

児童福祉政策における「社会的責任」に関する一考察

イギリスの社会的養護のあゆみに焦点をあてて

○ 東洋英和女学院大学 山本真実 (会員番号 2670)

社会的責任 社会的養護 イギリス

1. 研究目的

現在、わが国の児童福祉政策は就学前の保育・教育に関わるものと、従来の厚生労働省が所管していた伝統的な施策の流れによって構成されている。前者は、1990年代以降、少子化対策や子育て支援施策という用語を中心に形成されてきたもので、現在は子ども・子育て支援制度のもとで、内閣府が政府の意見を推進する形で保育所、幼稚園、認定こども園を中心とした事業整備が進められている。政府が掲げる「1億総活躍社会」のもとで女性労働力確保のためにも保育・教育施設の整備は求められており、待機児童対策は地方公共団体の中心的・優先的課題に位置付けられている。一方、後者の中心は児童虐待対策やひとり親家庭施策、子どもの貧困問題等の児童保護・児童自立支援の施策である。そして、これらの対応策としての社会的養護がある。この大きな二つの流れは、1947年の児童福祉法施行以降、長らく同じ福祉の視点から取組まれてきたものであり、もともとは「子どもの福祉向上に資する」ことが共通の目的であった。これは子どもの権利条約に書かれている「子どもの最善の利益」と同種の目的であり、2017年改正の児童福祉法第1条～第3条の中において、再確認したものと言える。

しかし、現在のわが国の児童福祉施策は必ずしも「子どもの最善の利益」を追求したものになっていない現状がある。保育事業についてはこれまでの報告者の調査で、一部明らかにすることが出来た。そこで、本報告では保育事業を含め子どもの養育を支える事業・施策の最大の条件が、「子どもの福祉向上に資する」「最善の利益に配慮」であるという前提に立ち、そのために必要なもの（考え方）について、明らかにすることを目的とする。

2. 研究の視点および方法

「子どもの福祉向上に資する」「最善の利益の配慮」するための条件として、最も重要なのが養育環境である。その環境整備には、社会全体で子どもたちの保育・教育環境を考える必要があることは明らかである。子どもの生命を預かる事業には、法的基準以前に守らなければならない規範や責務があるはずである。それを「社会的責任」と呼ぶこともできる。

本研究は、今日の児童福祉政策の課題を「社会的責任」の視点から検証するため、イギリスの社会的養護のあゆみを素材として用いる。イギリスは、保育・教育の保障を含め乳幼児期からの子どもの養育環境の整備を、社会的投資として国の将来を担う重要な政策として捉えてきた伝統があり、本研究で明らかにしたい条件の整った養育環境を追究する上で最も適していると考えられる。研究方法は、研究結果で示した(1)～(4)に関連する出版物、記録等の第一次史資料、イギリスの政府文書(報告書、審議会議事録等)、学術研究所・論文等を収集し分析を進めた。

3. 倫理的配慮

本研究は、日本社会福祉学会倫理規程を厳守し、東洋英和女学院大学利益相反・研究審査委員会の審査を受け、その管理のもとにおいて実施した。

4. 研究結果

(1)カーティス報告：この報告書では、家庭生活を剥奪された児童の実態を調査し、彼らに対する最善のケアを提供する仕組みについての提言を行った。連携不足によって児童が劣悪な状態に置かれ続けられることがないようにするためにケア提供の責任の所在を明確にし、実際のケア手続きのプロセスを円滑にするための仕組みづくりが必要であるとした。

(2)ボウルビィ他の発達に関する研究成果：イギリスにおける社会的養護のあゆみの中で児童精神科医のボウルビィによる母子関係論を基礎とした研究結果が果たした影響は大きく、特に施設養護から里親委託を優先とした施策が選択された背景には、ボウルビィの研究成果によるものであると言われている。他にも子どもの発達環境についての調査研究が複数行われ、これらに基づく政策立案がなされてきた。

(3)シュア・スタート(Sure Start)：社会的な人材育成を実現するために、社会的不利益を被っている子どもの世代間連鎖を打破することを目的に実施された。親の経済的状況や社会的地位によって不十分な教育や不健康な生活、貧困を余儀なくされてしまうことは、子どもの将来を奪う権利侵害であるため、「社会的責任」において対応すべきとの理念を具現化したものである。背景には1997年改革で就学前児童サービスの統合が行われたこともあった。

(4) Every Child Matters (児童社会サービス改革)：2003年に実施された戦後最大の改革として打ち出された計画で、子どもに対する福祉、教育、保健、司法等の関係機関の連携協力が円滑に行われ、子どものよりよい養育環境が確実に確保されるように地方自治体はじめとする関係者が計画目標に従って事業実施し、評価することを掲げたものである。

5. 考察

(1)～(4)は、政治的背景や社会動向は異なるが、いずれの場合も子どもの権利を守ることとは、子どもの成長発達を最大限保障するということを優先することであるという方向性が共有されていた。子どもの問題に対応するためには、個別的、専門的、継続的な体制を維持できる仕組みが必要である。そしてケアを実践するためには専門職による対応がなければならない。民間機関が実施する場合も専門的知識が必要であり、公的な仕組みの中で民間機関のケア内容や水準を精査することが重要であることをイギリスの社会的養護のあゆみは示している。ボウルビィらの研究結果は、子どもの発達には「誰が」ではなく「どのように」というケアの質こそが大切であり、施設か里親かという担い手ではなく、良質な環境での継続的養育であるという基軸の共有に寄与した。そして、子どもの養育は保護者の個別的な対応に責任を帰すのではなく、社会全体での対応を行うべきとの姿勢が一貫して示されている。これらこそが児童福祉政策の中で堅持すべき「社会的責任」を支える要素であることが本研究で明らかになった。

(H28-30年度科学研究基盤C「保育事業における社会的責任に関する研究(代表:山本真実)」の成果の一部である。)