

見本



改訂 保育士をめざす人の子ども家庭福祉



波田埜英治・辰己 隆 編



はじめに

## 第1章 現代の子ども家庭福祉と保育士

---

- 1 子ども家庭福祉のなかの保育士 — 11
  1. 保育士が子ども家庭福祉を学ぶ視点 /11
    - (1) 子育て・子育てと子ども家庭福祉 /11
    - (2) 子ども家庭福祉における保育士の役割と活動領域 /12
  - 2 今日の子どもを取り巻く環境 — 14
    1. 社会・学校・家庭の変化 /14
      - (1) 社会の変化と子ども /14
      - (2) 学校の変化と子ども /15
      - (3) 家庭の変化と子ども /16
    2. 子どもの問題と福祉 /18
      - (1) 密室化した育児と広がる育児不安 /18
      - (2) 男女共同参画と子ども家庭福祉 /18
  - 3 広がる子ども家庭福祉の意味 — 19
    1. 子ども家庭福祉の定義と対象 /19
      - (1) 児童福祉法・児童憲章の理念 /19
      - (2) 子ども家庭福祉の対象・領域とその変化 /20
    2. 子どもに関する地域福祉活動 /21
      - (1) 地域福祉活動の広がり /21
      - (2) 保育士と地域福祉活動 /22

## 第2章 子どもの権利

---

- 1 子どもの権利とは — 25
  1. 子どもの権利について考える /25
  2. 子どもの権利と法律、宣言 /26
    - (1) 日本国憲法（1946（昭和21）年制定） /26
    - (2) こども基本法（2022（令和4）年制定） /27
    - (3) 児童福祉法（1947（昭和22）年制定） /28
    - (4) 児童憲章（1951（昭和26）年宣言） /29
  3. 子どもの権利条約の背景と子ども家庭福祉関係者への影響 /30
    - (1) 「子どもの権利条約」採択に至るまでの歴史 /31
    - (2) 子どもの権利条約の概要 /32
- 2 子どもの権利をまもる取り組み（権利擁護） — 34
  1. 権利擁護の意味 /34
    - (1) 権利擁護とは /34
    - (2) 子どもの権利擁護事業 /34
  2. 子どもの権利擁護の実際 /35
    - (1) ユニセフ（国連児童基金：United Nations Children's Fund） /35
    - (2) オンブズパーソン制度 /35
    - (3) 相談（面接・電話）、ネットワーク、啓発事業 /35

- (4) 子どもの権利ノート /36
- (5) 苦情解決の仕組みの導入 /36
- (6) 第三者評価事業 /37

## 第3章 子ども家庭福祉の成り立ち

---

### 1 欧米における子ども家庭福祉の成り立ち — 40

- 1. イギリスにおける救貧対策としての児童救済 /40
  - (1) 絶対王政下における貧窮児童 /40
  - (2) 産業革命期における子ども /41
- 2. 欧米諸国における児童保護の成立 /42
  - (1) 18世紀博愛事業と子ども /42
  - (2) 「小さな大人」からの脱却 /44
- 3. 欧米諸国における子ども家庭福祉の展開 /45
  - (1) アメリカの場合 /45
  - (2) イギリスの場合 /45

### 2 わが国における子ども家庭福祉の成り立ち — 46

- 1. わが国における児童保護の萌芽 /46
  - (1) 古代における児童保護 /46
  - (2) 15・16世紀（室町～江戸時代）における児童保護 /47
  - (3) 19・20世紀（明治・大正・昭和初期）における児童保護 /48
  - (4) 保育所の始まり /50
- 2. わが国における戦後の子ども家庭福祉の展開 /51
  - (1) 昭和の戦災孤児への救助 /51
  - (2) 「豊かな時代」の到来と保育 /52
- 3. 包括的な子ども・子育て支援 /52
  - (1) 少子化対策から子ども・子育て支援へ /52
  - (2) ドメスティック・バイオレンス及び子ども虐待の防止に向けて /53
  - (3) 障害のある子どもへの支援 /54

## 第4章 子ども家庭福祉の法と行政・実施機関

---

### 1 子ども家庭福祉の法体系 — 55

- 1. 子ども家庭福祉の法体系の基盤 /55
  - (1) 社会福祉の根源となる法律 /55
  - (2) 子ども家庭福祉の法体系の概要 /56
- 2. こども基本法 /58
- 3. 児童福祉法 /59
  - (1) 児童福祉法が成立された背景 /59
  - (2) 児童福祉法の概要 /60
  - (3) 児童福祉法の原理 /60
  - (4) 児童福祉法の対象と定義 /61
  - (5) 児童福祉法のこれまでの改正 /61
- 4. 子ども家庭福祉に関連する法律 /62
  - (1) 児童扶養手当法 /63
  - (2) 特別児童扶養手当等の支給に関する法律 /63

