



Title	スウェーデンにおける分権の新展開 : 社会サービス提供主体の多元化の意味
Author(s)	太田, 美帆
Citation	年報人間科学. 2002, 23-2, p. 265-281
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/4769
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

スウェーデンにおける分権の新展開

——社会サービス提供主体の多元化の意味——

〈要旨〉

なぜスウェーデンでは一九九〇年代に分権が進んだのであろうか。スウェーデンは他の先進諸国と同様、ライフスタイルの多様化やそれに伴うサービス要求の多様化が進む一方で、それに対応できない行政の硬直的で非効率な側面や、その結果生じる財政危機が問題となっている。

だがスウェーデンで分権が進展した理由はそれだけなのだろうか。本論文では社会サービス分野の分権を、福祉の担い手として近年注目されている協同組合に注目して考察する。

考察の過程では、行政の論理と市民の論理の乖離を指摘する中で、分権が不可避なものであることを示す。その後、分権社会におけるサービス提供の試みを考察する中で、第二次世界大戦後のスウェーデン福祉国家を支えてきた経済政策の中で大きな自治体間格差が引き起こされていたことを指摘する。

最後に本論文を通して、福祉国家の特性を考える際に、地方から制度を考察する視点の重要性を提起したい。

キーワード

スウェーデン福祉国家、分権、協同組合、福祉の担い手、自治体間格差

太田 美帆

はじめに

ライフスタイルの多様化やそれに伴う社会サービスへの要求の多様化が進む一方で、それに対応できない行政の硬直的で非効率な側面や、その結果生じる財政危機が先進諸国で問題となつて久しい。これらの問題を解決するため一九八〇年代以降の先進諸国は、新自由主義的要素を何らかの形で新たに制度に組み込むことによつて福祉国家を再編した。従つて分権とは、多くを抱え込み過ぎ、機能不全に陥つた国家にとつて、その機能を回復する手段の一つであると考えられる。だが同時に人々にとつては分権の進展は生活の質の変化を引き起こす要因であり得る。

スウェーデンでも一九九〇年代に分権化に弾みがついた。他の先進諸国と同様、スウェーデンでもそのきっかけは選択の自由やコスト削減への要求の高まりであつたが、結果として分権は単なるコスト削減手段に終わらなかつた。そこで本稿では、普遍主義・平等主義と新自由主義的価値観のバランスをとるためにスウェーデン福祉国家が進めてきた分権の特色を明らかにする。分権の進展に伴う人々のライフチャンスの変化を考察することを通してスウェーデン福祉国家における分権の進展が持つ意味を考えたい。

1 スウェーデンの地方分権の展開と社会サービス提供

スウェーデンの地方自治体は、一九四八年に国の承認の要件が緩和されて権限が拡大した¹⁾。政府は各自治体の政策立案能力と政策

遂行能力を高めるため、中世から続く教区が基礎となつていた当時の地方自治体を、小規模自治体を中心に再編した。そしてその結果、一八六二年から一九五一年までの間は約二五〇〇あった自治体数は、一九七四年には二七八にまで減少し、二〇〇一年現在、二八九である。

一九五〇年代半ば以降、地方自治体合併で掲げられた目的を達成するため、それまで中央政府が担つてきた公的事業に対する事務責任は福祉や教育など社会サービス分野を中心に地方自治体へと徐々に移譲された。だが分権の受け皿を形成するために行われた自治体合併は、それによつて影響を受けた大部分の小規模自治体の住民にとつて分権ではなく集権を意味したため、一九六〇年代には、地方自治体合併によつてもたらされた地域民主主義の後退が論議を呼び始めた。そうした議論を受けて一九七七年に制定された地方自治法では地方政治への住民の意思の反映が求められ(グスタフソン、二〇〇〇、七六一八〇頁)、それを実現するため、一九九一年から一九九六年にかけて行われた一連の地方自治法改正では地方自治体の財政的自立が急速に進められた(藤岡、二〇〇一、一八三―一九五頁)。

以上の概略を踏まえ、社会サービス提供という観点から地方自治体の役割を特徴づけることを通して、スウェーデンにおける地方分権の展開を考察したい。まず一九五〇年代、一九六〇年代は、国の基準に基づく均一なサービスを居住地がどこであれ受け取ることができるよう、分配主体としての地方自治体の能力を高めるために分

権化が進められた。

分権が進められた結果、一九七〇年代、一九八〇年代の間、社会サービスの供給や住民にとっての利用しやすさ、そして質に関する自治体間格差は全体的に減少傾向にあった。これは保育、老人ケア、障害者ケア、薬物乱用者ケアなど様々な分野で報告されている。一方で保育、老人ケア、文化事業などでは、住民数に応じて予算が計上されるのと関連して、事業規模や事業でカバーされる領域の多様性も減少したという (Bergmark 2001: 47)。例えば保育分野では、一九七〇年代までは量的平等、つまり十分な保育定員の提供が問題であったが、一九八〇年代以降は質的平等を保障することが目指され、結果として職員数や保育集団規模、職員の教育レベル、親が支払う料金などの地域格差が狭まり、相対的に同質性の高い保育が形成されたという (Bergqvist & Nyberg, 2001: 276)。

また質的のみならず、量的にも変化した。住民の公的補償はスウェーデンの社会サービス支出の対国内総生産比がイギリス、ドイツ、フランスを抜いたのは一九五三年である。また社会保障関係支出の対国内総生産比がこれら三国を抜いたのは一九六九年になってからである。だがその後、一九七〇年代半ばには社会サービス支出も社会保障関係支出も共に対国内総生産比で三〇パーセントに達し (武川、一九九九、六一―六七頁)、社会保障支出の家計への移転 (対国内総生産比) も、一九七〇年には一〇パーセント強であったものが、一九七〇年代半ばから一九八〇年代末まで二七―一八パーセントでほぼ一定している (宮本、一九九九、一六一頁)²⁾。だがそうした

