

地域における子ども家庭支援の課題 (その1)

A Study of Community Support System for Children and Family (No.1)

千 葉 茂 明

1. はじめに

(1) 子ども家庭支援の背景

①児童保護中心に展開された児童福祉からの変革

日本の児童福祉法は、世界に誇れる高い理念にもかかわらず、その理念が十分に具現化することなく、児童保護政策を中心に進んできた。戦後の戦災孤児等の対策が緊急を要した時代は致し方が無いものの、戦後 50 年を経過し、昭和 30 年代後半から 40 年代末には高度経済成長を遂げ豊かな日本を実現したにもかかわらず、児童福祉はその変化に連動することなく、要保護政策から大きな変革も無く今日に至った。これは、福祉は特別ニーズを対象にしてきたことから日本国民の福祉観は、特別な人のためのものとして捉えられ、身近に感じることもなく無関心な状態であったとなどが要因として考えられる。しかし、今日の急激な社会的変化は、子どもを取りまく環境や生活基盤を容赦なく弱体化させ、時には崩壊させ、深刻な児童問題を引き起こしている。また、一方では少子化対策と就労女性の増加による子育て支援の対策、さらに、高齢社会の到来で、家族介護の限界が云われている。

今日の児童を取りまく社会問題と課題を次の 5 つにまとめて箇条書きに記す。

- (a) 地域社会における地縁的つながりの希薄化と地域社会の育児機能の低下
- (b) 家庭・家族の変化と養育機能の低下
- (c) 女性の社会進出と育児・就労の両立
- (d) 児童問題の多様化・複雑化と専門的援助体制の整備・強化の必要性
- (e) 地域子育て支援ネットワークの必要性和児童福祉施設の社会化

これらの新たな課題は、今日までの、要保護対策を中心に行なっていた政策だけでは不十分であり、子どもとその家庭を含めた支援など新たな視点で児童福祉を考える必要性が生まれてきているのである。

②子どもと家庭全体を支援する考え方の展開

養護施設入所理由が、昭和 20 年代後半から 30 年代中ころにかけて家庭問題を起因とする傾向が顕著になってきた。例えば*1、「両親の死亡」を理由とするのは、昭和 27 年 (22.9%)、昭和 36 年 (21.5%)、昭和 45 年 (13.3%) に逐次減少し、昭和 62 年では (7.5%) となり、今日、平成 4 年では (4.7%) となっている。変わって、家庭崩壊に起因するものが急速に進行し、昭和 27 年では、「行方不明」、「離別」を合計すると (11.1%)、36 年 (35.4%)、45 年 (42.3%)、62 年 (46.4%)、

千葉 茂 明

平成4年(31.5%)と家族問題に児童が大きく影響されていることがわかる。特に、父母のいる児童は、27年(56.3%)であったものが、45年(76.4%)、62年(92.5%)、平成4年(95.3%)と増加し、今日、要養護問題においても家族問題を抜きにして児童問題を解決することはあり得なくなっている。

また、1958(昭和33)年、国際児童福祉研究会議が東京で開催され、その時のテーマは「家庭における児童」であった。このころから、児童福祉の課題が要保護児童から一般児童を対象にした予防促進的な健全育成の考え方に変わる方向性が明らかにしている。

昭和39年には、厚生省では、国際的な趨勢として児童問題は家庭問題と切り放せないことの流れを踏まえ、それまでの「児童局」から「児童家庭局」に改名し児童だけでなくその背後の家庭問題も視野にいたした施策を推進しはじめた。

昭和56年、中央児童福祉審議会の意見具申「今後の我が国の児童家庭福祉の方向について」では、少子化問題はつまり家庭を支える施策の充実にあることを提言している。

平成元年、「全国社会福祉協議会・児童家庭福祉懇談会」は、「児童福祉から児童家庭福祉へ」と題する提言をまとめている。その他、平成6年に日本でも発効した「子どもの権利条約」や同年の「国際家族年」における理念「家族からはじまる小さなデモクラシー」などにみる家庭支援の考え方、また、1991年英国児童福祉法なども今日の子ども家庭支援の考え方の背景となっている。

