

〔家庭・出生問題総合調査研究〕

「家庭機能に関する研究：家庭養育機能および家庭に対する社会的・公的支援に関する研究」

## 1. 子どもの権利を保障する児童家庭サービスのあり方

高橋重宏（児童家庭福祉研究部・駒澤大学）、許斐 有（大阪府立大学）、  
二村克行（山口女子大学）、野田正人（花園大学）、許 末恵（神奈川工科大学）、  
藪本知二（山口女子大学）

### 要約

本研究は、児童の権利に関する条約、国連国際家族年の原則・目的を踏まえた子どもの権利を保障する児童家庭サービスのあり方について考察し、提言した。具体的には、①国際家族年と児童家庭施策の動向、②児童の権利に関する条約と子どもの権利保障のあり方、③児童と家族に対する公的支援システムの課題等について論じた。

見出し語：子どもの権利、ウェルビーイング、親の責任、公的責任、児童家庭サービス

*Research on Issues Related to Families and Birth Rates.*

*“Research on Family Functioning: research concerning family child rearing functions and social and public support.”*

*A child and Family Service Method/Model to Ensure the Rights of Children.*

*Shigehiro Takahashi, Yu Konomi, Katsuyuki Nimura,  
Masato Noda, Sue Kyo, Tomoji Yabumoto*

### *Abstract:*

*The present research considers and proposes a child and family service method which could ensure the rights of children based on the International Treaty on Children's Rights, and the principles and objectives outlined by the UN International Year of the Family. Specifically, the paper will examine: 1) the International Year of the Family and Child and Family Policy; 2) the treaty on the rights of children and methods to ensure the children's rights; and 3) Public support for children and families.*

### *Key Words:*

*children's rights, well-being, parental responsibility, public responsibility,  
child and family services*

## 1. 国際家族年と児童家庭施策の動向

### 1. 国際家族年を迎えて

本年1994年は、「国際家族年 (International Year of the Family)」である。この「国際家族年」というのは、1989年12月に開かれた第44会期の国連総会で決議されたものであるが、その決議では、「国際年遵守のための主要活動は、家族が社会の自然かつ基礎的な単位であることにつき政府、政策決定者及び国民に更に認識を高めてもらうことを目的とする」とされている<sup>1)</sup>。そして、「家族からはじまる小さなデモクラシー」(日本政府)が標語として掲げられている。この「社会の核心 [である家族] にもっとも小さな [単位の] デモクラシーを築こう (Building the smallest democracy at the heart of society)」というスローガンには、家族の中に民主主義を確立すること、いいかえれば家族の中での各人の自立と平等を前提とした連帯(扶け合い)が表現されている。

国連は、国際家族年を準備するにあたっての7つの原則と6つの目的を定めている。その原則の第1では、「社会は、家族がコミュニティのなかで家族の責任を完全に果たせるように幅広い可能な保護と援助を、……実施しなければならない」として、家族に対する社会的支援の必要性を、また、原則の第6では、「プログラムは、家庭の機能そのものを代替することよりも、むしろ家庭の機能の遂行を援助すべきである」として、家庭機能遂行への公的援助の必要性を、指摘している。また、原則の第2では、「家族は、国や社会によって多様な形態や機能がある」ので、「国際家族年は、多様な家族のニーズのすべてに応じるものでなければならない」と述べている<sup>2)</sup>。

さらに、原則の第3では、「すべての個人は同等であり、たとえ家族内のいかなる地位にあっても、その家族がいかなる形と条件下にあっても、個人の基本的人権と基礎的な自由の促進を求めなければならない」とし、目的の第1においては、「家庭のメンバー一人ひとりの権利と義務に焦点をあてる」ことが強調されている<sup>3)</sup>。

このように「国際家族年」は、ただ単に家族を大切にするとか、家族の機能を強化するというようなことを目指しているのではなく、家族の中で子どもを含む家族員一人ひとりが「一人の人間」として大切にされなければならないこと、そして家族に対する社会的・公的支援が必要であることを指摘しているといえる。

本稿のテーマである子どもと家族の問題に限定していえば、この「国際家族年」の基本的な考え方は、国連「児童の権利に関する条約」の延長線上にあり、子どもの権利の実現と子どもを養育する責任のある親・家族に

対する公的・社会的支援(援助)の重要性を再確認しているといってもけっして間違いではないであろう。

本年が「国際家族年」であることを念頭に置きつつ、本稿では以下、日本の「児童福祉」および子どもとその家族に対するサービス(以下「児童家庭サービス」という)のあり方について考えてみたい。

### 2. 日本の「児童福祉」をめぐる背景的状况

現在、「児童福祉」は、大きな転換期に差しかかっているといえる。「児童福祉」が今大きく変わらざるをえないのには、それぞれ直接には関係のない3つの背景がある。その一つは、社会福祉の制度改革という大きなうねりが、否応なしに「児童福祉」の分野にも押し寄せてきているということである。日本の社会福祉制度は、いわゆる「臨調・行革」の進行にともない、大幅な変容を迫られている。その波がいよいよ児童福祉にも及んできた。保育制度の改革が当面の焦点となっているが、いずれ児童福祉制度全般が組上に上げられることになるだろう。この流れは、財政の側面(つまり財政削減)が強調される制度改革である。

しかし、それとともに、あるいはそれ以上に、出生率の大幅な低下により、日本の児童・家庭政策は方向転換を余儀なくさせられている。日本の家族政策は、いわゆる「1.57ショック」(平成元年)によってようやく姿を見せ始めた。合計特殊出生率の急激な低下(1.57→1.53→1.50)は、専門家の間では予想されていたにもかかわらず、ここ数年でやっと社会問題として浮上してきた(たとえば『国民生活白書』平成4年版は、そのテーマを「少子社会の到来、その影響と対応」としている)。政府としても、早急な対応が迫られている。子どもを生み育てることを促進するような環境づくりが、期待されているのである。これが、第1の背景とほうまくみ合わない第2の背景である。

第3に、これらと時を同じくして、国連では1989年に「児童の権利に関する条約」(以下、「子どもの権利条約」と略称する)が採択された。政府は、表向きは、条約の批准により日本の政策が大きく変わることはないといっているが、現実にはすでにさまざまな影響が出始めている。徐々にではあっても、政府はその基本的な考え方を転換せざるをえないと思われる。

日本の「児童福祉」は、このような背景のもとに、明確な進路を定めることができずにいる。それは、いろんな考え方がありうるからである。だから、将来「児童福祉」がどういう方向に向かうかは、これからの政策決定にかかっているといえるであろう。

### 3. 「子供の未来21プラン研究会報告書」の特徴

ところで、最近になって児童家庭サービスの将来のビジョンが提示された。それは、いわゆる「子供の未来21プラン研究会報告書」である。正確には「『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』報告書」といい、昨年(1993年)の7月29日付けで公表されたものである。この研究会は、厚生省児童家庭局長の私的諮問機関(研究会)として作られたもので、法律に基づいた審議会ではないが、これからの児童家庭政策の方向性を指し示そうとしたものといえるであろう。

