

フィンランド福祉制度改革と自治体 制度堆積と先行事例・試行錯誤

藪 長 千 乃

＜要 旨＞

フィンランドでは、二層構造の地方制度の下で、基礎自治体が断続的に福祉国家のサービス供給能力と自律性を強化する制度改革を行ってきた。2023年に実施された社会福祉・保健医療改革（SOTE改革）は、社会福祉・保健医療を担当する広域政府を新たに設置するもので、従来の制度改革を覆す大きな改革であった。本稿では、1990年代以降の制度改革の全体を、相互依存する変数間の複雑な作用と偶発性がつくりあげる連続した進化の過程（Steinmo, 2010=2017; Thelen, 2004）として捉える。異なる時期と文脈の中で成功や行き詰まりを経験してきた複数の先行事例や改革への試みを紹介しながら、SOTE改革がこれらの試行錯誤の帰結であったことを説明する。さらに、これらの改革と並行して、福祉供給の現場では多様で創発的な取組みが生まれており、フィンランドの地方制度がそれに資する基盤へと変化していることを論じる。

1. はじめに

1-1. 目的と背景

北欧型福祉国家は、伝統的に経済と福祉の調和を目指し、経済に資する社会・福祉政策（生産的社会政策）の展開を基調路線としてきた。工業型社会から知識基盤・サービス経済社会への移行、グローバル化する生産物・労働・金融市場、成熟化し流動化する人口・家族構造などの21世紀の労働・福祉に関連する諸課題に対して、北欧型福祉国家は優位性をもって対応してきた（Taylor-Gooby 2004; Armingeon and Bonoli 2006; Bonoli and Natali 2012; Hemerijck 2013ほか）。スウェーデンを中心とした伝統的な生産的社会政策路線をもとにした、労働市場参加の促進策である積極的労働市場政策（アクティベーション）やフレキシキュリティ、人的資本に投資し労働力の活用を最大化をはかろうとする社会的投資アプローチに加えて、家族のケア負担を減らす脱家族化がジェンダー平等を進めていることなどがその背景

にある（Morel and Palier, 2012）。福祉国家研究においては、このような北欧型福祉国家を、手厚い福祉の現物給付を通じて本人の労働市場への参入を容易にし、同時にケアや職業訓練業務の従事者等の間接的な雇用を増やすことで、労働力の商品化とタックスペイヤーの拡大とが相互関連し、これを最大化しようとする福祉国家システム（Esping-Andersen, 1990=2001; 1999=2000）として、そのメカニズムや福祉国家支持の基盤となる構造が注目されてきた。

一方、知識基盤型経済において、経済的・社会的に持続可能であるためには、断続的に技術革新を生み出す基盤と、それを可能にし、人々の生活を支える盤石で戦略的な福祉国家が必要である。北欧型の福祉国家システムは、上述のような生産的社会政策路線をベースとして、知識集約型産業に対応可能な高度人材の育成や公的資金による研究開発環境の整備にも貢献してきた（Edquist and Hommen, 2008; Lundvall, 1992; 2002; 2007; 2016, Miettinen, 2002=2010; Halme et. al., 2014ほか）。

福祉供給構造に目を向ければ、北欧型福祉国家の

建設過程では、中央＝地方政府が車の両輪となって発展を遂げてきた。普遍的なサービス供給を確保するための中央政府による一定のコントロールのもとで、地方政府は拡大するサービス供給を担うために広範な事務事業を担当し、同時に裁量権を獲得してきた（Heikkila et.al., 1999; Rose and Ståhlberg 2005）。さらに、2000年代以降は、サービス供給をより効果的・効率的に行うことを通じて持続可能なものとすることを目指して、自治体の広域化や広域自治体の機能強化などの改革が進められた。

このような北欧型福祉国家の展開に関する論点において、フィンランドはやや異なる様相をみせてきた。他の北欧諸国同様に研究開発費が大きく、能力形成や革新的挑戦に積極的である。一方、市民参加や消費者デモクラシーを尊重する典型的な北欧の参加型デモクラシーに比べると、分権的イニシアチブは弱い。失業への対応策では直接的な労働力のアクティベーションよりも新しい仕事の創出による間接的な雇用拡大を指向することが指摘されている（Kristensen & Lilja, 2011）。20世紀型の受動的な防貧的社会保障と社会的投資アプローチに基づく政策の両者が並列されてきたといえるだろう。さらに、福祉供給構造に目を向ければ、中央政府と基礎自治体という二層構造のもとで、行政分野ごとに異なる枠組・メンバーの基礎自治体による事務組合が形成され、利益と財源が輻輳する複雑な状況が生まれてきた。こうした状況の中で、1990年代以降の福祉供給構造の断続的な改革を経て、福祉供給体制そのものが変化をしやすく柔軟なものへと変化し、新産業創出の基盤の一つにもなっている。

そこで、本論文では、フィンランドの地方制度に関連する福祉供給構造改革の複数の事例を取り上げ、多様で創発的な取組みによる変化が生み出されていること、さらに地方制度自体が新たな取組みが生まれやすいものへと変化していることを論じたい。

1－2．分析の視点

福祉国家研究では、研究アプローチとして、福祉国家への支持とそれを支える政治的資源動員を重視する権力資源論や、福祉国家の危機以降の縮減期の福祉国家の膠着性の背後にある経路依存性などに着

目する歴史的制度論などが多く用いられてきた。さらに2000年代に入ってから動きについては、グローバリゼーションの中でのポスト工業化時代における福祉国家の再編を論じるものには言説政治論も用いられている（西岡 [2021]）。

本報告で取り上げるフィンランドにおける複数の福祉供給構造の改革は、2000年代以降の比較的近年の取組みである。フィンランドのEU加盟（1995年）は、国家システムそのものを変化させ、権力構造を複雑化させた。労働力の流入は複雑かつ頻繁になり、EUの配分する資源が直接地域に投下されるようになった。グローバリゼーションの中で、ポピュリズム政党も影響力を拡大した。さらに、ポスト工業化社会における産業構造の転換は、労働・雇用のあり方や利益団体の構造を変えている。科学技術のさらなる発展や情報化の進展もあいまって、福祉国家が供給するサービスは多岐にわたり、また変質している。

このような状況の中で福祉国家の変化の過程を捉えて理解しようとするには、この変化を、分析対象が複雑な状況の中で新しい環境に適応する過程と捉えて分析する進化的理論の立場（Steinmo, 2010=2017）に立つことが有用であろう。そこで、本稿では、政治的・歴史的な文脈を重視し、相互依存する変数間の複雑な作用から引き起こされた偶発性に目を配りながら、連続した過程として個々の変化（改革の動き）に着目していく。

2．フィンランドにおける地方制度改革の文脈

2－1．福祉国家と地方政府

福祉国家の発展において地方政府は重要なアクターである。地方政府は、福祉の供給主体として、福祉サービスを中心に資源の調達・調整・配分にかかわってきた。福祉国家の政府間関係や地方政府のあり方は、福祉国家のあり方に影響を与える（たとえば、北山 [2011]、Sellers and Lidström, 2007）。地方政府の福祉供給能力は、住民が利用可能な福祉の量や質を左右するし、地方政府は地域の地理的、経済的、社会的特性に合わせて、福祉供給の最適化

をはかる可能性も持っているからである。さらには、新しいニーズの発見や給付、システム、サービスの開発などを行い、全国へ影響を与えている（たとえば、太田ほか〔1986〕、駒村・田中〔2019〕）。

