

児童福祉施策における「予防」概念の諸相 —児童福祉の枠組みの再構築に向けた一考察—

所 貞 之

1. はじめに

(1) 研究の背景

現代の子どもを取り巻く環境は厳しい。無縁社会、格差社会、少子社会といわれる社会のなかで、社会的排除や子どもの貧困、児童虐待の増加、保育所ならびに学童保育の待機児童の増加は社会全体で取り組まなければならない問題となっている。そのなかにあってこれら「社会問題」の緩和、解決にあたる児童福祉施策が果たす意義は大きく、また期待も大きい。

では、その児童福祉はどのような施策を提供すべき存在なのか。戦後、児童福祉は他の社会福祉分野に先駆けて、1947年に成立させた児童福祉法を根拠法として、すべての児童の「健全育成」を理念とする施策の体系化をはかってきた。児童福祉は「健全育成」と「社会的養護」という施策を軸として認識され、今日まで展開されている。だがその歴史的な流れからみれば児童福祉施策の内容は、「児童の権利擁護概念の進展とともに、『救貧的』な施策・サービスから、より『予防的』な施策・サービスへとしだいに比重が移行」している（田澤 2008：5）。いわば「予防」施策の重視である。少子化対策の一面をみせる「子育て支援」の急速な整備拡充や増加する児童虐待への段階別対応の施策体系化がその例である。

田澤（2008：4）は、児童福祉政策の関心が歴史的にみると「児童期をいかに考えるのか」、「家族政策との関連」、「国家の役割と国家と国民の関係（養育責任）」の3点（「3つの関心」）に向けられてきたとする重要な指摘をしている。国連の子どもの権利条約採択から20年以上が過ぎた。当時生まれた子どもは既に成人期を迎えている。その子どもたちはどのような「児童期」を送ってきたのだろうか。そして、児童福祉は彼ら彼女らに対して権利条約でも謳われてきた「子どもの最善の利益」を配慮した施策展開をなしえてきただろうか。たとえば「保育に欠ける」子どもに対する保育に関わる「社会問題」は、現代においても解決されないままである。それどころかこの「社会問題」が普遍化・一般化し、「保育に欠ける」ことは解決されるべき問題というよりも受容すべきごく当然のようになってきているなかで、公的責任として提供されてきた保育所をはじめとする児童福祉施策の拡充により家族（保護者）の養育責任が曖昧にされつつある。

(2) 研究の目的と方法

本論は、前述のような環境にあって、今日の児童福祉における「予防」の位置付けおよび機能（役割）を検証することで、従来の児童福祉の体系的枠組みの限界を明らかにすることを目的とする。

本論でいう「従来の児童福祉の体系的枠組み」とは、現在の児童福祉分野において最も知られ、用

いられてきた「児童家庭福祉」のそれを指す。その特徴と今日的限界を、先行研究や児童福祉施策の動向を踏まえつつ批判的に検討し、明らかにしていきたい。

2. 従来の児童福祉の枠組み

(1) 児童福祉の理念と対象

子どもや子育て家庭を取り巻く環境の変化のなかで、様々な生活上の困難や障害が生起する。このうち子どもや家族によって解決・緩和することが容易ではなく、「社会問題（生活問題）」という社会的な見地から対応されねばならない事象として認識されるようになると、それを抱える子どもやその家庭が児童福祉の対象となる。

児童福祉は、児童福祉法成立以来、第1条で規定されているような、すべての子どもの健全育成を図ることを理念として施策体系の整備を図ってきた。実際には「社会問題」への事後的対応として要保護児童を対象とする施策を重視し、「増進的で予防的な施策はおろそか」（西郷 2004：22）になっていた。児童虐待など複雑化、深刻化する「社会問題」に対応しきれない状況から、2000年前後から要保護児童だけではなくすべての子どもや子育て家庭を対象とした「ウェルビーイング」の実現を目指す「児童福祉」から「児童家庭福祉（子ども家庭福祉）」への転換が図られるようになり今日に至っている。

高橋（2010：124）は「伝統的な児童福祉サービスという枠組みをそのまま拡大するのではなく、『ウェルビーイングの促進』という視点から児童福祉を推進していくこと」の重要性を指摘している。

さらに高橋は、「ウェルビーイング」の促進のために、従前の要保護児童を対象とした「社会的養護」の整備拡充だけでなく、すべての子ども、家庭、コミュニティを対象を拡大していくなかで、「可能なかぎり子どもが生まれ育ち生活する基本的な場である家庭や子どもが帰属するコミュニティにおいて育成されるよう、必要な施策を予防促進的に展開していくこと」（高橋（2010：124）、つまり「予防」施策としての「健全育成」の整備の必要性を挙げている。

