

季刊

社会保障研究

Vol. 27

Autumn 1991

No. 2

研究の窓

外国人労働者問題を考える……………青井和夫 124

特集・家族機能の変容と家族政策

ニュージーランドの家族と福祉政策……………小松隆二 125

——激変する〈理想国〉の児童・家族福祉——

アメリカの家族と保育——「家族政策」の実現を求めて——……………杉本貴代栄 135

ドイツの家族機能と家族政策……………本沢巳代子 145

スウェーデンの出生構造と政策対応……………三瓶恵子 158

イギリスにおける児童の性的虐待と社会サービス……………桑原洋子 169

——1988年委員会報告を中心に——

論文

アメリカにおける福祉受給権と福祉裁判の動向……………秋元美世 190

——資格論とマネーヅリアル・フォーマリズム——

動向

社会保障法判例……………堀勝洋 200

——児童扶養手当に関する周知徹底義務を違法に怠ったとして損害賠償請求が認められた事例(永井訴訟第1審判決)——

書評

毛利健三著『イギリス福祉国家の研究』

桑原洋子著『英国児童福祉制度史研究』

小松隆二著『イギリスの児童福祉』……………星野信也 211

社会保障研究所編『社会政策の社会学』

大山博・武川正吾編『社会政策と社会行政——新たな福祉の

理論の展開をめざして』……………藤村正之 215

Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn, *Mothers Alone :*

Strategies for a Time of Change ……………下夷美幸 218

研究の窓

外国人労働者問題を考える

わが国の外国人労働者問題については、大別して3つの意見がある。「開国論者」はいう。「先方は日本で働きたがっており、日本では労働力不足に悩んでいる。有無相通ずるのが経済の原則であるのなら、自由に入国させるべきだ」。この意見は人手不足に困っている経済界の人に多い。これに対して、「鎖国論者」はいう。「3K的（きたない、きつい、きけんな）仕事につく日本人はきわめて少ないので、外国人に依存せざるを得ないが、ヨーロッパの先例をみても分かるように、ひとたび入れると、次第に日本人と同じ権利を主張して将来紛争のもとになるので、未熟練労働者の入国は禁止すべきだ」。従来の政府の方針はこれであった。

だが、「開国論者」は不法入国者を低賃金労働力として利用しようとする下心があり、出稼ぎせざるを得ない先方の悲劇に気づかず、日本労働市場の二重構造を改めようともしていない。また「鎖国論者」も、すでに30万人に達する外国人労働者の人権問題に目をつぶり、自国中心主義の上に立って、人種的差別撤廃の努力をしようとはしていない。

こうして、「必然論者」が登場する。そして次のようにいう。「先進国と第3世界の不均等発展の下では、後者から前者へ労働力が流入するのは必然であり、いずれの国にもそれを固定化するような社会経済的構造ができ上がってくるが、それだけに、この構造を是正して出稼ぎ悲劇のない世界をつくる努力をしなければならない」（駒井洋『外国人労働者をみる眼』、明石書店、1990年）。

たしかに、外国人労働者受け入れ体制づくりの前提条件としては、次の3点を無視すべきではない。(1)受け入れるのは日本人と同じ待遇の労働者であって、研修生ではないこと。(2)2国間協定にもとづく特定条件の下で、本人の熟練度にかかわらず受け入れること。(3)教育と研修のプログラムをつくり、熟練形成という理念にもとづく受け入れ制度をつくること（宮島喬「どこへ行くのか外国人労働者受け入れ」『世界』1991年6月号）。だが、1か年でオーストラリア1国にも匹敵する1500万人の増加をみる中国の人口圧力を考えただけでも、安易な開国は時期尚早ではあるまいか？

見方を変えれば、現在の人手不足は、わが国の未組織労働者のみならず、老人や女性の就労条件を改善するまたとないチャンスともなり得るので、じっくり考えられた万全の体制をつくりあげなければならない。さもないと、近い将来、建設業、製造業、夜勤のサービス業等だけでなく、農業も医療も福祉領域も外国人労働者に依存せざるを得なくなるだろう。いや、外国人労働者問題に不馴れなわが国においては、いろいろな民族対立が発生するかもしれないのである。

青 井 和 夫

（あおい・かずお 流通経済大学教授）

ニュージーランドの家族と福祉政策

——激変する〈理想国〉の児童・家族福祉——

小 松 隆 二

I 嵐の中のニュージーランドの社会福祉

——福祉国家の終焉？——

世界の最先端をすすんできたニュージーランドの社会福祉・社会保障が、最近、ここでの主題である児童および家族福祉を含め、急激に変貌しつつある。

すでにオイルショック以降、同国の社会福祉・社会保障の後退は誰の目にも明らかであったが、それでも長年積み上げてきた既存の蓄積を食い潰す形で、したがってその伝統も良さも多少は残しつつ、後退する形であった。しかるに、この1、2年の後退ぶりは、〈福祉国家の終焉〉という批判さえ口にされるほど崖淵にまで追い詰められた緊急事態に近い様相である。カンタベリー大学のある教授が「ニュージーランドは第三世界諸国のひとつに転落した」と皮肉るのも、深刻な事態を直視したもので、たんなる皮肉な独り言ではすまされない現実的な生々しさをもって私どもの心に訴えてくる。同国が世界の社会福祉・社会保障の先導国であり、優等生であっただけになおのこと、その種の批判が福祉国家の終焉を告げる眩きとして落日を前にした晩鐘のごとく鳴り響いてくるのである。

そのような急激な地盤沈下は、世界に先駆けて出発し、日本も常に範としてきた児童手当の廃止、あるいは国外からの旅行者を含め、あらゆる在留者に開かれた点で世界的にももっともすすんでいた事故補償法の国民党内閣による見直し方針の発表という現実には象徴されている。しかもそういっ

た大きな変化は、社会福祉・社会保障面にのみみられるのではない。労働組合の法的地位を変える法改正の動き（伝統的な労働組合の用語を止めて従業員組織〔employees organization〕に変える案）など労使関係における労働組合の地位・姿勢の後退や守勢化、地域図書館の閉鎖・統合、教育・図書費の高騰などにみられるように、非経済・文化面でも、同時に後退がすすんでおり、社会構造そのものが急激な変化の下にさらされている状況である。

それを反映するように、社会・人間生活の核である家族をめぐる、変化の動向が看取される。失業の増加や家族への公的保障の低下、その反映による貧困化の進行、就職難を契機とする進学率の上昇と子女の自立年齢の遅れ、離婚率の上昇、家庭内の児童虐待の増加などといった動きがそれである。

このような後退は、ロンギ、パーマー、ムーアーと引き継がれた労働党政権末期以降、回復しない経済的・財政的沈滞や失業の増加を背景に、急激にその速度を増した（失業率は1987年に4%前後に下落したが、以後趨勢としてはほぼ一貫して上昇を続けた。ことに一時的に下落を示した1989年の後半以降は再び上昇傾向をたどり、1990年11月以降は8%を超えている。Key Statistics: A Monthly Abstract of Statistics, Department of Statistics, Jan. 1991）。その結果が、昨秋（1990年10月）の総選挙における労働組合からも見放される形での労働党の大敗とボルジャー国民党政権の誕生であった。

ところが、経済や社会福祉などにおける失地回

復では前政権より少しは成果を上げるのではないかと、労働者・国民から期待された国民党政権のはずであったが、その政権の手で発足直後に労働党政権よりもさらに大きく後退する社会福祉・社会保障の政策方針が発表されることになった。それほどにニュージーランドの経済・財政が危機に瀕しており、ついに大手続が避け得なくなったとの判断からなされた政策決定であった。

それにしても、かつて<理想国>として世界の国々から目標とされ、また W. ベヴァリッジによっても* イギリスに先行するその位置を繰り返し高く評価されたほどに歴史的にも由緒のあるニュージーランドの社会福祉・社会保障はいったいどこにいくのであろうか。そこにおける福祉国家は終焉を迎えたのであろうか。とりわけ日本では、福祉国家の主唱者たちが、福祉国家としての成功例はアメリカやイギリスではなく、ニュージーランドであるとしてきただけに、その<終焉?>がいっそう気になるところである。

以下に、危機に瀕するニュージーランドの社会福祉について、とくに家族、児童をめぐる福祉を中心に最近の動向を検討することにしよう。

* W. ベヴァリッジは、第二次世界大戦下にまとめた社会保障に関する著名な報告書に、高齢者の問題に限定してではあるが、わざわざ「英国の社会保障計画はニュージーランドの先例になっている」（山田雄三監訳）と記して、イギリスに先行する同国の位置に注意を喚起した。ただし、そこではニュージーランドを高く評価するよりも、年金等をめぐる同国とイギリスの類似・近似の性格や水準の指摘に力点がおかれている。それと同じころの著作『社会保障の礎 (Pillars of Security, 1943)』では、ベヴァリッジはニュージーランドの高度にすすんだ福祉を評価した。ほかにニュージーランドに関する同氏の著作としては『ニュージーランドの光と影 (On and off the Platform: Under the Southern Cross, 1949)』がある。

II 激変する社会福祉と家族

1. 後退する社会福祉

1990年12月に、発足して間もない国民党のボルジャー政権の下、社会福祉省は、社会福祉・社会保障に関する手当・給付の全面的削減方針を発表

した。国民の反応はついに来るべきものが来たというものではあったにしろ、新政権に経済や福祉の回復をはかる救世主的な役割を少なからず期待していただけに、驚愕も隠し得なかった。それほどに急激に後退・削減をはかる内容からなる新政策の公表であったし、ジャーナリズムも社会保障制度が正式に出発してからの50余年の間で最大の衝撃と驚きを隠し得ないほどであった（『ザ・プレス (The Press)』(Feb. 20, 1991) はじめ、社会福祉・社会保障に関する政府の大幅削減方針を報道した2月20日付の新聞は多かれ少なかれ、このような驚きの表現を使用している）。

それは、児童手当制度の廃止をはじめ、失業、訓練、病気、ソロマザー・寡婦、家事専従、障害などの各種給付・手当の大幅削減、それに年金、教育、保健などに関する給付の物価上昇に合わせたスライド制や引き上げの停止などにわたる全面的な保障見直しをはかるものであった。濫救などとこれまで批判の寄せられてきた施策はじめ、削れるものはすべて削ったり、その方向を打ち出したりしたもので、家庭・家族に与えた不安や不満は甚大であった。額や率でいうと、公的保障の給付・手当を平均週 35 NZ ドル（以下とくに特定しない場合以外は、ドルは NZ ドルである）、25%の削減をはかるもので、低所得階層や年金生活者など社会保障生活者は生活が困難になるといわれるほどの大幅な後退であった。

この削減方針に遡って、最近の3、4年、社会福祉・社会保障制度はあいついで改正の荒波に見舞われていた。その間、一方で年金支給額や率の変更など社会保障法の部分改正が繰り返され、他方で社会福祉や社会保障を含む国民生活の在り方に関する全面的な再検討の作業が労働党政権の手ですすめられていた。前者は毎年恒例のようにみられる部分改正程度のものであったが、後者は原則や体系の再検討にもつながり得る対処で、1988年4月に社会政策王立委員会の手で『四月レポート』の標題をもつ全4巻5冊の膨大な報告書が公表されるに至った (Royal Commission on Social Policy, *The April Report*, Department of Social Welfare, Vols. 4, 1988)。この報告書は、ある面で

は福祉の総合的認識を促す積極的な役割を果たすが、他の面では、時代状況の悪化から、内容的には改善に向かう踏み台になるよりも、むしろいっそうの後退の引き金になるものでもあった。

たとえば1989年5月に、児童・少年法が廃止されて、新しい「児童、少年、家族法(The Children, Young Persons and Their Families Act)」が総合立法として制定された。その前年の1988年を通じて、児童福祉に関しては「里親養護を経験して(Experiencing Foster Care)」をはじめとする5種の報告書が社会福祉省から公にされていたが、それらが先の王立委員会による国民生活・社会政策の全面的再検討(『四月レポート』)とともに、新しい視点と体系性をもつこの新法の基になっていた。

1989年7月には、社会福祉、保健両大臣が、高齢者と障害者への給付・サービスの合理化を発表した。ついで1990年4月には、年金の制度改革が行われ、旧来の年金(Superannuation)から新年金(Guaranteed Retirement Income, 略称 GRI)に名称や方式が改められた。

労働党から政権を奪取した国民党政府が社会福祉・社会保障の給付・手当の大幅削減方針を発表したのは、このような労働党政権以来の変貌と後退の流れを引き継ぐ形で、しかしいっそう大鉈をふるう形でなされたものであった。その削減方針を発表した直後の1991年2月には、高まる不満や非難をよそに、政府は実際に社会保障法を改正して家族手当をはじめとする諸制度の廃止や抑制を具体化し、続く4月1日から実施に移すことにした。

かくして労働党政権の末期から国民党の勝利、そして今日までの半年間は、ニュージーランドの社会福祉・社会保障にとってはまさに激動の日々であったのである。

2. 激変下の家族の動向

いうまでもなくニュージーランドにあっても、社会や地域、あるいは生活や人間関係の核になるのは、家族であり、また家庭である。とくにニュージーランドでは、イギリスなどに似て子供たちが自立するまでの親子・兄弟姉妹からなる家

族間の絆は、きわめて温かく強いものであったし、今もお温かく強い。日ごろの生活や余暇、クリスマスやイースターの休暇における家族の団欒や旅行において、簡素ながらきわめて親密な関係が維持されるのが常である。

ところが、いったん子供が独立すると、時々親子など家族が会うときの温かい結びつきは依然として強いままではあるが、不断は相互の自立性が強く表面に浮き出る関係に変わる。

ニュージーランドでは、この温かく強い絆で結ばれる家族の在り方に関して、最近の動向として2つの特徴的な動きがうかがえる。ひとつは大学進学率の上昇にみられる高等教育にすすむ児童が増える動きであり、もうひとつは低下しつつあった児童が親元から自立する年齢が遅れだすという動きである。いうまでもなく、この2つは結びついた動きである。

まず大学進学率をみると、もともと日本に比べてはるかに低い進学率ではあったが、1990年には前年比でオークランド大学で約14%、カンタベリー大学で13%、オタゴ大学で12%の上昇がみられた。その背後には、日本で高校卒業にあたるフォームVIIまたはハイスクール終了年齢で就職するにも、労働市場動向が求職側に厳しくなっている現実、また失業補償も若者には抑制的な政策の存在が指摘される。しかも大学では予算もいっそう厳しく制限されるようになったので、学部・学科ごとに一定の学生数に見合う経費しか用意されなくなった。そのため、以前は実質的にはないに等しかった学部・学科ごとの学生定員も形成され、その枠を守らざるを得なくなっているのである。

次に、子供の親元から独立する年齢であるが、1960年代、さらに1970年代には、それがずいぶん早まった。15、16歳くらいには下宿生活に入るものも多くなり、まだ養育など家庭内教育が必要な時期と考えて同居の継続を望む親たちを嘆かせたものであった。労働するにしても、学校に通うにしても、親の援助・仕送りなしに子供でも自立した生活が可能であったからである。オイルショック後もしばらくは、失業も欧米諸国ほど悪くはなく、万一失業しても失業補償も整備されていた。かり

に若い未婚の母・母子家庭になった場合でも、保障が篤く、自立した生活が可能であった。また大学はすべて国立ということもあって、学費は無料で、奨学金も整備されていた。

ところが、近年は子供たちの自立が遅くなりだした。自立すると、生活が容易ではなくなったからである。

大学では、学費の無料制が1980年代の初め、マルドーン国民党内閣の時代に崩れてから、少しずつ増額、現在は年額約1,250ドルにもなった。奨学金も抑制されつつある。若者の失業も増え、土地・建物、生活物資などの物価の上昇も激しく、いまだにインフレが収束していない。夏休みには学生はたいていアルバイトをするが、その市場動向も労働条件も学生にとって厳しいものとなり、夏だけでは学費にあたる1,250ドルを稼ぐのも難しくなった。たしかに奨学金も自宅から通う学生よりも、下宿学生の方が若干高く支給されるが(自宅通学には週100ドル弱、下宿学生には週120ドル弱支給)、自立を促進するほどの差ではない。

その結果、親元を離れて自立を希望する若者にとっては厳しい時代になり、通学や通勤圏内に自宅のあるものは自宅にとどまる傾向が広まり、若くして自立することがかつてほど流行ではなくなったのである。

ところが、このように子供の自立年齢が遅くなったのに、所得や社会保障の相対的な低下は、家庭が家族みんなで生活を豊かに享受する場であることを難しくしだした。家族旅行や外食のできない家族が増えてきた。生活の豊かさと安定という点では、かつては世界の最高峰の地位にもついたニュージーランド国民も、現在はその40%が貧困状態で、20%が極貧状態にあるとさえ主張するものも出てくるほどである(イディス・ブレシェアスとマリアン・エインズリーの調査では、国民の7.8%にあたる25万7,000人が貧困線以下の貧困階層とされている。*The Star*, Dec. 27, 1990)。

家族の絆という点では、前述のとおり一般的にはなおもきわめて温かみがあり、かつ強いことがいえるが、その半面で離婚率が高くなっていること、家庭内の暴力・虐待が増えていることもまた

否定できない現実である。子供にとっては、まぎれもなくもっとも温かく安心できる拠りどころであるべき家庭が、時には崩壊や問題発生の際にもなっているのである。離婚率は1970年代以降急速に高まり、その上昇傾向は1980年代にも引き継がれた。家庭内の暴力や児童虐待は1970年代から80年代の中ごろまでは、それほど大きな社会問題とは認識されていなかったが、1980年代の後半からは深刻な社会問題になるほど状況が悪化してきた。欧米に広くみられるものと同じ状況の到来である。ニュージーランドにおけるせめてもの救いは、児童虐待や離婚が増えたとはいえ、崩壊や問題発生の局面よりも、なお温かく寄り添いあえる場の局面・役割の方が一般的であることであろう。

このような状況のなかに大きな一石を投じたのが、家族の責任と権限を強く押し出した前出の「児童、少年、家族法」(1989年)の制定であったのである。

なお家族・家庭の在り方を考える場合、女性の労働市場への参入状況も忘れることができない。労働力に関しては、男女ともオイルショック以降も一貫して増加を続けており、現在も増加傾向を維持している。ことに女性の増加率が高いのが目立っている(1981年国勢調査時の55万863人に比べて、1986年調査時には66万9,999人に増加している)。他の欧米諸国ほどではないにしろ、経済的理由、結婚年齢の遅れ、子供を産まない家庭の増加にみられる子供数の減少(*NZ Official 1990 Yearbook*, 1990)、さらには保育所への助成や保育所に児童を委託する家庭への補助、あるいは後述する「両親の出産休暇と雇用保護法」を含む就労を容易にする政策などが、ニュージーランドでも女性の労働力化を促している理由である。

III 先駆した児童手当の廃止

——ニュージーランドの家族福祉の
動向①——

家族・家庭にとっては、生活の維持と安定が不可欠である。しかし、それを構成するものが人間である以上、生活の維持や安定がいかなる場合も

保障されているわけではない。どの家庭にも、それが崩れる可能性・危険性は常に潜んでいる。そのためにニュージーランドでも、生活困難に陥る家庭に対する生活保護的な給付から、すべての児童に対する児童手当に至るまで、公的にも種々の金銭給付が制度化され、経済保障が広く提供されてきた。

そのほか、金銭給付以外の家族・家庭に対する福祉政策も広く実施されてきた。たとえば家庭に恵まれない児童や社会規範から排除される児童を先頭に、児童全般に対して、また寡婦、母子・父子家庭に対して、あるいは老人や障害者、彼らと同居する家族・家庭に対しても、種々の保護政策が実施されてきた。

ここでは、家族・家庭に関する広範な社会福祉・社会保障政策のうち、世界を先導してき、また児童数や所得に関係なく、すべての児童に支給されてきた点で、児童をもつ家庭にとっては収入の一部として安定的に定着していた児童手当制度についてまず触れることにしよう。

周知のようにニュージーランドは児童手当 (Family Allowance, 現在は Family Benefit) 制度の母国である。世界に先駆けて1926年に同制度 (The Family Allowance Act) を創設した。

最初の児童手当の方式は、日本がおよそ50年後に初めて同制度を導入した際に採用したものと同一方式であった。つまり所得制限をもとに、第三子以降の児童に週2シリング給付するというものであった。

その後、1938年に社会保障法が制定され、児童手当もその体系に組み込まれたときには、対象が外国人や庶子にも拡張された。ついで1941年には、第三子以降の児童のみでなく、第一子からすべての児童が支給対象となった。さらに1946年には所得制限も撤廃されて普遍性をもつ手当に改善された。その方式が以後長く引き継がれて今日に至るのであったが、財政的・経済的理由から、ついに本年 (1991年) 3月31日にその長い歴史に幕が下ろされることになったのである。

廃止の経過と事情は次のようなものであった。廃止される直前の児童手当はすべての児童に週6

ドル給付するというものであったが、前述の1990年12月に発表された社会福祉・社会保障の給付・手当の大幅削減方針の下に、同制度は廃止されることになった。その方針にそって1991年2月に社会保障法が改正され、正式に廃止が決まるとともに、4月1日からはその目的が家族補助のファミリー・サポート (Family Support) に引き継がれることになった。つまり全面的・普遍的な児童手当は廃止するかわりに、子供をもつ低所得家庭に対してのみ、既存のファミリー・サポートを通して児童1人当たり週6ドル追加給付することに改めたのであった。そのため、社会福祉省は、あるときは児童手当の廃止といいながら、他のあるときは廃止に対する風当たりの強さも考慮して児童手当とファミリー・サポートの統合による新児童手当の発足という表現もしているのである。

長年実施されてきた制度で、原則として母親に支給される形をとってきただけに、児童手当は、母親が主に母子のために自由に使えるお金として当てにできたものであり、家計にとっても不可欠な収入の一部になっていた。とくに必要によっては52週分まで一括前払いで受給も可能であったので、1週ごとには少額でも、母親にとっては有益な手当であった。そのため、廃止に対してもっとも強く反対したのは母親たちであった。しかし、結局予定通り廃止は実行された。

かくして、ニュージーランドの家族・家庭は、オイルショック以降、長年提供されていた保障などの諸政策や制度が少しずつ壊されたり、変貌を強いられてきたが、今また児童手当という社会的に定着し、家計にとって当然の収入として当てにできたものが奪われたのである。児童手当は額としてはけっして大きなものではなかったが、長年定着していた制度がいきなり壊されたことで、家族・家庭に与える衝撃は小さくなかった。また世界に先駆けて実施した国での廃止だけに各国に与える影響も小さくはない。この児童手当の廃止をめぐる動きは、後退するニュージーランドの社会福祉・社会保障状況を象徴的に示す推移であり、転換であったといってよいであろう。

IV 問題の多発と新しい総合的児童立法

——ニュージーランドの家族福祉の 動向②——

ニュージーランドでも、他の欧米諸国と同じように、近年、児童にとっては他に代え難い貴重な拠りどころである家庭において、しばしば深刻ともいえる問題や事態が発生している。離婚、暴力、児童の虐待、非行、あるいは疾病・事故・災害・死亡などによる家庭の崩壊といった問題や事態の発生がそれである。経済発展を背景に、生活水準が向上する時代に入っても、家庭や児童の生活が幸福や安定に支えられて祝福されるケースばかりでなく、むしろ新たな困難に遭遇する例もけっして少なくないのである。

家庭崩壊につながる離婚率は1970年代、80年代と顕著に上昇を続けた。ニュージーランドでは戦時下の1940年代前半に離婚率が上昇するものの、40年代半ばから50年代、さらに60年代と高度に発達した社会福祉・社会保障体制の下で、安定した水準が長く維持されていた。ところがオイルショックの襲来する1970年代に入ると、離婚率がかつてない高まりをみせ、引き続きその上昇趨勢を維持する推移をたどることになる。ことに年齢的に30代に集中するイギリスなどとは傾向が異なって、結婚まもない20代に集中して高まりがみられたのがこれまでの特徴であった。

少年非行・犯罪は犯罪全体の趨勢に合わせるように、1960年代以降上昇傾向をたどった。ことにオイルショック、そして不況の高まりとともに少年非行・犯罪は大きな社会問題にさえなった。それでも1980年代の後半に入ると、下降傾向を示すが、社会問題化した状況はなお回復されていない。加えて、1980年代の後半からは、児童に対する虐待が急増してくる。

ニュージーランドの社会福祉省は、児童虐待を肉体的虐待 (Physical)、精神的虐待 (Emotional)、性的虐待・淫行 (Sexual)、放擲・無視 (Neglected) の4種に分類する (*Child Abuse*, Department of Social Welfare, 1990)。イギリスなどでも一般的に

みられる分類である。そのうち、近年とくに深刻になっている虐待は単純な肉体的暴力やいじめではなく、性的虐待である。家庭に恵まれず、里親や施設の保護下に入るような環境下にある児童の場合、虐待、とりわけ性的虐待を受けている例が少なくない (イギリスにおける児童の性的虐待については拙著『イギリスにおける児童福祉』(慶応通信, 1989) を参照のこと)。

児童に対する性的虐待は、ニュージーランドのみか、米英はじめ、欧米諸国で1980年代の後半に急速に表面化した。被害を受けるものが幼児や義務教育の低学年の学童に多いため、発見がきわめて困難であったのに、被虐待者を面談により児童本人から本人を傷つけないように聞き出す方法が開発されたことが、この時期に各国で虐待件数が数的に急増することになった原因である。けっして1980年代以前にはことさら問題がなく、同年代後半に忽然と児童の虐待が急増したわけではないのである。

そのため、社会福祉省のみか、里親制度や児童養護施設の関係者も、性的虐待の被害からいかに児童を守り、また虐待を受けた場合、それからいかに速やかに回復させるかを重要な課題にせざるを得なくなってきた。

このような雑多な困難や危険から児童を守ることを目的とする基本法は、ニュージーランドでは通常児童福祉法である。同国に児童福祉法が制定されたのは、1926年であり、世界的にもきわめて早期の導入であった。その後児童・少年法に代わり、ついで最近、1989年に労働党政権の手で新しく「児童、少年、家族法」が制定されるに至った (制定は5月、実施は11月)。

1980年代を通じて、社会福祉省やソーシャル・ワーカーの手にあまるほど児童虐待が増加したり、非行が高水準のまま推移したり、里親制度における実親、里親、ソーシャル・ワーカーの責任と権限の在り方が論議されたりしている状況が一方でありながら、それに対する処遇においてはソーシャル・ワーカーの権限がなおきわめて強かった現実への反省もあって、同法は、両親、ことに実親が養護なり問題解決と無関係な位置におかれる

のではなく、可能な限り責任・義務を認識し、それを遂行するようしむけるべく、法的にも実親の責任と権限を改めて前面に押し出し、かつ児童の問題や福祉を総合的に位置づけなおす役割を果たすものであった。

同法は全体で11部469条からなる長文の立法である。

同法の特徴を改めて列挙すると、児童と家庭をめぐる問題の認識・理解とそれに対する政策の総合化が目標とされていること、児童養護問題でも非行問題でも、両親、ことに実親の権利と責任が重視されたこと、養護・保護（家庭裁判所）と非行・犯罪（少年裁判所）の対応過程が分離されたこと、家庭グループ会議など新しい機関が新設されたこと、児童コミッショナー制が創設されたことなどが注目すべき対応であった。

児童コミッショナー制はニュージーランドでも初めての制度であったが、初代コミッショナーにはイアン・ハッサルが任命された（社会福祉省が推薦し、総督が任命）。同氏は、警察担当相が被疑者の立場にある児童の権利に制限を加える主張をなしたときには（1990年12月）、児童の立場に立って強く反対したように、児童を擁護する側にいることを鮮明にしている。コミッショナーは、社会福祉省や警察とは一応独立して児童問題を観察し、解決に向けて総合的に判断し提言を行う位置にいる点で、同法による独創的な制度といっ

てよいであろう。それにしても、現代は児童にとっては受難の時代である。それに應えるように、ニュージーランドでは、児童養護施設は長期の収容施設であるよりも、種々の問題を抱える児童の短期の救済・保護施設になっている。里親も、虐待、障害、非行など種々の問題を抱える児童の養護を大きな課題にするようになっている。さらにかつては虚弱児の養育・保護を主たる目的としていたヘルス・キャンプも、現在は種々の問題を抱える児童の自立や社会参加に対するグループ・ワーク的な保護活動が主たる課題になっている。

V 女性の保護——ニュージーランドの家族福祉の動向③——

ニュージーランドでも、女性の社会参加が着実にすすんでいることはすでに触れた。もともと同国は女性に参政権を付与した世界で最初の国であるが、現在でも、国会議員でみると、最近の2回の総選挙で選出された議員のうち、女性は1987年総選挙では14人（14.4%）、1990年総選挙では16人（16.4%）である。また女性大臣は第1次ロンギ内閣で2人、第2次ロンギ内閣で3人、また最新のボルジャー内閣で2人である。北欧諸国ほど議員や閣僚での女性比率は高くないが、歴史的に、また日本などに比べて、はるかに女性が活躍の場を得てきた国といっ

てよい。前述のように女性の労働市場への進出も年々すすんでいる。生活難からの経済的理由が大きいが、就労を容易にする公的政策のあいつぐ導入も忘れられない。そのひとつに、「母性の休暇および雇用保護法」（1980年）に代わって制定された「両親の休暇および雇用保護法（Parental Leave and Employment Act）」（1987年）がある。出産にともなう権利と責任が女性のみでなく、男性にも等しく及ぶといった理念、つまり出産を夫婦両者の共同作業と考える理念が根底に存する対応で、結果的に女性にも育児と両立させつつ、労働や社会的活動に参加する機会を等しく保障する政策となっている。同法の最大の特徴は、子供を出産するか、5歳以下の養子を縁組するかした両親のどちらかに、企業から1年間の休暇の取得を権利として認めたことであろう。もっとも無条件に保障するのではなく、特定の企業・機関に1年以上勤務し、かつ週10時間以上労働するものに保障される権利である。

同法は、上記の例を含め、出産なり養子縁組の場合、4種の休暇を認めている。第1は妊産婦の特別休暇（検診などに10日）、第2は母親の出産休暇（15週間）でたいいどの国でも保障している対応である。第3は父親の休暇（出産後あるいは養子縁組後、2週間）、第4は延長休暇（父母の

いずれか、あるいは父母合わせて12ヵ月)で、ヨーロッパ諸国中心に近年推進され、日本でも、最近の国会で育児休業法案として論議されているように、遅ればせながらようやく政府も対応せざるを得なくなっている保障制度である。

そのほかにも、子供を抱えて就労する女性には種々の公的保護がなされている。1984年に労働党が政権を握ったとき、女性のアン・ハークス社会福祉相はファミリー・ケア (Family Care) 手当、つまり児童養護手当を導入した。児童を抱えて女性が就労し、一定以下しか所得のない家庭に児童1人当たり週10ドルの給付がなされた制度である。この手当は1987年まで維持されて、ファミリー・サポート、つまり家族補助手当に引き継がれた。

なお夫を亡くしたものの、あるいは母子家庭のため長時間にわたる常勤的な就労が困難なものには、寡婦手当、家事専従手当 (DPB)、チャイルド・ケア手当などを用意し、家族としての生活が安定的に維持できるように保障している。もっとも、これらの手当は、母子家庭や未婚のままの出産にも篤く保障を提供するため、女性の方から容易に離婚に走りやすい要因にもなっているとの批判が強く、国民党内閣による1991年4月からの社会福祉・社会保障給付・手当の大幅削減方針の主要な対象になっている。

VI 民間の役割

ニュージーランドだけの問題ではないのだが、近年、児童と家庭・家族をめぐる福祉的問題には深刻化するものが多くなっている。ところが、それに対して国が財政難から十分な対応のできない状況にあり、児童や家族福祉の領域でも民間の役割に負う部分がさらに目立つようになっている。民間における活動が伝統と実績をもつ老人や障害者福祉の領域で、また最近ではキリスト教諸団体が貢献した難民の受け入れ活動など外国人保護の領域でみられるように、もともとニュージーランドでも、民間の役割は顕著であった。児童や家族福祉の領域でも、民間の団体や個人は、近年一方で財政面はじめ、かつてない困難に直面してい

るが、他方でその活動と役割の重要性も再認識されている。児童を中心にした家族福祉に貢献してきたニュージーランドにおけるバーナード (Barnados) の活動を取り上げてみても、その状況がよくうかがえる。

本家イギリスのバーナードは120年の歴史を有すが、ニュージーランドのバーナードは当初はイギリスの活動を後援する目的から活動が開始された。1915年には、すでに事務所も設置されていたが、たんなる後援活動から、自らも児童の保護活動に取り組むに至ったのは、25年前の1966年からであった。

そのニュージーランド・バーナードは、現在主として次の5分野の活動に従事している。①家族・家庭の援助サービス、②デー・ケア・サービス、③保育サービス、④養子カウンセリング・サービス、⑤里親プログラムがそれである。オークランド、クライストチャーチなど4地域中心に、さらにその下に多数の事務所を設置して、上記の活動を展開しているが、活動はいずれも児童を中心にした家族福祉にかかわるものである。そのうち特徴的な点に若干触れてみると、ニュージーランドの児童養護活動の中心である里親プログラムに関しては、ウェリントン地区が主として取り組んでいる。そこでは、最近里親会も力を入れている長期里親の啓蒙・育成や援助に重点がおかれている (ちなみに民間の活動ではないが、クライストチャーチでは、「里親チーム」が発足したのが注目されている。社会福祉省のソーシャル・ワーカーがチームを作り、郊外の住宅街に事務所を構えて活動を展開するのだが、活動の狙いは、養護を必要とする児童、里親 (会)、社会福祉省の間に立って里親事業の迅速化・円滑化をはかることである。この種のチームがもっぱら里親制度のために活動を行うのは、全国でも最初のプランであり、実践である)。ニュージーランド・バーナードでは、イギリスのバーナードにとっては本来の事業であった孤児院・児童養護施設的な業務はまったく行っていないが、それは、その種の事業がほとんど不要化している同国独特の状況といつてよい。

このように、家族・家庭の保護のために活動する民間福祉団体の役割は、ニュージーランドではけっして小さくないが、ただ最近の問題は民間福祉団体がいずれも財政難に直面していることであろう。長い間、民間福祉団体にとっては、施設および人件費にわたる政府の補助が篤く、財政不安などは問題外で、整った施設を足場に各々の課題や目標に向けて思い切り活動に打ち込むことができた。しかるに、このところ政府の補助は縮小しており、民間団体は活動の先行きに不安を感じだしている。そこに、この1、2年の間に表面化した厳しい状況がうかがえるが、急激な様変わりといってもよいであろう。

Ⅶ 結びにかえて——労働党も国民党も 支えきれない高水準の福祉——

ニュージーランドが社会福祉や社会保障のもっともすすんできた国であることは、最近では日本においてもしばしば紹介され、比較的広く知られるようになってきた。同国の福祉的施策には、世界で初めて取り組んだ政策や制度も少なくなく、歴史的には日本がほぼ一方的に学ぶ側であったといってもよいほどである。

ところが、その福祉最先進国のニュージーランドにおいて、オイルショック以降、とりわけ第2次オイルショック以降、社会福祉・社会保障が大きく後退してきたことも、また何人も否定できない現実的趨勢であった。その際、ニュージーランドが、福祉国家論者からも福祉国家としての優等生や成功例の代表とされてきただけに、その後退は福祉国家の将来や社会福祉・社会保障の在り方をめぐって多くの議論を呼ぶことにもなった。

とりわけ近年は、経済・財政事情のますますの悪化から、社会福祉・社会保障もいっそう厳しい状況下におかれている。オイルショック後の1975年に、ローリング労働党内閣をついだマルドーン国民党内閣は、それからほぼ10年近く政権の座につくが、その任期の後半は景気の沈滞、失業の増加に悩まされ、社会福祉・社会保障も後退を余儀なくされた。そのため、国民の支持を失い、1984

年12月に、ロンギ労働党内閣に政権の座を譲った。

その労働党内閣も、当初は国民の広い支持を受け、再選も果たしたが、やはり経済・財政の立て直しには成功せず、福祉も後退させる結果に終わった。かくしてロンギ首相は党内批判もあって手詰まりとなり、同じ労働党の G.W.R. パーマーに首相の地位を譲った。しかしパーマー内閣も同じように経済・財政の立て直しにも、社会福祉・社会保障の回復にも実績を上げ得ず、労働者・国民大衆の支持を呼び戻すことはできなかった。結局、労働党は1990年10月の総選挙で大敗し、国民党に政権を譲ることになったのである。

ところが国民党は、政権を発足させると同時に、前任の労働党内閣以上に厳しい福祉抑制策を取り始めた。その政策や姿勢は発足ほどない現在でもすでに前内閣よりもさらに強い反発を国民から受けつつあるほどである。

たとえば、公的給付・手当でも、家事専従手当など濫救の批判の強かったものはもちろん、削れるものなら何でも削るかのような福祉削減政策が実施された。それも小刻みにではなく大鉈をふるって大幅な削減をはかるものであった。児童や家族をめぐる政策では、前述のように世界で最初に導入されたことでニュージーランドが輝かしい栄誉を担っている児童手当制度の廃止がこの度の政策後退の深刻さをよく物語っているであろう。もっとも、そのように制度そのものが廃止されたものは例外で、多くは制度や枠、あるいは原則はそのままか、名称を変えるだけにとどめ、給付・手当の内容・水準を大幅に圧縮するところに対策の主眼がおかれた。

いずれにしろ、水準的にであれあまりに大幅な後退や貧困・社会不安の増大という現実をみると、ぎりぎり守られてきたかのようにみえる福祉先進国としての原則や理論そのものまで修正される結果になるのではないかと疑問視せざるを得ないほどの後退ぶりである。貧困家庭の激増、それ故に安心して医者にもかかれない家庭の増大、あるいは失業の増加と雇用不安の拡大をみるだけでも、全般的に、かつ高度に保障し、平等を追求する中間階級化・中流化をめざす伝統的な目標・在り方

さえも否定されかけているのではないかとも思えるのである。

それでも、政府も国民も、なおも高度の福祉国家を目標にし、その達成を願っていることは間違いない。現在も、制度的には社会福祉・社会保障は整備されており、年金、事故補償法、低所得階層に対する諸施策、またここで取り上げた家族・家庭に対する諸政策など、他国に劣らぬ水準を維持しているものもなお少なくはない。今回国民党内閣が手当・給付類の全面的後退を打ち出したときにも、受給に関して資格変更は不法入国や不法就労の外国人に対するものなどを除くと原則として行わなかったこと、年金にも基本的には手をつけなかったことは、そのような政策維持姿勢の現れであり、そこに依然としてニュージーランドが福祉国家を目標としてのみでなく、現実にもなお維持していると評価できる点も存するのである。しかし、世界に誇り、今回も辛うじて維持された事故補償法の見直しもついに始まったように、その目標である高度の社会保障と完全雇用に裏付けられた理想的な福祉国家は達成しがたいところに少しずつ離れつつある感を抱かされるのも否定できない現実である。

このように全体として高度の福祉水準を維持できなくなっている状況のなかで、福祉国家の体面をなんとか守るために政府が行っているのは、中間階級化をめざして推進してきた国民すべてに篤くするこれまでの保護・保障方式を改め、低所得階層に保護を集中する方式や年金のような基軸となる政策を維持することである。かつてのロンギ労働党内閣が採用したのも、現在のボルジャー国民党内閣が依拠し、すすめるようとしているのも、この方向である。

同時に、公的保障の後退は、一方で個人あるいは家族の責任や負担を高め、他方で民間の福祉活動に依存を強めかねなくしている。実際に、国の政策の遅れのなかで、国民は自助努力で、自らの家庭の生活と福祉を守るよう努め、結果として全体としての福祉社会の維持に寄与している。またバーナードなどの民間福祉団体の役割の高まりもうかがえる。もっとも民間福祉団体の方は、政府

の資金援助の縮小に直面して活動の維持に苦慮している。それでもなお、至るところで福祉サービスの必要な国民に対して保護活動を提供し、国民の生活と福祉の維持に寄与し続けている。

以上のように、国の施策を軸に、しかし財政難ゆえに生活と福祉に対する国の活動・役割が後退しつつあるので、それに加えて、国民や民間福祉団体が自らのもとに蓄えられた経験やストックを食いつなぎながら、温かい家族関係を支えに質素ながら爽やかな味わいのある〈キウィ〉の生活と福祉を守っている。それによって全体としても福祉国家の体制を辛うじて維持しつつ、かつて世界をリードしたような高度に福祉のすすんだ時代の復活に期待をかけているのが、ニュージーランド人の生活と福祉の昨今の実情である。

参考文献

- 小松隆二『理想郷の子供たち——ニュージーランドの児童福祉』、論創社、1983年。
 ブライアン・イーストン（唯是康彦・四郎丸文枝訳）『ニュージーランドの社会保障』、ニュージーランド調査委員会、1986年。
 横浜市都市科学研究室（小松隆二）編『ニュージーランドの社会福祉政策』、同研究室、1987年。
 日本労働協会（小松隆二）『ニュージーランドの労働事情』、日本労働協会、1988年。
 『海外社会保障情報』（社会保障研究所）No. 82, 1988年。
 Peggy G. Koopman-Boyden, Claudia D. Scott, *The Family and Government Policy in New Zealand*, George Allen & Unwin, 1984.
 Kate Birch, *Positive Parenting*, Heinemann Reed, 1984.
 Barry Gustafson, *From the Cradle to the Grave: A Biography of Michael J. Savage*, Reed Methuen Publishers, 1986.
 Royal Commission on Social Policy, *The April Report*, Vols. 4, Department of Social Welfare, 1988.
 Ian Shirley, Brian Easton, Celia Briar and Srikanta Chatterjee, *Unemployment in New Zealand*, Dunmore Press, 1990.
 Lesley Max, *Children: Endangered Species?*, Penguin Books, 1990.
 NZ Official 1990 Yearbook, Department of Statistics, 1990.
 Report of the Department of Social Welfare, 1990.

（こまつ・りゅうじ 慶應義塾大学教授）

アメリカの家族と保育

——「家族政策」の実現を求めて——

杉 本 貴代栄

I はじめに

1950年代後半から60年代にかけてアメリカでヒットしたテレビドラマ「パパは何でも知っている (Father Knows Best)」は、郊外住宅に住む家族——3人の子どものいる初婚同士のカップルで、夫が働き、妻が専業主婦——のまわりに起こる出来事を描いたホームドラマである。いわば当時のアメリカの典型的な家族とその生活を描いたドラマであり、大いに人気を博したものであった。しかし数十年後の今日のアメリカにおいては、もはやこのような家族は希少価値といってもいいほどの、数少ない家族となったのである。

ここ数十年の間にアメリカの家族のうえに起きた変化は、かつて経験したことがないほどの大きな、そして急激なものである。その変化とは、家族の構造だけでなく、その機能の変化をも含んだ、ダイナミックな変化である。結婚・離婚をめぐる変化は、複合家族 (blended family) ともいえる新たな拡大家族を作り出し、一方、単親家族——とくに女性世帯主家族を大量に生み出した。また働く女性の増大、とくに幼児をもつ女性の労働市場への大量の進出は、家族の機能を大きく変化させつつある。家族を支える新たな「家族政策」が必要とされているのである。

「家族政策」の必要性をめぐる議論は、政治家や政策研究者の間で1970年代初めから始まっていたが、1980年代に入ってから「家族論争」とも呼ばれる議論が多くの人々を引き込んで巻き起こった。それは「家族の危機」とその行方をめ

ぐって、結論の出ないまま現在も熱心に続けられている。現在さまざまな立場から展開されている「家族論争」を、その意図するところにより大別すると、その論者たちは「プロ・ファミリー」(親家族派)と、「アンチ・ファミリー」(反家族派)とに分けられる。「プロ・ファミリー」とは、「伝統的家族主義」の立場に立ち、現実の家族の変化を受け入れるよりも家族を従来の形に引き戻そうとする人々であり、「宗教右派」といわれるキリスト教右翼宗教の政治団体がその代表的な人々である。具体的な主張としては、家族計画や学校での性教育への反対、人工妊娠中絶反対、母親の就業・保育施設への反対、また公立学校での礼拝義務復活等に代表される。彼らはレーガン政権の親プロ・ファミリー路線の下で着実にその勢力と発言力を強め、現在に至っている。一方、「アンチ・ファミリー」とは、家族の変化を現実の問題として受け止め、家族と個人のライフスタイルの多様性を尊重する立場に立つ。女性の平等化の推進を主張し、それに伴う保育所等の社会的施設・施策の拡充を要求する。また、人工妊娠中絶、ERA (男女平等憲法修正案) を支持する。このように相反する「家族像」を描いている「プロ・ファミリー」と「アンチ・ファミリー」なのであるが、「家族の危機」に対応すべき何らかの「家族政策」が必要だという点においては一致している。「プロ・ファミリー」は、家族を以前の状態に戻す政策をそれに期待し、「アンチ・ファミリー」は、その主張するところの平等化を推し進める政策を期待しているのである。

ここでは、両者の主張する「家族政策」の焦点

であり、かつ現在最も対応が急がれている家族の抱える困難——保育問題を中心に、アメリカの「家族政策」の実現について展望してみたい。

II 家族の変化

ここ数十年に起こったアメリカの家族の変化は、改めて家族そのものについて考えざるをえないほどの大きな変化である。アメリカ統計局による家族の定義は、「血縁、結婚、または養子縁組により結ばれた2人またはそれ以上の同居する人々」とされているが、現在の家族をめぐる変化は、家族の定義をより広く規定することを要求している。事実、「全米ソーシャル・ワーカー協会 (National Association of Social Workers: NASW)」は、1990年に「家族の絆 (Family Ties)」と名づけた家族問題に焦点を合わせたキャンペーンを2年間展開することを明らかにしたが、そのなかで家族の概念を、「自分たちで家族と判断し、家族としての義務を引き受けている2人以上の個人」と広く定義している¹⁾。またニューヨーク州最高裁判所は最近の判断として、家族の基準を、①関係の独占性・持続性、②一定の感情的・財政的貢献、③社会的にではなく、日常生活を運営していること、④日常生活において、相手との信頼関係にあること、の4点を挙げている²⁾。

家族をめぐる変化のひとつは、結婚・離婚の変化によって引き起こされた、家族構成の変化である。アメリカの離婚率は1962年より毎年増加を始め、1982年に20年ぶりに多少減少し（離婚率5.1。前年は5.3）、その後80年代に入ってからほぼ水平に移行している。しかしこの数字は、離婚率が20年間に3倍になったことを意味している。今日では、すべての初婚の半数が離婚する。そしてこれらの離婚者のうち75%が再婚する。さらにその再婚のうちの60%は再び離婚するのである³⁾。

このような結婚・離婚をめぐる大きな変化は、再婚・再々婚による複合家族や離婚による単親家族を増加させた。また、結婚観の変化により、未婚の母、同棲家族、同性愛家族が出現するなど、従来の家族の概念そのものが大きく揺らいでいる

のである。

このような家族の構造の変化により出現した最も特徴的な家族とは、単親家族——そのほとんどは女性世帯主家族——である。結婚・離婚の変化により、アメリカ以外の国においても女性世帯主家族が増加するという共通の傾向があるが、アメリカの場合は他国と比較してもその出現率が高く、深刻な問題となっている。子どものいるすべての家族のうち、単親家族は25.7%（うち女性世帯主家族が22.9%）を占めている。また、女性世帯主家族の出現は、人種的背景によって増幅され、黒人家族は白人家族の4倍も高い（55.8%対17.0%）。1983年には、すべての子どもの20.5%（ホワイト15.0%、ブラック51.0%）が片親と暮らしていた。その高い出現の理由としては、離婚もさることながら、未婚の母の出現が大きいことが明らかにされている⁴⁾。そして女性世帯主家族の急増が深刻な問題となるのは、これらの家族が貧困に陥ることが容易で、アメリカの貧困層の大部分を女性世帯主家族の母と子が占めるという「貧困の女性化」現象が起きているからである。すべての女性世帯主家族の3人に1人は、要扶養児童家族扶助 (Aid to Families with Dependent Children: AFDC) の受給者であり、およそ2人に1人は、AFDCを含むなんらかの社会福祉サービスの受給者である。1959年には、貧困家族のうちの23%が女性世帯主家族であったが、30年後の1989年には、52%にはね上がったのである。1989年の統計では、男性世帯主の単親家族の子どもの22%が、両親家族の子どもの10%が貧困であることと比べて、女性世帯主家族の子どもの51%が貧困なのである⁵⁾。

家族をめぐる変化のもうひとつは、家族の機能に関する変化であり、女性の労働市場への進出によりもたらされたものである。戦後の産業構造の変化と経済の発展を背景にして、女性の労働力参加率は次第に上昇し、1950、60年代はゆっくりと、1970年代には急速に増加した。そして1986年には55%を超し、アメリカの女性は労働力の主要な担い手となったのである。このような働く女性の増加は、数の増加だけではなく、その構成員にも変

表 1 女子労働参加率の推移（既婚・有子別）

年	有 子			既 婚
	18歳未満	歳	6歳未満	
1950	21.6%	32.8%	13.6%	23.8%
1955	27.0	38.4	18.2	27.7
1965	35.0	45.7	25.3	30.5
1975	47.4	54.8	38.6	44.4
1980	56.6	64.4	46.6	50.1

出典 Mary Frank Fox, "Women in the Labor Force: Position, Plight, Prospects," *The Trapped Woman*, 1986, SAGE Publications.

