

季刊

'98. 6. 18

社会保障研究

貸出用

Vol. 34

Summer 1998

No. 1

研究の窓

“子育て不安”と家族と企業と 宮澤 健一 2

特集：児童福祉法改正——就労と子育ての両立

児童福祉法改正の評価と課題：児童家庭福祉の理念

および公的責任 網野 武博 4

保育の多様化 前田 正子 14

児童福祉と財政政策 林 宣嗣 26

放課後児童対策のあり方—放課後児童健全育成事業の

法制化をめぐる— 西郷 泰之 35

児童福祉法改正と要保護児童福祉施策 新保 幸男 44

児童福祉法改正と児童家庭福祉—「理念」, 「制度」, 「方法」の

統合をめざして— 柏 女 霊峰 55

論文

社会福祉サービスの展開と今後の方向

—ある自治体の経験を踏まえて— 城戸 喜子 63

生活体系と社会保障の基盤 小田 泰宏 80

研究ノート

戦後日本の貧困—低消費世帯の計測— 和田 有美子・木村 光彦 90

書評

藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』 丸尾 直美 103

古郡頼子著『非正規労働の経済分析』 篠塚 英子 105

平成10年度社会保障関係プロジェクトについて 109

国立社会保障・人口問題研究所日誌（社会保障関係） 113

研究の窓

“子育て不安”と家族と企業と

急速な高齢化と少子化の進展、それに伴う、介護問題の深刻化、出生率低下と人口減少社会への移行。その底流で作用している因子をつきつめれば、われわれの“生”における「リスクの性格」が変化したことを指摘できる。長寿のリスクと、子育てへの不安、この二つの登場である。新たなタイプの、異質な「国民の不安」の生成である。

このうち、長寿リスクへの対応については、介護保険の制度化を含めて、社会的合意の方向で進んでいる。ところが、晩婚化と非婚化、子育て不安への対応については、人びとの価値観は分裂する。低出生率は、もともと基本的には結婚や出産という個人の自由な選択による私的責任こそ本来で、公的介入は不適とみるか。それとも、社会的には子供は次代を担う存在で、社会責任のもと、出生率低下の要因を除く公的支援が必要か。

何れの見方に立つにせよ、実際に、個人の希望子供数を、現実の出生数が下回っている事実は、その背後に、出生行動を妨げている社会的経済的要因の存在を示唆する。問題の根は深く、“個人”と“社会”の間をつないでいる基本単位の在り方そのものに遡る。生活の単位としての「家族」、生産の単位としての「企業」の、ありよういかんである。

家族という基本単位では、子の親への依存期間が著しく長期化し、保育・教育・援助費など、子育ての直接コストが高くつき過ぎる。親子関係だけでなく、両性関係も変化し、女性の社会進出・高学歴化・有職化につれ、就労を断念して家に留まるため失われる収入(オポチュニティ・コスト=機会費用)が大幅に上昇した。また“男は仕事、女は家庭”という性別役割分業の固定的な慣行も、仕事との両立に対する負担感を強めている。

その結果、晩婚化と非婚化が進み、出産と育児の煩わしさより個の生活享受を選ぶ行動が目立つ。まず、①そうした結婚行動・出生行動・選択行動を生む社会経済的要因の、ウエイト判別が肝心となる。その判別いかんが、育児と就業の両立の在り方・対応方向を左右する。それとの関連では、②“家族形態”の変容の判定も重要となる。伝統的な三世代家族から核家族へ、そして単身世帯・無子世帯、同棲・別居家族と婚外子、離婚・再婚による母子・父子家庭やステップファミリー、単身者のコレクティブハウスなど。「家族」の概念そのものの問い直し、法律婚主義の検討を含め、家族形態の多様化を、どう社会的に受け止めるかである。

他の側面は、企業行動における「家庭生活と企業生活との両立」である。①終身雇用・長時間労働・年功賃金の“雇用慣行”からの脱却がまず問われる。また②雇用形態の多様化と並んで、パート就労を非正規雇用から正規雇用へどう位置づけ直すかも含まれる。この二つは、企業が現行の“企業風土”と雇用慣行からどこまで抜け出し、企業自体が(男女の別なく)家庭と仕事の両立する職場づくり意識にいかんにかに依存している。

社会全体もまた、①企業優先・会社人間的な勤労観から脱して「就業形態弾力化の制度化」に進み、②それが「労働市場の流動化」と連動すること、この2面が要件となる。他方、③これと

並行して、企業内福祉・事業主負担の外部化が同時に進行しよう。加えて、④住宅、手当、税制、そして保育所を含む相互間の調整・連携も再検討を求められる。

子育て支援の核の一つ、保育所には、構造的な矛盾が目立つ。ゼロ歳児保育・延長保育が充たされないなど、需要構成の変化に、保育所の供給体制が対応できないまま過ぎてきた。従来までの“保育に欠ける”特定家庭から、一般家庭での就業と子育て両立への需要の広がりという質的变化に、対応が大幅に遅れてきたためである。近年、公的な認可保育所に対して、私企業が「規制」の制約を避け「無認可」保育所を経営形態として事業選択する例も少なくない。異業種からの参入や提携も進む。幼稚園による保育参入も始動し、介護と家事サービスとの連携活動にも及び、形態は多様さを示す。

これに応ずる公的な条件整備が欠かせない。「児童福祉法」が制定されて以来、50年ぶりに本格改正が97年に実現した。保育所入所を行政が一方的に決める「措置制度」を改変して「利用契約」に移行し、応能負担の保育料負担方式を改めて保育費用を基礎とする徴収方式に変え、学童保育を整備する、など。問題は、今後に向けたその方向への着実な内実化である。そのためには、“公私の両面から”の展開が要件で、公的支援が、競争の未成熟な保育市場のシステム対応と、効果的に連動することが極めて大切となる。

こうみてくると、少子化問題は、社会の基本単位の家族・企業をめぐる制度・慣行の根幹にかかわり、かつ、市場との連動にもつながる、奥深い問題相を宿しているといえる。

宮澤健一

(みやざわ・けんいち 社会保障制度審議会会長・秀明大学教授)

児童福祉法改正の評価と課題

——児童家庭福祉の理念および公的責任——

網野 武 博

序

一昨年から本年にかけて、児童福祉法並びに関連諸法の改正とりわけ児童福祉法の改正に対する関心、議論の高まりは、児童福祉における新しい時代の到来を思わせるものがあった。児童福祉法は、半世紀前の1947年に制定されて以後、三十数次の改正を経てきたが、今回の改正は、50年ぶりの本格的な大改正として位置づけられている。これに基づく児童福祉改革とも言うべき歩みは、昨年春の改正法案の国会可決と公布を経て、本年4月の施行時期を迎え、本格的に始動したと言える。

この動向は、児童福祉における一つの重要な歴史的転換点を迎えたことを、あらためて深く認識させるものである。今回の改正法の公布に当たり、政府が示した法改正のポイントに関する広報には、法改正の趣旨として、『今回の改正は、子どもと家庭を取り巻く状況の変化を踏まえ、子育てしやすい環境の整備を図るとともに、次代を担う児童の健全な育成と自立を支援するため、児童福祉法を中心とする児童家庭福祉制度の再構築を行うものです。』とある〔文献1：6頁〕。子育てしやすい環境の整備と次代を担う児童の健全育成、そして児童の自立支援という趣旨、そして遂に政府が児童福祉とともに児童家庭福祉という概念を用いるようになったこと、これらこそが、歴史的転換点とされる重要な意義を端的に示すものである。「健やかに子どもを生み育てる環境づくり」、「児童の最善の利益の考慮」などの重要な理念の定着

とその具体的な実践が、また子育てにおける私的責任と公的責任の対峙、競合から協働、連携への実際的なあり方が、今後の児童福祉、児童家庭福祉の課題として益々重みを持ってくるであろう。本稿では、いよいよ本格的に動き出す改革の方向について、この視点に沿ってその評価と課題について論述する。

I 児童福祉の理念の実現と子どもの権利保障

1 児童福祉の理念

今回の改正においては、児童福祉の理念そのものに関する改正がなされたわけではない。しかし、先にふれた今回の改正のねらいである子育てしやすい環境の整備と次代を担う児童の健全育成、そして児童の自立支援という趣旨は、今から半世紀も前の1947年に、児童福祉法の理念として既に明確に認識されていたと言えるのである。あらためてここに記すと、以下の通りである。

第1条『 すべて国民は、児童が心身とも健やかに生まれ、且つ、育成されるように努めなければならない。』

すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。』

第2条『 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。』

第3条『 前二条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の

施行にあたって、常に尊重されなければならない。』

半世紀前、わが国は第二次世界大戦後の混乱と窮乏の中で、人心いまだ落ち着かず、特に戦争の災禍は児童に深い影響を及ぼしていた。児童福祉においては、戦災孤児、引揚げ孤児などの救済や保護、浮浪児等の保護や指導、さらには広く児童一般に広がる栄養不良や伝染病に対する保健衛生対策などが喫緊の課題であった。にもかかわらず、当時制定された児童福祉法のこの条文は、児童の育成責任を親権者等保護者に限らず社会的責任、公的責任として明示したこと、また児童育成の原理ともいうべき子育て観を明記したことにおいて、今日に至るもなお誇るべき高邁な理念として受け止められるものである。それ以前に、一国の児童に関する法律において、社会的養育責任を明示したものはきわめて稀であり、唯一1919年に制定されたワイマール憲法の下で、1922年に制定された児童法が、児童の身体的、精神的かつ社会的養育を受ける権利、即ち社会の養育責任を明示したものととして画期的なものであった。

このような高邁な理念が掲げられた重要な背景として、戦争による多大の犠牲が児童に強いられたことへの深い反省を基に、日本国憲法の公布と、新生日本の将来を担う児童への児童福祉関係者の愛護の理念があったと考えられる。1946年、連合軍総司令部の草案とはいえ、新生日本を見据える日本国憲法が公布された。特にわが国の社会福祉の基本原則とも称される第25条により、これを踏まえた児童福祉制度の確立の気運が盛り上がった。

この法律の制定にあたっては、前文を置くという試みがあった。この法律の制定にあたった松崎が記したいわゆる松崎メモには、『灘尾弘吉氏から憲法と法律の中間的な「児童憲章」を作るべしとアドバイス。前文に三か条を置き、「児童は歴史の希望である」と書く。』とある〔文献2：257頁〕。実際に前文が書かれたのは、憲法の他には教育基本法だけである。児童福祉法の公布・施行後、松崎の著した「児童福祉法」にも、その経緯がやや詳しく書かれている。全国民を対象とした

憲法の規定のように、ある年齢未満の者すべて、つまり児童すべてについての総合法規を制定し、児童福祉の原理、児童憲章といった構想を前文に盛り込もうとする試みであった〔松崎 1948：46～47頁〕。しかし、この壮大な構想は実現されなかったが、第1条から第3条までの条文を通じて、その趣旨を理念として明記するという異色のものとなっている。

さらに1951年に制定された「児童憲章」は、国民の道義的規範としてこれらの趣旨が具体的に示されたものと言える。

2 半世紀後の理念の確認

しかし歴史的にみて、当時児童保護を徹底的に推進しなければならない緊急課題への対応に限定されずに、次代を担うすべての児童の健やかな育成をも目標理念に掲げたことは、その後の長きにわたる児童福祉の理念と現実との相克、乖離を一層鮮明にさせることとなった。その後の我が国の稀にみる著しい社会的、経済的、文化的、そして家庭的変容は、次々と間断なく押し寄せる養護、非行、保育、心身障害、情緒障害等の多様な児童福祉のニーズへの対応に追われ続けた。いわば後述する「福祉(welfare)」としての福祉の対応にエネルギーが注がれた。

しかしながら、わが国の著しい変貌は、徐々にそしてこの10年ほどの間に、後述する「健幸(well-being)」としての福祉を必要とする状況を整えてきた。1989年の国際連合「児童の権利に関する条約」の採択、1990年の福祉八法の改正、とりわけ平成元年にあたる1988年の合計特殊出生率が過去最低を記録した1966年(丙午)の1.58を下回ることから表現されることとなった「1.57ショック」(1989年)は、児童福祉の根本的見直しを迫る契機となった。その動向は、全国社会福祉協議会のあらたな「児童家庭福祉」の推進に関する提言〔文献4〕、厚生省のこれからの家庭と子育てに関する懇談会報告〔文献5〕、厚生省の子供の未来21プラン研究会報告〔文献6〕、厚生省の保育問題検討会報告〔文献7〕などに新しい潮流となって加速された。そして政府が、

減少し続ける出生人口への危機感と、迫り来る少子社会、超高齢社会の到来への対応をはかるため、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を設立したのが1991年である。以後、子育てに関する社会的支援の推進は、エンゼルプラン及び1995年以降の緊急保育対策5カ年事業としてすすめられ、今日に至っている。

この間、筆者は社会や親子間で保障されにくい児童の権利の特異性を分析し、親権、公権と児童の権利の関係並びに児童の自立の意義について述べた[網野1988:221~230頁]。また、子どもが生まれ育つ環境として、生物的親、心理的親、社会的親の必要性並びに社会の育児支援とりわけ社会的親の重要な機能について述べた[網野1990:24~34頁]。児童福祉法の理念や原理は、児童の人権、諸権利の意義を確認し、社会的親を法制度的に保障するものである。先に概述した児童福祉法制定後の半世紀の経過並びに近年の児童福祉の変革の兆候は、児童福祉法が明記した理念、原理が、今ようやく現実に機能することのできる社会的基盤が整いはじめた兆候として理解している。この法律の制定の趣旨を常に理解し、認識を深めておくことは、過去の児童福祉を踏まえ、今回の大改正の意義を深くとらえ、また今後の児童福祉を考察する上で欠かすことができない。

3 法改正にみる児童福祉の理念の再確認

(1) 児童家庭福祉の展開

今回の児童福祉法改正では、第1条から第3条にかけて何らかの改正や、新たな理念規定が加えられたわけではない。しかし、先に述べてきた児童の育成にかかわる社会的責任、公的責任の再確認は、きわめて重要な視点である。消極的には、今日という社会において児童は親権者等保護者のみによって育てられることは困難であるという視点からの改革であり、積極的には、児童は心理的親、社会的親を必要とするという視点からの改革である。社会が、子どもたちを特定の親の子という観念を越えた「社会の子」という観念を真に確立する方向である。

その方向はまず、「児童福祉から児童家庭福祉

へ」、「児童福祉とともに児童家庭福祉を」という理念の重視である。児童家庭福祉という用語は、全国社会福祉協議会のあらたな「児童家庭福祉」の推進に関する提言以降、次第に普及し始めた。児童家庭福祉は、健康で文化的な家庭機能の充実を図ることがその重要な視点である。わが国の福祉、社会保障の基本的理念とも言える日本国憲法の第25条は、その第1項で『すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。』と謳っている。提言は、その趣旨がこれまで『……「健康で文化的な最低限度の生活」という理念が本来の意味におよばず、主として経済生活上の保障にとどまっている。児童福祉法、母子保健法等においても同様であり、家族全体をとらえた文化的、健康的な側面での支援体制には十分配慮されていない。とくに家庭の崩壊等への事前の予防的な支援体制、治療対策もしくは家庭機能の増進的な施策・サービスは、ある程度の整備がなされているとはいえ、かなりたち遅れているといわざるをえない。そこに従来の狭義の児童福祉からすべての子どもをもつ家族を対象とした児童家庭福祉対策を確立し、強力に推進しなければならない理由がある。』と述べ、家庭機能の充実強化を謳っている[文献4:7~8頁]。

先に触れたように、政府が示した法改正のポイントに関する広報には、法改正の趣旨として、『今回の改正は、子どもと家庭を取り巻く状況の変化を踏まえ、子育てしやすい環境の整備を図るとともに、次代を担う児童の健全な育成と自立を支援するため、児童福祉法を中心とする児童家庭福祉制度の再構築を行うものです。』と解説しているが[文献1:6頁]、児童家庭福祉という用語は今後いよいよ定着し、児童福祉から児童家庭福祉への潮流は、法制度上の基盤を固め、時代の主流として始動しつつある。

なお、この趣旨に添った具体的改正事項については後述する。

(2) 「福祉(welfare)」の充実と「健幸(well-being)」の増進

児童福祉から児童家庭福祉への潮流は、従来の福祉制度の中核を占めてきた「福祉(welfare)」

とともに、これまで重きを置かれてこなかった「健幸 (well-being)」の理念や実践を考慮し普及することと結びついている²⁾。これを再び日本国憲法の第25条第1項の趣旨を例に「福祉」と「健幸」の視点から述べるならば、最低限度の生活を保障することに重きを置くのが「福祉」であり、健康で文化的な生活を保障することに重きを置くのが「健幸」である。これまでの長きにわたる福祉の歴史は、救済、保護に重要な意義を置き、そのための施策、サービスに重点を置いてきた。いわば、最低保障の原理を重視した福祉である。児童福祉で言えば、保護に欠ける子どもの福祉、保育に欠ける子どもの福祉等の重視である。いつの時代、いつの社会においても、それは不可欠なものであり、その重要性に代わりはない。ある段階までは、「福祉」こそ福祉水準を引き上げ、公的責任のウエイトが極めて高い性格をもつ。確かに今日においても「福祉」が完全に保障されているとは言い難い部分が存在している。今回の法改正やその後の改革にみる施設入所年齢の広がりや、公的判断による保育所入所、学童期にある子どもの保育、さらに乳児保育の一般化等々による改革は、さらなる「福祉」の充実の例であるが、今後ともその充実は、常に念頭に置かれなければならないものである。

しかし総体的にみて、高度に発達し、福祉国家として成熟化する過程で、「福祉」に基づく制度の成熟化はやがて制度の硬直化をもたらし、最低保障の原理は、さまざまな最低基準を最高度の基準に定着化させ、それ以上の積極的、独自の、創造的な施策やサービスの進展を妨げる方向にエネルギーが注がれる歴史的必然性を持っていた。平成年代に入ってからの社会福祉改革の指向は、それを超える新たな福祉の時代の指向であった。多くの人々にとっては聖域として受け止められていた福祉からの脱皮であり、最低限度の生活保障の後進性、消極性からの脱皮であった。その指向するところは、すべての国民がかかわりを持つ福祉、個々の人々の健康で文化的な生活の保障という先進性、積極性ある福祉であり、「健幸」としての福祉である。いわば自己実現の原理を重視した福

祉である。

今回の法施行にみられる、施設入所における児童や保護者の意向の尊重、保育情報の公開に基づく保育所の選択、施設や事業における子どもや母子家庭の自立支援、児童家庭支援センターの設置運営等々は、その実際的な具体例である。しかし、この視点からの児童福祉改革は、現実的にはその緒についたばかりであり、この理念の認識と意図的な「健幸」の向上に配慮した施策、サービスの持続的な展開が求められる。

4 法改正にみる児童の権利保障の深まり

(1) 児童や保護者の意向の尊重

スウェーデンの女流思想家ケイ、E. が「児童の世紀」と称した20世紀が間もなく終わろうとしている。今世紀、1909年のアメリカの第1回児童福祉ホワイトハウス会議の宣言、先に触れたドイツ児童法と同年の1922年に示されたイギリス児童救済団体の世界児童憲章草案、1924年の国際連盟による児童権利宣言、1959年の国際連合による児童の権利に関する宣言、そしてわが国で言えば児童福祉法、児童憲章の制定は、確かに子どもの権利を考慮した歴史的な成果である。しかしこれらに共通する権利保障の原理、内容は、受動的権利即ち、親、成人等児童に対して義務を負う側からの保護や援助を受けることによって効力を持つ権利の保障であった。しかし、1989年に国際連合が採択した児童の権利に関する条約は、受動的権利のさらなる保障とともに、能動的権利即ち、人間として主張し行使する自由を得ることによって効力を持つ権利の保障をも重視する点で画期的なものであった。この児童の権利に関する条約の批准を踏まえた理念の見直しは、児童福祉の理念上、中央児童福祉審議会基本問題部会や国会の審議などにおいても重要な論点であった。

しかし、児童の権利に関する条約の趣旨を踏まえ、児童福祉法にその理念を明記することについては、今回の改正では見送られた。その理由としては、既に児童福祉法第1条があり、『条約が批准された際、既に現行法において同条約の趣旨は確保されているとの整理がなされていることから、

今回の改正にあたっては、条約の趣旨をより具体化するための様々な具体的方策を講じることとした』というのが政府の考え方である〔才村1997：8頁〕。したがって今回の改正条項には、各界の意見をふまえ、この条約の趣旨に沿い児童の最善の利益や児童の意見表明権を考慮すること、児童の権利擁護を促進することをとくに重視して規定されたものがある。第一に施設入所などの措置が必要と考えられる場合には、児童相談所長が都道府県知事に報告する書類に、その児童と保護者の意向を記載しなければならないとする趣旨、第二に施設入所などの措置、解除、変更を行う場合に、都道府県知事は都道府県児童福祉審議会の意見を聴かなければならないとする趣旨、第三に市町村は保育に関する情報を提供しなければならない、あるいは保育所は情報の提供に努めなければならないとする趣旨、また保育の実施を希望する保護者は希望する保育所等を記載して市町村に申し込むという趣旨、第四に相談体制を強化するために児童家庭支援センターを設けるという趣旨、第五に、法改正に伴い見直しがすすんだ児童福祉施設最低基準の中で定められた児童福祉施設長の懲戒にかかわる権限の乱用禁止という趣旨、以上の五つをあげることができる。

このうち前の二つの規定については、實際上この措置にかかわる責務を負っている児童相談所の業務に関し、子どもの権利保障という観点をさらに明確にして、子どもとその保護者の意向を重視しつつ、その専門性と客観性を高めるために、このような規定がなされたと言える。児童福祉審議会の意見を聴くことについては、該当するすべての事例についてこの手続きを踏むとするならば、その業務量からみて実質的にきわめて難しい問題が生じ得る。このため、これに伴う児童福祉法施行令の改正にあたって、実際の運用上の規定がなされた。それによると、児童福祉審議会の意見を聴かなければならない場合を、児童又はその保護者の意向と予定される措置が一致しない場合、その他都道府県知事が必要と認めるとき、とされている。都道府県知事が必要と認める場合としては、予定している措置と児童又は保護者の意向は一致

しているが、措置又は措置解除後の処遇への対応について、法律や医療等の観点から専門的知見が必要であると児童相談所長が認める場合等をあげている〔文献11〕。

本来児童福祉にかかわる機関や施設の機能は、児童の権利擁護そのものであると言えるが、しかしわが国においては、その意識化は十分ではなく、機能が成熟していない。上記の内容は、児童の受動的権利のみならず能動的権利をも包含しつつ、子どもの最善の利益、意見表明権を保障する基盤として、児童や保護者の意向を尊重する姿勢や行為を求められるものであり、その意義は大きい。今後の実践上の課題も多い。

(2) 子どもの最善の利益

中でも、子どもの最善の利益を実質的に考慮する営みは、決して容易ではない。今回の改正にあたり、多くの関係団体が、改正に関する要望書等を提出している。主だったものだけでも、26団体から29の要望・提案がなされている〔柏女ら1997：65～66頁〕。このうち、児童の権利保障の条文化の必要性について示した重要なものをあげてみたい。まず日本児童青年精神医学会は、子どもの自己決定権及び意見表明権の明文化、子どもの虐待の防止に関する条項の整備をあげている〔文献13、要望1～2〕。近年の児童福祉、児童家庭福祉上の重要な課題である児童虐待防止に関しては、日本子どもの虐待防止研究会が、その定義、虐待の通告義務、虐待の場合の措置、調査・質問権、禁止行為等条文案を示している〔文献14〕。日本弁護士連合会は、総則の中で理念、原則、権利保障について詳細に明示している〔文献15、はじめに及び第1総則〕。また全国養護問題研究会は、第1次～第3次要望書を通じ、子ども人権委員会の設置、子どもの施設選択権の確保等を提示している〔文献16〕。さらに竹中は、児童福祉法改正試案(私案)の中で、児童福祉の原則として、差別の禁止、児童の最善の利益の尊重、生命と発達に関する児童の固有の権利の確保、養護請求権の四つをあげている〔竹中1996：第1章総則〕。柏女らは、今回の改正とは別に児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案を検討してきた

が、児童の生存、発達及び自立に関する固有の権利などに加え、その理念の実践化に不可欠な児童の最善の利益の判断基準を具体的に明記している〔柏女ら 1996：37～38 頁及び 46～48 頁〕。

これらに散見される児童の権利を重視した児童福祉の理念の規定の意義、必要性、そして具体的な内容は、駆込方式としてスタートした法制度改正・改革をさらに展開させる上で、重要なものが多い。子どもの権利保障と私権とりわけ親権との競合の問題への対応は重要である。現民法は、1947年に憲法の趣旨を踏まえて、第1編の総則中に、章に属さない2か条を設けた。第1条は、第一に私権は公共の福祉に遵うこと、第二に権利の行使及び義務の履行は信義に従い誠実にこれを為すことを要すること、第三に権利の濫用はこれを許さないこと、の三つの原則を定めている。また第2条は、この民法が個人の尊厳と両性の本質的平等とを旨としてこれを解釈すべきことを定めている。半世紀後の今日、この理念の重要な意義をあらためて確認したい。親権者の、公権に対する養育権ともいべき私権の尊重とともに、親と未成年の子との関係で、その権利、義務、責任の意義を子どもの人権・権利の視点からあらためて深める必要がある。

II 公的責任と自立支援

1 児童福祉の社会的責任

半世紀前に制定された児童福祉法第2条は、「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。」と規定した。松崎は、その解釈として以下のように述べている。『「児童の保護者とともに」というのは、社会の発展の現段階においては、保護者を積極的に活動させることが、児童の福祉にとって不可欠であり、第1条第1項において、児童を心身ともに健やかに育成する義務をもつ者は、国民すべてであると規定したが、その中でも特に保護者は、その監護する児童について、これを心身ともに健やかに育成する責任を持つのであるということ——中略——国及び地方公共団体は、この保

護者の責任遂行を積極的に助長し、更に保護者の責任遂行の妨げとなるものがあれば、これを取り除く責任があるということ、保護者のない児童または保護者に監護させることが不適当な児童については、国及び地方公共団体が前面にのりだし、児童を心身ともに健やかに育成する責任があるということの意味する。』〔松崎 1948：50～51 頁〕。

この「社会の発展の現段階においては」と論ずる前提は何であろうか。近代家族、現代家族の中で生み育てられてきた我々の時代には、児童は実の親（多くは生物的親）によって育てられるものであるというパラダイムは、きわめて強固である。しかし、これまでの悠久の子育ての歴史を丹念に調べていくと、それは近代以降の限られた状況でみられてきたことを知る。筆者は、前者のそれを単相的育児と、後者のそれを複相的育児と称してきた〔網野 1990：25～26 頁〕。今日、児童の生活・発達にとって不可欠な実の親以外の心理的親、社会的親の存在あるいはその意識が希薄であり、複相的育児にみられたメリットがきわめて有効に働きにくい時代となっている。今日のような家族・親子関係の問題、近時注目される児童の新しい荒れの問題などの背後に、この状況が色濃く反映していると筆者は考えている。

この観点から先の松崎の述べるところを解釈するならば、児童の養育は本来実の親（保護者）のみによってなされるのではないという趣旨が含まれている。〈現段階では、保護者の積極的活動なくして児童養育は成立しない。しかしやがては児童が真に社会の子としても養育・育成されることが望まれる〉という受け止め方である。近年採択された児童の権利に関する条約第18条第1項に『父母又は場合により法定保護者は、児童の養育及び発達についての第一義的責任を有する。』とある。この国際的条約を定めるにあたって、父母が第一義的責任を有することについて、他の養育者とのかわり、男性・女性の役割等を通じて議論が活発になされたことにも思いを致す必要がある〔Detrick, S. 1992：263～265 頁〕。半世紀前に児童福祉法がいかに先駆的な要素を持っていたかは、他の条文や解説の趣旨からも窺うことができ

るが、子育てにおける私的責任と私権、公的責任と公権の均衡ある機能を果たすための児童福祉、児童家庭福祉の実践が、今日あらためて問われている。

2 公的責任の今後

(1) 公的責任と行政処分

今回の改正事項の中で児童福祉界並びに世上において最も高い関心が注がれたのが、保育所制度・施策の見直しに関するものであった。中でも行政処分としての入所措置から利用者の選択申し込みと保育所の代理申し込みによる保育の実施へ、という改正並びに市町村の保育所に関する情報提供義務及び保育所の情報提供努力義務の明記は、今後の保育所制度・施策の変換を方向づけるものとして位置づけられる。これらは、保育所が利用者のために存在するという趣旨を明瞭にした利用者主体の入所の仕組みへの改変である。

この潮流は、既に平成年代以降、高齢者福祉・保健制度を中心にしてすすめられてきた社会福祉改革の一環として位置づけられる。わが国の福祉制度の根幹をなしてきたシステムが、いわゆる措置による福祉である。措置は、福祉サービス行使の判断とその利用対象の選択決定が行政庁に委ねられていることに特徴がある。同一与件同一サービスに基づく「福祉」は、まさにこの職権主義による措置の原則によって飛躍的に充実してきた。しかし、保育所入所措置という仕組みには、他の児童福祉施設への入所措置と異なる利用者の背景、即ち保護者の生活観や子育て観等を基盤とした選択肢の一つとして保育所入所申請がなされるという側面が、半世紀前の法制定時から含まれていた。法制定時には、措置入所のほか利用者と保育所長との直接契約による入所が可能であったのである³⁾。しかし、早くも1950年代前半から、公的責任による多額の公費支出を伴う福祉の平等性、公平性の問題の解決、また幼稚園との制度上の峻別の必要性などから、「保育に欠ける」乳幼児の措置というシステムが強化された。それは、その後長年にわたり、常に供給を上回る利用者の申請に基づく申請主義による措置というシステムを強

固なものとしてきた。しかし、職権主義と申請主義とが混在する措置体制は、やがて利用者の社会的、経済的、家庭的背景の著しい変化、また需要と供給の関係が次第に逆転する中で、1980年代頃から保育所の利用のしにくさという問題を徐々に浮き彫りにさせてきた。80年代後半には、堀が措置制度の意義を再検討し、保育所の措置制度を直接契約制度に移行させることを提唱した[堀 1987:232~263頁]。そして平成年代に入り、本格的な社会福祉改革の進展の中で、1994年には厚生省の保育問題検討会が措置制度の維持強化と直接契約入所の導入という対極的な両論を併記した報告書を提出した[文献7]。さらに近時、社会福祉事業等の在り方に関する検討会は、福祉における措置制度を見直し、個人が自ら選択したサービスを提供者との契約により利用する制度を基本とする考えを明確に打ち出した[文献20]。

利用者主体の福祉の指向は、同一与件同一サービスが伴いがちな最低基準重視の画一的サービスから、個別与件個別サービスを重視する改革、つまり「健幸」を重視した福祉を促進するであろう。福祉における選択の原理、望ましい方向での競争原理がいよいよ具体的に機能する時代が近づいてきたと言える。しかし、このことは、公的責任と私的責任との新しい協合、連携のあり方が問われていることを示すものであり、福祉サービスと私的責任とりわけ自己責任に関する新たな課題への様々な対応に迫られるであろう。

(2) 公的責任としての「福祉」、「健幸」の充実

公的責任という点では、さらに重要な事柄を付言したい。今回の改正並びにそれに伴う改革は、保育所が担う「福祉」と「健幸」の役割をさらに拡大する方向を強めたことも重要である。まず、児童相談所や福祉事務所が保育に欠けていると判断された乳幼児について市町村に通知し、また市町村は保護者に対し保育の実施の申し込みを勧奨する仕組みが定められた。「福祉」つまり「保育に欠ける」状態にある子どもの保育が促進される点でその意義は大きい。この「福祉」の促進とともに、「健幸」つまり健やかな発達を保障する上

で強化されたものに、放課後児童健全育成事業の新設がある。これにより、小学校に入学後も保育に欠けているにもかかわらず、保育の機会が著しく限られていた子どものために、市町村レベルで一層その普及が図られることとなった。尤も、本事業は基本的に健全育成を目的としており、「福祉」の充実には限界を残したままである。保育を必要とする時期は乳幼児期に限られない。この点での社会的責任としての施策・サービスのあり方についてさらなる検討が必要であると考え。

一方、今回の法改正を契機に、画期的な施策の転換が図られたものに、「福祉」の充実に関する最も重要な課題であった乳児保育の一般化がある。そもそも半世紀前の児童福祉法制定時から、保育所は「乳児及び幼児を保育することを目的とする」施設と規定されていたように、すべての保育所において乳児保育は実施されるべきものであった。しかしその先駆的規定にもかかわらず、これまでの「男は仕事、女は家庭」という社会通念や、いわゆる母性神話のもと、0歳からの保育は全く現実性をもって受け止められてこなかった。「福祉」としての公的責任を発揮すべき「保育に欠ける」状況が明らかにみられた場合においても、0歳であるが故に保育所への入所措置はきわめて限られてきた。ようやく1970年代に入る前後から乳児保育を特別事業として徐々にすすめてきたものの、そのニーズをはるかに下回る程度にしかすすめられず、今日に至るまでむしろ例外的な保育という感があった。

ところが、改正法案が国会で審議され、異例とも言える数多い付帯決議が参議院及び衆議院ともになされた中で、保育ニーズとして常にその充実が求められてきた乳児保育、延長保育の促進と今回の改正とが連動していない点が逆に論議を高め、この面での施策の充実が強く求められるという経緯がみられた。そこでこの動向を受けて、政府はきわめて注目すべき迅速な対応を示した。それが、乳児保育を特別保育ではなく、すべての保育所が日常的に実施する乳児保育の一般化である。今、乳児保育は法律の規定通りの通常保育として実施される画期的な転換がなされたのである。

3 自立支援と子育て支援

(1) 児童福祉施設等による自立支援

今回の法改正において、児童福祉施設に関するいくつかの変革の方向が示された。その主要な背景として、半世紀もの間の著しい社会の変容によって、現実の子どもや家庭の問題・ニーズと施設の目的や役割との乖離、ミスマッチが明瞭になってきたことがある。

中でも今回の改正は、児童と母子の自立支援を指向する点に特徴がある。その点に焦点を当てて述べていくと、まず養護施設は、児童の養護であることを明瞭にするため、児童養護施設と名称が改められ、その目的に児童の自立を支援することが加えられた。そして教護院は、制度上大きく変化した。その入所対象として従来の不良行為をなし、またはなすおそれのある児童のほか、家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童が加えられた。またその機能として、個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援することとされた。これに伴いその名称は児童自立支援施設となり、しかもその機能は、入所のみならず通所によって行うこともできるようになった。法のみならず、政令、省令及び最低基準から教護という言葉は消え、過去のわが国の感化法、少年教護法以来の年少児童の非行に対する〈教護〉という趣旨は機能上一部残るものの、イメージは一新された。具体的には、従来の教護院の職である「教護」は「児童自立支援専門員」に、「教母」は「児童生活支援員」に変わった。しかも、従来の教護院における指導は「すべて児童の不良性を除くこと」を目的としていたが、「すべて児童がその適性及び能力に応じて、自立した社会人として健全な社会生活を営んでいくことができるよう支援すること」を目的としなければならないとされた。

母子寮にかかわる改正も、同じように母子の生活支援、自立支援の機能を強化したものである。即ち、母子の保護のみならず、入所者の自立の促進のためにその生活を支援する機能である。その名称も母子生活支援施設となった。また母子寮に入所している児童は、満20歳になるまで在所で

きることとなった。

さらに今回の法改正によって新設された児童自立生活援助事業もまた、自立支援指向の一つの典型である。この事業は、これまでの児童居宅生活支援事業を強化し、義務教育を終了した子どもの自立を図るために、共同生活を営む特定の住居で相談その他日常生活上の援助や生活指導を行い、あるいは行うことを委託するものであり、満20歳になるまで継続することが可能である。

(2) 主体性、自己実現を支える自立支援

これら児童や母子に対する自立支援指向は、時代の潮流に即した、新しい福祉の時代の到来を物語っている。その本質的な意義は、先にもふれたように、「福祉」から「健幸」への指向であり、児童福祉施設のケアや事業を通じて子どもたちの健康で文化的な最低限度の生活を保障する「福祉」のための制度とともに、子どもたちの健康で文化的な生活を積極的に保障する「健幸」のための制度をより重視するところにある。救貧・保護を基礎とする「福祉」においては、対象とされている人々の貧困状態や要保護状態からの救済に視点が置かれ、自立の助長という特徴を持つ。しかしこの四半世紀の自立重視の視点は、対象者の主体性を尊重し、ひいては主体であるそれらの人々の自己決定権に重点が置かれるようになってきた。古川は、自己決定権を軸芯とする自立的依存の確立こそが、地域社会福祉の時代における新しい理念になりつつあると述べている〔古川 1994：135～139頁〕。児童福祉における自立的依存の確立は、成人を対象とする福祉以上に重要な機能と言える。例えば児童福祉施設の場合、義務教育が終了するまでの間は保護を必要とするが、その後の人生として高校進学ではなく就職という選択肢を選んだ場合、それは経済的自立を意味し、無条件に施設を去らなければならないのが、長きにわたる伝統であった。しかし、社会的自立、心理的自立が伴わず、やむなく転職を繰り返したり、人間関係の壁にぶつかって挫折する経験を持つ人々も多かった。いわんや高校進学が義務教育に近い状態にまで至り、さらなる高等教育の機会を選択する人々が増加している今日の場合で、子どもの

経済的自立の様相は変わり、むしろ今日の家庭・地域・社会環境は、どの子どもにも身辺自立、心理的自立、社会的自立の困難性を伴う状況をもたらしてきている。これまでにふれてきた法改正にみられる年齢幅の拡大や、児童養護施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、児童自立生活援助事業の趣旨を児童や母子の主体性と自己決定、自己実現を重視した施策としてとらえるとき、今回の改正において「健幸」が重視されていることの意義をあらためて確認することができよう。

(3) 子育て支援指向

少子社会を迎えて、エンゼルプランをはじめとする子どもを健やかに生み育てる環境づくりは、徐々に浸透しつつあった。今回の重要な法改正の一つである児童家庭支援センターが、新しい児童福祉施設として設置された背景には、この動向に即した重要な施策の一つであるすべての子育て家庭に対する子育て支援の促進、強化がある。児童家庭支援センターは、児童福祉施設でありながら、児童福祉施設に付置されるという性格を持つ。しかし保育所はそれに含まれていない。それは、保育所における乳幼児等の保育に関する相談、助言の努力義務が明文化されたことと関係している。児童福祉施設の中でも地域に最も身近な存在である保育所が、「健幸」のための施策の中心にある子育て支援を進展させる上で、この条文は重要である。しかし、これを実質的にすすめるためには、従来のままのケアワークの専門性に依拠することには限界がある。このことは、他の児童福祉施設の課題でもある。子育て支援としての相談機能、通所や在宅・訪問によるケースワーク、地域子育て支援のためのコーディネーション、ファシリテーションなどの重要性は今後一層高まるであろう。これらの役割にふさわしい専門職種の確立は、かなり緊急の課題ではないかと考える。

注

- 1) 条文は、法制定時のものを引用した。但し漢字表記は当用漢字による。
- 2) ここで言う福祉(welfare)とは、問題が発生してから機能する保護・救済的福祉である。これに対し健幸(well-being)は、近年ウェルビー

イングという用語がそのまま日本語として用いられてきている。わが国においては、welfare と well-being はともに〈福祉〉と訳されることが多かった。例えば、児童福祉に関する学際的な重要文献とされる1973年刊行のGoldstein, J.らの“Beyond the Best Interest of the Child”中のchild's physical well-being, child's psychological well-being は、〈子どもの身体的福祉〉, 〈子どもの心理的福祉〉と訳されている [Goldstein, J. et. al., 1980, p. 4. 島津ほか, 1990, pp. 3~4]。また国際連合が1989年に採択した「児童の権利に関する条約」の前文にあるthe growth and well-being of—は、〈成長及び福祉〉と訳されている。条文の第3条第2項, 第9条第4項, 第17条第1項(e)で述べられているwell-being は、前文や条文で用いられているwelfare と明らかに異なった意味で用いられている [文献23]。わが国でこの用語の普及に努めた高橋は、権利の尊重・自己実現の意味で用いている [高橋, 1994, pp. 158~159]。筆者は、その主体性と自己実現を可能とする健康性・充足性と、それが達せられることによる幸福性・安寧性を概念する訳語として健幸を用いている [網野, 1995, pp. 11~12]。

3) 法定時の第24条及び第39条を参照されたい。

引用文献

- [1] 厚生省児童家庭局監修(1997)「児童福祉法改正のポイント——21世紀の子育て支援の基盤整備を目指して——」, ぎょうせい。
- [2] 厚生省児童家庭局編(1978)「児童福祉三十年の歩み」, 日本児童問題調査会。
- [3] 松崎芳伸(1948)「児童福祉法」, 日本社会事業協会。
- [4] 全国社会福祉協議会児童家庭福祉懇談会(1989)「提言 あらたな「児童家庭福祉」の推進をめざして」, 全国社会福祉協議会。
- [5] 厚生省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。
- [6] 厚生省子供の未来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プラン研究会報告書」, 厚生省。
- [7] 厚生省保育問題懇談会(1994)「保育問題懇談会報告書」, 厚生省。
- [8] 網野武博(1988)「児童の権利, 義務と自立」, 季刊社会保障研究。
- [9] 網野武博(1990)「家族の変容と育児」: 社会保障研究所家族の変容と社会保障分科会「21世紀の社会保障に関する研究」, 社会保障研究所研究報告 No. 9003。
- [10] 才村 純(1997)「児童福祉法改正の概要について」, 子ども家庭福祉情報 Vol. 13。
- [11] 厚生省児童家庭局長通知・児発第596号(平成9年9月25日)「児童福祉法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令等の施行について」。
- [12] 柏女霊峰・網野武博・山本真実・林 茂男(1997)「児童福祉法の改正をめぐって: 次なる改正に向けての試案」, 日本子ども家庭総合研究所。
- [13] 日本児童青年精神医学会(1996)「児童福祉法改正に向けての要望」。
- [14] 日本子どもの虐待防止研究会(1996)「児童虐待防止に関する児童福祉法改正及び関連する制度の充実についての要望」。
- [15] 日本弁護士連合会(1996)「児童福祉法改正に関する意見書」。
- [16] 全国養護問題研究会(1997)「児童福祉法改正に関する要望書」第1次~第3次。
- [17] 竹中哲夫(1996)「児童福祉法改正の動きと課題——児童福祉法改正私案づくりの報告——」児童福祉法改正試案(私案)1996年9月版。
- [18] Detrick, S. (compiled & edited) (1992) “The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the Travaux Préparatoires,” Martinus Nijhoff Publishers.
- [19] 堀 勝洋(1987)「福祉改革の戦略的課題」, 中央法規出版。
- [20] 社会福祉事業等の在り方に関する検討会(1997)「社会福祉の基礎構造改革について」, 厚生省。
- [21] 古川孝順(1994)「社会福祉学序説」, 有斐閣。
- [22] Goldstein, J., Freud, A., and Solnit, A. J. (1973) “Beyond the Best Interest of the Child,” Burnett Books(島津一郎監修・中沢たえ子訳(1990)「子の福祉を越えて」, 岩崎学術出版)。
- [23] United Nation, “Convention on the Rights of the Child” (日本政府訳「児童の権利に関する条約」)。
- [24] 高橋重宏(1994)「ウエルフェアからウエルビーイングへ」, 川島書店。
- [25] 網野武博(1995)「家族関係における子どもの権利に関する一考察」, 青少年問題研究, 第44号。

(あみの・たけひろ 上智大学教授)

保育の多様化

前田正子

はじめに

少子化への対応策としてだけでなく、生産年齢人口が減っていく中で、女性労働力の活用が社会的に要請されていること、経済不況の深まりもあって個々の家計でも共働き志向を強めていること、子どもへの犯罪が増加するという子育て環境の悪化等を受けて、保育に対する関心が強まってきている。

特に1997年は保育を巡って大きな動きのあった年であった。児童福祉法改革だけでなく、10月の人口問題審議会の中間報告「少子化に関する基本的考え方について——人口減少社会、未来への責任と選択」や、11月に初めて女性労働を扱った国民生活白書「働く女性——新しい社会システムを求めて」など、保育の充実を社会的課題として取り扱うものが相継いで発表された。

人口問題審議会の報告では少子化の要因とその対策を巡って幅広い議論がなされているが、その中では保育や子育てについても言及されている。例えば、「子どもを育てることは私的な責任（家族の責任）だけでなく、社会的な責任である」ということや、「子育てと仕事の両立支援の推進——低年齢児保育の拡充など保育サービスの整備を図ると共に、保育所制度の改善・見直しを含めた保育システムの多様化・弾力化」が必要だと述べられている。そして、目を引くのは“3歳児神話の否定”である。報告の中では「乳幼児期は母親は育児に専念すべきであり、……」という意見に対して、「しかし、父親はもとより、様々な保育

サービス、地域社会などが一体となって、母親と共に育児を支えることができれば、母親のみに育児される場合より、様々な人たちの愛情の中ではぐくまれ、むしろ子どもの健全な発達にとって望ましいとも言える」と述べている。

さらには、専業主婦が抱える育児の問題も言及され、そこにも社会的な子育て支援が必要という認識が示されている。ところが地域を見渡せば、実際に乳幼児が集い、育児ノウハウが蓄積され、子育てへの幅広い対応が可能なお場としては保育園しかないという現実がある。つまり、働く親の子育て支援ということだけでなく、専業主婦も含めた全ての親と子どものための子育て支援が必要となっても、保育園が大きな役割を果たさなくてはならないことが分かる。

また、平成9年版の国民生活白書の「第5章・働く女性と社会システム」では保育が取り上げられている。そこでは日本も含めて先進諸国の保育制度を紹介しているが、「我が国を含めて、どの国の保育施設も、女性の社会進出にともなって生じている多様な保育ニーズに必ずしも応えられていないのが現状である」と問題点が指摘されている。さらに白書の結びでは、女性の就業が進めば少子化が進む傾向が見られるものの、「就業と出産の両立を支援する条件が整備されれば、就業女性の出生率を上げうる」と述べ、「女性の職場進出は、押しとどめることのできない時代の大きな流れである」としている。

このように、女性労働力の活用が社会的要請となり、少子化の深刻度が認識されるにつれ、保育は一部の子どもの問題ではなく、社会の基本とな

る重要な問題だという認識が広がりつつある。さらに前述したように保育園は「保育に欠ける」一部の子どもたちのためだけの施設ではなく、すべての子どもたちのウェルビーイングを保障する場としての役割も期待されるようになってきている。

そこで、本稿では子どもたちがどこで保育されているのか、どのような保育が求められ、認可保育園がそれにどう応えようとしているのかを見ていく。Iでは、子どもたちがどこで保育を受けているのかを推計し、特にこれまで不明確だった施設外保育の状況について述べると共に、IIでは認可保育園における保育の多様化や、保育園の多機能化・複合化、また今後の保育園の可能性について言及したい。

I 子どもたちはどこで保育されているか

(1) 母親の就業率などからの推計

厚生省の統計や調査を見ると、1997年に認可保育園には約164万人、1996年に無認可保育園には約22万人が在園している。しかし、例えば無認可保育園の在園児数は自治体が把握しているものを集計しているもので、実際にはもっとたくさんの子どもが通っていると思われる。だがそれ以上に、特に低年齢児では施設での入所定員などに限りがあるため、親族や保育ママなど施設外の手で保育されている子どもも多いと考えられる。

表1 母親が就労している就学前児童数(推計)

	子ども数	母親が就労している子ども数	母親が就労している子ども数の割合
0歳	1201	329	27.40%
1歳	1188	348	29.28%
2歳	1184	347	29.28%
3歳	1199	374	31.17%
4歳	1184	439	37.04%
5歳	1208	447	37.04%
6歳	605	256	42.35%
計	7769	2540	32.69%

注) 単位:1000。

1997年の子ども数で推計。(6歳の半分は小学校入学済み)「就業構造基本調査」,「労働力特別調査」,「人口動態統計」,「国勢調査」などにより作成。

ところが、実際にどの程度の子どもが保育を必要としているのかといった情報は不足している。『労働力特別調査』の1997年のデータによると、末子年齢が0~3歳の母親の就業率は28.2%、4~6歳では50%となっている。だが、すべての子どもが末子とは限らないので、この母親の就業率がそのまま保育を必要としている子どもの比率だと言う事はできない。ちなみに、1990年の『国勢調査』では、末子が5歳以下の世帯の共働き比率は33.85%となっている。

