

スウェーデンにおける過疎地域の動向

高野 和良

1. はじめに

日本社会の現実と比較した場合、スウェーデンが充実した社会福祉サービスの水準を維持し得ている事実はあらためてここで指摘するまでもない。日本社会の高齢化が急速に進行し、このような状況への対応が求められている現在、ひとつのモデルとしてスウェーデンの先進的な諸制度を検討し、個別制度の比較検証を行うことはきわめて重要でかつ必要な作業であると考えられる。

しかしながら、これまでのスウェーデンの高齢者社会福祉サービスの情報は、都市地域でのものが中心であったことは否定できない。その理由として、日本社会では都市地域の高齢者の実数や彼らが必要とするサービスの量的な大きさのために、都市高齢社会の問題が中心的な課題として位置付けられてきたことが指摘できるであろう。そこでは、おのずから必要とされる情報も都市型の社会福祉サービスに重点が置かれるものと考えられる。

しかし、その一方で日本の過疎地域の高齢者が極限状態に置かれていることも事実であり、実際に社会福祉サービスを担う人的資源の確保の問題をはじめとして、都市地域と同一のあるいは同水準のサービスを維持することが困難な事態を招来している。もちろん都市高齢者が十

分なサービスの提供を受けているとは必ずしもいえないが、この格差はきわめて深刻である。そこで、これをどのようにして解消し得るのかが検討されなければならないが、そのための予備的作業として、果たしてこのような問題設定自体が日本社会特有のものなのか、社会福祉サービスの先進国であるスウェーデンではこのような問題が生じているのかいないのかを、検討しておくことも必要であろう。

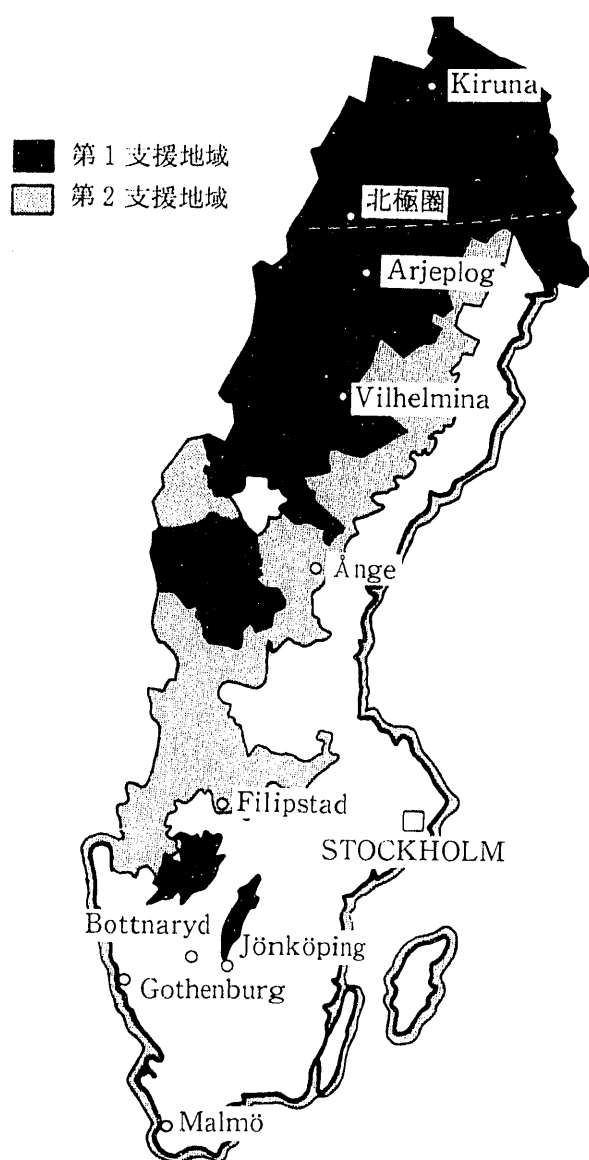
以上のような問題関心にしたがって、本稿ではスウェーデンの過疎地における高齢者社会福祉サービスの現状のごく一端を紹介すること¹⁾を試みる。

2. スウェーデンの「過疎地」の現状

スウェーデンにおける過疎地域²⁾対策は、1960年代の半ばにまでさかのぼる。当初の目的は、人口密度の過小な地域に競争力を保持した経済的基盤を創出することにあった。

スウェーデンの過疎地域対策の基本的な目標は第1および第2支援地域 (Support Zones 1 and 2) と呼ばれる2つの地域の開発であるとされる。ここで、簡単にこの支援地域の状況をみておこう。

