

## フィンランドにおける包括的児童福祉システムの編成—子ども家庭サービス改革 LAPE の理念とその実現プロセス—

理論研究ユニット政策論グループ研究員  
東洋大学国際学部 教授  
藪長 千乃

キーワード：子ども主流化、福祉改革、児童福祉、フィンランド

### 1. 研究の目的

2016年から2019年の4年間にフィンランドで実施された子ども家庭サービス改革プログラム（Lapsi-ja perhepalveluiden muutosohjelma, 通称LAPEラベ）は、子ども・青少年・家族のウェルビーイングと資源の強化を目標とし、子どもに関する社会的サービスの公的供給において、福祉・保健医療・教育の専門職の業務連携を進め、サービス供給を行う各地域（圏域）内のネットワークの形成に成功した。また、従来の公的子ども関連サービス供給の体制や異なる専門職間の関係を構造的に変革し、さらには子ども福祉サービス従事者の専門的な業務に関連する通念や文化を変えることを視野に入れた取り組みであった。

新たに目指された児童福祉供給システムでは、ネウヴォラ、保育所、学校、ユースセンター、図書館、病院、福祉事務所、児童保護施設などの子ども・青少年とその家族へ向けた社会サービスの提供施設や調整機関が、扇のように広がる。そのかなめの部分に位置づけられた子どもや青少年とその家族に対して、組織や機関は有機的に結びつきながら支援を行う。旧来のサービスに、新しく設けられたサービスが加わり、新しい価値と業務文化の中で、サービスは物理的にまたバーチャ

ルに繋がり、サービスを必要とする子ども・青少年と家族のもとへ参集する。このように考えれば、LAPEは、子どもに焦点をあてた有機的な連続体としての福祉システム、すなわち包括的な児童福祉システムを作り上げようとした改革とも言えるだろう。そこで、本論文では、LAPEの内容、実施のプロセスを確認し、到達点を明らかにすることを通じて、この改革の意味を検討する。

研究の手順は次のとおりである。まず、学術資料及び政府公表資料から諸外国の児童保護及び児童福祉の体系について動向を把握した。つぎに、フィンランドにおける実務担当者及び研究者への聞き取り調査及び政府公表資料をもとに、LAPEの取組の軌跡を整理し、特徴を明確にした。最後に、諸外国の動向に照らして、LAPEの新規性について検討した。

聞き取り調査は、2019年8月、9月、2020年2-3月にわたって、LAPE政策立案・実施担当者（中央政府、国立保健福祉研究所、自治体協会、広域行政圏maakunta、基礎自治体）、保健福祉業務実務担当者、研究者の合計15名及び3施設に対して実施した。聞き取り調査にあたっては、被調査者の了解を得て録音し、一部文字化して分析に使用した。使用した言語は主に英語で、一部フィンランド語を使用した。

## 2. 分析の視点

### 児童保護から児童福祉システムへ

児童保護や児童虐待対策は、子どもや家庭の福祉に関するサービスや支援の一つの領域としてとりあげられてきた。しかし、近年は、早期介入や予防的取組を対策軸の一つとして取り入れ、普遍的なサービスから特殊・専門的なサービスまでカバーする児童保護システムを構築しようとするようになってきている。さらに、後述のように、変化は、狭義の児童保護の領域にとどまるものでなく、児童保護を一つの極に置き、ニーズに応える専門性や対象の拡がりに応じて連続する児童福祉システムの構築としてみることができる。

Nett and Spratt (2012) は、児童保護システムの発展について登場した時系列に従い6つのフェーズに整理した。フェーズ1は極度の貧困や道徳的腐敗からくる児童労働や施設保護での虐待など不適切な環境に置かれた子ども、反社会的行為を行う子どもを保護する段階、フェーズ2は虐待が親の精神疾患等に起因すると捉え加害者と被虐待児のセラピーを行う病理モデルに基づく段階、フェーズ3は社会経済的不平等に起因する家庭の貧困が虐待とむずびついていると捉える段階、フェーズ4は子どもを取り巻く環境を複層的に理解し児童虐待の要因を洗い出そうとする段階、フェーズ5は国連児童の権利条約以降の子どもの権利を尊重し、子どもの利益を重視する段階、フェーズ6は虐待のリスクファクターが子どもの健康や社会的達成に影響を及ぼすと捉え早期介入を通じた予防的取組を行う段階とした。さらに、5か国の児童保護システムを比較し、児童虐待は単純な因果関係で説明されるものではなく、広範囲に広がり、また分化していることを指摘しつつも、オーストラリアとイギリスはフェーズ2に該当し、病理モデルに強く影響を受け、虐待と家族への介入に積極的であったとした。また、ドイツ、スウェーデン、フィンランドはフェーズ3に該当し、社会経済的要因を重視して

