

児童福祉施策における家族支援

—児童福祉法の歴史的変遷を中心に—

野 島 正 剛

要旨

従来見られなかった家族支援が福祉施策の中に組み込まれるようになってきた。元々福祉が対象としていた個人だけではなく、その個人を養育・扶養・介護している家族を支援することで、家族の負担を軽減させるねらいがある。家族支援も「社会福祉の役割」とする考え方への変化がみられるようになった。この変化は児童福祉においても例外ではなく、児童福祉の理念は「すべての児童」を対象にしていたが、現実とのかい離がみられた。家族支援に加え少子化対策により家族、特に親への支援は児童福祉施策の重点的な課題となった。児童福祉法の変遷から家族支援の施策を整理し、それを具体化し実践する保育士などの専門職の家族支援についてエンパワメントを用いた方法を整理した。

キーワード

家族支援施策 保育所 保育士養成 家族援助論 ソーシャルワーク

はじめに

「20世紀は児童の世紀」とエレンケイは言った。しかし、戦争がいたるところで起こり、その度に児童が巻き込まれ、20世紀は児童にとって決して最良の世紀とは言えないものであった。戦争だけではなく、子どもを取り巻く環境は決して良いものとはいえない。子どもの一番身近で、生まれて最初に触れる社会である家族もまた、良い環境とは言えない状況にある。近年、児童福祉施策のみならず、福祉施策全体において家族への支援が行われるようになってきた。福祉が対象とする個人だけではなく、その家族に対して支援を行うというものである。

この福祉施策の変化は、元々福祉が対象としていた個人だけではなく、個人を養育・扶養・介護している家族をも支援することで、家族の負担を軽減させるねらいがあり、家族支援も社会福祉の役割だという考え方が大きくなってきている。これまで子育てや高齢者の介護など、家族が行うことが当たり前と考えられてきたが、家族を取り巻く環境や家族そのものに変化が生じ、当たり前と思われてきた事が当たり前ではなくなり、社会に大きな危機感をもたらしている。児童福祉においても例外ではなく、家族、特に親への支援は児童福祉施策の重点的な課題となった。本稿は、児童福祉施策における家族支援の施策を児童福祉法中心に整理するとともにそれを実践する保育士などの専門職の家族支援について若干の検討を行う。

児童福祉と家族

家族の定義を森岡清美は「家族とは、夫婦・親子・きょうだいなどの少数の近親者を主要な成員とし、成員相互の深い感情的かかわりあいによって結ばれた、幸福追求の集団である」としている⁽¹⁾。ここで言う家族の範囲や、幸福追求の中身については、十分な議論がなされていないが、人間が人間として存在するために、人間性を育み培う装置としての家族の存在が不可欠であるとともに、家族という福祉を追求する集団の成員すべてが福祉を追求する営みを構築できなければならない。そのためには家族成員を個々の児童や高齢者や障害者として、別々の問題として捉えるのではなく、一つのまとまりとして捉える事が必要となってくる⁽²⁾。家族療法では、個人の病理を家族のもつ病理との関係の中で理解しようとする。患者の役を担わされている人＝IP(Identified Patient)がその時点での家族の病理を代表しており、直線的因果論ではなく、円環的に家族が病理を生むものという捉え方を行なう。児童福祉においても家族を一つのまとまりとして、家族個別の問題ではなく家族全員が福祉を追求できるような支援が必要である。

これまでに行われている家族支援施策は高齢者、身体障害児(者)、知的障害児(者)、ひとり親家庭に対する在宅サービスと、児童虐待、少子化対策である。高齢者を対象とした支援としては、いわゆるゴールドプランであり、在宅サービス拡充させ、施設による保護から、自宅で家族とともに過ごすためのホームヘルパー、デイサービスセ