### (1) 子どもの権利とウェルビーイングの視点

われわれなりの視点からこの「報告書」の特徴を述べると、まず第一には、子ども(「児童」)が権利の主体であることを明確に打ち出している点を挙げることができる。厚生省が積極的にかかわった研究会で、子どもの権利擁護の視点、それも意見表明権などを踏まえて子どもが「権利行使の主体」であることをはっきりと承認したということは、画期的なことである。子どもの権利条約が行政に対してすでに一定の影響力を及ぼし始めていることの証左といえるであろう。

また、このこととも関連するが、「ウェルビーイング」(well-being)という新しい視点を提唱している点も、興味深いところである。「報告書」は、国際的には、従来の「救済的あるいは慈善的イメージを伴う『ウェルフェア(福祉)』に代えて、『よりよく生きること』、『自己実現の保障』という意味合いを持つ『ウェルビーイング』という言葉が用いられつつある」と指摘している(同報告書 5-6頁)。これまでの「福祉」という概念では、新しい政策展開がむつかしいということかもしれない。

### (2) 児童福祉法2条の解釈の変更

次に、児童福祉法2条の解釈の変更を唱えている点も、重要なポイントの一つである。日本の「児童福祉」は、「報告書」自体が指摘しているように、「従来、児童の養育は専ら家庭の責任であり、国及び地方公共団体は、家庭の養育機能が欠けた場合にはじめて事後的に責任を負う形で対応されてきた」と(同報告書 6頁)。

児童福祉法2条についても、厚生省はこれまで、「児童の福祉をはかる責任を保護者が有していることは勿論であるが、国、地方公共団体も同様に有していることを明らかにしたもの」と解釈し、「保護者とともに」の意味についても、「まず第一に、保護者が、その責任を果たすことが経済的な理由や理解不足でうまくゆかず、公の機関に相談し援助をもとめた場合に、また、このような理由や、自己の無関心のために児童の健全な育成ので

きない保護者を発見した場合に保護者みずからにその責任を果たさせるように努めることを意味し、第二にこのような活動によっても児童の健全な育成のできないときは、保護者にかわって国や地方公共団体が直接児童の保護に当たることを意味する」と解説してきている4)。親あるいは保護者に対して積極的に援助をしていくという視点が不明確であった5)。

これに対して、児童福祉法2条は、ただ単に子どもの養育についての親の責任を補完あるいは補充する国の責任を定めたものではなく、子どもの養育に対する国の社会的責任を明確に規定したものである、という指摘が何度もなされている。そして、その公的責任には、「①子どもと家族の生活保障および生活環境の整備、②家庭内の養育に対する間接的・側面的援助」などが含まれ、また、「国は、保護者を通じて、『保護者とともに』子どもの養育にともなう責任を遂行しなければならない」と主張されてきた6)。

今回「報告書」は、「子育てに関する家庭と社会のパートナーシップ」という表題のもとに、「子育てに関しては、保護者(家庭)を中心としつつも、家庭のみにまかせることなく、国や地方自治体をはじめとする社会全体で責任を持って支援していくこと、言い換えれば、家庭と社会のパートナーシップのもとに子育てを行っていくという視点が重要である」(同報告書 6頁)と指摘している。子育てにおける社会の責任を重視するというこの考え方は、児童福祉法の本来の理念でもあり、きわめて重要な視点だと思われる。問題は、基本的な考え方はそうであっても、それをいかに具体化するかにある。とくに社会の責任の大きな部分を実行に移す公的責任の内容と範囲を明らかにすることが求められてくるであろう。

### (3) 子育て家庭への多様なサービスの提供

さらに「報告書」は、「特定の価値観や家庭像を前提にして『サービスに子供や家庭を合わせる』のではなく、多様な子育ての姿を認めた上で、『子供や家庭のニーズにサービスを合わせる』ことが求められている」として、「子育て家庭への多様なサービス」のあり方を具体的に提言している(同報告書 7頁)。これまでの政府の政策提言が、暗黙のうちに一定の「価値観や家庭像」を前提にしていたことを考えれば、これも大きな変更点といえるであろう。

このように、「子供の未来21プラン研究会報告書」は、従来の日本の児童家庭施策とは少しばかり違った観点からまとめられているといっても過言ではない。本報告書には、今後の児童家庭施策、とくに児童家庭サービスの方向を指し示したのものとして、相応の評価が与えられるべきであろう。

#### 4. 児童家庭サービスのめざすべき方向——二つのポイント

以上、「国際家族年」の考え方と日本の児童家庭施策の動向について簡単に述べてきたが、これらの中に、これからの児童家庭サービスがめざすべき方向が、すでに示されていると思われる。重要なポイントは、二つある。まず第1には、子どもの権利条約が提示した「子どもの権利保障の視点」を、日本の児童家庭サービスに積極的に取り入れることである。日本の「児童福祉」においてはこれまで「権利を保障する」という考え方が弱かっただけに、あらゆる努力をして、子どもの権利を実現しようとする児童家庭サービスへと変えていかなければならないと考える。第2には、従来「児童福祉」ということで、親から切り離して子どもだけを保護するという発想が強かったが、諸外国（とくに先進諸国）の経験を踏まえて、「子どもとその親・家族に対する公的・社会的支援・援助の必要性」が強調されなければならない。何らかの問題を抱えている子どもと親に対する援助のみならず、予防的に子どものいる家族を支援することも必要であろうし、子どものよりよい生活を保障するために一般の子どもと家族に対する支援も重要な政策課題となってくるだろう。親・家族を通して子どもの権利を保障することも、子どもの権利条約が締約国に求めていることなのである。

#### 【註】

- 1) 内閣官房「国際家族年に向けての政府の取組」『時の動き——政府の窓』総理府編集、大蔵省印刷局発行、1994年1月1日号、18-25頁。
- 2) 高橋重宏「国連・国際家族年のめざすもの」『月刊福祉』1993年1月号、全国社会福祉協議会、62-65頁。
- 3) 同上論文、64頁。
- 4) 厚生省児童家庭局長『児童福祉法母子福祉法母子保健法の解説』時事通信社、1978年〔新版増補〕、36頁、下線部引用者（1988年「最新」版も同文）。
- 5) 児童福祉法成立の当初には、明らかに親に対する支援という考え方があった。たとえば、松崎芳伸は、「国及び地方公共団体は、この保護者の責任遂行を積極的に助長し、更に保護者の責任遂行のさまたげとなるものがあれば、これをとり除く責任がある」と書いているし（松崎芳伸『児童福祉法』日本社会事業協会、1948年、51頁）、厚生省の事務官たちが執筆した本でも、「国及び地方公共団体は、保護者が児童の福祉をはかる上に支障となつていもののでできるだけ取りのぞき社会的環境の整備につとめ、さらに、……保護者に適切な指導と援助を与え、保護者が自ら責任を十分果たすよう努め」なければなら

