

# 社会サービス法・L S S法の研究

～ スウェーデンの社会福祉改革 ～

加藤 彰彦

## はじめに

日本における社会保障制度、社会福祉制度の形成期は、資本主義社会の形成期とほぼ重なっており、資本の集中、蓄積と同時並行的に社会的な矛盾が噴出し、都市部での貧困層の増大、失業、疾病などによる社会不安の拡大、そして、こうした状況を改革するための社会主義運動、労働運動の勃興によって、資本主義体制への危機感が社会保障制度成立の発端になったという見解は現在では一般化した考え方である（『日本の社会福祉の歴史的展開』『現代社会福祉事典』P.6 全国社会福祉協議会）。

こうした社会福祉の形成は、日本だけでなく資本主義社会には共通の基盤があったと考えられる。

したがって、こうした発想の基盤には「劣等処遇」の考え方があり、社会保障、社会福祉の対象者には、一般生活者より一段低い対応でよいのだという認識があったと考えられるのである。

以前、論及した「救護法成立史の研究」（『横浜市立大学紀要』人文学系列・第2号・1995年3月）でも明らかにしたように、貧困層の現実に対して心を痛めた方面委員（現在の民生児童委員）の必死の運動にもかかわらず、成立した法案の内容は満足すべきものではなかった。

そこには、社会的な状況の中でしかたなく立法化したという側面が明白であった。したがって「劣等処遇」の姿勢は「救護法」にも貫かれていた

と考えられるのである。

第2次世界大戦後は、アメリカ、イギリスを中心に民間の協力をも含め福祉国家論が現実的な課題となり、日本でも『憲法』（第13条、25条）の理念に基づき、「幸福追及権」「生存権」「最低限度の生活権」さらに「国による保障義務」が保障されることになったのであった。

こうした憲法の理念を社会福祉の分野で制度化したものが『生活保護法』『社会福祉事業法』『児童福祉法』などの一連の社会福祉法である。

戦後の社会福祉は、こうした国家によるナショナル・ミニマムを実現する方向で進められてきたのだが、生活保護の分野を見ても、生活保護を拒否され餓死するという事件や、生活保護の実施機関である福祉事務所への申請を拒否し、自室で亡くなっていく母と子の痛ましい実態が現在でも存在している。

生活保障制度、生活保護制度には、現在でも「劣等処遇」というステイグマ（汚名、烙印）が付きまとっているのである。

1980年代には、資本主義国にとって対抗軸であった社会主義国が次々と崩壊し、最終的にはソヴェトが解体するに及んで、社会福祉の基本理念をどこにおけばよいのかという立脚点が曖昧になってきた。

こうした時代背景の中で、アメリカ、イギリスも社会保障、社会福祉に対する政策を縮小し、公的扶助から民間活力を導入した社会保険体制、地域福祉（在宅）中心の制度へと基本軸を変化させてきている。

日本の社会保障制度、社会福祉制度もこうした歴史的転換期のなかで、どのような方向を目指すべきかの模索が始まっているのが現在である。

公的介護保険制度の提案では、社会扶助制度から社会保険制度への転換が意図されており、同じ時期に提案されている地方分権推進委員会からの中間報告も、住民ひとり一人の自己決定権の拡大、また、地方自治体の権限と裁量の拡大を目指しており『国から地方へ』『官から民へ』というか

なり明確な住民自治への転換という方向性が提案されている。

こうした流れの中で、社会福祉も「地域住民型福祉」「参加型福祉」を目指すことになる。これまで、国からの機関委任事務であった「福祉事務所」「児童相談所」「婦人相談所」「保健所」などが自治事務へと変わることも検討されている。

そうなれば、ますます基礎自治体の力量が問われることになり、ひとり一人の住民、市民の人間としての成熟度が問われることになるのである。

こうした状況下にある我々にとって、スウェーデンを中心とした北欧諸国の社会福祉改革の取組みは、明確に一つのモデルといえる。

1982年に、これまでの社会福祉の理念を大きく改革する『社会サービス法』を成立させ、その後『エーデル改革』（高齢者法改革／1992年）、『LSS法』（障害者法改革／1994年）を成立させ、現在もなお社会福祉改革を進めているスウェーデンの実態を研究することは、日本における社会福祉を考える上で最も基本的な作業であるように思われる。

