

「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（子供の未来別プラン研究会）」報告書

平成5年7月29日

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）

はじめに

近年、我が国の合計特殊出生率は、総人口の減少を招かないために必要とされる水準（置換水準2.08）を大きく下回って平成4年には1.50となり、かつ、引き続き低下の傾向を強めている。今後21世紀にかけて「高齢化」が急速に進むことが予想されている中で、過度の「少子化」は、我が国の社会経済に大きな影響を与えることが予想される。すなわち、将来の労働力の需給バランスを崩し、経済成長の低下要因となるほか、将来の社会保障負担や老人等の介護負担を増加させることなどが考えられる。また、子供同士のふれあいの機会を少なくさせ、広場や原っぱなどの子供の遊び場の減少とあいまって、「遊び」を通じて子供が豊かな個性と創造力をかん養し、社会適応能力を習得することを困難にさせることも指摘されている。

このような事態に対応するためには、かつてのような「産めよ増やせよ」という短絡的アプローチではなく、出生率低下の背景となっている「希望する子供数と現実の子供数のギャップ」などの要因を客観的に分析し、これを解消する政策努力が求められよう。

我が国では、近代化による雇用者世帯の増加にとともに、「男は仕事、女は家事・育児」という性別役割分担が定着してきたが、高度経済成長がもたらした様々な社会的変化を受けて、核家族世帯が主流になるとともに、地域社会における地縁的つながり

が希薄化し、個人生活の自由度が増すことと裏腹に、これまで家庭や地域社会が担っていた育児機能が低下するようになった。

このような中で、女性の高学歴化が進み、女性の社会参画意欲が高まるにつれ、女性の雇用就労の一層の増加、就労形態の多様化が進んだが、育児と就労とが両立できる社会的環境が十分整っていないため、女性は結婚や出産に当たって、「仕事か、結婚・出産か」の選択を迫られるようになった。また、家事・育児に専念する専業主婦の場合でも、従来のような家族や地域からの援助を期待できない中で

「孤独な」子育てを強いられるようになってきた。

これらが「希望する子供数と現実の子供数のギャップ」の社会的背景であろう。

これらの問題は、もはや国民の一部の問題ではなく、全ての家庭の、また、全ての子供たちの問題でもある。

戦後の児童福祉行政は、戦争で親を失った要保護児童、非行児童の保護対策から出発した。昭和22年に制定された「児童福祉法」は、要保護児童対策として「児童虐待防止法」や「少年教護法」のほか、生活保護法の託児事業を承継するとともに、その冒頭に崇高な児童福祉の基本理念を掲げ、次の社会の担い手である児童一般の健全育成と積極的福祉増進を目的としたものであった。しかし、疲弊した国民経済の下では、児童家庭施策の重点が、当面、要保

護児童対策に置かれたのもやむを得ないものがあった。

その後の経済復興、高度経済成長を経て、国民経済が戦後の貧困を克服し、物質的な豊かさを享受できるようになると、それまで不十分であった障害児対策、母子家庭対策が推進されるようになった。また、急速な経済成長の過程で労働力が逼迫し、女性の雇用就労が増加するにともない、昭和40年代以降、保育所の整備が急速に進められてきた。さらに、地域社会においては、工業化、都市化、交通網の整備が進み、子供の遊び場が少なくなる中で、児童館、児童遊園の整備などの児童健全育成対策が講じられてきた。

このように、我が国の児童家庭施策は、各時代の要請に応じて段階的に発展してきたが、今後は、児童福祉法制定時の原点に立ち返って、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を展開させていかなければならない。

おりしも、来年には、家族に関する関心を高め、

関連施策の推進を図ろうとする「国際家族年」を迎えようとしており、また、世界的な視野から子供の健全育成を目指す「児童の権利に関する条約」の批准に向けての議論も活発になってきている。

今こそ、「伸びやかで生き生きとした子供と家庭を中心とする社会」の再生を目指すべきときであり、子供が成長する基盤である家庭（家族）に対する社会的支援を強化し、「安心して子供を生み育てられる社会」、「育児と就労が両立できる社会」を築き上げていくことが求められている。

また、このような子供と家庭に着目した社会を築いていくことは、同時に、いわゆる「生活大国」として、ゆとりを日々の生活の中で実感し、多様な価値観を実現するための機会を等しく与えられた社会を目指す上でも重要である。

本研究会では、こうした観点から、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、以下のとおり提言するものである。