そこで、働く母親を持つ就学前児童がどの程度いるのかを推計するために、『就業構造基本調査』と『労働力特別調査』における末子年齢別の母親の就業率と、厚生省が0歳児を持つ母親を対象に行った調査などを使用して、末子の各年齢での母親の就業率を推計した。さらに、『人口動態統計』の平均出産間隔や『国勢調査』の世帯の子ども数比率などを使用して、上記の母親の就業率と組み合わせ、働く母親の子どもの数を試算して表1を作成したり。これはあくまでも推計であるので、実際の数字とはズレがあると想定されるが、だいたい傾向はつかめると思える。

この試算では、母親が働いている就学前児童は約250万人となる。表2には保育園に入園している子どもの数を掲載したが、表1と比較すると現在の保育園に入園している子どもよりはるかに多くの子どもの母親が働いており、保育を必要としていることが分かる。特に2歳以下の低年齢児の多くが、保育園の外で保育されていると想定される。このことは、保育園の待機児童が低年齢児に

表2 保育園への入園子ども数

	認可保育園	無認可保育園	計
0歳	56	19	75
1~2歳	406	69	475
3歳	381	45	426
4~6歳	800	83	883
計	1643	216	1859

注) 単位:1000。

認可保育園は1997年10月、無認可保育園は1996年1月の数また無認可保育園にはこの他に年齢不詳の5000人の子どもがいる。厚生省児童家庭局調べ。

集中していることから、確認される。

ただし、母親が働いている0歳児の赤ん坊の場合、母親が育児休業をとって自宅で育てているものは、厚生省が1996年に0歳児を持つ母親に行った調査のデータを使って試算すると、16万強となる。そのため、0歳児を抱えながら実際に勤務しているのは0歳児を持つ母親の14%程度と想定される²⁾。

(2) 世帯構成別の保育手段

また、施設外で保育されている子どもたちの保育手段の多くが、祖父母などの親族による保育である。表3は就労する母親に主な保育手段を聞いた婦人少年協会のアンケートを元に世帯構成別に、保育手段を見たものである。ここで見るように、子どもが1歳以上になると核家族では施設保育が70%を越え、親族などによる保育は25%を切っている。しかし、三世代世帯ではこの比率が逆転し、親族による保育が60%を越え、施設保育は34%弱となっている³⁾。三世代の方が幼稚園を保育手段として選んでいるのが多いのは、保育時間の短い幼稚園でも、帰宅後に保育を行う親族がいるためだと思われる

さらに、表4は、表3で出した数字を元に、世帯構成別に子どもの保育手段を割り振っていったものである⁴⁾。表4で試算した施設保育で保育されている子ども数と、表2の実際に保育園に入っている子ども数と比較すると、施設保育が少なめになっており、その分、親族による保育が多めに出ていると見られる。

この表を作成した元の調査は「主として子どもを保育しているのは誰か」という質問をしている。実際には保育園に子どもが通っていても、多くの場合シッター、親族などの人手を組み合わせる子どもの保育は行われている。さらに、今の認可保育園では保育開始にあたっては「何かあったときにすぐに対応できる人手を確保しておくように」と念をおされるが、現状の保育園では子どもの病気や残業など緊急時には親族の手助けがないと利用できないという調査報告もなされており⁵⁾、保育全体のなかでは、かなり親族などの非定型的な

表3 世帯類型別保育手段

核家族	三世代		核家族	三世代	
	0歳	1~6歳		0歳	1~6歳
保育施設	34.9%	72.0%	保育施設	14.6%	33.6%
親族	51.9%	24.8%	親族	82.4%	60.7%
シッターその他	13.2%	0.9%	シッターその他	3.0%	0.4%
幼稚園	0%	2.3%	幼稚園	0%	5.3%

婦人少年協会の調査より作成。

表4 母親が就労している子どもの世帯類型別保育場所

子どもの年齢	0歳	1歳~6歳	計
核家族 計	239	1548	1787
保育施設	84	1115	1199
親族	124	384	508
幼稚園	0	35	35
シッターその他	31	14	45
三世代 計	90	663	753
保育施設	13	223	236
親族	74	402	476
幼稚園	0	35	35
シッターその他	3	3	6

注) 単位:1000。

婦人少年協会の調査と「労働力特別調査」1997年、1999年の子ども数を元に作成。

施設外保育が重要な地位を占めていると考えられる。

また、母親の就業率を見ると、三世代世帯と核家族では、三世代世帯の方が母親の就業率は高い⁶⁾。しかし、核家族世帯の方が三世代世帯よりはるかに多いので、『労働力特別調査』をみると、末子年齢0~3歳の子どもを持つ働く母親の72.72%は核家族、同じく末子年齢4~6歳では働く母親の67.47%が核家族に属している。核家族の中には、近辺に親族などがいて手助けが得られる人も一部はいるが、基本的には多くの母親は核家族で他に頼るものがない状態で、子育てと就業を両立させようとしていることが分かる。

また今後、三世代の世帯比率が上がるとは思えないこと、さらに年金支給開始年齢が遅くなるということもあり、祖父母自身が就労していて孫の子育てを手伝えないケースが増えることも予想される。そのため、今後は親族が担ってきた保育を

社会化していくことが必要になる。それは量的に保育を増やすだけでなく、親族が担ってきた柔軟で融通の利く保育をどう供給するかという課題にもなる。

3 親族以外の施設外保育の状況

これまで見てきたように、低年齢児ではかなり施設外保育が目立つものの、その多くは親族が担っていることが分かった。それでは、親族以外のベビーシッターのような施設外保育の状況はどうなっているのだろうか。先に挙げた婦人少年協会の調査によると、全世帯の平均では、0歳児の1.5%がシッター及び家政婦、2.0%が保育ママ・家庭福祉員、1～6歳児の0.3%が保育ママ・家庭福祉員でシッターは無しとなっている。これを元に表1の数字を使って試算して、0歳児の保育手段を見ると、シッター4,930人、保育ママ6,580人、1～6歳児では保育ママ6,630人となる。実はこの数字は後述するように、実際の利用者よりも出てくるようである。それは婦人少年協会の調査が常勤労働者に対して行われていることに関連していると類推される。それでは以下で、親族以外の主要な施設外保育の状況について見てみよう。

(1) 保育ママ・家庭福祉員

保育ママ・家庭福祉員とは家庭的保育とも称されるが、保育者の自宅で主に3歳未満の子どもを預かる制度である。その多くは、保育園不足の解消のために、1950年代から80年代にかけて自治体が認可保育園の代わりとして作った制度である。そのため、この制度のある自治体では、半ば公的な保育の一つとして位置付けられており、「保育に欠ける」ことが入室要件となっている。また、この制度が無くなる自治体がある一方で、低年齢児には少人数の家庭的な保育が適しているという考え方もあり、低年齢児の待機解消として保育ママ・家庭福祉員制度の拡大を図ろうとしている自治体もある。

本格的な調査は1992年に初めて福川⁹⁾によってなされているが、その結果では、全国の99市18区19町の126自治体で実施され、家庭的保育

室1,485ヵ所¹⁰⁾で4,821人の子どもが保育されている。また、子どもの52%が0歳児となっている。1997年の調査でも実施自治体137市区町村が確認されているが、大幅に保育室数や受け入れ子ども数に変動があったとは思えない。

(2) ベビーシッター

厚生省の『健康・福祉関連サービス需要実態調査』(1994年)によると、1年間に約23,000人がベビーシッターを利用していることになっている。また全国ベビーシッター協会の調査⁷⁾では利用者の33.6%が専業主婦となっている。つまり、就業している母親でベビーシッターを使っているのは、年間約15,000人となる。だが、ベビーシッターにフルタイムの保育を任せている者は多くない。1995年度の売上5億8千万円である業界1位の事業者への聞き取り調査では、フルタイムの保育として利用した場合は料金が月額40万円は下らないため、この事業者の利用者でも10人はおらず、殆どが保育園と併用で使用しているということであった。またこの事業者によると、シッター料金はどこでも1時間1,500円から2,000円程度に交通費実費などが加わるため、保育園の閉園後の二重保育でも毎日恒常的に利用すれば、月額7～8万円程度にはなり、利用者はある程度の所得のある者に限られる。事業者側も今の料金ではこれ以上の利用者的大幅な拡大はあまり望めないと述べている。また、事業者の立地も都心部が中心となっている。

但し事業者が言うには、専業主婦の利用は2人目の出産や母親の病気や通院など緊急的な保育ニーズが多いこと、このような主婦の保育ニーズも働く母親の保育ニーズと同じように重要であること、そのニーズに即応的に応えられるのは今のところベビーシッターしかないという指摘があった。

(3) エスク

ベビーシッターと保育ママの両方の役割を果たしている、保育ママの民間版といえるものが、エスク⁸⁾といわれるボランティアを基本とした日本最大の保育者のネットワークである。これは基本的には子どもの家庭の近くに住む保育者の家で子どもを預かるもので、基本料金が1時間750円と

安いため、働く母親の多くが認可保育園に入れるまでの低年齢児の保育や保育園を補完する二重保育などとして頼りにしている。エスクは1997年末現在、32県で約1,400世帯が預かり家庭として稼働しており、約14,000世帯が子どもを預けているという。ここでも、利用者の約3割が主婦、約7割が有業者となっており、やはり主婦が緊急的な保育ニーズを抱えているという。またエスクでは特に都心部で、子どもを預けたいという世帯の増加に対して、預かる世帯が足りない事態になっていると推察される。

(4) ファミリーサポートセンター

ファミリーサポートセンターは、労働省がエスクの仕組みを参考に1994年より開始した、地域での子育てサポートネットワークである。これは既存の保育施設では応じきれない非定型的な保育ニーズに対応するための地域援助活動と位置づけられており、活動の7割が保育園や学童保育の補完、2割が保護者が病気の際の保育となっている。センターは原則として人口5万人以上の市町村に設けることとなっており、センターが子どもを預けたい人と預かる人との仲介をすることになっている。1997年12月現在、24市にファミリーサポートセンターが設置されている。子どもを預ける会員は3,598人、預かる会員は1,854人、両方会員といって、子どもを預けるが自分も何かの時は預かってよいという人が912人となっている⁹⁾。料金は地域によって違うものの1時間当たり500円から700円となっている。ファミリーサポートセンターへの聞き取り調査では、やはり子どもの近くに住んでいる家庭でないと預かりが難しいことなどもあり、圧倒的に預かり家庭が足りない状況であるという。

このような施設外保育の状況からは、①認可保育園が、現状では親族がいない者はシッターといった補完的な保育の手助けがないと母親の就労を支えるものにはならない、②施設外保育が事業として採算がとれるレベルの料金を取れば、それだけの費用を負担できる親は限られている。しかし、逆に親が払える金額に保育料を抑えれば、保育者

の収入が低いボランティア的な活動になり、保育者のなり手が少なくなる、③緊急的な保育ニーズは、働く母親だけでなく核家族の専業主婦にもある、といったことが分かる。

II 保育の多様化

これまで見てきたように、保育されている子どもの数から見ても日本の保育は保育園といった施設保育が中心で、施設外保育でも親族が大部分となっている。だが、スウェーデンなどでは日本では言うところの保育ママ・家庭福祉員が、保育園入園児の約30% (1996年) にあたる数の子どもを保育している¹⁰⁾。日本では保育ママ・家庭福祉員は低年齢児保育に重要な役割を果たしているものの、数としては小さなものとなっている。施設外保育は施設保育の足りないところを埋める重要な役割を果たしており、保育ママやエスクのような子育てサポートネットワークの拡大へのしかけ作りも期待されるが、現実的な解決策として、まずは保育園の保育内容の多様化を図っていくしかないと考えられる。

1 保育の多様化

表4で見たように、核家族で親族の手助けのない親たちが保育園の利用者の多数を占めている。そのため親たちから求められているのは、いろいろな親の就労形態に対応できる柔軟な保育である。それは、低年齢児保育の拡大、保育時間の延長、休日保育、病児保育であり、専業主婦の子育て支援までも視野に入れれば、育児相談や一時預かり保育であろう。

1996年現在の特別保育の実施状況は表5のようになっている。これを見ると、乳児保育などはかなり実施園が増えているものの、延長保育についてはまだまだであり、夜10時以降まで保育を行う夜間保育園に関しては非常に少ない。また、施設外保育で挙げられていた専業主婦の保育ニーズに対応する地域子育て支援や一時保育もやっと始まったばかりである。この他に病児保育室が1997年5月現在で全国で57ヵ所開設されている。

表5 特別保育実施状況(1996年度)

	箇所数	実施率(%)
地域子育て支援センター	288	1.3
一時保育	524	2.3
障害児保育	4,843	21.6
乳児指定保育	7,850	35.0
産休・育休明け入所予約 モデル事業	415	1.8
乳児指定外特例保育	770	3.4
低年齢児促進	1,047	4.7
開所時間延長促進	3,426	15.3
夜間保育	37	0.2

注) 厚生省児童家庭局調べ。1996年度の全国の保育園数は22,452園。

だが、病児保育室は地域的に偏っており、大阪市には6カ所、大阪府下には8カ所もあり、まったく病児保育室のない県が30県となっている。

また、表6に1995年の保育園の保育終了時間をまとめたが、保育終了時間で保育園数を積算していくと4時までに終わる園が770で全体の3.4%強、5時までに終わる園が2,432園で10.8%、6時までに終わる園が16,641園で74%となっており、18時以降まで保育を行っている園は全体の26%を占めるにすぎない。通勤1時間が当たり前の都心部であれば、18時までに閉園すると、9~17時の普通のフルタイムの勤めの母親の就労でさえ支えられない。特に都心で働く雇用者の就労を支えるのであれば19時までの保育が基本になるだろう。

女性組合員の多いゼンセン同盟にヒアリングをしたところでは、休日出勤や夜までの勤務が多いサービス業に勤める母親たちにとっては、認可保育園は選択外であり、無認可保育園に行かざるをえないという。実のところ、休日保育や延長保育の無い認可保育園に子供を預けながら働くことができるのは、①二重保育のシッターなどを雇えるだけの経済力がある、②保育園の保育を補完してくれる親族や人手がある、③労働条件が良く、保育時間に合わせて働くことができる、といったようなある意味で子育て条件に恵まれた層になってしまう。結局、現状の認可保育園の保育では、二重保育の人手を雇うこともかなわず、親族もおら

表6 保育園の閉園時間(1995年度)

	箇所数	全体の保育園に 占める割合(%)
15:00以前	1	0.004
15:01~16:00	769	3.4
16:01~17:00	1,662	7.4
17:01~18:00	14,209	63.2
18:01~19:00	5,531	24.6
19:01~20:00	232	1.0
20:01~21:00	7	0.03
21:01~22:00	47	0.2
22:01以降	30	0.1

注) 厚生省児童家庭局調べ。1995年度の全国の保育園数は22,488園。

ず、厳しい労働条件で働く親達は無認可保育園に子どもを預けるしかない。

例えば、全国私立保育園連盟が行った調査を見ると¹¹⁾、1992年時点で福島市の公立保育園の入園児数は定員の60%台と大きく落ち込んでいる。市内の認可保育園は公立・私立合わせて25あり、入園児童数は計1,629人であるのに対して、無認可保育園は39あり、1,969人の子どもが入園している。この調査では特に公立保育園の定員割れがひどい理由として、0歳児の枠の少なさや延長保育のないことを挙げている。

地方では三世帯世帯が多いことや通勤時間の短さから、低年齢児保育や延長保育は必要ないと見なされ、認可保育園が対応してないケースが多い。しかし、どんな地方でも核家族はおり、サービス業や医療・福祉施設の職員、教師として長時間働かなければならない人たちはいる。そういう人たちがやむなく無認可保育園に子どもを預けている。そのため、地方では福島市のように認可保育園が定員割れしている一方で、認可保育園を上回る規模の無認可保育園を見ることも少なくない。しかもこのような所では、認可保育園が定員割れしているため、保育ニーズは少ないものと見なされ、さらに認可保育園の保育内容の見直しが進まないという悪循環に陥っている。

2 夜間保育園に子どもを預ける親の状況

保育園は福祉施設であるため、優先順位として

は家庭の子育て条件が厳しい世帯を支えることに主眼をおくべきである。しかし前述したように、従来の保育園の保育では、ある意味で子育て条件に恵まれた層の就労しか支えられていないと思われる。

例えば、1997年現在、全国に39ヵ所しかない夜間保育園が所属する夜間保育園連盟が行った調査で親の状況を見てみよう¹²⁾。全国39園のうち35園がこの調査に協力しているが、35園の夜間保育園利用者1,131人のうち、母子家庭382人で全体の33.8%、父子家庭が23人の2.0%となっている。1997年度の『国民生活基礎調査』によると、児童のいる世帯の中での一人親世帯は3.5%であるため、夜間保育園の母子・父子家庭比率は高い。さらに父子家庭比率はあまり変化がないが、夜間保育園の保護者の母子家庭比率は、1983年の21.7%、1987年には27.3%と増え続けている。

また、国基準の保育料徴収基準額表に見る保育料徴収階層は、所得の低い方から見ると、第1階層12.8%、第2階層16.0%で、あわせてほぼ3割である¹³⁾。さらに母子家庭の51%は母親の職業が「非専門職の常勤」、28%が「非専門職の非常勤」となっている。「非専門職の非常勤」は母親の全体では16.7%であるため、この母子家庭での比率の高さは、母子家庭の経済的な不安定さを示しているとも言える。

だが、夜間保育園にくるのは低所得層だけではない。逆に所得の高い層である第10階層が7.3%、第9階層が11.5%と合わせて約2割となっている。こういう層には、父母ともに「専門職や非専門職の常勤」が多いと思われる。夜間保育園での聞き取り調査でも、夜間保育園を利用する母親は医者やマスコミ関係者、定時制高校の教師、民間企業の総合職といった所得の高い専門職と、飲み屋やパチンコ店などといったサービス業で長時間労働をこなす所得の低い単身家庭に大きく二極分化しているという。

さらに、子どもの降園時間を見るとこの傾向が顕著に見られる。朝から来て夜8時や9時までに帰る層は、高所得の第9・10階層が27.7%を占

める。だが、午後から来て夜遅くまでいる層では、低所得の第1・2階層合わせて77%にもなる。また夜10時以降に降園する子どもたちの47.8%が第1・2階層に属している。つまり、高所得者層は朝から来て、比較的早い時間に帰る。それに対して降園時間が遅く、深夜になる子どもたちには低所得層が多い¹⁴⁾。

ここでの調査対象になった母子家庭は、たまたま認可の夜間保育園に入れた母親たちでもある。そこから推測すると、本来最も公的福祉で支えられるべき母子家庭などの母親たちが、あまりに就労条件が悪いため、通常の認可保育園の保育ではやっていけず、条件の悪いベビーホテルなどに子どもを預けているのではないかと考えられる。

3 一時預かり

保育園に現在求められている機能の中で忘れてはならないのは、働く親たちを支える保育だけではなく、専業主婦を支えるためにも役割を果たすということである。渡辺¹⁵⁾によると、かつて子どもは親族ネットワークと地域ネットワークの中で育てられてきた。つまり、社会の中に子育てを支える豊富な育児資源があり、子育ては母親一人の孤独な作業ではなかったという。だが、最近ではそのネットワークはなくなり、母親一人の育児は孤独な密室の育児になりやすく、子どもに豊かな育ちを保障できない状況になっている。そのため、母親が家にいても「保育に欠ける」状況ではないかという認識が持たれるようになり、認可保育園で専業主婦の子育てを支えるという考え方が出てきたのである。

施設外保育の利用に専業主婦の緊急的な保育ニーズが多かったように、母親の通院や病気、何かをしたいとき、子どもを保育園に預けるといった一時預かりが保育園で始まっている。ここでは、埼玉県越谷市の駅前にある保育ステーション事業を取り上げてみたい。

この保育ステーション事業は、①延長保育、②一時預かり、③育児相談、の三つの機能を持ち合わせたものである。まず、昼間は認可保育園(のーびる保育園)に通い、延長保育が必要な子ども

たちのために本園の閉園後、保育ステーションで9時までの延長保育を行うとともに、別のフロアでは専業主婦や非定型的勤務の親を持つ子どもの一時預かりと育児相談を行うというものである。運営には、認可保育園であるのびる保育園が当たっているが、保育者は本園とのローテーションで保育ステーションに入るため、本園と保育が連動するようになっている。

さて、ここの一時預かりであるが、1997年1年間でのべ1,142人、計4,130時間の利用者があった。一時預かりは本園でも行っているが、ここでは年に10人程度の利用者であるため、この利用者数は多い。園長は、保育園の利用者は近隣の者しかおらず、申し込みも市役所を通すのに比べ、ステーションは駅前であり市内全ての人が集まる場所であることや、申し込みも直接でき、かつ公的な事業であるという安心感から利用者が多いとその理由を想定している¹⁶⁾。

利用理由は母親の入院といった緊急要件が31%、非定型要件が26%、リフレッシュ要件が15%、冠婚葬祭のようなその他の社会的要件が26%になっている。また、育児相談も最初から相談に来る母親は少なく、一時預かりを利用して、保育者への信頼感を持ち出してから、おもむろに相談を持ち出すという。さらにこの一時預かりを

通して分かったのは、在宅の子どもたちへの親の関わり方や育児に問題が多いことである。在宅の親子にも子育て支援が必要であり、また一時預かりは母親のためだけでなく、子どもにとっても子どもの集団で過ごす機会を得るために必要である。在宅の子どもたちの潜在的な保育ニーズは大きく、それに対する保育園の役割が大きいことを一時預かり事業は示している。

4 保育園の多機能化

すべての保育園があらゆる保育ニーズに応じていくのは不可能である。保育のニーズには地域の保育園のネットワークで応えていくようにし、地域で拠点となる保育園が病児保育や夜間保育を行うのが現実的な対応策だろう。

最近では、多様な子育て支援機能を持ち合わせた多機能・複合型の保育園が出現しつつある。例えば大阪市にある四恩学園では、表7のように多様な保育を展開している。いわゆる朝7時から夕方7時までの通常保育の他に、恒常的に夜間の保育が必要な子どものための夜10時までの夜間保育、緊急の残業に対応する夜10時までの延長保育、親の病気の際などに子どもを預かる緊急一時保育や宿泊を伴うショートステイ、毎日決まった時間の勤務でない親の子を預かる非定型保育、親

表7 四恩学園の事業一覧

保 育	赤ちゃん110番(午前9時から午後6時まで) 夜間保育(午前8時～午後10時) 定員30名 通常保育(午前7時～午後7時) 産休明けから、定員150名 延長保育(午後7時～午後10時) ときどきの残業に対応 緊急一時保育 親の病気や親の看護などのときに利用可 非定型的保育サービス 非定型的な勤務に対応 病児保育(事前登録制、日曜・祝日は休み) 小児科診療所 ショートステイ(24時間保育、年中無休) 出張に対応 日曜・祝日保育(事前申し込み、2歳まで) 四恩児童館(幼児から学童までの開放施設、土日も開館) 四恩育児支援センター 育児相談・指導、子育てサークル育成 乳児院(生後すぐから2歳まで) 保護者が育てられない子どもの養育 養護施設(2歳から18歳までの子どもの養育)
高齢者	デイセンター 入浴・食事・リハビリに対応 在宅介護支援センター 介護相談、各種福祉サービスの情報提供、健康相談、食事会

の出張の際などの年中無休の24時間保育、日曜・祝日保育、土日も開設している学童保育、病児保育室や小児科診療所もあり、それから専業主婦のお母さんのための育児支援センターや「赤ちゃん110番」という電話育児相談も行っている。ここまでの保育ができるのは、保育園と同じ敷地内に24時間型施設の乳児院が併設されていることが大きい。乳児院が持っている小児科医(嘱託)や看護婦といった育児資源の活用という考え方が、この多機能化の考え方の背景になっている。また、この保育園は育児支援だけでなく、高齢者のためのデイセンターや在宅介護支援センターも併設している。

5 保育園を子育てセンターに

1996年現在、デイセンターなどの老人福祉施設が併設されている保育園は、全国で119ヵ所ある。保育園とデイセンターの併設は、園児の減っている保育園の活用という面もあるが、たとえ園児が減っていないくとも都心部などではデイセンターのための新たな土地の確保などが難しいため、すでにある程度の敷地のある保育園との併設はデイセンターの増加のためには欠かせない戦略でもある。

また、保育園側もデイセンターが併設されたことにより、異世代交流が始まり、子どもたちの保育も豊かになったという園長もいる。最近では核家族化で、子どもが老人と接する機会も少ない。また、祖父母といっても若くて元気な50~60代であり、特に後期高齢者と出会うことが殆どない。子どもたちにとっては人間の老いや障害を学ぶことになり、高齢者にとっても保育園以外では乳幼児と殆ど触れ合う機会の無い人も多い。

積極的に保育園の多機能化・複合化を進める園長の中には、「地域の子育てセンターだけでなく、様々な世代の人が交わる地域の福祉拠点となる保育園を目指している」という人もいる。例えば、神奈川県にある淵野辺保育園では学童保育や夜間保育園、デイセンターの併設だけでなく、中学生の子育てボランティアも入れ、思春期の子どもたちに乳幼児と触れ合い、そのかわいさに目覚める

機会も提供しようとしている。また、育児相談業務や保育園の保育開放事業、子ども文庫の開放活動などを通して、地域の子育て中の母親たちの交流の場も提供している。多様な世代の人間がごく自然に触れ合いながら暮らすという、ノーマライゼーションが保育園を中心に実現することが園の目標である。

このように、「保育に欠ける」子どもたちだけを保育するのではなく、保育園は地域の子育て拠点、福祉拠点として機能する可能性も持っており、今後、保育園がそういう役割を果たすことが求められている。

おわりに

子育てと就労の両立を容易にするために、行うべきことは二つある。まずは、これまで述べてきたように、保育園などが親の就労状況や子どもの状況に合わせてもっと柔軟に対応できるように、保育内容の多様化に努める。しかし、筆者の考えでは、保育サービスの多様化だけで子育てと仕事の両立の問題を解決するのは不可能である。家庭を持つ全ての男女が子育てなどの家庭責任を負っているということを前提に、就労場の柔軟性を高め、労働時間の短縮化を進めると共に子どもの突発的な病気など、いざというときは母親が父親がすぐに対応できるようにする働き方の変革も必要である。

EUの保育ネットワークでは「仕事と子育ての両立」のためには、家庭内の育児の男女平等、行政による育児休業など子育てのための法的条件整備と良質の保育の供給、さらに企業が家族責任と両立できる労働条件を整備することなど、三つの主体の責任が言及されている¹⁷⁾。人口問題審議会の報告でも、「性別分業的な家族のあり方」「減私奉公的な日本の企業風土」が子育てを難しくしていると指摘している。この保育以外の二つの問題が解決されない限り、いかに保育サービスを多様化しようとも、子育ての問題は解決しないだろう。

注

- 1) 末子の年齢別の母親の就業率が末子年齢3歳未満と3～5歳に分かれている『就業構造基本調査』, 1992年と, 同じく末子の年齢別0～3歳と4～6歳に分かれている『労働力特別調査』, 1997年における末子の年齢別の女性の就業率から, 末子の各年齢別の母親の就業率を推計した。また, 0歳児を持つ母親の就業率は厚生省大臣官房政策課で行った『人口動態社会経済面調査の概況(働く女性の出産)』1996年調査による。そこでさらに『平成5年度人口動態社会経済面調査報告-1歳児を持つお母さんの子育て環境』の平均出産間隔や平成2年の国勢調査をまとめた『子どものいる世帯』での1人っ子や2人兄弟の比率などを使用して兄弟パターンをいくつか作成し, 上記で推計した母親の就業率を掛け合わせて, 1997年の各年齢別の子ども数を元に, 働く母親を持つ子ども数を試算した。
- 2) 厚生省の調査『人口動態社会経済面調査の概況(働く女性の出産)』, 1996年では, 育児休業をとっている働く母親は48%で, これを母親が働いている子どもの数に掛け合わせると, 162,720人となる。
労働省の調査によると, 1995年4月1日から1996年3月31日までの1年間に出生した女性労働者の内, 44.5%が育児休業を取得しているとなっている。同じ期間に出生した女性の数の代用として1995年の出生数118万7千人を使用すると, $118万7千(出生数) \times 27.4\% (0歳児を持つ母親の就業率) \times 44.5\% = 144,730$ 人となる。
- 3) 婦人少年協会アンケート調査『幼児期の子の母親の生活と就業の実態に関する調査結果報告書』1994年を使用したのがこれは1歳以上の子どもを持つ母親だけが対象になっているので, 0歳児の保育に関してだけは, 同じく婦人少年協会が1989年に行った『既婚女子労働者の生活実態調査結果報告』を使用した。また, この調査を利用したのは, 施設外の保育手段の項目が親族だけでなく, 保育ママ, ベビーシッター・家政婦, 知人など細かく分かれているからである。
- 4) 武石恵美子によると, 施設保育は保育の柔軟性が無く, いざという場合の親族の手助けが無い限り, 使いにくいものになっているという。「保育所 親族ネットは必需品」『日本経済新聞』(生活家庭), 1996年11月30日号。
- 5) 『就業構造基本調査』, 1992年によると核家族と三世帯世帯の末子の年齢別の母親の就業率は3歳未満でそれぞれ23.8%と43.6%, 3～5歳では41.6%と64%となっている。
- 6) 駒沢短期大学教授福川須美「家庭的保育制度従事者実態調査報告」『第47回日本保育学会大会発表論文集』, 1994年。「家庭的保育制度」『新しい保育ニーズと保育所』, 建帛社, 1995年。

7) (社)全国ベビーシッター協会『平成8年度実態調査報告書』1996年による。

- なお, この協会には全国のベビーシッター会社, 126社が加盟している。またこの調査は55社のサンプル調査であるが, ここから試算すると, 1社あたりの年間売上高平均2,991万円となる。この55社の中の業界1位は売上5億8,000万円だが, 10位が8,300万円, 20位5,400万円, 30位2,100万円となり, 売上2,000万円以下が24社となっている。また, 全国での2万3,000人の利用者がすべて全国ベビーシッター協会加盟の事業者を利用しているとは思えない。厚生省の『健康・福祉関連サービス需要実態調査』は保育手段の分類項目が大まかであるため, ベビーシッターという項目には, 保育ママや知人・近所の人に保育を頼んでいる場合, ベビーシッター協会に加盟していない事業者を利用している数も入っていると考えられるからである。
- 8) エスクとは, 1973年3月に, ベビーホテルでの火災など劣悪な保育環境で乳幼児の死亡事故が相次いだことに心を痛めた数人の婦人により始められた, 核家族の子育てを支えるというボランティア精神を基本とする非営利の民間の保育ママのネットワークである。

基本的には, 保育者の自宅子どもを保育するが, 何らかの特別の事情があれば, 相手先の家に保育者が訪れることもある。1人の保育者ではほぼ3人までの保育となっている。

国際線のシュチュアデスなど不規則で長期の泊りも伴う母親の保育の手段として昔から定評があり, また, 母親の病気などの緊急の際にも何日にもわたって子どもを預かる対応などしており, 認可保育園の枠には入らない保育ニーズに対して柔軟に保育を行っている。また料金は1時間750円が基本であり, いわゆるベビーシッター料金の半額程度となっている(月極めの長時間保育の場合は1時間440円となる)。

詳しい状況については非公開となっているが, エスクの料金の安さや, いつも同じ人の家に預けられるという安心感, さらに保育者の家に連れていくので保育時間も融通が利き, 食事もさせてもらえるということや, 学童保育の不十分さから近年は学童にまで利用層が広がり, 預けたいとする家庭が増え続けるのに対して, 都心部などでは預かる家庭が足りない状況になっていると推察される。

認可保育園に入れない0歳児の保育を中心として, さらに施設保育の補完として二重保育や病児保育の手段として頼っている人が大部分であると思われる。また, エスクでも専業主婦の方が, 育児ノイローゼや母親の病気など深刻な子育ての問題を抱えている場合が多く, これに公的に応える制度がないためエスクの保育者が

対応しているということであった。

- 9) 労働省女性局女性福祉課『平成9年度ファミリーサポートセンター概要』。
- 10) Official Statistics of Sweden (1998)『Statistical Yearbook of Sweden 1998』, Statistics Sweden.
スウェーデンの保育ママは自治体の準職員扱いで、給与なども自治体職員並が保障され、閉鎖的な保育にならないためにも自治体による保育内容のチェックや、保育者同士や保育園との交流・研修が行われている。
- 11) 全国私立保育園連盟 (1993)『無認可保育施設の実態——育児産業および私的育児サービスの利用の現状と対策』, 全国私立保育園連盟。
- 12) 全国夜間保育園連盟 (1997)『多様化する夜間保育園 第3回全国夜間保育園実態調査報告書』, 全国夜間保育園連盟。
- 13) 認可保育園に入園しているすべての世帯で見ると、1995年には第1階層1.07%、第2階層10.46%となっているため、夜間保育園のこの第1・第2階層比率は高い。
- 14) 例えば、福岡市の中心部には夜中2時まで開園している夜間保育園がある。2時まで開いていれば、水商売などで働く母親たちが店の閉店後に迎えに来られるからである。この夜間保育園も、当初、2時まで開いているのはあまりに大変だと、母親たちに12時閉園にしたいと相談したそうだ。その時、母親たちは涙を流して「昼間のパートでは食べていけない。特別な技能の無い母親は水商売で働くしかないが、たとえ水商売でも、経済的に自立して子どもと暮らしていきたい。この園が12時に終われば子どもはベビーホテルに行くしかなく、前に子どもを預けていたベビーホテルでは子どもが縛られていた。お願いだから私たちの子どもを守って欲しい」と訴えたという。園長は母子家庭の母親を巡る就労状況の厳しさをつきつけられたと語っている。
- 15) 渡辺秀樹 (1994)「現代の親子関係の社会的分析」『現代家族と社会保障』社会保障研究所編, 東京大学出版会。
- 16) のーびる保育園 (1998)「のーびる保育園と地域社会——子育て支援活動を中心に」『保育研究所 第19回研究集会:実践報告資料』。
- 17) 木下比呂美 (1995)『EUにおける「仕事と子育ての両立」政策の展開』『賃金と社会保障』No. 1146, 労働旬報社。
(ベビーシッター事業者とファミリーサポートセンター事業についてはライフデザイン研究所の松田茂樹と的場康子の調査による。)

保育の現状と課題』日本保育学会編, 世界文化社。

エスク『エスクNEWS』(会報)各年度版, エスク。

益密孝一・福川須美他 (1996)「こども家庭サービスの機能分権化及び民間化のあり方に関する研究——保育ネットワークの構築に関する研究II, 家庭的保育, 訪問在宅保育のあり方」『日本総合愛育研究所紀要』第32集。

木下比呂美 (1995)『EUにおける「仕事と子育ての両立」政策の展開』『賃金と社会保障』No. 1146, 労働旬報社。

経済企画庁 (1997)『国民生活白書』「働く女性—新しい社会システムを求めて」, 大蔵省印刷局。

人口問題審議会 (1997)「人口減少社会・未来への責任と選択」。

厚生省大臣官房統計情報部 (1993)『人口動態社会経済面調査報告:1歳児をもつお母さんの子育て環境』, 厚生統計協会。

——— (1996)『人口動態社会経済面調査の概況:働く女性の出産』, 厚生省大臣官房統計情報部。

——— (1997)『平成6年 健康・福祉関連サービス需要実態調査』厚生統計協会。

(社)全国ベビーシッター協会 (1996)『平成8年度実態調査報告書』。

全国私立保育園連盟 (1993)『無認可保育施設の実態——育児産業および私的育児サービスの利用の現状と対策』, 全国私立保育園連盟。

全国夜間保育園連盟 (1997)『多様化する夜間保育園 第3回全国夜間保育園実態調査報告書』, 全国夜間保育園連盟。

総務庁 (1997)『労働力特別調査報告』, 総務庁統計局。

総務庁 統計局 (1994)『平成2年国勢調査子供のいる世帯』, 日本統計協会。

——— (1992)『就業構造基本調査』, 総務庁統計局。婦人少年協会 (1994)『幼児期の母親の生活と就業の実態に関する調査報告書』。

——— (1989)『既婚女子労働者の生活実態結果報告』。

福川須美 (1994)「家庭的保育制度従事者実態調査報告」『第47回日本保育学会大会発表論文集』。

——— (1995)「家庭的保育制度」『新しい保育ニーズと保育所』, 建邦社。

のーびる保育園 (1998)「のーびる保育園と地域社会——子育て支援活動を中心に」『保育研究所 第19回研究集会:実践報告資料』。

前田正子 (1997)『保育園は、いま』, 岩波書店。

——— (1998)『保育の実態に関する基礎的研究報告書』。

文部省 (1996)『文部統計要覧』, 大蔵省印刷局。

渡辺秀樹 (1994)「現代の親子関係の社会的分析」

参考文献

泉 千勢 (1997)「スウェーデン」『諸外国における

『現代家族と社会保障』社会保障研究所編，東京
大学出版会。
Official Statistics of Sweden (1998) 『Statistical
Yearbook of Sweden 1998』, Statistics Sweden.

[この論文の一部は，平成9年度厚生科学研究費補
助金厚生行政科学事業「保育の実態に関する基
礎的研究」の成果を反映したものである]。
(まえだ・まさこ ライフデザイン研究所研究員)

児童福祉と財政政策

林 宜 嗣

I はじめに

1947年の児童福祉法の制定によって「保育に欠ける」という生活上のニーズに対応する児童福祉施設として位置づけられた保育所は、50年ぶりにその姿を大きく変えることになった。女性の社会進出の一般化や核家族化による家庭内保育機能の低下など、保育所制度をとりまく環境と、保育所に期待される役割は大きく変化したが、その過程で、保育所の基本をなしていた措置制度がさまざまな問題点を表面化させていたり。保育所の定員割れが大きくなる中で、多様な保育ニーズに応えられないという保育所の実態にどのように対応すべきか。1994年策定の「エンゼルプラン」で謳われた、少子化への対応の必要から保育所が持つ子育て支援の役割をどのように推進すべきか。今回の児童福祉法の改正はこうした課題の解決に向けての第一歩であるが、残された問題は依然として少なくない。

保育所制度の改革はなぜ必要であったのか。今後、女性の社会進出が増加する中で保育所制度はいかにあるべきか。本稿は、これらの課題に財政の側面から接近しようとするものである。

II 保育サービスの変貌と児童福祉法の改正

児童福祉法制定時の1947年には、施設数1,618(民間1,223,公立395)、入所児童数16万4,510人に過ぎなかった保育所は、高度経済成長期に女性の就労の増加とともに急成長を遂げ、75

年には、施設数は1万8,238(民間6,693,公立11,545)に、入所児童数は163万1,025人に達した。

入所希望者に対して施設の絶対数が不足していた時代にあつては、入所を子守を雇えない家庭に限定するなど、入所基準を厳しく設定する必要があり、保育所は依然として選別主義的福祉の域を出ないものであった。しかし、高度成長期に施設の整備が進むにつれて入所基準は緩和され、入所児童の世帯の経済力も多様化していく。このことは、図1の保育所入所児童世帯の課税区分別構成比を見ると明らかである。

1960年度には生活保護世帯が全体の5.6%、所得税非課税世帯が74.7%を占め、所得税課税世帯は19.7%にすぎなかったことからもうかがえるように、高度経済成長期にいたるまでの保育所は、依然として生計を維持するための労働にとまって生じる需要に対応するものであった。

ところが、その後は年度を追うにつれて所得税課税世帯の比率は上昇し、1994年度には全体の4分の3に達している。もちろん、貧困老人のための養護老人ホームや低所得老人のための軽費老人ホームが存在する老人福祉政策とは異なり、所得水準に関わりなく同一施設で同じサービスを提供する保育所では、保育料を減免するという形での「選別主義」的な福祉政策の側面は残されている。しかし、普遍主義的な福祉政策としての比重は確実に大きくなっている²⁾。このように、保育所は女性の社会進出の一般化を支えるうえで重要な役割を果たしてきたと考えられる。

ここで保育所が女性の就労にどのように影響し

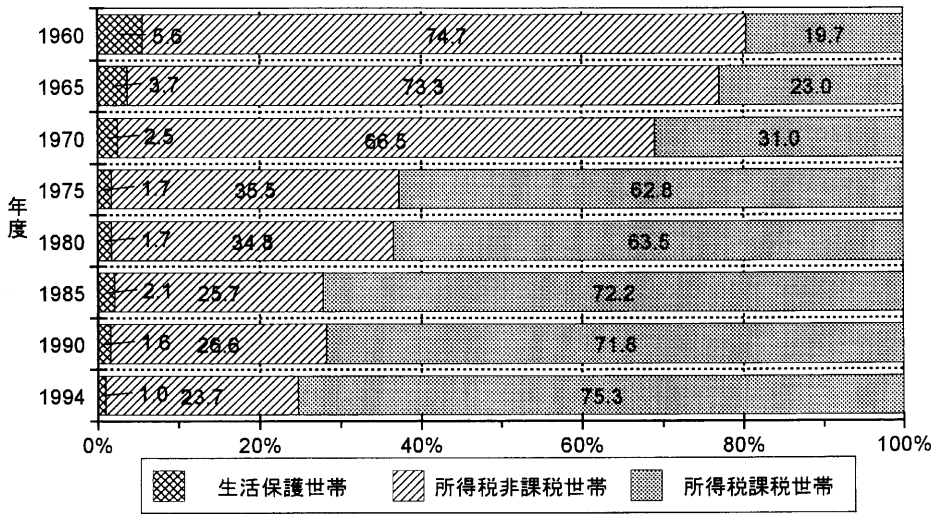


図1 保育所入所児童世帯の課税区分別構成比の推移

ているかを都道府県別データを用いたクロス・セクション分析によって検証してみよう。女性の就労は労働力人口比率（15歳以上人口に占める労働力人口（就業者と完全失業者を合わせたもの））を用いることとする。そして、女性の就労を決定する要因として、①女子のパートタイムの賃金（時給）、②有効求人倍率、③男子の決まって支給される現金給与（月額）、という労働条件や就労環境を表す変数と、④保育所の普及率（＝保育所修了者÷小学校入学者）を採用した。

女性の労働力人口比率は、パートタイム賃金および有効求人倍率と正の相関を持ち、男子の現金給与とは負の相関を持つことが分かった。保育所に関しては、普及率が高いほど労働力人口比率が高いという関係が見られる。もちろん、保育所普及率と女性就労との間に見られる正の相関は、女性の就労による保育ニーズが大きいために、保育所の普及率が高くなっていると見ることもできるかもしれない。しかし、それにしても、ニーズに応じて保育所サービスが普及したために女性の就労が可能になったという点は否定できない。そして、これらの4変数で、都道府県間に存在する女子の労働力人口比率格差の70%が説明可能である³⁾。

この推計結果を用いて、女子の労働力人口比率

の全国平均値（48.4%）と各都道府県の値との差がどの要因によって生じたのかを見たものが図2である。労働人口比率はどちらかという大都市圏で低く、地方圏で高くなっている。地方圏の値が低くなっている最大の要因は男子の現金給与の水準が低いことである。これらの地域では女性の就労によって家計が支えられているということかもしれない。

保育所については、新潟、富山、福井、石川、山梨、長野といった地域で普及率が高く、このことが女性の就労を支えているという結果が見られた。この点からも、保育所が女性の就労に対して重要な役割を果たしていることが明らかである。ただ、女性の社会進出が一般化すればするほど、就労の形態は多様化し、それともなって保育需要も多様化してくるはずである。こうした保育需要の多様化の中で保育所の定員割れ問題が深刻化している⁴⁾。

その原因の一つは出生率の低下による児童数の減少であることは間違いない。しかし、保育所制度をとりまく環境の変化にもかかわらず、日本の保育所は措置制度を基本にしていたために、親の教育方針や、乳児保育、時間外保育など多様な保育需要に十分に答えることができないことも定員割れの原因である。この点は、認可外の保育施設

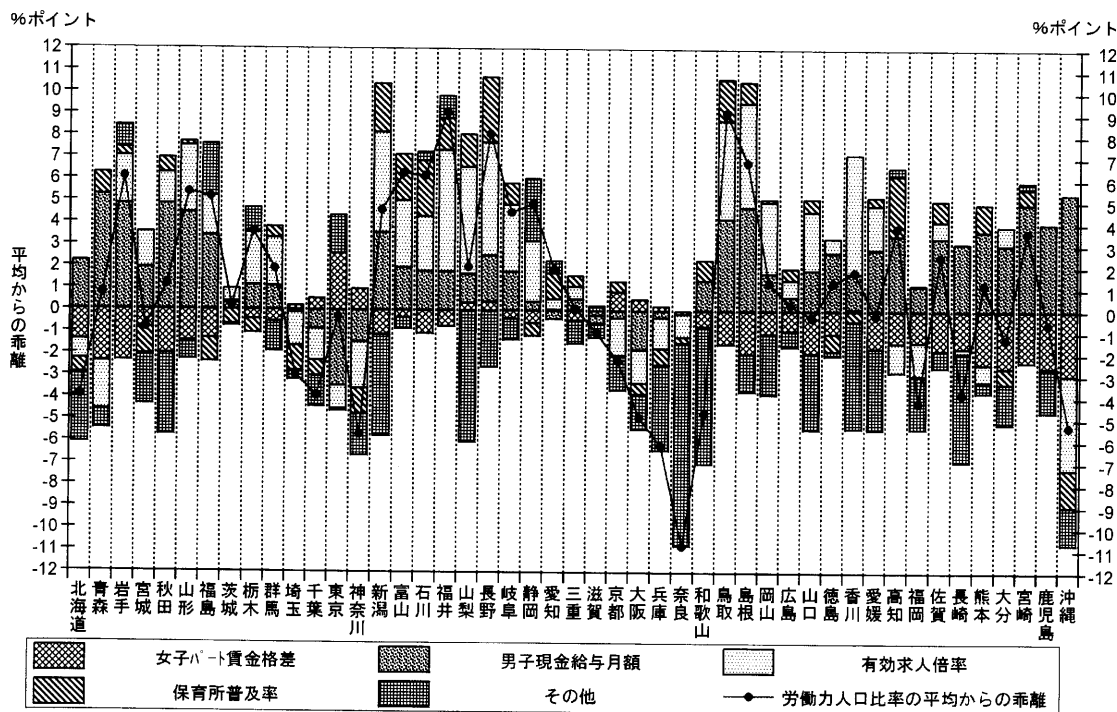


図2 女子労働力人口比率格差の要因

が多様な保育サービスを提供することによって、利用者数を増やしていることに表れている。要するに、保育所はすでに量的拡大の時代から質の充実の時代に入ったと考えることができよう。乳児保育、障害児保育、延長保育、夜間保育、一時的保育、長時間保育といった特別保育に対する需要に対して、政府も予算措置(国庫補助)を講じてきてはいる。しかし、措置制度を基本としているかぎり、多様な保育需要に十分に応えるには限界があった。

こうした保育サービスに対する需要の多様化を背景に、厚生省は保護者の所得に応じて措置制度と自由契約の2本立てにする改革案を、厚生省が設けた保育問題検討会に提出した。その後、厚生省は1996年に、児童福祉法の改正を検討するよう中央児童福祉審議会に諮問し、基本問題部会の「中間報告」を受けて国会に改正案を上程、97年6月の国会において「児童福祉法等の一部を改正する法律」が可決、成立したのである。

改正のポイントは次のように要約できる。

第1は、従来の市町村の措置に基づく入所の仕組みを、保育所に関する情報の提供に基づいて、保護者が希望する保育所を選択できる仕組みにすることである。従来の制度は、市町村が乳幼児を措置という行政処分によって保育所に入所させる仕組みとなっていた。通例として利用者に希望する保育所を尋ねることとしてはいたが、利用の「申請」は市町村の行政処分の「契機」という位置づけであり、制度上は利用者が選択できる仕組みにはなっていなかった。

第2は、保育料の負担方式について、従来の応能負担方式を、保育サービスの費用を基礎として家計に与える影響も考慮した均一的な負担方式にするということである。その背景には、近年の夫婦共働き家庭の一般化による保育所利用の一般化や、いわゆる「クロヨン」(業種によって所得税の所得捕捉に差があること)問題によって、保育料についても給与所得者と自営業者等との間に不公平が生じていることがあげられる。