(2) 「児童家庭福祉」の枠組み

児童福祉法成立以来の施策体系の限界から「児童家庭福祉」への転換が声高に叫ばれ、社会福祉基礎構造改革の流れや大幅な児童福祉法の改正を経て、今日までの「児童家庭福祉」の枠組みが維持されている。

この枠組みは、カドゥシン（1974：28）によって提示された“Categories of Child Welfare Services”をもとに、網野武博がわが国に適した新たな「児童福祉」としての「児童家庭福祉」のそれを構築したものである。「児童家庭福祉」の対象、施策範疇、育成責任、施策内容は、図1のように整理されているので、それぞれについて説明しておく¹⁾。

①「児童家庭福祉」の施策範疇

「児童家庭福祉」における施策の範疇は、先のカドゥシンが示した児童福祉施策の「3つのS」に、時代的要請でもあった「3つのP」を加えたものとなっている。つまり、支援・補完・代替を「3つのS」、予防・増進・普及を「3つのP」として範疇化させている。児童福祉施策を大別すると、「3つのS」にあたる「社会的養護」と「3つのP」に該当する「健全育成」の2つということになる。これら6つの範疇は重なり合うものも一部あるが、概ね断続的、独立的に存在したものとして捉えることができる。

②「児童家庭福祉」の施策内容

では「3つのS」、「3つのP」の具体的施策にはどのようなものがあるのだろうか。

a. 「3つのS」と「社会的養護」

「社会的養護」とは、「保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと」（厚労省 2011b : 3）としている。カドゥシン（1974 : 28-9）は、児童福祉を施策の特質から捉え、範疇を「3つのS」（Supportive : 支援的, Supplementary : 補充的, Substitute : 代替的）として表した。

「児童家庭福祉」でいう「支援（Support）」は児童の発達上の障害や問題の軽減・除去のためのもので、児童相談所をはじめとする各種相談機関での相談援助活動、医療及び療育の給付等を含む。「補完（Supplement）」には、保育所や子育てのための経済的手当の支給、障害児の通園施策などがある。「代替（Substitute）」は児童養護施設などの入所施設における養護、里親委託などが該当する。ここでは以上の「支援」、「補完」、「代替」の特質をもった施策である「3つのS」を「社会的養護」として捉えておくことにする。

b. 「3つのP」と「健全育成」

一方で「3つのP」については、「予防（Prevention）」、「増進（Promotion）」、「普及（Popularization）」として範疇化している。「予防」は胎児および児童の発達上の障害や問題の発生予防に関する施策とされており、障害の発生予防、非行防止、妊産婦や乳幼児を対象とした健康診査等が含まれる。「増進」は児童館施策、母子保健施策、児童文化財の推薦活動などが該当する。「普及」は「健全育成」の理念をひろめようとするもので、児童福祉週間における各種行事の開催等を挙げている。

以上、「3つのP」を「予防」、「増進」、「普及」の特質をもった施策である「健全育成」として捉え、先述した「社会的養護」とあわせ、児童福祉の主な施策範疇とする。

ただし、「健全育成」は児童福祉法の理念としても知られている。子どもの育成責任について児童福祉法第2条で明記されている一方で、具現化するとなると何をもち「健全」とするのか、「健全」に子どもが育ったとするのかは、多分に時代的社会的な背景をもった価値観を反映

したものとなる。榊原（2005：21）は、「健全」の意味を表す1つに、『『健全でない』状態の実例を示して、健全である状態を浮かび上がらせる方法』があるとしている。歴史的にみて、児童福祉サービスにおける「健全育成」は、国民に対する戦後の児童福祉法理念や児童憲章の考え方の普及に努めるとともに、労働力の確保を通底としながら、少年非行の防止施策、少子化対策としての「予防」、「増進」、「普及」の役割を担ってきた。だが、現実的には児童福祉は要保護児童を対象とした「社会的養護」に主軸を置いて、展開していくことになる。そうした事実をふれて西郷（2004：23-4）は、「予防福祉領域の施策は子どもと家庭の福祉分野ではあまり重視されず、その方法としてサービスの開発も積極的に行われてこなかった」と指摘し、「従来空白になっていた予防福祉を中心とした在宅での生活支援システム」の構築の必要性を説いている。

