

「養育における家庭・地域の位置付けと児童福祉施策への影響
～高度経済成長期以降の福祉政策の動向を踏まえて～」

林 浩康

林：養育における家庭および地域の位置付けを政策関係の文書あるいは言説等を参考にし
てご報告させていただきます。巨視的な視点から、親責任や家庭責任の強化がどうい
う影響を及ぼしているかということ、つまり、それらが子育て支援施策を中心とした児童福祉
政策にどのような影響を与えてきたかということをご報告したいと思います。

児童福祉政策における家庭の位置付けと施策への影響

2

- 家庭～捉え方や位置付けは変容、家制度に代わるリベラルな概念と捉えられる一方で保守派の重要な概念。
子ども家庭庁が設置される際、そのネーミングが二転三転した。当初「子ども家庭庁」とされたが、「子ども庁」に修正された。その際家庭での被虐待経験者の声が反映された結果と言われている。が、結局「子ども家庭庁」という名称に再度変更された。伝統的家族観を重視する自民党内保守派への配慮が理由であると報道された(本多2023:12-13)。
- 養育と家庭・地域(社会)の位置付けの相違～例えば、「家庭の養育機能の低下」か「地域の養育機能の低下」か、養育は「家庭を基盤」とするのか「地域を基盤」とするのか、「子どもを中心とした支援」か「家庭を中心とした支援」か、「家庭の強化」か「地域の強化」か、「家庭(親)問題」か「地域(社会)問題」か～前者に傾倒?、アプローチの対象「環境」「子ども」よりも「家庭」「親」に傾倒?

ここで家庭という概念についてなのですからけれども、比較するスパンを戦前・戦後という
中で考えた時には、家制度や家父長制度廃止といわれるように、より民主的あるいはリベ
ラルな概念と捉えられる一方で、経済成長期のジェンダー役割に基づいた家族モデルは非
常に保守的な政治家にとっての格好の材料として使われるという2側面があるのではな
いかということです。

後者の捉え方が非常に顕著化した一つの事例として、子ども家庭庁のネーミングの際の
ディスカッションが挙げられるのではないのでしょうか。当初から子ども家庭庁という言葉
が想定されていたわけですからけれども、報道によりますと家庭で虐待を受けた当事者の声
が反映された結果として子ども庁とされたといわれています。結局、子ども家庭庁と二
転三転したわけですからけれども、その影響が伝統的家族観です。伝統的ではないので
すけれども、高度経済成長期における家族モデルを志向する自民党の一部の保守派への
配慮が理由であると本多先生は論じられています。

私自身は養育において家庭や地域社会をどう位置付けるかということの矛盾する言説が
社会に存在するのではないかと考えています。例えば、家族社会学の教科書などを見ま
しても、家庭の養育機能の低下が非常に強調されるわけです。果たしてそうなのかとい
うことです。つまり、家庭の養育機能の低下として見るのか、地域、あるいは社会の養
育機能の低下なのか、あるいは、養育は家庭を基盤とすべきなのか、あるいは地域を基盤とする

のか、子どもを中心とした支援なのか、家庭を中心とした支援なのか、あるいは、家庭を強化すべきなのか地域を強化すべきなのか、あるいは養育上の問題を家庭あるいは親の問題として見るのか地域社会の問題として見るのかということ、これらの言説が双方入り混じって理解されているのですが、政策主体の側としては、どうしても前者に傾倒しているのではないかと考えています。そうしますと支援のアプローチの対象が環境や子どもあるいは地域社会というよりは、家庭や親に傾倒する傾向にあるのではないかと考えています。ですから、子育て支援は子どもを中心に考えておらず、親を支援するという方向性になびきやすいのではないかと考えています。

