

スウェーデンの社会福祉制度(Ⅰ)

——児童福祉と老人福祉の財政を中心に——

城 戸 喜 子

はじめに

スウェーデンの社会福祉については、現在まで多くの論文が書かれてきた。筆者は社会福祉の専門家ではないが、先進諸国における社会的支出の動向に関心をもつ者として、従来から所得保障支出や医療・保健支出の現行水準および推移に関する国際比較に携わってきた当然の成り行きとして、社会福祉支出にも同種の分析を行いたいと考えるに至った。しかし現実問題として、社会福祉支出に関し同じ基準に基づき国際比較を行うことは、統計資料の制約上、現時点では極めてむずかしい。そこで、その種の分析への第1次接近として、支出統計が相対的に揃いやすく、かつ信頼のおけるスウェーデンを取り上げ、同国における社会福祉支出のなかで相対的に比重の大きい児童福祉と老人福祉の(財政)支出を取り出し、それらの現行水準や近年における推移を整理してみることにした。

筆者はたまたま昭和60年度に、スウェーデンの公的扶助に関する調査・研究に携わる機会に恵まれ、またその後引き続き「社会福祉制度の国際比較に関する研究委員会」¹⁾でスウェーデンを担当することとなったが、そこでは社会福祉の法制と行財政が中心課題であったため、支出分析の前提として必要な制度上の知識を十分得ることができた。本稿では法制および行政組織は中心的課題ではないが、社会福祉支出全体とその主要項目の整理に入るまえに、それらについて簡単な要約をしておきたい。

以下、第Ⅰ部では同国の社会福祉制度の根拠法と行政機構についてまとめ、第Ⅱ部において社会福祉支出全体とその主要項目である児童福祉および老人福祉の支出について、入手可能な統計の整理により、財政とマンパワーの側面からみた同国の社会福祉制度の規模や、1960年代以降における現在までの発展を示したいと思う。紙面の制約上、本号では第Ⅰ部の前半すなわち社会福祉法制のみを掲載し、第Ⅰ部の後半すなわち社会福祉の行政機構と第Ⅱ部とは次号に回させていただくことを、予めお断りしておきたい。

Ⅰ スウェーデンの社会福祉法制と社会福祉行政機構

1. 社会福祉法制

1.1 憲法における福祉的规定と中央・地方政府の役割分担

日本国憲法におけるのと同様な意味で、社会保障や社会福祉の根拠となる規定がスウェーデン憲法にあるであろうか。まず同国憲法における国民の福祉に関する規定を探ってみよう。同国の現行憲法は、1) 国家法典 Instrument of Government (1974年大改正)²⁾、2) 王位継承法 Act of Succession、3) 出版の自由法 Freedom of Press Act の3つから成っている。このうち、1) は国家組織に関する基本原則を扱い、その第1章は特にスウェーデン政治体制の基本原則、すなわち民主主義、議会主義、地方自治および権力の行使における法的根拠の必要性等を述べており、第2章では市民の基本的権利と自由とを列挙しているが、第1章

には次のような条文がある。すなわち「個々人の人間的・経済的・文化的福祉が公共部門活動の基本的目標である。特に働き、居住し、教育を受ける権利を確保し、快適な生活環境のみならず、社会的ケアや安全性を促進するのは、全体としての地域共同体の責任である。全体としての地域共同体は、男性および女性に平等の権利を確保し、個々人の個人生活と家族生活を守る。」(国家法典第1章第2条)³⁾。

