外における安全保障の他に、教育、保健、社会保障分野にも及び、福祉国家の形成の役割を果たす中心的な地位を占めるに至ったのである。⁽²⁾

それでは、ここで、フィンランドの戦後の復興から今日に至るまでの福祉国家の建設の流れを簡略に整理しよう。

国の社会政策は、戦争直後の数年間は児童家庭と傷痍軍人のケアに集中し、その後拡大していった。一九四八年に児童手当が導入され、一九四九年には国による都市部の住宅建設の補助が開始された。一九五七年に国民年金制度の改正が行われたのをはじめとして社会保険の整備が進展し、一九六〇年代と一九七〇年代にも年金法の改正と給付の拡大が継続して行われた。住宅給付および公的な住宅ローンも一九六〇年代に始まり、徐々に拡大していった。教育においては、普通教育制度が一九六八年に導入され、それまでの二元的な教育制度が廃止された。保健分野では、国と自治体に

よって総合病院のネットワークが一九五〇年から一九六〇年にかけて整備され、それらは一九六五年に自治体組合（kuntienliitto）の管轄下に移された。一九六四年に健康保険法が施行された。

一九五〇年代から一九六〇年代にかけてフィンランドは高度成長の時代に入り、急速に工業化し、都市に人口が集中した。国民の生活水準もそれに従って向上し、一般消費のうち食料品の占める割合は、一九六〇年代の初頭になると約三〇％に下降した。⁽³⁾ 伝統的な乳製品やパンなどの穀物製品の消費に代わって、それまで高価なものとみなされていた肉類、肉加工品、果物などの消費が増加した。食料品の消費に占める割合が減少するのに伴い、洗淨用品、衣料品、レジャー用品の消費が徐々に伸び、国民の生活は豊かになっていった。⁽⁴⁾

しかし、政治においては、一九六〇年代は国内政治および外交においても対立の多かった時期で、内閣は倒閣を繰り返した。このような政治の不安定さは社会政策にも反映した。政治が安定し、社会政策が強力に実施されるようになり、フィンランドが福祉国家建設への道を確実に歩み始めたのは、一九六〇年代の中頃からであった。

一九六〇年代後半には、国は経済成長を指導する機関としての役割を担い、社会政策にかかる負担は経済成長を支援する機能を果たすと考えられた。社会保障費は経済成長を妨げるものではなく、反対に、消費を拡大させ、成長を加速するものと肯定的に捉えられるようになったのである。⁽⁵⁾ さらに、一九六〇年代後半に政治的、イデオロギー的改革によって生まれた社会福祉の原則は、福祉国家の拡大の基礎となり、その成果は一九八〇年代の社会福祉保健分野の制度改革に結実した。この改革により、フィンランドにおける北欧レベルのナショナル・ミニマムが整備され、フィンランドは名実と共に北欧型福祉国家の一員となったのである。

一九九〇年代に入ると、他の北欧諸国と同様に、フィンランドでも地方分権改革が行われた。こうして、住民の生活に直接深くかわかる社会・保健・教育・文化サービスの決定権は、住民にもっとも近いところへという理念が実現したの

であつた。一九九〇年代前半にフィンランドは史上最大の不況にみまわれた。しかし、社会保障の多少の見直しと縮小は行われたが、フィンランド福祉国家はその試練に耐え、その制度政策は根本的には揺らぐことなく現在に至っている。さて、本稿では、一九四五年から一九六五年頃までの戦後の復興から福祉国家の形成が開始される過程を概観し、その福祉国家の建設に係わる諸条件と社会政策の理論を把握する。はじめに、どのようにして福祉国家の建設が開始されていったのか、その発達の背景となる社会・経済・政治的諸要因を検討する。次に、福祉国家形成に多大な影響を及ぼしたフィンランドの社会政策理論の変遷を概観することにしよう。

第一節 福祉国家形成の諸要因

本節では、福祉国家形成の諸要因を、経済成長と社会構造の変容に伴う諸問題、福祉国家建設における政党および労使組合の役割、公共セクターの拡大と女性の労働参加の順に検討する。

一 経済成長と社会構造の変容

表1は、一八八〇年から一九七〇年までのヨーロッパ諸国における農業人口の割合の変化を示している。この表で明らかのように、戦前のフィンランドの農業人口の状況は、西欧諸国よりも東欧諸国に近いといえる。戦後から一九七〇年代までにおいても、フィンランドは西欧諸国の中でも農業人口の割合が大きく、隣国スウェーデンと比較しても二倍以上である。

表1 ヨーロッパ諸国における農業人口の推移（%）⁶

国	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
フィンランド	83	81	78	74	73	70	64	46	36	20
スウェーデン	66	63	57	50	44	38	31	22	14	8
ノルウェー	52	49	41	39	37	35	30	26	20	12
デンマーク	50	45	48	43	35	35	30	26	18	11
ベルギー	30	23	22	22	19	17	—	12	7	5
オランダ	—	—	31	28	24	21	—	19	11	6
ドイツ	43	38	—	35	31	—	—	23	14	8
オーストリア	56	64	61	57	—	32	—	32	23	14
スイス	—	37	31	27	27	31	21	17	11	8
英 国	13	11	9	9	7	6	—	5	4	3
ブルガリア	—	—	—	82	82	84	—	76	64	44
ユーゴスラビア	—	—	—	—	82	78	—	71	58	51
ポーランド	—	—	—	—	77	66	—	57	48	39
ルーマニア	—	—	—	80	—	77	—	—	70	57
チェコスロバキア	—	—	—	—	40	37	—	38	24	16
ハンガリー	—	71	—	64	58	53	—	54	39	25

フィンランドの都市化・工業化の完成は、同じ北欧諸国であるスウェーデンやノルウェーと比べても大幅に遅滞していた。フィンランドの農業人口は一九四〇年代になってから五〇%以下に減少したが、スウェーデンですでに一九一〇年代に、ノルウェーでは一八八〇年代に五〇%を切った。また、スウェーデンでは一九五〇年後半、ノルウェーでは一九六〇年の前半に農業人口が一五%まで減少したが、フィンランドでは一九七〇年代の前半になってからであった。⁽⁷⁾このことは、フィンランドが他の北欧諸国と比べても非常に急速な都市化・工業化を経験したことを示している。では、その都市化・工業化はどのように発生したのか。その過程に焦点を当ててみよう。

一九四五年に土地獲得法 (maanhankintalaki) が制定された結果、約一〇万の小規模農地が出現した。この時期には、他のヨーロッパ諸国では農地が減少していた。それにもかかわらず、フィンランドがそのような政策をとった理由は、カリストによると、ソ連に移譲せざるを得なかった領土からの引揚者、⁽⁸⁾傷痍軍人、⁽⁹⁾戦争未亡人への補償を行うことが戦後の社会の安定に欠かせなかったからである。⁽¹¹⁾一九五〇年代に農家数が増加したのは、OECD諸

国の中でフィンランドだけであつた。⁽¹²⁾ 農地は一九四一年から一九五九年の間に三五万ヘクタール増加し、地理的には北部と東部の開発が進み、特にラップランドでは、この時期に農地は三倍に増加した。⁽¹³⁾

表2は、一九〇〇年から一九九〇年までのフィンランドの産業構造の変化を示している。フィンランドは一九四〇年代の終わりに工業国となり、工業と建設業を柱とする第二次産業の割合が、第一次産業および第三次産業より大きかった。しかし第一次産業の従事者は他産業よりも多く、他の西欧諸国と比べると二倍に近かつた。⁽¹⁴⁾ サービス業の割合が、戦前のレベルを超えたのは一九五〇年代末になってからであり、それ以後は急速に伸びている。

表3は、産業別雇用の割合を示している。産業人口では、一九五〇年代は依然として農業人口が大きかったが、一九六〇年代になると減少し始め、同年代の末から急速に下降する。しかし、農林業の機械化によって生産性が向上したので、人口が減少したのにもかかわらず生産量は維持された。

ソ連に対する戦争の賠償の約三分の二が金属産業製品（重工業製品）で支払われたことが、それまで森林産業が主流であつた産業構造を多元的に変えていつた。⁽¹⁷⁾ 最後の賠償製品を積んだ列車が、国境を越えてソ連領土に向かつたのは一九五二年であつた。同じ年にヘルシンキではオリンピックが開かれ、フィンランドの経済は戦前のレベルを越えた。

表2 産業構造 (%)⁽¹⁵⁾

	1900	1937	1950	1960	1967	1990
農業狩猟漁業	31	17	16	10	7	4
林業	17	16	9	8	6	3
工業	17	25	30	28	26	26
建設業	7	6	10	10	10	8
民間サービス業	23	29	26	35	39	43
公共サービス	5	7	9	9	12	16
計 (%)	100	100	100	100	100	100

表3 産業別雇用⁽¹⁶⁾ (1000人)

	1937年	1950年	1967年
第一次産業	700 (47%)	640 (39%)	540 (25%)
加工工業	420 (29%)	520 (31%)	670 (31%)
サービス産業	350 (24%)	490 (30%)	940 (44%)
計	1470 (100%)	1650 (100%)	2150 (100%)

フィンランドの戦後の復興期は、非常に規制の強い社会であった。戦争の賠償問題のため、フィンランドの貿易相手国はソ連に限定されていた。一九五七年にヨーロッパに経済共同体 EEC が成立した。それに加盟しなかった北欧諸国、オーストリア、スイス等の国々が中心となつて EFTA を設立し、フィンランドも一九六一年に EFTA に加盟した。こうして、フィンランドと他のヨーロッパ諸国との貿易が本格的に開始された。加盟の主要な理由はフィンランドの森林加工産業を、国際市場においてスウェーデンのものと競合可能にすることにあり、他の産業にとつても、関税に頼つて自国産業を保護することは、もはや不可能であるということが理解されはじめたからである。⁽¹⁸⁾人口の少ない国の国内市場は産業拡大の余地を提供できないので、国際市場に輸出することが重要な命題であつた。しかし、戦後の復興期はまだ農業人口が大きく、労働者のための社会保険整備の必要性が理解されるまでには至つていなかった。⁽¹⁹⁾

一九六〇年代になると、農林業の総生産に占める割合は急激に減少し、労働人口もそれに比例し減少した。これは、木材の需要は安定して伸びていったにもかかわらず、紙、パルプ、家具産業などの森林加工産業が機械化され、林業で働く人口を必要としなくなったからである。農業も機械化され、合理化が行われた。経済成長と工業化という国を挙げた目標のために、政策として農業人口を急速に減少させることが避けられぬ課題となつたのである。農業人口を代表する政治家もこの政策に理解を示し協力した。このようにして、一九〇〇年から一九五〇年の間に六〇―七〇万人存在した第一次産業従事者も、一九六〇年代末になると五〇万人に減少した。農業も家族経営になり、農作物の大部分が市場化するために生産されるようになった。しかし労働人口が減少したにもかかわらず、機械化とそれに伴う生産性の向上のために生産量は維持された。そのために、余剰生産が問題とされるようになった。⁽²⁰⁾

こうして、戦後から一九五〇年代にかけて加工産業の開発と建設・設備投資に集中した。緊急課題であつた戦後の住宅供給が安定すると、次にエネルギー供給の確保が課題となつた。一九五〇年には発電所と電力供給ラインの設備投資

が行われた。一九六〇年には道路網の建設に力が注がれ、自動車普及した。

第一次産業の衰退に反比例するように、一九五〇年代から一九六〇年代にかけて民間セクターのサービス業が成長した。公的セクターの従事者も一九四〇年から一九六〇年の間に倍になり、特に自治体の職員数の増加が顕著であった。一九五〇年には国と自治体の支出の割合がほとんど同等だったのに対して、一九六〇年代の後半には自治体と自治体組合の支出は公共支出の六〇%近くを占めるようになった。⁽²¹⁾ 民間のサービスセクターとは異なり、公的セクターのサービスは全国均一に広がり、主として教育、保健、社会福祉分野の諸サービスが開発された。⁽²²⁾

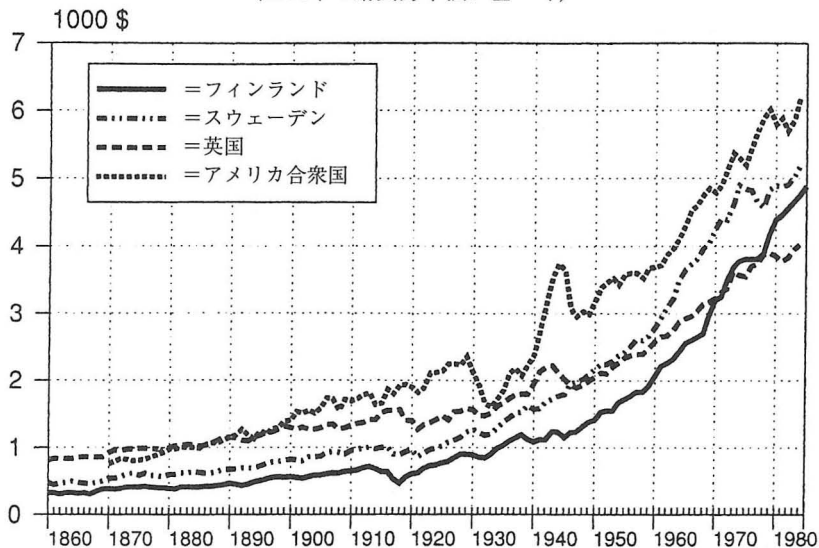
工業化の時代における経済成長はヨーロッパ諸国と比較しても急速であった。国民総生産は戦争直後から一九九一年に発生した不況期まで継続して拡大した。特に一九五〇年代と一九六〇年代には驚異的な成長を遂げ、一九六二年―一九六三年の成長が三%に落ち込んだときは不況とさえいわれたほどであった。⁽²³⁾ このように、戦後のフィンランドの経済成長は好調であった。表4は、一九六〇年から一九八二年までのフィンランドとヨーロッパの国民総生産および一人当たり額の比較である。表5は、フィンランド、スウェーデン、英国、アメリカ合衆国の、一人当たり額の比較を示している。フィンランドの国民総生産は一九六〇年から一九八五年にかけて、平均三・一%であった。この期間に人口が〇・九%増加したので、一人当たり額は約二・二%となり、これは英国の数値を上回る。また、一九八〇年代の初頭には、一人当たり額はスウェーデンに約一〇%の差まで接近している。⁽²⁴⁾