ンター、ショートステイといった資源の拡充が行われた。身体障害児（者）、知的障害児（者）を対象とした支援策としては、高齢者を対象にしたものと同様に、施設ではなく、自宅で家族とともに暮らすための資源が拡充された。ひとり親家庭に対する支援策は介護人派遣事業により、一時的にでも負担を減らし、自立できる支援策がとられた。児童虐待については、児童相談所の機能強化を進めながら、関係機関との連携を進めることによって、虐待を受けた被害児童や加害保護者に対するケアや治療と家庭の再統合が行われている。加害保護者においては、自らも幼少期に虐待を受けていた可能性もあり、前の世代の家族病理が現在の家族においても現れていることも配慮しながら支援を行っている。少子化対策については、安心して子育てができる環境の整備が行われてきており、いわゆるエンゼルプラン、新エンゼルプランなどによって多様な家族のすがたがあることを社会に認知させ、子どもを生まない選択肢も認めつつ、子どもを生み育てることに負担やストレスを感じる家族に対してはあらゆる社会資源が支援するシステムの構築を行っている。このように日本において行われている家族支援は、児童、高齢者、障害（児）者と法体系が別れている。家族を一つのまとまりとして捉えながらも、家族全体が支援の対象者ではなく、家族の中で問題をもっているとされる特定の対象者に対しての支援が行われる現状には、法体系にも問題点があることが考えられる。児童福祉の領域でこれまでどのような家族に対しての支援が行われてきたのか、児童福祉法を中心とした歴史的経緯を整理したいと思う。

児童福祉施策の歴史的経緯

日本における児童福祉のあゆみは、児童保護の視点から始まった。日本最初の児童救済事業は 593 年に聖徳太子によって設立された悲田院で、捨て子や孤児を收容し保護を行ったとされている。それ以降、捨て子や間引きの禁止が出されたものの、大きな変化はなかった。江戸期後期に五人組制度に捨て子の養育が取り入れられるなどがされた。明治期に入ると社会変化に伴い、多くの生活困窮者が生まれたものの、富国強兵を重点に置いた政策が採られた。1873 年には「三子出生ノ貧困者へ養育料給与方」が出されたが、当時三つ子の出生はまれであり、適用されたことは少なかった。また 1874 年には「恤救規則」が出されたものの無告ノ窮民が対象であった。明治期には

児童保護事業に加え、感化事業が児童福祉の柱になっており、1900年に「感化法」が公布されるなど、「すべての児童」や「家庭」を対象にした施策は行われていなかった。

大正期に入ると近代化が進み子どもや女性が劣悪な条件の下で安い労働力としてつかわれることが問題となった。1911年には「工場法」が公布されたが、遵守されることはまれであったようである。1919年になり大阪市立児童相談所が設立され、ようやく一般家庭を対象とした育児相談が行われるようになった。1933年には「児童虐待防止法」が、1937年には「母子保護法」が制定され、対象が従来の何らかの問題を抱えた児童から、すべての児童へと拡大して行った。また、農村部での季節保育所の増加や、東京市公立保育所のように要保護家庭という入所条件撤廃など、一般家庭を対象とした取り組みも行われた。しかし、軍国主義が台頭する中で、これらの取り組みは軍事力としての人的資源確保の側面が強く、第二次世界大戦後の日本国憲法第25条に基礎を置いた児童福祉法における「すべての児童」を対象にした施策とは異なっている。

第二次世界大戦敗戦後の1945年9月に「戦災孤児等保護対策要綱」が次官会議で決定された。戦争孤児、引き上げ孤児、浮浪児が増え、その対応が児童福祉の重点に置かれた。しかし、並行してすべての児童に対する福祉を推し進めるため1947年に「児童福祉法」が制定され、さらに、児童福祉の理念の徹底を図るために1951年に「児童憲章」が制定された。戦災孤児等の保護はもちろんであるが、家庭での養育も満足に受けられない児童も増加しており、日本国憲法の理念を現実のものにするためには、次の世代を担う児童の福祉を積極的に行い、すべての児童を健全に育成する事が必要不可欠である。そのため児童福祉の基本法として「児童福祉法」が制定された。

児童福祉法第1条には児童福祉の理念が記載され、第1条2項に「すべての児童は、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」と規定されており、その施策における対象が「すべての児童」である事がわかる。第2条は国、地方自治体は児童の保護者とともに養育の責任があることを規定し、すべての児童が国、地方公共団体の養育責任下にあることを示した。そして、第3条において、この原理を児童に関する法令を施行する際に、常に尊重しなければならないことを規定している。児童福祉法は「すべての児童」を対象にしているが、実際には問題を抱えている児童を対

