

資 料

スウェーデンの社会福祉制度 (II)

——児童福祉と老人福祉の財政を中心に——

城 戸 喜 子

2. 社会福祉行政

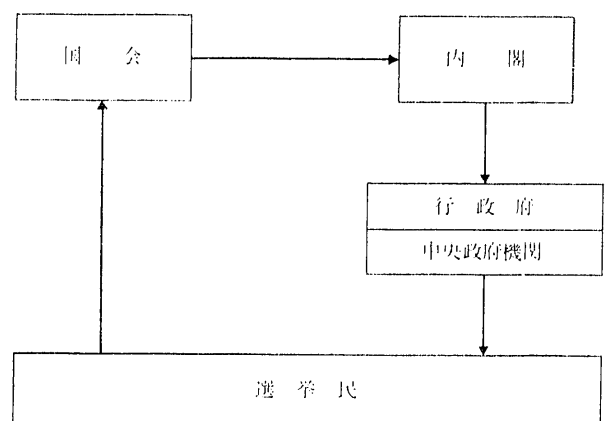
2.1 スウェーデンにおける全般的行政機構

社会福祉行政について述べる前に、国全体の行政機構に関する簡単な説明をしておきたい。まず図1にあるように、直接選挙によって選ばれた国会が内閣首相を指名し、首相が他の大臣を任命して内閣を組織する。そしてその内閣の下に行政機構が存在する。行政機構は12の省と、各省の政策分野に関する実施機関である庁から成っている。スウェーデンの行政機構における特色は、各省の役割が極めて限定的なものであり、国会に提出する政府法案や予算案の準備、行政実施機関への規則、細則、通達等の作成、国際関係、行政官の任命、あるいはある種の対政府訴訟の処理のみである一方、施策の実施は別の組織である庁の任務になっていることである。したがって各省の規模は極めて小さい。例えば、社会保障・社会福祉を担当する社会省 (Socialdepartementet) の場合には、社会庁 (Socialstyrelse)、社会保険庁 (Riksförsäkring) 等の行政庁が存在する。

各省の構成や機能がどのようなものであるかについて詳述する余裕はないが、図2のようなケースが標準的である。社会保障・社会福祉を管轄する社会省の場合には、7部から成っており、第1部は社会保険を、第2部は社会福祉プログラムを、第3～6部は保健・衛生関係を担当している。法律やその他の施策準備の際には、内閣がその政策領域に関する審議を行う委員会を招集するが、その構成員は国会議員 (与党代表、野党代表)、政府代表、労使代表、関係団体代表、学会代表および行政機構の代表等であり、通常5～10人から構成

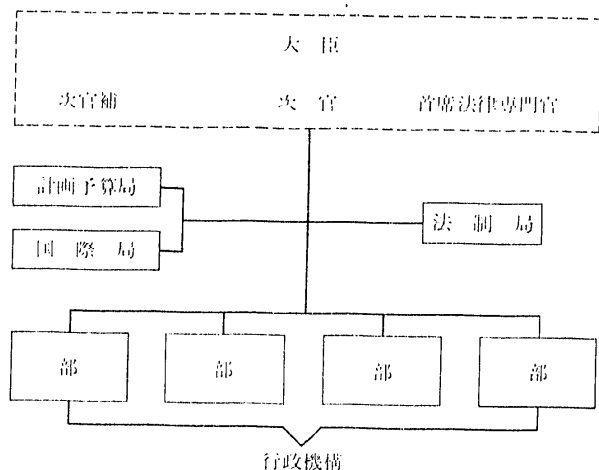
される。事務局は関係する省が担当する。審議会は審議のために高度の自由を有し、旅行、ヒヤリング、調査等を行うことができる。また、審議は報告書が出るまで非公開である。ただし、時々報道機関による報道は行われる。審議会は通常2～3年、長いときにはそれ以上の期間にわたって審議を行い、その報告書は内閣によって関係行政機関や非政府機関等各方面に配布され、公式なコメントを受ける。その結果集められた資料を基礎に、内閣が国会提出のための法案を作成することになる。社会サービス法も1982年の実施に至るまで、1967年設置の社会福祉審議会 (Socialutredningen) が1974年に中間報告を、1977年に最終報告を出し、それに基づき政府が社会サービス法案を1980年に国会に提出、同年に成立を見るまでの間、実に10年余の時間をかけている。

他方、政策実施機関としての行政庁の最高責任



出典: P. Vinde & G. Petri, *Swedish Government Administration*, 2/e, The Swedish Institute, 1978

図1 立法府と行政府



出典: P. Vinde & G. Petri, *Swedish Government Administration*, 2/e, The Swedish Institute, 1978.

図2 各省の標準的機構

者である行政庁長官は内閣の任命を受け、6年の任期の間その行政庁に設けられた委員会の長を務める。同委員会はその庁の活動のガイドラインや原則的事項を定め、日々の業務の管理には長官が当たる。委員会の他のメンバーは、庁内各部局の長と関係団体の代表であり、彼らも内閣によって任命される。また、政策実施上の実務はこの委員会の下にある行政庁職員によって遂行される。行政庁の業務は政策の執行であるが、省から独立しているために政策実施上の経験に基づき、関連分野における政策提案や法律・規則に関する修正事項を、議会や内閣に提出することができる。これらの提案等は、審議会報告と同様に各方面に配布される。

2.2 地方政府における全般的行政機構

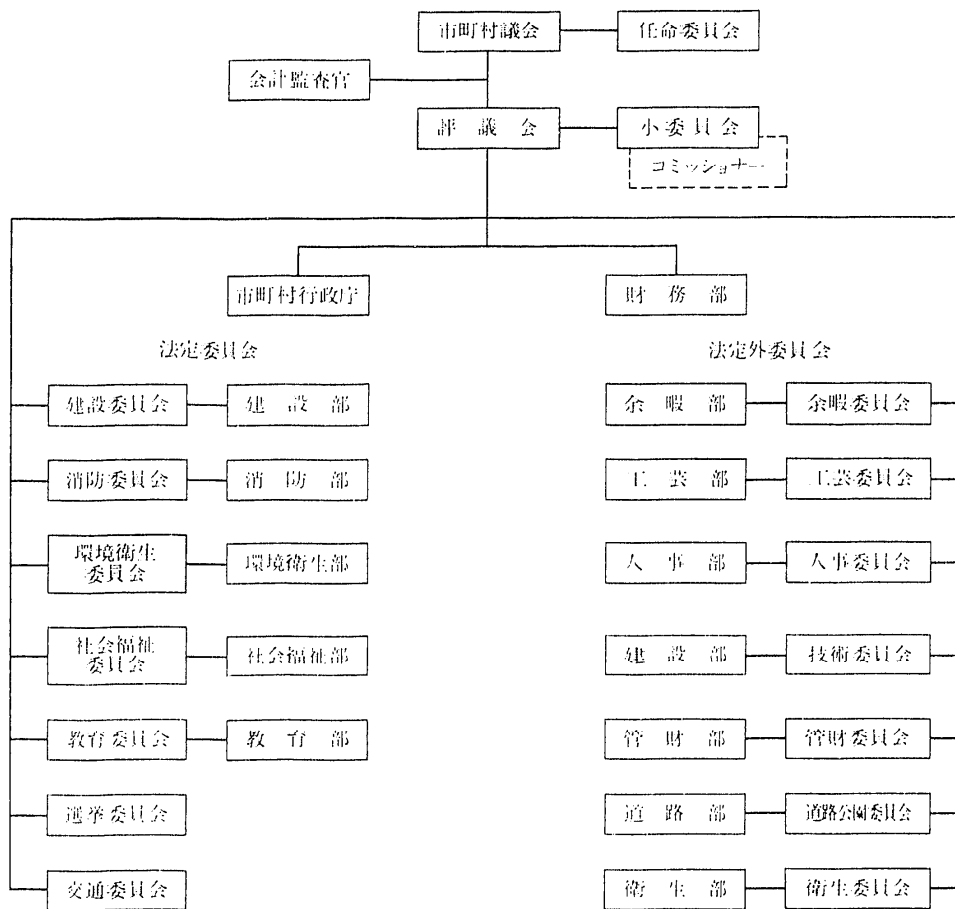
以上は中央政府に関する機構と機能の説明であるが、次に地方政府の機構と機能について見ることとする。まず地方政府には県と市町村の2通りのものがあり、1986年時点で前者は23、後者は284存在する。両地方政府間の関係は次のようなものである⁷⁾。第1に、県は特別に規定された活動について、市町村による事務執行の監督を行う権限を有する。しかし近年では、そのような領域の事務について細かい監督が少なくなる傾向にあり、しかも両地方政府間の協力という形で行われるこ

とが多い。第2の点は、市町村政府による決定事項の中に、県当局の承認を得ないと効力の生じないものがあり、これは例えば都市計画や、健康にかかわる建築規則の承認等のようにすべての市民の平等な取り扱いと、個人の権利の保障に関する決定について当てはまる。県による第3の監督方法は、市町村の決定に対して要請という形をとる。これは Local Government Act の規定する領域と、特定法の扱う分野との両者について行われる。

両地方政府には、3年ごとに直接選挙で選出される議員から成る議会 (County Council or Municipal Council) と、その議会によって監督を受ける行政機関とが存在する。教区への登録によってその市町村あるいは県の住民と認められる18歳以上のすべてのスウェーデン人と、選挙の3年前の11月にその地区の教区に登録されており、以来その地域に住んでいる18歳以上のすべての外国人には選挙権がある。地方議会は主な活動分野の目的を定め、それらの目的が遂行すべきガイドラインを敷き、地方税の税率やサービスの料金を決定し、さらに必要な資金配分を決める。

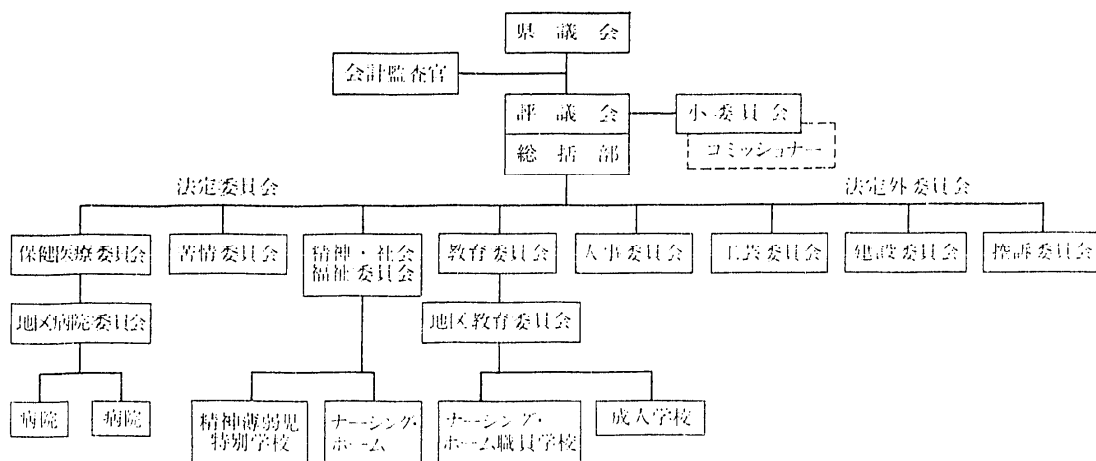
地方行政機構による政策執行の監督には、地方議会によって選出された評議会 (Executive Committee) が当たる。評議会は最低5人以上から構成され、通常11~17人の委員がいる。評議会はまた、各委員会の活動に通じていなければならない、地方政府の最高執行機関として機能する。このほかに、政策分野別に常設委員会が組織されている。例えば市町村政府においては、教育委員会、社会福祉委員会等々である。図3に中規模な市町村政府の機構図を掲げておいた。また県においては、医療委員会、歯科医療委員会等々が例として挙げられる。県政府の機構図も基本的には市町村政府と同様である。図4として典型的なケースを掲げておく。同図を見れば分かるように、県政府も社会福祉サービスの一部——例えば家庭相談や家族計画の分野で、特別の家庭相談所等を設けたり、特別の児童ホームや家庭ホーム（里子家庭）を準備したりして——を補足している。

