

少子化時代における社会福祉・児童福祉の運営

—福祉の原理・原則と「家族援助」を行なう保育士—

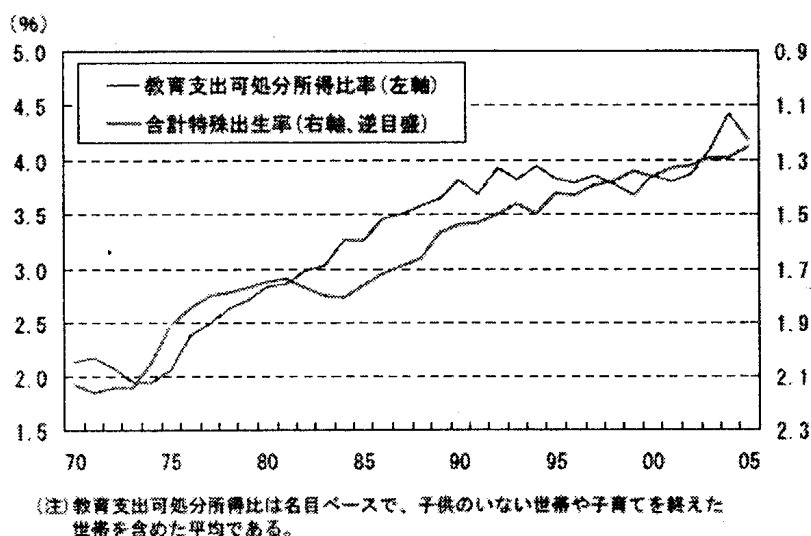
野 島 正 剛

1 はじめに

少子化が社会的な問題として取り上げられる様になったいわゆる「1.57ショック」以降、エンゼルプランなどの少子化対策が行われてきたが、十分な結果がみられない状態にある。

このような中、教育費の負担は増大している（図表1）。

図表1 教育費負担と少子化



総務省「家計調査」および厚生労働省「人口動態統計」より大和総研が作成した。

(鈴木 2006)

少子化にもかかわらず教育費が増大している事は、子ども一人あたりの教育費が高まっていることを表しており、親の子どもにかかる期待も高まっているのではないだろうか。一方、平成21年度に保育所保育指針の施行が行われる予定であるが、その改定の背景として次のような項目が挙げられている。

○子どもの生活環境や保護者の子育て環境が変化する中で、保育所に期待される役割が深化・拡大している。

- ・質の高い養護や教育の機能
- ・保育所に入所する子どもの保護者や、地域の子ども・保護者に対する支援

第12回「保育所保育指針」改定に関する検討会議事要旨（2007年）より

親の期待への対応と、質の高い養護や教育への対応を両立させるには、質の高い保育士養成と同時に、自ら質を維持し向上する「学びつつける保育士」を養成することが必要不可欠である。

その一方で、保育士はただ目の前の子どもを保育するのではなく、我が国の行政の中で「福祉を具体化」する機能を担っている。福祉の法体系の流れにおいて、上位法から下位法に福祉の理念が具体化される中で、保育士は福祉専門職の中で児童福祉を具体化する専門職であり、その法体系の運用の中にある職である事が軽視されてはならない。そして、実際の具体化の場面である保育の実践においては、保育士は運営の原理・原則を理解して具体化を行わなければならない。

本稿では、社会福祉・児童福祉の運営における原理・原則と保育士との関連について整理を行いたい。

2 社会福祉の運営

社会福祉の運営に関して古川（2005）が興味深い解説を行っている。本稿ではこの古川の解説を基に社会福祉の運営について整理を行いたい。

1. 運営の原理

古川は社会福祉運営の原理を「社会福祉の存立にかかわって前提的に確保され、現実されるべきもっとも基本的な要請を意味している」と解説し、以下の5項目を挙げている。

(1)有効性

この有効性を「社会福祉における援助は、福祉ニーズの直接的な解決や緩和にとって有効なものでなければならない」と説明している。従来は最低限のサービスを提供すれば良いと考えもあったが、それでは根本的な解決にはつながらない。ニーズに対

して行った援助は、実際に効果があったのか否かを明らかにする必要がある。そのためにもPlan・Do・Seeの流れの中で、常に評価を行い、援助の質の向上を行う必要がある。