象にした取り組みがなされていた。特に敗戦後の混乱の中、戦争孤児、引き上げ孤児、浮浪児対策は大きな問題となっており、理念と現実がかい離していた。このことは、保育所への入所もについても同じ事がいえる。保育所への入所は措置制度によるものであり、「保育に欠けた」子どもの保護者が本来行うべき行う保育を行政が補完するという立場であった。このことからわかるように、理想は「すべての児童」を対象にしながらも、現実には家庭の機能や役割を補完するとともに、児童の保護を行うことが児童福祉の主要な施策になっていた。その後「児童扶養手当法」「特別児童扶養手当等の支給に関する法律」「母子及び寡婦福祉法」「母子保健法」「児童手当法」などの整備も行われたほか、1960～1970年代には児童福祉への充実や要求の高まりや革新自治体が相次いで誕生し、国の福祉に対する取り組みも多くの予算をあてるなど、変化せざるを得なくなってきた。児童福祉法制定後、児童を取り巻く環境は変化しており、1970年代の時点においても、何度となく部分的に改正されてきているが、理念と現実のかい離については、具体的な取り組みがなされなかった。

1980年代以降は、都市化や高学歴化、少子化の進行や夫婦共働き夫婦、核家族の増加など、産業・経済・社会の変化や家庭・家族の形態が大きく変化するとともに、地域の結びつきの低下や家庭の子育て機能の低下が生じた。そして、育児ストレスや児童虐待といった問題も起こり、子どもを取り巻く環境は多様化・複雑化してきた。1993年に子ども未来21研究会が、いわゆる「子どもの未来21プラン研究会報告」を発表した。この研究会は厚生省の児童家庭局長の研究会で、すべての児童・家庭への普遍的なサービスとして「児童家庭福祉施策の理念」が示された。また、平成5年版の「厚生白書」では、社会が親のパートナーとして、子育てを支援する施策が示された。1994年には「今後の子育て支援のための施策の基本的方向」が発表され、1997年には「児童福祉法」の大幅な改正が行われた。保育所の措置制度の廃止と子育て相談の実施、放課後児童健全育成事業の実施、児童相談所の機能の強化、児童家庭支援センターの設立、母子家庭の自立支援などが盛り込まれた。また、1999年には「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」が発表になった。2001年には地域の子育て支援機能を高めるために、「児童福祉法」の改正に児童委員の職務が追加されている。

2003 年の「児童福祉法」改正に先立ち、「少子化社会対策基本法」と「次世代育成支援対策推進法」が制定されている。1989 年に合計特殊出生率がこれまでの最低であった 1966 年の 1.58 を下回る 1.57 となり、少子化が注目されるようになった。その後、さまざまな取り組みがなされたが、人口置換水準の 2.08 を下回ったままである。そのため、少子化対策に加えてもう一段の対策を推進するために、次世代育成の支援を行い、少子化の流れを変えようとしたのである。

このうち「次世代育成支援対策推進法」は総合的な推進体制の整備を行う法の位置づけであり、自治体・企業における行動計画の策定を行わせるものである。父母・保護者が子育ての第一義的責任を有するという基本認識の下で、子育ての意義の理解を深め、かつ子育てに伴う喜びが実感される配慮を行うことを基本的な理念としている。そして、各市町村及び各都道府県の行動計画においては、すべての子どもと家庭への支援の視点をもった計画の策定を行う必要性が示されている。具体的な個別の施策の推進は、各個別法の整備を行うことにより、次世代育成の支援を行う。次世代育成支援対策推進法は各個別法と車の両輪のような関係になるが、個別法の中心となるのは、すべての児童に対する福祉を推し進めるために制定された「児童福祉法」である。そこで、2003 年に行われた「児童福祉法」の改正においては、すべての児童の健全育成を図ることと、すべての子育て家庭を支援することに重点が置かれた。「児童福祉法」が制定されて以降、要保護児童対策と保育に欠ける児童の対策が中心であったが、はじめて「すべての児童」「すべての子育て家庭」を対象にした取り組みが行われることとなった。

2003 年の改正は、すべての児童とすべての子育て家庭を対象にするために、具体的に次のような改正が行われた。1 つ目は、市町村における子育て支援事業の実施である。児童の健全育成に資するための子育て支援事業を実施するために、市町村に必要な措置を講ずるよう努力目標を課している。その内容は、保護者からの相談に応じ、情報提供・助言を行う事業。保育所において、児童の養育を支援する事業。居宅において児童の養育を支援する事業である。2 つ目は、市町村における子育て支援事業の幹旋などの実施である。3 つ目は、50 人以上の保育所待機児や保育需要の見込みが大きい都道府県および市町村における保育供給体制の確保計画（保育計画）を作成する

