

公的責任とは直営に限らず、公の仕組みの隅っこにあって、住民側のネットワークの一部の常勤職員がいる体制だ。しかし、都市部と過疎地を同じ仕組みで回せないことも問題だと認識している。

4. 年長児童の健全育成のあり方について

現在、小学校4年生以上の具体的施策はあまりないが、公的サービス自体が前面に出る必要はないのではないだろうか。場所の提供、活動支援、情報提供などのレベルに留めるべきだ。現在、この領域にかかわっている人たちは、子どもの放課後の時間の全体像がきちんと把握できていない。また、引きこもりや不登校については、フリースクールの公的な認可が必要である。教育システムとして認可するのではなく、認可そのものを緩やかにしていくという国の方針を市町村の教育委員会が、きちんと採っているかということ。思春期の性の問題は、「望まない妊娠」を罰したり、否定したりという性の問題をマイナスに指導するのではなく、「望んだ妊娠」でないならばやめようという方向で捉えるべきだと考えている。しかし、保護条例のように規制する伝統的な性意識の方向でしか発展しないから、今の段階で健全育成の領域の人が性の相談までに踏み込むのは無理であろう。

5. 地域における健全育成の担い手のネットワーク

「現状のままでよいか？」と質問にあるが、現状ではほとんどないのでないはないかと思っている。就学前の児童を対象にしたものなど対象年齢を限定したものは、少しずつ出てきているかもしれないが、健全育成というからには年齢を超えて機能するべきものであり、現段階では存在しないといえる。将来的には、やはり中学校区レベルの中でどう組織化していくかということが問題になるだろう。中心になるのは、福祉系でいうなら社会福祉協議会あたりが中心となって住民ボランティアを組織化するなどが考えられる。ボランティア団体といっても様々なスタンスがあるが、今都市部で役割を担っているのは、従来の既存の公団体とは繋がっていない、あるいは直接行政からお金をもらっているところであるように思う。思想信条が異なる人たちで組織されたような人たちと気持ちのいいネットワークを組めるかというのが課題だろう。

< 共通 >

6. 理念

「パターナリズム」と「児童の権利保障」概念の二つをどう調整するかが課題である。日本文化の中で同一の方向を向いているものとして考えづらい。児童の権利には受動的権利と能動的権利があるという分類の中ではパターナリズムは、受動的権利に該当するものとして理解しやすい。

日本の場合、家族再統合やパーマネンシー・プランニング＝里親や養子縁組というところまで北米のようにたどり着くにはワンクッションおく必要がある。ワンクッションとして小規模化を政策誘導で進めることはできるが、養子縁組などは家族の概念にかかわることで、戸籍や血縁を重視する日本社会のままでは難しい。もし、できるとすれば親族里親に十分な手当てを出すなど積極的に活用することではないか。しかし、国民の感情として親戚に税金を払うことに同意が得られるか微妙だろう。少子化対策等とリンクして一人の子どもに投入される費用が二重にならないようにすれば、可能性はある。

7. 法体系

「福祉」と「教育」に分かれて子どもの施策を行う仕組みが問題である。民法と児童福祉法の関係以上に、これは問題であると思う。子どもを中心として子どもに係わる関連法や関連分野が、統一体系の中にあるべき。単独法でも統一法でも理念と施策が共有できるような法体系にするべき。次世代育成支援計画でも、結局、全省庁をあげて策定する計画ということで掲げておきながら、実質的には未だに福祉と教育のミゾは大きい。特に厚生労働省関係の特定14事業だけに数値目標を掲げたことから、いつまでも福祉・保育中心の次世代育成支援になってしまっている。

8. 供給方法

障害児への施策が消えていく運命にあると思う。児童福祉法の中で管轄するべきだと思う。財源の仕組みを書いた介護保険法と、供給の仕組みを書いた老人福祉法に分かれていても違和感がないが、障害児の場合、供給の仕組みは支援費制度で供給の方は児童福祉法という全く違うものに分かれているために、将来的に障害児の問題は埋もれてしまうと思う。児童福祉法 18 歳未満、障害者の支援費制度は 18 歳以上で、直接契約を結ぶ。18 歳未満の障害児は保護者が契約し、20 歳以上は本人が契約するが、判断能力がない 20 歳以上の障害者の場合は成年後見人がつき契約する。18 歳以上 20 歳未満の場合は誰が契約するのか？民法上は保護者がするしかなく、おかしい話が残ったままになっている。また、虐待している親が虐待している子どものために直接契約を結ぶというおかしな話になる。未成年後見人をつけるには、親権剥奪するしかなく、虐待の場合サービス利用のたびに親権剥奪という事態が起これる。これは非現実的だ。

9. 分権化

10. 財源

本当に国がやりたいのは、三位一体の改革というお金をかけない仕組みだ。少子化対策で国がお金をかけず、地方に任せる仕組みを作りたいのか、出生率を本気で上げたいのかという決断が必要だ。

今後は、今まで通りの「子どもの施策にお金が必要だ」というだけでは無理で、まず自助努力をして、さらに要求したときにも財政が投入されないのであれば、それはもう社会が「子どもはいらない」「少子化対策はいらない」という答えを出したということだ。空港や道路などの整備に相変わらず財政が当てられているが、それを整備しながら少子化対策もなどというのは無理である。そちらにお金が必要ならばそれでもいいが、少子化対策とは言わないで欲しい。

スウェーデンにおける児童福祉政策

(報告者：ストックホルム商科大学欧州日本研究所
鈴木賢志)

1. 児童福祉に関するコミューン行政のプロセス

コミューン行政においては、コミューン議会 (kommunfullmäktige) が最終的な意思決定を行う。ただしこれは年に数日 (日数はコミューンによって異なるが、10 日前後が多い) しか開催されず、各行政分野における具体的な意思決定は、理事会 (Styrelsen) および委員会 (nämnd) に委ねられている。理事会および委員会のメンバーは、コミューン議会の議員が中心であるが、必ずしも議員である必要はない。

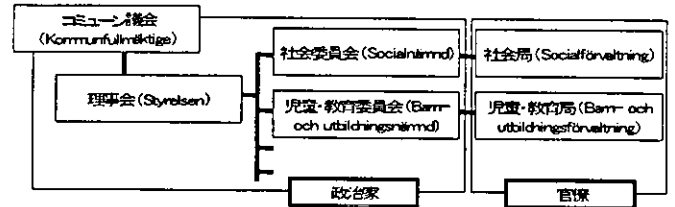
現在、多くのコミューンでは、児童福祉などの各行政分野ごとに委員会が設けられ、これを理事会が統括するという形が取られている。しかし「フリーコミューン実験」を受けた 1992 年の「地方自治法」の改正により、どのような委員会を設けるか、理事会と委員会をどのように位置づけるか、また委員会にどの程度まで意思決定の権限を与えるかは、原則として各コミューンの自治に委ねられることになった。各コミューンは、理事会および選挙委員会・災害対策委員会の 2 つの委員会の設置が義務付けられているのみで、あとは自由な組織作りができるようになっている。

ただし、多くのコミューンは 1992 年以降もそれ以前と同様の委員会を引き続き設けている。例えば 1998 年の調査では全体の 77% に当たる 223 のコミューンが社会委員会を設けており、48% に当たる 138 のコミューンが児童・教育委員会を設けている。その他のコミューンでは、委員会の担当範囲をさらに細分化したり (例えば、児童委員会と教育委員会の分離など)、委員会を行政分野別ではなく地域別に再編成するといった試みがなされている。

なお、議会・理事会との関係でどこまで独自の意思決定が可能かについても各コミューンの自治に委ねられている。ただし、ほとんどのコミューンでは、それぞれの行政分野の政治的な意思決定を委員会に委ねていると考えて差し支えない。

また、委員会は政治的な意思決定を行う機関であって、実際にコミューンで行政サービスを実施する、あ

るいは外部のサービス実施機関を直接選定・監督するわけではない。こうした役割を果たすのは、コミューンの事務方である行政局 (förvaltning) である。行政局は、委員会と対応する形で設置されるのが一般的である。



2. 子どもの福祉における教会の役割

子供の福祉については、教区 (Församling) 単位で様々な取り組みがなされている。例としてストックホルム市内の 29 の教区について調べてみたところ、以下のような活動が行われていることがわかった。

