

子どもの福祉の平等な保障

元 木 久 男

A Consideration of the Policy to Secure Equal Well Being of Every Child

Hisao MOTOKI

(1) はじめに

上笙一郎が、制定後長い年月を経過した今となつてはむしろ明確に知らない人の方が多いかもしれないとしながら、「近代日本120年における最大にして根本的なく子育ての国家的転換のシンボル」だと讃える⁽¹⁾わが国の児童憲章は、その第1条で「すべて児童は、心身ともに健やかに生まれ、育てられ、その生活を保障される（傍点、筆者）」と高らかに宣言している。もちろん、児童憲章は国民的約束、道徳規範であるから法的拘束力を持つものではない。だがむしろ国民的約束だからこそ、第1条で宣言されている内容を重視したい。上笙一郎によれば、わが国の児童憲章は「……『児童福祉法』『少年法』『学校教育法』といった法律がすでに作られていましたが、それらが実効を発揮していたとはかならずしもいえませんでした。そこで、子どもにかかわるこれらの法律を真に実効あらしめるには、国民が子どもの人格や権利を自覚的に確認することが先行しなければならないという話になり、そのために、『社会のすべての成員が児童の福祉をはかるための国民的約束、国民一般の意志によって作成され、すべての国民を道徳的に拘束するもの』を作ろうではないか」という結論となつて作成、制定されたという。⁽²⁾すでに50年以上の歳月が流れたが、いまその国民的約束が守られているといえるのだろうか。はたして、すべての子どもが、心身ともに健やかに生まれ、育てられ、その生活が保障されていると、どこまでいえることができるだろうか。むしろ、子どもたちのあいだに不平等が拡がり、子どもたちの生活や育ちに大きな格差が生じているのではないだろうか。青木紀は、個人が重視される傾向が強まってきているとしながらも、「『子どもの生活』という視点から見れば、社会の最小単位としての『家族』が、子どもの成長、発達にとって決定的であり、その影響は、近年の『小さな政府』を目指す動きによって、さらに増している」と、子どもの成長・発達における家族の影響力の強まり、言い換えれば、子どもの成長・発達が家族次第で決まってしまう傾向が強くなっている事実を指摘する。⁽³⁾さらに、家族は昔からその形態も有する資源もすべて同一ではなく、したがって家族間に格差があり、そしてこの格差がとくにバブル崩壊後大きくなってきているなかでの国家による格差是正機能の弱まりが、「子どものライフチャンスの不平等」⁽⁴⁾を増加させるのではとの危惧を述べる。

すべての子どもが、心身ともに健やかに生まれ、育てられ、生活保障されるとの国民的約束とは裏腹に、家族間の格差の拡大と国家による格差是正機能の後退によって子どもたちのあいだに不平

等が拡がり、子どもによっては健やかに生まれ、育てられ、生活保障される権利が実現されない事態が生じていることが疑われるのである。そもそも、これまで子どもの福祉が平等に保障されたことがあったのだろうか。わが国において、少なくとも戦後から現在に至るまで、いつの時期においても不利な生活と育ちを余儀なくされた子どもたちが生きてきたのではないか。本稿では、わが国における、少なくとも一部の子どもたちに不利な生活と育ちを余儀なくさせる現実を明らかにし、すべての子どもに平等に福祉を保障する施策の可能性を探っていくことにする。

(2) 家族だのみの子どもの福祉の実現

わが国の児童福祉法も、昭和22年の制定時から、その第1条で、「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」と定め、つづけて同条第2項で、「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」と規定している。許斐有が指摘するように、わが国の児童福祉法は、成立当初から、「①あらゆる子どもが、②『ひとしく』、つまり無差別平等に（憲法第14条）、③『健康で文化的な最低限度の生活』を保障され（憲法25条）、またそれだけでなく④子どもとして愛護される権利、いいかえれば『心身ともに健やかに育成される』（成長発達する）権利を保障される」という⁽⁵⁾、児童福祉の理念を掲げていたのである。もっとも、「それは理念のレベルにとどまり、当初は、要保護児童以外の子どもと家族を対象にした具体的な施策・サービスはほんのわずかししか用意されていなかった」⁽⁶⁾ わけであるが、少なくとも現時点で考えるかぎり、すべての子どもが平等に健康で文化的な最低限度の生活を営み、健やかに成長・発達を遂げる権利を有すると児童福祉法で規定されている事実は重い。

