

論文

子ども家庭福祉における 地域子育て家庭支援の理念と原理

柏 女 霊 峰^{*}

本稿においては、まず、子ども家庭福祉における地域子育て家庭支援の定義を定め、その背景として確認すべき子どもの発達や保護者の育児環境について考察した。そのうえで、地域子育て家庭支援政策の経緯を振り返り、その意義について述べた。また、地域子育て家庭支援の理念と原理について整理し、最後に、今後の方向として、子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援の実現と深く関わる支援であると述べた。

キーワード：子ども家庭福祉、地域子育て家庭支援、理念と原理、地域包括的・継続的支援

1. 問題の所在

社会福祉の理念は、一人ひとりの人間を個人として尊重し、その権利を擁護し、自己実現を可能な限り支援していくことである。子ども家庭福祉の理念もこれと本質的に異なるものではないが、子どもの場合、心身ともに未成熟であることをもって、成人の側の「子どもの最善の利益」を図る義務が歴史的に強調されてきた。

しかしながら、地域子育て家庭支援が叫ばれるようになったのは、そんなに古いことではない。わが国において、もともと子育ては、親族や地域社会の互助を前提として行われていた。戦後にできた児童福祉法はこの互助を前提とし、地域の互助においては対応できない子どもや家庭があった場合に、その子どもを要保護児童と認定し、行政機関が職権でその子どもを保育所（市町村）や児童養護施設（都道府県）等の施設に入所させて福祉を図るという構造をとった。隣人が子どもに注意を与えたり、互いに子どもを預け合ったりする関係も普通に行われていた。しかし、20世紀の特に後半、高度経済成長とともに地域社会の互助は崩壊に向かい、その結果、そうした前提そのものが崩れ、子育ては急速に閉塞的な状況を示すようになったのである。こうして

^{*} 淑徳大学大学院総合福祉研究科 総合福祉学部教授

出現したのが、「地域子育て家庭支援」という概念である。

本稿においては、子ども家庭福祉における地域子育て家庭支援の概念と原理、その歴史的系譜と施策や支援の内容について整理し、今後の方向を模索することを目的とする。

2. 子育て家庭並びに地域子育て家庭支援の定義

(1) 家庭の定義をめぐって

「家族」に関する定義は様々に試みられているが、「家庭」についての定義は少ない。高橋(1998:16-17)は、家庭の定義として「家庭とは、家庭を構成する成員相互が、情緒に基づく相互作用を行うことによって、生理的、社会的、文化的、保健的欲求を充足するシステムである」と提示している。そして、「家庭を構成する成員とは家族及びこれに類する人びとである。」としている。ちなみに、「家族」について森岡(1993:3)は、「夫婦・親子・きょうだいなど少数の近親者を主要な成員とし、成員相互の深い感情的係わりあいでは結ばれた、第一次的な福祉志向の集団である。」と定義している。

また、網野(2015:11)は従来の家族、家庭の定義を検証し、家庭とは、「親族的・血縁的絆を主にして、心理的・情緒的絆によって成立する家族成員で構成される基本的生活の場」と定義している。また、基本的生活の場としての家庭には2つの側面があるとして、物理的絆の場であり、家族成員の生活が営まれる場所(home)と、心理的絆の場であり、家族成員が情愛的な相互作用を通じて、個々の基本的ニーズを充足する場所(family)の2つを挙げている。

このように、「家庭」は、その「機能」のほか「場」、「システム」を強調する概念として用いられており、また、親子、血縁の結びつきに焦点を当てる「家族」に比べて、「より「生活」に焦点を当てた概念である」(有村, 2015:20)ということができる。

(2) 地域子育て家庭支援の定義

柏女(2003:28-29)は、「子育て支援」について、「子どもの成長発達及び子どもが生まれ、育ち、生活する基盤である親や家庭における子どもの養育の機能に対し、家庭以外の私的、公的、社会的機能が支援的にかかわることにより、子どもの健やかな育ちと子育てを保障・支援する営みの総称である」と定義している。このなかでは、子育てに対する支援全般、たとえば経済的支援なども包含する概念として定義を試みた。

一方、橋本(2015:25)は、筆者の定義その他の子育て支援に関する主な定義を通覧したうえで、わが国における「地域子育て支援」について、「親子が生活を営む地域の中で、親子の主体性を尊重しながら、家庭・個人を含めた全ての社会資源と協力し子どもの育ちと子育てを支え、また地域の子育て環境を醸成する営み」と定義している。続けて、橋本(2015:24)は、わが国

の子育て支援に相当する北米の概念として「家庭支援」(family support)を取り上げ、渡辺顕一郎が取り上げているライトバーンとケンプによる家庭支援の定義を引用し、「家庭支援とは、地域をベースとして家族に対して包括的なサービスを提供する活動を指す」としている。

また、網野(2015:4)は、子どもを産み育てる家庭並びにその家族を構成している人たちに焦点をあわせ、子どもの育ちを重視して包括的な支援(support)を図ることを重視するのが(子育て)家庭支援であるとして、(子育て)家庭支援を、「さまざまなニーズに基づいて発達し自立しようとする子どもの育ちを重視し、子どもを養育している保護者およびその家族に対し、その家庭のウエルビーイングと子どもおよび家族の自己実現を図るために、国、地方公共団体、法人、関係組織、専門職者および国民、市民、住民によってなされる支援の体系・内容・方法」と定義している。なお、保育所保育指針(2008)第6章は、保育士の専門性を生かした保護者支援の原理として、「よりよい親子関係の構築」を挙げており、よりよい親子関係づくりへの支援も、子育て支援に含めている。重要な視点であるといえる。

ちなみに、子ども家庭福祉政策における「家庭支援」の理念は、平成時代に入ってから登場するようになった。厚生省児童家庭局企画課(1989:34)¹⁾は、平成元年度予算の旗印が「心豊かな子どもを育てるコミュニティプラン」であり、その4つの柱のなかに「家庭支援相談体制の確立」があることを示したうえで、家庭支援の定義について「児童が生活する基本的な場である家庭に対して種々の支援の手をさしのべることにより、家庭及び児童の福祉向上を図ろうとする理念」としている。そして、厚生省(当時)は、いわゆる子どもと家庭110番を中心として家庭支援相談体制を確立する「家庭支援相談等事業」を開始したのである。ただ、ここではまだ「相談」に重心が置かれており、その後の具体的地域子育て支援サービスの誕生まではまだ少し時間を要したということであろう。

なお、ここでいう「家庭支援」はいわゆる「子育て家庭支援」であり、「家庭支援」そのものは、母子生活支援施設における支援のように、母親に対する「生活支援」「金銭管理の支援」などのほか「家事代行」や「母親のウエルビーイングに対する支援」までも含む幅広い概念であることに留意しなければならない。亀崎(2015:32)は、子育て家庭への支援を示す類似概念をその支援対象によって整理し、「家族支援」を最も上位として、順に「家庭支援」、「子育て支援」が続き、さらにその下位に「保護者支援」・「保育相談支援」・「保育指導」が位置付けられる」としている。