## （I）社会サービス法の成立過程

筆者がスウェーデンの研究に本格的に取組み始めたのは1993年である。横浜市立大学の社会福祉の基礎演習で「スウェーデンの社会福祉」をテーマに取組むことが決まり、スウェーデンに関する資料を収集する作業が開始された。テキストとしては、社会保障研究所編『スウェーデンの社会保障』（東大出版会）が選ばれ、学生諸君と輪読し、課題を整理していった。その時点で、スウェーデンの社会福祉が大きく転換する基本に「社会サービス法」があったということが明確になったのであった。

1993年9月、社会演習の学生を中心に「スウェーデン研究旅行」が企画され、ストックホルム、マルメ、ウプサラなどの都市の社会福祉の実態を

実際に見学する機会に恵まれた。

この研究旅行で、スウェーデンに既に20年余り在住し、ストックホルムの高齢者福祉のチーフマネジャーを勤めておられた馬場寛さんと、夫人のシャシティーンさんとお会いすることになる。

当時、シャシティーンさんはカロリンスカ病院の看護婦をしていた。

スウェーデン研究旅行で新鮮な驚きと感動を受け帰国した後、基礎演習では、社会サービス法が成立するまでのスウェーデンの歴史、政治史、社会政策史をまとめる必要を感じ、その作業に取り組んだ。

その成果は『スウェーデン研究(1)』（横浜市大社会福祉研究室編・1994.2.1）としてまとめられた。

その過程で、スウェーデンでは、「社会主義」対「資本主義」という対立構造をむしろ止揚していく形で「社会民主主義」の理念が構想され、対立ではなく、粘り強い合意形成という方法で、着実に社会政策が作り上げられてきたということが理解できたのである。

スウェーデン社会民主労働党が誕生したのは、1889年4月である。

当時の最も重要な課題は、国民の誰もが参加できる普通選挙権の実現であった。国民のひとり一人が自分の意思を表現できる普通選挙の実現によって、さまざまな社会問題が平和的に解決できる基礎ができると考えたのである。この発想は、初期社会民主労働党のH・ブランティングの基本路線「民主主義－平和主義－改良主義」に支えられている。

ここから伺えるように、スウェーデンの社会民主主義は「現実認識」を基盤に「協調的性格」を持っていたといえるのである。

さらに、1898年8月には「労働組合全国組織LO」が結成される。

続いて、1902年には「スウェーデン経営者連盟SAF」も結成されることになる。当時の人々の暮らしは悲惨な状況で、労働者は貧困と不安の中で生活していたのであった。失業者が町に溢れ、住宅も狭い一間のアパート

暮らし、しかも高等教育を受けられる人は、全国民のわずか2%であるという状況であった。

こうした状況の中では、まず第一に失業者を減らし、雇用増大を計ることが求められた。当時の社会民主党のリーダーは、P・ハンソンで大量失業の現状をいかに完全雇用の状態の変えていくかに力を注いでいる。

採用された方針は、積極的に統制インフレ政策を取り入れることであった。1933年3月、失業者は187,000人だったと言われている。

しかし、積極的な消費、投資、雇用刺激策の導入により、労働市場を拡大した結果、1937年には、失業者は18,000人に減少したのである。こうした背景にはLO、SAF、さらには農民同盟などとの粘り強い交渉、話し合いがあった。

こうして、社会民主党は、1936年、スウェーデンにおいて単独政権を樹立するのである。以来、現在まで数回の政権交代はあったものの、基本的には社会民主党の政策を中心として、社会福祉政策も行われてきている。1920年代から1930年代にかけて、スウェーデンにおいても労働者と企業(資本金家)との対立抗争、労使紛争が絶えなかった。

こうした対立抗争の中で、労働者も経営者側も発想の転換を迫られることになった。

1938年、ストックホルム郊外のサルチオバーデンで、LOとSAFの代表者が話し合いのテーブルを設け、紛争という手段に訴えることなく問題を解決していく努力を確認したのである。