1 今後の児童家庭施策の理念と基本方向

(1) 豊かさとゆとりを実感できる社会の実現

男性にとっても、女性にとっても、「安心して子供を生み育てられる社会」、「育児と就労が両立できる社会」を実現することは、同時に、国民1人1人が豊かさとゆとりを日々の生活の中に実感でき、多様な価値観を実現するための機会が等しく与えられた社会を実現することでもある。

次代を担う子供たちの健全育成を図るため、子供が成長する基盤である家庭への支援の強化やコミュニティの再生等が求められている。

(コミュニティの再生)

経済成長の加速化とともに、人口の都市部への集中、雇用者の増加等が急速に進み、農村部では過疎化、高齢化により、都市部では若年層の流入人口の増加により、地域社会（コミュニティ）の血縁的、地縁的絆が薄れていった。特に、都市部の雇用者層では、その日常生活において地域社会への依存が少

なく、若年世代が都会生活の「匿名性」を好むことも手伝って、都市部におけるコミュニティの希薄化が一層進行したものと考えられる。その結果、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子育て家庭の育児不安を助長させていくことになった。

こうした地域社会の状況下では、もはや従来型の血縁、地縁や経済的互助を絆とするコミュニティの存続は困難となっている。今後、地域社会の構成員1人1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。

(男女共同参画型社会の構築)

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へは進んできているが、実態としては、今なお「男は仕事、女は家事・育児」という男女の性別役割分担意識が根強く

残っている。特に、就労環境において、出産・育児等による中断を補完する制度が十分でないことや、年功序列・終身雇用制による賃金・処遇体系も影響していたと思われる。その結果、男性と女性が各々の生活において「仕事」と「家事・育児」へ一方的に偏重することとなったため、物質的豊かさとは裏腹に身体的、精神的負担感が男女とも増加していった。

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」の構築が必要とされている。

（家族全員参画型家庭への指向）

昭和40年代以降、女性の高学歴化が進み、産業のソフト化、サービス化と相まって女性の社会参画が急速に進み、女性の生き方が家庭に入るもののほかに、仕事、社会活動などに多様化するようになった。にもかかわらず、男性の家事・育児への参加が得られないために、就労する女性は、家事・育児と仕事を一人で負わざるを得なくなっている。

最近の晩婚化、非婚化の増加傾向や近年の出生率の低下は、子供を生み育てることに伴う負担や苦勞が喜びや楽しみを上回り、子育てに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。

豊かさゆとりのある生活の実現のためには、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「家族全員参画型家庭」の方向が指向されることが望ましい。

そして、家庭に対しては、健やかに子供を生み育てるための様々な角度からの社会的な支援策を思いきって拡充することが求められている。

（子供の「遊び」の再評価）

「少子化」による子供の数の減少、「知的学習」への偏重、都市化による広場や原っぱなどの遊び場の減少等により、地域における「子供の世界」の成立が難しくなり、その結果、子供どうし、特に異年齢児間のグループ交流（遊び）が減少し、屋内型や単独型の遊びが増加している。

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ものである。また、子供は、様々な人々との交流を通じて、

年長者からの伝承、年少者の世話、物事の計画、実行等社会的生き方を体験的に学び、それが、成人後の自立と社会の担い手としての自覚や他の人々への思いやりを育てていくのである。こうしたことは、家事への関わり、ボランティア等の地域活動等様々な分野での体験についても同様である。

今後は、子供の「遊び」が豊かに展開し、地域の人々との交流、家事、地域活動等へ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必要がある。

（2）児童家庭施策の基本理念

（児童家庭施策の普遍化）

児童福祉法第1条は「すべての国民は、児童が心身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。」と定めているが、従来の「児童福祉」は、要保護児童、母子家庭等に対する対策を中心に発した経緯もあって、主として家庭の養育機能を代替する二次的な施策を中心として実施されてきた。

しかし、今日、一般の児童、家庭においても種々の問題を抱えるようになってきているので、今後の児童家庭施策は、従来のように特定の児童・家庭のみを対象とするのではなく、すべての子供の健全育成を対象とすると同時に、子供の生活の基盤である家庭やそれを取り巻く地域社会をも視野に入れて対応していく必要がある。

また、このような児童家庭施策の思いきった展開を図るためには、戦後46年間経過した「児童福祉」という概念を再点検し、新しい息吹を持ったものに再生させる試みも必要なことである。

国連などの国際機関や欧米諸国では、救済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つつあり、このことは、我が国における児童福祉理念の議論に示唆を与えるものであろう。