化をもたらした。既婚女性と幼児をもつ働く母親の急増である。表1に見るように、1965年には、既婚女性の30%が働いていたが、1980年には50%が働いている。1965年には、就学前の子どもをもつ母親の4分の1が働いていたが、1975年には38.6%、1980年には46.6%となり、1985年には54%に達したのである⁶⁾。子どもが幼児のうちは家庭で母親がもっぱら育児にあたるという、わずか20年前までのアメリカの母親像を、もはや多くの母たちは受け入れてはいない。

現在アメリカでは、6歳以下の子どもをもつ母親の56.7%が、1歳未満の子どもをもつ母親の52%が働いている。このことは、6歳以下の子どもの53.1%が（1977年には37.6%）、1歳未満の子どもの50%が（1977年には31%）、働く母をもっていることになる。ちなみに1987年が、1歳以下の子どものもつ母の労働力参加率が50%を超えた年である。この傾向はこの後さらに続き、1995年には学齡児の5分の4が、就学前児の3分の2が、働く母親の子どもになると推計されている⁷⁾。働くことは女性にとって、特定のある時期に限ったことではなくて、一生を通じてかかわる問題となったのである。

以上のような変化が家族の機能に及ぼす影響は大きく、アメリカ社会は、新たに大量に出現した家族に対応する、新たな社会システムを要求されているのである。その最大の課題であり、かつ緊急な問題とされているのが、働く親の子ども、女性世帯主家族の子どもの保育問題なのである。

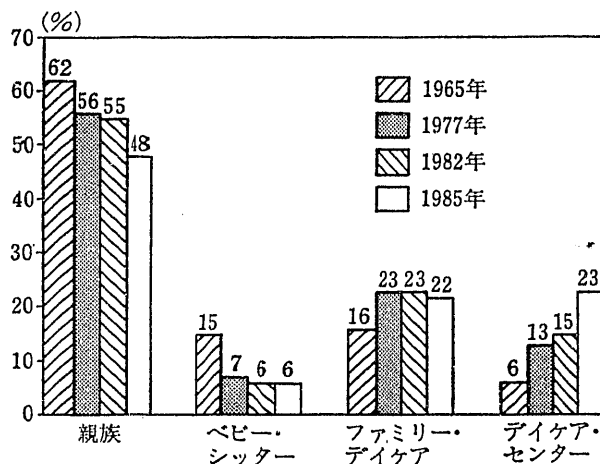
III 保育政策と子どもの状況

1. 子どもはどこで保育されているか

意外なことに思われるが、アメリカには連邦政策としての統一した保育政策は存在しない。保育は家庭で母親によって行われるべきであるという「伝統的保育観」にもとづいて、アメリカの保育政策は低所得家庭の子どものみを対象に発達したからである。それも保育にかかわるいたって部分的なプログラムが、保育の目的別に散在するパッチワークのような制度である。第2次大戦期の保育所の設置を例外として、それは歴史的にも現在でも、低所得家庭の子どもの教育・ソーシャルサービスに関するもの、社会福祉受給の母親の職業訓練・雇用促進に関するものに集中している。その対象以外の働く親たちは、子どもを保育してくれる場所と人を、自力で見つけ出さなければならない。

そして一方に、これは1954年にスタートした比較的新しい制度だが、中流以上の所得のある家庭に有効であるところの、実際にかかった保育費用を20~30%（収入により異なる）控除する、税控除制度がある。つまりアメリカの保育政策とは、低所得家庭対策としての保育制度であるところの、①ソーシャルサービスに関するもの、②子どもの教育・発達に関するもの、③職業訓練・雇用促進に関するもの、そして中流以上の家庭を対象とした、④保育費用控除税制という4つの分類があるのである。このような状況に置かれているアメリカの働く親と子どもにとって、保育問題が大きな障害であることは明らかである。

それではいったい、アメリカの働く親の子どもたちは、どこで保育を受けているのだろうか。家族・親族による保育を別とすると、選択できる保育としては「ファミリー・デイケア（個人の家庭で数人の子どもを保育する）」「デイケア・センター（日本の保育所にあたる集団保育施設。低所得家庭対象の公立のものを除くと、高額な保育施設である）」「個人のベビー・シッター」が存在する。



出典 Deborah A. Phillips, "Future Directions and Need for Child Care in the United States," *Caring for children*, 1989, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

図1 子どもの保育状況の推移

働く母をもつ就学前の子どもがどのように保育されているのか、年代の推移とともにどう変化したのかを見たものが図1である。1985年には、48%の子どもが「親族」によって（自宅、あるいは親族の家で）保育されている。23%が「デイケア・センター」で、22%が「ファミリー・デイケア」で保育されている。6%が「ベビー・シッター」に保育されている。1965年から1985年の20年の間に、「親族」による保育と「ベビー・シッター」による保育が減少し、代わって「ファミリー・デイケア」と「デイケア・センター」が増加した。「ファミリー・デイケア」の増加はゆるやかだが、「デイケア・センター」は、大幅に増加した。

Children's Defense Fund の資料も同様の結果を示している。46%の子どもが、自宅または親の家で「親族」に、6%が自宅で「ベビー・シッター」により保育されている。22%が「ファミリー・デイケア」で、25%が「デイケア・センター、プリスクール」で保育されている⁸⁾。

これらの資料から、集団保育施設であるところの「デイケア・センター」と、個人の家での小人数保育施設である「ファミリー・デイケア」での保育が増加していることがわかる。これは、働く母の増加に伴って私立の「デイケア・センター」が増えたことが指摘できるが、この増加した私立の「デイケア・センター」には、“チャイルドケ

ア・インダストリー”と呼ばれる「企業化した保育チェーン」も含まれているのである。もうひとつの増加施設である「ファミリー・デイケア」は、あらわれた数字よりも実際にはもっと依存度が高いと考えられる。統計では「デイケア・センター」とひとくくりになっていた「プリスクール（保育目的の施設ではなく、教育目的の施設であり、ほとんどは隔週半日のプログラムである）」は、その性格上二重保育を必要とし、その多くが「ファミリー・デイケア」に依存しているからである。つまり依然として、「親族」による保育、そしてたぶん実際はもっと依存しているであろうことが推測される「ファミリー・デイケア」が、子どもをもつ親たちが働き続けるための、保育の二大供給源なのである⁹⁾。

2. 保育要求の方向

このように保育が困難な状況において、かつ保育政策の目的と対象が限定されているなかでは、働く親たちの保育要求は、アメリカ独特な方向へと向けられる。ひとつは、企業の保育責任への加担の要求である。もうひとつは、「保育費用控除税制」をさらに充実させる方法によるところの、公的保育責任の要求である。

(1) 企業内保育

最近のアメリカの保育要求は、ことに労働組合の保育要求は、企業の保育援助に集中している。これは企業内保育所だけではなく、多様な方法での企業の保育責任への参加の要求である。直接的な保育サービスとしては、企業内保育所（職場内・外、あるいは数社共同での設置を含めて）、保育室、病児保育、保育の情報サービス、親への講習、夏休みの保育プログラム、保育費用補助等がある。さらに間接的保育としては、出産・保育休暇、育児時間、病児のための早退、フレキシブル・スケジュール、ジョブ・シェアリング、パートタイム雇用、配属転換等がある。

現在、実際にどれくらいの企業がこの種の保育サービスを行っているかという点、実数を把握するのは難しい。いくつかの資料によると¹⁰⁾、3,000ヵ所以上と推定される。1978年には、105ヵ所、

1982年には415ヵ所という報告もあり、近年での急速な増加が明らかである。また保育援助を行う業種も、1978年時にはその71%が病院であったが、一般企業の間でも広く行われるようになった。しかし急増しているとはいえ、まだその実態は主要な保育施設にはなっておらず、さらに拡大することが強く要求されている。

(2) 保育費用控除税制

もうひとつの「保育費用控除税制」にも高い関心が寄せられている。1954年にスタートしたこの税制は、「タックス・クレジット」というもので、「ディダクション」が、総収入から控除し、その額を基に税額を算出するものとは異なり、「クレジット」は支払うべき税額から直接控除（減額）するものである。1982年に改正され、年収2万8,000ドル以下の家庭では子ども1人につき最高720ドルまで、2人以上は1,400ドルまで控除される。年収2万8,000ドルを超えると、最高それぞれ480ドル、960ドルが控除される。実額としては、実際にかかった保育料の20%から30%を、収入により（1万ドル以下は30%、1万ドル以上は収入が2,000ドル上がるごとに1%下がり、2万8,000ドル以上は一律20%）控除する。例として、2人合わせて2万5,000ドルの収入がある家庭が、年間保育料2,000ドル支払った場合、この家族の控除率は22%なので、支払うべき税額から440ドル減額される。

もう1種類の「保育費用控除」は、雇用主によって行われる。「カフェテリア・プラン」といわれるもので、被雇用者自身が受けられる利益をメニュー（特別の健康保険、休暇の追加延長、保育費用補助等）のなかから選択するものである。「保育費用補助」を選択すると、雇用主が年額5,000ドルまで、給与を「特別会計」に分け、そのなかから保育費を返還する。そうすることにより、本人が支払うべき連邦税、州税、社会保障費が安くなることになる。ただこの「カフェテリア・プラン」を採用している企業は、大企業のうちでも21%のみで、そのうちでも利用者は4%にすぎない¹²⁾。

1988年に「家族援助法」が成立し（1989年1月

1日より実施）、事情は少し変わってきた。変更点は、従来15歳まで適用されていた子どもの年齢が13歳以下に引き下げられたこと、従来は上記2種類の保育費用控除を利用できたが、1種類しか使えなくなったことである。どちらの控除税制を選択するのが有効かということになると、年収2万～2万4,000ドルの家族は、「タックス・クレジット」の方が多少有利で、4万ドル以上の家族になると「カフェテリア・プラン」の方が有利のようである。どちらにしてもこの控除額では実際にかかる保育費用（平均子ども1人年額3,000ドルといわれている）の一部（30～20%）しかカバーできないこと、また保育料の控除では、現在の保育施設不足を解消することはできないなど問題は残される。しかし、保育施設を選択する親の自由裁量があるという点で、アメリカ人の好みにあった制度として、今後の拡大が要求されている。

IV 保育政策論争の登場

いままで見てきたように、保育問題が深刻化し、かつ保育政策の不在が問われているアメリカにおいて、いままでにも新たな包括的な保育政策が検討されなかったわけではない。1970年代の初めから、「家族政策」の議論と並行して、その具体的な政策の提案として、保育政策をめぐる論争が始められた。

1970年に「児童および青少年に関するホワイトハウス会議」がもたれ、そのなかで「保育法案」（Child Care Bill）の提出が検討され、それを契機として「家族政策」への関心が高まった¹³⁾。その会議の影響を受け、1973年に上院において「児童および青少年小委員会」が設置され、議長であるウォルター・モンデール上院議員のイニシアティブで、家族をめぐる公聴会が大規模に開催された。公聴会で「ファミリー・インパクト・ステイトメント」（家族に及ぼす影響）が討議され、さらにその考えを検討するための「ファミリー・インパクト・セミナー」がもたれる等、家族に関する関心はしだいに高まっていった。また、アメリカの家族の直面している困難な問題を討議し、援助の

具体的政策——「家族政策」——を探るという目的で1980年に開催された「家族に関するホワイトハウス会議」により、家族および「家族政策」への関心はその後一層高まった。

このように「家族政策」の必要性が論議され始めた世論を背景にして、1970年代に、3つの主要な保育政策法案が議会に提出された。1971年にウォルター・モンデール上院議員とジョン・ブラデマス下院議員とによって提出された「包括的児童発達法案 (Comprehensive Child Development Act)」は、大きな議論を巻き起こした。これは、医療・教育・栄養・ソーシャルサービスなどを含めた広範な保育を、連邦資金によって設立するデイケア・センターのネットワークを通じて就学前児と学齢児に与えるというものである。従来のように低所得家庭のみを対象とせず、それを必要とする家庭がすべて利用でき、一定の所得以下の家族は無料で、それ以外はスライディング・スケールにより有料とした。初年度1973年だけで20億ドルを必要とする同法案は、いままでのアメリカの「伝統的保育観」におおいに揺さぶりをかけたのだった。

世論の高まりを背景に、同法案は上院・下院とも通過した。しかしながら時の大統領ニクソンが拒否権を発動したことにより、法の成立をみなかった。その理由は、ニクソンのメッセージに明白にされている。「政府を財政的な困難に投げ込むこの児童発達法案を支持することは、国家の道義的権威を、家族中心のアプローチから共同体的アプローチに委ねることになる」。ニクソン大統領の拒否権発動の背景には、アメリカ社会のもつ「伝統的保育観」「伝統的家族観」、そして家族のことには国家は干渉しないというアメリカ流「個人主義」があったのである。

1975年に、同じモンデールとブラデマスにより、「児童と家族サービス法案 (Child and Family Services Act)」が提出された。これは、両親の健康ケア、デイケア・センター、栄養サービス、放課後保育、情報サービス、マイノリティやバイリンガルの子どものプログラムを含む幅広い保育政策で、前法案と異なることは、参加は自由意思にのみよ

るもので、その準備は地域の委員会への親たちの直接の参加によってなされるとした。しかしこのような「安全策」を用意したにもかかわらず、同法案もアメリカの家族を破壊するものとして保守派からの攻撃の的となり、成立に至らなかった。1979年には、これらの教訓から、保育施設の拡張のみを意図した「保育法案 (Child Care Act)」が、上院議員エドワード・ロイバルにより提出された。同法案は「包括的」や「発達」といったことは除外して、グループケア、ファミリーケア、放課後保育の拡大のみを目的とし、予算も1971年法案が初年度だけで20億ドルを必要としたのに比べて、初年度9,000万ドル、次年度1億5,000万ドルといった規模のものだった。同法案は、成立する可能性が多いにあった。時代はカーター政権に移っていたし、カーター大統領は1976年の大統領選挙キャンペーンで、保育への公費支出を公約したからだった。しかし時期尚早と判断したカーター大統領は、連邦政府は保育費用の増大はできないとの見解を発表した。これにより法案成立の見込みがないと判断したクランストンは、途中で取り下げてしまった。連邦の保育責任を追及したこれら70年代の保育政策論争は実を結ばないまま、レーガン政権に移ってからは、しだいに下火になっていったのである。

V 今日の保育政策論争——ブッシュ政権下での再登場

1980年代に入りレーガン政権に移ってからは、「家族政策」論議は下火になった。家族を「崩壊」に導くと判断された ERA (男女平等憲法修正案) が廃案になったり、1981年には、共和党上院議員ポール・ラグザルトにより学校教育における「プロ・ファミリー教育」の確立を主眼とする「家族保護条例 (Family Protection Act)」が提出されるなど、「プロ・ファミリー」の勢力が強くなったことが指摘できるであろう。いずれにしても、レーガン政権の新連邦主義の主張のもとで、AFDCをはじめとする貧困女性世帯主家族への連邦からの支出が切り下げられたことをはじめ、新たな保

育法案が成立する余地はなかったからである。

ブッシュ政権に移り、保育政策論議は再登場した。しかし今回の登場は、1970年代の保育政策論議とは、少し異なっていた。現在のアメリカの直面する最も解決を要する問題のひとつが「保育問題」であるということ、保育政策の対象を従来のものから広げていかざるをえないという「合意」のもとで、具体的な保育政策の実現をめぐる綱引きが行われているからである。

共和党候補ブッシュの勝利に終わった1988年の大統領選挙からして、いままでのものとはかなり異なるものであった。「子どもの問題」がその中心の政策課題として登場したからである。民主党候補のデュカキスは、「保育休暇 (Parental Leave)」を政策として取り上げることが公約し、マサチューセッツ州知事時代の保育問題への成功した取り組み——National Daycare Partnership——を強調した。一方の共和党候補ブッシュも、保育問題が当面する重要な課題であることを認め、新たな「保育費用控除税制」の導入を提案した¹³⁾。両候補の政策提案の対象・意図するところは微妙に異なっているが、保育問題が最も解決を要する問題であるという点では一致していたのである。

保育問題が現実の政策として取り上げられるとき、それは一定の対象と、一定の目的をもって登場する。上述したように、アメリカの保育政策とは、歴史的にも現在も、低所得家庭対策として存在する。保育政策を確立することは、1970年代から急増を続けている AFDC 受給の女性世帯主を仕事に就かせることを目的としている。彼女たちが就労し、AFDC の受給者でなくなるためには、低所得家庭が利用できる保育施設が不可欠だからである。保育政策の第一義的な目的は、明白にこの目的に向けられている。

1988年に「家族援助法 (Family Support Act)」が成立した。1990年の10月までに、各州にその実施を要求したこの法は、AFDC 受給の家族に教育・職業訓練等のプログラムを提供し、職業に就くことにより「自立」を促すことを目的としている。そのなかでも最も中心的なものは、「雇用機会と職業訓練プログラム (Job Opportunities and

Basic Skill Program : JOBS)」であり、就業している、あるいは教育・訓練中の AFDC 受給の母に、また条件付きの両親に、保育を保障するというものであり、保育政策の第一義的な目的に沿ったものである。

しかしその一方で、従来の保育政策の対象外の家族に対しても、何らかの新たな「保育政策」を行わざるをえないという方向に向かいつつある。それは、間接的な保育政策——対象を広げた「出産休暇」や「保育休暇」を法的に確立することにより、保育の方法を多様化していく——へと向かっている。出産休暇の法制化、さらにその概念を広げて、男性にも適用できる保育休暇として保育政策のなかに位置づけようというのがその方向である。

1985年に、下院議員パトリシア・シュローダーとウィリアム・クレイが提出した「家族と医療休暇法案 (Family and Medical Leave Act)」がそのひとつである。同法は、雇用者15人（後に50人に変更）以上の企業は、女性にも男性にも、職場復帰を保障した18週間の無給の出産休暇を与えるというものである。1988年に、上院議員クリストファー・ドッドも同様な「保育休暇 (Parental Leave)」法案を提出した。

働く母親の急増につれて、保育政策論議はますます盛んである。しかし、「アメリカの家族像」「アメリカの保育観」をめぐる議論が沸騰し、結局成立を見なかった70年代の教訓もあり、現実に実現する可能性のあるものは、明白な保育政策でないもの、相対的に安価なプログラムであろう。「保育休暇」は、それらの条件を満たしているものとして期待されていたのである。

VI マミー・トラック——保守化する潮流

家族の構造、機能が大きく変化し、働く母と子どもの問題が深刻化しているいま、保育問題が解決すべき最大の課題であることは衆目の一致するところである。保育政策の根本的な転換が求められているのである。しかし働く母と子どもの置かれている状況が深刻化すると、一方では働く母を

家庭に引き戻そうという議論が決まって登場する。子育ては私的な責任であるという視点に立って、働く母の「働き方」をめぐる議論である。

1970年代には、スーパーウーマンという言葉が登場した。仕事も子育ても同時にこなす新しい母親像であった。しかし1980年代も終わりになり、働く母はさらに増加し、かつそれを取り巻く保育状況が少しも変化しない現状のなかでは、スーパーウーマンに代わる「新しい働く母親像」が登場せざるをえない。1988年1/2月号の *Harvard Business Review* に「働く女性と新しい生き方」という論文が掲載され、働く母の新しい働き方が議論される口火となった¹⁴⁾。この新しい働き方の提案は、ジャーナリストによって「マミー・トラック」と命名され、センセーショナルに方々で取り上げられた。これは、女性の働き方を「キャリア優先」対「キャリア+家族」と2分し、後者を志向する女性には、男性と同じ「ファスト・トラック（出世街道）」ではなく、子育てをしながら働ける働き方——「マミー・トラック（母親型就労）」を企業が準備することを提案している。著者は、フェリス・シュワルツという、女性問題に関する研究機関「カタリスト」の代表である。「カタリスト」は、企業内保育や出産休暇といった、働く女性を支援する調査研究を行っている研究機関で、その代表であるシュワルツから示された「マミー・トラック」の提案は、意外な感をもって受け取られた。シュワルツの提案の真意は、育児休暇をはじめ、ジョブ・シェアリングやフレックスタイムなど、働く母のための制度を整備することを企業に要求することにあった。しかし一方では、このような提案が育児を女性の役割と固定する性別役割分業を助長することになる、職場での男女の不平等を増やす、という批判も射ている。しかし「マミー・トラック」の提案は、かつてない大量の働く母の増加とその子どもたちが直面している困難さを愁い、かつ保育政策の転換とは違う「解決」を望む人たちによって評価され、具体的な導入も検討されている。

また「*Sequencing*」という著書に登場した「シーケンサー(Sequencer—連続する人)」という言

葉も、「マミー・トラック」と同様に、保育問題の「解決」の方法として、最近取り上げられている¹⁵⁾。「シーケンサー」とは、仕事も家族もすべてを手に入れようとする女性——ただし同時期にではなく、生涯において——の生き方の提案である。女性はまずキャリアを確立し、そのうえでいったん仕事を辞めて子育てに専念し、その後再び家族と両立する形で仕事を再開する。子育てのために仕事を一時辞めることは、一生という長いライフコースから見ると中断ではなく、キャリア—子育て—キャリアと連続するものであると主張する。これは高収入の夫をもつ既婚女性のみがもちうる選択であるにもかかわらず、支持を集めている。共和党の全国会議では、「シーケンシャル・マザー」の表彰を行うことを始めた。連邦最高裁判事のサンドラ・デイ・オコナー（彼女は3人の子育てのため5年間仕事を中断した）がその役割モデルとされている。

働く母をめぐるこのような風向きの変化は、仕事を辞めて子育て専門の人の全国組織や、その利益代表グループである、「Mothers at Home」, 「FEMALE」, 「Mothers at Home More」等が相次いで設立され、活動を開始した風潮にも反映されている。保育政策の確立が緊急な課題とされるときは必ず、このような「伝統的保育観」が形を変えては登場する。保育政策の確立には、まず、性別役割分業を基本としたこのような保育観の克服が必要なのである。

「家族と医療休暇法案」は、1990年の5月に下院で、そして6月には上院で可決された。しかし6月29日にブッシュ大統領の53番目の拒否権が発動され、成立には至らなかった。7月に再び下院で投票が行われたが、拒否権を覆すために必要な3分の2の票がとれず（232対195）、廃案となった¹⁶⁾。ブッシュ大統領の拒否権発動は、予測されていたこととはいえ、盛り上がった機運に水をかけるに十分であった。1970年代の保育論争で発動されたニクソン大統領の拒否権は、大規模な連邦政府の保育責任への加担に対しての発動であったが、それとは異なる「間接的な保育政策」への拒否権発動は、保育政策の成立の可能性を閉ざすも

のとして受け取られた。ブッシュ大統領の声明は、「家族の問題に、国家は干渉すべきではない」というものであった。このことは、アメリカのもつ「伝統的保育観」がいかに根強いかを、改めて認識させたのであった。

VII おわりに——家族政策の実現を求めて

アメリカの保育政策とは、以上見てきたようにいたって不備な、偏ったものである。それは「社会福祉政策の継子」と呼ばれたりもする。その理由のひとつは、子どもは家庭で母親が育てるべきという「伝統的保育観」があること、そしてもうひとつは、国家は家族のことには介入しないという、アメリカ流「個人主義」のためである。そのためアメリカの働く女性は、子どもが幼児の時期は仕事を中断し、数年の後に再び就業するというのが一般的パターンであった。労働市場が終身雇用を前提としていないこと、そして伝統的家族像の規範を女性が受け入れていたという事情を背景にして、この働く女性のライフ・パターンは成り立ってきた。しかしいまや、幼児をもつ母の半数以上が働いている。経済的理由に加えて、女性解放運動がもたらした法的整備や意識の変化があげられよう。

保育政策なきアメリカ社会で、働く母たちが直面している保育問題は、次のような解決の方法を求められる。働く母が低所得家庭であるならば、保育政策の対象者に該当する。その母たちは、社会福祉受給者とならないことを条件として、公的保育の利用者となることができる。現存する保育政策とは、社会福祉受給者を「自立」させるためのものとして明確に限定されているのである。その政策目的の対象外の働く母たちは、ひとつは、収入に見合った保育を購入することで私的に解決することを期待される。高収入者は質の高い高価な保育を、そうでないものは、企業化する保育所チェーンに代表されるような、安価な保育を購入することになる。または、働く母の「働き方」を変えることにより、解決することが期待される。

しかし、現在のアメリカの働く親や子どもたち

が直面している深刻な保育の危機とは、アメリカの家族と社会の変化から生じたものであり、それらの変化の集約された結果でもある。そしてこの変化は今後も進展すると予想されている。保育政策の根本的な転換が、ひいては新たな家族を支える「家族政策」が必要とされているのである。

注

- 1) Ann Hartman, "Family Ties," *Social Work*, May 1990, p. 195.
- 2) *Ibid.*
- 3) Arthur J. Norton, Jeanne E. Moorman, "Current Trends in Marriage and Divorce Among American Women," *Family in Transition*, Scott, Foresman and Company, 1989, pp. 108-110.
- 4) Kahn, Kamerman, *Child Support*, SAGE, 1988, p. 354, Irwin Garfinkel, Sara S. McLanahan, *Single Mothers and Their Children*, The Urban Institute Press, 1986, pp. 46-49 を参照した。
- 5) Children's Defense Fund, *The State of America's Children 1991*, 1991, p. 24.
- 6) Children's Defense Fund, *A Children's Defense Budget FY1989*, 1988, pp. 175-177.
- 7) *Ibid.*, p. 48.
- 8) Children's Defense Fund, *The State of America's Children 1991*, 1991, p. 40.
- 9) 著者らが行ったアメリカにおける保育問題調査によっても、「親族」と「ファミリー・デイケア」が、働く親たちの保育の2大供給源であること、とくに「ファミリー・デイケア」への二重保育の依存が大きいことが明らかにされた。杉本貴代栄共著『日米の働く母親たち』、ミネルヴァ書房、1991年、を参照のこと。
- 10) Barbara Adolf, Karol Rose, *The Employer's Guide to Child Care*, PRAEGER, 1988, p. 10. Burud, Aschbacher, McCroskey, *Employer-supported Child Care*, Auburn House, 1984, pp. 5-6.
- 11) Sally Wendkos Olds, *Working Parents' Survival Guide*, Prima Publishing, 1989, pp. 111-113.
- 12) 「家族政策」の概念については、いまだ明確にされていない。しかし、子どもに関する政策、子どもをもつ家族に関する政策が中心課題であることについては、意見が一致している。「保育政策」は「家族政策」の中心課題とされている。詳しくは、Kamerman, Kahn の論を中心にまとめた著者による論文『現代の家庭福祉』所収「アメリカにおける「家族政策」と家庭福祉」、ミネルヴァ書房、1989年を参照のこと。
- 13) *Parenting*, October 1988, pp. 52-55.

- 14) *Harvard Business Review*, January and February 1988 の Felice Schwartz 論文 "Management Women and the New Facts of Life" を参照のこと。
- 15) Arlene Rossen Cardozo, *Sequencing*, Collier Books, 1986.
- 16) *New York Times*, June 30, July 26, 1990.
(すぎもと・きよえ 長野県短期大学助教授)

ドイツの家族機能と家族政策

本 沢 巳代子

I 東西ドイツにおける家族政策の 歴史的展開

1. 東西ドイツの分割まで

19世紀の後半には、ドイツでも産業革命の結果ブルジョアジーが台頭し、国家の基礎とされていた家父長的大家族の解体が促進されたため、ドイツ帝国は、体制維持のためにドイツ民法典を1896年に制定した（1900年施行）。そこでは、伝統的な男女の役割分担は自明のこととされ、「夫は外、妻は内」という家庭生活における性別役割分業が法制度化されたのである。実際にも、当時は、家庭外で所得活動に従事する有配偶女子の割合は、非常に低い水準にとどまっていた（表1参照）。

第一次世界大戦に敗れた後、ワイマール共和国の時代に、人口政策に関連して家族政策が云々されるようになったといわれている。そして、ナチス政権の時代になると、家族政策は、人口政策に人種差別政策を加えたものとして展開されるようになり、婚姻はドイツ民族の血と精神とを伝える社会的制度として国家的統制の下に置かれること

になった（1938年婚姻法）。そこでは、女性の役割は家庭で子供を産み育て、国家＝民族共同体の一員として送り出すことにあり、国家を代表する超父としての総統の代行者である夫に隷属するものとされた¹⁾。

第二次世界大戦の敗北によって、まず1938年婚姻法の人種政策的・人口政策的諸規定が廃止された。また、戦後の混乱のなかで社会的にも大きな役割を担うことになった女性たちの存在は、家庭の内外における男女の役割分担に変化を及ぼし始めた。このような状況のもとに登場した1946年婚姻法は、ナチスが体制維持のために利用した伝統的な家父長的家族の解体を促すとともに、家族法の近代化をもたらした。しかし、その後、ドイツは東西に分割されることとなり（1948年9月）、1950年代には、東西両ドイツは、互いを意識しあった共産イデオロギー、反共イデオロギーに基づく家族政策をそれぞれ展開することになった。

2. 東ドイツにおける家族政策の展開²⁾

東ドイツでは、1949年にドイツ民主共和国憲法が施行され、男女の事実的同権（tatsächliche Gleichberechtigung）³⁾と家庭における男女平等に反するすべての法律規定は効力を失うものとされた。この男女の事実的同権と家庭における男女平等の実現という目標は、1990年10月3日のドイツ再統一まで効力を有していた1968年の憲法にもそのまま受け継がれている。このように男女の事実的平等が目指された背景には、戦争の結果として成年男性の人口が極端に減少していたため、戦後の復興には女性の労働力が不可欠であったからといわ

表1 ドイツにおける女子労働の推移

1882～1939年

年	1882	1895	1907	1925	1933	1939
%						
全就業者中に女子の占める割合	29.2	29.8	33.8	35.9	35.5	35.8
単身女子の就業率	69.4	67.5	71.7	73.8	73.7	77.2
有配偶女子の就業率	9.5	12.2	26.3	29.1	30.1	33.8
女子雇用労働者中の有配偶女子の割合	10.2	11.9	14.8	15.6	18.3	23.6

（出典） 広渡清吾「西ドイツの離婚」利谷仙編『離婚の法社会学』、東京大学出版会、1988年、240頁から転載。

れている。具体的には、憲法第20条2項は、あらゆる分野における男女平等、特に女性の職業能力の促進に対する社会・国家の責務を規定するとともに、第24条では、男女の同一労働・同一賃金を保障している。そして、第38条は、婚姻・家族・母性の保護を規定する(1項)とともに、その保護は、婚姻・家族における男女平等および社会的・国家的援助により保障され(2項1文)、特に多子家庭・単親家庭および(2項2文)母子には特別な保護(3項)が与えられるとし、また、子の健全育成は親の権利および義務であると規定している(4項)。

このような憲法の諸規定を受けて、男女平等と母子保護を中心とした女性政策が展開され、それを通じて、1960年代末までに家族政策の基礎的部分が確立された。具体的には、1950年9月27日の「母子保護および女性の権利に関する法律」によって、産前5週間、産後6週間の有給出産休暇制度、一時金による出産補助金制度、多子家庭のための経済的援助としての第4子以上の子に対する児童手当の給付制度が創設され、さらに1961年には、子が満1歳になるまでの期間について、育児休暇制度が無給ではあるが導入された。また、1965年12月20日には、それまでに存在した婚姻・家族に関する種々の個別法規を整理統合した家族法典が制定された⁴⁾。同法は、家族が社会主義国家の最小単位であることを前文で明記し、第一編で基本原則として、国による婚姻および家族の保護・援助、婚姻生活における男女同権、子の養育についての父母および国・社会の共同責任を挙げている。

1970年代からは、社会政策的諸施策の中心は、それまでの女性ないし母性政策から家族そのものに向けられるようになった。この時期には、職業と母性のより良い調和を図ること、妊娠や幼児の養育のために女性の所得がなくなることによって生じる男女の社会的差異を縮小させること、子の数の多少により家族を社会的に別異に取り扱うことをやめることが目指された。その背景には、70年代に入ってから生産人口の減少(西側への人口流出、出生児数の減少、離婚および独身者の増

加などによる)があるといわれている。具体的な施策としては、1972年に導入された26歳以下の夫婦のための結婚時貸付金制度、子の数による差別的取り扱いを廃止するための出産補助金制度の改革、1976年の有給出産休暇制度の改革(産前6週間、産後20週間)および育児休暇制度の改革(第2子から有給)、1977年の2人以上の子をもつ母親に対する40時間労働の保障、数次にわたる児童手当の引き上げ、1981年と86年の結婚時貸付金制度の拡充(収入制限の撤廃、制限年齢の引き上げと貸付金額の引き上げ)、1984年と1986年の育児休暇制度の拡充(第3子以降は1年半に延長、第1子から有給)などが実施された。そして、これら一連の母親と子に対する手厚い保護政策は、1974年以降の出生数の増加として結実したといわれている。

3. 西ドイツにおける家族政策の展開⁵⁾

西ドイツでは、1953年にボン基本法が施行され、その第3条2項では男女同権が、そして第6条1項では国家および社会による家族の保護が規定された。1952年には母性保護法が制定され、1957年には男女同権法⁶⁾によって、民法の領域における男女の機能的平等(funktionelle Gleichberechtigung)が図られ、その後の西ドイツ家族法の基本原則となる所得活動と家政管理(Haushaltsführung)の等価値原則が確立された。これは、伝統的な男女の役割分担に基づく主婦婚(Hausfrauehe)を前提に、夫の所得活動と妻の家事・育児を等価値とみなすことによって、男女の機能的平等を図ろうとするものであり、西ドイツの男女同権に対する考え方の特徴を最も如実に表している。

1960年代に入って、西ドイツ社会は1950年代末以来の奇跡的な経済発展の結果、政治的には安定をみたが、他方では女性の大量就労による家族構造の大変動をきたすことになった。それにともなう、家族政策も、反共イデオロギー的なものから家族の安定化を目指すものへと変わっていった。1960年代後半になると、初めての経済不況をきっかけに価値観の転換が起こり、従来の社会秩序を改革するための法改正要求となって現れてきた。

この改革は、そのイニシアチブをとった社会民主党 (SPD) の政策理念のもと、子供の権利保護と男女の実質的平等を実現するべく、数多くの法改正や新法制定という形で行われた。具体的には、子の福祉の観点から、非嫡出子と嫡出子の法的地位の平等化を図るための1969年の非嫡出子法制定、完全養子制度と養子宣告制を導入するための1976年の養子法改正、親子関係が支配関係 (Gewaltverhältnis) ではなく監護関係 (Sorgeverhältnis) であることを明確にするための1979年の親子法改正、単親家庭の子供のための1979年の扶養料立て替え制度改正などが行われた。また、男女平等の観点からは、家庭内における男女平等を実現するための1976年の婚姻法および家族法の改正⁷⁾、職場における男女平等を実現するための1980年の男女平等待遇法⁸⁾ や働く女性のための1979年の母性休暇法の制定が行われた。これら一連の法改正および新法制定により、それまで残存していた家父長的家族像は一掃され、新たに自由・対等な個人の結合体として、パートナーシップを基調とする夫婦関係・親子関係が法律上保障され、そして、このような個人主義的家族観は、実際の社会においても急速に定着していった。

その後1982年に登場したキリスト教民主同盟 (CDU) を中心とするコール政権は、家族の強化 (Stärkung der Familie) を目指す家族政策を展開している。具体的には、子供をもつ家族 (単親家族を含む) の負担調整および家族にやさしい労働界の実現を目標とし、そのために、例えば1984年の所得税法の改正によって、単親家庭も子供の世話に要した費用について完全家族と同様の控除を受けうることとし、また、1985年の所得税法の改正および児童手当法の改正によって、子供を扶養する親のための各種控除額 (Kinderfreibetrag) の引き上げおよびその恩恵に浴することのできない低所得者のための児童手当の割増制度 (Kindergeldzuschlag) を導入した。さらに、SPD 政権下において企図されながら実現をみなかった育児手当制度と育児期間の年金保険期間への算入制度を法制化した⁹⁾。いずれの制度も、父母の別および所得活動の有無によって区別することなく、育児を

専ら担当する両親の一方が経済的不安なく育児に専念できるよう配慮したものである。また、1987年からは、子供のいる家庭や多世代家族のための住宅取得について税法上の優遇措置の対象限度額の引き上げとともに、子供1人につき8年間にわたり年間600マルクの納税免除を行う制度 (Baukindergeld) を第1子にも適用することにした。このほか、1984年には、未出生の子の生命保護のために妊婦、特に未婚の母の援助を目的とする連邦「母と子——未出生の子の生命保護」財団を設立している。このような一連の子をもつ家族の負担調整措置と並んで、社会政策的観点から要援護者 (要援護老人、重度障害者) をもつ家族の負担軽減も図られている。そして、在宅福祉促進に関連して、社会サービスの充実ならびに家族および隣人の支援の重視とともに、多世代同居を可能にするための諸施策も必要であるとしている。

II 東ドイツの家族と家族政策

1. 東ドイツの家族

東ドイツでは、表2のように、婚姻数は、1960年代に一旦減少した後1970年代に増加に転じたが、1977年をピークに再び減少し、1982年には最低を記録した。その後再び増加に転じたが、1987年をピークにまた減少し始めている。このような婚姻数の増減は、婚姻適齢 (表3参照) にあたる20歳代前半の人口の増減が一因になっていると思われる (図1参照)。これに対し、離婚件数は、1960年代以降ほぼコンスタントに増加してきており、1980年代に入ってから、ほぼ5万件で安定している。これらの数値は、1年間に締結される婚姻の2.5件から3件に1件が、離婚により解消されていることを示している。また、表3のように、婚姻年齢も全体に高くなってきており、1960年には、初婚年齢は男23.9歳、女22.5歳であったのが、1989年には、それぞれ25.3歳、23.2歳になっている。さらに、婚姻締結者に占める離婚者の割合が増加していることも、婚姻年齢を押し上げる原因となっている。

出生児数は、表2のように、1950年代から1970

表 2 東ドイツの婚姻締結数、離婚数、出生数

年 号	人 口 数	婚 姻 数	人 1,000人当たり	離 婚 数	人 1,000人当たり	出 生 数	非嫡出子数(割合)
1950	18,388,172	214,744	11.7	49,860	2.7	303,866	—
1960	17,240,526	167,583	9.7	24,540	1.4	292,985	33,991 (11.6)
1970	17,058,229	130,723	7.7	27,407	1.6	236,929	31,522 (13.3)
1975	16,850,125	142,130	8.4	41,632	2.5	181,798	29,340 (16.1)
1980	16,737,204	134,195	8.0	44,794	2.7	245,132	55,998 (22.8)
1985	16,644,308	131,514	7.9	51,240	3.1	227,648	76,962 (33.8)
1986	16,624,375	137,208	8.3	52,439	3.2	222,269	76,524 (34.4)
1987	16,641,298	141,283	8.5	50,640	3.0	225,959	74,104 (32.8)
1988	16,666,340	137,165	8.2	49,380	3.0	215,734	72,149 (33.4)
1989	16,614,294	130,989	7.9	50,063	3.0	198,922	66,914 (33.6)

(出典) Statistisches Jahrbuch der DDR 1990, S. 403, 404, 418, 419 を参考に作成。

表 3 東ドイツにおける婚姻締結前の家族状態と婚姻年齢

	年号	男 性			女 性		
		独身	死別	離婚	独身	死別	離婚
婚姻締結者に占める割合 (%)	1960	81.5	6.0	12.5	85.7	5.1	9.2
	1989	71.3	2.5	26.2	71.6	2.3	26.1
婚姻時における年齢 (歳)	1960	23.9	55.5	38.7	22.5	47.5	35.5
	1989	25.3	54.8	37.6	23.2	44.9	34.0

(出典) Statistisches Jahrbuch der DDR 1990, S. 416, 417 を参考に作成。

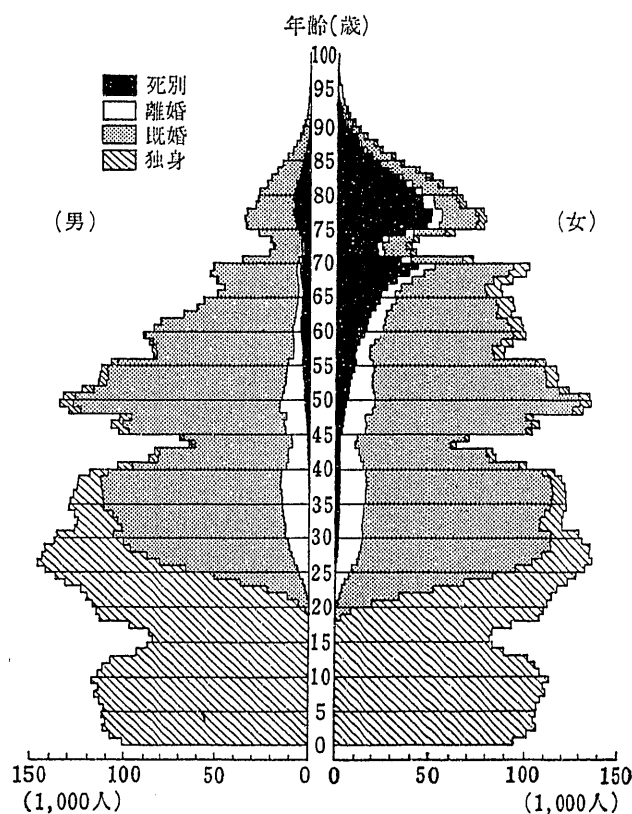
年代半ばごろまでは一貫して減少していたが、その後増加に転じ1970年頃の水準にまで戻ったものの、1982年をピークに再び減少してきている。しかし、東ドイツでは、約9割の女性が子供をもっているといわれており、表4に見られるように、2人以上の子供をもつ者の割合も多くなっている。もっとも、嫡出子と非嫡出子の区別が法律上全くなくなっていることもあって、非嫡出子の出生数は、表2からも明らかのようにかなり多くなってきており、結婚せずに共同生活を営む男女が、東ドイツでも増えているものと推測される。

女性の就業人口は、事実上の男女平等の実現を目指して女性の職業進出が促進されてきた結果、

表 4 東ドイツにおける子の出生の順番と割合

年	1960	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989
第 1 子	41.2	44.3	53.9	48.5	48.0	46.3	45.9	45.9
第 2 子	27.7	29.8	35.5	37.0	37.3	38.0	38.2	37.9
第 3 子	15.1	14.1	7.4	10.6	10.5	11.3	11.3	11.4
第4子以上	15.9	11.7	3.2	3.8	4.1	4.5	4.6	4.8

(出典) Statistisches Jahrbuch der DDR 1990, S. 418.



(出典) Statistisches Jahrbuch der DDR 1990, S. 369.

