

児童育成計画と今後の児童福祉 (1)

— 児童育成計画の位置付け —

児童家庭福祉研究部

山本 真実

要約

平成7年6月27日に児童育成計画（通称：地方版エンゼルプラン）の策定指針が出されてから2年間に過ぎようとしている。都道府県レベルでの策定はほぼ終了し、区市町村での策定が進められているところである。児童育成計画は緊急保育対策等5か年事業との抱き合わせで発表されたことや児童福祉法改正の検討時期と重なったこともあり、「保育計画」としての様相が強く、本来目指した子どもと家庭のウェルビーイングに資する計画となっていないところが多い。平成10年4月より児童福祉法の一部改正も実施される予定となっており、事後処理的な児童福祉施策から予防・促進的な子ども家庭施策へという流れが本格化していく。また、地方分権の動向も今後の児童福祉行政のありかたに多に影響を与えるであろうことが予想される。

以上のような社会的環境の中にあって、児童育成計画が本来、担って行かなければならないことは何か、その課題について考察する。

見出し語：児童育成計画、子ども家庭施策、出生率の低下、ウェルビーイング、地方分権

Study on the "Child-Rearing Plan" in the recent trends of Child Welfare Policy (1)

Mami Yamamoto

Abstract: Two years have passed since the guidelines as to how to enforce the "Child-Rearing Plan" were announced in 1995. Most prefectures have already completed this project and many local governments are now in the process of creating their own plans. However, the scheduling of the Child Welfare Law Revision and strong influences from the Special Day Care Program tend to interfere with these plans, which means that the basic aim of the "Child-Rearing Plan" is to contribute to the well-being of the child, cannot always be enforced. From April 1998, when the Child Welfare Law Revision will be in force partially, a move is foreseen from "Child Welfare" to special policies for children and families.

This move towards decentralization is expected to affect the direction of child welfare administration, and the new and real function of the "Child-Rearing Plan" needs to be considered under these social circumstances.

Key Words: Child-Rearing Plan, policy for children and families, declining of child birth rate, well-being, decentralization

1. はじめに

わが国における児童福祉制度は、今、転換期を迎えている。平成10年の4月から児童福祉法一部改正の決定によりいくつかの児童福祉施設の名称変更が実施されるとともに、機能の整理や強化によって業務内容が変更する児童福祉施設もある¹⁾。また、地方分権の流れの中で、児童福祉行政の実施体制についての議論も重要になってくる。かつてない高齢化と出生率低下という人口構造上の問題もあわせて、児童福祉行政をめぐる環境は大きな変革の流れの中にあるといえるであろう。

平成2年に合計特殊出生率が1.57を切って以来、児童福祉行政の中においてスポットライトを浴び始めたのは、いわゆる「子育て支援」を目的として出された一連の方針²⁾である。そのすべてのベースとなっているものが、平成6年12月に発表された4省合意の『今後子育て支援のための施策の基本的方向について(エンゼルプラン)』であり、それを受けて進められているのが、通称「地方版エンゼルプラン」と呼ばれている『児童育成計画』である。

本稿では、この児童育成計画に焦点をあて、その意義と課題からこれからの児童福祉行政の中における位置付けについて考察する。

II. 児童育成計画と児童福祉改革

児童育成計画は、平成7年6月に策定指針が都道府県及び指定都市に対して通知されてから2年間が過ぎようとしている。都道府県レベルでの策定はほぼ終了し、現在は区市町村での策定が進められているところである。本計画は、『当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方(緊急保育対策等5か年事業)』の特別保育事業を中心とした事業実施を進めることを当面の目標としていたため、その事業量算出³⁾を条件として策定費用の補助を行うという形で浸透を図っている。平成9年度の予算においても、引き続き本計画の促進を図るべく「児童育成基盤整備等推進事業」として都道府県及び市区町村に対して費用を補助することが決定している。つまり、今後も児童育成計画は、子どもとその家庭に対して提供される施策の拠り所・指標としての役目を期待されているといえよう。また、地方分権の流れの中において、いかに「自主的」、「独自性を持った」計画を策定するかは、その団体の力量を問うことにもなるであろう。本節では、児童育成計画の策定状況等を含めて、現状と課題について整理する。

1. 児童育成計画において目指しているもの

児童育成計画は、通称を『地方版エンゼルプラン』というように、上位に4省合意のエンゼルプランを持つため、策定の趣旨の中に「少子化への対応」を掲げている。しかし、この計画の主眼は「社会全体での子どもの育ちと子育て家庭の環境整備のために必要なパーソナル・サービス