これは「サルチオバーデン契約」と呼ばれ、LOとSAFの代表を含む「労働市場会議」が設置されることになっていくのである。

こうした契約が結ばれる背景には、労働者側が希望する完全雇用、生活水準の向上、社会福祉の充実のためには、経済成長を労使で支えていかねばならないという判断があった。

また、経営者側からしても安定した水準の高い労働者を確保でき、経営についてもお互いに協力して行えるという大きなメリットがあった。

いわば、「経済成長か福祉か？」という二者択一路線に対して「福祉も経済成長も雇用も」という、これまでの歴史には考えられなかった社会政策史の上での巨大な実験に挑戦したともいえるのである。

また、別の視点から見ると「資本主義か社会主義か？」という従来からの選択肢ではなく「資本主義と社会主義の統合」という試みへの挑戦とも考えられるのである。

こうして、1940年代に突入し、第二次世界大戦が勃発する。

スウェーデンは、困難な世界情勢の中で「戦争参加を回避」する決定をする。いわば「非交戦国宣言」をするのである。

「福祉」を「Welfare」とすると、その対立語は「Warfare」だとする考え方があがるが、まさにスウェーデンでは、そのことを実践したといえる。戦争に突入すれば全てのものが崩壊し、破壊され、人のいのちも幸せも失ってしまう。非戦・反戦の思想と実践こそ、社会福祉の基本理念なのである。事実、スウェーデンでは、この80年余り戦争とは無縁であった。

A・グスタフソンは、社会民主党の基本方針として「完全雇用」「公平な分配と生活水準の向上」「生産効率の向上と産業生活におけるデモクラシーの拡大」の三つをあげている（『スウェーデンの挑戦』岡沢憲芙著・岩波書店）が、戦後のスウェーデンが最初に取り組んだ問題が「住宅問題」であった。誰もが安心して憩える住宅の確保こそ、人々の最も求めている問題であるという調査結果に基づいて実施された大規模な公的住宅の建設、供給、住宅手当、住宅建設補助金制度などの設立により、国民の精神的な安定が増したことは事実である。

さらに、福祉サービス提供原則の改革である。これまでは「必要度調査を基礎にした経済的支援提供」が原則であった。それに対して「全市民を

対象とした一般的なサービスの提供」が原則となった。

従来の必要度調査とは、所得などの調査を基礎にして経済給付を行うもので、そこにはどうしても一定のスティグマがつきまとう。給付をうける人を傷つけるという要素がある。

それに対して、所得に関係なく全ての市民が必要な給付、サービスを受けられるシステムを作り出すということは大胆な発想である。

この実現のためには、当然、財政問題が絡んでくる。スウェーデンでは、この課題に対して「累進課税」の制度を採用していく。

高福祉、高負担の原則が、国民的な支持と共に展開するのである。

こうした社会政策、社会福祉政策の決定、実現へのプロセスには、実に丁寧な調査、研究が積み重ねられ、その結果についての国民による討論が繰り返されている。これは、いわばスウェーデンの合意形成を最優先させる重要な政策決定方式といえるように思う。

そうした流れの中で、1960年代の半ばから社会福祉の見直しが準備されてきたのであった。つまり、制度的には整ったように見えるが、全ての市民にとって「安心して暮らす」という現実にはまだ至っていないという認識が「新たな社会福祉改革」へと向かわせたということなのである。

1967年12月、スウェーデン政府は、社会福祉に関する「社会調査委員会」を設置、1970年には「社会福祉中央委員会法」が国会で議決され、委員会の活動が開始される。社会調査委員会は1974年に『社会ケアの目的と方策』という基本文書を作成、膨大な実態調査、意見聴取が開始された。すべての地方自治体を網羅する事前聴取が行われ、その結果が最終報告書『社会サービスと社会保険（補足給付）』として報告された。

この最終報告書をさらに意見聴取によって補強し、専門委員会の検討も経て、1979年に政府原案の『社会サービス法』が提出されたのである。

国会では、審議の後、1980年6月に議決し、スウェーデンにおける『社

会サービス法』は、1982年1月1日より実施されることになったのである。実に13年余りの年月を費やした法律ということになる。

## (Ⅱ) 社会サービス法の内容

スウェーデンの社会福祉の実態を知る上で『社会サービス法』の内容を検討することは極めて重要であるということが、こうした経過を知ることによって明確になったのだが、改めて調べて見たのだが日本ではスウェーデンの『社会サービス法』の翻訳を見つけることが出来なかった。