均一な分配を目指す福祉国家のあり方に対する不満が一九七〇年代に高まり、一九八〇年代以降は社会サービス法 (一九八〇年成立、一九八二年施行) に基づく社会サービス提供が行われるようになった。

ここからは、一九七〇年代半ばに自治体合併を終えて自治体がサービス提供者となるための条件を整え、また一九八〇年代には社会サービス法に基づく新たな社会サービス提供環境が整った結果、居住地がどこであれ一定程度のサービスを保証されるようになったことが分かる。しかし他方で、まだ多くの自治体では予算を地域の実情に合わせて多様に使いこなせていない様子もうかがえる。

社会サービス法には第一条において、社会サービス法自体は個人々の福祉を満たすことを目指すものであることが記され、第二条において、地方自治体がその地域内の社会サービスに対し責任を負うことが定められている。だが、実際には個々人のニーズを満たすという側面よりも配分された予算に基づいてサービスを提供している側面が強く、この時点ではまた「国の法律を地域の状況に合わせるためのより大きな可能性を後者「自治体」に与えるために」 (Bergqvist & Nyberg, 2001: 274、カッコ内の表記は筆者による) 国と自治体の役割分担を新たに作り始めた段階にとどまっていると言えよう。

社会サービス法は、地方自治体の人々の生活上の諸条件の平等や自己決定権を尊重しつつ、自治体内の住民が必要とする扶助や援助を与える責務を地方自治体を負うことを定めた枠組法という性質を

持つ。枠組法であるとは、この場合、従来のように国が各自治体の提供する社会サービスの内容を自己を規定するのではなく、社会サービスに関する責任を自治体が負う点を明示することを意味する。

一九八〇年の社会サービス法において、児童・青少年、高齢者、障害者、アルコール及び薬物中毒者などに対するケアや社会扶助などを担当する社会委員会を議会にそれぞれ設置することが義務付けられ、これら社会サービスが社会委員会の責任の下で行われることが定められた。従ってしばしば指摘されるように、一九八〇年代以降は社会サービス提供の責任主体としての自治体の能力が重視されたと言える。

だがそうであるにも関わらずその後、一九九一年地方自治法改正によって、地方自治体は個別法³⁾によって規定されているものも含め、必要事項を全て地方自治の原則に則って扱わなければならないとされるなど(グスタフソン、二〇〇〇、一六頁)、改めて地方自治が強調された。そして一九九〇年代の一連の地方自治法改正では、自治体のサービス提供責任にとどまらず、自治体の外部委託事業に対する評価・監督責任(グスタフソン、二〇〇〇、八五頁)にまで言及されるようになった。また前出の社会委員会が一九九二年の地方自治法改正に伴って設置義務はなくなり、社会サービス分野における自治体の裁量はより高まった。実際、一九九三年から一九九四年にかけて自治体ごとに高齢者ケア体制の独自性が急速に高まったという研究結果もある(Bergmark 2001: 47-48)。従って一九九〇年代に地方自治体は社会サービス提供の責任主体としての能力をより

拡充したと言える。だがなぜこのような拡充が必要となったのだろうかという疑問が生じる。この問いは本稿の考察を続ける中で明らかにしたい。

ここで、スウェーデンの自治体に期待された能力について確認しておきたい。従来、社会サービス法により自治体が社会サービス提供に責任を負うという点が強調されてきた。しかし、責任主体としての能力拡充という一九九〇年代の自治体の経験を踏まえて一九八〇年代に自治体に求められた能力について考えると、社会サービス法に基づく一九八〇年代の「社会サービス提供の責任主体」としての自治体は、実はまだ「責任主体」というよりは「提供主体」としての色彩が強かったことが分かる。従って、一九八〇年代の地方自治体は「社会サービスの提供主体」と表現することができる。だが同時に、社会サービス法に基づいて行われた一九八〇年代の社会サービス提供は、各自治体が社会サービスを提供するという前提の下では最も住民のニーズを反映できる提供方法、いわば公的セクターによる一元的なサービス提供の究極的形態の一つであると考えられる。

以上のことから、福祉国家制度への支持獲得手段であり福祉国家制度の再編結果として現れた地方分権は、公共セクター内での分権とサービス提供主体の多元化をも含めた分権という二層構造となっていることが分かる。そしてスウェーデン福祉国家は一九五〇年代から一九八〇年代まで、公的セクター内での地方分権を進めることを通して人々のニーズに合ったサービス提供を試み、そして一九九

○年代からは、非公式セクターに属するアクターの参加に制度が開かれたと言える⁴⁾。

2 社会サービスの共同生産者としての市民の登場

一九九〇年代にスウェーデンで大きな流れとなった社会サービス提供主体の多元化を、福祉ミックスという世界的潮流を考慮に入れながら、福祉国家論に組み込んだ理論家としてペストフが挙げられる。彼の特徴は、マクロな福祉国家再編論にサービス提供者自身の労働生活の充実というミクロな観点を組み込み、そのミクロな部分の意義を強調した点であろう。彼がスウェーデンの事例に基づいて提起したのは、ボランティア組織や協同組合など社会的企業 (social enterprises) によって社会サービスが提供される参加型福祉社会モデルである (ペストフ、二〇〇〇)。

ペストフによると、参加型福祉社会モデルが成り立つためには、パットナムの社会資本 (social capital) と関連性が高い市民民主主義という概念の発展が必要であるという (ペストフ、二〇〇〇、二六頁)。パットナムの社会資本は、端的には、ある社会において民主主義を機能させるものであり、具体的には信頼や相互扶助の規範とそれを体現するボランティア組織や市民参加 (civic engagement) が挙げられる。パットナムの社会資本は公共財としての性格が強く、行政と相補的に作用し合ってコミュニティの活性化を目指しているという点で (Putnam 1993a, 1993b, 1996) スウェーデンでとりわ

