

子ども学構築のための子ども家庭福祉の課題

淑徳大学総合福祉学部教授・日本子ども家庭総合研究所 子ども家庭政策研究担当部長 柏女 霊峰

はじめに

本稿の趣旨は、子ども学構築のための子ども家庭福祉の課題を抽出することである。ちなみに、子ども家庭福祉学(通常は「児童福祉」と呼ばれるが、ここでは、近年の動向を踏まえて、より広い概念である「子ども家庭福祉」と称する)は、社会福祉学の一分野と整理されている。社会福祉学は社会科学であり、一種の設計科学である。それは、一定の価値(人間のウェルビーイング:人間的な豊かな生活)を実現するための枠組みである社会福祉という事象について考究する学問領域である。したがって、社会福祉を構成する要素である理念、制度、方法のすべてが対象となる。

1. 社会福祉の基本構造とその円環的前進 ——設計科学としての社会福祉学

1) 社会福祉の意義とその変容

社会福祉とは、人びとが生活していく上で出会う貧困、病気、障害などの種々の生活課題に対して、主として各種社会福祉援助技術を用いて、その人の生活を丸ごと社会との関係のなかで支援していく営みであるということができる。かつては、貧困や孤児など一部の人のびとに対する恩恵的・慈恵的なものから出発し、近年は、少子高齢社会となり、また、個人の尊厳と自立の支援が重視され、福祉の「普遍化」と「専門化」が必要とされてきている。

ここで、福祉の普遍化とは、選別された一部の人の福祉から、すべての人にサービスを広げていくことをいう。すなわち、誰もがサービスの受け手になり得るし、また、担い手にもなり得る社会をつくっていくことである。

一方、福祉の専門化とは、複雑・多様化した生活課題に対応するためには、福祉の心だけではなく、知識、具体的サービス、技術が必要になり、高度の専門性が求められてきているということを示している。

2) 社会福祉の基本構造とその円環的前進

このように、社会福祉は時代とともに変容していく。網野⁽¹⁾は、「社会福祉は人権・権利、生活、発達の保障を基本理念とし、このような価値目標がすべての人に認識されることを志向しながら、その目標のもとで営まれる専門的制度と専門的行為に支えられている」と述べている。すなわち、社会福祉は、社会のありようを基礎とし、社会福祉の理念、目的との方策を法令等に基づいて制度化し、その運用ルールを示したもの(制度)、およびそのルールに基づいた具体的・専門的実践行為(方法)の体系であると考えられる。つまり、社会福祉の営みは、理念、制度、方法をその構成要素として成立するものとして理解することができる。

したがって、社会福祉のありようは社会のありように連

動する。また、社会福祉の理念が変われば制度が変わり、また、制度の変容は方法にも影響をもたらす。

近年の代表的社会福祉制度改革である社会福祉基礎構造改革を例にとると、これは社会福祉法改正を中心とするいわば「法改正」であり、「制度」の改正である。しかし、それは、社会事象や人々の価値観の変容等「社会」の変容に対応するものであり、「パートナーリズム(温情主義)からパートナーシップへ」とのスローガンに象徴されるように、「理念」の変更を内包している。さらに、それにともない、「方法」も新たな展開を求められることとなる。

すなわち、専門家が各種情報を所有して利用者を支援する時代から、利用者に情報を提示し、利用者をエンパワメント(自己回復や自己強化)しつつ、その自己決定を支援する方法が重視されるようになってくることとなる。そして、そうした「方法」による検証は、次なる「制度」改正へと結びつく。「社会」の変容を踏まえた「理念」、「制度」、「方法」の円環的前進が求められているのである。この構造は、図1のように示される。

