

# 教育環境の多様性を踏まえた 教育制度に向けての実験

— フィンランド、カンヌス市エスコラ地区の事例 —

## An Experiment Toward the Education System Based on the Diversity of the Educational Environment: The Case of Eskola, Kannus City, Finland

田 中 里 美

TANAKA Satomi

### 抄録

福祉供給における公的責任の大きさによって特徴づけられてきた北欧型福祉国家においても、その成立を支えた条件の変化に伴い、市場化を含む制度改変が行われ、財政の健全化と福祉供給の維持、効率化と平等の両立、さらには選択の自由の拡大が目指されている。北欧型福祉国家に分類されるフィンランドでも、社会福祉、医療保健サービスの分野では、民間、非営利組織の利用が進んでいる。一方、学校教育に関しては、私立学校は例外的な扱いに留まり、自治体が財政、供給を担う公教育中心の体制が続いている。この体制の下、1990年代の不況期以降、自治体による学校（とくに日本の小・中学校に相当する総合基礎学校）統廃合の決定が相次いでいる。多くの地域で、私立学校化による学校の維持継続の試みがとん挫する中、総理府の実験プログラムを利用し、公教育の枠組みの下で、地域住民が社会的企業を立ち上げ、コミュニティ組織、地域の企業をつなぎつつ、自治体のパートナーとして学校を維持する試みが、中央ポホヤンマーマークンタ、カンヌス市エスコラ地区で行われている。この事例は、フィンランドの総合基礎学校が、1970年代の発足以来、堅持してきた教育機会の平等の理念とともに、学校に対する地域ごとに多様なニーズに対応する制度に変化するかを見る上で、重要な意味を持っている。

キーワード：福祉国家再編、フィンランド、学校統廃合、普遍主義、多様性

### はじめに

経済成長が鈍化に転じて以降、先進各国においては、緊縮財政が求められる一方で、家族の変化、グローバル化後の雇用形態の変化により、多くの人々の生活が不安定化している。先進各国は、こうした現代の経済的環境に応じて、また変化し増大する人びとのニーズに応えるべく、従来の社会保障各制度を改変する作業に取り組んでいる。

比較福祉国家論において、政府セクターによる福祉の提供が果たす役割が大きいとされてきた北欧型福祉国家も、現代の社会経済的環境の変化と、これへの対応に迫られており、住民への基礎サービスの提供を担って来た自治体の合併、地方自治制度改革、社会福祉・

医療保健サービス制度の再編、市場化、サードセクターの活用等に取り組み、財政の健全化と福祉供給の維持、効率化と平等の両立を目指している。

北欧諸国では、地方政府に相当の政治的、財政的自治権があり、地方政府が福祉政策の実施において、中心的な役割を果たしている（サンベルグ 2017: 248）。他の北欧諸国と違って広域自治体を欠くフィンランドでも、2015年から2019年までの前政権下で、基礎自治体と国の間に広域自治体を新設し、社会福祉・医療保健サービスの組織化の責任を、基礎自治体から広域自治体に移管する改革が試みられた。この改革ではまた、以前から民間、非営利団体がサービスプロバイダーとして活用されていた社会福祉分野<sup>1</sup>に加え、一次医療の分野でも民間のサービスプロバイダーへの開放が試みられた（田中 2020）。

一方でフィンランドでは、社会福祉・医療保健サービスについて自治体の重要な責務となっている義務教育については、私立学校を広く認める他の北欧諸国とは異なり、独自の公教育中心の道を歩んできている（Verger et al. 2016: 64）。

スウェーデンでは、1990年代初頭に私立学校が導入されて以降、私立学校の数が増大した。これらの私立学校は、国の目標にしたがって教育を組織し、公的財源によって支えられている。スウェーデンではまた、バウチャーの利用により保護者が学校を選ぶことができるようになってきている（OECD 2015: 93）。スウェーデンでは私立学校の導入によって営利企業の教育への参入が起こったが（Verger et al. 2016: 72）、一方では、農村部の学校を私立学校として存続させることに道を開いた。スウェーデンの4,909校の総合学校のうち、私立学校は790校だが、このうち半数以上は、生徒数100人未満の小規模校である（2012-13年）（OECD 2015: 21）。スウェーデンの農村に存在する非常に小さな学校は、私立学校として存続が可能になっている。

2007年に自治体改革を行ったデンマークでは、14あった県が廃止され、医療および複数の市にまたがる開発等を受け持つ5つの広域圏が創設された。これと同時に271あった基礎自治体は、合併によって98に減った（濱田 2017）。自治体の再編と併せて学校の統廃合が進められ、2001年に1,683校あった公立小中学校は、2018年に1,266校へと減少した。一方でデンマークでは、保護者が私立学校を設立する権利が教育制度の基盤の一つにあるため、公立学校が閉鎖された自治体では、保護者が私立学校として地域の学校を残す動きが全国に広まった（伊藤・倉斗 2020）。2018年現在548校の私立学校が存在する。デンマークにおいても、2005年の右派政権時に学区をまたいだ学校選択の促進法案が可決された（Verger et al. 2016: 63）。私立学校は政府の財政的支援によって運営されている。

フィンランドでは、1970年代になって総合基礎学校制度が全国に敷設され、以後、全国の自治体が公教育としてこれを担って来た。人種、年齢、家庭の経済力、居住地の如何を問わず、すべての者への高水準の教育、訓練の機会の平等が目標とされた（Pekkarinen ja Uusitalo 2012）。

フィンランドの学校は基本的に自治体によって運営されている。自治体は、財政緊縮の環境下で、学校を財政上の観点から眺めるようになってきている。自治体は、基礎教育の運営に際して、基準を下回る額で学校を運営した場合、国からの交付金は減額されることはないが、基準額を上回った場合には超過分を負担しなければならない（Autti ja Hyry-Beihammer 2009: 59）。このため自治体では、学校の統廃合、すなわち、小規模校を閉鎖し、自治体内の生徒を大規模校においてまとめて教育し、生徒一人あたりの教育費を基準額以

下とする手法が正当化されている。こうして全国の自治体で学校の統廃合が実施されてきた結果、1990年、全国で5,000校近くあった基礎学校（Peruskoulu）は、2019年現在2,229校と、50%以上減少した。この間、生徒数の減少は5%未満にとどまる。一方、私立学校の数は35にとどまる（EU 2020）。

フィンランドでは、過疎地の小規模校は、「村の学校」（Kyläkoulu）として、地元地域の保護者、住民に親しまれ、その生活に欠かせないものとみなされている。「村の学校」は通称であり、明確な定義はないが、一般に、農村にある、フルタイムの教員が1人から3人、1から3の教育グループ、生徒数は20人未満、50人未満、または100人未満といった小規模の学校であり、複式学級（Yhdysluokka）であることもその特徴としてしばしば指摘される（Autti ja Hyry-Beihammer 2009: 55）。

村の学校の維持を願う保護者は、その課題にもかかわらず、子どもの徒歩圏に学校があることによる生活上のメリット、小規模校であることから得られる教育上のメリット、またこれにより防ぎえているデメリットへの顧慮に加えて<sup>2</sup>、村の学校における教育を、これを取り巻く自然、社会的環境と合わせて評価している。

村の学校は、村もしくは近隣の村の住民の集会所として機能している。学校は、文化事業の実施により、趣味やパーティや会議の場を増やしている。村の学校は地域の諸活動の中心にあり、人々の社会的つながりを維持する重要な場所となっている。村の人々と学校の双方が相互協力の恩恵を受けており、学校は村全体の活力の象徴と受け止められている（Autti ja Hyry-Beihammer 2009: 57-58）。学校の廃止によって、地域で培われてきた社会関係資本が失われれば、村の活力が失われる。また、魅力の失われた地域から、子育て中の家族が他の自治体へ移住するようなことになれば、自治体の収入が減少することも考えられる。村の学校は、自治体にとって単に支出の費目ではなく、将来への投資であると認識される必要がある（Autti ja Hyry-Beihammer 2009: 60）。

村の学校は、広く一般の人々からも、農村地域の魅力を構成する重要な要素とみなされている。全国50の自治体の15歳以上の住民200人、計10,000人を抽出して2017年に行われたフィンランド農林省の意識調査では、「農村の魅力」を構成する要素として、「自然」（「全くそう思う」67%、「ややそう思う」28%、計95%）、「居住の安全性」（同50%、41%、91%）とともに、「村の学校」（同52%、41%、93%）が挙げられている（MMM 2017: 45）。学校の存在は、移住者を惹きつける村の魅力の重要な要素であり、学校の廃止は、村の魅力を減少させるものとして懸念されるのである。

身近な地域での自然環境、社会環境の中で子どもに教育を受けさせたいという保護者、また、地域の学校を存続させたいとする地域の人々の強い希望にもかかわらず、村の学校が廃止され、人口集中地区における大規模校での教育のありようを学校教育の標準とすることは、しばしば北欧型福祉国家モデルの特徴とされてきた普遍主義の原則の、多様なニーズへの対応力の無さという視点から眺めることができる。