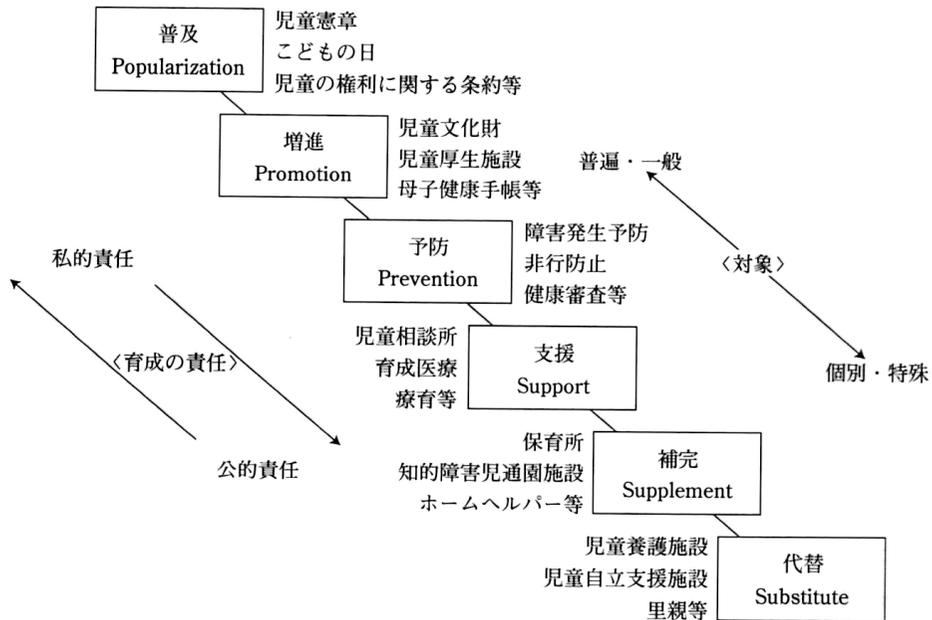
③「児童家庭福祉」における育成責任

「児童家庭福祉」における子どもの育成責任についても図1で示されているとおりである。「社会的養護」のうち「支援」から「代替」に向かって公的責任の比重が高くなり、一方で「健全育成」のうち「予防」から「普及」にむかって保護者による養育環境を基盤とした私的責任の比重が高まっていくとしている。

④「児童家庭福祉」の対象

さらに「児童家庭福祉」の対象として、③の「育成責任」を重ね合わせると、公的責任の比重が高まっていけばいくほど個々の障害や問題に対応する「個別・特殊」性をもって対象とし、私的責任の比重が高いほど、「普遍・一般」性をもって対象としているということになる。

図 1 児童福祉の内容・領域と児童育成責任



- 3つのP
- 普及 (Popularization) 児童を愛護し、健やかに育成する思想・理念の普及
 - 増進 (Promotion) 児童の心身の健康や発達の増進・促進
 - 予防 (Prevention) 胎児および児童の発達上の障害や問題の発生予防
- 3つのS
- 支援 (Support) 児童の発達上の障害や問題の軽減・除去のための養育の支援
 - 補完 (Supplement) 発達上の障害や問題のある児童の養育の補完
 - 代替 (Substitute) 発達上の障害や問題のある児童の養育の代替

出典：網野武博（2008）「児童福祉の理念」『新版・社会福祉学習双書 2008 児童福祉論』全国社会福祉協議会，10

3. 近年の児童福祉の潮流と「予防」施策の特質

(1) 近年の児童福祉の動き

今日、それまで体系化され展開されてきた「児童家庭福祉」施策は、新たな局面を迎えている。1990年代以降の少子化対策およびそれに代わらんとする子育て支援施策の整備拡充の動き、減少しない児童虐待に対する既存施策の限界、待機児童問題、障害者自立支援法の施策体系の見直しによる障害児施策のゆらぎなど、特に2000年代後半からは危機感を伴う、児童福祉関係者・組織からの新たな対

応策の提唱，既存施策体系の課題，将来の方向性の議論が深まっている。

近年とりわけ児童福祉において注目される課題として、『『予防』から『保護・自立支援』までの切れ目のない施策体系づくり』，換言すると子どもや子育て家庭の抱える問題対応のための「一連の」施策体系づくりの要請がある。厚生労働省の検討委員会は「社会的養護と一般の子育て支援施策は，一連の連続性を持つものであり，密接な連携が必要」（厚労省 2011b：3）であると指摘している。これは「健全育成」と「社会的養護」の範疇を超え，跨るかたちで連続的，継続的な施策展開が問題解決や緩和のために重要であることを示唆するものであるといえよう。これは単なる提唱，提言にとどまるものでなく，既に児童虐待という「社会問題」に対応するための「一連の」施策として整備されつつ例がある。それを次にみておこう。

（２）児童虐待防止対策にみる「一連の施策」メニュー

児童虐待については，児童福祉に限らず医療，心理，教育等さまざまな専門領域が連携による協働のもと対応にあたっている。その中であって児童福祉は，虐待対応のための「一連の」施策体系を整備しつつあるので，ここでは「発生予防」，「早期発見・早期対応」，「保護・自立支援」という問題対応の流れに沿って，代表的な施策を挙げておく（厚統協 2011：63-4）ことにする。