1991年時点で、図1のように支援地域はスウェーデンの総国土面積のおよそ60%を占めているにもかかわらず、人口は総人口のわずか2%



出典：〔Glesbygdsmyndigheten, 1992, p. 3〕

図1 支援地域の分布

ほどに過ぎない。人口密度³⁾は、スウェーデン全体で21人/km²（日本は327人/km²）であるのに対して、第1支援地域ではわずか1.3人/km²、第2支援地域では7.2人/km²（日本の過疎地域は45人/km²）に過ぎない。このことは、約27万 km²の過疎地域に約17万人の住民が点在していることを意味している。日本の場合は、総人口（平成2年国勢調査）に占める過疎地域市町村の人口（約808万人）の割合は6.5%、国土総面積に

占める過疎地域市町村の面積（約18万 km²）の割合は47.7%〔国土庁地方振興局過疎対策室，1994，p. 27〕である。このような数字のみで判断することは厳に慎まなければならないが、単純な比較をみてもスウェーデンの地域対策の困難さが推測される。

現在の過疎地域対策は、交通、教育、社会福祉サービスなどの各領域の地域的な均衡を、次のような手段を用いて達成することを目指している。すなわち、教育や社会資本の整備を目的とする財政援助や、支援地域に投資を行う企業に対する補助金交付である。この補助金の使途については、基本的に過疎自治体の裁量に委ねられており、これをもって、社会福祉サービスの地域的な格差が解消されることが期待され、実際に高齢者を対象とする社会福祉サービスについては、各自治体間の差はほとんど存在しないとされている。

一方、日本の過疎地域は「人口の減少が引き続いているばかりでなく、高齢者の割合が多く、若者の割合が少ない等、人口の減少に伴って地域社会の活力が低下している」〔国土庁地方振興局過疎対策室，1994，p. 9〕現状にあるとされている。しかし、単に過疎地域といった場合、それがどのような状態を指しているのか、あるいはどのように定義するかは、きわめて困難な問題であり、新過疎法に規定されている人口もしくは財政力を基準とした要件に従わざるを得ないのが実情であろう。しかしながら、この新過疎法によって展開された道路の整備、各種施設の建設や企業誘致といった、経済的な発展を重視する過疎対策が根本的な解決策として機能し得ない事態に対して、すでに指摘⁴⁾されているように、過疎地域住民の意識の側面を重視する対策が要請されているものと考えられる。地域

開発はもちろん重要であるが、過疎地域住民の孤独感や役割喪失といった側面から過疎を考えた場合、この問題がすぐれて社会的な課題であることが理解されるものと思われる。

以上のことをふまえて、スウェーデンにおける農業政策の展開を簡単に整理しておこう。なぜなら、過疎問題は日本社会の現実をみるまでもなく、農業の動向を抜きにして語ることはできないからである。

3. スウェーデンの農業政策

ここで、スウェーデンの農業政策と過疎化の問題について簡単な整理⁵⁾を行っておきたい。

スウェーデンの農業政策は、1930年代から1950年代にかけて、一貫して経営規模の拡大を指向してきた。一方でこの時期は、工業部門の急速な発展にともなう高度経済成長が実現された時期でもあった。このような状況は、労働力を都市地域の工業部門が吸収する過程でもあったために、必然的に労働力の逼迫をまねき、農村地域から都市地域への大規模な人口移動が引き起こされた。同時に、トルコ、旧ユーゴスラビア、フィンランドなどからの外国人労働者の受け入れも行われたのである。

これによって、都市における過密と農村地域の過疎化状況が同時に進行したために、1970年代に入ると、政府は都市地域に集中した人口の農村地域への移動を促した。しかしながら、この政策は、十分な成果をあげることができなかった。これには、次のような原因が指摘されている。すなわち、政府は農家の安定的な経営を目指して規模拡大を政策目標としてきたために、たとえば、10戸ほどの小規模な農業集落において、このなかの1～2戸が大規模化を計画

した場合、その他の小規模農家の経営を圧迫する可能性を回避し得なかったのである。このような事態は、結果的に大規模化を図れなかった層の流動化を招来し、都市地域への移動を一層加速し、さらに過疎化が進行することとなったとされる。

1980年代になると、政府は新たな政策を試みるようになってきた。その主なものは、都市住民に農村での生活の機会を提供する「グリーンツーリズム」の推進や、工芸品の製造などの小規模な地場産業の奨励であった。もちろん、この背景には、大規模な産業開発を実施するには、交通をはじめとする社会資本の整備が不十分であったことも指摘されている。