ちなみに、わが国における類似の用語として教育分野においては「家庭教育支援」の用語が用いられている。文部科学省(2011:3)においては家庭教育を「親や、これに準ずる人が子どもに対して行う教育のことで、全ての教育の出発点であり、家庭は常に子どもの心の拠り所となるものです。」としている。また、家庭教育支援の推進に関する検討委員会(2012:13-14)は、家庭教育支援のための基本的な方向性として、①親の育ちを応援する、②家庭のネットワークを広

げる、③支援のネットワークを広げる、の3点を提示して、具体策を提言している。これらは、親の教育力の向上をめざす教育的視点が特徴である。

また、看護分野においては「家族看護」という用語が使用されている²⁾。鈴木(2012:12)によると、家族看護は「家族が、その家族を発達段階に応じた発達課題を達成し、健康的なライフスタイルを維持し、家族が直面している健康問題に対して、家族という集団が主体的に対応し、問題解決し、対処し、適応していくように、家族が本来もっているセルフケア機能を高めること」と定義されている。つまり、「家族には本来集団としての健康を維持していこうとするセルフケア機能が備わっている」との前提に立ち、その力を信じて支えるというエンパワメントやストレンクス視点を強く持っていることが特徴的である。この視点は、家族の主体性、自律性を重視するという観点から重要であると考えられる。なお、一方で、それらの機能が逆機能的に作用する可能性があることには留意しなければならない。

これらの「子育て・子育て支援」や「家庭支援」、「子育て支援」、「子育て家庭支援」、「地域子育て支援」等の代表的な定義を踏まえて、子ども家庭福祉分野において主として検討されるべき「地域子育て家庭支援」を筆者なりに新たに定義すると、以下のとおりである。

「子育て家庭が生活を営む地域を基盤とし、子どもの健やかな成長発達に焦点をあて、家庭を構成する成員、特に親子の主体性を尊重しながら、家庭・個人を含めた全ての社会資源と協力しつつ関係機関や地域住民等が協働して子どもの育ちと子育てを支え、また、よりよい親子関係の構築をめざす営みであり、さらに、地域の子育て環境をも醸成する支援の体系・内容・方法の総称をいう。」

なお、「地域子育て家庭支援」は、通常よく使用される「地域子育て支援」³⁾とほぼ同義と考えられる。また、これに類する用語としては、広義の社会的養育や保育、社会的養護などがあるが、それら全体の概念の整理も、今後、必要とされる。

3. 地域子育て家庭支援の背景—子どもの発達と親の状況から—

(1) 発達とは

地域子育て家庭支援を考える際、子どもの発達の視点を抜きにすることはできない。そのことは、前述の地域子育て家庭支援の定義において「子どもの健やかな成長発達に焦点をあて、」としていることから明らかである。

学問上の定義は発達心理学等のテキストに譲るとして、2008年3月に厚生労働大臣告示として公布された「保育所保育指針」第2章は、発達について以下のように定義している。すなわち、

「子どもの発達には、子どもがそれまでの体験を基にして、環境に働きかけ、環境との相互作用を通して、豊かな心情、意欲及び態度を身に付け、新たな能力を獲得していく過程である」とし、そのうえで特に大切なこととして、「愛情豊かで思慮深い大人による保護や世話などを通して、大人と子どもとの相互のかかわりが十分に行われることが重要である。この関係を起点として、次第に他の子どもとの間でも相互に働きかけ、関わりを深め、人への信頼感と自己への主体性を形成していくのである」と述べている。特定の大人との愛着関係の成立を起点として、人間の発達をとらえているといえる。

人間の発達を生涯発達の視点からとらえ、心理社会的発達理論として理論化したのはエリクソン、E.である。エリクソン（仁科訳、1977：317-353）は、人間の発達は漸成的構造を持ち、ある発達段階の発達課題の克服の上に次の段階に進んでいくという視点を示し、人間の発達と段階ごとの課題を、口唇感覚期から円熟期まで8段階に整理している。たとえば、その第一段階には「基本的信頼」があり、それが達成されない場合に「不信」という課題が生ずることとされる。次項の愛着理論にも通ずる考え方である。

(2) 愛着関係の形成と子育て支援

愛着理論を提唱したのは言うまでもなくジョン・ボウルビイ（Bowlby, J.）である。網野（2002：287-288）はボウルビイ、J.の愛着（アタッチメント：attachment）の考え方をその著『母子関係の理論』⁴⁾から引用し、「乳児は、生後12週から6か月頃までの段階にいてある特定の人物を識別して最初の対人関係を確立する。その時期から2歳頃までの段階で、子どもは特定の人物への愛着を形成する。この両者間の情愛的結びつきは、両者を空間において硬い結びつきをもたらし、時間を超えて永続する。この愛着関係が安定したものであれば、その関係性の質的永続性を保って、その後の対人関係が漸次的に組織化され、安定した関係性を構築し保持していく。」としている。渡辺（2016：4）は、ボウルビイの愛着理論の創設に触れつつ、「愛着理論は今日、人類の普遍的なサバイバル原理であることが承認されている。」「ボウルビイの研究から半世紀以上経た今日、愛着理論は国際的に検証され、その内容も多岐にわたり細かく吟味されながら発展している。」と述べている。

また、愛着理論に関連し、近年の脳科学の進歩を通して、間主観性や生気情動、コミュニケーション的音楽性等についての研究が進められていると、渡辺（2016：7）は述べている。そのうえで、「しかし母親に不安と緊張があると、母子の音楽的なやりとりは生まれにくい。」と述べる。

中村（2016：37-43）は、安定した愛着関係の成立に求められる環境を検討し、「母子相互作用」の重要性について指摘している。具体的には、新生児期（乳児期）の養育者と新生児の相互作用（同調現象）を意味するエントレイメントや、母子相互作用により獲得する基本的信頼感、愛着の重要性について述べ、「母子が孤立しない周囲から支えられる環境」の重要性を指摘して

いる。石崎（2016：51-57）は、子どもの発達におけるアタッチメントの重要性を指摘したうえで脳科学と発達心理学の関係について触れ、ダニエル・シーゲルのモデル（「脳」と「心」と「関係性」は切り離すことのできない三項関係を構成しているとするモデル）を紹介し、脳の前頭野中央部が担う9つの機能について紹介している。

そして、この9つの機能は、脳科学と発達心理学研究を通じてそれぞれ独立に発見されたものと説いたことを紹介している。その第二の「波長のあったコミュニケーション」は発達心理学でいわれる「情動調律」であるとして、シーゲルの説明を引用したうえで、「この説明を見るとき、私たちは本質的に他者の共感無しに自分自身を感じ、知る能力を育てることは困難なのだということがわかる。」と述べている。そのうえで、学童期の子どもの「安心感」を考慮した関わりとして、①親が安定していること、②感情生活に対するケア、③身体の健康に対するケア、の3点が重要であるとしている。

このように、親と子どもの愛着関係の形成や基本的信頼感の醸成、子どもの成長にとって、親の精神的安定や孤立防止がいかに重要であるか示されている。地域子育て家庭支援は、何より子どもの発達にとって必要なサービスといえるのである。

(3) 子どもの発達過程の概観

続いて、子ども期の一般的な発達とその課題を概観すると以下のとおりである。前述したとおり、地域子育て家庭支援は、こうした子どもの発達を念頭に置いて進められなければならない。