なお、参考までに図5に中央・県・市町村各政府の位置関係を示しておいた。



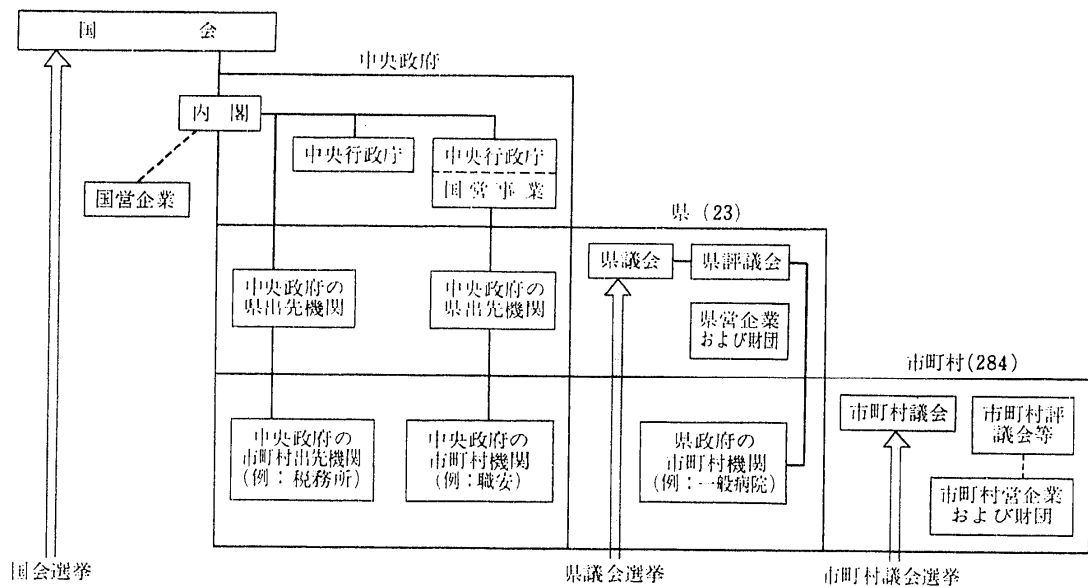
出典: A. Gustafsson, *Local Government in Sweden*, The Swedish Institute, 1983.

図 3 中規模市町村における行政機構



出典: A. Gustafsson, *Local Government in Sweden*, The Swedish Institute, 1983.

図 4 県行政機構



出典：A. Gustafsson, *Local Government in Sweden*, The Swedish Institute, 1983.

図5 中央・県・市町村政府の位置関係

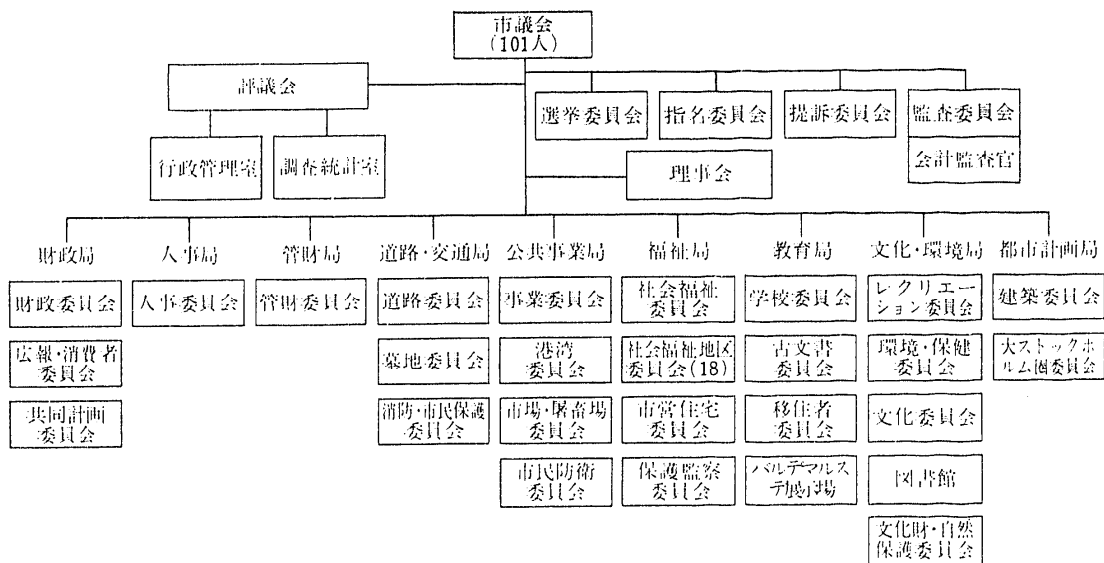
2.3 社会福祉の行政機構

それでは社会福祉に関する行政機構はどのようなになっているであろうか。社会福祉は市町村政府の業務であり、市町村政府に最終責任と権限とがある。しかし市町村の規模はさまざまであり、全市町村に共通の社会福祉行政機構があるかどうか不明である。したがって、ここでは首都であるストックホルム市と、大都市の1つであるマルメ市の機構について説明し、およそのところを推測することにした。小都市の場合には行政機構がより簡単であろう。

図6はストックホルム市の行政機構図である。市議会にある評議会の下に、社会福祉委員会の置かれていることが分かる。さらに、ストックホルム市の場合には人口規模が大きいために、同市を18の福祉小地区に分けて各福祉小地区ごとに、地区社会福祉委員会を設けている。これは社会サービス法における地方分散・住民への近接性原則の表現である。同市の人口は約65万人であるから、1福祉小地区当たりの人口は平均3.6万人程度と考えるとよいであろう。各福祉小地区には、住民の目につきやすい場所に社会福祉行政組織——社会サービスセンター (Social Service Center)——を

設置し、住民へのサービスに当たっている。市全体の社会福祉委員会は、同市の住民が同市のどこに住んでいようと、同じ質と水準のサービスが受けられるように管理・監督する責任がある。

次に同市全体の行政組織には、福祉局の存在していることも示されている。その福祉局の組織がどのようなかを福祉小地区について見ると(小地区の場合には福祉部)、まず福祉小地区の長 (Socialchef)⁸⁾ が委員長である社会福祉委員会の下に、4つの課が置かれている。第1は総務・広報課、第2は児童福祉関係の課、第3は老人・障害者関係の課、そして第4は公的扶助やアルコール・薬物依存対策を扱う個人・家族援助課である。社会サービス法で規定されている業務が、大きく3つに分けられ、第1は社会問題を予防するための社会計画、第2は児童、老人・障害者等の各グループに対する一般的援助、第3はアルコール・薬物依存症対策、経済的援助のような特別の問題を抱える個人・家族への援助であることを考えると、このような行政組織の構成は納得できるであろう。なお、ストックホルム市社会福祉関係職員総数は、1983年の時点で約3万人、市職員総数約6万人の半分と考えるとよい。



出典：世界大都市交流委員会事務局編、『世界の大都市資料』，1985年。

図6 スtockホルム市行政機構

マルメ市の場合は市議会社会福祉委員会の下に、5つの福祉小地区の地区社会福祉委員会がある。マルメ市全体の社会福祉行政機構は、ストックホルム市福祉小地区の行政機関と同様、社会福祉委員会の下に総務・広報部、児童福祉部、老人・障害者福祉部および個人・家族援助部の4つが置かれている。したがってストックホルム市全体の社会福祉行政機構も、ほぼこのようではないかと想像される。同委員会は社会サービス全体に責任をもち、予算配分や地区へのよりよいサービスの適用、業務遂行方法の改善等の問題を扱う。総務・広報部は移民、老人、障害者、児童、家族等へのサービスの案内、受付、職員の雇用と訓練、財務、社会サービスと社会計画との調整等を行う。

児童福祉部は就学前学校（保育所——終日保育で生後6ヵ月以上の子供を預かる——と幼稚園——時間制保育で通常1日3時間、週15時間以上運営され、4～6歳の子供を預かる——）⁹⁾、学童保育（余暇センターと家庭保育所とがあり、7～12歳の子供を放課後と学校の休暇期間中預かる）、その他の児童福祉を扱い、老人・障害者部はホーム・ヘルプ、電話サービス、移動サービス、施設サービス、サービス・ハウス、フォーカス・アパートメント¹⁰⁾、サービス・センター等の問題

を扱い、個人・家族援助部は、経済援助（公的扶助）、アルコール・薬物依存症、家族問題（里子や養育権）、失業・労働準備の問題等を扱う。なお、児童福祉については社会庁と県政府両者の監督を、市町村が受けることになっている。

Ⅱ 社会福祉財政

1. 市町村財政の規模と収支の構造

社会福祉の財政問題を扱うについては、まず市町村財政全体の規模やその収入・支出の構造を把握し、続いて社会福祉の領域における支出の規模や構造、およびその財源構成へと検討を進めてゆきたい。何故ならば、社会サービス行政の最終責任と権限とは市町村にある上、その費用は主として市町村独自の個人・法人所得税¹¹⁾によって賄われ、その他に料金収入、中央政府からの特別目的補助金ならびに一般（一括）補助金——財政平衡化交付金——等によって補っているからである。したがって、市町村財政全体の状況を知ることが社会福祉財政の理解に不可欠と考えられる。

そこで第1に、全国市町村の1977～84年における収入の規模と構成とを表1で見ることしよう。同表からまず、収入規模が7年間で2倍余になっ

表1 市町村の財源

(単位: 100万 SK, %)

	1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978	1977
収入	157,654 (100)	146,182 (100)	133,574 (100)	124,228 (100)	108,263 (100)	95,462 (100)	86,000 (100)	72,894 (100)
租税	41.8	42.0	41.6	41.4	42.6	43.9	44.9	44.1
交付金	4.2	4.1	4.2	3.9	3.6	2.6	2.6	2.7
特定補助金	21.7	21.6	21.3	21.2	22.3	22.3	21.9	22.1
料金	19.1	18.8	18.3	17.2	17.3	16.8	15.6	13.9
その他	13.2	13.6	14.6	16.3	14.2	14.4	15.0	17.1

出典: SCB, Statistisk årsbok 1986.

