

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年6月20日現在

機関番号：44516

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2011（※本来の最終年度2010年度は育児休業取得のため、2011年度が最終年度）

課題番号：21730481

研究課題名（和文） スウェーデンの児童福祉分野におけるNPOの役割

研究課題名（英文） The Role of NPOs in Child Welfare in Sweden

研究代表者

吉岡 洋子（YOSHIOKA YOKO）

頌栄短期大学・准教授

研究者番号：80462018

研究成果の概要（和文）：

本研究では、スウェーデンの児童福祉分野におけるNPOの実態を明らかにし、公的セクターとの関係を中心にNPOの役割を考察した。主要なNPO4カ所で実施したインタビューからは、スウェーデンのNPOの特徴とされる「アドボカシー」の側面が、公的制度枠外の独自事業との組合せで一層強力に発揮されていることが分かった。また、NPOが今日も自らを政府の「先駆」「補完」と明確に位置づけ、公的対応の拡充を促進する役割を果たしていることが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：

The purposes of this research are to survey the actual state of NPOs involved in child welfare in Sweden and to consider the role of them from a viewpoint of NPO - public sector relations. Interviews were conducted with four NPOs who have a powerful social influence. As a result, the aspect of “advocacy” which is regarded as traditionally Swedish is still shown today even strongly, by being combined with some direct-support-oriented activities outside of the public social services. Also, it has become clear that NPOs regard themselves as “avanguard” or “complement” in relation to government and their final aim is to promote improvement of public social welfare to meet the need of the time.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	600,000	180,000	780,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,200,000	360,000	1,560,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：スウェーデン、児童福祉、NPO、アドボカシー、サービス供給

## 1. 研究開始当初の背景

## (1) 社会民主主義型福祉国家におけるNPOの役割とは

現代社会における諸課題の解決に向けて、NPOへの期待は世界各国で高まる一方である。しかし、福祉に関わるNPOの活動や

特徴は各国に相違が大きい。社会民主主義型福祉国家の典型例とされるスウェーデンでは、福祉国家の形成・発展過程で、それ以前にNPOが担っていた福祉の「サービス供給」役割は急速に公的セクターへ引き継がれ、NPOは主に「アドボカシー」の担い手とな

って現在に至っている。NPMや民営化の世界的潮流の影響を受け、1990年代頃以降はサービス供給役割も含めてNPOへの関心が多角化しているのは事実である。それでも尚、今日もスウェーデンのNPOの主要な役割は「アドボカシー」であるという。

ただし、一部の「ニッチの領域」と呼ばれるようなテーマ（薬物依存症のケア、DV被害者支援、リスクに晒された児童のケア等）においては、NPOの役割が特に大きく、アドボカシーに留まらないと指摘する現地の先行研究(\*1)もある。福祉国家が発展して一定の良質なサービスを供給している場合において、NPOの役割はいかなるものか、スウェーデンを研究対象にすることで示唆が得られるものと考えた。

## (2) 児童福祉におけるNPO—知見の不足

報告者は従来、高齢者福祉分野を中心に、スウェーデンのNPO研究に取り組んできた。そこでは、時代に伴い活動内容を変化させつつも、国民運動の伝統を背景とし、当事者組織が強力な影響力を發揮していた。

一方、児童とは、自ら社会に対して声をあげにくく、社会で最も弱い立場の一つである。そうした児童の福祉に関しては、一体どのようなNPOや活動が存在し、どのような役割を果たしているのか。日本はもとより現地でも知見はごく僅かのテーマである。そもそもスウェーデンでは、NPOが議論の遡上にのったのが1990年代と遅く、学術研究の蓄積も浅い。こうした背景から、児童福祉分野のNPOを対象とする本研究の構想に至った。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、スウェーデンの児童福祉分野におけるNPOの実態を明らかにし、公的セクターとの関係を中心にNPOの役割を考察することである。