唯一発見した資料は、1981年『家庭裁判月報』（第33巻11号）に掲載された「スウェーデンの社会福祉新立法～社会サービス法私訳」で、当時、横浜家庭裁判所の主任家庭裁判所調査官であった坂田仁さんの翻訳であった。坂田さんは、ストックホルム大学のK・スベリ教授から入手した1980年6月29日に公布された（1980年法律第620号）『社会サービス法』の私訳と、主に少年法、児童福祉法との関連から解説をしておられる（P.157～202）。

1994年8月、筆者は再びスウェーデンを訪問する。この機会にスウェーデンで発行されていた数冊の法律書を購入。馬場寛、シャシティーンご夫妻に『社会サービス法』の翻訳をお願いした。現場で第一線の仕事をしている方に読み込んでもらい、内容の検討をしたいと思いますのである。

馬場さんは、忙しい仕事の合間をぬって精力的に翻訳を続け、郵送された原稿を何度も推敲しつつ、一応の訳が完成したのが1995年6月。

この間、馬場さんご夫妻も何度か来日する機会があり、翻訳の付き合いも行った。1995年8月～9月に最終の打ち合わせを終了。

各条文に解説も付して『スウェーデン／社会サービス法』（社会福祉研究基礎資料＜1＞ 横浜市大社会福祉研究室編・1995.10.15）を刊行。講



義や演習で使用することにした。その後、実践家や研究者からの問い合わせもあり、L S S法（機能が満足でない人のための扶助とサービス法）の翻訳も同様の方法で完成させることが出来た。

以上の経緯から、二つの法律の内容の検討をしておきたいと思う。

社会サービス法は、その前文で、これまで行われていた「禁酒法」（1994年）、「社会扶助（福祉）法」（1995年）、「児童福祉法」（1960年）、「幼児（児童）保育法」（1973年）の四法を統合したものであると述べている。

そして、社会サービス法は、スウェーデンの社会福祉における基本法としての役割をもっており、その基本的な特徴は、サービスを受けようとする人（子どもであっても）の自発性に基づいて行われるところにある。

また、細かな社会サービスの内容、実現のための条件などについては定めていない。こうした社会サービスの具体的内容は、実施機関と利用者間で協議され、利用者のニーズに沿って、サービスに差の生じないように行われる配慮がされている。

また、社会サービスの実施に関する全責任は「コンミューン」（地方自治体）にあるとされており、社会サービスの内容は、相談援助活動から、地域の社会的環境にまで及んでいる。

社会サービス法は、「社会サービスの目的」を定めた第1条から、「戦争時等の社会サービス」まで、全部で78条に及ぶ。

### （社会サービスの目的）

第1条1項 社会サービスは、民主主義と連帯の精神に基づき、人間の経済力と社会的安心感の向上、生活条件の平等化と積極的社会参加を促進するものである。

2項 社会サービスは、自己及び他者の社会的状況に対する責任

に配慮しつつ、自己及び集団の所有する資源を解放、開発することを目的とするものである。

3項 サービス活動は、人間の自己決定権及び尊厳性の尊重を基礎とする。

スウェーデン社会福祉審議会のまとめた最終報告書『社会サービスおよび社会保険（補足給付）』は、スウェーデン語で1000頁をこえる大冊なのだが、要約の英訳冊子（約90頁）が、「スウェーデン保健・社会省国際文書課」（1977年）から発行されている。

それによると、スウェーデン社会福祉審議会（S U）は社会福祉全般の方針として「民主主義」「平等」「連帯」「保障」の四つを指定したとされている。

「S Uはこの最終報告書で、民主主義、平等、連帯、保障を、社会事業のあらゆるレベルで、あらゆる主な機能の優先的方针として主張する。この提案の中に他にも全般の方針を加えよという希望に答えて、S Uは意義ある雇用に対する万人の権利は、平等、連帯、保障の方針に含まれている民主的権利であることを確認する。なお、民主主義の目的の実現は、自由と個人のプライバシー権の二つを前提とする。全般の方針は非常に重要だから、S Uは新社会サービス法の第1条でこれを明確にする。」（『社会サービス法および社会保険（補足給付）』小野寺百合子訳 スウェーデン社会研究所 1979.3）

