

フィンランドの社会政策

ー地域研究と比較政治学の視点からー

柴山由理子

Social Policy in Finland : From the Viewpoint of Area Studies and Comparative Politics

SHIBAYAMA Yuriko

1. はじめに

研究の原点

最初にフィンランドを訪れたのは2002年9月でした。ちょうど欧州共通通貨ユーロの導入が開始された年になります。人口数千人の小さな町ヴィンペリ（Vimpeli）を拠点に首都ヘルシンキやオウル、ロヴァニエミ、対岸のエストニアの首都タリンなどを訪問しました。当時、大学で社会科学を勉強し始めたばかりでしたが、小さな人口規模の自治体でも学校や町のインフラが整っていることにとても驚き、フィンランド社会への興味が強まりました。また、フィンランド人の友人と一緒に高校に通い、ほとんどの高校生が流暢に英語を話すことにも驚きました。同時に、もちろんのことですがフィンランド人同士ではフィンランド語で会話をしており、この未知の言語にも興味を持ちました。この原体験がフィンランド社会についての研究の出発点となっています。

帰国後、北欧の社会や政治について学ぶゼミを選択し、現在に至るまでフィンランドをはじめとした北欧の研究、特に社会科学分野の研究を行っています。フィンランド語やフィンランドの歴史、フィンランドの文学については日本でもすでにいくつかの研究がありましたが、フィンランドの社会や政治についての研究は非常に限られており、社会科学の視点でフィンランド社会そして北欧社会を専門的に学んでみたいと考えての意思決定でした。フィンランドや北欧について学ぶ地域研究と、フィンランドや北欧の事例から学ぶ比較政治学の2つが、現在に至るまで研究の主たるアプローチとなっています。

北欧についての関心が膨らみ始めたころ、OECDによる学習到達度調査（PISA）でフィンランドが2000年、2003年と2回続けて好成績を取り、日本でもフィンランドの教育が注目されるようになりました。今振り返ってみると「フィンランドの教育ブーム」が起きた時代と言えます。教育分野にも関心を持ちましたが、なぜフィンランドが高い成果を実現できたのか、その理念や背景により関心を持ちました。大学2年時から「北欧社会の研究」をするゼミが始まり、大学3年時から4年時まで1年間ヘルシンキ大学への留学も叶いました。

北欧研究を始めてみると、福祉国家論ではスウェーデンやデンマークの研究が進んでおり、指導教授や先輩方の研究に触れる中で、フィンランドがなぜ同じく北欧モデルになり得たのかという問題意識が強まっていきました。試行錯誤の後、研究のテーマとしてたどり着いたのが2章で扱うペッカ・クーシの『60年代の社会政策』という本です。同書はフィンランド人の多くが知っている本で、フィンランドの社会政策関連書では必ずと言ってよいほど引用されています。フィンランド地域研究を深め、北欧との比較研究につながるオーソドックスなテーマになると確信を持ち修士論文のテーマに決めました。そして、日本での先行研究がほとんどないことに不安と期待の両方を持ちながら、修士論文に取り組みました。この修士論文は、現在でも研究の中心となる重要なテーマとなっています。

日本におけるフィンランドの研究

フィンランドの社会政策や政治分野について研究は、隣国スウェーデンの研究と比較すると非常に限られています。その理由のひとつとしては、言語の問題があります。フィンランド語はスウェーデン語やデンマーク語、ノルウェー語などの他のスカンジナビア言語とまったく違う言語であるということが、北欧研究におけるフィンランド研究の蓄積の少なさに影響をしていると考えられます。公用語がフィンランド語とスウェーデン語の二ヶ国語のため、スウェーデン語からアプローチをする事例もありますが、やはり情報量の制限に直面してしまいます。分野によっては英語である程度の情報を収集できることもありますが、政治や社会政策については、やはり一次資料の重要性は高く、スウェーデン研究を目標にフィンランド研究も少しずつ蓄積を増やし、質の良い研究を増やしていくことに貢献したいと考えています。

社会政策の領域では、山田眞知子、高橋睦子、藪長千乃、横山純一などの研究が挙げられます。いずれもフィンランド語の一次資料にあたることのできる研究者で、地方行政や高齢者福祉や障がい者福祉、家族政策についての研究の蓄積があります。上記の研究者による研究の蓄積やフィンランドや北欧での研究に基づき、またスウェーデンを中心とした北欧モデルの研究を参考にしながら、フィンランドの社会政策の体系的な研究を引き続き行っていきたいと考えています。上記の研究者との大きな違いは「政治的考察」を踏まえていることです。これまでの日本の先行研究は制度の紹介がほとんどでした。また、3章で紹介する **Kela** の視点から見ると、社会保健省の歴史が中心であったと考えられます。その中でスウェーデンの研究と同様、フィンランドの地域研究においても比較政治学を念頭においた研究の必要性があると考えています。今までの研究に引き続き、社会政策と政治の2つを合わせた基礎的な研究、そしてそれを基盤とした応用的な研究の遂行が今後の目標です。

