

福祉国家とグローバル化

ー フィンランド SOTE 改革に見る国家の空間構造の変化 ー

The Welfare State and Globalization: Changes of the Spatial Structure of the State in the Finnish SOTE Reforms

田 中 里 美

TANAKA Satomi

要約

現在フィンランドで進行中の社会福祉・医療保健および救急サービス改革は、ヘルシンキを除外することが決まっている。これは、グローバル化、都市間競争が進行する中、ヘルシンキをフィンランドの国家生き残りの要として、特別な位置を与える動き、メトロポリス国家を目指す動きの一環としてとらえられる。農業国として戦後スタートしたフィンランドでは、1960年代に国家の統合をはかりながら、国の主導により、北部、東部地域にも産業化を推し進め、次に、子ども手当、サービスの整備をはかった。1980年代には北欧型の福祉国家の水準に至ったが、1990年代以降、EU加盟、度重なる不況を経て、国の主導による計画、福祉国家諸制度は批判の対象となっている。2000年代以降は、ヘルシンキを念頭に、メトロポリス国家を目指す動きが、専門家、政治家により進められている。

キーワード

福祉国家、グローバル化、フィンランド、SOTE 改革、空間構造の変化

はじめに

本稿は、フィンランドで現在進められている社会福祉・医療保健および救急サービス改革 (Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus、以下、SOTE 改革と略記) が、首都ヘルシンキに適用されなかった点に注目し、その意味を、建国以来のフィンランドの、国と地方関係、社会政策と地域政策の変遷に位置づけて理解する。

本稿が注目する SOTE 改革は、フィンランドの社会政策の重要な一翼を担う、社会福祉・医療保健サービス (以下、SOTE サービスと略記) に関する一大改革である。フィンランドではこれまで、SOTE サービスは、自治体 (Kunta) および自治体組合 (Kunta-yhtymä)¹⁾ によって組織されてきた。SOTE 改革は、SOTE サービスおよび救急サービスの組織化責任を、国と自治体の間に新設される広域自治体に移管するものである。この改革の目的は、平等かつ質の高い SOTE および救急サービスの確保、サービスの利用可能性とアクセスの改善、福祉と健康の不平等の解消、この分野の熟練労働者の確保、高齢化

と少子化の課題への対応、コストの増加の抑制である (SOTE 改革ホームページ)。

本稿はこの改革がヘルシンキを除外した点に注目し、福祉国家の建設を経済の成長の一段階としてフォーディズムと結び付ける政治学、地理学、社会学などの中で醸成されている視点 (Jessop 2002=2005; Brenner 2004, 2009など) に拠って検討を行う。具体的には、上記の視点に基づき、建国以来100年にわたるフィンランドの国と地方の関係、社会統合、そして地域政策の変化を跡付けた、フィンランドの地理学者、サミ・モイシオの議論に拠る。モイシオは、フィンランドの歴史を、「地域国家 (Areaalinen valtio)」、「多極型福祉国家 (Hajautettu hyvinvointivaltio)」、「多極型競争国家 (Hajautettu kilpailuvaltio)」、「メトロポリス国家 (Metropolivaltio)」として特徴づけている (Moisio 2012)。議論を先取りすれば、SOTE 改革におけるヘルシンキの除外という措置は、この視点からは、グローバル化の進行、都市間競争の激化という世界経済の状況が、国内の合意の変化、すなわち、ヘルシンキをフィンランドの成長をけん引するエンジンとする視点、これが全国民に受け入れられるとの判断を経て、首都重視の政策方針の中で実現した結果と見ることができ

る。本稿では以下、まず SOTE 改革についてその概要を押さえる。次に、直近のヘルシンキの都市開発を、首都圏をとともに形成する周辺自治体との連携、さらに、政府による都市政策とともに確認する。そして、フィンランドの建国から現在に至る地方と国の関係、社会統合、福祉国家の建設、地域政策を振り返り、これに今回の改革を位置付ける。

1 フィンランドの SOTE サービス

1. 1 SOTE 改革の経緯と現況

SOTE 改革は、フィンランドの歴代の政権が取り組んできた、広域自治体設置実験 (カインウ地方の行政実験。2004年開始) 等の延長にある。これらは、SOTE サービスの提供に適切な自治体の規模を模索してきた (Ahonen, Ahopelto, Heikkinen, Huovinen-Tervo, Pekkala & Tolonen 2021: 1)。

現政権による SOTE 改革は、前政権の「地方自治制度および社会福祉・医療保健制度改革 (Maakunta ja Sote Uudistus)」の準備作業を引き継いだ形で行われている。ここでその経緯を簡単にふりかえっておこう。2015年に発足した中央党を第一党とする連立政権は、歳出の伸びを10年間で100億ユーロ分抑制することとともに、「地方自治制度および社会福祉・医療保健制度改革 (Maakunta ja Sote Uudistus)」を政権のプログラムの中心に据え、準備を行った。ここでは、これまで市町村が担ってきた SOTE サービスの組織化と資金調達を、全国を18に分割するマークンタ (Maakunta)²⁾ に移管することが企図された (Naumanen 2018)。

SOTE サービスを担うにあたりマークンタには、住民の選挙で選出される議員によって構成される議会が設置されることになった³⁾。こうしてフィンランドには、市町村の他に、マークンタというもう一つの自治体に加わるようになった。すなわちこの改革は、フィンランドで1917年の建国以来続いてきた、国と基礎自治体の二層式の地方自治制度を、三層式の地方自治体制度へと変える、地方自治体改革としての側面も持つものであった。

この改革は、福祉国家としての制度整備により、増大の一途をたどって来た市町村の業務のうち、SOTE サービスの組織化について、マークンタへ移管するという大きな改革

であった。政権はこれにより、上述の100億ユーロのうち、30億ユーロ分を抑制できるとし、また、サービス利用者には医療機関の選択の自由、さらに、医師の診断を受けられるまでの期間の短縮が実現されるとした。

しかし、この改革にかかわる事項は膨大かつ複雑で、改革は遅延した。任期中に改革を完遂できなかったことを理由に、2019年春、シピラは任期をわずかに残して首相を辞任した。直後に行われた総選挙で中央党は破れ、社会民主党が第一党となった（田中2020）。

社会民主党は中央党を含む連立政権を組織し、この改革を引き継いだ。現政権下の改革では改革の名称からマークンタが消え、これに代わって、SOTE サービスと並び、救急サービスが掲げられた。また、サービスの組織化を担当する単位として、マークンタではなく、福祉圏（Hyvinvointialue）が用いられることとなった。

福祉圏は既存のマークンタの一つずつ設置されたが、ヘルシンキを含むウーシマークンタには、現行の制度を続けるヘルシンキ市を除いた上で、4つの福祉圏が設置されることになった⁴⁾。こうして、現行の19のマークンタに対して、自治州オーランドのオーランドマークンタを除き、2021年7月1日、全国に21の福祉圏が設置された。

1. 2 SOTE サービスと市町村

さてここであらためて、SOTE サービスの組織化について見ておこう。

福祉圏は2022年から、地域の SOTE サービスの調整、開発のため全国を5つに分けた YTA 地区（Yhteistyöalue）に所属する。YTA 地区は、従来、ヘルシンキ、クオピオ、オウル、タンペレ、トゥルクの5つの大学病院ごとに運用されてきた ERVA 地区（Eriytisvastuualue=特別責任地区）と対応している。ヘルシンキ市は従来通り、福祉圏に属さず、市を単位として SOTE および救急サービスの組織化を行うが、ヘルシンキ周辺の4つの福祉圏はヘルシンキ大学病院と提携する（Ahonon, Ahopelto, Heikkinen, Huovinen-Tervo, Pekkala ja Tolonen 2021: 112）。