上述の引用から分かるように、スウェーデンにおける福祉政策の基盤はやはり国家法典の中に位置づけられている。同国は1930年以来、1970年代後半の一時期を除き社会民主党が政権の座にあり、福祉政策を積極的に行ってきたから、これは当然のことかもしれない。それでは、こうした福祉政策の実施に関する中央・地方両政府の機能・負担の区分は、法制上どのようなになっているであろうか。この点に関しては、地方政府(県自治体 County Council Area, Lanstingskommun, 通称 Lansting と、市町村 Municipality, Primärkommun, 通称 Kommun)に付与される一般的業務を規定している Local Government Act, 1977 と特定法との二種の法律の存在に言及せねばならないだろう。まず前者によると、地方政府の一般業務としては文化事業、余暇活動、道路、公園、通信、上下水道、電力等がある。また、特定法によるものとしては学校、社会サービス(社会福祉サービスおよび公的扶助)、公衆衛生、医療、建設・社会計画、消・防火等が挙げられる。県と市町村との業務区分は一般に、大きな人口を対象とするものが県の、それほど大きくない人口を対象とするものが市町村の任務であると考えてよい⁴⁾。なお、中央政府は社会保障・福祉に関し、年金保険や医療保険等の社会保険、児童手当、児童扶養手当、特別児童手当等を担当する。

地方政府の業務を具体的に述べると、市町村が学校(7~16歳の義務教育、高等学校)、社会サービス、住宅・地域計画、道路・公園の維持・補修、上下水道、清掃、電力、地域暖房を、県が医療、予防活動、母子健康センター、精神薄弱児・者のケアと教育、保健関係職員の教育を含む一部

高等教育(専門学校および成人教育)、文化活動を担当するように前記の法律および特定法の中で述べられている。医療を県が担当するのは、1860年代に県が病院経営のために設置されたという経緯により、県は病院、外来センターおよび歯科に関して責任をもつ。ただし県が外来医療と精神治療を行うようになったのは、1960年代になってからである。また23県の他にヨーテボリ、マルメ、ゴットランドの3基礎自治体も特別に医療を担当している。最後に公共交通は、市町村と県とが共同で行うこととしている。

社会保障・福祉に関する特定法としては、The Health Care and Medical Services Act (1983), The Care of the Mentally Retarded Act (1967) および Social Services Act (1980) 等が代表的なものであるが、前二者はいま述べたように県の保健・医療および精神薄弱者ケアの業務について定め、最後のものは市町村の社会福祉行政について規定している。前者は緊急時の入院および長期ケアが県の業務であることを述べているが、長期ケアには在宅看護と長期病棟およびナーシング・ホームとが含まれ、在宅看護には地域の医師と地域の看護婦とが、ホーム・ヘルパーや親族との協力の下に当たる。したがって、在宅看護には社会福祉との連携が不可欠であり、県政府と市町村政府との協力が種々の側面で見られる。以下では、社会福祉の根拠法である社会サービス法について簡単に述べることにする。

1.2 社会サービス法の内容⁵⁾

社会サービス法の第1条は、社会サービス提供の目的と基盤について次のように述べている。すなわち公的社会サービスは、民主主義と連帯とを基盤に、経済的・社会的安定、生活上の平等および地域社会への積極的参加を推進する目的で提供されること。しかも人間の、自己および他人の社会的状況に対する当然の責任を考慮して、社会サービス活動は個人および団体の生得の資源を開放し開発することを目ざし、個人の自主的決定とプライバシーの尊重に基づいて行われるものであること。

社会サービス法は上述のような社会サービスの目的を掲げたすぐ後で、社会サービス保障の最終責任が市町村にあることをまず述べ（第2～3条）、続いて各市町村が社会福祉委員会を設置し（第4条）、社会サービスに関する次のような責務を履行するよう規定している（第5条）。それらは第1に、市町村内の状況に精通すること。第2に、地域計画に参画し他の公共機関、団体、協会および個人と協力し、市町村内の環境整備に努めること。第3に、市町村内の社会サービスに関する公の情報を提供すること。第4に、積極的方策および他の方策を用いて、生活状況の改善に努めること。第5に、ケアおよびサービス、情報、助言、支持、経済的援助あるいはその他の援助を必要としている個人および家族に対し、それらが確実に提供されるようにすること。

このような責務を有する社会福祉委員会の活動は一般的指針は、上述の第2以下の責務について第7条から10条にわたって書かれている。まず地域計画への参画に関しては、その市町村内の新興および既存の住宅地域の設定に影響を与えることを目指すべきこと、また公共施設および公共交通機関がすべての人に利用できるように配慮し、特別な援助を必要とする人々のために良好な社会環境をつくり出すようイニシアティブをとり、必要な監督を行うことなど（第7条）である。