このような急激な社会構造の変化のため、フィンランドでは、他のヨーロッパ諸国では一般的

表4 ヨーロッパとフィンランドの国民総生産比較(%)⁽²⁵⁾ (全ロシアとソヴィエト連邦を含む)

	1980-90	1980-1913	1913-50	1950-74	1974-82	1860-1982
ヨーロッパの 国民総生産	1.6	2.5	1.4	5.5	2.5	2.5
一人当たり額	0.8	1.4	0.9	4.5	1.9	1.7
フィンランドの 国民総生産	2.2	3.0	2.7	4.9	2.7	3.1
一人当たり額	1.2	1.9	1.9	4.2	2.3	2.2

表5 四カ国の国民総生産一人当たり額の比較⁽²⁶⁾
(1970年の購買力平価に基づく)



であった、農業従事者の子の世代が工業従事者となり、さらにその子の世代がサービス従事者になるというような世代交代の経過をとらず、農業から直接サービス業に従事するようになった。また産業構造の変化以外にも、一九四六年から一九四九年にかけてのベビーブームで人口が約五〇万人増加したことが、人口移動に拍車をかけた。特に彼らが労働年齢に達する頃の一九六〇年から一九七〇年にかけて、多くのフィンランド人が、職とより高い生活水準を求めて都市部に移住したのみならず、隣国のスウェーデンにも移住した。A・カリストらによると、一九六九年―一九七〇年に八万人ものフィンランド人がスウェーデンに移住したと見込まれている。⁽²⁷⁾ R・ヴィーマンは、一九八〇年までに六〇万人が国外移住し、三〇万人がフィンランドに移住してきたので、移住損失人口実数は三〇万人となり、これは一九八〇年の人口の六%強に相当すると指摘している。⁽²⁸⁾

一九五四年に北欧共同労働市場に関する協定が結ばれていたため、職を求めて隣国スウェーデンへ移住することは、

フィンランド人にとって法的にも技術的にそれほど困難なことではなかった。⁽²⁹⁾ また北欧諸国には共通の文化があり、しかも、フィンランドは一八〇九年までスウェーデン王国の統治下にあったので、全くの異文化の世界に移住するというほどの生活上の困難さはなかったと想像される。

一九七〇年代になると移民数は減少したが、失業は依然として社会問題となっていた。産業の発達は、必ずしもすべての求職者に雇用をもたらさなかったのである。特に長期失業者の再雇用が困難であり、一九八〇年代のはじめには三―四万人の失業者が存在したことが記録されている。その多くがあまり十分な職業教育を受けていなかったため、生産設備が機械化されたときに、必要とされなくなった若者や高齢者であった。特に北部と東部フィンランドにおける失業は深刻な問題であった。これらの地方は伝統のある工業地帯であり、技術が労働力にとってかわったのにもかかわらず、新しい雇用が用意されず、高齢の労働力が引き続いて雇用されていたので、若い労働力が市場に参入することができなかった⁽³⁰⁾のである。

地方から都市部への人口移動の結果、一九六〇年には人口の五五・九%、一九七〇年には六四・一%、一九八〇年には七二・一%、一九八五年には七七・八%が都市部に集中した。⁽³¹⁾ 農村から都市部に移住して暮らさざるを得なくなったことに起因する生活や環境の劇的な変化は、さまざまな社会的問題をもたらした。都市に移住した人たちにとって、農地から生産工場、商店、事務所等の職場への環境変化はカルチャーショックに等しいものであった。新しい環境のなかで日常生活を維持することは容易でなかった上に、生活習慣の変化はあまりにも急激すぎた。新しい都市の生活文化はまだ形成されるに至らず、人々は故郷に居住していたときは、それによって守られていた共同体の社会的ネットワークを喪失した。一方、労働人口が都市部へ流失し、高齢者だけが多く残った地方においても、伝統的共同体の社会的ネットワークが弱まり、人口構造の歪みが新たな社会問題を引き起こした。

アルコールの消費とそれに起因する社会問題は一九六〇年代から増加し始めた。⁽³²⁾ K・ラウニオは、一九五〇年から一九七〇年までのフィンランド社会の生活の質の分析を行い、経済成長とそれをもたらす物質的な生活水準の向上および社会政策の拡大と並行して、精神的、社会的問題が増加したことを指摘している。特に、一九五〇年代後半から一九七〇年代前半にかけて、経済成長に伴って発生した精神衛生上の問題の増加が顕著であった。⁽³³⁾

都市化・工業化の結果、フィンランド人の大部分が給与生活者になった。一九五〇年末には五〇%強の人口が給与生活者であったが、一九八四年には八四%にも達した。この変化は他のどのOECD諸国よりも急激であり、一九八〇年代には給与生活者の三分の一が給与生活者としての初代の世代であったことがそれを示している。カリストは、これらの変化をもたらしたフィンランド人の労働生活上の変化を次の四点にまとめている。(一) 一般教育制度の整備が進み、青少年の労働が減少した。この結果、同世代の生活体験が近似してきたといえる。(二) 女性の職業生活参加が年齢に関係なく増加した。女性の経済的自立により男女間の社会的な平等関係が改善したといえる。(三) 年金制度および保健制度の改革により高齢者が労働から解放されるようになった。(四) 中年世代も含めて、すべての年齢層の男性の労働参加が減少した。その要因として、カリストは、労働能力喪失の発生、早期年金生活への移行、教育のない男性の労働市場からの疎外等を挙げている。⁽³⁴⁾

二 政党政治の特色と社会政策

戦後の社会構造の変化の重要な特徴の一つは、政治組織を含むさまざまな組織が、それまでの一地方限定のものから全国的な規模に広がったことであろう。戦前に地域社会を中心として存在していた組織は、戦時中および戦後に、国民

が故郷をはなれて住むことを体験するに従って、全国的なものとなっていた。戦後の賠償支払いのための工業化と、それに伴う都市化がこれに拍車をかけた。また、退役軍人や、戦後に領土割譲してソ連領土と変わったフィンランド領土からの引揚者が、土地補償によって新たに地方に住むようになり、地域活動に新しい展望が開けた。フィンランドにおいては、左派の政党と農民連盟 (Maalaisliitto) はすでに戦前に全国的に組織されていたが、保守系の諸政党は戦後に組織化されていった。特に、僻地と呼ばれる地方においての政党や労働組合などの政治活動が活発になった。⁽³⁵⁾

それでは、戦後から福祉国家建設期にかけてフィンランドの政党がどのように福祉国家建設に関与したか、それを検討しよう。

表6は戦後の国会選挙における各政党の支持率である。現在のフィンランドの国会は、一院制で定員は二〇〇人、任期は四年である。この表で明らかのように、戦前のみならず、戦後も一党単独で与党を形成できる政党は存在せず、歴代内閣は連立政権であった。政党に関する戦後の最大の変化は、一四年間政党活動を停止していた共産党が復活し、反対に極右政党が活動停止になったことであろう。一般に共産党と呼ばれる左派 (SKDL) フィンランド国民民主連盟、分裂を経て現在の主流は穏健派の VAS=左派連盟であり、共産党の伝統を継承する SKP=フィンランド共産党は議席のない政党として存在する⁽³⁶⁾の勢力は大きく、一九六六年までは二〇%以上の支持率を誇り、農民連盟、社民党に続いて第三政党の地位を確保していた。

フィンランドの政党政治の特色は、農民政党が中心的な地位を占めていることであるといわれている。農民は、歴史的に比較的独立した地位を確保しており、農奴制、またはヨーロッパ大陸型の封建主義は、僻地であったフィンランドには波及していなかった。⁽³⁶⁾ 一般的には、農民政党が強い地位を占めるということは例外的なことであるとされている。というのは、純粋な農民階級というものは存在せず、地方に住む住民の中には、土地所有者と非土地所有者、大規模農

表6 1907-1995年間の国会選挙における各政党の支持率⁽³⁷⁾

選挙年	SP, KOK	RKP	NSP,ED KP,LKP	ML, KESK	SPP, SMP	KTU	SDP	SSTP, SKDL VAS	その他	計 (%)
1907	27.3	12.6	13.6	5.8	-	1.6	37.0	-	2.1	100.0
1908	25.4	12.8	14.2	6.4	-	2.3	38.4	-	0.5	100.0
1909	23.6	12.3	14.5	6.7	-	2.8	39.9	-	0.2	100.0
1910	22.1	13.5	14.4	7.6	-	2.2	40.0	-	0.2	100.0
1911	21.7	13.3	14.9	7.8	-	2.2	40.0	-	0.1	100.0
1913	19.9	13.1	14.1	7.8	-	1.8	43.1	-	0.2	100.0
1916	17.6	11.8	12.4	9.0	-	1.8	47.3	-	0.1	100.0
1917		10.9		12.4	-	1.6	44.8	-	0.2	100.0
1919	15.7	12.1	12.8	19.7	-	1.5	38.0	-	0.2	100.0
1922	18.1	12.4	9.2	20.3	-	-	25.1	14.8	0.1	100.0
1924	19.0	12.0	9.1	20.3	-	-	29.0	10.4	0.2	100.0
1927	17.7	12.2	6.8	22.5	-	-	28.3	12.1	0.4	100.0
1929	14.5	11.4	5.6	26.1	1.1	-	27.4	13.5	0.4	100.0
1930	18.1	10.0	5.8	27.3	1.8	-	34.2	1.0	1.8	100.0
1933	16.9	10.4	7.4	22.6	3.4	-	37.3	-	2.0	100.0
1936	10.4	11.2	6.3	22.4	2.0	-	38.6	-	9.1	100.0
1939	13.6	9.6	4.8	22.9	2.1	-	39.8	-	7.2	100.0
1945	15.0	7.9	5.2	21.3	1.2	-	25.1	23.5	0.8	100.0
1948	17.1	7.7	3.9	24.2	0.3	-	26.3	20.0	0.5	100.0
1951	14.6	7.6	5.7	23.2	0.3	-	26.5	21.6	0.5	100.0
1954	12.8	7.0	7.9	24.1	-	-	26.2	21.6	0.4	100.0
1958	15.3	6.7	5.9	23.1	-	-	23.2	23.2	2.6	100.0
1962	15.0	6.4	6.3	23.0	2.2	-	19.5	22.0	5.6	100.0
1966	13.8	6.0	6.5	21.2	1.0	-	27.2	21.2	3.1	100.0
1970	18.0	5.3	6.0	17.1	10.5	-	23.4	16.6	3.1	100.0
1972	17.6	5.1	5.2	16.4	9.2	-	25.8	17.0	3.7	100.0
1975	18.4	4.7	4.3	17.6	3.6	-	24.9	18.9	7.6	100.0
1979	21.7	4.2	3.7	17.3	4.6	-	23.9	17.9	6.7	100.0
1983	22.1	4.6	-	17.6	9.7	VIHR	26.7	13.5	5.8	100.0
1987	23.1	5.3	1.0	17.6	6.3	4.0	24.1	9.4	9.2	100.0
1991	19.3	5.5	0.8	24.8	4.8	6.8	22.1	10.1	5.8	100.0
1995	17.9	5.1	0.6	19.8	1.3	6.5	28.3	11.2	9.3	100.0
1999	21.0	5.1	0.2	22.4	1.0	7.3	22.9	10.9	9.2	100.0

主な政党：KOK（国民連合、保守党とも呼ばれる）、RKP（スウェーデン党）、ML、KESK（農民連盟、中央党）、VIHR（緑党）SDP（社会民主党）、SSTP、SKDL、VAS（共産党系の諸政党、現在は左派連合）

場所所有者と小規模農場所有者との対立の構造があるのが普通であり、自然の成り行きとして彼らは左派か右派に所属するようになるからである。この点、強く安定した農民政党が存在する北欧諸国は例外的であるといえる。中央ヨーロッパ諸国と比べて、北欧諸国の農業人口は構造的に統合されており、その伝統ある社会的地位と生活習慣のために一つの社会的階層を形成していた。こうして、北欧では一九〇〇年代になると保守・リベラルの対立が都市（保守）・地方（左派）の対立へと変貌していった。⁽³⁸⁾

J・ノウシアイネンは、フィンランドで農民の利益が重要視され、政治的支持を獲得した要因として、工業化が比較的遅く始まったこと、農業人口の内部構造、政党としての発達の方向を定めた当時の政治の歴史的段階、さらに一九六五年に中央党（KESKUSTA）と改名した農民連盟（Maalaisliitto = ML）の政治行動などを挙げている。農民連盟は、もともと小規模農業従事者の支持によって設立された組織で、設立後も、農業従事者、および、もし政党の構図が異なっていれば本来左派政党を支持したと思われる地方在住の低所得者層を支持基盤として、地方の利益を代表していた。⁽³⁹⁾

