

龍谷大学大学院政策学研究科

2014 年 9 月

博士学位請求論文

日本の子ども政策の歴史と理論
—政策の構造転換と都市自治体の対応—

The History and Theory of the Child-Policy in Japan

: A Structural Transformation of the National Policy and Urban Municipalities

学位請求者

H14R501 上林芳夫 (KAMBAYASHI, Yoshio)

目 次

はじめに	5
------	---

序章 既往研究、研究主題および研究方法	11
---------------------	----

第1節 既往研究と本稿の位置	12
----------------	----

第2節 研究の目的	20
-----------	----

第3節 研究の主題	23
-----------	----

第4節 研究の枠組み	24
------------	----

第5節 研究の方法	26
-----------	----

第一部 子ども政策の理論と批判

第1章 「子ども」観と子ども政策	31
------------------	----

第1節 「子ども」の意味	31
--------------	----

第2節 子ども政策のアプローチ	35
-----------------	----

第2章 子ども政策の価値規範的考察	40
-------------------	----

第1節 福祉政策と価値規範	40
---------------	----

第2節 子ども政策過程における価値規範の役割	42
------------------------	----

第3節 子ども政策の国際的理念	46
-----------------	----

第4節 価値規範の諸問題	59
--------------	----

第5節 価値規範の国際標準	64
---------------	----

第二部 子ども政策の歴史と現在

第1章 子ども政策の歴史的過程	77
-----------------	----

—戦前期から高度経済成長期／少子化対策まで—

第1節	子ども観の再編—江戸期から明治期へ	77
第2節	大日本帝国憲法下の子ども政策	83
第3節	新憲法下の子ども政策	91
第2章	現代の子ども政策	102
第1節	少子化対策の展開と課題	102
第2節	要保護児童対策の意義と課題	125
第三部 子ども政策の構造転換と都市自治体の対応		
第1章	子ども政策の構造転換	151
第1節	国から都市自治体への転換	151
第2節	コミュニティと子育て支援	159
第2章	関西三都市における子ども政策の比較検討	165
第1節	三都市の社会政策の原点	165
第2節	京都市の子ども政策	167
第3節	大阪市の子ども政策	174
第4節	神戸市の子ども政策	184
第5節	都市自治体の子ども政策の方向性	188
第3章	都市自治体における子ども政策のビジョン	198
第1節	子ども政策の可能性	198
第2節	子ども政策のヒロバ	200
第3節	子ども政策の設計	207
第4節	子ども政策の実施	209
第5節	子ども政策の評価	212
おわりに		216

表目次

表 1	経済成長率／合計特殊出生率／第 1 次産業別就業率	104
表 2	少子化と要保護児童の比較	130
表 3	政策評価の二つの方法	214

図目次

図 1	市民規範と政策公準	43
図 2	子ども政策のプロセス	44
図 3	UNICEF の子ども福祉指標	69
図 4	OECD の子ども福祉指標	70
図 5	PISA におけるリテラシーと家族的要因	73
図 6	少子化対策の推移	110
図 7	家族関係支出の国際比較	123
図 8	子どもに対する公的支出の国際比較	124
図 9	社会的養護体制の整備	147
図 10	大阪市地域支援システム	202
図 11	大阪市西成区地域支援システム	203
図 12	大阪市西成区児童虐待防止・子育て支援ネットワーク	205
図 13	大阪市西成区子育て支援ネットワーキング	206
参考文献		218

はじめに

子どもは歴史を次の時代に架橋する絆である。福祉黎明期の100年前に過酷な労働と飢餓に苦しむ子どもを直視し、世界の母親たちとともに変革を訴えたスウェーデンの一人の女性がいた。時は1900年、20世紀のはじまりにエレン・ケイが著作『児童の世紀』に込めた子どもの幸福と平和への期待は裏切られ、20世紀は悲惨な戦争の世紀に変わっていった。母親ケイの「20世紀こそ子どもの世紀にしたい」との願いは万国に共通する。¹ 国際連盟「児童の権利に関するジュネーブ宣言」（1924年）の目標は二度にわたる世界大戦で挫折し、「人類が児童に対して最善のものを与えるべき義務を負う」との精神は戦後世界にあずけられた。²

1947年、敗戦の廃墟のなかで日本の子どもをめぐる政策も同じ願いから出発した。その希求は日本国憲法、児童福祉法、教育基本法および児童憲章（1951年）に掲げられた。厚生省児童局は、児童福祉法（1947年）に「児童は歴史の希望である」との文言挿入を検討し、³ また2015年度の実施をめざす「子ども・子育て新システム」起草の前文も「子どもは社会の希望であり、未来をつくる力である」のことばからはじまっている。

2000年、新たなミレニアムに誕生した子どもたちは、2015年春には中学校を卒業する。ちょうど「子ども・子育て新システム」がスタートする年にあたる。子どもたちが成人する2020年、日本の社会はどのように変わっているのだろうか。日本の歴史と社会に「未来」への「希望」となる子どもは、21世紀の時代に、いかなる環境にあり、いかなる夢をもって育つことができるのか。子どもが可能性を切り拓いていく世代間連帯の寛容な社会か、それとも「負の社会的相続」を子どもに返済させる世代間断絶の格差社会なのか、子

¹ Ellen Key, *Barnets arhundrade*, 1900. 小野寺信・小野寺百合子訳, 1979, 『児童の世紀』富山房

² 世界初の児童権利宣言。簡潔な条文は、すべての国の男女は、人類が児童に対して最善のものを与えるべき義務を負うことを認め、人種、国籍または信条に関する一切の事由に関わりなくすべての児童に、以下の諸事項を保障すべきことを宣言し、かつ自己の義務として受諾する。児童の心身の正常な発達保障、要保護児童の援助、危機時の児童最優先の援助、自活支援、搾取からの保護、児童の育成目標を定める。

³ しかし、法律にはなじまない言葉であるとの理由から見送られた。（山縣文治編著, 2010, 『リーディングス日本の社会福祉8 子ども家庭福祉』日本図書センター）

どもをめぐる政治の選択が問われている。⁴

子どもをめぐる政治の役割は、社会全体が子どもを慈しみ育て、豊かな未来を創造できるように国民の価値規範を目的意識的に調整し、子どもの福祉（well-being）の環境条件を政策・制度に内実化することにある。国民の価値規範⁵は明治期近代以降、日本社会を形成してきた歴史軸（時間）と、国外から日本社会に影響を与えてきた国際軸（空間）によって構造化され不断に変化している。

日本国憲法に明記された「基本的人権」という価値規範はヨーロッパの17世紀近代思想を源流としている。個人の自由・平等・独立を固有権とした市民権思想は、20世紀には国際連合の憲章・条約に結実する。「権利」行使の主体という観点を明確に打ち出した国連・子どもの権利条約もそのひとつである。

日本国憲法の基本的人権は、人間である以上当然に享有することのできる「普遍性」、すべての権力によって侵すことのできない「不可侵性」、天賦人権として人間に与えられた「固有性」の三つの性格を有している。⁶日本国憲法と国連・子どもの権利条約の理念はともに、人間の不可侵の固有権（「生命」「自由」「幸福」追求）を共有する。歴史軸としての日本国憲法と国際軸としての国連・子どもの権利条約は、子どもの生命・自由・幸福の追求という基本的人権で交差する。子どもの幸せ（ウェルビーイング）を実現する子ども政策の条件は、子どもの生命・自由・幸福の追求を保障する基本的人権の確立にある。本稿は、国民が戦後に誓った子どもの豊かな未来への希求とそれを実現する環境条件を、基本的人権にもとづく公共政策の観点から問い直そうとする試みである。⁷

⁴G.Esping-Andersen,2009,The Incomplete Revolution : Adapting to women's new roles,大沢真理監訳,2011,『平等と効率の福祉革命—新しい女性の役割』岩波書店

⁵政治について「国民の必要や要求を充足させるための条件を改善・擁護するための活動」(Bay.C)へと方向付ける「のぞましい」価値志向・規範志向・理念志向を持たねばならないとする政治哲学の言説がある。本稿では「価値」を「主体がのぞましい欲求をみたす客体の性能」と、また「規範」とは「価値を内在化する人間の行動準則」と定義する。規範は慣習、因習、法の行為規範、哲学、宗教、芸術作品に類型化される。高橋徹は規範を「価値ノリモノ」(value-vehicle)と呼ぶ。なお、市民規範については後述する。(加茂利男,2007,「政治学のアイデンティティ」加茂利男他『現代政治学(第3版)』有斐閣、見田宗介,1966,『価値意識の理論』弘文堂、松下圭一,1991,『政策型思考と政治』東京大学出版会)

⁶芦部信喜,1987,『憲法判例を読む』岩波書店

⁷伊藤恭彦は、公共政策について「政治学が対象とする政策を、公共性を持った政策という意味で公共政策(public policy)と呼ぶ」と説明する。なお、政策とは「個人ないし集団が特定の価値を獲得・維持し、

本稿の標題は『日本の子ども政策の歴史と理論—政策の構造転換と都市自治体の対応』とする。標題の趣旨は、近代以前の「イエ」の再編ともいうべき明治期近代の家族国家的子ども観を、戦後昭和期の日本国憲法および子どもの権利条約の「人権」の文脈と比較検証し、子ども政策の「理念」を析出するとともに、理念実現のための政策「主体」および「方法」の基本的課題を提示しようとするものである。本稿の理論的背景として、社会、国家、政府、地域社会、家族の変容と相互関係を逐次明らかにする。序章に述べるように、日本の既往研究のなかで子どもの政策の基盤となる社会相互の関係を分析する研究は未開拓である。ここに本研究の意義がある。

子ども政策の実現には、政策の公共的＜正義＞を提示する「理念」、政策を推進する「主体」と「方法」が必要となる。政策の理念は、生命・自由・幸福の追求という固有権にもとづく、①「子どもの権利」、②「子どもの最善の利益」および③「子どものウェルビーイング」である。いずれの理念も日本国憲法の基本的人権に合致し、国連・子どもの権利条約の精神から導かれる。ついで政策の主体は、①家族、②コミュニティ、③自治体である。いずれの主体も福祉国家から福祉多元社会への構造転換において析出される「社会」カテゴリーに属する。上記の政策主体は、広義の「政策アクター」（政策プロセスの参加主体）といえることができる。さいごに政策の方法は、①分権化と「自治・協働」の推進、②ヒューマンキャピタル（人的資本）への投資、③社会的包摂と地域福祉戦略である。三つの方法は、政治理論、社会理論、社会福祉理論の学際的研究から提示される。

本稿は、児童家庭福祉理論の既往研究を踏まえつつ、子ども政策の歴史的・社会的背景を概括し、上記の基本的課題（理念・アクター・方法）を考察するなかで、都市自治体を起点に日本における子ども政策のビジョンを探ろうとする。

わが国では明治期以降の児童に関する既往研究は膨大に蓄積されるものの、「子ども政策」の理論的研究はいまだ未開拓である。子どもに関する政策的アプローチが認識された時期は、国連・子どもの権利条約（1989年採択）が政治課題となった1990年代であった。

増大するために意図する行動の案・方針・計画」である。（伊藤恭彦,2007,「公共政策と行政」加茂利男他著『現代政治学（第3版）』有斐閣）

政府は同条約の批准（1994 年）を機に、国際的に条約の制度的保障を問われることになった。⁸ 同条約の理念は、とくに欧州福祉国家の子ども政策に影響を与えるとともに、OECD や UNICEF など国際機関は、理念を子どもの幸福度をあらわす福祉指標に変換した。子ども政策の国際化は、日本の子ども政策や家族政策に影響を与えたが、他方、第一部第 2 章に述べるように、子どもの権利条約に対する伝統的な家族国家論的イデオロギーからの反撥も喚起した。日本の政治は明治期近代以降、市民権思想と伝統的思想の間に緊張―相克を惹起し、とりわけ、国家的、政治的危機の時代には伝統的思想が反動として噴出した歴史的背景をもつ。⁹ 子ども政策は、近代以降の二つの思想が交錯する歴史的脈絡のうえで考察されねばならない。¹⁰

本稿は日本の子ども政策史をふりかえり、国連・子どもの権利条約に示された国際的普遍原理にもとづく子ども政策への転換を志向するために、「歴史軸」、「空間軸」、「価値規範軸」の考察を組み合わせた三部の構成とする。

序章「既往研究、研究主題および研究方法」において本稿全体のコンテキストについて提示する。既往研究における本稿の位置づけが序章の要点となる。

第一部「子ども政策の理論と批判」の第 1 章『子ども観』と子ども政策』において、前半の「子ども観」で「子ども」の概念を語源的に検討する。後半の「子ども政策」で子どもの権利条約条文を精査し、日本の「子ども政策」の理念を析出する。第 1 章は、社会福祉の既往研究を批判的に解しつつ、子ども政策の範域を学際的に設定し、三つの理念を

⁸子どもの「最善の利益」は、国連の「子どもの権利条約」第 3 条第 1 項および第 18 条第 1 項に定められている。日本では採択に際し、「利益」(interests) という文言をめぐって、日本の「民族的調和」、「家族的調和」原理と対立する「文化の異なるアングロサクソンの子どもの権利感を押し付けてくるものである」との批判が少なくなかった。政府は批判を考慮し本条約の批准に躊躇したが、日弁連、NPO などの運動によってようやく批准に踏み切った。(Roger Goodman, 2000, *Children of the Japanese state: The changing role of child protection institutions in contemporary Japan* 津崎哲雄訳, 2006, 『日本の児童養護』 明石書店)

⁹丸山真男, 1961, 『日本の思想』 岩波書店

¹⁰小林正弥は、丸山真男の理論的位置を「普遍的な視座に立ちつつも、決して特殊西洋的な普遍主義に拘束されることなく、日本文化の動力学(ダイナミクス)を対象化し自覚化することによって、より広大な視点の下に立つ、ある新しい視座―即ち、地球的・文明論的視座を得ることを可能にする」と高く評価し、「文化相対主義」を踏まえ、自らの理論的位置を「政治哲学ないし公共哲学において(中略)自由主義(リベラリズム)と共同体主義(コミュニタリズム)の双方を止揚するような『総合論的新共和(体)主義=新公共体主義(neo-republicanism)』に定礎する。(小林正弥, 2000『政治的恩顧主義論(クライエンテリズム)―日本政治研究序説』 東京大学出版会)

基軸に理論化を図ろうとする試みである。第2章「子ども政策の価値規範的考察」において、政策過程における価値規範の役割について広島市の子ども条例をめぐる紛争の価値規範的意味と、紛争を統合する道筋について国際的福祉指標の観点から多面的に考察する。第2章は、子ども政策過程における価値規範の役割が主題となる。

第二部「子ども政策の歴史と現在」において、第一部の子ども観、子ども政策の理念を踏まえ、明治期以降の子ども政策の歴史的過程を分析し、現代の子ども政策の到達点と課題について明らかにする。第1章「子ども政策の歴史的過程」において、まず江戸期庶民社会の「子どもの楽園」が明治期の「天皇の赤子」を産出する家父長制養育方式に転移した経緯と要因を検証する。戦前の国主導の「増子化政策」が戦後の「少子化社会対策」の原形であり、「子どものための国家」（児童憲章）であるべき戦後の子ども政策においても、「国家のための子ども」を強制した戦前の家父長制的子ども観が、新たなかたちで甦生してきたことを論述する。第2章「現代の子ども政策」において政府レベルの少子化社会対策の経緯と問題点を提示する。少子化社会対策と要保護児童対策の比較検証が主題となる。

第三部「子ども政策の構造転換と都市自治体の対応」において、第一部の政策的理念および第二部の理論的課題を踏まえ、第1章「子ども政策の構造転換」では、政府間関係の歴史的変容と「中央・地方」、「中心・周縁」の対概念を検討する。国（中央）と自治体（地方）の政治経済的緊張と相克の関係のなかから都市自治体の社会政策が形成されるとともに、都市自治体の内部においても繁栄の「光の軸」（中心部）と貧困の「影の軸」（周縁部）の社会経済的二重構造が存在する。中央・中心に対置する「地方」と「周縁」の周辺部から子ども政策を理論化する必要性を提示する。また都市自治体のコミュニティにおける子ども政策の実践について、大阪市のフィールド調査を踏まえコミュニティワークの到達点と課題について論述する。

第2章「関西三都市における子ども政策の比較検討」において、京都市、大阪市、神戸市の都市形成（風土・文化・気風）の特徴と社会政策の原点について比較検証する。三都市においては明治期以降の150年間、国との相克と協調のせめぎ合いのなかで、国の無策

を代替し、人道的観点から明治期の民間社会事業が行われ、大正期には自治体独自の子ども政策を集中的に実施した。戦時期に入ると総動員体制のもとで国家主導型の戦時厚生事業に包摂されはしたが、戦後期に革新自治体と称される三都市は、「官治・集権型」子ども政策から「自治・協働型」政策への構造転換をはかり、都市独自の風土・文化・気風－エートスを踏まえコミュニティと連携した個性的な事業プログラムを展開してきた。

第3章「都市自治体における子ども政策のビジョン」において「子ども・子育て新システム（新制度）」（2015年度～）を想定した子ども政策の可能性、構想、設計、実践、政策評価について検討する。

キーワード

子ども政策 子どもの権利 子どもの最善の利益

子どものウェルビーイング ヒューマンキャピタル

序章

既往研究、研究主題および研究方法

序章 既往研究、研究主題および研究方法

第1節 既往研究と本稿の位置

社会の急激な変動は、今まで見えなかった事象を社会問題として認識させる。「子ども」と「家族」もそうである。フィリップ・アリエスによれば、中世において（7歳以上の）子どもは「小さな大人」として家族をこえる濃密な共同の場に属していた。¹¹ 欧州中世都市の城壁で囲まれた公的生活（コミュニティ）は私的生活（家族）の延長であり、二つの生活圏は連続しその断絶はなかった。

だが、近世から近代への政治・経済・社会の変革は、都市の城壁の門を開放させ、工業資源を提供する農村（生産物）と深くつながるとともに、子どもと家族はコミュニティから独立した。工業の担い手となる「子どもの発見」と、夫婦と親子からなる私的領域への「家族革命」をもたらしたのである。近代社会は経済活動のなかで、自立的で勤勉な労働にいそしむ人間を期待し、再生産の役割を家族養育や学校教育に求めた。その理論的先駆が、17世紀末のジョン・ロックによる教育思想である。¹² その後のルソー、カント等につながる教育思想の体系化は、近代社会が家族や学校を介してどのように「子ども」に向き合うのかについての児童学・教育学研究を喚起した。国際的にも、児童学、教育学の歴史は300余年前からに過ぎない。

エレン・ケイが主張するように、国際的に人道的観点から児童労働規制、児童虐待の防止など公共政策の光（政策規範）が当てられるようになったのもここ百余年前のことである。やがて、子どもの保護は社会権に発展し、1924年の国際連盟「児童の権利に関するジ

¹¹アリエスは「かつて子供は、長い歴史の流れのなかで、独自のモラル・固有の感情をもつ実在として見られたことはなかった。＜小さな大人＞として認知され、家族をこえて濃密な共同の場に属していた。＜子供＞の発見は近代の出来事であり、新しい家族の感情は、そこから芽生えた。」と述べている。（Philippe Aries, 1973, *L'enfant et la vie Familiale Sou L'ancien Regime.*, 杉山光信・杉山恵美子訳, 1980, 『＜子供＞の誕生－アンシャン・レージュム期の子供と家族生活』みすず書房）

¹²John Locke, 1693, *Some thoughts of concerning education*, 服部知文訳, 1967, 『教育に関する考察』岩波書店

ジュネーブ宣言」¹³ は、人類が、人種、国籍または信条に関する一切の事由に関わりなくすべての児童に対して「最善のもの」を与えるべき義務を負うことを定めた。国際連合「子どもの権利条約」（1989年採択）に提示する「子どもの最善の利益」（the best interest of child）はこの「児童の権利に関するジュネーブ宣言」に起源をもつ。日本では今から90年前の大正期にあたる。

日本における体系的な幼児教育および児童研究は明治期にはじまる。戦前の児童研究は、心理学、教育学、医学の三分野から児童の心身全体に関する総合的な研究を行い、戦後につながる膨大な知見を蓄積してきた。児童および幼児教育に関する研究は、1890年の日本教育研究会設立（1902年に日本児童学会に名称変更）および1898年の児童学（児童の総合的な考察）研究を目的とする月刊誌『児童研究』の刊行を端緒とする。子どもの当時の呼称は「児童」であったことに留意する。児童学の研究は明治国家の近代化と集権化、すなわち政治体制の転換にうながされるものであった。第二部にくわしくのべるように、子どもと教育の研究は政治と深い関係にある。「児童の権利」を国際協約化した「ジュネーブ宣言」発布の翌年（1925年）に、日本では治安維持法が施行され暗い時代に入ってしまった。

戦後になると、当時の厚生省養護課長から『児童政策の進路―「児童福祉」の総論として』（1948年）と題する論文が発表された。同論文は「子ども政策」研究の原点と位置づけられる、児童福祉法（1947年）、児童憲章（1951年）など政府文書においても、「子ども」はなお「児童」と表記されていた。しかし、「児童」の用語であっても、児童憲章など法令では「人としての尊厳」「社会の一員」「よい環境での育成」と表記されるように、子どもは「最善の処遇」を常に尊重されるべき存在と位置づけられたことは確かである。だが、児童憲章の「人としての尊厳」という権利主義的政策理念は、その後の福祉、教育制度および行政施策のなかにじゅうぶんに内実化されなかった。他方、子どもの「最善のもの」という理念に命を吹き込む子ども政策の研究は、国際連合（国連）サイドですすめられていた。

¹³ Geneva Declaration of the Rights of the Child of 1924, adopted Sept. 26, 1924, League of Nations O.J. Spec. Supp. 21, at 43 (1924).

1980年代に入り、国連では「国際児童年」（1979年）の成果を踏まえ、「子どもの権利に関するジュネーブ宣言」の精神を条約批准国への拘束義務を課した「子どもの権利条約」へ発展させるよう草案検討が進められていた。子どもの権利条約（草案）のはこびは日本の研究者に影響を与え、児童家庭福祉論の“child”の和訳に「子ども」の表記があらわれるなど、戦後の「児童学」を発展改称した「子ども学」の研究が取り組まれていく。

1989年、国連総会は「子どもの権利に関する条約(Convention on the Rights of Child)」を採択し、日本政府は1990年に署名した。条約「前文」には「教育等諸条件は個人として生活するための十分な準備を必要とし」「教育内容は平和・尊厳・寛容・自由・平等および連帯の精神に従って」「権利の主体である子どもには特別の保護を与えることの必要性」（援助の基本理念）、「家族は社会の基礎的集団であり、かつ、その構成員、とくに子どもの成長およびウェルビーイングのための自然な環境である」ことを定め、第3条には「最善の利益」を、第4条には「人権尊重の心の育み」等の原則を定め、第44条には「批准国は子どもの権利を守るよう、定期的に条約諸締結国からの報告書を子どもの権利委員会が作成したガイドラインにそって審査」される義務を課した。日本政府は、条約批准反対勢力の抵抗に躊躇しながらも1994年には批准にこぎつけ¹⁴、条文にある「子どもの権利」、「子どもの最善の利益」および「子どものウェルビーイング」の保障は政府の国際的義務となった。各国の子ども政策は、国民国家の制度枠内にとどまることなく、国際政治のガバメントである国際連合（主管「子どもの権利委員会」）への報告・勧告・実行の義務を課された。日本政府もまた、これまで「壁の花」にすぎなかった児童憲章の「精神」の実行、つまり、目に見える形での「政策化」を迫られたのである。

1990年代に入ると子ども政策は、文書上の「児童」表記から「子ども」表記への変更、国際的には任意の「権利宣言」レベルから権利を内実化した「権利保障」政策・制度の確立へと明確に転換した。日本政府が子どもの権利条約を批准した1994年は、国際家族年

¹⁴政府の「国際社会へのメンツとして条約は結びたいが、子どもの権利は認めたくないという本音・・・条約は憲法が規定する基本的人権を子どもにも等しく認めようというに過ぎない」という朝日新聞記事「問われる大人の人権感覚」（1993/5/31）が政府のスタンスをよくあらわしている。

（「家族からの小さなデモクラシー」をスローガンとした）と重なり、児童家庭理論の分野では子どもと家族のウェルビーイングを統合して理解する「子ども家庭福祉」論が登場した。¹⁵ 1990年の「1.57ショック」を機に少子化対策を迫られた政府は準備期間をおき、1995年に中期計画『今後の子育て支援のための施策の基本的方向について』（エンゼルプラン）を施行した。同プランははじめて実施された「子ども政策」5カ年計画であり、国に相応して都市自治体は、「児童育成計画」（自治体版「エンゼルプラン」）を実施した。政府は子どもの権利条約批准と少子化対策を背景として同プラン策定に動き、事業主体となった自治体では「子ども」を表記する局部課の創設につながっていった。

2000年代に入ると、「子ども家庭福祉」という呼称は研究者に一般化し、他方で「子ども虐待」が社会問題として浮上した。戦後60年間、子ども家庭福祉体系には大きな改革が行われておらず、児童福祉法は「つぎはぎだらけである」と評されていた。¹⁶ 「少子化社会」をはじめ、子育て支援、要保護児童（児童虐待・非行）、不登校・ひきこもりなどが複合的に社会問題化するなかで、「国民の意識変革と制度とのかい離が顕在化しつつある」との指摘がみられた。¹⁷ 「子ども」の社会問題化は戦後児童福祉体系の制度疲労であり、政府、自治体には子ども福祉システムの再編成が求められていた。国連・子どもの権利条約の理念を受けて、UNICEFやOECDから子どもの福祉指標が公刊され、国内の子ども政策の方向性は国際基準を準用・活用すべき時代を迎えた。また理論面では、子ども政策の研究論文も子どもの権利条約など国際的な理念を踏まえた共同作業が求められていた。管見では個別分野のモノグラフ¹⁸は出されていたが、制度、理論の検証を踏まえた子ども政策の包括的・総合的な研究は未完であった。

2000年代後期に入ると、「子ども政策」の総合的研究があらわれてくる。本稿の子ども

¹⁵高橋重宏,1994,「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,2010,『リーディングス日本の社会福祉8 子ども家庭福祉』日本図書センター。なお原典は1994年の『社会福祉研究（第60号）』鉄道弘済会社会福祉部。

¹⁶柏女霊峰,2009,「還暦・児童福祉法は泣いている？」全国社会福祉協議会編『月刊福祉（5月号）』

¹⁷柏女霊峰,2011,「保育における児童家庭福祉」新・保育士養成講座編纂委員会編『児童家庭福祉』全国社会福祉協議会

¹⁸モノグラフ（monograph）とはある特定分野の研究論文を意味する。古川孝順は、「高度に細分化された専門領域における個別研究」を「モノグラフ的な個別研究」と述べている。（古川孝順,2012,『対論 社会福祉学2』中央法規出版）

政策研究とかかわり、次に二つの研究をあげておきたい。

第1に日本学術会議の報告書『我が国の子どもを元気にする環境づくりのための国家的戦略の確立に向けて』（2007年）である。報告書は、「日本の将来を担うべき次世代の活力が大きく低下している」現在、「健全かつ想像力豊かな次世代育成のための国家戦略的な政策の確立に向けた提言」を、人文科学、生命科学、理工学の分野を横断する総合的視点から発しようとするものであった。¹⁹ 同提言は、子どもの生育環境の悪化を「空間、方法、時間、コミュニティ」の4要素の縮小・悪化という連鎖・循環によって生ずるものとみなし、この関連のエビデンスを解明し、総合政策として体系化された国家戦略の必要性を強調するものであった。しかし、現場の自治体職員からは「提言内容は総花的で各施策間の有機的連携に欠ける」と指摘されており、子ども政策として同報告書を補完するためには地域社会や自治体レベルからの実践的観点と分野統合的・記述的提言が必要であった。

2010年代に入ると、自主的サークル、NPO、協同組合など現場実践を踏まえた子ども政策論が登場する。その基盤は、学童保育や共同保育所など住民の手による地域ネットワークの成熟²⁰と特定非営利活動促進法（1998年施行）の追い風にあった。注目すべき第2の既往研究は、1964年から『子ども白書』を刊行してきた「日本子どもを守る会」（編者）の『子ども白書』（2010年）であった。『白書』は、「子ども期」を充実させる「子ども政策」策定への基本理念を提示するとともに、①いのちと健康、②医療、③家庭、④福祉、⑤司法、⑥学校、⑦地域、⑧文化、⑨メディア、⑩環境の10領域にわたる子ども政策の課題を提起している。²¹ これらの個別領域は、100年前に日本教育研究会（児童学会）が示した心理学、教育学、医学的アプローチに、戦後に確立した児童福祉等の個別領域に関するモノグラフを加味しアンソロジーとして編集されたものとみてよい。同書の「政策」概念は、「その社会におけるさまざまな課題を提起しての解決策」と述べられているが、

¹⁹日本学術会議（子どもを元気にする環境づくり戦略・政策検討委員会）

<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-20-t39-4.pdf>

²⁰たとえば増山均編著、1992、『子育て新時代の地域ネットワークー協同と安心の子育てを求めて』大月書店

²¹日本子どもを守る会編、2010、『子ども白書ー「子ども政策」づくりへの総合的提案』草土文化

政治理論の定義としてはやや厳密性に欠ける。²² また政策提言のあり方として、①理念提示型、②基本課題提示型、③総合的内容提示型、④個別課題提示型、⑤総合的内容・個別課題並列提示型、⑥緊急提言型のパターンを区分し、同書自身は「理念と基本課題の提示」型であると内容を限定する。子ども政策の「理念」は、UNICEFおよびOECDの報告書をひいて『『子どもの幸福』を実現すること』にあり、政策の基本課題は上記の10分野にわたる領域にあるものとして、主題である「理念と基本課題」を明示した。

同書は、子ども政策の基本課題をカバーするために体系化を意識し「百科全書」としての総合的・包括的な意義を持っている。同書の内在的な検討は別の機会に譲るとしても、個別領域のアンソロジーであるがゆえに、①日本の子ども政策の時系列分析（歴史軸）と主体別分析（空間軸）、②両者をつなぐ子ども観（価値規範軸）という体系性においてかならずしも十分とはいえない。その理由は、「子どもの権利」を政策理念として位置づけるものの、子ども政策をめぐる政治的イシューの発現、すなわち近代以前の「イエ」の残滓をもつ明治期近代の家族国家論的子ども観（伝統的価値規範）との対立・相克についての問題意識と歴史的アプローチはみられないことにある。また空間軸においては「子どもが育つ地域社会の構想」が論述される反面、政府と都市自治体間の相克と協調という動態的關係からのアプローチがみられない。後にくわしく述べるように、子ども政策は多元・重層的であり、その理論的検討には個別領域（福祉・保健・教育）を包括する全人的視点と方法が不可欠となる。

周知のように、政策学研究に要請される条件のひとつは、学説史のなかに新しい問題を発見し、既往研究を踏まえて自己の新たな視点で論理一貫的に論証し独創的な結論を見出すことであるとされる。本研究においては、①日本学術会議報告書の示す「空間、方法、時間、コミュニティ」4要素の縮小・悪化という連鎖・循環の視点にくわえ、②『子ども白書（2010年）』の「理念と基本課題」にかかる知見を引き継ぐとともに、従来の子ども

²²松下圭一は「問題解決の手法の模索である政策とは、個人、あるいはこの個人からなる運動・組織・機構による、問題解決のための作業仮説の設計」（松下圭一,1991,『政策型思考と政治』）と述べ、また伊藤恭彦は政策を「個人ないし集団が特定の価値を獲得・維持し、増大させるために意図する行動の案・方針・計画」と定義する。（加茂利男他著,2007,『現代政治学（第3版）』有斐閣）

政策論研究に欠けていた面、すなわち自治体や地域社会の自治・協働の実践を踏まえつつ、前記の歴史軸・空間軸・価値規範軸の観点から、政策理念のほかに、政策主体、政策目的、政策手段を含む政策過程を考察しようと試みる。そのためには、子ども政策の考察に福祉理論、政策理論、社会理論を含む学際的アプローチが要請されることになる。

子ども政策論は政治との関連が深い理論領域であり、とくに「子どもの権利」「最善の利益」などの政策規範が日本の伝統的子ども観の反撥を招き、政治的イシューとなってきた。第二部第1章「子ども政策の歴史的過程」でくわしく述べるように、日本の子ども政策は、戦前・戦中・戦後において、日本「国の保全のために子どもを増やす」というく国家のための子ども>という価値規範に貫かれていた。だが、国の保全を「目的」とし子どもを「手段」とする価値規範は現在、国連・子どもの権利条約の批准によって国際的に承認されなくなっており、反転して政府には、「子どもの最善の利益」のために「国・自治体は何をなさねばならないか」という価値規範の普遍化が問われることとなった。子ども政策に関する「目的」と「手段」の反転は、児童家庭福祉理論のパラダイムの転換をも要請する。20世紀末に国際規範となった国連・子どもの権利条約のミッションは、個人・社会・国家の根源的な関係を見すえた21世紀型子ども政策の形成をうながしている。新たな子ども政策は、「国家から社会へ」、「政府から自治体へ」、「自治体からコミュニティへ」の構造的転換としてあらわされる。²³

近年の児童家庭福祉論には、「児童」「子供」に代わる「子ども」の表記、子ども政策論の登場、ジェンダー視点を内包する家族援助論、「社会的包摂」の視点を内包する地域福祉論など、人間・家族・社会の包括的理解とパラダイムの統合化が見出されるが、これらは「子ども理論」の価値規範の変容をあらわしている。むしろ新しい価値規範は、化学的に合成できるものではない。機能主義的社会変動論によれば、子どもの住む土地に歴史的に

²³マッキーヴァーは、コミュニティとは「風習、伝統、言葉使いなど共通の文化的特徴をもった人間の共同生活の領域である」と説明する。(R・M・MacIver, 1917, 中久郎／松本通晴監訳, 1975, 『コミュニティ』ミネルヴァ書房)

形成された風土・文化・気風²⁴ など広義の価値規範の体系が、政治・経済・社会システムの構造変動に適応するために新たな市民規範の要素を組み込みつつ、時間をかけて新しい価値規範を創出することになる。²⁵ 社会学では、新しい価値規範を生み出す母体の「社会意識」(社会における主観的な過程および形象)を「エートス」と呼ぶことがある。²⁶ 第三部「子ども政策の構造転換と都市自治体の対応」において都市自治体の「エートス」という用語をつかうが、これは歴史的に形成された風土・文化・気風を意味する。都市自治体の風土・文化・気風が市民規範に内面化され、社会政策形成に際して、規範的原理を明確にする「道徳の羅針盤」²⁷ として政策公準、社会的正義、生活の質 (QOL)、ウェルビーイング、福祉指標・生活指標などに影響をあたえる。

本稿の子ども政策研究は、都市自治体を舞台とする。理論的には既往研究の知見を踏まえつつ、国連・子どもの権利条約で示された三つの理念(子どもの権利、子どもの最善の利益、子どものウェルビーイング)を政策規範として自治体の政策過程にインプットし、アウトプットされる子ども政策を対象とする。自治体の行政実務と地域社会における実践的アプローチは、子ども政策の理論と相補的な関係にある。また子ども政策の理論的研究は、筆者が大阪市において「次世代育成支援行動計画」策定とプログラム実施に関与した行政実務や地域社会の活動(要保護児童対策地域協議会)と表裏の関係にある。子ども政策の考察には、都市行政・地域活動・福祉理論の相互関係を視野にいれねばならない。

筆者が「児童虐待」問題に着目し、要保護児童対策の観点から「子ども政策」の研究を

²⁴ 「風土」という概念は自然科学の「自然」現象と社会科学の「人間」現象とふたつの意味をもつ。この意味で社会科学は「人間の科学」(見田宗介『価値意識の理論』)ともいえるが、和辻哲郎は「風土」について「土地の気候。気象、地質、地味、地形、景観の総称」であるとともに、国家を形成するなど実践的な活動をする「人間存在の構造契機」でもあるととらえる。個人的・社会的な「人間は風土の現象において間柄としての己を見出す」社会現象と規定する。(和辻哲郎,1963,『風土—人間学的考察(改訂版)』岩波書店)

²⁵ 「市民規範」とは、都市型社会における市民間の政治対立を調整する手続、つまり自治体の基本法に制度化される手続き(政治規範)である。市民規範に対応するのが「政策公準」である(松下圭一・前掲)

²⁶ 宮島喬,1976,「社会意識研究の発展と現状」見田宗介編『社会学講座 12 社会意識論』東京大学出版会。なお、「社会意識」の説明は見田宗介による。(見田宗介,1968,「社会意識論」,綿貫譲治・松原治郎編,『社会学研究入門』東京大学出版会)

²⁷ 「道徳の羅針盤」(moral compass)とは「公共政策における規範的原理」を意味する。(伊藤恭彦,2013,「政策過程と規範的思考—政策過程における『道徳の羅針盤』」公共政策学会編『公共政策研究(第13号)』)

志向したのは、大阪市民生局地域福祉課－児童福祉課－児童相談所勤務（2001～2007 年）の時点であった。2002 年に大阪市と区役所（24）に児童虐待防止連絡会議（現在の要保護児童対策地域協議会の前身）を設置し、2005 年の次世代育成支援行動計画の策定、2007 年の中央児童相談所・児童虐待対策室の設置など児童福祉行政にたずさわった。また調査課に在籍時には、2000 年の社会福祉法成立（旧「社会福祉事業法」）により、大都市の自治事務のありかた、義務付けされた地域福祉計画にともなう地域支援システムの創設に関与した。都市自治体では児童虐待防止および子育て支援が地域福祉の課題にふくまれ、「平成分権改革」が政府からの政策的自立を要請する時期であった。その後、大阪市立大学大学院に修士学位論文（「大阪市児童虐待対応の評価と『家族再統合』という課題」）を提出した。本稿では大阪市での実務経験と修士論文を踏まえ、行政実務、地域社会や施設での実践と調査、当大学院での研究活動を相互関連させ、都市自治体の子ども政策の理念、主体、方法について考察する。くりかえすが、筆者の政策学研究科への問題関心は、都市自治体の社会政策の歴史と新しい理論に裏付けられた「子ども政策の実践」にこそある。

なお、子ども政策の既往研究である児童福祉論、教育論など先行学説は膨大であるために、ここですべてを紹介することは不可能である。第一部以降の考察の必要性に応じて、関連する文献を提示するにとどめたい。

第 2 節 研究の目的

本稿の目的は大要、次の五つに集約される。

(1) 「子ども政策」という未開拓な理論分野に学際的な観点からアプローチする。

近年、自治体に「子ども政策」を冠する部課が増加し、また大学においても「子ども学」を名称とする学部・学科が増えている。前者は、少子化社会を背景として社会連帯による「子育て支援」が政策課題となり、旧来のタテ割り組織（児童家庭福祉・母子保健・教育）の執行体制を横断的に再編・統合しようとするものである。後者は、国連・子どもの権利

条約の掲げる「子どものウェルビーイング」という理念に基づき「児童家庭福祉」（社会福祉学）および「幼児教育」（教育学）の理論を再編・統合しようとするものである。本稿は、このような「子ども」に関する理論的・政策的再編の動向を踏まえ、福祉、教育、社会、政治などの理論的領域を学際的な観点から接合させ、「子ども」に関する政策の理論を組み立てようとするものである。

(2) 子ども政策を日本近現代史の文脈に位置づけ、政府および自治体の基本的課題を析出する。

本稿は、明治期以降の子どもに関する政策を政府レベルおよび自治体レベルでトレースし、その政策形成と残された課題を探究する。戦前期の子ども政策は、富国強兵を国是とし殖産興業に奉仕する国家の人的資源（兵員、労働力）の安定的供給を基調とする人口政策、すなわち「増子化政策」であり、戦後においても国家の人的資源の安定を基調とする基本的方向性が引き継がれている。戦後においては、高齢化社会を国家の危機と位置づけ、高齢化を補完する人口政策、すなわち「少子化社会対策」という特徴が顕著である。戦前・戦後の人口政策はともに、「子ども」を国家の維持・保全という目的の「手段」として位置づける（同質性）。他方、前者は政府主導のプログラムであるのに対し、後者は自治権を一応尊重した自治体主導のプログラムである点が異なる（異質性）。21世紀の子ども政策は、児童憲章および国連・子どもの権利条約の提示する「子どもの権利」「最善の利益」を基軸とする政策理念に基づき、基礎自治体（都市自治体）およびコミュニティレベルからの企画・決定・実践・評価が要請される。この理論的要請を、副題の「子ども政策の構造転換と都市自治体の対応」とあらわしている。

(3) 子ども政策を国際的な文脈に位置づけ、今後の子ども政策の方向性を探究する。

戦後の少子化社会の要因として、国際的な環境変化をあげることができる。先進資本主義国における女性の高学歴化・雇用労働力化は、女性のライフチャンスの機会を増進し、

家事・子育てからの解放をうながした。日本と比較したとき、欧州の OECD 加盟国では少子化が進行したにもかかわらず、家族政策、子ども政策、社会政策の充実により、結婚・出産・育児をめぐる機会コストの増加を、家庭および社会が軽減することに成功し、再び出生数の増加に転じた国が少なくない。他方、日本の子ども政策は OECD の国際比較においても財政投資に乏しく、かつて豊かであった出産・子育てをめぐる社会的サポートも回復していない現状にある。子ども政策を国際的な文脈に位置づけ、中長期的視野のもとに政策理念、基本的課題、枠組み、方向性を確立する必要がある。

(4) 子ども政策を、コミュニティレベルを起点として多元・重層的に再構成する。

子ども政策の枠組みは政府レベルで決定され、事業プログラムは自治体において施行されてきた。都市自治体には歴史的に形成されてきた独自の風土・文化・気風があるにもかかわらず、子ども政策は国主導の人口政策により、都市自治体の創意工夫は軽視されてきた。地域共同のコミュニティは「大きな家族」と呼ばれるように、本来子どもの成長・発達の基盤となるプライマリーな社会であった。本稿では、政府から自治体への垂直的下降関係であった子ども政策のプロセスを反転させ、子ども自身、家族関係を政策の起点としてコミュニティ、自治体、政府、国際社会へと上向させる理論的文脈に位置づける。すなわち、子ども政策のガバナント（統治）からガバナンス（自治・協働）への構造転換である。そうした試みによって、政府（中央）と自治体（地方）との政治的な緊張関係、自治体内部の繁栄（中心部）と貧困（周縁部）という経済的な格差関係もよくとらえられる。

(5) 子ども政策の理論面と実践面を統合し、次代の子ども福祉専門職を養成する。

筆者は、大阪市の福祉部局（民生局・健康福祉局・こども青少年局）と、児童相談所、保健福祉センターなど事業所に勤務した。大阪市職員時代は「次世代育成支援行動計画」「母子家庭自立支援計画」策定に関する企画業務に携わるとともに、事業所においては同計画を実施する保健福祉業務に従事した。その間、多様な政治的アクターとの対話のもと

に政策理念を具体的政策・制度につなぐ努力をおこなってきた。

筆者は明治期近代以降の大阪市の福祉行政史を踏まえつつ、在職時の行政経験を理論的に整理し、継続中の京都市や大阪市でのコミュニティワークの実践を「子ども政策」の理論形成に活かすことをライフワークとしている。また筆者は花園大学にて「家族援助論」「児童虐待論」などの講義を担当しているが、近い将来に保育士、教諭の職に就き、子どもと家庭を支援する学生に対して、筆者の行政経験、コミュニティワークの協働、子ども政策の理論と政策の基本枠組みを総合的に伝えていくことを願っている。

第3節 研究の主題

研究の目的を具体化するために、研究の主題（「子ども政策」）について歴史軸と空間軸からの考察が必要である。本稿の標題は、「日本の子ども政策の歴史と理論」としている。子ども政策の考察には、歴史軸を検討することにより、国に対峙する都市自治体の政策規範の核を析出する必要がある。日本の子ども政策が、日本列島独自の風土・文化・気風のうえに形成されてきたことは論をまたない。しかし、「子ども観」においては歴史的に国外の思想からの影響を受けるとともに、現在では日本国憲法の基本的人権と国連・子どもの権利条約の「子どもの権利」が子ども政策の基本的な価値規範として定礎されるが、他方では家族国家観的イデオロギーからの反撥がせめぎ合っている。本稿の主題として、まず「歴史編」において近代日本の子ども政策の歴史を価値規範の観点からトレースし、「理論編」においては近代ヨーロッパを起点とする理念（基本的人権）を参照しつつ、対立する伝統的子ども観の対話と統合の道を探る。対話で共有化された新たな政策「理念」は、都市自治体の子ども政策に内実化される。

まず「歴史」篇において、第二部第1章および第2章に明治期以降の政府レベルの子ども政策を歴史的に検証し、ついで第三部第2章において京都市、大阪市、神戸市の子ども政策を歴史的に比較検討する。都市政策の歴史的検証は、政府間関係・都市間関係・都市

内コミュニティの空間的比較に関連する。

また「理論」篇においては、第一部第1章で「子ども」および子ども政策の基礎概念を措定する。次に第三部第1章において子ども政策の「国から都市自治体へ」の構造転換を理論づけ、第2章で三都市自治体の次世代育成支援行動計画の比較検証を行い、第3章で2015年度に新たに立ちあがる「子ども・子育て支援新制度」について考察する。

第4節 研究の枠組み

本節において論文研究の枠組み、すなわち政策の「理念」、「主体」、「方法」について論述する。

第1に政策の理念である。戦後の子ども政策は、「子どもの幸せと豊かな成長」を保障する国民の価値規範（「児童憲章」）から出発する。子ども政策の理念とは、日本国憲法（基本的人権）および児童福祉法、教育基本法および児童憲章に組み込まれた価値規範であった。児童福祉法および児童憲章には、国民の「児童に対する観念」（価値）が提示されている。児童福祉法第1条には児童福祉の理念²⁸を、第2条に国・地方公共団体の責務を規定する。第3条には、「前2条は児童の福祉を保障するための原理である」と明記し、理念と原理は「すべて法令の施行にあたって常に尊重されねばならない」と記されている。

また児童憲章は、児童の「人としての尊厳」、「社会の一員として尊重」、「安全な環境」という保障すべき3つの理念を前文に掲げ、理念を具体化するための12の方針を児童政策の目標と定めた。戦後の国と自治体の子ども政策は、日本国憲法にもとづく児童福祉法と児童憲章、ならびに教育基本法に準拠しており、くわえて1990年代には国連・子どもの権利条約が国際法的拘束力をもつことになった。

子どもに関する法令・制度の具体的な事業プログラム（行政計画）は、児童福祉法等の理念、目標、課題にもとづき、現在では国レベルの「子ども・子育てビジョン」、自治体レ

²⁸児童福祉法第2条：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。2項　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。

ベルの「次世代育成支援行動計画」として政策過程からアウトプットされる。教育基本計画についても児童福祉法、教育基本法等の準拠法にもとづき同様の構造をもつ。個々の事業プログラムは、児童福祉および教育にかかる基本法、ならびに国際条約の理念・原理の示す準拠枠において価値の公共性が示される。研究の枠組みはまず、国際的・国内的法制度が子ども政策に要請する理念、目標、課題について歴史軸・空間軸から明らかにする。

第二に政策の「主体」（家族・コミュニティ・自治体）を定礎しその相互関係を考察する。本稿の副題は、「構造転換と都市自治体の対応」としている。副題の趣旨は、今後の子ども政策は、「福祉国家から福祉多元社会へ」「国から都市自治体へ」構造転換するという文脈に布置される。構造分析のキーワードは、子どもと家族をつつむ①コミュニティ、②都市自治体、③福祉国家と福祉社会である。子ども政策の主体に着目すれば、時代の変化は、第一に福祉国家の成立と変容、福祉国家を補完し代替する福祉社会の登場が課題となる。第二に戦前・戦後史の地方自治体の権限の変化である。第三には家族と地域社会（コミュニティ）の変容をとまなう。時代の変化と政策主体の変容を踏まえ、子ども政策の考察は、福祉国家・福祉社会、都市自治体・地域社会（コミュニティ）の構造変動からの重層的なアプローチをとる。

第三に、政策の「方法」とその相互関係である。三つの方法は、(1) 子ども政策の都市自治体への分権化と自治体内の「自治・協働」の推進、(2) 未来への希望である「子ども」というヒューマンキャピタルへの社会投資、(3) 重複する課題を抱えた要保護児童および要保障家族の社会的包摂と自治体に義務化された地域福祉戦略である。

以上の研究の枠組みについては、日本社会固有の価値規範、家族や地域社会の相互扶助の精神、大衆化した学校教育制度など、子どもを囲む有利な環境条件を踏まえつつ、国連・子どもの権利条約や欧州の先進事例に学ぶところが少なくない。（ただし、欧州国家、社会の多様性と独自の課題も見逃すことはできない。）²⁹

²⁹OECD,2011,Society at a Glance 2011:OECD Social Indicators,OECD Publishing

第5節 研究の方法

(1) 理論展開と政策展開

本稿は、以下の順序で考察する。

- ① 子ども政策の基本的概念について（第一部 第1章）
- ② 子ども政策の価値規範について（第一部 第2章）
- ③ 子ども政策の歴史と現在について（第二部 第1章、第2章）
- ④ 子ども政策の構造転換について（第三部 第1章）
- ⑤ 都市自治体の子ども政策の比較について（第三部 第2章）
- ⑥ 子ども政策の設計・実践・評価について（第三部 第3章）

第一の子ども政策の概念規定等（第一部第1章）を踏まえた上で、

第二の「価値規範域（べき論）」において、日本の子ども政策の歴史を踏まえグローバルな子ども政策の価値規範を概観する。この価値規範域（べき論）は、第三の分析域以下の理論的基礎となる。（第一部第2章）

第三に、「分析域 A（ある論）」前半部においては、政府レベルにおける児童福祉政策、教育政策の歴史的経過を踏まえつつ、現在の子ども政策を分析する「子ども政策の歴史—政府篇」にあたる。（第二部第1章、第2章）

第四に、「分析域 B（ある論）」後半部においては、地方分権の観点から都市自治体の子ども政策の考察を深める「子ども政策の歴史—自治体篇」にあたる。子ども政策の主体として、国（中央）に対抗する都市自治体（地方）のレゾンデートルを支えてきた政策規範の解明が課題となる。分析域においては、政府と都市自治体の子ども政策の比較、また京都市、大阪市、神戸市の三自治体間の相互比較、各都市内部の光の軸(繁栄)と影の軸（貧困）の比較検証も不可欠である。以上の「分析域（ある論）」において、子ども政策の対象、

範囲、主体を歴史的・空間的に明らかにする。(第三部第2章)

第五の「設計域(できる論)」においては、まず子ども政策の構造転換について明らかにする。政策アジェンダ、適用範囲、実施主体、実施方法、政策理念を踏まえ、子ども政策のアウトラインを提示する。(第三部第1章)

第六の「実践域(する論)」においては、都市自治体もしくは地域社会において先駆的に取り組まれている子ども政策および実践を考察する。実践レベルの問題点と課題が次の政策評価として政策過程にフィードバックされる。(第三部第2章)

最後に、「評価域(なぜ論)」において、子ども政策の政策評価について方法論を考察する。(第三部第3章)

自治体の子ども政策のモデルは、現在実施中の「次世代育成支援行動計画」(2005～2014年)である。筆者の関与した「次世代育成支援行動計画(前期計画)」は、次のようにすすめられた。その進行過程は上記の「価値規範域～分析域～設計域～実践域～評価域」の理論プロセスと重奏する。

後述の図6に示すように、政府は2002年に「少子化対策プラスワン」を発出し、実施中の「新エンゼルプラン」(2000～2004年)の問題点・課題を析出した。次いで2003年に次世代育成支援対策推進法を成立させ、同法を根拠に2005年からはじまる「子ども・子育て応援プラン」(政府)、「次世代育成支援行動計画」(地方レベル)の準備に入る。大阪市は庁内に推進体制を設置し、地方版エンゼルプランである「児童育成計画」の進捗状況を確認する(＝評価域)とともに、子育て家庭(17,500サンプル)、保育園・幼稚園・NPOなど児童福祉関係機関のアンケートにより、市民ニーズの現状分析(＝分析域)を行う。シンクタンクによるアンケートの数値解析を経て推進体制の＜分析域＞で析出された課題は、市民を含む審議会に報告され、複数回の議論をとおして計画ビジョンとして設計されていく。計画ビジョン(素案)は推進本部のパイプをとおして議会各会派勉強会、関係団体との交渉、市民(パブリックコメント)などに提供され、質問・提言に対する行政回答がくりかえされるなかで、計画成案としてアウトプットされていく(＝設計域)。最