しかし、このような地方政府が積極的に福祉を供給したり、効率的・効果的な運営を目指してイノベティブな試みを行ったりするには、地方政府がその能力を備えている必要がある。それには、中央政府との相互作用が重要になる。たとえば、北山の日本の国民健康保険制度の歴史的発展の分析によれば（北山〔2011〕）、国民健康保険制度の展開過程において、地方自治体は中央政府によってサービス供給のインフラ構造として整備され、能力を備えていく。中央政府は能力を備えた地方自治体を別の政策で利用するために、さらに地方政府に投資する。これらの連続の中で、地方自治体は自らの事務の範囲と遂行能力を拡大させていった。すなわち、中央政府と地方自治体との間の相互作用の中で発展した。

セーレン（Thelen 2004=2022）は、進化論の立場から福祉国家の発展分析を行っているが、微細だが重要な面で制度が形を変えうる特定のメカニズムとして、制度堆積と制度転用をあげている（セーレン〔2022〕：37–45）。制度堆積は、安定した制度の上に新しい要素が加わり、当初意図していなかった発展を生み出す変化をさす。日本における国民健康保険制度の展開過程において期せずして生じた地方自治体の発展も、制度堆積の帰結という面から説明することもできるであろう。それでは、フィンランドの地方政府はいかに発展を遂げてきたのであろうか。

2-2. フィンランドにおける地方政府と福祉供給

フィンランドは、北欧諸国の中でも工業化の開始が遅く、戦後しばらくの間農村社会の影響力が比較的大きかったことが、福祉国家の発展に影響を与えている。社会民主党と農民政党が連立政権を組み、政策へ実質的な影響力を及ぼしあってきたことが、年金制度の実施、健康保険制度の導入の遅れに影響

している（ペーターセンほか〔2017〕：88–114）。

地方制度は、中央政府と地方政府（自治体“*kunta*”）の二層構造で構成されてきた。自治体の数は最も多いときで600を超え、1970年代に一度自治体合併が進んだ後は、2000年代に分権改革が進められるまで自治体数は500弱のままであった。自治体の人口・面積にはばらつきがあり、南部に人口が集中し、主に北部、東部、島しょ部に人口過疎地域や1,000人未満の自治体が分布し、これらの自治体のサービス供給能力を確保することが長年の課題であった（Kettunen and Yabunaga, 2014）。そこで、1948年に制定された地方自治に関する法律（642/1948）⁽¹⁾では、複数の自治体が事務の一部を共同で実施する自治体組合“*kuntayhtymä*”制度が導入された（以下、事務組合という）。廃棄物処理や公共交通の運営など、単独の自治体で運営が困難な業務については、事務組合を個別に設置して対応してきた。また、保健・医療は別の枠組みで事務組合による圏域が設定されてきた。1943年の中央病院の設置に関する法律（413/1943）では、全国を約20の圏域に分割して病院医療を担当する医療圏を設定し、順次各地区へ中央病院を設置していった。1989年には高度医療を担当するための大学病院を中心とする高度医療圏を5つ設置した（医療圏は、後述の広域自治体の新設に伴い廃止されている。）。地域開発に関しても別の圏域設定が進められている。1994年には、EU加盟への対応として歴史的に結束のある約20の「地方」を圏域としてマークンタが法定（地域発展法1135/1993）の広域行政圏として設定され、圏域に含まれる自治体による広域行政連合が地域計画を担当する必置組織として設置された。さらに、自治体は単独または共同で公営企業を設置して規模の経済が求められる事業や独立採算が適した事業を運営する場合もある。

自治体は、これまで法定業務として①学校教育・保育、②文化・青少年・図書館、③都市計画・土地利用、④水処理及び廃棄物処理、⑤環境関連サービス、⑥社会福祉・保健サービス、⑦消防及び救助活

（1）本稿では、法の表記は日本語訳のみとし、特定できるよう法番号を付記した。なお、日本語訳は、内容をわかりやすく伝えるために意識とした。正式な法の名称は、法番号（成立番号／成立年）から確認することができる。

動を担当してきた。また、自治事務（自主事業）として、経済、雇用、住宅関連事業も行ってきた（Valtiovarainministeriö ウェブサイト）。

2-3. 地方自治制度の発展と分権化

地方自治体の基礎サービス供給機能は、1960年代から90年代初頭にかけて各自治体の財政力格差に配慮した個別補助金をベースとして整備された。1984年のVALTAVA改革と呼ばれる国庫支出金改革（社会福祉保健医療計画と国庫補助金に関する法律）は、一般補助金による財政格差解消と事業別に統合された国庫補助金を通じて、自治体の強化やそのための中央から地方への財政移転の拡大をはかり、社会福祉サービスの普遍的な実現を目指すものであった（山田〔2006〕）。しかしこの改革は、自治体に5年ごとの社会福祉・保健医療計画を国へ提出し、事業及び国庫負担金使用について詳細な報告書を求めるなど、国が自治体の行う社会・保健医療サービスについて「細部に至るまで指導監督」（山田〔2006〕：206）するものであった。

国による強い統制の方向性を大きく転換したのは、1993年の包括補助金制度の導入である。教育文化、保健医療福祉、一般の三つの分野別に算出される包括補助金制度が導入され、これまでの事業別の補助金は包括補助金へ移行することとなった。また税収格差を是正するための税収平衡補助金等で財政脆弱自治体への支援が行われた（山田〔2006〕）。さらに1995年には施設建設補助金や財政力指数が廃止され、税収格差の調整は税平衡補助金のみとなった（横山〔2019〕）。

一方、1995年の地方自治法（365/1995）の全面改正は、中央から地方への財政移転の規模を抑えるとともに、サービス供給の方法に関する裁量権の拡大を通じて自治体の柔軟な行政運営を可能にした（藪長〔2008〕）。2008年には、中央政府における地方自治、地域開発、地方事務所の所管が内務省から財務省へ移管され、中央政府の監督機能は、地方政府のサービス供給機能の充実・強化・統制によるサービスの質・量の確保から、地方政府の財政規律の監督へと移行した。さらに2010年の一般補助金への移行により、財政調整機能は中央政府から自治体間で

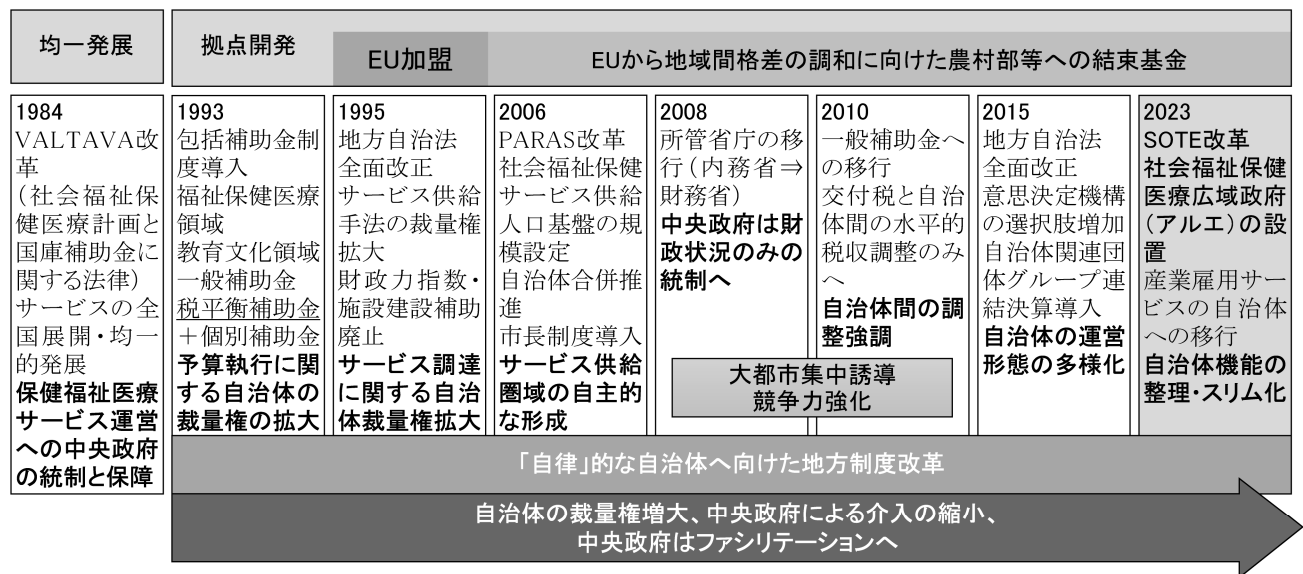
の水平的税収調整へ移行し、自治体間の相互調整が求められるようになった。2015年の地方自治法の全面改正（410/2015）では、欧州財政コンパクトの適用に伴い、自治体の収支は関連団体グループ“kuntakonserni”の連結収支まで統制対象となり、自治体の財政規律は厳格になった。一方で、常任委員会モデルの導入などにより、自治体の組織や意思決定機構に関する自治体の選択肢は広がり、自治体の主体的な意思決定の機会が広がった。

