

児童福祉法制改革の方向と課題（要約）

平成3年2月1日
全国社会福祉協議会
・児童福祉法制研究会

序論

1. 国連の「児童の権利条約」の採択とわが国の児童福祉関係法の整備の必要性

1959（昭和34）年，国連は，児童権利宣言を採択し，児童の人権保障とその包括的，具体的な権利の内実化を提起した。そして，この後30年の歳月をへ，1989（平成元）年，児童の権利条約を採択し，格調高き前文と，より一層内実化された権利内容を明示し，明日の社会を担う児童と，家族の生活の積極的保障を国連加盟国の急務な問題として認識し，この実現を求めたのである。この条約の批准に対応して，わが国も児童の権利保障とあわせて，児童をとりまく家族の権利保障に即応した，また今日の新たな社会変化に対応した，総合的な児童福祉にかかわる法体系とその実現のための行財政体制の確立にもとづいた児童福祉関係法の整備が求められている。

2. 戦後の児童福祉法制定と，その後の社会変化に対応した法改正と今日の新たな対応の必要性

第2次大戦後，戦争孤児，浮浪児，母子世帯の大量発生に当面し，1947（昭和22）年，児童福祉法の理念とともに，公・私の児童育成責任を明示する児童福祉法の制定が行われた。この法は，昭和30年代高度経済成長政策の導入・展開に伴う社会生活状況と子どもの生活へのインパクトに対応して，その都度の改訂が行われた。そしてさらに，今日急速な高齢社会の到来，一方少産少死社会，婦人の社会的進出の到来に伴い，児童の養育，生活，教育環境の変

化，家庭・家族基盤の変化は，処遇困難児童，多問題家族の増大をもたらし，さらに余暇生活文化時代，高度情報化時代は生活ニーズの多様化をもたらし，既存の法を見直し，児童福祉，家庭福祉との統合的，総合的な法政策の導入を促している。

3. 現行児童福祉関係法改革の視点について

児童福祉法および児童福祉関係法は，必ずしも児童を権利主体として明確に捉え，また明確な権利の内実化のための有機的，関連的な施策体系にもとづいたものではない。

したがって，次代の担い手である児童が，児童の権利条約で明示されるように，親権者である親とともに，自主的，主体的な権利主体として，また児童の基礎的な生活集団である家族の権利の認識とあわせて，これに即応した法体制の整備が望まれている。

親権者，国，自治体，あわせての地域社会の児童育成責任の明確化，そしてこの相互の協力共働原則とともに，親権の社会化を含めて児童福祉の新たな理念の創立を軸に，多様な児童，家庭福祉ニーズに即応する福祉サービスの供給システム，すなわち家庭機能をサポートし，児童の人権に即応した健全育成，発達促進のための地域での在宅，入居ホームサービスとの連携，そして公・私の多様なサービス供給システムの形成，ならびに時代に即応した児童関係各種行政機関の機能の点検，整備，行政措置，関連法施策の整備が望まれる。

第1章 戦後の児童福祉問題と児童福祉法制の展開

児童福祉法制とは、児童福祉の基本法である児童福祉法と、具体的な施設最低基準、運営要綱、手続き等を規定した法令を総称したものである。児童福祉法によって児童福祉の内容および児童福祉施設、機関等が規定され、社会福祉事業法によって、児童福祉の管理・運営に関する基本的枠組が、そして厚生省令や通知等の法令によって具体的な内容が示されている。

このように児童福祉法制の根幹は、昭和20年代の諸改革によって築かれている。しかし今日、家族の扶養機能が低下し、さらに家族をとりまく生活環境が悪化し、家庭内暴力、児童の虐待、精神的不安、非行児童等の問題が深刻になっており、また児童の発達保障の視点から実施された施策や実践が定着し、児童福祉問題に迅速かつ有効に対応するためにも、児童福祉法制の再検討が必要とされている。