2022年1月、福祉圏議会（aluevaltuusto）の初めての選挙が行われ、3月には福祉圏議会がスタートした。2023年1月1日、救急サービスを含む SOTE サービスの組織責任が基礎自治体から福祉圏に移される。前政権の計画から丸4年遅れでの改革の達成となる。

基礎自治体はこれまで、SOTE サービスの組織化について、基礎自治体税と国庫負担金（Valtionosuus）、一部は利用者から徴収される利用料によって担ってきたが、福祉圏は当面、この業務を国費によって賄うことになる。

SOTE 関連職員の自治体および自治体組合から福祉圏への移管に伴い、自治体職員は半減に近い減り方を経験することになる⁵⁾。SOTE 関連職員の減少、SOTE 関連予算の減少、SOTE 関連委員会の削減、これとともに将来的には自治体議員の減少も予想される。この他、自治体が SOTE および救急サービスのために所有してきた施設が、賃貸借契約により福祉圏の管理に移される。

2 福祉国家とその地域的展開、地域政策

前シピラ政権時には、SOTE 改革にあたり、全国で同じしくみ、すなわち、サービスの組織化責任をマークンタに委ねるしくみを目指されており、改革の名称にも地方自治体

改革であることを示す、マークンタが明記されていた。一方、先述のとおり現政権の改革からはマークンタの名称は消えた。

現政権は発足時、その政策綱領において、人口減少および高齢化が進行する地域と、人口および移民の数が増大する首都圏では、SOTE サービスの提供に関する課題が異なるとしていた (Valtionneuvosto 2019: 151)。

2000年代初頭からここまで積み重ねられてきた改革の流れから見て、現行の SOTE 改革が、地方自治体改革としてのトーンを弱めたことは注目に値する。とりわけ、自治体による人口の差を理由に、SOTE サービスの組織化に関して、ヘルシンキに異なるしくみを採用したことは、これまでのフィンランドの歴史に照らして特異である。フィンランドの歴史に立ち入ってこれを見る前に、以下、ここに至る、ヘルシンキ市の都市政策を、これを含む首都圏の動きとあわせて見ておく。

2. 1 首都圏の組織化

ヘルシンキ市はフィンランドの首都として、独立以前から国の政治、文化の中心地であった。その性格を大きく変化させたのは、1995年の EU 加盟、そして同時期に起こった産業構造の転換である。

EU 加盟は、ヘルシンキ市に、国を経由せずに直接、EU の補助対象となる可能性をもたらした。また、ノキア、リナックスの躍進に象徴されるフィンランドの高度情報化 (Castells and Himanen 2002=2005) は、OECD 加盟国中、際立って農村的な性格が強いと指摘されてきたフィンランド (OECD 2008) において、都市の重要性を高めることになった。

上述の通り、フィンランドには、一つの自治体でまかなえない事業に関して他の自治体と協力してこれにあたる自治体協力のしくみがある。ヘルシンキ市も、1970年代から公共交通、ごみ処理をこのしくみによって対処してきた。都市開発に関して、自治体間協力の動きは加速した。2004年、合同審議会を設置し、協力関係の強化、首都地域の発展、都市問題への対応に焦点を当てた共通ビジョンと共通戦略を策定した。具体的には、福祉サービスの提供、産業開発・国際マーケティング・イノベーション戦略、土地利用計画・交通システム・住宅計画の共同実施および協力を含むものだった。2005年、4市とこれを取り巻く10自治体により協力会議が設けられ、土地利用、住宅、交通計画を主な内容とする大ヘルシンキ地域協定が締結された。その後4市は、研究開発、マーケティングに関する共同企業を設置し、職業大学校、広域医療圏との相互協力関係を結んだ。さらに公共交通、ごみ処理については、それぞれ事業別の組織体 (ヘルシンキ都市交通、ヘルシンキ都市環境サービス) が設置された。

2. 2 メトロポリス政策

フィンランドの都市政策に目を転じてみよう。

フィンランドで都市が注目されるきっかけは、90年代初頭の大不況だった。戦後の失業の広がりとは異なり、この不況では、都市部で大量の失業が発生した。また、OECD の報告書、*Territorial Reviews: Helsinki, Finland 2003* が、もう一つのきっかけとなった。ここでは、フィンランドにおける新たな都市政策の導入の必要性、中央政府の支援の必要

性が指摘された。フィンランドでは、不況から脱するために、高度情報化への構造転換が図られ、このために必要な人材の確保の場として、大学のあるメトロポリスが注目されるようになった。

政府は1999年、首都圏域審議会を設置した。さらに上記 OECD レポートと同じ2003年、『ヘルシンキ地域の都市政策』報告書を公表した。ここでは、フィンランドの経済復興に貢献したヘルシンキ首都圏域を、さらなる発展のけん引力とするため、住宅、研究開発、公共交通など、都市環境整備の重要性が強調された。内務省は2003年、ヘルシンキ地域共同開発プロジェクトを発表、対象自治体に提案した。

上記のとおり、自律的な都市開発を試みていた首都圏自治体は、この政府案に反発し、この提案はとん挫した。2007年、政府はあらためてメトロポリス政策を発表した。ここでは、ヘルシンキ地域の国際競争力の強化、国全体の均衡のとれた発展を目指すこと、土地利用・住宅・交通、産業・国際競争力、多文化主義・移民・二言語問題、社会的統合を重点政策領域とすること、対象となる政策はイシューベースとし、政策実施は、政府の各関係部署が協力し個別に対応することが原則とされた（藪長 2010: 147-150）。

2020年11月、政府は、メトロポリス政策の実施機関として、メトロポリス政策協力グループを設置した。その目的は、メトロポリス地区の成長、雇用、持続可能な開発、世界的な競争力を支援し、地域固有の課題の対処に関して、国とメトロポリス地区の協力と政策調整を強化することである（Ympäristöministeriö 2020）。

自治体独自の実績の積み重ねに、国のメトロポリス政策が加わり、また90年代以降の複数回の不況、EU加盟、情報化社会への移行を経て、フィンランドの中で首都圏が特別な地域となっていく様子が窺える。

3 フィンランドの国と地方、福祉国家の建設と変容

フィンランドを対象に、地域政策のレベルに照準を合わせつつ、1917年の建国以来、現在に至る歴史を振り返り、1960年代以降、社会統合とともに形成された福祉国家、中央—地方関係が、グローバル化を受けて、旧来のシステム、地域構造を変容させる動きによって変革させられようとしていると見たのが、フィンランドの地理学者のサミ・モイシオである。モイシオは、ジェソップの国家論（Jessop 2002）、ブレナーの空間的ケインズ主義都市圏立地政策、リスケーリング論（Brenner 2004, 2009）等を参照し、フィンランドの国家と空間関係の変化の段階を次のように描き出した。すなわち、建国以降の「地域国家（Areaalinen valtio）」、戦後の経済成長期の「多極型福祉国家（Hajautettu hyvinvointivaltio）」、1990年以降の「多極型競争国家（Hajautettu kilpailuvaltio）」、「メトロポリス国家（Metropolivaltio）」である。

以下、モイシオの歴史区分にしたがって、フィンランドの国と地域の関係、地域政策と福祉国家の建設とその展開の歴史を振り返る。これにより、SOTE改革におけるヘルシンキの除外、首都圏の都市開発の動きが、いかにこれまでフィンランドがたどった歩みから切り離されたものかがわかるだろう。

3. 1 前史としての「地域国家」～独立、内戦、戦争、定住政策

1917年、ロシアからの独立を果たしたフィンランドは、1920年代、30年代を通じて、

農業国であった。輸出は森林資源に依存しており、都市部に居住する人口は約15%に過ぎなかった。経済成長は農林経済の生産性と連動しており、天然資源の管理は、国の重要な関心事であった⁶⁾。

