

私が生きた時代と子ども家庭福祉

柏 女 靈 峰[※]

私のこれまでの子ども家庭福祉供給体制研究を総括し、子ども家庭福祉学の定義並びに私が重視している視点を列記して研究の到達点を提示した。そのうえで、今後の子ども家庭福祉学研究的論点として、地域共生社会の実現等の4点を提起した。

キーワード：子ども家庭福祉供給体制，子ども家庭福祉研究，地域共生社会

緒 言

私は今年度末で、人生のなかで最も長く勤務してきた淑徳大学を退官することとなる。私は、大学時代、学童キャンプ、学童指導員、児童養護施設ボランティアに夢中になり、教育心理学科卒業後、児童相談所、厚生省（現厚生労働省）に心理判定員、技官など専門職として勤務し、41歳で淑徳大学教員に転職した。

行政機関での臨床業務と政策立案の両方に携わった経緯から、政策・制度の立案（マクロ）と個別臨床実践（ミクロ）をつなぐことに関心を持ち、各分野の審議会への参画や指針・ガイドラインの作成などに携わってきた。そして、その間、自治体顧問・専門委員、社会福祉法人理事長や株式会社社外取締役などを務め、メゾレベルの理解を深めつつ現在に至っている。これまで、社会福祉分野におけるマクロ、メゾ、ミクロの円環的前進のありようを、子ども家庭福祉供給体制の在り方研究をベースに明らかにすることを目指してきた。

また、教育関係では、子ども家庭福祉を中心として子ども分野の演習、実習などに携わり、大学院教育にも従事してきた。そのなかで、後述するとおり、自分なりのゼミ訓を定めて学生たちと共有し、社会福祉士、保育士の養成とともに、通算28期にわたる500人以上のゼミ生すべてが卒業論文を執筆できるよう支援してきた。

本稿では、淑徳大学を去るにあたり、これまでの研究、教育に関する私の歩みを総括するとともに、同じ学びの輩や後輩たちに感謝の意とともに伝えるメッセージを紡いでいくこととする。なお、文献の引用等については、日本社会福祉学会研究倫理規程にのっとり記述している。

※ 淑徳大学大学院総合福祉研究科 総合福祉学部教授

第一部 私が生きた時代と子ども家庭福祉

1. 私が関わってきた時代の子ども家庭福祉の総括と私の基本的視点

(1) 私が関わってきた時代の子ども家庭福祉の総括

まず、わが国の子ども家庭福祉について言えば、2つの大きな潮流が子ども家庭福祉供給体制を市町村と都道府県に二元化させているといえる。図1は、子ども家庭福祉分野における供給体制の流れを俯瞰したものである。

少子化対策は1990（平成2）年の1.57ショックに始まり、待機児童問題、いわゆる規制緩和や三位一体改革、公的契約制度である認定こども園創設、次世代育成支援施策を経て子ども・子育て支援制度創設に至っている。この分野では、子育ての「社会的支援」や「社会連帯」等が理念となる。

一方、要保護児童福祉は、1994（平成6）年の子どもの権利条約締結から子ども虐待対策（1996（平成8）年から本格開始）における家庭に対する公権介入の強化、司法関与の拡充が続き、配偶者暴力防止、被措置児童等虐待防止等権利擁護の流れを作り出していくこととなる。この分野では、「公的責任」「公権介入の強化」による「権利擁護」が理念となっている。このように、子ども家庭福祉は、いわば子どもの育ち・子育てに対する『支援と公権介入』の強化をセットにして進められてきた。

そして、これが、戦後から続く子ども家庭福祉の二元行政を強固なものにしていく。しかし、高齢者福祉、障害者福祉など他の分野に比較して、この両システムを分断したままの体制整備は限界を迎えていると考えられ、このままでは、それぞれの国の所管が異なることを踏まえ、子

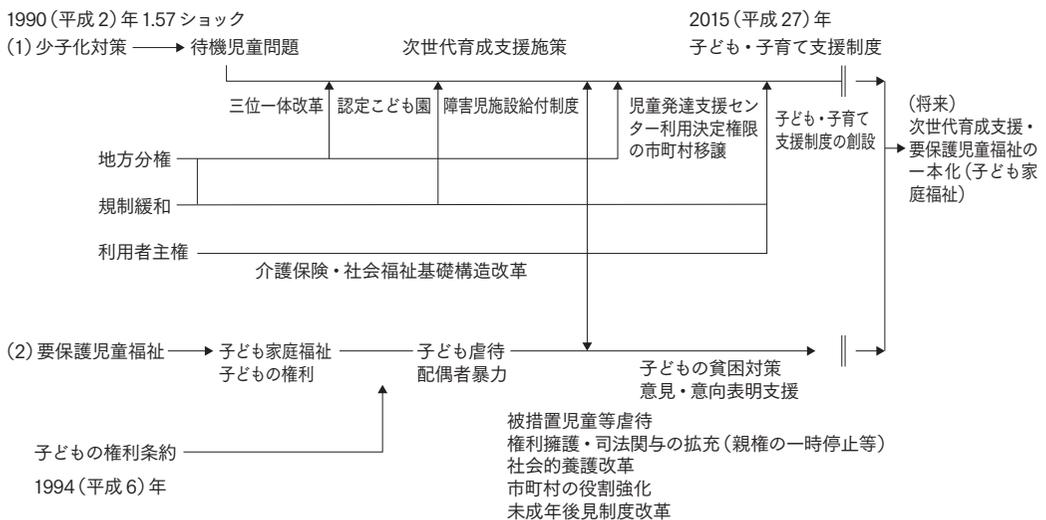


図1 子ども家庭福祉サービス供給体制改革の動向と今後の方向

出所：柏女作成（柏女,2008: 141を筆者改正）

も家庭福祉制度体系そのものが「子ども・子育て支援制度」(内閣府)と狭義の「児童福祉制度」(厚生労働省子ども家庭局),「障害児支援」(同省障害保健福祉部)とに分断されてしまう事態も招きかねない¹⁾。

次のステージ,つまり,両システムの統合に向けての見取り図,羅針盤を用意しなければならない時期に来ており,他分野同様,包括的・一元的体制づくりをめざしていくことが求められる。そして,それを追求することが,子ども・子育てを通じた地域共生社会の実現を生み出していくこととなるのである。これが,私の平成期の子ども家庭福祉の基本認識である。

(2) 私の基本的視点 一人間の一生を通じた包括的な保障としての四つ葉のクローバー

ところで,子ども家庭福祉供給体制の特徴は,成人,特に高齢者の施策と比較すると,①都道府県中心,②職権保護中心,③施設中心,④事業主給付中心,⑤税中心,⑥保健福祉と教育の分断,の6点が挙げられる。さらに欧米のシステムと比較すると,⑦限定的司法関与を挙げることができる。