ところが、現実を目を向けてみると、冒頭で述べたように、あらゆる子どもがごく当たり前の生活を営み、健全に成長・発達を遂げているとはとても思えない。たとえば、養護問題を背負い、少なくとも親や家族と離れて児童養護児童施設で生活する子どもが全国で3万人余り、乳児院に在籍する子どもが3千人余りいる。さらに、この数の周りには、施設入所に至らない、いわばボーダライン上の子どもたちがかなりいるとも推測される。施設に在籍する子どもについては、まがりなりにも国による生活と成長・発達の保障の措置がとられていると判断することもできるが、少なくとも施設入所に至るまでのあいだそれらの子どもたちの権利は侵害されていたわけである。また、施設入所が100パーセント子どもの権利の実現に繋がるというわけにもいかないであろう。そもそも、こうした施設入所等の措置のとられる要保護児童が特別な保護を必要とする状態におかれていたという事実は、すべての子どもがひとしくその生活を保障され、愛護されているわけでは決してないのだということを物語っているといえないだろうか。さらにいえば、要保護児童への対策が必要だということ自体、現実には、すべての子どもが児童福祉法に規定する権利をひとしく実現できているわけでないことを曝け出しているのではないだろうか。たしかに、要保護児童対策も、すべての子どもが健全に成長発達し、幸福に暮らせるようにすることを目指した対策のなかに位置づけられるものであろう。つまり、われわれの社会のなかに健全に育ち、幸福に暮らしていくことができるように特別な保護が必要な児童がいないわけではなく、したがってこうした児童への対策が当然のこととして講じられなくてはならないのである。けれども、現実にはいまの要保護児童対策を一般児童も含めた子どもへの平等な対策の延長線上に位置づけることには多少の違和感を覚える。この違和

感は、子どもの福祉を平等に保障するとしながら、現に社会からの特別な保護を必要とする、ということは福祉を享受できないでいる子どもが存在し、その事実に対して、社会は何ら責任を問われようとならないのではとの疑問が湧いてくることから生じる。さらに、たとえば、村井美紀は子どもの虐待事件について、「社会の怒りは加害者である保護者に向けられるのも当然である。しかし、私には被害者の痛ましさとともに、加害者が『社会的養護を受けられずに大人になった子どもたち』に見えてしかたない。彼らが比較的若年で『親』になっている場合、あるいは親自身の生い立ちが判明してくると、虐待に至る前に彼ら自身が『被虐待環境』………にあり、それが放置された結果の加害者ではないかと想像される………子ども虐待は、単純に保護者を悪者扱いしてすむものではなく、『社会的弱者（保護者）が、その怒りや無力感を肉体的・精神的暴力をより弱者である子どもにむけている』という構造的な理解」が必要だと、子ども虐待を生み出す構造に目を向け、虐待を受けた子どもの保護者へのソーシャルワークの重要性を訴える。⁽⁷⁾ もちろん、大部分が被虐待環境で育ってきたとされる児童養護施設に在籍する子どもへの対応におけるファミリーソーシャルワークの重要性については言をまたないが、村井の指摘するとおり、子ども虐待が構造的な理解を必要とする問題であるとするならば、また事実、子ども虐待を生み出す構造的な原因があるとするならば、虐待を受けた子どもを事後的に保護し、またファミリーソーシャルワークを含めた総合的な対応を図っているからといって、はたしてそれで平等な子どもの福祉が保障されているのだと判断して妥当なのか疑問が湧いてくる。子どもが幸福に生活し育っていくうえで、もっと積極的に講じられるべき施策が必要なのではないだろうか、それが欠如しているために不条理にも特定の子どもたちが要保護性を帯びるようになるのではないかと、さらになにゆえそうした必要な施策が講じられないでいるのかについても、疑問が湧いてくるのである。

ところで特別な保護を必要とする要保護児童は、「保護者のない児童、又は保護者に監護させることが不適当と認められる児童」⁽⁸⁾とされるが、要するに保護者がいなかったり、保護者が十分に監護（養育）できない場合、その子どもに特別な保護が必要だと判断されるのである。もちろん、現在、保護者のいないケースが減り、逆に保護者が子どもを十分に養育できないというケースが増加しているわけであるが、こうした保護者が、村井の指摘どおり、社会的弱者なのであるならば、要保護児童とは、社会的弱者である保護者を親にもつ子どもたちだということになる。そうだとすると、要保護児童の「要保護性」は社会的弱者である親の下に生まれてきたという運命によって定められるものだということになってしまう。さきに、すべての子どもの福祉の保障を謳いながら、特別な保護対策が行われている現実には違和感を覚えると述べたが、この違和感は、結局は、子どもにとってみればいかんともしがたい運命的な力によって要保護性を帯びてしまうという不条理、そしてその運命が社会的弱者を生み出す社会によって左右されるというさらなる不条理に起因するのである。さらにいえば、要保護児童は保護者がいない場合を含め保護者による適切な監護の期待できない子どもだとされるが、保護者である親が適切に監護できないときその子どもには特別な保護が必要だとする判断自体単純すぎるのではないだろうか。そうした判断に、子どもの保護の必要性和親が適切に監護できない事態の発生とを切り離したうえで、単純に親が養育できないのだから、子どもの福祉を保障するために特別な保護を行うという姿勢が見て取れるのである。それは、保護者が適切に監護できない事態の発生に対して、第三者的な立場から、したがってそうした事態の発生に対する責任が問われない者の立場から国が保護を加えるといっているようにも聞こえる。だが、