(2)権利性

権利性について古川は「社会福祉の原点となるものは、人々の市民としての権利、人権を保障するという理念である」とし、その法的根拠として社会権的生存権をあげ、我が国においては憲法第25条をあげている。

古川は憲法25条の「健康で文化的な最低限度の生活」について、「生活の『最低限』を確保し、保障するという思想はこんにちにおいてもなお重要である。しかし、こんにちにける社会福祉の理念は、生活の最低限の保障を超えて、生活におけるアメニティ（快適性）・自己実現・社会参加の実現を含む生活権保障への展開が求められている」とし、社会福祉をサービス供給側の視点ではなく、利用者側の視点に変化させ「社会福祉の利用者主権化」に転換させることが必要だと説明している。

(3)普遍性

貧困・低所得の階層の人々に対する限定した「選択主義的な社会主義」から「普遍主義的な社会主義」への転換が1960年代以降に行われた。「『だれでも、いつでも、どこでも、自由に』利用できる社会福祉の実現が追究されるようになった」と古川は説明している。しかし、普遍化が貧困・低所得階層などのニーズに対して更に特別なサービスを提供しなければならなくなるため、「社会福祉の普遍化・一般化は、その促進を前提にしつつ、しかも貧困・低所得階層と一般階層の福祉ニーズを一体的統合的に保障し得るような制度的対応が必要」と指摘している。

(4)公平性

すべての利用者（潜在的な利用者を含む）に対して公平にサービスが提供されなければならない。古川は公平性に関して3点の側面を示している。

1点目は、社会福祉の利用についてである。「利用希望（申請）者の人種、民族、家柄、身分、職業、性別、年齢などによる優遇措置や差別的取り扱いを排除」しなければならないとしている。

2点目は、公平性の確保についてである。公平性の確保に重点が置かれると、提供

されるサービスの多様性を阻害することにつながるのではないかと古川は指摘している。その上で「社会福祉における公平性は、利用者の福祉ニーズの種類や程度に対して必要かつ適切な内容の援助が提供されているかどうかによって判断される」としている。

3点目は、利益に反する集団間における公平性である。利用者と納税者、高齢者世代と労働者世代などにみられる「利益を得る可能性の高い集団」と「費用負担を求められる集団」との間の公平性についてである。これについて古川は「競合集団間での公平性に関する議論には総合的な観点と判断が必要とされる」としている。

(5)総合性

様々なニーズに対して、運用上、操作的に分類する必要があるが、その分類が必ずしも利用者に即したものではない。そのため、そのニーズや、それに対応した施策やサービスを有機的に結びつけたかたちで提供しなければ、本来的なサービスとは言えない。これについて古川は「各種のサービスについて、相互の連携・調整を図り、総合的かつ有機的なサービスを提供するという営みが不可欠の要件となる。社会福祉やほい権医療の領域においてケアマネジメントと呼ばれる社会的技術の重要性が強調されるゆえんである」と解説している。

2. 運営の原則

運営の原則について古川は「社会福祉運営の過程において確保され、実現されるべき要請」とし、以下の5項目をあげている。

(1)接近性

社会福祉は「誰でも、いつでも、どこでも、自由に」利用が可能なように運営されなければならない。この接近性について古川は以下の点をあげている。

接近性の確保について、実施・提供を行う組織が市民に近いところに存在し、手続きや利用が身近な場所で可能であること。また、時間が利用できるものであることが重要としている。接近性を高めるものとして、相談・申請から利用が始まる現状から、相談・申請が困難な弱者の接近性に配慮が必要である。「リーチアウト活動による情報の積極的な提供結、生活支援ニーズの掘り起こし、利用申請に対する直接的支援などの介入的対応が不可欠」と説明している。

(2)選択制

利用者に福祉サービスの選択権を保障し、利用申請者が利用の際に供給者側にサービスのメニュー提示させ、利用者の責任でサービスを選択させるものである。これは、利用者の自己決定権の行使であり、この行使にあたっては、サービス提供側がメリット、デメリットなどの十分な情報の提供と説明が行われることが前提となっていないなければならない。