①「発生予防」

「健全育成」が「子ども（子育て）・子育て支援」に名実ともにとってかわろうとする時代的社会的要請のなかで，この段階での施策として，乳児家庭全戸訪問事業や養育家庭訪問事業等の訪問型の子育て支援施策，また表 1 で示すように交流型の子育て支援施策として地域子育て支援拠点事業の整備が進んでいる。さらには，乳幼児の健康診査等の母子保健活動がある。一方で児童虐待を未然に防ぐ観点から，オレンジリボン・キャンペーンと称される児童虐待防止月間の推進や行事開催等の普及，啓発的な取組みも行っている。

表 1 地域における子育て支援拠点の整備状況

	2008年度実績	2009年度実績	2010年度実績 (交付決定ベース)
地域子育て支援拠点	4,851か所	5,173か所	5,521か所
・ひろば型	1,233か所	1,508か所	1,965か所
・センター型	3,463か所	3,470か所	3,201か所
・児童館型	155か所	195か所	355か所

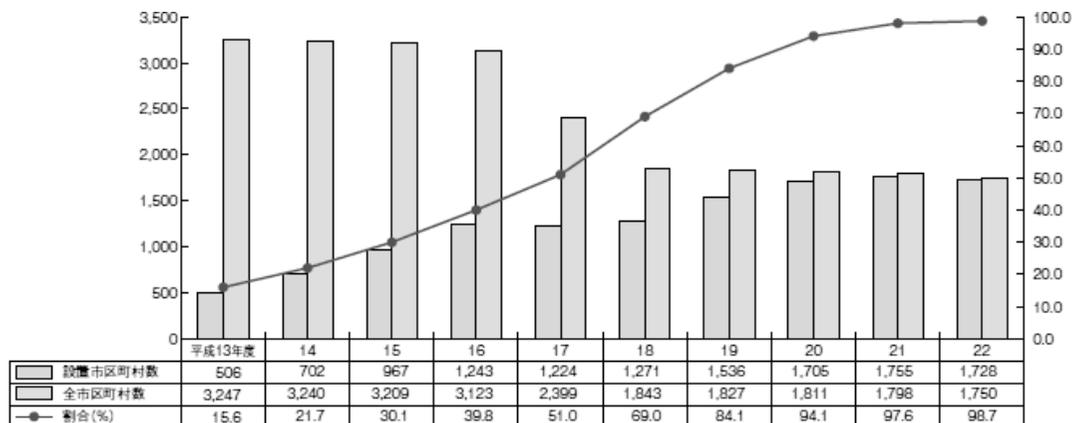
資料：厚生労働省資料

②「早期発見・早期対応」

児童虐待対応の中核的役割を果たす児童相談所における対応施策がこれに該当する。子どもの生命と安全確保のために迅速かつ的確な対応を図るため児童相談所の権限・体制強化が進んでいる。

これは私的生活への公的介入の権利（公権力）、度合いの強化でもある。その他には市町村における取組みとして、要保護児童対策地域協議会（虐待防止ネットワーク）の設置（表2）がある。

表2 要保護児童対策地域協議会または虐待防止ネットワークの設置数及び割合



(注) 平成17年度までは6月1日現在の調査であり、平成18年度からは4月1日現在の調査である。
 平成16年度までは「子どもを守る地域ネットワーク」に準ずる「虐待防止ネットワーク」の設置数及び割合であり、平成17年度から「子どもを守る地域ネットワーク」又は「虐待防止ネットワーク」の設置数及び割合である。

資料：厚生労働省調べ

③「保護・自立支援」

被虐待児のケアの強化のための施策として、児童養護施設等への心理療法職員や被虐待児個別対応職員の配置、総合的な家族調整を行う家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）の配置、専門里親の質的量的拡充が挙げられる。

(3) 児童福祉における「予防」概念

では、これからの児童福祉の枠組みがどうあるべきかの方向性を導く前に、ここでは今般の児童福祉の潮流ともいえる「健全育成」における「予防」施策について、その特質、機能（役割）を整理しておこう。

①「予防」の3段階

「予防」概念についての検討は児童福祉研究において、その蓄積はほとんどみられない。「予防」は予防医学²⁾の領域において説明されてきたものだが、児童福祉ひいては社会福祉の領域においてもこれを援用するかたちで用いられることが一般的となっているので、本論においてもそれを踏襲するものとする。

