

スウェーデンの新しい社会サービス法

小野寺 百合子

(スウェーデン社会研究所顧問)

I 社会サービス法(Socialtjänstlag)

1 法律の成立

スウェーデンの新しい社会サービス法は、1980年6月に国会で承認され、1982年1月1日より施行された。

この法律は1967年国会に設置された審議会、社会調査会(Socialutredningen)により、12年間の調査、研究、検討の結果、成立を見たものである。同調査会は1974年に中間報告として「社会ケア — 目標と手段」¹⁾を公表し、これを約450カ所の中央と地方の諸官庁、労働組合その他の関係団体にとって意見を求めた。それらからの返答に公開討論の結果を加えた基礎の上にさらに検討を加えて、1977年に最終報告「社会サービスと社会保険補足給付」²⁾を公表した。法案³⁾は大体最終報告書の線に沿い、1979/80国会に提出された。法案は国会の場において各条項にわたってあらゆる角度から批判を受けて、多くの点で変更をみたが、80年6月には「社会サービス法」およびそれに付随する「青少年保護に関する別法」が議会を通過し、「乱用者保護に関する別法」は、1年おくらせて承認された。調査会の最終報

告書に盛り込まれた「社会保険の補足」だけは取残された。

註1) 城戸喜子「スウェーデンの社会福祉政策の目標と手段」『季刊社会保障研究』

Vol.13, No.1 1977年6月 東京大学出版会

2) 小野寺百合子「社会サービスおよび社会保険補足給付」『スウェーデン社会研究所資料第20号』1979年3月、スウェーデン社会研究所

3) 坂田仁「スウェーデンの新しい社会サービス法案」『スウェーデン社会研究所報 Vol. 12 No. 5.6』1980年5月、スウェーデン社会研究所

新しい社会サービス法に含まれる社会サービスの概念は従来理解されていた保護、援助、処遇よりももっと広く、児童と青少年の福祉、高齢者の福祉、アルコールと麻薬等の問題に及んでいる。

従来スウェーデンにあった社会福祉法は僅か次の4法だけであった。

1 公的扶助法(1956年改訂)

経済的に自立できない人で、保険のカバーのない人に経済援助を与える法律

- 2 児童・青少年福祉法（1960年改訂）
児童と青少年の保護の法律，特に被虐待児の強制ケアと非行青少年の強制収容
- 3 禁酒法（1954年改訂）
アルコール中毒者の強制収容を含む援助の法律
- 4 児童保育法（1977年）
就学前児童のための保育所と幼稚園および低学年児童のための学童保育所に関する法律

2 社会福祉委員会 (Socialnämnden)

全国のコムーニ（1983年には284）には、コムーニごとに公的扶助委員会、児童・青少年福祉委員会、禁酒委員会が、コムーニ内の福祉行政に当たっていたが、1960年代になるとこれだけでは法律から取残される分野が生じ、時代おくれたとの議論が盛り上がってきて、社会調査会を設置して研究することになったのである。調査会は発足後間もなく、福祉委員会が三つだけの不合理さを指摘し、三者を統合して社会福祉の分野を決めない社会中央委員会の設置を提案した。1970年には社会中央委員会法が公布され、つづいてコムーニの大きさによって一つ以上の社会地域委員会を置くことも認められた。1970年のうちには全国すべてのコムーニは三委員会に代る中央委員会を置くようになった。だが福祉3法は依然として存続していた。それが新社会サービス法によって、はじめて社会福祉法として単一の法律ができたのである。これで公的扶助法、児童・青少年福祉法、禁酒法は廃止

され、児童保育法は社会サービス法の中に吸収された。これで各コムーニには社会中央委員会に代って社会福祉委員会が置かれることになった。

社会福祉委員会はコムーニ法第3章に述べられているコムーニに設置される委員会の一つであって、他の委員会と同じ規則が適用される。委員会は任期3年の5人以上の委員より成立つ。委員はコムーニ議会議長の任命であって、各政党の相対的勢力を反映する配分である。社会福祉委員会はその下に従来通りの地域委員会を置くことができる。地域委員会は地域の発展を追求し、個人的ケアとサービスについて決定を行い、社会施設を監督し小さい問題を解決する。