① 開放型就学前学校 (öppen förskola)

ほぼ全ての教区で実施されているサービスである。誰でも事前登録なく自由に参加できる (筆者の個人的な経験では、親の信仰や子供の洗礼の有無は問われない)。開催頻度は 1 週間に 1 度、2 時間程度というのが通例であるが、Hässelby 教区のように、週 3 回、3 時間程度ずつ開催しているところもある。また Högälids 教区のように、子どもの年齢に応じて細かく開催している (0~8ヶ月、8~14ヶ月、14ヶ月~2歳、2~5歳) ケースもある。

② 就学前学校 (förskola)

有料で定員があり、登録された生徒のみが利用できる、いわゆる保育園/幼稚園である。29 の教区のうち、就学前学校を全日制で行っている教区は 2 つ (Hedvig Eleonora および Oscars 教区)、半日制で行っている教区は 4 つ (Gustaf Vasa, Hässelby, Vällingby および Västerleds 教区) ある。対象児童の年齢については、満 1 歳から受け入れる例 (Oscars 教区) もあるが、その他の教区では 3~4 歳からの受け入れとなっている。

③ 学童保育施設 (Fritidshem)

Engelbrekts 教区では、通学児童に対する有料の学童保育を実施している。

④その他の活動

開放型就学前学校と並び、子ども向けのサービスとして多くの教区が実施している活動としては、合唱団や青少年のグループミーティングなどがある。その他には、片親を対象とした会合 (S:t Johannes および Vantörs 教区)、子どもと高齢者の交流の場の提供 (Bromma 教区) などを、子どもの福祉に関連する教区の活動として挙げるができる。

3. 子どもの福祉におけるコミュニンの役割

子どもの福祉に関して、コミュニン単位で運営されている機関や施設は、①児童保育関連、②学校関連、③社会サービス関連に大別することができる。

①児童保育関連

1995年の法改正で、就労・通学している親を持つ子どもを保育する義務がコミュニンに課せられ、さらに2001年および2002年の法改正により、失業中および(年少の子どもの育児のために)育児休暇取得中の親を持つ子どもに対しても、週15時間の保育を提供することがそれぞれ義務付けられることになった。この結果、上記の資格を有する親から施設利用の申請を受けた場合、コミュニンは「不当な遅滞(具体的には3~4ヶ月と解釈されている)なく、なるべく居住地から近い場所の施設(就学前学校・家庭型デイケアセンター)を紹介できるようにしなければならなくなった。なお障害を有する子どもについては、親の状況に関わらず保育を受けることのできる権利を有している。

(1) 就学前学校 (Förskola)

1996年に保育が社会行政から教育行政に移管され、保育機関の名称がそれまでの保育所 (Daghem/Day-care center) から就学前学校 (Förskola/Pre-school) に改められた(ただし改正後も従来と同様に「Dagis」と呼ばれるのが一般的である)。また1998年にはごく大枠的なものではあるが就学前学校用の力

リキュラム (Läroplan) が定められた。

就学前学校は1~5歳が対象で、だいたい15~20人程度の1クラスに3人の職員が配置され、1つの施設に3クラス程度が標準的である。

なお法改正により、2003年から4歳児と5歳児(正確には子どもが4歳を迎える年の秋から)については年間525時間の保育について無料となる「一般就学前学校 (allmän förskola)」制度が設けられた。

(2) 家庭型デイケアセンター (familjedaghem)

就学前の児童については、通常、1人の保育士が自分の家庭で2~3家族の子どもを保育するという形を取る。通学児童に対する学童保育を実施している施設もある。就学前学校が周辺に存在しないような、人口の少ない地域に設けられていることが多い。

(3) 開放型就学前学校 (öppen förskola)

事前登録の必要がなく(=開放型)、料金は基本的に無料で、誰でも自由に参加できる。ただし保護者(親や家庭型デイケアセンターの保育士)の同伴が必要条件であり、子どもだけを置いていくことはできない。そのため実際には、子どものケアというよりもむしろ保護者に対するアドバイスの提供や保護者どうしの情報交換において果たす役割が大きい。

(4) 学童保育施設 (Fritidshem)、開放型学童保育活動 (öppen fritidsverksamhet)

通学児童に対して、学校の放課後に親が勤務先・通学先から帰宅するまでの活動を提供するサービスである。多くは学校との協力体制を有している。前者は主に6~9歳児が利用しており、登録制である。後者は10~12歳向けのサービスで、非登録制である。

②学校関連

(1) 就学前クラス (förskoleklass)

スウェーデンの義務教育の就学年齢は7歳であるが、他の欧州諸国との均衡を図る目的で、1998年に全ての6歳児童を対象とした就学準備用のクラスを設置した。これが就学前クラスである。就学前クラスは義務教育ではないが、実際には大多数(2003年時点で94%)の児童が「0年生」としてこれに参加している。

(2) 基礎学校 (grundskola)、特別学校
(Specialskolan・Särskolan)

基礎学校は7歳から16歳までの10年間の義務教育機関である。身体的な障害のある子どもについては、言語障害あるいは重度の聴覚障害がある場合を除き、基礎学校に通学する。なお言語障害・重度の聴覚障害がある子どもに対してはSpecialskolanと呼ばれる国営の施設が設けられている。

精神的な障害のある子どもに対してはSärskolanがある。これは基礎特別学校(Grundsärskolan)と訓練学校(träningskolan)に分かれる。精神的な障害が比較的軽く、基礎学校のカリキュラムに沿った学習が行える場合は前者、そうでない場合は後者を選ぶことになる。

Särskolanはかつて県の担当であったが、1996年よりコミューンが担当することになった。2003年秋時点で全国に742校あり、10,700人が通学している。

(3) 母国語教育

スウェーデン語以外の言語が母国語である子どもに対して、母国語の教育の機会を設けるのもコミューンの役割である。ただしコミューンがその責を追うのは、適切な教師がおり、かつ生徒が5人以上いる場合に限られている。

③社会サービス関連

コミューンにおける社会サービス関連の活動は、一般にIFO(individ- och familjeomsorgen、個人および家族ケア)と呼ばれる。IFOに関わる法令には、社会サービス法(Socialtjänstlagen: SoL)、依存症ケア法(Lagen om vård av missbrukare i vissa fall: LVM)、青少年保護特別法(Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga: LVU)、親子法(föräldrabalken: FB)が含まれる。つまりいわゆる福祉サービスのうち、先の児童保育関連と学校関連、さらに高齢者・障害者向けサービスを除くサービス、という形でまとめることができる。コミューン自らが行う活動だけでなく、コミューンが設立し運営する機関・施設による活動もIFOである。なお2003年7月に

行われた法改正で、青少年に対する保護について、コミューンが保護者と同等の責任を負うとされた。

IFOの枠内で具体的にどのような機関・施設を設立するかは、コミューンの自主性に委ねられている。IFOの活動をまとめた社会庁(Socialstyrelsen)の年次報告書にも、ごく概略しか記されていない。そこで以下では、ストックホルム周辺のベッドタウンとして若い子持ち世帯が多く、子どもや青少年の福祉に力を入れているという定評のあるナッカ(Nacka)コミューンを例として、子どもの福祉における社会サービス関連の機関・施設を紹介する。

(1) 社会サービス事務局(Socialtjänsten)

子ども関連のみではないが、子どもに関わる社会サービスの相談窓口である。児童虐待を発見した場合の通報先もここになる。予約制。

(2) 社会サービス緊急窓口(Socialjouren)

隣接のTyresöコミューンと共同で実施しており、緊急の相談を受け付ける。コミューンの施設ではあるが警察署内に設置され、土日も含めて深夜2時まで営業している。

(3) 家族向け活動(Familjeverksamheten)

0~12歳の子どもを持つ家族に対するアドバイスとサポート、問題を抱える家族に対する定期的な会合・環境セラピーおよび連絡、何らかの事情で家族と同居できない青少年のための賃貸住宅の提供、6~12歳の子どもの持つ親を対象としたグループ・プログラム、様々な問題を抱える家族どうしが連絡・会合を行うネットワーク・ミーティングの組織が行われている。

(4) 青少年向け活動(Ungdomsverksamheten)