①乳幼児期

まず、乳幼児期においては、歩行や初語、固形食物の摂取、睡眠リズムの獲得など、人として生きる基本的な技能を獲得し、保護者等の愛情ある接触により、自分や他人に対する基本的信頼感を獲得する時期であるといえる。

続いて幼児前期（3歳頃まで）は、運動能力、言語能力などの発達がみられ、また、排泄のコントロール、食事、着脱衣など、基本的生活習慣の自立が始まり完成に向かう時期である。情緒的には保護者等の愛情ある接触が基礎として必要であり、3歳頃になると、親がいなくても心のなかの親をもつことにより安心できる、いわゆる「親表象の内化」（情緒的対象恒常性⁵⁾）が達成される。そして、それとともに自我の芽生えがみられ、自己主張が始まる。また、保護者等との安定した関係を基礎として、他の子どもたちとの交流も始まる。

幼児後期（4～6歳頃）は、身体発達、運動能力、言語能力、社会性の発達、基本的生活習慣の自立などにより、行動範囲が家族を超えて拡大し、ごっこ遊び、構成遊びを中心として友達との交流が広がっていく時期である。また、自我の発達がみられ、自己主張も強くなる。

②学童期

続いて学童期（7～12歳頃）は、興味、関心が主として外界に向かい、知的活動、友人との

種々の遊び、スポーツ等を通じて学力、社会性を発達させるとともに、価値観、他人との相互交流など、社会生活の基礎を学習する時期である。低学年から高学年にかけて、大人の意味、比重が変化していき、また、他者認識や交渉方略など、対人関係、コミュニケーションの基礎を習熟させる時期でもあり、この時期には“遊び込む”ことが必要とされる。また、親との垂直的な絆をもとにして、友人との水平的な関係を通して社会性や民主的人間関係を学ぶ時期でもある。この時期の課題が達成されていることが、次の思春期の基礎となる。

③思春期・青年期

思春期・青年期は、第二次的性徴の始まりとともに衝動の高まりがみられ、これまで外に向かっていた関心が再び内に向けられる。自我による衝動の統制、これまでの依存対象である親からの心理的自立、親友の獲得、自我理想・自我同一性の獲得、異性に対する愛情の獲得などが課題となる。心理的自立の過程では、第二反抗期といわれる不安定な状態を示すこともある。この時期には、幼児前期までの分離－固体化の過程の仕上げとして、親・家庭への心理的依存からの脱却という第二の分離－固体化過程⁶⁾の達成が求められている。

(4) 保護者の子育てと生活の実情

地域子育て家庭支援を考える際には、子育て家庭が置かれている現状とその社会的背景等について視野に入れておかねばならない。以下、その点について簡潔に考察する。

①実情

子育て家庭、保護者の生活の現状については、以下の点が指摘できる。まず、社会の格差の進展が指摘されるなかで、女性就労の一般化と父親の長時間就労の実態が指摘できる。さらに、就業形態の多様化も、子育てやそれに対するサービスである子ども家庭福祉に大きな影響を与えている。また、しつけ、子育てに自信がない層が増加傾向⁷⁾にある。こうした事態が、子ども虐待の増加、社会問題化の背景のひとつとなっている。なお、離婚に伴って、ひとり親世帯も厳しい状況におかれている。

こうした現象から、保護者の就労状況の多様化が進み、家庭の養育基盤・機能が弱体化する傾向がみてとれる。加えて、地域のつながりの希薄化等が進行し、地域の安心・安全が阻害されている状況が指摘できる。さらに、若年層の非正規雇用就労の増加とともに所得格差が大きくなりつつあり、いわゆる子どもの貧困問題も顕在化している。

②育児の単相化－複相的育児から単相的育児へ－

こうした動向の背景には、網野のいう育児の単相化、すなわち、複相的育児から単相的育児への移行がある。網野(2002:161-163)は、都市化、工業化、核家族化の流れは「男は仕事、女は家庭」のパラダイムを浸透させ、その結果、「それまでの複相的育児、つまり多世代家族や多様な階層関係、近隣関係のなかで、両親、特に母親に限らない多面的な育児が、次第に単相的育

児、つまり縮小した階層関係、希薄化した近隣関係、そして次第に強まる核家族化のなかでもたらされる両親、特に母親による限定的な一面的な育児が必然的に進みだした」ことを指摘し、この現象を「育児の単相化」と表現している。

そのうえで、育児の単相化は、「子育ての不安定性や孤立感と不安、そして子どもにとって必要不可欠な多様なモデリングの対象となる大人たちとのかわりの不足や親準備性の不足に結びついていく」と述べている。こうした傾向は、共働き家庭の母よりも専業主婦の方が育児不安や育児に自信がないと答える割合が高いことにも示されている。さらに、育児の単相化が、いわゆる私物的わが子観をも強めていくこととなるのである。地域子育て家庭支援は、こうした単相的育児の見直しを進めることから始まるともいえる。

4. 保育・地域子育て家庭支援の系譜

こうした環境の変化を受け、政府はこの間、施策幅の拡大、施策の普遍化、権利擁護の進展の3点を中心としつつ、地域子育て家庭支援を含む子ども家庭福祉施策の改革を、時代にあわせて進めてきた。しかし、こうした漸進的な改革では待機児童問題や子ども虐待件数の増加など急変する現代社会の実情に十分対応することができず、ついに、政府は、抜本的な子ども家庭福祉・保育施策の改革を行うこととしたのである。これが、高齢者福祉施策の抜本的改革として2000年に導入された介護保険制度に倣った仕組みの導入としての子ども・子育て支援制度である。

2012年8月、子ども・子育て支援法等子ども・子育て関連三法が公布され、その後の準備を経て、2015年度から子ども・子育て支援制度が施行されている。社会的養護も、家庭的養護の推進をめざして新たな道に踏み出すこととなった。なお、障害児童福祉は、一足早く2012年度から地域生活支援をめざして大きく改正されている。子ども・子育ては、利用者の尊厳と個人の選択を重視した新たな船出を始めたといつてよい。ここに至る戦後の保育・子育て支援の系譜について、山縣（2002）などの整理に基づき簡潔にまとめてみる。

(1) 基礎確立期

現在に連なる狭義の公的保育制度は、1948年度から完全施行された児童福祉法に端を発する。制定当初の児童福祉法は保育所について、「保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。」（児童福祉法第37条）と規定し、「保育に欠ける」要件は記載されていなかった。つまり、保育所は保護者の委託があれば保育に欠ける要件の有無に関わらず保育することができた。しかし、市町村の措置の対象となるのは「保育に欠ける子」のみだったのである。

しかしながら、これが幼稚園との関係に混乱をもたらし、1951年の法改正で「保育に欠ける」

という文言が挿入されている。ただし、それ以後も、幼保論争は続き、1963年の厚生省・文部省合同通知「幼稚園と保育所との関係について」で両者の関係は一応の決着をみることとなり、その後は、両者は別々の道を辿りながら、量的・質的に大きく発展していくのである。

(2) 拡充期

1960年代から70年代にかけて「ポストの数ほど保育所を」のスローガンのもと保育所は大幅に増加した。さらに、ベビーホテル問題等を契機として延長保育などの多様な保育に関するニーズの高まりがみられ、これに対応する施策の展開が図られることとなった。保育内容に関しても、1965年に初めての保育所保育指針が策定され、その後、数次の改訂を経て、2009年度から最低基準として告示化され、2017年の告示（施行は2018年度）に結びついている。