ないと指摘している（社会福祉行政研究会編『社会福祉法制論財政論』新日本法規出版、1964年134頁）。

最近の『児童福祉法の解説』では、先の下線部が、「まず保護者みずからがその責任を果たすことができるよう保護者を援助し」に改められている（1991年「改訂」版、39頁）。

子どもの権利条約は、その18条2項で、「締約国は、親及び法定保護者が子どもの養育責任を果たすにあたって適当な援助を与え」なければならないと規定しており、親がその養育責任を遂行できるように援助を行うことも、国の重要な役割と認識されている。

- 6) 許斐「児童福祉の法」小林弘人編『社会福祉のための法入門』198頁。また、国・地方自治体は、「保護者とともに」子どもの権利保障に努めなければ、その責任を果たすことはできず、保護者は、「国・地方自治体の諸施策実施に対して監視役となり公権力の独走や行き過ぎあるいは不当な介入をチェックするとともに、子どもの権利保障（とくに生存権および発達権の保障）を子どもに代わって要求する代理人としての役割を果たす」と書いたこともある（許斐「児童福祉法上の『保護者』をめぐって」『児童福祉法研究』3号、児童福祉法研究会、1982年、64-65頁、許斐「子どもの権利条約と国内法制——児童福祉法研究の課題」『新世紀への教育法学の課題』日本教育法学会年報20号、有斐閣、1991年、169頁も同旨）。

#### II. 児童の権利に関する条約と子どもの権利保障

先に指摘した二つの重要なポイントのうち、まず最初に「子どもの権利の保障」について考えてみたい。すでに述べたように、これからの児童家庭サービスは、子どもの権利を実現するという観点に立ったものでなければならない。そこで、ここではいわゆる児童福祉分野における子どもの権利保障のあり方に焦点を絞って、子どもの権利の意味と子どもの権利保障責任主体について少しばかり考察してみたいと思う。

##### 1. 「児童福祉」と子どもの権利

ところで「児童福祉」とは、いったい何だろうか。まずこのことから検討してみよう。

「児童福祉」という用語が日本で公式に使われたのは、児童福祉法の制定過程において「児童福祉法要綱案」（1947年1月）が作成されたのがおそらく最初であろう。当時あえて「児童福祉」法という名称を使用しようとしたのは、それまで使われていた「児童保護」が要保護児

童（当時は「特殊児童」と呼ばれていた）の保護という狭い意味しかもっていないのに対し、すべての児童を対象とし、「次代のわが国の命運をその双肩に担う児童の福祉を積極的に助長する」という思いが込められていたからである1)。

それでは、「児童保護」に代わる「児童福祉」とは何か、ということになると、必ずしも明確な定義があるわけではない。たとえば辻村泰男は、次のように書いている。

「児童福祉ということばは、その本来の意味は、子どものしあわせということである。しかし、それから転じて、特殊な用語としては、児童の福祉をまもるしごと、とくに社会的な立場からこれをまもるための諸活動ないしは事業の体系、という意味に用いられることがある。」2)

また、福田垂穂は、「現代社会福祉事典」のなかで、次のようにまとめている。

「児童福祉とは、児童の身体的・精神的・社会的に調和のある発達を保障し、その福祉を実現するために、児童の保護者・地方公共団体・国・社会一般によって、児童の外側から働きかける諸サービスとその目標の総称である。」3)

これらの定義は、それぞれ「児童福祉」の概念をそれぞれに説明してはいるが、必ずしもその基本的な考え方を明解に言い表したものではない。そこで、ここでは児童福祉法の条文から、「児童福祉」の基本理念を導き出してみたい。

児童福祉法の冒頭には、次のように書かれている。

第1条 すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。  
すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。

児童福祉法の解説書を見ると、この児童福祉法1条は、第2条・第3条とともに、「児童福祉の原理をうたった基本的規定」であり、第1項は児童の育成に関する国民の努力義務を、第2項は「児童の権利」を規定したものである、と解説されている4)。さらに、第1条2項は、「すべての児童」が「『ひとしくその生活を保障され、愛護され』る権利を有することを宣言確認する規定であって」、「両親にたいしてはもちろん、国、地方公共団体にたいしてもその権利をもっているという意味」であ

ると説明されている5)。

このように、児童福祉法は成立当初から、子どもの権利擁護（当時は「児童の権利」という言葉）をその理念に掲げていた。したがって、児童福祉法の理念は、①あらゆる子どもが、②無差別平等に（憲法14条）、③「健康で文化的な最低限度の生活」を保障され（憲法25条）、またそれだけでなく④子どもとして愛護される権利、いいかえれば「心身ともに健やかに育成される」（成長発達する）権利を保障されることだと考えることができる。

## 2. 子どもの権利とは何か

「児童福祉」という言葉の中には児童福祉法成立当時から「子どもの権利の保障」という考え方が入っていたということを指摘したが、それでは「児童福祉」が目ざす子どもの権利保障とはどういうことなのだろう。ここでは、1989年11月20日に国連で採択された子どもの権利条約（「児童の権利に関する条約」）6)を手がかりとして、子どもの権利の意味を考えてみよう7)。

### 1) 子どもは「権利の主体」である

「子どもは権利の主体である」といえば、今では多くの人が当たり前と感じるかもしれない。しかし、少なくとも第二次世界大戦後の新憲法制定のときまでは、子どもは権利の客体（たとえば、家長権や親権の客体）であり、何らかの社会的保護が必要な子どもも、あくまでも「保護すべき対象」としか見られていなかった。また、一般にも、子どもを親の私有物あるいは従属物と考える風潮が強かった（これを「私物的わが子観」と呼ぶ8)）。

これに対して、戦後の新憲法の成立とそれにとまなう民法の改正、教育基本法、児童福祉法の制定などにより、法の上の子ども観は大きく転換した。それは、ひと言で言えば、「子どもも一個の独立した人格であり、社会的な存在である」という子ども観である。すなわち、子どもを権利の主体と捉える子ども観である。この戦後の新しい子ども観は、1951年に制定された児童憲章に典型的に示されている。

児童憲章の総則は、次の3原則からなる。

- ①児童は、人として尊ばれる。
- ②児童は、社会の一員として重んぜられる。
- ③児童は、よい環境のなかで育てられる。

①は、憲法13条をうけて、子どもも一人の人間として尊重され、その人権が保障されることを明らかにしている。裏を返せば、それ以前は、子どもは一個の人格として認められていなかったことを物語っている。②は、子どもも社会的存在であることを表現している。いいかえれば、子どもは「社会の子ども」であるということであ

る。これには、「家」制度の下で子どもたちが家長や親に従属し、親権者の私有物のように扱われていたことへの反省の意味が込められている（これを、「社会的わが子観」と呼ぶ）。③は、①②を保障するのに必要な条件および環境の整備の必要性を述べている。