12~20歳の青少年とその親を対象とするもので、アドバイスとサポート、青少年の親のグループの組織、犯罪の加害者と被害者・青少年どうしの紛争の仲介、青少年グループの組織、犯罪で有罪とされた青少年のケアプログラムや社会奉仕活動への参加支援、社会サービス窓口を持ち込まれた警察通報事案のフォローアップ、青少年に対する個別の連絡が行われている。

(5) ミニ・マリア (Mini-Maria)

25歳以下の子ども・青少年を対象として、アルコールや薬物依存症に関するアドバイスを提供する機関である。ストックホルム県との協働事業として2003年4月に開設された。

4. 子どもの福祉における県の役割

子どもの福祉において主要な役割を果たすのはコミュニティであり、県の役割は、基本的にその中心業務である医療サービスを通じた関与に限定されている。具体的には、以下の2つがある。

①BVC (Barnvårdscentral)

0歳から就学前までの子どもの健康面のケアを担当する。料金は無料で、利用は任意であるが、ほとんど全ての子どもが利用している。生まれてはじめての検診は看護師が自宅に訪問し、その後は必要に応じて通うことになる。ワクチン接種や発育チェック、また親に対するカウンセリングも実施している。親に対してはグループ・ミーティングを開き、育児に関する情報提供を行っている。

②BUP (Barn- och ungdomspsykiatri)

県の精神科のケアは18歳未満の子どもを対象とする機関と、それ以上の大人を対象とする機関に分かれており、前者がBUPと呼ばれる。BUPについては、利用料金は無料である。

③依存症に対するケア

薬物・アルコール依存症に対するケアについても、20歳未満とそれ以上で対応を分けているケースが見られる。ストックホルム県では20歳未満を担当するMaria Ungdom (マリア青少年) という機関を特に設置して対応している (S:t Görans sjukhus という県下の病院内に設置)。また県単独で実施するだけでなく、県下の3つのコミュニティと連携してコミュニティ・レベルでの事業も実施している。先のナッカ・コミュニティの活動の中で紹介したミニ・マリアはその1つである (ちなみに他の2つのコミュニティは Botkyrka と

Tyresö である)。

④性および同居に関するアドバイス

避妊方法のアドバイスや性病のチェック、精神面のカウンセリングなどを行う。ストックホルム県の場合、25歳未満の青少年に対して特別な受付が設置されている。

5. 児童虐待に関する仕組み

2003年にスウェーデンで児童虐待 (Barnmisshandel) の被害にあった児童 (0~14歳) の数は7,624人 (0~6歳児1,196人、7~14歳児6,428人)、不当な性的取扱 (Sexuella övergrepp) の被害にあった児童の数は3,245人であった。児童虐待・不当な性的取扱とも近年増加傾向にあり、1990年時点と比べてそれぞれ3倍以上、2倍近くとなっている。

社会サービス法 (SoL) では、病院や社会サービスを含めて、児童・青少年に関わる仕事に従事している全ての者に対して、児童虐待および不当な性的取扱を受けるおそれがある、または受けていることを知った場合には、コミュニティの社会サービス事務局 (Socialtjänsten) に通報する義務を負う (14章1条)。また Rädta Barnen (子どもの保護)、BRIS (Barnens Rätt I Samhället Riksförbundet = 社会における子どもの権利全国連合) などのNGOが虐待に関するカウンセリング活動を広く行っており、こうした団体を通じて通報が届けられる場合もある。

通報を受けた社会サービス事務局の職員 (socialsekreterare) は、虐待のおそれがあると判断した場合には、虐待を受けた子どもとその家族について調査を開始し、どのような保護・支援が必要かを判断し決定する。また刑法上の違法性があると判断された場合には、ここから警察に通報が行くことになる。

社会サービス事務局の職員の調査では、虐待を受けた子ども本人、両親、学校や学童保育所の職員などへの聞き取りが行われる。調査中に虐待が繰り返されるおそれがある場合には、別の場所に暮らすことができるような措置が取られる。調査期間は特段の理由がな

い限り4ヶ月以内にすべきとされている。保護の内容には、家庭で家族と同居しながらのサポート、里親における保護、施設における保護がある。保護内容の決定はその理由とともに保護者、および被害者が15歳以上の場合には本人に対しても書面で通知される。

保護者および15歳以上の本人が決定に同意する場合には、社会サービス法の枠組みで保護の措置が取れるが、決定に同意しない場合には、青少年保護特別法(LVU)による強制措置が必要となる。この場合、社会サービス事務局は県の行政裁判所に申し立てを行い、裁判が行われることになる。このとき保護者および15歳以上の本人は弁護士を立てることができる。

つまり保護を決定するのは、基本的には「サービス提供機関」(社会サービス事務所)であるが、保護者や本人の意に反する決定は「裁判所」によってのみ行うことができるということになる。なお「委員会」(社会委員会などIFOを担当する委員会)は「サービス提供機関」の決定や運営について最終的な政治責任を負っている。

なお青少年保護特別法では、保護の必要性が明確で、かつ緊急に強制的な対応を要する場合には社会委員会(またはその他該当委員会)の長が仮決定を下すことが可能である。この場合、仮決定を県の行政裁判所に1週間以内に提出しなくてはならない。また行政裁判所は特段の理由がなければ受理後1週間以内に結論を出さなければならない。さらに社会サービス事務所は、仮決定から4週間以内に調査を完了し行政裁判所に改めて出願をしなければならない。

6. 少年非行の保護に関する仕組み

少年非行の保護に関する仕組みは、それが刑事責任を問われるような重大な事件でない限り、上記の児童虐待のケースと同様である。従って家庭で家族と同居しながらのサポート、里親における保護、施設における保護がある。

スウェーデンの青少年向け保護施設は「青少年の家」(Ungdomshem)と呼ばれる。国営で、国立施設庁(Statens institutionsstyrelse)が管轄している。全国に35ヶ所あり、その収容定員は2004年時点で696

人である。また2003年に収容された人数は997人(うち男子が650人、女子が347人)であった。このうち半数以上の55%が仮決定によるもので、これに薬物・アルコール依存症など本人の行動を理由とするもの(32%)が続く。児童虐待など周囲の環境を理由とした入所は1%である。これらはいずれも青少年保護特別法に基づく措置であり、残りの約10%は社会サービス法に基づき、保護者または15歳以上の本人が任意で入所したものである。なお平均入所期間は178日であった。

刑事責任を問われる場合でも、1999年に施行された閉鎖型青少年保護実施法(Lag om verkställighet av sluten ungdomsvård:LSU)により、15~17歳の少年を刑務所に服役させる代わりに更正施設に送致する制度(閉鎖型青少年保護制度)が設けられた。スウェーデンの刑事責任年齢は15歳以上であり、その年齢以上であれば刑務所への服役が可能であるが、刑罰を科すよりも、既存の更正施設において保護・教育し、自立・社会復帰できるようにすべきであるという意見が大勢を占めていることが、この新しい制度の背景にある。この更正施設は「青少年の家」の一部に併設されている。なお一般の刑務所と分ける形で少年刑務所を設立するという考え方もあるが、これは支持されていない。

閉鎖型青少年保護制度のもとでは、特に理由がなければ裁判所が14日から4年の範囲で収容期間を決定する。この期間は懲役と同じく罪の軽重に基づいて定められる。保護・教育に当たっては、コミュニケーションの社会サービス事務所と国立施設庁が協力して取り組んでいる。

7. 保育サービスの仕組み

①サービスの現状

保育サービスの内容については、すでに上記3-①で紹介しているので、ここではそれらのサービスが実際にどの程度行われているのかを示すことにする。

スウェーデンコミュニケーション連合(Svenska Kommunförbundet)のまとめによると、2003年秋時点で就学前学校・家庭型デイケアセンター・学童保育施設に登録された子どもは、それぞれ約35万人・約4

万人・約34万人である。対象年齢の児童数における割合でみると、1～5歳児の76%が就学前学校に、7%が家庭型デイケアセンターに登録されており、また6～9歳児の75%が学童保育施設に、1%が家庭型デイケアセンターに登録されている。つまり1～5歳児の83%、6～9歳児の76%が何らかの保育サービスを受けているという状況である。なお、非登録制の開放型就学前学校および開放型学童保育活動については、それぞれ全国に551ヶ所・581ヶ所の拠点が設置されている。

