

1 3 児童福祉

1. はじめに

日本において、児童福祉政策の総合的な基盤となっている「児童福祉法」が制定されたのは 1947 年のことである。この法律の理念は、第 1 条にあるように「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。2 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。」という考え方であり、すべての児童の健全育成と福祉の増進を目的としている。日本の児童福祉政策は、戦後長らく要保護児童や障害児、子どもを持つ低所得世帯を対象とした対策が中心となっていたが、1990 年代に入ってから、少子化問題が社会的注目を集めて少子化対策が次々と打ち出されたこともあり、すべての児童の健全育成という観点の政策も拡充されるようになった。

児童福祉法が扱う分野は多岐にわたるが、現在行われている児童福祉政策（子ども家庭福祉政策とも呼ばれる）をわかりやすく分類すると、次のようになる¹。①保育・子育て支援施策、②ひとり親家庭施策、③社会的養護施策、④児童虐待対策、⑤障害児支援施策、⑥健全育成（児童厚生施設、放課後児童健全育成事業、児童手当等）、⑦母子保健対策、⑧非行・情緒障害児施策である。それぞれの分野においては、児童福祉法を根本としながら、直接児童福祉に関連する事柄を定めた法律が制定・運用されている。2000 年代以降、「子ども・子育て応援プラン」（2005～09 年実施）、「子ども・子育てビジョン」（2010～14 年実施）、「第 3 次少子化社会対策大綱」（2015～19 年実施）といった総合的な少子化対策の策定により、児童福祉政策はそのメニューが増大・多様化するとともに、財政投入も強化されてきた。

本稿では、おもに 2000 年以降の児童福祉政策の変遷について、保育・子育て支援施策、母子保健対策、ひとり親家庭対策、社会的養護施策（児童虐待対策含む）を取り上げて概観する。

2. 保育・子育て支援施策

日本では、1970 年代半ば以降、雇用者として働く女性の増大により女性の労働力率が上昇を始めた。未婚女性だけでなく有配偶女性もパート等の非正規雇用を中心に働きに出るようになり、共働きの世帯は増大の一途をたどった。1990 年代に入ると、専業主婦世帯と雇用者の共働き世帯の数が拮抗し、2000 年代以降は共働き世帯数が大幅に専業主婦世帯数を上回るようになった。女性の働き方や就業機会は多様化しており、非正規雇用だけでなく正規雇用者として結婚・出産後も働き続ける女性が増加している。また、経済の低成長の中

¹ WAM NET（Welfare And Medical Service NETwork System）の児童福祉制度解説・ハンドブックを参照（<http://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/jidou/handbook/>）。なお、「非行・情緒障害児施策」の中にある情緒障害児短期治療施設は、平成 28 年の児童福祉法改正において「児童心理治療施設」と名称変更された（平成 29 年 4 月施行）。

で男性の雇用や収入も不安定化した結果、共働きせざるを得ない家庭も増えている。

こうした動きに伴い、1980年代頃から、保育に関しても乳児保育、延長保育、夜間保育、病児保育、障害児保育などその需要の中身が多様化してきた。さらに、少子化の影響で減少傾向にあった入所児童数が1990年代半ば以降増加に転じ、認可保育所の入所待機児童数も1995年4月時点で28,481人²に達していた。

保育需要の増大・多様化に対応し、1997年の児童福祉法改正において入所方法がそれまでの措置制度から利用者側が希望保育園を選んで申し込む選択制に変更された。待機児童対策も進められ、2001年に「待機児童ゼロ作戦」、2008年に「新待機児童ゼロ作戦」、2010年に「待機児童解消「先取り」プロジェクト」、2013年に「待機児童解消加速化プラン」が立ち上がり、保育所定員数の増加が進んだ。しかし、女性の就業増加とそれに伴う保育需要の増加に追いつかず、待機児童解消に至らなかった³。2000～2015年の15年間で認可保育所等定員数⁴は約55万人分増加したにもかかわらず、2015年4月時点でも23,167人の待機児童が発生している。

2003年に成立した「次世代育成支援対策推進法」により、都道府県、市区町村および一般事業主（常用労働者301人以上）に次世代育成支援に関する行動計画の策定が義務付けられ、地方自治体が策定する地域行動計画については2005年4月より実施された。全国の自治体で、国の行動計画策定指針に沿ったプランが策定されたことで、地域の保育・子育て支援施策の整理と見直しが進んだ。

2008年の児童福祉法改正では、家庭的保育事業（保育ママ）、乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業の法制化が実現した（保育ママは2010年4月施行、その他は2009年4月施行）。また、同年に改正された次世代育成支援対策推進法では、一般事業主行動計画の策定・届出義務が常用労働者101人以上の企業に拡大された（2011年4月施行）。

