

フィンランド民間非営利部門の 高齢者福祉分野における活動と制度

新名 正弥

■ 要約

本稿では、今まで紹介されることが少なかった北欧福祉国家フィンランドの高齢者を支える民間非営利部門の活動と役割および民間非営利部門を支える制度を紹介する。加えて、フィンランドの公的部門と民間非営利部門の協調的な関係を検証することで、上記二部門の新たな関係を模索しているわが国の議論に新たな視点を提供することを目的としている。フィンランドの公的部門と民間非営利部門の協調的な関係の背景には、(1)公的部門への信頼(2)民間非営利部門の組織化の程度(3)ネオコーポラティズム体制による「対話の伝統」があるものと考えられる。

■ キーワード

高齢者、民間非営利団体(NPO)、福祉国家、ネオコーポラティズム、フィンランド

I はじめに

1998年3月に成立した「特定非営利活動促進法」、(以下、NPO法)は、日本における民間非営利部門の活動を促進する基盤としての役割を期待されている。この法案成立によって、民間非営利部門のアクターが、今までの草の根型ボランティア団体から地域密着事業型の登記された非営利団体まで、その裾野が広がったといわれている。このように民間の非営利活動が推進されたのには、2つの要因が見逃せない。第一に、阪神淡路大震災や日本海原油流出事故等によって災害ボランティアの活動が社会的に認知されたからである。第二に、高齢化社会を睨んで社会基盤の整備が民間非営利部門も巻き込んで、促進されたことも挙げられよう。とりわけ今日、介護保険導入によって保険者となる地方自治体間の介護サービス量に格差が生じている。こうした現状を踏まえ、NPO法および介護保険法を見ると、民間非営利部門の

本来有する活動理念をないがしろにすることになりかねない。

本稿でとりあげるフィンランドでは、長い間公的部門主導による社会サービス供給体制が採られてきた。ところが、1990年代中ごろより経済的な要因によって、社会サービスの量及び質の見直しが始まった。すなわち1990年初頭に生じた経済危機とヨーロッパ通貨統合参加に必要な財政赤字削減政策のための公共部門縮小の波である。

このような社会政策における公的部門の役割の見直しの流れとともに、公的部門の提供するサービスの質や福祉多元主義による多数のアクターが参加するサービス供給システムについての議論も多くなされるようになった。管見によれば、フィンランドで社会サービスの質と供給システムについて積極的に議論し、実験的な活動を行ってきたのが民間非営利部門であったことは知られていない。

そこで本稿では、フィンランドの高齢者を支える社会サービス分野での法人登記された民間非営利

団体、特に全国規模の民間非営利団体の活動とその活動を支える社会システムについて言及する。かつて日本では、公的部門が、社会的権利としての福祉サービス提供者となることはなかった。公的部門の責任が明確である福祉先進国の経験を紹介することで、日本での民間非営利活動に関する議論に新たな視点を提供していきたい。

II フィンランドにおける社会サービス成立過程と現状

フィンランドの民間非営利部門の活動を具体的にみていく前に、その社会サービス提供環境を記しておく。フィンランドでは、社会サービスの受給権は全市民に共通の権利であり¹⁾、実際のサービス提供は地方政府の責務とされている²⁾。こと老親介護に関しては、その家族に法的な介護義務はない。社会サービスを規定する現行法は1982年に制定され、1984年に施行された社会福祉法である。1980年代という比較的遅い時期に法案として成立した社会サービスだが、北欧型福祉国家に固有の社会サービスに関する概念が打ち出されたのは、古くは1949年の社会福祉プログラム委員会にまで遡ることができる。この委員会報告では、各種社会問題に対応する手段が社会に求められた。さらに画期的であったのは、社会サービスという語は用いなかったものの、それに対応するような概念が提起された点である。フィンランドでは、社会サービスの概念を次のように定義している。(1)社会サービスが社会福祉の原点である。(2)社会福祉事業者は個人のニーズに対応すべく、サービスを提供することで個人と社会との間に発生しうる摩擦をなくさなければならない。また、具体的に社会サービスとは、以下のように定義されている。(1)個人や家族の抱える問題に社会的に対処する。(2)そのようなサービスは個人ではなく、政府の資金によって政府によって整備・提供されなくて

はならない。(3)社会サービスは、狭義の意味での社会保障政策だけを対象にするのではなく、労働、保健、文化などの諸分野にわたるものである。(4)実際のサービス提供は中央政府の資金で地方政府が提供する方がよい³⁾。

このようにしてフィンランドは、公的部門によるサービス提供体制を整えていった。だが、1990年初頭の経済混乱や、ヨーロッパ連合加盟とそれに伴うヨーロッパ通貨統合参加へ向けての財政支出抑制策によって、社会サービス予算の抑制が余儀なくされた。現在でも、在宅高齢者ケアサービスは公的部門がそのほとんどを提供している。しかし、現状ではサービス資源が不足し、要援助高齢者の増加に伴うサービスニーズに対応することが難しくなってきた。このように、社会サービスを取り巻く環境が厳しくなるにつれ、福祉多元主義に基づく公的部門と民間非営利部門連携の方法を模索する実験的な試みが、民間非営利団体といくつかの地方自治体を巻き込んだ形で企画されるようになった⁴⁾。また、大学やフィンランド国立社会福祉保健研究開発センターなどの研究機関と民間非営利団体を中心とした、社会サービス評価研究プロジェクトが行われるようになり、社会サービスの質に関する議論も活性化した。要援助高齢者関連施策においても、フィンランド社会福祉保健省が地域社会の再生とコミュニティーワークを重要課題として取り上げ、公的部門と民間非営利部門の連携の重要性を強調するに至った⁵⁾。

次に、民間非営利部門のサービス提供主体としての実状はどうであろうか。実際の民間非営利部門による社会サービス提供は、サービス全体の3~4%程度であるといわれている⁶⁾。また、フィンランド国民の一般的な世論としては、公的部門や福祉国家を否定しているわけではない⁷⁾。ことサービス提供に関しては、公的部門中心のサービス提供体制を維持しつつも、民間非営利部門が参加する意義を見いだしているといえる。つまり民間非

