

## 自律社会における児童福祉政策

——スウェーデンの事例を基礎として——

秋 朝 礼 恵\*

1. はじめに
2. 自律社会と児童福祉政策
3. スウェーデンの児童福祉政策—歴史と特色
4. 自律社会における児童福祉政策
5. むすびと展望

### 1. はじめに

日本において少子化が活発に議論されるようになって久しい。そもそもこの「少子化」という言葉が頻繁に使用されるようになったのは、平成4年度国民生活白書において「出生率の低下やそれに伴う家庭や社会における子供数の低下傾向」を「少子化」と表現した頃からだとされる[内閣府 2002:2]。これに先立つ1990(平成2)年の「1.57ショック」は、文字通り社会に衝撃を与えて出生率に社会の関心を集めた。その後、厚生省や労働省(いずれも当時)が中心となって対策を講じてきたものの、低出生率の流れを食い止めるには至っていない。興味深いのは、「低い出生率が続くことでわが国の将来に危機感を感じるか」の問い<sup>(1)</sup>に対して、「大変危機感を感じている」の回答が42.1%、「多少危機感を感じている」が34.6%に上るという世論

調査結果が出ていることだ。年齢階層別にみても、「大変危機感を感じている」或いは「多少危機感を感じている」者が全ての階層で過半数を占めている。つまり、総論としては「このまま低出生率が続くと大変なことになる」と認識しつつ、個別の問題となると「誰か産んでくれないかな」と考えているようである。

しかし、既に明らかなおと、出生率を回復させる特効薬はない。社会構造の抜本的見直しを一つ一つ着実に実行に移し、「生活大国」に生まれ変わらせるしか方法はなさそうである。つまり、出生率は社会改革の結果として期待されるものようである。

それでは、この出生率の危機を社会改革への好機と捉え、生活大国への青写真を描くとしたらそれは何か。その青写真の中核的要素となりうる児童福祉政策のあり方を、長期的観点から考察することが本稿の試みである。そしてその際、筆者が将来社会像として提示するのは「自律社会」であり、考察に当たり後に述べる理由からスウェーデンを分析対象とする。つまり、スウェーデンを自律社会の先行例と位置付け、そこで展開されている児童福祉政策から、日本社会や児童福祉が今後検討すべき課題や論点を

\*早稲田大学大学院社会科学研究所 博士後期課程1年

引き出したいと考えている。

なお、本稿における児童福祉とは、年金や医療など社会保障の一分野としての福祉ではない。社会保障全体と子どもの健全育成を図る施策を総合した広い意味での福祉である。

また、本研究は文献調査を主たる研究手法とし、国家公的調査報告書 (Statens Offentliga Utredningar, SOU.), 行政省メモ (Departementsserien, Ds.) 及び各種統計資料等公的機関による調査報告書を適宜活用する。政府は、社会の諸問題についてその状況を調査・研究し改革案を準備するために委員会を設置する。この委員会は政府による指令枠組みのなかで独立的に活動している。委員の構成は委員会や調査内容により様々で、議員、行政官、学識経験者、利益団体の代表者等がバランスを考慮して委員として選出される。SOUはそのような委員会が調査研究活動をまとめた報告書であり、政策決定の基礎資料となる。そのほか、類似の報告書としてDsがあり、これは行政省内の委員会による調査研究や政策案などの報告である。なおSOUやDsは発表後レミスにかけられ、関係する行政機関、団体、コミュニケーション等から委員会案に対する意見を募る。政府はこれらの意見を踏まえて政策案の検討を開始する。

## 2. 自律社会と児童福祉政策

### 2-1. 自律社会の概念

国際化、グローバリゼーション、少子高齢化など環境の変化が著しいなかで持続可能な生活者社会へのシナリオを描くなら、変革の方向性は「自律社会」ではないだろうか。「《自立 Independence》の精神を基礎に、自らのライフスタイルを自分の責任で自己決定できる」[岡沢

2004: 2-3] 社会を「自律社会」と呼ぶなら、スウェーデン社会はまさに自律社会と呼ぶに相応しい。まず、生活空間はまさに「バリアフリー」仕様である。例えば、バスは停留所で歩道と乗降口との高低差をなくすために「お辞儀」する。地下鉄駅ではホームまでエレベーターが通じている。このような「誰にもやさしい社会」は、「自分でできることは自分でやってください」と「自立」を要求する社会である。また、夫婦個別所得申告・課税制度の導入(1971年)や寡婦年金制度の廃止(1990年)などは、個々人が経済的に自立した人生を送ることが社会の要請であることを物語っている。さらに生涯教育が重視されアクセシビリティが確保されているため、万が一失業した場合や就職・転職に備えて地方自治体成人教育(Kommunala vuxenutbildning. 通称コムブックス Komvux)や大学に通い、新しい知識や技術を身につけたり資格を取得したりすることが可能である。

このように、自立を基礎に、市民が人生のさまざまな時点で自らの責任において自己決定を積み重ねていくことが要求されかつそれが可能である社会。これを自律社会の定義とする<sup>(2)</sup>。