(3) 変革期（地域子育て家庭支援の登場）

さらに、平成の時代に入ると、社会の変容に伴う子育ての孤立化等に対応して地域子育て家庭支援の重要性が叫ばれ、1993年度から地域子育て支援事業がモデル事業として開始されることとなる。また、保育所の利用希望が増加して待機児童問題が発生するようになり、さらに、利用者主権の動向ともあいまって、保育所利用のあり方や整備について再び大きな関心が払われるようになった。

1997年には保育制度の利用のあり方を変更する児童福祉法改正が行われ、その後は、少子化対策として、さらには待機児童対策として拡充が求められつつも国や自治体の財政危機が阻害要因となり、いわゆる規制緩和策を中心として受け入れ児童の拡充が図られていくこととなった。そして、そのことが、保育サービスにさまざまな歪みをもたらすこととなり、ついに、抜本改革が余儀なくされる状況になったといえる。

(4) 地域子育て家庭支援事業の系譜

地域子育て家庭支援に関する事業は、1993年度創設の地域子育て支援モデル事業や1994年度の主任児童委員制度、ファミリー・サポート・センター事業創設を経て、2003年の次世代育成支援対策推進法と同時に成立した改正児童福祉法において、初めて法定化された。それまでは、制度上は、前述したとおり、子育て支援は親族や地域社会の互助において行われるとの視点に立っていたため、児童福祉法には保育所をはじめとする施設サービスが中心で、放課後児童健全育成事業や子育て短期支援事業などの在宅福祉サービスは、ほとんど法定化されていなかった。

ところが、こうしたシステムが限界に達し、施設サービスである保育所に利用希望が集まるようになったことも一因となって待機児童問題が発生⁸⁾し、かつ、地域子育て家庭の子育ての負担感が増大するに至って、政府は、子育てに関しても、高齢者や障害者の介護と同様、在宅福祉

サービスを法定化することとしたのである。これが子育て支援事業であった。

2003年改正児童福祉法においては、「子育て支援事業」を新たに法定化し、それを放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業のほか、主務省令で定める3事業⁹⁾に類型化した。そして、市町村¹⁰⁾に対して、子育て支援事業に関する情報の収集及び提供、相談・助言、利用の斡旋、調整、子育て支援事業者に対する要請等を行う責務、を規定した。

2009年度から施行された改正児童福祉法は、これをさらに充実させるものであり、具体的には、①乳児家庭全戸訪問事業、②一時預かり事業、③地域子育て支援拠点事業、④養育支援訪問事業、といった子育て支援事業が法定化された。

さらに、2012年の子ども・子育て支援法の制定及び児童福祉法改正により、2015年度から地域子ども・子育て支援事業として13種類の事業が法定化され、消費税財源の追加投入により充実が図られていくこととなった。そのなかでは新たに、利用者支援事業、子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）が法定化された。特に、利用者支援事業においては、市町村を中心として保育や母子保健、子育て支援サービス等の利用援助を図るとともに、地域においてソーシャルワークが展開できるためのシステムづくりが目標とされる。さらに、2015年度には、子育て支援に係る地域人材の確保を図る子育て支援員研修制度も創設されている。

5. 子ども・子育て支援制度の創設—利用者の選択と権利の保障

(1) 子ども・子育て支援制度の創設とその意義

こうした動向を受け、2015年度から、子ども・子育て支援制度¹¹⁾が始まった。子ども・子育て支援制度の創設については、2003年の「社会連帯による次世代育成支援に向けて」と題する報告書を厚生労働省に設置された研究会が公表して以来の懸案であり、12年越しの構想の実現ということになる。新制度の特徴は以下の4点であり、いわば育児への介護保険モデルの適用であり、かつ、従来からの懸案であった幼保一体化の推進であるといえる。

- ①保育需要の掘り起こし（保育の必要性の認定）
- ②保育需要に見合うサービス確保の仕組み（認可制度改革、確認制度）
- ③必要な財源の確保（消費税財源）
- ④幼保一体化できる仕組みの実現

民主党政権への交代により急きょ取り入れられた「幼保一体化」の視点を除いて考えると、本制度の淵源は、2000年の介護保険法施行並びに社会福祉法の制定・施行、すなわち社会福祉基礎構造改革にさかのぼることができる。その年、高齢者福祉制度において介護保険制度が創設された。また、障害者福祉制度において支援費制度が始まり、それは2006年の障害者自立支援法施行に基づく障害者施設等給付制度につながった。

子ども家庭福祉・保育においては、紆余曲折を経て、2015年度から子ども家庭福祉・保育制度の一環として子ども・子育て支援制度が創設されたのである。これで、高齢者福祉、障害者福祉、子ども家庭福祉・保育の3分野それぞれに、狭義の公的福祉制度と利用者の権利と選択の保障を重視する給付制度との併存システムが実現したことになる。

子ども・子育て支援制度は、いわゆる社会づくり政策としての福祉改革と人づくり政策としての教育改革の結節による所産である。この制度の背景は、①待機児童対策、②地域の子どもを親の事情で分断しない、親の生活状況が変化しても同じ施設に通えること、③幼児期の教育の振興、3歳以上の子どもに学校教育を保障、④全世代型社会保障の実現、の4点といえる。そして、その根底を支える理念は、いわゆるソーシャル・インクルージョン（social inclusion：社会的包摂）¹²⁾ でなければならない。すべての子どもと子育て家庭が、切れ目のない支援を受けられる社会、乳幼児期から質の高い教育を受けることができる社会をめざすことを主眼としなければならない。しかし、過渡期としての現在は、幼保が三元化するなど複雑化している。このようにまだまだ課題は多く、社会づくりはまだ始まったばかりである。

(2) 「利用者の選択と権利の保障」をめぐる

前述したとおり、子ども・子育て支援制度の創設により、高齢者福祉、障害者福祉、子ども家庭福祉・保育の3分野それぞれに、狭義の公的福祉制度と利用者の権利と選択の保障を重視する給付制度との併存システムが実現した。しかし、子ども家庭福祉分野におけるそれはかなり複雑なものとならざるを得ない。その理由については、山縣（2015a：14-15）も考察を進めている。

山縣は、給付制度は基本的に契約制度であるが、子どもは民法上の未成年であり法的な契約の主体とはなりえない。したがって、保護者が「子の利益のため」（民法第820条）に契約を取り結ぶこととなる。そのため、子どもの最善の利益を図る公的責任を遂行するためには、保護者との関係を調整する作業が必要となる。つまり、保護者の意向をどのように位置づけるかが大きな課題となるのである。特に、子ども虐待などの場合は調整に困難を伴うと考察している。

そのうえで、こうした現状について山縣は、「社会福祉界全体の動きである利用者本位の考え方が、子ども家庭福祉分野においても浸透してきている。しかしながら、親権や契約行為の制限、加えて、養育に関する保護者の第一義的責任を強調する傾向のなかで、理念としての「子ども中心（主義）」が、実践としての「子ども中心（主義）」を一部阻害しているというのが子ども家庭福祉分野の置かれている状況である。」と述べている。