保育所等の子育て支援制度について、2000年代以降もっとも大きな改革となったのは、2012年に成立した子ども・子育て支援法等関連3法で実現した「子ども・子育て支援新制度」の開始（2015年4月）である。これは、社会保障・税一体改革の一つとして行われる消費増税による税増収分のうち、少子化対策に振り向けられる毎年約7,000億円を充てて

² 1995年4月時点の待機児童数は、旧定義による調査集計結果。厚生労働省は、2001年に待機児童数の定義を変更し、従来の「認可保育所に申し込んだが入所できなかった児童数」から「(1)他に入所可能な保育所があるにも関わらず待機している児童や(2)地方単独保育事業を利用しながら待機している児童」を除いた数を待機児童数として公表することとした。

³ 2017年6月に、政府は新たに「子育て安心プラン」を発表し、2019～20年度に約22万人の定員数を増加させて待機児童を解消し、2022年度末までにさらに約10万人増やして女性の就業率80%を支える体制を整えるとした。

⁴ 2015年4月の定員数は、保育所定員数に幼保連携型認定こども園(2号・3号認定)の定員を加えたもの。

行われることになった。新制度では、実施主体は市町村とされ、新設された子ども・子育て支援給付のうち、現金給付を児童手当、現物給付を教育・保育給付として施設型給付（認定こども園、幼稚園、保育所）と地域型保育給付（小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育）に位置づけた。また、市町村はこの法律に基づき地域子ども・子育て支援事業（地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、放課後児童健全育成事業等の13事業）を実施することとした。新制度では、地方自治体（市町村、都道府県）は地域の教育・保育ニーズやその他の子育て支援ニーズの実態を調査により把握し、5年ごとに子ども・子育て支援事業計画を策定することが義務付けられた。そして、保育ニーズが充足されるまで、積極的に保育所等の整備を行うこととされた。これは、行政側の都合により独占的に保育サービス供給量が決められていた従来の構図が、利用者側のニーズに合わせて行政側が供給増加に努力するという構図に変わったことを意味する。今後、その実効的な運用がなされて、希望者の誰もが保育・子育て支援サービスを利用できるようになることが期待されている。

3. 母子保健対策

1947年に制定された「児童福祉法」には、妊娠届出、母子手帳、保健指導等の規定が含まれており、それをもとに母子保健対策が行われていた。しかし、児童福祉法でカバーできない母性の健康の保持増進といった観点も含めた総合的な対策の推進のため、児童福祉法の中の母子保健に関連する規定を独立させ、1965年に「母子保健法」が成立し、1966年1月より施行された。この法律を基盤として、日本の母子保健対策は発展してきた。

2000年以降のおもな動きとしては、まず、2001年より開始された「健やか親子21」の取組みがある。これは、国民の健康づくり運動である「健康日本21」（健康増進法に基づき策定された「国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的な方針」）の一翼を担う国民運動計画である。思春期保健対策の強化、不妊への支援、小児保健医療の充実、育児不安の軽減等を主要課題として進められ、2001～14年に目標の8割で改善が見られた⁵。その後、この第1次の運動から見出された課題を踏まえ、2015年度から10年間の計画で、「すべての子どもが健やかに育つ社会」の実現をめざした「健やか親子21（第2次）」が開始された。この運動では、3つの基盤課題として「A. 切れ目ない妊産婦・乳幼児への保健対策」「B. 学童期・思春期から成人期に向けた保健対策」「C. 子どもの健やかな成長を見守り育む地域づくり」が設定され、重点課題として「育てにくさ」を感じる親に寄り添う支援」「妊娠期からの児童虐待防止対策」を挙げている。

このうち、基盤課題Aについては、少子化対策の一環として2014年度から様々な事業が開始されている。具体的には、母子保健コーディネーターの配置や子育て世代包括支援センターの立ち上げ、産後ケア事業の推進、助産師等による相談支援を行う産前・産後サポート

⁵ 『健やか親子21 最終評価報告書』（2013年11月）を参照
(<http://rhino.med.yamanashi.ac.jp/sukoyaka/saisyuuhyouka.html>)