公的責任の大きいサービス提供体制においては、「充たされない需要をかかえた人々すなわち高需要者にとってこの『政府市場の失敗』を補正する手段には、移住や下位レベルの政府の形成を除けば、民間（営利）市場あるいは非営利セクターへの依存という二つのオプションが残される」（北島 2002: 253）との指摘がある。普遍主義には、ニーズやライフスタイルの多様性と相いれない側面がある。しかし、あらゆる領域で変化しつつある

福祉国家の方向の一つは、均一性でなく複数性に向かっている以上、多様性への対応は挑まれるべき課題である (Anttonen et al. 2012: 191)。

本稿は、北欧型福祉国家とみなされてきたフィンランドにおいて、普遍主義的な原則の下、自治体によって提供されてきた公教育の領域で、多様性への対応が認められるようになるかに関心を持つ。具体的には、都市中心部とは異なる環境での村の学校に対する強い需要があることに注目し、この需要が公的セクターによって認められるか。認められるとすれば、いかなる方法によるか。公による財源、供給の保障という現行の方式は、いかなる方法で置き換えられるか。多様性への対応において、政府、民間、市民セクターは、いかなる役割を果たすか。これらについて、事例に沿ってみて行く。

以下、まず、フィンランドにおける学校教育の実施の状況について、自治体が行う教育事業、学校統廃合の現況等をつかむ。次に、過疎地域における小規模校の運営を、自治体とともに、そのパートナーとして、社会的企業が、地元住民、地元企業をつなぎながら、効率的に行っている例として、フィンランド中西部、中央ポホヤンマー州カンヌス市エスコラ地区の取り組みを、これを可能としている当該地域の歴史、産業等とともに見る。この後で、エスコラの提起する自治体と地元地域のパートナーシップによる学校運営のあり方が、フィンランドの福祉国家の再編、とくに平等の原則を堅持してきた教育の分野にもたらす意味について考察する。なお本研究では、政府統計、メディア報道<sup>3</sup>、エスコラで実施した聞き取り、および収集した資料、メールによって得られた情報を利用する。

## 1. フィンランドの自治体と教育事業

### 1-1 フィンランドの自治体と教育事業

フィンランドの地方自治制度は、国と基礎自治体（以下、自治体）からなる二層式で、基礎自治体数は310である。フィンランドの人口は2019年現在、約552.5万人 (Tilastokeskus 2020)、首都ヘルシンキに65万人余が住み、これを中心とする首都圏には総人口の約20%にあたる119万人が住んでいる。自治体の規模別に見ると、首都ヘルシンキを含め、人口10万人以上の9つの自治体に、総人口の約4割が住んでいる。一方で、人口1万人未満の自治体は200余りと、総自治体数の約3分の2を占める。これらのごく小規模の自治体に暮らす住民の数は、総人口の6分の1程度に留まっている (表1)。

フィンランドでは、基礎自治体が、住民に直接、サービスを提供、もしくは他から調達する役割を担っている。サービスの中で、医療保健・社会福祉および教育関連事業の比重は大きく、両分野で自治体支出の計93.2% (2018年) を占める。医療保健・社会福祉関連支出は、自治体予算中の58.2%を占め、このうち最も高い割合を占めるのが高度専門医療 (自

表1 フィンランド、自治体規模別人口 (2020)

	自治体数 (構成比%)	人口 (構成比%)
人口10万人以上	9 ( 2.9)	2,195,437 ( 39.7)
人口5万人以上10万人未満	12 ( 3.9)	785,096 ( 14.2)
人口3万人以上5万人未満	15 ( 4.8)	583,637 ( 10.6)
人口1万人以上3万人未満	62 ( 20.2)	1,067,181 ( 19.3)
人口1万人未満	212 ( 68.4)	893,941 ( 16.2)
計	310 (100.0)	5,525,292 (100.0)

出典：Kuntaliitto a, Kuntajaot ja asukasluvut kunnittain 2000-2020より作表



治体予算中21.9%)、ついで一次医療となっている(同10.5%)。教育および文化に対しては、自治体予算の35.0%が用いられており、このうち最も高い割合を占めるのが基礎教育16.0%(同)、ついで幼児教育(同9.2%)となっている(Tilastokeskus 2019)。

自治体で基礎教育を実施しているのは、議会の下に位置づけられる文教関係の委員会、および事務を執り行う教育担当部局である。

教育に関する予算のうち、義務教育費は、国と地方が分担して負担している。義務教育に係る費用はかつて、児童・生徒一人当たりの単価と児童・生徒数に基づき算出され、ひも付きの形で国から地方へと財政移転が行われていた。現在は、一般財源化が図られており、医療費・社会福祉費などとともに「社会基礎サービス費」として一元化して配分されている。「社会基礎サービス費」は、9つの年齢区分ごとに、それぞれの年齢に向けて提供される社会基礎サービスの種類に基づいて算定される。国の負担割合は徐々に低下し、2018年現在、25%を切るに至っている(渡邊 2019: 96)。

自治体は、1993年の国庫補助金改革以後、予算編成に関して大きな裁量権を得た。しかし、高齢化、経済の低成長化の下、収入の大幅な増加を見込めず、一方では、高齢住民の利用する保健医療サービスの支出が重くのしかかっている自治体が多い。フィンランドの自治体では、財政均衡が、一つ、もしくは複数の事業からなる部門の見直しによって図られているが、自治体予算全体の約6割を占める医療保健・社会福祉予算のうち、とりわけ大きな割合を占める高度専門医療については、近隣の自治体とともに構成する自治体組合によって運営される病院地区からの請求に応じなければならないため、自治体の裁量で支出を削減できる費目として、学校の削減に目が付けられるようになったのである(Tantarimäki ja Törrönen 2016: 1)。

## 1-2 学校数増減の背景

学校の数の変化の背景には、人口要因、国の補助金システム(Valtionosuusjärjestelmä)、監督機構の変化、自治体の財政バランス、自治体の構造変化、サービス生産の新しい型、自治体共同事業モデルの採用、経済的低迷がある(Tantarimäki ja Törrönen 2016: 2)。以下、これらのうちの前三者について見る。

戦後のフィンランドでは、ベビーブーマーの成長とともに、学校に対する需要が増え、その卒業により需要は減った。1970年代から1980年代は好況だったこともあり、多くの自治体が学校の存続を信じようとし、村の学校を修繕した。国も、小規模校に補助金を拠出し、学区の維持に努めた。

国は、小規模校の維持に対して行ってきた加算(小規模校手当 Pienikoululisä と呼ばれてきた手当)を2006年に廃止した。多くの自治体はこれを、国による非公式の廃校の指示と受け止めたため(Tantarimäki 2010: 35)、廃校の決定に一層、拍車がかかることになった。

1980年代に始まった地方分権化の一部として、学校の設置に関わる決定および、入学基準に関する決定権は自治体に移譲された。実際には学区による規制の影響は1990年代まで残ったものの、これまで学区を統制してきた原則は全てこの時期に廃止された。

1990年代以降に広がった学校統廃合の背景は、一つには、国による規制(ohjaus)の緩和、学校に関する決定についての自治体の自由の増大が挙げられる。1991年には国家学

校教育委員会 (Kouluhallitus) が、監督機関 (Tarkastusvirasto) から、開発と評価を行う機関 (Kehittämis- ja Arviointivirasto) に変わった。

独立前のフィンランドで1898年に出された学区令 (Piirijakoasetus) は既に<sup>4</sup>、通学距離は原則5キロまでとするとしていた (Varjo 2011: 87)。しかし、1998年に制定され、翌年施行された基礎教育法 (Perusopetuslaki) では、学区に関しては、第2章「教育の運営者としての自治体」第6条「生徒の学校の場所の決定」において、「自治体において教育は、集落、学校他の教育機関の位置、交通アクセスを考慮して、通学ができるだけ安全かつ短くなるように実施される必要がある」とするにとどまった (Varjo 2011: 94)。通学距離に関しては、第7章「義務教育および生徒の権利と義務」第32条「通学 (Koulumatkat)」において、基礎教育、就学前教育、または追加教育を受けている生徒について、通学距離が5 kmより長くなる場合、無料の送迎を受ける権利があるとし、生徒の毎日の通学は2時間半を超えてはならないとしつつも、新学年の開始時13歳の生徒については最大3時間も可とするとしている (2010年に追加)。こうして2015年現在、義務教育年齢の生徒の22%がバス通学の対象者となっており、中には毎日の通学距離が往復130kmにおよぶ子どももいる (HS 2018)。

### 1-3 フィンランドの学校と統廃合の状況

#### (1) 学校制度の概要

フィンランドの現行の教育制度は、幼年教育 (Varhaiskasvatus)、翌年に就学を控えた6歳児を対象とする就学前教育 (Esiopetus)、7歳から16歳を対象とする9年制の総合基礎学校 (Yhtenäisen peruskoulu)、10年目の追加教育 (Lisäopetus)、高校および職業学校、さらに大学および職業大学によって成り立つ。

総合基礎学校については、1998年の基礎学校法および規則の改正を機に新しく設置された9年制の学校の他に、既存の「小学校」(ala-aste)、および「中学校」(ylä-aste)を、管理上、また機能上、総合学校としたものが併存している。

先述のとおりフィンランドには2019年現在、7歳から16歳の生徒が通う基礎学校 (Peruskoulu) が2,229校あるが、このうち98%を占める2,194校が自治体によって運営されており、私立学校は35校である (EU 2020)。