研究の問題意識

フィンランドの社会政策の研究にあたって、問題意識を下記の通りに整理します。

- ・フィンランドがどのような北欧型の福祉国家になったのか
- ・フィンランドの社会政策の特徴は何か
- ・フィンランドの社会政策における政治的特徴は何か
- ・比較政治学の文脈で、フィンランドの社会政策の事例は何を意味するのか

この問題意識に基づき、2章ではフィンランドが北欧型の福祉国家の建設を加速するきっかけとなったペッカ・クーシの『60年代の社会政策』、3章ではフィンランドの社会政策で独特な組織 **Kela** および農民政党的影響力、4章では新しい社会政策を検討し、そして最後に授業への展開と今後の課題について述べます。

2. 1960年代のフィンランドの社会政策：Pekka Kuusiの研究

現在ではフィンランドは北欧型の福祉国家の一つとして評価をされています。イエスタ・エスピン・アンデルセン (Gøsta Esping-Andersen) は、福祉国家の3類型で北欧諸国を「社会民主主義レジーム」に分類しています (エスピン・アンデルセン 2005)。しかしその成り立ちは北欧モデルの理想形であるスウェーデンとフィンランドでは大きく違います。アンデルセンもフィンランドは遅れて「社会民主主義化」した事例であると説明しています。フィンランドは1917年に独立したのち、内戦を経験、第二次世界大戦時はソヴィエト連邦との二度にわたる戦争、敗戦、そして多額の賠償金の支払いなど困難が続きます。冷戦時には、ソ連からの内政干渉により政権は極めて不安定で短命、ひんぱんに政権交代が行われていました。スウェーデンの安定した社会民主党単独政権による福祉国家の建設とは大きく違う条件のもとでフィンランドは福祉国家を建設していったことが分かります。

北欧型福祉国家路線への転換を加速させたきっかけとして1961年にペッカ・クーシ (Pekka Kuusi, 1917年 - 1989年) が出版した『60年代の社会政策』が挙げられます。クーシはアルコール政策の学者であり、政治家であり、酒類専売公社 **Alko** (アルコ) の総裁を務めていた人物です (註1)。クーシの業績は現在でもフィンランドの社会の教科書や社会政策の書籍に数多く紹介されています。同書はフィンランドにおけるベヴェリッジ報告の役割を果たしたとも評価されています。クーシの功績として、社会政策を再定義したこと、ミュルダールの考え方や北

欧型福祉国家の仕組みをフィンランドに輸入したこと、時代に合った包括的なフィンランドの社会政策を設計したこと、そしてフィンランドにおける北欧型福祉国家の建設を加速させたことが挙げられます。

フィンランドの社会政策の系譜

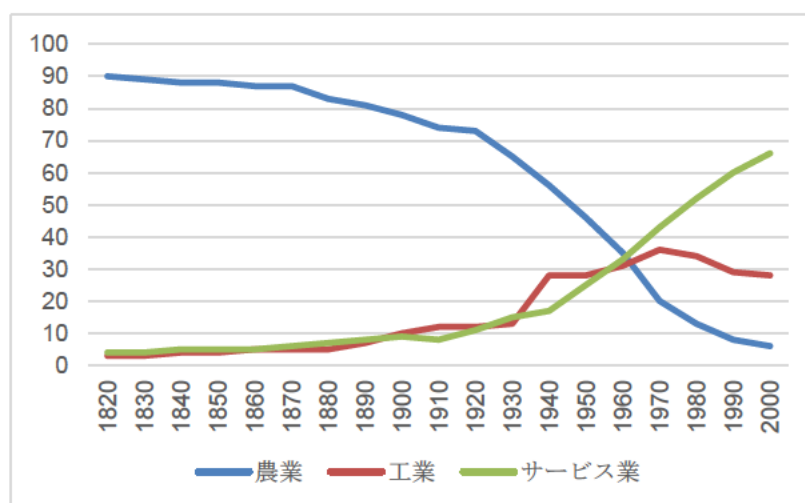
まず、クーシ以前のフィンランドでの社会政策の系譜を概観します。フィンランドで社会政策の概念が最初に紹介されたのは 1874 年です。歴史学者でありフィンランドの民族運動の立役者であったウルヨ・コスキネン (Yrjö Koskinen) がドイツ社会政策学会に招待され、ドイツ社会政策の概念を持ち帰ったのが始まりです (Karisto, Takala, Haapola 1997: 261)。結果として、当初のフィンランド社会政策の考え方はドイツの社会政策の影響を強く受けていました。