営利部門は、サービスの質に対するオンブズマン的機能や公的サービスが提供できない部分の補完的機能という点で、サービスのオルタナティブ提示主体としてその活動を広げている。そもそも、積極的な公的部門と民間非営利部門間の連携が言われるその前提は、フィンランド国民が普遍的に権利として提供されている公的部門によるサービスに対する信頼と民間非営利部門によるサービスの新たな理念軸の提示があったからだと言えるのではなからうか。

III フィンランド高齢者福祉サービス分野での民間非営利部門の活動

1. フィンランドの民間非営利部門の現状と概要 フィンランドの無償活動の現状⁸⁾

当初、フィンランドでの無償活動は、他の北欧福祉国家と同様、保健・社会福祉分野での公的部門による広範で、手厚いサービスや女性の高い就業率のため、育たないであろうと目されていた。実際、1880年から1905年にかけては政治団体をはじめとする団体の増加が見られたが、1919年の法人法の成立期には、1万4,000団体の法人の内、29%が経済・職能団体、20%が政治団体で、わずか6%（約8,000団体）が保健・社会福祉団体であった⁹⁾。しかし、独立後の内戦や二度にわたるソ連との戦争によって、戦争孤児、障害者、退役軍人を対象にした団体の設立が相次いだ。また、1990年初頭のソ連崩壊の影響を受けた経済混迷期には、失業率は、最も高い時期で20%にのぼった。この経済混迷期における社会問題を提起する役割を担ったのは、様々な民間非営利団体であり、その活動は徐々に社会的な認知を得るようになった。さらに、失業者が無償労働の担い手として民間非営利部門で活動を始めた時期でもあった。規模としての、フィンランド民間非営利部門は、登記団体で10万517団体あり¹⁰⁾、その活動資金の対

GDP比は1.3%である¹¹⁾。また、その特徴は、ドイツのような宗教宗派を背景に持つ団体数は少ないが、政治的序列や言語（フィンランド語-スウェーデン語）による背景をもつ団体が多い¹²⁾。近年では、失業者を支える団体が300団体、協同組合が130団体と増えている。また、相互扶助及び自助を目的とした登記されていない草の根型ボランティア団体は、1994年の調査によると180団体以上と報告されている。これら草の根型ボランティア団体の活動は、失業者や負債者への援助、介護者や身障者の両親の支えあい、精神疾病保持者の支援、薬物中毒者の自立支援、家庭問題を抱える者への支援活動、身体障害者本人・介護者の支援活動、女性の社会参加支援、の大別して7種類のカテゴリーに分類される¹³⁾。これらのほとんどは、1990年初頭に、ソーシャルワーカー、精神科医や看護婦などの専門職と当事者を中心に、地域の社会問題の解決を目的として開始されたケースが多い。現在このような草の根型ボランティア団体は、より大規模な登記された民間非営利団体などの全国連絡組織に加盟している団体も多い。これら団体のサービス提供主体としての性格は、まだ組織数も少ないことから、公的サービスの量的な補完というより、当事者の精神面でのケアを補っていく組織であると指摘されている。

フィンランド人の市民活動や無償活動の思潮は、スウェーデンと同様に、ルター派キリスト教と伝統的な共同生活で行われていた助け合い(talkoo)に求められるとされている(表1)。活動の担い手である個人については、比較的高い割合で無償活動を行っているようである。ただし、社会サービス分野での活動は、他のヨーロッパ諸国ほど盛んではないようである(表2)。

表1 ヨーロッパ5カ国における第三セクターの発展

	フィンランド	スウェーデン	英国	ドイツ (旧西ドイツ)	フランス
第三セクター名称	Vapaaehtois-sektori*	Frivillig, ideell sektor	voluntary sector	Wohlfarts, Verbände	économie sociale
背景にある思想	コンセンサス； 公共サービス	“folkhemmet” 公共サービス	保守主義；サツ チャーリズム； 福祉ミックス	補完性，地方分権	団結
ボランティア エトス	“talkoo”の伝統； 共同体の伝統	民族運動，共同体 の伝統	voluntarism, 利他主義	助け合い文化と 社会文化	カトリック， チャリティー
公的部門との関係	協調；非自主性	受け身； committee work	partnership； 福祉ミックスプ ログラム	福祉ミックス， 自律性	敵対； 明らかな方針無し
新しいトレンド	積極的な参加； 自主性；福祉ミッ クス	会員制；参加	公共部門との関係 性の再評価， communitarism	新国家の中での ボランティアな 活動の推進	目的； 政府とのパート ナーシップ

* “vapaaehtoissektori”の直訳はボランティアセクター。

出典：Nylund. 1996 (sources: Anheier & Seibel. 1993; Archambault. 1993; Gaskin & Davis Smith. 1995; Kendal & Knapp. 1993; Lundström/Wijkström. 1995a; Salamon & Anheier. 1994).

表2 ヨーロッパ4カ国の1990年代のボランティア活動の実体

	フィンランド (1991, 1994)	スウェーデン (1994) n=1000	英国 (1994) n=1054	ドイツ (旧西ドイツ；1994) n=1717
A. ボランティア数 (人口比)	33%*；37%** (n=8650)	36%	34%	16%
B. ボランティア登録 比率	51%*** (n=4054)	86%	47%	73%
C. ボランティア活動 が行われている 分野	1. 余暇関連 2. スポーツ 3. 労働組合活動 4. 宗教 (n=4054)	1. スポーツ 2. 宗教 3-4. 社会サービス； 文化活動	1. スポーツ 2. 児童教育 3. 社会サービス 4. 宗教	1. スポーツ 2. 社会サービス 3. 宗教 4. 地域貢献
D. ボランティアによ る具体的活動****	1. 訪問 2-3. 事務；指導・ 教育 (n=479)	1. 委員会活動 2. 指導・教育 3. 事務	1. 募金 2. 委員会活動 3. 指導・教育	1. 訪問 2. 指導・教育 3. 募金

n = 各国違うサンプル数である。

* 33%が他人に対して援助・助け合い活動を行ったことを示す。(1994)

** 37%が組織内活動，市民活動もしくはなんらかの地域活動を行ったことを示す。(1994)

*** 少なくとも一つかそれ以上の団体がそれに準ずる活動に参加している比率。このデータは他で行われた調査結果をコラムAと比較可能に加工しているので，他国との直接比較は出来ない。

**** 順位からは，回答「その他」を意図的に除いている。

出典：Nylund. 1996.