# 見本

- (3) 母子及び父子並びに寡婦福祉法 /64
- (4) 母子保健法 /64
- (5) 児童手当法 /64
- (6) 児童虐待等の防止に関する法律（児童虐待防止法） /65
- (7) 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（DV防止法） /65
- (8) 子どもの貧困対策の推進に関する法律 /65
- (9) 子ども・子育て支援法 /66
- (10) 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法） /66
- (11) 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（認定こども園法） /66

## 2 子ども家庭福祉の行政・実施機関 — 66

- 1. 子ども家庭福祉行政の仕組み /66
  - (1) こども家庭庁を中心とした国の役割 /66
  - (2) 都道府県の役割（児童福祉法第11条） /67
  - (3) 市町村の役割（児童福祉法第10条） /67
- 2. 子ども家庭福祉の実施機関 /68
  - (1) 児童相談所 /68
  - (2) 福祉事務所 /69
  - (3) 保健所・市町村保健センター /71
- 3. 子ども家庭福祉の費用負担 /71
  - (1) 子ども家庭福祉の財源 /71
  - (2) 児童福祉施設等措置費 /72
  - (3) 保育所等における利用方式 /73

## 第5章 子ども家庭福祉の施設

---

### 1 児童福祉施設の役割と種類・運営 — 74

- 1. 児童福祉施設の役割 /74
- 2. 児童福祉施設の種類 /75
  - (1) 助産施設（児童福祉法第36条） /75
  - (2) 乳児院（児童福祉法第37条） /75
  - (3) 母子生活支援施設（児童福祉法第38条） /76
  - (4) 保育所（児童福祉法第39条） /77
  - (5) 幼保連携型認定こども園（児童福祉法第39条の2） /77
  - (6) 児童厚生施設（児童福祉法第40条） /78
  - (7) 児童養護施設（児童福祉法第41条） /78
  - (8) 障害児入所施設（児童福祉法第42条） /78
  - (9) 児童発達支援センター（児童福祉法第43条） /78
  - (10) 児童心理治療施設（児童福祉法第43条の2） /79
  - (11) 児童自立支援施設（児童福祉法第44条） /79
  - (12) 児童家庭支援センター（児童福祉法第44条の2） /80
  - (13) 里親支援センター（児童福祉法第44条の3） /80
- 3. 児童福祉施設の運営 /81
  - (1) 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準について /81
  - (2) 児童福祉施設で働く職員 /81

### 2 これからの児童福祉施設の課題 — 83

1. 子どもの課題の多様化 /83
2. 地域における役割 /83
3. 社会的養護分野に関する変化 /84
4. 子どもの意見聴取等の仕組みの整備について /85

## 第6章 社会的養護

---

- 1 社会的養護の体系** — 87
  1. 社会的養護の定義 /87
  2. 家庭養護と施設養護の位置づけ /88
    - (1) 施設養護 /89
    - (2) 家庭的養護 /89
    - (3) 家庭養護 /90
  3. 里親とファミリーホーム /90
    - (1) 里親 /90
    - (2) ファミリーホーム /91
    - (3) 養子縁組と里親・ファミリーホームの違い /92
- 2 社会的養護が必要な児童への支援** — 92
  1. 養護問題の動向 /92
    - (1) 養護問題の変化 /92
    - (2) 社会的養護を必要とする児童の動向 /93
  2. 社会的養護問題と親権 /94
    - (1) 子どもの最善の利益と親権 /94
    - (2) 子ども虐待への対応 /95
- 3 社会的養護の支援過程** — 95
  1. 要保護児童が保護されるまでの支援過程 /95
  2. 措置制度 /96
  3. 施設養護の支援過程 /97
    - (1) アドミッションケア /97
    - (2) インケア /97
    - (3) リーピングケア /97
    - (4) アフターケア /98
  4. ファミリーソーシャルワーク /98
- 4 社会的養護の動向と課題** — 99
  1. 家庭養護の推進と課題 /99
  2. 施設の小規模化・分散化の推進と課題 /100

## 第7章 保育サービス

---

- 1 保育の意味と子育て環境の変化** — 101
  1. 保育の意味と保育所の役割 /101
    - (1) 保育の意味 /101
    - (2) 保育所の役割の変化 /102
- 2 保育にかかわる制度と施策** — 103
  1. 保育所の入所・設備 /103
    - (1) 保育所への入所 /103