(対人・個別的サービス)の提供を計画的・体系的に行い、子どもと家庭のウェルビーイングに資すること」である。少子化の解消は間接的・長期的な効果として期待することであり、決して出生率低下を目的として策定されるべきものではない。少子化の進行は深刻な問題であるが、その要因は単一ではなく、社会の様々な問題が錯綜・複雑に絡み合った結果である、と人口学的、心理学的、経済学的等各方面からの議論が見られる⁴⁾。どの事業を実施したら子どもの数が増えるかというような単純な問題ではない。この少子化をめぐる児童育成計画策定現場での混乱については、拙稿⁵⁾においてまとめているが、この混乱の解決は児童育成計画の内容、自治体での位置付け等に大きな影響を与えることから、常に基本に立ち戻る必要があろう。出生率の向上を含めた社会の変化は、一つ一つの子育て環境の整備と国民意識の醸成を通じて徐々に現れるものであり、だからこそ「保育」という狭義の子育てではなく、「子どもをめぐる生活環境の整備」、「子どもを生み育てるためのより良い社会の実現」といったもっと幅広い意味での「育成環境」の整備を目指すことに意味があるのである。

2. 児童育成計画の実際

現在、平成7、8年度の2か年において厚生省は補助事業「児童育成基盤等整備事業」として児童育成計画策定の自治体に対して費用補助を行っており、その数は合計で181箇所である⁶⁾。そのすべてについて計画策定の状況(内容、見当項目、策定体制、期間、予算等)や事業の実施状況についての分析が終了していないため、平成8年度厚生科学研究費補助金(社会保障・人口問題政策調査研究事業)『子ども家庭サービスのあり方と実施体制に関する基礎的研究(主任研究者：高橋重宏駒澤大学教授)』において実施した実態調査の結果⁷⁾と、筆者が策定に関わった自治体の計画策定現場での議論をベースに、策定指針でしめされた視点のうちの4つ(子どもの視点、利用者の視点、社会全体の視点、地域の特性)について考察を加えることとしたい。

(1) 子どもの視点

「子どもの視点」は、策定指針において一番最初に掲げられている。これは先に発表された『子供の未来21プラン』で明示されている考え方をベースとしているものであり、この背景には、1994年に批准された『児童の権利条約』がある。それ以後、子どもを権利主体として捉えることの重要性に対する理解が形成されてきたが、残念なことに現時点では、それを具体的事業として消化するに至っていないといえるであろう。歴史的背景においても、子どもの権利主体として認める文化になかったわが国において、1994年以後、なかば「外圧的」に啓発された「子ど

もの視点」という切り口は、児童育成計画において初めて事業レベルでの議論を要することになったのである。日本人が考える「子ども観」は、過去の歴史から振り返っても、子どもの権利に対する配慮を有していなかったことを見ればわかるように、「親の権利」に軸足を置いた「子ども観」なのである。そこから生み出される事業は、家庭での養育以外での分野、いわゆる「私物的わが子」観を侵さずに対象とできる分野に限られていた。子ども自身の育成力や能力・個性を促進する、支援することを目的としながらも、その方法（アプローチ）は「教育的」、「指導的」な視点から行われ、教育委員会や社会教育の主管を中心的な主体として事業が進められてきた。

このような中、児童の権利条約や国連の国際家族年等により、子どもの人権擁護を中心とした事業を計画する自治体が出てきはじめた。「子どもの人権センター（神奈川県）」や「子どものアドボケート委員会（大阪府）」等の取り組みのほか、虐待防止のモデル事業に取り組む自治体等が出てきた。また、京都市は「子どもの人権を大切にすまちづくり」の中に「子どもネットワーク」の構築として子育て支援センター等の新規事業や「子ども市会の開催」等を提示している。しかし、総体としてみると、具体的事業の立ち上げに至るには、意識面、資源面等において十分ではないといえる。

今後虐待防止やその発見システム（ネットワーク）の確立といったリスク対応の事業の重要性は増していくであろう。しかし、「子どもの視点」の新しいアプローチとして既存事業を子ども中心にした再構築に取り組んでいく試みが必要であると考えられる。これは現在示されている、いわゆる「エンゼルプラン関連施策^①」の中に含まれない既存のサービスも取り込んだ「子ども」への直接的サービスの拡充である。例えば、平成3年度から児童相談所の事業として実施されているメンタル・フレンドの派遣を一部改正後の児童福祉法の中に盛り込まれている児童家庭支援センターや児童館、保健センター等の地域における拠点（ネットワーク）の中で活かしていくこと等である。この事業は不登校やひきこもりの子どもたちを対象として開始されたが、児童相談所による事業の対象となる子ども以外にも、潜在的な問題を有している子どもたちが、学校以外に地域の年長者と関わる機会が乏しいことは、子ども自身の社会性を育むことにはマイナスでもあり、既存事業の実績を多に活かしていくことで、子どもへの直接的サービスを充実させることが可能になることもあろう。

