

原 著

今後の児童家庭福祉施策の基本方向

八重樫 牧 子

ノートルダム清心女子大学 非常勤講師

(平成7年4月19日受理)

The Basic Directions of Child and Family Welfare Services in the Future

Makiko YAEGASHI

Department of Child Welfare

Notre Dame Seishin University

Okayama, 700, Japan

(Accepted Apr. 19, 1995)

Key words : decline in the number of children, family support system,
child and family welfare services

Abstract

In this article, I considered about the basic directions of child and family welfare services in the future, by investigating main reports such as the “Planning Committee for the Children of the 21st Century”.

Today, these directions have gradually become clear and viable. Nineteen ninety four year was the “International Year of the Family”, and the “Convention on the Rights of the Child” was ratified in May that year. In accordance with these, it motivates people especially the Japanese government to make further efforts in supporting the child and family welfare services. It opens up more programs and other means to enhance the well-being of children and parents and to ensure their human rights which lead to the promotion of the family support system.

要 約

本稿では、これまでの児童家庭福祉の展開に重要な影響を与えたと思われる三つの報告書、特に「子どもの未来21プラン研究会報告書」を中心に取り上げ、報告書が提出された背景を検討し、その基本方向を考察した。また三つの報告書の基本方向の関連を検討することによって、今後の児童家庭福祉施策の基本方向を提示した。

今日、21世紀に向けた「新しい児童家庭福祉施策」の基本方向は明確になってきている。「子供の未来21プラン研究会」の報告書が発表された翌年、1994年は「国際家族年」であり、また5月には、ついに我が国においても「児童の権利に関する条約」が発効になった。昨年度からは「少子社会」に向けたエンゼルプランの第一段階が動き始めている。今後、児童家庭福祉施策の基本方向を踏まえ、子どもと親のウェルビーイングを促進し、その人権を保障するために、広い意味での家庭支援システムを構築していくことが求められている。

はじめに

21世紀の我が国の社会は、「高齢社会」であると同時に「少子社会」であるにもかかわらず、従来、社会福祉施策は高齢者対策を中心に展開され、児童福祉施策は停滞ぎみであった。しかし、出生率の低下によってもたらされる過度の「少子化」は、子どもの成長に影響を与えるだけでなく、将来の社会にも大きな影響をおよぼすとして、危機感が高まり、新たな児童福祉施策の展開がみられる。すなわち、特定の児童や家庭のためのサービスに比重をかけた児童福祉施策から、児童一般の健全育成と子どもを取り巻く家庭や地域社会を含めた積極的な福祉増進のための児童家庭施策を展開させていかなければならないことが指摘されている¹⁾。

こうした児童家庭福祉施策の新たな動きが、1989年頃から特に顕著になってきたことについては、拙稿²⁾において指摘したとおりである。また、最近の児童家庭福祉の動向については年表にして、資料として提示し³⁾、重要だと思われる審議会や研究会の報告書を中心に1988年1月から1994年7月までの児童家庭福祉の動向を概観しておいた⁴⁾。

本稿では、これまでの児童家庭福祉の展開に重要な影響を与えたと思われる下記の三つの報告書を取り上げ、その報告書が提出された背景を検討し、その基本的な考え方や基本的な方向を考察する。また三つの報告書の基本方向の関連を検討することによって、今後の児童家庭福祉施策の基本方向を提示したい。

① これからの家庭と子育てに関する懇談会（1990年1月）これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書⁵⁾。

② 健やかに子供を育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議（1991年1月）健やか

に子供を育てる環境づくりについて⁶⁾。

③ 子供の未来21プラン研究会（1993年7月）たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会（子供の未来21プラン研究会）報告書⁷⁾。

これらの報告書の概要は、表1のとうりである。ただし、具体的提言は記載していない。また、表2は、上記の報告書を中心に、1988年1月から1994年12月までの児童家庭福祉の動向を概観したものである。

なお、本稿で使用している「児童家庭福祉施策」という概念について、簡単に説明しておきたい。子どもと家庭を取り巻く環境の変化に伴い、要保護児童への対応から児童一般の健全育成と子どもを取り巻く家庭や地域社会を対象とする対応へと視点が拡大し、広い意味での「家庭支援」の必要性が重視されていることから、従来の「児童福祉」という概念に代わって「児童家庭福祉」という概念が使われ始めている。また、国連などの国際機関や欧米諸国では、救貧的あるいは慈恵的なイメージを伴う「ウェルフェア（福祉）」に代えて、「ウェルビーイング（よりよく生きること、自己実現の保障）」という言葉が用いられつつある。ここで言う「福祉」は、「ウェルビーイング」を意味している。

「これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書」

1. 報告書の背景

1988年7月、「これからの家庭と子育てに関する懇談会」（以下、「これから懇」と略称）は、厚生大臣の諮問機関として発足した。この懇談会は、経済・社会の様々な側面において変化が進む中、これからの家庭と子育てをじっくり考え、児童家庭行政の新たな展開を図ることを目的として設置されたものである⁸⁾。「これから懇」

