

4 児童福祉

(1) 全般

4.1. 中央児童福祉審議会
 今後推進すべき児童福祉対策
 について(答申) (49.11.28.)

昭和47年10月27日付をもって諮問のあった標記について、別紙のとおり答申する。

別紙

目次

前文

保育対策について

- 1 家庭での保育および家庭外での保育の意義ならびにそれらの関連
 - (1) 家庭外での保育に対する需要
 - (2) 家庭外での保育の意義と役割
 - (3) 家庭での保育の意義と役割
 - (4) 家庭での保育のための条件整備
 - (5) 保育所の役割
- 2 多様化傾向にある保育需要に関する対策
 - (1) 保育時間の延長
 - (2) 事業所内保育
- 3 保育所の最低基準の改善
 心身障害児対策について
 - 1 基本的な考え方
 - (1) 心身障害の発生予防
 - (2) 障害の治療・軽減
 - (3) 障害児の人間形成
 - (4) 障害児を取り巻く生活諸条件の整備
 - 2 在宅対策と施設対策の関係
 - 3 在宅対策の強化
 - 4 早期療育

- 5 施設対策
 - 6 人材確保(マンパワー)対策
 - 7 年長児・成人対策
 - 8 個別的な問題
 母子保健対策について
 - 1 基本的な考え方
 - 2 今後における具体的課題
 - (1) 健康診査・保健指導の充実
 - (2) 母子保健サービスのシステム
 - (3) 既存事業の再検討(母子健康センター・母子健康手帳・母子保健地域組織活動)
 - (4) 母子医療の充実
 - ア 母子緊急医療体制の確立
 - イ 小児専門医療施設の整備
 - ウ 母子医療給付の充実
 - (5) 母子保健, 医療要員の養成, 研修および確保
 - (6) 母子保健総合センターの設置
- 家庭児童の健全育成対策について
- 1 福祉対策における基本的視点
 - 2 児童館を中心とする地域の育成機能を強化するための対策
 - (1) 児童館の整備および機能の充実
 - (2) 地域児童育成事業の促進
 - 3 家庭養育の機能を強化するための対策
 - (1) 家庭養育に関する相談機能の強化
 - (2) 母性意識の啓発を図る対策の推進
 - (3) 母親クラブ等の地域活動の推進
 - 4 その他の地域の育成機能を強化するための対策
 - (1) 児童委員活動の促進
 - (2) 児童育成ボランティアの養成

- (3) 市町村の指導機能の強化
 - (4) 遊び場の整備
 - (5) 幼少児童の育成を図る関係機関団体等の連絡協
調の強化
- 児童手当制度について
- 1 現行制度の性格と背景
 - 2 児童手当の基本的な理念
 - 3 今後における改善
 - (1) 第3子以降の児童に対する児童手当について
 - (2) 第2子拡大について

前 文

- 1 児童福祉法が制定されてから四半世紀以上を経過し、この間、わが国は世界でもその例をみない経済的發展をとげ、物質的には飛躍的に豊かになったが、高齢化傾向をはじめとする人口構造の変化、核家族化の進行に代表される家族構成の変化、生活様式の高度化・多様化等社会的な諸要件の変動も激しく、児童をとりまく生活環境の変化は著しい。児童福祉対策は、以上のような諸条件の変化を踏まえ、更に児童をめぐる将来の社会状況の変化を予測しつつ、これらに対応したものでなければならないことはいうまでもないところである。

今日まで、保育所をはじめとする児童福祉施設の整備、心身障害児対策の充実、小児慢性疾患対策の拡充、児童手当制度の発足等、制度的にも、予算の面においても充実発展を遂げてきたことは十分評価できるが、社会経済情勢の著しい変動、児童をとりまく環境の激変によって、次々と新しいニーズも生じており、基本的な課題とあわせて、十分対応できず早急に解決を迫られている課題も少なくない。

児童福祉対策の範囲は極めて幅広く、その内容においてもきめの細かさが必要とされるものであって、変動の著しい現代社会において次々と生み出される各種のニーズのすべてについての確に対処していくことは容易ではない。

福祉行政のみならず、文教、労働等他の行政分野と一体となって、今日的な視点からの総合的対策を展開し、これに応えていかなければならない。
- 2 前にのべたように、児童福祉をめぐる今日的諸課題は数多く、心身障害児対策、健全育成対策等各個別分野で異なっているが、全体に共通した中心的課題としては、次のようなものにまとめることができよう。

第1点は、家庭機能の著しい変化に対応した対策である。核家族化は、単に家庭の構成が変化しただけでなく、これに伴って、様々な面で児童の養育上の機能の低下をもたらしていることは言うまでもない。また、婦人労働の進出も家庭における児童養育機能という面からマイナスに作用することとなる。以上のような傾向は、今後ますます強まることは避けられないと考えられるが、児童自身の福祉という面から考えると問題は深刻である。児童福祉の分野におけるこのような傾向を直視しての対策の拡充強化が要請される。もちろん、この場合、真に児童の福祉を図るという観点に立って、家庭と行政分野におけるそれぞれの役割と責任を明確にしていかなければならない。

第2点は、地域福祉の観点に立った児童福祉対策の探求と推進である。近年、心身障害児対策の面で、教育を含めたいわゆる在宅対策の強化が指摘されているが、児童はその生活の場となる家庭、地域社会の中で学び育つものであることを踏まえながら、児童福祉全般において施設その他の専門機関のあり方の検討を含め、地域福祉としての児童福祉の見直しが必要になってきている。

第3点は、児童福祉施設の新しいスタンダードの策定である。児童福祉施設最低基準は、昭和23年に制定された後、今日まで、部分的な修正が加えられてきたが、近年の生活文化水準の向上、施設整備の著しい進展、サービス内容の多様化、高度化に対応し、全体的に検討を加えなければならない時点に立ち至っているといえよう。

第4点は、施設職員をはじめとする人材確保（マンパワー）対策である。児童福祉施設は人的サービスを主体とするものであり、優れた人材が定着してこそ施設運営がはじめて可能となるといっても過言ではない。長期的な視野に立った職員の確保定着対策を推進し、給与面の改善とともに、職員の勤務条件、職場環境を整えていかなければならない。

- 3 当審議会は、昭和47年10月27日、厚生大臣から、「今後における児童及び精神薄弱者の福祉に関する総合的、基本的方策」について諮問を受け、当審議会の中に設けられた各部会において検討に着手した。

しかし、諮問を受けた事項が基本的かつ広汎なものであるため、慎重かつ多角的検討をすすめる必要があった。この間、「当面推進すべき児童福祉対策について」昨年11月に意見をのべたところであるが、ここに

部会を中心としたこれまでの審議の結果をとりまとめ、答申するものである。

いうまでもなく、児童および精神薄弱者の福祉に関しては、「2」に例示した課題をはじめとして、なお多くの基本的な問題がある。これらの諸問題について、深く掘り下げ、広く審議を尽くすべく全力をあげてきたが、課題はあまりにもぼう大であり、そのすべてについては、具体的施策にまで論議を尽くすことはできなかった。

他方、社会経済情勢が極めて流動的な今日、にわかに結論を得難い問題もある。

この答申において、こたえ尽くさなかったこれらの諸問題、特にその具体的施策については、今後さらに、掘り下げて、検討されるべきものとする。

保育対策について

1 家庭での保育および家庭外での保育の意義ならびにそれらの関連

(1) 家庭外での保育に対する需要

最近、乳幼児の保育に対する社会の関心と需要は、保育所の量的な増大ばかりでなく、質的な機能の変化をも要請する傾向が著しくなってきた。とりわけ、職場に進出する婦人の増加や、その職場の拡大、核家族化した家庭と家庭を取り巻く近隣社会の変化、それらの集団における人間関係の稀薄化、交通事故等の家庭保育を困難にする社会的諸要因の増大、さらに家庭での保育と相互補完性をもつ家庭外での保育の重要性に対する認識の高まり等に伴い、乳幼児の保育のなかで、保育所等の家庭外での保育を受けもつ部分を拡大することを期待もしくは要望する傾向が一段と強くなりつつある。