け一九八〇年代後半以降に盛んになった協同組合活動と共通性があると考えられる。だがペストフは社会的企業の活動によってもたらされる労働の質の向上や効率性の向上に注目しているため、社会的企業による社会サービス提供を可能とするスウェーデンの市民と行政の関係性についての考察が不十分である。筆者はスウェーデンで多元化が進む社会サービス提供分野で社会的企業がその担い手として有力となった背景には、スウェーデン福祉国家において過去七〇年間にわたって形成されてきた行政と市民の独特の相互信頼関係があると考えているが、この問題に関しては稿を改めて論じたい。

ペストフ自身は市民民主主義の理論的支柱として共同生産者という概念を重視している。彼は、定期的な活動や積極的な活動がなければ市民や社会資本や市民民主主義は市民民主主義や福祉国家の生きた資源にはならないと述べ (ペストフ、二〇〇〇、三一―三三頁)、そうした定期的、積極的活動の機会を提供するものとして社会的企業での活動を挙げる。社会サービス供給段階での市民の関与に関する議論としてしばしば「発言」(voice) と「退出」(exit) が取り上げられる。社会的企業での活動は、サービスに不満を持つ場合に、サービスの消費者としてサービスから撤退するのではなく、より良いサービスを求めて提供者と受給者が協力するという意味で、「発言」に当たり、民主主義の発達に寄与すると考えられる。

社会的企業の中でも社会サービス提供活動に主として用いられるのは協同組合である。ペストフが念頭に置いている協同組合はスウェーデンに由来から存在する住宅協同組合や生活協同組合等ではな

く、一九七〇年代頃から都市部を中心に結成され始め、一九八〇年代後半から一九九〇年代にかけて急速に広まった新しい協同組合である。新しい協同組合は、2つの点で従来の協同組合とは異なる。

- ①従来の協同組合が生産者／消費者の立場で分かれていたのに対し、新しい協同組合では組合員が生産者であり消費者であるという点
- ②従来の協同組合が大規模で中央集権化されているのに対し、新しい協同組合は地域レベルで地域住民のニーズに合わせて結成されている点である (Romby 1995: 319-322)。

例えば社会サービスの一つである保育を例に考えた場合、協同組合型保育園には親が組合員であるものと職員が組合員であるもの二種類が存在し、とりわけ親協同組合型保育園で上記の二つの特徴がはっきりと示される。親協同組合型保育園は、保育園が不足している地域において、その地域に住む親自身が集まって保育園を開設したことに始まる。現在では保育園不足だけでなく、モンテッソーリやレッジオ・エミリアなど特別な教育プログラムに対する要求や、子どもの日常生活に関わりたいという要求などに対応して結成される(上記②)。親協同組合型保育園は一般に、約一〇〜二〇人の子どもの親が集まって保育園を作り、一〜二人の職員を雇う。そして親は交代で職員と共に子どもの面倒を見たり、保育園の運営を行う等の活動を行う。従って、親は保育サービスの生産者であり、親として子どもが受ける保育サービスの消費者でもある(上記①)。だが親は保育活動に参加するためにパートタイムで働くなど、何らかの犠牲を払わなければならないため、相対的に恵まれた社会的背景を持

つ親が多い。そしてそうした性質上、不平等の増大や社会的分断の恐れが常につきまとう。

職員協同組合型保育園も一九九〇年代に急速に増加した形態であるが、親の要求に従って開設されるよりは、職員の要求によって開設される場合の方が多いようである。一九九〇年代初頭にブルジョア政権によって選択の自由を求めて行われた「民営化」政策と、一九九四年以降に社会民主党政権が行った財政緊縮政策の影響で社会サービス提供を担う現場職員の労働環境が悪化したことをベストフは協同組合増加の原因として挙げている(ベストフ、二〇〇〇、iii頁)。職員協同組合型保育園を開設する職員はベテラン職員が多く、豊富な経験を基にした質の高い保育で親や自治体の賛同を得、保育園運営は職員が中心となって行う。従って、職員協同組合型保育園は職員から生まれたと言える。上記の二つの理由を参照しながら解釈するとするならば、公立保育園等での仕事に不満を持つ人々が職員として集まり(上記②)、集まってきた職員が自己表出的な側面が強く満足度の高い仕事を生産し、自ら消費している(上記①)と言えるであろう⁵⁾。なお、職員協同組合型保育園でも公立保育園と比べると、保育活動への親や祖父母の関与は大きい(表1、表2)。

ベストフが指摘しているように、地方自治体が提供するサービスよりも社会的企業を通して行われる社会サービスの方が職員および利用者の満足度が高いことは明らかである(ベストフ、二〇〇〇、第II部)。実際、現在では協同組合型保育園など公立以外の保育園に通う子ども数は保育園児全体の一〇パーセント以上のほり、スト

表1 現在の保育形態の主な長所

主な長所	親協同組合型	労働者協同組合型
影響力の可能性	62.6	38.4
自分の子どもの日常生活への参加	68.4	19.9
楽しい雰囲気	62.6	66.2
積極的な職員	59.5	75.6
優れた教育姿勢	35.8	38.8
親の協力	50.0	**
社会的ネットワーク	30.0	6.5
妊娠中に席が確保できた	24.7	17.9
経済的に有利	32.6	10.4
民主的運営	21.1	3.5
平均/ (総回答数)	4.8/(916)	1.6/(323)
実数	190	201