フィンランドの基礎教育法は、第3章「(自治体の) 他の教育の実施者」第7条「教育の実施者としての登録団体、財団」で、「教育は、経済的利益のために実施されてはならない」と規定しており、私立学校の設置については国が認可を行い、公的資金によって運営されている。また、同じ7条で、「政府は、この法律に示した教育の組織のために、登録団体または財団に許可を与えることができる。許可を与えるための条件は、教育が、特別な教育、もしくは教育の必要性に基づいて組織されていること、および、教育の主催者と教育が組織される場である自治体が合意していることである。外国語教育、特別支援教育、特別な世界観や教育システムに基づく教育、およびコミュニティカレッジで義務教育以外の教育を組織する許可は、教育の組織者が上記の契約を締結していなくても、地域の、または国の、教育および文化的ニーズに基づいて付与される場合がある」としている。こうしてフィンランドには、シュタイナー教育やモンテッソーリ教育、宗教、外国語等、特殊なニーズに応じた学校が私立学校として運営されている。

## (2) フィンランドの学校統廃合の状況

フィンランドの基礎学校は、1990年代から現在に至る30年間で半減している（図1）。

学校数を全体としてみると、継続的な減少と見えるが、学年構成別に内訳を見ると（図2）、1年から6年までの「小学校」（2,660校から1,490校へ）、7年から9年までの「中学校」の数が減り（472校から226校へ）、1年から9年までをまとめた総合学校は増えている（215校から470校へ）。

学年構成別に、学校規模別内訳を見ると、「小学校」については、2005年時点で最も多かった「20人から49人」の学校の数が2019年には大幅に減少している（895校から284校

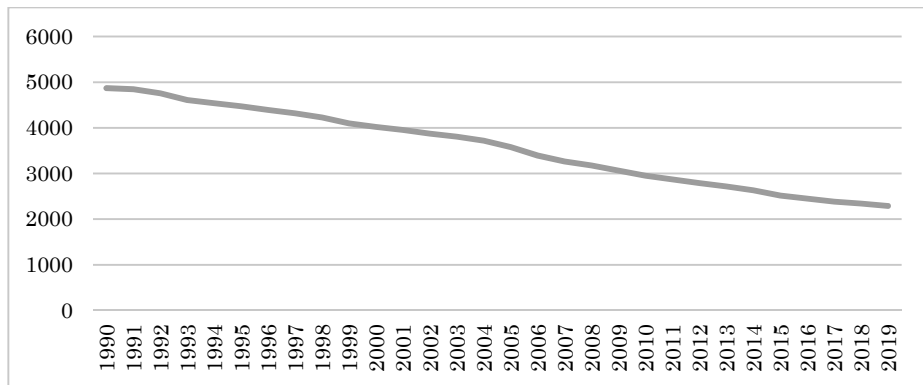


図1 基礎学校数の推移～1990年から2019年

出典：1990年から2009年は、[https://www.stat.fi/til/pop/2009/pop\\_2009\\_2009-11-13\\_tau\\_001.html](https://www.stat.fi/til/pop/2009/pop_2009_2009-11-13_tau_001.html)。

2010年以降は各年の統計値 <https://www.stat.fi/til/pop/tau.html> から作図。

注：ここでは基礎学校は、基礎学校で行われる就学前教育、および、7歳から16歳を対象とする基礎教育を提供する教育機関を指す。これは、1995年から2010年の間に特別教育に統合、移籍された生徒、および2011年以降、障害、病気、発達の遅れ、情緒障害、その他類似的特別な理由のために特別支援を受けている生徒に提供される特別教育を含む（<http://www.stat.fi/til/pop/kas.html>）。

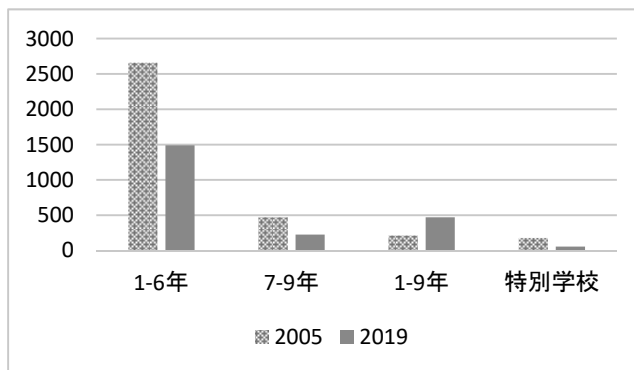


図2 学年構成別基礎学校数の推移—2005年から2019年

出典：Tilastokesus

[http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_kou\\_kjarj/statfin\\_kjarj\\_pxt\\_125k.px/](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kou_kjarj/statfin_kjarj_pxt_125k.px/) より作図

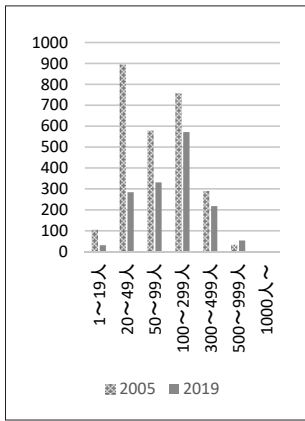


図3-1 1～6年制基礎学校の数の2005年から2019年の推移～学校規模別

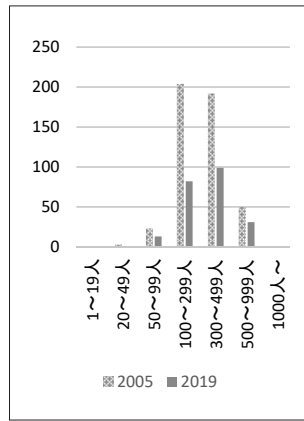


図3-2 7～9年制基礎学校の数の2005年から2019年の推移～学校規模別

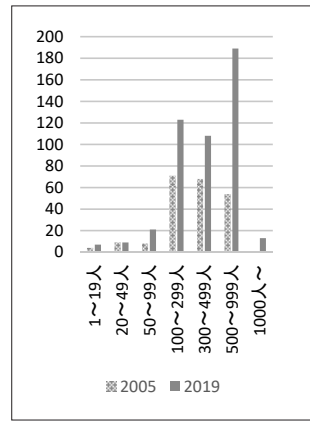


図3-3 1～9年制基礎学校の数の2005年から2019年の推移～学校規模別

出典：Tilastokesus

[http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_kou\\_kjarj/statfin\\_kjarj\\_pxt\\_125k.px/](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_kou_kjarj/statfin_kjarj_pxt_125k.px/) より作図

へ) (図3-1)。「中学校」については、2005年時点で、「100人から299人」、「300人から499人」の規模の学校が最も多かったが、2019年にはいずれも大きく減少している（前者204校から82校へ、後者192校から99校へ）(図3-2)。一方で、1年生から9年生までをまとめた総合学校については、2005年から2019年の間に大幅にその数を増やしている。とりわけ「500人から999人」の規模の学校に大きな増加がみられる（54校から189校）(図3-3)。

### (3) 統廃合の財政的効果

統廃合実施後の財政的効果、また、学校の統廃合がもたらした影響は、長期的な視点から検証されておらず、またそもそも、学校閉鎖による長期的な経済効果または乗数効果は、計算が困難であるとされてきた。

先述の通り、現在、義務教育費は一般財源化されており、廃校は自治体の財政難によって正当化され、その目的は学校経費の削減により財政難を緩和することとされる。しかし、廃校を行っても、校舎の維持管理に係る運営費など、一部の費用項目は削減できるが、教員他職員は、生徒の転校先に転勤するだけで、その給与が削減できるわけではなく、一方で、統廃合により、自治体負担の送迎費が増える。また、廃校になった学校の生徒を受け入れる側の学校は、新施設を建設する、既存施設の仕様を変更する等の必要があるため、統合後の学校への投資コストは増加するか、少なくとも古い施設の改修が必要となる。これらの新規発生費用を勘案すれば、学校の統廃合は自治体の経費削減に単純には結びつかないとしている。そして、学校の閉鎖は、地方自治体にとって、小さな構造上の節約目標であり、地方自治体の財政の基本的な問題に対する解決策ではない。特定の学校を閉鎖したことによる節約は、国にとってはわずかであるにもかかわらず、現在、価値観の議論なしに、学校が閉鎖されているとエスコ・コルケアコスキ教育参事官はコメントしている (Autti ja Hyry-Beihammer 2009: 59)。



#### 1-4 自治体による学校統廃合の決定に対する保護者、地域の反応

フィンランドでは、いつ、どこに新しい学校を建てるか、どんな規模の学校が必要か、どの学校は維持し、どの学校を閉鎖するかを描く自治体の学校整備計画 (Kouluverkkoosuunnittelu) への住民の参加も全国に普及しているとは言い難いのが現状である (Tantarimäki ja Törhönen 2017)。こうしてフィンランドでは、多くの過疎地域で、自治体が学校廃止の決定を下した後に、地域の学校を維持する試みが住民達によってなされてきた。その一つの方法が、私立学校の設立である。