表1 児童家庭福祉に関する主要報告書の概要

| | | | |
|----------|---|---|---|
| 報告書名 | これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書 | 健やかに子供を生き育てる環境づくりについて | たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会（子供の未来21プラン研究会）報告書 |
| 報告者 | これからの家庭と子育てに関する懇談会（座長：木村尚三郎，厚生大臣諮問機関） | 健やかに子供を生き育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議（議長：内閣官房内閣内政審議会長） | 子供の未来21プラン研究会（座長：平田寛一郎，厚生省私的研究会） |
| 報告年月 | 1990年（平成2年）1月 | 1991年（平成3年）1月 | 1993年（平成5年）7月 |
| 目的 | 少子化や子どもを取り巻く環境の「縮小化と希薄化」による「深刻で静かなる危機」が進行していることをかんがみ、子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりの今後の基本方向についてとりまとめ報告する。 | 最近における出生率の動向を踏まえ、政府としては健やかに子どもを生き育てる環境づくりに向け、なお一層の努力を行う必要がある。内閣に上記の連絡会を設置し、とりまとめを行った。 | 21世紀をにらんだ児童家庭施策のあり方について総合的に検討を加え、「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会」の創造に向けた新しい理念と政策について提言する。 |
| 提言の背景 | <ol style="list-style-type: none"> 子どもと家庭をめぐる環境の変化 <ol style="list-style-type: none"> 出生率の低下、少子化とその影響 家族形態の変化と地域社会の変貌 産業構造、就業構造の変化 国民の生活様式と意識の変化 情報化と情報量の増大 環境の変化がもたらす影響 <ol style="list-style-type: none"> 家庭の養育機能の低下 地域社会の養育機能の弱体化 | <ol style="list-style-type: none"> 出生率低下の推移と要因 <ol style="list-style-type: none"> 出生率の推移 出生率低下の要因 出生率の今後の見通し <ol style="list-style-type: none"> 2つの可能性 今後の見通し 出生率低下の影響 <ol style="list-style-type: none"> 経済全般に対する影響 社会保障への影響 労働市場への影響 子どもの健やかな成長に対する影響 | <ol style="list-style-type: none"> 「高齢化」「少子化」の影響 出生率低下の背景になっている「希望する子供数と現実の子供数のギャップ」を解消する政策的努力の必要性 児童一般の健全育成と子供を取り巻く家庭や地域社会を含めた積極的な福祉増進のための施策の必要性 「安心して子供を生き育てられる社会」「育児と就労を両立できる社会」の構築の必要性 |
| 基本的方向・理念 | <ol style="list-style-type: none"> 子育ての喜びを享受できるように、社会全体で子どもの問題に取り組むこと 「子どもが健やかに生まれ、育つための環境づくり」を課題とした諸施策を展開すること 子育てに伴う負担の軽減 働く女性の支援策の拡充 「子育ての男女共同化」 点の行政から面の行政へ 労働政策、文教政策、住宅政策などとの連携と民間活力の活用 | <ol style="list-style-type: none"> 基本的な考え方 <ol style="list-style-type: none"> 家庭を築き子どもを生き育てる人々が、より喜びや楽しみを感じることでできる社会づくり 結婚や子育てに直接踏み込むのではなく、結婚や子育てへの意欲をもつ人々を支える環境づくりの推進 総合的な対策 <ol style="list-style-type: none"> ゆとりと豊かさを享受できる家庭生活と子育て 明日の時代を担う子ども 男女共同参加型社会の実現 | <ol style="list-style-type: none"> 豊かさゆとりを実感できる社会の実現 <ol style="list-style-type: none"> コミュニティの再生 男女共同参画型社会の構築 家族全員参画型家庭の指向 子供の「遊び」の再評価 児童家庭施策の基本理念 <ol style="list-style-type: none"> 児童家庭施策の普遍化 子育てに関する家庭と社会のパートナーシップ 権利主体としての子の位置づけ 家庭・地域社会を基盤とする多様かつ総合的な施策の推進 |