事業などである。およそ2020年度を目途としてこれらの事業の全国展開がめざされている。

1990年代以降顕在化してきた問題として、不妊治療の増加がある。晩産化の進行に伴って不妊治療へのニーズが増大し、また、少子化の進行により不妊に悩む夫婦への支援が社会的に注目を集めたことから、2004年より特定不妊治療支援事業が開始された。この事業は、その後、2009年度（給付額の上限引き上げ）、2011年度（1年度目の対象回数の拡大）、2013年度（一部助成単価の適正化）に制度の見直しを行った。さらに、2013年8月には、「不妊に悩む方への特定治療支援事業等のあり方に関する検討会」において報告書がとりまとめられ、支援事業の見直しが行われた。具体的には、支援事業の対象範囲が変更され、対象年齢を43歳未満、通算回数を6回（40歳以降で治療を開始した場合3回）と限定する一方、年間回数や通算期間の制限は撤廃した。この要件変更は、2016年4月から完全施行された。なお、制度の助成実績は、2004年度の17,657件から、2013年度の148,659件に増加している⁶。

このほか、妊婦健康診査の費用補助事業の充実（子ども・子育て支援新制度での地域子ども・子育て支援事業への位置づけ、恒久的財源の確保等）、小児慢性特定疾病対策の拡充（対象疾病の拡大など医療費助成制度の拡充、慢性疾患児の総合的な自立等支援事業等）なども推進されている。

4. ひとり親家庭施策

人口動態統計調査によると、日本の離婚率は1920年代から長らく1%程度と低く推移していたものの、1970年代頃から上昇を始め、2002年に2.30%を記録した。その後は減少傾向にあり、2014年に1.77%となっているが、2000年代に入ってから毎年20万組以上が離婚している。また、かつては離婚時に父親が子どもの親権を取る事例が過半数を占めていたが、1966年以降は逆転して母親が親権者として離婚する場合が過半数を占め、近年は約8割が母親を親権者として離婚している。総務省統計局「国勢調査」によると、母または父と20歳未満の未婚の子から成るひとり親世帯は、1995年の約62万世帯から2010年の約84万世帯に急増した。祖父母等と同居しているひとり親家庭も合計すると、2011年に母子世帯は推計123.8万世帯、父子家庭は22.3万世帯あるとされる（厚生労働省「平成23年度全国母子世帯等調査」）。死亡率が低くなった今日では「死別」は減少しており、ひとり親世帯になった理由として母子世帯の8割、父子世帯の7割強が離婚を挙げている。ひとり親世帯は、経済的に不安定な状況にあるなど様々な問題を抱えがちであり、そうした家庭の生活支援と児童の健全育成のために、ひとり親家庭施策の見直しと充実が喫緊の課題となっている。

そもそも、戦後、1959年に母子家庭への経済的支援策として児童扶養手当制度が創設さ

⁶ 厚生労働省ホームページ「不妊に悩む夫婦への支援について」に助成実績が掲載されている。（<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000047270.html>）

れ、1964年には「母子福祉法」が制定（1981年に「母子及び寡婦福祉法」に改称）されるなど、おもに母子世帯を対象とした福祉政策は連綿と続けられてきた。しかし、児童扶養手当受給者は、1962年に154,387人だったのが2001年に759,194人、2015年に1,037,645人と急増し、財政負担の増加が問題となってきた。また、日本の場合、諸外国と比べて働いているひとり親の相対的貧困率が高く、働いていないひとり親の貧困率を上回っているという特異な状況がみられる（OECD Family Database⁷）。この原因としては、おもにひとり親家庭の約8割を占める母子世帯の母の約半数が非正規雇用であり、年収が低いことにあるとみられている。厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査」によれば、児童のいる世帯の総所得の平均が707.8万円であるのに対し、母子世帯では同270.3万円と約38%にすぎない。また、「平成23年度全国母子世帯等調査」によると、就労母子世帯の母自身の平均年収は223万円で、非正規雇用者割合は47%を占める。さらに就労父子世帯でも父自身の平均年収は380万円、非正規雇用者割合は8%であり、ひとり親家庭の経済状況の厳しさがうかがえる。

こうしたひとり親家庭をめぐる状況を鑑み、2002年からはひとり親家庭に対して、児童扶養手当中心の支援体制から、「就業・自立に向けた総合的な支援」へと施策を強化する方向が取られた。2002年の「母子及び寡婦福祉法」、「児童扶養手当法」等の改正により、ひとり親家庭への支援施策は、「子育て・生活支援策」「就業支援策」「養育費の確保」「経済的支援策」の4本柱により実施されることになった。これらの施策推進にあたっては「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」（以下、基本方針）を定めることとされ、都道府県、市及び福祉事務所設置町村においても、基本方針に即した「母子家庭及び寡婦自立促進計画」を策定できるとされた（2014度までに地方自治体の30.6%が策定済み。2014年より「自立促進計画」に改称）。さらに2003年には、ひとり親家庭支援の鍵となる就業対策を推進するため、母子家庭の母の就業支援に特別な配慮を求める「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」も成立・施行された。