# 見本

- (2) 保育所の設備等 /104
- 2. 保育にかかわる施策 /105
  - (1) 保育・子育て支援サービス /105
  - (2) 2022（令和4）年児童福祉法改正の際に位置づけられた子育て支援事業 /107
  - (3) 保育施策の充実 /108
- 3. 保育所と幼稚園 /109
  - (1) 保育所と幼稚園の位置づけと関係 /109
  - (2) 保育所と幼稚園の連携と共同 /110
  - (3) 「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について」検討会議 /110
  - (4) 認定こども園について /111
- 3 これからの保育の展望 — 112
  - 1. 地域に開かれた保育所 /112
    - (1) 子育て家庭全般への支援 /112
    - (2) 地域交流の起爆剤としての保育サービス /113
  - 2. 子育て支援機能の強化にあたって /113
    - －子育てを支える専門職としての課題－

## 第8章 障害児の福祉

---

- 1 障害児を取り巻く現状 — 117
  - 1. 障害とは何だろう /117
    - (1) 障害とは /117
    - (2) 知的障害児・身体障害児・発達障害児について /118
    - (3) 障害のとらえ方 /118
    - (4) 保育所における「環境因子」のとらえ方 /120
  - 2. 障害児福祉施策の変遷 /120
    - (1) 児童福祉法成立前後 /121
    - (2) 施設福祉から在宅福祉へ /121
    - (3) 共生社会に向けての地域支援 /122
  - 3. 障害児の現状 /124
    - (1) 知的障害児 /124
    - (2) 身体障害児 /124
    - (3) 発達障害児・精神障害児 /124
- 2 障害児の福祉と保育 — 125
  - 1. 障害児の福祉施策 /125
    - (1) 障害者総合支援法によるサービスの概略 /126
    - (2) 児童福祉法による支援 /128
    - (3) 障害の早期発見・早期治療 /128
    - (4) 障害児の発達支援・居宅支援サービス /129
    - (5) 入所型施設サービス /131
  - 2. 障害児福祉にかかわる専門機関 /132
    - (1) 保健所 /132
    - (2) 児童相談所 /133
    - (3) 福祉事務所 /133
    - (4) 発達障害者支援センター /133
    - (5) 医療的ケア児支援センター /133

- 3. 障害児の保育 /134
  - (1) 保育所での障害児保育 /134
  - (2) インクルーシブ保育の留意点 /134
- 3 これからの障害児の福祉と保育の展望 — 135

## 第9章 子どもを取り巻く諸問題

---

- 1 子ども虐待 — 138
  - 1. 子ども虐待の現状と背景 /138
    - (1) 子ども虐待とは /138
    - (2) 子ども虐待の実態 /140
  - 2. 子ども虐待はなぜ起こるのか /141
    - (1) 子ども虐待のリスク要因 /141
    - (2) 子ども虐待が及ぼす子どもへの影響 /141
  - 3. 子ども虐待にかかわる制度・施策 /142
    - (1) 児童虐待の防止等に関する法律 /142
    - (2) 児童福祉法等の子ども虐待に関する主な改正 /143
    - (3) 子ども虐待に対応する機関 /143
- 2 少年非行 — 146
  - 1. 少年非行の現状と背景 /146
    - (1) 非行少年の定義と少年非行の現状 /146
    - (2) 少年非行の背景 /148
  - 2. 非行少年にかかわる法制度と施策 /149
    - (1) 非行少年にかかわる法制度 /149
    - (2) 非行少年への施策 /149
- 3 子どもの貧困の対策 — 151
  - 1. 子どもの貧困の実態 /151
  - 2. 子どもの貧困対策にかかわる法制度と施策 /152
    - (1) 子どもの貧困対策の推進に関する法律 /152
    - (2) 子供の貧困対策に関する大綱 /153
    - (3) 新しい子どもの貧困対策 /155
- 4 外国籍の子どもへの支援 — 156
  - 1. 外国籍の児童の実態 /156
  - 2. 外国籍の児童の貧困について /157
  - 3. 帰国・外国人児童生徒の日本語指導・就学支援について /158
  - 4. 今後の対応策 /158

## 第10章 子育て支援と健全育成

---

- 1 少子社会と子育て — 160
  - 1. 少子化の進行と少子化の影響 /160
    - (1) 少子社会の到来 /160
    - (2) 少子化の影響 /161
  - 2. 少子社会での子育てを取り巻く諸問題 /161
    - (1) 子育て・親育ちの困難 /162
    - (2) 子育ての困難 /163

# 見本

- 3. 少子化と子育てにかかわる制度・施策 /165
  - (1) これまでの取り組み /167
  - (2) 子ども・子育て支援新制度 /168
  - (3) 現在の動向 /169
- 2 ひとり親家庭への支援 — 170
- 3 子どもの健全育成 — 173
  - 1. 健全育成の意味 /173
  - 2. 健全育成にかかわる施策等 /173
    - (1) 児童厚生施設 /173
    - (2) 放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ） /173
    - (3) 地域組織活動 /175
  - 3. 健全育成の課題 /175
- 4 母子保健 — 176
  - 1. 母子保健の意味 /176
  - 2. 母子保健にかかわる施策 /176
    - (1) 健康診査等 /176
    - (2) 保健指導等 /177
    - (3) 療養援護等 /177
    - (4) 不妊に悩む方への支援 /178
    - (5) 子育て世代包括支援センターの法定化 /178
  - 3. 母子保健の課題 /178
- 5 子育て支援と健全育成の今後 — 179

