

令和元年 8 月 7 日

松阪市議会議長 中島 清晴 様

松阪市議会議員 沖和哉

令和元年 7 月 29 日（月）～30 日（火）の 2 日間、  
先進政策研修に参加いたしましたので、下記のとおり報告いたします。

## 松阪市議会 政策研修参加報告書



- 日 時** 令和元年 7 月 29 日 14:00～16:30 および 30 日 10:00～12:30
- 会 場** TKP 東京駅八重洲カンファレンスセンター（東京都中央区京橋 1-7-1）
- テ ー マ** **29 日：福祉先進国フィンランドから学ぶ 子育て支援政策**  
**30 日：教育先進国フィンランドから学ぶ 教育政策**
- 講 師** 家庭教育支援センター ペアレンツキャンプ 代表理事 水野 達朗 氏
- 研修目的** 福祉と教育において世界的な先進国であるフィンランドの取り組みや実践、子どもにまつわる環境整備などを学び、抜本的な意識改革も含めた、松阪市における子育て政策のあり方を捉えなおす機会とする。

## 1. フィンランドから学ぶ子育て支援

### 1-1. フィンランドについて

日本とほぼ同じ国土面積でありながら、人口は約 550 万人。高齢化率が 21.23%、特殊出生率が 1.57 人と、日本とそれほど差はない状況。人口が少ないぶん、一人ひとりに目が行き届くとも言えるが、一方でビジネスも難しい。物価も高い。

フィンランドでは、男性が赤ちゃんを連れている様子を見ることが多い。1 歳に満たない赤ちゃんに、父親がよく話しかけていた。「〇〇駅に着いたよ」とか、「今日は雪が多いねー」とか、日常会話をしていた。また、フィンランドではジェンダーフリーが進んだ結果、トイレも男女共用。ごく当たり前らしいが、日本では馴染まない文化的バックボーンがあるともいえる。

### 1-2. フィンランドの子育て支援政策

ベビーパッケージが人気。約 4 万円ちょっとの現物支給。箱自体がベビーベッドに使えるだけでなく、子供が巣立つ時には、20 年間の思い出を入れて、送り出す。東京都渋谷区でもベビーパッケージが導入された。



フィンランドのベビーパッケージ (girlsglobe.org HP より)

産休・育休 263 日。父母どちらも取得可能。約 25%が男性取得。また別に、父親休業で 54 日分取得可。7 割の給与保証。3 年間の無休休業の権利もある。

出産補助金、母親手当、特別母親手当、父親手当、親手当、児童手当。および、保育手当をもらうか、無料で保育園に通わせることが可能。

小 1 ギャップを克服するため、フィンランドではプリスクールを導入。1 クラス 13 人まで。授業料は無料。教科科目などのカリキュラムはなく、遊びを通じた多面的な学びを育てていくことが目的。

### 1-2. 切れ目のない子育て支援とは

日本は、出産時までは産婦人科、出産後は福祉行政・小児科、小学校後は教育委員会、もし引きこもりになれば福祉部局。次々と担当が変わり、情報を共有することも多くない。(資料 P16 参照) 目指すべきは、親のライフステージによる支援の流れがある。

行政の目線ではない。(P17)

フィンランドの支援は、基本的にネウボラに相談にいけば全部対応してもらえる。病院は出産の前後 2、3 日のみだそう。ネウボラでは、家庭を 1 単位として関わるため、父も同席、一緒に相談。

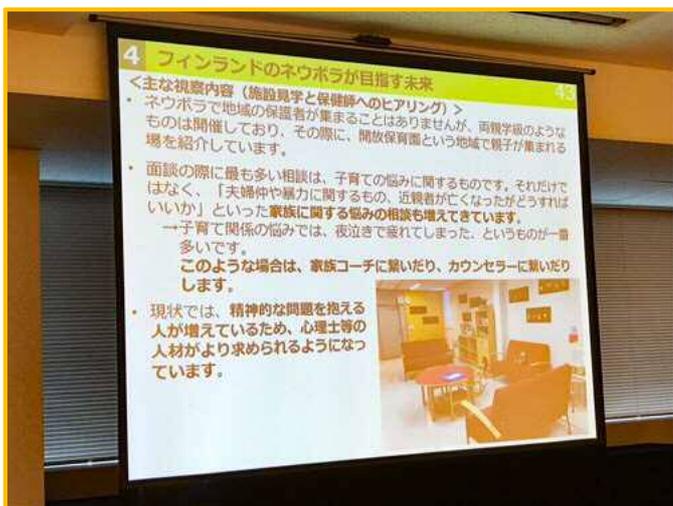
たとえば、日本では、スクールカウンセラーと子どもの 1 対 1。子供と教師の 1 対 1。日本の不登校支援の復学率は約 3 割。7 割は解決できていない。本来は、子供自身の課題ということではなく、家族間での関わりや繋がり方に課題があることが多いのではないか。また、父母の教育方針が不一致となれば、子どもは混乱する。

