

W. N. グラブ, M. ラザーソン著『破られた約束——アメリカ人は
子どもたちへの対応にいかにか失敗してきたか——』

W. Norton Grubb, Marvin Lazerson, *Broken Promises: How Americans
Fail Their Children*, Basic Books, Inc., Publishers, 1982, 358 p. p.

副 田 あけみ

本書は、アメリカにおける子どものための制度 (children's institutions)——学校制度, 少年裁判所制度, 所得保障制度, 児童福祉サービスを歴史的に考察することによって, 国家が家族生活の変化に伴う子どもの問題にどのように対応してきたかをあきらかにし, 「子どもと家族にたいする国家の責任の可能性と限界」の分析を試みた書物である。

アメリカにおいては, 今日「家族危機」や「子どもの危機」がこれまで以上に深刻な状況にあると考えられている。しかし, それにもかかわらず, レーガン政権は財政赤字を理由に社会福祉予算の削減を大幅におこない, 貧困者の約50%といわれる女性を世帯主とする家族, 貧困者の約40%といわれる18歳以下の子どもたちにたいする従来の福祉政策の大転換を図っているといわれている¹⁾。政策論議も大勢として自助責任を強調するアプローチが好まれているという状況にあって, 児童問題や児童政策にかんする論議においても, 子どもと家族の生活に国家が介入することをトータルに拒否することを推奨し, 自助責任の強調のうえで近隣や民間組織の機能の活用を勧める論調が強い²⁾。本書は, こうした論調に対抗すべく書かれたものである。

わが国においても, アメリカほどではないにせよ, 家庭の貧困, 養育能力の衰退, 社会からの孤立などによる深刻な児童問題が存在している。現行の公的対策の改善が必要であるにもかかわらず, アメリカ同様財政危機を理由に一部の児童福祉政策の見直しが始まっている。こうした状況にあっ

て, わが国の児童福祉政策についても, 今日改めてそのポリシー (方針) と機能を検討する必要があるはしないか。本書は, そうした作業をおこなうにあたって有益な視点を提供してくれると思われる。

著者の W. N. Grubb は, 経済学者で, テキサス大学のリンドン・ジョンソン社会福祉学校の助教授である。著書には, “State and Schools: The Political Economy of Public School Finance” (1974) や “American Education and Vocationalism: A Documentary History” (1974) (Lazerson と共著) などがある。もうひとりの著者 N. Lazerson は, 歴史学者でブリティッシュ・コロンビア大学の教育学の教授である。かれには, “Origin of the Urban School” (1971) のほか, 多くの教育史や社会政策にかんする論文がある。ふたりとも, これまで教育政策や教育史を主な研究領域としている。本書の構成は, 以下のとおりである。

序論

1 章 家族の危機と公的責任

パート1 子どもと国家

2 章 子どもにたいする公的責任の墮落

3 章 階級社会における公的責任

4 章 公的権力と子ども

パート2 子どものための制度

5 章 公的パワーと私的利益: 学校制度における
コンフリクト

6 章 青少年対策: 発達とコントロールのジレンマ

7章 福祉政策と他人の子どもへの敵意：再分配制度の限界

8章 公的責任のフロンティア：保育政策と親教育

パート3 子どものための制度を越えて

9章 家族政策の探究

10章 国家の再構成

著者たちの問題意識は、序論においてつぎのように述べられている。アメリカにおいては、この10年間、家族崩壊についての警告がヒステリックなレベルにまで達している。しかし、家族危機の現象はいまに限ったことではなく、植民地時代以降くり返し問題にされてきた。どの時代でも家族への社会的関心が高まるときは、家族の危機によって子どもが被害を受ける恐れがあるという、子どもの危機が問題にされている。それゆえ、家族ではなく子どもの救済のために、家族危機がいわれたどの時代においても、公的責任の拡大がもたらされてきた。しかし、子どもにたいするわれわれの暗黙の約束 (implicit promises) は、部分的に達成されているにすぎず、くり返し現われる危機は、われわれが約束を十分に達成することに失敗してきたこと (broken promises) を示すものである。家族と子どもにたいして、国家がどのように対応してきたか、その対応の原則は何か、子どもおよび家族と国家の関係を規定しているイデオロギー、価値観は何か、これらを歴史をふり返ることによってあきらかにし、子どもと家族にたいする公的責任の可能性と限界を分析する。