図 1 東ドイツの人口構成 (1989年)

表 5 東ドイツの女子労働の推移 1950～1989年

年	1950	1960	1970	1980	1989
女子就業人口 (万人)	288.0	345.6	375.0	410.6	417.8
女子可働人口 (15～60歳) 中の就業率 (%)	—	—	81.9	87.6	91.3 (1985年)
全就業者中に占める女子の割合 (%)	40.0	45.0	48.3	49.9	48.9

(出典) 石田由紀「東ドイツにおける婦人労働者」経済編集部編『経済大国 日本の女性』, 新日本出版社, 1990年, 222頁第9表, および, Statistisches Jahrbuch der DDR 1990, S. 129, 130 を参考で作成。

1950年の288万人から1989年の418万人にまで増加しており (表5参照), 15歳から60歳の女子可働人口でみると, 実にその91%が何らかの形で就労していることになる。したがって, ほとんどの女性が固有の所得をもち, 社会保険の被保険者として固有の保障を受け, 固有の年金権を保有していることになる。職業教育や高等教育を受ける女性の割合も年々増加しており, 少なくとも45歳以下の男女については, その職業能力や資格に優劣はないといわれている。もっとも, 女性の平均所得は男性よりも低く, その差額は250マルクぐらいあるとのことである。その原因は, 職業構造の性別による違い, 女性の能力が十分に活用されていないこと, 女性のパートタイム労働が比較的多いことにあるといわれている¹⁰⁾。なるほど保育所や学童保育所は整備されており, 特に1歳から3歳までの子供については, 親が希望さえすれば, その8割以上は保育所であずかってもらうことができ¹¹⁾, 女性が働き続ける社会的条件は整っている。しかし, 家庭での伝統的な男女の役割分担はほとんど克服されておらず, そのため女性は職業と家庭の二重負担を負うことになり, 女性が十分に能力を発揮できずにいると指摘されている¹²⁾。このような女性の二重負担の軽減ないし解消が, 今後の課題とされている。

2. 東ドイツの家族政策¹³⁾

東ドイツの家族政策は, 女性が働くことを前提に, 母性保護と家族負担の軽減を目指すものとなっている。具体的には, ①30歳未満の若年夫婦の独立資金としての7,000マルクまでの無利子貸付金 (返済期限11年, 子の誕生に応じて段階的に返済免除, 3人の子がある場合は全額返済免除), ②産前6週間, 産後20週間 (多子の場合, 合併症

のある場合は22週間) の休暇 (その間, 本人の純所得を保障), ③子が誕生した場合に支給される1,000マルクの出産補助金, ④子が満1歳 (第3子以降は満1歳半) になるまでの期間について保障される育児休暇 (その間, 本人の賃金の50%, 第2子の場合65%, 第3子の場合75%を保障), ⑤3歳未満の子の70%のための保育所 (Kinderkrippen) および3歳から6歳までの子全員のための幼稚園 (Kindergarten) の確保, ⑥育児休暇後に適切な保育所がみつからない場合に保障される3年間の休業 (無給, 職場復帰保証), ⑦16歳未満の子2人以上をもつ母親のための賃金カットなしの労働時間短縮 (週43時間45分を40時間に短縮), ⑧16歳未満の子2人以上をもつ母親のための長期休暇の延長 (一般労働者の長期休暇18日を20～23日に延長), ⑨フルタイムで働く女性のための毎月1日の家事のための有給休暇 (18歳未満の子をもつ単身の父親, 妻が病気の場合の夫も取得可能), ⑩14歳未満の子2人以上をもつ母親のための看護休暇 (子2人6週, 3人8週, 4人10週, 5人以上13週, 賃金の70～90%保障), ⑪児童手当の支給 (第1子50マルク, 第2子100マルク, 第3子以上各150マルク), ⑫3人以上の子をもつ母親のための年金保険期間 (子1人につき3年を保険料支払済期間として算入) などがある。このほか, 子が3人以上いる家族のための特別援助として, 住居の優先的供給, 保育所・幼稚園への優先入所, 家賃補助, 子のためにかかる費用の援助などがあり, また単親のための追加援助として, 保育所・幼稚園への優先入所, 看護休暇の延長などがある。

東ドイツの婦人政策・家族政策の中心は, 女性が出産後も働き続けることができるようにするために, 特に乳幼児のための保育所を建設・整備す

表 6 西ドイツの婚姻締結数、離婚数、出生数

年 号	人 口 数	婚 姻 数	人 1,000 人 当 たり	離 婚 数	人 1,000 人 当 たり	出 生 数	非嫡出子数(割合)
1950	50,958,125	535,708	10.7	84,740	1.7	812,835	79,075 (9.7)
1960	55,958,321	521,445	9.4	48,878	0.9	968,629	61,330 (6.3)
1965	59,296,591	492,128	8.3	58,728	1.0	1,044,328	48,977 (4.7)
1970	61,001,153	444,510	7.3	76,520	1.3	810,808	44,280 (5.5)
1975	61,644,624	386,681	6.3	106,829	1.7	600,512	36,774 (6.1)
1980	61,657,945	362,408	5.9	96,222	1.6	620,657	46,923 (7.6)
1985	61,020,474	364,661	6.0	128,124	2.1	586,155	55,070 (9.4)
1986	61,140,461	372,112	6.1	122,443	2.0	625,963	59,808 (9.6)
1987	61,238,079	382,564	6.3	129,850	2.1	642,010	62,358 (9.7)
1988	61,715,103	397,738	6.5	128,729	2.1	677,259	67,957 (10.0)

(出典) Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 61, 70.

表 7 西ドイツの非婚生活共同体数の推計

(単位: 1,000)

非婚生活共同体	1972年	1978年	1982年	1985年	1986年	1987年	1988年
子供がいる	111	298	445	616	645	688	723
子供がいない	25	51	71	70	86	90	97
合 計	137	348	516	686	731	778	820

(出典) Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 58.

ることになった。その結果、保育所への入所可能人数は、総計35万人にも達した。しかし、すべての母親が子供を1日中保育所・幼稚園や学童保育所にあずけて、フルタイムで働くことを望んでいるわけではなく、特に子供が小さいうちはできるだけ子供と一緒にいる時間を多くもちたいという希望もある。それゆえ、一律的な社会主義的母子関係の押しつけではなく、多様な子育てのあり方が認められるべきであるといわれている¹⁴⁾。

III 西ドイツの家族と家族政策

1. 西ドイツの家族¹⁵⁾

西ドイツでは、表6のように、婚姻数は、1960年ごろから一貫して減少していたが、1982年を底に近年は増加傾向に転じている。しかし、表7から明らかなように、法律上の婚姻関係を避けて、非婚生活共同体(nichteheliche Lebensgemeinschaft)で生活する男女の数も1982年以降急激に増加しており、むしろ近年の婚姻数増加の主たる原因は、20歳代人口の多い時期にあたっているためと思われる(図2参照)。婚姻年齢は全体に高くなってきており、初婚年齢は、1960年には男25.9歳、女

表 8 西ドイツにおける婚姻締結前の家族状態と婚姻年齢

	年号	男 性			女 性		
		独身	死別	離婚	独身	死別	離婚
婚姻締結者に占める割合(%)	1960	87.1	4.6	8.3	90.2	3.0	6.7
	1988	79.3	2.4	18.4	80.1	1.3	18.7
婚姻時における年齢(歳)	1960	25.9	54.7	40.7	23.7	45.6	36.7
	1988	28.0	57.7	40.7	25.5	48.8	37.1

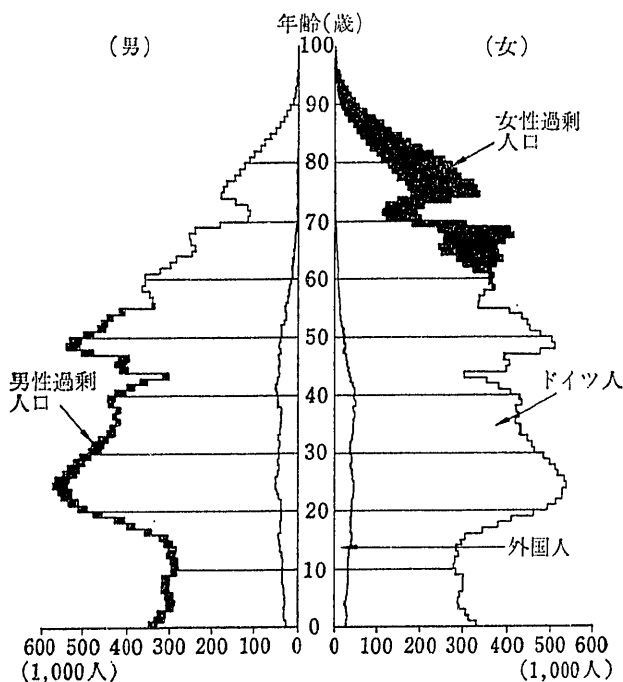
(出典) Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 62, 63, および、広渡清吾「西ドイツの離婚」利谷他編『離婚の法社会学』、東京大学出版会、1988年、235頁を参考に作成。

23.7歳であったものが、1988年には男28.0歳、女25.5歳になっている(表8参照)。さらに、婚姻締結者に占める離婚者の割合が増加しており、やはり婚姻年齢を押し上げる一因となっている。一方、離婚件数は、表6にみられるように、1960年代以降ほぼコンスタントに増加してきており、1980年代後半に入ってから、だいたい12万9,000件前後で一定してきている。これらの数値からすると、1年間に締結される婚姻の3件に1件が、離婚により解消されていることになる。また、離婚によって解消される婚姻の継続期間は長くなってきており、それにとまって親の離婚に巻き込

表 9 西ドイツの離婚解消された婚姻の継続期間、離婚の申立人、子の数 (1988年)

婚姻継続期間	離婚解消された婚姻数				未成年の子の数			
	総 数	夫申し立て	妻申し立て	夫婦申し立て	0 人	1 人	2 人	3 人以上
5 年 以 下	32,835	10,397	19,404	3,034	21,209	9,796	1,643	187
6 年以上10年以下	33,108	9,960	20,063	3,085	13,995	12,219	5,880	1,014
11年以上15年以下	21,456	7,039	12,449	1,968	6,930	7,227	5,753	1,546
16年以上20年以下	17,028	6,153	9,292	1,583	4,940	6,123	4,637	1,328
21 年 以 上	24,302	10,235	11,852	2,215	17,667	5,216	1,178	241
合 計	128,729	43,784	73,060	11,885	64,741	40,581	19,091	4,316

(出典) Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 70 を参考に作成。



(出典) Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 53.

図 2 西ドイツの人口構成 (1989年1月1日現在)

表 10 西ドイツにおける15歳以下の子供の数と世帯別割合

年	15歳以下の子供数 (1,000人)	婚姻夫婦世帯 (%)	単親世帯 (%)		
			合 計	父子家庭	母子家庭
1961	11,659	93.3	6.6	0.6	6.1
1970	13,938	93.5	6.5	1.1	5.4
1980	11,196	91.7	8.3	1.2	7.1
1987	8,775	89.3	10.7	1.3	9.5

(出典) Richard Albrecht, "Patient Familie," Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung 10/90, S. 294.

まれる未成年の子の数も増加しており、表9にみられるように、離婚全体の約半数は有子離婚となっている。その結果、単親家庭の割合も高くなっ

てきており、特に母子家庭の割合が高くなっている (表10参照)。

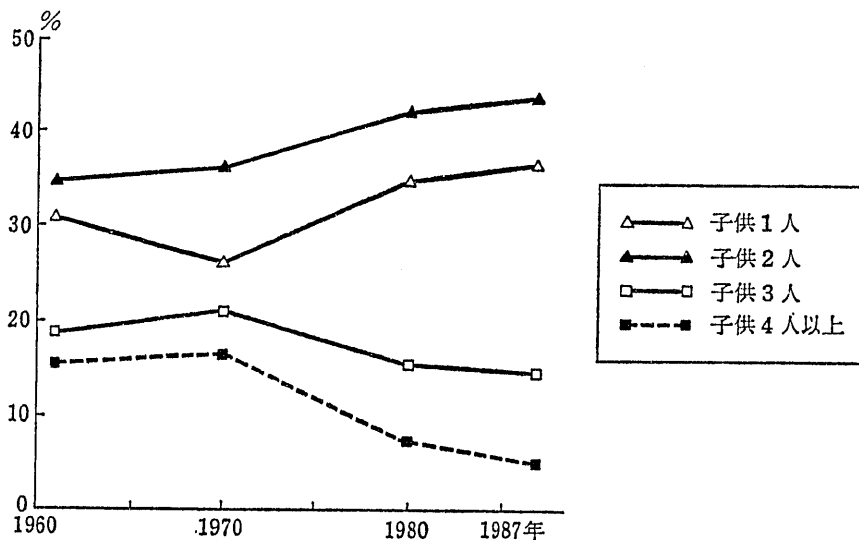
出生児数は、表6のように、1960年代半ばをピークに減少し続けていたが、1984年に最低を記録した後は増加に転じており、特に育児手当・育児休暇法が施行された1986年以降の出生児数の増加には目覚ましいものがある。20歳代人口の多い時期にあたっていることを割り引いてみても、年間当たりの出生児数がこの5年間で10万人近く増加しているところからして、育児手当・育児休暇など一連の諸施策が大きなインパクトになっていると思われる。そして、この最近における出生児数の増加は、非嫡出子の出生数が増加傾向にある (表6参照) とはいふものの、出生児数全体に占める割合はそれほど多くないことからして、婚姻夫婦間に生まれる子供の数の増加によって支えられているといえることができる。なお、家族内における子供の数は、図3にみられるように、全体としては減少してきているが、しかし2人以上の子供をもつ者も決して少なくはない (表11参照)。

女性の就業人口は、1960年代以降それほど増加

表 11 1988年に西ドイツで生まれた嫡出子の出生の順番と出生数

	第1子 (割合)	第2子 (割合)	第3子 (割合)	第4子以上 (割合)
ドイツ人母	265,375 (49.0%)	194,112 (35.8%)	61,979 (11.4%)	20,201 (3.7%)
外国人母	26,149 (38.7%)	20,864 (30.8%)	10,899 (16.1%)	9,723 (14.4%)
合 計	291,524 (47.8%)	214,976 (35.3%)	72,878 (12.0%)	29,924 (4.9%)

(出典) Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 66 を参考に作成。



(出典) Richard Albrecht, "Patient Familie," Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung 10/1990, S. 293.

図3 世帯内の15歳未満の子供の数と割合 1961~1987年

してはいない(図4参照)が、そのなかに占める有配偶女子の割合は増加してきている(表12参照)。有配偶女子の職業進出は、同時にパートタイム労働の増加をもたらしており、1972年から87年までの15年間に、週労働時間が20時間未満の

表12 西ドイツにおける女子労働の推移

1950~1989年

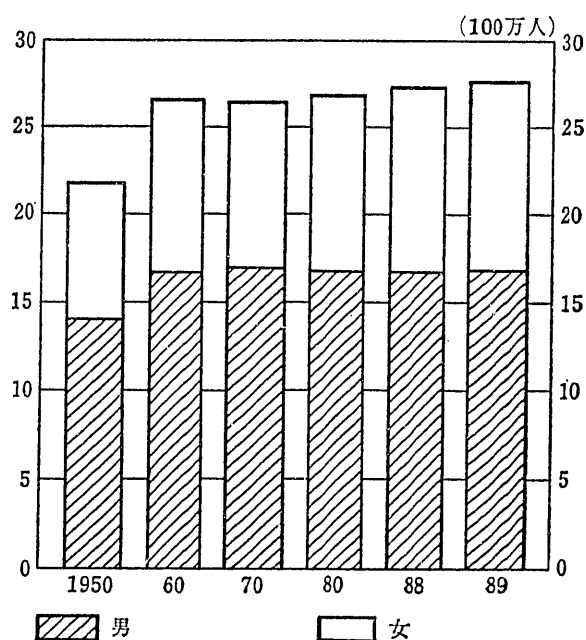
年	1950	1961	1970	1980	1984	1989
全就業者中に女子の占める割合	36.1	37.0	36.0	37.6	39.1	38.9
単身女子の就業率	68.7	69.2	68.1	62.0	61.4	—
有配偶女子の就業率	26.4	36.5	40.9	48.3	47.5	—
女子雇用労働者中の有配偶女子の割合	19.7	35.7	50.7	57.0	57.0	55.5

(出典) 広渡清吾「西ドイツの離婚」利谷他編『離婚の法社会学』, 東京大学出版会, 1988年, 240頁, 242頁, および, Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 96 を参考に作成。

表13 西ドイツの週労働時間別男女就業者数と割合 (1989年4月現在)

	総数 (1,000人)	15時間 未満	15~20 時間	21~35 時間	36~40 時間	41時間 以上
男子就業者	16,948	118 (0.7%)	146 (0.9%)	257 (1.5%)	13,199 (77.9%)	3,229 (19.1%)
女子就業者	10,794	554 (5.1%)	1,431 (13.3%)	1,503 (13.9%)	6,337 (58.7%)	969 (9.0%)
(有配偶)	5,994	463 (7.7%)	1,213 (20.2%)	1,155 (19.3%)	2,574 (42.9%)	588 (9.8%)

(出典) Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 96 を参考に作成。



(出典) Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 97.

図4 就業人口

表14 西ドイツの世帯別女子就業率 (1986年4月現在)

	男子就業率 (%)	女子就業率 (%)				
		全体	独身	既婚	死別	離婚
15~65歳	82.0	53.4	64.1	48.4	33.4	77.7
15歳以上	60.6	36.3	35.2	42.9	9.4	65.7

(出典) Statistisches Jahrbuch 1990 für die BRD, S. 97.

パートタイム労働は約2倍に増えている。ちなみに、社会保険加入義務のあるパート労働に従事している女性は、1980年から87年の間に4.5%増加している（男性は2.5%）¹⁶⁾。もっとも、有配偶女子についても、週労働時間が36時間以上のフルタイム労働についている者がその半数を超えている（表13参照）。さらに、子供をもつ女性の就業率も高くなってきており、1987年には、子供のいる25歳から35歳までの女性の41.4%、35歳から45歳までの51.3%が雇用労働に従事していた¹⁷⁾。なお、離婚した女性の就業率は、有配偶女子や死別女子に比べてかなり高くなっており、15歳から65歳の範囲でみると77.7%と男性の就業率82.0%に非常に近く、65歳以上までをカウントすると、65.7%と男性の60.6%を上回っている（表14参照）。

2. 西ドイツの家族政策

(1) 連邦政府 (CDU) の家族政策¹⁸⁾

(a) 家族政策に対する基本的立場

現在の連邦政府は、CDU/CSU と FDP の連立内閣である。したがって、連邦政府の諸施策もこれら3党の政策協定によるということになるが、CDU がその圧倒的多数を占めている関係上、連邦政府の家族政策は、専ら CDU の家族政策を基礎として組み立てられている。CDU の家族政策は、男女が家庭と仕事についての役割分担を相互に話し合って自由に決めることができるように、家政管理と所得活動が等価値であるとの考えのもと、選択の自由と夫婦のパートナーシップを確立すること、さらに、それによって家族と子供に優しい社会にしていこうことを目標としている。そのためには、子供をもつ家庭の養育負担を軽減し、家族のための家庭での労働の価値を経済的に正当に評価することが必要である。

(b) 家族の負担の軽減 (Familienlastenausgleich)

家庭は人間が社会を形作っている行動様式、愛情、信頼、寛容、思いやり、献身、共同責任を学ぶ場であり、それゆえに家庭で子を養育することは社会的価値のあることである。したがって、家庭で子を養育する場合の負担を経済的に軽減する

ための諸施策が講じられなければならない。具体的には、①税法上の子供控除 (Kinderfreibetrag) の額の引き上げ（子1人につき1983年432マルク、1986年2,484マルク、1990年3,024マルク）、②単親家庭のための世帯控除額の引き上げ（1986年4,536マルク、1988年4,752マルク、1990年5,616マルク）、③近親者を扶養している家庭のための課税控除限度額の引き上げ（1986年4,500マルク、1990年5,400マルク）、④税法上の子供控除の恩恵にあずかることのできない低所得世帯のための児童手当割増金 (Kindergeldzuschlag)、⑤失業中の学生でない18歳から21歳の青年に対する児童手当の支給、⑥第2子のための児童手当の最高額の引き上げ（1990年7月以降100マルクから130マルクに引き上げ；その結果、第1子50マルク、第2子130マルク、第3子220マルク、第4子以上各240マルク）、⑦税法上の教育費控除額の引き上げ（1988年1月）と奨学金の支給要件の改善（1990年1月）などが行われている。このほか、住居に関連した家族負担の軽減措置として、⑧自己使用のための住居・家屋を取得するさいの税法上の優遇措置の限度額の引き上げ（1987年以降20万マルクから30万マルクに）、⑨自己使用のための住居を建設または取得した後8年間子1人につき税金から控除される建築児童手当 (Baukindergeld) の額の引き上げ（1987年600マルク、1990年750マルク）、⑩住宅手当 (Wohngeld) の支給対象の拡大と支給額の引き上げなどが行われている。

さらに、これからの施策として挙げられていることとしては、①第1子に対する児童手当を1992年1月から70マルクに引き上げる（ただし、旧東ドイツ地域については、1991年1年間の暫定措置として、1人子家庭のための児童手当を50マルクから65マルクに引き上げる）こと、②税法上の子供控除の額を子供の最低生活維持のために必要な費用の額にまで引き上げ、その恩典に浴する高額所得家庭に対する児童手当の支給を止めることなどがある。なお、妊娠中絶に対する刑罰を規定した刑法218条に関しては、新しい法規定が施行されるまで、旧東ドイツ地域では同条の適用を見合わせるが、連邦の負担で妊娠中絶に関する相談所

を設けること、旧西ドイツ地域では今までの州法の規定を適用することとしている。

(c) 家庭と仕事

家庭で家族的労働 (Familienarbeit) をする男女の負っている社会保険制度上の不利益を除去することによって、家族的労働と所得活動を同時にまたは相前後して結びつけやすくしなければならない。そのために、具体的には、①法定年金保険において、子を家庭で養育する父母のために、子の養育期間を保険料納付済期間として算入すること (1986年から子1人につき1年、1992年からは3年)、②子を家庭で養育する父母に支給される月額600マルクの育児手当 (Kindererziehungsgeld) の給付期間の段階的延長 (1986年1月から10ヵ月、1988年1月から12ヵ月、1989年7月から15ヵ月、1990年7月から18ヵ月) および支給対象の拡大 (1990年7月からは学生にも支給)、③単親家庭における仕事と育児の両立のために、親が働いている間子供の世話をみてもらう費用 (Kinderbetreuungskosten) を税法上控除すること (証明があれば第1子4,000マルク、第2子以上各2,000マルクまで、証明がなければ子1人につき一律480マルク)、④重度要介護親族のいる世帯、10歳未満の子のいる単親家庭、2人以上の子のいる婚姻夫婦世帯において家政管理を補助する者を雇うために必要な費用の税法上の特別控除 (1990年1月から最高1,200マルク) などが行われている。また、女性の職場復帰をしやすいするための女性政策も、家庭と仕事をより良く調和させることに役立っている。例えば、①就業促進法 (Beschäftigungsförderungsgesetz) による扶養手当 (Unterhaltsgeld) 付きの継続教育・再教育期間の延長 (1985年5月に3年から5年に延長)、②雇用促進法 (Arbeitsförderungsgesetz) による継続教育の柔軟化のための扶養手当付きのパートタイム型の導入 (1986年1月)、③パートタイム労働に対するフルタイムとの労働法上の平等取り扱い (1985年5月)、④法定年金保険の資格期間の最低限度の引き下げ (15年から5年に) などがある。

さらに、これからの施策として挙げられていることには、①1993年1月から育児手当の支給期間

を24ヵ月に延長すること、②1992年1月から職場復帰を保障された育児休暇の期間を3年に延長すること、③1994年から単親家庭の親が働いている間子供の世話をみてもらう費用の税法上の控除額を1万8,000マルクに引き上げること、④1991年から施行されている児童・青少年援助法 (Kinder- und Jugendhilfegesetz) により州に設置が義務づけられた保育のための施設等、特に3歳未満の子のための通所施設の必要数の確保やニーズに応じた保育の提供を、州と協力して行っていくこと、⑤別居している親が養育費を払わない場合のための扶養料立て替えについて、子の年齢制限を従来の6歳から12歳に引き上げること、⑥病気になった子供の看病のための有給休暇制度の拡充として、夫婦各人につき従来の5日から10日、単親家庭の場合には1人で20日とすること、および看病すべき子供の年齢制限を従来の8歳から12歳に引き上げることなどがある。

(d) 高齢者・障害者のいる家族のための政策

高齢者と同居したり、要介護者を介護したりしている家族に対する施策として、①特に援助の必要な親族を家庭で介護している家族のための税法上の控除制度の新設 (1990年1月から1,800マルク)、②病気の場合に家政婦を雇った者やホームに入所した者のための税法上の控除限度額の引き上げ (1990年1月1,200マルクから1,800マルクに)、③介護者が休めるよう他に介護者を得るための費用として、1年4週間を限度に疾病保険による1,800マルクの支給 (1989年1月)、④重度要介護者のための疾病金庫による介護の現物給付 (1月750マルクまで)、またはそれに代わる月額400マルクの介護手当の支給 (1991年1月)、⑤家族のために、あるいはボランティアで介護をしている者のために、その期間について法定年金保険の任意加入期間を強制加入期間とみなすこと (1992年1月) などがある。このほか、住宅政策に関連して、⑥65歳以上の者が子供と同一世帯で同居する場合には、住宅手当の計算にあたって、家族控除として年間2,400マルクを控除すること (1986年1月)、⑦2世帯住宅建設のための税法上の優遇措置または2世帯住宅の公的仲介、2世帯

住宅建設のためのローン計算のさいの有利な取り扱いが行われたりしている。

(2) 野党 (SPD) の家族政策¹⁹⁾

(a) 家族政策に対する基本的立場

SPD の家族政策の目標は、家庭において自由かつ責任ある共同生活（婚姻・家族がその根本形態）を形成することができるように、社会的・文化的・経済的条件を整えることである。しかし、家族がどのようにその共同生活を形成するかは、国家の規制によらず、家族が自ら決定するべきである。子供の養育は家庭において行われるのが最良であるが、しかし、それは女性のための任務ではない。男女は共に家庭および職業生活における自己実現 (Selbstverwirklichung) の権利（基本法 2 条 1 項）を有するのであり、子供の養育と仕事の調和は緊急課題のひとつである。すなわち、SPD の家族政策は、子供の権利を保障し、家庭と仕事の調和を図ることによって、パートナーシップに基づく夫婦関係・親子関係の形成を目指しているのである。

(b) 家族の負担の軽減

子供に優しく、しかも経済的連帯性のある正当で簡便な家族的負担の調整が必要である。そのためには、①高額所得者を利する不当な税法上の子供控除に代わって、各子 1 人につき最低月額 200 マルクの統一的な児童手当を支給するとともに、順次その金額を引き上げていくこと、②多子家族のための付加給付として、第 4 子から子 1 人につき月額 100 マルクの付加給付を行うこと、③子供のある家族に有利になるように、婚姻夫婦のための 2 分 2 乗方式による課税方式を改正することなどが考えられるとする。そして実際にも、そのための具体的な提案が第 11 回連邦議会に提出されている²⁰⁾。なお、妊娠中絶に関しては、中絶に対して刑罰を科すことは胎児の生命保護ではなく、女性に対する威嚇であり屈辱を与えるものであるとして、女性の意思に反しない方法で胎児の生命保護を図るべきであるとする。そして、子を産むことについて女性の責任と自己決定権を認めたとうえで、子供に優しい社会を形成するべきであるとする。

(c) 家庭と仕事の調和

特に子供の養育と仕事の二者択一を迫られる状況から女性を解放するために必要な諸施策を講じなければならない。具体的には、①すべての子供に、学校に通う権利と同様に、その年齢に応じた保育所・幼稚園に通うことのできる権利を与えること、②病気の子供を世話するための有給休暇の請求権を父母それぞれについて 5 日から 10 日に拡充し、総計 20 日とするとともに、単親家庭については、1 人で 20 日とすること、および子供の年齢制限を従来の 8 歳から 12 歳に引き上げること、③有給の育児休暇期間を 18 ヶ月からさらに延長していくこと、および自ら幼児の世話をすることを決めることのできる真の選択の可能性を父母に与えるために、同等の職場への復帰も含む 3 年間の職場復帰の保障を与えること、④経済的理由からしばしば育児休暇を請求することができない状態にある単親家庭の親のために、育児手当の金額を引き上げること、がそれである。さらに、男女が共に所得活動や家族的労働をしたり、ボランティア活動や文化活動に参加したりしやすくするために、週労働時間を 30 時間（1 日 6 時間、週 5 日）に短縮することが提案されている。

(d) 女性の仕事上での不利益の除去

仕事をするうえで女性がこうむっている不利益を除去することが必要である。そのために、具体的には、①低賃金で期限付きのパート労働関係を女性に押しつけている就業促進法の規定を廃止し、女性の職場における機会均等と昇進の可能性を拡充すること、②社会保険の加入を義務づけられない就業関係（いわゆる 470 マルクの雇用関係）を廃止し、それによって高齢女性の貧困の主たる原因を除去すること、③連邦に対して、その公務について女性を積極的に雇用するように義務づけることなどが考えられている。

IV おわりに

東ドイツと西ドイツの家族政策の違いは、すでに指摘したように、男女平等に対する考え方の違いがそのまま反映したものである。それぞれが、

それなりに合理的理由をもっており、それぞれに長所・短所を持っているといえる。旧東西ドイツ両国間で締結された8月30日の統一条約(Einigungsvertrag)によれば、1990年10月3日の政治的・法制度的統一にあたっては、原則として、西ドイツのそれが東ドイツに適用されることになっており、家族政策についても同様である。しかし、女性の職業進出を促進してきた旧東ドイツの家族政策は、保育所・幼稚園・学童保育所の整備問題を中心に、従来の西ドイツの家族政策に少なからず影響を与えることになるとと思われる。

現に、経済的にも精神的にもすでに自立している旧東ドイツ地域の女性たちは、再統一後、男女同権に関する考え方の違いをはじめ、種々の困難な事態が明らかになるにつれて、女性を職場から家庭に逆戻りさせかねない西側の政策および法制度に対して、非常な危機感をつのらせている。このような危機感は、女性の失業率が男性よりも高く、女性の就業を支えてきた保育所や幼稚園が、企業の閉鎖・父母の失業による地方自治体の税収入の減少や父母の失業による入所要件の欠如などを理由に閉鎖の危機にさらされたり、また、食料品などの生活必需品の高騰による生活苦や将来に対する不安を理由とした年金生活者や母子家庭の母親の自殺が増加し、失業による不安やストレスからくる家庭内暴力も増加したりしている状況からして、故なきものではない²¹⁾。特に、1991年に入ってから、子供の出生数は急激に減少しており²²⁾、旧東ドイツ地域の人口構造にも大きな影響を及ぼしそうな勢いである。その理由は、失業などの生活不安だけでなく、従来国庫補助によりほとんど無料に近かった子供の養育費、例えば長期休暇中の旅行・キャンプなどの費用や保育料²³⁾が急激に上昇していることも関係していると思われる。いずれにしても、統一後の旧東ドイツ地域における混乱は、ドイツ全体の家族政策や女性政策・青少年政策にも大きな影響を与えることだろう。今後の展開を注意深く見守っていく必要がある。

注

- 1) ナチスの家族政策と家族法については、依田精一

「資本主義ドイツにおける家族政策と家族法」福島編『家族・政策と法 4』、東京大学出版会、1981年、220頁以下など参照。

- 2) 詳しくは、石田由紀「東ドイツにおける婦人労働者」経済編集部編『経済大国日本の女性』、新日本出版社、1990年、212頁以下を参照。Vgl. Anita Grandke, *Zur Familienpolitik der DDR-Fragender künftigen Familienpolitik in Deutschland*, Deutschland Archiv 1990, 863 ff.
- 3) 東西ドイツの男女同権に対する考え方の違いについて、詳しくは、川井 健「東西ドイツにおける男女同権論の対立について(1)(2)」『法学協会雑誌』73巻6号、1957年、52頁以下、74巻1号、1957年、45頁以下を参照。
- 4) 東ドイツの家族法は、黒木三郎「ドイツ民主共和国家族法典および同施行法」『家裁月報』20巻2号、1968年、123頁以下、同「ドイツ民主共和国における家族法と家族政策」福島編『家族・政策と法 5』、東京大学出版会、1976年、127頁以下に紹介されている。
- 5) 詳しくは、依田・前掲論文(注1)227頁以下、拙稿「西ドイツにおける最近の家族政策の動向」『大阪府立大学経済研究』33巻2号、1988年、255頁以下参照。
- 6) 同法について、詳しくは、太田武男・椿 寿夫「西ドイツ男女同権法について(1)(2)」『家裁月報』10巻9号、1958年、13頁以下、10号、1958年、1頁以下などを参照されたい。
- 7) この法律全般についての紹介は、宮井忠夫「西ドイツ家族法の改正について④⑤」『ジュリスト』639号、1977年、102頁以下、640号、1977年、125頁以下がある。同法により改正された離婚法に関する紹介は数多く、枚挙にいとまがない(拙著『破綻主義の採用と離婚給付』大阪府立大学経済研究叢書第71冊、1990年、7頁に列挙した文献等参照)。
- 8) この法律の紹介には、レナーテ・ヘロルド「職場における男女平等法」『法律時報』53巻8号、1981年、48頁以下、拙稿「西ドイツにおける職場での男女平等待遇法に関する一考察」『法学ジャーナル(関大院)』31号、1981年、44頁以下などがある。
- 9) これらの法律の紹介には、拙稿「西ドイツにおける女性の年金」『季刊労働法』140号、1986年、152頁以下などがある。
- 10) Granke, a. a. O. (Anm. 4), S. 865.
- 11) 1988年に保育所に入所できなかった子供の割合は14%であった。ただし、単親家庭については、常に優先的に子供を保育所に入所させることができる取り扱いになっている。Vgl. Ott/Radtke/Thiel/Wagner, *Marktwirtschaftliche Möglichkeiten einer erziehungsfreundlichen Erwerbsarbeit in Deutschland*, Sozialer Fortschritt 1990/7, S. 153.
- 12) 家庭内での役割分担については、石田・前掲論文(注2)223頁以下参照。
- 13) 石田・前掲論文(注2)212頁以下参照。Vgl. Ferdinand Oeter, *Was wird aus der Familienpo-*

- litik im vereinten Deutschland?*, Die Sozialversicherung 1990, 223 ff.
- 14) Vgl. Sigrid Latka-Jöhring, *Frauen-Alltag in der DDR*, Informationen für Frau 2/90, S. 7.
- 15) 西ドイツにおける家族の変容に関しては、つぎの文献を参照されたい。Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele, *Sozialpolitik und soziale Lage in der BRD*, Bd. 2, 1989, S. 169; Richard Albrecht, "Patient Familie"—zwanzig Jahre später. *Materialien zur Umbruchslage von Familie, Jugend und Erziehung*, Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung 10/1990, S. 289 ff.
- 16) Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG), *Frauen in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989, S. 33.
- 17) BMJFFG, a. a. O., S. 43.
- 18) 連邦政府の家族政策については、1987年までのものを紹介した拙稿(注5) 267頁以下を参照されたい。最近のものについては、つぎの文献を参照されたい。Presse-und Informationsamt der Bundesregierung, *Politik für die Familie*, 5 Aufl., 1990. また、CDU の家族政策について詳しくは、拙稿(注5) 264頁以下を参照されたい。なお、最近のものについては、つぎの文献がある。CDU-Dokumentation 27/1990, S. 11 ff.; CDU-Dokumentation 2/1991, S. 42 ff.
- 19) SPD の家族政策について詳しくは、拙稿(注5) 260 頁以下を参照されたい。なお、最近のものについては、つぎの文献がある。*Grundprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, 1989, S. 17 ff.; *Die SPD im deutschen Bundestag* 638 (21. März 1990), S. 1 ff.
- 20) SPD-Fraktion, *Antrag für einen kinderfreundlichen, gerechten, einfachen und finanziell soliden Familienlastenausgleich*, S. 2 ff.
- 21) 1991年3月末にライプチヒで、公私いろいろな場を借りて、老若男女さまざまな人々に直接聞き取り調査した結果である。なお、ライプチヒの労働局(Arbeitsamt) の資料によると、同市では、統一前は労働能力ある年代の女性の実に94%が働いていたが、現在では、全失業者の58%が女性、6.8%が単親(その90%は母親)である。
- 22) ライプチヒでは、1990年10月の統一前には2.1人あった特殊出生率は、1991年3月現在で1.6人まで落ち込んでいるとのことであった。
- 23) 保育料は保育所が1日1.4マルク、幼稚園が1日0.35マルクであり、この額は1ヵ月にすると労働者の平均賃金のそれぞれ約3%と1%に相当する(Ott/Radtke/Thiel/Wagner, a. a. O. (Anm. 11), S. 153)。

(もとざわ・みよこ 大阪府立大学講師)

スウェーデンの出生構造と政策対応

三 瓶 恵 子

I はじめに

スウェーデンにおいてはここ数年出生率が上昇しており、1990年にはヨーロッパ有数の高いレベル、特殊合計出生率2.13を誇っている¹⁾。スウェーデンのマスメディアなどでもこの新たなベビーブームが注目されている²⁾が、その原因について詳しく分析した研究は、筆者の知るところではまだない³⁾。本稿もまた、出生率上昇の原因の詳細な実証的分析を目指すものではなく、出生率上昇の考え得る影響要因の提示を試みることを目的とするものである。人口学については素人の筆者があえてこのような試みをしようとするのは、スウェーデン社会のなかで実際に出生を取り巻く状況を体験している利点を生かして、出生率上昇現象を引き起こしていると考えられるさまざまな社会的、経済的要因についての私見を示すことにも多少の意味があるのではないかと思うからである。

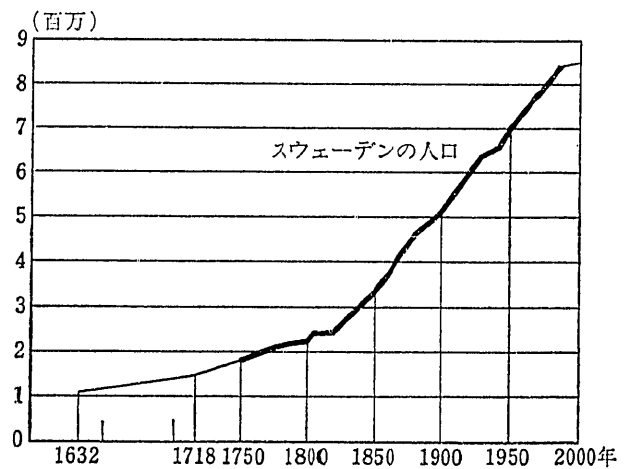
日本では折しも特殊合計出生率が1.57という低い値にまで落ち込み（1989年）、当局が不安感をもち、対策を練っているところだという⁴⁾。その点からも長く出生率低下に悩んだスウェーデンがどうして出生率上昇国となったのかを探ることは興味深いことであろう。

II スウェーデンにおける人口の変化 ——歴史的背景

スウェーデンの人口は1989年12月31日現在、

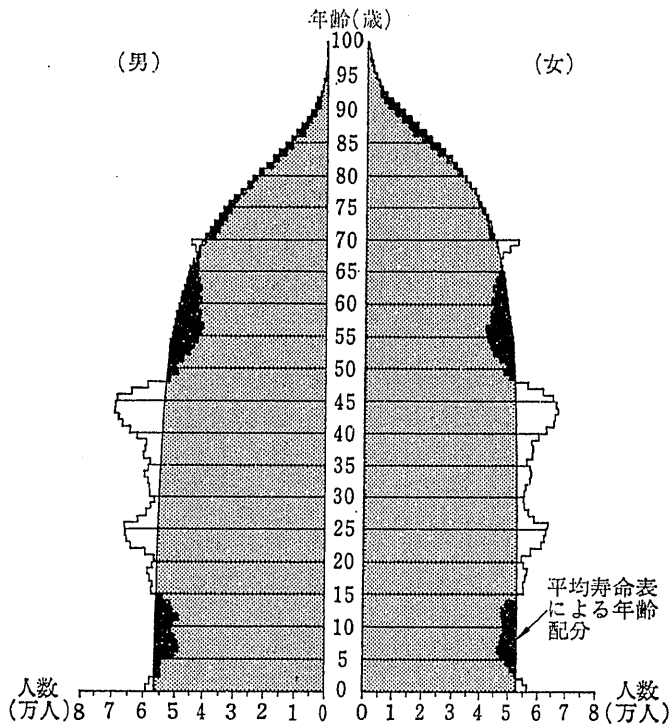
852万7,036人である⁵⁾。図1はスウェーデンの人口の推移を示したものである。一般にスウェーデンは老人が多い国というイメージがあるが、1989年の人口ピラミッド（図2）を見るかぎりでは、特にそのような特徴はない。一見すれば、先進国に共通のつり鐘型、よく見れば真ん中と裾野が出っぱったキューピー人形のように見える。キューピー人形のシルエットのどこは世代によってかなり人数が違っていていることを示している。上述のようにスウェーデンの総人口は東京都の人口よりも少ないくらいであるから、この世代による人口の大小が大きく後の世代の人数に影響をもってくるのである。

出生数と死亡数の変化は図3のようになっている。出生、死亡とも1900年代を通じてほぼ平行線をたどって減少してきたことがわかる。スウェーデンの人口の変化を考えると忘れてならない



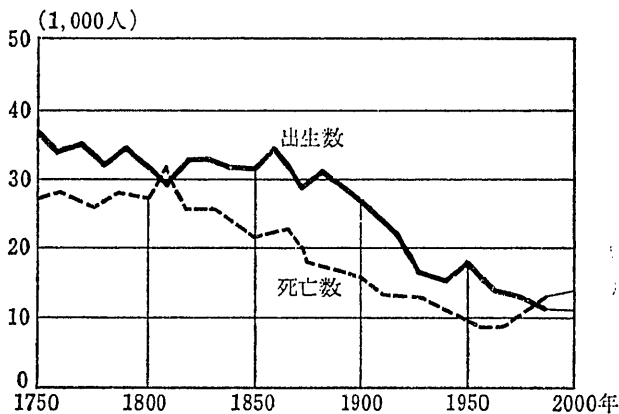
(出所) SCB, 1988, *Statistisk årsbok 1989*, p. 24.

図1 スウェーデンの人口の変化



(出所) SCB, 1990, *Befolkningsförändringar 1989 Del 3*, p. 36.

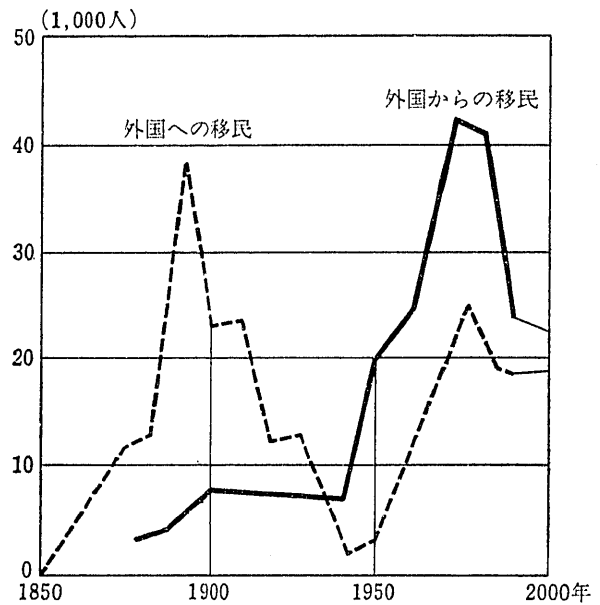
図2 スウェーデンの人口ピラミッド(1989年12月31日現在, 男女別, 年齢別, 1989年の平均寿命表による年齢配分との比較)



(出所) SCB, 1988, *Statistisk årsbok 1989*, p. 24.

図3 出生数と死亡数の変化

要因は、外国への、また外国からの移民である。19世紀後半から20世紀前半にかけてスウェーデンは大変貧しい国であったのであり、特にアメリカに新天地を求めて多くのスウェーデン人が移住した⁶⁾。ところがその後、スウェーデンは中立政策を固持して世界大戦に参加しなかったために戦禍を免れ、そのおかげで、戦後いち早く工業化に



(出所) SCB, 1988, *Statistisk årsbok 1989*, p. 24

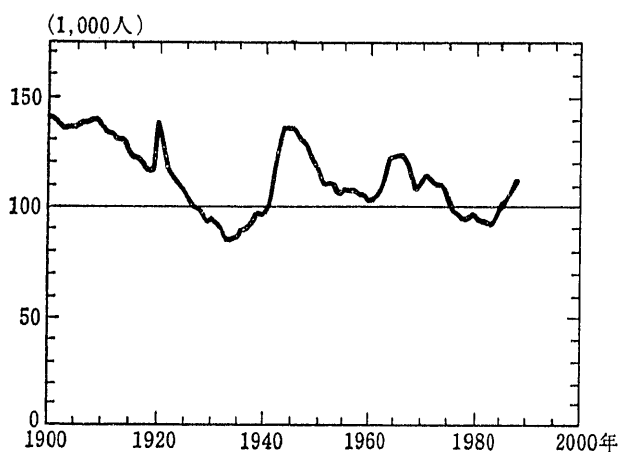
図4 移民の変化

成功した。豊かな先進国となったスウェーデンにはヨーロッパ各地から移民が急来し、工業を支える労働力を供給した。最近の数十年はスウェーデンは政治亡命者をよく受け入れる国となっている。図4はスウェーデンの移民の変化を示している。外国からの移民はただ単に本人がスウェーデンの人口をふやすというだけでなく、若いうちに子どもを産み始め、一生のうちに多くの子どもをもつといったような、今日のスウェーデン人の人生パターン・生活パターンとは異なる出生の様相もち込んでみいる(IV章参照)。

III 出生構造の変化

スウェーデンにおける出生数は図5に見るような年代によって大きなバリエーションを示している。1930年代には今世紀最低のレベルにまで下がり、社会的な論争をよんだ(V章参照)。1944年と1960年代前半のベビーブームの後、出生数は再び下がっていたが、1980年代半ば以降また上昇している。

1人の女性が一生のうちで何人子どもをもつかという合計特殊出生率の変化は表1の通りである。



(出所) SCB, 1989, *Sveriges framtida befolkning*, p. 14.

図5 出生数の変化

表1 スウェーデンの合計特殊出生率

年	合計特殊出生率
1951～1955	2.23
1956～1960	2.24
1961～1965	2.33
1966～1970	2.12
1971～1975	1.89
1976～1980	1.66
1981～1985	1.65
1984	1.65
1985	1.73
1986	1.79
1987	1.83
1988	1.96
1989	2.02

(出所) SCB, 1990, *Befolkningsförändringar 1989*, p. 87, 3.17 表より作成。

1950年代のレベルまでにはまだ至らないが、80年代後半になって上昇していることがわかる。

この変化はどう説明されるのだろうか。まず第1に前掲の図2からわかるように、男女とも20代から40代がそれ以前のコーホートに比べて数が多いということがあげられよう。この年代層は戦後のベビーブームの時期に生まれたものたちであり、おおむね現在子どもを産む年代層に一致するのである。

現在見られるスウェーデンの人口、出産の変化のうえで注目すべき点は、30代以降の出産率が急上昇していることで、図6はそれを顕著に示している。1989年の数字では第一子出産時の母親の平均年齢は26.2歳（メジアンは25.7歳）で10年前に

表2 第一子、第二子、第三子出生時の母親の平均年齢など

年	母親の年齢					
	第一子		第二子		第三子	
	平均	メジアン	平均	メジアン	平均	メジアン
1974	24.4	23.9	27.3	27.1	29.8	29.5
1975	24.5	24.2	27.4	27.2	30.0	29.8
1976	24.8	24.3	27.6	27.4	30.3	30.1
1977	24.9	24.5	27.7	27.5	30.5	30.3
1978	25.1	24.7	27.9	27.6	30.6	30.4
1979	25.3	24.9	28.1	27.9	30.8	30.8
1980	25.5	25.0	28.3	28.0	31.0	31.0
1981	25.6	25.1	28.4	28.2	31.1	31.1
1982	25.7	25.3	28.6	28.3	31.3	31.3
1983	25.9	25.4	28.6	28.3	31.4	31.3
1984	26.0	25.6	28.7	28.4	31.5	31.4
1985	26.1	25.6	28.8	28.5	31.5	31.4
1986	26.1	25.6	28.9	28.6	31.5	31.4
1987	26.2	25.7	28.9	28.7	31.6	31.5
1988	26.2	25.6	28.9	28.6	31.6	31.4
1989	26.2	25.7	28.9	28.5	31.6	31.4

(出所) SCB, 1990, *Befolkningsförändringar 1989*, p. 90.

