

フィンランドのサードセクター Third Sector in Finland

田中 里美
Satomi TANAKA

抄録

先進各国は、グローバル化、高齢化、家族の変化がもたらすインパクトへの対応を迫られている。これらは人々の生活に、また一方で福祉国家の存立条件に影響を与えている。こうした状況下で多様な主体から多様な期待を寄せられ、また実際にその活動を質的、量的に拡大させているのが、協セクターである。協セクターをめぐるのは、政府・公共セクター、市場セクターの補完的な役割を担うという分担論から、他セクターによるサービスに欠けていた、サービスにおける決定の民主化、利用者の参加等の価値の実現に期待を寄せるサービスのコ・プロダクションにかかる議論、「フォーディズム」終焉後の社会における第三極となることを期待するサードセクター論まで、多様な議論が行われてきた。本稿は、福祉レジームとの関係で協セクターに注目するにあたり、公的責任の大きい北欧型の福祉国家であるフィンランドを取り上げ、フィンランドでサードセクターと呼びならわされている領域、およびこの中で、社会的企業をめぐる動きを取り上げる。北欧型の福祉国家は、人々の就労と納税、国による普遍主義的な現金、サービスの給付がセットになっている。フィンランドの協セクターは、労働市場において不利な立場にある人々、また、農村に暮らす人々の生活を支える役割を果たしている。両者は、1990年代の不況、失業率の高まり、そしてEUの政策に影響を受けてきた。1990年代に過疎化が加速した農村では、住民自身の手で、サービス提供に乗り出した地域がある一方、これまで障害者の働く場づくりに機能してきたワークアクティビティセンターは、折からの不況で発生した大量の失業者の受け皿として、その機能を変化させていった。2003年、大量の失業者に対する危機感から社会的企業法が制定され、その後、2021年に社会的企業戦略も打ち出されたが、社会的企業は、量的拡大、社会的認知を得られなかったとして2023年、社会的企業法は廃止された。フィンランドにおけるサードセクターの位置づけ、その変化は、公の責任の大きな福祉レジームの影響を強く受けている。

キーワード

フィンランド、サードセクター、社会的企業

はじめに

先進各国は、グローバル化、高齢化、家族の変化がもたらすインパクトへの対応を迫られている。これらは人々の生活に、また一方で福祉国家の存立条件に影響を与えている。

日本では、グローバル化、雇用の不安定化、高齢化、家族の変化、財政のひっ迫等から、協セクターへの期待が高まっており、また実際、協セクターが活躍している。現代の日本では、地域共生社会、地方創生、地域活性化、まちづくりなど、住民に身近な地域にかかわる各種の領域において、NPO など協セクターの組織は、重要なアクターとしてその社会的認知も定着してきている (桜井 2021)。

これは自然な流れのようにみえるが、実際には、社会福祉、地域の現場での実践の歴史、政策的支援が介在している。例えば厚生労働省が掲げる地域共生社会という目標の下では、地域で人々を支える活動に参加する人とその活動によって支えられる人が、その役割を固定化されることなく、互いにつながることが目指されている。協セクターの活動は、こうした活動において、地域における重要なアクターとして位置づけられている。この背景には、2000 年の社会福祉法の改正において、これまでに整備されてきた社会福祉各分野の施策をつなぎ合わせて、人々の福祉を実現するプラットフォームとして地域を目指すことが定着してきた流れがある (武川 2006)。また 2014 年の「まち・ひと・しごと創生法」をきっかけとする地方創生政策では、東京一極集中に抗する、各地域におけるまちづくりが取り上げられており、ここでも協セクターの活動が期待されている。このように現代日本で地域にかかわる政策には、互助を原理とする協セクターとの親和性の高さが認められる。

日本の協セクター研究においてはこれまで、サラモン (Salamon 1996) をはじめとするアメリカの NPO 研究 (安立 2008) が、また、これとは異なる文脈を持つヨーロッパの社会的連帯経済に根ざした第三セクター研究 (川口・富沢編 1999) が参照されてきた。これらの議論においては、福祉国家の限界を補完し、その課題を乗り越える手法を持つものとして協セクターによるサービス提供の優れた点が指摘され、協セクターの広がりを支える条件が検討されている (向井 2015)。

世界に目を向けると、グローバル化と雇用の不安定化、人口構造の変化、家族の変化に対しては、国家と市場の間に、またそれらと家族の間に、サードセクターを対置し、これにより、新たな問題への対応、また既存の制度の変革を目指す議論が盛んになって久しい。

例えばフランスでは、1970 年代に早くも戦後経済の転換が経験され、グローバル化、加熱した経済の崩壊、失業率の上昇を経験した 1990 年代を経て 2000 年代初頭には、「フォーディズム」に代わる新たなレギュレーションの構想、すなわち、市場、(福祉) 国家という二極に、協セクターを対置する議論が生み出された。

フランスのレギュレーション論をけん引してきた一人であるリピエッツは、ジョスパン政権における政治の現場と深く関わりながら、サードセクターの概念をまとめた (Lipietz 2001 → 2011 以下日本語版)。

リピエッツは、サードセクターの概念は、1980 年代に徐々に生まれたとする。きっ

かけは「フォーディズム」と呼ばれる第二次世界大戦後の発展様式の全体を規定していた市場部門（第一セクター）と、政府・公共（第二セクター）という二元主義が危機に陥ったという認識である。需要は、市場部門でも政府・公共部門でも充足できなくなり、被雇用者はいずれのセクターでも職を得られず、失業を余儀なくされた（リピエッツ 2011: 32-3）。

リピエッツは、旧来の人々の助け合いとしての社会的経済（協同組合、共済など）の枠内では収まらない、「フォーディズム」の終焉により生まれた大量の失業者と連帯する失業対策、エコロジー、地域の発展と結びついて生まれつつある「連帯経済」の動きに注目し、これらの総称としてサードセクターの概念を打ち出した。また、「社会的経済」に「連帯経済」が加わったものとしての「社会連帯経済」という概念を打ち出した。

この第三の経済システムであるサードセクターは、連帯経済性という目的、営利性の限定、運営の民主制、合議的性格といった内的な組織形態によって定義されるとした。そして、サードセクターは、現在、市場でも国家でも充足されていない、環境、近隣サービス、児童支援、地域活性化などの需要の全体を引き受けるとした（リピエッツ 2011: 127）。