具体的には「予防」を段階別に3つに分けるもので、「第1次予防」は（社会）問題の発生防止・未然防止を、「第2次予防」は（社会）問題の早期発見・早期対応、「第3次予防」として子どもや子育て家庭が抱えてしまった（社会）問題の深刻化（悪化）防止を表す。

②「予防」施策の位置づけ

次にこうした「予防」施策の形成過程における構造的機能的特質を中心にみて、児童福祉における「予防」施策の位置づけについて考える。まず構造的特質としては、「予防」施策が「(社会)問題」を前提とする「事後」的性格を有するという点がある。古川(2009:79)は、社会福祉を「現代社会において社会的にバルネラブルな状態ある人々にたいして社会政策として提供される多様な社会サービスの一つ」³⁾として捉え、「個別のかつ総合的な対応という視点と枠組みから、人びとの社会生活上の困難や障害、すなわち社会的な生活支援ニーズ(福祉ニーズ)を充足あるいは軽減、緩和するための諸活動と概念規定している。社会福祉が発現するためには、「社会生活上の困難や障害」が社会福祉の対象となるべく「福祉ニーズ」や「生活問題」、「社会問題」として認識されることを前提条件とするということである。このことは、社会福祉が「予防」に関わる施策を展開するには「社会問題」を必要とすることを意味する。つまり、本来、「予防」はある「社会問題」の発生や深刻化を防ぐ「〇〇予防」というように、社会福祉の前提となる『社会問題』を予防するのであって、前提のない単なる「予防」は存在しえないということになる。

要するに、施策の形成過程における「予防」の特質については、先の「予防」の3段階を踏まえると以下のように説明できる。「予防」施策の形成は、①「社会問題」の出現・認識、②事後的対応(既存資源・施策による対応)、③「予防」施策の必要性の認識、施策形成の対象化および既存資源の看板の書き換え、「補完」、「代替」等の施策の形成、④事前的対応としての「予防」施策の形成の過程を経ることになる。

具体的な「予防」施策の形成にあたっては、①「社会問題」の発生を「事前」に防止するための施策形成(第1次予防)、②現に生じている「社会問題」を「事後」ではあるが、早期に発見する施策の形成(第2次予防)、③現に生じている「社会問題」の悪化、深刻化を、「事後」ではあるが防止するための施策の形成(第3次予防)、の3つの段階別の作業が必要となる。

先述した児童虐待防止対策の「予防」施策を振り返ると、「3つのP」が必ずしも「普及-増進-予防」に対する「第1次-第2次-第3次予防」とここでいう「予防」の3つの段階と合致しないことがわかる。このことは後述する今後の児童福祉の枠組みを再構築する際の重要な示唆である。つまり、3つの段階の「予防」施策は、従来の児童福祉(「児童家庭福祉」)の枠組みにあった「健全育成」の範疇のみで説明できるものではないばかりか、「社会的養護」のそれとも関係性(連続性)をもつのである。当然のことながら、「健全育成」における「予防」施策のみで3つの段階の「予防」施策を説明できるものではない。

「予防」は、構造的には形成過程において「社会問題」の発現及び児童福祉における対象化を前提にした「事後」的対応ながらも、機能的には「社会問題」の「事前」的対応の施策となる。ここでいう事前、事後の「事」は児童福祉がまさに取り組み、解消・緩和すべき「社会問題」なのである。

また他の性質として、児童福祉分野においては、「〇〇予防」と名称化された施策はみられないことが挙げられる。高齢者福祉分野においては、介護保険制度における要介護認定で「要支援1・2」と判定された高齢者を対象とした「介護予防居宅サービス」や「介護予防地域密着型サービス」の

ほか、「すべての高齢者」、実質的には要介護認定で「非該当（自立）」と判定された高齢者および何らかの介護が必要と見込まれる状況にありながら要介護認定を受けていない高齢者を対象とした「介護予防事業」がある。このように高齢者福祉分野における「介護予防サービス」は明確に介護という「社会問題」が生じること、抱えることから防ぐためのものであるが、たとえば児童虐待という社会問題化した事象に対して「虐待予防サービス」と看板を掲げて子どもや子育て家庭に対して施策提供されるということはない。およそ「子ども（子育て）・子育て支援施策」のなかにその役割、目的を包含させるという性格を有しているのである。

4. 児童福祉の枠組みの再構成の必要性

これまでに、①現在の「児童家庭福祉」の枠組み、②今般児童福祉に求められている施策体系の考え方、③今日の児童福祉における「予防」施策の特質について述べてきた。とくに②、③の①に与える影響は、新たな児童福祉の枠組みの再構築の歩みを進めるのに足りるものであろう。そこでここでは改めて、従来の「児童家庭福祉」の枠組みによって、今日の子どもや子育て家庭の抱える「社会問題」に対応できるのかをこれまでの議論をもとに整理し指摘する。とくに「施策範疇」ならびに「主施策間関係」と「育成責任」について言及する。