人間の一生を包括的に支援するという観点からは,子ども家庭福祉供給体制も,①市町村中心(都道府県との適切な役割分担),②契約²⁾と職権保護のバランス,③施設と在宅サービスのバランス,④個人給付と事業主補助のバランス,⑤税を中心としつつ社会保険を加味,⑥保健福祉と教育の統合・連携,⑦積極的司法関与,の方向を念頭に,再構築に向けて検討を進めることが必要である。これらは,図2のように示される。

現 行		将 来
① 都道府県中心	➔	市町村中心(都道府県との適切な役割分担)
② 職権保護中心	➔	契約と職権保護のバランス
③ 施設中心	➔	施設と在宅のサービスのバランス
④ 事業主補助中心	➔	個人給付と事業主補助のバランス
⑤ 税中心	➔	税を中心としつつ社会保険を加味
⑥ 保健福祉と教育の分断	➔	保健福祉と教育の統合・連携
⑦ 限定的司法関与	➔	積極的司法関与

図2 子ども家庭福祉供給体制の将来方向

出所:柏女霊峰(2008,147)

(3) これからの子ども家庭福祉

1990(平成2)年の1.57ショックを契機として開始された,いわゆる少子化対策は,年金・医療・介護充実のための手段として出発した経緯をもっている。そして,現在もなお,その流れを引きずっている。

これからの子ども家庭福祉は,「年金・医療・介護」(三つ葉)と「少子化対策」に二分化されるのではなく,「年金・医療・育児・介護」の四つ葉のクローバーによって再構築されなければな

らない。それこそが、人間の一生を通じた福祉・安寧を保障³⁾することになり、また、真の意味の全世代型社会保障を形作ることになる。

こうした基盤の上に、地域包括的・継続的支援体制⁴⁾の構築を図り、子ども・子育てをめぐる生活課題に対して、私的養育から公的養育までの支援制度をくまなく用意し、それが好循環していくシステムづくりが必要とされる。それが、社会的養育⁵⁾の体系を形づくとはいえる。専門職の在り方や援助方法論もこうした視点から再構築されていくべきであり、それが私のめざす供給体制といえる。

2. 私の教育・研究に影響を与えた経験 ー学生時代、児童相談所時代

私は学生時代にYMCAキャンプボランティアを経て元セツルメントであった興望館の学童ボランティア、施設ボランティアを5年間経験し、千葉県市川児童相談所、同柏児童相談所で心理判定員として10年間を過ごした。この15年間の2つの現場体験は、その後の私の子ども家庭福祉研究に大きな影響を与えた。そこでの体験で得たミッションは、以下の通りである。

- (1) 100人のうちの1人の声をじっくり聴くことが大事、且つ、興味深いことと思わせてくれたこと。キャンプボランティアとして、風邪でハイキングに行けない子どもの看病を任された経験など（YMCA時代）。
- (2) 自分が何かして子どもを喜ばせるより、子どもに寄り添っていれば、子どもから楽しい遊びを発見していくという体験をしたこと。子どもの関心を得ることがリーダーの役割ではなく、子どもたちが自分たちの世界、遊びを創っていくさまを応援していくことが根本と知ったこと（YMCA時代）。
- (3) 児童養護施設での原風景（子どもの声）。放課後児童クラブ、児童館での子どもの生活支援体験。日課のある世界と日課のない世界を経験できたこと（興望館時代）。
- (4) 心理職として働くと同時に、ソーシャルワーカーとして地域療育体制を創るなどの経験を通じ、ソーシャルワーカーとしての動きを身体で知ったこと（児童相談所時代）。
- (5) 相談事例に関わるスタンスを通じ、また、自己理解を深めるカウンセリングを受けた体験や、内観療法体験等によって自己理解を深められたこと。特に、古沢平作氏による阿闍世（あじさせ）コンプレックス（母親を愛するために母親を亡きものにしたいという欲望）を学び、その母から許されることを通じて心に生ずる懺悔心が救済に至るとする、いわゆる許され型の支援が、自分自身にあった支援の姿勢として感じ取ることができたこと（児童相談所時代）。
- (6) 殺人事例以外のすべてを1,000事例以上経験することにより、どんな制度であっても、そこにいる子どもや親の生活や思いを想像できるようになったこと。

これらは、厚生省で専門官として仕事をしていくうえで、さらにその後の教育・研究に当たって大きな強みとなった。結局、学生時代並びに児童相談所時代の子どもたちに対する支援体験は、

制度、政策立案にかかわる際の自分自身の立ち位置を固めるのに大きな役割を果たしたといえる。と同時に、一つひとつの制度や政策立案の根っこに、保護者や子どものどのような思いがぶら下がっているのかについておぼろげながらも思いを致すことができること、これが私のその後の実践と研究の根っこになったのである。

3. 厚生省時代の総括とそれらが育んだ研究テーマ

児童相談所で臨床経験、厚生省で行政経験を持ち、その両方を経験したこと、学生時代に興望館で地域福祉を肌で経験し、また、それ以降も関わりを続けてきたことが、私の子ども家庭福祉生活を規定してきた。

まず、臨床と政策立案の両方の立場を経験したことが、制度と方法をつなぐ子ども家庭福祉の在り方研究を進めさせた。そして、そのことが、現代児童福祉論（1995）、子ども家庭福祉サービス供給体制（2008）等の著作のなかで、徐々に「理念、制度、方法の円環的前進論」を創り上げてきたといえる。

続いて二点目に、子ども家庭福祉分野の特定領域にこだわることなく、子ども家庭福祉に横串を通して研究するという視点を導いてくれた。そして、そのことが、子ども家庭福祉供給体制を研究するという方向に導いてくれたといえる。

三点目として、理念、制度、方法の円環的前進を考えるうえでの当時の私の限界は、社会福祉の「方法」であるアドミニストレーションやソーシャルワークを理論的に学んでこなかったということである。私は大学で教育心理学を学び、特に臨床心理学的手法を用いて児童相談所での福祉的援助を行ってきた。当時は児童福祉司のほとんどが事務職員だったこともあってソーシャルワークを展開してきたつもりであるが、それはあくまでまねごとであり限界があった。このことは、今でも課題として残されている。

四点目として、子ども家庭福祉を高齢者福祉や障害者福祉と比較したときに特徴とされる都道府県と市町村との二元化体制であること、さらに、児童相談所という万能システムがあることの是非を問うことが、子ども家庭福祉研究の大きな論点となることに気づかされてきたことが大きい。そして、そのことは、子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援の可能性を問うことにもつながっている。