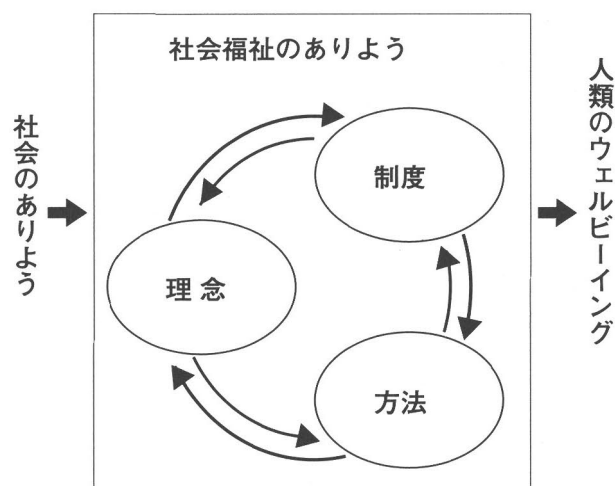


図1: 社会福祉における理念、制度、方法の円環的前進
出所: 柏女霊峰『社会福祉の制度と臨床』文献(1)p 84を筆者一部修正

3) 子ども学の構築と子ども家庭福祉学

人間のウェルビーイングを志向する前進の絶え間ないプロセスを研究対象とする社会福祉学が、設計科学であるといわれる所以がここにある。子ども家庭福祉学もこの構造の中にある。子ども学の構築を考える際には、自然科学、人文科学と社会科学、中でも価値志向を有する設計科学など学問の性格と差異に着目し、それらを融合させる方途を検討しなければならない。さもなければ、子ども学は、研究の視点や方法の異なる多様な学問のごった煮と化してしまう。

また、次項で述べるとおり、子どもと成人が分断してしまうことも避けなければならない。人間の一生を通したウ

エルピーイングを志向することは、「子ども」だけに特化するを許さない。子どもの特性を十分考慮しつつ、成人のウェルビーイングとも連続性をもつものでなければならない。子ども学構築の難しさがここにもある。

2. 子ども家庭福祉の課題

1) 子ども家庭福祉の課題

子ども家庭福祉サービス供給体制は、高齢者や障害者福祉サービス供給体制と異なり、戦後に構築された「都道府県中心、職権保護中心、施設中心、事業主補助中心、税中心、福祉と教育の分断、限定的司法関与(欧米との比較)」の体制を堅持している。そして、このことが、現在の子どもの家庭福祉問題への対応に限界をもたらすとともに、一人の人間の一生を包括的に保障すべき社会保障・社会福祉の仕組みを分断する結果となっている。限界は少子化の進行、子ども虐待の増加や保育所一極集中となって現れ、成人と子どもの仕組みの分断を明確にあらわしたのが、いわゆる国と地方との税財政のあり方に係る三位一体改革であった。

平成16年8月24日、地方六団体が政府に提出した国庫補助負担金廃止提案は子ども分野に偏ることとなり、60年余にわたって基礎構造の抜本的改革を行ってこなかった子ども家庭福祉サービス供給体制に、ついに、いわば黒船が到来することとなった。子ども家庭福祉の世はまさに明治維新前夜であり、開国派、鎖国継続派の違いを乗り越え、新たな子ども家庭福祉の時代を切り開いていくべきときを迎えている。開国派は、時代の変容とそれともなう社会福祉の周辺動向に目配りすることを求め、鎖国継続派は、時代が変わっても守るべき子どもの最善の利益重視をめざ

す。この両者の和解と止揚による前進が必要とされているのである。

2) 検討すべき課題

子ども家庭福祉が検討すべき課題は、前述したとおり、人間の一生を包括的に捉えた供給体制を確立し、かつ、子ども家庭福祉に特に必要とされるパートナーリズムの視点をどのように組み込んでいくかにかかっている。その論点の代表的なものが、子ども家庭福祉サービス供給体制の地方間分権のあり方とサービス利用のあり方検討である。このほか、たとえば、サービス供給主体の多元化、行政と住民との協働、公助・共助・自助の役割分担、権利擁護システム、財源構成なども重要な検討課題である。以下、地方間分権とサービス利用のあり方について考えるための基本的視点について簡潔に言及したい。

