

原 著

## 今後の児童家庭福祉施策の基本方向（2）

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10月18日受理)

### The Basic Directions of Child and Family Welfare Services in the Future (2)

**Makiko YAEGASHI**

*Notre Dame Seishin Universty*

*Okayama 700, Japan*

*(Accepted Oct. 18, 1995)*

**Key words** : decline in the number of children, child and family welfare services,  
promotion of the well-being of children,  
construction of a support system for children and families

#### Abstract

In my previous article, by investigating main reports such as the "Planning Committee for the Children of the 21st Century", and presenting these directions, I pointed out that the basic directions of child and family welfare services in the future have gradually become clear and viable. In this article, I considered these directions and basic ideas.

The important basic ideas are the "promotion of the well-being of children" and the "construction of a support system for children and families", in order to create a family in which all the members are equal partners, a functional community for welfare and a society in which men and women are equal partners.

#### 要 旨

前号の論文において、筆者は、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「子供の未来21プラン報告書」など三つの報告書を取り上げ、今後の児童家庭福祉施策の基本方向が明確になってきていることを明らかにし、その基本方向を提示しておいた。本論文では、この基本方向と基本理念について、考察をおこなった。

児童家庭福祉施策の基本方向である「家族全員参画型家庭」,「福祉コミュニティ」,「男女

参画型社会」を実現するための今後の児童福祉の基本理念は、「子どもの権利保障」と「地域における子ども家庭支援システムの構築」であることが確認された、

### はじめに

社会福祉改革の潮流のなかで、高齢者福祉や障害者福祉に比べ、児童家庭福祉は取り残された感があった。しかし、出生率の低下による危機感に端を発した児童家庭福祉行政の新たな展開は、児童福祉に関する法制度・体系の見直しを迫ることとなり、児童家庭福祉の分野においても、21世紀に向けた児童家庭福祉施策の基本理念が明確になってきている。1994年12月には、文部省・厚生省・労働省・建設省の4省合意による「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」が策定され、さらにエンゼルプランの具体化の一環として大蔵・厚生・自治3大臣合意による「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」（緊急保育対策5か年計画）が策定された。また、1995年度予算において「子どもにやさしい街づくり事業」の特別事業として「児童育成基盤整備等推進事業」が新設され、モデル的に10都道府県、100市区町村を対象に計画（地方版エンゼルプラン）策定のための費用が助成されることになった。

このように児童家庭福祉分野においても、国・都道府県・市町村において児童福祉施策の計画化（政策化）が進行しつつある。京極<sup>1)</sup>は、特に福祉政策のプロセス（計画化・決定・法制化・実施・事後評価）においては、自発的支援活動や市民運動（ソーシャル・アクション）の重要性とともに、政策決定や法政化の前提に国家による福祉理念の浸透が重要であると指摘している。したがって、児童家庭福祉施策の基本方向や理念について政策主体（国家）がどのように認識しているか確認しておくことが必要である。その際、次の二点に留意しておかなければならないと思われる。まず第一に児童家庭福祉は、公共政策、社会政策、社会保障の下位領域であり、（公的）社会福祉の一分野であるから、社会福祉の理念や他分野の社会福祉（特に高齢者福祉や障害者福祉）の理念、社会保障の理念、社

会政策理念さらには経済政策理念も視野にいれた検討が必要になってくる。そして第二に国連の「児童の権利に関する条約」や「国際家族年」の理念は、我が国の児童家庭福祉の理念にも影響を与えているので、国際的潮流も視野に入れておかなければならないであろう。

児童家庭福祉政策の基本方向と理念については、筆者は前号の論文<sup>2)</sup>において、「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」<sup>3)</sup>（子供の未来21プラン研究会、1993年7月）を踏まえて提示しておいたが、本稿では、この児童家庭福祉施策の基本方向と理念について、上記に述べたことを踏まえながら、検討し、考察を加えたい。ただし、基本方向の項目については多少変更を行なっている。

### 児童家庭福祉施策の基本方向

これからの児童家庭福祉施策は、前号の論文<sup>2)</sup>の図1で提示したように、家族全員参画型家庭、福祉コミュニティ、男女共同参画型社会そして子どもの遊びを重視する「社会—文化システム」を指向している。このような社会は、「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」であり、経済計画「生活大国5か年計画」（閣議決定、1992年6月）の目指す「豊かさゆとりを実感できる社会」でもある。「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、家庭、地域社会、全体社会を以下の方向に変革していくことが求められている。

#### 1. 平等主義的分業家庭から家族全員参画型家庭へ

「子供の未来21プラン研究会報告書」には、これからの児童家庭福祉施策の目指す家庭として「家族全員参画型家庭」が提示されている。家族全員参画型家庭とは、「家庭においても子供を含めた家族全員が家事や育児に参画し、互いに個人として尊重しつつ家庭の発展のために協力