1章「家族の危機と公的責任」は、本書の要約とでもいいうる章で、19世紀半ばまでにはほぼ同時期に成立し、その後も基本的には変化していないところの子どもにたいする私的責任の原則と公的責任の原則があきらかにされている。19世紀前半までの資本主義の発展は大きな社会変動をもたらしたが、なかでも家族は生産の場から切り離されて大きく変容した。そして、生産の場での競争が激しさを増すにつれ、家族は厳しい現実からの避難所とみなされるようになり、家族生活は私的な世界で聖域であるべきであるという家庭イデオロギー (domestic ideology) が成立していった。そこ

では、父親が重要な養育者でありコミュニティが親の子育てをチェックするという状況にあった17世紀とは対照的に、子育ては完全に家庭の責任となり、しかも母親の責任が極端に強調された。こうしたイデオロギーが社会に浸透していく過程で、社会変動に伴う社会的混乱は家庭の責任としてとらえられるようになった。だが、他方で貧困や家族崩壊などによって扶養を十分受けられない子どもは、その欠陥ある家庭から引き離し、家庭外の公的制度が家庭に代わってケアすべきであるといった観念、また、産業の発展に伴い職業教育や知識教育を子どもに施せなくなってきた家庭、とくに父親に代わって公的制度がこれをおこなうべきであるといった観念——*loco parentis* の原則が社会改革者たちによって唱えられていき、その観念にもとづいて子どものための諸制度が創設されていった。しかし、個人主義とヴォランティアズムがとりわけ強調された時代にあって、家庭イデオロギーは強固なものとなり、国家 (州) は、家族生活に一般的に介入すべきではない、介入の必要がある場合は、家族に欠陥がある場合に限るべきである。しかもその介入は、教会や慈善組織などの私的制度の対応のあとでのみ要請されるべきであるという信念が存在したため、実際の国家 (州) の役割は非常に限られたものでしかなかった。

世紀転換期、大恐慌期、「偉大な国家」の時期、そして、現代と大規模な経済変動、社会変動期の家族と子どもの危機にたいして、国家は家族を「代替」するのか、「強化」するのかでその方針が揺れながらも公的責任を拡大し続けてきた。とくに、1935年の社会保障法の成立は、連邦政府 (国家) の子どもにたいする公的責任を確認し、のちの児童福祉政策の拡大の基礎となった。しかし、実際のこうした公的役割の拡大と家族役割の大幅な変容にもかかわらず、家族は「市民社会の揺りかご」であり、子どものすべてに責任をもつ機関であるという神話は根強く、こうした家庭イデオロギーに規定されている *loco parentis* あるいは *parens patriae*³⁾ (国親主義)——家族が扶養・養育の責任を果たせない場合にのみ国家の介入が正当化される——が基本的な公的責任の原則であり続

けている。そのため、子どもと家族にたいする国家の役割が曖昧なままで、公的援助プログラムはたえず制約されてきた。その結果が、くり返される家族危機であり、子どもの危機である。

子どもにたいする公的施策の原則を *parens patriae* と表現したうえで、続く2章から4章までの3つの章は、パート1「子どもと国家」として、この原則を歪めてしまっている要因について考察している。ここでは、社会改良家たちの改革案から始まって、議会の各種委員会の報告、政治家のステートメント、法案の解説書、各種統計資料、さらに政治、労働、教育、福祉、家族、子ども、婦人にかんする学術的論文、文献、さらには文学や各種啓蒙書に至るまで約200に近い書物が渉猟されている。

まず、2章「子どもにたいする公的責任の墮落」では、私的子ども観と公的子ども観の違いを取り上げている。国家の家族にたいする介入を正当化する *parens patriae* は、その観念成立の当初から *the child's best interests* の観点に立って親の代わりに国家（州）が子どもの福祉を高めるという「博愛的」精神を内包しており、「われわれのもっとも尊い自然的資源である子どもを養育し、不運な子どもに援助を与え、貧困から守り、平等な機会を与える」といった普遍的な約束を実現することを理念としてもっていた。しかし、それにもかかわらず、子どもの養育は家庭の責任であり、家庭責任の失敗の場合のみ国家（州）が介入するという原則が強調され続けた結果、その後の公的責任の拡大にもかかわらず、公的な援助はアブノーマルな活動であり、二流の市民を援助するものであるという認識が定着し、援助を受ける子どもと家族にスティグマが付与され続けた。そして、子どもへの公的援助施策の予算は制約され続けた。60年代の貧困戦争の時代には、児童問題が親個人の失敗というより貧困文化によるものであることが強調され、子どもたちにより健康的な環境を提供するヘッドスタートなどのプログラムが実施された。だが、これらのプログラムにおいても結局、親の養育責任を強調する支配的イデオロギーに代わるものは見出されず、あいかわらず保守派の人