行政、経済、文化の中心はヘルシンキであり、ヘルシンキを含む南部沿岸地域が国家の中枢を形成し、その外側には、これらの地域と分業によってつながる周辺地域が広がっていた (Moisio 2012: 56-7)。建国以降、鉄道の敷設、行政組織の整備が進められたものの、国土の大半を占める農村地域は、計画によって組織化される管理可能な状態にはなっていなかった。個々の地域を超えたネットワークは弱く、農耕社会の社会的関係は、ほぼローカルに構築されていた。この時期、国家は地方にとって、相対的に「見えない」存在だった。

あらためてロシアからの独立について振り返れば、フィンランドでは、ロシアからの独立に向けて、国内世論は必ずしも一つにまとまっていたわけではなかった。1809年、スウェーデンによる統治から、ロシアによる統治に変わったフィンランドでは、自治を認める皇帝の方針の下、独立後に続く社会の礎を築いていた。しかし1899年、強力な「ロシア化」の統治方針である「2月宣言」が出されるや、宣言撤回を求める署名が52万集まった。

もっとも、その要求の内容は、指導者側である資本家と労働者とは異なっていた。また、新たな統治方針により土地が分配されるとの噂を聞いていた貧農は上記の署名に加わらなかった。フィンランドの自由を認める政体法の回復を求めている者たちは白衛隊、労働者の支持を得ていた社会民主党は身分制議会の改革を求め、赤衛隊とする自警団を作った。独立翌年、これらの中で内戦が起こった。4か月に及んだ戦いは、白衛隊の勝利で終わったが、国を二分した内戦の記憶は、その後、フィンランドの政治に大きな影響を及ぼすことになった。

この時期のフィンランドの国家、領土、国民の関係を見る上で重要なのは、定住政策である。1917年、農村の開拓を促進し、組織化するための入植委員会が設立された。この時期の地域政策は基本的に、土地を持たない人口の一部に国有地を割り当てる政策を意味した。1918年、「小作農法」が施行され、小作農はこれまで借りていた農地を要求できるようになった。この農地改革で5万戸の零細農家が誕生した (Häikiö 1992=2003: 19)。続いて1922年、「レックス・カッリオ」法が施行された。これは、新規入植を支援するため、政府が土地を購入し、小作農、土地を持たない地方の人に分配を行うものだった。これにより1920年代の終わりには新たに10万人の独立農民が誕生した (石野 2017: 123)。

1939-40年の冬戦争、これにより失われた領土の奪還を期した1941-44年の継続戦争と、ソヴィエトとの2度にわたる戦争⁷⁾の後、フィンランドは、前線で戦った兵士、ソヴィエト領となったカレリア地方からフィンランド領内に1940年、1944年に逃れて来た人びとに対して、国有地、また、このために買い取った土地を分配した。この定住政策によって1950年代初頭、約70万人が土地取得の資格を持つことになった。これは、6億米ドル相当 (石野 2017: 178) と言われたソ連への戦争賠償金の2倍の規模を持つ一大プロジェクトだった。1950年代に至るまで、土地の付与は、社会秩序の構築に有効と考えられ、国の政治的統治の実践に不可欠な要素だった (Moisio 2012: 63)。

3. 2 「多極型福祉国家」～統合の政治

戦後、1940年代後半から1970年代にかけては、福祉国家の建設が、フィンランドがこの時期に直面していた課題とその解決において重要な役割を果たした⁸⁾。これは国家空間の形成にも大きな影響を及ぼした。

この時代のフィンランドをモイシオは、多極型福祉国家と特徴づける。多極型福祉国家は、経済成長と地域振興の両立を目指した地域開発政策に、また、国主導の地域への財政移転他の経済的調整に依存していた。1950年代に多様な立地支援金が導入されたスウェーデンがモデルとされた。その後1970年代には、福祉サービスの地域化への移行が起こった。地域の発展は、工業化の度合いだけでなく、サービスや福祉へのアクセスとも同一視されるようになったのである。1970年代には、国家は、居住地や社会的地位に関係なく、すべての国民に公共福祉サービスを提供すべきであり、公的機関はその資金調達、提供、組織化に責任を持つべきであるとする原則が生まれた。福祉サービスの中央集権と普遍性の原則である。

1973年の石油危機後とその後の景気動向は、フィンランドでもケインズ派経済政策への批判を招いたが、フィンランドでは1990年代初頭まで、大規模な地域計画による多極型福祉国家が、地域構造の主流を占め続けた (Moisio 2012: 161)。

(1) 統合政策

モイシオは、1960年代のフィンランドの政治では、統合の取り組みが国家戦略の中心的な役割を果たすようになったとする。

統合政策は、安全保障政策、福祉政策、工業化をベースとした資源駆動型の経済政策を組み合わせた国家中心主義の一形態であった。領土的に調和のとれた国家の創出が必要とされ、社会の安定、農村政策、社会の平和の維持、国土全体を一つの開発地域とみなすことを特徴とした。福祉国家建設に関連する中央ネットワーク思考では、ヘルシンキはヒエラルキーの頂点に位置したが、それは比較的閉鎖的な国のシステムの一部であった (Moisio 2012: 158-9)。

統合の第一次元は、フィンランド北部 (ラップランド、オウル) における、国による工業化の推進だった。1900年生まれの弁護士であり、戦前すでに大臣も勤め、1956年から1982年まで26年にわたってフィンランド大統領を務めたケッコネンは、この地域の工業化、失業の削減がこの地域のフィンランドへの統合につながり、これが果たされなければ、この地域に共産主義の同調者を増やすことになると思った⁹⁾。

ケッコネンは、1950年代になお農業国であった自国について、経済成長、一般福祉の向上、国家の強さの点で問題があると思った。そして、工業化の実現のためには民間資本は頼りにならず、国家による長期的な投資が重要であると思った。こうして1960年代、ラップランドなど国家の周辺地域に、国の産業投資によって重工業、製紙業が広められた (Moisio 2012: 82)。

統合の第二の次元は、経済成長の推進であり、国の進める工業化を消費者として支える国民であった。戦後フィンランドでは、社会政策は、経済成長のブレーキだと見られていたが、社会政策学者のクーシ (1917年生-89年没) は、この視点を変えるのに寄与した。彼は1961年に出版された『1960年代の社会政策』において、社会政策が、経済成長の前提条件となることを示そうとした。この著は政治家のみならず一般の人々にも広く読ま

れ、フィンランドにおける社会政策の整備に影響を与えた。ヘルシンキ大学の社会政策学教授のヴァリスは、英語版の序文で、同著はフィンランドにおいて、イギリスのベバリッジレポートに匹敵する影響力を持ったと指摘している (Warris 1964: 6)。クーシは、フィンランドの政治は、国民の幸福と所得創出を目的とするものへと転換が必要だと考え (Kuusi 1964: 30, 45)、経済成長、市民の消費拡大、このための共同行動が必要であるとした。クーシの議論においては、消費者、活動的で信頼できる市民、国民活動のレベル、経済成長が一続きになっている。クーシは、国家と連帯し、かつての農耕社会の地域主義から切り離され、工業主義が求める技術を身につけた新しい市民を生み出し、国家の周辺部を国有化し、国家の競争力を高めること、子ども手当等を利用して生活する習慣を持つ国民の共同体を、国土全体に広げることが重要であるとした。クーシは、スウェーデンとソヴィエトという、成長を意識し、その能力を持つ2つの国の間で生活を続けたいのであれば、私たちは成長する運命にあると指摘した (Kuusi 1961: 34=1964: 59)。ミュルダールの思想を認めていたクーシは、フィンランドのような貧しい国では、最も必要なのは地域格差を均す政策であるとしていた (Moisio 2012: 93)。