なお、付け加えれば、自律社会においては個々の市民のみならず、その社会を構成する各種の要素も自律的に機能することが求められている。例えば、家庭もその一つである。共に暮らす家族が互いに協力して家庭という単位を機能させる。家庭の役割の一つである子の養育の点でいえば、親として夫婦間の協力<sup>(3)</sup>が必要不可欠である。ここでは、「男女機会均等」の理念がかかわってくる。また、地域住民にもっとも近くその日常生活に密接な事項を所掌している地方自治体が、国からの拘束を受けることなく

財政の自己決定権をもとに柔軟な行政サービスを提供する。これも自律であり、その根幹には「地方分権」の原則がある。なお、各主体が自ら決定するためにはその前提として情報に対するアクセシビリティが確保されていなければならない。「情報公開」が保障されていることはとりわけ市民にとっては重要なことである。

さらに付言すれば、自律社会が一個の社会として機能するためには、「連帯」の思想を忘れてはならない。個々の社会構成要素が他との協力関係なく望むままに行動を起こして社会が円滑に機能するはずはない。この「連帯」の理念については、スウェーデン社会を成立させる基本的理念の一つとして後述する。

## 2-2. 自律社会と児童福祉政策の関係

経済大国が持続可能な生活者社会たる「自律社会」への発展を構想するならば、当然諸政策のあり方もその方向性を一にしなければならぬ。そこで、自律社会と児童福祉政策との関係をどう規定するかが最初の課題となる。

「自律社会」は、市民に対して、自立を原則として自分の責任において自己決定すること、つまり自律的であることを要求する。しかし「自立」や「自律」と「子ども<sup>(4)</sup>」とは、一見両立しにくい概念である。というのも、「自立／自律」は無意識のうちに成熟した大人をイメージさせるからである。

「自立」は、子どもに関して使用する場合、基本的な生活習慣を習得しているとか、自ら考え判断し行動できることなど年齢や発達段階に応じ、また用いられる文脈によりその意味は多様化する。さらに、「不登校児の自立支援」とか「被虐待児の自立支援」などと用いられる場合

の「自立」は、自己評価を高めて自信を持ち自尊心を回復させて他者や社会との関わりのなかで生活できること即ち社会的自立を指す。この場合の自立支援の目的は「さまざまな要因により停滞していた育ちを保障していくことにある」[厚生省児童家庭局企画課2000]が、子どもの年齢が上昇すれば自立支援には「育ち」を保障するだけでなく就業支援も加わり、経済的自立をサポートすることも目的の一つとなる。この多様な「自立」の背後には、子どもに対する社会の期待—「望ましい」社会の成員に成長すること—が存在している。なお、「子どもは自ら成長する力を持っている。」という言説も一方で根強く、親やその他の大人の過度な介入は子どもの「自立」を損ねるといった文脈で使用される。

また、「自律」については、例えば、幼児期のそれについて躾や教育との関連で、「自分の欲求や願望をそのまま主張するのではなく、自分の欲求や願望を自分の力でコントロールすること」とか、「自分一人で考え、工夫し、判断して行動できるということ。他人をいっさい考慮にいれず自分勝手に振舞うということではなく、何かを判断するとき、他人や状況など係わる要因の全てを考慮にいれながら、しかも「権威」に左右されないということ」[お茶の水女子大学子ども発達教育研究センター2004]等と定義され使用されている。

そこで、本稿における「自立」や「自律」は、子どもか大人（成人）かにより、また子どものなかでもその年齢によりその解釈に幅が生じざるを得ない。ただ、自立や自律の到達点つまり最終的なゴールとして、成人に期待されるそれらを想定している。具体的には選挙権・被選挙

権を持つ完全な市民権をもった市民<sup>(5)</sup>に期待されるものが、本稿における「自立」や「自律」の到達点である<sup>(6)</sup>。

以上から、「自律社会における児童福祉政策」を、スウェーデン社会を念頭に置いて言い換えると次のようになる。「子どもが将来、社会の要請としての完全な自律（自立の精神を基礎に、自らのライフスタイルを自分の責任で自己決定すること）を達成することができるよう、子どもの年齢や発達段階に応じて支援するとともにそのための環境を整備する政策。」なお、生まれる前の段階つまり胎児に対しては、母親や父親のほか妊娠出産に関わる者を通して、この児童福祉政策の理念が保障されると考える。

### 3. スウェーデンの児童福祉政策<sup>(7)</sup>

#### 一歴史と特色

スウェーデンの児童福祉政策は、1902年に未成年の保護観察、強制保護、養子等実親以外の者によって養われる子の養育に関する諸法律が制定されたことに端を発する。前二者は15歳（場合により16歳）未満の者を、後者は7歳未満の者を対象とした。当時、19世紀末の急速な産業化と都市化等の影響などにより、青少年による反社会的行動が社会問題となっていた。また、家庭内で必要な養育が受けられない子どもも相当数存在し、養育環境を改善することが必要と認識されていた。その後、1924年には児童ケア法 (Barnvårdslag) が制定されたが、当時の「児童ケア (barnvård)」とは、現在保育所等就学前学校や学童などの保育サービスを意味する barnomsorg (「児童ケア」と翻訳されることが多い)ではなく、「監護」に近い。同法は、養親家庭の監督や非行に走る子どもの監護など