高度経済成長期以降の政策動向等

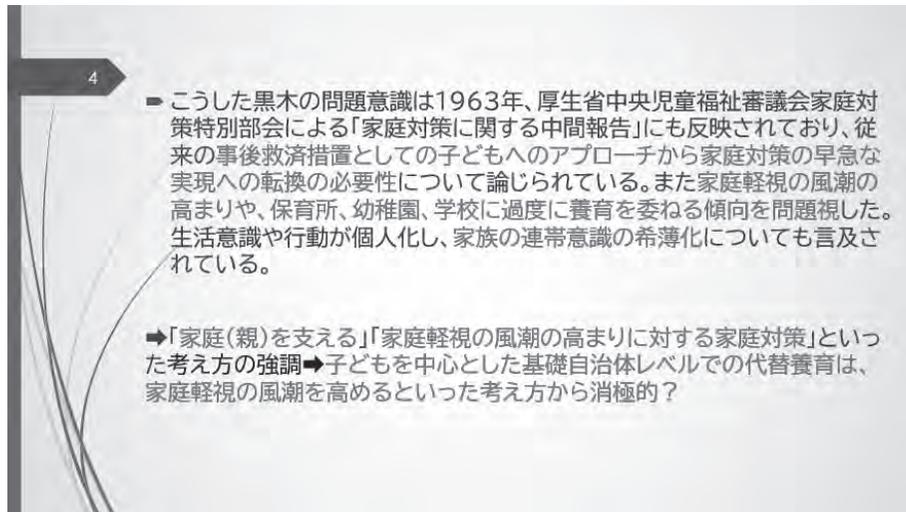
3

- 1964年には、厚生省児童局を児童家庭局に改称し、福祉事務所に「家庭児童相談室」を設置する。配偶者控除等により女性の専業主婦化を促し、その後いわゆる「母性神話」や「三歳児神話」といった養育言説が流布
- 児童家庭局の初代局長であった黒木利克は「従来の児童の福祉行政は要保護児童の保護に主力を注ぎ、一般児童の健全育成について十分に考慮を払わなかった(黒木1958:328)」、「従来の児童福祉行政は、ややもすると、事後の救済措置にのみとられてきた(黒木1964:251)」とし、「児童福祉の問題は、治療から予防へ、そして家庭と両親の問題へ、これが児童福祉の世界的趨勢である(黒木1964:251)」としている。

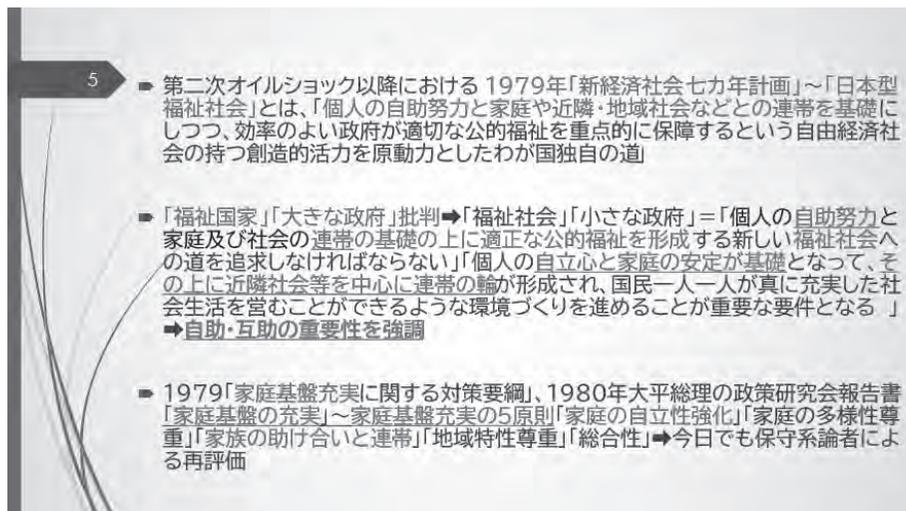
高度経済成長期以降の政策動向を概観しますと、旧厚生省の児童局が児童家庭局となったのは高度経済成長期の真っただ中です。そして、福祉事務所に家庭児童相談室が設置されました。戦災孤児の対策はおよそけりがつき、次は家庭を起因とする非行問題への対応が高度経済成長期に非常に強調されて家庭問題という認識が社会的に構築されていくということです。だからこそ、今、問題になっていることですが、配偶者控除等により女性の専業主婦化が高度経済成長期の60年代に最も精鋭化していきます。その後、いわゆる母性神話や3歳児神話が流布される中で家庭養育がどんどんと強調されていくということです。

旧厚生省の児童家庭局の初代局長であった黒木利克という人が、それまでは要保護児童の保護、つまり戦災孤児に注視してきたがそれでは駄目なのだということで、児童福祉行政はそうした事後の救済措置から今後は家庭、両親の問題として捉えて予防的に介入していくことが必要のだと主張しました。