統合政策が1960年代以降実施された背景として、1950年代後半に構築された社会民主党と農民同盟¹⁰⁾の分裂の克服 (「赤泥協力」)、政治の安定が上げられる。この時期の地域政策を実施していくための手段は、実質的に社会政策のすべての分野をカバーしており、統合政策の領土的側面を発展させるためには両党の協力が必要だった。

多極型福祉国家は、開発地域の中心部を支援することを目的とした成長センター政策も併せ持っていた。1960年代初頭、社会民主党は、多極と集中を組み合わせ、中規模都市を支援する政策をとり、農民同盟は、フィンランド東部、北部の中心地を強化するとともに、小規模産業や木材加工業を支援するなど、農村部への助成を図った。農民同盟の1962年の綱領では、周辺地域と小規模中心地が政策の中心であったが、同時に都市政策も強調された。地方を守るだけでなく、一般的な政党としての性格が明確になったのである (Moisio 2012: 99-100)。

(2) 開発

1940-50年代、国の資金で産業工場が建設された。1950年代後半にはフィンランド北部の産業に対して大幅な減税措置がとられた。しかし、農村部の産業化は、立地条件の有利なフィンランド南部の自治体に集中した。1960年代初頭には、農村の住民と中心部に住む住民との生活水準の差がより明確になりはじめた。

こうして1960年代、地域計画など、国土の体系的な計画が導入された。開発地域の決定、当該地域の中小企業に対する公的資金による強化が試みられた。中央党の政策では、多極配置が中心的な原則となり、国、政府機関、国営産業を、中小都市に配置する取り組みが強化された。1950年代にケッコネンが提唱した原則、すなわち、民間の企業家が関心を示さない産業分野や地域に国営企業を設立するという原則が貫かれたのである。

1963年、開発地域委員会が設置され、開発地域の定義、財政組織・管理に関する計画が策定された。1966年、開発地域の経済活動を促進するため、開発促進地域法が制定され、開発地域に対する減税と低金利の投融資が行われた。開発促進地域法は、第二次世界大戦後、社会と国土が経済成長と一体化する統合政策の成果であった。1969年、「活力」によって市町村を分類する制度が導入された。この制度は、1960年代に特定された低開発地域

を優遇するものであった。国庫負担金制度が強化された結果、地域格差は平準化され、少なくとも拡大しなくなった。さらに1971年、開発地域基金が設立され、開発地域の資金調達を制度化した。公的資金はまず、周辺地域の産業建設に、次に公共部門の活動のために使われた。道路や通信などの基本的な国家インフラは、周辺地域でも整備された。

統合は、国家の介入なしには繁栄できない地域の衰退を防ぐことだった。それは、工業と貿易がフィンランド南部、とくにヘルシンキに集中し、人口移動の増大、それも中心地へ向かう人口移動の増大という、「地域国家」の末期にフィンランドですで見られた展開への対応であった。こうして国家主導の、地域を超えたネットワークがローカルネットワークに比して強くなった (Moisio 2012: 90, 97, 101, 153-60)。

(3) サービス

多極化構造を強化する上で重要なのが、所得の地方への移転であった。とくに自治体に対する国庫負担金制度は、自治体のみならず、多極型の地域構造を強化するものだった。そしてこの時期、市町村が、人々の生活にとって重要なローカルコミュニティとなった。サービスの地域化のための重要な制度的基盤となったのは、自治体であった。地域が国家化され、国家が地域化された。様々な形で国家と結びついた自治体は、多極型福祉国家の強力な基盤となった¹¹⁾。

国庫負担金制度は、社会政策から教育・経済政策に至るまで、複雑な所得移転メカニズムに発展していった。例えば、機関委任事務は、1970年代に自治体の国庫負担金制度の発展の中で生まれた。福祉国家の建設段階で自治体の業務が大幅に増加したため、国庫負担金も大幅に増加した。多極型福祉国家において、自治体収入に占める国庫補助金の割合は、1970年代から80年代後半にかけて増加し、地域差は大きいものの平均で42%に達した。

自治体業務を遂行するための資金として、自治体は税金を集め、また、国から直接、資金を得ている。さらに、自治体間で所得移転がある。

多極型福祉国家のもとで作られた国庫負担金のシステムは、自治体間の連帯の原則に基づき、資源は必要性に基づいて配分される。歳入の均衡化のための国庫負担金制度は、多極型福祉国家の象徴であり、国土の中心的な調整のしくみとなった。この調整の仕組みは、国家の可視化と市民の社会化に不可欠な福祉サービスを、自治体を通じて地域化することに基づいている。つまり、国の法律が自治体の仕事を規定している。主要な福祉サービスの提供を市町村に割り当てたことは、市町村を、多極型福祉国家の領域構造の制度的基盤とする決定的な要因だった。自治体は国家のローカルな次元、いわゆる地方政府となった。

福祉資本主義とは、国家による大規模な調整、公共部門の拡大、市場支配よりも計画の重視、公共消費の拡大による経済成長の実現が基本であった。国営企業には補助金を出し、国主導で工業化を進め、雇用を守った。先述の通りこの背景には、「市場は自ら調整することができない」、市場原理による発展は、国家の地域間格差を不利に拡大させるという考えがあった (Moisio 2012: 154-7)。

(4) 冷戦と国防、地方国立大学ネットワークの構築

多極的で力のある国家の建設は、国家主導の総合的な国防の一環でもあった。駐屯地の周辺地域への移転も、多極型福祉国家の構築の一部であった。地域防衛が強化され、航空監視は国の最北端まで拡大された。このような防衛政策の領域性は、冷戦期には国家主権

の重要な要素となっていた。

この時期、全国各地に新しい大学が設置された（オウル大学1958年設置、ヴァーサ大学1968年設置、ラップランド大学1979年設置、ヨエンスー高等学校1969年→1984年ヨエンスー大学に改称、クオピオ高等学校1972年設置→1984年クオピオ大学に改称）、地方大学の整備は、多極型福祉国家の中心的な制度的基盤となった。地域政策において大学は、地域構造の重要な一部であり、サービス型社会の基本的な機関であるとみなされた。地域大学機関の建設は、それまでの文化の中心と周辺という構図を変え、全国各地域の労働市場を強化した（Moisio 2012: 159-160）。

3. 3 「多極型競争国家」

モイシオは、フィンランドは1980年代後半に多極型競争国家と呼べる状態に変化し、以後20年の間に、社会的な慣行や政策、解釈の枠組みが変化したとする。

世界に広がる競争国家の変種がフィンランドでも1990年代の初頭以降、出現した。フィンランドでは、新自由主義的改革、市場開放を重視する競争政策と、地域間の平等を求め、国家による強力な規制を重視する所得移転政策の対峙が見られる。フィンランドにおいて新自由主義が完全に支配的な社会政策になったわけではないが、他の省庁に比べて、財務省の権限が強まった。

フィンランドでは、1980年代末には、政治的議論において、従来の中央集権的、階層的な計画文化が公然と批判されるようになった。この時期、金融政策、ソ連崩壊に続くソ連貿易の崩壊、貨幣の移動規制に関する改革があった。資本移動の自由化と政治的な低金利が相まって経済は過熱し、1990年代前半、通貨の対外的な価値を維持するため、金利が大幅に引き上げられ、経済は停滞した。1993年、フィンランドは大不況に見舞われ、50万人以上が失業した。