(2) 家庭外での保育の意義と役割

保育所で行う保育は、人間形成の過程において重要な意義をもつ乳幼児期における保育の一環として、本来、両親が家庭で行う保育と密接なつながりをもつものである。家庭外での保育には、家庭での保育では充足し得ない意義と役割があり、その特徴とする集団活動への参加が可能な年齢に達した幼児に対して、できるだけその機会を与えるようにすることは、その健全な人格形成のために望ましいことはいうまでもない。この点を十分に認識し、その認識に立って、家庭での保育と家庭外での保育の意義と役割を社会の変動に対応し

つつどのようにとらえ、また連携させていけばよいかを、総合的に究明していかなければならない。以上のことが乳幼児の福祉についての現在の基本問題であるとする。

(3) 家庭での保育の意義と役割

乳幼児期は、将来の人間形成の基礎づくりが行われる最も重要な時期であり、この時期における保育のあり方いかんは、乳幼児の心身の発達に直接影響するから、家庭での保育にせよ、家庭外での保育にせよ、いかなる場合においても、児童の健全な人格の形成という究極の目標を達成するために適切な保育が行われなくてはならない。これが児童福祉の基本原理である。

ところで、乳幼児の情緒の安定、健全な人格形成のために固有の意義と役割をもつものとして、家庭での保育は不可欠の要素、条件であり、その具体的な状況として、親密で継続的な親子関係もしくは母子関係の樹立およびその維持を中心とする家庭の人間関係の安定が必要であることは、変動する社会情勢のなかにおいても変わることのない原則といつてよいであろう。

家庭で行われる保育は、家庭外での保育では代替することのできない固有の意義、役割、分野を有し、とりわけ乳幼児期においては、その年齢が低いほど大きい比重をもっている。乳幼児の保育に当たるものは、何よりもまずこのことを十分に認識する必要がある。

(4) 家庭での保育のための条件整備

変化の著しい今日における家庭を取り巻く社会状況を踏まえ、乳幼児をもつ家庭が保育の役割を果たすことができるように協力、援助する体制を整えていく必要がある。例えば、育児休業制度の普及等により育児の責任を持ちながら働く婦人の労働条件の改善を一層推進するとともに、家庭保育において母親が果たす役割の重要性を再認識し、母親が家庭において乳児等を保育できるよう、社会保障給付その他の制度を含めて総合的に検討されるべきである。また、家庭をとりまく地域社会における家庭での保育のための条件づくりも忘れられてはならない。

もちろん、上述の提言は、婦人の一律的な家庭復帰を図ることを意味するものではなく、児童福祉という観点から、乳幼児の立場を中心にして、その育成のために不可欠な母親および家庭の役割

を保障するためのものである。

(5) 保育所の役割

現行の保育所は、家庭での保育に欠ける幼児を入所させて、家庭での保育を補完しながら、養護と教育とを一体とした保育によって、望ましい心身の成長発達を積極的に図るところに、その機能と役割をもつものである。

今後とも、既婚婦人労働者の増加等によって、保育所に入所させなければならない乳幼児の数は増加するものと思われるので、保育所の整備を計画的に進めるとともに、保育所の機能と役割を社会変動に対応して適正に拡充していく必要がある。そのために、保育に欠ける状況と保育所の入所措置基準、保育所における保育内容の改善等保育所の具体的なあり方について、幼稚園との関連を含め、社会変動の新しい様相に対応して今後なお検討を続ける必要があるが、その場合、常に上述のような家庭での保育の意義と役割を正しく認識し、これとの均衡、適切な役割分担および密接な連携等について十分に検討するとともに、前に述べた家庭外での保育の役割と意義を積極的に発揮し得るような関係施策を充実していかなければならない。

2 多様化傾向にある保育需要に関する対策

多様化する保育需要については、これをそのまま受け入れることが、必ずしも乳幼児の福祉を増進することにはならないので、乳幼児の福祉を基本とし、母親および社会の要請との調和を考えながら、真に必要と考えられる場合に、その需要に対して善処する、という基本原則に立つことが必要である。

このような観点から、さきの中問答申においては乳児保育、無認可保育施設の解消策、心身障害児保育の諸問題について、緊急に実施すべき施策に関する意見を提出したところであるが、これらの問題と関連して、さらに保育時間の延長、事業所内保育について、基本的な考え方を明確にしておく必要がある。

(1) 保育時間の延長

ア 保育所の保育時間が、児童福祉施設最低基準で1日につき原則として8時間と定められているのは、乳幼児の心身発達の特性や、保育者の指導能力等を十分考慮、検討のうえ、保育効果を低下させないようにするためであるから、そ

れ以上に保育時間を延長すると、乳幼児の心身発達上、情緒不安定等の心理的問題徴候、集中力、持久力等の機能低下等の身体機能的問題徴候を引き起こしやすいことは、厚生科学研究の結果等によって明らかにされているところである。

イ このような点を考慮すれば、乳幼児の福祉を最優先する立場からは、保育時間を大幅に延長し、特に夜間にまで及ぶような長時間保育を、公的な制度として広く一般化し、推進することは、これを奨励する意味にもつながり、長時間にわたる母子分離によって、家庭の育児に対する意欲と努力を減退させる結果を招くことも懸念されるので、慎重に対処しなければならない。このことをまず確認する必要がある。

そして、今後婦人労働のあり方、育児に対する父親の協力等、家庭における人間関係のあり方等と関連させながら、乳幼児の福祉を最優先させるための具体的な方策について、さらに究明しなければならないが、当面、看護婦その他の職種で母親が夜間勤務に従事する場合等に対処できるようにするため、乳幼児に与える悪影響を最小限度に止めるとともに、事故防止の対策を徹底させるような方法を考究しながら、限定的な事業として乳幼児を保護する方策を具体化することも必要である。

(2) 事業所内保育

ア 事業所内保育については、当審議会として、すでに昭和45年12月16日に具申した意見の中で、基本的な考え方を示したところであるが、その趣旨に基づき今後とも児童福祉の立場から、事業所内保育施設の設備、職員、保育内容等について一定の保育水準を保持させ、積極的に入所児童の福祉を向上させるため、必要な事項の届出、地方公共団体の指導職員の計画的な巡回指導等による指導体制の強化、施設に勤務する保母等の職員の各種研修会等への参加などの措置が一層徹底するよう、必要な助成を充実していく必要がある。

イ なお、これらの措置が効果をあげるためには、地方公共団体に保育について指導、助言を行う専門職員を配置することが必要なので、このことについて国は強力に指導していくべきである。

3 保育所の最低基準の改善

ア 保育所の設備、運営に関する基準について

は、児童福祉施設最低基準のなかに規定されているが、これは、入所児童の福祉を確実に保障する方法として、これより下がってはいけないという最低必要限度の基準を示し、常にそれを越えて向上させるように努力することを義務づけているものである。したがって、保育所関係者は、その努力を怠ってはならないわけであるが、しかし、保育所の最低基準の内容、程度は、一般社会における経済、文化の発展に対応して当然改善されるべきものである。

イ このため、従来数次にわたって最低基準の改定が実施されてきたが、それらの改定は主として保母等の職員の定数に関するものであり、物的設備等に関する改善措置は、ほとんどなされていない実情にある。そのため、現行の保育所の最低基準は、保育の重要性からみて、必ずしも十分とは考えられない。

