

## 「規定」の谷間にいる子どもたち

\*本 間 真 宏

(昭和55年9月30日受理)

### Children in Gaps of Provisions.

Masahiro HONMA

(Received September 30, 1980)

#### はじめに

社会福祉を(いろいろな見解があることを承知したうえで)<sup>1)</sup>「政策」ないし「事業」として措定し、それを現代社会に内在するさまざまな生活問題の解消・予防をめざすところのさまざまな方策のうちの一つであると考えよう<sup>2)</sup>。あるいはまた、「社会福祉の制度の担い手(実践主体としての社会福祉従事者)の手を通して対象(制度の利用者)に対し提供される有形無形のサービスや給付」<sup>3)</sup>であると表現しておくことにしたい。

今日においてもなお社会福祉の本質、性格をめぐる議論は活発である。それは社会福祉を構成する(1)対象(2)主体(3)方法という三通りのそれぞれからなされている。とりわけ「対象」の規定をめぐるそれは「本質」を鋭く衝くものであるだけに論者の数ほど性格づけがあることになる。そのなかでも人間(の労働力)が「商品」となっている資本主義社会のもとで、労働力類型から対象を析出、規定しようとする作業はもっとも基本的なものといえるであろう。にもかかわらず、そのような抽象化が社会変動に対応して態様を示すところの社会福祉の性格(本質)を必ずしも明確にしえないのは何故であろうか。

福祉は全ての人間を対象としているし、そう考えなくてはならないというのはひとつの見解である。それが建前として強調されるほどに、福祉の曖昧さはますます強まる。それはたしかに社会福祉の「現実の機能、その実現過程において、対象が主体に逆転し、主体が対象によって逆規定されるという歴史の運動」<sup>4)</sup>を無視した対象

論の故であるかもしれない。福祉の起点や焦点を「他人ごとではない」という科学的認識に求めることは正しい、そしてその具体的な作業は「対象者からの政策批判」<sup>5)</sup>を活発にしていくことであろうし、そのためにはまず自らを「対象」として規定していかなくてはならないのである。ところがそうしえないような状況が存在する。

いわゆる今日の社会における社会福祉を経済と政治の構造から理解しようとする試みほどに、文化と政治の構造からのそれは進んでいないといっているのではないか。後者はさしあたり「国家独占資本主義期にはいって基本的人権とその保障のための社会的制度が変化し、生存権が登場し、その保障のための社会的制度として社会福祉の諸法が形成されるところにみいだされる。それは福祉政策の法的側面の素描であり、また、その思想的意義の解明」<sup>6)</sup>を試みることになる。

このような課題を設定するという意義のひとつは、社会福祉の価値剝奪的な側面についてみなくてはならないことである。生活保護(公的扶助)にまつわる救貧法以来の慈善的なイメージ、いわゆる「呪縛」の払拭ということについては多くの指摘があるし、「朝日訴訟」が与えた影響は実に大きいものがあつた。

ところで戦後における社会福祉の展開過程はその多くの部分が根幹となる生活保護法(および児童福祉法)<sup>7)</sup>の解体化としてみることができる。しかし徹底的な解体をみるまでは至らなかったし、おそらく将来に向かってもより一層の「充実」を求める動きはあるとしても解体は無理であろう。児童福祉の場合については後述するが、生活保護の場合、国が示す「保護基準」はたとえ、それが劣等処遇の原則にもとづくところの低いものであつたとしても数額的に算定しうる「最低限度の生活」の権利

\* 社会福祉研究室

として保障しているものと考えられるからである<sup>9)</sup>。ただ、それが逆に足枷となって社会福祉そのものまでが低い水準のままに置かれてきたこと。そしてこれからも置かれていくのではないかということに注意されるべきであろう。