（子育てに関する家庭と社会のパートナーシップ）

児童福祉法第2条においては、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」と規定されている。

従来、児童の養育は専ら家庭の責任であり、国及び地方公共団体は、家庭の養育機能が欠けた場合にはじめて事後的に責任を負う形で対応されてきた。

しかし、子供が将来の社会を担う存在であることや家庭や地域社会における育児機能の低下などを考えると、子育てに関しては、保護者（家庭）を中心としつつも、家庭のみにまかせることなく、国や地方自治体をはじめとする社会全体で責任を持って支援していくこと、言い換えれば、家庭と社会のパートナーシップのもとに子育てを行っていくという視点が重要である。

（権利主体としての子供の位置づけ）

「児童の権利に関する条約」は、子供の保護に関する親、国、地方自治体及び社会の共同責任とともに、「権利行使の主体としての子供」という視点を打ち出している。

児童家庭施策を推進し、個別の援助を進めるにあたっては、最大限、子供自身の意見も反映する努力が必要であり、さらに、自己の意見を表明する力の弱い子供たちについても、そのニーズに添った「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を整備すべきである。

なお、子供の「健全育成」を図っていくに当たっては、子供を一定の方向に導いていくという側面の

み強調するのではなく、子供が生まれながら有している成長、発達の可能性を最大限発揮できるように支援していくという視点が重要である。

（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）

児童家庭施策の対象が、すべての子供、家庭、地域社会に拡大していく中で、可能な限り子供が生まれ育ち生活する基本的な場である家庭・地域社会において育成されるよう、必要な施策を予防促進的に展開していくことが求められている。

また、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」のみから「高品質の多角的サービス」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と言える。

さらに、児童家庭施策は、従来の枠組みを広げ、教育、労働、住宅等他分野の施策との連携を強化するとともに、その実施体制は、老人、身体障害者にかかる施策との整合性も勘案しつつ、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。

2 児童家庭施策への具体的提言

（1）子育て家庭への多様なサービス提供

（子育てについての相談、支援体制の充実）

都市化や核家族化が進み、子育て家庭が孤立化する中で、育児不安を有する母親が増加している。こうした事態を放置すれば、「子育ては楽しいものではない。」という社会的な風潮を助長するのみならず、児童虐待といった深刻な問題に発展することも懸念されている。

このような意味で、子育てについての相談支援施策は、子育て家庭を社会的に支援し、子供たちの健全な育成を支えるための基礎的、予防的なサービスである。このため、少なくとも児童相談所を人口50万人に最低一か所は設置して、専門的機能の強化を

図るとともに、福祉事務所に設置されている家庭児童相談室についても、そのあり方を見直し、地域住民に身近な相談体制を整備していく必要がある。各種児童福祉施設においても、「保育所地域子育てモデル事業」のように、その機能を地域に幅広く開放していくことなどの施策を一層推進する必要がある。

また、今後、子育てをする親に対してはもちろんのこと、子供たち自身に対しても、休日、夜間等においても手軽に相談ができる体制づくりを進めていくことが求められている。さらに、民間主体によるものを含めた各種相談機関相互が、その機能をよりよく発揮できるように、広域的かつ相互に情報交換を行うネットワークを構築することも必要であろう。

なお、平成6年1月に発足予定の主任児童委員については、地域における身近な相談相手として種々

の活動が期待されている。家庭児童相談室とあわせ、主任児童委員の児童福祉法等における制度的位置づけについての検討が望まれるところである。

（多様で弾力的な保育サービスの提供）

保育対策は、女性の就労と子育てを支援する中心的施策として大きな役割を果たしているが、各方面から広範な問題提起もなされているところである。

保育対策の具体的なあり方については、本年2月に設置された「保育問題検討会」における議論にゆだねることとするが、本報告書で提言している、児童家庭施策の理念と基本方向に沿って、多様で弾力的な保育サービスの提供が促進されることを期待したい。

なお、今後の保育対策の検討に際しては、「病（後）児保育」、「休日保育」といった新しいニーズへの対応や、子育ての負担を社会全体で支援していく視点からの保育料の適正化・公平化、さらには民間育児サービスの役割の適切な評価という視点も重要であると考えらる。

（良質な民間育児サービスの確保）

いわゆる男女雇用機会均等法の制定等を契機に女性の雇用分野は著しく拡大し、「総合職」のような不規則な残業を伴う職種や、三交替制勤務を伴う職場にも女性の参画が進みつつある。

こうした女性たちは、子育て支援に関し、極めて多種多様なニーズを有しており、また、相当の費用を負担してでも、それぞれのニーズに応じた即時性のあるサービスの利用を必要としている。

