HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	第８章 デンマークならびにフィンランドにおける教育・福祉の連携と人口減少対策をめぐる事例研究 ：小規模自治体担当者へのインタビュー調査から
Author(s)	安宅, 仁人
Description	2014～2017 年度日本学術振興会科学研究費補助金 基盤研究(B)（一般）研究成果報告書（課題番号 26285169) 第Ⅰ部 教育行政と福祉行政の連携および包摂的な学校づくり ： 学習支援事業、高校内居場所カフェ、教育行政・福祉行政の連携とその課題
Citation	グローバル化時代における包摂的な教育制度・行政システムの構築に関する国際比較研究, 99-114
Issue Date	2019-12-27
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/92560
Type	research report
File Information	0008_26285169.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

第８章　デンマークならびにフィンランドにおける教育・福祉の連携と人口減少対策をめぐる事例研究
―小規模自治体担当者へのインタビュー調査から―

安宅　仁人

Ⅰ　はじめに―現状と課題―

日本国内においては，かねてより少子高齢化が政策的・社会的な課題として認識され，2008 年に総人口が減少して以来，多くの研究・学問分野で「人口減少」がキーワードとなってきた。とくに，いわゆる増田レポート（日本創生会議，2014「ストップ少子化・地方元気戦略」）の公表以降，「地方創生」の名の下で全国的な人口減少対策が推進されるようになった。しかしながら，こうした「地方創生」ブームを経た現在，国レベルの政策において人口減少時代における持続可能な地域デザインは十分に描ききれているとは言い難い状況にある。

また，地方に目を向けると急激な人口減少に見舞われる自治体がある一方で，着実な地域づくり・街づくり・子育て世代や若者への支援を進めてきた自治体には一定の割合で人口が流入しているケースも見られる。現在，自治体間では人口増減の趨勢に分化が生じており，人口減少の局面において持続可能な小規模自治体の教育・子育て支援システムの在り方が問われている。

Ⅱ　調査・研究の目的

そこで，本研究では人口減少・移住定住政策の中で，教育・福祉さらには母子保健等の領域（本研究では，以後「子ども関連分野」という）の連携がいかなる意味を持ちうるのかを明らかにすることを目的に据え，北欧―なかでもデンマークとフィンランド―の小規模自治体における子ども関連分野の動向に焦点を当てた。なお，北欧の中でもデンマークとフィンランドに着目した理由は，第一にいずれも国民の福祉の向上に力点を置いた国家であり教育と福祉との連携を考察するうえで好例と考えられたことがある。この点に加え，デンマークは公立学校以外にもフリースクールを積極的に支援するなど多様な主体による教育が展開されていること，フィンランドは小資源国家であることを認識した上での教育投資が盛んにおこなわれ 2000 年初頭にかけて PISA で上位を占めるなど教育国家としての地位を確立した経緯を有してきたことが挙げられる。

第二に，この 2 国は人口密度という点で，2009 年の国際連合経済社会局（英語版）人口部『世界の人口推計 2008 年版』によれば，日本の 336 人／㎢に比して，デンマークが 127 人／㎢，さらにフィンランドに至っては 15.7 人／㎢と稠密性が低い。平地・山地の比率は各国で異なるとはいえ，日本よりも人口密度の周密性が極めて低い状況下にあっても，日本の時間当たりの労働生産性が 46.0 ドル（購買力平価換算 US ドル）であるのにたいし，デンマークは 70.4 ドル，フィンランドは 57.9 ドルを実現しており（日本生産性本部・生産性総合研究セ

ンター，2017），国内各所に分散する子ども・若者を対象にして福祉国家に足る水準の教育を可能にしている点は注目に値しよう。

そして第三の理由としては，国際比較上，両国とも日本同様に高齢化が進んでいる国である点が挙げられる。統計サイトによると， 65 歳以上の高齢者が全国民に占める割合は，日本が 27.05%であるのにたいして，フィンランドは 21.23%，デンマークは 19.68%となっている。このような状況は，現在もなお急速に高齢化が進行している日本の将来を展望する上での比較材料となるものと考えられる。

以上の理由を踏まえ，これら北欧 2 国における教育，福祉等の子どもサービス関連政策の連携動向と，それらの人口減少対策のなかでの位置づけ，意味を探り，特に小規模自治体において，教育・福祉の持続可能な在り方をめぐるヒントを得るために，自治体・学校ならびに自治体との連携の強い民間団体への関係者にインタビュー調査を実施した。

Ⅲ　デンマーク・フィンランド両国の人口動向の概要

１．デンマークの人口動向の概要

デンマークの総人口は同国の統計局の数値によると 578 万人（2018 年）である。これは兵庫県約 549 万人，北海道の約 537 万人と同程度の人口規模である。人口密度は日本の 336 人/㎢の約 3 分の 1 で，青森県の 132.5 人/㎢と同程度となっている。その一方，都市に居住する人口の割合（都市人口比率）は 2006 年時点のデータによると 86.0%であり，都市居住者の割合が 66.0%の日本以上に都市部[1]に人口が集中する傾向が示されている（内閣府 2011）。

また，2017 年の高齢化率（65 歳以上人口の割合）をみた場合，日本が 27.05%（世界 194 か国・地域中 1 位）であるのに対して，デンマークは 19.68%（同 12 位）と国際的に高い数値となっている[2]。

２．フィンランドの人口動向の概要

フィンランドの総人口は約 550 万人（2018 年）で，人口密度は 15.7 人/㎢であり，日本国内でもっとも人口密度が低い北海道の 67.85 人/㎢の 4 分の 1 に満たない数値となっているものの，都市に居住する人口の割合（都市人口比率）は 61.0%（2006 年）であったが，近年では都市部への移動が進み 85%が都市部に居住している（内閣府 2011，国土交通省 2015）。

また，フィンランドの 2017 年の高齢化率（65 歳以上人口の割合）は，21.23%（世界 194 か国・地域中同 5 位）と国際的にみても高い数値となっている。