社会政策学者の間でもドイツ社会政策の伝統が主流で 1931 年、エイノ・クーシ (Eino Kuusi) が初めてフィンランドで社会政策を体系的にまとめ『社会政策 I・II (sosiaalipolitiikka)』を出版しました。同書は賃金政策など労働政策を中心とした内容です。E.クーシの研究を踏襲し、かつイギリスのベヴァリッジの影響を受けたヘイッキ・ヴァリス (Heikki Waris) が 1948 年に『フィンランド社会の構造 (Suomen yhteiskunnan rakenne)』を出版、続いて 1955 年にアルマス・ニエミネン (Armas Nieminen) が『社会政策とは何か (Mitä on sosiaalipolitiikka?)』を出版しました。ヴァリス、ニエミネンともに E.クーシの考え方を踏襲し、道徳的観点から社会政策に取り組んでおり、科学的手法はあまりみられません。そして 1961 年にペッカ・クーシが発表した『60 年代の社会政策』は、これらの業績を「伝統的な社会政策」と位置づけ「新しい社会政策」の考え方を示すことになります。

ペッカ・クーシによる『60 年代の社会政策』の出版背景

次に、クーシが『60 年代の社会政策』を出版した背景を整理してみたいと思います。1960 年代は、工業化、都市化、経済成長と産業構造が急速に変化する大変動の時代でした。フィンランドは、ほかのヨーロッパ諸国に比べ、農村社会が比較的遅くまで残っていました (Pernaa & Niemi 2005: 169)。第一次産業と第二次・第三次産業の労働人口割合の推移は、ほかの北欧諸国よりも東欧諸国の数字に近く (Wiberg 2006: 13)、工業化は 1860 年代から 1870 年代にかけて少しずつ始まりましたが、その後の発展は遅く家族経営の小規模農家が主流で、戦後になって急速に工業化が進展しました。戦後の工業化の速度は極めて速く、1960 年代に第一次産業の比率と第二次・第三次産業の比率が逆転します。フィンランドは農村社会からポスト工業社会にほぼ直接移行したと指摘されています (註 2)。

図 1 フィンランドにおける産業別労働人口の推移 1820 年—2000 年 (%)



出典: Toim. Ville Pernaa ja Mari K. Niemi, Suomalaisen Yhteiskunnan Poliittinen Historia, Kleio 2005:169.

3章で詳しく述べますが、1937年に国民年金法が制定され、これがフィンランドにおける初期社会政策と評価されています。同法は1957年に改正され、社会保障費の負担が急増します。経済難による社会政策の停滞を懸念したヘルシンキ大学の社会政策学会は、事態の打開を目的に専門家グループを結成し、1957年にヘルシンキ大学で社会保障費の削減を議題に社会政策学会を開催しました。クーシは「社会保障費の支出削減は可能か」という発表を行い、北欧諸国との比較分析の結果、フィンランドの社会保障費の総額は他国と比べてそれほど大きくないものの、国民所得に占める割合が相対的に高い点を指摘しました（Kuusi 1957: 5）。クーシはフィンランドに社会政策の包括的なプログラムが欠けていることを認識し、その方法を模索します。クーシはグンナー・ミュルダール（Gunnar Myrdal）の著書『経済理論と低開発地域』にも大きな関心を寄せ、ミュルダールとも交流を持ちます。1958年には出版の計画を立てはじめ、国の社会政策のための包括的なプランを執筆するという理由で Alko から三ヶ月の公式休暇を取得し執筆に専念しました。

『60年代の社会政策』の内容

1957年の社会政策学会開催から4年後の1961年9月26日に『60年代の社会政策 (60-luvun sosiaalipolitiikka)』が出版されました。同書は350ページにおよぶ大作で、理念編と実践編の二部構成となっています。クーシは、本の目的を「社会政策が担うべき役割と1960年代のフィンランドの公共政策で実行すべき課題の研究を試みるために、計画の枠組みと議論の論点を示すことである」（Kuusi 1961: 14）と述べました。

第一部の理念・理論編では、クーシは「新しい社会政策は時代の要請」で、市民社会での「すべての市民の社会保障に対する責任」を主張し、市民が政策の評価基準となる「市民に一番 (kansalaisen paras)」（Kuusi 1961: 17-20）という考え方に基づいた社会政策の必要性を述べています。また独立の維持と貧困からの脱却のために、経済成長を基本とした社会政策の必要性を説きます。