平成6年には「エンゼルプラン：今後の子育てのための基本的方向について」における子育て支援社会の構築、エンゼルプランの施策の具体化として、同年「緊急保育対策等5か年事業」が策定され子育て支援として家族支援を大きく進展させる原動力となっている。

更に、平成7年度からの新規事業として、17都道府県、66市町村において、いわゆる地方版エンゼルプランに当たる児童育成計画のモデル策定が行われている。これは、高齢者保健福祉計画のように、全県、全市町村に策定義務が法定化されたことや、障害者計画が努力義務として法定化されたものとは違い、育成計画はまだ法定化されておらず、モデル事業として開始されたばかりであるが、今後、行政が子ども家庭福祉として推進していくことを明確にしたものであり、これを今後どのように根づかしていくかが子ども家庭支援が発展していくための課題である。

これからの児童福祉は、保護対策だけでなく、子どもの生活拠点である家庭全体を、さらに地域までを包括して支援していく新しいシステムづくりが求められているのである。この点がこれまでの児童福祉政策と大きく違うところと言えるであろう。

このことから、児童福祉の新たな支援のあり方として「子ども家庭支援」の視点、原則、課題等、さらに具体的に「子ども家庭支援システム」を構築するための課題等を以下において考察して行く。

2. 子ども家庭支援システム構築の課題

(1) 子ども家庭支援の原則

本来、家庭はプライベートな所でありそこに第三者や公的機関が入り込むことは極力避けなければならない。そこに、子ども家庭支援の難しさがあり今まで家庭全体が福祉の対象になれなかった

地域における子ども家庭支援の課題（その１）

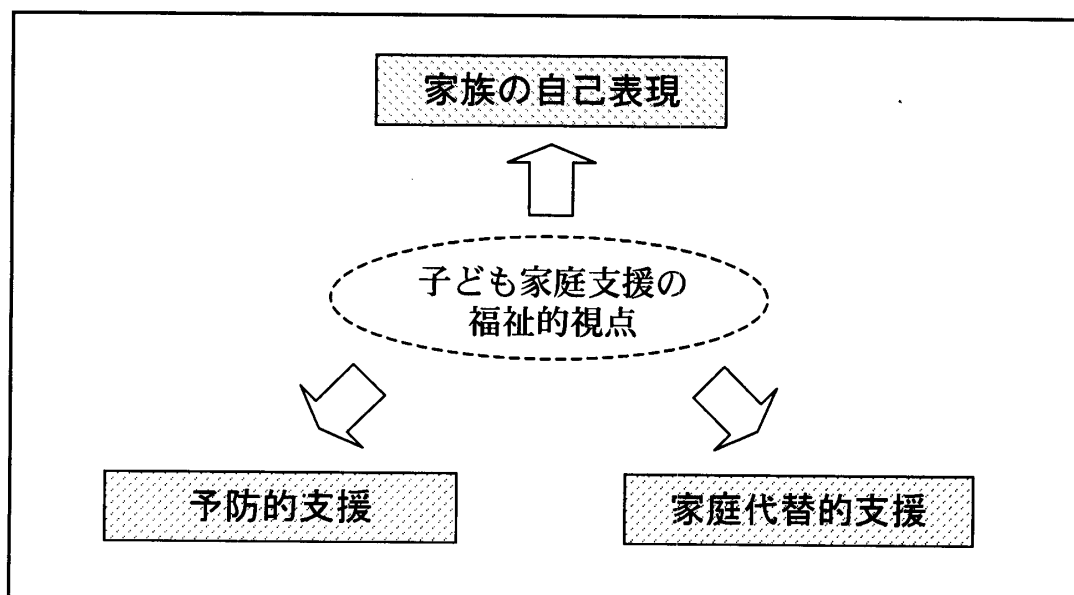
点でもある。結果的に予防的福祉という概念が育たず、問題が具体的になった場合や不幸な結果が表出されてはじめて福祉サービスが開始される対症療法的な福祉が今日までで続いてきたのである。しかし、家庭支援は予防的福祉の概念を含まなければ意味のないものである。つまり、問題が表面化しない前から支援を行い問題の進行を止め解決を図るものである。しかしその時、子どもの家庭が本来持っている、自立性、自主性を最大限に尊重しなければならない。そのためには、受動的ではなく能動的なサービス利用が保障されていなくてはならない。能動的な利用とは福祉サービスを選択できることである。それには情報が十分に住民に知らされていること、そして、サービスメニューやサービス機関がたくさん用意されていることが重要である。また、家庭支援が行われることによって対象家族が地域から阻害されることがなく、従来通り地域の構成員として役割・責任を果たせることが大切である。また、支援における際に大切なことは、親と子どもの自己実現と権利保障が大切な観点でもある。これらを整理し次の四つの原則にまとめる。

