

福祉モデルの変遷

—フィンランドの事例研究と福祉モデルの理論的考察—

高橋 睦子

目次

はじめに

1. フィンランドの福祉国家の危機
2. フィンランドの行政改革と福祉
3. 福祉モデルの意義
4. 福祉モデルの変遷

結語

はじめに

1990年代以降のフィンランドの福祉国家の展開は、福祉国家および福祉モデルの変遷について理解を深める上で重要な事例である。今日のフィンランドは、公（政府）の責任において税収入を主要財源として社会保障制度と社会サービスの充実を図るという北欧型福祉国家の特徴を維持しながらも、経済面において世界最高水準の国際競争力を達成している。こうしたケースは、公共部門の責任と役割を重視する福祉モデルであっても、経済成長の停滞や競争力の低下に直結するとは限らないことを示している。これは、1990年代前半の不況の克服と情報産業の台頭が進む中で、社会政策を含め経済社会が取り組んだ諸改革の一つの到達点ともいえる。しかし、携帯電話産業を中心とする情報産業の隆盛にかかわらず、長期失業を含む失業問題や老年人口の増加への政策対応という点では依然として未解決の課題があり、経済成長の見通しについても一部では懸念が示されているという状況がある。グローバル化への対応、EUへの加盟、産業構造の変化、行政改革などの国内外の変化が福祉国家にも大きな影響を及ぼしたことは事実であるとしても、福祉モデルがどのような変遷を遂げたのかという点については解明が終っていない。

本稿は、1990年代以降のフィンランドの福祉モデルの変容と今後の方向性について、①フィンランドの福祉国家の危機、②行政改革と福祉の関係という2つの側面から論考する。さらに、フィンランドに関する事例研究を踏まえ、福祉モデルの変遷と継続の理論について、政治制度と文化の関係および福祉モデルの変遷を中心に議論を深めたい。フィンランドでは、1990年代後半以降、不況や大量失業が社会に及ぼした影響についての調査研究と、経済成長と福祉国家の関係を含め21世紀のフィンランド・モデルについての議論とが同時に展開している(Heinonen 1999, Kosonen & Simpura (eds) 1999, Blom (ed) 1999, Julkunen 2001, Kiander & Lönnqvist 2002)。1990年代に何が変わり何が変わらなかったかを解明することは、近未来に向けての選択肢の模索の出発点でもある。福祉モデルの継続性を支持す

る立場からは、経済的事情などから福祉国家の運営が財政上の支障に直面したり、あるいは、政治のレトリックが政策に速効性を求め抜本的な改革を強調することがあっても、福祉国家には急激な変化に対する歯止めの装置が内蔵されているという指摘がある（Kautto 2002: 17）。官僚組織や政治構造には自己再生産的な傾向があり、一般の市民も一旦獲得した福祉・社会保障制度の恩恵を放棄することには積極的ではない。フィンランドの場合、1990年代以降も世論は一貫して福祉国家への高い支持を維持している。それにもかかわらず、福祉国家の危機と変容についての議論も続いている。

1. フィンランドの福祉国家の危機

先進工業国の多くが1970年代末までには何らかの形で福祉国家の危機を現実の問題として経験してきたことからすれば、フィンランドの福祉国家は例外的なケースであったといえよう。フィンランドの福祉国家は、1950年代末や1970年代初めに失業問題への対処を迫られたことはあっても、1990年初頭までは本格的な危機に直面したことはなかった。フィンランドの研究者たちにとっても、「福祉国家の危機」は外国の事例研究に関する研究文献を通じて紹介されてきた対岸の火事に過ぎなかった。北欧における1990年代前半の不況はフィンランドだけではなくスウェーデンやノルウェーにおいても発生したが、大量失業を伴う不況を発端とする福祉国家の危機は、フィンランドにおいて一層深刻であった。スウェーデンではすでに1980年代からいち早く社会政策や福祉国家に関する改革が展開されてきたのに対し、フィンランドでは1990年代に入ってから国家財政の急速な悪化と大量失業の発生という緊急事態の下で、福祉国家の危機への対処と福祉改革の実施とに一挙に取り組むことになった。

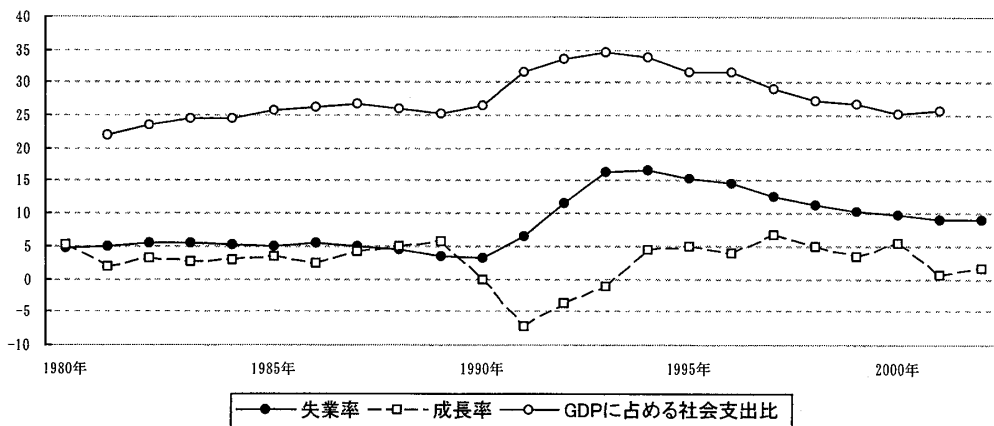
20世紀後半のフィンランドの福祉国家の展開を概観するならば、1980年代初頭までは他の北欧諸国に比べ「脱落者」(welfare state laggard) と称されるほど緩慢であり、社会民主主義的な福祉国家の標準からすれば後進的でさえあった（Huber & Stephens 2001: 135）。フィンランドは、1980年代の好況に支えられ遅ればせながらも社会給付水準等において北欧型福祉国家の仲間入りを果たし、1980年代末には国民1人当りの所得ではスウェーデンやノルウェーを追い抜いた（Swank 2002: 147）。1980年代後半のフィンランドの政財界では「ヨーロッパの日本」といった表現がしばしば用いられ、当時の経済成長では先進諸国のなかで日本と同等の高さを誇っていた。福祉国家の発展と充実はフィンランドにとって大成功をおさめた国家プロジェクトであり、「全員が負担し全員が恩恵を得る」という普遍主義の社会保障と社会サービスによって北欧型福祉国家はフィンランド社会に根付いていった（Anttonen & Sipilä 2000: 80, 89）。

フィンランドの福祉モデルの基本的な特徴を具体的に挙げれば、①普遍主義に基き無料または廉価で提供される社会サービス、②多様な年金や社会給付、③小さな所得格差、④労働市場への女性の進出といった諸点に要約される。福祉国家の役割は、こうした福祉政策の諸分野にとどまらず、むしろ、教育・職業訓練の機会保障による就労者の能力開発や家庭と仕事の両立のための育児支援策の整備等を通じて、経済成長を促進するものとして位置付けられてきた。また、フィンランドの福祉モデルにとって不可欠な基盤は、労働条件に関する労使公の三者間協定であり、政治的妥協を通じて賃金の安定化が図られてきた。結果的には、フィンランドの製造部門の給与水準は国際的にも平均レベルであり、管理職