ことである。4つ目には、児童養護施設等においては、地域住民からの児童の養育に関する相談を受け、助言を行うよう努めることである。

児童福祉専門職における家族支援

児童福祉法の2003年改正時に示された背景と現状として2つの事柄が示された。1つ目は子育て家庭の孤立と片働き家庭（専業主婦家庭）の負担感の増大である。2つ目は地域（コミュニティ）における子育て力の低下である。この背景と現状をふまえ、児童福祉の専門職はどのように改正された児童福祉法を具体化し家族を支援していけばよいのか若干の検討を行いたい。

子どもの誕生自体が、人生における1つの危機であり、家族にとっても危機である。親、子ともに誕生は生物学的・医学的なリスクをもち、親にとっては親になったことを心理学的に受け入れられるかどうかという点でも大きなリスクである。また、子どもが家族や社会にどのような存在として受け入れられるか不確定であり、大きなリスクを負うことになる。このようなリスクはストレスとなって、親の育児に対する意識に大きな影響を与える。大日向⁽³⁾が母親の育児意識調査を行ったところ、育児のつらさの理由として、自分の時間がない（54.5%）、思うように外出できない（47.2%）、自分は育児に向いていない（13.7%）という結果が明らかになった。このことは、母親が育児に対してストレスを感じていることを示しており、特に思うように外出できないことへの高い選択は、家庭の孤立を裏付けるものである。また、家族の形態が変化し、核家族化が進んだことや、第一養育者である母親がその母親と離れたところで子育てを行うなど、育児についての情報を家族から得ることが難しくなり、育児の孤立化が進んでいる。また、片働き家族における負担の増大は、育児の父親不在の影響が大きい。経済企画庁の「平成9年度国民生活選好度調査」によると「育児の自身なくなる」との問いに、職をもつ母親は「よくある」「時々ある」の合計が50%であったが、専業主婦では合計で70%であった。職住が接近していた時代から、分離した時代になったことに加え、サービス残業の増加や、不規則な労働時間など、育児にかかわることが出来ない状態にある。野島⁽⁴⁾は親同一性の達成と育児ストレスとの関連を調べたが、育児ストレスが高いと親の同一性も達成できない傾向にあった。母親にお

ける育児の孤立は育児ストレスを高めるとともに、親の同一性を低めることになる。また、山口⁽⁵⁾は親の同一性は職業同一性に似ていることを指摘しているが、職業同一性は長い時間をかけた達成するものであり、親の同一性も同様に長い時間をかけて達成するものと推測される。父親の育児経験の希薄さは、父親の親同一性にも何らかの影響をあたえる事が推測される。

地域の結びつきが強い時代には、子育てを経験した世代が若い親からの相談を受けたり、助言したり、子どもを預かるといった、助け合う子育て支援機能が存在した。地域の大人も、子どもを褒めたり、叱ったり、地域での子育てが行われていた。また、あそび場が少なくなり、地域によっては母親同士が顔見知りになるといった場がなくなってきたことも要因と考えられる。都市化がすすみ、家庭の子育て力が落ちたのと比例して、地域での子育て力の低下も招いたと考えられる。

このような状況の中で、児童福祉の専門職特に保育士が行う家族支援はどのようにしたら良いのだろうか。保育士養成の科目の中に「家族援助論」「社会福祉援助技術」が設定されている。このことは、保育士が目の前の「保育に欠ける」子どものケアワークを行うだけでなく、家族に対するソーシャルワークを行う必要性とその重要性を示している。ここで注目されるのは、権利擁護の視点から最近よく登場するようになった「エンパワメント」である。小山⁽⁶⁾は小松源助が行ったエンパワメントの定義を踏まえ「『よきにはからえ』ではなく、どのように『はからわれたいか』を自ら決定し、要請するサービス利用者の姿が浮かび上がる」としている。従来、エンパワメントは「力をつける」ことだと言われてきたが、森田⁽⁷⁾は外から力をつけなくても、力はその人の内にあるものだとしている。また家族療法の視点から、野末⁽⁸⁾は肯定的側面を具体的・積極的に認める事で、家族はエンパワーされ自身を取り戻し、もっているリソースを活用できるようになり、自分たちで問題を解決できるようになって行くことを指摘している。その際、家族に対するエンパワメントを行う際の問題点をベネッサら⁽⁹⁾は次のように指摘している。第1に家族は家族成員を保護、支援、養育するのに膨大なエネルギーを消費している。しかし、社会的にはこの行為を認めておらず「不健康」「機能不全」とみなす事がある。支援を行う者は、この家族の行為を認め、尊重しなければならない。2番目には、提供されるサービスが登場するのは末期