第8～9条は、社会サービスに関係ある他の機関との協力の必要、第10条は在宅ケアを可能にする社会的条件整備——ホームヘルプ、移動に対する援助、その他のサービス、社会福祉サービス・センター等の設置、必要な場合における特定の連絡員（コンタクト・パースン）または家族の任命等——に関する規定である。

ところで社会サービスが何を指しており、社会サービスの内容が何であるかは第11～32条をみることによって理解できる。すなわち、アルコール・薬物依存症対策、児童・青少年ケア（児童青少年福祉と児童保育）、老人のケア、障害者のケアの4つに関する規定がそこに挙げられている。この他に第6条に公的扶助（経済的援助）に関する規定があるため、以上の5つをもって社会サービ

スと考えることができよう。社会サービス法成立以前には、公的扶助に関しては社会扶助法（1956年改定）が存在していた。また、社会福祉サービスに関しては児童・青少年福祉法（1969年改定）、禁酒法（1954年改定）、児童保育法（1977年）の3つが存在していた。しかし社会サービス法の成立とともに、社会扶助法、禁酒法および児童・青少年福祉法の三法は廃止され、児童保育法は社会サービス法の中に吸収されたのである。したがって、従来の社会福祉サービスの他に、新しく老人および障害者のケアが加えられ、それらと公的扶助とを合わせたものが社会サービスであると考えられる。

こうした内容のサービスを、各市町村は社会福祉委員会の責任によって住民に提供し保障するのであるが、住民への近接性と住民との意思疎通への配慮から、社会サービス法は各市町村をいくつかの地区に分け、その地区ごとに1つまたはそれ以上の地区福祉委員会を設置できることを述べている。地区社会福祉委員会は地区内の発展を見守り、市町村の中央社会福祉委員会に対して社会環境、社会計画、および予防活動に関し必要な方策を知らせる。また、市町村議会の議決がある場合、中央社会福祉委員会は地区社会福祉委員会に次の業務を委託することができる。1) 地区内の一般予防活動に関する問題の決定。2) 社会福祉委員会の担当である資産の運営・執行上の責任。3) 任命、臨時勤務、職務の免除等地区委員会の活動区域内の職員に関わる事項の処理。

地区社会福祉委員会の予算案は中央社会福祉委員会に提出し、同委員会の意見書を付けて、その予算案を市町村議会に移送する。また、社会サービス法および他のすべての社会福祉委員会に関する法令の規定は、地区社会福祉委員会にも適用される。

1.3 社会サービス法の特徴

スウェーデンにおける公的扶助と各社会福祉サービスの根拠法は、社会サービス法（Socialtjänstlagen, 1980）ただ1つである。その理由は、歴史的にみると各時代の要請に従って個別に制度化さ

れてきた各社会福祉サービスが、対象者や家族の生活のある側面を取り出してそれに対処し、さまざまなニーズやサービス間の相互関連を考慮して整備されてこなかったために、サービス間の重複や矛盾あるいは欠落を引き起こし、結果的に有効性や効率性を欠く事態を生じているのに気づき、1960年代後半から10年余をかけて慎重に検討した結果、既存の各根拠法を全体性と正常化の原則に基づく新しい法律に一本化したからである。全体性の原則とは、対象者や家族をある徴候によって判断・対処するのではなく、全体としての人格に対応することを求めるものである。したがって対象者に対し、種々の社会福祉サービスを組み合わせた総合的な接近が要求される⁶⁾。これはサービス提供に際して、個別の社会福祉サービス制度の枠を撤廃し、それらの統合を図ることになる。また正常化の原則とは、老人や障害者が特別の場所に隔離・収容されるのではなく、通常的生活環境で暮らし続けることができるようにすることを意味する。しかしこの原則を実現するためには、社会福祉の総合化にとどまらず、社会福祉と隣接領域との連携・統合が要求されるであろう。例えば、社会福祉と医療・保健、社会福祉と教育、社会福祉と住宅政策との連携・総合化が必要となることは明らかである。