- ① 家族の自主性・自立性の尊重を最大限に行う原則。
- ② 福祉サービスを能動的に利用する原則
- ③ 地域の役割、責任を果たせる原則
- ④ 家族成員の自己実現と権利保障される原則

(2) 子ども家庭支援の３領域

次に、家族の何を支援するかが大切な論点になる、今日まで論議されていることなどをまとめると【1】のように、①家族の自己実現、②予防的児童家庭支援、③家庭代替的支援の三点に設定し、これを子ども家庭支援における３領域とする。以下、その３領域について考察を行なう。

【1】子ども家庭支援の３領域



①家族の自己実現を支援する領域

家族構成員の一人々は、個々の人生に成し遂げたい夢がある。そして、それに向かって日々の営みが展開されている。時にはその希望が他の家族全員の希望であつたりする場合もある。また、家族全体として成し遂げたい希望がある場合も考えられる。そうしたことが家族の絆を強くしたり、共存する意義を深めたりする。今日の家庭支援における大切な論点は、こうした家族の様々な希望や自己実現に対して、もし実現困難にしている問題があり、それが福祉的問題であるならば福祉サービスの対象として捉えて行こうと言うことである。このことは、救貧時代の欠損、不足等の特別なニーズを対象にしていた時や予防的福祉時代の福祉政策から、1歩も2歩も踏み出さなければならぬと云うことである。つまり、これからの福祉は、希望とか自己実現と云った誰もが抱く普遍的なニーズに対しても福祉的な課題として捉えて行くと云うことである。

それでは家族の自己実現支援には具体的にどのようなものが必要とされるのか、さまざまなことが考えられるが、ここでは女性の社会参加を保障する「子育てと就労の両立」支援と単親家庭や核家族の為の「子どもの育児・教育・社会性促進」支援の2つに絞ってその必要性を考察する。

□子育てと就労の両立支援・・・女性の高学歴化と社会進出、また女性の人生に対する価値観の変化は伝統的な女性観をも変えてきた。特に、女性も男性のように仕事をライフワークとして選択し、結婚後も仕事を継続することを希望する女性が増えてきている。今までは、女性は仕事をやめて家庭に入り育児に専念するのが普通であったが、そうした伝統的な女性観を持つ者が少なくなって来た。こうした女性の意識の変化に対して賛否の論議はあるにしても、社会参加に対する機会の平等性からしてこの流れは自然であり、日本の伝統的性別役割に縛られて女性が家庭に押し込まれ、人生の選択権を剥奪され一つの生き方しか許されないことは、最早今日的な論議ではない。だとすれば、一方では女性の社会進出を肯定しながら、他方では子どもが欲しくても仕事と育児の両立の困難から出産を控えたり、これら育児のことで結婚後の人生設計に希望が見いだせず晩婚化や未婚女性の増加の1因となっているとするならば、こうした育児支援を社会的なシステムとして構築、再編して行くことは、児童福祉の大きな今日的課題でなければならない。

□子どもの教育・社会性の促進・・・核家族や兄弟の数が少なくなった現在の子ども達は、「鍵っ子」と呼ばれたり、遊びがTVやファミコンゲームなどが中心となり、自然を相手に遊んだり、年齢的にも縦に広がった仲間とともに大勢で遊ぶ姿が見られなくなってきた。また、塾や習い事が忙しく地域の中の子ども社会が昔ほど堅ろうではなく表面的、無関心的、孤立的といえる。こうした環境の中の子ども達は人間関係の構築が不得手であり、社会性が身に付かない傾向にある。問題として不登校、いじめ、暴力など非社会的、反社会的行動が顕著になってきおり対策が求められている。しかしながら、家族の少数化や脆弱化はこうした問題を家庭の中で解決することを困難にしている。さらに地域の育児力もコミュニティの崩壊と共に期待できなくなっていることから、この面でも新たな子ども家庭支援の構築が求められている。