家族を支援し、性的虐待のケースを除いては介入を避ける傾向にあると説明した。(表1)

一方、N. Gilbertは、1990年代の欧米9か国の児童保護政策について国際比較を行い、9か国が児童保護志向と家族支援志向のいずれかに重点を置いていることを説明した。さらに家族支援志向の国は、虐待が疑われるケースについての義務的な通報制度の有無で分かれ、グループがそれぞれエスピ＝アンデルセンの福祉資本主義レジーム（自由主義、保守主義、社会民主主義）に沿って分類されることを指摘した（Gilbert, 1997, 232-240）。

Gilbertは、2011年の著作で再び10か国のケーススタディを用いて児童保護政策の国際比較を実施し（Gilbert et.al., 2011）、児童保護志向であった国々が家族支援を目的としたサービスを取り入れつつあること、早期支援や親との協調的関係の構築など新しい支援が生み出されつつあることを浮かび上がらせた。さらに、児童虐待を子どものウェルビーイングを阻害する要因としてとらえ、子どものウェルビーイングの促進を目指す包括的な取組の中に児童虐待対策を位置づける「子ども中心主義」の国で構成されるグループを加え、10か国の「児童保護システム」に3つの方向性が見られることを示した。この子ども中心主義のグループは、子どもに焦点をあてることで、発達や幸福に影響を与えるリスクに対して早期に介入し、予防サービスを幅広く提供する。Gilbertらは、こうした子ども中心主義には、家族が期待される役割を果たすにはもはや不十分であり、国家が人的資本としての子どもへ発達の機会や健康や幸福を確保する責任を担ったり補ったりしようとする考え方が根底にあるとしている。また、子ども中心主義には、これとは別に子どもの権利を尊重し、子どもの最善の利益、参加と意見表明の権利を尊重したり、また親の権利よりも優先させるという傾向があることも指摘している。（Gilbert et.al., 2011）

児童保護システムの発展フェーズをもとに、欧米諸国における児童保護制度の変化をとらえれば、Gilbert

らが説明するように、病理モデルに基づく虐待からの保護を重視する児童保護志向の国では社会経済的要因を取り除くために家族を支援するといった家族支援（家庭サービス）を強化し、また子どもの権利への着目、予防的取組の強化などフェーズ5, 6への対応を取り込みつつあることがわかる。(Gilbert et.al., 2011)

表1 児童保護システムのフェーズと国別の傾向

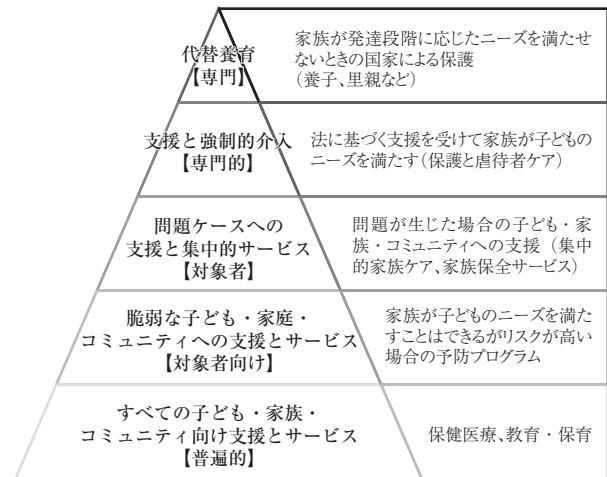
フェーズ	考え方と対応	国別分類
第1フェーズ	貧困・腐敗化の児童労働施設での虐待等不適切保護	
第2フェーズ	病理モデル 親の精神疾患等に起因セラピーによる対応	児童保護志向 米・英 (Gilbert 1997)
第3フェーズ	社会的経済的不平等モデル 貧困が虐待と結びつく	家族支援志向 北欧・独 (Gilbert 1997)
第4フェーズ	エコシステムからの理解 虐待の要因を複層的に検討	
第5フェーズ	子どもの権利条約 子どもの利益を重視	子ども中心主義 (Gilbert et.al., 2011)
第6フェーズ	早期介入・予防モデル 虐待・リスクの予防をめざす	

出所：Nett and Spratt(2012), Gilbert(1997), Gilbert et.al.,(2011)から筆者作成

こうした変化は、児童保護と児童福祉の各種の取り組みを包括的にとらえ、統合的な児童福祉システムへの移行と考えることもできるであろう。Arney and Bromfield (2011) は、エコロジカル・アプローチ、発達支援アプローチ、公衆衛生アプローチを組み合わせた5段階の統合モデルを用いてオーストラリアのノーザンテリトリーの児童保護サービスを階層化モデルとして説明している。これによれば、サービスはリスクレベルに応じて、重篤度の高い専門職による対応サービスから対象者を設定した家族を中心としたサービス、さらにすべての子ども・青少年・家族と地域社会に向けた普遍的なサービスから構成され、対象者の数は重篤度のレベルが下がるにつれて大きくなるピラミッド型の重層構造を描く。Arneyらの統合モデルは児童保護