III 保育サービスと費用負担

保育サービスに必要な費用は大きく公費(税金)と保護者負担とに区分される。その仕組みを図3を使って説明しよう。まず、保母の人件費など、保育サービスを提供するのに最低限必要な費用が計算される。それがABCDである。そのうち、国は保護者からAEFDに等しい保育料の徴収を予定する。残りのEBCFが税金による負担である。この部分の国、都道府県、市町村の負担割合は、児童福祉法の施行時には国10分の8、都道府県10分の1、市町村10分の1であった。しかし、80年代に入ると国の財政が悪化したこともあって、85年度には1年間の暫定措置として国10分の7.5、都道府県10分の1.5、市町村10分の1.5と、地方の負担が増加した。

当時、保育所の入所措置事務は市町村長の機関委任事務であったが、88年度から、市町村が委任を受ける団体委任事務となり、市町村が条例で入所要件を決定できるようになった。それと同時に、負担割合は国2分の1、都道府県4分の1、市町村4分の1に改められ、今日に至っている。1996年度予算では、保護者負担が5,746億円、国負担が2,854億円、都道府県、市町村の負担がそれぞれ1,427億円となっている。

ところが、保護者負担については実際に市町村が徴収する保育料は国の基準よりも低くなっているところが多く、差額GEFHは市町村の負担となっている。また、市町村は保母の増員等、国の最低基準を上回る事業(DCIJの部分)を行っており、この部分は保育料の補てんと同様、市町村の負担となる。保育料の補てんと、市町村の上乗せの部分の全国的にどれくらいの額になるかは明らかではないが、筆者が大阪府下の市町村(大阪市を除く)を対象に行った調査を参考までに示すと、保育料については、国基準保育料の約4割弱を市町村が補てんしている。また、運営費については、公立保育所で国基準4万2,627円に対して市町村の上乗せ額は5万8,473円であった。その結果、公立保育所では、4歳児換算で保育児童1

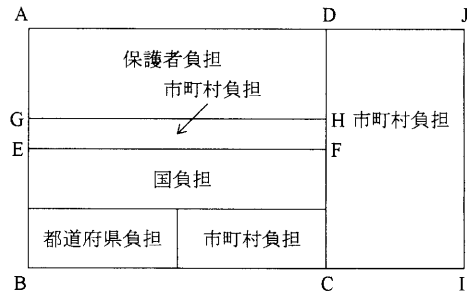


図3 保育サービスの費用構造

人当たり運営費は月額10万1,100円であったが、保護者負担は1万62円にすぎず、9万1,038円が公費負担であった⁵⁾。調査年度が1987年度と古いために、現在では絶対額は大きくなってはいるものの、負担の構成はそれほど大きくは変わっていないものと思われる。

保育料は保育サービスに対する対価を負担するものであるという考えから、今回の児童福祉法の改正では、急激な負担増が生じないように徐々に均一化の方向を目指すと考えられた。そのため、当面は国の保育料基準額表の簡素化を図ることになる。ただ、実際の保育料については市町村の裁量に委ねられているため、これまでのように保育料を国基準を下回る水準に設定し、不足分は公費(税)で賄うということは十分に予想される。また、市町村が保育所に対し運営費を支弁することは従来通りであるし、その一部を国庫負担することも引き継がれる。

さらに、国基準の運営費を上回る支出は市町村が税で負担することになるだろう。この点については、「人件費等について国が定めた最低基準が実際の運営費に比べて低すぎるから、市町村の持ち出しになるのだ」という主張もある。国からすれば、市町村がぜいたくをしているのだということになるし、市町村の側からすれば「超過負担」を強いられているということになる。しかし、先の1987年度の調査では、民間保育所はおおむね国の基準通りの費用で運営していることが明らかになっている。民間保育所は厳しい労働条件を強いられているのだという解釈も成り立つが、公立保育所がコスト高になっていることも事実なので

ある⁶⁾。

かりに、国の最低基準が低すぎるとして、これを引き上げたとして、その結果、国庫補助の対象となる運営費は拡大し、補助率が一定であるかぎり国からの補助金は増えることになる。ところが、国庫補助金の財源は国税である。最低基準の引上げは、ただ単に市町村税による負担を国税による負担に置き換えるにすぎないのである。

「未来の社会に役立つ子供達を育てているのだから、税金が投入されるのは当然だ」とする意見も多い。とくに保育所に幼児教育という側面を持たせるなら、この考えが出てきても不思議ではない。ところが、同じ未来の人材を家庭内で育てている場合や、ほとんど自己負担で幼稚園（とくに私立幼稚園）に通わせている家庭に対して、保育所と同じ公費が投入されていないことをどのように考えるべきなのだろうか。これに対しては、「家庭内保育にも児童手当のような金銭給付を行うべきである」と考えることができるかもしれない。いまかりに、家庭内保育や幼稚園に通わせている家庭に、保育所に投入されている公費と同額の金銭給付を行ったとしたらどうなるだろうか。

1995年度予算の国負担額は2,720億円、都道府県と市町村の負担額はそれぞれ1,360億円、公費負担の合計は5,440億円であった。先に述べたように、公費負担はこれだけではないが、とりあえず制度上の公費負担額を入所者数167万8,866人（1995年10月1日現在）で割ると、1人当たり金額は約32万円となる。保育所に入所していない対象年齢児は約550万人であるから、単純に計算して金銭給付額は1兆7,800億円になる。この金額には、市町村の単独事業の負担や、国基準を下回る水準に保育料を設定することによる市町村の負担分が含まれていないから、これらを含めると金額はさらに増加する。

専業主婦は育児や家事等の家庭内労働によって帰属所得を発生させているが、これに対しては所得税や住民税は課税されていない。その分、共働き世帯よりも有利であるともいえる。しかし、かりに児童手当をその分減額したとしても、多額の財政負担が必要となることは避けられない。この

追加的な財政負担について国民の合意が得られるなら問題はない。しかし、合意が形成されないままに保育サービスだけに巨額の公費を投入するのは保育所の利用者と非利用者との間に不公平を生むことは間違いない。

こうした考え方に対して、社会保障や社会福祉においては、公平性は階級間の格差に関わるものであるはずなのに、これを利用者・非利用者間の対立に置き換えようとしている、という批判があるが⁷⁾、この主張は、すでに見てきたように、保育サービスがかつての救貧対策・選別主義的なものから、そもそも「福祉」という表現を使うことが適当かどうか問われなければならない普遍主義的なサービスに比重を大きく移していることを忘れている。

IV 少子化と児童福祉費

1975年に1,000万人を超えていた幼児数（0歳～4歳とする）は、少子化を反映して、95年には590万人に減少した。このことは、幼児を対象として行われる財政支出が減少することを予想させる。ところが、児童福祉費の対GDP比率は、76年度には0.67%であったが、その後も大きく低下することなく、95年度にも0.67%の水準を維持している。何が児童福祉費の縮減を押さえたのだろうか。この点を検証してみよう。

いま、名目GDPを Y_n 、名目児童福祉費を E_n 、幼児数（0歳から4歳）を C 、総人口を P とすると、

$$\frac{E_n}{Y_n} = \frac{E_n}{C} \times \frac{C}{P} \times \frac{P}{Y_n} \quad (1)$$

となる。幼児人口比率(C/P)、人口1人当たりGDPの逆数(P/Y_n)は低下しているにもかかわらず、児童福祉費の対GDP比率が一定の水準を維持しているのは、幼児1人当たり児童福祉費(E_n/C)が大きくなったからだ。

この式を用いて、児童福祉費の対GDP比率の対前年度変化をもたらした要因を分解したものが図4である⁸⁾。幼児1人当たり児童福祉費はすべての年度において、対前年度比で増加している。

ただ、80年代に入ると、上で述べた国庫補助率の引き下げの影響と思われるのだが、増加の程度は小さくなったために、年齢構成要因と経済成長要因のマイナス方向への影響によって、児童福祉費の対GDP比率は低下していく。ところが80年代の終わりになると再び給付水準の増加が拡大し、一方で、バブル経済の崩壊によって経済成長が鈍化したために、90年代には児童福祉費の対GDP比率は再度上昇している。このように、出生率の低下によって幼児数が大きく減少しているにもかかわらず、幼児1人当たり児童福祉費が大きくなったことによって、児童福祉費の規模は縮減しなかったのである。

それでは、幼児1人当たり児童福祉費(E_n/C)が大きくなった原因はどこにあるのだろうか。いま、実質GDPを Y_r 、実質児童福祉費を E_r 、GDPデフレーターを p_y 、児童福祉デフレーターを p_e とすると、

$$Y_r = Y_n/p_y \quad (Y_n = p_y \cdot Y_r)$$

$$E_r = E_n/p_e \quad (E_n = p_e \cdot E_r)$$

である。また、幼児数 C の中で実際に児童福祉サービスの給付を受ける幼児数を C_a とすると、

(1)式の E_n/C は、

$$\frac{E_n}{C} = \frac{p_e}{p_y} \times \frac{E_r}{C_a} \times \frac{C_a}{C} \times p_y \quad (2)$$

となる。この式から、幼児1人当たり児童福祉費は、①児童福祉サービスと他の生産物の相対価格の変化、②実際に児童福祉サービスを受給している幼児1人当たり実質児童福祉費、③児童福祉受給幼児の全幼児に占める割合、④一般物価水準の変化、の影響を受けることが分かる。

児童福祉サービスと他の生産物の相対価格がどのように変化するかは、次のように考えることができる⁹⁾。いま、 Y_1 と Y_2 という生産物を労働 L だけを使って生産している完全競争経済を想定する。生産は次のような関係で表される。

$$\left. \begin{aligned} Y_{1t} &= aL_{1t} \\ Y_{2t} &= bL_{2t} \cdot e^{rt} \end{aligned} \right\} \quad (3)$$

ここで、添え字の t は時間を、 r は Y_2 の生産における労働生産性の上昇率である。 Y_1 は生産性は上昇しないと考える。

次に、労働供給が完全に非弾力的で L_0 に等しいとし、

$$L_0 = L_{1t} + L_{2t}$$

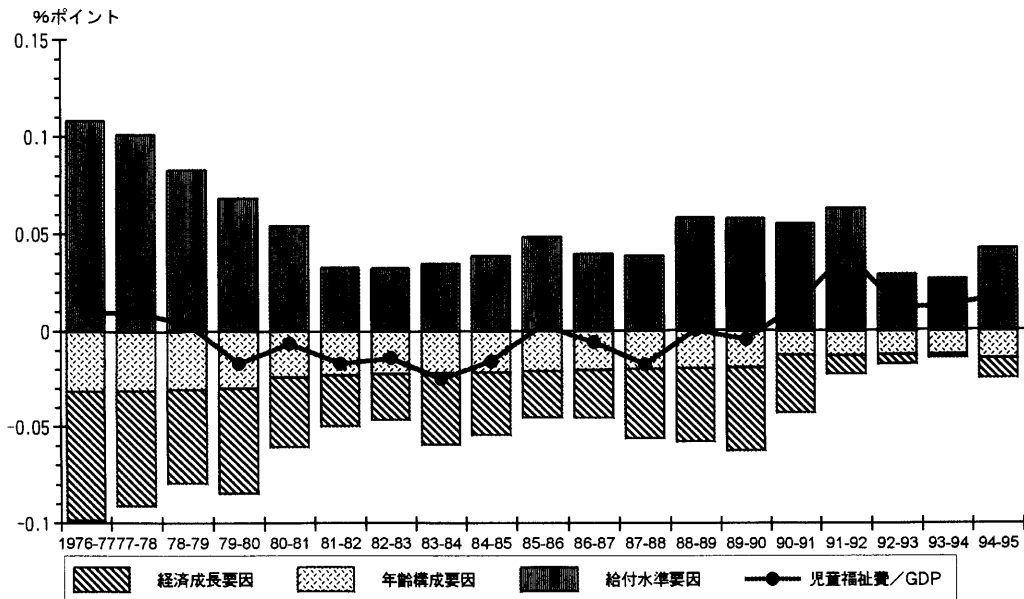


図4 児童福祉費の対GDP比率の変動要因

であるとする。

競争市場では、労働者は各期において同じ賃金 W_t を獲得する。そして、どちらの財も純利潤は存在しないとすると、 Y_{1t} と Y_{2t} の生産コストは、

$$C_{1t} = \frac{W_t L_{1t}}{Y_{1t}} = \frac{W_t L_{1t}}{a L_{1t}} = \frac{W_t}{a} \quad (4)$$

$$C_{2t} = \frac{W_t L_{2t}}{Y_{2t}} = \frac{W_t L_{2t}}{b L_{2t} \cdot e^{rt}} = \frac{W_t}{b e^{rt}} \quad (5)$$

したがって、

$$\frac{C_{1t}}{C_{2t}} = \left(\frac{b}{a}\right) e^{rt} \quad (6)$$

となる。こうして、 Y_1 の生産コストは、時間とともに Y_2 に比べて r の率で上昇するのである。

保育サービスのような生産物は生産性の向上は望めないことから、生産物 Y_1 に該当する。そのため、 p_e/p_y は時間とともに上昇し、 E_n/Y_n を大きくするのである。かりに、保育サービスが完全競争市場において市場メカニズムに基づいて供給されていたとするなら、生産性の上昇を経験する他の財・サービスとの相対価格は上昇し、需要を減少させる方向に作用するだろう¹⁰⁾。ところが、保育サービスの価格である保育料は、サービスの生産コストを反映する仕組みとはなっていない。そのため保育需要は減少せず、(2) 式の E_r と C_a の減少を抑えることになる。また、幼児数が減少したにもかかわらず、保育所の統廃合や定員の削減が十分に進まないために、 E_r/C_a が上昇することも、 E_n/C を高める方向に働いたと考えることができる。

児童福祉費の対 GDP 比率を抑えるためには、モラル・ハザードを発生させないような費用負担のあり方を確立した上での多様な保育需要への対応、競争による保育サービスの質の改善とサービス供給の効率化が必要である。

V 児童福祉と地方分権

救貧対策的なものとして考えられていた時代には、保育サービスが保障する水準は必要最低限度のものとして受給者には外生的に与えられ、受給者個人のニーズが政策形成に大きく影響すること

はなかった。だが、今日のように保育所サービスが普遍化してくると、個人間に存在する保育需要の相違が極めて重要な意味を持つことになる。このような場合、保育サービスは市場メカニズムを通じて供給し、負担能力が低いためにサービスを受けることができない人びとに対してはバウチャー（使い道が保育サービスの購入に限定されたクーポン）を発行するなどして負担の軽減を行うべきである。

かりに、市場メカニズムによる供給に関して合意が形成できない場合には、少なくとも保育サービスの供給に対する国の介入は極力減らしていくべきである。つまり、サービスの供給に関しては地方団体の裁量に委ねるべきなのである。国のコントロールをはじめとするさまざまな要因によって、保育所政策が画一化されると、地域住民の厚生水準にロスが発生させることになる。

このことを図5で説明しよう¹¹⁾。保育サービスの限界費用は一定と仮定し、保育サービスに対する個人の需要曲線がある範囲において線型であると仮定する。いま、保育サービスの価格、つまりサービスの生産コストにおけるこの個人の負担分を P_1 とすると、この個人の望ましい消費水準は Q_1 となる。保育サービスに対する各個人の選好が異なれば、個人によって望ましいサービス水準は異なるはずである。しかし、ここで地方団体は Q_0 の水準の保育サービスを供給したとしよう。このとき個人は ABC に等しい消費者余剰の減少を被ることになる。

いま、需要曲線が、

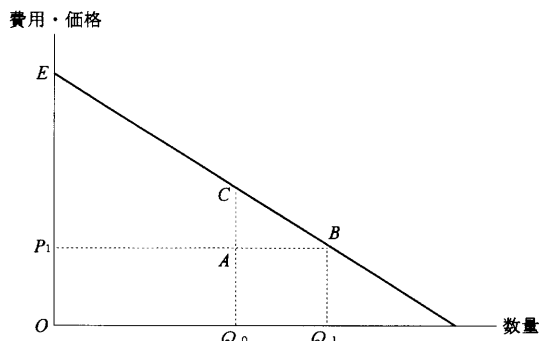


図5 全国画一化による厚生ロス

$$Q = a_1 - b_1 P \quad (7)$$

で与えられているとすると、この厚生ロス ΔW_1 は、

$$\Delta W_1 = \frac{1}{2b_1} (Q_1 - Q_0)^2 \quad (8)$$

となる。ここでさらに、すべての個人の所得の限界効用が等しいと仮定すれば、 n 人からなる社会全体の厚生ロス ΔW_g は、

$$\Delta W_g = \sum_{i=1}^n \frac{1}{2b_i} (Q_i - Q_n)^2 \quad (9)$$

である。簡略化のために、需要曲線の傾き b_i がすべての個人について等しいと仮定すれば、

$$\Delta W_g = \frac{1}{2b} \sum_{i=1}^n (Q_i - Q_0)^2 \quad (10)$$

となる。

異なった選好を持つ住民から成る地域の厚生水準を最大にするためには、地方団体は上式の ΔW_g を最小にするように保育サービスの水準を決定しなければならない。いまこの水準を Q^* とすると、これは、

$$Q^* = \frac{\sum Q_i}{n} \quad (11)$$

で与えられる。つまり、負担が P_1 に等しいときの各個人の需要量の平均値に等しい。

ここで、地方団体が分権的に保育サービス水準を決定するのではなく、 m 人の人口から成る全国に一律のサービスの水準を設定すると考える。先の最適化の条件を用いれば、国は一国全体の厚生ロスが最少となるように、

$$Q' = \frac{\sum Q_i}{m} \quad (12)$$

にサービス水準を設定するだろう。このとき、一国全体での厚生ロス ΔW_c は、

$$\Delta W_c = \frac{1}{2b} \sum_{i=1}^m (Q_i - Q')^2 \quad (13)$$

となる。いま、全国が k 個の地方団体 ($j=1 \dots k$) から成り、各地方団体が分権的に保育サービス水準を決定とした場合のサービス水準を Q_j^* とすると、

$$\Delta W_c = \frac{1}{2b} \left[\sum_{j=1}^k \left\{ \sum_{i=1}^{n_j} (Q_i - Q_j^*)^2 \right\} + \sum_{j=1}^k (Q_j^* - Q')^2 \right] \quad (14)$$

で与えられる。したがって、 $Q_1^* = Q_2^* = \dots = Q_k^* = Q'$ という条件が満たされない限り、中央集権的な保育サービス水準の決定は、地方分権的決定の場合に比べて、一国全体で、

$$\frac{1}{2b} \sum_{j=1}^k (Q_j^* - Q')^2$$

だけ厚生ロスを多く生じさせることになる。

その意味で、1988年度の保育所入所措置事務の団体委任事務化と、それに続く今回の児童福祉法の改正という一連の流れは、地域の実情に応じた、地域住民の選択に依拠した保育所政策の展開の可能性を示唆しているといえる。

VI むすびに代えて

女性の社会進出を支援するためには、保育所の充実は不可欠である。だが、保育サービスに振り向けられる資源が多ければ多いほど良いわけではない。資源は一定なのであり、この所与の資源を他の財・サービスを含めたさまざまな目的間に適正に配分することがなければ、国民の福祉は増大しない。また、同じアウトプット(保育サービス)を生み出すことができるのであれば、可能なかぎり資源の投入量が少なくてすむ生産方法を選択しなければならない。

今回の保育所制度の改革によって、従来の市町村の措置によっていた保育所入所の仕組みは、保護者が保育所を選択する仕組みに変更された。このことは、入所児童を確保するための努力を保育所に要求することになる。保育料に保育所間格差はないのであるから、保育サービスのレベルや質が児童確保の重要な決め手になるはずだ。これまで措置制度に守られてきた保育所経営に「競争」の要素が組み込まれるのである。これは保育所経営者にとって厳しいことであるかもしれないが、保育サービスの利用者には望ましいことととらえるべきである。

こうした点を考慮するなら、市場化と地方分権という大きな潮流に沿った形で児童福祉サービスを成長させるための道が、児童福祉法の改正で開かれたというべきであろう。しかし、保育所をめ

ぐる国と地方の関係、国庫補助をはじめとした公費負担のあり方、保育料の水準など、依然として未解決の問題は多い。これらを含めて最終的な保育所制度がどのような姿になるかを見守っていく必要がある。

注

- 1) 林 宜嗣(1996年) 158-166頁を参照。
- 2) 関西にあるA市では、収入が1,000万円以上の世帯が全体の2割を超え、1,300万円以上の世帯も9%強に上っている。
- 3) 推計結果は以下の通りである。
 労働力率=48.63+0.0151×女子パートタイマー
 (1.29)
 の時給 -0.065×男子給与月額 +9.59
 (-2.63) (-2.21)
 ×有効求人倍率+0.082×保育所普及率
 (5.42)
 $R^2=0.710$
 ()内はt値
- 4) 1970年代は保育需要の増大に合わせて定員も大きく増加し、定員充足率は93%台を維持していた。しかし80年代に入ると定員充足率は低下の一途をたどり、93年には82.4%とピーク時に比べて10ポイントもの低下を見た。
- 5) 林 宜嗣, 1989年を参照。結果の要約は林 宜嗣 1995年, 98-100頁を参照。
- 6) この点については、林 宜嗣, 1996年で、保育児童(4歳児換算)1人当たり児童福祉費は、公立保育所の比率が高くなるほど高いという計測結果が得られている。また、A市の調査を見ると、児童1人当たり経費(月額)は、

	公立	民間
運営費	182,373円	91,700円
人件費	154,848円	75,338円
物件費	27,525円	16,362円

と、公立保育所が高くなっている。

- 7) 例えば、全国保育団体連絡会・保育研究所, 1997年, 12-13頁。

- 8) 要因分解は次の方法による。

$$\Delta \frac{E_n}{Y_n} = \underbrace{\Delta \frac{E_n}{C} \times \frac{C}{P} \times \frac{P}{Y_n}}_{\text{(給付水準要因)}} + \underbrace{\Delta \frac{C}{P} \times \frac{E_n}{C} \times \frac{P}{Y_n}}_{\text{(年齢構成要因)}} + \underbrace{\Delta \frac{P}{Y_n} \times \frac{E_n}{C} \times \frac{C}{P}}_{\text{(経済成長要因)}}$$

- 9) Tresch (1981), p. 616を参照。
- 10) 保育サービスが通常財であれば、他の財・サービスにおける生産性の上昇による所得増加は保育サービスの需要を増加させ、ネットの効果は不明である。
- 11) 以下の分析はOates (1972), pp. 58-63によっている。

参考文献

林 宜嗣(1989)「保育サービスの現状と課題——大阪府下自治体におけるコストの公私比較を中心に——」, 大阪府総務部地方課『大都市圏諸都市の行財政運営に関する調査報告書』。
 ——(1995)『地方分権の経済学』, 日本評論社。
 ——(1996)「保育サービス事業の現状と課題」『季刊社会保障研究』第32巻, 第2号。
 小室豊允(1986)『社会保障と福祉施設の展望』, 全国社会福祉協議会。
 ——(1990)『90年代福祉政策を読む』, 中央法規出版。
 Oates Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*, Hartcourt Brace Jovanovich, Inc.
 鈴木真理子(1997)『保育革命』, スクリーンプレイ出版。
 Tresch Richard W. (1981) *Public Finance: A normative theory*, Business Publications, Inc.
 全国保育団体連絡会・保育研究所(1997)『保育白書』, 草土文化。

資料

地方財務協会『地方財政統計年報』。
 自治省『地方財政白書』。
 経済企画庁『国民経済計算年報』。
 総務庁統計局『社会生活統計指標』。
 東洋経済新報社『地域経済総覧』。
 (はやし・よしつぐ 関西学院大学教授)

放課後児童対策のあり方 ——放課後児童健全育成事業の法制化をめぐる——

西 郷 泰 之

はじめに

本稿は平成9年4月に法制化され、本年4月に施行された放課後児童健全育成事業の歴史・現状・制度等を概観するとともに今後の本事業の課題を明らかにすることを目的としてまとめた。

I 放課後児童健全育成事業（いわゆる「学童保育」）とは

1 放課後児童健全育成事業の歴史

親が働く学齢期の子どもたちの家庭と学校以外の生活のケアをするための施設としてこの種の事業（いわゆる「学童保育」をさすが本稿では放課後児童健全育成事業という¹⁾）は始まった。我が国では、20世紀の初めごろからこの種の事業は存在したようだ。1904年に神戸で出征軍人や戦死者の子どもたちの保育事業が始まっていた。保育園の草分けである二葉保育園（1900年開設）でも1928年に学齢期の子ども達の専用の部屋を作っている²⁾。当時は毎日開設していないものも多く、セツルメント活動の児童部的な色彩もあわせ持っていた。次第に施設や職員の体制が整備され常設のクラブになっていく。放課後ばかりでなく施設によっては登校前の子どもたちのケアもしていた。名称としては「子どもクラブ」「少年クラブ」「少女クラブ」「学童館」「児童クラブ」「学童預かり所」「学童保護所」「国民学校補導所」等の名称であった。学童保育という名称は昭和10年代の後半から徐々に使われ出したようである。

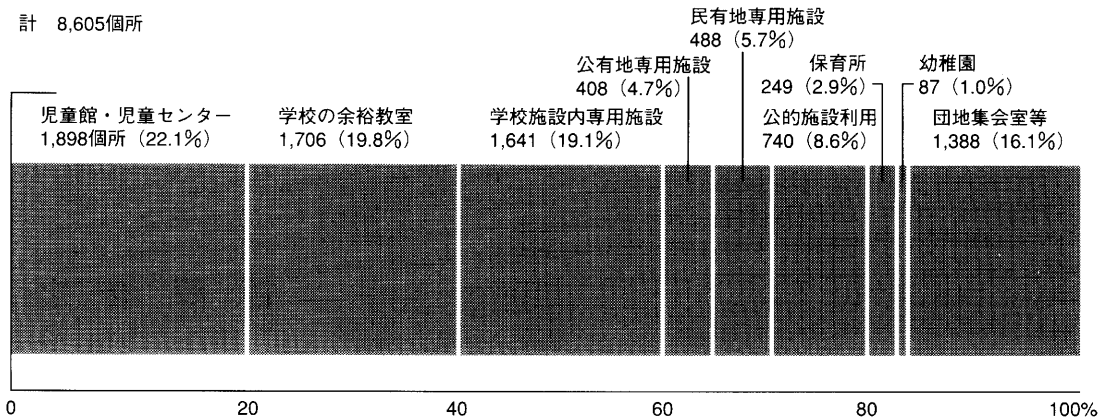
戦後は、児童福祉法第40条に児童館が規定される。当時の厚生省の児童福祉法制定事務担当者の松崎芳伸は児童館の中心の事業として「保育所と同様、働く婦人の解放という面においても必要である」と健全な遊び場の提供により事故や非行から子どもを守ることの2点を挙げている³⁾。このように政府としては児童館で放課後児童健全育

表1 「学童保育」（放課後児童健全育成事業等）の個所数の推移

年	学童保育 の 数	学童保育がある自治体数				
		市	町	村	特別区	合 計
1967	515					
1969	697					
1970	1029					
1976	1932					
1978	約3000					
1980	3938					
1981	4288					
1982	4739					
1983	4910					
1984	5193	427	193	17	23	660
1985	5449	437	207	17	23	684
1986	5749	446	213	16	23	698
1987	5938	449	213	18	23	703
1988	6100	459	227	18	23	727
1989	6310	464	249	17	23	753
1990	6708	492	339	35	23	889
1991	7017	489	335	26	23	873
1993	7516	519	408	27	23	977
1994	7863	541	432	31	23	1027
1995	8143	565	484	32	23	1104
1996	8514	581	579	38	23	1221
1997	9048	597	661	56	23	1327

注) 全国学童保育連絡協議会調べ、1993年以降は5月1日現在。

計 8,605個所



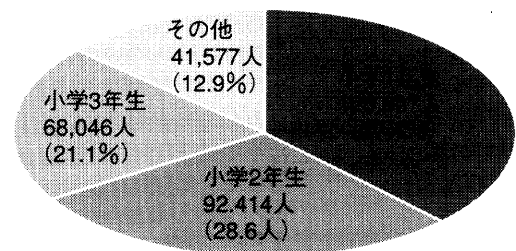
注) 厚生省児童家庭局調べ (平成8年5月1日現在)。

図1 実施場所別個所数

成事業の実施を図ろうとしたが、当時は児童館への補助金もなく、その後昭和38年以降は児童館は緊急度の高い幼児の小規模保育所や子どもの文化センターとしての役割をはたしてきたこともあり児童館での放課後児童健全育成事業の取り組みは遅れがちであった⁴⁾。東京都北区で労働者クラブ保育園と神谷保育園の卒園児の保護者が自主運営により開設するなど、保護者たちが住民運動として開設の取り組み(いわゆる「つくり運動」)を始め全国的に普及するに至っている。東京都は学童保育事業運営要綱を昭和39年に定めその処遇内容を余暇指導、生活指導、学習指導としている。この年に大阪、川崎、町田、北九州などでも自治体独自の制度化がすすめられた⁵⁾。

2 放課後児童健全育成事業の現状

1995年5月に行われた厚生省の調査によると、現在8605個所設置され約32万人が利用している。設置自治体数は1088で国内の自治体総数の約3割である。全国学童保育連絡協議会の1997年5月の調査では1327の自治体で9048個所設置されていることがわかる⁶⁾。厚生省の1996年5月の調査(図1参照)によると開設場所は小学校や児童館を始めとした公共施設の場合が多く、施設の広さは平均86.4m²、利用児童数は30.8人である。利用年齢は小学校の1年生から3年生までの



注) 厚生省児童家庭局調べ (平成8年5月1日現在)。

図2 学年別在籍児童数

利用しているところが多い(図2参照)。開設日は保護者の労働日が多いが夏休みや春休み、冬休みなど学校の長期休業中は閉鎖になるところが15%ある。職員は8割の施設で複数配置され、そのほとんどが非常勤である。公営のものが約半数を占め、約1割強が自主運営となっている。設置場所別では38.9%が学校(敷地内・余裕教室等)で、児童館は22.1%と2番めに多い。

3 現在(法制化以前)の施策内容

現在、子どものための国の計画である「エンゼルプラン」に基づく「緊急保育対策等5カ年事業」に本事業の計画的推進が掲げられ、平成7年度を初年度にした計画では当初4520個所への補助だったものを平成11年度末には9000個所まで補助個所数を伸ばすこととしている。放課後児童

健全育成事業の平成9年度現在の国の補助要綱上の名称は放課後児童クラブで、事業内容は下記の通りである。本事業の法制化後も補助単価等一部の項目を除いておおむね同様の内容で事業実施される予定である⁷⁾。

活動内容部分を見ると、遊びを通じた教育的配慮がされた内容になっている。反面、養護的または福祉的側面、例えばいじめや虐待、ひきこもり、学校でのトラブル等に対する心のケアや身体の休養、家族関係の調整などの側面については弱い内容になっているのが特徴である。

表2 放課後児童クラブの設置・運営について

1	実施主体：市町村(委託を含む)
2	対象児童：主として小学校1~3年生
3	開設日等：年間200日以上、1日平均3時間以上
4	活動内容：① 児童の健康管理、安全確保、情緒の安定 ② 遊びの活動への意欲と態度の形成 ③ 遊びを通しての自主性・社会性・創造性の向上 ④ 児童の遊びの活動状況の把握と家庭への連絡 ⑤ 家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援 ⑥ その他児童の健全育成上必要な活動
5	費用負担：国1/3 県1/3 市町村1/3
6	国庫補助：1クラブ当たり年額1,118,000円

注) 放課後児童対策事業実施要綱等により作成⁸⁾

4 放課後児童健全育成事業の問題点

本来家庭の代替としての事業だったが、処遇形態が定着化するなかで様々な問題も発生してきている。つまり第2の学校化してきている面もみられる。例えばおやつは第2の給食化し、決まった時間に全員で残さず食べなければならないところが少なくない。友達のところに遊びに行けない、友達が遊びにこれないところも多い⁹⁾。また、登録された子どもたちだけの城として大事にしようとするあまり、地域住民の利用を排除し地域から孤立しているところも見受けられる。午前中の有効利用の問題もある。障害児の利用ができないところも少なくない。また、制度上は障害児の利用ができることになっていても、学校から放課後児童健全育成事業の実施施設までの移動は保護者の

責任とすることで実質の利用が難しいところなども多い。社会資源オリエンテッドな考え方ではなく、子どもや家族など利用者の立場にたったニーズオリエンテッドな考え方に基づいた運営が望まれよう。

5 法制化に向けた動き

今回の法制化はこうした事業の関係者のかねてからの悲願でありその意義は大きい。法制化をめぐる様々な動きを概観してみよう。まず厚生省児童家庭局長に私的諮問機関が出した報告書「たくましい子ども・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プラン研究会報告書」が1993年7月にまとめられ、放課後児童健全育成事業の全国的展開を強調した。また同年の3月、総合研究開発機構が「母親の就労と子ども」をまとめるなどの動きのなかで本事業は厚生省の児童福祉法改正の日程にのぼる予定だった。しかし保育制度改革の先送りにともない放課後児童健全育成事業の法制化もみおくれる形となった。1994年には中央児童福祉審議会児童健全育成対策部会の意見具申でも法制化に向けた意見の開示がされている。同時期にまとめられた「児童館活動の基本コンセプトと新たな活動の展開について」(全国児童館連合会1994.5.25.)も関連する資料として挙げられよう。

その後厚生省は1996年3月に中央児童福祉審議会に基本問題部会を設置し、保育制度の見直しと、児童自立支援施策の充実、そして母子家庭支援施策の見直しの三つの柱からなる報告をまとめ97年3月、第140回国会に法案を提出した。保育制度の見直しのなかの項目の一つとして放課後児童健全育成事業は議論された。その一連の動きのなかで関連団体である全国児童館連合会と全国学童保育連絡協議会の動きを確認しておこう。

全国児童館連合会は1996年3月に「児童館の発展を図るための施策スキーム(scheme)」をまとめ、放課後児童健全育成事業を事業ではなく小型施設と位置づけ、児童館とのネットワークにより地域の児童や家庭のための一次的な地域福祉施設として機能させようとする構想であった(図3

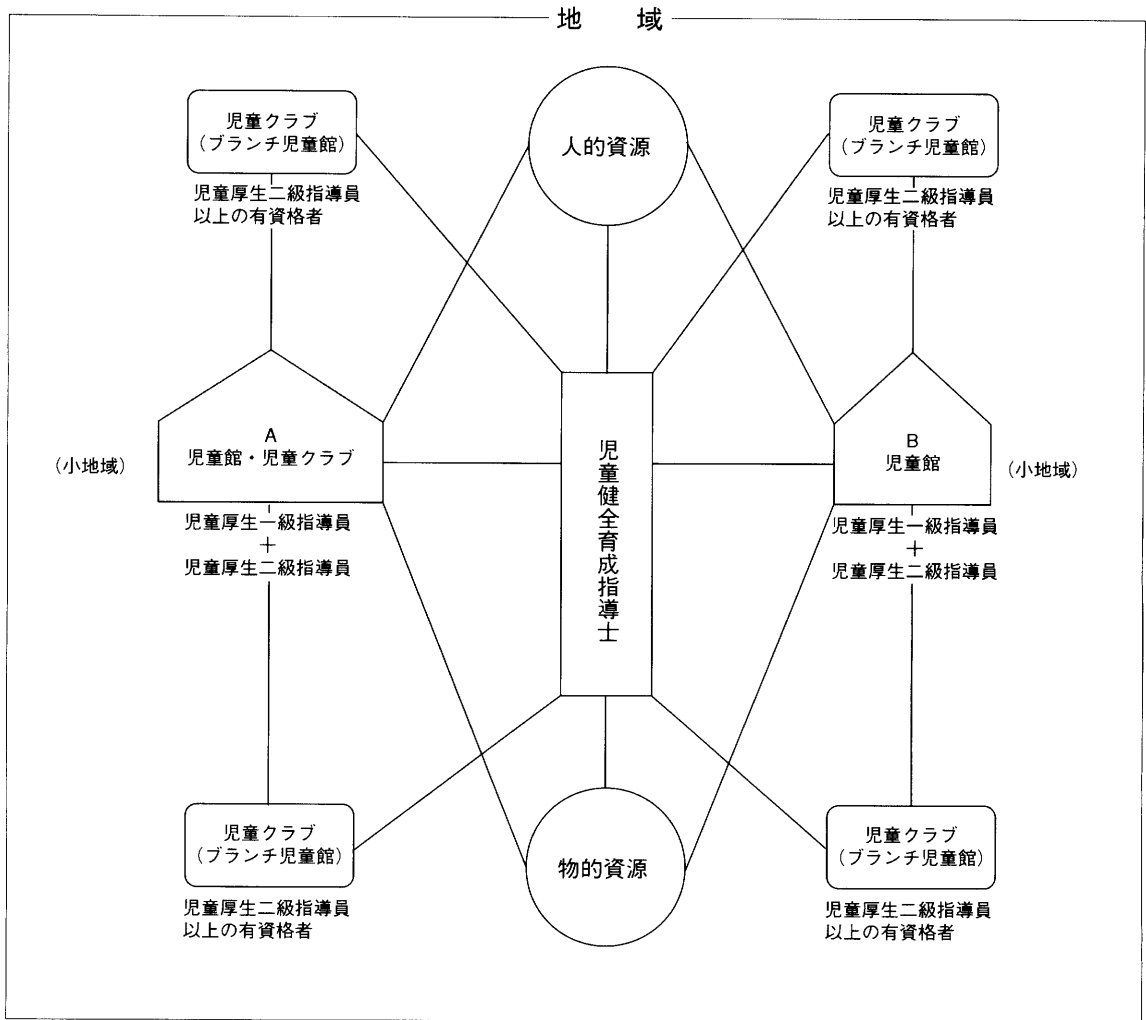


図3 これからの児童館・児童クラブの関係図

参照)¹⁰⁾。同様の構想は東京都の検討会報告でもされており「子ども家庭プラザ」構想としてまとめられている¹¹⁾。全国児童館連合会の動きは新しい地域の子ども家庭福祉システムの提案を中心とした動きといえよう。

全国学童保育連絡協議会はこれまでも制度化実現のため国会請願などの活動をし、1978年、1979年、1985年の3回国会採択されている。1996年7月には「学童保育の制度確立を——私たちの提言——」をまとめた(表3参照)¹²⁾。なかでも子どもたちの安定した毎日の生活の保障を求めている部分は同会が実践を分析するなかから

明らかにしてきたもので、この項目の重要性は特筆されよう。同時期に厚生大臣、労働大臣、文部大臣、自治大臣、大蔵大臣、地方6団体および指定都市事務局への法制化に向けた要望書も出している。翌年の1997年6月には厚生大臣、文部大臣、労働大臣、自治大臣、地方6団体、そして各政党に要望書を出し、より一層の制度の充実を強調している。全国学童保育連絡協議会の動きは現行の活動の制度化・充実を目指した動きといえる。

今回の児童福祉法改正の議論に当たって放課後児童健全育成事業の実態を適正に評価し、検討事項として前向きに取り上げ、全国児童館連合会や

表3 「私たちが望む国の制度の内容」より

-
- 1) 学童保育の役割が保障される法的な位置づけとそのための適切な条文が必要です
 - 2) 制度の内容には次のことを含めることが必要です
 - ① 子どもたちの生活の場に必要な内容を備えた学童保育専用の建物または部屋があること
 - ② 父母の労働日と労働時間が基本に保障される開設日・開設時間とすること
 - ③ 子どもたちに安定した毎日の生活を保障すること
 - ④ 指導員は専任・常勤で一つの学童保育に常時複数の配置がされること
 - ⑤ 父母の協力のもとに子どもと地域の実態に即した創意ある生活を作ることを保障すること
 - ⑥ 子どもたちの生活内容を充実させるために、指導員の研修内容を充実させ労働条件を改善し社会的地位の向上を図ること
 - 3) 以上の内容をともなった学童保育が、必要とする全ての地域(子どもの生活圏, 小学校単位)につくられ、財政的な保障も含めて将来にわたって安定して維持することができるよう国及び地方自治体の制度の確立が必要です
-

全国学童保育連絡協議会など関係団体と誠実に協議し施策の変更に取り組んだ厚生省児童家庭局の姿勢はとりわけ高く評価されよう。

II 法制化のポイント

1 制度の内容

まず第140国会で議決された改正児童福祉法等の条文を紹介しよう。児童福祉法等の放課後児童健全育成事業関連部分は児童福祉法第6条の2第6項、同法第21条、同法第34条の7、同法第56条の6第2項、社会福祉事業法第2条第3項の2、児童福祉法施行令第1条下記の通りとなっている。

a) 児童福祉法

第6条の2第6項

この法律で、放課後児童健全育成事業とは、小学校に就学しているおおむね十歳未満の児童であつて、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、政令で定める基準に従い、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業をいう。

第21条の11

市町村は、児童の健全な育成に資するため、第6条の2第6項に規定する児童の放課後児童健全育成事業の利用に関し相談に応じ、及び助言を行い、並びに地域の実情に応じた放課後児童健全育成事業を行うとともに、当該市町村以外の放課後児童健全育成事業を行う者との連携を図る等により、当該児童の放課後児童健全育成事業の利用の促進に努めなければならない。

第34条の7

市町村、社会福祉法人その他の者は、社会福祉事業法の定めるところにより、放課後児童健全育成事業を行うことができる。

第56条の6第2項

児童居宅生活支援事業又は放課後児童健全育成事業を行う者及び児童福祉施設の設置者は、その事業を行い、又はその施設を運営するに当たっては、相互に連携を図りつつ、児童及びその家庭からの相談に応ずることその他の地域の実情に応じた積極的な支援を行うように努めなければならない。

b) 社会福祉事業法

社会福祉事業法第2条第3項の2

児童福祉法にいう児童居宅介護等事業、児童デイサービス事業、児童短期入所事業、児童自立生活援助事業又は放課後児童健全育成事業、同法にいう助産施設、保育所、児童厚生施設又は児童家庭支援センターを運営する事業及び児童の福祉の増進について相談に応ずる事業

c) 児童福祉法施行令

児童福祉法施行令第1条

児童福祉法第6条の2第6項に規定する放課後児童健全育成事業は、これを利用する児童の健全な育成が図られるよう、衛生及び安全が確保された設備を整える等により、適切な遊び及び生活の場を与えて実施されなければならない。

2 法制化の要点

では、ここで上記の法制化のポイントを①名称 ②機能 ③関連施設 ④市町村の役割 ⑤設置主体 ⑥相談事業の6点に分けて以下に説明することとしよう。

① 名 称

今回の法制化に当たって本事業の名称についても議論となった。保護者や関係者の中からは学童保育事業という名称を使用する方向での厚生省への強い働きかけがあったようだ。これまで学童保育という名称で馴れ親しんできたことや、一般的に学齢期の子どもたちの保育事業といった方がわかりやすいという意味で学童保育という名称を希望する意味は理解できるが、この名称は二つの点から問題を孕んでいる。

まず一つは処遇形態の点からである。保育という処遇形態は学齢前の子どもたちを対象にした処遇形態をさす。自ずと運動能力や生活圏、対人関係能力など発達段階が格段にちがう学齢期の子どもたちの処遇形態とは違わなければならない。しかし、これまで学童保育という名称であることで保育所的処遇形態の間違った導入により利用児童の生活や活動が様々な点で制約を受けていたことも事実である。

次に学童保育の名称をつけると保育形態の事業に限定されてしまう恐れがあるという点である。いわゆる保育形態による事業以外の地域の子どもや家庭のための事業にも発展させられる可能性、幅の広さの確保のためにも保育に限定されない名称が必要だったと考える。こうした観点から今回の条文で使われている名称＝放課後児童健全育成事業は適切だと思われる。

② 機 能

法第6条の2第6項に「適切な遊び及び生活の場を与えて」との記述がある。放課後児童健全育成事業の機能に関する規定である。これまで本事業は放課後児童クラブという名称で実施されてきた。要綱上その機能は①児童の健康管理、安全確保、情緒の安定、②遊びの活動への意欲と態度の形成、③遊びを通しての自主性・社会性・創造性の向上、④児童の遊びの活動状況の把握と家庭へ

の連絡、⑤家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援等とされており「遊び」がキーワードとなっていた。

今回の法制化では「遊び」に加えて「生活の場を与えること」が新たに基本機能として位置づけられた。これまでも児童館や放課後児童健全育成事業は教育の場か養護(福祉)の場かという議論があった。ややもすると教育の場としての意味合いが強く主張された時期もあった。しかし、児童館や放課後児童健全育成事業、とりわけ後者はまさに養護性が強い事業である。放課後の生活の拠点としてまず第一に安心してくつろげ、心と身体の安定をはかり、親子で信頼して相談もできる場であることが必要なのである。午前中は学校で教育され、午後も放課後児童健全育成事業で教育されるような運営形態の施設では子どもたちは自由に遊べず、ストレスを感じざるをえない状態になってしまう。その意味で「生活の場を与えること」が入ったことは子どもたちの生活の安定のためには大きな意義がある。

③ 関連施設

放課後児童健全育成事業は「児童厚生施設等の施設を利用して」行うと法第6条の2第6項に規定された。現在は前述したように学校に設置されているところが多い。しかし、今回の条文はそれにもかかわらずなぜ児童厚生施設なのだろうか。二つの理由が上げられる。一つは児童厚生施設とりわけ児童館は昭和22年に児童福祉法が制定されたときから、放課後児童健全育成事業の実施拠点として予定されていた。それ以降も国としては児童館でこうした事業の展開は図られるとしてきた。しかし、実際は地方自治体では児童館等の大型の施設を作るより学校等の施設を利用した形態の小規模施設が経費の面からも好まれ、小型施設の形態で発展することになった。今回はこうした厚生省の側のこれまでの指導の経緯も踏まえ「児童厚生施設等」となったわけである。

二つめは実態とは若干遊離しても、あえて児童厚生施設に設置すると規定することで、放課後児童健全育成事業の発展が図られるとともに地域の児童福祉施設としての児童館の設置促進が図られ

る土壌を作ろうという意図がみてとれる。意欲的な仕掛けである。筆者はこうした厚生省の意図を高く評価したい。つまり、今後の小地域の児童家庭福祉施設の量的発展の方法の一つが放課後児童健全育成事業の拡張であると考えからである。東京都児童健全育成事業検討委員会報告「地域における子ども家庭支援に向けた児童館・学童クラブの新たな展開」(1997年3月)などをみても同様の期待が述べられている。本事業が今後発展することで地域の子どもや家庭の福祉向上につながることに関する期待は大きい。

④ 市町村の役割

地方自治体の責任についても法第21条の11に規定が作られている。地域の子どもや家庭の実情に応じた「放課後児童健全育成事業の利用の促進」が定められている。従来のような行政責任の示しかた、例えば措置などの考え方と異なり「利用の促進」という考え方をとっている。行政の新しい役割の形態を創出した規定といえよう。この規定により未設置地域の解消が促進されることを期待したい。

⑤ 設置主体

中央児童福祉審議会基本問題部会での議論などをもとに、広範な設置主体を認めることにしている。実態をみても多様な設置主体があり、実態にあわせた規定という見方もできる。規制緩和の必要性も理解できるが、設置主体の多様化を許すことはサービスの供給形態や内容の多様化をも意味し、子どもの処遇に大きな影響が出る可能性が大きい。設置主体の多様化はやむをえないとしても、サービスの供給形態やサービスの質の確保は今後慎重に考えられなければならないだろう。

⑥ 相談事業

第56条の6第2項に「児童及びその家庭からの相談に応ずることその他の地域の実情に応じた積極的な支援を行うように努めなければならない」という規定がある。この規定は児童居宅生活支援事業との連携に関連して書かれたものだが、「相談」が放課後児童健全育成事業の一つであることを示す規定である。こうした相談から新しいニーズの把握がなされ、新しいサービスの開発・

供給がなされる。本事業が充実・発展するための基本的な規定といえよう。言葉を変えればケースワークやケースマネジメントの手法の活用も放課後児童健全育成事業担当職員に求められているともいえよう。

III 今後の課題

1 事業運営上の環境整備について

今回の法制化では規制緩和の流れもあり、規定の柔軟化が図られている。市町村の権限で比較的自由に運営できる方向であることは基本的には賛成だが、反面サービスの量や質の低下も予想される。子どもや家庭に対してのサービス向上のためには法制化されたことで楽観していられる状況にはない。これまで以上に市町村段階でのサービスのあり方や質の向上のための方策の検討が求められよう。全国学童保育連絡協議会事務局次長の真田祐氏は放課後児童健全育成事業のかかえる問題点、とりわけ事業運営上の環境整備上の問題として、以下の5点を指摘している¹³⁾。

- 放課後の生活の場としては不十分な施設・設備・環境
- 指導員が不安定な雇用や劣悪な労働条件のもとにおかれている
- 保育料や財政活動などの父母の負担が大きく、必要としていても入れない家庭がある
- 開設時間、開設日が働く親の実態にみあっていない
- 必要とされる児童が入所できない