### 1-3. フィンランドのネウボラ

妊婦は 99.8%、出生児の 99.5%が利用。1 人の保健師がずっと継続して担当してくれる。専門機関とのつなぎもネウボラ保健師がコーディネートする。国内に 823 箇所のネウボラ拠点がある。フィンランドでは、ネウボラ導入後、多面的な支援により、虐待死は大幅に減少させることができた。1921 年 5.3 人→2010 年 0.36 人。

本来、虐待は事前検査で虐待リスクは数値化して予測できる。医療機関によるスクリーニング検査。父がいるか、母が望む出産か、母に疾患などの課題はないか、子どもに障害等がないか。

### 1-4. フィンランドのネウボラが目指す未来



他職種連携が法律で義務化。ネウボラが主体となり、各課、各機関をつなぎながら、子どもや家族を支援していく。就学後も、学校保健師が在籍し、担当は変わるが引き継いだ上で、保健師がサポートし続ける。学校保健師の所属は文科省ではなく福祉部局。

フィンランドではネウボラへの国のチェックが厳しく、水準に満たなければ罰金がある。また、保健師は医師と対等な立場。社会的地位も高い。

一方、フィンランドから見た日本の課題としては、日本の子育て世代包括支援センターの現状では結局たらい回しが継続するだけで、全然ワンストップではない。結局担当者も部局も変わるのだから、意味ないのでは？との、フィンランドの博士の弁。素人で支援に関わることは危険。プロの専門家が関わるからこそ、予防支援ができるとの理論であり、学校現場に地域住民等との共助的な協働を



進めていこうとする日本の在り方とは異なる視点であった。

ネウボラで、妊婦健診やエコー、子どもの発達検査・相談ができる。多くのネウボラが小学校に隣接して設置されている。最新型は、駅直結型のショッピングセンターの中に、図書館等と複合で作り、生活圏の中にネウボラを広げていっている。

### 1-5. フィンランドは子どもの権利を最重視する国

子供が学校へ行きたくないという子供がいても、学校を選択する権利の前に、自立する権利がある。社会で自立するためのスキルを身につける最適は学校であるはず。だとすれば、最善の支援をしながら、学校へ復学し、社会的スキルを学んでいくことが望ましいと考えるのが、フィンランドの価値観。一方、日本では学校以外の居場所や進路として、フリースクール等の子どもの希望に寄り添った形を認めていこうとする風土が生まれつつあり、復学が第一前提となくなってきたが、フィンランドの考え方が本来の学校教育のあり方なのではないだろうか。

学校とネウボラの連携。電子連絡帳システムにより、子供が相談相手を選んだり、教師の判断で専門機関と連携して対応をしてもらえる。日本では文科省が家庭教育として保護者支援をする、子育て支援は厚労省が子供主体の支援をする。が、フィンランドでは、分けるという発想がない。結局子育てなんやから、一緒にええやんという考え方が浸透している。

## 2. フィンランドの教育

### 2-1. フィンランドの教師、学校

法律で徹底的な無償化が定められており、保護者にお金を出させることを禁じている。授業料や教科書といったものだけでなく、クレヨンやハサミといった道具、問題集なども全て無償。道具も本も全部シェアなので、子どもたちも丁寧に大事に使っている。

教員の人事権、採用権は各学校長にある。校長が目指す学校運営に照らし合わせた人事採用を進める。本人からの希望がないかぎり、異動もない。〇〇小学校で働きたいという志望で教員を目指す。一方、日本では基本的に県教育委員会での採用となり、校長には人事権も何もない。学校内の配置換え程度しかなく、マネジメントは難しいとの声が多い。ただ、地域人材等との関わりが増えていくことを考えると、ますますマネジメント能力が求められていくことは明白であり、現場と法制度の課題である。

フィンランドでは年齢で自動的に進級、進学しない、できないしくみ。本人のペースでじっくり学べると共に、学校側としても習熟度の達成ができていない子どもを進級させることはなく、子どものために留年させる。

#### ★国家教育委員会にて

- ・子どもが学ぶための環境を整えるために、家庭との連携を最重視
  - ・子どもの生活圏・環境を安定させることが大事
  - ・マルチリテラシーを重視
  - ・教員を始め、それぞれの職種の資質が高く、プロとして役割分担を明確にしている。
- 日本では教員が結局のところ（任せること）が出来ず、（連携）という名の下に抱え込んでしまい、行き詰まってしまうことが多いのではないかと。