適切に監護できなのは保護者が社会的弱者の状況におかれているためであるのならば、国は決して第三者の立場にいるわけにはいかないはずである。けれども、子どもの福祉は社会が、国が保障するとしながら、子どもは直接的には保護者である親によってその生活と成長発達の保障責任が果たされるものとし、その親が責任を果たせない場合に、責任を果たせない事態の発生への国や社会の責任については不問に付したまま、子どもを特別な保護の対象とする方策が現在の要保護児童対策なのではないだろうか。そうであるならば、そうした対策の性格に、わが国の児童福祉行政における親・家族だのみの子どもの福祉の保障の基本姿勢を見て取ることができるのである。

親・家族だのみの子どもの福祉の保障だというのは、子どもの福祉の実現が、実質的にはその子どもの親や家族次第で決定されるようになってきているという意味である。つまり、通常子どもは家庭で親のもとで育つわけであるが、わが国も階層社会である以上、親や家族による子どもの私的養育には親・家族間の格差が存在し、しかもかかる格差は子どもにとって全く運命的なものなのであるならば、特定の子どものみに不利を背負わせずにすべての子どもの福祉の保障を平等に実現するためには、こうした親・家族間の格差へ目を向けた対策が必要なはずである。だが、実際にはそうした対策がほとんど講じられていないため、子どもの福祉は平等に保障されるどころか、親や家族次第で、恵まれた家庭環境の下で幸福に育つ子どもが一方でいれば、毎日親の暴力に怯えながら暮らさなければならぬ子どももいるという、子どもにとって不平等な事態が生起しているのではないかが疑われるのである。いうまでもなく親や家庭は子どもが育つ重要な環境なのであるが、その環境が同時に子どもにとってどれだけ福祉を享受できるかの決定的な条件ともなってしまうのである。そうだとすると、子どもの福祉の平等な保障を目指そうとするならば、まず、こうしたその親や家族が子どもの福祉の実現のための大きな条件とはならない方向性が探られなければならないのではないだろうか。もちろん、子どもが育つ環境として親や家庭が重要である点に変わりはないが、親や家庭は子どもが育つ環境として重要だからといって、子どもが幸福に生活し成長できるかどうかは親や家庭次第で決定されてしまうことを放置してよいはずはない。家庭で育つことの大切さと子どもがどのような家庭で育つかによってその福祉が決定されてしまう不条理とを混同してはならないのである。いずれにせよ、子どもの養育について、養育する親や家族のあいだに格差が存在し、この格差を子どもが福祉を享受するための、いわば与件とみなす立場をとるかぎり、子どもの福祉の実現が親や家族次第で決まってしまう、結果的に家族だのみの子どもの福祉の保障になってしまうのである。そして、子どもは親や家族を選ぶことができないわけであるから、満足な養育を達成できない家庭の子どもは不利を背負わされることになる。現在の子どもへの福祉政策が、このような家族だのみの福祉の保障にすぎないものであるならば、それは特定の子どもたちが必然的に不利を背負うようになることを容認した政策であるといわざるをえない。

当然のこととして、このような不利を背負わされた子どもの権利擁護と福祉の保障も取り組むべき重要な課題である。社会的養護等を含めた積極的な対策が求められることはいうまでもない。なによりも、たとえばそれが施設養護という内容の対策であるならば、「……たまたまその子どもが……施設で生活せざるを得なくなったからと言って、子どもに不利益なことがあってはなりません。普通の家庭生活で保証されていることは、施設でも保証されなくてはなりません……なによりも、子どもの基本的な人権が守られる場所が、施設でなくてはならない」⁹⁾ ことを肝に銘じた対策が必要なのである。その点で、たとえば児童養護施設等の最低基準の改善など、現在の社会的養護等を含

めた要保護児童対策が不利を背負わされた子どもの権利を真に保障する内容を備えたものにしていくための課題は山積みしていると思われる。だが、そうした課題については別の機会に譲ることとして、本稿では、そうした対策が必要になるまでに、つまり、家庭での子どもの養育困難が顕在するまでに何か講じられる手だてではないのだろうか、またそうした手だてがあるとしたら、なぜそれが講じられないままであるのかという課題に取り組むことにする。