社会情勢の進展に対応して入所児童の福祉を確実に保障するためには、一般社会における生活様式の変化、消費水準や文化水準の上昇等を考慮した物的設備の改善について検討する必要がある。

ウ 保母の増員については、さきに中間答申で意見を提出したところであるが、今後年齢を異にする児童集団による混合保育あるいはたてわり保育等をも含む保育方法を実施できるようにすべきである。それには3歳未満児および3歳以上児のそれぞれについて、保母の定数の基準をできる限り科学的根拠に基づいて策定し、具体化していくべきである。

また、特に保育における保母の職務の重要性にかんがみ、資質の高い保母を養成、確保するため、給与等勤務条件の改善について検討するとともに、特に大都市地域等における保母の確保難の解消に資するよう保母の需要供給を調整し、就業を促進するための具体策を考える必要がある。

さらに、保育所の施設長について、最低基準上の資格要件の規定は具体性を欠き、実態上も必ずしも専任として設置されていない状況であるので、その資格の向上を図るとともに、施設長の職責の重要性に鑑み、それにふさわしい処

遇の改善を図ることが検討されなければならない。

心身障害児対策について

1 基本的な考え方

心身障害者対策基本法は、次のように述べている。まず「すべて心身障害者は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有するものとする。」と処遇の原則を示し、施策の基本方針として「心身障害者の福祉に関する施策は、心身障害者の年齢並びに心身障害の種別及び程度に応じて、かつ、有機的連けいの下に、総合的に策定され、及び実施されなければならない。」と規定している。心身障害児対策を進めるうえでの基本的な考え方はこれに尽くされていると思われるが、具体的な対策は、今日きわめて多様になってきている。

また、心身障害児対策を大きく分ければ、基本法にもあるとおり、心身障害の発生予防策と心身障害児の福祉対策の2つになるが、心身障害児の福祉対策については、さらにその具体的な目標は次の3点に要約されると考えられる。

ア 障害の治療、軽減

イ 障害児の人間形成

ウ 障害児を取り巻く生活諸条件の整備

次に、これらの対策あるいは目標について基本的な視点を明らかにしておきたい。

(1) 心身障害の発生予防

心身障害の発生予防対策については、これまでも多大の努力が傾けられているが、発生原因はなお明確にされていない点が多い。しかし、これまでの研究の結果によれば、心身障害の発生原因としては、妊娠中あるいは出産周辺期の何らかの事故または病変に起因するものが多いと考えられる。これはすなわち、心身障害児対策との関連における母子保健対策の重要性を示すものである。

母子保健対策は、戦後格段に改善され、乳児死亡率の目覚ましい低下をもたらしたのであるが、心身障害の発生予防という観点からもより一層の強化ときめの細かい指導が望まれる。特に、既に原因の判明しているものについては、人的、経済的制約を克服し、効果的な予防対策を実施していかなければならない。なお、心身障害の発生原因究明の重要な一手段として、全国的な疫学的調査

を行うことも有効であることを指摘しておきたい。

(2) 障害の治療、軽減

障害の治療、軽減に関しては、まず、障害を固定したものとする考え方を払拭するよう努力しなければならない。障害の種別は様々であり、現在の医学を中心とする技術を以てその障害そのものを治療することが困難なものもあるが、これらの障害についても、医学その他の分野での研究を進め、治療への努力がなされなければならない。

また、障害の治療、軽減という場合に、障害に伴うハンディキャップを解消または軽減するということが当然に広い意味での「治療、軽減」に含まれる。各種の訓練、指導、教育を通じて、障害児の社会生活への適応性を高めることも重要である。補装具（自助具、生活用具を含む。）の開発もこの分野での大切な方策である。

また、障害に関連する合併症の治療も障害の治療、軽減を促進するために欠けてはならないことである。

(3) 障害児の人間形成

障害児対策を考える場合、障害そのものだけを取り出して考える訳にはいかない。障害児は独立した人格であり、障害は全体の1部である。障害そのものの治療、軽減を図るとともに、障害児の心身の全体的な発達に配慮しなければならないことは言うまでもない。障害があることによって全体の発達が特に損なわれ易いという点に留意し、広い視野に立った障害児の全体的な人間形成を図るようにしていかなければならない。障害そのものの治療、軽減のための努力も、このような基盤があってこそ結実するものであるといえる。

(4) 障害児を取り巻く生活諸条件の整備

心身障害があるために人としての通常の生活が否定されるようであってはならない。これは、言い替えば、障害児についても、人間としての尊厳にふさわしい処遇が保障されなければならないということである。障害児サイドから、障害の治療、軽減に努めるとともに、乗り越えられないハンディキャップについては、障害児を取り巻く周囲の諸条件を整備することにより、これを社会全体でカバーし、生活の諸側面においてできるだけ通常の生活が享受できるように配慮していかなければならない。身体障害者福祉モデル都市、福祉

工場等はこのような見地からの施策の一つの典型といえようが、これに止まらず、住宅、就業、所得保障、教育の機会、レクリエーション、結婚相談等心身障害児の生活を構成するすべての分野における配慮が必要である。

このような物的、経済的な面での条件の整備に加えて、特に留意しておかなければならないことは、障害児に対する社会的な理解ということである。どのようにすぐれた心身障害児対策であっても、社会的な理解のないところに定着するはずはなく、また、心身障害児の立場から考えて、差別あるいは偏見に満ちた社会では、仮に経済的にどのような保障がなされようが、決して幸せではない。障害児の真の福祉のためには障害児を当然に社会の1構成員として受け入れる社会的理解が不可欠であり、このような理解の上に立った地域づくりが必要である。

以下、以上の基本的な方向を踏まえながら、今後の心身障害児対策を進めるに当たっての主要な課題あるいは考え方について述べることにする。

2 在宅対策と施設対策の関係

(1) 近時、在宅対策の強化の必要性が強調されているが、ここで施設対策との関連において在宅対策をどのように理解するかについて基本的な考え方を明らかにしておく必要があると考えられる。障害児の立場からその処遇のあり方を考えてみると、親子、兄弟姉妹の関係は人としての生活の最も基本となるものであって、両親、家族の暖かい庇護の下に育てられるのが自然の姿であることは、障害児であろうとなかろうと変りはない。従って、障害児の療育も可能な限り家庭から切り離すことなく行われるべきであって、止むを得ずこの原則から外れる場合は、障害児の療育上積極的な理由がなければならぬと思われる。その意味において、収容施設への入所は漠然と行われることは許されず、障害児の生活の中でどのような位置づけになるかという点を明確にしたうえで行われなければならない。これは、収容施設が心身障害者にとってどのような役割を持つかということを厳しく問うことともなる。

保護者がいない場合あるいは症状が重いため家庭で養育することが困難な場合もあるが、一般的にいえば、障害児を家庭から切り離して施設に収

容するのは、障害の治療、軽減ということに目標があるといえる。当然のことであるが、施設でなければできないことこそ施設の役割であり、その大きな柱は、障害の治療、軽減である。もちろん、この場合、障害児の全体的な人間形成を基礎に考えた治療、軽減であり、施設が人間形成に果たす役割も十分考慮されなければならない。

(2) 先にのべたように、障害児にとっても、可能な限り在宅処遇が望ましいが、これまで、在宅処遇を可能とする条件が整理されていなかったかあるいは不十分であったために、本来、障害の治療、軽減を主な役割とすべき収容施設が収容という手段によって障害児をめぐるすべての問題を一手に引き受けていた観がある。最近に至って、いわゆる在宅対策の強化の声が高まってきたのは、このような問題に対する反省の結果であるが、施設対策と在宅対策とは決して矛盾するものではなく、両々相俟ってはじめて真の心身障害児対策が達成されるものである。