人は私的責任原則を強調し、「真の困窮者」のみを援助しよう主張し続けている。他方、リベラル派の人々は、家族が自己充足的集団であるというのは神話であり、今日すべての家族が子育てに援助を必要としているとし、公的プログラムの拡大を要求している。しかし、この論理も、親が不適切であったり、援助を必要とするときのみ、政府の子どもへの援助が正当化されるという信念を強化するものであって、*parens patriae* に代わるものではない。

これまでの子どもの制度の発展過程において基本的に変わらず、70年代後半から80年代においていっそう強調されるようになった *parens patriae* の原則をいっそう歪めているのが、子どもについての私的観念と公的観念の違いである。人々は、わが子にたいしては非常に愛情深く、「非合理的コミットメント」をおこなう対象としてとらえている。それにたいし、子ども一般については、「より生産的な成人（＝独立した納税者）に成長する必要のある資源」とであるという非常に道具的な見方をしてきた。そのため、子どもの制度をわが子のためになるならば利用するけれども、子どもの制度への投資は、それが将来国家の利益として回収できるかどうかという費用便益の基準で評価する。その結果、子どものためのプログラムや予算が制約されるだけでなく、子どもの制度の目標それ自体が歪められてしまう傾向にある。学校制度がその典型例である。1930年代においても強調されていたこの子どもにたいするプログラムについての費用便益の観点は、戦後いっそう浸透し、70年代以降はすべての公的施策に拡大されてきており、この観点にもとづくプログラム評価は、いまや公的介入の正当化よりも公的責任の限界を確認することに役立っている⁴⁾。

3章「階級社会における公的責任」では、アメリカ社会の構造的不平等の実態と階級のおよび人種的偏見が、*parens patriae* を歪めてきたことが論じられている。子どもの問題をもたらす家庭生活の不安定性は、根本的には社会における構造的不平等（階級による不平等、人種による不平等、性による不平等）によるものである。それにもか

かわらず, *parens patriae* にもとづく公的施策は、当初からこれらの不平等を論じることなく、親の個人的失敗、あるいは家族の貧困文化を強調しながら、他方でどんな子どもにも能力発展のチャンスに平等に与えるべきであるという理念の実現を期待されてきた。だが、構造的な不平等を前提とする階級的偏見、人種的偏見、性にたいする偏見によっていっそう強固にされている「貧しい子どもはやっかいな社会的依存者」であるという観念と、「他人の子どもにたいする敵意」によって、理念の実現化はむずかしく、子どもたちへの公的施策でさえ、たえず反感、抵抗にさらされてきた。とくに、60年代の福祉受給者の爆発的増加にたいする反感と、70年代以降の景気後退期における福祉政策にたいする抵抗感は非常に強く、政府の児童福祉政策に大きな影響を与えてきている。「アメリカは子ども中心の社会である」という甘い神話は、「他人の子どもにたいする敵意」によって裏切られている、と著者たちは著者たち自身を含むアメリカ人全体を強く非難している。

80年代に入ってから保守派による児童政策にたいする攻撃は、長年の公的責任原則であった *parens patriae* さえも忘れ去ったようにみえるという著者たちは、この攻撃に対抗する十分な力を子どものための利害集団がもっていないことを4章「公的パワーと子ども」で論じている。今日のアメリカにおける政治は、完全に利害集団の圧力による政治である。子どもの利益を高めるための政治的行為をとる人々はいくつにもかわらず、政治的効果をあげるために集団を自分たちの子どもの特定の利害をめぐって組織化する傾向が強く、階級的偏見、人種的偏見がそれにいっそう拍車をかける。子どもたち全体の利益の向上を図ることを目指すはずである専門家集団は、自分たちの権力と地位の向上のための運動をおこなうことによって、しばしば子どもの利害に反する行為をおこなっている。また、その専門性の強調によって親たちに優位性を示すプロフェッショナルリズムにたいして、親たちが反感をもち、それに抵抗することにより、専門家と親たちとの連帯した運動が展開されてきていない。人道主義の観点に立った子