への対応を指向し、その予防や早期解決のための取組としてレベル別の対応を設定しているが、子どもを取り巻く多種の社会的サービスを包含した連続体としての児童福祉システムを描いている。

図1 児童保護サービス提供の階層化モデル (Arney and Bromfield (2012))



LAPEは、児童保護・福祉の供給体制の改革であるが、このような児童保護・福祉に関する世界的な潮流と、フィンランドにおける児童保護・福祉に関する考え方の変化を背景としている。フィンランドでは、すでに子どもに焦点をあてることで、発達や幸福に影響を与えるリスクに対して早期に介入し、予防サービスを幅広く提供する「子ども中心主義」の児童保護・福祉体制をとってきた。LAPEはこれを超越するものと言えるのであろうか。

### 3. 改革へのプロセス

#### フィンランドにおける児童保護・児童福祉

フィンランドでは、児童保護を、虐待やネグレクト（マルトリートメント）及び反社会的行為によって

自らを傷つける子どもを調査・介入・保護するという狭義にとどめず、子どもと家族の福祉の増進に結びつく広範な普遍的サービスの中で包含していくもの（児童福祉）としてとらえている（藪長, 2017）。したがって児童保護child protectionに相当するフィンランド語のlasten suojeluという単語は、英語ではchild welfare 児童福祉の語をあてる方が妥当であるという主張もある（Hearn et.al., 2004; Pösö, 2011）。フィンランドに限らず他の北欧諸国においても、児童保護の取り組みとして、子どもと家族への普遍的サービスを一般的に提供しつつ、リスクのある家庭へは自発的な同意に基づくサービスを提供し、家庭への介入を限定的にとどめている。Pösöらは、これを強い家族保存イデオロギー family preservation ideologyの表れであると指摘している（Pösö et.al., 2014）。具体的には、リスクが深刻化する前に、子どもや家族が自宅に住みながら援助を受ける在宅保護（オープンケア）が広く導入されている。また、親子を一緒に保護する家族ホームや家族リハビリ施設、里親への家族措置も利用されている。

しかし、在宅保護では、困難ケースに対処しきれないために、保護の件数は増加を続けている（藪長2017）。また、自宅外保護（措置）に置かれた子どもはその後の社会経済的達成が低いこと、在宅保護においては、自治体の前例踏襲主義や判断を経験則に頼る専門職の業務文化が研究成果よりも重視され、結果として科学的知識や在宅保護におけるサービスの効果や適切な技術やタイミングなどに関する情報が不十分であることも課題となっている（Pösö et.al., 2014）。

フィンランドでは、1980年代に急速な経済成長を経験し、1990年代初頭にはソ連の崩壊をきっかけとした深刻な不況後に低成長時代に入った。1983年の児童保護（児童福祉）法改正以降、子どもや家庭に対する各種の給付は、家族と子どもを取り巻く問題を未然に防ぐ予防施策として考えられてきたが、不況後はこうした手厚い給付は維持困難と考え、保護が必要な子どもとその家庭へは問題が生じてから直接的に介入するよ

うになったことが指摘されている（Satka et.al., 2008; Forsberg et.al., 2011）。不況期には、子どもと青少年の孤立・社会的排除が顕在化する中で犯罪の多発が予見され、子どもと青少年に関する文脈は、福祉政策から危機管理政策へ変化したという指摘もある（Harrikari et.al., 2006）。2007年の児童保護法の改正における議論では、子どもと家族は、子どものウェルビーイングを確保する能力を十分に持たないリスクを持つ存在としてとらえられ、早期に複数の専門職が介入することで問題の深刻化が抑えられ予防できるという論調が支配的になった。そこで、普遍的な福祉国家の広範なサービスと所得移転に費やされる莫大な費用を、早期介入を通じて効率的に費用を使いコストを抑えるという考え方が浸透し、さらに子どもへの財政支出は社会的投資としても理解されていった（Nygård, 2009）。したがって、家族保存イデオロギーとは、決して親を最善としてとらえるものではなく、支援・援助を必要とする存在として考えるものであると考えることが適切であろう。最終的に、2007年の児童保護法改正では、家族を支援し、親のエンパワメントを目指す家族ワークが制度化された（Kuronen et.al., 2011）。

