

児童と地域福祉

— 子どもが健やかに生まれ育つ環境づくりに向けて —

山崎道子

I. はじめに

1990年代に入り最大のできごとは、世界がまさに歴史的転換期に入ったことを世界中の国の人びとに認識させたことであろう。今や世界の国々はポスターレスの時代に入ったこと、世界中のどこかで発生した戦争、民族間の紛争、難民、移民・出稼ぎ問題、南北格差問題、環境・公害問題等は事件が発生した国や地域にとどまらず、他国、他地域への影響が明らかである。中でも直接的な影響を受ける子どもたちは悲惨である。戦争・民族紛争にまきこまれて死傷していく子ども、貧困・天災により餓死する子ども、餓死寸前の子ども、ホームレスの子ども、エイズに罹患している子ども、不衛生な環境の中で感染症で死亡していく数え切れない乳幼児等、日々のでき事は世界中から放映される。

1989年に「児童の権利に関する条約」が国連総会で採択され、1990年9月2日に20ヵ国の批准を得て発効した。1992年12月には、126ヵ国が批准を終了している。わが国はすでに署名を終え、批准も間近いことが報じられている。児童の権利条約の意義は、世界の18歳未満のすべての児童の尊厳と生存、保護・発達の権利を認め、それらを保障するために国際社会がその意志を表明したことにある。1990年9月29日から30日には、152ヵ国の指導者（首相）が参加し、「子どものための世界サミット」がニューヨークの国連本部で開催された。日本からは時の海部首相が参加した。世界サミットは子どもの生存・保護・発達に関す

る2000年までの行動計画を採択した。サミットの会場は世界の軍縮・平和の配当を世界中の子どもの福祉に使うこと、子どもの福祉を最優先させる地球社会を創出しようとの希望と熱意にあふれていたと報じられた。

1991年2月27日に「条約」締約国の第1回会合がニューヨークで開かれて、児童の権利に関する10人の委員が選出された。

わが国はまた、世界の大きな潮流の中にあり、特に経済大国、科学技術先進国として世界の平和や安定に貢献することが国際的に今、さまざまに問われている。他方、国内的には1992年にバブル経済が一度にはじけて高度成長は失速し、今や不況の風が国中にただよい、政治への不信感がおおっている。この先への不透明感が人びとに不安感といらだちをつのらせている。

1960年代の後半から日本経済は急速に伸びて70年代～80年代に至りGNPが世界有数に成長したその背景には、政治・産業、科学技術、行政、教育、子育て・養育にさえもそれぞれの目標、計画・活動に効率優先・業績至上主義が貫かれていたと言っても過言ではないだろう。企業や会社は国の内外で業績を挙げることに専念し、日本人は「エコミック・アニマル」とか、「企業戦士」、「猛烈社員」等皮肉まじりの造語が使われるようになっていた。その中で、人間尊重、社会正義、公平、弱い者への愛情、関心、近隣地域の人びととの共存、共栄、自然環境や人間環境へのいたわり等、人間存在や自然や社会環境に対する基本的価値やあり方をおろそかにしてきたことは、バブ

ル経済が崩壊した今、そのつけはさまざまな歪みとなって、日本人にその実像を見せつけたように思う。急速な経済の高度成長を達成したものの、人間としての最も大切な精神的な価値や、人間の生存・発達・営みや、健全な社会の存続のために、そして子どもたちの未来の為に多くの大切なものを喪失してしまったことの重大さを、今それぞれに見せつけられているように思われる。バブル経済の崩壊は、日本人や日本国のあり方を考える上で、一人ひとりを立ちどまらせて人間の行き方の原点にもどり再考させる契機になれば、危機を新たな創造に転ずる好機になることが考えられる。特に未来を築く子どもたちに希望を与える価値の創造、環境の創出を願うものである。

本稿では、「地域福祉—現代の課題」の特集テーマの中で児童問題を取り上げるものである。地域福祉についての概念、内容等いわゆるその枠組みについては、人により、さまざまにとらえられているようであり、それらについてはここでは言及はしないが、比較的によくとられているのは、地域住民の福祉ニーズに対して社会福祉協議会等を中心に地域の社会福祉資源の組織化やネットワークを創出していくことへの関心である。一方、児童と地域福祉を考えていく場合に、児童の環境の中核になるのは、家族・学校・近隣地域社会のあり様であり、児童が健やかに生まれ、育ち、社会化や時代を担う人間形成に寄与するそれらの機能や役割が望まれるのであり、いわば広い視点、立場からの児童と地域福祉を本稿では取り上げることにする。

経済の高度成長期以降、児童をめぐる最も身近な、かつ重大な環境、つまり家族・学校・近隣地域社会が時代とともにどのように変化してきたか、そこでどのような影響や問題が児童の間に発生してきたかを、時代ごとにみていきたいと思う。そして現在の児童をめぐるそれらはどのような状況

にあるのかを対応策を含めて明らかにしたいと思う。なぜならば、現在の児童をめぐる環境の状況や彼らに発生している問題そしてその対応策は、現在だけを切り離してみることはできず、高度成長期以降の連続の中でとらえたいと思う。さらに冒頭で明らかにしたように、現在、地球上の子どもに発生しているさまざまな問題はまた、本稿の主題とは無関係でないということをはっきりしておきたい。

II. 高度成長期以降の子どもをめぐる環境の変化と児童問題

1. 1960年代の子どもをめぐる環境の変化と児童問題

A 家族の変化

核家族数の増大、父親の被雇用者数の増大

産業化、工業化の進展とともに、人口の都市の集中により、核家族数の増大、被雇用者数の増大が進行し、地域社会が急速に変貌した時代である。中学・高校卒業後の若者や勤労者が仕事を求めて都会に集まり、やがて若者の多くは職場内結婚し、民間アパートから新婚生活が始まるというのが多くみられた。新婚夫婦は子どもが誕生するまでは共働きをし、第一子誕生により母親は職場を辞めて育児に専念するというのが多数派であった。大都市の住宅難は周辺のいわゆるベッド・タウンの開発を促進して、公団住宅、マンション、民間アパートの急増は大都市圏の周辺に人口を集中させる結果にもなった。その結果は職場と住宅の距離が遠のき、通勤時間の延長は、夫婦関係をはじめ両親と子供の間にもさまざまな影響を与えることにもなった。慣れない土地で、高層住宅や狭少な空間の中で、話し合う身近な知人もいない、孤立した環境の中で育児をする母親の不安やストレスは、育児ノイローゼや児童虐待をひきおこす一因に