ているという市町村財政の急速な拡大を観察できる。第2に収入項目を見ると、市町村独自の税收割合の high が分かるであろう。それは1984年の時点で全経常収入の約42%を占め、他のどの収入源よりも大きい。ただし1970年代の終わりから1980年代の初めにかけて、一時その割合を減少した後、やや増大している。ここで市町村所得税の税率について簡単に説明すると、まずそれは国の所得税（累進税）と異なり一定で、比例税である。また、その決定は各市町村の議会に委ねられている。したがって税率は市町村ごとに異なる。例えば1984年における最高税率は19.6%であり、最低税率は10.4%であった¹²⁾。参考までに、1950年代の初めから1983年に至る平均税率の推移を、表2に掲げたが、それによると1983年時点での平均的水準は約17%であり、1950年代半ばにおけるその約2倍の高さとなっている。

続いて収入源として大きいのは、中央政府からの特定目的補助金である。一般補助金はあまり高い割合を示さない。それでは特定補助金はどのような目的に対して、国から市町村に支出されているであろうか。表3はそれを見るために掲げた。同表によると、教育目的の国家補助金が約50%と、圧倒的な割合を占めている。社会サービスに関しては、児童福祉、ホームヘルプ等のように項目が細分されているため、全体としてどのくらいの割合になるか、同表では不明である。ただし児童福祉関係の補助金の多いことは明らかといえよう。この点については、社会サービスの各項目別財源について後述する際に、もう一度触れたい。また市町村財政全体に占める特定目的補助金の比重は、1980年代に入ってから70年代後半よりやや低めに

表2 市町村所得税の平均税率

	市 町 村	教 区
1952	9.02	0.81
1955	8.93	0.71
1960	10.85	0.77
1965	12.18	0.80
1970	14.18	0.82
1975	15.23	0.88
1976	15.55	0.92
1977	15.78	0.94
1978	16.51	0.97
1979	16.64	0.99
1980	16.68	1.00
1981	16.91	1.02
1982	17.03	1.04
1983 (prel.)	17.17	1.06

出典: A. Gustafsson, *Local Government in Sweden*, The Swedish Institute, 1983.

表3 市町村への特定目的補助金

(予算) 1983/1984

目 的	10 億 S K	%
教 育	20.2	49
児 童 福 祉	6.3	15
就 労	2.9	7
青 少 年	1.1	3
ホ ー ム ヘ ル プ	1.7	4
そ の 他	8.9	22
合 計	41.1	100.0

出典: SCB, Offentliga Sektor, 1985.

抑えられているように思われる。

3 番目に大きな財源は、料金収入である。これはエネルギー・水道・廃芥事業および教育事業からのものが最大で、それに社会サービスからのものが続く。また、料金収入が全収入に占める割合は近年に向けて増大傾向が著しく、最近年の1984年の時点では約20%と特定補助金の比重とあまり

差がなくなっている。また、同年における地方税と料金収入との合計は全収入の6割を超え、スウェーデン市町村の財政は安定した独自財源のために、中央政府や県政府からの独立性をそれだけ確立しているといえよう。その上、同国市町村は多くの土地を所有しているから、老人ホームやサービス・ハウス等の福祉施設を、人里離れた山中に建てたりせず、市街地の中心部や郊外のニュータ

ウンに自由に建てることできる。

それでは市町村支出の状況はどのようなものであろうか。表4は1983年における市町村の経常支出を目的別に見たものである。支出の規模は収入の規模とさほど変わらないから、ここでは支出構造に焦点を合わせて作表してある。同表からすぐ分かるように、教育と社会サービスに対する支出がほぼ同じ割合で、抜きん出て大きい。その次はエネルギーや水道等の公益事業に対する支出であるが、教育や社会サービスに対する支出の半分程度の比重である。したがって市町村の主な業務が、教育と社会福祉であることが費用面から明らかであろう。ちなみに、公的部門の消費支出を合計し、消費目的別・消費主体別二重分類により、どのような福祉的消費支出がどの政府によってなされてきたかを1970年代の初めから1980年代の初めにかけて10年間にわたって見るため、表5を掲げた。

この表で注意しなければならないのは、市町村政府と県政府とが統合されていることであるが、両政府間の業務分担がすでに明らかにされている

表4 市町村の経常支出の構成比(1983年)

	(%)
一般行政	6.2
労働	4.5
住宅	6.7
交通	5.0
余暇・文化	6.7
エネルギー・水道	12.9
教育	22.5
社会サービス	21.2
環境衛生	5.7
その他	9.0
合計	100.0

出典: SCB, Offentliga Sektorn, 1985.

表5 中央・地方政府による福祉的消費支出の目的別分類

(単位: 100万 SK)

	教 育		保健・医療		社会保険・社会福祉	
	中 央	地 方	中 央	地 方	中 央	地 方
1970	1,500	7,597	548	7,708	1,124	3,085
1971	1,618	8,324	709	9,133	1,247	3,743
1972	1,837	9,119	754	10,183	1,556	4,529
1973	1,830	9,925	726	11,285	1,810	5,089
1974	2,053	11,053	819	13,530	1,961	6,110
1975	2,405	13,086	959	16,613	2,295	7,570
1976	2,655	15,230	1,116	19,830	3,012	9,664
1977	3,129	18,270	1,422	24,387	4,084	12,307
1978	3,151	20,625	1,641	27,387	5,145	15,314
1979	3,759	23,607	1,646	30,554	5,617	17,938
1980	4,049	27,156	1,931	36,610	6,121	21,045
1981	4,298	29,919	2,091	40,512	5,725	24,228
1982	5,761	31,996	1,151	45,660	6,513	27,597
対 GDP (%)						
1970	0.9	4.4	0.3	4.5	0.7	1.8
1975	0.8	4.4	0.3	5.5	0.8	2.5
1980	0.8	5.2	0.4	7.0	1.2	4.0
1981	0.8	5.2	0.4	7.1	1.0	4.2
1982	0.9	5.1	0.2	7.3	1.0	4.4

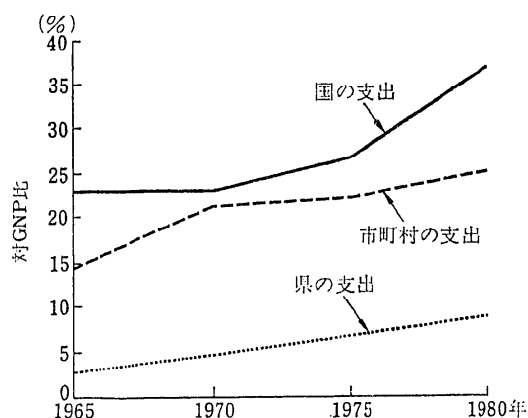
注: 社会保険による給付は移転支出であり、ここには含まれない。

出典: SCB, Offentliga Sektorn, 1985.

以上、さして問題ではないであろう。そこで本稿の主題、社会サービスについて見ると、もう1つ注意すべきことがある。それは社会サービスと社会保険とが統合され1つの項目を構成していることである。しかしここでも中央政府と市町村政府との業務分担が明確にされている以上、混乱は起こらない。またここでとられている社会保険関係の費用は給付を含まない。給付は移転支出だからである。すなわち、中央政府の支出分がほぼ社会保険関係であり、市町村政府支出分が社会サービス関係であると考えてよい。同表によると、社会サービス関係支出が非常な勢いで増えており、10年余の間に約9倍に増大していることが見てとれる。

最後に市町村財政の規模が、中央財政や県財政¹³⁾の規模に比べてどの程度のものであったかを参考までに図7に示しておいた。同図は対GNP比で測った各政府の財政規模を、支出総額によって1965年から1980年まで描いているが、1つの大きな特色は市町村の支出総額が県のそれに比べて極めて大きく、また国の財政規模にかなり近いことであろう。それは、市町村の業務が県の業務よりもかなり多いことを示している。第2の特色は、市町村の財政規模が1960年代の後半に急速に拡大し、1970年代に入ってからはいより緩慢な増大に変わり、県の財政規模の拡張と同じような速度になっていることである¹⁴⁾。

その理由はおそらく、1962年にスウェーデンが初めて教育法を制定し、9年制の初等教育を義務化し、それを市町村の責任としたこと¹⁵⁾、1960年代後半は同国が社会保障制度の領域内で特にサービス分野の整備・充実に力を注ぎ始めた時期であり、それらサービス——例えば障害者福祉サービスや児童福祉サービス（公的保育所と家庭保育室の増設）——の責任主体が市町村であったこと¹⁶⁾、1960年代後半は諸外国からの移民が大量に入学し、それが公的扶助基準の引き上げと絡んで扶助受給者の大幅な増加を見たこと等であろう¹⁷⁾。またこうした市町村の業務増大は、市町村行政組織の発展や整理・統合をもたらし、1962~74年間に市町村の数は約4分の1の280に減少したが¹⁸⁾、



出典: Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, *The New Swedish Communes, Liber Distr.*, 1984.

図7 国、県および市町村政府における支出規模(対GNP比)の推移、1965~80年。

こうした市町村の統合が行われる場合には、従来のサービス水準を低下させないことが関係市町村間の協定に盛られていたことも影響していよう¹⁹⁾。

以上、市町村財政の規模とその収支構造の概略、および中央財政・県財政の規模との大まかな比較を行ってきたが、続いて本稿の主要課題である社会サービス支出自体に焦点を当て、その構成、主要支出項目および財源について検討することとしよう。

2. 社会サービス支出の構成とその主要項目

——児童福祉と老人福祉について——

第1に社会サービス支出（経常支出）のなかで、どの支出項目の比重が大きいかを表6によって観察することとしよう。同表によると、1984年の時点で最も比重の大きいのは児童福祉支出（社会サービス支出全体の約43%）であり、次いで比重の大きいのは老人・障害者福祉支出（同35%）、それから個人・家族援助の費用（公的扶助、アルコール・薬物依存症対策等）（同15.6%）となっている。一層の分析のためには、この個人・家族援助が現金給付とサービスとに分類されていることが望ましい。しかし、ここではそれは問わないこととする。

そこでまず児童福祉サービスの費用を、1960年代の終わりに最近年に至るまで表7として整理

表 6 社会サービス経常支出の構成比(1984年)
(単位: %)

一般管理費	6.2
児童福祉	42.9
保育所・余暇センター	0.5
家庭保育室	9.7
児童保護	0.4
その他	2.3
個人・家族援助	15.6
老人・障害者福祉	35.3
老人ホーム	15.9
在宅ケア	13.6
交通サービス	1.2
その他	4.6
合 計	100.0

出典: SCB, Kommunernas Finanser, 1984.