最終的に市議会で予算決定された計画は、年度ごとの数値目標の達成をめざして事業・プログラム化され実施されていく（＝実践域）。年度ごとの計画達成状況は審議会に報告され、事業の「公正性」「効率性」が評価される（＝評価域）。以上の PDCA (Plan-Do-Check-Act) から成る政策過程は計画の「価値規範」、つまり「子どもの権利」「子どもの最善の利益」「子どものウェルビーイング」の政策規範から常に検証される（＝価値規範域）。政策規範は子ども政策理論の観点から、次世代育成支援行動計画の批判軸となり、次年度の事業・プログラムにかかる予算編成に影響する。

（2）比較検証の方法

子ども政策をめぐる論点を多角的に論証するために、①時系列比較と②空間比較の手法を採用する。岡沢憲芙によれば、比較研究とは「類同性」と「異質性」のパターンを検証する技法であり、比較研究の視角として「時系列比較」と「空間比較」を対比させている。

³⁰ 時系列比較は同じシステムを異なる時点で分析・比較する技法であり、第二部第 1 章において国の子ども政策を異なる時点で比較することになる。空間比較とは、同じ時点で異なる空間のシステムを分析・比較する技法であり、本稿では第三部第 2 章において京都市、大阪市、神戸市の子ども政策を対象とする。

（i）なぜ歴史的過程を考察するのか

本稿は、戦後（後期）の子ども政策が少子化対策に偏重されたことには歴史的・社会的な背景があるという仮定から発している。1990 年代中期から展開される「エンゼルプラン」以降の少子化対策の原点は、戦前期の増子化対策に求められるものと仮説提示する。筆者は、1930 年代以降に食糧難と人口増加傾向にもかかわらず、「出産奨励の国策キャンペーン

³⁰ 岡沢憲芙,1997,「比較研究の視角」、岡沢憲芙・宮本太郎編、『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ』法律文化社

ンが展開されたのはなぜか」という点に着目する。つまり、「戦後の人口政策（少子化社会対策）は戦前の人口政策（増子化政策）を原点とする」との仮説を検証するために、第二部第1章「子ども政策の歴史的過程」において時系列的な比較検証を行う。

近年の子ども政策は、少子化問題にくわえて、要保護児童の増加が焦点化されている。1990年代から子ども人口の減少と反比例して要保護児童数が増加しているが、政府は効果的な対策をとり得ていない。旧内務省を引き継ぐ厚生労働省では「要保護児童＝感化児童」観念と、その背景の「貧困家族＝不良な子孫」という治安維持的優生思想が影響しているとの仮説をたてている。少子化対策と要保護児童対策の仮説の検証には時系列比較が必要となる。（第二部第2章「現代の子ども政策」において考察する。）

（ii）なぜ都市自治体間比較を行うのか

時系列比較とともに、京都市、大阪市、神戸市の三政令市の子ども政策を比較対照する「空間比較」の必要性について述べる。都市自治体における子ども政策の展開は、日本の近代化における児童福祉および学校教育の問題点を剔抉し、自治型の政策を模索した歴史でもある。都市自治体の子ども政策は、自治体子ども政策のルネッサンスを切り拓くパイロット的役割が期待される。都市の空間比較は、①政府と都市自治体間の非対称関係（政府間関係）、②都市自治体の相互関係（都市間関係）、③都市自治体内部の地域社会間の非対称関係（地域間関係）の多元・重層的な構造をもつ。したがって、都市自治体の子ども政策は、三層の相互関係を軸に相互の緊張、相克の歴史的考察を必要とする。

周知のように、京阪神三都市の比較研究については、歴史的に政治学、経済学、社会学、社会福祉学等の膨大な蓄積がある。これらの先行研究の知見を参考に、第三部第2章「関西三都市における子ども政策の比較検討」において京阪神三都市の子ども政策に関する比較対照―類同性と異質性―を通して子ども政策の構造転換について考察する。

おわりに

序章において既往研究の知見、研究の主題、枠組み、目的、および方法等について提示した。以上の予備的考察を踏まえ、つぎの第一部第 1 章において、本稿の基礎的概念である「子ども」「子ども政策」、および政策の「理念」等について考察する。

第一部

子ども政策の理論と批判

第1章 「子ども」観と子ども政策

はじめに

序章の研究目的および研究方法等を受けて、本章において「子ども」観および「子ども政策」について考察する。社会の「子ども」についての考え方を「子ども観」という。また「子ども観」の内実化のための制度設計を「子ども政策」という。そこで、児童福祉論の文脈のなかで「子ども」は「児童」と異なるのか、また「子ども政策」は、「児童家庭政策」といかなる関係にあるのかについて考察する。わが国の子ども政策においては、歴史的に育まれてきた固有の「子ども観」を踏まえつつも、他方では基本的人権という普遍的原理に対応する「子ども」概念への転換を迫られている。歴史的に子ども政策の基層としてあった子ども観は、国連・子どもの権利条約等の普遍的子ども観と対話することになる。

第1節 「子ども」の意味

(1) 「子ども」という用語

本稿では、「子ども」という用語を使用している。イギリスの文化人類学者、ロジャー・グッドマンは、「英語の『チルドレン』と日本語の『子ども』はかなり異なった意味を文化的、歴史的に発達させてきたが、『子ども』と『児童』という日本語でも微妙に違った意味をもっているし、最も大事なことは、こうした言葉の意味や微妙な違いは変化し続けている」と述べている。³¹ ひるがえって日本人は、「子ども」概念を「児童」概念とどのように区分して使っているのだろうか。まず、語源、語意の側面からさぐってみる。

白川静によれば、「子」の文字は王子の意味であったが、のち一般の「子ども、子」の

³¹Roger Goodman(2000),ibid,

意味になった。また「児」の意味は、「みどりご（三歳ぐらいまでの子ども）」となる。³² また網野武博（児童福祉学）によれば、「子」とは頭が大きく手足がなよなよしている者の意をあらわし、「児」とは頭蓋骨が固まっていない「童（頭に何もかぶっていないわらべ）」の意を表して用いられてきた。³³

このように「子」と「児」は語源的に「子ども」に通じるが、日本では「児」は「七つまでは神のうち」に生き、この七歳を超えて生き延びれば「人の世」に属する「子」に発達していくとみる見解もある。³⁴ 平安時代には「7歳以下の子どもが亡くなると、大人のように葬式もせず、火葬に付すこともなく、布や袋に包んで川原や墓地などに捨てるのが貴族も含めた慣習だった」ようである。³⁵ また森田伸子（教育学）の引用によれば、ヨーロッパでは、4世紀の神学者アウグスチヌスは「ものいわぬ幼児（in-fans）と、話すことのできる子ども（puer）とは異なる」ものであり、ドストエフスキーも「子どもがほんとうに子どもでいる間」は七歳ぐらいであり、いかに神の正義が説かれようとも子どもは「神の言葉の外にいる」存在であるという。³⁶ この子どもはアウグスチヌスのいう“in-fans”に重なる。人口に膾炙したフィリップ・アリエス著『子どもの誕生』においては、中世ヨーロッパでは子どもが、六、七歳ぐらいになると大人の社会に入り「大人としての子ども」になる様子が描かれている。上記の文献から考証すれば、洋の東西を問わず、「神のうちの幼児」の年齢はおおよそ六、七歳ぐらいであろうか。

また「親子」というように、親との関係における「子ども」という対概念の意味もある。このように「子ども」の概念は多義的であり、「子ども」は深奥な存在である。

本稿では、大人と相対化される「発達途上にある人間」という意味から、児童を含めた「子ども」という用語を使用する。なお、「子供」「こども」という表記もあるが、名は体を表すことから、「こ」は幼少の「子」であることを明記し、また「供」は（大人の）従者

³² 白川静,2003,『常用字解』平凡社

³³ 網野武博,2009,「子ども家庭福祉の理念」社会福祉士養成講座編集委員会編『児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度』中央法規出版

³⁴ 浜田寿美夫,2009,『子ども学序説』岩波書店

³⁵ 服部早苗,1990,『平安朝の母と子—貴族と庶民の家族生活史』中央公論新社

³⁶ 森田伸子,1996,『『子ども』から『インファンス』infansへ—変貌するまなざし』井上俊他編『現代社会学 12 子どもと教育の社会学』岩波書店

を意味するので避け、体言の複数を意味する「ども」と表記する。³⁷

国際的な文脈では、国連・子どもの権利条約（第1条）が「この条約の適用上、児童とは、18歳未満のすべての者をいう」（外務省訳）と定めている。³⁸ 国内の法制度においては、児童家庭福祉施策の子どもは、母子保健法の胎児期から児童福祉法の18歳未満を範囲とし、児童を年齢層別に乳児（1歳未満）、幼児（1歳から小学校就学の始期に達するまで）、少年（小学生の始期から18歳未満）と分類する。³⁹ また学校教育法は、幼稚園児を幼児、小学生を学齢児童、中学生を学齢生徒、高校生を生徒、大学生を学生と呼んでいる。

他方、ライフサイクルの文脈では、「子ども」は大人との関係における大人以前の人間を意味する。ライフサイクルは、胎児期⇒乳児期⇒幼児期⇒児童期⇒思春期⇒青年期⇒青年後期⇒中年期⇒老年期・・・とライフステージが連続的に続いていくが、「子ども」期は、出生後の思春期から青年期（18歳未満）までをさすことが多い。後述するように、社会福祉体系は、このような個人のライフサイクルに対応すべき総合的な計画にすべきとの提言も出されてきたが、現在も戦後の福祉六法体制（児童家庭福祉体系、高齢者福祉体系、障害者（児）体系）を踏襲している。本稿においては、児童福祉法の児童年齢（満18歳未満）と学校教育法の高校生（概ね18歳）までの子どもを対象として、子ども政策について論述する。

グッドマンは、前掲書で「最も大事なことは、子ども観自体が社会構築の産物である」と述べている。近年の「子ども学」の隆盛や、大学・短大・専門学校の「児童学」から「子ども」を冠する学部、学科への名称変更と新設、自治体行政の「子ども」局部課の増大な

³⁷産経新聞（2005/5/5）は「表記は『子供』が望ましい」との社説を掲載した。その趣旨は「供という字は「人と共にある」をあらわし、人は母であり「子を保護育成するのに母がいかに重要な存在であるかにもう一度思いを致すべく、子供は『子供』と書くことを呼びかけたい」とするが、思想的に家族国家観の文脈につながる。

³⁸ Convention on the Rights of the Child Article 1 For the purposes of the present Convention, a child means every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier (<http://www.jinken-kodomo.net/english.html>)

³⁹日本の制度別の子ども期の分類では、憲法、公職選挙法（参政権）少年法（触法少年等）では20歳未満、児童福祉法（児童）、労働基準法（就業可能年齢）では18歳未満、民法（結婚可能年齢）では男性18歳：女性16歳、（未成年者）20歳など法律によって年齢区分が異なる。

ど、「子ども」表記のバブル現象は、グッドマンの指摘を裏付けている。とくに自治体の行政組織が変化するように、社会の変容に対応して「子ども政策」も変化することとなる。

近年、児童虐待を社会が「発見」し、社会問題として法制度（児童虐待防止法）に再構築してきたように、「子ども」に対する政策・制度もまた社会構築の産物である。子ども政策の基調は、社会の変化にともない「弱者」の子どもに対する「保護」的観点から脱皮し、子ども主体の「権利保障」的観点へと変革される。「子ども」とは、市民主体としてもつ権利（基本的人権）を行使し、子ども一人ひとりに内在する自然的素質＝ゆたかな可能性 (capability) を実現していく学び・育つ存在である。したがって、子どもの発達 は家族のためでも国家のためでもない、ただ子ども自身のためである。⁴⁰

第2節 子ども政策のアプローチ

(1) 子ども政策の概念

戦後における子ども政策の研究は、厚生省児童局監修『児童福祉』（1948年）にはじまる。同書の松崎芳伸（厚生省児童局養護課長当時）の論文では「児童政策」という名称を用いている。松崎は、労働基準法という社会政策（労働政策）との関連から、「児童政策」の経済学的観点を強調する。⁴¹ 松崎の構想した児童手当制度（1972年施行）は、子ども当事者に受給権を制限すれば、将来の「子ども労働」に対する前世代からの一種の世代間所得再分配制度となり、未来志向の政策的観点から人的資源（human capital）への社会投資を通じて価値の再配分をうながす社会政策として整合性がある。敗戦直後の経済的疲弊のなかにあって、戦後の子ども政策を経済（労働政策）と関連付けた松崎の「児童政策」

⁴⁰ 「子どもは子ども自身のしあわせ (wel-being) のために生きている」という意味。E.フロムの、労働から解放された「人間は自分のエネルギーの相当の部分を、生きること自体の問題に使うことができるようになった」『人間のための人間』(Man for Himself) に近い。(Erich Fromm, 1947, Man for Himself, 谷口隆之介・早坂幸次郎, 1955, 『人間における自由』東京創元社)

⁴¹ 松崎芳伸, 1948, 「児童政策の進路—『児童福祉』の総論として」山縣文治編, 2010, 『子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房

論は、社会政策論としても先見的であったといえよう。松崎の経済学的アプローチと本稿の政策学的アプローチは、子どもに対する世代間の公正な分配を志向する点で共通する。他方、社会福祉理論からのアプローチは「現在の子ども」に対する福祉（ウェルビーイング）のあり方にかかわる。次に「子ども」の福祉理論と政策理論との関係を考察する。

古川孝順（社会福祉学）は、社会福祉を便宜的に「目的概念」と「実体概念」に区別する。⁴²

目的概念としての社会福祉・・・福祉の価値、理念、目的、目標
実体概念としての社会福祉・・・福祉の政策、制度、事業、活動

社会福祉において、福祉（ウェルビーイング）とは「人間のよりよく生きる」という価値、理念などを目的とするとともに、目的を実現するために公共としての福祉政策・制度を必要とする。社会福祉の政策・制度は、福祉の「目的」である人間のウェルビーイングを実現するための「手段」である。

第三部第3章に詳しく述べるように、地域社会では公共政策の価値・理念をことさら強調することなく、子育て支援や独居高齢者の見守り活動をしている。地域福祉のネットワークは必要に応じて、隣人のニーズを政策、制度、事業という社会資源につないでいく。そうした地域福祉の実践からみれば、松崎の「児童政策」論や本稿の「子ども政策」論は、地域社会の目的概念（＝共生社会）にあえて実体概念（＝政策・制度）を接ぎ木した理論体系であるかにみえる。しかし、古川の提示した社会福祉の両面性（目的と実体、価値と政策）からみるとかならずしもそうでない。社会福祉理論と子ども政策理論は、子どものウェルビーイング実現にとって相補的な関係にある。

政治理論を起点として「子ども」と「福祉」を考察するものと位置づけるなら、子ども政策論は、児童福祉論という枠組みを超え福祉政治の理論となる。子ども政策論が政治理論領域として存立する理由は、政治過程において価値の調整・再配分に関与する政治アク

⁴²古川孝順,2008,『『政策と理論問題』に関わる若干の考察』日本社会福祉学会編『福祉政策理論の検証と展望』中央法規出版

ターとその方法を研究主題とするところにある。広い意味での政治とは「社会の中で対立する利害や価値の対立と紛争を権力的に調停し解決する人間の営み」であった。⁴³ 比喩的にみれば、人間の「政治」という樹木の幹に「福祉」という枝（福祉政治）がのび、枝には子ども福祉（ウェルビーイング）の果実が実るのである。子ども政策の理論は「国民に福祉を効率的、公平に提供する分野、手段、方策のあり方」（生活保障）⁴⁴ を対象とする福祉政治理論の個別領域と位置づけられる。「子どもと政策」、「政策の主体と客体」の関係についてさらに考察を深めたい。

岡村重夫は『社会福祉原論』において、福祉とは、社会成員が生活問題をめぐる社会関係のうち、①客体的・制度的側面と、②主体的・個人的側面との実践的統合を行い、両者の社会関係の全体のうえに生活上の基本的欲求を実現していく活動を意味するものと措定する。⁴⁵ 岡村の社会福祉原論を政治理論からみるならば、社会関係にかかる「客体的・制度的側面」は、古川の「目的概念」実現の手段としての「実体概念」と解され、「主体的・個人的側面」は社会成員が生活問題を客体的・制度的側面を利用して解決していく内発的「力」を意味する。つまり、子ども政策は、社会が子どもの主体的・内面的可能性を引き出し、自己を実現（wel-being）する客体的・制度的な環境形成に与る人間の営みである。

このように社会福祉における個人（主体）と制度（客体）は相互関係にあった。塩野谷祐一（経済哲学）が述べるように、「制度が個人の行動を規制すると同時に、制度が人々の相互作用の結果として変化する」という制度と個人の相互作用を見出すことができる。⁴⁶ 福祉における制度と個人の相互作用論は、社会成員の福祉ニーズは個人に起因するのではなく、社会環境との関係がもたらすとの考え方につながる。岡村は「障害」の定義にふれて、「社会福祉の対象は、障害者、児童、老人、貧困者、母子世帯などの個人ではなくして、彼らと社会環境との関係、すなわち社会関係の欠陥ないし困難なのである」として、社会

⁴³伊藤恭彦,2007,「公共政策と行政」加茂利男他著『現代政治学（第3版）』有斐閣

⁴⁴橋本俊詔/宮本太郎,2012,「刊行にあたって」宮本太郎編『福祉政治』ミネルヴァ書房

⁴⁵岡村重夫は、「社会生活の基本的要求」を①経済的安定、②職業的安定、③家族的安定、④保健・医療の保障、⑤教育の保障、⑥社会参加ないし社会的協同の機会、⑦文化・娯楽の構築の7点とし、社会はこれを保障する制度を持たねばならないとする。（岡村重夫,1983,『社会福祉原論』全国社会福祉協議会）

⁴⁶塩野谷祐一,2004,「二つの『方法論争』と福祉国家」塩野谷祐一他編『公共哲学叢書⑤福祉の公共哲学』東京大学出版会

環境を変革することが福祉転換期の福祉の課題であると述べている。⁴⁷ 岡村の観点に立てば、子ども政策は、社会関係の欠陥を起因として要保護状態にある子どもの社会環境を変革する公共政策ともいえる。そのためには、子ども政策が人間ないし集団を媒介として社会福祉の技術・活動とむすびつかねばならない。

子ども家庭福祉理論において、人びとが社会生活の基本的要求を充足するための援助技術は次のように定式化される。①子どもに対する養育・教育 (child care, education)、②家族に対する社会援助 (family social work) であり、また③地域社会の組織化 (community organization) と、住民と専門家の共同作業 (community intervention) から成るコミュニティワーク (community work) によって重層的に構成される。⁴⁸ ケアワーク+ケースワーク+コミュニティワークから構成される子ども福祉は、客体的な「福祉政策・制度」と「援助技術・活動」が適切に組みあわせられ、生活問題を解決しようとする主体的内発力と結びついて社会的意味を持つことができる。わたしたちは、社会成員の基本的な生活ニーズを充足するための「個人 (主体)」面と「政策・制度 (客体)」面ととの結びつきを、社会事業 (戦前期) または社会福祉 (戦後期) と呼んでいる。

本稿の子ども政策は、以上の主体 (個人) / 客体 (制度) の相互作用論を踏まえて、次のように定義する。子ども政策は、成人と同等の権利を有し、学び育つ主体である子どもが人間としての発達とウェルビーイングの実現を保障するための社会援助サービスの制度設計である。子ども政策 (とくに福祉・教育・保健) の公共サービスは、政策理念、政治アクターおよびステークホルダーの利害を調整する政策過程によってアウトプットされ、子どもの生活基盤である地域社会 (コミュニティ) において家族、住民と自治体職員が協業し、協同でつくりあげる「協働 (coproduction)」によって実践される。⁴⁹ その意味で

⁴⁷ 岡村重夫, 1983, 「福祉転換期の意味するもの」 大阪市立社会福祉研修センター編『大阪市社会福祉研究 (第6号)』大阪市社会福祉協議会

⁴⁸ J. ロスマンの理論による専門家と住民による「社会計画」×「地域開発」×「ソーシャルアクション」の共同作業の方法。(瓦井昇, 2001, 「地域福祉の計画的推進」山縣文治編『社会福祉法の成立と21世紀の社会福祉』ミネルヴァ書房)

⁴⁹ 荒木昭次郎は、「協働」について「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意志に基づいて判断した公共的性質をもつ財

は、「子どものウェルビーイング (child well-being)、家族のウェルビーイング(family well-being)、コミュニティのウェルビーイング(well-being of communities)は密接なつながりのある」関係として構造的・一体的にとらえなければならない。⁵⁰

おわりに

第1章において「子ども」、「子ども政策」など本稿を構成する基本的概念について考察してきた。「子ども」観は時代の社会・経済・政治等から刻印され、今も変化し続けている。したがって、子どものウェルビーイング、子ども観や子ども政策の研究においても現状を踏まえるとともに、社会環境と子どもの関係を改善する未来志向的なアプローチが求められる。国内外の政治が激動し、公共政策と価値規範の関係が国際的にも厳しく問われる現在、子ども政策のアプローチが準拠すべき価値理念についての考察が必要となってくる。

やサービスを生産し、供給していく活動の体系」と定義する。(荒木昭次郎,1990,『参加と協働 新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい)

⁵⁰多々良紀夫(国際社会福祉協議会アメリカ国内委員会会長)のコメント。(高橋重宏他編,1996,『ハイライト子ども家庭福祉—子どもと親のウェルビーイングの促進をめざして』川島書店)

第2章 子ども政策の価値規範的考察

はじめに

時代の変化は社会経済的矛盾を深め、社会意識を通じて人びとの価値観を変化させる。「子ども政策」の考察において、政策をみちびく「価値規範」が理論的基礎となる。子ども政策の価値規範的考察は比較的新しい研究分野であり、広義には近年体系化されつつある「福祉の公共哲学」に含まれる。⁵¹ 子ども政策の考察は常に価値規範の公共性から照射され、政策の理論的位置が確かめられる。本章でのべる政策目標としての「価値コミットメント」が本稿の各部・各章で考察する基礎となる。⁵²

第1節 福祉政策と価値規範

佐野亘（政治理論）は「公共政策研究における価値や規範の位置づけについては、多くの論者が言及しながら、体系的な検討はほとんどなされてこなかった」と指摘する。⁵³ 他方、古川孝順が「社会福祉の価値システム」と示すように、⁵⁴ 人間の生存や尊厳にかかわる福祉の領域は価値や規範と深い関係にある。公共政策のなかでもとくに、福祉政策は公共哲学の「正義」、つまり「社会における人々の望ましい状態」という価値規範を必要と

⁵¹ 「福祉の公共哲学」とは、「福祉（制度および理念）の規範理論的枠組み」である。先行研究では「制度および理念としての福祉がわれわれの研究の『対象』である」とすれば、これらを扱う『方法』が公共哲学である。知の歴史とともに古い哲学の領域において、公共哲学という比較的新しい観念は確定した意味を持ち、確固たる地歩を占めているわけではない・・・公共哲学は一定の価値負荷性に基づいている・・・われわれの問題は、資本主義を基盤とする経済システムと民主主義を基盤とする政治システムを制御しつつ、両者の上にどのような福祉の社会システムを構築するべきかを問うこと」と論じられている。（塩野谷祐一他編,2004,『福祉の公共哲学』東京大学出版会）

⁵² 「価値コミットメント」とは、市民、政策アクターが政策過程において価値の構想をコミット（関与）していることを意味する。とくに＜政策立案＞過程に所要とされる。（伊藤恭彦・前掲（2013））

⁵³ 佐野亘,2013,「公共政策と価値・規範」前掲『公共政策研究（第13号）』

⁵⁴ 古川孝順,2012,「刊行にあたって・変革期社会福祉学の展望」社会福祉学会編『対論 社会福祉学2 社会福祉政策』中央法規出版

する。⁵⁵ 福祉の公共哲学の「正義」の観念は、日本人が日本語の世界でつちかってきた倫理道德、西欧の市民革命に発する自由・平等・友愛などの社会契約論の価値観念、公平・安全・効率性・福祉などの行政計画にかかわる政策規範を内包する。

都市自治体の政策規範として提示されたシビル・ミニマム（社会保障・社会資本・社会保健）は、東京都中期計画（1968年）に示されるように、都民（市民）から提示された個人や社会運動の行政ニーズを端緒として、政治アクターの「価値」の違いを調整し、個人の欲求充足（市民規範）レベルと社会システムの要件充足（政策公準）レベルをつなぐ「社会計画」上の概念であり、市民参加の議論に開放されるためにも客観的な福祉指標によって明示される。中期計画に関連して、東京都（企画調整局）の開発した福祉指標は、福祉限界点＜M点＞（Welfare Minimum Point）、福祉達成点＜F点＞（Welfare Fulfillment Point）という都民の福祉を測定する二つの基準点を示している。⁵⁶ 都民の生活・福祉（社会保障・社会資本・社会保健）をフローとストックの軸から60の項目に分解し、QOL(Quolity of Life)の観点からM点とF点の分散具合で福祉充足度を評価している。都の福祉指標には物的装置や生活環境とともに都民の主観的な価値意識を組み込んでいる。

このように、「福祉」という概念は社会福祉から行政計画まで多義的に定義されるが、嶋田啓一郎（社会福祉学）によれば、「福祉」という言葉は漢の時代の書『易林』に「福祉とは極みなき齡を全うして喜びに与かること」という意味で初めてもちいられたという。蟻塚昌克（社会福祉学）は嶋田論文を引用し「福祉あるいはwelfareの語源を問い詰めていけば、人びとの幸せにつながる言葉であり、誰もがそうありたいと思ういわば価値であった」と、「福祉」概念を「価値」概念と関係づけている。⁵⁷ さらに島田は世界人権宣言40周年を受けとめ、「いま『人権特別年』に際して、実業人たちの口にする『福祉見直し論』に対して、基本的人権と福祉との関係を今一度真剣に考え直すところから、出直しを

⁵⁵原典は Rescher,N,1972,Welfare:The Social Issuesin Philosophical Perspective.なお引用は、直井優,1974,「価値基準としての福祉」富永健一編『社会学講座第8巻 経済社会学』。

⁵⁶＜M点＞は「現在の東京で生活していくのに最低限必要と思われる水準」、＜F点＞は「これだけあれば福祉が一応達成されたといいうるような、人びとが望ましいと同意しうる最低限の水準」を示す。（東京都企画調整局,1972,『二基準点方式による福祉指標作成の試み』）

⁵⁷蟻塚昌克,2008,『入門社会福祉の法制度—行財政の視点からみた全体図（第3版）』ミネルヴァ書房。なお引用した嶋田敬一郎の論文は全国社会福祉協議会編『新しいコミュニティの創造』1986年。

考えねばならない」と、福祉政策における「基本的人権」の重要性を喚起する。⁵⁸

以上の考察から「福祉」(welfare, wel-being)とは、人間が人生の「目的としての価値」を実現する「手段としての政策」にかかわる概念でもあるといえよう。

第2節 子ども政策過程における価値規範の役割

第1章において福祉の政策とは「社会援助サービス（社会保障、教育保障、社会資本、社会保健）の制度設計」であるといちおう定義した。正確に言えば、政策は、価値と資源をめぐり相反する政治アクター間の調整・決定手続きを経てアウトプットされる「解決策の模索・企画・調整・決定・実施・評価」の全体にかかる動態的プロセスを意味する。本節では、子ども政策の過程における価値規範の役割について考察する。政治（政策）過程と価値規範の考察には、まず市民・社会・政府の相互関係が明らかにされねばならない。

周知のように松下圭一のシビル・ミニマム論は、自治体改革に大きな影響を与えた。松下の政治理論は、J.ロックの思想「市民政府論」に準拠する。松下はロック政治理論の今日的意義をつぎの3点に整理している。一つは、自由・平等・独立の理性ある＜個人＞を定型化し、この＜個人＞を前提にして、憲法のロックモデルといわれる社会＞政府（議会＋長）という上昇型の政治統合模型をかたちづくったこと（政府正統論）。二つは、市民社会における市民自治を基本に、社会と政府の二層論を提起し、政府の機能としての手段性を明確にしたこと（政府機構論）。三つは、社会と区別された政府は、絶対・無謬ではなく、可謬性・可変性をもつ＜市民＞の道具となったこと（政府変動論）である。このロックの三理論領域の構成は、個人ないし社会の自立を設定してはじめて可能になる。

松下は政策理論を「市民規範」と「政策公準」の相関で構想しているが、その関係を図1に示す。市民規範は個人ないし社会の自立のための基本法原理を意味する。基本法原理は（1）基本規範（市民主権による自治・共和）、（2）価値規範（自由権・社会権）、（3）

⁵⁸ 嶋田啓一郎, 1988, 「われらの社会福祉は人権を守っているかー『世界人権宣言』40周年に想うこと」大阪府立福祉研修センター編『大阪市社会福祉研究（第11号）』大阪市社会福祉協議会

組織規範（市民に対する政府責任）で構成される。公共政策の中核をしめるシビル・ミニマムは、(2) 価値規範（自由権・社会権）のうち社会権＝生活価値を保障する市民福祉として位置づけられる。市民福祉は、フローとしての所得保障（労働権）にくわえ、ストックとしての生活権（社会保障・社会保健・社会資本）で構成される。この三領域からなるシビル・ミニマムは、個人ないし社会の自立の基本条件（価値規範）であるが、同時に市民の「市民生活基準」として、市民の日常生活にいちばん身近な政府である自治体の「政策公準」の意味をもつ。子ども政策の「福祉」（wel-being）は、政策の基本枠組みとなる価値規範を包含しつつ、政策公準として定量的・定性的に指標化され、シビル・ミニマムとして示される。市民は、公開されたシビル・ミニマムによって子ども政策を評価できる。

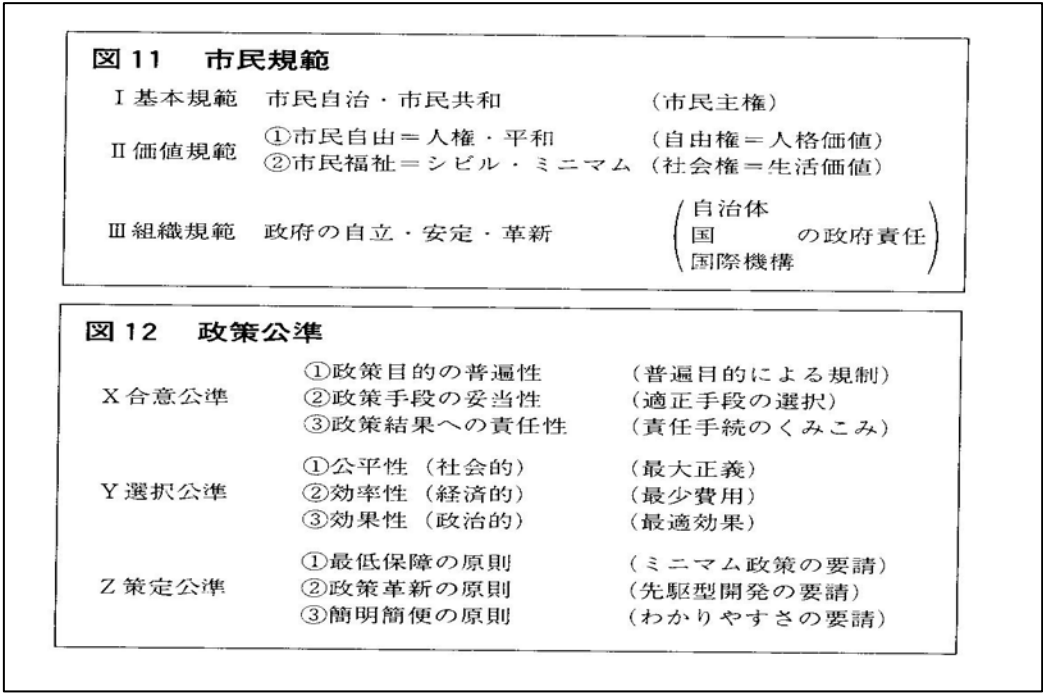


図 1 市民規範と政策公準

政策公準の前提が市民規範であり、両者は不可分な関係にある。政策公準は、政策を組み立てる際の内部論理であり、この内部論理が先述した説得論理や政策評価尺度となる。政策公準は、(1) 合意公準（目的普遍性・手段妥当性・結果責任性）、(2) 選択公準（公

平性・効率性・効果性)、(3) 策定公準(最低保障・政策革新・簡明簡便の各原則)である。とくに(2)の「公平性」(公正な機会均等)の準則が、福祉の公共哲学の「正義」(社会における人々の望ましい状態)に相応する。

この「正義」の内実をなす「人びとの望ましい状態」が、①個人が特定のニーズを充足し「満足」する状態か、②社会全体の最適性に適合するか、をめぐっての経済学、社会学、政治学および公共哲学からの論議があるが、ここではふれない。ただし、「公正な機会均等」の原則は、「形式的な機会均等」の原則とは異なり、「政策的に相続財産の過度の集中を排除し、教育の機会均等を保障することによって、所得・富の初期的分配の違いと、その格差の累積的拡大の影響を除こうとする」⁵⁹ 実質的平等である点を強調しておきたい。第二部第2章でくわしく述べるように、子ども政策の「公正な機会均等」の課題は、親(家族)の貧困が子どもの成長発達に影響するという要保護児童に対するライフチャンスの機会保障および社会的養護の環境整備に向き合うことにある。

ここで、松下圭一の市民規範と政策公準の関係を受けて、子ども政策過程のプロセスを図2に示す。(図2は宮川公男作成の図を筆者が子ども政策用に修正した)⁶⁰

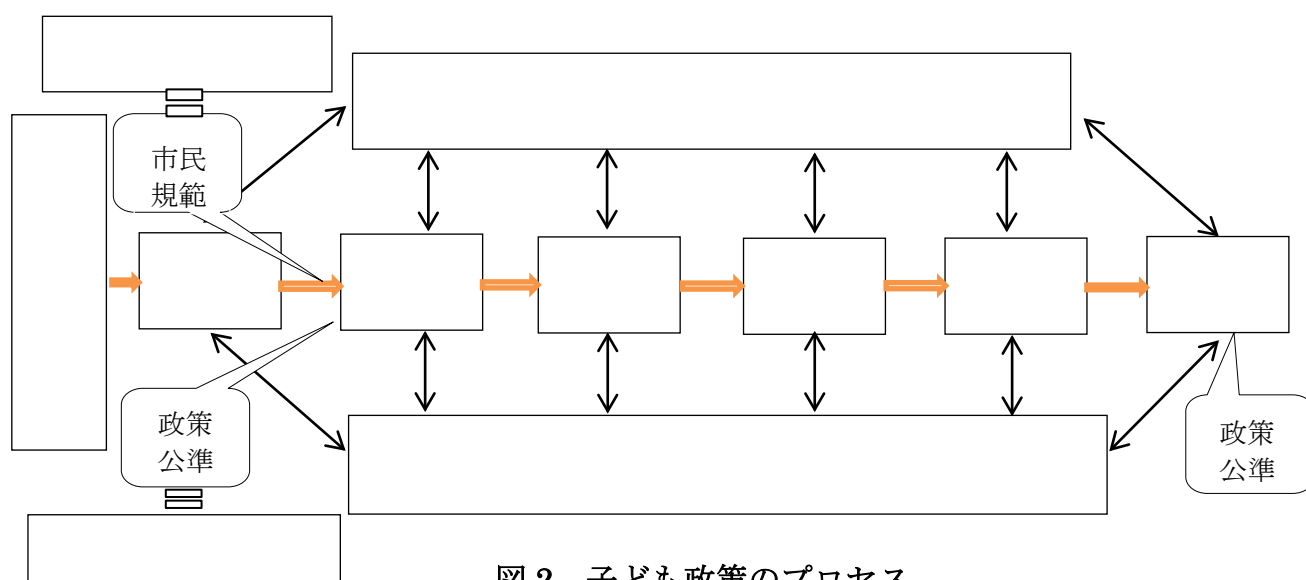


図2 子ども政策のプロセス

⁵⁹塩野谷祐一・前掲(2004)

⁶⁰宮川公男,1991,『政策科学の基礎』東洋経済新報社

都市自治体の政治・行政には、この市民規範と政策公準が政策の内部論理として構造化されている。政策公準は政策課題を確認し、自治体レベルにおいて公共化（アジェンダ設定）➤制度化（政策決定）➤行政化（政策執行）という政治・行政過程を経由し、政策目標を具体化する。この政策過程には、市民良識、世論、普遍性、妥当性、責任性、公平性、効率性、効果性、福祉などの価値規範がコミット（関与）する。政策形成における「価値コミットメント」が、政策理念と政策指標の提示である。子ども政策においては「子どもの最善の利益」を測定する政策指標が、後の第5節に示す OECD、UNICEF の福祉指標となる。図1の政策プロセスについて自治体の行政計画から具体的にみてみよう。

自治体の「次世代育成支援行動計画」など全市的な行政計画には市民のほかに、計画に利害得失をもつ政党や業界団体（幼稚園・学校法人、保育園・社会福祉法人、株式会社）などステークホルダー（利害関係者）が政策に関与する。また行政は政策分析を行い、地方社会福祉審議会などへの情報提供と諮問事項に関する報告書を受理する。子ども政策のアジェンダ⁶¹が設定されると、なぜアジェンダを選択したのかを示す規範志向・価値志向をもちあわせた認識枠組み（「規範的フレームワーク」）が明示され、ステークホルダーの利害関心、争点も明らかになってくる。政策構想から政策案が形成される段階では、政策理念としてなんらかの価値規範（政策規範）がコミットメントされる。たとえば、「子どもの権利」、「最善の利益」などである。このような価値規範はそれ自体抽象的であるが、子どもの「最善の利益」では高等学校の準義務化（授業料実質無償化）、子ども手当の新設、児童扶養手当の拡充などのプログラムに内実化される。市民参加などをへて政策案が採択される段階では、議会で関係予算が承認された後、公益性・公平性・効率性を担保しながら担当局が歳出の手続きに入っていく。事業プログラムを実施した後は政策原理や政策目標が履行されているかについて政策評価を行い、剔出された課題は次年度の事業計画において補正される。上記のプロセスが市民参加による子ども政策の検証（PDCA）である。

⁶¹伊藤恭彦は、アジェンダを「ある時点で政府職員ならびに政府職員と密接につながっている政府の外部にいる人々が何らかの真剣な注意を払っている主題または問題のリスト」と述べる（John Kingdon の定義）。（伊藤・前掲(2113)）

都市自治体の子ども政策のプロセスにおいて、政治・行政過程の内部論理としての市民規範と政策公準が重要であることを述べたが、「子どものウェルビーイング」という政策理念を都市自治体の政策・制度（たとえば「子ども権利条例」）に構造化するためには、国連・子どもの権利条約を出自とする未来志向的な媒介項が必要になってくる。媒介項は、政策目的をアクターやステークホルダーに明示するとともに、市民の政策評価の手段ともなる。

第3節 子ども政策の国際的理念

(1) 国際的な子ども観

既述したように、国連・子どもの権利条約に示された理念は戦後日本の「保護的子ども観」に影響を与えた。条約の前文には「家族がすべての構成員、とくに子どものウェルビーイングの自然な環境として・・・必要な保護および援助を与えられるべき」と記述されており、正確に言えば、日本の伝統的な家族国家観に大きな衝撃を与えたといえるだろう。それゆえに、伝統的な子ども観からの反撥は政府の条約批准を押しとどめることになった。その故か、国連・子どもの権利条約に関する政府訳は、本文（英文）の“welfare”と“well-being”についてともに「福祉」の用語をあて、そのニュアンスの違いを表記していない。また“community”を「社会」と表記し、別に記す“society”の「社会」との区分を示していないため、家族に近いネイバーフッド（neighborhood）の「コミュニティ」（地域社会）というニュアンスを損じている。また human family=人類社会（前文）、human rights=人権（第29条、40条）と訳しているにもかかわらず、子どもを定義する第1条において“human being”を「者」と訳するなど国連条約の基本的概念である「人間」「the human person」（国連憲章）という観点を踏まえていない点も気付きである。

子どもの権利条約（第1部）のなかで、条約理念である①「the Rights of the Child(子どもの権利)」の用語は17か所あり、②「the best interests of the child(子どもの最善の

利益)」は3か所、③「well-being(ウェルビーイング)」は8か所に記述されている。政府の「意識」にどのような意図があるのかわからないが、とくにウェルビーイングをすべて「福祉」と訳す作法は、序章の既往研究において既述したように、子ども理論の発展と現地的地平を踏まえていないとの非難を受けてもやむを得ないであろう。以下に条約本文と政府訳をかかげる。(下線筆者)

子どもの権利条約 (抜粋)

Convention on the Rights of the Child Preamble

Convinced that the family, as the fundamental group of society and the natural environment for the growth and well-being of all its members and particularly children, should be afforded the necessary protection and assistance so that it can fully assume its responsibilities within the community

(政府訳)

家族が、社会の基礎的な集団として、並びに家族のすべての構成員、特に、児童の成長及び福祉のための自然な環境として、社会においてその責任を十分に引き受けることができるよう必要な保護及び援助を与えられるべきであることを確信し、

ところで、国連・子どもの権利条約(第42条)は批准国に履行状況の報告を義務付けている。国連・子どもの権利委員会(CRC: Committee on the Rights of the Child)は2010年に第三回目の報告書⁶²をとりまとめたが、それは、日本国の立法が「子どもの権利」を履行していないと勧告する痛烈な内容であった。報告書には次の文章が記載されている。

12. The Committee strongly recommends that the State party consider adopting a comprehensive law on child rights and take steps to fully harmonise its legislation with the principles and provisions of the Convention.

(12. 委員会は、締約国が、子どもの権利に関する包括的法律の採択を考慮し、国内法を条約の原則および規定と完全に調和させるための措置をとるように強く勧告する。)

締約国とは日本のことであり、(自治体条例を含めた)国内法の不備を指摘している。

⁶²締約国の“State”は本来中央政府の政府機構、“party”は契約の当事者を意味する。報告書は『Committee on the Rights of the Child, Fifty-fourth session, 25 May-11 June 2010 Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding Observations: Japan』

周知のように、「子どもの権利条約」の理念は、第二次世界大戦時の欧州で 600 万人に及ぶユダヤ人ほか自国民が虐殺されたポーランド政府の主導のもとに形成された。子どもや家族のあり方は、とくに政治、宗教の根幹に関わることから諸国家は多様な制度をとるため、条文すべてを合意するには困難をともなう。子どもの権利条約は、国連加盟の反対国への粘り強い説得と議論を経て 1989 年に採択され、国際法として普遍化していった。だが、理念としての「子どもの権利」（文中“child rights”）は壁にかけられた絵画ではなく、大人の前に生き、成長・発達する子どもの「最善の利益」（the best interests of the child）を実現する具体的な方法とならねば、国際条約本旨の臥龍点睛を欠くことになる。

くりかえすが、子どもの「最善の利益」とは、子どもの健康と幸福な生活を意味する「ウェルビーイング」の状態、つまり子どもの「最善の世界」である。子どもが人生のあらゆる段階、場面で、健康と幸福という最高の質（QOL: Quality of Life）を与えられることを意味する。子どもの人権とは、大人（の国家）が子どもに「最善の利益」を与える約束ごとをいう。しかし、国連・子どもの権利委員会は日本国内の「最善の利益」に関し、さらに厳しい勧告を突き付けている。

※「 」()、下線は筆者

The best interests of the child

37. While acknowledging the State party's information that the best interests of the child are taken into consideration under the Child Welfare Law, the Committee notes with concern that this law, adopted in 1974, does not adequately reflect the primacy of the best interests. The Committee is, in particular, concerned that this right is not formally and systematically integrated into all legislation through a mandatory process of integrating the best interests of all children, including refugee and undocumented migrant children.

（子どもの最善の利益）

（37. 「子どもの最善の利益」は児童福祉法のもとに考慮されているという締約国の情報は認知しながらも、本委員会は、1974 年（正確には 1947 年）に成立した同法に、「子どもの最善の利益」の優越性が十分に反映されていないことを懸念し留意する。本委員会はとくに、子どもの権利が、難民および資格外移住者（不法滞在の）である子どもを含むすべての「子どもの最善の利益」を統合する強制的プロセスを通じ、すべての立法に正式にかつ体系的に統合されているわけではないことを懸念する。）

38. The Committee recommends that the State party continue and strengthen its efforts to ensure that the principle of the best interests of the child is given effect and observed in all legal provisions, as well as in judicial and administrative decisions and projects, programmes and services that have an impact on children.

(38. 本委員会は、締約国が、子どもに影響を与える司法上および行政上の決定およびプロジェクト、プログラムならびにサービスだけでなく、すべての法規定において「子どもの最善の利益」の原則が効果的に実施されかつ遵守されることを確保するための努力を継続しかつ強化するよう勧告する。)

日本政府は国連・子どもの権利委員会（CRC）に対し、「子どもの最善の利益は児童福祉法において保障されている」との報告書を提出していたが、国内団体からの報告書および国内の実態を精査したCRCにその弁明は通用しなかった。CRC勧告当時の日本では、戦後の児童福祉行政の矛盾の集積である社会的養護の劣悪な実態が問われていた。児童福祉研究者はイギリス等の制度を学び、その不備に警鐘を鳴らしていたが、⁶³ 政府の無為無策の背景には国民や社会もまた要保護児童の問題に目を逸らしてきた要因があげられる。

国際的にみても、社会の底辺に置かれた要保護児童の福祉をめざす社会的養護の体制が整備されているか否かが、その国の文明度をあらわすといつてよい。日本の社会的養護体制は大きく立ち遅れており、国際的に後進国グループに属していた。政府は 2011 年に至りようやく社会保障審議会児童部会専門委員会（柏女霊峰委員長）を設置し、社会的養護体制の整備計画がとりまとめられた。⁶⁴ 他方、エスピン—アンデルセンが提示した「自由主義福祉レジーム」に属するオーストラリアにおいてさえ、養子縁組法（2009 年）の目的を「子どもの最善の利益」、「子どものウェルビーイング」、「子どもの権利」の保障にしている。⁶⁵ 以下にオーストラリアの法文を引用する。（下線は筆者）

Adoption Amendment Act 2009 (No 2) Australia

The main objects of this Act include—

(a) ensuring that the best interests of the child or young person are the paramount consideration in the adoption of a child or young person; and

(b) providing an adoption process that promotes the wellbeing and care of children and young people in a way that recognises the child's or young person's right—

(i) to grow in a safe and stable environment; and

(ii) to be cared for by a suitable family and to establish enduring relationships; and

⁶³津崎哲雄,2009,『この国の子どもたち—要保護児童社会的養護の日本的構築』日本加除出版 など。

⁶⁴厚生労働省・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会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『社会的養護の課題と将来構想』（2011 年）

(http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/yougo_genjou_02.pdf)

⁶⁵オーストラリア政府・養子縁組改正法

(<http://www.legislation.act.gov.au/a/2009-36/20100422-41093/pdf/2009-36.pdf>)

(iii) to know about family background and culture and have the opportunity to maintain or develop cultural identity;

(オーストラリア 2009 年(改正) 養子縁組法)

(この法律の主な目的は以下のものを含んでいる。

i) 子どもおよび青少年の安全かつ安定した環境で成長するために

ii) 適切な家族によって養育されまた持続する関係を確立するために

iii) 家族の背景と文化について理解し、また文化的なアイデンティティを維持し発展させる機会を与えられるために

(a) 子どもおよび青少年の「最善の利益」は、彼らの養子縁組において最重要の考慮が払われなければならないことが保障される。

(b) 子どもおよび青少年の「権利」を承認する方法で「ウェルビーイング」と養育を進展させる養子縁組のプロセスが提供される。

このように、「子どもの権利」「子どもの最善の利益」「子どものウェルビーイング」という三つの理念は国際的に承認され、現在では福祉国家の子ども政策を形成する原理的位置を占めている。三つの理念は、広義には日本国憲法の基本的人権（自由権・社会権）に含まれる。しかし、現在では、子ども政策の検証を通じて、大人の生存権さえ不安定な日本の格差社会の実態が問われている。

児童福祉論が述べるように、現在の子どもの「三間」、すなわち、遊びの「空間」を奪われ、遊びの「時間」を失い、ギャングエイジの群れ「仲間」から「個」に切断されている。しかし、環境劣化のなかで身体的、社会的、文化的な発達の歪みを抱えつつも、子どもは現在を懸命に生きている。子どもは自然であり、いつの世も天真爛漫の子どもは変わらない。⁶⁶ 子どもに対する大人の認識は、時代によって、国家によって、社会によって、地域社会によって多様であった。アリエスの発見した中世の「小さな大人」から近代家族の「愛される子ども」へ、親から「保護される子ども」から成人と同じく「権利をもつ子ども」へと「子ども」の観念は絶えず変化し続けている。子ども政策の理念は現在、①子どもの「権利」を尊重すること、②子どもの「最善の利益」を守ること、その結果として③子どものウェルビーイングが実現されるものとみなされるようになった。子ども政策の三つの理念についてさらに考察する。

⁶⁶ 浜田寿美夫,2009,『子ども学序説』岩波書店

小谷敏,2008,『子どもたちは変わったか』世界思想社

理念1. 「子どもの権利」を守る

日本で「子どもの権利」が公的に認識され、制度化されたのは児童憲章（1951年）を契機とする。1947年に児童福祉法が制定されたが、敗戦直後の世情は、子どもの人身売買も後を絶たないような悲惨な状況が続いた。政府は、「法律は現実には可能な社会的規範の域を出ることできないのに反し、・・・憲章は国民の児童に寄せる期待と理想、高い道徳的規範を示すもの」であるので、国民の努力目標を明示する社会協約を創造しようとした。⁶⁷ 児童憲章は「児童は人として尊ばれる／児童は社会の一員として重んぜられる／児童はよい環境のなかで育てられる」との前文に続き、児童を保護すべき12項目を列挙している。児童憲章は、戦前期に多様であった子どもに対する認識（子ども観）を、新憲法の普遍的人権の原理から再構成し、国民に児童の権利と福祉の保障・増進を宣言し、戦後の子ども政策の価値規範を基礎づけたのである。

児童憲章の精神は、国際連盟「児童の権利に関するジュネーヴ宣言」（1924年）の思想的流れをくみ、国際連合の「子どもの権利条約」（1994年日本政府批准）の日本版先駆けの位置を占める。同条約は、個人の尊厳と社会参加を保障する「児童の権利」にもとづく子ども観を、国際憲章（社会協約）として承認した画期的なものであった。

国連・子どもの権利条約（1989年採択）は、膨大な子どもを犠牲にした戦前・戦中期、敗戦直後の混乱期への深い反省から生まれた「児童憲章の精神」（1952年）を思い起こさせ、「新しい児童憲章」として現代の子ども政策の依拠すべき「子ども」観となった。権利（rights）の語源となる“right”の語義は本来「正しい」ことを意味するように、「子どもの人格を尊重する」（児童憲章）ことは「正義」（公正）の観念と理解される。だが、子どもの権利条約の精神を埋め込んだ自治体版「児童憲章」＝子ども権利条例に対して、広島市など都市自治体において国粋主義的な政治勢力から激しい批判を招くことになった。

⁶⁷児童福祉法研究会,1999,『最新児童福祉法の解説』時事通信社

理念 2. 子どもの「最善の利益」を尊重する

国連・子どもの権利条約は、第 2 条で「子どもはいかなる差別もうけないこと」、また第 3 条では「子どもにかかわるすべての措置は『最善の利益』を考慮する」とし、締約国のすべてに子どもの権利を尊重し、最善の利益を守るべき義務を課している。国連・子どもの権利委員会（CRC）⁶⁸ は、その監視のために当該政府が条約に基づいて、どのように条約の義務を果たしてきたかを審らかに調査している。CRCはすでに第 1 回（1998 年）、第 2 回（2004 年）、第 3 回（2010 年）の審査を終え、第 3 回審査において子ども間の「不平等」「格差」をとりあげ、日本政府に次のような勧告を発している。（下線は筆者）

National Plan of Action

15. The Committee welcomes the adoption of a number of specific measures, such as the Act on Promotion of Development and Support for Children and Young People (April 2010) and notes with interest the elaboration of the "Visions for Children and Childcare" and the "Visions for Children and Young People", which aim to centralize government structures in order to support the development of all children and to fully respect them. Nevertheless, the Committee remains concerned at the lack of a comprehensive rights-based national plan of action for children covering all areas of the Convention and which addresses, inter alia, inequalities and disparities among children.