注) 単位は%であるが、複数回答のため、合計すると100%を超える。

対象は、それぞれの保育園に子どもを通わせる親。
**は、労働者協同組合型保育園に子どもを通わせる親には有効ではない。

出所) ベストフ 2000: 271

ストックホルム市では二〇〇〇年末現在で三〇パーセントにのぼる。都市だけでなく過疎地域でも協同組合活動は盛んである。スウェーデンの過疎地域では、都会であれば揃っている学校、保育園、高齢者介護施設、鉄道、店など社会的インフラをも住民自らの手で整備しなければならず、その際に多くの場合、村落協同組合の設立という方法をとったのである。村落協同組合の活動例としては、学校、店、ダンスホール、芸術センター、農場、水車、保育園、学童保育園、老人ホーム等の運営・管理などが挙げられ、これらの活動は住民が自分や子どものためにより良い生活を求めて地域の社会的経済活動として開始されるという特徴がある (Romby 1995)。従って、

表2 地方自治体の保育と比較して、以下の事柄は今日どうであるか

以下の項目における「一定の増加」の可能性*	親協同組合	労働者協同組合
あなた自身の労働への影響	42.3	81.0
あなた自身の責任	52.9	81.0
決定過程への参加	35.8	78.3
あなた自身のアイデアを試す	48.5	62.2
親との交流	40.3	27.7
労働の満足感	25.4	60.2
個人の発展	28.4	45.8
労働価値の仲間での分配	22.4	43.4
労働環境への影響	17.9	42.0
経営との接触	20.6	43.5
仕事上の地位	12.2	24.1
不潔な大気や不潔な構内	18.2	1.2
より弾力的な労働時間	6.0	14.6
少ない摩擦** 3.0 18.3		
全23項目の平均	20.6	31.5

注) 調査対象者は各保育園で働く職員。(単位は%)

*: 以下の選択肢があった。「一定の増加」「いくらかの増加」「不変」「いくらかの減少」「一定の減少」。

** : この表では「大きな低下」を示す割合が記入されている。

尚、「大きな増加」は親協同組合が4.5%、労働者協同組合が1.2%。
出所) ベストフ 2000: 248

都市部であろうが過疎地域であろうが協同組合を設立するという動きは見られ、特に過疎地域ではその活動を通して就労と保育と地域活性化を同時に実現させる動きが見られる (Herlitz 1990, Romblom 1997)。これら新しい協同組合やそれに類する集団は、一九八九年には全国で八七グループであったが、一九九三年には約二三〇〇グループ、一九九四年には約三〇〇〇グループ、一九九七年には三四〇〇グループに上った (Philippe 1997: 9)。スウェーデンでは協同組合設立の際に資本金は不要である。また、社会サービス提供主体としての協同組合は、公立の社会サービス提供主体と同様の公的支援を得られる。従って、確かにスウェーデン

では地域の抱える問題解決のために人々が協同組合を設立するのは容易である。だが、なぜスウェーデン福祉国家は地方自治体による公的な社会サービスを更に住民のニーズに合うように改良するという方向ではなく、市民が社会サービスの共同生産者として台頭するという方向に進んだのであろうか。以下では新しい協同組合の形成過程を例に行政の論理と市民の論理の違いを考察することを通して、新しい協同組合が社会の中で持つ意味と一九九〇年代の行政の能力拡充が持つ意味を考察したい。

3 行政が見るものと市民に見えるもの

スウェーデン北部にあるロバーツフォッシュ市 (Robertfors) で一九八八年に開始された北部地域初の女性プロジェクト「二〇〇〇年に向けたロバーツフォッシュの女性」を例に考察したい。この事例には一九九〇年代に入って市民と行政が協力関係を結ぶのに先立つ、両者間の葛藤が明瞭に現れており、共同生産者としての市民(第二節)が生まれた背景に、制度が住民に開かれたという点(第一節)だけでなく、住民からのライフチャンス増大への要求があり、しかもその要求は質が変化しており、行政の力だけで満たすのは困難であることがわかる。なお、このプロジェクトがもたらした結果として、後に新しい協同組合や女性起業家やそれらのネットワークがこの地域に輩出された。

ロバーツフォッシュは若年女性の都会への流出や、男性優位社会

であり男女平等が進まない等、北部過疎地域に共通する課題を抱えていた。そうした状況の下、「二〇〇〇年に向けたロバーツフォッシュの女性」プロジェクトは就業、教育、文化、余暇など生活のあらゆる観点から女性の生活を向上させることを目的に市と県に予算を申請した。だが女性プロジェクトが挙げた「生活のあらゆる観点から」という点が政治家や行政の理解を得るために困難を極めた。政治家、特に社会民主党議員は女性の失業対策に焦点を絞るよう主張し、プロジェクトの要求を拒否した。だがプロジェクト側は職があるために女性がこの地域に残る訳ではないという点と、現に当時、市の失業率は低かったという点を挙げ、失業対策のみでは不十分であると主張した (Rönblom 1997: 102)。結果として、政治家や行政職員との論戦の末にプロジェクトは市から期限付きの補助金を得た。だが一五ヶ月の期限の後、この地域の女性住民の八五パーセントが継続を希望したにもかかわらず補助金は打ち切られ、このプロジェクトから生まれた女性の起業に特化したグループへ予算が向けられた (Rönblom 1997: 103)。

この事例から言えることは、従来の主要アクターが保持する価値観とは異なる価値観に基づく主張が顕在化した点、そしてそれが地域変革につながった点である。新しい主張とは第一に、就業に的を絞ったものではなく「生活のあらゆる観点から」女性を支えるというものであり、個人の生活の意味の充足を求めてライフスタイル自体を問題としている点である。次に、プロジェクトの主張が当初は従来のスウェーデン福祉国家を推進してきた政治家や行政職員の理

解を得られなかったことから、新しい主張は従来の政治的枠組では捉えきれなかったと言えよう。第三に、産業分野が林業、農業、鉱業、観光業等へ片寄っているために女性の就業場所が相対的に少なく、性別役割分業が残る北部地域において、女性が自ら職を作り出し、社会的に活躍する等、男女の社会的役割や地位に関する伝統を自明視しないという点が挙げられる。