## LAPE改革へ

LAPE改革がスタートする契機となったのは、2015年にスタートしたユハ・シピラ政権（中央党）が政権プログラム重点の一つとして保健医療・福祉を据えたことにある。将来世代のウェルビーイングの向上を戦略的目標として設定した全26の重点事業の一つがLAPEであった。（VN, 2015）

政権プログラムが策定された翌年に改革の基本構想が発表された（Aula et.al., 2016）。ここでは、当時の主な課題として次の2点を挙げている。一つ目は、統計調査から子どもに関する問題が深刻化していることが浮かび上がってきたというものである。隔年で実施される学校保健調査の結果からは、平均的な子どもの姿は



良好であり、子どもと親とのコミュニケーション、学校教育への親からの協力、学校教育における子どもの主体的参加機会の拡大など、子どもを取り巻く環境も向上していた。しかし、一部の子どもに見られる学力や身体的・精神的な健康面での格差や違いが深刻化し、その割合が増えていることも明らかになった。もう一つは、児童保護に至るケースの多くで親が生活上の困難をかかえているにもかかわらず、その多くが保護に至るまで支援を受けていなかったことであった。実際に2016年に発表された児童保護に関するデータの分析(Heino, et.al., 2016)からは、自宅外保護(措置)となったケースの半数以上が親の疲弊や育児能力の不足、家族間の不和・関係悪化などが原因であった。それにもかかわらず、それまでにサービスを利用したことがなかったケースが70%を占め、離婚などの家族関係の変化、母親の失業、長期疾病状態などが3割以上を占めることも明らかになっていた。

構想では、問題の原因を次のように分析している。

(1) サービス利用の分散化、専門領域別の縦割りの壁、組織の硬直化、専門職ごとに異なる業務のやり方や考え方、情報連携・共有などのサービスのマネジメント、コーディネーション、加えてサービスの構造と業務の文化の問題、(2) 子ども・青少年・家族と専門家間の接触の不足(コミュニケーション、専門職の力量の限界、多様な家族からの支援の要望、支援・援助のニーズ表明や申請の困難)。結果として、サービス、援助及び利用者のニーズが満たされない。変化しなければ、子どもと青少年の不平等の拡大、メンタルヘルスの悪化、児童保護ニーズの拡大、親権争いなど、健康とウェルビーイングに向けたニーズが相当程度満たされないことになる。(Aula et.al., 2016)

一方、フィンランドでは2002年の国連子ども特別総会において採択された呼びかけ文書をきっかけに2005年に行動計画「子どもたちにふさわしいフィンランド」(STM, 2005)を策定し、子どもの最善の利益を掲げ、子どもオンブズマン や子ども評議会を設置してい

たが、児童福祉の分野を焦点化できずにいた。その後、2008年の女児死亡のケースやその他の死亡事件に関する調査などの政府の取組をきっかけに、支援の三層モデル・学校児童生徒福祉法の制定・児童生徒の参加の促進・教育現場での教員=医療従事者連携支援などの教育文化省主導の「業務文化」を変えていく予防的取組、児童保護システムの改革(「機能する児童保護Toimiva lastensuojelu」2014年)、2008年から2015年までの間に二期にわたって行われた社会福祉保健医療全国発展プログラム(KASTE I, II)における基礎自治体・医療圏での児童福祉の先進的取組事例(Aula, 2016; Oinonen, 2020)など、子どもの福祉を取り巻く政策の変化や先進事例などが蓄積されてきた。しかし、LAPEの課題として示されたように、現場での個別の取り組みは進んでも、分野/領域内、または地域内にとどまっていた。このために、実際のサービスは専門職の予定に合わせて子どもや家族がたらい回しにされたり、予約日までの期間が長すぎたりするために、利用に至らずに、問題が深刻化するケースがみられるようになっていた。(Hongisto, 2020)

2015年のシピラ政権の開始に伴い、国会議員、初代子どもオンブズマン、人口協会会長を務めたM.K.アウラが政務官に就任すると、アウラはこれまでの児童福祉分野での経験をもとに、LAPE改革の実施を提案し、実行に移していった。(Aula 2020、藪長2020)

## 4. 包括的なサービス体系へ

### サービスの再編：段階別へ

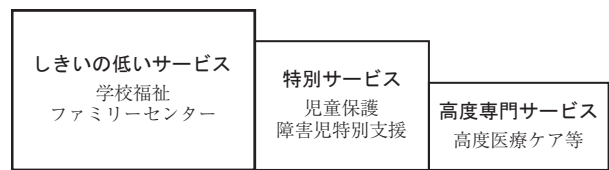
LAPEは、子ども、青少年及び家庭への「適切な支援を適切なタイミングで Sopivaa tukea oikeaan aikaan」行うための関連する各種の社会的サービス全体の構造的改革をはかったものである(STM, n.d.)。その主な内容は、(1) ネウヴォラや保育・幼稚園、学校等をはじめ