さて、子どもの福祉の実現が親や家族次第で決まってしまうとすれば、それはまず第1に、子どもの生活と成長や発達に対する責任がほぼ全面的に親や家族に負わされているためである。その結果、子どもを養育するうえで、なによりも親や家族に自助努力が強く求められるようになっているのではないかが考えられる。春日キスヨは、障害のある子どものケアについて論じるなかではあるが、「現代日本の福祉制度自体も、こうした『家族愛』を家族の自明の本質として、制度の基盤にそれを組みこんでつくられている。だから、多くの場合、家族が福祉の対象となるのは、家族成員が愛情にもとづいてギリギリまで頑張った末共倒れし、家族が崩壊した後でしかない（傍点、筆者）」と、障害児をもつ家族への福祉の保障が、家族の自助努力が限界まで達しないと実質的には開始されない現実を指摘する。障害児のケアが、「家族愛」という愛情規範の強調によって、ギリギリのところまで家族の自助努力に委ねられるというのではあるが、家族だのみの障害児を含めた子どもの福祉の保障の一端がよく現れている。春日は続けて、「……家族がまだ余力をもった状態で、社会的援助を求めようとすると『努力不足』『愛情不足』という理由で非難され、非難された家族は、社会の無理解にさらに孤立感を深めていく」と述べる⁹⁹が、家族だのみの子どもの福祉の保障がかえって子どもを養育する家族を追いつめるようにもなる可能性が含意され興味深い。春日は、ギリギリのところまで家族の自助努力を求める愛情規範の拘束性を論じているが、彼女のそうした論議から、家族の自助努力を引き出すために愛情規範を強調する戦略が採用される可能性が示唆されている。さて、子どもの福祉の実現が親や家族次第となるのは、第2に、その自助努力が求められる親や家族のあいだに子どもを養育するうえで格差が存在するためだと考えられるが、こうした格差の問題が鮮明に現れているのがひとり親家庭での子どもの養育ではないかと思われるので、つぎにひとり親家庭の子どもの不利を取り上げることにする。

(3) ひとり親家庭の子どもの不利

ひとり親家庭は生活困難に陥りやすいといわれるが、そうであるならば、ひとり親家庭で暮らす子どもはそれだけ他の家庭の子どもに比べて不利を背負いやすいということになろう。また、ひとり親家庭が、「いわゆる“標準”家族に比べて、種々の生活課題を充足するうえで、子どもにとって親が一人しかいない、また、親にとって生活協力者がいないということであり、そのこと自体が、生活上の困難につながりやすい」¹⁰⁰のだとすると、ひとり親家庭で育つ子どもの背負う不利を見極めることが、親や家族だのみの子どもの福祉の保障の実相を明らかにするうえで役立つかもしれない。親が一人だけだということが、どうして子どもの生活・発達困難に結びついていくものなのか。というよりも、親が一人だと子どもは生活・発達困難を経験するという事実自体が、現在の親・家族だのみの子どもの福祉の保障を明確に物語っているとはいえないだろうか。

ひとり親家庭は、平成15年の厚生労働省の実施した調査では¹⁰¹、全国で母子世帯が1,225,400世帯、

父子世帯が173,800世帯の合わせて1,399,200世帯である。前回の平成10年の調査で母子世帯が954,900世帯であったのが、平成15年の調査では大きく100万世帯を上回った点がまず目を引く。また、母子世帯になった理由についてみると、10年の調査では構成比で死別の18.7%に対し生別が79.9%であったのが、15年の調査では、死別の12.0%に対し生別が87.8%となっている点も注目される。母子世帯全体のなかに占める生別母子世帯の割合は、5年ごとに実施されるこの調査で、一貫して増加傾向を示しているが、15年の調査ではその傾向がさらに強まっているのである。つまり、母子家庭のほぼ9割が生別による母子家庭で占められるようになってきているわけである。なお、父子家庭についても同様の傾向がみられる。もちろん、生別の内訳はその大部分が離婚であり、したがって、母子家庭ではほぼその8割が、父子家庭ではほぼその7.5割が離婚によってひとり親世帯となっているのである。離婚が増加している点は単純に指摘できることではないが、過去20年間という比較的長期間のなかで判断すれば、「80年の17万1千件から2002年に29万件、2004年は減少したものの27万1千件で、大きく増加している」¹³⁾ ということができる。しかも、「子どものいる夫婦の離婚件数は……離婚件数の6割を占めている」¹⁴⁾ 点と併せ考えれば、子どものいる夫婦の離婚が増加するなか、離婚による生別のひとり親家庭が急速に増加しているというのが、いま、子どもの福祉を保障していくときにふまえてはならない現実だということになるだろう。つまり、親が一人で子どもを育てるケースをもはや例外的で特殊なケースとみなすのではなく、そうした子どもの育ちをも想定した子どもの福祉の保障の在りようが探られなくてはならないのである。

さて、ひとり親家庭の生活困難については、「一般的には、『母子家族で経済的問題が大きく、父子家族では家事の問題が大きい』と指摘される傾向がある」といわれるが、湯沢直美も指摘するように、経済と家事に二分して、母子家庭と父子家庭を比較対照するようなやりかたは、かえってひとり親家庭の困難の全体像をみえにくくさせるものかもしれない。¹⁵⁾ ひとり親家庭が経済的困難に直面しやすいというのは、ひとりで家事や子どもの世話を焼きながらの就労が不利を招きやすいからであり、その点は母親であっても父親であっても変わりはないはずである。ただ、ジェンダー問題を背負った母親の方が不利をより強く招きやすいということなのだろう。いずれにせよ、ひとり親家庭は、経済的な面でも、子どもの日常的な世話を含めた家事を遂行していく面でも困難を生じやすいのであり、その結果、こうした困難に直面しやすいひとり親家庭で育つ子どもはそれだけその福祉を実現するうえで不利を背負いやすいわけである。ここでは、とくに経済的な困難に注目したい。それは、ひとり親家庭が経済的困難に直面しやすいという事実のなかに、子どもが生活し、育つための費用の負担がほぼ全面的に親や家族の自助努力によって担われる問題性が如実に現れているのではないと思われるからである。厚生労働省の平成15年度の調査では、生活保護法に基づく給付、児童扶養手当等の社会保障給付金、就労収入、別れた配偶者からの養育費、親からの仕送り、家賃・地代などを加えた全ての収入の額である平均収入金額は、平成14年で母子世帯が212万円、父子世帯が390万円となっている。同年の一般世帯の平均収入が589.3万円であるのに比べて、とくに母子世帯で異常に少ない額だということがわかる。さらにこの平均収入金額のうち就労収入は、母子世帯で162万円、父子世帯で320万円である。母子世帯だけについてみても、平均収入金額に占める就労収入以外の収入はおおよそ2割程度であるが、問題はこの2割の内訳である。城戸喜子は、平成2年の国勢調査に基づいてではあるが、母子世帯の総所得に占める児童扶養手当等の年金以外の社会保障給付の割合を12.3%と見積もっている。¹⁶⁾ 就労収入が162万円という少額だという