以上の数値を並べ比較したものが下表である。

---

[1] もっとも，後述するフィンランドを含め，各国における都市の定義は異なるため，数値上の単純な比較はできない点は留意されたい。

[2]グローバルノート国際統計・国別統計専門サイト「世界の高齢化率（高齢者人口比率）国際比較統計・推移」https://www.globalnote.jp/post-3770.html（2018/8/28 最終アクセス）

表

	日本	デンマーク	フィンランド
人口（2018 年）	約 1 億 2649 万人	約 578 万人	約 550 万人
人口密度（2008 年）	336 人/㎢	127 人／㎢	15.7 人／㎢
都市居住率	66.0%（2008 年）	86.0%（2008 年）	61%（2008 年） 85%（2014 年）
高齢化率（2017 年）	27.05%（世界第 1 位）	19.68%（世界第 12 位）	21.23%（世界第 5 位）
15 歳未満人口率[3]（2013 年）	13%（192 位・最下位）	18%（147 位）	16%（161 位）
1 年間の住居移動率（15 歳以上）[4]	8.1%	13.7%	13.9%

Ⅳ　デンマークの事例

１．戦後地方自治制度の変遷の概要

1970 年以前はデンマークには 1389 の基礎自治体が存在していたが，1970 年に地方自治をより実質化すべく自治体改革が行われ，国・州・市（基礎自治体）の関係が見直されるとともに大規模な自治体の合併が推進され，275 の市へと再編されていった。そして 2004 年には，「福祉国家体制を堅持するために、より効率的な自治体制度を採用する」ことを目的として，「地方自治体構造改革に関する合意」が形成され，「行政構造委員会の勧告では、現行のサービスを将来に亘り持続可能なものとするためには、市の人口は最低２万人以上が望ましいとされている。人口２万人に満たず合併を希望しない市は、専門職上の持続可能性を確保するため、他の１つ以上の自治体とのパートナーシップに加わることを必須」とされ，デンマーク全土で自治体間の合併が強力に推し進められた結果，2007 年に 271 の基礎自治体は 98 の市へと再編されていくこととなる（自治体国際化協会，2017）。

２．中央政府と地方政府の役割分担

デンマークにおける義務教育と児童福祉は，次表にあるように基礎自治体（市）が果たすべき役割と位置づけられている。

[3] WHO（2015）「World Health Statistics 2015」
[4] 一年間の住居移動率については，岡本（2012）を参照。

図表 9-16　2007 年以降の国・県・市の役割分担の内容

国	州（5 団体）	市（98 団体）
・ 警察 ・ 防衛 ・ 司法 ・ 外交、援助 ・ 保健、医療政策の枠組み ・ 義務教育を除く教育、研究開発 ・ 失業保険 ・ 課税、徴税 ・ 道路ネットワーク、国鉄 ・ 自然保護、環境政策 ・ 文化振興 ・ 産業、経済関連補助金 ・ 亡命者庇護	・ 病院サービス ・ 地域開発（自然、環境、産業、観光等） ・ 土壌汚染防止 ・ 特定福祉サービス ・ 特定教育 ・ 公共交通	・ 社会サービス ・ 年金事務 ・ 児童福祉 ・ 義務教育 ・ 社会教育 ・ 高齢者福祉 ・ ホームケア（訪問看護、リハビリテーション、精神患者、薬物・中毒患者等） ・ 失業保険未加入者に対する就業支援 ・ 移民対策 ・ 徴税業務 ・ 防災 ・ 自然保護、環境対策 ・ 産業対策、観光 ・ 公共交通 ・ 地方道 ・ 図書館、文化・スポーツ施設の運営等

（財務総合政策研究所，2006）

上記の役割分担に基づき，地方自治体では以下のような割合で予算が支出（経常歳出）されており，特に子ども・若者への支出がトップを占めていることは特筆すべき点であろう。

Local government net operating expenditure in the budget for 2014

Sector	In billion DKK（単位：10億DKK）
子ども・若者	83.8
高齢者・障害者（成人）	66.9
事務運営	37.2
社会保障給付	63.2
医療（病院外）	7.5
その他	64.6
Total	323.7

表 11　デンマーク地方自治体（市）の経常歳出内訳（2014 年予算）

出典：自治体国際化協会（2017）「デンマークの地方自治～地方自治体改革の経緯と現在の自治体取り組み事例～（Clair Report No.44）」 p.29

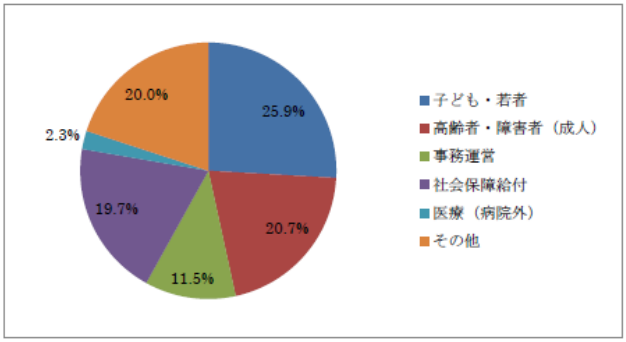


図３　デンマーク地方自治体（市）の経常歳出内訳（2014 年予算）

出典：自治体国際化協会（2017）「デンマークの地方自治～地方自治体改革の経緯と現在の自治体取り組み事例～（Clair Report No.445）」 p.29

３．ファボー・ミットフュン（Faaborg-Midtfyn）市

（１）自治体の概要

ファボー・ミットフュン市はデンマークの首都コペンハーゲンがあるシェラン島の西側に位置するフュン島中部にある中規模自治体であり，2007 年の大規模な地方自治制度改革によりリンゲ市を含む周辺 10 の自治体と合併し，2008 年からは一つの自治体となっている。