左派政党と比較しても劣らないほど農民連盟が勢力を持っていたことは、その帰結として、労働者保護にも影響を与えた。K・ウルポネンは、この時代の社会保障の発達状況について次のように論述している。ソ連に対する賠償向けに生産されていた工業製品を、賠償終了後に国内で消化するには、国内市場はあまりにも小さすぎたので、経済成長を維持するために、輸出が至上目標となった。フィンランドがEFTAへの加入を通じて国際市場に参加するようになった結果、競争力が阻害されるといえるほど、フィンランドの労働市場が不安定であることが明らかになった。つまり、フィンランドの労働者の地位は、競争相手であるヨーロッパの工業国と比較してさほど保障されておらず、社会政策の所得移転も十分ではなかったのである。⁽⁴⁰⁾

当時は、労働者の高齢保障と労働能力喪失保障は雇用者と労働者双方の責任であった。産業の国際競争力をつけるた

めに、労使双方が労働者の地位を高め、社会保険の採用によって労使間の争いを解決しなければならないところまできていた。にもかかわらず、社会保険の発達が遅滞したのは、農民連盟の側に国民年金だけで十分であると考え、傾向が強くあったことに起因している。労働者側にとっては国民年金はあまりにも少額過ぎた。一方、雇用者側は改革によって負担が増えることを恐れ、年金保障が職場に直結されなくなると、労働力を失うのではないかという危惧を抱いていた。

一九五〇年代の後半から一九六〇年代の前半は政局が非常に不安定であり、内閣が議会の支持を得られずたびたび交代した時期であった。社会民主党と農民連盟が交代で内閣を組織した。しかも当時の社会民主党は内部対立をかかえていた。また、この時代は、内政においても外交においても政党間対立が頻繁に発生した時代で、それは重要な社会政策にも反映し、農民連盟が均一の社会保障制度を支持していたのに対して、社会民主党と保守党（国民連合）は所得に基づく給付を推進していた。労働組合と雇用主組合の見解も、彼らが支持する社民党および保守党と同じであった。一方、共産党は、都市の産業労働者層と農村の低所得者層の支持をうけていたので、給付についての立場を明確にできなかった。このような政治的対立の中で、一九五七年に新たな国民皆年金制度が発足した。その給付内容は国民の均等を目指すものであったが、都市生活者のニーズを満たすには十分ではなかった。さらに、一九六〇年代には民間セクターの被用者、農業従事者、自営業者のための年金制度と、公的セクターの被用者の年金制度改正が行われた。これらの年金制度と、同じく一九六〇年代に実現した健康保険制度の成立は、当時の福祉国家建設における最も重要な社会保障が整備されたことを意味した。⁽⁴¹⁾

一九六六年以降は「左派的中道派」である社会民主党と「保守的中道派」の中央党が中心となる連立政権が安定して継続するようになった。そのために、この年が、フィンランドの福祉国家建設における重要な節目であると考えられて

いる。それは、安定した政権のもとで社会政策への投資が積極的に行われるようになったからである。⁽⁴²⁾

ここで、この時期のフィンランドの福祉国家の形成における政治的要因の整理と理解を試みよう。M・アレスタロとH・ウーシタロは、世界的にみても資本主義が発達した時代である一九五〇年代と一九六〇年代に、フィンランドはもともと高い高度成長を遂げた国の一つであったにもかかわらず、福祉国家としての根本的な制度改革を遂げたのは一九五〇年代ではなく一九六〇年代であったことを指摘している。都市化・工業化に伴う人口移動と高度成長が福祉国家の発達に貢献したことは疑いがない。しかし、それだけでは一九五〇年代の社会保障の発達の遅れは説明できないのである。高度成長期に入った一九五〇年代は未だに農業政策が強調されていた時代で、それが反面、工業・サービス業の発達を抑制する要因となっていたことは否定できない。一九五〇年代から一九六〇年代の中頃までの政治において、左派の社民党と共産党が対立していたこと、農民連盟が主導権を握っていたこと、内閣が短命であったことが、高度成長期であったにもかかわらず、それに見合った社会政策への投資が十分なものでなかったことの要因となっている。つまり、経済成長期である一九五〇年代に、社会政策の発達がそれに見合うほど進展しなかった背景には、左派が内部対立で弱体化していたことと、農業人口の影響力が未だに大きかったこと、連立政権が安定しなかった等の政治的状況が存在したと、アレスタロらは指摘している。⁽⁴³⁾

アレスタロによると、福祉国家の形成は、国家によって意図された社会的行動であり、その主役となるのは政党であり利益団体や組織である。フィンランドの場合は、他の西欧諸国と比べて、主役の一つであった農民連盟（中央党）の役割が非常に独特なものであった。第一に、フィンランドでは工業化が比較的遅れて始まったため、この政党は人口の半分近くを占める農業人口を地盤としていたので、多大な影響力があった。次に重要なことは、この政党は中道政党であったため、議会における勢力としてよりも、連立政権のパートナーとして重要な役割を担い、影響力を行使したこ

とである。フィンランドの社会政策には農民連盟（中央党）の影響が強く見られる。たとえば、前述したように、農民連盟は支持者である小規模農業従事者のために、普遍的で均一な社会保障を推進し、国民年金が改正された。その給付額は都市生活者にとっては少額であったけれども、これによって当時かなりの程度自給自足生活をしていた農民に現金給付への道を提供することができた。一方、住宅政策が当時あまり進展しなかった要因は、この政党が地方の利益の代弁者であるので、都市の住宅建設計画にさほど関心を抱かなかったからである。住宅建設そのものが都市住民への所得移転なので、地方の人口が都市に移動する刺激として作用する可能性があると考えられたからである。⁽⁴⁴⁾

それでは、保守党の福祉国家の建設における役割はどのようなものであったのだろうか。S・ティーホネンは、公的責任における社会政策の執行はヨーロッパの社会民主党の目標であったが、それが保守政党にとっても重要な課題であったことは戦後の西欧諸国において共通していたことを指摘している。⁽⁴⁵⁾

しかし、J・スモランデルは、社会民主党が福祉国家建設の主導権を握っていたスウェーデンと異なり、フィンランドにおいては政党間のコンセンサスによって福祉国家が建設されたことを強調している。フィンランドの保守政党である国民連合にとっては、連立政権に参加するためにも社会政策を容認することが重要であったのである。そのため、スウェーデンではニューリベラリズムが徐々に保守層の支持を獲得していったのに対して、フィンランドの保守政党はコンセンサス政治に参加し、社会政策の内容に影響力を行使すべきであるという判断を持っていた。国民連合がその主要な支持層である都市の中流階層の利益を代表し、社会民主党と協力して一九六〇年代に行われた社会保険制度の設立に力を注いだことは、それを実証している。さらに、保守党は、中流階級が公的サービスの利用者となっていくのに従い、彼らの利益を守るためにも福祉国家の政策を支持した。⁽⁴⁶⁾

この時代のフィンランドは、共産主義者に対する支持が大きく、ストライキが繰り返されていた。スモランデルは、

この社会の不安定さが経済活動に支障をきたすと企業・雇用主側が恐れたことも、国民連合が、たとえ妥協をせざるを得なくともコンセンサス政治に参加する道を選んだ要因の一つであろうと指摘している。⁽⁴⁷⁾

三 政策決定における労働組合の役割

労働組合は、すでに戦前に労働者を代表する組織として公的に認知されていた。戦時中は労働組合と雇用主組合はそれまでの対立を解消し、ともに政府に協力して国防に務めた。これによって、労働組合は、その政治的地位を一層強化したのである。⁽⁴⁸⁾

フィンランドの労働市場の労使の組合と農民組合が、政府の政策に多大の関心を示し、政策決定に参加するようになったのは、戦時中の非常事態、つまり国会の決定によって政府が、労働賃金や雇用、農業製品の価格および配給や消費に關する無制限の決定権を持ったことに起因している。これらの事項は、労働者、雇用主や労働従事者の死活にかかわるものであったから、組合は、出来る限り自分たちの利益に引きつけて政府の政策が実現されるように影響力を行使した。同時に、政府および政党もこれらの組合を政策の助言者、支援者、賛成者として取り込むように働きかけた。実際には、政府にとっては、労使双方、特に労働組合の中央組織の協力が、生産の維持と労働力の確保に重要であったのである。⁽⁴⁹⁾

一九四〇年に政府の働きかけで、労使双方は戦時協力の共同声明を発表した。これを契機に、労働組合は雇用主組合に対する、労働市場における対等な交渉相手としての地位を獲得していった。⁽⁵⁰⁾ 労働行政において労働組合の協力は不可欠であった。戦時中に、労使双方の中央組合組織であるSAK（フィンランド労働組合総連合）とSTK（フィンランド雇用主組合総連合）は、戦時中の労働市場に關する多数の問題を解決するために、同じテーブルについて交渉せざるを

得なかった。このことが、労使双方の中央組合組織（総連合）が、次第に労働市場の交渉者の地位を獲得していく構図を形成していった。一九四四年に労使双方の中央組合の総協定の名目で発表された文書で、中央組合組織は労働争議の最高位の解決者という地位を確認した。同時に、労働組合も雇用主側から正当な交渉相手として承認されることになった。これは、平和が回復した戦後においても労使の交渉の基本事項として継承されていったのである。⁽⁵¹⁾

V・フースカは、戦後の政府の政策と組合との関係を検討するにあたっては、当時の物資不足をも考慮に入れなければならないと論述している。戦後の復興期における物資不足を解消するために国会が政府に多大な権限を与えた結果、労使組合は自由に給料についての交渉を行い、決定する権利を失った。一方、農業製品の価格についても農業生産者は発言権を持ち得なかった。政府は、給料、農業製品の価格のみならず、その他の物価、料金、家賃などについても決定を行う権限を獲得した。このようにして、本来ならば、国民や国民の組織が決定すべきことが政府の政策で取り扱われることになった。そのため、決定権を失った組合組織は、政治活動を強めることによって政府に圧力をかける方針を選択し、圧力団体としての影響力を拡大していった。⁽⁵²⁾

一九五〇年には、大型組合として存在したのは、SAK（フィンランド労働者組合総連合）、STK（フィンランド雇用主組合総連合）、MTK（農業生産者組合総連合）の三組織のみであり、組合員は合計二〇万人に過ぎなかった。⁽⁵³⁾一九五六年には、雇用者側が物価の上昇を賃上げに含めることを拒否したためにゼネストが行われた。三週間続いたゼネストは、賃上げを勝ち取った労働者側の勝利に終わったように見えたが、実際は、物価はそれを上回って上昇したので実収入が下がるという結果をもたらしただ。⁽⁵⁴⁾

一九五〇年末から一九六〇年始めにかけて、社会民主党の内紛のために、SAKの組合員数は約二三万人に減少した。そのため最高時に四〇万人を組織したMTKは、一〇年間ほど最大の組合として君臨した。このことがフィンランド社

会で農業人口の利益の実現化を可能にしたのである⁽⁵⁵⁾。

労働市場の組合組織化は一九六〇年代末から活発になり、SAK内部の社民系と共産系の争いが解決されると組合員数は五〇万人を越え、一九七〇年には六五万人に達した。SAKの他にも、ホワイトカラー職である事務職・公務員組合であるTVK、高学歴系の労働組合連合であるAKAVA、技術系労働組合総連合のSTTKも一九六〇年代に組合員数を倍増し、一九七〇年代にも組織を拡大していった。一九八〇年代になるとSAKの組合員数は百万人に達したが、他方、MTKの組合員数は農業人口が減少するに伴い縮小していった。給与労働者の組合の力が増大するにつれて雇用主の組合組織化も進み、特にサービス業の雇用主組合のLTKが産業構造の変化と共に拡大した。自営業者組合であるSYKLも一九七〇年代に組織を発展させた⁽⁵⁶⁾。

表7で明らかのように、一九六〇年の始めには、給与生活者の二八%、全労働人口の一八%だけしか組合組織化されていなかったが、一九八八年には給与所得者に対する組合組織化率が九〇%近くに達した。このように一九八〇年代末には、フィンランドは他の北欧諸国同様に、世界でもっとも労働組合が組織化された国の一つに数えられるようになった。

O・ボリは、組合が高度に組織化したことの利点として、利益監督にお

表7 年代別労働組合組織率⁽⁵⁷⁾

	1960	1970	1980	1988	2000
人口	4446200	4598300	4787800	4954000	5017000
労働人口	2128000	2167000	2260000	2546000	2650000
対人口比率 (%)	48	47	47	51	53
給与所得者	1340000	1626000	1950000	2062000	2120000
対労働人口率 (%)	63	75	86	81	80
組合員数					
(SAK, TVK, AKAVA, STTK)	377050	930750	1526000	1850000	1900000
対労働人口率 (%)	18	43	68	73	72
対給与所得者率 (%)	28	57	78	90	89

* 2000年の数字は予測値

ける結束の強化、交渉関係の明確化、組織行動の予測がより可能になったこと、組合とその中央組織の財政的安定、政治関係と行動様式の安定化などを挙げている。これらが労働市場制度を発達させ、経済活動の安定、社会の均衡と発達を促したことは間違いなく、一九七〇年代のOECD諸国の中でも傑出した経済成長をフィンランドにもたらすことに貢献した。欠点として、ボリは、指導権が集中した結果、何段階も経る代表による権力の行使が、中央組織の官僚化傾向に拍車をかけ、基礎組合員の現場、および彼らのイニシアチブや活動から遊離してしまうこと、そして大型の利益追求組織が国の権力に結びついてしまうあまり、組合員の利益を監督する機関が、組合員を監督する機関に変貌していく可能性がみられることを指摘している。⁽⁵⁸⁾