なお、1993（平成5）年に、厚生省において事務局の一員としてかかわった子供の未来21プラン研究会報告書で婉曲な表現ながら二元行政の克服に触れ、また、その後の局内実施体制プロジェクトでの議論を経て考えてきたことが、私のライフワークとなった。当時はまだそのような思いは確固たるものにはなっていなかったが、児童相談所、企画課に勤務し、全ての児童問題を常に通覧してきた立場にいた者として、それをメリットとして生かしていく方途を考えたのである。同時に、何一つ深掘りしてこなかったという思いもあった。

そこで、子ども家庭福祉を縦に切って蛸壺化するのではなく、横串に刺して「供給体制」を研究することとした。学生時代から社会福祉法人興望館リーダーとして関わり、地域福祉を側面からみてきたという思いもあった。この2つをつなぐのが子ども家庭福祉供給体制の在り方研究と思ったのである。そして、当初は、分野としては子ども家庭福祉相談を中心とし、『子ども家庭福祉相談を分野として、子ども家庭福祉供給体制の研究を進める』こととしたのである⁶⁾。

4. 淑徳大学時代 —その後の研究スタイル—審議会、検討会を研究フィールドとして

私が淑徳大学に転身して3年後の1997（平成9）年度から、私の国における審議会、検討会の委員歴が始まった。同時に、日本子ども家庭総合研究所子ども家庭福祉政策研究担当部長（非常勤）としての研究業務も始まることとなり、政策立案に携わりつつ、研究を並行させる生活が始まった。私が、国や全国団体、地方自治体等委員として政策立案に画した主な委員歴は、以下のとおりである。それぞれの分野における時系列として以下に紹介する⁷⁾。

【政府関係審議会・検討会等】

1. 保育政策

中央児童福祉審議会臨時委員（保育部会）、保育所保育指針検討小委員会委員（中央児童福祉審議会）、厚生省保育士養成課程等検討委員会委員、全国保育士会倫理綱領検討特別委員会委員長、中央教育審議会専門委員（初等中等教育分科会、教育課程部会幼稚園専門部会）全国保育協議会専門委員・保育施策検討特別委員会委員文部科学省・幼稚園教育要領の改善等に関する調査研究会議委員、文部科学省・子育て支援に関する研修プログラム作成協力者会議委員、厚生労働省・保育所保育指針改定に関する検討会委員、厚生労働省・保育所保育指針改定に関する検討会ワーキンググループ委員、文部科学省・今後の幼児教育の振興方策に関する研究会、社会保障審議会少子化対策特別部会保育第一専門委員会専門委員、幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定等に関する調査研究協力者会議委員 等

2. 児童虐待防止政策（児童相談所関係を含む）

厚生省子ども虐待対応の手引き編集委員会委員、厚生省・「児童相談所運営指針」及び「子ども虐待対応の手引き」の改定に向けた検討会委員、社会保障審議会臨時委員（統計分科会委員、児童部会委員）、社会保障審議会児童部会児童虐待の防止等に関する専門委員会委員長、社会保障審議会児童部会・児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会委員長代理・委員長、厚生労働省・子ども虐待対応の手引き改訂検討委員会委員、児童虐待の防止等に関する政策評価総合性確保評価に係る研究会委員、厚生省「児童相談所運営指針」改訂委員会委員、全国児童相談所長会調査小委員会委員、厚生労働省・児童相談所援助指針検討委員会委員、被措置児童等虐待対応ガイドライン改定検討会座長 等

3. 社会的養護政策

全国里親会専門里親モデル実施調査研究委員会委員，厚生労働省・今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会座長，厚生労働省・社会保障審議会専門委員・児童部会社会的養護専門委員会委員長，社会的養育専門委員会委員長，厚生労働省・児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会委員長，厚生労働省・社会的養護施設運営指針等検討ワーキング全体会議座長，全国社会福祉協議会・社会的養護関係施設が担う役割・機能に関する検討会委員長 等

4. 障害児支援政策

厚生労働省・障害児支援のあり方に関する検討会座長，厚生労働省・障害児施設に係る措置と契約についての勉強会委員，内閣府・障害者制度改革推進会議総合福祉部会委員，厚生労働省・障害児支援のあり方に関する検討会座長，厚生労働省・障害児入所施設の在り方に関する検討会座長，厚生労働省・障害児通所支援の在り方に関する検討会座長，障害児入所施設の運営指針作成に関する調査・研究（令和2年度障害者総合福祉推進事業）みずほ情報総研・座長 等

5. 放課後児童政策

厚生労働省・国としての「放課後児童クラブガイドライン」策定に関する研究会委員，厚生労働省・児童館ガイドライン検討会委員長，児童健全育成推進財団・放課後児童クラブの運営内容に関する研究会座長，厚生労働省・社会保障審議会児童部会放課後児童クラブの基準に関する専門委員会委員長，厚生労働省・放課後児童クラブの質の向上のための研修企画検討会委員，みずほ情報総研・放課後児童クラブ運営指針解説書（主任研究者：みずほ情報総研株式会社）検討委員会座長，みずほ情報総研・放課後児童クラブ運営指針解説書（主任研究者：みずほ情報総研株式会社）検討委員会座長，厚生労働省・放課後児童対策に関する専門委員会委員長 等

6. 少子化対策・計画行政・子ども・子育て支援政策

厚生労働省・少子化社会を考える懇談会委員，厚生労働省・地域行動計画策定指針検討委員会委員，次世代育成支援地域行動計画策定委員会委員，厚生労働省・次世代育成支援施策の在り方に関する研究会委員，内閣府・少子化社会対策推進・評価検討会議委員，社会保障給付費の整理に関する検討会委員，内閣府・子ども・子育て新システム検討会議幼保一体化ワーキングチーム構成員，内閣府・子ども・子育て会議委員，厚生労働省社会保障審議会児童部会認定こども園保育専門委員会委員，福祉サービスの第三者評価の在り方に関する調査研究事業全国福祉サービス第三者評価事業者連絡会・座長，全国社会福祉協議会・福祉サービス第三者評価事業の在り方に関する検討会委員長 等

7. 統計政策

「21世紀出生児等縦断調査」に関する検討会委員，社会保障審議会臨時委員（統計分科会委員，厚生労働統計の整備に関する検討会委員 等

第二部 私の生きた時代の子ども家庭福祉と研究の出発点

1. 昭和期，平成期，令和期の子ども家庭福祉とこれから

(1) 社会福祉の展開

戦後，日本国憲法のもとに昭和20年代から福祉六法体制が整えられ，我が国社会福祉は措置制度，社会福祉法人制度を中心に拡充の一途をたどり，その後の高度経済成長期を経て著しく進展した。しかし，オイルショック後経済の行き詰まりとともに福祉見直しが進められ，昭和期末期には福祉は財源不足という構造的な課題に直面した。それとともに，豊かになった社会で，措置制度という画一的な福祉サービスでは満たすことのできない多様なニーズが広がり，2000（平成12）年のいわゆる社会福祉基礎構造改革へと結びついていった。