## 第11章 子ども家庭福祉の専門職と専門技術

---

- 1 子ども家庭福祉にかかわる専門職 — 182
  - 1. 子ども家庭福祉の専門職種・資格と資格要件 /182
    - (1) 子ども家庭福祉職員の専門性とは /182
    - (2) 児童相談所の専門職 /184
    - (3) 福祉事務所の専門職 /186
    - (4) 児童福祉施設の専門職 /187
    - (5) 保育士養成と課題 /189
  - 2. 周辺関係職種 /190
    - (1) 司法分野について /190
    - (2) 警察 /191
    - (3) 教育分野について /191
    - (4) 医療分野について /192
- 2 子ども家庭福祉の専門職に求められる知識と技術 — 193
  - 1. 子ども家庭福祉における援助技術とは /193
    - (1) 子ども家庭福祉専門職に求められる知識と技術について /193
    - (2) 子ども家庭福祉と相談援助・保育相談支援 /194
  - 2. 保育士に求められるソーシャルワーク /195
    - (1) 保育士に求められるソーシャルワークの視点 /195
    - (2) 地域のなかでの実践の視点－事例から学ぶ－ /197
    - (3) 効果的なサービス提供・支援を行うために（連携・ネットワーク） /199

## 索引

## 第1章

### ▶ ▶ ▶ 現代の子ども家庭福祉と保育士 ◀ ◀ ◀

#### キーポイント

1947（昭和22）年に「児童福祉法」が制定されてからこれまでに度重なる改正が行われた。施行当時と比較すると、子ども家庭福祉の領域や対象は格段に広範囲になった。子どもや家庭を取り巻く社会の状況が複雑化し、子どもの育ちと子育てが深刻な問題に直面する時代になったこともあって、保育士には従来の保育に加えて、家庭や地域社会を視座した新たな福祉実践が期待されている。

社会的養護としての保育を考えてみても、子どもとその家庭に直接的にかかわる保育士の役割は一層重要になってきた。「保育する人」として子どもへの発達支援を行うことはもちろんのこと、家族関係や家庭のありように大きな変化が生じている現代社会では、子育て支援の方法や関係機関との連携について十分な配慮が求められるからである。

本章では、今日の社会や家庭など、子どもを取り巻く状況について理解を深め、保育士が子ども・家庭・地域を支援していくために必要な諸課題について学習する。

## 1 子ども家庭福祉のなかの保育士

### 1. 保育士が子ども家庭福祉を学ぶ視点

#### (1) 子育ち・子育てと子ども家庭福祉

エレン・ケイは20世紀は「児童の世紀」と謳ったが、実際には20世紀にその実現をみることはできず、世界大戦や各地での紛争により「児童受難の世紀」であったともいわれる。世界各国はそれぞれの困難な事情と課題を抱えたまま21世紀を迎えたのである。わが国も例外ではない。

今日のわが国は「少子・高齢社会」といわれ、この傾向は20世紀後半から世界的にも例のないほどのスピードで進行している。高学歴化、それに伴う晩婚化、女性の社会進出などが少子化現象の背景にあるといわれ、さらには

# 見本

「子を生む・生まない」ことを選択が容易になり、「生まない」選択をする女性が増加していることなどがあげられている。

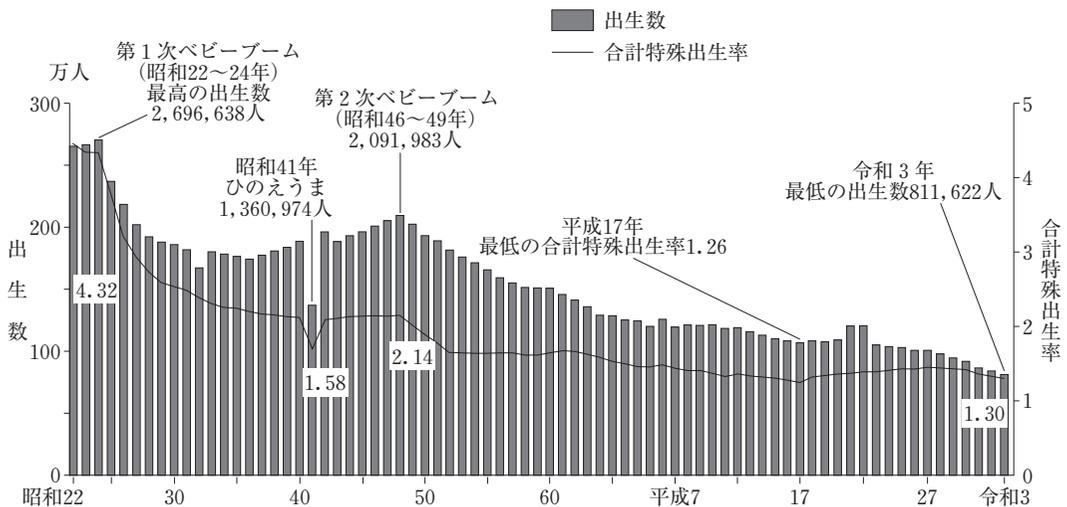
その一方で、子育て・子育てがうまくいかないという問題が生じている。非行の低年齢化、青少年による犯罪等が社会的な問題になり、家庭における児童虐待の多発から親による子育て上の問題が指摘されている。加えて、子どもの貧困化の問題が近年の大きな課題となってきた。また、学校問題に関していえば、いじめや暴力問題、不登校、さらにはいわゆる「引きこもり」の問題も深刻化している。近年、ことに問題として指摘されているのが父親や母親による「子殺し」である。