一九六八年に職業別の賃金契約が実施されるようになった時点から、労働組合は、法的な根拠は与えられていないにもかかわらず、実質的に社会の公的な決定機関の一部としての機能を獲得した。特にSASは一九七〇年代から労働政策だけでなく、社会政策全体に組合の見解を表明するようになった。労働組合は、このころ労働条件の改善、完全雇用の保障、実収入の増加、公平な所得配分、物質的かつ教育的平等の実現等、すべての社会活動および経済活動分野においても、労働者の利益を代表する圧力団体であり、かつ利益追求組織として定義されるようになった。⁽⁵⁹⁾

労働市場の組織が行政活動に参加することが増加した理由は、ただ単に公的セクターの組織が拡大したためではなく、公的セクターの行政事務が継続的に増加したので、新しい解決方法が必要になったこと、所得政策において双方の代表を準備段階から参加させることによって、無駄な対立を避け、結果の承認を容易にするという手法が取り入れられたことなどが考えられると、ボリは指摘している。さらに、ウルホ・ケッコネン大統領の任期の最後の二〇年の間に国の儀典様式の変更があり、労働市場の指導者達も、閣僚および上級官僚とともに大統領の公式訪問に参加することが慣習となったのである。⁽⁶⁰⁾

表 8 中央 8 組合の行政参加⁽⁶²⁾

	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
伝統的な国の事務	2	2	5	10	18	21	50	82
社会政策	36	47	56	65	115	190	370	554
教育政策	3	4	10	11	19	30	71	117
インフラ	1	—	6	8	10	14	29	31
農業	10	11	14	21	27	31	58	84
経済・生産								
—工業	4	6	35	38	40	78	105	111
—物価・給与政策	30	22	22	9	13	63	83	97
合計	86	92	148	162	242	427	766	1076

労働市場の組織が、国の行政や公式な会合に参加する回数の増加は、一九八〇年の中頃まで非常に顕著だった。内閣の設置する委員会にも労使組合は参加するようになった。たとえば、国の法制定の委員会において、労使組合の代表が出席していなかったのは、一九六五年には一八・六％であり、一九七五年においては一五・七％のみであった。労働組合の代表が委員の半数以上を占めている委員会は一九七五年には三六・七％にも達した⁽⁶¹⁾。

表 8 は、国の事務の五部門の企画、準備などに、八つの代表的な労使中央組織、すなわち SAK, TVK, AKAVA, STTK, STK, LTK, TKL, MTK の中央連合代表が参加した回数を示している。五部門とは、伝統的な国の事務（司法、国防、外交、国の上級機関や規則に関すること）、社会政策、教育行政、インフラ整備（運輸、情報、研究開発）、財政と産業（農業、産業、物価と給与政策）を指す。この表によると、組合代表は、社会政策と給与政策に特別な関心を示していることが顕著である。特に、社会政策は組合代表の参加回数総計の半数を占めている。このように、社会政策が彼らの存在理由の根源であり、福祉国家の発達と社会政策は、労使組合、特に労働組合と密接に結びついていたのである⁽⁶³⁾。

四 公共セクターの拡大と女性の参加

表9 労働人口における公的セクターの割合（%）⁽⁶⁶⁾

国	1960	1970	1975	1980	1985	1988
フィンランド	7.7	11.8	14.6	17.8	20.3	21.7
スウェーデン	12.8	20.6	25.5	30.7	33.1	31.7
日本		5.8	6.5	6.7	6.4	6.3

表10 給与所得者における公的セクターの割合⁽⁶⁷⁾

	全公的セクター(%)	国(%)	自治体(%)
1950	24.8	12.6	8.4
1960	27.8	13.3	10.3
1970	27.1	11.3	11.7
1975	30.2	12.0	14.2
1980	35.5	12.2	18.2

それでは、ここで北欧型福祉国家の発達と、公的セクターの拡大の関係、および女性の労働参加についての検討に移ろう。

北欧諸国の公的セクターは、世界的にみても大きい規模を有している。北欧では一九六〇年代と一九七〇年代に公的セクターが急速に拡大していった。スウェーデンを例にとると、一九六〇年代にはスウェーデンの公的セクターの労働人口に占める割合は、英国やアメリカ合衆国よりも明らかに小さかったが、一九七〇年代になると西欧先進国で最大の公的セクターを誇るようになった。デンマークでも、一九八〇年代末には労働人口の約三分の一が公的セクターに従事している。北欧諸国間でも公的セクターの発達の時期には差があり、スウェーデンとデンマークが一九六〇年代と一九七〇年代に拡大したのに対して、ノルウェーとフィンランドでは一九八〇年代に顕著であつた。⁽⁶⁴⁾

M・ヴィレンは、フィンランドの公的セクターの規模は、OECD諸国の中では最上位ではないが、戦後から一九九〇年まで拡大を続けたと述べている。⁽⁶⁵⁾表9は、フィンランド、スウェーデン、日本の一九六〇年から一九八八年間の公的セクターの労働人口に占める割合を示している。一九八八年におけるスウェーデンの公的セクターの割合は日本の約五倍、フィンランドは日本の約三・五倍に相当する。

表10は、給与所得者における公的セクターの割合が、戦後の復興、福祉国家の建設期を通して拡大していったことを示している。フィンランドではすでに

一九六一年に国家公務員数は約八万人を記録しており、それ以外の国の被用者は一〇万人に達していたという。これは当時の労働人口の一〇％、給与所得者の七分の一に相当した。こうして、公務員も給与労働者として、労働市場において重要な地位を占めるようになった。⁽⁶⁸⁾ カリストらは、一般に、公的セクターは民間セクターの競争相手として認識され、その拡大は抵抗を伴うものであるが、フィンランドにおいては、連立政権による政治の安定が公的セクターの拡大を容易にしたと指摘している。⁽⁶⁹⁾ 戦後の公的セクターの拡大は、福祉国家の発達に連動して進展していった。公的セクターによる社会・保健サービスの拡大は公務員数の増加に他ならなかったからである。

R・ヘルツペらは、表11で示されているように、公的セクターの一般行政事務費と国防費は経済成長に見合う成長をしておらず、公共投資は一九六〇年代から減少しており、それに対して教育、保健費が増加していることを指摘している。⁽⁷¹⁾

フィンランドの家族の生活水準は、夫婦共働きを前提としている。公的な社会サービスの拡大と、女性の給与労働参加の普及には密接な関係がある。というのは、戦後の公共セクターの拡大は、前述したとおり特に教育、保健、社会サービスなどの分野に集中したからである。これらの分野は女性中心の労働分野であった。女性が労働参加することを可能にするためには、公的な社会サービスの拡大が重要であり、公的サービスの拡大が、また、職を求める女性に労働参加の機会を提供したのであった。

表12によると、女性の労働力に占める割合は、女性の国政参加の割合に確実に

表11 公的セクターの用途別消費支出の対GDP市場価格(％)⁽⁷⁰⁾

	1950	1960	1970	1980	1990
一般行政	3.4	3.0	3.8	4.1	4.4
国防	1.5	1.4	1.5	1.4	1.4
教育	2.9	4.0	4.8	5.4	6.0
保健	1.7	2.2	3.6	3.9	4.7
社会サービス	1.1	1.1	1.3	2.3	3.5
運輸交通	1.0	0.9	0.9	1.0	1.1
公共消費	11.6	12.6	15.9	18.1	21.1
計 (1964=100)	52	78	136	200	286
公共消費	16	16	20	25	29
全消費中%					

反映している。女性の労働力に占める割合は、一九五〇年の四一％から一九九〇年には四九％に増加している。女性国会議員数は、一九五〇年には一五％、一九七〇年に二二％、一九九〇年に三二％人というように確実に増加を示している。⁽⁷³⁾ なお、二〇〇〇年には、女性国会議員数は三七％に達しており、史上初の女性大統領が誕生している。

このように、女性が労働市場に積極的に参加したからこそ、その結果として、女性の政治参加が増加したと考えるべきであろう。そして、女性は政策決定者となることによってサービスの開発と拡大を促進した。それは、女性が、生活にかかわる政策は国家に関わる政策と同等な重みを持つことを、生活者として熟知しているからである。

第二節 社会政策理論の変遷

これまでに、福祉国家形成をめぐる諸要因を検討し、フィンランドの戦後の復興期であった一九五〇年代、そして特に一九六〇年代から一九七〇年代にかけて急激な都市化・工業化が起こり、その移行を促進するためにフィンランドの福祉国家が形成されたことを理解した。都市化・工業化がもたらした社会的問題の解決が社会政策の目標であり、すなわち福祉国家の建設であった。では、その社会政策の理論とはどのように構築されていたのだろうか。そして、社会保障、とりわけ社会福祉と社会サービスについては、福祉国家建設期当時にはどのように考えられていたのだろうか。⁽⁷⁴⁾

ここではP・L・ラウハラの研究⁽⁷⁴⁾を参照しつつ、一九六〇年代から一九七〇年代の社会政策の理論

表12 労働力と国会議員における女性の割合⁽⁷²⁾

	1950	1960	1970	1980	1990
労働人口の割合(%)	63	62	66	68	67
労働力における女性の割合(%)	41	39	42	47	49
女性国会議員の割合(%)	15	14	22	26	32

を検討する。とりあげる理論は、A・ニエミネン、P・クーシ、H・ヴァリス、V・ピールライン、R・アウヴィネンの理論である。彼らの著書は当時の社会政策研究の教科書として使われていた。とりわけ、クーシの理論は、福祉国家形成期の国の社会政策の理論的支柱の役割を果たした。⁽⁷⁵⁾これらの研究者の代表的著書から、彼らの福祉国家形成期における社会政策理論を検討し、特に社会保障、社会福祉、社会サービスについての考えを理解する。これらの作業を行えば、戦後の福祉国家形成期が抱えていた諸問題がより鮮明になり、さらに、フィンランド福祉国家の基本理念の形成と変遷について把握できるからである。

一 アルマス・ニエミネンの理論

社会政策の研究者であり、社会学单科大学学長（タンペレ総合大学の前身）職を務めたニエミネンの一九五五年（初版）の著書「社会政策とは何か？（Mitä on sosiaalipolitiikka?）」から、彼の社会政策についての考えを観察してみよう。ニエミネンは、社会政策（sosiaalipolitiikka）はドイツと北欧で発達した科学であり、広義の社会的政策（sosiaalinen politiikka、または yhteiskuntapolitiikka）の一部を指すとしている。ニエミネンによると、広義の社会政策とは「社会の状態を望むべき方向に開発するように努力すること」であり、具体的には、人間の基本的充足に関与する分野として経済政策、保健政策、文化政策等を挙⁽⁷⁶⁾げている。

社会政策は、社会的な視点を持つ広義の社会政策の一分野である。社会的視点とは、人間の集団、家族及び個人の直接的な利益の観点からすべての社会的事業を考察することをいう。ニエミネンは、近代社会においては、そのような社会政策は歴史上、何らかの形態で少なくともある程度は実行されてきていたとしている。そして、一八七〇年代以後の

ドイツおよび北欧では、社会政策を急速な工業化の影響で悪化していた労働者階級の社会的地位を、特に経済的かつ健康面で改善することを目的とする国の政策として捉えるようになったと述べている。一九〇〇年代になると、社会政策は、社会的状況の変化および戦争、経済不況、その他の社会にとって弊害となる要因に伴って変貌してきた。民主主義が普及するにつれて労働人口はより多くの影響力を持つようになり、労働運動は階級闘争的な性格から議会民主主義的な改革政策の方向に移行し、社会政策も、階級間の生活水準や生活習慣の差が減少するにつれて、階級間対立の解消という意義を失うようになった。こうして、社会の各層間の生活状態の均衡化が社会政策の目標となり、社会政策は社会階級に関する政策から社会福祉政策へと発展した。⁽⁷⁷⁾

社会政策の取り扱う対象領域はもはや社会階級により生じる問題ではなく、人々が生活する社会状況と考えられるようになった。人々がどの社会グループに属しているかは問題ではなく、生活水準の劣化、快適さ（viihyys）の低下など、人々を襲う社会のリスクにたいする対策を実現化するのが社会政策であると考えられるようになった。福祉国家（hyvinvointivaltio）という言葉で表現される、国家の制度としての社会政策の理念は、それぞれの社会のなかのグループのみならず個人にさえも、妥当だと考えられる程度に、その国の物質的、および文化の向上によって産み出される発展の恩恵の一部を受け取る権利があると考えられるようになったのである。このように、西欧諸国の社会政策はその根底に人道的、キリスト教的、民主主義的色彩を帯びていた。⁽⁷⁸⁾

以上の認識を踏まえた上で、ニエミネンは、社会政策の定義を次のように規定している。⁽⁷⁹⁾「社会政策とは、異なる社会グループや家族および個人に対して、妥当と考えられる生活水準、社会的安全と快適さを保障することを目標とする努力と行動を取り扱うものである。」

社会政策の制度としてニエミネンは、（一）労働政策、（二）労働市場政策、（三）異なる社会グループ間の所得、支

出、財産の均衡化を計る経済政策、(四) 社会保障政策、(五) 住宅政策、(六) 保健・疾病ケア、(七) 飲酒政策と禁酒ケア、(八) 入植ケア、を基本制度として提案している。社会保障政策については、ニエミネンは社会保険、社会給付、社会福祉の三つのカテゴリーに分類しているが、社会サービスをその範疇に入れていない。⁽⁸⁰⁾しかし、ラウハラが指摘するように、ニエミネンは、社会サービス (sosiaalipalvelu = social services) を英語からの訳語として二度ほど記述しており、社会保障政策と関連して公共サービス (julkisia palveluksia = public services) についても言及している。⁽⁸¹⁾