これらの点は今後の現場実践の結果にも大きく左右されるともいえよう。どこまで利用者のニーズを把握し必要なサービスを供給できるか、そしていかに本事業の必要性を広く地域住民に理解してもらえるかどうかにかかっている。

2 「『保育』の場」から「生活の場」への展開

多くの問題を抱えた出発＝法制化であることは明らかである。上記のような運営上の課題のほか処遇上の課題も山積している。こうした課題解決につなげるためには、保育の場から生活の場への

サービス内容の改善や向上などの実績作りや地域組織活動等による地域住民の理解を得ることが最も現実的かつ確実な方法となろう。また、近年は学校施設開放事業の一環として横浜では「はまっ子ふれあいスクール」が、大阪の「いきいき事業」、そして世田谷の「ポップス」などが始まり、これらと養護性(福祉性)の高い放課後児童健全育成事業との具体的な差別化という課題も新たに加わってきている¹⁴⁾。国による基準の設定はできないしするべきではないとするなら、こうした課題に即応するため放課後児童健全育成事業にかかわるガイドラインの策定等により今後の本事業の発展並びに内容改善の方向性を示すことなどの工夫が必要となってくる。

3 ガイドラインの策定にむけて

ガイドラインの具体的な内容としては5点を掲げることとしたい。まず第1点は事業の形態についてである。延長や非定型、一時的形態等のサービスの導入など自由で多様な利用形態の促進と生活の場としての事業運営が挙げられる。第2は利用者についてである。障害児の利用への配慮や必要に応じた年齢の延長なども肝要となろう。第3は職員についてで、一定の研修等を修了している者とし、カリキュラムも相当な内容が設定されることが望ましい。また、第4に地域の児童福祉分野の関連施設である児童館との協力・連携なども具体的に考えられるべきであろう。例えば児童館の団体利用・器材の貸し出し・研修や事業の共催・人事交流・地域連携の協働化等が想定できる。その他として、第5に本事業を地域に開くため、または午前中や夜間の有効利用など地域連携の促進についても取り組まなければならない。児童の保護者・小学校・公民館・児童委員(主任児童委員を含む)・当事者組織(障害児の親の会・子育てサークル・父母会ほか)・ボランティアなど民間援助者等との連携は特に急がれる。利用者や住民のための情報提供や参加の機会として運営協議会の設置も重要となろう。

1997年に行われた児童館の全国調査によると49.1%の児童館で本事業に取り組んでいる¹⁵⁾。近

隣の児童館と同一組織(同じ係に所属するなど)になっている放課後児童健全育成事業の事業体も多いなど現在でも児童館との関わりは大きい。今後は地域の子どもや家庭の地域福祉活動の拠点として児童館が、そしてその小型施設または場として放課後児童健全育成事業が位置づけられ、協働して地域のすべての子どもや家庭のために事業展開できるよう期待したい。

注

- 1) 放課後児童健全育成事業は「学童保育」を初めとして「学童保育クラブ」「学童クラブ」「児童クラブ」など様々な名称でよばれている。本稿では専門用語としてその的確性に議論のある「学童保育」は使用せず法律上の名称=放課後児童健全育成事業を使用することとした。
- 2) 小木美代子ほか(1996), pp. 256-281。
- 3) 松崎芳伸(1948), pp. 135-137。
- 4) 児童館への国庫補助は昭和38年から開始され、その数を飛躍的に伸ばした。しかし相当数が農村部に設置された季節保育所や小規模保育所としての役割を持つ児童館であった。児童館というよりまさに保育所である。
- 5) 片山秀満(1965), pp. 62-83。
- 6) 全国学童保育連絡協議会(1997), p. 112。
- 7) 補助単価の増額(@2237千円から@3014千円)と大規模加算(36人以上)の創設、職員研修経費の新設等が平成10年度予算で確保された。
- 8) エンゼルプラン関連施策研究会(1998), pp. 952-953。
- 9) 保護者と子どもの外出について契約し、外出した場合は保護者にも報告するなど規定の整備をして実施しているところも出てきている。
- 10) 児童館企画調査委員会(1996), p. 8。
- 11) 東京都児童健全育成事業検討委員会(1996), pp. 13-17。
- 12) 全国学童保育連絡協議会(1997), pp. 142-147。
- 13) 真田祐(1997), pp. 7-15。
- 14) 小木美代子ほか(1995), pp. 188-210。
- 15) 児童館全国調査ワーキング委員会(1997), p. 34。

参考文献

- 厚生省児童家庭局たくましい子ども・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(1993)『たくましい子ども・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プラン研究会報告書』。
総合研究開発機構(1993)『母親の就労と子ども』。

- 中央児童福祉審議会児童健全育成対策部会 (1994) 『児童の健全育成に関する意見』。
- 全国学童保育連絡協議会 (1994) 『学童保育の実施状況調査の集計結果』。
- 全国児童館連合会 (1994) 『児童館活動の基本コンセプトと新たな活動の展開について』。
- 総合研究開発機構 (1994) 『働く女性への支援に関する国際比較』。
- 小木美代子ほか (1996) 『児童館・学童保育と子ども最優先』, 萌文社。
- 松崎芳伸 (1948) 『児童福祉法』日本社会事業協会。
- 片山秀満 (1965) 『学童保育——そのあり方と問題点』, 八幡児童ホーム。
- 全国学童保育連絡協議会 (1997) 『第 32 回全国学童保育研究集会討議資料』。
- エンゼルプラン関連施策研究会 (1998) 『エンゼルプラン関連施策ガイドブック』, 中央法規出版。
- 児童館企画調査委員会 (1996) 『児童館事業の発展を図るための施策スキーム (scheme) 報告書』, 全国児童館連合会。
- 東京都児童健全育成事業検討委員会 (1996) 『地域における子ども家庭支援に向けた児童館・学童クラブの新たな展開』, 東京都福祉局子ども家庭部子育て推進課。
- 真田 祐 (1997) 「学童保育の法制化と今後の課題」『月刊地域福祉情報 10月号』, ジャパン通信情報センター。
- 小木美代子ほか (1995) 『児童館・学童保育と居場所づくり』, 萌文社。
- 児童館全国調査ワーキング委員会 (1997) 『児童館実態調査報告書 (平成 8 年)』, 全国児童館連合会。
- Peter Moss and Thomas Coram Research Unite (1996) *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*, European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities.
- Sandy Ruxton (1996) *Children in Europe*, NCH Action For Children.
- Thomas Coram Research Unite (1996) *School-age Childcare in the European Union*, European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities of Men and Women.
- Thomas Coram Research Unite (1996) *Men as Workers in Childcare Services*, European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities of Men and Women.
- (さいごう・やすゆき 宝仙学園短期大学教授)

児童福祉法改正と要保護児童福祉施策

新 保 幸 男

はじめに

本稿の目的は、児童福祉法改正後の要保護児童福祉施策の現状と課題について現時点（平成10年1月末）における整理を行うことにある。この平成10年1月末という時期は、改正児童福祉法が国会で成立した平成9年6月（平成9年6月11日公布）とその改正児童福祉法が施行される平成10年4月1日に挟まれた時期である。

国会成立後のこの約8ヵ月の間、法改正事項を具体化するために「児童福祉法施行令」（政令）の改正（平成9年9月2日公布）や、「『児童福祉施設最低基準』（省令）改正要綱案」についての中央児童福祉審議会への諮問と厚生大臣への答申（平成10年1月30日）が行われている。

また、平成10年1月21日に開かれた全国厚生関係部局長会議資料や平成10年度児童福祉関係予算案などにより、改正児童福祉法施行後の姿が少しずつ予測可能な状態になりつつある。

さらに、法改正直後に出された厚生省児童家庭局長通知「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」（児発第434号）は、「現行法の適切な運用により児童虐待等の問題への積極的な対応を図ることを趣旨としており、……新法によって改正される条項に係るものではない」としてはいるが、被虐待児の人権をどう守るのかについて、厚生省だけでなく文部省、警察庁、最高裁判所等との協議が整った上での通知¹⁾であり、文面からは宮島清（1997）が指摘するように「厚生省の固い決心（努力）」²⁾が感じられる。

本稿においては、これらの資料と法改正後に提出された各種の文献を基にして、要保護児童福祉部分の法改正についての分析を行うとともに、今後生じるであろう問題点、残された課題などについて検討する。

I 法改正の概要

要保護児童福祉部門における今回の法改正は、①児童相談所を含む相談支援体制に関する部分、②施設機能の再編成に関する部分の二つに大きく区分することができる。

①については、児童家庭支援センターの創設（第7条）、児童及び保護者の意向記載（第26条第2項）、都道府県児童福祉審議会からの意見聴取（第27条第8項）、保護処分と児童自立支援施設措置（第27条の2）といった点が主たる改正事項となっている。

②については、〈図1〉に示すように、教護院、養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、虚弱児施設、母子寮といった各施設の目的、機能、名称などが変更されたり、「児童自立生活援助事業」が法律上明記されたことが挙げられる。

以下、①相談支援体制について、②施設機能の再編についての順で検討する。

II 相談支援体制について

要保護児童福祉実践における、相談支援体制の要は児童相談所である。この児童相談所が、自らの機能を十分に発揮するためにはどのような制度

現 行			改 正 後		
名称	対象児童	機 能	名称	対象児童	機 能
教 護 院	不良行為をなし、又はなす虞のある児童	児童を教護する (注)「教護」とは、教育、監護のこと	児 支 援 自 施 立 設	現行の対象児童のほか、 <u>家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童に拡大</u>	単に保護するだけでなく、 <u>退所後の支援などを行い、児童の自立を支援</u>
養護施設	保護者のない児童、虐待されている児童など	児童を養護する (注)「養護」とは、養育、保護のこと	児 施 設 養 護	現行と同じ	単に養護するだけでなく、 <u>退所後の支援などを行い、児童の自立を支援</u>
乳 児 院	乳児 (満1歳未満)	乳児を養育する	乳 児 院	乳児のほか、 <u>保健上等により必要な場合、おおむね2歳未満の児童に拡大</u>	現行と同じ
短期治療書児施設	軽度の情緒障害を有する <u>おおむね12歳未満の児童</u>	児童の情緒障害を治す	短期治療書児施設	軽度の情緒障害を有する児童 (<u>年齢要件を撤廃</u>)	現行と同じ
虚施設 弱児	身体の虚弱な児童	児童の健康増進を図る	児童養護施設に移行する		
母子寮	母子	母子を保護する	母子支援施設	現行と同じ	単に保護するだけでなく、 <u>その自立の促進のために生活を支援</u>

現 行		改 正 後	
名称	内容	名称	内容
自立相談援助事業(予算事業)	義務教育修了後の児童に対し、小規模ホーム形態で、社会的自立に向けた相談援助を行う	児童自立生活援助事業(法制化)	同左

出典) 『国民の福祉の動向：1997年』, 121頁。

図1 児童福祉施設の名称及び機能

を整えたらよいのかが、相談支援体制をめぐる今回の法改正における重要なテーマであった。

一方で児童相談所の専門性、中でも児童福祉司の専門性をより高める方向での改正を望む声、他方で地方公務員であるならば誰でもそのポストに就ける状況を確保することの方が重要であるとの見解があった。その背景には、地方分権化の流れを背景に、児童福祉司の役割をどう設定し児童相談所の機能のどこに重点を置くのかという要保護児童福祉施策にとっての根幹にかかわる問題が横たわっている。特に、児童虐待、非行という「児童本人」「親権者」「公的機関」という三者の判断が対立しがちである問題について、児童相談所がどう対応すべきであるかが議論の焦点であった。

本節では、主としてこの点について焦点を当て、法改正過程で関係者の関心を集めた論点である、1. 児童相談所の措置の性格、2. 虐待問題への対

応、3. 児童家庭支援センターの創設について検討したい。

1 児童相談所の措置の性格について

いわゆる「要保護児童」に対する公的な専門機関である児童相談所が、どのような役割、権限を持つのかは、要保護児童福祉施策の今後を展望する上で不可欠な点である。

この部分についての法改正事項としては、(a) 児童及び保護者の意向記載、(b) 児童福祉審議会の意見聴取、(c) 少年法に基づく保護処分との関係を指摘することができる。

(a) 児童及び保護者の意向記載

これは、法第26条第2項に、児童相談所長の都道府県知事への報告書の記載事項についての規定があるが、この部分に、「家庭環境並びに措置についての児童及び保護者の意向」が追加されることになったものである。

これは、今回の法改正における課題の一つに、児童の権利に関する条約に盛り込まれた「児童の意見表明」及び「児童の最善の利益」を児童福祉法の総則部分にどこまで明記しようかという議論があった。他法との調整がつかず児童福祉法の総則部分に書けなかったため、次善の策として加えられた規定である。

次善の策ではあるが、「意見を表明する機会を確保する」という理念規定だけではなく、行政処分としての措置を行う上での重要な書類である都道府県知事への報告書に児童本人及び保護者の意向を明記することは、その前提として、当然、適切な面接場面等を確保し、意見表明を行いうる条件の確保が前提となっていると考えられる。このため、「意見を表明する機会を確保する」という条文を入れた場合よりも、権利条約の趣旨をより具体的に児童福祉法上に明記したものと考えられることもできる。

(b) 都道府県児童福祉審議会からの意見聴取

児童虐待や非行ケースの中には、専門機関たる児童相談所側は入所措置が適切と考えるケースであっても、親権者や児童本人の了解がとれないが故に、措置が採りにくいものが見られる。このようなケースは場合によっては、在宅指導として継続的に関わることになるが、結果として児童虐待や非行の程度がエスカレートし、児童の利益に著しく反することになりがちである。

今回の法改正過程において、この都道府県児童福祉審議会への意見聴取については、児童相談所職員の一部から「措置決定までの時間が余計にかかることになる」といった反対意見が提出された。確かに、入所措置決定の全てに審議会の意見を求めていたのでは適切な措置決定の弊害になる。しかし、「親権者の同意が得られないために法第27条第1項措置が採れない」が、かといって「法第28条第1項に基づく、家庭裁判所の承認を得た上での入所措置決定を採ったのでは、親と児童相談所との関係が著しく悪化してしまう」といったケースが現にあり、このようなケースの場合には、措置決定を行わないために問題を益々複雑にしていまいがちであった。

今回の改正によって新たに設けられた新法第27条第8項は、このようなケースに対して、家庭裁判所の承認を得るための手続きを行うか否かについて、児童相談所長が迷い、長期間の時間が経過しそうなケースにとって特に有効な手段となることが予想される³⁾。

(c) 少年法との関係

児童相談所をめぐることは、以上のような点が問題として取り上げられることが多いが、児童福祉法と少年法との関係について一定の整理がなされたことは今回の法改正のもう一つの注目点である。

少年法と児童福祉法との関係、特に、少年法第24条第1項第2号により児童自立支援施設送致の保護処分⁴⁾を受けた児童は、旧法下においては、実務上、児童相談所で再び「相談」「受理」「診断」「判定」「措置決定」といった一連の経路を経て児童自立支援施設への入所が行政処分として決められることになっていた。

この部分の法解釈には、例えば、「家庭裁判所の保護処分決定の内容を行政機関が覆すことができるのか」「保護処分に伴い入所した児童の退所はどういう手続きで決めるのか」「措置決定までの期間、児童の身柄はどこに置くのか」「保護処分決定に基づいて施設入所した場合の費用の一部を都道府県や親権者が負担する理由は何か」といった点をめぐって種々の見解の相違が見られた。

今回の法改正により、「都道府県は、少年法第24条第1項第2号の保護処分の決定を受けた児童につき、当該決定に従って児童自立支援施設に入所させる措置……を採らなければならない」(新法第27条の2)という規定が設けられた。

この規定は、家庭裁判所において「児童自立支援施設送致」の保護処分を受けた児童に対しては、児童福祉法に基づく児童自立支援施設入所措置を採ることを措置権者に義務づけたものである。一方、新法第27条の2第2項において「前条第1項第3号の児童自立支援施設……に入所させる措置とみなす」と規定されているので、「家庭裁判所の保護処分を経て新法第27条の2に基づいて児童自立支援施設入所措置が採られたケース」と「家庭裁判所の保護処分を経ないで児童自立支援

施設への入所措置が採られたケース」とにおいて、施設入所後に関してはなんら相違がないことになる。施設退所措置手続も同様であり、新法第27条第8項に定められた措置解除の際の審議会意見の聴取規定も全く同じように適用されることになる。

つまり、今回の法改正によって、少年法に基づく保護処分が児童福祉法上で担保される一方、施設入所後については、児童福祉法の内部で適切な対応を期待するという少年司法と児童福祉行政との役割分担が従前より明確になったものと考えられる。

このことは、非行問題という領域において司法と行政との機能分担が明らかになっただけでなく、将来予想される親権をめぐる民法と児童福祉法を整理する際にも参照しうる枠組みを提示するという効果を持っているのではないと思われる。

2 虐待問題への対応について

児童虐待については、今回の児童福祉法改正に期待された主要論点の一つであった。特に、児童の養育をめぐる、公権がどこまで私権（親権）に介入することが許されるか、という大きな論点を含んでいた。

しかし、法律本文を読む限り、児童虐待に関するこの部分について積極的対応が行われたものとはいえない。あえて挙げれば、「保護者」「児童本人」の意向について記入する欄が設けられたり、意向に相違があった場合に児童福祉審議会の意見を聴取する手続きが規定されたりしたことにより、虐待問題に対する対応に各児童相談所が積極的に対応しうるための手段の幾つかが確保されたというレベルにとどまると考えられる。

したがって、将来的には、児童福祉法が対応すべき「虐待」の内容、民法上の親権との関係について再整理することが必要であり、それに向けて、児童福祉、法律、医学を中心とする関係者の積極的な対応が継続的に求められる。

しかしながら、改正児童福祉法の成立とほぼ同時期に出された厚生省児童家庭局長通知（児発第434号通知）「児童虐待に対する児童福祉法の適

切な運用について」には見るべき点が多い。通知の本文で書かれているように、あくまでも「現行法の適切な運用により児童虐待等の問題への積極的な対応を図ること」が目指されていることは確かであるが、その内容は詳細なものである。以下、(a) 通告義務、(b) 立入調査、(c) 一時保護の順でその概要を述べる。

(a) 通告義務

虐待問題を考える上で、いかに早く事実を発見し具体的支援に結びつけていくのかという、発見システムがまず重要である。この点については、法第25条において、要保護児童発見者に対する通告義務が規定されている。この通告義務は全ての国民に課されている。なかでも、医師、保健婦、保母、民生児童委員などは虐待の発見者になることも多く、「積極的な通告を促すためにもなんらかの罰則規定を設ける必要があるのではないか」とか、「公務員、医師、民生委員などに課されている守秘義務違反にあたらぬ旨の解釈通知を明確に出すべきではないか」といった意見が出されていた。

児発第434号通知においては、罰則規定という形での対応ではなく、守秘義務に関する解釈を明確に示すことによって、虐待発見のシステムを強化することが目指されていると考えられる。

特に児童虐待を発見する可能性の高い専門職については、「特に児童福祉に関係の深い職にある者などについてはその履行が強く要請される」（通知3頁）とし、そのような職として、〈表1〉のような職種が挙げられている。

さらに、通告との関連で、以前から整理の必要が指摘されていた「守秘義務」についても一定の見解が示されている。

特に、①医師や弁護士等、刑法第134条の規定

表1

(ア)	保母、家庭相談員、民生・児童委員、生活保護の現業を行う所員（ケースワーカー）等の社会福祉関係者
(イ)	医師、看護婦、保健婦等の保健医療関係者
(ウ)	教職員等の学校教育・社会教育関係者
(ニ)	警察官等の警察関係者
(ホ)	弁護士

によって「正当な理由がないのにその業務上取り扱ったことについて知り得た秘密を漏らすことが禁じられている者」、②地方公務員や民生委員など「刑法以外の法令上いわゆる守秘義務がある者」について、「法第 25 条に定める通告義務があり、通告を受けた児童相談所等の職員に守秘義務があること等に鑑みれば通告することは秘密漏示や守秘義務違反にあたるものではない」との見解を示している。

このことは、児童福祉法第 25 条に定められている通告義務を実質的に機能させる上で極めて有効である。小児科医師の診療により児童虐待が発見されることがあるが、従来は医療法第 72 条などとの関連で「知り得た情報」を児童相談所等に通告できるか否かについて、必ずしも明確にはなっていなかった。又、場合によっては福祉事務所職員が、「公務員の守秘義務」をその理由として、知り得た情報を児童相談所に知らせることを躊躇したために、適切な対応が遅れたことがあったとの指摘もある。

なお、改正児童福祉法第 44 条の 2 第 3 項において「児童家庭支援センターの職員は、その職務を遂行するに当たっては、個人の身上に関する秘密を守らなければならない」と規定された。このことによって、各専門職から児童相談所への情報だけではなく、児童相談所が有している児童やその家庭に関する情報を児童家庭支援センターの職員に提供し、情報を相互に共有するための法律上の整備が行われたと考えられる。

しかしながら、民間児童福祉施設の職員に関しては改正児童福祉法においても、先の通知においても、その守秘義務規定が定められているわけではない。確かに、少なくとも倫理的には、児童福祉実践者としての守秘義務を持ち、通常の業務を行う上では特に支障はない。しかしながら、関係機関との連携、特に守秘義務を持つ公務員や医師などの立場から考えれば、法第 25 条に基づく通告義務という形での一方向での配慮だけではなく、児童福祉施設職員に対しても「守秘義務」⁹⁾ 規定をもうけることによって、双方向の情報交換がよりスムーズに行われるようになるのではないか。

(b) 立入調査

児童虐待への対応は、発見、通告といった段階からはじまる。通告されたケースが虐待に該当するか否か、又児童福祉法に基づく何らかの行政対応を行うべきか否かについては、その児童や家庭環境の状態を確認してからではないと適切な対応が採りにくい。

このため、児発第 434 号通知は、保護者に虐待等の疑いがある場合には、「児童相談所長等が児童の処遇を決定する」ために、「当該児童の意向やその保護者の意見を聴取するなど児童相談所運営指針等に従った適切な処理を行う」とともに、「通告者をはじめ、必要に応じ児童の通っている保育所、幼稚園又は小中学校等、児童が診療を受けた医療機関、保健所や福祉事務所など地域の関係機関と緊密な連携を図ること及び「事実関係の調査、確認に万全を期す」ことが記されている。

特に、「事実関係の調査」のためには、児童と親権者が生活している居宅の内部に入り調査することが必要になる場面も生じる。この立入調査は、必然的に公権が私権に介入することになるので、どのような条件に合致すれば立入調査が可能なかについては、一定の要件を明確に提示することが必要である。

通知が出される以前においては、法第 29 条に規定する立入調査権の行使の対象が、法第 28 条第 1 項に明確に該当するケースに限定するか否かをめぐって見解が分かれていた。

通知はこの点の解釈を明確に示している。つまり、「法第 28 条の適用が想定されるような場合に、事実関係等の把握の必要性の観点から規定されたもの」であると指摘し、法 28 条の適応が想定されるという段階における事実関係把握の目的で法第 28 条に規定する立入調査を行うことができるという解釈が示されたことになる。

(c) 一時保護

児童虐待が「発見」「通告」¹⁰⁾ され、「立入調査」などによって事実についての情報が種々明らかになると、児童相談所において、各種の診断・判定を行い、何らかの処遇の決定が行われることになる。

この一時保護は、その実施に当たり、法的には、親権者の同意も又家庭裁判所の承認も必要とはしない。したがって、虐待の疑いが濃厚な場合など、専門機関の長たる児童相談所長の判断で実施することが可能であり、児童の身の安全を緊急に守る上でとても有効な方法である。

しかしながら、このような権限を持つ児童相談所長の立場に立つと権限が強いだけにその取り扱いには慎重にならざるを得ない。

例えば、「保護者の同意が必要でない」ことは、児童相談所が迅速に対応する上で有効であることは確かであるが、一時保護後の措置決定に当たっては、原則として親権者の合意が必要である。又、施設入所中、退所後のことも考えると、児童相談所と保護者とが真っ向から対立してしまう状況を発生させることはできるだけ避けたいところである。このため、一時保護の実施という選択肢を選ぶことには躊躇しがちである。

通知においては、「一時保護等に当たってはできるだけ児童及び保護者等の同意を得て行うことが望ましい」ということを前提としつつも、虐待ケースについては「保護者の同意が得られないことも多」いため、虐待ケースについて、特に、一時保護に向けての手続きを記している。

保護者等の同意が得られずに行った一時保護等については、一時保護期間中であっても、保護者等が児童の引き取りを強く求めてくることが多い。このような場合で、かつ児童本人も親元に帰りたいたい口をしている場合など、現場の担当者としては、一時保護解除に心が揺れることがあることは確かである。しかし、通知では、そのような場合であっても、担当者としては「これを拒むこと。」と明確に示している。

これは、「一時保護等を行った後の家庭環境の改善状況等に鑑み、家庭等に戻すことが相当と考えられる場合であっても、一時保護等の処分権者(都道府県知事又は児童相談所長)の解除を要件とし、一時保護部門の長ないしは、一時保護委託を受託した者の判断で家庭に戻すことのないよう徹底する」ためとされている。これは、一時保護の処分権者が都道府県知事又は児童相談所長であ

ることを確認すると共に、不適切な引き取りに対し、組織として断固とした対応を行うという、児童福祉行政としての強い意思表示でもあるように思われる。

3 児童家庭支援センターの創設

児童家庭支援センターは、法改正によって新たに規定された児童福祉施設であり、〈表2〉のような機能を果たすことが期待されている

このような機能を果たすことが期待されている児童家庭支援センターは、厚生省令で定める児童福祉施設に附置される児童福祉施設であり、又児童家庭支援センターを営む事業は第2種社会福祉事業と規定されている。さらに、そこで働く職員は「社会福祉施設職員等退職手当共済法」に基づく退職手当共済の対象となる。

これらのことを考えると、基幹的な社会福祉法人が、児童養護施設と児童家庭支援センターを共に運営するという形態で実施されることが多いのではないと思われる。又、児童家庭支援センターについては、児童自立支援施設の中にも自らが運営することが適切ではないかとの声も強くあり、都道府県立の児童自立支援施設に附置された公設公営の児童家庭支援センターが生まれるかもしれない。

しかし、公設公営の児童家庭支援センターであっても、措置決定や一時保護に関する権能等を持たないので、行政処分としての性格を有する児童相談所が受けた相談とはその性格が異なる。行政処分的性格を有する機能としては、児童委員のそれと同様に児童相談所の措置決定に基づいて指導を行うということに限定されている。

表2

- | | |
|---|---------------------------------------------------------|
| ① | 地域の児童の福祉に関する各般の問題につき、児童、母子家庭、地域住民などからの相談に応じ、必要な助言を行うこと。 |
| ② | 保護を要する児童に対する指導及び児童相談所等との連絡調整等を総合的に行う。 |
| ③ | 新法第26条第1項及び同法第27条第1項の規定に基づいて、指導を行うこと。 |
| ④ | その他厚生省令で定める援助を総合的に行うこと。 |

Ⅲ 施設機能の再編について

要保護児童福祉施策部分に関する法改正に早い時期から組織として対応したのは各種施設協議会であり、全国養護施設協議会がまとめた『養護施設の近未来像』(1995)をはじめとして数々の構想が提出された。

それらの大半は、①入所期間中だけではなく施設退所後を考慮した自立支援機能の強化、②児童本人だけではなく家庭環境調整を含めた対応、③各施設が有している施設機能を地域社会に提供することを基本的な方向性として提示し、その方向で施設を再編するために既存の入所型児童福祉施設(障害児関連を除く)を養育系施設と治療系施設に大きく括り直すことを提案していた。

その背景には、各施設で対応しうる対象を拡大することにより、今まで専門施設に行くには距離がありすぎるケースに対しても早期にもしくは継続的にかかわりうる方策を身近な地域社会で確保しようという目的と、地域社会における児童家庭福祉サービスや自立支援機能を充実することによって、入所部門の機能強化をも目指すことも念頭に置かれていた。

今回の法改正においては、虚弱児施設と養護施設との種別間の合併が行われたが、その他の施設に関しては、法律上、それぞれの施設種別内における対象及び機能拡大にとどまっている。

しかしながら、情緒障害児短期治療施設の対象年齢が18歳(20歳までの延長規定あり)まで引き上げられ、児童自立支援施設の対象課題が拡大されたことは、新たな対象児童がこれらの施設の対象として登場するであろうと同時に、児童養護施設を含むこれら3施設種別間における支援内容をめぐる専門性の切磋琢磨が行われることになろう。その結果、児童養護施設において従来比較的弱いと指摘されていた心理的な面からの支援プログラムの充実が進み、改正後の情緒障害児短期治療施設が有する機能に児童養護施設が少しずつ近づいていくことにはなるのではないかと。

その結果、個々の施設が有する機能を、三つの

施設分類で区分することの妥当性が問われることになるであろうし、地域社会から要望される施設であるために必要な機能を地方自らの判断で強化しやすい状況を確認する必要があることにはなるのではないかと。そのための方策としては、これら3施設に乳児院を加えた4施設種別を法律上1施設類型として規定し、省令以下で施設機能を分類するというやり方が有効となる可能性も高いのではないかとと思われる。

また、これまで国庫補助により実施してきた自立相談援助事業⁷⁾(いわゆる「自立援助ホーム」)が法制化されたことにより、今回の法改正のねらいであった自立支援機能が総体としてより充実したものと考えられる。

また、養護施設との施設種別間合併を目指すべきであるとの見解があった乳児院については、その方向での法改正は行われず、対象児童を「乳児」⁸⁾から「乳児(保健上その他の理由により特に必要のある場合には、おおむね2歳未満の幼児を含む)」と変更し、満1歳に満たない者に限定されていた乳児院への入所年齢を「保健上その他の理由により特に必要のある場合には」という限定を付けた上で、「おおむね2歳未満の幼児」⁹⁾に拡大された。

また、母子寮については、住宅提供の側面だけではなく、相談機能を充実することにより、積極的かつ充実した自立支援を行うために「自立の促進のためにその生活を支援すること」を新たに目的に追加し、名称も「母子生活支援施設」と改められた¹⁰⁾。

次に、今回の法改正で特に大きな変更があった、1. 児童自立支援施設と2. 情緒障害児短期治療施設の順で検討する。

1 児童自立支援施設

平成9年児童福祉法改正で児童福祉関係者の注目を集めた施設の一つがこの児童自立支援施設(改正前の教護院)である。この施設は歴史も古く、各種の児童福祉施設の原点的存在でもあり、要保護児童施策の中でも特別の意味合いを持つ施設である。都道府県には必置義務¹¹⁾が課されて

いる一方で、入所率は全国平均で4割程度である。このため、都道府県の必置義務をはずしたり入所定員を削減するなどの方策を採るべきであるとの意見も強かった。

法改正事項として、(a)対象児童の拡大、(b)通所形態の導入、(c)入所児童を就学させる義務に関する点を挙げることができる。

(a) 対象児童の拡大

教護院の対象児童の規定は、改正前において「不良行為をなし又はなす虞のある児童」とされていた。「不良行為」とか「なす虞」といった言葉に対する批判が強く、この部分の改正を期待する声が強かった。改正法はこの期待に必ずしも応えるものとはなっていないが、「不良行為をなし又はなす虞のある児童」に限定されていた対象が「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」に拡大された¹²⁾ことによって、スティグマ性は一定程度緩まったものと考えられる。ただし、拡大された「及び」以下の部分については、その具体的例示をめぐって国会における審議過程で種々の議論¹³⁾が行われた。

(b) 通所形態の導入

施設機能を「入院」(入所)だけではなく、「入所又は通所¹⁴⁾により個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援すること」としたことは、教護院改め児童自立支援施設の機能を、児童の状況に応じて活用する上で有用である。当初、入所措置児童と通所措置児童とを一つの施設内でどのように支援するのかをめぐって児童自立支援施設関係者の危惧が表明されたが、自立に向けた支援内容を充実するためには有用な手段となると思われる。

(c) 入所児童を就学させる義務¹⁵⁾について

法第48条第1項に「児童自立支援施設」が挿入されることによって、施設長の入所児童を就学させる義務が規定された。附則第7条により、必ずしも法施行後直ちに学校教育を受けられるようにすべきとされているわけではないが、今後どのような形で学校教育を提供すべきかについての議論が各都道府県単位で進められると思われる。

「学校教育」¹⁶⁾を確保するためには大きく分け

て次の三つの方法が理念上は可能である。第1は、入所前に通学していた学校に継続して通学するという方法である。第2は、地元の学校に通学するという方法である。第3は、児童自立支援施設に学校を併設するという方法である。

第1の方法は、施設入所以前に生活していた地域社会や同級生集団との関係を維持する上で有効である。しかしながら、通常県内に1ヵ所しかない児童自立支援施設から通いきれない児童がでてくるのが十分予想される。また、その学校から「出席停止」¹⁷⁾扱いになっている児童もあり、事実上学校教育を受けられないケースが発生する可能性がある。

第2の方法は、地元の学校に児童自立支援施設に入所している児童がみな通学することになる。住民票の移動を伴わないような措置を仮に採ったとしても、入所児童がすべて地元の学校に通うことは様々な面で、地元の学校にとって大きな負担になることが予想される。

第3の方法は、入所児童専用の学校を作ることの意味する。この学校には実質上「出席停止」措置がないものとするれば、学校教育を受ける機会が確実に確保されることになる。しかし、この学校は誰が設置するべきなのか。今までの議論は、施設所在地の学校の分校を設置することを想定した議論が多かったが、それでは、地元市町村の負担があまりにも大きすぎる。県内全域から児童が入所してくるのだから、県立小中学校を児童自立支援施設に設置することが理屈に合っているように思う。ただ、その学校で展開される学校教育は、学習指導要領に基づいて行われるわけであるが、提供される教育の内容については、通常の学校と必ずしも同一であるとはいえないであろう。ある種の手探りを積み重ねていくことが必要となるのが予想されるので実験校の意味合いを持つものである。したがって、教員養成系大学の附属小中学校を児童自立支援施設に設置することも検討すべきことであると思われる¹⁸⁾。

2 情緒障害児短期治療施設

情緒障害児短期治療施設の対象年齢は「おおむ

ね12歳未満」から「満18歳」まで拡大し、さらに必要な場合には「満20歳」まで在所期間を延長することが可能となった。

中学生年齢に関しては、改正前児童福祉法においてもかなりの施設で「必要に応じて」「どうか対応してきた」が、中学校卒業以降については、従来「おおむね12歳未満」という法律規定により、対応しにくい状況にあった。今回の法改正により、この部分に対する支援を情緒障害児短期治療施設が積極的に行いうる余地ができたことになる。

この情緒障害児短期治療施設は、法第43条の5に「保護者の下から通わせて」という規定があるように、入所措置だけではなく、通所措置の方法によってもその施設機能を活用することができる。このため、児童や家庭をめぐる状況に応じて、通所と入所を組み合わせながら継続的にかかわることが可能な施設であった。しかしながら、対象年齢が「おおむね12歳未満」であることから、現実的には、通所措置後に入所措置に変更したり、その逆の入所措置から通所措置に変更することはまれであった。この点、今回の改正により、対象年齢が「20歳未満」に引き上げられたことは、入所措置と通所措置とを組み合わせながら、18歳前後の時期を念頭に置き、「たまり場」的機能を含めた支援を進めていくということが可能となる。これに従来より実施されている家族療法事業を組み込むことにより、情緒障害児短期治療施設が思春期における児童家庭福祉支援の拠点になりうる可能性が高まったものと考えられる。その意味で、現在の設置数は少ないが、施設再編の中心的役割を担うことも考えられる。

IV 今後の課題

要保護児童福祉施策部分について、その概要を検討してきたが、今回の法改正の特徴として、①自立支援という目標が掲げられ、その方向で発見からアフターケアに至るまでの制度改正が意識的に行われたこと、②福祉、教育、司法との役割分担がより鮮明になったことを指摘することができ

る。

①については、平成8年3月に中央児童福祉審議会基本問題部会が発足された当初から、法改正の基本的方向として示され、大方の賛意を受け、その方向で法改正が進められたものと考えられる。法改正後に行われた平成10年度予算編成状況などを見ると、児童家庭支援センターの人員配置に常勤職の確保を優先したり、自立支援のための職員を確保したりというように法改正事項の具体化が進められていることがわかる。

②については、児童福祉施策により長期的な影響を及ぼすと考えられる。家庭裁判所による保護処分を受けた児童に対する措置を義務づけたこと、児童自立支援施設入所児童を就学させる義務を当該施設長に課したことなどは、「福祉」という範疇のなかで、比較的自由裁量のもとに行われていた「措置決定」¹⁹⁾及び「教育」をより広い分野の専門職にその判断、実践を依頼することを意味する。

これらの点が今後どのように実践の場や福祉学理論の形成に影響を与えるのかについては、今後の研究課題としてその推移を分析する必要があると考えている。

注

- 1) 民法上の「親権」規定を英国児童法(1989)に見られるような「親責任」規定に変更し、さらに、一時停止、公的機関による親責任の分割等の規定を盛り込むことなどの検討も必要との見解もあるが、民法改正を伴わない段階での通知としてはかなり踏み込んだものであると考える。
- 2) 宮島清(1997), 2頁。
- 3) どのようなケースについて都道府県児童福祉審議会の意見を聴くのかについて法成立時には必ずしも明確ではなかった。しかし、平成9年9月26日付厚生省令第72号によって、①措置権者の考えと児童本人若しくはその保護者の意向が一致しない場合、②法律、医療等の観点から専門的知見が必要とされる場合を想定していることが明確に示された。
- 4) 「児童福祉法等の一部を改正する法律」附則第10条により少年法上の「教護院」も「児童自立支援施設」に変更される。
- 5) 「守秘義務」は福祉従事者であることによつて倫理上必然的に発生するものであり、わざわざ

- ざ、法令の形で整理する必要がないとの見解があることも確かであるが、虐待や非行といった問題に対して専門職の共同作業として取り組んでいくことを考えれば、相互に「守秘義務を持つ者」という関係を用意することが有効ではないかと考える。
- 6) 「発見」「通告」の段階では、虐待の事実がまだ完全には明らかになっていないわけではないが、虐待が行われている可能性の高い場所に児童の身を置いておくことは適切ではない。また、児童の処遇方針を決定するためにも、児童の行動をより安定した場で観察し、問題の根を探る必要がある。
- 7) 義務教育を修了したが未だ社会的自立に向けての支援が必要な児童を対象として、職員が小規模な住居などで児童と生活をともにしながら仕事や日常生活上の相談に応じるもの。
- 8) 児童福祉法第4条は、「満1歳に満たない者」を「乳児」と定義している。したがって、改正前児童福祉法における乳児院の入所年齢は「満1歳に満たない者」に限定されていた。しかし、法第37条第2項は「前項の規定による養育は、必要があるときは、乳児が満2歳に達するまで、これを継続することができる」としており、満1歳に満たない時期に乳児院に入所した児童の延長規定を設けていた。
- 9) 児童福祉法第4条は「満1歳から、小学校就学の始期に達するまでの者」を「幼児」と定義している。
- 10) 「母子自立支援施設」ではなく、「母子生活支援施設」という名称になった背景には、既存「母子寮」に入所している母子に「自立」という意識を強制しないための配慮であると思われる。
- 11) 児童福祉法第35条第2項及び児童福祉法施行令第10条第1項。又、公設公営については、児童福祉法施行令第10条第2項及び第8項によるものとされている。
- 12) 「及び」以下の部分が新たに拡大したと考えられる。しかし、「不良行為をなし、又はなす虞のある児童」をA、「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」をBとすると、Aに該当する児童の中にはBに該当する児童が含まれている可能性が高い。又逆に、Bに該当する児童の中にもAに該当する児童が含まれている可能性が高い。Aにのみ該当する対象、つまり「不良行為をなし、又はなす虞のある児童」であって「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する」ことのない児童については、理論上想定することはできるが、現在教護院に入所している児童の何%がこれに該当しうるであろうか。ただし、逆に、Aのみに該当し、Bには該当しない児童が一人もいないことを証明することは至難である。この点に

ついては、少年院と教護院(児童自立支援施設)との役割分担の見直し(少年法第24条関連)を念頭においた検討を少年法改正時期に合わせて行う必要があると考える。

- 13) 「登校拒否という理由で自立支援施設の対象になるのか否か」との疑義が提出された。これに対する児童家庭局長の答弁は「登校拒否だけで児童自立支援施設に入るケースというのを私どもは考えていない」(衆議院厚生委員会会議録第30号、平成9年5月26日、11頁)と明快である。ただし、より有効な福祉サービスを利用する条件を確保する目的で施設の対象に加えたとしても、対象者自らが「差別の対象になったという意識を持つ可能性がある」ことは記憶にとどめるべきであると感じた。この問題は「積極的選別論」を彷彿させる議論である。
- 14) 改正法第27条の2の規定により、少年法第24条第1項第2号の保護処分を受けた児童についての最初の措置としては、通所措置を採ることはできない。
- 15) 「児童福祉施設の長……は、入所中の児童(満18歳に満たない者)で親権を行う者又は後見人のない者に対し、親権を行うこととされている(児童福祉法第47条第1項)ので、児童福祉施設の長……も、その限りで本条(学校教育法第22条)でいう「保護者」に当たると解される。一方、養護施設……の長は、学校教育法に規定する保護者に準じて、その施設に入所中の児童を就学させなければならないとされているが(児童福祉法第48条第1項)、この規定の趣旨は、親権を行う者又は後見人のいる入所中の児童について、これらの保護者とともに、施設の長に保護者に準ずる就学義務を課したものと解される」。鈴木勲編著『逐条学校教育法：第3次改訂版』(学陽書房、1995年)。
- 16) 「派遣教員」で対応している教護院も多いが、「学校教育」であるためには「分校」以上の教育環境を用意することが必要であるとされている。
- 17) 学校教育法第26条及び「公立の小学校及び中学校における出席停止の措置について」(昭和58年12月5日、文初中322号)。
- 18) 児童自立支援施設に入所してくる児童に対する学校教育の在り方を検討することは、通常の学校教育における生徒指導にも十分応用可能な内容をより深く理解することに結びつくのではないか。
- 19) 児童相談所の機能を説明する図として、厚生省児童家庭局(1990)『児童相談所運営指針』16頁の図1「児童相談所における相談援助活動の体系・展開」が用いられることが多かった。この図は相談の受付から各種診断を経て処遇の決定に至る部分の説明が充実しているわりに、他機関との連携や施設入所後の対応を鮮明に示すも

のではなかった。法改正後における児童相談所の機能を端的に説明するためには、他機関との連携、施設入所後の関わりにも焦点を当てた説明が必要となると思われる。

参考文献

- 網野武博(1997)「児童福祉法等の一部を改正する法律案を読む」, 全国社会福祉協議会編『月刊福祉』第80巻6号。
- 柏女霊峰(1997)『児童福祉改革と実施体制』, ミネルヴァ書房。
- 厚生省児童家庭局(1998)「全国厚生関係部局長会議資料」(平成10年1月20日)
- (1997)「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」(児童家庭局長通知, 児発第434号, 平成9年6月20日)。
- 厚生省児童家庭局企画課(1990)『児童相談所運営指針』。
- 衆議院事務局(1997)『第140回国会衆議院厚生委員会議事録第30号(平成9年5月26日)』。
- 新保幸男(1997)「次期改正に向けての課題」, 全国養護施設協議会『季刊児童養護』第28巻第1号。
- 全国養護施設協議会(1995)『養護施設の近未来像』。
- 高橋重宏(1997)「『子どもへの不適切な関わり(マルチトリートメント)』アセスメント基準とその社会的対応に関する研究(3)」, 日本総合愛育研究所『日本総合愛育研究所紀要』第33集。
- 服部 朗(1997)「子どもの権利条約と教護院」, 全国教護院協議会『非行問題』第203号。
- 林 茂男(1997)「児童家庭福祉実施体制に関する事項」, 社会福祉法人恩賜財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所『児童福祉法の改正をめぐって: 次なる改正に向けての課題』。
- 福島一雄(1997)「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて: 中児審中間報告にいたるまでの議論」, 全国養護施設協議会『季刊児童養護』第27巻第3号。
- 松原康雄(1997)「法改正と実践の担い手」, 全国養護施設協議会『季刊児童養護』第27巻第4号。
- 宮島 清(1997)「児童福祉法改正をめぐって: 児童相談所の今後と児童養護施設への課題」, 全国養護施設協議会『季刊児童養護』第28巻第2号。
- 山縣文治(1997)「児童福祉法の改正と要保護児童福祉施設」, 全国社会福祉協議会編『月刊福祉』第80巻6号。
- 山崎美貴子(1997)「母子家庭生活支援のこれから」, 全国社会福祉協議会編『月刊福祉』第80巻第6号。
- 吉田恒雄(1997)「子どもの権利条約と児童福祉法改正: 要保護児童施策を中心に」, 児童福祉法研究会『児童福祉法研究』第7号。
- (しんぼ・ゆきお 愛知教育大学専任講師)

児童福祉法改正と児童家庭福祉 ——「理念」、「制度」、「方法」の統合をめざして——

柏 女 靈 峰

緒 言

公的な児童家庭福祉サービスとは、児童や子育ての置かれた環境全体を視野に入れ、一定の理念に基づき、目的との方策を法令等に基づいて制度化し、その運用ルールを示したものの、及びそのルールに基づいた専門的実践行為（方法）の体系である。すなわち、児童家庭福祉のあり様を考察するためには、「環境」、「理念」、「制度」、「方法」の4点に関する考察が欠かせないものとなる。

1997年6月11日、児童福祉法等の一部を改正する法律が公布され、1998年4月1日から施行されている。法律改正はいわば「制度」の改正であるが、それは「環境」の変化に対応するものであり、一定の「理念」の変更を内包している。さらに、この改正により、「方法」も新たな展開を求められている。

本稿においては、今回の児童福祉法改正という「制度」改正を素材として、児童や子育ての置かれた「環境」の変化、特に「価値観の揺らぎ」に焦点を当てつつ児童家庭福祉全体の今後の方向性を考察するとともに今回の法改正の位置付けを行い、さらに、そのことが「理念」や「方法」に与える影響について考察を進めたい。また、あわせて、今後さらに求められるであろう「制度」改正の展望についても考究したい。

I 価値観の変動と児童家庭福祉

社会が激動し、価値観の流動化が進んでいる。

政府においても、戦後50年を経て制度疲労と限界が目立つ各種のシステム・制度の「変革と創造」をめざし、地方分権と規制緩和を車の両輪とする行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、教育改革等が進められている。その根底には、社会全体及び我々一人ひとりの価値観の変容があることは明白である。しかし、こうした価値観の変化は一方通行でおこるものではなく、行きつ戻りつ、また、揺らぎをとめないつつ進行する。ここで、児童家庭福祉の変容に結びつく可能性のあるいくつかの動向について取り上げたいと思う。

1 「集団」から「個人」へ

まず第一に、「世帯」、「集団」中心から「個人」中心へと向かう価値観の流れを挙げることができる。もともとわが国は、個人の自立より集団の秩序維持を優先する国民性を有しており、家族制度や社会保障制度も集団、秩序の維持を優先させてきた。こうした仕組みは、反面において、特に女性や児童の個としての自立を阻むはたらきをしている。これに対し、個人の尊厳や人権を第一に考える価値観、思想が広がるにつれ、制度においても、家族制度における選択的夫婦別姓、離婚における破綻主義の導入、社会保障制度における世帯中心から個人中心への移行等に関する論議が展開されている。しかしまた一方で、集団の秩序維持を優先する考え方も根強いのが現状である。こうした「集団」中心か「個人」中心かという論議は、次に述べる「保護」か「自立」かといった価値論議とも複雑に絡まっている。

2 「保護」から「自立」へ

次に、「保護」から「自立」への価値観の揺らぎが挙げられる。社会福祉においては、弱者を「保護」といういわゆるパターンリズムに基づく考え方から、利用者を自立した人間として適正手続、社会的平等（機会及び結果の平等）を保障していこうとする価値観への揺らぎである。制度面では、神戸市でおきた一連の連続児童殺傷事件を契機に再燃した少年法改正論議や労働における女性保護規定の撤廃等がこの流れに該当する。

そもそもパターンリズムは、その人にとって有益であるという理由をもってその人の行為の自由に干渉することを正当化する側面をもつ。その意味では、「保護」と「規制」はコインの裏表の関係にある。社会保障、児童家庭福祉の仕組みもこの価値観の揺らぎのただなかにある。