表2 児童家庭福祉の動向（1988年1月～1994年12月）

| | 児童家庭福祉関連の主な動き | 社会福祉関連の主な動き | 国際的な動き |
|--|---|--|--|
| 1988年 昭和63年 児童家庭福祉の胎動 | 5月 全社協に「児童家庭福祉懇談会」発足 7月 厚生大臣私的懇談会「これからの家庭と子育てに関する懇談会」発足 | 5月 経済計画「世界とともに生きる日本」閣議決定 10月 厚生省・労働省「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」発表 | |
| 1989年 平成元年 児童家庭福祉の提起 | 2月 児童家庭福祉懇談会「新しい『児童家庭福祉』の推進をめざして」発表 | 3月 福祉関係三審議会合同企画分科会「今後の社会福祉のあり方について」意見具申 3月 文部省「新学習指導要領」告示 12月 厚生省「高齢者保健福祉十か年戦略」発表 | 11月 国連「児童の権利に関する条約」採択 12月 国連 1994年を「国際家族年」と決議 |
| 1990年 平成2年 動き出した児童家庭福祉 | 1月 「これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書」発表 6月 「老人福祉法等の一部を改正する法律」（社会福祉関係8法の改正） 8月 内閣官房「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」設置 8月 厚生省「子供が健やかに生まれ育つための環境づくり推進会議」設置 | 6月 厚生省「平成元年人口動態統計（概数）」発表→1.57ショック | 9月 国連「児童の権利に関する条約」発効 9月 国連「子供のための世界サミット」開催 |
| 1991年 平成3年 「健やかに子供を生み育てる環境づくり」の推進 | 1月 「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」報告書発表 5月 「児童手当法の一部を改正する法律」 5月 全社協・児童家庭福祉委員会「地域における子育て家庭支援活動の展開」報告 7月 厚生省「児童環境づくり対策室」設置 11月 厚生大臣主催「子どもと家庭に関する円卓会議」開催 12月 子どもと家庭に関する円卓会議「子どもと家庭アピールー子育て新時代に向けて」提言発表 | 3月 厚生省「平成2年版厚生白書」発表 5月 「育児休業等に関する法律」 5月 婦人問題企画推進本部「西暦2000年に向けての新しい行動計画（第一次改定）—男女共同参画型社会の形成を目指す」発表 | |
| 1992年 平成4年 社会に広がる「子供を健やかに生み育てる環境づくり」 | 5月 これからの母子医療に関する検討会「最終報告」発表 6月 厚生省「これからの保育所懇談会」設置 8月 「ウェルカムベビーキャンペーン委員会」発足 10月 厚生省「子供の未来21プラン研究会」設置 11月 東京都児童福祉審議会「子育て支援のための新たな児童福祉・母子保健施策のあり方について」答申 | 3月 文部省「学校週5日制の実施について」通知 6月 経済計画「生活大国5か年計画」閣議決定 7月 生涯審議会「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」答申 9月 「労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法」 12月 経済企画庁「平成4年度国民生活白書」 | |
| 1993年 平成5年 児童福祉関連制度の見直しの動き | 2月 厚生省「保育問題検討会」設置 3月 内閣官房「国際家族年に関する関係省庁連絡会議」設置 4月 これからの保育所懇談会「今後の保育所のあり方」提言 7月 「子供の未来21プラン研究会報告書」発表 8月 厚生省児童家庭局は平成6年度の児童対策を「エンゼルプランプレリュード」と位置づけて概算要求を行う | 6月 「短時間労働の雇用管理の改善等に関する法律」 7月 中央社会福祉審議会「ボランティア活動の中長期的振興方策について」意見具申 12月 「心身障害者対策基本法の一部を改正する法律」→「障害者基本法」 | 3月 国際家族年アフリカ・西アジア地域準備会開催 4月 国際家族年欧州・北米地域準備会開催 5月 国際家族年アジア・太平洋地域準備会開催 |
| 1994年 平成6年 動き出した児童家庭福祉改革 | 1月 保育問題検討会「保育問題検討会報告書」発表 3月 「児童手当法の一部を改正する法律」→福祉施設事業を児童育成事業と改め拡大 3月 「児童の権利に関する条約」国会において承認（5月22日発効） 4月 厚生省「平成5年版厚生白書」発表 4月 厚生省・児童関連サービス研究会「児童関連サービス研究会報告書」発表 6月 厚生省児童家庭局長「厚生省組織の一部改正に伴う児童家庭局組織の再編成について」通知 7月 「子ども未来財団」発足 8月 厚生省「子育て支援総合計画（エンゼルプラン）」骨格発表 9月 厚生省・子ども未来財団「児童関連情報24時間ネットワーク事業」開始 12月 厚生省「全国家庭動向調査」発表 12月 文部・厚生・労働・建設省「今後の子育て支援のための基本的方向について（エンゼルプラン）」策定 12月 大蔵・厚生・自治省「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」策定 | 3月 高齢社会福祉ビジョン懇談会「21世紀福祉ビジョン」報告 7月 「地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律」 7月 「男女共同参画推進本部設置について」閣議決定 7月 法務省「婚姻制度等に関する民法改正要綱草案」発表 8月 法務省「子ども人権専門委員制度」実施 11月 総理府・男女共同参画室「第4回世界女性会議に向けての日本国政府ナショナル・レポート」発表 11月 文部省「学校週5日制の実施について」通知→平成7年4月より第二、第四土曜日を休日とする 12月 文部省「いじめの問題について当面緊急に対応すべき点について」通知 | 1月 「国際家族年」開始 |

は、同年秋、香川、北海道、大分、富山の一道三県で地方版「これから懇」を開催し、討議を深め、1990年1月にこの報告書を発表した。

この間、1988年10月に厚生省・労働省から「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」⁹⁾ (いわゆる「福祉ヴィジョン」)が出されている。今後の施策の目標と方向の一つとして「児童の健全な育成と家庭の支援対策の強化」を挙げ、具体的な目標と方向を示している。さらに1989年3月には、中期的な観点から社会福祉制度のあり方を見直すことを目的として、審議を進めてきた福祉関係三審議会合同企画分科会は、「今後の社会福祉のあり方について (意見具申) — 健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言 —」¹⁰⁾をまとめ、今後の社会福祉のあり方についての基本的方向を報告している。また、1989年11月には、国連総会において「児童の権利に関する条約」が採択され、また同年12月には1994年を「国際家族年」とすることも決議され、「国連・『国際家族年』の原則と目的」¹¹⁾が示されている。

2. 基本的な考え方

この報告書では、子どもと家庭を取り巻く環境の変化とその影響を分析し、子どもたちが、家庭や地域社会の「縮小化と希薄化」によって「深刻で静かなる危機」に直面していること、そして家庭や地域社会の養育機能が弱体化したことによって、子育てはますます孤立化していることを指摘している。したがって、「子どもが健やかに生まれ、育つ環境づくり」が緊急の課題となっているとして、その基本的な方向を、次のように示している。①子育ての喜びを享受できるように、社会全体で子どもの問題に取り組むこと、②「子どもが健やかに生まれ、育つための環境づくり」を課題とした諸施策を展開すること、③子育てに伴う負担の軽減、④働く女性の支援策の拡充、⑤「子育ての男女共同化」が可能となるような支援、⑥点の行政からの面の行政へ、ハードな整備からソフトな整備へと展開していくこと、⑦労働政策、文教政策、住宅政策などとの連携、民間活力の活用である。

先の「福祉ヴィジョン」において「将来の高齢化社会を担う子どもたちが健やかに生まれ、

育つための条件、環境を整備する」ことを目標の一つとして挙げているが、この報告書では「子どもが健やかに生まれ、育つための環境づくり」として明記し、緊急課題として提起している。また、この報告書には「福祉ヴィジョン」とは異なる視点もみられる。「高齢化社会を担う子どもたちの健全育成」すなわち未来の労働者である子どもの人口資質の向上あるいは健全育成という視点から、「子どもは人類の未来であり、子育ては未来社会の設計という人類がなすうもっとも創造的営みである」として、子どもや子育てを積極的に評価する視点を示している。さらに、「福祉ヴィジョン」では、「子どもの養育に責任を負う家庭」を支援するとしているが、その家庭の養育機能は低下し、子育てがますます孤立化し、深刻な問題となっているので、子どもの問題には、男女を問わず、個々の家庭のみならず、社会全体で取り組まなければならないとして、子どもの養育の社会化を提起している。また、関連分野との連携や民間活力の活用、すなわち総合的・多元的な施策については、先の意見具申「今後の社会福祉のあり方について」において、基本的考え方の一つとして明記されており、社会福祉改革の動向を踏まえた検討がなされている。