この論調はずっとその後も続くわけですが、事後救済としてのアプローチから家庭対策へ、あるいは保育所や幼稚園や学校に過度に養育を委ねる傾向を問題視しています。こういうものは家庭軽視につながっていくのだということです。ですから、鍵っ子あるいは保育所は子どもにとってかわいそうな存在という捉え方は、この当時から今もおお根強く残っています。

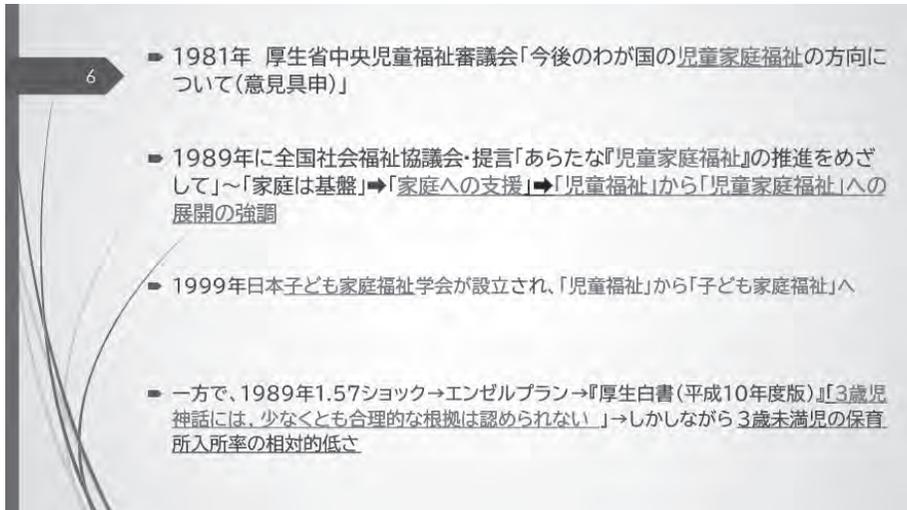


こうした状況の中で、家庭、具体的には親を支える、そして家庭軽視の風潮の高まりに対して家庭対策が必要なのだということです。こういうことから子どもを中心とした市区町村レベルでの代替養育つまり、保育所以外に何があるかといいますとほとんどないのですね。親の相談支援、それから親への情報提供という非常に限られた支援が子ども・子育て支援施策の中で主流を占めています。子どもに支援を提供することが家庭軽視の風潮を高めるといった考え方が根本的にあるのではないかと思います。



特にこうした傾向が強くなるのが1979年あたりの第二次オイルショックの頃です。2つ目に、福祉国家、あるいは大きな政府に対しての批判がなされて、福祉社会という新しい言葉が生み出されていくということです。それから、小さな政府というものへの志向です。具体的には自助努力が中心に位置付けられまして、地域社会はほとんど空洞化しているわけですから、家庭の連帯、つまり自助努力と家庭の連帯によって養育あるいは介護を含めたケアを行っていくという方向性です。

次の下線のところですね。「自立心と家庭の安定が基礎」とありまして、その上に近隣社会あるいは公的な支援が位置付けられるという優先順位がつけられるわけです。つまり、自助・互助が非常に強調される風潮が出来上がっていきます。家庭基盤の充実が何よりも政策の基調に据えられて家庭の自立強化や家族の助け合いと連帯が強調されてきました。



旧厚生省の審議会などでは、それまで児童福祉という言葉が頻用されていたわけですが、急にこのあたりから児童家庭福祉という言葉に変わっていきます。全社協の報告書においても、家庭が基盤であり、家庭への支援を充実させる、児童福祉から児童家庭福祉、家庭に焦点化した施策を今後考えていく必要があるということです。アカデミックな社会においても 1999年に日本子ども家庭福祉学会が設立されるわけです。子どもを中心とした福祉から家庭を中心とした福祉へということが児童福祉の世界でも非常に強調されていくということですね。

一方で、1989年のいわゆる 1.57 ショック以降、エンゼルプランが出まして養育の社会化を促進する施策づくりがなされました。

なおかつ政府が出している厚生白書において、3歳児神話には少なくとも合理的根拠は認められなかったということが記載されて、非常に話題を呼んだわけですが、OECD 諸国を中心とした先進諸国と比較したり、あるいは、日本国内の年齢別の保育所利用率を考えた時に依然として3歳未満児の保育所入所率の相対的低さがありました。3歳未満児の養育の社会化と出生率との関係が指摘され、3歳児神話は否定はされましたが、まだなおそうした養育観は根強く残っていると考えるのではないかと思います。