改革は利用者の尊厳重視，選択と権利実現を目指し，利用者とサービス提供者とを対等な関係にして幅広いニーズに応えるための民間参入の促進が図られた。さらに，それらを補完する権利擁護事業や苦情解決制度，第三者評価制度も創設された。同年には介護保険制度も創設され，障害者自立支援制度が2006（平成18）年，その9年後の2015（平成27）年から子ども・子育て支援制度も創設され，高齢者，障害者，児童の三分野に個人の尊厳と選択を保障する制度が始まり，社会福祉は新たな時代に入って行くのである。

(2) 子ども家庭福祉の展開

戦後に始まった児童福祉は，「子どもは歴史の希望である」というミッションのもとに児童福祉法（1948（昭和23）年度）が施行されるなど，昭和期にその基礎固めが進められた。昭和末期には福祉見直し論議が始まり，少子化や育児の孤立化も進んでいく。

1994（平成6）年に最初の国家計画であるエンゼルプランが策定されるとともに，子育ての孤立化に対応するため，保育所地域子育てモデル事業（1993（平成5）年度），主任児童委員制度，ファミリーサポートセンター事業（いずれも1994（平成6）年度）などの子育て支援事業が開始された。

また，エンゼルプラン開始直後から，それまで減少していた保育所利用児童（1995（平成7）年度，160万人）が増え始め，それ以後，待機児童問題が深刻化していく。財源不足から主として規制緩和による待機児童解消をめざしたため，保育や子育て支援は混迷していくこととなった。

1990（平成2）年度には1,101件だった子ども虐待件数は少しずつ増え始め，1994（平成6）

年の子どもの権利条約締結を経て関心が高まっていった。2000（平成12）年度に児童虐待防止法が施行される前後から子ども虐待件数は急激に伸び、臨検・捜索制度（2008（平成20）年度）や親権の一時停止制度（2012（平成24）年度）の創設など、家庭に対する公権介入の強化と児童相談所の機能強化が進められてきた。

待機児童、育児の孤立化、子ども虐待の3点セット解決のため、2015（平成27）年度から介護保険制度を模した子ども・子育て支援制度が開始され、消費税財源が追加投入されている。その結果、特に3歳未満児の保育サービス利用が飛躍的に顕在化し、保育サービス不足、保育士不足などの問題を生み出していくこととなった。現在は、その解決の目途が立ち、その後の人口減少時代における保育の在り方検討が大きな課題となっている。

このように、子育て家庭に対する「支援」と「公権介入」の強化、これが平成期子育て支援の中心的なテーマであった。これらの施策が市町村と都道府県という異なる地方公共団体によって担われ続けたことが、その副作用としての「支援と公権介入の切れ目」を生み、そのはざままで子どもの虐待死を生み続けることとなったと想定できる。

(3) 子ども家庭福祉の総括と今後の方向

保育、子ども虐待以外の分野の制度的進展も含め、平成期の子ども・子育て支援を総括すれば、子ども家庭福祉の分野ごとに、それぞれの政策がばらばらに充実強化されてきたといえる。その到達点の一つが子ども・子育て支援制度である。その一方で、社会的養護はこれまでどおり都道府県による措置制度が続けられており、施策の強化とともに施策間の切れ目を浮き上がらせることともなった。子ども家庭福祉の担当官庁は、平成期を通じて、内閣府、厚生労働省子ども家庭局、同障害保健福祉部の3つに分断される結果となり、今また4つ目の官庁である子ども家庭庁創設が進められている。

「切れ目のない支援」が強調されながら、施策間の分断が進む傾向にある。それらに一石を投ずるとされる地域包括的支援や切れ目のない支援は、高齢者分野ではすでに取り組みが始まっているが、子ども家庭福祉分野では未だ十分ではない。この実現と、切れ目のない継続的で包括的な支援の実現、そのための行政構造の一元化、公民協働、民間活動の活性化、人口減少社会への対応などが、平成期に続く令和期の最大のテーマとなる。平成期の子ども家庭福祉の進展を受け継ぐとともに、それらの施策が生み出した新しい分断に挑戦していくことが求められているのである。

社会福祉全体を通覧すれば、高齢者福祉、障害者福祉、子ども家庭福祉の3分野それぞれに、狭義の公的福祉制度と利用者主権を重視する給付制度との併存システムが実現することになり、地域包括的で切れ目のない支援のできる基礎構造が進みつつある。今後は、子ども家庭福祉の適切な展開のため、公的責任、社会連帯、教育という3つの視点の整合性の確保が重要とされる。

と同時に、子ども・子育て支援制度、社会的養護制度、障害児支援制度の包括化も課題とされている。

(4) 子ども家庭福祉前提条件の現代的意義づけの必要性

もう一点、従来から無自覚的に語られてきた子ども家庭福祉の前提条件である親の第一義的責任と子どもの最善の利益という2つの前提ないしは理念について、時代状況に合わせて現代的に再意義付けする必要性を指摘しておきたい。その一部は、こども家庭庁創設に係る議論においても指摘された。

児童福祉法や教育基本法、子ども・子育て支援法並びにこども基本法のいずれにもほぼ無自覚的に規定されている「親の第一義的責任」が、ともすると拡張的に捉えられ、そのことが親、子育て家庭を追い詰める結果をもたらしていることを再考しなければならない。子どもは、まず社会の子どもであることの確認が必要とされる。また、「子どもの最善の利益」も、ともすると、子どもの意見抜きに「子どものため」という視点から考慮されてきた歴史に思いを致さねばならない。「私たちが抜きに私たちのことを決めないで」というスローガンは、当然ながら子どもにも適用されるべきである。そのことと子どもの最善の利益を図る成人の責務とはどのように調和できるのか、これも、当事者である子どもの視点から再意義付けされるべきである。

第三部 私の子ども家庭福祉研究の到達点とこれから

1. 著書から見た私の研究の総括

(1) 設計科学としての子ども家庭福祉学 ―理念・政策、制度、方法の円環的前進

私の著書は単著が16冊あるが、そのなかの15冊目、「子ども家庭福祉学序説―実践論からのアプローチ」が私のメインとなる研究テーマ子ども家庭福祉供給体制の現段階における集大成といっておよい著作である。その他の単著は、時代とともに走り続けた考察がほとんどである。周辺分野としては、そのほとんどが30数冊の編著における執筆と云ってよい。