し合う」<sup>3)</sup>家庭である。

また、国際家族年の目指す家庭も「家族全員参画型家庭」であった。なぜならば、国際家族年の我が国のスローガン「家族からはじまる小さなデモクラシー」の意味するところは、「家庭生活における男女の共同参画を推進していくことで、父親、母親、子供など家族の構成員が、家族の一員としての権利を享受するとともに、家庭のなかで各々の役割を担い、生活を築いていくということの実現」<sup>4)</sup>を目指すことであったからである。

かつて筆者<sup>5)</sup>は、戦後日本の家族政策(社会保障政策・社会福祉政策を中心に)に家族がどのように位置づけられているか検討し、最近の児童家庭福祉施策の動向を踏まえ、「平等主義的分業家族」である近代家族から「平等主義的協働家族」に再編成していく総合的な家族政策の確立が求められていることを明らかにした。庄司<sup>6)</sup>によると、「平等主義的協働家族」とは、性別分業を重視する近代家族(平等主義的分業家族)から、新しい家族関係を重視する家族であり、新しい家族関係とは、男女が社会的労働を共有し、それを可能とするために家事・育児を共同で行う、自立した個人の平等な人格関係に基礎づけられた家族関係であるとしている。「社会保障将来像委員会第二次報告」(社会保障制度審議会・社会保障将来像委員会、1994年9月)においても、「21世紀に向けての社会保障の基本的な考え方」の一つに「家族政策・男女平等と社会保障」が掲げられ、以下のように指摘されている。「『家族の本来あるべき姿』といった画一的な固定観念を前提にして、社会保障制度としてそれを補完したり、代替するのではなく、多様な家族形態を基本におき、それらの家族の新しい関係を踏まえて、その生活を充実させるような条件を整備する施策がある」と考えられている。

この新しい家族関係を重視する「平等主義的協働家族」こそ、これからの児童家庭福祉施策の指向する「家族全員参画型家庭」なのである。

## 2. 希薄化した地域社会から福祉コミュニティへ

今日、子どもを取り巻く環境において「縮小

化と希薄化」が進行し、地域社会や家庭の養育機能が低下してきているといわれている。産業化・都市化の進行によって、地域社会での家庭や個人の孤立化が進み、家庭生活、特に子育てについての隣近所の助け合いが少なくなり、核家族化の進行と相まって、家庭の育児不安を助長させていくことになった。今後、地域社会の構成員一人一人がボランティア活動等の地域活動に参加することにより、多世代の交流や子育ての互助等を実現していくという、新しいタイプのコミュニティづくりが求められている<sup>3)</sup>。すなわち「福祉コミュニティ」の形成が重要な課題になってきている。

「福祉コミュニティ」の形成の重要性については、「ボランティア活動の中期的な振興方策について(意見具申)」(中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会、1993年5月)においても指摘されている。21世紀に目指す福祉社会は、「従来の与えられる福祉から、基礎的な福祉ニーズへの公的サービスによる対応を前提として、地域住民やさまざまな団体が、主体的に参加し、ともに築き合い、支え合って創り上げていく」参加型福祉社会である。この参加型福祉社会を実現するためには、その基礎である地域社会を福祉コミュニティに再編成していくことが重要であり、この「福祉コミュニティには、多様なボランティア活動の存在が欠かせないが、これらが福祉サービスと有機的に結びつくことによって、地域という場で、サービスのサポートネットワークが形成されていく」のである。

## 3. 男女役割分業社会から男女共同参画型社会へ

我が国の経済社会においては、制度上は男女の性別による対応の差異を解消する方向に進んできているが、実態としては、今なお男女の性別役割分担意識が根強く残っている。その結果、男女とも物質的豊かさとは裏腹に身体的、精神的負担感が増加していった。したがって生きがいのある豊かな生活を実感できる社会を築いていくためには、性別を問わず、個人を尊重し、各々の能力が十分発揮できるよう、各分野への参画を可能とする「男女共同参画型社会」の構築が必要である<sup>3)</sup>。

「男女共同参画型社会」という言葉は、「西暦2000年に向けての新国内行動計画(第一次改定)―男女共同参画型社会の形成を目指す―(婦人問題企画推進本部, 1991年5月)において, 先の行動計画の「男女共同参加型社会」をより発展させて「男女共同参画型社会」と改めたことに由来している。「生活大国5か年計画」においても、「女性が十分に社会で活躍できるよう, これまでの男女の固定的な役割分担意識を始め社会の制度, 慣行, 慣習等を見直し, 男女共同参画型の社会を実現していくことが必要である。」とされている。また、「新経済計画(中間とりまとめ)」(経済審議会部会・小委員会中間報告, 1995年6月)でも, これまでの我が国の経済社会システムを21世紀に向けて変革していくべき方向と変革を促す重点施策の一つとして「老若男女共同参画社会の構築」を取り上げている。