3) 地方間分権

子ども家庭福祉サービス供給体制の地方間分権は、基礎的自治体である市町村を中心とする行政体制（財政負担を含む）づくりを進めることにより、地域における子ども家庭福祉、特に子ども虐待防止等の要保護児童福祉への取組の活性化を図ることが大きなねらいとなる。そのうえで、広域行政主体である都道府県による技術的・情動的・財政的・調整的支援を図ることが必要である。そのためには、子ども家庭福祉における「地域性・利便性」の確保とそれと裏腹の関係にある「効率性・専門性」との両立、整合性の確保が大きな課題となる。いわゆる福祉の「普遍化」と「専門化」との両立、地域における取組の活性化と専門性との両立である。この課題を克服するためにはいくつかの工夫が必要であり、たとえば、市町村から都道府県に業務

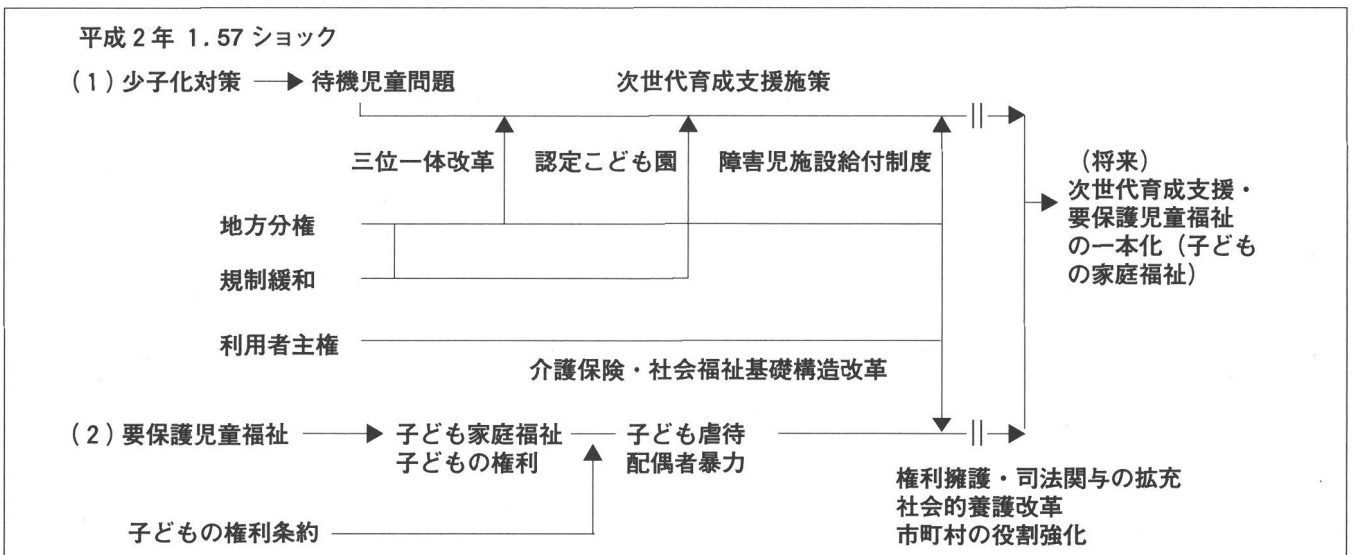


図2：次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制改革の動向
出所：注(ii) 筆者一部修正

委託する方法や事務組合、広域連合、民間との協働等の方法を幅広く検討することが求められる。

4) サービス利用のあり方

近年、社会福祉サービス利用のあり方については、利用者主権が定着しつつある。一方、子ども家庭福祉サービス利用のあり方の検討に当たっては、「子どもが契約の当事者になれないこと」「自らの意向を言語で表明する力が弱いこと」などの、子どもの特性に配慮したシステムとすることが必要とされる。一般的には、特に年少の子どもは保護者により表明されることが前提となるが、必ずしも保護者の意向が子どもの最善の利益にかなう選択であるとは限らない。

そのため、子ども家庭福祉サービス利用のあり方については、子どもの福祉ニーズ(子どもの最善の利益)と保護者の意向との組み合わせにより、いくつかのパターンが存在することとなる。まず、子どもの福祉ニーズと保護者の意向が同一方向である場合(保護者が子どもの真のニーズを把握して行動している場合)には、直接契約利用が可能である。次に、子どもに福祉ニーズがあるのに保護者の利用意向がはっきりしない場合には、アウトリーチ型の支援(生活の場に積極的に入り込む支援)を含む保護者のエンパワメント・サービスが必要とされる。