もなった。父親は子どものねている早朝に家を出て子どもがねてしまってから夜遅く帰宅するという両者の生活のずれは、父親と子どもの関係の希薄さや父親の家庭内権威の喪失を生み、同時に母親と子どもの関係の密着の原因として、かかる家庭内の緊張や人間関係の歪みは、当時急増した学校恐怖症や心身症をはじめ、母子分離不安の発生にさまざまな影響を与えているとされてきた。

B 学校・近隣地域環境の変化

児童をめぐる学校、近隣地域環境において顕著に問題が発生したのは新興の住宅地や新しく開発された地域であった。新興地においては核家族が急増したばかりでなく、学校も新たに入学したり、転校してくる児童・生徒の対応に追われる困難な状況が出現した。

地域の小・中学校は児童・生徒の急増に追いつかず、新設校も急増した。各小・中学校は学級数を増加させ、また一学級あたりの児童・生徒数も標準をはるかに越えていた。

教員の補充も追いつかず、短大を出たばかりの教員としての十分な資格のない小学校教諭も少なくなかった。転校という子どもにとっては大変に不安で緊張する場面で、教師の手がまわらずに、十分な対応がなされなかったことが、登校拒否の直接のきっかけになったケースも存在した。また都会から転校した子どもが通学途中で地元の子どものいじめられたことが登校拒否の原因になったケース等も注目された。

都会の地域環境は子どもの遊び場であった原っぱや空き地を宅地やビルの建設に変えていった。モータリゼーションの急速な発展は子どもの遊び場の喪失に拍車をかけた。急激な都市化は少年非行の発生を増大させた。一方、人口が流出過疎になった地域の子どもの問題も同時に

注目されるようになった。

<環境の変化に対する児童福祉施策>

(1) 福祉三法から福祉六法へ

既存の児童福祉法、身体障害者福祉法、生活保護法の三法に加えて、1960年代には精神薄弱者福祉法、母子福祉法、老人福祉法の福祉六法になった。

(2) 児童福祉に直接関係する法律

1960年代に児童福祉に直接関係する法律としては児童福祉法（昭和22年）、児童扶養手当法（昭和36年）、母子福祉法（昭和39年制定、昭和56年一部改正、母子及び寡婦福祉法として発足）、重度精神薄弱児扶養手当法（昭和39年制定、49年の改正により特別児童扶養手当等の支給に関する法律として発足）、母子保健法（昭和40年）が存在した。

児童福祉法を除いた他の四つの法律はすべて1960年代に制定されたものであり、国の児童をめぐる養育環境についての多様な危機意識と高度経済成長に進むわが国の発展への関心が反映されていると解されるだろう。

(3) 児童福祉施設に情緒障害児短期治療施設が新たに加わる

児童福祉法の昭和36年度の一部改正により情緒障害児短期治療施設を新たに規定した。

その目的は、急激な社会変動、中でも核家族化の進行や地域環境の変化によるストレスや危機状況下にある小学校年齢までの子どもに対して、早期の治療的働きかけをするために短期入所又は保護者のもとから通所させるために設置された。

母子保健法の制定

母子保健法の制定は、戦後、児童福祉の体系の中で母子保健対策が強化され、保健所において妊産婦と乳幼児の保健指導が行われ、徐々に成果を上げてきたものの、1960年代に至っても妊産婦死亡率、乳幼児死亡率、および乳幼児の体位は欧米先進国に比して依然として遅れていた。しかも地域により格差もあり、対策の十全でないことが認められたのである。1960年代に入り人口の都市集中や婦人労働者の増加により、母性の健康維持、児童の養育の上で重大な影響が出はじめたことにより、母子保健の一層の充実が要請されるに至った。そこで新しい母子保健の理念にもとづきこれまでの母子保健に関するすべての施策を体系化、総合化し、国民保健の向上に寄与することを目的として母子保健法が制定されたのである。

児童扶養手当法の制定

児童扶養手当法の制定は、従来から母子世帯に対する所得保障制度としては、各種の公的な年金制度があったが、これらは夫と死亡した場合の母子世帯に限られていた。そこで国が父と生計を同じくしていない児童に、その児童の福祉の増進を図ることを目的にして制定された。

母子福祉法（1964年制定、1981年題名改正、母子及び寡婦福祉法発足、）

1952年に制定された「母子福祉資金の貸付等に関する法律」は主として戦争によって寡婦となり、児童の養育に困窮している母子家庭の経済自立を促進することを目的にしていた。しかし、その後の社会、経済的状況の変化により、母子家庭の成因も大きく変化し、夫の病死や離婚によるものが増し、従来の母子家庭対策では対応が困難となってきた。

そこで死別による母子家庭に、生別による母子家庭も含めた総合的な母子対策を旨として母子福祉法が制定された。

重度精神薄弱児扶養手当法（1964年制定、題名改正1966年、1974年）

昭和22年児童福祉法制定後は、心身障害児に対する、とりわけ精神薄弱児に対する施策の中心は心身障害児施設への入所保護であった。入所ニーズの高まる中で、ことに重度精神薄弱児の施設は不足しがちであった。そのため、とくに家庭で保護されている重度精神薄弱児に対する在宅指導の強化はもとより、国の責任において家庭援護を強化すべきだとの要請が社会的に強うちだされるようになった。こうした情勢の中で、1964年に日常生活において常時の介護を必要とする精神薄弱児を対象とし、その者の福祉の増進を目的とした扶養手当制度が発足したのである。その後重度の身体障害児もこの制度の対象とするように改正され、さらに特別の介護を必要とする重度の精神薄弱と重度の身体障害を重複しているものについても、その福祉を一層図るため、その父母等を対象に、特別の福祉手当を支給することとなった。（この重度重複障害に対する手当制度は、1975年、成人障害者をも対象にした福祉制度の創設にともない、この新制度に発展吸収された。）また、1975年には対象の範囲が拡大され、中等度の障害児についても支給されることとなった。

(4) 児童厚生施設の必要の急増

児童厚生施設（児童遊園、児童館等）は児童福祉法40条に規定される児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とするために設けられた施設である。

1960年に近づくにつれ、子どもの遊び場確保の問題が施策として取り上げられるようになり、1958年には児童遊園設置費に対する国庫補助の開始、児童遊園の助成については、1965年からは国民年金融資による助成の措置が講じられ、1965年5月には皇太子のご成婚記念事業の一環として「子どもの国」が開設された。

児童館に対しては、1963年に国庫補助が開始されたが、「鍵っ子問題」が表面化する中で、非行防止対策に迫られたことによる。この国庫補助により児童館建設が急速に進められた。