次に、論じてきた2つの支援を現実化させるものとして、対象となる具体的な施設とその施設が持つべきサービス・メニューについて既に行われているものなどを挙げておく。先ず乳幼児に対す

地域における子ども家庭支援の課題（その１）

る育児支援は主に保育所と乳児院が中心になると考える。特に、保育所は、定型保育に加えて「時間延長保育」、「夜間保育」、「一時的保育」（緊急、一時的）、「低年齢時保育」（0～2歳児）、「障害児保育」、「休日保育」、「病後児保育」など多様なメニューが用意されなくてはならない。また、今回の1998年児童福祉法改正は保育所運用の面でも大きく改正された。特に情報の提供とサービスを選択できるようになったこと、また、住居のある地域の保育所だけでなく、仕事場に近い地域の保育所も利用できるように改正され働く保護者に便利な体制となり育児支援に有効なものとなっている。

次に、低年齢の学童に対するサービス機関は、児童館、児童遊園、児童養護施設が中心となる。サービスメニューとしては、放課後児童を養護し宿題や遊びの場所を提供したり、クラブ活動を支援するなどが挙げられる。

②予防的子ども家庭支援の領域

今までの「欠損」、「不足」、「停滞」、「不充足」、「不調整」を対象としそれらからの「回復」、「充足」、「再調整」が今日までの中心的な福祉施策の課題であった。予防的子ども家庭支援とは、つまり、欠損、不足、停滞、不充足、不調整に至る前に行う社会福祉政策のことである。こうした観点に立脚し子どもとその家庭の予防的支援を課題にして子ども家庭支援を行うことである。その際に大切なことは、予防的子ども家庭支援にはどのようなニーズがあるかを検討しなければならない。先のいくつかの子ども家庭支援の提言や報告の中から筆者はそのニーズを、(1)「単親家庭支援」、(2)「親の社会性・家庭管理・育児教育支援」、(3)「家族関係調整支援」、(4)「母子の保健・医療支援」、(5)「障害児家庭支援」、(6)「所得・経済・住宅支援」の6点にまとめてみた。以下そのニーズに対応する必要性とすでに実施されている現状を説明する。

(1)単親家庭支援・・・東京都福祉局子ども家庭部^{*12}が平成6年に出した「子どもと家庭・女性の福祉施策概要」の中で、単（ひとり）親家庭の定義として次の7点を示している。

- ア. 配偶者が死亡したもの
- イ. 配偶者が離婚したもの
- ウ. 配偶者の生死が不明なもの
- エ. 配偶者から遺棄されているもの
- オ. 配偶者が外国にいるか拘禁されている為、その扶養を受けられないもの
- カ. 配偶者が精神または身体障害により働けないもの
- キ. 婚姻によらないで母になったもの