比べると約1歳、15年前に比べると約2歳上昇している（表2参照）。

この現象と、子どもを産む年代層の女性が多いという上の統計とを合わせて考えると、今後10～15年は出生数が増加し続けることが見込まれよう。

ではなぜスウェーデンの女性は高年齢で出産するようになったのだろうか。その原因としては、先進国に共通する、女性の高学歴化ということに加えて、スウェーデン特有の社会保険制度の仕組みということが考えられよう。若いときの低い収入のまま育児休暇に入れば、「親保険」（社会保険から支給される育児休暇手当）の額も低くなり、育児休暇中の暮らしが経済的に苦しくなる（V章参照）。また職場に戻る際にもある程度の「地位」を確立しておいたほうがいいし、再就職する際にも、小さい子連れでありキャリアがないのではないところは望めない。

また1988年に変更になった親保険支給の規則の影響も大きい。それは「第一子（第二子、第三子…）出産から2年半以内に第二子（第三子、第四子…）を出産すれば、第一子（第二子、第三子…）のときと同じ額の親保険が支給される」というものである。以前の規則ではこういう場合には

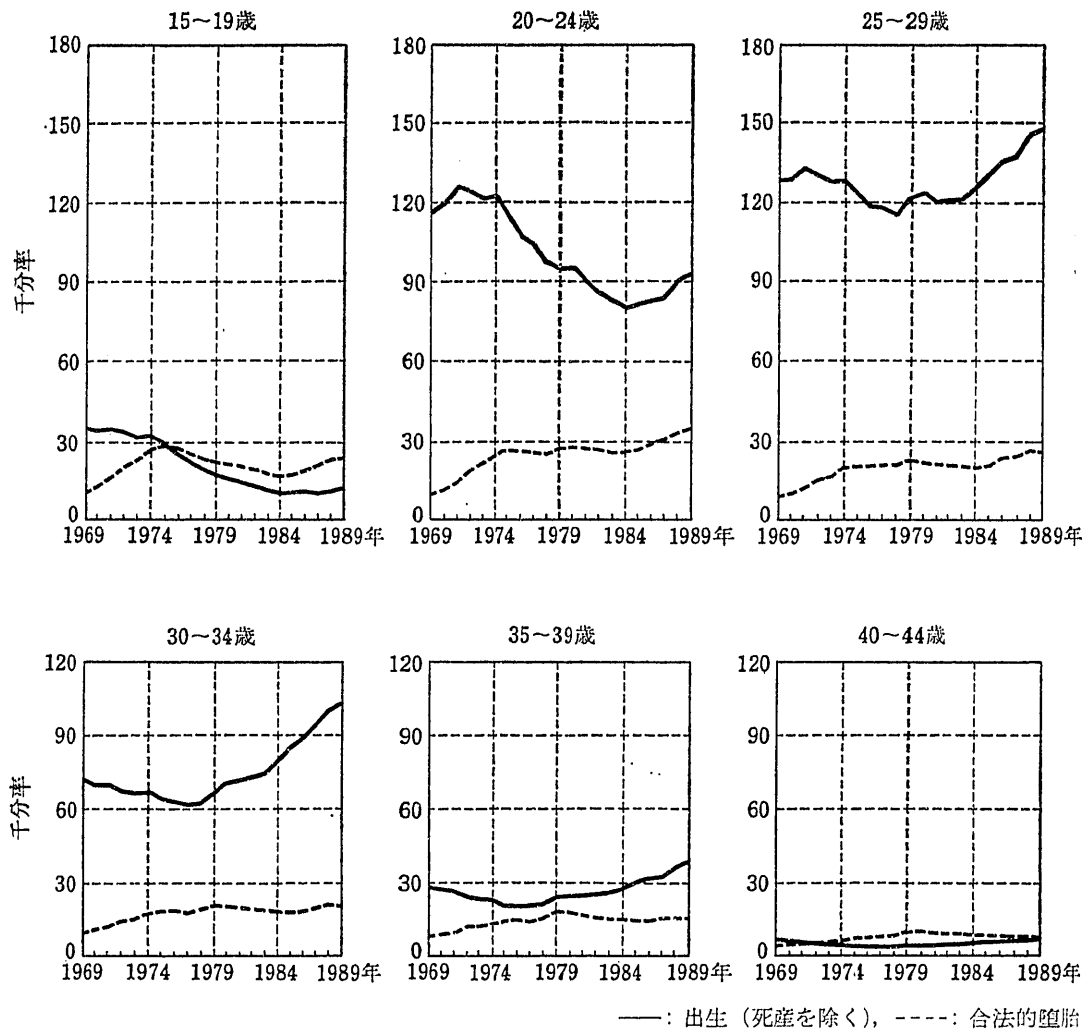


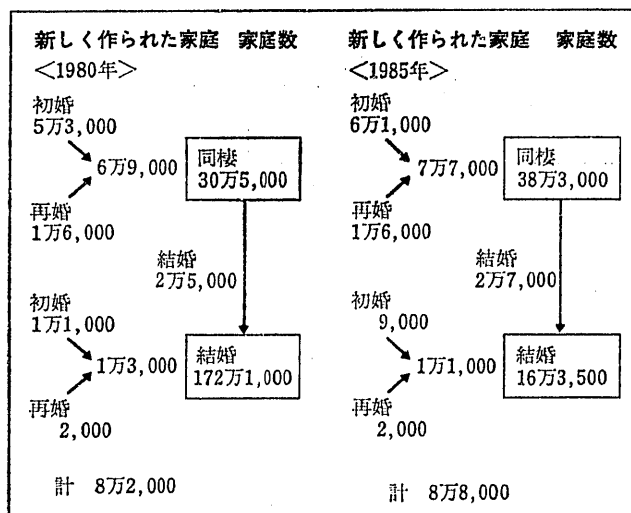
図6 母親の年代別出生率および堕胎率

最低保障額しか受けられない仕組みになっていた。地域の母親ケアセンターの職員や医師にインタビューしてみると⁷⁾、「この変革以降、間をおかずに子どもを産む女性が大変多くなっていると感じている」そうだ。前掲の表2を見ても、1988、1989年の数字では、第一子出産時の母親の年齢(メジアン)が1987年より上がっているのに対し、第二子、第三子出産時の母親の年齢がわずかながら下がっていることが認められる。この傾向には、30代女性にとって子どもが産めなくなる生理学的タイムリミットがすぐ後に控えていることも影響しているかもしれない。

また社会的な条件整備も大きな影響要因であろう。育児休暇をとることが社会的に当然の権利だ

と受け入れられつつあること⁸⁾、夫も積極的に育児に参加すること、単身の親でも仕事を続けながら子育てができるように社会が手助けする仕組み(保育所には単身の親をもつ子どもは最優先で入れてもらえる)が整ってきていることなど⁹⁾である。スウェーデンの女性にとっての悩みは、「仕事か子どもか」という二者択一の問題ではなく、「仕事と子育てをどう組み合わせるか」という問題なのである。

また北欧に多い「新しい」結婚の形態の影響もあるだろう。スウェーデンはデンマークに次いで世界でも同棲の多い国である。図7は結婚よりも同棲を選ぶものがふえていることを示している。一生結婚をしない人もいるが、多くのスウェーデ



(出所) SCB, 1990, *Familjebildning och familjeupplösning under 1980-talet*, p. 41.

図7 新しく作られた家庭——同棲・結婚 1980, 1985年

ン人は初めに同棲でパートナーとの相性を確かめて、何年かたってから（多くの場合子どもが生まれてから）結婚する¹⁰⁾。20代後半まで学生生活をする場合も多いので、結婚、出産は30代にずれ込んでくることになる。

一方、この「スウェーデンにおける、同棲・結婚というあまりかたくない絆」は、慰謝料の習慣がないことや、財産争いが比較的スムーズに解決することなど、離婚訴訟が複雑ではないことと相まって、男女が「くっついたり、離れたたり」する機会が大変多いことにもつながる。子づれ離婚をした親が、新しいパートナーと出会い、その彼または彼女との関係を強固なものにするために子どもをつくるといったケースもまれではない¹¹⁾。

このような経済的、社会的条件が、女性が出産を比較的高齢になるまで延期しても出生率が低下しない一因だと思われる。

IV スウェーデンの出生構造に影響する移民の要因

スウェーデンの出生率上昇の一因として、外国からの移民の増加の要因も大きいと考えられる。現在スウェーデンの人口の約1割が移民だといわれているが、スウェーデンでは比較的容易にス

ウェーデン国籍が取得できること¹²⁾、ギリシャなどの一部のヨーロッパの国々と、大人であっても二重国籍をもてるような条約を結んでいること、多くの国と子どもについての二重国籍を認める条約があることなどによって、あまり正確な実態はつかめない。表3は1980年から1989年までの国籍別の出生に関する表である。かなりの移民がスウェーデンで生活していくための条件を有利にするためにスウェーデン国籍に変わっている（表4参照）ことを考慮に入れなければならないので、この表から計算できる外国国籍の赤ん坊の誕生の割合（1989年、6.6%）は実際より低すぎるように思われる。

表5は母親の出生国別、国籍別、年代別の出生率を示したものである。これを見ると、たとえばユーゴスラビアやトルコなどの国々の出身者は15～19歳、20～24歳といった若い年齢で子どもを産む率がスウェーデン出身者に比べて高く、また40歳代に入っても比較的高い数字を示していることがわかる。スウェーデンに住む外国籍の女性が一生のうち何人子どもを産むかについての統計はないが、一般に発展途上国や東欧諸国からの移民の女性はスウェーデン女性に比べて子どもの数が多いように見受けられる。表5でもユーゴスラビア、トルコ出身者の合計出生率はスウェーデン出身者より高くなっている。この現象の背景には民族固有の出生パターン、家族意識の違いもあるだろうが、子どもがいればスウェーデンの各種補助金を得やすくなるといった、移民にとってのスウェーデン定住のための経済的、社会的保障を求める意識もあるのではないかと考えられる。

V スウェーデンの人口政策・福祉政策

スウェーデンは20世紀に入ってから、ながらく出生率低下に悩む国であった（前掲、図3参照）。特に1930年代の経済不況の時期には、出生数が激減し、それまで国外への移民の問題としてだけとらえられていた人口問題が初めて出生数の低下という観点から論議され始めた。アルバ・ミュルダール、グンナル・ミュルダール夫妻の

表 3 国籍・誕生年別出生数 1980～1989年 (誕生年)

国 籍	1980年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年
北 欧	93,888	90,940	89,742	88,854	90,858	95,223	98,549	100,780	107,580	111,115
スウェーデン	89,818	87,242	86,394	85,900	88,070	92,489	95,814	98,223	104,853	108,380
デンマーク	348	290	288	289	276	252	298	273	302	358
フィンランド	3,309	3,051	2,720	2,337	2,129	2,067	2,031	1,843	1,926	1,823
アイスランド	102	107	95	63	78	71	73	84	86	87
ノルウェー	311	250	245	265	305	344	333	357	413	467
他のヨーロッパ	1,414	1,215	1,189	1,103	1,140	1,130	1,137	1,167	1,171	1,236
ブルガリア	4	2		2	4	3	3	2	7	10
フランス	19	26	20	24	23	18	20	22	28	21
ギリシャ	308	199	198	151	126	97	72	75	61	45
イタリア	26	22	26	21	16	19	16	20	23	13
ユーゴスラビア	634	541	495	430	447	473	466	510	498	536
オランダ	11	8	17	20	17	19	19	17	34	38
ポーランド	157	155	207	199	265	268	274	260	222	232
ポルトガル	4	5	3	7	2	4	5	3	2	5
スイス	12	11	19	6	16	15	18	19	18	12
スペイン	25	32	20	40	29	19	22	20	20	20
イギリス	61	63	52	44	62	58	58	51	61	67
チェコスロバキア	12	17	10	15	17	8	10	14	11	21
西ドイツ	77	67	66	85	65	70	84	75	84	76
ハンガリー	39	39	37	38	23	31	30	25	35	56
オーストリア	10	12	8	11	14	7	14	9	15	17
その他のヨーロッパ	15	16	11	10	14	21	26	45	52	67
アフリカ	122	167	139	146	134	145	126	157	178	255
アルジェリア	11	17	12	10	5	11	8	14	8	13
アラブ連邦, エジプト	10	9	10	10	7	5	2	6	9	7
ガンビア	9	14	6	11	5	15	11	12	20	13
モロッコ	30	32	26	19	21	23	9	16	15	13
チュニジア	29	30	21	14	20	13	11	11	6	9
その他のアフリカ	33	65	64	82	76	78	85	98	120	200
北アメリカ	37	56	38	46	62	44	56	73	89	75
アメリカ合衆国	28	37	30	36	38	27	36	49	44	32
その他の北アメリカ	9	19	8	10	24	17	20	24	45	43
南アメリカ	48	45	41	38	33	37	40	79	86	91
チリ	31	22	17	17	25	22	30	57	74	69
その他の南アメリカ	17	23	24	21	8	15	10	22	12	22
アジア	1,057	1,144	1,021	1,043	1,134	1,233	1,293	1,462	1,695	1,870
インド	25	37	29	34	26	27	24	21	28	15
イラン	69	65	84	75	110	181	238	380	500	567
イスラエル	9	8	10	11	5	7	1	7	4	9
日本	7	10	17	9	10	5	11	12	12	17
ヨルダン	15	8	6	8	10	3	8	11	5	5
レバノン	32	44	36	33	38	49	44	72	111	157
パキスタン	25	20	22	19	15	19	20	24	12	25
シリア	50	56	39	36	31	18	22	40	43	70
トルコ	735	739	639	621	649	653	675	663	703	649
その他のアジア	90	157	139	197	240	271	250	232	277	356
オセアニア	2	4	4	4	4	3	4	6	2	7
ソ連	2	2	7	2	3	2	2	4	6	11
無国籍	291	336	356	321	303	344	388	558	740	753
不明	203	156	211	223	218	302	355	413	533	610
合 計	97,064	94,065	92,748	91,780	93,889	98,463	101,950	104,699	112,080	116,023

(出所) SCB, 1990, *Befolkningsförändringar 1989*, p. 81.

表4 国籍を変えた者の数—以前の国籍・性別 1988年
(外国籍→外国籍に変わった者139人は省略)

国 籍	外国籍→スウェーデン国籍			スウェーデン国籍→外国籍		
	男	女	計	男	女	計
デンマーク	278	296	574	4		4
フィンランド	2,378	2,233	4,611	6	5	11
アイスランド	21	13	34	2		2
ノルウェー	298	373	671		2	2
フランス	16	9	25	1		1
ギリシャ	324	345	669	9		9
イタリア	36	25	61			
ユーゴスラビア	740	578	1,318	1		1
オランダ	15	14	29	1		1
ポーランド	539	858	1,397	1	1	2
ポルトガル	25	23	48			
ルーマニア	175	136	311			
スイス	13	18	31	1		1
スペイン	40	33	73			
イギリス	66	69	135	2	1	3
チェコスロバキア	51	76	127	3	1	4
西ドイツ	97	91	188	1	1	2
ハンガリー	63	98	161			
オーストリア	38	19	57	1		1
エチオピア	77	66	143			
ザンビア	23	10	33			
モロッコ	57	34	91			
チュニジア	33	12	45			
カナダ	4	3	7			
エルサルバドル	14	3	17			
アメリカ合衆国	21	22	43	6		6
ボリビア	46	41	87			
ブラジル	22	30	52			
チリ	306	361	667		1	1
コロンビア	176	126	302			
フィリピン	22	82	104			
インド	139	235	374			
イラーク	343	135	478			
イラン	499	187	686	8	7	15
日本	1	7	8			
中国	31	41	72			
レバノン	185	135	320			
パキスタン	40	41	81			
シリア	64	80	144			
タイ	58	81	139	1		1
トルコ	466	366	832	3	2	5
ベトナム	152	169	321			
オーストラリア	3	4	7			
ソ連	19	41	60		1	1
その他の国	608	585	1,193		1	1
無国籍	408	318	726			
計	9,030	8,522	17,552	51	23	74

『人口の危機』という本が出版され(1934年),そこではただ単に産めよふやせよというのではなく,すべてのこどもが望まれて生まれてくるために避妊や合法的堕胎を徹底する「親の自由」論議に重点がおかれた。この人口問題論議の結果,1935年に人口問題審議会が,また1941年に人口問題委員会が設置された¹³⁾。人口問題委員会は,貧しい母への経済的援助や,児童手当の支給など,家族福祉,児童福祉を中心とする,今日のスウェーデンの社会福祉制度の基礎となる多くの答申を行った。

「小国」スウェーデンにおいては人口の増減は即社会経済に影響する大きな問題となる。こどもの数がふえれば,保育所や学校の増設,大学の教員養成部の定員増加などをしなければならない。逆にこどもの数が減れば,教員の首きりや将来の年金プールの縮小を心配しなければならない。すなわち,人口問題は家族の形成,家族への公的援助,公経済,社会階層間や男女間の平等の問題などに深くかかわってくる広い意味での「家族政策」としてとらえられているのである。

1950~60年にかけて再び上昇しかけた出生率は1965年からまた下がり始め,1970年代に入ると,国会などにおいて再び人口問題が大きく取り沙汰されるようになった¹⁴⁾。1970年代後半の人口問題論議は主にこどもをもつ家庭に社会がいろいろな形で経済的援助を与えるべきだという点に力点がおかれた(前掲,図3参照)。

1970年代末に中央統計局は社会大臣(日本の厚生大臣に相当)の諮問を受け,人口問題論議の土台となる多くの調査を行った¹⁵⁾。それらの調査結果からは,ほとんどすべての女性(95%)がこどもをもつことは重要なことと考えているが,仕事と家事に追われて2人以上こどもをもつ時間や気力がないと思っていることなどが明らかにされ¹⁶⁾,出生率上昇のためには,家族政策,労働市場政策,男女平等政策など,広範な分野での対策を講じることが必要だということがわかってきたのである。

この点で大きな意味をもつのは妊娠・出産ケアのシステム,親保険制度,児童手当制度および公的保育制度の拡充だと思われる。

スウェーデンにおいては妊娠・出産ケアは地域

表 5 母親の出生国別、国籍別、年代別出生率 1989年

母親の出生国国籍	母 親 の 年 代							合計出生率
	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳	
スウェーデン	11.1	88.5	148.8	103.7	38.1	6.0	0.3	1,982.5
スウェーデン国籍	10.9	88.7	149.1	103.7	38.1	6.0	0.3	1,984.0
他国籍	17.9	78.9	100.2	108.8	44.2			1,750.0
デンマーク	29.3	133.5	169.9	93.0	38.7	6.4		2,354.0
スウェーデン国籍	29.2	146.8	150.4	71.6	26.0	5.2		2,146.0
デンマーク国籍	27.5	123.8	179.8	108.1	49.5	7.6		2,481.5
フィンランド	35.5	117.6	133.2	88.8	33.7	7.9	0.5	2,086.0
スウェーデン国籍	38.1	132.4	149.3	85.5	32.1	6.0	0.5	2,219.5
フィンランド国籍	34.3	106.4	119.9	90.9	34.9	10.0	0.4	1,984.0
ノルウェー	42.7	116.4	145.0	98.8	46.7	4.1		2,268.5
スウェーデン国籍	27.6	146.7	167.3	104.3	39.8	4.9		2,453.0
ノルウェー国籍	46.1	111.2	140.2	97.3	49.4	3.6		2,239.0
アメリカ合衆国	4.3	46.3	111.8	118.0	73.3	16.1		1,849.0
スウェーデン国籍	..	..	..	..	..	..	..	..
アメリカ国籍	8.6	40.1	91.8	108.2	74.7	19.5		1,714.5
ギリシャ	60.3	85.2	93.0	38.5	17.5	3.3		1,489.0
スウェーデン国籍	..	..	..	..	..	..	..	..
ギリシャ国籍	..	..	..	..	..	..	..	..
ユーゴスラビア	80.6	145.4	129.4	60.9	19.7	7.5	0.4	2,219.5
スウェーデン国籍	34.5	108.1	131.1	85.1	20.9	10.6		1,951.5
ユーゴスラビア国籍	91.2	157.2	128.7	54.1	19.4	6.3	0.7	2,288.0
ポーランド	31.7	157.4	138.9	89.1	38.2	12.5		2,339.0
スウェーデン国籍	14.2	67.1	113.7	82.5	32.3	10.5		1,601.5
ポーランド国籍	47.0	207.0	150.5	91.6	43.7	15.3		2,775.5
イギリス	19.7	53.8	141.1	105.6	53.4	6.8		1,902.0
スウェーデン国籍	..	..	..	..	..	..	..	..
イギリス国籍	28.0	63.1	114.1	104.9	57.5	5.8		1,867.0
西ドイツ	8.4	65.7	106.2	94.2	37.7	3.1		1,576.5
スウェーデン国籍	..	..	..	..	..	..	..	..
ドイツ国籍	0.0	62.3	99.2	86.6	52.1	2.5		1,513.5
ハンガリー	12.0	111.1	144.4	65.6	35.3	3.6		1,860.0
スウェーデン国籍	..	..	..	..	..	..	..	..
ハンガリー国籍	..	..	..	..	..	..	..	..
トルコ	71.0	216.0	169.9	107.9	63.3	22.2	4.2	3,272.5
スウェーデン国籍	23.0	206.1	208.5	96.6	58.6	17.9	13.9	3,123.0
トルコ国籍	93.3	216.7	157.8	108.1	60.6	21.5		3,290.0
すべての国	12.7	92.8	149.0	103.4	38.7	6.4	0.3	2,016.5
スウェーデン国籍	11.1	89.3	148.9	102.9	38.0	6.1	0.3	1,983.0
外国籍	39.1	142.6	150.4	108.3	47.0	10.6	0.3	2,491.5

(出所) SCB, 1990, *Befolkningsförändringar 1989*, p. 82.

の母親ケアセンターで無料で行われる。出産にも費用はかからない。避妊相談、堕胎も無料である。青少年のためには学校専属の保健婦や医師、地域の青少年ケアセンターなどにおいて気軽に避妊相談や妊娠かどうかのチェックを行えるようになっている。

育児休暇に関しては1939年に結婚・出産を理由

に解雇することの禁止と、3ヵ月の無給育児休暇が認められて以来、拡充、整備がなされてきている¹⁷⁾。現在の形での育児休暇、すなわち「親保険制度」が導入されたのは1974年である。その後数回の期間延長、金額増加の改革を経て、現在では、親保険が支給される期間は450日で、こどもが8歳になるまで母親、父親のどちらがとってもよ

い¹⁸⁾。450日のうち360日はそれまでの収入の90%に相当する額が、残りの60日は最低保障額60クローナ(約1,500円)が支給される。親保険は出産予定日の60日前から受給可能である。また親保険とは別に妊娠中に通常の仕事を継続できず、配置転換も不可能な場合には、「妊娠手当」が支給される。

親保険には「臨時親保険」とよばれるものがある。これはこどもが病気、またはこどもの世をする人が病気になってしまい、親が仕事を休まねばならないときに支給されるものである。臨時親保険は「看病手当」といってもよいものであるが、こども1人につき年間60日受給できる。金額は通常の収入の90%に相当する額である。臨時親保険が支給されるのはこどもが12歳になるまでである¹⁹⁾。

ほとんどすべての女性が働くスウェーデン社会においてはこの臨時親保険・看病休暇の制度は母親・父親が仕事と子育てを両立していくために大変重要なものだと考えられる。

児童手当は0歳から16歳までのこどもに支給されるもので1991年現在ではこども1人につき月額750クローナ(約1万8,000円)である。この金額は単身の家庭では保育所の保育料の全額、両親がそろってフルタイムで働いている家庭では保育料

の半額にほぼ相当する金額である。表6は児童手当の金額の変遷を示したものである。

後に述べるようにスウェーデンにおいては教育費はあまりかからないのでこどもにかかる費用というのは保育料を除けば、もっぱら食費と衣料費である。児童手当は学齢児童でいえばほぼ自分の食費に相当する額であり、親にとっては本当にあるとなしとでは大違いの貴重な手当である。

公的保育制度については、政府社民党が1988年の総選挙の際の公約で、保育所に入ることを望む全国のすべての1歳半以上のこどもに1991年までに保育所の定員を確保するというスローガンを掲げ、現在おおむねそれが実現されつつあるが、ストックホルムなど大都市の一部ではいまだに保育所不足で、こどもが3歳くらいになるまで待たされる場合も少なくない。保育所の設置、運営は地方自治体(コミュン)の責任であるので、地域によって保育所の普及度に差がある。図8は保育所、家庭保育所、学童クラブに在籍するこどもの数の推移を示したものである。このほかに公的、私的な保育ママについているこどもも多い²⁰⁾。

またここで教育福祉に言及しておく、スウェーデンにおいては日本の幼稚園に相当する保育所の「定時制グループ」から基礎学校、高校、大学まで無料で教育を受けることができる²¹⁾。つまり親にとっては「教育費」負担はたまにいく遠

表6 児童手当

年	年額（1月付）、クローナ					支払総額 (100万 クロー ナ)
	こども1 人当たりの基礎額	多人数付加金				
		第三子	第四子	第五子	第六子～	
1981	3,000					5,171
1982	3,000	750 ¹⁾	1,500 ²⁾	1,500 ²⁾	1,500 ²⁾	5,204
1983	3,300	1,650 ²⁾	3,300 ³⁾	3,300 ³⁾	3,300 ³⁾	5,786
1984	3,300	1,650 ²⁾	3,300 ³⁾	3,300 ³⁾	3,300 ³⁾	5,741
1985	4,800	2,400 ²⁾	4,800 ³⁾	4,800 ³⁾	4,800 ³⁾	8,287
1986	4,800	2,400 ²⁾	4,800 ³⁾	4,800 ³⁾	4,800 ³⁾	8,284
1987	5,820	2,910 ³⁾	5,820 ³⁾	5,820 ³⁾	5,820 ³⁾	9,364
1988	5,820	2,910 ³⁾	9,312 ⁴⁾	9,312 ⁴⁾	9,312 ⁴⁾	10,315
1989	5,820	2,910 ³⁾	11,058 ⁵⁾	13,968 ⁶⁾	9,312 ⁴⁾	10,494
1990	6,720	3,360 ³⁾	12,768 ⁵⁾	16,128 ⁶⁾	10,752 ⁴⁾	12,300
1991	9,000	4,500 ³⁾	9,000 ³⁾	13,500 ³⁾	13,500 ³⁾	

(注) 1) 基礎額の25%, 2) 基礎額の50%, 3) 基礎額の100%, 4) 基礎額の160%, 5) 基礎額の190%, 6) 基礎額の240%。

(出所) SCB, 1990, *Siffror om Sverige '90*, p. 42. + 中央統計局情報1991年5月。

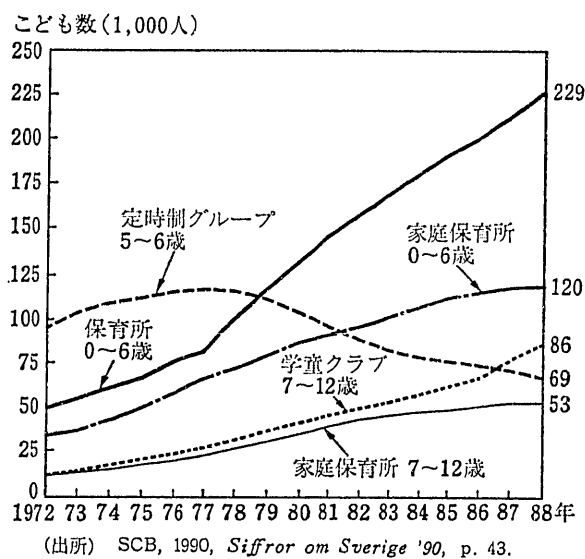


図8 保育所、学童クラブ、家庭保育所に登録されたこどもの数, 1972~1988年

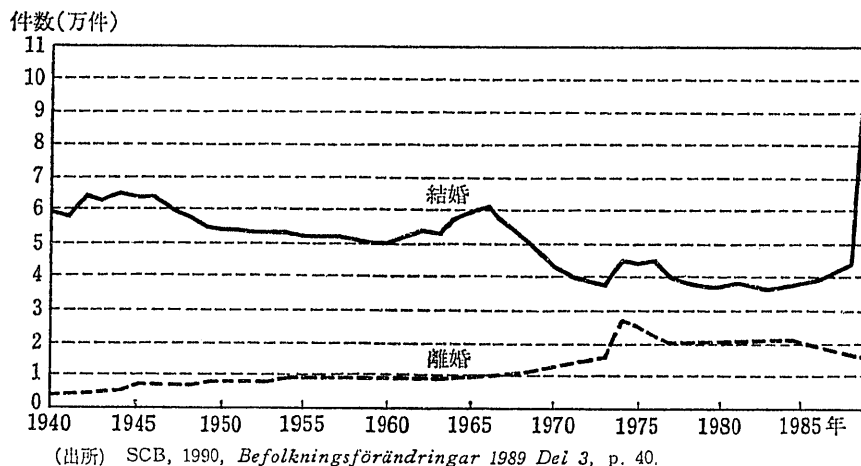


図 9 結婚と離婚 1940～1989年

足の費用くらいで微々たるものなのである。

VI 終わりに

以上スウェーデンの最近の出産率上昇現象の実態と背景を見てきたわけだが、スウェーデン特有の要因——移民や社会保険制度の仕組み——を考慮にいたうえでなお、出生率低下に悩む日本の当局が先例として学びとることのできる要因がある。それは、社会全般にかかわる根気強い福祉政策の整備・拡充ということである。こどもを産むか産まないかというのは根本的には個人の決断であり、当局が左右すべきことではない。社会ができることはこどもが生まれてきやすいような条件整備をすることであろう。その観点から興味深い調査結果をひとつ紹介したい。これは前述の中央統計局が社会大臣の諮問を受けてなぜスウェーデンで出生数が減少しているかということとを解明するために1981年に全国の20～44歳の女性5,000人を対象に行ったインタビュー調査である²²⁾。

この調査のなかで、どういう条件が揃えばもっとこどもを産んでもよいと考えるかという内容の質問があり、以下のような回答が寄せられた²³⁾。

- (1) (自分の) 経済状態がもっと良くなること……………21%
- (2) より良い保育所(定員の増加, 保育料が安くなること, 保育内容が良くなることなど)……………18%
- (3) 世界がより安定すること(戦争, 環

境汚染, 核兵器などがなくなること)

……………18%

- (4) もっと長く家にいられるようになる

こと(育児休暇の延長)……………16%

これを見るとスウェーデンではまさしくこれらの声にこたえるような政策をとってきたと感心させられるのである。

最後に出生率上昇にどのようにかかわってくるかはわからないが、スウェーデンの家族および家族政策に関して特異な現象が1989年に起こったのでそれに触れておきたい。それは図9からも顕著にわかる突然の結婚増である。これは1989年中に結婚すれば従来の寡婦年金が適用されるためであった。1990年からは寡婦年金に変わって「残されたもののための年金」が配偶者の死後1年だけ支給されるだけになっている。少しでも有利な老後の保障のために多くの同棲者が急いで結婚したのであった。スウェーデンにおいては経済的な要因が実に重要という一例かと思われる。

注

- 1) 中央統計局情報, 1991年5月。
- 2) 『アフエーシュ・ヴェーデン』誌1989年17号, 『ダーゲンス・ニーヘーテル』紙1990年12月28日付など。
- 3) SCB(中央統計局)人口学セッションでは, 不定期に長期人口変化予想を発表しているが, そのなかで人口学的な変化(女性の出産年齢が上がっているなど)については分析しているが, ではなぜそういう現象が起きているかということについての調査・研究はまだ行っていない。
- 4) 『Fimidas 1991』, 1990年, 1040頁。

- 5) SCB, 1990, *Folkmängd*, 31 dec 1989, p. 16.
- 6) 1851年から1930年の間に約140万人のスウェーデン人が国外に移住し約40万人が帰国した。SCB, 1989, *Sveriges framtida befolkning*, p. 10.
- 7) 1990年6月に実施。
- 8) 新聞の求人広告などにも、誰々は育児休暇をとるのでその期間の代わりの人を求む、という書き方をしているものも多く見られるようになってきた。
- 9) 政府社民党は1988年の選挙公約で、「保育所に入ることを望む1歳半以上のすべてのこどもが保育所に入れるようにする」と約束した。100%実現とはいかぬまでも、全国的にみればほぼそれが実現されている(ストックホルムなど大都市郊外のベッドタウンでは2〜3歳になるまで待たされる場合がある)。
- 10) SCB, 1990, *Familjebildning och familjeupplösning under 1980-talet*, p. 10.
- 11) 1984〜85年の調査によれば、子づれ離婚したものの子の3分の1はその後養理の父または母を得る。SCB, 1990, *Familjebildning och familjeutlösning under 1980-talet*, p. 82. 兄弟姉妹について同じ両親をもっているかどうかなどについての統計はまだない。
- 12) 現在の規定では、通常、滞在許可を3回更新した後(約2年スウェーデン居住)永久滞在許可が取得できる。永久滞在許可取得後5年たつとスウェーデン国籍取得申請ができ、ほとんど問題なく取得できる。政治亡命者の場合は4年。
- 13) SCB, 1979, *Barn—behov eller börda*, p. 92.
- 14) SCB, 1979, *Barn—behov eller börda*, pp. 93-94.
- 15) SCB, 1987, *Make och far*, p. 7.
- 16) SCB, 1982, *Kvinnor och barn*, p. 12.
- 17) SCB, 1983, *Arbete och barn*, p. 53.
- 18) 以下親保険に関する制度、数字の出所は、Försäkringskassan 1989, *Föräldraförsäkring*.
- 19) こどもが事故にあい、障害者になったときや伝染病にかかったときなど、16歳までの場合もある。
- 20) スウェーデンにおける各種の保育形態の違いについては、たとえば三瓶恵子「スウェーデン—幼児教育に徹底している体罰の禁止」国際幼児教育学会編『世界の保育と遊び』、丸善メイツ、1989年、15-20頁などを参照してほしい。
- 21) 私立の学校もないではないが大変数が少なく、ま

た公的な補助金を受けている場合が多いので父母の負担はあまり大きくはない。

- 22) SCB, 1984, *Ha barn—men hur många?*, p. 8.
- 23) SCB, 1984, *Ha barn—men hur många?*, p. 58.

参考文献

- SCB (中央統計局), 1979, *Barn—behov eller börda?* (こども—必要か負担か?)
- SCB, 1982, *Kvinnor och barn* (女性とこども)
- SCB, 1983, *Arbete och barn* (仕事とこども)
- SCB, 1984, *Ha barn—men hur många?* (こどもをもつ—でも何人?)
- SCB, 1987, *Make och far* (夫と父親)
- SCB, 1987, *Kohortfruktsamhet 1945—1985* (コホート別の出生率)
- SCB, 1988, *Statistisk årsbok* (統計年鑑)
- SCB, 1989, *Sveriges framtida befolkning* (スウェーデンの将来の人口)
- SCB, 1990, *Befolkningsförändringar 1989 Del 3* (人口の変化)
- SCB, 1990, *Folkmängd 31 dec 1989 Del 3* (1989年12月31日付人口)
- SCB, 1990, *Siffror om Sverige* (スウェーデンについての数字)
- SCB, 1990, *Familjebildning och familjeupplösning under 1980-talet* (1980年代における家族形成と解散)
- SCB, 1990, *Män och barn* (男性とこども)
- Elmer, Åke, 1981, *Svensk Social Politik* (スウェーデンの社会政策), Liber
- Försäkringskassan, 1989, *Föräldraförsäkring* (親保険)
- Riksdag & Departement, 1986, *Samhällsguiden* (社会ガイド), Liber
- 『Imidas 1991』, 1990年, 集英社
- 国際幼児教育学会編, 1989年, 『世界の保育と遊び』, 丸善メイツ
- 社会保障研究所, 1987年, 『スウェーデンの社会保障』, 東京大学出版会
- スウェーデン社会研究所, 1981年, 『スウェーデンの社会政策』, 成文堂
- (さんべい・けいこ ウプサラ大学大学院)

イギリスにおける児童の性的虐待と社会サービス

——1988年委員会報告書を中心に——

桑 原 洋 子

I はし が き

イギリスにおける幼児の性的虐待に関する報告書 *Report of the Inquiry into Child Abuse in Cleveland* 1988, CM 412が1988年6月6日委員長エリザベス・バトラ＝スロス女史より国務大臣ジョン・ムーア卿に提出された。本稿は同報告書の紹介を行うものであるが、本報告書は320頁に及ぶ大著であるため本稿は主として Short Version CM 413によった。フルレポートを引用した部分はそのつど文中で明示している。

この報告書が公にされたとき、テレビその他の報道機関は、これはイギリス国民にとってフォークランド紛争以上に衝撃的な事件であると報道し、雑誌 *Community Care* は、5回にわたってこの問題の特集した。

イギリスの児童虐待に関して出された主要な報告書は、デニス・オニール事件に関する1945年のモンクトン報告¹⁾、マリア・コウエル事件に関する1973年のフィッシャー報告²⁾、ジャスミン・ベグフォード事件に関する1984年の報告³⁾、クリーブランド事件に関する1988年のバトラ＝スロス報告である。前三件が里親・義父・実親による身体的虐待が児童の死を招いた事件であるのに対して今回のクリーブランド報告は児童の性的虐待に関する調査報告書であって、1989年児童法⁴⁾による保護手続きの修正に影響を与えた報告書といえるであろう。

イギリスにおいて児童に対する性的虐待が公に問題となりはじめたのは1980年代前半のことであ

る。クリーブランドに先立ってリード、マンチェスター、ノースヨークシャーその他の地方においても小規模ではあるが児童に対する性的虐待に関する調査は行われていたが、このなかで比較的整備された報告書はバクスレイ報告⁵⁾である。同報告書は92頁からなり、1987年12月に公にされたが、作業部会が首都警察により任命されたのは1984年で、この問題に早くから取り組んでいた地区といえよう。

イギリスにおいて児童虐待は身体的虐待、放任、発達遅滞、精神的虐待、性的虐待の5つに大別されている⁶⁾。クリーブランド事件発生当時のイギリスにおいて、少年裁判所が被虐待児童の取り扱いについて言い渡すことのできた命令は、まず第一に保護命令であるが、同命令は強制力を伴うことが可能である。そして当該被虐待児童をその両親のもとから引き離す緊急保護が必要な場合には、ソーシャルサービス部は治安判事に対して「安全な場所への送致命令」を申請し、その言い渡しにもとづいて病院、児童ホーム等へ児童を収容し、親から強制分離することができた。ただし当該児童に対して任意的な援助サービスが十分にとられた後でなければ地方当局はこうした命令を取得することはできない。査察指導命令は、地方当局が当該児童を親と一緒に住まわせ、在宅のままで家族全員に在宅援助サービスを行うことを内容とする命令である⁷⁾。

表1、表2が示すように1987年5月と6月にクリーブランドのミドルス・バラ総合病院で診察を受けた児童のうち、性的虐待を理由に児童を親から引き離し「安全な場所への送致命令」を言い渡

表1 クリーブランドで1987年5月に性的虐待を理由に安全な場所への送致命令を言い渡された児童の数

日付	数	日付	数
1	3	16	0
2	0	17	0
3	0	18	1
4	0	19	0
5	3	20	2
6	4	21	0
7	1	22	11
8	4	23	0
9	0	24	0
10	0	25	0
11	2	26	0
12	0	27	0
13	2	28	1
14	0	29	1
15	0	30	0
		31	0
		総計	35

出典 H. M. S. O., 1988, CM 412, p. 265.

表2 クリーブランドで1987年6月に性的虐待を理由に安全な場所への送致命令を言い渡された児童の数

日付	数	日付	数
1	0	16	8
2	0	17	1
3	0	18	2
4	4	19	0
5	0	20	0
6	4	21	0
7	0	22	0
8	1	23	0
9	3	24	0
10	1	25	0
11	2	26	0
12	3	27	0
13	12	28	0
14	0	29	0
15	6	30	0
		総計	47

出典 H. M. S. O., 1988, CM 412, p. 266.