もともと社会福祉は昭和37年の社会保障制度審議会の答申のなかで、いわゆる「ポグーライン低所得階層」に対応する防貧的役割を担うものとして位置づけられてきたのであった。すなわち、そこには「要救護性」といわれる、いわば政策主体（国、地方自治体）が政策的にカテゴライズしていくという操作がなされる部分があったのである。すなわち「……に欠ける」状態がある一定の政策によって切りとられてくることで社会福祉は生活保護（公的扶助）のもつ救貧的役割を補充するのである。いわばそれだけであった社会福祉が深刻化する生活危機のなかで多くの人びとに求められるようになったとき、そのもつ矛盾が一気に噴出することになる。それを児童福祉対象のなかでみていくことが本稿の課題である。

### 児童福祉の位置

児童福祉をどのように考えるか、ということについての私見は別に述べている<sup>9)</sup>。そこでは社会福祉のひとつの領域としてみる場合と児童福祉に相対的にせよ独自の立場を与えようとする試みについて、それぞれが包含している問題点ともあわせて検討しておいた。ここでは(1)要保護性をめぐって、(2)児童相談所を中心として、(3)児童福祉施設の性格をみながら、掲げた主題について考えていくことにしたい。

#### (1) 要保護性をめぐって

現代の児童福祉が理念としているところはいうまでもなく「全ての児童」をその対象として考えていくということである。しかしながら「現実」はどうであろうか。児童育成の責任について、児童福祉法（第2条）は「国および地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」と規定する。そして、これに対する解説は「責任を保護者が有していることはもちろんであるが、国、地方公共団体も同様に有していることを明らかにした」<sup>10)</sup>と記している。

そこで国、地方公共団体と児童の保護者という三者がどのような連関構造をもって児童育成の責任を負っているかについて次にみていこう。〈註10〉に引用しておいたように、責任の所在を第一的には児童の保護者にあ