YLE 電子版サイトで kyläkoulu, lakkauttaminen, yksityinen koulu (村の学校、廃止、私立学校) で記事検索を行うと184件の記事がヒットする。2006年の小規模校手当の廃止を経て、2009年以降に記事が増えていることがわかる (図4)。

一方、先に見た通り、私立学校の数は極めて限られたものである。村の学校の私立学校化の試みの多くが未完に終わっていることが推定される。以下にいくつかの例を挙げる。

フィンランド南西部、サタクンタマークンタの人口1,437人 (2020年1月1日付。自治体の人口について以下同じ) の Siikainen 市 Leväsjoeki 地区では、2012年3月の議会の廃校の決定に対して、住民は既存の私立学校の分校化による学校存続を考えたが、実現に至らなかった (Yle 2012a, Yle 2012b)。

また、フィンランド中部、ケスキスオミマークンタに属する人口18,765人の Äänekoski 市の北端の Mämme 村では、2014年の市による総合学校設置にともなう地域の学校の廃校の決定を受け、学校存続の道を探った (ÅKS 2015)。農村地域の学校を、私立学校化することによって存続させることの難しさ (Maaseudun Tulevaisuus 2015) は、村の活動家にも、市の教育部長によっても理解されていた。市の教育部長はこれについて、「政府は村の政策に歩み寄らない。国の見方は、良い基礎教育を保障しようということなのだろう。もし国が私立学校についての考えを早くから変えていたなら、おそらくこのような学校は (私立学校として存続させられる村の学校は現時点で：田中注) かなり多くあっただろう。フィンランドでは、基礎教育は、国が規制可能な量の公的事业にしておくことが望まれて

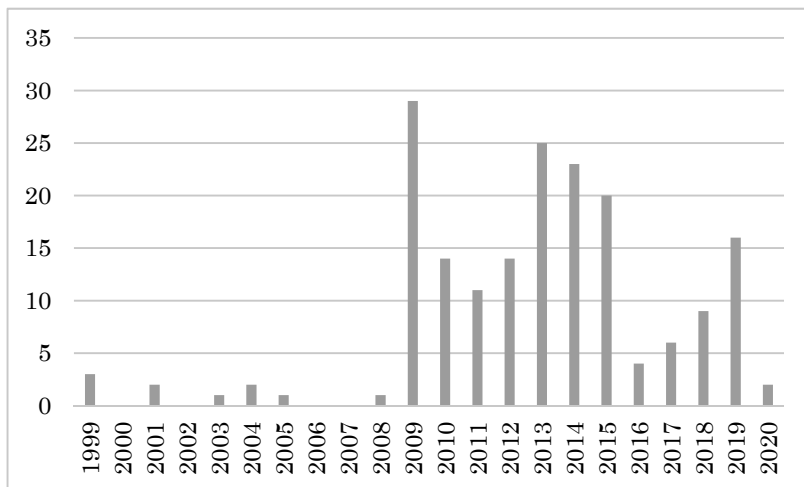


図4 「村の学校、廃止、私立学校」の記事検索結果—YLE 電子版

きたのだ」としている (Yle 2015)。Mämme 学校は、2018年、Äänekoski 市の同意を得て、マークンタの中心都市であるユヴァスキュラ市のキリスト教学校の分校となることを決め、教育文化省に申請したが、同省は Äänekoski 市の学齢期人口の減少を理由にこれを許可しなかった (Yle 2018)。

さらに、フィンランド南部、カンタハメマークンタの人口6,015人の Tammela 市は、2016年、市内 Letku 地区の学校の廃止の決定をした。Letku 地区では住民が、シュタイナー・スクールとして地区の学校を再生することを検討したが (Yle 2016)、実現に至らなかった。学校は2019年に廃止され、校舎は売りに出された (Tammela 2019)。

上記の地域では、私立学校化により、地域の学校を存続させることは出来なかった。フィンランドでは、学校教育に関しては、教育の機会の平等な提供の原則の下、公的財政、公による提供の原則が崩される気配はない。村の学校の存続をめぐるこのような、いわば硬直した状態の中、自治体の廃校の決定後、現在に至るまで、同じ校舎で教育活動を続けている地区がある。以下に、この学校がいかに維持されているかその方法を詳しく見る。

## 2. 学校の維持存続～エスコラの事例

### (1) カンヌス市の学校統廃合の決定

フィンランドの西部、スウェーデンとの間に広がるボスニア湾の海岸沿いにポホヤンマー・マークンタの中心都市、人口47,681人のコッコラ市がある。ここから東方向、内陸部に向かって約50キロの位置にあるのが、人口5,464人のカンヌス市である。カンヌス市の高齢化率は22.9%、第一次産業就業者の割合は14.1%、同第二次産業27.2%、第三次産業57.4%である。フィンランド統計局の自治体区分で言えば農村自治体 (Maaseutumaiset kunnat)、自治体の枠を超えた7分類では中核農村 (Ydinmaaseutu) に分類される<sup>5</sup>。集中的な土地利用、多面的な経済構造、ある程度の集住が見られる農村地帯である。市内の人口集住地区は、市の中心部と、ここから12キロほど東に位置するエスコラ地区の中心部の2か所であり、前者に約3,700人、後者に約250人が住み、残りの1,500人程はこれ以外の地区に散住している。集住地区とその周辺を合わせ、エスコラ地区には約400人の住民が住んでいる。

エスコラの近現代史を振り返れば、1880年代、セイナヨキー・オウル間の鉄道敷設工事が行われ、1886年、エスコラに国鉄の駅が出来たことが画期となった。鉄道駅は、のちにエスコラが木材の運搬拠点として興隆する礎となった。

ロシアからの独立後まもない1920年代、林野庁は、エスコラ南東のレスティ保護地区の木材の搬出のために、狭軌鉄道を計画、敷設を開始した。1961年までの40年間、4機の小型機関車が70km程の線路を走り、200万 m<sup>3</sup>の木材をエスコラまで運んだ。鉄道で運ばれてきた木材は、ここから国鉄の貨物に積み替えられ、さらに先に運ばれていくことになっていた。しかし慢性的な貨車不足のために、エスコラには積み替えを待つ大量の木材が仮置きされることとなった。林業行政関連施設、各地から集まった労働者の存在は、エスコラの近隣住民に様々な仕事を提供した。

戦後、トラック輸送が一般的になって鉄道輸送量が減少する一方、線路の保守コストが増大したことから、林野庁は1961年、狭軌鉄道の廃止を決め、線路を撤去し、機関車も廃棄された。これにより、エスコラの人口は短期間に半減することになった (Eskolan

Kyläyhdistys 2007; Eskolankylä HP)。

森林からの木材の切り出しによって栄えた時代は終わった。しかしエスコラには、1930年代に創設され、戦後フィンランドの建築ラッシュの追い風を受けて成長し、現在まで生き残ってきた建築資材会社がある。1939年にセメント製品の製造会社として創業し、後に製材業に事業を拡大し、現在では建設業者向け窓生産を行っている PihlaPRO、これとルーツを同じくする、セメントおよびセメント製品製造会社 Kolppasen betoni である。前者では140人程、後者は15人程が働いている。さらに、製材所である Saha Eskola に20人程が働いている。これらの企業は、後述する元ハンヒネヴァ学校の校舎の改修に協力したり、食堂の維持に資金を提供するなど、地域の学校の維持に直接的な支援を行っている。これらの企業はまた、過疎農村地域における貴重な産業拠点として、エスコラ地区の存在感を市に示すのに役立っている。

さて再び、カンヌス市に視点を戻せば、カンヌス市の歳出は、3,249.5万ユーロ（1ユーロ130円として42億円余）、費目別に見ると、保健医療・社会福祉および教育文化費の計で全体の92.4%を占めている。

医療保健・社会福祉費用は、市の歳出全体の6割近く（58.5%）を占め、金額は1,900万ユーロ、その内訳は、高度専門医療639.1万ユーロ、一次医療287.6万ユーロ、高齢者の24時間ケア214.3万ユーロ、在宅ケア143.6万ユーロ等となっている。

教育文化費は全体の3割余（33.9%）を占めており、金額は1,100万ユーロとなっている。内訳は、基礎教育535.7万ユーロ、幼児教育232.8万ユーロ、高校86.5万ユーロ、スポーツ86.2万ユーロ、図書館32.9万ユーロ、成人教育30.2万ユーロ、就学前教育29.2万ユーロ等である。カンヌス市内には2020年現在、小学校が4校、中学校が1校、高校が1校、中央ポホヤンマーの職業学校の拠点が一つある。

市の歳出の残りの7.6%は、自治体合同サービス160万ユーロ（道路59万ユーロ、救急消防51.7万ユーロ等）、その他90万ユーロに振り分けられている（Kuntaliitto b）。

カンヌス市は、2012年から2013年にかけて経済再調整プログラムを作成し、所得税と固定資産税の増税を行い、一方で市が管轄する業務の改革を断行した（Kannus 2019: 5）。カンヌス市議会は2013年6月、子どもの数の少なさを理由に、エスコラ地区のハンヒネヴァ学校を、市内のもうひとつの学校とともに閉鎖すると決定した<sup>6</sup>。同時に、廃校の決定について、エスコラ村協会が中心となって提出した住民投票を求めるイニシアティブを却下した。