7

- 2000年の文部省中央教育審議会答申「少子化と教育について」において、家庭の第一義的責任について言及したことを端緒に、子育てや教育等に関する保護者等の第一義的責任が法律において規定された。
「子どもの教育や人格形成に対し最終的な責任を負うのは家庭であり、子どもの教育に対する責任を自覚し、家庭が本来果たすべき役割を再確認する必要がある。乳幼児の教育については、第一義的責任を有する家庭における子育てや教育を軸に地域社会、幼稚園、保育所等が連携・協力して子どもを育てることが基本である」
- 次世代育成支援対策推進法(2003年)/少子化社会対策基本法(2003年)
教育基本法(2006年)
児童虐待の防止等に関する法律(2007年)
子ども・子育て支援法(2012年)/児童手当法(2012年)
いじめ防止対策推進法(2013年)
児童福祉法(2016年)
こども基本法(2022年)

2000年の審議会の答申におきまして、旧文部省における教育責任、それからこども家庭庁や厚労省を中心とした養育の責任をどこに求めるかということが、ここに書かれています。次の鍵かっこの赤字のところをご覧ください。「教育や人格形成に対して最終的な責任を負うのは家庭」であるということです。次の赤字のところですね。「乳幼児の教育については、第一義的責任を有する家庭」とここで明言されているわけです。この影響が厚労省・文科省領域だけではなく、あらゆる2000年以降に制定された法律の中に盛り込まれていくということです。

実は2016年の児童福祉法改正の論議では審議会の委員の中で誰一人としてその文言を盛り込むという意見は一切出していなかったのですけれども、水面下でこういう条文がひそかに盛り込まれていくということです。このあたりのことは旧統一教会などを中心とした論議と非常に一貫性のある動きではないかということですよね。第1次安倍政権の時にできた教育再生会議や2次内閣であった教育再生実行会議というものがあります。

8

- 安倍政権下(2006年第一次～)の教育再生会議や第二次安倍内閣における教育再生実行会議、さらには家庭教育支援法案の提案といった動向の中で、一定の家庭観が強化。すなわち旧安倍政権のときに内閣府において発足した教育再生会議による報告書で「親学」を提唱
- 「家庭は教育の原点」という認識に基づき、「保護者が家庭養育に責任をもつこと」および「保護者としての責任を果たせる環境づくり」について言及された。「親学」を提唱した高橋史朗は、家庭における愛着形成の不足を指摘し、子どもの対人能力や社会的適応能力が育っていないとした。その改善のためには、親になるための学び、すなわち「親学」が必要であると主張する(高橋2012:69)。親学をはじめとした家庭に対する規範的な介入や統制がかつてないほど強まった。
- 家庭教育支援条例の制定
- 家庭を冠した機関の設置(例えば、こども家庭センター)、新たな資格(こども家庭ソーシャルワーカー)(2022年改正)

さらには家庭教育支援法案が提示されまして下から2つ目の矢印のところにあるように各都道府県では家庭教育支援条例の制定の動きが出てきまして、家庭の重要性や保護者の責任が強調される一つの材料になってきたわけですが、この中で強調されているのが親学です。親の心得が非常に強調されるということですね。

2つ目の赤ボチの3行目の親学を提唱した高橋史朗というのは、審議会のメンバーではないのですけれども、親学という協会があるのですよね。その理事長であるという立場で安倍さんのプレーンの一人であったといわれており、この方が家庭における愛着形成の不足を非常に強調して、親たるものはどうあるべきかという心得を親学と名称化して進めていこうということになっていたということですね。

下から2行目のこども家庭庁や厚労省を中心とした新たな機関の設置や新たな資格化という中の全部に家庭という言葉が盛り込まれまして、地域という言葉はみじんも見られないような状況と言えるのではないかと思います。