そこで本章では、児童福祉の理念、原理、児童福祉の実施主体とその権限、行政と民間の責任分担、そして児童福祉施設の機能を主たる視点にすえ、戦前の児童保護法制、児童福祉法制の形成期（昭和20年から34年）、拡充期（昭和35年から53年）、児童福祉法制の改革期（昭和54年以降）にわけて検討している。また、保護者による児童の養育責任に比べて、児童の生活を支える国民と行政の責任が消極的に解釈されてきた経緯をふりかえり、それぞれの時期の児童福祉の役割について言及を加えた。

以上の史的検討によると、児童福祉法制の展開は、救貧対策から児童福祉対策へ、そして施設入所中心から在宅福祉へと移行していく過程であり、児童福祉の対象範囲とサービスの内容が広がり、サービス供給主体の多様化がもたらされ、児童福祉の役割が変遷していく過程でもある。例えば児童福祉施設は、障害児の個別ニーズに応じて専門分化する一方、通園型の施設が創設され、さらに養護施設等における短期入所や相談等の施設機能の地域開放が試みられてきている。また児童福祉に関する地域の施設や機関との連携により、児童の発達と安定した生活を保障するシステムを築くことが急務の課題となり、児童相談所や家庭児童相談室の相談機能と調整機能の充実が求められている。そして、市町村の権限が強

化される趨勢にあり、今日の時代的要請が法制の再編をうながす原因になっている。

第2章 現代の児童福祉問題

1. 現代家族と児童福祉問題

児童福祉問題をとらえる前提としてまず挙げておく必要があるのは、近代市民社会における生活原理としての、個と私の優位性を基礎とする自助の原則と、それにもとづく児童の養育の私的責任の原則である。いわゆる家族の養育機能として、家族による児童の生活保障と家族関係のもとでの児童の人格形成が期待されているのである。しかし、現実の個別家族の養育条件はさまざまな制約を受けており、そうした家庭生活の自助原則の限界性は、必然的に社会が対応すべき児童養育問題としての児童福祉問題を認識させることになるのである。

現代家族の養育機能は一般的に低下してきているといわれている。小家族化、雇用者家族の増加、家族関係の不安定化、さらにそれに加えて、地域社会環境の変貌とそれに伴う家族の孤立化などがその要因である。また、児童観の変化や発達の関心の高まりも、親たちをますます不安や疲労に陥らせているといえよう。したがって、現代の児童福祉問題は、こうした家族のおかれている状況の変化、とりわけ家族の生活水準、生活時間、生活空間、生活関係などと深くかかわりあって、特徴的な様相をあらわしているとみることができる。

2. 児童福祉問題の現代の特徴

児童福祉問題の現代の特徴を端的にあげれば、問題の一般化と多様化、要因の複合性と関連性などがあげられよう。養護問題、保育問題、障害児問題、非行問題、その他、いわゆる伝統的な区分にしたがってそれぞれの領域における特徴があげられるばかりでなく、在宅児童の養育・発達問題を地域福祉の視点でとらえることが必要であり、従来の施設種別やサービス種別からみれば中間的施設や中間的サービスといえるようなものによって、新しい問題に対応していくことが要請されているのである。

さらに、児童人口の減少、女性の社会参加志向の増大、離婚・再形成家族の増加、国際化傾向などに伴って、新しい児童福祉問題の展開がみられること

は必至であり、今後は、そうした動向に対応する新しい児童福祉サービス体系を積極的に構築していく姿勢が求められるであろう。

第3章 児童福祉体系の基本的枠組

1. 児童養育の責務と分担

児童の養育の第一義的な責任が、一般的には児童の親にあることは、すでに社会的な合意を得ているところである。したがって、養育の責任を負うべきものとして児童福祉法の冒頭に保護者、国・地方公共団体、国民一般があげられているのは、いうまでもなく、それぞれの責務の分担のしかたに違いがあることを前提としているのであり、そのうえで児童の養育が単に私的なものでなく、積極的に公的な責任のもとにおかれるべきことを明記しているところに重要な意味があると解するべきであろう。