これらの時期は、それまでの均衡発展を目指した地域開発から、成長拠点の開発・支援へとシフトした時期でもあった。1993年の地域発展法（1135/1993）は、EU加盟への対応と共に、地域に自主的な発展の方向性の選択、すなわち手挙げを求めるものであった。また、1994年から開始したC o Eプログラム“Osaamiskeskusohjelma”は、2013年までの3期にわたって、高度知識を必要とする新産業開発を進めるプログラムで、国際競争力強化のための地域の産学官連携を強化し、クラスターの形成を牽引した。さらに、首都ヘルシンキ圏域の開発強化をはかるメトロポリス政策“metropolipolitiikka”も2007年には政権綱領に明示された（藪長〔2010〕）。

以上のように、1990年代以降の地方制度について中央政府と地方政府との関係に焦点をあててみると、発展のイニシアチブは意図的に中央政府から地方／地域へ移行していったようにみえる。中央政府の役割は、地域のサービス供給環境の整備や、地域の発展を促しバランスを取るための投資や調整から、法制度や財政上の制約を減らし、地域の主体的な発展を「支援する」（Valtiovarainministeriö, 2014: 6）役割へと変化した。さらにすなわち、自治体が自ら選択し自律的な経営を行う環境が整っていったと同時に、中央政府はファシリテーション機能を担うようになっていったといえる（図1参照）。

次節では、このような文脈の中で、S O T E改革、すなわちフィンランドに広域政府が設置されていくまでの広域化に向けた改革や取り組みを取り上げ、そのプロセスを分析していく。

図1 フィンランドにおける地方制度改革の文脈



出所) 藪長 [2021] を一部改変

3. 改革の事例

3-1. カイヌー行政実験による広域政府の設置

カイヌー地方は、フィンランド中部、ロシアと国境を接する東側に位置し、人口約71,000人の広域行政圏(マークンタ)を形成している。一人当たり国民所得、世帯の可処分所得は全国最低水準で、行政実験提案前の2000年時点の失業率は約20%にのぼり、人口減少と高齢化の急速な進行が予想されていた。持続可能な地域発展を目指した模索が続いていたが、2001年の首相への陳情をきっかけとして、特例として主な公共サービスの供給を広域政府で行うカイヌー行政実験法(343/2003)が制定された。

改革は、自治体の事務事業の再編成、全体的な戦略策定、コスト削減を通じて、①公共サービスの供給を持続可能なものとする、②地域発展の前提条件となる企業環境を整備し、雇用を創出、人口流出を食い止めることで、持続可能な地域発展を可能とすることを目標とした。この目標に向けて、2005年に直接選挙により選出された議会を有する広域政府が設置され、同じ圏域で広域行政連合が行っている一般的な開発政策に加えて、保育を除く社会福祉・保健医療サービスと高校及び職業学校の運営を自治体から、中央政府から環境保護などの業務を移

管し、広範な業務を担当することとした。しかし、実験は2012年に参加自治体の反対により終了した。

当時のカイヌー地方では、若年人口が流出し、高齢化が進んでいた。しかし、雇用産業政策は中央政府の所管であったため、雇用のミスマッチの問題などに地元では対応できずにいた。そこで、中央政府が管理する雇用産業部門の予算を、カイヌー地方の広域行政連合が持つ地域開発や地域計画予算と合わせて開発を構想することで、地域の実情に即した開発をこれまで以上の規模で実施することが可能になると考えられていた。一方、社会福祉、保健医療、教育などの基礎サービスは、圏域内の事務組合を設置してサービス供給に当たってきた。しかし、事務組合の最高意思決定機関は参加自治体議会から選出された議員で構成される協議体であるため、各自治体の思惑の違いや、間接選挙による住民の無関心などから、思い切った改革ができずにいた。そこで、圏域内での直接選挙による議員で構成される議会を設置することで、地域に共通の利益を優先し、規模の経済を生かした大胆な改革をすることを期待していた。さらに、改革を通じて、中央政府、自治体と広域行政連合、さらに自治体の事務組合などで分散して行われている事務事業を広域政府へ集中させることで二重行政による無駄を省き、明確な意思決定経路を持つことにより、地域のニーズに合った戦略

的改革と発展を目指した。

行政実験のための特別法の制定にあたって、構想と骨子は、中央政府が任命した審議官によって検討・執筆された。法可決後の実施の段階では、15年にわたってカイヌー医療圏の事務局長を務めた幹部職員が準備組織の事務局長に任命され、さらに行政実験の実施を牽引した。

実験実施期間中、参加自治体の財政は改善した。また、周辺部に位置する小規模自治体は、サービスの広域化によって一般的なサービスの供給頻度やアクセスの悪化があったにもかかわらず、サービスの種類が増え、高度なサービスへのアクセスが向上したことから住民のサービスへの満足度が高まった。

しかしながら、全体的な改革戦略の半分が中央政府の抵抗で制度的に不可能となったこと、意思決定機構を構成する政治家のコミットメントが不足していたことが、改革の主な障壁となった。全体的な戦略の行き詰まりは、中央政府の抵抗によるものであった。当初カイヌー側が提案していた雇用産業等政策の中央政府から広域政府への移管は所管省庁の反対のために実現しなかった。既存のサービスや組織を解体すること、立場が弱体化すること、地域間の公平性が失われること、さらには自治体職員的能力への不信感が抵抗感となり、障壁の原因となった。一方、地元の地方政治家たちはサービス削減等の決定を直接しなければならないため消極的であった。

行政実験は8年間で終了に至った。関係する中央省庁の理解と協力が十分に得られなかったために当初の構想の一部しか実現できなかったこと、参加自治体同士の協力関係がうまくいかなかったことが行政実験の成否を左右した。当時の通商産業省の抵抗で産業政策の広域政府移管は失敗した。これはカイヌー地方が一体的な発展をすることを阻んだ。そして行政実験が終了したのは、8つの参加自治体のうち、最も人口規模が小さく独自の文化的背景を持つ1つの自治体が継続に反対したからであった（藪長[2008]、[2012]）。

3-2. 南カレリア社会福祉・保健医療圏 “Eksote” の改革

フィンランド東南部ロシアとの国境地帯に位置する南カレリア地方は、9自治体で構成される人口約13万人の南北に長い地域である。南カレリア社会福祉・保健医療圏 “Eksote” 設立以前は、法定の医療圏が供給する病院ケアと自治体が供給する保健センターにおけるプライマリ・ケアが分断され、病院ケアの過密やフォローアップケアの不足等が課題となっていた。また、高齢化等を背景としたコスト増も問題になっていた。2007年度から実施された社会福祉・保健医療サービスの供給単位の一定規模化を求めるPARAS改革（3-4で後述）をきっかけに、2009年に、各自治体が供給するプライマリ・ケアと社会福祉サービスの供給単位を見直し、病院ケアを担当する南カレリア医療圏に統合することを決定し、事務組合 “Eksote” を設立した（Eksote, 2017）。