編著は保育、虐待、社会的養護、保育相談支援、放課後児童対策、障害児支援など多彩であり、分野横断的なテーマとなっている。つまり、私は子ども家庭福祉を総体として考え続けてきたといえる。そうした経験のなかで、子ども家庭福祉を「学」として考えるため取り組んだのが、序説であった。

(2) 設計科学の視点の重視

序説では、まず子ども家庭福祉学の定義を行うこととした。それは、以下のとおりである。長文になるが、すべて引用したい。

「子ども家庭福祉とは、理念的に人格主体として理解されつつ、実際には自己の立場を主張し守り難い子ども並びにその子どもが生活する基盤である家庭を対象とし、子どもが生存し、発達し、自立しようとする際に出会う様々な困難に対し、子どもや家庭と環境との接点にあって、社会統合や一定の社会的価値並びに子ども家庭福祉にかかわる根源的な価値追求その他を理念として、子ども並びに家庭のウェルビーイングの実現のために、国、地方公共団体、法人、私人等が行う子どもや家庭及び関係者を対象とする実践及び法制度の総体である。

子ども家庭福祉は、子どもや子育て家庭の置かれた環境の現状を視野に入れ、子ども家庭福祉の理念に基づき、子ども家庭福祉の目的とそ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で、及びそのルールに基づいた機関・施設の運営や具体的実践行為（方法）の体系である。すなわち、子ども家庭福祉は、社会のありようを基礎として、理念、制度、方法（経営、援助）の3つを構成要素として成り立つ。

子ども家庭福祉学とは、社会福祉学を基礎としつつ、子ども家庭福祉における環境、理念、制度、方法（経営、援助）並びにその展開の特質を分析し、これらの構造の法則性を明らかにし、あるべき方向性を設計していく学際科学、複合科学、融合科学、設計科学である。」(2019a.8) 私の定義の特徴は、「設計科学」としての学問の側面を重視⁸⁾していることであり、それは本書の副題を「実践論からのアプローチ」としていることから想像されるとおり、実践からの考察を重視している点にある。また、それは次項で述べる「円環的前進」とも重なる視点である。

(3) 理念（政策）、制度、方法（機関・施設の運営・経営と具体的援助実践）の円環的前進

子ども家庭福祉学の設計科学としての視点を重視するということは、子ども家庭福祉学のすべての構成要素が、人類のウェルビーイングに向けて設計されることを重視することにつながる。これに関し、古川（2004: 35）は、以下のとおり述べる。「制度の領域では、政策的な基準と援助領域における実態的な要請との乖離をどのように調整し、埋め合わせるかが重要な課題の一つとなり、そこにおける経験が新たな政策的対応（ここでの基準でいえば認定基準の改善）をうみ、また新たな援助方法の開発と展開をもたらす内在的な契機となる。」この視点は、筆者からいえば、社会のありよう、現状を踏まえた理念、制度、方法（機関・施設の運営・経営と具体的援助実践）の円環的前進ということになる。

すなわち、実践（方法）の集積が「〇〇を重視すべき」という理念を生み出し、それが制度を創り出し、その制度のもとでの実践（方法）がまた新たな視点や理念を生み、あるいは制度改正へのインセンティブとして働くこととなる。こうした円環的構造が、社会のありようの変化に対応するエネルギーを生み出し、かつ、子ども家庭福祉に絶え間ない改善という生成的構造を創り上げていくことになるのである。社会福祉学、子ども家庭福祉学は、こうした理念、制度、方法の一体的検討並びに円環的前進が強く求められる設計科学の側面を強く有しているといえる。こ

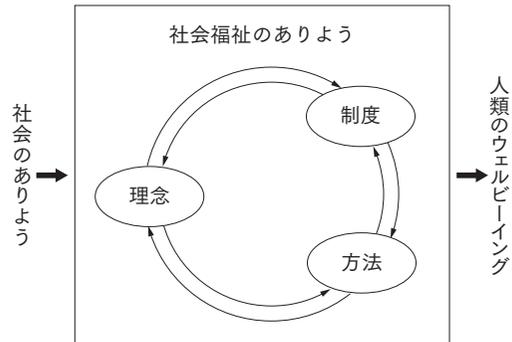


図3 子ども家庭福祉における理念、制度、方法の円環的前進

出所：柏女,2002,84など

れが、筆者の基本的視点であり到達点である。これらは、図3のように示される。序説では、全11章にわたり、理念、制度、方法のそれぞれについて論を展開している。その中心は、「理念・政策と方法・実践は、制度を接点として対峙と協調を繰り返しつつ、円環的に前進する」という、自らの実践を通じて得られた信念である。

2. 子ども家庭福祉のこれからの論点

続いて、今後の子ども家庭福祉のありようを考えるいくつかの論点をここに提示しておきたい。私のライフワークはまだ終わりを迎えているわけではない。人類、子どもたちのウェルビーイングに向けて、子ども家庭福祉の設計を進めていかなければならない。私が認識する子ども家庭福祉の課題は、以下の4点である。

- ・子ども家庭福祉実施体制が都道府県と市区町村の二元化体制になっていることが狭間に落ちる子どもと親を生み続けていること（地方間分権、縦の課題）。
- ・教育と福祉が分断されていること（横の課題）。
- ・このため、地域包括的で切れ目のない支援が行いにくい基礎構造を有していること。また、民間の専門性と機動性が活用できないこと。
- ・子育てを支援する原理が浸透していないこと。特に、子どもの最善の利益、子育てに対する親（家庭）の第一義的責任といった理念の整理ができていないこと。

以下、この課題認識をもとに、今後検討すべきいくつかの論点について簡潔に整理しておきたい。

(1) 子ども家庭福祉基礎構造改革と地域包括的・継続的（切れ目のない）支援体制の整備

子ども家庭福祉分野が他の分野と異なる基礎構造の特色は、以下の3点である。

- ① 実施主体が都道府県と市町村に分かれていること。保育・子育て支援・母子保健は市町村、母子福祉は市（福祉事務所）、虐待・社会的養護は都道府県、障害児支援は通所が市町村、入所

は都道府県に分断。さらに、首長部局と教育委員会部局との切れ目があること。これに対し、高齢者、障害者はすべて市町村首長部局が主体となっている。

- ② 行政がサービスを決定していること。サービスメニューの多様さを考慮すると裁量決定、調整能力は専門性を問われるが、異動を宿命とする公務員が担わざるを得ないこととなる。これに対し、高齢者は専門職である介護支援専門員の裁量でサービス決定・調整が行われる。
- ③ 子ども家庭福祉の費用が給付と行政処分に伴う措置費、補助金に分かれていること。これに対し、障害者、高齢者は給付中心である。

