

転機にたつフィンランド福祉国家 高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革

横山純一 著

同文館出版2019年1月30日 A5判224頁 2900円十税

横山純一先生との出会い、横路道政研究会

三月一日、北海道地方自治研究所の理事会が終わった後、理事の皆さん方との懇親会の会場に向かうとしていた時、たまたま横山純一先生と出会う御一緒に会場に向かった。色々とお話をしているうちに、突然横山先生から「最近発刊したばかりの新著があるので、峰崎さんにも一冊を差し上げましょう」とカバンから『転機にたつフィンランド福祉国家』を寄贈していただいた。

かねてより、横山先生がフィンランドの福祉について研究されている事を知ってはいただが、書かれた論文に眼を通したことはなく、果たして私がこうした「読書ノート」を書くことが良かったのかどうか、今にして思えばやや無謀な事だったと深く反省している。が、自分の方から書き出すと言った以上、全力で書き上げるのが当然の責任だと観念して読み始めることとなった。横山先生にはかえってご迷惑かも知れなかつたし、由緒ある『北海道自治研究』の名を汚さないようにしなければ、と思いつつも知識や能力不足は否めな

い。果たしてきちんとした「読書ノート」になり得ているのかどうかおぼつかないのだが、なんとか拙文を書いてみた次第である。

まず、私と横山純一先生との歴史的な出会いから始めさせて欲しい。それは、一九八三年の北海道知事選挙で、横路道政が誕生した直後から始める。当時、全道庁本部調査室主任研究員だった私にとって、横路道政をどのように評価し、今後の道政改革と労働組合運動との関係をどう作り上げて行くべきか、頭の中にぼつかりと大きな課題が覆いつくしていた、と言つても過言ではなかつた。

そこで、私の仙台の友人から東北大学の故吉田震太郎教授を紹介され、財政学の日本における権威である吉田教授を中心に、横路道政の研究会をスタートさせることとなったわけだ。故森尾昇治労道本部委員長や横路知事の政策づくりの中心にいた松本取さん、故照屋章さん達も参加されていたと記憶する。その時吉田先生とご一緒に、吉田ゼミの大学院生であつた横山純一先生も参加され、初めてお会いする事になる。

この研究会が終わつた後、横山先生は東北大学大学院博士課程を修了され、一九八六年札幌学院大学、一九九五年北星学園大学、二〇〇〇年北海学園大学で財政学の教鞭をとつて来られ、一貫して北海道にしっかりと根を張られ今日に至つている。この間、労働界からの信頼も厚く、時に北海道知事選挙の候補者に擬せられたこともあつたやに聞く。こうした横山先生と北海道を取り結ぶことができたことに、僅かでも貢献できたのではと嬉しく思っている一人である。

前置きが長くなつてしまつたが、横山先生と北海道との関係で最初に出会つたものの一人として、記録に残しておく必要があると思つたからに他ならない。

世界幸福度1位のフィンランド

こうして、初めて読むフィンランドの福祉について、残念ながら私にはほとんどいつて知識がない。たまたま参議院議員時代の二〇〇七年夏に、同僚のツルネン・マルティ参議院議員から故郷フィンランドへ行つてみませんか、とお誘いを受け、主として神奈川県民主党関係者の皆さんと一緒に、森と湖の国フィンランドを初めて訪れたことがある。

当時、「かもめ食堂」という首都ヘルシンキを舞台にした映画を見ており、親日的感情がとても強いと言われているフィンランドに興味があつたし、なによりもスウェーデンやデンマークと並ぶ北欧の福祉国家の一員で、日本より進んでいると

転機にたつ フィンランド福祉国家

高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革

横山純一著



ンランドの福祉を知りたくなり、意を決してようやく一読し終えたところである。何とも、おぼつかない「読書ノート」となってしまう事をお詫びしながら、以下述べてみたいと思う。

社会保障と国庫支出金改革

この書の狙いは「はじめに」と「序章 問題の所在：グローバル化の中でのフィンランド福祉国家の変容と再編成…」で明示されている。内容を読むにつけ、フィンランド社会を流れるトレンドとしては日本と全く同じではないか、と思われて仕方がない。

つまり、経済のグローバル化の進展、その元での福祉国家、教育国家が一九九〇年代以降変容していく。世界一の幸福度と評価されるフィンランドが、レベルは別にして、まさか日本と同じような展開をし始めている事に驚く。

著者が力点を置いているのは、高齢者福祉サービスの变化（民営化・給付の抑制など）と、社会保障や地方財政調整に大きな役割を果たしている国庫支出金の改革についてである。つまり、福祉国家を考察する場合、社会保障と地方財政調整が最も重要だと著者は考えているからに他ならない。特に、フィンランドにおいて一九九三年に社会保障の国庫支出金が包括補助金に変わったが、これが日本の自治体の裁量権を高めるうえで参考になるのではないかと著者がフィンランド研究のスタート時に考えていたことを知る。