### 2-2. 学校での支援体制

#### i 保育園と小学校の連携

プリスクール（1年）の間に、小学校と連携を進める。保育園からの情報をプリスクールを経由して小学校につなぐ。プリスクール半年後の時期に、小学校1年生の担任が決定しており、保護者も子どもも実際に会える。相談もできる。

#### ii ケアチーム

学校ごとに子どもの心身をケアするチームがある。保健師、カウンセラー、ソーシャ

ルワーカーで構成され、担任と連携する。ただ、カウンセラーと関わることで保護者の不安を煽ってしまうリスクもあるため、早期対策として、市所属の看護師やネウボラ保健師が学校生活を観察対応する場合もある。

### iii 家族コーチ

市が配置する職員。生活習慣やしつけの手助けを行う。家族が漠然と抱える不安やしつけの相談を行えることで、学校生活の不安を軽減していく。家族支援。家族教育。

### iv 不登校などの困難ケース



- ・最大6人までのミニミニクラス。3名の大人が対応。別室登校として、元の所属クラスに戻るためのステップとしての1年限定のクラス。ただ、一方で、来るだけでいいという居場所的な意味合いのミニミニクラスもあり、校長の判断で運営されている。

- ・ミニミニクラスへいくことを保護者が拒否する場合、特別支援教員や心理専門看護師などが6週間つきっきりで対応し、その後の学

校生活のありかたを調整する場合もある。

- ・中学校の場合、科目授業が苦手、勉強が嫌い、といった子には、校外研修として職業体験などを単位認定するプログラムもある。

- ・日本では子供が学校を休む権利を認めつつあるが、フィンランドではありえない。社会的自立をすすめるためには、学校生活が1番適しているという自負がある。最終的に在宅学習などを選ぶ仕組みもあるが、まずは復学を最優先する。

### v 学校以外の環境選択

保護者と子供が希望して、特例として自宅学習となった場合も、保護者の怠慢はないかと、行政側が教育の成果や成長をチェックする。きちんとできてない場合は児童相談所につなげる。

### 2-3. 教員の負担と働き方改革

日本では、働き方改革の流れが教育現場にも広がりつつあり、今後、教員がすべき業務、しなくてもよい業務、すべきではない業務という、3つに業務を整理。教員がすべきでない業務については、地域人材やNPOなどと協働していくことを目指す。

フィンランドでは教員は16時に帰宅する。部活もない。異動もない。子どもたちの1番身近な他人の大人であるから、大人としての人生の楽しさ、豊かさを伝えていかななくてははいけない。そのためには、教員が疲弊しては、子どもたちに良い影響は与えられない。

フィンランドの学力は国際的な指標でも日本とほぼ差はない。教科によっては日本よりも優秀。日本と比べて圧倒的に教員の労働時間は短い中で、それを達成できているのは、教員の資質は大きい（修士）。また、詰め込み教育ではなく、子どもの主体性を育む学習を徹底していることが、効果としてでているのかもしれない。



給食もビュッフェ形式。子どもが自分で選んで食べる。一方で、休み時間は外で遊ばせることを優先。スクール・オン・ムーブの考え方で、本を読んだりゆっくりすることは、自宅でできる。学校では運動を促進し、子どもが「健康な心身を育む」権利を守る、という方針。子どもたちも、外で遊ぶことを嫌がっているような子は見当たらなかった。

### 2-4. なぜフィンランドの子どもたちの学力が高いのか

- ① 教育費が無償（高等教育を受ける学生へも補助が充実）
- ② 就学前教育（プリスクール）の義務化
- ③ 学校間格差が少ない（エリート校とかもない）。国が質の高い公教育を充実させているため、学習塾のようなものはほとんどない。公平で質の高い公教育を最重視し、格差が小さい。金曜日と長期休暇前の宿題はない。子ども自身の時間の使い方や家族との時間を作ることができる。画一的な宿題は少なく、個別の学力や習熟度に合わせたものであるべき。