これらを抜本的に改革するためには、子ども家庭福祉基礎構造改革が必要である。そのうえで、地域包括的・継続的（切れ目のない）支援体制の整備が必要とされる。そのためには、以下の改革を進める必要がある。

- ① メインシステムは市町村を実施主体とし、介護保険制度のような給付制度を中心としつつ子ども・子育て支援制度を改善し、子育て支援専門員（仮称）のような民間の専門性を最大限活用したケアマネジメントを実現する。
- ② サブシステムとして、子ども虐待防止・社会的養護システム—第3回FLECフォーラム課題提起における2つの柱と6つの提案⁹⁾の実現を図る。
- ③ メインシステム（地域子育て家庭支援）とサブシステム（社会的養護）をつなぐマクロ、メゾ、ミクロレベルの改革を図り、ハイリスク家庭支援の仕組みを充実させる。
- ④ これらにより子ども家庭福祉の基礎構造改革を進めることで、地域包括的・継続的（切れ目のない）体制の確保を図る。
- ⑤ 財源は、「社会連帯による次世代育成支援に向けて」（2003）で提言された社会保険の仕組みをもとに検討を進める。
- ⑥ 支援メニューとしては、共同養育の視点に立つ基本保育制度の導入を図り、かつ、家庭支援対象のサービスを大幅に創設・拡充を図る。

(2) 地域共生社会の実現

厚生労働省のポータルサイトによると、「地域共生社会」とは、「地域住民や地域の多様な人が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域を共に作っていく社会」のことをいう。この言葉が最初に用いられたのは、2015（平成27）年9月に厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等の在り方検討プロジェクトチームが出した『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン』（通称：新福祉ビジョン）においてであった。

地域共生社会の実現が強調されるようになった背景には、主として以下の4点が挙げられる。まず第一に、人口減少社会の到来が挙げられる。第二に、そもそも福祉の生活課題は分野ごとに

生ずるわけではなく、家族が地域で生活しているなかで輻輳的に起こる問題でもある。そうした問題に対応するためには、分野ごとの縦割りの制度ではなく、分野横断的な制度にして地域のなかで包括的に支援していくことが重要という認識が広がりつつあることがある。

第三に、社会福祉法人などの地域に多く存在する社会資源が相互に連携することで、制度の谷間にある生活課題に有効に対処しようという動向がある。第四に、福祉の支え手が少なくなるなかで、「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら、暮らすことのできる仕組みを構築する」(ニッポン一億総活躍プラン)ことをめざす考え方がある。このほか、SDGs(持続可能な開発目標)の実現、すなわち、「誰一人取り残さない持続可能で多様性と包摂性のある社会」の実現を目指す国際的動向も影響している。

地域共生社会のこれまでの制度的進展は、以下のとおりである。まず、2016(平成28)年の社会福祉法等の一部を改正する法律に始まり、2017(平成29)年の社会福祉法等一部改正では「社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針」が告示された。さらに、共生型サービスも創設された。

続いて2020(令和2)年の社会福祉法等一部改正を経て、2021(令和3)年度から重層的支援体制整備事業が創設され、社会福祉連携推進法人制度も2022(令和4)年度から施行されている。地域に起こる生活課題を他人事とせず、我がこととして丸ごと支えようとする営みこそが、「地域共生社会」を生み出す一歩になる。子ども家庭福祉におけるこうした制度づくりはまだまだ限定的であるが、子ども減少社会にあって、理念的にも制度的にも必要とされる時代に対処していく必要がある。

(3) 基本保育制度の創設

続いて基本保育制度の創設がある。これは、地域包括的で切れ目のない支援体制の構築がいわば「皆支援」を目指すのに対して、「皆保育」の実現を目指すものと言える。その根底には、「私的養育」と「代替養育」との二元性を解消し、子育ては親と社会との二者で担うことを原則とするために構成された概念である「共同養育」の考え方がある。それは、「子どもは人と人とのかわりのなかでこそ健全な成長が図られる」との確信により導かれる。

子ども家庭福祉の機能は従来、網野(2002,181)により3P,3Sとして語られていたが、これにC(Cooperation)を追加すること(図4)により、その意義を位置づけることにしたものである。つまり、3Pと3Sの間にCを入れ、「代替」を終点と考えず、そこから特別養子縁組を結んで新しい家族を創り、あるいは家族再統合して「私的養育」に戻る循環構造として考えることを提案している。

ここでいう基本保育制度とは、「就学前児童は、その年齢に応じ、単独でまたは子どもの保護者

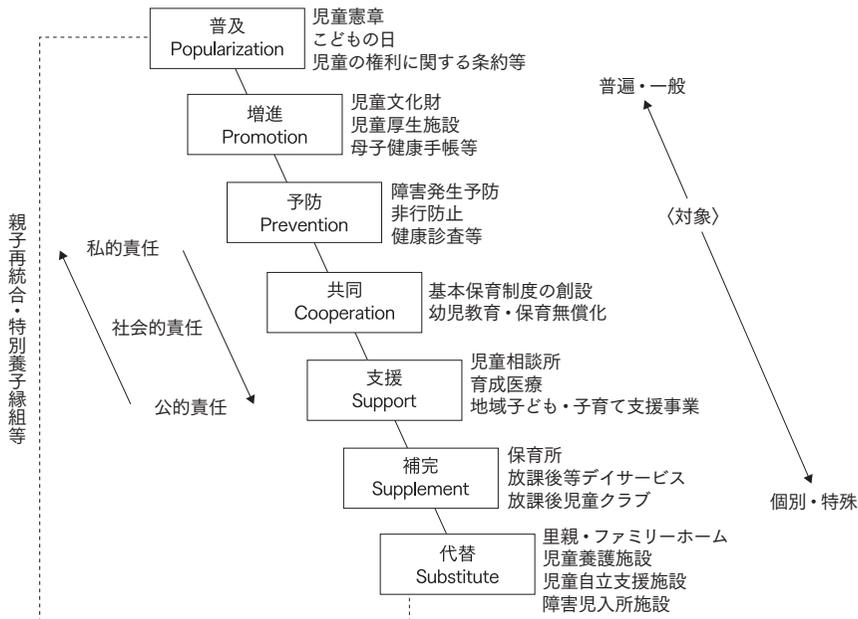


図4 新しい子ども家庭福祉の機能

出所：柏女,2019a,224

とともに、一定の時間、継続して、基本保育を利用することができる」（柏女・尾木ほか、2009 など）という制度である。これは、保護者の育児と就労の両立支援、子育て支援の観点ではなく、子どもの健全育成の観点である。すべての子どもに発達保障の観点から一定時間の『基本保育』を保障し、それを超えるニーズに対しては、要保育認定等により必要な保育時間を保障する二段階システムにする提案と言ってよい¹⁰⁾。すでにその萌芽は見られている。今後の大きな課題であるといえる。