公的サービスが、多様なニーズへの対応を指向し弾力化を図るべきことは当然のことであるが、極めて個別的なニーズについてまで、地域を基盤とする公的サービスで対応するには限界があり、また、必ずしも効率的なことではない。

したがって、公的サービスの一層の充実を図る一方で、ベビーシッターや小規模保育施設などの民間育児サービスのうち一定水準以上のものについては、その果たしている役割を適切に評価し、良質なサービスの供給確保に向けた誘導策を講じていくことが必要である。

この場合、行政に特に求められるのは、安全性をはじめとするサービスの質の確保ということであり、当面、事業者団体等による自主規制や職員の資質向上のための研修強化に向けての指導、サービスごと

のガイドラインの策定などを重点に取り組むべきである。

また、純粋な市場ベースの民間サービスとは異なるが、事業所内保育施設については、勤務時間にあわせた保育時間の設定など、認可保育所を補完するものとして重要な役割を果たしており、保育の質の向上や運営の安定を図る観点から、公的助成の拡充を検討すべきである。さらに、社会福祉法人が経営を受託する「企業委託型保育サービス」を発展させ、通勤における利便性を考慮した場所（例えば、大都市近郊の駅周辺）に共同利用方式による事業所内保育施設を設置するというような試みも検討の価値がある。

なお、行政が事業所内保育施設や民間育児サービスに対し、適切な指導を行い、また、利用者に適正な情報を提供していくためには、正確な現状把握を行うことが不可欠であり、児童福祉法上、認可保育施設以外として整理されている分野について、例えば、一定以上の規模の施設について届出制度を導入するといった措置についての検討も必要であろう。

（専業主婦も視野にいたる子育て支援対策の展開）

これまでの子育て支援対策は、両親のいずれかを欠く家庭や、母親が就労している家庭を対象とするものであり、いわゆる専業主婦については、比較的「めぐまれた家庭」として、ほとんど視野に入れることなく推移してきた。女性の社会参画と子育てを両立させるといった観点からの対策については、すでに、繰り返し述べた通りの重要性を持つものであるが、一方で、子育てに専念するという選択を行った女性（母親）への社会的な支援も必要とされてきている。

専業主婦も、雇用の中断により得べかりし所得を喪失するという意味での「機会費用」を負担していることについては、女性の自己実現や老後生活への備えという観点からの就労継続も増加している中で、より重視される必要がある。

加えて、「密室」とも言える子育ての姿が増加している状況を踏まえれば、保健所、保育所、児童館等における育児相談支援など、子育てに孤軍奮闘する専業主婦への社会的支援を格段に強化することが求められている。

また、専業主婦に対して、子育てが一時的に困難になった場合の保育所、乳児院での一時的保育やし

ョートスティを充実していくこと、時には、子育てを離れた「リフレッシュ」の時間がもてるようなサービスを提供していくことなど、幅広い支援対策を検討していく必要がある。

（子育て支援という観点に立った母子保健・医療対策の展開）

わが国の母子保健医療は、世界でも最高水準に達しているが、育児不安を有する母親や働く妊産婦の増加に対応し、子育て支援という観点に立った施策の推進が求められている。このため、保健指導の推進、思春期にある中、高校生の育児体験学習の充実等を図るとともに、今後さらに進むことが予想される出産年齢の上昇に対応した安全な分娩確保の体制づくりを行っていくことが求められている。なお、保健指導等にあたっては、母と子の心のつながりに十分配慮し、育児を行う母親等に対する精神的支援（エモショナルサポート）の強化を図っていく必要がある。

また、助産施設等についても産褥期における妊産婦や母親の保健指導や子育て支援などの新しいニーズに対応した機能を発展させていく必要がある。

（２）地域ぐるみの児童健全育成対策の積極的推進

（子供にやさしい町づくり）

都市部における広場や原っぱなどの遊び場が減少するとともに、都市型の生活様式が普及し、戸外の子供どうしの遊び時間が縮小した結果、子供たち自身が地域社会の中での様々な人々とのふれあいから社会性や思いやりを学ぶ機会が減少している。

今後、コミュニティの様々な構成員が、両親とともに子供たちの健やかな成長を支え合う仕組みを創出し、また、子供たちが伸び伸びと安心して遊べる場や機会を拡充する必要がある。また、街路、公園、公共施設、公共交通等においても、子供や妊産婦に配慮した段差解消、保育室の整備や優先利用の配慮などの改善が求められている。