以上のように「男女共同参画型社会」は, 社会政策の目標として定着してきていると思われる。

#### 4. 「遊び」の欠乏から豊かな「遊び」へ(「遊び」の再評価)

「児童の権利に関する条約」第31条では, 子どもの発達に不可欠な休息や余暇の権利, 遊びやレクリエーション活動に参加する権利, 文化的な生活や芸術的活動に参加する権利が定められている。この「休息, 余暇及び文化的な生活に関する権利」を尊重し, 促進するための活動の重要性については、「これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書」(これからの家庭と子育てに関する懇談会, 1990年1月)や「子供の未来プラン研究報告書」でも確認されている。「子供は, 『遊び』を通じて豊かな創造力と個性をかん養し, 社会的な適応能力を獲得していくので, ……子供の『遊び』が豊かに展開し, 地域の人々との交流, 家事, 地域社会等の関わりが持てるよう, 様々な分野での周辺環境づくりを図っていくことが必要」<sup>3)</sup>なのである。

また, 教育の分野では, 1992年9月より学校週五日制が導入されているが, これに先立って発表された「休日の拡大等に対応した青少年の学校外活動の充実について(審議のまとめ)」(青少年の学校外活動に関する調査研究協力者会議,

1992年2月)でも, 遊びは子供の成長の上で大きな意義をもつものであることや子供の安全に対する能力は豊富な活動体験を積み重ねることによって自然な形で身に付いていくことなどが広く理解されるよう啓発普及に努めることも大切であると考えられている。

深谷<sup>7)</sup>は, かつて, 子どもたちの遊びが, 「群れ型」の「豊かな遊び」から精神的な安定くらいしか期待できない「貧しい遊び」に変質し, 子どもたちが孤立化していることを指摘したが, さらにアメリカやアジアの国々の子どもたちと比較調査を行った結果, 今日では, 孤立化した日本の子どもは, 子どもらしさを失い, 無気力化してきていることを明らかにしている<sup>8)</sup>。このような状況のなかで, 「遊び」を再評価し, 子どもたちの遊びが豊かに展開するための環境づくりを図っていくことが重要な課題になっているのである。

#### 児童家庭福祉政策の基本理念

今日, 児童家庭福祉政策は, 「21世紀福祉ビジョン―少子・高齢社会に向けて―」(高齢社会福祉ビジョン懇談会, 1994年3月)や「社会保障将来像委員会第二次報告」において, 高齢者の介護政策の充実とともに重要な課題として取り上げられている。また, 1994年は「国際家族年」であり, 各省庁において各種の記念行事や関係事業が展開され, 同年4月には我が国においても「児童の権利に関する条約」が批准された。

今後の児童家庭福祉施策の基本理念を検討するにあたっては, これらの動向を踏まえて考察していくことが必要である。ここでは, 「子供の未来21プラン研究会報告書」の提言を中心に, 「子どもの権利保障」と「地域における子ども家庭支援システムの構築」という2つの視点から, 児童家庭福祉施策の基本理念を検討していくことにする。

なお, 柏女<sup>9)</sup>は今後の児童福祉の理念を「家庭支援の視点」と「児童の権利保障の視点」から述べているが, 本稿はこの整理の仕方によるところが大きい。

##### 1. 子どもの権利保障

「児童の権利に関する条約」は, 我が国のこ

れまでの子どもの権利の考え方の再検討を迫るものであり、今後、子どもの権利の主体性についての社会的合意を形成し、子どもの権利を法的にも実質的にも保障していかなければならないといわれている。「権利主体としての子供の位置づけ」は、「子供の未来21プラン研究会報告書」において基本理念として取り上げられ、エンゼルプランでは基本的視点として「子どもの利益が最大限尊重されるよう配慮されること」が提示されている。さらに「社会保障将来像委員会第二次報告」においても「子どもが健やかに育つのを支える施策は……子どもの立場から『子どもが健やかに生まれ育つ権利がある』という原則への配慮を忘れてはならない」と指摘されている。

児童家庭福祉施策の基本理念である「子どもの権利保障」を検討するにあたって、特に以下の3点を確認しておく必要があると思われる。

#### 1) 権利行使主体としての子どもの位置づけ

##### —「子どもの最善の利益」の保障

児童福祉法第1条第2項は、「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護される」権利を有すると解釈されており、また児童憲章には、より具体的に子ども権利が明記されている。ここでは子どもが大人によって「……される」、「……られる」と受動形で表現されているように、子どもは大人に比べ身体的・心理的・社会的にも未熟であるが故に、子どもは大人から「保護を受ける権利」、すなわち網野<sup>10)</sup>の言うところの受動的権利を有すると理解されている。「児童の権利に関する条約」の第3条や18条等においても、国や保護者は「子どもの最善の利益」を尊重し、子どもを保護しなければならないことが規定されている。

しかし、保護を受ける権利を基本とする受動的権利の保障は、大人の側からの子どもの支配、統制、管理を必然的に高める傾向があり、子どもの個人的自立、社会的自立をむしろおくらせる恐れや、「子どもの最善の利益」が究極のところ大人の判断で終わる可能性もでてくる<sup>10)</sup>。したがって子どもを権利行使の客体であるだけでなく、権利行使の主体として理解し、認識すること、すなわち能動的権利を明確にしなければな

