

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、健やかに子供を生ま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中で、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)