より具体的には、次の三点を具体的な目的とした。第一に、福祉国家の発展過程、とりわけ児童福祉の歴史においてNPOが担ってきた活動と役割を歴史的側面から整理分析する。第二に、今日のスウェーデン社会で重要な位置づけにある児童福祉関連のNPOの実態を調査し具体的な理解を深める。③「アドボカシー」と「サービス供給」の観点から、スウェーデンの児童福祉分野におけるNPOの特徴および公的セクターとの関係における役割を考察する。

## 3. 研究の方法

本研究では、三つの研究方法を用いた。

### (1) 文献・報告書の収集とレビュー

本研究に関しては、日本国内で入手できる文献が殆ど無く、主に現地調査において文献や政府／民間団体発行の報告書等を多数収

集し、先行研究の検討を十分に行った。

### (2) NPOでの実態調査

先行研究と公的機関ウェブサイト等を参考に、社会的影響力が大きいNPOとして次の4つを選定した。そして各NPOの組織概要（設立・理念・規模・事業内容等）を中心にインタビューによる実態調査を行った。

- ①セーブザチルドレン・スウェーデン全国中央組織(2011年)
- ②セーブザチルドレン・地方支部(2009年)
- ③ワールドチャイルドフード財団(2009年)
- ④エーシュタ・ディアコニ(2011年)

### (3) 関係機関でのインタビュー

次の4つの関係機関や団体でインタビューと意見交換を実施し、本研究のテーマ追求に必要な制度・政策面での理解、NPOを巡る最新動向の把握を行った。

- ①地方自治体の個人家庭福祉課(2009年)
- ②社会庁のNPO補助金担当者(2009年)
- ③非営利介護事業者連合会(2011年)
- ④シュンダール大学・市民社会研究所(2011年)

## 4. 研究成果

本研究で得られた考察と結論また展望を、研究成果として以下6点にわけて述べる。

### (1) 「サービス・事業」との組み合わせによる「アドボカシー」の強化

本研究の調査対象団体は、明確に「アドボカシー」を最大の使命に掲げていた。では「サービス供給」に一切携わらないかといえばそうではなく、活動実態をみると、基本的には社会・公的セクターが未対応のテーマを発見し、あくまで公的制度枠外の小規模な事業を自ら創出していた。そうしたサービス・事業は、直接対象となる子どもたちの支援となる一方、最も社会で声を上げにくい子どもたちの声や実態を拾い上げる場として大きな意味を有している。そうしたサービス・事業と組み合わせることで説得力は高まり、NPOがアドボカシーの信頼性や正当性、影響力を大いに高めている現状が確認できた。

今回調査した団体のように、児童福祉分野のNPOは通常、当事者自身ではなく、いわば人道的立場で他者である大人が活動主体となる。だからこそ一層、社会や政府が把握しきれない状況にある子どもたち自身の声を直接きき、収集し、文字通り子どもたちの声の代弁者となるというスタンスと活動が重視されていることがわかった。

つまり、今日のスウェーデンにおける児童福祉分野のNPOは、やはり「アドボカシー」を主要な役割としているが、レミス制度や委員会参画等のみで、政策決定に影響力を有するわけではない。いわば戦略的に一部の「サ

ービス・事業」と組合せることで、「アドボカシー」を強化し大きな社会的影響力を有している面が大きいと考えられる。

以下では、調査対象の各NPOについて具体的に言及し、「アドボカシー」「サービス供給」の側面から検討した結果を示す。

【①&②セーブザチルドレン】

セーブザチルドレンは、子どもの権利擁護のため国内外で幅広く活動するNPOだが、本研究では国内活動の部分に限定して、全国中央組織と地方支部で調査を行った。組織概要と活動実態は、次の二つの表の通りである。

セーブザチルドレンの取り組みや方針に、スウェーデンのNPOの特徴が特に顕著に表れていることが分かったため、本報告書では、この団体について詳述し、他の2団体については簡略に記すこととする。

[全国中央組織]