アウヴィネンは、社会政策についてのニエミネンの定義について、従来は考えられていなかった二つの新しい考え方があることを指摘している。ひとつは各々の社会グループが、それぞれの社会的・経済的立場にかかわりなく、社会政策の対象となり得るということであり、もう一つは、ニエミネンが生活水準や社会的安全の他に人々の快適さに言及していることから、社会政策の範囲が明らかに人々の精神的なニーズにまで拡大しているという指摘である。⁽⁸²⁾

ニエミネンは、一九五九年に「HUOLTAJA (介護者)」誌上で hyvinvointi (welfare, well-being = 福祉・しあわせ) についての解釈を述べている。それは、「最大限に考えれば、社会に適應すること、快適さ、満足さや幸福を意味し、これは経済的な充足だけでなく、社会的・精神的な充足も含まれる。」とし、「物質的な生活水準は、今後の数十年の間に過去何百年分も上昇するであろうが、しあわせ (hyvinvointi) の達成には大きな障害がある。それらは選択の問題、行動力の維持の問題、人生の快楽の問題である。」と続けている。最後に、ニエミネンは、「福祉国家の最終目標は、国と社会の行う政策だけでは実現しない。それには福祉国家の発達の方向、世界観、宗教観を左右する力の支援が必要なのである。これらは人間に所属するものである。福祉国家というものは、もともと人間のすべての問題にかかわるものなのである」と結んでいる。⁽⁸³⁾

ニエミネンは、人間には経済的な充足だけではなく、精神的、社会的な充足が必要であるという前提に立ち、それらも

福祉の内容を構成するものであるから、福祉国家を実現するには経済政策だけでは十分でないと考えていたと思われる。この点でニエミネンの考え方は、経済成長に重点を置き、生活水準の向上と所得移転を国民のしあわせとしたクーシンの社会政策とは異なっていたといえよう。

なお、ラウハラは、ニエミネンは社会サービスを独立した分野として社会政策に入れていないが、人々の快適さや満足度等、経済的なものでないものの充足について何度も言及していることから、彼の社会政策についての考え方は社会サービスの概念を含んでいるといっても過言ではないであろうと指摘している。⁽⁸⁴⁾

二 ペッカ・クーシの理論

一九六一年に出版されたクーシの「六〇年代の社会政策 (60-luvun sosiaalipolitiikka)」については、彼の師であり、社会政策学会会長であったヴァリスが、この著書に寄せた序文の中で、クーシの社会政策計画を英国のベヴァリッジ報告に並ぶものと評価している。⁽⁸⁵⁾「クーシの著書は大成であった。国会議員達でさえも読んだのだから。」⁽⁸⁶⁾とフィンランド労働組合総連合 (SAK) の書記長が評価し、保守政党側からも比較的肯定的に迎えられた⁽⁸⁷⁾「六〇年代の社会政策」は一九六八年までに五版を重ね、社会政策の研究書としては、驚異的に一四、五〇〇〇冊も出版された。

アルコール政策および社会政策の研究者であったクーシは、社会民主党から国会議員に転身し、選出されると社会保健大臣に就任した。その後アルコール専売公社アルコ (ALKO) の総裁となる経歴を持つ。

クーシは、著書「六〇年代の社会政策」において、A・ニエミネンと同様に、一九六〇年代のフィンランドの社会政策 (sosiaalipolitiikka) を広義の社会政策 (yhteiskuntapolitiikka) の中に位置づけている。そして、社会政策が直面する

問題、その経済成長期の社会における役割、所得移転、国の社会政策計画について論述し、さらに一九六〇年代の社会政策の現状とその開発について、社会政策が包括する六の分野（労働政策、住宅政策、家族政策、高齢・労働能力喪失に関わる政策、保健政策、社会福祉）をそれぞれ分析し、最後に財政についても検討している。クーシは、民主主義国家における広義の社会政策 (yhteiskuntapolitiikka) の最終目標は「国民にとって最善であること (kansalaisen paras)」と宣言し、「個人が社会の原動力であり、国民が国の行動の基本方針を定める。社会政策 (sosiaalipolitiikka) とは、もともと弱い個人を支援するものである。個人が社会活動の目標であり基準であるからこそ、社会政策 (yhteiskuntapolitiikka) は社会政策 (sosiaalipolitiikka) 的基盤上に建設されるべきである。」と主張した⁽⁸⁸⁾。

クーシは、国民所得の増加、すなわち生活水準の向上が社会政策 (yhteiskuntapolitiikka) の目標であり、国民にとって最善のものと一致すると断言している⁽⁸⁹⁾。当時のフィンランド人が緊急に必要とするものは経済成長であり、経済成長によって一人一人の国民の生活水準が向上するとクーシは考えていた。これは、普遍的な、人間を中心にそなえる社会政策を目指すというよりも、フィンランド国民を中心に据えて、国民経済の成長と国民所得の均衡化が国民に最善なものであるとの結論に到達したと考えられる⁽⁹⁰⁾。

このように、クーシの主張はまさしく一九六〇年代のフィンランドを的確にとらえ、国の直面する問題への解決策を提供しようというものであった。その時代のフィンランドの置かれている状況を描写する彼の言葉を引用してみよう。「フィンランドの消費生活水準は、スウェーデンや合衆国に比較して低い状態にある。経済成長を成し遂げなければ、移民によって国民を失ってしまうだろう。しかも農業人口は三五万人も過剰である。一九六〇年代のフィンランドの社会政策（広義）の使命は経済成長にある。経済成長の鍵は工業化である。これは裕福なスウェーデンとソ連の間に位置するフィンランドの宿命である。経済成長の条件として、農業人口を工業とサービス業に移転しなければならず、戦後

の大人口世代（ベビーブーム世代を指す）の雇用を確保しなければならない。労働人口の移転に見合う生産構造確保のための基本的な前提が社会政策の開発である。所得消失の補償と個人の消費水準の保障は、社会政策によって労働人口の大多数が定期的な所得を得ること、そして、その結果として所得移転が可能になった時にまさに制度的、技術的に実現される。」⁽⁹¹⁾

それでは、クーシは社会福祉と社会サービスについてどのような見解を持っていたのだろうか。ラウハラは、クーシが社会サービスについては、著書で特別に議論はしていないけれども、社会福祉（sosiaalihuolto）におけるサービスという用語を少なからず用いていることを指摘している。⁽⁹²⁾しかし、児童福祉においても児童手当、母親手当などについては強調して書かれているが、保育ケアについては特に記載がないうえ、高齢者ケアについても所得保障に重点が置かれている。A・カリストラが指摘するように、全体としてはクーシの掲げる新時代の社会政策とは、工業化の問題と所得保障に重点が置かれ、サービスについては殆ど配慮されていないといえるであろう。⁽⁹³⁾それでも、クーシの描く社会福祉は、基本的には福祉そのものが不必要になるように実施されるべきものであった。そのために、福祉とは、個人単位で、ニーズにあわせ、一時的に、かつ予防的な内容で実施されることが重要で、保健政策と同じように全国民を対象とすべきだとクーシは述べている。⁽⁹⁴⁾

クーシは、一九六〇年代の社会福祉の開発の展望を論じるにあたって、福祉のサービスは国民に身近なものでなければならぬことを強調している。それは、住民が福祉サービスを必要とときにすぐ利用できることが、福祉が予防的役割を果たすための必要条件だからである。さらに、一九六〇年代の社会福祉の課題として、クーシは、解決するべき重要な問題が二つあるとしている。一つは、福祉の対象となる人たちの範囲が広がり、特に精神病患者などでは、個人的な不適合性かなりの程度依拠するので、専門性を要する援助が必要になってきていることである。そのために、クー

シは、社会福祉の職員に対する教育訓練が重要であることを指摘している。もう一つは、社会福祉は保健行政、教育行政、労働市場とその分野における民間組織との密接な協力が以前にも増して必要になってきているという問題である。クーシは、社会福祉の職員は、これらのコーディネーターの役割を担うことが要求されるようになるであろうと指摘している。⁽⁹⁵⁾専門性とコーディネート能力はまさに今日の福祉職員に要求されている資質である。

もう一度クーシの考えをまとめてみよう。クーシは社会政策の主眼を所得保障政策に定めていた。クーシの社会政策は、まさに都市化・工業化による社会の構造変化という時代の要請に、社会保険を整備することを中心とした政策で答えようとするものであったといえよう。前述したように「フィンランドが国際競争力を得るためには、経済成長を遂げなければならぬのであり、工業化することが経済成長の前提条件である。そのために社会保険を整備することが必要である。なぜならば社会保険による所得移転によって消費を拡大し、経済成長を遂げることが可能になるのである」と、クーシがこのように社会政策を提示したときには、社会保険はもはやそれまでのように貧民救済の範囲にとどまらず、全人口を対象とする社会保障としての展望を持ち得たのである。

それでは、今日、クーシの社会政策はどのように評価されているのであろうか。E・トゥオミオヤは、クーシはアルコール政策、社会政策および人間社会の開発を目指した政治家であり、科学の力でよりよい社会と世界を建設しようと努めたこと、クーシに関する研究論文で評価している。⁽⁹⁶⁾J・ペッカリネンは、クーシの議論は福祉国家の拡大を支持する強力な根拠となり、一九六〇年以降の社会政策改革の理論的支柱となったと指摘している。⁽⁹⁷⁾また、O・リーヒネンは、クーシの「六〇年代の社会政策」は、フィンランドとそれよりも発展している国との比較の上に立脚し、国の社会的遅滞と社会政策の不熟さを明記したものであり、保守派さえも引きつけることのできた、合理的な社会計画の宣言であったと高く評価している。⁽⁹⁸⁾

三 ヘイッキ・ヴァリスの理論

ヴァリスは、ヘルシンキ大学教授であり、フィンランド社会政策学会会長でもあった。⁽⁹⁹⁾ ヴァリスが一九六一年に発表した著書「フィンランド社会の社会政策（Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka）」は、一九六〇年から一九八〇年までの社会政策（sosiaalipolitiikka）の理論と、実際の社会政策分野における議論を取り扱っている。ヴァリスは、社会政策は「平等の原則に基づき、全ての国民、社会集団、家族や個人の妥当な生活水準を保障し、そして特に弱者の地位と安全を改善することを目標とする。」⁽¹⁰⁰⁾と定義している。

ヴァリスは、フィンランドの社会政策の発達についての四つの特徴を上げており、それらをまとめると次のようになる。⁽¹⁰¹⁾ 一番目は、北欧諸国の中でも工業化が比較的遅れて始まったこと、二番目は、社会政策が国家政策と密接な関係があり、ロシア帝国支配下の自治領時代、独立とそれに続く内戦、第二次世界大戦前後のフィンランドの政治的立場が、フィンランドの社会政策の発達に大きな影響を与えたことである。これらの影響は、特に労働政策と戦後の復興政策において顕著であった。

三番目の特徴は、戦後の一九六〇年代と一九七〇年代の急速な経済成長である。経済成長と、それに伴う社会政策の基盤である所得配分は、同じ速度でないにせよ、連動して進展していった。その結果、一九七〇年代後半の不況期さえも、社会政策の分野が拡張した。社会政策の開発の可能性は経済成長に規制される。経済成長が社会政策の発達に貢献したことは疑いもないが、反面、社会政策が強力に施行されることが経済成長の必要条件であったのである。その根拠は、社会政策が強力に施行されると、先ず死亡率と疾病率の減少、リハビリテーション制度の強化となって現れ、これが労働力の質と量を高め、国民の経済活動力を補強することになったからである。このことが労働力とはなり得ない

国民、すなわち児童、高齢者、疾病者、障害者の生活水準を、まだ十分とはいえないにしても、向上させるのに貢献したとヴァリスは指摘している。

四番目の特徴としてヴァリスが取り上げているのは、一九八〇年代になる頃に社会政策についての考え方に変化がみられるようになったことである。これには一九六〇年代や一九七〇年代に社会福祉政策分野の改革が数多く行われ、各政党も内閣も、その要綱や計画に社会政策に積極的にとり入れるようになったことが大きく影響している。社会福祉政策は、もはや単に国民経済の「負担」や「支出」ではなく、国民の保護や安全保障の強化は、国民経済にとっても肯定的なことであるとの考えが普及したと指摘している。

ヴァリスの「フィンランド社会の社会福祉政策」は初版が一九六一年で第七版が一九八〇年である。後者で、ヴァリスは、過去三〇年間に社会政策の範囲が大幅に拡大したことを指摘し、拡大は今後も継続すると予測している。ヴァリスは一九八〇年版の著書で、労働政策（労働関係政策、賃金政策、労働保護、労働力政策）、社会保障（社会保険、社会給付、社会福祉）、住宅政策の三つの政策を社会政策の範疇に入れている。しかしながら、ヴァリスはこの一九八〇年版においてさえも、社会サービスを社会政策の範疇に含めていない。ただし児童と青少年福祉についての記述では、児童の保健事業は、社会サービスという新しい考え方に含まれると指摘している。さらに、アウヴィネンを引用し、サービスについての考え方を「社会は、その構成員にサービスを提供することによって、市民を支援し、市民にとって欠かざるものとなり、かつ社会福祉の必要性が生じることを予防する」と論述している。⁽¹⁰²⁾

ヴァリスが、社会サービスについて、上記の引用以上に取り上げなかったことについて、ラウハラは、ヴァリスにとって社会サービスの考え方が自身の社会福祉政策の秩序に適合しなかったのか、もしくは、新しい考えを取り入れて、秩序の全体像を改めて構成し直す気持ちになれなかったかのいずれかではないかという印象を、読者は受けるであろうと