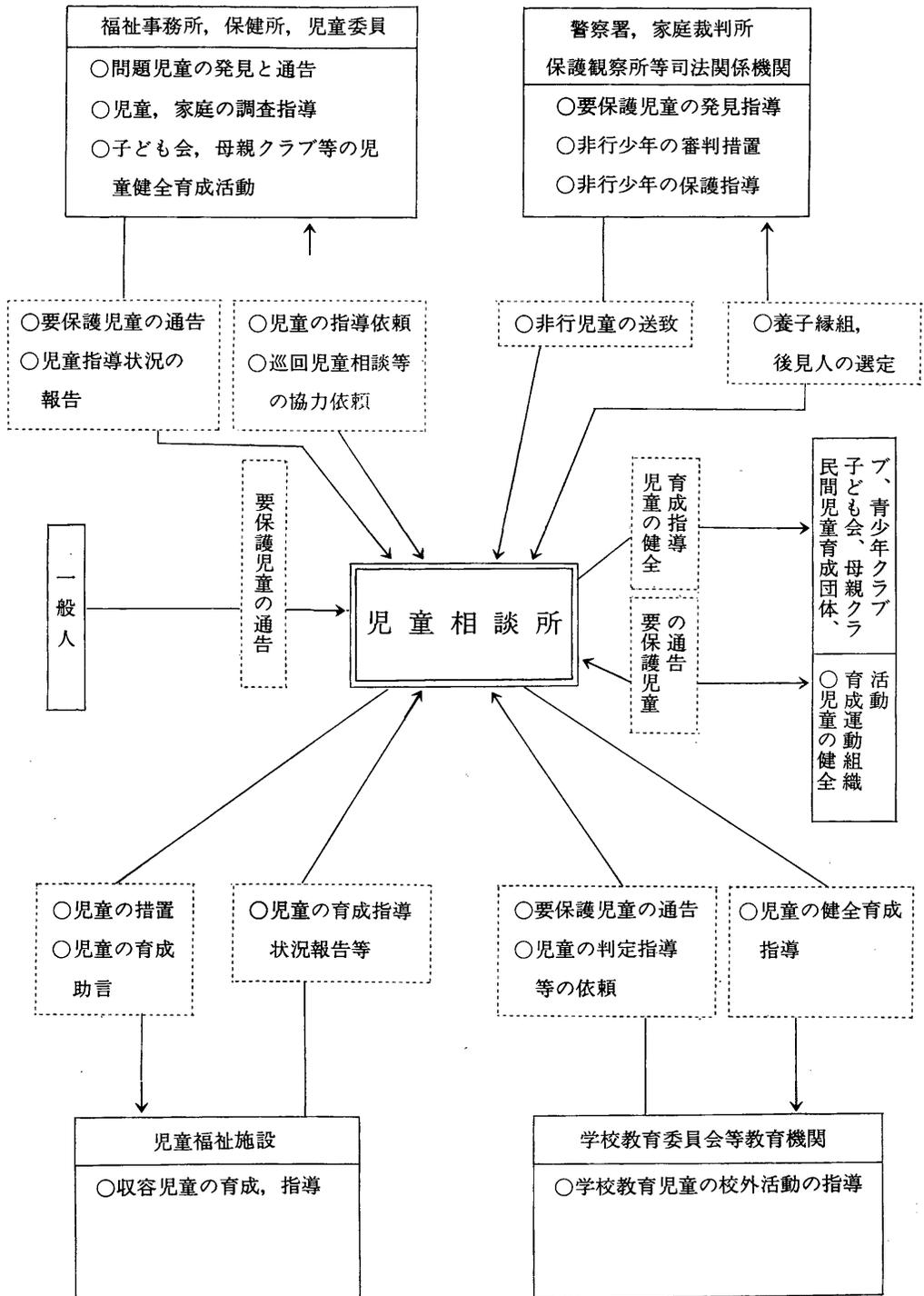
るとし、国および地方公共団体はそれへの指導助言あるいは代替という第二次的なものに限定しているのが「行政」の立場である。それは「各年令層からなる社会のなかから、児童という特定の年令層をとりだして、すなわち、児童という線で横に切り、児童に関するすべての問題を一つの総合的法律で規定すると、従来の行政機構との間に多くの摩擦を生ずる」<sup>11)</sup>というからにすぎない。法の理念はこうして行政機構という壁の前で「保護を必要とする一部の児童」という現実の姿に変わるのである。実態は狭義の児童福祉＝児童保護ということになる。後にみるが「保育に欠ける」という児童を規定するのはあくまで行政でしかない。もっとも行政の立場を支持する「世論」の動向を無視することはできないのであるが、

要保護性について考えるということはまさに児童福祉（対象）とは何かということのみていくことであり、私はいままでの作業のなかで若干の検討を試みてきた。たとえば心身に何らかの障害を負って生きる児童にとっての福祉とは「教育」との関連でどのような意味を有しているのか<sup>12)</sup>。従来、児童福祉の領域において母子関係との比較で、ともすれば等閑視されがちであった父と子との問題<sup>13)</sup>や児童の疾病を中心としての医療と福祉との関わりについての考察<sup>14)</sup>などがそれである。さらに今後の課題としては児童養護問題や「非行」をめぐる検討も必要となるであろう。これらの問題は表出する様子は異っているが、何れも「児童」をめぐる現代社会の歪みからの産物であることに注意しなくてはならないし、「要保護性」ということについても個々の現象に即して考えていかななくてはならない。

#### (2) 児童相談所の役割

児童の問題に個別的に対応して解決を図ろうとする児童相談所はいまの社会において一応の位置を占めたように思われる。しかし人口50万につき1か所、という規定からは程遠く（現在、全国で158か所）、「二重性格」<sup>15)</sup>といわれる診断治療という側面と行政機関としての側面は今日においてもなお多くの課題を有している。

児童相談所の主要な業務としては(1)相談・調査・判定とそれに伴う援助指導(2)一時保護(3)児童福祉施設への入所措置という三つが挙げられる。ここで(3)の業務のうち助産施設、母子寮、保育所への入所措置は福祉事務所で、児童の健康相談、健康診査、保健指導や身体障害児の療育指導などは保健所が担当している。このような児童相談所の業務を児童問題への対応という視点から整理し、