どものための集団は政治的力をもっておらず、諸々の利害集団を統合化できないでいる。こうした状況にあるため、個別の利害集団の圧力によって実現化されたプログラムは相互に十分な関係をもったものとはならず、その結果、プログラムの谷間に落ちて緊急のニードすら満たせない子どもたちが多く取り残されている。これは、国家が *parens patriae* の原則しかもたず、子どもにたいする積極的で明確な特定化された原則をもってプログラムを実施してこなかったことの帰結である。近年、総合的で一貫した家族政策 (family policy) が求められているのは、こうした事実の認識を踏まえてのことである。

つぎの5章「公的責任と私的利益：学校制度におけるコンフリクト」から6章「青少年対策：発達とコントロールのジレンマ」、7章「福祉政策と他人の子どもへの敵意：再分配制度の限界」、8章「公的責任のフロンティア：保育政策と親教育」までは、パート2「子どものための制度」として、公立学校教育制度（5章）、青少年対策（6章）、AFDC（7章）、保育政策と親教育（8章）の領域の諸プログラムを *parens patriae* にもとづく施策とその限界の具体例として詳細に論じている。各章では、子どもに発達の平等な機会を無条件に与えるという理念が、家庭イデオロギー、他人の子どもにたいする敵意、人種的偏見・階級的偏見、費用便益基準にもとづく子ども観などの要因によって歪められた *parens patriae* の原則にもとづく諸施策によって、まったく不十分にしか達成されていないことがくり返し強調されている。各制度における諸プログラムの解説は十分におこなわれているとはいいがたく、諸プログラムの実績についてのデータも十分には引用されていないので、評者にはわかりかねる部分も少なくない。また、各制度における諸プログラムそれぞれについての著者たちのコメントを要約して紹介すれば、上述したようなことになるので、パート2の各章を要約することは控えたい。ただし、8章の保育政策と親教育プログラムは、著者たちが *parens patriae* に代わる公的責任原則を見出せる可能性を秘めた領域として期待を寄せているものであるから、8

章だけ要約することにする。

公的保育政策は、不適切な家庭に代わって子どもの知的、社会的発達を促すケアをおこなう、あるいは不適切な家庭における児童虐待を減少させるために子どもを保護しケアするといった *parens patriae* 原則によって正当化され、下層階級の子どもたちに対象を限って展開されてきた。それゆえ、予算もつねに低レベルに抑えられ、保育内容も貧弱なものにとどまり、保育を受ける子どもにはスティグマが付与されてきた。働く母親の増加にたいしてはもっぱら私的機関が対応してきたが、戦後とくに60年代以降、幼児をもつ婦人の増加と、福祉費用削減のための福祉受給者の労働力化策によって、保育対策への公的補助金も拡大してきている。とくに、74年の社会保障法のタイトルXXによって、公的保育政策も中流階級にまで対象を拡大することができるようになった。これに伴い保育の質も問題になってきており、保育政策においては、*parens patriae* に代わる原則——すべての児童の潜在的能力を最大限に発達させる機会を均等に保障し、家庭と公的制度が共同で子どもの養育をおこなう——を明確にしうる可能性がきている。しかし現実には、根強い家庭イデオロギー、反婦人解放運動、社会福祉の拡大に反対する保守派と、それを支持する大衆の保守的な社会心理によって、公的保育政策は攻撃をうけており、*parens patriae* に代わる原則はいまだに明確化されていない。

親教育プログラムは、現代社会における子育ての困難性および親の養育能力の衰退についての社会的認識と、部分的には貧困戦争におけるプログラムの反省、つまり、子どもだけを対象としたプログラムではその知的発達を促すには十分でなく、親に適切な養育にかんする訓練を施すことがより重要であるという認識によって、60年代末から70年代にかけて成立してきた。財政危機の折から、安く効果的で、かつ家族の強化につながるということで採用され急増していったこのプログラムには、3歳以下の子どもをもつ親のための「親と子の発達センター (PCDCs)、や、3歳以上6歳未満の子をもつ親のための「ホーム・スタート」、7学

年から12学年のティーンエージャーに親となるための技術を教える「親となるための教育 (EFP)」などがある。これらの親教育は、父親や未婚の男女をも巻き込んだ方法をとることによって、母親に養育責任をおしつける家庭イデオロギーに対抗する手段となったり、子ども養育上の困難さは、親個人の失敗による問題ではなく一般的な問題であることを理解させることによって私的家族の孤立を防ぐ手段となりうる。それゆえ、*parens patriae* に代わる原則を提示しうる可能性をもっているといえる。だが、実際には伝統的な性役割観、家族観に根ざした教育がおこなわれ、親の不適切さと親にたいする専門家の優位性が強調されており、必ずしも *parens patriae* に代わる原則が打ち出されてはいない。