<児童福祉推進のための行政機関>

児童福祉法実施機関としての児童相談所は、都道府県及び指定都市に設置が義務づけられており、管轄区域の児童福祉推進のための行政機関として、社会福祉事務所・保健所とともに、その中核的役割を担ってきた。1964年には、国の補助により家庭児童相談室が社会福祉事務所に設置され、家庭児童福祉に関する相談業務の強化と、家庭における児童養育の適性と家庭福祉の向上を図ることになった。家庭児童相談員によって担当されており、彼らの機能は地域に密着した相談を受け持ち、児童相談所の専門的な相談、判定業務との積極的な連携を図りつつ業務が進められることとなった。

1960年代において、現在の児童福祉の法的基盤が整備され、国の施策の基本が構築された時代と言えるだろう。都市化、核家族化の進行する中で急速に変化する児童をめぐる家族、学校、地域環境に対応するために、児童の健全育成に対する施策に、国や自治体の関心がようやく向けられはじめたと言えるだろう。

2. 1970年代の子どもをめぐる環境の変化と児童問題

1970年代に入ると、わが国の経済の高度成長に

いっそうの拍車がかかり、さまざまな社会変動、中でも児童をめぐる家族・学校・近隣地域環境にも顕著な変化が出現した。その重要なものを列挙すると

A. 家族の変化

(1) 核家族化の進行・家族員の減少

1975年には核家族世帯数が58.7%（表1参照）になった。核家族化の進行と出生率の低下とがあいまって一世帯の平均家族数も1965年には3.75、1975年には3.35人にまで減少した。

(2) 出生率の低下

表1-2参照のように1973年より（第一次石油危機）出生率が低下し続けている。きょうだい数の減少は子どもにも親にもさまざまな影響を与えてきた。

(3) 女性の価値観の多様化

(4) 母親の被雇用者数の増大

1972年以降、既婚女性の被雇用者数は未婚女性の被雇用者数を越えて増え続け両者の差異は年毎に広がってきた。これらの傾向は要保育児童を必然的に急増させたが、さらなる傾向は年毎に子どもを出産後も職場を離れなくなり、乳児をかかえて仕事を継続する者が増えていることを示している。「鍵っ子」のいっそうの増加はまた、放課後の低学年児の対応を緊急の課題とした。

(5) 離婚数・別居数等の増大

1965年には、0.79であった離婚率は持続して上昇し、1980年には1.22となった。また、それとともに離婚者の年齢階層に顕著な上昇が生じ、未成年子のいる夫婦の離婚の占める比重が大幅に増大した。

(6) 両親の離婚と母子家庭・父子家庭の増加

1970年頃を境にして母子家庭が急増しているのは、その頃より離婚時に母親が子どもを引き

とるケースが圧倒的に増えたことにある。

父子家庭の顕著な増加はまた1970年以降であるが、両親の離婚、母親の蒸発・家出の多発とまさに関係していた。

(7) 継母子関係・継父子関係の増加

(8) 十代の未婚の母子の増加

(9) 父親の単身赴任（国の内外）や出稼ぎによる母子家庭の増加

(10) 家庭の貧困

国民の多くの経済的生活は向上したが、勤労者の中には低賃金、不安定就労、失業、家庭崩壊などの問題をもつ人びとが多く、これらの人びとは容易に生活保護層に転ずる危険のあるボーダーライン層であることが指摘されてきた。家庭の貧困は児童の心身の健康や福祉を侵害するさまざまな状況を容易に発生させる。

養護施設入所児童の家庭の多くは、経済的に貧困であり、子どもが施設に措置された直接の誘因が親の病気・離婚・蒸発であるにせよ、経済問題によるストレスが根強く底に存在していることを、入所児童の家庭の所得の実態は示している（厚生省1977年調査による）。とくにいわゆるサラ金による親の蒸発、犯罪による子どもの福祉が侵害されるケースが後をたたない。

(ii) 住宅環境

住宅費の所得の中で占める率は高く、子どもを生み育てる親の年齢では特に生活を難しくしており、住宅環境の貧困は子どもの成長、発達にもさまざまな否定的影響を与えてきた。

B. 学校・近隣地域環境の変化

学歴社会が進む中で、学校は知的偏重の教育や偏差値教育に傾斜していった。1975年には、高校進学率が男女とも90%を超えた。児童・生徒の中には私立中学や私立高校を受験する者がいっそう増加し、放課後、彼らの多くは進学塾

での学習を続け、気持ちの余裕や家事の手伝い、遊ぶ時間をいっそう喪失した。子どもたちは遊ぶ仲間、遊ぶ時間、遊ぶ空間を失ったと言われるようになった。かかる学校等の環境の児童・生徒に与えるストレスは、学校不適応、登校拒否、高校中退、非行に走る児童・生徒の発生をいっそう深刻にさせた。特に登校拒否児の中に顕著に出現した家庭内暴力は、家庭の養育機能の低下として注目された。

都会の学校過密はいっそう深刻化し、また過疎地域では入学学年のない学校もあり、運動会等の学校行事も困難な状況が出現した。

<環境の変化に対する児童福祉施策>

(1) 児童手当法の制定（1971年）

児童福祉に直接関係している法律六法のうち五法まではすでに記述したように1960年代までに制定された。1970年代に制定されたのが児童手当法である。

(2) 保育所の整備とその拡充

保育所は1960年代に入り、特に公立保育所が顕著に増加したが、1970年代に入り、さらに急増し、また施設の整備が図られた。因みに、保育所は1948年には施設数1,787ヵ所、入所児童数15万8,904人であったものが、1955年には8,321ヵ所、65万3,727人、1965年には1万1,119ヵ所、82万9,740人、1975年には1万8,238ヵ所、163万1,025人になった。特に1967年から1970年まで保育所の緊急整備計画を策定して年次的に施設の不足を解消することに努め、更に1971年度からは、社会福祉施設緊急整備五ヵ年計画の一環として1975年度まで施設整備の促進を図った。

その結果、その期間中は年間800~900ヵ所、定員で約10万人ずつ増加するという著しい進展が見られた。そして1975年以降、保育所は量的

に一応の水準に達したので、既存施策の充実や国民生活の変化に対応したきめ細かな施策や施設運営の改善に力点が置かれるようになった。この時代には病休代替職員制度の創設（1977）等の施策が講じられた。

(3) 児童館の設置、普及

すでに記述してきた児童をめぐる家族、近隣地域環境の変化に対応するために、特に「鍵っ子問題」が急増する中で、1963年厚生事務次官通知「児童館設置費国庫補助について」により児童館建設は急速に進められ、1962年に176であったのが、1972年には1,873になり10倍に増加した。1970年代に入ると、特に都市部において留守家庭児童の増加、遊び場の不足等都市特有の複雑多様な問題が深刻化してきた。このため1976年から、人口5万人以上の市を対象に都市児童健全育成事業が実施された。この事業は民間指導者の養成、施設の園庭開放、児童育成クラブの設置等の事業をメニュー方式で実施するもので、児童厚生施設の整備が図られるまでの経過措置として創設されたものである。