当時の南カレリア地方では、圏域が細長く効率的なサービス提供には不利な形状であることから、在宅ケアへの移行を進めること、そのために、病院・施設ケアと在宅ケアの間の連続したケアプロセスを構築するためのネットワークの形成が必要であった。しかし、各自治体の利害が衝突し、思い切った改革ができずにいたため、自治体や圏域の旧来の発想や領域の枠組みにとらわれないよう白紙の状態からオペレーティングモデルを開発し、従来の運営方法を全体的に置き換える必要があった。そのための組織文化の改革やスタッフの理解と能力が求められた。そこで、戦略的に段階を踏んだ三段階の開発戦略を持つネットワーク化によるサービスの統合を構想した。第一段階は、各自治体がプライマリ・ケアと社会福祉サービスの供給を担当し、これに加えて医療圏の病院ケア供給がそれぞれ個別に機能していた統合前の状況とし、第二段階は9自治体と医療圏の統合により規模の経済が生じる状態とした。第三段階では、統合した各組織が、機能を明確にして分担し、ネットワークを構築する。このネットワークがクライアントのニーズに分担して対応する。さらにネットワークは中央政府や民間団体などの外部組織と連携するものとした（Korpela et al., 2012）。

Eksoteの特徴の一つは、多様なアクターとの協働

によるビジネス経営手法に基づく改革実施にある。上記の三段階の開発戦略の実現に向けたロードマップの作成は、Eksote理事長、企画開発部長、各サービス部門マネジャー、主任医師等13人が参加する会議において、グループ意思決定サポートシステム（G D S S）などを用いながら2か月で策定された。このプロセスでは、地元のラッペーンランタ工科大学（当時）で開発された知識が応用された。例えば、開発戦略の策定は同大学の意思決定支援ルームを使用し、G D S Sやそのためのソフトウェアを活用しながら行われた。策定後には、この過程への参加者への聞き取り調査をもとに、グループの協働プロセスにもたらすG D S Sの効果測定が行われている（Korpela et al., 2012; Eksote, 2017ほか）。

開発戦略の実施過程では、開発資金確保のために外部資金の活用を積極的に行っている。例えば訪問救急システムの開発はEUの地方開発補助金や雇用産業省の補助金を、市民のデジタルサービス利用スキルを強化するDigitukiプロジェクトは財務省の補助金を導入している。また住民の健康・サービス利用状況を統合した社会福祉・保健医療（S O T E）情報管理システムの開発においてはSitraの資金援助を得ている。そのほか、東フィンランド大学、サイマー応用科学大学など様々な研究機関と共同研究を行っている。さらに、サービス提供体制を整備するために、マネジメントとリーダーシップの育成、ナレッジマネジメントの強化を明確に打ち出した。マネジメントを担当する職員は、専門的なマネジメント教育、メンタリング、試験を受ける。また、リーンモデルを取り入れて職員が主体的に業務の見直しを検討するパヤ“Paja”と呼ばれる独自の業務開発プロセスを開発し、EUのグッドプラクティスとしても参照事例となった。2019年の時点では、戦略支援サービスとして、全職員4,954人（2019年）中、研究開発スタッフが40人、マネジメント業務スタッフが350人配置されていた。

Eksoteのもう一つの特徴は、新しいサービスや産業を生み出したことである。上記の産学官連携の中から、効率的で効果的なサービス供給に資する、訪問救急システムや24時間オンラインサービスなどの新サービスを開発した。また、障がい者の個人予算

システムの導入やベンチャー企業の開発製品の導入などにも取り組んだ。Eksote導入前には年6.1～9.5%の支出増が続いていたが、導入後1.4%～5.8%の増に抑えられている。コスト増の抑制とサービスの価値の向上を同時に実現したベストプラクティスとなり、モデルとして他圏域にも導入されていた（Yabunaga, 2020）。

3-3. 子ども家庭サービス改革“L A P E”

2016年から2019年の4年間にフィンランドで実施された子ども家庭サービス改革プログラム（Lapsija perhepalveluiden muutosohjelma、通称L A P E）は、子ども・青少年・家族のウェルビーイングと資源の強化を目標とし、子どもに関する様々な領域の社会的サービスの公的供給において、運営主体を自治体から圏域へ移行させることで、福祉・保健医療・教育の専門職の業務連携を進め、サービス供給を行う各地域（圏域）内のネットワークの形成に成功した。また、従来の公的子ども関連サービス供給の体制や異なる専門職間の関係を構造的に変革し、さらには子ども福祉サービス従事者に共通する専門的な業務に関連する社会通念や組織文化を変えることを視野に入れた取組みであった。当時のシピラ政権（中央党、2015-2019年）で順調に実施され、フィンランドにおける同時期の福祉関連改革、子どもに関する政策プログラムの中で唯一成功を収めたと評価されている（STM, 2019; Owalgroup, 2019）。

L A P E改革がスタートする契機となったのは、2015年にスタートしたユハ・シピラ政権（中央党）が政権プログラムの重点の一つに社会福祉・保健医療分野を据えたことにある。将来世代のウェルビーイングの向上を戦略的目標として設定した全26の重点事業のうち、5つを社会福祉・保健医療分野が占め、その一つがL A P Eであった。L A P Eの背景となった当時の課題は、一部の子どもにみられる学力や身体的・精神的な健康面での格差や違いが深刻化し、その割合が上がっていることが学校保健調査からわかってきたこと、もう一つは、児童保護に至るケースの多くで親が生活上の困難をかかえているにもかかわらず、その多くが保護までに支援を受けしていなかったことである。自宅外保護となったケー

スの半数以上が親の疲弊や育児能力の不足、家族間の不和・関係悪化などが原因であるにもかかわらず、それまでにサービスを利用したことがなかったケースが70%を占め、離婚などの家族関係の変化、母親の失業、長期疾病状態などが3割以上を占めることも明らかになっていた。

当時のフィンランドでは、2002年の国連子ども特別総会において採択された呼びかけ文書をきっかけに2005年に行動計画「子どもたちにふさわしいフィンランド」(STM, 2005)を策定し、子どもの最善の利益を掲げ、子どもオンブズマンや子ども評議会を設置していたが、児童福祉の分野を政策として焦点化できずにいた。その後、2008年の女兒死亡のケースやその他の死亡事件に関する調査などの政府の取組みをきっかけに、支援の三層モデル、学校児童生徒福祉法(1287/2013)の制定、児童生徒の参加の促進、教育現場での教員＝医療従事者連携支援、教育文化省主導の組織文化を変えていく予防的取組み、児童保護システムの改革(「機能する児童保護」2014年)、2008年から2015年までの間に二期にわたって行われた社会福祉保健医療全国発展プログラム(KASTE I, II)における基礎自治体・医療圏での児童福祉の先進的取組み事例など、子どもの福祉を取り巻く政策の変化や先行事例などが蓄積されてきた。しかし、LAPEの課題として示されたように、現場での個別の取組みは進んでも、分野／領域内、または地域内での取組みにとどまっていた。このために、実際のサービスは領域による縦割りで、各専門職の予定に合わせて子どもや家族がたらい回しにされたり、予約日までの期間が長すぎたりするために、利用に至らずに、問題が深刻化するケースがみられるようになっていた。

LAPEが2015年5月に政権プログラムに明記された後、家庭及び基礎サービス担当大臣が実施を担当し、政府の福祉保健担当グループが実施の進捗を管理することとされ、具体的な準備作業が10月1日に開始された。中央党に所属する国会議員でフィンランド初代子どもオンブズマンを2期務めたアウラ(Maria Kaisa Aula)がプログラム責任者に任命された。アウラは、実施計画策定から評価までの方針を設定する運営委員会“ohjausryhmä”を設置し、議