国家的行動計画

15. 本委員会は、子ども・若者育成支援推進法（2010 年 4 月）などの多くの具体的措置がとられてきたことを歓迎するとともに、すべての子どもの成長を支援し、かつ子どもを全面的に尊重するために政府の体制一元化を図ることを目的とした「子ども・子育てビジョン」および「子ども・若者ビジョン」の労作に関心をもって留意する。しかしながら委員会は、条約のすべての分野を網羅し、とりわけ子どもたちの間に存在する不平等および格差に対応する包括的な子どもの権利を基盤とした国家的行動計画の欠如を依然として懸念する。

16. The Committee recommends that the State party, in consultation and cooperation with relevant partners, including local authorities, civil society and children, adopt and implement a national plan of action for children with medium and long-term targets, which covers all areas of the Convention, provide adequate human and financial resources as well as a monitoring mechanism which controls outcomes and adjust measures, as necessary. In particular, the Committee recommends that the action plan address inequalities in income and living standards, as well as disparities by gender, disability, ethnic origin and other factors shaping children's opportunities to

⁶⁸国連 CRC:Committee on the Rights of the Child
(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>)

develop, learn and be prepared for responsible life. The Committee recommends that the State party take into account the outcome document of the special session of the General Assembly on Children, “A world fit for children” (2002) and its mid-term review (2007).

16. 本委員会は、締約国が、地方自治体、市民社会および子どもを含む関係機関と協議と協力しながら、子どものための国家的行動計画を採択しかつ実施することを勧告する。行動計画は、中長期的達成目標を掲げ、条約のすべての分野を網羅し、適切な専門的リソースおよび財源を提供し、かつ、必要に応じて成果の管理および措置の修正を行なう監視機構を備えたものでなければならない。本委員会はとくに、このような行動計画が、所得および生活水準の不平等、ならびにジェンダー、障害、民族的出身、および子どもが発達し、学習し、かつ責任ある生活に向けた準備を進める機会を形成するその他の要因による格差に対応することを勧告する。本委員会は、締約国が、国連子ども特別総会の成果文書「子どもにふさわしい世界」(2002年)およびその「中間レビュー」(2007年)を考慮に入れることを勧告する。

CRC 勧告に明記されたように、日本政府は「所得および生活水準の不平等、ジェンダー、障害 (disability)、民族的出身、および子どもが発達し、学習し、かつ責任ある生活に向けた準備を進める機会を形成するその他の要因による格差に対応するよう」求められていた。西欧、ことにイギリスの「社会投資国家」戦略が示したように、日本政府は、このような子どもの「最善の利益」を重視する社会投資こそが、将来社会の収入増、貧困の再生産の防止など大きなリターンとなる政策的原点を再確認せねばならない。しかし、現実には生活保護費の最大 10%削減 (2013 年 8 月実施) など、底辺層の子どもを囲む環境は一層の厳しさを強いられている。他方、内容的には不十分ではあるが、あしなが育英会や「なくそう子どもの貧困」ネットワークなどの社会運動を受けて民主党が議員提案し与野党合意のうえ、2013 年に「子どもの貧困対策法」が成立した。政府の大綱明示とすべての自治体計画にもとづく同法の完全実施と数値目標記載に向けた改正が喫緊の課題となっている。

CRC 勧告と同時期の 2010 年 6 月、経済協力開発機構 (OECD) は、日本政府に『包括的な子ども政策に向けて: OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの』⁶⁹ を提起し、ヒューマンキャピタル (人的資本) の重要性を指摘した。(下線は筆者)

◆ 幼児期の子どもに対する支出は、「将来の社会への投資」であることを強調する政策が必要。

⁶⁹OECD ホームページによる。(http://www.oecd.org/)

- ◆「児童福祉のための必要不可欠の支出」という考えから、「女性労働支援のための投資」のみならず「次世代への投資」と捉える事が重要。
- ◆幼児期の子どもへの投資は、その子どもと家族にとって恩恵があるだけでなく、社会に還元される。アメリカで 1960 年代に開始された「ペリー就学前教育」の子どもの追跡調査によると、経済的に恵まれない子どもが幼児教育を受けた場合と受けなかった場合では、前者は後者に比べ、14 歳時の成績、高校卒業率、社会人になってからの平均収入が高く、逆に、生活保護受給率や逮捕者の比率は低いことが明らかになった
- ◆ノーベル経済学賞受賞者のジェームズ・ヘックマンは、幼児期に教育を受け、学習意欲と読み書きの基礎が培われた子どもには、「学びが更なる学び」を促す好循環がみられ、「同じ 1 ドルを、幼児期に投資した場合と大人になってから投資したと場合では、前者の方がリターンが高いと説明する。前述のペリー就学前教育の費用対効果として、1 ドルの投資につき、約 6 ドルのリターンがあると算出している。
- ◆ヘックマンのモデルを欧州で適用した結果、就学前、学校、大学、成人における教育の投資効果を比べた場合、就学前教育がより高く、生涯を通じて、その効果は減少すると算出された。更には、教育の投資効果率が一番高くなるのは、幼児期の経済的に恵まれない子どもに投資する場合であることも算出された。
- ◆幼児教育政策を、中・長期成長戦略の中に組み込むことが重要である。

引用されたように、欧州では幼児期の子どもへの投資が、知識社会に対応するヒューマンキャピタル“human capital”を養成すると認識されている。民主党政権（当時）はOECDの指摘を受け、政府の「子ども・子育てビジョン」（2010～2014 年）に「ヒューマンキャピタル」と「未来社会への投資」の観点を盛り込んでいる。⁷⁰ 子どもの「最善の利益」は、子どもの全人格的な発達を保障する「子どもの権利」の尊重から導かれる観念である。子どもの養育・教育過程を通じて内面化される「ナレッジ（知識）、スキル（技能）、コンピテンシー（活用能力）、アトリビュート（特性）」の諸能力（ヒューマンキャピタル）が、子どものウェルビーイングを形成していくことになる。

OECD は、ウェルビーイングとの関係において、ヒューマンキャピタルの概念を次のように規定している。

Human capital is defined by the OECD as the knowledge, skills, competencies and attributes embodied in individuals that facilitate the creation of personal, social and economic well-being . ⁷¹

（ヒューマンキャピタルは OECD によって規定されている。それは、個人に具現化された

⁷⁰当時の厚労省実務者レベルでは、エスピン＝アンデルセンやブルーノ・パリエの「幼児期の社会投資は将来社会へのリターンにつながる」との認識を共有していたようである。（椋野美智子,2009,「子育て支援の方向性」『月刊福祉』（5 月号）全国社会福祉協議会）

⁷¹Brian Keeley, 2007, Human Capital, OECD

ナレッジ<知識>、スキル<技能>、コンピテンシー<活用能力>、アトリビュート<特性>であり、個人的・社会的・経済的なウェルビーイングの創造を促進する。)

なお OECD 等の「ヒューマンキャピタル」概念は、経済成長を前提とした経済主義的観念であるとの批判を招く懸念があった。その一例として、OECD 文書『Human Capital』(ブライアン・キーリー)には次の文章がある。(下線筆者)

Education is the key factor in forming human capital—competency, attribute, knowledge, skill. People with better education tend to enjoy higher incomes—a benefit that is also reflected improved economic growth.

(教育はヒューマンキャピタル、すなわち能力、特質、知識、技能を形成するうえでの鍵となる要因である。より良い教育を身につけた人は、高い収入に恵まれやすく、それはまた改善された経済成長という便益をもたらしやすい)

上記の「ヒューマンキャピタルに投資する」との考え方は、OECDのみでなく EU 全体の合意となっている。⁷² たとえば、23%という深刻な失業と高度な技術者を求める有効求人倍率の格差を解消するために、欧州委員会は、EU加盟国が若者に労働市場が求める技能や適性を身につけさせ、かつ加盟国自身の成長と雇用に関する目標を達成できるよう、早急な行動を取るよう促す「教育を考え直す“Rethinking Education”」と銘打った新たな戦略を打ち立てている。この教育戦略は、広く EU の社会的包摂戦略に含まれている。⁷³ 欧州全体の「貧困」「雇用」「教育」の関係に着目すれば、“human capital”の概念は、経済主義や成長主義を超える社会的広がりをもっていることが理解される。

Keeley の論文は、次に示すように経済、雇用のみならずコミュニティへの貢献という観点も踏まえている。

⁷²EU:Commission presents new Rethinking Education strategy「新たな教育を考え直す」
(http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1233_en.htm?locale=en)

⁷³2000 年のリスボン欧州理事会の文書では、流動的でフレキシブルな労働パターンが生じていること、知識基盤型社会への移行にともない情報テクノロジーなどの新しい技能・資格が労働者に求められるようになっていくという経済・社会変化の「構造的なトレンド」が挙げられ、社会的排除はこのトレンドとの関連で生じている「構造的な現象」として理解された。それにともなって、同じ文書で、包摂政策は「包括的かつ整合的なアプローチ」、「先を見越した」包摂のアプローチであると論じられた。(福原宏幸,2006,「社会的包摂政策を推進する欧州連合—そのプロセスと課題—」生活経済政策 / 「生活経済政策」編集委員会編『生活経済政策 2006 年 8 月号』(No.115)

(<http://iss.ndl.go.jp/books/R100000002-I000000100619-00>)

But the impact of human capital goes beyond economics. Raising human capital raises health levels, community involvement and employment prospects.

(しかし、ヒューマンキャピタルの影響は経済を超えたところまで波及する。ヒューマンキャピタルの育成は、健康レベル、コミュニティへの貢献、雇用の見通しまで高めていく。)

逆に言えば、EC 全体にわたる人々の健康の維持、人々のつながり（相互信頼）、コミュニティの再興、雇用の確保という人間らしい生活の課題は、ヒューマンキャピタルと不可分の関係にあるということである。ヒューマンキャピタルの理論は、次代の人的資産・知的資産を創出する意義をもつ。子どもに対する公的責任は、国家と社会が相補的に担うことで可能になる。「福祉国家から福祉多元社会」への文脈のなかで、ヒューマンキャピタルの影響は「経済を超えたところまで波及する」との論及は首肯できるところである。

ふたたび日本に視点を移すと、子どもの生活のあらゆる側面において「最善の利益」を重視する政策こそ将来社会のリターンであるとの規範的認識を「子ども・子育てビジョン」に掲げているものの、政財官の世界では未だ少数意見にとどまる。2013 年の文部科学省発表資料によると、日本は、GDP に対する教育費公費負担も OECD 平均を下回っていることが判明した。⁷⁴ この国際的順位を公表したことは、民主党政権による新たな子ども政策を受けての結果である。民主党の政策認識は、リーマンショック後の経済危機のなかで年越し派遣村に象徴される「原理的信念としての公平」を配慮する、より悪い人々に対する「優先主義」に導かれ「政策公準」に発展していたからである。「子どもの貧困対策法」の成立も同様の構造とみることができる。民主党は、イギリスのブレア政権が進めたように、貧困対策法に「子どもの貧困率の削減目標」の明記を主張したが、自公政権はこれを受け入れなかった。イギリスが示すように、政権が交代しようとも、国連・子どもの権利条約の「子どもの最善の利益」の理念は、今後の子ども政策に具現化されねばならない。

⁷⁴国内総生産（GDP）に対する学校教育費の比率は、もっとも高いのが「アイスランド」8.1%、次いで「韓国」8%、「デンマーク」7.9%が続き、日本は 5.2%と OECD 各国平均の 6.3%を下回ったことが、文部科学省の「教育指標の国際比較」（2013 年度版）より明らかになった。（第二部第 2 章に後述する）

理念3. 子どものウェルビーイングを実現する

国連・子どもの権利条約の政府訳で指摘したように、「ウェルビーイング」(well-being)の概念は、救済的な「ウェルフェア」(welfare)の概念と比較される。ウェルビーイングは、個人の主体性を重視した「人々のしあわせ」、「人権の尊重」、「自己実現」などの積極的な意味をもつ。子どものウェルビーイングは、従前の「子ども」観のように「保護の対象」ととどまらず、すべての子どもが「権利主体」としてとらえられ、基本的に家族のなかでウェルビーイングが実現され、それは家族メンバー（夫婦・親子・きょうだい）個々のウェルビーイングと連動する。家族は、「家庭」という感情・協働の共同体において、互いに人間として認め合い尊重し、子どもを健やかに育み、意味のある人生を歩むことができる。これが、後述する国連・国際家族年（1994年）の基本テーマであった。森岡清美（社会学）は、「家族とは、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なかわりあいで結ばれた、幸福（well-being）追求の集団である」と定義づける。森岡によれば、幸福とは「心身の要求が満たされて幸せと感ずる状態」をいい、「誰しも幸福を求めて生きており、群れを成して生活してきた人間は、他者との生活協同のなかで幸福を追求しようとする。そうした生活協同の原初的単位が、性愛と親子きょうだいの情で結ばれた家族である」と述べている。⁷⁵ 人間は手持ちの力を使って、この自然のなかを人とともに生き、人の役にたつことを喜びと共感する生き物である。子どもは大人のなかでできることを行い、大人を模倣し、人間としての「生きる力」、⁷⁶ すなわち、豊かな共感力、創造力、実践力を身につけ、自己を実現していく。

子どもにとっては、かけがえのない発達・成長の第1次集団が家族であり、その共同の食卓である場＝家庭が社会的自立への基地となる。すべての子どもの権利（とくに生存権、幸福追求権）を保障する最も基本的な条件は、文化的・情緒的・経済的・時間的にも人間らしい生活を保障できる家庭が基盤となる。ただし、子どもにとって家族とは血縁家族の

⁷⁵ 森岡清美,1997,「家族とは」 森岡清美・望月嵩共著『新しい家族社会学（四定版）』培風館

⁷⁶ 斎藤孝,2001,『子どもに伝えたい＜三つの力＞』日本放送出版協会

みではない。すでにオーストラリアの養子縁組法でみてきたように、家族には社会的共同親（里親、養親）が含まれるという観点が重要である。

1994年の国連・国際家族年（International Year of Families）のスローガンは、「家族からはじまる小さなデモクラシー（building the smallest democracy at the heart of society）」であった。国際家族年は、家庭生活のなかで、子どものウェルビーイング、母親のウェルビーイング、父親のウェルビーイングを調和させ、家族成員の「人権の尊重」と「自己実現」を図るための民主主義（democracy）の重要性を訴えとりくみであった。国内法においても、子ども政策の理念である「子どものウェルビーイング」は、幸福追求権（憲法 13 条）と生存権（憲法 25 条）に依存し、子どもからのデモクラシーは、「人として尊ばれ、社会の一員として重んぜられる」（児童憲章）との国民的合意に発する。子どものウェルビーイングは、国際法・国内法を背景とする客体的・制度的な社会関係の中で、他者からの愛着をうけ主体的・個人的な「人間力」（生きる力）の創造として実現される。

これまで、国連・子どもの権利条約の示す「三つの理念」について比較検討した。理念は、日本国憲法の基本的人権の精神と通底するが、そうであるがゆえに保守政党の一部には西欧的近代主義に帰属するとして拒否感・忌避感も根強いものがある。既述の『子ども白書（2010 年）』は、「子ども政策づくり」に必要な視点として、①＜人間＞に育てる一豊かな「子ども期」の保障に向けて、②「子ども優先社会」への選択－「子どもの権利」の視点を貫く、③「子育て安心社会」の実現－子育て支援と親支援、④「世代継承サイクル」を支える、という 4 項目をあげている。自治体の子ども政策の形成においてはこれらの「未来志向」的な視点のほかに「過去志向」的な家族国家観のイデオロギー、いわゆる「どろどろした」日本固有の情念との対話を勘案せねばならない。⁷⁷ それは子どもが家族労働団の一員として薪と弟妹をおんぶしていた時代、明治期近代から構造化された伝統的価値規範であった。家族国家観と表裏にある観念が「家父長制的子ども観」である。

⁷⁷丸山真男は、日本の近代国家発展のダイナミズムの要因の一つは、「むら」「郷党社会」をモデルとする人間関係、すなわち「家父長的あるいは『閥』・『情実』的人間関係」と制裁様式にあったと述べている。日本固有の情念は、同族的紐帯と祭祀の共同、隣保共助の旧慣によって成り立つ部落共同体から頂点の國體まで貫いていたことになる。（丸山真男,1961,『日本の思想』岩波書店）

第二部第1章に後述するように、日本の倫理思想史は、古代社会の祭政一致の「清明心の道徳」からはじまり、聖武天皇の仏教への帰依と大仏鑄造など仏教文化の導入、鎌倉仏教の隆盛、戦国時代末期のキリスト教の伝道、江戸期の儒教の隆盛とキリスト教、仏教への排撃など、大陸からの宗教の輸入と相克、融和を通じて今日の多元的倫理思想へと形成されてきた。⁷⁸ 子ども観においても同様に、異文化との対話を通じて歴史的に転変をくりかえしたが、変わる部分と変わらない部分があった。連綿として継続したのは、日本人のなかに潜む国家、国民、伝統などへの同一化願望にささえられた家族観、親子一体の子ども観であった。倫理思想史的に言えば、日本人の天地自然に包まれ耕作し家族の食を養うという風土・文化が、親子不可分の子ども観を形成したのかもしれない。しかし、イエスを前提とした親子不可分の子ども観は、子どもの独立した人格（人権）を承認しがたい面もある。この点において、第一部第2章の「価値規範」で考察した欧州の天賦人権論やロック（『教育に関する考察』）、ルソー（『エミール』）の子ども観との緊張は避けがたい。

第4節 価値規範の諸問題

（1）広島市の「子ども条例」紛争

第1節において子ども政策を形成する市民規範と政策公準について考察し、政策過程における価値規範の内実化が重要であると述べた。第2節において子ども観の歴史を倫理思想的にトレースし、また国連・子どもの権利条約から子ども政策の3つの理念を提示した。国連・子どもの権利条約をつらぬく精神と日本の伝統的な家族国家観、権利主体的子ども観と家父長制的子ども観という二つの思想の緊張関係のなかで、新しい子ども政策には両者を止揚する未来志向的な媒介項が必要なことを述べた。本節では、市民規範となるべき国連・子どもの権利条約の精神が、都市自治体においてどのように受けとめられ、また反

⁷⁸和辻哲郎,1952,『日本倫理思想史（上巻）』岩波書店

対する政治運動を惹起しているかについて比較検討する。

自治体の子ども政策は、基本法たる「子ども権利条例」に裏付けられねばならないが、今のところ包括的な子ども権利条例を制定している自治体は多くない。その理由を考えてみたい。筆者が大阪市職員時代に経験したひとつは「子どもの権利」に反対する政治勢力が一定の力をもっていたことである。市議会の民主党系会派の一部は他都市の先進事例をひき「子どもの権利条例」の重要性を提起するが、他方で自民党系会派の一部は強く反対する。子どもの権利条例に関する政党の価値規範は「権利」を軸に明確に対立する。広島市等で明らかにされたように、国家主義的な子ども観が、子どもの権利条例に反対する市民運動に影響している点も無視しえない。⁷⁹ 次に広島市の条例紛争の経過を概観する。

広島市（秋葉市長当時）の子ども権利条例の端緒は、2006年に市議会の障害者支援・少子化対策特別委員会で条例制定に向けた検討が始められたことによる。2007年1月に公表した「子育て支援パワーアッププログラム」素案に子どもの権利に関する条例の検討をはじめ掲げ、2007年度から本格的に検討を開始した。2008年11月には「子どもの権利に関する条例」（仮称）の骨子（試案）を公表した。2009年12月には、「子ども条例」（素案）を公表し、市民意見を募集するとともに、関係団体から意見を聴取した。その後、広島市提案に対する条例反対運動が組織化され、子ども観を媒介にした政治紛争の様相を呈することになった。市条例反対運動側の主張は、市の条例案に対して世界観、人間観、子ども観が異なり、価値規範の前提から市提案と折り合えないという構図となっている。

反対運動の主張は、以下のとおりに整理される。

- ① 子ども条例は、市民に思想論争を持ち込む意図があること
- ② 子ども条例は、親の願いや美意識という繊細な領域に土足で踏込み一方的な価値観を押しつけるもの
- ③ 子ども条例は、外国の訴訟社会や日本の道徳教育を批判する組織の側の価値観であ

⁷⁹ 秋葉前市長(1999～2011年)が提案した「子ども条例案」に対する反対運動が展開され、2011年に後任の松井市長によって条例提案を取り下げるという異例の事態になった。反対運動は「広島市子ども条例制定に反対し子供を守る教師と保護者の会」および賛同団体によって組織され、草の根運動は他都市にも影響をひろげた。

ること

- ④ 日本では自分の権利を抑制して他の人と協調協力して生活していること
- ⑤ 精神的に未熟な子どもの権利をことさら強調すると、教育を困難にし、家庭や学校を混乱に陥れること
- ⑥ 判断力の乏しい子どもの教育には、ある種の強制をとまなう粘り強さが必要であること
- ⑦ 国連の「子どもの権利条約」は、発展途上国の子どもに対する条約であり、豊かな日本の子どもにはあてはまらないこと
- ⑧ 子どもの人権の条例化は、豊かな国の子どもの反社会的な行動をそそのかすことになり、不合理な人権基準（条例）をもって、家族・現場で指導する側の家族（親）、学校（教師）を罰するものであること
- ⑨ 子ども条例の推進者は、革新系の諸団体であること
- ⑩ いじめや虐待は、条例をつくったからといっても現実に防止できないこと

などに整理される。⁸⁰

反対運動の論点は、①提案者は思想闘争の動機、②「美意識」蹂躪の価値観、③日本では道徳教育重視、④権利抑制社会のよさと不似合、⑤未熟な子どもの権利否定、⑥強制教育重視、⑦先進国日本に不適応、⑧親と学校を罰する条例、⑨推進者は革新系団体、⑩いじめや虐待防止は条例制定では無力である、と概括される。以上の主張の共通項は、広島市提案と異なる子ども政策の「価値」観である。「子どもの権利」を否定し子どもへの「強制」的しつけを特徴とする反対運動の子ども観は、子どもを大人に置き換えてみれば、天皇を政治体制の円錐の頂点とする「国家一集団（家族・学校）一個人」が連続的につながる戦前の「同心円思想」に近い。⁸¹ 天皇（国家）と家長（イエ）が「入れ子構造」になって滅私奉公の「赤子」を育成するという明治期以降に生成された社会思想である。

⁸⁰「広島市子ども条例」制定に反対し子供を守る教師と保護者の会」のHPによる。
(www.kodomo-jyourei.net/gaiyou.html)

⁸¹作田啓一,1971,「共同態と主体性」古田光他編『近代日本社会思想史Ⅱ』有斐閣

作田啓一（社会学）によれば、同心円思想は、個人は実体的に近代市民社会の人権を与えられず、「共同態国家」に尽くす「滅私奉公」として存在する。尾高邦雄（社会学）も戦後すぐに日本人の封建的性格について列挙し、「社会関係の型としては、……学校における『封建的』な形式主義、家庭における『封建的』な圧制などをあげられている」と指摘している。「子ども」という存在は、戦前には天皇の小国民（赤子）として、戦後においては上層階級への上昇をかなえる家族財産としての社会的意義を与えられていた。反対運動の依拠する価値観は、「親やイエがあつての子ども」という依存的存在の固定化であり、親やイエの向こうには日本という国家がある。それは、丸山真男が思想的に対峙した超国家主義⁸²、もしくは大塚久雄（経済史）が理論化した天皇を頂点にいただく「魔術の園（Zaubergarten）」⁸³の価値規範であった。井上達夫（法哲学）は、現在も「自立的価値形成力の貧困は内部的異質性を不可視とし排除する『関係の貧困』が生き延びている」と述べている。⁸⁴井上によれば、この異物を排除する「関係の貧困」を克服する道には、「リベラルな共生理念に立脚した戦後憲法の立憲民主主義の再定位と再評価が必要」であった。それは、三谷太一郎（政治史）が、幕末の「政治体制の変革は、支配の正統性を理由づける公共観念の転換を伴う」と述べるように、政治という権力過程に浸透する公共観念の広がりや深さ、それを支える社会的価値規範の問題に突き当たる。⁸⁵300万人以上の生命を犠牲にした敗戦をもってしても「魔術の園」の公共観念は全面転換しないままに、国家神道は地下水脈のように生き続けている。国家神道の地下水脈は広島市の条例紛争のように、国連等の提起する子ども政策や家族政策の理念に対峙して、鋭い対立軸を示すことになる。なお、日本の戦後政治体制の戦前からの連続性をめぐる理論は、山口定、村松

⁸²丸山真男,1995,「超国家主義の論理と心理」篠原一編『世界主要論文選』岩波書店

⁸³大塚久雄は、天皇制国家を「マギー（魔術）の支配する社会」と呼び、マーギッシュな行為は、原始的な状態においては、現世的かつ合理的な性質のものである」（マックス・ウェーバー「経済と社会」）と記述する。しかし、マーギッシュな行為はある一定の生産段階に入ると、非合理的な様相を帯びて立ちあらわれる。大塚は、日本は今なおマギーを清算できていないとみなしている。（大塚久雄,1995,「魔術からの解放」篠原一編『世界主要論文選』岩波書店）

⁸⁴井上達夫,2011,『現代の貧困—リベラリズムの日本社会論』岩波書店

⁸⁵三谷市太郎,2002,「幕末日本における公共観念の転換」佐々木毅・金泰昌編『21世紀公共哲学の地平』東京大学出版会

岐夫などによって整理されつつあるが、子ども政策の観点からは深く立ち入らない。⁸⁶

(2) 対立する子ども観の思想的背景

伊藤恭彦は先の論文において、「巨大なイデオロギー対立が現実の政治過程を覆う時代は過ぎ去り」、「リベラリズム、リバタリアリズム、コミュニタリズムなどの政治哲学上の立場は、主張する範囲は異なるが、おおむね自由民主主義体制という枠組みを前提としている」と述べている。はたしてそうであろうか。伊藤が述べるように「ある社会的事実、特定の『規範的な認識のフレームワーク』があるからこそ『問題』としてえぐりだされる・・・ここで力を発揮しているのは、強い規範志向・価値志向をもちあわせた問題認識」である。

⁸⁷ だが、規範志向・価値志向はかならずしも理性的ではなく、個人の生活感情や意識下の情念レベルで作動し行為を決定することもある。国家の危機が喧伝されるときには、人間の情念は「血と大地」「民族」といった神話、文化以前の直接的自然への復帰によってファシズムになだれ込むと指摘されている。⁸⁸ 広島市で顕現した子ども条例反対の市民運動は、「リベラルな共生理念」（井上）や幕末の「公共観念」（三谷）である社会正義とは異質な、「権威」（恩情）と「報恩」の契機をもつ天皇制ナショナリズムを思想的背景とする。都市型社会の日本もなお、家族、地域社会、会社、国家のいたるところで権威（恩情）と報恩を行動原理とする道徳的くびきを抱えている。国民の意識下に潜在する伝統への思想的復帰は国家的、政治的危機の場合に噴出する。⁸⁹ その意味で、第1次安倍内閣が改正した教育基本法（第2条：教育の目標）の「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する」道徳教育の強制は、時代の危機を告知するサインでもある。

政治的意図から発現する紛争の解決には、国連・子どもの権利条約の包含する「子どもの

⁸⁶山口定,1989,『現代政治学叢書3 政治体制』東京大学出版会、三宅一郎他,1985,『日本政治の座標』有斐閣

⁸⁷伊藤恭彦・前掲(2013)

⁸⁸姜尚中,2009,「思想の言葉」『思想（8月号）』岩波書店

⁸⁹丸山真男・前掲（1961）

権利」、「最善の利益」等という理念を、日本の伝統的子ども観の観点から注意深く検討する必要がある。わたしたちが「権利」と「最善の利益」という理念を考察するに際し、噴出する子ども問題の重大性にいかに対処し、その解答を出せるかの政策的構想力が問われてくる。次代の担い手という未来志向的観点から、いわゆる「伝統」思想と「外来」思想の二つの子ども観の媒介項を見出し、統合する条件を理論的、実践的に考察するべきであろう。媒介項の一つとして、子ども問題に対応すべき子ども政策の価値規範（自由権＝人格価値、社会権＝生活価値）を具体化する政策指標を検討する。「子どもの権利」観念に対するイデオロギー紛争のくびきから離脱するには、「伝統」か「外来」かを問わず、いつに「子どもの最善の利益」と結節させた客観的な政策指標の構築が必要になる。「子どものしあわせ」というウェルビーイングへの政策指標をもって両者の静かな対話が始まる。

第5節 価値規範の国際標準

(1) 子ども政策の国際的影響

本節では、子ども政策を国連、UNICEF、OECD等の開発した「子どもの福祉指標」とかかわる国際的脈絡において考察すべきことを論述する。

まず子ども政策の国際的性格について検討する。国際的観点が必要な第一の理由は、1970年代中葉以降グローバル化の進行するなかで国民国家の福祉政治⁹⁰が変容し、子ども政策と表裏の関係にある社会政策（雇用保障）が国際的な文脈において考察されてきたことである（社会政策の国際性）。

⁹⁰宮本太郎は、福祉政治の変容の背景にあるのは、「これまで先進国の人々の生活保障を担ってきた20世紀型福祉国家とそれを支えてきた国際的、国内的な社会関係の変容である」と述べている。（宮本太郎,2012,「福祉政治の新展開」宮本太郎編著『福祉政治』ミネルヴァ書房）また宮本は「時代はまさにポスト福祉国家に向けた再編過程に入りつつあり、福祉国家生成の政治→縮減の政治→再編の政治と福祉国家を動態的に観察し、再編の政治（「言説政治」という）は「多国間のトランスファーやEU調整手続きなど、一国の枠組みを越えて広がりつつある」と福祉政治に内包する国際性を指摘している。宮本の指摘は、いわゆる「伝統」思想と「外来」思想の狭間にある子ども政策の国際性にも通底する。（宮本太郎,2006,『比較福祉政治－制度転換のアクターと戦略』早稲田大学出版）

第二の理由は、日本の子ども政策は、国連・子どもの権利条約批准（1994 年）などを介して国際的規模で「子どもの権利」という政策原理、および履行状況が問われるようになったことである（子ども政策の国際性）。

第三の理由は、知識基盤社会における子ども政策には、保育・教育のリテラシー能力（批判的能力）とコンピテンシー能力（実践的能力）を備えた「ヒューマンキャピタル（human capital）」の概念と、次代を担う子どもに対する「未来への投資」という考え方が付加されるようになったことである。すなわち、EUの「社会的包摂」に関する戦略にみられるように、脱工業社会における（国際的競争を想定した）国民経済の大きなリターンは、「未来への投資」が基礎とならねばならないという政策的視点である（教育政策の国際性）。⁹¹

しかし、本章第 3 節に既述した OECD 勧告の指摘するように、日本の子ども政策は、以上のいずれの課題に対しても十分に答えきれていない。子ども政策は、民主党政権の政策的「停滞」にくわえ、自公連立政権への交代により政策的「後退」に瀕している。他方、ヨーロッパ先進国においても 1970 年代中期以降、国民経済は低成長期に入り、他方でグローバル化の進行、工業社会から脱工業社会（知識基盤社会）への過渡期において、子ども政策は従来の経済成長を前提とした福祉国家のフレームのみで完結することが不可能となった（成長主義の限界）。子ども政策は雇用と家族の揺らぎに直面し、生活保護など「受動的福祉政策」から人的資本の形成（職業訓練、学校教育）など「積極的福祉政策」に転換した。すなわち「結果の平等」保障から「機会の平等」保障への構造転換である。A. ギデンズは、イギリスの目指すべき社会を「アクティブな市民社会」「ポジティブ・ウェルフェア社会」と述べている。

イギリスにおいては、「福祉国家」は福祉社会の後景にさがりつつ、福祉の「効率」と「公正」の価値を両立するために、家族、コミュニティ、協同組合などの多元的福祉機能

⁹¹先進国は OECD 生徒の学習到達度調査（*Programme for International Student Assessment*, PISA）を活用し、単なる知識のみでなく知識社会に応用できる批判的・実践的・総合的な学力を体得する教育体系をめざしている。PISA においてはフィンランドなど北欧諸国の到達度指数が高い。エスピン＝アンデルセンは「北欧諸国は社会階層にかかわらず教育達成を平等化していることは疑いがない」と、その理由を説明する。「子どもの人権」は抽象的な観念ではなく、政府の教育保障をはじめ生活保障全般に内実化されている。（エスピン＝アンデルセン・前掲（2011））

を支援する間接的な「社会投資国家」(ギデンズ)の役割へと転換している。子ども政策の基軸は、幼児期の能力開発機会を提供するシュアスタート・ローカル・プログラム:SSLP (Sure Start Local Programme)の開発と、コミュニティにおけるチャイルドセンター、ファミリーセンター設置、要保護児童に対する社会的共同親の養育機会の提供などを介して行うヒューマンキャピタルに向かう未来への投資戦略にあった。第二部第2章でくわしく述べるように、日本の子ども政策においては、現今の「少子化対策」路線を「未来への投資」を戦略化する欧州型社会保障政策へと切り替えるべきである。

ただし、欧州型社会保障政策が順風満帆であると見なしているのではない。欧州政治体制には既成政党の政治スタイルとしてのポピュリズムへの傾斜、右翼勢力のポピュリズム政党への変容と台頭など内在的課題はあり⁹²、また雇用保障や合計特殊出生率の回復など各国の温度差は残っている。しかし、EUにおける社会政策の2大戦略、すなわちグローバリゼーションと知識基盤経済を前提とした雇用拡大と平等化、財政規律のトリレンマに対応する雇用戦略と社会的包摂戦略⁹³の結合は再就職支援(生涯教育)のみではなく、子どもの福祉や教育の質そのものを問いかけており、日本型子ども政策にとってECの戦略がもつ正負の側面を解明することが必要となる。各国の子ども政策の水準如何は、社会的包摂政策の内実、すなわち貧困や虐待など社会的養護の必要な子ども(要保護児童)への政策的対応があらわしているからである。比較検証の方法において、国連・子どもの権利条約の三つの理念とUNICEF等の国際評価指標が重要となる。

本稿執筆時の2013年は、1989年の国連・子どもの権利条約採択から15年目、1994年の条約批准から10年目にあたる。既述したように、1998年及び2004年に行われた国連・子どもの権利委員会(CRC)の日本政府への指摘は極めて厳しいものであった。その後、2009年には『児童の代替的養護に関する指針』が国連総会で採択され、すべての批准国がこの指針にもとづく社会的養護の体制を確立すべき義務を負うことになった。日本政府も

⁹²高橋進・石田徹編,2013,『ポピュリズム時代のデモクラシー—ヨーロッパからの考察』法律文化社

⁹³石田徹,2010,「格差・貧困・社会的排除の比較政治経済学—雇用と福祉から見たEUと日本」高橋進編著『包摂と排除の比較政治学』ミネルヴァ書房

当然に、先進国水準から周回遅れの社会的養護体制について国連への報告義務を課される
ところとなり、その改善の方向性はようやく、社会保障審議会報告書『社会的養護の課題
と将来構想』（柏女霊峰委員長）に結実した。政府は「子ども・子育て支援新制度」（2015
～）に「将来構想」の内実を早期にかつ効果的に具体化するかが問われている。⁹⁴

（2）国際的福祉指標の内部構造

次に国際的に承認された子ども政策の福祉指標について検討する。⁹⁵ 考察のキーワ
ードは、「ヒューマンキャピタル」(human capital)と「未来への投資」(fund for the future)
である。

OECDは、ヒューマンキャピタルについて、私的かつ公共的「善」への奉仕を可能とす
る「知識(knowledge)、技能(skills)、行動特性(competencies)、特質(attributes)」を意味
し、そのキー（鍵）となる要因は「教育」であると述べている。⁹⁶ さらに、「このような
認知能力をもつヒューマンキャピタルは、健康の確保、地域社会への包摂、雇用の展望を
高めていく。実際にグローバリゼーションは科学的技能と適用力を創造するにつれ、ヒュ
ーマンキャピタルの重要性は近年ますます高まっている」と、国際社会が子どもの可能性
(capability)を全面的に発達すべき機会を講じるべきことを指摘している。またヒューマン
キャピタルは、地域社会（コミュニティ）の力を高めることにもつながる。地域社会の力
とは、ソーシャルキャピタル（social capital）にほかならない。グローバル化と知識経済
への移行のもとで「ソーシャルキャピタル」と「ヒューマンキャピタル」は相互に補強し
あう関係にある。欧州委員会（EU）は「ソーシャル・ヒューマンキャピタル」と名付け、
またOECDは加盟国政府に対し、ソーシャルキャピタルとヒューマンキャピタル概念を考

⁹⁴厚生労働省の進捗状況は以下の HP で公表されている。

(http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/yougo_genjou_02.pdf)

⁹⁵日本でも 1970 年代から東京都など都市・自治体や労働組合系研究機関において学際的な観点から「生
活指標」、「福祉指標」概念の研究が進められている。したがって、このような経済学・社会学・政治学等
の学説的位置づけを踏まえて、以下に論ずる国際的機関の子どもに関する福祉指標と国民（市民）の福祉
指標との比較検討が望ましい。

⁹⁶Braian.Keely,2007, Human Capital,, OECD Publications

慮するよう奨励している。⁹⁷ ヒューマンキャピタルはここで、国際性と地域性をもつことになる。「ヒューマンキャピタル」という政策目標は、国際的な(global)価値規範と、都市自治体や地域社会(local)の風土・文化・気風が育んだ価値規範から構成される。したがって、本稿の主題である都市自治体の子ども政策は、未来の社会をになうヒューマンキャピタルに投資するグローカル(global+local)なアプローチを必要とする。

次に子ども政策を国際的(global)な観点から考察する。国連・子どもの権利委員会は「条約の一般原則をすべての施策に反映させよ」と当該政府の政策・制度上の諸課題を改善するよう勧告している。同条約はまた、政府に社会的養護の重要性に鑑み、子どもの代替的養育の基準遵守を義務付けてもいる。国際法上、わが国の子ども政策は国連・子どもの権利条約の完全実施の義務があり、またその段階的な目標として、児童施策・教育施策において少なくとも OECD 平均レベルの対 GDP 比の予算投入を求められている。したがって、政府のみならず都市自治体においてもこれらの国際的な政策公準は、遵守すべき国際規約の位置を占めている。都市自治体は、国際法・国内法で義務化された政策公準の遵守を政策法務で明らかにしつつ、すでに「子ども・子育て会議」で検討され、2015 年度からはじまる「子ども・子育て支援新制度」への一層の注力が期待されている。

ここで、UNICEFおよびOECDが、子ども福祉の基準として提示する指標について概観しておきたい。⁹⁸ いずれも国連・子どもの権利委員会の福祉指標をベースとして作成されている。

⁹⁷John Field., 2005, Social Capital and Lifelong Learning, 矢野裕俊監訳, 2011, 『ソーシャルキャピタルと生涯学習』 東信堂

⁹⁸①UNICEF: イノヴェンティ研究所, 2010, Report Card 7, Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries, 国立教育政策研究所訳, 『先進国における子どもの幸せ—生活と福祉の総合的評価』

②OECD: OECD, 2009, Doing Better for Children,

	Average ranking position	Material situation	Health and safety	Educational well-being	Family and peer relationships	Behaviours and risks	Subjective well-being
Netherlands	4.2	10	2	6	3	3	1
Sweden	5.0	1	1	5	15	1	7
Finland	7.3	3	3	4	17	6	11
Spain	8.0	12	5	16	8	5	2
Switzerland	8.0	5	9	14	4	10	6
Denmark	8.2	4	4	8	9	12	12
Norway	8.3	2	8	9	10	13	8
Belgium	10.0	7	12	1	5	19	16
Italy	10.0	14	6	20	1	9	10
Ireland	10.2	19	19	7	7	4	5
Germany	11.2	13	11	10	13	11	9
Greece	11.8	15	18	17	11	7	3
Canada	12.0	6	14	2	18	17	15
Poland	12.5	21	16	3	14	2	19
France	12.5	9	7	15	12	14	18
Czech Republic	12.7	11	10	11	19	8	17
Austria	13.7	8	20	19	16	15	4
Portugal	14.0	16	15	21	2	16	14
Hungary	14.5	20	17	13	6	18	13
United States	18.0	17	21	12	20	20	
United Kingdom	18.5	18	13	18	21	21	20

データが不十分なためにこの総括に含まれなかったOECD加盟国：オーストラリア、アイスランド、日本、ルクセンブルグ、メキシコ、ニュージーランド、スロバキア共和国、韓国、トルコ
(訳注：この図は2007年発行の英語版『Report Card 7』の修正を反映させている。)

(出典：国立教育政策研究所訳、『先進国における子どもの幸せ—生活と福祉の総合的評価』)

図3 UNICEFの子どもの福祉指標

まず図3に掲げたUNICEFの福祉指標であるが、過去のものではOECD諸国における子どもの総体的な福祉を測る尺度として、貧困線以下の「所得貧困」(income poverty)の指標を用いていた。今回は六つの側面から「子どもの幸福(ウェルビーイング)」を測り、国別の比較を試みている。六つの側面とは、図3の全体の平均の項目から左から右へ順に、①「物的状況」(material situation)、②「健康と安全」(health and safety)、③「教育」(educational well-being)、④「友人や家族との関係」(family and peer relationships)、⑤「日常生活上のリスク」(behaviors and risks)、⑥「子どもや若者自身の『実感』」(subjective well-being)に分類されている。「子どもの生活」と「子どもの権利」に関連する6指標が大分類となり、合計40種類の小分類の尺度によって構成されている。たとえば、①物的福祉の小項目は、「相対的所得貧困」(等価所得が全国民の中央値の50%以下の家庭の子どもの割合)、「無職の家庭」(勤労成人のいない家庭で生活している子どもの割合)、「報告された欠如」(家庭の豊かさが低いと答えた子どもの割合、教育資源がほとんど無いと答えた子どもの割合、家庭にある本が10冊未満であると答えた子どもの割合)などである。

Table 2.3. Selection of child well-being indicators: summary											
	Indicator characteristics					Country coverage	Complementarity in dimension				
	Child centred	Year	Standard collection	Age coverage (years)	Policy relevance ¹		Age coverage (years)	Efficiency measures	Equity measures	Today and tomorrow	Concept coverage
Material well-being							0 to 17	✓	✓	✓	✓
Average disposable income	x	2005	x	0 to 17	High	30					
Children in poor homes	x	2005	x	0 to 17	High	30					
Educational deprivation	✓	2006	✓	15	Med	30					
Housing and environment							0 to 17	✓	✓	x	✓
Overcrowding	✓	2006	x	0 to 17	High	26					
Poor environmental conditions	✓	2006	x	0 to 17	Med	24					
Educational well-being							15 to 19	✓	✓	✓	✓
Average mean literacy score	✓	2006	✓	15	Med	30					
Literacy inequality	✓	2006	✓	15	Med	30					
Youth NEET rates	✓	2006	x	15 to 19	High	28					
Health and safety							0 to 19	✓	✓	✓	x
Low birth weight	✓	2005	x	0	Med	30					
Infant mortality	✓	2003-05	x	0-1	Med	30					
Breastfeeding rates	✓	1998-06 ³	x	0	High	29					
Vaccination rates (pertussis)	✓	2003-05	x	2	High	29					
Vaccination rates (measles)	✓	2003-05	x	2	High	29					
Physical activity	✓	2005-06	✓	11 to 15	High	26					
Mortality rates	✓	2001-06 ²	✓	0 to 19	Med	28					
Suicide rates	✓	2001-06 ²	✓	0 to 19	Med	28					
Risk behaviours							13 to 19	✓	✓	✓	✓
Smoking	✓	2005-06	✓	15	High	24					
Drunkenness	✓	2005-06	✓	13 to 15	Med	24					
Teenage births	✓	2005	✓	15 to 19	Med	30					
Quality of school life							11 to 15	✓	✓	x	x
Bullying	✓	2005-06	✓	11 to 15	Med	24					
Liking school	✓	2005-06	✓	11 to 15	Med	25					

1. Policy relevance: High: governments can directly intervene with the family or individual through established policies, or through multiple secondary interventions. Medium: government relies on third-party intervention (professional or community [non-familial] actors). Low: no established routes for government intervention. In practice, no "low" policy relevant indicators were retained. An example of such an indicator might be, for example, peer relationships.

2. Belgian data is for 1997.

3. Swiss data is for 1994.

"✓" refers to where selection criteria for the indicator or dimension are met.

"x" refers to where selection criteria for the indicator or dimension are not well met.

図 4 OECD の子どもの福祉指標

次に、上図（図 4）の OECD 指標においては、UNICEF の指標を踏まえ、上から下に、①「物的福祉」（material well-being）、②「住まいと環境」（housing and environment）、③「教育的福祉」（educational well-being）、④「健康と安全」（health and safety）、⑤「危険行為」（risk behaviors）、⑥「学校生活の質」（quality of school life）の 6 つの項目であり、大分類は 21 の中分類から構成されている。大分類の①「物的福祉」は、「平均可処分所得」、「貧困家庭で暮らす子ども」、「教育的貧困」の 3 項目から構成される。

図 3 の UNICEF と図 4 の OECD の指標を比較すると、共通する大分類は、①「物的状況」（material situation）＝「物的福祉」（material well-being）、②「健康と安全」（health and safety）、③「教育的福祉」（educational well-being）の 3 つの指標であり、その他の指

標では、UNICEF の④「友人や家族との関係」(family and peer relationships)、⑤「日常生活上のリスク」(behaviors and risks)、⑥「子どもや若者自身の『実感』」(subjective well-being)が、また OECD の②「住まいと環境」(housing and environment)、⑤「危険行為」(risk behaviors)、⑥「学校生活の質」(quality of school life)は固有の指標となっている。UNICEF と OECD に共通する三つの指標(①物的状況＝物的福祉、②健康と安全、③教育的福祉)は、子どもの成長・発達と生活を支える実体的基盤である。

UNICEF と OECD の指標においては、とくに「教育的福祉」(educational well-being)が重視されているが、両者の指標を中分類の尺度でみると次のように重なっている。

◇UNICEF の教育的福祉指標

- ・ 15 歳での学習到達度
- ・ 読解力の平均到達度
- ・ 数学的リテラシーの平均到達度
- ・ 科学的リテラシーの平均到達度
- ・ 基礎教育以降の教育
- ・ 15～19 歳で教育を続けている人の割合
- ・ 就職
- ・ 15～19 歳で教育も研修も受けず、就職もしていない人の割合
- ・ 低技能の仕事を見つけることを期待している 15 歳児の割合

◆OECD の教育指標

- ・ 平均リテラシースコア
- ・ リテラシー不平等度
- ・ 若者のニート率 (NEET : young people Not in Education, Employment or Training)

次に、物的福祉のうち「教育的貧困」の尺度は、15 歳以下の子どもの教育必需品の保有状況を調査し、以下のうち 4 つ未満の保有状態を「貧困」とみなしている。

◇勉強机、勉強のための静かな場所、学業のためのコンピューター、教育的ソフトウェア、インターネット接続、計算機、辞書、教科書

なお、上記の UNICEF 及び OECD におけるリテラシー指標は、OECD の実施する「学習

到達度調査」(PISA)の成績を参考にしている。⁹⁹ リテラシーの不平等は子ども自身の自己肯定感や批判的な能力を損なうのみならず、コンピテンシー(実践的な能力)の育成を阻害する相互関係にある。また両者の未発達は上記の若者のニート率にも反映する。

ところで、エスピン―アンデルセンは、子どもに投資し「ライフチャンス」を平等にする子ども政策を提言している。図 5 にPISAの成績(「リテラシー：読解度」と「移民」(immigrant)、「父親の教育」(father education)、「母親の教育(中等教育・高等教育)」(mother education)、「社会経済的地位」(socioeconomic status)、「文化資本」(cultural capital)、「母親のパートタイム就業」(mother part-time)、「母親のフルタイム就業」(mother full-time)、「シングルマザー」(lone mother)など 10 項目にわたる家族の特性を関連させている。¹⁰⁰ 分析によれば、リテラシーは社会経済的地位よりも文化的資本(cultural capital)との相関度が約 2 倍高い。つまり、親が会社の管理職である社会経済的要因よりも家庭に子どもの図書や情報機器が備わっている文化的要因の方が、子どもの読解能力が高いということになる。また所得格差・貧困の程度と親が子どもに費やす養育時間は相関し、結果的に子どものリテラシーの格差に影響する。

これらの調査結果から、子どものライフチャンスの獲得は親や家庭環境に依存することで不十分であり、とくに家族格差が一般化する社会では家庭外の支援施設・情報・人材などの提供が必要となる。たとえば、イギリスで実施された児童手当の拡充、チャイルド・トラスト・ファンド(CTF)やシュアスタート・ローカル・プログラム(SSLP)は家庭環境の底上げを目的とするが、チャイルドセンターやファミリーセンターは家庭外の支援施設・情報提供として、専門的な人材がコミュニティでの子育てを支援する。ここには、子どもを独立した「個人」とみなす個人主義的教育論と、子育ては家族に対する現金給付や親の精神論だけではすまないというイギリスの合理的・現実的精神(ロック)が反映されている。

⁹⁹OECD の学習到達度調査 PISA (Programme for International Student Assessment database) 2006

¹⁰⁰G.Esping-Andersen, 2009, The Incomplete Revolution, MPG Books Group, 2009

Table 4.3 Family characteristics and literacy scores among 15-year-olds: OLS regressions

	USA	UK	Germany	Spain	Denmark	Norway	Sweden
Constant	425.11***	444.87***	375.85***	452.77***	388.89***	405.21***	433.43***
Gender	18.96***	15.53***	25.58***	15.49***	20.24***	29.69***	27.53***
Immigrant	-16.26*	-14.01**	-40.87***	-19.04**	-25.48***	-35.50***	-35.81***
Father education	3.50	0.76	7.54***	2.32**	8.19***	3.02*	-0.26
Mother education: Secondary	13.80*	10.31	43.58***	19.44***	37.88***	30.62***	20.63*
Mother education: Tertiary	14.58*	15.42*	49.93***	14.12***	52.73***	20.48**	17.16*
Socioeconomic status	1.06***	1.17***	0.90***	0.60***	0.50***	1.01***	1.06***
Cultural capital	33.26***	40.65***	36.40***	39.74***	34.18***	38.78***	30.87***
Mother part-time	16.51**	12.92***	4.96	-17.75***	8.21	4.99	5.21
Mother full-time	-8.15	5.99**	-3.22	-6.03***	-0.78	3.04	7.48
Lone mother	-17.82***	-0.10	1.72	0.36	-0.59	8.57	3.92
R ²	0.189	0.201	0.249	0.227	0.201	0.173	0.172
N	2571	7458	3933	4780	3933	3470	3836

Data source: OECD PISA study

Notes: reference for mothers' education is less than secondary (ISCED 0-2). Reference for mothers' part-time/full-time employment is not employed. To improve upon comparability of education systems, for the United States we include 'some college' (usually two years) with upper secondary education. *= $p<0.05$; **= $p<0.01$; and ***= $p<0.001$.