筆者は、こうした課題を克服するための子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方検討をライフワークとしており、そのための補完的なシステム、具体的には、苦情解決制度や契約を補完する職権保護の仕組み、さらには専門職の適切なパターンリズムの発揮と第三者機関によるチェック、未成年後見制度や司法関与の充実等とあわせた供給体制の整備が必要と考えている。

6. 地域子育て家庭支援の理念と原理

(1) これからの地域子育て家庭支援の方向性

前述したとおり、もともと地域子育て家庭支援は、歴史的には主として血縁、地縁型のネットワークによって担われてきた。しかし、こうした従来の子育て支援ネットワークが弱体化し、それに代わるべき子育て支援事業、保育サービスなどの社会的子育て資源の整備とそのネットワークが求められるようになった。柏女（1995：70-75など）は、旧厚生省時代に事務局の一員として作成した「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会」報告書（略称：子どもの未来21プラン研究会報告書）（1993）を踏まえ、これからの子ども家庭福祉、地域子育て支援の方向性として、以下の7点を提示している。すなわち、

- ①「保護的福祉」「児童福祉」から「支援的福祉」「児童家庭福祉」へ
- ②「血縁・地縁型子育てネットワーク」から「社会的子育てネットワーク」へ
- ③「与えられる（与える）福祉」から「選ぶ（選ばれる）福祉」へ
- ④「点の施策」から「面の施策」へ
- ⑤「成人の判断」から「子どもの意見も」へ
- ⑥「親族の情誼」「家庭への介入抑制」から「子権のための介入促進」へ
- ⑦「保護的福祉（welfare）」から「ウェルビーイング（wellbeing）」へ

の7点である。このうち、①から④は地域子育て家庭支援の視点から、⑤、⑥は子どもの権利保障の視点から、⑦は福祉理念の視点からの方向性である。

(2) 保育所保育指針にみる地域子育て家庭支援の原理

また、保育所保育指針（2008年告示版）は、保護者支援の原理を総則に示し、その支援原理を第6章において7点提示している。ここで、（1）、（2）、（4）は目的的原理であり、（3）、（5）、（6）、（7）は手段的原理といえる。

①保育所は、入所する子どもの保護者に対し、その意向を受け止め、子どもと保護者の安定した関係に配慮し、保育所の特性や保育士等の専門性を生かして、その援助に当たらなければならない。（保育所保育指針第1章総則）

②保育所における保護者に対する支援の基本

- （1）子どもの最善の利益を考慮し、子どもの福祉を重視すること。
- （2）保護者とともに、子どもの成長の喜びを共有すること。
- （3）保育に関する知識や技術などの保育士の専門性や、子どもの集団が常に存在する環境など、保育所の特性を生かすこと。

- (4) 一人一人の保護者の状況を踏まえ、子どもと保護者の安定した関係に配慮して、保護者の養育力の向上に資するよう、適切に支援すること。
- (5) 子育て等に関する相談や助言に当たっては、保護者の気持ちを受け止め、相互の信頼関係を基本に、保護者一人一人の自己決定を尊重すること。
- (6) 子どもの利益に反しない限りにおいて、保護者や子どものプライバシーの保護、知り得た事柄の秘密保持に留意すること。
- (7) 地域の子育て支援に関する資源を積極的に活用するとともに、子育て支援に関する地域の関係機関、団体等との連携及び協力を図ること。

(保育所保育指針第6章, 2008)

(3) その他の地域子育て家庭支援の原理

このほか、山縣(2015b: 6)は、家庭支援の目標として、「保護者の仲間づくり、社会資源との関係づくり」、「子育てと並行する(保護者、とりわけ母の)自己実現」、「親子関係の支援」の3点を挙げている。また、柏女(2010: 85-91)は、近年の子どもの育ち、子育て家庭の現状、施策動向を踏まえた場合に必要とされる原理について、以下の視点を提示している。

①発達段階とライフコースに応じた切れ目のない支援—子どものいない生活から子どもと暮らす生活の創造への支援

子どものいない生活から子どもと暮らす生活への切り替え(第二子出産なども含む)にはこれまでの生活とは異なるストレス・コーピング(ストレスへの対処)が必要になる。子どもを通じた新たな社会関係をつくっていくことも必要になる。こうしたストレスを乗り越えていくための支援が必要である。

②親子の絆の形成と紡ぎ直し

親子の絆は親子だけでは形成できない。絆はもつれやすいものであり、誰かが間を取りもったり、親子間に介入して絆の紡ぎ直しをしていくするなど、第三者の存在があって初めて親子の絆が形成されていくことに留意が必要である。

③多様な人との関わりの保障

子どもに多様な大人との、あるいは子ども同士の関わりを保障していくことが、子どもに多様なコミュニケーションの機会を保障し、子どもの健やかな育ちに寄与する。子育てひろばや子ども同士の交流のための場の保障が必要とされる。

④育ち直し、自身の境遇を引き受けることへの支援

被虐待児童などの場合、自らの責任ではない事情によって引き受けなければならなかった境遇に対する一定の納得を得るための支援、あるいは暖かで一貫したケアの継続によって育ち直しの支援を行うこと必要とされる。

⑤子どもの安心と安全, 権利を守る

子育て家庭支援の最終的なミッションは, 子どもの安心, 安全, 権利を守ることにある。親の人生や生活を支援することが子どものためになることも多いが, 虐待, ネグレクトの場合などでは最後は子どもの側に立つことがミッションとなる。この覚悟が必要とされる。

⑥次世代育成支援のための地域, まちづくり

地域子育て家庭支援の目的は, 個々の子育て家庭の支援のみにとどまらない。地域に同種の問題が起きないように仲間づくりや子育てにやさしいまちづくりをめざす視点が必要とされる。

(4) 2016年改正児童福祉法にみる子ども家庭福祉の新たな理念

こうした時代の変わり目に当たり, 児童福祉法の理念も2016年にリニューアルされた。この間の時代の動向, 特に国際連合子どもの権利委員会における指摘³⁾ その他を踏まえ, 第1-2条が大幅に改正されている。児童福祉法制定以来, 実に70年ぶりの理念の改正である。その条文は以下のとおりである。

第1条 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。

② 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。

③ 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。

そのうえで, 第3条においては, これらが子ども家庭福祉の原理であることが示され, 第3条の2第1項では, 「国及び地方公共団体は, 児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう, 児童の保護者を支援しなければならない。」と規定する。

それらの条文は受動態記述であり, 子どもの受動的権利の保障にとどまる表現とされていることは残念ではある。たとえば, 第1条冒頭で, 「全て児童は, 児童の権利に関する条約の精神にのっとり, 自己に影響を及ぼす全ての事項について自己の意見を表明する権利を有する。」と, 能動的権利を高らかに規定すべきであった。そのうえで, 第2項で, その意見が尊重されるなどの受動的権利が規定されてもよかったのではないと思われる。

しかしながら, 第1条の冒頭において, 子どもの能動的権利をも保障する「児童の権利に関する条約にのっとり……」と規定されるなど, これまでより大きく前進したことは間違いがない。

国際連合の指摘を踏まえたことは評価できる。

また、「子どもの育成責任」のみならず、国、地方公共団体の「保護者支援の責務」を明確に規定したことも、重要な点であるといえる。また、家庭養護が施設養護に優先することも規定されている。本法改正により、「地域子育て家庭支援」の法的根拠が、教育基本法第10条に加えて児童福祉法にも直接的に規定されることとなったことは意義がある。