日本でも「福祉トライアングル」の図式で、国家、市場、家族の交わる領域にNPOを位置づけたことで知られるペストフ（ペストフ 2000）は、ノーベル経済学賞を受賞したエリノア・オストロムに遡る「コ・プロダクション」の概念により、住民、第三セクターによるケアサービスの提供の動きを分析し、これらが既存の公的な福祉サービスの欠陥を克服し、サービスを民主化するものとして期待を寄せている（Pestoff 2019）。具体的な事例として保育サービスが検討されているが、サービスの種別、協同組合研究にとどまらない、行政のあり方の変革、将来像の構想を含む議論となっている（小田巻 2016）。

本稿は、福祉国家の限界を補完し、その課題を乗り越える理念と手法を持つものとしてサードセクターに注目し、サードセクターがいかなる現状にあり、今後、いかに伸長しようとしているか、その条件はどのようなものか、さらには、これが既存の福祉国家に与えるインパクトに関心を持つ。

これにあたり本稿では、日本の協セクターへの注目、その研究においては前景化しにくい福祉レジームと協セクターの関係について検討を行う。具体的には、公的な責任が大きい福祉国家を築いてきた北欧諸国からフィンランドを取り上げ、現地で第三セクター（kolmas sektori）と呼ばれている協セクター、このうちとくに社会的企業の検討を通じて福祉レジームと協セクターの関係を考察する。

北欧の福祉国家は、国民の個人的な自立を可能にする幅広い行政サービスを提供していることで知られる。その特徴は、①包含性（国家が、市場、市民社会に対して、大きな社会的責任を有する）、②普遍性（国民は、サービス給付、現金給付による基本的社会権を持つ）、③個人主義（給付は相当程度、個人の状況に関連して給付される）、④高就業率という目標（政策は完全雇用に貢献し、長期失業に抗する）、⑤機会および結果の平等という目標（異なったグループ間の平等の増大に貢献する）、⑥高い質のサービスと、社会保障の低所得層に対する寛大さとされる（クヴィスト 2017: 351-2）。

こうした特徴を持つ、公的責任の大きな福祉国家においては、グローバル化、人口構

成の変化、家族の変化等に対して、公的社会保障制度による対応、その改革が試みられる。

本稿で取り上げるフィンランドでは、人口構造の変化（2023年現在、高齢化率23.4%）に関して、労働者の確保、失業者の削減が課題とされ、条件付きの失業保険の給付、アクティベーションの特徴を持つ政策が施行されている（Ervasti 2018）。また、高齢化の進行による医療費の伸びが問題とされ、その抑制を目指して医療保健・社会福祉改革が2023年に実施に移された（田中 2024）。また、人々の暮らしの変化に伴うリスクの変化に対しては、既存の福祉制度の運用を柔軟にすることで対応が図られている（Hakovirta, Kuivalainen and Rantalaiho 2013）。

一般的に考えて、北欧型の福祉国家では、社会の諸課題の解決に対して、サードセクターへの金銭的、人的資源の振り分けの余裕はなく、また人々の関心も得にくいものと思われる。実際、北欧型の福祉国家は、「あまりにも包括的で国民を怠惰にし、『福祉依存者』にしてきた」と言われてきた。しかし一方では、「ボランタリー組織もしくは市民社会と福祉国家との全面的に積極的な相互関係」があるとも指摘されている（ペーターセン、クーンレ、ケットゥネン 2017: ii -v）。両者の関係はいかなるものだろうか。

一つの手がかりは、行政に民間の視点を取り入れるトレンドである。先進各国はいずれも、新自由主義的な視点、経済効率の視点を行政に取り入れるようになっている。2008年の金融危機以来、財政赤字を抱え、EUの財政規律に従って緊縮財政路線を取ることを余儀なくされてきたフィンランドもその例外ではない。行政切りつめの方向での変化において、サードセクターにもチャンスがあるのではないか。また一方でフィンランドは、医療保健・社会福祉制度改革による自治体業務の再編が行われたばかりであり、基礎自治体は、住民の福祉の促進というその使命とあらためて向き合うことを迫られている。サードセクター研究が社会の新たな方向として構想している各種の理念は、基礎自治体においても意識されるようになるだろうか。基礎自治体は、経済効率の向上以外の新たな価値、支援対象、支援手法に開かれていくだろうか。本研究はこれらの関心に、フィンランドにおけるサードセクターを手がかりにアプローチする。

以下、フィンランドの第三セクターおよび社会的企業の歴史、フィンランドにおける社会的企業法の整備と廃止の経緯を概観し、北欧型の福祉レジームと協セクターの関係について考察を行う。

I サードセクター、社会的企業

(1) サードセクター

福祉レジームとの関係で協セクターに注目するにあたって本稿では、協セクターを、他セクターの残余カテゴリーとして、他で担いきれなくなったサービスを担うだけの存在ではなく、行政およびその提供するサービスの質的な変化をも促す重要なアクターとしてとらえることとする。