(出典：G.Esping-Andersen, ,The Incomplete Revolution)

図5 PISAにおけるリテラシーと家族要因の相関

このように、「子どもの最善の利益」に関する福祉指標は、1924年の国際連盟「子どもの権利に関するジュネーヴ宣言」以降、紆余曲折を経ながらも開拓され、国際連合「子どもの権利条約」採択（1989年）を契機として先進資本主義国では政策的に定着してきた。

日本における生活指標、福祉指標および社会指標にかかわる基礎的研究も、東京都中期計画（1968年）を嚆矢として福祉政策の実践に役立てられてきた。近年では、ブータンの幸福度指標の影響もあり、政府、自治体レベルでは幸福度指標が注目されている。¹⁰¹

東京都荒川区では、区社会福祉協議会が中心となり地域ぐるみ・多職種連携による子育て支援をすすめ、¹⁰² 推進体制確立には現実に即した地域ネットワークの実践と科学的な視点が備わっている。後者の理論的装備として、荒川区自治総合研究所による荒川区民総

¹⁰¹政府：松島みどり他、2013、『現在の幸福度と将来への希望』内閣府経済社会研究所

(http://www.esri.go.jp/jp/archive/new_wp/new_wp030/new_wp027.pdf)

自治体：幸せ経済社会研究所「47 都道府県 54 政令指定都市等市区を対象とした調査結果発表」では、22の自治体が研究に着手しているようであるが、子どもの福祉指標に関しては詳細不明である。

(http://ishes.org/news/2012/inws_id000687.html)

(http://ishes.org/news/archives/pdf/20120926_pressrelease.pdf)

¹⁰²東京都荒川区社会福祉協議会、2010、「地域ぐるみ・多職種連携による子育て支援」全国社会福祉協議会編『月刊福祉（6月号）』

幸福度（グロス・アラカワ・ハッピネス：GAH）調査報告書の「子育て・教育指標」に基づく「政策：子育てしやすいまちの形成」も含まれている。¹⁰³ 「子育て・教育指標」では、UNICEFや東京都のように物的環境を他の指標（健康・福祉、環境領域等）にあずけて、主に家族関係などのソフト面に注目している。子育ての幸福実感の指標は、「子どもの成長の実感度」の軸と「望む子育てができている実感度」の軸から構成される。この実感度の尺度である幸福実感指標は、中分類「家族関係領域」「生きる力関係領域」「子育て環境領域」の小分類から構成される。それは「親子コミュニケーションの充実度」「家族の理解・協力度」「規則正しい生活の習熟度」「生きる力の習熟度」「子育て・教育環境の満足度」「地域の子育てへの理解・満足度」の6分類である。指標には区民の主観が反映している。

東京都墨田区においても、区職員労働組合が保育園保護者や専門家と協働し、区作成の次世代育成支援行動計画に対置する子育て支援策を区行政に突きつけるなど、民間レベルの活動が生まれており、子どものウェルビーイングの指標を何に求めるかの議論の重要性が高まっている。このように都市自治体の先進的な取組みがひろがるいっぽう、政策の改善・立案への活用方策などの課題も指摘されている。¹⁰⁴

都市自治体の福祉指標研究が進行する一方で、自治の観点から見逃せない問題もある。ほとんどの自治体は、次世代育成推進法に基づく「次世代育成支援行動計画」を国の「子ども・子育てビジョン」（2100～2014年度）の自治体版「ミニ計画」として策定しているが、必ずしも国際的な政策理念や既述した福祉指標を踏まえた計画内容とはなっていない。

子ども政策における政府依存的な策定手法をみるかぎり、自治体が「平成分権改革」（2000年）以降も政策法務において国法至上主義を脱し得ていないことと軌を一にしているように思われる。現在も、行政計画における「政府＞広域自治体＞基礎自治体」の垂直

¹⁰³公益財団法人荒川区自治総合研究所,2012,『荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト（第二次中間報告書）』東京都荒川区役所、(http://www.rilac.or.jp/report/Rilac_GAH_report_02.pdf)

¹⁰⁴森田修康は全国自治体（都道府県、区市町村）の幸福度指標の現状を総括するとともに、政策への活用が不十分などの問題点・課題を提示している。（森田修康,2014,「自治体における幸福度指標の課題と方向性—指標作成アプローチと政策の改善・立案への活用方策—」自治体学会編『自治体学 vol27-2』

指導の関係は厳然と生き続けている。¹⁰⁵ 21世紀の自治体は、自治体法（自治体基本条例）において国際法水準を先取りするとともに、子ども政策においても子ども基本法である自治体「子ども権利条例」を確立し、都市の風土・文化・気風を踏まえつつ国際的な福祉指標を導入した計画策定が求められている。新しい子ども政策、すなわち自治体版「子ども・子育て支援新制度」（2015～2019年度）の構想において、都市自治体の政策実践の積み上げ、既往研究および国連の福祉指標をベースとしたOECDおよびUNICEFの福祉指標を検討すべき時代が来たのではないだろうか。

おわりに

第一部において、序章の児童福祉にかかる既往研究を踏まえ、日本的「子ども観」を批判的に解しつつ、学際的観点から「子ども政策」研究の基本的視座を定立できたのではないと思われる。政策の基本的視座は、政策の理念と福祉指標、政策をすすめるアクターと方法であった。第二部「子ども政策の歴史と現在」では、子ども政策の理念・アクター・方法の内実を踏まえて、時間軸、空間軸、価値規範軸を交差し国の子ども政策を検討する。

¹⁰⁵厚生労働省は、自治体に対して「次世代育成支援対策推進法・行動計画策定指針について」（2003年）「次世代育成支援対策推進法に規定する行動計画策定指針の改正について」（2008年）をもって策定基準を示している。

第二部

子ども政策の歴史と現在

第1章 子ども政策の歴史的過程

—戦前期から高度経済成長期／少子化対策まで—

はじめに

第一部において子ども政策の理念と基本的課題（政策主体・政策方法）について考察した。とりわけ、子ども政策の理念に関連し、国連・子どもの権利条約における自然法的固有権の思想と日本の家族国家観的思想、権利主体的子ども観と家父長制的子ども観との緊張関係を取りあげ、その統合の方法について検討した。本章では、第一部の考察を踏まえ戦前・戦中期の子ども政策を時系列的にトレースし、江戸期まで続いた自然的子ども観が明治期にどのように変遷し、戦前、ついで敗戦を経て戦後改革によって断絶あるいは連続したのか、その変容過程を明らかにする。「歴史とは、現在と過去との間の尽きることをしらぬ対話である」(E.H.カー)のように¹⁰⁶、子ども政策の歴史をさぐることによって、伝統的価値規範にもとづく子ども観、家族観が、現代の子ども政策の形成に影響を与えたことが明らかになる。

第1節 子ども観の再編—江戸期から明治期へ—

(1) 自然的子ども観

本稿では「子どもに対する大人の価値規範」を子ども観という。子ども観の推移を、江戸期庶民の「自然的子ども観」、明治期から敗戦時までの「家父長制的子ども観」、戦後の「保護的子ども観」、1990年代以降の「権利主体的子ども観」として類型化し、子ども観の歴史的変容をたどってみる。

¹⁰⁶E.H.Car,1961,What is history?,清水幾多郎訳,1962,『歴史とは何か』岩波書店

平安時代の陰陽師は「7歳以下の子どもは手厚く葬ってはいけない」と教えたようである。服藤早苗は「7歳以下の子どもを捨てる習俗の解釈をめぐって民俗学では、神に近いと考えられていたとの説が一般的なようである」と述べている。¹⁰⁷ つまり、7歳までの子どもは神の国に戻り、ふたたびこの世に生まれてくることを願ったのである。「子どもは神の国」で「母なる川に戻る」という倫理思想には、不幸にも大人になれなかった子どもへの哀惜の情が、次の世の「再生」への願いとしてうかがわれる。この思想は、民衆が飢饉や戦乱の災禍のなかで大乘仏教の「絶望を希望に変える」「衆生救済」の法理に裏付けられている。¹⁰⁸ 平安期の「子どもは神の国」という子どもへの慈悲のころは、江戸期の町人階層に「子どもの樂園」をみる西洋人の観察につながっていく。原日本の子ども観は、仏教思想史からみても「子どもの樂園」と評される庶民の親子であり、庶民家族の寛容な子育て空間に育まれていたと思われる。

古来から自然宗教と輸入された教義が共存する価値対立のゆるやかな日本において、子どもは神の国に帰属し、あたかも自然の恵与した宝物であるとうけとめられてきた。8～9世紀の歌人山上憶良（長門守）の「子を思う歌」（万葉集）に、「自分は老年の病の辛さに耐えかねるが、この子らの幸いのためには千年でも生き抜かねばならない」と決意し、後の反歌『銀(しろかね)も金(くがね)も玉も何せむにまされる宝子にしかめやも』(803)は、子を愛する親の思い（子宝思想）の表出として人口に膾炙している。反歌の子宝思想は、当時の庶民の子ども観を代表していないとの指摘もあるが、その指摘は一面的である。農耕を生業とする日本においては、8世紀のころから自然物である子どもに対する愛情があったとしても不思議ではない。¹⁰⁹ しかし、明治期近代の時代に入ると子ども観、子育て観は大きく変化していく。

明治初頭前後に来日した外国人は、自国の子どもと比較し「日本の子どもの世界は樂園

¹⁰⁷服藤早苗,1991,『平安朝の母と子―貴族と庶民の家族生活史』中央公論社

¹⁰⁸中屋宗寿,2006,『民衆救済と仏教の歴史（上）』郁朋社

¹⁰⁹折口信夫は、「国家組織のまとまるか、まとまらないかの」時代（古代）から「春には、男の児等が鳥小屋を作って、籠ることがある。（中略）盆窯とは、幼女の、処女の仲間入りをするためのものである。（中略）日本では、子供から男・女になるまでに、式が二度あった」と述べている。古代から子どもは幼児期から子ども期へ、村の儀式を通じて社会参加をしていたのである。（折口信夫,1975,『古代研究Ⅱ』角川書店）

である」と驚き、その見分を「日本の子供ほど行儀がよくて親切な子供はいない。また日本人の母親ほど辛抱強く愛情に富み子供につくす母親はいない」(E.S.モース)と記録している。¹¹⁰ 渡辺京二によれば、「日本では子育てがいちじるしく寛容な方法で行われていること、社会全体に子供を愛護し尊重する気風がある」社会が江戸期に存在していたという。¹¹¹ 農村においても、老いも若きも男も女も子も親もそれなりの労働をもちより家族経済を支える「家族労働団」のなかで子どもは欠かせない存在であった。親の死亡など家に収入の足らずがあれば、ムラの互酬性の規範が老人や子どもの生活を支えた。しかし、渡辺によれば、明治期に入ると江戸期の庶民流子育てという「ひとつの個性をもった文明」が滅亡するところとなった。渡辺は、互酬性をもとにした江戸期庶民社会の寛容な子育て文明は、「逝きし世の面影」となったというのである。無差別・平等の子ども観は、明治時代に入ると武士階級の子ども観を国民国家バージョンとして再構成した「教育勅語」(1890年)や「修身」(教育)の子ども観に統合されていく。また子ども自身の思想は、学校教育のフィルターを通じて国家に忠誠をつくす皇国史観に仕立てられ、次世代の国家のための「大人」の世界へと巣立つことになる。¹¹² 国家は、戸主(家長)の権力(権威)を通じて私的領域の家族に影響を与えたのである。明治30年代に成立した天皇制国家のイデオロギーは「家族国家観」といわれる。国家を「家」の延長拡大と位置づけ、天皇は「大家長」であり、「臣民」は天皇の「赤子」となる国家観である。反動化した西欧の社会有機体説と伝統的な儒教政治理論が思想上の二つの契機であった。¹¹³

西欧では子どもと家族はどのような状況であったか。18世紀後半の宗教革命、市民革命、

¹¹⁰ 「世界中で日本ほど、子供が親切に取扱われ、そして子供の為に深い注意が払われる国はない。ニコニコしている所から判断すると、子供達は朝から晩まで幸福であるらしい」(Edward Sylvester Morse, 1917, *Japan Day by Day*, 石川欣一訳, 1970, 『日本その日その日』平凡社)

¹¹¹ 渡辺京二, 2005, 『逝きし世の面影』平凡社 また広田照幸も柳田國男の講演(1937)をひいて、村の庶民家族においては基本的生活習慣や躰について寛容無関心であり、労働の躰のみ厳しかったと述べている。(広田照幸, 1996, 「家族—学校関係の社会史—しつけ・人間形成の担い手をめぐって」『現代社会学 12 子どもと教育の社会学』岩波書店)

¹¹² 中勘介の小説『銀の匙』は、日清戦争(1894年)後の小学校を先生まで一緒になって「大和魂とチャンチャン坊主でもちきりだ」と書いている。(中勘介, 1935, 『銀の匙』岩波書店) 伊ヶ崎暁生は、『銀の匙』の子どもたちの世界を中国人への蔑称かと書いている。(伊ヶ崎暁生, 1986, 『小説のなかの教師たち』みくに書房)

¹¹³ 藤田省三, 1966, 「天皇制」, 吉本隆明編, 1969, 『戦後日本思想体系 5 国家の思想』筑摩書房

産業革命、家族革命は、子どもを「邪悪な大人社会」から感情共同体としての近代家族と工場労働力再生産の学校に隔離した。¹¹⁴ アリエスは前掲書で「勝利を収めたのは個人主義なのではなく、家族なのである」と述べている。家族とそれ以外の境界が曖昧模糊とした近世のかたちから、国家の侵入し得ない私的領域としての家族、つまり「近代家族」が確立したのである。しかし、国家の介入し得ない私的領域という点で日本とヨーロッパの家族は異なることになった。エドワード・ショーターや上野千鶴子が指摘したように、西欧の近代家族の歴史はこの3世紀ほどの短期間であり、子どもが「家庭」空間に囲われた時期もほぼ変わらない。しかし、第2章で後述するように20世紀の近代家族は、21世紀に近づくにつれ大きく変化することになる。

(1) 家族国家観の成立と子育て様式の転換

明治維新（1868年）後のおよそ20年間の政治潮流を大別すると、国の近代化を目指すという大方針は大きく変わらなかったものの、①いっきょに皇国主義国家をめざす政治的な流れと、②国際協調を視野に各階層の協調を旨とするリベラルな流れがあった。¹¹⁵ 前者の勢力拡大にともない大日本帝国憲法（1889年）発布、教育勅語制定および帝国議会開設（1890年）による明治憲法体制の確立を機に、江戸期庶民の子育て様式は、明治国家が規格する日本「国民」の家父長制的様式に転換した。民法典論争を経て制定された明治民法（1898年）により、庶民家族の上位に「国家」が登場し、寛容な子育て様式から大日本帝国の家族にふさわしい武家流子育て様式への転換が行われたのである。¹¹⁶ 戦後の「保

¹¹⁴E.ショーターは「核家族というのは、世帯構成における特定の構造とか型とかを示すものではなく、むしろひとつの心の状態をあらわすものである」と、「感情共同体」としての「家族」概念を指定する。感情社会学的アプローチは、マードックやパーソンズの構造機能主義的「核家族」論を超える新しい視点である。コミュニティと家族の境界を示す「感情」という価値規範の原基をみることができる。（Edward Shorter, 1975, *The making of the Modern Family*, 田中俊宏他訳、1989, 『近代家族の形成』昭和堂）

¹¹⁵岩井忠熊, 1968, 「明治国家の思想構造」古田光他編『近代日本社会思想史Ⅰ』有斐閣

¹¹⁶米村千代は、明治民法について「士族の家族制度を下敷きにしつつも、欧米の近代個人主義的な性格をあわせもっていた」と、イエ的要素と近代家族の要素の二面性を指摘する。すなわち、資本制における「新しい家父長制」の成立である。（米村千代, 2009, 「近代家族とイエ制度」神原文子他編『よくわかる現代家族』ミネルヴァ書房）

護主義的子ども観」の段階に至るもなお、「子どもの健全な成長」を名目とした大人の「躰」「体罰」という子ども虐待が絶えない思想史的根拠がここにある。また国連・子どもの権利条約や自治体・子ども権利条例に反対する広島市の市民運動が準拠する思想の典型は「家父長制的子ども観」であることから、明治期における子ども観の転換について深く掘り下げてみたい。

戦前教育の根本を律する観念は、天皇が「統治権を総攬する」（大日本帝国憲法第4条）統治原理であり、教育は法律ではなく天皇の勅令（同第9条）によってすすめられた。近世から近代社会への転換は「勅令」という天皇制国家のフィクションに個人は従属すべきものとみなされた。丸山真男は、個人による社会契約説に対置して、秩序を作為する人格を「聖人」に置き、「その聖人は殆ど宗教的絶対者にまで高められている」と述べている。¹¹⁷ 西欧の社会契約説は「神＝聖人」の支配する世界から個人が独立し、個人のヨコの関係である社会が政府機構に政治を信託したのに対し、日本においては天皇を宗教的絶対者の「神＝聖人」の位置におき、その勅令のもとで官僚制による絶対無比の政治体制をつくりあげたのである。

江戸期の本居宣長、平田篤胤ら国学派の伝統をひく皇国思想は、戦前・戦中を通じて、記紀神話をもとに「日本人（血脈）」「大地（風土）」のシンボリック言説をもって国民のメンタリティに訴え、国家の政治支配に利用されていく。そのメンタリティの特徴は、日本人のなかに潜む「同一化」への願望であり、倫理思想は「全体」（国家）に予定調和し「個人」（市民）の多様性を承認しない。敷衍すれば、「国家なくして国民なし」という全体主義特有の思考脈絡である。したがって、全体主義思想においては、子どもが独立した個人であり、権利を有する「権利主体的子ども観」という観念は成立しえない。

西周など官学イデオログを通じて明治新政府の輸入したヨーロッパ自然法思想が学校教育に導入されつつも、中江兆民や植木枝盛の自由民権論¹¹⁸を排撃した新政府は、大

¹¹⁷丸山真男,1952,『日本政治思想史研究』東京大学出版会

¹¹⁸中江兆民は、大陸の仏教、儒教から影響を受けた日本の倫理思想を西欧の自然法思想の観点から再評価した。また植木枝盛は「政府国権に違背するときは、日本人民はこれに従わざることを得」（『私疑憲法草案』）と国民の権利と政府への抵抗権、革命権を主張した。ただ植木は、運動の理想から大きく外れた

日本帝国憲法に次ぐ明治民法（1898 年）制定¹¹⁹により家長（家族）と天皇（国家）が「入れ子構造」となる家族国家観が法定化されることとなった。高野真澄（法学）が指摘するように、明治憲法は「神権主義的天皇制の大義—神勅に淵源し、神権（神意）に基礎をおく君主主権の原理—を大前提に、これを維持するために皇室の藩屏（かきね）として華族の制を敷き、したがって『天皇の血筋』が最も貴く、『天皇からの距離によって貴賤がきまる』序列の体制」を公認していた。¹²⁰ 明治新政府は、殖産興業に向けた文明開化を推し進めながら、他方で国学理論を借用し天皇の絶対尊厳性を帝国憲法に導入したのである。日本民族の「血筋」と日本の「大地」という「文化以前の直接的自然への復帰」（情念）によって、西欧的近代精神に代替する新しいナショナリズムを開鑿していった。その思想史的変容は、新政府が当初の英米型合理主義論を次第に抑制しつつ、ドイツ型観念論を積極的に導入した政策・制度の生成によく示されている。

日清戦争（1894 年）の前後に文部大臣を務めた西園寺公望は、ナショナリズムの危険を憂い、子どもは「活発・爽快」「正大・有為」たるべし、「教育は世界の大勢、文明盛衰の理を深慮して強化に努めるべし」と主張した。学制発布の時点（1872 年）では、教育界が「絶対主義的イデオロギー注入は、学校教育にこれを負わせず、学校教育は、当面、西洋的技術的知識一本で行こう」としたが、ナショナリズムの家族国家観の潮流はリベラルな開明主義を凌駕していった。¹²¹ その家族国家観は、21 世紀の社会・政治においても通奏低音のように流れている。子ども政策論にとって重要なことは、「日本の伝統」として正統化される家族国家観は、明治中期から百余年の支配的価値規範にすぎないと相対化する批判軸である。相対化の方法は、かつて西園寺が「教育は世界の大勢」、「文明盛衰の理」

明治憲法（欽定憲法）の不備を承知しながら「憲法と名くる一子の誕生」は「其一子は如何なる容顔、形体、氣質を以て生まれ来りしにもせよ、之をして己の好む所の方に成長せしめ、己の希ふ所の方に養育し行かんと欲するの意念を惹起し来らざること能はざるべし」（『土陽新聞』）と鷹揚に述べている。この受けとめ方は、「子どもの人生は子どものためのもので、彼自身の生の充実のために設計されるものであって、（中略）子どもは親とは異なる新しい時代の主権者として、己を磨いて成長する義務があり、親はそれを支援しなければならない」（『土陽新聞』）との子ども観と重なる。

¹¹⁹6 月 21 日に公布された民法親族編、相続編（4、5 編）は、長子家督相続制、妻の無能力、離婚条件その他女性の家庭における身分的位置づけを規定し、資本制における「新しい家父長制」を成立させた。

¹²⁰高野真澄,1984,『日本国憲法と部落問題』解放出版社

¹²¹宮原誠一,1963,『教育史』東洋経済新報社

を深慮したとする国際的な「権利主体的子ども観」と子ども政策への普遍化の試みとなる。皇国主義思想に転換した戦前の教育政策、また敗戦後（1945年）に民主主義思想が導入されつつも、再び逆コースの「日本民族」賛美の思想に傾斜する戦後期の教育政策の比較対照を通じて明らかになったことは、近現代史においてリベラリズムとナショナリズムの転換が新しい位相で繰り返えされており、2010年代の現在は1930年代とは異なる意味での「新しい戦前」の可能性を孕んでいる。

第2節 大日本帝国憲法下の子ども政策

（1）昭和（戦時期）の子ども政策

1890年前後に確立した明治憲法体制は家族国家観を彫琢し、日清戦争、日露戦争、第1次世界大戦、世界大恐慌を経て、学校教育や新聞統制、町内会講話等啓蒙活動を通じて地域社会の隅々にまで浸透していった。¹²² 山田昌弘（社会学）がいうように、家族の社会的機能は、「子どもを生命のリスクから防御し適切に対処し家族外に放置しないものである」とすれば、¹²³ 戦中期の家族には国家から子どもの生命を守る機能は与えられていなかった。¹²⁴ 民法上絶対的な権力を与えられた家長（戸主）＝父親は、子どもを国家の専横から守る力を賦与されず、一枚5銭の赤紙の命ずるまま遠く戦場に送らざるを得なかった。

¹²²初代の文部大臣に就任した森有礼の教育理念は「国家富強のための教育」「旧意識を変容するための啓蒙の教育」「伝統的な国体を維持するための教育」の3本柱であった。（1886年発令）

¹²³山田昌弘,2006,『迷走する家族—戦後家族モデルの形成と解体』有斐閣

¹²⁴谷沢弘毅の調査によれば、1936年の東京市統計年表の棄児（捨て子）は51人であったという。東京市人口（590万人）に比較して棄児の少ない理由は、①都市圏低所得世帯では家族構成員各自の就業ルールが形成されていた、②家庭外の労働市場でも住み込みの奉公人・女中や自宅での内職という幼年者雇用の機会が豊かであった、③保護施設が整備されていた、④棄児を発生させる貧困世帯数が少なかったことをあげている。しかし、④は当時の東京市とアジアの大都市（1960～70年代）に比較してのスラム人口比率であり、年代を異にする相対的理由にすぎない。これを「国際比較上では政策目標（生活保護政策）のパフォーマンスが良かった。だからといって同政策を評価できるわけではなく、我が国における家族戦略、地域戦略が子どもを捨てない方向に機能していたためといえる」のかどうか疑問である。國体による官民挙げての増子化政策という国家目標が背景にあったと考えるべきであろう。（谷沢弘毅,2007,「方面委員から民生委員へ—生活保護政策における歴史の分断と継続」社会政策学会編『格差社会への視座—貧困と教育機会』法律文化社）

明治憲法体制を定礎として、日中戦争（1937 年）、太平洋戦争（1941 年）は、国家総動員法によって隣保相扶型国民統合、地域組織の上位下達型再編をすすめるとともに、世界恐慌－昭和恐慌の打撃から脱出し得ない家族の貧困問題を「人的資源」として労働力・生産力・軍事力面から再編することになった。独占化された資本主義は、戦場に送られた子どもの労働力の欠損を補充するために新たな人的資源の産出を必要とする。ここに労働力政策としての人口政策が必要となる。また国家は国外の戦線が拡大し兵員を消耗すれば新たな兵員補充を必要とする。エネルギー資源に乏しい日本国が、天然資源を求めて戦線を拡大した結果、枯渇した兵員資源と労働力資源の増産に追い立てられることになる。それは社会事業（戦時厚生事業）において「人的資源の保護育成」、「国民生活の確保刷新」と表現され、1941 年の「人口政策確立要綱」では「今後十年間に 3 年早婚・5 子出生」の目標が閣議決定された。ここに戦前・戦中型の「国家の危機」という名目で子どもの「増子化政策」が推し進められた理由があり、現在の「国家の危機」下の少子化対策の原点を戦時下の「増子化政策」に見出すことができる。

社会福祉史研究によれば、戦前の社会福祉は、①近代国家形成期の慈恵慈善事業、②産業革命期の慈善事業、③日露戦争後の感化救済事業、④第 1 次大戦後の社会事業の成立、⑤昭和恐慌後の社会事業、⑥日中戦争・太平洋戦争と戦時厚生事業の六つの時期に区分される。¹²⁵ 宮浦崇（政策学）は、⑥戦時厚生事業を総力戦体制維持のために行われた挙国一致政策にもとづく諸事業であったと述べている。労働力確保、生産力の向上という観点から戦時厚生事業が推進され、事業運営主体として主に市町村役場、のちに行政単位ごとに設置された銃後報国会などの国設援護団体などがその任にあたった。事業実施においては、町内会、部落会、そこに所属する区、組、隣保班といった末端組織が住民統制の役割を担われ、子どもと家族の「戦時動員」が行われていった。¹²⁶ 都市部においても地域社会の住民管理（権力性）・思想管理（同質性）・移動管理（閉鎖性）の機能が最大限に発

¹²⁵ 菊池正治他編,2003,『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房

¹²⁶ 宮浦崇,2007,「総力戦体制下における『人の資源化』の考察－戦時厚生事業の人的資源をめぐる動向を中心に－」立命館大学『政策科学 14－2』

揮された暗い時代であった。

ところで、政府は 1938 年に「高度国防国家の建設」を目的に国民体力の向上、健康の増進を行う保健衛生の局を内務省から分離し、厚生省として独立させた。ここに、国家による総力戦体制の「人の資源化」政策が開始された。政府の政策転換に対応して大阪府においても体力課を新設し、非常時国防のための健民思想を啓発する健民運動を展開した。当時の体力課長は講演において「民族としての永遠の澁刺さ、若さ、健やかさを保持し続ける」ため、皇国民族精神の昂揚、出生増加と結婚の奨励、体力錬成等を府民に説いた。国の「産めよ！増やせよ！」との多産化・増子化政策は、「国民生活の確保刷新」として「国民優生法」（1940 年）や多産の奨励など家族の出産機能に介入し国民統合を推進した。自治体では、子どもを生み育てるために結婚斡旋施設、結婚資金の貸付、優良多子世帯（10 人以上）の表彰、育英費の補給制度、保育所増設のほか妊産婦保護施策も施行された。中村正（社会学）は、国家が家族の私事に直接介入した戦中期に「家族の政治学」を指摘する。家族の政治学とは、「家族のあり方」という規範的な枠組みを国家が管理統制する政治システムである。¹²⁷ 現在の「少子化社会対策」の原点がここにあった。

1940 年代に入ると、出産から教育、栄養摂取まで家族の管理、鍋釜の供出など家族の自主的協力を統制する「家族の政治学」なくして総動員体制は成り立たなくなっていたのである。文部省（教育局「家族制度尊重方策ニ関スル協議会」）は、詳細な国家家族綱領『我が国ノ家ノ本義』を研究し、「家の本義」の延長線上に、「家（イエ）」に嫁する女性の「婦道の道」を構想していた。¹²⁸ 仏教の「三従の教え」（家に在りては父に従い、嫁しては夫に従い、老いては子に従う）が、國体の女性蔑視観の思想的背景にあった。阿部眞之助によれば、憲兵政治の生みの親、東條英機首相は「朝早く官邸から街に出て、民家のゴミ箱のふたをとって、一つ一つ中をのぞいて歩いた」と記している。¹²⁹ 天皇一首相から下降する家族への外圧は、兵員の徴発はもとより満蒙開拓青少年義勇軍への誘導など家族内

¹²⁷中村正,1998,『家族のゆくえ—新しい家族社会学』人文書院

¹²⁸久保義三,2006,『新版 昭和 교육 史—天皇制と教育の史的展開』東信堂

¹²⁹阿部眞之介,1953『近代政治家評伝』文芸春秋新社

の最も弱い成員である子どもの犠牲につながっていく。

1930年代以降になると人的資源の量産政策にとどまらず、人的資源の「質」に関わる政策が登場する。「家族の政治学」によって、新しい社会統制の枠組みとして「労働力保全から民生の視点が重視され、乳幼児死亡率への国家の介入など生（バイオ）に対する政治的な統制」が行われた。¹³⁰ 子どもは、学校教育において「忠君愛国・敬神崇祖」の教養を強要され、¹³¹ また「家族の政治」における「家（イエ）の本質」は、「教育の政治」における「臣民の道」と並行して進められたのである。いっぽう、大正デモクラシーとして隆盛した教育理論は、準戦時体制に入ると沈滞せざるを得なかった。

木村元（教育社会学）は、国策的な視野から人口問題、労働力政策が活発に議論を展開されたにもかかわらず、「教育や発達の領域での問題を含む人間の生活に関与する教育学は、社会問題の枠組みの提出という点において無力であった」と記している。¹³² 社会科学は、総動員体制の思想弾圧のもとで國体に抗する力をもはや失い、教育学では皇国史観が支配的となっていった。¹³³

国家の戦時体制の保全のために、人口政策は喫緊の課題となった。1938年には国家総動員法が施行され、国民徴用令の発布（1939年）、対米英国宣戦布告（1941年）と国家総動員体制が完成する。戦時体制の高度化にともない、国民の「福祉」（しあわせ）を求むべき社会事業は、生産力、軍事力確保の「手段」に変質し、戦時厚生事業は人的資源の確保に総力をあげていく。1939年には厚生省内に人口問題研究所が設立され、「紀元二千六百年記念全国社会事業大会」決議（1940年）から「人口政策確立要綱」（1941年）が策定された。政府は、単に体力の向上をめざすだけではなく、人口増加と精神の国民運動強化を求

¹³⁰木村元編著、2005、『人口と教育の動態史—1930年代の教育と社会』多賀出版

他方、久保義三は文部省思想局文書(1937年)に基づき、宗像誠也などの教育学者は国体思想を推進する審議会において、上下の社会集団に属するをもって教育の機会を付与される「封鎖階級的・カースト的な」学校教育は問題であり、日本教育学の真摯な研究により解決すべきことを堂々と主張したと述べている。

¹³¹山中恒、1986、『子どもたちの太平洋戦争—国民学校の時代』岩波書店

¹³²木村元・前掲

¹³³平泉らの皇国史観は「日本の歴史を皇国の歴史として捉える歴史観」である。その「皇国」とは、天照大神を皇祖とする万世一系の天皇が統治する国をいう。(阿部猛、1999、「平泉澄とその門下」同篇『太平洋戦争と歴史学』吉川弘文館)

め、厚生省には人口業務を担う人口局が設置された。1943年には厚生省内に社会政策や厚生政策を所管する局は消滅し、人口局は健民健兵政策を担う「健民局」に名称変更された。並行して、文部省内では「国体の本義」に基づく教育・思想統制を行うために、1934年に思想局を、1937年に教育局を設置し、国民精神文化研究所などを通じて「國体国民精神の神髓」の国民体得につとめていった。厚生省・人口問題研究所と文部省・国民精神文化研究所が戦時体制理論の双璧であった。戦後の子ども政策の考察に際し、当時の子ども政策は国民の精神洗脳を所管した文部省（現文部科学省）と厚生省（現厚生労働省）であることを再確認しておきたい。

大阪市においては戦時国策と連動して、1941年に市民生活新体制運動が開始され、市民局に総動員部が設置された。軍事協力機能を整備するとともに、1943年には空襲非常災害などを所管する防衛部も新設されている。戦時下にあって民生委員の前身である方面委員は、戦時優先策の影に放置された障害者、病人、高齢者の過酷な生活に寄り添い支援したことが記録（『方面常務委員会議事速記力』）に残されている。¹³⁴

他方では、総力戦体制下の治安維持のために非行（感化）児童の刈りこみや感化院収容、被虐待児童の保護などの実施体制が整備された。敗戦後、厚生省に設置された児童局は戦時下をふりかえり、「警察的取締か、刑事政策的意義を有するに過ぎなかった」児童虐待防止法（1933年）や少年教護法（1933年）では、児童保護の問題はもはや対応できないと認識していたといわれる。¹³⁵ 戦前の少年教護法（不良少年）、少年法を介した感化児童政策は、戦後の非行少年政策（少年法、児童福祉法）に継承され、児童福祉法と併存されていく。

（2）戦後教育との関わり

¹³⁴大阪方面委員活動資料研究会編、1998、『戦時下大阪の方面委員活動－民生委員制度史の空白を埋める－』大阪市役所

¹³⁵藤井常文、2010、『キャロル活動報告書と児童相談所改革－児童福祉司はなぜソーシャルワークから取り残されたのか』明石書店

1945 年 8 月 14 日、日本政府はポツダム宣言受諾を決定した。敗戦を機に、皇国主義、健民政策を推進した小泉親彦厚生大臣は自決した。国家（國体）による子ども観（天皇の赤子）、子育て観（忠孝）、家族観（家父長制）は制度的には廃止され、戦後の子ども政策は、日本国憲法（1946 年）、児童福祉法（1947 年）、教育基本法（1947 年）、学校教育法（1947 年）および児童憲章（1951 年）に基づき展開されていく。未熟な子どもを保護管理する「保護的子ども観」の時代である。

しかし、戦前の「家父長制的子ども観」は地下水脈として存続していた。「家父長制」とは、江戸時代における「家（イエ）」を個人に優先し、「族」を家に優先する家名・家系の尊重という社会通念（武家道徳）の下に、家族のうちでは年長の男性（家父長）が権威を握っている制度をいう。このような封建遺制型武家道徳を明治期に再編成した「家父長制」という観念は、イエ、ムラ、カイシャ、セイジをつらぬく（再）生産様式として、「資本制」（生産関係）を前提として成立した近代産業社会の産物であり、家父長に相当する天皇（大家長）と国家の観念に結びついていた。「家父長制的子ども観」が永続した理由は、家父長制的全体論の集団主義が、戦後においてもなお恩顧主義（クライエンテリズム）として、資本制生産様式と再生産の家族様式をもったからである。資本制生産様式とむすびついた集団主義的精神構造は、かつて丸山真男が「軍国支配者の精神型態」、すなわち「超国家主義」と指摘したように、思想的に新国粹主義が復活する土壌となった。小林正弥は、「明治・大正・昭和そして平成、と世は移り、世代は変わり、社会の表面的な情景は変わっても、そこに住む日本人の精神構造は簡単に変わらない」と述べている。¹³⁶ 小林の問う「日本独自の深層構造＝精神構造における垂直的限定交換の基本構造を変える理論」とは何か。それは 21 世紀の今なお、子ども政策理論の課題でもある。

高度経済成長期に入ると、1965 年の「期待される人間像」¹³⁷、1968 年以降の学習指導

¹³⁶ 「生産様式と生産関係」としての家父長制の定義は、上野千鶴子（2009,『家父長制と資本制—マルクス主義フェミニズムの地平』岩波書店）の理論による。なお「集団主義、恩顧主義」は小林正弥（2000,『政治的恩顧主義論—日本政治研究序説』東京大学出版会）の理論による。

¹³⁷ 中央教育審議会第 19 特別委員会「期待される人間像（草案）」（1965 年）は「天皇への敬愛の念をつきつめていけば、それは日本国への敬愛の念に通ずる」と民族共同体の象徴としての天皇への敬愛と国家への忠誠を説き、のち「後期中等教育の拡充整備について」の一部として公文書となった。同草案は「家

要領改訂において「愛国心」、「民族の伝統」など、国家主義、道徳主義の観念が噴出することとなる。「教育の逆流」の政治的背景は自民党の政治思想にあった。佐藤栄作・自民党総裁は、1968年の自民党大会において、「民族精神の昂揚、日米安保体制の強化」を唱え、明治百周年にあたって「富国強兵策を一貫した国是として、近代国家建設の基盤を構築した」偉業を受け継ぐとの運動方針を採択している。¹³⁸ それから30年後、1999年には「愛国心」や「民族の伝統」を象徴する「日の丸」「君が代」をめぐる事件が広島で起こっている。3月に広島県立高校長が、県教育委員会から下された職務命令により自殺したと報じられた。職務命令は、卒業式での「日の丸」掲揚・「君が代」斉唱を生徒、教職員に強制する。第一部第2章で子ども条例をめぐる広島市の反対運動について述べたが、国家主義、道徳主義を政治理念とする自民党は、被爆県であり革新色の強い広島県を「国家統合」「国民統合」の象徴たる「日の丸」「君が代」の完全実施をめぐる政治の焦点と位置づけたのである。元号法制化（1979年）や国旗・国歌法制化（1999年）の根底には靖国神社系団体の草の根的な全国運動が存在した。同事件は政党と草の根的国民運動に政治的に利用され、国旗国歌法が成立・公布された。それ以降、全国の子どもや教職員の「内心の自由」は歯止めなき恐怖にさらされている。¹³⁹ 明治期近代をふりかえるなら、国家主義的イデオロギーを鼓舞する時代には、つねに子どもたちの未来が問われてきた。国内外で歯止めなき危機が進行する2015年は、ちょうど戦後70年にあたる。また2018年は明治維新150周年である。岸信介、佐藤栄作の政治流派を継承する第2次安倍内閣がいかなる主張をし、いかなる行動を起こすのか。

2006年には「教育再生会議」答申をもとに教育基本法が改正され、日本国憲法改正に意欲的な言動（「戦後レジームからの脱却」「美しい国づくり」）は、自由民主党本流の連綿たるエートスの発露であった。¹⁴⁰ 2014年には憲法改正（解釈改憲）とともに新たな教育

庭を愛の場、憩いの場」との文言もみられ、戦前の家族国家観（家族・国家の入れ子構造）が再現したものとして注目される。

¹³⁸ 宗像誠也・野村平爾・宮野原貞光編、1968、『教育黒書』労働旬報社

¹³⁹ 田中伸尚、1999、『日の丸・君が代の戦後史』岩波書店

¹⁴⁰ 自民党の前身である自由党の憲法改正案は「統治権の主体は日本国家」であるとして美濃部学説を主張したのに対し、他方、進歩党は天皇制を護持する立場から天皇機関説を拒否し天皇主権説を主張してい

改革がすすめられようとしている。しかし、教科書採択など義務教育事務事業は主に自治体の所管であり、政府に対する自治体の「自治・協働」型子ども政策の内実が問われている。国家は自治体の風土、文化、気風を篡奪することはできない。2014年、教科書問題で自治体の地方自治原則を貫いた沖縄県、竹富町の理論とたたかいは、都市自治体も学ぶべきであろう。¹⁴¹ 本章第2節(1)で、戦前の子ども政策所管庁が文部省および厚生省であったことの想起をうながしたが、両省の「官治・集権」型子ども政策に対峙できるのは市民の機構信託による自治体政府である。子ども政策の「国家から社会へ」「政府から都市自治体へ」の転換は、歴史の検証と洞察を踏まえた選択である。(第三部第1章「子ども政策の構造転換」に後述する)

戦時期において、国家から期待される家族の社会的機能の遂行は不十分にならざるを得なかった。家族社会学的には、家族には夫が徴兵され不在であるから、出産による社会の再生産に必要な人口維持(マクロな国家社会安定化機能)は国策推進に非対応となり、人口の増加には限界があった。また子どものリスク(徴兵、徴用、空襲、食料等)を防御し家族外に放置しない役割(ミクロな家族社会安定化機能)も放棄せざるを得なかった。戦時期における子ども政策の人口維持機能と家族リスク処理・包摂機能の低位性は、戦後期(後期)現在の少子化対策と要保護児童対策においても共通する。言い換えれば、戦時期の子ども政策、つまり「人口維持」と「家族リスクの処理」という社会的機能は、戦後体制においてもなお解決困難な課題であるともいえる。戦時期の<増子化対策>と現在の<少子化対策>には、「国力の維持」という國体観念が通奏低音のように流れ続けている。この点で、西欧の福祉国家、とりわけイギリスの子ども政策には「少子化対策」という視点がないのと異質である。社会が「子ども」に独立した個人の人格を認めるなら、「少子化社会対策」との名目で、自由・平等・独立の個人の権利を侵すことはできないからである。

た。(山口定,1985,「戦後日本の政治体制と政治過程」三宅一郎他編『日本政治の座標—戦後40年のあゆみ』有斐閣)

¹⁴¹ 沖縄県教委は教科書採択問題で国の方針に従わず竹富町の離脱を決定する。竹富町教委を八重山採択地区との教科書共同採択地区から分離することを決めた。教科書採択をめぐる違法性を指摘されている沖縄県竹富町が、八重山採択地区から離脱する動きをみせていた問題で、沖縄県教委は5月21日、竹富町を離脱させることを決めた。竹富町は今後、小中学校の教科書を単独で採択することになる。(産経新聞 2014/5/21)

戦時期の子ども政策においては、政策目標として①人的資源（労働力・兵員力）の確保・保全・培養、②国家秩序維持のための感化児童・被虐待児童の矯正・救済を位置づけ、③政策手段として知識人、メディア、企業組織から市町村～隣組まで重層的に管理統制を徹底した点が特徴であったといえよう。①は国家の安全をささえ、②は社会から不安因子を除斥するものであった。③は、知識人、国民一般は戦争の被害者でもある反面、子どもを戦場に送り出す加害者の側面も併せ持っていた。このような全体主義的子ども政策の根底には「国家主権」という共同観念があった。戦後憲法体制においても国家主権のくびきから解放され、自治体を基盤とする国民主権型子ども政策に転換することはなかった。市民運動の経験を経た 1980 年代の都市型社会の形成に至るまで、市民や家族が政治的に未成熟であったことによる。

これまで、子ども観の変遷をたどり、「権利主体的子ども観」にもとづく政策化について考察してきた。以上の検証を通じて、現代子ども政策は、戦争の時代からどのような教訓を学ぶことができるのだろうか。戦後子ども政策に戦前の「人口政策」に埋め込まれたリスク、国家による家族や学校教育への介入という強制力は内包されていないだろうかとの疑念をもちつつ、さらに戦後期の考察をすすめていく。

第3節 新憲法下の子ども政策

(1) 昭和（戦後期）の子ども政策

1947 年、帝国憲法と勅令主義は廃絶され、国民主権・平和主義・基本的人権、地方自治、社会保障を謳う政治体制が誕生した。天皇・官僚・財閥中心の政治過程も変化し、革新政党と労働組合が新しい権力資源として登場した。しかし、子ども政策において児童憲章は「児童の天賦の権利」を含意するものの¹⁴²、基本的に「国家主権」という国家の枠組みか

¹⁴²田代不二男（厚生省児童局職員当時）は、「児童は生まれながらにして父母若しくは国家社会に要求すべき天賦の権利（「児童が心身ともに健やかに生まれ且つ育成されねばならない権利」）を持つもの」と解

ら解放されなかった。換言すれば、子ども政策や制度を人間のヨコの関係である「社会」の観点、子どもの「幸福」という目的の次元、子どものまなざしという「大人目線」のさらに下からからみることができなかつたのである。その経緯について教育政策からみていこう。

教育政策は、ひろく子ども政策に含まれるものである。敗戦年（1945 年）から翌年にかけて文部大臣、文部省官僚の国会答弁における天皇制と教育勅語の擁護は敗戦前と変わらず、教育政策における民主改革へのサボタージュは歴然としていた。GHQは、1946 年春に第 1 次米国教育視察団報告書を提出した。報告に基づき（文部省官僚を除いた）教育刷新委員会により起案された教育基本法案は、戦前教育の深い反省に立ち、「教育は人格の完成をめざし」「平和的な国家及び社会の形成者」等の目標を明文化した。しかし、文部省は、「教育勅語と教育基本法は矛盾しない」（新教育勅語渙発論）という見解を示すなど、「憲法・教育基本法の核心的意義は政府当局者には十分自覚されていなかった」のである。¹⁴³ 文部省官僚の基本的認識は、「表紙」を教育基本法に変えたが、「中味」は教育勅語のままであった。したがって、朝鮮戦争の勃発と冷戦体制への傾斜によりレッドパージがはじまると、教育勅語と通底した教育思想と、戦争責任で追放された文部省官僚は復活してくるのである。そうした経緯からみても、教育政策を貫流する戦前・戦後の通奏低音は否定できない。このようなイデオロギーの対立にもまして重要な点は、官僚群、政党のみならず行政法の研究者においても、「国家」を前提にした官治・集権的な行政権優位の解釈にあったと言われる。¹⁴⁴ 逆に言えば、市民社会を前提にした子ども政策の構想には、「国家から社会へ」「政府から自治体へ」の構造転換に相応する自治・分権的な生活権優位の理論が要請されることになる。

児童福祉施策については、GHQ/PHW（占領軍公衆衛生福祉局）が、「児童という特殊

説するが、なお「国家」という社会が子どもを保護すべきものととらえている。（田代不二男,1950,「児童憲章」川島三郎編『児童福祉の諸問題』港出版合作社）

¹⁴³ 浦野東洋一・土屋基規,1970,「敗戦・占領下の教育」五十嵐顕・伊ヶ崎明暁生編『戦後教育の歴史』青木書店

¹⁴⁴ 松下圭一,1975,『市民自治の憲法理論』岩波書店

ニードが、非軍事化・民主化という占領政策を具現するために最重要な要素としてとらえ、民主主義の思想を育成し、定着させるための道具として、児童福祉法など児童福祉に関わる法規を活用しようとしたのである。¹⁴⁵ 少なくとも、戦争責任を批判され実権を制約された「内務官僚」派のなかにあっても、児童福祉（厚生省児童局）および学校教育（文部省）においては若手官僚を中心とする改革派が呼応し、GHQ/PHWと調整しつつ、戦後の子ども政策の骨格を構築したといえよう。国連加盟（1956年）と高度経済成長の『もはや戦後ではない』（1956年『経済白書』）とされた1950年代後期以降、「家族（厚生省）」・「教育（文部省）」・「産業（経済企画庁）」部門をつなぐ好循環のパイプが、戦後の若手官僚によって形成された。しかし、「家族の戦後体制（性別役割分業）」、「教育の戦後体制（民主教育）」、「産業の戦後体制（護送船団方式）」とその好循環のシステムは、1970年代後期には行き詰まりを示すようになる。制度疲労の打開方法が模索されてきたが、子ども政策において「市民社会を前提にした自治・分権的な生活権優位のアプローチ」は採用されなかった。

既述したように、戦後の子ども政策の問題は、戦前・戦時の「官治・集権型」の子ども政策の復活にある。つまり、戦後改革にも生き抜いた官僚制システムおよび政治過程における厚生省ならびに文部省の政権与党との共存共栄と自治体統制システムが、戦後子ども政策の背景にあった。戦中期の子ども政策の特徴（①家族政策・学校教育政策＝人的資源の確保、②治安政策＝要保護児童の隔離、③相互監視政策＝地域社会の監視体制）は、戦後期においても基本的に連続したのであるが、戦後の子ども政策との比較検証において、その水準、要素、時期をめぐっていかに組み替えられたのかの解明が重要となる。

次に家族政策・学校教育政策の根幹となる「国家のための人的資源」の確保、つまり人口政策について考察する。表1にみるように1950年代から合計特殊出生率は低下していたが、1970年代までは少子化問題は政策課題とはならなかった。むしろ、1974年には政府サイドから「家族計画」（出産抑制策）が叫ばれる状況であった。高度経済成長期は、家

¹⁴⁵ 藤井常文・前掲

族にとって教育政策と労働政策がかたく結びついた「理想の時代」であった。¹⁴⁶ 即戦力の中卒者が「金の卵」として復興期の経済再建を担った1940年代後期から10年後、1950年代後期には国際的視野から中度および高度な労働力の確保が課題とされるようになった。子ども政策の中心課題は、労働力育成の効率化と高度化、つまり教育課程の再編にあり、1958年には小中学校教育課程の大改訂が行われた。1956年の国連加盟と高度経済成長の波に乗った日本は、文部省高官をして「占領状態を脱却し国際社会に堂々たる地位を勝ち得たるわが国の民族の繁栄、国家の発展を図る国民の道德教育の徹底と情操の陶冶、身体・健康・安全の指導と並び学力においては基礎学力を充実」と講演させている。¹⁴⁷ 文部省は戦時期の国民学校（「教室もまた戦場である」と教えられた）と同様に、経済の国際化に対して子どもの精神面の「国家」観念への統合（道德＋情操）を対置したのである。

（2）戦後教育の展開

文部省は1946年10月に「教育勅語奉読廃止」の通牒を発出した。翌1947年に教育基本法、学校教育法を公布し、文部省設置法（1949年）には戦前における文部省の中央集権・監督行政的色彩を排除した。続いて1948年6月に、衆議院は「教育勅語等排除に関する決議」、参議院は「教育勅語等執行に関する決議」を行ったが、1950年代に入ると基本的人権と民主主義を基本とする教育基本法体制は掘り崩されようとしていた。戦前期（教育勅語時代）、戦後期（教育基本法時代）の文部省官僚の言動をみると、教育政策とは「日本民族」という共同幻想を前提として国力（民族）の維持に向けて「どのような国民をつくるか」の国家目的に貫かれている。それは戦後期の子ども政策においても、まず子ども自身のしあわせ（ウェルビーイング）のためではなく、「国家の歴史と伝統」を踏まえ、国家

¹⁴⁶ 本田由紀は、社会学者の分類として「高度経済成長期＝理想の時代」、「高度経済成長期からバブルまで＝虚構の時代」、「バブル崩壊以降＝不可能性の時代」と紹介している。本田由紀講演、2010、『キャリア教育のあり方を問う―働く若者の適応と抵抗に必要な労働知識とは』NPO 法人あったかサポート

¹⁴⁷ 内藤誉三郎小中局長講演（1958年「改訂学習指導要領説明会」）は、「日本の歴史と伝統、国土を愛する国際社会において信頼と尊敬を勝ち取る立派な日本人の育成をめざした改訂精神である」と述べている。

社会の要請に応じる道德教育を前面に「国家の発展のため」(＝教育政策)、「国家社会の存続のため」(＝少子化社会対策)との目的において戦前期と断絶していない。¹⁴⁸ その思想的根底には、憲法の「基本的人権」および「民主主義」の価値規範と相克する帝国憲法の「民族」および「国家」の価値規範があり、また個人の理性的結合原理と集団(家族、地域社会、国家)の血縁的結合原理との対立があった。鳴海正泰によれば、1950年代後期は高度経済成長のための国内体制の整備を完了する「新・中央集権期」と特徴づけられる。¹⁴⁹ つまり、教育の国家統制化と地方自治の中央集権化が同時に行われた反動の時代でもあった。

1950年代後期から市民社会の成熟化がはじまる。日本社会は「もはや戦後ではない」(『経済白書(昭和51年)』)と宣言され、都市化と大衆社会化により権力的・同質的・閉鎖的な地域社会のくびきは解体しつつあった。しかし、京浜、阪神など太平洋ベルト地帯への大量の若年労働力移動により「第1の家郷」を喪失した都市新住民にはホームドラマの「新しい家庭」(マイホーム主義)再生への悲願など、流動する国民意識の基底においては「まだ見ぬ愛情共同体への郷愁」に込められた血縁型結合原理が継続した。¹⁵⁰ 団塊の世代をエネルギーとする市民社会の成熟化は、①「農村から都市への人口移動」、②「大衆の学歴社会化」、③「第1次産業から第2次・第3次産業への転換」の三つ指標に示される。¹⁵¹ 1960年代の飛躍的な生産力の拡大(工業化)と都市化にともなう個人の析出(民主化)、生活様式の変化(社会化)という特性をもつ都市型社会は、人間の個人化と個人能力の重視をうながし社会の身分格差の平準化をとמונאן。身分格差の平準化にともなう、進学への巨大な圧力が社会の基底に蓄積される。高校、大学への進学率が高まると情報と知識が普及し、職業人として教養と余暇をもった個人の大量の排出、すなわち現代的「市民」の登場

¹⁴⁸ 安倍政権は2006年に公明党の賛成のもとに戦後教育法制の根幹をなす教育基本法を改正した。教育基本法の民主主義的理念は、すでに内藤初中局長講演に象徴されるように戦前の国家主義教育を再現するべく崩されてきており、自民党主導の草の根運動を背景として法律を現状に適合するかたちで大きな反対運動もなく改悪されていった。安倍内閣の「教育再生」という再生の内実は、教育の商品化(新自由主義)と教育の国家化(国家主義)とを接合するハイブリッドな「教育工場」の創造であった。

¹⁴⁹ 鳴海正泰,1994,『地方分権の思想－自治体改革の軌跡と展望』学陽書房

¹⁵⁰ 見田宗介,2008,「新しい望郷の歌」『まなざしの地獄－尽きなく生きることの社会学』河出書房新社

¹⁵¹ 新藤栄一,1990,『地殻変動の世界像』時事通信社

によって社会の基底から政治への批判と参画の基盤をひろげることになる。人口の量的な変化は、必ず社会の質的な変化をともしなう。1960年代は、①都市「核家族」の大衆的な成立と、②主婦の労働者化がはじまった時期であった。¹⁵² 日本社会は、農村型社会から都市型社会へと転換しつつあった。都市型社会への転換は、農業人口が30%を切りはじめた段階を移行期、10%を切る段階を成立期とみる。¹⁵³ 日本では1980年代に入ると、農業人口が10%を切って都市型社会の成立をみる。¹⁵⁴ 1980年代は国内的には都市型社会の成立、国際的にも20世紀型世界像を転換する地殻変動の時期であった。経済の国際化は家族と学校教育に影響する。都市部では名門塾のカバンを肩にかけた小学生が10時～11時に電車で帰宅する姿が目立つようになる。他方で、不登校や児童虐待など子どもの社会問題がとりあげられる時代でもあった。滝川一廣（精神医学）は、高校進学率が90%を突破したころ（1974年）を変曲点に、長欠率（不登校率）が反転上昇した理由を問うている。