に関する事項を定めていた。

今日みられる児童福祉政策の体系は、1930年代にさかのぼることができる。当時出生数が急激に減少し、将来の人口減少に対する危機感がスウェーデン社会を改革へと駆り立てた。ミュルダール夫妻はその著『人口問題の危機』によって世論を喚起し、市民を啓蒙しただけではなく、国政の場において自ら描いた社会改革の青写真を具体化すべく力を尽した。夫妻は人口政策、経済政策、労働政策、社会政策等社会を構成するあらゆる政策分野を改革の対象とした。もちろん、夫妻の構想が全て具現化した訳ではない。むしろ、当時からすれば時代のはるか先を行く理想像であり、政治勢力や世論との妥協を余儀なくされた。しかし、この人口問題の危機を契機に、いわゆる「スウェーデン・モデル」の根幹を成す普遍主義的福祉政策の理念が生まれたことは、ミュルダール夫妻の功績によるところが大きいと評価できよう。その後、第2次世界大戦を経て一時中断した社会改革論議が再開され、児童福祉政策についても施策が拡充されるとともに諸制度が体系化された。60年代から70年代にかけて男女機会均等の視点が加わり、80年代に入ると「国連児童権利条約」の登場によって「子どもの権利」や「子どもの最善の利益」が議論されることとなる。

さて、本稿において扱う児童福祉政策或いは児童福祉施策と呼ぶものは、正確には、現代的な視点から総括し整理し直した政策或いは施策というべきであろう。というのは、「児童福祉」の歴史を振り返ると、母親や子どものいる家庭に対する支援が長らく指向され、子どもは母親や家庭を通して把握される二次的な存在であったからである。子どもが政策の中心に据えられ

て初めて「児童福祉政策」と呼べるとするなら、「国連児童権利条約 (the UN Convention on the right of the Child)」(以下、児童権利条約という。1989年11月国連総会において採択、1990年9月2日発効)の意義は大きい。現代の児童福祉政策の中心にいるのは、子どもである。

なお、スウェーデンは、条約批准に至る十数年前から子どもの権利を巡る研究を始めている。1978年及び79年(国連の国際児童年)には、子どもの権利に関する調査委員会(Utredningen om barnens rätt)が『子どもの権利(Barnets rätt)』と題する報告書を発表している<sup>(8)</sup>。また、国際舞台においても熱心に活動している。スウェーデンは、フィンランドやノルウェーとともに条約採択に至るまでの約10年間に及ぶ準備作業に積極的に参加した。条約の批准を巡る国会論議のなかで、社民党の代表者が「児童権利条約を通して、国内のみならず世界の子どもとその状況の改善に深く関与することは、政治家の、そしてスウェーデンの重要な任務である<sup>(9)</sup>」という趣旨の演説をしている。この演説は、子どもの権利や福祉に対する国際社会の舞台におけるスウェーデンの政治姿勢を見事に表現している。スウェーデンはこの演説の約2週間後、1990年6月29日に一切の留保を付けずに批准に至っている。締約国のなかでは9番目、OECD諸国のなかでは最初の批准国となった。同条約により子どもの最善の利益(barnens bästa)や子どもの視点(barnperspektiv)といった概念が持ち込まれ、国内法制見直しの作業が集中的に行われた。そして、1993年には子どもオンブズマンが創設され、児童権利条約に謳われた事項が国内において完全実施されるよう子どもの代理人として活動している。

なお、子どもオンブズマンの発想が、公職として誕生するはるか20年前に既に存在していたことは注目に値する。1973年民間団体「子どもを救おう Rädde Barnen」が「子どものためのオンブズマン」を設けた。この背景には、1960年代から70年代にかけて、社会福祉や教育の発展に比べ子どもの権利の保護が相対的に遅れているのではないかという問題意識があった[潮見1994: 150-151]。

このような子どもの権利を守る点のほか、スウェーデンの児童福祉が「胎児から」「国籍を問わず」政策の対象としている点にも注目すべきである。児童福祉政策が「ゆりかご」から始まるとすれば、これは極論すれば運良く生まれてきた子どものみその健全育成を図ろうとするに等しく、「産みたいのに産めない」状況を作りだす危険性を孕んでいる。母体と胎児の安全や安心とアクセシビリティが確保された母子保健サービス、いわゆる婚外子と婚内子との間の差別的取扱いがないことは、「胎児から」対象とされていることの例である。また、1948年に施行された児童手当制度は、創設時より、子どもがスウェーデン国籍か否かにより手当支給開始時期に差が生じる仕組みになっていたが、数次の見直しを経て現在では国籍を問わず同一条件で支給されている。

