

自立支援型施策としての子ども福祉政策の研究
—児童福祉法改正の政策過程分析—

社会福祉学専攻 畑 俊輔

要 旨

社会福祉の理念や目的として掲げられる言葉に「自立」や「自立支援」がある。子ども福祉の領域も例外ではなく、「自立」概念の整理や「自立支援」の手法が検討されてきた。しかし、昨今の研究によって「自立」を目的とした社会福祉援助による不利益が指摘されている。

子どもへの「自立支援」も望ましいものと認識されているが、援助者は子どもへの「自立支援」という概念とどのように向き合えばよいのだろうか。このことを検討する一助として、政策言語である「自立支援」の成り立ちや理念を見つめなおす必要があると考える。

以上の観点から本研究の目的は、1つ目に1997（H09年）及び2016（H28）年の児童福祉法改正の政策過程を整理し、子ども福祉政策に「自立支援」が掲げられた背景を読み解くことである。2つ目に子どもへの「自立支援」の課題を明らかにし、子どもへの援助に関する今後への示唆を得ることである。

方法は文献研究により、政府や関係アクター等による言説を分析する。政策過程の分析にはKingdonの「政策の窓」モデルの枠組みを用いる。

児童福祉法改正の政策過程の分析に先立ち、第1章で子ども福祉の歴史的背景の整理、第2章で社会福祉における「自立」概念の変遷と「自立支援」型施策の現状のレビューを行った。

1997（H9）年改正において「自立支援」が必要だと認識された状況は3つ存在した。1つ目は少子化問題である。児童家庭局長の交代によって出現した出生率をめぐる政治の窓は、人口政策的言説を忌避する抑制圧力や、高齢社会対策への注力に伴うボトルネックの存在によって政策の窓の開放にはつながらなかった。しかし、政策の流れでは人口政策と女性政策のフレームを架橋することによって少子化対策というフレームが登場した。この一連のプロセスが、1.57ショックが社会問題と認識される下地となった。1.57ショック以降の公的な報告書の内容を整理すると、出生率の低下は高齢化の進展と関連付けられ、社会保障負担の増加や労働力の供給過少、子どもの人数減少が社会問題と考えられていた。社会保障の持続可能性への問題意識をもとに「少子高齢化問題」という問題の流れを形成し、処方箋として子どもへの「自立支援」を提示する政策の流れが生じた。ボランティア活動や地域活動等を通じた人間性を育める教育環境の整備の提示は、その一環とみることが可能である。高齢者が増加する社会制度を支える将来的な労働力としての子どもが減っていると認識され、子どもを「自立した社会人」へと育て上げ高齢社会の支え手としての質を高めることで、少子高齢社会への対応を可能とするという社会投資的な政策アイデアと結びついている。

2つ目は子どもの権利である。子どもの権利条約が批准されたが、1997（H09）年改正では子どもの権利条約の精神を打ち出すことは管轄権の問題から回避された。福祉関係アクターの間では子どもの権利の尊重が盛んに取り上げられるようになっており、基本問題部会では「自立支援」が子どもの権利を保障する理念として解釈された。すなわち、子どもの権利への配慮と、「養護」からの転換として「自立支援」が提示された。

3つ目として、子ども虐待や不登校、性非行といった事例に代表される、貧困家庭に限らない援助ニーズを有するケースの増加が挙げられる。児童福祉施設はその施設体系を大きく変えることなく対応してきたが、入所率の低下というかたちでニーズとのミスマッチが生じていることが指摘された。児童福祉施設の各協議会は、相次いで改革案を提示した。その内容を整理すると、ニーズの変容に児童福祉施設は対応できていないという問題認識と、施設機能を再編しミスマッチ状態を解消するという方向性が示されていた。基本問題部会の審議では「自立支援」は児童福祉施設の専門性のひとつとして提示された。しかし、法改正をめぐる議論では一部施設が統廃合されたものの大部分は施設名称や目的の変更等にとどまり、抜本的な改革とはならなかった。

2016（H28）年児童福祉法改正において「自立支援」が必要だと認識された状況は2つ存在した。一つは子どもの貧困問題である。2009（H21）年の政権交代という政治の窓によって相対的貧困率が公表され、大きな関心を集めた。その後、イデオロギーの対立もあり一旦停滞したが、2013（H25）年に子どもの貧困対策推進法が可決・成立し、子どもの貧困対策に関する大綱が策定された。策定にあたって政策の流れから借用されたアイデアは教育支援である。子どもへの援助を未来への投資として明確化する言説が登場した。大綱には効果測定のための13の指標が設けられたが、ほとんどが進学・就職に関する事柄である。当面の重点施策としての経済的支援は最後に位置付けられただけでなく、かろうじて生活保護世帯の子供の高校進学の際の入学料、入学考査料が支給されることになった程度で、公的な経済支援策はほぼ皆無であった。

同時期に社会問題化していた子ども虐待への対応も喫緊の課題となっていた。国会では居所不明となっている子どもの存在が取り上げられ、政治の窓が出現した。居所不明となっている子どもの調査の過程で、子どもが犠牲となった事件も発覚し、問題の窓も出現した。これらを受けて、副大臣等会議、児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会が開催された。児童虐待防止対策専門委員会の第6回会合から「虐待の発生予防から自立支援」までを視野に置く議論の枠組みが登場した。専門委員会は自立支援検討チームと位置づけられ、第6回以降の会合も開催されたが、その議論の枠組みは検討事項が事務局から示された。検討事項には、いずれも就職や進学に関する課題が掲げられ、就職や進学の前段にある子どもの育ちについて触れられていない。

法改正に向けて2015（H27）年9月から新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会が設置され、大臣から「自立支援」を法律に位置付けることが提示された。これらの一連の内容を踏まえるならば、2016（H28）年改正で謳われた「自立支援」は、子ども期への援助というよりも、将来的な進学や就職を視野に置いたものである。

政策過程分析の結果から、経済的見返りを求める社会投資論を背景にした「自立支援」型施策であったことを指摘し、社会投資論を批判的に検討した。社会投資の論理によって経済的見返りを求めるあまり、子どもにとっては子ども期が「社会的自立」にむかって急かされる現状にある。その一方で、社会投資の論理による「自立支援」では、いまここの子ども期を豊かにする視点は必ずしも保障されない。未来志向の援助が行われるのであれば、同時にいまここの子ども期をいかに豊かに過ごすかという問いも必要である。

今後の示唆を得るため、さらに「遊び」について考察した。子どもの遊びとは、時には大人の「正しさ」から外れる。遊びが社会投資の論理によって効用論に回収され「自立支援」として位置づけられるならば、「正しさ」から外れた遊びは指導の対象となる。しかし、遊

びとは「遊び手とその遊びとのあいだに存在する遊びによって成立する」のであって、「正しさ」から逸脱することによる経験の意義や楽しさが存在する。この経験こそが行為主体感のもとであり、いまこの子ども期を豊かにする要素である。見返りを求められない「遊び」の時間が子どもには必要であるとともに、援助者にとっても見返りを求めない「遊び」の時間を通していまこの子どもを理解することが求められる。