続く9章「家族政策の探究」と10章「国家の再構成」から成るパート3は、「子どものための制度を越えて」と題して、国家の子どもにたいする究極的な公的責任のあり方が論じられている。近年のリベラル派の人々は、これまでの子どものための制度の諸プログラムが、子どもの機会の平等をまったく不十分にしか達成してこなかったという認識のもとに総合的な家族政策を要求してきた。しかし、かれらは家庭生活を根本的に規定する国家の経済政策、雇用政策についての十分な目配りを怠っている。たとえば、婦人の雇用促進策と保育政策によって、養育責任を婦人にのみおしつけるイデオロギーをこわしていくことは、子どもについての父母の責任と社会の責任の双方を認めさせることになる。しかし、婦人の雇用が低賃金で労働条件も悪く、労働満足感の得られないものであるならば、働く母親の子どもに与える影響は良いはずがない。雇用条件の改善や労働満足感をもたらすことができるような雇用政策までを考える必要がある。マイノリティ家族や下層階級の家族にたいするプログラムも、それらの家族だけに焦点をあわせた所得分配などのプログラムではなく、人種差別、階級差別そのものを改善するような政策が必要なのである。

parens patriae に代わる子どもへの公的施策正当化の原則は、子どもへの保健サービス、障害

児へのリハビリサービスなどが親の失敗というニーズの確認なしに現におこなわれている事実を社会的に認めさせ、私的家族という観念が時代錯誤であることを承認させていくこと、また、専門家の優位性という観念を捨てて親と専門家が協力しあって子どもを養育していくことを理解させることによって、明確化してくるであろう。だが、真に子どもにたいする理念を実現するには、アメリカ社会における重要な価値——個人の自由、民主主義、労働倫理、コミュニティ、教育、子どもの地位——を資本主義社会における私的利益の追究、自己第一主義によって墮落させられた現在の姿から本来の理念的姿に再創造していかなければならない。そのことは容易なことではなく、究極的にはそれらの理念的価値の実現を根本的に規定する経済制度、労働制度を改革していかなければならない。完全雇用政策において意味ある労働を提供する公的雇用策や労働における民主主義的参加システムの確立など革新的な社会変革が必要である。

以上が、ごく簡単な本書の要約である。具体的な施策についての論議は一切省き、論理の展開だけを記述したので、児童政策の各領域を歴史的にたんねんにフォローした本書の魅力が伝わらないことを恐れている。以下では、本書の性格と評者の問題関心から判断した本書の意義について述べたい。

著者たちは、19世紀の後半から今日に至るまでの児童政策の諸プログラムを歴史的に順を追って取り上げているが、本書は必ずしも児童政策史という性格をもつものではない。特定のプログラムが制定される時代の社会的・経済的状况、社会問題状況、政党および政治家・議会・政府・行政機関の対応・利害団体の運動、民間の関係団体・世論の反応などの要因がどのような関係のもとでプログラム決定に至ったか、という政策成立プロセスの分析をおこなうことを著者たちは意図していない。それゆえ、特定のプログラム、たとえば20世紀初頭に成立発展した母親扶助制度の成立について十分理解するには、トラットナー⁵⁾やルバヴ⁶⁾たちの業績で知識を補う必要がある。かれらが歴

史的視点をとったのは、現在の家族の危機、子どもの危機が特別なものではないこと、それはこれまでの公的政策が不十分、不適切なものであった結果によるものであること、不十分であることの最大の原因は、*parens patriae* という公的責任原則とそれを歪めてきた諸イデオロギー、価値観にあり、それが19世紀半ば以降、基本的に一貫して存続し続けてきたことをあきらかにするためであった。

それでは、本書は児童政策論としての性格をもつものであろうか。政策論が何かについてここで論じることにはできないけれども、たとえば、ローウィが社会福祉プログラムの記述的分析のアウトラインとして、①目標（何の社会的ニーズにたいするものか）、②本質（残余的一制度的、治療的一予防的のどちらの性格のものか）、③範囲（対象者の範囲と資格要件は何か）、④主体（どの機関が管理、運営するのか）、⑤機能（実際上の運営はどのようにおこなわれるか）、⑥利益者（実際の利益者は誰か）、⑦利益（どのような利益、サービスか）、⑧方法（どのように供給されるか）、⑨組織・管理・人材（運営する組織と人材はどのようなものか）、⑩財源（財源は何か、費用分担の割合はどれくらいか）、⑪評価（プログラム評価の基準、方法は何か、評価とその結果をいかに利用するか）⁷⁾の項目をあげていることを踏まえると、本書は子どものための諸制度と諸プログラムに共通し、歴史的に基本的に一貫している①目標と②本質をあきらかにしたものであるということができよう。