ことは、もちろん、ひとり親家庭の母親の不安定就労等の就労上の不利の改善が大きな課題であることを突きつけるが、ここで注目したいのは、社会保障給付の占める割合が非常に小さいということである。ひとり親家庭、とくに母子家庭の就労収入等が非常に少ないという事実が一方であり、他方、総収入に占める公的な経済給付の割合がきわめて小さいことから、結果的にひとり親家庭は異常に少ない収入での暮らしを余儀なくされているのである。厚生労働省も、平成10年度の母子世帯等調査の結果を踏まえて、「……小さい子どもを抱えながら臨時・パートタイムの形態で就業している者も少なくなく、収入もかなり低い状況にある。養育費も大半が取得していない。その結果、家計について困っているとの回答が最も多くなっている」と、ひとり親家庭が経済的困難に直面しているとの見解を示しながらも、「……母子世帯について、特に、子育てと仕事の両立、より収入の高い就業を可能にするための支援、養育費取得のための支援、生活の場の整備等が重要と考えられ¹⁰⁾と、公的な経済的支援に重点を置いた施策へ向かうような方針を打ち出そうとはしない。厚生労働省が「重要だと考える」対策は、むしろ、子どもを育てるひとり親家庭の自助努力を強化する方向が目指されたものであるといつてよいだろう。そこには、子どもが生活し、育つための費用の負担は、できるかぎり親や家族の自助努力によって担われるべきであるとの意図を読み取ることができよう。

このように、子どもが生活し、育つための費用の負担は専ら親や家族の自助努力に担われるべきだとの原則の前に、子どもは、家族次第で経済的に余裕のある生活ができる場合もあれば、苦しい暮らし向きを余儀なくされる場合もあるという状況におかれることになる。ところで、新保幸男は、ひとり親家庭の特徴は、「①子育てすること、②就労し生計を成り立たせること、という2つの役割を1人の親が行うという点にある」という。¹¹⁾そして、「親が2人いる場合、①の役割と②の役割の大半を分担することが可能であるし、完全に分担しない場合であってもどちらかにウエイトをかけたり、相互に補い合うことが可能」なのであるが、「……ひとり親は、子どものためそして自分自身のためにも精一杯に2人分の役割を果たそうとするが、2人で行う役割を2人で行うのは大変である。そのため……住居、収入、養育などの面でさまざまな困難に直面する」ようになるのだと解説する。要するに、子どもを育てながら働いて食べていくためには夫婦が協力していかなければならないが、親一人であるので、そうした夫婦の協力が得られないため困難に直面することになるというわけである。それでは、親一人だと、なぜ、「子どもを育てること」と「働いて食べていくこと」とを両立させることが困難になるのだろうか。どうして、親一人で子どものいる生活が維持できないのであろうか。じつは、はからずも、新保は、子どものいる生活をこの2つの役割に2分し、役割が2つある以上その役割を担う人間も二人必要なのだという点を自明視してしまっているのである。もちろん、「子どもを育てること」と「働いて食べていくこと」は種類の異なる活動ではあるが、そうだからといって、必ずしも異質の役割に分割されなくてはならないものではないだろう。にもかかわらず、もしそれが異質の役割に分割されるとすれば、そこに人為的な意図が働いているはずである。そして、その人為的意図とは、子どもの私的養育を確保しようとする意図である。子どもの私的養育を確保するためには、子どものいる家族に最大限の自助努力が求められるが、家族の自助努力だけで子どものいる生活を維持するという命題を与えられて、出された解答が「子どもを育てること」と「就労して生計を成り立たせること」を2つの役割に2分して、両親がそれを分担し合うという方策だったのではないだろうか。そして、その結果、両親が揃って夫婦