同市を紹介した資料（Muusmann，2017）によると，

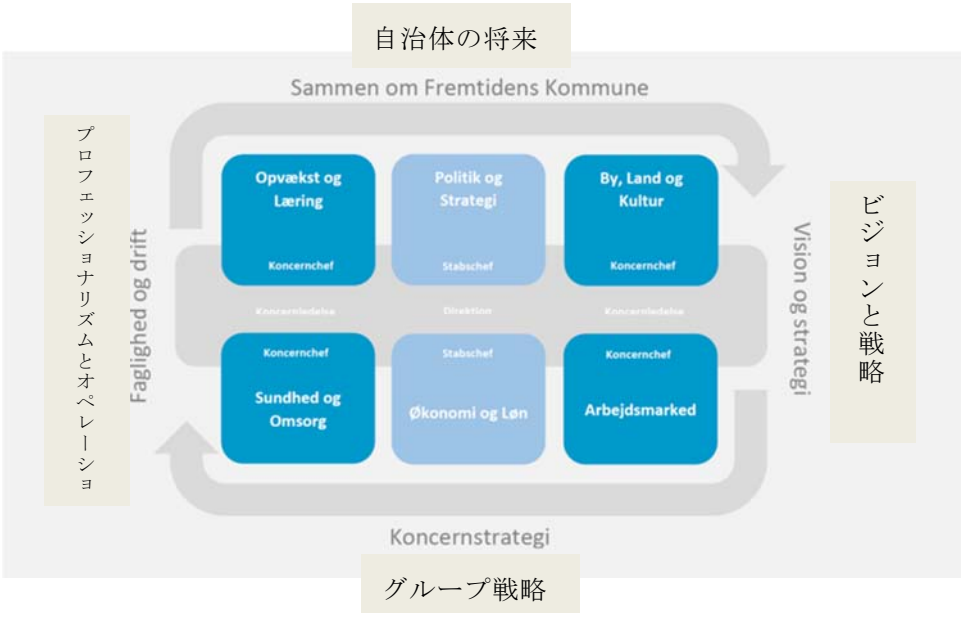
> *ファボー・ミットフュン市は 637 ㎢にわたる，フュン島で最も大きな自治体です。この自治体は高速道路にも近く，オーデンセや他の地域への距離も短いものとなっています。ファボー・ミットフュン市には大小の街に約 52000 人の住民が住んでいます。食べ物，芸術・文化遺産に恵まれた自然とライフスタイルを送れることで知られています。（Muusmann，2017 をもとに報告者邦訳）*

といった特徴がある自治体である。

コペンハーゲンから車で 2 時間ほどの距離にあるファボー・ミットフュン市であるが，近年は農業・水産業の衰退等により若者を中心とする人口が流出する傾向にあり，一時期の活気が失われ始めている状況にあるという。

（２）政治・行政組織

ファボー・ミットフュン市の議会は 25 人で構成され，市長が置かれているほか 6 つの常設委員会（経済委員会，成長と学習委員会，保健ケア委員会，都市・農村・文化委員会，労働市場委員会，技術委員会）が設置されている（Muusmann，2017）。



https://www.fmk.dk/om-kommunen/kommunen-som-organisation/organisationsdiagram/の図に筆者一部加筆

（3）ファボー・ミットフュン市における子ども関係部署の統合――成長と学習課の設置――

ファボー・ミットフュン市は住民 5 万 2000 人の比較的小規模な自治体である。学校の規模も平均生徒数 100 人程度と比較的小さなものが多い。また，伝統的にフリースコーレの運営が盛んであり，現在も 3 分の 1 の子どもがフリースコーレに通っている。

フリースコーレは公立学校と比べ特徴的な教育を実施しうる教育機関であるが，公立学校と同様なかたちで自治体が直接子どもの教育に関与することができない点は，ファボー・ミットフュン市の教育にとっての課題ともなっていた。この課題をカバーするため，ファボー・ミットフュン市では 2015 年 12 月に 0 歳から 18 歳までの若者世代を包括的に管轄する機関として成長と学習課を設置し，義務教育から後期中等教育に遷移する際等のドロップアウトを社会サービスによって防ぐ枠組みが構築され，教育と福祉部門をはじめとする子ども・若者関連行政の統合が図られている。

自治体の資料によると，

> *成長と学習課はファボー・ミットフュン市の 0～18 歳をカバーするフレームワークであり，日々のことに始まり，学校，子ども・若者の特別な支援，ユース及びクラブサービス，SSP（School, Social affairs and Police 筆者注[5]）間連携，健康・歯科ケア，デイケアセンター，若者教育などにかかわる業務を担当している。スタッフは成長と学習センターだけでも 160 人，成長と学習課全体としては 1200 名のスタッフがおり，3 名のマネジャーと，CEO のもとで 19 名の分権・契約マネジャーが配置されている。（Muusmann，2017 をもとに邦訳）*

その一方，ファボー・ミットフュン市では日本ほど急速でないものの高齢化が進行している。それゆえ，高齢化と若者の流出の進行にともない高齢者にかかわる政策へのニーズが強まり――いわゆるシルバーデモクラシー化――を見せ，近年の子ども関連政策の位置づけが政策アジェンダの中で低下の傾向にあることが，担当者のインタビューの中で指摘されていた。

あわせて，近年は，財政部門から教育部門に対してコスト削減に向けた圧力や，教育効果に関するエビデンスを要求される機会が増大しているという。学校の統合を求める財務側からは大規模校での成績の伸びを証明するデータが提示される一方で，成長と学習課をはじめとする学校・保育園の維持を求める側は具体的な根拠に基づいた反論をすることは難しく精神論になりがちであるため，財務側のプレゼンテーションが支持されることが多くなってきている。そのため，各校において人材開発や既存のリソースの活用や効率的な学校運営を工夫することに加えて，市民の意見を汲み取りつつ，政策を決定する上層部の職員へのプレゼンテーションの方法を考えることが必要となっている。

---

[5] デンマーク国内の SSP 連携については，www.politi.dk/da/ompolitiet/Samarbejde/sspsamarbejde/を参照。SSP is a local collaboration between School, Social Affairs and Police, whose goal is to prevent crime among children and young people. SSP cooperation is a local enterprise in the individual municipalities in Denmark. SSP cooperation organizes the crime prevention efforts of each municipality, especially for children and young people.（同国 HP の内容を英訳したもの）