ウィレンスキーとルボウが1958年の論文で、「今日のアメリカの社会福祉は、その残余的概念と制度的な概念の中間コースにあるが、産業化の進展に伴い後者の観念とその考え方が普及するようになる」⁸⁾と述べていたにもかかわらず、そして、1962年の社会保障法の改正によってアメリカの社会福祉は「残余的概念から制度的概念ヘラディカルにその価値を変えた」⁹⁾という指摘があるにもかかわらず、児童政策、とくに児童福祉政策は *parens patriae* の原則のもとに依然残余的であり続けていることを、著者たちは具体的施策についてそれぞれコメントしながらくり返し訴えてい

るのである。残余的性格が払拭されていくどころか、いっそうその性格を強めている今日のレーガン政権と保守派の論調にたいするカウンターバランスとしての意義を本書はもっているといえよう。

わが国においても、私的扶養責任を強化する方向で児童手当、児童扶養手当などの制度において見直しが始まっている。このことが、これまでの児童福祉政策の目的と本質にたいしてどのような意味をもつものなのかあきらかにするために、これまでの児童福祉政策史における理念、制度の目的、本質といったものを分析してみる必要がある。そのことによって、児童福祉政策見直しのもつ意味を正確に理解し、それに対抗する論理が導き出せるか否かをあきらかにすることができる。現在の政策の目的と機能を論ずるために、政策の発生までさかのぼってその原初的な意味とその後の変化過程をあきらかにすることの必要性を確認させてくれたことが、本書の第1の意義である。

第2の意義は、児童福祉政策を考えていく際に、児童福祉を保育対策や養護児童対策などの児童福祉サービスに限定しないで、児童の福祉を高めるための対策として、所得保障——児童扶養手当、公的扶助における教育扶助、母子福祉資金における修学資金、そして児童手当や税制における児童扶養控除——、警察や教育相談所における相談事業、社会教育における子どもと親のための教育プログラムなども含めて幅広くとらえていく必要性のあること、さらには、学校制度や裁判所制度も含めて国の児童政策全体のなかで児童福祉政策を考えていく必要性のあることを再認識させてくれたことである。

これまで学校教育制度を中心に研究してきた著者たちは、学校教育制度を *loco parentice* の原則から出発しながら、児童の諸能力発達機会を均等に保障するという理念の実現を目標にした制度に発展したことを認める。しかし、実際には子どもを将来の国の資源とみる公的子ども観や中流階級の親の私的利害第一主義、階級的・人種的偏見などを反映した政策、運営によってその目標が歪められ、理念を実現する制度となっていないことを確認した。こうした学校教育制度のもつ限界は、

学校教育制度に限らず、少年裁判所制度や子どものための所得保障制度、保育政策、親教育など子どものための政策全体についていえ、相互に補完しあって理念の実現を阻んでいることを指摘し、それゆえ個々の制度の改革だけでなく全体的な改革の必要性のあることを論じたのである。

わが国においても、個々の児童福祉政策についてだけでなく、所得保障、福祉サービス、健全育成策など全体としての児童福祉政策の目標、原則が何であるのか、各政策がどのように有機的に結びついているのか、そして、それらが教育政策や他の児童対策とどのような関係にあるのかを幅広く検討してみる必要がある。とくに、今日の児童問題のある部分は、教育制度のもつ問題を抜きにしては考えられず、教育政策・教育行政をよく理解しなければならない。わが国の教育関係者に児童福祉への理解を深めてもらうためにも、それは必要なことであろう。

著者たちは、子どものための制度とそれぞれの個別のプログラムを、すべての子どもの諸能力発達機会の平等化という基準で評価しようとしている。それを要約してみると、能力発達の可能性を制約する貧困から底辺層の子どもたちを救済していない福祉施策、白人中流階級の子どもと優秀な教師を私立学校にむかわせ公立学校を崩壊の危機に追いやり、マイノリティや下層階級の子どもの能力開発に役立たない教育施策、労働市場における不平等を無視したまま非行防止対策の意図をもっておこなわれる職業訓練プログラム、設備も保育の質も民間の保育に比べて低レベルのままにしている公的保育施策ということになる。かれらにとって、平等という基準は、基本的な生活レベルの平等を含めた諸能力発達機会の平等である。