中でも自己決定権、人間の尊厳性は重要である。社会サービス法の中では個人に対する強制的要素を基本的になくしている。例えば、社会福祉施設への強制収容措置、あるいは子どもへの強制処分といったものも全廃されている。

## (援助を受ける権利)

第6条1項 個人は、自己生計及びその他の生活を維持するのに必要で、かつ他の方法でこれが充足されない場合に、社会福祉委員会の援助を受ける権利を有する。

2項 個人は、援助によって通常的生活水準を保障される。  
援助は、その人が自立して生活できるようにされなければならない。

この条文は、明らかに旧来の救貧法とは違うところである。単に生活費が支給されるということだけではなく、通常的生活水準ということは、自分に適した仕事をもてるということまでを含んでいる。

ここには「サービスの標準化」の原則が貫かれている。つまり、障害者や高齢者、低所得者を特別な存在とは見ず、一般の市民と同じ様に対応するということである。

例えば、里親制度は社会サービス法では廃止されているが、ここにも、里子と一般の子どもと区別しない、特別扱いしないという基本精神を見ることが出来るのである。

さらに、サービスの内容については、利用者との協議が大切にされ、同意が必要条件である。先に述べた自己決定権が尊重されているのである。

こうしたサービス内容の決定については、「継続性」「近接性」「柔軟性」もまた大切にされている。

「継続性」は、通常、内容的に「对人的継続性」「介護的継続性」「時間的継続性」と分類されているが、サービスに当たる人は、出来るだけ同じ人が望ましい。日々交替しては落ち着かないのは当然である。医師にしても看護婦、ヘルパーにしても対応は同じ人であったほうが信頼関係もまた継続する。同様に介護の方針も継続していることが必要であり、利用

者は安心できる。さらに、利用者が求めている介護の時間が尊重され、必要ときに援助が受けられる体制が必要である。

こうしたサービスにおける相互関係は全過程を通して継続性が維持されるよう期待されている。

また「近接性」は、日頃生活している日常圏域でサービスが提供されるべきであり、利用者のニーズに合わせた対応ができるためには「柔軟性」も必要条件である。

こうした社会サービスを保障していくために「コンタクト・パーソン」「コンタクト・ファミリー」の存在も制度化されている。

第10条3項 委員会は、個人が希望するかまたは同意する場合には、その人の個人的問題や家庭的問題について、特別に援助する個人（コンタクト・パーソン）或いは家族を選任することが出来る。

この場合の委員会とは、各コミュニンにおかれた社会福祉委員会である。この委員会の任務については第6条に記載されているが、コミュニン内の住民の生活状況を把握し、地域計画により、よりよい環境づくりを促進し、さまざまな情報を適確に提供することに加えて、相談援助活動も行うことになっている。

これまでの児童福祉法、禁酒法などで行われていた措置行為に代わるものとして、個人や家族が危機的な状況に陥った場合、いつ援助を求められても対応できるキーパーソンを近所にもっていることは、日常生活に不安を抱えた市民にとって心づよい存在である。

コンタクト・パーソンは永続的なものではなく、利用者が危機的な状況に陥り、そうした援助を求めている時だけ選任されるものである。

こうして社会サービス法の内容を見ていくと、常に地域の市民のニーズに合わせ、新たな対策や制度を柔軟に作り上げているのがわかる。

1992年1月に施行された、新たな『コンミュン法』では、自由にコンミュン組織を改善してよいことになり、社会福祉委員会も必置義務はなくなり、地域の実態に合わせて、各種の委員会を設置してよいことになった。また、『エーデル改革』によって、これまでランドステイング（県）にあった、医療・保健の役割も、全てコンミュン（市町村）に委譲され、コンミュンの役割も責任も重くなっている。