7. 子ども家庭福祉における「地域子育て家庭支援」の構造

ここまでを踏まえ、子ども家庭福祉における「地域子育て家庭支援」概念の図式化を試論として提示すると、図1のようになる。

まず、子どもの権利条約第5条や児童福祉法第2条第2項に親・保護者の子どもの養育に関する第一義的責任が規定され、民法第820条には、親に対して子の利益のための養育義務を排他的に果たす権利が規定されている。そして、この養育義務が適切に果たせるよう親・保護者に対する国・地方公共団体の子育て家庭支援義務（児童福祉法第2条第3項、第3条の2）、国民全体の努力義務（同第2条第1項）が規定されている。

そのうえで、親・保護者が子の利益のための養育義務を支援によっても適切に行使することができないと公（国・地方公共団体）が判断した場合には、公的介入を親子関係に対して行うこととなる。この場合の介入を正当化する原理が「子どもの最善の利益」（子どもの権利条約第3条、児童福祉法第1条）であり、公が用意した代替養育のもとに子どもが入ることとなる。こうした公の介入と排他的に養育義務を果たす権利を有する親・保護者の意向と相容れない場合には、司

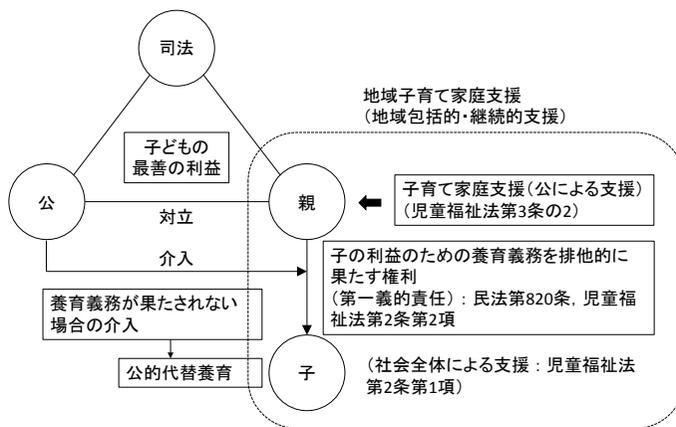


図1 子ども家庭福祉における地域子育て家庭支援の構造
出所:筆者作成

法が「子どもの最善の利益」を判断基準として審判を行うこととなる。これが、「子育て家庭支援」の制度的構造であるといえる。

このように、「公」を中心とした「子育て家庭支援」に対し、「地域子育て家庭支援」はこうした「公」による支援に加えて、児童福祉法第2条第1項に規定する国民、換言すれば社会全体による支援¹⁴⁾を要請する。そして、そのことは、高齢者福祉における地域包括ケアの理念とつながってくるのである。つまり、地域子育て家庭支援は、次のステップとして、公的支援に加え、次項で述べる子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援として展開されていかなければならないといえる。

8. 地域子育て家庭支援の新たな可能性 —子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援

(1) 高齢者分野を中心とする地域包括ケアの歩みに学ぶ

地域子育て家庭支援の今後の方向については、現在、高齢者福祉分野において実践されつつある地域における包括的ケアの視点が参考となる。2000年から実施に移された社会福祉基礎構造改革の意義として、「地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実」が挙げられている。また、厚生労働省の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（2000年12月）は、前述したとおり、いわゆるソーシャル・インクルージョン（social inclusion 社会的包摂）の我が国における適用等について論じ、「包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある」との考え方を示している。

こうした動向と前後して、2008年には社会保障国民会議「第2分科会中間とりまとめ」において「社会的相互扶助（＝共助）のしくみ」の具体的対応として「地域における医療・介護・福祉の一体的提供（地域包括ケア）の実現」が提言されている。そのなかでは、「医療や介護のみならず、福祉サービスを含めたさまざまな生活支援サービスが、日常生活の場（日常生活圏域）で用意されていることが必要であり、同時に、サービスがバラバラに提供されるのではなく、包括的・継続的に提供できるような地域での体制（地域包括ケア）づくりが必要である。」と述べられている。

この提言の翌年、2009年3月に取りまとめられた地域包括ケア研究会報告書においては、地域包括ケアシステムについて、「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本としたうえで、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制」と定義され、地域包括ケア圏域として、「「おおむね30分以内に駆け付けられる圏域」を理想的な圏域として定義し、具体的には、中学校区を基本とすることとしてはどうか。」と提案されている。

こうした議論が展開されるなかで、2011年の介護保険法等改正により、国及び地方公共団体が地域包括ケアシステムの構築に努めるべきとの規定が介護保険法に規定され、地域の実情に応じた地域包括ケアが模索されている。

さらに、2017年には、地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案が制定・公布され、地域共生社会の実現に向けた取組の推進が図られることとされている。この法律に基づく改正社会福祉法においては、「市町村は、次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする。以下略。」(第106条の3第1項)と規定され、これは子ども家庭福祉にも該当するものとされている。地域包括ケアは、高齢者福祉に係るいわば方法論として提起されているが、その根底に横たわる地域共生社会づくりの理念は、地域子育て家庭支援にも通低する原理といえるだろう。

(2) 子ども家庭福祉分野における「地域包括的・継続的支援」の可能性

こうした動向は、地域子育て家庭支援、さらには子ども家庭福祉にもあてはまる今後の方向として重要な視点である。子ども家庭福祉分野は、市町村と都道府県に実施体制が二元化され、教育分野との切れ目も深いため、包括的、継続的な支援体制がとりにくい点が特徴である。この点は、2016年改正児童福祉法等においても、都道府県と市町村の役割分担の明記と両者の連携の強化にとどまった感がある。

また、インクルーシブな社会づくりを実現するためには、制度間の切れ目を埋める民間の制度外活動を活性化し、制度内福祉と制度外活動との協働が必要とされる。この点について全国社会福祉協議会は、2014年に「子どもの育ちを支える新たなプラットフォーム～みんなで取り組む地域の基盤づくり～」と題する報告書¹⁵⁾を取りまとめている。こうしたプラットフォームと制度とがつながることによって、横向きの切れ目のない支援が実現すると考えられる。

また、「子ども」期の特性である「有期性」¹⁶⁾を克服し、切れ目のない支援を実現するためには、子ども期の始期と終期の切れ目克服が必要とされる。こうした子ども家庭福祉分野の縦横の切れ目や制度の隙間をなくすために、子ども家庭福祉においても「地域における包括的・継続的支援」(以下、「地域包括的・継続的支援」)の可能性を探り、その概念や支援の枠組みを検討することが重要である。その際、高齢者分野で展開されてきた地域包括ケアシステムづくりのノウハウが生かされる部分大きいといえる。ちなみに、子ども家庭福祉分野の「地域における包括的・継続的支援(「地域包括的・継続的支援」)の筆者による定義は、以下のとおりである。

「子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援体制とは、市町村域ないしは市内のいくつかの区域を基盤として、子どもの成長段階や問題によって制度間の切れ目の多い子ども家庭