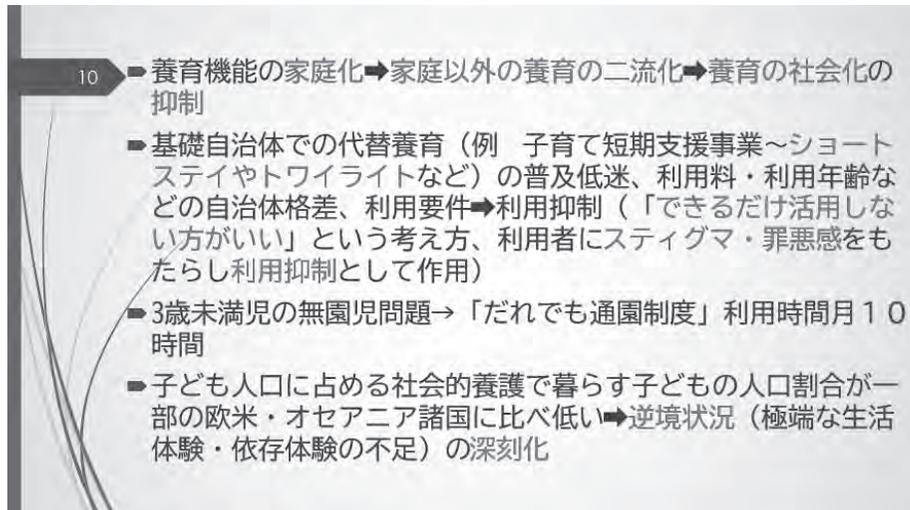
つい最近、2022年に児童福祉法が改正されまして、新たにこども家庭センターが設置され、名称をそういうふうにつくっていくわけですね。資格もこども家庭ソーシャルワーカーということで、社会福祉士が既存の制度としてあるわけですが、こども家庭ソーシャルワーカーという名称で現任の職員が働くということです。

問題提起

9

- 90年代の福祉政策における家族の捉え方が「抑制の論理」から「支援の論理」に大きく転換、養育の社会化とその抑制との揺れ動く養育観(藤崎 2000:121)
- 実際は、主たる養育者への支援に傾倒。子どもは親が育てる、家庭が最適な場という考えに基づき、養育の社会化を促す体制が不十分な中で、親を支援して子育ては親にお任せというスタンス？
- 家庭機能を強化するという考え方においては、子どもではなくその家庭あるいは主たる養育者を支援するという視点が強調され、親に代わって子どもを養育する者や、代替養育の場は家庭での養育より劣ると捉えられる傾向にある。こうした養育観が基礎自治体レベルにおける子どもへの直接的な支援が広がらない、あるいは利用が広がらない要因の一つとなってきたのではないか？

90年代のエンゼルプラン以降の家族の捉え方が社会化の抑制の論理から支援の論理へ大きく転換したともいわれています。しかし、養育の社会化とその抑制とで揺れ動く養育観が指摘されているわけですが、前者の抑制の論理が作用しているのではないかと思います。実際は、先ほど申し上げたように、主たる養育者への支援、相談支援あるいは情報提供に傾倒して、子どもは親が育てる、家庭が最適な場ということで、養育の社会化を促す体制が不十分な中で親を支援して子育ては親に任せるといったスタンスが継続しているのではないかと思います。



それから、家庭機能を強化するという考え方においては、次の赤字の家庭あるいは主たる養育者を支援するという視点が強調されてきて、次の赤字、代替養育の場合は家庭での養育より劣ると捉えられる傾向にあるのではないかとということです。家庭が何よりも良くて保育所は二流ということです。利用者にとってはスティグマをもたらすようなことです。施策側としましては家庭がより活用されることによってコストを抑制することができます。そうした考えの下で、できるだけ使わないほうがいいのではないかとか、家庭が第一だという考え方が今日におきましても強調されています。

最近、親ガチャ、あるいは世帯間の格差が将来格差に結び付いていくということが非常に言われるわけですが、要するに子どもを直接的に支援するようなサービスが基礎自治体の中になく、それは一つの象徴ではないかなと思います。世帯間格差をなくすためには親にアプローチしたらいいと言いますが、その間、子どもは生きていくわけですよね。子どもの時間感覚を尊重した基礎自治体での支援体制を考えると、子ども直接への支援の充実化が親ガチャ、あるいは、世帯間格差なりを是正する一つの大きな重要なアプローチではないかなと思います。

これの1つ目は先ほど申し上げたことですね。家庭以外の養育を二流化していこうという考え方の強化ですね。それが養育の社会化の阻害要因につながっているということです。保育所以外の宿泊を伴うような基礎自治体レベルでの代替養育で唯一あるのがショートステイといわれるものです。ショートステイは、今、自治体でどれぐらいの基礎自治体で導入されているかといいますと約半数です。東京都などですとあらゆる特別区に制度としてはあります。トワイライトステイというのは、夜間、要するに夕方から夜9～10時までという少し長い学童保育のようなものです。これに限っては3割弱という実態です。