3 「供給者主体」から「利用者主体」へ

こうした個人の尊厳重視の価値観は、当然のごとく社会福祉全体における利用者主体への転換論議をもたらす。医師—患者関係においてもインフォームド・コンセント、チョイスが重視されるようになり、癌等の告知も進みつつある。その他の分野においても情報公開、カルテやケース記録、指導要録の開示等が進みつつある。

制度面においても、公的介護保険導入の前提として利用者の権利性が重要視されているし、企業の福利厚生制度においてもいわゆるカフェテリアプランが注目を集めている。措置制度の見直しも提言・勧告されている。今回の児童福祉法改正による保育所入所方式の変更もこの流れに沿うものである。自主事業化された延長保育におけるパウチャー方式導入論議もこの考え方に立っている。しかし、まだまだ供給者主体の考え方も根強い。「先生におまかせします」という言葉に代表されるように、利用者自身にも戸惑いがある。

さらに、利用者主体は適切な情報の提供と利用者の自己決定を基本としているが、情報提示の方法、利用者の特性、利用者と情報を仲立ちし利用者の自己決定力をエンパワーメントしていく手法と専門職論議等が欠けたまま、こうした制度が進

められていくことに対する危惧も無視できない。

4 「集権」から「分権」、 「公」中心から「規制緩和」へ

利用者主体の価値観が広がりを見せ、また、時代の変化、価値観の多様化が進行するにつれ中央集権のデメリットがメリットを超えて顕在化しており、国から県へ、県から市町村へといった分権論議が盛んである。また公中心に進められてきた各種サービスの供給主体の多様化も進められている。制度面においても、各種の権限移譲や規制緩和が進められようとしているし、駅型保育等認可外保育サービスやいわゆるフリースクールの認知も進んできている。いわゆる NPO 法案論議も盛んである。しかしまた一方で、サービスの質の確保や公的関与のあり方に懸念も示されている。

5 「隔離」から「バリアフリー」へ

ノーマライゼーションの理念の普及にとともにバリアフリーも注目され、物理的、制度的、心理的、情動的バリア解消に向けての改善も求められている。制度的には、いわゆるハートビル法の制定、知的障害者についても法定雇用率に算入する制度改正などが実施された。手話通訳、要約筆記、点訳等情動的バリア解消に向けての努力も進められている。また、近年ではユニバーサル・デザインも注目されている。しかし、いわゆる迷惑施設反対論議にみられるように、その根底となる心理的バリアに関してはまだまだ課題も多く残され、統合教育その他児童期からのインテグレーションが求められている。

6 「倫理」への問いかけ

一方、脳死や尊厳死、出生前診断や代理出産、クローン等近年の生と死を巡るいわゆる生命倫理の諸問題も顕在化している。こうした問題に対して我々は未だに明確な解答をもち得ないままじろいである。

7 「私物的わが子観」から「社会的わが子観」へ 目を児童家庭福祉に転ずれば、出生率の継続的

低下や子育ての孤立化、育児と就労の両立困難、児童虐待の顕在化等の問題は、子育てに対する社会的支援の必要性を惹起させている。ともすると、子どもを生み育てることは私的な出来事とされ、高齢者や障害者の介護ほどには公的・社会的支援は行われていない。このため、インフォーマル・ネットワークの弱体化とともに子育ての孤立化、負担の増大化が進行し、そのことが親による子どもの私物化をさらに進め、また、結果的に出生率の低下をもたらすこととなった。子育てに対して公的な支援が行われないことと同様に、児童の福祉を保障するために本来必要とされる家庭への介入も抑制的となり、このことが多くの児童の犠牲を生み続けている。

こうした状況に対し、制度的にはいわゆるエンゼルプランや緊急保育対策等5か年事業、児童育成計画の策定が行われ、虐待に対しても公的介入の強化に関する運用改善通知が発出されている。しかし、未だ介護サービスとの差は歴然としており、平成8年度に創設された育児の息抜きのための保育所におけるデイサービスすら、供給者サイドにおいてはまだまだ十分な理解が得られていない状況にある。

II 価値観の揺らぎと児童家庭福祉の課題

少子・高齢社会の到来にともない、多くの人が当たり前のように福祉サービスを利用し、また、多くの人がこれまた当たり前のように福祉サービスの担い手となることのできる福祉の「普遍化」が求められている。しかしまた一方で、困難な生活問題を抱える利用者を長期にわたって支え、あるいはケアし、さらには専門的に支援する専門システムの確立、すなわち福祉の「専門化」も求められている。多くの先達の命がけの実践と祈りを福祉マインドとして引き継ぎ、さらに利用者に対するスティグマ性を払拭していく努力が求められている。この福祉の「普遍化」と「専門化」という二つの命題を、前述した価値観の揺らぎ、社会状況のなかでどのように実現していくかが問われている。児童家庭福祉もそのただなかにあると言

ってよい。

III 平成9年児童福祉法等一部改正の意義

平成9年に実施された児童福祉法等一部改正は、まさにこのような価値の揺らぎのなかで実施されたものである。筆者は、今回の法改正の意義、理念として、①情報の提供と利用者の選択、②子育て家庭支援、③児童の最善の利益と意見表明の確保、④児童の自立支援の4点を考えたい。前述の福祉の普遍化の視点からは①及び②が主として導き出され、専門化の視点からは主として③及び④が導き出される。

これらの意義は改正された制度ごとに論じられることが多い。しかしながら、実は児童家庭福祉の理念、及び実践(方法)においては相互に深く関連している。例えば、①は利用者主権とも言われる。前述のインフォームド・コンセント、チョイスや③の意見表明の確保といった理念とも深く関連している。人間のウェルビーイングを保障する上で欠くことのできない概念である。しかし、①が確実に実行されるためには、利用者と供給者とのパートナーシップ、協同作業が欠かせない。後述するように、保育所をはじめとする児童福祉施設の子育て家庭支援は、まさに、この利用者と供給者との協同作業の実現を迫るものと理解することができる。さらに、④に言われる個人の「自立」やそのためのエンパワーメントが欠かせない前提となる。このように、個々の理念は、制度の変更を超えて児童家庭福祉実践として統合化される。以下、四つの大きな制度改正とその意義ごとに理念、制度、方法の統合について検証したい。

1 保育所入所方式の変更——情報の提供と利用者の選択

(1) 利用者主権

市町村に保育の実施責任を残しつつ保護者に情報を提供し、保護者が保育所を選択できることとした意義は大きい。保育所が自らの保育内容、ケア基準について公表し利用者の判断に委ねるためには、保育所内部での保育方針等に関する統一理

解が欠かせない。このことは、自らの保育理念、保育方法を吟味する格好の機会となる。

また、こうして吟味された保育内容等を利用者に理解してもらうためには、地域子育て支援センター事業等の子育て家庭支援サービスが有効な方法となる。ある調査によれば、保護者が保育所を選択する場合、多くの保護者は保育所に実際に足を運ぶことを希望している。体験保育や一時保育、子育てグループ等のサービスは、保護者の足を保育所に向けさせ保護者の保育所理解を進めるであろうし、何より入所している児童や保育者が生き生きしていなければこうした活動も定着しない。入所児童のウェルビーイングを保障するためのサービスとしても有効なものとなるであろう。

(2) 「利用者」は誰か

一方、保育所の「利用者」に関する議論も求められてくることとなる。保育所は保育に欠ける乳幼児を保育する児童福祉施設である。エンゼルプランにおいて保育所が子育て支援の重要な社会資源と位置付けられ、保育所に子育て家庭支援機能が付加されたとしても、その位置付けは基本的には変わっていない。その意味では、保育所の本来の利用者は乳幼児自身である。しかし、保育所は、仕事・社会参加と子育ての両立という親の自己実現保障、福祉とも密接に関連しており、親も利用者であると考えることができる。

大部分の親はわが子の発達保障も自己の自己実現、福祉の重要な一部と考え、わが子の福祉を考慮して保育所を利用するであろう。しかし、すべての親がそうであると断言できないことも残念ながら事実である。その場合は、エンゼルプランの留意事項にあるように「子どもの利益を最大限尊重する」こととなる。しかし、特に低年齢児の長時間保育が児童の発達に与える影響等「子どもの利益」の判断基準は必ずしも合意をみているわけではない。このような場合、十分な論拠なく低年齢児の長時間保育を限定すると、そのことが親の自己実現、福祉と相克することとなる。児童の最善の利益は、多くの場合親を通じてしか把握できないため、児童の発達保障があいまいにされる可能性があり、児童福祉施設たる保育所の専門職員

である保育者の専門性向上や研究者による研究を進め、児童の代弁者としての役割を果たしていくことが重要な課題となる。

(3) 職権保護との連携

さらに、これに加え、今回の法改正では、保育の実施の申込みをしない保護者に対する市町村の勧奨義務も規定された。このことは非常に重要である。児童が保育に欠ける状況にあるにもかかわらず保護者が保育の実施を申し込まない事例は、児童家庭福祉が最優先して取り組むべき課題であり、勧奨責任に基づく市町村のソーシャルワーク援助、保護者のエンパワーメントに関する支援が問われてくることとなる。この場合、保育所は、前述したように可能な限り親と子両方のウェルビーイング保障を図る機能を果たし、必要な場合には、児童相談所等による職権保護、ウェルフェア・サービスに確実につなげていくことが求められる。しかし、この場合において、児童相談所等による職権介入が効果的に作用するような担保策、制度改正が課題として残されることとなる。

2 児童家庭支援センター、児童福祉施設の子育て支援——子育て家庭支援

児童家庭支援センターの創設や保育所等児童福祉施設の子育て家庭支援機能付与も重要な意義を持つ。この制度改正は、児童の福祉を図るためには、入所している児童の保護者等に対する支援も含め子育て家庭そのものに対する支援を行うことが必須であるとの認識に基づくものであり、ひいては、児童福祉法を児童家庭福祉法に拡充する萌芽となる。また、前述したとおり、児童福祉施設が子育て家庭支援活動を広汎に実施すること自体が、とかく閉鎖的になりがちな施設の運営そのものを地域社会に開示するもっとも有効な方法となることも忘れるわけにはいかない。

3 児童相談所関係制度改正——児童の最善の利益と意見表明の確保

(1) 児童、保護者の意向聴取と利用者主権

保育所入所方式は保護者の選択に委ねられることとなったが、その他の多くの児童福祉施設にお

いては、入所児童は原則として児童相談所という専用の入口を通してしか入所することはできない。したがって、原則的には、個々の児童福祉施設の運営等に関する情報は児童相談所が把握し、児童相談所が利用者の道案内をすればよいこととなる。

今回の法改正においては、児童相談所は児童の施設入所に当たって児童や保護者の意向を確認し、その意向を施設に伝えることとされた。このことは、これまででも通知等により再三強調されてきたことではあるが、今後はより確実な方法で実施されることが望まれる。何より、児童相談所において適切に施設情報が児童や保護者に提供され、児童や保護者の判断に資するものとなることが望まれる。

また、児童福祉施設も、児童相談所が利用者に的確に説明できるよう必要な情報の提供が求められる。今回の法改正により保育所のケア基準を外部に公表することが義務づけられたように、児童福祉施設のケア基準についても、児童相談所のみならず外部、地域社会への公表が望まれる。そのためには、前述のように個々の児童福祉施設におけるケア基準が十分吟味される必要があり、このことが施設の処遇力向上につながることも忘れるわけにはいかない。さらに、児童相談所の処遇決定プロセスの客観化、透明化も求められることとなる。

また、児童や保護者の意向を施設における処遇に生かすため、意向の聴取方法、児童記録票への記載方法、施設への伝え方、施設入所中の児童の意向聴取方法等について現実的な検討が求められる。児童の処遇上からは、児童相談所における援助の間の児童の意向の移り変わりが克明に描かれている方が処遇上参考となるであろう。また、現在、児童相談所が施設に作成を依頼している入所児童の養育状況報告に、児童の意向を添付することなども工夫されてよい。この改正を機に児童をめぐる児童相談所、施設、親の三者関係がよりよい方向に向かうとともに、児童が自らに提供されるサービスの内容について十分判断できるような説明の仕方、すなわちインフォームド・コンセントの徹底化に向けての工夫がなされることを期待

したい。

(2) 児童福祉審議会の意見聴取

今回の法改正で、児童相談所が児童の入所措置を決定するに当たって当該措置と児童もしくはその保護者の意向とが一致しない場合には、児童福祉審議会の意見を聴取することが義務付けられた。しかし、真に一致しない場合は児童福祉法第28条や同法第27条第1項第4号による措置が行われるため対象外とされており、政令を消極的に解すれば、審議会の意見を聴くべき事例は限りなくゼロに近づく。積極的に解すれば多くの活用が考えられる。提出事例の内容、審議会の開催方法、意見聴取の方法等運営のあり方の工夫が求められる。施設入所中の児童の解除に当たって施設と保護者の意向が一致しない事例を含めることは後述する児童の自立支援として有効であろうし、審議会を児童相談所で開催すること、保護者による理不尽な介入防止のため委員の氏名・居所の秘匿等も考えられてよい。各都道府県、児童相談所の判断や戦略が求められる部分である。

4 児童福祉施設の機能改正、児童自立生活援助事業等——児童の自立支援

児童の自立支援をめぐることは、児童養護施設、母子生活支援施設における自立支援機能の付与や在所期間の延長、児童自立支援施設の創設、児童自立生活援助事業の法定化等が実施された。

(1) 社会的自立の支援

児童の社会的自立支援のためには、入所の時点での自立支援計画の策定、インケア中における自立支援、また、自立に向けての準備を図るリービングケアとその後のアフターケア、さらには、児童自立生活援助事業等のサービスを計画的かつ総合的に提供していくことが欠かせない。さらに、退所児童の身元保証や連帯保証等のシステムづくりも求められる。退所児童が気軽に施設に里帰りすることのできるレスパイトケアも必要とされよう。

(2) 心理的自立の支援——心理的ケア

児童の自立支援は、社会的自立のみにとどまらない。特に社会的養護サービスを必要とされる児

童にとってもっとも必要とされる自立支援サービスは、心理的自立に向けての支援であると考えられる。

例えば、児童養護施設で生活する児童は、一般的にいわれる子どもから大人になるという心理的自立のほかに、自己の責任ではない過去や現在の境遇、さらには親との心理的和解という二重の心理的自立の課題を抱えている。施設入所児童がその事実を心のなかで十分整理できないかぎり、施設の社会的自立支援は有効に機能しない。自立は孤立ではない。危機場面にあつて施設や職員を頼り、必要なサービスを利用し、人に適切に依存できることも自立の重要な要素であることを忘れるわけにはいかない。

このように考えると、児童の自立支援は児童の年齢を問わず、計画的に提供されることが必要である。児童相談所と施設との協同作業による自立支援計画の策定やその定期的見直しに向けたプログラムの開発が求められる。さらに、入所児童の心理的ケア・プログラムの開発も求められる。

以上みてきたとおり、「制度」の改正は「理念」の改正を内包し、また、「方法」上も多くの改正課題を投げかける。また、理念の変更は、当該理念を直接反映する制度改正のみにとどまらない。利用者主権や子育て家庭支援は、保育所のみならずすべての児童福祉施設に求められる理念であるし、児童の意見表明もしかりである。さらに、個々の理念は、前述したように密接に関連している。このことは、児童や保護者の生活が、社会の動向や価値観の揺らぎと無縁には成り立たないことから明らかである。

IV 残された課題——次なる児童福祉法改正をめざして

1 児童家庭福祉の今後の基本方向

筆者は、社会の動向や価値観の変容を踏まえ、今後の児童家庭福祉の基本方向として、「子育て家庭支援」と「児童の権利保障」をキーワードとして以下の6点を提示している。

〈子育て家庭支援〉

- ① 「保護的福祉」から「支援的福祉」へ（児童養育に関する家庭と社会の共同責任）
- ② 「血縁・地縁型子育てネットワーク」から「社会的子育てネットワーク」へ（男女共同型子育ての推進）
- ③ 「与えられる（与える）福祉」から「選ぶ（選ばれる）福祉」へ（多様な価値観と多様なライフスタイルを前提とした支援の展開）
- ④ 「点の施策」から「面の施策」へ（地域を基盤とした施策の総合的・計画的進展）

〈児童の権利保障〉

- ⑤ 「成人の判断」から「児童の意見も」へ（児童の最善の利益の明確化）
- ⑥ 「家庭への不介入」から「子権のための介入」へ（子権の尊重）

の6方向である。今回の法改正においても、いくつかの点においてこの方向に沿う改正が行われている。

前述したように、子育てに対する社会的支援と児童の権利保障とは同根である。子育てを社会的に支援することも虐待から児童の命を守ることも、その根本は「私物的わが子観」を「社会的わが子観」に変えていくことからしか解決しない。1匹の羊の問題は、実は99匹の羊の問題でもあるのである。すなわち、「社会連帯」の問題であり、社会全体の価値観のあり様と大きく関連しているのである。筆者が児童家庭福祉を考察するに当たって、価値の向かう方向に注目する理由はここにある。

2 児童家庭福祉制度改革の具体的課題

とはいえ、現実の問題は価値観の定着を待っていることはできない。「制度」が「理念」を引っ張っていくこともある。上記の基本方向や児童・子育てを取り巻く「環境」の変容を考慮した場合の児童家庭福祉制度改革の具体的課題について、筆者は以下の6点を提示している。

- ① 児童家庭福祉の民間化と措置制度のあり方
- ② 児童家庭福祉実施体制のあり方
- ③ 児童福祉施設再編成のあり方

- ④ 児童育成計画の策定と計画行政のあり方
- ⑤ ひとり親家庭福祉制度のあり方
- ⑥ 児童虐待防止対策のあり方

の6点である。

今回の児童福祉法改正においては、主として①、③において現時点で合意できる改正が実施された。今回の改正は、いくつかの懸念をはらみつつも児童家庭福祉制度改革にとって一定の前進と評価することができる。しかし、児童家庭福祉の理念規定の整備に加え、前述した児童家庭福祉実施体制、児童福祉施設再編成、家庭的保育や認可外保育サービスの制度化、児童育成計画、ひとり親家庭福祉制度改革、児童虐待防止制度改革、その他多くの課題が依然として残されていることも、同時に指摘しておかねばならない。

V 次なる改正に向けての「児童福祉法等一部改正要綱試案」

筆者らは、厚生省による児童福祉法改正論議と並行して独自の改正案づくりに取り組んできた。いくつかの前提を置き、現行の児童福祉法をベースとして、児童及び子育て家庭の現実、ニーズとサービスとの乖離の是正及び現行児童・子育て問題の解消に資することを主たる狙いとして取り組んだものである。詳しくは報告書をご参照いただきたいが、ここではその概要について、紹介することとしたい。

(1) 法律の題名・理念に関して

まず、現行児童福祉法の理念に「家庭の育児に対する社会的支援」を導入し、また、権利行使の主体としての児童の権利観を明確に規定する。これにともない、法律の名称を児童家庭福祉法に改称し、「子育て家庭支援」と「児童の権利保障」の理念を明確化する。

(2) 児童家庭福祉実施体制に関して

まず、「障害」児関係児童福祉施設の再編成を実施し、これらの施設に対する入所事務や在宅福祉サービスの決定権限を市町村に移譲する。さらに、障害関係の相談判定機関を一元化し、障害児者一貫したサービス提供体制を市町村を中心とし

て確立する。

次に、障害児を除いた児童家庭福祉実施体制に関しては、都道府県の家庭児童相談室を廃止し、市町村に家庭児童相談室を整備する。なお、この事務の一部については、地域子育て支援センター等に委託できることとする。また、現行のほか中核市、特別区及び政令で定める市にも児童相談所を設置し、要保護児童の権利保障体制を整備する。児童の権利擁護機能は都道府県児童福祉審議会の機能強化により対応する。

(3) 児童福祉施設の業務及び運営に関して

育成系児童福祉施設を再編成し、児童育成ホーム（政令で児童養育ホーム、生活治療ホームとする）、小規模児童育成ホーム（政令で小規模児童養育ホーム、小規模生活治療ホームとする）を創設し、それぞれ子育て家庭支援機能を付与する。また、母子生活支援施設も含め大学等高等教育機関への進学の道を確保する。さらに、入所中の児童の定期的審査を行い、体罰禁止、守秘義務等の倫理規定を整備する。家庭的保育、児童自立生活援助事業の法定化も行う。

(4) 里親・養子縁組に関して

里親を養育家庭に名称変更し、独立した条文として規定してその位置付けを明確化すると同時に、最低基準を整備するなど所要の改正を行う。養子縁組については児童相談所及び養子縁組斡旋機関による斡旋前置を徹底し、さらに、養育家庭との違いを明確化する。

(5) 児童虐待防止に関して

児童虐待防止については、公的介入、強制的ケアの強化を中心として抜本的改正を実施する。まず、発見・介入段階においては、通告すべき虐待を定義し、専門職に特別の通告義務を課す。立入調査の実効性も高める。保護段階においては、法第28条の要件緩和を行い、裁判所の承認に期間の明示を設定し、定期的に審査を行うこととする。また、親権停止を法定化し、親権が停止される場合、裁判所は保護者に対しケア受講命令を発することができることとし、半年ごとに親権停止の解除に関する審判を行うこととする。このほかにも所要の改正を行い、こうした一連の改正を通じて

公的介入・強制的ケアの強化を図ることとする。ただし、制度改正と同時に、児童虐待防止に関する啓発、保護者や児童に対する予防教育、心理的・社会的治療プログラムの開発と普及等がかわせて進められることも必要である。

(6) 児童育成計画及び児童健全育成等に関して最後に、児童育成計画策定に関する努力義務を都道府県・市町村に課す等所要の改正を行うこととする。

以上が筆者らの児童福祉法等一部改正要綱試案の主要部分である。児童家庭福祉改革は、決して一部の人々によって担われるべきものではない。また、各種制度改革も、前述したように、施設処遇、地域レベルの活動、実践に連なってこそ、初めてその意味をもってくると言ってもよい。さまざまところでのさらなる議論が求められている。

ところで、これらの検討を進めていくためには、各種児童家庭福祉サービス、機関等に関する実証研究の積み重ねが欠かせない。筆者らは、これまで児童家庭福祉実施体制、児童相談所、家庭児童相談室、保育サービス、里親等に関する実態把握と評価に努めている。各種施設種別協議会もようやく実証研究に着手している。理念、制度、方法の評価とその統合に向けた調査研究が、今、もっとも求められている。

結 語

筆者の現在の主要な関心は、制度・政策論と処遇論を統合させることにある。そのため、本稿においても、主としてこの立場に立って考察を進め

てきた。社会福祉学や福祉心理学が学問として真に体系化されるためには、こうした政策と処遇の統合化が欠かせないと考えている。そして、そのことが、ともすると対立関係となりがちな行政現場と処遇現場を融合させることとなるであろうし、また、かつて両方の場に身を置いた者としての責任でもと考えている。大方の批判を仰ぎつつ、今後もささやかなりとも地道に研究・考察を進めていきたいと願っている。

附 記

本稿は、筆者のこれまでの著作や考察をもとにして再構成したものである。詳細については、以下の文献をご参照いただきたい。(平成10年2月末日脱稿。)

引用・参考文献

- ① 柏女霊峰(1997)『児童福祉改革と実施体制』、ミネルヴァ書房。
- ② 柏女霊峰・山本真実・網野武博・林茂男(1997)『児童福祉法の改正をめぐる——次なる改正に向けての試案——』、日本子ども家庭総合研究所。
- ③ ———(1998)『現代児童福祉論(第2版)』、誠信書房。
- ④ ———(1998)「平成9年児童福祉法改正の意義と課題」『子ども家庭福祉情報』第13号、日本子ども家庭総合研究所。
- ⑤ ———(1998)「児童福祉法改正と児童相談所、児童福祉施設」『世界の児童と母性』第44号、資生堂社会福祉事業財団。
- ⑥ 柏女霊峰・山縣文治共編著(1998)『新しい子ども家庭福祉』、ミネルヴァ書房。
- ⑦ 高橋重宏・柏女霊峰ほか著(1998)『子ども家庭福祉論』、放送大学教育振興会。
(かしまめ・れいほう 淑徳大学教授
日本子ども家庭総合研究所担当部長)

社会福祉サービスの展開と今後の方向

—ある自治体の経験を踏まえて—

城 戸 喜 子

はじめに

近年、わが国では急速な高齢化と後期高齢層増大の予想、また家族構造の変貌に対処するために、高齢者介護サービスの拡充が緊急の課題となっているが、本稿では日本の社会福祉サービス全体がどのような展開過程を経て、現在の地点に到達したか、そして資源制約下で大量かつ多種の高齢者介護ニーズに対応するため、行政は今後どのような役割を担い得るか、あるいは担うべきかについての原則論を、都下の一自治体における例を用いて検討したい。

以下では、先ずⅠで、日本の第二次大戦後における社会福祉政策の展開について、振り返る。Ⅱではそのような政策を裏付ける費用の規模と構成の変化について、入手出来る統計を用いて確認し、特に高齢者福祉サービスの費用の変化に焦点を当てる。続くⅢでは、都下の一自治体における福祉施策の重点項目の変遷を辿り、Ⅳでは当該市における高齢者施策の近年の動向を述べる。

最後に全国と一自治体(大都市部)の両レベルから見て、高齢者福祉サービスを中心とする今後の施策が、どのような側面に注意を払うべきかについてⅤでまとめた。

Ⅰ 第二次大戦後の日本における 社会保障・福祉政策の展開

日本における本格的な社会保障・社会福祉制度の成立と展開は通常、1950年の社会保障制度審

議会勧告に始まると言われている。しかし1990年代後半の現在に至るまで、半世紀足らずの間における同制度の発展は急速であった。それだけ日本における工業化と経済の成熟、およびそれに伴う社会的変化は急激だったと言えるが、またそうした社会的変化に対応した制度整備に要する費用の財源も、経済の急速な成長により容易に準備することが出来た。

いま戦後における社会保障・社会福祉制度の展開を辿ると、先ず敗戦から1950年代半ばにかけての同制度は、戦後の経済・社会的混乱を乗り切るための貧困・低所得対策であった。しかし1960年代初頭には皆保険・皆年金体制が敷かれ、公的扶助・失業対策といった事後的救済政策中心から、社会保険による事前的予防へと方向付けがなされ、それ以降1970年代半ば～1980年代初めまでの間に、保険適用対象の拡大と給付水準の改善を通じ、所得と医療の側面における一般国民の生活保障システムが確立された。この間、順調な経済成長に支えられ制度の財源は潤沢だったと言える。

しかし1970年には高齢化社会に入る一方、1973年と1979年の二回の石油危機は経済基調に大きな転換をもたらし、高度経済成長はもはや期待出来なくなった。これらの経済社会的現象は経済社会の成熟とも言われ得る。1980年代に入ると年金および医療を中心とする社会保障制度も、将来における一層の高齢化の予想と資源制約の下で見直しを迫られることになる。1980年代前半以降、社会保障制度は国家財政の再建を契機として、効率化の時代に入り公的年金と医療保障に関

する大きな制度改革が次々と打ち出された。

他方、社会福祉サービスは、いずれの先進国でもそうであったように、貧困・低所得対策と未分化のまま出発した。敗戦から1950年代半ばにかけては福祉三法の時代と言われ、生活保護法、児童福祉法、および身体障害者福祉法の下で、敗戦後の混乱を乗り切るための施策が行われた。その後1960年代半ばまでに老人福祉、母子福祉、および精神薄弱者福祉等対象者別サービスの萌芽が見られ、1970年代に入ると高齢化社会の到来と共に、老人福祉の拡充を通じて社会福祉サービスの普遍化、すなわち福祉サービスの低所得対策からの分離が意識されるようになる。

1970～1980年代には海外の福祉先進国から「正常化」の理念、すなわち一般社会からの障害者・高齢者の隔離を導く施設収容に代わり、こうした人々が住み慣れた地域に住み続け、地域社会に統合され普通の生活の出来ることを目指す、在宅福祉の思想が頻繁に紹介され、福祉サービスを事後的な経済救済から切り離し、量的・質的に強化しようとの主張を正当化するのに役立った。更にこうした主張は1980年代には、費用・財源面への考慮からも受け入れられ易くなった。すなわち、短期間に完治する性格の急性疾患から、長期の療養を必要とする慢性成人病（生活習慣病）中心の疾病構造に変化した時代には、従来の医療保障体制では膨大な費用を必要とし、対応不可能なことが認識されたからである。

多数の高齢者の長期入院と薬剤・注射の多用が病床の専有と医療費の増大を招き、療養と生活訓練を要する高齢者に適した施設と在宅サービスの拡充が、社会的に認知されることになる。家族形態の変化や居住環境の低水準が、いわゆる介護サービスの社会的準備の要請に拍車をかけた。1980年代半ばには高齢者総合対策本部が政府内に設置され、予備的な対策発表の後に1989年の税制改革との絡みの中で、目標年次を2000年とする「高齢者保健福祉十箇年戦略」（通称ゴールド・プラン）が、公表され社会福祉サービス整備への本格的取組が開始された。更に1990年代半ばには整備目標が上積みされ、新ゴールド・プランとし

て各都道府県および市区町村が取組中である。

こうした日本の推移は、先進諸国が経験した工業化に伴う所得保障と、医療保障の制度の整備から、それらを基盤に成熟した経済社会での福祉サービスに向かう過程を、そのまま反映している。IIでは日本の社会保障制度の展開過程を、国の一般会計内の社会保障関係予算（決算）と、社会保障制度審議会事務局による社会福祉関係費用の詳細表で確認する。

II 社会福祉費とくに老人福祉費の規模と構成の推移

1. 社会保障費の規模と構成の変化——社会保険費と社会福祉費の増大

表1は大蔵省の財政統計により、一般会計予算で捉えた社会保障予算の内訳を、1951年から10年おきに1990年までとそれ以後について見たものである。これ以前の数値は敗戦後の混乱のため把握が困難であること、1950年に社会保障制度審議会の第一次勧告が出たこと、更に同年に生活保護の新法（現行法の当初法）が制定されたこと等から、1951年を観察開始年とした。

社会保険の費用は国の特別会計に計上されており、また社会福祉費には近年とくに多額の地方政府支出が投入されている。しかし日本の社会保険と社会福祉の制度には、一般会計から高率の国庫補助が支出されてきており、国庫補助の動向から凡その傾向を読み取ることが出来る。従って第一

表1 社会保障関係予算の構成比

(単位：%)

	1951	1960	1970	1980	1990	1994	1995*
生活保護費	36.7	24.7	19.0	11.3	9.6	7.7	7.6
社会福祉費	6.7	7.4	9.8	20.9	20.9	24.0	24.9
社会保険費	20.5	36.0	51.5	59.1	61.6	61.3	60.8
保健衛生対策費	13.6	14.9	12.3	4.8	4.8	4.7	4.6
失業対策費	20.4	17.0	7.4	3.8	3.0	2.1	2.1
社会保障関係費 対GDP比	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
対予算総額比	7.3	10.3	13.9	22.1	16.8	18.5	19.6

*：1995年は当初予算。

資料) 大蔵省『財政統計』各年。

次の接近としてこの種の統計を用いた。同表から先ず第一に、対GDP比でも対一般会計支出総額比でも、1980年までは社会保障関係費が順調に伸びたこと、しかし1980年代には同費用の大幅な縮減のなされたことが読み取れる。ただ1990年代半ばには、再び同費用が歳出の20%を超える規模にまで膨らんでおり、高齢化に伴い同費用が自動的に増大する実態を示している。

そのため昨今、国家財政の赤字削減を目指す社会保障の改革が、年金・医療両保険制度の改正を通じ目指されている。また介護保険の創設も医療保険財政の改善に役立つと考えられている。

第二に、表1からは失業対策費と生活保護費の比重の一貫した低下と、社会福祉費の比重の同じく一貫した増加が観察出来る。先ず1951年には失業対策費が全体の約1/4、生活保護費が同じく4割弱にも上っていたのに対し、最近年では前者が2%、後者が1割弱にしか達していない。逆に1995年の時点では社会福祉費が全体の1/4を占めていることに留意されたい。同費用は1951年には僅か7%にしか過ぎなかった。こうした特徴は、社会保障・社会福祉制度の事後的救済から事前的予防システムへの転換と、選別的な社会福祉サービスが一般化してきた可能性、福祉サービスの種類と利用者の増加を示唆する。なお社会保険費の比重は、1990年までは一貫して上昇しているが、それ以降は微減である。

そこで次に表2の、社会保障制度審議会による社会福祉費の詳細内訳を見てみよう。同表は、必ずしも社会福祉の中身を的確に表示しているとは言えないが、児童福祉費の趨勢的低下と、老人福祉費の趨勢的増大は明示している。前述のように1947年の児童福祉法は、敗戦に伴う多くの要保護児童の存在を前提に制定された。保護者のいない児童、住む家のない児童、経済的理由から昼間働く片親に代わり、保育の必要な児童等を保護することが主目的であり、1960年にはここで把握されている社会福祉費全体の85%をも占めている。

なお同年には未だ、身体障害者福祉と児童福祉の項目しかなく、福祉三法の時代であったことが

表2 社会福祉費の構成比

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1993
身体障害者福祉	7.1	3.1	2.0	2.3	3.0	4.6	5.2	5.6
精神薄弱者福祉	—	1.5	3.0	2.9	3.9	7.5	9.3	10.3
老人福祉	—	16.9	16.8	12.0	13.6	19.3	26.6	31.2
老人医療	—	—	—	19.1	21.6	—	—	—
児童福祉	85.7	50.8	51.5	34.6	26.1	27.9	25.3	22.9
心身障害児福祉	—	1.5	7.2	5.4	7.1	9.9	9.2	8.1
児童扶養手当	—	4.6	2.4	2.8	7.0	12.8	10.4	8.3
児童手当	—	—	—	13.4	8.7	8.6	6.0	6.6
母子衛生	—	1.5	0.6	0.6	0.6	0.8	0.9	0.7
母子福祉	—	1.5	0.6	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2
学校給食等	—	12.3	7.8	2.5	2.3	2.7	1.7	1.2
国立更生支援機関	—	1.5	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5
災害救助	0	0	0.6	0.3	0.0	0.0	0.1	0.2
その他	7.1	4.6	5.4	3.7	5.5	5.4	4.8	4.3
計(対GDP比)	0.1	0.2	0.2	0.7	0.9	0.6	0.6	0.6

資料) 社会保障制度審議会事務局「社会保障統計年報」。

分かる。1960年代半ばになって初めて精神薄弱者福祉、老人福祉、および母子福祉等の項目が現れ、福祉六法の時代に入ったことが知られる。1973年には福祉元年の施策の一つとして、老人医療の公費負担制度が導入され、この制度は1983年の老人保健制度の創設まで存続する。そしてゴールド・プランが1989年に公表され、翌年福祉等八法が改正される頃から、老人福祉費が児童福祉費を上廻ることになる。未だ統計の入手出来ない1994年度は、前記「十箇年戦略」の中間年に当たり、また「新ゴールド・プラン」の公表された年であるため、老人福祉費はより大幅に増加したと推察される。

いずれにしろ、老人福祉法等の制定(1963年)以降30年程の間に、社会福祉費全体に占める老人福祉費の割合は約2倍に増え、現在では3割を越えている。また1993年の時点で見ると、心身障害児・者福祉の重要性の増大を知ることが出来る。障害児・者への福祉も高齢化社会の到来と共に低所得者対策から徐々に脱皮し、一般的な児・者へのサービスとして理解されるようになったことを表していると言えよう。ただその計画的整備の決定は障害者対策基本法(1993年)以降のことであり、今後の推移を見守る必要がある。このような傾向とは対照的に、児童福祉サービスはその

内容の変化と児童数の減少・少子化を反映して、費用の比重を低下させてきた。この問題については別の機会に述べたい。

2. 老人福祉費の規模と内容

以下では現在の緊急課題であり、また費用の比重も社会福祉の中で最大の老人福祉に、検討を限定する。まず、国の社会保障関係費の中で重要性を増してきた社会福祉費の規模と、次いで老人福祉費の規模を対GDP費で示す。表3の数値は社会福祉費も老人福祉費も国の一般会計予算による概念である。同表から明らかに、社会福祉費の規模は小さく、更にもその中の老人福祉費は1994年でも僅か0.1%弱にしか過ぎないこと、しかし1960年代初めにおけるその規模は、0.01%程度だったと推察され、この約30年間に対GDP比で10倍近くに膨らんだことが分かる。また老人福祉費の大部分は施設ケアの費用だったこと、しかし近年在宅ケアの費用がやや増えてきたことを

知り得る。

そこで在宅福祉費の中でも中心的役割を果たすヘルパー、ショートステイ、およびデイセンターの費用に限定して、老人福祉法の制定された1963年から1995年までのそれら費用の推移を観察してみよう。表4はこれら支出の絶対額と比重の変化を示したものである。まず絶対額の推移に着目すると、同法の制定された1963年には施設運営費が殆どで、在宅ケアはヘルパーの費用のみ、しかも僅少額に過ぎない。ヘルパーの費用が顕著に増え出すのは1970年代に入ってから、他の在宅ケア費が登場するのは1980年代以降である。

更に在宅ケアのための三本柱が、いずれも意味のある数値となるのは明らかに、1990年代に入ってからで、ゴールド・プランの公表によっている。中でも特に近年増加傾向の著しいのはデイセンターの費用であり、1993年以来ヘルパーの費用を上廻っている。1980年以後15年程の間に著しい増加と言えよう。逆に同時期に出発したショートステイの費用は伸び悩んでおり、在宅三本柱の中で取り残されている。特別養護老人ホームの場合と同じく、待機期間の長いあるいは待機者の多い現実の中で、どのように拡充するかが問われよう。逆に施設運営費はスタート時点で相当の額を計上しているが、おおよそ1980年代後半まではその伸びが、在宅ケアの費用の伸びを上廻って

表3 社会福祉費と老人福祉費(対GDP比)

(単位: %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
社会福祉費	0.13	0.15	0.40	0.59	0.62	0.55	0.68
老人福祉費	0.02	0.02	0.05	0.08	0.07	0.06	0.09
施設ケア費	0.02	0.02	0.05	0.07	0.07	0.05	0.09

表4 施設ケア費と在宅ケア費の実績(老人福祉費中)

(単位: 100万円)

		1963	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1993	1994	1995
①	在宅ケア費	121	264	950	4,841	8,942	11,251	47,945	102,148	123,914	155,298
	ヘルパー	(24)	(24)	(597)	(3,507)	(5,380)	(7,429)	(20,583)	(33,585)	(38,838)	(54,691)
	ショートステイ	—	—	—	—	153	197	2,377	7,535	9,902	12,170
	デイサービス	—	—	—	—	143	399	17,059	49,354	62,447	76,886
②	老人ホーム運営費	3,911	6,511	16,762	77,117	178,760	227,117	228,486	302,316	326,061	359,951
①+②	老人福祉計	4,032	6,775	17,712	81,958	187,702	238,368	276,431	404,464	449,975	515,249
構成比	在宅ケア費	3.0	3.9	5.4	5.9	4.8	4.7	17.3	25.3	27.5	30.1
	ヘルパー	(0.6)	(0.4)	(3.4)	(4.3)	(2.9)	(3.1)	(7.4)	(8.3)	(8.6)	(10.6)
	ショートステイ	—	—	—	—	0.1	0.1	0.9	1.9	2.2	2.4
	デイサービス	—	—	—	—	(0.1)	(0.2)	(6.2)	(12.2)	(13.9)	(14.9)
	老人ホーム運営費	97.0	96.1	94.6	94.1	95.2	95.3	82.7	74.7	72.5	69.9
	老人福祉計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料) 厚生省老人保健福祉局『老人福祉の動向』。

いた。

次に両費用の比重の変化に目を移すと、老人福祉法の制定された1963年には表3のところで述べたように、圧倒的に施設ケアに中心のあったことが確認される。但しこの頃は未だ特別養護老人ホーム中心ではなく、養護老人ホームや二種の軽費老人ホームも相当の役割を果たしていたことに注意されたい。その後30年余の間に、施設ケアの費用の比重は趨勢的に低下し、1995年時点では約7割となっている。特にゴールド・プランの公表以後1990年代に入ってから低下傾向が顕著である。これは在宅ケア重視の同プランを反映していると考えられる。

なおヘルパー事業の開始は、老人福祉法の制定や特別養護老人ホームの設置と機を一にするが、他の二種の在宅サービスのスタートはかなり後になってからである。それでもデイサービスの費用の比重は、絶対額について述べた箇所で指摘したように、1993年度には既にヘルパー費用の比重を上廻っており、同事業の急速な進展振りが分かる。すなわちその比重は15年間に約100倍という驚異的な伸びであった。これに比してショートステイ事業が余り伸びていないことも既に述べた。このような対比は恐らく、人材配置の手厚さの相違によって生じている。

すなわちデイサービス事業には、虚弱高齢者を対象とするものから、痴呆症者を処遇するものまで複数種あるが、重度の障害を有する者を対象とする事業所は現実に少ない。そうなれば同事業への職員配置は当然のことながら、特別養護老人ホーム等居住施設に設置されるショートステイ事業の場合よりも、少なく済む。これは近年、特別養護老人ホームに重度の障害を持つ高齢者が入居し難しくなっていること、ヘルパーがパート雇用や嘱託形式にシフトしていることと併せて、改善を要する点だと言えよう。すなわち人材確保に困難があるのか、それとも経費の高むことを回避しているのか、いずれにしても重度の障害を持つ高齢者と、その家族の支援策としては実質を伴っていない。

なお念のためここに計上されている費用は、経

常的経費のみであり施設整備費を含んでいないことをお断りしておく。

このように国は高齢者福祉サービスの領域で、在宅ケアを中心としてゴールド・プラン以後、事業の拡大に努力を傾けてきた。とくに1994年の新ゴールド・プラン以降、その傾向は著しい。しかし、これは飽くまでも国家財政の視点から見た状況であり、同プランを実施する地方自治体が計画達成について、どのように考えているのかとは別の問題である。従ってⅢでは、地方自治体が現在まで国の方針に沿ってどのように施策を展開してきたか、そして今後どのような方向に進もうとしているか見ておきたい。

Ⅲ 東京都下のある自治体における 社会福祉施策の展開

以上、(1)全国レベルで見た第二次大戦後日本における社会保障・福祉政策の展開を、それらの費用項目の比重の推移から観察し、また(2)同政策の中で老人福祉の領域に限定した場合のサービス整備の経過を全国レベルの推移から、概観してきた。Ⅲでは東京都下にある人口13万人余の一自治体で、同じ期間にどのように福祉制度が整備されてきたか、またⅣでは今後高齢者福祉を中心に政策がどのような方向に進もうとしているかについて述べたい。

同自治体では1971年以降、10～12年間の市政全般にわたる長期計画を三度、また各長期計画に関する調整計画を二度ずつ、現在までに合計八つの計画を首長の委任する市民委員会がそれぞれ策定しており、今回の記述と分析は主としてそれらと財政統計によっている。また同自治体における現在の高齢化率は全国平均とほぼ同じだが、高齢化の開始はやや遅れて1970年代半ばであったこと、および自治体内での地域差がかなりあること、更に児童福祉は教育文化の領域に含まれていることを、同自治体の特色として付け加えておく。

これらの点を踏まえて敗戦後から現在までの福祉政策を振り返ると、当該自治体においても国と同様に先ず低所得層対策から始まっている。すな

事業名		事業年度												
		35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45		
低所得者対策	生活保護者援護													
	法内援護	S 25 (新法) 生活・住宅・教育 医療・出産・生業 葬祭扶助												
	法外援護													
						夏期見舞金緊急生活貸付	レクリエーション大会				交通災害共済制度無加入	学童服運動衣牛乳支給	水道料金減免	
	保護・準要保護世帯小中学生扶助	S 25 修学旅行・学用品 夏期施設参加扶助						校外授業参加			卒業記念品		特殊学級通学	
	生活資金貸付	S 25 1世帯5,000円 限度												
	世帯更生資金貸付	S 30 更生・生活・住宅 療養・災害援護 修学資金												
	低所得者レクリエーション					母親レクリエーション 児童レクリエーション								
	高校入学資金貸付							3万円限度	4万円限度		5万円限度			
	高校奨学金支給		低所得者 月1千円					月2千円					障害者	
	歳末たすけあい運動	S 22												
	心身障害ホームヘルパー										1人			2人
	重度心身障害者福祉手当									20歳未満 月1,000円 ~1,200円	60歳以上の 身体障害			年齢制限なし
	身体障害者慰安	身体障害者慰安 激励大会												

資料) 『～市第1期長期構想・長期計画』。

図1 都下の一自治体における福祉関係既成事業

事業名		事業年度												
		35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45		
障 害 者 対 策	ひまわり学級											6歳前後週2回		週3回
	特殊学級	S 30 精薄学級	_____											難聴学級
	手話通訳													1人
	障害者収容援護	S 25	_____											
	障害者援護	S 25 更生医療 補装具給付 日常生活用具給付	_____											心身障害児援護
	身体障害者相談員												2人	
	老人ホームヘルパー						2人							3人
	敬老行事	敬老会	_____											福祉会館開設 (老人センター -敬老行事)
	敬老金支給	S 33 1,000円 75歳以上	_____											90歳以上記念品支給 2,000円
	老 人 対 策	老人健康診査				65歳以上								
老人ホーム入所措置														
ねたきり老人見舞												見舞品支給		

図1 (つづき1)

事業名		事業年度												
		35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45		
老人 対 策	老人施設慰問													
	老人クラブ補助													
					補助金 助成金 支給								老人ボラ ンティア 活動助成 金支給	
母 子 対 策	母子福祉資金貸付	S 28	事業開始・修学・ 技能修得・生活・ 住宅・就職支度・ 修学支度資金											
	母子栄養強化													
								低所得家 庭幼児ミ ルク支給						
	家族計画指導											保健所 補助		
	母子保健推進活動													
	母の休養事業 (ママの休日)												母子家庭 レクリエ ーション	
	母子寮入所措置	S 22												
	助産施設入所措置	S 22												
	伝染病予防	発生地域消毒												
	結核予防	S 23	ツベルクリン ・BCG 接種											
老人病予防														
								一般検査 心電図						

図1 (つづき2)

事業名		事業年度												
		35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45		
保健 対 策	婦人ガン検診													
	予防接種	S 23 種痘	_____											
	小中学生健康診断	体位・結核・検便	_____								心電図			
	国民健康保険	S 33 給付率 世帯主 50 % 世帯員 50 %	世帯主 70 %				世帯員 70 %	_____						
	国民年金		強制加入 高齢任意 (10年) 若年任意 福祉年金								高齢者 任意 (5年)	加算年金		
国 保 年 金 事 業 対 策	原爆被災者援護									原爆被災 者援護	_____			
	戦没者対策	戦没者遺族慰安激 励大会 無縁仏供養	_____				戦没者 叙勲	_____						
	浮浪者援護	S 22 浮浪者援護	_____											
	交通災害見舞										死亡者 5,000円	_____		
	市民借入金利子補給							家屋の基礎改修 便槽改良 20万限度 日歩1銭5厘補給	_____			水洗便所 6万1銭5厘 小企業 60万 身障者 20万	5厘 5厘	
そ の 他 の 福 祉 対 策	各種福祉団体助成			遺族会 保護司 会	未亡人 会・身 障者協 会	結婚相 談所	肢体不 自由児 の父兄 の会	傷い軍 人・者 生保者 付添看 護婦	_____					
	相談業務							心配ごと 相談・高 齢者職業 相談	_____			身障者 相談		

図1 (つづき3)

事業名		事業年度											
		35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	
校外 児童 施策	保育事業	市立 昭30.1園 昭31.1園 都立 昭23.1園 民間 昭26.1園 昭28.1園 昭31.1園			市立3園								市立4園
	私立保育園援助				職員レクリエーション 研修費	代替保母				被服		健康診断所	
	学童保育					1ヵ所		3ヵ所	4ヵ所				
	児童手当									4子目より 1人月1千円		3子目より 1人月1千円 都手当3子目より	
	交通災害共済制度への 小中学生無料加入												
	児童遊園	昭24.1園 昭31.1園 昭25.4園 昭34.2園 昭26.1園 計10園 昭27.1園			13園		14園				16園		
	ちびっこ広場										1園	7園	16園
	児童館事業											1館	
	保育ママ援助							遊具支給					市委託 金支給
	成人学校	昭29開始											
	成人教育 施策	婦人学級											
	家庭婦人学級												
	老壮大学												
母と子の教室													
児童クラブ													