時間的な推移をみると、1975年時点では保育所（後の就学前学校）および家庭型デイケアセンターの登録児童数はそれぞれ7万人程度ずつであったが、保育所／就学前学校はその後急速に増加した。1995年に35万人を超え、その後児童数の減少もあっていったん減少したが、2001年以降はまた増加に転じている。他方、家庭型デイケアセンターは1980年代に15万人を超える時期があったが、近年は一貫して減少し、現在の4万人に至っている。

学童保育施設の登録数については、1975年に2万人程度であったものが1990年に10万人を超えた後に急速に増加し、現在の34万人となっている。開放型就学前学校は近年減少傾向にあり、約1,000ヶ所あった1997年から現在は半減している。現在、290のコミュニティのうち半数近くの138のコミュニティが、開放型就学前学校を完全に廃止している。開放型学童保育活動の拠点数は開放型就学前学校と同程度であるが、実施しているコミュニティの数は全体の4分の1程度であり、比較的少数のコミュニティに集中して設けられていることがわかる。

1クラスの大きさについては、2003年時点で就学前学校が17.2人（職員1人当たりの児童の数は5.4人）、学童保育施設が30.1人（職員1人当たりの児童の数は18.2人）となっている。また家庭型デイケアセンターにおける職員1人当たりの児童数は5.2人である。

なお、スウェーデン政府は就学前学校の質の向上を図るべく、2005年に10億クローナ、2006年と2007年にそれぞれ20億クローナを支出することになっている。これにより、1クラスの大きさが15人、職員1人当たりの児童数が5.0人になることが期待されている。

②サービスの運営者

1990年代以降、保育・学校の分野でもコミュニケーション以外の者が運営する民営の施設が急速に増加した。2003年に民営の施設に登録した児童数とその割合をサービス別に見ると、就学前学校では約6万人で全体の17%、家庭型デイケアセンターでは約4千人で全体の9%、学童保育施設では約3万人で全体の8%を占めている。またこのように民間の事業参入を認めているのは239のコミュニティであり、これは全体の82%に当たる。

就学前学校についてさらに詳しく示したのが下表である。これによると、学校数ベースでは全国8,791校中25%に当たる2,175校が民営であることがわかる。民営の中では、保護者組合によるものが996校（11%）と最も多く、職員組合によるものが238校（3%）、企業が経営しているものが400校（5%）となっている。

1校当たりの規模は、公営の44人に対して民営が27人と、民営の方が概して規模が小さい。特に保護者組合によるものは21人となっている。他方、企業経営によるものは1校当たり45人と、公営の施設とほぼ同じ規模であることがわかる。

運営者別にみた就学前学校の状況（2003年）

	学校数	登録児童数	全体に占める割合		1校当たりの登録児童数
			学校数ベース	登録児童数ベース	
全体	8,791	351,722	-	-	40
うち公営	6,616	293,075	75%	83%	44
民営	2,175	58,647	25%	17%	27
うち保護者組合	996	21,026	11%	6%	21
職員組合	238	6,571	3%	2%	28
企業	400	17,920	5%	5%	45
その他	541	13,130	6%	4%	24

資料 Skolverket

③保育サービスにおける支出および財源

2003年における保育サービスの支出規模をみると、就学前学校が326億クローナ（登録児童1人当たり95,000クローナ＝約150万円）、家庭型デイケアセンターが31億クローナ（登録児童1人当たり71,700クローナ＝約115万円）学童保育施設が103億クローナ（登録児童1人当たり29,900クローナ＝約48万円）となっている。

コミュニティ財政では、各行政分野ごとに収支が独立しているわけではないため、これらの保育サービスにおける支出がどのような財源で賄われているのかは明

らかではない。従ってコミュニオン全体の財源について示しておく、地方税収が70%、国からの一般補助金が10%、国からの特定補助金が4%、サービス利用者から徴収した料金収入が7%、賃料その他の事業収入が5%、その他が4%となっている。

利用料については、従来、サービスの利用時間・保護者の収入・保護者の子どもの数に基づいてコミュニオンが自由に設定していたが、2002年1月よりこれに徴収上限を設ける制度が作られた。この徴収上限制度(Maxitaxa)を採用するか否かはコミュニオンの裁量に委ねられているが、採用した場合、それによって生ずる収入の低下分は特定補助金として国から補填されることから、全てのコミュニオンが採用している。

その結果、現在、就学前児童向けサービス(就学前学校および家庭型デイケアセンター)の月額利用料に世帯収入の1~3%(子どもの数に応じて異なる)という上限が、さらに子ども1人目は1,260クローナ(約2万円)、2人目は840クローナ(約1万3千円)、3人目は420クローナ(約7千円)という絶対的な上限が設けられている。また学童向けサービス(学童保育施設および家庭型デイケアセンター)については、世帯収入の1~2%、かつ、子ども1人目は840クローナ(約1万3千円)、2人目・3人目は420クローナ(約7千円)という絶対上限が設けられている。

④利用申込みの方法(ストックホルム市の例)

保育サービスの利用申込みは、保護者が、公営のサービスを利用する場合にはコミュニオンの窓口、民営のサービスを利用する場合には直接その事業者に対して行う。公営の場合、可能な限り自宅(学童保育施設の場合には、自宅または学校)に近い場所を確保するよう努める。さらに1)希望するサービスの形態、2)希望する場所、3)兄弟姉妹が既に登録されているか、4)保護者のその他の希望、が考慮される。

利用申込書には、希望するサービスの形態と希望する利用開始年・月、さらに児童および保護者の母国語(スウェーデン語以外の場合)を記す欄があるが、その他の希望については定型のフォームがあるわけではなく、希望を自由に記述することになる。

ストックホルム市は申請を受けると「不当な遅滞なく」施設を紹介するという学校法(上記3を参照)に

基づき、3ヶ月以内に施設を紹介する。※ただし筆者の個人的な見聞によると、ストックホルム市の場合、3ヶ月以内に紹介された施設が保護者の希望に合う確率は低く、希望に沿った施設が紹介されるまでかなり長く待っている保護者が多いようである。

このようなストックホルム市の手続きは、スウェーデンでは標準的なものと考えられるが、コミュニオンによってはかなり先進的な取り組みを実施しているところがある。例えばナッカ市では、公営・民営を問わず全ての施設の情報(定員や職員数のみならず、学校の方針や特長なども掲載されている)を同じ形でウェブ上に掲載し、またインターネット上に各市民の口座を設け、バウチャー(Barnomsorgscheck)を与えて直接ウェブ上で施設を選択させるという試みを実施している。またここには各校の待ち行列の人数も示されている。

⑤サービス評価の仕組み

コミュニオンの保育サービスの評価には、1)コミュニオンがサービスを適切に供給しているか、というコミュニオンに対する評価と、2)各施設がサービスを適切に実施しているか、という施設に対する評価がある。1)については、学校庁(Skolverket)が調査を実施して報告書を公表している(Skolverket 2003)。2)は、各コミュニオンがその管轄内の施設に対して行う評価であり、その評価方法は特に統一されているわけではない。学校庁が2004年に実施した調査(Skolverket 2004: 51)によると、評価方法として最もよく実施される割合が高かったのが「校長との対話」であった(全コミュニオン/コミュニオン内地区の82%が「よく行う」と回答)。これに「施設の活動報告書」(同67%)、「コミュニオンによる評価調査」(同48%)、「施設の自己評価」(同38%)が続ぎ、最も割合が低かったのは「施設の訪問」(同27%)であった。

8. ひとり親家庭の福祉

スウェーデンの家庭に関する2003年の統計によると、0~17歳の子どもがいる世帯のうち、21%が母子

家庭、5%が父子家庭である。またそのうち44%の母子家庭、32%の父子家庭に2人以上の子どもがいる。

①ひとり親家庭に対するサービスの仕組み

教区やコミュニオンにおける児童・家族向けサービスの中で、ひとり親家庭に対するカウンセリングや、グループ・ミーティングなどが行われるケースはあるが、社会サービス法をはじめ、現行の法令では、ひとり親家庭を特に対象としたサービスを保障していない。保育サービスについても、ひとり親家庭の場合にはそれなりに優先してサービスを受けられるものと考えられるが、学校法にはそのような規定は存在しない。