クラスの給与水準も EU 諸国の平均を下回る水準に留まっている (Kantola 2002: 20-21)。一方、1990年代から現在にかけてのフィンランドの「福祉国家の危機」論との関連からすれば、福祉国家と経済成長の関係についての研究者の見解や言説はさらに分裂の様相を増している。

1990年にはフィンランドの経済成長率は0.4%に急落し1991年と1992年にはそれぞれ-6.4%、-3.6%というマイナス成長に陥り、失業率は17%にも上った。フィンランドの福祉国家が直面した困難は、1980年代末の冷戦の終焉、とりわけ、1991年のソビエト連邦の崩壊によって国際貿易の約15%を占めていた対ソ貿易を喪失し大きな打撃を被った点では他国に例をみないものであったが、その他の問題は歴史とは関係のない政策上の失敗に起因している (Swank 2002: 148)。1980年代後半には高金利策と通貨 (フィンランド・マルッカ) の切り上げによりインフレ傾向 (地価の急騰や賃金の高騰) と消費者のローン借入れ傾向が強まりバブル経済が生じ、経済ブームの後には資産価値の急落により銀行が破綻し金融危機へと至った。フィンランドの金融危機はスウェーデンやノルウェーよりも一層深刻であり、銀行再建と不良債権処理のために政府と中央銀行は国内総生産の7%にも匹敵する費用を負担することになった。1990年代に入ってもフィンランド政府は引き続き「強いフィンランド・マルッカ」を維持しようとしたが、結局は失敗しフィンランド経済の漂流を招いた。フィンランド政府は経済成長の促進を重視する伝統的な経済政策によって経済的な負担を増やしたのである (Stephens 1996: 53-55、Huber & Stephens 2001b: 133)。(図1参照)

図1 失業率、経済成長率、社会支出の対 GDP 比の推移 (フィンランド、1980-2002年、%)



出所：失業率：1980-1989年の数値は SVT 1997: 342、1990-2002年の数値は http://www.stat.fi/tk/tp/tasku/taskus_tyuelama.html (2003年3月25日付)。成長率：1980-1995年の数値は SVT 1997: 272、1996-2002年は http://www.stat.fi/tk/tp/tasku/taskus_tyuelama.html (2000-2002年については推定値)。社会支出の対 GDP 比：1981-82年の数値は SVT 1995: 420、1983-1991年は SVT 1997: 415、1992-2001年は http://www.stat.fi/tk/tp/tasku/taskus_tyuelama.html。

フィンランドに経済的な危機が到来した直後、危機の主犯として福祉国家が批判の槍玉に挙げられた。後に経済成長は回復し、危機の原因は主に経済政策に帰せられたが、フィンランドの福祉国家は他の北欧諸国の後を追う形で展開してきた社会発展プロジェクトとしての権威と影響力を減じることになった (Anttonen & Sipilä 2000: 91)。1990年代前半の大量失業の発生は、完全雇用の達成という従来の北欧型福祉国家の主要な目標からはかけ

離れたものであった。1995年の雇用促進プログラムのほか、退職年齢に近い世代の失業者を対象とする早期退職プログラムによって、フィンランド政府は1998年11月までに失業率を9%にまで引き下げることに成功した（Huber & Stephens 2001a: 261）。1990年代半ばから後半にかけて経済不況からの脱却も順調に進んだが、フィンランドの失業率は北欧水準からヨーロッパ水準へと変わったともいえる（Anttonen & Sipilä 2000: 94）。

不況のため税収が減り国家財政が悪化する中で、社会政策においては緊急度や必要性の高い施策に集中せざるを得ず、この結果、従来の普遍主義的な政策アプローチに替わって必要原則が強調された。この時期の社会政策についての議論では、普遍原則に基く諸手当や社会サービスのあり方に疑問を呈し、緊急性と必要性を重視し社会的な支援の優先順位をより明確化すべきだという見解がしばしば示されている。しかし、一方では、失業率が上昇すればするほど失業者たちがますます労働意欲を喪失するのではないかという憂慮の声も聞かれた。これは、手厚い失業手当によって失業者を救済することが却って失業者の労働意欲を低下させるのではないかという福祉国家への批判でもあった（Anttonen & Sipilä 2000: 90）。このように、不況下のフィンランドでは、普遍原則よりも必要原則によって失業対策に重点を置くべきだという見解と、福祉国家による失業問題への対処そのものが失業者の主体性を奪い失業手当の悪用さえ招きかねないという見解とが鋭く対立し、福祉国家は相矛盾する言説の不協和音に包囲された。実際には、1990年代を通じて失業手当はさまざまな形で削減・縮小され、必要原則が強化された。

「福祉国家は就労者の労働意欲を阻害する」という見解そのものは、決して目新しいものではない。これは、フィンランドに限らず、一般にリベラリズムからの社会民主主義の福祉国家に対する批判の典型ともいえる。大量失業の時期のフィンランドにおいてこの見解は、①福祉国家による（累進）税率が高ければ個人は労働を控える、②非就業者への社会保障の水準が高く設定されているため賃金水準の低い仕事への労働力の移行が阻害される、③福祉国家に依存する労働文化は次世代の労働意欲にとっても阻害要因となる、といった3つの主張を包括していた（Heikkilä 1997: 22）。これらは、フィンランドでは1980年代には就労者の労働意欲の維持と向上に関する議論においても言及されてきた。しかし、議論の対象について一貫性があったとはいえない。1980年代後半のフィンランドの労働力政策の課題は経済ブーム下で不足しがちな労働力をどのように確保するかという点であったのに対し、1990年代前半の課題は大量失業の克服のためにどのように失業者の再雇用を促進し長期失業を最小限にとどめるかという点であった。

一見同じ主張も経済社会の文脈によってその意味合いは異なってくる。例えば、1980年代後半から1990年代初頭にかけてのフィンランドでは、年金制度改革との関連において、早期退職（通常の定年年齢に至る前に退職し年金生活を開始すること）の多さが問題とされていた。フィンランドの早期退職率はOECD水準においても最高位にあるが、早期退職者の増加のために結果的に年金制度の経済負担が大きくなることが懸念された（Kangas & Palme 1996: 233）。早期退職は公には健康上の理由が主であるが、これは早期退職を申請する際の手続きの要請による制度的な理由であり、できるだけ早く退職し年金生活に入りたいという希望は裏返せば労働意欲の減退の表れとも考えられる。早期退職は、エスピン・アンデルセン流に言えば、社会保障制度による脱商品化の一例でもあるが、労働力不足が懸念される状況においては社会保障制度の悪影響だとする批判の声が上がっても不思議

議ではない。ただし、早期退職制度について制限を強めることで在職期間は延長されるとしても、それが労働意欲の向上、ひいては生産性の向上に貢献するかどうかは別問題であろう。エスピン・アンデルセンは脱商品化を社会民主主義的な福祉レジームの特徴の一つと位置付けている。しかし、この福祉レジームのもう一つの重要な特質として、強力な労働力化と就労を通じた社会統合にも注目すべきである。社会保障はセーフティネットにとどまらず、失業については再雇用を促進し育児と仕事の両立については社会的な支援を整備することで、できるだけ多くの市民に労働市場への参加を促し社会統合を促進してきた (Huber & Stephens 2001: 334)。