社会福祉委員会は、そのコムーニの福祉予算を決め、福祉サービスの構造と範囲と内容を決定する。ソーシャルワーカーの雇用については法律には規定はなく、すべて委員会が権限をもつ。ソーシャルワーカーはサービス行政の下で、社会サービスの個人ケースを直接に取扱うものである。

II 社会サービス法の特徴

1 枠組法

社会サービス法は、社会サービスの枠組を規定しているだけで、条文は簡潔である。法律が枠組を示すだけなのは、デモクラティックの原則を基盤に、人々の経済および日常生活の平等、地域社会に則した住民の自主決定権を尊重する社会サービスを行うためと、説明されている。それで社会サービスは、必ずサービスを受ける側の同意を得て

から行わなければならないと特に規定されている。同意の規定は従来の法律では特に断ってはないが、児童・青少年福祉法と禁酒法には、本人の同意を必要としない強制措置が規定されていた。新しい法律ではこの両方の強制措置部分を本法の中から分離して、未成年者については「青少年の保護に関する別法」(LVU) 大人については「乱用者保護に関する別法」(VM) となった。

2 コムーンの責任

スウェーデンでは社会福祉サービスは中世以来、はじめは教会法(1686)で、後には地方政府法(1862)で、地域社会が責任をもつ伝統であった。それで第二次大戦後のめざましい福祉国家、福祉社会の建設に当っても、コムーン各福祉委員会が社会サービスについては責任をもって努力した。この国では労働市場政策とか、社会保険システムとかは国家責任であり、医療については県がその予算の大半を費すが、社会福祉政策の監督権は国に存在するがコムーン役割である。新しい社会サービス法はコムーン責任をさらに強化し、その自由裁量の範囲を拡大した。その結果一部には全国的に見てコムーン間の格差が拡がらないかとの懸念の声されある位である。

コムーン責任強化という意味は、社会福祉委員会はそのコムーン境界線内に住む人々の生活状態を把握し、援助を必要とするものには確実に適切な援助が与えられるように究極の責任を持つことである。そのためには法律が規定する大枠の中で、住

民の状態と要求に応じたサービスが提供されるような自由裁量権が与えられているということである。しかし社会サービス法公布の翌年、社会サービス政令(Socialtjänstförordning)が出て、社会サービス実施上の指針が示されている。

3 法律が指向するグループ

法律の上では表現されていないが、社会サービスの内容は三つの主要なグループに指向されていることは社会調査会の最終報告書でも明らかである。

(1) 構造指向グループ

良い社会環境を目標とするもので、社会サービス活動が社会計画に参画すること、他の社会組織や団体や組合や個人と協力体制をとることである。

(2) 一般指向グループ

社会の中のたとえば児童とか高齢者とか一定群の人々を対象に、生活状態改善のため、社会サービスの情報を拡め、いろいろの方法を講じて社会の悪条件を予防する。

(3) 個人指向グループ

各個人の必要に応じて、相談、勧告、経済援助など、直接またはコンタクトパーソンを通じて支持する。また施設ケアを必要とする人にはその人に最も適当な施設への入所を斡旋する。

その上にこの法律では、個人のニーズを掘り起すアプローチが特徴づけられている。

法律の条文ではこれらのグループごとの対応原則など示されていないが、社会

サービスを実際に運用する上では、各原則が補い合うことになる。

4 新法の性格

社会サービスは如何に形づくられるべきか、その性格の原則、これも社会調査会が検討に検討を加えた上で、最終報告書に明示されているものである。法案として国会に提出されてからも、この性格の原則は国会でも重視され問題となった。問題となった主なものは、全体的観点、標準化、継続、弾力性、近接の5項目である。

- (1) 全体的観点は従来法律の下でも、かなり浸透していたことである。社会サービスというものは、広い見解を持たねばならないから、当事者の困難な状態の直接原因を援助するばかりでなく、その人の生活状態全体を改善する方向で支援と援助を行わなければならない。
- (2) 標準化(正常化)は、個人がなるべく他人と同じような正常な生活ができるように援助する必要性をいう。援助によりその人が特別扱いにされるとか、見下げられると感じるようなことがあってはならない。老人および障害者も、できる限り施設には収容せず、自宅で独立生活の機能を果せるように援助することである。
- (3) 継続の概念は、社会サービスが個人および家族に指向される場合に重要となる。援助とか措置の進行中は、できる限り同一職員が継続して接触する意味が大きい。
- (4) 弾力性は社会サービスが個々のニーズに応じて手段を適応させ供与されるべきことを意味し、決して固定したモデルケ