#### 4. 自律社会における児童福祉政策

スウェーデン社会を先行例として、来るべき自律社会における児童福祉政策のあり方を探ると、以下の項目について考察を深める必要がある。

#### 4-1. 社会が共有し尊重すべき価値観の存在

スウェーデン社会の基幹理念は8つ、自由 (frihet), 平等 (jämlighet), 機会均等 (jämslaldhet), 平和 (fred), 安全 (säkerhet), 安心 (trygghet), 連帯 (solidaritet)・協同 (samverkan), 公正・公平 (rättvis) である<sup>(40)</sup> [岡沢 1996]。これらの理念は、スウェーデン社会が建設されていく過程でよく使われたコンセプトであり、社会の諸相で具現化されている。例えば、家庭政策 (familjpolitik) の根拠は、人口政策上の理由や効率の観点のほか、公正・公平 (子どものいる家庭が他の市民よりも質の劣る生活を強いられるはならないこと) や機会均等 (両親が就業し、同等に家事や育児を分担することが必要であること) に求められる [Elmér et al. 1998: 92]。児童福祉における諸施策の多くはその生成・発展の歴史から、家庭政策の根拠・理念を色濃く反映している。

翻って、スウェーデン社会はデモクラシー社会である。スウェーデンは成熟度の高いデモクラシーを建設・実践してきた [岡沢 1988: 4]。その道程は、1921年の普通選挙権導入に始まる。同年、23歳以上の男女は等しく選挙権を手にすることとなった。以後、選挙権年齢は段階的に引き下げられた。65年には20歳、69年には19歳となり、75年に18歳となって現在に至る。選挙は市民の権利であり義務である、公権力はすべて市民に由来すると学校で教えられる<sup>(41)</sup>。スウェーデンにおける投票率の高さには目を見はるものがある。近年低下傾向にあると危惧されながら、それでも直近の2002年国政選挙では80.1%を記録している。なお、被選挙権年齢も18歳であることを付け加えておきたい。

スウェーデン社会の基幹理念やデモクラシー

社会を維持・発展させるための努力は、自律社会における児童福祉政策の理念や方向性を探る上で看過できないポイントである。そもそも、政策やその具体像としての各種施策は明確な方向性を必要としており、その方向性決定の拠り所となるのが、社会が共有する価値だからである。その共有価値が曖昧であったり揺らいでいたりしては政策の方向性も定まらず、政策に対する市民のコンセンサスを得ることも困難であろう。その意味では、自律社会に移行する前提条件としてまず社会が共有し尊重し遵守すべき主導価値を確立する必要があるのかも知れない。

#### 4-2. 子どもに対する共通認識

市民が共有する社会の基本的価値が定まれば、次なる課題は政策対象の客観的な把握である。同時に、市民のコンセンサスを得て政策や施策を円滑に実施に移すには、政策対象に対する市民や社会の共通認識がある程度形成されていることも必要であろう。

##### 4-2-1. 子ども像・子ども観を探る意味

児童福祉政策の対象は「子ども」である。各種の施策は、そのときどきの「子ども像」や「子ども観」を反映している。「子ども像」とは社会的・経済的・政治的要因によって規定される子どもの実態である。そして、「子ども観」とは社会の子ども観、即ち社会が子どもをどのような存在とみていたかを意味するほか、子どもに対する社会の要請や期待も含まれる。歴史の変遷を辿るにしろ、今後のあり方を模索するにしろ、施策の背景となる「子ども像」や「子ども観」を明らかにすることは児童福祉政策の思想

を理解し展開させ、次の有効な施策を編み出すには不可決の作業である。スウェーデン社会における子ども像・子ども観を探る際のポイントを挙げると次のようになる。

### (1) 社会的文脈のなかの子ども

かつて子どもは未成熟であり、能力や知識の不十分な存在とされていた。今では児童権利条約にみられるように、子どもは「自らの意思をもちそれを表明し、また学校等に影響を与えることを期待されそれができる能力を有する」市民であるとみなされている。

しかし、これとは別の意味で大人と同等に扱われ同様の能力を持つとみなされていた時代があったことは、児童労働の悲惨な歴史が語っている。スウェーデンの詩人ヴィクトル・リイドベリイは、劣悪な環境で過酷な労働を強いられる幼い子どもの様子を謳い、エレン・ケイは児童労働の問題が20世紀において解決されることを切望した [Key 1911: 50-68]。わずか6歳の子どもでも、工場では貴重な労働力であった。両親が仕事で家を空けているとき、長子が親に代わって幼い兄弟の世話や家事を一手に担うのは珍しいことではなかった。

### (2) 政治的文脈のなかの子ども

政治的にいえば、普通選挙権が採用された1921年、子どもは23歳でやっと一人前とみなされた。現在、その年齢は18歳である。他方、1921年当時の23歳はその大多数が既に就業して経済的自立を果たしていた。しかし現在はどうかろう。9年間の基礎学校教育課程<sup>(2)</sup>修了後すぐに高等学校に進学する者が97.8% (2003年)<sup>(3)</sup>に達し、高等学校教育がなかば「義務教育化」している状況にあつて、選挙権・被選挙権を獲得する18歳はまだ高校生である。つまり、政治

的には子ども期間が短縮された一方で、社会的には子ども期間が伸びているという実態がある。ここではますます教育の重要性が指摘されるようになるだろう。つまり、学校教育の場で、いかに、将来のデモクラシー社会の担い手を育てるかが重要な課題となる。

なお、「unga vuxna」という表現の出現は、子ども期間の伸びを物語っている格好の例である。「unga vuxna」即ち「若い大人」は30歳未満の者を指し、政治や研究の場で使用されている。