（1）施策範疇と主施策間関係

子どもや子育て家庭の抱える「社会問題」が複雑化、深刻化するなかで、「一連の」施策体系が求められ、「予防」施策が注目視されていることは先述のとおりだが、それらのことが、従来の「児童家庭福祉」の枠組みをもって説明可能かは疑問である。

施策範疇については、「3つのS」と「3つのP」それぞれの変化と互いの交錯、融合が課題となる。

①「3つのS」の変化

かつてカドゥシン（1974：28）は、先の「3つのS」のうち支援サービス（Supportive services）を、“the first line of defense in dealing with actual or incipient problems of child welfare（現実に起きてしまった初期の児童福祉問題対応のための最初の防御ライン）”と位置付けた。これは、今日の児童福祉の「予防」施策における「第2次予防」として位置付けられるとともに、早期発見・早期対応という段階であるという性質から「支援的」施策でもある。また、カドゥシン（1974：28）は家族の持っている力を用いることによって家族が抱えるストレスを和らげるといった取り組みもSupportive servicesの機能であるとして触れている⁴⁾。「支援（Support）」と「予防（Prevention）」は交錯し、融合させしているともいえよう。

このことは、これまで「健全育成」の中心的役割を担ってきた児童館施策にも表れつつある動きである。厚生労働省が2011年にまとめた『児童館ガイドライン』では、児童館の役割・機能の1つとして「問題の発生予防・早期発見と対応」を明記した。従前の、遊びを提供し子どもの発達や

健康を「増進」する機能だけでなく、ソーシャルワークの視点を入れた「支援」施策の必要性、いわば「社会的養護」に近い施策の提供を児童館に求めているのである。今日の子どもや子育て家庭をめぐる「問題」対応の社会的要請を受けて、これまで「3つのS」を役割・機能としてきた児童館は、「3つのP」にまでその役割・機能の範疇拡大を期待されている。このことは、地域のすべての子どもや子育て家庭を対象としつつ、援助の個別化、専門的対応を強調したかたちの「3つのS」による「3つのP」の機能への交錯であり、融合を示すものである。

これは「3つのS」と「3つのP」の境界をより一層曖昧化する動きでもあり、「3つのS」の「3つのP」化ともいえよう。

②「3つのP」の変化

一方で、「3つのP」についても変化がみられる。「補完」の範疇とされてきた保育所は、児童福祉法の改正に伴い、入所児童やその保護者だけでなく、地域の子育て支援を担う役割を付与され「予防」の範疇と交錯、融合するまでに至っている。また児童養護施設等の入所型児童福祉施設における「社会的養護」においても、今後のあり方を検討する厚生労働省の部会が「すべての子どもと家庭のための子育て支援施策を充実させていく中で、社会的養護の対象となる子どもにこそ、特に支援の充実が必要である。また、社会的養護と一般の子育て支援施策は、一連の連続性を持つものであり、密接な連携が必要である」（厚労省 2011b : 3）と指摘している。これまで児童福祉施設などが培ってきた養育の専門性を地域のすべての子どもや子育て家庭を対象として提供していくという点で、「3つのS」による「3つのP」の機能への交錯であり、融合でもある。

これは「3つのP」の「3つのS」化でもあるともいえよう⁵⁾。

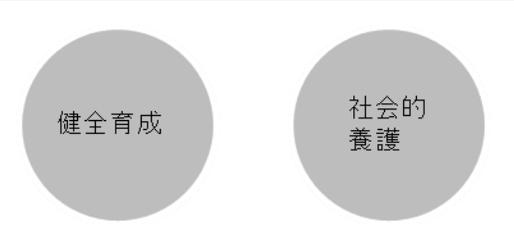
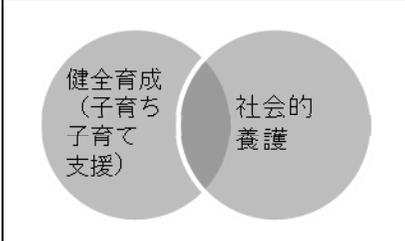
③主施策間関係の変化

児童福祉施策を「健全育成」と「社会的養護」に大別すれば、現在の「児童家庭福祉」は「健全育成」と「社会的養護」は互いに独立していることになり、これは施策範疇としての「3つのP」と「3つのS」もおおよそ独立していることを示している。しかし、現状、これからの児童福祉においてこれら施策は互いに交錯し、融合する。