されるケースが相当数にのぼった。

これがきっかけとなって国務大臣ジョン・ムーア卿は、1987年1月9日下院において、1977年国民保健サービス法84条と1980年児童保護法76条にもとづいて児童の性的虐待に関する大規模な調査を実施すべきであると提案した。この提案は承認

され、本調査が実施されることになったのである。

II 本調査の概要

本調査は1987年8月11日に開始し、1988年1月29日に終了した。この間、調査は延べ74日間に及び、非公開のセッションを8日間もち、両親の証言も聴取した。その他の調査は公開セッションで行われ、さまざまな異常な家族に関する証言が聴取された。

本報告書は、第一部ではクリーブランド州における児童の性的虐待に関する諸問題について検討すると同時に、身体的な虐待に対する処遇方法についても簡単に言及し、第二部においては、勧告を作成する素材となった専門家の証言、とくに医学的見地からの証言ならびに「秘密開示」の問題——児童に対する事情聴取と呼ばれているもの——を検討したものである。またこの分野におけるソーシャルワーク実務の問題点をとりあげ、裁判ならびにその法律手続きを検討した。第三部はこの調査にもとづく勧告である。第四部附則においては資料を掲載している。

1. 調査実施にいたるプロセス——クリーブランド州の危機物語

1985年度と1986年度にクリーブランド州在住の多くの人びとは、児童に対する性的虐待に関する行政の対応に関心をもった。とりわけ南部管轄保健地区における児童虐待に関する責任者ダン夫人（ナーシング・オフィサー）の態度に関心が寄せられた。全国児童虐待防止協会（代表者ミッチー氏）の指導下にある地区再検討委員会の作業部会は、すべての行政機関とくに警察から、従来の被虐待児童処遇要綱の改正について同意を得ることは困難であることを知った。しかし作業部会は長い時間をかけて努力し、1986年10月整備された改正草案が作成された。

1986年6月クリーブランド州の社会事業部は、彼らの実施計画のひとつである児童保護を最優先課題として取り扱うために、リチャードソン夫人を新しいポストである児童虐待防止諮問委員に任

命した。

1987年1月1日、ヒッグス博士がクリーブランド南部管轄保健地区の小児科医に任命された。同女医は産科病院とミドルス・バラの総合病院に勤務していた。彼女はワイヤット博士やモレル博士と親しかったし、北部管轄地区の総合病院のセッションにも出席していた。ヒッグス女医はクリーブランドにおいて放任児童と被虐待児童のために適用できるサービスに関心があった。彼女はミドルス・バラに着任する前にリチャードソン夫人にクリーブランドにおける児童虐待とその処遇方法について助言を求めた。ヒッグス女医は貧困地区のコミュニティで働くことを望んだ。

着任後間もなくヒッグス女医はソーシャルサービス部長ビショップ氏を訪ねた。そして上席部長補佐ウォルトン氏とリチャードソン夫人に会った。ヒッグス女医は多くの専門分野からなるコミュニティ・プロジェクトに参加し、また新しく結成された地区再調査委員会を母体とする児童虐待防止連合委員会の副委員長になった。

リチャードソン夫人は、この委員会のメンバーであった。彼女は、児童虐待防止の分野で協力して活動する各行政機関のために、地区再検討委員会によって1984年にまとめられた被虐待児童の処遇に関する指導要綱を改正するため作業部会を作り、これを統轄するよう要請された。新しい作業部会の目的は、この指導要綱を改訂するとともに、児童に対する性的虐待という異常な事件を処理するためにもっとも適切な処遇方法を策定することであった。

ヒッグス女医はかつて1986年の夏、クリーブランド州行政当局の保護の下にあった2人の児童を診察したことがあった。同女医は、性的虐待を疑ったが、診察をしてはじめて「反射神経の弛緩と肛門肥大」の症状があることを認めた。同女医が、リード州の小児科医主任ウィニー博士（女性）から学んだところでは、この症状は肛門虐待の対象となった児童にみられるものである。この症状を含めた調査結果にもとづいて、同女医はこれを肛門虐待と診断した。

同年2月南部管轄地区に着任して間もなく、

ヒッグス女医は臍出血のある6歳の少女について助言を求められた。彼女を診察した医師はたまたま女性であった。この医師は事件に関心をもち、リチャードソン夫人に相談した。夫人はまず警察医にみせることを提案したが、問い合わせた結果、ヒッグス女医自身が警察医であることを知り彼女に診察を求めた。ヒッグス女医は臍と肛門への挿入の痕跡を発見した。つまり肛門肥大である。その児童は祖父の仕業であることを示唆した。警察に通告がなされ、祖父が逮捕された。祖父は虐待を否定したが、告発され条件付き保釈になり、保釈ホステルに収容され、少女は家に帰された。

1987年3月にヒッグス女医は少女をもう一度診察し再び性的虐待の症状が現われていることを発見した。女医は重ねて性的虐待があったと診断し、ソーシャルサービスに通知した。祖父は収容中で加害者とはなり得なかった。そして少女は、それは父親であることを告白した。ソーシャルサービス当局はこのことを警察に通告した。警察は祖父に対する告発を取り下げた。ホワイトフィールド警部は上席警察医アーヴィン博士に相談し、児童を診察することを依頼した。アーヴィン博士はヒッグス女医に連絡したが、その児童をアーヴィン博士が診察することをヒッグス女医が拒否したと述べ、児童の症状は性的虐待があったと診断する根拠としては信憑性が低いと述べた。翌日ヒッグス、アーヴィン両医師はその児童のケースカンファレンスに出席した。アーヴィン博士は再び、これは性的虐待ではないと主張し、ヒッグス女医の診断を否定した。

アーヴィン博士の退出後、マンチェスターの警察医レイン・ロバーツ博士が、アーヴィン博士の立場を支持した。

その少女は病院に行かされたが、1週間後、再び性的虐待の症状がヒッグス女医に発見された。ヒッグス女医はこの児童を6月に4回診察した。当時、児童は里親と生活していた。ヒッグス女医はこの症状は引き続き性的虐待があったことを示すものであるとの結論を出した。

1987年3月下旬、2歳の男児が排便障害の緊急事態で病院に連れてこられた。ヒッグス女医は、

肛門の周りの傷跡から、肛門肥大であると診断した。これは性的虐待によるものであるとし、10歳の兄と9歳の姉を診察に連れてこさせた。そして兄に肛門虐待の症状を、姉に肛門と膣虐待の症状を認めた。ヒッグス女医が身体の症状だけを根拠に性的虐待を受けたと診断したのはこれが最初であった。ヒッグス女医はモレル博士に3人の子供の診察を依頼した。モレル博士はヒッグス女医の所見に同意した。どの子も虐待の事実を訴えはしなかった。モレル博士の診断を得た後に、ヒッグス女医はウイニー博士の診察を受けるために3人の児童をリードに連れていくように指示した。ウイニー女医は性的虐待があったという診断を支持した。

ソーシャルワーカーは裁判所の命令を受け安全な居住場所を確保し、この3人の子供たちは両親と引き離されて里親のもとに置かれた。そして兄と姉は何度もソーシャルワーカーと臨床心理学者ベーコン夫人の面接を受けた。子供たちには裁判所の監護(Ward)が適用され、審理の後、両親のもとに帰された。裁判官は性的虐待の事実はなかったと判断したからである。

児童の性的虐待に関する症例を扱ったことのないワイヤット博士は、ヒッグス女医により性的虐待であると指摘された3人の子供のうちの1人の症状を、殴打によるものであると診断した。

数日後7歳の少女が連れてこられた。それは彼女の父親とその愛人が彼女に服を脱がせ彼女の性器にお茶を浴びせかけたと申し立てたからである。彼女は5年間性器を出しっぱなしにしていた。診察の結果、膣の入り口に異常が認められた。

1987年4月初旬、3歳の幼女が偶発事故緊急対策部に連れてこられた。スクールナースが異常なアザを発見したからである。幼女はワイヤット博士の保護のもとに置かれた。博士は性的虐待の症状を認め、この子の兄と姉を診察した。兄には異常がなかったが、6歳の姉は肛門と膣に虐待の痕があり、肛門肥大があった。これはワイヤット博士が患者のなかに性的虐待の痕跡をみた最初であった。3人の子供は全員里親に託された。後日姉が学校の教師と里親に訴えたところでは、性的虐

待は彼女たちの継父によるものであった。

1986年の夏、ニューキャッスルでヒッグス女医の診察を受けた2人の児童は、クリーブランドの里親に引き取られた。4月の末にヒッグス女医は保留になっていた少年裁判所の審理の証拠提出に備えて、あらかじめこの2人の定期検診を行い肛門虐待と診断した。彼らは両親とは数ヵ月面会しておらず、里親に疑いがかかり、里親の3人の実の娘を診察した結果、全員が性的虐待を受けていると診断された。

ソーシャルサービス部長ビショップ氏は、地方自治体の監督下にあったこの2人の児童が里親家庭で虐待されていたという報告を受けた。ビショップ氏はそれを補足する所見を求めた。この2人の里子と実子3人はリード市に連れてゆかれ、ウイニー女医の診察を受け、全員に性的虐待を受けた痕跡が確認された。

多くの児童が里親家族との生活を体験しており、里親の一部は児童保護司 Child Minder として活動していた。ソーシャルワーカーがヒッグス女医のもとに6人の児童を連れてきた。そしてこの6人の子供と里子2人、里親の実子3人、計11人が彼女の診察を受け、そのうち10人に肛門虐待の徴候を発見し、収容委託した。

これらの児童のうち一部の者は、里親家庭を既に出ており、里親との接触はなかったのである。この11人は誰も性的虐待を訴えなかった。11人の児童は病院に収容されたが、後日、判事により自宅に帰された。

5月、この11人の児童が病院に収容された週末は、ソーシャルワーカーの手が足りなかった。リチャードソン夫人はソーシャルワーカーを助けて、一部の児童の面接を行った。

里親家庭から完全に隔離された子供たちは、5月の第1週ヒッグス女医に外来で診察を受けた。児童のうち7人は性的虐待を受けたと診断された。健康状態を損ね、ひどい傷あとのある1人の児童は、長い間ワイヤット博士の患者であった。ヒッグス女医は肛門と膣に虐待の痕をみつけた。その児童の2人の妹が診察を受け、1歳の幼女は直腸に出血があり、腸に疾患があった。ヒッグス女医

は肛門肥大・亀裂ならびに新しいやけどの跡を発見した。さらに児童はスタントン医師とウイニー女医の診察を受け、両医師はヒッグス女医の所見に同意した。もう1人の2歳の少女は發育不全のため定期的に検診を受けていた。彼女には肛門虐待の痕があるので、ヒッグス女医の診察を受けた。この少女はすでに地方当局の保護下にあった。3人の児童は短期間病院に収容され、その後里親家庭に委託された。彼らは裁判所の保護下におかれ、後日判事の命令で条件付きで家庭に帰された。

ある11歳の少女は、食生活に問題があるとして連れてこられた。ヒッグス女医は肛門と膣に虐待の痕を認めた。少女の異父妹にも性的虐待の痕跡が如実であった。11歳の少女は、後日、義父を告発した。彼女の収容保護が検討され、実父とその新しい妻と暮らすことになった。異父妹は家に帰された。5月の第1週にヒッグス女医の診察を受けた23人が性的虐待を受けたと診断され、ミドルス・バラの総合病院に収容された。

5月、ヒッグス女医とワイヤット博士への診察依頼が増え、そのなかにはソーシャルワーカーや巡回保健婦、訴訟上の後見人 (Guardian ad litem) にともなわれた子供がいた。なかには、母親が自分のボーイフレンドが子供に性的虐待を加えることを恐れたもの、そしてその母親自身にも強度の炎症、血みどろの会陰、肛門肥大、多数の肛門亀裂がみられるというのがあった。また数人の子供には会陰損傷がみられた。5月中旬ソーシャルワーカーは性的虐待の疑いがある5人の子供をもつ家族を連れてきた。7歳になる男児は性的虐待を受けたことを母親に訴え、その後ソーシャルワーカーにも訴えた。その家族は母親とともにグループホームに収容された。

1週間後学校長の申し出により、ソーシャルワーカーが3人の子供のいる家族を委託してきた。ヒッグス女医は一番上の10歳の児童を診察し、性的虐待の痕跡を確認した。2番目の児童を診察する前に、父親が収容病棟から3人の児童を連れ去った。そして児童の居所を隠した。ところが父親は警察医による児童の診察には同意し、警察医ビイビー博士がその隠れ家で子供たちを診察し、異

常がないと診断した。子供たちは父親が家に連れ戻した。ソーシャルサービス当局は「安全な場所への送致命令」を入手し、子供たちを病院に連れ戻した。ヒッグス女医は3人の児童全員を診察し、全員性的虐待を受けていると診断した。翌日アーヴィン博士が彼らを診察し、ビイビー博士の所見を支持した。2週間後、小児科医マックコウエン博士は診察の結果、性的虐待の疑いがあると診断した。6月末、さらにロバーツ博士とポウル博士が診察し、異常はないと診断した。子供たちの審理は非常に長引き最初はティーサイド少年裁判所への仮保護申請にもとづいて処遇されていたが、その後、地方当局の監督下におかれていた。児童は家に帰されたが、地方当局の監督は継続していた。ソーシャルサービス部は、児童を病院から父親のもとに移すこと、ならびに彼らの居所を確認することが困難であることを憂慮した。

また5月にはソーシャルサービス部以外からもヒッグス女医に診察依頼があった。たとえばあるシニア・ハウス・オフィサー (Senior House Officer) は、発熱している2歳の児童の肛門の異常に気づいた。ヒッグス女医はこの児童と2人の妹の肛門と膣に虐待の痕跡を認めた。父親は数個の性犯罪で告発されたことがあったが、審判を待っている間に自殺してしまった。上席臨床医務官は近隣にも性的虐待の被害者のいる可能性があると考え、7人の子供をもつ家族の診察を依頼した。子供のうち4人に性的虐待の痕跡がみられ、7人全員を病院に収容した。看護婦は喘息で収容された2歳の幼児の肛門に異常のあることに気づいた。ヒッグス女医は性的虐待の痕跡であると断定した。その児童はスタイナー博士の診察を受けたが、同博士はヒッグス女医の所見に同意せず児童は家に帰された。

5月の週末、ある家族の7人の児童、他の家族から3人の児童をミドルス・バラ総合病院へ収容し、入院者数は増大した。5月には総計17家族52人の児童が性的虐待を受けた疑いで受診し、そのうち41人に性的虐待による症状が認められた。

大部分の児童は医学的な看護あるいは医学的処置を必要としていなかった。こうした児童が病院

にとどまることは、看護婦にとっては厄介なことであった。ソーシャルサービス部は、児童を病院から里親委託あるいは施設収容に移したが、それはワーカーの負担になった。レイシイ・ダン夫人は養子縁組・里子担当官で、里親の斡旋を行っていたが、6月までに彼女が委託できる施設は手いっぱいとなり、児童は居場所を失った。

病院は対応策を講じたが、問題をかかえた児童の数はふくれあがり、危機は増大した。病院の当該病棟の責任者であるドラーリー博士は、ソーシャルサービス部と話し合い、同病院に入院可能な患者の数と、看護婦の配備について説明した。ドラーリー博士はヒッグス女医と話し合ったが、なかでもヒッグス女医とアーヴィン博士の意見の食い違いが問題となった。

5月半ば、南部地域保健カウンスルにおいて、同カウンスル幹事アーチ氏はビショップ氏に、病院の収容定員は超過しており、性的虐待の診断が増加していることに不安がつづいていることを告げた。性的虐待の発見が増えることを早くから予知していたリチャードソン夫人は、その数や被虐待児童を処遇する施設の不足について警告を発していた。5月12日、リチャードソン夫人は被虐待児童が増え続けて、その対策にせまられている現実を「危機 Crisis」と呼び、ビショップ氏にその「覚書」を送った。

ビショップ氏の要請によりリチャードソン夫人は、5月中旬ソーシャルサービス関係部局長会議に出席した。そこでは性的虐待を受けた児童の委託が増加していることが話し合われた。ここでもヒッグス女医とアーヴィン博士の意見は食い違った。肛門肥大テストと性的虐待の診断に関する議論はなされなかった。

4月の終わりから5月の初めにかけて警察は、肛門肥大テストにもとづく性的虐待の診断に疑いをもっていた。その疑いはアーヴィン博士の所見により増大した。5月8日警察署長を議長とする会合でアーヴィン博士は肛門肥大テストは信頼できないと述べた。

3月にヒッグス女医が3人の児童の外陰部全体の写真撮影を警察の鑑識に依頼していたので、部

長警視ホワイト氏の指示のもとつき科学援助技術部の責任者ウォールス査閲官は、4月末ヒッグス女医に会った。そしてこれらの写真を撮影したときの状況を説明した。撮影者は、児童が恥ずかしさのあまり狼狽していた様子を話した。そしてウォールス査閲官が自分の考えをヒッグス女医に話したことで、対立が深まり、この会合は警察とヒッグス女医の関係を改善するものとはならなかった。

ホワイト警視は5月にミドルス・バラ総合病院に2度赴き、写真撮影と、児童の性的虐待の診断により引き起こされる困難な問題について話し合った。警察は医学的報告書を早急に入手できず、曖昧な態度でこの問題を調査していた。コミュニティ関係部局の査閲官の意見では、警察とソーシャルワーカーとの信頼関係はリチャードソン夫人の着任以来、悪化していったということである。

2. 児童虐待に関する合同委員会作業部会

(1) 5月の会合とその結論

児童虐待に関する合同委員会の作業部会は、議長リチャードソン夫人、警察からタイラー首席査閲官、ナーシングオフィサー・ダン夫人、全国児童虐待防止協会からミッチー氏、教育ソーシャルワーカー・タウン氏ならびに保護観察官1名で構成されていた。2月から5月にかけて同委員会は数回の会合をもち、主としてつぎの2点について検討した。

- ① 性的虐待の調査を行う際の警察とソーシャルワーカーの協力の範囲
- ② 誰が診察するのか、そして警察医は相談を受けねばならないか

リチャードソン夫人とタイラー氏は、次回の作業部会6月1日までにヒッグス女医とアーヴィン医師の会合を取り決めて、これらの問題について両者の賛同を得ておくべきだという点で意見が一致した。ヒッグス女医とアーヴィン医師の会合は5月28日に設定された。

その会合にはリチャードソン夫人、ヒッグス女医、アーヴィン医師、ホワイト警視、メイクピース査閲官、タイラー首席査閲官が出席した。その

前日アーヴィン医師はヒッグス女医が性的虐待を受けたと診断した児童を診察した。アーヴィン医師の診察は消極的でヒッグス女医による肛門肥大テストには信頼性がないという見解であった。ヒッグス女医は多くの児童を肛門虐待を受けたと診断してきた。一部の児童は他の小児科医により性的虐待を受けたことが確認されており、ヒッグス女医の肛門肥大テストの信頼性は認められていた。性的虐待の医学的特徴を検討する会合で、リチャードソン夫人は新しい提案をした。それはすべてのケースは小児科医が診察すべきであるというもので、リチャードソン夫人は、性的虐待を受けた児童の診察に今後、警察医の診察は考えていないことを明らかにした。アーヴィン医師は、ヒッグス女医は未熟で誤謬を犯したのであり、彼女の指導者ウイニー（女性）、ホッグス両博士も同様に誤謬を犯していると述べたが、ヒッグス女医の見解は不動であった。メイクピース査閲官はアーヴィン医師を、リチャードソン夫人はヒッグス女医を支持した。議論は白熱し、会合は重苦しい雰囲気につつまれた。

ホワイ特警視は、警察の結論としてヒッグス女医の診断は警告として取り扱うと述べた。ヒッグス女医を支持する者とアーヴィン医師を支持する者は、それぞれ自分たちの見解を固持したまま散会した。会合終了後リチャードソン夫人が中心になってヒュッジ氏とともにビショップ氏あての覚書を起草した。ビショップ氏は受け取った覚書に5月29日署名した。その主な内容は、性的虐待の疑いのある場合、両親との面会を一時中止し、警察医の第二の診断も経ず、児童に「安全な場所への送致命令」を申し立てる慣例を確立するというものである。

ホワイ特警視は5月29日警察通牒を発した。そのなかでヒッグス女医の性的虐待に関する診断を警察が検討すること、また彼女の診断を実質的に補強する方法を検討するよう警告をつけて指示した。ホワイ特警視はリチャードソン夫人に警察の回答を告げたが、つぎの段階における警察の行動については触れなかった。

児童虐待に関する合同委員会作業部会の会合は

6月1日に開催された。警察署長補佐スミス氏は首席査閲官タイラー氏に出席しないと告げ、作業部会はスミス氏不在のまま進められ、5月28日に提出されていた草稿は医事問題に関する作業部会の勧告として児童虐待に関する合同委員会に受諾された。その内容は小児科医が児童を診察する場所は病院が最適である。また警察へ報告書を提出する場合、警察医による児童の再診は不必要であるというものである。

6月、ソーシャルサービス部から性的虐待の疑いで委託される児童数は増え続けた。彼らは、便秘、発育不全、痔、泌尿器系感染、会陰部のけが、糞尿にまみれている等の者たちであった。扁桃炎で運ばれた児童の肛門が大きく裂けているのを看護婦が発見し、手当のためヒッグス女医のもとへ連れてこられた。またある家族の行動に問題があり、発育不全の7人の子供のうち何人かは性的虐待の痕跡があると診断された。ワイヤット医師はソーシャルサービス部から異常な性行為にふいていた特殊学級の2人の少年の診察を依頼された。ワイヤット医師はその2人の少年に肛門挿入の痕跡を発見し、その特殊学級の児童全員の診察を申し出た。結局この事件は教育当局により処理され、関係する2家族6人の児童は病棟に収容された。11歳の少年は行動に問題があり、小児精神科医の保護下におかれることになった。6月に来診した別の4家族の児童のうち最初に診察された児童は行動に問題があり、かつて小児精神科医の診察を受けたことがある。ヒッグス女医はこの3歳の幼女に淋病が原因で起こる膣炎症があると診断した。その感染は直腸に及んでいた。その2歳の弟も性病に感染していた。彼女は膣に性的虐待の徴候があり、肛門虐待の徴候もあった。この子供たちの叔父とその友人の1人が性犯罪で有罪と認定された。もう1人の幼女は肛門にいぼがあった。彼女は性的虐待を受けた疑いで家庭医に伴われてきた。しかしこの児童を診察した専門家委員会は当該児童は家に帰すべきであると決定した。肛門のいぼは性的虐待による感染ではないと判断したのである。

(2) 6月の活動経過と草案作成に向けての7月の活動

里親家庭にいた児童たちが性的虐待を受けていると診断された。ひとつの事件は、里親が虐待したとみなされた障害児の事件であった。ヒッグス女医は行政機関に通告する前に、当該児童についてウニー女医に補足的意見を求め、自己の診断を周到なものにした。この児童と姉は収容保護となったが、裁判官は性的虐待は起こっていなかったと判断し、2人を自宅に帰した。

また、ソーシャルワーカーの緊急救助チームは、ワイヤット医師から深夜何回か「安全な場所への送致命令」の入手を依頼された。あるケースでは両親の同意を得て被虐待児童が病院に収容保護された。別のケースでは、子供たちは自宅に帰されたが翌日再び病院に連れ戻された。ある晩ワイヤット医師は「安全な場所への送致命令」を11件申請した。そのうち7件は、ソーシャルサービス部がすでに熟知している家族に関するものであった。

6月12日夜、ヒッグス女医はワイヤット博士に呼ばれ、彼とともに病棟を巡回した。その病棟は性的虐待を受けた疑いで8家族12人の児童が収容されていた。両医師はその夜のうちに4人の児童を診察することにした。その夜遅く看護婦は、さらに2人の児童の肛門の異常を両医師に告げた。両医師は児童を診察し性的虐待を受けていると診断した。児童は8人兄弟の真ん中であつた。他の兄弟4人もその夜診察した。一部の看護婦はこうした診察を嫌悪し、2人の看護婦は文書で異議を申し立てた。

翌日北部保健地区の総合病院に6人の児童を移した。ミドルス・バラ総合病院の病棟は満杯で、前夜性的虐待を受けたことが確認された兄弟を収容することができなかったからである。

6月18日、病院ではワイヤット医師と怒った親との対決があつた。警察が呼ばれ、病院の事務長は両親を他の建物へ伴い、病院当局に彼らの不満を伝達することを約束した。

スチュアート・ベル下院議員は、病院の状況を聞き、翌週その病院を訪問し、両親の訴えを聞いた。一部の親が、ミッシェル・ライト牧師に助け

られて両親の支援グループをつくり始めているところであつた。

6月に専門家の会合があり、検討中の問題を解決するために別の方法がないか検討された。

6月1日ビショップ氏は、リチャードソン夫人とともにドナルドソン氏、コミュニティの新しい内科医ドラーリー医師、ラミア医師ならびにヒッグス女医に会った。ビショップ氏はヒッグス女医に彼女の診断技術について詳細な質問をした。ヒッグス女医が自分の診断に自信をもっていることをビショップ氏は確信した。

6月5日警察署長と次長スミス氏は、ビショップ氏ならびに彼の上司ウォルトン氏に会い、性的虐待を受けた児童の状況について話し合った。署長も次長も状況をよく理解しておらず、唯一、次長が公訴局と接触することを提案したにすぎなかった。これは実行されたが、満足な結果は得られなかった。

この直後にヒッグス女医とワイヤット医師はビショップ氏を訪ねた。2人は児童虐待に関するビショップ氏の態度を称賛し、虐待の発見は児童保護の突破口であり、その処遇についての対応が皆無であつた児童保健に関する多くの問題を解明することができるであろうと述べた。ビショップ氏は、ソーシャルサービス部に対する圧力について語り、もっと多くの活動ができるように、充分時間をかけられないかどうかと2人に尋ねた。両医師は、それは道徳的に受容しがたい、行政は、性的虐待を発見することが児童保健の発展に大きく寄与することを認める必要があると語った。

6月11日裁判所書記クックス氏は、ビショップ氏に会った。命令により指定された「安全な場所」の多くはすでに期限満了でその役割を失っていたので、申し立てには中間保護命令が言い渡されていた。ティーサイド少年裁判所では、中間保護命令を求める申し立てが45件にも上った。クックス書記はビショップ氏に、治安判事は45件の「安全な場所への送致命令」の申し立てを法定の28日間で処理できるかどうかかわからないことを告げた。申し立て件数の増加は論争を呼び医学的な証言には反論があつたが、これは手続きの初期の

段階で治安判事が検討すべきことであった。クックス書記は申し立て件数が多いのは常軌を逸した両親との接触の拒否、あるいは制限によるものであることに気づいた。2・3日後クックス書記はビショップ氏に会い、少年裁判所治安判事任命委員会の委員長が出席する機会に、少年裁判所に系属する可能性のある事例の検討には少年裁判所の裁判官が加わるよう要請することを提案した。両親に対する面会拒否には多くの治安判事が関わっていた。多くの親は異常な状況にあった。クックス書記は「安全な場所への送致命令」をもって長期のものにするよう示唆した。6月後半に、論争になった一部の事件は保護申し立て事件として上級裁判所に係属した。

6月15日、ビショップ氏は補足的所見を求めるべきか否かをソーシャルサービス部の査閲官に尋ね、地区保健委員会に相談するよう助言を得、ただちにドナルドソン氏に会い、2人の医師の診断について補足的所見を用意するよう依頼した。

6月16日、ドナルドソン氏は北部行政地区保健当局の地区医務官ドナルドソン医師に会い、助言と援助を求めた。同医師は6月12日の夜の2人の看護婦の申し立てに関与していた。これは北部保健地区が性的虐待の危機を耳にした最初であり、その後この問題に関与しはじめた。北部保健地区委員会は、2人の医師の申し立てはすべて取り上げることを決定した。翌日ドナルドソン医師はドナルドソン氏と会い、これを補強する医学的所見を得るための援助を求めた。

6月16日、ソーシャルサービス部部長代理ならびに警察が出席して、児童虐待に関する合同協議委員会の会合が開かれた。同委員会は警察とソーシャルサービス部の両者が経験した苦悩については触れなかった。同時に知事と議会の主要な議員の会合がもたれ、状況の重大さは十分に検討された。

6月18日、ドナルドソン氏は2人の小児科医と、親による性的虐待を受けた疑いのある児童の事件について話し合った。そしてこのことを公表しないように頼んだ。2人の小児科医はこれを拒否し、児童に対する性的虐待を発見した場合は自分たち

の義務を遂行すると述べた。

ドナルドソン氏は3人の上級相談員に、この両医師に会い、2人の医師が医療業務の範囲内で行動したかどうかの認定をするよう依頼した。6月23日2人の医師は、彼らに自分たちの行動が正しいことを確信していると述べた。

北部行政管轄区委員長で大学教授バーナード・トムリンソン卿は、この事件にかかわることになり、彼とドナルドソン医師はニューキャッスルの地区保健当局本部に2人の小児科医を招き、彼らの行動を査定することにした。会合は4時間に及び、ヒッグス女医とワイヤット医師には異議申立権が与えられ、意見を求められた。彼らは弁護士と相談したうえで意見を述べることにした。両医師は、2人の地区担当官に詳細な反対訊問を受けた。バーナード・トムリンソン教授とドナルドソン医師には、両医師の職務停止を勧告するほどの理由がみつからなかった。その後法律の専門家を含めて、不服申し立てや医師の立場を検討するさまざまな会合がもたれた。

北部行政地区保健当局はソーシャルサービス部から補足的所見を求めるという取り決めを引き継いだ。ニューキャッスルの小児精神医学協議会は、コルヴィン教授の援助で性的虐待を受けたと診断された児童を診察する小児科医と、小児精神医学者よりなる審査委員会を設立し、6月の初めに診察を開始した。その後北部行政地区は、地区レファレンス・グループと呼ばれる第二審議委員会を設立した。同委員会は、南部管轄地区で性的虐待と診断された児童を診察する北部行政区内の小児科医で構成された。

6月の末、児童の両親は自分たちの意見をとりまとめた。そしてマンチェスターのロバーツ博士、ロンドンのポウル博士、リバプールのクラーク博士が性的虐待を受けた多くの児童を診察した。

6月20日、アーヴィン医師はテレビのインタビューに答え、ヒッグス女医の性的虐待に関する診断は誤っていると述べた。その夜テレビのナイトラインにビショップ氏とベル国會議員が出演し、その場にアーヴィン医師のインタビューが流された。しかしビショップ氏は、小児科医の診断に従

うほかないと発言した。

6月29日、ベル国會議員は下院において、クリーブランドにおける多数の児童虐待事件の申し立てについて声明を出すか否か公開質問をした。保健大臣の依頼によって北部地区保健当局のソーシャルサービス査閲官は報告書を用意した。警察は内務省のために報告書を用意した。6月末、ミドルス・バラ総合病院の協力を得てソーシャルサービス部は病院の敷地内に児童救援センター(Child Resource Center)を設立し、児童と両親はそこで面会し、1日を過ごせるようにした。

7月1日児童虐待に関する合同委員会は作業部会の勧告を検討した。ウォルトン氏はスミス氏の援助で、性的虐待を受けた児童の処遇に関する指導要綱草案を作成した。これはソーシャルサービスと警察の賛同を得た。この指導要綱は、病院は医学的検査を行う場所として最適であり、児童は早急に小児科の専門医に託されるべきで、警察医と小児科医は協力して、早期に協議する必要がある、可能な場合には共同で診察すべきであるというものであった。7月1日警察も州内の児童に対する性的虐待の調査を行う児童虐待ユニットを設立した。7月7日ベル国會議員は、彼が調査した事件の資料を国務大臣に手渡した。7月9日国務大臣は、下院において、法令にもとづいて、危機に見舞われたクリーブランドの児童の性的虐待事件の調査を実施すると声明を発した。

3. 委員会報告の内容と結論

この調査で性的虐待が児童のすべての年齢層に及んでいることが明白になった。社会のすべての階層において家という密室で性的虐待が頻繁に起きているのである。性的虐待は非常に深刻で陰、肛門、オラルセックスを含んでいる。児童の性的虐待はこの2～3年間に未曾有の増加を示した。このことは児童保護関係機関に新たに深刻な問題を提示した。クリーブランドの行政当局はこれらの問題に真摯に対応した。

性的虐待の原因は複雑であるが、危機の拡大はつぎのような理由による。

① 児童の性的虐待に関与する主管機関が他の

表3 今回の調査のデータベースに取り入れられた児童の性別と年齢

年 齢	男 児 の 数	女 児 の 数
<1歳	7	13
1	8	19
2	16	19
3	12	20
4	18	23
5	13	24
6	13	15
7	11	17
8	6	16
9	13	14
10	5	17
11	14	10
12	17	11
13	3	11
14	7	14
15	7	23
16	3	11
17	3	0
18	0	1
NK	7	4
総 計	183	282

出典 H. M. S. O., 1988, CM 412, p. 275.

機関の役割を正しく理解していなかったこと

② 機関間の連携の欠如

③ 中間管理職の見解の相違が、上級管理職に十分把握されていなかったこと

このことはミドルス・バラ総合病院にヒッグス女医が配属されたことで鮮明になった。同女医は、児童虐待の問題に関心をもっていることでよく知られていた。彼女は性的虐待を確認し被虐待児童を保護するためには、性的虐待を受けた肉体的徴候をみつけることが必要であると確信していた。そして自分が診断した幾人かの児童の補足的診断を求めて児童をウイニー医師のもとへ送った。ヒッグス女医はウイニー医師により彼女の診断が正しいものであるという所見を受け取るたびに自信を深めていった。肛門や陰に身体的な徴候があるということが、性的虐待の疑いを確信に変えていった。

ミドルス・バラ総合病院の同じ小児科医であるワイヤット医師は、身体的徴候の重要性を認めると同時にヒッグス女医を熱心に支持した、ヒッグス女医とワイヤット医師は5ヵ月間に121人の児

童を性的虐待を受けたと診断した。児童はさまざまな機関から2人に委託された。一部の児童は性的虐待の疑いでソーシャルワーカーに伴われた。他の児童は家庭医、巡回保健婦、地区医務官に伴われた。2・3人の児童は病院で看護助手や看護婦によって発見され診察を受けた。若干の児童は性的虐待を受けたと思われる状態で外来にきた。彼らは性的虐待を受けた児童の兄弟姉妹あるいはその血縁者であった。

彼らには身体的徴候があり、虐待が行われたことは明らかであった。両親から児童を引き離し、児童を病院に収容し、ソーシャルワーカーや警察との協力による両医師の診断は、児童とその家族の分離処遇を行ううえで決定的役割を果たしたと思われる。

2人の小児科医は、児童の性的虐待を診断するのにふさわしい医師であった。彼らには患者を保護する責任があった。同時に両医師は彼らのとった処置が常に正しかったかどうか、自分の患者である児童の利益を守るために最善を尽くしたかどうか、検討する責任があった。彼らが自分たちに託された児童の受けた性的虐待の発見に自信過剰であれば非難されたであろう。しかし両医師によって予断を挟まずになされた性的虐待に関する診察方法の確立は警察とソーシャルサービス部に問題をなげかけ行動をうながすことになった。

ソーシャルサービス部はまず、リチャードソン夫人を新たに児童虐待防止相談員に任命した。彼女はヒッグス女医のやり方を支持し、賛同していた。そして性的虐待を受けたと診断された児童は、さらに詳細な調査と診断のために、ただちに「安全な場所」に移されるべきであり、これは治安判事から送致命令を入手することで保証されると提言した。このことは2人の小児科医の診断を裏づけるのに役立ち、ソーシャルサービス部部長の覚書の公表でそれは確実なものとなった。すべてのケースについてソーシャルワーカーの責任は、処遇する前に広く調査を行うよう関係機関に要請することであった。両親から引き離される児童の数は驚異的に増加し、専門医とソーシャルサービス部の責任者に従来の処遇方法の再検討をせまった。

彼らには委託数と診断方法を検討する責任があった。危機が拡大し、医師とソーシャルワーカーの両者は優先して検討すべきことは何かを決めなければならなかった。とくにソーシャルサービス部が把握している問題のある家族の児童について優先的に取り扱うことにした。

問題は警察の態度であった。それはヒッグス女医の診断は誤っているという見解をもつ上席警察医アーヴィン医師の影響によるものであった。警察はクリーブランドの危機が拡大していくのを認めて、これを打開する効果的な方法をとらなかったことで非難された。そこで警察はリチャードソン夫人の態度と処遇方法が悪いからだと彼女を非難した。警察は公平な立場をとる人物の存在を許せなかったのである。しかしヒッグス女医の診断は上席警察医により再検討されるべきであるという警察の主張は功を奏さなかった。

各機関の中堅・上層部に落ち度があった。警察とソーシャルサービス部との意見の不一致は、深刻な問題が放置されていることを白日にさらすことになり危機は増大した。警察署長とソーシャルサービス部長は互いのスタッフ間の意見の不一致が深刻な問題であることを理解していなかった。その結果、機関間の連携の欠如を招いたのである。

ケース検討会で必要な法的助言が得られなかったため、保護手続きを申し立てるのに十分な根拠がないという警察が提出した医学的所見を認め、大部分の児童を家庭に帰したことは失敗であった。そして家庭から児童を引き離さねばならないという勧告を検討する機会を失った。

性的虐待の診断がなされ、子供が病院に収容されたこと、「安全な場所への送致命令」が適用されていること、性的虐待が発見され面会が制限されていること等について、親は責任の所在が不明確であることに怒った。親はどのような処遇が適用されるのか、子供がどこに移されるのか知らされていなかった。親たちは孤立していた。被性的虐待児の数が増えるに従い、親たちは支援グループを結成し、地域的・全国的支援を受けた。マスコミはそれを報道し、児童に対する性的虐待という深刻な問題は世間の知るところとなった。

ヒッグス女医とワイヤット医師により性的虐待を受けたと診断された121人の児童の大部分は、両親とその家から引き離され、その70%が「安全な場所への送致命令」を言い渡された。67人は裁判所から収容命令を言い渡され、そのなかの27人は地方当局の監督のもとにおかれたが手続きの期限が切れ、家に帰された。24人は両親とともに家に帰ったが、査察指導に従わねばならなかった。それは児童の医学的検査に関するものであった。2人は中間保護命令つきで家に帰された。これらの児童には裁判所による収容命令は言い渡されなかった。さらに26人は「安全な場所への送致命令」の対象となり、そのうち17人は家にとどまり、6人はソーシャルワーカーの居住指定のもとにあった。21人はソーシャルサービス部の保護のもとにおかれ、121人の児童のうち98人が現在自分の家にいる。

児童は不幸な経験をした。それは繰り返されてはならない。しかしソーシャルワーカーや巡回保健婦、警察官、医師等、危険な状態にある児童を保護する責任のある者は、これまでに時間をかけて活動することがなかったし、また援助を必要としている児童を保護する時期を逸してしまったために批判を受けた。このことを忘れてはならない。クリーブランドでは一般市民の批判が非常に旺盛で、関係機関の行動を促す起爆剤になった。児童に対する性的虐待という非常に重大でデリケートな問題は、対立する立場にある者が互いに力の均衡を保つことを困難にするが、専門家がクリーブランドにおける経験をふまえて、こうした児童の保護についてためらうことなく前進することが必要である。

調査のなかで、活動に失敗して反省しているのはソーシャルワーカーである。同委員会が児童に対する性的虐待という問題について勧告する過程では、ソーシャルワーカーは最初、行動を起こす必要のある事態はなく、また直面している問題もなければ、保護を要する児童もいないという理由で調査を実施するのは時期尚早であるという態度であった。ソーシャルサービスが児童のニーズをとりあげるには、まず両親の権利が尊重されねばならない。そして両親と協力して子供の利益を

守らねばならない。こうした親には援助が必要であり、親の権利と児童のニーズは時には衝突する。

またマスコミによってソーシャルワーカーは誤った非難を受けている。クリーブランドで起こったようにワーカーが意気阻喪する危険性もある。一部のワーカーはこれを恐れて消極的な態度をとるかもしれない。ソーシャルワーカーがその役割を果たすには世論やマスコミの力が支えとなるのである。

誤りをただし、また確認することは重要であるが、同時に将来、同じ事態が起こることを予防することも重要である。個人に対する非難が行政機関の犯した誤りを曖昧なものにしてしまうことを黙視してはならない。家庭内で起こった性的虐待の確認と処理は容易ではない。

同委員会は、1987年クリーブランドで明らかにされた事件が児童保護に関する同種の事件を減少させる契機になることを要望し、同時に児童・家庭・地域社会の利益のために性的虐待を受けた児童の保護という厄介な仕事に協働したいという意思を表明した。今後社会が性的虐待を受けた児童をどのように認識し、理解し、そしてどう扱うかという困難な問題が提起されたのである。われわれが入手できなかった証拠や聴取できなかった証言に重要な問題が潜んでいた可能性もある。つまり虐待行為に及んだ者の特異な性格やその動機、すでに実施されている対策、虐待を行った者に対する地域社会や行政の対応等である。同委員会は一部の問題点については勧告を行わず、今後検討されねばならない問題点を展望として指摘した。

4. 同報告書による勧告

1) 児童の性的虐待に関する認識の必要性

(a) 児童が受けた性的虐待の程度を認識しそれを記述すること。

(b) 児童虐待の正確な資料の入手。

2) 児童に対してなすべきこと

性的虐待の被害者である児童の福祉を重視し、児童は人間であり、単なる事件の対象物ではないことを認識すべきである。

(a) 専門家は、何が起こったか、児童に説明す

る必要がある。児童はその者が理解できる言葉で、家から引き離された理由を告げられ、何が起こったのか説明を受ける権利がある。

(b) 専門家は児童に対してみだりに約束すべきではない。また裁判手続きで児童が語ったことをすべて内密にすると約束すべきではない。

(c) 専門家は常に児童の言葉に耳を傾け、聞いたことは慎重に取り扱うべきである。

(d) 手続き中、専門家は児童の意見や希望、とくに児童の身のうえに起こったことについては、その問題点を検討すべきである。

(e) 児童の意見や希望は、裁判所に事件が係属する前に聴くべきである。しかしその意見や希望は必ずしもとりあげられるとは限らない。

(f) 児童は、証拠収集の目的だけで身体検査を繰り返し受けるべきではない。必要な場合には児童の年齢と理解力に応じて身体検査や写真撮影の前に児童の同意を得るべきである。

(g) 児童は同一目的のために再三面接を受けるべきではなく、公開のインタビューはさけるべきである。それは彼らにダメージを与え、傷つけるからである。面接を記録するときは事前に児童の同意を得なければならない。

(h) 児童は訓練を受けたスタッフが配属されている良い環境で身体検査を受け、面接を受けるべきである。

(i) 児童が家庭から引き離され、病院や里親家庭にいる間、児童の保護を引き受ける者は児童の立場を理解し、さらに児童を正しく養育するために十分な情報を提供されるべきである。

(j) 児童に対する性的虐待の調査に参加した者は、自分たちの行動が児童の福祉に合致するよう努力すべきである。

3) 両親に対する配慮

(a) 性的虐待を受けた児童の両親に対しては、他の委託児童の家族と同じ配慮が払われるべきである。

(b) 両親は、児童の処遇を行う医師、警察官、ソーシャルワーカーから調査の各段階で情報を与えられるべきであり、児童にとって安住の場所はどこか、相談を受けるべきである。両親は現在何

がなされているのかを知る権利がある。

(c) 関係機関のスタッフは事例検討会では、両親よりひかえめな立場で議論すること。

(d) ソーシャルサービスは書面で、両親に重要な決定事項を通知しなければならない。両親は、言い渡された決定の言外の意味が理解できないかもしれない。両親はこのことについて弁護士と相談する機会を与えられるべきである。

(e) 両親は、自分やわが子に下された決定に対して上訴や告発をする権利がある。

(f) ソーシャルサービスは、調査期間中、被虐待児童の家族に対して援助を続けなければならない。両親は孤独で不安定になっているので援助が必要である。

(g) 「安全な場所への送致命令」には、両親に対する処遇として命令の意味の文書による説明、両親の責任が続いていること、ならびに両親が法的な助言を求める権利があること等が含まれている。

4) ソーシャルサービスのとるべき役割

① 安全な場所への送致命令

(a) 「安全な場所への送致命令」による当該児童の両親からの分離は、必要な最低期間にとどめるべきである。

(b) 緊急事態を理由に強制力行使したことの記録は、ソーシャルサービス部に保存され、定期的に検討されるべきである。

(c) 児童保護の目的で緊急命令によりソーシャルワーカーに管理される実務記録には、両親に理解できる言葉で親の権利を規定した条項を加えねばならない。

② 両親が児童と面会する権利

児童が保護を受ける場合、ソーシャルワーカーはそれが当該児童の利益に反するものでない限り、両親が児童に面会したいという申し出に同意すべきである。親は常に面会の可否についてはできるだけ早く文書で通告を受けるべきである。面会権の制約に対しては告発もしくは上訴という手段のあることを告知されるべきである。

③ 事例検討会議

(a) 両親は事例検討会の開催について通知を受

け、会議に参加するよう要請される。ただし、両親の出席が正しい判断をさまたげると議長が考える場合はこの限りでない。

(b) ソーシャルワーカーは、取り扱うケースの家族関係や検討中の問題に関する両親の意見を聴取する責任を負っている。

(c) 複雑な事例では、ケース検討会の議長は、保護手続きに提出された証拠を評価するために弁護士出席を求めることができる。

(d) ケース検討会に、いくつかの医学的所見が出され医師の意見に不一致がある場合、出席している医師は児童の利益のためにその所見を再検討するよう求められる。医師の間で意見の一致をみない場合には、その相違点を明らかにすることを要請される。

④ ソーシャルサービスの運営

(a) ソーシャルサービス部の各部局長は、解決されねばならない問題について自分達に要求されているサービス活動を監視する効果的な制度を確立する必要がある。

(b) 児童虐待や児童の性的虐待の分野でソーシャルワーク実務に従事しているスタッフは、査察指導や特別な援助を組織的に行う必要がある。

(c) 緊急事態対応チームの仕事に対する援助や、査察指導に関する制度を構築する規定については慎重に検討されねばならない。運営上、このチームは上級専門官に報告を行わねばならない。

(d) ソーシャルサービス部は、共通の領域を再検討するために、警察との関係を常に公にしておくべきである。

5) 警察の役割

(a) 警察は実務レベルにおいて問題を把握するため、各方面とのコミュニケーションのネットワークを強化する自己の機構を検討すべきである。また、児童の矯正が十分期待できる制度を確立するよう検討すべきである。

(b) 警察は児童保護にかかわる他の行政機関を監視し、コミュニケーションを保ち、常に意見を交換すべきである。

(c) 警察は、他の行政機関の連携活動を助け、自らもそれに参加すべきである。その活動には、

家庭において性的虐待を受けた児童に対する面接が含まれている。

(d) 警察は裁判手続きのための証拠収集だけではなく、児童を保護する責任がある。そのなかには事例検討会への参加や他の児童保護機関を援助することも含まれている。

6) 児童の性的虐待に関与する医療専門職

(a) 医師は、性的虐待を受けたと推定される児童の身体的徴候を記述するのに一定の用語を用いることに同意すべきである。

(b) 児童の生育歴を調査し、また性的虐待があったと推定される徴候や症状を検討しなければならない。

(c) 肛門肥大の徴候を検診するに際しては十分な配慮が必要である。

(d) 性的虐待を受けた疑いのある児童の保護に関与する医師は、当該児童に適切な医学的処置を施さねばならないが、同時に法律の規定も知っていなければならない。

事件に関与する医師は以下に述べることの重要性を認めねばならない。

(i) 医学史に通暁し、周到な診察を行うこと。

(ii) 裁判を目的とする調査、性病に感染していたり、妊娠している場合の調査を行うのに適切な場所の選定。

(iii) 十分に整備された医学的報告書を作成し、保護機関や、裁判所に情報を提供する。こうした報告書は診察時に作成されるべきである。

(iv) 報告書を作成することは、警察、ソーシャルサービス部、あるいは全国児童虐待防止協会の目的にも沿うものである。

同委員会は、地区保健サービス機関に対する医療諮問委員会の立場は、この問題に関して医師のための指導要領を作成することにあると理解している。

(e) 裁判のための身体検査あるいは児童の保護や処遇に関係のない証拠収集のための身体検査は、親の同意が必要である。

(f) 性的虐待を受けた疑いのある児童を診察し、その所見や診断に意見の一致をみなかった医師は、その報告について討議し、意見の相違を解決する

努力をすべきである。

7) 地区再検討委員会と児童虐待防止合同委員会

(a) 両委員会は、児童に対する性的虐待に関する仕事を進めるため訓練を受けた専門家を確保し、監視する制度を精査すべきである。

(b) 両委員会の委員には、本委員会の勧告を実行し、また各委員の所属機関の意見を反映した決定を作成する権限と責任のある人物を任命すべきである。

8) 相互援助協働機関の設立と専門家による児童の性的虐待判定チームの設立

(a) 相互援助協働機関の開発

(i) この機関は単一機関ではない。保健、ソーシャルサービス、警察、ボランティア組織が、児童虐待ならびに児童の性的虐待の判定に広範な責任をもつこと。各機関は、自己の専門分野の第一次責任者となる。

(ii) 医師、看護婦、ソーシャルワーカー、警察、教師、ボランティア組織ならびにその他児童保護に責任のある機関の間で、活動の細部にわたり詳細な取り決めがなされねばならない。

(iii) 各機関相互間の援助に関する協定は、児童の福祉を要請する専門家や行政機関が行動を起こすことをはばむものであってはならない。協働活動の協定は、医師、ソーシャルワーカー、警察官が、各専門分野の責任を妨げるものであってはならない。決定を実行する責任は各自の判断によるべきである。

(iv) 実務上の問題は、各機関間の慎重な討議にもとづいて地方単位で了承され、解決されることが必要である。たとえば、

——犯罪が行われたという通告を警察が受ける以前に、身体的虐待の疑いがあるという段階で何をすべきか。

——医師が性的虐待の徴候を発見したとき、親はいつ、どの程度そのことを告げられるのか。

——ソーシャルワーカーは、警察からの照会があるまでどのような状態で両親との面接を保留すべきか。

(v) 各機関の責任者は、同意が得られた事項を

確実に実行に移す責任を負うものである。各機関は他の機関に対して事前に通告することなしに、処遇方針を一方的に変更しないという約束をすべきである。

(vi) 相互援助協働機関の設立はソーシャルサービス部長、警察署長、教育長、地区保健サービス総合管理官等上級職の負担を取り除くものではない。

(b) 専門家による査定チームの設立

(i) 専門査定チームの役割は、とくに複雑な事件に関しては、当該児童とその家族について総合的な査定を行うことである。チームの各メンバーは、この組織内で、必要な情報を直接入手することができる。身体検査、ソーシャルワークの査定ならびに警察による目的に応じた調査の完了は、専門査定チームが各関係機関や事例検討会に対して、彼らが合同して評価や結論を出すことの承認をうながすであろう。このチームに所属する各機関は、ケアを行う義務があり、その個別に課せられた役割の範囲内で責任を負う。そのなかには、調査を続けることの必要性も含まれている。彼らの基本的な責任はまず評価を行うことである。

(ii) このチームは、医師・上席ソーシャルワーカーならびにケースの調査に協力する権限を有する警察官によって構成される。

(iii) 各地区において認可された医師の名簿は提示されるべきである。医師の認可手続きは、精神衛生法に準拠する。名簿に記載されている医師は、児童のニーズについて知識と経験をもち、また児童虐待と、児童の性的虐待について精通している者でなければならない。認可を受けた医師は、同僚の医師、ソーシャルサービス部、警察の要求に応じて、児童を診察し、また当該児童の現状に関する公の総合的評価に参加する態勢を整えておかねばならない。このことには裁判のための証拠収集、保護手続きのための医学的証拠の収集、ならびにケースカンファレンスへの出席や裁判所への出廷が含まれる。こうした名簿に記載される医師は、地域や病院の小児科医ならびに女性警察医・警察医として経験を積んだ者である。

(iv) ソーシャルサービスは、児童虐待や児童の

性的虐待という分野で訓練と経験を有する有能なソーシャルワーカーを認可名簿に記載せねばならない。

(v) 警察は児童の性的虐待という分野には、訓練を受けた経験のある有能な警察官を任命する必要がある。

(vi) 日常業務に従事しながら限られた時間内で検討すべき重要な課題は、将来にむけて何者にも束縛されない確固たる制度を構築することである。

(vii) 本チームに参加することは、専門的知識を習得するまたとない機会に恵まれる。その目的はチームワークを育成し、各機関の活動を統合することである。このことは各分野の人の間ですべての専門性の育成をうながすとともに、スタッフが児童虐待や児童の性的虐待という困難なケースを援助することができるようになるだろう。これにより専門家は技術を習得することができる。

それには、それぞれの専門家と交流しなければならない。とくに性的虐待という事件について、相談や診察を求められる小児精神科医や婦人科医との交流が必要である。

(c) 諸機関の活動の構成と方法はつぎのとおりである。

(i) 相互援助機関はすべての問題を取り扱うものではない。その機構は事例を直接取り上げるために設立されるものである。このことは専門評価チームが、委託されたすべての事件を処理することを意味するものではない。