### (3) 子どもの生活の平均化と多様化

現在の子どもの生活は、一方で平均化しかつ他方で多様化している。1～5歳までの子どもは就学前学校に、6～15歳は基礎学校に通う。そして大半がそのまま高等学校に進学する。学校での教育内容は教育要領によって指針が示されているため、最低限学ぶべき事項は共通している。このように、子どもの日常生活パターンがかなり似通っている一方で、ひとり親世帯の増加、移民の増加など家庭という私的な領域は多様化している。

### (4) 個々人としての子どもとカテゴリーとしての子ども

社会の子ども観の歴史的変遷を辿るとき、個々人としての子ども観とカテゴリーとしての子ども観との変化や関係にも注目する。現在では子どもはみな等しい価値をもち、個々の子どもはそれとして尊重される。子どもの個性や意見を尊重すべしとされ、無二の存在の貴重さが強調される。一方、例えば少子化論議から伺えるように、カテゴリーとしての子どもは将来の経済社会を支える貴重な労働力として期待されており、個々の固有の価値よりも道具的価値が

優先され強調される傾向にある。

#### 4-2-2. 将来のデモクラシー社会の担い手としての子ども

スウェーデン社会の一市民として、何ができ、何をすべきか。子どもは将来のデモクラシー社会の担い手とみなされ、教育される。デモクラシー社会を維持・発展させるための不断の努力は、就学前学校<sup>(4)</sup>に始まる。就学前学校の教育要領 (Läroplan för förskolan (Lpfö 98)) には、その冒頭で、社会の成立基盤たる基本的価値を明示し、社会が何を求めているのか、保育・学習施設としての就学前学校もその活動に携わり関わる大人や子どももその基本的価値を尊重し従わねばならないことが明示されている。よって、就学前学校はデモクラシーの基本的理念を尊重し、諸活動はこの理念に則って計画され実施される。それぞれの子どもの自由が確保される。他の子どもを尊重する。そして全体として統合する。すべての子どもは平等で、性によって差別されることなく、弱い立場にある子どもを排除することなく一緒に歩むこと、などを日々の活動を通して学ぶ。つまり、子どもたちは「生きる力を持つよう指導」されるのではなく、スウェーデン社会の成員として従うべき価値基準や行動様式を学ぶのである。

さらに注目すべきは、教育要領中「目標と指導原理」の節に、子どもが自らの意見を諸活動に反映させることを狙った「Barns inflytande (子どもの影響力/参加)」の項があることだ。「子どもたちが、デモクラシーの意味を理解すること。子どもの社会的な成長は、それぞれの能力に応じて自らの行動や環境に対して責任を持つことにより促される。教育活動の計画や就

学前学校内の環境作りに際して、子どもの要求や関心を尊重すべきである。」としている。

#### 4-3. 総合的な視野の必要性

##### 4-3-1. 「児童福祉」が扱う課題の多様性

児童福祉が関連する政策分野は多岐にわたる。例えば網野 [網野 2002: 12] は、福祉及び社会福祉学の定義を踏まえた上で児童福祉を次のように定義する。「児童福祉とは、『生存し、発達し、自立しようとする児童とその環境の接点にあって、人間における尊厳性の原則、無差別平等の原則、自己実現の原則を理念として、児童の健幸の実現のために、国、地方公共団体、法人、私人等が行う児童及び関係者を対象とする実践及び法制度』である。」この定義が示すように、児童福祉政策は伝統的な政策枠組みを超えて子どもに関わるあらゆる事項を扱い、社会が新たな様相を呈するにしたがい今後もさらに広がりを持つ可能性を秘めている。

スウェーデンでは現在、児童福祉に関連する諸事項は、主として社会省 (Socialdepartementet) と教育・文化省 (Utbildnings- och Kulturdepartementet) が分担している。社会省は①児童政策 (児童権利条約に基づき子どもの権利確保を推進する政策)、②経済的家庭政策 (児童手当、親保険等)、③社会サービス (被虐待児や非行少年等のケア等)、④障害者施策及び⑤医療などを担当する。社会省には3人の大臣がおり、うち社会大臣が①、②及び④、社会サービス担当大臣が③、医療・高齢者ケア担当大臣が⑤の責任を有する。また、教育・文化省は、①就学前学校、就学前クラス<sup>(5)</sup>、②基礎学校、学童保育<sup>(6)</sup>、高等学校教育、③青少年政策<sup>(7)</sup>などを所管し、同省に置かれる3人の大臣のうち、就学

前学校・青少年問題担当大臣が①及び③を、学校大臣が②を担当する。

複数の行政省の所管にまたがる事項については、まず関係する省の行政官レベルで討議・協議・政府案の作成が行われるが、調整の見通しが立たない場合は政府レベルでの調整に委ねられる。環境、児童福祉など近年複雑さを増している政策課題の多くが省壁を越えて多領域に広がっている。よって、各行政省が各々の担当内で実施している諸施策を調整し整合性を図り合意を形成することが大臣の重要な任務の一つとなっており、その任務に多大な時間と労力が費やされることになる。