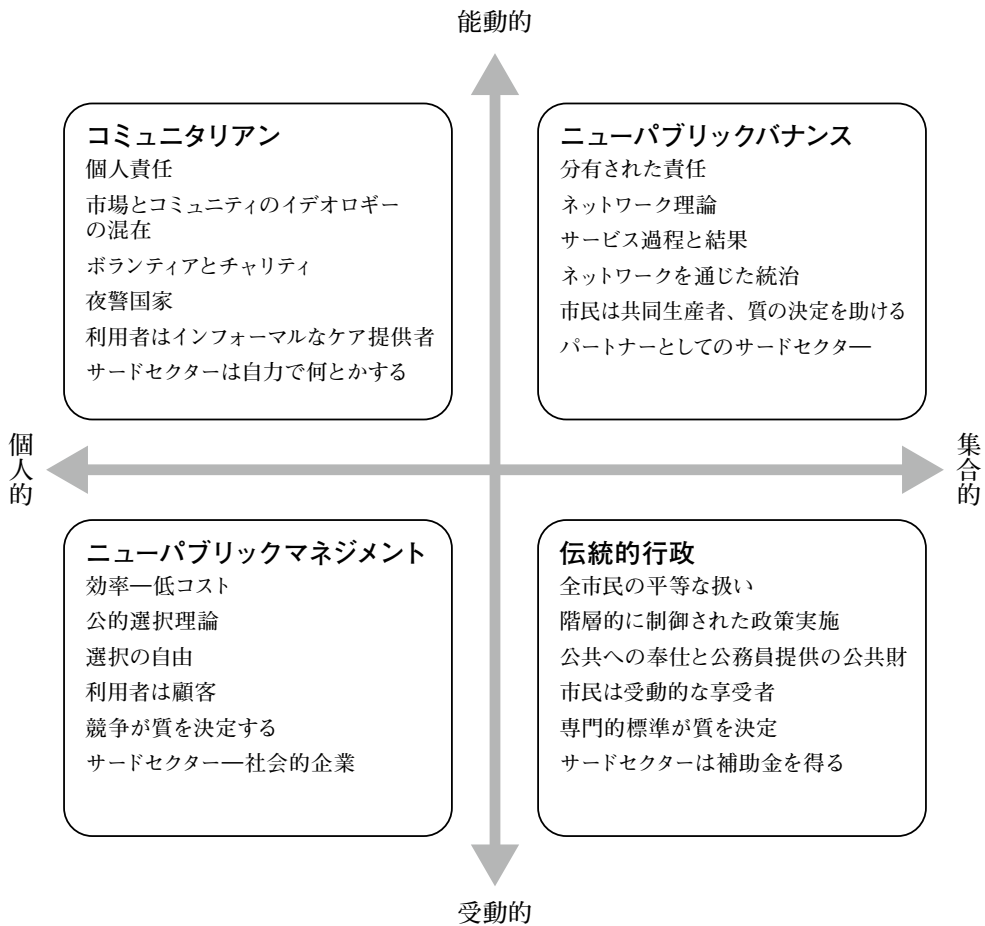


図1 行政レジーム——市民の参加と責任
出典 Pestoff 2019: 145, Fig 10.2. Public Administration Regimes:
Citizen Participation and Responsibility より

ペストフは、行政レジームの特性ごとに、市民の参加と責任を類型化している（Pestoff 2019）（図1）。行政と市民の関係について、行政のアプローチ（個人的か、集合的か）、市民の態度（能動的か、受動的か）により整理している。

サードセクターは、コミュニタリアン思想においては、行政とのつながりを持たず、また、伝統的な行政においては、行政との関係は、補助金を得る局面に限定される。行政にも効率の目が向けられるようになったニューパブリックマネジメントにおいては、サービスの利用者は顧客とみなされ、サードセクターの領域では社会的企業がNPMの発想に沿った事業を展開できるものとされた。ペストフがこれからの行政とサービス生産のあり方として注目するのは、ニューパブリックガバナンスである。行政とサードセクターはパートナーとしての関係をむすび、利用者はサービスの提供に自ら関わり、何がよい質のサービスかを決定することが望まれている。

(2) 社会的企業

1990年代後半、リピエッツが社会的企業と呼ばれる多様な組織と関わっていたのと同じ頃、欧州委員会内では、ヨーロッパにおける社会的企業の登場 (*L'Émergence des Entreprises Sociales en Europe*) をテーマにした比較研究が行われていた。

社会的経済、連帯経済の担い手の定義、動態をとらえるために、1996年から1999年まで、EU15か国が参加したこの研究ネットワークはEMESと呼ばれ、2001年に報告書が出版された (Borzaga and Defourny eds. 2001 → 2004 以下日本語版)。

ここでは、「私たちはおそらく、福祉国家から新しい混合型福祉 (a new welfare mix) へと移行する途上にある」という現状認識と、「新しい混合型福祉では、効率性と公正性という厳正な基準に基づいて、行政、営利的サービス供給者、サードセクター組織それぞれが責任を分担しあうべき」という展望の下、経済領域の主要な駆動力である社会的企業と呼ばれる起業組織を明らかにし、分析することが試みられた (ボルザガ・ドゥフルニ 2004: 2)。

プロジェクトにあたって社会的企業の特徴として掲げられたのは、経済的な側面に関する4つの論点、すなわち、「財・サービスの生産・供給の継続的活動」、「高度の自律性」、「経済的リスクの高さ」、「最小量の有償労働」、また、組織の社会的側面に関する5つの特徴、すなわち、「コミュニティへの貢献という明確な目的」、「市民グループが設立する組織」、「資本所有に基づかない意思決定」、「活動によって影響を受ける人々による参加」、「利潤分配の制限」であった (ボルザガ・ドゥフルニ 2004: 26 – 29)。

その後のこの領域の検討により、社会的企業は、「社会的目標を志向する活動」、「利益の大半をその目的に向けること」、「ガバナンスモデルにおける責任」、「開放性」、「透明性」、「包摂性」、そして「民主主義の強調」といった特徴によって定義されるようになっている (桜井 2021)。

1990年代後半に現場の動きを踏まえて行われた調査研究、概念の整理においては、新しく生まれつつある動態が、いかに定着していくかに基礎的な関心が置かれた。これにあたってとりわけ注目されたのが、社会的企業のエコシステムにおける「資源」のうち、税制上の優遇および財政的支援である。これと関連して、社会的影響を考慮する公共調達、社会的企業に新たなチャンスをもたらす可能性がある手続きとして強調された。公的機関が調達にあたり、最も経済的な選択肢を選択するのみならず、社会的価値に投資できる公共調達スキームを開発することが急務とされ、ソーシャル・インパクト・ボンド (SIB) や社会条項を公共調達に適用する試みが注目された。

II. フィンランドにおける社会的企業

社会的企業の特徴を備えたアソシエーションは、フィンランドには以前から存在していた。実際には、社会的企業の数とは多様な方法で評価されており、フィンランドの社会的企業数は、約1,000社とするものから、約20,000社とするものまで、大きなばらつきがある。

現在、フィンランドの社会的企業のデータを取りまとめている機関 (Yhteiskunnallisten

yritysten osaamiskeskus) によれば、その数は、2,924 である。その内訳を形態別の数で見ると、アソシエーション (非営利団体) 1755、協同組合 652、財団法人 322、有限会社 187、その他不動産 3、その他公法上の法人 2、特別立法による社団法人 1 である¹⁾。とくにアソシエーションについて、活動分野の内訳をみると、多い分野から順に、医療保健・社会福祉サービス 924、他サービス 554、芸術・娯楽・レクリエーション 494、専門的・科学的・技術的活動 185、教育 153、行政・補助サービス 133、情報通信 108、宿泊・飲食サービス業 90 等となっている (同上 YYO)。

直近のデータによれば、フィンランドの総雇用に占める社会的経済組織の雇用の割合は、3.7% (2020) である。データの網羅性の問題から、実際にはもう少し高いと推定される。社会的経済組織に何を含めるかは国ごとに異なるため比較は難しいものの、OECD の比較においては、最も高いカナダの 15.3% (2020) から、最も低いブルガリアの 1% (2018) まで大きな幅がある (OECD 2024)。