してみた。同表によると、児童福祉支出の合計は15年間に約25倍に増えており、その急速な増大ぶりが理解される。そのなかで圧倒的に比重の大きいのは、就学前学校と学童保育であり、1983年の時点で児童福祉合計の60%以上を占めている²⁰⁾。このことは、スウェーデンでは有子女性の就業率が極めて高く、保育所と学童保育が非常に重要視されていることを示していよう。特に1960年代半ばから1970年代の初めにかけては、同国経済の急速な拡大に伴い女性の就労が促進され、その結果として就学前保育・学童保育および家庭保育室の増大が極めて大きかったものと思われる。そこで以下ではこうした保育関係の施設を利用する児童の数、保育施設関係マンパワーの数および、それと関連して検討すべきホームヘルパーの数について、入手できた資料を最大限に提示してみたい。

2.1 児童福祉の費用とマンパワー

表 8 は、市町村の保育所（全日制・時間制就学前児童用ならびに基礎学校児童用）および家庭保育室において、何らかのケアを受けた児童数を、それらの児童が所属する保育所の種類別に、1960年から最近の1986年まで記したものである。この表は、社会省「1985/86財政年度予算提案書」からの引用であり、1984年までの数値は実績値、最近年2ヵ年の数値は推定値である。ただし、右側3列の合計欄（7～9）以降は筆者が書き加えたも

表 7 児童福祉支出 (単位: 100万 SK)

	就学前および余暇センター	家庭保育室	一般管理費	投資	その他	計
1968	329	39	52	66	153	639
1969	434	73	58	77	177	819
1970	585	156	70	112	182	1,105
1971	807	284	102	133	158	1,484
1972	973	330	120	116	221	1,760
1973	1,207	358	128	139	246	2,078
1974	1,512	480	166	161	127	2,446
1975	2,201	640	222	—	—	3,396
1976	2,697	864	264	239	163	4,227
1977	4,321	1,138	379	—	—	6,248
1978	4,450	1,343	477	522	518	7,310
1979	5,484	1,626	506	585	643	8,844
1980	6,736	1,932	681	755	852	10,956
1981	8,022	2,610	700	753	431	12,516
1982	8,958	2,569	766	438	1,209	13,940
1983	10,582	3,257	992	316	688	15,835

	構 成 比					(%)
1968	51.5	6.1	8.1	10.3	23.9	100.0
1969	53.0	8.9	7.1	9.4	21.6	100.0
1970	52.9	14.1	6.3	10.1	16.5	100.0
1971	54.4	19.1	6.9	9.0	10.6	100.0
1972	55.3	18.7	6.8	6.6	12.6	100.0
1973	58.1	17.2	6.2	6.7	11.8	100.0
1974	61.8	19.6	6.8	6.6	5.2	100.0
1975	64.8	18.8	6.5	—	—	100.0
1976	63.8	20.4	6.2	5.7	3.9	100.0
1977	69.2	18.2	6.1	—	—	100.0
1978	60.9	18.4	6.5	7.1	7.1	100.0
1979	62.0	18.4	5.7	6.6	7.3	100.0
1980	61.5	17.6	6.2	6.9	7.8	100.0
1981	64.1	20.9	5.6	6.0	3.4	100.0
1982	64.3	18.4	5.5	3.1	8.7	100.0
1983	66.8	20.6	6.3	2.0	4.3	100.0

対前年増加率							(%)
68—69	31.9	87.2	11.5	16.7	15.7	28.2	
69—70	34.8	113.7	20.7	45.5	2.8	34.9	
70—71	37.9	82.1	45.7	18.8	-13.2	34.3	
71—72	20.6	16.2	17.6	-12.8	39.9	18.6	
72—73	24.0	8.5	6.6	19.8	11.3	18.1	
73—74	25.3	34.1	29.7	15.8	51.6	17.7	
74—75	45.6	33.3	33.7	—	—	38.8	
75—76	22.5	35.0	18.9	—	—	24.5	
76—77	60.2	31.7	43.6	—	—	47.8	
77—78	3.0	18.0	25.9	—	—	17.0	
78—79	23.2	21.1	6.1	12.1	24.1	21.0	
79—80	22.8	18.8	34.6	29.1	32.5	23.9	
80—81	19.1	35.1	2.8	- 0.3	-49.5	14.2	
81—82	11.7	-1.6	9.4	-41.9	180.5	11.4	
82—83	18.1	26.8	29.5	-27.9	-43.1	13.6	

出典: SCB, Offentliga Sektor, 1985.

のである。同表の第7欄、合計児童数の推移を見ることにより、1960年代後半に何らかの保育サービスを受けた児童の倍増していることが分かる。これは表7における児童福祉支出の推移について述べたことを裏付けるものである。また1960年から25年余の間に、何らかの保育サービスを受けた児童が約10倍に増えたことも読み取れる。しかしそれでは、就学前保育ニードのある6歳以下の児童総数に対して、実際にどのくらいの割合の児童が保育を受けていることになるのであろうか。これはあくまでもひとつの目安にしかすぎないが、同表の(10～11)欄に0～6歳人口とそれに対する保育児童数割合とを掲げておいた。

1977年の児童ケア法は、それ以前の保育所が両親の就労している児童、または片親の児童を対象としていたのに対し、就学前の児童が同年齢の児童とともに生活し、学校生活および社会生活の準備教育を受けるべきであるとの精神の下に、就学前児童の集団生活を市町村の義務とし、6歳になった児童に1年間の就学前保育を受けさせることとした。これは保育所の性格を変化させ、以前の幼稚園との一種の統合をもたらした。すなわち後で教育を受けていた児童が終日制保育所に移動

し、時間制保育所(幼稚園)児童数が減少するという結果を招いた。このような状況下では6歳の保育児童数と6歳の児童数とをそれ以下の年齢層から分離できると興味深い、それは現在入手できる統計では不可能である。さらに正確さを少し犠牲にするにしても、0～6歳人口と就学前保育児童数との両者が分かる時点は、1980～85年にしかすぎないことも考慮に入れねばならない。こうした限界をわきまえた上で、この期間の就学前保育児童数の割合を計算すると、1980年には46.2%、1983年には52.3%、1985年には56.5%となり、5年間に徐々に10%ほど増加している。今後も保育児童数(合計)割合は伸びるだろうが、1977年法の影響もこれまでほど劇的ではないと思われる。また保育児童数割合も高ければ高いほどよいというものでもないだろう。

次に、(8)、(9)欄は1980年以降についてしか比較できないが、就学前保育を受けた児童の方が学童保育を受けた児童より多いことを示している。ただし、この6年間に後者の増加率(約50%)は前者の増加率(約20%)よりも大きく、特に最初の3年間に後者の増加率は目立っている。また家庭保育室で保育をうけた児童の増加率に、

表8 就学前保育および学童保育児童数

各年 12月31日 現在	(1) コ ミ ュ ン 保 育 所 児 童 数	(2) コ ミ ュ ン 学 童 保 育 所 児 童 数	(3) 家 庭 保 育 室 児 童 数 0～6歳	(4) 7～12歳	(5) 小 計	(6) コ ミ ュ ン の 時 間 制 保 育 所 (幼 稚 園) 児 童 数	(7) 合 計	(8) 就 学 前 保 育 児 童 数 (計)	(9) 学 童 保 育 児 童 数 (計)	(10) 0～6歳 人 口	(11) 0～6歳 人 口 比 (%)
1960	10,300	2,400	4,000		16,700	38,400	55,100				
1965	11,900	3,000	8,000		22,900	52,100	75,000				
1970	33,000	6,500	32,000		71,500	82,900	154,400				
1975	73,700	23,500	67,300		164,500	115,700	280,200				
1980	129,100	48,800	90,200	35,300	303,400	104,700	408,100	324,000	84,100	700,646	46.2
1983	161,400	64,700	103,200	46,700	376,000	82,800	458,800	347,400	111,400	663,742	52.3
1984	173,200	68,600	108,800	49,000	399,600	78,600	478,200	360,600	117,600	661,853	54.5
1985 ¹⁾	187,800	72,300	111,400	50,100	421,600	78,000	499,600	377,200	122,400	668,056	56.5
1986 ¹⁾	197,900	74,800	113,500	51,000	437,200	78,000	515,200	389,400	125,800		
増大倍率 (倍)											
1986/80	1.53	1.53	1.26	1.44	1.44	0.74	1.26	1.20	1.50		
83/80	1.25	1.33	1.14	1.32	1.23	0.79	1.12	1.07	1.32		
86/83	1.23	1.16	1.10	1.09	1.16	0.94	1.12	1.12	1.13		
86/60	19.2	31.2									

注: 1) 推定値。

出典: Socialdepartementet, *Bilaga 7 till budgetpropositionen 1986*.
SCB, Statistisk årsbok, 1982, 1985, 1986, 1987.

両者の差がよく現れている。(1)欄と(2)欄の1980～86年を比較して、両者の増加率間に差がない(53.3%)のは、時間制保育所(幼稚園)児童数が市町村保育所にシフトしたためであろう。もし両欄を26年間にわたって比較するならば、やはり学童保育所児童数の増加率の方がかなり大きい。

これらを総合すると、市町村立就学前保育所(全日制)の必要は1980年代に入っても衰えていないこと、そのため家庭保育室での就学前保育児童がこの6年間に約25%も増え前者を補っていること、しかし学童保育所へのニーズも同様にあるいはより強く、それが家庭保育室での学童保育児童のより大きい増加率に現れていること等である。保育の分野におけるこうした現象は、女性の就労問題と深くかかわっており、家庭保育室児童数の今後における動向、および学童保育児童数の動きが興味深く思われる。前者は保育所の規模やケアの質、および公的財源の制約に関する問題を提起し、後者は特に放課後の鍵っ子対策がどのように展開するかという問題と絡んでいよう。

それでは、これだけの保育児童に対してどれくらいの保育関係職員がいるかを、表9によって見ることにしたい。残念なことに、資料の整う期間が保育児童数のそれと一致しない。しかし両方の数値の揃う時点が、1975、1980、1983年と3ヵ年あるので、両者の対応を見るには表8、9におけるこれらの年に着目し、職員数の時間的変化を辿るためには表9を用いればよい。ただし職員数のなかに、家庭保育室の母親が含まれているかどうか必ずしも明らかでないため、保育児童数との対応については大まかな議論しかできないことを、お断りしておきたい。なお、共通職員とは保育所、学童保育、および幼稚園の共同あるいは併設の場合に、それらの2つ以上の場で働く者を指す。

まず両数値の揃う最近時点、1983年の場合には合計欄どうしを対応させると、6.9人の児童に対して1人の職員がいることになる。この場合には当然、家庭保育室での保育児童が含まれている。ところで同じ対応を1980年についてしてみると、7.3年の子供に対して1人の職員、1975年には同種

表9 就学前保育所と学童保育所職員数

	保育所 職員	学童 保育所 職員	幼稚園 職員	共通 職員	合 計	男性職 員比率 (%)
1972	8,593	1,525	3,578	2,175	15,871	n. a.
1973	10,000	1,908	3,923	2,527	18,358	
1974	11,633	2,362	4,734	2,834	21,563	
1975	13,302	2,907	5,356	3,097	24,662	
1976	16,429	3,573	6,431	3,302	29,735	
1977	18,133	4,093	7,258	3,685	33,169	3.8
1978	23,789	5,142	8,106	4,678	41,715	
1979	26,544	5,899	8,748	5,013	46,204	
1980	33,965	6,062	8,883	6,807	55,717	
1981	37,087	7,046	8,436	7,200	59,769	
1982	40,221	7,120	8,336	8,083	63,760	
1983	42,310	7,590	7,932	8,825	66,657	

構 成 比 (%, 人)

	54.1	9.6	22.5	13.7	100.0	児童数 職員数
1972	54.1	9.6	22.5	13.7	100.0	11.4
1973	54.5	10.4	21.4	13.8	100.0	
1974	53.9	11.0	22.0	13.1	100.0	
1975	54.0	11.8	21.7	12.6	100.0	
1976	55.3	12.1	21.6	11.1	100.0	
1977	54.7	12.3	21.9	11.1	100.0	7.3
1978	57.0	12.3	19.4	11.2	100.0	
1979	57.4	12.8	18.9	10.8	100.0	
1980	61.0	10.9	15.9	12.2	100.0	
1981	62.1	11.8	14.1	12.0	100.0	
1982	63.1	11.1	13.1	12.7	100.0	
1983	63.5	11.4	11.9	13.2	100.0	

増 大 倍 率 (倍)

83/73	4.2	4.0	2.0	3.5	3.6	
-------	-----	-----	-----	-----	-----	--

注：1) 保育所、学童保育所および幼稚園の共同施設で働き、いずれに属すると分離できない職員と所長、園長を含む。

出典：SCB, Offentliga Sektorn, 1985.