(4) 教育福祉学の検討・充実

吉田 (2012,5-7) は、「教育福祉 (学)」というコンセプトについて、「困難を抱えても、すべての人が尊厳をもって生きられるように支える福祉的支援と、一人ひとりが自己を実現し、社会に貢献できる学びを支える教育的支援。教育福祉 (学) という知的実践的な探求は、その両方の視点をもって複眼的に人間支援に取り組む新たなチャレンジ」と述べている。そのうえで、「生存権・生活権」と「教育権・学習権」の保障の谷間を架橋し、両者の統合を推進する概念であるとしている。

教育福祉学について子ども家庭福祉学の定義を援用しつつその定義を試みると、以下のようになると思われる。

「教育福祉学とは、社会福祉学及び教育学（並びにその融合した学問領域である教育福祉学）を

基礎としつつ、「教育福祉」における環境、理念、制度、方法（経営、援助）並びにその展開の特質を分析し、これらの構造の法則性を明らかにし、あるべき方向性を設計していく学際科学、複合化学、融合科学、設計科学である」

その領域としては、福祉と教育がクロスオーバーする領域が中心となり、その連携、役割分担と融合のあり方を研究する学問ということになる。認定こども園等の特定教育・保育施設、放課後児童クラブ、放課後子供教室、フリースクール、スクールソーシャルワーク、子どもの貧困、ヤングケアラー支援、施設・里親・一時保護所における教育と福祉などがその対象になる。教育福祉学とは、より操作的に定義すれば、福祉と教育がクロスオーバーする領域を中心にその連携、役割分担と融合のあり方を研究する学問といえる。今後、地域包括的で切れ目のない支援を求めるならば、教育福祉学的視点の充実が欠かせないものとなるだろう。

第四部 私の教育観とゼミ学生に伝えたかったこと

私は淑徳大学に29年間奉職し、この間、学部や大学院で子ども家庭福祉を中心として子ども分野の演習、実習などに携わり、社会福祉士、保育士の養成とともに、通算28期にわたる500人以上のゼミ生と関わってきた。ゼミでは全員が卒業論文を執筆できるよう支援することで、学士力の仕上げに注力してきた。その過程では、ゼミ訓、論文の各章をつなげる団子の串を通すことの2点を重視してきた。そのことが、学生一人ひとりのこれからの人生の団子の串を通すことにつながると感じてきたからである。

1. ゼミ生に贈る言葉

学生たちは福祉を理論的、実践的に学びつつ、生き方に戸惑い揺れ動いている。そんな学生たちに対して、私は、以下の3つのゼミ訓を用いて道標としてきた。

『自分を大切に生きよう。／他人（ひと）を大切に生きよう。／精一杯生きよう。』

これは、社会福祉援助の原理と仏教者¹¹⁾としての思いとを自分なりにつなげてみたものであり、これらは、以下のとおり表現できる。

1) 尊厳＝自分を大切に生きよう。

私たち一人ひとりには、両親をはじめまわりの人から多くの願いがかけられている。そんなかけがえのない自分を大切に生きていこう。

2) 共生＝他人（ひと）を大切に生きよう。

自分がかげがえのない存在であるのと同様、自分のまわりの人たちにも多くの願いがかけられ

ている。そんなかけがえのないまわりの縁ある人々を大切に生きていこう。

3) 自己実現＝精一杯生きよう。

そして、まわりの縁ある人々とともに、自分自身の可能性を最大限に生かすべく、命ある限り精一杯生きていこう。

2. 私を支えた建学の理念

私の勤務する淑徳大学の建学の理念は、前述のゼミ訓同様、私の生き方に大きな影響を与えた。それは私にとって古くから慣れ親しみ、ときに反発した僧侶という衣装と深く関わりを持つ。

(1) 共生と感恩奉仕、菩薩道

淑徳大学の建学の理念のなかでもっとも重要な理念とされる“Not for him, but together with him”（「彼のために」ではなく「彼とともに」）は、共生（ともいき）の理念を表すものである。社会福祉の理念に即していえば、「彼のために」は公的責任であり、「彼とともに」は社会連帯の精神、共生を示していると考えられる。

淑徳大学の建学の理念である「感恩奉仕」と「菩薩道」は、「共生」の自覚から生起する。淑徳大学校歌は、「天地の恩に／覚むる時／誰れか奉仕を／思わざる」とうたう。

『Together』No.211（2016.4.;7）は、感恩奉仕について、「生かされていることに感謝し（感恩）、自分の与えられた命を他者にお返しする（奉仕）ことです。つまり、自分の尊い命を自他の自己実現に向けて燃焼させることが「自利利他」になります」としている。感恩の恩とは、因を心にとどめるという意である。自己がかく生かしめられている、「縁起」によって生かされている因と縁を省察し、自己のいのちのありよう（縁起）が明らかになったとき、人は他のいのちに対する働きかけ（奉仕）が自然と行われるようになる。換言すれば、他者のためではなく自らの生きる証としての一步を踏み出さざるを得なくなる。これが感恩奉仕である。

校歌では、これを「天地の恩」と言ったのである。天地の恩を感じる時、それを返していこうという実践につながる。これが「奉仕」であり、それを仏教では菩薩道と呼ぶ。

(2) 実学

淑徳大学の校是は実学である。校歌は「実学四年／勇者我れ 未来を開く／菩薩道」とうたう。これまで述べてきた感恩奉仕と菩薩道という基本を、「実学」という視点で貫く。実学とは、「実践を通して吟味、体得された学問」「真の自己の人格に実りをもたらず学問」（長谷川良信）であり、学び方や生き方の心構えをいう。『Together』No.211（2016.4,8）は、実学について、「社会とかかわりながら自己の人格を磨いていく実りある学びが、淑徳大学の教育の柱である「実学」なのです。宗教・社会福祉・教育の三位一体による人間開発（人材育成）・社会開発（社会貢献）

とは、「実学」を意味するともいえます。」と述べている。

淑徳大学南門を入ったところに学祖長谷川良信胸像とともに善財童子像がある。社会と関わりながら自己の人格を磨いていく実りある学びの道筋を学祖は善財童子になぞらえ、学生たちの学びの模範として示したのである。