大量失業の発生によって失業保険制度そのものも支出の増大による危機に瀕する。失業手当について支給額の削減、支給要件の強化、支給期間の短縮といった対症療法的な緊急事態への対応が採られれば、失業者にしてみれば再雇用への経済的な必然性は高まる。しかし、こうした措置は、労働意欲の一面を刺激しているに過ぎない。就労による自立・自己実現・社会参加への意思と願望のレベルと働かざるを得ないという家計のレベルとが混同されがちでもある。労働意欲についての議論が手厚い失業保険制度への批判を支持する場合、それは失業の長期化と大量失業の恒常化への懸念を示唆している。長期失業問題への対応では、失業者の再雇用を困難にしがちな産業構造の変化についての分析が不可欠であるが、労働意欲に関する議論ではこの点は言及されない傾向にある。産業構造の変化に伴って生じる失業への対応策としては、失業手当という社会保障政策での対応や景気変動の安定化を図る経済政策に加え、再雇用のための職業訓練・教育、就職斡旋、就職のための引越し手当支給などの労働力政策が必要である。北欧諸国の中でも、スウェーデンとデンマークは積極的な労働力政策を重視し、この結果、1990年代に入って不況に直面した際にもスウェーデンの失業率はフィンランドの約半分の水準に留まったという指摘もある (Kiander & Lönnqvist 2002: 148)。

フィンランドの福祉国家の危機を経済不況、大量失業、財政危機、金融危機といった一連の経済的な現象に限定することは適切ではない。むしろ、フィンランドの福祉国家の基盤である普遍主義、平等、公正といった基本的な価値規範そのものが見直しの対象となったことに注目しなければならない。この背景としては、不況に突入した時期の政権が保守・中道政党を中心としたという内政面の事情に加え、民営化、規制緩和、業績主義、効率主義、起業ベンチャー、ボランティア活動などへの関心の高まりに示唆されるような公共部門への不信の拡がりも指摘できる (Anttonen & Sipilä 2000: 90)。公共部門の縮小、経済効率の強化、労働意欲の刺激、必要原則の重視などは、OECD をはじめとして世界中に流布されてきた経済政策の主流でもある (Anttonen & Sipilä 2000: 95)。

膨張しがちな公共部門と官僚組織の弊害、あるいは、社会保障と労働のインセンティブの調和といった課題についての問題意識は、1980年代初頭に OECD 報告が発表されて以来、先進諸国において共有されてきた。こうした経済政策の潮流が福祉モデルについての政治イデオロギー上の確執に合流する時、政治言説はネオ・リベラリズムのレトリックの影響を受け、公共部門批判は社会民主主義レジームの福祉国家に対するイデオロギー的な反発へと変換されると考えられる。かつてのような「社会政策は経済成長を促進し景気循環の変動を緩和させる」と考え社会政策とマクロ経済の間に肯定的な関係を主張するケインズ派路線は過去に取り残され、公共部門は経済成長にとって障害であるというネオ・リベラ

リズムの主張が支持を集めている (Kangas & Palme 1996: 228)。フィンランドの場合、1980年代には依然として福祉国家はフィンランド経済にとって不可分の存在と位置付けられ、福祉国家は経済的豊かさ、安定、消費・購買力をもたらすとされていた (Anttonen & Sipilä 2000: 94)。

フィンランドの福祉国家の危機の特徴は、1990年代初めの経済的な躓きによって財政危機に直面しただけでなく、この時期に世界中に浸透しつつあったネオ・リベラリズム言説がフィンランドの政党政治のレトリックにおいても加速度的に影響力を強め、その結果、社会政策においても1980年代までの到達目標であった北欧型普遍主義からの逸脱がみられるようになった点にある。皮肉なことに、経済不況の元凶ともいえる1980年代後半の経済政策を主導したのも、1995年以降の福祉国家再建において普遍主義的な社会保障から一部後退するに至ったのも社会民主党の主導による左派保守連合政権であった。

レヘトネン (Heikki Lehtonen) は、1990年代にみられた変化の特色として、社会保障手当の受給資格審査において所得調査・必要性が一層重視されるようになり、社会保険において被保険者負担が増えたことに注目している (Lehtonen 2000: 137-139)。1991年から1997年にかけて社会保障と社会福祉の各分野で削減と縮小が続き、疾病・失業給付の枠組みも見直され、1996年の年金制度改革で年金受給者についての所得調査が導入された (Swank 2002: 148-149)。フィンランドでは、サッチャー以降のイギリスのような抜本的な民営化促進策は採られなかったが、1990年代前半には保守・中道政権の下で各種の社会サービスは拡大に歯止めがかけられた (Anttonen & Sipilä 2000: 92)。1990年代前半には自治体の保育サービスよりも自宅育児支援手当が強化された後、社会民主党が政権に復帰した1995年からは自宅育児支援手当は見直され一部削減されているように、家族政策の展開はそれぞれの政権の政策への選好を反映している。

アントネン (Anneli Anttonen) とシピラ (Jorma Sipilä) は、1990年代以降のフィンランドの福祉モデルについて、北欧型普遍主義からリベラル保守モデルへの変容さえ指摘している (Anttonen & Sipilä 2000: 94)。しかし、北欧型普遍主義の福祉モデルがフィンランドにおいてすでに全面的に否定されたと考えるのは早急すぎるであろう。フィンランドの福祉国家は比較的包括的で普遍的かつ豊富な社会保障の特徴を維持しているという指摘もある (Swank 2002: 149)。社会手当や社会サービスの引き締めがみられるが、法律制度面からすれば市民の生活基盤の保障についての公的責任そのものは解消されていない。また、世論においても、普遍主義的な福祉モデルへの支持は経済危機の一時期にはやや低落したが1990年代半ば以降には再び高い水準を維持している (Swank 2002: 149-150)。

アラスータリ (Pertti Alasuutari) は、20世紀後半のフィンランドの福祉国家の構築を言説分析を通じて考察し、どのような点で大きな変化がないかを把握しなければ、それぞれの時代像を誤解することになると述べている。アラスータリによれば、戦後直後から1950年代の道徳的経済¹⁾の強調、1960年代後半からの計画経済への傾倒、1980年代以降の競争経済の台頭といった福祉言説の展開がみられ、福祉モデルについての議論に新たな要素が加わり社会政策上の種々の変更が生じてはいても、これらは福祉国家そのものの正当性の基本にまで及ぶものではないとされる (Alasuutari 1996: 104-115)。フィンランドの福祉国家の言説には、社会は市民に対して特定の道徳的な責任を負い、社会保障について国民経済の負担能力を維持するためには民間企業の国際的競争力の向上が重要であり、社会の支

援によって受動性、怠惰および濫用を招くべきではない、といった3つの要素が常に含まれてきた (Alasuutari 1996: 116)。

言説レベルでは福祉モデルの基本的な道德規範について継続性が指摘されるが、そうした規範の出所、形成そして定着についてアラスタリは明示的には分析していない。福祉国家の実際の政策展開からすれば理念としての規範からの乖離が生じている点について考察するには、福祉国家の内面的な変革の運動としての地方分権の展開についての理解も不可欠である。フィンランドにおける地方分権の促進は、福祉行政における中央と地方との関係が1970年代から数回の改革を経て成熟を遂げていったことと密接に関連している。