の数値が11.4人となり、明らかに近年に向けて職員1人の受けもつ児童数は少なくなっている。ただしその減少の仕方は、近年に近いほど小さくなっている。次に終日保育に関する対応をつけるが、この場合には市町村保育所保育児童の数値を用いることとする。その理由は、時間的変化の観察という目的に合わせることにある。そうすると終日保育の場合にも、1975年の1職員当たり児童数は5.5人から1980年の3.8人に減少しているが、1983年には3.8人と変化していないことが分かる。続いて同じことを市町村の学童保育児童について計算すると、1975年の1職員当たり児童数は8.1人、1980年のそれは8.1人と変化していず、1983年にはかえって8.5人と増えているのが特徴的で

ある。最後に幼稚園児童については同種の数値が1975年の21.6人、1980年の11.8人、1983年の10.4人と大幅に減少しているが、その理由は一方における時間制保育所児童数の減少と、他方における幼稚園職員の1980年までの継続的増加とによる。

ところで最近時点1983年における各種職員の構成比を見ると、当然のことながら、終日保育所職員の比率が約64%と群を抜いて大きく、後は各々11%余で大差がない。ちなみに、1980年と1975年における終日保育所職員の構成比を見ると、それぞれ61%、約54%と近年に向けてその構成比が増大しており、特に1975～80年間に前記法律の影響もあり、増え方が大きい。最後に、1973～83年間の各種職員数の増加倍率を記しておく、終日制保育所職員数が4.2倍、学童保育職員数が4.0倍、幼稚園職員数が2倍、共通職員数が3.5倍、合計が3.6倍で、終日保育所職員数の増加倍率が大きいのは前述の理由から当然としても、学童保育所職員数のそれも前者に近いのが目立っている。すなわち学童保育に対しても、スウェーデンの市町村が力を注いでいるのが理解できる。なお、合計数の増加倍率がさほど大きくないのは、幼稚園職員数の1980年以降における減少が影響しているからであろう。また参考までに、男性職員の比率を1978年以降に関して記しておいたが、それは漸増傾向にあるとはいえ、最近時点の1983年でもまだ全保育職員の約6%にしかすぎないのは興味深い。

スウェーデンの児童福祉制度に関し、保育問題に続き費用面でもマンパワー面でも重要なのは、ホームヘルプの領域であろう。そこで次に、ホームヘルプ・サービス受給世帯数と年間受給時間の統計、および各種ホームヘルパー数の統計について検討しておきたい。表10は前者に関するもの、表11は後者に関するものである。ただしこれら2種の統計表は、老人・障害者世帯や老人・障害者のためのヘルパーも別計はしてあるが、同一の表中に含まれていることをお断りしておきたい。

表10は、ホームヘルプ・サービス受給世帯数、年間受給時間総数および1世帯当たり平均受給時間を、児童のいる世帯と老人・障害者世帯とに分

け、さらに前者を親が病気・出産の場合と児童が病気の場合とに細分割し、1969～85年間について記している。第1に受給世帯数計欄を見ると、1977年まで増大しそれ以降は減少している。ただし、最近時点の1985年の数値は、1960年代末のそれよりもやや大きい。そこで、次に3種の受給世帯数の推移を観察しよう。

まず、親が病気・出産の場合における家事サービス受給世帯数は、1982年だけを例外として、期間内に一貫して減少している。そのため1985年の数値は、1969年のその約5分の1となっている。また、年間サービス時間計も1980年代に入るまで一貫して減少している。ただし1980年代に入ってから、ほぼ一定のように思われる。したがって期間の初めの数値と終わりの数値とを比較すると、減少の仕方は受給世帯と比べはるかに小さく3分の1強ということになる。しかし1世帯当たり受給時間の動きは必ずしも前二者のそれとは同一でなく、むしろ増減を繰り返している。すなわち1970年代に入るまでは増大、1970年代の半ばまでは継続的減少、それ以降1980年代に入るまでは再び増大、そして1982年まではまた減少、最後に最近年までは増大である。特に1982年以降の増大は大きく、同年と1960年代終わりとはほぼ同水準の75時間前後であるのに対し、1985年には106時間と観察期間中で目立って大きい。そして全観察期間を通して見ると、世帯当たり平均受給時間は趨勢的に増大している。こうした3つの系列の推移から、この種の受給世帯総数は減ったにしても、1世帯当たり受給時間は増え、むしろ各受給世帯が厳選され濃密なサービスを受けていると考えられる。

他方、同じ児童のいる世帯にしても、児童自身が病気で保育所等に行かれない場合の同サービス受給世帯は、1977年まで増加しそれ以降は一貫して減少している。受給時間計もほぼ同じ時点まで増加した後、減少に向かっている。しかし1世帯当たり平均受給時間の増減時点は、親が病気や出産の場合と似ており、1970年代に入るまでは増加、それ以降1980年代に入るまでは減少、1980年代に入ってからかなり不安定ながらほぼ一定水準、

表 10 ホームヘルプ・サービス受給世帯数と年間受給時間

	児童のいる世帯計	児童のいる世帯 (家事サービス)			児童のいる世帯 (病時介護人)			老人・障害者世帯 (介護人)			受給世帯数計	(参考) ホームヘルプのための中央 政府からの補助金 (100万 SK)
		対世帯数	サービス時間 (百万)	世帯当たり時間	対世帯数	サービス時間 (百万)	世帯当たり時間	対世帯数	サービス時間 (百万)	世帯当たり時間		
1969	85,215	59,815	4.5	75	25,400	1.7	67	230,557	35.1	152	315,772	
1970	83,761	55,146	4.3	78	28,615	2.1	73	251,617	40.3	160	335,378	
1971	86,147	52,098	4.0	77	34,049	2.5	73	272,039	44.9	165	358,186	
1972	87,996	47,693	3.4	71	40,303	2.6	65	292,448	46.4	159	380,444	
1973	94,128	45,787	3.1	68	48,341	3.0	62	303,098	45.9	151	397,226	
1974	103,456	45,804	3.0	65	57,652	3.3	57	319,338	48.9	153	422,794	
1975	113,336	42,744	2.8	66	70,592	3.3	47	328,553	46.2	141	441,889	
1976	112,709	36,058	2.3	64	76,651	3.5	46	341,580	46.5	136	454,289	
1977	111,634	28,865	2.2	76	82,769	3.4	41	346,383	48.2	139	458,017	
1978	86,215	24,828	1.9	77	61,387	3.3	54	352,466	48.4	137	438,681	888
1979	89,435	21,224	1.7	80	68,211	3.4	50	345,041	49.7	144	434,476	1,019
1980	75,786	17,430	1.5	86	58,356	2.7	46	348,059	50.0	144	423,845	1,210
1981	62,720	17,112	1.3	76	45,608	2.2	48	346,543	50.7	146	409,263	1,362
1982	54,719	19,263	1.4	73	35,456	1.5	42	330,017	56.4	171	384,736	1,385
1983	45,835	15,489	1.4	90	30,346	1.4	46	333,381	57.1	171	379,216	1,717
1984	43,302	15,345	1.4	91	27,857	1.4	50	335,681	65.2	194	378,983	1,744
1985	33,694	12,214	1.3	106	21,480	1.2	56	313,012	71.1	227	346,706	1,714 ¹⁾
増大倍率 (倍)												
1985/69		0.20	0.29		0.85	0.71		1.36	2.03			
構成比 (%)												
1969	27.0	(18.9)			(8.0)			73.0			100.0	
1970	25.0	(16.4)			(8.5)			75.0			100.0	
1971	24.1	(14.5)			(9.5)			76.0			100.0	
1972	23.1	(12.5)			(10.6)			76.9			100.0	
1973	23.7	(11.5)			(12.2)			76.3			100.0	
1974	24.5	(10.8)			(13.6)			75.5			100.0	
1975	25.6	(9.7)			(16.0)			74.4			100.0	
1976	24.8	(7.9)			(16.9)			75.2			100.0	
1977	24.4	(6.3)			(18.1)			75.6			100.0	
1978	19.7	(5.7)			(14.0)			80.3			100.0	
1979	20.6	(4.9)			(15.7)			79.4			100.0	
1980	17.9	(4.1)			(13.8)			82.1			100.0	
1981	15.3	(4.2)			(11.1)			84.7			100.0	
1982	14.2	(5.0)			(9.2)			85.8			100.0	
1983	12.1	(4.1)			(8.0)			87.9			100.0	
1984	11.4	(4.0)			(7.4)			88.6			100.0	
1985	9.7	(3.5)			(6.2)			90.3			100.0	

注: 1) Socialdepartementet, Bilaga 7 till budgetpropositionen 1986 からの推計値。

出典: 1969~80 年は中村秀一「スウェーデンの社会保障統計」、『海外社会保障情報』No. 58, 1982/6.

それ以降は SCB, Statistisk årsbok, 1987 および SCB, Statistisk Meddelanden S21 SM 8601, Nov. 1986.

そして最後に増加と考えられる。ただし趨勢的に見ると、この種の世帯における平均受給期間は減少している。その結果、期間初めにおける2種の世帯の平均受給時間の差はあまり大きくないのに、期間の終わりににおける同種の数値には約倍の開き

が見られる。また受給世帯総数自体を比較すると、期間初めと期間の終わりににおける2種の世帯数は逆転し、家事サービス受給世帯の厳選と1世帯当たり同サービスの充実とが顕著である。

それでは続いて表11における各種ホームヘル

パーの人数について検討することにしよう。同表も基本的には表10と同様、派遣先世帯の種類に応じて分類されている。表10との相違は、ヘルパーの労働時間によって、フルタイム、パートタイム、時間給と細分類され、さらに賃金を支給されている親族というグループが、老人・障害者の場合に加えられている点である。パートタイムと時間給との相違は、前者がハーフタイムかそれ以下の援助であるのに対し、後者は病院への付き添いとか買い物等の、ごく短時間の援助に携わるという点にある。またスウェーデンでは、家族・親族が老親の介護に当たっている場合に、その人達を市町村の公務員として雇用する形をとり、賃金を支給する。これは親族によるケアであっても、それに従事する人々は家庭外での就業・稼働が不可能になり、所得稼得の機会を失うために、それを補償するという機会費用の支払いとも、あるいは彼(女)らが外で働くかわりにまた彼(女)がいない場合に介助サービスを市場で調達する費用であるとも考えられる。たとえ親族による介護が他人によるそれよりも望ましいものであるにしても、彼(女)らの日夜にわたる労苦を考えるならば、そして彼(女)らの意図を真の意味で活かすためには、日本においても考慮してよい点ではないだろうか。

ところでホームヘルプ受給世帯数とヘルパー数とを対応させ、ヘルパー1人当たり何世帯の援助をしたか非常に大雑把な見当をつけてみよう。まず両方の数値の揃う最初の時点、1978年では5.5世帯、これに対して最近時点の1985年では4.7世帯という結果が得られる。すなわち1世帯に対して提供される援助の内容(時間の長さないし援助の中身)が濃くなったといえるのではないだろうか。次に児童のいる2種の世帯について、対象世帯数と援助者との比率を、前記の2年に関し見ておくことにしよう。まず1978年の時点では、親が病気・出産の場合に1人の援助者が受けもった世帯数は6.2、児童が病気の場合のそれは16.8であった。しかし1985年時点では、同種の比率が7.7と14.9である。すなわち親が病気・出産の場合に同比率は上昇し、援助者1人当たりの分担世帯数