(3) いずれにしても、心身障害児対策は、1人の人間としての障害児を対象とするものであり、在宅対策にしろ施設対策にしろ、対象者の年齢、障害の状況、家庭環境等の変化に応じ、必要な時に適切なサービスが受けられるものでなければならない。従来、この面で、個々の施設がバラバラに実施されてきたきらいがあるが、心身障害児・者の生涯を通じ、これを見守り一貫した処遇を確保していくよう、施設対策と在宅対策を組み合わせ、多様な施策を用意すると同時に、これらの施策を個々の障害児の状況に合わせて適用できるよう、一層関係機関の有機的な連携を図ってゆく必要がある。

3 在宅対策の強化

(1) 在宅対策は、障害児の出生あるいは障害のあることが判明した時点に始まる。わが子の正常な出生と健全な育成は、すべての親の共通の強い願いであり、それだけに、心身に障害を持つ子であるとの診断を受けた両親の驚きは大きいと思われる。その精神的衝撃と様々な負担は、しばしば親としての判断を誤らせ、子に対する否定的な見方をしたり、家庭紛争に至る例も稀ではない。この時期に適切な助言と指導を行うことは、きわめて大切である。このため児童相談所等の公的機関あ

るいは親の会等による相談事業が一層充実される必要がある。

(2) 障害児を持った家庭では、精神的な負担だけでなく、引き続いて、障害児の療育に当たった衣食住の基本的な生活条件の上での問題、健康管理、療育等の面での苦勞と負担を背負うこととなり、さらに、子供の成長につれ、就学問題、職業的自立、性的問題等々間断なく新しい問題に直面することとなる。

在宅対策は、このような多様なニードに対応しなければならないという点において施設対策以上に困難な面を有しているが、今後の対策の柱として、工夫をこらし、より一層拡充を図っていかなければならない。具体的な事例では、治療訓練、指導の機会を確保するための通園施設の普及（保育所、幼稚園への入所促進を含む。）経済的保障としての給付の改善、ホームヘルパー制度の充実、日常生活用具の支給の拡大、医療、教育、親子のレクリエーションの機会の確保等の対策が要請される。

4 早期療育

(1) 1の基本的な考え方で述べたとおり、障害の発生を予防することは、いわば抜本策であろうが、実際問題として発生を完全に予防することが困難である以上、障害の発生に対処する方策として、早期療育は次に考えられるべき重要な課題といわなければならない。

(2) 多くの障害は、「発達障害」として扱えられるが、発達を促進する時期としては、早ければ早い程効果があがるということが一般的にいわれている。例えば、脳性まひ児についてみれば、その原因が妊娠中または出産周辺期における脳の病変に基づくものが大部分を占めており、脳性まひの脳神経系統の発育に影響を与えるには、脳の発育期である0-3歳の乳幼児期における早期療育が大切なのである。

また、先天的な聴覚、視覚障害等については、2次的に他の発達障害をもたらすおそれがあり、これを防止するためにも早期療育は重要である。

(3) このように、心身障害の早期療育は極めて大切であるが、早期療育の場は極めて数少ない。医学知識の普及等によって、心身の異常が発見される時期はかなり早くなっているが最も効果のあ

る時期に療育を受ける機会を逸する結果となっている。このような体制の不備を早急に是正し、効果的な時期に効果的な治療訓練が受けられる早期療育の場を整備することは、緊急の課題となっている。

具体的な早期療育の方策としては、

ア 各種の障害について通園もしくは通院形態の施設の整備

イ 母子入園制度の採用・普及

ウ 乳幼児の施設入所のための条件の整備等を推進することが望まれる。

(4) これらの方策を進めるに当たって、留意しなければならないことは、早期療育を担当する職員の養成である。早期療育は障害の治療、軽減を図るうえで有効な方法であるが、効果をあげるためには、特に高度の専門技術が要請される。また、障害児の発見及び発見後に最初に指導に当たる機会が多いのは、地域の医療機関であることからみて、これらの医療機関の医師に対し、早期療育に対する関心と理解を深めるための方策を考える必要がある。

さらに、早期療育に当たっての親の役割も重視しなければならない。子供と起居を共にする親は、心身障害児の療育に最も熱意を持ち得る、しかもふさわしい教師であり、その利点を生かすことが障害児の療育に有効かつ不可欠である。

5 施設対策

(1) 施設の果たすべき役割については、先に述べたところであるが、その役割からみて、現状では、障害の治療、軽減のための一層の強化が要請される。従来施設に関しては、量的な整備が主目標となってきたために、障害の治療、軽減のための機能については積極的な配慮がなされてこなかったことは否めない事実であり、今後、心身障害児・者施設全体を通じて障害の治療、軽減のための機能の強化が図られなければならない。このため専門職員の配置ならびに技術の向上、施設設備の充実が必要である。

(2) 次に施設対策に求められるのは、重度化に対応した対策である。近年、収容施設入所者の障害の程度は次第に重度化している。入所者の障害が重度化してくるということは、障害の治療、軽減が容易でないというだけでなく、施設運営面でも様

様な問題が生ずることとなる。看護力の増強、入所期間が長期化する場合の居住条件の整備等の問題である。先に基本的な方向の一つとして、人としての通常の生活が否定されない人間としての尊厳にふさわしい処遇の保障ということを強調したが、施設入所の場合であってもこの原則は厳守されなければならないのであって、居室面積の改善をはじめ、居住条件の整備について従来の考え方を再検討すべきものと思われる。

(3) 心身障害児施設は、量的な整備と並行して、その種類も多様になってきており、障害の種類、程度、年齢等に応じて、現在制度的に十数種の施設が設けられるに至っている。このことは、個々の障害に即応した療育を行う意味では好ましいことではあるが、他面、重複障害児の施設入所が困難になったり、あるいは、児童から成人に至る一貫した処遇面で欠ける点があるなどの問題が生じていることも否定できない。また、在宅対策、就業対策の進展につれて、これらの対策と施設の機能をどのように結びつけていくかという問題も未解決のまま残されている。今後、これらの問題点を念頭においた心身障害児・者施設体系の見直しが必要である。

6 人材確保（マンパワー）対策

(1) 人材確保（マンパワー）対策は、福祉施設の職員をはじめ、福祉、医療を通じて今や最大の課題となっている。特に心身障害児・者施設の職員その他心身障害児・者対策にたずさわる職員は、多かれ少なかれ専門性の要求される職種であり、いわば、その事業の成否は人によって決せられるといつてよい。従って、人材の量的ならびに質的な確保がきわめて重要な課題となる。リハビリテーション関係職員をはじめとする専門的な職員の計画的な養成にすみやかに取り組むことが強く望まれる。

(2) また、労働条件の面においても、特に施設職員について労働時間（夜勤を含む。）賃金等について、入所者の障害の重度化も考慮し、困難な業務に見合った適正な待遇が必要である。また、宿舎その他の福利厚生施設の整備のあり方についても検討し、改善を図る必要があると考える。

(3) 一方、ボランティアの活用も忘れてはならない対策の一つである。ボランティアの活用は、専任

職員の業務を助けるということだけでなく、これを通じて、心身障害児・者に対する社会的理解を広げ、あるいは、福祉行政と対象者との結びつきを強化するなど、心身障害者福祉の内容の充実に大きく寄与するものであり、ボランティアの研修等その活動の積極的な助長策を講ずべきである。

7 年長児，成人対策

心身障害を有する年長児・者については、年少児とは違った配慮が必要である。施設の例で考えれば、施設設備面で、個人としての生活とプライバシーが保てる居室を確保するなど年長児・者にふさわしい居住条件を整えるとともに、処遇面においても、年長児・者にみあった配慮が必要と思われる。

また、心身障害児対策あるいは心身障害者対策を考える場合、児童と成人をすべて分離して考えることは妥当でなく、心身障害児・者の生涯を通じて、独立自活を旨とする生活指導、職業訓練等の一貫した処遇が行われるように、施設対策、在宅対策を通じた細かい配慮が大切である。