表3 フィンランドで高齢者福祉支援活動を行っている主な民間非営利団体(NPO)

	設立年	傘下組織数	財源	設立背景
高齢者福祉中央連合会 Vanhustyön keskusliitto R.Y.	1949	300	スロットマシン協会(RAY) ホームヘルプなどの事業収入	保守党系
高齢者と地域サービス協会 Vanhus -ja lähimmäispalvelun Liitto R.Y.	1953	32	スロットマシン協会 ホームヘルプなどの事業収入	社会民主党系
フォルクヘルサン Sumfundet Folkhälsän i Svenska Finland R.F.	1921	-	スロットマシン協会 老人ホームやホームヘルプ などの事業収入	言語 スウェーデン語を話すマイノ リティー
フィンランド社会福祉連合会 Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto	1917	-	スロットマシン協会	-
保健・社会福祉ボランティア 団体協会 Sosiaali -ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY R.Y.	1978	111の民間非 営利団体全国 連絡組織が 会員	スロットマシン協会	保健・社会福祉分野のボラン ティア団体の中央連絡組織 (圧力団体)
慈善活動とは別にルター派教 会区が主催する団体	-	-	国庫	宗教(国教)
フィンランド赤十字社 Suomen Punainen Risti	1877	-	スロットマシン協会 (RAY)	世界169赤十字社の1社 (中立)

*このデータは1998年9月調査時のものである。

2. 高齢者への保健・福祉活動を行う 民間非営利団体の活動

フィンランドで、高齢者にかかわる登記済みで、全国レベルの活動を行っている民間非営利団体は、その活動を保健・福祉に限定しなければ、退役軍人会6団体、政治団体8団体、そして高齢者保健・福祉活動を行っている7団体がある。フィンランドでは労使の集団交渉、いわゆるネオコーポラティズム体制の中で政策が決定する。各種社会団体は、労働組合をはじめとして、党派別に位置付けられる。先にあげた高齢者関連の民間非営利団体も党派別に分類することができる(表3)。加えて、フィンランドと他の北欧諸国と特異点でもある

が、人口の5.71%を占めるスウェーデン語を母国語とするフィンランド人を対象にした言語の違いによって位置付けられる団体がある¹⁴⁾。

次に、保健及び社会福祉分野の民間非営利部門の財務状況を記す。同分野の財務状況を検証したものとして、1995年に保健・社会福祉分野の圧力団体である「保健及び社会福祉ボランティア団体協会(YTY)」が110の会員団体を対象に実施した調査がある。その結果によると、有効回答機関94団体の総収入は24億マルッカ(約624億円)で、その資金源の内訳は、サービス収入43%、スロットマシン協会(Raha Automaatti Yhdistys)からの助成金19%、その他の販売収入11%、地方

自治体からの補助9%、独自の資金獲得活動6%、その他15%となっている¹⁵⁾。

以下では、全国レベルで高齢者への社会的支援を行う民間非営利団体のうち、キリスト教ルター派教区が背景にある団体¹⁶⁾とフィンランド赤十字社を除く主なもの3団体と研究・ロビー活動を行っている2団体を具体的に紹介する。

「高齢者福祉中央連合(Vanhustyön Keskusliitto)」は1949年に設立され、300の保守党系高齢者団体を中心に組織されている。その活動は、会員団体の活動支援、老化についての情報の提供、高齢者支援サービスに携わる専門職に対するトレーニングプログラムの提供、そして研究・開発に分類される。また、ヘルシンキ郊外で展開しているホームヘルプ事業では、120名のホームヘルパーを擁し、年間9万時間のホームヘルプサービスを独自に行っている。研究・開発の分野では、ホームヘルプサービス、家族介護者支援プログラムの開発、高齢者の為のリハビリテーションや余暇活動プログラムの開発、住宅、各種高齢者支援サービスの質の向上とサービス提供主体間の協力関係の構築を、会員団体、地方自治体と共同で進めている。

「高齢者と地域サービス協会(Vanhus -Ja Lähimmäispalvelun Liitto)」は、1953年に社会保障制度の充実に努めた著名な社会民主党の女性国会議員マルッタ・サルメラ-ヤルヴィネンによって設立された団体である。また、この団体は、ホームヘルプサービス等を提供している、社会民主党系の高齢者支援87団体の上部組織である。この全国の下部組織全体で約200人のホームヘルパーと約4,000名のボランティアを擁しており、年間延べ1万名ほどの利用者にサービス提供を行っている。この団体では、ホームヘルプサービスの質の向上に関する研究とファンディングの部分を担当している。常勤職員は6名である。現在の主要プロジェクトとしては、痴呆老人のケア、ヨーロッパ連合のプロジェクトである高齢者の住宅プロジェクトのほか

に、重点的にデイセンターや在宅サービスに関する研究開発を行っている。社会民主党系の年金者団体である「年金受給者連合会(Eläkkeensaajien Keskusliitto)」から研究職員が出向しているなど、社会民主党系の団体と関係が深い。

「folkヘルサン(Folkhälsän)」は、1921年に高齢者福祉のみならず、スウェーデン語を母国語とするフィンランド人の保健福祉の増進を目的に設立された団体である。2年前に、スロットマシン協会の資金援助を得て、独自に高齢者ケア付き住宅とケアセンターを設立させている。ケアセンターでは、毎日異なる活動プログラムが組まれている。その特徴として、看護婦などを中心に、回想法による痴呆予防プログラムなどの実験的プログラムを積極的に行っている。その他、この施設には、契約医師の治療室、作業療法室、理学療法室、心理療法室やプールなどのスポーツ施設や図書室も併設されている。施設ケアの他にも、週7日間、朝8時から夜10時までのホームヘルプなどの在宅サービスの提供も行っている。現在、その重点活動領域としては、レスパイトケア、グループセラピーなど家族介護者支援に関する分野があげられる。職員は常勤・非常勤ともに、所長1名、事務員1名、理学療法士・作業療法士3名、調理5名、看護婦11名、ホームヘルパー19名を雇用している。ボランティアは、30名程が登録している。