が増え、児童が病気の場合に同比率は下降し、援助者1人当たりの分担世帯数が減少したことを示している。親が出産・病気の場合における援助者1人当たり世帯数の増大を、被援助世帯当たり時間数の増大と併せて考えると各ヘルパーがより多くの世帯にゆき、より多くの時間をかけているということを意味しよう。児童が病気の場合における援助者1人当たり世帯数の減少は、そのまま表10について述べたことと矛盾しない。

次に児童のいる世帯に派遣された援助者数の時間的推移を全体的に見ると、時間給の者を除きだいたい1980年前後から最近時点まで減少している。ただ時間給の者のみが他の二者と逆の動きを示し、1983年ころまでは減少しそれ以後増加している。これはできるだけ労働力と費用の節約を図り、時間給で間に合う場合にはそれで賄い、節減分を老人・障害者の援助・介護に回すといういき方に方針転向したと解釈できないであろうか。以上児童福祉に関する検討をひとまず終了し、続いて老人・障害者福祉費用統計の紹介から出発し、老人ホーム関係統計、ホームヘルプ利用・供給統計の検討に進むという順序で紹介を続けたい。

2.2 老人福祉の費用とマンパワー

まず老人福祉の費用であるが表12でその動向を見ると、その合計も15年間で8倍以上に増大している。またそのなかでとくに比重の大きいのは、1983年の時点では老人ホーム関係支出とホームヘルプ関係支出であるが、とくに前者の比重が大きい。その理由は、1972年前の投資的支出が不明であるため推測にすぎないが、むしろ在宅ケアへの方針転換前に建てられた老人ホームに関する経常的支出が多いこと、すなわち現時点でもまだ老人ホーム居住老人はかなり存在することを示唆している。この点に関しては、すぐ次に取り上げる表13の65歳以上人口のサービス受給状況について述べる際に触れたい。ただし在宅ケアに政策転換がなされて以降、老人ホームの新建設はなく、呼称自体も全賄い付きサービス・ハウスと変更されている。なお、増大率はホームヘルプ関係支出のほうがはるかに大きく、15年間にやはり20倍以上

に増えている。施設居住から在宅ケアへの政策転換を示す最良のポイントは、交通およびホームヘルプ・サービスの費用が同じ期間内に21倍余に増加していること、この増大倍率が老人ホーム費用の増大倍率の4倍であることの2点に集約されている。なお、交通サービスの費用とホームヘルプの費用とを比べると、後者のほうが圧倒的に大きいこともこの時点で一言触れておきたい。

それでは各種老人福祉サービスのうち、老人ホーム、ホームヘルプ、および交通サービスの各受給者割合について表13を見ることにしよう。同表では、これら3種のサービス受給者の対65歳以上人口比を記しているが、それによると全期間を通じホームヘルプ受給者割合が最大で、続いて交通サービス受給者割合となっている。老人ホーム居住者割合は1983年時点で4%を切っているが、1976年にはまだ4%強もあり、それ以後傾向的に減少してきている。先進国全体では平均的に65歳以上人口の5%が老人ホーム居住といわれているから、スウェーデンでは明らかに在宅福祉が進展していると見ることができよう。ただし他の2種の在宅サービス中、交通サービス受給者割合は一貫して増加してきているが、ホームヘルプ受給者割合のほうは、1970年代末を頂点として低下傾向にあり、とくに1982~83年頃には1976年当時より低い比率となっている。これは表10中の援助受給老人・障害者世帯数の同じ期間における動きと、当然のことながら一致している。したがって1976年にあっては、ホームヘルプ受給者比率のほうがいずれかの約2倍であったのに、1983年時点では両者の差があまりなくなっていることに注意を促したい。

そこで次に老人ホーム関係の統計について少し触れておこう。それらは中村秀一氏が『海外社会保障情報』No. 58に解説付きで掲載された1980年頃における統計から、規模別ホーム居住者数および老人ホーム収支の数値に手を加えて引用し、すでに在宅ケアに転換したとはいえ、現存するまた最小限は必要な老人ホームの状況について見たものである。まず表14は、規模別入居者数の構成比であるが、それによると51~100人のホームに居

表 12 老人福祉支出

(単位: 100万 SK)

	サービス・ハウス ¹⁾	交通サービス・ホームヘルプ ²⁾	一般管理費	投資	その他 ³⁾	計
1968	1,222	227	67	—	—	1,591
1969	1,353	302	74	—	—	1,788
1970	1,555	379	91	—	—	2,105
1971	1,611	521	132	—	—	2,367
1972	1,744	573	154	—	—	2,636
1973	1,836	700	165	171	7	2,879
1974	2,152	948	213	210	46	3,569
1975	2,545	1,296	286	185	171	4,483
1976	2,953	1,639	340	198	317	5,447
1977	3,458	2,192	410	249	331	6,640
1978	3,700	2,407	499	305	740	7,651
1979	4,074	2,752	488	402	814	8,530
1980	4,610	3,306	625	471	1,049	10,061
1981	5,144	3,794	626	500	1,202	11,266
1982	5,599	4,145	671	594	1,198	12,207
1983	6,197	4,857	768	565	1,196	13,583

対前年増加倍率 (%)

1973-74	17.2	35.4	29.1	22.8	557.1	24.0
74-75	18.3	36.7	34.3	-12.0	271.7	25.6
75-76	16.0	26.5	18.9	7.0	85.4	21.5
76-77	17.1	33.7	20.6	25.8	4.4	21.9
77-78	7.0	9.8	21.7	22.5	123.6	15.2
78-79	10.1	14.3	-2.3	31.8	10.0	11.5
79-80	13.2	20.1	28.1	17.2	28.9	18.0
80-81	11.6	14.8	0.2	6.2	14.6	12.0
81-82	8.8	9.3	7.2	18.8	-0.4	8.4
82-83	10.7	17.2	14.5	-4.9	-0.2	11.3

増加倍率 (倍)

1983/73	5.1	21.4				8.5
---------	-----	------	--	--	--	-----

構 成 比 (%)

1973	63.8	24.3	5.7	5.9	0.2	100.0
1974	60.3	26.6	6.0	5.9	1.3	100.0
1975	56.8	29.0	6.4	4.1	3.8	100.0
1976	54.2	30.1	6.2	3.6	5.8	100.0
1977	52.1	33.0	6.2	3.8	5.0	100.0
1978	48.3	31.5	6.5	4.0	9.7	100.0
1979	47.8	32.3	5.7	4.7	9.5	100.0
1980	45.8	32.9	6.2	4.7	10.4	100.0
1981	45.7	33.7	5.6	4.4	10.7	100.0
1982	45.9	34.0	5.5	4.9	9.8	100.0
1983	45.6	35.8	5.7	4.2	8.8	100.0

注: 1) 旧来の老人ホーム。近年全賄い付サービス・ハウスと呼称されるようになった。

2) ホームヘルプはサービス・ハウスや、自宅居住者へのホームヘルプ。

3) その他にはデイケアセンターでの活動費、クラブへの補助金等を含む。

資料: SCB, Offentliga Sektorn, 1985.

住する者が全体の4割を超え、最大の割合を示している。ただし、より近年では小規模ホームでの居住が推進されていると聞いているし、どの規模のホームであっても個室に住む者が全体の90%以

表 13 65歳以上人口のサービス受給状況
(単位: 1,000人, %)

	ホームヘルプを受けた人		サービス・ハウス居住者		交通サービス受給者	
	人数	対65歳以上人口比	人数	対65歳以上人口比	人数	対65歳以上人口比
1976	288	22.8	55	4.3	149	11.7
1977	306	23.5	57	4.4	174	13.4
1978	311	23.5	57	4.3	194	14.6
1979	304	22.6	57	4.2	216	16.0
1980	306	22.5	56	4.1	236	17.3
1981	313	22.7	55	4.0	242	17.6
1982	287	20.6	54	3.9	250	17.9
1983	292	20.7	52	3.7	262	18.6

注) サービスハウス居住者は全食事付きの者、すなわち従来の老人ホーム居住者。

出典: SCB, Offentliga Sektorn, 1985.

表 14 規模別一般老人ホーム入居者数
(1980年12月31日)

一般老人ホーム定員数	入居者数		個室入居者割合
(人)	(人)	(%)	(%)
～ 10	250	0.4	94.8
11～ 20	1,552	2.8	89.5
21～ 30	3,066	5.4	96.9
31～ 40	7,300	13.0	96.4
41～ 50	7,946	14.1	97.2
51～100	24,930	44.4	98.4
101～	10,932	19.8	96.5
計	55,976	100.0	97.2

出典: 中村秀一「スウェーデンの社会保障統計」、『海外社会保障情報』No. 58, June 1982.

上であることに注意しなければならない。大規模施設から小規模施設への転換は、多くの先進国でまた老人福祉以外の分野でも見られる現象であり、より人間的なサービスを目指しているといえよう。一方、個室居住についてはその善悪は別として、プライバシーの尊重および老人ホームが収容の場ではなく、一種のアパートの集合体であるといった側面に注意を払うべきではないだろうか。

次に、表15は老人ホームの収支をまとめたものであるが、支出面から見てゆくと、全体の7割近くが人件費に充てられること、食費は全体の1割にも達していないこと、設備費に1割強の費用のかかっていることが分かる。なお、施設経費とはおそらく建物の維持補修費のことであろうが、これにも1割弱の費用が充てられている。また収入面を見ると、料金収入が全体の6割強を占め第1位、続いて県の分担金が4分の1強とこの両者で全体の90%を賄っていることが分かる。ただしここには原表を引用しないが、同じ個所に収録されている統計によると、料金徴収は約95%の老人ホームで段階別料金設定にしたがっている。さらにこうした段階別料金徴収方式は、どの規模の老人ホームにおいても同程度の比率を保っている。

ここで表10に戻りホームヘルプの老人・障害者受給世帯の推移を見ることにしよう。それによると同受給世帯は1978年までは増加し、それ以後は減少傾向にある。この増加から減少への転換時点は、前記の病児のいる世帯の場合とほとんど変わ

表 15 一般老人ホームの収支 (1980年) (単位: 1,000 SK, %)

支 出							
ケア経費			設備費		施設経費	計	
人件費	食費	その他	人件費	その他			
2,986,360	365,309	243,171	62,736	435,748	361,343	4,454,727	
67.0	8.2	5.6	1.4	9.8	8.1	100.0	
収 入							
補助金または分担金			食費	家賃	費用徴収	その他収入	合計
国	県	他の市町村					
11,149	346,934	15,317	60,281	9,642	847,251	39,367	1,329,941
0.8	26.1	1.2	4.5	0.7	63.7	3.0	100.0

出典: 表14に同じ。

らない。異なる点は、減少の仕方が病児のいる受給世帯のそれよりも小さく、その結果として最近時点の数値は期間初めのそれよりも大きいということであろう。ということは全体として見ると、児童のいる受給世帯へ派遣されていたヘルパーが、老人・障害者世帯へ派遣されるようになったということではないだろうか。この点に関しては、表11の各種ヘルパーの人数の表と関連させて後に検討したい。