このような観点から、市町村を中心として、地方の特性に応じて各種の事業を総合的に取り組む「子育てに注目した町づくり（子供にやさしい町づくり）」を推進していく必要がある。

なお、家庭や地域における子供の事故防止のため

の方策についても検討を進める必要がある。

（児童健全育成のためのボランティア活動の振興）

「子供にやさしい町づくり」には、地域住民の参加が極めて重要な要素である。

我が国においても、近年、ボランティア活動への関心が高まりつつあるが、子供の健全育成分野においても、様々な世代が、子供たちに対し、遊びを伝え、体験を語るなど、その知恵と体験を活用して気軽に参加できる活動の場と機会の広がりが望まれている。また、中・高校生の年長児がボランティア活動や育児体験を通じて地域活動に参加し、体験を積むことは、子供自身の健全育成及び将来のボランティアの育成の上からも効果的であり、今後発展させていく必要がある。さらには、青年男女もボランティア活動により子供との交流を通じて子供と触れ合い、子育ての意義について考える機会を持つようにすることは、彼らが次の子育て世代となっていくことを考えると大きな意義を持つものである。

ボランティア活動については、本来自主的な活動であるが、行政としても、その自主性を尊重しつつ、活動の推進のために必要な基盤整備を図る必要がある。

（放課後児童対策の充実）

昼間保護者のいない小学校低学年児童のための放課後児童対策については、就学前児童に対する保育サービスの実施状況に比較すると、その取組みがまだ不十分といえる。

放課後児童対策は、女性の就労の支援と次代を担う子供の健全育成の両面から、今後とも積極的かつ計画的に整備を促進する必要がある。また、その事業内容についても充実を図るとともに、事業の弾力性を損なわない範囲で、健全育成対策としての法的位置づけを明確にし、全国的な普及を図っていく必要がある。

（児童館の機能の積極的再評価と計画的整備）

現行の児童福祉法では、児童館は、「児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする」児童厚生施設の一つとして位置付けられている。しかし、今後は、例えば放課後児童対策、年長児のボランティア活動等の健全育成事業の拠点としての役割、地域の自主的な健全育成活動や家族交流・子育てグループを支援する役割などが期待されているところである。このため、

児童館で行う事業内容の充実や地域のニーズに応じた多様な形態の施設整備と併せて、その法的位置付けも再検討することが必要である。

さらに、市町村における健全育成活動を推進するため、その拠点としての児童館の機能を積極的に評価し、計画的な整備を図る必要がある。児童館の配置については、児童館的な役割を果たし得る他の社会資源と併せて、子供たちが歩いて通うことができる距離、すなわち、おおむね小学校区に一か所程度の整備を目標とすべきと考える。

また、中学生や高校生の社会参加活動や友好活動の場としての機能を持つ大型児童センターについても、生活圏に合わせた整備が図られるべきである。さらに、地域の児童館活動の中核として、現在11県にしかない県立児童厚生施設を全県に順次整備し、県内の児童館活動の指導、児童厚生員等の養成・研修、健全育成に関する研究・資料収集、地域の健全育成活動に関する情報の収集・提供等の活動を行う必要がある。

なお、「児童館」という名称については、小学生以下の低年齢児対象の施設というイメージが強いという指摘もあるので、中・高校生の年長児や家族の交流の場、あるいは地域の健全育成活動の拠点というイメージも含めて、例えば「育成センター」、「子供プラザ」等の名称とすることも検討されてよい。

(3) 子育て家庭の経済的負担の軽減

(児童手当制度をめぐる議論への視点)

子供を養育する家庭の家計の状況を時系列的にみると、子供が小学校に就学するまでの期間と、子供が高校に就学した以降の期間において、消費性向が高いという傾向がみられる。小学校就学前については、母親の出産に伴う離職による所得の減少が、また、高校就学以降については、塾の費用等を含めた教育関係支出の増加が、それぞれの期間における消費性向の高さの主たる原因となっており、このような子育てに伴う家計の圧迫が、子育てに関する負担感の増加につながっていると考えられる。

平成3年に行われた児童手当制度の改正は、特に低年齢の乳幼児を持つ家庭の経済的な支援の必要性に対応したものである。児童手当の給付額や支給期間について議論する場合には、子育て家庭の持つ多

様な支援の必要性、子供のいない家庭との負担の公平性などについて詳細な分析を行った上で、教育費負担に着目した特定扶養控除をはじめとする税制における扶養控除や、企業における家族手当制度など同様の経済効果を持つ制度の存在も視野に入れた、総合的な検討を行っていく必要がある。