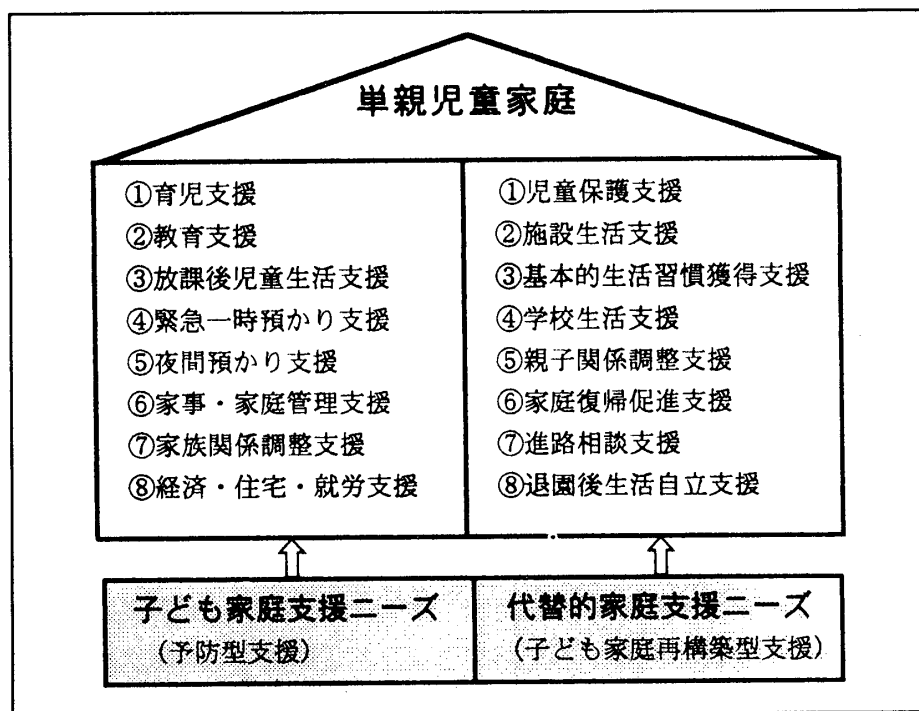
母子家庭の実態については、厚生省がおこなった「全国母子世帯等調査^{*13}」によれば、1993（平成5）年8月1日現在で母子世帯数78万9900世帯と推計される。これは昭和63年では84万9200世帯であり、5万9300世帯の減少がみられる。母子世帯になった理由は、戦後は死別が多かったが年々減少し、変わって離別によるものが増加してきており、昭和58年調査では、離婚が初めて死別を上回っている。母親の平均年齢は41.7歳（同日調査）である。母親の87%は働いているが、そのうち53.2%は常勤者である。年間平均収入は215万円（平均世帯人員3.03人）であり、一般世帯（平均世帯人員3.13人）の648万円の約3割である。母子世帯の中で64.4%に何らかの悩み

を抱えており、特に困難な問題を持つ世帯は71%となっている。その悩みの中で主なものは、教育・進学（46.3%）、困難な問題の主なものは住居・家計となっている。

次に、父子家庭は同じ厚生省の調査によると、父子家庭（20歳未満の子どもがいる配偶者のない男子世帯）は全国で157,300世帯であり、父子世帯になった理由をみると、離婚が62.6%を占め、死別の32.2%を上回っている。父の平均年齢は44.2歳で、93%が働いており、そのうち71.7%が常勤者である。平均収入は423万円で母子世帯の約2倍となっている。父子家庭の59.8%が子どものしつけ等に対して問題を持ち、経済的な問題よりも、家事や子どもの養育などの面で問題がみられる。

以上のことから、母子家庭、父子家庭の単親家庭における家庭支援のニーズをまとめると、【2】のように、予防型支援のニーズには、①育児支援、②教育支援、③放課後児童生活支援、④緊急一時預かり支援、⑤夜間預かり支援、⑥家事・家庭管理支援、⑦家族関係調整支援、⑧経済・住宅・就労支援などが考えられる。このようなことから、単親家庭は脆弱で、子どもは要保護児童の予備軍として施設入所の対象となりやすい。そのためにも予防的福祉対策としてこれら単親家庭が持つ支援ニーズに応えていくことが求められ、今日の児童福祉はここに力を注ぎ、安易に家庭崩壊への途に進んでいくことを防止しなくてはならない。それが、子どもが安易に家庭から引き離され、親と別々に暮らす不幸な子ども時代を過ごさせない事であり、子どもの最善の利益、子どもの権利を守ることに通じることである。しかし、これらの対策が最善に行われてもなお、在宅では支えきれないときは、代替的家庭支援として子どもの施設入所が行われることになる考える。代替的家庭支援のニーズとしては、①児童保護施設、②施設生活支援、③基本的生活習慣獲得支援、④学校生活支援、⑤親子関係調整支援、⑥家庭復帰促進支援、⑦進路相談支援、⑧退園後生活自立支援が考えられるが、これは従来から行われている施設入所後の支援ニーズをまとめたものである。