1919年設立、会員約80,000人(全国で)
<p>●組織概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 専門家である職員の活動が中心</li> <li>・ 全国244カ所の地方支部と連携</li> <li>・ 収入の1/2は寄付、1/4は政府の国際開発援助資金、他は企業補助・会費・出版等。</li> </ul>
<p>●アドボカシーの側面での活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ レミス制度への参画</li> <li>・ 政府への政策提言(例. 特定のケア手法)</li> <li>・ 報告者や書籍の発行(様々な状況の子どもたちの声を集めて発信)</li> </ul>
<p>●サービス供給の側面での活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 性的虐待を受けた少年のためのクリニック</li> <li>・ 親のための相談ホットライン</li> <li>・ 子どもの危機対応センター</li> <li>・ 臨床心理士による相談とセラピー</li> </ul>
<p>●他の(アドボカシー、サービス供給に該当しにくい)活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 専門家育成講座(例. 子どものグラフィック)</li> <li>・ 子ども対象の相談に関するプログラム開発</li> </ul>

[地方支部] (人口約9万人の地方都市)

会員約600人(中心メンバーは12人)
<p>●組織概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本的にはほぼ全てボランティアの活動。職員1名は、助言・運営事務・プロジェクト立上げ等。</li> <li>・ 集めた寄付は全国組織へ集められ、後に活動資金が配分される</li> </ul>
<p>●アドボカシーの側面での活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市議会議員あてに電話(全国組織から得た情報やデータをもとに政策提言)</li> </ul>
<p>●サービス供給の側面での活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ メールや電話(一部、対面)での相談対応</li> </ul>
<p>●他の(アドボカシー、サービス供給に該当しにくい)活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 募金活動(街頭、年に数回大規模行事)</li> <li>・ A団体の全国的プロジェクト(例. 若者が中学生の相談相手になる)の実施</li> </ul>

上記の調査結果を「アドボカシー」と「サービス供給」の側面から次のように分析した。

A団体では、中央組織において専門性を発揮したアドボカシー活動を行い、社会に強力に発信をしている。サービスの側面では、施設運営等の恒常的なサービスは実施しない一方で、行政が未対応の問題に対して小規模の独自事業を創出・実施し、そこで得た情報・問題をアドボカシーの一つの貴重な基盤としている。地方支部の活動の蓄積で得た、親子の声や困難状況もまた、全国レベルでのアドボカシーに反映されている。

セーブザチルドレンの場合、直接的な「アドボカシー」や「サービス供給」に分類しにくい、民間性を生かした様々な地域活動が実際の活動の中心であった。「サービス供給」そのものと呼べる活動は少ないが、政策提言のみを行っているわけではなく、公的制度枠外で独自事業を実施していた。全ての事業・プログラムが、最終的にはアドボカシーの側面強化に貢献するものとして、戦略的に取り組まれている。

加えて、国際的活動で著名な団体だが、国内活動にも注力していることで、社会に浸透し多くの市民の共感を得ることに成功している。その事実もまた、アドボカシーの側面発揮に大いに役立っていることがわかった。

【③ワールドチャイルドフード財団】

ワールドチャイルドフード財団は、スウェーデン王室のシルビア王妃が1999年に設立した、社会で最も周縁に置かれている子どもたち(性的虐待、社会的養護等)を主に予防的側面から支援するための団体である。財団自身は直接的なサービス供給は一切行わず、主には大手企業の協力で資金を獲得し、世界各国(スウェーデン国内を含む)での100以上のプロジェクトへ資金提供している。

各地の地域住民・団体が自らプロジェクト(数年間の期限あり)を立て実施するが、財団はこれを資金面でバックアップしており、その後の公的施策への働きかけにもつながっている。

【④エーシュタ・ディアコニ】

エーシュタ・ディアコニは、1851年に設立された、スウェーデン教会系(キリスト教精神が基盤)の伝統的かつ大規模な組織である。病院、高齢者福祉事業など直接的なサービス供給を実施する、稀有な存在のNPOである。