らない。「児童の権利に関する条約」には、受動的な「保護を受ける権利」と共に能動的権利が明確に規定されている（第12条、第13条、第14条、第15条、第16条、第17条等）。なお、これらの能動的権利は、古川<sup>11)</sup>の言うところの「市民的生活保障への権利」である。つまり、子どもを近代社会を構成する市民の一人と捉えたとき、成人たる市民の場合と同様に承認されるべき権利であり、大人とともに社会に参加することを保障する権利でもある。

このなかでも特に能動的権利の特徴を端的に表しているのは、第12条の「意見を表明する権利」である。この条文には、第一に自己の見解をまとめる力のある子どもは、自己に影響を与えるすべての事柄について自由に見解を表明する権利を有すること（意見表明権）、第二に子どもの見解を年齢・成熟に応じて正当に重視すべきこと（子どもの見解の重視）、第三に司法・行政手続きにおいて、子どもに聴聞の機会が与えられなければならないこと（聴聞の保障）が規定されている<sup>12)</sup>。子どもの最善の利益を、子ども自身が自ら判断すると共に、自己にかかわる決定に自ら参加することによってその判断能力を形成していくためにも、この「意見を表明する権利」は重要な意味をもっているといえる。柏女<sup>9)</sup>も指摘しているように、「意見を表明する権利」が十分保障され、その意見が尊重されることによって、はじめて「子どもの最善の利益」が真に達成されるといえる。

「子どもの最善の利益」を保障することは、児童家庭福祉施策の基本理念であるとするならば、今後、児童家庭福祉施策の中に「意見を表明する権利」を保障するための手続き、言い換えれば、各年齢を考慮しつつ子どもの意見を尊重し、子ども自身にかかわる事柄を決定する場に子ども自身が参加できる機会を保障するための手続きを可能な限り取り入れていくことが必要になってくるであろう。

#### 2) 「子どもの権利」（子権）の尊重

網野<sup>13)</sup>や柏女<sup>9)</sup>が指摘しているように、今日、子育てを親が一手に担うことによって強まる親の権利（親権）と、子どもが生存し発達しようとする権利（子権）の対立が生じた場合、公権

がこれにどのように介入し、調整していくかということが重要な課題になってきている。しかし、「わが国の法制度は、親権の伝統的な強さともあいまって、国（行政・司法）、親、子、の三者関係が欧米諸国に比してあいまいであり、『公権』が『親権』や『私権』に対して『子権』確保のために介入する思想や手段が限定的である。」<sup>9)</sup>という。

我が国においても、昨今、児童虐待が増加しつつあり、親権・子権・公権を調整する効果的なシステム構築が緊急の課題となっているが、「児童の権利に関する条約」は、その思想と手段を考えていく上で多くの示唆を与えてくれると思われる。

「児童の権利に関する条約」の第18条1項は、子どもの養育責任に関する最も重要な規定であるといえる。ここでは、まず①「児童の養育及び発達について父母が共同の責任を有する」こと、②「児童の養育及び発達について第一義的な責任を有する」ものは「父母又は場合により法定保護者」であること、そして③これらの養育責任者が常に考慮すべきことは「児童の最善の利益」であることを確認している。そして第2項において、国は親がこの養育責任を遂行するにあたり、適当な援助を与え、子どもの養護のための施設、設備、サービスを提供する義務があることを規定している。

また第9条第1項においては、親の意思に反する分離禁止の原則を明らかにし、つぎに司法機関が法律や手続きに従って親からの分離が子どもの最善の利益のために必要であると決定した場合は、親からの分離を認めている。さらに第19条には、子どもが親などによって、虐待、搾取されている場合、国は子どもを保護するためにすべての適当な立法上、行政上、社会上そして教育上の措置をとることが規定されている。

以上のことから、まず第一に、「子どもの最善の利益」すなわち子どもの権利が最優先されること、第二に、親権は子どもに対しては養育責任の義務として理解され、公権に対しては養育責任の法的権利であること、したがって「子ども最善の利益」に反しない限り、親権が公権より優先されること、第三に、公権は親の義務で

ある養育責任を援助しなければならないこと、第四に、法的に「子どもの最善の利益」に反しているとされた場合には、例えば親が子どもを虐待している場合には、公権が親権に介入し、子どもを親から分離できること、そして第五に、公権は子どもが不当に取り扱われている場合は、子どもを保護するため適当な立法、行政、社会、教育上の措置をとることが必要であることを確認できる。

### 3) 子どもの「ウェルビーイング」の促進

#### — 子どもの自己実現の保障

国連などの国察機関や欧米諸国では、救貧的あるいは慈恵的イメージを伴う「ウェルフェア（福祉）」に代えて、「よりよく生きること」、自己実現の保障」という意味合いを持つ「ウェルビーイング」という言葉が用いられるようになってきている<sup>3)</sup>。