しかし、こうした新しい児童観は、法の上では確立したものであるが、一般には未だに浸透しているとはいえない。つまり、多くの大人たちが、今でも子どもを未熟なものとして見下す子ども観から脱け出せずにいるのである。今の親たちが、自分の子どもを「私有物である」とか「親権の客体である」とか考えているとも思えないが、少なくとも子どもが「親とは別個の独立した人格であり、社会的存在である」と明確に認識しているとはどうい考えられない。

## 2) 子どもは自ら権利を行使することができる——子どもの権利条約の考え方

児童福祉法をはじめとする日本の法律では、子どもの権利は消極的、抽象的にしか規定されていない。したがって、具体的に子どもにどのような権利があるのか、とてもわかりにくい。また、子どもは権利の主体ではあっても、実際には法定代理人である親を通じてそれを行使する仕組みになっているので、ほとんどの場合自ら権利を行使することはない。だから、子どもは、観念的に権利の享有主体なのである。

それに対し国連の子どもの権利条約は、より積極的に、条項によっては具体的かつ詳細に子どもの権利を規定している。もちろん、その中には、多くの「保護」を含んでいる。子どもは未熟であり発達途上にあることから、適切な保護を受ける必要があるからである。しかし、条約では、子どもは単に保護の客体と捉えられているのではなく、権利の主体と認識されている。さらに、条約が日本の法律と決定的に違うのは、子ども自身が自己にかかわるさまざまな問題を自分で考え、意見を述べ、判断し、場合によっては権利主体として自ら権利を行使することを認めている点である。

この条約の子どもの権利の考え方の特徴としては、次の4点をあげることができる。

### ①子どもの最善の利益

何をもって「子どもの権利」とするかという判断基準として、「子どもの最善の利益」という概念をまず第一にあげている（3条1項ほか）。

### ②子どもの市民的自由

これまで憲法などにより保障されていた精神的自由権を、大人と同じように子どもにも認めるべきであるとしている（13～17条）。

### ③意見表明権

国際文書等でもこれまで必ずしも明確ではなかった子どもの意見表明権という考え方をあらたに明文化した（12条）。

### ④発達しつつある存在としての子ども

子どもは発達しつつある存在であるという当然のことではあるが、法の概念にはなじまなかった考え方を、積極的に取り入れている（5条、12条ほか）。

## 3) 子どもの市民的自由

子どもの権利条約の13条から17条にかけては、子どもの市民的自由を保障している。これらの条項を簡単に見ておこう。

条約13条は、子どもの表現の自由を保障したものである。ここでは、自分の考えや情報を単に伝える自由だけでなく、それらを「求め、受ける」自由を、いいかえれば「知る権利」をも保障している点が注目される。日本国憲法も、その21条で表現の自由を保障しているが、これまで子どもはその権利の行使主体であるとは考えられていなかった。だから、学校や施設などでは、何の疑問もなく子どもの表現の自由が制限されてきた。この条約では、子どもにも、大人と同じように表現の自由を保障しなければならないとしている。児童福祉施設などで子どもの表現の自由をいかに保障していくかは、今後の重要な課題である。施設のあり方が基本的に問い直されることになる。

条約14条は、子どもの思想、良心、宗教の自由を保障している。この条項に関しては、親などの指示・指導権が認められている。とくに民間の児童福祉施設において、宗教の自由への配慮が必要となるであろう。

条約15条は、子どもの結社の自由と、平和的な集会の自由を保障している。これは、条約が子どもを「自ら権利を行使する存在である」と捉えているもっとも特徴的な条項だといえるかもしれない。これからは、学校や施設で、子どもたちの自主的な集会や自治会づくりをどのように認めていくのか、大人たちには気の重いテーマとなるであろう。

条約16条は、子どものプライバシー権を保障している。現在日本では、児童福祉施設の居住条件そのものが、子どものプライバシー権を保障しえないものとなっている。また、通信の秘密なども守られていない。要保護児童を権利の主体とは考えてこなかった日本の「児童福祉」が、今発想の転換を求められている。

条約17条は、子どもがマスメディアなどの情報へアクセスすることを保障している。

## 4) 子どもの意見表明権の保障

さて、12条に戻って、子どもの意見表明権について考えてみたい。条約12条1項は、最初に、「締約国は、自

己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について、自由に自己の見解を表明する権利を保障する。」と規定している。①この条項の権利主体は、「自己の見解をまとめる力のある子ども」であるが、これは必ずしも高度の能力を要求していると解釈する必要はない。自分の考えや要求（欲求）、場合によっては自分の思いを、自分なりに整理して、なんらかの表現で（必ずしも言葉でなくてもよい）他者に対して伝えることができれば、十分この条項の権利主体であるといえるであろう。したがって、かなり低年齢の子どもが想定されていると考えられる。②次に、「その子どもに影響を与えるすべての事柄について」となっているから、子どもに関係のあるあらゆる問題に関して、③「自由に自己の見解を表明する権利」、いいかえれば自分の思いや考え、意見などをどんなときでも自由に述べたり、言い表したりする権利が保障されなければならない。

この表明された子どもの考えや意見は、当然尊重されなければならないし、相応の配慮が払われなければならないが、常に子どもの「いいなりになるべきだ」と条約が考えているわけではない。条約は、④「その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。」といているから、子どもの年齢とその子どもの成熟の度合いを考慮に入れて、子どもの考えや意見を取り入れるべきだとしているのである。たとえば、16歳とか17歳の高年齢の子どもについては、少々失敗があるとしても、本人の判断を尊重して思いどおりにやらせる方がいい場合が多いと思われる。しかし、4歳とか5歳の子どもについては、本人の考えは聞くけれど、ほとんどの事柄に関して大人（多くの場合親）が決定をすることになるだろう。それでも、本人の意見は聞くべきなのである。どちらにしても最終的には、大人たちが「子どもの最善の利益」を判断することになる。ただ、子どもの意見をよく聞いて、それを尊重しながら、子どもにとっての「最善の利益」を決定しなければならない。そのためにも、複数の大人たちが判断をし、それを調整することが必要になってくる。今後そのようなシステムが確立されなければならない。

ときどき「子どもの意見を聞いていると、児童福祉施設に入所させることは困難になるのではないかと、とくに教護院に入ることを納得する子どもはいないのではないかと」という意見に出会うが、はたしてそうであろうか。現在施設が抱えている問題はたしかに多く、解決すべき課題は山積している。しかし、意見表明権の意味に限定して述べるとすれば、子ども本人が「いやだ」といっても、児童相談所の専門的な判断で施設入所措置を採ることは当然ありうると考えられる。重要なのは、その過程