3. 1980年代以降の子どもをめぐる環境の変化と児童問題

1960年代以降の児童をめぐる家族、学校、近隣地域環境の急激な社会変動の影響は、70年代を経て80年代に入って、その傾向はいっそう際立ち、家庭の養育機能の低下が憂慮されるようになった。若い母親の多くは、高度経済成長期に出生した人たちであり、彼らの価値観やライフ・スタイルにも多様な広がりが出現した。学校は管理教育がすすみ、時代の変化に適合した教育の在り方を見出せぬままに、さまざまな問題が発生してきた。地域環境は土地の高騰により、賃貸住宅の値上がりなど、子どもを育てる若い親や、高齢者が住み慣れた地域を離れざるを得なくなった。所狭しとビ

ルが林立、空き地は駐車場になったり、経済が優先し、子どもの遊び場はいっそう喪失した。子どもの姿が見られなくなった地域や高齢者ばかりが肩をよせあって生活している地域も都会の中でも目立つようになった。ノーマライゼーションの理念とはまさしく乖離するものであった。

A. 家族の変化

(1) 出生率の持続的低下と子どもの数の減少

わが国の出生数は第二次ベビーブームの昭和48年の209万人以降減少を続け、1991年には122万人と最低を更新した。また合計特殊出生率も1991年には1.53となり戦後最低を記録した。

出生率に関係する要因として

- ①女性の未婚率の上昇
- ②女性の高学歴化と晩婚化（1991年の女性の初婚年齢は25.9歳）
- ③調査結果の中には若い女性の大多数には結婚への願望はつよいが、同時に職業の継続の意識がつよく結婚にふみきれないことを示している実態もある。
- ④子どもを生まない夫婦の増加

厚生省人口問題研究所の調査によれば、夫婦によって理想と考えられている児童数は三人が最も多く、そのうち4割近くは三人目の出産を諦めているという結果がみられている。この原因については同研究所の第八次出産力調査によれば、「子育てにお金がかかる」、「教育費が高い」、「育児の肉体的、心理的負担」、「家が狭い」等の理由が挙げられている。

(2) 共働き家庭の増加

平成元年度（1989年）全国家庭児童調査（厚生省児童家庭局実施）によれば、児童のいる家庭の共働き割合は52.1%であり、5年前（1982年）と比較して5.8%増加している。

(3) 離婚数・別居数等の増加

1983年に離婚件数179,150件（離婚率1.51）となり、戦後最高を示したが、20歳以下の子どものある夫婦の離婚が7割に達しており、母子家庭、父子家庭が増え、子どもにとって深刻な影響を与えている。1984年以降、離婚率は僅かながら減少傾向にあったが、1992年には離婚件数が179,000件となり、戦後二番目の高い記録を示した。

(4) 子どもの養育に関する親の悩み

すでに引用した平成元年度全国家庭調査によれば、児童を養育している家庭の調査対象全体の46.7%が、養育上の悩みを抱えており、五年前の調査と比較して「接触時間の不足」と「子育てに関する自信欠如」が、それぞれ4%増加している。塾・習い事については小学校低学年からすでに半数近くが行っている。子どもに関する悩みでは「学校の成績・進学」が最も多くなっている。

B. 学校・近隣地域環境の変化

1980年代に入り「横浜の中学生の浮浪者襲撃事件」、中学校、高校では校内暴力が全国的に広がり、教師への暴力、建物・設備の破壊は学校荒廃を如実に示すものであったし、中学生の逮捕者を出すことにもなった。加害生徒の心の荒れようや欲求不満をみせつけられるものだった。校内暴力が鎮まってくると、生徒間に陰湿ないじめが発生し、いじめによる登校拒否、苦悩するケース、自殺に追いやられたケースまで発生したが、特に東京の富士見中学の鹿川君の悲劇は今でも鮮明に焼きついている。仲間の痛みを感じない児童・生徒や他とは無関係という態度が明らかにみられた。学校の偏差値教育、管理教育が進む中で、親たちは子どもに対し少数精鋭主義とも言われる方向を選んだ。有名進学校の競争は激化し、有名進学塾に入るための

塾通いや、家庭教師をつけての勉強等進学一辺倒の傾向も現れた。教育費の高率は家計を圧迫し、母親の稼ぎ高は、子どもの教育費やけいこごとに充てる家庭が多い実態がある。親の子に対する期待は子どもへの過干渉ともなり、親子関係に否定的影響を与えるケースも少なくないこと、摂食障害、登校拒否、家庭内暴力等、子どもの情緒障害や心身症は広がっていった。小・中学校のいじめ問題の発生件数が幾分減少すると、登校拒否の件数が増加し、1990年代に入って児童・生徒数が激減しているにもかかわらず登校拒否発生件数は増加している。特に顕著なのは小学校児童に登校拒否件数が増えていることや非行の低年齢化や小中高生の夜間徘徊等である。1991年に高校進学率は女95.8%、男93.5%になり史上最高を示した。だが、一方では入学直後から登校せずに退校する生徒が増え、彼らの中には無職少年として、ゲームセンター等で仲間を求め、あるものは非行少年、暴走族として、中にはシンナーを常用して心身をむしばんでいる者もいる。

1990年代に入り、校内暴力が再び活発化して、中学・高校の生徒間や教師に対する暴力が際立ち、10年前の建物や設備の破壊に向けられた暴力とは様子が相違している。ここでも中学校の暴力行為が際立っている。

児童・生徒数は激減しており、1960年代に大都市のベッド・タウンとして人口が急増し、小・中学校児童・生徒数も急増して学校の増設が追いつかなかった地域においても、1980年代から1990年代に入って児童・生徒数が急減したところも発生している。大都市の児童・生徒が激減した地区では公立幼稚園・小学校の統廃合が始まっており、中学校にも及ぶ方向にある。児童・生徒数の激減している東京のみならず統廃合の方向は、地方都市にも始まっていると報道され

ている。過疎地の進行する小学校・中学校では、学校の統廃合はすでに経験してきた。大都市と過疎地では比較にならないだろうが、統廃合が児童・生徒に与えた影響の中には積極面、消極面参考になるものも少なくないだろう。統廃合の実施を前に、行政と親側の対立が激化している状況もみられるが、あくまでも児童の最善の利益に向かって、子どもの意見も充分にきいて、学校も行政も親も地域住民も建設的論議を充分に行い、それらをふまえて決定してほしいと願う。