の段階か、危機介入のときであり、それまでのところで家族は体力を消耗しきっている。家族が危機的状況に陥る前に、適切なサポートが受けられるように配慮しなければならない。3番目には家族が自分たちの置かれている状況を自ら明確にする機会がないため、自ら明確にし、問題解決の過程に参加できるよう配慮する必要がある。4番目に、社会は生活上の問題より家族構成に注目しがちである。支援を行う者はそれにとらわれず、先入観を持たない態度が重要である。5番目には支援を行う者は法や権利に精通していなければならない。しかし、これについて筆者は保育士の養成過程を考慮しても難しい点があるので、外部機関との連携を深め、必要に応じてそれぞれの専門職が加わってもらう事が適切だと考える。6番目には十分に支援を行う者がトレーニングを積む必要がある。7番目には、家族は懲罰をおそれるため、家族と対等な関係でありながら支援することを、家族の自尊心を高めながら伝えることが必要であるとしている。家族がどのように「はらわれたいのか」を自ら考える時、児童福祉における家族支援は、子どもの発達を保障し、権利を擁護し、子どもと家族の Quality of Life = QOL の向上を行なうことを念頭に、社会資源としての活動を行なう必要がある。

おわりに

福祉の中でも児童福祉はマイナーな分野である。児童福祉法 2003 年改正の成果はこれから明らかになる。これまで、すべての児童を対象にしながら、理念と現実がかい離していたものがようやく結ばれるときが来た。この理念を家族にも拡大させながら、児童の福祉向上を行うために専門職の不断努力が必要である。そのためには、専門職養成の段階において、エンパワメントされる必要がある。エンパワメントされ、エンパワメントを実感し、専門職として支援する段階でパワーレスに陥らないよう、養成する側も不断努力が必要である。本稿では広く浅く児童福祉法改正の変遷をふまえた家族支援について見てきたが、今後は、更に深めるとともに、具体的な支援例なども取り上げていきたい。

引用文献

- (1) 森岡清美 家族をどうとらえるか 新しい家族社会学 (四訂版), 培風館 pp10
- (2) 桂良太郎 現代社会と家族 家族福祉学, 勁草書房, pp 2 - 3
- (3) 大日向雅美 「最近の子どもを愛せない母親」の研究からみえてくるもの 家族研究年報 20, pp20-31, 1995
- (4) 野島正剛 子どもに対する感情と育児ストレスが、育児性に及ぼす影響についての一考察 社会福祉, 日本女子大学人間社会学部社会福祉学科紀要 43, 2003
- (5) 山口雅史 いつ、一人前の親になるのか? 母親のもつ母親発達観の研究 家族心理学研究 11, pp83-95, 1997
- (6) 小山聡子 エンパワーメントを支える援助者の視点 月刊総合ケア 13(1), 2003
- (7) 森田ゆり エンパワーメントと人権 解放出版社, 1998, pp15
- (8) 野末武義 子育て問題への家族療法的アプローチ どう理解し、援助し、予防するか 子育て臨床の理論と実際, 日本家族心理学会編, 2002, pp17-33
- (9) ベネッサ・ホッジス他 ソーシャルワーク実践におけるエンパワーメント 小松源助訳 相川書房, 2000, pp213-216

参考文献

子ども家庭福祉論 建帛社 2003

よくわかる家族福祉 畠中宗一編 ミネルヴァ書房 2002

よくわかる子ども家庭福祉第2版 山縣文治編 ミネルヴァ書房 2002

児童福祉学 網野武彦著 中央法規出版 2002

国民生活と社会福祉政策 真田是監修 かもがわ出版 2002