さらに、近年、共通市場の動向をにらんだ農業重視政策が展開されるようになった。域内の「食物工場」としての地位を得るためには、農業の競争力を確保する必要があるため、よって、農業の経営規模の拡大や合理化をさらに促進することが求められたのであった。実際に、農業がきわめて非効率的に経営され価格も高いことが指摘されたのである。しかし農業者側からは、大規模化を図るには根本的に労働力が不足していること、したがって所得水準の向上、休暇の確保などの生活水準の上昇によって労働力の確保を図ることが必要であり、大規模化、効率化には限界があることが主張されたのであった。

一方で、過疎地域の高齢化の進行にともなって、政府は高齢者対策の一環としても、農業の重要性に注目するようになった。過疎農村地域への定住を可能とする条件を整備し、高齢者のみならずその後継者世代までも視野に入れた家族農業の維持が課題となってきたのである。これは、農業の大規模化に対するひとつの対抗策として、また、地域社会の持続性を保障する手

段として、大きな機能を果たしつつあるとされている。

以上のように、スウェーデンの農業政策は、高齢化の進行や国際情勢の変化といった構造的な変動に対して、地域社会の維持を基本とすることを明白に掲げ、そのことが結果的に高齢者対策として機能しているものと考えられる。しかし、高齢者世帯の増加はサービスへのニーズの増加を意味しているが、農業政策のみでは限界があることも明らかである。そこで、次に高齢者福祉サービスの現状について簡単にふれておこう。

4. 社会福祉サービスの特徴

それでは、スウェーデンの過疎地における高齢者福祉サービスにはどのような特徴を見出すことができるだろうか。

そこで、先に述べた支援地域には含まれないが、スウェーデン中南部の都市イェンシェーピン (Jönköping) 近郊の人口1,240人 (1990年現在)、高齢化率17%の小規模な農村地域ボットナリ (Bottnaryd, 図1参照) の高齢者施設の事例を簡単にみておこう。

周知のとおり、現在のスウェーデンの高齢者福祉施設は、以下のように分類されている。(1)「老人ホーム」は、1970年代に建設が進められた施設であり、10 m²程度の占有面積で、シャワーなどは共有の場合が多い。現在、改築が行われつつあり、30~40 m²の占有面積で簡易キッチンなどが設置されるようになった。(2)「ナーシングホーム」は、エーデル改革によって地方自治体に移管され、現在、多床室 (大部屋) の個室化が図られている。(3)「サービスハウス」は、老人ホームに代わる施設として、70年代の終

りから建設がはじめられ、居室は1~2 DKほどの広さである。1980年代に急速に建設が進められてきたが、主として痴呆性高齢者の増加が原因であるとされている。(4)「グループホーム」は、新しく建設される施設の中心となっている。

それぞれの個別の特徴については、すでに多くの紹介がなされているのでこれ以上立ち入らないが、各種施設の建設が困難な過疎地や、農村地域においてはサービスハウスが有効に機能しているようである。その理由として、サービスハウスには、当該地域を担当するホームヘルパーの事務所や、地域社会に開放された各種施設が併設され、それらの連携が確保されていることが挙げられる。たとえばボットナリでは、デイセンター、給食サービスを行うレストラン、足治療室といった施設が、入所者のみならず移動サービスの充実とあいまって、在宅高齢者の生活をも保障しているようであった。また、サービスハウスは地域住民の生涯学習・社会教育の場としても機能しているようであった。

さらに、施設を中心としたサービスの提供とならんで、過疎地における特別な社会サービスとして、あまり一般的ではないが郵便配達人による高齢者世帯に対する安否確認などが行われている。このようなサービスは各自治体で試みられているが、基本的には、道路などをはじめとする社会資本の充実を図ることによって、ホームヘルプなどの基礎的サービスを容易に提供し得る社会環境を整備することに目標が置かれていると考えられる。

それでは、各自治体において、サービスの格差が生じないのはなぜであろうか。この理由として挙げられるのは、ひとつには各自治体に交付される補助金による財源の保障である。本稿では、補助金による中央のコントロールと分権

化との関係について検討する余裕はないが、各自治体の広範な裁量権の保障と、自治体間の競争によるサービスの質の向上といったスウェーデンの実践は、特筆されるべきものと考えられる。