資料) 『～市第1期長期構想・長期計画』。

図2 都下の一自治体における教育文化関係既成事業

わち戦争直後の対人サービスは極く少量で低所得層向けに限定され、政策の中心は生活保護等であった。図1と図2は、上述の第1期長期計画書(昭和46~55年)に掲載されている既成福祉事業と、既成教育文化関係事業のリストである。これらの図から分かるように、昭和20年代の事業は明らかに低所得世帯への現金扶助または貸付、母子家庭援助(母子寮、助産所、母子福祉貸付)、保健(伝染病・結核予防、種痘等)と浮浪者援護である。

児童福祉の領域では昭和23年に都立保育園が開設され、20年代後半には民間保育園がそれに続いている。市立保育園の設置は30年代以降になってからであるが、低所得層対策として出発し徐々に既婚女性就労への一般的援助となってゆく萌芽が見られる。また障害者対策も昭和25年に開始されており、これも低所得対策としての性格が強かった。

これらに対し社会保険(国民健康保険と国民年金)事業は昭和30年代前半から、老人福祉関係事業は昭和30年代後半からが殆どである。ただ敬老金と敬老会がやや早く同前半に開始されていた。このように福祉サービス事業の種類と量が拡大されてゆくにつれ、生活保護に代表される低所得層対策事業の比重は低下してゆく。現在入手出来る同自治体の財政統計を用いて表5により昭和

40年以降、最近年までの生活保護と各種福祉サービスの比重を事業費で辿り、こうした事実を確認しよう。同表は自治体の一般会計歳出総額に対するこれら各種サービス費の比重と、各種社会福祉事業費の総額を示す民生費の比重を示している。なお1991~94年間の障害者福祉費は決算額が不明なため予算額を用いた。

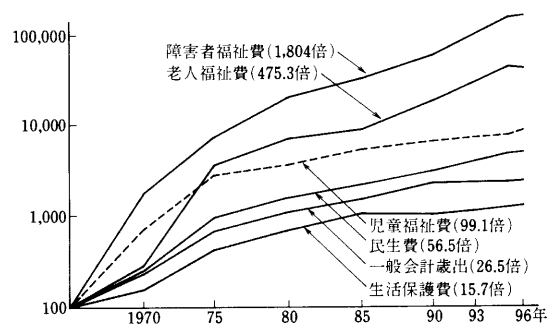
また、図3は一般会計歳出総額、民生費、および各種福祉サービス費がこの30余年間にどの位伸びたかを、昭和40(1965)年度の絶対額を100として描いている。先ず同表から、平成8年度の生活保護費の比重は昭和40年度時のその半分程度に下がり、替わって児童福祉費の比重は3倍余に、障害者福祉費の比重は60倍余に、老人福祉費の比重は17倍余に増大していることが分かる。民生費全体の比重の増え方は2倍余であり、児童福祉費の比重の増え方よりも小さい。それでも民生費が最近年度で一般会計歳出の30%近くを占めていることは、国の一般会計よりも福祉関係費用の圧力が、自治体財政にとって強いことを示唆している。

いま老人福祉費の比重に着目すると、それは高齢化率が当該自治体で7%を越えた昭和50年度に急激に増え、それ以降は徐々に拡大し続け、更に当該自治体内への施設建設が進行した平成6年度に急激に膨張し、最近年度では1割を越えている。しかも今後の高齢化の進展により一層の増加が予想される。次に障害者福祉費の比重は最近年度でも5%以下とさほど高くなく、生活保護費の

表5 一般会計総額に占める社会福祉費の比重
(単位：%)

	生活保護費	児童福祉費	障害者福祉費	老人福祉費	民生費
1965	6.0	2.0	0.05	0.6	13.1
70	4.1	6.2	0.4	0.7	13.8
75	3.9	8.5	0.6	3.3	18.8
80	3.8	6.6	0.9	3.8	19.2
85	4.2	7.1	1.5	3.5	17.0
90	2.6	5.6	1.2 (2.0)	4.8	17.4
91	2.3	5.1	(2.3)	6.2	17.7
92	2.4	6.0	(3.8)	7.5	22.3
93	2.7	6.1	(2.8)	8.2	22.9
94			(2.8)	11.3	25.4
95	3.2	6.5	3.2 (3.3)	11.0	27.3
96	3.3	7.3	3.3 (3.4)	10.7	28.0

注) 括弧内は予算額, 他は決算額。
資料出所) ~市財政課資料より作成。



資料出所) ~市財政課資料より作成。

図3 各福祉支出の増加の推移

比重と同規模であり、今後の増大は障害者計画の内容次第であろう。最後に児童福祉費の比重は、高度経済成長期から女性の労働力率が反転して上昇し始める、あるいは合計特殊出生率が2.1を割る昭和50年度頃までは急増するが、それ以降1990年代初頭までは趨勢的に低下し、最近やや増加傾向を示している。

上述のように、障害者福祉費の比重は最近年度でも大きくないが、この30年余の間における伸びは最も著しかった。また表5からも読み取れるが、高度経済成長期には児童福祉費の比重が老人福祉費の比重を上廻っており、両者が逆転したのは1990年代初頭になってからである。しかし両費用の伸び方自体は既に1970年代半ばに逆転している。こうした事情を示すのが上述した図3である。指数の逆転は奇しくも1974年度に起こっており、老人福祉費の伸びが1970年度から急激化したためである。少子化が高齢化を促進する以上、少子化を抑制するための手段として、老人福祉費の伸びと同程度の児童福祉費の上昇を容認してもよかったのではないだろうか。

次に老人福祉費の構成変化について観察したい。通常は、先ず施設ケア費と在宅福祉費との振り分けから始め、施設ケアから在宅ケアへの転換時

点を探ろうと試みる。しかし当該自治体に関する両費用を古い時点から把握するのは困難なので、両種ケアの代表としてヘルパーの人数と派遣世帯数を一方に、他方で老人ホームへの措置人員数を、当該自治体が高齢化社会に到達した少し以前の時点から、辿ることとする。表6はこれらの数値について示している。なお当該自治体では、1980年から従来の老人家庭奉仕員をマネージャーとして位置づけ、シルバー人材センターの高齢者事業団にシルバー奉仕員を設置し、ヘルパーとしての役割を担わせることとした。

これは国の老人家庭奉仕員制度が1982年度まで、低所得世帯に派遣先を限定していたこともあり当該自治体でも、寝たきりや重度の要介護者のいる世帯の負担軽減に対応出来ない実態と、中高年女性の社会参加要求に応えるためとされている。また東京都の家政婦協会への委託事業に基づき、当該自治体も家政婦協会からの派遣を認めることとなった。更に1980年代初頭に事業を開始した福祉公社の有償ボランティアを、1993年にはフレックス・ヘルパーとして位置付けている。この他にも同表には含まれないが、近年には社会福祉協議会が、自治体内のコミュニティ・センターで開催した介護講習会で資格を得た者も、ケアグループとして無償で近隣の高齢者の軽介護に当たっている。結局ヘルパー派遣世帯が特養措置人員を上廻ったのは1985年であった。

このようにヘルパー数の推移とその内訳を見ると、自治体の専任職員であるヘルパーの少なさと多様な従事形態が浮かび上がり、そうでなくては増大するニーズに対処出来ない可能性を示唆している。何故なら派遣世帯数は、この26年間に約50倍に膨れ上がっているからである。なおヘルパー数は、フルタイム換算で統一されていない。また一専任職員当たりの平均派遣世帯数は4~5程度であったこと、それがパートタイマーの場合には1~3世帯に留まること、家政婦協会からの派遣者が最大多数であることが分かる。なお派遣先世帯を見るとひとりぐらしが圧倒的であり、その数が急速に増えてきたこと、寝たきり者のいる世帯の割合が低いことも分かる。

表6 ヘルパーと老人ホームの整備過程

	ヘルパー 人員数	ヘルパー 派遣世帯数	内 訳	養護 措置人数	特養 措置人数	特養 待機者
1965						
70	3	14	生保 世帯 2	72	21	
75	7	35	〃 14	84	44	14
80	7 (23)	44	〃 8	65	77	21
85	5 (133)	235	ひとり ぐらし 139	33	147	14
90	4 (283)	393	〃 322		181	74
95	270	626	〃 544		299	156
96	385	678	〃 606		298	233
シルバー 奉仕員 家政婦協会 公社フレッ クス	(90 240 55)		ねた きり 72			

注) 括弧内の数値は、シルバー奉仕員等を表す。

資料出所) 『～市の福祉』, 各年度版。

他方、施設の入所人員は養護老人ホーム中心だった昭和40年代に比べ、昭和50年代には同ホーム入所者が急減し、昭和55年になると特別養護老人ホームに比重が移っている。特養入所者の増加は昭和40年代半ばから急速で特に昭和50年代にその傾向が強くなり、この26年間に約15倍に増えている。しかもその間、入所待機者も増え続け、最近年の数値は20倍以上の増大を想像させる。特に1990年代に入ってから増加が著しい。このような施設ケア必要者の増大を見ていると、在宅ケアへの転換を一方で進めながら、入居施設の整備も依然として重要なことが理解出来る。問題は入居者の住み心地と費用のかからない工夫の十分な方法を模索することであろう。

IV ゴールド・プランの達成度

ところで、国が公表した(新)ゴールド・プランに基づく当自治体の老人保健福祉計画と、その実施率はどのようなものであろうか。次の表7はそれを示している。当自治体の人口が日本全体の約千分の一であることから、機械的な目標値とニーズ調査に基づく当自治体の高齢者保健福祉計画における目標値、および両者の格差とそれぞれに対する実施率を掲げた。なお国の計画にはない項目だが配食サービス、緊急通報システムおよびシルバーピアが自治体計画には含まれている。ここ

ではかりに1996年4月の時点における実施率が、6割を越えていれば計画は達成可能と判断することにしよう。実施率(2)は自治体の高齢者保健福祉計画に対するもの、同(1)は新ゴールド・プランに対するものである。

先ず自治体計画の目標値と国の計画におけるそれとを比較すると、前者は特養やそれに付設されることの多い短期入所を除き、全体に極めて慎重しやかな水準に留まっている。これは実現可能性を考慮した計画だからだろう。しかし当該自治体が大都市圏の不交付団体であり、また全国自治体の集計結果が旧ゴールド・プランの目標値を上廻った事実を考え合わせると、当該自治体の計画に不安を覚え、再度ニーズ調査の必要を感じる。全国レベルでも介護保険の導入と共に、各自治体が介護事業計画を建てるよう決められたから、調査は行われるだろうが、果たしてニーズはどのように把握されるのだろうか。

なお特養や短期入所施設は、隣接自治体にある以前からの建物の改築等に対応出来るが、他の新しい入居・通所施設は土地取得の困難が障壁になっていると推察される。そこで実施率(2)を見ると、老人保健施設とシルバーピアを除き、ほぼ良好な達成率と見做される。その理由はもともと目標値が実現可能な範囲に収まっているからである。問題は例外的な上記二施設が、もともと低い目標値に対して極めて低い達成率に留まっている

表7 (新)ゴールド・プランと高齢者保健福祉計画の実施率

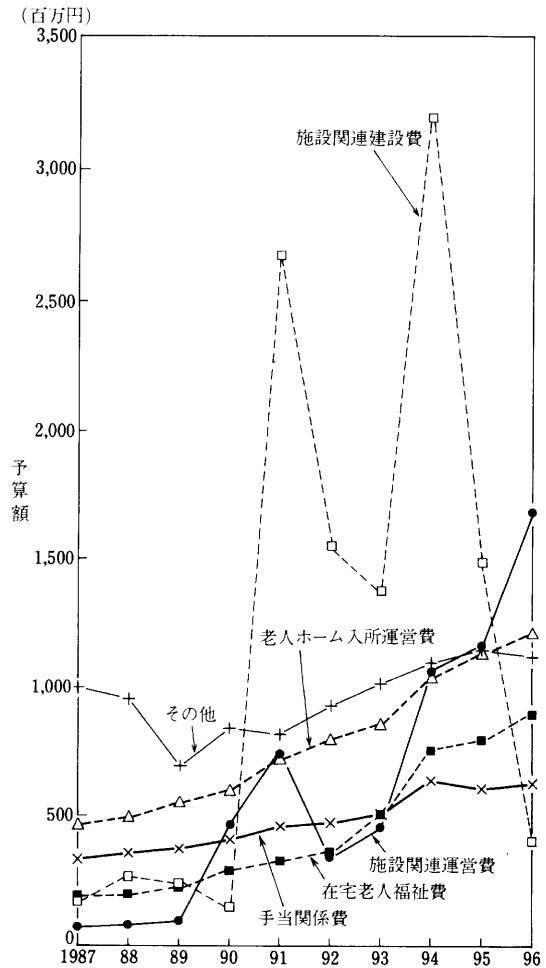
		新ゴールド 目標値	1996/4 実績	実施率(1) (%)	高齢者 保健福祉計画	実施率(2) (%)	自治体計画目標 新ゴールド目標(%)
在宅 サー ビス	ヘルパー	170人	FT 19+PT 226人		PT 262人	86.3	?
	ショートステイ	60人	40人	66.7	50人	80.0	83.3
	デイサービス	17カ所	7カ所(190人)	41.2	7カ所	100.0	41.2
	在宅介護支援センター	10カ所	5カ所	50.0	6カ所	83.3	60.0
	訪問看護ステーション	5カ所	2カ所	40.0			
	配食サービス(年間) 緊急通報システム			約8万食 30台		9万食	88.8
施設 サー ビス	特養	290人	280人	96.6	330人	84.8	113.8
	ケアハウス	100人	30人	30.0	30人	100.0	30.0
	老健	280人	20人	7.1	95人	21.1	33.9
	シルバーピア		201戸		400戸	50.3	

資料出所) 新ゴールド・プランの他は「～市高齢者保健福祉計画」, 1993年度。

ことだろう。従って、新ゴールド・プランの千分の一という目標値に対しての老健の達成率は、1桁という恐るべき水準に留まっている。

ところでこの実施率(1)の欄を見ると特養のみ100%に近いが、もともとその目標値は新ゴールド・プランにおいても高いものではない。他のサービスの実施率(1)は、特養に連動した短期入所が辛うじて6割台だが、それ以外は5割からそれ以下という低い水準である。当自治体の現状から見る限り新ゴールド・プランの達成は困難である。しかもこうした低い達成率である一方、Ⅲで見たように民生費なかでも老人福祉費の増加状況は顕著である。従って老人福祉費の中での財源配分を見直す必要があることは明らかだ。以下では当該自治体の老人福祉費の構成が現在どのようになっているか、またどのように各比重が変化してきたかを観察し、どのような財源節約が可能でどのような対策を取ったかについて記したい。

図4と表8とは、当自治体の福祉問題住民懇談会(1996年度設置)の報告書から引用した。これらは当自治体の高齢者福祉関係予算を、1987年から10年間にわたり記しており、投資的経費をも含むため施設関連建設費の変動が非常に大きく現れている。しかしこれを除くと施設管理運営費の上昇が最大であり、施設の増加につれ上昇してきた経過を反映し、種々の建物が増えれば管理運営費が高む悩みを表している。なおここでの施設には、入居施設のみならずデイセンターのような



資料出所) ～市における福祉のあり方懇談会報告書。

図4 高齢福祉の各種費用

表8 ～市高齢者福祉関係予算の推移

(単位:100万円)

	民生費	老人福祉費	在宅老人福祉費	老人ホーム入所措置費	手当関係費	施設関連		その他の老人福祉費
						建設費	管理運営費	
1987年度	8,061 (21.58%)	2,234 (27.72%)	191	473	331	172	69	999
90	9,507 (19.58%)	2,775 (29.19%)	289	607	412	152	471	844
95	15,414 (27.41%)	6,357 (41.24%)	799	1,138	614	1,491	1,164	1,152
96	15,701 (28.05%)	5,971 (38.03%)	896	1,222	632	412	1,687	1,123
1996/1987	194.8%	267.3%	469.1%	258.5%	190.7%	239.8%	2,438.5%	112.5%

注) 民生費の()は一般会計に占める比率、老人福祉費の()は民生費に占める比率をいう。

資料出所) 図4に同じ

通所型施設が含まれていることに注意されたい。老人ホームへの入所措置費は管理運営費ほど変動はないが、しかし着実な増大傾向にあり最近時点でも大きな比重を占めている。

なお在宅老人福祉費の増加は入所措置費よりやや早く見えるが、10年間に両者の絶対額の差は余り縮小していない。またここで目立つのは手当関係費の増加で、10年間で2倍近くに増えている。これは敬老金や祝金あるいは一定年齢以上の高齢者に、当自治体への貢献を感謝して支給される老人福祉手当を指し、寝たきり高齢者への介護費を弁償する性格のものではない。そもそもこうした手当が作られた理由は国の所得保障制度、とくに年金制度が十分に普及・成熟しておらず、それらを補完するためであった。従ってこのような給付の今後の必要性については大きな疑念が残る。譬え一人当たり給付額が少なく固定されていても、支給対象者が増すことにより膨大な総額に上るからである。

将来的には財源制約が強くなるうえ、例えば介護サービスへのニーズは増加の一途を辿るから、サービス体制を整えるために何かの経費を削らなくてはならない。当自治体においてもこうした必要に迫られ、上述の老人福祉手当を廃止し、それを24時間巡回型ヘルパー制度の導入、あるいはヘルパーの育成・確保に充当することが、上述の懇談会で提言された。その結果、最終的にはヘルパーの質向上と量的確保を目指すヘルパー協会の設立に当てられることとなり、同協会は昨年秋発足した。このように現金給付は国の業務、そしてきめ細かなサービス供給は自治体の業務という整理が必須である。

このような自治体における政策項目の転換・整理と共に、今一つ重要な鍵は住民自身による自発的な創意と工夫を、自治体がどのように生かし得るかである。行政サービスは本来、財源制約と共に公平性への要請からくる一律性と非即応性のために、必ずしも柔軟でなくまた個別ケースに適応的でない。当自治体内にも近年、住民起業とも呼ぶべき会員制ヘルパー組織が誕生している。これは行政サービスの量的不足を補うものとして出発

した民間非営利組織だが、現在では行政の持つ硬直性を嫌う人材を、当該自治体外からも集める結果となっており、介護の現場でも柔軟な対応をすゝとして評価されている。

また当市では市全体の社会福祉協議会の中に医療、福祉、行政、各種ボランティア、有識者等の市民代表から成る地域福祉推進委員会を設置し、同委員会を通じて市内の町、小学校区、あるいはコミュニティ・センター地域を単位として、小地域社会福祉協議会の設立を1995年度から3年ばかりで進めている。これは東京都が1991年に定めた地域福祉推進計画で、都の同推進計画、基礎自治体の地域福祉計画、および住民の福祉活動計画の三者により、今後の地域福祉(児童・高齢者・障害者)を進めていこうとの趣旨により、出発した。

東京都の社会福祉審議会資料によると、23区および都下27市における住民活動計画の策定は、市区町村社会福祉協議会によるところが多いが、小地域別の活動計画を目標とするところは少ない。また23区よりも市町村部分における方がやや多い。当自治体はかなり都市化した地域だが、それでも3年間のうちに少なくとも11の地域社協が設立される見込みである。町の数12、小学校は13、そしてコミュニティ・センターは17館なので、現在一つの小地域社協が更に分割される可能性は大きい。最終的には、都市化により崩壊しかかっている地域共同体を、どのように再生するかが課題であるから、最初の設立単位は町であっても活動のし易いように、更に複数の通りごとに分割するのはかえって望ましい。

すなわちそこでの相互援助活動は日頃の自然な人的交流を基盤にして、お互いに負い目や抵抗なく即時的に柔軟に、かつきめ細くなされるだろう。それは余り専門的なサービスでなくとも行政の隙間を埋めるために必要な毛細血管と考えられる。今後は介護保険の導入もあり、また行政の資源制約と行政そのものの持つ限界を越えたサービスが要求され、登場するだろう。その中には企業によるサービスも考えられるし、前述のような民間非営利組織によるケアも近隣関係を基盤にした

ボランティアな活動も含まれる。行政によるサービスは必要だが、サービスの種類や場面によってそれだけでは充分と言えない。

V サービス主体の多様化と行政の役割

もともと社会福祉サービスは、個人や家族員に心身のハンディキャップが生じ、日常生活上で自立出来ず何らかの援助を必要とする場合に、家族・親族内であるいは市場からの購入により調達出来ず、それ以外から提供される支援サービスと定義されている。この定義から提供主体は、民間非営利団体あるいは行政であることが読み取れ、歴史的には先ず宗教団体や慈善団体が、続いて近代化と共に地方自治体が提供主体となる。しかしそれが貧困救済や低所得対策と結び付いたまま、長く続いた経緯も各先進国に共通している。日本においても経過は同様であり、第二次大戦直後の貧困対策から一般化への展開が見られたことは、既に述べた。

しかし工業化に伴う生活水準の向上を通じ、高齢化が進み老人福祉サービスの一層の拡充が緊急の課題となった現時点で、経済環境の悪化・国や地方の財政の逼迫により、公的資金や人材の限界が認識されていることを上で見た。また公的介護保険は市場や民間非営利団体や、第三セクターによるサービス供給を期待している。成立した介護保険の是非は別として、財源や人材や供給主体が多様であることは、サービス利用者による選択や供給主体間の競争を促し、サービスの種類の豊富化や多量化、質の向上、費用合理化等の面から見て望ましい。問題はこうした状況の中で行政が果たし得る、あるいは果たすべき役割である。以下にボランティアや、近隣からの援助をも視野に入れた上での原則的要点を簡単に述べておきたい。

先ず第一に考えるべき点は、社会福祉サービスの定義から言えることだが、行政は家計に必要な福祉サービスを、特に他の供給主体が実施出来ない場合に提供し、家計を守らねばならないということである。例えば、新ゴールド・プラン等に代表される、地域毎のサービスの最小限の整備であ

る。筆者は今後、近隣居住者同士の相互援助が改めて形成されることを望ましいと考える。しかしそれは歴史的経過から、あくまでも行政サービスを補足するものでしかない。工業化・都市化した移動の激しい社会で、親密な近隣関係を産み出すのはなかなか難しい。家族規模も小さい。そのような時代に行政によるサービスが不可欠であるのは、広く理解されていよう。

第二に、一方では企業が採算を重視するにも関わらず、対人個別的サービスの労働生産性が低く、人件費の高いことを考慮すると、多額の施設整備費や高度の専門性を要するサービスについては、公的部門による施設の設置や専門的な人材の教育・訓練が必要ではないだろうか。例えば重度の寝たきり者や痴呆症者の介護施設として、有料老人ホームが果たして機能し得るかは疑問である。このような場合には高度な介護技術が必要であり、また人員配置も多くなければならないからである。加えて施設建設や用地買収の費用を考慮すると、介護施設の公設民営等の工夫が必要と思われる。あるいは有料老人ホームは居住施設か軽度の介護に限定し、そこに外部から介護者を派遣する等の仕組みでもよい。

第三に、多様な供給主体が存立し機能するための基盤を整備することが、行政の役目だと考えられる。すなわち伝統的には、公的部門内にニーズやサービスに関する情報や技術が蓄積されてきた。こうした知識や技術を、他の供給主体に提供する体制の整備に、行政は携わるべきである。例えば特別養護老人ホームには高齢者の介護技術や、福祉機器に関する情報が蓄えられているから、そうした情報や技術を介護サービス供給事業の希望を持つ企業や、民間非営利組織等に伝達する仕組みを作り、こうした人々がそれらに容易に接し得るようにする。研修や訓練は元より、事業開始のための相談体制を整えることが必要である。

第四に保健医療機関との協力関係の調整、供給主体間関係の調整も行政の役割である。現時点では保健・医療・福祉間の連携は未だ不十分であり、その体制を整えることが高齢者の生活支援サービスには不可欠と思われる。また様々な供給主体が

出現した時に、それらに関する情報を把握・整理し、それぞれのサービスの質の向上を誘導し、定期的なチェックの方法を考案し、利用者に情報を提供し、供給主体間のサービスの組合せを考えることが必要となろう。

第五に、広く一般的な人材の育成や研修機会の設定、用地や大規模・中規模設備の低費用での貸付、またボランティアや小規模民間非営利グルー

プ等には、場所の提供や財政的支援を行うことも行政の役割である。

これらの原則的要点は、情報インフラの整備と提供、地域における連携・協力ネットワークの構築と整備、および経営容易化への援助と言えるのではないだろうか。

(きど・よしこ 慶応義塾大学教授)

生活体系と社会保障の基盤

小田 泰宏

I 問題と視角

近年の経済成長の鈍化、人口構造の高齢化・少子化、ニーズの高度化・多様化等に伴い、社会保障の役割の見直しと長期的再編に関する議論が盛んである。社会保障も経済の枠の中の一環であり、経済のあり方によって影響を受けるのは当然である。しかし、財政的視点が過剰に重視され、本来必要とされるニーズの領域までが侵される事態は避けなければならない。逆に、財政環境の緩和が無原則な給付の拡大をもたらすことも回避すべきである。そのためには、一旦われわれの日常生活のレベルまで立ち返って、社会保障の基層にあってこれを支えている構造とそこに潜む価値理念を明らかにすることが望まれる。このような規範の存在を明らかにしてはじめて社会保障の存在意義とあるべき範囲、公的主体の関与すべき領域とその体系が議論される前提が共有化される。

以下では、まず第1に、人々の日々の暮らしがどのような構造と機能を持つのかについてごく簡単なモデルを仮設し、このモデルの自律性が損なわれるところに公共政策、とりわけ生活政策の存立基盤をみいだす。第2に、こうして析出された政策を一般的な行政システムの中に位置づけたいうえで、行政として対応すべきことがらを掘りあげる規範について検討する。第3に、生活体系の中に政策が具体的にどのような論理で関与していくのかを政策目的に対する政策手段の観点から展開し、さらに論理の射程を絞り社会保障の制度的側面との接合を試みる。最後に、産業政策と生活政

策の対比において生活政策としての社会保障政策の限界と可能性について展望して締めくくりとしたい。

記述は、勢い抽象的な概念の提起とその操作が中心となり、現行制度を一定の観点から静態的に眺めて再整理するまでにとどまり、具体的な制度について新しい提言を行うところには到達しえないことを、あらかじめお断りしておきたい。

II 生活体系と生活ニーズ

1 生活体系

人の暮らしは、まことに多様、複雑であり、これをどうとらえるかは、あらゆる社会科学の基礎と方向に関係する。一般には、個人がアクターとして、親子・夫婦・会社員といったシナリオに沿ったパフォーマンスを繰り返すステージがミクロ的にみた日々の暮らしの1側面であろう。また、人の再生産のための「家族」、生命の維持のための「労働」、国家や学校などとして組織化された「社会」を構成要素と考えるマクロ的な立場もある〔橋爪 1995：pp.124-126〕。しかし、こうした捉え方では個人が自己の暮らしの中にみいだす、生きる目的、幸福の実感、よりよい人間関係といった意味の世界がかかわってくるため〔橋爪 1995：p.124〕、議論が混乱するおそれがある。そこで、ここでは、暮らしをより客観的な「生活」という言葉で表し、単なる消費生活ではなく生産活動とも有機的に連関しうる統一的・全体的な視座を形成しようとする社会学の一分野、生活構造論を手がかりとする〔中鉢 1975：第3

章]。生活構造論が提起された契機は、家計支出や余暇行動に合理的な説明のしがたい現象がある場合に合理的行動を制約する何らかの枠組みを発見しようとするところにあった[岸 1996 : p. 18]。その後、生活構造という用語は、生活をその循環性、全体性、行為の体系性においてとらえようとする方向で使用されるようになったと思われる[青井他編 1971 : pp. 35-38]。われわれも、こうした最も抽象的な観点から最も身近な暮らしを眺めてみることから始めたい。

およそ、われわれの日常の暮らしは、労働によって収入を得て必要な物資やサービスを購入し、これを消費することによって成り立っているといえよう[青井他編 1971 : p. 50]。すなわち、われわれは働くこと、つまり自分の労働力の消費によって何らかの生活手段(財・サービス)の生産に参加し、こうして生産された生活手段を消費することによって自己の労働力を再生産しているのである(図1)。このような循環を示す暮らしのシステムを広い意味での「生活」体系と名付ける。そして、この体系は時間的・空間的に変動するものである。時間軸に沿った動きは、1日、1週、1月などの単位と個人または世帯のライフサイクルに対応し[青井他編 1971 : p. 75]、空間軸に沿った動きは、家庭・職場・コミュニティ・都市などの秩序の広がりや転職・転勤・失業・結婚・離婚などによるその間の動態を意味する[青井他編 1971 : p. 83]。労働に参加しない子供や老人や失業者はこの時間軸の変動の過程で現れるものであると考えられる。また労働の内容については、サラリーマンであると、自営業者・農業者・家事労働者であるとを問わない。

ここで注意すべきことは、「労働力の消費=生活手段の生産」と「生活手段の消費=労働力の再生産」の2つのカテゴリーが、経済学的には企業

による生産の過程と家計による消費の過程に対応していることである。いま便宜のため前者を産業過程、後者を狭い意味での「生活」過程と呼ぶ。

2 生活ニーズ

「生活体系」は、生活行為、生活意識、生活手段、生活環境などのサブシステムから成り、諸事象間の一応完結的な相互関係である。生活体系は、時間的に繰り返されることによって相対的に慣習化した一定の構造をなし、空間的な広がりによって高度に相互依存的な社会における人間の生存という機能を果たす。その限りでは安定したものである。しかし一方で、「産業過程」も「生活過程」も、それに内在する阻害因子や外部環境からの影響を受ける。

いま生活過程に焦点を合わせれば、疾病・負傷・廃疾・老齢・死亡・多子などの要因によって円滑な日常を阻害されるリスクが普遍的に存在する。これにより、生活過程が円滑に作用しなくなることは少なくない。傷病等は統計的に完全防止が不可能であるし、老齢・死亡は生理的に不可避である。いずれも個人の努力で排除しつくすことはできない。経済情勢の変動に伴う失業や、公害による健康被害、若年であることや女性であることに伴う社会文化的な差別的取り扱いも同様である。多子については先進国と途上国で様相が異なる。先進国では個人の選択の幅がより広いからである。いずれにせよ、これらのリスクは、潜在的な形で生活に「不安」(potential insecurity)を与え、やがて具体的な生活上の「危険」(explicit risk)を引き起こし、さらに程度が甚だしくなれば生活の「不能」(realized disability)をもたらす可能性がある。この3つを「生活障害」と総称する。もちろん、産業過程にあっても同様なシステム阻害要因を想定しうるが、このことについては後述する。

さて、生活過程が安定と自律を保とうとすれば、このような生活にかかる不安・危険・不能という生活障害因子の顕在化を未然に防止し、顕在化した障害の不都合を是正する何らかの対策を必要とする[荒木編 1996 b : p. 4]。このような必要性

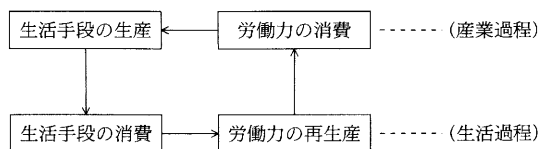


図1 生活体系

を「生活ニーズ」と呼ぶことにする。ニーズとは欲求が充足を求めている状態である〔三浦 1987：pp. 59-60〕。その欲求について、食料、安全、帰属意識と愛情といったものから自己実現と人格的完成といったものまで層を成しているという欲求段階説が知られている〔片岡 1978：p. 10〕。しかし、ここでいう生活ニーズは、こうした対象や水準の如何を問わず、個人の生活パターンが円滑な循環を妨げられるときに反射的に発生してくるものすべてを指す。

生活ニーズの充足は、原則として個人レベルで処理されることが多いであろうが、家族や職場からの支援、より組織化された社会的対応が期待される場合もでてくる。そのなかには当然、公共的主体としての中央または地方政府の活動を求めるものが含まれるであろう〔片岡 1978：p. 16〕。であれば、次の課題は、政府活動と生活ニーズの関係、言い換えればどのような生活ニーズが政府活動の対象になるのかという点になる。この点を検討するには、政府（行政）が一般にどのような枠組みでとらえられているのか、その活動範囲がどう定められるのが明らかにされる必要がある。

III 生活政策の価値理念

1 行政の一般システム

政府活動の組織化された側面を行政と考えれば、その活動は、国民または住民各層や諸団体からの様々な要求をインプットとし、政治過程における一定の選別と加工を経て、政策としてアウトプットされ、それがまた支持または不支持の形でフィードバックされるシステムとみることができよう〔西尾 1993：pp. 210-211〕。この意味で公共政策とは、社会的次元での自己調節を超える紛争や問題群に一定の価値判断に基づく基準を適用して、その解決を導く歴史的に形成された手段のパッケージである。ここで歴史的にというのは、われわれの主要な関心の対象である現代の政府によって担われる公共政策が問題になる限りにおいてであるから、まずこのような公共政策が存在しなかったか、または不要として排除されていた時代にさ

かのぼる必要がある。

あらためていうまでもなく、18世紀から19世紀半ばにかけての成長期資本主義の時代にあつては、個人や企業が独自の判断で生産・消費を行えば「見えざる手」に導かれて自ずと経済発展と社会の調和が実現されるという「自由放任」の考え方が支配的であった。これは、生産力の発展により自給自足の封建社会を打破して商品経済の一層の展開を求めた産業資本によって担われた「自由主義」の思想的基盤といえよう。このように個人の自由な経済活動と自由競争によって成り立つ経済社会は「市民社会」と呼ばれるが、これは、産業過程や生活過程から発生する社会的ニーズの自己解決のプロセスに他ならない。市民社会と区別された自由主義体制下の政府は市民社会への介入・関与を最小限にとどめるよう要請されるから、ここでの行政は、司法・防衛・治安維持等国家の安全と社会生活の最低限の秩序維持に不可欠の財・サービスの供給のみを仕事とするにとどまる。市民社会という自己解決プロセスに吸収されず（市場の失敗）、行政へのニーズとして政府の前面に現れるのは公共財の供給以外にはなかったのである。

しかしながら19世紀半ばにいたり、軽工業に代わって重化学工業が独占を形成しつつ産業資本から金融資本へと爛熟していくにつれ、一方で産業はさらなる発展のための社会資本の整備、資金の調達、市場の拡大を政府に求め、他方で産業化の動因であり帰結である大量の都市労働者は団結して産業に対抗しつつ社会権・生存権に基づく生活関連サービスの充実を政府に迫るようになる〔森田 1996：pp. 22-24〕。この事態はもはや市民社会の自己解決プロセスで処理しえない行政ニーズの発生とみることができる。このように、産業過程と生活過程の両面から政府に対して寄せられた行政ニーズのうち前者のカテゴリーのそれを「産業ニーズ」、後者のカテゴリーのそれを「生活ニーズ」とあらためて定義しよう。そして、社会系維持作用の一環として政府が政策によってこれら両面のニーズに応えようとするとき、前者にかかるそれを「産業政策」、後者にかかるそれを

「生活政策」と呼ぶことにする¹⁾。

もとより両者は、全く別のものではなく、生活政策は一方では労働力の再生産にかかわるという意味で産業政策の色彩を持ち、産業政策は他方で生活に必要な物資・サービスを供給して生活の安定と向上に貢献しているのである。したがって、両者の区別は、生産と消費という人の営みの2つの局面におけるそれぞれの行政ニーズの範疇析出の歴史的過程を反映しているにすぎない。

2 行政の責任範囲

2つの政策範疇の区分の背景には、行政ニーズの量的拡大と質的变化がある。行政の量的拡大の側面は、「安価な政府」から「職能国家」への移行として、行政の質的变化は、「夜警国家」から「福祉国家」への変容として理解されている。また、三権分立の観点からは、行政権の優越、すなわち「立法国家」から「行政国家」への変貌といわれることもある [西尾 1993: pp. 2-4]。そこで、次の課題は、このように政策範囲が拡張していく中で、本来行政が担当すべき分野を確定していく規範は何か、という点である。行政の一般システムの中に投入された様々な要求は、財源や定員等行政資源の制約と一定の価値規範に従って選別・加工され、政策として産出される。

生活政策の分野では、従来から、ナショナル・ミニマムの主張やシビル・ミニマムを膨大な社会指標を開発して確定しようとする努力が行われている。また、社会保障を基礎づける基本的な価値理念として自由と平等、公平性や効率性、社会的連帯の概念についての詳細な議論も重ねられている [堀 1994: p. 95 以下]。これらは、いずれも生活政策の基本的な目的である福祉とは何かについて積極的にある種の価値(善または正義)を定義しようとする試みといえよう。たとえば、社会の中でもっとも不利な立場に立つ人々の利益に最大限の優先性を確保すべきであるとする J. ロールズの正義論 [ロールズ・矢島訳 1979: p. 232] や人が生き方において実際に達成できる機能としての潜在能力を福祉の基準とする A. センのアプローチ [セン・鈴木訳 1988: p. 41] な

どである。これらの理論は、行政の責任範囲を直接に規定しようとするものではないが、公共政策の価値的基礎として政策の基層を構成するものといえよう。

こうした議論に基づいて、生活政策の哲学的基礎を展開していくことは別の機会に譲ることとする。ここでは、筆者の価値意識をできるだけ間主観的なものにするため、少し視点を変えた接近を試みたい。行政の責任範囲または行政と民間の責任分担基準を考察することは、すべての人々が行政の果たすべき任務として合意しうる範囲の確定作業と解釈できる。この作業を次のような順序で行う。第1に、いま福祉を各人が自らの生活の質を高め、一定の自己実現を果たしていける状態であると定義するなら、その状態がある態様で阻まれることが非福祉であり、この非福祉を少なくしていくことが社会的にみて望ましいと考えることはできないだろうか [市井 1971: p. 139]。積極的な社会的善や正義ではなく、社会的な悪または不正義を規定していこうとするこの消極的功利主義アプローチ [田中 1994: pp. 192-194] は、行政の実務において絶えず決定を迫られる行政官にとりわけ理解されやすいように思われる²⁾。これは、K. R. ポパーのいわゆる漸進的社會工学 (piecemeal social engineering) の立場 [ポパー・久野他訳 1961: p. 102; ポパー・武田訳 1973: p. 360] の1つの応用である。

第2に、現代の行政も、すでにみたように19世紀後半以降の近代的行政の発展的形態であってみれば、近代社会を特徴づけるリベラリズムの基盤のうえに一定の修正を伴って成立しているとみてよい。近代社会の経済的な基本思想は所有権の絶対と自由な主体間における契約の自由(自由意思と選択の自由)、その反面としての個人責任の重視(私的自治または過失責任主義)を特徴とする。だとすれば自由な私人間の私的自治に行政が介入する局面は、原則として、もっぱら個人の責任によらない不都合または非福祉の状態の是正に制限される。これがいわゆる自助の原理の基底にあるものと考えられることができる。

この2点を背景にして生活政策の存立を正当化

する理念を次のように提起したい。すなわち、自らまたは誰もが責任を負う必要のないことがらから生じ、かつ、誰もが陥る可能性のあることがらから生じる社会的苦痛を排除することが政府の任務である³⁾。これが、政府の責任範囲の規定にもなる。ただし、責任の遂行に当たって現実はこの範囲にはいるすべての施策を政府自ら行うか、民間に委託するかは財政上の考慮とニーズの多様性に依存すること〔大森 1987：p. 102 以下〕には注意を要する⁴⁾。

3 「責任」と「苦痛」

生活政策の重要な部分を占める社会保障行政においては、困窮の原因となる疾病・負傷・廃疾・老齢・多子・失業などをリスク要因としている。このことは、生活過程から生活ニーズが発生することに照応する。これらの要因が個人の責任を超えた社会的苦痛であるかどうかについては、なお検討を要する。

第1に、責任の範囲は一義的ではない。例を傷病にとれば、そのなかには自己の不摂生や不注意（自業自得）によるものが少なくない。病気やけがによる苦痛と本人の責任の間に因果関係がある場合もある。したがって、このための対策を講ずることは自助の原理からみて公の責任に属さないということもできる。現実の社会保険が実質的にほぼすべての傷病をカバーしているのは、第1次的な一律救済による被保険者保護の優先と制度運営の経済性という制度設計のレベルの問題である。このことは、健康保険や厚生年金が保険者に第三者行為による保険給付についての代位請求を認めていることとセットで考えればわかりやすい⁵⁾。社会保険制度は、原理的には個人の責任によらない傷病に範囲を限定しているといえよう。またたとえば、高齢や女性であるというただその故をもって就職や昇進に差別があるなら、自己責任においてその苦痛を甘受させることができないのは明らかであり、自助の原理が作用する範囲は狭い。つまり、ここでは「責任」の概念の広狭が問題になっている。責任の範囲を個別に考える場合、誰の、誰に対する、どのような内容の責任であるか

を詳しくみていく必要がある。

第2に、苦痛とは何か。たとえば、自分の容姿を苦しめている人のケースを考えると、この苦痛は生まれつきという個人の責任の範囲外にあるものといえるが、その苦痛の性格は一身専属的で社会的広がりを持たない。この種の悩みは、個人の人生観の領域に属する。ここでは「苦痛」の概念の内容と性質が問題となっている。「社会的」な苦痛と限定を付したゆえんである。具体的な制度のレベルでは、技術革新等時代の進展に伴って新たに生じた苦痛（たとえば、VDT作業による障害）もあろうし、技術革新によって克服される苦痛（たとえば、医学の進歩による結核の減少）もあるだろうが、財政的制約の観点からその範囲を限定しようとする事態は、あまりみられないように思われる。たとえば、エイズという新たな社会的苦痛の登場に際して、まず同性愛の倫理性が話題とされたことが想起される。苦痛や困難の存在自体は、比較的目に見えやすいものであるから、これを否定することには抵抗が強く、むしろ責任の範囲を操作することの方が容易であるためといえるかもしれない。

結局、生活政策の理念として前述した命題は、実際の応用に際しては責任と苦痛という曖昧な概念の操作に依存しているといわねばならない。その限りで論者の恣意の混入のおそれのある限定された意義しか持たないという制約下にある。しかしながら、われわれは、この命題の導入によって自らの判断の根拠と限界をある程度自覚できるようになったのであり、一定程度においてオペレータブルであるとはいえよう。

いずれにせよ責任と苦痛という2つのチェックポイントを通過した生活障害因子の排除は生活過程の自己解決プロセスを超える生活ニーズとみなされ、個人はその充足を行政に求める権利（これを社会権・生存権と構成するかどうかは、また別の問題である）を有し、行政はこれに応える権限を有していると考えられる。生活過程から発生し、生活行政過程に投入された多くの生活ニーズのうち、ここまで到達しえたそれを「生活行政需要」と呼ぶ⁶⁾。このうち、主として所得や健康にかか

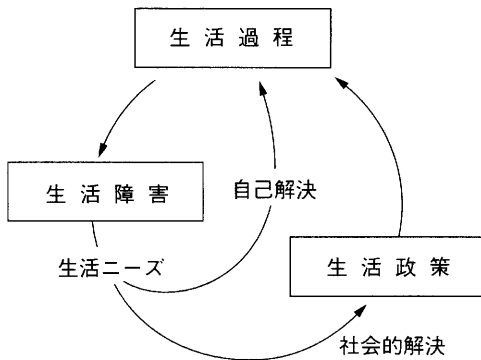


図2 ニーズと政策の循環

わる生活障害をヘッジし、さらに現実化した生活障害を除去するニーズが社会保障の対象となる生活行政需要に他ならない。社会保障行政は、このような需要に応じて、生活政策としての社会保障というルートを通じ、生活のいわば病理的状态を生理的状态へと修復していくのである(図2)。この際、ニーズから行政需要を抽出していく価値判断には行政自体の責任が問われる余地がある[大森 1987: p. 250]。

IV 生活政策としての社会保障

1 行政需要の充足体系

市民社会と政府は政策を媒介項として結合している。政府が社会のニーズに応じて構成した行政需要に基づいて政策目的を定め、市民社会に影響力を行使し政府と市民社会を媒介していく政策手段は、大きく分けて2つある[森田 1996: pp. 53-55]。第1は、市場メカニズムを通じた財・サービスの購入や直接的な財政支出という形での誘導的・積極的・助成的または保護的な手段である。第2は、法律によって裏打ちされた公権力の行使による規制的・消極的・警察的手段である。もちろん財政支出が法的に裏付けられることもあるので⁷⁾、この区別は相対的なものである。しかし、現代における財政の地位の上昇は、第2から第1の手段への行政過程における重心の移動を象徴しているともいえよう。

財政の果たす役割は産業政策面では主として経

目的 \ 手段	財政	法
産業政策	資源配分 景気調整	分野調整, 免許制度等
生活政策	所得再分配	予防衛生規制等

図3 政策目的と政策手段

済学でいう資源配分であり、生活政策面では主として所得再分配であり、経済と市民生活の安定と成長とともに関係するのが景気調整であると整理することができる。一方、法的手段は、これらの財政活動に法的根拠を与えると同時に、産業政策面では中小企業保護のための分野調整や各種の営業免許制度に代表され、生活政策面では、医療や薬事に関する取り締まりや伝染病の予防その他の衛生規制に代表される(図3)。こうした財政出動や法的社会統制は、社会集団の多様化や市民生活の複雑高度化、価値意識の多様化の進展に伴って、より広く深く要請されることになる。そのため財政規模は絶えず膨張し、許認可件数も拡大していく。「大きな政府」の成立の背景には、こうしたニーズの増大があったことは注意されてよい。

戦後の日本では、戦災による荒廃を克服するためにまず産業政策による産業基盤の整備等が企図され、高度成長の追い風を受けて徐々に給付行政等生活政策面での充実が図られたとみることができる。繰り返しになるが、道路や港湾等の整備は、同時に市民生活の利便の向上をもたらす生活政策の面も持つものであるし、米価維持は農家の所得保障ですらある[樋渡 1991: pp. 163-171]。医療や教育制度の展開は良質の労働力の確保の点から産業の発展にも寄与するものである。よって、産業政策と生活政策の区別は視点の相違によるともいえる。同一の政策手段の中に、資源配分と所得再分配の2つの目的が組み込まれている場合もあるということもできよう[京極 1997: p. 395]。そのことの当否は別として、戦後日本では、その置かれた状況の故に産業政策の面がより強く政府全体の政策を規定したとはいえるだろう。少なくとも1970年代までは、産業基盤整備に対する国の地方への実質補助率は、民生・教育に対す

るものの2倍程度はあったといわれている [村上 1994 : pp. 160-161]。

2 生活政策の手段体系

ここで再び焦点を生活政策に絞り、社会保障との関係をより詳しくみていきたい。生活政策の目指すべき理念が、IIIで述べたようなものであるならば、その目的を達成すべき生活政策の手段の体系はどのようなものとなるであろうか。1つの分類は、自己責任に帰責できない社会的苦痛の重大性の程度に応じて行いうる。

第1に、生活障害が未だ顕在化しない「生活不安」の段階における予防的政策。これは、ニーズの発生そのものを抑制することである [西尾 1990 : p. 134]。たとえば、保健衛生活動や生活環境保全のための諸施策などが当てはまる。第2に、生活障害がある程度の具体性をもって予想される「生活危険」の段階における治療的または対症療法的政策。これは、ニーズの顕在化する程度を抑制し、またその圧力強度を減殺することである [西尾 1990 : p. 135]。たとえば、医療施設・サービスや福祉施設・サービスなどの供給、社会保険や公費負担医療制度など需要サイドの経済支援策などがこれに該当する。年金や児童手当などの所得保障もこの分野にはいるとみられる。第3に、第1および第2の措置もむなしく不幸にして生活障害の顕在化により「生活不能」の状態に至った場合における事後的・最終的政策。たとえば、公的扶助がその代表的なものである。また重度障害者の入所施設や特別養護老人ホームでのケア、ホスピスケアなどもそうした範囲に含みうる。注意すべきことは、生活障害の位相に応じてとるべき施策の制度設計技術が決定されるのではないことである。たとえば、日本では生活危険のリスク分散のために社会保険が、生活不能への対処に公費負担による所得移転が制度化されているが、イギリスやスウェーデンでは医療は無拠出制の生活危険給付であり保険方式をとっていないのである。社会保険か公費かという議論は、制度の沿革や社会経済状況に多分に影響されるものであり、理念のレベルではともに同じ目的に対する技術的手段