とくに「予防」と「支援」の施策内容が混在、融合するなかで、「SのP化」や「PのS化」は、現在の「児童家庭福祉」の枠組みで説明するには限界があろう。

以上については、表3に整理した。

表 3 児童福祉の対象・施策範疇・主施策間関係

対象	従来の児童福祉（児童家庭福祉）	⇒	現状，これからの児童福祉
	一般児童 + 要保護児童		すべての子どもと子育て家庭
範疇	「3つのP」 + 「3つのS」	⇒	「S」と「P」の交錯，再編へ
	普及(P)-増進(P)-予防(P)-支援(S)-補完(S)-代替(S)		予防(P)-支援(S)-補完(S)-代替(S)
主施策間関係		⇒	

著者作成

（２）育成責任

次に，枠組みの再構築の上で検討すべき不可欠な課題として，子どもの育成責任を挙げる．従来の「児童家庭福祉」において，「3つのS」では「代替」が最も公的責任が重く，「3つのP」では「普及」が最も私的責任が重いとされてきた．だが，現代の子どもの育成責任の所在を現状の枠組みにより説明することは可能か．

また，子どもの育成責任を議論する際には，「パターナリズム」の問題が避けられない．平岡（2011：433）がいわゆる「ニード概念の採用が，社会福祉におけるパターナリズムの作用する範囲を拡大することにつながる可能性がある」と指摘するように，子どもや子育て家庭のニードに迅速にかつ卒なく応えようとするれば，結果的には個人もしくは当事者による私的責任での施策展開も可能だが，公的責任の範囲が拡大し家庭への介入が増すことになろう．それは先の「支援」の範疇にとどまるものではなく，「予防」への拡大を意味する．これに関して古川（2008a：104）は，「家庭生活という私的生活自治領域への公権力による介入が拡大してきていることを示している．保護者が第一義的な責任をもつという前提が解除されているわけではないが，その不十分性や不適切性を積極的に認定し，必要な対応をとるという方向に転換してきているとあってよい．その分，児童の養護に対する政府（国と地方公共団体）の責任についての解釈が拡張されてきているのである」と述べている．

平岡（2011：433）はまた，「社会福祉政策・運営のためのニード把握は，整備すべきサービスや内容を決めるために行われるのであるから，ニード把握が直ちに，ニードをもつ個々の当事者が利用するサービスの量や内容の決定につながるわけではない」と述べている．児童福祉ひいては社会福祉においては，ニード把握が即ち施策化対象とはならない点にも留意しなくてはならない．施策化対象とされ，具体的な施策展開がなされるとしても，今般の児童福祉の対象である「すべての子どもや子育て家庭」は決して「すべての」という不可視的で不確実な存在ではない．一種のセーフティネットとして，具体的な子どもや子育て家庭に対して「予防」施策，融合後の「支援」施策が展開される．残

された課題は、セーフティネットとしての施策範疇から抜け落ちてしまったあるいはそのリスクがある、いわゆるグレーゾーンの存在としての子どもや子育て家庭への対象の焦点化であろう。重要なのは高橋（2010：125）が指摘するように、「特定の価値観や家庭像を前提にして『サービスに子どもや家庭を合わせる』のではなく、多様な子育ての姿、多様な価値観、多様なライフスタイルを認めたいうえで、『子どもや家庭のニーズにサービスを合わせる』こと」であろう。子どもの最善の利益のための児童福祉サービスが求められるも、把握された子どものニーズが直ちに新たなサービスを生み出すとは限らない。とりわけ児童福祉の場合は、児童福祉法の理念にもあるように第一義的な養育責任を負う親（保護者）のニーズが子どものそれに優先もしくは“代弁”されてしまっていることを再認識する必要がある。

さらに、児童福祉法第2条⁶⁾に掲げられている子どもの育成責任の所在が、私的責任としての保護者から家族への介入によって果たされる公的責任に今後比重を高めるようなことがあれば、現状の枠組みにおける「育成責任」のあり方が問われるであろう。

5. おわりに

古川（2008b：229）は、児童福祉のもっとも基本的な課題を「児童福祉が今、現に直面している諸問題に対応すること」としている。

今日、無縁、格差・不平等社会といわれるわが国にあって、「家族や地域社会、職場においては人と人とのつながり、関係性の脆弱化や希薄化がみられ、人間関係の摩擦やそれに起因する」（古川 2009：182）さまざまな問題が生起している。こうしたなかでいわゆる「社会的排除」の状況に置かれた人々を社会福祉の新たな対象とする見解が拡大している。