「児童の権利に関する条約」では、前文や第3条2項でウェルビーイングが使われている（ただし政府訳ではウェルフェアもウェルビーイングも「福祉」と訳されている）。また、1990年9月に「子どものための世界サミット（首脳会議）」国際本部において採択された「子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言」においてもウェルビーイングの言葉が使用されている<sup>14)</sup>（ユネスコ駐日代表事務所訳では「福祉」と訳されている）。さらに、1993年マルタで開催された「国際家族年世界 NGO フォーラム」のテーマが「個人と社会のウェルビーイングのために家族を助長する」であることからわかるように、ウェルビーイングは国際家族年の重要なキーワードの一つでもあった<sup>15)</sup>。

一方、我が国において行政レベルでウェルビーイングという言葉がキーワードとして最初に取り上げられたのは、「中野区学童クラブのこれからのあり方—提言—」（東京都中野区学童クラブあり方懇談会、1993年3月）だと思われる<sup>14)</sup>。また、「子供の未来21プラン研究会報告書」においても、ウェルビーイングという言葉は、今後我が国の児童福祉理念の議論に示唆を与える概念であると指摘されている。最近では、報告書「子どもたちのたびだち—子どもの『人権の尊重と自己実現』（ウェルビーイング）をめざして

一）（「かながわ子ども未来計画（仮称）」検討委員会，神奈川県，1995年3月）において，基本理念として「すべての子どもと家庭のウェルビーイング（人権の尊重，自己実現の支援）」が掲げられている。

以上のように，我が国の児童家庭福祉においてもウェルフェアからウェルビーイングへの潮流が読み取れる。ただウェルビーイングが「福祉」と訳されていることからわかるように，我が国においてはまだウェルビーイングという言葉は十分定着しているとは思えない。しかし，ウェルビーイングという言葉は使われていないが，「生活大国5か年計画」や「新経済計画〈中間とりまとめ〉」などの国の経済社会計画においても，個人を尊重し，自己実現を重視する価値観もみられる。また，最近の自立の概念においては，自己と他人を受容し，相互に援助を与える能力も自立の重要な側面であると考えられている。つまり，「障害者，老人，児童などのような，いわば社会的弱者といわれる人たちの中にも他人の援助を受け入れつつ，当事者の自己決定権を失わない相互の関係能力を問われ，依存から自立へ，さらには相互依存を肯定的にめざすようになってきている。」<sup>16</sup>自立を以上のように理解するならば，ウェルビーイングは，自立支援といいかえることもできる。「障害者対策に関する新長期計画」（障害者対策推進本部，1993年3月），「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」（高齢者介護・自立支援システム研究会，1994年12月），「高齢者保健福祉推進10か年戦略の見直しについて（新ゴールドプラン）」（大蔵・厚生・自治3大臣合意，1994年12月）などにおいても，自立支援は障害者対策，高齢者対策の基本理念として掲げられている。

今後，すべての子どもの人権を尊重し，その自立や自己実現を支援していくこと，つまりウェルビーイングを促進していくという視点から，児童家庭福祉施策のあり方を見直して再構築していくことが重要になってきているといえる。

## 2. 地域における子ども家庭支援システムの構築

この「地域における子ども家庭支援システムの構築」の必要性については，1994年6月，東

京都児童福祉審議会の中間報告において指摘され，そのシステムの核となる基本的なモデルとして「子ども家庭支援センター（仮称）」の設置が提言されている。

1980年代は社会福祉改革の10年であり，90年代はその展開の時代であるといわれている。児童家庭福祉は，社会福祉の一分野である，したがって，新たな児童家庭福祉施策の基本的理念には，社会福祉改革の基本的考え方が反映されていると思われる。周知のように，社会福祉改革の基本的考え方は，「今後の社会福祉のあり方について（意見具申）」（福祉関係三審議会合同企画分科会，1990年3月）のなかで明確にされている。古川<sup>17</sup>は，社会福祉改革の潮流を①普遍化（一般化），②自助化，③自由化（脱規制化），④多元化，⑤分権化，⑥地域化，⑦計画化，⑧総合化，⑨専門職化などのキーワードであらわしている。したがって，児童家庭福祉施策の基本理念の一つである「地域における子ども家庭福祉システムの構築」を検討するにあたって，社会福祉改革の基本的方向である①普遍化，②地域化，③多元化，④総合化・計画化の視点からみていくことにしたい。

### 1) 児童家庭福祉施策の普遍化

① 「保護的な児童家庭福祉施策」から「支援的・予防的・促進的な児童家庭福祉施策」へ  
児童福祉法第1条には，「すべての国民は，児童が身心ともに健やかに生まれ，且つ，育成されるよう努めなければならない。」と規定されているが，これまでの児童家庭施策は，何らかの援助を必要とする子どもや家庭を対象としてきた。しかし，今日の子どもや家庭をめぐる問題は，一部の子どもや家庭の問題ではなくなってきている。今後は従来のような特定の子どもや家庭のみを対象とするのではなく，すべての子どもと家庭を対象に施策を考えていく必要がある。すなわち，従来の要保護児童・家庭に対する「保護的な児童家庭福祉施策」をさらに充実するとともに，すべての子どもと家庭のウェルビーイングを促進する「支援的・予防的・促進的な児童家庭福祉施策」を拡充していくことが求められているのである。