次に1980年代以降、日本の地域に多くの国からの外国人労働者が増加し、彼らの子どもも年毎に増えている。保育所、小学校、中学校には今や多様な外国語を使い、日本の環境とは全く相違した価値観、生活習慣、文化の中で養育さ

れてきた子どもたちが、日本の幼児や児童・生徒と共に保育され、教育されている。彼らの多くは、生活上の問題をはじめ多様な困難に遭遇している。外国人労働者の来日の目的の多くは、日本の経済の好況にひかれて金を稼ぐことにあったのだが、バブル経済がはじけて不況の風が吹く中で、彼らの中には失業者や解雇者が急増している。父親の失業や解雇は、子どもの生活に直ちに及ぶものであり、日本に住む外国人労働者や家族に対しての不況下における支援がせまられている。外国人労働者の子どもの保育所、学校、地域社会での国や自治体の支援策がようやくはじまったところである。民間のボランティア組織や同国人同士の集まりはまた、彼らの生活をさまざまに支援している。

表1-1 世帯構造別にみた割合の年次推移 (%)

年次	単 独 世 帯	核 家 族 世 帯				三 世 代 世 帯	そ の 他 の 世 代
		総 数	夫婦のみ の世帯	夫婦と未 婚の子 みの世帯	片親と未 婚の子 みの世帯		
1965	17.8	54.9	8.6	46.3		27.3	
1975	18.2	58.7	11.8	42.7	4.2	16.9	6.2
1985	18.4	61.1	14.6	41.9	4.6	15.2	5.3
1987	18.8	60.5	15.4	40.3	4.8	15.0	5.7
1988	19.5	61.0	15.9	40.0	5.1	14.0	5.6
1989	20.0	60.3	16.0	39.3	5.0	14.2	5.5
1990	21.0	60.0	16.6	38.2	5.1	13.5	5.6
1991	21.2	59.6	16.6	37.9	5.2	13.7	5.5

*1985年までは厚生省統計情報部「厚生行政基礎調査」
1987年以降は厚生省統計情報部「国民生活基礎調査」

表1-2 一世帯の平均家族数の年代による推移

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992
一世帯平均 家族員数	4.13	3.75	3.45	3.35	3.28	3.22	3.19	3.12	3.10	3.05	3.04	
出生率 / 1000	17.2	18.6	18.8	17.1	13.6	11.9	11.2	10.8	10.2	10.0	9.9	9.8 (推定)

*一世帯平均家族数の年代による推移は厚生省統計情報部「国民生活基礎調査」による。
出生率は同年人口1000対の比率、厚生省「人口動態統計」による。

〈環境の変化に対する児童福祉施策〉

1991年には合計特殊出生率が1.53となり、人口の高齢化はいっそう加速され、生産人口の減少や地域によっては人口の自然減など、国や地方自治体の危機意識をつのらせており、1980年代後半以降は、国や地方自治体が若い女性の子どもを生き育てることを抑制する理由等を探る調査や、子どもの生活実態を、子どもや親がどのようにとらえているか等の調査の実施が目立って増加している。

〈1〉「健やかに子どもを生き育てる環境づくり関係省庁連絡会議」の発足と「連絡会議」の報告書 — 国の対策の基本的方向

柏女靈峰氏⁹⁾は、「(1)出生率の低下と子どもの数の減少 (2)児童と家庭を取り巻く環境の変化を踏まえて、平成2年8月には内閣官房に関係14省庁から成る『健やかに子どもを生き育てる環境づくり関係省庁連絡会議』が設けられ、また厚生省内にも『子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり推進会議』が発足し、検討が続けられてきた」ことを明らかにしている。

1991年1月23日に公表された「連絡会議」の報告書は、出生率低下の要因、影響について分析した上で、対応の基本的考え方として「結婚や子育ては個人的な問題としながらも、政府としては直接これらの領域に踏みこむことなく、結婚や子育てに意欲をもつ若い人びとを支えられるように今後の対策の基本的方向として家庭を築き、子どもを生き育てることに喜びやたのしみを感じることのできる社会づくり」をうちだしている。