- ④ 教員が優秀で尊敬されている。高度な教育を受けた専門家。大学でも教員養成課程が人気で、競争が激しい。合格率は 10%程度。学士 3 年、修士 2 年の課程を経て、毎年実習に行く。教員として採用後も、最大で 5 年契約。優秀な教員でなければ更新されない。フィンランドの子どものなりたい職業ランキング 1 位は、教師。
- ⑤ 学校や教員の裁量が広い。コアカリキュラムはあるが、教員の自由裁量と想像力、資質と計画で学級運営、授業運営を進めていく。課外授業や部活動もないため、教員は授業と子どもに向き合うことに専念できる。授業以外はしなくていい。
- ⑥ 課程主義で柔軟に進級する。留年に対する抵抗感もない。生徒一人一人のペースで学習をできるため、望む進路のために自ら中 3 の時点で留年する子も少なくない。
- ⑦ 学校内での柔軟な特別教育
- ⑧ ICT の活用。100%の電子黒板。テレビ会議システム「zoom」を「使った複数校での合同授業も実施されている。
- ⑨ 非認知スキルを伸ばすグループ学習を重視。「教員は知識を教える人ではなく、チームを引っ張る人であり、アドバイスをする人」と明確にさだめられている。グループ授業も多く、コミュニケーションスキルを育むことが伸ばせると思われる。
- ⑩ 学びと遊びにメリハリがる。1 年間の授業日数は日本より 40 日少ない。夏休みも約 2 ヶ月。学習は課程ではなく学校でするものという教育理念であり、全国的な統一試験もない。9 年間の義務教育の平均点で高校の進学が決まる。
- ⑪ 図書館等の教育施設が充実。読書量は世界 1 位。(学校の休み時間は運動させる)
- ⑫ 教育の目標が明確。社会で生き抜いていける「自立した人」を育てるかを目標。



## 2-5. おわりに

日本の「新しい学習指導要領」主体的で対話的な深い学び。。。。これが、どこまで現場に浸透していくか。また、一方で、日本式の教育が成功している部分もあり、全てを全否定する必要もない。ただ、図書館、保健師、教師などといった日本でも使用している言葉もあるが、フィンランドにおける用語や言葉とコンセプトが違うため、意味合いも変わってくる。ネウボラにしても、単純に上澄みだけを日本に導入する手法を取っても意味はなく、コンセプトごと、根幹から参考にすることが必要ではないかと思う。

## 4. 所感

正直なところ、「北欧は福祉先進国、フィンランドは子育て施策が充実している」と、浅い知識とあいまいなイメージだけが先行していた。また、高福祉高負担の国だからできるの形なのだと。高負担高福祉であることは間違いではないのだけれど、それだけでなく、子どもへの向き合いかた、もっと言えば、人生や暮らし方への向き合い方が、日本とはまったくもって根本的に違うからこそ、成り立つのだと感じた。

もちろん、フィンランドは人口が少なく、子どもの数も圧倒的に少ないため、少ない人材でカバーできるという側面もあるが、その分、他の職種や直接的な生産人口が減るわけだからこそ、教育や子育て支援に関する人材や財源を厚くしていることは事実である。逆に言えば、人口が少なく、国全体の予算規模も小さいことから、1点集中型で人材育成、子育てに特化した財源配分を行い、これからの国や地域の背負い手を育成していくという割り切った施策を展開しているとも言える。



では、日本では、また、松阪市においてはどうか、と改めて考え直す機会となった。松阪版ネウボラを導入したと言っても、健康センターはるるに拠点を置いて保健師を重点配置し、また嬉野地域に2か所目の子育て世代包括支援センターを開設してはいるが、市域の広い本市においては市内の一部分での支援がやっとである。地域担当の保健師はいるが、担当する面積や子どもの数が多く、どうしてもハイリスク対応型にならざるを得ない状況であり、全体的な手厚い支援とはまだまだ言い難い。かといって、フィンランドのように小学校単位でネウボラ保健師を重点配置できるほど人材もいない。

松阪の子育て支援はどうあるべきなのだろうか。答えはすぐには出ないが、学校現場や本庁の人事配置も含め、もう少し業務分掌を整理することで、それぞれの役割をコンパクトにすることができれば、保健師や教員の負担も減るのではないか。そうすれば、子ども一人ひとりへの関わりもより深くなり、教育も支援も深めることができるのではないだろうか。たとえば、心理士やSSWといった別の専門職を配置することで、相談業務の深まりと負担軽減が可能となる。学校現場や子どもの立場からしても、親でも教師でもない第3の大人であり、友人でもないナナメの関係ができれば、より相談しやすくなるという論説は、対人援助業界では広く知れ渡っていることであり、教員に何もかもを担わせるからこそ、関わりや支援がばやけてしまうリスクを軽減できると思うのだ。

行政はえてしてジェネラリストを求めやすい傾向にあるが、重要な面ではスペシャリストとしての専門職は絶対に必要である。教員は相談のプロでもないし、キャリア支援のプロでもない。社会福祉制度に精通していてもない。一方で、保健師にしかできない業務以外にも、保健師が担ってしまっている現状も想像できることから、業務の棚卸しを行い、教育の現場も、子育て支援の現場も、一度すっきりと新しい風を吹き込むことで、子どもも大人も暮らしやすい環境に変えていけるのではないだろうか。



Embassy of Finland HP より)