長に就いた。運営委員会は、サービス供給を担当する自治体の責任者と自治体連合からの代表者、省庁からは社会福祉省に加えて法務省・教育文化省の担当者、子ども家庭関連の各種サービスに従事する民間・非営利団体及び連合会からの代表者・実践者らで構成された。実施を担当するプロジェクト委員会は各省庁からの代表者で構成された。運営委員会での構想策定に向けた議論やその後の定期的な委員会において、現場の実務をよく知る専門職の意見を聞きながら、実質的な議論を積み上げていったことが改革の強固な素地を作り上げたという。アウラは、2016年に入るとすぐに、基本構想の正式決定を待たずに全国の自治体が加入する自治体協会においてLAPEの説明を開始した。2016年3月に専属スタッフが配置されると、4月に構想が発表され、圏域での説明会が開始された。

LAPEについては、すでに広域連合として地域振興計画などを担っていたマークンタ(複数の基礎自治体が事務組合を結成して組織する広域行政圏)をもとにした広域行政圏が実施することとし、改革のための財源の交付の単位となった。広域行政圏にはLAPE委員会が設置され、さらにチェンジェーメント(Muutos agentti, MA)を置いて委員会の運営や実施のために自治体や専門職間のコーディネーションやファシリテーションを担当し、さらに中央政府と担当地域内の橋渡しを担った。

LAPEは各圏域の主体性を尊重するために、理念や目的、骨組みとなる展開事業、また計画策定組織については中央政府がイニシアチブをとったものの、具体的な実施内容や供給方法は圏域の選択(LAPE委員会での検討)に委ねた。4つの展開事業は少なくとも1つ以上を圏域で実施すればよく、1つのみ実施した圏域もあれば4つすべてを実施した圏域もあった。また、改革予算が圏域単位で補助されたことから、一定の規模で改革を実施することが可能であり、圏域の実行力を高めることにもなった。各圏域に必置とされたLAPE委員会には、圏域の保健医療、福祉、教育、青少年事業の担当者、公立・民間の両者を含む代表的なサービス提供者、教区、青少年の代表、当事者の代表を含むこととされ、LAPEの圏域内での事業の計画と実施の双方を先

導する役割が委ねられた。ステークホルダーを巻き込むことで各地域の現場の状況に沿った計画策定や実施も可能にすることができたといえるだろう。

L A P E が順調に実現した背景には、政権の後押しだけでなく、改革を率いたアウラの行政及び子ども政策に精通した専門家としての能力と政治家としての経験、また実施過程で目標の明示と共有するしくみ、実施者の主体性を促す裁量権を確保するしくみ、改革を円滑に進めるためのチェンジエージェントの導入、また委員会の設置などを通じて現場実践の専門職の活用を含めた広く意見を吸収するしくみを体系的に設定したことなど、様々な経営学的手法が取り入れられていたことが挙げられる（藪長[2024]）。

3-4. S O T E 改革：広域政府＝ウェルビーイング圏域「アルエ」の創設

2. で述べたように、中央政府と地方政府の政府間関係においては、1990年代半ば以降、分権化が順次進められていった。これに対して、地方制度の再編に関する議論は政治の場を中心に繰り返し生じていた。フィンランドの統治構造は、中央政府と基礎自治体の二層式で、また自治体の人口規模もばらつきが大きく平均で約17,000人とデンマークやスウェーデンと比べて小さいことから、増大する社会福祉・保健医療福祉サービスの安定的な供給の基盤となる規模の確保が焦点となっていた。特に、2000年代以降は、1990年代後半のE U 加盟、長期不況の経験、高齢化の進展等に伴い、持続可能な福祉国家の運営へ向けた指針を示すことが政権の重要な責務となっていた。

そこで、二期にわたるヴァンハネン政権（中央党、2003-2007年、2007-2010年）では、増大する社会福祉・保健医療福祉サービスの安定的な供給を確保するための規模の確保を目的とした「自治体及びサービス構造改革“P A R A S”」が実施され、基礎サービス供給単位に一定の人口規模が求められるようになった。小規模自治体は、合併か、他自治体との連携や、他自治体・民間企業等からのサービス購入、公営企業の活用などの選択を迫られた。改革と並行して、補助金を活用して大規模な市町村合併

が進められた（Kettunen and Yabunaga, 2014）。

次のカタイネン&ストゥップ政権（国民連合党、2011-2015年）では、これまで自治体間の連携によって提供してきた自治体サービスの提供単位の広域化を提案し、社会福祉・保健医療を担当する5つの自治体連合と集住地域の創設を提案した。しかし、区割りが合意に至らず、提案は否決された。カタイネン首相は否決後に大都市強化型の政策、メトロポリス政策を発表した。さらに、辞任直前に専門家会議を組織し、その報告書『激動の自治体』では、自治体としての機能を維持できない場合、自主的に自治体の存続を放棄し、中央政府にサービス供給機能を行き渡らせる可能性も示唆した（Valtiovarainministeriö, 2014:16）。

2015年に就任したシピラ政権（中央党、2015-2019年）は、社会福祉・保健医療分野（S O T E）の改革を公約し、2017年に州の設置、2019年に新組織の選挙の実施を予定していたが、実現は難航した。医療制度改革や保健医療・福祉分野への競争原理の導入、圏域の設定への合意が得られないことが阻害要因となっていた。政権任期終盤でS O T E 改革の計画の遅れ、実施に必要な政党間の合意が得られず、最終的に内閣は辞任に追い込まれた。

シピラ政権後、中央党から社会民主党へ政権が移り、さらに首相の辞任に伴いサンナ・マリンが2019年12月に首相に就くと、翌年2020年12月に改めてS O T E 改革に関する提案が議会に提出された。改革案は2021年6月23日に可決し、7月1日に発効した。サンナ・マリン政権（社会民主党、2019-2023年）は、それまでのヴァンハネン、カタイネン&ストゥップ、シピラが手がけた地方制度改革をようやく実現につなげた。マリン政権が提案した改革は、それまで目指していた再編の領域を地方制度全体から社会福祉・保健医療と救急救助の分野に絞り込んだ。

S O T E 改革（社会福祉保健医療及び救急救助サービスの供給改革）は、2019年に発足したサンナ・マリン政権の政権綱領を構成する8つの政策目標のうちの一つ「公正、平等、包摂的なフィンランド」を実現する手段として導入された（Valtioneuvosto, 2019）。その理由として強調され

たのは、サービスの地域間格差の是正とサービスへの平等なアクセスの確保、アクセシビリティの向上である。専門職人材の不足、コスト増の抑制などの具体的な課題に加えて、地域間格差を明確に打ち出した点、分野を絞り込んで社会保健省を所管官庁とした点で、地方制度改革の実現を目指してきたこれまでの政権とは一線を画した（表1参照）。

S O T E改革では、地域計画単位として全国に置かれた広域行政圏を基礎として全国に23の広域自治体＝ウェルビーイング圏域“Hyvinvointialue”「アルエ」が設置された⁽²⁾。各アルエには実施拠点S O T Eセンターが置かれ、アルエの組織は基礎自治体及び国から独立した自治権を持つ法人として、法

定業務である社会福祉、保健医療、救急救助サービスの供給主体となった。その一方、法定事業を妨げない範囲で関連する事業を実施することができ、マークンタを兼ねることもできる。また、協定で特定の自治体への委託や購入等も可能である。

アルエは、緊急時や例外的な状況を含むあらゆる状況において、住民が必要とする保健医療福祉サービスを提供できるよう、十分な技術レベル、能力、体制を有していることが必要とされる。事業遂行に必要な専門的な社会的・医療的スタッフその他の人員を自由に使えることや、施設、設備その他の必要な条件を満たしていること、組織としての責任を果たすためのスタッフへの適切な福利厚生等の提供が