さらに、子どもの福祉ニーズを保護者が満たさない場合や害するような場合、たとえば子ども虐待などの場合が想定されるが、この場合には、司法決定による利用が必要である。また、保護者の死亡等により保護者の意向が確認できないような場合には、職権保護システムが必要とされる。最後に、子どもの福祉ニーズと保護者、さらにはニーズを満たすべき公の意向がそれぞれ異方向の場合には、第三者的な調整ないしは権利擁護としてのシステムが必要となる。子ども家庭福祉サービスの利用方法については、どのような方法をとるにせよ、こうしたいくつかのシステムの併用によることとなる。

3. 子ども家庭福祉サービス供給体制をめぐる新たな政策動向

図2は、次世代育成支援・子ども家庭福祉の改革動向を整理したものである(ii)。次世代育成支援・保育関係では、いわゆる三位一体改革、認定こども園の制度化、障害者自立支援法に伴う児童福祉法改正の3点が制度改革を促し、要保護児童福祉関係では、平成16年改正児童福祉法に基づく児童相談における市町村の役割強化が制度改革の走りとなり、今は分断されているこれら2つの施策が、やがて市町村を中心に統合・収斂されていく道筋を描いている。

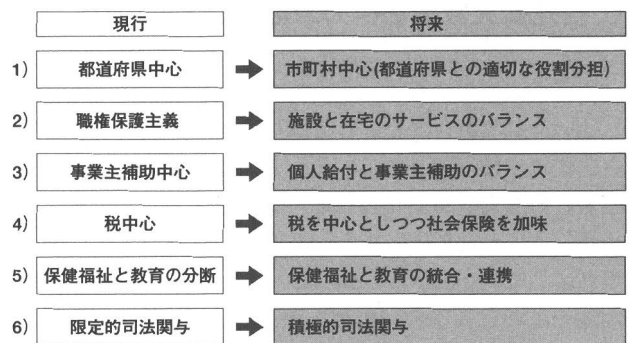


図3：子ども家庭福祉サービス供給体制の将来方向
出所：注 (iii)

4. 子ども家庭福祉サービス供給体制の将来方向 - 成人の仕組みとの連続性の確保

こうした視点と近年の動向を踏まえ、子ども家庭福祉サービス供給体制の今後の方向について現行との比較において簡潔にとりまとめると、図3の方向(iii)が指摘できる。

子ども家庭福祉サービス供給体制の今後の方向は、子ども家庭福祉に必須とされるパターンリズムの視点を仕組みに組み込みつつ、あるいは分立させつつ、市町村を中心としつつ都道府県の役割を明確化し、サービスの利用に当たっては、利用者と事業者とが直接に向き合う関係の導入を視野に入れる、といった方向性に他ならない。子ども家庭福祉は今後、こうした基盤のうえに各分野が再構築されていくことが必要とされているのである。

注

- (i)：網野武博「福祉心理臨床とはなにか」網野武博ほか編『福祉心理臨床』星和書店 1992
- (ii)：柏女豊峰ほか「子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究(1)」『平成16年度厚生労働科学研究費補助金(子ども家庭総合研究事業)報告書』2005
- (iii)：柏女豊峰ほか「子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究(2)」『平成17年度厚生労働科学研究費補助金(子ども家庭総合研究事業)報告書』2006

引用・参考文献

- (1)：柏女豊峰「社会福祉の制度と臨床」江幡玲子・深澤道子編『現代のエスプリ422 カウンセリングとソーシャルワーク』至文堂 2002
- (2)：柏女豊峰「子ども家庭福祉サービス供給体制の過去、現在、未来」『子ども家庭福祉学』第6号 日本子ども家庭福祉学会 2006
- (3)：柏女豊峰編著『市町村発子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房 2005
- (4)：柏女豊峰ほか「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案(最終版)」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第42集 日本子ども家庭総合研究所 2006