8 個別的な問題

以上、心身障害児・者対策全般に共通した課題について述べてきたが、次に、従来、触れられなかった個別的な課題について特に述べておくこととした。

(1) 自閉症児対策

自閉症児については、現在、特定の医療機関において治療、訓練を行うための対策がとられているところであるが、今後、このような医療的な対策に加えて、福祉施設等における指導、訓練等の処遇が必要になってきている。その場合、自閉症児の処遇は、自閉症児単独の施設体系の中で行うことは適当でないので、保育所、幼稚園等への入所を促進するとともに、年長児・者については、一つの方策として精神薄弱児・者施設での処遇も考えられるべきである。その際、精神薄弱児・者施設に治療・訓練機能の強化等受入条件を整備するか、条件の整った特定の施設を選ぶ必要がある。

(2) 盲児，ろうあ児の通園訓練施設

盲児，ろうあ児に対する学齢前からの早期療育の取り組みは皆無に近い状態であり、早急にこのギャップを埋める必要がある。

難聴幼児について、一部のろうあ児施設においてモデル的に訓練を実施している例があるが、このような難聴幼児の指導、訓練を行う施設の一層の普及を図ることが望まれる。また、盲児についても、早期療育のための指導、訓練を行うサービス・システム的具体策をすみやかに検討する必要がある。

母子保健対策について

1 基本的な考え方

近年人口動態は、決定的に少産少死型に移行し、25年後には、高齢人口の増加の結果、従属人口指数が50を越えると予測されている。次の世代は、少い労働人口でたくさんの老人と子どもを扶養し、福祉国家実現のための重い負担を荷うことになる。

このような次の世代の資質を高めるためには、母子保健、医療、児童の健全育成が基盤となるが、母子保健・医療への投資は、次の世代の健康に関してより多い成果を得るためのものという、長期的展望に立って母子の健康の向上が図られねばならない。

母子保健に関する各種の事業の推進に当たっては、母子の健康保持が個人や家庭の責任にあるだけでなく、社会の責務でもあるという認識に立って包括的母子保健、医療体制の確立を図らねばならない。

このような考え方に基づいて、母子保健・医療に関し、当面する重点課題をあげると、次のごとくである。

- (1) 定期健康診査、保健指導による健康サーベイランスシステムの確立
- (2) すべての母子を対象とした保健・医療施策の推進、特に保健・医療に関する地域格差、階層間格差の解消、非受診者対策の推進
- (3) 社会環境、家庭環境に対応した母子保健教育の徹底
- (4) ハイ・リスク妊娠、分娩、ハイ・リスク児に対する母子緊急医療体制および継続的健康管理体制の整備
- (5) 小児慢性疾患、重症疾患児に対する医療保障の拡充
- (6) 保健、医療要員の養成、研修および確保
- (7) 母子保健事業実施主体の明確化と相互の調整
- (8) 状況の変化および社会のニーズに対応する既存事業の再検討（地域組織活動、母子健康手帳、母

子健康センター等)

2 今後における具体的課題

(1) 健康診査，保健指導の充実

ア 乳幼児保健

乳幼児の健康状態は近年著しく改善され，重症感染症や，栄養失調症の激減に伴い，先天異常や出生前および出生時の原因による心身障害の予防・早期発見・治療や，精神発達，行動発達とその異常および環境不適応等が問題となってきた。一方では，激しい人口移動と核家族化の進行に伴い，一般的な健康診査，保健指導，生活指導のニードが著しく増している。これからの乳幼児保健においては，定期健康診査，保健指導による健康サーベイランス・システムの確立と広義の予防小児科学的対策が緊要である。なお，これらの事業を進めるに当たっての具体的な事項と内容，経費の負担については，早急に検討を行うとともに，きめこまかい事業が行われるよう十分に配慮すべきである。

イ 母性保健

我が国の妊産婦死亡，妊娠後期死産は近年かなり減少したが，なお，諸先進国に比して最も改善がおくれており，その一層の減少に努める必要がある。このため，産科的医療技術の改善，妊娠，分娩に関する研究の促進とともに，妊産婦の健康管理体制の確立と妊産婦の保健教育の徹底が緊要である。事業の推進に当たっては，乳幼児保健の場合と同様具体的な実施項目と内容，経費の負担について，早急に検討を行うとともに，きめのこまかい事業が行われるよう十分な配慮と勤労婦人についての事業徹底のための工夫が望まれる。

(2) 母性保健サービスのシステム

母子の健康は，当該妊産婦や乳幼児期のみの問題にとどまるのではなく，継続的に成人に至るまでの生涯の健康はもとより，世代をこえての健康につながるものであり，また，地域社会の健康の水準に密接な関係をもつものである。したがって，母子保健，医療対策は，地域保健計画の最重要項目の一つにとりあげられなければならない。母子保健サービスは，各地域社会に適合し，各地域の保健計画の一環として活動すべきものであるから，事業の実施に当たっては地域の実情・特性

に応じて，システムを策定することが必要である。こうした観点から，母子保健事業のうち市町村の実施が適当と思われる部分は，可及的すみやかに市町村事業とすることが望ましい。こうした際には，国，都道府県，市町村等の事業に対する業務分担を明確にするとともに，県単位には学識経験者等による委員会を設け，企画，調整，指導に当たるべきである。

母子保健サービスは，すべての住民を対象とし，質の高いサービスの便益を与えるべきものであり，どんなシステムが最も適当かを策定するために，地域モデルについてのフィールド調査を早急に行うべきである。その結果により，既存システムの活用，改編，新しい施設や方式が考慮されるべきである。

(3) 既存事業の再検討

ア 母子健康センター

母子健康センターの業務内容は，地域社会のニードに応じ，選択分化される必要がある。一般的には，母子保健指導業務を主とし，僻地等の場合に，必要に応じて産後の休養指導業務，助産業務を併せて行うのが妥当である。母子保健指導業務のみの場合は，地域にある他の保健業務の機関と一体となって活動することが，地域保健活動の計画や資源の効率的運用上便宜であろう。

イ 母子健康手帳の内容と利用

母子健康手帳は，これまで大きな役割を果たしてきたが，記載内容や利用の改善について一層の工夫が必要である。

内容の検討に際しては，妊産婦・乳幼児の健康成長の記録であると同時に，母子保健，医療関係者等の利用者にとっては，情報源となるものであるから，記載の便，定期健康診査の内容との関連等を考慮すべきであるが，一方では，個人の秘密の保持にも配慮する必要がある。

ウ 母子保健地域組織活動

母子保健地域組織活動については，地域住民の自主的活動を行政が支援助長する形が最も望ましいが，現下の激しい人口移動，都市化ならびに過疎化等によって地域社会の連帯意識が形成されにくくなっているため，これを積極的に育成する必要がある。

当面，母子保健地域組織活動の中核活動者と

して、母子保健推進員の増員と全市町村への設置を実現する方策を講ずべきである。

市町村の末端においては、保健、健全育成、福祉等の事業を同一人が重複して取り扱うことも多いので、関係行政機関において行う広義の健全育成活動を調整統合し、末端における活動を円滑にならしめるように留意しなければならない。

(4) 母子医療の充実

母子医療の当面の重点目標は、安全分娩対策として、ハイ・リスク妊娠、分娩、ハイ・リスク児に対する緊急医療体制の整備、心・身障害児の発生予防の立場から周産期障害対策として妊産婦の入院医療への援助、児童の健全育成の立場から小児医療対策の強化として小児の入院医療への援助であると考えらる。

ア 母子緊急医療体制の確立

安全分娩対策、周産期障害対策、妊産婦死亡対策としての母子緊急医療体制の確立を図る必要がある。患者の輸送体制の整備が必要であることは勿論であるが、例えばその中心施設としての妊産婦緊急医療センター、新生児集中医療センターを整備する構想が考えられる。