ただし、児童福祉に関して実施するサービスは、「性的虐待のトラウマを抱えた少女のための生活ホーム」と、子どもの相談を受け付ける「子どもの権利センター」の2つの小規模な事業である。エーシュタ・ディアコニは、「福祉国家が対応しきれていない部分での発掘・対応を行う」との長年の方針を明

示しており、上記の2つの事業でも、全国初の試みをしていることで、社会の注目を集めている。これらの事業で、目の前の困難な状況にある子どもたちを救いながら、アドボカシーの土台としている。

## (2) 公的セクターとの関係におけるNPOの役割：「先駆」と「補完」の堅持

スウェーデンのNPOについての基盤的な先行研究(\*2)では、公的セクターに対するNPOの役割を「先駆、補完、代替、代行」と区分している。1990年代以降の多元化・民営化の進行のなかで、主に政治的に論争となったのは「代替、代行」の部分であり、サービス供給の担い手としてのNPOである。

しかし、そうした時代背景においても、本研究で対象としたNPOでの実態調査からは、スウェーデンにおいて伝統的かつNPOの役割として定着している「先駆、補完」に、自らを明確に位置づけて活動する姿が改めて確認できた。今回の対象団体に共通して、「社会に問題を知らせる」「未だ社会が気づいていない部分に光をあてる」という表現が、インタビューでも、団体のHPでも用いられていた。

各NPOが取り組む内容はまさに、社会が今後対応を模索すべき新たなテーマであり、特に対象者数が少なく声をあげにくい問題である。例えば、一人でやってきた移民の子どもへのケア、性的虐待を受けた少年のための治療、従来の相談窓口で対応しきれていない相談、などが取組まれていた。

政府の対応が不十分であっても、NPO自身が次々とサービス供給に傾斜するのではなく、スウェーデン児童福祉分野のNPOは、公的責任範疇の直接的サービスには基本的に手を出さない。あくまで長期的視点で政府に働きかけ、アドボカシーを通じて福祉国家を発展させようと努めていると捉えられた。

## (3) NPOの「自律性」確保—公的補助金のありようからの検討

上記の通り、スウェーデンのNPOは政府との役割分担を明確に意識し、政府にプレッシャーを与える存在である。他方で、先行研究で常に指摘されるように「政府との協調的関係」を継続している姿も、本研究の調査で確認できた。調査対象団体は、自主財源比率（寄付、会費）が高く、大きな行政委託事業は実施していないため、経済的に政府への依存状態にはない。とはいえ、調査対象団体も含めて、福祉分野に限らず多くのNPOは、公的補助金を受けている。政府に対して、批判性を保ちアドボカシーを発揮することと、公的補助金受給は両立可能なのか、疑問が生じたため検討を行った。

本研究の一部として、NPOへの国庫補助

金に焦点をあてた調査・考察を行い、論文として成果を発表(2011年)した。そこで得られた知見は大きく2点ある。第一に、スウェーデンでは国民運動の伝統を背景に、NPOの存在自体を支える志向での公的補助金が、今日も定着していた。特に、「団体補助金」(使用にあたり非常に自由度が高い。主に高齢者福祉と障害者福祉の分野)がかなり寛容に提供されている点が特徴的である。こうした補助金は、活動を拘束しないため、NPOの自律性や批判性が担保されやすい。

第二に、今回テーマとした児童福祉を含む「ニッチの領域」では、NPOの独自事業・プロジェクトに対する公的補助金が主流となっていた。この領域では、NPOが問題を発掘して事業を開始・実施し、それを公的に補助するというスタイルが定着している。公的補助金がなければ社会に存在しえない、NPOの独自事業が多数ある。その意味でNPOの存在意義が認められており、補助金に関する政府のコントロールは比較的小さいことが明らかになった。