（4）フュンスランド（Fynsland）地域協議会

フュンスランド地域協議会は，同協議会の HP[6]によると，同協議会は 7 名で構成される委員会によって運営され，地方議会や自治体のコーディネーターや議論のパートナーとなることで，ファボー・ミットフュン市の地域の発展に寄与するフレームワークを創出することを目的とした地方議会の傘下組織であり，地域計画に関する議論や，市民参加の促進にかかわる様々なプロジェクトに携わっている。

特に移住・定住に関して同協議会は，若者のみならずニューカマーや仕事や家庭の面で孤立しがちな人々を対象にしたシェアハウスなどの提供も行うなど，人々の地域への定着に対する包括的な支援プログラムを企画・供給する重要な団体となっている。この協議会の議長を務めるラントヴェド議長に団体の活動の概要と課題についてインタビューを実施した。

〇移住・定住の促進に向けた協議会の活動概要

移住者の呼び込みと定住のための施策を行う。その際は近隣自治体への周知活動よりも，距離は遠くとも関心を持つ分野の近しい移住希望者との伝手を得ることを重視している。

移住希望者のニーズとの擦り合わせは非常に慎重に行う。特に大都市からの移入者にとってハードルとなる交通の便の悪さなどのネガティブな情報も事前に伝達し，移住希望者の期待との不一致を避ける。このほか，子育て世帯ならば大きな保育所から小さな保育所への転入など，大人にも子どもにも大きな負担が予想される。そのため，移住希望者にはいわゆる「お試し期間」として村に住む機会を提供し，住居を貸し与えたり歓迎行事等も実施している。

〇移住・定住促進のための交通・居住支援

特に学生などの若者世代を呼び込み留まらせるためには，公共交通機関に代わる輸送手段の確保は不可欠である。近隣の南デンマーク大学等に通学する若者向けのカーシェアリングなど，交通手段の確保を通じた若者の支援にも取り組んでいる。

また，移住の取り組みに限らず，仕事や家庭の環境において孤独を抱える人々を対象に，シェアハウスや食事を共にする場の提供も検討していて，市の同意も取り付けられたことから 1 年以内に実現の見込みとなっている。

その一方で，予算や労働力の面では住民によるボランティアの協力が不可欠である。この取り組みに限らず，高齢化が進む自治体における地域おこしの取り組みにおいて税収を頼みとすることは出来ず，地域社会維持のためのボランティアに支えられている。住民の自主性の上に成り立っている現在の取り組みをラントヴェド議長の次代まで続けていく準備は現段階において整っていない。

〇移住定住活動における教育の役割について

また，先述したように，フュン島はフォルケホイスコーレの創設に寄与したコルの活動拠点であったこともあり，現在もフリースクールの比率は高く，およそ三分の一の子どもが公立学校ではなくフリースクールでの学び選択している。自治体に所在する公立学校とフリースク

[6] 同団体の URL は http://www.fynsland.com/index.php

ールとは協力関係にあるだけでなく，子どもをフリースクールに通わせる保護者は学校に強い関心を持つ傾向にあることから，学校運営だけでなく協議会にかかわるボランティア活動にも熱意を持っており，学校が若い子育て世代をリクルーティングする重要な場となっている。

教育面においては義務教育課程修了後進学しない生徒が多く，職業技能や専門知識を身に着けない若者が多いことが問題となっている。近隣に就職先が少ないことや，資産を多く持たない家庭で生まれ育ったことが要因として考えられる。対策として，全寮制の実科学校（Realskole）に若者を預け，収入を得る手段を獲得するための教育を受ける機会を提供するなどの取り組みを行っている。

これら数々の取り組みによって人口の流出は一定程度抑えられていると言えるが，呼び込んだ若者の定着には至っていない現状にある。コペンハーゲン等，都市部から郊外に目を向け，一時でも移り住む若者がいる事自体が成果と言えなくもないが，若者の定住者が増えることがやはり理想であり，取り組みの継続による長期的な変化が待望されている。

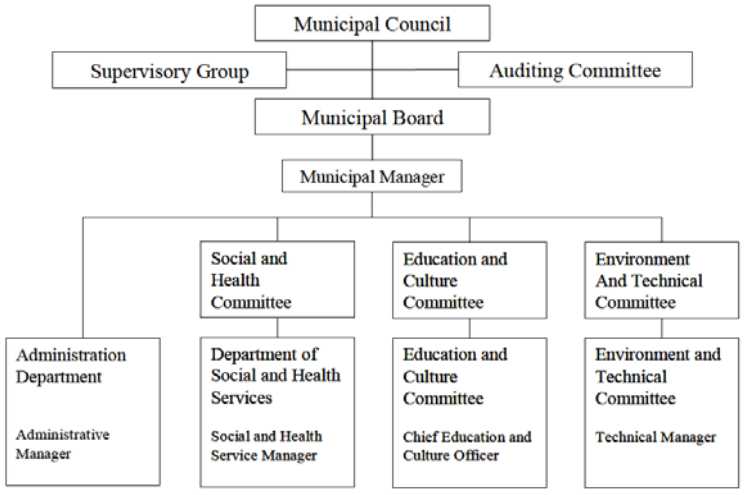
Ⅴ　フィンランドの事例

１．戦後地方自治制度の変遷の概要と地方政府の役割

フィンランドの地方自治制度は，国と基礎自治体（kunta）の二層構造となっている。1940年時には 602 存在していた自治体数は，2000 年代には 452 へ，そして 2013 年には 320 へと減少している（財務総合政策研究所研究部 2006，国土交通省 2015）。

「地方自治体法によると、自治体の最高機関は住民によって選ばれた議会であり、首長は、期間を限って議会によって任命されるので、シティーマネジャー的な役割」を果たすこととなっている（国土交通省 2016）。これを図示すると以下のとおりとなる。