¹⁵⁵ 高度経済成長期の家庭＝学校＝雇用を結ぶ好循環のパイプが切断され、子どもの世界でも繁栄の「光の軸」と貧困の「影の軸」への二極化が進行していたのである。

ふたたび教育思想の考察に戻る。1960年代には、学習指導要領に「日本の歴史と伝統、国土を愛する」愛国的精神の涵養とともに、子どもの能力主義にもとづく後期中等教育の多様化政策が急速に展開されていく。1963年の経済審議会答申「経済発展における人的能力開発の課題と対策」は、少数の「ハイタレントの開発」と多数の技能者の養成をめざし、「能力主義の徹底」を提言した。1966年に中教審から『後期中等教育の拡充整備について』の最終答申が提出された。答申は、教育の目的を「国家社会の要請に応じて人間能力を開発する」ことに置き、個性と能力を発揮させる機会の提供が国家の課題であり、産業界の人材需要と「生徒の個性・能力」が即応するよう教育の多様化を図るべきであると提起した。また思想的には「期待される人間像」（1966年）としてふたたび国家に奉仕する道徳

¹⁵² 上野千鶴子・前掲(2009)

¹⁵³ 松下圭一・前掲(1991)

¹⁵⁴ 総務省統計局データでは1980年：10.9% 1985年：9.3% 1990年：7.2%
(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/kouhou/useful/u18.htm>)

¹⁵⁵ 滝川一廣,1994,『家庭のなかの子ども 学校のなかの子ども』岩波書店

教育が徹底されていった。それは、戦前期の教育体系と同様に、労働政策に強く親和した教育政策が主流であった。¹⁵⁶ ここに、21 世紀の日本社会が直面するナショナリズムとネオリベリズムの原点をみてとることができる。

高度経済成長時代（1950 年代中期～1970 年代中期）には、企業および国家の国際間競争を視野に学校教育の多様化路線が一貫してすすめられる。人材の「多様化」というタームを共通軸として、「学校教育」（自治体）、「労働法制」（政府）、「企業」（市場）が三位一体となった「日本株式会社」が運営されてきたのである。「人材の多様化」とは、子どもの希望や特技に対応するのではなく、またOECDのPISA(学習到達度調査)のような総合的指標ではなく、一面的な「学力」指標によって企業社会の「内側／外側」、雇用市場の「中心／周辺」に格付けするものであった。したがって、子ども政策の真の課題は、家族環境の優劣と幼少期の就学前学習に差異のある子どもが、学校教育のはじめに対等の立場でスタートできる制度的保障の有無にあった。西欧の福祉国家は、子どもの生まれ持った才能や家庭環境による負の条件が固定化しないよう社会的排除を予防し、次世代の子どもがアンダークラス、すなわち社会の周縁にいて過酷な恵まれない条件のなかで生活する住民の一階層¹⁵⁷ に帰属しないよう、不利な条件の是正と潜在的可能性を実現する社会的包摂の政策を実施してきた（EUリスボン戦略）。¹⁵⁸ これが、A.ギデンズの提唱する、ヒューマンキャピタルに投資する社会投資国家（social investment state）の戦略、すなわち「第三の道」であった。¹⁵⁹ このように国民国家を超えたEU経済圏の「知識を基礎に置いた①持続的な経済成長、②より多くのより良い雇用、③社会的結束の強化」という三つの政策課題に比較して、日本の労働と教育に関する現状と子ども政策はどうであったか。

周知のように、(旧) 日経連は 1995 年に、グローバリゼーションを見すえ、報告書『新時代の「日本的経営」－挑戦すべき方向とその具体策』を提示した。報告書は、雇用形態

¹⁵⁶鎌田慧,1985,「教師たちは語りあう、だが・・・」『世界 (3月号)』岩波書店

¹⁵⁷「アンダークラス」の用語は、A.Giddens,2001,松尾精文他訳,2004,『社会学 (第4版)』而立書房による。

¹⁵⁸EUの「成長と雇用のためのリスボン戦略」(2000年採択)は、重点分野に「雇用と教育問題を人間の生涯に亘る観点からとらえ、人にもっと投資する」(欧州共同体の行動計画)こととしている。

¹⁵⁹A.Giddens,1998,The Third Way,佐和隆光訳,1999,『第三の道－効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社

の多様化が必要であるとして、労働者を「長期蓄積能力活用型グループ」、「高度専門能力活用型グループ」、「雇用柔軟型グループ」に分け、労働力の「弾力化」と「流動化」を進める方向性を提示した。財界主導の労働政策の転換は、官僚機構主導の政治・行政過程を通じて教育政策ひいては子ども政策全般にも影響を与えていく。

1950年代後期から形成された家族領域・教育領域・労働領域を太いパイプで結ぶ戦後日本型循環モデルは、石油ショック以降の1970年代中期から崩れていった。社会学では1970年代中期以降を「虚構の時代」と呼ぶ。続いて「不可能性の時代」と呼ばれる1990年代を起点として、家族のリスク対処から排除される要保護児童や学校教育についていけない子どもが増加する。¹⁶⁰ 1930年代の準戦時期には資本の独占化がすすみ政財官権力の上に立つ「機構としての国家」が、家父長支配の「家族」の上に立つ「共同態としての国家」を圧倒し、家族と国家の紐帯が弛緩した。その暗い時代と同様に、都市型社会の成立した1980年代後半には家族と社会の紐帯も壊れていった。国家は、一方で安定した「家族の戦後体制」を解体しつつ、他方で弾力化・流動化した多様な労働力の再生産＝「増子化対策」も要請される。不安定化する家族は時代の変化のなかで、資本の論理による「労働力再生産」の要請と、公的福祉と企業福祉の縮小を補完する家族福祉の役割という矛盾した位置に立たされたのである。

1990年代は「標準家族」の解体に歯止めがかからず、ポスト高度経済成長期＝少子化社会対策のはじまる時代でもあった。先進資本主義国共通の人口動態の少子化傾向に加えて、日本社会独自の子どもの選別化と家族の階層化が進められていく。選別化と階層化は要保護児童の増加につながり、子どもを受容すべき社会的養護体制の貧困は国連・子どもの権利委員会から厳しい是正勧告を受けることになった。

子どもの環境変化は大人社会の縮図でもある。子どもの危機と大人の危機は通底する。経済の「市場原理」が社会の「連帯原理」を侵食し、中間階層が両極化する「格差社会」

¹⁶⁰ 見田宗介は、現代日本を①ブレ高度経済成長期（1945～1950年代）の「理想の時代」、②高度経済成長期（1960～1963年）の「夢の時代」、③ポスト高度経済成長期（1970年代後半期～1990年代初期）の「虚構の時代」に区分する。（見田宗介,2006,『社会学』岩波書店）また本田由紀は、バブル崩壊以降を「不可能性の時代」と呼んでいる。（本田由紀・前掲）

という言葉が生まれた。高度経済成長は繁栄の陰で階級構造を見えにくくしたが、松下圭一の指摘するように、「独占段階の体制の論理の内部においては＜階級＞は＜大衆＞的行動様式ないし意識形態をもつものとして現実」であり、市民運動が市民的自由と連帯原理にもとづく体制論理への抵抗殻を見出すには、社会の形態転化を背景とする「階級構造を基礎とする体制の論理の分析」が必要であった。¹⁶¹

近年の格差や貧困をめぐる言説のなかで、「格差社会」と「階級社会」の関係をどのようにとらえるかの議論がなされている。橋本健二は、「格差とは、階級構造という舞台の上で展開されるストーリーのパターンの一種である」と述べ、2000年代を「新しい階級社会の形成」の時期とみる。¹⁶² 橋本によれば、格差社会は階級構造の現象形態とみなされる。明治期において、神権主義的天皇制の大義をもとに、天皇からの距離によって華族など貴賤の差がきまる封建的序列の「格差社会」（「旧い格差社会」）が形成された。「旧い格差社会」では社会成員相互の資源配分の格差、つまり「貧富の差」という程度問題より、「分断や断絶」、「質的差異」、「対立関係」、階級間移動が困難という階級の壁に遮断されていた。敗戦によっていったん消滅したしたかにみえた「旧い格差社会」は、1990年代後期に移行すると、新自由主義の新たな文脈のなかで「新しい格差社会」というかたちで復活することになった。格差社会は「貧富の差」という現世代の資源配分の多寡より、貧困が世代間で世襲される「分断と断絶」の階級に永続的に固定化される。新しい格差社会を強制する市場原理主義の道はアメリカで実験済みであった。¹⁶³

英米では新しい階級の最下層にアンダークラス（階級以下）が位置づけられる。イギリスの子ども政策は、子どものライフチャンスの機会を平等にする貧困対策（社会的包摂）をカバーするが、少子化対策の観点はない。社会政策の基軸は、ベバリッジ報告書時代の「結果の平等」の保障からEUの「機会の平等」の挑戦へと移行し、ヒューマンキャピタル形成への教育訓練が重要となる。他方、日本政府は、「少子化対策」を行うが、貧困対策

¹⁶¹松下圭一・前掲（1969）

¹⁶²橋本健二,2009,『格差の戦後史—階級社会 日本の履歴書』河出書房新社

¹⁶³堤未果,2013,「株式会社化する国家—奪われる私たちの選択肢」2013,『世界（11月号）』2013

（社会的包摂）のへ関心は薄い。日本では公教育にいたるまでの市場原理の徹底、さらなる規制緩和、行政介入の最小化はさらなるアンダークラスを増加させる。日本の 2007 年の就業構造統計でみると、アンダークラス（階級以下）は最大限に見積もれば 800 万人と推計され、階級構造の主要な構成要素となっていた。¹⁶⁴

社会問題化した家族環境の劣化は固定され、子どもの生育環境に波及し、要保護児童の増加をうながしていく。格差社会はまた自死・自殺の増加を生むことになった。自殺者は 1998 年に 3 万人を突破し、2003 年には最多の 3 万 4427 人となった。成人の自殺によって子どもの養育と教育に大きな壁が立ちはだかり、「家族格差は子ども格差」となる。親が自死した遺児は「社会の一人ひとりが、年間 3 万人以上もの自殺者がいるという現実を、しっかり自分のこととして受けとめ、私たち遺族の声に耳を傾けてほしい」と述べている。

¹⁶⁵ 日本では労働力の再生産基地である「家族の戦後体制」そのものが制度疲労を起こしている現在、子ども政策には家族と学校教育の原点が問われている。子どもの未来への安心は教育権の確保と家族の安定であり、家族の安定は雇用（労働権）と社会保障（生活権）の確保にある。¹⁶⁶ 宮本太郎は、「排除しない社会」（交差点型社会）への入り口は（雇用と社会保障を統合する）社会契約としての生活保障システムにかかっているという。¹⁶⁷

財界の意向にそった労働法制の転換に、非正規雇用の増大と格差社会の原点がある。同一労働・同一賃金制など非正規雇用の待遇改善は放置されたまま、小泉内閣（2001～2006 年）のもとで「貧困は自己責任である」との新自由主義的キャンペーンが社会に浸透していった。バブル経済崩壊後（1991 年）に誕生した子どもたちは、すでに成人式を迎えた。新成人が、貧困連鎖の悪循環にからめ捕られない家族＝教育＝労働のシステムをいかに再構築するか、世代間の所得移転を含め真剣に考えねばならない。家族政策＝教育政策＝雇用政策のパイプの回復が、少子化社会対策を超えた現代子ども政策の課題となっている。

¹⁶⁴橋本健二・前掲

¹⁶⁵自死遺児編集委員会・あしなが育英会編,2002,『自殺って言えなかった。―』サンマーク出版

¹⁶⁶宮本太郎,2009,『生活保障―排除しない社会へ』岩波書店

¹⁶⁷宮本太郎・前掲（2009）

おわりに

明治期以降の子ども政策について歴史的に考察し、現代子ども政策への基本的課題を析出した。一つには 1990 年代の少子化社会対策は戦前・戦中期の増子化政策に原点を置くという歴史的意味であり、二つには戦前・戦中・戦後といつの時代にも一貫して存在してきた子ども政策の階級—社会階層の固定化という社会的意味である。「増子化対策」を超える「少子化対策」、ならびに治安維持の感化児童対策を超える社会連帯の要保護児童対策というふたつの課題について次章で考察を深めていきたい。

第2章 現代の子ども政策

はじめに

第1章の子ども政策の歴史的過程の考察を踏まえ、本章においては現代の子ども政策について、政府レベルの少子化対策および要保護児童対策について歴史的・社会的に比較分析する。少子化問題と要保護児童問題を子ども政策の両面として包括的にとらえ、子ども政策を普遍的施策と個別的施策の統合として展開すべき論点を提示する。本章の政府レベルの子ども政策の検討を受けて、第三部第2章においては都市自治体である京都市、大阪市、神戸市の子ども政策を比較検証する。

第1節 少子化対策の展開と課題

(1) 少子化対策の端緒

「少子化問題」は、1960年代後半から研究者レベルでは指摘されていた。¹⁶⁸ 1971年発出の厚生事務次官通知は将来の人口構造にふれ「今後高齢化社会を支えていくことになる児童の健全育成と資質向上を図ることは、わが国が将来にわたって活力にあふれて発展を続けていくために・・・」と、高齢社会に対する子どもの国家資源的確保を政策的に対置している。しかし、この時期はオイルショック前の高度経済成長期にあり、あくまで将来予測人口の研究域にすぎなかった。

社会学的には、1970年代前半に戦後日本の「夢の時代」（高度経済成長に支えられた家

¹⁶⁸徳永寅雄は1960年代に「児童福祉事業の制度と行政」において、「人口動態の近代化といわれる少産少死の型が戦後10年間に世界に類例のないはやさで実現し、人口の年齢構成の上に大きい変化をもたらしているのであって、人口革命とよばれるゆえんである。」と述べている。（日本社会事業大学編,1966,『戦後日本の社会事業』）

族・教育・雇用の好循環システム)は終焉したと総括される。¹⁶⁹ この時期に団塊世代の出産(第2次ベビーブーム)が峠を越え、1974年には合計特殊出生率(TFR)が6年ぶりに減少した。TFRはその後2005年度(1.26)までゆるやかに低下傾向が続いている。マイホーム主義に支えられたいわゆる「家族幻想」の崩壊の予兆は、学校教育現場における校内暴力、いじめ、不登校の増加などと時期的に符合している。また1970年代には、労働現場で「企業戦士」や「社畜」と形容されるような過剰な「会社奉仕」が求められ、男女役割分担のイデオロギーである「母性神話」も女性のパート労働への再帰によってかげりをみせる時代でもあった。高度経済成長にささえられ家族・教育・雇用が好循環する「夢の時代」の終焉する70年代後半は、社会のあらゆる面で戦後体制の矛盾が噴出する時代であった。

表1のように、日本は高度経済成長の限界が見えはじめた1975年前後に、新たな福祉国家像を模索する踊り場にさしかかっていた。¹⁷⁰ 第1次産業就業者の比率が13.9%と都市型社会に接近し、市民運動を背景に革新自治体の政策提言が注目された。政府はいち早く『経済白書(昭和47年版)』に「経済成長と福祉の乖離」と題し、社会保障の「かたよりを是正し、一生を通じた生活権を確保するために国民各階層が協力すべき」と福祉の公的負担に予防線をはった。しかし、他方では国および自治体の社会計画に「一生、生涯」(ライフサイクル)の政策的視点と研究が生まれつつあった。

¹⁶⁹児童福祉法規研究会編『児童福祉法の解説』は、「昭和47年から創設された児童手当制度は、わが国の社会保障制度が制度的に完成をみた記念塔でもある」と記しているが、この時点で高度経済成長が終焉し政府、企業から「日本型福祉社会」の言説が矢継ぎ早に提示されてくる。

¹⁷⁰高度経済成長路線の抜本的軌道修正と福祉社会への構造転換を論じる江見康一他編、1974、『福祉社会日本の条件』中央経済社参照。

表 1 経済成長率／合計特殊出生率／第 1 次産業別就業率

年	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
TFR	3.65	2.0	2.13	1.75	1.54	1.42	1.36	1.26	1.39
EGR	11	13.5	9.5	2.8	5.2	2.0	2.3	1.5	2.6
就業率	48.6	32.7	19.3	10.9	7.2	6.0	10.9	4.9	

合計特殊出生率 TFR: Total Fertility Rate (出典: 厚生労働省「人口動態統計特殊報告」)
 経済成長率 (実質) EGR: Economic Growth Rate (出典: 内閣府「SNA サイト」)
 就業率 Industry Employment Rate: ただし第 1 次産業就業率 (出典: 総務省「国勢調査」)
 (筆者作成)

1975 年に村上泰亮ら民間研究グループから報告書『生涯設計計画—日本型福祉社会のビジョン』が、当時の三木首相に提出された。¹⁷¹ また自治体レベルでは小倉襄二（京都市社会福祉審議会副委員長・当時）などが、「シビル・ミニマムと市民福祉」の観点から政策展開した『京都市ライフサイクル計画』（1976 年）が公開され、さらに横須賀市、秋田県など個人のライフサイクルを基軸にして総合的な福祉プログラムを計画すべきとの提言も示されていた。ライフサイクル・プログラムは、日本型福祉社会論が席卷するなかにあつて、今日でいうソーシャル・キャピタル（社会関係資本）を基軸に「自助（家族）—共助（企業、地域社会、NPO）—公助（自治体）」の機能分担と相互連携を組み入れた先駆的な福祉計画であった。¹⁷² しかし、神戸市の市民福祉条例をのぞけば、¹⁷³ ライフサイクル論は福祉政策の主流とはなりえず、福祉をめぐる政治¹⁷⁴ の焦点は、1980 年代の高齢化対策（ゴールドプラン）、1990 年代の少子化対策（エンゼルプラン）など、高齢者、子ども、障害者別に分割された個別福祉計画に絞られていく。その理由は、戦後に確定した

¹⁷¹ 村上泰亮・蛭山昌一他著,1975,『生涯設計計画—日本型福祉社会のビジョン』日本経済新聞社

日本経済新聞社編,1975,『福祉論争—ライフサイクル計画をめぐって』日本経済新聞社

¹⁷² 小倉襄二,1983,『市民福祉の政策と思想—参加と計画』世界思想社

¹⁷³ 第三部第 2 章で後述する「神戸市民の福祉を守る条例」（1977 年制定）もこの流れのなかで誕生したのであろう。条例第 2 条(市民福祉の基本理念)には「すべて市民は、健康、所得、教育、労働、住宅等生活の基礎的条件が安定的に確保されることにより、生涯にわたり人間に値する生活と人格の自由な発展とがひとしく保障されなければならない」と、「生涯」の視点が規定されている。

¹⁷⁴ 宮本太郎は、福祉政治(Politics of Welfare)を「社会保障、福祉、雇用をめぐる政策や制度の形成、維持、再編をめぐる政治」と述べる。ここでは、福祉に限定する。(宮本太郎編著,2012,『福祉政治』ミネルヴァ書房)

福祉六法体制を前提として組み立てられた厚生省（当時）の局別権益確保と、受け皿となる自治体—社会福祉法人の既得権益のカベを打ち破ることができなかったからである。¹⁷⁵ 比喩的に言えば、戦後の社会福祉体系においてもパブリックな「社会」連帯による福祉ではなく、本来、国民の信託によって成立されるべき政府機構が逆に国民を疎外する「国家」主権の福祉であった。機関委任事務制度に基づく福祉六法体制では、戦時厚生事業と同様に、国家の権威にぶらさがる社会福祉法人の権益が重視されていた。¹⁷⁶ とりわけ、戦災孤児の収容が喫緊の課題であった児童福祉事業においては養護施設経営者の世襲制が顕著であり、今日批判されるように施設の私物化と子ども虐待を生む素地となった。

1990年代中期に入ると、福祉財源の国家負担から自治体負担への移行、福祉の措置制度の廃止を軸とする制度改革が取り上げられ、ようやく「分権パラダイム」型福祉制度改革への準備がはじまっていく。しかし、高齢社会における福祉課題は、老人福祉法から介護保険法への制度転換のみでは解決しない。社会保障制度には、国民健康保険制度や国民年金制度など全般的な制度疲労が押し寄せていた。それは、高度経済成長に支えられ相対的に安定した雇用と家族を前提にした福祉体制＝官治・集権型「国家福祉」システムの限界でもあり、新しい福祉体制の必要性を示していた。新藤宗幸（政治学）は、「特定政策分野に視野を限定した『粗雑』な費用負担制度を構想してはならない」と、社会保障における「政治の責任と創造力」の必要性を示唆している。¹⁷⁷ 宮本太郎は、新しい福祉体制への再編に向けた福祉政治について「雇用と家族の揺らぎとそこから生まれる『新しい社会的

¹⁷⁵小倉襄二は前掲書において「福祉行政領域の機構の問題がある・・・内務省の『社会局』（1920年設置）が、戦時体制のもとで、厚生省（1938年）の創設によって、厚生省へ転出して、戦時下の国民生活全般の統制—規定—“国民化”としての厚生省機能の一環とし当時の“福祉”に位置づけられた。自治体の行政システムもその影響をうけて、中央の国家統制への従属度を強めていく」と述べている。都市自治体の民生局、衛生局は厚生省局部の縦軸に位置づけられ、社会福祉法人の指揮監督を管轄する。戦後においても国—自治体—社会福祉法人—生活者というタテ軸（措置＝公的処分）のラインにがっちり固められ、生活者のライフステージに応答するライフサイクル計画の総合性に対応できない構造である。

¹⁷⁶朝日新聞が「報われぬ国」と題した記事を連載した（2014/5/19）。ある里親は「社会福祉事業の利権」と題するブログをアップした。「児童養護施設などでもとてもお金を使った会報を発行しているところがあって、お金があるんだな、と思ってしまう。また、平の職員の給料は驚くほど安いのに、施設長の給料が民間企業の部長クラス、と言う話もある。血縁同士で運営しているところもある。そうかと思うと、うまく行政職員の第二の職場として提供しているところもある。」とのブログがみられる。

¹⁷⁷新藤宗幸,1995,『日本の予算を読む』筑摩書房

リスク』に対処する『制度』をいかに構築するかが課題となる」と述べている。¹⁷⁸ 福祉政治は 21 世紀を目前にして、新しい社会的リスクに適切に対応する「政治の責任と想像力」を具備した福祉体制の構築が不可欠となっていたのである。

1980 年代に都市型社会に入った福祉政治の揺らぎは、「国家から社会へ」、「国から自治体へ」、「自治体からコミュニティへ」の自治・協働型政策への構造転換を要請していた。

(2) 少子化対策の変遷

高度経済成長という福祉財政を支えた実体的条件は、1970 年代に揺らぎはじめていた。財界は、自治体の福祉行政について「福祉ばらまき」と批判し、国民の自助と互助、地域で支える「日本型福祉社会」（1978 年）構想を打ち上げている。¹⁷⁹ 第 2 章第 1 節の社会福祉史区分で既述したように、財界の示す自助・互助型の福祉論の原型は、貧困からの救護を家族（自助）とムラの隣保（互助）にまかせる明治政府の慈恵慈善事業であった。政府は財界と歩調をあわせ「増税なき財政計画」を主張し、社会保障関係費のなかの国庫負担割合を 1979 年（28.9%）のピーク以降、その削減を前提として自治体に代替え負担を求める高齢化社会対策に軸足を移していく。

1980 年代に入ると、第 2 次臨時行政調査会（「第 2 臨調」）が矢継ぎ早の答申を出し、いわゆる「中曽根行革」が加速された。とりわけ「行政改革に関する第 3 次答申」（1982 年）においては、市町村に「徹底した減量と膨張抑制への努力」と「地方行財政の場において『選択と負担』の仕組みが明確に位置付けられるべきである」ことを求め、利用者のサービス選択と応益負担の理念が示された。その背景として、厚生省主導の「集権的パラダイム」では将来予想される膨大な高齢者介護に対応できなくなったためである。同答申

¹⁷⁸宮本太郎・前掲(2012)

¹⁷⁹財界・労働界・学者の協力機関である日本生産性本部・経済国民会議(1973 年設立)は、政府と自治体が公的責任をもつ「福祉国家」を批判し、「福祉社会の根底をなす理念は、相互扶助と社会連帯の思想でなければならない。人間尊重をめざす福祉社会への道は、物的条件の充足とともに高次の倫理を要求するものであり、人間の自我欲求との闘いでもあると、個人・家族・地域共同体が福祉を担う「福祉社会」を提示した。今日でも根強い「福祉社会論」への拒否反応は社会経済国民会議報告書に関わるところが大きい。

そのものの評価は各様だが、福祉行政の改革に関する限りでは、福祉ニーズの受け皿として、市町村中心に移行する契機となったことは確かである。したがって基礎自治体の課題は、利用者主体を念頭に国・府県との垂直的上下関係を乗り越え、『分権的パラダイム』を基礎とした『市民福祉』の定立」にいかに関係論文においても「少子社会」を射程にした政策含意には至っていなかった。

1990 年、政府から「高齢者保健福祉 10 か年戦略（ゴールドプラン）」が示された。政府審議会委員の中には「少産少死社会がきている・・・総合的な児童福祉サービス体制とその実現のための戦略の充実が全く迫られている」¹⁸¹ との認識は生まれていたが、1990 年以前には政治レベルのみならず関係論文においても「少子社会」を射程にした政策含意には至っていなかった。

1990 年 6 月に前年（1989 年）の人口動態統計が示された。前年度の合計特殊出生率は、丙午（ひのえうま）にあたる 1966 年の「1.58」を下回る「1.57」となった。政府は、前年 12 月にゴールドプランを示しており、そのための老人福祉法一部改正案の国会審議中の発表であった。高齢者世代を支える次世代人口が、底の見えない少子化に突入するとの悲観的観測（「1.57 ショック」という）から、少子化問題は「国家の危機」とであると政治焦点化されることになった。

政府は、「健やかに子どもを産み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」を立ち上げ、1992 年の『国民生活白書（平成 4 年版）』は、副題に「少子化社会の到来、その影響と対応」を掲げた。1.57 ショックの 1990 年は時あたかも、国連・子どもの権利条約が発効し日本政府が署名した年にあたる。また同年には日本で最初の児童虐待防止団体「児童虐待防止協会」（大阪市）が発足し、子どもの虐待ホットラインを開設した。その後、東京など大都市部を中心に児童虐待防止の市民団体が発足するが、その時点では「子どもの

¹⁸⁰新藤宗幸は「分権的パラダイム」について、「市民の生活権の確立を志向した政策・プログラムは、市民の政府である自治体によって設定され、かつ自治体によって実施されるのを妥当とする認識枠組み」と説明し、社会保障上の「生存権」を含む社会資本の共用権、社会保健上の環境権を「生活権」と意味することに留意すべきとする。（新藤宗幸,1996,『福祉行政と官僚制』岩波書店）

¹⁸¹佐藤進,1990,「シンポジウム 90 年代の福祉戦略と福祉改革」議事録 1990 年 5 月 26 日 全国社会福祉協議会編『月刊福祉増刊号 福祉改革Ⅱ』

権利」保障に関する社会的認識は少子化問題の辺境でさえなかった。政府レベルでいえば、児童虐待を子どもの権利侵害と位置づけ得ない認識の後進性を示すものであった。

政府主導の少子化対策は、1994年に策定した『今後の子育て支援のための施策の基本的方向について』（以下「エンゼルプラン」という）（1995～1999年度）¹⁸²、を起点として「緊急保育対策 5 か年事業」および自治体レベルの「児童育成計画」（地方版「エンゼルプラン」）に統合され、全国画一的な子ども政策へと進展していく。厚生省（当時）は、都道府県に対して「児童育成計画指針」を示すとともに、保育所待機児問題を抱える大都市自治体を中心として 2000 億円の少子化対策臨時交付金を配分する地方版子ども政策（内実は「少子化対策」）を進めるなど、政府・自治体一体となる子ども政策が展開されることになった。

1997 年の人口問題審議会報告書『少子化に関する基本的考え方について』は、少子化の要因である未婚率の上昇に政策的に対応する新たな雇用環境の創出を提言した。1998 年には『厚生白書（平成 10 年版）』で「少子社会を考える―子どもを生み育てることに『夢』を持てる社会を」が特集された。1998 年に総理大臣諮問機関「少子化への対応を考える有識者会議」の提出した報告書は、『夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために』をタイトルとした。このように 1995 年以降、子ども政策は少子化対策一色に染められることになった。

1999 年 4 月に与党三会派（自自公）は「緊急少子化対策基本方針」について合意し、少子化対策の抜本的な見直しを行うこととした。また同年 12 月に政府「少子化対策推進関係閣僚会議」は、「近年の出生率の低下は将来の我が国の社会経済に広く深刻な影響を与える懸念」との認識のもとに、政府が中長期的に進めるべき総合的な少子化対策の指針として「少子化対策推進基本方針」を策定した。さらに、衆・参の国会議員有志は「少子化対策議員連盟」を結成し、21 世紀を目前にして「少子化対策基本法」案を軸に少子化対策

¹⁸²厚生省児童家庭局は 1992 年に「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（子どもの未来 21 プラン研究会）」を設置し、翌年に報告書が出された。報告書は、国連・子どもの権利条約（1989 年採択）から、「児童」ではなく「子ども」の権利を、児童福祉から児童家庭福祉へのパラダイム転換を提示している。国連・子どもの権利条約は、“welfare”に基づく「児童家庭福祉論」から“well-being”に基づく「子ども家庭福祉論」への理論的転換をもたらした。

を国家的重要課題として位置づけていく。「エンゼルプラン」以降の少子化対策は、2000年代の「新エンゼルプラン」、「子ども・子育て応援プラン」を経て現在の「子ども・子育てビジョン」へと展開することになる。次ページの図 6 に政府および都市自治体（関西 3 政令市）の子ども政策の経緯をまとめている。（筆者作成）

策定年月	国	自治体
1990(平成2)年	1.57ショック 少子化の傾向が注目を集める	
1994(平成6)年12月	エンゼルプラン (1995～2000年度) 緊急保育対策5か年事業	
1997(平成9)年1月		京都市児童育成計画(1997～2006年度)
1999(平成11)年12月	少子化対策推進基本指針	
1999(平成11)年12月	新エンゼルプラン (2000～2004年度)	
2000(平成10)年4月		大阪市児童育成計画(2000～2005年度)
2000(平成10)年5月	児童虐待防止法	
2002(平成14)年9月	少子化対策プラスワン	
2002(平成14)年12月		神戸市児童育成計画(2002～2010年度)
2003(平成15)年7月	次世代育成支援対策推進法	
2003(平成15)年8月	「社会連帯による次世代育成支援に向けて」報告書	
2003(平成15)年9月	少子化社会対策基本法	
2004(平成16)年6月	少子化社会対策大綱	
2004(平成16)年12月	子ども・子育て応援プラン (2005～2009年度)	
2005(平成17)年1月		京都市次世代育成支援行動計画 (前期計画)(2005～2009年度)
2005(平成17)年2月		神戸市次世代育成支援行動計画 (前期計画)(2005～2009年度)
2005(平成17)年3月		大阪市次世代育成支援行動計画 (前期計画)(2005～2009年度)
2006(平成18)年6月	「新しい少子化対策について」提言	
2007(平成19)年12月	仕事と生活の調和憲章及び行動指針	
2007(平成19)年12月	「子どもと家族を応援する日本」重点戦略	
2010(平成22)年1月	子ども・子育てビジョン(2010～2014年度)	
2010(平成22)年3月		京都市次世代育成支援行動計画 (後期計画)(2010～2014年度)
		大阪市次世代育成支援行動計画 (後期計画)(2010～2014年度)
		神戸市次世代育成支援行動計画 (後期計画)(2010～2015年度)
2012(平成24)年3月	子ども・子育て新システム関連3法案上程	

図6 少子化対策の推移

(3) 少子化対策の社会経済的背景

さて、少子化対策は制度上どのような政策フレームのもとで組み立てられてきたのか。

「少子化」という用語について、たとえば『国民生活白書（平成 4 年度）』（1992 年）では、出生率の低下やそれに伴う家庭や社会における子ども数の低下傾向を「少子化」と表現している。また法令の定義では「少子化対策」を次のように示している。（下線は筆者）

「少子化対策基本法」第 1 条は、少子化対策とは「次代の社会を担う子どもを育成し、又は育成しようとする家庭に対する支援その他の次代の社会を担う子どもが生まれ^①、かつ、育成される^②環境の整備のための国若しくは地方公共団体が講ずる施策または事業主が行う雇用環境の整備またはその他の取組み」であると規定する。

同法は、少子化対策には二つの側面があると明記する。第 1 に、上記①「子どもが生まれる」環境の整備であり、第 2 に、②「子どもが育成される」環境の整備である。①の課題の解決には、「少子化の最大の人口学的要因である結婚の年齢パターンの変化」¹⁸³ および「若者の家族形成（非婚・晩婚）を阻む要因」、また「既婚者の子どもを産まないという環境要因」を取り除くことが必要である。また②については、生まれた子どもの育ち（養育・教育）の支援がポイントになる。少子化の要因は、（ア）若者の非婚化傾向、（イ）晩婚化傾向、（ウ）家族出生力の低下の 3 点にまとめられ、少子化対策とは、①「生む環境」、②「生まれる環境」、③「育てる環境」、④「育つ環境」の整備がキーワードとなる。重要な点は、①～④の要因と方策を混在させない方向で政策を組み立てることにある。その混在を避けるために、少子化の社会的背景について考察を深めたい。

少子化問題はこれまで、人口学、社会学、経済学など学際的に論じられてきた。¹⁸⁴ 小峰隆夫（経済学）は、短期的要因として、1990 年代の経済の停滞と若年層の雇用不安が若

¹⁸³津谷典子,2005,「少子化の人口学的背景と将来展望」社会政策学会編『少子化・家族・社会政策』法律文化社

¹⁸⁴ナンシー・フォルバー（Nancy Folbre）は、子ども数の決定要因は「①子どもが将来親にもたらす経済価値（プロフィット）と②子どもを育て上げるのにかかる費用（コスト）」とのバランスできまる」と述べる。（上野千鶴子・前掲(2009)）なお原典は,Nancy Folbre 1983,Of patriarchy born:the political economy of fertility decisions.

者の将来不安を高め、結婚の抑制とその結果である出産の停滞を招いたものとみなしている。統計的に完結出生児数（結婚後 15～19 年の夫婦の子ども数）は、1965 年の 2.02 人から 1982 年：2.23 人、1997 年：2.21 人と 30 年間、ほぼ定常状態にあることから、少子化の要因を既婚家族の出産抑制のみに求めるには無理がある。¹⁸⁵ 小峰は、少子化の長期的要因として、従来型の長期雇用・年功賃金型の雇用慣行が女性の社会参画に不適合となっており、少子化政策は、女性が途中から弾力的に労働市場に参入できるような同一労働・同一賃金の雇用市場を形成する構造改革を行うよう提言している。¹⁸⁶ 同様の改革は、オランダの社会政策が挑戦した課題でもあった。つまり、失業や非正規労働が真の問題ではなく、それが貧困に結びつかないような（たとえば非正規労働でも生活可能な）社会保障のシカケが不可欠となる。¹⁸⁷ したがって、子ども政策は、当時の政府で多数意見であった「年金・医療など高齢者政策維持の手段」としてではなく、女性の社会参画に伴う雇用機会、家族の所得保障など社会政策との関連で包括的に位置づける必要があった。少子化は、女性の高学歴化に伴うライフデザインの変化に多く起因するからである。

いっぽう、社会学的分析は家族集団の機能に着目する。2009 年の朝日新聞社国民意識調査によると、数年前までは高い水準であった若者の生活満足度が約 6 割に落ち、また「結婚しなくてもいい」との回答も 6 割を占めている。¹⁸⁸ 他方、内閣府の調査によると、結婚を望む未婚者は 9 割近くに上っているものの、非正規雇用者や年収が低くなるほど結婚希望の割合が低くなっているとのデータもある。¹⁸⁹ 山田昌弘（家族社会学）は「経済状況の悪化がさまざまなかたちで夫婦観、家族観に影響を及ぼし、収入不安定時代の家族観になっている」と言及する。その見解には、家計の縮小が「家族観」の個人化をうながし、その背景には若者の学校教育と職業のつながりの問題があるとみてとれる。

¹⁸⁵近年の調査では、希望する子ども数と実際の子ども数の乖離が注目されていることが深刻である。（内閣府『少子化社会に関する国際意識調査』2011 年）

¹⁸⁶小峰隆夫,2006,『日本経済の構造変動—日本型システムはどこにいくのか』岩波書店

¹⁸⁷ オランダの改革では、ワークシェアリングや同一労働同一賃金制度を取り入れ、パートタイム労働者であってもフルタイム労働者と同等の社会的地位・権利が認められるようになった。この制度は家計の維持のしやすさや家庭で過ごす時間の増加につながり、ひいては出生率回復の大きな原動力となった。

¹⁸⁸朝日新聞 2009/12/27

¹⁸⁹『平成21年度インターネット等による少子化施策の点検・評価のための利用者意向調査』（内閣府政策統括官） 2010年

若者の結婚観に影響を与える要因として、自身のライフスタイルで生きる「個人化」、ダブルインカム（DINKS）による「生活の安定」など内的要因にくわえ、グローバリゼーションのもとで経済の停滞、不安定雇用、生活不安という外的要因が想定される。これらの内的・外的要因が交錯し構造化されて若者の非婚化、晩婚化を招き、また既婚家族の仕事と子育ての両立困難、保育・教育費の家計負担がくわわり、出産を抑制していく。これらの諸要因は程度の差はあれ、少子化傾向に悩む先進諸国共通にみられたが、その対応が異なっていた。

山田昌弘によれば、家族の社会的機能には、①「社会の再生産に適合的なかたちで子どもを産み育てる」機能と、②「生活リスクを家族の間で処理し、リスクに陥った人が家族外に放置されない」機能の二つがある。雇用と家族の揺らぎとそこから生まれる新しい社会的リスクのもとで、①および②の家族機能が弱体化した結果、前者が「少子化問題」の中長期的要因として、後者が「要保護児童問題」として短期的に社会の不安定化をもたらしている。神原文子（社会学）が試みたように、社会システム論（AGIL図式）を応用し、家族と社会の相互関係を社会的包摂のグッドサイクルとして指標化できるかどうか、子ども政策理論の課題となる。¹⁹⁰

ところで、政府は少子化の要因を「晩婚化による未婚率増大」と指摘しつつも、政策的に雇用保障など生活保障領域に踏み込まないままに、保育所や子育て支援センター整備等の子育て支援施策に重点をおいてきた。他方、労働法制が非正規労働の職種を拡大した結果、現在の雇用労働者のうち3分の1が非正規労働となる雇用市場が到来した。¹⁹¹ 雇用の自由化にともなうセーフティネットが未整備であることから、非正規労働は家族の貧困

¹⁹⁰神原文子は、T.パーソンズのADIL図式を応用して、排除モデル・包摂モデル試論を提示している。（神原文子,2012,「子どもの貧困と就学支援—主体形成の視点から」『社会福祉研究第113号』鉄道弘済会）

¹⁹¹労働力調査では2007年で33.5%が非正規労働者で、東日本大震災後の2011年には35.2%へ上昇した。（被災3県は調査から除く）また、OECD『対日経済審査報告書』は「日本においてはコスト削減を進める企業がパートやアルバイトなど賃金の安い非正社員を増やしたことが所得の二極分化を助長させた」と指摘している。（OECD対日経済審査報告書2011年版：日本の教育改革（http://www.oecd.emb-japan.go.jp/suggestion/pdf/Overview_Japan_2011_JAP.pdf））

に結びつき、日本の「相対的貧困率」¹⁹² は 15.3 と、OECD加盟国のうちアメリカに次いで高くなっている（2000年現在／OECD2008年報告書）。そのほかの社会指標である自殺率、教育費負担率、時間外労働時間もOECD先進国中トップクラスである。教育領域と雇用領域の「多様化」政策の結果、若者の多くは家族をつくれない貧困状態に置かれている。にもかかわらず、その社会経済的要因を放置した少子化対策をもってしては、非婚化・晩婚化問題は解決できない。また既婚家族の側も不安定雇用の波に投げ込まれ、雇用「流動化」のストレスから要保護児童問題のリスクを高めていく。このように経済学や社会学の観点からみても、少子化問題と要保護児童問題の根底に、雇用不安とセーフティネットの不備が横たわっていることは明らかであった。子ども政策には、少子化の社会経済的要因に相応する「子どもの貧困対策」が肝要であった。

1990年代後半に入るとようやく、国連・子どもの権利条約の批准を機に「子どもの権利」とその最大の侵害である「児童虐待」に光が注がれることとなった。近年、「人口の減少」（少子化問題）や児童虐待は子育て不安から生ずる故に、その解決には社会連帯による子育て支援が喫緊であると指摘される。¹⁹³ その見解は適切でもあり、適切でもない。子ども政策には、「子どもの権利」に基づく児童虐待予防や子育て支援という「社会連帯」と、社会経済的サービスを統合する観点が重要になってくる。第一部第2章に既述したように「子どもの権利」保障とは、家族環境にかかわらず、個人としての子どもが持てる潜在的能力を開花させるライフチャンスの機会を保障することである。機会が不十分な子どもには重点的に投資することが肝要となる。機会保障の主体は、親、コミュニティ、自治体であり、「政府は人的資本に投資することによって福祉国家の再編をめざす社会投資戦略」¹⁹⁴をもって後方から支援する役割に徹することになる。

¹⁹²相対的貧困(Relative poverty)の定義は、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分に満たない世帯員のことで、この割合を示すものが相対的貧困率である。ただし、貧困率は生活保護基準をもとに算出した 15.8%の数値もある。（橋木俊詔『格差社会』岩波書店）

¹⁹³厚生労働省・次世代育成支援施策のあり方に関する研究会報告書『社会連帯による次世代育成支援に向けて』2003年

¹⁹⁴千田航,2010,「ライフスタイル選択の政治学—家族政策の子育て支援と両立支援」宮本太郎編『福祉政治』ミネルヴァ書房

(4) 少子化対策の失敗－「エンゼルプラン」から「新エンゼルプラン」へ

1999 年、政府は保育施策を中軸とする「エンゼルプラン」を見直し、「新エンゼルプラン」(以下「新プラン」という)を策定した。「新プラン」は、①「家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会づくりをめざす」ため、②「結婚や出産は当事者の自由な選択」としつつも、他方、③「男女共同参画社会の形成、子どもが健やかに育つことができる社会づくり」、④「社会全体の取り組みとしての子育て家庭の支援」であった。「新プラン」のポイントは、「子どもを増やす」という国家の意思を示すいっぽう、他方で女性の自由な当事者選択や男女共同参画という個人の理念を尊重するという全体意思と個人意思の矛盾にあった。全体重視と個人重視という「逆説」の背景は、2000 年まで子育て支援中心の少子化対策と育児・介護休暇取得中心の男女共同参画推進施策が別々のアジェンダ(政策課題)として展開されてきたタテ割り行政にあった。

2001 年には男女共同参画会議の『仕事と子育ての両立支援に関する専門委員会報告書』をベースとした「仕事と子育ての両立支援の方針について」が閣議決定され、政府は男女機会均等の一層の推進に向けて育児・介護休業法を改正した。

そこで厚生省は「新プラン」の効果が人口統計上はかばかしくないこと、また男女共同参画の観点からのアプローチが高揚してきたことから、家族内での少子化問題解決には限界があるとして「少子化対策プラスワン」(2002 年)を提示し、家族のあり方(「男性稼ぎ主型」から「男女両立支援型」への転換)や多様な働き方、とくに企業での男性の働き方の見直しにまで政策の幅を拡大していく。少子化対策は、21 世紀初頭になってようやく男女共同参画の視点と交差することになったのである。ともあれ、方向転換の理論的背景は、すでに総理府男女共同参画審議会報告書『男女共同参画ビジョン』(1996 年)に示されていた。同ビジョンは、少子化によって生ずる長期的な経済成長率の低下を解決する鍵を、「出産・育児期」と「中高年期」の女性の就業率の上昇、さらに男女ともに「職業と家庭

の両立」を可能とするための社会的支援の充実にあるとみていた。政府は同報告書を受けて、同年に『男女共同参画 2000 年プラン』を策定し、1999 年には男女共同参画基本法を制定した。2001 年には省庁再編が行われ、厚生労働省に雇用均等・児童家庭局が誕生した。このように少子化対策は、労働政策など社会政策とも一体となり、「性別による偏たり（ジェンダー・バイアス）のない社会システムの構築」¹⁹⁵ として政策化される可能性を得るところとなった。¹⁹⁶

しかし、実際に政府が子ども政策に男女共同参画の視点を導入した時期は、「少子化対策プラスワン」が発出された 2002 年であり、「男女共同参画ビジョン」から 6 年遅れの実施であった。その理由は、既述した「家族の政治学」のカベにあった。伝統的家族観を奉ずる政治勢力が、「男女共同参画」の観点を子ども政策に導入することを承認できなかったからである。ただし、「伝統的家族観」派とは別に、「男女共同参画は少子化対策ではない」という直截的な見解¹⁹⁷ がある点は留意されねばならない。

(5) 少子化対策の転換ー「子ども・子育て応援プラン」から「子ども・子育てビジョン」へ

2000 年に「平成分権改革」と社会福祉基構造改革が実施された。政府は「少子化対策プラスワン」を受け、2003 年に「少子化社会対策基本法」（以下「基本法」という）および「次世代育成支援対策推進法」（以下「推進法」という）を制定した。また 2004 年には 2014 年度を展望した社会ビジョンを示す「少子化対策大綱」（以下「大綱」という）を閣議決定している。政府は、「基本法」、「大綱」、「支援法」にもとづき重点施策の「子ども・

¹⁹⁵大沢真理『男女共同参画社会をつくる』（2002 年）は、「男女共同参画ビジョン」が「様々な制度・慣行の中に残されている世帯単位のを個人単位にあらため、個人がどのような生き方を選択しても、それに対して中立的に働くような社会の仕組みを確立していくことが必要である」との政策目的を提示したことを評価している。世帯単位から個人単位への転換は、第三部第 3 章で検討する山縣文治の指摘でもある。社会保障制度における「全体主義」に対する「個人主義」の卓越が承認されたことを評価したい。

¹⁹⁶大沢真理（男女共同参画会議委員）は、「少子化対策プラスワン」および次世代育成支援推進法案の問題点を指摘し、少子化対策のポイントを①男女賃金格差の縮小を直接の目的とする施策、②育児休業取得率の男女比の均衡、③児童手当の拡充であると指摘している。（毎日新聞 2003/3/3）

¹⁹⁷赤川学,2004,『子どもが減って何が悪い！』筑摩書房

子育て応援プラン」(2005～2009 年度)を示すとともに、自治体と事業主に対して「行動計画策定指針」にのっとり「次世代育成支援行動計画(前期計画)」(2005～2009 年度)の策定と実施を求めた。また上記「応援プラン」終了後の 2009 年に「子ども・子育てビジョン」(2010～2014 年度)を示し、自治体には「次世代育成支援行動計画(後期計画)」(2010～2014 年度)を策定するよう求めている。

政府・自治体・事業主が一体となりすすめられた少子化対策はどの程度まで政策効果を生んだのだろうか。これまで政府レベルでは 20 年間(1995～2014 年度)、四次にわたる子ども政策が展開され、自治体レベルでは「次世代育成支援行動計画」(2005～2014 年度)によって少子化の動向は改善されたのかが政策評価の論点となる。(第三部第 3 章において政策評価の方法について述べる)

合計特殊出生率は 2005 年の 1.26 をボトムとして 2012 年には 1.41 にまで回復している。同年の人口置換水準が 2.1 弱であることから、大卒の少子化傾向は変わらないとしても、「今後の出生率は、国民が安心して産み育てる社会の姿を国が示せるかどうかにある」¹⁹⁸とする専門家共通の見解(読売新聞まとめ)はおおむね妥当なものであろう。後述するように、政府レベル(少子化相の有識者会議「少子化危機突破タスクフォース」)では早産化奨励ガイドブック「女性手帳」の女性への配布(2013 年)や、2.07(2014 年)という人口置換水準を数値目標化し、家族の義務として履行させるべきとの意向が大勢を占めつつある。家族政策の現状は、戦時期の「家族の政治学」の再現と言わねばならない。

次に社会的養護の環境整備である。少子化対策の目標である「子どもを安心して産み育てられる社会」はまた、要保護児童への総合的支援を可能にする社会となるべきである。そのためには、全児童と要保護児童の「非対称な構図」の修正が必要となる。すなわち、政策の中心／周辺の対称的カテゴリーに帰属する子どもの機会保障をより高い段階で政策的に統合することにある。子ども政策の重要なポイントは、本来、表裏の関係にある少子化対策(普遍性)と要保護児童対策(特殊性)を統合化する視点にある。しかし、新しい

¹⁹⁸読売新聞 2011/7/5 2009 年度の OECD 合計特殊出生率は、アメリカ(2.08)、フランス(2.0)、スウェーデン(1.91)、イギリス(1.90)が高い。比較して、日本(1.37)、韓国(1.15)である。

子ども政策（「子ども・子育て支援新制度」）においても保育所待機児童解消が先行し、社会的養護の環境整備への足取りは重い。（この視点については要保護児童対策の項で詳しく述べる。）

（6）少子化対策の光と影

政府は、市町村「次世代育成支援行動計画（前期計画）」の目標値を都道府県に集約・報告させたうえで、事業主の行動計画も包括しながら「子ども・子育て応援プラン」（2005～2009年度）を2004年に策定した。また2009年には市町村の「次世代育成支援行動計画（後期計画）」等の事業量を踏まえ、「子ども・子育てビジョン」（2010～2014年度）を策定している。この「プラン」と「ビジョン」の間に、2006年の「新しい少子化対策について」、さらに2007年の「仕事と生活の調和（ワークライフバランス）憲章及び行動指針」および『子どもと家族を応援する日本』重点戦略（以下「重点戦略」という）が矢継ぎ早に決定されている。また前述の「少子化対策プラスワン」（2002年）、「社会連帯による次世代育成支援に向けて」（2003年）も2000年代前期に提示されるなど、21世紀初頭に少子化対策の法令、報告書や計画が集中している。これらの子ども政策プランは、なぜ2000年代当初に集中したのだろうか。その要因を見極めるために、戦時期の人口政策をふりかえる必要がある。

2000年代の子ども政策の集中的発現は、1930年代からの人口政策の背景に比肩しているようにみえる。戦前の出生率は1920年を頂点として低下しはじめ、食糧供給に対する「過剰人口問題」から総力戦体制下における人員資源・兵員資源の「過少人口問題」への議論の転換を背景として¹⁹⁹ 兵役法（1927年）、国家総動員法（1938年）、国民徴用令（1939年）に対応するために、政府の子ども観は「家族の子ども」から「国家の子ども」、さらに「天皇の赤子」への転換期にあった。同時期に、文部省も「國体の本義」に基づく「臣民

¹⁹⁹前田晶子,2005,「人口問題の言説空間一場の形成」木村元編『人口と教育の動態史』多賀出版

の道」、「家の本義」、「婦道に関する資料」など国民の日常生活を律する道徳書を取りまとめるなど、家族（家長）と国家（天皇）の入れ子構造であった国家のゆらぎを揺るぎなきかたちに安定させねばならなかった。当時の政府は、その打開のため、「はなれ去ろうとする家を対外戦争の醸成によって強力に国家に緊縛」し、²⁰⁰ あわせて国家イデオロギー（「子ども観」「家族観」）のいっそうの国民的統合をはかろうとしていた。他方、戦後の2000年代前期には少子化問題の打開策が手詰まりとなり、経済的にはグローバリゼーションへの戦略が問われ、政治的には雇用の維持・所得均衡・財政均衡のうえに立つ日本型福祉国家が揺らぐ時期であった。このように1930年代と2000年代を比較すると、家族と人口を軸とした「国家の揺らぎ」という共通項が見出される。換言すれば、戦時の「増子化政策」と戦後の「少子化対策」の主流となる時代はともに労働力の再生産が不全化し、国家機能の限界を示した時期であるともいえる。