経済的な保護についても、所得補償 (Socialbidrag) や住宅補助 (bostadsbidrag) において、ひとり親家庭を一律で優遇するような要件は見当たらない。ただし、ひとり親家庭 (特に母子家庭) は概して経済的に厳しい状況にあるため、生活保護 (Socialbidrag) を受けている者の割合が両親家庭よりも非常に高いことが知られている。例えば2002年の統計では、ひとり親家庭における生活保護受給家庭の割合は21% (母子家庭に限れば23%) となっている。これは両親家庭における割合 (5%) の4倍以上である。

②養育費の徴収システム

両親が離婚/別居した場合の子どもの養育費は、基本的には当事者どうしの問題であるが、子どもの養育を任せられながら、様々な理由によって十分な養育費が得られないことがある。こうした保護者を保護するために、親子法は維持支援 (Underhållsstöd) 制度を定めている。

これは、1) 養育費を支払うべき親が義務を果たしていない、2) 養育費は支払われているがその額が一般的にみて十分でない、3) 父親の認知が確定していない、4) 両親が子どもの面倒を交互にみている、5) 独身者が養子を取った、といった場合に、養育者である親に月額1,173クローナ (約19,000円) を社会保険から支給する制度である (ただし上記4) のケースでは両親が半額ずつ受け取る)。この額は従来物価スライドに連動していたが、国家財政の建て直しと親の責任の自覚を促すという理由から1994年以降は定額とされ、現在に至っている。

この制度が適用されると、養育費を支払うべき親には、社会保険庁に対して養育費を償還する義務が発生する。その償還額は、全額 (1,173クローナ) を上限として、支払義務者の所得水準によって決定される。

③DV被害者の保護

スウェーデンは1998年に刑法を改正し、女性の人格の重大な侵害 (grov kvinnofridskränkning) を追加した。従来の刑法では、男性が自分の妻や同居人に繰り返し暴力を振るった場合に、個々の暴行に対して個別の罰を与えることしかできなかった。しかし、新しい罪を追加したことで、それらの暴行を一連のものとして捉え、女性の自尊心を傷つけたことを罪として特定し、その分の罰を上乗せできるようになった。

他方、社会サービスの枠組みでDV被害者を特に保護するような仕組みは現在設けられていない。ただし社会サービスに携わる職員に対してDVに関する知識を浸透させる試みを地域レベルで行っているところがある。ストックホルム県下のコミュニオンがストックホルム県の警察当局や社会庁、国立公衆衛生研究所 (Folkhälsoinstitutet) などと連携して1996年より実施している「女性の人格オペレーション」(Operation Kvinnofrid) がそれである。Operation Kvinnofridでは、職員の教育だけでなく、県下の高校に出向いてDVに関する認識を広めるような啓発活動も行っている。

9. 里親制度の仕組み

①里親制度の運営

里親制度は、保護者や本人がアルコールや薬物の依存症、(特に精神的な) 病気、あるいはその他の理由で子どもが保護者から離れて暮らした方が良いと判断された場合に行われる。運営主体はコミュニオンであり、児童虐待や少年非行の場合と同様に、社会サービス法 (保護者の同意がある場合) または青少年保護特別法 (保護者の同意がない場合) に基づいて行われる。

里親となる家庭は、必ずしも複数の家族が住む家庭である必要はなく、独身者であっても構わない。家族をもう1人受け入れられる環境を有しており、児童や青少年の問題に理解がある (ただし専門家である必要

はない)、ということのみが求められる条件である。

里親になると、生活費と報酬が支給される。スウェーデンコミュニケーション連合が示している標準的な支給額(2004年)は、生活費が3,400~5,500 クローナ(54,000~88,000円)、報酬が3,900~8,800 クローナ(62,000~141,000円)である。金額はこの範囲内で、受け入れた児童・青少年の年齢やケアの必要性などに応じて個別に決定される。

2003年11月時点で、10,700人が里親を利用している。これは社会サービス法または青少年保護特別法による措置を受けている児童・青少年の72%を占めており、里親が児童・青少年に対して最も多くとられる措置であることがわかる。根拠法令別では、特に社会サービス法による措置の場合が75%と最も高い。青少年保護特別法による措置では、緊急措置の42%、その他の措置の66%が里親制度を利用している。

②里親の質の確保

里親を希望する家庭から申請を受けると、市の担当者は家庭訪問やインタビュー、公的な履歴のチェックによる審査を行う。さらに、里親の経験がない場合には教育研修が実施される。ストックホルム市の場合、毎年春と秋に無料の教育研修コースが提供されている。また里親どうしの情報交換の機会なども設けられている。

10. 児童福祉にかかわる専門職

①専門職の種類

児童福祉にかかわる専門職には、1) 就学前学校教員(förskollärare)、2) 学童保育教員(fritidspedagog)、3) 児童保育士(barnskötare)、4) デイケア保育士(dagbarnvårdare)、5) 余暇活動指導員(fritidsledare)の5種類がある。

②専門職の養成

就学前学校教員および学童保育教員になるには、大学学部レベル(スウェーデンは3年制)の専門教育を受ける必要がある。卒業には120~220単位の取得が必要であるが、そのうち60単位は他のレベルの教員と共通の一般プログラムである。なお、特に教員試験があ

るわけではなく、140単位以上を取得することで就学前学校教員/学童保育教員の資格を得ることができる。

児童保育士は、高校レベル(3年間)の「児童および学童保育プログラム」の履修によって資格が得られる。成人向け高校(Komvux)でもプログラムを提供しているところがある。また成人学校では、障害児に対するケアなど保育士向けの追加的なプログラムを提供している場合もある(通常1年)。デイケア保育士は家庭型デイケアセンターを開設・勤務している者である。児童保育士の資格があれば十分であるが、コミュニケーションによる教育研修も行われている。

余暇活動指導員は、児童・青少年および高齢者の余暇活動の指導に当たる者であり、生涯高等教育学校(Folkhögskola)が資格を得るための2年間のプログラムを用意している。また大学によってはその他の教育プログラムと併せて提供していることもある。

③専門職員の配置

2003年秋時点で、就学前学校には65,498人の教職員が雇用されている(フルタイムに換算した人数)。そのうち49.5%が就学前学校教員資格者、42.1%が児童保育士資格者、0.8%が学童保育教員資格者、0.2%が余暇活動指導員資格者となっている。家庭型デイケアセンターの雇用者は7,687人であるが、そのうち児童保育士資格者が32.0%、コミュニケーションのプログラムなどその他の教育研修を受けた者が36.0%、就学前学校教員・学童保育教員など教員の資格を有する者が2.8%となっている。

開放型就学前学校の職員数は734人で、そのうち73.8%が就学前学校教員資格者、12.9%が児童保育士資格者、4.0%が学童保育教員資格者である。学童保育施設については、18,778人の雇用者のうち、30.5%が学童保育教員資格者、23.5%が就学前学校教員資格者、3.1%が余暇活動指導員となっている。

参考資料

[英文資料]

Meri, T. (2003) Prison is no place for a child. Stockholm: Swedish Institute. <http://www.sweden.se/templates/cs/Article___6975.aspx>