そして、伝統的な社会政策は工場労働者もしくは賃金労働者を対象とし、特に「弱い人」と「必要としている人」への慈善的かつ保護的な性質が強いと指摘します（Kuusi 1961: 36）。「今日の社会政策への一般的見解が昔の考え方にせき止められ、社会政策が深刻なジレンマに陥っている」（Kuusi 1961: 36）「ダイナミックな社会には、ダイナミックな社会政策が必要」と説き、「労働者階級」のための政策から、「すべての社会集団、すべての家族、すべての個人」に妥当な社会政策を目指していく必要があると主張しました（Kuusi 1961: 38）。すべての個人への、経済成長との調和を試みた自立的で包括的・体系的な社会政策を目指すというもので、社会政策の固定観念を払拭しようとするクーシの意図を見て取ることができます。「市民に一番」、「国民所得の増加」、「国民所得の再分配」がクーシの社会政策の基本柱として掲げられました。

「市民に一番」という社会政策の目標と国民所得の向上と再分配という新しい社会政策の考え方にに基づき、クーシは第二部ではフィンランドの社会政策の包括的なプログラム、すなわち各政策への具体的な提言を行っています。政策分野は、雇用政策、住宅政策、家族政策、高齢者・障がい者政策、健康・医療政策、公的扶助と多岐に渡ります。第一部で示したすべての市民を社会政策の対象とし、労働問題中心であった従来の社会政策から、広範な分野に政策の幅を広げてフィンランドの社会政策を提言したことが読み取れます。

『60年代の社会政策』は出版直後からさまざまな新聞や雑誌に取り上げられ、大きな注目を集めました。政治家のスピーチに引用されたり、社会政策の本で取り上げられたり、政党や政権の綱領に「社会政策」が盛り込まれるようになりました。クーシの『60年代の社会政策』は、フィンランドが北欧型の福祉国家を建設する起爆剤となったと考えられます。

クーシの『60年代の社会政策』の意義

多くの議論はすでにあつたものでクーシが新しく提唱したわけではありません。クーシの業績は見事にプログラムとしてわかりやすく内容をまとめたことが評価されています。フィンランド社会が大きく変化する時代に、包括的なプログラムを提示し、社会政策の意味を再定義したことがクーシの功績と考えられます。マーシャルやミュルダールの理論から影響を受け、その考え方を取り入れながら、フィンランド版としてローカライズした内容を提示します。実際に『60年代の社会政策』は学術書というよりも口語での表記や国際統計なども多用した非常にわか

りやすい内容になっています。

クーシは農村社会から工業社会に移行する時代において、社会政策のニーズの変化を鋭く捉え、より対象を広げ、市民権に基づいた社会政策を提言します。経済成長と相まって、フィンランドが北欧型の福祉国家を建設するきっかけを提示したと言えます。伝統的な社会政策から、新しい社会政策へ、社会政策の意義や対象を捉え直して具体的な政策を提示したところにクーシの業績の大きな意義が認められると考えられます。

3. フィンランドの社会政策の特徴：Kela の研究

2 章ではフィンランドがどのように北欧型福祉国家を建設していったのかをクーシの『60 年代の社会政策』から読み解いていきました。フィンランドがいわゆる「北欧型」の福祉国家路線を建設した過程を考察しましたが、その一方でフィンランドの「北欧型」の社会政策が他の北欧諸国と異なる可能性があるという点を次に考察していきたいと思います。特徴としては、農民を支持母体とする中央党（前身は農民同盟）の影響力が強いこと、その中央党の影響力の強い Kela という社会政策を担う組織が社会保健省とは別に存在することが挙げられます。この事実はフィンランドの社会政策を特徴づけるものであり、フィンランド研究での新しい視点を創出するとともに、北欧福祉国家の比較の視点としても重要な論点を提起するものと考えています。

初期社会政策と国民年金法制定

前述のとおり、フィンランドに社会政策の概念がもたらされたのは 19 世紀後半です。ほかの北欧諸国同様にフィンランドでも社会保険導入の議論が 20 世紀に入って始まります。社会保険導入の議論は 1899 年に発足し、1906 年の初の民主議会選挙で大勝利をおさめた社会民主党が主導しました。しかしこの提案は、農民同盟やほかの政党から退けられました。主な理由は社会保険の対象者が賃金労働者と一部の国民であったことと、財源の問題です。独立前夜のフィンランドには社会保険導入の体力はまだありませんでした。社会保険は結局 1960 年代に入りやっと実現します。ほかの北欧諸国から非常に遅れての導入です。クーシも『1960 年代の社会政策』で社会保険の導入を主張していました。