(児童手当の福祉施設事業の充実)

また、経済的負担もさることながら、子育てのために必要なサービスが身近に十分に用意されていないことが、子育て家庭にとって、より深刻な問題として指摘されている。このため、まず、児童手当制度の福祉施設事業を拡充し、公的には対応が困難であり、かつ、市場原理だけでは供給が困難な子育てのための育児支援サービスの供給を可能にする事業や子育てを支援していく環境づくりを重点的に実施していくというのも、今後の児童手当のあり方の一つの有力な方向であろう。

とりわけ、児童健全育成や子育て支援の分野においての地域住民の参加による活動や民間主体の自主的な活動については、これまで論じてきたように、子育て支援のサービスの厚みを増し、地域において子どもが健やかに生まれ育つ環境をつくり上げるために不可欠な要素であるので、その基盤整備を図るための基金の設立について検討すべきである。

これらの活動を通じて子育て支援対策が充実し、母親の就労の継続が可能となっていくことにより、結果として子供を養育する家庭の経済的負担感が軽減することにつながるともいえる。

(教育、労働、税制、住宅対策など関連分野における子育て家庭への配慮)

子育て家庭の経済的負担の軽減を図っていくためには、「子育て」を社会的に評価する仕組みを狭い意味での児童家庭施策を超えて、社会保障制度の分野はもとより、教育、労働、税制、住宅政策などの関連制度に導入することが求められている。特に、育児休業中の所得水準の低下と育児関連支出の増大による負担感を解消するため、育児休業を取得する勤労者に対する経済的援助のあり方について、検討が進められることを期待したい。

また、学齢前の子育て家庭に対する保育料負担をはじめとする経済的負担を軽減するための税制上の配慮についての検討も必要である。

さらに、子供が高校生以降の時期については、家

庭教育費も含めた教育費支出が大きな負担となっている現状にかんがみ、教育費の負担軽減策も望まれるところである。

また、都市圏においては、世帯用の良質で低廉な賃貸住宅の供給が不足しており、子供の数や成長に合わせての住み替えの困難さが出生率を下げる要因となっているとの指摘もあり、良質な賃貸住宅の供給促進とあわせ、若年世帯や多子世帯の家賃の負担軽減策についても研究すべき課題と考える。

(4) 障害を持つ子供や家庭環境にめぐまれない子供に対する支援の強化

(障害児対策、養護対策等の一層の推進)

障害を持つ子供や家庭環境にめぐまれない子供に対する施策は、児童福祉の原点ともいえるべき重要な政策分野である。

一般家庭も含めた子育て支援という新しい視点に立った施策の展開を図る一方で、きめ細やかな配慮のもとに、障害児対策や養護対策等の一層の充実に努めていく必要がある。

すなわち、障害児対策については、「国連・障害者の十年」における取り組みを発展させ、「新長期計画」に基づき、重度障害児の施設整備と在宅対策の一層の推進を図ることや、早期発見から早期療育までの診断、療育を一貫して、総合的に行う体制の整備等が求められている。

また、養護対策については、児童虐待をはじめとする多様な問題が生じていること、非行や不登校などを複合する事例が増加していることなどから、学校、青少年センター等関係機関の連携のもとに、地域ぐるみで取り組みを行っていく体制の整備が求められている。

さらに、いわゆる「ひとり親家庭」対策では、母子家庭対策に比べ、父子家庭対策の不十分さが指摘されており、離婚の増加を踏まえ、ひとり親家庭対策全体の充実が必要とされている。

なお、慢性疾患により長期にわたる療養生活を続ける子供たちについても、保健所を中心として、医療、福祉、教育との連携を図りつつ相談指導を行い、「親の会」の自主的な活動の支援を行うなど関連施策の充実を図る必要がある。また、治療を受けるために遠方から来院する子供たちや家族のための宿泊

施設についても検討を行っていく必要がある。

(家族と家庭へのアプローチの強化)

特に、障害児対策や養護対策を考える場合の視点として強調したいのは、子供たちの属する家庭や家族に対する支援ということである。

障害児に対する早期対応や在宅療育の継続においては、家族の果たす役割が極めて重要であり、家族に対する早期からの継続的支援システムの整備を進めていく必要がある。

養護対策についても、入所児童の処遇にとどまらず、出身家庭への積極的働きかけや、家庭復帰に向けての、あるいは復帰後の在宅支援プログラムの整備等を行うことにより、家庭復帰の促進等を図るとともに、里親や保護受託者を一層普及させるために、その制度的改善を図ることも望まれる。