これら3団体の機能は、第一に、物質的・非物質的な援助の提供を通じて、公的部門のサービス対象にならない高齢者の日常生活上の困難を解決することである。第二に、斬新な研究プロジェクトや、新たな社会サービス開発を通してサービスの質に関する福祉オンブズマン的機能を有していることである。第三に、これらの団体の特徴でもあるが、公的サービスでは配慮が難しい、サービス利用者の言語や社会属性の違いによるニーズに対応する機能である。

最後に、直接サービスの提供は行っていないが、

研究活動やロビー活動を行っている2団体を紹介する。

「フィンランド社会福祉連合会 (Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto)」は、1917年に社会問題の解決とその問題に対する社会的責任の明確化を目的に設立された。この団体は、高齢者福祉に限らず、広く社会福祉に関わる分野で活動する団体の支援、実践的なプロジェクトを通じた新たな社会サービスの研究・開発、専門職へのトレーニングなどのプロジェクトを進めている。現在は、直接的な高齢者関連のサービスプロジェクトは行っていない。

「保健及び社会福祉ボランティア団体協会 (Sosiaali- ja terveystajärjestöjen yhteistyöyhdistys, YTY)」は、1978年に連絡会議が前進となって設立されたNPO民間非営利団体の圧力団体である。会員団体は、上記の各団体(ルター派教区主催による団体を除く)の他に、公衆衛生、児童・青年福祉、障害者福祉、高齢者福祉、余暇活動の全国連絡組織、近年では、親族や友人による介護支援、要支援高齢者支援、債務超過者支援の連絡組織が加わり111の登記された全国規模の団体となっている。協会は、弁護士を含む3人の有給職員からなり、12人の理事はこの会員団体から選出される。その主な活動は、調査・研究を通じてスロットマシン協会からの資金援助分配や、社会政策決定過程に民間非営利部門の意見を効果的に反映させることである。フィンランドでは、この組織を通じて、保健・福祉分野の民間非営利団体のネットワークが構築されている。

3. 政策決定過程における民間非営利団体の役割

フィンランドの高齢者関連団体のうち、年金者団体8団体は、全国規模の退職者国民会議を設立し、退職者国民会議のメンバーのうち、保守党系、社会民主党系、共産党系の3団体¹⁷⁾が労働組合ナシヨ

ナルセンターと提携している。つまり、年金政策に関わる分野では、フィンランド年金者団体は、政策決定メカニズムの柱である労働組合上部組織と連携することによって政策決定プロセスへ参加することが可能となった¹⁸⁾。高齢者福祉・保健活動を行っている4団体を除いては、高齢者関連施策、特に年金政策決定に関する圧力団体化し、政策に影響を与えるべくして形成されていると考えられる。

しかし、介護などの社会サービスの分野となると、これまで高齢者福祉・保健活動を行っている4団体が、年金者団体のようにコーポラティズム・メカニズムの中で、効果的に政策決定プロセスに影響を与えているとはいえないようである。これは、年金政策と違い、社会サービスの分野が労働組合の直接の関心事項に当たらないことや、社会サービスの直接的な提供責任が地方政府にあると同時に、サービスに地域性があることなどが理由として考えられよう。この弱点を克服する役割を「保健・社会福祉ボランティア団体協会(YTY)」が担っていると考えられ、中央政府が民間非営利部門と公的部門との連携を深める施策を採っている現在、その役割は重要性を増すように思われる。今後、その活動は、年金者団体がそうであったように、民間非営利部門の政策決定参加に有効な手段となることが予想される。また、それぞれの団体は、国際的な高齢者関連団体の会員であり、諸外国との接点を持っていることで、EU内での歩調を合わせていくことも考えられる。

IV フィンランドの民間非営利団体を支える制度—社団法、税制及び助成活動—

前段では、高齢者支援活動を積極的におこなっている全国レベルの民間非営利団体の活動を紹介した。このような民間非営利団体の活動を可能にする背景には、簡略な団体登記手続きと活動内容に応じた税控除、継続的な財政支援などの制度

的な支援があるといえよう。次に、このような民間非営利団体の活動を支える社会制度を、法、税制および財政面から検証する。

1. 社団・財団法の成立背景とその内容および税優遇制度

背景 フィンランドでは、かつて他の北欧諸国より団体に対する国家の管理が強かったため、団体登記済み民間非営利団体の割合が、他の北欧諸国より多いと言われている。この要因として、共産主義勢力封じ込めの必要性が考えられている¹⁹⁾。フィンランドは、1917年のロシアからの独立後、内戦や隣国のソビエト連邦との二度の戦争に見られるように、継続的に共産主義勢力の脅威にさらされていた。この共産主義勢力の影響を最小に食い止めるべく、非合法の政治団体を封じ込める必要があったといわれている。このため、憲法にあたるフィンランド基本法では結社の自由²⁰⁾を認めると同時に、社団・財団法²¹⁾でその管理を徹底する方針をとった。団体の管理を徹底するため、まず登記そのものを簡易化し、どのような団体でも容易に登記することができるシステムとした一方、登記を慈善事業による税控除の必要条件とした。このように、当初は共産勢力対策として簡易な登記手続きが定められたが、冷戦が終結した現在では、民間非営利活動の推進に貢献する制度となっている。具体的には、保健・福祉分野の民間非営利団体にとって唯一の助成であるスロットマシン協会(RAY)からの助成を得るためには、登記が必要である。

社団法の内容 社団・財団法の骨子は、フィンランド基本法に定められた結社の自由に沿っている。団体登記には、最低3人の会員と定款が必要である。法改正では、理事の責務を拡張する項目、民主的な意志決定プロセスの項目、外国籍を持つ住民に配慮する項目が追加された。また、その特徴としては、契約行為を行える者の厳密な規定が

なされている点である²²⁾。その他の関連法は、財務面での規定(会計帳簿の付け方など)を設けた会計法がある²³⁾。法人登記の管轄は、1995年まではフィンランド法務省であったが、1996年より、フィンランド通商産業省となった。この変更に伴う実際の登記申請所には変更は無い。その手続きは、全国に34カ所ある登記事務所で行い、審査をフィンランド商標及び登記庁が行う。登記に要する期間は、1994年には平均18カ月であったが、1997年以降は、4カ月程に短縮されている²⁴⁾。