2. 行政改革と福祉

フィンランドでは、他国と同様、行政改革への絶えざる試みがみられるが、地方分権の推進としての行政改革は1990年代前半に不況期と重複する形で実施され、産業構造の変化と相まって全体として1990年代の構造改革を加速させることになった。とりわけ1993年以降には「国家補助・計画制度改革」²⁾が実施され、社会サービスおよび保健医療サービスは、従来の高度に中央集権化された制度から先進諸国の中でも最も分権化された制度へと大きな転換を遂げた (Kokko 2002: 48)。レヘト (Markku Lehto) が指摘しているように、福祉国家の設立の背景には計画によって何事も達成することができるという強固な信念と、人間の知的能力と社会全体を統治する能力についての確信があったとされ、物事が目標や手法の積み重ねによって整然とした秩序で実現するような合理的な社会は、こうした福祉国家の理想の到達点と考えられた (Lehto 2001: 102)。フィンランドでは、1960年代後半から、社会問題への最善の解決は科学的な計画を通じて得られるという計画経済への信奉が福祉モデルに多大な影響を及ぼし、福祉行政にとどまらず、経済活動の成果をできる限り公正に分ち合うために労使団体および政府が交渉するコーポラティズムの仕組みが定着していった (Alasuutari 1996: 108-110)。フィンランドの計画行政は福祉行政にも大きく影響し、1972年に成立した国民保健法の下での保健医療サービス制度の整備は、計画を通じて全国に均質に福祉を実現しようとする福祉国家のイニシアティブを象徴している (Lehto 2001: 103)。この計画の対象範囲は、医療のプライマリ・ケアの全国網の整備を起点に、1970年代を通じて専門医療、保育事業、発達障害者児ケアへも拡大されていった。

一方、このような中央主導型の計画行政は、やがて中央政府 (社会保健省社会庁) 自身にとっても過重負担になった。社会庁による計画の取りまとめや実施状況についての評価には時間がかかり過ぎただけでなく、計画が医療制度を中心としたために福祉 (社会サービス) とのバランスを欠くという問題も発生した。1970年代末からは県に権限が移譲され始め、1984年の改革で国家補助・計画制度が創設され、社会サービスと保健・医療サービス行政は一括してこの国家補助・計画制度で扱われることになり、計画の策定過程の簡素化のために社会庁に替わって県庁の権限が強化された。

ただし、日本とは異なり、フィンランドの場合、県は地方政府ではなく中央政府の一部として管轄地域内で市町村自治体に対して国を代表する。日本のような公選による県議会や県知事はなく、フィンランドの県知事は共和国大統領が任命する。したがって、社会庁から県庁への権限移譲そのものは中央政府の内部での役割分担の変化であって、必ずしも地方分権とは言えないかもしれない。それでも、主都ヘルシンキの中央官庁への一極集中

を脱して、市町村自治体により近い県への権限の分散化は、1990年代の地方分権化の本格化へ向けての助走であったことは明らかである。さらに、1993年の国家補助・計画制度改革の後、ほどなくして県制度そのものも改革され1997年9月には従来の13県から6県へと統合された³⁾。また、日本の市町村に相当するフィンランドの地方自治体（*kunta*）は2002年時点で448ありこのうち111が市（*kaupunki*）である⁴⁾。自治体の総数は漸減傾向にあるが、自治体の統廃合は内政面での諸要因のために活発とはいえない。

1993年の改革以前、とりわけ1970年代には、法律によって自治体は社会・保健医療サービスの実施を義務付けられたが、どのようなサービスが市民にとって最善かを判断するのは中央政府（社会保健省）であった。中央政府の自治体に対する指導・監督はきめ細かく厳密であり、全国的な共通目標に到達するための手法の細部にまで及んだとされる。1980年代以降、中央の指導と監督を受ける立場にあった自治体側は、中央が主導する全国共通方式での福祉・保健医療行政のあり方についての批判を強めていった。全国一律・均質性についての中央政府の固執は、福祉や保健医療に関するリスクに対して福祉国家（公共部門）が地域住民の生活の安全を保障する責任（*väestövastuu*）を負うという考え方と連動している（Kokko 2002: 52）。

1984年の国家補助・計画制度によれば、市町村自治体は、事業への財政補助を国家から得る前提として中央政府に対して定期的に詳細な報告を行うことを義務付けられていた。諸計画は基本的には5か年計画として策定されたが、1980年末までにはこの制度についての改革の必然性が中央政府だけでなく地方からも指摘されるようになった。中央政府にとっては、同制度は社会・保健医療サービスについて新たな支出項目の追加とその必要性についての根拠説明をエスカレートさせ結果的に支出を拡大させる傾向にあり、財政支出に歯止めをかけるためにも制度改革が必要であった。実際、自治体は必要と考える定員や資金を確保するために査定での削減を見越して要求を上乗せして計上する傾向があったが、計画の拡張傾向は制度的なものでもあり自治体だけを非難すべきではないであろう（Lehto 2001: 104-105）。いずれにせよ、自治体は計画の作成、執行および報告についての中央政府の厳格な監督に少なからず疲弊していた（Kokko 2002: 49）。

1984年の制度に対する改革へのプレッシャーの源は、社会支出に歯止めを求めようとした中央政府の論理と福祉や医療行政についての決定権限の拡大を求める自治体の論理だけではない。1980年代半ば以降フィンランドでは景気の過熱と並行して一般に労働力不足への懸念が高まり、1984年の制度の下で拡張を続ける自治体セクターが労働力を吸収し続けることへの歯止めの必要性が指摘されるようになっていた（Lehto 2001: 108）。1980年代末の時点では、経済成長を維持するためにも公共部門だけでなく民間セクターの労働力を確保すべきという観点からの制度改革が支持されたのであって、公共部門の非効率性や官僚主義への批判がとくに高まったということではない。1990年代初頭の大量失業をとまなう不況とほぼ時期を同じくして、社会・保健医療サービス供給の業者（民間）委託と自治体の役割、社会・保健医療サービスの市場化、サービス利用者の選択の自由についての議論が活発化した。制度改革への準備が時間をかけて進められていた間に、1990年末から1991年を境目として労働力不足への懸念は失業問題への懸念へと移り変わり、国家補助・計画制度改革は不況と失業が最も深刻であった1993年に達成された。

自治体レベルの自律と自立を尊重し強化ようとする地方分権は、単に中央集権的な規制

や監督からの離脱の動きとみるべきではないであろう。また、中央政府が自治体に対して行った指導・監督について弊害ばかりを指摘するのも妥当ではない。1970年代はフィンランドの福祉国家が社会・保健医療サービス網を全国的に整備した時期であり、中央政府の強いイニシアティブは不可欠であった。中央の指導と監督の下で自治体が社会政策への理解を深め実際の行政能力を高めていったからこそ、結果的に自治体が中央の指示に従うだけではなく、自らの企画によって施策を展開するだけの裁量を必要とするに至ったという解釈の方が現実的である。1993年の国家補助・計画制度改革によって、自治体は新規事業など一部の例外を除いてはもはや計画を中央政府に逐一提出する必要はなくなった。ただし、1993年の改革によって地方分権が進んだとはいっても、依然として、社会・保健医療サービスや社会保障制度の基本的な枠組みは各種の法律によって規定され、中央政府および自治体は法律主義の枠組みに沿ってその責務を実行するという点には変更はない。この意味で、中央は福祉国家における政治的主導力を減じていない。

1993年の改革の結果、自治体は、地域に配置する医師の人数、ケアサービスの実施方法、ソーシャルワークの内容など幅広く自己決定できるようになった（Lehto 2001: 108）。換言すれば、自治体は国家補助の用途を自由に決められることができるようになり、不況下では支出削減について決める自由を意味した（Anttonen & Sipilä 2000: 95）。自治体の権限の強化に伴い、1990年代にはフィンランドの福祉モデルの議論において福祉国家に替わって福祉自治体という表現も用いられるようになった。地域の特性や実情により適した施策の追求としては中央から地方へという責任・権限移譲は合理的であり、地方自治の促進は国際的な潮流でもある。フィンランドの場合、国家の責任の委任先は民間部門（企業）ではなく自治体であり、公共部門の中での役割分担の再調整を通じて福祉国家が弾力性を強化したともいえる。