として協力しないかぎり、子どもには満足できる生活と成長が保障されないという事態が生起するようになったのではないだろうか。そうであるならば、「親一人で子ども育てながら働いて食べていかなければならないために困難に直面する」というひとり親家庭の問題は、基本的には子どもの私的養育の内部的問題、すなわち、子どもが私的に養育されるかぎりにおいて生じる問題だということになる。さらに、子どもを養育するうえでのひとり親家庭と両親家庭のあいだの格差は、こうした私的養育の次元での格差にすぎないということにもなる。ところが、現実には親が一人で子どものいる生活を維持しようとするとう困難を経験するのならば、そうした私的養育の次元での格差が現実の子どもの養育の次元でも生じているのだということになる。このようにみえてくると、少なくとも、ひとり親家庭の問題についてみるかぎり、家族だのみの子どもの福祉の保障とは、子どもの私的養育の次元での家族のあいだの格差を放置することに他ならないのだということができよう。

ところで、子どもの私的養育の次元での家族間の格差は、ひとり親家庭では、「子どもを育てる」役割と「就労し生計を成り立たせる役割」に2分し、両親でそれらの役割を分担し合うという、自助努力のための条件が、親が一人であるために整っていないことから生じる。したがって、そうした格差が現実にも生じるとすれば、子どもの面倒をよくみることができない等の子どもの養育上の問題と、就労できない、生計を維持できないといった問題となって現れることになる。こうした子どもの私的養育の格差の問題にジェンダー問題等が加わって、知られるように、さきにみたようなとくに母子家庭の平均所得が異常に低額であるという母子家庭での貧困・低所得の問題、児童養護施設に在籍するひとり親家庭の子どもに占める父子家庭の子どもの比率の高さに典型的にみられるような父子家庭での子どもの養育問題が現実にはひとり親家庭の生活困難として生じているわけである。けれども、ひとり親家庭の生活困難への対策は、たとえば、母子家庭の母の就業支援や親の就労保障のための児童養護施設等におけるショートステイやトワイライトステイ事業の実施や養育費の確保策の導入といった、上に述べたような現象している問題へ向けられるものだけでなく、子どもの私的養育の次元での家族間の格差が現実の子どもの養育に現象してくることのない対策が望まれる。

(4) 平等な子どもの福祉の保障の可能性

上に、ひとり親家庭の生活困難に対して、子どもの私的養育の次元での家族間の格差が現実の子どもの養育に現象するようなことのない対策が望まれる点を述べたが、こうした対策の展開が家族だのみの子ども福祉の保障の超克に繋がるのではないだろうか。最後に、家族だのみの子どもの福祉の保障を超克して、平等な子どもの福祉の保障を実現する可能性を探ることにする。まず、子どもの私的養育の次元での家族間の格差が現実の子どもの養育に現象することのない対策は、ひとり親家庭の子どもや要保護児童への特別な対策としてではなく、ごく当たり前の子どもへの対策として展開される対策であるはずである。それは、私的な次元に存在する家族間の格差にかかわらず、現実にはすべての子どもが平等に福祉を享受できるようになるためには、まず、家族の自助努力を括弧に括ったうえで、福祉を享受するためのミニマムをすべての子どもたちに保障することが必要だと思われるからである。たとえば、ひとり親家庭で、子どもの福祉の保障が家族だのみになっていることから、現実には親一人で子どもを育てながら働いて食べていくためには、その一人だけ

の親が二人分の役割を頑張って果たしていくしかなく、また、こうした家庭の子どもの福祉の保障の方策は、あくまでもそれが家族だのみだということを前提とするかぎりにおいては、せいぜい、頑張っているその親の頑張りを支援することぐらいしかない。それは、結局、親の自助努力の強化が目指されるだけのものである。さきに指摘した、厚生労働省の「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」で示された方針が、まさにその方向での支援策である。けれども、こうした親を支援して、頑張りを引き出す方策には限界があろう。なぜならば、そもそも私的な子どもの養育の次元では、子どもを育てることと就労し、生計を維持することは両親が夫婦として協力しないかぎり達成できないものであり、そして、その構造が、現実の子どもの養育にもそのまま組み込まれている、つまり、親一人で子どもの生活を維持できない構造が現実だからである。この現実が変わらないかぎり、ひとり親家庭では、他の家庭にくらべて、ということは両親家庭に比べてということになるが、まさに人一倍の頑張りが必要な事態がいつまでも続かざるをえないのである。まわりくどく論じたが、要するに、子どもの福祉の保障を親や家族の自助努力だけに委ねる方策には限界があるということなのである。したがって、ひとり親家庭についていえば、特別に頑張らなくとも親一人で子どものいる生活を十分に維持できる方向が志向されなくてはならないのである。

ところで、私的な子どもの養育の次元とは、親や家族の自助努力だけで子どもが養育されるといういわば理念型的に想定された次元である。そこでは、子どもの養育責任は親や家族だけが全面的に受け持つとみなされるといってよいだろう。もしかりに、親や家族だけが子どもの養育責任を負うものであるならば、子どもを養育するうえで親や家族間に格差が存在してもしかたがないとされてもよいであろうし、また対策としても、家族の自助努力の強化に志向して現実の格差を、全く無くすことはないにしても、少しでも縮小する方向が目指されてしかるべきかもしれない。だが、子どもの養育責任は親や家族だけが負うということになっているわけでは決してない。子どもを養育する責任は、社会、国家にもあるのである。