(ii) 警察、ソーシャルサービス、全国児童虐待防止協会、保健所はそれぞれつぎの資料を受理するであろう。

——ソーシャルサービスは、児童の申し立て、加害者の自白、身体検査の結果等の資料を直接受け取る。これはソーシャルサービスが警察や医師と協力して活動するためのものである。証拠と情報は照合される。事例検討会は、関連資料がすべて収集されていることの確認のために招集される。ケース検討会の見解は民事手続き、刑事手続きで最終決定を言い渡すに当たって検討される。

——医師に提供される参考資料は、その大部分

が虐待や性的虐待による心の傷や身体の疾患に関するものである。児童による申し立てが身体的症状を含むものであり、それを根拠として結論を出すことが認められる場合には、当該事件は警察かソーシャルサービスに直接通告されることが必要であろう。児童や第三者による申し立てはないが、身体的徴候により性的虐待の疑いのある場合は、専門査定チームに診断が求められるべきである。

——性的虐待事件の多くは児童自身か第三者による警察に対する通告により開始されるであろう。こうした事件はただちに警察によって取り調べを受け、訴追されるであろう。証拠収集目的で身体検査をすることを認可されている医師のなかから経験をつんだ専門医を選ぶことが警察にとって必要である。調査期間中に在宅で行う当該児童の保護や監督に警察が関与している場合には、ソーシャルサービスへの委託は検討される必要があるだろう。同様に同一世帯内に児童に対して性的虐待を行ったものがあるという申し立てがあった場合、児童の安全や福祉についてソーシャルサービス部に特別の配慮を要請することが必要である。

(iii) 警察、ソーシャルサービス、全国児童虐待防止協会、保健所は、身体または行動上の徴候のみにもとづいて性的虐待が行われたか否か、あるいはその可能性があるか、もしくは性的虐待が起こったかどうか不明確な場合、専門査定チームに事件を委託すべきである。

(iv) 家庭で起こった児童の性的虐待に警察が疑いをもっている場合には、警察はソーシャルサービスに通告し専門査定チームの活用を検討するよう助言すべきである。

(v) 専門家に性的虐待について予断がある場合には、認定を誤る危険性があることを忘れてはならない。故に、疑いがある場合には専門家はつぎのいずれかを選択しなければならない。

——それ以上行動を起こさない。

——しばらく静観する。

——非公式の調査をさらに行う。

関与の範囲は各機関が同意した指導要綱の枠内である。その場合、他の機関に通告するか、専門査定チームに付託するかは専門家の総意にもとづいて決める。

(vi) 専門査定チームは事件の全体的背景を検討し、事例検討会議に認定結果ならびに今後の行動計画を提示することが求められている。事例によっては専門的立場からみた性的虐待の疑いは立証されるであろうが、事例検討会議が児童保護法にもとづく法的介入のために提出する報告書は、裁判所で証拠にもとづいて審理され、決定されねばならない。そのような証拠が発見できず疑いが残った場合、児童を継続して査定する取り決めがなされねばならない。

9) 専門家養成のための訓練

必要とされる訓練は、各専門分野で異なる。

(a) 専門的訓練を受けている者を対象とした基礎的訓練課目のなかに児童の性的虐待に関する課目を直ちに設置すること。

(b) 児童保護に携わる開業医に対する研修が継続して行われなければならない。

(c) これまでに児童に対する性的虐待にかかわった専門家に、直ちに研修を行うことが必要である。

(d) 性的虐待を受けた疑いのある児童とその家族の調査ならびに処遇については、高度の専門的技術を必要とするので、当該児童とその家族の処遇に携わる専門家には特別な訓練を行う。

提示された証拠にもとづいて調査を行うためにつぎの問題点が検討されねばならない。

- ① 各機関間の相互訓練の必要性和他の分野の訓練方法の把握。たとえば当該児童に面接するよう指示された警察官やソーシャルワーカーは合同訓練を受けるべきである。
- ② 警察官の訓練は、刑事犯罪に関する知識の習得にとどまってはならない。
- ③ 医療従事者は、彼らの職業上の立場を自覚し証拠を収集する責任があることを認めねばならない。
- ④ この分野で働くものは、児童の立場を理解し、意思の疎通をはからねばならない。彼ら

は児童を処遇する者が経験する重圧に立ち向かわねばならない。この仕事に適していないと指摘されたからといって、それをその者の落度とみるべきではない。

⑤ 性的虐待が急増している地区では、既存の実施要綱を再検討する必要がある。

⑥ 判事や治安判事は、児童虐待の本質、その対象となった児童の処遇、とくに性的虐待の対象となった児童の性格や処遇について、正確に認識し、間違いのない情報を把握していなければならない。

10) 裁判所の果たすべき役割

(a) 安全な場所への送致命令

(i) 治安判事の書記は、送致命令の対象となる「安全な場所」についての情報を常に把握しておく法律上の義務がある。

(ii) 「安全な場所への送致命令」の申し立ては、開廷時間内には少年裁判所に対してなされるべきである。裁判所が開廷されないか、申し立てが規定の時間内になされない場合に限って、個々の治安判事に対してなされるべきである。

(iii) 「安全な場所への送致命令」の意味や効果については文書で両親ならびに児童を保護する責任のある者に説明されるべきである。この文書は、送致命令の対象となる児童を保護する責任のあるすべての者に役に立つであろう（里親や看護官等）。

(b) 中間保護命令による親の面接権の終了

親の面接権の終了に関する1980年児童法12B条の適用ならびに1985年の高等裁判所判例343（R対ボウルトン・メトロポリタン・バラ・カウンシル事件）の決定の解釈はつぎのことを強調している。親の面接権は難しい問題を含んでおり、白書の提案を緊急に実施する必要がある。

(c) 報道機関や多くの傍聴人の在廷するなかで性的虐待の審理を行うのであるから、少年裁判所は児童の出廷を求めるに当たり、慎重な配慮をすべきである。児童の出廷を免除するか、個室で児童と面接するよう治安判事に勧告することが必要である。性的虐待を受けた年長の児童の意見を聞くのに裁判所は適切な場所ではない。

11) その他の勧告

① 政府白書「児童保護と家庭サービスに関する法律」CM 62 (1987年1月)

この白書で出された提案を同委員会は強く支持し、この提案は早急に実施されるべきであると言っている。とくに同白書のパラグラフ45から47までに書かれている「緊急保護命令」に関する事項等は検討を要すると勧告している。

② 緊急保護命令

(a) 地方当局が正当な理由にもとづき、親との面接を認めた後にそれを延期する必要がある場合には、単独の治安判事ならびに裁判所は決定にもとづいて延期すべきである。

(b) 治安判事の自由裁量で7日間の延期が認められる。このことに関して例外は認められない。

(c) 児童の居所の明示を命じられた命令を拒否すれば、刑務所へ送致され得る。

(d) 緊急保護命令の適用期間中に身体検査を行うか否かに関しては裁判所が決定し、これを行うべきである。

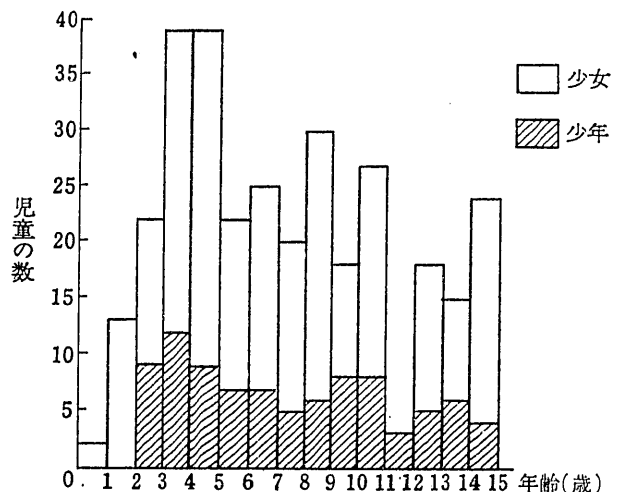
(e) 「拘束を受ける者」の権利と義務を明らかにするためにわかりやすい説明書が作成されるべきである。

③ 少年裁判所

(a) 中間保護命令の期間の延長は、治安判事の自由裁量によって行われるべきであり、例外を認めるべきではない。

(b) 中間保護命令にもとづき、その期間の継続中に行われる親との面接権の承認の可否は治安判事によって決定されるべきである。

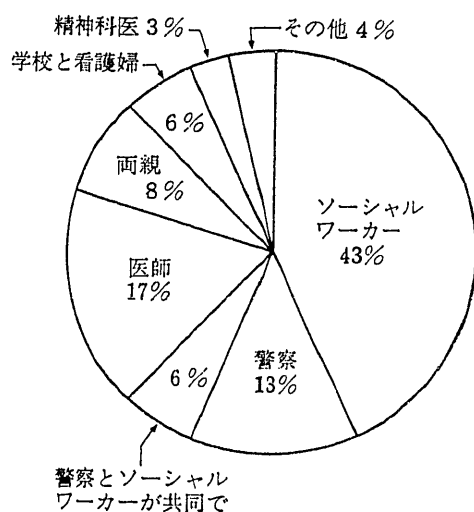
(c) 保護手続き中の性的虐待を受けた児童の拘



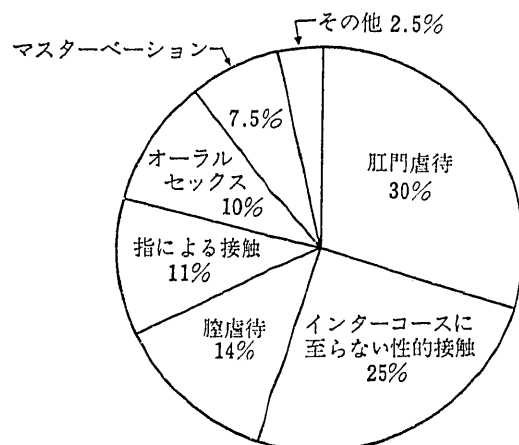
出典 H. M. S. O., 1988, CM 412, p. 314. ウィニー博士とホップス博士が同委員会に提出した資料。

図1 1985年から1986年にかけて性的虐待であると診断された児童の性別数と診断時の年齢

性的虐待を通告してきた機関



性的虐待の類型



出典 H. M. S. O., 1988, 左図: CM 412, p. 316. 右図: CM 412, p. 316. ウィニー博士とホップス博士が同委員会に提出した資料。

図2 通告機関と性的虐待の類型

束保護命令に関して地方当局は、拘束を認める権限をもつべきである。

(d) 保護手続きが開始された後に、治安判事はそれが必要な場合には、証拠収集目的でなされる児童の再度の身体検査について決定する権限をもつべきである。

④ 後見保護の権利

(a) 後見保護権は、保護手続きの期間中継続してその役割を果たすべきである。

(b) 両親は後見保護手続きを要請する権利をもつことができる。

(c) 裁判長は、上級裁判所で審理されるのに適

した事件を業務命令により選別すべきである。

⑤ 訴訟上の後見人

後見人候補者名簿は独自のものとし、名簿の管理については、クリーブランドのソーシャルサービス部と児童協会の間で申し合わせがなされること。

(a) 裁判所は訴訟上の後見人を指名しなければならない。多くの有能な人々の名前が記載されている名簿は、間違いのない選択をうながすであろう。

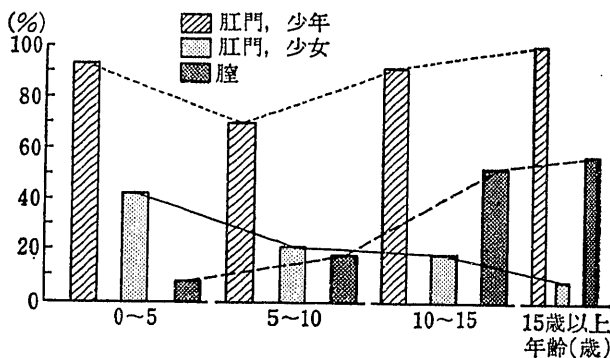
(b) 1970年治安判事裁判所（児童・少年）規則 14A 6(b)条の改正は後見人の役割を従来よりも明確にした。

(c) 正式に指名された事務弁護士は、後見人が指名されるまでに後見保護手続きにおいて後見人が児童のためにまず第一になすべき事項を要請しておかねばならない。

⑥ マスメディア・新聞・世論

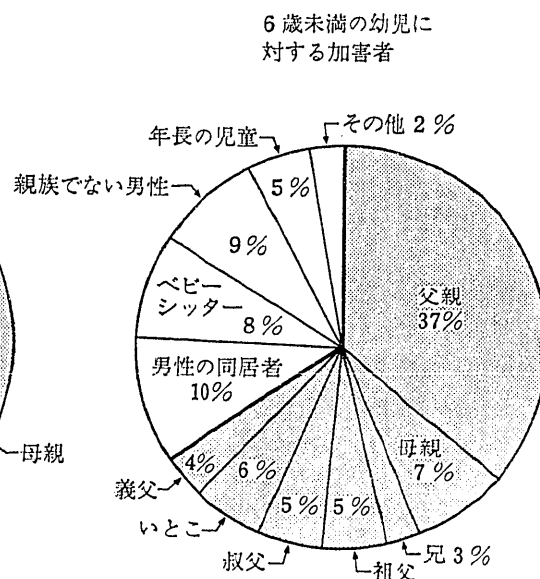
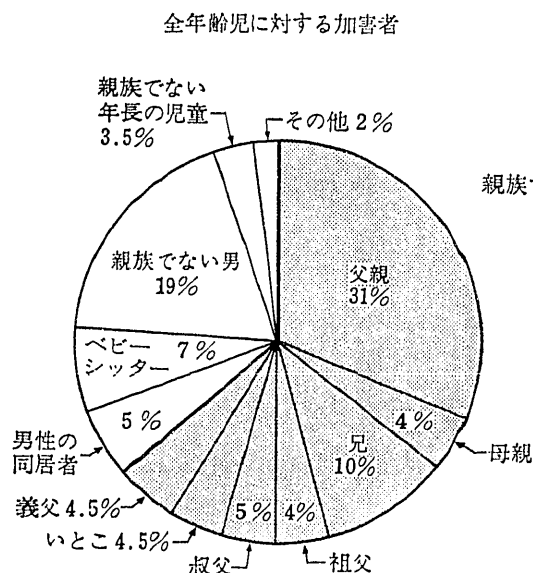
上記のものは良識をもって問題に対処すべきである。

(a) 報道機関が、非公開の法廷へ出廷する当該児童の同一性の徴表を公開すべきかどうかの決定は、上級裁判所で採用されている一般手続きに従って、司法裁判所の審理手続きで決定すべきである。



出典 H.M.S.O., 1988, CM 412, p. 318. ウィニー博士とホップス博士が同委員会に提出した資料。

図 3 性的虐待の行われた部位（位置）



出典 H.M.S.O., 1988, CM 412, p. 319. ウィニー博士とホップス博士が同委員会に提出した資料。

図 4 児童に対する性的虐待の加害者

(b) 同委員会は、治安判事裁判所、州裁判所あるいは高等裁判所の少年審判権や家事審判権——これには婚姻や後見・後見保護事件が含まれるが——等のあらゆる民事手続きに付されている児童の保護を強調している。こうした保護には、手続きの対象となった児童の氏名・住所・写真その他同一性の徴表となる事実の公表の禁止を含んでいる⁸⁾。

(c) 報道機関が児童の同一性の徴表を明らかにすることが、当該児童にとって最善の利益であるか否かについて責任をもって配慮すること。

5. 今後検討を要する問題点

- ① ソーシャルサービス部は、家庭から児童を他の場所へ移すことをできるだけ回避するという課題を、1980年児童保護法1条にもとづく自らの権限を適正に行使することを前提として検討すべきである。
- ② サマンサに関する報道記事⁹⁾は、性的虐待を受けているティーンエイジャーについてきめ細かな取り扱いが必要であることを示唆している。
- ③ 子供のときに性的虐待を受け、そのとき必要な援助を受けることができなかった成人の問題を取り上げる必要がある。
- ④ 性的虐待を犯したことを告白したいが、結果を恐れてためらっている者の問題を取り上げる必要がある。自分の犯した罪を認め、その取り締まり要綱に服する覚悟のある虐待者に対しては、個別に処遇するような配慮がなされるべきである。
- ⑤ 家庭裁判所の保護手続きを活用するために新しく児童保護局を設立すること。

III ま と め

この報告書を検討した結果、つぎのようなことが言えるであろう。第一に、非常に年少の児童が性的虐待の対象となっており、零歳児が相当数あったことである。第二に、女兒だけではなく男児も性的虐待を受けている。第三に、肛門へのイン

サートによる虐待は、男児だけではなく女兒に対しても行われている。第四に、実父による性的虐待が30%を超えており(6歳未満の幼児では37%)、それは4%台の義父による性的虐待をはるかに凌駕している。第五に、性的虐待を通告するために活躍したのは主としてソーシャルワーカーであり、これに警察と医師が続いていたことである。第六に、年齢によって性的虐待の行われた部位が異なっており、女兒でも低年齢では肛門虐待が膣虐待をはるかに超えている。

児童に対する性的虐待は、主として家庭内において発生している。申請がない限り、警察もソーシャルサービスも原則として家庭内に介入することはできない。このことが、無抵抗な幼児を性的虐待の被害者とした要因のひとつであろう。今回の報告書は委員長に女性が任命されたこと、そしてヒッグス女医、リチャードソン夫人の2人の女性が活躍したことが印象的である。ヒッグス女医は、上席警察医アーヴィン博士から性的虐待に関する彼女の診断方法は誤っていると何度も指摘された。そしてテレビのインタビューに応じたアーヴィン氏のヒッグス女医に対する非難がマスメディアを通じて全国に流れた。そのことでヒッグス女医は職務停止にはならなかったが、その進退が問題になり「弁護士と相談したうえでその態度を決定したい」というところまで追いつめられたが、彼女は自己の所信を変えなかった。警察はアーヴィン氏を支持し、クリーブランドの危機は深まり打開策が見出せなくなると、今度はリチャードソン夫人の態度と処遇方針を非難し、責任を回避しようとしたが、同夫人もこれに屈せず性的虐待を受けた児童の処遇マニュアルを作るのに力を尽くした。

児童は性的虐待を受けても、これを訴える方法を知らない。性的虐待を行った実親から切り離し、保護命令にもとづいて里親にあずけられた児童が、そこでもまた性的虐待を受けるという事実が起こっている。この報告書が出された後に制定された1989年児童法は、従来の児童に関する法律を統合し、親の権利と児童の権利のバランスをとることを目的としている。ただこの報告書の勧告のす

べてが、同法のなかに取り入れられたとはいいい難いであろう。性的虐待を受けた児童と、その家族に対するゆき届いた社会サービスはなお今後検討を要する問題となっていくであろう。

最近出された国連準則は児童虐待をとりあげているが、これは身体的虐待についてである。児童に対する身体的虐待は、児童の死を招き悲惨である。しかし、無抵抗な幼児期に判断力がなく訴えるすべを知らぬままに性的虐待を受け、その事実を背負って生きつづけねばならないことは精神的死を意味するもので、この両者の間にどのような隔りがあるのでしょうか。サマンサ物語は、性的虐待を受けた幼児が、成人した後に正常な男女関係を結び得ないほどの深刻なダメージを受けることを示している。児童は不幸な経験をした。これは繰り返されてはならない。ソーシャルサービスがこうした児童をその精神的死から甦えらせ社会復帰させていく力になりうるのかどうか、今後検討を要する問題である。

注

- 1) 桑原洋子『英国児童福祉制度史研究』, 1980年, 171頁以下
- 2) 島津一郎「子の監護をめぐる二つのハードケース」ジュリスト No. 602, 114-118頁。南方 暁「子どもの福祉とその利益代表者」法律時報 53巻 5号, 63-70頁
- 3) 田邊泰美「英国児童虐待研究そのⅠ」仏教大学大学院研究紀要 19号, 32-35頁
- 4) 許 末 恵「英国の1989年児童法」海外社会保障情報 No. 95, 13頁以下。土屋恵司「英国1989年児童

法」青少年問題 38巻 8号, 40頁以下

- 5) Metropolitan Police & Bexley Social Services, *Child Sexual Abuse*, Joint Investigative Programme Bexley Experiment H.M.S.O. 1987, C 50
- 6) 田邊 前掲論文 24頁。なお児童の性的虐待について黒川昭登氏は、これを攻撃的性的虐待と非攻撃的性的虐待に分け内容を詳述している(黒川昭登「児童虐待」龍谷理工ジャーナル 2巻 2号, 68-69頁)
- 7) 秋元美世「虐待児の保護をめぐるイギリスの裁判手続」判例タイムス No. 626号, 78-83頁
- 8) H.M.S.O., 1988, CM 412, p. 312
- 9) この調査期間中、クリーブランド在住の弁護士は、同地区に居住する19人の性的虐待を受けた少女に面接したが、その1人がサマンサであり、彼女は自分の生育歴を明らかにすることに同意した。これが同報告書に「サマンサ物語」として取り上げられ、性的虐待より生じる多くの問題を検討する助けとなった。サマンサは4歳のとき以来実父から猥褻行為を受け、10歳以降は膣ならびに肛門へのインサートを受けた。これを拒否すると暴力が振るわれるので、長年にわたり彼女はこれを受け入れざるを得なかった。彼女はこのことを誰にどう訴えてよいかを知らなかった。サマンサは成績がよく16歳でカレッジに進み、ボーイフレンドができたが、彼と正常な男女関係がもてなかった。理由を知った彼とその家族の援助で警察にいき、診察を受け、保護された。取り調べに当たった係官は、彼女の学業成績が優秀であることを指摘し、父親から性的虐待を受けている者が、このようによい成績をあげることはできないはずである「お前は嘘つきだ」といった。結局、彼女は少年裁判所の「安全な場所への送致命令」にもとづき、父からの脱出を助けてくれたボーイフレンドの親戚の家に身を寄せ、地方当局の保護のもとにおかれることになった。(CM 412, pp. 9-11)

(くわばら・ようこ 龍谷大学教授)

アメリカにおける福祉受給権と福祉裁判の動向

——資格論とマネージリアル・フォーマリズム——

秋 元 美 世

I はじめに

アメリカにおいて、公的扶助をはじめとする社会福祉サービスに関する公的プログラムが、統一的な制度として本格的に成立するのは、1935年の連邦社会保障法 (Social Security Act) においてであった。ところで、こうしたプログラムによる給付も生活を維持していくのに必要な財と位置づけるならば、この社会保障法の制定以後、その者がいかなる財に依拠しているかによって次のような4つの階層に区分されることになったといわれる¹⁾。第1の階層は、主として市場に由来する財 (キャピタルゲイン、不動産、高給、個人年金等) に依拠する富裕層である。この層の財は、私的財産 (private property) として政府からの侵害も含めた多くの種類の侵害から憲法上、法律上、判例上強固に保護される。第2の階層は、大部分の中産層および上層の労働者層である。この層も、不動産やいくらかの個人年金を中心に一定の私的財産を保有しているが、他方彼らは、社会保障法によって設けられた社会保険 (老齢・遺族・障害保険) プログラムに大きく依存している。これらの社会保険給付には、「拋出」と「明確なルール」という2つの財産類似の特徴 (property-like characteristics) が備わっており、その給付は、第1の場合と同じにではないにせよ、法的に執行可能な「資格 (entitlement)」としてそれなりに強く保護されている。第3層の階層は、老人、障害者、要扶養児童など社会保障法上の公的扶助プログラム

に依存する層である。この層に属する者たちは、働かないことにつき社会的に正当な理由をもっているとき、その意味で生活を維持するための援助を社会に求めるある種の権利を有しているといわれることもあった。しかしそれは、法的に執行可能な権利という意味では決してなく、法的保障をほとんど期待できない恩恵的な「特権」ということにすぎないと解されてきた。そして最後の第4階層に属するのが、労働可能な貧困者である。この層の者は、社会保障法上の公的扶助制度からも排除され、救貧法的色彩の一層強い一般扶助 (general assistance; 州および地方が独自に負担・運営する公的扶助制度) に依存することになる。

ところで、こうした階層区分が生じた基底的要因として大きな影響を及ぼしたのは、いうまでもなく「福祉＝恩恵的特権」論であった。そしてこうした特権論を克服し、第3・第4階層の福祉給付の権利性を認めさせていこうとし、そして実際にも大きな成果を上げたのが、1960年代後半の福祉権運動 (welfare right movement) であり、その理論的支柱としての「資格論モデル (entitlement model)」であった。ところが近年に至り、そうした運動や理論的営為の成果を掘り崩したり、あるいは否定するような動きが、連邦最高裁判所の判決において顕著に見られるようになってきた。そこで以下本稿では、福祉給付の権利性と公的責任をめぐるアメリカでの動きを概観しながら、そのなかで提起されている理論的課題や問題状況を簡単に整理してみることにしたい。

II 福祉受給権と資格論モデル

アメリカでは長い間、福祉給付は単なる恩恵的給付であり、給付を取り扱う者は完全に自由な裁量によって行為することができるとする特権論が支配してきた。つまり給付を行うのが政府であるにもかかわらず、それは一種の慈善 (charity) と見なされてきたのである。慈善に対して「権利」を主張するなど思いも及ばなかったわけである。しかしアメリカ社会も1960年代に入ると、公民権運動に象徴されるような「改革の時代」を迎えることになる。黒人などのマイノリティーグループが、貧困者に占めるウェイトが大きい以上、そうした改革の動きが貧困問題に波及するのは当然のことであった。かくして60年代後半、ジョンソン政権が「偉大な社会 (the Great Society)」計画と名づける貧困戦争を宣言し、各種の社会的実験と社会立法を行うという政治状況を背景にして、福祉権運動も大きく進展することになる。そして前述したように、その運動の進展の理論的支柱となったのが、E. Sparer や C. Reich などによって形成されていった「資格論」モデルだったのである²⁾。ここで彼らの理論を詳細に紹介する余裕はないが、その一端を示せば、例えば Sparer が次のように述べている部分からは、前述の第3・第4階層の福祉給付の法的権利化という主張が明瞭に読み取れる。すなわち「公的扶助の給付が、政府の恩恵的給付なのか制定法上の権利なのかについて、現在のところ有効な政治的コンセンサスが得られていない。権利概念の拡張を支持する者でさえ、福祉が社会保険の原理ではなくミーンズテストやニーズテストに基づいている以上、扶助に対する権利は存在しないとしばしば論じている。しかしながら最も明確であるとされる社会保険の権利というの、その権利に先立つ所与の要件が満たされてはじめて発生するのだともいえるのである。ミーンズテスト——本質的に自尊心を傷つけるところがあるが——も公的扶助に先立つ要件以外の何ものでもない。それ故、もし所得や他の要件が満たされているなら、公的扶助も法的に執

行可能となるべきであり、社会保険や物的財産権と同じように権利の問題となるべきなのである」³⁾と。また Reich の以下ような論述からは、資格論モデルがいかなることを目標としているのかを知ることができよう。すなわち「資格という考え方は、簡単にいえば、個人が健康で人間としての体面を保てる状態で生活する資力に欠くとき、社会は援助する義務を有し、個人はその援助を受け取る資格があるということである。公的福祉は、最大限可能な限り現実のニードについての包括的な概念——それは最大限の安定性と独立性を保証するよう客観的に定められた適格性によって明細に記述されていなければならない——に依拠すべきである」。また「公的福祉制度の弊害は、多くの人々が官僚主義的な裁量に服していること、彼らの生活の拠り所が不確実でうつろいやすい適格基準によって不安定にされていること、福祉給付が常に臨検的監督に服せしめられていること、に根ざしている。資格という観念は、これらの弊害に対処しようとするためのものなのである」⁴⁾。

ところで上記の引用からもうかがえることなのだが、資格論モデルにおける福祉権論には3つの要素があるといわれている⁵⁾。第1は、福祉給付を、行政庁の裁量行使の結果としてではなく、制定法上の範囲内で受給する権利であるとする主張である。つまり、所得やその他の受給要件を満たしているならば、その者は、当該給付を受けるべく、更なる裁量判断に服することなくかつ公正な手続き的保護の下に、資格づけられるべきであるというのである。これは、先に引用した Sparer の主張にまさに照応するものといえよう。第2は、公当局の恣意的で抑圧的な行為に対して、福祉受給者もデュープロセス条項や平等保護条項などが保障する憲法上の権利に基づいて対抗できるとする主張である。これは福祉受給者の場合、支給の拒否や打ち切りを恐れて、プライバシー・移動の自由・家族の自律 (autonomy) といった権利を主張できない、あるいは福祉=恩恵的特権という考え方の下、そうした権利がないがしろにされるといったことが多かったという事情を踏まえてのものである。第3に、これはとりわけ Reich の議論

にはっきり出てくる考え方だが、貧困は大部分が社会的諸力によってもたらされているのだから、健康で人間としての体面を保てる状態で生活する資力に欠けると、社会は援助を提供する義務を有し、個人はかかる援助を権利として受ける資格があるというものである。要するに、福祉受給者は基本的な生活需要の保障を求める憲法上の権利を有するということであり（したがって制定法の範囲内という制限を受けないことになる）、実体的権利概念としての生存権（the right to life）論の主張といえよう。

これら3つの要素のうち第1と第2の主張については、1960年代末から70年にかけての連邦最高裁判所の画期的な3つの判決により基本的に承認されることとなった⁶⁾。まず1968年の *King v. Smith* (392 U.S. 309) 判決である。本件はいわゆる代替夫（substitute father）条項——母親が夫以外の男性と同棲している場合には、その男を代替夫とみなし「要扶養児童を有する家族に対する扶助（AFDC）」を打ち切るとする規定——に基づき給付を打ち切られた AFDC 受給者により提訴された事件である。最高裁判所は、「州は親という語の内容を連邦の社会保障法よりも狭く定める裁量権を有していない。連邦法は、適格なすべての個人（all eligible individuals）に扶助を与えることを命じているのであるから、連邦法の基準を満たす家族の子どもに対して給付を拒否することはできない」として、同条項は社会保障法に抵触するゆえ無効であるという判決を下した⁷⁾。かくして連邦社会保障法の下で、AFDC につき適格性を有するすべての者は、州が特定のグループに適格性を与えるかどうかにつき裁量権を有することが法の文言から明白でない限り、給付を与えねばならぬこととなり、前述の第1の主張が基本的に承認されることになったのである。続いて1969年の *Shapiro v. Thompson* (394 U.S. 618) 判決では、第2の主張が取り上げられた。本件は、「居住要件（dura-tional residency requirement；AFDC の申請者はその地に1年以上居住していなければならない）」の合憲性が争われた事件である。最高裁は、「扶助を必要とする貧困家庭も憲法に基礎を置く移動

の自由を有しており、適格性の要件として居住要件を課すことは憲法上許されない。また居住要件に基づく申請者の分類を正当化するほどのやむにやまれぬ（compelling）州の利益がそこにあるとも思われない。州の予算に対する財政上の含意も明らかに重要なことだが、福祉コストの節約をそうした不公平な分類の正当化根拠とすることはできない」として、居住要件は平等保護に反しており違憲であるとの判決を下した⁸⁾。こうして同判決により、福祉受給者も憲法上の権利に基づいて侵害行為に対抗しうることが承認されるに至ったのである。第2の主張についてはさらに1970年に最高裁が、事前に異議を述べる機会を何ら与えられずに給付を打ち切られた受給者から提訴された *Goldberg v. Kelly* (397 U.S. 254) 判決で、「福祉給付は、その受給資格を有する者の制定法上の資格である。憲法上の訴えを、公的扶助給付が『権利』ではなく『特権』であると主張することで応じることは許されない」として、福祉給付についてもデュープロセス条項に基づく憲法上の保護が与えられねばならないとの判断を下したことにより、一層確実なものとなった⁹⁾。

ところが以上の第1・第2の場合と異なり、第3の主張に対して最高裁は1970年の *Dandridge v. Williams* (397 U.S. 471) 事件で否定的な判決を下した。本件は、要扶養児童の人数にかかわらず1家族が受給しうる AFDC の扶助額に上限を設けた「最高扶助額（grant maximum）規定」のために、その人数に見合う最低生活費を受給できない多人数家族が、同規定の合憲性を争って出訴した事件である（なお上限を設定したのは、財政上の理由のほかに、上限がないと多人数家族の場合、フルタイムの労働者の最低賃金よりも多額な支給がなされ、ワークインセンティブが阻害される恐れがあるという事情もあった）。最高裁は、「経済や社会福祉の領域では、単に州法による類別が不完全だからといって州が（修正14条の）平等保護条項に違反したことにならない。その類別が何かの合理的根拠を有しているならば、何らかの不平等が実際に生じるからといって憲法に違反するものではない。修正14条は、何が賢明な経済政

策・社会政策であるかについての裁判所の見解を州に押しつける権能を何ら与えるものではない」として、最高扶助額規定を合憲とした¹⁰⁾。こうして、生存のために必要とされる基本的な生活需要が保障されるべきであるとする第3の主張は、最高裁によって拒絶されることになったのである¹¹⁾。

さて Dandridge 判決をめぐる問題が残されたとはいえ、最高裁判所が、資格論モデルの主張をかなりの程度取り入れるようなかたちで福祉受給者の権利を承認したことは、特筆に値する画期的なことであったと評価できよう。とりわけ最高裁が前述の3つの判決などを通じて、福祉＝恩恵の特権という長期にわたって支配してきた考え方を否定したことの持つ象徴的意味は、きわめて大きなものがあつたのである。

III マネー ジリアル・フォー マリズム・モデル

1. マネー ジリアル・フォー マリズム・モデルの特徴と役割

1970年代に入ると、石油ショックを契機とする経済的停滞や保守化傾向のなかでのリベラル派の後退など、福祉をめぐるアメリカ社会の経済的・政治的背景は、大きく変化しはじめていった。そして80年代に「小さな政府論」を掲げたレーガン政権が登場したことにより、「自立・自助」の強調、公的福祉の抑制といった政策基調は決定的なものとなっていった。

こうした経済的・政治的環境の変化に呼応するかのように、貧困問題や福祉問題に対する連邦最高裁の態度もまた変化し、70年代はじめにかけてのリベラルな判決とは打って変わった保守的な内容の判決が相次いで出されるようになっていった。そしてこうした傾向は、1986年に W. H. Rehnquist が、最高裁の陪席裁判官から首席裁判官に昇格して以降（一般にこの期の最高裁をレーンクイスト・コートと呼ぶ）、一層顕著になったといわれる。R. Rosenblatt は、福祉問題に対するレーンクイスト・コートのアプローチ方法を「マネー ジリアル・フォー マリズム・モデル (managerial formal-

ism model)」と呼び、その理論的役割を「公的裁量と受給者の権利の否定とを正当化する法理論を再構築し、資格論モデルの拡大を防ぎ、そして保守主義的価値と一致させるため、必要な場合には、それを再解釈すること」として位置づけている¹²⁾。マネー ジリアル・フォー マリズムと称したのは、その論理の特徴として「私的領域と公的領域の区別、積極的権利と消極的権利との区別、中立性の強調」といったフォー マリズムの側面と、「立法府および行政府の専門性の尊重」といったマネー ジリアルな側面を併せもっているからなのだが、このへんの事情を最近の判決を通して具体的にみてみることにしたい。なおこれらの傾向は、公的扶助、社会保険、対人的な福祉サービスなど社会保障・社会福祉の各領域にまたがって広く見られることがひとつの特徴ともなっている。そこでここでは、それら各領域にかかわる判例を1つずつ取り上げてみることにしたい。

2. マネー ジリアル・フォー マリズムと福祉裁判

(i) Lyng v. International Union, UWA 事件

まず、公的扶助プログラムのひとつである「食料切符 (food stamps) 制度」にかかわる、1988年の Lyng v. International Union, UWA (108 S.Ct. 1184) 判決である。事案の概要は次の通りである。1981年に制定された「予算調和一括法 (Omnibus Budget Reconciliation Act; OBRA)」の109条により、食料切符制度に次のような資格制限が盛り込まれることになった。すなわち、ロックアウト以外の労働争議を理由にしてストライキを行っている者が、その構成員にいる世帯は、(1)連邦の食料切符プログラムに参加する資格がない、(2)当該世帯が、ストライキ前の段階で食料切符について適格性を有していた場合には、ストライキに参加した世帯構成員の所得の減少の結果に起因する食料切符の増額から排除される、ということになったのである。これに対して1984年、いくつかの労働組合および組合員から、109条が違憲であるとして提起されたのが本件事案である。本件での争点は、109条が、①合衆国憲法修正1条の「結社の自由」が保障する「一定の親密な人間関係や交わ

りを形成する権利」および「表現等のために結社する権利」を侵害しているのかどうか、②修正5条に内包されている「平等保護条項」¹³⁾に違反しているかどうかである。連邦最高裁は、概ね以下のような判旨で①②いずれの点でも109条は合憲であるとしたが、その立論が、積極的権利・消極的権利の二元論、中立性、議会・政府の判断尊重の態度等から成り立っているのを見てとれよう。

- ① 本条は、個人が家族とともに食事をすることや、ストライキを行うために結合することを禁じているものではない。つまり本条によって、家族の生活の仕方や、労働者の合法的な権利主張のために結合する能力が、何らかの仕方で直接的かつ実質的に干渉されているわけではないのである。かりにストライキ中の個人が、食料切符の割り当てを増加させるために、その世帯から分離するとか、組合から抜けるといった特異なケースが見られうるとしても、大半のケースにおいては、109条が何らかの影響を及ぼすというのはまったくありそうにもないことである。(at 1189)

本条は、政府の抑圧を受けずに、労働組合問題について意見表明する労働者の権利を奪うものではない。本条は、個人に金銭の支払いを強要したり、特定の信念を抑圧したり、その意に反する政治活動に参加することや政治的見解を支持することを求めているわけではなく、単に、所得減少の理由がストライキである場合には、食料切符の追加的援助を行わないということにすぎないのである。(at 1191)

本裁判所は、たとえ憲法が特定の個人の諸権利への政府の強制的干渉を禁じている場合であっても、そのことが、かかる自由の完全な実現に必要となるような資金への資格(entitlement)を付与することになるわけではないと、これまでも明確に述べてきた。(同上)

- ② 本条は、修正5条の平等保護条項を侵していない。なぜなら本条は、私的な労働争議への不適当なひいき・優遇(undue favoritism)

を避けるという正当な政府の目的と合理的な関連性を有しているからである。本条がストライキ中の労働者やその家族に、一定の差別を行っていることは確かだが、本裁判所は、そうした者への食料切符の支給は、このプログラムの公的な調和的一体性(public integrity)にダメージを与え、その正当な目標を危険にさらすという議会の見解を尊重せねばならない。(at 1192)

OBRA は、支出をカットすることで政府の財政的保全(fiscal integrity)を維持するという正当な目的のために制定された。この目的を、個人やグループに対する差別によって追求することは許されないが、憲法は、当裁判所が、食料切符プログラムのなかの他の予算をカットするよりも、109条を通過させた方が好ましいとする議会——一般的福祉を改善していくために金銭を使うにはどうすることが最良かについての裁量権を有している——の判断を妨げることを許していない。(at 1193)

(ii) Schweiker v. Chilicky 事件

次は、公的年金制度のひとつである障害年金にかかわる1988年の Schweiker v. Chilicky (108 S. Ct. 2460) 判決である。事案の概要は次の通りである。1980年、議会は、社会保障法 Title II に基づく障害年金給付の障害認定(disability determination)を、少なくとも3年に1度は再審査することを命じる法律を制定した。これを受けて、保健・社会福祉省により制度化された当初の「CDR(継続的障害審査 continuing disability review)プログラム」では、通常、その第1次評価(initial evaluation)を行う州の行政機関により当該受給者が不適格となったと判定されると、支給が停止されることになっていた(なお、支給停止の措置は不服申し立て期間中であっても同様にとられた)。ところがその州の行政機関の判定が、誤りのある不適切なものであるため、後の段階で ALJ(行政法審判官 administrative law judge: 正式の聴聞手続きを主宰することを職務とする連邦の行政官)により、受給資格が回復されることがかなり多く

見られることが判明した（第1次審査を受けた者のうち約半数の者が支給打ち切りの判定を受け、その内3分の2が後の手続きで資格回復したという。なおかかる事態を受けて、議会は1983年および1984年に、ALJの審査中は、支給が継続されるようにするための法改正を行っている）。Chilicky他2名は、1981年および82年に、当初の制度のもとで誤った認定に基づき障害給付を停止されてしまった。3名はその後の手続きで受給資格を回復するが停止期間中（7ヵ月～19ヵ月、なおこの間の支給分については資格回復後支給された）、生計のほとんどを障害年金に依存していた彼らは、最低限の生活必需品の購入も困難になるなどの苦しい生活を余儀なくされた。そこでこうしたCDRプログラムに基づく支給停止は、合衆国憲法修正5条（デュープロセス条項）の保障する権利を侵害するものであるとして、同プログラム策定に責任を有した連邦職員（保健・社会福祉省長官他2名）を相手どり、停止期間中被った精神的苦痛等に対する損害賠償を求めて提起したのが本件である。アメリカでは1971年の連邦最高裁判決（Bivens 判決）¹⁴⁾により、連邦の職員が憲法上の権利を侵害したとき、憲法に直接基づいて損害賠償を請求する道が開かれることになったのだが（この種の訴訟は Bivens 型訴訟と呼ばれる）、ただしその場合、「議会の明示的意思なしに憲法上の請求を認めることを、躊躇させるような特別の要因（special factors）がある」ときは、その請求は成立しえないこととされている。そこで本件においても、かかる「特別の要因」が存在するかどうか争点となった。連邦最高裁は大略以下のような判旨で「特別な要因」があるとして請求を否認した。なおこの判決では、とりわけ議会・政府の判断に対する尊重的態度が顕著である。

「特別の要因」という概念には、議会の判断に対する裁判所の然るべき尊重的態度（an appropriate judicial deference）の要請ということも含まれる。すなわち政府プログラムのデザインが、そのプログラムの運営の過程で生じるかもしれない憲法違反に対して、議会が十分な救済策と考えているところのものを用意しているこ

とを示唆している場合は、Bivens 型訴訟による救済を認めるべきではないのである。（at 2468）

議会が法律でもって用意した救済策には、精神的苦痛等に対する救済は含まれていないが、議会は、政府活動の能率性（governmental efficiency）と個人の権利とを受容できるような仕方と比較衡量したものと推定されるのである。またこの種の比較衡量の権能を、社会福祉の文脈において有していることは、他の行政分野以上に疑問の余地のないところである。（at 2468-2469）

本件の請求人たちが味わった体験は、罪のない障害者である市民が直面するにはあまりにもひどいことだと、普通の感情を有する者なら誰しも思うに違いないようなことであろうし、われわれも本件で申し立てられている不法行為（wrongs）の性質をとるに足りぬものにしているわけではない。しかし議会も、この問題についてそれなりの対応をしてきたのである。その対応がベストの対応であったとわれわれが確信しようがしまいが、大量で複雑な社会福祉のプログラムを構成するにあたって不可避免的に求められる妥協に責任を有する組織は、議会なのである。（at 2470）

（Ⅲ） DeShaney v. Winnebago County Department of Social Services 事件

最後に、児童福祉サービスに関する1989年の DeShaney v. Winnebago County DSS (109 S. Ct. 998) 判決である。本件は、Joshua DeShaney という当時4歳の男児が、父親によって再三虐待を受け、その結果かなり重度の回復の見込みのない脳障害を受けた事件をめぐって起こされたケースである。事案は次の通りである。Joshua（1979年生まれ）は、両親の離婚後父親と共に暮らすことになった。父親は間もなく再婚したが、再婚相手ともすぐに離婚してしまった。ところが2回目の離婚の際、2度目の妻から警察に、Joshua が父親から虐待を受けているとの訴えがあったため、Winnebago 郡社会サービス局（Department of Social Services）が父親と面接したが、父親はその事実を否定し、結局社会サービス局としては具体的

な対応は何もとらなかった。ところがその約1年後の1983年1月、今度はケガで Joshua が病院に連れてこられた。病院の医師は児童虐待の疑いがあると判断し、その旨社会サービス局に通告した。通告を受けた社会サービス局は、とりあえず Joshua を一時的に病院の監護下に置くための命令を裁判所から得たうえで、正式の措置を決定するための会議を召集した。ところがその会議で、Joshua を父親から強制的に引き離すに足る虐待事実を示す十分な証拠がないと判断されたため、Joshua は父親のもとに戻されることになった（その際一時保護の命令は解除された）。その後も Joshua が虐待を受けているのではないかとの通報が病院等から数回社会サービス局に対してなされ、同局はその都度ケースワーカーに訪問調査させた。その過程で、Joshua の身体に多くの打撲痕があること等虐待を疑わせる事実が担当ワーカーにより発見されたりしていたが、結局は、はっきりとした証拠がないということで具体的な措置は何もとられないで終わった。そしてついに1984年3月、Joshua は瀕死の状態になるほどの虐待を父親から加えられた。緊急の脳手術でかろうじて一命をとりとめたが、回復困難な脳障害が残ることになった。Joshua とその実の母親は、父親の暴力に対して十分な保護措置をとることを Winnebago 郡社会サービス局が怠ったことは、身体安全に対する自由など修正14条のデュープロセス条項に基づく憲法上保障された権利を侵害するものであると主張して、正当な法の手続きによらずに憲法上の権利が剥奪されたことを理由に損害賠償を求める訴えを提起した¹⁵⁾。ところで「憲法上の権利の剥奪」の有無についての判断では、被告が原告に対して一定の義務を負っていたかどうかが問題となる。本件でもこの点が争点となったが、最高裁は、「積極的義務と消極的義務」の区別、あるいは「自由な世界である私的領域と自由が制約される公的領域」の区別に基づく二元論等により否定的に解し、Joshua 側の請求を退けた。判旨は次の通りである。

私人の暴力から一般的に個人を保護することについての州（および地方自治体およびその職

員）の懈怠は、デュープロセス条項の違反にあたらない。同条項は州に対して、一般公衆の構成員に十分な保護サービスを提供する義務を課しているわけではないからである。同条項は、安全および保障についての一定の最低レベルの保証 (a guarantee of certain minimal levels) としてではなく、州の権限行使の制限としてフレーズされているのである。同条項は、州に対して、個人から生命・自由・財産を正当な法の手続きなしに奪うことを禁じているが、その文言を、それらの利益が他の手段を通じて侵されることのないようにする積極的義務を州に課していると読むことは明らかに不可能である。(at 1003)