(ア) 妊産婦緊急医療センター

妊産婦の緊急医療を行うとともに、一般医療機関、助産所からの紹介によりハイ・リスク妊娠、分娩の診療を行うものである。これは主として公的施設であって指定医療機関とし、高度の緊急医療を行い得る診療および検査設備を保有するものとする。独立施設としても、総合病院、産院あるいは新生児集中医療センターと併置してもよいであろう。

(イ) 新生児集中医療センター

ハイ・リスク児の集中医療を行うが、1施設およそ30～50床をもち、患児の収容は、一般医療機関、助産所からの紹介によるものとする。指定養育医療機関とし、新生児・未熟児の高度の緊急医療を行い得る診療および検査設備を有するものとする。未熟児施設、妊産婦緊急医療センターと併置するのが便利であろう。

イ 小児専門医療施設の整備

定期健康診査の拡充、医療保障の進展、教育水準の向上、核家族化の進行等は小児に関する

医療需要を著しく増大させるであろう。これに対応する医療施設の整備が必要であるが、ことに専門的医療施設、たとえば小児病院、小児保健センターなどの整備が甚だ遅れており、早急にその対策を講じなければならない。すでに整備が進められている都道府県小児医療センターの一層の充実について検討する余地がある。

ウ 母子医療給付の充実

母子の医療給付については、昨年来分娩費の引上げ、家族療養費の7割給付と月額3万円をこえる分についての高額療養費の支給、特定疾患入院医療費の公費負担の拡大が実現したので今後は従前の施策の改善を検討するとともに、これにあわせて社会教育、保健教育による住民の健康に対する意識の向上が図られなければならない。

- (5) 母子保健・医療要員の養成、研修および確保
包括的母子保健・医療体制の進展に伴い、保健・医療需要が著しく増大することが考えられる。これに対処するために、母子保健・医療要員の養成、確保が緊要な施策である。

ア 要員の確保と専門教育の実施

将来、母子保健・医療要員の増加が必要なので、その基盤となる医師、歯科医師、保健婦、助産婦、看護婦、心理判定員等の増員を図ると同時に、母子保健・医療要員としての専門的知識と技術を修得するための教育を実施する必要がある。

イ 研修と再教育

母子保健・医療の内容は年々変化、進歩向上しており、現状の変化および将来のニードに対応するため、医師、歯科医師、保健婦、助産婦、看護婦、心理判定員等、要員の研修、再教育を積極的かつ組織的に行う必要がある。同時に各要員が、これらの研修、再教育の受講を容易ならしめる方策を講ずべきである。

- (6) 母子保健総合センターの設置

世界の各先進国においては、政治形態や主義の如何を問わず、国家民族の将来のために、母子保健の施策とともに研究施設の充実が図られている。

これからの母子保健では、包括的母子保健・医療体制が整備されるに伴い、母子保健の各分野は一層専門化、高度化されるが、一方、事業効果を

あげるため各分野の統合化も要求されるものである。こうした方向を踏まえて、保健・医療に関する各種の研究成果を具体的な対策に反映させると同時に新しい知見、技術の普及を図ることを目的とした総合センターの設置が有力な構想である。このセンターの機能は、総合研究の企画・調整ならびに推進、必要な研究の実施、情報の収集ならびに提供、関連する保健・医療要員の研修・再教育および国際活動（情報の交換、共同研究、研修）を主とするものであるが、これらの機能は、母子の疾病に指向するものではなく、母子の健康に指向するものでなければならない。すなわち、センターでは、成長・発達にかかわる諸科学、心身の発達に障害を及ぼす要因とその予防対策、出生前ないし小児期の生活条件と環境条件の長期予測ならびに世代をこえて及ぼす影響、家族計画、母子保健・医療システム等の研究・研修等が行われることが必要である。

家庭児童の健全育成対策について

戦後、我が国は、極めて大きな社会的、経済的変動を経験し、児童をめぐる生活環境も、家庭も大きく変化した。都市化の進展や農村事情の変化等に伴い、児童にとっての自然の遊び場が不足し、近隣における交友関係に恵まれず、児童の主體的な活動としての集団の遊びが十分に実現されておらず、それにより児童の心身の発達にゆがみが生じているが、一方、テレビの普及に伴い視聴時間の多い児童が増加していることも、それに拍車をかけている。

また、親たちは、家庭生活の水準の向上等によって物質的な豊かさを享受しながらも、例えば、過保護、溺愛の養育態度から精神的虚弱児をうみ出したり、その反面児童を放任、拒否する養育態度から異常行動を現わす児童やさらには不幸な目に会う児童をつくり出している。特に問題とすべきは、母性愛の喪失と呼ばれるような状況が次々と現われ、父親にも妻子に対する責任感が薄れてきている傾向が認められることである。児童に対する養育の責任は両親にあり、それが親権として認められている以上、両親、特に実際の養育に当たることの多い母親に対しては、それをあらゆる面から援助して、適切な養育機能を可能にし、それを通して児童の心身の健全な育成に努力しなければならない。

以上のような認識に立って、福祉行政における家庭

児童育成対策を推進する場合の基本的視点を明らかにし、さらに、具体的に第1に、健全な遊びを保障するために、「児童館を中心とした地域の育成機能を強化するための対策」第2に、「家庭養育の機能を強化するための対策」、第3に、「その他の地域の育成機能を強化するための対策」について、具体策を示すこととする。

1 福祉対策における基本的視点

家庭児童健全育成対策は、児童の心身の順調な発達を図り、その福祉の向上に寄与することを目的として、それを促進するとともに、障害する要因を取り除き、児童の心身上の問題の発生を予防することにある。その際の対策は、児童の発達の各段階にわたって、一貫して実施されるものでなければならない。

現在、家庭児童の健全育成に関する諸対策は、総理府、文部省、労働省等他の行政領域においても推進されているので、その計画に当たっては、関係各省庁における諸対策を十分に勘案しつつ、その効率化を図ることは、極めて重要である。

このような視点から考えて、福祉行政において重点的に援助を要する児童の年令は、特に幼少の児童であり、それは、発達の特性からみて、家庭を中心とした生活の安定と健全な育成への要求が強いからである。

幼少の児童に関する対策に関し、特に考慮すべきことは、第1に、児童に健全な遊び場を提供し、児童が集団の中でいきいきと遊びが展開できるような条件を整備することである。第2は、親が精神的に安定した状態で、積極的に養育の機能が実現することができるように援助することであり、そのためには、家庭養育に関する相談指導が気軽に受けられるようにその機会と場を整えることである。

これらの対策は、母子保健対策、保育対策等の面からも強力に推進されるべき性質のものであり、健全育成対策は、これらの対策と有機的な関連を図りつつ促進する必要がある。その点について、現在の近隣社会関係の稀薄化を考慮するならば、幼少の児童及び母親が孤立的な状況におかれることがないように、地域の中で連帯感を強化しながら健全育成の目的を達成できるように、積極的な援助と指導とを行う必要がある。

また、幼少の児童の健全な心身の発達という点か

らみて、学童と青年の問題をも併せて考える必要がある。すなわち、従来より推進してきた学童および青年に関する対策の中で、学童については、地域における遊びを中心とする集団的活動を通して社会性、創造性が育成されるとともに、幼少の児童の遊びに対する指導性が発揮できるように配慮される必要があり、青年については、その旺盛なエネルギーと善意とを福祉活動においても実現できるように、例えば、青年が地域において児童育成のための組織的な活動に積極的に参加できるように考える必要があり、両者が一貫して実現できるような方法を、計画的に整備すべきである。