コスティライネンらは、フィンランドの社会的企業を分析し、ヨーロッパで標準的に考えられている社会的企業の類型との異同を同定しようとした。その結果、フィンランドの社会的企業は、(1) 公的 (福祉) サービスを提供する社会的企業 (主に福祉サービスの分野で活動。その他に労働統合、能力開発活動に取り組む)、(2) 台頭する代替経済イニシアティブ (社会に影響を与えるサービスや社会変革に貢献するサービスを提供するための代替経済モデルの導入を目指す)、(3) インパクトビジネスと「スマートアップ」(2) と同様、代替経済イニシアティブの価値観を反映するが、少数の人を対象とし、富の蓄積を可能にするモデルを掲げる)、(4) ソーシャルインパクト再分配者 (経済的リターンの一方で、測定可能な社会的、環境的インパクトを生み出すために資本を管理する組織) の四つのカテゴリーに分類されたとした (Kostilainen, Houtbeckers & Pättiniemi 2021)。

コスティライネンはまた、1,700 の社会的企業を特定し、その運営状況を分析し、戦略的活動と目標について政府に提案した。ここでとらえられた社会的企業は、主に社会・医療サービスを生み出す団体や財団、および労働統合型社会的企業 (WISE) を代表していた。

コスティライネンは、これらの分析で明らかにされた、フィンランドの社会的企業分野におけるいくつかの課題と、チャンスと強みのうち、根強い課題としては、概念の曖昧さ、研究と統計データの不十分さ、社会的企業モデルに対する認識不足などを指摘した。とくに、新しい社会的企業の設立を妨げている要因として、恒久的な諮問構造の欠如と利害関係者間の不十分な協力を指摘した (Kostilainen 2021)。

そしてフィンランドでは、社会のニーズの高まりと多様化、利用可能な資金調達スキームの優先度から、政府の社会的企業の育成に関する焦点は、労働統合型の社会的企業と、福祉サービスの提供を行う社会的企業にあてられているとした。

以下、フィンランドで長く根付いてきた、労働統合型の社会的企業を中心に、フィンランドの社会的企業とその変遷、社会的企業法の成立と廃止についてみていく。

(1) フィンランドにおける社会的企業の歴史的変遷

フィンランドにおける社会経済組織である協同組合、互助会、アソシエーション、

財団には、19世紀後半に遡る歴史がある。これらの役割は現在も強力で、社会的認知を得ている。例えば、フィンランドで長らく社会福祉分野の活動に資金提供を行って来たフィンランドスロットマシン協会 (Raha-automaattiyhdistys, RAY, 現 Sosiaali- ja terveystieteiden avustuskeskus, STEA, 医療保健・社会福祉機関資金センター) は、すでに1938年に創設されている。

社会経済組織は、重要なサービスが不足し、また、資源が不足している場所に生まれたが、1940年代から1980年代にかけて、フィンランドが福祉国家として整備されるにつれ、その役割は変化した。伝統的な社会経済組織の資金調達とサービス提供の機能は自治体に移管され、一方で、さまざまな社会的弱者グループ (聴覚、言語、視覚に障害のある人々、障害のある退役軍人、呼吸器疾患のある人々、その他いくつかのグループなど) のさまざまな特定のニーズを満たすサービス提供者として、その役割を維持することとなった (Kostilainen 2021)。

(2) 経済、雇用の変化

フィンランドでは、1970年代の不況に大きな影響を受けた他のヨーロッパ諸国と異なり、1950年代から1990年代初頭にかけて完全雇用が達成されていた。これは戦後の急速な工業化だけでなく、1950年代から1970年代にかけて、フィンランドからスウェーデン他の、より工業化された国に移り住み働いた人々の存在によって達成されたものである。

フィンランドでは、労働市場に対する国内規制および、医療保健・社会福祉政策が、国民経済の着実な成長とともに市民の福祉水準の大幅な向上を可能にした。労働市場政策は、経済政策と教育政策の不可欠な部分と見なされており、国は伝統的に雇用政策に責任を負い、労働省はほぼすべての自治体に先機関を置いていた。

1980年代、国の経済政策における規制緩和の動きによって市場はグローバル化に傾いていった。そして1990年代初頭、フィンランドは、ソビエト連邦との貿易の突然の崩壊を経験した。これまで加熱していた経済の動向は急激に冷え込み、年間失業率は1994年に16.6%に達した。労働政策はこれ以降、積極主義へと変貌を遂げ、非正規雇用が急激に増加した。失業者向けの職業訓練コースの数が急速に増加し、臨時雇用、アルバイトが増加した。この時期、民間の起業組織による雇用創出が広がった (Pättiniemi 2004; ペッティニエミ 2004: 110-1)。

(3) 労働者協同組合

フィンランドの協同組合セクターは、1990年代の景気後退期における労働者協同組合の設立にみられるように、社会起業家精神においても役割を果たしている。

1990年代の労働者協同組合とワークアクティビティセンター内でのビジネス開発は、フィンランドの労働統合社会的企業 (WISEs) の先駆者と見なすことができる (経済雇用省、2012)。

1990年代初頭の不況と大量失業により、1990年代半ば、新しい社会的企業である労働者協同組合が生まれた。労働者協同組合はその後の10年間でフィンランド全土に広がり、約300社が失業者3,000人以上を雇用した。この時期、ヘルシンキ大学の協同組

合研究所のプロジェクト、農村政策委員会、労働省による資金提供、EU の欧州社会基金 (ESF) プロジェクトの資金など、新しい協同組合設立のための一時的な支援構造は急速に発達し、労働者協同組合はこれを利用することが出来た。

欧州構造基金は、フィンランドのさまざまな社会的企業モデルの導入とテストにおいて重要な役割を果たしてきた。1995 年から 99 年までの欧州連合における最初の構造基金期間中に、主に ESF (欧州社会基金) プロジェクトを通じてフィンランドの新しいモデルの小規模協同組合 (osuuskunta) が開発された。1990 年代は折からの不況を受けて、何百もの新しい協同組合が設立され、働く場が創設された。そのマネージャーは、協同組合の起業家精神と参加型経営について訓練を受けた。

1997 年には、60 の労働者協同組合が連合を設立し、ロビー活動を行った。こうして、この種の雇用活動の促進に一般の関心が集まり、「起業家」の定義、失業手当の受給基準に関する規制の解釈が見直された。労働者協同組合は、社会的に不利な立場にある長期失業者が労働市場に参入する際の最後のステップと見なされた。

(4) 労働統合型社会的企業

フィンランドでは 1990 年以前、労働統合型社会的企業 (Work Integration Social Enterprise, WISE) は主に障害者を対象としていた。WISE は当初、障害者に対する作業療法の代替として意図されており、法律は、WISE が補助金付き雇用の最終段階であるべきであると規定している。(Kostilainen 2021)

歴史を遡れば、障害のある人が働くことを奨励、支援するフィンランドで最初の試みは 1890 年代、視覚障害者のために行われた。いくつかの慈善団体が、視覚障害のある職人が原材料を購入し、製品を販売するのを支援した。この動きはのちに国に採用され、身体障害者一般の労働統合に関する社会政策の基礎となった。