私自身、民主党政権時代の社会保障・税一体改

革を通じて、社会保障とは所詮財源問題なのだと思ってきただけに、こうした著者の問題のとりえ方には賛成である。

社会保障ではなくなぜ税方式なのか

その際、「高齢者介護については社会保障方式ではなく北欧型の税方式が望ましい」と考えられたと「はじめに」で述べておられるが、その理由は明確にされていない。後の章で、フィンランド国家財政に占める社会保障料のウエイトが少し高まっている事が示されている。日本でも、年金・医療・介護は保険方式を基本としているわけで、景気変動や経済政策の影響を受けやすい税に比べて保険料収入は安定している。しかも、保険料に占める企業負担のウエイトが労働者負担の二倍となっているだけに、税方式が望ましいと考えられている理由を是非とも知りたいと思った次第である。

なお、この本は序章と終章を除き、著者が勤務する北海学園大学に付属している開発研究所の発行する『開発論集』に二〇一〇年から二〇一七年にわたって掲載された論文を集大成されたものであり、著者自身フィンランド語を学ばれながら書き進められたものである。

福祉国家転換の背景にある政治力学は

以下、「第一章グローバル化の中でのフィンランドの経済と財政（一九九〇～二〇一四）…：EU加盟、財政支出削減、税制改革…」では、一九八

言われた福祉の在りようにも関心があつたわけだ。ただ、その程度の認識で、わずか一週間足らずの日程だったこともあり、それほど十分に理解できなかったわけでもなかったし、その後も、再びフィンランドという国に対して特別に注目してきたわけではなかった。

かくして、読書ノートをお引き受けして読み始めても、専門用語や地域の名前などが図表のあちこちに出てきて、一読したとしても十分に理解し読み込んだものにならないのではないか、と思うようになっていた。

丁度その時、最新の国連調査報告書で昨年の世界幸福度ランキングが発表され（三月二〇日）、なんとフィンランドが世界一幸福度の高い国としてランクされたという報道に接する。同時に、日本は五八位（前年は五四位）でしかなく、GDPだけでなく「幸福度」でもこんな体たらくでしかないことに情けなさを覚える。

こうなると、世界一幸福度が高いと言われるフィ

○年代にフィンランド経済が大きく成長したものの、一九九一年に深刻な不況に見舞われ一九九〇年代半ばまで厳しい経済状況が続く。そのような中において、一九九五年にEUへの加盟が為される。当然のことながら経済の落ち込みは、財政の落ち込みとなってフィンランドの福祉国家を直撃する。歳出削減や規制緩和（民営化）を中心に、これまでの福祉国家を支えてきた経済財政政策が転換したことを知る。

ここで、知りたい事はこうした政策が大きく転換するには、当然のことながら政治の力関係が大きく変化したのではないかと、言う点である。というのも、「政策は正しさが作るのではなく、力が作る」わけで、普遍主義を標榜する北欧型の福祉国家を作り上げてきたフィンランド政治をリードしてきた政治勢力（特に労働組合）と、それを新自由主義的な方向へと転換させた政治勢力（経済界）の様々なレベルにおける闘いがあったのではないかと、とおもうのだが、この本全体を通じてそうした政策思想や政治勢力の力関係の転換についての分析は、あまり十分には為されていないように思われる。この点について序章の中でフィンランド財務省の「Economic Survey, September 1998」から、次のような引用がされている。

「課税に関する国際的な圧力や世界的な租税競争、租税の雇用への影響の観点から、もはや公的部門の財政問題を高い税率を維持する事によって解決することは適切な事ではない。フィンランドのいくつかの租税は国際基準とEU基

準に照らせば大変高い。財政支出の削減こそが公的部門の財政を改善する本質的な方法なのである」（四頁より）

EU加盟・ユーロ導入の国内論争は

大きな政府になっているから歳出削減しかなないのだ、ということでは本論が意思統一されていくのかどうか、気になるところである。とくに、「フィンランドが『欧州の病人』になっている原因はユーロのせいだ」という声が上がっているように、EU加盟や単一通貨ユーロ導入についても相当な論争があったし今も続いていると思われる。

この点について「序章」のなかで、既成政党とは全く別の新興政党である「フィンランド人党」が台頭し、二〇一五年に発足したシビラ内閣では政権の一翼にまで至っている事が指摘されているが、どんな路線上の違いがあったのか、既成政党の受け止め方と共に知りたいところではある。

本書の執筆の目的からは本筋ではないにしても、この点の概況説明があれば、この著書の内容をよりダイナミックなものとして理解できたのではないだろうか。今後の課題として注文しておきたい。

経済の停滞と分権的財政改革、特定補助金から包括補助金として一般補助金へ

「第二章フィンランドにおける地域経済の動向と地域間格差の拡大」から「第七章フィンランドにおける二〇一六年度国庫支出金の動向とSOT E改革」までの六つの章では、フィンランドにお

いても所得格差や地域間格差の拡大、伝統的な紙バルブ産業などの産業の不振、世界的な企業であるノキアなど企業が海外へと生産拠点を移すグローバル化の動きが活発化し、若年層中心に雇用問題の厳しさが深刻さが問題となる。二〇歳代が全年齢層の中で最も失業率が高く、また、最も生活保護受給率が高いことが分析されている。