従来、わが国には「親がいれば子どもは育つ」「子どもは家庭で育てるもの」といった漠然とした認識があったが、これらの子どもにかかわる問題の多発に直面してみると、改めて「子どもは社会の宝」であることを考えさせられる。児童憲章や児童福祉法の理念に立ち戻って、社会全体が子どもの育ちにかかわっていくことの大切さを再認識することが求められているといえよう。そして、保育士はその最前線で役割を担っていく立場にある。

## (2) 子ども家庭福祉における保育士の役割と活動領域

今日の子どもと家庭を取り巻く状況は、児童福祉法が制定された当時とは大きく異なっている。児童福祉法制定当時の1947（昭和22）年は、敗戦後の<sup>こんとん</sup>混沌とした社会情勢ではあったが、「子育て」が人間の当たり前の営みとし

図1-1 出生数および合計特殊出生率の推移



出典 厚生労働省「人口動態統計」より作成

# 見本

て認識されていた時代であったともいえる。しかし、敗戦後の経済復興は社会構造を大きくかえた。女性の就労、とりわけ既婚女性の就労が増加して家庭生活に変化をもたらした。同時に核家族化も進行し、「ニューファミリー」と呼ばれる世代が誕生した。都市化・開発化はそれまでの地域社会を揺るがし、子どもたちの育ちの場を奪った。

これまで保育士は、保育所やその他の児童福祉施設で日々子どもの保育・養護を担う者とされてきたが、このような社会の変化に伴って、今日、保育士に期待される役割は大きく変化したのである。子どもの発達を支援することはもちろんであるが、もう一つの子どもの育ちの場である家庭への支援、つまり親の育児と就労への支援（両立支援）を含めた子ども家庭福祉という領域が加わったのである。

また、かつて児童福祉法が対象としていた子どもたちは「要保護児童」と呼ばれる限られた子どものみであったが、現在では、保育所や他の児童福祉施設を利用する子どもや家庭への支援だけでなく、地域社会における子育て支援という領域も加わっている。こうした保育士の新しい役割は、少子化に伴う育児困難や家庭内での児童虐待の多発化に対応するものである。従来から行われている子育て相談事業についても、単に子育ての知識の伝達やアドバイスを越えて、「親育ち」への援助が求められている。

このような状況のなかで保育士がよりそれらの役割を果たせるよう、その地位を高め専門性を確保するため、2001（平成13）年の児童福祉法の改正により、保育士は国家資格（名称独占）となった。

さらに、2017（同29）年に保育所保育指針が改正され、子育て支援の必要性や職員の資質・専門性の向上といった内容が示された。また、2016（同28）年に児童福祉法が改正され、第1条「児童福祉の理念」が児童の権利に関する条約の精神にのっとり改正されたことで、保育士は児童の最善の利益を優先しなければならないことが明確化された。

以上述べてきたように、今の保育士は児童の最善の利益を優先し、子どもの発達理解はもちろんのこと、家庭を含む社会のありようや変動についても理解を深めながら、子育てと親育ちへのよき支援者としての実践が期待されている。

## 2 今日の子どもを取り巻く環境

### 1. 社会・学校・家庭の変化

#### (1) 社会の変化と子ども

第2次世界大戦の終結は、わが国が大きく変容するきっかけになった。経済活動の活発化は社会構造、家庭、学校をかえた。1つの転換点は「東京オリンピック」(1964(昭和39)年)の開催だったといわれ、事実これを機会にわが国は「先進国」の仲間入りをしたといわれている。同時に日本中が開発の波にさらされ、国民の働き方や地域社会にも多大な影響を与える結果となった。