表1 2000年代以降に発表された地方制度改革（未実施を含む）

政 権	ヴァンハネン	カタイン&ストウツ	シピラ	マリン
政権任期	2003－2007, 2007－2010	2011－2014, 2014－2015	2015－2019	2019－
名 称	自治体・サービス供給改革（PARAS改革。並行して自治体合併を推進）	社会福祉・保健医療改革	広域自治体及び社会福祉保健医療改革（マークンタ及びS O T E改革）	社会福祉保健医療及び救急救助サービスの供給改革（S O T E改革）
発表年	2005	2014	2017	2020
実 施	2006年から2011年に実施された合併と、新しい協力体制の導入により、自治体数が95減少。政権交代により終了。	2015年の議会への改革提案が否決される。	2019年に議会への提案が否決される。	2021年可決、施行、2023年業務開始予定。
提案理由	自治体規模のばらつきと小規模脆弱自治体の不安定な財政基盤 地域の活性化の喪失 公共サービス単価の急激な上昇	人口高齢化によるサービスニーズの増大 サービス供給の地域間格差の拡大 サービス供給不足	地方自治体のサービスへの平等なアクセスの確保困難	ニーズに対するサービスの供給不足 サービス供給の地域間格差
目 的	自治体サービス提供のための将来的な十分な構造基盤の提供 生産性の向上 自治体支出増の抑制 地域公共サービスの運営の改善	平等な社会・医療サービスの保証	生産性の向上 公的支出の節減 社会・医療費の伸びの抑制	公共の福祉と健康の格差の縮小、平等で質の高い福祉医療サービスの保証、安全性の向上とアクセスの改善、医療専門職の確保、支出の増加の抑制
再編内容	自治体間連携によるサービス供給単位の規模確保：補助金による自発的な自治体合併と人口基盤を保証するための強制的な自治体間連携	自治体間の連携による自治体サービスの広域化：公共の社会・医療の組織を担当する5つの自治体間共同体と集住地域の創設	広域自治体の新設：福祉・医療、消防・救助、地域計画等を担当する限定的な自治権を持つ地域政府の創設。（18、直接選挙、課税権なし）	広域自治体の新設：福祉・医療、消防・救助、地域計画等を担当する限定的な自治権を持つ地域政府の創設。（提案時は21、直接選挙、課税権なし）

出所）藪長〔2021〕及びValkama and Oulasvirta, 2021

（2） さらに、ヘルシンキ周辺地域をカバーする高度医療圏H U Sが設定されている。

求められる。アルエはサービスの生産者である必要はなく、アルエ域内のサービスの確保と提供、すなわち福祉供給責任を担う。

政府は、アルエ設置のメリットを次のように説明している（Valtioneuvosto, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d）。アルエを設置することで、明確な意思決定が容易になり、供給主体はより多くの人材、資源を一元的に管理できる。そこで、多様な専門職や高度な設備が導入可能であるだけでなく、クライアントへの対応を迅速にすることが期待できる。また、遠隔サービスやサービスのデジタル化をさらに推進することが可能になる。さらに、デジタル化の推進と並行して、医療・福祉サービスのカルテの一元化がはかれることから、レベル・分野横断的な情報共有が可能になる。特に「敷居の低いサービス」を含めてクライアントの情報を包括的に把握することができることで、より早期対応・予防的サービスの展開が強化可能となる。そして、各個人の社会福祉・保健医療及びサービス利用情報のデジタル化は、個人が参照可能になることでセルフケアの推進にもつながる。つまり、アルエが目指していることは、従来のサービス供給の効率化にとどまらない。分野横断的、レベル横断的なサービス供給を可能にすることによって、包括的なサービスの供給を可能にするとともに、早期対応、予防的サービスの展開の強化が可能になる。また、クライアントが主体的にウェルビーイングの向上に努めるセルフケアを重要な要素として視野に入れていたものであり、社会福祉・保健医療サービスそのものの刷新をはかったものである。

こうした説明の背後には、アルエの運営が現実的であったという実態がある。複数のアルエではすでに医療圏単位で保健医療福祉を担当し、現在のアルエ体制に近い形態で運営されてきていた。すでに、Eksoteの事例でもみたように、先行事例では人材、資源、情報の一元的な管理を踏まえた、多様な専門職や高度な設備の導入、クライアントへの迅速な対応、遠隔サービスやサービスのデジタル化が進み、早期対応・予防的サービスの強化、セルフケアの推進が実現されていた（Eksote, 2017; 藪長 [2021]）。アルエが目指していたのは、まさにEksoteの全国化

であった。

4. 考 察

4-1. 地方制度改革をめぐる文脈から捉えた改革事例

それでは、上記の4つの事例を2. で述べた地方制度改革をめぐる政治的・歴史的な文脈の中に位置づけながら、関係するアクターに注目しながら環境変化への適応として整理していこう。

カイヌー行政実験の事例は、EUの市場統合の中で競争にさらされた地方政府の生き残りのための選択として、広域化の先駆けとなる事例となった。1980年代までに福祉国家の整備過程を終えたフィンランドでは、1990年代は深い不況の中でEU加盟へと舵を切った。80年代までに中央集権的な福祉国家の整備を終え、90年代は補助金改革によって分権化を進めていた当時のフィンランドでは、高齢化と人口流出が進む脆弱な地方周辺部の小規模自治体に対して、個別補助金による支援から合併等による規模の経済を利用した財政基盤の安定化をはかることを模索していた。広域政府の設置は、カイヌー地方、すなわち下からの改革提案であり、労働者の保護と普遍的サービスの供給、格差の縮小を重視する社民党政権の方向性とも一致した。特別法による中央政府からの一部事務移譲と域内自治体の社会福祉・保健医療を一体的に担当する広域政府の設置が実現した。改革は一部省庁の権限移譲は合意が得られず、1つの参加自治体の継続反対によって終了したが、自治体内部のリーダーにより順調に進み、財政安定とサービスの質の向上が実現した。

南カレリア医療圏が社会福祉・保健医療圏“Eksote”という広域行政圏として新サービスを開発していった事例は、不利な地理的状況を持つ衰退する周辺部の自主的な取り組みである。取り組みをスタートさせた当時は、地方に主な支持基盤を持つ中央党が政権を担当し、抜本的な自治体合併を進めることができず、PARAS改革では行政サービスの供給単位の必要人口規模を定めることしかできなかった。しかし、これをきっかけに分断されていた病院医療と社会福祉とプライマリ・ケアを統合した

圏域“Eksote”が発足した。Eksoteは、地元大学との連携やビジネス・マネジメントの手法の導入、プロジェクト型の資金の活用を利用して、財政改善と新サービスの開発、事業開発に成功した。脆弱な周辺部の財政安定化が従来の中央政府の管理による自治体支援を目的とした補助金の支出からプロジェクトベースの資金援助や拠点開発型の財政支援へと移行していたことが背景にある。

子ども家庭サービス改革“LAPE”は、中央政府主導の、複合領域にまたがる広域化、圏域モデル設置の事例である。新圏域の設置を通じた社会福祉・保健医療改革を公約に掲げた中央党政権が、利害調整に難航する中で、中央党の子ども家庭分野の政策リーダーが構想を描き、大胆な改革を着実に実施した。子ども家庭分野の課題が表面化していたことと、その一方で先行事例が蓄積されていたこと、政権が公約に掲げたように社会福祉・保健医療の広域化は共通認識になっていたこと、すでに圏域として確立されていたマークンタを基盤とし、改革のメニューを圏域で選択できるようにしたことが改革への抵抗を小さくした。しかし、LAPEが本来の意図していた社会福祉・保健医療・学校教育が一体となった子ども家庭支援については、明確な結果は出ていない。専門職・領域間の連携や融合を促すためのチェンジエージェントの導入などを行ったが、4年間の政権任期期間は改革の実現までで費やされ、LAPEの成果をみる前に政権が交代し、SOTE改革が実行に移された。