【2】単親家庭における子ども家庭支援ニーズ



地域における子ども家庭支援の課題（その1）

(2) **親の社会性・家庭管理・育児教育支援**・・・今日の家族の脆弱化は、親の社会性の欠如や未成熟によることが一因と言える。その背景には、核家族、単親家庭、未婚家庭など家族のスタイルが多様化してきていることが挙げられる。それは、家族機能や価値観の変化を来たしており、特に、生活地域における連携や家事・家庭管理などが昔ほど大切に親から伝承される事や機会が少なくなり、育児や家庭管理に問題がみられるケースが多くなってきている。また、なんでもありの今日では、自分なりの生活スタイルが多様に認められる風潮にあるが、時にはそれは、社会性の欠如となり地域から孤立している家族を生み出している。こうした家族環境の中で育てられている子どもを家庭、家族を含めて支援する必要性は高くなってきている。

(3) **家族関係調整支援**・・・今日のストレス社会は、家族の中にも深刻な影響を与えている。ジャーナリズムの世界では、「潜在的家庭崩壊」、「家庭内離婚」、「ホテル家族」、「家庭のない家族」、「多問題家族」などと表現しているが、こうした問題に焦点をあて家族全体を対象に、心理的または社会的に専門家が対応したり治療したりする事が重要になってきている。これらは、子どもの育ちの中に深刻な問題を引き起こしており、子どもに現れている問題行動だけの対応だけでは不十分な場合が多い。親のノイローゼ、ストレス、又は、夫婦間、親子、兄弟など家族構成員の葛藤は子どもに深刻な影響を与え、問題行動とし心情を表出する場合がある。これらを未然に又は、対処療法的に支援していくことが今後ますます大切な家庭支援となるであろう。それには、精神科医、心理技術士などの配置を行い、子ども家庭支援センター、社会福祉事務所、児童相談所などに配置され気軽に利用できる体制をつくる必要がある。

(4) **母子の保健・医療支援**・・・昭和40年に母子保健法が公布され、母性が児童の健全な出生と育成の基盤として尊敬、保護されることと、また、乳幼児は心身ともに健全に成長していく理念の重要性を明らかにした。これにより、広く母性及び乳幼児の健康の保持及び増進を図るために、一貫した母子保健施策が実施されて飛躍的な成果が上がってきている。例えば、乳幼児死亡率（1年間の出生1,000対1歳未満の死亡率）は、明治、大正期には150～160であったのが、昭和15年には100に、昭和27年には50を割り、昭和50年には10.0となった。平成7年には4.3にまで改善され、世界でも最低率国となった^{*14}。あと、妊産婦死亡率が、平成7年でも出生10万対7.2で欧米諸国と比べるとなお改善の余地がある。現在、「妊娠健診」、「未熟児養育医療」、「乳児健診」、「1歳6か月児健診」、「3歳児検診」、「幼児健診」などが行われている。

(5) **障害児家庭支援**・・・障害児を持つ親は、社会からの障害児に対するスティグマ観による社会的排除に対するアドボカシーとしての存在でもある。また障害児の生活権、教育権、就労権など社会参加における問題に対して、日本の社会・文化構造は寛容に受け入れられていないのが現状である。特に、親なき後の障害者の問題は大きな悩みとなっている。こうした社会的背景を踏まえて、障害児を抱えた家族や親に対する相談事業や支援サービスは今後、障害児童家庭支援として明確な福祉事業として確立される必要がある。特に、家族に対するレスパイト・サービスとして「ホームヘルプ・サービス」、「デイサービス」「ショートステイ」などが充実されていく必要がある。

(6) **所得・経済・住宅支援**・・・子ども家庭支援の中で側面的な支援として大切なことは、まず、

経済的支援であるが、昭和46年5月に法律が制定され児童手当制度により、子どもを養育している者に「児童手当」を支給することにより、家庭における生活の安定に寄与することを目的にしたものがある。また、児童扶養手当法により、父と生計を同じくしていない時、子どもを扶養している母に「児童扶養手当」が支給されている。その他、重度または中度の障害を持つ家庭に「特別児童扶養手当」が、重度障害児は「障害児福祉手当」などの支給が実施されている。特に、生活が困窮している家庭には、生活保護法による支援が行われている。ゆとりある住宅は子育てにおいても大切なことであり、エンゼルプランでは子育て支援の重点施策として挙げている。