それまでの第1次産業主体(主に農林漁業)の社会から第3次産業主体(主にサービス業)の社会に移行し、それに伴って就労の長時間化や就労形態の多様化が進行した。郊外の宅地化やモータリゼーションの普及によって通勤は長距離化・長時間化し、働く人たち、ことに父親の在宅時間は次第に短くなった。単身赴任者も増加し、父親不在の家庭での子育ての問題が浮上し、社会問題化しはじめた。加えて、母親の就労時間や就労形態も大きく変化してきている。また、リストラの進行による就労形態の多様化、例えば短期雇用や派遣労働者の増加に伴う低所得者層の増加などが社会問題となっており、生活の不安定化が深刻な家庭も増加してきている。

社会の変化が同時に経済活動の変化であることは上述した通りであるが、都市化、工業化、情報化の勢いを加速させて社会全体が消費の市場と化していった。消費活動の活発化は社会全体の傾向ではあったが、消費者のなかでもことにターゲットとされたのは、子ども、若者などあまり経済力をもたない若年層である。少子化とも相まって子どもたちは「モノ」に囲まれ、次第に「モノ」のとりこになっていく。戦後の電化製品の普及が「三種の神器」<sup>※1</sup>なる言葉を生み出したように、子ども社会も「モノ」を手に入れることに執着し、「モノ」で競い合い、やがて「モノ」を遊び相手として人間関係の希薄化を招くことになった。高度経済成長によって持ち家の普及が図られ、「憧れのマイホーム」には必ず子どもの個室がつくられるようになる。やがて、1990年代になるとその個室で「モノ」とは遊ぶが友だちとは遊ばないといった人間関係をつくれないうちの子どもの問題が指摘されだした。

そして今、ITの普及によって「スマートフォンを仲立ちとしたコミュニケーション」に終始する子どもや若者の人間関係のありようがしきりに論評され、スマートフォンの弊害が取りざたされている。このことから情報化社

※1 三種の神器  
テレビ・電気洗濯機・電気冷蔵庫のこと。

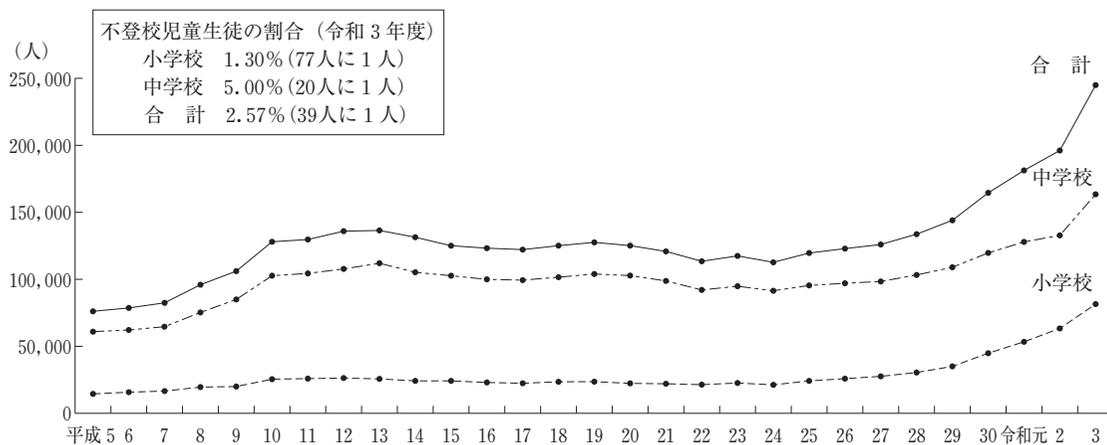
会では情報を選択する力が求められるが、情報に<sup>ほんろう</sup>翻弄される社会状況のなかで、気づかないうちに危険に接近し、事件に巻き込まれる子どもや若者の悲劇が急速に増えている。2004（平成16）年に長崎県佐世保市で起こった、小学生による同級生殺害事件を契機に、パソコン使用のルールやマナーに関する教育も大きな課題となっており、近年ではメールその他による脅迫やいじめ問題が多発している。警察を中心に犯罪発生への対策に取り組んでいるが、情報機器の波紋は大きい。

また、都市化、開発化がもたらしたものとして環境破壊の問題がある。子どもの遊び場が奪われただけでなく、環境汚染をはじめとして食物の安全性の問題、交通禍の問題など、生活環境の安全性が大きく問われている。子どもは社会の未来そのものである。その子どもたちの発達に、環境の変化はどのような影響を与えていくのか、真剣に検討する必要があるだろう。