ハンヒネヴァ学校は、1899年に設置されて以来100年以上の歴史を持つ。ベビーブーマーが学齢期に達した1950年代のピーク時には教員5人、生徒数150名余りを誇ったが、その後、生徒数は減少の一途をたどった（Eskolan Kyläyhdistys 2007: 109）。地域住民は地域にサービスセンターを作り、学校の維持費を自前で捻出する計画を立てていた。ハンヒネヴァ学校が廃止されれば、エスコラ地区の保護者は、12キロ離れた市の中心部の学校に子どもを通わせることになる。保護者は自治体による廃校の決定を受け入れず、地域での教育の維持に乗り出した。

## （2）ホームスクール運営

市の決定を受けてエスコラでは、話し合いがもたれた。住民は、村での生活について一

から考え直す作業を行い、村の資源、生活上の希望をリスト化した。そして、「サービスがなければ自分達で作る」、「学校は学校以上のものになる可能性がある」という考えに基づき、サービス会社の設立を模索した (Taloussanommat 2017)<sup>7</sup>。エスコラ地区の住民は、カンヌス市に対して、住民が学校の施設と給食の提供を行い、教育については市が執り行うという協働のあり方を提案したが、市はこれを却下した (Eskolan kylä 2017)。

2013年10月、エスコラが子育て中の家族に魅力的な場所であるためには、保育所の存在が必須であるとして、保育所を運営するためのサービスを提供するエスコラ村サービス会社 (Eskolan Kyläpalvelu Oy) を設立した。11月には団体登録がなされた (Yritys ja Yhteisötietöjärjestelmä)。会社の設立にあたっては、1株60ユーロの株が売られ、130人の住民および支援者がこれを購入した。筆頭株主となったのは、村協会である (Taloussanommat 2017)。エスコラ村サービス会社の従業員は、設立当時6人 (保育園3、学校教師1、ランチレストラン1、ホームサービス1) であった。当初は、保育所のニーズに対応して食事づくりを行った。

2013年末に市立保育所が廃止された後、2014年の年初からは、市から借りうけた村の集会所を利用して、エスコラ村サービス会社が運営するテナヴァタッリ集国家族保育が始まった。利用者は10名であった。

ハンヒネヴァ学校は2014年の春までで廃校となった。この時点での在校生数は35名<sup>8</sup>であった (Tilastokeskus 2015)。エスコラ村サービス会社は、この校舎を市から1ユーロで購入し、住民、地元企業 Inwido (当時。後に PihlaPro に改称) が清掃、改修を施した。2014年の秋、保育所と同じ場所で、12名の生徒に対して、ホームスクールとして学校が始まった。ハンヒッコ親の会 (後述) はその維持経費を賄うのみならず、子どもの勉強もみた。

2015年5月、旧ハンヒネヴァ学校の校舎の改修が終わるとともに、保育所、学校はこの校舎内に引っ越した。校舎の一階に、子ども達が給食を食べる食堂の他、一般客も利用可能なランチレストランを設け、学校の厨房を用いて高齢住民向けに配食サービスを行う他、在宅サービス、掃除サービスも行うこととした (Taloussanommat 2017)。この年、学校およびエスコラ全村のための近隣サービスの提供など、エスコラ村サービス会社のすべての企業活動は、旧ハンヒネヴァ校校舎の新しい呼称であるエスコラタロの名で統一された。2016年秋には、24人の子どもを対象として、テナヴァタッリ私立保育所が始まった。

### (3) 村運動

エスコラは、これまで長きにわたり村おこしを行ってきた地区である。

フィンランドでは、1960年代以降、農村地域から都市部へと大量の人口移動が起こった。これにより、従来、村にあった複数の組織はその活動を成り立たせることが出来なくなり、村の活気は失われていった。

1976年、ヘルシンキ大学教授ラウリ・ハウタマキは全国の農村で村研究を実施し、農村にある潜在力、すなわち共同性を発見し、「村運動」を提起した。それは異なる行政セクター、産業、職業の壁を取り払い、地域 (村) を全体として開発しようとするものであった。この呼びかけに応じ、全国の多くの農村で、村委員会 (kylätoimikunta)、後に村協会 (kyläyhdistys) が立ち上げられ、全住民が、居住環境を改善し、資源を開発し、意識を高

めるといふ農村開発の業務に携わった（田中2013）。こうした動きの中、1990年代には、農村のサービスの不足に対して、農村地域の住民自らがサービス提供団体となる試みも始まっている（Sirkkala 2006: 1）。

エスコラでもこの動きに呼応して1981年に村委員会が作られ、1997年に村協会として再編成されている。以後、現在に至るまで40年にわたり、活発な村おこしが行われてきている。

地区内には、体育館、運動場、湖水浴場、ジョギングコース、照明付きのカントリースキークース、テニスコート、アイスホッケー場、集会所、狩猟小屋、プール、バーベキュー施設、四つの池をめぐる自然遊歩道（全長12.5km）が整備され、この他に湖の水位の改善と湖岸、周辺の清掃、学校の塗装などが行われている。この他1993年には、地域の歴史を象徴する狭軌鉄道の機関車を購入し、整備、展示している。木材の運搬労働を刻んだ彫像の建立、森林鉄道に関わる工具や写真の収集活動、狭軌鉄道ハイキングの開催（10回以上）、エスコラクリスマスジャーナルの編集（隔年）が行われている。

エスコラのこうした活動は広く全国に知られており、1988年には、1985年からはじまった全国「今年の村」賞次点、1991年と2001年には中部オストロボスニアの「今年の村」賞、さらに2001年には、全国「今年の村」賞を受賞している。

2003年には野外劇場を整備し、2004年夏に公演を始めた。この夏季劇場は期間中、3,000から4,000人の観客を集めるもので、食事と幕間のコーヒーを含め1枚30€のチケット販売によって得られる収益は、村協会にとって大きな活動資金源となっている。この収益により、機関車庫の維持、シニアクラブの組織、そして多くのリノベーションや開発プロジェクトの遂行が可能になっている。

2007年には、336頁におよぶ村史 *Eskola: Pikkuradan kylä* を出版した。2009年、登録団体である親の会、ハンヒクッコが設立された。同年、村協会が最大株主となって設立されたエスコラ開発有限会社（*Eskolan Kehitys Oy*）が住宅開発に乗り出した。4世帯向けにテラスハウスを建て、2軒を販売し、2軒を賃貸にあてている。この他、エスコラではカンヌ市の図書館と連携して図書館を運営し、エスコラタロでは貸しスペースも行っている（*Taloussanommat* 2017）。これらの活動および、2013年以降の学校の維持活動により、2017年には二度目の全国「今年の村」賞を受賞している。

エスコラは現在、EUのスマートヴィレッジネットワークの一員として、欧州各国から見学者、長期インターンシップ生を受け入れている。

#### （4）「エスコラ学校実験」

全国で、過疎地の小規模校の存続をめぐる地域住民の模索が実を結ばない中、エスコラの学校維持の取り組みは、2016年秋から総理府「実験するフィンランド」政策、「実験のための場所：デジタルプラットフォーム」の最初の実験の一つとなった。

「実験するフィンランド」は、実験により、革新的な解決を目ざし、サービスを改善し、起業家精神を促進し、地域の意思決定と協力を強化することを目的としている。エスコラの学校維持の取り組みは、教育文化省ではなく、総理府の管轄下で、過疎地での教育に関して、全国に適用可能なモデルを作る実験として、場所によらず基礎教育を組織する新しい方法を探ることになったのである。



プロジェクトでは、エスコラの学校維持のため、カンヌス市以外の自治体とその学校との連携が試みられることになった。連携相手となったのは、エスコラから500km離れたフィンランド南部、ウーシマーマークンタのラピンヤルヴィ市ポルランピ地区のヒルダ・カキコスキ学校である。

ラピンヤルヴィ市は、人口2,606人、高齢化率29.5%、第一次産業就業者割合は22.3%、同第二次産業21.6%、第三次産業53.9%と、カンヌス市と比べて人口規模が半分程と小さく、チーズ製品で有名な畜産農家を擁する、より農村的性格の強い自治体である。カンヌス市同様、中心的農村、農村自治体に分類される。カンヌス市と異なる特徴としては、スウェーデン語話者住民の多さ(30.4%)が挙げられる。ラピンヤルヴィ市は二か国語自治体である(Tilastokeskus 2020)。市の北西に位置する、人口500人程のポルランピ地区のヒルダ・カキコスキ学校では、生徒の数が40人を下回り、学校閉鎖の危機に直面していた。ラピンヤルヴィ市においても、エスコラとの連携は学校維持のために必要なものだった(Yle 2017)。遠く離れた二つの地域をめぐり合わせたのは、自治体協会が開催した会議であった。ここにエスコラの村おこしで中心的な役割を果たしている住民<sup>9</sup>が投げかけ、これにラピンヤルヴィ市が応じ、学校協力のアイデアが形になっていった(Talouselämä 2018)。

2017年夏、エスコラとラピンヤルヴィ市のプロジェクトは、クラウドファンディングで約4,000ユーロの資金を調達した(Kokeilunpaikka HP)。一方で、同年秋、新しい学年が始まっても、プロジェクトスタート時に考えられていた構想を達成するための合法的な方法はまだ見つかっていなかった。