障害者のための協同組合であるワークアクティビティセンター (suojatyökeskus; työkeskus, 英訳 Work Activity Center) は、障害者、精神疾患からの回復者が仕事を見つけるための、もしくは年金に追加の収入を確保するための自助手段として創設された。これらは 1950 年代後半から 1960 年代初頭にかけて最も集中的に設置された。

1970 年代、労働統合に関する法律の整備が進み、ほとんどのワークアクティビティセンターは、自治体または公的機関によって所有、運営されるようになり、経済的な問題なく運営された。

1990 年代に入るとワークアクティビティセンターは不況の影響を受け、長期失業者を雇用し始めた。一方で、リハビリテーションに関する法律の改正により、長年そこで働いていた障害者の一部が解雇されることになった。ワークアクティビティセンターは、目標と作業方法の変更を余儀なくされた。一つの方法は、ワークアクティビティセンターの、リハビリテーション、トレーニング、および実務体験活動を備えたサービスセンター化、もう一つの方法は、より企業家的な存在として社会的企業に進化するというものだった。国際的な観点から、また、世論、そして一般企業との比較から、ワークアクティビティセンターのイメージが悪化したことにより、後者をソーシャルエンタープライズ、もしくは、ソーシャルファームと呼ぶという考えが定着することになった (Pättiniemi 2004)。

このように、フィンランドにおける社会的企業の発展は1990年代に始まった。これは、社会的企業および社会的経済の追い風とともに、EUの政策プログラムと構造基金のプログラム期間によって大きな影響を受けたものであった (Anoschkin 2024)。

(5) フィンランドにおける第三セクター論

さて、社会的企業を振り返る中で見てきたように、フィンランドでは1990年代に大きな不況に直面した。社会の変化に関する議論において、フィンランドでも、第三セクターの概念が取り上げられるようになった。

しかし、その分野の研究者の間においても、第三セクターを構成する要素に関して明確な定義はなく、これは、市民社会、ボランティアセクター、社会的経済、非営利セクターとともに語られた。そして、それらの概念について、さらには社会を異なるセクターに分けて考えること自体が批判にさらされた。実際、境界を区切ることは難しく、一つのセクターに非常に多様なタイプ、異なる基礎に基づいて活動している団体が含まれた。

その実践に目を転じると、フィンランドでは1980年代末以降、ヘルシンキ大学の協同組合研究所と地方協同組合開発局が、都市部および農村部の問題解決のための新しい協同組合づくりを推進してきたことが注目される (Pättiniemi 2002)。

「サービス起業家としての村」プロジェクト (1992 - 4) では、村が単位となって独自の計画を作り、村人自身によるサービスの生産が行われた。これは、フィンランドの農村における第三セクターの活動の嚆矢といえる。これは、フィンランドのEU加盟 (1995) 前の取り組みであり、フィンランドは深刻な不況のただなかにあり、自治体も村も、あらゆる新規事業に対して強い留保の態度で接していた頃のことであった。また、当時、人々はプロジェクト型の開発手法に慣れていなかった (Sirkkala 2006: 1-10)。

ピフラヤは、とくに農村地域のサードセクターに注目し、調査研究を行った。フィンランドの公的サービスは、中心部から遠く離れた遠隔地では十分に利用できなくなると予想されるものの、現状では、農村地域において、住民がサービスの提供者となっている事例は少ないと指摘する。すなわち、公的なサービスの前では、住民自身によるサービス生産はごく限られたものであり、行政もそれを期待してはいないとする。

一方で、農村において、住民がお互いに示している他者への配慮は、人間味を伴うものであり、サービスの量的な欠乏のみならず、利用者の尊厳を保つサービスが提供され続ける必要があることを指摘する。

また、農村地域でサードセクターが対応している地域での各種のレクリエーションイベントに注目し、これらが農村地域で人々に、出会いと会話の機会となっていることを指摘する。これらは住民の生活の質を高めており、ひいては、公的なサービス利用の予防であるとその機能を見ることが出来るとする。

ピフラヤは、競争、効率という指標からは、中心部から遠く離れた遠隔地、農村において、サービスを維持することはできないと指摘する。そして、農村におけるサービスの維持を考える時、社会的連帯経済にかかるEUの政策トレンドが、フィンランドの農村地域のサードセクター活動に適用されるべきだとする (Pihlaja 2010)。フィンランドの農村におけるサードセクターをめぐるピフラヤの議論は、個人の自立的な生活を支えてきた北欧型福祉国家に対して、オルタナティブを提示していると言える。

ピフラヤの議論はフィンランドのサードセクターを考える上で重要な論点を多く含むが、別稿を期し、本稿では以下、ふたたび、社会的企業の考察に戻る。

(6) 社会的企業に関する法律の制定

2002 年 6 月、社会民主党政権下の雇用大臣は、失業率が高い状態に対して、社会的企業に関する法律が必要であると発表した。

2003 年、中央党による新政府はこれを政権プログラムに含め、この年のうちに社会的企業法 (1351/2003) は成立した。この法律は、欧州構造基金プログラム (2000-2006) の支援を受けて実施された (Kostilainen 2019)。1990 年代初頭の経済危機から生じた持続的で比較的高い失業率、ベビーブーム世代の退職期が迫り、大量の年金生活者が発生した際、法律で保証された年金その他の社会サービスを確保するために、雇用率を上げる必要が生じたためである (Pettiniemi 2004)。

「社会的企業に関する法律」(Laki sosiaalisista yrityksistä) (1351/2003 年策定、924/2012 年改訂、2023 年廃止) は、社会的企業の対象を労働統合分野に限定し、従業員の 30% が労働市場で弱い立場にある団体と定義した (Anoschkin 2024)。

この法律における社会的企業の定義は EU のそれとほぼ一致しており、その他、従業員の所有権と社会的影響の測定という追加の基準が追加されていた。

社会的企業法に基づき、社会的企業登録簿が設立され、最盛期には約 200 社が参加した。一方でこの法律は、社会的企業における利益の制限、民主的ガバナンス、社会的目標については規定していなかった。

(7) 社会的企業マーク——フィンランド労働協会の社会的企業マークの資格と条件

雇用経済省のワーキンググループ (2010 – 11) は、社会的企業に認証ラベルを付与することで、社会的認知度を高め、他の企業と区別することを提案した (Ministry of Economic Affairs and Employment 2011)。

この提案を受けてフィンランドでは、2011 年 12 月、フィンランド社会的企業マーク (Yhteiskunnallinen Yritys -merkki) が創設された。これは、社会的企業のビジネスモデルを他の種類の企業と区別するために、それ自身、非営利団体²⁾であるフィンランド労働協会 (Suomalainen työ ry) が、社会的企業に認証ラベルを施すしくみであった。