ースに従ってはならない。当事者とケースワーカーが共同でつくり上げるのが最善のサービスである。

- (5) 近接とは、当事者の平常の環境がなるべく遠のくことのないように、社会サービスは供与されるべきだという意味である。たとえば、収容ケアが必要なときにも、極力家族や友人との接触が破られないですむような近接の施設を選べということである。ただし収容措置の場合には、近接よりも適切なケアが優先しなければならぬという例外はあり得る。

5 援助される権利

従来の社会サービスでは、利益(förmån……benefit)という言葉が一般に使われ、個人は受益者として取扱われた。新しい法律では「社会から受ける利益」は「援助される権利」の概念に置き換えられた。個人が日常生活で自己を支えていく上で援助が必要なとき、その必要が他の方法で充されない場合には、社会に援助を要求するのが当然の権利となったのである。社会は個人に適した生活程度を保障すべきであると法律に明示されている。

社会の援助が個人に対して適当でない場合、個人は県裁判所に提訴できる。提訴の事例は、経済援助の不満とか、麻薬乱用者の施設強制収容の不当とか、老人用ホームヘルパーの派遣不足等々、社会福祉委員会の処置に従えないとするもので、裁判所は委員会から資料を取りよせて検討し、かつそのコムーンの資源状況をも考慮して判決を下す。県裁判所の判決が不服の場合には、

上級裁判所へ上告の道もある。

6 家庭ホームと養護ホーム

(1) 家庭ホーム (Familjehem)

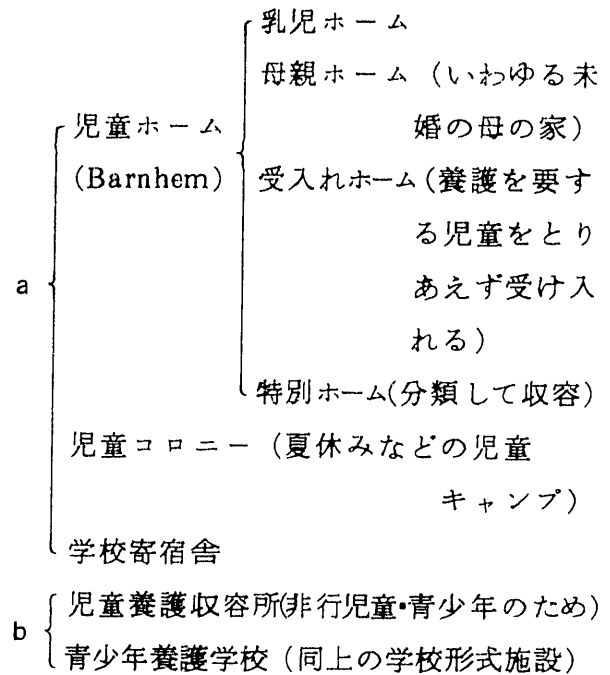
旧い法律では子供が親許（または保護者）から離れて他人の家庭で養育される場合、里子里親の名称で規定されていた。それが新法では里子制度が廃された。里子ばかりではなく、どんな理由にしる親許でない別の家庭で、子供が一時的にしる恒久的にしる養育される場合には、たとえ親族間でも、一律に家庭ホームの名称がつけられることになった。そして家庭ホームに子供を移すには、必ずそのコムーンの社会福祉委員会の承認を必要とすることになった。委員会にはその後の家庭ホームの子供が好ましい養育を受けているか適正な教育を受けているかをチェックしなければならない。また家庭ホームは子供だけでなく、問題のある青少年を親許から離して養護の必要のある場合にも、委員会はできるだけ施設へ入れるよりも個人家庭で家庭的な養護を希望し、家庭ホームの斡旋に努力する。