の選択の問題にとどまる [塩野谷 1997 : pp. 432-435]。

この3分類は、生活を脅かす障害の切迫性を基準としている限りにおいて、政策の優先順位がある程度示唆している。つまり、生活不能に陥ったものに対する対策が歴史的に最も早くから現れ、ついで生活危険の分散を図る保険制度などが創設され、一般的な生活不安を解消するための各種の措置が社会の隅々にまで普及するのが最後になるということを示している [堀 1994 : p. 72 以下]。また、この分類は、先に説明した政策充足のための2つの手段(財政と法)とクロスさせることによって生活政策の空白領域をあぶり出すことも可能である。たとえば、傷病という生活危険因子についてのありうべき政策のマトリクス(図4)を描いてみれば、すでに充実している政策分野とそうでない分野とがある程度、可視化されるのではないだろうか。また、他の障害因子、たとえば「女性であること」について同様のことを試みればそのマトリクスがいかに埋めにくい、すなわちいかに政策が貧困であるかが明らかになるかもしれない。もし、以上のようにいえるのであれば、生活障害の程度に応じた政策相互の位置づけが明確化され、必要に応じて機動的に発動すべき政策の判断基盤となり、今後より強く行政の関与が求められる領域を確定することに役立つであろう。

3 生活政策と社会保障論

これまでのところ、生活政策をほぼ社会保障と同義に使用してきた。生活政策の分類にしても、理解の便宜のため通常社会保障の枠内で想定されているものに限定して例示することに努めてきた。しかし正確には、生活政策は様々な生活ニーズの中から生活行政需要として選別・加工され行政活

	手段	財政	法
目的			
予防的政策			公衆衛生法規
治療的政策		医療保険財政	医事業事法規
事後的政策		リハビリ対策	

図4 傷病に対する政策目的・手段別マトリクス

動の課題として正当性を与えられたものという規範性を内包しており [西尾 1990 : p. 129], それが現実の社会保障政策と一致するとは限らない。

ここで従来の社会保障をめぐる分類との比較を行っておく。まず、1962年の社会保障制度審議会による「社会保障の総合的展開に関する勧告」にみられる分類は、国民をその所得階層から、貧困線以下の層・ボーダーライン層・一般所得層の3つに分け、それぞれに対応すべき社会保障制度として公的扶助・福祉サービス・社会保険の各政策領域を区別した。そしてこの順序で政策としての優先性が高いとされている。この3層モデルは、生活不能・生活危険・生活不安に一見対応しているように見えるが、分類の基準はあくまでも所得水準にあり、高度成長に伴う国民の生活水準の全般的向上の中で、政策選択基準としての有効性を失っていったといえよう [田辺 1994 : pp. 166-168]。したがって自己責任によらざる社会的苦痛の程度を分類の基準とする前述の生活政策論とは接点を持たない。

次に、従来、社会保障制度の分類に最も熱心であった法律学の代表的見解を検討する。それによれば金銭給付か非金銭給付かで、所得保障給付と障害保障給付とに大きく2分し、所得保障給付をさらに生活危険給付と生活不能給付とに細分する。生活危険給付は、年金・傷病手当・労災・失業など労働能力＝所得能力の喪失が要保障事故である。生活不能給付は労働能力＝所得能力が一定の所得をもたらさない場合の給付で、具体的には生活保護のことである。障害保障給付は、医療現物給付・予防・リハビリテーション給付など労働能力＝所得能力を損なう状態を予防するものであるとされる [荒木 1996 a : pp. 251-258]。この見解は、自己責任(市民法原理)のみから社会保障法は基礎づけられないとしたうえで生活障害因子を労働能力の程度に特定して生活危険・生活不能・生活不安の3レベルに区分する点でわれわれの分類に近いけれども、その分類がそれぞれの領域でどのような法理の違いをもたらすのか必ずしも明らかでない。したがって、ここから政策の優先順位に関する規範を導くことは困難である。

最後に外国人による見解を1つだけあげておこう。A. センは、社会保障を予測可能な慢性的貧困に対処するものと疫病・飢饉・大不況のような予測困難な突発的困窮に取り組むものに分け、後者には制度的安全装置と緊急救出プログラムが含まれていなければならないとする [社会保障研究所 1995 : pp. 205-206 および注6]。ここでは社会保障の諸側面が問題にされているのであって、その分類が意図されているわけではないが、社会保障の2つのタイプと後者が含む2点を並べてみれば、生活不安・生活危険・生活不能の概念に対応するようにも見える。ここからどういう規範が引き出せるのかは、さらに検討を要する課題といえよう。

以上のように、従来の社会保障論と比較してみると本稿が述べてきたことがらと直接関連する議論はなされていないように見受けられる。では、本稿は、他に何らかの新たな視点を提供しうるものであろうか。

V 展望と課題

IIでみたように、生活過程の反面は産業過程であり、そこから発生する経済的ニーズ(産業ニーズ)もありうる。したがって、産業政策の理念も生活政策のそれと同じ形で基礎づけることができよう。すなわち、経済社会の自己解決プロセスたる市場の失敗ないし機能不全によって生じる独占、インフレ、不況、外国との貿易摩擦等個々の企業自らの責任によらない経営悪化、倒産等の経済的苦痛(産業障害)の除去という産業ニーズへの対応は、政府の責任に属することになる。そのニーズの充足体系についても、障害の程度(不安・危険・不能)によって予防的・治療的・事後的な財政措置や法的措置が想定される。たとえば、構造不況という障害因子についてみれば、予防的政策としての公庫融資、治療的政策としての租税特別措置や特定不況産業対策立法、事後的政策としての倒産処理諸法等である。

ところで、産業政策の分野では、このような生活政策とパラレルな障害除去的な政策分野と並ん

で、先端技術の戦略的研究促進やベンチャービジネスを含む次世代産業の予想と育成など産業における潜在需要を行政の側が先取的に把握して将来の産業基盤を形成していこうとする分野が特徴的に観察される。もちろんこれらの将来の産業分野にかかわる課題は、市場内部でもある程度は自己解決されうるであろう。にもかかわらず、それらを潜在需要の段階で政策化していく必要があるとするならば、その背景には生活過程とは異なる産業過程独自の原理があるのだろうか。あるいは、個々の企業は一定の生産段階にとどまることができず絶えず経営機会を発見・創出し自己増殖を続ける宿命にあり、利潤最大化こそ個別企業にとってア・プリオリの価値規範であるからというべきであろうか。

このような産業政策の中の障害除去的な保障政策以外のいわば成長志向政策の存在は、生活政策の分野では、生活のより一層の向上・充実を求める未だ表明されない、あるいは将来表明されることが予想される潜在需要を積極的に取り上げていく、いわば生活成長ニーズと生活成長政策の可能性を示唆する。しかし、生活のより一層の向上は一人一人の自由の領域で意味づけられるというべきであり、第1次的には生活過程の自己解決プロセスに委ねられるとみるのがIIIの価値基準からの結論となろう。個人の立場からいえば、そのような未発の生活ニーズへの対応に政府の介入を許すべきではなく、政府の立場からいえば、このような潜在するニーズに対する先見的政策領域への関与は謙抑すべきであることになる。逆に、産業政策分野における成長志向政策の方こそ、われわれの検討した価値基準のあり方から判断して問題を孕んでいることにはなからうか。行政の責任範囲、官と民の役割分担に関する議論について、このような立場からさらなる検討が必要である。

最後に、これまで繰り返し述べてきたように社会保障には産業政策の側面も認められることについて付言しておく。社会保障の発展によって健全な産業労働力が涵養されることはもとより、社会保険料の事業主負担者として、また介護・訪問看

護・ホームヘルプ・福祉機器貸与等社会福祉サービスの供給主体として企業の果たす役割は極めて大きい。特に、1987年の福祉関係3審議会合同企画分科会の「今後のシルバーサービスの在り方について」は、従来、通産省が業界育成に用いてきた、行政指導、事業者の自主規制、公的融資による誘導などの手法を提案するに至っている。このような面について社会保障がどのような産業ニーズと産業障害に対応しうるのか、こうした産業政策が社会保障政策の中にどう位置づけられるのかも重要な課題として残されている。

注

- 1) 橋本龍太郎首相が提唱する中央省庁再編構想が、現行の各省庁を、①国家としての存続、②国の富の確保・拡大、③国民生活の保障、④教育・国民文化の継承、醸成の4つの機能分野に分けたことは注目される。④の趣旨ははっきりしないが、ここでの用語法からいえば①は公共財、②は産業政策、③は生活政策の面をそれぞれ指しているように見受けられる(朝日新聞1996年9月22日朝刊)。
- 2) ある行政官OBは、対談の中で次のように語っている。「働こうと思っても働けない。自ら努力してもどうにもならない人たちが切っ掛けで捨ててもいいのか、(中略)そういう人たちこそ、国が面倒を見るべきではないのか、そういう人たちの自立を援助しなくてはならないのだ、ということ、観念的ではなくて、そういう考えをもつてものを見るくせができましたね。」(三上唯夫談『月刊福祉』1996年11月号, p. 84)
- 3) 市井(1971), p. 143は、経験的合理性にかなう歴史進歩の倫理的価値理念として「各人(科学的にホモ・サピエンスと認めうる各人)が責任を問われる必要のないことから受ける苦痛を、可能なかぎり減らさねばならない」という規準を提案している。
- 4) 近年アメリカでは、消防、刑務所、徴税など従来、当然政府が行うべきと考えられていた分野でも民間委託がブームになり、その是非を巡る論争が盛んになっていると伝えられている(日本経済新聞1996年10月23日朝刊)。
- 5) たとえば、健康保険法67条1項は、「保険者ハ事故カ第三者ノ行為ニ因リテ生シタル場合ニ於テ保険給付ヲ為シタルトキハ其ノ給付ノ価額ノ限度ニ於テ保険給付ヲ受クル権利ヲ有スルモノ(被扶養者含ム)カ第三者ニ対シテ有スル損害請求ノ権利ヲ取得ス」と規定している。国民健康保険法64条、厚生年金保険法40条、国民年金法22条も同様の規定を有する。

- 6) 片岡(1978), p. 16 は, 「人びとが社会的ニーズを認識し, そこに何らかの公共性を認めて政府活動によって充足すべきであると主張するとき, 行政需要が生れる」というのに対し, 西尾(1990), p. 129 は, 「市民が政治体系にその充足を期待するにまだ満たされていない効用のことを行政需要とよび, 政策決定機構の側で, 政治体系が対応すべき行政需要として認定したものを行政ニーズとよぶ」とする。本稿では生活体系からの欲求そのものをすでに生活ニーズと定義したため, 用語の連続性の観点からニーズのうち行政が対応すべき最終的な欲求の対象を行政需要と記述した。もともと, 需要の概念は経済学からの借用であり, 代価を支払う意思のある欲求をさす。また, 行政需要とはいうが行政供給という用語はふつう用いない。これらの点との関連が明確でない現在, この語の行政学での応用は未成熟であるといわざるをえない。
- 7) 1994年度現在, 国から地方公共団体への補助金のうち, 法律に定めのあるもの761件, 定めのないもの722件である(朝日新聞1997年6月8日朝刊)。

参考文献

- 青井和夫・松原治郎・副田義也編(1971)『生活構造の理論』, 有斐閣。
 荒木誠之(1996 a)『社会保障法読本・新版』, 有斐閣。
 ———編(1996 b)『テキストブック生活保障論』, 法律文化社。
 市井三郎(1971)『歴史の進歩とは何か』, 岩波書店。
 大森 弥(1987)『自治体行政学入門』, 良書普及会。
 片岡寛光(1978)『行政の設計』, 早稲田大学出版部。
 岸 功(1996)『社会保障分析序説』, 白桃書房。

- 京極純一(1997)『社会保障と政治過程』『季刊社会保障研究』Vol. 32, No. 4。
 塩野谷祐一(1997)『社会保障と道徳原理』『季刊社会保障研究』Vol. 32, No. 4。
 社会保障研究所編(1995)『社会保障論の新潮流』, 有斐閣。
 セン・A., 鈴木興太郎訳(1988)『福祉の経済学—財と潜在能力』, 岩波書店。
 田中成明(1994)『法理学講義』, 有斐閣。
 田辺国昭(1994)『社会保障政策—行政』『日本経済と社会保障』, 社会保険福祉協会。
 中鉢正美(1975)『現代日本の生活体系』, ミネルヴァ書房。
 西尾 勝(1990)『行政学の基礎概念』, 東京大学出版会。
 ———(1993)『行政学』, 有斐閣。
 橋爪大三郎(1995)『橋爪大三郎の社会学講義』, 夏目書房。
 樋渡展洋(1991)『戦後日本の市場と政治』, 東京大学出版会。
 ポパー・K. R., 久野 収・市井三郎訳(1961)『歴史主義の貧困』, 中央公論社。
 ———, 武田弘道訳(1973)『自由社会の哲学とその論敵』, 世界思想社。
 三浦文夫(1987)『社会福祉政策研究・増補版』, 全国社会福祉協議会。
 村上 弘(1994)『国の自治体に対する統制・誘導』, 西尾・村松編『講座行政学・第5巻』, 有斐閣。
 森田 朗(1996)『現代の行政』, 放送大学教育振興会。
 ロールズ・J., 矢島鈞次監訳(1979)『正義論』, 紀伊国屋書店。
 (おだ・やすひろ 社会保険大学校教授)

戦後日本の貧困 ——低消費世帯の計測——

和田 有美子
木村 光彦

I 序

本稿は戦後(1954-1993)日本における貧困の推計を目的とする。わが国は戦後わずか数10年のあいだに大量の貧困の撲滅に成功した。それは具体的にどのような経過をたどったのか。さらに現在、少ないとはいえどれほどの貧困者が残存するのか。この点を明らかにすることは日本経済研究の重要な課題である。のみならず、それは世界の開発政策立案の観点からも大きな意義をもつ。現在、世界には発展途上国を中心に貧困者が10億人以上存在するといわれる(World Bank 1990: 1)。日本の経験は、世界の貧困問題の解決に貴重な示唆を与える。

日本の貧困についての研究は少なくない。貧困者数の推計も行われている。江口(1979)、高山(1980)、村上(1984)、曾原(1985)はその例である。しかしこれらの研究は推計対象(期間)の点で限定的であり、本格的なものとはいいがたい。本稿はわが国貧困の長期的変化を一貫した手法で示し、この分野の研究の前進を図る。

貧困の推計においてまず問題となるのは貧困の定義である。これは結局、貧困線(poverty line)あるいは貧困基準をいかに定めるかという問題に帰着する。貧困線については、主として社会政策の観点から19世紀以来多くの研究が行われた¹⁾。その論点のひとつは絶対的貧困と相対的貧困の区別である。前者は貧困を生物学あるいは生理学的に決定される人間の最低生活と捉える。これにたいして後者は一般的生活水準との格差を強調し、

貧困が社会経済状況のなかで相対的に決定されるべきものとする。絶対的貧困を一義的に定めえないことは明白である。人間が社会的存在である以上、超歴史的・社会的な貧困基準を考えることは無意味である。しかし一般的生活水準の変化にかかわらず、ある基準で作成した固定的貧困線にもとづいて貧困の推移を観察することには意味がある。本稿では絶対的貧困をこのように解し、その測定を試みる。同時に相対的貧困の推計も行う。貧困線をめぐってはさらに、その基準を消費とするか、あるいは所得とするかという問題がある。どちらをとるべきかは一概にはいえない。それらは異なる貧困観と結びついているからである。すなわち貧困概念において、前者は実消費で測られる生活水準を重視する。これにたいし、後者は社会参加の前提あるいは権利としての最低所得を重視する(Atkinson 1989: 10-13)。最後に貧困推計においては、それをいかに表示するか、換言すればどのような指標を採用するかという問題がある。これについてはSen(1976)の先駆的研究をはじめ、最近多くの文献が発表されている。ここではとくに、理論的な諸要請を満たす整合的な貧困指標を求める試みが行われている²⁾。

本稿では、消費額——より具体的には生活保護世帯(被保護世帯)の平均消費額——にもとづいて貧困基準を定める。これは、データの入手可能性という実際的な理由、および行政の保護基準が国民一般の貧困観を反映するという判断にもとづく。ただし同基準は過去に変更を繰り返したので、長期変化の観察には必ずしも適しない。そこで本稿では、特定時点における同基準をもとに調整を

行い、新たに2つの基準——物価調整基準、消費調整基準を作成する。指標としては、全世界に占める貧困基準以下の世帯の比率に注目する。これは貧困の量を示すうえでもっとも簡便な指標である。とくに、生活保護からの洩れを無視して保護世帯率＝貧困世帯率とみなした場合に貧困がどの程度過小評価されるかが明らかとなる。反面この指標は、基準以下世帯の貧困状況（貧困の「深度」）を示しえないという欠点をもつ（Sen 1976；高山 1981）。これを補うには他の指標たとえば貧困者の所得（消費）不足額を計算する必要がある。この作業は本稿では行わず、別稿に譲る。

以下、生活保護政策を概観し、行政が保護基準をどのように変更したかを検討する。ついで推計手続きと結果を示す。最後にまとめを行う。

II 生活保護基準

わが国の現行生活保護制度は1950年に制定された（新）「生活保護法」に基礎をおく。その目的は国民に最低限度の生活を保障することである。これにもとづいて対象者は、公費による金銭または財、サービスの無償かつ直接の給付を受ける。

保護対象者の選定基準すなわち生活保護基準は、世帯人員や世帯主の年齢にもとづいて細かく分類されている。それは過去、生計費の変化や生活水準の向上に応じて適宜改定された。くわえて基礎となる考えやすなわち算定方式そのものも改定を繰り返した。算定方式の変遷を要約するとつぎのとおりである：[I] 1946～48年標準生計費方式、[II] 1948～60年マーケット・バスケット方式、[III] 1961～64年エンゲル方式、[IV] 1965～83年格差縮小方式、[V] 1984年以降水準均衡方式。以下、説明を加える。

〔第I期〕1946～48年の標準生計費方式は（旧）「生活保護法」下で行われた³⁾。最低生活費——「社会通念に基づく最少限度の衣食住費」は6大都市における基礎標準世帯（人員数5人規模）の生活費を基礎に、地域および世帯人員数におうじて決められた。その額は実態生計費の約

20%（総理府統計局の消費者価格調査——C. P. S.による）にすぎなかった（小沼 1980：109）。

〔第II期〕1948年8月、マーケット・バスケット方式への改定が行われた。同方式は、保護理念である「無差別平等の最低生活費」を実現するために、客観的かつ科学的な算定方式として導入された。しかしバスケットの中味の決定については恣意性を排除しえなかった。とくに、想定された標準世帯が非稼働世帯（労働能力のある男子のいない寡婦世帯）であったために最低生活費が過度に低くなるという問題を含んでいた。それでも改定の結果基準は大幅に上昇し、C. P. S.による実態生計費にたいする割合は38%近くにまで高まった（同上）。

〔第III期〕上の批判に応じて1961年、エンゲル方式が導入された。この方式の特徴は、バスケットの中味を飲食物に限定し、エンゲル係数の逆数を乗じて最低生活費を定める点にある。当初採用された同係数は約58であった。標準世帯も稼働4人世帯に変更され、基準額はその後大幅に増加した（表1）。

〔第IV期〕1965年以後約20年間、格差縮小方式が採用された。具体的には保護基準の引上げ率を、[全都市勤労者世帯最下位10分位階級平均消費増加率]+ α とした。引上げ目標は一般勤労者世帯の消費水準の6割であった。保護基準は年平均15%の割合で上昇を続け、1975年には目標の水準（6割）を達成した（同表）。

表1 被保護勤労者世帯と一般勤労者世帯の消費水準格差（1か月当り、東京都）

年度	(A) 被保護世帯一人 当り消費支出(円)	(B) 一般世帯一人 当り消費支出(円)	A/B (%)
1951年	1,984	3,621	54.8
1956年	2,679	6,475	41.4
1960年	3,437	9,039	38.0
1961年	4,275	10,295	41.5
1964年	6,528	13,870	47.1
1965年	7,351	14,636	50.2
1970年	12,842	23,717	54.1
1975年	29,124	47,860	60.9

出所) 小沼(1980:123, 167), 高山(1980:95)。原資料は、厚生省『被保護者生活実態調査』, 総理府『家計調査』。

〔第V期〕1983年、中央社会福祉審議会生活保護専門分科会は『生活扶助基準及び加算のあり方』と題する意見書を提出し、保護基準は「一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達している」と結論した。これを受けて1984年以後、水準均衡方式すなわち保護基準を一般勤労者世帯の6割に固定する方式が導入された。

以上のように保護基準は行政の裁量にもとづいて変化した。そこにおいては財政負担および国民感情への配慮が大きく作用した。

III 保護からの洩れ

保護制度の最大の問題は、要保護者の一部しか保護を受けていない——捕捉率が低い——ことである。すなわち被保護世帯のほかにも多くの同等の貧困世帯が存在する。たとえば、1972年の東京都中野区における全数調査によれば、貧困世帯は被保護世帯の約20倍（捕捉率5%）に達した（江口 1979：上，57，80）。

低捕捉率の要因は大別して次の2点である。

(1) 保護の申請側の問題。保護対象者は、生活が最低水準以下にすでに落ち込んだ世帯あるいは落ち込みが予想される世帯である。かれらはまず自己の責任において貯蓄の活用や資産の売却、保険の解約、借金などにより生活を立て直すことを求められる。これ以外に各種社会保険、親族の援助に依拠してもなお困窮状態にある者のみ、保護受給者として認定される⁴⁾。最近は控除枠拡大など保護受給要件の緩和がすすんだが、以前は持ち家への居住、貯蓄・耐久消費財保有の禁止、子弟の高校進学不許可など劣等処遇が行われた。また受給にあたっては各種資産調査や扶養照会などが必要であり、プライバシー侵害の恐れもつよかった。とくに1980年代における保護適正化はこの危険性を高めた。国民のあいだには、保護受給を権利としてではなく社会に迷惑をかけるものにとらえる傾向がつよい一方、保護の受給者を白眼視する人々も少なくなかった。こうした事情から、要保護者の申請意思の萎縮が生じた。

(2) 保護の付与側——厚生省の問題。厚生省

による3次にわたる「適正化」は、要保護者を保護から締め出す結果を招いた。第1次適正化は(新)「生活保護法」の制定直後に始まった。当時1300万人に上るといわれた生活困窮者の大半は失業者であった。「失業保険法」(1947年制定)が失業者の生活保障として無力であったため、その代替制度として生活保護が用いられた。これは生活保護に過大な負担を強いた。そこで保護行政は、失業者の受給制限を図った。第2次適正化は1960年代半ばに始まり、収入認定が厳格になった。第3次適正化は1981年以後行われた。その目的のひとつは暴力団員の不正受給防止であった。具体的には、本人および親族の資産、収入調査をより厳密に行うよう義務付けた。このような措置は、実施機関の職員の事務作業および心理的負担を増大させる一方、窓口における新規保護申請却下のうごき（「水際作戦」と呼ばれた）をつよめた（尾藤廣喜他 1991：8）。またケース・ワーカーと受給者の相互信頼感が低下するという事態も生じ、一層の保護対象制限につながった⁵⁾。

IV 低消費世帯の推計(1)

A. 推計方法

曾原(1985)は既存のデータを利用して、1972-82年の低所得世帯の推計を行った。その手続きは以下のとおりである。

- ① 被保護世帯1世帯当りの世帯人員別平均所得額＝低所得基準を作成する
- ② ①の基準で世帯人員別所得階級別世帯数分布を切り、低所得世帯率を求める
- ③ 低所得世帯率×全世帯数(推計値)＝低所得世帯数を求める。

基本資料として曾原は、厚生省『国民生活実態調査報告』、『被保護者全国一斉調査結果報告』及び『厚生行政基礎調査報告』を用い、上記期間の低所得世帯・全世帯比率5-7%という結果を得た。

資料の制約から、曾原推計を1971年以前および1983年以降に拡張することはできない。以下では、曾原の方法を消費のデータに適用して推計を行う。必要なデータは、

- a) 被保護世帯 1 世帯当りの世帯人員別平均消費額
- b) 全世帯の世帯人員別消費階級別世帯数分布
- c) 全世帯数
- である。これらはすべて『厚生行政基礎調査報告』(1986 年以降は『国民生活基礎調査』) から得られる⁶⁾(使用した消費基準は付表 1 を参照)。ただし b) の分布は非連続なので、a) の額で分布を切る際には内挿(比例配分)を行う。
- 消費データの採用には計測上大きな利点がある。第 1 に、曾原推計で必要であった 3 つの資料間の煩雑なデータ調整が不要となる。第 2 に対象が拡

表 2 低消費世帯率, 世帯保護率, 捕捉率

	低消費世帯		被保護世帯			捕捉率
	A 世帯数 (千世帯)	B 世帯率 A/E	C 世帯数 (千世帯)	D 世帯率 C/E	E 全世帯数 (千世帯)	C/A
1954	3,745	21.60 (%)	449	2.59 (%)	17,337	12.0 (%)
1955	3,810	20.09	479	2.53	18,963	12.6
1956	3,707	18.70	453	2.29	19,823	12.2
1957	3,568	17.24	390	1.88	20,704	10.9
1958	3,552	16.67	385	1.81	21,310	10.8
1959	3,544	16.31	412	1.90	21,726	11.6
1960	3,919	17.44	427	1.90	22,476	10.9
1961	4,244	18.05	455	1.94	23,509	10.7
1962	4,063	17.03	471	1.97	23,850	11.6
1963	3,500	14.00	473	1.89	25,002	13.5
1964	2,871	11.44	397	1.58	25,104	13.8
1965	2,452	9.45	364	1.40	25,940	14.8
1967	3,074	10.92	380	1.35	28,144	12.4
1968	2,738	9.54	367	1.28	28,694	13.4
1969	2,651	9.14	385	1.33	29,009	14.5
1970	3,509	11.74	426	1.43	29,888	12.1
1971	2,760	8.94	371	1.20	30,861	13.4
1973	4,665	14.44	416	1.29	32,314	8.9
1974	3,737	11.42	386	1.18	32,731	10.3
1976	3,602	10.51	453	1.32	34,275	12.6
1977	3,416	9.93	453	1.32	34,414	13.3
1978	6,487	18.82	477	1.38	34,466	7.4
1979	5,867	16.83	435	1.25	34,869	7.4
1980	4,535	12.83	440	1.25	35,338	9.7
1981	3,930	10.88	468	1.30	36,121	11.9
1982	4,921	13.58	444	1.22	36,248	9.0
1983	4,644	12.72	445	1.22	36,497	9.6
1984	6,031	16.15	568	1.52	37,338	9.4
1985	7,022	18.86	474	1.27	37,226	6.8
1986	6,851	18.25	459	1.22	37,544	6.7
1987	7,957	20.90	487	1.28	38,064	6.1
1988	6,365	16.31	451	1.16	39,028	7.1
1989	6,531	16.57	418	1.06	39,417	6.4
1990	8,294	20.59	407	1.01	40,273	4.9
1991	5,839	14.41	404	1.00	40,506	6.9
1992	8,748	21.23	378	0.92	41,210	4.3
1993	6,295	15.05	391	0.93	41,826	6.2

注) 1966, 72, 75 年は基礎データが欠けているため推計していない。以下同様。

大する。すなわち単独世帯のうち住込み・寄宿舎等に居住する者を含むことができる。第3に、最大の利点として、1954年から1990年代までの推移を追うことが可能となる⁷⁾。反面、厚生省調査の問題のひとつは、それが聞取りにもとづいていることである。この場合各世帯が消費額を過小に申告し、その結果貧困世帯数が過大に現れる可能性がある⁸⁾。

B. 推計結果

結果を表2に示す。同表において低消費世帯・全世帯比率はおよそ10-20%のあいだを変動した。これは曾原の推計値をかなり上回る⁹⁾。趨勢は50年代半ば以降低下、70年代後半からはほぼ安定した。捕捉率は最大14%にすぎず、近年は一層低下傾向にある。より細かくみると、第2次、第3次適正化が行われた直後(1967-68年、82-83年)にやや低下したが、測定誤差を考えると、要保護世帯の締め出しにたいする適正化の影響が検出されたとはいいがたい。

世帯人員別低消費世帯率は小規模世帯と大規模世帯で高く、中間規模の世帯で低い(表3)。すなわち全期にわたっていわゆる谷型の形状を示した。これは曾原による(1970年代の)データ分析結果と一致する。さらに世帯人員別捕捉率は大規模世

表3 世帯人員別低消費世帯率(%)

年平均	住込み	1人	2人	3人	4~5人	6人以上
1954-56	17.9		15.2	15.0	18.5	25.7
1957-60	14.4		14.0	13.8	14.6	23.2
1961-62	40.7	10.2	14.7	11.6	12.3	21.5
1963-65	17.5	11.3	12.5	7.2	9.4	15.3
1967-68	16.2	14.3	10.9	6.7	7.8	12.9
1969-71	23.9	9.8	7.6	5.4	7.8	15.4
1973-74	27.0	8.8	8.8	9.8	12.7	19.0
1976-77	17.0	10.9	11.5	8.6	7.8	15.1
1978-80	35.8	12.1	11.5	10.9	17.4	24.2
1981-83	17.3	12.9	11.1	9.6	11.9	18.7
1984-86	20.8	16.0	11.8	13.5	18.7	37.2
1987-88	21.3	16.3	14.6	15.6	18.8	37.7
1989-91	19.9		11.8	15.7	18.5	23.0
1992-93	22.0		15.6	17.8	16.0	24.5

注) 世帯規模ごとに計算した低消費世帯数/世帯総数。1961-62、78-80年の住込みの低消費世帯率が高いのは原データの異常値に起因する(付表2参照)。

表4 世帯人員別捕捉率(%)

年平均	住込み	1人	2人	3人	4~5人	6人以上
1954-56	24.9		25.6	19.6	12.7	5.9
1957-60	15.6		21.5	15.4	12.1	5.6
1961-62	0.3	51.8	21.1	17.6	14.4	7.2
1963-65	0.6	42.2	23.7	23.1	13.7	7.1
1967-68	0.6	33.3	24.2	19.6	10.5	5.2
1969-71	1.0	45.1	30.7	21.4	8.7	4.0
1972-74	1.7	45.0	24.8	9.2	4.6	2.9
1975-77	0.8	37.5	18.1	12.0	7.2	3.9
1978-80	1.5	31.5	19.2	10.1	3.2	2.1
1981-83	0.9	30.0	15.8	10.6	4.4	2.4
1984-86	0.6	25.0	14.3	8.6	2.9	2.1
1987-88	0.4	23.1	12.1	6.8	2.7	1.4
1989-91	13.6		9.5	4.5	1.6	1.0
1992-93	11.0		6.8	2.9	1.9	0.7

帯で低く、とくに6人以上世帯では最大7%にすぎなかった(表4)。その反面小規模世帯では高く、住込み等を除いた1人世帯の捕捉率は61-62年には50%を超えた(世帯人員別の詳細なデータは付表2-4参照)。

V 低消費世帯の推計(2)

A. 推計方法

ここでは前節の貧困基準を調整し、貧困の推移を把握する。調整は2種類——物価および一般消費の伸びについて行う。物価調整貧困基準は、起点に消費水準を固定した絶対的貧困基準を表す。これにたいし消費調整貧困基準は相対的貧困の指標である。それは、一般消費水準の上昇に合わせて基準を上昇させたとき低消費世帯比率がどう変化するかを示す。

基準の作成方法は以下のとおりである。

① 起点となる貧困線として1960年基準を採用する。1960年は高度成長が本格化した時期であり、この時期以降大量の貧困が解消されたと推測しうることから選んだ。

② 物価指数と一般消費指数：①の基準に乗じる物価指数は総務庁統計局『平成2年基準消費者物価接続指数総覧』と『消費者物価指数年報(平成6年)』における総合物価指数(帰属家賃を除く)である。一般消費指数は、『厚生行政基礎調

査報告』における全世帯(1世帯当り)平均現金
実支出額の伸び率(世帯人員別)にもとづく。じ
っさいには各年の貧困基準は、1960年の同実支
出額にたいする被保護世帯平均消費額の比率を各
年の同実支出額に乗じて得られる(この貧困基準

は1960年ベースの水準均衡方式にほかならない)。

B. 推計結果

結果を表5に要約する。物価調整基準でみると
低消費世帯比率は、50年代半ばから70年代初、
28.5%から1.4%に急激に低下した。すなわち
1960年基準の絶対的貧困は70年までにほぼ解消
した(1988年以後漸増したが、これは測定誤差を
考慮すると重視しえない¹⁰⁾。消費調整基準でみ
ても、同時期に低消費世帯比率は顕著に低下した。
しかし80年以降は下げ止まり、近年は上昇の兆
しをみせている(世帯人員別内訳は付表5に示
す)。

C. その他

われわれは追加的に、1983年保護基準にもと
づいて上と同様に消費調整を行い、各年の低消費
世帯率を推計した。上の消費調整基準に比べて、
貧困線が高まるので低消費世帯率は増大するが、
趨勢は変わらない(図1)。

VI ま と め

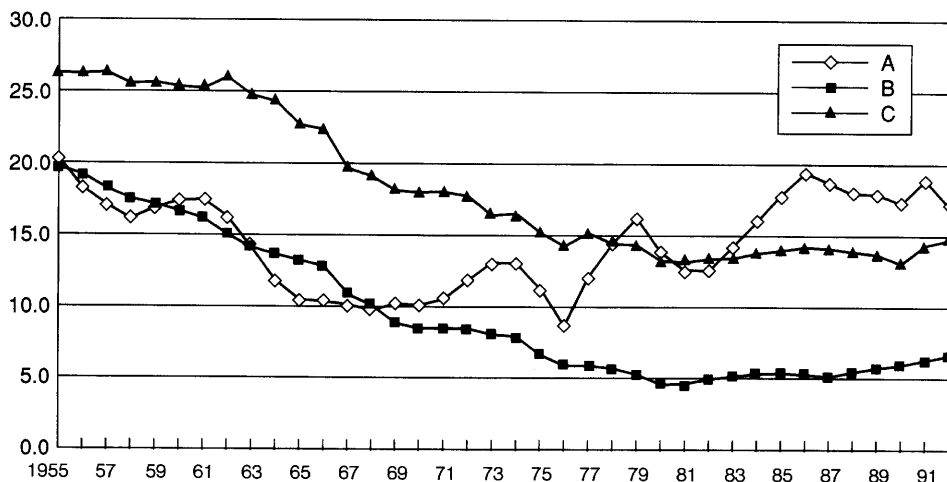
1 生活保護

被保護世帯中、最多を占めるのは傷病・障害者
世帯、ついで高齢者世帯、母子世帯である(表6-
A)。他方就業者がいる世帯の割合は低い(表6-
B)。高齢者、母子世帯の多くは小規模世帯と重
なるから、結局、保護されやすい(捕捉率が高い)
世帯は高齢者・母子・小規模世帯、反面保護
されにくい(捕捉率が低い)世帯は就業者がいる
普通ないし大規模世帯—working poorである
(表7)。換言すれば、複数の子供を抱えて苦しい
生活を送る就業世帯の保護受給率は低い。これは
厚生省あるいは末端の行政機関が一貫して、働く
能力のある者にたいする保護を制限してきた結果
である。現行生活保護制度のこのような不均衡、
とくに保護から洩れたworking poorの存在は、
わが国における貧困問題を考えるうえで留意すべ
き重要な点である。

表5 1960年物価調整基準、消費調整基準による
低消費世帯

	物価調整基準		消費調整基準	
	低消費 世帯数 (千世帯)	低消費 世帯率 (%)	低消費 世帯数 (千世帯)	低消費 世帯率 (%)
1954	5,318	30.67	3,514	20.27
1955	5,458	28.78	3,731	19.68
1956	5,143	25.94	3,776	19.05
1957	4,873	23.53	3,809	18.40
1958	4,186	19.64	3,680	17.27
1959	3,970	18.27	3,594	16.54
1960	3,919	17.44	3,919	17.44
1961	3,131	13.32	3,658	15.56
1962	2,502	10.49	3,555	14.90
1963	2,319	9.27	3,622	14.49
1964	1,540	6.14	3,208	12.78
1965	1,355	5.22	3,447	13.29
1967	901	3.20	3,356	11.92
1968	656	2.29	2,659	9.27
1969	458	1.58	2,378	8.20
1970	431	1.44	2,658	8.89
1971	360	1.17	2,440	7.90
1973	483	1.50	2,779	8.60
1974	686	2.10	2,314	7.07
1976	353	1.03	2,110	6.15
1977	322	0.94	1,903	5.53
1978	262	0.76	1,904	5.52
1979	150	0.43	1,944	5.58
1980	55	0.15	1,322	3.74
1981	64	0.18	1,528	4.23
1982	73	0.20	1,864	5.14
1983	63	0.17	1,640	4.49
1984	106	0.28	1,910	5.11
1985	83	0.22	2,149	5.77
1986	61	0.16	1,856	4.94
1987	55	0.15	1,825	4.79
1988	44	0.11	2,005	5.14
1989	188	0.48	2,285	5.80
1990	211	0.52	2,289	5.68
1991	201	0.50	2,279	5.63
1992	165	0.40	3,030	7.35
1993	176	0.42	2,577	6.16

注) 低消費世帯率は表2の全世帯に対する比率。



注) 3年移動平均値。A=各年保護基準, B=60年基準, C=83年基準。

図1 各年保護基準, 1960年および83年消費調整基準による低消費世帯率 (%)

表6 被保護世帯統計

A. 累計別被保護世帯, 構成比 (%)

年平均	計	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他
1969-71	100.0	31.0	10.0	41.3	18.8
1972-74	100.0	31.4	9.7	44.1	14.9
1975-77	100.0	31.0	10.5	46.3	12.3
1978-80	100.0	30.2	12.3	46.2	11.2
1981-83	100.0	30.3	13.8	45.8	10.1
1984-86	100.0	31.4	14.6	44.7	9.4
1987-89	100.0	34.4	13.4	43.4	8.7
1990-93	100.0	39.3	10.5	42.6	7.7

B. 労働力類型別被保護世帯, 構成比 (%)

年平均	全計	世帯主が就業している世帯					世帯員が就業	不就業
		計	常用	日雇	内職	その他		
1957-59	100.0	42.0	5.6	13.9	7.3	15.2	15.7	42.3
1960-62	100.0	37.9	5.4	13.5	5.6	13.4	15.4	46.7
1963-65	100.0	35.1	5.8	12.3	4.3	12.6	14.5	50.4
1966-68	100.0	29.2	5.8	9.1	3.5	10.7	12.8	58.0
1969-71	100.0	22.8	5.2	6.5	2.9	8.2	10.4	66.8
1972-74	100.0	17.8	4.6	4.7	2.5	6.0	8.3	73.9
1975-77	100.0	15.2	4.4	3.8	2.1	4.9	7.1	77.7
1978-80	100.0	15.1	5.4	3.5	1.9	4.2	6.6	78.3
1981-83	100.0	15.2	6.7	3.1	1.8	3.6	6.1	78.7
1984-86	100.0	15.7	8.0	2.8	1.8	3.2	5.6	78.7
1987-89	100.0	15.4	8.5	2.4	1.8	2.8	4.9	79.6
1990-93	100.0	13.2	7.5	1.9	1.5	2.3	3.8	83.0

出所) 厚生省「社会福祉行政業務報告」。

表7 世帯種別平均世帯人員(人)

	1956	1959	1962	1965	1968	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992
総数	4.5	4.2	4.0	3.8	3.5	3.4	3.3	3.3	3.3	3.3	3.2	3.1	3.0
高齢者	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.6
母子	3.0	2.8	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7	2.6
その他	4.7	4.4	4.1	3.8	3.6	3.5	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.3	3.2

出所) 『厚生行政基礎調査報告』。

2 貧困の推移

わが国では高度成長期、労働需要が増加し、1960年代初期に「労働過剰型」経済から「労働不足型」経済への転換が起こった(南 1981)。絶対的、相対的貧困の減少の大きな要因は、労働力の第2次産業への吸収による失業の減少に求めている。この結果は所得分配指標の動きとも一致する。分配ジニ係数は1962-68年、顕著な平等化が進行したことを示す(表8)。貧困者に有利な所得分配の変化をともなったことがわが国高度成長の特徴であった。70年代にもこの特徴は消滅しなかった。しかし80年代に入るとジニ係数は上昇した。80年代における分配・貧困指標の悪化傾向は、日本経済を論じるうえで注目に値する。いわゆる経済のソフト化によって低所得者——ブルーカラー層の賃金が相対的に低下したことが、その一因かもしれない(溝口・寺崎 1995)。この点は稿を改めて考察する。

表8 わが国所得分配(ジニ係数)の変化, 1962-90年

1962	0.376
1968	0.349
1974	0.344
1980	0.337
1985	0.359
1990	0.372

出所) 溝口・寺崎(1995: 61)。

謝辞

本稿は和田の修士論文「日本の貧困, 1954-93」(神戸大学大学院国際協力研究科, 1996年)を大幅に縮約, 改稿したものである。改稿にあたって城戸喜子教授の激励が力になった。また2名の本誌匿名レフェリーのコメントは非常に有益であった。これらの方々に深謝する。

付表1 各年保護基準にもとづく低消費基準(被保護世帯1か月当り平均消費支出額, 円)

	全平均	住込み	1人	2人	3人	4人	5人	6人(以上)
1954	6,979	2,457		4,451	6,293	7,817	8,877	9,679
1955	6,952	2,440		4,445	5,994	7,511	9,116	9,771
1956	7,221	2,389		4,529	6,521	7,573	9,527	10,115
1957	7,500	2,934		5,168	7,326	8,170	9,559	11,067
1958	7,995	3,143		5,205	7,455	8,808	10,263	11,395
1959	8,323	3,321		5,784	7,639	9,266	11,098	11,667
1960	9,153	3,656		6,325	8,606	10,140	11,900	13,080
1961	9,581	7,800	3,670	6,427	9,243	10,710	12,690	14,070
1962	11,344	8,389	3,919	7,563	11,280	12,350	14,800	16,130
1963	12,530	6,220	4,547	9,186	12,210	15,130	16,640	18,030
1964	12,867	7,107	5,232	9,887	12,590	16,060	18,690	19,930
1965	13,206	5,550	6,189	10,550	14,410	17,350	20,180	22,410
1967	18,210	7,770	11,960	16,410	20,100	20,430	28,470	28,120
1968	18,190	12,040	8,810	14,760	20,390	26,050	29,890	29,560
1969	19,430	12,750	10,520	17,150	23,110	27,770	32,650	37,350
1970	25,600	17,670	12,150	20,360	29,600	36,360	43,220	46,460
1971	24,660	22,180	15,890	23,100	29,550	37,520	44,950	44,270
1973	32,770	25,740	17,080	28,650	41,610	61,990	52,950	60,630
1974	37,980	22,460	19,630	34,120	52,510	63,030	65,840	81,020
1976	53,600	25,200	31,900	52,000	69,100	78,000	89,000	103,600
1977	58,400	28,200	34,900	57,200	73,900	97,200	101,600	120,100
1978	76,100	76,400	41,000	69,000	98,200	123,600	146,000	139,500
1979	76,600	31,300	42,700	73,500	100,900	122,100	170,200	151,600
1980	77,000	58,000	48,000	72,000	97,000	125,000	140,000	161,000
1981	80,000	50,000	49,000	79,000	106,000	125,000	144,000	161,000
1982	91,000	52,000	57,000	90,000	113,000	139,000	163,000	171,000
1983	94,000	48,000	59,000	94,000	115,000	138,000	177,000	173,000
1984	105,000	66,000	62,000	97,000	127,000	154,000	172,000	206,000
1985	107,000	52,000	66,000	100,000	132,000	183,000	196,000	253,000
1986	104,000	58,000	67,000	105,000	135,000	163,000	187,000	217,000
1987	111,000	70,000	71,000	107,000	136,000	167,000	218,000	221,000
1988	105,000	60,000	71,000	112,000	144,000	142,000	204,000	228,000
1989	107,000	77,000		106,000	144,000	191,000	187,000	213,000
1990	117,000	80,000		113,000	168,000	204,000	215,000	251,000
1991	101,000	75,000		119,000	157,000	193,000	190,000	197,000
1992	129,000	96,000		145,000	164,000	194,000	271,000	252,000
1993	113,000	87,000		125,000	187,000	178,000	183,000	235,000

注) 本文参照。1966, 72, 75年を除く。6人(以上)世帯の数値は1971年までは6人, それ以降は6人以上すべての世帯の基準額。

付表2 世帯人員別低消費世帯数(千世帯)

	住込み	1人	2人	3人	4~5人	6人以上	全世帯
1954		355	273	383	1,084	1,649	3,745
1955		423	272	342	1,090	1,683	3,810
1956		257	260	388	1,067	1,735	3,707
1957		530	299	411	762	1,566	3,568
1958		424	272	376	1,001	1,479	3,552
1959		468	301	369	1,080	1,325	3,544
1960		587	335	409	1,125	1,464	3,919
1961	1,157	188	282	376	956	1,284	4,244
1962	890	156	506	422	944	1,145	4,063
1963	665	207	513	315	937	863	3,500
1964	472	195	315	273	826	790	2,871
1965	274	259	286	245	674	714	2,452
1967	298	519	500	375	784	598	3,074
1968	662	232	307	262	785	489	2,738
1969	443	270	318	283	701	637	2,651
1970	610	272	297	328	1,101	902	3,509
1971	800	391	333	219	737	282	2,760
1973	914	381	448	494	1,828	600	4,665
1974	475	281	422	642	1,209	709	3,737
1976	409	528	670	594	916	484	3,602
1977	339	471	552	468	1,062	524	3,416
1978	1,208	568	556	847	2,645	663	6,487
1979	243	540	849	732	2,823	682	5,867
1980	431	558	573	441	1,502	1,032	4,538
1981	252	556	907	552	1,269	693	3,930
1982	529	705	734	624	1,731	599	4,921
1983	172	692	781	653	1,832	513	4,644
1984	609	824	770	854	2,182	792	6,031
1985	234	857	763	843	2,890	1,435	7,022
1986	231	861	932	999	2,625	1,202	6,851
1987	324	950	1,065	1,006	3,411	1,201	7,957
1988	352	933	1,187	1,148	1,686	1,059	6,365
1989	1,684		858	924	2,411	654	6,531
1990	1,810		1,045	1,472	2,948	1,020	8,294
1991	1,451		1,082	1,035	1,923	347	5,839
1992	2,251		1,738	1,089	2,843	827	8,748
1993	1,768		1,140	1,605	1,231	551	6,295

注) 1966, 72, 75年を除く。

付表3 世帯人員別被保護世帯数(千世帯)

	住込み	1人	2人	3人	4~5人	6人以上	全世帯
1954		79	70	75	129	96	449
1955		84	69	77	144	104	478
1956		84	67	65	137	100	453
1957		80	61	56	115	77	390
1958		70	64	59	114	77	385
1959		75	69	64	119	85	412
1960		86	64	61	123	92	427
1961	2	96	74	67	132	84	455
1962	3	82	81	73	141	91	471
1963	4	93	83	70	142	81	473
1964	2	84	85	64	109	52	397
1965	2	100	80	58	86	39	364
1967	2	109	95	58	85	29	380
1968	4	106	90	62	79	27	367
1969	1	133	96	61	71	23	385
1970	8	136	97	66	86	33	426
1971	11	141	97	49	60	13	371
1973	8	152	117	49	76	20	416
1974	12	141	99	54	61	18	386
1976	2	178	118	64	69	22	453
1977	4	195	103	62	72	17	453
1978	5	177	128	67	81	19	477
1979	9	168	119	60	67	12	435
1980	2	180	117	62	61	18	440
1981	1	203	115	66	69	14	468
1982	6	180	113	65	66	14	444
1983	2	193	101	61	73	15	445
1984	3	226	126	87	90	35	568
1985	2	203	113	75	67	14	474
1986	1	206	110	68	61	12	459
1987	1	198	129	69	77	14	487
1988	1	218	117	56	49	10	451
1989	218		97	47	46	10	418
1990	218		85	48	50	7	407
1991	228		99	52	22	3	404
1992	207		88	41	36	7	378
1993	227		97	33	32	3	391

注) 1966, 72, 75年を除く。

付表4 世帯人員別世帯総数(千世帯)