「東京都児童相談所事業概要」(48年)より

図 1 児童相談所と他の機関・施設の連携図

他の関連機関、施設との協働についてみたのが図1である。図示のさいに児童相談所が現実に中核的機能を果たしているかは問われていない。児童問題の多様化に応じた児童福祉システムの有り様が注目されたのはごく最近のことであり、現状からみて「中核」に位置づけられなくてはならないのであるが、そのためにも「二重性格」の是正や専門機関としての診断治療部門の充実が期されなければならないのである<sup>16)</sup>。

(3) 児童福祉施設の性格

「全ての児童」を児童福祉法は対象にしている。にもかかわらず、現実には「要保護性」という枠による操作によって、社会的な保護を必要とする(とみなされた)「一部の児童」のみが対象化されていることについて考えてきた。それは図2をみることで明らかである<sup>17)</sup>。法定施設である14種を二つの軸で区切って分類してみたものである。この場合(1)ケアの形態として在宅一施設というのは処遇の両極端を示している。現実はその中間に位置づけられる多様な方法が用いられていることを知らなくてはならない。(2)教育的一療育的という呼称も又、施設処遇の表面的な形態のみをみたものにすぎないことである。内実は児童という存在がまさに多面的なニーズを有しているだけに複雑である。(3)児童福祉法における施設の説明は初めの意図はどうあれ、施設が対象となる児童を規定していることである。つまり、どのような状態を「……に欠ける」とみなすというのではなく、どのような状態が「欠ける」として「要保護性」にあたるかは施設の性格や容量に規定されているといえるのである<sup>18)</sup>。

	在宅ケア	
	保育所 児童厚生施設 精神薄弱児通園施設	
療育的ケア		教育的ケア
助産施設 乳児院 し体不自由児施設 盲ろうあ児施設 虚弱児施設 重症心身障害児施設	母子寮 養護施設 精神薄弱児施設 教護院 情緒障害児短期治療施設	
	施設ケア	

図2 児童福祉法に規定されている施設(14)の分類

以上の限定をしたうえで、図2から指摘しうることはどのようなことであろうか。まず在宅ケアに属するものが3種しかないということである。保育所についてはあらためて触れる。精神薄弱児通園施設は養護学校の義務化によって就学前および就学猶予・免除そして「者」を対

象とする、いわゆる教育制度との関係はそれなりに整理された。が、その処遇内容が施設としてより明確化されていくためにはいましばらくの時間が必要であろう。他方、養護学校への入学を拒否し、あくまで普通学級での勉学を希望しているというような状況もみられる<sup>19)</sup>。いずれも「規定」の谷間にいる子どもたちといわざるをえない。児童厚生施設についてみると、それは「単位コミュニティ自体の責任において設置すべきものだ」という思想<sup>20)</sup>によって、行政的視野から脱け落ちていたものであった。しかし過密化の進行は児童の健全育成を重要な課題として浮上させた。が、児童館および児童遊園ともに他の社会教育施設や営利を目的とした施設との間にあってその性格は一般的なものとなっていないのである。

収容施設についても問題は多い。種類の多様化は児童のニーズに対応してますます進行していくだろう。他方、より充実したサービスの提供という点から考えると施設の統合化も必要であろう。それが地域から児童を引き離していつてしまうことに注意しなくてはならないが、さらに教育一療育という分類に該当しえず、両者にまたがったのサービスを必要とする子どもたちがいる。重症心身障害児施設の法定化がそうであったし、「ねむの木学園」<sup>21)</sup>のように肢体不自由児であって、なお養護に欠けるというような児童を収容している施設もある。子どもの状況に応じて挙げていけば、盲精薄児、養護と教護との境界線児など、たんに種別を細分化することで解決しうるようなものではない。図3は法外援助としてあ