また老人やアルコール中毒者などにも、委員会が施設よりも個人家庭での養護を適当と見るときには、家庭ホームを斡旋する。

(2) 養護ホーム（直訳すれば、養護か住居かのためのホームとなる。Hem för vård eller boende）

収容施設はすべて養護ホームという一つの 카테고리の中に一括された。それは、旧法による次の施設である。

(1) 児童・青少年福祉法における



(2) 禁酒法におけるアルコール乱用者養護収容所

以上の施設は全部、養護ホーム制度の下にはいった。収容施設でこの制度から除外されたのは、老人ホームだけで、これはサービスハウスのカテゴリーの中にはいった。

養護ホーム制度は新しいサービス法発効から丸1年たった1983年1月1日には全国で完全実施された。法律で用いる養護ホームという言葉は、ケア、保護、終日監視の提供を意味する集団収容施設である。

養護ホームは、県またはコムーンが運営するが、県庁の監督下にある民間団体の運営も認められる。各県の県議会とその県内の各コムーンとは合同で、その県内に如何なる種類の養護ホームが必要であるかを協議し、その建設運営の責任を県とコムーンで分担する。協議は3年ご

とに行われる。

養護ホームの設置に最終指示を与えるのは保健・社会庁であり、養護ホームのうちの強制収容に使用されるものを決定するのも保健・社会庁であるが、個人の強制収容を許可するのは地方裁判所である。養護ホームの長たるものは保健・社会庁の定める資格を持ったものとする。

第67～70条	保健・社会庁および県庁の任務
第71条	未成年者に対する虐待等の通知
第72条	事件の移送
第73条, 74条	決定に対する不服申立
第75条	罰金
第76条	県議会に属さないコモン

III 社会サービス法の概略

社会サービス法の全文は坂田仁訳「スウェーデンの社会サービス法」『家庭裁判月報33巻11号』（1981年）に所載されている。ここでは法律の項目だけを並べてみることにする。

第1条	社会サービスの目的
第2～4条	コモンの責任
第5条	社会福祉委員会の責務
第6条	援助される権利
第7条～10条	社会福祉委員会のガイドライン
第11条	薬物乱用対策
第12～18条	児童・青少年養護
第19, 20条	老人養護
第21条	障害者養護
第22～24条	家庭ホームと養護ホーム
第25～32条	未成年者保護の特別規定
第33～37条	料金その他
第38～40条	社会福祉委員会
第41～46条	地域社会福祉委員会
第47～49条	委任
第50～58条	事件の処理その他
第59～66条	登録, 守秘その他

IV 新法と旧法の比較

1 公的扶助法

公的扶助法の起源は遠く、救貧は1686年の教会法の中で教区に義務づけられ、1853年には救貧法が制定された。その後救貧事業は地方政府の義務となり救貧法は度々改正されて、遂に1956年の公的扶助法となった。このように長い伝統のある法律を廃止することは容易な業ではない。

1977年社会調査会が提出した最終報告では、第2部として、社会保険をもっと柔軟性 (soft) のあるものに改正して、一律の社会保険では十分に充されないニーズを保険でカバーすれば、従来の公的扶助法で実施していたケースがずっと軽減されると提案している。コモンが公的扶助の役割から解放されると、経済的にも時間的にも社会サービスの他の分野に向けられると強調されていた。法案の第1部のサービス部分は細部の変更はあったとはいえ大部分そのまま国会を通過したが、第2部は積み残しとなって、未だに通過していない模様である。

2 児童保育法

1977年に児童・青少年福祉法から分離して新しく制定された児童保育法は、この新しい法律に吸収され、第13条から第18条までとなった。これは新法にとっても柱の一つであるから、条文の内容を簡単に訳出してみることにする。

第13条(1) コムーン内に恒久的に住む児童のために、コムーンは就学前学校と学童保育所を設置しなければならない。

(2) 就学前学校は義務教育年齢に達しない児童および学校法第32条により就学延期された児童を対象とする。

(3) 学童保育は12歳までの義務教育児童を対象とする。

第14条(1) 児童は6歳に達した年の秋学期から就学前学校にはいらないければならない。就学前学校は1年間で565時間以上の授業とする(註:通称幼稚園)。

(2) 就学延期の児童は就学前学校にはいらないければならない。

(3) 児童の通学時間その他の理由で、(1)にあげた就学前学校の運営ができないコムーンでは、就学前学校を2年に分割してもよい。その場合、児童は5歳に達した年の秋学期から通学をはじめ、合計700時間以上の授業を受ける。