著者たちは、教育学者としての立場から、すべての児童の諸能力、発達機会の平等の完全な保障という理念を、学校教育制度だけに限らず他の児童政策、たとえば児童福祉政策においても、その目標とすべきであると考えており、その観点から諸政策の評価をおこなっている。だが、その前提そのものを検討してみる必要がある。つまり、すべての子どもの問題に対応する普遍的サービス

だけではなく、特定の子どもの問題に対応する選別的な生活保障やサービスをおこなう児童福祉政策が、すべての子どものための学校教育制度のように、諸能力発達の機会の完全な平等を目標にしようかどうかということである。いいかえると、国家責任としての選別的な生活保障やサービスを生活水準の平等の保障を超えて、諸能力発達の機会を完全に平等に保障する性格のものまでにしていくべきかどうかということである。少なくとも、わが国の児童福祉政策は、児童福祉の基本理念「すべての児童はひとしくその生活を保障され愛護されねばならない」という観念を、児童もひとりの人間として尊重されるという意味で平等に生存権をもつという意味に解釈し、基本的生活面での平等の保障という意味にはとらえず、それを政策の目標とはしていない。また、児童憲章には、児童が生存権とともに発達権をもつことが示されているが、児童福祉法にはそれが明示されておらず、発達機会の平等の保障という観念は、児童福祉政策の理念にもなっていない。

しかし、そうであるからといって、生活面の平等の保障がどのくらいおこなわれているかという観点から、児童福祉政策を評価するだけでよいだろうか。たとえば、現在の養護児童施策は、養護に欠ける子どもの生活を最低限保障することしかやっておらず、一般家庭の子どもとの基本的生活面での平等という観点からしてもその施策はまだ不十分である。だが、能力発達機会の平等な保障という観点からはもっと不十分な状態にある。そして、そのことが結果としての不平等を拡大し、養護問題の世代的再生産の危険性をもたらしている。また、保育政策は保育に欠けることを原則としておこなわれているが、現段階では、発達機会の保障という観点からの見直しが必要ではなかろうか。

子どもにたいする生活の平等を含む発達機会の完全な平等という基本的理念を前提にしたうえで、児童福祉政策が生活の保障を超えて能力発達機会の平等の実現をどこまでおこなうべきか、そして、どういう形でそれをおこなうのか、という点を児童福祉政策全体と個々の政策について論議し

てみる必要があるのではないか。国家レベルの責任は、最低限の生活保障についてのみであるという論議を前提にするならば、地方自治体レベルの責任としてどこまでおこなうかを検討する必要がある。わが国の児童福祉政策について平等の観点から再検討する必要性を確認してくれたことが3番目の意義である。著者たちは、発達機会の平等の保障をどこまで、どういう形でおこなうべきかについて具体的な提案はおこなっていない。それをおこなわないで一気に経済政策、雇用政策の改革の論議をしている。この点で、本書は児童政策論とはいえないものになってしまっている。子どもの発達機会の保障の論議は、物的条件の保障から人的条件の量と質の保障までを含めて幅広く具体的におこなう必要があろう。

ところで、著者たちの鍵概念である *parens patriae* であるが、少年裁判所運動の展開について論じたトラットナーによると、「イギリスのコモンローに由来する父親の絶対的権限に代わって将来の市民を保護する義務を付託された国家が一定の親としての権限をひきうけるという国親思想が、20世紀前の少年裁判所設立運動の中でアメリカに輸入された。しかし、改良家たちは、子どもたちに適切な指導を与えていない両親にたいする裁判権を裁判所に与えるコントリビュートリ・ネグリジェンス法制定のために、この思想を利用した」ということである¹⁰⁾。著者たちは注において、「アメリカにおける *parens patriae* は、イギリスの慣例に従ったというよりも、事実の正当化のために都合のよいものとして採用されたのであって、自分たちはこれを裁判制度における法教義としてでなく、国家が子どもに対処するアプローチとして用いる」としている。著者たちの用い方が、アメリカにおいて正当的なものかどうかについては、評者には不明だが、本書の書評をおこなったコックランは、この本の価値ある貢献のひとつとして、この *parens patriae* の概念を発展させたことをあげている。