本稿の冒頭で触れたとおり、わが国の児童憲章は、たとえそれが国民的約束というかたちをとったものとはいえ、すべての子どもが健やかに生まれ、育ち、生活保障される権利を有することを宣言しているし、なによりも児童福祉法が第1条につづいて第2条で、「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」と定めているのである。この規定は、子どもの養育責任は第一義的には児童の保護者にあると定めたものだとの解釈もされてきたが、許斐が明確に指摘しているように、子どもを育成する国の責任をはっきりと定めたものなのである。⁹⁹ したがって、子どもを養育する責任は親や家族だけが負うわけではなく、国家も、というより、最終的には国家が負わなければならないのである。そもそも、児童憲章や児童福祉法が宣言、規定しているのは、社会や国家がその保障責務をもつ子どもの権利であるはずである。確かにその規定に際して親や保護者の養育責任についても言及されているが、それは親の養育責任を定めることに主眼がおかれているわけではなく、あくまでも子どもが家庭で親のもとで生活し、成長・発達する権利をもつということに力点がおかれていると考えるべきである。児童憲章第2条は「すべて児童は、家庭で、正しい愛情と知識と技術をもって育てられ………」と宣言するが、これを、第1条の「すべて児童は、心身ともに健やかに生まれ、育てられ、その生活を保障される」と連続する文脈で解釈すれば、子どもは、家庭で、幸福に生活し、健やかに育つ権利をもち、そのこ

とをわれわれ社会は子どもに保障すると宣言しているとみなすべきなのである。

同じように、子どもの権利条約は、父母の養育責任と国の援助を定めた第18条で、「締約国は、児童の養育及び発達について父母が共同の責任を有するという原則についての認識を確保するために最前の努力を払う。父母又は場合により法定保護者は、児童の養育及び発達についての第一義的な責任を有する……」と規定するが、これも、「児童は、人格の全面的かつ調和のとれた発達のために、家庭的環境の下で、幸福、愛情及び理解のある雰囲気の中で成長すべきことを認め」という同条約の前文での宣言を受けて、子どもが父母によって家庭的環境の下で育てられる権利をもつことから、「親が養育責任をしかるべく果たせるよう、国がその条件を整えるべきことを定め」²⁰たものだと考えるべきである。だからこそ、第18条第2項は「この条約に掲げる権利の保障及び、促進のため、締約国は、親及び法定保護者が児童の養育責任を遂行する際に適切な援助を与え、かつ児童の養護のための機関、施設及びサービスの発展を確保する（傍点、筆者）」と定めるのである。このように、子どもを養育する親の責任は、子どもが家庭で親のもとで生活し、育つ権利の保障の観点から理解されるべきものであって、「子どもは、生んだ親が責任をもって育てるのが当たり前」だといって、子どもを養育し、その福祉を保障する最終責任は親にあるのだというわけにはいかないのである。ところが、現実には、こうした親の最終責任を強調する論理が優越し、国の政策のなかにも取り込まれ、子どもの福祉保障は常にこの論理と整合するものでなければならなかった。国のそうした姿勢についての論議は別稿に譲るが、そもそも、知られるように、子どもの保護の歴史は子どもの労働保護、労働からの解放から始まった。それは、子どもが自分の食い扶持を自ら働いて稼がなくても生活し、なによりも育っていくことができるように保障するためだったはずである。問題は、子どもが働かなくても済むように、どうやってその食い扶持を保障するかである。近代国民国家は、自らは直接手を下さずに、巧妙に家族の自助努力にその保障を全面的に委ねる方法を採用した。その結果、子どもの福祉の保障の最終責任は、事実上、親や家族が引き受けざるえないことになったのである。とくにわが国においては、子どもを含めた国民の生活保障を家族の自助努力に委ねる政策志向が強い。家族それ自体の保護と援助を目的とした狭義の家族政策のわが国における不在を指摘する原田純孝によれば、「いわば『家族だのみ』の政策指向」が「日本の社会保障政策の大きな特徴の1つ」であり、家族の自助原則によって「日本の社会保障政策の『家族だのみ』ともいべき特徴」が支えられてきたということになる。⁽²¹⁾

ここで留意すべきは、国の政策において、子どもの福祉の保障を私的な次元での家族の自助努力に全面的に委ねるために、子どもを養育する家族の最終責任を強調する論理が不可欠だという点である。そして、この論理が乗り越えられないかぎり、家族次第で子どもの達成される福祉の水準が決定されてしまう現実は変わらない。したがって、家族だのみの子どもの福祉の保障を超克するためになによりも求められるのは、家庭で、親のもとに生活し、育っていく子どもの権利を尊重しながら、子どもを養育する家族の最終責任を決して強調することのない論理を確立していくことだと思われるのである。最後に、そうした新たな論理の可能性を探ることにする。それは、単純に、子どもが親の私有物だとの観念を乗り越えて、いわゆる「社会の子ども」観に立脚するようになることではないはずである。「社会の子ども」観は、心地よい情緒的な響きをもち、現在の子育て支援施策の底流に流れる観念だといってよいだろう。だが、この観念は、子どもの養育責任が子どもの親にあるのかそれとも社会にあるのかという問題提起を含んだものである。親だけに責任があるの