(3)効率性

少子高齢化など、社会的な生活支援ニーズの拡大と質的变化が著しい。しかし、その拡大と質的变化に対応するための資源は無限ではない。そのため、援助に対する成果がどの程度あるのかを費用対効果とともに検討が必要である。これに対して古川は「援助の効果は利用者にとって意味のあるものでなければならず、社会福祉における効率性の追求は利用者の利益に反して行われる費用の切り詰めを結果するものであってはならない」と解説している。

(4)透明性

この透明性とは、情報公開の適用のことであるが、社会的弱者である子ども、高齢者、障害者を利用者とする社会福祉においては、「格段にその確保が求められる」（古川）。

プライバシーに配慮しつつ、施設の経営的な情報の開示に積極的に応じ、運営の透明性を確保する努力が必要である。

(5)説明責任性

施設の運営主体が公的・民間のいずれであっても、公的な資金によって維持・運営されている。そのため資金が適切に運用され、成果を上げているのか、明確に説明することができるよう運営されていなければならない。

もともとの説明責任性は会計・経理にかかわる責任を意味しているが、近年では、より広範囲に捉えられている。資金運用、その資金によって運営される政策・制度・支援活動の目的や手続き、期待される効果といった内容にわたる幅広い範囲の説明責任である。また、説明責任は、資金提供者だけではなく、利用者に対しても行わなければならない。古川は「社会福祉の関係者は、利用者やその保護者・家族にたいし

て、提供しようとしているあるいは提供しつつある福祉サービスについて、目的や手順、期待される効果などを明確に説明するとともに、その理解を得られるように努めなければならない」と解説している。

3 保育士とその養成課程

1. 保育士の位置づけ

保育士は児童福祉法第十八条の四に規定されている。

児童福祉法第十八条の四

この法律で、保育士とは、第十八条の十八第一項の登録を受け、保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもつて、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者をいう。

児童福祉法（昭和二十二年十二月十二日）

保育士は「児童の保育」と「児童の保護者に対する保育に関する指導」を行うものとされている。この「児童の保育」の規程により、保育所を含む児童福祉施設において児童の保育を行っている。この児童の保育が社会福祉における児童福祉領域の具体化であり、実践である。また「児童の保護者に対する保育に関する指導」の規程により、保育士が児童福祉施設等における子育て支援活動や相談活動を行う根拠となっている。次に、保育士の活動について、養成段階まで遡り、どのような「専門的知識及び技術」をもつことで具体化、実践を行っているのか整理を行いたい。

2. 養成課程について

保育士の養成については、児童福祉法第十八条の六に定められている。

児童福祉法第十八条の六

次の各号のいずれかに該当する者は、保育士となる資格を有する。

- 一 厚生労働大臣の指定する保育士を養成する学校その他の施設（以下「指定保育士養成施設」という。）を卒業した者
- 二 保育士試験に合格した者

児童福祉法（昭和二十二年十二月十二日）

また、同じく児童福祉法第十八条の二十四に細則の委譲が定められている。

児童福祉法第十八条の二十四

この法律に定めるもののほか、指定保育士養成施設、保育士試験、指定試験機関、保育士の登録その他保育士に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

児童福祉法（昭和二十二年十二月十二日）

これを受け、下位法に具体化するための規程が定められているが、指定保育士養成施設の保育士養成についての具体的な規程は平成15年12月9日に厚生労働省雇用均等・児童家庭局長が通知した「指定保育士養成施設の指定及び運営の基準について」（雇児発第1209001号）である。

注目すべき点は、保育士養成の過程における教授すべき教科目の内容である。

○指定保育士養成施設の指定及び運営の基準について

（平成15年12月9日）（雇児発第1209001号）

（各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長あて厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）

（別紙1）

指定保育士養成施設指定基準

第1 性格

指定保育士養成施設は、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行う専門的職業としての保育士を養成することを目的とする。

指定保育士養成施設は、保育に関する専門的知識及び技術を習得させるとともに、専門的知識及び技術を支える豊かな人格識見を養うために必要な幅広く深い教養を授ける高等専門職業教育機関としての性格を有する。