めとする子どもの福祉に関するサービスを包括的にとらえて体系化すること、(2) サービスを早期サービス、特別支援サービス、高度専門的サービスへ再編し、それぞれをより効果的に供給できるように強化すること、(3) 関連する専門職の連携を図ること、(4) 業務の文化を変え、科学的根拠を重視し、子ども本位のサービスとすることであった。

出発点の一つは、これまで専門領域ごとに別々に提供されてきた子どもに関するサービスと、分散し時には重複して記録されていた情報を体系化し、統合する必要性であった。深刻な課題や複合的なニーズを抱える子どもや家族は、専門分野に応じて別にサービスを利用しなければならなかったため、それぞれのサービスを待つ間に適切な支援のタイミングを逃してしまっていた。また情報も別に管理されていたため、十分な情報を得ることができなかつたり、情報が食い違ったりすることが生じていた。一方、適切な早期対応・支援がその後の問題の深刻化や社会的排除を防ぐことも明らかになってきていた。そこで、LAPEでは、従来行政組織に合わせて個別に提供されていた、各種ノウハウ、児童保護、児童精神科サービス、高度専門医療、ユースワーク、所得保障・生活保護、家庭支援、住宅支援、保育・幼児教育、就学前教育、基礎教育、学校福祉、学校保健などの子どもに関するサービスを、子どもや家庭の状況に合わせて各種サービスが連携して対応する利用者本位のものへと体系化し、提供方法を再編することを目指した (Aula et.al., 2016)。

さらに、LAPEが目指したのは、従来の子ども・青少年・家庭サービスを再編し、予防的早期サービス、特別支援サービス、高度専門的サービスのそれぞれをより効果的に供給できるように強化することであった (図2)。親としての能力や資源の強化と敷居の低いサービスの導入を通じた予防的早期サービスの整備は、政権プログラムにも明記された重点施策の一つであった。

図2 段階別児童福祉サービスの編成



出所：Aula (2016) を参考に筆者作成

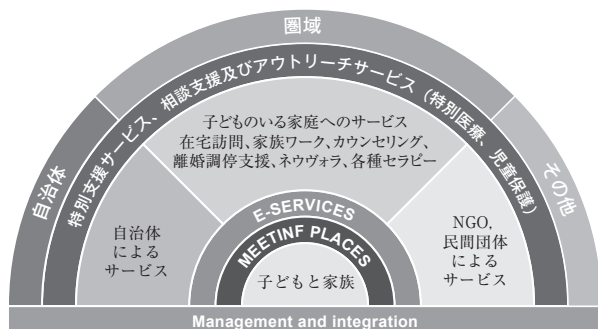
予防的早期サービスは、ファミリーセンターや教育現場（保育を含む）におけるサービスのネットワーク化を図ることによって、子どもや家族へニーズに応じて体系化されたサービスを連携して提供するとともに、教育現場での支援体制を強化するものである。ファミリーセンターは、理念上の拠点を中心に専門職との接触から電子サービスや多様な供給主体からのサービス、高度特殊サービスまで繋がるサービスネットワークの拡がりである。その中心に、子どもや家族がすぐに専門職に面会し、同様な課題を抱える家族と出会いピアサポートも得られる「ミーティング・プレイス kohtamis paikka」がある。LAPEの整備期間中に国内で500か所以上が設置された。教育現場では、LAPEの到達目標として掲げられた子どもの孤独感やいじめ、学校教育からの脱落等の縮小、子どもの趣味や学校への愛着の向上を目指したサービスネットワークの構築が進められた。LAPEではこのファミリーセンターモデルと教育現場での働きかけを「しきいの低いサービス matalan kynnyksen palvelu (英low-threshold service)」と位置付けた。

さらに、児童保護や障害児への医療、障害を持つ親への子育て支援などを二次的な特別支援サービスと位置づけた。児童保護の困難ケースや子どもが精神疾患を持つケース、犯罪が関連するケースや移民難民の困難ケース、中毒患者による虐待ケースなどを扱う最も困難なレベルを高度専門的サービスとし、特別支援サービスは機能強化したファミリーセンターで対応し、高度専門的サービスは高度支援センターを国内に5か所設置し、対応することとした。