図表 10-4　市町村の組織構造（例）



（出所）Ministry of the Interior 提供の資料より

また，フィンランドの基礎自治体が果たすべき役割は，以下のとおりである（国土交通省

2015 をもとに一部改編)。

①社会福祉･保健サービス

・法律に基づく社会福祉・保健サービス

保育、高齢者ケア、障害者ケア、生活保護、アルコール薬物依存症ケア、予防保健事業および一次医療ケア、二次医療ケア、歯科治療、環境衛生など

②教育・文化サービス

・義務教育の提供、中等教育、職業教育および訓練、図書館サービス、美術、文化、青少年を対象とするレクリエーションサービス、生涯学習教育、音楽学校への助成など

・自治体に運営義務があるのは基礎教育、すなわち就学前教育（6 歳児教育）と義務教育のみ。

（高校、職業学校、生涯学習校等については、自治体等が運営許可を教育省または内閣に申請）

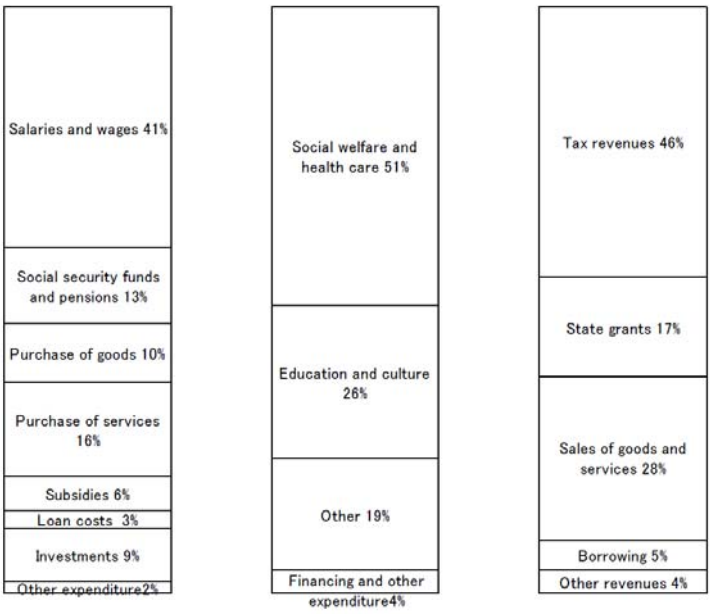
・図書館サービス

③環境･土地利用・インフラ整備サービス

・土地利用、給水およびエネルギー供給、ごみ処理、インフラ整備、環境保全、消防･救助サービスなど。建築認可。商業や雇用を促進する義務，情報ネットワークの整備

なお，次表に示されているように，地方自治体における歳出を事業使途別にみると，社会福祉と健康に関する支出が 51%となっているものの，教育と文化に関する予算が 26%と４分の１を占めている点は注目される。

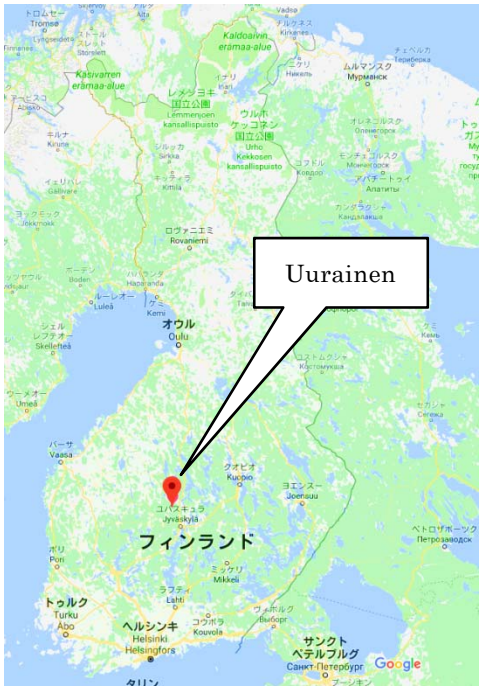
図表 10 フィンランドの地方自治体の歳入・歳出構成（2006 年度）



（資料）The Association of Finnish Local and Regional Authorities 提供資料より

２．ウーライネン（Uurainen）

（１）自治体の概要



フィンランドにおけるウーライネン（Uurainen）は，中堅都市ユヴァスキュラ（人口約 13.5 万人）に隣接する基礎自治体（Kunta）である。大きな工場・産業などがあるわけではないが，フィンランド国内の自治体の中で屈指の人口増加率を誇る自治体としても知られている[7]。ウーライネンでは 16 歳未満の子どもの比率は年々増加し，人口 3663 人（2015 年）のうち 28.21%（2015 年）であり，日本の同 14.30%（2016「国勢調査」データより）のほぼ倍の比率となっている。

同自治体の紹介によると，ウーライネンは綺麗・自然豊かで安全で，包括的なサービスが提供される環境に恵まれており，子どもを持つ家庭に好まれている。新しい舗装道路も整備されており，中堅都市ユヴァスキュラまで 30 分強で，そして空港までは 15 分強の時間で行くことができる自治体である。