認証にあたっての主な基準は、社会貢献 (社会的または環境問題に取り組む) を組織の目的とし、これを公表していること、組織の利益の大部分を社会的な目標の推進に使用すること、その利益を社会の運営に再投資するか、公共の利益のために活動する大義と組織に利益を利用することである。二次的な基準として、ビジネスがオープンであり、適切なガバナンスに従っていること、ビジネスに関するコミュニケーションが、オープンかつ透明であること、組織は雇用主として、労働者の平等、ノウハウの強化、意思決定への参加機会の支援に努めていること、環境と利害関係者に対して責任を持って運営することが求められた (Suomalainen työ ry)。

2014 年、フィンランド社会的企業協会 (ARVO) が設立された。

フィンランドでは、社会的企業に対する公的支援は主に、欧州社会基金 (ESF)、労働統合型社会企業 (Work Integration Social Enterprise, WISE) の法的承認、および社会

企業マーク (Social Enterprise Mark, SEM) のラベル認証に限定されていた。

(8) フィンランドの社会的企業概念とモデルの拡大

フィンランドでは、社会的企業概念とモデルは、2010年代に大幅に拡大した。

2010年、経済雇用省は、起業家精神の強化、公共サービスの提供に関するアップデート、アソシエーションが提供する有料サービスの組織化、および部分的な労働能力を持つ人々の雇用のための社会的企業の適合性を調査するためのワーキンググループを任命した。ワーキンググループは、イギリスの社会起業家精神のモデルからの教訓とアイデアを幅広く利用した (経済雇用省、2011年)。

このワーキンググループは、社会的企業は、明確な法的形態をとったビジネスではなく、社会的な目的を持ったビジネスモデルであり、市場で活動し、その利益の大部分をミッションの推進に再投資すると結論付けた。そして、社会的企業向けの個別の支援スキーム作成ではなく、社会的企業の既存の公共ビジネスサービスへの統合を提案した。

フィンランドの社会的企業 (Yhteiskunnallinen yritys) は、障害者や長期失業者に雇用の機会を提供する「社会的企業に関する法律」で規定された労働統合型社会的企業、もしくは、社会的企業マークを保有する企業である。

ビジネス活動を含むあらゆる種類の企業および社会的経済組織は、WISEリストに登録するか、SEM認証を受ける必要がある。フィンランドの社会的企業の分類は、ビジネスとしての社会的企業の見方を強調するフィンランドの社会的企業マークの哲学を反映している。

上記、労働統合型社会的企業および社会的企業マークの認証を受けた組織は、制度化された社会的企業ということができる。労働統合型社会企業 (Work integration social enterprises) (sosiaalinen yritys) は、2019年、全国に26あり、障害者や長期失業者に雇用機会を提供し、その総売上は900万ユーロである。また、社会的企業マークの認証を受けた組織は、社会または環境問題に取り組み、社会的な目標の達成のために利益の大半を再投資する、オープンで透明なビジネスモデルを持っている企業である。2019年、全国に240あり、総売上は52億ユーロである。

フィンランドの社会的企業には上記の他、非制度的なものも存在する。

(9) 「社会的企業戦略」の策定

欧州委員会に提出されたフィンランドの社会的企業に関するレポートでは、フィンランドにおける社会的企業が今後、伸長するか否かは、公共サービス改革、福祉や雇用サービスの市場化の動きの中でニッチが発見できるか、また、公共調達を受けられるかにかかっていると指摘した (Kostilainen 2019)。

報告書が書かれた時点では、ビジネスマン出身のシピラ首相を擁する中央党政権が、サービスの市場化を推し進める医療保険・社会福祉改革を断行していたが、計画通りにこれを完遂することはできず、シピラ首相が辞任し、直後に行われた2019年の総選挙では、社会民主党を第一党とする政権は、むしろ公的な医療保健・社会福祉センターの充実を推進した。

マリン首相 (社会民主党) の政権プログラム「包括的で熟達したフィンランドー

「社会的、経済的、環境的に持続可能な社会」(Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019) では、部分的な労働能力を持つ人、労働市場で不利な立場にある人の雇用促進とからめて、社会的企業の経営条件の改善が言及された。

ここでは、社会的企業の発展を支援する実践として、スタートアップ企業や中小企業の資金の多様化の措置が含まれていた。また、アソシエーションには、人々の健康と福祉の促進について、より強力な役割が与えられ、サービスの提供機会が確保されていた。その他、雇用を公共調達基準にすることが目標の一つとされた。すなわち、入札に勝ったサービス提供業者は労働市場において立場の弱い一定数の人々を雇用することを定める、また、そもそも雇用基準が入札要求の比較条件となるような方法によって実現できると考えられた³⁾。

社会的企業戦略の策定は、サンナ・マリン首相の政府プログラムに基づき、部分的な就労能力を持つ人々の雇用を促進するための措置の一環として、2019年に開始された (Anossckin 2024)。

同じく 2019 年、社会的企業戦略の制定の基礎とすべく、その最新像を提供するため、フィンランドの社会的企業の分析が実施された (Kostilainen 2021)。これを受けて 2021 年、経済雇用省が「社会的企業戦略」を策定した。ここでは、「社会的企業は、その社会的目標を達成するために事業を追求し、その利益の大部分を使用する。この主要な目的を促進するための余剰は、その定款または法令に定められている。さらに、社会的企業は、その活動における責任、開放性、透明性、および包摂性、統治モデルにおける民主主義を強調している」と定義されている (Ministry of Economy and Labour 2022)。

この戦略の目標は、社会的企業の運営条件を強化するとともに、新しい社会的企業の数を増やし、その能力を開発し、部分的な労働能力を持つ人々の雇用を増やすことである。その主な施策は、社会的企業のための全国的なカウンセリングとガイダンスサービスを開始し、的を絞ったコミュニケーションと起業家教育を通じてビジネスモデルの認識を高めることを任務とする、社会的企業のための社会的企業専門知識センター (Centre of Expertise for Social Enterprises, CESE) を設立することだった。これは 2021 年に設置され、経済雇用省がその管理と監督を担当した。

(10) ブームの終わり？ 社会的企業法の廃止

前述のワーキンググループは、社会的企業に対する明確な社会的使命と特定の特性を認識していたが一方で、社会的企業も、支援が認められている他の企業と同等の立場にあるべきと考えていた (Kostilainen 2019)。