	在宅(通園)ケア	
	児童扶養手当 特別児童扶養手当 心身障害児通園施設(小規模) ろうあ児施設、難聴幼児訓練部門 肢体不自由児施設、通園児童療育部門	相談(児童相談所 家庭児童相談室 (福祉事務所) 障害児保育事業
(経済的)療育的ケア	肢体不自由児重度病棟 肢体不自由児母子入園部門 筋萎縮症児療育施設 精薄児施設、重度収容棟 重症心身障害児、委託病棟 自閉症児施設	(精神的)教育的ケア
	施設(収容)ケア	里親委託

図3 法外援助の類型化(試案)

るものを示している。これらについてもさらに検討を加えてみなくてはならない。

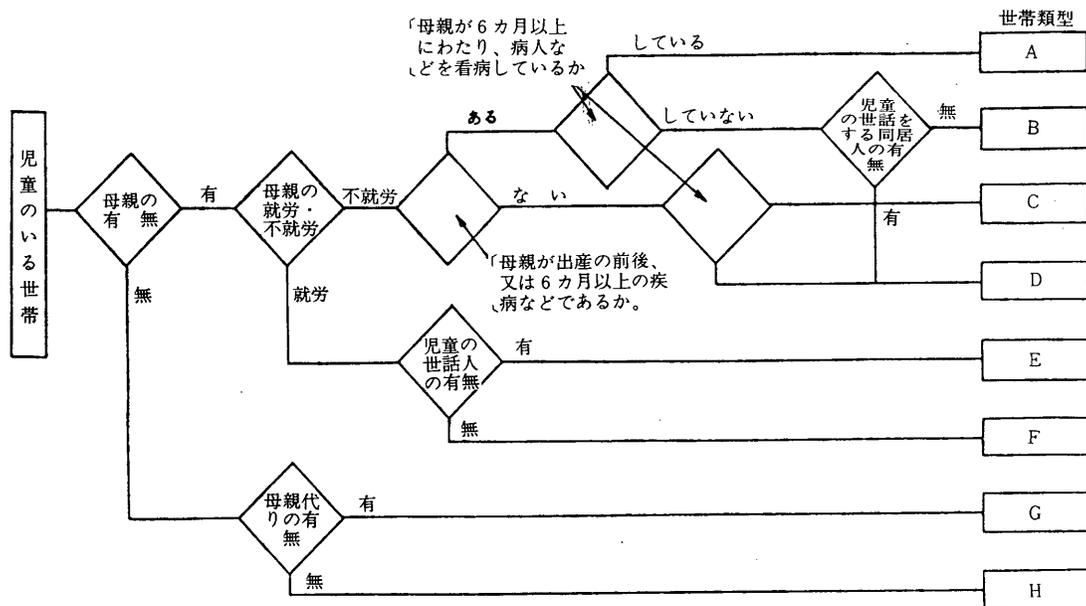
保育問題をめぐって

児童福祉施設として位置づけられている保育所をめぐる論議は実に多様である。われわれはこれまで「規定」の谷間にいる子ども（とその家庭）の問題について考えてきた。保育（就学前）児童の問題はまずその量的な大きさにおいて他を圧する。そのことは政策主体が社会福祉の性格である防貧的機能を打ち出せないだけに（タメマエとしての保育所入所要件は『貧富ということ必ずしも必要とせず、児童が要保護という要件に該当』<sup>22)</sup>しさえすればいい）受益者負担の原則をもちだしてくることによって、「冗費」としての社会福祉予算の削減を図ろうとしたのに対して、あらためて保育とは何か＝児童養育における国および地方公共団体の介入（負担）はどこまでか、という論議を広い範囲で巻き起していったところからも知られよう。

ところで児童福祉の領域において保育問題を考えたいこうとすれば、結局のところ(1)保育所入所措置基準と(2)保育費用徴収基準の「妥当性」をめぐっての論議に集約されるのではなからうか<sup>23)</sup>。その具体的な検証がなされ