自治体再編を目指した地方制度改革は、2023年のSOTE改革によるアルエの設置によって一定の決着をみたといえる。2000年代以降、焦点化した地方制度に関する議論は、地方に主な支持基盤を持つ中央党と、自由化と競争力強化を指向する国民連合党が提案した地方制度改革が、圏域設定に対する地方からの支持調達や、サービスの自由化に対する合意形成に失敗し、実現に至らなかった。マリンの社民党政権は、社会福祉・保健医療分野に領域を絞り、既存の広域行政圏マークンタを基盤としたことが、円滑な合意形成の背景にある。また、高齢化による医療費の圧縮への絶え間ない努力が必要とされる環境の中で、医療のデジタル化などの技術的な発展が

広域化への原動力の一つとなり、理論武装を強化した。

前述の3事例とPARASなどの地方制度改革にみられるように、広域化への取組みは試行錯誤を繰り返しながら異なるアクター間の相互作用の中で断続的に行われてきた。複雑な状況の中の新しい環境——EU加盟や産業構造変化に伴う競争の拡大と、集中から取り残される周辺部の人口構造変化（過疎化、高齢化）、対応するサービスの複雑化に伴う行政の高度化——の中で、制度は自律的な自治体を目指すという方向性を持ちながらも新要素を加えながら堆積し、地方制度改革をめぐる政治的な混乱の中で、社会福祉・保健医療分野を主に担当する広域政府アルエの設置という形で適応したと考えることができる（図2参照）。

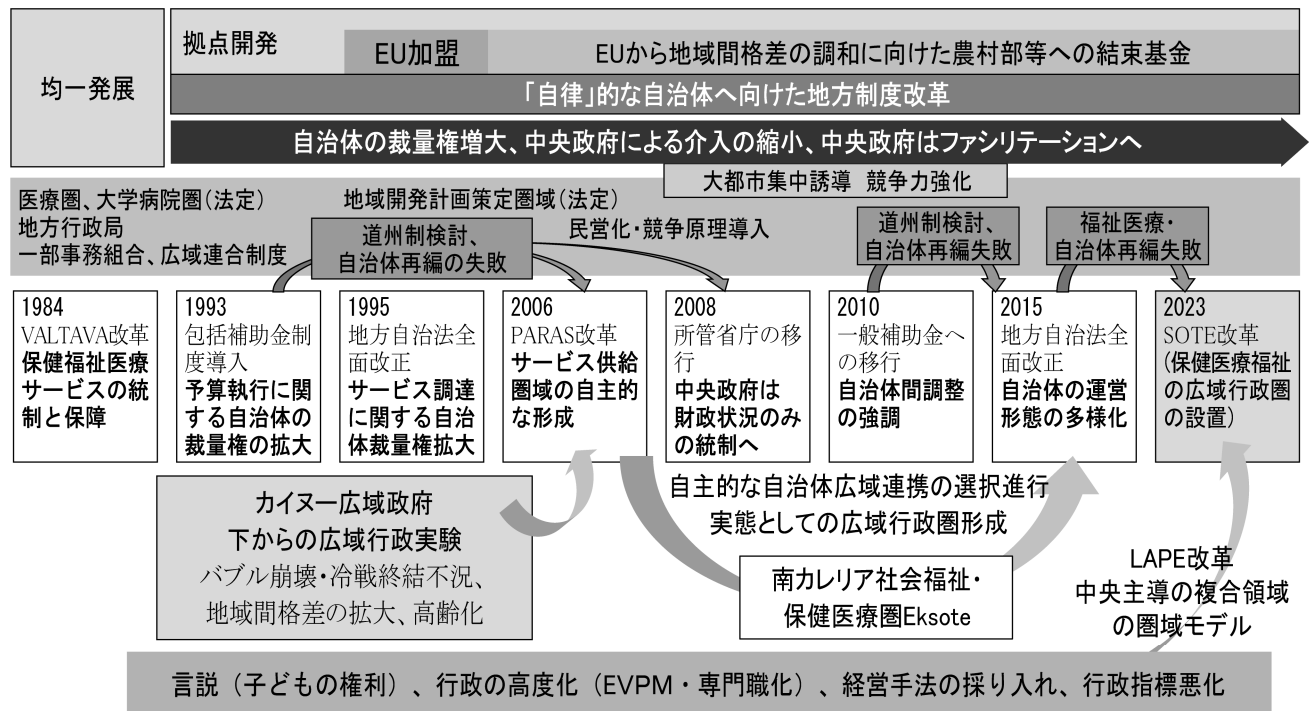
4-2. むすびにかえて

北欧諸国は地方政府が相当な行政及び財政自治権を持ちながらも、中央政府が一定程度統制しながら地方政府が事務事業を行うという、地方政府が国家の融合的な一部を形成するという共通性を持つ。

「北欧福祉国家のモデルの構図は、福祉政策の実施における地方自治政府の中心的地位の描写なくしては完結しない」とまで説明される（ペーターセンほか[2017]）。

本稿では、フィンランドの広域政府創設までの道程を地方制度改革という文脈の中に位置づけながら、EU加盟や技術発展などの外部環境の変化や衰退する周辺部の地域の個別の状況からの変革ニーズにも目を向け、改革にかかわるアクターの構造と対応を述べてきた。セーレンは、職業訓練制度の成立と展開の研究で、「我々が見い出すものは転換ではなく顕著な連続性である。」と述べ、分析視角としての「制度堆積」のメカニズムの有用性を提案している（セーレン[2022]:45）。SOTE改革は、新しく直接選挙によって選ばれた代表が意思決定を行う広域政府を設置するという抜本的な改革であったようにみえる。しかし、注意深くみれば、フィンランドにおけるSOTE改革へ至るまでの経緯は、連続性を持つ変化であり、複数の環境要因から与えられたプレッシャーへの福祉国家のアクターによる適応

図2 フィンランドにおける地方制度に関する制度堆積と先行事例・試行錯誤



出所) 筆者作成

の過程であり、制度堆積のプロセスとして考えることができるであろう。

一方、セーレンは「制度が成立するとき、遍く周囲に歓迎され、そのまま環境に適応するのではない。むしろ諸アクターが制度のとるべき形態と果たすべき機能をめぐって争い合うので、継続的な紛争の対象となり続ける。」（セーレン [2022] : 37）とも述べている。実際に、SOTE改革によって個別の圏域ではサービスの変化に対する不満や修正への圧力が生じている。SOTEを実現させた社民党政権も後退し、国民連合党政権はSOTEの「手直し」

に取り組んでいる。それについてはここで触れることができなかった。

本稿は、個別の事例における中心的アクターや重要な環境要因に重点を置いたために、ファクターを整理して共通性などの相違を検討することはしていない。また、個別に分析対象にする価値のあるボリュームのある事例を大きな流れの中で述べたため、不足している点も多い。相互依存するアクターの複雑な作用や偶発性については十分に描き切れたとはいえないであろう。これらの点については、今後の課題としたい。

（謝辞 本研究はJSPS科研費19H04368の助成を受けたものです。）

（やぶなが ちの 東洋大学国際学部教授）

キーワード：福祉制度改革／フィンランド／制度堆積／福祉国家／地方制度

【参考文献】

Armingeon, K, and G. Bonoli, [2006] The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks. London, New York: Routledge.