「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」

1. 報告書の背景

1990年6月、意見具申「今後の社会福祉のあり方について」をほぼ全面的に受け入れる形で「老人福祉法等の一部を改正する法律」(いわゆる社会福祉関係8法の改正)が成立した。前年12月に策定された「高齢者保健福祉推進十か年戦略」(いわゆるゴールドプラン)とこの「社会福祉関係8法の改正」によって、高齢者福祉施策や身体障害者福祉施策は積極的に推進されることになった。しかし、児童福祉の領域は、母子及び寡婚福祉、精神薄弱者福祉の領域とともに大きな改革はみられず、社会福祉改革の潮流の中で、児童福祉施策は取り残された感があった。

しかし、6月に発表された「平成元年度人口

動態統計(概数)¹²⁾は、各界にこれまでにない大きな衝撃を与えることになった。いわゆる1.57ショックである。合計特殊出生率が史上最低の1.57となったことが明らかにされたのである。先の「これから懇」報告書が、「子どもが健やかに生まれ、育つための環境づくり」の推進を提起していたことを受けて、8月には、内閣官房に關係14省庁(後に關係18省庁)からなる「健やかに子供を生み育てるための環境づくりに関する關係省庁連絡会議」(以下、「子供環境づくり連絡会議」と略称)が設置されることになった。同月、厚生省にも「子供が健やかに生まれ育つための環境づくり推進会議」が設置されている。そして翌年の1991年1月に、この報告書「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」が発表された。

また、この間の1990年9月には、前年11月に採択された「児童の権利に関する条約」が発効し、ニューヨークの国連本部において、「子供のための世界サミット」が開催された。同サミットに先立って、我が国も「児童の権利に関する条約」に賛同し、将来の条約批准の意思表示として署名を行っている。このように、子どもと家庭の問題は、国内的にも国際的にも大きな関心事となったのである。

2. 対策の基本的方向

この報告書では、出生率の低下の要因と影響を分析した上で、健やかに子供を生み育てるための環境づくりを総合的に推進していくための対策の基本的方向を提示している。「近年の出生率の低下は、家庭を持つことや子育てに伴う負担や苦勞が喜びや楽しみを上回り、家庭や子育てに対する魅力が失われつつあるのではないかとの懸念を生じさせている」ので、政府は、「家庭を築き子供を生み育てていく人々が、より喜びや楽しみを感じることでできる社会づくり」に向け、積極的に努力していかなければならないとしている。しかし、「結婚や子育ては、個人の生き方、価値感にかかわる問題」なので、その領域に直接踏み込むのではなく、支援的な環境づくりを推進していく必要があるとして、政府のすなわち公的責任の基本的な視点を明らかにしている。さらに、このような環境づくりの

ための諸施策は、次のような観点から総合的に推進していく必要があるとしている。①職業生活と家庭生活の調和を確保するとともに、子育て等に伴う負担の軽減や家族単位での積極的な社会活動を十分可能とするような支援策を構じること、②子育ての負担は親だけでなく社会としても負担すべきであり、特に子どものある家庭と子どものない家庭との間の負担の均衡といった公平の確保を図る意味から、必要な支援策を構じること、③男女共同参加型社会の実現に向け継続的な啓発活動等長期的な視点に立った施策を構じることである。

「健やかに子供を生み育てる環境づくり」のための諸施策を総合的に推進していくことについては、「これから懇」の報告書においても指摘されているが、本報告書では、「子供環境づくり会議」が、關係14省庁から構成されていることからわかるように、この点がさらに明確に提示されている。翌年の1992年6月に、「子供環境づくり連絡会議」が発表した「『健やかに子供を生み育てる環境づくり』に関する施策の推進状況と今後の方向」¹³⁾をみても、その諸施策が極めて他分野にわたっていることがわかる。また、子どものいる家庭といない家庭との負担の均衡といった公平の確保を図るという観点も提示され、社会保障のあり方として、総合的な家庭政策の視点が提起されていると思われる。この報告書を受けて発表された「平成2年版 厚生白書」¹⁴⁾においても、子どもを育てる意味は「世代間扶養を基本とする社会保障システムの担い手」を育てるという側面が強くなってきており、子どもが健やかに生まれ育つ環境づくりの重要性がますます高まってきているとして、総合的な家庭政策を確立することが必要であると指摘している。このことは、「福祉ヴィジョン」で指摘された「子どもの養育について責任を負う家庭」の意味づけの変更を迫るものであり、家庭の養育責任の一部が、公的・社会的に肩代わりされたことを意味している¹⁵⁾。

しかし、将来の高齡社会の担い手や経済成長を支える労働力を確保するために、子育て家庭を支援する諸施策を推進しなければならないということ、すなわち人口政策としての家庭政策

を強調しすぎることは危険である。「児童の権利に関する条約」の採択にみられるように、国際的潮流は、親のため、家族のため、社会のためではなく、子ども自身のウェルビーイングを促進するために、子どもを取り巻く問題の解決・緩和に積極的に取り組もうとしているからである^{16,17)}。