上述の基本方針および特別措置法は2008年3月までを期限としていたが、基本方針は2013年3月までの5年間を対象期間として2008年4月に再度策定された。その後、2010年の児童扶養手当法改正法附則に、法律の施行3年後を目途に母子家庭等に対する支援施策の在り方を検討するとの規定が盛り込まれたことから、基本方針の適用期間は2年延長され、2015年3月までとされた。

改正児童扶養手当法附則に基づくひとり親家庭支援施策の見直しにあたっては、その具体的方向性や個別の支援策の論点整理を社会保障審議会児童部会の「ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会」が行い、2013年8月に中間まとめを公表した。これに基づいて厚生労働省では施策の見直しを進め、2014年に母子及び寡婦福祉法、児童扶養

⁷ OECD Family Database (www.oecd.org/social/family/database) CO2.2 Child poverty 掲載表 (CO2.2.A) によると、日本のひとり親家庭の相対的貧困率は、就労している親が50.9%、就労していない親が50.4%（2009年）。

手当法の改正を行った。母子及び寡婦福祉法のおもな改正点は、地方自治体による支援措置の計画的・積極的实施、就業支援や子育て・生活支援の強化、各種政策の周知の強化、そして父子家庭への支援の拡大である。同年4月に成立した「次代の社会を担う子どもの健全な育成を図るための次世代育成支援対策推進法等の一部を改正する法律」により、法律名が「母子及び父子並びに寡婦福祉法」に改称されるとともに、父子家庭への福祉の措置に関する章が創設された。これは、2000年代に入り、これまで支援の対象外に置かれがちだった父子家庭の問題が注目されるようになった結果である。

また、2012年9月には「母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法」が成立し、2013年3月から施行された。母子及び父子並びに寡婦福祉法に基づき2015～2020年度までを期間として定められた「母子家庭等及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」では、この特別措置法の着実な実施もめざしている。

ひとり親家庭支援施策の4本柱のうち、子育て・生活支援策としては、母子・父子自立支援員による相談・支援、ひとり親家庭等日常生活支援事業、ひとり親家庭等生活向上事業（学習支援ボランティア事業等）、母子生活支援施設、子育て短期支援事業（ショートステイ、トワイライトステイ）等が行われている。就業支援策には、ハローワークによる支援（マザーズハローワーク、マザーズコーナーの設置等）、母子家庭等就業・自立支援センター事業、母子・父子自立支援プログラム策定事業、自立支援教育訓練給付金、高等職業訓練促進給付金、高等学校卒業程度認定試験合格支援事業などがある。養育費確保支援では、養育費支払いの責務を明記した法律改正（2003年、母子及び寡婦福祉法改正）、強制執行手続きの改善（2003年および2004年の民事執行法改正）、養育費算定基準の周知（2004年）、養育費相談機関の創設（2007年）、民法における親子の面会交流、養育費分担の取り決めの明確化（2012年、民法等の一部改正）等を行ってきた。経済的支援としては、児童扶養手当、母子父子寡婦福祉資金貸付金制度がある。児童扶養手当については、「福祉から雇用へ」という方向性での改革の中で、2002年には所得制限の強化と手当額算定方法の見直しがなされ、2008年には一部停止措置（支給から5年を超える場合に、就業が困難でないにもかかわらず就業意欲がみられない者について支給額の2分の1を停止）が開始された。しかし、2010年には父子家庭も対象とする支給拡充、2014年に公的年金との併給制限の見直し（受給者等の年金額が児童扶養手当額を下回る場合には、その差額分の手当を受給可能とする）、2016年に第2子・第3子以降の加算額引上げなど、制度の充実も図られてきている。

2000年代以降、ひとり親家庭等を対象とした政策は就労と自立を促す方向で制度改革を行っているが、経済の低成長、非正規雇用の増大、根強い男女賃金格差など広く経済・雇用・労働環境の問題は山積しており、ひとり親家庭をめぐる状況は厳しさを増している。ひとり親家庭の問題は子どもの貧困とも密接に関連しており、この分野の政策の重要性は今後も高まっていくだろう。

5. 社会的養護施策

児童福祉において、かつて社会的養護施策の中心は、親が死亡または行方不明などの理由で親と暮らせない子どもを公的施設に入所させ養育することであった。しかし、1990年代頃から、虐待を受けた子どもや配偶者からの暴力（DV）被害の母子などへの支援も重要となってきた。