しかし、逆にいうと身近な地域社会で、社会サービスのほとんど全てを満たすことが出来ることでもあり、新たな地方自治体の活動が展開しているともいえるのである。

つまり、社会サービスは、基本的にコンミュン（基礎自治体）で行うという原則が明確なのである。

先に引用した「スウェーデン社会福祉審議会最終報告書」では、「コンミュンの責任」について次のように述べている。

「スウェーデンのコムーンは地方政府の原点または基本単位で、多くの点からみて真の自治体である。その責任を果たすための財源として、課税権が与えられているが、政府の補助金も受けている。

社会保障は古くからの伝統により、もともとコムーンの責任であった。

これが現行の社会福祉法によって確認されている。公的扶助法は広義の見方をすれば、この名目で二つの条項をもっている。その一つは各コムーンは、そのコムーンの住民各人のニーズについても全般状況についても、一人一人が満足のいくケアを受けているかどうか確かめなければならない。

もう一つはコムーン社会福祉局が各人の必要とするケアを正確に把握し、そのニーズがかなえられているかどうかを調べなければならない。

S Uは、コモン内住民各自の状態についてコモンに責任があるという優先的方針を強調する。」(『社会サービスおよび社会保険補足給付』小野寺百合子訳)

コンミュンに基礎をおく地方分権化を進めてきたスウェーデンでは、戦後二度の自治体合併によって基礎自治体のコンミュンの数が、約九分の一に減少した。かつては2,500ほどあったコンミュンは、現在は286である。勿論、大きさにはさまざまあるが平均すれば人口約3万人規模である。最大のコンミュンはストックホルムで、約71万人。

最小のコンミュンは、北スウェーデンにあるビューホルムコンミュンで、人口は2800人。この様に人口の大小はあるが、例えばストックホルムでは、1982年に社会サービスに関しては18の地区社会福祉委員会に分割され、そこでより身近かなサービスが受けられるようになっている。1984年6月から開始されたフリーコンミュンの実験(「コンミュンの委員会組織の自由化についての実験に関する法律」)は、自治体に対する国の規制や関与を大幅に外し、その活動を自由化して「自由な自治体」をつくる試みであった。

そのためには、国が不適當と考える規制を一方向的に廃止するのではなく、自治体の側が国に対して規制の減免や制度の変更、改革を要求することが出来るようになった。こうして自治体(コンミュン)から出された申請は、国と地方の代表によって構成される「国一自治体関係調整委員会」で決定されることになるのである。そうした改革の中で、例えばストックホルムのように大きい自治体は、自治体の各地域に地区委員会などを作り、さらに地域に密着した地域分権を進めたり、委員会組織を弾力的に結成したり、利用者会議(ユーザー・コントロール)制度を創設したりする工夫がなされている。こうした実験を踏まえて、ストックホルムでは、1997年から、全市域を24の市区委員会に分割することが決定されている。

こうすると、スウェーデンに基礎自治体は、ほぼ平均して3万人になり、それが一つの標準的な規模にもなっているのである。

この改革の目標として、次の3つが挙げられている。

### (1) デモクラシーの強化

地区の議員と市民の距離が短くなり、討論が活発になる。議員が町を歩けば、顔を知っている市民が自由に話しかけ、議会と市民生活が直結する。議員によっては、毎月市民からの電話が30通以上もかかるようになったという。

### (2) サービスの質の向上

社会サービスの情報を十分に知らせ、利用者のニーズを受け止め、納得と合意の上、サービスを実施していく。

ニーズの変化、結果などについて、経過を見ながらよりよいサービスを提供する。

### (3) 仕事の効率化

スウェーデンでは政府の方針として「注文者－実行者モデル」への移行が計られている。

このモデルでは、職員を「注文者側」「実行者側」に分け、注文者側は、サービスに関する計画、サービスに関する決定、実行者側への依頼、サービス評価等を担当する。

また実行者側は、一定範囲内の責任と予算を任されてサービス機関や施設、セクション等をサービスユニット（小単位）として運営していく。こうした改革は、行政組織を簡素化すると同時に、社会サービスの資源を多様化し、市民の選択の幅を広げさせることにつながる。