Joshua の危険について州が知っていたこと、あるいはかかる危険から彼を保護するという州の意思の表明が、積極的な憲法上の義務を設定するものであるとの上訴人 (Joshua 側) の主張は、根拠のないものである (at 1004)。特定の諸個人に対して州により設定された、あるいは引き受けられたある種の「特別の関係」が、デュープロセス条項により強行可能な十分な保護を提供する積極的義務をもたらす可能性はあるが、かかる積極的な義務は、当該個人の苦境についての認知や、その者を援助する意思の表明から生ずるのではなく、投獄、施設入所、その他個人の自由についての制約を通じて自己のために行う自由を課された制限から生じるものである。かかる義務は、本ケースにおいては存在していない。なぜなら、Joshua が被った危害は、州が彼の監護を引き受けている間に生じたものではなく、父親——いかなる意味においても州の関係者 (a state actor) ではない——の監護下にある間に生じたものだからである。州は、自由な世界において (in the free world) 彼が直面していた危険に気づいていなかったかもしれないが、そうした危険をより一層受けやすくするようなことをしたわけでもない。これらの事情のもとでは、州は Joshua を保護するいかなる憲法上の義務も有していなかった。(at 1006)

3. マネーリアル・フォーマリズムの問題点

以上、福祉問題に対する最近のレーンクイスト・コートの判決を3つ取り上げたわけだが、これらの判決内容を見ると、その考え方の基礎に次のような主張が存在していることがうかがえる。すなわち、①経済的不平等やその他の私的な危害に対して政府は責任をもたないし、またそれらの問題を解決するために何かをなす積極的な義務というものもない、②政府の諸政策の差別的インパクトについて政府は関知しない、③給付の取り止めや保護的措置の不作为は、当該プログラムを全く実施していなかった場合より状況を悪くしているわけではないので侵害行為にあたらない、といったことである。そして①は、私的領域と公的領域の区別や消極的権利と積極的権利の区別により、また②は政府の中立性により、さらに③は立法府・行政府の専門的裁量の尊重により、それぞれ正当化されている。とりわけ③については、その主張の背景に、制度を全く実施しない選択をなす権能には不十分なサービスしか提供しない「より弱い権能」が当然含まれる、という論理 (greater power necessarily includes lesser power)¹⁶⁾ が存在しているように思われるが、この論理は、実質的には「権利・特権」区分論と同じ結果をもたらすことになり看過できない問題を含んでいる。

さて、こうしたレーンクイスト・コートのマネーリアル・フォーマリズムの考え方から、受給者の権利に関して引き出される帰結とは、いかなるものとなるであろうか。要約すれば次のようになるだろう。すなわち、貧困者など福祉受給者のニーズや権利をどう位置づけるかは、民主主義的プロセスにおける政治政策的裁量の問題である。かかる問題については、国民の選挙に基礎を置く立法・行政部門が第一次的に判断すべき事柄であり、司法は基本的に無干渉的 (hand off) 態度をとるべきなのである。またかりに法令が、受給者のニーズや権利に言及していても、それが法的に執行可能となるのは、当該条文がその旨明確にかつ義務的・命令的に規定している場合だけである。当然この立場においては、法令でおおまかに枠づけられた法の目的や価値を、不利な弱い立場にあ

る者を助けるために解釈するという「改革の時代」に見られた裁判所の積極的な役割は弱まることになる。以上のことから、したがって、福祉受給者が法的救済を求めるためには、政治的プロセスを通じて明確な法準則と救済方法を規定する法令を打ちたてることが要求される。むろんこれは、他の者にも同様に要請されることなのだが、社会的にも政治的にも経済的にも力の弱い者にとりこの要求が何を意味するかは明らかであろう。

IV む す び

福祉に対する公的責任や福祉受給権という観点から見た場合のマネーリアル・フォーマリズムの大きな問題点の1つは、政策的政治的裁量の入る余地がないほどに、法令でもって明確にかつ義務的・命令的に規定されている場合においてのみ、公的責任や権利性が承認され、それ以外の場合は立法府・行政府の完全なる自由裁量に服するという「権利か裁量か」の二者択一を迫り、その中間領域を一切認めないとする点である。たしかに、財産法的思考方式を基調とするフォーマリズムの立場からいえば、権利概念にそうした厳格性が要求されるのは当然のことであろうし、また専門性の尊重というマネーリアリズムの立場からすれば、広範な政策的政治的裁量が承認されることに何らの不都合もないばかりか、むしろ望ましいとさえいえるのかもしれない。また予算や人員といった資源の制約や福祉ニーズの個別性・多様性といったことを考えると、一定の裁量を認めざるをえない側面が福祉の分野にあることも確かである。しかしそうすると、福祉の領域では結果として、社会保険などの一部の場合を除きその多くが、公的責任や受給権といったことを論ずる余地をふさがれてしまうこととなる。しかしこれは決してあるべき姿であるとは思われない。なぜならそうした事態は、福祉を恩恵的な特権としてみなしていたときと実質的には大差ないことになるからである。したがっていま求められていることは、かりに一定の裁量を認めざるをえないにしても「全か無か (権利か裁量か)」の二者択一でわりき

てしまうのではなく、福祉に対する公的責任や義務を承認し、同時にそうした義務や責任を実行するうえでの立法・行政の裁量を認め、しかもかかる裁量を構造化 (structuring) し枠づけるためのプロセスをかたちづくるといった、中間的方法の理論的検討作業を進めることである。

ところで、こうした課題に対して資格論モデルは十分に応えていけるであろうか。結論からいえば否定的とならざるをえない。というのは、その意図するところは全く正反対ではあるが、資格論とマネージリアル・フォーマリズムの論理構成には厳格性という点である種の同質性が認められるからである。つまり資格論というのは、Reich の「新しい財産権 (new property)」¹⁷⁾ という考え方に示されるように、一種の財産法的思考方式に基づいて設定された概念であるため、その権利概念には、先の引用部分 (「……最大限の安定性と独立性を保証するよう客観的に定められた適格性によって明細に記述されていなければならない」) にも見られるごとく、厳格な規定性ということが強く求められている。この点で、柔軟な論理構成が求められる中間的方法とは本来的になじまない面があるといえるのである¹⁸⁾。ただし誤解のないよう付言すれば、資格論モデルがもはや無用になったといっているわけではない。制定法の範囲内で給付を受ける権利や手続き的権利、さらにはプライバシーなどの市民的権利が問題になる場合には、きわめて有効なモデルであることには変わりはない。中間的方法というのは、いうなれば資格論モデルを補完するという役割を果たすのである。

さて、中間的方法については実はこの10年ほどの間に理論的検討がかなり進んできている。例えば J. Handler など、そうした方向での作業を精力的に行っている代表的な人物であるし¹⁹⁾、マネージリアル・フォーマリズムの命名者である Rosenblatt 自身も、「社会的義務モデル (social duty model)」という概念を用いてこの問題を論じている²⁰⁾。しかし、既に予定の枚数がつきてしまっている。この点については、また別の機会に検討することにしたい。

注

- 1) R. Rosenblatt, "Social Duties and the Problems of Rights in the American Welfare State" in D. Kairys ed., *The Politics of Law*, 2nd. ed. (1990, Pantheon Books), pp. 92-93. なお本稿は同論文に負うところが多い。
- 2) E. Sparer, "The Role of the Welfare Client's Lawyer" 12, *UCLA Law Review*, 361 (1965); C. Reich, "New Property" 73, *Yale Law Journal*, 733 (1964); "Individual Rights and Social Welfare" 74, *Yale Law Journal*, 1245 (1965). なお資格論については、拙稿「福祉の権利と行政裁量」(小林先生退官記念論文集刊行委員会編『現代財産権論の課題』, 敬文堂, 1988年, 所収) 参照。
- 3) Sparer, *op. cit.* (注2), p. 362.
- 4) Reich, "Individual Rights and Social Welfare," *op. cit.* (注2), p. 1256.
- 5) Rosenblatt, *op. cit.* (注1), p. 95; B. Sard, "The Role of the the Courts in the Welfare Reform" 22, *Clearinghouse Review*, 367 (1988), p. 371.
- 6) この時期の福祉裁判については、G. Cooper et al., *Law and Poverty* 2nd. ed. (1973, West pub.) が詳しい。なお邦語文献として米沢広一「福祉受給権をめぐる憲法問題(1)~(3)」『民商法雑誌』78巻6号, 79巻1号, 2号; 橋本宏子「アメリカにみる参加と法(2)」『神奈川法学』24巻1号, 131-171頁; 平松秀典『平等原則と司法審査』, 有斐閣, 1990年がある。
- 7) 392 U.S. 309, at 316-327.
- 8) 394 U.S. 618, at 633, 638. なお当時の社会保障法は州が居住要件を課すことを許容していたため、King 事件の場合のように連邦法に違反するゆえ無効とすることはできなかった。
- 9) 397 U.S. 254, at 261-263.
- 10) 397 U.S. 471, at 485-487.
- 11) 前述の3判決と同じ時期に何故こうした消極的な判決がでたのか。この点については、B. Sard の次の指摘が参考となろう。すなわち、平等保護条項を機能させるためには、訴訟の対象となっている利益が憲法上保護される基本的権利ないし利益と判断される必要があるが、この時期の最高裁——その積極主義的態度が保守派から批判されていたが——も、財政的影響が大きいとか、当該問題につき社会的コンセンサスがないとか、ワークインセンティブの問題がからんでいるといった場合には、当該利益を基本的利益と判断することについて一貫して消極的であったというのである (Sard, *op. cit.* (注5), p. 375)。
- 12) Rosenblatt, *op. cit.* (注1), pp. 96-97.
- 13) 本件では、州法ではなく連邦法の合憲性が争われたため修正14条ではなく修正5条違反が主張された。判例上 (Bolling v. Sharpe 347 U.S. 497 [1954]), 修正5条にも平等条項が含まれると解されている。
- 14) Bivens v. Six Unknown Named Agents of

- Fed. B. of Narcotics, 403 U.S. 388 (1971). なお Bivens 判決および Bivens 型訴訟に関しては、宇賀克也『国家責任法の分析』、有斐閣、1988年、326-336頁参照。
- 15) 本件事案に類似するケースとして、いずれも控訴裁判所判決であるが、1983年の Doe v. New York City Department of Social Services 事件 (709 F. 2d 782, 2d Cir.; ニューヨーク市社会サービス局が、その監護下にある児童につき児童虐待が行われていることを知りながら然るべき措置をとらなかったことを理由に、ニューヨーク市が 42 U.S.C. §1983 による責任を負うとされた事例) と、1987年の Taylor v. Ledbetter 事件 (818 F. 2d 791, 11th Cir.; 州および郡当局の担当者に里子の宅置につき重大な過失および故意的無関心があるときは、里子の憲法上の権利を剥奪したことにより §1983 に基づく責任を負うとした事例——このケースについては床谷文雄「最近の判例」[アメリカ法1990] 126頁で紹介されている) がある。§1983 は、「……すべての州のあらゆる制定法、条例、規則、慣習もしくは慣行の下で、合衆国の市民の憲法上、およびその他の法により保障された権利、特権または免責を剥奪し、ないしは剥奪せしめた者は、被害を受けた者に対して、普通法、衡平法上の訴訟および他の適切な救済手続きにおいて責任を負う」と規定されている
- 条文で、同条に基づく訴訟形式は、地方自治体やその職員の不法行為責任を争う場合によく用いられる(詳しくは宇賀、前掲書、321頁以下参照)。本件でも、この訴訟形式が用いられている。
- 16) A. Soifer, "Moral Ambition, Formalism, and the 'Free World' of DeShaney" 57, *George Washington Law Review*, 1513 (1989), p. 1518.
- 17) 注 2) 参照。
- 18) 福祉の権利、とりわけその実体的権利を考えていく場合に、柔軟な論理構成が不可欠となることについては、拙稿「福祉の権利と社会福祉行政」日本社会保障法学会誌『社会保障法』第 6 号、1991年、参照。
- 19) 例えば、J. Handler, *Protecting the Social Service Client* (1979, Academic Press)——なお本書については、河野正輝「研究の課題と展望」佐藤進他編『講座社会福祉 6 : 社会福祉の法と行財政』、昭和57年、有斐閣所収、が紹介を行っている; *The Condition of Discretion* (1986, Russell Sage Foundation); "Community Care for the Frail Elderly" 50, *Ohio State Law Journal*, 541 (1989) など参照。
- 20) Rosenblatt, *op. cit.* (注 1), pp. 104-108.
(あきもと・みよ 茨城大学助教授)

社 会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

児童扶養手当に関する周知徹底義務を違法に怠ったとして
損害賠償請求が認められた事例（永井訴訟第1審判決）

京都地方裁判所第3民事部平成3年2月5日判決（昭和59年（行ウ）第
11号児童扶養手当認定処分取消等請求事件）『判例タイムズ』No. 751,
平成3年5月1日, 238頁

I 事実の概要

1 原告 X₁ 女は、昭和54年11月4日、原告 X₂ 男との間の子訴外Aを出産した。X₁ 女は、X₂ 男が障害者であるため児童扶養手当（以下「手当」という。）の受給資格者であるとして、昭和56年3月4日被告 Y₁（京都府知事）に対し、手当の支給の申請を行った。これに対し同知事は、同年5月28日付児童扶養手当認定通知書をもって、受給者氏名 X₁ 女、支給手当月額2万9,300円である旨の認定をした。

2 原告らは、同年8月13日、児童扶養手当法（昭和60年法律第48号による改正前のものをいい、以下「手当法」という。）17条に基づき、京都府知事に対し異議申立てをしたが、同知事は同年10月12日この異議申立てを棄却した。そこで、原告らは、同年11月14日、行政不服審査法5条1項に基づき、厚生大臣に審査請求を行ったが、厚生大臣は昭和59年6月1日この審査請求を棄却した。

3 そこで、X₁ 女及び X₂ 男は、同年7月14日、京都地方裁判所に出訴した。この訴訟の請求の趣旨は、①京都府知事（以下「被告知事」という。）が X₁ 女に対してした昭和54年11月4日から昭和

56年3月末日までの分の手当を支給しない旨の処分（以下「本件不支給処分」という。）を取り消すこと、及び②被告 Y₂（国）は、X₁ 女に対し46万5,800円を、X₂ 男に対し30万円の金員を支払え、というものである。

これに対し、京都地方裁判所は、平成3年2月5日、①原告らの被告知事に対する訴えを却下する、②被告国は、X₁ 女に対し2万6,000円を支払え、③被告国に対する請求につき、X₁ 女のその余の請求及び X₂ 男の請求をいずれも棄却するとの判決を下した。

4 これに対し、X₁ 女及び X₂ 男は同月18日、国は同月19日、大阪高等裁判所に控訴した。

II 判 旨

1 (1) 「行政事件訴訟法9条にいう当該処分の取消を求めるにつき『法律上の利益を有する者』とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害されるおそれのある者をいう（最判昭和53・3・14民集32巻2号211頁、最判昭和57・9・9民集36巻9号1679頁、最判平成元年2・17民集43巻2号56頁参照）。」

(2) 「手当法に基づく受給に関する処分の法律

上の効果として、直接自己の権利を侵害される者は、この場合、児童の母又は養育者であると主張する者であって、児童の父ではないから、自己が前示養育者として受給資格者であると主張しないで、ただ児童の父であることのみを主張する原告 X₂ 男には、右受給に関する処分の取消を求めるにつき、法律上保護された利益があるとはいえない。したがって、原告らがいう原告 X₁ 女に対する本件不支給処分の取消を求める訴えはその処分の存否を論ずるまでもなく、原告 X₂ 男には、訴えの利益がない。

よって、原告 X₂ 男の処分の取消を求める訴えは不適法である。」

2 (1) 「取消訴訟の対象となる行政処分とは、行政庁の対外的な意思表示であって、公権力の主体たる国又は公共団体が行なう行為のうちで、その行為により直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいう（最判昭和30・2・24民集9巻2号217頁、同昭和39・10・29民集18巻8号1809頁）。」

(2) 「前示昭和56年4月を基準時とした受給資格と手当の額を認定した本件認定処分とは別に、原告ら主張の昭和54年11月から同56年3月末日までの児童扶養手当を支給しない旨の独立した処分があることは、本件全証拠、弁論の全趣旨に照らしてもこれを認めるに足りる的確な証拠がない。」

「したがって、原告 X₁ 女の求める請求の趣旨第1項にいう児童扶養手当の支給をしない旨の独立した行政処分が存在するものではなく、その取消の訴えは不適法であるというほかない。」

3 (1) 「国民年金などの社会保険制度における裁定は既に発生している抽象的な受給権の確認処分であり、この裁定を受けることによって、年金等の支給を受ける権利が具体的に発生する。これと異なり、社会手当である手当法6条の認定は、これにより手当を受ける権利を発生させる権利創設的な性質を帯びる。」

(2) 「本件において受給資格者である原告 X₁ 女の昭和54年11月4日から同56年3月末日までの間のいずれの時点についても、その受給資格及び手当の額の認定がないというほかないから、原告

X₁ 女は、右期間の児童扶養手当の支給を請求するための受給権の発生がないか、少なくともその権利行使の要件を欠くので、原告 X₁ 女主張の手当法7条1項のいわゆる非遡及主義の適憲性を論ずるまでもなく、原告 X₁ 女の公法上の給付請求は、その理由がなく失当である。」

(3) 「なお、原告らは手当法7条1項の適憲性につき重大な疑問があると主張しているが、三権分立の下で司法裁判所型の憲法訴訟をとる我が国の憲法においては、法律解釈などによりその憲法問題を回避しても事案の解決が可能である場合には、これによって処理すべきであって、その適憲性のいかんを判断すべきではないし、その必要もないと考える。」

4 (1) 「受給資格者の請求時以後のみに支給をする認定請求主義ないし非遡及主義をとる法律の下において、もし所管行政庁がその法律により創設された社会手当制度を周知徹底する義務を怠り受給資格者にこれを知らせないまま放置すれば、受給資格者はこれを受給することができず、社会福祉手当は単なる飾り物となり画餅に帰するであろう。行政庁は、……憲法25条が宣明する福祉国家の理念や、これに立脚した立法者の意思は、保護対象者に認められた給付が、飾り物に終わらず実際にもすべてに給付されることを期待しており、受給者が洩れなく給付を受けることこそが、基本的に公益にかなうと考えられる。」

(2) 「憲法25条2項は、国に社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない旨を定め、福祉国家ないし奉仕国家の理念の下に国に積極的な生活配慮の立法ないし行政の責務を宣言しており、これを承けて行政庁たる厚生省が、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進を図ることを任務として設置され（厚生省設置法4条）、生活困窮者その他保護を要する者に対して必要な保護を行なうことをその所掌事務とされていることなどの趣旨に照らし（同法5条59号）、手当法7条1項が前示のとおり認定請求の翌月から支給を始めるとし、2項が災害その他やむを得ない理由により認定の請求ができなかったときに、遡及的な支給をする旨を定めてい

るのは、国が児童扶養手当の制度を受給資格者に周知徹底することを前提として、受給資格者がその制度を知り得るのに、敢えて受給資格、手当の額の認定を請求しない場合には、その請求がある月の翌月までは手当を支給しないとしたものであると解することができる。」

(3)「手当法のように、右の認定請求主義（非遡及主義）をとる社会保障について、担当行政庁の周知徹底等の広報義務は、前示のとおり、憲法25条の理念に即した手当法1条、7条1、2項の解釈から導き出されるものであって、社会保障ないし社会福祉制度の実効を確保するためのものであり、また、社会保障ないし公的扶助は単なる慈善や施しではなく、社会一般の福祉を促進し、すべての国民とその子孫がひとしく欠乏から免れ、自由と生存を享受するという基本的権利を実質的に保障するためのものであるから、右の広報は被告国が主張するように、通常の法令の公布のとおりこれを官報に掲載しておけば足るものではないし、一般の法制度などの各種の広報と異なり、単なる恩恵的なサービスや行政上の便宜に基づく、してもしなくてもよい全くの自由裁量に過ぎないものではなく、法的な義務であると解すべきである。」

(4)「もっとも、右の受給者が相応の注意をもって普通の努力をすれば制度を知り得る程度の周知徹底がなされている限り、個々の受給者が制度を知っていたか、否かを問うものではないし、どのような方法で周知徹底させるかというその具体的方法の決定は、その時々における情報機関の整備状況、情報の受け手である受給資格者の状況、国民の制度の理解程度と制度周知に対する協力の期待度や、国の財政事情とも関連するから、これを専門に担当する行政庁の裁量に委ねられていると考える。」

(5)「周知徹底が、その不完全、不正確により、前示のような受給者が制度を知り得る程度に達しないときは、国家賠償法上でも違法となるが、右の程度の周知がなされている限り、その周知徹底方法の具体的方法に関する行政庁の裁量の誤りは、その裁量の範囲を著しく逸脱し、合理性を著しく

欠くといえるような場合にのみ、国家賠償法1条1項にいう違法なものとなる。」

5 「被告国は、その機関委任を受けて公権力の行使に当たる公務員である被告知事の過失による違法な周知徹底義務の懈怠に基づく損害賠償として、原告 X₁ 女に対し、金2万6,000円……の支払義務があり、原告 X₁ 女の被告国に対する損害賠償の請求は右の限度で理由があるが、その余の原告らの被告国に対する損害賠償請求はいずれも理由がない。」

III 解 説

1. はじめに

本件訴訟は、児童扶養手当の支給要件に該当することを知らなかったためその請求が遅れた原告 X₁ 女らが、その請求をする前の分の手当が支給されないことを不服として提起したものである。本判決は、児童扶養手当に関して都道府県知事に周知徹底義務があると判示し、かつ、被告知事がその義務を違法に怠ったため損害が生じたとして、原告 X₁ 女による損害賠償請求を認めたものである。社会保障給付に関して行政庁の周知徹底義務を初めて認めた判決であり、極めて注目に値するものである。

児童扶養手当は、死別母子世帯に対する母子福祉年金が設けられたこととの均衡上、生別母子世帯などに対する社会保障制度として設けられた¹⁾。本件訴訟の原告 X₁ 女のように、児童の父が一定程度以上の障害者である場合も、生別母子世帯と同様な事情にあるとして、手当が支給される（手当法4条1項3号）。ところが、X₁ 女らはこのことを知らなかったため、昭和54年11月4日Aを出産して同条に規定する支給要件に該当するに至ったにもかかわらず、その請求を行わなかった。手当の請求を行ったのは昭和56年3月4日であるが、手当の支給は受給資格者が手当法6条1項の規定による認定の請求をした日の属する月の翌月から始めるとの同法7条1項の規定に基づき、昭和56年4月分以後の手当しか支給されなかった。このため、X₁ 女とその夫 X₂ 男が、被告知事による本

件不支給処分の取消し及び被告国に対する金員の支払いを求めたのが本件訴訟である。本判決は、次の4つの論点について判示しているので、次節以下でこの論点ごとに解説を加える。

- (1) 手当の受給資格者でもない X₂ 男に、本件不支給処分の取消しの原告適格が認められるか。
- (2) Aを出産したときから認定請求を行うまでの間の手当（以下「認定請求前の手当」という。）が支給されないのを行政処分（本件不支給処分）をとらえて、その取消しを求めることができるか。
- (3) 手当法4条1項に該当することにより X₁ 女に当然手当の受給権が生じ、X₁ 女は公法上の債権を有することになるか。(2)及びこの(3)の問題との関連で、手当法7条1項のいわゆる非遡及主義²⁾（認定請求主義）が憲法に違反するかどうか争われた。
- (4) 行政庁に手当の周知徹底義務があるか。また、本件訴訟の被告らは同義務を違法に怠ったか。

本判決は、(1)～(3)の論点については否定的に解し、(4)の論点について肯定的に解した。

2. X₂ 男の原告適格

本件訴訟においては、手当の受給資格者たる X₁ 女のほか、その夫である X₂ 男も原告として、本件不支給処分の取消しを求めた。これに対し、被告らは X₂ 男は手当の受給資格者たり得ないため、本件訴訟を提起する訴えの利益はなく、原告適格がないとして訴えを却下するよう主張した。これに対し原告らは、X₂ 男は手当の実質的受給資格者であり、夫婦は民法752条により協力扶助義務があり、原告両名は未成熟子の養育につき生活保持義務があるなどとして、X₂ 男にも訴えの利益があると主張した。

これに対し、本判決は、訴えの利益につき法律上保護された利益を侵害されることという一般の基準を述べた後（Ⅱ判旨の1(1)）、X₂ 男には本件不支給処分の取消しを求める訴えの利益がないと判示した（Ⅱ判旨の1(2)）。

行政事件訴訟法9条は、処分の取消しの訴えに関する原告適格につき、当該処分の「法律上の利益」を有する者に限り提起できると規定している。この法律上の利益の解釈については、①法律上保護された利益説、②保護に値する利益説などに分かれている（伊藤〔1〕237頁以下）。①の法律上保護された利益説は、行政庁の行為の根拠となった実体法規を解釈して、原告の主張する利益が当該法規によって保護されていると認められる場合にのみ、法律上の利益があると解釈する。この説は判例理論として確立した解釈であり、本判決においてもⅡ判旨の1(1)で明確に述べられている。この解釈に対して学説は批判的で、必ずしも根拠法規によって保護されていなくても、憲法その他の法律によって保護すべきものとされている利益であれば、これを法律上の利益と解する②の保護に値する利益説を採る傾向が強い。

ところで、児童扶養手当は、手当法4条1項に定める支給要件に該当する児童の母に支給され、たとえその児童に父がいたとしても、その父は同手当の受給資格者とはならない。ただし、同項は、母がないか又は母が監護をしない場合において、児童と同居して監護しかつその生計を維持する養育者に支給することを規定している。しかし、Aの母である X₁ 女がおり、かつ、X₁ 女がAを監護しているため、X₂ 男は同項が定める養育者に該当せず、X₂ 男は手当の受給資格者にはならない。

以上のことから、本件不支給処分を取り消しても、事実上の利益は別にしても、X₂ 男にはなんら法律上の利益が生ぜず、X₂ 男には本件不支給処分を取り消す訴えの利益がないと解すべきである。また、このように解したとしても、X₁ 女には原告適格が認められるため、X₂ 男に原告適格を認めるべき実質上の理由もない。したがって、X₂ 男の訴えを却下した本判決（Ⅱ判旨の1(2)）は、正当である。

3. 本件不支給処分の取消しの訴えの適否

X₁ 女は昭和56年3月4日に児童扶養手当の認定請求を行ったが、認定請求の翌月から同手当を支給するとの手当法7条1項に基づき、手当は同

年4月分からしか支給されなかった。このため、原告らは、X₁女がAを出産した昭和54年11月4日から昭和56年3月末日までの手当（認定請求前の手当）を支給しない旨の処分（本件不支給処分）があったととらえて、その処分の取消しを求めた。これに対して、被告らは、X₁女に対する昭和56年5月28日付の手当の受給資格認定処分は、X₁女の受給資格を認定し、昭和56年4月分から手当を支給することとした処分であって、被告らのいう本件不支給処分は存在せず、訴えを却下すべきであると主張した。

これに対して、本判決は、取消訴訟の対象となる行政処分についての一般論（Ⅱ判旨の2(1)）を述べた後、本件不支給処分は存在せず、取消しの訴えは不適法であるとして却下した（Ⅱ判旨の2(2)）。

本判決が判示するように、認定請求前の手当を支給しないとする処分はなく、したがって取消しの訴えを却下した本判決は妥当である。むしろ、このような不支給処分ととらえるのではなく、被告知事による昭和56年5月28日付の手当の受給資格認定処分の取消しを求めた方が、X₁女の原告適格が認められる可能性があったものと思われる。（ただし、この場合は、手当の支給開始年月は手当法7条1項に明記されていたため、同項が憲法に違反し、違憲の条項に基づく認定処分が違法であると主張することになるであろう。）しかしながら、このような認定処分の取消しの訴えについても、本判決はなお書で次のように判示して、X₁女らの訴えを救済することにはならないと述べている。

「右の支給開始年月の認定を右受給資格ないし手当の額の認定処分の附款に当たると構成して、この支給開始年月の認定処分のみの取消しを求めることも考えられるが、本件の場合には、その主張もないし、請求開始年月の認定を取り消しても、原告主張の昭和54年11月4日から昭和56年3月末日までの受給資格及び手当の額を認定することにはならず、前示のとおり基準時によって受給資格や手当の額に変動があるので、その期間の認定は当初からなされていないというべきである。通常

このような場合には、本件認定処分全体の取消を求め、その理由中の判断の拘束によって、行政庁の新たな認定が行なわれることにより、救済を求めるほかないが、原告X₁女は、このような認定処分の取消を求めているし、現時点では出訴期間を徒過している。」

なお、原告らは、被告知事による本件不支給処分の取消しを請求する理由として、この処分の根拠である手当法7条1項が憲法25条等に違反することを主張したが、本判決はこれらの本案の審理に入らずに、訴訟要件の面で請求を却下した。

4. 手当の受給権の発生時期

本件訴訟において、原告らは、被告知事による本件不支給処分の取消しのほか、被告国に対して一定額の金員の支払いを求めた。（国に対して支払いを求めたのは、都道府県知事による手当の支給は機関委任事務であり、国の事務であるためである。）この支払いを求める根拠として、原告らは主位的に、①手当法4条1項に該当すればX₁女に公法上の債権である手当の受給権が発生していることを主張したほか、予備的に、②被告知事が手当についての周知徹底義務を違法に怠ったため、X₁女及びX₂男が損害を被ったことを主張した。本節ではこの①の主位的請求について論じ、次節で②の予備的請求について論ずる。

手当法4条1項に該当すれば手当の受給権が発生しているとする原告らの主張は、おおむね以下のとおりである。すなわち、手当の支給要件は手当法4条1項に具体的に規定され、行政庁による裁量の余地はない。同法6条1項による手当の受給資格の認定は、単なる確認であり、法律効果を新しく発生させる形成的行為ではなく、したがって同法4条1項の支給要件に該当した者に手当の受給権が当然発生する。また、受給資格の認定請求の翌月から同手当を支給するとする同法7条1項の規定は、憲法25条、14条、13条及び26条に違反して無効であり、支給要件に該当したときから手当を受給し得る公法上の債権が発生している。

これに対して、本判決は、手当法6条1項の認定は確認処分ではなく権利創設的性質を帯びると

判示した上で（Ⅱ判旨の3(1)）、そのどちらであるかにかかわらず、手当の支給を受けるためには認定が必要であるため、認定請求前の手当に係る公法上の給付請求の理由はないと判示した（Ⅱ判旨の3(2)）。そして、原告らの違憲の主張に対しては、Ⅱ判旨の3(3)に引用したように、いわゆる「憲法判断回避の準則」を適用して、憲法適合性の判断を行わなかった。

この判旨のうち、①手当法6条1項の認定が権利創設的であること、②この認定が確認行為であるか形成的行為であるかにかかわらず、認定請求前の手当の給付請求は理由がないとする判旨は妥当である。（なお、認定請求前に手当の受給権が生じているとする原告らの主張を採ると、手当法22条で受給権について2年の短期時効が定められているため、手当の受給資格者に極めて不利に働くことを指摘しておきたい。また、同法6条2項で認定請求について5年の除斥期間が定められているが、認定請求前に受給権が生じていると解釈すると、この規定は22条の時効の規定と重複する無意味なものとなることに留意する必要がある。ただし、6条2項が手当の基本権について、22条が支分権について規定したと解釈する余地がないでもないが、規定の体裁からみて、認定請求前には受給権が発生していないことを前提にした規定である。）

しかしながら、本判決は手当法7条1項の非遡及主義について憲法判断を回避したが、これは果たして妥当であろうか。本判決が憲法判断を行わなかった理由は、Ⅱ判旨の3(2)及び(3)に引用したとおりであるが、これには以下のような疑問がある。

まず、認定請求前の手当の給付請求の理由がないと判示した理由として、認定請求前の手当の受給権の発生がないか又はその権利行使の要件を欠くからと述べているが、これは手当法7条1項が合憲で無効ではないことを前提としたものであり、もし同項が違憲無効であればこの理由は成立しない。すなわち、本判決は、「手当法7条1項のいわゆる非遡及主義の適憲性を論ずるまでもなく」と述べているが、実際は手当法7条1項が合憲有

効であるとの判断の上に立って判示しているのであり、論理矛盾である。

次に、本判決は、いわゆる「憲法判断回避の準則」を適用しているが、その適用の仕方には疑問がある。この準則は「裁判所は憲法判断に立ち入るまでもなく当該事件を処理できる場合は、憲法問題について（当事者の違憲の主張があっても）判断をしない」（小林〔3〕363頁）とされ、その論拠は次のような司法消極主義に基づくとされる（高橋〔6〕3～4頁）。すなわち、①権力分立の観点からは、裁判所は立法権に介入することのできる限り差し控えるべきこと、②民主政の観点からは、国民の直接的代表者である国会の判断は最大限に尊重されるべきこと、③裁判所の能力という観点からは、伝統的な司法過程（組織構造と手続き）は、憲法判断に必要な、広範囲の社会的利害に関係した資料を入手するのに適合的には構成されていないこと、④実際の観点からは、憲法上の争点についての公権的解決は社会の中でさまざまな観点からの議論がなされ論点が集まり明確化するのを待ってから行った方がよいことなどである。

この準則はアメリカの判例法で確立したものであるが、日本での適用につき（特に司法積極主義の立場から）、批判的な者も少なからず見受けられる（小林〔3〕363～364頁）。筆者としては、たとえこの準則の適用を我が国で認めるにしても、憲法判断をしなくても違憲を主張している者の権利益が救済される場合に限られるべきであると考えている。すなわち、違憲を主張している者の権利益が法律の解釈だけで救済される場合には、その法律の憲法適合性を判断するまでもなく、判決を下し得ると解する。しかしながら、その法律の解釈によっては、違憲を主張している者の権利益が救済されない場合は、裁判所は必ず憲法判断を行わなければならないと解する。なぜならば、憲法違反が問われている当該法律の条項の解釈だけでその者の権利益を否定するのは、当該法律の条項の合憲性を前提にするものであり、背理であるからである。

以上のことは、我が国で憲法判断を回避した判

決例を検討することによっても、明らかとなる。すなわち、①恵庭事件第1審判決（札幌地判昭和42・3・29，下刑集9巻3号359頁），②広島県公安条例事件控訴審判決（広島高判昭和42・5・29，判時483号13頁），③家永検定第2次訴訟控訴審判決（東京高判昭和50・12・20，行集26巻12号1446頁）は、いずれも法律の解釈だけで違憲の主張をしている者の権利利益が救済されたため、もはや関係法条の憲法適合性を判断するまでもないと判示していると考えられるのである。もし、これらの判決が違憲を主張している者の権利利益を救済しないものであるならば、その者が主張している該当法条の憲法適合性につき、裁判所は判断をする必要があったものと思われる。

ところが、本判決においては、手当法7条1項の解釈では原告X₁女の主張している権利利益を救済していないのであるから、X₁女の主張している同項の憲法適合性を裁判所が判断する必要があったのではないかと考えられる。言い換えるなら、本判決が手当法7条1項の解釈によってX₁女の権利利益を救済するなら、同項の憲法判断をしなくても許されるが、そうではないのに憲法判断をしないのは極めて不当であると解する。

したがって、本件訴訟においては、手当法7条1項が、原告らが主張するように、憲法25条、13条、26条及び14条に違反しているかどうかを判断すべきであったと考えられる。しかし、このように述べたからといって、手当法7条1項がこれらの憲法の各条項に違反すると筆者が考えているわけではない。本稿では詳細に述べる余裕はないが、憲法25条に基づく社会保障法については広く立法裁量が認められ（堀木訴訟上告審判決最大判昭和57・7・7，民集36巻7号1235頁及びこれを評釈した堀〔7〕86頁以下参照），かつ、手当の目的、性格、無拠出制等を考えると、手当法7条1項の非遡及主義は立法裁量の範囲に属し、必ずしも憲法に違反するとまでは言えないのではないかと筆者は考えている。なお、非遡及主義は無拠出の給付制度において広く採用され、最低生活保障制度である生活保護制度も同様である。更に、拠出制の年金制度においてさえも、非遡及主義を採って

いる年金があることに留意する必要がある。例えば、いわゆる事後重症による障害年金（国民年金法30条の2，厚生年金保険法47条の2等）や併合認定による障害年金（国民年金法30条の3，厚生年金保険法47条の3等）などである。

5. 手当に関する周知徹底義務

原告らは、前節で述べたような手当の受給権に基づく支払いを求める主位的請求を行うとともに、予備的に国家賠償法1条1項に基づく損害賠償の請求をも国に対して行った。この請求の理由は、被告国が手当の認定に当たらせていた被告知事が、手当に関する周知徹底を行う義務を違法に怠ったため、原告らが損害を受けたというものである。この問題について争点となったのは、次の4点である。

- (1) 行政庁に手当の周知徹底義務があるか。
- (2) その義務があるとして、当該義務遂行の方法や程度について行政庁に裁量が認められるか。その裁量が違法となるのはどのような場合か。
- (3) 本件において、被告知事は違法にその義務を怠ったか。
- (4) X₂男はこの義務違反による慰藉料を請求することができるか。

この中で最大の争点は(1)の周知徹底義務の有無であり、本稿ではこの問題を中心に解説する。

本件訴訟において、原告らは手当に関する行政庁の周知徹底義務の存在を主張し、被告らはこれを否定した。本判決はこれを肯定したが、その理由について本判決は種々述べているが、要約するとおおむね次のようになろう（Ⅱ判旨の4(1)～(3)）。すなわち、憲法25条の理念に基づいて制定された手当の支給について非遡及主義を定めているのは、行政庁の周知徹底義務を前提としたものである。なぜならば、所管行政庁が手当について周知徹底しないならば、受給資格者は手当を受給し得ず、手当は単なる飾り物となり画餅に帰するからである。

このような判決は、明文の規定がないにもかかわらず、憲法や社会保障法の規定の解釈により、

国民の権利利益を認めるものであり、極めて注目しに値する。しかしながら、上記のような理由で行政庁の周知徹底義務を導き出し、その義務に違反したとして損害賠償の請求を認めるこの判決に対し、筆者は次のような幾つもの疑問を有している。

(1) まず、行政庁は、「法律による行政の原理」に基づいて法律の定める権限を行使して行政を行わなければならないとされるが、明文の根拠もなく一定の義務を行政庁に負わせ、その義務に違反したとして損害賠償責任を問うことは、行政庁に過重な責任を負わせることにならないであろうか。また、周知徹底義務を行政庁に負わせるのは本来立法府の権限に属することであるが、裁判所が周知徹底義務違反により行政庁に損害賠償責任を負わせることは、裁判所が実質的にあるいは結果的にこの立法を行うことにならないであろうか。

(2) 次に、このような理由で周知徹底義務を負わせるとすれば、社会保障上の権利にとどまらず、すべて国民に給付を行う事務にもこの義務が生じることにならないであろうか。例えば、奨学金の貸与やその免除、農業者補助、法律扶助等の制度も、国民が知らなければ全く恩恵を受けることができず、これらの所管行政庁にも周知徹底義務が課せられることになりはしないであろうか。

このことは遡及主義を採用する社会保障給付についても、同じようにいうことができる。例えば、公的年金の受給権は原則として遡及主義を採用するが、その権利について知らず裁定請求をしなければ年金は全く支給されない。裁定請求をして初めて、遡及して支給されるのであるが、時効により5年間に限られる（国民年金法102条1項、厚生年金保険法92条1項等）。したがって、本判決は手当について非遡及主義を採用することを周知徹底義務の根拠にしているのであるが、以上のことから必ずしもその根拠となるものではないことが明らかである。根拠となるとすれば、公的政策による国民への給付が実質的に確保されるように行政庁は周知徹底する必要があるということであり、非遡及主義はそれを補強するものでしかない。

(3) 更に、周知徹底が必要なものは、上述のような公的給付だけにとどまらない。国民にとって公

的給付以上に関係があるのは、刑罰である。もし新たな刑罰が立法化されて、その周知徹底が不十分なため、その刑罰に触れる行為をして有罪とされた者は、国が周知徹底義務を違法に怠ったとして、損害賠償を請求できるのであろうか。刑法38条3項は「法律ヲ知ラサルヲ以テ罪ヲ犯ス意ナシト為スコトヲ得ス」と規定しているため、法律を知らなくても罰される。そして、刑罰を定めた法律は、公布されて官報に掲載されれば効力が生ずるとされている（最大判昭和32・12・28、刑集11巻14号3461頁、最大判昭和33・10・15、刑集12巻14号3313頁）。

被告らは、手当の支給要件や支給の始期については手当法に明確に規定されているため、国民への周知は官報への掲載をもって足りると主張した。これに対し本判決は、手当のような非遡及主義を採用する社会保障については、通常の法令の公布のとおりにこれを官報に掲載しておけば足りるものではないと判示した（Ⅱ判旨の4(3)）。しかし、国民の自由を制限し身体を拘束する刑罰についてさえ官報への掲載で足りるとされているのに、非遡及主義を採用する社会保障について官報への掲載以上の周知徹底義務を課すというのは、明文の規定があるなら別である³⁾が、法的均衡を失してはいないであろうか。

(4) 本判決は、手当に関する周知徹底義務を憲法25条、手当法1条及び7条、厚生省設置法4条及び5条59号から導き出している（Ⅱ判旨の(2)(3)）。しかしながら、これにも以下のような疑問がある。

まず、憲法25条は生存権及び生活向上権を規定したものであると解されるが、この規定は個々の国民にこの権利の具体的請求権を与えたものではなく（朝日訴訟上告審判決最大判昭和42・5・24、民集21巻5号1043頁）、その権利はこの規定に基づいた個別の法律によって与えられると解される。しかも、この法律の内容については、立法府の広い裁量に任される（堀木訴訟上告審判決最大判昭和57・7・7、民集36巻7号1235頁）。すなわち、社会保障給付の支給義務そのものについてさえ憲法25条から直接導き出されないのに、それに付随

すると考えられる周知徹底義務について同条から導き出す解釈は、果たして妥当であろうか。

次に、手当法1条は、「この法律は、国が、父と生計を同じくしていない児童について児童扶養手当を支給することにより、児童の福祉の増進を図ることを目的とする。」と規定しているだけであり、行政庁の周知の徹底義務について明記しているわけではない。

更に、本判決は手当に関する周知徹底義務を手当法7条1項及び2項から導き出しているが、同条1項の非遡及主義が必ずしも周知徹底義務の根拠となるものでないことは、上記の(2)で述べたとおりである。また、同条2項は、災害その他やむを得ない理由で手当の認定請求ができなかった場合の非遡及主義の例外措置を定めている。すなわち、災害等がやんだ後15日以内に認定請求をすれば、手当の支給は災害等により認定請求をすることができなくなった日の属する月の翌月から行われることを規定している。この7条2項の規定自体は極めて合理的なものであるが、これがどうして手当に関する周知徹底義務の根拠になるのか、筆者には到底理解することができない。

最後に、本判決は、厚生省設置法4条が社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進を図ることを厚生省の任務と規定し、同法5条59号が生活困窮者その他保護を要する者に対して必要な保護を行うことを厚生省の所掌事務と規定していることをもって、手当の周知徹底義務を導き出している(Ⅱ判旨の4(2))。しかし、これらの規定は社会保障推進の一般的な責任と権限を厚生省に与えたものであり、その周知徹底義務については何ら規定していない。なお、厚生省設置法のような行政組織法に定める一般的権限に違反したとして国家賠償法上の損害賠償請求が認められるかどうかは疑問であり、筆者は行政作用法の作為義務に違反した場合に限られると解する⁴⁾。

(5) 以上のほか、本判決は、原告らのような障害者家庭にある者は抜け目のなさや注意深さを求める期待可能性がないとして、手当に関する周知徹底が必要なことを説いている。そして、その根拠として、昭和36年12月21日発児第318号等国か

ら地方公共団体あてに手当の周知徹底を指示した通知を引用している。

しかし、手当に関して周知徹底が必要なことは当然であるが、問題はその周知徹底の要請が国家賠償法上の責任が問われる義務とまでいえるのかということである。通知は原則として国と地方公共団体間での内部的効力しかもち得ず、国民に対する周知徹底義務を規定したものではない。

古崎〔2〕208～209頁は、「不作為による不法行為が成立するためには、その前提として作為義務が必要である。公務員に法的作為義務が認められなければ、当該公務員の不作為を違法と非難することはできない。」と述べ、「この作為義務は、被害者である国民に対して具体的に負うものでなければならない、行政の内部的作為義務であったり、単なる抽象的一般的なものでは足りないことはいうまでもない。」と述べている。

以上の(1)～(5)で述べたように、行政庁に手当に関する周知徹底義務があるとする本判決に、筆者は強い疑問を有している。手当の周知徹底は法的義務ではなく行政サービスであり、たとえ手当の広報を行ったとしてもそれは行政庁の自由裁量に属するとみるべきである。

古崎〔2〕208～209頁は、国家賠償法上の不作為による不法行為が成立するための作為義務を、次の三類型に分類している。第1類型は、公務員の作為義務が、法令の明文をもって規定されているか、法令の解釈によって一義的に決まる場合である。第2類型は、法令によって公務員に権限が与えられてはいるが、その権限行使が公務員の裁量に委ねられている場合である。第3類型は、公務員の作為権限が、法令によって具体的に規定されていない場合である。本判決は、周知徹底義務を解釈によって導き出し、上の第1類型又は第2類型に該当するものとみなしているが、筆者は本件は第3類型に属するものととらえるべきであると考え。そして、このような具体的な作為義務が法令に規定されていない場合は、原則として行政庁の不作為を国家賠償法上の責任を問い得ないと考え⁵⁾。

なお、たとえ行政庁に周知徹底義務があり、本

件を第1類型又は第2類型ととらえるにしても、その義務の履行について行政庁に裁量が認められるべきである。このことは、本判決も認め(Ⅱ判旨の4(4))、その裁量の誤りが国家賠償法上違法となる基準をも本判決は判示しているが(Ⅱ判旨の4(5))、この基準は極めて緩やかなものである。

かつては、本件のような行政権限不行使の違法性は行政便宜主義の考え方等により否定されることが多かったが、近年の学説・判例は一定の条件のもとでは行政権限の裁量がゼロに収縮し、行政権限の発動が義務づけられるとする「裁量収縮の理論」が支持を得ているとされる(三橋〔8〕167頁)。そして、いかなる場合に裁量が収縮して作為義務が発生するのかあるいは権限不行使が違法となるかについては必ずしも明確な基準が成立していないとされるが、三橋〔8〕169頁は次の4つの基準を挙げている(下山〔5〕167頁の4基準も参照)。すなわち、①生命、身体及び財産に重大な損害をもたらす危険があり、②行政側にとって、③その具体的危険の予見性、④結果回避・防止の可能性があり、⑤被害者側には危険回避の手段、可能性がなく、また規制権限の行使を期待し得る状況があり、⑥発生した被害が社会的要因によるもので、被害者の負担にあまる不測の損害があることである。この基準と比べると、本判決の基準「周知徹底が、……受給者が制度を知り得る程度に達しないときは、国家賠償法上でも違法となる」は緩やかすぎるといえよう。