「子どもの未来プラン研究会報告書」

1. 報告書の背景

1991年7月、「子どもが健やかに生まれ育つ環境づくり」を総合的に推進するために、厚生省児童家庭局企画課に「児童環境づくり対策室」が設置され、具体的な活動として、①児童環境づくり調査の実施、②21世紀の子どもと家庭フォーラムの開催等を展開していくことになった。その一環として、11月には、厚生大臣主催の「子どもと家庭に関する円卓会議」が開催され、12月には「子どもと家庭アピール—子育ての新時代に向けて—」と題する「子どもと家庭に関する円卓会議提言」¹⁸⁾が発表された。1992年に入ると、民間サイドでも子育てに関するキャンペーン活動が活発になり、8月には「ウェルカム・ベビー・キャンペーン」がスタートしている¹⁹⁾。

一方、この時期、子育てにかかわる制度的な動きや関連行政の動きも活発になった。1991年5月に、「児童手当法の一部を改正する法律」が公布され、児童手当が第1子から支給されることになり（ただし、対象児童の年齢は3歳未満に短縮された）、同年5月、長年その法制化が期待されていた「育児休業等に関する法律」も成立、公布され、翌年1992年4月より施行されることになった。また、文部省は1992年3月、同年9月より学校週5日制を実施することを決定している。さらに同年6月には新しい長期経済計画「生活大国5か年計画—地球社会との共存をめざして—」²⁰⁾も閣議決定された。「豊かさゆとりを実感できる社会の実現」をめざすこの経済計画において、児童家庭福祉施策は、「家庭・地域社会における充実」のための施策として位置づけられている。

出生率の低下に端を発した児童福祉行政の新たな動きは、児童福祉法を基本とする法制度・

法体系の改革という課題を提起することにもなった。1992年6月、これからの保育運営のあり方を検討するために、児童家庭局長の私的諮問機関「これからの保育所懇談会」が設置され、同年10月には、児童福祉行政全般を見直し、21世紀に向けての児童家庭福祉のあり方を検討する厚生省私的研究会「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会(子供の未来21プラン研究会)」(以下、「子供の未来21プラン研究会」と略称)が設置されている。前者は、翌年の1993年4月に、「今後の保育所のあり方について(提言)—これからの保育サービスの目指す方向—」²¹⁾を提言し、後者は同年7月に、この「子供の未来21プラン報告書」を発表したのである。

また、この間に発表された「平成4年版 国民生活白書」²²⁾は、その副題を「少子社会の到来、その影響と対応」としていることからわかるように、「安心して子供を産み育てることができ豊かな社会の確立」を提起している。子供を安心して産み健やかに育てることのできる環境を整えていくことは、高齢者対策同様に国民生活上の重要な課題として広く認識されるようになった。

2. 児童家庭施策の理念と基本方向

この報告書では、出生率低下の実態、「国際家族年」や「児童の権利に関する条約」の動向を踏まえ、21世紀をにらんだ児童家庭施策の理念と基本的方向が、明確に提示されている。「安心して子供を産み育てられる社会」、「育児と就労が両立できる社会」を実現することは、経済計画「生活大国5か年計画」の基本的課題でもある「豊かさゆとりを実感できる社会」を実現することであり、そのためには、以下の方向をめざしていくことが必要であるとしている。①コミュニティの再生、②男女共同参画型社会の構築、③家族全員参画型家庭の指向、④子供の「遊び」の再評価である。「男女共同参画型社会の構築」については、「生活大国5か年計画」においても指摘されているが、これは1991年5月に発表されて婦人問題企画推進本部「西暦2000年に向けての新国内行動計画(第一次改定)」²³⁾において、先の行動計画の「男女共同参加型社会」

をより発展させ「男女共同参画型社会」と改めたことを踏まえている。したがって「子供環境づくり連絡会議」報告書では「男女共同参加型社会」として取り上げられている。しかし、「家族全員参画型家庭への志向」は、本報告書において初めて提示された基本方向である。また、子供の「遊び」の再評価についても、「児童の権利に関する条約」第31条（休息、余暇及び文化的的生活に関する権利）を踏まえて、基本方向としては初めて提起されたものである。

さらに本報告書では、以上のような家庭・コミュニティ・社会を実現するために、次のような児童家庭施策の基本理念を提示している。①「児童家庭施策の普遍化」：すべての子供の健全育成（ウェルビーイング）を対象とすると同時に子供の生活基盤である家庭やそれを取り巻く地域社会を視野に入れた対応、②「子育てに関する家庭と社会のパートナーシップ」：子育ては、保護者（家庭）を中心としつつも、国や地方自治体をはじめとする社会全体で責任をもって支援していくこと、③「権利主体としての子供の位置づけ」：「児童の最善の利益」にかなうサービス提供がなされる体制の整備、④「家庭・地域社会を基盤とする多様かつ総合的な施策の推進」：予防的促進的サービスの展開、「最低限の画一的サービス」から「高品質・多次元的服务」へと拡大すること、他分野の施策との連携の強化、市町村を基盤とした総合的・計画的な施策の推進である。

以上のように、この報告書では、先に検討した報告書の基本的考え方や基本的方向を踏まえ、従来の「児童福祉施策」から積極的な福祉増進をめざす「児童家庭施策」の基本理念を提示している。ただし、「子供環境づくり連絡会議」の報告書では、総合的な視点、つまり児童家庭福祉施策に限定せず多分野にわたった施策を視野にいたった基本的方向が検討されているのに対して、この報告書は児童家庭福祉施策の立場から、子育てを行う家庭に対する幅広い支援策を強化していくこと、つまり、広い意味での「家庭支援対策」の推進の方向を明確にしている。また、「児童の権利に関する条約」や「国際家族年」の原則・目的を踏まえ、先の報告書では明

記されていなかった、「権利行使の主体としての子供」という視点から「子供の権利保障」を図っていくこと、つまり子ども自身の成長及びウェルビーイング（「よりよく生きること」、「自己実現の保障」）の促進も重視されている。さらに、「家庭・コミュニティを基盤とする多様かつ総合的施策の推進」は、社会福祉係8法の改正によって方向づけられた在宅福祉の推進を意味している。今後、児童福祉の分野においても、制度的な改正を含めた「児童家庭福祉改革」が求められていることを示唆している。