#### 4-3-2. 柔軟な対応力—組織改編

実際に政策を立案し施行する場にあつては、組織間の壁を廃し、意思疎通を円滑にして議論しコンセンサスを得るプロセスが重要となる。政府や行政の柔軟な対応力や合意形成能力そして問題解決能力が問われている。

スウェーデンでは、その時々政策課題に応じ、柔軟な閣僚の配置と行政省の再編とが実施される。法務省 (Justitiedepartementet) には省のトップとしての法務大臣のほか民主クラシー・大都市・統合・男女機会均等問題担当大臣が置かれている。この民主クラシー等担当大臣ポストは2004年の内閣改造によって新設された。なお、男女機会均等政策は法務省ではなく基本的には産業省 (Näringsdepartementet) の所管である。

また、組織面でいえば、ヨラン・パーションが首相の座に就いた1996年以降のみに限っても、行政省の組織改編が頻繁に実施されている。例えば95年当時労働市場省 (Arbetsmark-

nadsdepartementet) が所管していた労働市場政策・労働安全衛生等労働生活に関する事項は、現在では産業省が担当する。労働市場省は98年12月31日付けで廃止された。また、96年6月末に廃止された自治省 (Civildepartementet) に代わって生まれた内務省 (Inrikesdepartementet) は98年12月末で廃止され、同省の業務は法務省を始めとする複数の省に移管されている。

柔軟な組織改編や所掌業務の見直しは、内外情勢の変化に柔軟に弾力的に対応できるメリットを備え、省益にこだわる土壌を育てにくい。政府内の意思疎通を円滑にしコンセンサスに至るプロセスに時間をかけ、政府が一体となって政策課題に対応することが重要と考えられている。

#### 4-3-3. 児童福祉政策と教育政策の調和

子どもの日常生活は学校を中心に構成される。学校で何をどのように学ぶかは、子どもの成長にとって重要である。教育政策のありようは子どもの成長や将来に多大な影響力を有している。児童福祉も教育も共に、将来の社会の担い手・支え手を育てる事業である。ここにおいて児童福祉政策と教育政策の調和が求められる。既に学校の現場には不登校やいじめへの防止・対処といった「福祉」的機能が備えられているが、実際には教育的機能と児童福祉的機能とを明確に分けることは不可能で、両者が車の両輪として連携し連動し調和することが求められる。そのために、まずは教育が拠って立つ理念やその内容を再点検し、児童福祉政策の理念やそれが目指す方向性と合致しているか否かを検討することが望ましい。児童福祉が高らかに

謳う理念と、教育の場で実践される理念との食い違いは、互いの効果を相殺し、限られた資源の有効活用の観点からも非効率である上、何よりも子どもの福祉を損ないかねないのではないだろうか。しかしその作業の過程で教育の理念を構築しなおす必要が生じるかもしれない。それならば、原点に立ち戻って社会が求める市民像を描き、その目標を達成するために教育政策が子どもの育成にどのような貢献ができるかを問い直せばよい。

スウェーデンでは、子どもは1歳から日常生活の大半の時間を「学校」で過ごしている。1～5歳までの子どもの約80%が就学前学校に通い、就学前クラスを経て基礎学校に進学し9年間の義務教育課程を修了する。高等学校教育はその進学率からみれば今や実態として「義務教育化」しており、よって、18歳までの子ども期間において学校や教師の役割は非常に重要となる。教育政策は子どもたちが将来デモクラシー社会の担い手となり得るか否か、その成否を握っているとしても過言ではないだろう。学校における教育の理念や目標は、学校法のほかに各種指導要領（就学前学校教育要領、義務教育学習指導要領<sup>108</sup>、高等教育及び成人教育等に関する指導要領<sup>109</sup>）に定められている。デモクラシー社会の理念や価値観に則り、デモクラシー社会のルールにしたがって教育が計画され実施されることが学校に求められている。年齢や発達に応じて、自らの意見を発表しグループで議論して問題解決方法を探ったり、学校やコミュニティ等に対する要望をまとめるなど、子どもの自主的活動に力が注がれている。なお、スウェーデン社会を支える柱の一つである「生涯教育」は、成人教育の場では主として学習サー

クルで実施される。リーダーによって運営される学習サークルは伝統的な学習形態で、長い市民運動の歴史の中核を成し、学習サークルを始めとする各種団体はその運営を通して市民がデモクラシー社会のルールを学ぶという意味で、「デモクラシーの学校」とも呼ばれる [Kulturdepartementet 1999: 13-14]。

## 5. むすびと展望

まず、日本の少子化論議からは社会が掲げて立つ基本的理念や、社会が共有し尊重すべき価値観がなかなか見えてこない。少子化社会対策基本法（2003年7月成立）の前文には、「子どもを生み、育てる者が真に誇りと喜びを感じることのできる社会」の実現が謳われているが、これは教育の場で子どもたちを「生きる力を持つよう指導」するのと同様、かなり曖昧な「目標」とは言えないだろうか。このような曖昧な表現になるのは、逆にいえば、社会の基盤を成す価値観や理念が存在しない或いはそれらについてのコンセンサスが得られていないためではないだろうか。よって、社会構造・システムを抜本的に見直そうとする場合、まずはその基本を固めるべきであろう。市民や社会が尊重し遵守すべき価値とは何か。将来の持続可能な生活者社会の理念は何か。その上で、少子化対策や児童福祉政策を論じるべきであろう。