## (4) スウェーデンの児童福祉／児童養護という領域についての理解

本来の目的そのものではないが、本研究を遂行するなかで、日本で殆ど知られていないスウェーデンの児童福祉(児童養護を中心とする)の現状や動向について理解が大きく広がった。通常、充実した子育て支援や福祉制度で知られるスウェーデンだが、現実には当然に児童虐待やいじめもあり、更には多文化共生(移民への対応)等の近年的テーマも含め多くの困難を抱えている。社会における、いわば最も周縁化された人々・子どもたちへどう対応するかは、各国の福祉国家の本質的な部分であろう。その意味で、児童福祉・児童養護の分野を今後も追求していきたいと考えるに至った。

児童福祉のように、他者(大人)が主体とならざるを得ないNPO活動は、とすれば支援者側からの一方通行や慈善に陥りかねない。しかし、今回研究対象としたNPOはいずれも、慈善的なスタイル(スウェーデンでマイナスのイメージを付与されている)ではなく、直接声を上げることはできなくても主役はあくまで子どもであり、NPOはその代理という立ち位置を明確にアピールし、社会に広く共感を得ていた。

社会福祉のなかでも児童福祉、またそこでNPOの特徴を捉えることができた意義は大きい。

## (5) 本研究の成果の国内外での位置づけ

本研究は、国内での先行研究がほぼ皆無であるスウェーデンの児童福祉(主に児童養護)に関するNPOをテーマとしており、日

本での北欧研究、社会福祉研究、NPO研究の学術分野に一つの新たな知見を提供することができたと考える。また、特に、NPOの公共サービス下請け化が懸念されている今日、NPOが本来的な「先駆性」「批判性」等を発揮していくために、スウェーデンの例から得られる示唆は大きく、日本での議論にも一石を投じることができる。

さらに、現地スウェーデンでは、NPO研究は新しい分野であり、本研究のような観点から児童福祉分野のNPOに言及した先行研究は見当たらない。海外からの視点で福祉とNPOを研究した成果は、スウェーデンでの研究蓄積にとっても一つの貢献となりうる。今後、現地研究者らと交流・議論を重ねて、互いが学びあえる双方向の研究に発展させていこうと考えている。

#### (6) 今後の展望

本研究の総合的な成果について、2012年度ちゅうに学会発表と論文投稿を行い、社会に広く公表していく予定である。

なお、本研究を遂行するなかで、スウェーデンのNPOについて体系的理解を得るためには、アドボカシー機能の部分について、更なる検討が不可欠と明らかになった。そのため、2012年度より新たな科学研究(若手研究(B)24730500「スウェーデンの社会福祉分野におけるNPOのアドボカシー機能とその発揮要因」)に着手し始めたところである。本研究を基盤として、今後の研究を発展させることを展望している。

\*本報告書内での引用文献

\*1)Lundström, Tommy & Vamstad, Johan (2006)Swedish civil society and the provision of welfare -ideological visions and social realities. In:Nordiska ministerrådet, Tema Nord 2006:517

\*2)Socialdepartementet. Frivilligt Socialt Arbete (1993) SOU1993:82

#### 5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計2件)

- ① 吉岡洋子、藤井薫、スウェーデンにおける就学前学校教員養成課程、頌栄短期大学研究紀要、査読無、第39巻、2012年、pp. 39-52
- ② 吉岡洋子、スウェーデンにおける社会福祉分野のNPOへの国庫補助金、北ヨーロッパ研究、査読有、第7巻、2011年、pp. 13-21

[学会発表] (計2件)

- ① 吉岡洋子、スウェーデンにおける社会福祉分野のNPOへの国庫補助金、北ヨー

ロッパ学会関西西部会、2012年1月21日、京都府立大学(京都府)

- ② 吉岡洋子、スウェーデンにおける福祉とNPOのアドボカシー役割に関する研究、日本NPO学会、2010年3月14日、立命館大学(京都府)

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

吉岡 洋子 (YOSHIOKA YOKO)

頌栄短期大学・准教授

研究者番号：80462018