（プロセス）なのである。現在のように、本人がまったく知らないうちに入所措置が決まるというのはおかしいのであって、本人に親や家庭の状況、複数の施設の情報などをよく知らせたうえで、できる限り本人が理解し、納得するように説明しなければならぬだろう。年齢によっても違うが、最大限の努力を払って説得する必要がある。そして、最終的には本人が拒否しても、児童相談所がどうしても施設入所が必要だと考えるのであれば、やむを得ず施設入所措置を採ることも当然ありうると思われる。ただし、その際、子ども本人や親の不服申し立て権の保障と措置の定期的な見直し（条約25条）が行われなければならないことは、いうまでもない（現行法ではそういうシステムはないが）。児童福祉司などが時間をかけて本人を説得する努力を続けられれば、多くの子どもはそれなりに了解すると想像される。とても大変な手間を要するが、子どもの権利を保障するということは、そういうことなのである。

なお、同条第2項は、「この目的のため、子どもは、とくに、国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与えるいかなる司法的および行政的手続においても、直接的にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる。」と規定している。子どもの意見表明権を、手続的権利としてはっきり位置づけているのである。子どもは、あらゆる司法的・行政的手続において、直接意見を述べる機会を保障されるだけでなく、代理人あるいは代弁機関を通じて自己の意見を主張し、周知させる権利をもっている。子どもからの聴聞の具体的な基準や手続きについては、国内法とその運用に委ねられることになるが、国際的には、少なくとも「子どもの表明した意見を重視することによってはじめて、子どもの最善の利益を図ることができる」との合意が成立していることを、理解しておく必要がある。

##### 5) 子どもの権利を保障するために

このように条約は、子ども自身の判断と意見を尊重するという考え方に立っている。そのためにも、まず、自分なりに考えて判断できる子どもの育成が求められる。18歳になれば、大人として自己決定をしなければならないのであるから、その準備過程として、子どもに自ら決定をしたり、選択する機会をたくさん用意する必要がある。子どもが自ら判断をするということは、失敗する可能性もあるということであるが、子どもには過ちを繰り返しながら成長する権利があるのである。他人の人権を侵害するような過ちは論外であるが、そうでない限り、子どもは失敗しても十分立ち直るだけの力と可塑性を持っている。大人は、長い目で子どもの成長を見守るべきであろう。今の子どもたちには、あまりにもそういう機

会が少なすぎると思われる。とくに、「児童福祉」の対象となる子どもたちには、もっと自分で考えたり、何かを選択する場を提供すべきである。これからの「児童福祉」の課題の一つといえるであろう。

また、子どもには権利があるのだから、自分の権利は自分で勝手に行使しなさい、という態度も正しくない。子どもは発達の上にあるのだから、子どもが自分で自分の権利を行使できるようになるまで、大人が指導・援助する責任がある。いいかえれば、子どもが権利を行使するにあたっては、大人の助言と援助が必要なのである。条約の5条と14条が、親などの指示・指導権を認めているのは、このためである。また、親だけでなく、ソーシャルワーカーや施設の職員なども、適切な助言と援助を行うことを期待される。子ども自身が自らの権利を適切に行使できるように導くことが、大人の責任なのである。

これまで日本では、子どもは未熟な存在なので、大人（親）が子どもを保護することが当然とされ、そのため、子どもは常に受け身の立場に立られていた。いいかえれば、子どもは大人に管理・支配され、自ら判断し、行動する自由を阻害されてきたのである。しかし、「児童福祉」が、「児童を心身ともに健やかに育成」し、それとともに「将来の主権者たる国民」へと導くことを目的としているのならば、その運用に際して、より積極的に子どもの意見を尊重し、自分の頭で考え判断する能力を引き出す努力が必要となる。これからの時代には、自分なりに責任をもって行動し、自己決定できるような子どもを育てることが、求められてくるのである。これからの児童家庭サービスの最大の課題が、この点にあるといっても過言ではないだろう。

### 3. 誰が子どもの権利を保障するのか——子どもの権利保障の責任主体

#### 1) 子どもを養育する親の法的責任

##### (1) 「子どもの養育」の性格

前に子どもは親の私有物ではなく、社会的存在であるといった。それでは、親にとって、また社会にとって子どもとはどういう存在であるのか。子どもの権利を保障する責任主体を明確にするためには、この点について少し考えてみる必要があるようだ。

「子ども」という存在をどう見るのかについて、山根常男は次のように明解に整理している。

「子どもを生んで育てる両親にとって、あるいは他人の生んだ子どもを育てる責任を社会的に負わされた、

あるいは認められた人にとって、子どもは『私』あるいは『私たち』の子であり、その意味において私的存在である。しかし一方において、子どもはまた成人した時には、来たるべき社会を担う『次の世代』であり、その意味において社会的存在である。……

[中略] 子どもの私的存在としての性格と社会的存在としての性格とは、いずれも否定されはならないし、またそのどちらかに偏ってもいけない。必要なことはこの相矛盾する両者の弁証法的統一である。そしてこの統一は個人主義を媒介としてのみ可能である。子どもは人格をもつ存在として、子ども自身また親にとっても私的存在であると同時に社会的存在なのである。」9)

子どもは私的存在であると同時に社会的存在でもある。——言われてみればまことに当たり前のことではあるが、なかなか言えないことである。そうだとすれば、子育て（子どもの養育）は「単なる私的な仕事ではなく、社会の次の世代を育てるという社会的な仕事」であって、「社会的責任を伴う重要な仕事」である10)。そうだとすれば、山根がいうように、「育児の責任」、つまり子どもを養育する責任は、「家族に存すると同時に社会に存する」といえるであろう11)。

#### (2) 子どもを養育する法的責任主体

それでは、子どもの養育は実際には誰が行うのがふさわしいのか。また、その責任は誰にあると考えればよいのであろうか。

①まず第一に、子どもが社会的存在であるとするれば、子どもを養育する責任の一端は間違いなく「社会」にあるといえる。少なくとも児童福祉の観点からいえば、これが出発点である。児童福祉法は、その第1条で「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、かつ育成されるように努めなければならない」として、子どもの育成についての「社会の責任」を宣言している。もっともこの規定は、国民の道義的責任を理念的に定めたもので、実際的ではない。しかし、理念としてはきわめて重要なものであるといわなければならない。

子どもを養育する社会法上の責任主体については、児童福祉法は次のように規定している。

第2条 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。

この規定は、子どもを育成する国・地方自治体および保護者の責任を定めたもので、第1条に比べれば責任の主体がより具体的になっている。しかし、養育の責任についてはまだ抽象的・理念的で、実際に子どもを養育す

る責任が誰にあるかという直接的な養育の責任を定めたものではない。

②子どもを具体的に養育する責任あるいは義務については民法が私法上の義務として定めている。すなわち、親権（民法 818条以下）および扶養（同 877条以下）である。

民法は、人類の歴史と社会的な実態を前提にして、子どもを養育する責任を課すのにふさわしい者として、まず最初に実親（生物学上の親）をあげている。しかしこれは「とりあえず」である。多くの場合には、それが子どもにとって「最善の利益」の確保につながると一応は言っているのである。

こうしたことは、民法学では「保護の分配」として理解されている。すなわち要保護者である子どもの要保護性を補完する責任をさしあたり血縁関係にある親に分配するのである<sup>12)</sup>。