「健やかに子どもを育てる環境づくり」の具体的対応

具体的対応として三つの柱をたてている。

1、家庭と職場の調和の確保

(1)家族が共に過ごす生活時間の確保

④労働時間の短縮

⑤職場に家庭生活を大事にする雰囲気をつくること

(2)女性が職場と家庭を両立できるようにすること

⑥育児休業制度や再雇用制度、フレックスタイム制などの充実

⑦保育需要の多様化に対応

(3)男性の家事参加への環境づくり

⑧勤務体制の配慮

⑨学校教育や社会教育を通しての男女の共同参加意識の形成

2、家庭生活と生活環境の整備

(1)住環境や子どもの遊び場の整備

(2)乳幼児を連れて自由に活動できるまちづくりをすすめること

3、家庭生活と子育て支援をすすめること

(1)受験競争の緩和・ゆとりある教育の実現

(2)子育て家庭に経済的支援をしていくこと

(3)妊娠、出産、子育てについての相談・支援体制の整備

〈2〉児童家庭局の「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりへの取り組みの体系」

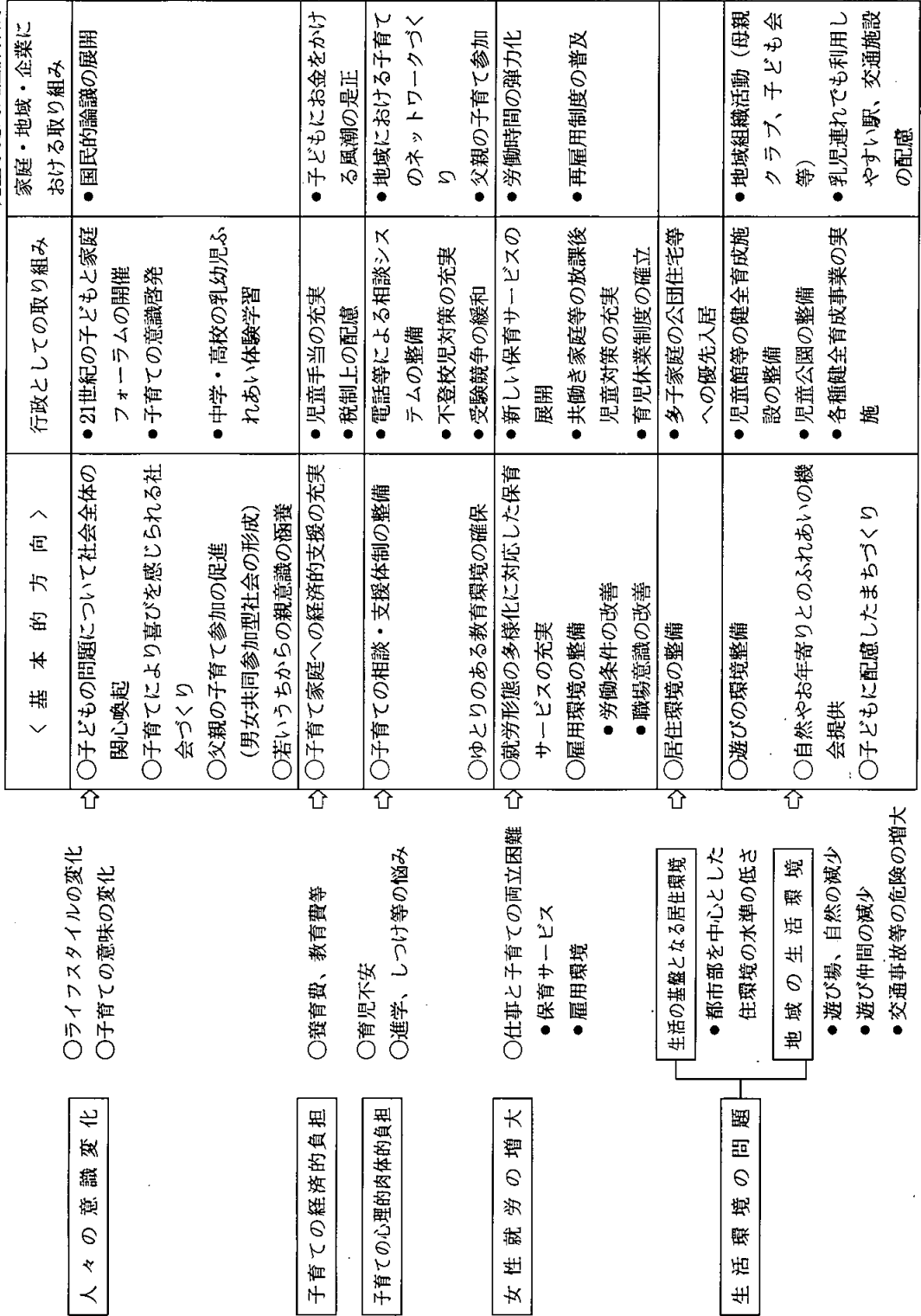
厚生省児童家庭局は1991年7月から企画課に「児童環境づくり対策室」を置いた。図1が、「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり」に向けての取り組みを総合的に推進しようとしている体系である。

関係省庁連絡会議、厚生省の推進会議ともに、「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり」の会議であり、両者とも共通の基盤に立っており、その具体的対応にしても両者の提示は極めて類似しており、それぞれ不可欠な対応を網羅しているように思われるが、今後、いかに実行、実現していくかが課題になるだろう。

図1 子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりへの取り組みの体系

＜子どもをとりまく最近の社会経済的状況＞

児童家庭局企画課作成



人々の意識変化

子育ての経済的負担

子育ての心理的・肉体的負担

女性就業の増大

生活環境の問題

- ライフスタイルの変化
- 子育ての意味の変化

- 養育費、教育費等
- 育児不安
- 進学、しつけ等の悩み

- 仕事と子育ての両立困難
- 保育サービス
- 雇用環境

- 生活の基盤となる居住環境
- 都市部を中心とした居住環境の水準の低下
- 地域の生活環境
- 遊び場、自然の減少
- 遊び仲間の減少
- 交通事故等の危険の増大

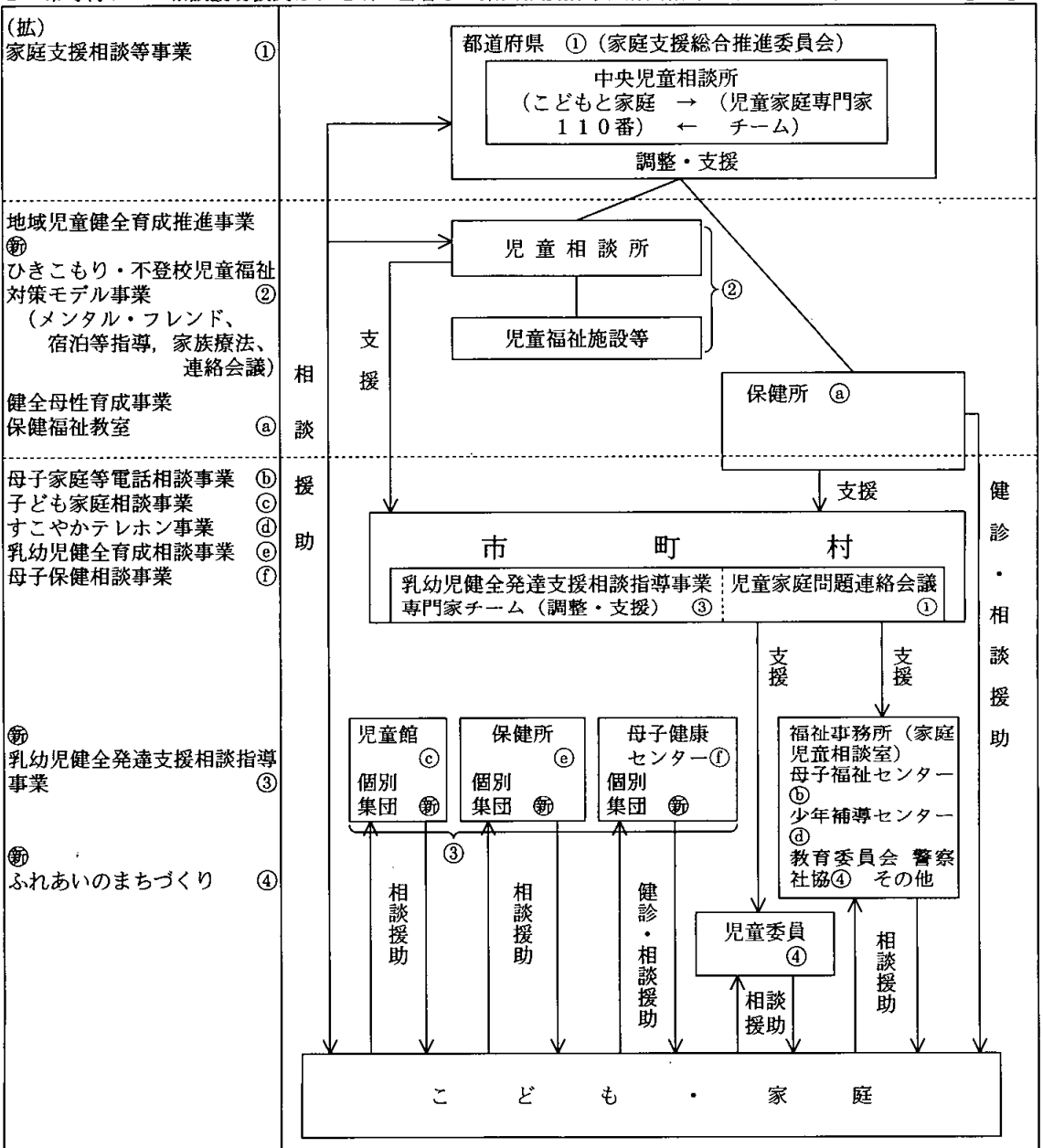
図2 家庭支援相談援助体制の確立

(基本的考え方)