このように，児童家庭福祉分野においても，

児童家庭福祉施策の普遍化が求められているが、普遍化という概念は社会政策・行政論の基本的概念の一つである普遍主義を意味していると思われる。平岡<sup>18)</sup>によると、普遍主義と選別主義は厳密な個別的ミーズ・テストの有無をもって区別され、「特定の範疇(例えば母子世帯)に該当する者全員が受給資格を持つか、ニード判定に基づいて所得・資産と関わりなく受給できる給付・サービスは普遍主義の条件を満たすもの」であるとされている。普遍主義と選別主義をこのように解釈するならば、厳しい所得制限のある保護的な児童家庭福祉施策は選別主義的な施策であるが、所得制限を伴わない保護的な児童家庭福祉施策は普遍主義的な施策であるということになる。したがって、児童家庭福祉施策の普遍化とは、経済的保障を重視する救貧的選別主義的な保護的児童家庭福祉施策から、所得制限を伴わない要保護児童・家庭を対象とする普遍主義的な保護的児童家庭福祉施策へ、さらにはすべての子どもと家庭を対象とする普遍主義的な支援・予防・促進的児童家庭福祉施策の拡大を意味しているといえる。

なお、平岡<sup>19)</sup>も指摘しているように、我が国では普遍主義的サービスは、「応能負担」と結びつけられている。つまり所得制限がないかわりに負担能力に応じてサービス費用を利用者が負担するのは当然であるという考え方が一般化しており、低所得階層にとっては、普遍化がかえってサービスの利用を妨げる場合もある。児童家庭福祉施策の普遍化は、この点を十分配慮して推進していかなくてはならない。

## ② 子育てに関する家庭と社会のパートナーシップ

従来、子どもの養育責任について規定されている児童福祉法第2条を解釈するにあたっては、保護者の責任を第一義的なものとし、国及び地方公供団体による公的責任を第二義的なものとする二分法的な見解がとられてきた<sup>11)</sup>。すなわち、子どもの養育は専ら家庭の責任であり、国及び地方公供団体は、家庭の養育機能が欠けた場合にはじめて事後的、補完的に、代替的に養育の責任を負うとされていた<sup>11)</sup>。

しかし、子どもは将来の社会を担う存在であ

ることや、現代の家庭や地域社会の養育機能が低下してきていることを考えると、国や地方公供団体は、先に述べたようなすべての子どもと家庭のウェルビーイングの促進を目的とする普遍主義的な児童家庭福祉施策を積極的に展開していかなければならない。すなわち「児童の権利に関する条約」第18条においても規定されているように、国や地方自治体は、親の子どもを養育する権利を尊重しながらも、親の自助的養育努力を画一的に要請するのではなく、むしろ親が子どもに対する養育責任を十分遂行できるように、積極的に支援していくことが求められている<sup>11)</sup>。

なお、先に述べたように「児童の権利に関する条約」第18条には、子育ては男女の共同責任であることが明確にされている。従来、子育てはともすれば母親中心になりがちであったので、父親の子育て参加を促進する視点から施策を充実させていくことも重要である。さらに、働く母親の子育て負担は大きいので、仕事と子育てを両立できるような施策を推進していく必要がある。

以上のように、子どもの養育に関しては、保護者(家庭)を中心としつつも、家庭のみにまかせるのではなく、国や地方公供団体をはじめ、企業・職場や地域社会を含めた社会全体で責任をもって支援していかはなければならない。言い換えれば、子育ては、家庭と社会のパートナーシップで行っていくという視点が重要になってきている<sup>3)</sup>。また、エンゼルプランにおいても、基本的視点として「今後とも家庭における子育てが基本であるが、家庭における子育てを支えるため、国、地方公共団体、地域、企業、学校、社会教育施設、児童福祉施設、医療機関などあらゆる社会の構成メンバーが協力してシステムを構築すること」を掲げている。

## 2) 地域社会を基盤にした社会的子育て支援システムの構築(地域化)

かつて子どもたちは、地域社会の中で親族の血縁関係や近隣の協力関係によって養育され、教育されてきた。しかし、近年、産業化に伴う核家族化、都市化の進行によって、家庭は孤立化し、地域社会の近隣関係も希薄化し、子ども



の養育機能が低下しているといわれている<sup>3)</sup>。また、核家族化や母親の就労の増加により、子育てに全責任を負っている母親の負担や苦勞が大きくなり、子育て不安を増大させるとともに子育ての魅力を失わせ、結果的に出生率の低下を引き起こしているのではないかともいわれている。