なお、「子どもを生み、育てる者が真に誇りと喜びを感じることのできる社会」との関連で言えば、日本社会の歴史のなかでかつて実際に「子どもを生み育てることに、真の誇りと喜びを感じることができる」時代はあったのだろうかという疑問が残る。将来の家計の支え手となることを期待した多産の時代から、育児（或い

は、「立派に」育て上げることに間接的な自己実現を託していた時代を経て、男女ともが自らのために自己実現を模索し叶えたいと願う時代になった。選択肢がより多様化し自分育てに忙しい現在、子どもを生み育てることはこれまでにない特別な重みをもって受け止められているのではないだろうか。

次に、児童福祉政策は、「子ども」に関わるあらゆる事項を含む多分野型の政策である。よって、政策立案やその実施に当たっては、府省間の壁を超えて意思疎通を円滑にし、コンセンサスを得るプロセスが重要となる。また、行政主導では動かぬものも政治主導で道が開かれる場合もあるため、時には強い政治力が期待されよう。かつて貧しい後進工業国であったスウェーデンが福祉国家へと発展を遂げたことは、パール・アルビン・ハンソンとターゲ・エランデルの2人の政治家の存在を抜きにしては語れない。ハンソンは「国民の家」構想を提示し、スウェーデン福祉国家の目指す方向を明確にした。また、エランデルはスウェーデン国民の父と尊敬される人物で、合意形成優先型政治を定着させ、今日のスウェーデン社会の繁栄を実現させたと評価されている [岡沢 1996: 20-21]。もちろんこの2人以外にも、強力なアクターが存在した。社会大臣であったグスタヴ・メツレルの功績も評価されてよいし、学問の世界から政界に転身して社会改革を目指したグンナル・ミュルダールやその伴侶であるアルヴァ・ミュルダールなどその後もスウェーデン社会に影響を与え続ける人材が、福祉国家建設の名のもとに結集した。

内閣府『平成16年版少子化社会白書』は、「これからの5年間で人口構成上重要な時期」であ

るとする [内閣府 2004: 92]。つまり、「2005 (平成17) 年からの5年間は総人口が減少に転じるなどわが国の人口が転換期を迎える」が、「この好機 (チャンス) は、2010 (平成22) 年頃までであるので、これから5年間程度の期間を逃すことなく、少子化対策にとって効果的と考えられる種々の施策を講じて、少子化の流れを変えていく必要がある」というものだ。これからの5年間でいわば「勝負時」であるなら、尚更、政府や国会のエネルギーが集約されることを願う。残念ながら経済政策や産業政策のほうが優先されがちなのは、日本経済の立て直しのために回避できないのかも知れないが、それ以上に、政府や国会内に出産・育児に携わる或いはその経験をもつ人が少ないからではないかとも思う。

最後に、教育と児童福祉との連携も今一度点検されるべき課題の一つであろう。児童福祉も教育も共に、将来の社会の担い手・支え手を育てる事業である。それぞれの理念を確立するとともに、教育が拠って立つ理念やその内容が、児童福祉政策の理念や方向性と合致しているかを再点検し整合性を図ることが望ましい。つまり、「子ども」というキーワードで、種々の政策分野を共通の理念をもとに束ねようという試みである。この試みを通して、例えば髪の長さやスカート丈を定める校則よりも、教師や生徒が守るべき「大切なこと」が見えてくるはずである。

なお、次の研究課題としては、これまでの子ども像・子ども観を精緻に分析することを通して、スウェーデンの児童福祉政策における子どもの位置付けがどのように展開し発展したかを考察したい。例えば、選挙権年齢が段階的に引

き下げられた当時の「子ども像」や「子ども観」はいかなるものであったか。この点は民主ラシー社会の歴史との関係において、現代的な子どもへの視点からみても興味深いところである。

[投稿受理日2005. 5. 25/掲載決定日2005. 6. 2]