税制面での優遇措置 福祉などの公共事業に従事する登記済み民間非営利団体は、一般営利事業者にかかる22.8%の事業税控除及びサービス等の販売にかかる付加価値税22%の支払いも控除される²⁵⁾。

2. 民間非営利部門を支える財政支援体制——スロットマシン協会(RAY)の役割と活動²⁶⁾

フィンランド中央政府は、民間非営利部門への直接助成を一切行っていない。民間非営利部門への助成は、一元的に公営独占企業を通じて文部省、社会保健省の監視のもとに行われる仕組みを導入している。このフィンランドに特徴的なシステムを支えるのは、娯楽・ゲーム等の賭博に準ずる営業活動を行う公営独占3企業で、それぞれ異なる支援領域が割り当てられている(表4)。これらの企業は、その活動目的を、公共の福祉に貢献することと後に述べる「くじ法」²⁷⁾によって規定されている。現在、この公設娯楽産業全体の売上高は約2千億円の規模を持ち、国民一人当たりの売上高は約4万円となっている。

スロットマシン協会(Raha Automatti Yhdistys, RAY)は、1938年に政府主導で設立された、スロットマシンゲーム等の娯楽業務の独占を政府より許可されている団体である²⁸⁾。協会の主たる活動目的は、保健・社会福祉分野の民間非営利団体の活動資金を助成することとされ、その運営は、政府

と社会事業に携わる92の民間非営利団体によって行われている。その具体的な業務活動は、(1)スロットマシン事業の営業活動。(2)利益金の分配案の作成、一般助成金や施設建設に使用される助成金の監督などの分配・財務業務。(3)協会運営に関する一般管理業務、に集約される。協会の売上高は約600億円である。

協会の活動は、その骨子が特別法「くじ法」で規定されており、運営方法や会計、助成金分配や収益金の管理方法などについてスロットマシン付則²⁹⁾、チャリティー活動の為のスロットマシン協会への利益活動特権譲渡に関する政府決定³⁰⁾によって詳しく規定されている³¹⁾。協会の運営監督は、フィンランド内務省が行い、その助成監督は、フィンランド社会保健省が行う。

特に、その理事会の構成はユニークである。理事会は、政府と民間非営利団体が民主的な協議をもとに、実質的に資源分配を行う場である。ま

た、予算、年報、単年度会計についての責務を負う。そして、その構成は、協会の会員として登録している92の民間非営利団体から任期3年、連続任期2期までの理事7人と政府選出の任期3年、連続任期制約無し³²⁾の理事7人の合計14人の無給の理事からなっている。理事長と副理事長のいずれかのポストは、必ずフィンランド内務省、社会保健省、文部省から出向している理事が就任する。また、政府選出の理事7人には、各主力政党出身の国会議員も含まれる。加えて、執行委員会は、予算案の作成とその予算案を政府に提出する責務を負っている。執行委員会は、理事会によって選出された事務局長、副事務局長、営業部長、財務部長の4人の専任有給職員から構成されている。

助成金交付のプロセスと分配方法 スロットマシン協会からの助成金は、大別して、事業ファンド、投資的ファンド、実験ファンドの3種類に分類され、保健や社会福祉分野で活動する登記済み民

表4 フィンランドのゲーム事業者の事業目的、事業内容及び収支(1997年)

名称	目的	事業内容	総売上高 USD* 百万	利益 USD* 百万	売上高/ capita USD*	利益/ capita USD*
Veikkaus	スポーツ、体育教育、 科学芸術活動支援	宝くじ、 場外馬券管理	1,012 (136,620)	354 (47,790)	197 (26,595)	69 (9,315)
RAY	公衆衛生や社会福祉に 関わるNPOの支援	スロットマシン、 飲食店でのルーレットや トランプ	482 (65,070)	314 (42,390)	94 (12,690)	61 (8,235)
Hippos	競走馬の育成と競馬の 振興	場内馬券管理	99 (13,365)	17 (2,295)	19 (2,565)	3 (405)
他の 私的団体	スポーツ、身障者支援、他	ビンゴ(金銭授受は認め られていない)	55 (7,425)	4 (540)	11 (1,485)	1 (135)
合 計			1,648 (222,480)	689 (93,015)	321 (43,335)	134 (18,090)

* (日本円換算) ; 1USD = 135円で換算。

出典 : Esko Romppainen. 1998. *Gaming and Voluntary Organizations in Finland: A symbiotic Relationships*. p. 2.

間非営利団体は、全ての助成金に申請を行うことができる。事業ファンドは、事業資金を助成し、年4回一時払いの形で交付される。投資的ファンドは、老人ホームやサービスセンター、麻薬中毒患者の為の施設などハード面を支援し、施設などの取得や、その建設費に助成される。なお、例外的にコンピューターや団体用の乗用車などの施設基盤整備以外に助成されることがある。交付は事業の進捗に合わせて行われる。実験的ファンドは、革新的なプロジェクトを実験的に行う場合に交付される助成金で、最長3年間までの助成を原則とするが、結果によっては、それ以後も事業ファンドから助成されることもある。交付は事業の進捗状況に合わせて行われる。

助成金の交付は、申請主義に則り、申請時期は、投資的プロジェクトなど金額の大きな助成の申請時期は毎年3月、その他一般管理費系統の申請時期は9月と2期に分かれており、交付を受けようとする前年に1年単位の活動について行う。助成金申請数は、年間で約1,100団体から約1,300件が寄せられる。尚、3月と9月の双方の時期に申請を行う団体は200団体程度である。

次に、助成金認定手順であるが、分配案や推薦の基準となるのは、原則として、協会内での準備作業と前年度に提出された申請書のみによる。まず協会内で、担当審査官によって団体審査などのレビューが行われ、次に、各担当部局で審査される。その際、当該事業に詳しい専門家からの意見聴取や、申請者へのインタビューなども併せて行われる。その後、協会内審査準備部会で審査し、12月頃に、保健社会大臣を経て、助成に対する推薦書を政府に提出し、政府の最終的な承認を得る。この過程で、実質的な助成金分配案の方向付けが政府の監督の下で行われる。推薦書の段階では、通常、約0回から7回の範囲で修正される³²⁾。協会では、推薦作業後の1月から申請団体の最終審査などの準備作業を行い、申請の翌年の9月か