- Bonoli, G. and D. Natali [2012] *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press.
- Edquist C., L. Hommen [2008] *Small Country Innovation Systems. Globalization, Change and Policy in Asia and Europe*, Edward Elgar Publishing.
- Eksote (South Karelia Social and Health Care District, Finland) [2017] *The Eksote Model, Building on the Integration of Social and Health Care Services*, May 2017. (Eksote 提供資料)
- Esping-Andersen, G. [1990] *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity & Princeton University Press. (=エスピン-アンデルセン [2001])
- Esping-Andersen, G. [1999] *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. (=エスピン-アンデルセン [2000])
- Esping-Andersen, G., A. Hemerijck, D. Gallie, and J. Myles, John [2002] *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Halme, K., I. Lindy, Kalle A. Piirainen, V. Salminen, and J. White [2014] *Finland as a Knowledge Economy 2.0: Lessons on Policies and Governance*, World Bank.
- Heikkila, M. B. Hvinden, M. Kautto, S. Marklund and N. Ploug [1999] *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, Routledge.
- Hemerijck, A. [2013] *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Kettunen, P. and C. Yabunaga [2014] A Comparison between Finnish and Japanese Reforms of the Local Government System and Social Service Provision after the 2000s, 北ヨーロッパ研究第10巻, pp. 25-34
- Korpela, J., Elfvingren K., Kaarna, T., Tepponen, M. & Tuominen, M. [2012] Collaboration process for integrated social and health care strategy implementation. *Journal Integrated Care*, 2012, April.
- Kristensen, P. and K. Lilja (eds) [2011] *Nordic Capitalisms and Globalization: New Forms of Economic Organization and Welfare Institutions*, Oxford University Press.
- Lundvall, B. [1992] *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter.
- Lundvall, B. [2002] *Innovation, Growth and Social Cohesion ; the Danish Model*. Edward Elgar Publishing.
- Lundvall, B. [2007] National Innovation Systems—Analytical Concept and Development Tool. *Industry and Innovation*, 14(1), 95–119. <https://doi.org/10.1080/13662710601130863>
- Lundvall, B. [2016] *The Learning Economy and the Economics of Hope*, Anthem Press.
- Lundvall, B., B. Johnsson, E.S. Andersen and B. Dalum [2002] National systems of production, innovation and competence building, *Research Policy*, 31(2), 213–231.
- Miettinen, R. [2002] National innovation system: scientific concept or political rhetoric. *Edita*. (=ミエッティネン (レイヨ・) [2010])
- Morel, N., & Palier, B. [2012] *Towards a Social Investment Welfare State? : Ideas, Policies and Challenges*. Policy Press.
- Owalgrou [2019] Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma (LAPE) -kärkihankkeen arviointi, loppuraportti. https://stm.fi/documents/1271139/13111556/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf/3efbd6b7-c22f-ef66-b412-4b3b521d9512/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf (2025. 7. 10. 最終確認)
- Rose, L. and K. Ståhlberg [2005] The Nordic Countries: still the ‘promised land’?, in Deters, B. and L. Rose (eds.) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Palgrave, 2005.
- Steinmo, S. [2010] *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*, Cambridge University Press. (=スタインモ [2017])
- Sellers, Jeffrey M., Anders Lidström [2007] Decentralization, Local Government, and the Welfare State, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 4.
- STM (Sosiaali- ja terveysministeriö) [2005] Lapsille sopiva Suomi: Yk:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:5.
- STM (Sosiaali- ja terveysministeriö) [2019] Sosiaali- ja terveysministeriön kärkihankkeiden arviointi yhteinen raportti, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4071-0>
- STM (Sosiaali- ja terveysministeriö), n.d., Lapsille, nuorille ja perheille sopivaa tukea oikeaan aikaan, https://stm.fi/documents/1271139/4919814/LAPE_esite_P%C3%A4ivitys_03_2018_FI.pdf (2025. 7. 10. 最終確認)
- Taylor-Gooby, P. (ed.) [2004] *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. [2004] *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press. (=セーレン [2022])

- Valkama, P., & Oulasvirta, L. [2021] How Finland copes with an ageing population: adjusting structures and equalising the financial capabilities of local governments. *Local Government Studies*, 47(3), 429–452. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1877664>
- Valtioneuvosto [2015] Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma 29.5.2015, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-181-7>
- Valtioneuvosto [2019] Inclusive and competent Finland - a socially, economically and ecologically sustainable society. Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government 11 December 2019. Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto [2020a] Faktalehti 001, Sote-uudistus – keskeinen lainsäädäntö tiiviisti, Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto [2020b] Faktalehti 002, Sote-uudistus – keskeinen lainsäädäntö tiiviisti, Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto [2020c] Faktalehti, Sote-uudistus – järjestämisvastuu ja monituottajuus, Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto [2020d] Hallituksen esitys: Hyvinvointialueiden perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistus, Mediatilaisuus 8.12.2020, Valtioneuvosto.
- Valtiovarainministeriö [2014] Kunnat turbulenssissa- Millainen on tulevaisuuden kunta? Tulevaisuuden kunta - asiantuntijatyöryhmän keskustelupaperi, Joulukuu 2014.
- Valtiovarainministeriö [2015] Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015: Täydennysraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2015, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-708-1>
- Valtiovarainministeriö ウェブサイト <https://vm.fi>（自治体の事務については Kuntien tehtävät ja toiminta, <https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta>）（2025. 7. 10. 最終確認）
- Yabunaga, C [2020] A Comparison between Finnish and Japanese Reforms of the Local Government System and Social Service Provision after the 2000s, 北ヨーロッパ研究第16巻, pp. 91–102.
- Yabunaga, C [2025] The Evolution of Finnish Welfare State and Its Structural Reforms of Welfare Provision, *Evolutionary Economics and Social Complexity Science*, vol.32, 211–229.
- エスピン-アンデルセン（イエスタ・）著、渡辺雅男・渡辺景子訳 [2000] 『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
- エスピン-アンデルセン（イエスタ・）著、岡沢憲英・宮本太郎監訳 [2001] 『福祉資本主義の三つの世界 — 比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房
- 太田祖電、増田進、田中トシ、上坪陽 [1986] 『沢内村奮戦記』 あけび書房
- 北山俊哉 [2011] 『福祉国家の制度発展と地方政府 — 国民健康保険の政治学』 有斐閣
- 駒村洋平、田中聡一郎編 [2019] 『検証・新しいセーフティネット — 生活困窮者自立支援制度と埼玉県アスポート事業の挑戦』 新泉社
- スタインモ（スヴェン・）著、山崎由希子訳 [2017] 『政治経済の生態学 — スウェーデン・日本・米国の進化と適応』 岩波書店
- セーレン（キャスリーン・）著、石原俊時・横山悦生監訳 [2022] 『制度はいかに進化するか — 技能形成の比較政治経済学』 大空社出版
- 西岡 晋 [2021] 『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制 — 家族政策の「少子化対策」化』 ナカニシヤ出版
- ペーターセン（クラウド・）、スタイン・クーンレ、パウリ・ケットネン編著 [2017] 『北欧福祉国家は持続可能か 多元性と政策協調のゆくえ』 ミネルヴァ書房
- ミエッティネン（・レイヨ）、森勇治訳 [2010] 『フィンランドの国家イノベーションシステム — 技術政策から能力開発政策への転換 —』 新評論
- 藪長千乃 [2008] 「フィンランドにおける地域政策の変容 — 格差社会の進行の中で」 『北ヨーロッパ研究』 第5巻, pp. 17–28
- 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」 日本比較政治学会編『都市と政治的イノベーション：日本比較政治学会年報』 第10号, pp. 133–164
- 藪長千乃 [2012] 「フィンランド・カヌー行政実験における政策形成・決定過程の考察」 日本法政学会『法政論叢』 48巻2号, pp. 101–114
- 藪長千乃 [2021] 「福祉国家の構造的再編の展開 — フィンランドにおける新たな地方政府の設置に焦点をあてて」 『北ヨーロッパ学会2021年度大会報告資料』
- 藪長千乃 [2024] 「フィンランドにおける包括的児童福祉システムの編成 — 子ども家庭サービス改革 L A P E の理念とその実現プロセス —」 『福祉社会開発研究』 第16巻, pp. 75–83
- 山田眞知子 [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
- 横山純一 [2019] 『転機にたつフィンランド福祉国家 — 高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革』 同文館出版