#### 注

- (1) 2004年に内閣府が実施した『少子化対策に関する特別世論調査』による。
- (2) スウェーデン社会を自律社会とみなし、そのような社会モデルのヒントを得ようとする試みの先行例に、スウェーデン社会研究会 [2004] がある。早稲田大学北欧研究所と(株)ヒューマンルネッサンス研究所との共同研究による同レポートは、自律社会モデルの基本を「成熟した持続性のある人間本位社会」とし、その上で、自律社会モデルとしてのスウェーデン社会分析側面を以下の5点にまとめている。①190年もの長期間、平和国家として持続してきた成熟経済先進国家の側面、②民主ラシーの実験室と評価される豊富な社会実験結果の姿としての側面、③高水準のセーフティ・ネットと、それを維持する国民負担のバランスの側面、④高福祉を維持する経済成長と、そのための雇用と教育のリンケージの側面、⑤EU統合やグローバルバリエーション環境下におけるローカリティ維持の側面 [スウェーデン社会研究会 2004: 1]。なお、本稿における自律社会の定義は、このレポートにならうものである。
- (3) なお、スウェーデンにおいて、いわゆる「一人親家庭」は総数及び割合ともに増加傾向にある。
- (4) 本稿における「子ども」は、スウェーデンの成人年齢や国連児童権利条約の児童の定義を考慮し、18歳未満の者とする。なお、親との関係を重視する場合は「子」を用いる。
- (5) スウェーデンでは、成人年齢、選挙権年齢及び被選挙権年齢はいずれも18歳である。
- (6) 市民以外の主体即ち家庭や地方自治体といったグループ、団体に対する「自律」概念・要件についての考察は、別稿に譲る。
- (7) スウェーデンには、日本の「児童福祉法」に相当する法律はない。
- (8) SOU 1978: 10. *Barnets rätt.1, Om förbud mot aga* と SOU 1979: 63 *Barnets rätt.2, Om föräldransvar m.m.* がある。
- (9) 国会議事録 Protokoll 1989/90: 139. による。
- (10) そのほか、岡沢憲美『スウェーデンの挑戦』岩波書店、1991年、84~96頁を参照。
- (11) アーネ・リンドクウィスト、ヤン・ウェステル著、川上邦夫訳『あなた自身の社会—スウェーデンの中学教科書』新評論、1997年を参照。
- (12) 日本の小学校と中学校の計9年間の義務教育課程に相当。
- (13) *Utbildningsstatistisk årsbok 2005*, Statistiska centralbyrån, 2005による。
- (14) 就学前学校は日本の保育所及び幼稚園に相当する。1~5歳までの就学前の子どもが在籍。かつては *daghem* (保育所) や *deltidsgrupp* (短時間グループ) などと呼ばれていたが現在は *f\_rskola* (就学前学校) に名称が一括化されている。2004年秋時点で、1~5歳までの子どもの76%が就学前学校に、7%が家庭保育所に通っている。
- (15) 6歳児が在籍し、就学前の準備教育が実施されている。基礎学校或いは就学前学校内に設置されている。
- (16) 学童保育 (*fritidshem*) は6~12歳までの就学前クラス或いは基礎学校に通う子どもを受け入れる。
- (17) 青少年政策 (*ungdomspolitik*) は、13~25歳の子ども及び成人を対象として、労働、住居、健康、余暇、社会参加など青少年を取り巻く環境を広く扱うものである。
- (18) 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94).
- (19) 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94).

#### 参考文献

- 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94).
- 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94).
- Elmér, Åke, Staffan Blomberg, Lars Harrysson, och

- Jan Petersson. 1998. *Svensk socialpolitik*. 19:e upplagan. Studentlitteratur.
- Key, Ellen. 1911. *Barnets Århundrade I*, Albert Bonniers Förlag.
- Kulturdepartementet. 1999. *Folkrörelse - & föreningsguiden*, Utbildningsförlaget Brevskolan.
- Läroplan för förskolan (Lpfö 94).
- Protokoll 1989/90: 139
- SOU (Statens Offentliga Utredningar) 1978: 10 *Barnens rätt.1, Om förbud mot aga*.
- SOU 1979: 63 *Barnets rätt.2, Om föräldraansvar m.m.*
- Statistiska centralbyrån. 2005. *Utbildningsstatistisk årsbok 2005*.
- アーネ・リンドクウィスト, ヤン・ウェステル著.  
川上邦夫訳 1997.『あなた自身の社会—スウェーデンの中学教科書』新評論。
- エレン・ケイ著, 小野寺信・小野寺百合子訳 1979.  
『児童の世紀』富山房。
- お茶の水女子大学子ども発達教育研究センター  
2004.『幼児教育ハンドブック』。〈[http://www.kodomo.ocha.ac.jp/~eccd/pdf\\_files/hand\\_J/2\\_1.pdf](http://www.kodomo.ocha.ac.jp/~eccd/pdf_files/hand_J/2_1.pdf)〉から入手。
- スウェーデン社会研究会 2004.『自律社会としてみるスウェーデン社会—スウェーデン社会研究会レポート—』(株)ヒューマンルネッサンス研究所。
- 網野武博 2002.『児童福祉学—子ども主体—への学際的アプローチ』中央法規。
- 岡沢憲美 1988.『スウェーデン現代政治』東京大学出版会。
- 1991.『スウェーデンの挑戦』岩波書店。
- 1996.『スウェーデンを検証する [増補版]』早稲田大学出版部。
- 2004.「自律社会：スウェーデンの経験—激しく変わるライフスタイル：多様性の中で自己決定—」, スウェーデン研究会『自律社会としてみるスウェーデン—スウェーデン社会研究会レポート—』(株)ヒューマンルネッサンス研究所, 2—18頁。
- 厚生省児童家庭局企画課 2000.『子ども虐待対応の手引き』。〈<http://www.i-kosodate.net/mhlw/abuse/abuse08-02.html>〉から入手。
- 潮見憲三郎 1994.「人権擁護の砦」, 岡沢憲美・奥島孝康編『スウェーデンの政治』早稲田大学出版部, 133—157頁。