## 組織文化の変革：子ども・家族中心へ

これらの改革に必要なのが、異なる領域や行政分野（例えば保健、医療、福祉、教育など）の専門職間の連携であり、それには従来の業務遂行のやり方や考え方を変える必要があった。こうした専門職間の連携は、子どもや家族を中心に据え、彼らのニーズを最優先し、専門職側から寄り添う「子ども・家族本位」のサービスを提供するという考え方から来ている。例えば、ファミリーセンターは、子どもと家族を中心に置き、アクセスしやすい敷居の低い場所として、日常生活の中で気になることを寄り添う専門家が拾い上げ、センターの専門的サービス、自治体、民間団体によるサービスにつなげる（図3）。すなわち、子どもと家族を中心として、サービスが集まってくるという考え方で設置することとされた。さらに、子どもの権利を尊重し、支援における子どもや家族の参加、そのための子どもにわかりやすい情報提供なども目指した。一方、従来の経験に依存した業務からより科学的知見や根拠に基づく支援を行うことも同時に意図している。これらの変化を実現するためには意識改革が必要であり、LAPEでは「文化」を変えるとされた。

図3 ファミリーセンターのイメージ



出所: Kasvun tuki. <https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/peruspalvelut/perhekeskus> (筆者訳)

LAPEは、社会保健省と保健医療福祉研究所がけん引役となって、改革の検討会を設置し、財政措置やガイ

ドラインの作成を行い、地方自治体への通知を担当していた。教育省は当初参加に消極的であったが、2017年に省内に担当者を設置した。さらに2018年には連携状況に関する報告を受けて、家庭＝基礎サービス大臣と教育大臣の連名通達を发出し、各圏域における教育部門の積極的・協調的な参画を促した。

さらに、2019年の最終年度では、三部構成の全国巡回説明「LAPEアカデミー」を実施し、行政幹部、教区・関連団体の代表の出席を求め、教育、保健医療、福祉の三分野を網羅することが意識された。ここで、LAPEの趣旨、部門間の連携、子ども・家族本位のサービスという旧来の業務文化の変革を現場に促した。

LAPEは異なる行政レベルから供給されている子どもや家庭に関するサービスを圏域レベルで再編を図るものであるが、開始時点では圏域が直轄して実施するものではなかった。圏域内の自治体がサービスのネットワークを編成し、子どもと家庭に関するサービスを主導する責任主体となるもので、域内の供給方法は圏域ごとの裁量に任された。たとえば、中央フィンランド圏域では各基礎自治体にファミリーセンターが設置されたが、その運営形態は基礎自治体ごとに異なり、ファミリーセンターに専属のワーカーやコーディネーターが置かれたものは9か所で、また12か所は学校や図書館、福祉医療サービス拠点に併設されている。こうした実施主体の裁量権は、一方で地域ごとの事情に合わせた柔軟な対応を可能にし、LAPEの速やかな実現へつなげたが、地域間の違いがサービスの格差、ひいては子どもの社会経済的達成の格差へ反映される可能性を残した。

## 5. 結論

最後に、これまでの議論をふまえて、LAPEが新規性を持つ包括的な児童福祉システムを整備する改革であったことを論じる。

LAPEは、子どもや家庭を中心に置き、そのニーズに応えるために分野や専門性、地方の行政レベルを超えてサービスを連携させて支援や援助を行う、児童福祉システムを構築する改革であった。

その内容は、供給主体の移行（自治体から圏域単位へ）、予防を視野に入れた緊急性の各段階を包含するサービス供給体制の再編と、それを実現するための専門職の有機的な連携、さらに科学的な根拠に基づく実践と子どもや家庭本位の理念を掲げた業務の文化の変革を達成しようとするものであった。

あらためて、LAPEの新規性を検討するために、Nett and Spratt (2012) の児童保護のフェーズやGilbertらの国ごとの分類に照らして考えてみたい。子どもの権利や利益を重視し、また虐待やリスクを未然に防ぐという点で、フィンランドの児童保護・福祉サービスはフェーズ5及び6にあてはまる。また、Gilbertらが言うように子どものウェルビーイングを重視する子ども中心主義の国であることも変わりないと言えるであろう。

ただし、これはLAPEには新規性がないということとは違う。まず、家族を含めた子どもを中心におく体制の整備に着手したことである。ファミリーセンターや組織文化の改革は、子どもと家族を中心として、サービス側からアプローチすることを理念としていた。次に、子どもの障害や問題行動、養育者（親）の依存症、虐待やマルトリートメントといった、子どもを取り巻く様々なニーズについて、課題や対象別に縦割りに提供されてきたサービス供給体制を、発生頻度や高度な提供体制の必要性によって段階別に整理して対応することとした。これは分野や専門性によってサービスが途切れたりアンバランスになったりすることなく、サービスの維持を保障するものである。さらに、これら二つ（子ども中心、段階別）の新たなサービス供給の理念と体制は、必然的に専門職同士の連携を生み出す。子どもと家族を中心として専門職、サービス提供者らが集まり、また専門職組織は専門性を越えて組織を形成する。自然発生的にネットワークが生まれ、各サー