第15条(1) 身体的精神的その他の理由で成長のために特別の支援を要する児童は、第14条の(1)よりも早く就学前学校に入れなければならない。また他の方法のないときは、優先的に学童保育所に入れなければならない。

(2) 社会福祉委員会はどの児童が(1)により

就学前学校または学童保育所にはいるべきかを調べておかなければならない。

第16条 社会福祉委員会は第14, 15条の対象となる児童が必ずその席を得るように努め、児童の親にその処置と目的を通知しなければならない。

第17条(1) 親が就職や勉学その他の理由で、第14, 15条に規定されている以上のケアを必要とする児童のために、コムーンは別の計画を以て、就学前学校と学童保育所の運営に当らなければならない(註:通称保育所)。

(2) コムーンではコムーン議会が承認する就学前学校と学童保育所の活動計画をもたなければならない。1計画は最低5年とする。

第18条 児童が病院その他の施設で養護されているとき、施設長は就学前学校または学童保育所に匹敵する活動に参加する機会を、児童のためにつくる配慮をしなければならない。

これらの条項は、児童保育法を吸収したものであるとはいえ、旧法そのままではない。この法律が1977年にできたときは画期的な構想として児童保育施設(Barnstuga)の言葉で表現された。それによれば以下のものを含む。

<就学前学校>

(1) 保育所, 1日7時間以上の保育

(2) 時間制グループ, (幼稚園) 1日3時間保育

(3) 家庭保育所, 個人家庭の保育を公的認可

<学童保育所>

(1) 学童保育所, 12歳以下の学童に放課

後の保育

(2)家庭学童保育所，個人家庭の保育を
公的認可

新法では児童保育施設の言葉は消えたが，実質的に変わったわけではなく，表現方法が変わっただけである。平たく言えば，コモン内のすべての3歳児は幼稚園にはいる義務がある。親の都合で希望するものには，もっと長時間の保育と，もっと年少の子供にも保育を提供できる保育所を，コモンは用意しなければならない。障害児や問題児は特に幼稚園が保育所か学童保育所へ必ずはいれる席をコモンは用意する責任がある。

法律では保育に関する詳細な条件は述べられていないし，保健・社会庁は，コモンを束縛せずに運営を任してはいるけれども，各保育施設が国からの補助金を得るためには，特定の条件を充さなければならないから，ある程度の基準は守られることになる。

3 児童・青少年福祉法

新しい法律では第12条で一般論として，社会福祉委員会が，児童の健全な発育のために，配慮すべきことを挙げているが，第25条から第32条まで，未成年者の保護に関する特定の規則が列記されている。新しい法律は旧児童・青少年福祉法を廃止してそれにとって代ったものであるから，旧法で重点的に取扱われていた項目の新しい表現で述べられているところが多い。

最初の児童福祉法は1924年に公布され，もともと児童の虐待防止と非行青少年の処

置についての規定であった。児童虐待は古くからの悪風習で，特に里子が問題であり，非行青少年には強制収容措置が取られていた。1960年公布の新児童福祉法では，全般的な予防手段，有子家庭へのサービス，児童・青少年の余暇活動まで範囲を拡張し，コモンの責任で保育所，幼稚園，学童保育所の設置にまで及んでいた。それでもなお法律の中には里子の項目があり，里親里子の問題が規定されていた。

新しい法律で里子制度は廃止となり，親許から他人の家庭に移されて養育される場合は家庭ホームに一括され（前記IIの6の(1)参照）た。また旧児童・青少年福祉法で決められてあった各種の児童ホームと児童コロニーと学校寄宿舎はすべて，新しい養護ホーム（前記IIの6の(2)参照）に一括された。

政府が斡旋して実施している外国からの養子制度は今なお存続しているが，これは別の法律による。外国から養子を迎え養親になろうとする者は，その子が自国を出発するまでに，社会福祉委員会の承認手続きをすませなければならない。また委員会が承認を与えてから1年以内に子供がその家庭に受け入れない場合には，承認は取消される規定になっている。