ないままで、たんに「保育に欠ける」という規定や私立が圧倒的に多い幼稚園との関係について、あれこれ詮索してみても意味がないように思われる。

図4は昭和51年に厚生省が実施した「保育需要実態調査」のさいに、現行の保育所入所措置基準を具体的な世帯類型として示したものである。この図によりながら「保育に欠ける」という政策主体の意図をみておくことにしよう。福祉事務所が保育所入所の事務を管轄することの適否についてはここでは問わない。示されている7つの基準のうち5つまでが母親についてである。他の2つをみても父親については全く触れられていない。そして「保育に欠ける」とは、その児童にとって最小限必要なめんどろをみてもらうことができないこと<sup>24)</sup>、であると「解説」されている。このような表現はどのようにでも解釈しうるのではないか。だから「幼稚園とは異なり、小学校の入学準備として、またはしつけをよくするため、もしくは集団生活になれさせるため」というようなことは保育所入所の理由には何故ならないのか、という疑問が生じてくるのである。「措置の適正化」ということがいわれる。それは生活保護において漏給・濫給をできるかぎりなくすようにといわれるのに似ている。ワーカークの努力がどれほどであろうとけって防ぎえないのと同



<ここで、A、B、C、F、Hが「要保育」世帯ということになる。>

図4 要保育世帯（いわゆる「保育に欠ける」児童のいる世帯）

様に、前者においては「私的契約」という形の「保育に欠ける」児童が存在するのである。

「幼保一元化」ということについてはいまや行政管理庁が予算の無駄使い、役所のなわ張り争いというほどになっている。親たちはもちろんであるが、現場の保育者の間からも似て非なる幼保の存在は乳児保育や障害児保育の拡大を妨げるものであり、つまりは子ども(や家庭)のニーズに全く答えていないことに批判が出てきている。ここでは「谷間」にいるのはたんに子どもたちだけではなくて保育者や親たちもそうなのだといえよう。

ところで幼保一元化の見通しはどのようなのであろうか、戦前における幼稚園と託児所の問題について調べていくにつれて<sup>25)</sup>、私には一元化をいうことすら空しいような感じがしてくる。しかし中央官庁の対立とは裏腹に地方においては「実質」的な幼保一元化が進んでいるのである。その事実を少しずつ積み重ねていくことが大切なのではなかろうか。児童福祉と幼児教育とはけっして矛盾するものではなく、両者がそれぞれの役割を遂行しながら子どもの成長、発達を十全なものにしていかなくてはならないのである。

## お わ り に

いままで社会福祉の性格について考えながら、いろいろな規定のもとで「対象」化がどのようになされ、あるいはまた対象となれない存在についてみてきた。そのなかで保育対象はかつての慈善・救済的なイメージから脱却してきているのではないか、しかしながら幼保二元化のもとで完全にそれを拭い去ってもいないのではないかというような、いちおうの仮説的目論見を得たように思う。

次の課題は就学前児童の教育・保育というものをどう考えるかということのために作業としてはまず彼らの生活実態を把握することでなくてはならない。すなわち、「あそび」を中心とした時間、空間的な生活の有り様をとらえながら、彼らにとって教育・保育のもつ意味を考えていくことである。

ついで保育対象の確定をなすためにも「基準」から全く欠落している父親の問題についてみなくてはならない。育児をほとんど母親にゆだねている、いまの男性型社会がこれからどのような方向に変化していくのかをみていかななくてはならない。そこから新たな保育対象を規定づけていくことが可能となるのではないか。

われわれの調査はまず保育の実践主体に問うことからはじめられる。実践主体が子ども(とその家庭)を見ている視点はどのようなものであるのか、「谷間」にいる子どもたちを彼らはどのように考えているのかをできるだけ明らかにしていくことが課題に接近する第一歩であるだろう。