以上の目的及び性格に鑑み、その組織及び施設については、特にその機能が十分発揮できるように充実されなければならない。

【保育の本質・目的の理解に関する科目】

<科目名>

社会福祉（講義・2単位）

<目標>

- 1 現代社会における社会福祉の意義、理念について理解させる。
- 2 社会福祉の法体系、制度及び行財政の要旨を理解させる。
- 3 社会福祉サービス体系における公私の役割活動について理解させる。
- 4 社会福祉援助技術及び福祉専門職の役割について理解させる。
- 5 社会福祉の関連領域—医療福祉・地域福祉・ボランティア活動の概要を把握させる。
- 6 現代における利用者保護制度（第三者評価、苦情解決、権利擁護、情報提供等）を理解させる。

<内容>

- 1 現代社会と社会福祉の意義
 - (1) 社会福祉の理念と概念
 - (2) 社会福祉の対象と主体
 - (3) 社会福祉ニーズの変容
 - (4) 社会福祉の発展
- 2 社会福祉の法体系と実施体系
 - (1) 社会福祉法制の体系
 - (2) 社会福祉のサービス実施体系
 - (3) 社会福祉サービスの評価と情報提供
 - (4) 社会福祉の財政と費用負担
 - (5) 社会福祉サービスにおける公私の役割
 - (6) 社会保障及び関連制度の概要
- 3 社会福祉援助技術の概要
 - (1) 社会福祉援助技術の発展経緯
 - (2) 社会福祉援助技術の形態と方法
 - (3) 社会福祉援助活動の動向
- 4 社会福祉専門職
 - (1) 社会福祉従事者の概要
 - (2) 社会福祉従事者の専門性と倫理
 - (3) 保健・医療関係分野の専門職との連携

- 5 社会福祉の動向
 - (1) 少子高齢社会への対応
 - (2) 在宅福祉・地域福祉の推進
 - (3) 社会福祉基礎構造改革の進展
 - (4) ボランティア活動の推進
 - (5) 諸外国の動向
- 6 利用者保護制度の概要
 - (1) 第三者評価
 - (2) 苦情解決
 - (3) 権利擁護
 - (4) 情報提供

【保育の本質・目的の理解に関する科目】

<科目名>

児童福祉（講義・2単位）

<目標>

- 1 児童福祉の意義及び歴史的展開過程について理解させる。
- 2 児童福祉の法律、制度、福祉機関・施設を体系的に理解させる。
- 3 児童福祉サービスの現状と課題を理解させる。
- 4 児童福祉の専門職としての保育士の役割を理解させる。
- 5 児童、家族に対する相談援助活動について理解させる。

<内容>

- 1 児童福祉の意義とその歴史的展開
 - (1) 児童福祉の概念
 - (2) 児童福祉の理念
 - (3) 現代社会と児童
- 2 児童福祉に関する制度と福祉機関・施設
 - (1) 児童福祉に関する法律
 - (2) 児童福祉の制度
 - (3) 児童福祉の機関

- (4) 児童福祉の施設
- (5) 児童福祉の費用
- 3 児童福祉の現状と課題
 - (1) 少子化と子育て支援サービス
 - (2) 健全育成
 - (3) 母子保健
 - (4) 保育
 - (5) 養護と虐待の防止
 - (6) 障害児
 - (7) 少年非行・情緒障害
 - (8) ひとり親家庭
 - (9) 現代の児童福祉の課題と展望
 - (10) 諸外国の現状
- 4 児童福祉の実践と児童福祉従事者
 - (1) 児童福祉の専門職
 - (2) 児童福祉の専門援助技術
 - (3) 児童福祉サービス関連機関との連携
- 5 相談援助活動

【保育の本質・目的の理解に関する科目】

<科目名>

養護原理（講義・2単位）

<目標>

- 1 社会的養護が必要となる養護問題の現状や背景などを理解させる。
- 2 社会的養護の体系や児童福祉施設などの役割について理解させる。
- 3 児童福祉施設などにおける養護の実際を理解させる。
- 4 児童福祉施設援助者としての保育士の役割や援助について理解させる。
- 5 児童観や施設養護観を養う。