この不況について、「政府の失敗」が原因だとする解釈が有力だった。そして、国家を競争に開放し、国有財産を民営化し、国際分業への関与を強めるべき時代に至ったという見方が広まった。古い国家モデルにはもう戻れないという見方が、不況を機に社会政策の主流に組み込まれるようになった。ソヴィエト連邦の崩壊は、競争国家の発展にとって重要な一里塚であった。個人の「自由」と「市場」に基づいたシステムに代わるものがないことを示したと解釈されたのである（Moisio 2012: 164-8）。

(1) 競争的国家の発展

競争的国家の発展とは、経済活動の拠点としての国家の魅力を高めるべく、これまで市場メカニズムが働かなかつた閉鎖的な分野を徐々に競争に開放していくことである。つまり競争的国家の形成とは、福祉国家を、規制する側から経済活動の条件を作り出す側へと質的に転換する政治的プロセスである。国家の主な役割は、社会の平和を維持し、競争の条件を整え、財産を保護し、投資資金を呼び込むことである。平等主義の政治プロジェクトは、競争促進の社会政策に取って代わられた。このように、フィンランドでは1990年代初頭には、それまでの福祉資本主義を、市場自由主義の理念とアプローチが追い越すようになった（Moisio 2012: 167-72）。

(2) 政党政治

政党政治を見れば、この時期、中道右派の国民連合党（Kokoomus）の構造的な力が増

大し¹²⁾、多極型福祉国家建設の中心であった平準化政策の侵食が起こった。西欧諸国では1970年代、マネタリズム経済政策への移行が起こり、多くの先進国で国家主導の計画、規制への反対者が政権を握った。フィンランドにおける政治の右傾化は、フィンランドにおける、ある種の経済主導の政治とそれを支える政治用語の出現を意味した。

1980年代の終わりまでナショナルなものだった中央党の綱領は、1990年代初頭の不況を受けて、突然変化した。1990年代の中央党の地域政策では、勇気、獨創性といったキーワードが重要になった。勇気とは、地域の経済的競争力を高めるための自立とリスクテイクを意味し、獨創性とは、画一的な地域開発政策からの脱却を意味する。1990年代中頃にこのような思考が強まったことは、都市集中に対する批判が大幅に弱まったことを意味する。1990年代後半、地域間競争の激化、これによって地方、地域にもたらされた人口動態の変化により、2000年以降、地域政策は再び前景化させられた。成長センターは国土に比較的均等に分布しており、90年代以降、党内では「多極型競争」という空間構造が採用された (Moisio 2012: 164-80)。

(3) 地域開発政策の目的

1994年に施行された「地域開発法」では、地域開発の責任が国から基礎自治体へ、ラニ庁 (国の地方出先機関が管轄する地域区分) からマークンタリーット (市町村の連合体) へと変更になった。同時に、福祉国家の建設に使われた階層的な計画モデルも脇に置かれるようになった。こうして地域政策は次第に、長期的な福祉計画を重視しない、より市場原理主義的なものへと移行していった (Moisio 2012: 180-1)。

1990年代のフィンランドでは、地域の競争力を、イノベーションの創出数、知識資本を集める能力、国際化の度合いなどで測るようになった。このトレンドは一方で、地域開発政策における周辺地域の重要性の激減を意味した。

多極型競争国家は、1990年代に始まったフィンランドの開発のあり方を示す。この時期、フィンランドでは、国内各地域の都市部の競争力が地域開発政策の中核的な目的となった¹³⁾ この時期、知識社会に対応した新しいタイプの地域インフラ政策が実施され、有形投資よりも無形投資を重視し、福祉資本主義時代から引き継いだ多極型の基盤の上に、いわゆるナショナルイノベーションシステムが構築された¹⁴⁾。多極型競争国家の発展の中で、各地域が独自の地域競争力戦略を管理するための機関としてマークンタリーットはその役割を増し、定着していった (Moisio 2012: 190-1)。

(4) EU 加盟

フィンランドは、EU加盟を契機に、地域や地方における国家のアイデンティティを徐々に変化させることになった。1990年代後半、リスボン競争力戦略の作成が始まると、地域の競争力・生存力の重視が著しく強化された。EUを世界で最も競争力のある地域にするための大きな役割が、ヨーロッパの都市地域に課された。フィンランド政府は、都市部、その間の開発地帯、回廊に焦点を当てたプログラムに重点を置くようになった (Moisio 2012: 190)。

(5) 自治体の役割の変化、情報社会化、未確定な大都市圏の役割、効率性と均一性の混在

この時期、自治体と国の関係にも変化があった。1993年、これまでの用途限定の国庫負担金制度が廃止され、新たに導入された包括補助金制度の下、自治体は法律の定める範囲で自由に補助金を使用できることになった。この改革により、自治体に対する国の監督、

基準は大幅に緩和された (山田 2006: 221)。

1990年代のフィンランドでは、知識集約型産業やハイテク産業に重点を置いた地域・地方競争戦略がとられた。情報経済において、情報と知識が生産要素と最終製品の両方になったのである。知識社会論の定着は、大学の制度的役割の強化を意味し、多極型構造の柱としての役割がさらに強化された。1994年、福祉国家資本主義下で構築された地域多極型の大学システムと、知識社会の融合を目指した「センター・オブ・エクセレンス」プログラムが開始された。

フィンランドではこの時期、首都の成長の阻害はなかったが、国家の地域開発戦略における大都市圏の役割は比較的未確定なままで、OECDに加盟している他の多くのヨーロッパ諸国のように、国家戦略において競争力強化の最優先課題に昇格することはなかった。

多極型競争国家には、効率性と均一性が混在している。地域政策には、拡大する新自由主義的社会政策の例外が残されている。例えば、国の裁量的財源で賄われる過疎自治体加算 (Kunnan syrjäisyyslisä) は、2011年に発足した政権でも実施されている。

自治体は地域構造の制度的基盤だが、多極型競争国家においては、自治体および自治体が設立する開発会社が中心的な舞台となっていった。さらに、規模の経済、効率、選定に基づく一種の政治的合理性によって自治体の合併が推進されることになった¹⁵⁾。一方で、中央集権とはいえ、多極型競争状態の中で、全国多極型の都市ネットワークがその存在感を発揮している。

一方で、社会経済的地位、居住地に関係なく、すべての市民に適切な SOTE サービスを提供するという普遍主義の原則は、マネタリズムを信奉する政治エリートには評価されておらず、衰退の危険にさらされているとの指摘がなされるようになった。また、25歳から34歳の学位取得者の7人に6人が、拡大する20の都市の郊外のいずれかに住んでいる。これらの若者をいかに集めるか、人口をめぐる競争が、国家の地域構造の重要な現象となった。一方、低スキル、低学歴の移民や高齢者は、少なくともよい意味で地域や場所の競争力には結びつきにくく、地域間競争において不要なコスト、負担となると考えられている。自治体、地域、地方は、国や超国家的なさまざまな補助金や投資をめぐって競争し、国際競争力を高め、維持する責任を任されてきた。多極型競争国家は、効率、競争、技能開発、国際化の拡大を背景に、多極型福祉国家よりもむしろ中央集権的になっていると言える (Moisio 2012: 190-4)。

3. 4 「メトロポリス国家」を目指して

モイシオは、フィンランドでは実際には多極型競争的国家が政治的な現実だと見るが、その一方で、21世紀に入ってフィンランドで定着したグローバル化に関する議論が、世界のダイナミズムに対する特別な見方をベースとして、これまでとは異なった世界観を創り出すようになってきていると指摘する。