村おこしについて多様な経験を豊富に持つエスコラだが、教育に関しては法律に遵守する必要があった(Kuntalehti 2017)。そしてそれは大きなチャレンジであった<sup>10</sup>。

2017年12月、カンヌス市は、4年間の実験のため、ラピンヤルヴィ市が、エスコラで教育を手配することを許可する協定に署名することを決定した(Keskipohjanmaa 2018)。実際の教育実験は、20018年秋から2021年春までの足かけ4年、実質3学年の実験となり(Kokeilunpaikka HP)、この間に、小さな村の学校を存続させるための様々な手法の構築が目指されることになった。

両市の連携による授業がスタートする2018年8月、エスコラの学校実験は、「実験するフィンランド」の月間賞に選ばれ、エスコラの親の会ハンヒッコクおよびラピンヤルヴィ市が表彰された。同年秋以降、エスコラの学校はホームスクールであることをやめ、エスコラの13人の生徒は、ヒルダ・カキコスキ学校の生徒として登録され、ラピンヤルヴィ市から教科書他の資料を入手し、そのカリキュラムに従って教育を受けることになった。

ラピンヤルヴィ市が雇用し、給与を支払っているエスコラの学校の従業員は教員、管理職の2人だが、これに加えてエスコラタロで働いている村協会のプロジェクトワーカー、研修生、実習生、EU ボランティア、職業リハビリテーション中のスタッフが学校にかかる様々な活動を補完した。施設と生徒の給食については、ラピンヤルヴィ市がエスコラ村サービス会社のサービスを購入して賄った。

エスコラ村サービス会社は社会的企業<sup>11</sup>であり、成長を目的としておらず、利益はすべて村のサービス開発のために用いられる。会社の純売り上げは2013年の設立から3年間で当初の3倍、年間28万ユーロに達し、2018年からは会社の収支はプラスに転じている<sup>12</sup>。

エスコラ村サービス会社はサードセクター事業体（向井 2015）として、多角的なサービス展開が奏功していると言える。

エスコラの学校を運営するための資金は、基礎教育の全く新しい資金調達モデルを試す総理府のトッププロジェクトに参加することによって獲得された。エスコラは、「実験のための場所」ファンドの初めての運用例となった。学校の運営は、基本的には生徒の数に応じて支払われる所属自治体補償（kotikuntakorvaus）<sup>13</sup>で行われている。ラピンヤルヴィ市は、通常の政府拠出金制度であれば事後に支払われる所属自治体補償を、政府設置ファンドである Motiva と契約を結ぶことにより、事前貸付を受けることで確保している。これによりこのプロジェクトは、関係自治体に追加の経費を発生させていない（Talouselämä 2018）。

また、エスコラの学校実験には、総理府の「実験のための場所：デジタルプラットフォーム」の先端実験、モバイルスクールプロジェクトにより、教室での指導を補完する遠隔学習が活用されている。モバイルスクールの開発は、グーグルと共同で行われており、Google for Education と Chrome books、およびグーグルが学校向けに開発した GDPR 対応のクラウドサービス G Suite for Education 等が活用されている。プロジェクトを実施するために、グーグル、エスコラ村サービス会社、親の会ハンヒッコ、ラピンヤルヴィ市は緊密に協力している（Lapinjärven kunta 2018）。エスコラの学校のブログでは、教員および管理職者により複式学級運営の実際、ヒルダ・カキスコスキ学校との連携の状況について発信が行われている（Eskolan koulu）。

「実験するフィンランド」プロジェクトを含む、実験文化の普及に関する検討委員会は、実験は、行政に組み込まれることで、公的セクターの決定を、より情報に基づいたものにするために、また、行政の改善および政策過程に役に立つと指摘している（Antikainen et al. 2019）。総理府のプロジェクト担当者は、「目標は、実験中に、可能な限り広く情報を文書化し、フィンランドの他の場所でモデルになるような方法を得ることである」としてしている（Talouselämä 2018）。

エスコラの学校維持の取り組みは、総理府の実験プロジェクトとなったため、教育文化省は許可等に関して公的に関わってはいない。しかし、実験に関わった教育文化省の担当者は、エスコラの実験に理解を示している。一方で、自治体協会の教育文化部門の代表者はこれについて、自治体が受け入れた非常に例外的な例であり、これが一般化したり、他に広がっていくことはないとしている（MTV 2018）。

エスコラ地区では、地域住民によって立ち上げられた社会的企業であるエスコラ村サービス会社、登録団体としての親の会ハンヒッコ、地域住民による組織（村協会）とともに、地元企業が協力してきた。エスコラ村サービス会社は、地域住民に向けたサービス提供の業務を重ね持つことで、学校の維持に関わる社会的企業の経済性を確保している。この活動を、所属自治体、協力自治体とその学校、ICT 企業、実験の手法を重視する国（「実験のための場所」と持続可能な発展のために国が設立した国有企業 Motiva）が実験として支援してきた。こうして、エスコラでは、財政的な観点から学校の統廃合を進める自治体に対して、その土俵の上で交渉が可能となるデータを収集、蓄積している。

### 3. 考察

普遍主義的な原則を特徴としてきた北欧型の福祉国家は、その成立を支えてきた条件の変化を受け、市場化、第三セクターの利用などの採択により、サービス選択の自由を保障し、経済的な効率性を確保するよう変貌を遂げてきている。フィンランドにおいても医療保健・社会福祉においてはこうしたトレンドが見られる。

一方、医療保健・社会福祉サービスと同様に、自治体が組織化責任を負う義務教育に関しては、フィンランドでは他の北欧諸国と異なり、私立学校の果たす役割は小さなものに留まり、自治体がほぼ独占的に、財政とともに、その実施を担っている。こうした体制の下、フィンランドでは1990年代以降、自治体は自治体の予算削減の手段として、小中学校をターゲットとし、生徒一人あたりの教育費を抑えるため、小中学校の大規模化、すなわち統廃合を強力に推し進めている。

地域の小規模校は、子ども、保護者にとって、教育上、生活上の多くのメリットがあり、さらに学校立地地域の住民にとっても、社会関係資本を維持、補強する多くの機能を果たしており、自治体による学校統廃合の決定の一方で、地域の小規模校の存続には、強い希望が寄せられている。

本稿は、普遍主義的な特徴を持つ北欧型の福祉国家も、変化の中で、多様性への対応が求められるという視点に立ち、自治体の提供する義務教育の領域において、既に広がってきている大規模校とともに、小規模校の存続を認めることは、フィンランドの教育制度が、義務教育を実施する学校の立地地域の多様性に配慮したそれへと変貌を遂げるための一つの契機であると見る。

本稿ではここまで中央ポホヤンマーマークンタ、カンヌス市エスコラ地区の事例をもとに、学校統廃合を進める自治体の決定に抗して、地域の小規模校を存続させるために、現行の、自治体が財政、実施をカバーする体制にかわる、どのような方法が模索されているかを見てきた。

エスコラ地区では、私立学校化による地域の小規模校の維持は試みられなかった。エスコラ地区で試みられたのは、自治体の提供する義務教育の枠内での学校の存続である。その上で、教育と施設提供および給食を切り離し、後者を地域の社会的企業が担い、このサービスを、教育を提供する自治体がい取りするという方式である。

社会的企業は、地域の多様なニーズに応える多面的な事業展開により、施設提供および給食の対価を低く抑え、これにより、学校運営にかかるコストを全体として低く抑えることに貢献していた。このモデルにおいては、財政、教育を担当する行政と、それ以外のサービスを担うエスコラ村サービス会社は、学校運営におけるパートナー関係にあると見られている。

エスコラ村サービス会社は、地域住民、地域の組織、企業によって支えられている。発足時には、多くの地域住民の出資を得た。筆頭株主は、地域で長らく村おこし活動を行っている村協会である。エスコラ村サービス会社は、保育所の運営のために必要なサービスを提供することを目的に設置されたが、小学校が廃止され、ホームスクールが開始された後には、これに通う生徒のための給食の提供を始めた。さらに、高齢者向けサービス、地域の企業で働く人のためのランチの提供等、地域のニーズに応える多様なサービスを提供することにより経営を安定化させ、小学校向けのサービスの価格を低く抑えている。エ

スコラ村サービス会社は、地域住民、地域の組織、企業により支えられ、また、社会的企業として、その利益を再び地域でのサービス生産のために用いている。

カンヌス市が2013年に、ハンヒネヴァ学校の廃止を決定して以降、エスコラでは、公教育の枠組みを外れたホームスクールとして地域の学校が続けられた。この際、保護者は、運営費の捻出のみならず、子どもの教育にも参加した。こうしたエスコラの住民による学校維持の取り組みが、国のプロジェクトとして認可され、パートナーとなる自治体を得て再び公教育の土俵に乗ることになったのは2018年の秋である。この間、学校存続をめぐる、地域住民の意向をまとめ、地域に教育の場を確保し続けるために必要なサービスを提供する会社を作り、これを維持してきたのは、地域で長らく培われてきた村の力である。