## 註

- 1) 松田真一：社会福祉本質論争，真田是編 戦後日本社会福祉論争 法律文化社，京都（1979）
- 2) 副田義也：社会福祉論の基本的枠組，副田編著 社会福祉の社会学 一粒社，東京（1976）p. 4
- 3) 仲村優一：社会福祉教室 有斐閣，東京（1977）p. 7
- 4) 高沢武司：社会事業対象の把握方法，日本社会事業大学編 戦後日本の社会事業 勁草書房 東京（1967）p. 49
- 5) 一番々瀬康子：現代社会福祉論 時潮社 東京（1971）p. 61
- 6) 副田義也：引用文献(2) p. 15—16
- 7) 古川孝順他編：児童福祉の成立と展開，川島書店 東京（1975）p. 222
- 8) 副田義也：社会福祉事業の諸分野の動向 三浦文夫編 社会福祉論 東大出版会 東京（1974）p. 81
- 9) 本間真宏編著：児童福祉論—その現代的意義，相川書房，東京（1979）p. 20—22
- 10) 竹内嘉巳：児童福祉法，母子福祉法，母子保健法の解説，時事通信社，東京（1978）p. 35，しかし「解説」がそのあとで次のように書いていることに注目しなくてはならない。「保護者とともに」とは、まず第一に、保護者が、その責任を果たすことが経済的な理由や理解不足でうまくゆかず、公の機関に相談し援助をもとめた場合に、また、このような理由や、自己の無関心のために児童の健全な育成のできない保護者を発見した場合に保護者みずからにその責任を果させるように努めることを意味し、第二にこのような活動によっても児童の健全な育成のできないときは、保護者にかわって国や地方公共団体が直接児童の保護に当たることを意味する（p. 36）。
- 11) 竹内嘉巳：前掲書 p. 27
- 12) 本間真宏：児童福祉の規定・試論(2)—心身に障害をもつ児童にとって教育と福祉はどう関連するか、

「規定」の谷間にいる子どもたち

- 東京家政大学研究紀要 16 (1) 21 (1976)
- 13) 本間真宏：児童福祉の規定・試論(3)―父子家庭における問題を考えるなかで，東京家政大学研究紀要 17 (1) 37 (1977)
- 14) 本間真宏：児童福祉の規定・試論(4)―医療の問題を中心に，東京家政大学研究紀要 20 (1) 23 (1980)
- 15) 杉本一義・三沢光則：児童福祉の方法 川島書店 東京 (1973) p. 86
- 16) 東京都社会福祉協議会児童福祉問題委員会：児童福祉システムの現状と課題，東京都社会福祉協議会 (1980)
- 17) 本間真宏：施設の種類と役割，久保田浩編著 保育活動ハンドブック，誠文堂新光社 東京(1976) p. 187—189
- 18) たとえば，引用文献(7)の拙稿を参照されたい。
- 19) 子供問題研究会編：俺「普通」に行きたい 明治図書，東京 (1974) 宮崎隆太郎：障害児がいて見えてきた 三一書房，東京 (1980)
- 20) 松崎芳伸：児童政策の進路，厚生省児童局監修，児童福祉 東洋書館 東京 (1948) p. 19
- 21) 宮城まり子：ねむの木の子どもたち，ごま書房，東京 (1973)
- 22) 社会福祉行政研究会，社会福祉法制論・財政論 新日本法規出版 東京 (1964) p. 366
- 23) 本間真宏：保育問題について―対象規定をめぐって，母子研究第3号，真生会社会福祉研究所 横浜 (1980) p. 141
- 24) 竹内嘉巳：引用文献 (10) p. 148
- 25) 本間真宏：大正・昭和期の託児所問題，吉田久一編著，社会福祉の形成と課題―社会事業から社会福祉へ―川島書店 東京 (1981)

謝 辞

本研究を行なうにあたり昭和54年度本学特別研究費を受けた事を記し謝意を表します。また，常に勉学の機会を与えられている「子ども研究会」のメンバーに感謝します。