新しい法律では非行青少年の養護については別法LVUを制定し，従来の養護収容所も，養護学校も養護ホームのカテゴリーの中にはいった。施設収容に当たって親の同意を必要とするのは15歳まで，本人の同意は20歳まで（18歳以上は他の養護形体から収容が明らかに適当である場合のみ）であ

る。強制収容は裁判所の決定がなければならぬ。

4 禁酒法

北欧は冬が寒くて暗いので強い酒が飲まれ、よっぱらいが多く、その対策には政府は昔から苦慮していた。禁酒法は1913年以降31年と45年に改訂されたが、その目的はアルコール中毒者の強制収容を含む援助であった。それが最近では麻薬その他の薬物中毒者が激増して大問題となったが、これが対策は禁酒法で処置することができず、僅かに医療制度の中でしか取扱えなかった。

新法では第11条でアルコール乱用もその他の薬物の乱用も社会福祉委員会が防止に努めるようべられている。また防止のための情報提供や乱用者の保護や援助についても述べられている。しかし乱用者のための強制収容を含む養護には別法（LVM）が、国会内外でやかましい論議の末、ようやく国会の承認を得て、未成年者のための養護の別法（LVU）とともに発効したのである。

5 老人と身障者

この国にはもともと老人福祉法なるものも身障者福祉法なるものも存在しなかった。新しい法律で初めて老人と身障者に対する社会サービスが法律の中に取り入れられたのであるが、社会福祉委員会の役割を大枠で述べているだけである。

老人の養護については第19条と第20条で、社会福祉委員会は老人が社会の中で独立生活ができ、他人とともに活動的な意義ある

生活が楽しめるように、努力する責任がある。そのためには良い住宅を世話し、援助の必要なものには援助を与え、その他のサービスも用意しなければならない。特に必要な老人のためにはサービスハウスや老人ホームを設置して入居させなければならない。また労働生活から引退生活への移行がスムーズにいくように情報を提供しなければならないとしている。

身障者の養護については第21条で、社会福祉委員会は身心障害のために日常生活に困難な人が健常者とともに地域生活に参加できるより、また意義ある職業が持てるよう援助しなければならない。特別に設備された身障者用住宅を用意して、必要な者を入居させることも述べられている。

以上は援助の枠組だけであるが、その枠に含まれている意味は非常に大きい。社会福祉委員会はそのコモン内に住む老人と身障者の状態を把握していて、必要なものに適切な援助を与えよということであって、実際の作業となると容易ならざるものである。殊に新しい法律の特徴の一つであるニーズを掘り起しアプローチの対象となるのは主として老人と身障者なのである。

V むすび

ヤーン・ナセニウス（Jan Nasenius, 1923～）は、ソーシャルワーカーから保健・社会庁にはいった人で、1978年以降は社会調査会のメンバーの1人として、この社会サービス法策定に当たった。

法案が国会を通った翌年、1981年5月に

論文

彼が発表した「新社会サービス法」という論文で、彼は新法の基本的特色やサービス収容、また新法が及ぼす社会改革の意味など詳しく述べたあとで興味深い意見をつけ加えている。

「この法律はスウェーデンの社会福祉を伝統的権威主義システムから離脱させ、社会当局と当事者個人が共同でつくり上げるものに変える。また社会サービスの責任者である各コムーンは、広く民間団体や組織や各種の運動など、連絡をとり、官僚主義を排して多くの層の住民と共同で社会サービス活動を行う。

しかし現今のきびしい経済不況時代にお

ける社会サービスの改正は、非常な困難を伴う。改正のための経費を福祉以外の分野の予算と如何に分け合うかが問題である。新しい法律が成立公布されたものの、ここ2、3年は改正に要するコストを低くおさえながら、改正したプログラムを如何に編成替えして効果的に実施するか大きな問題である。財政だけでなく、人的物的資源の調達も法律の定める目標達成にはまだ長時間を必要とする。いろいろな論議もまだ未解決のまま残されている。社会サービスの改正は法律の改正を以て終るのではなく、継続して進めていくものである」と。