2000年代の国家の揺らぎを1930年代と比較してみるなら、「戦後レジームからの脱却」、「美しい国づくり」などの美辞的政治言説では克服できないほどの広さと深さをもっている。揺らぎを規定する社会経済的要因は、一方でグローバリゼーション、他方では人口減少である。グローバルにみるならば、地球の人口増加傾向が続くとすれば先進国の人口減少は算術的に中和され、労働力不足の補てんは、欧米のように移民の受け入れによって解決可能である。しかし、EUと異なり、日本列島に位置する国民国家という政治障壁が残る限り、政治的に移民の受け入れは困難である。したがって、福祉体制の再編成には豊富にして低廉かつ高度な労働力人口の保全が要請される。かつて大河内一男は、1940年の『戦時社会政策論』において、「豊富にして低廉な」人的資源が明治以来の日本経済を築きあげたと述べている。その観点は、70年後の21世紀の社会政策において可能であろうか。第2次安倍内閣は、豊富にして低廉かつ高度な労働力人口の確保のために、ふたたび「家族の政治学」への回帰、すなわち「家族の自治」と「出産の自由」への国家的介入を志向する。

²⁰⁰藤田省三,1966,「天皇制」吉本隆明編,1969,『戦後日本思想体系5 国家の思想』未来社

西欧福祉国家（EU）が社会投資国家として変容し、将来のリターンを期待する人的資本投資に集中したように、日本においてもグローバリゼーションと少子高齢社会を所与の条件と受けとめた未来社会の設計（未来志向的アプローチ）が構想されるべきである。2000年代初期の現在は、20世紀型「福祉国家」から21世紀型「ポジティブ・ウェルフェア社会」への過渡期にあたるが、日本では社会保障政策においても少子化対策プランが集中したものの「未来社会」モデルがいまだ不鮮明である。教育、雇用などライフチャンスの機会保障とは富の世代間不平等の是正である。渡辺聰子はA. ギデنزとの共同研究を踏まえ、公共政策の焦点は、「富の再配分」から「富の創出」への移行にあると述べている。ギデنزの「第3の道」が示したように、爾後の「再分配的福祉権」から現在の「機会創出的福祉権」への転換を意味している。それは、ブレア政権（英）の「結果の平等」から「機会の平等」への移行でもある。社会投資国家の機能は「労働者がグローバル経済のなかでより効率的に能力を発揮できるよう、環境と条件を整備すること」にある。²⁰¹ 能力を発揮する「労働者」とは世代間サイクルで見れば「子ども」であり、子どもの機会保障への社会投資が重要となる。さらに、エスピン＝アンデルセンの指摘するように、子どもの機会保障にとっては、家族内の夫と妻の不均等な分配、企業における男性優位な分配の是正という「女性の役割の未完の革命」が課題となる。「女性の男性化」と「男性の女性化」である。²⁰²

21世紀の国民経済を適切に回すためには、少子化時代の子どもに代わる新たな労働力、つまり、女性の雇用市場への参画を求めねばならなかった。戦後の少子化対策の歴史的過程を整理すれば、(1) 高齢社会を支える少子化問題の発見期（1990年～）、(2) すべての子育て家庭に対する子育て支援施策の実施期（1994年～）と位置づけられるが、(3) 2000年代に入ると「家族中心の少子化対策」論の限界から「社会連帯と男女共同参画による少子化対策」論へ発展する転換期であったといえよう。その背景として、行き詰まる福祉国

²⁰¹Anthony Giddens/渡辺聰子,2009,『日本の新たな「第三の道」―市場主義改革と福祉改革の同時推進』ダイヤモンド社

²⁰²イエスタ・エスピン＝アンデルセン・前掲(2011)

家の共通課題は、①「すべての子どもたちにライフチャンス＝教育機会の平等を保障する原則」、②「女性にとってのライフチャンス＝就業機会と賃金の平等の原則」、③「退職者のカテゴリーの間での平等の原則」の達成であった。日本においては、2007年策定の「重点戦略」が、2030年に向けた中期計画で①②の方向性を示していた。政策実現のためには「社会保障の戦後体制」といわれる政治的・経済的・社会的枠組みの構造転換が必要であった。ポスト高度経済成長期の1980年代から社会意識の底流では子ども観、家族観の変化が進行し、子ども政策の価値規範に影響をあたえることとなった。それは、社会的には、「家族の戦後体制」と総称される母性神話型の家族内ケア論や夫稼ぎ型の性別役割分担論の存在根拠の喪失を意味した。

朝日新聞社国民意識調査（2009年）においても、若者の「家事や養育は男女同等に担うべき」との回答は半分近くになっていた。すでにヨーロッパでは、子どもケアの「脱家族化」と「脱市場化」の政策が採用され²⁰³、また日本においても政府の『子どもと家族を応援する日本』重点戦略（2006年）が新しい子ども政策の方向性を示していた。

第1次安倍内閣に提出された少子化社会対策会議の報告書『新しい少子化対策について』（2006年）の内容は、「重点戦略」に盛り込まれた。「重点戦略」は、個人のライフサイクルに基づいて、①2030年までの第1期計画—今後生まれる子どもたちが労働力となるまでの間の若者・女性・高齢者等の労働市場への参加、②2030年以降の第2期計画—急激な人口減少を予防するための国民の希望する結婚や出産、子育て環境の形成—の長期的視野に基づいた中期・長期の戦略を展開することを提示している。政府は、女性に「就労か／出産・子育てか」の二者択一を求めるだけでは少子化傾向は止まらないという基本認識に立ちつつ、国家を維持するためにも男女共同参画戦略の推進は不可欠となるとの判断を示したものである。「重点戦略」によってようやく、「仕事と生活の調和」に向けた多様な働き方の数値目標が提起されることになった。すでにOECD諸国では子ども政策の「未来への投資」論が共有化されていたが、日本においてはじめて「次世代育成支援への社会的

²⁰³G. Esping-Andersen, 2008, *Trois Lecons sur L'etat-Providence*, 林昌宏訳, 2008, 『アンデルセン、福祉を語る』NTT出版

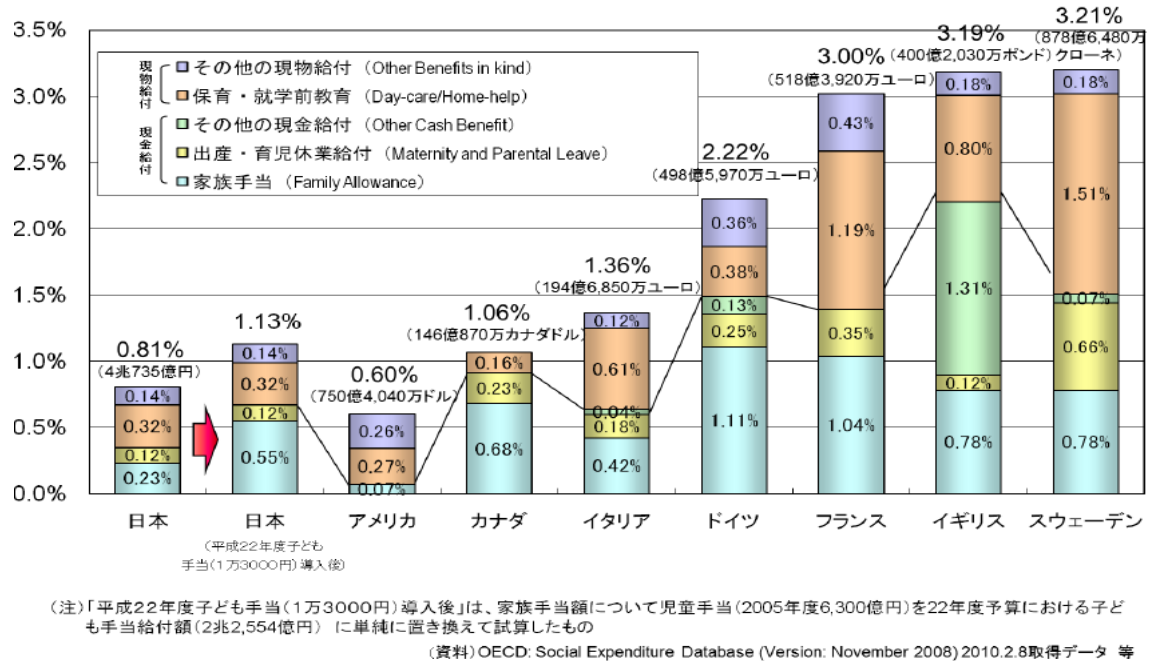
コストは『未来への投資』である」との考え方を掲げるようになった。²⁰⁴ 子ども政策における「少子化対策」から「子ども」そのものへの価値規範の転換は、「子ども・子育てビジョン」の理念（「子どもが主人公！」「子ども・子育て支援へ！」）にいちおう示されたが、行政計画の確実な実施は財政状況や政権交代に影響される。

政府が少子化対策を効果的に行うためには、社会的コスト（ヒト・モノ・カネ）が必要となるが、当の「重点戦略」自らが「児童・家族関係の社会支出を合計しても 4 兆 3000 億円（GDPの 0.83%）相当」と記述するように、OECD諸国に比較して子ども政策への投資は低額にして低率であった。他方、防衛関係費（2006 年度）は約 4 兆 8200 億円と子ども・家族関係支出より約 5 千億円上まわっており、統計データが時の政権の子ども政策の本気度を証明している。²⁰⁵ 限定された公共財源をいかなる分野にいかに関投するかが政治の役割であるとすれば、小泉政権は子ども政策を新産業・新市場として位置づけることはあっても、政府の責任とは位置づけていなかった。図 7 のように、2005 年時点の児童・家庭関係への対GDP政府支出比率の国際比較からみると、欧州諸国（南欧を除く）に比較して極めて低位なままである。

²⁰⁴ 棕野美智子, 2009, 「子育て支援の方向性」全国社会福祉協議会編『月刊福祉（5月号）』

²⁰⁵ 内閣府作成資料によると、家族関係社会支出の対 GDP 比較（2003 年）では日本（0.75%）、ドイツ（2.01%）、イギリス（2.93%）、フランス（3.02%）、スウェーデン（3.54%）。2007 年には 0.79%に 0.04% 増加したが欧州諸国と比べておよそ 4 分の 1 程度。教育機関に対する財政支出の対 GDP 比は、OECD 加盟国（31 か国）中最下位である。

各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較(2005年)



(出典：『図表でみる教育OECDインディケーター(2010年版)』文部科学省)

図7 家族関係社会支出の国際比較

2009年発のOECD報告書『日本の政策課題の達成のために～OECDの貢献』は、「教育は、将来の経済的繁栄への戦略的な投資である」と述べている。²⁰⁶ 児童福祉のための必要不可欠の支出という考えから、女性労働支援のための投資のみならず次世代への投資ととらえることが重要である。またStarting strong networkの報告書『Starting Strong III』は、幼児期の子どもに対する公的支出を増加させ、幼児期の子どもとその将来にプライオリティーを置くことを述べ、子ども政策は「未来社会への投資戦略」と強調する。しかも、子ども政策はすべての子どもの出発において「機会の平等」という理念を重視する。

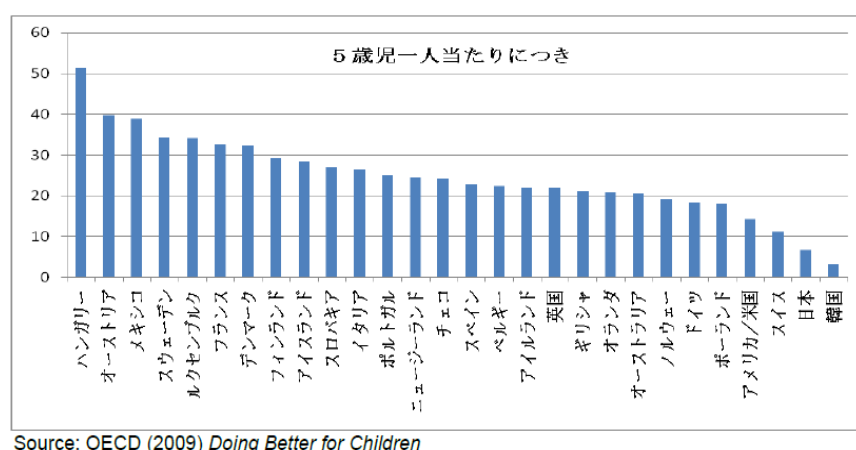
OECDの提言は、先進資本主義国に共通する子ども政策の認識と戦略(「子どもは長期的には最上の投資先である」)である。同報告書においても、日本の公的支出の低さ、逆に言えば「家族負担の重さ」が指摘されている。図8のように、OECD調査による2003年

²⁰⁶OECD,2009,報告書『日本の政策課題の達成のために～OECDの貢献』および Starting Strong III (<http://www.oecd.org/japan/44661920.pdf> OECD)

の子どもへの保育・教育にかかる公的支出は韓国に次ぐワースト2である。日本と韓国においては、子育ての役割を家族の責任に求め、しかも社会保障において「結婚」制度にもとづく標準家庭を優越する。これまで、結婚・出産・育児にかかる親の機会コストを家族に求め、政府は保育・教育コストを最低限の公的負担で済ませようとしてきた。

日本では、5歳児一人当たりにつき、勤労年齢の世帯の所得の中間値（メディアン）の7%相当しか、幼児教育・保育に公的支出が割り当てられていない。これは、最下位の韓国に次ぎ、OECD加盟国のうち最低水準にある。

図1. 児童一人当たりの保育・教育における公的支出
(勤労年齢の世帯の所得の中間値（メディアン）に対する割合、2003年)



Source: OECD (2009) *Doing Better for Children*

(出典：OECD Special Expenditure database、OECD Education database)

図8 子どもに対する公的支出の国際比較

近年、合計特殊出生率の微増はみたものの、人口置換水準の2.07にはるかに届かず、この間の少子化対策の実効性が問われることとなった。むしろ、母子家庭への経済的支援（生保母子加算、児童扶養手当）の削減など少子化対策の影の部分が浮き彫りにされ、要保護児童の増加をうながす非対称の少子化対策となった。

他方、北欧諸国、北米、英仏などは「少子化」問題を克服しつつあった。先進国の出生動向改善の要因は、(アメリカのように移民の流入を別とすれば)「結婚」と「家族」に関する社会意識の転換とそれにとまなう制度改正、結婚・出産・育児をめぐる女性の機会コ

ストの増加を、家庭および社会が軽減することに成功したか否かにかかっている。これらの国では、同棲・婚外子の傾向が広がり、家族法や社会サービスも「結婚」の有無と関係をもたない。比較して日本の場合には、「結婚」「家族」という社会意識がなお強く同棲・婚姻外出生が極めて低いなかで、女性の高学歴化による結婚・出産・育児の機会コストの上昇が未婚・晩婚傾向となって少子化傾向に結びつく。この社会意識と少子化傾向は、同棲・婚姻外出生率が極めて低い韓国においても同様である。日本の出生動向は、(Ⅰ) 自由・平等・独立の＜理性＞主体である個人の契約による「家族」として男女のパートナーシップを指定し社会全体が育児を支援する政策か、(Ⅱ) 国家規範（戸籍制度）による承認をもって「家族」を指定し、育児の責任を家族に押しつける政策であるか、その違いが成否の「鍵」となる。

後者(Ⅱ)においては、「親学」という家族国家理論の思想潮流のもとに、「発達障害児は親の躰の不備から生ずる」とみなし、「出産・育児は女性の務め」とする女性手帳の必携、国の出生促進は家族の務めとする合計特殊出生率の数値目標化という政策が講ぜられようとしている。これらの思想潮流は、先にみた広島市の「子ども条例反対」市民運動につながっている。少子化問題であれ、要保護児童問題であれ、政府および自治体の政策規範は「個人」重視の家族観、「権利」重視の子ども観である。とりわけ、要保護児童の未来は、子ども個人の可能性を開花する機会保障の政策に依拠することになる。逆説ともみえるが、要保護児童への未来保障が少子化対策の推進となる。この言説を次節でよりさげてみたい。

第2節 要保護児童対策の意義と課題

(1) 要保護児童とは何か

児童福祉法は、「要保護児童」について「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認める児童」と定義している。戦前期の子どもや女性は、社会的・政

治的に権利を有する国民であるとは認められなかった。池田由子によれば、「子どもの虐待が存在するところには必ず女性への虐待があった」。²⁰⁷ とくに農村からの少女の人身売買、身売り奉公、綿糸紡績工場の児童労働などである。細井和喜蔵は「日本三百萬の女工の生活記録」を「女工募集の裏表」（哀史）から詳細に述べ、「太陽がいかにばかりか輝かしい光を放ち」女工の上に降りかかってほしいと主張する。²⁰⁸ また 1933 年制定の児童虐待防止法（「旧法」という）においては、地方長官（知事）が「輕業、曲馬又ハ戸戸ニ就キ若ハ道路ニ於テ行フ諸藝ノ演出若ハ物品ノ販賣其ノ他ノ業務及行爲ニシテ兒童ノ虐待ニ涉リ又ハ之ヲ誘發スル虞アル」行為を「児童虐待」として指定したことも、現在の児童虐待防止法（以下「新法」という）の定義と比較して時代の変化をうかがわせる。なお、旧法は児童福祉法に統合され、児童福祉法第 34 条（禁止行為）に児童虐待の行為を定義する。2000 年になるとふたたび「児童虐待防止法」が制定され、第 2 条に新たに 4 類型の児童虐待（身体的虐待、ネグレクト、心理的虐待、性的虐待）を定義している。このように旧法と新法に定める児童虐待の行為類型は異なっており、その時代に社会的に公認された子ども観、子育て方法、権利の定義、社会規範の水準から、特定の行為がある社会階層のクレームを通して社会問題化され、社会的「逸脱」としてラベリングされる。社会構築主義の理論がいうように、「児童虐待」問題は社会が構築するのである。²⁰⁹

（2）児童虐待の社会問題化

先に、戦前・戦後の法制度において「児童虐待」という概念が変容したことを見てきた。近年の児童虐待論では「児童虐待は子どもの人権の侵害である」と言われるが、権利について論じていない事例もみうけられる。子どもの権利とはまず、社会から愛され健全に成長していく「子どもの命と育ち」（子どもの権利条約・前文「子ども時代の特別の養護と援

²⁰⁷池田由子,1987,『児童虐待』中央公論社

²⁰⁸細井和喜蔵は『女工哀史』を 1923 年に起稿し 25 年に脱稿した。（細井和喜蔵,1954,『女工哀史』岩波書店）

²⁰⁹内田良,2009,『「児童虐待」へのまなざし—社会現象はどう語られるのか』世界思想社

助))、第二に「子どもの最善の利益」(第3条)、第三に「意見表明権など個別的権利」(第12条以下)の保障があげられる。児童虐待はとくに「子どもの命と育ち」の権利が侵害された状態を意味し、英語では“child abuse and neglect”、または“maltreatment”と表現する。“abuse”の原意は「通常からかい離れた」(ab-use)、“maltreatment”の原意は「不適切な取り扱い」(mal-treatment)という意味であるから、行為や状態の「適切・不適切」、「通常・異常」はあくまで「通常」の社会的水準を前提とした相対的な概念である。時代によって国や社会によって児童虐待の構成要件は異なる。したがって、児童虐待問題は、(家族問題に狭小化せず) 社会関係に位置づけ、冷静にとらえる視点が要請される。

アメリカの児童虐待を調査した原田綾子(法学)は、高度経済成長時代に豊かな階層が増えてくると、一時代前には普通であった「躰のためのお尻たたき」が「躰の基準」を超えて社会問題化され、虐待と見なされるようになったと述べている。²¹⁰ また上野加代子(社会学)は、児童虐待とは「共通了解にそって、それと合致しない子どもの育て方、しかも少数派のものとみなされたその育て方が、多数派をなす世論の義憤の対象となり、専門家だけでなく多くの成員の眼にも大変な事態として映りだしてきた」のであり、「児童虐待が制度化されることで、かえって『虐待』が増えることさえある」と、社会問題とクレームの関係を指摘する。²¹¹ 児童虐待問題への社会的関心に対し「児童虐待産業」²¹² と指摘される現在、子育てに悩む親への非難よりまず先に「社会の危機」を凝視すべきであるとする重要な提言である。

アメリカの児童虐待対策から遅れて30年、日本は1980年代後期に児童虐待が社会問題化した。子どもを囲む環境は、1982年には10代の人口妊娠中絶が2万4千件に急増し、1984年には養護施設・乳児院に入所する子どもの「未婚の母」や入所期間も増加し、1986

²¹⁰原田綾子,2008,『「虐待大国」アメリカの苦悩』ミネルヴァ書房

²¹¹上野加代子は社会構築主義の観点から「歴史的な脈絡からいうと、家庭内で起こるいかなる種類の虐待も、それらの数が最小限になり、そのようなことはもう決してひんぱんには起こりそうもないと信じられた時点で、社会問題として出現してきた」(Finkelhor,1983)を引用して、児童虐待にかかる「社会問題のパラドックス」を論じている。(上野加代子,1996,『児童虐待の社会学』世界思想社)

²¹²上野加代子・前掲

年度の女子中・高生のテレクラ利用が急増したとの統計がある。²¹³ 他方、1987年度の新生児は135万5千人と明治32年以来最低を記録したように、「要保護児童の増加」と「子どもの減少」という二律背反的な人口曲線は、昭和から平成の時代へと引き継がれていく。

1980年代後期のバブル景気、1991年にバブル崩壊した後の失業者、非正規労働者の急増、中間層の解体と貧困、富裕階層への二極化、自殺者の増大、生活保護の増加など、子どもと家族を囲む急激な環境変化の波が、今日の児童虐待通報件数の急増に結びついている。²¹⁴ 要保護児童の増加は、「経済」による「社会」の寡奪によって家族関係が不調となる「社会的遭難」の結果ともいえる。

(3) 児童虐待の家族構造

児童虐待の発生は、家族関係の不調を直接的要因とする。家族関係の不調には社会経済的背景がある。1990年代以降の統計資料によれば、児童虐待や非行の発生に有意な「児童の貧困」は確実に増えている。²¹⁵ また筆者のかかわる事例として、大阪市のある中学校で生活保護と就学奨励費を受給している子どもは全生徒数の8割を超えている（家族格差問題）。²¹⁶ また中学生、高校生で「九九」や「カタカナ」が不得意な子どもが少なくな（学力格差問題）。ある児童自立援助ホームに入所する子どもの幾人かは毎年3月に形だけの中学校卒業証書をもらっても、語彙力が低位のため履歴書が書けない、採用面接で自己アピールができないことから、社会参加の第1歩からつまづいてしまう（就職格差問題）。

また乳児院や養護施設は定員以上の入所状態で、児童相談所の措置児童を受け入れるこ

²¹³下川耿史,2002,『近代子ども史年表一昭和・平成編』河出書房新社

²¹⁴児童虐待件数は、児童相談所への連絡件数のほかに「暗数」と呼ばれる潜在下の虐待件数、また市町村への連絡件数があるので、厚労省統計にある児童相談所件数のみで児童虐待増減の論議するのは早計である。（内田良・前掲）

²¹⁵OECD,UNICEF 調査による。子どもの貧困編集委員会編『子どもの貧困』他

²¹⁶大阪府は生活保護率(2010年)、および人口10万人当たりの児童虐待対応率(2010年)で全国1位、人口10万人当たりの自殺死亡率(2010年)22位、児童100人当たりの不登校率22位である。ただし、大都市圏の不登校率は高位になることから、大阪市は6%と一番高くなっている。

とができない。したがって、大都市の児童相談所は附属一時保護所から子どもを送り出せず、満杯状態のまま推移し子どもの一時保護が不可能なパンク状態となっている。児童虐待から保護しようにも、保護した子どもの居場所がなく、その間にも保護者からの虐待はやむことがない。虐待は急激にエスカレートし死亡につながることになる。また流浪する母子世帯の中継地である大都市の家族の闇は深く拡がっている。上野千鶴子（社会学）は「人口の量的な変化は必ず社会の変化をともなう」と述べるが、²¹⁷ このように家族が変容した社会的背景と要因は何だろうか。少子化と要保護児童数の増加、しかも「要保護児童」と「一般児童」の接近重層化という現象は、この国がかつて経験したことのない時代の危機を示唆する。

敗戦後の一時期（戦災孤児保護）を除けば要保護児童数は減少し、児童養護施設では入所数不足で廃園になる事例もあった。その後も要保護児童数は児童総数にほぼ比例していたが、表 2 のように 1990 年代に入ると少子化が進行する一方で、要保護児童は増加している。²¹⁸

1990 年は厚生省（当時）が児童虐待相談件数を養護相談件数から独立させて報告させた年であり、ちょうどバブル経済が崩壊する前年にあたる。津崎哲郎（児童福祉学）は、児童虐待件数増加の背景と要因を、①家庭における子育て機能の衰退、②親族・地域のサポート機能の弱体化を背景として、③「その集約的かつ典型的問題の現出事象」ととらえるべきであると述べている。²¹⁹ 津崎は、子育て機能の弱体化は、全般的な家庭に平等の負荷として作用しつつ、特定のハンディを抱えた家庭に増幅したかたちで作用するものとみているが、既往研究の知見とフィールド調査、児童相談所所長の経験を踏まえた分析であろう。

²¹⁷上野千鶴子・前掲（2009 年）

²¹⁸津崎哲郎,2010,「社会的養護の動向とファミリーホーム」「社会的養護とファミリーホーム」編集委員会編『社会的養護とファミリーホーム』福村出版

²¹⁹津崎哲郎,2011,「児童虐待をどう社会的に解決するか」『世界（1 月号）』岩波書店

表 2 少子化と要保護児童の比較

少子化と社会的養護の関係						
	1990年 (H2)	1995年 (H7)	2000年 (H12)	2005年 (H17)	2010年 (H22)	傾向
児童相談 所養護相 談件数	24,919件 (100)	29,924件 (120)	53,867件 (216)	75,253件 (301)	99,068件 (397)	→
一時保護 件数	15,837件 (100)	19,089件 (120)	21,843件 (137)	24,449件 (154)	29,188件 (184)	→
養護施設 在籍児童 数	27,423人 (100)	25,960人 (94)	28,913人 (105)	30,830人 (112)	29,975人 (109)	→
里親委託 児童数	2,876人 (100)	2,377人 (82)	2,157人 (75)	3,293人 (114)	3,136人 (109)	→
児童虐待 相談処理 件数	1,101件 (100)	2,722件 (247)	17,725件 (1609)	34,472件 (3130)	55,154件 (5009)	↑
児童人口 (0～19歳) 人	32,579,000 (100)	28,600,000 (87)	26,008,000 (79)	24,178,000 (74)	23,042,000 (70)	↓

津崎哲郎『子ども虐待の背景と社会的
支援の基本課題』から一部修正

図表タイトル 66

(筆者作成)

表 2 には自宅にひきこもった若者（ひきこもり）の人数は含まれていない。²²⁰ 「ひきこもる」彼／彼女の生活は親など肉親に依存せざるをえないが、家族は親子ともに高齢化しつつある。このまま出生数と要保護児童数の反比例の関係が続いていくと、親の退職や死亡により収入が途絶える時点で、ひきこもりの彼／彼女の生活は維持できなくなり、最終的に公的扶助（生活保護）に依存せざるをえない。ここで懸念されるように、10 年、20 年先の日本は、「少子化」による労働力の再生産の縮小と、「単身化」「高齢化」による年金、生活保護費など社会保障費の増加に見合うだけの、政府、自治体の福祉財源の負担が困難となってくる。すなわち、少子化傾向にくわえ要保護児童と一般児童の接近重層化の進行を想定するなら、中長期的展望を見すえた子ども政策の抜本的再編成なしに、社会保障制度は限界にきているといってもいいだろう。子ども政策の再編に必要な視点は何か。誰でも陥る『無業社会』を著した西田亮介は、「当事者や家族、支援者の方々にとっては、若年

²²⁰内閣府資料によると、狭義の「ひきこもり」者は 23.6 万人、その予備軍の「準ひきこもり」者は 46 万人の合計約 70 万人、他「ひきこもり親和群」は約 155 万人と推計されている。いずれの類型も仕事はしていない。（『2011 年度若者の意識に関する調査』概要版）(http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/hikikomori/pdf_gaiyo_index.html)

無業者についての問題の重要性は自明かもしれないが、世間一般ではそうとは限らない。すでに重要視されており、対策への合意があれば、この分野は、現在のようないささか混乱した状態にはなかったはずだ」と述べている。²²¹ 子ども政策の長期的かつ構造的文脈のなかでひきこもり対策への合意をどのように形成すればよいのか。「全体と特定」の統合という政策対象を見すえた政策理念と政策主体、政策方法の転換にかかわる観点でもある。

子ども政策は、国連・子どもの権利条約の「子どもの最善の利益」（第 3 条）と「教育に対する権利」（第 28 条）にもとづき、10 年、20 年先の社会投資のリターンを視野にして、とくに「家庭環境を奪われた場合に養護される権利」（第 20 条）を具体化するために要保護児童や不登校、ひきこもりの子どもに焦点をあて、ライフチャンスの機会保障を講じなければならない。イギリスのブレア政権が貧困児童家庭に重点投資したように、政策課題は子どもの貧困対策（社会的包摂政策）であり、具体的にはひとり親家庭など少なくとも相対的貧困率以下の家族への生活支援と、家族から離れて暮らす子どもの社会的養護体制の整備である。²²²

津崎哲雄（社会福祉学）は、イギリスの児童福祉制度の研究を踏まえ、日本においても要保護児童に対し「自治体の議員、職員そして住民ひとりが『自分の子』と同様のライフチャンスを保障し、自立した大人期への移行が可能になるような公私の支援に積極的に関わる気風と自覚、責任と実践を生み出す」施策理念（ポリシーアイデア）を「社会的共同親」（コーポレートペアレント）として提起する。そのためには、府県、都市自治体レベルに、彼／彼女たちが市民として育つための政治・行政の仕組みと推進する装置が必要となる。²²³ 津崎らの活動により京都市内では市民レベルでのとりくみがすすむ一方、大阪市など都市自治体の児童相談所では限られた人員で増え続ける児童虐待対応に追われている。

²²¹西田亮介,2014,『働くことができない若者たちの未来』<http://www.sodateage.net/news/1101/>

²²²「相対的貧困率」は、世帯所得をもとに国民一人の所得を計算して順番に並べ、真ん中の人の所得の半分に満たない人の割合。日本の子どもの貧困率は 13.7%と OECD30 ヶ国中 19 位、比較してデンマーク 2.7%、スウェーデン 4.0%、フィンランド 4.2%、ノルウェー 4.6%である。ひとり親家庭は 50.8%と 30 位（最下位）、対してデンマーク 6.8%、スウェーデン 7.9%、ノルウェー 13.3%、フィンランド 13.7%である。（2009 年）

²²³津崎哲雄は、「地方自治としての社会的養護」という概念を提示する。「京都社会的共同親プロジェクト」は、養護施設「桃山学園」、京都中小企業家同友会、京都府立大学の三者連携ですすめられている。

子ども政策の当事者は、児童相談所のみの臨床的対応の限界を認識しなければならない。

既述したように、1990年代の子ども政策は、少子化問題にレールを絞ってきた。少子化対策に向けて保育所待機児童の解消は喫緊の政治課題となったが、他方、増え続ける要保護児童は保護される施設さえ足りない状況が続いた。そのために保護されない子どもは、家族の「貧困」に加え、日常的に「暴力」のリスクに脅えて暮らさざるをえない状態が続いてきた。ようやく2000年に児童虐待防止法が施行され、解決への一途の光明が見えはじめた。2004年、2008年、2010年に児童福祉法、児童虐待防止法が改正され、社会的養護の体制も徐々に整備されてきた。しかし、児童虐待の背景には家族問題があり、貧困や社会的孤立など複雑な課題を抱え養育力の弱まった家族構造に包括的支援のメスを入れることなくして児童虐待問題は解決できない。法制定当時とくらべ、児童虐待への社会的関心は高まってきたが、なお公的救済制度は欧米の水準から大きく立ち遅れている。その要因として、政府には少子化対策の偏重に比較して、複合的な問題をかかえる「要保障家族」に対する社会経済的観点の欠落が指摘される。直面する少子化、要保護児童など子ども問題は、日本の社会が「かつて経験したことのない時代の危機」のメッセージである。

(4) 子ども政策と要保護児童問題

第一部第1章「子ども政策」で既述したように、松崎芳伸は戦前の「児童保護」という観念が、戦後の「児童福祉」という観念に発展し、「社会連帯責任観念の萌芽をそのうち（児童福祉法）に内包した」が、「社会連帯論をさらに完全な姿において児童行政の中に、『児童福祉法』体系の中に生かせるためには、児童問題に対する考え方に、大きくいえば、コペルニクス的転回をもちこまねばならない」と記している。松崎の指摘から60年余を経た現在、実証的研究を通じて「要保護児童と一般子育て家庭児童が重なるグレイゾーン群がいよいよ拡大増加する」と予測されている。言い換えれば、社会が直面する要保護児童問題は、家族（保護者）責任のみに放任せず、ひろく社会（地域社会、市町村、都道

府県、国）が支援する観点から、児童保護（社会的養護）政策と児童福祉（子育て支援）政策を統合する「コペルニクスの転回」（松崎）であらねばならないということである。転回には新たな政策原理が必要となる。政策原理は、大人の都合による恣意的な「子どもの保護管理」から「子どもの権利擁護」への政策理念の転換である。

既述したように、エンゼルプランのはじまった 1995 年以降、少子化問題と要保護児童問題は二者択一の選択でなく、政策的に統合する視点が求められていた。子ども政策は、政策対象を、人的資本（子ども）への先行投資を介して少子化を遮断する「児童全体か」、あるいは貧困が子どもに与える将来的負荷を遮断する「要保護児童か」の全体性・特殊性論争について検討する必要があった。言い換えれば、要保護児童とその家族への重点的な投資が子ども全体の「最善の利益」につながり、最終的に少子化対策につながるという構造化された子ども政策の観点こそ、松崎の「コペルニクスの転回」の基軸となる。戦後の社会福祉の歴史が、貧困者等の生存権保障の事後的「再分配的福祉」から生活権保障の機会保障的「普遍的福祉」政策へと展開してきたように、である。

以上の検討を通じて、当面する子ども政策の課題は、①「権利主体的子ども観」への転換と、②要保護児童を重点にすべての子どものライフチャンスの機会保障にあることが明らかになった。新たにはじまる子ども政策（「子ども・子育て支援新制度」）において、マイノリティ（要保護児童）への重点的投資が問われてくる。

公共政策におけるマイノリティ（少数者）への重点投資の普及効果については理論的にも実践的にも検証されている。例えば、障害者に対するノーマライゼーションの理念や「障害をもつアメリカ国民法（ADA）」により、都市空間は、障害者のみならず高齢者や子育て世帯の安全な移動に貢献している。社会的な階層移動においては、経済的劣位のマイノリティを対象とする積極的差別是正政策(affirmative action policy)などによりライフチャンスの「機会保障」が制度化され、高等教育、先端産業への就業などの格差是正により社会全体の富を豊かにしてきた。ノーマライゼーションの理念は、子ども政策においても適用できる。産まれた家庭での暮らしを奪われた子どもたちへの「最善の利益」は、一般世

帯の子どもと同等（それ以上）のライフチャンスの機会保障である。これが、子ども政策におけるノーマライゼーションの理念である。

鈴木興太郎（公共哲学）は、A.センの潜在能力の理論を引用して「本人の責任には帰し得ないハンディキャップ」により「自然的・社会的偶然から苦境に陥るひとびと」に対して自律的な再起の機会を提供する「社会的安全網」(social safety net) の概念を提示した。

²²⁴ センは「障害者のニーズは健常者のニーズとは異なり」、真の平等は「潜在能力(capability)の平等」に気づくべきだと述べている。センの「潜在能力」のアプローチは、すべての家庭を対象とした「子育て支援」を強調することによって、非対称の多問題を抱える家庭の「社会的養護」を捨象する政府プランの問題点を剔抉する。センは、健常者と障害者に同じ自転車という財が平等に配分されたとしても、「健常者ならば、それを用いてなしうる多くのことを障害者はなし得ないという事実に対して、私たちは注意を払うべきである」と、自転車に乗ることのできない障害者の側からの政策的観点を指摘する。²²⁵ つまり、障害をもつ人が選択できる機会・範囲をひろげることが公共政策の基調となる。障害者の側から社会保障政策を観察するとき、「機会均等」という理念は障害者にとって「一般的な自由を指すものではありえない」のであり、公共政策においては「潜在能力における明白な不平等を取り除くことによって真の平等を考えなければならない」ことを教えている。既述した要保護児童に対する「社会的共同親」の理念も同様に考えることができよう。ひるがえって公共政策たる子ども政策について、すべての子どもに対する真の「機会均等」の理念が貫徹されているのだろうか。ノーマライゼーションの「障害をもつ人」を、要保護状態にある「子ども」に置き換えて考察してみよう。

阿部彩（社会保障論）は「この食べ物が溢れる社会において、夏休みが終わると痩せてくる子（給食が主な栄養源であるため）や、学校の教師に食べ物をねだる子がいる。小学校入学前から英語を習う子がいる中で、中学生になっても九九さえろくにできない子ども

²²⁴ 鈴木興太郎, 2004, 「センの潜在能力アプローチと福祉国家の構想」塩野谷祐一他編『福祉の公共哲学』東京大学出版会

²²⁵ Amartya Sen, 1992, *Inequality Reexamined*, 池本幸生他訳, 1999, 『不平等の再検討』岩波書店

がある。このような豊かな社会における貧困・格差を解消することこそ、少子化対策よりも優先されるべき対策なのではないだろうか」と記している。²²⁶

阿部の指摘には、児童虐待や非行の理解に関する重要な問題が隠されている。つまり、生まれた時から英会話やピアノなど就学前教育を準備される子どもグループと、望まれずに妊娠し母子手帳なしに臨月で交番に駆け込み救急車で出産し助産施設に搬送された子どもグループを比較した場合、どちらのグループに児童虐待や非行の発生率が高くなるのか。その結果は歴然としている。近年、「新しい貴族」と言われる富裕階層は、豊富な資源をもって次世代育成に打ち込むため、子どもに留学・海外研究など高い教育を受けさせ、卒業後は安定した企業や公的研究機関で高収入の職業に就き、次世代の社会階層移動（下降移動）は起こりにくい。他方、後者のグループは、教育の機会を不十分にしか与えられず、安定した職業にも就きにくいことから、世代間で低位の階層を抜け出すことが困難である。エスピン＝アンデルセンの「負の社会的相続」論によれば、後者の貧困は低学歴者どうしの「同類婚」（ホモガミー）を通して世襲化されることから、社会的排除の指標は世代間で高まっていかざるを得ない。²²⁷ このような多問題をかかえる「要保障家族」の負の構造は、クライアントの主体的・個人的側面に着目した社会福祉（ソーシャルケースワーク）論のみでは解決し得ない。社会福祉は、クライアントの主体的・個人的側面と客体的・制度的側面の高次の統合によって成立する。したがって、客体的・社会的側面に付加する政治経済的介入—要保障家族・要保護児童に着目した特別の政策・制度が必要となってくる。政治が貧困をなくすために機能しなかったイギリスのサッチャー政権後に、ニューレイバー・ブレア政権における子どもの貧困に対する政策の社会的意義がここにあった。

筆者は現在、大阪市西成区の要保護児童対策地域協議会への関与と、大学の講義を担当している。子どもの貧困は「要保護児童」のみではなく「一般の」高校生、大学生にも波及している。格差社会の普遍化のなかで若者の厳しい生活を理解しない政府サイドの子ど

²²⁶阿部彩,2011,「子どもの貧困と子ども手当をめぐる迷走」大阪市『都市問題研究（平成23年秋号）』

²²⁷エスピン＝アンデルセンは、人々がパートナーとの結婚を判断する指標として、教育程度、所得、趣味・嗜好をあげている。「同類婚」とはこれらの指標が共通のカップルのことである。（エスピン＝アンデルセン・前掲(2011)）

も政策は、政策対象と政策手段のミスマッチングを繰り返すことになる。このように、少子化社会対策は、短期的に有権者・高齢者の利益に収斂されはするが、中長期的には世代間分配の不平等を拡大する結果になる。すべての子どもの環境に適応した「最善の利益」のための政策になっていないことから、適切なサービスが、適切な対象に届いていない。エンゼルプラン以降、20年間にわたる政策対応の投資がなされたが、少子化の趨勢に大きな変化はなく、結果的に要保護児童問題、少子化問題は解決できないままである。その要因は何かを見極める必要がある。「結果の平等」を確保するためには「機会の平等」を図らねばならない。だが、子ども手当など形式的な機会の平等の確保だけでは不十分であり、イギリスの子ども政策が実験し検証したように、「全体」を補完する「特殊」への優先主義的な施策が付加されなければならない。

伊藤恭彦は、2008年の民主党政権交代に際し政策アジェンダは劇的に変化し、その背後には従来と異なる「規範的な認識のフレームワーク」が存在したと指摘する。²²⁸ 民主党は、社会で高まる「貧困の解消」「格差是正」の世論をとらえ、母子家庭に対する母子加算の復活や児童扶養手当など格差社会の底辺で困窮する人びとに対する「優先主義」的政策に舵をきった。しかし、現在の自公政権の政策は、操作された世論に対応し前政権の「権利」や「公平」に関する政策公準が「自己責任」にもとづく「生活保護バッシング」へと微妙に傾斜しつつある。「特殊」を優先するアファーマティブな政策に対する「全体」からの「逆差別」批判を予防するためには、自治体からの説明責任を要する。新しい子ども政策には、格差社会のなかでの、①子どもと家族をかこむ現実態の正確な認識、②「権利」主体にもとづく子ども観、③10年～30年先を見据えた中長期的なビジョンを踏まえ、「特殊」へ優先主義的投資が必要となる。政策の全体性と特殊性についてさらに考察を深める。

副田義也（社会学）は、福祉社会学において社会保障における年金保険の「下向普及」と社会福祉の「上向普及」という対比的な概念を提示している。年金保険制度においては、特権官僚や軍人を対象とする特殊な政策が勤労者や一般国民に（下向）普及してきた。他

²²⁸伊藤恭彦・前掲(2013)

方、高齢者福祉制度においては貧困で身寄りのない老人を対象とした養護老人ホームから、軽費老人ホーム、特別老人ホームへと所得階層を越えて(上向)普及したと述べている。ホームヘルパー派遣事業²²⁹についても大阪市から試行的にはじまり(特殊)、国政府の事業(全体)へと普遍化してきた。また介護保険制度においても高齢者福祉から障害者福祉へ波及し、2015年度の「子ども・子育て支援新制度」も自治体の保育認定にもとづく保育施設との対等契約方式を普遍化しつつある。「保育を受ける権利」への内面的評価はあるとしても、これまでの「保育に欠ける児童」(児童福祉法 24 条)から「すべての子どもに権利を」(国連・子どもの権利条約第 2 条)という普遍性への構造転換である。²³⁰

子ども政策においても上記の事例と同様に、「全体児童／要保護児童」、「全体／特殊」政策、「川上／川下」対策、「上向／下降」普及、「中心／周辺」の対立を止揚する重層的観点と戦略が求められている。自治体行政が適切な子ども観と政策理念に立脚するとき、子ども政策には要保護児童という「特殊性」の中に歴史を洞察し未来を予見できる通歴史的な「普遍性」も存在する。

(5) なぜ政府は要保護児童問題を回避するのか

それでは、政府はどのような子ども観をもって児童虐待問題をとらえてきたのだろうか。前記の「少子化対策大綱」(2004 年)において、「児童虐待死亡を撲滅する社会」を目指すことを目標に掲げている。しかし、勢いのよいスローガンに比較してその政策内容は豊か

²²⁹大阪市は 1958 年に全国で初めて、家庭奉仕員派遣事業の「市臨時家政婦派遣制度」を発足した。これは当時の児童課長(高齢者福祉も担当)が国連留学生として渡米した折、入手したサンチェゴ市の文書を翻訳し公表したことが契機となった。(武内貴夫,1990,「大阪市における高齢者福祉対策の歩みと今後の課題(中)」大阪市立社会福祉研修センター編『大阪市社会福祉研究』大阪市社会福祉協議会)

²³⁰児童福祉法(第 24 条):市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第三十九条第二項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。

子どもの権利条約(第 2 条):締約国は、その管轄の下にある児童に対し、児童又はその父母若しくは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位にかかわらず、いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する。

とはいえない。というのは、政府は「家族がなにゆえに児童虐待を生ぜざるを得ないのか」についての社会経済的な分析を回避しているからである。それゆえに、当面する児童虐待対策は、保健師・助産師の巡回予防「こんにちは赤ちゃん事業」、関係機関の早期発見・通告、児童相談所の家族再統合など、手持ち資源や手段を活用した安易なパッケージプログラムに収斂されることになる。

政府はなぜ社会経済的分析を軽視するのだろうか。社会経済的分析と施策軽視の理由の一つとして、子どもを育てるのは保護者の義務であり、要保護児童、要保障家族は「家族の自己責任」であるとの「目上」からの観念（家族国家観）が影響する。²³¹ 民主党政権の「子ども手当」支給は親の遊興費に消えるとの批判、またリーマンショック後の年越し派遣村（2008年）に対して「国への甘え」との批判、親族の生活保護にかかる扶養義務違反などの批判を思い出してほしい。新自由主義的な「自己責任論」は、復古的な「性別役割分担論」「母性崩壊論」「3歳児神話論」に親和的である。このような「明治民法」と「家族の戦後体制」の残滓が空気のように伝染し、要保障家族と要保護児童の増加のみならず、結果的に「未婚化」と「晩婚化」をテコとして少子化傾向を加速させている。新自由主義＋復古主義の思想は、経済社会の基盤を労働力再生産の装置である家族が支え、ハイリターンをもたらす長期的な社会投資であるという子ども政策の社会経済的意義を軽視する。

第二の理由として、「官治・集権型」政府機構は、機関委任事務を離れた自治体福祉行政に対する不信感が絶ちきれない。大正期に大阪市、神戸市の都市計画の権限を独占しようとした政府官僚の「国家高権論」は、戦後もかたちを変えて生きている。この思想は、都市計画は国家のみが権限を有し「無謬」「不変」であるとの観念に支えられている。²³² そこには政府機構は国民の信託により成立し、中央政府は地方政府との対等な「政府間関係」にあるとの憲法思想はない。

第三の理由として、子育て支援対策とは別に、要保障家族に対する社会経済的方策には

²³¹ 自民党の憲法改正草案には、「家族は、社会の自然かつ基礎的な単位として、尊重される。家族は、互いに助け合わなければならない」（第24条）との復古的な家族条項が盛り込まれている。

²³² 五十嵐敬喜『阪神淡路大震災と都市計画2』

www.nippyo.co.jp/download/SHINSAI/PDF/jihou_67_7_p55.pdf

余分の国庫負担を生じ、それを負担する企業、高納税者からの納税の使途をめぐる「悪平等」との批判・反発を回避することによる。²³³ この理由は第1の理由、つまり家族の「自己責任」論に補完される。いずれにしても、政府の政策は、いまのところ社会のマイノリティ（「困った子ども」「困った家族」）を批判するマジョリティ（「ふつうの子ども」「健全な家族」）の「規範的な認識のフレームワーク」に寄り沿っている。

子どもや高齢者を遺棄する家族と同様に、マイノリティを排除する社会は耐性に乏しい。家族が、成員のリスクを予防・対処し家族外に放置しない包摂的機能をもつべきであるように、社会を構成する家族のリスクを制御・包摂する社会的機能をもつことが社会を安定させる。ちなみに、イギリス・ニューレイバーの「社会的包摂」の実験は、マイノリティに対する格差縮小のための給付とコミュニティへの参加の支援を組み合わせ、国家は後方から地域社会を育てる社会投資国家の役割を徹底した。多民族を擁する国家の安定は、人々のヨコにつながる社会連帯のレベルに依存するからである。「社会投資国家」の字義があらわすように、新しい福祉国家は、脱工業社会（知識基盤社会）における労働と結びついた人間の生きる力(human capital)、子どもや地域社会の社会関係資本(social capital)を高める未来志向アプローチ(future-oriented approach)である社会的投資戦略に集中する。

²³⁴ 既述したEUのリスボン戦略がそれを示している。

さて、要保護児童対策の基本的な観点は、要保護児童と要保障家族への社会経済的給付と地域社会の重要性である。OECD加盟国がすすめているように、子育て中の家族全体に対して「普遍主義的給付」（子ども手当、高等教育費無償等）の川上対策（貧困が発生する前の施策）によってこそ、少子化問題と要保護児童問題解決へのゴールが近づくことになる。しかし、すべての子どもに普遍主義的給付を行い、さらに要保護児童に対してアフターマティブな特別給付（川下対策）を行う政策順序が、過去20年間の政権党、政府内に共有されてはいなかった。戦後の子ども政策には、家族の貧困を「自己責任の結果とみな

²³³政府の子ども・子育て会議における財界代表、新自由主義を信奉する識者の発言が象徴している。
(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/index.html>)

²³⁴田邊泰美,2013,「英国児童虐待防止研究—子ども投資の社会哲学的根拠と実際（児童貧困対策）」『園田学園女子大学論文集（第47号）』

すのか」、それとも「社会システムの結果とみなすのか」、時の政権の福祉観の違いが反映されている。少子化問題も要保護児童問題も解決できない主因は、政府の要保護児童問題の誤認と根本的対策からの回避にあった。

(6) 児童虐待問題の理論化

要保護児童問題を政策化するための理論はどのように組み立てられているのか。対象を子ども虐待に限定し、制度面と社会面の視点から考察する。

まず制度面の理論的課題である。近年、都市化、地域社会の衰弱化、核家族化のなかで「家庭の養育機能が低下し、しかるべき子育てが困難になり児童虐待はどここの家族にも起こり得る」という言説が一般化されている。この言説をかりに児童虐待「普遍化説」と呼ぶことにする。他方、経済的貧困や社会関係の貧困など児童虐待のリスクの高い家族構造に着目すべきであるとの批判も根強い。この批判を児童虐待「構造化説」と呼ぶことにしよう。両説の中間域に「リスク連鎖・構造化説」もある。²³⁵ 瞥見では、厚労省や児童虐待関係者の多くは「普遍化説」を支持しているように思われる。ちなみに筆者は、自身の行政経験と政策理論の観点から後者の「構造化説」を支持する。たしかに「こんにちは赤ちゃん事業」など産後間もない時期からの家庭訪問の導入は子育て不安に対する虐待予防という点から一定評価できるが²³⁶、この事業を近年の児童虐待に関するモノグラフで増加する「家族の虐待リスク」監視という視点と混在してはならない。「普遍化説」の実証研究「問題家族の虐待度チェック法」は、親権者への重大な人権侵害につながりかねない。英米に比較して公正手続（デュープロセス）の未整備な日本においては、行政の家族介入はより慎重であるべきである。

保健師の善意と熱意に後押しされた「児童虐待リスクチェック法」は、国家承認の「標

²³⁵社会変容（都市化・コミュニティ崩壊・核家族化）のなかで子育て機能が弱体化し、失業などを契機として問題を抱える家族のリスク要因が連鎖構造化し児童虐待等の行為に現象するとみなす言説。

²³⁶厚労省は、アメリカで1990年度からはじまった新生児家庭訪問事業を導入した。現在は「健康な家族アメリカ」（Healthy Families America）が認可した技法（重大な原理12）が主に使用されている。

準的子育て法」を強制し、異端を許さない国家監視社会へのパイロットになりかねない。公的機関が子どものために「虐待の芽」を探そうと家族の自治に介入することは、国家に対して私的領域であるべき家族の自治を侵犯する。原田綾子がアメリカの辺縁地に住む底階層の家族に対する虐待のまなざしを鋭く分析したように、「児童虐待」と疑われる家族成員の行為はあくまで相対的な概念であり、刑事訴訟法の「無罪推定」のカテゴリーである。浜田寿美夫（司法臨床学）は「裁判所によって有罪判決を受けるまでは被疑者・被告人は無罪として処遇される。これはベッカリーア以来の刑事訴訟法上の大原則である。この原則の上にあってはじめて、人格的対称性は保障される」と記している。²³⁷ かりに親が加害者であるとしても、理性ある個人の自由・平等・独立という自然法的固有権は侵されてはならない。子ども政策は、自由・平等・独立という市民の権利を子どもに適用した国連・子どもの権利条約の精神を前提とする。児童虐待において子どもの権利が尊重されるように、親の人格的対称性は保障されねばならない。日本の児童虐待制度は欧米に比較して、司法の制度的関与があいまいなままに、加害者側にデュープロセスが保障されていないことに特徴があり、冤罪も起こりうる。²³⁸ 行政は家族分離後の家族再統合や在宅の家族維持の実践にあたっても、家族のほんらいもつ「立ち直る力」(resilience)や安全性(safety)というプラスの視点を家族のリスク(risk)や危険性(danger)と重ねる必要がある。²³⁹