ところで老人・障害者世帯の年間サービス受給時間の合計は、1970年代の前半に多少の上下変動はあるものの、全体として見れば趨勢として増加しており、期間の終わりにおける時間合計は期間初めのその約2倍の7,100万時間になっている。しかし世帯当たり平均受給時間は、1970年代に入るとその半ばすぎまで減少しており、それ以降増大傾向に転換した。したがって期間初めの時間数以上に回復したのは、1982年になってからである。1981～82年の増加率は極めて大きいですが、これはおそらく、1982年施行の社会サービス法の影響によるものであろう。他の2種の受給世帯の平均時間数も1982～83年にかけて増加しているが、それもとぶん社会サービス法制定の影響を受けていると思われる。

以上の論述を踏まえて、各種受給世帯数の比重を期間の初めと終わりで比較すると、まず1969年には、老人・障害者受給世帯の割合が約73%、親が病気の受給世帯が約19%、そして子供が病気の受給世帯が8%であるのに対し、1985年の比重はそれぞれ90.3%、3.5%、そして6.2%と、老人・障害者世帯の割合が非常に増え、逆に親が病気の世帯割合が非常に減り、さらに子供が病気の世帯の割合もやや減少している。これはやはり高齢化の進展により、児童のいる世帯から老人・障害者世帯へのホームヘルプの移転がなされたことを意味しているように思われる。なお参考までに、これらホームヘルプのために国から市町村に交付される補助金の額を示しておいたが、1984年時点におけるその金額は対GNP比で0.2%である。しかしこの表では児童のいる世帯へのホームヘルプ費用補助金と老人・障害者世帯へのそれとが統合

されているため、児童のいる世帯へのホームヘルプ補助金がどのくらいになるかは述べることはできない。

続いて表11で老人・障害者のための援助者数を眺めてみよう。まず小計の欄を見ると、1983年までは減少しそれ以降増加に転じている。この推移を表10の援助受給老人・障害者世帯数のそれと対応させて考えると、1978年までは同表の1世帯当たり援助時間数の減少を説明する現象であることが分かる。またそれ以降1983年まで援助者の減少は継続したが、その速度が被援助世帯の減少速度よりも遅かったため、表10における世帯当たり援助時間数が増大してきたといえる。ところで援助者小計で見た減少が、時間給の援助（介護）者および賃金を支給されている親族の減少によっている点を見逃してはならない。この両者は観察期間を通じて一貫して減少してきており、逆にフルタイムとパートタイムの介護者はむしろ1970年半ば以降趨勢的に増加しており、とくに両者の1974～75年間および前者の1975～76年、1984～85年間における増加が著しい。こうした状況を、観察期間は必ずしも一致しないが、図8によって次に示しておく。

こうした現象には3つの理由が考えられる。1つは明らかに高齢化の進展であり、とくに後期高齢者が徐々に増えてきたこと、そのために時間給の援助者ではなくせめてパートタイム、できるならフルタイムの援助者を配置しなければならなくなったということである。これには世帯当たり援助時間自体の長期化と、軽度の援助から相対的に高度の専門性を必要とする援助者へのニードの転換という両面が考えられる。2番目の理由は女性の就業率が高くなり、家庭で介護に当たる者が減ったということである。3番目の理由は2番目の理由とも絡むが、ホームヘルパーとして公的部門——市町村——に雇用者を吸収するためにフルタイムの援助者を増やしてきたということである。この点は1974～75年、1975～76年、1980～82年および1983～85年の増加状況を見ることで知られるであろう。すなわちこれらの年は第1次および第2次石油危機、ならびに1980年代に入ってから

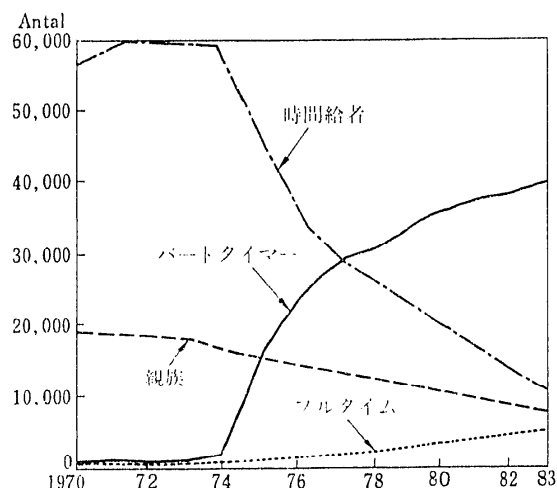


図 8 サービス・ハウスと自宅居住者への介護者数 (1970～83年)

失業率の上昇あるいは公的扶助受給者の増加年と対応しているからである。

ところで老人・障害者のための介護者の就業形態が、時間給・親族からフルタイムおよびパートタイムへと変化し、それは援助の専門化を意味すると述べたが、各介護形態の構成比について最後に記しておきたい。表16は、ほぼ5年おきに上述の構成比を記したものであるが、すぐ前のパラグラフで述べた時間的变化に対応して、期間の初めと終わりとして決定的にそれらの構成比が変わっている。すなわち1971年には全体のおおよそ4分の3が時間給であり、約4分の1が賃金を支給されている親族であった。フルタイムとパートタイムの割合は、全体の2%にしかすぎなかった。しかし1970年代半ばには時間給の大幅な減少と、パートタイムの激増とによって約4分の1の援助者がフルタイムかパートタイムの就業に変わっている。さらに1980年にはフルタイムとパートタイムとを合わせると、全体の55%を超えるに至り、とくに後者だけで全体の半分以上を超える状況になっている。最近時点の1985年にはパートタイム援助者の割合は一層増え、全体の6割を超えている。したがって期間初めの数値に比べると、その約40倍の構成比であることが知られる。ただしこの頃になると、フルタイム援助者の割合も全体の1割を超え、期間初めの構成比の30倍を記している。その当然の

表 16 老人・障害者のためのヘルパー

(就業形態別構成比)

	フルタイム	パートタイム	時間給	賃金を支給されている親族	小計
1971	0.4	1.6	74.6	23.3	100.0
1975	1.2	21.8	57.0	20.0	100.0
1980	4.5	52.0	28.5	15.1	100.0
1985	12.4	62.2	16.8	8.5	100.0

出典：表11より算出。

結果として、これら二者を合わせた比率は全体の約4分の3を占めるに至り、時間給と親族とを合わせた援助者が全体の4分の1に減少してしまっている。

3. 社会福祉支出の財源構成

最後に社会サービス関係経常支出の財源構成を、1984年の時点について表17で探ることにしよう。同費用は一般管理費、児童福祉費、個人・家族援助費および老人・障害者福祉費の4つに大きく分けられ、児童福祉費と老人・障害者福祉費とはさらに細分されている。また財源は地方税(所得税)負担、国庫補助金、料金およびその他に区分されている。そこで財源構成であるが、まず社会サービス全体の費用は、地方税負担58.8%、国庫補助金25.7%、利用者負担11%であり、7割近くが市町村の自己財源で賄われている。各領域ごとに見ると、第1に一般管理費のほとんどが租税で賄われているのは当然であろう。第2に、児童福祉費合計の財源は地方税負担と国庫負担とがほぼ同割合(約44%)であり、料金収入は全体の費用の約10%にしかすぎない。国庫補助金は児童福祉全体では上記のように約45%である。しかし細目別に観察すると、児童保護(児童虐待・青少年非行対策)関係財源の大きな部分が地方税である(7割)一方、保育所と家庭保育室の費用は約4割ずつ地方税で負担し、国庫補助金(従業員に応じた雇用主からの負担金を財源とする)は保育所の費用に対し、家庭保育室に対するよりもやや多めに支払われている。どちらの場合も両親の収入に応じた利用料金を課していながら、結果的に家庭保育室において利用者負担割合のより高くなる理由は、こうした国庫補助割合の差による。

表 17 社会サービス経常支出の財源 (1984年)
(単位: %)

	租税	国庫補助	料金	その他	合計
一般管理費	95.7	1.6	0.6	2.1	100.0
児童福祉	44.0	43.8	10.1	2.1	100.0
保育所・余暇センター	42.9	46.3	8.6	2.2	100.0
家庭保育室	42.5	41.9	15.9	—	100.0
児童保護	70.3	26.9	2.1	0.7	100.0
その他	59.8	21.7	7.6	10.9	100.0
個人・家族援助	77.7	14.1	5.2	3.0	100.0
老人・障害者福祉	61.8	13.1	16.4	8.7	100.0
老人ホーム等	68.4	0.4	22.7	8.5	100.0
在宅	53.6	27.3	10.0	9.1	100.0
交通サービス	52.4	35.5	9.6	2.5	100.0
その他	66.3	9.2	15.1	9.4	100.0
合計	58.8	25.7	11.0	4.5	100.0

出典: SCB, Kommunernas Finanser, 1984.

ちなみに1984年における保育所運営費は、子供1人につき50,000SKである一方²¹⁾、中央政府は保育所で1日7時間以上預かる児童に対して、1人につき22,000SKの補助を、1日4～7時間預かる児童に対してはその半額の11,000SKの補助を行っている。さらにこうした子供の数に応じた補助のほかに、フルタイム相当の従業員1人につき年間30,000SKの補助もある。また、特別な援助を必要とする子供(心身、言語等のハンディキャップのある子供)には、子供10人ごとに6,000SKの援助を市町村が受けた。これに対し家庭保育室の場合には、1日7時間以上預かる子供に対して、市町村は1人当たり15,000SKの国庫補助を受けた²²⁾。預かる時間が7時間以下になると、補助金の額は半分の7,500SKになる。こうした児童1人当たり国庫補助金の差から、家庭保育室に子供を預ける親の自己負担——市町村政府の料金収入——割合のより高いことが知られる。また学童保育の場合には、余暇センター(学童保育所)で預かる子供への国庫補助金は、とくに世話をする人が必要でない子供については、児童1人に年間7,000SKの補助となっている²³⁾。フルタイム相当の従業員や特別な援助を必要とする児童に対する補助金は、保育所の場合と同じである。なお、余暇センターの場合には、国の指定した標準的料金はなく、多くの市町村では保育所の料金と連動

させ、それより40～50%割高の料金を徴収している。時間制保育所(幼稚園)の場合には、6歳以下の子供と特別の援助を必要とする子供に関しては、徴収料金は無い。

個人・家族援助の費用は、約8割近くが地方税の負担によっており、国庫補助は15%以下であるにすぎない。同費用の内訳は前述のとおり明らかでないが、公的扶助に関するかぎり費用は100%地方の財源により、ただ難民扶助の費用のみを国家が負担することになっている。

老人・障害者福祉費用の合計は、児童福祉費の場合よりも地方税負担による部分が大きく(6割強)、それと対照的に国庫補助金の割合がかなり低い(13%)。それは同費用の細目すべてにわたって、地方税負担による割合がより高く、国庫補助による割合がより低いことから明らかである。また、利用者負担割合は、児童福祉費用合計の場合よりも高い。そこで細目を見ると、とくに老人ホーム等の費用において、地方税負担の割合が大きい。しかし老人ホーム等の費用は利用者負担による部分も大きく、全費用の4分の1近くが利用者によって負担されており、すべての社会サービスの利用者負担割合のなかで最も高い。これは前述のように、支払い能力別料金支払制度を採る老人ホームがほとんどだからであろう。またスウェーデンにおける年金制度の整備・充実にもよっている。ホームヘルプの費用は、地方税負担50%強、国庫補助約30%、利用者負担10%とやや国庫補助の割合が高い。ただしホームヘルプの場合にも、利用者の収入に応じて料金を徴収することになっている。なお、交通費の場合には国庫補助の割合がさらに高く、老人・障害者福祉費のなかで最大の比率を示している。

以上は社会サービスの経常的支出に関する観察であるが、ちなみに同じ年における投資的支出についても簡単に触れると、表18に見るように最もシェアの高いのはサービスハウス等への投資的支出であり、全体の37.1%を占める。ややそれよりもシェアの小さいのが、就学前学校および学童保育施設への投資であり、全体の31.2%である。これらの投資的支出のうち個人・家族援助を除く領

表 18 社会サービス投資的支出の財源構成
(1984年) (単位: %)

	支出 構成比	租 税 借入金	国 庫 補助	その他
一 般 管 理 費	2.8	96.0	4.0	0
児 童 福 祉	41.0	95.1	2.7	2.2
就学前および余暇センター	31.2	96.4	2.9	0.7
そ の 他	9.8	90.9	2.3	6.8
個人および家族援助	2.5	22.7	77.3	0
老人・障害者福祉	53.7	92.3	3.7	4.0
サービスハウス	37.1	91.0	4.8	4.2
そ の 他	16.6	95.3	1.3	3.4
合 計	100.0	91.8	5.1	3.0

出典: SCB, Kommunernas Finansier, 1984.