	住込み	1人	2人	3人	4~5人	6人以上	全世帯
1954	1,566		1,633	2,303	5,461	6,374	17,337
1955	2,040		1,772	2,493	5,929	6,729	18,963
1956	2,520		1,911	2,629	6,132	6,632	19,823
1957	3,140		1,983	2,689	6,372	6,520	20,704
1958	3,476		2,102	2,773	6,636	6,323	21,310
1959	3,435		2,215	2,890	6,966	6,220	21,726
1960	3,894		2,309	2,991	7,159	6,122	22,476
1961	2,562	1,747	2,597	3,339	7,524	5,740	23,509
1962	2,455	1,615	2,717	3,521	7,984	5,557	23,850
1963	3,056	1,815	2,824	3,658	8,335	5,314	25,002
1964	2,375	1,946	3,034	3,895	8,665	5,189	25,104
1965	2,550	2,076	3,208	4,076	9,100	4,929	25,940
1967	2,933	2,588	3,656	4,686	10,021	4,259	28,144
1968	2,970	2,720	3,816	4,803	10,217	4,168	28,694
1969	2,683	2,858	3,821	4,955	10,611	4,081	29,009
1970	2,514	3,028	4,318	5,180	10,951	3,897	29,888
1971	2,585	3,546	4,429	5,444	11,117	3,741	30,861
1973	2,562	3,849	4,838	5,726	11,823	3,517	32,314
1974	2,602	3,618	5,043	5,891	12,192	3,386	32,731
1976	2,505	4,481	5,353	6,081	12,437	3,418	34,275
1977	1,926	4,682	5,301	6,286	12,967	3,254	34,414
1978	1,778	4,437	5,590	6,202	13,150	3,309	34,466
1979	1,833	4,543	5,649	6,149	13,426	3,269	34,869
1980	1,643	4,759	5,983	6,274	13,412	3,268	35,338
1981	1,850	5,244	6,154	6,298	13,211	3,362	36,121
1982	1,960	4,850	6,358	6,378	13,421	3,281	36,248
1983	1,522	5,076	6,614	6,449	13,834	3,002	36,497
1984	1,896	5,347	6,809	6,575	13,735	2,976	37,338
1985	1,647	5,204	6,895	6,569	13,895	3,017	37,226
1986	1,442	5,385	7,120	6,809	13,575	3,214	37,544
1987	1,577	5,589	7,449	6,744	13,594	3,110	38,064
1988	1,593	5,998	7,943	7,089	13,522	2,883	39,028
1989	7,866		8,117	7,139	13,306	2,989	39,417
1990	8,446		8,542	7,334	13,062	2,889	40,273
1991	8,597		8,610	7,414	12,969	2,916	40,506
1992	8,974		9,072	7,595	12,693	2,875	41,210
1993	9,320		9,424	7,556	12,802	2,724	41,826

注) 1966, 72, 75年を除く。

付表5 1960年消費調整基準による世帯人員別
低消費世帯数(千世帯)

	住込み	1人	2人	3人	4~5人	6人以上	全世帯
1954	408		263	346	951	1,547	3,514
1955	474		265	364	1,016	1,612	3,731
1956	449		288	400	1,041	1,599	3,776
1957	580		294	402	1,035	1,498	3,809
1958	559		308	383	1,021	1,408	3,680
1959	516		303	394	1,041	1,341	3,594
1960	587		335	409	1,125	1,464	3,919
1961	287	188	370	425	1,142	1,246	3,658
1962	294	170	389	430	1,101	1,171	3,555
1963	445	203	385	411	1,077	1,101	3,622
1964	317	204	374	367	971	974	3,208
1965	356	248	395	371	1,048	1,030	3,447
1967	340	254	436	412	1,021	892	3,356
1968	290	184	360	316	785	723	2,659
1969	230	183	321	312	735	640	2,421
1970	265	201	371	333	892	596	2,658
1971	254	206	359	385	789	447	2,440
1973	398	235	422	385	832	507	2,779
1974	312	216	344	348	721	374	2,314
1976	270	141	385	318	687	309	2,110
1977	306	169	350	333	521	225	1,903
1978	222	190	392	334	548	146	1,832
1979	194	167	407	311	593	273	1,944
1980	92	118	312	252	404	236	1,413
1981	68	119	350	260	490	242	1,528
1982	200	137	391	286	569	280	1,864
1983	69	104	369	264	587	248	1,640
1984	164	137	403	297	619	290	1,910
1985	114	132	428	361	762	353	2,149
1986	117	143	325	283	667	320	1,856
1987	93	116	384	312	633	287	1,825
1988	82	112	432	381	704	292	2,005
1989	558		453	377	660	237	2,285
1990	740		452	351	558	188	2,289
1991	679		405	380	604	210	2,279
1992	1,024		464	491	778	273	3,030
1993	895		436	403	647	196	2,577

注) 1966, 72, 75年を除く。

注

- 1) 救貧法の先進国であった英国における貧困線の歴史、および現代的観点からのその考察については、Gillie (1996)、Persky (1997) を参照。
- 2) 貧困、生活水準にかんする最近の議論については、Sen (1985)、World Bank (1990)、Behrman and Srinivasan (1995) を参照。
- 3) 旧「生活保護法」は1946年に、戦後の膨大な生活困窮者の存在に鑑みてGHQの要請にもとづいて制定された。困窮者保護の「国家責任」と「無差別平等」を認めた画期的な法律であったが、「勤労の意思のない者」等を保護しないという欠格条項を設けるなど、慈恵的、救貧の性格を残していた。
- 4) 親族の扶養義務は民法第877条（「直系血族及び兄弟姉妹は、相互に扶養する義務がある」）に従う。これはわが国の家族主義の伝統にもとづく規定であり、この点個人主義が支配的な欧米と異なる。
- 5) 「適正化」にかんする一層の議論は、清水 (1995) 参照。
- 6) 『厚生行政基礎調査報告』は、厚生行政の科学的な運営に必要な事項を把握することを目的として1953年以降毎年作成された。1986年に他の3つの調査と合同し、現在は『国民生活基礎調査』と呼ばれている。全国の世帯および世帯員を対象とした大規模な標本調査であり、全国勢調査地区から無作為抽出により選定された地区内の全世帯をカバーする（ただし外国人世帯は除く）。抽出率や抽出方法、結果の推計方法などは40年間に改定されているが、大きな変更はない。標本の大きさ（世帯数）は、『厚生行政基礎調査報告』では100,000超、『国民生活基礎調査』では3年に1回の大調査時約250,000世帯、平常時約50,000世帯である。なお曾原が主として依拠した『国民生活実態調査報告』の標本数はこれより小さく、16,000-20,000であった。
- 7) 厚生省自身、同じ資料を使って低消費世帯の推計を行った（『厚生行政基礎調査報告』1959, 1965）。しかしそれは1953年から1965年のあいだに限られるうえ、世帯規模別ではない。推計方法が相違するので、その結果は本稿のものとはかなり異なる。
- 8) 『厚生行政基礎調査報告』、『国民生活基礎調査』とも消費支出の総額のみを示し、内訳は示さない。前者における同総額は、当該年度の調査日の前1か月の家計現金支出（飲食物費・外食費・住居費・光熱費・被服費・治療費・出産費・保健衛生費・教育費・修養娯楽費・交際費・交通運搬費・たばこ代・その他の雑費及び負担金（税金）・社会保険料等の合計額）である。後者は負担金（税金）及び社会保険料を含まない。この点のギャップ（家計調査から推測すると5%

内外）、および調査月が必ずしも一定でないことにも、資料上の問題として留意する必要がある。

- 9) 貧困基準は曾原推計の方がやや高いので、これは原資料の消費分布が所得分布にくらべて貧困層に偏りをもつことを意味する（曾原 1985: 184）。その詳細については、他の資料との照合等さらなる調査を要する。
- 10) 近年いわゆるホームレスが増加傾向にあるといわれるが、これはここで用いた厚生省の資料において把握されているとはいいがたい。

参考文献

- 江口英一 (1979) 『現代の低所得層』上, 中, 下, 未来社。
- 厚生省 (1995) 『保護の手引き』。
- (1960-93) 『社会福祉行政業務報告 (厚生省報告例)』。
- (1951) 『社会福祉統計年報 (厚生省報告例)』。
- (1953-85) 『厚生行政基礎調査報告』。
- (1986-93) 『国民生活基礎調査』。
- 小沼 正 (1980) 『貧困——その測定と生活保護——(第二版)』, 東京大学出版会。
- 清水浩一 (1995) 「生活保護における「適正実施」概念の再検討」『週刊社会保障』No. 1844。
- 総務庁統計局 (1994) 『消費者物価指数年報 平成6年』。
- (1991) 『平成2年基準消費者物価接続指数総覧』。
- 曾原利満 (1985) 「低所得世帯と生活保護」, 社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』, 東京大学出版会。
- 高山憲之 (1980) 『不平等の経済分析』, 東洋経済新報社。
- (1981) 「貧困計測の現段階」『経済研究』32(4)。
- 尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎 (1991) 『誰も書かなかった生活保護法——社会福祉の再生に向けて——』, 法律文化社。
- 南 亮進 (1981) 『日本の経済発展』, 東洋経済新報社。
- 溝口敏行・寺崎康博 (1995) 「家計の所得分布変動の経済・社会および産業構造的要因——日本の経験——」『経済研究』46(1)。
- 村上雅子 (1984) 『社会保障の経済学』, 東洋経済新報社。
- Atkinson, A. B. (1989) *Poverty and Social Security*, Harvester Wheatsheaf.
- Behrman, J. and T. N. Srinivasan (1995) "Poverty and Policy," in *Handbook of Development Economics* Vol. III B, Lipton, M. and M. Ravallion eds., Elsevier.
- Gillie, A. (1996) "The Origin of the Poverty

- Line," *Economic History Review* XLIX.
- Persky, J. (1997) "Retrospectives: Classical Family Values: Ending the Poor Laws as They Knew Them," *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1).
- Sen, A. K. (1976) "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement," *Econometrica*, 44 (2).
- (1985) *The Standard of Living*, Cambridge.
- World Bank (1990) *World Development Report*, Oxford.
- (わだ・ゆみこ 中小企業金融公庫職員)
(きむら・みつひこ 神戸大学大学院教授)

書評

藤田至孝・塩野谷祐一編

『企業内福祉と社会保障』

(東京大学出版会, 1997年)

丸尾直美

(1)人口の高齢化・少子化と低成長下の社会保障の改革, (2)経済の市場化・国際化, (3)選択の自由と生活の質重視の傾向などの流れの中で, 企業内福祉も再構築が必要になっている。(1)を反映して, 退職金制度の見直し, 公的年金の補完としての企業年金の役割の再評価, 子育て期の働く女性の支援などが行われる。(2)を反映して日本的経営の変容とともに日本独自の社宅制度, きめ細かな企業内従業員福利厚生制度の見直し, 企業年金積立金の運用の規制緩和などが行われつつある。(3)を反映して, 企業福祉のカフェテリア化, 確定拠出型年金の導入などが課題となっている。

このようなメガトレンドの中で, 企業福祉を具体的にどのような方向に再編成していくべきかに関しては企業にも従業員にも迷いがある。そのようなときに理論性と実践性を兼ね備えた本書が出版されたことをまず喜ぶ。従来の企業内福祉の本には実務的ハウツーものが多く, 理論的分析と実践性を兼ね備えたものは少なかったが, 制度が大きく変わるようなときには, 歴史的考察, 理論分析, 実証的裏付け, 理念, 実践的要請に応える改革案の提示が総合的に行われることが必要である。本書はその要請に答えている。

第1章で説明されているように, 日本の企業内福祉は, 法定福利, 法定外福利, 退職金・年金に分かれているが, 欧米と比べた場合の内容の特色は, 退職金の比重が高いこと, 法定外福利の中の住宅関連支出が大きいこと, 家族手当・住宅手当など欧米では社会保障で行っていることを代替している給付があること, 他方, 労働時間に関するFRINGE・ベネフィットを企業内福祉費の計算に入れていないことなどが特徴である。本書が最終章で示唆しているように, 企業内福祉の一つの課題は, 社会保障で行うことと, 企業で行う

ことをどのように分担し, 補完し, 総合するかである。また同じく本書の最終章で述べているように社会保障が主として重視する公平性と, 企業福祉が目指す効率性と生産性向上の要請をどのように組み合わせるかも課題である。

本書の第1章では企業福祉論の日本の第一人者であり, 編者の一人である藤田氏が, 企業内福祉の長年の研究成果を滲ませた総論として企業福祉の内容と日本の企業福祉の特徴, 企業福祉と社会保障の関係を総括しており, 問題の整理にきわめて有益である。第2章では社会保障の代行プラス α の機能を行っている厚生年金基金と健康保険組合の機能と特徴をモデル化して説明した後, その問題点と課題を述べている。厚生年金基金と健康保険組合の機能の類似性に注目して, これを理論モデル化した試みは, 企業福祉論の理論化の方向を示唆する上で有益である。厚生年金基金に関してはその実情の分析と問題点が第5章でも論じられている。著者たちが指摘するように, 社会保障を企業が代行するコントラクト・アウト方式には企業の経営努力と効率化のインセンティブを活かすというメリットがあるが, 先に述べたような潮流の中で問題と課題も多い。厚生年金基金の場合には, 一方で, 保守政権下のイギリスのようにコントラクト・アウトを進めて, 基礎年金以外の報酬比例部分の公的年金を事実上, 民営化する方向に向かう動きと, 他方で, 年金論に詳しい村上清氏が主張するように, 中途半端な厚生年金基金は廃止して適格年金に統合すべきという論がある。どちらの方向をとるべきかについての選択は難しい。本書の年金と健保を扱っている筆者たちはインセンティブを重視しているし, 企業年金を改善するために, 年金のポータブル化と給付保険機能を強化すべきと述べており, 規制緩和をも主張しているところを

みると、どちらかといえばコントラクト・アウトを推進する立場であろうと推察される。そうであるとする公的年金の報酬比例部分(二階部分)の民営化論支持の立場であろうか。この点での公的年金改革論との関係が必ずしも明確でない。年金制度は基幹部分を民営化しても、それほどインセンティブなどのメリットは大きくなく、むしろ保険勧誘競争などによる浪費があるし、クリーム・スキミングなど周知の問題がある。健康保険の場合にも民営化はアメリカの事例のように必ずしも効率的(費用節約的)でない。結局、公的制度を基礎としつつも、人口高齢化の進行にともなう公的福祉財政の制約で、社会保障給付部分の比率の低下することが避け難いとする、公的社会保障給付の一部分を代行・補完する企業福祉の役割が大きくなるが、公的福祉と企業福祉をどう調整するかの大問題を本書で一気に示せというのは無理な注文というべきであろう。もう一つ本書で論じてもらいたかったことは確定拠出型企業年金の導入論である。社会経済生産性本部は1996年8月の『持続可能な福祉政策の確立に向けて』の中で、「給付建て(確定給付方式)だけを認める現行の制度を改めて、掛け金立て(確定拠出方式)の企業年金(ESOP～従業員株式所有プラン～型年金など)の導入も認めるべきである」と確定拠出型企業年金の導入を提言した。1997年3月の政府の「規制緩和推進計画」(閣議決定)では「確定拠出型年金の位置づけを検討し、平成11(1999)年度末までに結論を得る」と述べている。政府の『年金白書』では「今後、導入する場合の税制などの具体的取扱を検討していくことが必要です」という。アメリカの確定拠出年金には401(k)、ESOP、利潤分配型の三つの形態があるが、401(k)は特に注目されている。この注目されている確定拠出年金を導入すれば、年金のポータブル化も可能であるし、年金積立金の収益率低下問題へも対処できる。もっともこの問題が浮上してきたのは比較的最近なので、この著書の執筆段階でこの問題を論ぜよと要求するのも無理な注文なのかもしれない。

本書で年金問題と並んで重視しているのは、育児休業など子育て期の働く女性への支援問題である。第8章では育児休業制度が育児の機会費用の軽減に有効であること、育児休業では企業に、高齢者介護休業では個人の負担が大きいこと、休業制度が離職防止に有効なことなどを実証的に示している。第11章では企業

内福祉として育児支援を行っている企業の実例などを挙げてその意義と問題点を指摘している。

経済の市場化と選択の自由の時代に対応した企業内福祉の改革論としては、企業内福祉のビジネス化を扱った第12章とカフェテリア・プランを紹介してその意義と限界を論じた第13章がある。経済を(1)市場部門、(2)政府部門、(3)インフォーマルな非市場・非政府部門と分ければ、従来の法定外企業福祉は企業が行っているが、(3)の部門に属する。確定拠出型企業年金をはじめ、本書の第12章で挙げているようなビジネス化の動きは、(3)の部門の企業内福祉を市場部門にコントラクト・アウトする動きとして注目される。

本書の第12章では欧米諸国における企業内福祉の動向を紹介した後に、企業内福祉の課題と方向を示唆している。今後の方向としては、公的社会保障の給付率の低下が予想されるので、社会保障を補完する企業年金と補足的団体医療へのニーズが高まる可能性が高いこと、女性や高齢者の働きやすい職場環境の整備が企業内福祉の課題となる可能性があること、退職金・企業年金の運用への労働者参加と情報公開が求められること、教育訓練もかなり重要な政策課題になることなどが指摘されている。

企業内福祉の日本の独自のものがどうなるかに関しても本書はいくつかの示唆をしている。退職金に関しては年金化、住宅政策に関しては住宅手当の社会保障化、社宅に関しては社宅を廃止するとまではいわないが、家賃が市場価値に比べて非常に安く提供されていることなど公正の点からも問題が多いので、経済合理性を兼ね備えた制度にしていくべきであると示唆している。

日本経済とそれを支える日本的経営は、日本経済が繁栄を誇った1980年代にはその長所が注目され、日本的経営の非市場的人間的面が経済的成功の要因の一つとして説明されたが、日本経済と日本企業の経済的停滞が長引くにつれて、日本的経営の長所を論ずる論は影を潜めた。日本的経営の構成要素である日本の企業内福祉に関してもその非合理的面が再び批判され、市場化、合理化、欧米化の方向への改革論が支配的になったが、日本的経営の長所に関する議論が全て誤りであったわけではない。日本的経営と日本的労使関係には市場原理にも公的計画原理にもない社会的要因があり、それが日本的X効率として働いていたことも

否定できない。社会経済生産性本部の福祉政策委員会と、労働委託の三菱総研の企業福祉に関する計量的分析結果では、資本規模が大きく、生産性が高く、賃金が高く、労働組合があり、いろいろな形での経営参加が行われている会社では企業内法定外福祉も発達していることを示している。企業内福祉は結果なのか、それとも原因の一つになっているのか判定が困難であるが、企業内福祉が日本の参加型協力型の労使関係を形成し、ひいては日本的経営の生産性を支える要因の一つであれば、日本的企業内福祉のうち存続すべきもの

もあるということになる。いずれにしても公的福祉対企業内福祉、市場的効率性対人間的要因に依存するX効率、効率性対公正性。こうした対立的要因をうまく組み合わせることが、企業内福祉と社会保障の最適な組み合わせをするための課題である。本書は、そうした組み合わせの必要性とその最適な組み合わせの政策の方向を考えさせる上で、示唆に富む有益な研究であるといえよう。

(まるお・なおみ 慶応義塾大学教授)

古郡鞆子著

『非正規労働の経済分析』

(東洋経済新報社, 1997年)

篠塚英子

本書はタイトルが示すように、現下で進行している正規労働以外の雇用形態に着目した労働経済学者による実証分析である。時宜にかなったテーマといえよう。正確に調べたわけではないが、「非正規労働」をタイトルに掲げた書物としては、日本で初めてのものかもしれない。以下、評者の感想を記す。

I 本書の構成

本書は、「市場(社会)」「職場」「家庭」と3つの局面に分けた3部構成からなる。第I部は「雇用と市場」として5つの章をもつ(1章 非正規労働の労働市場, 2章 非正規労働とサービス経済, 3章 女性の就業構造, 4章 若年の就業構造, 5章 失業構造の変化)。続く第II部は「社会と職場」で5つの章からなる(6章 賃金と賃金構造, 7章 労働時間, 8章 組織化と法, 9章 税と税制, 10章 社会保障)。最後の第III部は「家計と労働」で、主として女性に焦点を当てた5つの章からなっている(11章 生活時間, 12章 家庭と家族, 13章 ライフサイクルと就業, 14章 家計のサービス需要, 15章 生活と余暇)。

全体で15章からなる本書は一般の読者を前提として書かれているようである。数式や経済学の専門知識の持ち合わせがなくとも十分理解できるように工夫が

なされている。著者自身の専門的な研究成果は時により、各章末ごとに補論として充実させている。

全体を通して読んだ私の感想は、補論として扱っている部分を本論に組み込み、本格的な専門書として厚みをもたせても十分一般書としての価値を保てたのではないかと思う。また3部構成にしたことは、非正規労働の抱える問題を、幅広く全体的にわからせるという利点をもつものの、他方、最大の問題点がどこにあるのかという焦点を薄めてしまったのではないかという危惧がなきにしもあらずで、評価の分かれるところである。以下、もう少し踏み込んで見ていこう。

II 非正規労働の定義

最初に本書における「非正規労働」の定義について見よう。著者はこの点にはあまり拘泥しない。サラリと正規労働の以外の者として、深入りを避けている。「非正規労働とは正規労働者以外の者で、雇用契約期間に定めがあったり、労働時間が正規労働に比べ概して短い就業形態をとるものである。パートタイマー、契約社員、派遣社員などがこれにあたる」(1頁)。「非正規性ゆえに、また、分類の難しさも手伝って非正規性労働者全体を測った公式統計はない」(3頁)。このことがこのテーマの分析を一層困難にすると同時に、

否定できない。社会経済生産性本部の福祉政策委員会と、労働委託の三菱総研の企業福祉に関する計量的分析結果では、資本規模が大きく、生産性が高く、賃金が高く、労働組合があり、いろいろな形での経営参加が行われている会社では企業内法定外福祉も発達していることを示している。企業内福祉は結果なのか、それとも原因の一つになっているのか判定が困難であるが、企業内福祉が日本の参加型協力型の労使関係を形成し、ひいては日本的経営の生産性を支える要因の一つであれば、日本的企業内福祉のうち存続すべきもの

もあるということになる。いずれにしても公的福祉対企業内福祉、市場的効率性対人間的要因に依存するX効率、効率性対公正性。こうした対立的要因をうまく組み合わせることが、企業内福祉と社会保障の最適な組み合わせをするための課題である。本書は、そうした組み合わせの必要性とその最適な組み合わせの政策の方向を考えさせる上で、示唆に富む有益な研究であるといえよう。

(まるお・なおみ 慶応義塾大学教授)

古郡鞆子著

『非正規労働の経済分析』

(東洋経済新報社, 1997年)

篠塚英子

本書はタイトルが示すように、現下で進行している正規労働以外の雇用形態に着目した労働経済学者による実証分析である。時宜にかなったテーマといえよう。正確に調べたわけではないが、「非正規労働」をタイトルに掲げた書物としては、日本で初めてのものかもしれない。以下、評者の感想を記す。

I 本書の構成

本書は、「市場(社会)」「職場」「家庭」と3つの局面に分けた3部構成からなる。第I部は「雇用と市場」として5つの章をもつ(1章 非正規労働の労働市場, 2章 非正規労働とサービス経済, 3章 女性の就業構造, 4章 若年の就業構造, 5章 失業構造の変化)。続く第II部は「社会と職場」で5つの章からなる(6章 賃金と賃金構造, 7章 労働時間, 8章 組織化と法, 9章 税と税制, 10章 社会保障)。最後の第III部は「家計と労働」で、主として女性に焦点を当てた5つの章からなっている(11章 生活時間, 12章 家庭と家族, 13章 ライフサイクルと就業, 14章 家計のサービス需要, 15章 生活と余暇)。

全体で15章からなる本書は一般の読者を前提として書かれているようである。数式や経済学の専門知識の持ち合わせがなくとも十分理解できるように工夫が

なされている。著者自身の専門的な研究成果は時により、各章末ごとに補論として充実させている。

全体を通して読んだ私の感想は、補論として扱っている部分を本論に組み込み、本格的な専門書として厚みをもたせても十分一般書としての価値を保てたのではないかと思う。また3部構成にしたことは、非正規労働の抱える問題を、幅広く全体的にわからせるという利点をもつものの、他方、最大の問題点がどこにあるのかという焦点を薄めてしまったのではないかという危惧がなきにしもあらずで、評価の分かれるところである。以下、もう少し踏み込んで見ていこう。

II 非正規労働の定義

最初に本書における「非正規労働」の定義について見よう。著者はこの点にはあまり拘泥しない。サラリと正規労働の以外の者として、深入りを避けている。「非正規労働とは正規労働者以外の者で、雇用契約期間に定めがあったり、労働時間が正規労働に比べ概して短い就業形態をとるものである。パートタイマー、契約社員、派遣社員などがこれにあたる」(1頁)。「非正規性ゆえに、また、分類の難しさも手伝って非正規性労働者全体を測った公式統計はない」(3頁)。このことがこのテーマの分析を一層困難にすると同時に、

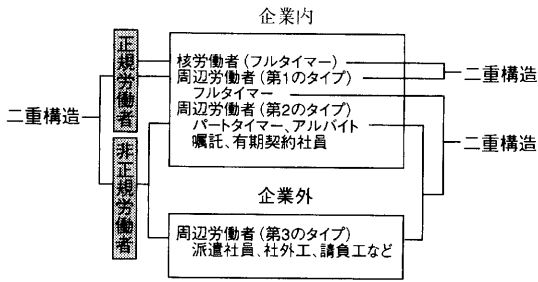


図1 労働市場の多重構造

他方、議論を招くところでもある。だからこそ、本書の冒頭で定義の問題はサラリと解説する程度に止めたのであろう。

私の一番の不満は、この定義を扱っている冒頭の第1章の部分が物足りないということに尽きる。このテーマこそもっとも紙数を増やして書き込んでほしかった。だが、こう書いたからといって、本書でその部分が欠落しているというわけではない。注を読めば、アメリカでも定義が定まっていないことや、日本における二重労働市場論などについても丁寧に解説はされている。しかし私が期待するのは、「非正規労働」論が過去においてどう論じられてきたのか、この研究と本書が本質的にどこが違うのか、歴史的な議論にたいして筆者がどのように評価をした上で新たに本書に取り組んだのか、などである。これら基本的な研究者の姿勢は、注で触れるべきことではなく本論で展開すべきことのように思われる。こうした指摘も、前述した、本書のねらいが一般書か専門書かという出版上の性格とも関係しているであろう。

さて本題に入ろう。前述のように定義された非正規労働の範囲を、本書では2つのタイプに分けて図示している(図1)。企業内にいる周辺労働である第2のタイプ(パート、アルバイト、嘱託、有期契約社員)と、企業外にいる第3のタイプ(派遣労働、社外工、請負工など)の2つである。私が図1に即して、非正規労働の実数と労働力人口に占める割合を1990年と1996年について作り直して掲げたのが、表1である。統計で把握できるものに限っても、現在、非正規労働比率は男女計で17%、女性になると30%にもなる(3人に1人)。筆者が非正規労働とは女性の問題であるとして、I、II部で集中的に取り上げている背景がここにある。

この図1の説明はもっと深く分析や考察を重ねる必

表1 日本の非正規労働者と非正規労働比率

(万人, %)

	1990年		1996年	
	男女計	女	男女計	女
パート	501	475	631	597
アルバイト	202	102	304	151
嘱託・その他	169	61	204	85
小計 (A)	872	638	1139	833
労働力人口 (B)	6180	2482	6635	2810
A/B (%)	14.1	25.7	17.2	29.6

出所)「労働力特別調査」平成2年, 9年, 各年2月。

注) 労働力人口は各年2月の就業者と完全失業者の和。

要があると思われる。というのは古郡氏は図1を掲げて、正規労働と非正規労働の関係は、労働市場における二重構造であると把握した。労働市場を第1次労働市場と第2次労働市場に分ける二重構造の分析方法はアメリカではDoeringer and Piore (1971)、日本では氏原・高梨(1971)などでつとに知られている。これらの二重労働市場論と、現在の正規労働と非正規労働の関係を二重労働市場論で説明するのは一体どこが違うであろう。古郡氏は、旧来の二重構造論では、労働条件などが優れている第1次労働市場から、不安定な第2次労働市場へ、「自ら進んで雇われることを選択する者がいるとは考えられなかった」ことに注目する。それに対して、現在の非正規労働では「解雇されたものや自由に働きたい者など働く理由がさまざまな労働者群が存在する」(9頁)のが特色である。この説明によると、現在の非正規労働では、(1)自発的に第2次労働市場を選択するものがあるが、(2)第1次労働市場に参入する自由は非常に少ない、ということになる。つまり、依然として第2次労働市場から第1次労働市場への上流流入への自由は閉ざされており、参入が一方向であるという意味で、旧来の二重構造論から抜け出していない。しかも自ら進んで第2次労働市場を選択するという人々の存在を説明しきれていない。古郡氏が二重構造論をもちいて今日の非正規労働を論じようとしているのであれば、この点をもっと整理して展開する必要があるように思われる。

視点を変えてアメリカを例に見よう。ニュー・エコノミー論で沸くアメリカでも、この非正規労働はcontingent workerとして関心を集めている。Polivka (1996)は、非正規労働の定義を「継続した雇用契約のない労働者」としたうえで、1995年のCPS Sup-

plement Data を用いて3つの非正規労働の推計値を作成した。推計1は、1年未満の就労による賃金労働者(自己都合を含まず)、推計2は、推計1に1年未満の自営業と派遣雇用労働者を加算したもの、推計3は推計2のうち、派遣雇用労働の1年未満の条件を外したものだ。こうした結果、たしかに非正規労働は“良質でない”職業で多くが占められるが、この中に1割は教師という良質の専門的職業も含んでいることを明らかにした。こうした分析により、旧来の二重構造論とは一線を画する新たな現象が発生していることを示してくれる。すなわちこれまでは、非正規労働という働き方が可能になったから就業できたという、自発的な供給側の側面が軽視されがちであった。すべての労働者が悪質な労働条件を一方向的に押し付けられるという面が強調され過ぎていた。こうした多様な就業の実態がバランスよく実証的に把握された上で、どのグループに深刻な雇用不安があるのかを明らかにし、その上で労働政策上の視点が必要になってくる。

III 労働政策の原点

日本ではこれまで正規労働以外の研究が皆無であったかといえばそれは間違いである。古くから、ドイツ社会政策の影響を強く受けていた日本の研究者たちは、明治も後半に入ると、社会政策研究の小サークルを1896(明治29)年に結成させ、翌年には「社会政策学会」を誕生させている。当時、まだ経済の後進国であったドイツ、日本では激しい社会問題が続出し、それに対処すべく、社会政策の理論と、その実践、施策が求められた。その根底には人々の労働と生活にかかわる諸問題を解決するという社会的良心があり、それに基づいた幅広い領域を研究対象としていた。こうした幅広く労働と生活にかかわる諸問題と取り組んでいた社会政策が大きな飛躍を遂げるのは、1930年代以降の大河内一男の社会政策論によってである。大河内によれば、「わが国でそれまでみられた社会政策論は「道義論」もしくは「政治論」と呼ぶべきものであって、それでは社会政策論の本質究明にはなっていない。必要なのは、社会政策の「経済理論」を打ち立てることにある」(玉井・大森 1997: p.5)。

こうした立場にたって戦前の経済論争は構造派・労働派に分かれた激しい論争が展開された。大河内は構造派に近く、日本資本主義の非近代性に着目し、賃金労働の近代化を妨げている要因を分析することの重要

性を説いた。その結果、当初、社会政策が抱えていた生活政策研究の方は研究対象外になり、労働政策が前面に押し出された。そこでは臨時・日雇い・下請け・出稼ぎの問題、職工と職員の身分の問題など、正社員との遅れや歪みなどの労働政策が重要な研究の対象となった。これこそ正に非正規労働の問題である。しかし戦後になると経済学では新古典派経済学が勢力をもち、アメリカの圧倒的な経済的反映を背景に学問領域も新たな展開を迎えた。アメリカを主流にして台頭した応用経済学である労働経済学がそれである。計量経済学の助けと、コンピュータの進歩のお蔭もあり社会政策とは袂を別った労働経済学は、新たな労働政策への精力的な実証研究が蓄積され現在に至っている。

こうした流れから読み取れるのは、本書のテーマである非正規労働は古くて新しい今日的な課題であるということだ。そのことは現下で進行しつつある労働法変革が如実に示している。

IV 労基法改正の意味

時まさに、1998年2月12日に閣議決定がされた後、2月国会に労働基準法(労基法と略す)の改正法案が提出された。労基法が施行されたのは1947年であるから戦後50年を迎える大改定である。その背景は何か。戦後50年続いた日本の雇用慣行が大きく変容した結果、この期間を支えていた労基法も変わらざるを得なくなった。その背景に非正規労働が全面に躍り出たこともあげられる。裁量労働制の拡大、変形労働時間の要件緩和、短時間契約の期間延長などの法律改正に関しては労働側の賛成は得られていない。そこで国会成立の可能性も未知数である(98年2月28日時点)。中央労働基準審議会会長として改正法案をまとめた花見忠は、改正案は労働者保護を悪化させるものだという反対論者に対して次のように反論する。「……改正案は労働者保護のための現行基準を緩めるものだという批判が目立っている。その多くは、雇用不安定職場の労働者はすべて低賃金、長時間労働で無理やり働かされているという非現実的前提にたった素朴な正義感に基づいて、自主的、自律的、創造的、かつ多様な労働のあり方に対応する制度を受け入れることに拒否反応を示している」(日本経済新聞 1998年2月24日付朝刊、経済教室)。

たしかに、これまでの画一的、定型的な働き方によって、多様で弾力的な働き方が出現している。それ

なのに、研究や分析が後手になっているため人々の理解も得難い。その結果、新たな制度や法律改正の受け入れを拒否している労働者や研究者も少なくないであろう。現実の労働実態は統計や法律よりはるかに先行している。新たな働き方への保護政策は一刻の猶予もない。それなのに労働法改正は行き悩んでいる。こうした視点で本書を眺めると非正規労働の経済分析に初挑戦した意義がいかに大きいかが納得されよう。分析に耐え得る統計データが整備され、新たな研究の展開が再び古郡氏の手になることを期待して止まない。

文 献

- 玉井金吾・大森真紀編(1997)『社会政策を学ぶ人のために』, 世界思想社。
氏原正治郎・高梨昌(1971)『日本労働市場分析』, 東京大学出版会。
Polivka, A. E. (1996) "A Profile of Contingent Workers," *Monthly Labor Review*, Oct.
Doeringer, P. and Piore, M. (1997), *Internal Labor Market Manpower Analysis*, Lexington Mass., D. C. Heath.
(しのつか・えいこ 日本銀行政策委員会審議委員)

平成10年度社会保障関係プロジェクトについて

1. 産業としての社会保障に関する研究(平成8年度より継続)

(研究目的)

わが国は少子化、高齢化が急速に進行し、21世紀初頭の人口減少型社会においては、社会保障をとりまく社会経済システムも大きく変化することが予想される。社会保障を安定的に機能させるためには、社会保障の各種給付と、これに連動する関連サービス産業が、こうした社会経済システムの変化に対応していく必要がある。一方、社会保障の国民経済上の規模も拡大し、その動向が経済に与える影響も無視できない。

医療・福祉および関連産業は、市場の失敗の可能性から政府による公的介入が理論づけられているが、近年、規制緩和の観点から、公的介入を最小限に限定すべきとの主張もみられる。また、医療関連サービス、シルバーサービスのように、積極的に民間事業者を育成する施策がとられている領域もある。新介護システム導入の論議においては、これらの産業の分野に、雇用創出等を通じて経済活性化の効果を期待する主張も登場している。

本研究は、社会保障制度および給付・サービスが直接産業を成立させている医療・福祉および関連産業(病院、医薬品、福祉施設、医療関連サービス、シルバーサービス等)について、これを公的コントロール下にある産業と捉え、財・サービス市場におけるこれらの産業の特徴を明らかにしようとするものである。

このため、1. 産業組織論から、(1)医療・福祉および関連産業の集中度、参入障壁の状況、(2)医療・福祉および関連産業における企業の行動、企業形態、(3)市場成果について、技術革新、研究開発、生産効率、配分効率、価格といった点から分析を行い、2. 産業連関論およびマクロ経済分析からは、医療・福祉および関連産業が他の産業や地域、雇用、マクロ経済に与える影響を分析し、3. 社会保障における公私ミッ

ス論から、公私の役割分担と規制・規制緩和の経済効果などを検討する。

(研究項目)

1. 産業組織論からみた医療・福祉および関連産業
 - (1) 医療・福祉および関連産業の市場構造——集中度、差別化、参入障壁
 - (2) 医療・福祉および関連産業の市場行動——企業行動、公的供給主体や民間供給主体(医療法人、社会福祉法人等)の経営形態、ベンチャービジネス、企業戦略
 - (3) 医療・福祉および関連産業の市場成果——技術革新、研究開発、生産性、利潤率、価格
2. 産業連関論およびマクロ経済分析からみた医療・福祉および関連産業
 - (1) 医療・福祉および関連産業が他部門に与える波及効果
 - (2) 医療・福祉および関連産業が地域に与える波及効果
 - (3) 医療・福祉および関連産業の成果と雇用およびマクロ経済に与える影響
3. 社会保障における公私ミックス論
 - (1) 公的部門および民間部門の役割分担の理論
 - (2) 公的供給主体の民営化の可能性
 - (3) 規制および規制緩和の経済効果
 - (4) 公的介護保険を導入した場合の介護サービス関連産業
 - (5) 準市場メカニズム(MTMマーケットタイプメカニズム)の導入可能性

(研究会の構成員)

- 主査 南部 鶴彦(学習院大学教授)
- 幹事 角田 由佳(国立社会保障・人口問題研究所総合企画部研究員)
- 磯崎 修夫(国立社会保障・人口問題研究所総合企画部客員研究員)

委員 大森 正博(城西大学専任講師)
 小島 晴洋(川崎医療福祉大学助教授)
 駒村 康平(駿河台大学助教授)
 坂田 周一(立教大学教授)
 白石 忠志(東京大学助教授)
 栃本一三郎(上智大学助教授)
 中北 徹(東洋大学教授)
 中島 隆信(慶応義塾大学助教授)
 西村万里子(明治学院大学助教授)
 御船 洋(中央大学教授)
 宮内 忍(センチュリー監査法人代表幹事)
 山内 直人(大阪大学助教授)
 山本 哲三(早稲田大学教授)

(研究計画)

研究成果は出版物として公表する。

2. 社会保障の費用負担と世代間の公平性に関する研究(平成8年度より継続)

(研究目的)

人口高齢化と少子化の進展とともに、わが国では社会保障費をはじめ、高齢化に関連する財政支出や企業のコストが急増し、国民が負担する税や社会保障負担は増加の一途にある。高齢社会における給付と負担のあり方をめぐっては、近年、高齢者と若年者の「世代間の公平」の問題が税制改革や医療や年金制度の改革における議論の中で大きく取り上げられているが、いまだその論議は決着していない。

急増する社会保障費用と世代間バランスをめぐる議論を再検討し、財政選択による負担への影響や貯蓄率、労働市場などに及ぼす経済効果を見極め、社会保障制度における給付と負担のあり方を展望することは、急務を要する研究課題である。

そこで、本研究では、社会保障の規模と構造、社会保障の給付と負担について、国民経済のおよび世代をまたがる長期的視野において検討し、社会保障の費用負担の増大とその負担の世代間のバランスについて、効率と公平という2つの視点から総合的に接近し、問題を明らかにする。その際、社会保障費用と世代間バランスについては、社会保障制度を主導すべき価値理

念的基礎の確立をめざして、最近の社会保障をめぐる世代間会計や正義概念等の理念概念の整理を行う。その上で、研究項目2に掲げる「世代間の公平」についてさまざまな視点からの分析・考察を行い、効率と公平の総合的な確保による社会保障の長期的な安定をさぐることにする。

(研究項目)

1. 「世代間の公平」の理論的整理
 - (1) 社会保障の給付と負担のあり方
 - (2) 租税負担と保険料負担
 - (3) 経済成長と世代間移転
 - (4) 「公平」の概念の理論的検討
2. 「世代間の公平」に関する多面的な検討
 - (1) 産業構造の変化と社会保障制度の規模と構造
 - (2) 世代間不公平と経済成長の成果配分
 - (3) 世代間移転の種類(公的・私的, フロー・ストック, 遺産, 教育)
 - (4) 社会保障の費用負担と貯蓄率や労働インセンティブ等の関係
 - (5) 高齢者や女性の社会進出の増加による負担の変化と世代間の公平
3. 今後の政策的な公平性

(研究会の構成員)

主査 貝塚 啓明(中央大学教授)
 幹事 後藤 玲子(国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第2室長)
 丸山 桂(国立社会保障・人口問題研究所社会保障基礎理論研究部研究員)
 委員 麻生 良文(日本大学助教授)
 井堀 利宏(東京大学教授)
 川本 隆史(東北大学教授)
 高木 安雄(仙台白百合女子大学教授)
 高山 憲之(一橋大学教授)
 橘木 俊詔(京都大学教授)
 日高 政浩(大阪学院大学助教授)
 深谷 昌弘(慶応義塾大学教授)
 宮本みち子(千葉大学教授)
 白波瀬佐和子(国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部第2室長)

金子 能宏 (国立社会保障・人口問題研究所
社会保障応用分析研究部第3
室長)

(研究計画)

研究成果は出版物として公表する。

3. 国民生活基礎調査を用いた社会保障の機能評価 に関する研究 (平成8年度より継続)

(研究目的)

社会保障における様々な給付・負担は直接・間接的に世帯に大きな影響をあたえている。一方、世帯はきわめて多様化し、特に、高齢者世帯は収入・支出、資産、健康状況からみても幅広く散布しており、高齢者の生活状況はきわめて多様性に富んでいることが窺える。社会保障給付・負担の影響は世帯の形態によっても大きく異なり、社会保障施策もこのような世帯の多様性に的確に対応したものでなければならない。こうした観点から現行社会保障の果たしている機能を個票レベルで評価する作業は、急速に進行する人口高齢化の中で21世紀に適合した総合的な社会保障体系を築き上げる際に必須のものと考えられる。

これまでの社会保障給付・負担に関する研究は、個人への給付・負担としての視点から研究の深化が図られつつあるが、世帯全体、世帯の構成員に与える影響については十分な分析がなされているとはいえない。そこで、本研究では、社会保障給付・負担が世帯によってどのような影響をもたらすか、世帯構成員の行動を含めて分析することを主眼にする。特に年金改革や医療保険改革が高齢者世帯に与える影響や、今後増大する社会保障負担が高齢者をもつ世帯に与える影響を予測するための実証的基礎研究として本研究は位置づけられる。具体的には、厚生省で実施する国民生活基礎調査を利用し、世帯構成・所得・資産・就業状況・健康状態などの世帯及び個人に関する詳細な属性情報を用いてその類型による効果・差異を踏まえた社会保障機能の分析を行う。また、所得保障に関しては、高齢者各層における所得構造・再分配状況、就業行動への影響等の実証分析、保健・医療・福祉サービスに関しては、介護等増大する需要の構造のあり方に着目した実証分析を行う。

(研究項目)

1. 世帯の属性、特に所得、資産、健康等、世帯の多様化の把握
2. 世帯の社会保障給付、負担の把握
3. 所得保障の果たす機能
 - (1) 種々の階層間の所得移転を中心とした分析
 - (2) 高齢者の就業行動と所得保障
4. 保健・医療・福祉サービス需要の構造分析
 - (1) 高齢者の健康度と受診行動
 - (2) 介護需要の諸問題

(研究会の構成員)

- 主査 地主 重美 (駿河台大学教授)
- 幹事 金子 能宏 (国立社会保障・人口問題研究所
社会保障応用分析研究部第3
室長)
- 山田 篤裕 (国立社会保障・人口問題研究所
社会保障応用分析研究部研究員)
- 委員 麻生 良文 (日本大学助教授)
- 岩本 康志 (京都大学助教授)
- 木村 陽子 (奈良女子大学助教授)
- 駒村 康平 (駿河台大学助教授)
- 寺崎 康博 (東京理科大学教授)
- 藤井 良治 (千葉大学教授)
- 舟岡 史雄 (信州大学教授)
- 堀 勝洋 (上智大学教授)
- 牧 厚志 (慶応義塾大学教授)
- 松田 芳郎 (一橋大学教授)
- 山内孝一郎 (厚生省大臣官房政策課課長補佐)
- 加藤 秀夫 (厚生省大臣官房統計情報部国民生活基礎調査室長)
- 廣瀬 滋樹 (厚生省大臣官房統計情報部管理企画課課長補佐)
- 府川 哲夫 (国立社会保障・人口問題研究所
社会保障応用分析部長)
- 勝又 幸子 (国立社会保障・人口問題研究所
総合企画部第3室長)

(研究計画)

研究成果は出版物として公表する。

4. 社会保障の社会経済への効果分析モデル開発研究事業（新規）

（研究目的）

社会保障の給付及び負担が増大していく中で、社会保障改革の議論を進めていくために個別制度の改革の是非を論じるだけでなく、社会保障の制度全体が社会・経済にどのような効果を与えるかを検証することが必要である。このために、年金、医療、介護および子育て支援策などの社会保障制度個々のモデルとマクロ経済モデルを合わせた計量モデルを構築し、社会保障の効果を総合的に評価する手段と方法を確立する研究事業を行う。

国立社会保障・人口問題研究所は社会保障費の推計作業を行ってきたことから、社会保障費の数量データについて豊富な蓄積があるほか、各種の研究プロジェクトを通じて社会保障の各分野における学際的な研究実績がある。したがって、モデル開発にあたっては、後述のようなモデルの構成要素ごとに研究班を設けて順次作業を進め、マクロ経済担当の研究班が全体をとりまとめ総合的なモデルを構築する。

事業計画は平成10年から12年の3年計画とし、平成10年度に、基礎的なマクロモデルの構築と社会保障が家計・企業の経済行動に及ぼす効果を分析するマイクロモデルの検討を行い、平成11年度に企業規模間格差など従来の推計では十分取り上げられなかった問題を考察できる年金・医療・介護の財政収支の推計とマクロモデルの改良を進め、平成12年度に、マイクロモデル、年金・医療・介護の財政収支及び経済モデル

を統合して、社会保障の効果を総合的に評価するモデル開発を行う。

これによって、社会保障が社会経済的に及ぼす効果と、その給付と負担の世代間及び世代内の分配への効果を立体的に把握して、分配の公平を満たしながら、社会経済の活力を高めていくような新たな社会保障の構築に向けた研究事業が可能になる。

（研究項目）

1. ILO 社会保障費と OECD 社会支出統計の整合性を図りつつ、経済と社会保障を中心としたマクロモデルを作成する。社会保障は医療、年金、介護、福祉、雇用の分野とするが、社会保障と代替的な機能を有する民間サービスについても視野に入れる。
2. 医療、年金、介護の財政支出の将来推計を行うモデルを開発する。モデル開発にあたっては、企業規模間格差や男女間格差など従来の財政支出計算では考慮されなかったが、これらの社会保障政策の立案にとって重要な問題点を考慮した推計を行う。
3. 社会保障が家計、企業の社会経済行動にどのような影響をあたえるかをマイクロのレベルで分析するために必要な基礎的データの整備とマイクロモデルの開発を行う。
4. 1. 2. 3. のモデルの統合によって、医療、年金、介護の将来推計及びマクロ経済活動とを整合的にリンクさせた総合モデルによる社会保障に関するシミュレーション分析の環境を整える。

編集後記

利用者の選択を尊重する保育所制度への改革等を内容とする児童福祉法の改正が4月1日から施行されました。高齢化の進行に伴い、年金、医療、介護などの社会保障制度が高齢世代への移転という性格を強める中で、21世紀を担う人的資本である子供達の養育支援施策の必要性、重要性はそれ以上に高まっているとも考えられます。今回の改革は50年間基本的な枠組みに変更のなかった児童福祉制度改革の第一歩となるものですが、良質な保育サービスの弾力的、効率的な提供、養育費負担の軽減など子育て支援施策の拡充に向けたさらなる議論の活性化が期待されます。

なお、本号より編集幹事として角田が育児休業を終え復帰するとともに、「海外社会保障情報」の担当となった白波瀬にかわり新たに泉田が加わりました。よろしく願い申し上げます。

(福田)

編集委員長

塩野谷祐一 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

井堀利宏 (東京大学教授)

岩村正彦 (東京大学教授)

岩本康志 (京都大学助教授)

漆博雄 (上智大学教授)

遠藤久夫 (学習院大学教授)

貝塚啓明 (中央大学教授)

城戸喜子 (慶応義塾大学教授)

小林良二 (東京都立大学教授)

佐野陽子 (東京国際大学教授)

高木安雄 (仙台白百合女子大学教授)

平岡公一 (お茶の水女子大学助教授)

宮澤健一 (社会保障制度審議会会長)

阿藤誠 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

府川哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

姫野孝雄 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

福田素生 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第1室長)

金子能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部第3室長)

角田由佳 (同研究所・総合企画部研究員)

丸山桂 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

泉田信行 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

季刊

社会保障研究 Vol. 34, No. 1, Summer 1998 (通巻140号)

平成10年6月25日 発行

編集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関1丁目2番3号

中央合同庁舎第5号館別館8階

電話 (03) 3595-2984

制作 (株)UTP制作センター