2 児童館を中心とする地域の育成機能を強化するための対策

児童の活動にとって、地域は家庭とともに重要な生活空間であり、遊びが展開する場である。遊びは、児童の活動の本質であるから、十分に遊びを実現させる必要があるが、現在、遊び場が極めて不足し、また、児童の愛護に関する近隣の精神的な結合が欠如しているために、児童の健全育成上、各様の障害を有している。したがって、地域の育成機能を強化するために、次の対策を実施する必要がある。

(1) 児童館の整備および機能の充実

児童館は、児童にとっては、地域における活動の拠点となり、そこでの遊びの経験が児童の発達過程の中で、特に社会化にとって重要な意味をもつものである。したがって、その運営に当たっては、地域の児童を対象として、児童のもつ個々の要求を察知し、それに対応しつつ、社会化を図る中で、創造性の開発や情操の陶冶が行われ、健康の増進が図られなければならない。

そこで、第1に指摘される点は、地域の児童のすべて、特に幼児および小学校低学年の児童にとって、容易に利用ができるものとするためには、その児童の遊戯圏、生活圏に見合っただけ児童館を漸次整備していく必要がある。

また、幼児および小学校低学年児童のほかに、小学校中、高学年および中学生をも対象として企画されるべき市町村の児童育成センターとしての機能を有する中規模の児童館、さらには、都道府県全域の児童を対象とした大規模の児童館がその地域の必要性に応じて体系的に設置されることが望ましい。なお、大規模の児童館においては、管

内の児童館に対する指導的役割をもち、児童厚生員やボランティア等の研修、各種の情報の提供等の総合的な機能を持つべきである。

第2に指摘される点は、児童館の地域の一般児童を対象とする遊びを通しての集団的、個別的指導および母親クラブ活動の拠点としての機能に加えて、地域の実情によっては、付带的に、要保育幼児および留守家庭における低学年学童等の特定の児童に対する計画的な育成指導の機能をも強化する必要があることである。このような地域の多様なニーズに対応し、児童のための総合的なコミュニティセンターとしての機能を実現するためには、その設備および運営費に対する助成の充実に要望される。

第3に指摘される点は、児童館を中心として活動する児童厚生員の資質の向上を図ることである。児童厚生員は、児童のグループワークに関する専門的技術を要する者であり、その指導のあり方が児童の諸能力の発達に強く影響することから、児童厚生員については、計画的な研修が行われるよう行政指導を強化する必要がある。

その他、児童館においては、児童にとって有益な児童文化財を整備し、その活用等により児童文化の向上に寄与するよう配慮すべきである。

(2) 地域児童育成事業の促進

児童の遊び場の不足、さらに母親の就労に伴う家庭養育機能の弱化等により、地域の児童の生活が不安定になってきている。したがって、地域における児童の遊びを援助し、生活の安全性を確保し、健全な育成を図るための機能を保障するための各種の具体的な方策は、極めて緊急を要する。その方策の一つとして、地域において児童育成クラブ（仮称）を設置し、それを普及することが考えられる。このクラブにおいては特に幼少の児童を対象として、おおむね30人程度の児童を1単位として構成し、指導者による遊びを通しての計画的な指導と援助とを行うことが至当である。

特に、留守家庭児童や交友関係に恵まれない児童等については、このクラブの構成員として、積極的に吸収するように配慮する必要があるし、活動の拠点は量的に多くを要すると思われるので児童館のほか、地域福祉センター、公民館、勤労青少年ホーム等関連の地域社会資源を活用できるよう関係行政機関と十分に連絡をとり、円滑な実施

が図られるよう配慮すべきである。

3 家庭養育の機能を強化するための対策

児童の問題は、つねにその家庭と密着しているが、近年における核家族化の進行や親の養育意識の変化等によって、家庭養育の機能が低下し、種々複雑な問題が発生している。したがって、家庭の養育機能を強化するために、次の施策を講ずる必要がある。

(1) 家庭養育に関する相談機能の強化

この相談機能を強化するために、特にその量も多く、家庭に近接している福祉事務所に設置されている家庭児童相談室の機能を充実し、強化を図ることは、当面の急務である。特に、若い母親に見られる養育不安は、核家族化や近隣社会における連帯性の欠如と養育に関する経験的伝承のないことにあり、母親が孤立化していることに原因があると考えられるので、母親が、気軽に頻回にわたって相談することのできる身近な機関として、家庭児童相談室は極めて重要である。

したがって、所内相談の充実を図りさらに計画的な巡回相談を行う等、利用者の便宜を図る必要がある。そのためには、高度の専門的な技術が必要となる。巡回相談に当たっては、児童館はもとより、保健所、母子健康センター等における母親の集会等を活用して行うことが有効であり、専門的な技術については、家庭相談員等これに従事する職員の資質の向上のために、国および地方公共団体による計画的な研修の実施等が必要である。

また、家庭養育に関する公的相談機関としては、そのほかに児童相談所や保健所があり、それらとの関連を密にする一方、民間における相談機関との連携も考慮すべきである。特に民間の相談機関においては、特殊の専門領域において先駆的な役割を果たしているところもあるので、その育成に努めるべきである。

(2) 母性意識の啓発を図る対策の推進

児童の養育において父親には父親としての母親には母親としての責任分野があると思われる。そして、両親の相互の理解と協力の下に充実した家庭養育が行われなければならない。最近問題となっている母性意識の啓発、高揚については、学校および社会教育施策と相補しつつ、児童の健全育成の見地からも福祉行政の一環として考慮する必

要がある。その方法としては、婚前及び既婚の婦人を対象とした母子保健指導（保健所、母子健康センター等）における婚前学級や母親学級の開催時を活用し、それらに家庭相談員等が参加して、精神面での指導を強化していくことが有効である。

さらに、婚前の青年に対しては、児童館等の児童福祉施設において、実際に児童との交流を体験させながら、養育意識の向上に役立てることができるよう計画を立て、例えば青年ボランティア活動の一つとして、これが実現できるように、機会と場の提供を考慮することが望まれる。

(3) 母親クラブ等の地域活動の推進

家庭児童の健全育成を図るためには、行政機関および施設の活動とともに、地域住民の積極的な参加が不可欠の要件であり、母親等の地域組織活動への参加は、極めて有効な住民参加の方法である。特に母親クラブは、児童の事故防止、家庭養育に関する研修、親子の交流等の活動を通して地域における児童の育成を図り、母性意識の高揚等母親自身の向上に努めるとともに、母親の互助、連帯性を強めるものであり、まことに時宜を得た有意義な活動である。したがって、この活動が広域にわたって普及するとともに、活動の充実が図られるよう指導していく必要がある。

4 その他の地域の育成機能を強化するための対策

児童館を中心とする地域の育成機能を強化するための対策についてはすでに述べたが、その対策を有効にするためには、次の要件が極めて重要な意味を持つ。

(1) 児童委員活動の促進

児童委員は、地域におけるボランティア活動の中心となり、積極的に児童福祉の推進を行うことを任務としているが、児童の健全育成活動の分野においては、親の養育意識の向上を図り責任感を強めるために、母親クラブ等の地域組織と帯同した組織的な啓発活動を強力に展開し、母性喪失といわれる状況を未然に防止するように努力する必要がある。さらに、予防的見地から援助を必要とする家庭児童の早期発見に努めることが重要である。その場合、特に住民の流動性の激しい都市部においては、近隣における相互交流性に乏しく問題が家庭内に潜在化する傾向が強いので、母親ク