ら12月に最終的な助成案を作成する。尚、政府は協会が提出した分配案に対して拒否権を行使することができる。

助成金交付認定のガイドラインは、(1)提案事業のフィンランド国民にとっての重要度、(2)団体の他の収入源、(3)団体の事業執行能力、となっている。

助成金の交付を、中間支援団体や全国組織、または、個別の草の根型ボランティア団体のいずれに優先させるかの規定はされていない。しかし協会としては、個別のローカルな団体に助成するよりは、全国上部組織に助成し、その内部で議論を通じた分配を行う方が、より民主的な交付が可能であると考えているようである。

助成金の自動的な継続交付は保障されていないが、申請主義に基づきながら、毎年助成金を得ている団体もある。なお、92の会員団体には、優先的に助成金交付を受ける特権は与えられていない。

助成分野と助成金額 具体的な助成分野とその助成金額は表5に示してあるように、身体障害者支援活動、高齢者福祉、公衆衛生で7割以上を占める。助成を受けた団体は、1998年実績で1,025団体となっている。助成金の規模では、聾啞者の支援団体への助成金が3千万マルッカ(約7.8億円)と最も多く、最も低い助成額が2万マルッカ(約52万円)となっている。助成金が団体の活動費のどの程度を網羅しているかは団体によって異なっているが、概ね全事業費の11%から12%を網羅する形で助成が行われている。尚、100%の事業費助成を受けている団体もある。

次にプログラム別の助成金額であるが、先にみてきた事業ファンド、投資的ファンド、実験ファンドの三分野助成プログラム別に見た助成額は、総額約10億マルッカ(約260億円)が助成された1993年には、事業ファンドが4億マルッカ(約104億円)、実験ファンドで1.8億マルッカ(約47億円)、投資的ファンドでは4.2億マルッカ(約109億円)となっている。これによると、事業ファンドと投資的ファン

ド双方の額が多いことがわかる。投資的ファンドは建築費など高額にならざるを得ない点を考慮すると、協会の助成が団体運営資金や事業継続資金面で重点的に行われていると考えられよう。

3. マクロ社会政策との関連と問題点

以上、スロットマシン協会の具体的活動を資源分配過程に見てきたわけだが、その過程でフィンランド民間非営利部門の自律性という点で以下の限界が指摘できよう。まず第一に、政府のコントロールによる自律性の限界である。政府が持つ分配案に対する拒否権に象徴されるように、助成を得ようとする民間非営利団体は、政府のマクロ社会政策に沿う事が要求されている。これは、マクロでの効果政策を考えると効率的である一方、各団体にとっては規制であることには変わりはない。第二に、スロットマシン協会の財源の用途に関する自律性の限界である。政府は法改正によって、スロットマシン協会の分配資金の一部を政府の主幹業務へのシフトを可能にした。この基金の「第二の政府予算」化も年々増加傾向を辿っていると

指摘されている。第三に独占業種からの助成の限界である。ヨーロッパ連合の一部からは、スロットマシン協会の業務独占が独占禁止法に違反するのではないかと批判がある。最後に、保健・社会福祉団体の圧力団体である、保健および社会福祉ボランティア団体協会(YTY)自身もスロットマシン協会からの助成を受けており、民間非営利団体が業界として一層自律性を確保する事が課題といえよう。

しかし、フィンランド民間非営利部門の自律性の限界を認識する一方で、その民間非営利部門と公的部門の良好な関係性も記しておく必要がある。フィンランド民間非営利団体と中央及び地方政府の関係は、概ね友好的であるといえる。筆者が行った訪問調査では、政府との敵対的な関係を指摘する各団体の実務担当者からの声は皆無であった。ヨーロッパという地域性や多様性を考慮するとき、政府と敵対的な関係が挙げられるフランスのような民間非営利部門が存在する一方で、フィンランドのように政府との協調的な関係を構築しているそれが存在するのはどのような背景

表5 1998年度助成金分配分野とその金額*

助成分野	助成金額**		全体比%
	FIM	日本円換算	
身体障害者支援	412.4	10,722	26.7
高齢者福祉	360.0	9,318	23.2
公衆衛生	336.5	8,749	21.8
児童福祉	114.8	2,985	7.4
精神障害者支援	112.0	2,912	7.2
余暇支援活動	91.4	2,376	5.9
アルコール依存や薬物中毒者支援	57.0	1,482	3.7
青少年育成	36.3	944	2.3
救急救命	26.2	681	1.7
総額	1545.0	40,170	100.0

* その他に、退役軍人支援活動に190MFIMが追加された。

**単位百万FIM/(百万円);助成額は左がフィンランドマルッカ(FIM)、右が1FIM = 26円で計算した円換算額。

出典: Raha-automattiyhdistys Avustukset. 1998.

によるのであろうか。このテーマに関しては、更なる詳細な検証を必要とするが、筆者は以下に挙げる三点が重要な要因であると分析する。

まず第一に、公的部門に対する高い信頼である。かつてフィンランドは政府の責任の下、社会サービスを公的部門を中心に整備し、普遍的なサービス提供をモデルとした福祉国家を造りあげた。公的部門が提供するサービスも、量的には高い水準を維持してきた。しかし一方では、普遍と平等を旨とした公的サービスにも多様なニーズという限界が存在し、フィンランド民間非営利部門では公共部門が応えることが出来なかった質的な面で重要な役割を担ってきたと考えられよう。公的部門は普遍的なサービスを充実させ、民間非営利部門も公的部門の役割と限界を認識した上で、実際のサービス提供とアドボカシー活動を充実させてきた。

第二に、高度に組織化されている民間非営利部門の存在と、それを可能にした制度の存在である。ローカルな草の根型ボランティア団体は組織化され、全国連絡組織と連携し、民間非営利業界を形成している。この様な組織化は、民間非営利部門の活動を、法や税制面で支える制度無くしては不可能であったといえよう。また、その結果として形成された上部組織という社会的装置を有効に活用し、政府に対して、資源分配および政策導入を効果的に働きかけている。民間非営利部門が政策決定過程において影響を与えていることは、社会保健省の報告書や実際の活動における公的部門と民間非営利部門の連携状況を見ても明らかである。