自治体の決定権限が強化されたからといって、万事について自治体が自由裁量で決めるのではなく、各種の基準・指標は国際社会や国によってすでに開発され標準化されている。例えば、中央政府の一貫した政策によって社会・保健医療サービスに必要な人的資源が教育訓練され量・質ともに確保された結果、人材についての標準化が定着するとともに中央政府の監督の必要性も減っていった。平等や安全の確保という全体への視点と行政の弾力化や柔軟性を強調する分権化との間には緊張が生じやすい（Lehto 2001: 107-108）。フィンランドのようにすでに福祉や医療行政において標準化が進んでいる場合には、地方分権の促進によって平等や安全といった福祉モデルの礎の喪失には直結しないと考えられる。地方分権化は必ずしも福祉国家の解体を意味するものではない。以下では、福祉モデルおよび福祉国家の変遷についてさらに考察を続ける。

3. 福祉モデルの意義

福祉モデルという概念は、個別の福祉国家において展開される社会政策や関連の諸制度の特徴や傾向を指すことが多いが、また一方では、福祉国家群をさらに類型化した福祉レジーム論も研究者の関心を惹き付けてきたのも事実である。フィンランドの社会政策研究において「フィンランドの福祉モデル」の議論は、フィンランドの福祉国家にとっての政策課題と選択肢を模索している。カウト（Mikko Kautto）は、1990年代前半の経済危機を経て、フィンランドの福祉言説では福祉国家から福祉社会へと重心が移ってきたと指摘

している。財政危機のために社会支出の一部削減や手当支給の制限を余儀無くされた状況下において、福祉社会という表現は、市場中心主義、個人・家族の自己責任、さらに民間団体の役割へと関心を向けるものであった。また、1993年の国家補助・計画制度改革に代表される行政改革は、国（中央政府および県庁）と地方（市町村）の関係の見直しを通じて一層多くの権限と責任を地方へ移してきた。既述のように福祉「国家」に替えて福祉「自治体」を中心的な福祉の主体として位置付けようとする議論もある（Kautto 2002: 13）。

こうした福祉言説の展開からすれば、あたかも福祉国家の存在意義が小さくなり、中央に替わって地方がもっぱら脚光を浴びているかのような印象も受ける。それでも、カウットは、福祉モデルの議論では福祉国家の政治の決定的な影響力を看過することはできないと指摘し、福祉社会ではなく福祉国家という用語によって福祉モデルを議論すべきだと主張する。福祉国家の政治は、中央政府の方向性を左右するだけでなく地方自治体をも含む公共部門全体の動向に影響を及ぼすとともに、社会における公共部門以外の活動主体が広義の福祉についてどのように関与しどのような責務・役割を担うかを規定する（Kautto 2002: 13）。

福祉モデルの議論において福祉社会ではなく福祉国家をキーワードとすることの意義については、カウットがフィンランドの研究者を対象に記述した説明だけでは簡潔過ぎるかもしれない。ここでの焦点は、福祉国家か福祉社会かどちらが最も重要で影響力があるか、あるいは、国か地方か、公か民間かという二者択一の問題提起ではない。福祉言説において福祉国家という用語の放棄が示唆されるとすれば、その背景には、公共部門への不信や福祉行政への失望、福祉国家への期待感の低迷といった信用と選好の問題が見隠れしている。しかし、このような議論が交わされていることで、福祉国家がもはや社会的な信用を喪失していると誤解すべきではない。むしろ、社会政策への選好について福祉社会の諸主体がそれぞれの意思を形成し伝え合う場として、また、政策の選択肢についての決定に向けて主体の相互作用が展開する場としての福祉の政治の重要性が改めて想起される。

福祉の政治（*politics of welfare*）を通じて設定される基本的な価値や目標は、政策の選択を通じて具現化され、社会の多様な活動主体の役割や影響力を規定する。福祉社会の基本的な枠組みを決定付ける福祉の政治の意義に注目すれば、福祉国家をキーワードとして福祉モデルを論じることは自明でもある。こうした議論において、福祉国家は中央・地方政府といった公共の行政組織に限定されず、福祉社会の基本的な枠組みを設定し社会的合意を形成する制度としての政治をも指している。この文脈では、政治は、政策を策定し実施する基盤となる社会的合意、法律および規則の形成に係わる政党、政治家、官僚組織、関係団体等の活動を指す。カウットが総括しているように、福祉モデルを論じることの意義は、福祉社会を特徴付ける政治制度としての福祉国家がどのように形成されているか、また、福祉国家の主要な主体は相互にどのように関連しているかという点を解明することにある（Kautto 2002: 16-17）。

福祉モデルは、多様な課題への絶えざる対応と近未来への方向の模索との総体であり、決して静的で固定的なものではない。社会政策学者や政治学者が指摘しているように、各国は政治・経済において相互依存を深めてきたにもかかわらず、個別の社会政策や福祉モデルは収斂の方向に向かうどころかむしろ多様性を増幅させている（Taylor-Gooby 1997: 188, Rothstein 1998: 145）。一方では、個別の福祉国家の制度の長期的な展開については、

経済・政治情勢の変化の影響下にあっても福祉モデルの特質に継続性がみられることが「経路依存性」(path dependency)として指摘されている(Huber & Stephens 2001a: 10)。福祉国家の政治は制度化された意思決定過程を通じて特定の選択肢への選好を政策を通じて具現する。カウツが注目している福祉国家の主体間の関係のありようは政治制度の特質に深く係わり、政治的な選好には社会規範が組み込まれ福祉国家の変遷に影響してきたと考えられる。

4. 福祉モデルの変遷

フィンランドの福祉国家と社会政策の変遷について、アンットネンとシピラは、現代を理解する上で不可欠な出発点は歴史であるとし、国民的な福祉国家は、各国の文化的な伝統と特質を併せ持ちながらも、ほぼ類似の社会問題への多様な対応として誕生し展開してきたと述べている(Anttonen & Sipilä 2000: 21)。各国の福祉モデルが収斂に向かわずむしろ多様化することに関して、福祉モデルの構造や特質の継続性を示唆する文化(文化伝統)や歴史への言及は都合のよいものである。歴史や文化が異なるから福祉モデルも異なるという見解は一見単純明快である。しかし、これは現代の福祉モデルの展開を分析する上では必ずしも十分な説明ではない。グローバリゼーションが進む中で福祉モデルそのものが絶えざる見直しに直面し変容を遂げていくことに注目するならば、歴史や文化を国民国家の不変の核心として固定的に理解することには限界がある。既述のように、アンットネンとシピラは1990年代以降のフィンランドの福祉モデルの展開について1980年代からの継続ではなく変容に注目し、北欧型普遍主義からの部分的撤退と逸脱を結論付けているが、こうした変容と文化伝統との関係については論じていない。