③しかし、実親（場合によっては養親）が子どもの養育を担当するのが適当であると推定されるのは第一次的であって、それが子どもの権利に明らかに反するときあるいは反する恐れがあるときには、社会の関与が始まる。たとえば親が子どもを虐待あるいは遺棄・放置しているときなど、また、両親が離婚するときなどである。こうした場合に社会が介入するのは、まさに「社会の責任」の発動である。子どもの権利を保障するという目的のために社会が介入するのである。

## 2) 子どもの権利条約における親の責任

子どもの権利条約は、子どもの権利を保障する責任主体についてはどう考えているのだろうか。この条約は、「条約」であるので、当然のことながら「国」を法的に拘束するものである。したがって、子どもの権利を保障する主たる責任主体として国を位置づけ、ほとんどの条文が国の責任を定めている。しかし、それと同時にこの条約では、「親」の権利と責任も強調されている。まず最初にこの点を指摘しておきたい。

### (1) 親の第一次的責任の意味

この条約では、親の権利と責任はどのように規定されているのだろうか。

まず、第18条1項は、両親が「子どもの養育および発達に対する共通の責任を有するという原則」を定めた

（第1文）後に、「親または場合によって法定保護者は、子どもの養育および発達に対する第一次的責任を有する」と規定している（第2文）。ここで「第一次的責任」という場合、子どもを養育する責任は第一次的にはすべて全面的に親が引き受けるべきであり、親の責任は常に国の責任に優先するといっているのではない。これは、子

どもの養育と発達については、親がさしあたりまず最初に責任をもつ主体であるという趣旨であって、その親の責任とそれともなう親の権利に対しては、国も第三者も介入したり、干渉したりすることは原則として許されないという意味を含んでいるのである。すでに述べたように、国は子どもの権利を保障するもっとも重要な責任主体であるが、国はこのような親の責任に優先的に配慮をし、またそれを最大限に尊重しなければならないのである。

ただ、親に第一次的責任があるからといって、子どもの養育の内容が親の恣意に全面的に委ねられるわけではない。第18条1項第3文は、「子どもの最善の利益が、親または法定保護者の基本的関心となる」と規定し、親による養育の指導原理が「子どもの最善の利益」にあることを明らかにしている。したがって、親の「子どもの養育および発達に対する第一次的責任」とは、子どもの権利を擁護する責任にほかならない。

また、第9条1項は、「締約国は、子どもが親の意思に反して親から分離されないことを確保する」として、親子不分離の原則を定めている。これは、子どもはその親によって養育されることが多くの場合もっともその最善の利益に適うと推定されるので、基本的には子どもは親から引き離されるべきではないという考え方に立っている。この原則は、子どもの親によって養育される権利（7条）とアイデンティティを保全する権利（8条）に基礎づけられる。この規定によっても、国は原則として親子関係に介入すべきではないということになる。

### (2) 親の責任と国の責任との関係

それでは、国の責任との関係で、親の責任をどう考えればよいのだろうか。国-親-子どもの三者の関係にかかわる規定を見ておこう。

第5条では、「締約国は、親…（中略）…が、この条約において認められる権利を子どもが行使するにあたって、子どもの能力の発達と一致する方法で適当な指示および指導を行う責任、権利および義務を尊重する」と規定している。この条文は、基本的には親の子どもに対する指示指導権を定めたものであり、国は親が行う指示指導の権利と責任を尊重しなければならないとしている。ただし、親の権利が一般的に承認されているのではなく、あくまでも①子どもがその権利を行使するに際して、②子どもの発達しつつある能力と適合するような方法でなされる、③適切な指示および指導に限られる。

条約の第3条2項は、「締約国は、親、法定保護者または子どもに法的な責任を負う他の者の権利および義務を考慮しつつ、子どもに対してそのウェルビーイング（well-being）に必要な保護およびケアを確保すること

を約束し、この目的のために、あらゆる適当な立法上および行政上の措置をとる」として、子どものウェルビーイングに必要な保護とケアを確保する国の責任を定めている。したがって、国がその責任を遂行するにあたっては、親の権利と義務に配慮を払わなければならないこと、いいかえれば、親の権利と義務が無視されてはならないこと、を述べている。

### 3) 子どもの権利を保障する国の責任

国は、このように、子どもの権利の保障にあたっては、親の権利と責任を考慮に入れなければならない。しかし、だからといって、国の責任が免除ないし軽減されるわけではない。国は、子どもの権利を保障する責任主体として、重要な役割を担っているのである。

#### (1) 親の養育責任を援助すべき国の責任

子どもの権利条約18条が親の第一次的責任を規定していることはすでに述べたが、条約の趣旨からいえば、「締約国は、親および法定保護者が子どもの養育責任を果たすにあたって適当な援助を与え、かつ、子どものケアのための機関、施設およびサービスの発展を確保する」とした点(同2項)が重要である。というのも、親がその責任を果たさないときにだけ国の責任が生じるのではなく、親が養育責任を遂行できるように積極的に援助することも国の責任である、と指摘しているからである。

かつての児童福祉法の解説書では、児童福祉法2条の「保護者とともに」は、一つには「保護者にたいして指導と助言または援助をあたえて、保護者がみずからその責任を十分果たすよう保護者に働きかけることを意味」と書かれていた<sup>13)</sup>。このような国の責任は、従来日本ではあまり強調されることはなかった。しかし、最近になって出生率の低下が見られるようになり、家庭支援対策が積極的に唱えられるようになった。条約の趣旨に照らして、国の責任のあり方が問い直される必要がある。

#### (2) 親に代わって直接子どもを保護する責任

親がどうしても養育責任を果たすことができない場合、あるいは家族環境に何らかの問題を抱えており、そのため子どもの権利が侵害されているような場合には、国は子どもの権利を保障するために親に代わって直接保護を行い、援助を与える責任がある。

たとえば、①何らかの理由で「家族という環境」を失った子ども、また②家族のもとにとどまることが子どもの最善の利益に反するような子どもは、「国によって与えられる特別な保護および援助を受ける」権利を持っている(20条1項)。そのような子どもに対しては、里親委託、養子縁組、そして児童福祉施設での養護といった

代替的養育のシステムが用意されなければならない(同2項・3項第1文)。

#### (3) 親の意思に反する親と子の分離

親が子どもの人権を侵害している場合には、国は親子関係に介入してまで、子どもの権利を擁護する責任がある。この重要な国の責務は、親の権利を制約することになるため、これまで日本では積極的には論じられてこなかった。そのため、明らかに子どもの人権が侵害されている場合でも、国(行政機関も司法機関も)が親子関係に介入することがきわめて困難な実情にある。

この点について条約は、次のような規定を置いている。すなわち、第9条1項は、親子不分離の原則を述べた後で、「権限ある機関が司法審査に服することを条件として、適用可能な法律および手続に従い、このような分離が子どもの最善の利益のために必要であると決定する場合」には、子どもは親の意思に反しても親から分離されるとしている。つまり、親がその子どもを虐待・放任しているような場合などには、国は例外的に親子関係に介入して、親と子を分離することができるというのである。親子の強制的分離は、親と子の権利を同時に脅かしかねないような危険性をもっているため、適正手続の保障の下に行われなければならない。