一方で、エスコラの学校存続を支えたのは、国の政策トレンドである。フィンランドでは、2015年から2019年、ビジネスマン出身のシピラ首相率いる中央党が率いる連立政権の下、実験的手法によって社会的課題の解決を目指す、実験プロジェクトが実施された。2013年、カンヌス市によって下された地域の学校の廃校の決定以降、親の会が中心となってホームスクールとして運営されてきた地域の学校は、国のプロジェクトに採択されたことで再び、公教育の枠内に戻り、教育にかかる既存の公的資金の利用、その事前調達が可能になっていた。またこのプロジェクトにより、ICTを活用した授業実施が試されている。

#### おわりに

教育機会の提供の平等の原則を掲げ、ほぼ一元的に、自治体の財政と実施により行われてきたフィンランドの基礎教育制度は、過疎地域において強い需要の存在する村の学校の存続を認め、学校の規模、立地地域の多様性を顧慮したものへと変化していくだろうか。

フィンランドで現在、2023年1月1日を目指して現在取り組まれている社会福祉・医療保健制度改革が自治体事業に与える影響が指摘できる。この改革が実現に至れば、これまで自治体の事業の中で大きな割合を占めてきた社会福祉・医療保健事業が広域自治体に移行することになる。これにより相対的に、自治体事業における教育事業の割合が高まる。また、社会福祉・医療保健サービスに関わる予算が失われることで、自治体の支出構成は大きく変化する。これをきっかけに学校の統廃合に対する、財政面からの動機付けが弱まることも考えられる。また、この改革により、社会福祉・医療保健サービスの調整者としての役割を失った後の自治体は、地域の魅力の増進者となることが期待されている（田中2020）。とりわけ、地域の魅力と地域の学校の存在が直結する過疎地域の自治体では、これまで以上に学校の維持存続に大きな意味が認められるようになり、これが地域の学校の維持にプラスに働くことが予測される。エスコラの実験により得られたデータの活用が望まれる。

フィンランドが、多様なニーズに対応可能な福祉国家へ変貌を遂げていくか。地域住民、サードセクター、民間は新たなしくみの中で、いかなる役割を果たすようになるか。今後も注視を続けたい。

#### 【注】

- 1 医療保健および社会福祉サービスの分野の就労者の雇用主別に見ると、雇用主が公立機関である者が約7割、私立機関が約2割、非営利組織が約1割と、医療保健、社会



福祉サービスの供給において、全体としては公的機関が果たす役割が大きいことがわかる。

内訳を見ると、その他に区分される医療サービスでは、雇用主が私立機関である者が多く、社会福祉サービスではいずれの対象別サービスにおいても雇用主に占める公立機関の割合が高いものの、高齢者福祉および障害者福祉サービスに関しては、私立機関および非営利団体の割合が比較的高い(表注1)。これら社会福祉及び医療保健サービスの労働者の数の変化を2000年と比べると、公的セクターについては微増にとどまる一方、民間部門については倍増している(THL 2018: 1)。

表-注1 雇用主別医療保健・社会福祉サービスの就労者数と割合—2014年

	公立 Julkinen	私立 Yksityiset	組織 Järjestöt	計
医療保健サービス	141,002(78.0)	34,901(19.3)	4,821(2.7)	180,724(100.0)
院内検査治療	90,581(93.1)	4,124( 4.2)	2,623( 2.7)	97,328(100.0)
医療サービス <sup>1</sup>	47,365(72.2)	17,199(26.2)	1,061( 1.6)	65,625(100.0)
他	3,056(17.2)	13,578(76.4)	1,137( 6.4)	17,771(100.0)
社会福祉サービス	136,977(66.9)	38,072(18.6)	29,709(14.5)	204,758(100.0)
高齢者福祉	51,349(64.3)	17,032(21.3)	11,481(14.4)	79,862(100.0)
障害者福祉	12,398(57.4)	5,213(24.1)	3,980(18.4)	21,591(100.0)
小児デイケア <sup>2</sup>	55,029(87.7)	5,112( 8.2)	2,575 ( 4.1)	62,716(100.0)
他	18,201(44.8)	10,715(26.4)	11,673(28.8)	40,589(100.0)
計	277,979(72.1)	72,973(18.9)	34,530( 9.0)	385,482(100.0)

出典：THL 2018: 3表2より

註1 歯科および自治体のヘルスケアセンター含む

註2 子どものデイケアステーション

- 2 小規模校の課題としては、教師が1人の場合、教師のスキルや性格に教育が左右されがちであること、教育実践には、地域と学校の関係、農村部での教師の役割、地域の状況を考慮したカリキュラムの開発、複数の学年や年齢層の指導、他の学校との協力などが必要となるが、これらは教員養成課程で教えられる方法、標準とは異なっていることが挙げられる。一方、地域の学校は、通学にかかる時間が短くて済むという利点がある。遠方の学校への通学は、子ども、保護者の生活時間を削り、心身に影響を及ぼす。居住地区にある学校には、保護者にとっても学校に参加しやすい。また、その教育効果も指摘されている。教員一人が教える子どもの数が少ないこと、複式学級では、年齢の異なる子どもが互いに異なるスキルを学ぶこと等が指摘されている (Autti & Hyry-Beihammer 2009: 58)。
- 3 フィンランド全土をカバーする国営放送 YLE の電子版サイトで、koulujen lakkauttaminen (学校の廃止) をキーワードに検索を行うと、768の記事がヒットする。本論文では YLE の記事を利用する他、地方紙の電子版を利用する。
- 4 独立後の政治、経済等諸制度の基礎は、フィンランドに対して広範囲に自治を認めたロシア皇帝アレクサンドル2世の統治時代、1850年代後半から70年代に築かれたとされる (石野2017: 64)。教育についてもそのことが言える。
- 5 2014年以降に普及した250mメッシュデータに基づく都市—農村分類には、人口、就労人口、通勤および建物のデータ、ならびに道路網データ、土地利用データが用いられる。自治体の境界とは関係なく、7つの地域に分類される。都市の中心から順に、都



心部 (Sisempi kaupunkialue)、市街地 (Ulompi kaupunkialue)、都市外縁部 (Kaupungin kehysalue)、農村中心 (Maaseudun paikalliskeskukset) 都市近接農村 (Kaupungin läheinen maaseutu)、中核農村 (Ydinmaaseutu)、過疎農村 (Harvaan asuttu maaseutu) と分類される。

また、フィンランド統計局の統計上の自治体区分における「農村自治体 (Maaseutumaiset kunnat)」は、自治体内の人口集積地に住む者の割合が自治体人口の60%未満、最大の人口集積地の居住者が15,000人未満である自治体、もしくは、自治体内の最大の人口集積地に居住する者の割合が60%以上90%未満で、その人口が4,000人未満の自治体を指す。

(<https://www.tilastokeskus.fi/tup/msind/msindaluetyypit.html#paikka>) (2020年2月10日閲覧)。

- 6 住民投票の実施に賛成した中央党の議員は、議会に住民の影響力行使を尊重しようとする態度のないこと、生徒が25人いれば学校を維持するという議会で決まった方針があるにも関わらず28人の生徒がいる学校を閉鎖しようとしていること、一方、27人の学校については廃止しない等、根拠に乏しいこと、昨秋の市議会議員選挙時には、近隣サービスをテーマに選挙に臨んだにも関わらず、当選後の議会ですぐに学校の廃校を決定するという他の中央党議員の態度に不信感をあらわにしている (Yle 2013)。
- 7 以下、エスコラサービングコミュニティプロジェクト (2015年8月~2018年8月) およびエスコラ村協会共同執筆による、「エスコラ村サービス会社の5年」文書 (Palveleva Yhteisö -hanke ja Eskolan Kyläyhdistys ry, 2018) を中心に、新聞報道他の情報を補足してエスコラの学校の維持活動について概観する。
- 8 学区外の近隣地域の子どもにも利用されているが、ほとんどが地区の子どもである。
- 9 エスコラの村運動の中心人物として様々なアイデアを出し、これを実現させてきた J. Hautamäki 氏である。
- 10 エスコラ村協会サービングコミュニティプロジェクトワーカー M. Tiilikainen 氏への聞き取りによる (2019年9月3日)
- 11 フィンランドでは、積極的な利益の追求ではなく、共通の目的のために働くことを目的とする社会的企業は yhteiskunnallinen yritys と呼ばれている。エスコラ村サービス会社はこれに含まれる。このうちとくに労働市場で不利な立場に置かれた者の仕事の参加に貢献する社会的企業は, sosiaalinen yritys として注目されている (Työ- ja elinkeino ministeriö 2020)。
- 12 <https://www.finder.fi/Yksityinen+p%C3%A4iv%C3%A4koti/Eskolan+Kyl%C3%A4palvelu+0y/Kannus/yhteystiedot/2850415>
- 13 他の自治体の生徒のために就学前、基礎教育をアレンジした際に得られる国庫補助金。エスコラの生徒については、5か月で約32,000€が支払われた。これに対して、親の会ハンヒクッコのホームスクール運営費用は年間約35,000€だった (Talouselämä 2018)。

#### 【参考文献】

Antikainen, R., H.-L. Kangas, K. Alhola, J. Stenvall, U. Leponiemi, E. Pekkola, P.-H. Rannisto, J. Poskela, 2019, *Kokeilukulttuuri Suomessa: nykytilanne ja kehittämistarpeet*.