福祉問題に、多機関・多職種連携により包括的で継続的な支援を行い、問題の解決をめざすシステムづくりとそのシステムを用いた具体的支援の体系をいう。』¹⁷⁾

今後は、子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的ケア進展の制度上の限界¹⁸⁾を乗り越え、地域において公民が協働した取り組みを展開していくことが必要とされる。2017年度施行の改正社会福祉法により社会福祉法人等の地域公益活動に対する社会的要請が高まっているが、こうした活動の活性化が不可欠である。そのことが、地域子育て家庭支援、子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援を生み出すことになると考えられる。その意味では、2016年改正児童福祉法により市区町村に置かれることとなった市区町村子ども家庭総合支援拠点の内実化¹⁹⁾が今後の試金石となるだろう。

地域子育て家庭支援を専門とする橋本（2015：32）も、「今後、地域において一人の人間の一生を包括的に保障するためには、子ども家庭福祉領域の実践においても、高齢者や障害者領域との整合性を担保した地域の中で総合的支援を展開する仕組みと機能が必要になると考えられる」と述べている。地域子育て家庭支援サービスは、今後、子ども家庭福祉分野において地域包括的・継続的支援を導入する重要な社会資源の一つとなるであろう²⁰⁾。

附 記

本稿は、筆者のこれまでの考察である『現代児童福祉論』（1995、誠信書房）ほかをもとにして、その後の考察を加えて再構成したものである。したがって、一部、これまでの著作の内容と重複していることをお断りしておきたい。

注

- 1) 柏女は当時、厚生省児童家庭局企画課児童福祉専門官を務めており、担当者として本稿を執筆した。
- 2) 看護分野における「家族看護」の定義ほか子育て支援の原理の考察については、筆者が主宰する子ども家庭福祉研究会における徳永聖子氏の2016年2月14日の報告「子育て支援の原理」から多くの示唆をいただいた。心より感謝したい。
- 3) なお、保育分野においては、地域子育て家庭支援は保育所等に子どもを通わせていない地域の子育て家庭に対する支援を指しており、保育所に子どもを通所させている保護者の支援を保護者支援として、両者を区別する場合があることに留意しなければならない。
- 4) Bowlby, J. (黒田実郎ほか訳)『母子関係の理論 I, II, III』岩崎学術出版社 1976-1981 参照。なお、このほか、ボウルビイのアタッチメントに関する重要な文献としては、Bowlby, J. (黒田実郎訳)『乳幼児の精神衛生』岩崎学術出版社 1967などがある。

- 5) マーラー (Mahler, M.) の提唱した発達上の概念である。乳幼児が母親表象を記憶に内在化していく過程を研究し、乳幼児が、親が目の前にいなくても親の存在を心のなかに保つことができ安定できる、いわゆる情緒的对象恒常性を獲得していくまでの段階を分離－固体化期と呼び、乳幼児の対象関係の発達を解明した。具体的には、対象関係の発達段階について、正常な自閉段階 (生後0～数週間ないし1か月)、正常な共生段階 (2か月から5－6か月)、分化期 (5－6か月～9－10か月)、練習期 (9か月～14か月頃)、再接近期 (14か月～24か月)、固体性の確立と情緒的对象恒常性の確立 (対象恒常性の達成は25か月～36か月頃) の各段階を提示した。
- 6) P.ブロスは、乳幼児期を通じて獲得した両親への依存関係を少しずつ離れ、新たな家族外の依存対象を獲得することをめざしつつ、親から離れて個を確立していく過程としての思春期をM.マーラーの分離－個体化段階と比較し、第2の分離－個体化の時期であると主張している (皆川邦直「青春期・青年期の精神分析的発達論—ピーター・ブロスの研究をめぐって—」小此木啓吾編『青年の精神病理2』弘文堂 1980ほか)。
- 7) 厚生労働省の全国家庭児童調査によると、「しつけや子育てに自信がない」と回答する親の割合は調査のたびに増加し、1999年度は17.6% (1989年度は12.4%) となっており、特に片働き家庭 (19.2%) に高い傾向がみられている。ちなみに、2004年度、2009年度と同調査においては、選択肢が改訂されているので厳密な比較はできないが、子育てに自信が持てない割合はともに21.4%となっている。こうした傾向は、政府、民間調査機関の複数の調査においても実証されている。
- 8) 保育所入所児童は1994年4月現在の159万人余で底を打ち、同年、緊急保育対策等5か年事業が開始されたことを受け、翌年から増加の一途をたどることとなる。当時は在宅子育て支援サービスがほとんど普及しておらず、いわゆる保育に欠ける子どものための施設である保育所に利用希望が集中していった。
- 9) 児童福祉法第21条の9第1項は、狭義の法定子育て支援事業のほか次に掲げる事業であって主務省令で定める子育て支援事業を着実に実施するよう必要な措置を講じなければならないとし、以下の3事業を掲げている。
 - 一 児童及びその保護者又はその他の者の居宅において保護者の児童の養育を支援する事業
 - 二 保育所その他の施設において保護者の児童の養育を支援する事業
 - 三 地域の児童の養育に関する各般の問題につき、保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業
- 10) 児童福祉法第21条の11第1項には、「市町村は、子育て支援事業に関し必要な情報の収集および提供を行うとともに、保護者から求めがあったときは、当該保護者の希望、その児童の養育の状況、当該児童に必要な支援の内容その他の事情を勘案し、当該保護者が最も適切な

子育て支援事業の利用ができるよう、相談に応じ、必要な助言を行うものとする。」と規定されている。

- 11) 子ども・子育て支援制度は、これまで子ども・子育て支援新制度と呼称されていたが、子ども・子育て支援法施行後は、子ども・子育て支援法に基づく基本指針により「子ども・子育て支援制度」と総称される。したがって、政府は通称としてしばらくは「新制度」としているが、ここでは、「子ども・子育て支援制度」の用語を用いる。
- 12) ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）とは、イギリス、フランスなどにおける近年の社会福祉再編の基本理念のひとつであり、失業者、ホームレスなど社会的に排除されている人びとの市民権を回復し、公的扶助や就労機会の提供等を通じて、再び社会に参入することを目標とする考え方のことである。わが国において政策目標としてのソーシャル・インクルージョンが注目されたのは、2000年に報告された「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書が嚆矢である。報告書は、「包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある。」と述べ、新しい社会福祉のあり方を提示している。
- 13) 子どもの権利委員会第3回勧告（2010）では、「37 児童福祉法のもと、児童の最善の利益が考慮されているとの締約国による情報を認めつつ、委員会は、1947年に可決された同法が最善の利益の優先を十分に考慮していないことに懸念をもって留意する。…（以下略）…」（外務省仮訳）と、児童福祉法の規定自体が課題とされている。なお、この点については、山縣の文献（2015a）に詳しい。
- 14) 「社会」の概念については、今後、十分な論考が必要とされる。2008年2月27日付で厚生労働省が公表した「『新待機児童ゼロ作戦』について」によると、財源論ではあるが、「……、国・地方・事業主・個人の負担・拠出の組合せにより支える「新たな次世代育成支援の枠組み」の構築に向け、その具体的な制度設計の検討を速やかに進める」との記載がある。子ども・子育て支援制度はこの点の検討がまだ不足しており、今後、「社会で育てる」、「社会的養育」の意味について十分な議論と社会的合意が必要とされる。
- 15) 報告書は筆者が委員長を務めた検討会が提出したもので、子ども・子育て支援制度の創設を機に制度上の課題と民間サイドの取り組みの視点を整理し、地域の基盤づくりとしてのプラットフォームの意義と想定される活動例を取り上げたものである。さらに、プラットフォームの基本機能並びにその立ち上げと展開に向けた具体的取り組みや手順を整理している。
- 16) 子ども期の有期性をめぐる特性とその克服のための視点については、柏女霊峰（2017）「子どもの身体的・心理的・社会的特性と子ども家庭福祉ニーズ」『淑徳大学研究紀要（総合福祉学部・コミュニティ政策学部）』第51号、を参照されたい。