このように家庭において孤立しがちな子育てを支援するためには、専門機関である保育所、幼稚園、小学校、児童館等を拠点とするフォーマルな社会的子育てネットワークや地域ボランティア活動等のインフォーマルな社会的子育てネットワークづくりが課題となってきている。つまり、従来の「血縁・地縁的子育てネットワーク」にかわって「社会的子育てネットワーク」づくりの必要性が指摘されている<sup>20)</sup>。

従来、地域社会におけるすべての子どもを対象にした児童福祉サービスは、いわゆる子どもの「健全育成」活動として実施されてきた。この健全育成活動は、主に小学校高学年から中学にかけての児童に対する非行防止活動や、就学前児童や小学校低学年児童に対する遊びの指導や放課後対策などを中心に広く展開されてきた<sup>11)</sup>。しかし、ここで言う地域社会を基盤にした児童家庭福祉施策とは、すべての子どもや家庭の生活基盤となっている地域社会のなかで、先に述べたすべての子どもと家庭のウェルビーイングを促進するために、普遍主義的な施策を推進していくことを意味している。したがって、国や地方自治体は、子どもや家庭にとって身近な地域社会のなかに、すべての子どもや家庭を支援するためのシステム、すなわち「社会的子育てネットワーク」を整備し、より専門的な援助を提供できる「社会的子育て支援システム」を構築していくことが求められているのである。

### 3) 「画一的サービス」から「高品質の多元的サービス」へ（多元化）

これからの子供や家庭に関する支援策の内容や提供形態は、「最低限の画一的サービス」から「高品質の多元的サービス」へと広がりを持たせることが必要である。つまり、特定の価値観や家庭像を前提にして「サービスに子供や家庭を合わせる」のではなく、多様な子育ての姿を

認めた上で「子供や家庭のニーズにサービスを合わせる」ことが求められている<sup>3)</sup>。

これまでの児童福祉施策は、要保護家庭を対象に児童福祉施設への入所措置を中心に展開されてきたので、その内容や形態は「最低限の画一的サービス」になる傾向があり、選択の余地も少なかった。しかし、近年の生活水準の向上や価値観・生活様式の多様化にともなって、子どもや家庭のニーズも個別化、多様化してきており、また先に述べたような地域社会を基盤にした社会的子育て支援システムを展開していくためにも、児童家庭福祉サービスの多元化や高品質化が求められるようになってきている。

このような高品質の多元的な児童家庭福祉サービスをいかにして開発し、提供するかということが、児童家庭福祉サービスの供給体制の課題となってくる<sup>11)</sup>。つまり公的サービスシステムと非常利的組織・ボランティア活動・企業などの私的サービスシステムをどのように組み合わせていくかということが問題となってくる。また、それに伴う利用申請手続き、利用決定手続き、利用料などにかかわる利用体制を、利用者の視点からいかにして整備するかということも重要な課題となってくるであろう。

### 4) 児童家庭福祉施策の総合化と計画化

#### ① 児童家庭福祉施策の総合化

これからの児童家庭福祉施策は、従来の枠組みを広げ、教育、労働、住宅等他分野の連携を強化するとともに、その実施体制は、高齢者、身体障害者にかかわる施策との整合性を勘案しつつ、住民に最も身近な地域（市町村）を基盤として総合的・計画的な推進が図られるようにしていくことが必要である<sup>3)</sup>。

柏女<sup>9)</sup>も指摘しているように、これからの児童家庭福祉施策は、「点の施策」から「面の施策」へ転換を図ることが必要である。すなわちこれまでの児童福祉施策は、どちらかといえば、単一（個）を対象に、単一サービスを、単一供給主体により、単一の手法で提供する「点の施策」であった。しかし、先にも述べたように、子どもや親の福祉ニーズは多様化してきているので、今後は、こうした個別の施策をそれぞれ拡充しつつも、複数（家庭・地域）を対象とする、複

数のサービスを複数の供給主体により、複数の手法・仕組みで提供する「面の施策」へと転換を図っていくことが必要である。

このような「面の施策」を推進するためには、先に上げた「高品質で多面的なサービス」を拡充すると共に、教育、労働・建設・司法等他分野の施策との連携を強め総合的な施策を展開していかななくてはならない。

## ② 児童家庭福祉施策の計画化

以上のような地域社会を基盤にした多面的・総合的な児童家庭福祉施策を推進するためには、子どもの身近な生活環境を想定した児童家庭福祉施策の計画化が必要になってくる。

すでに高齢者福祉の分野では、1990年の「老人福祉法等の一部を改正する法律」により、1993年度内に全国の都道府県・市町村に対して老人保健福祉計画の策定が義務づけられた。また1993年に成立した障害者基本法において、国、都道府県、市町村における障害者基本計画策定が規定された。児童家庭福祉の分野でも、母子保健事業については、1994年に母子保健法の一部改正があり、1997年より市町村に委譲されることになった。また、すでに述べたように、1994年12月に「今後の子育て支援施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」が策定され、大蔵・厚生・自治の3大臣合意により「当面の緊急保健対策等を推進するための基本的考え方（緊急保育対策5か年事業）」も決定された。さらに、1995年度予算において「子どもにやさしい街づくり事業」のメニューとして「児童育成基盤整備等推進事業」を新設し、モデル的に10都道府県、100市町村を対象に計画（地方版エンゼルプラン）の策定のための費用を補助することになった。そして、この「地方版エンゼルプラン」の作成の取組を支援するために、1995年3月にこども未来事業団の研究事業として、「地方児童育成計画指針策定委員会」が設置され、同年6月に「児童育成計画策定指針」も発表された。