フィンランドでは、2002年の小規模の不況を経て、1990年代の情報化社会モデルとそのローカルルールは急速に陳腐化したと解釈されるようになり、政治家、行政職員、ビジネスリーダー、学者他が、国家の存続、適応、新しい国家プロジェクトに関して、国家の空間構造と地域の都市構造の双方を改革する必要性を指摘するようになった。国家を厳しい国際競争に適合させるための議論で、国、マークンタ、地域、個々の場所に、競争力が

より強く結びつけられるようになった。

グローバル化と国家の存続が結びついたことで起こった結果の一つは、変化への対応力が社会政策の中心的な美德となったことである。変化する能力は、政治的アクターがレジリエンスを呼び起こすことによって現実化される。レジリエンスに対する要求は、個人から社会構造、個々の地域性にまで及ぶ。労働市場、公共部門の運営、公的責任の範囲、地域政策において長い時間をかけて確立された慣行は、今では批判的に評価されなければならないとなり、国家の行動は、変化に対する能力、国家の「柔軟性」に基づかなければならないとされる (Moisio 2012: 195-7)。

(1) フィンランドの存続をめぐる条件

フィンランドの生き残りをめぐる議論では、以下の4つが条件とされるようになった。

a. 国家主導のナショナルな地平が、グローバル、あるいは国際的な現象へと開放・拡大されること。

フィンランドでは、自由で開かれた世界経済が、政治エリートや企業経営者が共有する解釈の枠組み、行動、思考を導く強力な規範となり、このほかに意味のある代替手段が存在しなくなった。この考え方は、2008年の不況によって強化され、グローバル化の第2段階として、地球規模での国家間競争がより激しくなるという考え方が台頭した。これによればフィンランドは今や、旧来の成功レシピに挑戦しなければならない。

b. 国家問題を周期的な問題として切り開くこと。

周期性とは、国家プロジェクトの内容は、それを取り巻く世界の想定される変化との関連で、常に再形成されなければならないことを意味する。数十年にわたって発展してきた中央計画社会とそれを支える構造、平等政策などの原理は、新しい時代には適さないという考えは、フィンランドの国家改造を巡る議論の中心的なものである。

c. 国家問題が、徹底的に競争的な問題として、つまり成長の追求と結びついた、経済的で測定可能な問題として開かれること。

21世紀初頭のフィンランドの発展は、企業社会のモデルを地域生活の運営に応用することにつながっている。物事を量的に、経済的な利益と損失という観点から測定することが、社会政策における競争の中心的な、そして事実上唯一の規範となる。こうして、ほとんどすべての競争が良いものとなり、本物の国際競争に対して国境を開いた国の所得水準が最も高いとみなされる。

d. 国家問題の本質は、すべての国家が共有する、真にローカルなものとしても開かれなければならない。国家間の競争という認識は、企業による立地決定、すなわち企業間の競争によって強化される。それはまた、企業による立地決定に基づいて国の政策を評価する機会を提供する (Moisio 2012: 200-10)。

(2) メトロポリス国家の建設

メトロポリス国家の建設とは、世界に開かれた活動空間と、国際的に認知された慣行を、国家の領域内に構築しようとする政治的プロセスである。これは、地域政策とイノベーション政策を両立させる新しい方法である。

景気後退は、規模の経済を実現する必要性を示している。国家存続のための重要な支柱として、メトロポリスが必要であるという政治的コンセンサスはすでに存在しており、首都圏を世界的に意味のあるメトロポリス圏にしようとする試みは、メトロポリス国家建設

の最も目に見える例である。

例えば、2007年にフィンランド地方自治協会が立ち上げた「メトロポリスの未来に関する予見プロジェクト」は、フィンランドの専門家54名と自治体の意思決定者の意見に基づき、フィンランドの地域の将来について報告書を作成した。インタビューに答えた人びとは、現在では多極型競争国家の領域構造を信じているが、将来的にはメトロポリス国家モデルが必然的に発展すると見ていた。フィンランド最南端の都市部はさらに重要になるはずで、フィンランドの都市化は不完全であるとの見解を共有した。報告書の著者は、このインタビューをもとに、地域政策は国全体、すべての自治体、あるいはすべての主要都市部を存続させることはできない、と解釈している。このような、より中央集権的な地域構造への発展が避けられないという認識は、それ自体が地域政策の重要な要素である。メトロポリス化とは、領土の統合から分化へ、多極から集中へ、共同体主義から個人主義へ、平等主義から競争へ、国家から国際へ、という政治過程を意味する (Moisio 2012: 226-31)。

(3) メトロポリスコンセンサス

メトロポリスコンセンサスは、国家空間を改革しようとする様々なアクターの活発な努力を示している。メトロポリスコンセンサスこそが、メトロポリタン国家の建設に重要な役割を果たす。

第一に、政治力を持つ、信頼できる政治・経済団体は、メトロポリスと国家競争力の決定的な関連性を疑問視していない。そのため、メトロポリスエリアの形成そのものに関するコンセンサスは必要ない。

第二に、メトロポリタンコンセンサスという概念は、多くの地域や都市の研究者や関係者の間で、都市に開発を集中させる空間構造の必要性がある程度一般に理解されていることを示唆している。

地域政策は、その時代の典型的な社会の科学的理論で満たされている。メトロポリタンコンセンサスの文脈においても、政治改革は一般に、改革の正当化のために、学術論争で広く共有されている「流行の」概念とアイデアを利用していることが観察されている。メトロポリス国家建設に携わる政治的な専門家は、実際の政治的な責任や義務を負わずに活動し、科学の権威を利用して国家を形成する努力を行っている。専門政治家は、一般的な地域概念を改革する意志だけでなく、国家存続と個々の地域の成功にとって重要な「競争力要因」のビジョンを作成する能力も備えており、メトロポリス圏のコンセンサス形成において特に中心的な役割を担っている。

第三に、他の地域を犠牲にしてまでメトロポリスを発展させることについて地方で反対が広がっても、メトロポリス圏の外でも、メトロポリス創出の必要性が国全体の「国家プロジェクト」として受け入れられることが、メトロポリスの合意形成のために重要である (Moisio 2012: 235-6)。

21世紀のメトロポリタンコンセンサスの出現は、中央党の主要な政治家がトランスナショナルな空間開発ビジョンの主要な教義を採用することなしにはあり得なかった。

中央党にとって、農村環境、あるいは都市周辺地域一般は、長い間、自明の政治的環境であり、その上に国民的と認識される政治的美徳が築かれていた。1970年代の多極集中は、その伝統を引き継いでいる。しかし、1990年代初頭、中央党のプログラムには、すでに「知

識とイノベーションのフィンランド」といった、当時としては典型的なコンセプトが含まれていた。2007年の選挙マニフェストでは、「ヘルシンキメトロポリスエリアの国際競争力を確保する」ことが党の目的であると述べている。同党が自らをメトロポリス国家の発展支持者と位置づけていることの狭義の説明は、中央党が大都市部の浮動票なしには最大政党の議席を争うことができないからというものである。

グローバルな市場自由主義の広がり、国際競争力のある国家の生産、政府全般における経済効率の重要性、国家の成功のための空間的処方箋に関しては、政党間の政治的相違がないことを意味している (Moisio 2012: 237-8)。

メトロポリス国家のプロセスは、過去にフィンランドに関連した慣行や構造をどのように取り除くかを記述している。フィンランドでは、都市主義、メトロポリス主義、創造性、国家の経済競争力などが束になって、多極型福祉国家が建設された時代の政治手法を直接的に批判している。統合の時代の中心的な特徴であった、国家、社会、地域の格差の是正と有害な競争の根絶という合意形成に対する批判は、過去、浪費、囲い込み、競争力の低さを表す蔑称である「田舎」という言葉で極まる (Moisio 2012: 243)。