- Ministry of Health and Social Affairs (2003) Swedish Family Policy, Stockholm: Regeringskansliet.
<http://www.sweden.se/templates/cs/BasicFactsheet___6952.aspx>
- Nylén, L. and Heimer, G. (2000) Sweden's response to domestic violence. Stockholm: Swedish Institute.
<http://www.sweden.se/templates/cs/Article___2323.aspx>
- Swedish Institute (2004) Childcare in Sweden, Stockholm: Swedish Institute.
<http://www.sweden.se/templates/cs/BasicFactsheet___4132.aspx>
- [スウェーデン語資料]
- Barnens Rätt I Samhället Riksförbundet (2004) Faktablad barnmisshandel och sexuella övergrepp. Stockholm: Barnens Rätt I Samhället Riksförbundet.
<<http://www.bris.se/library/fact.asp>>
- Barnombudsmannen (2004) Upp till 18 ? fakta om barn och ungdom. Örebro: Statistiska centralbyrån.
<<http://www.bo.se/adfinity.aspx?pageid=4332>>
- Finansdepartementet (2003) Kommuner och landsting ? organisation, verksamhet och ekonomi, Stockholm: Regeringskansliet.
<<http://www.regeringen.se/sb/d/354/a/3696>>
- Grönwall, P. (2004) Skilda världar – en kartläggning av särlevande föräldrar, ombildade familjer och deras barn inom bidragssystemen, Stockholm: Riksförsäkringsverket.
http://www.rfv.se/press/pm/2004/docs2004/pm21_04/difworlds.pdf
- Gustafsson, A. (1999) Kommunal självstyrelse: Kommuner och landsting i det politiska systemet, Stockholm: SNS Förlag.
- Riksdagens revisorer (2002) Familjehemsvården. Stockholm: Riksdagens revisorer.
<<http://www2.riksdagen.se/internet/rr-web.nsf>>
- Skolverket (2003) Plats utan oskäligt dröjsmål 2003, Stockholm: Skolverket.
<<http://www2.skolverket.se/BASIS/skolbok/w ebext/trycksak/DDW?W=KEY=1220>>
- (2004) Förskola i brytningstid - Nationell utvärdering av förskolan, Stockholm: Skolverket.
<<http://www2.skolverket.se/BASIS/skolbok/w ebext/trycksak/DDW?W=KEY=1272>>
- (2004) Skolverkets lägesbedömning av barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2004, Stockholm: Skolverket.
<<http://www2.skolverket.se/BASIS/skolbok/w ebext/trycksak/DDW?W=KEY=1364>>
- Socialstyrelsen (2002) Socialtjänstlagen – Vad gäller för dig från 1 januari 2002? Stockholm: Socialstyrelsen.
<<http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/4B94F368-7700-4BF5-936D-32FC33D4A353/1453/20021148.pdf>>
- (2004) Barn och unga – insatser år 2003, Stockholm: Socialstyrelsen.
<<http://www.sos.se/FULLTEXT/44/2004-44-9/s ammanfattning.htm>>
- (2004) Folkhälsa och sociala förhållanden Lägesrapport 2003, Stockholm: Socialstyrelsen.
<<http://www.sos.se/FULLTEXT/131/2004-131-1/Sammanfattning.htm>>
- (2004) Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2003, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Statens institutionsstyrelse (2004) Basfakta om Statens institutionsstyrelse, Stockholm: Statens institutionsstyrelse.
<http://www.stat-inst.se/document/Fakta_basfakta_SiS01.pdf>
- (2004) Basfakta om särskild ungdomsvård, Stockholm: Statens institutionsstyrelse.
<http://www.stat-inst.se/document/Fakta_ba

- sfakta_LVU01.pdf>
- (2004) SiS statistik år 2003, Stockholm: Statens institutionsstyrelse.
<http://www.stat-inst.se/document/2004_6.pdf>
 - Statistiska centralbyrån (2004) Barn och deras familjer 2003, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
<http://www.scb.se/templates/publdb/publication___2725.asp&plopnr=1742>
 - Stockholm stad (2003) Ett sätt att leva – Att vara familjehem/ försterfamilj, Stockholm: Stockholm stad.
 - (2004) Barns rättigheter och socialtjänstens skyldigheter, Stockholm: Stockholm stad.
<http://www.stockholm.se/files/68400-68499/file_68421.pdf>

Svenska Kommunförbundet (2004) Aktuellt om skola och barnomsorg, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
<http://uno.svekom.se/skpubl/index.htm?http://uno.svekom.se/skpubl/publdoc.jsp?searchpage=/dummy&search1_all=Aktuellt*+om*+skola*+och+barnomsorg*&opl=&db=KATA&from=1&to_c_length=20&currdoc=1>

※ホームページの参照アドレスは 2005 年 1 月 2 日現在のもの。

[関連機関のホームページ]

BRIS (社会における子どもの権利全国連合)

<http://www.bris.se/>

Rädda Barnen (子どもの保護)

<http://www.rb.se/>

学校庁 <http://www.skolverket.se/>

国立施設庁 <http://www.stat-inst.se/>

子どもの権利オンブズマン

<http://www.bo.se/>

社会庁 <http://www.socialstyrelsen.se/>

スウェーデンコミューン連合

<http://www.lf.svekom.se/>

スウェーデン中央統計局

<http://www.scb.se/>

ストックホルム市

<http://www.stockholm.se/>

全国労働市場庁

<http://ams.se/>

ナッカ市

<http://www.nacka.se/>

分担研究報告

「障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、非行児童福祉における各領域の特徴」

分担研究者 神奈川県立保健福祉大学 新保 幸男
協力研究者 上智大学 網野 武博
協力研究者 東海大学 小林 理

研究要旨：障害児童福祉については、①サービス提供の中心は市町村、②在宅支援だけではなく、入所型施設についても契約制度を導入する必要性が指摘された。③在宅支援を中心とするサービス体系に移行する必要があると共に、④個人給付中心が望ましいとされた。また、教育との連携を重視すべきとの見解が強かった。その上で、障害者自立支援法の方向性を指示する見解があった。⑤子どもから大人までの連続性を重視する見解が強かった。

ひとり親家庭福祉については、①母子自立支援員の役割などをはじめとして、市町村中心で対応する必要性が指摘された。②母子生活支援施設の契約制については現行制度を肯定する見解が強かった。DVケースについては職権での保護の仕組みを重視する意見が強かった。③保育サービスの利用という在宅支援を重視すると共に、就労や養育費取得支援について関心が強かった。④福祉と労働との連携強化を期待する見解が強かった。

非行児童福祉については、①市町村中心という考え方や契約制度を重視するという考え方は特になかった。②職権保護の考え方を契約制に移行すべきという意見はみられなかった。③財源については、税金で対応するという考え方が強かった。④青少年行政、教育との連携を強化すべきとの意見が強かった。

共通質問事項については、①200年後を見据える気持ちで制度設計をする必要がある。②成長発達段階に添う形で支援を総合的に受けられるように制度設計する必要がある。③非常勤対応で行われることが増えているが常勤対応を考えるべきである。その際、必要に応じて民間がサービス提供の主体として重視される必要もある。④コミュニティづくりという視点から分権化を考える必要がある。⑤基礎自治体への財源委譲を進めるべきである。という意見が強かった。

I. 研究目的

「子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究」の一環として、本分担研究では、①契約制度への移行が進み始めている「障害児童福祉」と「ひとり親家庭福祉」、②司法や警察との関係から職権保護の性格が強い「非行児童福祉」について、将来展望を含めた有識者の意見をもとめ、将来のあるべき姿を検討することを目的としている。

II. 研究方法

本研究は2か年継続研究の第1年目であり、今年度は、各分野の有識者に対し、個別領域5つ、共通項目

5つからなる半構造化面接による調査を実施し、有識者の意見を聴取した。今年度の調査においては、障害児童福祉について3名、ひとり親家庭福祉について4名、非行児童福祉について3名を対象に実施し、各有識者の見解を整理することを目指した。また、結果のまとめ及び分析においては、比較的共通して聴取された見解や、オリジナル性の強い見解を取りあげて整理するにとどめた。また、倫理的配慮として、インタビューの結果概要を本報告に記載することについて事前に同意していただくとともに、調査対象者の匿名性を確保するよう配慮を行った。

半構造化面接において事前に設定した質問事項につ

いては、障害児童福祉については下記Ⅳに、ひとり親家庭福祉については下記Ⅴに、非行児童福祉については下記Ⅵに、共通事項については下記Ⅶにそれぞれ記しているとおりである。面接に際しては、事前に質問事項のメモを調査対象者にお送りし、十分な時間的余裕を持って質問に応じていただくように配慮した。また、面接調査は、分担研究者である新保幸男、もしくは協力研究者である小林理のどちらかが単独で実施した。面接調査の進行に関しては、こちらが設定した質問事項の順番に沿うように進めることを基本としたが、調査対象者が話す話の流れをできるだけ重視しながら面接調査を進めた。

Ⅲ. 研究結果の概要

障害児童福祉については、①サービス提供の中心は市町村、②在宅支援だけではなく、入所型施設についても契約制度を導入する必要性が指摘された。③在宅支援を中心とするサービス体系に移行する必要があると共に、④個人給付中心が望ましいとされた。また、教育との連携を重視すべきとの見解が強かった。その上で、障害者自立支援法の方角性を支持する見解があった。⑤子どもから大人までの連続性を重視する見解が強かった。