ただし、かれらは、要保護性のあるばあいのみ国家が介入するという *parens patriae* の原則を否定的にとらえ、家族とともに国家がすべての子ど

もの養育に責任を負うことを強調しているが、国家の家族への介入を拒否するばかりの論理、家族の自由の権利、子どもの養育についての親の権利にかんして十分論じていない。かれらは、子どもの発達機会の平等な保障の実現においてのみ、子どもの真の自由が確保されるとしており、親、家族の自由もそのばかりのみ保障されると考えているようである。

著者たちはあくまでも政策形成にかかわる諸価値を問題にしており、具体的な政策成立のメカニズムや、政策目標達成のための手段（運営主体、運営方法、財源など）についてはあまり論じていない。私的責任がいつそう強調される政策の展開のもとで、著者たちはその風潮を押しとどめ、すべての子どもの能力発達機会の平等を保障するという理念を実現するために、子どもと家族にたいする国家（州）の責任を強く訴えたかったわけで、実践への適用が可能な個別の政策の改革案を提示する意図はなかったからであろう。

わが国においても財政危機を理由に、私的責任強化の方向が出されている。こうした状況において、政策の目的にたいする手段の適合性の検討をおこなうという「技術論」だけでなく、目的そのものを改めて検討してみることも必要ではなかろうか。本書のような子どものための公的政策全体を視野に入れて政策形成に関係する、各集団、組織のもつ理念、目標、政策意図、それらを規定するイデオロギー、価値観（子ども観、家族観、女性観など）を改めて歴史的に検討すること、つまり、社会の価値体系が政策目標に及ぼす影響や、政策目標が社会の価値体系に及ぼす影響を分析する政策の「倫理的」分析¹¹⁾をおこなってみる必要があると思われる。そのうえで、わが国の児童福祉政策が、すべての子どもの発達機会の平等を保障するという理念をどの程度まで実現しうるポリシーをとることができるのか論議してみることが可能となろう。

(注)

- 1) 平山尚「レーガン政権下の社会福祉政策——福祉削減とブロック・グラント方式——」『月刊福祉』, 1982年10月, pp. 30-31。
- 2) Morcrieff Cochran の本書にたいする書評から, *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 45, No. 3, August 1983, p. 709.
- 3) loco parentis には定訳がない。著者たちもとくに定義をおこなっているわけではない。かれらは, parens patriae (国親主義) をとくに断りなく loco parentis のいいかえとして使用しているが, parens patriae はどちらかといえば連邦政府をさす state による公的介入の原則, loco parentis は地方自治体や州政府をさす state による公的介入の原則をさしているようにも受けとれる。また, とくに20世紀初頭までの公的教育制度の原則をいう場合に loco parentis を用いているようでもある。ただし, 基本的には両者とも本文で記したような意味内容をもつものとして用いられている。
- 4) 費用便益基準によるプログラムの評価(効果分析)は, 1974年の社会保障法タイトルXX制定以後, アメリカの社会福祉政策論において重要なテーマになってきたが, それ以前はそれほど重要な課題ではなかったという指摘がある (George Hoshino, *Personal Social Services in The U.S.: Title XX And After*, 東京都立大学における講演, 1984年2月30日)。だが, 著者たちはとくにタイトルXXについて論じてはいない。
- 5) Walter I. Trattner, *From Poor Law To Welfare State: A History of Social Welfare in America*, The Free press, 1974, 古川孝順訳『アメリカ社会福祉の歴史』, 川島書店, 1978年。
- 6) Roy Lubove, *The Struggle For Social Security, 1900-1935*, Harvard University Press, 1968, 古川孝順訳『アメリカ社会保障前史』, 川島書店, 1982年。
- 7) Lowis Lowy, *Social Policies and Programs on Aging*, D. C. Health and Company, 1980, p. 247.
- 8) Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Conceptions of Social Welfare*, 1958, ワインバーガー編, 小松源助監訳『社会福祉論の展望 (上巻)』, ミネルヴァ書房, 昭和48年所収, p. 24。
- 9) George Hoshino, 前掲レポート, p. 4。
- 10) トラットナー, 前掲書, p. 113。
- 11) これは, 高橋紘士の紹介によるメイヤーの政策分析の4つのタイプ, 「効率モデル」, 「効果モデル」, 「実行可能性モデル」, 「倫理モデル」の最後のものである。高橋紘士「社会福祉の政策過程と政策分析」(三浦文夫・三友雅夫編『講座社会福祉3 社会福祉の政策』有斐閣, 1983, p. 75。

(そえだ・あけみ 東京都立大学助手)