第四に、これらの要素をもとに平等を目指す点である。確かに従来もスウェーデン福祉国家は「ライフチャンスの平等化」を目指していた。例えば、児童手当や育児休暇、保育園整備によって子どもを産むという選択肢をより多くの人に提供し、同様に、就学手当や職業教育プログラムの充実によってキャリア・アップを図るといふ選択肢を、年金制度や疾病手当の充実、老人介護サービスの充実によって長期間または短期間、労働市場を離れていても安心して生活を送るといふ選択肢を提供してきた。だがこれらは均一性の高い社会的給付やサービスの提供／受給関係に基づいていたために、結果として「ライフチャンスの平等化」の名の下で「ライフスタイルの平準化」に陥ってしまう可能性があった。ところがプロジェクトは給付を用いることで、伝統的な目的別均一給付によって越えることを阻まれてきた性別や地域など様々な要素が絡まって形成される複合的ハンディを乗り越え、性別や地域を越えた平等を自ら作り出そうとしている。従って、「二〇〇〇年に向けたロバーツフォッシュの女性」プロジェクトでは、従来なら既存の主流価値観に阻まれて不可能であったことが可能になっており、人々に参加の意思次第で

伝統を変え得る経験と回路を作り出した意義は大きいだろう。

以上の分析は従来の社会民主党がそれまで人々のニーズに答えられなかったということを示しているものではない。一九五〇年代半ば以降に国民全体が豊かになった段階で、社会民主党政権は上記のようにきめ細かく人々のニーズにあつた高レベルの社会的給付やサービスを提供することを通して人々のライフチャンスの増大に寄り、福祉国家及び社会民主党に対する中間層を含めた国民の幅広い支持を確保することに成功した(宮本、一九九九、一四五一―一七四頁)。公的セクター内での地方分権はその手段であつたと考えられる。しかし、社会民主党や行政が基づく従来の主流論理と市民の論理の乖離およびその顕在化が一九八〇年代後半に高まり、それに対応する必要性が出てきたこともまた事実なのである。これは、高齢化率の上昇に伴う社会環境の変化に人々や行政が経済的合理性に基づいて対応した結果が地方分権である(斉藤・山井、一九九四、二〇〇―二〇四頁)という説には還元できない動きであろう。

地方分権のみがライフチャンス増大に寄与する訳ではない。だが一九八〇年代に全国各地で行われたロバーツフォッシュと同様の主として新しい協同組合活動による様々な試み(Herlitz 1990)が一九九〇年代の地方自治制度改革の誘因の一つであるとすれば、一九九〇年代の分権社会はもはやスウェーデン福祉国家成立期の労働者の解放を目指す政治でもなく、その延長上に位置する戦後の中間層の支持獲得のための政治でもなく、新たな次元の場、言い換えるとライフ・ポリティクスの場の一つとして存在し得るのではないだろうか。

4 社会サービス提供の現在

—市民参加の様々な形態—

スウェーデンの自治体は、社会サービスの分配主体、提供主体、責任主体としてその能力を発揮するよう求められてきたと整理することができる。その期待の変化に伴って生じた、社会サービス提供分野における変化の一つがサービス提供主体の多元化であろう(表3、表4)。このように考えると、一九九〇年代に本格化した自治体

の社会サービス責任主体としての能力拡充とそれに伴うサービス提供主体の多元化の進展は、一九八〇年代以降の国と自治体の新たな役割分担を模索する過程の延長上に生じた現象であると言えるかもしれない。

表3 非公的セクターに雇用される労働者の割合(%)

	1988	1991	1993	1995	1997	1999	2000
保育	1.1	2.0	4.1	6.6	8.0	9.5	10.2
高齢者・障害者	-	-	2.5	6.9	9.0	11.4	12.9
保健・医療	-	-	4.8	5.7	6.0	6.2	7.2

注) 営利・非営利を含む。

出所) Trydegård 2001: 92, 106, 116 加藤1997: 52

表4 非公的セクター事業数(1999年)

	営利	非営利	計
保育	2,878	8,053	10,931
高齢者・障害者	14,947	6,837	21,784
保健・医療	14,760	3,624	18,384

出所) Trydegård 2001: 93, 107, 113

様々である。また、前節で論じたように従来とは異なる価値観に基づいて従来の行政の手法では対応しきれない要求が出されるようになっており、そうした要求はしばしば多様である。そして要求が多様であるがために、そしてアクターが多様化したがために、その解決策も多様である。従って、住民の積極的な発言や参加を共通項としつつも、その試みは自治体ごとに様々であると言える。

スウェーデンでも社会サービスの「民営化」を求める動きは存在する^⑨。また地方自治体民主主義(kommunal demokrati)として議員の刷新、住民投票の実施、地区委員会制度導入、市民陪審員制度導入、利用者の影響力の増大や社会サービス選択の自由の増大、地域発展促進グループの結成など様々な方法が試みられている。しばしばこれらの試み、とりわけ利用者の影響力や社会サービス選択の自由を増大させる試みは、民主主義の問題というより消費者としての影響力の問題となつていくと批判される(SOU 1998: 155, pp. 9-13)。本節ではまず最初に、社会サービス選択の自由の増大と地域発展促進グループの結成という対照的な例を取り上げたい。そして次に、社会サービスが地方議会の主要政党の種類によって影響を受けるのかどうか確認したい。

まず社会サービスの選択の自由を増大させる試みであるが、こうした取り組みが進んでいる自治体としてナッカ市、ソレンチュナ市、テレビ市、ダンデリイド市など中・南部の主として大都市近郊地域が挙げられる。本論文では、これらの試みを最も早くから始め、しかも成功した自治体として有名なナッカ市を対象としたい。ナッカ

は、一九八二年に全国で初めて消費者選択システム (kundvals-system) を導入し¹⁰⁾、一九九二年には公立だけでなく公立以外の事業体からもサービスを選択することができるよう消費者選択システムを改革した。このシステムによって、人々の影響力増大とサービス提供の効率性の向上を目指している (Wahlquist 1999: 7)。