ひとり親家庭福祉については、①母子自立支援員の役割などをはじめとして、市町村中心で対応する必要性が指摘された。②母子生活支援施設の契約制については現行制度を肯定する見解が強かった。DVケースについては職権での保護の仕組みを重視する見解が強かった。③保育サービスの利用という在宅支援を重視すると共に、就労や養育費取得支援について関心が強かった。④福祉と労働との連携強化を期待する見解が強かった。

非行児童福祉については、①市町村中心という考え方や契約制度を重視するという考え方は特になかった。②職権保護の考え方を契約制に移行すべきという意見はみられなかった。③財源については、税金で対応するという考え方が強かった。④青少年行政、教育との連携を強化すべきとの見解が強かった。

共通質問事項については、①200年後を見据える気持ちで制度設計をする必要がある。②成長発達段階に添う形で支援を総合的に受けられるように制度設計す

る必要がある。③非常勤対応で行われることが増えているが常勤対応を考えるべきである。その際、必要に応じて民間がサービス提供の主体として重視される必要もある。④コミュニティづくりという視点から分権化を考える必要がある。⑤基礎自治体への財源委譲を進めるべきである。という意見が強かった。

Ⅳ. 障害児童福祉について

(1) 概要

①サービス提供の中心は市町村、②在宅支援だけではなく、入所型施設についても契約制度を導入する必要性が指摘された。③在宅支援を中心とするサービス体系に移行する必要があると共に、④個人給付中心が望ましいとされた。また、教育との連携を重視すべきとの見解が強かった。その上で、障害者自立支援法の方角性を支持する見解があった。

(2) 各論

1. 障害児通園と契約制について、

契約よりも前の段階、すなわち生まれてから障害が発見され利用契約へとつながる過程がどのような経過でむすびついていくのかが重要である。日本は家族が抱え込むことで発見が遅くなることや、サービス利用にむすびつかないことがある。地域住民、保健所、病院、市町村などさまざまな主体が、子どもの成長段階をとおして体系的に関わる必要がある。

2. 障害児施設入所の措置制度について

日本において措置制度は、救われるべき子どもの命が守られたり、職員の安定的な実践基盤となったり、一定の基盤をつくってこれには貢献した。他方で、実践がその基盤の上にあぐらをかいたり、管理的となったり、施設が閉鎖的となってしまったことに課題が出ている。外から積極的に人材が入ったり、地域の中で当事者による施設をつくったりと、措置か否かではなく、施設が開かれているかどうか重要である。

3. 親（保護者）が子の障害を認識していくための支援について

親が認識するということの背景に、日本では、当事者が自らのデマンドを表出することに困難をもってい

る状況がある。自分達がデマンドを社会に向けて表出するためのトレーニングの機会が必要である。英ブリストル大学等では当事者から学ぶという試みが積極的に行われている。また一緒に歩いていこうという市民を含めた担い手や問題の社会的認知が必要でもある。

4. 支援費制度について

介護保険と支援費の関係では、障害問題の当事者に応能負担から応益負担への転換という大きな問題があらわれてきている。「利用者」対「介護事業者」の関係だけでなく、子どもを育てる親と自治体とのかけひきや引っ張り合いという状況がでてきている。ケアの質の問題は、在宅で暮らすシステムを多面的につくることが必要である。

5. 障害児をめぐる母子保健、障害児教育、社会福祉の連携について

日本では、子が生まれてから成人して社会に出て行くまでの過程で、母子保健の分野→特殊学級など教育の分野→社会へ出て行く中で利用する社会福祉の分野という連続が断ち切られてしまっているのが現状である。親のもとで生活する時期から自立して親なき後生活していく段階まで、地域コミュニティのなかで生活できることが重要である。

V. ひとり親家庭福祉について

(1) 概要

①母子自立支援員の役割などをはじめとして、市町村中心で対応する必要性が指摘された。②母子生活支援施設の契約制については現行制度を肯定する見解が強かった。DVケースについては職権での保護の仕組みを残す必要が指摘された。③保育サービスの利用という在宅支援を重視すると共に、就労や養育費取得支援について関心が強かった。④福祉と労働との連携強化を期待する見解が強かった。

(2) 各論

1. 母子家庭の就労支援について

近年の政策動向は、長くおきざりにされてきたひとり親家庭の就労支援という分野がようやく一歩踏み出

したという実感がある。日本の母子家庭の就労率は高かったが、就労の内実や児童扶養手当の受給状況等も含め、賃金労働で生活するにはほど遠い現状がある。他方、死別、生別、非婚などにより、ひとり親家庭には、大きな収入差が出てきており生活状況に多様性が出ていないのか。今後、自治体には、①母子のキャリアアップのための特別訓練手当を積極的に活用する方向を打ち出してほしい、②常勤化したら補助を出すしくみをつくってほしい、③自立へむけた心身のケア（DV被害者等）などのサポートの充実、④就労支援センターの有効性を高めるため就労情報の集約等利用者に活用されるしくみをつくってほしい、などの要求をしたい。また、父子家庭の就労問題が母子とは異なった形で現れることの把握や対策も不十分である。

2. 養育費について

養育費の支払のしくみができてきていることは良いことであるが、制度ができて、父親の認識が低いことが大きな壁となっている。給料天引きにしても、本人の子育てへの自覚が希薄である。継続的支払へ向け、不履行のペナルティや離婚届の養育費支払確認欄の設置など、払うことが責務であることを認識する「もう一つのしほり」が検討されるべきなのかもしれない。

3. 母子生活支援施設の広域利用について

母子の施設利用については、ますます広域利用のシステムが重要な役割を担うようになってきている。ひとり親家庭福祉が自治体単位になっていくほど、DVの被害者など利用者の立場からは、広域利用のしくみが求められてきている。緊急一時保護に関わる広域利用では、費用弁済のしくみ（送り手か受け手かどちらがどのように費用をもつのか）の検討が求められる。また、母子生活支援施設に関しては、施設の地域への開放の機能と地域からクローズして利用者を守る機能の両立が求められていることも重要で、入所はサテライト機能、保護はコア施設機能という施設形態等の検討も必要である。

4. 母子自立支援員の役割について

母子の相談が母子自立支援員により担われることになったことは大きな朗報であった。しかし、母子自立

支援員自身が厳しい環境で仕事をするようになっていく。母子自立支援員に期待される役割は大きいですが、それがこなすことができる職場環境や立場を保障することが不十分である。母子自立支援員だけでなく、それをかこむネットワークやITの活用など支援する体制も必要である。

5. DV問題の相談や保護のしくみについて

①暴力が社会に根付いてしまっていることの問題がある。②加害者への対応が手つかずに残ってきており、家族全体でサポートする視点が必要である。③地域として問題を発見することや、家族をサポートするというグランドデザインが遅れている。④DVについての専門家のチーム化が遅れている。他方で警察（生活安全課）がこの問題に認識を持つようになったことは大きな変化である。地域における気づきのしくみが必要である。

VI. 非行児童福祉について

(1) 概要

①市町村中心という考え方や契約制度を重視するという考え方は特になかった。②職権保護の考え方を契約制に移行すべきという意見は見られなかった。③財源については、税金で対応するという考え方が強かった。④青少年行政、教育との連携を強化すべきとの意見が強かった。

(2) 各論

1. 少年非行に関する福祉行政と青少年行政との関わりについて

近年の行政のあり方については、対症療法的な対応となっている傾向を感じる。他の項目でもふれたように、家族の生活状況の変化が及ぼしている影響の検討からなされる必要がある。

2. 児童自立支援施設と少年院の機能について

双方の役割は現状のとおりでよい。

3. 少年非行に関する児童福祉法と少年法について

少年非行に関して厳罰主義の方向に向かっているが、

根の問題に眼を向けずに厳罰化しても解決には結びつかない。また、厳罰化の動きを子ども達が追いつけながら、それに応じた対応をするのではないかと。

4. 少年非行に関する児童相談所と家庭裁判所の機能について

少年非行に関して、現在の児童相談所は十分な対応ができていないのではないかと。児童虐待問題に忙しく、見ているだけで、少年非行ケースの相談を持ちかけることが気の毒に感じる。