述べている。⁽¹⁰³⁾

四 ヴェイツコ・ピールラインの理論

ラウハラの指摘によると、フィンランドにおいて最初に社会サービスという用語を定義し、社会保障分野に適用したのはV・ピールライン⁽¹⁰⁴⁾である。一九六四年に発表された著書「フィンランドの社会保障 (Suomalaisen sosiaaliturva)」において、ピールラインは、先ず社会と個人の関係について言及している。

「社会の最上の意義とは、社会の構成員にとって最善（ベスト）であることのすべてを促進すること」であり、民主主義国家においては、社会の構成員は、何が最善であるか表示することができると考えられている。このことは、ピールラインによると、今日では福祉 (hyvinvointi = welfare = しあわせ) という言葉で表現されており、福祉国家における広義の社会政策 (yhteiskuntapolitiikka) とは、個人と公共の良好な状態を創造することにかかわるすべてを目標とすべきなのである。すなわち、社会政策のすべきことは、個人とその人にとってのしあわせに責任を持つことであり、同時にすべての人のしあわせを整備することにある。社会的なケアとは、人々を、彼らが日常生活を送ることを危うくするような社会的リスクの可能性から守ることである。⁽¹⁰⁵⁾ここでは、クーシが国民という用語を使つたのに対して、ピールラインが社会の構成員という用語を使用したこと、さらに、社会の構成員自身が何が最善であるかを表示できるとしたことの普遍性に注目すべきであろう。

ピールラインは、社会政策 (sosiaalipolitiikka) は広義の社会政策 (yhteiskuntapolitiikka) の一領域で、社会の諸グループ、家族そして個人へ妥当な所得保障、社会的安全、そして居心地の良さを保障しようとするものであると定義してい

る。そして、広義の社会政策とは社会の状態をそうあるべき正しい姿に保持するための行政的努力と行為で、文化政策、経済政策、社会政策などが含まれる。社会政策とは、国民労働生活、雇用、住宅、保健、居住と飲酒問題などにかかわる政策であり、このような社会の活動分野を研究する学問的領域でもある。そして社会政策の目標は「異なる社会のグループ、家族や個人へ妥当な生活保護と社会的安全と快適さを保障すること」であると指摘している⁽¹⁰⁶⁾。

ピーライネンは、社会政策の比較的新しい活動分野である社会保障 (sosiaaliturva) を、さらに社会保険 (sosiaalivakuutus)、社会給付 (sosiaalivastus)、社会サービス (sosiaalipalvelu)、社会福祉 (sosiaalihuolto) の四分野に区分し、その領域や名称については、まだ学問的には必ずしも統一されていないと断りつつも、それらの概念を明確に論述しているので、以下に記述する⁽¹⁰⁷⁾。

ピーライネンによると、社会保険とは、以前は低所得の給与生活者層の生活を保護するため、法律または国の支援で運営し、雇用者と国もその負担を分担する保険を意味する。現在では社会保険の解釈は拡大され、すべての国民を対象とする事業となっている。社会保険の主なものとは事故保険、健康保険、高齢保険、労働能力損失保険、寡婦・孤児年金と失業保険等である。社会保険は国 (KELA ≡ 社会保険院) が取り扱う。

社会給付とは、保険制度の範囲外の財源で、労働関係にかかわらず給付されるもので、異なる人口グループの所得均衡を計るための所得移転を目的としている。社会給付は原則として、ある人口グループのなかの個人のニーズに対して支給するものでなく、ある人口グループに特別に帰因する問題を解決するために支給される。それを受けることは法律で定められた市民の権利である。児童手当はその代表的な例であり、そのほか児童、障害などに起因する特別給付、出産手当、職業訓練給付などのように、何らかの理由による所得喪失を補填する目的のものがある。ピーライネンによると、フィンランドで社会給付が拡大し、発達したのは、一九四〇年代からであった。

次に、社会福祉とは、個々のケースにおいて必要があると認められたとき、個人や家族が妥当な社会的水準に到達し、それを維持できるように援助し指導する行政行為を指す。社会福祉では個人のニーズに応じることが重要とされている。これは、個々のケース毎に、個々の社会的問題のすべてのケアをすることで実行される。ピーライネンは、社会福祉が社会サービスや社会給付と異なる点は、ニーズに応じることと、全体を包括すること（*kokonaisvaltaisuus*）にあると述べている。全体を包括するという意味では、法律で定められた後見行為も社会福祉行政に含まれる。ピーライネンによると、社会福祉は、フィンランドの社会保障の中でもっとも発達し長い歴史があるもので、すでに一七〇〇年代の終わりには法律で定められている。

なお、社会福祉は、生活保護と養育の二つに区分される。生活保護とは、日常生活上の物質的および介護的なニーズに対して援助を提供することであり、例えば経済的・身体的ケアを必要とする、独り暮らしの財産のない高齢者が対象となる。養育については、児童や成人がその成長のために必要とする、経済的援助も含むすべての社会福祉の行政行為を指し、児童ケアがその中核である。

社会サービスとは、ピーライネンによると、労働関係に係わりなく、無料で、またはある程度の料金を支払うことによつて、個人や家族に対して、彼らのおかれている社会的に困難な状況や特別なニーズのために提供される一回限りの、または継続する相談事業、もしくは職員の労働力を用いて行う援助を指す。社会給付と異なるところは、社会サービスによる援助は、社会給付のように金銭や物品の形をとらない。社会サービスや社会給付は、それを必要とする者が、自ら積極的に行政機関に働きかけて求めなければならない性格のものである。

社会サービスの領域として、ピーライネンは、児童家族のホームヘルプ、家族の休暇制度の整備（特に児童、青少年、母親のための休暇村、および家族用の休暇村整備）、児童の養育の支援と保育所整備、結婚や家族相談事業、婚外児や

その他の児童グループ（たとえば障害児、労働している児童）の権利の保護、高齢者のための社会サービス、障害者のための社会サービス、無料の法律援助を挙げている。

ピーライネンは、高齢者に関わる社会サービスは、第二次世界大戦後に一つの分野として確立したと指摘している。

その具体的な施策として、（一）ホームヘルプ（家事援助や配食サービスなど）、（二）身体洗浄と保健サービス、（三）リハビリテーションケア、（四）事務援助（税申告、年金やサービス申請などの手伝い等）（五）レクリエーションの援助（話し相手、新聞などを声読すること、教会や友人に会いに行くためのつきそい、旅行など）を挙げている。また、高齢者の住宅改善は住宅政策と社会給付の管轄下であるけれども、住居の支給、紹介は社会サービスに属するとしている。障害者サービスとは、先天的または後天的な障害に起因する機能的な困難を持つ人達が、健康な人達の世界で暮らしていくことを補助し、支援するサービスを指すとしている。さらに、障害者サービスについては未だに統一された事業プログラムは完備していないが、これはこの分野が未発達のためであり、同時にサービス事業の多様性と複雑さに起因していることを指摘している。

ラウハラが既に検証しているように、ピーライネンは、社会サービスについてフィンランドではじめて具体的に概念化した研究者であるとされている。しかしながらピーライネンは、社会サービスという概念をどこから取り入れたのかは著書の中では明らかにしていない。ラウハラは、彼の議論と一九四〇年代、一九五〇年代の英国の社会サービスの議論との類似性を指摘している。⁽¹⁰⁸⁾ ピーライネンは、社会サービスについての基本的な考え方を、家族、高齢者、障害者の日常生活の維持を可能にする援助であること、非物質的なものであること、自由意志に基づくことで示している。これらは、今日のフィンランド社会においても、社会サービスの基本的な概念として引き継がれているといえよう。

五 リーッタ・アウヴィネンの理論

一九七〇年代に、ヘルシンキ大学の社会政策学部で教鞭を取っていたアウヴィネンは、英国の社会サービスの概念の影響を受け、フィンランドで初めてサービスを社会保障のなかに体系的に取り入れたのみならず、社会サービスを今日の社会保障制度の基礎として位置付けた研究者である。⁽¹⁰⁾ それでは、彼女の社会保障についての理論を検討してみよう。

アウヴィネンは、一九七五年出版の著書「今日の社会政策（*Tämän päivän sosiaalipolitiikka*）」において、社会政策には次の四つの目標があるとしている。⁽¹¹⁾ それらは、（一）さまざまなリスクが引き起こす社会的安全の欠如に対抗する、（二）すべての人に妥当な生活水準達成の可能性を保障すること、（三）継続的な生活水準の向上を進めること、（四）異なる社会グループ間の経済的社会的均衡を計ることであり、これらの目標も、時代によって強調されるものが違ってきたと述べている。

アウヴィネンによると、一九七〇年代のフィンランドでは、一部の特別なグループを除いて、妥当な生活水準の確保の問題はもはやそれほど重要でなくなっている。そのかわりに、経済的社会的均衡がより重要になりつつあり、この観点から社会政策の目標を解釈し直すと、それは「市民の社会的な平等を確保する」ということになる。市民の社会的な平等は、弱者の社会的地位を継続して向上させようとする努力を積極的に行うことによって、最大限に達成することができるのであり、そのことは、時代を通して社会政策の事業内容に本来含まれていた事柄なのである。しかし、アウヴィネンは、今日の社会政策は、最低生活基準の保障と生活水準の低下を防止するのみに留まり、本来の平等という目標からずれて生じていることも指摘している。⁽¹²⁾

「なぜ社会政策なのか」という問いに対して、アウヴィネンはどのように答えているのだろうか。それを以下に彼女

の著書から概観してみよう。⁽¹¹²⁾

アウヴィネンは、社会政策は、それ自体に価値があるのではなく、社会をより高い目標に向かって発達させようとする手段を形成する価値を有しているのだと主張している。社会政策とは「国民が願っているような内容を包有した福祉国家の実現を達成しようとする手段」である。基本的なニーズが十分満たされた市民（国民）は、所属する社会の建設に積極的に参加するものである。このことは全ての市民にとって最善の結果をもたらす。市民が健康であることは、その国が繁栄する基本条件である。そのために、それぞれの市民のケアを個別に行い、その人の労働能力を社会に貢献できるように高める必要がある。教育政策が社会政策の一分野に組み込まれているのは、全ての市民に教育の可能性を保障するよう努力することによって、すべての能力を社会の建設に投入することが可能になるからである。

アウヴィネンは、社会政策上の行為である所得移転については、次のような考えを提示している。裕福な市民から貧困な市民へ所得移転することは、裕福な市民の経済活動の可能性を狭めてしまうという考えに陥りやすい。また所得移転を受けた貧困層がそれに甘んじて自立心を失う結果を招くとも非難されている。社会政策の国民経済的観点から見れば、市民の経済的な活性化は、社会全体の福祉（hyvinvointu = welfare ≡ しあわせ）に貢献するものであり、それは、高齢者、児童、疾病者などを含んだできるだけ多数の人口グループが、活性化の恩恵を受けることのみによって達成される。社会政策においては、受け身で消極的な人口のグループすべてを活性化することが大切である。これを実現する手段として所得移転政策と社会的所得均衡政策が存在するのである。

社会政策の基本的な概念として、福祉国家、または福祉国家を目指している社会には、市民の連帯責任が強調されるとする道義的基盤があると考えられている。国際的レベルで社会政策を考えるのならば、連帯の範囲はさらに拡大し得る。このような人道的な考え方は、個人の人間の価値を等しく認めることから成り立つのであるが、今日の社会政策で

は、人間の価値を強調する考え方はすでに取り入れられているといえる。連帯責任と平等の考え方については、西欧社会においてはキリスト教の平等と博愛の精神の影響が大きかった。またリベラリズムと社会主義の平等の価値観が社会政策の理念におよぼした影響も大きい。

以上のように、アウヴィネンは社会政策を論じている。なお、彼女は広義の社会政策を、（一）経済政策、（二）文化政策、（三）社会政策にの三分野に分類して、社会政策をさらに（一）社会保障政策、（二）労働政策、（三）保健政策、（四）教育政策、（五）住宅政策、（六）地域政策、（七）国際社会政策に区分している⁽¹¹⁾。

それでは、次にアウヴィネンの社会保障政策について検討しよう。アウヴィネンによると、社会保障政策は、（一）社会保険、（二）社会給付、（三）社会サービス、（四）社会福祉の四分野に分類される。まず、社会保険とはさまざまなりスクに対する市民の社会的保障を実現する手段である。つまり市民に何らかの社会的なりスクが発生した時に、生活の継続を保障する保険である。具体的には、失業保険、事故保険、健康保険、年金保険を指す。もともと社会保険とは、疎外された人口のグループの生活条件を向上させるために、国が社会保障として行ったものであるが、今日ではすべての国民（市民）を対象としている⁽¹²⁾。

社会給付とは、社会保険の範疇には含まれないが、社会福祉でも社会サービスでもないと考えられる社会保障の領域で、社会福祉との境界線が明白ではない。社会給付と社会保険との違いは、社会給付が一般に国の税が財源となっているのに対して、社会保険は被保険者とその雇用者が主な財源で、国が財源を提供するのは希な場合である。次ぎに社会福祉の事業と比較した場合、社会給付の方が形式的な援助であり、社会福祉が、個人のニーズに基づいて裁量し援助を行うのに対して、社会給付は定められている給付を受ける資格に基づき、所得に制限される給付である。つまり社会給付とは、生活負担の均衡のために、税を財源として支払われる定額の給付であり、個々のケースのニーズに基づくもの