消費者選択システム導入後、公立以外のサービス提供者の数は急増し、一九九九年現在、非公立事業体数の割合は、保育で四二パーセント、学童保育で二八パーセント、ホームヘルプサービスで二〇パーセントにのぼる (Wahlquist 1999: 14)。では、サービス提供主体の多元化が進んだ結果、システムの導入目的である人々の選択の自由は増大したのであるか。一九九八年にデモスコープ社によって行われた調査の結果、四四パーセントが「選択の自由が高まったとは思わない」と回答し、二六パーセントが「全体的または部分的にサービスは自分に合っている」と回答している。そして「市民として市のサービス提供事業に影響を与える」¹¹⁾と回答した者が三八パーセントであり、「市の事業は自分のニーズに合っている」¹²⁾市のサービスは良い」に回答する者が全体の四分の三に上るなどかなり高い値を示した (SOU 1998: 155, p. 43)。¹³⁾から分かることは、市の社会サービスに対する人々の満足度は高いという点、本来の制度導入目的であった選択の自由の増大という形での影響力増大は一部の人にしか実現しておらず、どちらかと言えば事業の選択というよりはサービス改善の要求を出すことを通して事業への影響力を持

つ人が多い点である。

次に、地域発展促進グループを結成する試みを取り上げる。選択の自由の増大が個人志向的側面が強いとするならば、こちらは相対的に集団志向的側面が強いと言えるであろう。地域社会の中で住民自らが組織を作るといふ試みは主として過疎地域や都市化が進んでいない地域で行われる。こうした試みは欧州委員会が一九八〇年代末に過疎地域活性化を目的に行ったキャンペーンをきっかけに急激に増加し、国内の発展の不均衡さに対する地域からの反応という側面と「上」からのイニシアティブという側面が存在する (SOU 1998: 155, p. 55)。

本論文では、スウェーデン国内で最も過疎が進んでいる地域の一つであるイェムトランドを対象に考察する。スウェーデン福祉国家の特徴の一つである集権的な経済政策の影響を受け、イェムトランドでは一九五〇年から一九七五年にかけて住民の約一五パーセントが都会へ流出した (Philippe 1997: 11, 宮本、二〇〇〇、九九頁)。更に一九七〇年代末からは、十分な公的サービスを受けられないなど公的セクターの衰退にも悩まされている。イェムトランドでは最も大きな雇用先が公的セクターであるため、公的セクターの衰退はサービスの衰退と同時に雇用の縮小をも意味する。この状況の下、イェムトランドでは地域発展促進グループを通して雇用とサービスを作り出す動きが盛んになった。一九九七年現在、イェムトランドの地域発展促進グループ数は対全国比で二三パーセントに上り(人口比は同、一・五パーセント) (Philippe 1997: 10-11)、地域発展促

進グループの中でも特に協同組合を用いた地域活性化の試みはイェムトランドモデルとして有名である。

フィリップが一九九七年に行った調査によると、協同組合は一九八三年から増え続け、そのうち七〇パーセントが一九九〇年代に入ってから結成されたものであった (Philippe 1997: 16)。協同組合の結成理由のうち六四パーセントが社会サービスや地域のインフラを整えるためである (Philippe 1997: 21)。全体の三九・五パーセントが公的セクターの肩代わりをしており (Philippe 1997: 15)、社会サービス提供を目的とする協同組合のうち四二・五パーセントが子どもや老人、障害者のための社会サービスを提供することが目的である (Philippe 1997: 23)。ここから分かるのは、公的セクターが十分に社会サービスを維持することができないために住民自らサービスを生産している状況である。ナッカの消費者選択システムの特徴の一つが財政と生産の分離であり (Walquist 1999: 11-12)、自治体が需給の合致と効率性のためにサービス提供者を多元化させるが、サービスを財政的に支えるのは自治体であるという方針をとっているのとは決定的に異なっている。

次に、主要政党別の一九九〇年代の保育政策を比較する。社会民主主義勢力が強い市では保守勢力が強い市と比べて税率が高く、保育料金が少ない傾向がある。また、一九九九年現在、単身の親の保育料金が低い方から四分の一以内に当たる市のうち、市民勢力が強い市は六四パーセント、保守勢力が強い市は七パーセントであった。逆に、同じく料金が低い方から四分の一の市では、五六パーセント

が保守勢力、一七パーセントが市民勢力の市であった。また、二〇〇〇年現在、保守勢力の強い市のうち八六パーセントが公立以外の保育園を持つのに対し、市民勢力の強い市では六八パーセントのみが公立以外の保育園を持つ (Bergqvist & Nyberg 2001: 275)。

ベリクヴィストらによると、保育園に子どもを通わせる親の間では、例えば単身の親とカップルを形成している親との間、階級間、移民とスウェーデン出身者との間 (Bergqvist & Nyberg 2001: 268-274) など、全体として一九九〇年代に保育分野での平等は高まったという。そして一九九〇年代に生じた新しい違いが公立以外の保育園、とりわけ親協同組合保育園に子どもを通わせるか公立保育園に子どもを通わせるかという違いであり、これが一九九〇年代に広がった保育の質の格差の一因であるという (Bergqvist & Nyberg 2001: 275-276)。

スウェーデンにおいて行われている社会サービス提供の多元化は、選択の自由と効率性を高めることが目的である。これは元来、社会サービス分野の民主化を追求する試みだが¹⁹⁾、実際には消費者としての市民を育てているに過ぎないという批判がしばしばなされる。ベストフもこうした批判を共有し、社会サービスの市場化を進めるのではなく、社会的企業を通じた社会サービス提供を進めることを提案する。社会的企業を通じた社会サービス提供により、労働生活をより豊かにし、生産者／消費者のエンパワーメントを実現し、公共セクターの効率性および目標達成度を高めること (ベストフ、二〇〇〇、一四二―二六頁) が一九九〇年代のスウェーデンの経験から