フィンランドは 1917 年に独立を果たし、その翌年内戦が勃発し、赤軍が敗北しました。この内戦の体験により左派政党の影響力は急落します。1926 年に 10 年ぶりに社会民主党政権が誕生すると、再度社会保険案が議会に提出されます。しかし農民同盟の反対によって同法案は再び否決されます。1930 年代に入ると農民同盟政権下で、社会保険の議論は国民保険、そして国民年金に置き換えられます。農民同盟は都市の賃金労働者だけではなく国民全員を対象とする社会政策の導入を望んでいました。そして、1937 年に国民年金法が可決されます。同法はフィンランドにおける初期の社会政策と位置付けられます。

Kela とフィンランド社会政策における中央党の影響力

国民年金法が制定された 1937 年 12 月に、年金の支払い・運用をする組織として Kela: Kansaneläkelaitos（国民年金機構）が発足します。当初から Kela は議会直属という特別な地位を付与されていました。すなわち、省庁とは別組織として独立した権限を持つ機関となっています（註 3）。Kela は時代とともに組織および担当する業務も拡大をしていきます。初期は国民年金とリハビリ業務が中心でしたが、年金を投資する業務は戦後復興のための設備投資（住宅建設やダムの建設など）に充てられ、農民同盟の時の権力とも結びつき組織の重要性は増していきます。60 年代について導入された社会保険制度も議論の末 Kela の担当となりました。その後も、さまざまな社会政策の業務は Kela に移管され、現在では包括的に、主に現金給付によってフィンランドの社会保障を遂行する組織となっています。

Kela の権力が拡大するなかで、社会民主党は社会政策の領域において、Kela および中央党にアレルギー反応を起こすようになりました。フィンランドの社会政策には、一律給付方式の農民政党対所得比例方式の社会民主党という対立の構図が見て取れます。スウェーデンの保守政党対社会民主党政党の構図との大きな違いがここに認められます。農民政党の社会政策への影響力の強さはフィンランドの社会政策の大きな特徴の一つであると結論付けられ

ます。Kela の現在までの所長の 9 人中 7 人が農民同盟もしくは中央党の党员であることは、Kela と農民同盟・中央党の強い結びつきを示しています。また 1954 年から 1971 にかけて Kela の所長を務めた V. J. スクセライネン (V. J. Sukselainen) は中央党の有力政治家で後に首相を務めるなど、中央党の中枢に位置する人物でした。4 章で取り上げるベーシックインカムも Kela が運営を担当しています。

表 1 現在の Kela の業務領域

- | | |
|---|-----------------|
| ① | 子どものいる家族への保障 |
| ② | 学生への所得保障 |
| ③ | 住宅補助 |
| ④ | 徴兵手当 |
| ⑤ | 失業補償 |
| ⑥ | 健康保険 |
| ⑦ | リハビリテーション |
| ⑧ | 年金保障 |
| ⑨ | 障がい者への手当およびサービス |
| ⑩ | 遺族への保障 |
| ⑪ | 移民への保障 |
| ⑫ | 公的扶助 |

比較福祉国家論におけるフィンランドの社会政策

2 章と 3 章から、「フィンランドの社会政策」についてフィンランドは遅れて北欧型の福祉国家の建設を 1960 年代以降に加速させたが、普遍主義の考え方や構築の方法には大きな違いがある可能性があり、その結果として現行の社会政策の制度にも違いが見られるほか、北欧型福祉国家の変容の文脈において今後違う道を選択する可能性があるということが見えてきます。

北欧型福祉国家の本質が何であるか、社会民主政党にとっての普遍主義と農民政党にとっての普遍主義は同質か、フィンランドの事例は北欧型福祉国家のバリエーションの一つなのか、もしくは例外なのか、もしくは原型を示すものなのか、今後の比較研究によってさらに分析する必要があります。研究交流会の質疑応答で示唆頂いたスウェーデンとの比較、フィンランドの農民についての研究、フィンランドの階層の研究などを「フィンランドの社会政策」の研究と並行しながら今後の研究課題として進めていきたいと考えています。

4. 新しい社会政策を必要とする時代

ポスト工業社会へ

クーンは、フィンランドが農村社会から工業社会に転換するタイミングで『60 年代の社会政策』を発表しました。クーンが主張した各政策は彼自身がすべてを考え出したわけではなく、さまざまな意見を集約したものと言えますが、時代の要請であったとも考えられます。現代もまた工業社会からポスト工業社会へ大きな時代の変わり目に差し掛かっているといえます。