福祉モデルと文化の関係については、例えばスウェーデン文化の平等への指向の強さからスウェーデンの福祉モデルの特徴を説明しようとする研究も続けられている⁵⁾。グルド(Arthur Gould)は、近年にはヨーロッパ諸国の事例研究において福祉と文化の関係が一層注目されるようになったと指摘している。グルドは社会学における文化概念の位置付けの変遷を概観しつつ、闘争や紛争よりも社会的合意とコンセンサスを重視した機能主義アプローチが1960年代以降には階級闘争アプローチから批判されたことを指摘する。階級闘争の研究者たちにとっては、中心的な文化システム(central value system)といったパーソンズ的な文化概念はイデオロギー上の抑圧に過ぎなかった。また、文化の概念から貧困やエスニック・マイノリティが被った不平等を説明することは、政治経済の研究者たちを惹き付けなかった。1990年代以降、構造対個人という議論や構造対主体という図式化の限界が明らかになるにつれて、社会政策の分析において文化概念が再評価されるに至った。グルドにとっての文化は社会的な意味や象徴を意味するポストモダン的なものである(Gould 2001: 7)。

政治学では、政治における合理的選択の理論的枠組みへの文化アプローチの援用によって、文化アイデンティティを通じて人々の自己中心的な利益追求が制御されるという説明も試みられてきた(Lane & Ersson 2002: 37)。文化の概念や文化理論そのものがすでに多様であり、文化と政治の関係について研究者の見解も不一致である。政治活動を含め人々の行動が単に自己利益の最大化に過ぎないのかそうでないのかという問題提起のもとで、文化理論は共同体や共同体への帰属意識あるいは文化アイデンティティに含まれる価値に

注目する（Lane & Ersson 2002: 36-37）。政治学の文化理論によれば、政治文化とは、政治過程に秩序と意味を与え、政治システムにおける行動を統治する基本的な前提とルールを規定する態度、信条および感情であるとされ、この意味で、とくに政治プロセスの構造を決定する文化は、政治的な理想と政治に影響を及ぼす価値との双方を包含している（Lane & Ersson 2002: 35）。

ところで、平等や公正は北欧型福祉モデルの文化的および社会規範の基調としてしばしば言及されるが、こうした価値観は北欧の特権でもないようだ。スヴァルフォッシュ（Stefan Svallfors）の研究に示されるように、イギリス、ドイツ、スウェーデンにおける平等、公正、福祉政策に関する市民の意見・態度や価値観については多様性ではなく類似性が指摘される⁶⁾。「ある国の社会政策が限定的であるのはその国の市民がそれを望んでいるからだ」という説明から得られるものはほとんどない（Rothstein 1998: 133）。スヴァルフォッシュは、公正や平等について国民が類似の価値を共有していると考えられる国々において全く異なる福祉モデルが採用され、諸課題についての制度的な解決も大いに異なることについては、各国における価値観の相違によって説明されるものではなく「一般に公開されている言説の場」に求めるべきだと指摘している。各国の社会政策にみられる顕著な相違は各国の人々が非常に異なる価値観を持っている結果というよりは、むしろ、政治的な戦略が成功したか失敗したかという点に起因していると主張している⁷⁾。

既述のアラスタリによるフィンランドの福祉言説の長期的な展開についての研究から明らかなように、平等や公正が福祉言説の基盤に深く刻みこまれ言説を通じて福祉モデルの道徳的な規範が正当化されることで、国内外の社会環境が変化しても福祉国家の普遍主義的な特質は少なくとも言説のレベルでは少なからず維持されてきたと考えられる。言説の場に組み込まれる変数としての基本概念の相違が個別の社会における福祉モデルの多様性と関連すると考えられるが、フィンランドの福祉モデルについての論考はフィンランドの読者を意識してフィンランド向けに論述されることが多く、どこからどのように特定の基本概念が言説の基調となったかという点は不問に付されがちであり、そのためにあたかも言説が本質的に平等や公正を組み込んできたかのような文化的な錯覚に陥りがちである。言説の内向性と本質論としての文化論アプローチとは密接な関係にあるが、平等や公正がフィンランドの福祉言説にとって不可欠の基調となったのは、元来フィンランド文化やフィンランド人気質の伝統ではなく、政策形成の道程においてそうした規範が基調として選択され政策の実践と言説との両レベルにおいて公に主流として制度化されたためと考えられる。スヴァルフォッシュの指摘する政治的な戦略は、このような政策と言説の両面における制度化との関連で福祉の政治戦略の意義を示唆している。換言すれば、制度化された言説構造は福祉モデルの主要な規範についての「経路依存性」の一端を浮かび上がらせる。

福祉モデルの多様性と福祉国家に関する世論との関連では、福祉国家が社会政策によって社会の各方面に介入すること（welfare state intervention）についての世論の支持の高低は政府組織や政治システムへの市民の信頼によって決まるという主張もある。つまり、「政府の能力が低く信頼することもできないと人々が思うのならば、人々は不可欠な資源を提供することはないであろうし、そうした資源なしには政府のパフォーマンスは向上せず、人々はさらに政府に対して不満足で信用を置かなくなり、度重なる信用の失墜は民主主義への支持を崩壊させる」⁸⁾ という悪循環の図式が社会政策の拡大を阻むという見解である。

一方、スヴァルフォッシュはこの見解の前提である政治の信用度と福祉国家への世論の支持との相関性について疑問を投げかけている。各国（スウェーデン、ドイツ、アメリカ、オーストラリア）での政治の信用度や有効性と福祉国家による介入（welfare state intervention）への世論の支持との間には相関関係はみられないが、政治の信用度と個々の具体的な社会政策の施策に対する態度との間には高い相関性が指摘される（Svallfors 2002: 197）。国家の責務（何をすべきか）についての一般的な問いと、実際に国が何をしているかという点についての具体的な問いとでは、政治の信用度との相関性は大きく異なる（Svallfors 2002: 197-198）。こうした実証的な試みは、政治への信用と福祉国家による介入への国民的な支持との関連についての議論にとって貴重な反省材料ではあるが、質問の設定によって結果が大きく左右される世論・意識調査の問題点をも露呈している。スヴァルフォッシュは、政治の信用度と福祉国家による介入への支持との関連を裏付けることはできないと結論付けているが、これは質問設定が回答者にとって適切ではなかったことをも示唆している。福祉国家の介入について税金など具体的な質問項目については政治の信用度との相関は明白である。

各国の福祉モデルが多様化していく理由について、各国の歴史や文化が異なるからという説明は不十分だとする指摘がある。スウェーデンの政治学者ロステイン（Bo Rothstein）は、規範に制御される人々の行動が社会によって異なり、それぞれの社会の規範も多様であることは政治制度の設計に帰するものであり、社会の諸規範は文化や歴史といった構造によって所与とされているものではないとしている（Rothstein 1998: 134-135）。ロステインが歴史や文化をもって所与とする考え方に批判的であるのは、福祉モデルについて変化と継続性の双方を念頭に置いて議論しようとしているからである。歴史や文化によって固定された構造を国民性などと結び付け福祉モデルの源とみなすアプローチは、時代によって社会の規範そのものが変化することを説明しえない。平等や公正を重視する社会規範が文化として福祉モデルの構造を決定するという文化論の限界がここに指摘される。