可能であり、「これに成功すれば、内側から福祉国家を再生」(ペストフ、二〇〇〇、三〇八頁)することが可能であるという。

だが、単純にそう言い切れるのだろうか。まず第一に、ナツカの事例から消費者の選択の自由を目指すシステムが必ずしも選択の自由のみに寄与している訳ではなく、利用者としてサービスの変更を求めるといふ形で消費者のエンパワーメントを実現していることが分かる。またサービス提供者の方もサービスの受け手の要求をより重視するシステムになったことにより、従来と比べて市当局からの規制が減り、ペストフの言う生産者のエンパワーメントが実現している。そしてこれらを通してコスト面でも公共セクターの効率性は成果を上げている(Wahlquist 1999)。従って、市場原理を一部採り入れた社会サービスの選択の自由を高めるシステムが一概に批判の対象とされるべきではないだろう。第二に、協同組合など社会的企業を利用するイェムトランドの例から、社会的企業を通じた社会サービス提供が活発に行われているからといって必ずしもその地域で社会サービスが十分に提供されている訳ではないという事情が見取れる。確かにイェムトランドでも「より豊かな労働生活」を目指して社会的企業活動が行われている。だがそれは第二節で見た「共同生産者としての市民」像とは異なっている。ある程度のサービスを受けられるという前提条件が存在する地域とそれが無い地域とは社会的企業が地域社会や人々の生活にとって持つ意味合いは自ずと異なるであろう。

分権が進み、自治体ごとに多様なサービス提供形態をとることが

可能になると、政治によって各地域のサービスが異なってしまうことが危惧される。実際、前述のように社会民主勢力が支配的な地域と保守勢力が支配的な地域とでは保育料金などで違いが生じている。だが他方で全体としては、一九九〇年代に保育分野での平等は高まった。従って、現在のスウェーデンでは政治イデオロギーによって社会サービスが存続を左右されるほど決定的に影響を受ける訳ではないと考えられる。

以上のことから、福祉国家制度について考察する際に、「地域」という要素を考慮に入れる必要があるのではないだろうか。社会学および福祉国家論では一九六〇年代末以降、先進諸国では福祉国家制度がある程度の成功をおさめて豊かな社会が実現し、それまで代表されてこなかった市民の声が上がらようになってきたと言われるが、逆に過疎地域などでは同じ時期に福祉国家政策の影響で過疎化が進み、社会サービス、労働など生活に密接に関わる部分の衰退が顕著となっている。従来、福祉国家論では性別、年齢、収入、エスニシティ、家族形態、障害の有無などを指標に考察を進めてきたが、これらの要素だけでは考察しきれない状況が明らかになっているのではないかと思う。

このように論じたからといって社会的企業を通じた社会サービス提供の意義を否定している訳ではない。ペストフの研究から明らかのように、社会的企業を通じた社会サービス提供によって労働生活の豊かさやサービスの効率性を共に高めることが可能であるのは事実であるし、過疎地域の協同組合を通じた地域活性化の試みは、

しばしば女性の起業へ結実するなど都市圏とは異なる現象が見られ、建設の過程で資本や労働力や権力の集中を進めてきたスウェーデン福祉国家の新たな動きとして注目に値する。

結びに代えて

本論文ではスウェーデンの社会サービス提供を例に考察を進めてきた。行政の一元的な社会サービス提供から社会サービスの提供主体の多元化へと制度が変化してゆく様子を整理し(第1節)、分権を促す存在であり分権によって生まれた存在である参加する市民の出現(第2節)と、その不可避性(第3節)を指摘した。だが分権社会においては参加する市民の実態は自治体ごとに様々であり、福祉国家を論じるに当たって「地域」という要素も考慮にいれるべきなのではないかと最後に問題提起して終わった(第4節)。

一九九〇年代以降に顕著となるスウェーデンの分権社会は、福祉ミックスという先進諸国共通の特徴を有しており、この傾向自体は変わらないであろう。また参加する市民という傾向も続くと思われる。これら新しい動きが重なったところで地域格差が顕在化した。元来、スウェーデン福祉国家はすべての人の生活レベルを上げ、ライフチャンスを平等にすることを目的としていたはずである。それなのに、地域ごとに格差が生まれたのであろうか。「地域」という要素を考慮にいれながら、スウェーデン福祉国家制度を考察することを通して、今後、スウェーデン福祉国家制度が持つ特徴を明ら

かにしてゆきたい。

注

(1) スウェーデンでは一八六二年に制定された地方自治に関する諸原則により、地方自治体は「共同的な秩序および経済運営に関わる必要事項」を扱う一般的権利を得、この原則自体は現在まで生き続けている。だが当時は自治体が扱うことのできる内容は、自治体の全構成員の利害に関わる内容である必要がある、国の行政機関の承認を得る必要があるなど、現在と比べて制限が強かった(グスタフソン、二〇〇〇、八八―九一頁)。

(2) 移転的支出全体の割合だけではなく、プログラム構成ごとの割合も一九八〇年代末まではほぼ一定である。なお、ここで対象となっているプログラムは、基礎年金、付加年金、住宅扶助、傷病手当、両親保険、労災保険、児童手当、失業保険などである。

(3) 個別法とは、学校法、保険医療法、衛生法、防災および災害救助法、環境保護法など個別領域における基準を定めた全国レベルの法律を指す。

(4) ただし、自治体へ求められる能力の変化は漸次的に生じるものであり、特に一九八〇年代から一九九〇年代への移行はそうである。実際、一九八〇年代半ばに社会サービス提供における公的セクターの独占を制限する方向で幾つかの調整や提案がなされた。だが大部分は実施されなかったという(ペストフ、二〇〇〇)。一九九〇年代の地方自治法改正で社会サービス多元化への条件が整備された点と実際に一九九〇年代に多元化が急速に進展した点から、一九八〇年代を「提供主体」、一九九〇年代を「責任主体」と特徴付けた。