2. 児童福祉体系と周辺領域

広い意味での児童福祉は、児童福祉法を中心としながらもいくつかの関連領域を含む法体系のもとでとらえられるが、狭義の児童福祉は、児童福祉法にあげられている児童福祉の行財政の仕組みにもとづく児童福祉サービスを意味している。この狭義の児童福祉サービスは、児童の健全育成と保護の体系として構成され、保護者などからの相談への対応、児童福祉施設における専門的処遇、母子保健活動、発達環境整備などが含まれている。さらに、家族によって養育されている児童の生活に即して児童福祉を考えるならば、家族の生活保障体系としての所得・住宅・保健医療・保育・家事援助・家族関係調整などの施策を視野に入れる必要がある。

3. 児童福祉体系の基本的方向

現代の児童福祉問題は拡大と多様化する一方で、地域社会や家族の変容に伴って問題の発見が困難になる傾向が生じており、児童養育における公的責任は増大しているといえよう。また、世代間・家族間・地域間には社会的養育責任をめぐる種々の調整課題が横たわっている。そうしたなかで、施設の設置・運営主体の多様化や児童福祉機関・施設の役割変化をふまえた体系の再編成が求められているのである。児童福祉体系の再編成の基本的方向としては、

(1)児童の養育に対する公的責任の意義を再評価、(2)児童福祉サービス供給体制の地方分権化にあわせた地域化の推進、(3)サービス内容の量・質における充実や在宅福祉サービスの焦点化をめざすサービスの体系化、(4)関連領域との連携やニーズとサービスの媒介・調整を重視した施策の総合化と個別化、専門職化と住民参加による現代的児童福祉の追求、(5)育児サービス産業への社会的対応、などがあげられる。

第4章 児童福祉体系再編成の課題

1. 国、地方自治体および保護者の児童養育責任

親（保護者）は、児童の養育について権利をもち、義務を負う。国と地方自治体はそのような親の権利と義務の遂行を可能にする養育環境を積極的に整備する義務を負う。

地方自治体は児童と家族のために最適の養育環境を整備する責任を負う。

国は全国的水準において施策を策定し、運用のガイドラインを設定するとともに必要な費用を支弁し、ナショナル・ミニマムの維持に努める責任を負う。

児童福祉サービスの多元化は必要である。しかし、自助努力に限界がある以上、機軸になるのはやはり基礎的ニーズ（貧困低所得層のニーズという意味ではない）に対応する公的（地方自治体や社会福祉法人による）福祉サービスである。公民混合型や住民主体型の任意福祉サービスの役割は追加的、選択的なサービスを提供することにある。