1. 県レベルの相談援助機関（児童相談所、保健所等）は、次のことを中心に担当。

- (1) 相談援助の総合調整、情報提供、市町村レベルの相談援助機関に対するコンサルティング ——— ①
- (2) より高次の専門性を要する問題への対応 ——— ②
- (3) 児童の措置等児童の人権によりかかわること

2. 市町村レベル相談援助機関は、地域に密着した集団相談指導、訪問指導を中心に展開。 ——— ③・④



〈3〉いわゆる「福祉八法」の改正と地域福祉の推進

この法律の成立により「ふれあいのまちづくり事業」が実施されるなど、地域福祉が本格的に推進されることになった。

この法律により児童福祉の領域ではどのような改変や影響を受けるかについて柏女氏[®]（児童家庭局企画課専門官）は次のように述べておられる。「この法律により、老人及び身体障害者については施設福祉と在宅福祉が市町村で一元的に実施されることとなるが、児童については従来通り、一部を除いて都道府県、指定都市（児童相談所）において行うとされている」と。その理由について柏女氏は、「児童の施設入所等措置に際し、児童の福祉ニーズを把握し児童の福祉を擁護するためには、専門性を有し、チーム・アプローチによる総合的な判断が広域的に可能な児童相談所を中心にして実施することが、現時点では最良と判断されたためである」としている。

図2は「家庭支援相談援助体制の確立」の表題で児童家庭局企画課が作製したものであるが、柏女氏[®]は「措置を要する児童が地域にいた場合に児童相談所に直ちに連絡されてくるシステムが確立されていることが不可欠の条件であり、市町村レベルのいわゆる第一次の相談援助機関の問題発見的、アンテナ的役割がきちんと機能していることが非常に大切なことになってくる」と指摘されている。図2は、さらに児童家庭福祉、母子保健関係（心身障害児関連機関は除く）の県レベルの相談援助機関と市町村レベルの相談援助機関がそれぞれ担当する役割を整理し、さらにそれぞれの機関に関連する国の予算補助事業の現状を示したものであり、今後は地域の実情に合わせて、いわば市町村、地域における児童、家庭福祉に関する取り組みの質・量をいかにして充実させていくかが大きな課題になってきているのである」と同氏

は解説している。

〈4〉地域住民のニーズを汲み上げた具体的対応

昭和50年代（1975年）に入ると、保育所は量的に充足した。この時代には病休代替職員制度の創設（1977年）、障害児保育事業の創設（1980年）、延長保育特別対策、夜間保育事業の創設（1981年）等の施策が講じられた。

特に1980年代に入ってベビーホテル問題が社会問題になり、国会でも取り上げられて、ベビーホテル問題は保育行政に新局面を開く契機になった。国としては、ベビーホテルの実態調査、一斉点検を実施し、児童福祉法の一部改正を行い、無認可児童福祉施設に対する立入り調査等の法的権限の強化を図った。

ベビーホテルに預けられたままの乳幼児に対して乳児院の活用等（短期入所制度）について児童家庭局長通知が発せられた。保育所施策では延長保育、夜間保育の実施・保育所への年度途中入所制度（1982）等が講じられた。昭和50年代に入ると、乳幼児数の減少により在籍乳幼児数は減じ定員割れの保育所も出現するようになった。乳児院、養護施設等も同様、入所児童が減ずる傾向が目立ってきた。かかる施設側の状況と子どもを生み育てる若い母親たちの子育て支援ニーズがいっしょになり、1990年代が近づくとつれて児童福祉施設はその施設機能を地域住民に開放し、地域の乳幼児をはじめ児童、そして彼らを養育している親への支援事業が国の助成を得て拡がっていった。昭和63年11月中央児童福祉審議会の意見具申、「今後の保育対策の推進について」では、「保育所は地域住民に最も身近な社会資源の一つであり、その機能を地域社会の福祉向上のためにも、より積極的に発揮することが期待されている」と述べている。

1. 保育所での地域活動

(1)乳幼児健全育成相談事業 昭和59年(1984)

(2)保育所地域活動事業 平成元年

③特別保育事業

④特別保育科目設定事業

⑤特別保育事業

▲乳児保育、障害児保育、延長保育、夜間保育

▲地域保育センター活動事業では一般保育の他に、時間保育サービスを行っている。その内容は緊急保育サービスと一時的保育サービスがある。

⑥特別保育科目設定事業

措置された児童への援助を充実させると同時に、地域の人びとにも保育所の専門機能を提供し、福祉活動の推進を図るものとされている。その内容は、(1)老人福祉施設訪問など世代間交流事業 (2)地域における異年齢交流事業 (3)保護者などへの育児講座 (4)郷土文化伝承活動 (5)保育所退所児童との交流 (6)小学校低学年児童の受け入れ (7)育児リフレッシュ支援事業 (8)地域の特性に応じた保育需要への対応

保育所数は全国に約2万3,000ヵ所あり、地域の特性に応じた、地域の乳幼児や母親へのサービスが拡充されつつある状況にある。

1991年に放課後児童対策事業(学童保育事業)への助成が認められた。

2. 母子保健センター

1993年4月からは母子保健に関する相談指導事業は保健所から市町村の母子健康センターに移行することになった。

3. 乳児院

乳児院は近年地域住民のために開かれた施設としてさまざまな乳児保育及び母親の子育て支援事業を行っている。以下は全国乳児福祉協議会が平成3年10月に公表したものである。

(1)入所施設機能拡大事業の実施状況

*実施施設数 53施設(44.9%) 解答118施設

メニュー	実施施設数	%
健常児デイケア	34ヵ所	28.8
ナイトケア(夜間保育)	14ヵ所	11.9
緊急一時保護(措置外)	39ヵ所	33.1
病児デイケア	3ヵ所	2.5
断続保育(不定期保育)	8ヵ所	6.7