以上述べたように、社会サービス法は、スウェーデンにおける社会福祉の基本理念を明記したものだが、要約してみると次のようになる。

## ＜社会サービス法における基本原則＞

- (1) 自己決定・自己選択の尊重
- (2) ノーマライゼーションの原則
- (3) 継続性の尊重
- (4) 柔軟性の原則
- (5) 近接性の尊重
- (6) 残存能力の積極的活用の原則
- (7) 社会参加の原則
- (8) 総合的視点からの確認の原則

ひとり一人が独立した個人として自立し、他者の尊厳も同様に認め合い、共に連帯して生きていく地域自治体を確立する。これが基本である。

## (Ⅲ) LSS法とパーソナルアシスタント制度

LSS法とは、スウェーデン語で「Lag om Stöd och Service till vissa funktionshindrade」の略で「機能が満足でない人のための扶助とサービス法」と訳すことができる。

LSS法は、「精神知的障害者特別保護法」と「身体障害児の生徒寮法」を合併し、1994年1月に施行された。

知的障害者、自閉症患者、脳障害者を含む、重度の心身障害者の法律である。LSS法の対象になる人は、全国で約10万人。この内、身体障害者は、65,000人。知的障害者、自閉症患者、青年期に受けた脳障害者は、合計すると、約35,000人である。

特に、この法律で重要な点は、同時に施行された「アシスタント補償金法」(1993年)との関わりである。

この法律によって、65才以下の重度心身障害者で、自立して一人で生活している人、家族と生活している人にアシスタント補償金が支給されることになったのである。

また、週に20時間以上介助を受けている障害者も、この対象者になる。



こうした条件が整うことによって、障害者も、一般の市民が通常行っている行動、例えば映画を見にいくとか、旅行をするとか、買い物に行くといった行動をしたい時、職員や専門家を待たなくとも付き添い（同伴）サービスを利用することが出来るのである。

親と離れてアパート生活をするこも、自立した生活もL S S法によって可能になったのである。

L S S法に連動して「社会保険法」も次のように改正された。

「16才以下の児童をもつ親は、一人の子どもについて毎年10日間のコンタクト日をもつ権利を有する。児童が治療を受けるために施設に通う場合、あるいはそれに準ずる場合、親はこの児童に同伴し、かつ一時的両親手当金を受け取る権利を有する。」

L S S法は、第1条でこの法律の援助対象となる人について規定しているが、その3項で

「普通の状態ではなく、多くの扶助またはサービスがないと一般的な日常生活を送ることが極めて困難な重度心身障害を持っている人」としている。

ここで述べられている意味は、一般的な方法で普通と思われる範囲の活動が出来ない人ということである。

怪我または病気によって機能が限定し、または低下して、満足な生活が出来ない人について援助するということなのである。

機能低下の事実が問題なのであって、その理由や、その種類は問題ではないとも言っているのである。

その上で、障害者が一般の人々と可能な限り同じ生活が出来るようにするというのである。これは、第5条で記述されている。

### **(活動の目標と一般指示)**

第5条 本法による活動の目的は、1条に該当する人々に対する、生活

条件の平等化と社会参加の奨励である。

目標は、障害者個人が、可能なかぎり一般の人々と同じ生活をするにある。

そして、こうした援助も、基本的には本人が希望すると言うことが原則なのである。第8条には「本法による援助は、本人が希望する場合に限り与えられる。本人が15才未満、或いは自分で希望する能力に欠ける場合は、養護権者、後見人、保護者が本人に代わって希望を出すことが出来る」とある。そして、具体的な援助の内容である。これは第9条にある。

#### (特別扶助と特別サービスの援助)

#### 第9条

- (1) 心身障害者に助言と個人的援助
- (2) パーソナルアシスタント（専属介護者）制度
- (3) 付き添い（同伴）サービス制度
- (4) コンタクト・パーソン（友人）制度
- (5) 家族介護交代サービス制度
- (6) ショートステイ制度
- (7) 12才以上の就学児の短期養護
- (8) 障害児および若年障害者の家族ホームと特殊住宅
- (9) 成人障害者のための特殊住宅
- (10) ー1項