#### [註]

- 1) 中央社会事業委員会答申、1947年1月25日(松崎芳伸『児童福祉法』日本社会事業協会、1948年、16頁より引用)。
- 2) 辻村泰男・植山つる編『補訂版・児童福祉』川島書店、1978年、1頁。
- 3) 『現代社会福祉事典』全国社会福祉協議会、1988年(改訂新版)、33頁
- 4) 高田正巳『児童福祉法の解説と運用』時事通信社、1951年、21頁。
- 5) 同上書22頁。松崎前掲書49頁も同旨。
- 6) 本稿では、国際教育法研究会訳を使っている(国際教育法研究会訳・編集『子どもの権利条約』子どもの人権連、1989年)。政府訳と対照されたい。
- 7) 子どもの権利条約については、永井憲一・寺脇隆夫編(許斐共著)『解説・子どもの権利条約』日本評論社、1990年、許斐有「児童福祉における『子どもの権利』再考——子どもの権利条約の視点から」『社会福祉研究』52号、鉄道弘済会、1991年、許斐「子どもの権利条約と児童福祉の課題——子どもの権利を保障する親の責任と国の責任」『社会問題研究』41巻1・2号、大阪府立大学社会福祉学部、1991年、許斐「子どもの人権と社会的子育て」『世界の児童

と母性」35号、資生堂社会福祉事業財団、1993年、などを参照されたい。本章は、これらの論稿をもとに、再構成したものである。

- 8) 全国社会福祉協議会・児童家庭福祉懇談会「提言・あらたな『児童家庭福祉』の推進をめざして」平成元年2月16日（全国社会福祉協議会、1989年）参照。
- 9) 山根常男『家族と人格——家族の力動理論を目指して』家政教育社、1986年、159頁および161-162頁。
- 10) 同上書 167頁。
- 11) 同上書 182頁。
- 12) さしあたり沼正也『墓場の家族法と揺りかごの財産法〔新版〕』三和書房、1977年、134頁以下、あるいは沼『家族の基本構造』三和書房、1984年、8頁以下、参照。
- 13) 高田前掲書20頁。

### Ⅲ. 児童と家族に対する公的支援・援助システムの課題

すでに述べたように、これまで日本の児童福祉の責任主体論においては、親の責任を第一次的なものとし、国の責任を副次的あるいは補完的なものと捉える見解、つまり、親がその責任を果たさないときにだけ国が副次的に責任を負うという考え方が一般的であった。しかし、このことを明示したとされる児童福祉法2条は、本来憲法25条を受けて国の責任を明確にしたものである。そこに「保護者ととともに」という文言が挿入されているのは、子どもの権利条約の構造からも類推されるとおり、国はその責任を、「保護者ととともに」、つまり保護者を通じて、あるいはまた保護者と相協力して（つまり、パートナーとして）遂行しなければならないということである。ここでいう国の責任とは、副次的なものでもなければ、単に補完的なものだけをいっているのでもないのである<sup>14)</sup>。

それでは、児童福祉法2条にいう国の責任、いかえれば子育てを支援（援助）する公的責任とは何だろうか。それには、次のようなものが含まれると考えられる。

- ①子どもと家族の生活保障および生活環境の整備（所得保障、保健・医療保障、住宅対策、遊び場の確保など）→A
- ②家庭内での養育に対する側面的あるいは間接的支援・援助（養育相談、トリートメントなど）→B・B'
- ③家庭での養育を補完し、あるいは代替するサービスを提供するための制度・施策の整備（保育所・障害児通園施設等のデイケアサービスの整備、養護施設等の入所施設の整備、在宅ケアの推進など）→C
- ④さらに、親が子どもの人権を侵害している場合などには、公権力によって親権を制限することもある。

→D・D'

それぞれについて、解説を加える。

#### ①子どもを養育する家庭の条件整備

A. 子どもとその家族の生活保障および生活環境の整備  
子どもと子どものいる家族に対する生活保障としては、所得保障の諸制度が重要である。とくに子どもを養育している者に対する児童手当諸制度および優遇税制などを広く利用できるようにすることが望まれる。もちろん公的扶助制度も、子どもの権利を実現するものでなくてはならない。国には、それらの制度を整備する責任がある。また、保健・医療保障の拡充、子どもの権利を視野に入れた住宅対策、遊び場の確保なども、これからの課題となる。

これらは、親（家族）が子どもを養育するための条件および環境の整備であり、養育の内容には直接はまったくかわらないことである。憲法25条および子どもの権利条約を具体化するために、積極的な施策が講じられる必要がある。とくに、子どもの養育にかかる費用をすべて親（家族）に負担させるのではなく、かなりの部分を公費負担によることが、今後のあるべき方向だと考えられる（子育てに関する社会保険制度の新設なども、今後検討されてよい）。将来の社会の担い手である子どもの養育については、社会全体が応分の負担をすべきであるとの社会的合意が形成されることが望まれる。

#### ②子どもの養育についての親・家族に対する公的支援・援助

##### B. 家庭内での養育に対する公的支援

子育てに関しては、とくに深刻な問題を抱えていなくても、なんらかの社会的サポート（「支援」）が必要なことは、すでに述べてきたとおりである。親・家族が困難に遭遇したときに、早期にそして気軽に相談できる社会的システムが用意されなければならない（養育相談・指導、ファミリーソーシャルワークなどが考えられる）。

ただし、これは養育の内容にかかわることであるので、親の側の支援の申し出を受けて始められるものでなければならない。養育内容への公権的介入になってはならず、養育への側面的あるいは間接的支援にとどまるべきである。

また、サービス提供を周知させるために、積極的な広報活動が必要であり、またサービスを受給する可能性のある者に対しては、個別的な情報提供が重要となる。

なお、養育支援サービスについては、いつでも気軽にサービスを受けられるように無料の公的サービスが用意されるべきであるが、それだけではなく民間による多様な有料のサービスも提供され、サービス利用者が多くの

メニューの中から主体的に選択できるようにすることが望まれる。

#### B'. 家庭内での養育に対する公的援助

子どもの養育になんらかの支障が生じ、子どもの人権が侵害される恐れがある場合には、親の意思にかかわらず一したがって親の自発的な意思を待たずに、家庭内での養育に対するソーシャルワーク的「援助」が開始される必要がある（専門的養育相談・指導、ファミリーソーシャルワーク、トリートメントなど）

相談援助は、本来クライアントの自発的な意思によって開始されるのが原則であるが、親子関係の問題についてはその原則が適用されない場合も想定される。たとえば、そのままにしておくといずれ子どもの人権が侵害される蓋然性が高い場合（現に人権が侵害されているが確証がない場合、また人権侵害の程度が弱い場合、なども含まれる）には、子どもの人権保障（子どもの最善の利益の確保）を目的として、公的機関が親子関係に関与することもありうる（人権侵害についての判断は、とりあえず当該公的機関が行うことになる）。しかし、養育内容への公権的介入にならないような配慮が必要である。ここでも、養育への側面的あるいは間接的援助に限られる。