③家庭代替的支援の領域

これは、今日まで行われて来ている、伝統的な施設収容型の家庭代替的サービスである。さまざまな子ども家庭支援のプログラムや支援サービスメニューを揃えて子ども・家庭問題を未然に予防し、子どもの施設収容をできるだけ回避する方向で進められても、現実にはそれが回避できない状況にある場合もあり、そうした場合は子どもを施設に収容して従来の家庭代替的支援を行わなければならないことになる。しかし、この場合においても家庭代替のサービスを提供する施設は、施設の社会化、生活集団の小グループ化、里親、養育家庭、ファミリーグループホームなどの活用を最大限に行い子どもの最善の利益となる視点で行われなくてはならない。また、入所前、入所中さらに退所時においても子どもと親の意見表明権を児童相談所も施設側も最大に保障していなくてはならない。これらの重要な課題は運用において実行されるべき必要条件である。

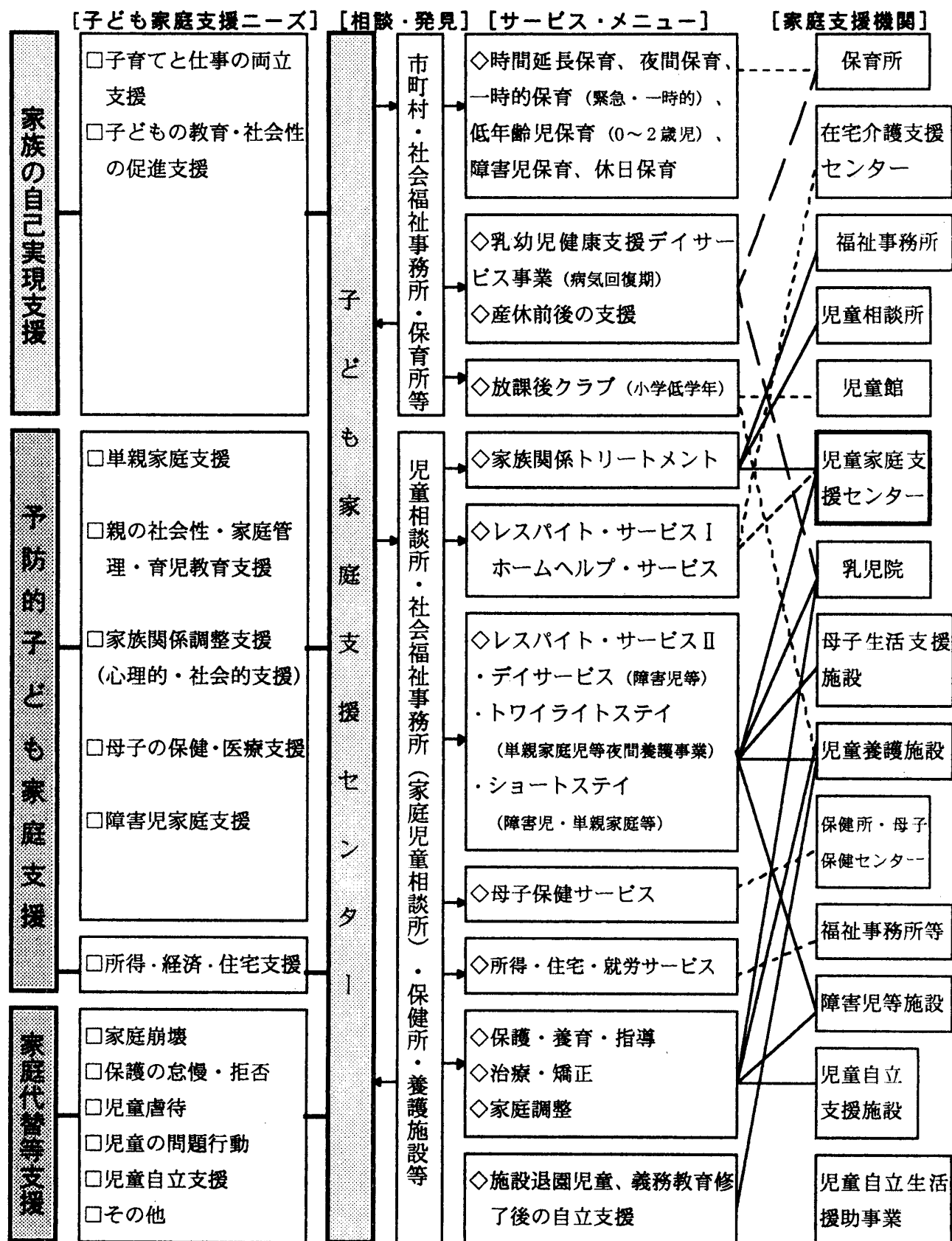
子ども家庭支援におけるニーズは次の6点にまとめられる。

- ☐ 家庭崩壊への支援
- ☐ 保護の怠慢・拒否に対する支援
- ☐ 児童虐待への支援
- ☐ 子どもの問題行動に対する支援
- ☐ 児童自立支援への支援
- ☐ その他の支援

以上、子ども家庭支援における課題として、「支援の視点」、「支援ニーズ」、「支援サービスメニュー」、「家庭支援機関」について考察してきたのであるが、それらをもう少し具体的に理解するために、【3】のようにまとめて整理を試みた。

(続きは紀要31号に掲載予定)

【3】 子ども家庭支援の概略



〔引用文献〕

- * 1 全社協養護施設協議会「養護施設30年」1976年（P52～53）
「国民の福祉の動向：第44巻第12号」財団法人厚生統計社1997年（P129）
- * 2 「国民の福祉の動向：第44巻第12号」財団法人厚生統計社1997年（P115）
- * 3 高橋重宏・網野武博・柏女霊峰編者「ハイライト子ども家庭白書」川島書房