これからの児童家庭福祉施策の基本方向と理念

1. 三つの報告書の基本方向の関連

以上述べてきたことを要約し、三つの報告書の基本方向の関連について確認しておきたい。

「これから懇」は、社会的・経済的变化の影響を受けて、子どもや家庭をめぐる環境の「縮小化と希薄化」が進行していることを分析し、このような「深刻で静かなる危機」に対応するために、「子どもが健やかに生まれ、育つための環境づくり」が緊急課題であるとして、その基本方向を提示している。つまり「これから懇」の報告書では、長寿・福祉社会を実現するための施策に焦点をあてた「福祉ヴィジョン」の基本方向を踏まえてはいるが、さらに少子化による危機感から、より積極的な「子どもが健やかに生まれ、育つための環境づくり」の基本方向が提示されているといえる。そしてこの報告書を契機として、家庭や子育ての問題を社会全体の問題としてとらえ、広く国民的議論が行われることを提言している。だが、社会福祉改革は、高齢者福祉を中心に展開され、1990年6月には「老人福祉法等の一部改正をする法律」も成立したが、児童福祉の分野には大きな改革はみられなかった。しかし、同年6月、合計特殊出生率が史上最低の1.57になったことが発表されると、各界に大きな衝撃を与え、国民的関心も高まってきた。

このような状況の中で、すでに「これから懇」が「子どもが健やかに生まれ、育つための環境づくり」が緊急課題であると提起していたことを受け、1990年1月、政府にその課題を名称と

する「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」が設置された。翌年1月に発表された報告書において、出生率の動向を踏まえた対策の基本的方向が示されている。基本的考え方として、総合的な「健やかに子供を生み育てる環境づくり」の推進や、子育ての負担に対する公的・社会的負担が明確にされたことには意義がある。しかし、将来の高齢化社会の担い手や経済成長を支える労働力を確保するために児童家庭施策を推進するという視点も見逃せない。この人口政策としての家庭政策を強調しすぎることは問題である。なぜならば「児童の権利に関する条約」や「国際家族年」の採択などにみられる国際的潮流は、子ども自身のウェルビーイングを促進するための諸施策を推進していく方向にあるからである。

出生率の低下による危機感に端を発した児童福祉行政の新たな動きは、児童福祉に関する法制度・体系の改革という課題を提起することにもなった。1992年10月、「子どもの未来21プラン研究会」は、児童福祉行政全般を見直し、21世紀に向けての児童家庭福祉のあり方を検討するために設置された。また、少子化の進行は「少子社会」が到来することを示しており、「高齢社会」は同時に「少子社会」であり、高齢者対策と同様に児童福祉対策の重要性も広く認識されるようになった。翌年7月に発表された「子どもの未来21プラン研究会」報告書では、国際的潮流を踏まえ、さらに経済計画や社会福祉改革の動向も踏まえて、従来の「児童福祉施策」からより積極的な福祉増進をめざす「児童家庭施策」の基本方向理念が明確に提示されている。すなわち「家庭支援」と「子どもの権利保障」の視点が明確にされた。

すでに拙稿²⁴⁾において、核家族化や少子化に伴う子どもの問題や家庭機能の変化を検討し、今後の児童福祉の課題を提起しておいた。すなわち、①子どもの権利の主体性について社会的合意を形成し、子どもの権利保障の法制度を整備すること、②国や地方公共団体及び社会は保護者による養育を積極的に支援していくこと、③児童福祉の普遍化、すなわちすべての子どもと家庭を対象とする「児童家庭福祉」を推進して

いくこと、④地域福祉型の児童家庭福祉サービスの再構築、すなわち子育て・家庭支援システムやネットワークを構築することが必要であること、⑤児童福祉と関連機関は連携し、総合的な児童家庭福祉サービスを展開していくこと、⑥企業、非営利的組織やボランティアによる活動を視野にいたした多角的な児童家庭福祉サービスを整備していかななくてはならないこと、⑦子どもの身近な生活環境を想定した児童家庭福祉サービスの計画化が推進されなければならないことを指摘しておいた。以上の課題は、「子供の未来21世紀プラン研究会」の報告書においては、「児童家庭施策の基本理念」として提示されていることが確認できる。

2. これからの児童家庭福祉施策の基本方向

そこで、これからの児童家庭福祉施策の基本方向を、「子供の未来21プラン研究会」の報告書を踏まえ、図1のように整理してみた。児童家庭福祉施策の基本方向を検討するにあたっては、政治・行政システムの諸施策（社会福祉施策の他分野の施策や関連分野の諸施策）と関連づけて検討するとともに、経済システムや文化・社会システムとの関連も視野に入れて検討していかななくてはならない。具体的な検討は次の研究課題とし、ここでは、項目のみを提示しておくことにする。

1) これからの家庭・地域社会、子ども観、子育て観

「経済大国」から「生活大国」に変革し、「豊かさゆとりを実感できる社会」を実現するためには、子どもや家庭を取り巻く文化・社会システムを次のように変えていく必要がある。

- ① 福祉からウェルビーイングへ。
- ② 「わが家の子ども」観から「私たち・社会の子ども」観へ。
- ③ 血縁・地縁の子育て観から社会的子育て観へ。
- ④ 「遊び」の欠乏²⁶⁾から豊かな「遊び」へ（「遊び」の再評価）。
- ⑤ 平等主義的分業家庭²⁵⁾から家族全員参画型家庭へ。
- ⑥ 弱体化した地域社会から福祉コミュニティへ。