ロステインは、スウェーデンをはじめとする普遍主義・社会民主主義的な福祉国家の政治的・道徳的な論理について論じる中で、社会政策や連帯の出発点の一つとしての規範的な基盤（normative foundation）に関心を向け、社会規範は政治制度がどのように意思決定の状況を構成するかによって説明されると述べている（Rothstein 1998: 134）。ロステインによれば、社会規範について文化や歴史によって所与のものとして定められていると運命論的に捉えるのではなく、社会規範が政治制度の特質によって異なるという理解に立てば、政治制度の設計の選択において市民が主要な役割を担い得る可能性があるとされる。ロステインは、制度が人による産物であることから制度理論も人から出発すべきであり、人の選択と制度による人の選択への制限とを集約することが社会科学の統合に向けての一步だと主張している（Rothstein 1998: 135）。

さらに、ロステインは、ステインモ（Sven Steinmo）との共著の中で、政治学の合理的選択理論は静的な政治状況を前提としているために変遷についての研究アプローチとしては有用ではないとし、歴史についても合理的選択論者のように単に事象が起きる場として捉えるのでは不十分としている（Rothstein & Steinmo 2002: 2）。制度と選好の関係について、経済アプローチでは選好は制度にとって外在的なものにすぎず制度は主体間の取り引きのルールを設定するが選好そのものに影響を及ぼすことはできないとされ、社会学的な

文化アプローチでは主体の選好は制度が設定する妥当性の論理に従って特定の文脈に沿って規定されると考えられる（Rothstein & Steinmo 2002: 5）。制度の主体が選好を形成する過程において制度が社会と個人の関係に及ぼす影響について、経済アプローチは軽視しがちであり文化アプローチは過大評価しがちである。例えば、文化アプローチが主張するように、制度が選好を規定するというのであれば、どのタイプの制度がどの種類の選好をどの主体に振り分けるかを特定するという困難な作業に直面する。ロステインとSTEINMOは、第3のアプローチとして歴史的制度的アプローチを提案し、制度についての構造的・決定論的な理解を超え、制度の変遷がもたらす新たな枠組みにおいて新たな政治的選択が可能になることに注目している（Rothstein & Steinmo 2002: 15-16）。

ロステインとSTEINMOの論点は、福祉国家の多様化を解明する上では歴史と政治制度のいずれもが最重要であるとしつつ、歴史は因果関係を持った一定不変の変数によって進んでいく直線的な軌跡ではなく、政治や政策の結果とは歴史的に組み込まれた数々の要因が複雑に相互作用してできた産物であると理解している（Rothstein & Steinmo 2002: 2）。「経路依存性」（path dependency）についての議論では、歴史は運命論的で不変のパターンによって制度の展開に道筋を設定し制御するかのようにも考えられがちであるが、経路は所与の運命でもなく近未来への選択肢を限定するものでもない。進展する歴史（evolutionary history）は単なる選別淘汰の進化論に基く歴史観の踏襲ではなく、時を超えて変数は一定不変ではなく、時とともに変数として組み込まれる要因や組み込まれ方も変化し得るという意味での進展を意味している（Rothstein & Steinmo 2002: 16）。歴史的制度的アプローチにおいては、或る進展は特定の歴史の中に見い出されるという理由で歴史には意味があるとされ、また、意思の形成を理解する上で重要な示唆を与える点で制度的な分析の意義が見い出される（Rothstein & Steinmo 2002: 16）。

「経路依存性」についての説明は、福祉モデルの展開についてどの決定要素の影響を重視するかという異なる理論的枠組みの特徴を示唆する。これまでに産業主義の論理、国家中心主義、政治的な階級闘争（権力資源論）といったアプローチが議論されてきた（Huber & Stephens 2001: 14）。産業主義の論理は、福祉国家の成長と福祉国家間の相違の増大とはいずれも経済発展の副産物で人口動態と社会組織のもたらす結果であるとみなす。国家中心のアプローチは社会の影響から比較的自由とされる官僚が政策形成では主要な役割を担うことに注目する。権力資源論は労働組織・左派政党と中道・保守の政治勢力との間の組織的な力の分布が各国における福祉国家の規模と分配能力の相違にとって最も重要な決定要素であると認識する（Huber & Stephens 2001: 15）。権力資源論アプローチはスウェーデンの福祉国家研究においてしばしば論じられ、社会民主主義的な福祉レジームと労働運動・社会民主党政権の政治的影響力の関係に注目してきた⁹⁾。また、軌道は水平とは限らず、上方（拡大）や下方（削減）といった角度の揺らぎに留意すれば、福祉モデルの継続性を静止状態ではなく動的な運動として捉え、ロステインらの歴史や福祉国家の動的な進展を軌道への依存性の議論に組み込むことができる。

フーバー（Evelyn Huber）とステファンス（John D. Stephens）は、権力資源論的なアプローチを出発点として普遍主義的な北欧型福祉モデルを論考し、「多くの市民に恩恵をもたらす社会政策は一旦導入されれば広範な支持を得てその後の政策改革の議論にとっての出発点を設定する」という「政策の歯止め効果」（policy ratchet effect）を指摘する。政

策の遺産 (policy legacies) の概念は、現状の政策レジームの利害 (遺産への確執) のために従来と異なる政策への変更が困難であると説明するが、ここでは変更の困難性が問題であって福祉国家の展開への効果からすれば拡大と削減のいずれの方向でもあり得る。これに対して、政策の歯止め効果は拡大については当てはまるが削減には当てはまらないとされる (Huber & Stephens 2001: 334)。フーバーとステファンスは、長期的にみれば、特定政党の政権担当が福祉国家の展開に及ぼす影響は福祉国家の創設期の方がその後の時期よりも大きく、経路依存性は政策の歯止め効果と政策レジームの遺産に起因すると述べている (Huber & Stephens 2001: 333)。

1990年代以降のフィンランドの福祉モデルの展開からすれば、実質的には福祉国家の削減が中心であり軌道は1980年代の上向きから急遽下向きに角度の設定を変更した。景気回復後も再び上向きへと軌道の角度の回復にはつながらないという点で、産業主義の論理はここでは適用できず、先行きについての不確かさが議論に上る (Anttonen & Sipilä 2000, Julkunen 2001)。フィンランドの事例は、福祉国家に対する世論の支持には大きな変化がなくとも、財政上の理由から政府は福祉国家を削減せざるを得ないことを示すものであった。それでも、削減の程度についてより慎重な議論が必要であろう。「政策の歯止め効果」が市民からの支持を含むものである限り、フィンランドの事例に示されるように、経済危機を被っても世論が普遍主義的な福祉モデルを支持し続けていることは、フィンランドでは「政策の歯止め効果」が福祉国家の大幅な削減や抜本的な路線変更に対して作用しうることを示している。

結語

各国の福祉モデルの展開は個別の検証だけでなく比較の視点からの検証を通じてよりよく理解することができる。政治や政策の成果を政策への選好と政府 (公共部門) への政治的・国民的信頼 (支持) の増減に関連付けて検討し、さらに、多国間比較の視角を取り入れて議論することで、個別の福祉モデルの特性をより明確に把握することができる。フィンランドの福祉国家の危機は、1990年代前半の不況と大量失業による社会的なショックとその後の政策対応としての福祉国家の一部削減によって、1980年代の福祉国家の拡大と充実の軌道が修正を強いられたことと密接に関連している。また、この間、フィンランドを取り巻く国際社会の環境も大きく変化し、グローバル経済の台頭とともに福祉言説においてもネオ・リベラリズムのレトリックが影響力を強めていったことも、フィンランドの福祉国家についての危機感を煽ることになった。フィンランド国内での行政改革の展開が地方分権の推進によって市町村自治体の役割と存在意義を強調するものであったことも、福祉国家を代表する中央政府の役割の縮減と誤解されがちであり、福祉モデルの変遷についての議論を複雑にした。1993年の改革によってフィンランドの市町村自治体は以前にも増して多くの自由裁量を獲得したが、地方自治の促進の前提としてすでに1970年代以降の中央政府の主導の下で社会サービスや社会保障に関する基本的な制度と規準が全国的に整備されていたことを看過すべきでない。地方分権化は中央政府の業務の軽減といった理由だけでなく、中央政府の監督と指導によって市町村自治体が福祉行政について習熟し成熟を遂げていったことから動機を見い出すことができる。1984年の国家補助・計画制度の改革が長年の準備を経て1993年に実現し時期的に丁度不況のピークと重なり、自治体の自由