また、常に子ども自身の「声」を受け止める姿勢を徹底しながら子どもへの直接的サービスを実施することというまでもない。

(2)利用者の視点

児童育成計画において保育事業の数値目標を提示する

ことの最も大きな意義は、基本的視点にも掲げられた「利用者の視点」を促したということではないだろうか。これは、発生した問題ごとに対象施設を「要件」により限定し、行政による措置によって児童福祉施設の利用（入所）が決定するという現在の仕組みでは、対応できない問題の存在に気付くことでもあった。保育所は平成10年4月より措置による利用から利用者による選択を基礎とした契約性を強めた形になる。これに先駆けて、児童育成計画に示されたニーズ把握を目的とした数値目標の提示により、措置では対象とならなかった子どもや家庭に目を向け、問題に対処していく認識を促した。つまり、保育ニーズの内容も多様化しているという実態や、従来から注力されてきた保育量の拡大（措置児童枠の拡大）の他、延長ニーズや預かり時期の柔軟化等が求められているということ等、量的なもののから質的なものへと保育ニーズは多様化しているという現実を踏まえながら、従来の保育事業においては前面に出ることが少なかった、自宅で子どもの世話をしている母親の視点などを盛り込んだ計画を策定することの意義を、啓発したと考えることができる。

「利用者の視点」をさらに具体化させる方法として、地域の子育て支援体制の中への利用者自身の参画についての検討が必要であろう。保育所利用選択制の導入は、従来実施されてきた措置による公的責任の新しい形であると厚生省は説明している。つまり、利用選択制になり、利用者と施設は措置関係から契約関係になるということであり、この変革は公的責任の後退ではないとしている。そして、この新システムを健全に運用するためには積極的な情報提供を前提とするとも説明している。

しかし、利用者と提供側の間に健全な関係を構築するためには、積極的な情報提供だけでは不十分であり、ここで児童育成計画で掲げられている「利用者の視点」を発揮する必要があるものと考えられる。情報提供は、利用者が事業・施設を選択する際に必要不可欠なサービスであるが、入手した情報を「利用者の声」として反映させる仕組みがないと、単に一方通行的な情報提供になり、利用者の選択決定を誤った方向に導く恐れもあり、市場は不健全な状態になる。特に保育分野の市場は、従来から公共性に極めて強い分野として、質的・量的な規制も含めて公が管理してきており、いわゆる市場経済の法則に基づいた動きが可能なほど成熟していない分野である。市場原則によって悪質なサービス・施設が淘汰されるようにならなければ、質の低下は必至であり、公平性の面からも問題となる。利用者の参画を基調とした情報提供・交換の体制を構築し、相互チェックの機能を働かせることが必要ではないだろうか。

そのためには、社会福祉協議会等の既存の地域福祉の社会的資源を活かし、人材育成・機会創出とともに尽力していくことが望まれる。今後、児童育成計画においては、保育所のみならず地域で提供されるすべての関連サービス

に対して利用者自身が関与し、質の向上の一助となれる仕組を構築することも求められよう。

(3)社会全体の視点

初年度に策定された計画の多くは「保育計画」としての様相が強くなっており、この緊急保育対策5か年事業の事業量の算出に多大な時間を費やすこととなった。この事業算出の方法は、発表された策定指針の参考資料として紹介されたが、この方法は措置要件に基づく従来型の需要把握の考え方を転換させるという大きな目的を持っていたともいえる。このことから言えば、その方法によって事業量を算出する意義は小さくない。しかし、児童育成計画は「保育計画」ではないため、保育事業量の算出をすれば良いわけでもなく、また統計的にも限界があることは否定できない。これについては多くの保育の専門家の方々が指摘をしている。

しかし、社会のニーズを措置要件というフィルターで通さずに捉えるという方法を国が示したことによって、国民の子育てに対する認識の变革を促したことは確かであろう。表1は前述した社会保障・人口問題政策調査事業の中で実施した実態調査において、「児童育成計画の策定によって変わったこと」について尋ねたものをまとめたものである。その中で「子どもや子育て支援に対する住民のニーズが把握できた」が63.8%で最も多く、次いで「庁内職員や住民の子どもと家庭に対する支援施策の必要性や問題意識が高まった」15.5%、「部署を超えて総合的に子育て支援施策推進に取り組んでいく素地ができた」14.7%となっている。このことから、社会に対して意識啓発運動としての効果は見られておりと主管課は認識していることがわかる。

表1 児童育成計画策定による変化

	(%)
子どもや子育て支援に対する住民のニーズが把握できた	63.8
地域内の関連機関の間で協力体制を構築することができた	0.9
以前よりも地域内の関連機関同士の関係が悪化してしまった	0.0
庁内職員や住民の子どもと家庭に対する支援施策の必要性や問題意識が高まった	15.5
部署を超えて総合的に子育て支援施策推進に取り組んでいく素地ができた	14.7
特になし	1.7
その他	1.7
N.A.	1.7
合計	100.0

今後は、形成された共通の子育て支援の意識を活かした事業を立ち上げる段階にきているだろう。従来の硬直的な実施体制では総合的な取り組みが難しかった放課後児童対策やファミリーサポート事業等、横方向のつながりを機軸にした体制づくりを積極化していくこと等である。