- (5) 本論文の主題とは少しずれるが、スウェーデンでは女性の半数が公的セクターに雇われ、中でも社会サービス提供の現場職員として働く者の割合が高く (SCB 2000: 54-55)、協同組合型保育園で働く職員の九五・一〇%が女性であることを考えれば (ベストフ、二〇〇〇、二〇七頁)、協同組合を通じた社会サービス提供は、女性の労働生活の充実という側面からも注目し得る。
- (6) ベストフ (二〇〇〇、二七二頁) と、二〇〇一年九月に訪問したエスキルスチユナ市の職員協同組合保育園 (Barnens Förskola) での聞き取り調査より。
- (7) 出所: <http://www.usk.stockholm.se>。
- (8) 当時、女性プロジェクトの一人は、「物事を共に行い、自尊心を高め、人間として成長することが、少なくとも仕事と同じくらい、女性の生活という観点からは重要である。だが、ポイントはこちらの事柄は切り離すことができないという点であり、私達のプロジェクトは女性の生活全体を対象とする」(Rönblom 1997: 102) と発言している。
- (9) スウェーデンでは社会サービスを市場原理でも家族原理でもなく、一貫して公的責任で提供しようとされてきた (エスピナーアンデルセン、二〇〇〇)。現在もスウェーデンでは社会サービスを提供面でアウトソーシングするものの、社会サービスの最終責任は公的セクターが負うという姿勢を崩していない。
- (10) ナッカ市の幾人かの穏健党議員の間では、既に一九七六年に消費者選択システムの原形が提起されていたという (Wahlquist 1999: 二)。
- (11) 消費者としてではなく、サービスの受け手として、サービス提供主体へサービスの改善要求を出すという形での影響力行使を指す。「発言／退出」の概念では、「発言」に当たる。

(12) たとえ不満があろうとも決められたサービスを受けるという立場から人々を解放する手段であり、それに伴って増大するコストを抑えるための手段と考えられる。

参考文献

- Bergmark, Å., 2001, "Den lokala välfärdstraten?: Decentraliseringsstrunder under 1990-talet", in SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling*, pp. 21-76.
- Bergqvist, C. & A. Nyberg, 2001, "Barnomsorgsmoellen: kontinuitet och förändring under 1990-talet", in SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling*, pp. 239-287.
- エスピナーアンデルセン、G.、渡辺他訳、二〇〇〇、『ポスト工業経済の社会的基礎：市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店 (Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford Univ. Press.)
- Giddens, A., 1994, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press.
- グスタフソン、A. 著、岡沢監訳、二〇〇〇、『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版部
- Herlitz, U., 1990, *Kvinnokraft på landet*, Liss förlag.
- 藤岡純一、二〇〇一、『分権型福祉社会スウェーデンの財政』有斐閣
- 加藤園子、一九九七、『海外福祉情報：スウェーデン福祉国家にみる新動向』、『総合社会福祉研究』第12号、四四―五六頁
- 宮本太郎、一九九九、『福祉国家という戦略：スウェーデンモデルの政治経済学』法律文化社
- 宮本太郎、二〇〇〇、『スウェーデンにおける雇用政策の分権化：「自由選択社会」への新構想』、『都市問題』第91巻第5号、八七一―〇二頁

- ベストン、ビクターA著 藤田他訳『11000』『福祉社会と市民社会』
 日本経済新聞社 (Victor A. Pestoff, 1998, *Beyond the Market and State: Social enterprise and civil democracy in a welfare society*, Ashgate.)
- Phillipe, K., 1997, *Contribution of Social Economy and New Cooperatives to Rural Development*, Training period's report, French higher agricultural school (ENTIA).
- Putnam, R., 1993a, *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton Univ. Press.
- Putnam, R., 1993b, "The Prosperous Community", in *The American Prospect*, No. 13.
- Putnam, R., 1996, "The Strange Disappearance of Civic America", in *The American Prospect*, No. 24.
- Rönblom, M., 1997, "Local Women's Projects", in Gunnel Gustafsson, 1997, *Towards a New Democratic Order? Women's Organizing in Sweden in the 1990s*, Publica, pp. 88-119.
- Ronny, A., 1995, *Mobilizing Local Communities*, Avebury.
- 斉藤弥生・山井和則『一九九四』『スナエール』
 『高齢社会と地方分権』
 ネットワーク書房
- SCB, 2000, *Man och Kvinna 2000*, SCB.
- SOU 1998:155 *Lokala demokratiexperiment - exempel och analyser*.
- 武川正吾『一九九九』『社会政策のなかの現代：福祉国家と福祉社会』東京大学出版会
- Trydegård, G-B., 2001, "Välfärdstjänster till salu: privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet", in SOU 2001:52
- Välfärdstjänster i omvandling*, pp. 77-140.
- Wahlquist, L., 1999, *Låt medborgaren bestämma! Kundvalsystem i*

New Stage of Decentralization in Swedish Welfare State

Miho OTA

Now in Sweden each municipality has their own welfare-providing system.

Why did Sweden change her attitude in welfare providing in 1990s? In Sweden like other advanced industrial countries there were great varieties of lifestyles and people wanted to decide which service they took. And of course they faced financial difficulties at the beginning of 1990s.

But is it good enough to explain the changes in the Swedish welfare state? In this article I pay attention to the decentralization in welfare providing and the new small cooperatives as a welfare provider. And it shall be shown that Swedish welfare state had no alternative but to change into the plural welfare-providing system by sketching that the services which policy-makers had decided had been different from the needs of people.

Key Words

swedish welfare state, decentralization, cooperative, welfare providing, unproportioned development