## (2) 学校の変化と子ども

2001（平成13）年、文部科学省は小中学生の「不登校児童・生徒」が全国で13万8,000人に達したと発表した。その後「教育支援センター（適応指導教室）」の設置（義務教育課程）、「スクールカウンセラー」の配置など各種の対策を講じたものの、2021（令和3）年度の調査結果によると、24万4,000人強にのぼっており、相変わらず、学校社会はさまざまな課題を抱えている。不登校問題以外にも、「学級崩壊」「対生徒、対教師の暴力・恐喝」「いじめ」や「援助交際」「覚醒剤等の薬物乱用」など、学校の内部で起きるものと外

図1-2 不登校児童生徒数の年度推移



出典 文部科学省「令和3年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」2022年

# 見本

部で起きるものの違いはあるが枚挙にいとまがないほどである(図1-2)。

「学校病理」という言葉が世間の耳目を集めるようになって久しい。なぜ学校がこれほどの問題を抱えるようになったかについてはさまざまに論じられているが、受験を巡るし烈な競争とそれに伴うストレスの問題は以前から指摘されているところである。学力を巡る過度の競争は高校受験ばかりでなく、その後の進学にまでおよぶ。したがって、人生の基礎をつくる多感な子ども期を仲間との競争に費やすことを余儀なくされる。さらには、こうした経験が仲間との関係に緊張感を招き、時には関係を分断してしまうことさえある。子どもを対象とした電話相談機関に寄せられる内容をみると、学校にかかわる相談、それも友人との人間関係に悩むものが多い。不登校児童の場合も、人間関係のこじれがきっかけと訴える例が多い。天津市の中学2年生が自殺したことに端を発した一連のいじめ問題を受けて、2013(平成25)年9月には「いじめ防止対策推進法」が制定され、各学校が防止のための取り組みを「学校基本方針」として定め、公開することが求められた。その他、家庭内の人間関係の希薄さや不安定さも大きな要因の1つである。このような児童生徒の家庭養護の問題に頭を悩ませる教師は多い。

本来、子どもは家庭や学校、地域社会を舞台に人間関係を構築する力を養い、人との関係を通して自己を育て、「生きる力」をはぐくむものである。ところが、「ボッチ」という言葉が示すように学校生活の経験がむしろ人間関係を回避する結果を招いているところに、現在のわが国の学校問題の深刻さがある。

このような状況の下、2017(同29)年の保育所保育指針の改定にあたって「改定の方向性」が示された。そのなかで、子どもの育ちをめぐる環境の変化を踏まえた健康及び安全の記載の見直しや保護者・家庭及び地域と連携した子育て支援の必要性、職員の資質・専門性の向上といった内容が示された。子どもたちのよき育ちのためにも、子どもの多様な参画を可能にする地域社会の再構築が求められているといえよう。

### (3) 家庭の変化と子ども

家庭内における子ども虐待<sup>※2</sup>が社会問題化してから10年余が経過した2000(平成12)年11月、「児童虐待の防止等に関する法律」が施行された。さらに2004(同16)年には、子ども虐待の防止等に関する施策を促進することを目的として、同法が改正された。しかし現在も、児童養護施設には家庭で虐待を受けた子どもたちが多く入居している。家庭は、そして親は子どもを育てられなくなってしまったのだろうか。

※2  
本書では、引用部分を除き、「児童虐待」を「子ども虐待」と表記する。

# 見本

かつての日本は、他の東アジア圏の国々と同様に3世代同居が主であったが、高度経済成長と期を同じくして次第に核家族化、小家族化が進行した。女性の就労率が高まり、「カギっ子」が流行語になったのもこの時期である。2012（同24）年の核家族世帯の比率は60.2%となり、全世帯に占める児童のいる世帯の割合は24.9%にまで減少した。また、児童のいる世帯の平均児童数は1.72人（いずれも国民生活基礎調査）で著しい少子化の実態を表している。

では、核家族化、小家族化の進行によって家庭機能はどのように変化したのであろうか。

かつて大家族であった時代、家庭には「経済（生産・消費）」「生殖」「保護（互助）」「教育」「娯楽」などの機能があった。家庭でみんなが働き、助け合い、子を育て、楽しむ生活である。しかし社会の変化にしたがい、労働の場は企業など家庭外に移り、外食産業の隆盛にみられるように消費の場も家庭外に拡大している。保護機能は国や自治体、医療機関に、教育は学校や教育産業に、娯楽は余暇産業などへと、従来家庭内にあった機能の多くが外部化された。家族のそれぞれが役割を果たしていた時代から大きく変化し、家庭機能は縮小化したともいわれる。事実、家庭外での生活時間が大幅に増加し、子どもの場合は学校の部活動や学習塾に多くの時間を費やすようになった。子どもの塾通いやおけいこごとはすでに0歳に始まり、1歳代で通信教育、2歳代からは各種スポーツや英会話などが加わって、時代とともに低年齢化している。