次に子どもを養育する地域社会の課題である。子ども虐待の世襲化が指摘される現在、虐待の世代間解消の長期展望として、子どもたちはライフチャンスの機会保障を活かし、市民として自立でき、市民となった彼／彼女等は、納税者となり家族をつくり、自分たちの経験を次の世代の自立に役立てていく。社会的共同親として育ててくれた地方自治に積

²³⁷浜田寿美夫は、権力の側にある者と容疑者との間には対等な人格が制度的に保障される原則があると述べるが、現実にはとくに個室での取り調べにおいて虚偽の自白が相当数うまれるのは、相互の力動メカニズムのなかで人格的対称性が保障されないことが多いと指摘する。（浜田寿美夫,1991,『自白の研究―取調べる者と取調べられる者の心的構図』三一書房）

²³⁸大阪府岬町の自宅で2008年2月、生後5か月の長男を殺害したとして殺人罪に問われた父親の大道正也被告（36）の控訴審判決で、大阪高裁は30日、求刑通り懲役15年とした1審・大阪地裁判決を破棄し、無罪を言い渡した。横田信之裁判長は、医師の新たな意見書などを踏まえ、「被告の犯行だと断定するには疑念が残る」と述べた。（読売新聞 2014/4/30）

²³⁹近年、家族再統合のための親支援プログラム「MY TRRE ペアレンツプログラム」ではレジリエンスを、親子支援の「サインズ・オブ・セイフティ・アプローチ」ではセイフティの要因を重視している。

極的に参加し、自治・協働の活動をつくりだすこともできる。社会連帯による子育て支援の政策化により、要保護児童が次世代のケアラーになる対人社会サービスの共同性が確立する。

神野直彦(財政学)は、スウェーデンの政治学者ビクター・ペストフの言を引用して「市民が要求する地域サービスの生産に直接参加する『市民エンパワーメント』」の重要性を指摘している。²⁴⁰ 地域社会の市民エンパワーメントが、対人社会サービスを通じて要保護児童というクライアントを次世代のケアラーという主体に育てるのである。子ども政策の理念である「子どものウェルビーイング」とは、要保護児童が手持ちの力を使って何かをしてそのことで他者が喜ぶのがうれしいと感じ、次の時代にケアラーになる自己実現(well-being)の過程でもあった。それはまた、児童相談所や地域社会が連携し、加害者である親が虐待する自己をみつめ、真のケアラーへの変革をうながすとりくみでもある。

(7) 包括的子ども政策の視点

既述したように、すべての子どもや子育て家族に対する予防的な施策を「川上対策」と名付け、問題が発生した子どもや家族に対する施策を「川下対策」と呼ぶとすれば、求められる子ども政策は、川上対策と川下対策をくみあわせた総合的・包括的な体系化にある。とくに要保護児童に対しては、子ども福祉の制度・施策の活用はもちろんのこと、経済支援、就労支援、健康支援、教育支援など子どもを中心にしたあらゆる方策を行政が講じ、「子どものスタートラインを同一線にすべきである」との社会的合意が必要となる。²⁴¹ エスピンーアンデルセンは「コスト・ベネフィット（費用便益）分析の背後の論理には、それが、早期の投資は後期の投資コストに影響を及ぼすという積極的な相乗効果（学習は

²⁴⁰神野直彦,2004,「新しい市民社会の形成一官から民への分権」神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャルガバナンスー新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社

²⁴¹アメリカのジョンソン政権時代のヘッドスタート(Head Start)プログラムおよびイギリスの新労働党政権時代のシュアスタート(Sure Start)プログラムが代表する。日本では大阪府が2009年に「児童虐待や小一プロブレムなどの増加を背景に、地域社会の結合とエンパワーメントを図ることにより、地域の子育て力の再生を目指す」(目的)シュアスタートを実験的に導入した。

学習を呼び起こす)を持っていることから、大変な説得力がある。」と述べている。²⁴² 同書で引用された諸統計が示すように、スカンジナビア諸国の子ども政策は積極的な相乗効果を証明し、OECDはまた包括的政策を採用するよう日本政府（民主党政権当時）に勧告している。また後述するアメリカの「ヘッドスタート・プログラム」も、子どものライフチャンスの機会保障の点で相乗効果があるものと評価されている。イギリスの「シュアスタート地域プログラム」(SSLP)は、ヘッドスタート・プログラムの検証を踏まえ、さらに方法論的に彫琢されるとともに、コミュニティ単位にチルドレンズセンターなどの専門的な拠点を設置している。²⁴³ 日本では大阪府が、「たとえ生まれた環境が如何なろうとも、子ども達が確かな人生のスタートを切れる」ために、実験的にシュアスタート・プログラムをはじめている。それでは自治体レベルの先行に対して、政府レベルではどうか。

政府の少子化対策を主眼とした「エンゼルプラン」(1995年)、「新エンゼルプラン」(2000年)は、児童虐待問題に対してほとんど効果をあげ得えなかった。²⁴⁴ 理由のひとつとして、政府は2000年に児童虐待防止法を施行しながらも、子ども政策は保育所整備を「主」目標に置き、要保護児童対策は「従」の課題であったことが反映している。政府が本格的に児童虐待対策に乗り出そうとしたのは、2004年の児童相談所の職員増・市町村等の複合体制整備、要保護児童対策地域協議会の設置、司法関与の見直しなど児童福祉法および児童虐待防止法改正を契機とする。しかしなお、児童虐待問題は児童相談所の「福祉警察」化²⁴⁵、市町村エリアの既存施策拡充の範囲に限定され、要保護児童対策は「子ども・子育て応援プラン」(2005～2009年度)において「未来への投資」(OECD)や「費用便益」(米・オレゴン州議会)の観点から政策的に位置づけるところまで至らなかった。とくに児童虐待対策は、2000年に児童虐待防止法が児童福祉法から切り出され、児童福祉法第34条(禁

²⁴²G.Esping-Andersen・前掲(2011)

²⁴³Jay Belsky et. ed・前掲

「なくそう!子どもの貧困」全国ネットワーク編,2011,『イギリスに学ぶ子どもの貧困解決』かもがわ出版

²⁴⁴全国の児童相談所で受理した児童虐待相談件数は、1990年の1,101件が2012年度は60.6倍に増加(66,701件)し、虐待死は高い水準で推移している。(厚生労働省データ)

²⁴⁵2008年度施行の改正児童福祉法において、児童相談所は、裁判所の令状をもって児童虐待が疑われる家庭に対して「臨検・検索」を行う権限を賦与された。従来から職権介入型の児童相談所にさらに「法的重装備」を負わせる政府の方針に、疲労する児童相談所職員は自虐的に「福祉警察」と表現している。

止行為)と児童虐待防止法第2条(虐待の定義)が分離並行したように、子ども政策体系から遊離し、早期発見・通告の円滑化と修復的事後対策のみに注目しているように思われる。繰り返すように、現代子ども政策に要保護児童対策を位置づけるには、川上対策・川下対策の両面からの包括的・理論的アプローチが必要である。

(8) 要保護児童対策から普遍的孩子も政策への転換

政府は「少子化社会対策大綱」(2004年)において、「虐待なども起きている現状を社会全体の問題として真摯に受け止め」と述べつつも、「子どもが健康に育つ社会、子どもを生き、育てることに喜びを感じることができる社会へ転換することが緊喫の課題」と認識し、「少子化の流れを変えるための施策を強力に推進する」ことを結論とした。この文脈では、要保護児童対策(個別課題)は、少子化対策(全体課題)のなかに溶解されてしまっているかに思われる。そこには全体課題と個別課題双方の解決を図るため、川上対策・川下対策を組み合わせる子ども政策へ止揚するとの政治的意思が見られない。

公的福祉サービスは制度的に登録主義と申請主義を前提とするため、大都市の特性として、定住家族を対象とした乳児訪問「こんにちは赤ちゃん事業」のセーフティネットから「非定住家族」が漏れ落ちる問題がある。つまり、大都市間を「中継場所」を求めて漂流する子連れ家族の発見および子どもの安全確保などが大都市では困難なことである。そこで公的機関の責任と権限の拡大、司法(警察・裁判所)関与の拡充、地域社会、NPO等との連携したフォローが必要になってくる。児童虐待死亡事件はこのような漂流家族に発生しがちであり、また保護を要する家族は児童相談所や自治体どうしの隙間(スキマ)に陥ることもある。さらに政府の子ども政策には要保護児童、要保障家族を支援する社会経済的視点が欠落するために、児童相談所、市町村の家族相談・指導という末端機関のピンポイント対策にとどまることになる。現行では、すべての児童に対する川上対策を適用し家族の定住と生活を安定させる下部構造(衣・食・住・教)が改善されないために、虐待

リスクは消えないまま、ある日突然に行方不明になったり、²⁴⁶ 市町村からは「いくら指導してもできない親」とラベリングされ、親子は社会的孤立を深めていくことが少なくない。この点は、厚労省社会保障審議会児童部会「児童虐待の防止等に関する専門員会」報告書（第1次～第9次）等、専門家の実証的な個別調査研究から明らかにされている。²⁴⁷

漂流する親子を社会的に包摂するためには、政府レベルにおいて要保護児童の包括的指針を明確に示し、地域総合性をもつ自治体施策のコストを国が保障することが必要となる。

²⁴⁸ 福祉国家は児童虐待対策という特別対策から、ヒューンキャピタルという未来へのコストとして社会投資を行う世代横断的な領域に政策の軸足を転換し（未来志向アプローチ）、都市自治体を中軸に地域社会、NPOと連携する自治・協働の普遍的子ども政策の構想が期待される。

（9）社会的養護体制の構造転換

政府レベルで児童虐待問題がとくに注目されだしたのは、岸和田事件などの悲惨な事件がマスコミに取り上げられた2004年以降である。2004年度に児童虐待防止法的大幅な改正と社会保障審議会児童部会「児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会」が設置された。その後、9次にわたり死亡事件など重篤な児童虐待事件を検証し、施策の改善に向けた提言を行う防止体制となった。しかし、この体制は児童虐待の予防・防止の次元に

²⁴⁶文部科学省調査で平成23年度の居所不明児童生徒の数は、1,191人（小学生：855人 中学生：336人）。このほかに大阪市西区事件のように乳幼児をともなう家族があり、正確な件数は不明である。社会的背景は杉山春、2013、『ルポ虐待』筑摩書房、石川結貴、2011、『子どもの無縁社会』中央公論新社に詳しい。

²⁴⁷第1次報告書（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/06/s0618-2.html>）～第9次報告書（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv37/dl/9-2.pdf>）

²⁴⁸たとえば、大阪市は財政再建の一環として西成区のシェルターである「子どもの里」など「子どもの家事業」を廃止する方針を示している。「子どもの家事業」は同種の「児童いきいき放課後事業」に吸収すれば、子どもの遊びや活動の用は済むとの考え方であるが、実は「次世代育成支援行動計画（後期計画）」には「子どもの家事業」は平成21年度の32か所・2283人から「26年度には推進する」との目標を掲げている。反対運動が主張するように、子どもの家事業は貧困な家族が密集して集住する地域や障害児を対象として、地域社会の運動が育ててきたものである。このような歴史的経過、ハンディキャプトの子ども、貧困な家族、地域個性を無視した政策転換は許されない。かりに自治体の財政再建がギリギリならば、ホームレス支援法のように、他都市と連携し国庫負担の「要保護児童支援法」を要望するべきである。

限定される。現在、社会的養護の必要な子どもは約 47,000 人、そのうち養護施設で生活する子どもは約 3 万人で、毎年 1000 人以上の規模で増えている。滝川一廣がいうように、保護された子どもに対して「ごく貧しい条件しかない施設に、すなわちそこに『保護』された子どもたちに保障していない社会的な『ネグレクト』というしかない」状態が、戦後 70 余年続いていることに注視しなければならない。²⁴⁹

周知のように、国連・子どもの権利条約および子どもの権利委員会（CRC）勧告は、とりわけ社会的養護の必要な子どもに対する総合的・包括的政策の実施を主眼としている。CRCは、日本の社会的養護体制の問題点に着目し、2007 年に日本政府あてに厳しい勧告を発した。また 2009 年には、子ども権利条約の採択 20 周年を祝賀して「児童の代替的養護に関する指針」（以下「指針」という）が採択された。²⁵⁰同指針は、同条約等の実施を強化し、政策および実践の望ましい方向を定め、各国政府が責任及び義務をよりよく実施することを支援し促進することを目的とする。一般原則のなかで、「児童の最善の利益とは何かという判断は、親による養護を奪われる危険にさらされている児童のため、そのニーズ及び権利を充足するのに最も適した行動方針を特定することを目的」として指針を適用し、「虐待及び搾取の犠牲となっている児童、遺棄された児童」など「弱い立場にある児童のため適切な養護及び保護を提供する措置」を講ずべきことを定めている。

国内の相次ぐ施設内虐待事件を踏まえ、政府は国連「子どもの権利委員会勧告」および同「指針」を受けて、2011 年に社会保障審議会宛てに「社会的養護の整備」にかかる諮問を行い、同年「社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会・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」（柏女霊峰委員長）から図 9 の答申を受けた。検討委員会答申は、「子どもの最善の利益」や「ソーシャルインクルージョン」など国際的な価値規範を導入している。しかし、「指針」の採択からすでに 5 年を経た今、新しい子ども政策では財政的理由から社会的養護の整備を除外しようとしている。

²⁴⁹滝川一廣,2004,『新しい思春期像と精神療法』金剛出版

²⁵⁰国連総会採択決議『児童の代替的養護に関する指針』（厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課仮訳）(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018hly.pdf>)

1. 基本的考え方

(1) 社会的養護の理念、機能、基本的方向について

社会的養護は、かつては、親が無かったり、親に育てられない子どもへの施策であったが、現在では、虐待を受けて心に傷をもつ子ども、何らかの障害のある子ども、DV被害の母子などへの支援を行う施策へと役割が変化しており、その役割・機能の変化に、社会的養護のハード・ソフトの変革が遅れている。

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。

社会的養護とは

○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

社会的養護の理念

①子どもの最善の利益のために ②社会全体で子どもを育む

社会的養護の機能

① 養育機能・・家庭での適切な養育を受けられない子どもの養育
 ② 心理的ケア等の機能・・適切な養育が受けられなかったことによる発達ゆがみや心の傷を回復
 ③ 地域支援等の機能・・親子関係の再構築支援、自立支援、アフターケア、地域における養育の支援

子どもの養育における社会的養護の役割

①子どもの養育の場としての社会的養護
 ②虐待等からの保護と回復
 ③貧困や児童虐待の世代間連鎖を防ぐために
 ④ソーシャルインクルージョン(社会的包摂)のために

社会的養護の基本的方向

① 家庭的養護の推進・・家庭的養護（里親、ファミリーホーム）を優先
 施設養護でも、できる限り家庭的な環境で養育（小規模グループケア、グループホーム）を推進
 ② 専門的ケアの充実・・虐待を受けて心に傷を負った子ども等への専門的な知識や技術によるケア
 ③ 自立支援の充実・・自己肯定感を育み自分らしく生きる力、他者を尊重し共生する力、生活スキル、社会的スキルの獲得
 ④ 家族支援、地域支援の充実・・虐待防止の親支援、親子関係の再構築、施設による里親等の支援、地域における子育て支援

1

（出典：厚生労働省「社会的養護の課題と将来像(概要)」）

図 9 社会的養護体制の整備

図 9 の「基本的考え方」にみられるように、児童憲章制定（1951 年）から 60 年を経てもようやく、社会的養護体制に「子どもの最善の利益」の理念が組み込まれることになった。しかし、理念は現実に変換されねばならない。まだ社会的養護体制の構造転換は始まったばかりである。

くりかえすが、子ども政策のうちに要保護児童問題が正常な位置を占めないかぎり、要保護児童や社会的養護施策の貧困は社会的に再生産されることになる。その結果、福祉施設職員の個別意思にかかわらず、入所児童の意見表明を圧迫し、施設内虐待、ネグレクトを放置するリスクも存続せざるを得ない。施設で育った子どもには、「入所前の家族崩壊」➤「家族分離」➤「入所中」➤「退所後」就職の各段階で何重もの苦痛がある。2013 年現在、日本の 15 歳未満の子ども人口は 1649 万人であった。里親および施設等で暮らす社会的養護の必要な子ども（18 歳未満）は子ども人口の 0.002%に満たない。1990 年代に高

まった少子化問題への関心のわずか数%でもあれば、そして政府が要保護児童対策に真剣に動いていれば、多くの施設入所児童は施設内虐待と社会的無関心から救われたことであろう。²⁵¹ 今般提言された法制度の改善は、生活改善と権利確立のスタートにしか過ぎない。

今日、児童相談所一時保護所児童の児童養護施設への移転入所をめぐって行政は法人施設に弱い立場にあることから、現実的に施設監査を緩めにせざるを得なかった。その結果が、施設内虐待に代表される子どもの人権の侵害となってあらわれた。幾度となく指摘されるように、自治体や社会福祉法人の子どもの権利擁護の姿勢を絶えずチェックするシステム構築が問われている。社会的養護で育つ子どもの権利擁護のために作成された『子どもの権利ノート』（大阪市版）には「この地球は先祖から受け継いだものではなく、未来の子孫から借り受けたものだ」と記述されている。²⁵² すべての子どもに未来への可能性を保障する社会的養護体制の拡充は、子ども政策の最優先の課題である。子ども政策の「社会連帯」の核心は、社会的養護体制への重点投資に存する。その社会連帯の核心が 2015 年度からはじまる都市自治体の新しい子ども政策（「子ども・子育て支援新制度」）に盛り込まれるかどうかにかかっている。

おわりに

第二部において、明治時代から現在までの政府レベルの子ども政策をトレースし、少子化対策の端緒と変遷を追究した。第 2 章において「エンゼルプラン」（1995～1999 年）における保育所増設を中心とした「少子化対策」から、現在実施中の「子ども・子育てビジョン」（2009～2014 年）がポスト「少子化対策」＝「子ども重視（チルドレンズ・ファースト）」へ戦略転換した政府計画、20 年間の変遷について、歴史的変化の要因と問題点・

²⁵¹津崎の著書は、社会的養護に対する公的責任の不在を厳しく追及している。（津崎哲雄,2009,『この国の子どもたち 要保護児童社会的養護の日本的構築—大人の既得権益と子どもの福祉』日本加除出版）

²⁵²大西裕,2004,「子どもの権利擁護 権利ノートについて」大阪市立社会福祉研修・情報センター編『大阪市社会福祉研究（第 27 号）』大阪市社会福祉協議会

課題を析出した。また子ども政策の重要課題である「少子化問題」と「要保護児童問題」を包括的にとらえる視点と、解決への方策を「普遍的」施策と「個別的」施策の統合として展開すべきことを提示した。政治学、経済学、社会学、公共哲学等の理論を援用し、児童虐待を中心とする要保護児童問題を社会経済的視点から位置づけ、とりわけ要保護児童の成長・発達を保障する社会的養護体制整備を公的責任に基づく喫緊の課題であると提示した。子ども政策は、国から自治体に移管され、とりわけ家族の生活に一番身近なコミュニティや自治体において住民参加により策定されることになる。都市自治体における子ども政策の施策や事業プログラムは、「自治・協働」の政策規範をもって住民に身近なコミュニティにおいて展開されるが、政策効果をあげるためにはコミュニティと自治体行政の相互関係が重要となる。この点は、第三部「子ども政策の構造転換と都市自治体の対応」において詳述する。

第三部

子ども政策の構造転換と都市自治体の対応

第1章 子ども政策の構造転換

はじめに

第三部では、子ども政策の構造転換と関西の都市自治体（京都市、大阪市、神戸市）の子ども政策について検討する。第一部において、子ども政策の「理念」、「主体」および「方法」について検討した。政策の理念を国連・子どもの権利条約からみちびくとともに、自由・平等・独立の「個人」を前提とする子どもの「権利」の観念は、明治期近代に形成されてきた家族国家観との緊張と相克をうみだしてきた経緯を分析した。その現状を踏まえ、相關する国家イデオロギーに対峙し、子どものウェルビーイングを実現する国際的な福祉指標について検討した。第二部において、明治近代以降の子ども政策をトレースし、政治体制の変化と子ども観の変容、戦前・戦後の少子化対策の通歴史性を提示するとともに、子ども政策における少子化対策と要保護児童対策に関し「全体と個別」を統合する観点を検討した。

第三部第1章では、以上の考察を踏まえ、子ども政策の理念を実現するための政策「主体」（①家族、②コミュニティ、③自治体）および政策の「方法」（①分権化と自治・協働の推進、②ヒューマンキャピタルへの投資、③社会的包摂と地域福祉計画）について考察する。第一部第1章では子ども政策の考察に際して時代の変化に留意すべきことを述べた。言い換えれば、子ども政策が時代の変化と整合できなくなったとき、既存の制度の「構造転換」が迫られてくるが、政策の構造転換は、上記の政策主体および政策方法の転換をともしないながら展開される。本章第1節で「平成分権改革」をうけ「国から都市自治体への政策転換」の不可避性を検討し、第2節において「コミュニティと子育て支援」について論述する。本章の考察は、次章の関西3都市の子ども政策を考察する前提となる。

第1節 国から都市自治体への政策転換

(1) 都市自治体の政府間関係

周知のように、国際法である子どもの権利条約は「締約国の実施義務」（第 4 条）を定めているが、締約国の自治体においても同条約に規定する子どもの諸権利を誠実に保障する積極的義務をもつ。つまり、自治体は国の関与指導に忠実に従うのではなく、グローバルな視点（国際化・地域化）をもとに、「子どもの権利条例」において国際法水準を先取りする地方政府であることが求められる。事実、すでに先進自治体では、子育ての現場で検証された立法事実を条例に反映し、自治体の最高規範となる「自治基本条例」²⁵³、子ども基本法である「子どもの権利条例」²⁵⁴ を制定し、国に先駆けて「子どもオンブズパーソン」を設置するなど、独自の機能をもつ地方政府であることを名実ともに宣言しつつある。

²⁵⁵ 当面する自治体の課題は、自治体条例と国の法令との関係（権力関係）及び政策法務能力の習熟にある。いずれにしても、都市自治体は上記の課題と子ども政策の国際規範・基準をいっそう認識し、みずからの政策過程に反映する必要がある。

1995 年に地方分権推進法が成立し、2000 年には地方分権一括法成立により「機関委任事務」が廃止されるとともに、自治事務に関する国の関与の縮減が規定された。国家－地方の垂直的關係（＝機関委任事務制度）という戦前の勅令体制の残滓を色濃く残す戦後の地方自治制度を乗り越え、制度上、国と自治体は、垂直的な上下関係から水平的な政府間関係に転換した。「分権なくして福祉なし」（新藤宗幸）のテーゼに込められるように、分権改革と福祉充実とはメダルの裏表の関係にある。2000 年には、社会福祉事業法から社会福祉法への改正にともない、福祉受給者劣等観念のうえに成立していた措置制度（行政処分

²⁵³神原勝,2009,『[増補]自治・議会基本条例論—自治体運営の先端を拓く』公人の友社

²⁵⁴子ども権利条例の名称は多様であるが、「子ども条例」または「子ども権利条例」の名称で政令指定都市の川崎市（2000 年）、名古屋市（2008 年）を含む 23 区市町村が子ども条例を施行している。（2011 年「子どもの権利条約総合研究所」調べ）(http://homepage2.nifty.com/npo_crc/siryou/siryou_jyorei.htm)

²⁵⁵国連・子どもの権利委員会は日本政府に「子どもの権利条約」に基づく勧告を行ったが、そのなかで「政府は、1994 年に「子どもの人権専門委員」制度を創設しましたが、これが政府から独立した機関でないことが問題とされ、独立した監視機構を設立するようにと勧告されました（10 項、27 項、32 項）。」と独立したチェック機関（子どものオンブズパーソン）の不在が含まれている。

行為）が廃止され、行政・福祉事業者と受給者も垂直的関係から対等な契約に基づく水平的関係に転換した（＝社会福祉基礎構造改革）。もちろんこの措置から契約への移行にともない、新たな問題が惹起することには留意しておく必要がある。本稿ではそこまで深入りしないが、いずれにしろ、これらの改革により、厚生労働省管理のもとで画一的レベルに「飼いならされてきた」自治体の福祉行政能力が市民から問われることになったことは確かである。都市自治体は、1995年のエンゼルプラン施行（自治体では「児童育成計画」＝地方版「エンゼルプラン」）から今日までほぼ20年間にわたり、子ども政策の立案・施行能力を模索してきた。2015年度施行の新しい子ども政策（「子ども・子育て支援新制度」）を目前にして、その自治力を子ども政策にいかにか活かすかが問われている。

この間、自治体、なかんずく市町村が蓄積してきた行政実務経験と、これを反映する子ども政策は、自民党復活政権により国家秩序や伝統的家族観に回帰する政府の行政指導と折り合えるのだろうか。自治体の政策形成能力が高くなればなるほど、政府との緊張―相克が露わになってくる。「国家のための子ども」ではなく、「子どものための政府」とする子ども政策の展開のためにも、集権的な「義務づけ」「枠づけ」条項を撤廃し、制度的にいっそうの分権化が必要になってくる。

本章では都市自治体における子ども政策を考察の対象としている。

都市自治体の地域社会は、高度経済成長期を契機としてコミュニティのかたちが大きく変容した。その変容を典型的に表現すれば、「共同体に一体化する（ないし吸収される）個人」が「ある種の情緒的（非言語的な）つながりの感覚をベースに一定の同質性を前提として、凝集度の強いかたちで結びつくような関係性」をもつ機能・空間（農村型コミュニティ）からの都市型コミュニティへの移行である。都市型コミュニティとは、個人の独立性が強く、「独立した個人と個人とのつながり」のあり方は共通の規範やルールに基づくもので、言語による比重が大きく、個人間の一定の異質性を前提にした空間である。²⁵⁶ つまり、高度経済成長期の農村から都市への人口大移動（その背景には産業構造の変化があ

²⁵⁶ 広井良典, 2009, 『コミュニティを問い直す―つながり・都市・日本社会の未来』 筑摩書房

る) にもなって、新たな都市住民は農村型コミュニティのもつ同質性・権力性・拘束性から解放され、個人の独立を重視する多様性・対等性・開放性を重んずるコミュニティを形成していった。個人の人権をなによりも大切にする住民相互間の多様かつ対等であり開放的な空間で、次代への〈絆〉である子どもの豊かな未来を育てていけるのかは、実に地域個性を踏まえた自治体、なかんずく市町村の政策内容にかかっている。都市自治体は「教育は百年の計」の観点にたち、何を新しくつくるかではなく、市町村、地域社会で子どもに何を残し、戦後に失ってきた何を回復するかを考えたい。

(2) 「中央・地方」概念の再検討

戦後、自治体を「地方政府」とみなす視点から、地方と中央とのあるべき関係を、理論的、実践的に問う動きがあった。鳴海正泰は、地方と中央の関係について漢字字解をもとに明快な区分を行っている。つまり、「中央」とは君主が、あるいは支配者がいる「宮処」(みやこ)、「都」(みやこ)を意味し、そこは「軍隊組織の権力の所在の場所」であり、「死」にいたる強権執行の空間である。他方、「地方」とは、「生命を育む大地」であり「生」の空間である。これを地方自治に置き換えてみると、「中央は本質的に『官治』『集権』『委任』であり、地方は『自治』『分権』『参加』を原理として」いると述べている。²⁵⁷

中央と地方の政治的関係については、第2章の大都市行政をめぐる国・府県との関係のなかでその輪郭が明らかになる。京都市、大阪市、神戸市は国や府県との拮抗と協調のなかで「都市」を形成してきたのである。ことに都市の伝統をもつ京都(平安京)、大阪(難波京)は市政施行以前から自治・自立の精神をもち、江戸に比肩して文化・産業など各面で優位にたち、中央・地方関係はむしろ逆転していた。「市場」の成立する場である都市には都市問題が発生し、都市民自身の力による「自ら治める」自治が不可避であるが、都市計画の「国家高権論」で述べたように、中央は「官治」でもって都市問題を解決しようと

²⁵⁷ 鳴海正泰, 2003, 『自治体改革のあゆみ』 公人社

する。

L.ワースらシカゴ学派は「都市とは社会的に異質な諸個人の、相対的に大きい、密度の高い、永続的な集落である」と述べている。²⁵⁸ 都市について「人口量・密度・異質性という要因を独立変数とし、アーバニズムすなわちそこに典型的にみられる生活様式を従属変数と置く」ところの「明確な中心地」の概念と「明確な境界をもたない地域的基础」である「一連のもろい環節的社会関係」(L.Wirth) という概念に二分する。つまり「都市」は、一面で自治・自立の精神を醸成し独自の歴史と文化を育む空間であるが、他方、市場である都市の内部では工業や商業の富が集中する「中央」域と下層都市民が集住する貧困の「地方」域が存在する。このように、都市自治体は、国(中央)に対する地方という辺縁の政治構造でありながら、同時に都市自治体内部に「中心一周縁」という非対称の地域構造をもつ。

(3)「中心・周縁」概念の再検討

都市自治体の福祉政治の考察に際して、都市社会学や社会地理学で形成された「都心・周縁」、「外縁部」、「中心・周縁」という対抗的概念を検討してみたい。²⁵⁹ その理由は、中央政府に対する都市自治体の非対称の関係にくわえ、都市自治体の内部にあっては、大企業と富裕層中心の光の軸(中心)と貧困、衛生など諸問題の集中する影の軸(周縁)が分布しているからである。社会地理学の観点から、都市自治体の空間は、繁栄とはく奪のスペクトラム(連結体)とも言える。

²⁵⁸Louis Wirth.,1938,Urbanism as a way of Life,高橋勇悦訳、鈴木広編,1965,『都市化の社会学』誠信書房 (引用:鈴木広「都市類型と発展」倉沢進編『社会学講座5 都市社会学』東京大学出版会 1973年)

²⁵⁹シカゴ学派の E.W.バージェスは「シカゴ市の地域的拡大過程と個別社会病理現象との人間生態学的対応を定式化した『同心円地帯理論』」を提唱した。水内俊雄は、同理論を昭和10年代の大阪市に適用すれば、中心地の「歴史的エリア(城下町)」には都心地区・町屋が集住するが、その中心部を取り囲む都心周縁(インナーリング)には都市貧困層の集住地区が存在し、さらにその外側の外縁部(アウターリング)には比較的富裕な郊外住宅地区が広がっている。(水内俊雄,2008,「三都のインナーリングー都市計画の暗黒時代と言われるなかで」水内俊雄他著『モダン都市の系譜ー地図から読み解く社会と空間』ナカニシヤ出版)

エスピン＝アンデルセンは、日本経済構造の組織編成に由来する二重構造（dualism）について、『中心』労働力および『縁辺』労働力、あるいは「インサイダー」および「アウトサイダー」への分化により、大企業の被用者など特権的なインサイダーは、非正規の雇用関係にあるアウトサイダーと比べて優位な社会保障給付を確保している、と述べている。²⁶⁰ 雇用面の二重構造は家族を通じて子どもの養育環境に影響するが、この二重構造は一国の経済構造のみならず社会構造においても、また国際的規模から都市空間、コミュニティ空間に至るまで重層的に見出すことができる。そこで、子ども政策の分析においても、都市自治体の「光の軸」と「影の軸」が織りなす多元・重層的な構造に分け入ることが必要となる。なぜなら、二つの軸は子ども政策の起点にかかわるからである。

「中心・周縁」という区分の起源は、「中心」に宮廷や寺院が位置し、それを官僚や貴族の居住地区が取り囲み、さらにはそれらを商人、職人、農民という「周縁」が取り巻いている古代都市などに見られる階層構造をモデルにした概念でもある。したがって、都市の構成には都市経済のメカニズムが働いていると考えることができる。奥田道大(社会学)は、「都市問題は、農村問題をも包摂した、都市化社会の社会問題としての様相を呈している」と述べている。²⁶¹ 奥田は、都市化政策において「農村の用語じたいが・・・都市の機能的下位体系として位置づけられている」と述べるように、都市社会学の観点からは、都市・農村関係は、都市内部に「中心・周縁」の非対称の関係を持つ「都市化される全体社会の構造」として位置づけることも可能である。

国家の成立以来、「地方」は、政治的にも経済的にも「中央」に従属した構造に甘んじてきた。また「中央・地方」の比較方法は、グローバルな政治メカニズムの分析においても「先進国」(中心部)への富の集中と「後進国」(周辺部)からの資源収奪という地球規模の権力的蒐集システムの研究に有効であると指摘される。²⁶² 「中央・地方」という概念が、

²⁶⁰G.Espin-Andersen・前掲(2001)

²⁶¹奥田道大,1973,「現代日本の都市とコミュニティへの序章」奥田道大編『現代のエスプリ・現代都市論』至文堂

²⁶²水野和夫は近代ヨーロッパ帝国の政治経済原理を「領地の蒐集」、現代アメリカ帝国を「マネーの蒐集」と分析する。中心と周辺は絶えず変化し、中心ブロックと周辺ブロックの権力構造も重層的である。(['蒐集』の終わり 欧米型近代化との決別)『週刊東洋経済臨時増刊』No.6378)

統治に関わる政治的区分であるとすれば、「中心・周縁」という概念は社会経済的区分であり、とくに資本の蓄積というメカニズム内部に空間的・機能的概念として位置づけるべきであろう。また都市の周縁部には中心からみた社会的排除の構造がある。

大都市には、ドメスティック・バイオレンス（DV）、離婚、ビザ切れ（不法）滞在などの事情から社会的に排除され、大都市間を浮遊するひとり親家族が一時中継する繋留点（止まり木）がある。「止まり木」は、ニーズに応じて商品化された簡易宿舎であり、その多くは行政が福祉的に設置した支援施設とは異なる。彼ら／彼女らは、住民登録する都市民としてその都市、地域に来たわけではない。孤立した個人として、あるいは母子家庭として、主体的か、もしくは偶然かは別にしてその場所に行き着いた。漂泊地の多くは風俗店勤務者の集住地域である。²⁶³ この「周縁」地域に行政の陽がさすことは少ない。なぜなら、行政側は「非住民」に関心を示すことを回避するからである。保護者の多くはやむなく、風俗店の集住する地域の無認可のベビーセンターに夜間子どもをあずけ働いている。筆者の児童相談所での経験では、ベビーセンターから長期間子どもを迎えに来ないとの連絡や、最悪の場合、近畿の郡部から来阪した母がミルクを与えず栄養失調で死亡した乳児をミナミの雑居ビルに放置した遺棄事件があった。この事件が端的に象徴するように、虐待のリスクを抱えて所在不明になる子どもは不可視の水面下に飢餓と隣りあわせで生きており、幼い生命は常に危険にさらされている。石川結貴は、こうした親子を奈落に追い込む社会を「子どもの無縁社会」と表現する。²⁶⁴

大都市の周縁部で生命の危機は世代や空間を超えてひろがっている。広がる無縁社会のなかで子どもや独居高齢者の孤独死や餓死は例外ではなくなってきた。しかし、都市自治体行政の関心は高くない。なぜなら、彼等／彼女らは納税者ではなく、あくまで「行旅」の人々であるからである。大都市の行旅病人の中には、非定住の外国人も含まれている。筆者の友人は大阪市で非定住の外国人家族を支援しているが、活用すべき福祉資源は少な

²⁶³ 杉山春, 2013, 『ルポ虐待—大阪二児置き去り死事件』 筑摩書房

岩田正美, 2010, 「生きるための移動—『負の移動』とその中継場所」『世界 11 月号』 岩波書店

²⁶⁴ 石川結貴, 2011, 『子どもの無縁社会』 中央公論社

いので、最終的には本国へ送還されることも少なくない。

都市生活に必要な食料・衣料の基礎的商品の多くは、発展途上国の低賃金プランテーションや工場から輸入される。海外の生産労働の人々もまた飢えている。都市の「周縁」地域における生活も安価な商品を通じて、地球の「周縁」部と深く結び付いているのである。家族の貧困は、経済的貧困以外に社会関係の貧困、文化的な貧困、精神的な貧困など多層に蓄積され、子どもを追いつめる。日本でも子どもの貧困を憂える人々の社会運動によって「子どもの貧困対策法」（2013 年）が成立したが、都市自治体の子どもの貧困は生活保護など法制度のセーフティネットに補足されないことが多い。貧困対策は行政機関のみならず、コミュニティ、NPOなどのネットワークによる重層的な支援体制で行われなければならない。²⁶⁵ （第3章に大阪市西成区の地域支援ネットワークについて後述する）

「中心・周縁」の関係は、都市の経済的発展には内発的移民²⁶⁶の居住区、すなわち都市内「植民地」である貧困地域を発生せしめ、都市内の中心区域と周辺区域の間に社会的、経済的、政治的格差を浮き彫りにする。たとえば、「中心・周辺」格差論は、昨今の「大阪都構想」における行政区の合従連携をめぐる「特別区」に関し「都市自治体とはなにか」という都市形成の根源的な問題を投げかけている。さらに大阪市の解体と特別区への再構成は、「生活圏（コミュニティ）としての都市空間とは何か」という住民自治・団体自治にかかわる政治学の基本問題の再考をうながす。

現代都市の政治・行政、とりわけ都市の福祉に関する政治・行政の「中心・周縁関係」

²⁶⁵大阪市の「子どもの家」事業の廃止が典型である。事業存続の危機を前に、職員はもちろん、利用する保護者や地域は反対運動を開始。大規模な署名活動を展開し、5月29日までに2万6985筆の署名を集め、大阪市会議長宛に提出した。1989年にスタートした「子どもの家」事業は、大阪市独自の事業である。利用可能な対象は0歳～18歳と幅広く、親が留守がちだったり、病気を抱えている家庭など様々な背景の子どもたちが通っている。また、学童保育の利用料が月2万円（大阪市）なのに対し、「子どもの家」は無料（活動の実費のみ）。現在、「子どもの家」は市内28ヶ所にあり、2000人が利用している。学童保育では代替できない機能があると、地域の人びとは語る。（<http://www.k5.dion.ne.jp/~sato/>）

²⁶⁶国外から流入する（外発的）移民ではなく、国内の周縁地区から大都市に流入する、または大都市の都市貧困層の居住空間から出自した底辺層の労働者を意味する。関連して、バージェスはネルス・アンダーソンの「渡り労働者」（The Hobo）や共著のボーク博士の「放浪型渡り労働者」

（hobohemia[hobo+bohemian]）という概念を紹介している。（E.W.Burgess & D.J.Bogue, 1964, Research in Urban Society（大坪省三訳, 1970, 「都市社会の調査研究—その総括」奥田道大編『現代都市論（現代のエスプリ No77）』至文堂）

概念の分析は、フランスの「社会的に降格した地区（カルティエ）」²⁶⁷、イギリスの「最悪の近隣」（the worst neighborhood）²⁶⁸ あるいは大阪市の「はく奪もしくは非難される地域」（deprived or stigmatized area）²⁶⁹ と表現される周縁エリアの再生とともに、公共的支援の必要な子ども・家族の自立も政策ターゲットとする。

第2節 コミュニティと子育て支援

（1）コミュニティの定義

「はじめに」において、子ども政策の主体として「コミュニティ」に着目し、また方法として「社会的包摂と地域福祉戦略」をあげている。子ども政策の主体と方法は、子どものウェルビーイングの実現に不可分な関係にある。社会学では「コミュニティ」の定義をめぐって多様な論議がなされてきたが、ここでは子ども政策の考察をすすめるために、いちおうR.M.マッキーヴァーの理論に準拠し、コミュニティとは「風習、伝統、言葉使い等共通の文化的特徴をもった人間の共同生活の領域」であり、アソシエーションとは「ある共同の関心を追求するために設立された社会生活の組織体である」と定義する。²⁷⁰ コミュニティは「地域性」、「共同性」、「共属感情」の要件をもった人間の「共同生活の領域」であるが、共同生活を充足するためには社会関係からなるアソシエーション（組織）を必要とする。日本においては、町会、自治会などがその役割をになってきた。近年では、特定の「地域性」を超えたNPOや協同組合などが増加している。本節では日本の歴史的な「共同生活の領域」を「地域社会」といい、この「地域社会」を舞台に「共同の関心を追求する組織体」を「コミュニティ」という。したがって「コミュニティ」は機能的組織であり、

²⁶⁷フランス社会学の用語（フランス国立社会科学高等研究院・セルジュ・ボーガムによる。）

²⁶⁸イギリス、ブレア政権の近隣再生政策の用語。生活保護、失業手当など6分野の「荒廃指数」の高いコミュニティを指す。

²⁶⁹大阪市西成区釜ヶ崎地区の社会経済的表現（大阪市立大学・川野英二による。）

²⁷⁰R.M.Maciver,1917,Community:Being an attempt to set out the nature and fundamental laws of social life,中久郎・松本通晴監訳,1975,『コミュニティ-社会学的研究：社会生活の性質と基本法則に関する一試論』ミネルヴァ書房

「共同の関心を追求する」アソシエーションを含むことができる。「コミュニティ」論では膨大な議論と知見が示されているが、ここでは踏み込まない。

(2) コミュニティの理論と政策

まず都市型社会のコミュニティ（新コミュニティ）について確認する。『社会学小辞典』はコミュニティについて次のように解説している。²⁷¹

「1960～70年代の日本では、巨大都市を中心とする社会構造の変動により伝統型の「地域共同体」（およびその擬制的延長）が衰微し、したがって住民にとって新しい規範性をもつコミュニティ形成の必要性が強調されている。新コミュニティは、伝統的共同体のように固定した社会＝経済的基盤に照応しておらず、むしろ、①住民の思想と行動という価値理念の面での追及（地域生活過程における住民の思想と行動の新しい体系というコミュニティ規定）と、②都市的生活環境施設の物的な面での充実（生活環境施設のネットワークというコミュニティ規定）の二つの極に突出している。とくに、①は、住民運動の「自治」観念の新基盤であると同時に、権力の直接介入（「コミュニティ秩序」の訓練という住民管理強化）につながるディレンマ性のある現代的課題を提示している。

『小辞典』では、都市型社会においては伝統的地域共同体の枠組みが衰微し、統制型コミュニティと運動型コミュニティとの緊張関係が生じている、と述べている。新コミュニティ、すなわち都市型コミュニティの実際は、緊張関係というより「地域社会」の解体と「コミュニティ」への再編過程という方が適切かもしれない。馬場啓之助（経済史学）は1975年にコミュニティの福祉力の衰微を指摘し、「コミュニティ、すなわち相互扶助の機能を果たし、『拡大された家』とも称しうるところの日常生活圏」が分解しつつあり、「福祉政策にとっては、コミュニティ機能を代行し、家族機能を補強するところの、福祉の社会組織の造成が重要な課題となる」と述べている。²⁷² つまり、1970年代においても、コミュニティ（地域社会）の相互扶助機能の解体と家族・住民管理強化を伴わないかたち

²⁷¹濱島朗他編,1997,『社会学小辞典』有斐閣

²⁷²社会保障研究所編,1975,『現代の福祉政策』東大出版会 馬場の「拡大された家」の概念はスカンジナビア諸国、とりわけスウェーデン社会民主党の「国民の家」(Folkhemmet)の政策的重視が階級対立を止揚し福祉統合を成功させた経験からも、日本の社会保障改革を考察するうえで参考になるであろう。G. Esping-Andersen, Equality with a Happy Bourgeoisie., The Social Democratic Road to Equality を参照

での「福祉力」の再興が課題となっていた。

高度経済成長以前の時期には、農漁村であれ都市であれ、となり近所のつきあい、支えあい、遊びの空間は子どもの生育のマホロバであった。家族労働団の周囲に地域労働団があり、共同の生活領域が隣保機能の役割をになってきた。日夜働く親に代わって親族（血縁）やムラ（地縁）のつながりが子どもを育ててきた。しかし、馬場の述べるように「地域共同」「共属感情」をもつ地域社会はおおしく変容しつつある。

近年、ふたたびコミュニティに関する政策が注視されている。²⁷³ 2000年には社会福祉法（旧「社会福祉事業法」）に市町村における地域福祉計画の義務化が規定され、2002年にはコミュニティ政策学会が設立されている。2005年に国民生活審議会は『コミュニティの再興と暮らしの構造改革報告書』をまとめ、コミュニティ再興の指針を旧来の地縁型団体からNPOや協同組合などを含む「コミュニティ」概念に移管し、コミュニティとは「自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有するもの同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体」と定義した。²⁷⁴

政府のコミュニティ政策には、かねてから戦前型の国民統制的色彩や「日本型福祉社会」の福祉丸投げ論の傾向が指摘されてきた。蓮見音彦（社会学）は「階級国家のもとでのコミュニティ政策は、体制維持と社会統合のために地方自治体を媒介とする公共政策の一環として打ち出され、かつ公権力的な地域社会管理（統治）政策の役割を担うもの」と指摘した。²⁷⁵ したがって、住民自治の拠点としてのコミュニティ形成にとっては、政府の地域社会管理政策への対抗軸を構想しなければならないことになる。その役割を担うのはコミュニティと密接な関係にある都市自治体であり、コミュニティは伝統的な自治体行政の下請け機能を脱しなければならない。つまり、都市自治体においては、コミュニティを公共のパートナーとして布置する新たな発想のもとに、コミュニティ政策、地域福祉政策、子ども政策を一体のものとして構想することになる。

²⁷³1970年代のコミュニティ論議は、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』（1969年）が嚆矢をなす。

²⁷⁴国民生活審議会総合企画部会,2005,『コミュニティ再興と市民活動の展開』（<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/050701kikaku1s.pdf>）

²⁷⁵蓮見音彦,1991,「現代地域社会論（まえがき）」『地域社会学』サイエンス社

(3) コミュニティ政策の転換

2010 年、鳩山政権において『新しい公共円卓会議・宣言 2010』が示された。「宣言 2010」は、「新しい公共とは、支え合いと活気のある社会を作るための当事者たちの『協働の場』」と定義する。近代社会学のE.デュルケームは 19 世紀末に社会転換期のアノミーを論じて、価値規範を喪失した個人を支えるためには、職業集団（groupe professionnel）ないし同業組合（corporation）など「中間集団」につなぐことの重要性を指摘した。²⁷⁶ 「地域共同性」の地域社会ではなく、労働を通じて共属感情をもつ機能集団に着目したのである。危機の現代において「中間集団」の役割を担う新しいコミュニティは、機能的な「協働の場」であり、組織としてのNPOや協同組合である。²⁷⁷ 「無縁社会」といわれるように、依存的存在である要介護高齢者や乳幼児は地域社会を離れては生存すら成り立たない。新しいコミュニティは、高齢者を介護し、子どもを養育する家族生活と、政策・制度を決定する政治過程を結ぶ媒介機能を果たす「中間集団」として位置づけられる。

子ども政策においては、次章で述べるように、大阪市西成区の地域支援システムと子育て支援システムなどが先駆的事例となる。たとえば、大阪市西成区の「子どもの家」事業は区民、地域住民が支援する市民の共有財産である。住民自治がつくりあげた区民の共有財産に大阪市が補助金を支出してきた。自治体の政策とは、社会で発生する生活要求、対立や問題を目的意識的に解決していく具体的な手法であった。²⁷⁸ 子どもの家事業は、自治体の直接執行ではなく間接的に支援してきたが、地域社会を離れては成長・発達が難しい子どもに対する公共性の強い事業であった。歴史的には、京都市の番組小学校をはじめ、大阪市の精華小学校や愛珠幼稚園などは地域住民の協同で設置され、1 世紀を超えて運営

²⁷⁶Emile Durkheim, 1912, *Le suicide*, 宮島喬訳、「自殺論」尾高邦雄編『世界の名著 47 デュルケーム ジンメル』中央公論社

²⁷⁷広井良典は「空間型コミュニティ（地域コミュニティ）」と「時間コミュニティ（テーマコミュニティ）」に区分する。（広井良典, 2009, 『コミュニティ問い直す一つながり・都市・日本社会の未来』筑摩書房）

²⁷⁸伊藤恭・前掲（2007）

されてきた。これらの事例から、教育保障は「住民自治の原点」であることを示している。これら教育機関とならび子どもの生存と成長に不可欠な子どもの家事業の存続をめぐる社会的<正義>の判断は今日の市政全体に問われることになるが、ここでは深入りしない。

いずれにしても、経済・社会・政治全般のドラスティックな転換期における子ども政策は、地域社会を舞台に NPO など社会運動体と自治体政府の「拮抗」と「連帯」を通じた政策過程が問われてくる。上記の『新辞典』において、「住民運動の『自治』観念の新基盤であると同時に、権力の直接介入（『コミュニティ秩序』の訓練という住民管理強化）につながるディレンマ性のある現代的課題」が指摘されたが、子ども政策もまた地域社会を舞台にした社会運動体と自治体政府の緊張と協調の関係において構想しすすめられる。

自治体（広域の地域社会）の風土、文化、気風、世代継承を展望するなら、保育・教育環境に欠ける子どもの機会保障を地域社会と自治体がどのように行うのが政治的焦点となる。²⁷⁹ 都市自治体に強まる子ども政策の「競争と自己責任」の自由主義的原則を「機会保障と社会的責任」の社会連帯の原則に組み替えるのである。換言すれば、まじかに迫る新しい子ども政策、「子ども・子育て支援新制度」に向けて、社会的不利の環境下にある子どもへの機会保障（保育・教育）、公正な競争、並びに競争の敗者に対する再チャレンジのための生活保障及び職業訓練等の青少年政策の再構築が不可欠となる。地域社会は、政策を企画し実践する市民運動、社会運動のプラットフォーム（コミュニティ）として位置づけられる。仮説ではあるが、地域社会は国家や市場のシステムに対抗し、住民の生活世界をまもる連続的な運動過程においてコミュニン、あるいは「コミュニティ」となる。

北欧では、フリーコミュニン（自由な自治体）の実験が進められた。²⁸⁰ この実験は、国の制度に縛られ過ぎた自治体に、住民自治と経営感覚を持ち込んだため、政治的アクタ

²⁷⁹政府（内閣府）は自治体に対し、「子ども・子育て支援の意義のポイント（基本指針）」において「『子どもの最善の利益』が実現される社会を目指すとの考えを基本とする」と明示する。その社会とは、「障害、疾病、虐待、貧困など社会的な支援の必要性の高い子どもやその家族を含め、全ての子どもや子育て家庭を対象とし、一人一人の子どもの健やかな育ちを等しく保障することを目指す」社会である。（内閣府子ども・子育て支援新制度施行準備室『子ども・子育て支援新制度について』2014年）

（<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h260417/pdf/b-shinseido.pdf>）

²⁸⁰Harald Baldersheim and Krister Stahberg, 1994, Towards the Self-regulating Municipality: Free Communes and Administrative in Scandinavia, 大和田健太郎他訳, 1995, 『北欧の地方分権改革—福祉国家におけるフリーコミュニン実験』日本評論社

一やステークホルダーの激しい対立と抗争を経験したようであるが、改革の目的は地域の個性と多様性を重視する地方分権体制による生活優先の豊かな社会に変革するところみであった。都市自治体の地域社会が、欧州型の機能的「コミュニティ」の内実を備えるには、自由・平等・独立の理性ある個人がヨコにつながり、歴史的に培われてきた地域性・共同性・共属感情を大切にしつつ、共同の土地・空間・施設というコモنزを市場（経済）システムの簞奪からまもり、子どもたちのウェルビーイングのために再構築していくことにかかっている。（地域支援システムについては第3章にてくわしく述べる）

おわりに

第1章で、政策の構造転換の場となる都市自治体と国との政府間関係、都市自治体内部の「中心・周縁関係」、およびコミュニティにおける子ども政策の実践を軸に考察した。国と都市自治体の関係を緊張と協力の二重性を有する関係ととらえている。子ども政策は自治・分権の視点から、ウェルビーイングをめざす「子どもの権利」を起点として、国から都市自治体への構造転換と、さらに自治体内部におけるコミュニティの重視について論述した。その関連で都市自治体内部において存在する「光の軸」と「影の軸」という二極に対し、「影の軸」に立った子ども政策の必要性について論じてきた。都市における貧困は、子どもの第一次環境であるコミュニティにおいて如実にあらわれており、コミュニティへの構造転換について考察した。最後に、コミュニティと子育て支援の関係を明らかにするために、地域社会とコミュニティの基礎理論を整理した。