2. 児童福祉サービスにおける国と地方自治体

福祉8法改正においても入所型児童福祉施設への措置権は、従来通り都道府県（指定都市）にとどめられているが、将来的にはすべて市町村に委譲されるのが望ましい。

短期入所事業に関する権限はすぐにも市町村に委譲されるべきである。

児童福祉を含め、社会福祉の一元的な一貫性のある運用の確保に留意すべきである。

3. 児童福祉サービスの計画化

児童福祉サービスがニーズ後追いの施策や増

分主義から脱皮し、総合的な施策として展開されるには、その計画化が不可欠である。

計画は、国、都道府県、市町村、地域社会の各水準で策定される必要がある。

4. 連絡調整機関の拡充

施策の統合化、関連領域との調整のため、都道府県に児童福祉推進連絡協議会、市町村に児童福祉連絡調整委員会を設置する必要がある。

市町村の中学校区ごとに関連する情報の提供、児童福祉サービス利用にあたっての助言、調整などを実施する児童福祉情報相談センターを設置する必要がある。

5. 相談と措置の分離と拡充

市町村を基盤とする児童福祉サービスを推進するには、児童相談所は措置機能を解除し、市については義務設置、町村については任意設置とすることが望ましい。

市町村に児童福祉司を置いて児童福祉に関する事務の専門化をはかるとともに、児童相談所は相談援助機関としての機能の充実をはかることが望ましい。

6. 施設体系・機能の再編成

福祉改革を契機に分類収容主義的な施設体系を見直し、地域開放化、多機能化、複合化など地域福祉型児童福祉サービスにみあう施設体系に再編成する必要がある。

地域福祉型児童福祉サービスに適合するためには、市区町村ごとに第一次的・短期入所的な総合的施設としてのコミュニティ・ホームを設置することも考えられてよい。

7. 措置基準・最低基準の再検討

国による措置と利用基準のガイドライン化と地域化の推進が望まれるが、より制限的なものにならないような配慮が必要である。

最低基準の緩和も必要であるが、福祉サービスの最低限の引き下げにならないような配慮が必要である。

8. 措置と措置委託費制度

措置（費）制度については当面現状を維持するのが望ましいと考えられるが、地方自治体の運用がその財政状況によって抑制的になることがないように留意されるべきである。

現行の供給体制は建前的には申請主義を前提としながら実際の運用面では職権主義的な色彩が残っており、福祉改革を契機に利用者本位の供給体制に転換させられる必要がある。

9. チャイルド・ビジネスの規制

チャイルド・ビジネスに対する対応は、基本的には公的サービスや任意福祉サービスによる不充足福祉ニーズの吸収・充足という方向をとるべきである。

しかし、現実には野放し的な状況にあり、そうすることが結果として法的に公認することになる懸念はあるものの、すでになんらかの法的な規制が必要な段階にきている。

第5章 児童福祉関連法によるサービスの現状と課題

児童の生活を支えるためには、児童福祉法を基本法とした児童福祉施策とともに、所得保障、保健医療、司法福祉、教育保障等の幅広い公的施策が必要とされており、その現状と課題を検討することが本章の目的である。

1. 所得保障＝経済保障サービス

児童に関する所得保障は、年金保健や健康保険における現金給付等の社会保険、児童手当や児童扶養手当等の社会手当、生活保護等の公的扶助、母子および寡婦福祉法に代表される貸付によって構成されている。

それらの課題は、児童手当の受給資格、受給期間、手当額等の給付内容が限定されていること、死別母子世帯に対応する遺族年金に比較して、離別母子世帯を対象とした児童扶養手当の受給要件や手当額が不十分であり、離別母子に対する所得保障が必要なこと、と同時に父子家庭への経済的援助の道が閉ざされていること等である。

2. 保健・医療サービス

児童に関する保健・医療は、医療保険による医療

給付，母子保健法による保健指導，訪問指導や健康診査，学校保健法による健康診査，児童福祉法による育成医療，療育の給付等である。今日，乳幼児の死亡率は激減したか，出生率も低下してきており，課題として児童を養育しやすい環境の整備を目的として，母子保健や経済的援助，環境整備，就労対策等の総合的対策が必要であること，保健・医療・福祉の実施主体が保健所，市町村，児童相談所等にわかれており，相互連携，サービスの計画的運営，そしてニーズの発見，評価，検討，サービスの提供の各段階におけるシステム化が求められていることである。

3. 司法福祉サービス

非行児童に関する施策は，不良行為を行う児童を取り扱う児童福祉法の措置と，非行性のある少年を取り扱う少年法に基づく家庭裁判所の審判や保護処分等によって構成されている。今日の課題は，家族の扶養能力等の非行を生み出す要因への対応，児童相談所と家庭裁判所との連携，保護手続きにおける児童の権利保障，そして施設処遇の多様化と教育の連携が必要とされていることである。