<内容>

- 1 児童養護の概念
 - (1) 家庭や社会の役割

- (2) 社会的養護を必要とする子どもたち
- (3) 児童養護の歴史
- (4) 児童養護の体系
 - 家庭、施設、里親
- 2 施設における児童養護
 - (1) 施設養護の特質
 - (2) 施設養護の基本原理
 - 個別化、親子関係の尊重と調整、集団の活用
- 3 施設養護の実際
 - (1) 日常生活及び自立に向けての援助
 - (2) 治療的・支援的援助（心の傷を癒したり、心を育むための、また障害を支えるための援助）
 - (3) 親子関係・学校・地域などとの関係調整
- 4 児童福祉施設の運営・管理と援助者
 - (1) 援助（養護）の理念
 - (2) 児童福祉施設の運営・管理
 - (3) 児童福祉施設援助者としての資質
 - (4) 個別援助技術や集団援助技術などの専門援助技術
 - (5) スーパービジョンとチームワーク
 - (6) 倫理の確立
- 5 今後の課題

【保育の内容・方法の理解に関する科目】

<科目名>

養護内容（演習・1単位）

<目標>

- 1 模擬的に居住型の児童福祉施設などを利用している児童の立場になったり生活プログラムを作成するなどの演習をとおして、日常的に展開されている具体的な児童の生活や援助者の援助を理解させる。
- 2 児童の心身の成長や発達を保障し援助するために必要な知識や技能を習得させる。

3 児童観や施設養護観を養う。

<内容>

1 児童福祉施設利用者

- (1) 家庭環境により家庭で生活することができない子どもたち
- (2) 心身に障害があるために専門的なケアを必要とする子どもたち

2 援助（養護）の内容

- (1) 基本的な日常生活の援助
- (2) 心の傷を癒したり、心を育むための援助
- (3) 親子関係を調整するための援助
- (4) 学校や地域などとの関係を調整するための援助
- (5) 自己実現・自立への援助

3 援助（養護）の理念

- (1) 子どもの最善の利益
- (2) 生存と発達の保障
- (3) 権利擁護

4 児童福祉施設援助者

- (1) 児童福祉施設の援助者としての資質、倫理
- (2) 個別援助技術や集団援助技術などの専門援助技術

6 (ママ) 今後の課題

指定保育士養成施設の指定及び運営の基準について（平成15年12月9日）（雇児発第1209001号）（各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長あて厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）

引用：厚生労働省ホームページ

社会福祉の運用について、社会福祉においては、福祉専門職全体の理解を行い、児童福祉においては児童福祉の専門職としての保育士の役割理解を行い、社会福祉サービス全体の中での、保育士の位置づけを明確にしている。また、養護原理、養護内容など、より内容が具体化する教科目においては、前述の原理・原則がより具体的なかたちで示され、具体的な運用のかたちを理解することとなる。

4 おわりに

本稿では福祉を具体化する流れの中で福祉の運営と専門職である保育士について整理し、保育士養成において福祉の運営、特にその原理・原則がどのような教科目で、どのように位置づけられているのかを資料を用いて明らかにした。

保育所保育指針の改定が進む中で、第三者評価にも力点が置かれ、有効性や公平性、総合性、接近性、選択性、効率性、透明性、説明責任性といった原理・原則に関わる部分が重要になりつつある。日々の保育の目的や手続き、期待される効果を、個々の保育士が問われる。その一方で、保育士養成施設である大学・短期大学・専門学校にも同様の原理・原則の徹底が求められることが近い将来考えられる。その際には、保育士養成施設が、将来の保育士にとって一番身近なよいモデルとならなければならない。

引用・参考文献

- 鈴木準・著 「少子化と教育費負担増の同時進行—人口問題の基礎知識(16)—」 2006
大和総研
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課企画法令係 「第12回 『保育所保育指針』
改定に関する検討会議事要旨」 2007 厚生労働省
- 古川孝順・著 「社会福祉原論 [第2版]」 2005 誠信書房
- 古川孝順・著 「社会福祉学の方法 アイデンティティの探求」 2004 有斐閣
- 相澤譲治・編 「四訂保育士をめざす人の社会福祉」 2006 みらい
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知 「指定保育士養成施設の指定及び運営の基
準について」 (雇児発第1209001号) 2003 厚生労働省