フィンランドは、工業社会時代が比較的短く、情報化社会にいち早く突入しました。経済の低成長、高齢化、少子化など先進国やほかの北欧諸国と同様の問題に直面しています。ヘルシンキに 2012 年から 2018 年まで居住し、生活や仕事の場面でも急速な変化を実感しました。仕事の場面では、世界的に消費者のニーズが変わりつつあること、それによりブランドや販売店 (retail) の在り方の変化に直面し、“creative class”にターゲット層を変更するブランド戦略を策定しました。実生活でもキャッシュレス社会やスマートシティの発展、移動革命 (MaaS: Mobility

as a Service) などを実感する機会を多く得ることができ、ヘルシンキを含めた北欧の都市がクリエイティブ社会先進国であることを体感しました。それによって行政の役割や企業の役割、働き方やライフスタイルも大きく変化しています。政治の面では特に議会（Eduskunta）のほか、大都市で緑の同盟が躍進しています。EU 加盟以降のグローバル化も急速に進んでいるといえるでしょう。

この実感を見事に表しているのがリチャード・フロリダ著の *The Rise of Creative Class*（邦訳版『新 クリエイティブ資本論 才能が経済と都市の主役となる』）です。フロリダは The Global Creative Index を発表し、就労人口におけるクリエイティブクラスの割合を明らかにしました。北欧諸国はすべてクリエイティブクラスの割合が 4 割を超え、国際比較の中でも高い数値となっています。このことは社会政策に何を意味するのでしょうか。クーシが新しい時代の社会政策を時代の要請として提言したとすれば、再び新しい社会政策を検討する需要が増してきていると考えることができるのではないのでしょうか。実際、近年ペッカ・クーシが見直される議論がいくつか見られます。フィンランド最大の地方紙 Helsingin Sanomat では、2013 年に「新しいペッカ・クーシはだれか」という記事を掲載していました。さまざまな業界の人が disruptive（破壊的な）という言葉を使って新しい時代とそれによる価値観の転換を予測しています。社会政策についても、小さな変更ではなく、定義の見直し、対象の見直し、各政策の見直しといった大きな変化が必要な時代に突入していると考えられます。

表 2 北欧諸国と日本のクリエイティブクラスの割合（％）

国名	割合（％）	ランキング（位）
デンマーク	42.84	12
スウェーデン	44.92	7
ノルウェー	43.32	11
フィンランド	42.25	15
アイスランド	45.43	5
日本	18.65	64

出典：Florida, Richard. Mellander, Charlotta. King, Karen. THE GLOBAL CREATIVITY INDEX 2015, Martin Prosperity Institute: 59-60 より筆者が抜粋・作成。

ベーシックインカム社会実験

2016 年 11 月、フィンランドがベーシックインカムの社会実験に踏み切るという報道が世界をにぎわせました。最初の報道はフィンランドが全面的にベーシックインカムに踏み切るという「誤報」で、対象者を限定した 2 年間の実験であることが追加報道として発信されました。ユハ・シピラ（Juha Sipilä）中央党政権は、2017 年 1 月 1 日から 2018 年 12 月 31 年までの 2 年間、失業者 2000 年に月額 560 ユーロを支給する実験に踏み切りました。目的としては、官僚コストの削減や、給付の罫の解消、就業活動へのインセンティブなどが想定されています。ちょうど実験が終了し、これからその評価が行われます。

ベーシックインカムは世界的にも関心が徐々に高まる社会保障の手法ですが、なぜフィンランドで社会実験が行われたのかについてはあまり議論がされていません。上述のフィンランドの社会政策の特徴を鑑みると、今回の社会実験が「革新的な試み」というよりも、フィンランドにおいて「自然な流れ」であったことを読み解くことができます。ひとつにはフィンランドの Kela を中心とした現金給付志向の社会給付の仕組み、中央党の影響力の強い社会政策が背景として挙げられます。

中央党は 1998 年からベーシックインカムを唱えてきました。ベーシックインカムは中央党の志向する普遍主義、つまり「少しずつみんなへ」という理念と親和性の高い手法と考えられています。1937 年にもととの社会保険の議論が積立方式の国民年金として結実したことから今回のベーシックインカムには共通の基層があると考えられます。2007 年にマッティ・ヴァンハネン（Matti Vanhanen）中央党政権でベーシックインカムの導入が議論され、

首相ヴァンハネンは 2011 年までの導入をメディアで語りました。ヴァンハネン政権は 2010 年に解散し実現には至らなかったものの、国民連合党政権ののち、2015 年に誕生したユハ・シビラ中央党政権は 2 年間のベーシックインカム社会実験を決定しました。