表2は先の調査において計画策定に関わった関連機関・部署についての結果である。この結果から現在の策定に対しては、児童福祉施設職員、社会福祉協議会、民間事業者、ファミリーサポートセンター等の労働関係機関が「関わりなし」が他に比べて多く、このあたりとの積極的関わりが多くなれば、児童育成計画自体も社会の視点を多に活かした幅に広いものとなるに違いない。

(4)地域特性

わが国の児童福祉行政の多くは都道府県、市区町村を主体として実施されている。このことは、地域によって事業の実施状態や利用に差があり得るということを意味している。図1は、筆者が財団法人こども未来財団の研究事業の中において作成した都道府県による実施保育事業の違いと子どもの居場所の内訳を表わしたものである⁹⁾。このような都道府県による差は、区市町村においても同様に見られ、さらにこれに民間によるサービスの提供をプラスすると、実施状況にかなりの相違が見られることになる。また、これに加えて家族をめぐる意識の違い、夫婦関係の在り方の違い等は大きく行政施策の設計に影響を与える。特に児童育成計画が目的としている子どもと子育てをめぐる環境整備は、日本全体の国民的合意の形成の前に地域レベルでの共通認識の形成も困難であろう。

表2 児童育成計画の策定体制（複数回答）（件）

	積極的な関わり	消極的な関わり	関わりなし
主任児童委員	61	13	19
民生児童委員	55	12	21
児童館・児童センター	32	16	21
母子保健関係機関	84	8	9
児童福祉施設職員	28	9	38
幼稚園関係者	63	19	16
学校教育関係者	89	13	3
議員	47	14	26
住民代表	61	14	22
都道府県の児童福祉機関	40	11	38
社会福祉協議会	45	14	25
民間事業者	18	14	46
ファミリーサポートセンター	22	6	48
その他	35	5	7
N.A.	11	51	38
合計	691	219	377

（資料）平成8年度厚生行政科学研究報告書「子ども家庭サービスの在り方と実施体制に関する基礎的研究（主任研究者：高橋重宏）：区市町村における児童福祉実施体制（分担研究者：柏女霊峰）の調査結果をもとに作成

しかし、今後はこの違いを「特性」として活かし、その地域住民をターゲットとした独自の児童育成計画を策定することを進めていくことが求められてくる。これは裏を返せば財政的担保を明示しない、という問題も同時に存在するが、今後の地方分権の流れを見据えると、現在の補助金による支援等の見直しも含めて検討されることが良そうされている。

具体的には既存の児童福祉施設や関連機関等の社会資源をいかに活用していくかが鍵になってくるであろう。子育ての社会的支援は福祉ではなく、社会生活を支援するサービスとして捉える流れにある。この流れについて松原¹⁰⁾は「子育ての社会的支援は、日々の子育てに直結するものであるから、児童福祉施設はこれを展開することによってまさに地域住民の生活環境基盤となりうるだろう」としている。その場合の留意点として、施設サイドからのサービスの社会化ではなく、利用者サイドからのニーズに対応する形で行うことが大切であるとしている。そして、同時に有する資源の有無や量によって供給者(サービス供給主体)サイドからのアプローチも必要となってくるであろう。

Ⅲ. おわりに

以上、児童育成計画の位置付けを今後の児童福祉行政の流れの中で、どのように捉えていくべきかについて考察を行なった。しかし、先に断わったように、このことについての検証を行うことが今後の課題である。少子化傾向の進展に対する危機感から、児童育成計画策定の成果を出生率向上と直結して求められる傾向があるが、子ども自身のウェルビーイングの達成を目的とした児童家庭福祉、子ども家庭福祉とは何であるかを考えていきたい。

[註]

1) 厚生省児童福祉法の一部改正に関する資料

2) 主なものを挙げると、「これからの家庭と子育てに関する懇談会」の設置(平成元年)、「健やかに子どもを生み育てる関係省庁連絡会議」の設置(平成2年)、「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた21世紀プラン研究会」設置(平成5年)、エンゼルプランブレイクドの実施(平成6年)

4) 緊急5か年の算出項目として、保育児童総数、低年齢児保育、時間延長型保育、一時的保育、放課後児童クラブ、地域子育て支援センター、乳幼児健康支援サービスの7項目が指定されている。

4) 阿藤誠：「先進諸国の出生率の動向と家族政策」, 先進諸国の人口問題, 11-45, 1996, 東京大学出版会

5) 山本真実：「児童育成計画指針の問題点と課題」, 子ども家庭施策の動向(別冊発達21), ミネルヴァ書房

6) 厚生省は児童育成計画策定を行う自治体に対して策定費用の補助を実施した。

7) 筆者は平成8年度厚生行政科学研究費補助金(社会保障・人口問題政策調査研究事業)「子ども家庭サービスのあり方と実施体制に関する基礎的研究」主任研究者：高橋重宏駒澤大学教授、分担研究「子ども家庭サービスの実施機関に関する研究～区市町村における児童福祉実施体制(分担研究者：柏女霊峰淑徳大学助教授)に協力研究者として参加。報告書は近刊の予定。