ウーライネンの自治体としてのビジョンとしては，

・自然な成長
・能動的な基礎的サービスによる活動的なヒューマンリソース
・均衡ある経済と経済セクターの成長

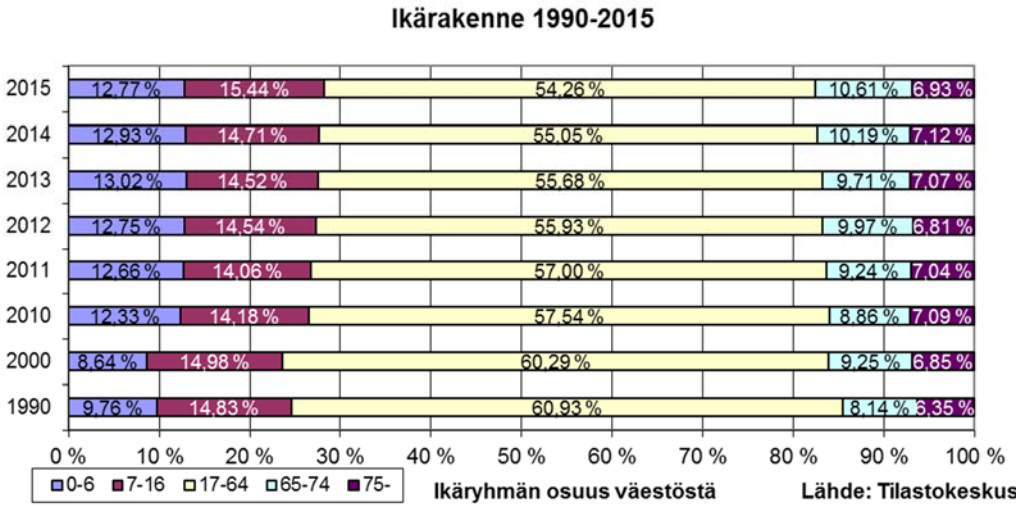
が掲げられている。

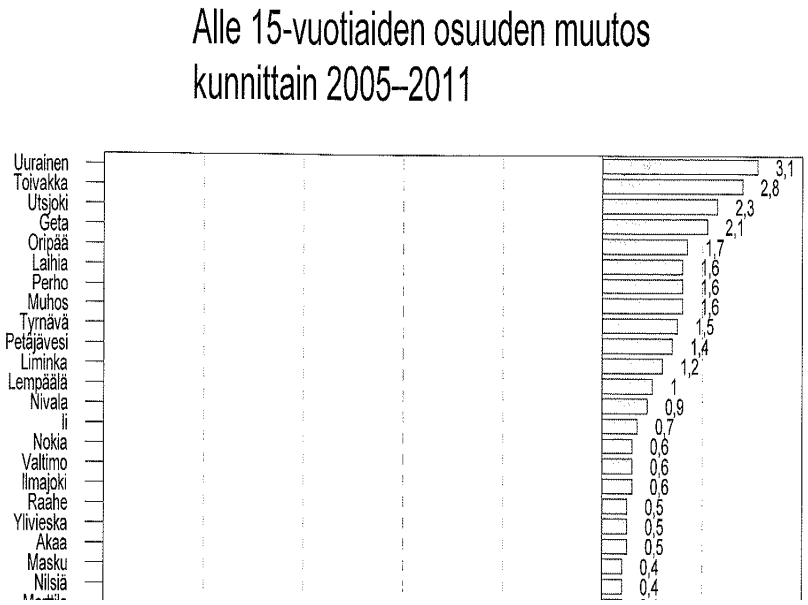
先述したように，ウーライネンは少子化が進むフィンランドにおいて 15 歳以下の子どもが最も高い比率で増えている自治体である。また，周りの市町村から引っ越してくる社会増も大きな理由の１つとなっており，結果的に人口は 1～2%のペースで，15 歳未満の子どもにいたっては 3%超のペースで増えている。この人口増加を受けて，新しい学校を建設する予定があり，それに伴って幼稚園も建設予定ではあるものの，生産年齢人口が大きな割合を占めているために 2020 年以降は高齢化が進行する可能性もあると考えられている。

（２）ウーライネンの子どもをめぐる行政的リソース

人口が 4000 人に満たない町であるため住民や行政との間の距離も近く，行政に市民の意見が反映されやすい。そして，市の主要な施設であるネウボラが配置された保健センター，ユースセンター，学校，図書館が町の中心にあり，かつそれぞれの距離も近いという事も利用しやすいという点において運営が成功している。加えて，市の予算としては，55%が健康福祉，39%が学校，5%が電気水道や工業，2%が職員の給料，1%が議会等の報酬となっている。

[7] ただしウーライネンの担当者は非公式ながら，人口増加の背景には，住民の一部に宗教的理由から避妊をしない集団が含まれているといった要素も一因としてあるとしている。





（ウーライネン訪問時説明資料より）

（3）ウーライネンの学校施設・スタッフの概要

そのウーライネンには義務教育学校が 4 校あるが，そのうち 1 つは本校，残りの 3 つは分校として位置づけられている。その学年の内訳としては，本校が 1～9 年生，分校は 1 校が 1～4 年生で，残り 2 校は 1～6 年生までをカバーしており，各クラスの人数にあっては意図的に 18 人に抑えられている。フィンランドの一般的な 30 人クラスに比べると半分程度であり，これによって教員が 1 人でクラス全体を見渡すことができ，過剰に教員を雇う必要がなくなる為に予算の削減になるとのことであった。

町の中心部に位置する本校の周辺には，ネウボラ（母子保健を担当する保健師）が常駐する保健センター，ユースセンター等の施設が学校に隣接しており，教育・児童福祉・母子保健に関する施設が集約されている。職員に関しては，小中学校を一貫して教えられる教員を 30 人雇っており，補助の教員として 10 名の職員を雇っている。その内の 2 名はユースワーカーで

ある。スペシャルティーチャーは 4 名，JOPO のスタッフ[8]が 1 名在籍している。さらにこれ以外の専門職としては，スクールソーシャルワーカー，学校保健師が 2 人ずつ，サイコロジストが 1 人が配置されている。

これら様々な職種の連携に関しては全体の会議で調整される事もあるが，そもそも人口が少なく人の距離が近いため，電話一本で済んでしまう事も多い。また，課外活動を行う際には学校だけで無く，積極的に外部の団体と協力している。なお，学校のトレーニング施設や体育館などは地域のクラブチームに貸し出しを行っており，収入の 1 つとなっている。

もともと 1 学級における子どもの数が少ないフィンランドの中で， ウーライネンの学校は少人数学級を展開しており，意図的に子どもの数が 18 人未満に抑えられている。これにより，都市部と比べて相対的に少人数で展開される学校教育を求めて家族が流入してくるケースもあるという。このような教育が展開されるウーライネンでは生徒の成績が相対的に平準化されていて，両極に成績が分布しているフィンランド全土の一般的な学校とは異なった特徴が見られるとのことであった。

ただし，少人数によって生徒に手厚い支援を行う事が可能になっている一方で，知らない人となかなか話せない傾向をもつ子どもの存在や，選択授業の際に極端に人数が少なくなってしまう等の弊害もみられている。