4. 教育保障サービス

教育保障に関しては，児童福祉施設における教育保障の充実，学校教育の前提となる教育費の援助，学校給食や学校保健等の教育の条件整備，地域における児童の健全育成のための教育保障によって構成される。福祉と教育の理念と目的にとどまらず，今日その実施における連携がより一層必要とされている。

第6章 児童福祉財政

1. 児童福祉と財政

児童福祉に関する財政制度は，社会福祉費の一部としての児童福祉費と，社会保険の一部をなす児童手当制度の2つの系列から成り立っている。

児童福祉財政は，昭和30年代後半から，児童数の増加と都市人口の増大によって，とくに保育費を中心に拡大し，その後，昭和40年代後半の「福祉元年」時代を背景に，児童手当の創設も加わって増加をみせた。

2. 国家予算にみる児童福祉

国の子算において，児童福祉関係の予算は，社会保障関係費（主要経費別分類）のうちの社会福祉費に属し，そのなかに，児童保護費，児童扶養手当給付費，特別児童扶養手当給付費になっている。

所得税における扶養控除は，居住者の親族及び児童福祉法による“里子”について，一人当たり35万円の所得控除が認められるものである。

3. 地方財政における児童福祉財政

国の児童福祉費は，いわば補助金であり，地方財政を経由して実際の支出が行われている。

一般に，国・地方を合わせた財政支出において，国の割合は約40%であり地方の支出分は60%である。このうち社会保障関係費では，地方支出が56%と，国の担当分が多くなっており，さらに民生費では45%とさらに国の割合が高い。これは，社会保障に対する国の数値が，財政上にも反映しているためである。

4. 国と地方の財政関係

現在の社会福祉事業は，大部分地方団体を主体に実施され，その経費については，国と地方団体が分担するかたちとなっている。

国と地方の負担区分は，国の行う事務事業については国が負担し，地方団体が行う事務事業については地方が負担することを原則としている。しかし，国・地方の双方に利害のある事務事業については，一定の負担区分を定めている。

児童福祉関係経費，児童手当については，「地方財政法」第10条における「国がその全部又は一部を負担する経費」として定められており，その負担割合は法律・政令等で定めるものとされている。（「地方財政法」第11条）

この負担割合は，地方団体の財政力に対応したものではない。地方負担の理由としては，福祉事業への一定の“歯止め”と“自主性”を加味したものとされており，財政力による差に対しては，地方交付税の算定によって一般財源を補填する制度となっている。

5. 児童福祉の財政のあり方・考え方

国家財政における社会保障支出は，最近において

ほぼ、18%であり、必ずしもレベルが低いわけではない。しかし、高齢化時代を迎えて、高齢者対策に追われる一方で、児童福祉への支出が抑制されていることは否定できない。

問題は、財政全体の配分についての考え方にあり、福祉社会の目標の立て方に依存しているわけだが、とくに、児童福祉の社会的な評価を高めることで、財政上の拡大もはかっていかねばならない。

第7章 諸外国の児童福祉法制度

1. 各国の現状

今日、先進工業国に共通するのは、女性の社会進出に伴って家族機能が大きく変化していることであろう。男女平等化のうねりの中で、女性の職場進出が増えただけでなく、家庭における男女の役割もまた変化しつつある。また、結婚形態や出産形態にも影響があらわれている。とりわけ、出生率の低下は各国共に深刻な問題として受け止められており、高齢化社会の進行と表裏一体で論議的となっている。このような家族機能の変化に伴って、ヨーロッパのいわゆる福祉先進国では、児童・家庭福祉政策にも新たなニーズを反映するような改革が進められている。ここでは、それらの国々のなかから西ドイツ、フランス、イギリス、オランダ、スウェーデンを例にとり、各国の児童家庭福祉政策をめぐる諸制度とその特徴を示した。