5. 少年非行をめぐる事実の扱い方について

事実の把握については、警察が積極的にかかわる必要がある。一方で、相談については福祉部門が中心になるべきである。

VII. 共通事項について

(1) 概要

①200年後を見据える気持ちで制度設計をする必要がある。②成長発達段階に添う形で支援を総合的に受けられるように制度設計する必要がある。③非常勤対応で行われることが増えているが常勤対応を考えるべきである。その際、必要に応じて民間がサービス提供の主体として重視される必要もある。④コミュニティづくりという視点から分権化を考える必要がある。⑤基礎自治体への財源委譲を進めるべきである。という意見が強かった。

(2) 各論

1. 理念

児童福祉の問題であっても、子ども家庭の観点から取り組まなければならない。その際、家族の状況が重要となるが、現在の状況を十分に把握した上で、200年後を見据えるくらいの長期的な視点で考えていく必要がある。子どもをめぐる家族の現状をみれば、社会福祉および子ども家庭福祉の将来像は悲観的なものとならざるをえない。

2. 法体系

利用者を中心とする個人を全体としてとらえる観点

からつくられなければならない。法体系のあり方についても、子ども家庭福祉の利用者からみて、成長発達段階に従う形で、複数専門領域の支援を総合的に受けられるように設計する必要がある。

3. 供給方法

子ども家庭福祉においては、利用者の成長の過程をととして継続的で安定的な専門職と利用者との関係が必要である。そうした個別化された援助の供給のために、現状では、行政の枠内で非常勤化して対応するという傾向が出てきているが大きな問題である。サービスが安定して供給されるようにすることを念頭に置いて、民間や地域のボランティア等を含めた地域全体で取り組む供給システムが検討されなければならない。

4. 分権化

三位一体の議論では、ネガティブな論点も出ているが、ネガティブな観点だけでとらえるべきでない。行政と民間のあらたなパートナーシップの可能性などに可能性を見いだしていくべきである。コミュニティづくりという視点から分権化を考える必要がある。

5. 財源

基礎自治体への財源の移管は有効なことも多い。しかし、基礎自治体をまたぐような自治体を中心とするあり方の問題として、自治体間の問題を誰が対応するのかということがある。とりわけ、母子自立支援施設の広域利用の際などに、誰がどのように費用負担するのかについて明示すべきである。また、行政で対応しにくい支援については、民間に委託することを検討すべきである。

VIII. 考察

近い将来における当該分野の子ども家庭福祉の制度体系を検討することを目的として調査を実施してきたが、ヒアリングの過程で、近未来という時点ではなく、あるべき像をイメージしながら長期的戦略を持って政策立案を行うべきであるという意見を何度も聴くこととなった。このことは、付け焼き刃的な制度改正のみに終始しがちではないかという、現状の子ども家庭福

祉政策に対するアンチテーゼであると考えられる。

「200年後を見据える気持ちで制度設計をする必要がある」という言葉のなかには、「子どもの立場に立って政策の方向性を見失うな」という助言が含まれているし、「成長発達段階に添う形で支援を総合的に受けられるように制度設計する必要がある」という言葉には、「縦割りでの制度設計するのではなく、利用者の立場に立って、利用しやすい制度運営が可能な制度設計を行うべき」との意見であろう。また、「コミュニティづくりという視点から分権化を考える必要がある」という言葉には、「国と地方との関係、都道府県と市町村との関係という視点だけで分権を捉えるのではなく、サービス利用者が生活しているコミュニティを中心に、地方分権の問題を考える視点を失わないようにすべき」という意味が込められている。「地方分権」という言葉の意味をより深く考える必要を感じる。

障害児童福祉については、いずれも、障害を持った児童と大人の全体を支援の対象として、総合的な支援体制を構築することに必要性を指摘している。具体的には、①サービス提供の中心は市町村、②在宅支援だけではなく、入所型施設についても契約制度を導入する必要性が指摘された。③在宅支援を中心とするサービス体系に移行する必要があると共に、④個人給付中心が望ましいとされた。また、教育との連携を重視すべきとの見解が強かった。その上で、障害者自立支援法の方向性を指示する見解があった。⑤子どもから大人までの連続性を重視する見解が強かった。障害者自立支援給付法制定などの動きは、基本的に今回の調査結果によって支持されていると考えられる。

ひとり親家庭福祉については、平成20年に予定されている児童扶養手当制度の改正を念頭に置きながら、①母子自立支援員の役割などをはじめとして、市町村中心で対応する必要性が指摘された。②母子生活支援施設の契約制については現行制度を肯定する見解が強かった。DVケースについては職権での保護の仕組みを重視する意見が強かった。③保育サービスの利用という在宅支援を重視すると共に、就労や養育費取得支援について関心が強かった。④福祉と労働との連携強化を期待する見解が強かった。いずれも、手当という現金給付を長期に継続するのではなく、就労支援や養育費取得支援を強化することにより対応することを念

頭に置いており、近年の政策動向と方向を同じくしている。しかし、就労支援にしろ、養育費取得支援にしろ、まだ、期待されているほどには成果が感じられない状況にあるという認識を持っているようであり、今後の政策運営を工夫する必要があると感じる。

非行児童福祉については、市町村中心という考え方や契約制度を重視するという考え方は特になかった。また、職権保護の考え方を契約制に移行すべきという意見はみられなかった。さらに、財源については、税金で対応するという考え方が強かった。連携については、青少年行政、教育との連携を強化すべきとの意見が強かった。

共通質問事項については、①200年後を見据える気持ちで制度設計をする必要がある。②成長発達段階に添う形で支援を総合的に受けられるように制度設計する必要がある。③非常勤対応で行われることが増えているが常勤対応を考えるべきである。その際、必要に応じて民間がサービス提供の主体として重視される必要もある。④コミュニティづくりという視点から分権化を考える必要がある。⑤基礎自治体への財源委譲を進めるべきである。という意見が示されているように、長期的かつ包括的な制度設計をより遂行する必要をあらためて感じる。特に、①障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、少年非行福祉という分野ごと考えるだけでなく、②それらを包括する児童福祉という範囲で考える必要があるし、さらに、③子どもをめぐる教育や青少年行政との関連を含めて検討する必要がある。その上で、④年金・医療、地方自治、道州制に関する議論も含めて、大きな制度枠組みを長期的視野で練り上げる必要を再認識した。

次年度以降は、より子ども家庭福祉制度をより大きな視点で歴史的認識を含めて考察を深める必要性を感じている。

○ ヒアリング質問文

障害児童福祉

1. 障害児通園と契約制について、現状の通りでよいとお考えになりますか。
もし改善すべき点があれば、お話しください。
2. 障害児の施設入所は措置制度で行われていますが、現状の通りでよいとお考えになりますか。
もし改善すべき点があれば、お話しください。
3. 親（保護者）が子の障害を認識していくための支援について、現状の通りでよいとお考えになりますか。
もし改善すべき点があれば、お話しください。
4. 支援費制度について、現状の通りでよいとお考えになりますか。
もし改善すべき点があれば、お話しください。
5. 障害児をめぐる母子保健、障害児教育、社会福祉の連携については、現状の通りでよいとお考えになりますか。
もし改善すべき点があれば、お話しください。

<共通質問文>

6. これからの次世代育成支援・子ども家庭福祉を推進するための基本的な理念について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、パターンリズム、次世代育成支援、児童の権利保障、家族再統合支援、パーマネンシー・プランニングなどの理念についてどのようにお考えでしょうか。
7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、老人保健福祉施策における介護保険法と老人福祉法との住み分けを、子ども家庭福祉分野ではどのように考えたらいでしょうか。児童福祉法と民法とに分断された子ども家庭福祉制度体系について、どのように考えたらいでしょうか。
8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、高齢者福祉や障害者福祉と同様、次世代育成支援・子ども家庭福祉についても利用者と提供者とが直接向き合う関係を基本とすべき、との見解に対してどのようにお考えですか。
9. 次世代育成支援・子ども家庭福祉行政実施体制の分権化について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、高齢者福祉や障害者福祉と同様、市町村を中心に再構築すべき、との見解に対してどのようにお考えですか。
10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、その総額、財源構成、公費負担の方法・性格、利用者負担のあり方、さらにはそれらの組合せのあり方などについてどのようにお考えでしょうか。