ベーシックインカム自体の議論は 1970 年代からフィンランドでも開始されます。ユートピア的な議論というよりも現実策として、不景気になると議論が活性化するというサイクルを繰り返してきています。もともとは市民給与などの言葉で議論されていましたが、90 年代に入りベーシックインカムという言葉が定着しました。緑の同盟と左派同盟、そして中央党がそれぞれの理念や思惑に基づいてベーシックインカムを提唱しました。ほかの国でも左派からのベーシックインカムの提唱は見られますが、中央党が伝統的な普遍主義の新しい創出方法としてベーシックインカムを提唱し、緑の同盟や左派同盟と共鳴し、国民連合党も巻き込みながら実施に至ったことがフィンランドでは特徴的です。保守党である国民連合党も行政コスト削減等のインセンティブから賛成を表明します。主要政党の中では社会民主党以外がベーシックインカムに積極的でした。また政策に実験的手法を持ち込めることがこの社会実験によって明らかになったことも評価されています。

新しい社会政策の萌芽

2018 年 4 月、ベーシックインカムの継続はしないという決定が出され、社会実験は 2018 年 12 月 31 日をもって終了しました。より幅広い実験を望んでいた政治家や研究者、シンクタンクなどからは失望の声も聞かれました。一方で政府系投資基金 SITRA の Foresight（将来予測）部門の責任者であるパウラ・ライネ（Paula Laine）はベーシックインカムについて、各政党が社会保障改革の抜本的見直しの必要性を認識することを加速したと評価しています（註 4）。北欧型モデルの福祉国家も転換期に差し掛かっています。その中で、ベーシックインカムは普遍主義を新しい形で再構築しようという試みであったという見方も可能です。

フィンランド議会は TOIMI（トイミ）という社会保障改革のプログラムを 2018 年に開始しています。2030 年までにフィンランドの社会保障改革を行うという長期的な計画で、2019 年 4 月に実施される議会選挙でも社会保障改革ひとつの大きな争点となっています。

ペッカ・クーシは 1950 年代後半から、農村社会から工業社会へと移行する変動期にフィンランドの社会政策プログラムである『60 年代の社会政策』を執筆しました。それから約 60 年、時代が大きく変わりつつある現在、再び社会政策の刷新が必要とされています。伝統的な「普遍主義」をどのように時代に合わせて更新するのか、普遍主義を残しながら新しい形を模索することは可能なのか、今後の議論や政策に着目をしていきたいと考えています。

5. 授業への展開

フィンランドの社会政策については、春学期の「フィンランド概論」の時事ニュースとしてベーシックインカムの社会実験について扱いました。併せて社会がクリエイティブ化をしていることも触れました。フィンランドがベーシックインカム社会実験を行っていることは、日本でもテレビや新聞等のメディアで紹介されています。毎月決まった額が支給されることに AI 台頭時代に直面する可能性のある学生は強い興味を示しましたが、財源を確保するのが難しいのではないかという現実的な意見や、働く意欲をそぐのではという懸念の声もありました。

春・秋学期開講の「北欧の思想とアイデンティティ」の授業では、福祉国家の思想についての授業の中で、デンマークのカール・スタインケ、スウェーデンのグンナー・ミュルダール、フィンランドのペッカ・クーシの 3 人と社会政策について触れました。社会政策を科学的にデザインするという考え方は、アルネ・ヤコブセン、アルヴァー・アールトなどのトータルデザインの考え方にもつながり、3 人共通して社会工学者（social engineer）や社会デザイナー（social designer）としての役割を観察することができます。福祉国家の建設や考え方について、北欧の人物や彼らの業績から視野を広げるきっかけになればと考えています。

また秋学期の「知のフロンティア」の授業では、フィンランドの社会政策についてペッカ・クーシを中心に説明をしました。社会政策を「デザインする」という感覚を実感してほしいと考え、学生への課題として「20XX 年代の社会政策」というタイトルで、社会の課題や問題解決方法について論じてもらいました。

さまざまな授業で、①北欧について知ってもらうことと、②そこから何を考えることができるかという視点を意識しています。北欧社会そのものについて現地の情報に触れながら詳しく知るとともに、世界の中での北欧、ヨーロッパの中での北欧、北欧の中での違い、日本や日本の自治体と北欧の比較などの視点を強調しています。また日本特有の「北欧像」というバイアスが非常に強いいため、なるべくバイアスをはずした情報に授業で触れられるように工夫をしています。