（4）民間団体としての 4H

ウーライネンでは 4H（Head, Heart, Hands and Health）とよばれる民間団体が大きな役割を果たしている。農業青年クラブとして活動している日本のケースとは異なり，フィンランドにおける 4H は，若者の手によって子どもたちの能力開発を志向しながら，地域でキャンプの社会教育的な活動を行うとともに，学校と連携しながら学童保育，職業訓練，起業家教育を担っている。また，学童保育にあってはウーライネンにある 4H クラブが担当しており，行事やアイスホッケーなどを開催しており，これらを 4H が運営するに当たって学校はオフィスを貸し出している。

さらにはウーライネンの学校の中でも，4H と連携しながら起業と結びつけながら数学や経営，会計等を学んでいる。これには雇用の少ないウーライネンで仕事を生み出し，給料を得るための方法でもあり，その後そのまま企業として成立した例も存在する。加えて，生徒が近所を回り，水や物を売ることによって自らの修学旅行費を稼ぐ取り組みもしている。その背景にあるのが，フィンランド全体で進んでいる教科という枠組みを無くそうという動きである。

自治体の担当者によると，ウーライネンの自治体の経営状況が良好である理由には，本来であれば市が運営すべき学校の行事や子どもたちの放課後，学童のケアを NPO や NGO，教会や 4H 等の~~個人~~民間組織の力を外部から得ることにより，学校や市役所を低予算で運営出来ているという。

（5）妊娠期から家族形成までを一貫して支援するネウボラ

[8] フィンランドにおけるドロップアウト等困難を抱える子ども・若者を対象にした教育的支援を展開している JOPO については，西村（2013）に詳しい。

フィンランド語で相談を意味する Neuvola（相談所）から名付けられたネウボラとは，母親が妊娠してから子どもが 17 歳になるまで保健師がケアを継続する施設・システムのことを指す[9]。主として，親と子どもで利用することが多いが，セラピーやファミリーワーク，訪問，グループワーク等も行っている。具体的にネウボラは，親が子を法に則って適切に育てているかを確認し，親に対して必要な知識を提供するとともに，子どもに関連する問題が発生した際にも相談に応じる役割を果たしている。この他にも，予防接種や児童虐待の事前防止，さらには離婚時の養育費の調整に至るまで，子育てや家族形成にかかわる様々な相談に応じるネウボラの存在は，フィンランドにおける親の不安の除去や子どもの幸福感の形成に寄与しているとされる。

ネウボラで得られた親子の情報はソーシャルセキュリティー番号により管理・保存される。一方で何らかの特別な事情によって他の外部組織に情報を公開する必要がある場合には基本的には保護者の同意が必要であり，立ち合いのもとで同意が得られない場合には書面にて許可を貰う事もあるが，基本的にその様な事は発生しない。

ネウボラに関しては，施設自体はウーライネンの管理下で運営されているが，専門職であるスタッフはユヴァスキュラ市に雇用されており，ウーライネンが給料分を負担している。また言語療法や血液検査等はウーライネンで実施しているが，それ以外のサービスについてはユヴァスキュラで行われている。ウーライネンのネウボラでの特徴は，1 家族をフォローし続けられるという点にあり，大都市のユヴァスキュラ等では引っ越しや人の流動が激しい為に，ネウボラが継続的にサービスを提供することが難しくなるという問題が存在する。

（6）自治体による移住・定住支援策

ウーライネンへの転入を検討している者から自治体の担当者にたいして頻繁に質問されるのは，学校が少人数であるか，学校設備は整っているか，各施設の衛生状況はどうか，病院は近くにあるか，といった事項である。こうした質問の背景には，フィンランドの過疎地域では各種施設が 200km 以上離れているケースもしばしばある事も要因としてある。

自治体担当者によると，ウーライネンは小さい自治体ではあるが，ほぼ全てのサービスが揃っているために転入してくる住民が多い。ウーライネンでの手厚い住民サービスが可能となる背景には，人口が少ないという要因があることも事実である。そのほかにも，子どもや若者，あるいは近所の住民間で幼い頃からお互いに見知っていて，相互扶助の精神が涵養されていることや，行政側が住民に関する情報を素早く入手できるため各種の問題に迅速に対応する事が可能となっている点も挙げられていた。そして，近隣にあるユヴァスキュラへの交通が発達しているために通勤しやすいという事もあり，ウーライネンがベッドタウンとなっている側面もある。

また，住宅政策・交通政策も人口の増大に寄与している。ウーライネンでは，地価が高騰しないよう自治体が価格をコントロールしており，低予算で移住が可能となるような条件を整備している。結果として，移住者のうち 3 分の 2 は近隣自治体からの住人となっている。その

[9] ネウボラについては，拙稿（2016）または高橋（2015）を参照。

内訳としては中流階級が多くを占め，外国人の場合には配偶者のどちらか一方がフィンランド人であるケースが大半を占めている。

なお，ウーライネン内には高校がないため，高校があるユヴァスキュラまでの交通費を町が補助している。具体的には，自治体外への通学の際には中央政府から 1 ヶ月に 50 ユーロの支援が受けられる。交通費が補助されることで，転出を機に家族が町外に転出することが抑制され，結果的に子どもが大学進学をしたとしても，保護者・家族はそのままウーライネンにとどまる傾向にある。

Ⅵ　考察

いずれの国の小規模自治体においても，高齢化・人口流出への対策さらには定住への取り組みが志向されており，それら取り組み中でも教育・福祉には一定程度の期待が寄せられていた。より具体的には，教育・子育て・交通・居住さらには雇用といった子ども・若者政策や関連政策の総合化と包括的な支援が図られ，特に子育て世代の住民が安心しながら長期的に居住するライフプランを描くことができる枠組みが提供されていた。たとえば，ファボー・ミットフュン市では 0 歳から 18 歳を包括する成長と学習課が設置されるとともに住民団体が若者の定住を支援する動きが，そしてウーライネンではネウボラによる一貫したケアが妊娠期から提供されるとともに，子どもが高校に進学後も長期的に同一の自治体内で居住できるイメージが抱ける枠組みが構築されていた。

少子化と高齢化，さらには都市への人口流出が進行する今日において，子育て世代が一つの自治体内で安心して長期的に居住する環境を整えるためには，以上のような包括的な支援がさらに重要性を増していくものと考えられる。