都市化、産業構造の変化に伴う地域コミュニティの脆弱化と相まって、家庭は家族のみでさまざまな生活課題に対処しなければならなくなったが、その困難さを露呈する<sup>ろてい</sup>ような問題が次々に発生している。離婚、育児能力の低下、虐待を含めた育児放棄、少年非行、さらには深刻な家族病理の問題など、枚挙にいとまがない。また、長期にわたる経済不況から親世代の失業問題も加わり、家庭が社会変動の荒波に翻弄されていることも、子どもの育ちに深い影を落としている。

ことに、近年注目すべきことが子どもの貧困化問題である。母親と子どものみの世帯での母親の就労困難、それに伴う生活困難、子どもの修学困難といった生活環境全般にわたる貧困化現象が増加傾向にある。厚生労働省の『国民生活基礎調査』によれば、2018（同30）年の子どもの貧困率（OECDの算出基準による）は14.0%とやや改善したが、深刻な状況に変わりない。2013（同25）年に子どもの貧困対策の推進に関する法律が制定され、政府は子どもの貧困対策を総合的に推進するために「子供の貧困対策に関する大綱」を定められたが大きな成果はあがっていない。自治体やNPOによっては養育や学

# 見本

習支援する取り組みや、子ども食堂の運営などが行われており成果があがっているが、国に対して、子ども虐待の予防や早期介入や貧困の負の連鎖を断ち切るための有効な方策としてさらなる充実を求めたいところである。

## 2. 子どもの問題と福祉

### (1) 密室化した育児と広がる育児不安

小家族化、少子化、地域コミュニティの弱体化に加え、転勤などに伴う生活拠点の移動も常態化して、幼い子どもを抱える母親たちの育児不安は深刻である。核家族化が進行したことで、いわゆる育児文化の継承が途切れたことも要因の1つである。育児不安に連動して生じたのが、母親たちの人間関係のトラブルである。子どもを仲立ちとした親たちの人間関係の軋轢が事件にまで発展した出来事は、社会全体にとって衝撃であった。

地域がコミュニティとして機能しない社会では、育児が密室化する危険も大きい。父親の在宅時間が短いこともあって、母と子の密着度が増してしまうからである。「子育てはつらいもの」という認識は育児拒否や虐待に連なり、さらには少子化の問題にまで連なる。

地域での子育て支援の方策は、今やと緒についたところである。国としての児童家庭福祉政策はもちろんのこと、NPOをはじめとした民間レベルでのボランティアな活動に負うところも大きい。自治体による次世代育成支援計画をはじめとした諸施策を通して、保育士の活動領域は今後ますます拡大することであろう。

### (2) 男女共同参画と子ども家庭福祉

1999（平成11）年、「男女共同参画社会基本法」が成立した。この法律は、子育てと就労の両立支援を含めて、企業にもそのための努力を行うことを求めている。一方で働く母親への支援として保育所の充実があげられているが、それだけでは子どもやその家庭の福祉を図ることはできない。今求められるのは、父親の育児参加の促進であろう。育児休暇の取得だけでなく、家庭生活や地域社会への参加を可能にするための時間が確保されなければならない。女性の社会参加や働き方を改善するだけでなく、男性の働き方の改善が求められるのである。2003（同15）年に制定された「次世代育成支援対策推進法」において事業主にもその責務を課したのは、このような背景もあってのことである。

2017（同29）年に育児・介護休業法が改正された。このなかで、1歳6か

# 見本

月に達した時点で、保育所に入れない等の場合に再度申出することにより、育児休業期間を最長2歳まで延長できるようになった。さらに、特に男性の育児参加を促進するため、就学前までの子どもを有する労働者が育児にも使える休暇が新設された。しかし、「夫婦性別役割分業」という言葉に象徴されるように、家庭機能の多くが母親に集中している。各種調査で示されるように、父親は在宅時間の短いことに加えて、家庭での生活行動で「家事」「育児」に費やす時間が極めて短い。この傾向は共働き家庭の場合もまったく同様である。男女共同参画社会は、母親の視点に立つことはもちろん、父親や子どもを含めた望ましい子ども家庭福祉の実現に連なるものであることを求めたい。

## 3 広がる子ども家庭福祉の意味

---

### 1. 子ども家庭福祉の定義と対象

#### (1) 児童福祉法・児童憲章の理念

児童福祉法は1947（昭和22）年に制定され、改正を重ねながら今日に至っている。2016（平成28）年の改正法では、子どもの権利条約にのっとり子どもの最善の利益が優先されるように改正された。その内容は、第1条は「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」第2条「全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない」「児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う」（第2項）「国及び地方公共団体は、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」（第3項）とされた。また、1948（同23）年に制定された児童福祉施設最低基準（現・児童福祉施設の整備及び運営に関する基準）では、児童福祉施設業務に従事する職員の一般的要件として保育士などについて専門性の裏づけとしての資格や免許を要求しており、理念の実現に向けた強い意欲をうかがうことができる。