政府は、あらゆる種類の社会的企業を、公的支援を求める他の企業やアソシエーションと同様に扱うという政策決定を意図的に採用した。その結果、フィンランドの社会的企業は、他の企業と同じ手段を使用できるが、社会的企業であることを理由として、特別な財政上の免除や優遇措置を受けられなかった。フィンランドでは、公的支援による賃金補助金は、WISE に規定されているものとはほぼ同等の条件で、すべての雇用主に利用可能である。

政府のこうした方針により、社会的企業となることに特段のメリットは生み出されなかった。フィンランドの社会的企業登録簿への登録は、2021 年には約 20 社にまで減少

した。こうして社会的企業法は、設定された雇用目標を達成できなかったとして、2023年7月1日に廃止された。これと同時に社会的企業の登録も終わった。この法律は、社会的企業活動の発展と認識の基礎を築き、とくに公務員の社会的企業の概念に対する理解に大きな影響を与えたと評価されている (Anoschkin 2024)。

フィンランドでは、1990年代の不況、これに対する現場での取り組みの叢生を経て、2000年代以降、社会的企業に関する法律が制定されるなど、社会的企業に関する関心が高まったが、一方では、2000年以降、国内の労働市場状況が改善すると、新しい労働者協同組合の設立は減少した。その支持構造にも変化が生じた。労働者協同組合連合会は2000年以降、深刻な法的・財政的危機を経験しており、完全には回復していない。現時点からふりかえってみると、労働者協同組合は、過渡的な企業と見なすことができる。

1990年代の不況期に設立された労働者協同組合の中にはのちに、通常の従業員所有のビジネスに発展した組合があり、また、メンバーが他の会社で仕事を見つけるのを助けた後、活動を終えた組合もある。さらには、通常の労働機関と同様の組織に進化し、建設、清掃、介護といった仕事で、メンバーや一時的な仕事を必要とする人々を雇用するようになったものもある。国内には依然として約200の労働者協同組合が存在すると推定され、年間約2,500人が雇用されている (Pättiniemi 2004)。

Ⅲ. 考察

ここまでフィンランドの社会的企業についてみてきた。

フィンランドでは、社会的企業に関する法律が制定されるなど、政治的、法的な受容がみられた。しかしそこでは、社会的企業の特性について、特別な財政的配慮は見られなかった。このため、社会的企業は量的な拡大を遂げることは適わず、一般にもその概念は浸透しなかった (Kostilainen, Houtbeckers & Pättiniemi 2021)。

フィンランドは、公的責任の大きな福祉国家として、サードセクター研究が指摘してきた旧来の福祉国家や市場を支えてきた価値、そのしくみの限界を超える新しい価値、しくみづくりに対する理解が不十分であり、さらにいえば、サードセクターとの関わりを、旧来の行政を変えるきっかけとしようとする意図がないことがうかがわれた。

本稿で見てきたとおり、フィンランドの社会的企業の活動の主な領域は、医療保健・社会福祉サービスの提供である。サービスの公的な提供が原則とされるフィンランドにおいても、1990年代から、公共サービスのアウトソーシングが徐々に始まっている。フィンランドのみならず、こうした経緯を持つ国々 (デンマーク、スウェーデン、イギリス) では、社会的企業はたんにサービス提供の役割を担い、公共政策の代替となる傾向があることが指摘されている (Borzaga, Galera, Franchini, Chiomento, Nogales and Carini, 2020:130)。

また、より一般的な見解として、北欧型の福祉国家では、大きな公共支出がボランティア組織を締め出してきたという指摘もある (シーヴシン 2017: 266)。

現在フィンランドでは雇用サービス改革が進行中である (2025年1月1日施行)。本

稿で見てきた通り、北欧型の福祉国家においては、労働政策はきわめて重要であり、フィンランドでは、医療保健・社会福祉制度改革においてウェルビーイングサービス州が設置され、これにサービスの組織化責任が移管されたように、雇用サービスについても、複数の自治体の一つの単位を形成してこれを担うこととされている。ここで実際にサービス提供にあたるのは、従来、国のレベルで業務を担って来た職員である（田中 2024）。この改革においても従来の社会保障制度の維持、公的な対応の強固さが見える。

とはいえ、フィンランドでも、国が第三セクターへの期待を示していないわけではない。2023 年春の総選挙で社会民主党に代わって第一党となった連合党は、オルボ首相の下、中央党等と中道右派の連立内閣を形成したが、その政権プログラム（Vahva ja välittävä Suomi 「強くて思いやりのあるフィンランド」 2023 年 6 月）においては、市民社会組織に関する戦略が策定されている。ここでは、市民社会組織に対する公的助成金が削減されている現状を踏まえ、市民社会組織の運営条件を改善するための主要な目標と措置の定義が目的とされている。なおここで「市民社会組織」とは、アソシエーションや財団を指しており、一般的に、第三セクターは同義語として使用されている（Anoschkin2024）

これがたんに、行政から第三セクターに対する補助金の提供にとどまるのか（ペストフの図式による「伝統的行政」）、都市部、農村部それぞれの自治体において公的サービスによっては満たされていないニーズの認識とこれへの対応、行政とサードセクターのパートナー関係の構築につながっていくのか（同上、「ニューパブリックガバナンス」）、今後が注目される。

おわりに

フィンランドでは、深刻な不況を経験した 1990 年代を経て、協セクターは新しい段階を迎えた。2003 年には社会的企業法が施行に移され、2010 年代には、EU に向けて社会的企業の現状のレポートが提出され、2022 年には政府の社会的企業戦略が作られ、社会的企業をサポートするセンターも新設された。

しかし社会的企業に対して特別な財政的支援策を講じない政策により、社会的企業のメリットは感じられず、登録数は伸びず、社会的企業法は 2023 年に廃止された。フィンランドにおいて、社会的企業は、制度的な位置づけの変化の途上にあると思われる。

一方で、フィンランドでは社会的企業の長い歴史があり、協セクターの必要性が消えるわけではない。それは各種施策の展開において、協セクターを重要なアクターと位置づけている現政権（2023 ー）の政権プログラムにも明らかである。

公的責任の大きな福祉国家であるフィンランドにおいて、協セクターは、今後、どのようなニーズに答えていくか。また、これは、行政と住民、サービス提供者と利用者の関係を変化させるようなインパクトを持つようになるか。社会的企業の活動の場であり、その財政的支援において重要な位置を占める自治体に照準を合わせ、異なるニーズに対応していることが考えられる都市および農村自治体において現状解明に基づいた議論が必要とされる。

本稿は、日本学術振興会科学研究費基盤研究(C) (課題番号 24K05230) 「SOTE 改革後のフィンランドの自治体における『住民の福祉』の促進——その対象と方法」による成果の一部である。