8) エンゼルプラン関連施策として厚生省、労働省、建設省、文部省の関連施策をエンゼルプランの大項目(柱立て)に合わせて47施策の進捗状況を整理している

9) 山本真実、池本美香、武石恵美子、矢島洋子(共同研究)：「子育ての社会化についての調査研究」, 平成7年度子育て支援サービス研究会報告書(児童関連サービス振興のための調査研究事業), 26-30, 1996

10) 松原康雄：「児童福祉改正と児童家庭福祉体系の見直しをめぐる課題」, 社会福祉研究, 第67号, 14-21, 1996

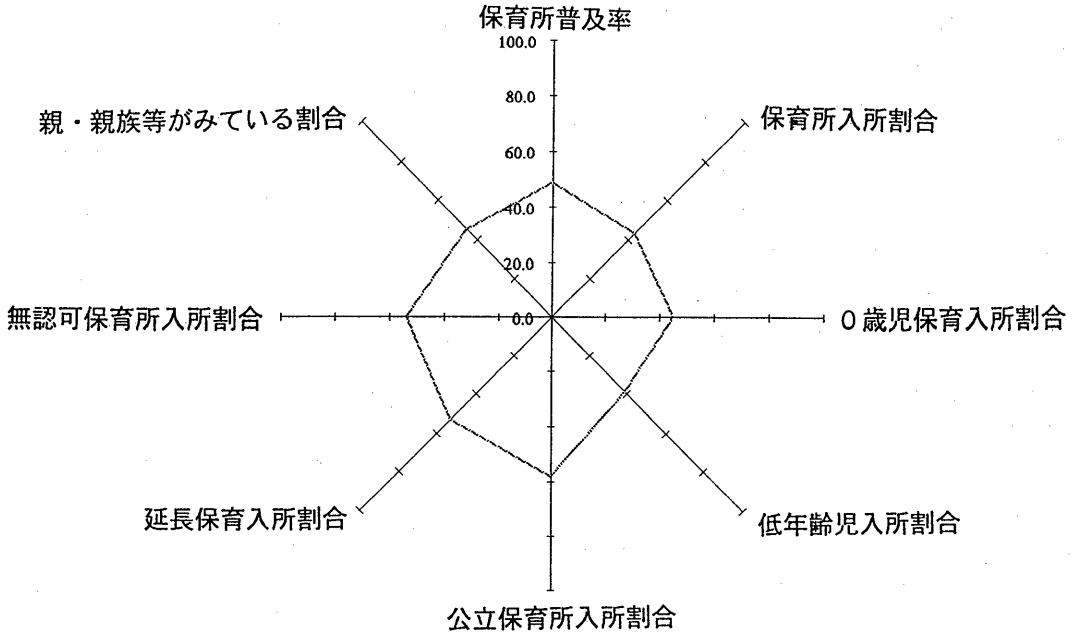


図 1-1 保育サービスの状況～山形県

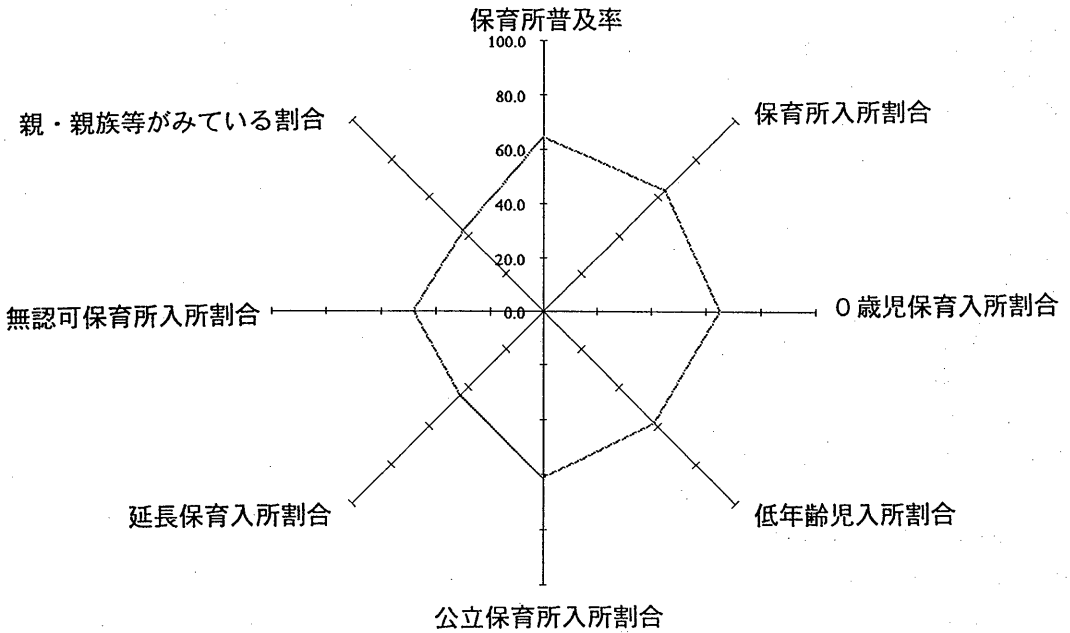


図 1-2 保育サービスの状況～鳥取県

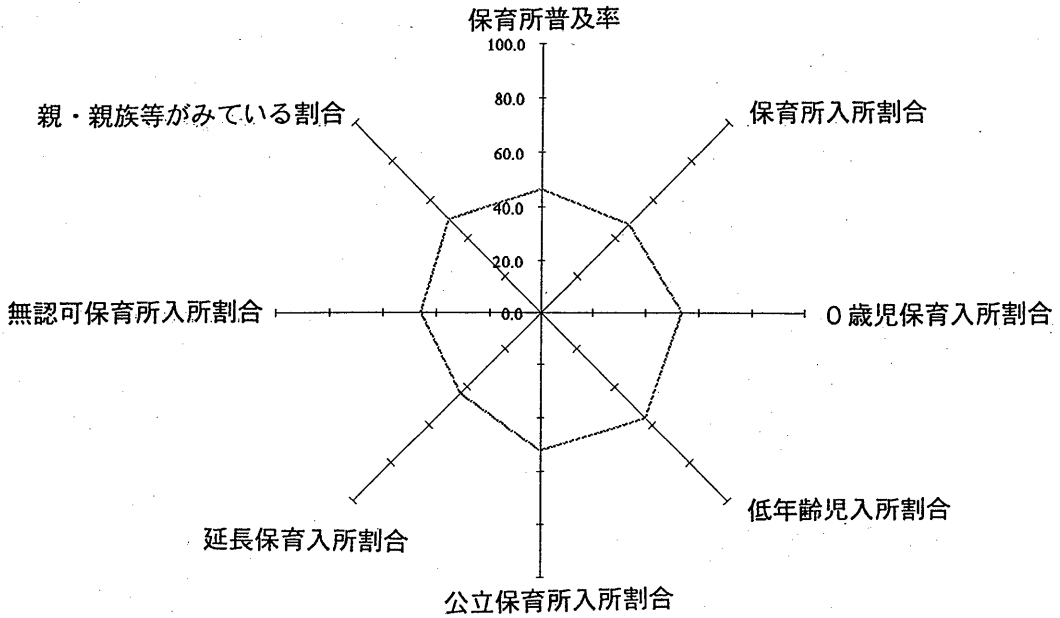


図 1-3 保育サービスの状況～東京都

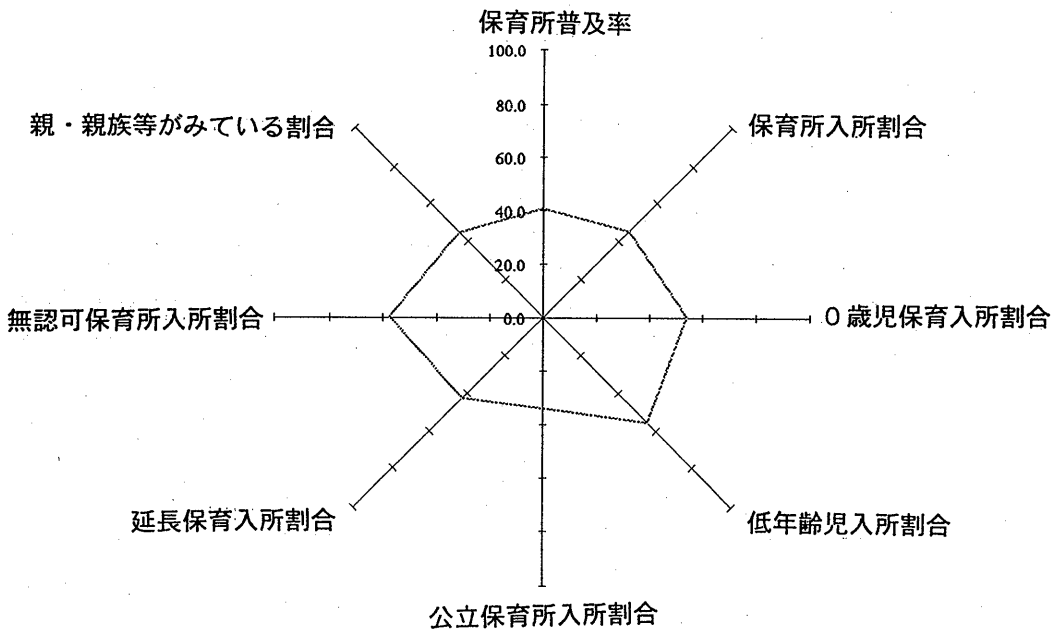


図 1-4 保育サービスの状況～大分県