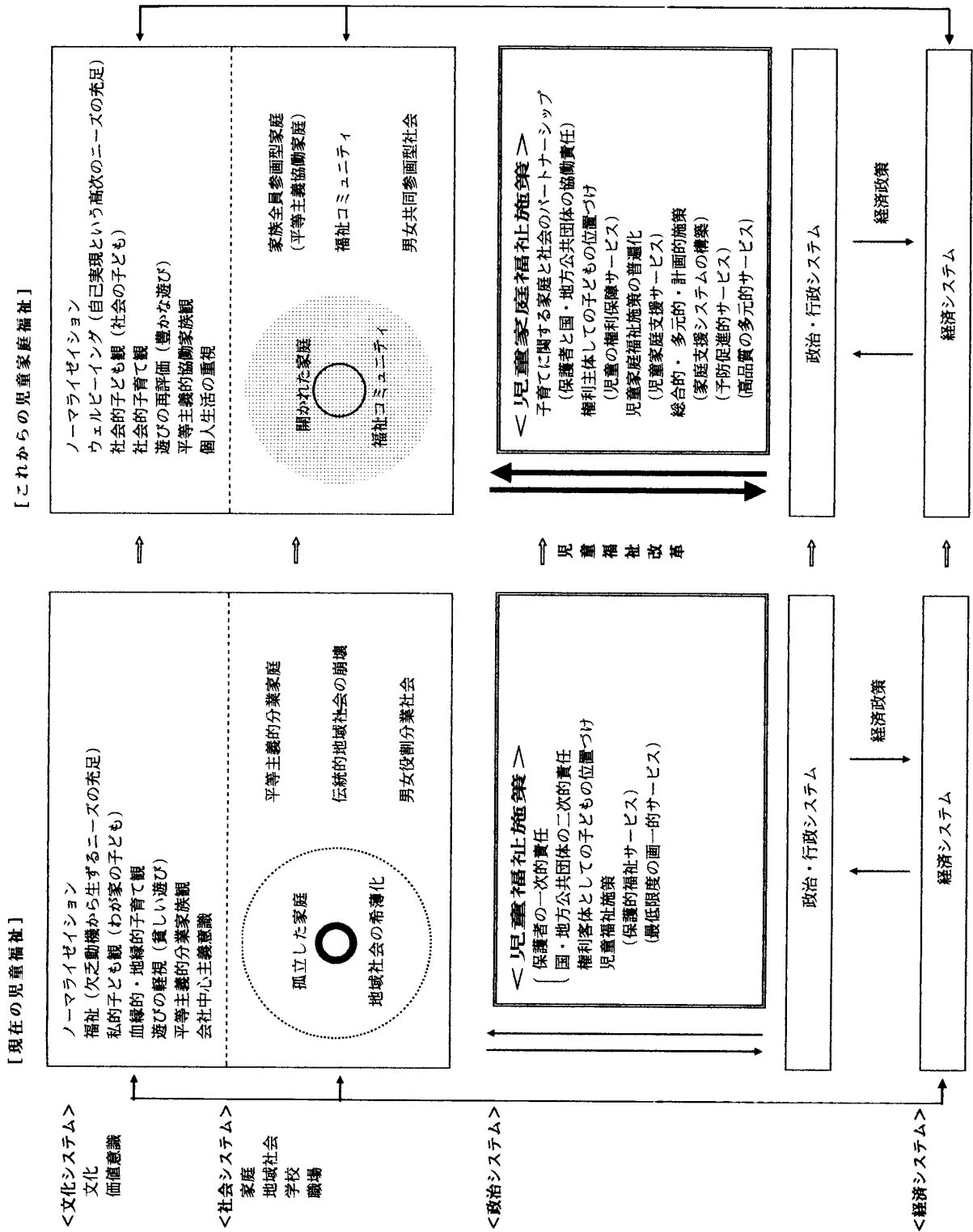


図1 今後の児童家庭福祉施策の基本方向

⑦ 男女役割分業型社会から男女共同参画型社会へ。

2) これからの児童家庭福祉施策の基本方向
 以上のような文化・社会を実現するためには、

幅広い「家庭支援」と「子どもの権利保障」の視点²⁷⁾にたつて、次のように児童家庭福祉施策を再構築することが求められている。

① 子育てに関する家庭と社会のパートナー

シップ：「保護者の一次的責任，国・地方公共団体の二次的責任」から「保護者と国・地方公共団体および社会全体の協働責任」へ。

② 権利主体としての子どもの位置づけ（「児童の最善の利益」の明確化）：「受動的権利の主体としての子どもの視点にたった子どもの権利保障サービス」から「能動的権利の主体としての子どもの視点にたった子どもの権利保障サービス」へ²⁸⁾。

③ 児童家庭福祉施策の普遍化：「要保護児童・家庭の福祉」から「すべての子どもと親のウェルビーイングの促進」へ。

④ 家庭・地域社会を基盤とする総合的・多元的・計画的な施策の推進（予防促進的サービスの展開，家庭支援システムの構築）：「最低限度の画一的サービス」から「高品質の多元的サービス」へ。

おわりに

以上のように今日では，21世紀に向けた「新

しい児童家庭福祉施策」の基本方向は明確になってきている。「子供の未来21プラン研究会」の報告書が発表された翌年，1994年は「国際家族年」であり，また5月には，ついに我が国においても「児童の権利に関する条約」が発効になった。昨年3月に発表された「21世紀福祉ビジョン」²⁹⁾においても，介護政策の充実とともに子育て支援の強化が重要な柱として提言された。また，昨年度からは「少子社会」に向けたエンゼルプランの第一段階が動き始めている。「社会福祉改革」の流れの中で，児童福祉法等についても改正の動きがみられるが，児童の福祉に関連する一連の法制と先の権利条約の整合性を総合的に検証することが求められている³⁰⁾。