- Vationeuvoston Selvitys - ja Tutkimustoiminnan julkaissarja 2, Valtioneuvoston Kanslia.
- Anttonen, A., L. Häikiö and K. Stefánsson, 2012, "The Future of the Welfare State: Rethinking Universalism," Anttonen, A., L. Häikiö and K. Stefánsson eds., *Welfare State, Universalism and Diversity*, Edward Elgar, 187-196.
- Autti, O. ja Hyry-Beihammer, E. K. 2009, "Kyläkouluverkko tuhoutumassa: koulujen lakkauttaminen jatkuu kiivaana," *Kasvatus & Aika*, 3 (4): 54-63.
- EU, 2020, [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/finland/statistics-educational-institutions\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/finland/statistics-educational-institutions_en)
- Eskolan koulu, <https://eskolankoulu.blogspot.com/>
- Eskolan kylä, HP, <http://www.eskolankyla.fi/>
- Eskolan kylä, 2017, "Palveleva Koulu: Eskolan Esimerkki."
- Eskolan Kyläyhdistys Ry, 2007, *Eskola: Pikkuradan Kylä*.
- 濱田久仁子、2017、「デンマークの地方自治——地方自治体改革の経緯と現在の自治体取り組み事例」自治体国際化協会。
- Helsingin Sanomat, 2018, "130 kilometriä koulutaksin kydyssä." (8月20日付電子版) (2019年1月21日閲覧)
- 石野裕子、2017、『物語—フィンランドの歴史』中公新書
- 伊藤 俊介、倉斗 綾子、2020、「デンマーク・イエリング市に見る学校再編の手法と実態：公立学校統廃合と地域主導の私立学校設立による小規模校の維持」『日本建築学会 技術報告集』26 (62) : 251-256.
- Kannus, 2019, Talousarvio: Taloussuunnitelma 2019-2021.  
<http://kannus.oncloudos.com/kokous/20181177-6-1.PDF>.
- Keskipohtaanmaa, 2018, "Eskolan ja Lapinjärven kouluyhteistyö Kannuksessa on elokuun Kuukauden kokeilu: Toimintamallin toteutusta seurataan mielenkiinnolla." (8月31日付電子版)
- 北島健一、2002、「福祉国家と非営利組織—ファイナンス / 供給分離モデルの再考—」宮本太郎編著『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房、247-275.
- Kokeilunpaikka HP, <https://www.kokeihttps://www.kokeilunpaikka.fi/fi/kokeilu/lahikouluja-etayhteistyolla>.
- Kuntalehti, 2017, "Lain kiemurat yllättivät kyläkoulujen etäyhteyskokeilun." (8月13日付電子版)
- Kuntaliitto a, <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot> (2020年5月21日閲覧)
- Kuntaliitto b, <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kustannusrakenne> (2020年5月7日閲覧)
- Lapinjärven kunta, 2018. "Lapinjärven kunnan Eskola-hanke etenee: Mobiilikoulu luouusia mahdollisuuksia perusopetuksen järjestämiseen etäisyyksien päästä."
- Maaseudun Tulevaisuus, 2015, "Vain alle joka kymmenes yksityiskoulu toimii maaseudulla." <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/maaseutu/vain-alle-joka-kymmenes-yksityiskoulu-toimii-maaseudulla-1.132568>

- MMM, 2017, *Maaseutukatsauksen 2017*. Maa- ja Metsätalousministeriön julkaisuja, 8/2017
- MTV, 2018, “Harvinainen koulukokeilu hämmentää virkamiehiä: emokouluun matkaa 500 kilometriä,” (2018年1月11日付電子版) (2019年5月26日閲覧)
- 向井清史、2015、『ポスト福祉国家のサードセクター論—市民的公共圏の担い手としての可能性—』ミネルヴァ書房。
- OECD, 2015, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.
- Palveleva Yhteisö -hanke ja Eskolan Kyläyhdistys Ry., 2018, *Eskolan Kyläpalvelu Oy.5 Vuotta*, pdf.
- Peckarinen, T. ja R. Uusitalo, 2012, “Peruskoulu-uudistuksen vaikutukset,” *Kansantaloudellinen Aikakauskirja*, (2): 128-139.
- サンベルグ、シーヴ、2017、クラウス・ペーターセン、スタイン・クーンレ、パウリ・ケットネン (大塚陽子・上子秋生監訳) 「地方政府の役割」『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、246-264.
- Sirkkala, R. 2006, *Maaseudun Palveluaukot ja Kolmas Sektori*, Suomen Kylätoiminta ry.
- Talouselämä, 2018, “Eskolan kyläkoulusta tuli uusimaalaisen koulun sateelliittipiste – Voisiko rahoitusmalli ratkaista kuolevien kyläkoulujen ongelman?” (8月15日付電子版) (2019年5月26日閲覧)
- Taloussanommat, 2017, “Kunta lakkautti kylän koulun ja päiväkodin: kyläläiset perustivat yhtiön, ostivat koulun ja pyörittävät päivähoitoa.” (11月5日付電子版)
- Tammela, 2019, Tammelan kunta myy tarjoustenperusteella Letkun koulukiinteistön.
- Tantarimäki, S. 2010, “Kouluverkkoosuunnittelun haasteet,” *Maaseudun Uusi Aika*, (2): 32-43.
- Tantarimäki, S. ja A. Törhönen, 2016, *Kouluverkko muutokset ARTTU 2 - Kunnissa 2000 luvulla*, Kuntaliitto.
- Tantarimäki, S. ja A. Törhönen, 2017, *Kouluverkko muuttuu, entä kouluverkkoosuunnittelu? Kunnallisanon Kehittämässätiö*.
- 田中里美、2013、「フィンランドの農村地域—農村政策と住民参加による農村の維持と活性化」北ヨーロッパ学会、『北ヨーロッパ研究』9: 13-22.
- 田中里美、2020、「地方自治制度および保健医療・社会福祉サービス改革—フィンランド福祉国家の再編—」『都留文科大学研究紀要』91: 69-94.
- THL, 2018, Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2014. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201801252227>
- Tilastokeskus, 2015, [https://www.stat.fi/til/kjarj/2014/kjarj\\_2014\\_2015-02-12\\_tau\\_002.fi.html](https://www.stat.fi/til/kjarj/2014/kjarj_2014_2015-02-12_tau_002.fi.html)
- Tilastokeskus, 2019, [https://www.stat.fi/til/kta/2018/kta\\_2018\\_2019-09-20\\_tie\\_001\\_en.html](https://www.stat.fi/til/kta/2018/kta_2018_2019-09-20_tie_001_en.html)
- Tilastokeskus, 2020, <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2020&active1=SSS>
- Työ- ja elinkeino ministeriö, 2020, *Yhteiskunnalliset yritykset Suomessa*, Valtioneuvosto. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162094/TEM\\_2020\\_10.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162094/TEM_2020_10.pdf)
- Varjo, J. 2011, *Koulupiirien valtiollinen regulaatio / deregulaatio koulutuksen ohjausmekanismeina*,

*Kasvatus & Aika*, 5(1): 87-97.

- Verger, A., C. Fontdevila and A. Zancajo, 2016, *The Privatization of Education: A political Economy of Global Education Reform*, Teachers College Press.
- 渡邊あや、2019、「フィンランドにおける地方教育行政の組織と機能」国立教育政策研究所編『地方教育行政の組織と機能に関する国際比較研究』94-110.
- Yle, 2012a, Yrityksen ostotarjous ei auttanut: Leväsjoen kyläkoulu lopetetaan, (3月29日付電子版) <https://yle.fi/uutiset/3-5100157>
- Yle, 2012b, “Uusin avaus: Leväsjoelle puuhataan yksityiskoulua.” (8月7日付電子版) <https://yle.fi/uutiset/3-6245530>
- Yle, 2013, “Kouluverkkopäätös saanee jälkinäytöksen Kannuksessa.” (6月11日付電子版) <https://yle.fi/uutiset/3-6682516>
- Yle, 2015, “Kylällä ei niellä koulun lakkauttamista: ajatuksissa yksityinen koulu.” (12月8日付電子版) <https://yle.fi/uutiset/3-8512754>
- Yle, 2016, “Vastaisku kyläkoulun sulkemiseen: Steinerkoulu Letkun kylälle?” (4月16日付電子版) <https://yle.fi/uutiset/3-8778783>
- Yle, 2017, “Tästäkö toivoa kuoleville kyläkouluille?: etäopetusta 500 kilometrin päähän,” (3月10日付電子版)
- Yle, 2018, “Ei lupaa Äänekosken Mämmen yksityiskoululle.” (4月11日付電子版) <http://yle.fi/uutiset/3-10153670>
- Yritys ja Yhteisötietojärjestelmä, <https://tietopalvelu.ytj.fi/Yritystiedot.aspx?yavain=2478945&tarkiste=13086AFE18EE318DEB29741C9DC08E38BEC8300A>
- Äänekoski kaupunki sanomat, 2015, “Mämmelle yksityiskoulu?” (11月5日付電子版) <https://aksa.mukai.fi/mammelle-yksityiskoulu/>

Received : May, 15, 2020

Accepted : June, 10, 2020