- 17) 柏女霊峰 (2017) 『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして—』ミネルヴァ書房 p.15.
- 18) 子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援につながると考えられる制度として現存するものとしては、要保護児童対策地域協議会や子育て世代包括支援センター、障害児相談支援事業（障害児相談支援専門員）、利用者支援事業（利用者支援専門員）などが挙げられる。しかしながら、いずれも公的分野を中心としていたり、分野限定だったりして、分野横断、継続支援、公民協働といった総合性、包括性に欠ける点は否めない。また、そのありようも統合されていない。さらに、民間の制度外福祉活動までもを包含した総合的なシステムになっているとはいえない。こうした点が、現制度上の限界といえる。
- 19) 厚生労働省は2017年3月、「市区町村子ども家庭総合支援拠点」設置運営要綱を策定し、通知している。その機能は、「コミュニティを基盤にしたソーシャルワークの機能を担う」ものであり、支援に当たっては、「包括的・継続的な支援に努める」こととされている。
- 20) なお、厚生労働省・「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部は、2017年2月7日、『「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）』を決定した。これは、高齢者、障害者、児童といった分野を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「支え手」「受け手」の関係をも超えてつながりあえるシステムを構築するものである。2017年通常国会において、市町村における地域包括的支援体制の制度化、共生型サービスの創設などを規定する改正社会福祉法が成立している。

文 献

- 網野武博 2002 『児童福祉学—子ども主体—への学際的アプローチ』中央法規.
- 網野武博 2015 「序章 保育における家庭支援論／保育相談支援」 「第1章 家庭支援の意義と役割」新保育士養成講座編纂委員会編『新保育士養成講座第10巻 家庭支援論—家庭支援と保育相談支援』全国社会福祉協議会.
- 有村大士 2015 「第1章 子ども家庭福祉の理念と価値」山野則子・武田信子編『子ども家庭福の世界』有斐閣.
- Erik, H. Erikson 1963 "Childhood and Society (Revised Edition)" (エリク, H. エリクソン著 仁科弥生訳 1977 『幼児期と社会』みすず書房.
- 橋本真紀 2015 『地域を基盤とした子育て支援の専門的機能』ミネルヴァ書房.
- 石崎淳一 2016 「学童期の子育てにおける子どもの「安心感」」『児童心理』2016年12月号臨時増刊No.1033 金子書房.
- 柏女霊峰 1995 『現代児童福祉論』誠信書房.
- 柏女霊峰 2003 『子育て支援と保育者の役割』フレーベル館.

- 柏女霊峰 2010 「第一部 保育相談支援の原理」柏女霊峰・橋本真紀『増補版 保育者の保護者支援—保育相談支援の原理と技術』フレーベル館.
- 柏女霊峰 2011 『子ども家庭福祉・保育の幕開け—緊急提言 平成期の改革はどうあるべきか』誠信書房.
- 柏女霊峰 2015 『子ども家庭福祉論 [第4版]』誠信書房.
- 柏女霊峰 2015 『子ども・子育て支援制度を読み解く—その全体像と今後の課題』誠信書房.
- 柏女霊峰 2017 『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして—』ミネルヴァ書房.
- 亀崎美沙子 2015 「保育相談支援に関する先行研究の検討—保育所における家庭支援の研究を手がかりに—」『保育士養成研究』第32号 一般社団法人全国保育士養成協議会.
- 厚生省児童家庭局企画課 1989 「児童の健全育成に向けて—家庭支援相談体制の確立」財団法人厚生問題研究会編『厚生』中央法規.
- 厚生労働省編 2008 『保育所保育指針解説書』厚生労働省ホームページ.
- これからの地域福祉の在り方に関する研究会 2008 「地域における「新たな支えあい」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉」.
- Mahler, M. "The Psychological Birth of the Human Infant." Basic Books, New York, 1975 (M. マーラー 著 高橋雅士・織田正美・浜田紀訳 「乳幼児の心理的誕生」黎明書房 1981)
- 森岡清美 1993 「家族とは」森岡清美・望月嵩『新しい家族社会学 (三訂版)』培風館.
- 文部科学省 2011 『子どもたちの未来をはぐくむ家庭教育』文部科学省ホームページ.
- 文部科学省・家庭教育支援の推進に関する検討委員会 2012 『つながりが創る豊かな家庭教育』
- 中村徳子 2016 「乳幼児に求められる適切な環境」『児童心理』2016年12月号臨時増刊 No.1033 金子書房.
- 社会保障国民会議 2008 「第2分科会 (サービス保障 (医療・介護・福祉)) 中間とりまとめ」.
- 社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会 2000 「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」厚生労働省.
- 鈴木和子 2012 「家族看護の定義・目的・評価・焦点」鈴木和子・渡辺裕子『家族看護学 理論と実践 第4版』日本看護協会出版会.
- 高橋重宏 1998 「1. ウェルフェアからウェルビーイングへ」高橋重宏編『子ども家庭福祉論』日本放送出版協会.
- 地域包括ケア研究会 2013 「地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点」持続可能な介護保険制度及び地域包括ケアシステムのあり方に関する調査研究事業報告書 三菱UFJリサーチ&コンサルティング.
- 地域包括ケア研究会 2009 「地域包括ケア研究会報告書—今後の検討のための論点整理—」地

域包括ケア研究会（平成20年度老人保健健康増進等事業）。

地域包括ケア研究会 2016 「地域包括ケアシステムと地域マネジメント」地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業報告書 三菱UFJリサーチ&コンサルティング。

山縣文治 2002 『現代保育論』ミネルヴァ書房。

山縣文治 2015a 「子ども家庭福祉と子ども中心主義—政策視点と支援視点からみた子ども」『子ども社会研究』21号 日本子ども社会学会。

山縣文治 2015b 「I 家庭支援の対象と役割」山縣文治・橋本真紀編『よくわかる家庭支援論 [第2版]』ミネルヴァ書房。

渡辺久子 2016 「改めて、人の成長にとっての乳幼児期の意味を考える」『児童心理』2016年12月号臨時増刊No.1033 金子書房。

Ideals and Principles of Community Support for Childrearing Families in Child and Family Welfare

Reiho KASHIWAME

In this study, community support for childrearing families in the field of child and family welfare was defined initially, and the crucial background issues of child development and parental childrearing environments were considered. Next, developments in government policy on community support for childrearing families were reflected on and their significance was discussed.

In addition, the ideas and principles of community support for childrearing families were organized before proposing the development of comprehensive and continuous community support in the field of child and family welfare as well as support based on deep involvement.

Keywords: child and family welfare, community support for childrearing families, ideals and principles, comprehensive and continuous community support