これらはニーズがないと言います。なぜかというとな課税世帯などでない限り利用料が相当かかってくるし、アクセスの問題もあります。ショートステイやトワイライトとなりますと、定期的に使いたいわけですが、1泊3,000円以上かかります。

これは自治体によって違いがあり、非課税世帯や生保世帯でさえ1泊1,000円取られるという特別区がほとんどです。ですから、利用するにもそれだけコストがかかるとなかな

か利用しません。一般の子育て支援として宿泊を伴う基礎自治体のサービス体制が不十分な中で、社会的養護、里親や児童養護施設かといいますとそうはいきません。日本の社会的養護で生活する子どもが子ども全体に占める割合は、アメリカやイギリスなどに比べ極端に低いといわれていますから、結局、放置が起こるのではないかということです。

それから、2つ目の赤ポチの3行目は利用抑制がなされているということです。私は、先日、足立区で1カ所しかない、ショートステイを提供しているクリスマス・ヴィレッジという児童養護施設にインタビューでお伺いしましたがけれども、こちらは7ベッドです。一つは要支援枠といましてこども家庭支援センターの「ここは少し手厚い支援が必要だから無料で利用しましょう」という枠が1枠だけありまして、あとの6枠は利用料がかかるということです。それでも利用者は常に満床状態になっています。

必要性や潜在的なニーズもありますけれども、東京都の特別区でさえとても全児童対策としては対応できないということです。ストレスを感じてリフレッシュ利用あるいはボランティア活動のためなどという利用を認める国の動向もあるわけですがけれども、国の方向性と各自治体の実態のギャップが非常に大きいと感じました。

利用者にもスティグマや二流化される場に子どもを預けることの罪悪感があります。今日でも乳児期に保育所に預けるという親側の罪悪感が利用抑制として作用している面はあるのではないかと思います。ですから、養育はかつてから村じゅうの人が必要だといわれていますけれども、今日、われわれが持っている養育観は高度経済成長期の養育モデルが根強く残ってしまっていて、とても幼児期の子を2～3人抱えられないという中で少子化が進行しているのではないかと思います。3歳未満児の無園児問題が言われ出しまして、一応、誰でも通園制度ができたわけですがけれども、利用時間は月10時間です。実態が伴っていない内容だと思うのです。

最後に先ほど申し上げたことです。社会的養護、継続的に親子分離された施設、あるいは、里親さんで暮らす子どもの人口割合が一部の欧米・オセアニア諸国に比べて極めて低いということで、非常に逆境的な環境に放置されている子どもたちの体験格差や依存体験の格差が、将来の格差に結び付いているのではないかと思います。

私も社会的養護や家庭で暮らしてきたいろいろな人へのインタビューをやっていますが、想像以上の体験格差があり里親さんや施設の職員にもインタビューしますと、シャンプーとリンスの区別がつかなくなったり、あるいはエスカレーターを利用したことがなかったりするのです。要するにエスカレーターを小学校4年生の子が四つんばいで上がろうとするのです。その男の子は父子家庭で、お父さんは夜通し働いて昼間は寝ているという生活で、子どもは保育所に行くこともなく無就園状態であったということです。1リットルの牛乳をテーブルに置いて出勤に行って、一家だらんも体験していません。外出の機会もなくエスカレーターにも乗ったことがありませんでしたから、里親さんとしては何をしているのかと思うわけですね。シャンプーを出して手に与えますとそれをどう使ったらいいかわからないというレベルで、ようやく里親委託が小学校4年生で実行されました。里親さんはもう少し早く来ていたらもうちょっとわれわれの関わりの度合いも少なくなくて済むのではないかとおっしゃっていました。

そういうことからしますと、そういう子は施設にということではなく、そういう家庭であつてもある程度の経験を積むための支援が地域にあればと思います。例えば、ショート

ステイのようなものが毎週末利用できて、あとは保育所で乗り切ることが可能になっていくわけですが、子ども・子育て支援制度の中で代替養育が基礎自治体レベルで十分でない中でそういう子どもの放置が行われているのではないかという問題提起をして終わらせていただきます。どうもご清聴ありがとうございました。(拍手)