ビスや機関が有機的に繋がっていくのである。

これらの点から、LAPEは「子ども中心主義」を実現する改革であり、サービスが子どもと家庭を中心に切れ間なく広がっていく包摂的児童福祉システムを整備する改革であるということができよう。

LAPEは、サービスの圏域単位の再編を通じて経済的合理性を追求するというよりは、むしろこれまでの課題を克服し、サービスの最適化を図るための構造改革であり、また根拠に基づく業務や子どもの権利など、時代に対応した業務運営を促すものであったといえる。

2021年に決定されたSOTE（社会福祉保健医療サービス供給）改革についてもふれておく。この改革を通じて、フィンランドにおける2023年から社会福祉及び保健医療サービスは、高度医療を伴うものを除き、圏域単位で供給されるようになった。LAPEはこのSOTE改革に先行して圏域単位のサービス提供体制を整備するものであった。

一方、課題も残されている。LAPEでは、圏域に寛大な裁量権を持たせ、地域によるサービスの違いを容認している。LAPEの進展には地域による違いがあり、これが子どもの将来に影響することも十分に考えられる。これに対して、どのように対処していくのかに注視することが必要だろう。

## 参考文献

- Arney, Fiona and Bromfield, Leah (2011) An integrated framework for child safety and wellbeing in the Northern Territory, Technical Report, Australian Institute of Family Studies.
- Aula, Maria Kaisa (2016) Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma 2016- Pysyvää muutosta - mihin suuntaan?, Kick off Kuntatalo, 11.1.2016.
- Aula, Maria Kaisa, et.al. (2016) Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, Sosiaali- ja teyveysministeriö. 15.4.2016.
- Forsberg, Hannele and Ritala-Koskinen, Aion (2011) From welfare to illfare: public concern for Finnish childhood, Hannele Forsberg and Teppo Kröger (eds.), Social Work and Child Welfare Politics, Through Nordic lenses, Policy Press.
- Gilbert, Neil (ed.) (1997) Combatting Child Abuse: International