今後，児童家庭福祉施策の基本方向を踏まえ，子どもと親のウェルビーイングを促進し，その人権を保障するために，広い意味での家庭支援システムを構築をしていかねばならない。

引用及び参考文献

- 1) たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会（子供の未来21プラン研究会）（1993）「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会」（子供の未来21プラン研究会）報告書，子ども家庭福祉情報，7，100。
- 2) 八重樫牧子（1993）戦後日本の家族政策の展開と家族—国の「経済計画」に位置づけられた社会保障政策・社会福祉政策を中心に—。ノートルダム清心女子大学紀要 生活経営学・児童学・食品栄養学編，17（1），1—11。
- 3) 八重樫牧子（1994）児童家庭福祉の動向—1988年1月から1993年8月の『児童環境づくり』対策を中心に—。ノートルダム清心女子大学紀要 生活経営学・児童学・食品栄養学，18（1），91—104。
- 4) 八重樫牧子（1995）児童家庭福祉の動向(2)—1988年1月から1994年7月の「児童家庭福祉施策」の動向を中心に—。ノートルダム清心女子大学紀要 生活経営学・児童学・食品栄養学，19（1），15—33。
- 5) これからの家庭と子育てに関する懇談会（1990）これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書，厚生省編，平成元年度厚生白書 長寿社会における子ども・家庭・地域，初版，厚生統計協会，東京，pp382—391。
- 6) 健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議（1991）健やかに子供を生み育てる環境づくりについて。子ども家庭福祉情報，2，103。
- 7) 子どもの未来21プラン研究会，前掲書，110—110。
- 8) 厚生省児童家庭局企画課編（1989）発信！子育て村から—地方版「これからの家庭と子育てに関する懇談会」—，3版，ぎょうせい，東京，p2。
- 9) 厚生省・労働省（1989）長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について。木村貴資雄編，月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集8，初版，全国社会福祉協議会，東京，pp284—287。

- 10) 福祉関係三審議会合同企画分科会(1991) 今後の社会福祉のあり方について(意見具申)―健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言―, 三上甚裕編, 月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集9, 初版, 全国社会福祉協議会, 東京, pp39-44.
- 11) 高橋重宏(1994) 今なぜ「国際家族年」か～その理念と日本の課題～, 子ども家庭福祉情報, 8, 9-10.
- 12) 日和佐きよ(1990) 平成元年度人口動態統計(概数)の概況, 厚生, 45(8), 82-83.
- 13) 健やかに子供を産み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議(1992) 健やかに子供を産み育てる環境づくりに関する施策の推進状況と今後の方向, pp1-23.
- 14) 厚生省編(1991) 平成2年版厚生白書 真の豊かさに向かった社会システムの再編成<豊かさのコスト―廃棄物問題を考える―>, 初版, 厚生問題研究会(印刷販売 ぎょうせい), 東京, pp100-105.
- 15) 原田純孝(1992) 日本型福祉と家族政策, 上野千鶴子・鶴見俊輔・中井久夫・中村達也・宮田 登・山田太一編, シリーズ変貌する家族6 家族に侵入する社会, 初版, 岩波書店, 東京, pp39-61.
- 16) 古川孝順(1991) 社会福祉改革のなかの児童福祉, 社会福祉研究, 52, 28.
- 17) 高橋重宏(1994) 児童福祉施策の転換と新しい理念―子どもと親(家庭)のウェルビーイングを促進するための児童家庭サービスの構築―, 社会福祉研究, 60, 125.
- 18) 子どもと家庭に関する円卓会議提言(1992) 子どもと家庭アピール―子育ての新時代に向けて―, 子ども家庭福祉情報誌, 4, 82-83.
- 19) 月刊福祉編集部(1992) 「赤ちゃんの歌」と“WELCOME BABY”キャンペーンの展開, 月刊福祉, 75(13), 122-123.
- 20) 経済企画庁編(1992) 生活大国5か年計画―地球社会との共存をめざして―, 初版, 大蔵省印刷局, 東京, pp1-59.
- 21) これからの保育所懇談会(1993) 今後の保育所のあり方について(提言)―これからの保育サービスの目指す方向―, 子ども家庭福祉情報, 7, 110-115.
- 22) 経済企画庁編(1992) 平成4年度 国民生活白書, 初版, 大蔵省印刷局, 東京, pp3-325.
- 23) 総理府編(1991) 婦人施策の指針―西暦2000年に向けての国内行動計画(第一次改定), 初版, ぎょうせい, 東京, p9.
- 24) 八重樫牧子・奥山清子(1992) 子どもの問題と児童福祉の課題, ノートルダム清心女子大学紀要 生活経営学・児童学・食品栄養学, 16(1), 15-24.
- 25) 庄司洋子(1986) 現代家族の養育機能―危機の諸相とその構造―, 一番ヶ瀬康子・古川孝順編, 講座社会福祉第7巻 現代家族と社会福祉, 初版, 有斐閣, 東京, p180.
- 26) 服部祥子(1989) 子どもが育つみちすじ, 初版, 朱鷺書房, 大阪, pp184-191.
- 27) 柏女霊峰(1994) 子育て家庭支援施策の展望, 社会保障研究所編, 現代家族と社会保障, 初版, 東京大学出版会, 東京, pp300-304.
- 28) 網野武博(1992) 子どもの発達・自立と「児童の権利に関する条約」の意義, 子ども家庭福祉情報, 5, 14-17.
- 29) 高齢社会福祉ヴィジョン懇談会(1994) 21世紀福祉ヴィジョン―少子・高齢社会に向けて―, 月刊福祉, 77(11), 96-115.
- 30) 福田垂穂(1994) 新しい児童福祉理念の構築―古いものに新しい光りを―, 社会福祉研究, 61, 36-41.