今回取り上げた２つの小規模な自治体で一連の包括的な支援が展開されることを可能とする理由として考えられる要因としては，以下の３点が考えられよう。

第１の要因としては，デンマークならびにフィンランドとも歴史的に北欧の福祉国家システムを採用しており，子どものウェルビーイングや個人の開発のために，子育て支援や教育の分野に多くの予算が投入されてきたことが挙げられる。両国の自治体の歳出割合に示されていたように，福祉国家の枠組みの中で教育や子育てに関するリソースが提供されるとともに多種多様な専門職スタッフが確保されることで，事例にみたような包括的支援が可能になっているもの考えられる。

第２の要因は，欧州大陸の多くの国では地方自治制度として議会主義を採用しており，議会の下で委員会を構成するとともにシティーマネジャーが実行にあたる制度が採用されていることが挙げられよう。議会が行政組織の枠組みにたいして決定の裁量権を持つことで，委員会制（合議制）をとりながらも，行政範囲を柔軟に設定することができる。これにより，こんにち複雑化・長期化する子どもや若者の危機に対応するための行政組織を編成することが可能になり，一連の事例にみたように教育行政と児童福祉行政をはじめとする子ども関連行政が一体となることを容易としているものと考えられる。

第３の要因としては，ファボー・ミットフュン市にはフュンスラント地域協議会やフリースクールなど，そしてウーライネンには 4H や教会組織などの行政領域を超えた包括的支援のア

プローチの一翼を担う民間・住民団体が存在していたことが挙げられる。行政組織の事業や支援はともすると特定の範囲のみに制限されるが，上記 2 つの自治体では特定の領域に囚われない民間・住民団体が教育・児童福祉・居住・雇用・起業にまたがる支援を展開していた。

近年では，日本でも教育・福祉の連携や統合さらには包括的な子ども・若者支援が志向されるようになってきたが，教育委員会と首長部局間との連携，さらには市町村立学校（小中学校）と都道府県立学校（高等学校）間の連携・継続性についてはまだ多くの課題が残されている中で，以上の 2 国の自治体の事例は，日本国内の教育・福祉の連携をめぐる限界や課題を考察するうえで一定程度の示唆が得られるものであった。

ただし，小規模自治体における持続可能な教育・子育て支援システムの構築という点では，課題も顕在化していた。第一に，高齢化の進展によるシルバーデモクラシー化の進展により，子ども・若者をめぐるアジェンダの位置が後退する傾向にあることが分かった。

第二に，両国においては福祉国家を維持するための多大な予算をいかに確保するかが課題ともなっており，多くの場面で効率化と予算削減を志向する動きの強まりがあることが確認できた。福祉国家における市場主義・新自由主義的との葛藤（鈴木，2010）が今後いかなる方向に進もうとしているのかについては，先行研究などを踏まえながら注視・分析していくことが必要であろう。

Ⅶ　おわりに―今後の研究課題―

デンマークならびにフィンランドの小規模自治体における関係者への現地インタビュー調査から，教育，子育て支援，交通，居住，雇用といった多領域にわたる施策・取り組みが志向されるとともに，具体的な包括性をもって展開していることが明らかになった。今後の研究課題は，これら 2 国の中央政府レベルの政策分析を進めることに加え，EU 加盟国であるスウェーデンの動向，さらには日本国内の自治体の動向とを比較しながら，総合的にその異同を分析するとともに，教育と福祉さらには母子保健等の子どもサービス間の連携が，人口減少地域における持続可能な地域教育および子育て支援システムを構想する点でいかなる意味と可能性を持ちうるのかの検討を継続したい。

【謝辞】

本研究・調査は，JSPS 科研費 JP26285169（グローバル化時代における包摂的な教育制度・行政システムの構築に関する国際比較研究，研究代表：横井敏郎）ならびに JP15K17352（人口減少時代における子ども関連政策のパッケージ化の有効性に関する日欧比較研究，研究代表：安宅仁人）の助成を受けたものです。

あわせて，現地調査にあたっては通訳兼コーディネートの面で，デンマークにおいては鈴木優美氏に，そしてフィンランドにおいては亀谷有子氏に多大なる支援と貢献をいただいたことに，そして関係者のインタビュー記録のまとめに際しては酪農学園大学教育学研究室の竹田羽衣子氏，舘野亜実氏，盛野圭吾氏に貢献いただいたことに，心よりの感謝を申し上げます。

【付記】

本稿は，2018 年 9 月 1 日に宮城教育大学で開催された日本教育学会第 77 回大会で報告した内容を一部修正したものである。

【参考文献・資料】

自治体国際化協会（2017）「デンマークの地方自治～地方自治体改革の経緯と現在の自治体取り組み事例～（Clair Report No.445）」

国土交通省国土政策局（2015）「諸外国の国土政策・地域政策に係る動向分析及び支援方策等に関する調査国別報告書〔フィランド〕」

Muusmann（2017）Koncernchef Opvækst og Læring Faaborg-Midtfyn Kommune（www.fmk.dk/fileadmin/user_upload/Politik_og_Strategi/Stillings-og-personprofil-koncernchef-OL.pdf）

内閣府（2011）「平成 22 年度自転車交通の総合的な安全性向上策に関する調査報告書（参考資料編）」

日本生産性本部・生産性総合研究センター（2017）「労働生産性の国際比較 2017 年版」

岡本政人（2012）「人口移動の国際比較」日本人口学会第 64 回研究大会報告資料

鈴木優美（2010）『デンマークの光と影　福祉社会とネオリベラリズム』リベルタ出版

髙橋睦子（2015）『ネウボラ　フィンランドの出産・子育て支援』かもがわ出版

山田眞知子（2011）「フィンランドの地方自治体とサービスの構造改革」一般財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所

財務総合政策研究所研究部（2006）「『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』報告書」

拙稿（2016）「フィンランドの『ネウボラ』制度――妊娠から子育てまでを切れ目なく支援する仕組み」山野則子・野田正人・半羽利美佳編著『よくわかるスクールソーシャルワーク第 2 版』ミネルヴァ書房