また、人口の偏在は過疎地だけではなく都市地域にも影響を及ぼしていることはいうまでもないが、このことを、女性高齢者などに注目して指摘しておこう。

スウェーデンの大半の農村地域では、冬期には多量の降雪に見舞われる場合が多く、道路などの整備が進められているとはいえ、過酷な環境に置かれているものと考えられる。かつて男性は、農閑期の冬期であっても狩猟や木彫などに生きがいを見出すことができたが、女性にはそのような場あるいは機会が乏しく、結果的に都市地域への女性の「出稼ぎ」が行われていた。もちろん、日本の場合と同様に現金収入を得ることが目的であったともされているが、70年代以降の女性の高学歴化や税制の影響もあって、冬期のみ「出稼ぎ」ではなく、後継者世代の流出が起こったといわれる。この結果、現在の農村地域の高齢者層では、女性の割合が低い場合が多くみられることとなった。これは都市地域に居住する高齢者では、独居の女性数が多いことのひとつの理由でもある。

また、スウェーデンはかつてアメリカ合衆国などへ多くの移民を送り出した歴史をもつが、現在は人口のおよそ10%が外国籍といわれるまでに、移民を受け入れている。また先に述べたように、高度経済成長期の移民労働者の定住化などによって、都市地域における「移民」高齢者の増加がみられるようになっている。この文化的背景の異なった高齢者に対しても各自治体によって多様なサービスが提供されている。ス

ウェーデン語による意思表示が困難な高齢者については通訳サービスが行われている例もあるという。

高齢者が増加することについての危機感は社会のあらゆる部分でひろく語られるが、実際には女性や移民といった、高齢者層のなかの特定の集団がその割合を高めていくことの意味を考慮する必要があるだろう。どのような属性をもつ高齢者が増加しているかという問題は、日本社会においてもさらに検討されなければならないと考えられる。

5. おわりに

以上本稿では、きわめて雑駁ではあるが、スウェーデンの過疎農村地域における社会福祉サービスを取りまく状況の紹介を試みた。

冒頭にも述べたように、こうしたスウェーデンの試みを、日本社会の問題に引き寄せたうえで比較検討することから多様な示唆が得られることは言をまたない。したがって、さらに詳細な分析が必要であることはいうまでもないが、ここでは十分に行う余裕はない。しかし、本稿にもしも結論めいたものを求めるとするならば、高齢化社会状況を単に個別の社会福祉サービスの領域にのみとどまらず、社会構造的な変動をふまえたうえでの検討があらためて要請されているということである。

注

- 1) 筆者は、社会保障研究所平成5年度研究員海外派遣制度によって、1994年2月にスウェーデンで、高齢者を対象とする社会福祉サービスの現状について情報を得る機会を与えられた。本稿の記述は、その際の聴取資料などに拠っている。

- 2) ここでいう「過疎地域」とは“sparsely populated areas”を指しており、「希薄人口地域」というべきであるかもしれない。したがって、この用語には、日本の新過疎法(過疎地域活性化特別措置法)で示された財政力や人口の短期間での急激な減少といった定義は与えられていない。スウェーデンの状況について「過疎」という用語を使用することは適切ではないとも考えられるが、ここでは混乱を避けるため、あえて「過疎」を用いている。
- 3) 日本の人口などは、平成2年国勢調査による。
- 4) [安達, 1970], [乗本, 1989]などを参照のこと。
- 5) 以下は、LANTBRUKARNASRIKSFÖRBUND (Federation of Swedish Farmers), およびスウェーデン農林省などでの聴取をもとに記述したものである。

引用・参考文献

Glesbygdsmyndigheten (National Rural Area

Development Authority) 1992 “WHERE THE ROAD ENDS”

Statistiska centralbyrån 1992 “Tätorter 1990 Befolkning och areal i tätorter och glesbygd Reviderade uppgifter” (Localities 1990 Population and area in urban and rural areas Revised Figures)

—1993 “Jordbruksstatistisk årsbok 1993” (Yearbook of Agricultural Statistics 1993)

—1993 “STATISTISK ÅRSBOK FÖR SVERIGE 1994” (Statistical Yearbook of Sweden 1994)

安達生恒 1970 「過疎の実態：過疎とは何か、そこで何がおきているか」、『ジュリスト』455, 有斐閣

国土庁地方振興局過疎対策室(監修) 1994 『平成5年度版 過疎対策の現況』

乗本吉郎 1989 『過疎再生の原点』, 日本経済評論社

(たかの・かずよし 社会保障研究所研究員)