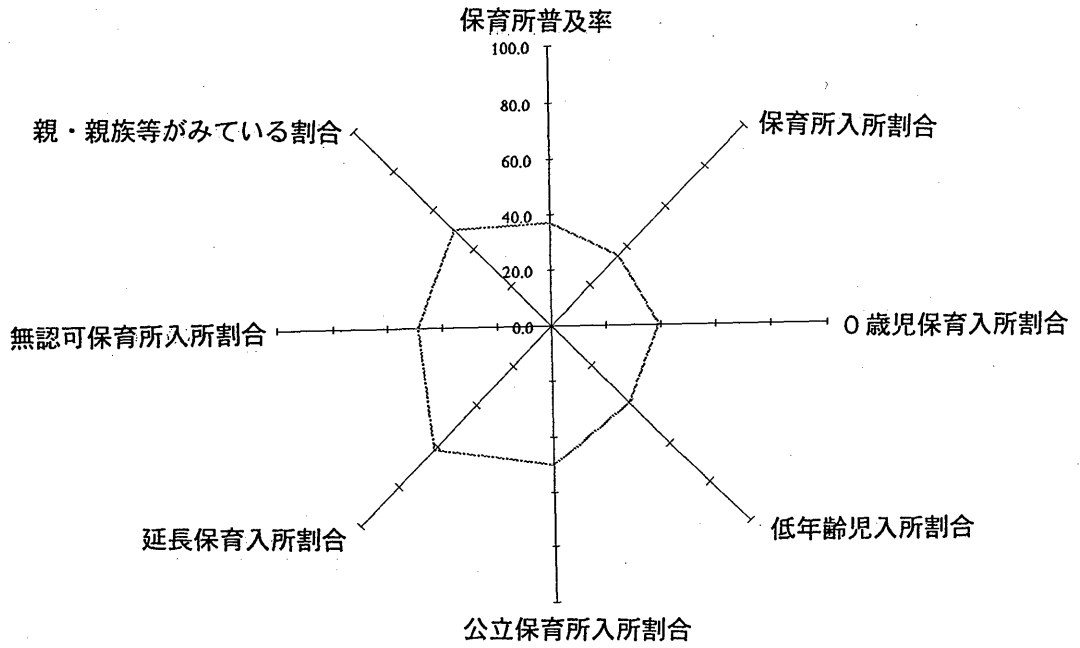


図 1-5 保育サービスの状況～埼玉県

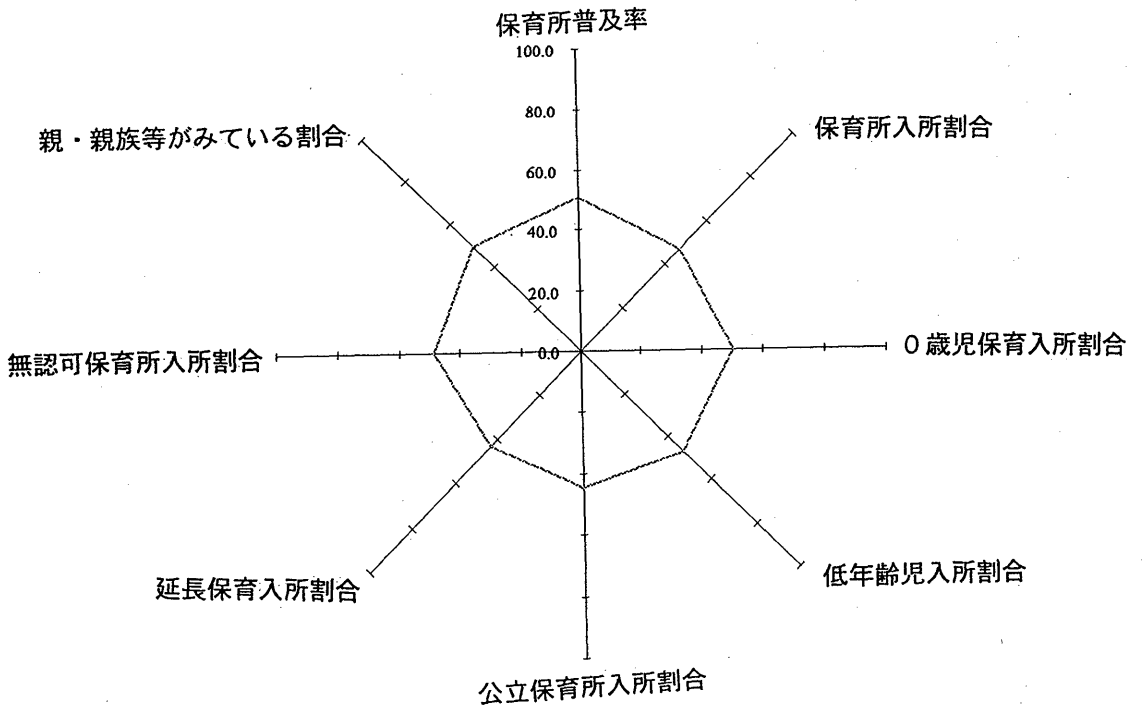


図 1-6 保育サービスの状況～岩手県

<午前11時から12時>

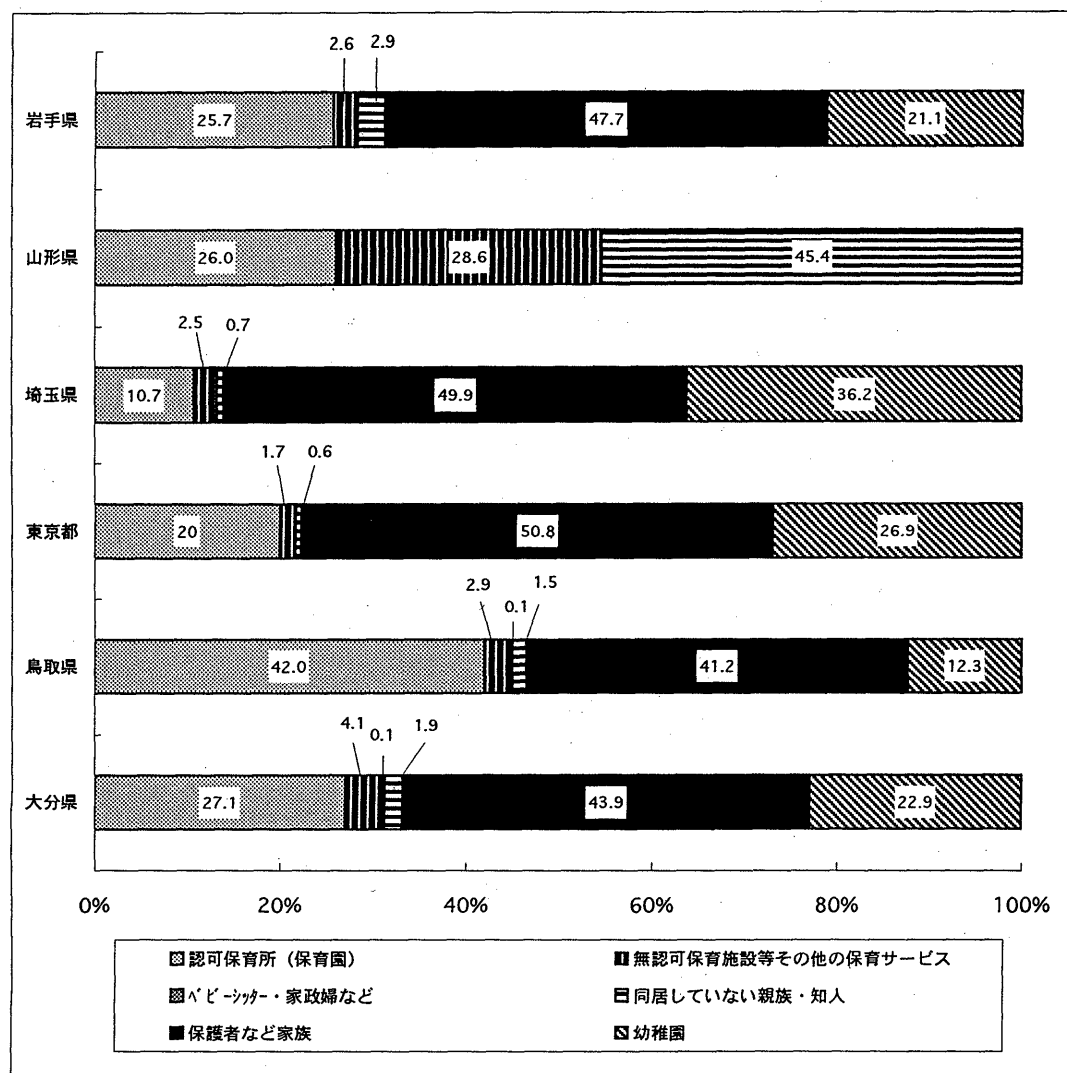


図 1-7 県別子どもの居場所

(注) 各項目の割合は以下のように算出してある

保育所普及率（小学校入学児童に占める保育所終了者の割合）

保育所入所割合（6歳未満児総数に占める認可保育所在在者数の割合）

0歳児保育入所割合（0歳児総数に占める認可保育所在在者数の割合）

低年齢児保育入所割合（3歳未満の低年齢児に占める認可保育所在在者数の割合）

公立保育所比率（認可保育所全数に占める公立保育所の割合）

延長保育入所割合（6歳未満児総数に占める延長保育在在者数の割合）

無認可保育所入所割合（6歳未満児総数に占める無認可保育所在在者数の割合）

午前11時から12時の親・親族がみている割合

(資料) 平成7年度子育て支援サービス研究会報告書

「子育ての社会化についての調査研究」こども未来財団