そうしたなかで、フィンランドの高齢者福祉について、章を追って分析が進められている。そこで指摘されている事は、簡略化して言えば経済が停滞する中で、一九九三年に地方分権的な財政改革が行われ、国による地方自治体への補助金支出が、使い道、支出先が厳しく限定された特定補助金から二つの包括補助金（福祉・保健医療包括補助金と教育文化包括補助金）へ移行され、さらにその包括補助金も二〇一〇年には一部の教育文化サービスなどを除いて一本化されて一般補助金が成立する。このことを通じて自治体の支出の自由度が拡大してきたのである。

フィンランドでは国と自治体間の財政調整はこのような補助金を通じて進められる。つまり、人口が増えている豊かな南部から、過疎化が進展する北部へと財政移転が進められている。日本では地方交付税制度という垂直的な財政調整が中心になっているだけに、フィンランドの制度はとも興味深いものがある。著者は、第五章、第六章、第七章で、この二〇一〇年の改革（一般補助金）の内容を詳細に検討するとともに、その後の改定、つまり、あくまで二〇一〇年の改革の枠組みの中

で行われた二〇一二年の改定と二〇一五年の改定について詳細に考察し、フィンランドの地方財政調整制度の今日的な展開を分析している。

日本と似ている、施設から在宅そしてサ高住

他方、フィンランドの高齢者福祉施策の変化は日本と同様な流れとなっていて興味深い。福祉施設サービス↓在宅福祉サービス↓最近ではサービス付き高齢者住宅と進んできており、在宅福祉サービスでも重度の高齢者に焦点を当て、近親者介護手当も財政の厳しさ（地方自治体の福祉支出が全体の六〇%を超すところが出てくる）から取り入れられ、最近では高齢者介護サービスの民営化へと政策の転換が進められている。

著者はこの民営化の内実を詳細に検討している。そして、高齢化のスピードが高まりつつあるだけに、今後どのように高齢者福祉サービスが展開していくのか、特に民営化の影響について注視していくべきことを主張している。

高齢化と過疎化の進行

さらに、高齢化の進展と共に地方自治体人口が都市に集中し、過疎化が進んでいる。そこで、国の合併補助金による自治体合併や自治体連合（日本の広域連合、一部事務組合に近いもの）を組み合わせが増えている。二〇〇六年には四三一自治体だったものが二〇一六年には三二三自治体へと合併が進むものの、依然として六〇〇〇人未満の小規模自治体が一七三も存在する。

財政力の格差をどう解消していくのか、高齢者福祉の需要が高まることへの対応が進められているが、国や自治体の財政が厳しくなるだけに、改革は進められつつも十分なものになり切れていない。民営化の流れは、そうした中で着実に進展しつつあることが分かる。

広域エリアの保健医療・社会福祉改革

さらに、SOTE改革と称する保健医療と社会福祉に関する改革が二〇一五年一月に決定され、全国を一八のエリアを設定し、そこで保健医療と福祉サービスを担うこととした。事務事業の上部移管を行う方針で、実施は二〇一九年一月一日となっている。

全国一八のエリアの内、一五は自ら実施し、人口の少ない三エリアは一五のエリアからの援助を受けてサービスを提供することとなる。その際、民間サービスや第三セクターからも提供可能とされ、福祉だけでなく医療サービスの民営化の進展と活用が意図されている。「選択の自由」の法制化へと進展しつつあるが、今後は自治体と自治体エリアの二層制へと進み、自治エリアにも住民代表の選挙で議会が設置されることだ。

今後、このSOTE改革がどうなっていくのだろうか。財源問題の行方や二次医療圏の扱いなど未知数なことが多いようだ。なお、著者に話を聞いたことだが、SOTE改革の二〇一九年実施は見送られたそうである。

普遍的福祉国家の転機とフィンランドの行方

終章では、全体を通しての取りまとめをされている。一言で言えば、経済が落ち込む中で、急速に進む高齢化の進展という現実を前に、一九八〇年代に作り上げた「普遍的な福祉国家」が変化し、一九九〇年代の深刻な経済不況以降、新自由主義や市場原理主義に基づく理論が国や地方自治体の福祉政策に色濃く入ってきている事を指摘する。

つまり、「普遍的な福祉国家」から「稼げる福祉」「大企業、グローバル企業の高齢者福祉市場化」が進み始めており、「フィンランドの福祉国家の転機」と位置づけている。高齢化の進む日本とフィンランドの直面している問題がかなり類似している点であり、フィンランドの行方について我々も真剣に関心を持ち続けて行くべきことを痛感させられた。

キーワードはグローバル化であることは間違いないだろう。その意味でも、本書は北欧の普遍的な福祉国家がグローバル化の進む中でどのように変化してきたのか、これからのように進んでいくのかを知るには大変貴重な分析であると言つてよいと思う。特に、フィンランドの財政・経済、福祉、地方財政調整を研究している日本人研究者は皆無に近いわけで、その意味では、本書は研究の空白を埋める役割をも果たしているといえよう。著者がこれからも世界一幸福度の高いフィンランドの社会保障の分析を進められることを強く望み、拙い「読書ノート」を閉じたい。