裁量を通じて支出削減の鋒先は社会サービスにも向けられた。

1990年代以降のフィンランドでは効率、競争、成果の重視は、福祉国家の危機だけではなくグローバル経済に対応し自由競争に勝ち抜き景気回復をもたらした情報産業を中心とする経済の躍進を語る際のキーワードでもある。一方では、1990年代の産業構造の変化を経て、今日のフィンランドではかつてなかったような貧富の格差拡大も指摘されている。1990年代後半の好況にもかかわらず、不況と大量失業の負の遺産の存在は21世紀に入っても解消されていない高水準の失業率にとどまらず、福祉モデルの軌道が1980年代のような拡大の方向へと角度を修正していないことにも示されている。景気が回復し社会民主党が政権を主導し普遍主義的な福祉国家への世論の支持が堅調であっても、また、福祉言説の基本的な要素や社会政策の目標の基盤となる規範に大きな変化がみられないとしても、実際には社会保障や社会サービス制度の運用における削減と見直しは続いている。この削減と見直しの程度や規模についての認識の相違が福祉モデルの「経路依存性」の解釈の違いを左右している。

謝辞

査読者から貴重なコメントをいただきました。ここに厚く感謝申し上げます。

注

- 1) 道徳的経済 (moral economy) は権利や妥当性の道徳的概念がどのように経済の形態に具現されるかを指すが、アラスターはとくに1940年代末から1950年代のフィンランドでは社会政策のあり方についての議論が道徳的な原則にしばしば言及したことに注目している。Alasuutari 1996: 105参照。
- 2) 原語では、*valtiosuus- ja suunnittelujärjestelmien uudistus*。
- 3) フィンランドにおける県庁 (*lääninhallitus*) は7つの中央省庁の機能を地方において代表する。具体的には、社会・保健医療サービス、教育・文化、警察、救難、交通、競争・消費者問題、法務の各分野を所掌する他、緊急事態への備えに責任を負い、管轄地域における基本的な社会サービス (福祉) の実施状況についての評価報告の作成を担当している。<http://www.laaninhallitus.fi/lh/home.nsf> 参照。
- 4) <http://www.kuntaliitto.fi/kunnat/> 参照。
- 5) スウェーデンの福祉モデルへの文化論的なアプローチの一例として、Gould 2001参照。
- 6) Stefan Svallfors 1993 "Policy Regimes and Attitudes to Inequality: A Comparison of Three European Nations," in Thomas P. Boje & Sven E. Olsson-Hort (eds) *Scandinavia in a New Europe*, Oslo, Scandinavian University Press; Rothstein 1998: 132に引用。
- 7) Svallfors Ibid.; Rothstein 1998: 136に引用。
- 8) Nye, Joseph et al. (eds) 1997 *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press; Svallfors 2002: 185 に引用。
- 9) この権力資源論に基く福祉国家・福祉モデル研究は Water Korpi や Gøsta Esping-Andersen 等に代表される。Rothstein 1996も参照。

参考文献

- Alasuutari, Pertti 1996 *Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994*, Tampere: Vastapaino.
- Anttonen, Anneli and Sipilä, Jorma 2000 *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*, Tampere: Vastapaino.
- Blom, Raimo (ed) 1999 *Mikä Suomessa muuttui? Sosiologinen kuva 1990-luvusta*, Helsinki: Gaude-

- amus.
- Gould, Arthur 2001 *Developments in Swedish Social Policy. Resisting Dionysus*, Basingstoke: Palgrave.
- Heikkilä, Matti 1997 “Kuinka perustella sosiaalipoliittisia supistuksia,” *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*, Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (eds), Raportteja 208, Helsinki: Stakes, 19–32.
- Heinonen, Jari 1999 *Hyvinvointimalli murroksessa. Aikamme sosiaalinen kysymys ja sen ratkaisuvaihtoehdot*, Helsinki: Kustannusyhtiö TA-Tieto Oy.
- Huber, Evelyne and Stephens, John D 2001a *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Huber, Evelyne and Stephens, John D 2001b “Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment,” *The New Politics of the Welfare State*, Paul Pierson (ed), Oxford: Oxford University Press, 107–145.
- Julkunen, Raija 2001 *Suunnanmuutos*, Tampere: Vastapaino.
- Kangas, Olli and Palme, Joakim 1996 “The Development of Occupational Pensions in Finland and Sweden: Class Politics and Institutional Feedbacks,” *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, Michael Shalev (ed), Basingstoke: Macmillan & New York: Mt Martin’s Press, 211–240.
- Kantola, Anu 2002 “Millä mallilla globaalitaloudessa?” *Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla*, Anu Kantola and Mikko Kautto (eds), Helsinki: Edita, 20–45.
- Kautto, Mikko 2002 “Hyvinvoinnin valinnat,” *Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla*, Anu Kantola and Mikko Kautto (eds), Helsinki: Edita, 11–19.
- Kiander, Jaakko and Lönnqvist, Henrik 2002 *Hyvinvointivaltio ja talouskasvu*, Helsinki: WSOY.
- Kokko, Simo 2002 “Vuosikymmenen palvelujen hajautettua suunnittelua,” *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2002*, Matti Heikkilä & Antti Parpo (eds), Raportteja 268: 2002, Helsinki: STAKES, 48–59.
- Kosonen, Pekka & Simpura, Jussi (eds) 1999 *Sosiaalipoliittikka globalisoituvassa maailmassa*, Helsinki: Gaudeamus.
- Lane, Jan-Erik & Ersson, Svante 2002 *Culture and Politics. A Comparative Approach*, Aldershot: Ashgate.
- Lehto, Markku 2001 *Sosiaalipoliittikka edistyksen asialla*, Tampere: Vastapaino.
- Lehtonen, Heikki 2000 “Voiko suomalainen hyvinvointivaltiomalli muuttua?” *Sosiologia* 37: 2, 130–141.
- Rothstein, Bo 1998 *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo 1996 *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*, Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press.
- Rothstein, Bo and Steinmo, Sven 2002 “Restructuring Politics: Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States,” *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, Bo Rothstein and Sven Steinmo (eds), Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1–19.
- Stephens, John D 1996 “The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects,” *Welfare in Transition. National Adaptations in Global Economics*, Gøsta Esping-Andersen (ed), London: Sage Publications, 32–65.
- Svallfors, Stefan 2002 “Political Trust and Support for the Welfare State: Unpacking a Supposed Relationship,” *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, Bo Rothstein and Sven Steinmo (eds), Basingstoke: Palgrave Macmillan, 184–205.

Swank, Duane 2002 *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor-Gooby, Peter 1997 "In defence of second best theory: state, class and capital in social policy," *Journal of Social Policy*, Vol 26, 171-192.

キーワード：福祉モデル フィンランド 福祉国家

(TAKAHASHI Mutsuko)