1996年（P18～19）「国連・「国際家族年」の原則と目的（総会A/44/407）」
- * 4 厚生省「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21
プラン研究会」1993年7月
- * 5 文部・厚生・労働・建設「エンゼルプラン：今後の子育て支援のための施策の基本的方向に
ついて」報告書1994年12月
- * 6 東京都児童福祉審議会意見具申「地域における子ども家庭支援システムの構築とその推進に
向けて」（中間のまとめ）東京都福祉局1994年4月
- * 7 東京都児童福祉審議会意見具申「みんなで担う子ども家庭支援の地域づくり」
東京都福祉局」1995年3月
- * 8 神奈川県・「子どもたちのたびだち」一子どもの「人権の尊重と自己実現」（ウェルビーイング）
をめざして一かながわ子ども未来計画（仮称）検討委員会1995年
- * 9 大阪府社会福祉審議会答申「今後の児童福祉施策のあり方について」1995年9月
- * 10 高橋重宏・網野武博・柏女霊峰編者「ハイライト子ども家庭白書」川島書房
1996年（佐々木正人：「現代日本の家族問題と家族ソーシャルワーク」P160）
- * 11 高橋重宏・網野武博・柏女霊峰編者「ハイライト子ども家庭白書」川島書房
1996年（柏女霊峰：「現代日本の家族問題と家族ソーシャルワーク」P60）
- * 12 「子どもと家庭・女性の福祉施策概要」東京都福祉局子ども家庭部1994年
- * 13 「国民の福祉の動向：第44巻第12号」財団法人厚生統計社1997年（P149、156）
- * 14 「国民の福祉の動向：第44巻第12号」財団法人厚生統計社1997年（P140）

〔参考文献〕

- (1) 高橋重宏・柏女霊峰・山縣文治・網野武博・庄司順一・益満孝一・山本真美著
「子ども家庭施策の動向」別冊〔発達〕21 ミネルヴァ書房1996年
- (2) 山田秀昭「子ども・家庭の自立生活支援に関する研究―地域福祉の視点から―」
日本社会事業大学大学院修士論文1994年