古川（2009：183）はこれらの人々を「社会的バルネラビリティ」という概念を用いて説明することで「多様・複雑かつ高度な生活上の困難や障害をより包括的、かつ具体的に把握することが可能」になるという。ここでいう「社会的バルネラビリティ」な存在には、当然ながら子どもが含まれる。従来のような高齢者、児童、障害者福祉といった分野別の福祉実践を超えた取り組みが求められているとはいえ、われわれはこうした「社会的バルネラビリティ」な存在であるすべての子どもにとって最善の利益が何であるかをより一層追求していかなくてはならない。本論の最初にふれた児童福祉施策の「3つの関心」にどのような答えを出すことができるだろうか。まずもって、子どもの最善の利益のために、社会全体で子どもを育むという今日児童福祉に求められる理念を具現化するための既存の枠組みの再構築が急務である。

これは児童福祉という領域限定的な議論にとどまるのではなく、社会福祉学全般への問いでもある。

【注】

- 1) 西郷泰之は、網野によるいわば普遍化して語られるようになった「児童家庭福祉」の問題点を指摘するなかで、網野が施策範疇化したものをもとに地域性一介入度を対比軸とした福祉施設・機関の「担当領域図」を提示している。
- 2) 「予防医学」においては、第1次予防として健康増進、疾病予防、第2次予防として、早期発見・早期対処、適切な医療と合併症対策、第3次予防として、リハビリテーションを挙げている。
- 3) 古川は、「社会的にバルネラブルな人びと」を「社会的、物質的な環境要因や個人の心身の機能などの個別的要因によって社会的に不利益を受けやすい人びと」とし、新たな社会福祉の対象として議論を展開している。
- 4) 「児童家庭福祉」の枠組みが構築される以前、カドゥシンによる児童福祉施策の範疇を「3つのS」と区分する方法は家族（家庭）に対する養育責任をかなり重視したものであり、家族がいわば崩壊状態になって初めて「補充」、「代替」が登場するということから、家族への援助を必要とされる時代にあっては通用しないとカドゥシンの基本的立場への批判もあった。
- 5) 古川（2008a：113）は、「児童福祉という社会的施策的枠組みの外側において事実上ある種の社会的養護が行われている」とし、その例として大都市や近郊都市の駅周辺で運営されている有料託児施設（ベビーホテル）や「スポーツや武道などを通じて問題行動の改善や修養を図ることを標榜する民営施設」を挙げ、事実上の市場化が進んでいると指摘している。
- 6) 児童福祉法第2条「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」

【参考文献】

- Kadushin,A. (1974) child welfare services (second edition) ,Macmillan Publishing Co., Inc.
- 西郷泰之（2004）『子どもと家庭の福祉』ヘルス・システム研究所
- 榎原洋一（2005）「健全な小学生とは」『そだちの科学』日本評論社，4，21-25.
- 田澤あけみ（2008）「第1章 現代児童福祉へのアプローチ」古川孝順・田澤あけみ編『現代の児童福祉』有斐閣，1-21.
- 古川孝順（2008a）「第6章 児童福祉サービスの供給と利用」古川孝順・田澤あけみ編『現代の児童福祉』有斐閣，101-21.
- 古川孝順（2008b）「第12章 児童福祉 21世紀の課題」古川孝順・田澤あけみ編『現代の児童福祉』有斐閣，215-29.
- 古川孝順（2009）『社会福祉の拡大と限定』中央法規.
- 高橋重宏（2010）「5 児童福祉施策の転換と新しい理念 ―子どもと親（家庭）のウェルビーイングを促進するための児童家庭サービスの構築」山縣文治編著『リーディングス 日本の社会福祉 第8巻 子ども家庭福祉』日本図書センター，113-26
- 平岡公一・杉野昭博・所道彦ほか（2011）『社会福祉学』有斐閣.
- 日本子どもを守る会編（2011）『子ども白書 2011』草土文化.

厚生労働省（2011a）「児童館ガイドライン」

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・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会）（2011b）「社会的養護の課題と将来像」報告書

厚生労働統計協会（2011）『国民の福祉の動向 2011/2012』

Aspects of the concept of Preservation in Child Welfare Services

-Toward restructuring the framework of Child Welfare-

Sadayuki Tokoro

Abstract

The purpose of this paper is to clarify the concept of 'Preservation' in child welfare services and examine a basic assumption about restructuring the framework of modern and future child welfare.

The existing child welfare services are categorized into six main branches: Popularization, Promotion, Preservation, Support, Supplement and Substitution. I am confronted with the question of whether this category is able to deal with the growing diversity and complexity of social problems children and families raising them have.

Currently, 'Preservation' services in child welfare have been attracting attention. In order to think about this stream it is essential to reconsider what contemporary meaning of 'Preservation' actually is. As a result, it was found that 'Preservation' category is substantially expanding to other categories such as 'Support', 'Promotion'.

With this in mind, further research on this problem would clarify the 'Future' framework of child welfare services.