域のほとんど——90%以上——は、地方税および借入金によって賄われており、国庫補助による部分はあまりない。

このように経常支出と投資的経費の両者を観察して見えるのは、同じ社会サービスのなかでも児童福祉関係費用は国庫負担による部分が大きく、市町村は老人福祉・障害者関係により多くの財政負担をしていること、また自己負担は老人・障害者等の場合にやや大きいことの2点である。後者は、上述のように老人や障害者に対する所得保障が整備されているためではないかと思われる。

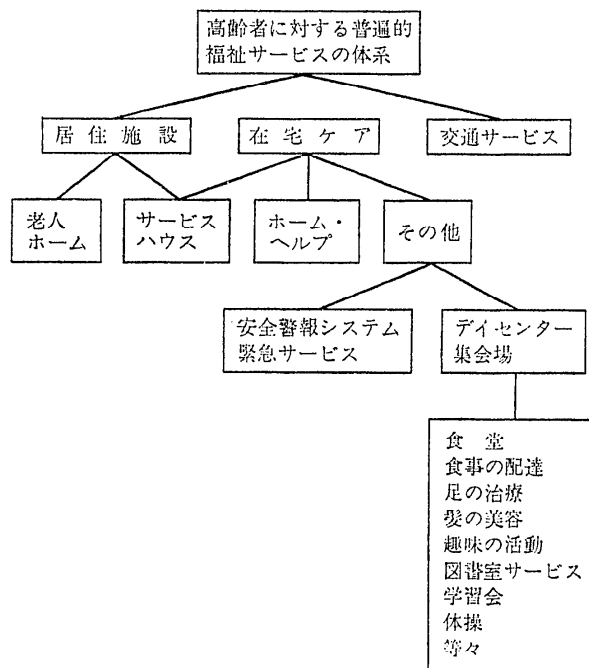
4. 結 び

以上、社会福祉の法制と行政機構全般の概略を説明し、地方財政の規模と社会サービス関係支出の位置づけを行い、さらに児童福祉と老人福祉の費用、利用者数、マンパワー、ならびに財源に関する統計を紹介してきた。両分野についてはまだ不明の部分も多く残っている。例えば、老人在宅ケアの領域で重要なデイケアセンターの数、利用者数、職員数、その建設費や経常費、およびその財源である。このうちセンターの数については付録に図を掲げておいたので参照されたい。また老人福祉施策の体系がどうなっているかを簡単に図示したものも、同じく付録として収録しておいた。社会サービスの他の分野（例えば個人・家族援助）やとくに障害者福祉については改めて稿を起したいと考えている。これらの分野について一通りの紹介を行い、さらに他の幾つかの先進諸国

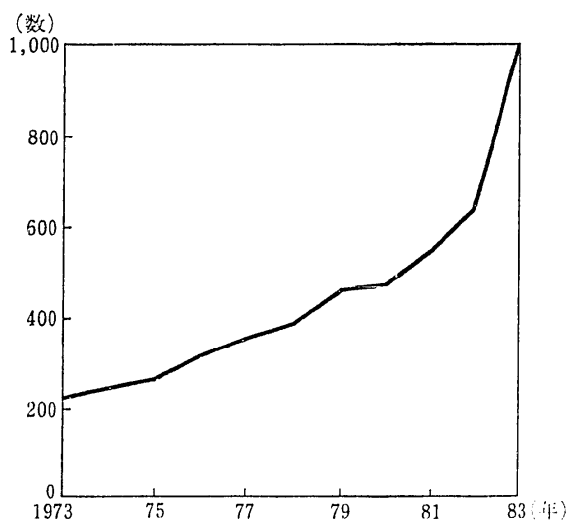
における老人福祉費の状況を把握した上で、最後に社会福祉費——とくに老人福祉費——の現行水準や増大要因の分析に進みたいと考えている。本稿ではスウェーデンの社会福祉財政に関連した利用可能統計の紹介に主眼を置いた。

〔付記〕

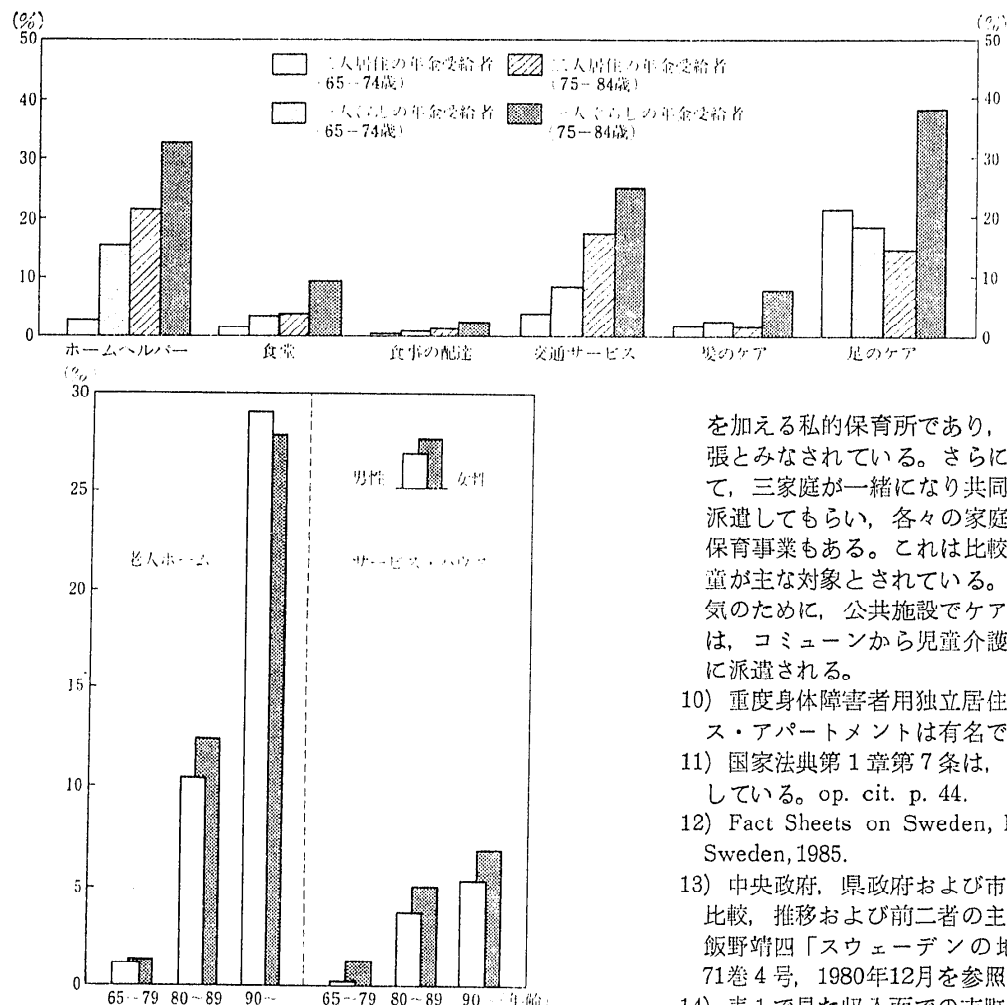
本稿は元来、『季刊社会保障研究』第23巻1号のために書かれたものであるが、同号が編集過程



付図 1 老人福祉の領域



付図 2 デイケアセンターの数



付図 3 3ヵ月間にコミュニティのサービス利用した老人 (56~84歳) の割合

付図 4 老人ホームとサービスハウスの居住者割合 (1983)

において予想を大幅に上回る頁数となったため、やむを得ず本号に大部分を掲載する形となった。その点につき御了承を得たい。

注

- 7) 以下、両地方政府間関係に対する叙述は、世界大都市交流委員会事務局編『世界の大都市資料』、1985年による。中央行政機構および地方制度についての一層詳細な報告は、渡辺芳樹「中央行政組織」および同「地方制度」社会保障研究所『スウェーデンの社会保障』、東京大学出版会、1987年を参照のこと。
- 8) 公募して中央社会福祉部が決定する。
- 9) 横浜市企画財政局都市科学研究室『スウェーデンの社会福祉政策』、1987年3月によると、このほかにもいわゆる公立・私立の保育ママ・家庭保育室が存在する。家庭保育室とは幼稚園の補充をし、最高4人の幼稚園児（自子も含める）と、基礎学校児童

を加える私的保育所であり、市町村による保育の拡張とみなされている。さらに三家庭システムといって、三家庭が一緒になり共同でコミュニティの保母を派遣してもらい、各々の家庭の持ち回りで行われる保育事業もある。これは比較的年長の中流階層の児童が主な対象とされている。また、子供が一時的病気のために、公共施設でケアを受けられない場合には、コミュニティから児童介護人が、子供のいる家庭に派遣される。

- 10) 重度身体障害者用独立居住住宅としてのフォーカス・アパートメントは有名である。
- 11) 国家法典第1章第7条は、市町村の課税権を規定している。op. cit. p. 44.
- 12) Fact Sheets on Sweden, Local Government in Sweden, 1985.
- 13) 中央政府、県政府および市町村政府の財政規模の比較、推移および前二者の主な支出項目については、飯野靖四「スウェーデンの地方財政」『都市問題』71巻4号、1980年12月を参照のこと。
- 14) 表1で見た収入面での市町村財政規模の拡張は、1970年代の後半から1980年代の前半であり、観察期間のずれのため、直接的比較のできないことが残念である。
- 15) Britta Stenholm, *The Swedish School System*, the Swedish Institute, 1984, p. 14.
- 16) J. ナセニウス & K. リッテル著、高須祐三他訳『スウェーデンの社会政策』、光生館、1979年、64-66頁。
- 17) 上掲書、73-85頁。
- 18) 渡辺芳樹「地方制度」、社会保障研究所『スウェーデンの社会保障』、東京大学出版会、1987年、69頁。
- 19) Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, *The New Swedish Communes*, Liber Distr, 1984.
- 20) スウェーデンの児童福祉施策の体系については、宇野正道「児童福祉サービス」社会保障研究所編、上掲書、を参照のこと。
- 21) Fact Sheets on Sweden, 「スウェーデンの保育プログラム」, The Swedish Institute, 1985.
- 22) 同上。
- 23) 同上。

(きど・よしこ 社会保障研究所主任研究員)