ではなく社会にもあるのだから社会は親や家庭とのパートナーシップのもと子どもの養育責任を果たしていくべきだというものであろう。それは、家族の責任との相対的な関係のなかで社会の責任が問われたものだといってよいだろう。したがって、家族の責任が再び強調されるようになる契機を常に孕んでいる。求められる新たな論理は、こうした社会の子ども観の限界を克服する論理でなければならない。家族の責任を強調する論理であれ、社会の責任を強調する論理であれ、それは、養育する側からの論理なのである。生まれてきた子どもを誰が養育するか、こうした問いかけからは、子どもを養育する者を、一方の極に親・家族があり、そして他方の極に社会・国家があるという連続体上のどこかに位置づける解答しか導き出せない。そして、実際にどこに位置づけられるかは、子どもを養育する私的責任と公的責任のせめぎ合いの結果いかんということになる。求められる新たな論理は、そうではなく、子どもの側からの論理、すなわち、子どもが生まれ、毎日を暮らし、そして育っていくことそれ自体に絶対的な価値をおく論理でなければならないであろう。そうした論理によって、子どもはそれが家族であれ、社会であれ誰かに養育され、生活保障される権利をもつことになるのである。家族だけでなく社会・国家も、のように誰が子どもを養育するのかではなく、子どもは誰かが、それが社会・国家であれ親であれ、確実に養育しなければならない、そうしてもらい権利を子どもは有しているという論理である。このような論理の確立によって、子どもの養育をめぐる公的責任と私的な責任がせめぎ合うという構造が解消され、私的な次元での責任の遂行いかんにかかわらず、一定水準以上の公的な責任の遂行が常に求められることになる。そうであるならば、私的な次元で子どもを養育する資源や能力に家族間格差が存在したとしても、そうした格差が現実現象してくることが制御され、実際には子どもたちがある程度平等に福祉を享受できるようになるのではないだろうか。ところで、いま述べてきた新たな論理は決して目新しいものではない。じつは、50年以上も前に、国連の児童権利宣言でも、わが国の児童憲章でもこうした論理が理念として宣言されていたのである。なによりも、児童福祉法第1条第2項が、あらゆる子どもが平等に生活を保障され、成長発達する権利を有することを明確に定めているのではないか。この規定に、その権利保障に際して親に責任があるとか、いや社会にも責任があるのだとかを争う余地は微塵もない。子どもは確実にここに定める権利が実現されなくてはならないのである。ただし、この法を定めたのが他ならぬ、日本国家だということを忘れてはならないだろう。

— 注 —

- (1) 上笙一郎『日本子育て物語』筑摩書房、1991年、p.313
- (2) 上笙一郎、同書、p.315-316
- (3) 青木紀「二極化する家族 分化する子どもの生活」日本子どもを守る会（編）『子ども白書 2003』青土文化、p.132
- (4) 青木紀、同論文、p.133
- (5) 許斐有『子どもの権利と児童福祉法』信山社、1996年、p.51
- (6) 許斐有「子どもの権利条約と日本の子ども家庭サービス」高橋重宏 他（編）『ハイライト子ども家庭白書』川島書店、1996年、p.29
- (7) 村井美紀「ファミリーソーシャルワークを考える」『児童養護』vol.35, No.2, 2004年、p.4
- (8) 児童福祉法第6条の3でこのように定義される。

- (9) 広岡知彦「施設養護と子どもの人生」『子どもの権利条約と児童の福祉』（別冊発達12）ミネルヴァ書房，1992年， p.160
- (10) 春日キスヨ「障害児問題からみた家族福祉」野々山久也（編）『家族福祉の視点』ミネルヴァ書房，1992年， p.124
- (11) 神原文子『家族のライフスタイルを問う』勁草書房，2004年， p.174—75
- (12) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成15年度全国母子世帯等調査結果報告』，平成17年
- (13) 内閣府『国民生活白書』（平成17度版）， p.56
- (14) 同白書， p.57
- (15) 湯沢直美「ひとり親家族支援」庄司洋子他（編）『児童・家庭福祉』有斐閣，1998年，
p.190
- (16) 城戸喜子「女性に自立と社会手当」社会保障研究所（編）『女性と社会保障』東京大学出版会，
1996年
- (17) 厚生労働省告示『母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針』，
平成15年3月
- (18) 新保知彦「ひとり親家庭の生活現状と課題」『月刊福祉』2003年8月号， p.12—13
- (19) 許斐有，前掲書
- (20) 下村哲夫（編）『児童の権利条約』時事通信社，1991年， p.207
- (21) 原田純孝「現在家族政策と福祉」『ジュリスト増刊 福祉を創る』有斐閣，1995年， p.22