労働就業年齢でありながら、仕事がない或いは職業訓練を受けていない労働者の日常活動について

#### 2項

65才以上になると専属介護者を利用できなくなる

### 3項

(5)～(8)と(10)及び、成人障害者特殊住宅の項には、それぞれケアも含まれている。障害児と若年障害者の特殊住宅には、自由時間アクティビティと文化活動が含まれている

この中で、パーソナルアシスタント制度は、日本での現状を考えると、極めて重要な項目だと言う気がする。

重度心身障害者は、日常生活における衣服の着脱、食事、会話、外出や仕事、勉強などする場合、どうしても個人的な介助が必要になる。

そうした場合に、専属介護者を利用する権利が障害者には存在するのである。こうした援助にたいする料金は、週20時間以内はコンミュンが負担。それ以上になった場合は、社会保険事務所から支給される。

さらに重要なことは、こうした援助によって、障害者自身が、自分で望んでいる援助を選択し、自分の生活を自ら決定していくようになったことである。この場合の介助は専門的な技術や能力が求められることも多いので、あらかじめコンミュンで雇用しているが、障害者自身が個人的に雇用することもできる。したがって、職業としても確立している。

それに対して、コンタクト・パーソンは、友人役と言った感じで、職業ではない。小額の報酬は支払われるが、どちらかといえば障害者と一定の時間を共有するボランティア活動に近い。

こうした制度を実現するためには、多くの介助者が必要で、そうしたマンパワーが十分に保障されることが大切である。

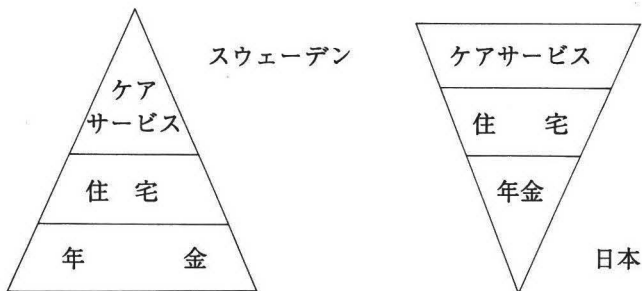
スウェーデンにおける介護マンパワー（1993年度）は、次のようになっている。（『スウェーデンにおける高齢者ケアの改革と実践』中央法規出版）

### <スウェーデンにおける介護マンパワー数>

社会サービス部門管理者…	5,400人
保健サービス部門管理者…	11,800人
ホームヘルパー，看護助手…	176,700人
特別な職種…	3,400人
合計	197,300人

スウェーデンの総人口は880万人と言われており、この人口数は、日本の神奈川県、大阪府とほぼ同数である。つまり、神奈川県だけで、ホームヘルパーは17万人いるということになるのである。現在の、日本の新ゴールドプランでさえ、やっと17万人を目標にしていることを考えるとその違いは歴然としてくる。

こうしてスウェーデンにおける『社会サービス法』『L S S法』を中心に、その成立史、内容の分析を行ってくると、スウェーデンでは、単に社会保障、社会福祉の問題だけを取り上げても全体像が見えてこないことがわかる。生活全体をどうしたら安定させることができるかという基本的な問題をひとつひとつ解決していく地道な積み上げをしていく努力と、常に国民、市民の意向を判断の基本に置きながら、討論し、納得し合う中で社会政策を作り上げてゆく手法が今日のスウェーデンの姿なのだという気がする。日本との違いを一つの側面から述べると、生活の基礎構造を安定させるかどうかにあるような気がするのだが、日本の場合、基礎的な部分が極めて不安定である。



上の図は、極めて単純化したものだが、年金問題を1910年代に、また住まいの問題を1930年代に解決し、1980年代に入って本格的にケア問題に取り組んでいるスウェーデンモデルは、土台を積み上げて現代に至っているという経過を端的に示している。日本では基礎的な部分である「年金」「住宅」が不十分な状況の中で、「ケアサービス」に多くの比重がかかっている。この構造を変える必要がある。今後共、スウェーデンに注目しつつ、日本でも、より安定した生活を構築したいものである。

なお、本稿で引用した「社会サービス法」「L S S法」の翻訳を1997年5月、樹芸書房より刊行する予定である。