(4) EU 政策

この過程には、EUの政策を指摘できる。EUは、経済成長をイノベーションに基づくプロセスとしてだけでなく、大都市および大都市主導のプロセスとして捉えている。巨大センター間の交流、交通、情報インフラが、競争力の基礎として強調される。2000年代にフィンランドで行われた地域開発政策を検証すると、EUの経済効率化の原則が徹底して採用されていることがわかる。フィンランドの地域構造の将来的発展に関する環境省の2006年のビジョンや、2008年に開始された「結束と競争力プログラム」などの具体的な地域開発プログラムは、EUの地域計画ビジョン、イノベーション主導の競争政策に基づいている (Moisio 2012: 245-6)。

(5) 大学改革

フィンランドでは2010年、大学改革が行われた。新たな資金調達プログラムが導入され、大学には責任ある経済単位となることが求められ、一つの機構の下に統合された大学も複数生じた。地域政策の観点からは、大学改革の主要な側面は、一種のビジネス大学の創設にある。

既に見て来たとおり、大学は多極型福祉国家の重要な柱であった。フィンランドにおける複数の大学の分散は、経済成長と結びついたプロジェクトであったが、同時に国民教育のための大学という理想から力を得ており、教育に対する伝統的なブルジョア的楽観主義と結びついていたのであった。

大学改革の目的は、世界的に重要なトップ大学のシステムを構築することと解釈される。つまり大学改革は、国家的な性格を持つ構造を国際化する努力の一環として理解することができる。国際化された大学システムと社会のパフォーマンス、国家の経済的競争力との間には直接的なつながりがある。大学改革では、産業界に利益をもたらし、国家により適切な知識を提供することがより重視されるようになったのである。

21世紀に入り、「地域政策」という言葉は国際競争力の一種の反意語になった。つまり、質の低さや財政の非効率性を「地方」という概念、「地方大学」という一般的な概念に明確に結びつけるようになった。フィンランドの大学改革は、地域構造の最適化と関連して

いる。大学の全国的分散配置は、開発と国際化のアンチテーゼである (Moisio 2012: 283-6)。

(6) メトロポリス国家への志向

メトロポリス国家の開発は、国に対する競争と国際化の圧力の高まりに直接対応するものである。それは、フィンランド国家の存続を、絶対的な国際的卓越性の追求に委ねる社会政策と結びついている。多極型福祉国家は産業モダニズムの空間的な現れであるのに対して、メトロポリス国家は、イノベーション経済の空間的な現れであるといえる。

メトロポリス国家の地域経済においては、広い国土に比較的広範囲な都市ネットワークが存在することは、国家経済の非効率性だけでなく、中央集権的で多極的な計画国家のメタファーでもある。メトロポリス国家では、地域の集約化・集中化によって国際的な卓越性の追求が行われる。国際的競争力や魅力に関する文献やコンサルティングの言葉には、空間的な側面が色濃く反映されており、国際的な卓越性や、それが生み出すクリエイティブな文化は、メトロポリス環境だけの特徴として提示される。この議論は、近年フィンランドでも行われ、フィンランドの存続とヘルシンキ首都圏の競争力が同一視されるようになった。今後、市場のルールに合わせて、技術資本を条件として国家政策がなされ、フィンランドの政治的コントロールが、経済効率を促進する省庁に集中すればするほど、上記のようなメトロポリス国家の発展の機会が増えることになる。

メトロポリス国家の発展は、フィンランド国家内の社会的格差が、主に非社会的な、経済的・地理的問題として、より明確に定義され始めたことを意味する。このことは、なぜ地域経済がメトロポリス国家の形成に中心的な役割を果たすのかを示している。国家間の経済競争が激化する時代には社会的格差の拡大が避けられないという考えから、福祉の議論は、経済効率や物理的距離、立地条件に基づく議論の形をとることが多くなってきている。メトロポリス国家では、国家のコスト効率を上げるという考えから、様々な公共サービスの立地の最適化が中心的な課題となっている。こうして国家空間の最適化を専門とする研究者やコンサルタントは、多極型空間構造の解体を管理する上で重要な役割を果たすことになる。

メトロポリス圏の発展は、地域政策や地域開発における緊張感を高めることにつながっている。メトロポリス国家の建設に合理性が認められるのは二点についてである。まず、メトロポリス国家の建設が、政治全体に浸透している生産の総合的な経済効率を重視する社会政治的思考に基づいていること、次に、気候変動への懸念により、将来的に国家の空間構造を高密度化する圧力が高まる可能性が高いことである。

メトロポリス国家は、空間的な平等性と社会関係の緊密性という原則が、国家領域内の経済合理性に道を譲るという点で、多極型競争国家とは異なっている。このように、メトロポリス国家の発展には、ニュー・パブリック・マネジメントの考え方に沿った政治的マネジメントが浸透しつつある。ニュー・パブリック・マネジメントの教義は、大都市国家の中心的存在である。いかに市場が拡大し、公的組織内で、ある種の競争的思考が強まっているかがこれによって理解される (Moisio 2012: 298-300)。

4 考察と結論

本稿では、フィンランドで現在進められている SOTE 改革が首都ヘルシンキに適用さ

れなかったことに注目し、モイシオの議論によりながら、フィンランドの地域政策の変化と福祉国家の建設、その変容を見て来た。

フィンランドは戦後、農村、農業人口の多い状態から、1960年代を中心に国のでこ入れによる工業化が進められ、都市労働者が増えたのに応じて、1970年代には社会サービスの整備を行った。1980年代には、北欧型の福祉国家を完成させたものの、金融自由化、ソビエト崩壊、ソビエト貿易の崩壊、1990年代、2000年代の不況を経て、福祉国家は、今後のフィンランドのために、変革しなければならない対象と目されるようになった。世界で都市開発、都市間競争は加速し、フィンランドでも、新自由主義経済に即応的な超国家単位であるEU (Harvey 2001: 391, 2009=2013: 156) への加盟により、また、情報社会を経て、世界の経済動向への適応に拍車がかかった。現在、フィンランドでは、多極型の空間構造の上で、国の生き残りのために、国内随一の大都市、ヘルシンキを中心にメトロポリス国家を目指す動きが活発になっている。モイシオは、多くのOECD諸国では現在、主要都市部はいわば国家の政治・経済の枠組みから切り離されていると指摘する (Moisio 2012: 37)。今回のSOTE改革におけるヘルシンキの除外も、国際経済、またEUの政策に歩調を合わせるフィンランドの都市政策に位置づけて見ることができよう。

現行のSOTE改革のありようは、専門家、政治家によるメトロポリス国家を創り出そうとする活動とあいまって、フィンランドの人びとの間に、首都を特別な存在と位置付ける新たな国家空間のとらえ方を固定化することに寄与するだろう。グローバル化、都市間競争は、これに対する抵抗力ともなってきたフィンランドの多極型の空間構造、福祉国家諸制度をいかに変容させていくだろうか。メトロポリス国家において、国際競争に寄与するとみなされない住民は、SOTEサービスの組織化責任を失い、あらたな役割を模索する自治体で、いかに包摂されていくだろうか。今後の展開を追うこととしたい。

【付記】

本稿は、日本学術振興会科学研究費助成金「フィンランドの社会福祉・医療保健制度および地方制度改革に関する総合的な研究」(17K04138) (研究代表者田中里美) の成果の一部である。