児童虐待については、相談対応件数が1990年の1,101件から2015年には103,260件（速報値）⁸と激増しており、死亡事例も毎年50～60件発生するなど深刻な社会問題となっている。相談対応件数は1990年代末葉から急速に増加しており、虐待が原因で社会的養護の施設に入所する子どもも増えている。厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」によると、児童虐待が理由⁹で養護施設に入所した児童は、2008年調査の10,896人（全体の28.4%）から2013年調査の15,690人（同37.6%）へと増加している。また、DVも、たとえ本人に直接の身体的加害がなくともそれに接する児童への心理的虐待に当たり、児童虐待問題と密接に関連している。

こうした社会的養護の対象の広がりや新しいニーズに対応し、2000年以降、各種法律や制度の制定・改正が行われてきた。2000年には、「児童虐待の防止等に関する法律」が施行され、児童虐待の定義（身体的虐待、性的虐待、ネグレクト、心理的虐待）や住民の通告義務等が定められた。2004年には、「児童虐待防止法」と「児童福祉法」が改正され、児童虐待の定義の見直し（同居人による虐待放置等も追加）、通告義務範囲の拡大、市町村の児童虐待対応の体制強化、要保護児童対策地域協議会の法定化などが行われた。さらに、2004年改正法附則の見直し規定に基づいて2007年に「児童虐待防止法」・「児童福祉法」の改正が行われ、児童の安全確認等のための立入調査等の強化、保護者に対する児童の面会・通信等の制限強化、保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化が定められた。

児童虐待対策においては、児童虐待の早期発見・早期対応、子どもの保護・回復・自立支援だけでなく、児童虐待の発生予防も重要である。この点で具体的対策となる乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業について、2008年の児童福祉法改正で各事業が法定化された。また、要保護児童対策地域協議会の機能強化、里親制度の見直し、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム事業）の創設も行われた。

以上のように2000年代のうちに矢継ぎ早に児童虐待対策が進んでいったが、行政側の対応を強化しても、実親が持つ「親権」により虐待事案への積極的介入が難しいという問題があった。そこで、2011年には民法等の一部を改正する法律が成立し、2年を上限とする親権停止制度、親権者は施設長や里親の措置を不当に妨げてはならないという規定、法人や複数人での未成年後見人を可能にする規定、児童相談所長や施設長の親権代行規定等が定められた。

⁸ 厚生労働省の報道発表資料（2016年8月4日）より引用

（<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000132381.html>）

⁹ 父／母の放任・怠だ、父／母の虐待・酷使、棄児、養育拒否を合計したもの。

社会的養護では、親の死亡や虐待を理由に保護された要保護児童の養育だけでなく、心理的ケア、自立支援、施設退所後の相談支援も重要な施策として位置づけられている。従来、要保護児童施策では児童養護施設、乳児院といった施設入所による施設養護が中心であった。これに対して、児童の養育はできるだけ家庭的な環境で行う方が良いという考え方が強くなり、社会的養護施策において家庭的養護を増やしていくという方向で改革が行われてきた。

家庭養護の受け皿としては、里親制度とファミリーホームがある。里親制度は、2002年に専門里親、親族里親制度が創設された。2008年の児童福祉法改正ではさらに養育里親について養子縁組を希望する里親と区別して法定し、里親研修の義務化や里親手当の引き上げ等が実施された。同じく2008年改正で創設されたファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）は、里親と同じく養育者の住居で5～6人の児童の養育を行うものである。

こうした動きの中、2011年には社会保障審議会児童部会の関係委員会から、今後の社会的養護の方向性と具体的施策を示した『社会的養護の課題と将来像』がとりまとめられた。今後の施策の方向性として、①家庭的養護の推進（里親、ファミリーホームといった家庭養護の優先的推進と施設養護における小規模化（小規模グループケア、グループホーム化）、②専門的ケアの充実（心理的ケア、親子関係の再構築、家庭環境の調整、DV被害の母子等に対する母子生活支援施設による専門的支援など）、③自立支援の充実、④家族支援、地域支援の充実が掲げられている。この提言に沿って、2015年度から15年間で社会的養護の形態を本体施設（児童養護施設・乳児院）・グループホーム・里親及びファミリーホームをおおむね3分の1ずつにすること、すべての児童養護施設を小規模グループケア化することを目指した家庭的養護推進計画が開始された。

『社会的養護の課題と将来像』では、「社会的養護と一般の子育て支援施策は、一連の連続性を持つものであり、密接な連携が必要である」（p.3）と述べられている。2004年策定の「子ども・子育て応援プラン」以降、社会的養護施策は少子化対策の重要な施策の一つとして挙げられており、今後も政策の拡充と財政投入の増加が期待されている。

（守泉理恵）