註

- 1 社会民主党の政治家で元外務大臣のエルクキ・トゥオミオヤ（Erkki Tuomioja）が博士論文でクーンについての伝記を詳しく書いています。
- 2 第一次産業従事者の割合が 50%から 15%に減少するのに、ノルウェーでは約 80 年、スウェーデンでは約 50 年かかったのに対し、フィンランドでは 26 年しかかかりませんでした（Karisto, Takala, Haapola 1997: 63-65）。
- 3 日本では Kela が社会保険庁と訳され、社会保健省の組織と誤認をされたり、Kela の地位について明確にされてきておらず、今後は Kela からフィンランドの社会政策を見る視点が加わると良いと考えています。
- 4 2018 年 9 月 4 日インタビュー（ヘルシンキ、Sita オフィス）。

引用文献・参考文献

- G. エスピン・アンデルセン（2005）『福祉資本主義の三つの世界 比較福祉国家の理論と動態』岡沢憲英・宮本太郎監訳，ミネルヴァ書房。
- マニュエル・カステル，ペッカ・ヒマネン著，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。
- マルッティ・ハイキオ（2003）『フィンランド現代政治史』岡沢憲英監訳，藪長千乃訳，早稲田大学出版部。
- オロフ・ペタション（2003）『北欧の政治』岡沢憲英監訳，斉藤弥生・木下淑恵訳，早稲田大学出版部。
- リチャード・フロリダ（2014）『新クリエイティブ資本論 才能が経済と都市の主役となる』ダイヤモンド社。
- 柴山由理子・徳丸宜穂（2018）「フィンランドにおける普遍主義の特質とベーシックインカム社会実験」北ヨーロッパ学会（2018 年 11 月 10 日報告）。
- 柴山由理子（2018）「ヘルシンキのブランド戦略とビジネス戦略 ークリエイティブシティにおけるまちづくりと観光の融合」，『福祉国家の新産業戦略ー北欧における観光開発と雇用創出』藪長千乃・藤本祐司編著，119-140 頁，彩流社。
- 柴山由理子（2015）「ペッカ・クーンによるフィンランド福祉国家基本理念の再定義」，『比較政治学の新フロンティア：21 世紀の政策課題と新しいリーダーシップ』（特製版）ミネルヴァ書房，419-425 頁，2015 年。
- 柴山由理子（2011）「フィンランドの EU 加盟に関する一考察 ー冷戦終結後の論理と決断ー」，早稲田大学社会科学部研究科編 ソシオサイエンス Vol.17，65-80 頁，2011 年 3 月号。
- 柴山由理子（2011）「フィンランドにおける緑の党の一考察 ー緑の運動から政権与党へー」，早稲田大学大学院社会学研究論集 Vol.18，pp. 119-134，2011 年 9 月。
- 柴山由理子（2010）「フィンランド社会政策の社会民主主義化ーペッカ・クーンの『60 年代の社会政策』に焦点を当てて」社会学研究論集 Vol.16，早稲田大学大学院社会学研究科，90-104 頁。
- Florida, Richard. Mellander, Charlotta. King, Karen. (2015) THE GLOBAL CREATIVITY INDEX 2015, Martin Prosperity Institute, pp.59-60.
- Junkkari, Marko. (2013) "Mistä löytyy uusi Pekka Kuusi?" In Helsingin Sanomat (1st of Sep).
- Karisto, Antti. Takala, Pentti. Haapola, Ilkka. (1997) Matkalla Nykyaikaan, WSOY.
- Kuusi, Pekka. (1957) "Voidaanko Sosiaalimenojamme Supistaa", Helsingin Yliopisto Sosiaalipoliittikan Laitoa, Tutkielmia N: o7.
- Kuusi, Pekka. (1961) 60-luvun sosiaalipoliittikka, WSOY.
- Myrdal, Gunnar. (1957) Economic Theory and Under-Developed Regions, Gerald Duckworth.
- Pernaa, Ville. Niemi, K. Mari (toim). (2005), Suomalaisen Yhteiskunnan Poliittinen Historia, Kleio.

- Saari, Juho. (1994) “Kokonaisvaltainen, kiinteyttävä ja ihmiskeskeinen: Toteutuiko Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikka?” In Ahtiainen, Pekka. Rätty, Teuvo (toim.) , Historia, Sosiologia ja Suomi, Hanki ja Jää, 115-147.
- Saari, Juho. (1997) “In Gunnar Myrdal’s Footsteps: Pekka Kuusi and the vision of scientific planning” In Kettunen, Pauli. Eskola, Hanna (edit.) , Models, Modernity and the Myrdals, University of Helsinki, Renval Institute Publications 8.
- Tuomioja, Erkki. (1996) Pekka Kuusi –alkoholipoliitikko, sosiaalipoliitikko, ihmiskuntapoliitikko, WSOY.
- Wiberg, Matti. (2006) Poliitiikka Suomessa, WSOY.