ではなく、社会からの援助がなければ経済的に困難に陥ると考えられる人口グループに対して支払われる。フィンランドではこのようなグループは児童家族や学生等である。しかし、必ずしも給付対象が低所得者に限られているわけではない。その例としては、全ての母親や児童家族に支払われる出産給付や児童手当などが挙げられる。社会給付はリスクグループの所得保障を一般的な方法で行うことによって、彼らが個人的な生活保障行為を必要とする状態に移行すること、すなわち社会福祉事業を行うような状況の発生を予防する事業とも換言できる⁽¹¹⁵⁾。

さて、アウヴィネンは、当時はまだ十分に議論がなされておらず、概念も明確ではなかった社会サービスをどのよう

に定義づけているのだろうか。次にそれを検討しよう。

アウヴィネンは、社会サービスとは、「相談、労働力またはその他の特別な方法を用いて、さまざまな社会的な障害や問題のある状況におかれている家族や個人を援助する諸サービス」と考えられると述べている。さらに社会サービスは一回限りのものでも、継続的に行われるものでもあり得るし、法律に基づいて行政が行う場合も、諸団体がおこなうボランティア活動も社会サービスの範疇に入るとしている⁽¹¹⁶⁾。

アウヴィネンによると、社会サービスが社会保険および社会給付と異なる点は、社会サービスは金銭的な援助を行わないことである。社会サービスは買うことができるサービスではあるが、その料金は、実際にかかる経費よりも低く設定されているのが一般的である。サービスの利用者がだれであろうと、社会（国や自治体）が経費の一部を負担するのである⁽¹¹⁷⁾。

一方で、アウヴィネンは、社会福祉と社会サービスの境界線を引くのは、かなり困難であることも指摘している。その理由は、現在（一九七〇年代当時）社会福祉のイデオロギー改革が行われている最中であるからと述べている。社会福祉のイデオロギー改革とは、福祉（公的扶助）の行政行動様式が、社会サービスに近づきつつあることに起因してい

る。しかし、社会福祉と社会サービスの差異をあげるとすれば、社会福祉が全体を包括するものであるのに対して、サービスの方はニーズのケアと充足だけに限られていることであろう。その上、社会サービスはそれを必要とする人に提供されるが、そのサービスは完全に自由意志で買う、または利用するものであり、だれもが利用することを強制されない。これに反して社会福祉の方は強制執行を行うことができ、自己決定権を制限することもできる。社会福祉は、困難な状況にある人をその状況から解放しようとするものであるけれども、社会サービスは、ニーズのある人をその状態の中で助けようとするもので、かつその人が社会福祉を必要とする状態に移行することを予防するものである。このように、社会サービスの利用は自由意志で行うものであるから、市民にサービスの存在を知らせる広報活動が重要となる。⁽¹¹⁸⁾

社会サービスの利用者は児童家族、高齢者、疾病者、結婚家族調停、未婚の母子、障害者などさまざまなグループに及んでいる。アウヴィネンは、サービスについての具体例を次のようにまとめている。母子保健相談所サービス、児童養育相談サービス、結婚・家族相談所サービス（人民間の口連盟と教会が提供）、未婚の母と婚外子児童のための社会サービス（児童保護、民間委託の母子ホーム、里親、養子制度、保育制度、ホームヘルプサービス（主に児童家庭、高齢者対象）、高齢者の社会サービス（ホームヘルプサービス、保健サービス、余暇サービス、高齢者用住宅の提供、施設ケア）、障害者の社会サービス、職業選択指導（義務教育修了者への職業指導、一九六〇年に法制定）、訴訟援助サービス（訴訟において本人がどのような立場であろうと、自己負担が不可能と認められた場合、申請により訴訟費用の援助を得ることができる制度）である。⁽¹¹⁹⁾

最後に、社会福祉についてアウヴィネンは次のように論述している。社会福祉とは、社会的に困難な状況にある人を、個別に、裁量によって金銭的に、またはその他の行為によって援助する社会保障の一分野を指す。社会福祉は社会保障の最後の手段であり、他の社会保障の手段が「顧客」のニーズに対応できない場合に、はじめて用いられる。つまり福

社扶助法 (huoltoapulaki, 1956) による経済的援助が適用される前に、社会保険、社会給付、社会サービスのあらゆる手段が提供されなければならないのである。社会福祉においては、顧客毎に個別な対応を計ることが重要であり、そのために福祉のニーズとクオリティーの厳密な調査と、必要に応じた援助と、援助の個人的な性質が重要となる。もう一つ重要なことは、社会福祉の援助は一時的なものであり、援助を必要とする状態から抜け出て、顧客が自力で生活できるようになるように援助するのがその目的である。なお、社会福祉は、具体的には (一) 生活保護 (施設型ケアと解放型ケア)、(二) 児童と青少年福祉、(三) 中毒者ケア (薬物やアルコール中毒のケア)、(四) 浮浪者ケアに分類することができる。⁽¹²⁰⁾

アウヴィネンは、一九七一年に発表された社会福祉の原則委員会報告に言及しつつ、社会福祉の五つの基本原則を次のように規定している。それらは (一) 社会福祉はサービスであり、利用者は顧客であること (サービスの原則)、(二) 社会福祉を受けることで恥の刻印をおされないこと (ノーマライゼーションの原則、そのためには職員側の多くの異なる価値の容認が必要)、(三) 行政が決定するのではなく、福祉を受ける人に選択の自由があること (選択の自由、そのためには、選択の可能性が存在し、顧客がそれについて情報と知識があること)、(四) ソーシャルワーカーと顧客の間に信頼関係が生まれ、それが継続するように努力すること (信頼の原則)、(五) 可能な限り早い時期にリハビリテーションを行うことによってリスクがおこるような状態を予防すること (リハビリテーションの原則) である。これらの原則をもって社会福祉は社会における公正さ (正義 ⁽¹²¹⁾ oikeudenmukaisuus) を実現し、人間の価値および権利を尊重するものになり得るのであるとアウヴィネンは述べている。

さらにアウヴィネンは、社会福祉について次のように結んでいる。自立し、かつ自力で生活を営み、責任能力がある、社会に適応している人間 (を育成すること) が、社会福祉事業の目標である。こういう人間が、前向きにかつ建設的に

本人の持つ全能力を発揮し得るのである。このような能力が開発されなかったり、日常生活を遂行することが不可能になったときに、社会福祉がそのニーズを計り、回復が可能になるように長期的な援助を提供するのである。⁽¹²²⁾

一九七四年に出版された、アウヴィネンが編集した「社会サービス (Sosiaalipalvelu)」の中で、アウヴィネンは社会サービスの特徴を次のように総括している。⁽¹²³⁾

(一) 社会サービスとは金銭ではなく非物質的な援助を指す、(二) サービスの普遍性、原則としてそれを必要とする人たちに全てに提供される、全ての市民に提供されるので、サービスを受けることは恥とはならない、(三) サービスの利用については制限がなく、一回きりでも継続しても利用できる、(四) サービスは国または自治体、および民間の利益団体によって供給される、(五) サービスは、無料であるか、または、有料でもかなりの程度、国や自治体からの補助金によって賄われている、(六) サービスの利用は、利用者の自由意志による、(七) サービスの利用者の方から積極的にサービスを求めねばならない。

アウヴィネンは、社会サービスは普遍性の原則に則って供給されるべきものであるが、現実には、もつとも困窮しているグループが必要としていることをも指摘している。社会サービスの役割は、社会の成員のしあわせ (hyvinvointi = well-being, welfare) を増進し、社会の不平等を排除し、個人と社会の統合を計ろうとするものであると述べている。社会サービスが必要となる社会の問題は、一般に社会の構造変化、つまり都市化に起因するものである。サービス自体は問題の原因そのものを解決しないが、市民がその条件のなかで生活することを支援することができるものである。⁽¹²⁴⁾

サービスの供給主体としては、アウヴィネンは、明らかに、民間 (営利) セクターよりも公的セクターに信頼をおいている。その根拠として、アウヴィネンは次のように論述している。⁽¹²⁵⁾ (一) 市場経済の原則のみで行われるサービスは、利用者にとってあまりにも高価すぎるので需要が生じない。社会サービスの実施に係わる負担の方が、社会的な問題を

解決するために社会が必要とする負担より小さい。(二) 社会問題の発生を防止するためのサービスの質の管理は、公的セクターの方が容易であること。(三) イデオロギーに関する問題である。つまり国は、政策として目標を持って社会の開発に努めているので、社会問題を把握することが可能であるが、営利団体は、社会の問題に対処するという視点でサービスの供給を行うわけではない。(四) 質のよいサービスは、職員の教育によって確保される。そして、教育は社会の任務と一般に考えられている、(五) 公的に行う社会サービスであれば、市民が利用できる無料のサービスとすることができ、それによって市民間の経済的な平等促進に効果がある。

アウヴィネンの民間組織の役割についての考え方は、当時の公的セクターによる社会政策推進論を代弁するものといえよう。戦前、そして特に戦時中の福祉の重要な担い手であった民間福祉団体は、戦後になって困難な立場におかれた。国が福祉を自らの手で行うという姿勢を示したからである。公的セクター⁽¹²⁶⁾による社会政策の推進者たちは、民間セクターの時代は終了したとみなした。一方、民間セクターの擁護者たちは、民間の福祉団体は公的セクターによっておこなわれる福祉の隙間を埋める役割があると主張した。戦後は公的セクターによる福祉が中心になり、民間組織はそれまでの中心的な地位を失ったが、それでも、その伝統は消滅しなかったのである。後に不況の時代が訪れ、経済成長が低速すると、民間福祉団体の役割が見直されるようになった。一九七〇年代のオイルショックの後に民間福祉団体は復活し、その活動が活発になった。一九八四年の改革では、民間福祉団体は、公的な福祉制度の一部に組み込まれ、自治体からの委託事業を展開し、フィンランドの社会福祉制度の中にその正当な地位を回復するのである。⁽¹²⁷⁾

以上をもつて、一九五五年から一九七五年までの間の主要な社会政策の教科書から、フィンランドの社会政策と社会保障の理論を概観した。一九六〇年代の前半の社会政策理論は、クーシの理論にみられるように、所得移転に重点を置

く社会保険制度の整備が強調されていた。これはフィンランドがおかれていた歴史的条件が要請したものであった。しかしながら、これらの理論がすでに国民全体を対象とした普遍性を帯びていたことは明らかであり、社会サービスの萌芽も見出すことができる。一九七〇年代になり、都市化・工業化から発生する社会問題を、社会福祉および社会サービスで解決すべきであると考え、傾向が強まるにつれて、社会保障理論はより普遍的な考え方へと移行し、社会福祉と社会サービスの理論上の境界線が不明瞭になっていく。国はこれらの社会政策の中心的な担い手であった。

それでは、次の第三章では、福祉国家の形成期における社会保険制度の成立過程を、主に政党と労使組合の役割に重点をおいて検討する。さらに、第四章では、社会福祉の内容が社会サービスへと変貌していく過程を、その背景となる社会の変化を中心に検討する。これら作業を行うことによって、フィンランドの福祉国家の形成期を理解し、第五章で検討する、福祉国家の拡大とナショナル・ミニマムの整備の時代である一九八〇年代へと視点を移すことができるからである。

注

- (1) Rauhala 1996, 128.
- (2) Karisto & Takala & Haapola 1998, 59.
- (3) Pihkala 1982, 511.
- (4) Urponen 1994, 225.
- (5) Tiitonen & Tiitonen 1984, 192.
- (6) Alestalo 1990, 214.

- (7) Karisto & Takala & Haapola 1998, 60, 64.
- (8) フィンランドは領土の一二%を失い、その土地からの引揚者は四十二万人であった。Alestalo & Uusitalo 1986, 202.
- (9) 一九三九年―一九四五年間に行われたの二つの戦争（冬戦争と継続戦争）の結果、約二〇万人が負傷し、そのうち約七万人の障害が固定したといわれている。一九八〇年代になると、戦争による障害または疾病で労働能力を少なくとも一〇%喪失した従軍者には補償が支払われるようになった。Suonoja 1992, 337.
- (10) 戦争未亡人の数は三万一〇〇〇人で、戦争孤児は五万人であった。未亡人のうち一万三六〇〇人が一九五四年までに再婚した。戦時中食料不足のため七万人の児童をスウェーデンに送りケアを委託したが、そのうち一万五〇〇〇人が戦後もスウェーデンに残り、フィンランドに帰国しなかった。Huikko 1993, 32.
- (11) Karisto & Takala & Haapola 1998, 60. カリストは、社会的な目的で行われたこの政策は、僻地の土地に入植した人たちにとつては不毛の土地と貧困との戦いであり、結果としては、国の政策をもって貧困者をつくりだしたという批判もあることを指摘している。

- (12) Haatanen 1968, 228-229.
- (13) Rikinen 1993, 41.
- (14) Hjerpe 1993, 13.
- (15) Hjerpe 1992, 71. Hjerpe 1993, 14. 民間サービス業とは交通、店舗、保健、不動産、飲食、宿泊に関する業務、公共サービスは国と自治体のサービスで、公社は含まない。
- (16) Hjerpe 1993, 14. 一次産業とは農業、狩猟業、漁業を指し、加工産業とは工業、工芸業、建築業の従事者を指す。
- (17) Nousainen 1998, 15.
- (18) Pihkala, 1982, 370-379.
- (19) Uiponen 1994, 228.
- (20) Hjerpe 1993, 12-13. Karisto & Takala & Haapola 1998, 61.
- (21) Hjerpe 1993, 14.
- (22) Alestalo & Uusitalo 1986, 16.