- Perspectives and Trends, Oxford University Press.
- Gilbert, Neil, Parton, Nigel, and Skivenes, Marit (2011) Child Protection Systems: International Trends and Orientations, Oxford University Press.
- Harrikari, Timo and Satka, Mirja (2006) A New Regime of Governing Childhood? Finland as Example, Social Work and Society, vol.4, Issue 2.
- Hearn, Jeff, Pösö, Tarja, Smith, Carole, White, Sue and Korpinen, Johanna (2004) What Is Child Protection? Historical and Methodological Issues in Comparative Research on *Lastensuojelu*/Child Protection. International Journal of Social Welfare, vol. 13, 28-41.
- Heino, Tarja, Hyry, Sylvia, Ikäheimo, Salla, Kuronen, Mikko, Rajala, Rika (2016) Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset: HuosTa-hankkeen (2014-2015) päätulokset, THL Raportti 3/2016, Terveyden ja hyvinvoinninlaitos.
- Kuronen, Marjo and Lahtinen, Pia (2011) Supporting families: the role of family work in child welfare, Hannele Forsberg and Teppo Kröger (eds.), Social Work and Child Welfare Politics, Through Nordic lenses, Policy Press.
- 伊藤淑子 (2012) 「イギリス 普遍的かつ的をしぼって」藪長千乃、椋野美智子『世界の保育保障』法律文化社, 78-98
- Nett, Jachen C., Spratt, Trevor (2012) Child Protection Systems: An international comparison of “good practice examples” of five countries (Australia, Germany, Finland, Sweden, United Kingdom) with recommendations for Switzerland. Fonds Suisse pour des projets de protection de l'enfance.
- Nygård, Mikael (2009) Competent Actor or Vulnerable Objects? Construction of Children and State Intervention among Finnish Politicians in Relation to the Child Protection Act 1983 and 2006, Social Policy and Administration, vol.43, no.5, 464-482.
- Owalgrou (2019) Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma (LAPE) -kärkihankkeen arviointi, loppuraportti ([https://stm.fi/documents/1271139/13111556/Loppuraportti+LAPE\\_arviointi+8.3.2019\\_final.pdf/3efbd6b7-c22f-ef66-b412-4b3b521d9512/Loppuraportti+LAPE\\_arviointi+8.3.2019\\_final.pdf](https://stm.fi/documents/1271139/13111556/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf/3efbd6b7-c22f-ef66-b412-4b3b521d9512/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf), 2020.8.7)
- Purcell, Carl (2020) The Politics of Children's Services Reform; Re-examining Two Decades of Policy Change, Policy Press.
- Pösö, Tarja (2011) Combatting Child Abuse in Finland: From Family to Child-centered Orientation, in Gilbert, Parton and Skivenes, 2011, 112-130.
- Pösö, Tarja, Skivenes, Marit and Hestbaek, Anne-Dorthe (2014) Child Protection systems within the Danish, Finnish and Norwegian Welfare States – Time for a Child Centric Approach? European Journal of Social Work 17(4).
- Satka, Mirja and Harrikari, Timo (2008) The Present Finnish Formation of Child Welfare and History, The British Journal of Social Work, vol. 38, no.4 645-661.
- STM (Sosiaali- ja terveysministeriö) (2005) Lapsille sopiva Suomi: Yk:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:5.
- STM (Sosiaali- ja terveysministeriö) (2019) Sosiaali- ja terveysministeriön kärkihankkeiden arviointi yhteinen raportti (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4071-0>, 2020.8.7.)
- STM (Sosiaali- ja terveysministeriö), (n.d.), Lapsille, nuorille ja perheille sopivaa tukea oikeaan aikaan ([https://stm.fi/documents/1271139/4919814/LAPE\\_esite\\_P%C3%A4ivitys\\_03\\_2018\\_FI/d41b4b22-7339-4048-b23a-afd1575994e6/LAPE\\_esite\\_P%C3%A4ivitys\\_03\\_2018\\_FI.pdf](https://stm.fi/documents/1271139/4919814/LAPE_esite_P%C3%A4ivitys_03_2018_FI/d41b4b22-7339-4048-b23a-afd1575994e6/LAPE_esite_P%C3%A4ivitys_03_2018_FI.pdf), 2020.8.7.)
- 田澤あけみ (2006) 『20世紀児童福祉の展開——イギリス児童虐待防止の動向から探る』ドメス出版
- 特定非営利活動法人キアセツト (2023) 「フィンランドの子ども家庭支援 視察報告書」特定非営利活動法人キアセツト.
- VN (Valtio Neuvosto), (2015), Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma 29.5.2015 (<https://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>, 2020.8.7)
- 藪長千乃 (2017) 「フィンランドにおける『児童保護』：普遍主義的な福祉制度下における要保護ニーズへの対応」, 『社会保障研究』vol.2, No.2・3
- 藪長千乃 (2020) 「フィンランドにおける子ども家庭サービス改革：改革手法に焦点をあてて」日本社会福祉学会第68回秋季大会 (eポスター発表資料)
- (インタビュー、職名はインタビュー当時)
- Aula, Maria Kaisa, 4.3.2020, Valtioneuvoston kanslia, LAPE Projektijohtaja (内閣府LAPEプロジェクト長)
- Bergbacka, Katja, 4.3.2020, OKM, Projektipäällikkö, LAPE (教育文化省LAPEプロジェクト責任者)
- Hämäläinen, Hanna, 5.3.2020, Keski-Suomi muutosagentti (中央フィンランド圏域チェンジ・エージェント、2020年3月5日)
- Helanen, Suvii, 3.3.2020, Pohjois-pohjanmaa muutosagentti (北ポホヤンマー圏域チェンジ・エージェント、2020年3月3日)
- Hongisto, Virve, 27.2.2020, Virve Hongisto, Jyväskylän kaupunki, Yksikön palvelupäällikkö (Psykososiaaliset palvelut)(ユヴァスキュラ市精神保健福祉サービス責任者)
- Kalilainen, Päivi, 5.3.2020, Palvelujohtaja, perheiden ennaltaehkäisevät palvelut, LAPE Ohjausryhmän jäsen, Jyväskylän kaupunki (ユヴァスキュラ市サービス部長家庭予防サービス担当、LAPE運営委員会委員、2020年3月5日)
- Kalmari, Hanne, 2.3.2020, STM, Projektipäällikkö, LAPE (福祉保健省LAPEプロジェクト責任者、2020年3月2日)
- Kekkonen, Marjatta, 24.9.2019, THL, yliasiantuntija (国立保健福祉研究所上席研究員、2019年9月24日)
- Oinonen, Petri, 5.3.2020, Kehittämiskoordinaattori, LAPE Ohjausryhmän jäsen, Jyväskylän kaupunki (ユヴァスキュラ市事業開発コーディネーター、LAPE運営委員会委員、2020年3月5日)
- Saukkonen, Katja, 24.2.2020, Etelä-Savon muutosagentti (南サヴォ圏域チェンジ・エージェント、2020年2月24日)
- Vestelinen, Elina, 23.9.2019, PHHYKY muutosagentti (パイヤット=ハメ圏域チェンジ・エージェント、2019年9月23日)