上述のような基本的視点——全体性・総合化と正常化原則——に立つ社会サービス法は、きわめて包括的な枠組みを定めることに重点をおき、各社会サービス分野についても実施に関わる細かい規定は、各市町村に任せその権限としている。歴史的にみても、各社会福祉サービス行政の責任は市町村にあったが、同法は住民の日常生活との近接性および住民の参加を配慮して市町村の権限を一層拡大した。そのことは、各市町村をさらにいくつかの地区に分割して各地区に社会福祉委員会を設置し、住民の日常生活への密着を図っていることにも現われている。同法はむしろ、上述の各サービスが地域社会全体の中でどのような役割を果たすべきかを規定している。

同法は、枠組み法としての性格の他に次の3つの特色をもっている。それらは継続性、弾力性、

および近接性の尊重である。継続性とは、援助の進行中はできるだけ同じ職員による継続的なケアが望ましいということである。また弾力性とは、社会サービスが個々のニーズに応じて適切に適用され、固定的なモデルに固執しないことである。むしろ対象者とケース・ワーカーとが協力して築き上げるのが最良とされる。これは自己決定と参加という目的にも通じよう。すなわち、対象者の意思の尊重ともいうべきものである。近接性とは、住民の居住し生活する場にできるだけ近いところでのサービスの提供を意味し、市町村内での小福祉地区の設定はその現われといえよう。

(つづく)

注

- 1) 地方自治協会「社会福祉制度の国際比較に関する研究委員会」、1986年。
- 2) 最初の国家法典は1634年に発布され、その後幾度かの変遷を経て1809年に成立した国家法典が戦後まで有効であった。しかし1950年代に内閣制度や選挙制度が政治課題に上ったとき、それに伴い憲法の近代化が国会の議題となり、1954年にこれらの問題を検討する最初の委員会が議会内に設けられた。同委員会の第1次報告は1963年に提出されたが、議員内閣制や選挙に関する比例代表制の問題につき、委員会内での意見が一致せず、また市民の権利と自由に関する委員会提案に対して強い批判があったため、見送られた。そして第2次委員会が設置され、1969年には部分的な憲法改正が行われた。しかし本格的な改正は1974年まで待たねばならなかった。しかも市民の基本的自由と権利については、その後も例えば1976、1979年に改正が行われている。The Swedish Riksdag, *Constitutional documents of Sweden*, 1981, pp. 7-13.
- 3) The Instrument of Government, Chapter 1, Article 2, *op. cit.*, p. 43.
- 4) Fact Sheets on Sweden, Local Government in Sweden, *The Swedish Institute*, 1985.
- 5) 本節で引用される各条文は、The Ministry of Health and Social Affairs, International Secretariat, *Social Services Act*, November 1981による。なお、和訳に当たっては坂田仁「スウェーデンの社会福祉新立法」『家庭裁判所月報』33巻11号および国際社会福祉協議会日本国委員会『欧米の障害者対策法制の概要』第5章スウェーデンを参照した。
- 6) こうした反省は、多問題家族対策やアルコール・薬物依存症対策の領域からスタートした。すなわち、伝統的には1つの家庭あるいは1人の個人が抱える問題の種類ごとに、市町村の禁酒委員会、社会扶助委員会、児童福祉委員会がそれぞれの家庭に援助や

介入を行っており、それらの助言、現金給付およびサービス間の調整がうまく行われないという事実があった。これに対し、1つの家庭には市町村の1つの社会福祉委員会、1つの行政機構、そして望むらくは1人のソーシャル・ワーカーによる責任が、よりよい調整をもたらすという世論の一致がみられた。

(なお、社会サービス法の内容、特色および問題点等に関する詳細は、城戸稿「スウェーデンの公的扶助制度(1)」『海外社会保障情報』No. 76, 1986年9月を参照のこと。)

(きど・よしこ 社会保障研究所主任研究員)