この場合、事後的に、子どもの代弁者（子どもの権利擁護者）とチェック機関が確保され、親（場合によっては子ども自身）の不服申し立てを受け止めるシステムが必要となる。

なお、現に子どもの人権が明らかに侵害されている場合は、親子分離をしたうえで、ソーシャルワーク・治療等を強制的に受けさせることもありうる（→D）。

#### ③養育の補完・代替サービス

C. 家庭での養育を補完し、あるいは代替するサービスを提供するための制度・施策の整備（保育所・障害児通園施設等のデイケアサービスの整備、養護施設等の入所施設の整備、在宅ケアの推進など）

何らかの理由で家庭での養育を補完し、あるいは代替する必要がある場合があるので、国はそのようなサービスを提供するために、制度、施策、施設の整備・拡充を図らなければならない。ただし、これらの場合には、養育の内容に対する干渉・介入になるので、それぞれの場合において厳密な手続きの保障とチェック機能が確保されなければならない。また、国は直接子どもを養育・保護することはできる限り避け、養育の内容にかかわることは民間団体（社会福祉法人）や場合によっては地方自治体に委ねることが望ましいといえる。国の主たる責任は、あくまでもサービス提供のための制度・施策等の整

備を図ることにある。

これには、次の二つがある。

(a) 親による養育だけでは完全には子どものウェルビーイングが図られないときに、親の養育を補完する場合

特別な問題を抱えているわけではないが、親の職業上の理由により24時間養育することができないとき（たとえば、両親がともに働いている場合の保育サービスの利用）、また、専門的知識がないために十分な養育ができないときに（障害児の場合の通園施設の利用など）、公的なサービスを利用する必要があることがある。

利用の開始の仕方としては、(ア) 利用契約による場合、(イ) 親の申請を受けて措置（行政処分）により利用を開始する場合、(ウ) 行政の側の働きかけにより親の同意を得て措置を行う場合、が考えられる。さらに、今後は、(エ) 子ども自身の申し出により開始することも考えられてよい。

(b) 何らかの理由で親が養育できないときに、親の同意を得て、親の養育を代替する場合

何らかの理由でどうしても親が子どもを養育できないときに、また、家庭での養育に問題がある場合に、親の申請により、あるいは同意を得て、親の養育を代替する場合がある（乳児院、養護施設、障害児施設等への入所、里親委託など）。

この場合にも、利用の開始の仕方としては、上記と同様に、(ア)、(イ)、(ウ)、(エ) の4種類が考えられる。今後は、(ウ)、(エ) のウェイトが高まることが予想される。とくに、子ども自身による保護の申し出をどう受け止めて行くかが、課題となる。

なお、(a)は上記のB'に対応し、支援的養育（補完）サービスが中心となろう。これに対して、(b)は上記のB'に対応し、援助的養育（代替）サービスが中心となる。しかし、短期的な理由などで支援的代替サービスを利用することもあるし（ショートステイなど）、家庭の状況によっては援助的補完サービスを利用することも考えられる（援助が必要な子どもを保育所等で保育しながら、親に対する援助を行ったり、子どもを乳児院、養護施設などで一定の時間だけ養育し、親に対する援助を行ったりすることもありうる）。

#### ④親子の分離と親権の制限

D. 子どもの人権を擁護するために、親の親権を制限して国が直接子どもを保護する

現に明らかに子どもの人権が侵害されている場合には、子どもの人権を擁護するために、親の意思に反しても、国（行政）は直接子どもを保護する必要がある。親子を強制的に分離して、(a) 親の養育を代替する一乳児院、養護施設、障害児施設等への入所、里親委託など一と

もに、場合によっては親の治療（トリートメント）を行うことも考えられる。また、(b) 親子を分離せずに、親の意思に反して強制的に施設・機関等へ通わせることによって、親と子どもに対する援助を行うこともありうるだろう。しかし、どちらにしても、親権の制限となるので、家庭裁判所の審判が必要となる（ただし、現行法では、このような制度はない）。

立法論としては、家庭裁判所の審判により親権の一時停止を行なったうえで、親権の職務代行者または後見人を選任して、(a)あるいは(b)の措置をとることとし、一時停止の解除についても家庭裁判所の審判が必要とすべきだと考える。また、定期的（たとえば6か月おきに）この措置を見直すための定期的審査（観察）が家庭裁判所もかかわって行われるべきであろう。子どもの権利を擁護するためには、一貫して子どもの代弁者となる者が、できれば複数必要である（弁護士・ソーシャルワーカー・その他の者）。

#### D'. 親権の剥奪

上記Dのような措置を採って、その後相当期間にわたって観察と定期的審査を繰り返してもなお改善がみられない場合には、家庭裁判所が親の親権を剥奪して、親子を永久的分離することも、可能性としてはありうる。もちろんきわめて稀なケースとなるべきであるが、そのような制度も用意しておくべきであろう。この場合には、同時に養子縁組がなされない以上、後見が開始しなければならない。また、代替的養育家庭（あるいは児童福祉施設）が確保されなければならない。

現行の民法、児童福祉法では、DとD'の区別がはっきりしていないので、整理する必要があると思われる。

以上、児童福祉法2条にいう公的責任の範囲を、現行法にこだわらずに仮説的に構想してみた。このような整理で十分とは思えないが、国（公）がどこまで子育てに介入できるのかを検討する素材は提供できたのではないかと思う。今後は、国（公）が介入してはならない領域あるいは限界をより明確にすることが求められよう。子どもの権利条約を手がかりとして、公的責任の範囲を確定する努力をすべきだと考える。

今日の日本の児童家庭施策の潮流の中には、「国際家族年」の考え方とは違って、必要以上に家庭責任を強調し、その反面で国の責任を曖昧にするような主張も見受けられる。児童家庭サービスにおける国の責任を明確にするためにも、子どもの権利条約の基本的な考え方を正しく受け止める必要がある。子どもが児童家庭サービスの第一次的な「主人公」であることを認識したうえで、

①国は、親の権利と責任を尊重しながら、子どもの権利を実現するための政策や諸施策を実施すべきである、②親がその養育責任を果たせるように積極的に支援（援助）することも重要な国の責任である、③親がその養育責任を果たせないときには国は直接子どもの権利を擁護する責任がある、という条約の基本理念を、これからの日本の児童家庭サービスの展開に反映させることが、今後のもっとも重要な課題となろう。

本研究は、平成5年度厚生科学研究費による家庭・出生問題総合調査研究「家庭機能に関する研究：家庭養育機能及び家庭に対する社会的・公的支援に関する研究」（主任研究者・網野武博、分担研究者・高橋重宏）の一環として行ったものである。