最後に、コーポラティズム体制下における「対話の伝統」である。フィンランドに限らず北欧諸国では、各種社会団体と政府の協調関係が、社会的ソリダリティーの維持を目指して、対話とコンセンサスという社会的合意形成プロセスを通じて形成されてきた。この伝統は、スロットマシーン協会の理事会が、政府と民間非営利団体の双方から半数ず

つ選出された理事によって運営されるという民主的プロセスからも理解できよう。

第II章で検討したように、保健や社会福祉分野の民間非営利団体は、その7割を独自財源で補っており、スロットマシーン協会の助成金は2割弱、地方自治体からの助成は1割弱にすぎない。民間非営利部門への財源分配過程が問題を孕んでいることは上記に於いて指摘した通りであるが、一方でその組織化の程度など、我々が見逃してはならない重要な側面があることを指摘した。むしろ、組織化された業界団体としての影響力の方がフィンランドの民間非営利部門の性格を物語っているのかもしれない。つまり、コーポラティズム社会フィンランドの民間非営利部門と政府の協調的な関係は、高度に組織化された民間非営利業界団体を作り上げる事を可能にする制度上の援護と、公的部門に対する信頼、そして対話の伝統の調和の現れであると筆者は考える。

V おわりに

かつて日本の福祉サービスは、救貧的な思想に基づく行政措置であった。その点において、介護保険法の成立は、サービス受給を社会的権利として規定したという点において画期的であった。しかし、公的サービスを整備し、主たる事業者となる事ができる地方自治体は限られており、その結果民間部門のサービス提供者としての役割が重視されている。その点において、介護保険のプロビジョンとしての性格は「ナショナルミニマム」と言わざるを得ない。結局、保険者たる地方自治体のサービスプロビジョンの地域間格差が存在するということは、この制度が権利性を担保しているとはいえ、このような現状で民間部門の積極的な参加を呼びかける事は、公的部門の責任の所在を不明瞭にするだけである。とりわけ民間非営利部門が、本来的な意味での「地域福祉」や「福祉多元主義」

の下に、その特色を発揮するためには以下の三点を念頭におく必要がある。

第一に、地方自治体や政府の保険者としての責任を明確化することによって、公的部門と民間非営利部門との間にある相互不信を払拭する必要がある。いくら民間部門のプロビジョン整備が課題であるといっても、公的部門によるサービス整備は行わなくてもよいという訳ではない。公的部門が、サービス提供者としてプロビジョンを準備し、その責任を明確にしていくことが求められている。

第二に、民間非営利部門と医療を含む公的部門の連携を促進すべきである。介護保険法では、法人格を得ることがサービス事業者になる為の必要条件ではないことや、現段階のNPO法では、税制上の優遇措置を受けることが出来ないなど、法人登記することのメリットが事実上ない。その上、法人登記することによる民間非営利団体の公的管理というマイナスの側面のみが色濃い現段階では、登記を見送る民間非営利団体も数多く出ることも予想される。在宅の要援助高齢者を支援する民間非営利団体と公的部門の連携が全く進んでいない現状では、登記を見送った団体が地域で活動するための体系を構築する必要がある。

第三に、全国に展開している約1,000団体³³⁾に上る住民参加型在宅福祉団体のナショナルセンターの創設も必要となつてこよう。

本稿では、フィンランドの高齢者支援を目的とする民間非営利団体の活動とそれを支える社会システムの現状と問題点をみてきた。依然としてフィンランドでは、社会サービス分野の中心的なアクターは公的部門であり、国民からの信頼も厚い。しかし一方で、高齢者関連分野のフィンランド民間非営利部門は、公的部門の補完的性格を有しつつも積極的に公的部門と連携し、地域社会で主体的な役割を担っているといえよう。このような異なる社会・政治環境下では、民間非営利部門のマクロ社会政策上の位置付けは、日本のそれと全く異なる

と筆者は考える。日本で高齢者支援の分野で、民間非営利部門と公的部門のパートナーシップを促進するのであれば、介護保険法やNPO法などの制度面の更なる整備とともに、公的部門の責任の明確化と実際の現場レベルで協働が行われる為のシステムづくりが必要ではなかろうか。サービスプロビジョンの整備という点において、公的部門の責任と民間非営利部門の活動理念が混同されてはならないのである。

謝辞

本稿は、財団法人さわやか福祉財団の部分的助成を得て、1998年9月に行った現地調査によるところが大きい。同財団およびヘルシンキ大学 Marianne Nylund 氏、フィンランド民間非営利団体の代表者の方々ならびにフィンランド社会福祉保健省、商標及び登記庁、フィンランド国立社会福祉保健研究開発センターに厚く感謝する。

注

- 1) Nylund (1998) p. 2.
- 2) 各種社会サービス提供は、現在445ある地方自治体の地方税と中央政府補助金を財源とする専任業務とされている。
- 3) Sipilä et al (1917) p. 16-17.
- 4) 例) 1989年に、高齢者福祉中央連合会 (Vanhusyön Keskusliitto) を中心とする全国的な在宅サービスの実験を行っている。このプロジェクトでは、地方自治体をはじめ、保健・福祉分野のNPO全国組織が協力し行った。また、フィンランド中部に属する人口1万人の町 Hämeenkyrö の公民協働によるコミュニティーケアがある。(Xie. 1997. pp. 92-96)
- 5) Committee Report (1996) 1, p. 70.
- 6) YTY/NGO (1997) p. 7.
- 7) 福祉国家に対するフィンランドの国民意識について、Ervastiによる研究がある。(Ervasti. 1997)
- 8) フィンランドのボランティア活動の整理については、Nylundの一連の研究を参照した。
- 9) Nylund (1996) pp. 2-3.
- 10) 民間非営利事業体の団体数は、1995年のフィンランド法務省と登記事務所 (Rekistri Toimisto) の統計による。