【注】

- 1) 複数の自治体によって構成される自治体協力の組織である。1995年に改正された自治体法 (Kuntalaki) 以降、1970年代以降運用されていた自治体連合 (Kuntainliitto) が上記に整理された。自治体協力のしくみはフィンランドに広く定着しており、自治体合併が進まない理由の一つとして指摘されきた。
- 2) マークンタは、EU加盟を視野に入れ、NUTS 3に対応するエリアとして1994年にフィンランドに設置された地域単位であり、地域開発の単位である。発足時のマークンタの数は20、その後、領域の変更が行われている。
- 3) フィンランド憲法は、第19条で、公権力 (Julkinen valta) は、すべての人に適切なSOTEサービスを保障しなければならないとしている。逆に言えば、SOTEサービスを担うにあたり、マークンタには、公的機関としての性格が求められたのである。
- 4) 「福祉圏とマークンタの区分に関する法律」 (Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki

2021年6月成立)では、第1条で「福祉圏はマークンタの地区割を用いる」としている。さらに同じ第1条で、「ただし、ウーシマーマークンタの地域には、地域の人口規模その他これに準ずる正当な理由により必要があれば、一つの福祉圏ではなく複数の福祉圏があり得る」としている。

- 5) 2022年現在、332の市町村および市町村グループに雇用されている約17万3千人のSOTEスタッフが福祉圏に異動し、改革後、市町村、市町村グループに残る職員数は21万人となる (<https://soteuudistus.fi/vaikutukset-henkilostoon>)。一方、改革が適用されないヘルシンキでは、市のスタッフ約1万4千人、大学病院関連スタッフ約2万3千人は現状のままの雇用となる。
- 6) 独立翌年、政府は、ヘルシンキからフィンランド湾に沿って130キロ程東に位置するコトカに、国内初の蒸気式製材所を構えていたノルウェー資本のエンソ・グットツァイト社の株式の半数を取得している。
- 7) フィンランドは二度の戦いで国土の約10分の1を失いつつ、独立を保った。
- 8) 福祉国家建設に至る経過を物語る対策の一つ上げておく。フィンランドでは戦争直後の復興、戦後補償の支払い後、失業が問題となった。この対策として、フィンランド各地に雇用現場 (työllisyystyömaa) が設けられた。失業者はここで働くことで自らと家族分の収入が保障されるしくみであった。この制度は、周期的変動による失業のほか、農村部での構造的失業、季節変動による失業の緩和を目指したものだ。雇用現場は、失業者が多い地域に、道路、水路、発電所建設、森林管理を内容として置かれた。労働者を多く雇用するため手作業を原則とする現場は、非効率を指摘されるようになり、また生活の場を遠く離れた地域に設置された現場での労働が問題視されるようになった。機械化が進み、それぞれの専門の労働者が従事するようになり、また、失業者に対しては失業手当が支給されるようになっていった (Urponen 1994: 219-221)。
- 9) ケッコネンは、戦争賠償が終わったら次に国家は北部開発に投資を集中すべきとする提案を行った。ここではフィンランド北部、ラップランド地方を流れるケミ川の発電利用が中心的な課題だった (Jussila, Hentilä ja Nevakivi 1999: 254)。
- 10) 1908年創設の農民同盟 (Maalaisliitto) は、自作農を代表する政党として勢力を増していった。1965年に中央党 (Keskustapuolue)、1988年にフィンランド中央 (Suomen Keskusta) と改称して現在に至る。本稿では1988年以降の同党も中央党として表記する。
- 11) 例えば1950年、公務員を周辺地域に呼び込むための追加給与である僻地手当 (syrjäseutulisa) (1989年以降、寒冷地手当、島しょ部手当に変更) が創設されている。
- 12) 1987年の国政選挙で国民連合党は党史上最大の議席数 (全200議席中の53議席) を確保し、政権第一党として連立政権を構成した。1995年から2期、国民連合党党首を務めたニーニストは、2006年、大統領に選出され、2022年現在、3期目の任期中である。農民同盟 (中央党) のケッコネンが1982年に大統領を退いて以降、社会民主党出身の大統領が2006年まで続いていた。
- 13) 1988年、フィンランド社会に開かれた「競争文化」を導入するためにフィンランド競争局が設立された。
- 14) 2001年に設立された地域センター・プログラムがその典型である。

- 15) 1977年以降400台で推移してきたフィンランドの自治体は、2009年に合併が進み、348となった。以後漸次合併が進み、2022年現在、自治体数は309である。内訳は、本土に293、自治州オーランドに16である。

【文献】

- Ahonen, E., M. Ahopelto, M. Heikkinen, M. Huovinen-Tervo, T. Pekkala ja E. Tolonen toim., 2021, *Sote-sopan keittokirja: Sote-uudistuksen taustakirjät ja käännekohtat*. Kunnallissalan kehittämssäätiö.
- Brenner, N., 2004, *New State Spaces*. Oxford University Press.
- , 2009, “Open Questions on State Rescaling,” *Cambridge Journal of Regions, Economies and Societies*, 2 (1): 123-139. (齋藤麻人・丸山真央訳、2011、「国家のリスケーリングをめぐる未解決の問題群」『地域社会学会年報』23: 83-108.)
- Castells, M. and P. Himanen, 2002, *The Information Society and Welfare State: The Finnish Model*, Sitra. (高橋睦子訳、2005、『情報社会と福祉国家—フィンランド・モデル』ミネルヴァ書房.)
- Harvey, D., 2001. *Spaces of Capital*. Oxford: Blackwell.
- , 2009. *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*. Columbia University Press. (大屋定晴監訳、2013、『コスモポリタニズム——自由と変革の地理学』作品社.)
- Häikiö, M. 1992, *A Brief History of Modern Finland*. (岡沢憲美監訳、藪長千乃訳、2003. 早稲田大学出版部.)
- 石野裕子、2017、『物語フィンランドの歴史——北欧先進国「バルト海の乙女」の800年』中公新書.
- Jessop, B., 2002, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press. (中谷義和監訳、2005、『資本主義国家の未来』御茶の水書房.)
- Jussila, O., S. Hentilä ja J. Nevakivi, 1999, *Suomen poliittinen historia 1809 - 1999*. WSOY. 環境省 (Ympäristö ministeriö) ホームページ <https://ym.fi/metropolipolitiikka>
- Kuusi, P., 1961, *60-luvun sosiaali politiikka*, WSOY. (Railo, J. trans., 1964, *Social Policy for the Sixties: A Plan for Finland*. Finnish Social Policy Association.)
- Moisio, S., 2012, *Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*, Vastapaino
- Naumanen, S., 2018, *Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus*, taustaraportti talouspolitiikan arviointineuvostolle.
- OECD, 2008, *Rural Policy Reviews: Finland*. OECD.
- SOTE 改革ホームページ <https://soteuudistus.fi/etusivu>
- 田中里美、2020、「地方自治制度および保健医療・社会福祉サービス改革——フィンランド福祉国家の再編」『都留文科大学研究紀要』91: 69-94.
- Urponen, K., 1994, “Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon,” J. Jaakkola, P. Pulma, M. Satka ja K. Urponen, *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva: suomalaisten sosiaalisen turvan historia*, Sosiaaliturvan Keskusiitto. 163-260.

- Valtion Neuvosto, 2019, *Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6. 6. 2019. Osallistava ja osaava suomi: sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*, Valtioneuvoston julkaisuja 23.
- 藪長千乃、2010、「フィンランドにおける中央—地方関係の新たな展開——分権型福祉国家の政策イノベーション」日本比較政治学会年報『都市と政治的イノベーション』133-164.
- 山田真知子、2006、『フィンランド福祉国家の形成——社会サービスと地方分権改革』木鐸社.
- Warris, H., 1964, Preface. Kuusi, P.1961, *60-luvun sosiaali politiikka*, WSOY. (Railo, J. trans., *Social Policy for the Sixties: A Plan for Finland*, Finnish Social Policy Association, 5-7.)

Received : May, 16, 2022

Accepted : June, 8, 2022