2. 児童・家庭福祉政策をめぐる制度

いま、児童・家庭福祉政策をめぐる制度を3つに大別して、(1) 家族給付制度、(2) 出産休暇・育児休業制度、(3) 保育サービスについてそれぞれ比較を試みるならば、各国に共通する課題は、これまでの働く女性の母性保護を中心とした児童福祉の援助体系から、男女平等の社会を前提として、個々のニーズに対応できるような制度の構築をめざそうとしている点にある。つまり、かつてのように女性が「仕事か育児か」の選択をせまられるのではなく、女性も男性と共に「仕事も育児も」できるような環境づくりを児童福祉システムの中に組み入れていこうというものである。もちろん、各国の伝統に加えて女性の就労事情などを含めた社会背景の違いから、具体的な制度の整備状況はそれぞれの国で異なっている。

例えば、男女の就労を前提としているスウェーデンでは、育児もその環境の中で男女平等に行えるよう、公的な保障による包括的なシステムづくりがはかられている。そこでは出産休暇と育児休業制度を一本化したり、父親にも出産休暇を認めるなど就労する両親の出産・育児のために新しい試みがなされている。

3. おわりに

上記の諸国の制度に比較して、わが国の児童をめぐる諸制度を見ると、所得保障サービス保障共にまだまだ女性の就労を前提として制度にはなりえていない。しかしながら今後、わが国でも女性の社会進出が高まるなかで、新たなニーズを反映した児童・家庭福祉政策の構築をはかるために、これらの国々の児童・家庭福祉をめぐる諸制度から学ぶべき点は多いといえよう。

第8章 児童福祉法制改革の方向と課題

1. 現行児童福祉法の法的認識と、今後の児童福祉法の基本的性格について

現行児童福祉法は、戦後の制定をへて、時代のニーズに即応して、その都度の法や規則・行政解釈の変更を通じて、児童福祉サービス供給とともに公的児童福祉措置をベースに、機関委任事務そして団体委任事務への委譲を通じて、その行財政対応を行ってきた。

しかし、今日児童・家庭の生活環境の変化に対応し、国連の児童権利条約の内実化の基礎、基本法として、児童の人権、人格を明示する理念、原理の確認とあわせて、児童福祉にかかわる関係者、関係行政実施機関、公・私の責任分担、児童の福祉サービス受給権の確認にもとづく児童・家庭福祉サービス供給システムについての総合的な児童福祉の基本的な法として位置づけるべきである。

2. 児童福祉の理念と養育責任実現の行政体制の改革の法政策

児童福祉関係法改革には、全国的、抜本的な法制改革と、既存の現行関係法の法構造そのままに改革を進める方策があるが、ここでは後者を中心に推進する考えをもとにしている。第1章「総則」におい

て、序論で指摘したような児童の人権とその内実化実現を中心に、その理念、公・私の役割、サービス供給の公私の関連、地域住民の役割を明示する。加えて、総合的福祉体系化のための福祉実現の法政策を明示し、行財政責任を明示する。あわせて、都道府県、市町村の「児童保健福祉計画」の作成業務とともに、必置の児童福祉審議会の審議、各関係行政機関の設置、業務、職員の資格法定、連携強化のための機関の設置などを明示する。

3. 福祉サービスの受給権の保障とその実現の法措置

第2章「福祉の措置および保障」においては、公的福祉措置をベースに、その多様なサービスとともに受給者の権利とその措置権限のあり方を明確に

し、この福祉措置については、在宅、入居ホームによる給付について明示する。なお、現行法の措置にかかわる要保護児童の行政措置を始めとする各種の措置について整序を行う。

4. 措置福祉と公・私のサービス供給体制の法規制

現行法第3・4章で定める措置福祉のかかわる各種の児童福祉施設、措置基準、施設基準を始めとして、施設従事者などのかかわる関係規定の見直しに加え、公的な行政対応の保障とあわせ法認の非営利の民間福祉、営利企業福祉などについて税制対応とあわせて、法的規制を行う。以上の視点に照らして、児童福祉法改革が推進されるよう希求するものである。