また、家庭内で潜行しがちな虐待等の問題については、早期対応を可能とするため、家族に対する相談、助言を行う幅広い地域ネットワークを作り、保護者や子供が多様なサービスを選択できるようにしていく必要がある。さらに、虐待等の問題の深刻化を防ぐため、専門職による経済的な家庭支援プログラムの創設についても検討していくことが必要であろう。

(総合的サービス提供を可能にするための施設体系の検討)

さらに、障害児対策や養護対策に関しては、相談活動など地域社会に板づいた活動を各施設が強化していくとともに、多様なニーズに対応した総合的サービス提供を可能にする施設体系についての検討も必要である。

障害を持つ子供のための施設は、精神薄弱児施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設など、障害種別ごとに細分化された体系となっている。細分化された施設体系は、療育内容の専門化、高度化を促進するという効果があるものの、重複障害などへの総合的対応については限界もある。今後、専門性と総合性が両立し得るような施設体系についての検討が望まれる。

また、養護問題に関しても、入所児童の状況の変化を踏まえ、養護施設、乳児院のほか、虚弱児施設、情緒障害児短期治療施設、教護院なども含め、施設の機能と体系についての検討を進めていく必要がある。なお、養護施設、教護院、母子寮等について

は、現代的意義付けを明確にするため、例えば「児童ホーム」、「児童自立センター」、「ファミリーホーム」等の名称も検討されてよい。

(5) 身近で総合的な行政体制の整備

(広がりや厚みのある行政)

従来の児童家庭施策は、個別の切迫したニーズに対応しつつ要保護児童対策、障害児対策、保育対策など、それぞれの分野ごとに発展を遂げてきたが、各分野の連携が、十分でなかった面もみられる。

今後は、「子育て支援」という観点を中心に、児童家庭施策の各分野の整合性に配慮し、さらに、保健医療、教育など関連分野との連携を図りつつ、国、都道府県及び市町村それぞれが、広がりや厚みのある施策を展開していく必要がある。

(市町村を中心とする行政体系への再編成)

広がりや厚みのある児童家庭施策を進めていくためには、住民に身近な市町村の役割を重視するという観点に立ち、都道府県の児童相談所を中心としている現在の行政体系について見直しを行っていくことが必要である。

保育対策を除く児童福祉行政の体系が、都道府県の児童相談所を中心としているのは、個々の発生件数が比較的少ない多種多様な問題への対応という観点から広域性を有すること、また、自己の権利を主張しにくい立場にある児童の「最善の利益」を確保するという観点から専門機関の強い関与が求められること等の理由があげられている。

しかしながら、一方では、老人福祉や身体障害者福祉の分野で先行しているように、地域住民に対する直接的福祉サービスは、可能な限り、身近な行政主体である市町村で行うことが望まれている。特に、障害児対策の分野では、児童から成人に至る一貫した行政体系の整備という観点からも市町村の果たす役割への期待が大きい。

児童福祉行政においても、老人福祉や身体障害者福祉における制度改正の施行状況を視野におさめつつ、児童福祉の各分野、さらには各分野で提供される個々のサービスの特性も踏まえた都道府県と市町村の新たな役割分担について、関係者間で本格的な検討が開始されることを期待したい。

市町村の役割を重視した児童福祉行政体系の見直

しに当たっては、市町村については、児童家庭施策の実施と調整を図っていく機関(例えば「児童家庭相談支援センター」)の設置等により体制を整備していくこと、児童相談所については、その機能を積極的に再評価し、子供と家庭に対する専門的処遇(トリートメント)の提供等を通じて「児童の最善の利益」を保障していくという本来の機能や、市町村に対する専門的な助言、指導機能の充実を図っていくという視点が必要である。

なお、母子保健に関する行政体系については、地域保健の総合的見直しの一環として、別途検討がすすめられているが、各方面からの指摘にあるように、健康診査等の基礎的サービスについては、可能な限り速やかに、市町村に委譲することが望ましい。

(児童家庭保健福祉計画の策定についての研究)

児童家庭施策においては、出生率低下に伴う対象児童の減少ということもあり、近年、「計画」の必要性について論じられることは少なかった。しかしながら、全国的にみれば量的に充足している保育所等の施設整備についても、地域的偏在や処遇の内容の充実の問題が残されている。また、乳児保育などの特別保育対策や児童館を中心とする健全育成対策、放課後児童対策などは未だ不十分な状況にある。子育て支援という観点に立った施策を全国的に展開していくためにも、児童家庭施策における「計画性」の視点が強調されなければならない。国、都道府県と市町村の新たな役割分担に基づき、児童福祉行政の体系を再編成しようとする場合には、著しい地域間の格差を生じさせないためにも、併せて各々の段階において「児童家庭保健福祉計画」の策定が必要となり、とりわけ市町村における計画の策定が重要なものとなる。