【注】

- 1) 総計と個別の数の合計が2つ合わないが、出典元のデータのままである
- 2) 社会的企業の定義に、民間による認証、さらにアソシエーションを単位とした国は多くはない。フィンランドと同様の規定を持つ国としてヨーロッパでは、イギリス、ドイツ、ポーランドが挙げられる (Borzaga, Galera, Franchini, Chiomento, Nogales & Carini 2020)。
- 3) フィンランドの中央政府と地方自治体は、毎年、約 350 億ユーロ (フィンランド国内総生産の約 18%) 相当の調達を行っている。社会的影響を達成することは、数十億の税収を有益に使用することにも相当する。フィンランドの公共調達は、欧州共同体の公共調達指令に基づく国内法の対象となる。これらの規則に基づき、公共部門の調達は、公正かつ不当であることを保証する透明性のあるオープンな手順に従う必要がある。

フィンランドでは、社会的企業は公共調達手続きにおいて特別な扱いを受けていないが、公共調達法 (1397/2016) に基づき、契約主体は、障害者や恵まれない人々の社会的および職業的統合を主な目的とする作業プログラム、保護作業所、または同様の供給業者に対する競争入札への参加を保留することができる。

フィンランドでは、イノベーション基金 Sitra22 が、インパクト重視の調達を推進している。業界はこのツールを使用して調達手順を開発し、単に商品やサービスを購入することから離れ、結果と影響を獲得することに取り組むことが可能である (Kosti-lainen 2019)。

【引用文献】

安立清史, 2008, 『福祉 NPO の社会学』 東京大学出版.

Anoschkin, K. 2024. *The Social Enterprise Strategy in Finland. Discussion paper.* European Union.

Borzaga, C. and J. Defourny eds. 2001, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge. (内山誓朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳, 2004, 『社会的企業——雇用・福祉の EU サードセクター』 日本経済評論社.)

Ervasti, H. 2018, “Poistavatko kannustimet ja sanktiot työttömyyttä?” Kajanoja, J. *Työllisyyskysymys*. Into, 151–166.

Hakovirta, M., S. Kuivalainen and M. Rantalaiho, 2013. “Welfare State Support of Lone Parents - Nordic Approaches to a Complex and Ambiguous Policy Issue.” Harsøf I.,

- and Ulmestig R. eds. *Changing Social Risks and Social Policy Responses in the Nordic Welfare States*. Palgrave.
- 川口清史・富沢賢治編, 1999, 『福祉社会と非営利・協同セクター——ヨーロッパの挑戦と日本の課題』 日本経済評論社.
- Kostilainen, H. 2019, *Social Enterprises and Their Ecosystems in Europe: Country Report, Finland*. European Commission.
- Kostilainen, H., E. Houtbeckers and P. Pättiniemi. 2021. “A New Typology of Social Enterprise in Finland : Capturing the Diversity.” Defourny, J. and M. Nyssens, eds. *Social Enterprise in Western Europe : Theory, Models and Practice*. Routledge, 52-68.
- クヴィスト J. 2017, 「欧州連合とグローバリゼーション——北欧モデルは存在するのか？」 ペーターセン・K, S・クーンレ, P・ケットネン (大塚陽子・上子秋生訳) 『北欧福祉国家は持続可能か——多元性と政策協調のゆくえ』 ミネルヴァ書房, 351-371.
- Lipietz, A. 2001, *Pour le tiers secteur: l'economie sociale et solidaire: pourquoi et comment*. La Documentation française/ La Découverte. (井上泰夫訳, 2011, 『サードセクター——「新しい公共」と「新しい経済」』 藤原書店.)
- Ministry of Economic Affairs and Employment, 2022, *Strategy for Social Enterprises*.
- 向井清史, 2015, 『ポスト福祉国家のサードセクター論——市民的公共圏の担い手としての可能性』 ミネルヴァ書房.
- 小田巻友子, 2016, 「ポスト福祉国家におけるコ・プロダクションと協同組合——福祉供給をめぐる利用者主権の確立」 『社会政策』 8 (1): 165-178.
- OECD. 2024. Insights from Social and Solidarity Economy Data: An International Perspective. PDF.
- Pestoff, V. 1998, *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*. Ashgate. (藤田暁男・川口清史・石塚秀雄・北島健一・的場信樹, 『福祉社会と市民民主主義——協同組合と社会的企業の役割』 日本経済評論社.)
- Pestoff V. 2019. *Co-Production and Public Service management: Citizenship, Governance and Public Service management*, Routledge.
- ペーターセン・K, S・クーンレ, P・ケットネン (大塚陽子・上子秋生訳), 2017, 『北欧福祉国家は持続可能か——多元性と政策協調のゆくえ』 ミネルヴァ書房.
- Pihlaja, R. 2010. *Kolmas sektori maaseutukunnissa*. Helsingin Yliopisto Ruralia Instituutti.
- Pättiniemi, P. 2001, *Finland*. in Borzaga, C. and J. Defourny eds. 2001, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge. (『フィンランド——失業への革新的回答と労働参加協同組合』 内山誓朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳, 2004, 『社会的企業——雇用・福祉のEU サードセクター』 日本経済評論社, 110-132.)
- Pättiniemi, P. 2004, *Work Integration Social Enterprises in Finland*, Working paper, No. 04/07. European Research Network Emes.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, 2019, *Osallistava ja osaava Suomi: sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja
- 桜井政成, 2021, 『福祉 NPO・社会的企業の経済社会学——商業主義化の実証的研究』

明石書店.

Salamon, L., M. Anheier and H.K. Sokolowski, 1996, *The Emerging Sector: A Statistical Supplement*. John Hopkins University. (今田忠監訳, 1996, 『台頭する非営利セクター——12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社.)

Sirkkala, R. 2006. *Maaseudun palveluaukut ja kolmas sektori*, Suomen Kylätoiminta ry.

シーヴシン, K. H. 2017, 「ボランティア」, ペーターセン・K, S・クーンレ, P・ケットネン (大塚陽子・上子秋生監訳) 『北欧福祉国家は持続可能か——多元性と政策協調のゆくえ』ミネルヴァ書房, 265-295.

Suomalainen työ ry. <https://suomalainentyo.fi/yrityksille/yhteiskunnallinen-yritys/>

武川正吾, 2006, 『地域福祉の主流化——福祉国家と市民社会Ⅲ』法律文化社.

田中里美, 2024, 「フィンランドの医療保健・社会福祉改革——ウェルビーイング・サービス州と市町村の視点から」『都留文科大学紀要』100: 144-158.

Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus, <https://yyo.fi/tietopankki/data/>

Received: November 27, 2024

Accepted date: December 2, 2024