最後に、本節の冒頭で掲げた論点の(3)及び(4)について、簡単に触れておきたい。まず、論点の(3)の被告知事が手当に関する周知徹底義務を怠ったかどうかについては、本判決は証拠に基づいて具体的に判断し、被告知事にその義務の違法な懈怠があったとして、X₁ 女に対し国が損害賠償すべき旨を判示した(Ⅱ判旨の5)。ただし、本判決は、X₁ 女は労働基準法65条に定める6週間の産後休暇後は認定請求できたのにしなかった過失があったとして、過失相殺により結局1か月分の手当額に相当する賠償額を認めるにとどまった。

次に、論点(4)の X₂ 男による慰藉料の請求については、本判決は「手当の受給資格者でない原告

X₂ 男にはこの周知徹底義務違反による慰藉料を認めることはできない。」と判示した。

これらの問題についても種々論ずべき点はあるが、本稿ではこれ以上触れ得ない。別の機会に譲りたい。

6. おわりに

以上述べたように、本判決には幾つかの問題があり、特に行政庁に手当の周知徹底義務があるとする判旨には賛成することができない。ただし、このように述べたからといって、行政庁が周知徹底をしなくてもよいということを主張しているわけではない。むしろ、本判決もいうように社会保障給付を飾り物にしないように、行政庁は積極的に広報に努める必要がある。しかし、明文の規定もないのに行政庁に周知徹底義務違反を問うのは、法律による行政の原理に従って行政を行う行政庁に、過重に責任を課すものである。むしろ、問われるべきは、周知徹底義務に関する立法の不作为である。そして、これは基本的に政治の問題に属する。明文の規定がなくても行政庁に一定の作為が要請される場合がないとはいえないが、それは国民の生命、健康、財産等に重大な危険が迫っているような場合に限られるべきである。

注

1) 坂本〔4〕3頁によれば、児童扶養手当法の制定の趣旨は、次のとおりである。

「被用者を対象とする厚生年金に対し、自営業者や家事労働者等の一般国民を対象とする年金制度として国民年金が昭和34年に創設され、無拠出制の福祉年金の一つとして母子福祉年金の制度が設けられた。母子福祉年金は母子年金の補完的制度で、死別母子世帯を対象とするものであるが、所得が低く、経済的、社会的に多くの困難をかかえているという点では死別、生別の別を問わず同じであるから、均衡上生別母子世帯についても同様の社会保障制度を設けるべきであるとの議論が起きてきた。これが児童扶養手当制度創設の直接の契機である。

更に、離婚による生別母子世帯に対して社会保障施策を講じるのであれば、これと同様の状況にある世帯、例えば、父から遺棄されている世帯、父が行方不明の世帯、父が明らかでない世帯、父が拘禁されている世帯など、父と生計を同じくしていない児童を養育している世帯に対しても同様の施策を講ずべきであるとされた。しかし、離婚など生別母子世帯となるに至った原因は、そもそも保険事故になじ

まないため、年金制度の中に生別の母子世帯に対する対策をもち込むことはできず、国民年金法とは別個の法律として児童扶養手当法が制定されたのである。」

- 2) 本判決は、非遡及主義を「支給の始期が支給原因事実が生じたときまで遡及せず、申請時とされる建前」と、遡及主義を「支給の始期が支給原因事由が生じたときまで遡及する建前」と定義している。本稿でもこの定義に従う。
- 3) ドイツ社会法典 (SGB) 12条は、社会給付の給付主体が「住民に対し、本法典に定める権利義務に関し説明を行う義務を負う」旨を規定し、14条は「なによりとも本法典による権利義務に関し助言を求める権利をもつ。助言については、権利が主張され、又は義務を履行がなされるべき給付主体が管轄するものとする。」と規定している (『判例地方自治』No. 87, 平成3年5月, 47頁)。
- 4) 古崎〔2〕231頁は、行政組織法によって与えられている「一般的権限の不行使が直ちに個々の場合の具体的作為義務違反といえるかは疑問である。わたくしは、このような一般的権限では足らず、より具体的な実定法上の権限規定が必要であると考え」と述べている。
- 5) 古崎〔2〕231頁は、「わたくしは、第3類型の場合は、原則的には、公務員の不作为に対し、政治責任を負うにとどまると考える。前述したとおり、立法の不作为は、たやすく認められるべき事柄ではない。立法をするかどうかは極めて政治問題であり、裁判所の審査によりそれが違法であるとたやすく判断できるものではないし、行政の不作为に対しては、政府の無策に対する政治的非難の声があがるだけである。したがって、政治責任は、あくまでも政治責任であって、国民は、選挙や言論を通じて国政担当者の責任を問いうるにすぎない。政治責任が、法律上の責任—公務員の故意・過失責任—to 転化することはない。」と述べている。

なお、同書は「国民の生命、身体、財産に対する差し迫った重大な危険状態が発生したとき、国特に行政機関が、超法規的、一次的にその危険排除に当らなければ、国民に保護が与えられないような場合、国がそれに当るのが、国の本来の使命である。したがって、このような場合には、緊急事態に対処するため適切な手段を講ずべく、国に対し、全法律秩序の明示又は黙示の命令 (条理) による作為義務を生ぜしめる必要がある。」が、「この作為は、前述した限定的前提条件のもとに例外的に生じるもので、国が実際この作為義務を負うことはまずあるまい。」と述べている。

引用文献

- 〔1〕 伊藤 真「訴えの利益」雄川一郎ほか編『現代行政法大系 第4巻 行政訴訟Ⅰ』, 有斐閣, 昭和58年
 - 〔2〕 古崎慶長「公務員の不作为と国家賠償法1条の責任」『民商法雑誌』78巻臨時増刊号・法と権利(4), 昭和53年
 - 〔3〕 小林直樹『〔新版〕憲法講義 (下)』, 東京大学出版会, 昭和56年
 - 〔4〕 坂本龍彦『児童扶養手当法・特別児童扶養手当等の支給に関する法律の解釈と運用』, 中央法規出版, 昭和62年
 - 〔5〕 下山瑛二「行政権限の不行使と国家賠償」『ジュリスト——行政法の争点(新版)』平成2年6月20日
 - 〔6〕 高橋和之「憲法判断回避の準則」芦部信喜編『講座 憲法訴訟 (第2巻)』, 有斐閣, 昭和62年
 - 〔7〕 堀 勝洋『社会保障法判例——近年の動向と解説』, 中央法規出版, 平成2年
 - 〔8〕 三橋良士明「不作为にかかわる賠償責任」雄川一郎ほか編『現代行政法大系 第6巻 国家補償』, 有斐閣, 昭和58年
- (ほり・かつひろ 社会保障研究所研究部長)

書 評

毛利健三著『イギリス福祉国家の研究』（東京大学出版会，1990年）

桑原洋子著『英国児童福祉制度史研究』（法律文化社，1989年）

小松隆二著『イギリスの児童福祉』（慶応通信，1989年）

星 野 信 也

イギリスにかかわってたいへん貴重な文献が相次いで出版されたことは、たいへん喜ばしい。はじめ3冊をいっぺんに書評するなどただごとではないと考えたが、実際に読んでみると、相互に補完するところがあり、たいへん興味深かった。

毛利氏の大作『イギリス福祉国家の研究』は、「社会保障発達の諸画期」という副題が示す通り、①19世紀から20世紀にかけての貧困観の転換すなわち新自由主義による「社会的貧困」概念の構想、②現代イギリス福祉国家の原像としてのベヴェリッジ・プラン、③現代福祉国家模索途上の一道標としての完全雇用白書、そして④サッチャー政権下のファウラー社会保障改革という4つの画期を取り上げて、イギリス福祉国家を論じている。はじめに、「社会国家、経済国家、軍事国家として三様に現象してきた現代国家の肥大化が相互に無関係ではないだけでなく、現代資本主義の歴史発展の深部で構造的な繋りをもってるとすれば、われわれは別の現れ方をする現代国家を無視して、あるいは、現代資本主義の歴史的変容に無関心のままで、福祉国家だけを論ずるわけにはいかない。」として、福祉国家発展の歴史的背景を国家と経済社会の構造的連関に注目しつつ明らかにしたいとする。

この点で桑原氏は、「従来のわが国におけるイギリスの救貧法ないし児童福祉の史的研究は、主として経済史的な観点から時代区分を行うものが多かった。経済機構は、社会を動かしていく基盤であるから、こうした時代区分は説得力に富んだものである。しかし、法令の制定や、制度改正に直接影響を与えているものは政治のあり方であるから政治史的な視点から時代区分を行う必要があるのではないかと考える。」として、最近に限れば、1906年総選挙後、アトリー労働党内閣、第2次チャーチル保守党内閣、第1次ウィルソン労働党内閣、ヒース保守党内閣、そしてサッチャー政権といった時代区分を用いている。たまたま最後の区分は、毛利氏の画期と一致

する。

小松氏は、「平均化された数値や報告にのみ耳を傾けるのではなく、また諸矛盾や問題が糊塗されて隠された形になっている社会の表面にのみ目を向けるのでもなく、さらに1歩2歩とより深くその中に足を踏み入れてみると、平均化された状況からはうかがえず、また表面には浮き出てこないもう一つの現実がうごめいていることがはっきりとうかがえるであろう。」という通り、1980年代のイギリス児童福祉の実態を分野、制度別に詳しく紹介し、それぞれに小史と1カウンティの実例が加えられている。

毛利氏の著作では、それぞれの画期が重視されて、当然のことながら、その間の時期は欠落しているから、それを補完する意味で、視点の違いはあるが、桑原氏、小松氏の著作を併読されるとよいかもしれない。また、小松氏の著作は、書き下ろしであるため一貫性があったいへん読みやすく、充実した内容だが、もっと全体を俯瞰して他との関連を知るうえで、やはり他の2著が参考になる。同じ児童福祉でも、桑原氏のものは、1980年代にやや弱いのが、少年非行問題に詳しいのに対して、小松氏のものはごく最近の実態と児童養護とくに里親にたいへん詳しい。このイギリスの里親の紹介部分は、わが国の児童福祉関係者とりわけ児童相談関係者に広く読まれることを期待する。

まず毛利氏の著作を取り上げると、「福祉国家研究の課題と方法」に全体の約4分の1強が当てられて理論的考察が加えられており、決して読みやすい文章ではないが、その豊富な文献渉猟と緻密で啓発的な論理展開は他の研究者にたいへん貴重な手がかりを与えてくれる。ここでそれを要約する危険は冒さないが、「（福祉国家史研究の）課題圏の広大さに由来する研究関心の分散傾向とは別に、解釈枠組みの多様性に由来する拡散状況もみられる。『理論モデルの群雄割拠』が積極的に評価されう

るためには、モデル間に相互批判と相互摂取が活発に交流しているのだから。」という重要な指摘を紹介しておきたい。

本書で評者が注目したいのは、毛利氏がおよそ10年にわたって書きためられた諸論文にみられる不整合である。一方では「イギリス福祉国家はますます多数の相対的に豊かな人々をその受益者層に包摂しつつも、なおかつ、国際的比較の観点からすれば、比較的貧しい人々のための福祉国家という起源的性格を保持し続けている。別様に表現してみると、イギリス福祉国家がその起源において打刻されたベヴァリッジ的理念は、ベヴァリッジの理念の見直しや修正過程そのものをさえ規定しつつけている。」「ケインズは時代遅れになったが、ベヴァリッジはそうなってはいない。」「イギリス福祉国家の限界的普遍主義」というように、著者のベヴァリッジへの強いこだわりが示される。それは第3章でベヴァリッジ報告を戦時戦略の帰結とみなすティトマス・テーゼに対する批判となり、終章では、サッチャー政権下の拠出給付の減、非拠出給付の増を、普遍主義的給付の減、選別主義的給付の増と捉えて、社会保険を基軸とする普遍主義的社会保障の理念からますます遠ざかりつつあり、そこにベヴァリッジ・プランの理念からの乖離度が浮き彫りにされているとする。

しかし、他方、第3章の結語では、ベヴァリッジは終着駅ではなく出発点であり、真に平等主義的な社会改造を追求しようとするのであれば、「ベヴァリッジ革命」概念そのものの終焉、すなわちベヴァリッジ・プランの、①絶対的貧困概念そのものの貧困性を揚棄、②形式的平等性原理への執着と実質的不平等への無関心を廃棄、③はじめから排除した最大の貧困原因、低所得階層そのものの駆逐を政策軌道のうちに再定着、することが必要であるとする。

評者は、ここで2、3の論点を指摘したい。第1に、著者はスウェーデン的平等主義は社会的・連带的貧困観さえも突破した地点にだけ成立可能とするが、第2次大戦後のスウェーデンは、均一掛金、均一給付のベヴァリッジ・プランからスタートした事実をどう説明されるのだろうか。著者は「あらためて断るまでもなく自明なことは、所得比例的給付は低所得階層にとっては低所得生活への釘づけを意味するだけである」と主張されるが、それは明らかに同じラインからスタートしたスウェーデンの実例と矛盾する。

第2に、選別主義と普遍主義の理解区分を表示したものが122頁と455頁に2度も引用されているが、イギリス

福祉国家の議論になぜそこまでオランダの連帯主義を引用されるのだろうか。著者のベヴァリッジへのこだわりもそこにあると思われるのだが、評者は、普遍主義と選別主義は社会的公正、平等といった政策理念レベルではなく、政策手段のレベルにとどまるものと考えからである。この区分で重要なのは、普遍主義も選別主義も政策対象が決して全国民などではなく貧困そのものであることについて同意していることである。イギリスで最もユニバーサルな児童手当を主張してやまないのが児童の貧困問題と貧困の異に強い関心をもつグループであることは周知の通りだが、それは児童の貧困を緩和するという社会的公正、平等の政策理念実現にとって、児童手当という普遍主義的政策手段が望ましいと考えるからに違いない。普遍主義、選別主義の差異は、決して政策対象の広狭にあるのではなく、政策手段がカバーする範囲の広狭でしかない。著者は「給付が受給者のニーズを満足する程度」(適当性原則)と「給付が最大のニード下にあるものに届く程度」(効率原則)とは、まったく別の2つの政策理念とされるが、それらも普遍主義、選別主義と同様、別々に独立した二者択一の政策理念であるよりも、政策手段の適切なミックスを選択するうえで考慮すべき並列の政策原則にとどまる。もし普遍主義や適当性原則だけが独立の「理念」として一人歩きすれば、それは容易に形式的平等性原理への執着、実質的不平等への無関心に陥りやすく、今日の福祉国家中流階層化を招いたひとつの要因というべきである。

小松氏は、その最終章で、1980年代末の所得保障をめぐる政治状況について、次のように述べる。「児童手当が軸になりつつも、いずれも単発のバラバラの施策としてではなく、社会保障体系の中で、関連する政策全体との関係が重視されつつ実施されているのである。……1989年度の給付額の決定にあたっては、大激論が展開された。……サッチャー政権としては、すべての家庭に一率にではなく、より生活の苦しい貧困層によりおおくの資金を回すという方針に基づいて、一般性をもつ児童手当の据え置き、その代わり失業手当、単親手当、家族クレジット、所得補助などの増額を明らかにした。しかし、その方針は必ずしも既存のサッチャー政権の原則に沿うものではなく、……広く社会保障政策全体にわたって今後議論を残すことになった。」そこには、社会福祉政策において普遍主義と選別主義、および適当性原則と効率原則が、絶えず議論されるべき重要な選択課題でありつつけることが示されている。ついでに紹介しておけば、サッチャーを引き継いだメージャー政権は、1991/92年

度に向けて児童手当の原則1ポンドの引き上げとそのインデクセーションを公約している。とくに後者は、長年にわたってユニバーサリスト、児童貧困問題行動グループが主張してやまなかったものである。

第3に、社会保険制度は新旧救貧法的思考の重力圏から所得保障を脱出させるロケット装置という表現には強い躊躇を感じる。新救貧法のいわゆる「劣等処遇の原則」は、①1975年の児童給付まで続いた「賃金ストップ」制度、および②現在の家族クレジットにいたる働く貧困者のナショナル・ミニマムからの排除、の形態で今世紀末まで存続しているからである。また、社会保険がスウェーデンのように垂直的分配ではなくもっぱら水平的分配にとどまる場合についてアメリカの財政学者マズグレーブが主張した「困窮は、たとえそれが本人の怠慢によって生じた場合でも、救済されなければならない。したがって、社会保険が強制保険でなければならないのは、それが将来に備えようとしないう貧困者を援助するための制度だからではなく、むしろ容易周到で裕福な人を保護する政策手段だからである。それは、少なくとも、ミニマムの所得を保障しようという人道的目的が責任のテスト(a responsibility test)なしでも果たされるアメリカのような条件に妥当する。」という視点が、「限界的普遍主義」のイギリスにも妥当するであろうことを指摘したい。それは、自由権からの社会権の派生とその市民権による包摂と矛盾するものではない。

第4に、福祉供給面でのプライヴァタイゼーションについて、「いわゆる福祉国家の民活路線は、その分だけ、必要に応じた福祉から支払い能力に応じた福祉への転換を意味せざるをえないであろう。」と指摘されるが、1980年代のイギリスにおける老人ホームやナーシングホームのプライヴァタイゼーションは、国の所得保障、所得援助から高齢者本人に対する支払い能力援助によって進展した事実をどう説明されるのだろうか。そこでは、公営住宅という現物給付から住宅給付という現金給付への転換にみるように、プライヴァタイゼーションが社会福祉の供給者援助から需要者援助への転換と同時進行し、所得保障のターゲットを効率的かつ重点的に絞るいわゆるターゲティングと矛盾なく両立している。

第5に、著者は、その「あとがき」で、「サッチャーやレーガンの用いるレトリックにもかかわらず現実の福祉国家に生じた変化はマージナルな性格のものが多いと認識されはじめた」として、福祉国家不可逆説が強まり福祉国家危機説は弱まったとする。評者は、それは福祉国家の中流階層化と多元化を傍証するものでしかない

と考えるが、他方では、小松氏がその著書で指摘する通り、「児童に対する性的いたずら・淫行の顕在化と増加は、たんに異常な事態が暗流として深く静かに進行していたという驚きと衝撃を一般に与えたというにとどまらず、それに適切に対処できていなかった中央および地方の行政機関の混乱ぶりも一般に印象付け、イギリスにおける児童福祉、ひいては社会福祉そのものの混迷をも大きく浮彫りにすることになった。」という危機的実態がある。それは行政機関にとどまらず司法、立法をも巻き込んでいる。

他方、著者も宮澤健一を引用している「今日ほど、価格機構の働きの重要性(市場の効率性・創造性)が認識され組織の不効率、不公正が説かれている時代もない。」という傾向が、東欧社会主義諸国の自由市場経済志向によって一挙に拡大されたが、イギリスでも、1991年4月、国営保健サービスにいわゆるインターナル・マーケットが導入されたことで、それらはさらに進行している。

紙数がなくなってしまったので、桑原、小松両氏には、いずれも優れたその著作を近い将来再版される場合にぜひつけ加えていただきたい点をあげる。第1に、1963年児童青少年法を歴史的に取り上げる場合、その第1条が要養護児童予防のために取り入れた「裁量による現金給付」の位置づけをぜひ明らかにしていただきたい。第2に、歴史的記述を読みすすむ場合、できれば各章ごとに精粗にあまり大きな差がないようにまとめられていた方が読みやすい。ついでに、児童の刑事責任年齢などの重要事項は、そのいくつかの画期について最も新しい時点で表にしていなければいっそう理解しやすい。第3に、小松氏が非行問題のなかで定義される児童、少年の年齢区分は、桑原氏のそれと違っていささか不明確である。第4に、コミュニティホームのうち園内教育を続けているものがはたしてどこまで本当に要養護児童のためのコミュニティホームに統合されているかについて、最近の実態を明らかにしていただければ幸いである。第5に、「審理・判断の結果に対して、もっぱら福祉的な視点から地方自治体とそのソーシャル・ワーカーが関わるのは、裁判所が監護(ケア)命令を出した場合である。」といわれるが、桑原氏のあげる査察指導命令が自治体で受けとめられる場合はどのように位置づけられるのだろうか。第6に、里親をそこまで詳細に報告されるのであれば、イギリスを含めた欧米各国で養子を最優先して考えるいわゆるパーマネンシー・プランニングの考え方およびイギリスの「縁組みではない」養子制度についても、同様に紹介いただいた方がありがたい。

それにしても、3著とも、それぞれもう半年遅く出版されていればさらに充実されていたであろうことが惜しまれる。毛利氏の場合は東欧の変革とサッチャー政権の終焉を見届けて議論できたであろうし、桑原、小松両氏の場合は、サッチャー福祉改革を締めくくる新しい児童

法 (The Children Act 1989) が、1989年11月16日に成立したということがある。3氏にはぜひ新しい章を加えて再版されることを期待したい。

(ほしの・しんや 東京都立大学教授)

書 評

社会保障研究所編『社会政策の社会学』（東京大学出版会，1989年）

大山 博・武川正吾編『社会政策と社会行政——新たな福祉の理論
の展開をめざして』（法律文化社，1991年）

藤 村 正 之

1 〈社会政策〉という概念を表題に掲げる，興味深い2書が出版された。もちろん，そのこと自体はなんら珍しいことではない。注目すべき点は，そこで使われている〈社会政策〉の概念の領域が従来のものより拡張されていること，そしてその執筆者に社会学を専門のディシプリンとする研究者が多くふくまれていることである。それらの含意を読み込むには，これら2書が置かれている状況への知識社会的な目配りが必要に思われる。まず，その考察からはじめてみたい。

両書に共通して用いられている〈社会政策〉概念は，従来の「社会政策」概念の拡張をめざしてチャレンジングに用いられており，その意図は，イギリス系の Social Policy 概念の導入の提起である。従来の「社会政策」概念とは，ドイツ系の Sozialpolitik を含意する概念として，資本主義経済における労働にかかわる政策現象を把握するものとされており，その領域はこれまで経済学研究者を中心として研究がすすめられてきた。この概念の日本での受容のされ方には独特のものがあ（この点，2書の評価は微妙に異なるが），「社会政策＝労働政策」という限定的な概念が形成されるにあたっての大河内理論の役割の大きさが指摘される。

このような状況に対して，イギリス系の〈社会政策〉概念の導入の必要性が強く意識されてきたのは，福祉国家の成立によって社会政策の量的・質的变化が起こってきて，「社会政策＝労働政策」という把握の限界が表面化してきたからである。〈社会政策〉概念は，必要（ニーズ）の高次化・拡大化への対応，人間生活の多様さを統一的に把握する枠組みの必要性，類似の機能をもつ異種政策間の調整の可能性といった諸点に有効性を発揮すると期待されている。しかし，ながらくのあいだ，従来の「社会政策」概念と対決を避けるため，この概念の含意をこめての〈社会政策〉としては用いられず，〈福祉政策〉とされたり，〈ソーシャル・ポリシー〉と片仮名書き

されて使われることが多かった。1984年に出版された社会保障研究所編集の研究叢書においても，同様の志向をすでに内包しながらも，表題は『福祉政策の基本問題』となっており，今回の『社会政策の社会学』において積極的な形で，その一步をふみだしたといえよう。

正直な印象をいえば，〈社会政策〉概念の導入の提起そのものはそれほど真新しいものではない。1970年代後半以降いくどとなく指摘されてきたものといえる。むしろ，ひとつの概念の意味を拡張するのにこれほどの努力と時間が必要なのかという感を禁じえない。それだけ，わが国での「社会政策＝労働政策」というパラダイムが根強かったということであろう。日本での福祉国家成立の遅れ，「社会政策＝労働政策」の諸理論の首尾一貫性，労働問題研究の独立化の未成立などがそのパラダイムの存続を可能にした理由としてあげられている。

しかし，ひるがえって考えれば，その根強さに抗して，イギリス系の〈社会政策〉の発想を，これら2書の執筆者たちに可能ならしめた要因はなにかという問いかけをすることもできる。いわば，機が熟してきたともいえるのだが，2書の論述のスタイルを読み込みながら知識社会学風に考えれば，そこには3つくらいの相互に関連する要因があるのではないだろうか。それらは，a) 科学方法論上の関心の変化，b) 研究者の問題視角の存在被拘束性，c) 関心を支える制度上の要因であり，それらを具現化したものとして，執筆者たちの研究が存在するように思われる。

a) 科学方法論上の関心の変化——評者の学生時代には，政策論対技術論という形での社会福祉本質論争が色濃く投影した文献がまだ散見された。しかし，科学的認識の方向性は次第に，必然性から蓋然性へ，本質概念から機能概念へとその比重を大きく変化させてきた。その結果，本質概念の縛りから解き放たれ，また，倫理的問題設定から一度は自由になり，事象把握をあくまで経

験に開かれた問題として検証の土俵にのせていくという方法的立場が確立されてきたように思われる。さらに、そのことは、一枚岩的な社会決定論的発想をしりぞけ、多様な利害と意図をもつ複数の行為主体の錯綜性、一定の行為がマクロ・レベル—メゾ・レベル—ミクロ・レベルといった重層するレベルへおよぼす諸効果などへの着目をも可能にしている。

b) 研究者の問題視角の存在被拘束性——2書の執筆者の多くが30代から40代前半の若手・中堅研究者である。彼らが研究経歴をつんできた、ここ20年ほどの日本の社会的現実において労働問題の相対的比重が変化してきたことが、従来の「社会政策」概念からの拘束を受けずに、発想に自由度をあたえたことはいまでもない。また、彼らが社会学になじみやすい社会保障・社会福祉という領域から〈社会政策〉研究に参入したということも時代の問題関心を反映しやすかったといえよう。さらに、それらを支えている基礎的な要因は、研究者の英米留学経験が増加したことと、それにともなって、マーシャル、ティトマス、ピンカーらを代表とするイギリス系の〈社会政策〉理論の導入や邦訳が前提として供給されていたことである。

c) 関心を支える制度上の要因——官庁エコノミストに比して、官庁ソシオロジストが少ない状況において、社会保障研究所というなかば公的な政策研究機関における社会学部門の設置は、研究員の登用やプロジェクトへの参加の面で、社会学者が〈社会政策〉研究に取り組む土壌を養ってきたといえる。また、社会学者の政策的提言への行政からの要請が1960年代後半以降なされるようになり、同時に社会学の研究領域における〈社会政策〉関連分野の内部展開（社会計画論・社会指標研究などの成立）が図られたことなどは、〈社会政策〉という研究領域に社会学者が参入するにあたっての制度的な背後要因として作用していよう。

これらの要因の相乗作用により、従来の「社会政策」概念にとらわれることなく、イギリス系の〈社会政策〉概念の導入が可能になり、それがこれらの書物に結実したのだといえよう。

もうひとつの要因をつけくわえておく必要があるかもしれない。それは、社会学者の〈社会〉概念へのこだわりである。元研究所長の福武直氏がのべるように、科学がディルタイ風に「歴史・理論・政策」に区分されるならば、社会学の立場からそれらに対応するものとして、「社会史・社会学（理論）・社会政策」の諸領域を構想することができる。この場合の「社会政策」は社会的現実

から導かれたものというより、論理的に析出される社会学の研究対象として設定される。その領域区分には、〈社会〉に対する総合的視野を確立したいという社会学者の遠大な野心が感じられる。しかし、この野心のなかには、社会学の侵略的科学性として、ときに他の社会科学から批判された側面がまったくないとはいいきれないように思われる。これら2書で〈社会政策〉概念の導入を試みる執筆者たちにも、〈社会〉をより広義にとらえていこうとする社会学者らしい志がある。評者は2書における〈社会政策〉概念の導入を基本的には支持したい。しかし、その際、評者自らもふくめ、社会学者の〈社会〉概念へのこだわりに対して自己反省のまなざしを保ちながらである。

2 次に、〈社会政策〉を表題に掲げるこの2冊の書物のおおのは、どのように位置づけられるであろうか。紙幅の関係もあり、個々の論文にはふれえないので、書物全体の印象をのべることにしたい。2書には、それぞれ10本前後の論文が配されており、それは以下のような構成となっている。

『社会政策の社会学』

- 1 「福祉改革と社会福祉概念の再検討」（三浦文夫）
- 2 「新しい福祉サービスについての覚書」（高橋紘士）
- 3 「福祉サービスの供給における普遍主義の意味について」（小林良二）
- 4 「『生活の質』への政策認識——計画化と文化形成」（三重野 卓）
- 5 「普遍主義——選別主義論の展開と検討課題」（平岡公一）
- 6 「生活構造論による生活理解」（岸 功）
- 7 「ファミリー・ニーズと社会福祉」（宇野正道）
- 8 「福祉国家と労働市場政策——スウェーデンとイギリスの比較分析」（下平好博）
- 9 「『福祉国家の危機』その後」（武川正吾）
- 10 「脱産業社会における社会政策——全体性の社会政策へ」（栃本一三郎）

『社会政策と社会行政』

- 1 「社会政策とは何か」（武川正吾）
- 2 「社会政策・社会行政論の基礎概念」（武川正吾）
- 3 「ニードと資源」（岩田正美）
- 4 「『普遍主義と選別主義』」（平岡公一）

- 5 「割当」(坂田周一)
- 6 「再分配をめぐる諸問題」(唐鎌直義)
- 7 「『福祉行政』における権利と行政」(秋元美世)
- 8 「専門職をめぐる諸問題」(伊藤淑子)
- 9 「官僚制と調整の諸問題」(大山 博)
- 10 「社会政策における『参加』」(柴田謙治)
- 11 「コミュニティ・ケア」(炭谷 茂)

『社会政策の社会学』は社会保障研究所の社会学系の研究系列をひく人々の論文集である。研究所内のソーシャル・ポリシー論の研究会での経験を中核とし、元所長の福武直氏の戦後すぐの論文である「社会学と社会政策」の志向を現代的にアレンジした形で継承することがひとつの意図となっている。それらの論考では、1970年代後半以降の社会的現実への強い関心が共通に感じられる一方、各自の独自の論文の集成という趣も強い。そのことは次の2つのことを結果的に示しているように思われる。その第1は、社会学が社会政策をめぐる取り組みの最前線が拡大してきたことである。福祉サービスの展開、生活論や家族論、労働市場論、政策原理、福祉国家のマクロな議論、社会政策の理論と現代社会分析など、分析レベルや分析手法を異にせざるをえない領域が研究対象として浮上してきたといえる。第2に、その取り組みには、社会学的研究のなかでの分析志向的なタイプと社会政策の実践への応用を志向するタイプの大きな2つの流れが内包されている。その流れは、連続線上の程度問題としても位置づけられるものだが、透明人間たりえない社会学者の社会的機能を問う素材でもある。

本書の特徴のひとつとして、いくつかの論文において、経済システムや政治システムとの関連とともに、社会政策と文化システムとの連関が論題として指定されていることがあげられる。社会学らしい問題関心であるとともに、社会政策の目的形成や実施過程において、行為と文化についての議論が要求されるような段階に達しつつあるということなのであろう。その意味で、「社会政策」から〈社会政策〉への視野の拡大は、その課題にもみあうものといえる。ただし、新しい文化生成への期待の具体的論述についてはやや理念先行的な部分も感じられるが。

他方、『社会政策と社会行政』は、イギリスの社会政策・社会行政論に学びながら、その理論装置としての全体像の素描がめざされている。個別には現実の事例にふれながらも、これまで一部の紹介にとどまった社会政策・社会行政研究の理論視角や基本概念などをコンパクトに見渡すことができる。a) 必要と資源、b) 資源の供給主体、c) 資源供給の分析 ((1)資源の供給原理、(2)資

源の割当、(3)供給組織の抱える問題、(4)福祉の社会的分業)といった論点から、総論・各論のかたちで論述されている。それらの論述でなされていることは、〈社会政策〉を支える法規範の抽象性と政策現象の個別性とのあいだに現実的に生成する行為群の規則性をとらえる枠組みともいえる。そこでは、〈社会政策〉へのクールな分析力の形成がめざされている。

編者たちも、自ら指摘している点でもあるが、従来の「社会政策」概念と袂をわかち、イギリス系の〈社会政策〉論に強くふみこみすぎると、労働政策論的視角が弱くなる側面や、行為主体としてのヴォランティア・セクターに高く比重を置きがちになるという側面など、イギリス的視角の限界もでてこよう。各国で形成されてきた現実の社会制度と問題視角の関連の特殊性と普遍性をどのように理解し、整理していくかは興味もたれるところである。また、それは、日本の現実の社会政策からどれほどの分析視角や概念の新たな開発が可能かという問いかけにもなる。

「まえがき」において編者自身により、本書が社会行政論中心の記述となったことについて社会政策論との関連で説明がくわえられているが、政策実施面からみた諸現象の分析として、逆に明快な構成になったように評者には思われる。政治システムや他の政策との関連など複雑な要因をもちこんだ分析枠組みをもつ、さらなる〈社会政策〉論は次のステップとして期待したいと思う。

3 両書を読み終えて、社会学者としての立場からの感想を記してむすびとする。『社会政策の社会学』において、社会学を共通のディシプリンとしながら、〈社会政策〉研究において研究領域や分析視角の拡大に対応して社会学的手法を広く駆使せざるをえないことが示され、他方、『社会政策と社会行政』において、資源供給の分析主題をめぐる、当然社会学にとどまらず、法律学・経済学・社会福祉学などと学際的に取り組まざるをえないことが示された。〈社会政策〉研究において社会学のみが単独で貢献できるということもなく、学際的にならざるをえないのはいうまでもないことである。しかし、現象の論理的整理にむけては、現実の〈社会政策〉に学びつつ、その変転にまどわされることなく、なんらかのディシプリンにこだわりながら作業をすすめていくことで成果が期待できるともいえる。社会学にこだわりつつ、社会学にこだわらないこと。この2書から強く感じるのはそのことである。

(ふじむら・まさゆき 武蔵大学助教授)

Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn

Mothers Alone: Strategies for a Time of Change

(Auburn House Publishing Company, 1988)

下 夷 美 幸

カマーマンとカーンの両氏は、おもにヨーロッパを中心に家族政策の国際比較研究を続けており、これまで数多くの児童や家族に関する著作を発表している。また、家族政策のエキスパートとして、アメリカ国内のみならず、国際的にもめざましく活躍している。本年3月の来日の際も、短い滞在期間中、精力的に資料収集や意見交換を行い、慌ただしく、次の訪問国、香港、台湾へと旅立っていかれた。

さて、ここで取り上げる *Mothers Alone* は母子家庭に関する両氏のこれまでの研究成果を集大成したものであり、アメリカの家族、および家族政策の研究においては欠かせない良書である。

70年代以降、未婚の母や離婚の増大にともなう家族の変容が先進諸国に共通してみられるが、現在、それは家族の崩壊ではなく、家族の多様化としてとらえられている。したがって、母子家庭も欠損家族としてではなく、多様な家族の一形態として認識されており、母子家庭であること自体は問題視されない。

しかし、貧困または低所得が母子家庭に集中しているのも事実であり、これを無視することはできない。このことは、“貧困の女性化 (Feminization of poverty)” の文脈において注目されてきた。しかし、D. P. Moynihan は“母子家庭の子供の半分は男の子である”と指摘し、これを子供の貧困問題としてとらえている。このような観点からみると、母子家庭の問題はさらに深刻に受け止められよう。

そこで、母子家庭に対する政策はいかにあるべきか、女性のライフスタイルが大きく変化し、母親の就労が一般化している状況において、その新しい政策対応を模索しているのが *Mothers Alone* である。

著者らは、母子家庭に対する政策対応の4つのオプションを提示し、各章を通じて、“これからアメリカはそのいずれを採用すべきか”を検討している。その意味

では、本書はその意図が明確で、全体に一貫性があり、非常に分かりやすい。

その4つのオプションとは、①貧困に対する政策、②母子家庭に対する特別な政策、③ユニバーサルな低年齢児政策、④労働市場政策と家族政策を連携させた政策である。これは、著者らが、ヨーロッパ諸国の母子家庭に対する政策を概観し、そこから導き出したものである。この4つのオプションの提示は、非常に独創的なもので、著者らの母子家庭に関する研究成果のなかで、最も評価される点である。その詳細は、第3章で解説されている。

まず、オプション①は、“貧困”をターゲットに援助する政策である。これは、イギリスで典型的にみられる。母子家庭は貧困グループに含まれることが多いので、貧困世帯一般のニーズを満たすことによって、結果的に母子家庭を援助するというものである。その前提は、“母親は就労せずに家庭で子供を育てる”であり、ここでは貧困世帯の母親も家庭にとどまれるよう経済的に援助することが目標とされる。したがって、全家庭を対象にした児童手当や、低所得世帯を対象とした公的扶助が援助の中心となっている。

しかし、このような貧困対策によっても、イギリスの母子家庭の貧困率は高く、しかも、所得制限による給付のため、母親の就労率も非常に低くとどまっている。

オプション②は、“母子家庭”をターゲットに援助する政策である。これは、ノルウェーで典型的にみられ、母子家庭だけを対象とした手当をパッケージで支給し、母子家庭を特別に手厚く援助するというものである。意外にも、ノルウェーは、スカンディナヴィア諸国では珍しく、女性の役割が保守的な国であるという。そこで、母子家庭の母親も、経済的に困難でなければ、家庭にとどまることを望むであろうという前提のもと、それを可能とする経済的援助が行われている。

母子家庭に給付される特別な手当には、一般の児童手当への付加手当のほか、子供が10歳になるまで支給される過渡期手当、母親の教育・職業トレーニングのために支給される教育手当、先払い養育費手当、住宅手当や地方政府からの手当などがある。いずれも給付水準が高く、子供が2人の母子家庭の場合、「過渡期手当」「児童手当」「先払い養育費手当」の合計支給額だけで、女性のフルタイム平均賃金の7割に達するという。

したがって、母子家庭の貧困率は他国に比し低い。しかし、子供が10歳になり過渡期手当が終了した後、母親の就労が困難になるという問題が指摘されている。

オプション③は、“すべての子供”をターゲットに援助する政策である。子供のいるすべての家庭、特に低年齢児のいるすべての家庭を援助することによって、必然的に母子家庭も援助することになる。これは、ヨーロッパのいくつかの国でみられるが、フランスが最も典型的である。フランスでは、特に3歳未満児のいる家庭が多く、援助の対象となっている。ここでは、3歳以上の子供の母親は“就労”が前提とされているが、子供が3歳に達するまでは、“就労”か“家庭”の選択とされており、そのために経済的援助が行われる。

援助の中心は、家族給付であり、高水準の給付の多くが、ユニバーサルに支給される。しかも、母親の就労率も高く維持され、ここでは、母子家庭の経済問題は他国ほど深刻ではない。ただ、フルタイム就労が多いため、母親の生活時間や精神的ストレスが問題として指摘されている。

オプション④は、労働市場政策と家族政策を連携させるという政策である。これは、スウェーデンにおいて典型的にみられる。ここでは、貧困をなくすことよりも、子をもつことによる不公平の是正、ならびに、男女平等の推進が政策目標とされている。

したがって、親手当や子供の病気休暇手当などの給付をはじめ、短時間勤務制度や保育制度など、就労と出産・育児の両立をサポートする政策が総合的に展開されている。しかも、女性に対する積極的な雇用促進政策が、母子家庭の母親に対しても実施されており、母子家庭の母親もふたり親家庭の母親と同程度の高い就労率を維持している。その結果、母子家庭の貧困率は非常に低くなっている。

さて、この4つのオプションのいずれに有用性が認められているのだろうか。著者らは、明らかに、オプション①・②の採用を否認している。

その理由は、第1に、これらの政策は、貧困者や母子家庭というように、対象をカテゴリーカルに扱っているからである。対象を選別し、そこに援助を集中させる政策には、常にスティグマ化された地位とそれにとまなう社会的・心理的な問題が生じる。

しかも、アメリカの母子家庭は多様であり、人種、婚姻上の地位、就労状況などにより、その問題状況もニーズもさまざまである。したがって、貧困のみを対象とするオプション①や、母子家庭を一様に扱うオプション②では、多様な母子家庭の問題は解決されないのである。母子家庭の多様性については、第1章・第4章で詳しく示されている。

第2に、これらの政策は、母親が家庭にとどまることを前提としているからである。収入の多くを公的扶助に頼る場合、その援助には限界があり、所得水準は低くならざるをえない。また、特別の手当の場合でも、受給期間が長くなると、その後の母親の就労はより困難となり、むしろ生活状況は悪化するのである。このことは、イギリス、ノルウェーの例で示されているところである。

実際、このような前提は、既婚女性の就労率が低い時代のもので、現在の女性のライフスタイルを考慮すると、合理的とはいえない。

第3に、すでにこの2つのオプションはアメリカで失敗した政策だからである。これまで、アメリカの母子家庭に対する対応は、AFDCを通じて行われてきたが、その歴史はまさに、オプション①・②の展開過程にはかならない。そして、その結果が、現在の母子家庭の深刻な問題状況なのである。なお、母子家庭に対する政策の歴史的展開は、第2章で論じられている。

そこで、著者らは、オプション③・④に有用性を認めている。

この2つのオプションが評価される理由は、第1に、これらの政策は、ユニバーサルに実施されるからである。このことは、母子家庭の孤立化を防ぐだけでなく、すべての納税者に対して公平であるという意味をもつ。

第2に、これらの政策は、母親の就労を前提としているからである。多数の母親が就労している現在、母子家庭の母親を家庭にとどめる政策は、彼女らをますます孤立化させる。今後はむしろ、積極的に就労促進政策を行い、母子家庭の母親を社会のメインストリームに統合することが重要となるのである。

この点は、就労による収入を母子家庭の所得の基礎とする考え方に基づいている。つまり、著者らは、母子家庭の所得構成を、第1に就労による収入、第2に養育費、

それでも所得が低い場合、または、母親が教育やトレーニングプログラムに参加している場合に公的給付と考えているのである。このような所得に関する見解は、第5章に述べられている。

さらに、オプション③・④の採用については、保育制度や住宅などの環境整備、および、母親へのカウンセリングや情報提供などの援助体制が重視されている。それは、母子家庭の問題は経済問題だけにはとどまらないという認識に基づくものである。つまり、ふたり親家庭は、収入が2人分あるというだけでなく、家事・育児の人手が2人分あり、緊急時に頼れる親戚が2組あり、緊急事項を2人で決断できるが、母子家庭にはその2人目の大人がいないため、母親の負担が非常に大きいというのである。とりわけ、就労する母親の社会的孤立や“Time Poor”の問題が指摘されており、それへの援助の必要性が論じられている。これらは、第6章で述べられているところである。

以上、総合すると、アメリカのとるべき政策としては、オプション③・④のコンビネーションが妥当と考えられているようである。しかし、著者らは、採用すべきオプションについての最終的な回答を明示していない。オプション①・②については、それを明白に否認しているが、オプション③・④については、両方の有用性を示すにとどまっているのである。

著者らは、アメリカの選択について、独自の判断を示し、結論を明確にすべきであったろう。特に、なぜ、オプション④の採用に断定しなかったのか、その理由を論じるべきであった。

というのも、全体を通じ、オプション④の必要性が最も重視されるように読みとれるからである。また、オプション④は、ユニバーサルな家族給付が基礎になってお

り、オプション④はオプション③を含むとも考えられ、オプション④だけで十分ではないかという疑問も生じうるからである。

そこで、この点について、少し考えてみたい。それには、オプション③・④の相違点に立ち返る必要がある。オプション③とオプション④の相違点は、乳幼児期における母親の就労の前提にある。つまり、オプション③では、子供の乳幼児期は“就労”か“家庭”の選択が前提とされるが、それに対し、オプション④では、常に“就労”が前提とされるのである。実質的には、オプション④でも、出産・乳幼児期に家庭にとどまる政策が行われるが、それは、“家庭”の選択を可能にするためのものではなく、出産・育児による不利益をなくすための一時的な対応とみなされるのである。

著者らは、母子家庭の多様性を強調する立場から、乳幼児期の母親の選択を前提としている点を評価し、オプション③も重視しているのではないだろうか。それで、オプション③・④のコンビネーションを支持しているのではないだろうか。評者はそのように推察する。

最後に、本書において残念でならないのは、各国の母子家庭に対する政策対応が異なっている理由について、十分に論述されていないことである。それぞれの政策はユニークであるが、それではなぜ、その国がそのような政策を行っているのか。たとえば、同じスカンディナヴィア諸国のノルウェーとスウェーデンで、このように政策が異なるのは、何に起因するのか。おそらく、その国の基本的な家族理念、人々の子供観・家族観、社会保障政策の歴史、人口学上の要因、国の財政事情など、複合的な諸要因によるのであろうが、この点に関する著者らの見解が知りたいところである。

(しもえびす・みゆき 社会保障研究所研究員)

編集後記

本号では「家族機能の変容と家族政策」の特集をお送りいたします。わが国においても、核家族化の進展・女性の社会進出などによって家族の持つ意味、家族が社会的に果たす役割は大きく変化しています。しかし、そのような変化に対して社会制度や国民の意識は十分に対応できていないのが現状でしょう。最近大きく取り上げられている出生率の低下などは、そのような「ずれ」を象徴的に表すものと考えられます。このように変化しつつある家族をサポートするものとして、社会保障制度の果たす役割はますます重要になってきます。本特集では家族の変容に対する各国の政策的対応が取り上げられており、これからの家族のありかたと家族政策について考える一助となると思います。

なお、次号は「社会保障の経済分析」を特集する予定です。

(織田)

編集委員長 宮澤健一 (社会保障研究所長)

編集委員 稻上毅 (法政大学教授)

郡司篤晃 (東京大学教授)

小山路男 (社会保障研究所顧問)

地主重美 (駿河台大学教授)

島田晴雄 (慶応義塾大学教授)

袖井孝子 (お茶の水女子大学教授)

高藤昭 (法政大学教授)

都村敦子 (日本社会事業大学教授)

野口悠紀雄 (一橋大学教授)

三浦文夫 (日本社会事業大学教授)

宮島洋 (東京大学教授)

貝塚啓明 (東京大学教授)

庭田範秋 (慶応義塾大学教授)

堀勝洋 (社会保障研究所研究部長)

編集幹事 塚原康博 (社会保障研究所研究員)

織田輝哉 (社会保障研究所研究員)

武智秀之 (社会保障研究所研究員)

季刊

社会保障研究 Vol. 27, No. 2, Autumn 1991

(通巻 113 号)

平成 3 年 9 月 25 日 発行

定価 2,060 円 (本体 2,000 円)

編集・発行所

社会 保 障 研 究 所

〒107 東京都港区赤坂 2 丁目 19 番 8 号

赤坂 2 丁目 アネックスビル内

電話 (3589) 1 3 8 1

製作・発売

財団法人 東京大学出版会

〒113 東京都文京区本郷 7 丁目 3 番 1 号

電話 (3811) 8 8 1 4 振替東京 6-5 9 9 6 4

印刷・製本 三美印刷株式会社