従って、行政体系の論議と並行して、児童家庭施策における「保健福祉計画」の内容や、策定手法についての研究を進めていく必要がある。

(6) 児童家庭施策の基盤の整備

(マンパワーの確保と資格問題の検討)

児童家庭施策の推進を図る上で、質の高い人材を確保していくことは、重要な課題であり、福利厚生をはじめとする各種の人材確保対策を引き続き推進していく必要がある。

また、従事者の専門性の向上を図るため、保母、児童厚生員、児童福祉分野におけるソーシャルワーカー、心理職などの資格問題についても検討を進めていく必要がある。特に、児童福祉施設職員のなかで大きな割合を占める保母の資格のあり方については、法的位置付けなど積極的な検討が望まれる。

なお、資格問題の検討を進めるに当たっては、すでに、制度化されている「社会福祉士」や制度化の検討が進められている「臨床心理技術者」などとの関連について十分な論議が必要である。その場合、例えば、児童福祉従事者の養成過程や研修のレベルアップを図ったり、社会福祉士等を対象として児童福祉分野のカリキュラムを有する認定コースの設置などによって、児童福祉分野の専門性を有したソーシャルワーカーを養成していくこと、さらには、児童厚生員については、例えば民間団体による「プレイワーカー」等の認定制度を創設するといった工夫を行い、いたずらに公的資格制度が乱立することの

ないようにしていくことも望まれる。

(児童福祉法等の関連法の整備)

戦後の児童家庭施策の制度的な枠組みは、昭和22年に制定された児童福祉法を基本法とし、その後、昭和35年に「精神薄弱者福祉法」、36年に「児童扶養手当法」、39年に「母子福祉法」(現行の「母子及び寡婦福祉法」)、40年に「母子保健法」、そして46年には「児童手当法」が制定されるに至り、ひとりの整備が終了している。しかしながら、すでに、「理念」や「各分野への具体的提言」において述べたように、児童家庭施策は、様々な課題を有しており、制度的枠組みそのものについての改正を必要とするものも多い。

こうした制度的対応を必要とする課題については、本研究会や関連する各種の検討会、審議会の報告等を踏まえ、可能なものから、順次、具体的な制度改正に結びつけていくための取り組みを期待したい。

おわりに

以上、児童家庭施策の理念や具体的施策について提言してきたが、今後の方向を要約すれば、子育てを行う家庭に対する幅広い観点からの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」の推進ということである。

保育対策など直接的な子育て支援対策はもちろんのこと、いわゆる健全育成対策についても、家庭内での「しつけ」や「三世代交流」を補完するものとしての「家庭支援対策」として位置付けることが可能である。さらに、子供たちの健全な育成を図ることは、成長した子供たちが将来の明るい家庭を築きあげることにつながるという意味では、「未来の家庭」を支援することでもあろう。

21世紀の我が国の社会が、「高齢社会」であると同時に「少子社会」であるという二面性をもつにもかかわらず、従来、年金や介護などの高齢者対策に比べ、児童家庭施策に関する議論が不十分であったことは残念なことである。本来、両者は、「車の両輪」としてバランスよく適切に実施されていくことが不可欠である。特に、児童家庭施策は、次代を担う子供たちに関わるものであるだけに、その今後の動向

は、我が国社会の将来のあり方に大きな影響を与えることが予想されるので、早急な取り組みを望みたい。

次代を担う子供たちが健やかに生まれ育つための環境づくりを進めることは、個々の家庭や行政だけでなく、各界各層の国民一人一人が考え、社会全体で取り組むべき課題である。

現在、「児童環境づくり推進協議会」が各県に設置されつつあり、民間サイドでは、「ウェルカム・ベビー・キャンペーン」も昨年来展開されているが、来年は「社会の中核に最小単位のデモクラシー(家族)を築こう(仮訳)」を標語とする「国際家族年」でもあり、21世紀へ向けての子供、家族(家庭)とそれを支える社会のあり方について今一度見直してみる良い機会である。今後、こうした機会も通じて多様な工夫を凝らした啓発活動の一層の推進が必要であらう。

本研究会の報告を契機に、各界各層で、子供と家族に関する国民的論議が展開され、児童家庭施策の新たな発展がなされることを期待したい。