- (23) Hjerpe 1993, 12.
- (24) Hjarpe & Pinkala 1989, 24.
- (25) Hjarpe & Pinkala 1989, 23.
- (26) Hjarpe & Pinkala 1989, 24.
- (27) Karisto & Takala & Haapola 1998, 65. ウルポネンによると約七万七〇〇人が移住した。Urpunen 1994, 248
- (28) Wilman 1992, 504. スウェーデンへの移住が約八〇%を占め、そのほかカナダ、オーストリア、米国が主な移住先であった。
- (29) Urponen 1994, 248.
- (30) Urponen 1994, 249.
- (31) Rikkinen 1993, 42. 一九六〇年の北欧共通の基準では、都市部 (kaupunkia) とは少なくとも二〇〇の住民が居住し、建物間の距離が二〇〇m以内の地域を指す。フィンランドにはこのような都市部が一九六〇年に一二三七あったがそれらが合併して、一九七〇年には一〇四五になった。
- (32) Urponen 1994, 250-251.
- (33) Raunio 1983, 98-106, 226. ラウニオによると、生活の質の中心となる要素は、住居設備、保健、高等教育の普及、余暇を指す。心理的社会的問題とは、具体的には離婚、自殺、暴行、中毒、精神病、アルコール消費量の増加を指す。なおカリストは、心理的社会的問題の少ないことが生活の質のよさと解釈するのは常に妥当と解釈できるのだろうかという疑問を提示している。例えば、離婚件数が少ないことが、必ずしも結婚生活が満足すべきものであることを意味するとは限らず、経済力のない状態に置かれた女性が我慢しているだけということも考えられるからである。Karisto 1998, 73.
- (34) Karisto & Takala & Haapola 1998, 171-172.
- (35) Borg & Sankiahio 1993, 89.
- (36) Nousiainen 1998, 20.
- (37) Nousiainen 1998, 42.
- (38) Nousiainen 1998, 49.

- (39) Nousiainen 1998, 42.
- (40) Urponen 1994, 228.
- (41) Alestalo & Uusitalo 1986, 203.
- (42) Alestalo & Uusitalo 1986, 203. Nousiainen 1998, 45. その後、社民党と中央党を中心とした政権が続くが、一九八七年に社会民主党と保守党の連立内閣が成立し、議会主義に新しい歴史的な展開がみられた。イデオロギー対立の解消はさらに進展し、一九九〇年代になると社民党、保守党と左派連合（共産党系政党が改名）の連立が成立するに至った。
- (43) Alestalo & Uusitalo 1986, 264-265.
- (44) Alestalo & Uusitalo 1986, 265.
- (45) Tiitonen 1993, 135.
- (46) Smolander 2000, 307-311
- (47) Smolander 2000, 311.
- (48) Siipi 1967, 137.
- (49) Huuska 1973, 167-168.
- (50) Siipi 1967, 137.
- (51) Siipi 1967, 140-141.
- (52) Huuska 1973, 167-168.
- (53) Borg 1990, 311.
- (54) Karisto & Takala & Haapola 1998, 75.
- (55) Borg 1990, 311. 一九四八年から共産党に勝利した社会民主党が SAK の主流となった。
- (56) Borg 1990, 312-313.
- (57) Borg 1990, 313.
- (58) Borg 1990, 314.
- (59) Nousiainen 1998, 102.

- (60) Borg 1990, 321-323.
- (61) Helander 1983, 37.
- (62) Borg 1990, 325.
- (63) Borg 1990, 324-325.
- (64) Alestalo 1991, 7.
- (65) Viren 1990, 87.
- (66) Alestalo 1991, 8.
- (67) Karisto 1990, 358.
- (68) Siipi 1967, 190.
- (69) Karisto & Takala & Hapola 1998, 59.
- (70) Hjerpe & Hjerpe 1992, 78.
- (71) Hjerpe & Hjerpe 1992, 78.
- (72) Raahala 1996, Liite III, taulukko 1.
- (73) Raahala 1996, Liite III, taulukko 1.
- (74) Raahala 1995a, 1995b, 1996. ラウハラ (P.-L. Raahala) は、「一九九六年の「いかにして社会サービスがフィンランドの社会保障に組み込まれることになったか」等の研究論文において、社会サービスの発達について、英国の Sir W. Beveridge, Arthur Radford, Richard Timuss, Penelope Hall, Sheila Ferguson & Hilde Fitzgerald, Sheila B. Kamerman & Alfred J. Kahn 等の社会保障論を分析を行った上で、A・ニエミネン (Niemenen) 、P・クーシ (Kuusi) 、H・ヴァリス (Varis) 、V・ピールライン (Piirainen) 、J・シールピ (Siipi) 、R・アウヴィネン (Auvinen) 等、フィンランドの一九六〇年代を中心とする主要な社会福祉政策の教科書である諸研究、および今日の大学における社会政策の教科書である J・シピラ (Sipila) 、A・カリスト (Karisto) 等の研究を取り上げ、フィンランドにおける社会サービスの開発を検討している。そのほか社会福祉分野の教育に関する国の委員会報告、および社会サービスに関する国の委員会報告等から、いかにして社会サービスがフィンランドの社会保障政策において重要な地位を占めるように至ったか、国の役割に主眼を置いて論述している。

(75) これらの研究者は当時の社会政策研究の指導的な立場の人たちであり、大学で教鞭をとっていた。彼らの著書は、社会政策の教科書として一九六〇年代から一九八〇年代にかけてフィンランドの大学で使用されていた。社会政策学部は社会政策の領域を職業とする学生（修士課程）を教育し、社会政策の研究者、中堅以上の社会政策にかかわる公務員、または民間の福祉組織の管理職を養成する学部である。ヴァリス、クーシ、ニエミネンらは社会政策の専門家として国の委員会に参加しており、国の社会政策への理論面の貢献は多大であった。ヴァリスは一九五七―一九五八年に社会相を務めた。クーシも一九七一年に社会保健相に就任した。特にクーシの理論が一九六〇年代の福祉国家の形成に与えた影響は計り知れないものがあつたとされている。

(76) ニエミネンによると、社会政策 (sosiaalipolitiikka) という概念がドイツと北欧に定着した理由として、これらの諸国の言語では広義の社会政策 (フィンランド語では *sosiaalinen politiikka*, または *yhteiskuntapolitiikka*) と社会政策 (*sosiaalipolitiikka*) とを明確に区分することができることを指摘している。英語においてはどちらも *social policy* であり、区分が曖昧になる。日本語においても直訳すると共に「社会政策」となるので、本稿では前者を「広義の社会政策」と後者を「社会政策」に区別した。

(77) Nieminen 1955. 181-183. ニエミネンは、社会が緩やかに発展していたスウェーデンではこの変化が顕著であつたが、ドイツやフィンランドでは、階級間対立の解消が、より長い期間に及んで社会政策の目標であつたと指摘している。

(78) Nieminen 1955 184-185.

(79) Nieminen 1955 16.

(80) Nieminen 1955 136-139.

(81) Nieminen 1955 37, 39, 102, 112, 125. Rauhala 1996. 60.

(82) Auvinen 1975

(83) Huoltaja 19/59. Jousimaa 1987, 192. Huoltaja 誌の前身は、一九二二年一月二五日に困窮者扶助監察官 (vaivashoidon tarkastelija)・G.A.Helsingius によって発刊された *köyhäinhoitolehti* (貧救誌) である。同誌は一九一九年に Huoltaja (保護者・介護者) と名称を変更し、さらに一九七六年に *Sosiaaliturva* (社会保障) と改名し、社会保障の専門誌として今日に至っている。

- (84) Rautala 1996, 60. ラウハラはニエミネンがフィンランドではじめて福祉 (hyvinvointi)、福祉国家 (hyvinvointivaltio) という用語とその概念を(英語の用語から直訳して)記述したと指摘している。
- (85) Kuusi 1961, esipuhe VI
- (86) Lindblom, 1981, 302. O・リンドブロムは、「クーシの唱える計画は、弱者にたいして社会政策を広げるのが経済成長にたいする薬であり、それを民主的に普及している教育政策という匙にのせて投薬するというものだ」と評している。リンドブロムは労働組合書記長職後、閣僚、住宅庁総裁を歴任した。
- (87) Smolander 2000, 159-163. スモランデルは、保守党側がクーシの社会政策を慎重な態度ながら肯定的に受けとめたのは、クーシの提唱した社会政策は、国民連合の主張する児童手当についての見解を共有していたこと、さらに、クーシの社会政策に総合的な計画性があり、なによりも経済成長が重視されていたことなどが主な理由であると指摘している。
- (88) Kuusi 1961, 19-20. P・クーシは著書の中で社会政策 (sosiaalipolitiikka) と広義の社会政策 (yhteiskuntapolitiikka) を明確に区別し、社会政策を広義の社会政策の範疇に入れている。具体的には、社会政策とは高齢者、疾病者、障害者、労働能力喪失者、児童等の養育のために行われる所得移転である。Kuusi 1961, 103.
- (89) H・ヴァリスの一九八〇年版の著書によると、ヘルシンキ、タンペレ、トゥルク、オーボ・アカデミー大学等の sosiaalipolitiikka 学科とユヴァスキュラ、ヨエンスー大学の yhteiskuntapolitiikka 学科の学科内容とその包括範囲はかなり類似している。また sosiaalipolitiikka は一九六〇年代当時と比べて、包括する範囲が拡大していると述べている Warts 1980 (第七版)、49. なお、今日においては、社会政策の範囲はさらに拡大している。たとえば一九九六年出版の高校の政治社会の教科書には広義の社会政策 (yhteiskuntapolitiikka) についての記述は特になく、社会政策 (sosiaalipolitiikka) の範囲として、労働政策、社会保障政策、住宅政策、保健ケア政策、教育政策、消費政策、地域政策と環境政策をあげている。このように、二つの社会政策の境界が狭められ、市民の生活に直接かわる政策すべてが社会政策 (sosiaalipolitiikka) と考えられるようになった。Hannula 1996, 182.
- (90) Kuusi 1961, 22.
 このようなクーシのイデオロギーに対して、U・ハルヴァは「国家が国民の福祉 (welfare) 全体に責任をとるべきものなのか」という社会哲学的な批判を呈している。Harva, 1964, 23. クーシのこのイデオロギーをめぐる当時の批判や議論に

については、E・トゥオミノヤが、詳しく分析しているので参照。トゥオミオヤの著書はクーシの生涯と業績の研究を中心に、彼が活動した時代のフィンランドの政治政策をも分析評価した研究書である。なおトゥオミオヤは社会民主党の政治家であり、社会政策の研究者である。二〇〇〇年から外務大臣を務めている。Tuomioja 1996, 129-114.

- (91) Kuusi 1961, 85-97
- (92) Rauhala 1996, 61.
- (93) Karisto 1990, 356. Julkunen 1989, 18-19.
- (94) Kuusi 1961, 296-299.
- (95) Kuusi 1961, 318-320.
- (96) Tuomioja 1996, 356.
- (97) Pekkarinen, 1992, 103. ベッカリネンは社会政策の研究者
- (98) Riinen, 1990, 680. リーヒネンは社会政策の研究者
- (99) H・ヴァリスは、一九四八年から二〇年ヘルシンキ大学の社会政策学教授を務めた。ヘルシンキ大学の社会政策学部のヴァリスの研究室は、彼の業績を記念して「鳥の巣（ヴァリスはフィンランド語で鳥を意味する）」と名付けられたゼミ室とよんでいる。

- (100) Waris 1980, 50. (初版一九六一年、第七版一九八〇年)
- (101) Waris 1980, 335-337.
- (102) Waris 1980, 243.
- (103) Rauhala 1996, 65.
- (104) Rauhala 1996, 62.
- (105) Piirainen 1964, 1-2.
- (106) Piirainen 1964, 7, 17.
- (107) Piirainen 1964, 17-25, 134-172.
- (108) Rauhala 1995, 23. 1996, 65.

- (109) Rahtala 1996, 65.
- (110) Auvinen 1975, 12.
- (111) Auvinen 1971, 11-12.
- (112) Auvinen 1975, 20-26.
- (113) Auvinen 1975, 13. アウヴィネンは、社会政策のなかの教育政策と地域政策は、経済政策及び文化政策と重複することを指摘している。
- (114) Auvinen 1975, 30-33.
- (115) Auvinen 1975, 73-77.
- (116) Auvinen 1975, 102.
- (117) Auvinen 1975, 102-103.
- (118) Auvinen 1975, 102-103.
- (119) Auvinen 1975, 104-128.
- (120) アウヴィネンによると、社会福祉は社会保障の四分野のなかで一番歴史のあるものである。フィンランドにおいては、一八五二年に社会福祉に関する法律がはじめて制定された。それまでは慈善にすぎず、なかの困窮者は、この法律によって、他に方法がなければ公的な財源で生活保護が受けられるようになった。しかし、その結果、困窮者が増加したので、一八七九年には、児童を除く労働能力喪失者だけが自治体から援助を受ける資格を持つように法律の改正が行われた。一九〇〇年代になると時代に適合した扶助法が検討され、一九二二年に救貧法 (kyöyhäinhololaki) が制定された。戦後の一九五六年には貧窮法に代わる福祉扶助法 (huoltolaki) が制定された。アウヴィネンは著書で福祉扶助法はもはや時代に合わなくなり、新しい福祉法が検討されていると述べている。Auvinen 1975, 129-130. なお、現行の社会福祉法が制定されたのは一九八二年である。福祉扶助法と社会福祉の原則委員会報告については第四章で検討する。
- (121) Auvinen 1975, 133-134.
- (122) Auvinen 1975, 134.
- (123) Auvinen 1974, 15-16.

- (124) Auvinen 1974, 18-24.
- (125) Auvinen 1974, 22-23.
- (126) Jousimaa 1987, 175.
- (127) Uiponen 1994, 229-230.

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。