*実施施設とは現在、あるいは過去に実施したことのある施設である。

(2)家庭育児支援サービス事業実施状況

*実施施設数 74施設(62.7%) 解答118施設

メニュー	実施施設数	%
育児相談	25ヵ所	21.2
電話相談(赤ちゃん110番)	22ヵ所	18.6
母親教室	9ヵ所	7.6
母と子の遊び教室	10ヵ所	8.4
育児体験教室	8ヵ所	6.8
育児講演会	13ヵ所	11.0
単親家庭相談	9ヵ所	7.6
里親相談	33ヵ所	28.0
中・高・大学生育児体験教室	43ヵ所	36.4
お年寄りとの交流教室	10ヵ所	8.4
登校拒否児の受け入れ	7ヵ所	5.9
退院児のフォロー	26ヵ所	22.0
その他	10ヵ所	8.5

*実施施設とは現在、あるいは過去に実施したことのある施設である。

4、養護施設

- (1)父子家庭等児童夜間養護事業（トワイライトスティ）（1991年）
- (2)ひきこもり・不登校児童福祉対策モデル事業（1991年）

5、児童厚生施設

- (1)児童厚生施設自然体験活動事業（1989年）
- (2)子どもの遊び場推進事業（1990年）

今回は主として児童福祉関係が中心となり、教育の分野での新しい動きについては触れることができなかったが、1990年代に入って文部省も、これまでの固い殻から抜け出してきているような種々の動きがみられる。本稿の最初の意図にはそれらの動向も取り上げるつもりだったが余白がなくなった。次回にまわしたいと思う。

Ⅲ. まとめと考察

本稿では、わが国の経済の高度成長期以降の家族、学校、近隣地域環境の急激な変化が児童に与えてきた影響を1960年代、70年代、80年代以降に分けて概観し、そして国や地方自治体等の対応や施策を取り上げてきた。とりわけ1980年代以降、なかんずく1990年代に入ってからは出生率の持続的低下による、子どもの数の減少が際立ち、かつ1991年には合計特殊出生率1.53となった。国、地方自治体等に与えたその衝撃は、「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりに関係者が、かつてみられなかった熱意を示しているように受けとれる。子どもの数の減少は児童福祉施設、学校等にもさまざまな影響を与え、幼稚園、小学校、中学校等の統廃合の動きもおきている。児童福祉施設の中でも保育所をはじめ定員割れになっているところが目立つが、一方では地域の中で孤立して不安な思いで育児をしている母親、子育ての仲

間を求めている母親、母親のいない父子家庭で父親が帰宅するまでさびしく待っている子ども等々の増加に、施設の機能が新たに提供されるようになった。本稿の中で明らかにしたように、子どもが健やかに生まれ育つために、子どもや親が必要としているさまざまな支援事業が地域住民のために開かれはじめた。これらの多くは最初のきっかけをつくるのは、また場所を提供するのは施設であったり、行政側であったりするにしても、真に自分たちのものとして生かしていくのは、参加者の主体的関わりであり、参加者相互が責任を持ち知恵を出し合い助け合ってこそ育っていくものであろう。子どもの成長は早い、参加グループを卒える者は次に利用する者のよき先輩として後輩に影響を与えることも重要である。国、自治体、児童福祉施設関係者も地域住民のニーズを汲み上げニーズに応ずる弾力的姿勢がますます必要になってきている。不登校児童、陰湿ないじめに遭う児童、校内暴力に加わる生徒、非行に走る児童・生徒、摂食障害や心身症に苦悩する多くの子どもたちがいる。エイズが子どもにも及ぶことが憂慮されている。

子どもは「人として尊ばれる」、「社会の一員として重んじられる」、「よい環境の中で育てられる」ことの実現に児童相談所、保健所、社会福祉事務所等の児童福祉の中核機関をはじめ、地域に密着した児童・家庭相談室、保健センター等の児童福祉関係機関や、学校・児童福祉施設の連携・協力を進めることはもちろん、地域の大人は今こそ手を貸し、それが地域住民の連帯感を創出し、地域再生を促すことになってと願う。

まだ書きたい内容があるが、次回にまわしたい。

本稿では心身障害児関係は除いたことを記しておく。

参考文献

- 1、阿部志郎：地域福祉、仲村優一・三浦文夫・阿部志郎編、社会福祉教室、有斐閣、1977
- 2、柏女靈峰：児童家庭福祉の新たな展開、社会福祉研究52号（特集、今日の児童問題と児童憲章－高齢化社会の中で、1991年）
- 3、グラント・ジェームズ・P.：世界子ども白書、1993、1992年12月ユニセフ公表、ユニセフ駐日代表事務所（日本語訳）、（財）日本ユニセフ協会
- 4、これからの家庭と子育てに関する懇談会：これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書、1990
- 5、厚生省児童家庭局育成課：平成三年度児童環境調査結果の概要、平成4年12月16日
- 6、清水康之：市町村と児童家庭福祉、特集・市町村福祉の時代を展望する、地域福祉研究 No20、1991
- 7、健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議：健やかに子どもを生み育てる環境づくりについて、平成3年
- 8、須之内玲子、田中美奈子：国際化時代における児童福祉施策の課題と展望－児童館のあり方と学童保育のあり方を探る、佐藤進編著、国際化時代の福祉課題と展望、一粒社、1992
- 9、全国社会福祉協議会児童家庭福祉委員会：地域における子育て家庭支援活動の展開－児童家庭福祉の新たな推進に向けて、平成3年5月
- 10、全国保育団体連絡会：1992年版保育白書
- 11、東京大学社会科学研究会編：転換期の福祉国家 下巻、東京大学出版会、1988
- 12、栃尾勲：福祉サービスの現状、児童・母子福祉の到達点、仲村優一、小山路男編著、戦後福祉の到達点、中央法規出版、1988
- 13、中西啓之：これからの保育園と保育行政のはなし、草土文化、1991
- 14、野澤正子：育児の家族支援システム－その機能と性格、地域福祉研究 No20、1991
- 15、山崎道子：「児童の権利に関する条約」をめぐる－児童の最善の利益を求めて、TOMORROW、第7巻3号、あまがさき未来協会、1992年12月
- 16、山崎道子：国際化時代の児童福祉問題とその課題、国際化時代の福祉課題と展望、佐藤進編著、一粒社、1992
- 17、山内茂、山崎道子、小田兼三編：改訂版児童福祉概論、誠信書房、1989
- 18、山崎道子：学校ソーシャル・ワーカーに期待されるものI－いじめによるS. H.さんの自殺ケースを通して、社会福祉 26号、日本女子大学社会福祉学科 1986
- 19、山崎道子監修：ソーシャルワーク・ハンドブック、中央法規出版 1988
- 20、文部省初等中等教育局：登校拒否（不登校）問題について－児童生徒の「心の居場所」づくりを目指して、学校不適応対策調査研究協力者会議報告、平成4年3月31日