宮沢賢治は「雨ニモマケズ 風ニモマケズ」とうたう。しかし、人間は、ときに、雨に負け、風に負ける存在でもある。そういう人間存在に寄り添い、共に「おろおろ」してくれる姿勢、共に生きる姿勢が根幹にある実務家養成が、「淑徳の福祉」ではないかと思う。自らが学生たちの学びの範たり得たかは後代の評価に譲るほかないが、29年間、学生たちとともに同じ学びの徒たり得たことは幸せなことであったと思っている。

注

- 1) 2022(令和4)年にはこども家庭庁設置法が成立し、2023(令和5)年度から施行されることとなっている。こども家庭庁では子ども・子育て支援制度、児童福祉制度、障害児支援制度が移管となり一元化に近づいたといえるが、それぞれの制度の基礎構造は異なったままであり、子ども家庭福祉としての一元化への課題は残されたままと言える。
- 2) むろん、保護者と事業主との契約によっては対応困難な子ども虐待等の事例も多くあり、司法決定や職権保護システムも併存させるのは当然のことである。
- 3) 私はこの視点を「人間福祉」と呼び、社会福祉制度再構築の基本的視点として重視している。四つ葉のクローバーの考え方については柏女(2008)等を参照。
- 4) 筆者による地域包括的・継続的支援の定義は、以下のとおりである。「子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援体制とは、市町村域ないしは市内のいくつかの区域を基盤として、子どもの成長段階や問題によって制度間の切れ目の多い子ども家庭福祉問題に、多機関・多職種連携により包括的で継続的な支援を行い、問題の解決をめざすシステムづくり並びにそのシステムに基づく支援の体系をいう。」(柏女霊峰,2019a,167-168)
- 5) 筆者による社会的養育の定義は、以下のとおりである。「社会的養育とは、私的養育を支援することから、家庭で養育できない程度に応じて子どもの養育を社会的、公的に代替する代替的養育までも含めて、社会全体で子どもを養育するシステムの体系をいう。それは、私的養育から代替養育までの連続的な支援の営みであり、かつ、代替養育から家族再統合や特別養子縁組等により、再び私的養育につながる循環的な営みでもある。」(柏女霊峰, (2017,230)
- 6) 淑徳大学に転身後すぐにとりかかった私の著作として印象深いものに、最初の単著である現代児童福祉論(1995)並びに次の単著としての児童福祉改革と実施体制(1997)がある。いずれも児童相談所、厚生省時代に取り組んだ仕事から生まれた論考であり、いわば私のその後の研究の淵源になった著作であるといえる。

- 7) 主としてこの時代に審議会等と関わりながら考え続けてきたことについては、「(科研費報告書) 厚生行政のオーラルヒストリー 柏女霊峰」(2019)で主任研究者の菅沼氏によりインタビュー記録されている。また、その概要については、拙著「平成期の子ども家庭福祉—政策立案の内側からの証言—」(2019b)に詳しい。
- 8) 古川(2004,32-35)は社会福祉学における設計科学の視点について、「社会福祉学を法則定立的な科学から、それを基礎に据えつつも、それを超えて実際の実践的な政策、制度、援助のありようを追求するデザイン(設計)志向の科学—設計科学として展開するという視点」と述べている。その点が私の視点と重なるところである。
- 9) 私が共同代表の一人となっている家庭養護推進ネットワークが年1回開催しているFLECフォーラムの第3回大会では、家庭養護推進のためのシステム改革として以下の2つの柱と6つの提案を提起した。
- 2の柱：(1) ソーシャルワーク系事業を中心とした新たな事業の制度化、(2) 措置費体系の抜本的な見直し
- 6つの提案：(1) 一時保護後の支援におけるソーシャルワーク系事業等の制度化、(2) 虐待予防の強化のための指導委託の措置制度化、(3) 「乳幼児総合支援センター」(仮称)又は「社会的養育総合支援センター」(仮称)の創設、(4) 母子(親子)一体型支援制度の創設、(5) ソーシャルワーク系事業への思い切った措置費配分、(6) パフォーマンスに応じて増加する措置費体系 ※障害児支援制度、障害児入所施設においてもこれらの方針を準用。(第3回FLEC幹事会提言.2021.1)
- 10) これらの提案、実践の詳細については、柏女霊峰.(2017)『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして』ミネルヴァ書房218-219ほかを参照のこと。
- 11) 仏教者として綴った私の思いは、柏女霊峰(2005)『こころの道標—浄土の真宗』ミネルヴァ企画並びに柏女霊峰(2018)『続・こころの道しるべ』萩原印刷を参照のこと。

文献

- 網野武博(2002)『児童福祉学』中央法規. 181
- 古川孝順(2004)『社会福祉学の方法』有斐閣. 32-35
- 古川孝順(2008)『社会福祉学の新天地』有斐閣
- 柏女霊峰(1995)『現代児童福祉論』誠信書房
- 柏女霊峰(2002)「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』第422号. 84
- 柏女霊峰(2005)『こころの道標—浄土の真宗』ミネルヴァ企画
- 柏女霊峰(2009)『子ども家庭福祉論』誠信書房
- 柏女霊峰(2008)『子ども家庭福祉サービス供給体制』中央法規. 141, 147

- 柏女靈峰 (2017) 『これからの子ども・子育て支援を考えるー共生社会の創出をめざして』 ミネルヴァ書房. 230, 218-219
- 柏女靈峰 (2018) 『続・こころの道標』 萩原印刷
- 柏女靈峰 (2019a) 『子ども家庭福祉学序説ー実践論からのアプローチ』 誠信書房. 167-168, 224
- 柏女靈峰 (2019b) 『平成期の子ども家庭福祉ー政策立案の内側からの提言』 生活書院
- 柏女靈峰編 (2020) 『子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性』 福村出版
- 尾木まりほか (2009) 『一時預かり事業のあり方に関する調査研究 平成20年度総括研究報告書 平成19-20年度総合研究報告書 (研究代表者: 尾木まり)』
- 淑徳大学広報編集委員会 (2016) 「学祖を訪ねてー学祖が私たちに託したこと」 淑徳大学広報誌 「Together」 No.211 淑徳大学
- 菅沼隆 (2019) 「(科研費報告書) 厚生行政のオーラルヒストリー 柏女靈峰」
- 吉田敦彦 (2012) 「序章 教育福祉学への招待」 山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編 『教育福祉学への招待』 せせらぎ出版. 5-7

Personal Reflections and Perspectives on a Career in Child and Family Welfare

Reiho KASHIWAME

I summarize my previous research on the systems for providing child and family welfare, enumerate the definitions of child and family welfare studies and the perspectives that I have emphasized, and present the outcomes of the research.

Then, I propose four points to be discussed in future research on child and family welfare, including the realization of societies based on inclusive communities.

Keywords: Systems for Providing Child and Family Welfare, Child and Family Welfare Studies, Realization of Societies Based on Inclusive Communities.