クラブ等の地域組織を意図的に活用し、それらとつねに緊密な連絡を保ちつつ、問題の早期発見と通報が有効に行われるように努力する必要がある。

(2) 児童育成ボランティアの養成

地域における児童の健全育成活動は、ボランティアに依存する面が大きい。ボランティアの開発と養成については、現在、家庭児童対策モデル地区組織育成事業の一環として行われているが、この事業においては、実施地区が限定されており、ボランティアに対する全域的な需要に応じられない欠点を有している。したがって、今後においては、この事業を発展させ、例えば、児童育成ボランティア養成事業として、全国的な水準において、公私の機関による計画的な研修等を通して、ボランティアの体系的、組織的な養成が図られるとともに、養成計画に当たっては、児童の理解に十分な資質をもった青年ボランティアが数多く養成されVYS（有志青年社会事業家）、児童指導班等の青年地域活動が一層促進されるように配慮する必要がある。

(3) 市町村の指導機能の強化

先に述べた地域児童育成事業の推進、母親クラブ等の地域組織活動の促進およびボランティアの養成等を効果的に行うためには、市町村における専門的、技術的な立場からの助言、援助等を行う指導機能の強化を図る必要がある。そのためには既存の機能の充実を図るほか、必要に応じて民間団体の活用、新規の専門職員の設置等の措置を講ずる必要がある。

(4) 遊び場の整備

児童の遊び場の確保は、児童の健康、活動力の増進及び事故防止を図るうえで今日の緊急の課題といえる。これについては、関係各省において、鋭意、各般の対策が講じられているが、福祉行政においては、今後とも先に本審議会児童遊園特別部会における中間報告（昭和38年8月14日）に示されている対策の実施に努めるほか、特に幼児にとっては、その行動半径内に容易に遊びの場が得られるようにする必要があるので、都市公園法による児童公園および児童福祉法による児童遊園を補完するものとして、小規模の幼児遊園の計画的な増設を図る必要がある。

また、遊び場の確保に関し、考慮すべきことは、最近における地価の騰貴等により、特に市街

地では新たに遊び場を設置することは、極めて困難である。したがって、用地の確保については、計画的な先行投資を行うとともに、遊休公有地の活用等の措置も講じられるように指導を行う必要があると思われる。

次に、最近、各地方公共団体において、総合的な児童厚生施設、いわゆる「地方こどもの国」の建設がすすめられているが、自然環境（丘陵、山岳、離島、湖沼等）に恵まれた広域の遊び場を確保することは、地域の遊び場では到底充足し得ない多年令層にわたる多様な児童の活動欲求に対応できるものでその意義は大きく、今後、地方公共団体において、その設置が促進されるよう国における助成について検討する必要がある。

なお、今後は、週休二日制等の普及に伴い、家族単位のレクリエーション需要が、さらに増大するものと思われるので、こどもの国の造成計画に際しては、その需要に応ずる施設、設備が設けられるよう配慮することが大切である。

(5) 幼少児童の育成を図る関係機関、団体等の連絡調整の強化

幼少児童の健全な育成を図るためには、これに関与する福祉、教育、労働等の分野における公私の機関、団体が相互に緊密な連絡を図り、育成方針等に関する共通の理解を得る必要がある。

そのためには、国の青少年問題審議会及び地方青少年問題審議会においても幼少児童の健全育成に関する問題を積極的にとりあげ、関係者の合意による強力な育成活動が展開されるよう、その素地を開拓する必要がある。

また、市町村においては、関係の行政機関、団体、施設のほか、児童委員、母親クラブ代表等によって構成される幼少児童育成協議会（仮称）を設置し、定期的にこれを開催し、それが地域における実践活動において具体的に生かされるようにする必要がある。

児童手当制度について

1 現行制度の性格と背景

児童手当制度は、昭和47年1月に発足し、支給対象となる第3子以降の児童の範囲を段階的に拡大し、昭和50年度より恒常化することとなっている。

この制度は、児童養育費が家計の重い負担となっていることにかんがみ、養育者に児童手当を支給

し、もって家庭生活の安定に寄与するという面において所得保障施策の一環としての役割を果たすとともに、児童の健全育成および資質向上に資するという面において児童福祉のための施策として大きな役割を果たすことを目的としている（児童手当法第1条）。

制度発足にあたっては、理想的な姿からみれば内容的にはなお不十分であったが、それは、次の2つの理由から財源負担のあり方等をも考慮して実現可能な制度の創設を急ぐことを先決としたという事情によるものである。

- (1) 我が国の社会保障において児童手当が残されていたただ1つの部門であって、その早期実施はかねてからの政策的課題とされていたこと。
- (2) 児童3人を養育している家庭における児童養育費は、家計現金支出のうち、38.7%という高率で、家計のきびしい負担となっている（昭和42年度児童手当制度基礎調査）。このような家庭が、一般的にみて、児童手当の支給をもっとも必要とする状況にあったこと。

したがって、家計において児童養育費がさほどの負担と感ぜないような所得階層には、当面、児童手当の支給を受ける緊急性やその効用が比較的少ないので、児童手当は支給しないこととした。

このように、現行制度は、その内容が、家計を強く圧迫する第3子以降の児童を対象とし、かつ、所得制限を課しているので、この制度としてかけている2つの目的のうち、むしろ所得保障施策としての役割の方が強かったといえよう。

2 児童手当の基本的な理念

ところで、現行の給付内容とはなれて、児童手当制度としての背景、土台ともなるべき基本的な理念を考えてみれば、それには、次のような諸点があげられる。

- (1) 児童憲章、児童権利宣言等においては、児童そのものの人権を確立し、その福祉を尊重することが強く要請されている。
すなわち、児童は、身体的、精神的に未成熟であるので、これを特別に保護し、育成することが必要であり、そのためには、家庭と社会がともどもにその養育に努力すべきことが望まれる。児童手当制度は、この点に立脚して、国が児童の健全育成および資質向上という面に深い関心を表明し

たものとみられること。

- (2) 児童が心身ともにすこやかに成長し、将来立派な社会人、国民となることは、国、すなわち、国民すべての願いである。それゆえ、この制度は、全国民の連帯感によってつちかわれるべきものであること。
- (3) この制度は児童の養育について国が一半の責務を負ったものであるので、養育者は、権利として児童手当の支給を受けるとともに、これをその趣旨に従って用いる責任があること。
- (4) 児童は本来平等であるとするのが、児童福祉についての普遍的な考え方とされている。そこで、養育者についての所得制限は、制度としては、これを行わないことが望ましいこと。

さきにかかげたこの制度の二つの目的も、この四つの基本的な理念に由来するものであって、この制度の意義は、単に経済的なハンディキャップをカバーすれば足りるというようなことに止まるものではない。

3 今後における改善

昭和50年度より恒常化するに当たり、この制度の創設の経緯とその重要性にかんがみ、制度の基本的な理念および目的に相応した発展を期するため、次の事項についての改善および検討を図るべきである。

- (1) 第3子以降の児童に対する児童手当について

ア 所得制限

現行の所得制限は、緩和の方向で検討を加える必要がある。

イ 児童手当の額

児童手当の額は、本年10月から月額4,000円に緊急是正の措置がとられたが、今後においては、児童養育費の実態ならびに国民の生活水準および消費者物価の上昇等を考慮するとともに、その財源事情に照して大方のコンセンサスの得られるような適当な水準に改定することについて検討すべきである。

- (2) 第2子拡大について

児童手当制度の一層の充実を図るためには、支給対象の範囲を第2子までに拡大するかという問題がある。第2子に拡大するとなると、この制度における対象児童数が飛躍的に増大するため、関連分野における比重が著しく高まることから、あ

らかじめその支給金額，財源負担等について慎重な検討を加え，関連する他の諸制度，民間企業における家族給との調整等が十分に行われることが必要である。

なお，第2子拡大に当たっては，財源負担の均

衡を図るため，既存制度を活用すること等によって，被用者等でない者のうち一定限度以上の所得を有するものから本人拠出を求め，被用者等でない者に対する児童手当の支給に要する費用の負担およびその割合を再検討すべきである。