- 11) 保健・福祉分野の民間非営利団体の収入は、YTYの会員組織94団体の回答によると2400万FIMで、収入源はサービス販売43%、スロットマシン協会の助成9%、独自の資金獲得活動6%、その他の収入15%となっている。(Poteri. 1997. p. 2)
- 12) Shimmei (1995) p. 60.
- 13) Nylund (1995) p. 4.
- 14) 1997年フィンランド統計局。この為、フィンランドにはフィンランド語、スウェーデン語の2種類の公用語がある。
- 15) Poteri (1997) p. 2.
- 16) フィンランド国教であるルーテル派教会による活動には、所得の1%に当たる国教税から、国庫補助として各種活動に割り当てられるので、本稿では検討対象から除いた。
- 17) Kansallinen Eläkeliiitto(保守系), Eläkeläiset(共産系), Eläkkeensaajien Keskusliitto(社会民主党系)の3団体が参加。
- 18) Shimmei (1995) p. 68.
- 19) 筆者によるフィンランド商標及び登記庁(Patentti -ja Rekisterihallitus) 副局長 Sakari Kauppinen とのインタビュー。(1998年9月11日, Helsinki)
- 20) Pe 101, §10 A.
- 21) Si 126, Yhdistys ja säätiö.
- 22) 6 luku, §36 yhdyksiin hallinto.
- 23) Yr300, Yr301 Kirjanpito.
- 24) National Board of Patents and Registration of Finland, Annual Report (1997) p. 15.
- 25) Ve101, Turoverolaki.
- 26) スロットマシン協会の活動については、Jorma Kaakkuriniemi へのインタビュー(1998年9月6日, Espoo)の他, Smyth, 1994; Romppainen, 1998 ; スロットマシン協会発行の1997年度及び1998年度年報を参照した。
- 27) Tu621, 623 Arpajaislaki.
(1) 独占事業規定や内閣による管理, また, 公共の福祉やチャリティーなどの目的以外の為の賭博業務の禁止. (2) 国営くじ(Veikkaus), スロットマシン協会によるスロットマシンやカジノ, 競馬の三つの事業についてその活動目的と補助金の分配方法が規定されている。
- 28) 民間非営利部門の資金源としては, その主な活動が地方政府の業務と重なる部分が多いので, スロットマシン協会の助成の他, 地方政府からの助成金を得ていることが多い。
- 29) Raha-Automaattiasetus
- 30) Valtioneuvoston päätös Raha-automaattiyhdistyksen tuosta myönnettävistä avustukset.
- 31) 収益金の管理方法は, ネット収益部分は必要であれ

ば準備金として保管することもできるが, 内部留保が3カ月以上に渡る場合は国庫に納める等, 協会が余剰金を独自に運用できないようになっている。

- 32) 通常このプロセスは, 国会議員が地元団体に対する利益誘導を試みるなど「政治的」であると言われている。(Smyth. 1994. p. 10)
- 33) 平成9年度, 全国社会福祉協議会(1998)。

参考文献

- Ervasti, Heikki J. 1997. *Civil Criticism and the Welfare State*, The 9th International Conference on Socio-Economics, July 5-7, Montreal.
- Heikkilä, Matti and Mikko Kautto. 1997. *Local Partnerships and Social Cohesion in Finland*. National Research and Development Centre for Welfare and Health, Helsinki, Finland.
- Helameri, Tarja, ed. 1994. *Together for Homehelp Services*, The Finnish International Council of Homehelp Services, Helsinki, Finland.
- Ministry of Social Affairs and Health. 1997. *A National Policy on Ageing and the Aged up to 2001—the Report of the National Committee for Strategy and Policy on Ageing and the Aged*, Helsinki, Finland.
- Nylund, Marianne. 1995. *Self-Help Groups in the Finnish Society*, Nordisca social politiska forskarseminariet, Grupp IIb, Social och Hälsopolitikens institutioner och organisationer, Stockholm.
- Nylund, Marianne. 1995. *Collaboration between Professionals and Citizen Movements—Self-Help Groups as an Example*, The Finnish ICSW Committee, Helsinki.
- Nylund, Marianne. 1996. *Who Takes Care of Unemployed People?—Associations and Self-Help Groups for Unemployed in Finland in 1990s*, FORSA-symposiet 1996, Sociala förändringar och välfärd - perspektiv och alternativ i socialt arbete, Arken konferenscenter, 19-21 September, Göteborg, Sweden.
- Nylund, Marianne. 1996. *Voluntary Organizations in Finland—Are They Comparable to the Third Sector Scene in Europe?*, Nordisk ideell sektor nätverkskonferens (Nordic Third Sector Network Conference) November 22-23, Oslo.
- Nylund, Marianne. 1998. *Self-Help Groups—A Solution for Social Problems?*, the Third International Conference of the International Society for Third Sector Research (ISTR), July 8-11, Geneva.
- Poteri, Riitta. 1997. *Social Welfare and Health Care Organisations in Finland: Challenging Future*, Den fjärde nätverkskonferensen kring den nordiska ideella sektorn, November 7-8, Vaasa, Finland.

- Raha-Automaatti Yhdystys. 1998. *Raha-Automaattivastukset 1998*, Espoo, Finland.
- Raha-Automaatti Yhdystys. 1997. *Raha-Automaatti Yhdystys Vuosikertomus 1997*, 1998, Espoo, Finland.
- 新名正弥 1998 「市民が支える福祉国家 フィンランド高齢者を取りまく社会環境」『長寿社会年鑑』98～99年版 全国高齢者社会福祉協会。
- Sipilä, Jorma, ed. 1997. *Social Care Services: the key to the Scandinavian welfare model*, Avebury, Hants, England.
- Shimmei, Masaya. 1995. *Old Age Pensioners in Politics—A Case Study of Old Age Pensioners' Interest Intermediation Process in Finland*. Tampereen Yliopisto, gradu thesis, Tampere, Finland.
- Smyth, Karen. 1994. *Interim Report of Voluntary Welfare Organisations (Inc)*, "The Finnish Slot Machine Association", Wellington, New Zealand.
- The Association of Voluntary Health, Social and Welfare Organizations (YTY). 1997. *Social Welfare and Health Care Organizations in Finland*, Helsinki, Finland.
- 全国社会福祉協議会 1998 『住民参加型在宅福祉サービス団体活動実績実体調査報告書』(平成8年度実績) 全国社会福祉協議会, 地域福祉部・全国ボランティア活動振興センター。
- Xie, Zexian. 1997. *Creating an Integrated Caring Environment for the Elderly—The case in Finland and Some Comparisons in China*, Central Union for the Welfare of the Aged, Helsinki.
(しんめい・まさや 東京都老人総合研究所)