以上のように、児童家庭福祉の分野においても、児童家庭福祉施策の計画化が進行しつつあるが、今後、児童福祉法等を改正し、「老人保健福祉計画」と同様に、国・都道府県・市町村レベルのエンゼルプランの策定を義務づけていく

ことが必要になってくると思われる。

## おわりに

以上述べてきたことを要約すると、今後の児童家庭福祉施策の基本方向は、男性も女性も「豊かさゆとりを実感できる社会」を実現していくことである。このような社会を実現するためには、「家族全員参画型家庭」を指向し、地域社会を「福祉コミュニティ」に再生し、「男女共同参画型社会」を構築していくことが必要であり、子どもの遊びが豊かに展開されるような環境づくりを図っていかなければならない。

このような家庭、地域社会、全体社会を実現するための児童家庭福祉施策の基本理念としては、まず第一に「子どもの権利保障」、そして第二に「地域における子ども家庭支援システムの構築」があげられる。子どもの権利を保障するということは、①子どもを権利行使主体として位置づけ、②子権を尊重し、③子どもと家庭のウェルビーイングを促進していくことである。また、地域社会においてすべての子どもと家庭を支援するシステムを構築するということは、①児童家庭福祉施策の普遍化を図ること、つまり、社会全体で協力し、責任をもって、家庭における子育てを支援するための支援的・予防的・促進的児童家庭福祉施策を推進し、②地域社会を基盤とする社会的子育てシステムを構築し、③高品質で多面的なサービスを供給し、そして④児童家庭福祉施策の総合化と計画化を図っていくことである。

今日、「子どもの権利保障」と「地域における子ども家庭支援システムの構築」は、児童家庭福祉施策の政策課題として認識されている。したがって、今後、児童家庭福祉施策の方向づけと財政支援の裏づけがあれば、政策決定され、政策実施の局面に移されることになる。またその過程で法制化が図られることも期待できる。先に述べたように「エンゼルプラン」には、予算はつかなかったが、文部省・厚生省・労働省・建設省によって合意され、方向づけはなされた。今後、エンゼルプランで提起された施策をさらに検討し、財政支援の裏づけがされ、全面的に実施に移されることが期待されている。その過

程で当然、児童福祉法等の関連法の整備も必要になってくるであろう。

## 文 献

- 1) 京極高宣(1995) 社会福祉学とは何か ― 新・社会福祉原論 ―, 初版, 全国社会福祉協議会, 東京, pp128-130.
- 2) 八重樫牧子(1995) 今後の児童家庭福祉施策の基本方向, 川崎医療福祉学会誌, 5(1), 109-120.
- 3) 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, 100-110.
- 4) 丸山元彦(1994) 日本政府の取組 子ども家庭福祉情報, 8, 30.
- 5) 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.
- 6) 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7巻 現代家族と社会福祉. 初版, 有斐閣, 東京, pp150-190.
- 7) 深谷昌志(1983) 孤立化する子どもたち. 初版, 日本放送出版協会, 東京.
- 8) 深谷昌志(1991) 無気力化する子どもたち. 第4版, 日本放送出版協会, 東京.
- 9) 柏女霊峰(1995) 現代児童福祉論. 初版, 誠信書房, 東京, pp64-76.
- 10) 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.
- 11) 古川孝順(1992) 児童福祉改革 ― その方向と課題 ―. 4版, 誠信書房, 東京, pp19-74.
- 12) 永井憲一・寺脇隆夫(1990) 解説・子どもの権利条約. 初版, 日本評論社, 東京, p72.
- 13) 網野武博(1994) 父母の第一義的養育責任. 子ども家庭福祉情報, 9, 8-11.
- 14) 高橋重宏(1994) ウェルフェアからウェルビーイングへ. 初版, 川島書店, 東京, pp155-159.
- 15) 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, 6.
- 16) 菊地幸子(1993) 自立. 京極高宣監修, 現代福祉学レキシコン, 初版, 雄山閣出版, 東京, p31.
- 17) 古川孝順(1991) 社会福祉のなかの児童福祉. 社会福祉研究, 52, 28.
- 18) 平岡公一(1993) 普遍主義/選別主義. 京極高宣監修, 現代福祉学レキシコン, 初版, 雄山閣出版, 東京, p133.
- 19) 平岡公一(1989) 普遍主義―選別主義の展開と検討課題. 社会保障研究所編, 社会政策の社会学, 初版, 東京大学出版会, 東京, p88.
- 20) 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, 124-132.