第2章 関西三都市における子ども政策の比較検討

はじめに

第1章において、「中央・地方」（政治的布置）および「中心・周縁」概念（経済的布置）の再検討、ならびにコミュニティ（社会的布置）と子育て支援の役割など、子ども政策の構造転換について考察した。本章において、子ども政策の理論および歴史的考察を踏まえ、関西の政令市である京都市、大阪市、神戸市（以下「三都市」という）の政治・行政の特徴と子ども政策を歴史的・空間的に比較検討しながら構造転換の具体的内容について検証していく。三都市が市制公布（1889年）以来1世紀を超える年月において、①中央政府との緊張・相克と協調という政府間関係において独自の子ども政策を展開してきた「自治・協働」のエートス（市政のコア）、②都市圏が近接し相互学習しつつも独自なかたちで子ども政策を展開してきた都市の個性、③都市内部の中心地区（光の軸）と周縁地区（影の軸）の相互関係を比較検証しつつ、三都市の子ども政策の計画論（「子ども・子育て支援新制度」）の検討状況を概観する。

第1節. 三都市の社会政策の原点

筆者は関西三都市が、国（政府）に対する緊張関係と相克を通して独自の都市としての風土・文化・気風（「エートス」という）を醸成し、それぞれの個性をもった都市政策を蓄積してきたものとする。²⁸¹ 三都市は、戦後の革新自治体期は言うに及ばず、戦前においても一律に国に従属する政策はとってこなかった。三都市のエートス²⁸² は独自な色

²⁸¹筆者は京都府に生まれ、かつて兵庫県庁、大阪役所に勤務し、現在は京都市に居住している。都市のエートスのちがいにふれ、子ども政策の問題解明にあたり大都市自治体の比較分析に着想を得た。

²⁸²エートス（ethos）とは「人間観」「人間類型」など幅広い使われ方をするが、「感性的」要素を意味するパトス（pathos）に対して「高い道徳的感情を起こさせる普遍性のある道徳的・理性的得失」をも意味する。またパトスがロゴス（logos）と対置されることから察せられるように、エートスは「倫理規範」の意味も持つ。（『社会学辞典』有斐閣 1958年）

合いをもちながら、政策面で政府（中央）の政治統制を相対化してきたのである。

しかしながら、都市内部に目を転じれば、政治的には都市開発の「光の軸」と荒廃する「影の軸」、経済的には中心部（富裕地区）と周縁部（貧困地区）という緊張関係と相克が存在した。子ども政策からみるならば、中心部と周縁部の経済的格差は子どもの発達に影響をもたらし、周縁部の「家庭格差＝学力格差」の克服には都市自治体の子ども政策が必要であった。後述するように、三都市の社会政策のエートスは児童福祉および学校教育の歴史的特性に見出される。その特性に共通するのは、都市自治体行政の底辺層市民の保護・救済・自立に向けた「底辺からの志」と、市民と行政の「自治・協働」の理論であった。

京都市の教育基盤は、歴史的に形成されてきた地域自治の基調からみちびかれる。その特徴は、町衆の精神・倫理を鍛錬した江戸期の石門心学と寺子屋の普及、1869年（明治2年）の番組小学校建設（64校）、さらに1871年（明治4年）の「解放令」（太政官布告第61号）を背景として被差別部落が自力で建設・運営した小学校、また戦後の地域社会が学校教育を支える「コミュニティ・スクール」などにうかがうことができる。

大阪市の教育基盤は、故郷を離散（ディアスポラ）した渡来民のモザイク（異質性）とダイバーシティ（多様性）を許容するエスニシティの都市コミュニティ＝「人権のまちづくり」の基調からみちびかれる。その特徴として、明治期の石井十次による児童保護と夜学校の愛染園活動（民間社会事業）、大正～昭和初期の志賀支那人による北市民館（セツルメント）保育協同組合活動（公民協働）、日本初の児童相談所（公設置）など、戦前の先駆的な児童福祉活動があげられる。その開発的な経験を背景として、戦後の「社会福祉地図」作成（1952年）と貧困地区での隣保館活動（1960年代）の成果のうえに、日本最大の日雇労働者のまち（釜ヶ崎）と同和地区を擁する西成区の重層的な子ども支援がすすめられている。

神戸市の教育基盤は、地域自治を基盤とした「市民福祉のまちづくり」の基調からみちびかれる。また民間保育の端緒は、1909年、賀川豊彦の「貧民窟」と称された新川地区への転居と貧困家庭の子どもへの支援にはじまる。賀川の児童保育、セツルメント活動や生

活協同組合活動は、大阪市と神戸市にまたがっていた。神戸市は、戦前の社会事業の経験と戦後の丸山地区など住民運動の経験を経て、「市民福祉条例」（1976年）を制定し、市民福祉のまちづくりを体系化する。それは、福祉ミックス（「自助＋互助＋公助」）の条例化という独自の自治体政策でもあった。

都市の景観がそうであるように、三都市の子ども政策は、都市の風土・文化・気風を踏まえた市民の「自治・協働」の精神に根ざすものであった。

第2節 京都市の子ども政策

（1）教育をコミュニティ再興の核にして

京都市は、都市の歴史と文化、土地の光と声をもっともよく形容される都市である。海を抱えた大阪市のように東京を凌ぐ「東洋のマンチェスター」や、東京と並ぶ「複眼都市」に成長する政治的意思を示さなかった。都市計画においても隣村を一部併合するのみで、「大大阪市」や「大神戸市」構想のように周辺都市を吸収する必要も感じなかったようにみえる。都市の民間社会事業において神戸市に賀川豊彦が、大阪市に石井十次が活躍したが、京都市は経済的には伝統産業に従事する底辺層を抱えながらも、地域社会や伝統職人相互の隣保のつながりが固く、市民、行政全体が等しく社会事業の気風を色濃くもっていた。大正期にはすでに「成熟都市」の萌芽期に達していたといえよう。²⁸³ また戦前の京都市行政は大学と切り離せない。特色ある大学の人的資産、知的資産が、国と対峙する京都市の社会事業を創造したといってもよい。

昭和期の同志社大学、立命館大学、龍谷大学、京都大学などの卒業生は自治体に就職し、

²⁸³ 「成熟都市」とは、量的成長を停止し質的成熟を目標とする都市である。見田宗介によれば、工業生産力として密集した都市の人口が「環境許容能力」に近いところで、「定常平衡系」ともいうべき安定した持続の局面に入ったのが現代である。（見田宗介 2006, 「社会学入門—人間と社会の未来」岩波書店）広井良典の「定常社会」の「定常」概念も見田の見解に重なる。（広井良典, 2006, 「持続可能な福祉社会—『もう一つの日本』構想」筑摩書房）また矢作弘の引用した J.S.ミルの「量的な拡大が停止しもっぱら質的な豊かさを希求する定常状態の社会」も同様の意味である。（矢作弘, 2009, 『『都市縮小』の時代』角川書店）

民間社会事業家に代わる公的社会事業を展開していく。小倉襄二が評価するように、京都市社会課は、国家権力の激しい弾圧のなかにあっても「底辺にむかう志」を守ったのである。²⁸⁴ 社会課の「底辺からの思想」は、京大滝川事件（1933 年）への抵抗や『京都市政史』（1941 年）が示すように反国家権力の精神と通底する。²⁸⁵

京都市の子ども政策は、明治後期一大正期に幼児教育、障害児教育、託児所、棄児や非行児童の保護、実業学校など「人間の開発」が民間慈善事業としてとり組まれている。民間レベルから京都を変革した政治的アクターとして教育と福祉の団体があり、その多くは宗教に関係するものであった。京都には近世前半期に仏教、儒教、医術など学問のメッカとして藤原惺窩、林羅山、本居宣長、山脇東洋など日本思想史、医学研究に名を残す学者を全国から集め研究活動を進めるとともに、他方、庶民レベルでは石田梅岩の心学の影響が強く寺子屋が広く普及していた。寺子屋と番組小学校は縁続きであり、明治初年の小学校建設は社会心理的障害がなかった。京都の専門的研究の基底には近世からの基礎的教育が構造的に組み込まれていたともいえよう。

（2）子ども福祉の歴史

明治期の京都の子ども政策は教育が中心であった。児童福祉では京都府が国の制度を運用しながら子どもの保護対策にあたっていたが、1898 年に「幼者養育規定」を公布し、里子やもらい子の虐待を防止するために、6 歳未満の子どもを、養育料をとって貰い受けたものは警察への届け出を義務付けるとともに、違反者には罰則規定を設けた。1933 年に国の児童虐待防止法が公布されるまで、京都府が独自に制定した保護規定であった。²⁸⁶

民間の社会事業家による児童保護事業は、1886 年の京都センタファンス（天主教女子教

²⁸⁴小倉襄二,1996,「京都市児童福祉百年史—地方福祉史の検証として」小倉襄二『福祉の深層』法律文化社

²⁸⁵『京都市政史』は、京都市民の貧困に苦しむ要因を「後進的資本主義生産様式」（経済システム）に求め、社会経済状態（社会システム）について「産業の官府的育成並軍事的保護、外国市場への極度の依存、勤労者の窮乏、要保護者の累積、社会政策の欠如」など、学術論文のような「社会科学」的思考が展開されている。

²⁸⁶エレン・ケイが、母性と児童を保護するために『児童の世紀』を著したのが 1900 年であったことに鑑みれば、京都府の子ども保護規定（1898 年）は国際的にも先駆的法令であったといえよう。

育院)、1889年の平安義徳会(儒教)、1905年の平安養育院(知恩院に譲渡)などであった。また少年保護施設として1924年に和敬学園(京都仏教護国団)が創設され、現在は養護施設として運営されている。公的支援は1897年に京都市慈善基金が設けられ、その利子で上記の私設団体に補助金を交付し、翌1898年には京都府が慈恵救済恩賜金²⁸⁷による慈恵救済基金を設け、同様に慈恵救済事業を保護している。京都市は太平洋戦争の末期、1945年に東山区と上京区に空襲を受けたが、それ以降は目的から外されたものの、孤児や被災者、復員者が押し寄せ中心部はそれらの人々であふれた。京都市は、全国に先駆けて子どもの保護活動をはじめ、積慶園・若宮寮・つばさ園などが開設された。若宮寮は1946年度に618名、47年度に897名、48年度に594名を収容したが、それ以降も京都に流れ込む戦災孤児は増え続け、国の対策が遅れたことから府市は単費の予算を組み保護対策に当たった。戦災孤児を保護したこれらの施設は現在でも京都を代表する養護実践と指導を行っている。また筆者のボランティア経験から言えることは、京都には感化児童施設以来90年近く、施設と街の交流の歴史が蓄積され、コミュニティ全体で子どもたちを包摂する印象が強い。町衆は、番組小学校の開設にあたって、教育は与えられるものではなく、コミュニティが準備するものだとの信念をもっていた。子ども福祉についても、石井十次や賀川豊彦のように個性的な社会事業家はみられないが、寺社を含むコミュニティ全体が児童福祉施設や入所児童を支えてきたといえよう。

京都市は他の大都市と比較して財政状況が良好とはいえないなかであって²⁸⁸子ども政策は、福祉部門・教育部門のバランス、児童館・保育所・学童保育の併設型施設の計画的配置など施設資源と、大学生ボランティアの参加などヒューマンリソースのバランスもよくとれている。平安時代から大きくもなく小さくもなく身の丈にあった定常的なまちを

²⁸⁷戦時体制の強化に伴い政府は天皇の威厳と恩賜を広報するために地方自治体を通じて福祉系団体に金品を配布した。

²⁸⁸京都市社会福祉審議会,2005,「京都市における今後の福祉施策のあり方について」

京都市財政改革有識者会議,2000,『京都市の財政改革に関する提言～低成長、少子高齢化時代にふさわしい財政運営の考え方』

つくり続けてきた都市計画の成果が生きている。²⁸⁹

京都市の戦後史を振り返ってみると、28 年間に及ぶ個性的な蜷川革新府政と隣り合わせで、しかも町衆の保守性としていねいに調整しながら築きあげてきた絶妙な政策的バランスがあった。その政策的均衡が「子どもを共に育む京都市民憲章」（2007 年）を発出させ、憲章の原理（人権、信頼、生命、互酬、絆、地域、自然、環境）をもって、保育所・児童館・学童保育の合築など、子どもの内発的発達を支える合理的なシクミに生かされているように思われる。

（3）自治は光、自治は教育から生まれる

京都は観光都市である。「観光」の意味は、その土地の内側から発せられる「光を観る」に由来する。京都市の子ども政策を考察するに際して、この光は、長年の営為を通して、土地々々の内側に蓄えられた智慧のネットワーク（無形の共同規範）によってつくり上げられ、磨かれてきた自治の光と解釈すべきであり、人々はこの自治空間の造形を「観る」のである。

京都市は、歴史的建造物のみでなく、戦時期にあっても市役所の内部に剥き出しの国家権力に抗する「自治の光」を創造し保存してきた。この「観る光」を下記の「底辺に向かう志」といいかえることができる。「底辺にむかう志」の形成は、しかるべき教育を受けた人的資産および創発された知的資産によって可能となる。京都市の子ども政策は、大学などに蓄積された豊かな政策ブレーンに負うところが多い。

小倉襄二は、1976 年に「京都市・ライフサイクル計画」（『市民の健康と福祉に関する総合政策体系のありかた』）を取りまとめている。小倉は計画の策定をふりかえり、京都市の福祉行政について二つの見方を提示している。ひとつには「戦前から京都市政では“社会課気質（かたぎ）”と呼ばれるエートスが職員のなかで語られてきた。・・・市のライン・

²⁸⁹ただし、市電の廃止と地下鉄建設は「中成長都市」京都の身の丈にあっていない過大事業であった。起債（借金）は 4500 億円以上、見込み通り乗客が伸びず 1 日あたり 2350 万円の赤字を出している。

スタッフの市政での人材、役割、考え方にも、いわば私のいう、社会課―福祉対応で市民を視る―私のいう“底辺にむかう志”のような共通のしかも多彩なエートスを語り継ぎ、大切に考える伝統のようなものがあつた」と、市職員が庶民生活に密着し論議を厭わない百家争鳴の姿勢を肯定的に評価している。²⁹⁰ 京都市役所の「底辺にむかう志」という組織の気風を本稿では「底辺からの思想」と呼び、同時期の大阪市、神戸市に通底する思想と位置づける。京都市が勸業課救済係を社会課に昇格させたのは 1920 年であつた。社会課は 1940 年にかけて検閲と特高の弾圧のなかで底辺層の市民の生活実態を「社会測量」し、48 冊の調査報告書にまとめた。報告書には「マルクス経済学の貧困化論や相対的過剰人口論による論証が緻密にくみこまれている」ことから治安維持法違反で当時の社会課長は検束されるも、社会課の“底辺にむかう志”のエートスは戦後の職員に引き継がれたというのが小倉の指摘である。社会課の社会科学的な「底辺からの思想」は『京都市政史』にもあらわれている。「底辺からの思想」は行政職員に対して、何ゆえに都市社会に底辺層が生まれるのかを考えさせ、その探求から得た貧困撲滅の結論を自治体政策に反映させ、ひいては行政を革新していくことになる。行政職員は「底辺からの思想」からはじまり「社会測量」（貧困地区調査）を行うなかでやがて新しい地平に到達する。行政過程の主体と客体が不断の緊張関係を保ちつつ融合し、行政組織に都市の未来を形成する力学が生まれるのである。京都市に独立・反権力の思想が蓄積されてきた理由は、教育の特質に依拠する。

既述したように、京都市の歴史が形成したエートスは人を創る「教育の思想」であつた。そのバックボーンは、保守・革新にかかわらず、一貫して国（江戸幕府～明治政府）に対して独立した政治姿勢にあるように思われる。

（4）番組小学校の再評価

周知のように、内閣府「新しい公共」円卓会議は 2000 年 8 月に『「新しい公共」宣言』

²⁹⁰小倉襄二・前掲（1991）

を提示したが、事例として京都市の番組小学校について次のようにふれている。

明治 5 年の学制発布の 3 年前、京都の町衆は「番組」という自治組織ごとに、各家庭が竈（かまど）の数相応の金額を出し合う「竈金（かまどきん）」などによって、64 の「番組小学校」を設立した。番組小学校の構内には、町組の会所、学校火消しや見廻り組の部屋があった。その伝統を持つ龍小学校の旧校舎や跡地が地元自治会連合会等、関係者の努力により、2006 年秋に京都国際マンガミュージアムとなった。地元自治会で長年こつこつと積み立ててきた資金も生かされている。自分たちの町は自分たちで創る。その心意気でみなが応分の貢献をすることで、支え合いと活気のあるコミュニティができる。

「新しい公共」とは、よく言えば「支え合いと活気のあるコミュニティ」である。筆者も京都市自治会の役員を経験したが、町会や自治会の物ごとは手間がかかり額面どおりに進まないものである。にもかかわらず、戊辰戦争、蝦夷共和国建国など列島各地では未だに維新の戦火が収まらぬ動乱期にあつて、上京區、下京區にいつせいに 64 小学校が立ち揃うという事業の速さに驚きを禁じ得ない。維新後の全国情勢をみると、学制公布の 1872 年直後から農村では家内労働力である子どもを学校に奪われることに抗議して、学校打ちこわしの暴動が起こっている。他方、太政官布告の度重なる発出など世間がどう変わろうとも、御所を中心に日々の生活を営む京都の子どもは町衆が守るものとして番組小学校が次々と建設されていく。1869 年（明治 2 年）5 月 21 日に上京第 27 番組（柳池）小学校が日本最初の小学校として設立され、以後上京 32 校、下京 32 校の 64 校が作られていく。²⁹¹ 1871 年には小学校 66 校、生徒数が 2 万 5,747 人と増加している。現在の「コミュニティスクール」（文科省制度）²⁹² の原型が 150 年以上も前に立ちあがっていたことになる。番組小学校は、地域自治の拠点である「会所」でもあり、「社会的基礎」の上に「教育的基礎」が形成された多機能的複合構造の学校であつた。江戸時代の寺社が地域の

²⁹¹田中圭治郎,1998,「都市の成熟と教育」 仏教大学総合研究所編『成熟都市の研究』

²⁹²コミュニティスクール（英: Community School）は、教育行政が自らの所管の公立学校の運営や改革について手が回らないところを、地域住民に積極的にかかわってもらい運営の一部を任せる形態の学校のことである。京都市のコミュニティスクールの整備率は全国で最も高い。1872 年に福沢諭吉が京都の番組小学校を訪問し、イギリスのパブリックスクールと似ていると深い感銘を受けた。現代の新町小学校は「優しい子どもから優しくてたくましい子どもの育成」、このことを合言葉に、平成 17 年 6 月京都市の先頭を切って新町小学校学校運営協議会は発足しました。子どもたちのためにできることは何か、大人たちが真剣に議論を交わし、今では 7 つの企画推進委員会で 140 名余りの方々が活動されています。学校だけでは実現できないことを学校運営協議会として実現することを目指しています。」と発表している。
(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000038/38884/comitu.pdf>)

中心であったように、小学校が地域行政の拠点、「市民の家」となったのである。こうした合築方式は現在でも、小学校圏域を単位として「保育所」＋「児童館」＋「学童保育」の併設施設の建設として引き継がれている。

(5) 被差別部落のとりくみ

前節で大都市内部の「中心と周縁」の関係について大阪市の事例を挙げた。また神戸市には豊かな外国人居留地と「貧民窟」といわれる底辺労働者の地域があった。京都市には、御所を囲む町衆の地域（番組）は富裕である一方、点在する被差別部落の人々は解放令により仕事を奪われ貧しい生活を強いられていた。1918年の朝日新聞（8/13）記事「京都全市混乱」には、米騒動において柳原町民や洛北田中町窮民は派出所と米屋を襲い、「遂に軍隊が出動」し鎮圧したと記されている。宮崎学は「京都の米騒動は部落にはじまり、部落を中心に拡大したのが特徴である。・・・米騒動が部落解放の曙になったといわれる由縁である。」と述べている。²⁹³ 部落差別からの自主解放の運動は京都市を始原とする。1922年に千本部落の南梅吉ら活動家の尽力で岡崎公会堂にて全国水平社が創立され、南は初代委員長になった。全国水平社の設立で、融和主義を乗り越えた自主解放の運動が燎原の火のように全国に波及した。このような変革のエネルギーはすでに、明治初年に蓮台野村の人々によって示されていた。蓮台野村には御所周辺の番組小学校開設を横手に見て、何としても自分の部落の子どもを小学校に行かせたいと念ずる有力者がいた。有力者は自費を投じ小学校をつくってしまうのである。²⁹⁴ 師岡佑行は次のように書いている。

京都府は 1868 年（明治元年）9 月に町組改正を行うとともに小学校の創設を強力にすすめた。これによって、翌 1869 年（明治 2 年）5 月、柳池（りゅうち）小学校が上京に設立されたのをはじめ、同年中に 64 校が発足した。このように小学校が次々と生まれるのを（益井）元右衛門は黙視できなかった。1870 年、元右衛門は蓮台野村に所有する畑を埋めて校地とし、320 円を費やして校舎を建設した。さらに自費で教師を雇い入れ、息子の益井茂平にも教えさせた。（中略）蓮台野村小学校が正式に開校したのは、知事を迎えて

²⁹³宮崎学,2002,『近代の奈落』解放出版社

²⁹⁴師岡佑行編,1984,『京都の部落史 2』京都部落史研究所

開校式を挙行した 1873 年 4 月 20 日である。このとき生徒数は男 50 人、女 22 人の計 72 人、聴講人 650 人と報ぜられている。

そのほか、他の学区では被差別部落の子どもは小学校に入れないなどの差別観や差別事件も見られたが、それだけに部落の人びとの子どもの教育にかける熱意は並々ならぬものがあった。また上記の益井元右衛門は、部落差別解消に向けた「汚名廃止請願書」を出し、「旧弊御一洗の折柄、私共類村に至りてまで、素より神州の生民にて候処、却て穢多の名これあり候は何共嘆かわ敷く存じ奉り候。……士民同様に御取扱ひ下せられ度く、伏して歎願奉り候。」(『明治之光』二卷七号)と、賤称の廃止と平等の扱いを京都府に対しておこなっている。²⁹⁵ 小学校建設や嘆願書には被差別部落の人々がもつ子どもらの差別解消に向けた熱い思いが込められていた。

このように明治のはじめに町衆のなかから、さらに被差別部落のなかから教育創造の運動が生まれ、その光は市内全域にひろがっていく。時代が下り、21 世紀においてもこの自発的な教育創造のエートスは、学校を地域にひらき地域が学校をささえる「コミュニティスクール」や「子どもを共に育む京都市民憲章」、「同条例」として維持されている。

第 3 節 大阪市の子ども政策

これまで京都市の子ども政策を「自治・協働」(地域協働のまちづくり)の観点から考察した。次に、大阪市の子ども政策を「自治・協働」(人権のまちづくり)の観点から検討する。

(1) 子ども政策の展開

明治維新(1868 年)の 30 年前、1837 年に元大阪町奉行所与力・大塩平八郎の乱が起

²⁹⁵<http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/~nadamoto/work/198905.htm>
原典は京都部落史研究所,1989,月報『こべる 137 号』阿吽社

る。江戸幕府と豪商の癒着に対する町人や被差別民衆による世直しのたたかいであった。

維新後の 1871 年に大阪府は大貧院を創設し貧民に授産を勧め、翌年に大貧院から救貧部門を分離し保護を進めるとともに、1881 年に運営を侠客の小林佐兵衛に委ねている。1879 年には貧民窟といわれる南区名護町に貧民学校が、また大阪棄児愛育社が開設され、大阪の民間社会事業がはじまっていく。すでに 1872 年には公立小学校が設置されていたが、1880 年には大阪商人の手により愛珠幼稚園が開設されるなど就学前教育の整備も進められている。明治期の慈善事業、感化事業、社会事業は大阪からはじまったと評されるほどに、大阪市の民間社会事業は全国への理論的・実践的な影響力が強いものであった。1887 年には奈良県が大阪府から分離し、また 1889 年には大阪市制が施行されるなど地方行政も整備されていく。

明治期から大正期に移り、米騒動の勃発した 1918 年には、大阪府や大阪市に救済課・係が設置される。1919 年に市立児童相談所（第 1 次児童相談所）が開設され、救済課は同年に「労働調査報告」を刊行し、翌 20 年には救済課が社会部に昇格する。この年、社会部内に児童課が初めて設置され、現在の児童福祉行政は約 1 世紀の歴史を擁することになる。

大正期に入ると民間レベルにおいても多くの福祉団体が誕生し、1922 年には賀川豊彦（四貫島セツルメント理事長）を校長とする大阪労働学校が開設され、また大阪水平社も設立された。翌年の 1923 年には関一助役が第 7 代市長に就任し「大大阪」の時代がはじまっていく。小河滋次郎は林市蔵大阪府知事とともに方面委員制度（1918 年）を定着させた後の 1923 年に、大阪府嘱託から日本生命共済会に転任し、北海道庁から川上貫一を招聘する。時代は大正デモクラシーから昭和の戦時体制へ代わり、戦時救済事業は国の統制下に置かれることになった。時代に抗するように志賀支那人（北市民館長）は、賀川豊彦、川上貫一（大阪府社会事業主事当時）など大阪の社会事業のリーダーと計らい、大阪セツルメント協会を設立する。1920 年の反動恐慌にくわえ、関東大震災（1923 年）後の 1924 - 25 年の恐慌の影響を受け市街に貧民や窮民の増加する一方で、軍人中心の公的援助制度

は庶民には行きわたらなかった。²⁹⁶ セツルメント協会設立は、厳しい生活苦のなかで生きる貧民階層が相互扶助で連携し自立する市民主体のコミュニティ・オーガニゼーション（協同組合）を市内全域に拡大するための方策であった。国家権力の弾圧がそこまで迫っているなかで、日本で最初に設立された大阪府および大阪市の社会課（1918年）は、労働調査や細民地区調査にもとづく社会政策を精力的に展開し、これら民間の社会事業と結びついていた。民間の社会事業家と自治体が連携した「底辺にむかう」活動には、現在の「人権のまちづくり」につながる「隣保・寛容」や「反中央」のエートスが通底していた。

（2）明治～大正期の子ども政策

大阪市の子ども政策は、戦前期の労働運動など社会運動の広がりや貧困を「個人貧」ではなく「社会貧」とみて、その解決を「社会連帯責任」で対処する社会科学的な認識により形成された。その理論と実践は、明治～大正期における石井十次、賀川豊彦を代表とする民間の篤志家、大正～昭和期の志賀支那人に代表される市役所官僚によって担われた。

大阪市南区の名護町（長町）には、1886年ごろには7千人弱の人々が集住していた。大阪府は警察と一体になり同年に大阪府民移住会議を開催し、「余計者を郊外へ」、「貧民窟から中等人社会へ」の方針のもとに19か所の「貧民窟」住民8千百余人を郊外に強制移転させようとしたが、豊田文三郎府会議員を先頭にした住民の反対運動により挫折する。大阪府最初の「都市計画」が住民の1カ月にわたる反対運動によって阻止され、最終的に計画を撤回したのである。²⁹⁷ しかし、1903年、市域南部を舞台にした第5回万国博覧会開催に伴う日本橋筋の浄化を理由として露骨な「貧民部落の処置」が行われ、人びとは

²⁹⁶ 下層労働者を中心とする「細民」層は定義上、「貧民」と「窮民」に分けられた。貧民は「一家がようやく衣食住費の最小限度得るのみの者」であるのに対し、窮民は「生存上必須の最小限度をも充たし能わざる者」である。大阪市社会部報告によれば大阪市（1926年）の窮民世帯生計費は、1世帯平均支出23円60銭で、細民世帯（76年21銭）と比べて極端に低かった。大阪市（1925年）の乳児死亡率は20%を超えていた。（菊池正治他編著、2003、『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房）

²⁹⁷ 現在、橋下大阪市長が西成区釜ヶ崎の再開発として構想する「西成特区」構想と通底する。詳細はHP、（<http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/page/0000168733.html>）

さらに南の木賃宿街に転居したとされる。²⁹⁸ それが現在の釜ヶ崎（あいりん地区）である。

大阪府の「排除計画」撤回の2年後、1889年に大阪市は府から独立し市制を施行した。だが「府庁の中に市役所がある」がごとく、東京市、京都市、大阪市は独自の市長を任命できず府知事（地方長官）が市長を兼務した。大阪市はかつての貧民窟住民「排除」の都市計画ではなく、窮民救助施策など社会的「包摂」の社会政策を打ち出すとともに、²⁹⁹ 伝染病予防のための上水道敷設（1895年）、第1次市域拡張、大阪港築港（1897年）、大阪市電開通（1903年）と都市基盤の整備を進めていく。しかし、明治期の社会福祉（社会事業）はまだ民間人篤志家の慈善事業（感化救済事業）にのみなわれていた。1902年、岡山孤児院の石井十次は大阪出張所を開設し、孤児の受け入れを開始する。1909年、石井は上記の名護町に岡山孤児院大阪分院（保育所・夜学校）を開設した。日本最大のスラム地区に活動の拠点を構えたのである。大阪市による社会政策（公的社会事業）が本格的にはじめられたのは、米騒動後（1918年）の大正末期から昭和初期に入ってからであった。

日露戦争後（1905年～）の景気回復は大都市スラムの住民に工場下層労働者としての就労機会を与えた。1907年の大阪府の調査では、府下の6103工場に職工9万8865人が雇用されていたが、そのうち15歳以下の幼年工は1万3945人（14%）を占めていた。農村から都市に流出した少年・少女、および都市の底辺労働者の子どもは、昼間に工場で働き、夜間に中学校や専門学校に通うという苦学の生活を送っていた。石井十次が1909年に開設した愛染橋保育園に夜学校を併設したのも、少年・少女の勉学にこたえるためであった。

他方、明治末年以降になると、拡大する工業に人手を奪われ、商家では月40～50銭程度の小遣いで雇用される年季奉公方式の「丁稚の払底」に困ってきたとの記述もある。明治期には農村であれ都市であれ、農民の疲弊と女性労働、児童労働のうえに帝国日本の経済基盤が形成された。『日本の下層社会』『女工哀史』等のルポは、明治中期から大正期に

²⁹⁸加藤政洋,2010,「大阪最初のスラムクリアランスとその帰結—名護町の解体、そして釜ヶ崎の成立」100周年記念誌発行委員会編『石井十次の残したもの—愛染園セツルメントの100年』（社福）石井記念愛染園隣保館

²⁹⁹大阪市は同年に「貧民施療規則」「棄児養育規則」「窮民救助規則」を制定するが、実効性は乏しいものであった。

かけて下層労働者の実態を掘り下げ、「政治社会の腐敗を糾破し平民政治を開きて下層社会の幸福を図らん」がため下層社会の社会運動の必要を提起している。³⁰⁰ 大河内一男は戦前、「豊富にして低廉な人的資源（労働力）が明治以来の日本経済を築きあげた」と評価したが、³⁰¹ 正確に言えば、夜学校に代表されるように少年・少女の一人前の社会人たらんとした苦学こそが日本経済を築きあげたのである。「工都」大阪の人材育成は主に民間の社会事業（夜学校）に担われていた。大阪市は 1920 年代にはいと、母子保健（産院・乳児院）、児童保護（児童相談所・小児保健所）の公的事業に力を入れ、下層社会の乳幼児の健康を支えた。

大阪市は 1919 年に南区に児童相談所を開設する。現在のように児童福祉法に基づく「必置」の施設ではなかったが、「児童又ハ母性ノ健康並教育ニ関スル相談ニ応ジ且ツ児童保護ニ関スル調査研究ヲ為ス」（規則第 1 条）ために設置された日本で最初の公立児童相談所であった。当時の大阪市域最南端という立地場所の選定理由は明らかでないが、南区名護町のスラムより南西の方角、関西本線（現在の大阪環状線）と南海本線の交叉する新今宮駅の北西（現在の戎本町 2 丁目）にある府立今宮高校（旧今宮中学）南辺に隣接する現在の「宮津住宅」付近に位置していた。³⁰² 既述したように、名護町住民の一部は南の木賃宿に転居（させられ）したが、一部の住民は残り、一部は周辺の寺町などに拡散することにより、新たに大阪市南区と西成郡今宮地区にまたぐ「過密住宅地区」が形成されたのである。20 世紀初頭、都市工業化の象徴であった第 5 回内国博覧会は官民あげて組織され、府下西成郡今宮村の農村地帯を木賃宿集住地区に改編したのである。市立児童相談所の立地場所は隣接する西成郡今宮村に近接していた。

他方、北大阪には南大阪の木賃宿集住地区（現在の釜ヶ崎地区）に匹敵するように長柄（旧大淀区）の貧民地区があった。大阪市は 1920 年に市民館（隣保館）を開設し、1922

³⁰⁰ 横山源之助,1949,『日本の下層社会』岩波書店、細井和喜蔵,1954,『女工哀史』岩波書店

³⁰¹ 宮浦崇,1940,「総力戦体制下における『人の資源化』の考察－戦時厚生事業期の人的資源をめぐる動向を中心に」立命館大学『政策科学 14－2』2007 年から引用。原典は大河内一男「戦時社会政策論」日本評論社

³⁰² 大阪府会提出議案では「今宮共同宿泊所内ニ設置」とされているが、児童相談所の建物は別である。いずれにしても、共同宿泊所という立地条件が貧困地区であったことをうかがわせる。

年に児童相談所支所を分設した。その開設準備にあたった労働調査課の志賀支那人が市民館館長に就任している。キタの貧民街周辺には大阪市施設として天六職業紹介所、公営住宅（堀川住宅）、堀川乳児院、本庄産院、豊崎保育所、天六質補、曾根崎警察署（児童警察）など市立施設が開設され、民間社会事業が不足分を補完した。米騒動後の公的社会事業は、キタの天六駅周辺から桜宮を經由しミナミの釜ヶ崎に至る下層労働者の南北軸と大阪湾岸の港湾労働者地区（鶴町、築港）から玉造、今里を經由して城東の零細企業従業者に至るエスニックな東西軸から成り立っていた。この東西、南北の貧困軸は 1925 年の都市計画事業により延長・拡幅し、都心周縁部に貧困の地勢図を形成していく。

なお、大阪市は米騒動後の子ども政策として児童相談所のほかに産院、乳児院、保育所（託児所）、少年職業相談所を集中的に設置している。これらの子ども政策を集中的に実施した社会的背景には、大阪市が「東洋のマンチェスター」と自称するように東京市を凌ぐ工業都市に成長した反面、大阪市の乳児死亡率は 6 大都市のなかでもっとも高く、また年少労働者の違法労働（児童労働）があった。³⁰³ 子ども政策の考察は、大都市の「光の軸」（繁栄）と「影の軸」（貧困）という二面性をみなければならない。

（3）大正～昭和期の子ども政策

大阪市児童相談所は、貧困スラムに住む下層労働者の子どもの支援をめざして開設された市独自の先駆的事业であった。大阪市は児童相談所（治療教育学：三田谷啓所長）と北市民館（志賀支那人館長）を拠点に福祉・保健・教育にわたる子ども政策を展開した。大阪市児童相談所の影響を受け、1922 年に神戸市児童相談所が、1923 年に東京市児童相談所が開設された。筆者は 2006 年に上海市児童福利院を訪問したが、もともとキリスト教団の開設であり、大阪市児童相談所はおそらく東アジアで最も早く開設された公的施設で

³⁰³乳児死亡率は大阪市などの大都市とともに青森県など東北地方も高かった。また日本全体での児童労働（12 歳未満）も女子を中心に高く、1924 年に約 7 万 5 千人、貧困による不就学児童は約 6 万人を超えていた。（永岡正己,2003,「第 1 次世界大戦後の社会と社会事業の成立」菊池正治他編著『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房）

あったと推察される。児童相談所は市域の最南端に位置したが、大阪市南区以外の 3 区（東・西・北）はもとより、堺市、府下郡部（南区に次いで西成郡が多い）、他府県からの利用者也受け入れた。

北区では志賀支那人の率いる北市民館が活発な活動を行っていた。志賀支那人は長年温めた「子供の国」構想を設計し、北市民館近隣スラムの子ども 200 人の親を組織した。志賀の構想する子どもの国は、親たちの「愛」と「協力」に基づき建設される「自然の生命豊かな子供の領土」であり、「我が子供の国は大都市に虐げられる子供のために建設される」と述べている。世界的な福祉団体SOSキンダードルフ「子どもの村」の建設は戦後の 1949 年であったが、³⁰⁴ 志賀は戦前期に、SOS「子どもの村」と似た「子供の国」構想を大阪において志向していた。SOSと志賀の「子どもの村」は、自然を成長の友として大人と子どもが対等に暮らす世界であり、対象が孤児であるか否かのみの違いであった。

第 1 次児童相談所は、北市民館の所在する北区を除き東区と西区に出張相談の所員を派遣し経営努力に努めたが、「児童相談」事業に予期したほどの伸びがないとの理由から 1924 年に廃止されるに至った。³⁰⁵ 西野孝（児童福祉学）は「多額の経費と多数の専門職員を投じただけに、市の理事者や市会も、市立児相（児童相談所）の利用者数に無関心ではられなかったのである」と述べている。しかし、廃止にはその時代的背景を加味する必要があるだろう。

志賀支那人は、噴出する社会問題に対する政府の社会政策の限界を踏まえ、「公的」事業に代わるべき「私的」社会事業の奮起を期待したが、社会事業経営者の理論的レベルと実践に満足できなかった。志賀が適切に分析しているように、児童相談所閉鎖の背景には、日本の第 1 次世界大戦を契機とする独占資本の成立と利潤率の低下という経済構造の大きな変動を見なければならない。³⁰⁶ 経済構造の変動は好景気の反動恐慌（1920 年）、関東

³⁰⁴1949 年にオーストリアに設立された「SOS キンダードルフ（子どもの村）」は 139 ヶ国に施設をもつ世界的規模となっており、日本では 2009 年に福岡で完成した。（金子龍太郎他編・訳、2010、『新たな家庭・SOS 子どもの村—国際 NGO・SOS キンダードルフに基づく里親コミュニティ』明石書店）

³⁰⁵西野孝、1998、「大正期における大阪市立児童相談所」大阪市中央児童相談所『紀要（1988）』

³⁰⁶志賀支那人、1930、「社会事業の自主的経営について」柴田善守編、1981、『社会福祉古典叢書 8 山口正・志賀支那人』鳳書院

大震災（1923 年）後の恐慌（24～25 年）としてあらわれ、世界資本主義の均衡を一変させる金融恐慌（1927 年）につながった。志賀は 1930 年の論文において「企業聯合及び企業合同と謂ふ集中的、独占的の経営形態が現れるに至るのだ。…この結果は何を齎し且つ齎しつつあるか？富の集中、中産階級の没落及び大衆の窮乏化とでなければならぬ。言ひ換るとより強き国家資本主義への完成である」と資本主義を分析し、「社会大衆こそ社会の歴史をつくらねばならない」と市民による協同組合の必要性を訴える。志賀は「子供の国」のビジョンとともに、時代の変化を見すえ「多くの予算を取ることを誇る時代は過ぎ去った。今は如何にして予算を少なくし事業を徹底せしむべきかを考へる時である。予算がないから必要な事も出来ないと謂ふ申訳の通らない時代である」（『社会事業研究』1928 年）との現実的感覚も持ち合わせていた。

大阪市の社会事業は財政的に困難となり、理想と現実を踏まえた志賀のとるべき道は、社会政策よりも大衆自身による社会事業（協同組合運動）の創造であった。志賀は、生来のキリスト教的「愛」の信仰、大学時代の社会学理論（ことに F.テニースの「ゲマインシャフトとゲゼルシャフト」論）、若き日の労働調査課時代に感得した「底辺にむかう志」の思想、その集大成であった日本型セツルメント理論に基づく市民主体の社会事業を北市民館勤務の 15 年間に実践し、1938 年に社会部長の現職のまま病魔に襲われ人生を終えた。志賀は公的社会事業というよりむしろ社会事業運動というかたちで、学問と実践の統一に身を投じた地方官僚であった。

（4）戦後の子ども政策

筆者は、大学で家族支援論などの講義を担当している。厚生労働省の「家族支援」の主題は、「少子化社会の増子化政策」という国家的命題の文脈のなかで一般子育て家庭に対する「子育て支援」をいかに果たすかに重点をおく。他方、戦前の石井十次や志賀支那人に代表される子ども家庭支援の精神は、細民地区の貧困を「社会貧」と考え、社会連帯の思

想にのっとり、経済発展から落ちこぼれる家族と子どもに寄り添うものであった。第1次児童相談所や北市民館が貧困地区に開設された理由は、關市長をはじめとする都市行政、社会政策への科学的知見と名護町移転反対闘争に示された市民全体の寛容な気風（エートス）にあった。石井や志賀は生活再建と子育てを行政依存の社会福祉ではなく、協同組合やセツルメント方式による地域社会と家族自身の「生きる力」に賭けたのである。戦前の社会連帯運動は戦後においても、生野区など在地コリアンの街、大正区の沖縄出身者の街、西成区の日雇労働者の街、点在する被差別部落の街に住む市民が、大阪市の人権のまちづくり政策を支援し、また支援されながら多様性をゆるす「愛隣」かつ「寛容」な多元・重層的な大阪市の地域社会をつくってきた。日本国憲法の「基本的人権」という言葉は市民生活レベルでは面はゆいものであったが、地域社会で歴史的に形成されてきた「愛隣・寛容」な心情は、大阪市に住むマイノリティの人々への人権尊重と共生社会につながるものであった。³⁰⁷

西成区北部の日雇労働者のまちは行政用語で「あいりん地区」と呼ばれている。流浪する労働者家族の学齢期児童の教育機会を保証するために、労働者、市民の力で「あいりん小中学校」（1963年）が設置され、また就学前児童の保育のためには社会福祉法人（愛染園）の力で「あおぞら保育」（1976年）が開設された。子どもの住民登録がされていないとはいえ、すべての子どもの保育・教育の機会は差別されてはならないからである。事情により「非市民」（市民以外）であった子どもが、「市民」として処遇されたのである。第3章で述べるように、大阪市の行政区レベルの地域福祉計画のなかでもっとも緻密でしかも市民生活に密着しているのは西成区地域支援システムである。本稿は子ども政策の「方法」として「自治・協働」「ヒューマンキャピタル」「地域福祉計画」をあげているが、この三つの方法が重なる地域が西成区である。中学校圏域に設置された教育ケア会議（要保護児童対策地域協議会）はこの支援システムに含まれる。

筆者は、市行政機関と地域社会が協働し、保護・支援の必要な子どもと家族を包摂する

³⁰⁷大阪市の在日外国人登録数は総計 112,063 人、内訳は韓国・朝鮮 91,541 人、中国 19,159 人、フィリピン 2,317 人、ブラジル 1,592 人、アメリカ 1,134 人である。（2003 年末現在）

体制を「地域包括的福祉システム」と呼んでいる。大阪市の「子ども家」補助金廃止案に抗する市民運動家は子ども版「地域包括支援センター」の設立をよびかけ、市民の賛意がひろがっている。

大阪市の「地域包括的福祉システム」は如何なる経過を経て形成されてきたのか。小倉襄二は、京都市職員には戦前の社会課で築かれた「底辺にむかうの志」があったと述べている。大阪市内においても、戦時期の官憲の弾圧のなかで、住民や社会運動と結びつけようと苦闘した社会課の「底辺からの思想」に遡ることができる。戦前に大阪市職員であった野間宏は小説『青年の環』のなかで、矢花正行（社会課職員）は「部落の生活をやな、根底からかえようということやがな」と語らせている。³⁰⁸ 現在もなお「底辺からの思想」を持つ市職員、教員は「市民の生活をやな、ようしようということやがな」と語るべきかもしれない。市職員には子ども政策の立案に際して、市民や社会運動からのさまざまな意見、要望、ニーズを受けとめ、ともに政策化するとともに、ともに執行するシビルガバナンス（協治）の理解が不可欠である。この市民と行政の協働からなる政策回路を「子どものための市民協働システム」という。子どもの内発的な成長のためには、まず子ども自身が自己肯定感と他者の理解、人権の尊重、つまり「人権教育」の機会を必要とする。

大阪市では子どもたちの人権尊重意識を培うために小学校、中学校では『にんげん』という人権に関する副読本が、1970年から2008年まで読まれていた。当初の主題であった部落問題のみならず、在日韓国・朝鮮人問題、障害者差別、ジェンダー問題、被爆者問題も扱うなど、同和問題から人権問題全般を扱う内容へ変化し、人権教育が広く深く発展した。しかし、自治体においても国連・子どもの権利条約により「子どもの人権」が強く要請されている時代にもかかわらず、大阪市は「市民参画や市民協働が求められる時代にあって」、『地対財特法期限後の関連事業等の総点検結果に基づく事業等の見直し等についての方針』（2006年）によって、「各局長や区長に分権化していた権限を市長や市政改革本部などごく限られた権力中枢に集中し、トップダウンで改革を進めよう」とする「ガバナ

³⁰⁸野間宏,1971,『青年の環 1－花やかな色彩』講談社

ス改革」を市民、関係団体に強制し、³⁰⁹ 戦前期に遡る「市民協働による人権行政を否定」する道を歩んでいる。市民局に「ダイバーシティ」を冠する室があるとはいえ、かつて「大阪市総合計画 21」に「国際人権都市・大阪市」（1990 年）の目標を掲げ、「人権教育のための国連 10 年・行動計画」（1995～2004 年）をすすめた行政内容が問われている。³¹⁰

第 4 節 神戸市の子ども政策

(1) 子ども政策の歴史

神戸市政史には、『神戸市史』（大正版）³¹¹ と『新修神戸市史』（昭和版）³¹² の二種類がある。『神戸市史』によれば、「明治の初年既之に関する法規ありしも施設具備せず、居留外人宣教師は夙に孤児の救済に著手するありて、佛国天主教派の如きは明治 10 年 7 月居留地裏町に女子教育院を創設し、孤児の養育を事とせしも、其規模大ならざりき」と記している。1892 年になると、神戸報国義会が「育児会を設け、育児院を建築し、収容せる 20 余名の孤児・棄児及び貧困者の児女に対し、家族主義による保育をなし、学齢者をば小学校に通学せしめ、希望者ある場合には里子として、又は徒弟として之を委託することとせり」とし、また同年に篤志家である熊野卯蔵が憐寸工場を拓き窮民・孤児に職を授け「1 日 10 時間の労働を課し工賃の 1／3 を蓄積して退所の際之を交付」し、1897 年には 11 歳から 20 歳まで 70 人が収容されたとのことである。翌年の 1899 年には神戸孤児院が開設され、孤児 60 人が収容されている。子どもたちも自営の精神を養うために一定の職業を与え、工賃の 1／2 を預金し退院後の自活に備えていた。

学校教育においては、1872 年に太政官布告により学制発布が命ぜられ、明親小学校が兵

³⁰⁹山口勝己,2007,「新たな人権・同和行政創造の芽を摘むことはできない—市民協働による人権行政を否定した大阪市『方針』を批判する」大阪市政調査会編『市政研究（154 号）』

³¹⁰大阪府は国際人権都市の目標に「足もとの国際化（民族のアイデンティティの尊重と確立＝多文化共生社会の実現）を掲げた。そのために地域社会に多様な文化を活かした行政施策の企画立案を委譲する「大阪市外国籍住民基本指針」の具体化を図ることとしている。（1997 年）

³¹¹神戸市役所編,1971,『神戸市史』（もとは新村出編「大正 13 年版」神戸市史編纂所）

³¹²新修神戸市史編集良委員会編,2002,『新修神戸市史』神戸市

庫・神戸最初の小学校として開設されている。明親小学校は、兵庫の豪商である神田兵右門が 1886 年に開設した明親館（青少年の教育）の後継施設である。小学校は兵庫学区に集中し、翌年末には 15 校となっている。人口の違いもあるが、学制発布前の 1869 年に 64 校を開設した京都に比較すると、ゆっくりとした小学校設置のペースであった。小学校は学区が経営していたために、その施設・設備の内容は学区の経済力（家屋税）が直接的に反映され、教育条件面での学区格差は一層拡大することになった。

1919 年に学区制が廃止され、学区間格差は一応解消されることになった。それまで、小学校授業料の負担が工面できない子どもは学区によって小学校に通うことができなかったが、授業料が廃止されたのは戦時下の 1940 年のことであった。1920 年代に入ると学校教育は軍国体制にまきこまれていった。学校教育のなかに現役将校による軍事教練が導入されたのは、1924 年設置の文部省「文政審議会」の答申に基づく。再編された『神戸市史』は「軍部が教育上の発言力を増大させる突破口となった点で教育史上重大な意味を持つものであった」と記している。この記述は、学校教育の政治からの中立性を暗喩する。

神戸市の視聴覚障害児教育は、民間の神戸訓盲院（1905 年～）、神戸盲人技術学校（1912 年～）、神戸聾啞学校（1915 年～）にはじまり、1923 年発令の「盲学校及び盲啞学校令」に府県の設置が義務付けられたこともあり、2 年後の 1925 年に県に移管されている。神戸市立盲学校は 1939 年に開設されている。また知的障害をもつ子どもの教育は、「教育市長」と称される坪野平太郎第 2 代市長の積極的な教育政策もあり、明治 30 年代から小学校での特別授業を実施するところ、その延長で特別学級の編成も行われてきた。

工業都市に付随する幼年職工（勤労少年）の教育機会である夜学校の整備は、1903 年に市立小学校に私立学校を付設し、公費の補助を行っている。米騒動の 1918 年には夜学校総数 21、学級 68、児童 2400 余人に増加した、

幼稚園は、1888 年にはじめて私立神戸幼稚園が開設され、翌年から特色ある幼稚園が誕生している。10 年後の 1898 年に市営の兵庫幼稚園が開設された。同じく米騒動の 1918 年に 300 人の幼児が幼稚園に通っている。

米騒動時の兵庫県知事は清野長太郎（1916 年～）であり、陸軍師団を動員しての鎮圧で有名になったが、実際は「社会事業官僚としての始祖的位置」の後藤新平（東京都知事）とも懇意な関係にあった。清野は後任の有吉忠一知事（1919 年～）とはちがい、思想的には社会福祉事業に対する理解を有する革新的官僚であった。清野は、友愛会のリーダーであった賀川豊彦を兵庫県救済協会の顧問格として採用し、賀川をさまざまな企画に参加し県政、市政に助言をあたえるようにした。

（2）賀川豊彦の実践

『神戸市史』は、賀川豊彦について次のように記している。「賀川豊彦は明治 42 年のクリスマスより葺合新川地区（現中央区）に入りその社会運動家としての第 1 歩をあゆみはじめた。新川には 1 万千人ほどの貧民が暮らしをたてていた。そこでは、貰い子をして助けてやるといいながら食事を与えず栄養失調で殺してしまう『貰い子殺し』が珍しくなかった。賀川は涙を浮かべて死体となった子どもを棺桶に収めた。死んでしまった赤ちゃんに自分の涙をくつつける。その嘆きを『涙の二等分』という詩集に描いている。『子供の顔は花より美しい哺乳動物の花です。私は子供が好きです。私が貧民窟を出得ないのは、この日本でも最も美しい子供の顔に別れたくないからです』という賀川は、『これだけでは足りない、子どもは救われない』と思った。自分で里親をし、空気の悪い光の入らない近所の家から子どもたちを集めて食事を提供しトラコーマなどの治療をした。神戸のみならず大阪(四貫島)にも保育園を作って子どもたちを通わせた。現在のイエス団・天使保育園である。」と。

さて、1923 年に賀川が東京大震災支援で東京に移住するまでの 10 数年間、貧民窟でもっとも重視したのは隣人の「相互扶助」であった。人間はお上の慈善や金持ちの同情に頼ることなく、同胞が互いの「人格」を接触し理解し支え合う関係、真の「人間建築」は人格を形成するとし、人間の生命＝人格を中心とした友愛社会を構想した。賀川の「人間建

築」という思想は、神戸市が第5次基本計画を「人を『だから』にして進めるこれからのまちづくり」をかかげた人間主義を彷彿とさせる。社会の宝である子どもたちは自然とのふれあいや「ままごと」という人間とのふれあいをつうじてそのような高い人格を形成するものだと考えた。賀川は神を自分と一体化する「異端」思想の持ち主として正統のキリスト教団からは排斥されながら、人間や自然は「神の国」にいかに近づけるかについてキリスト者として常に思考し実践した。筆者は、志賀支那人の「子どもの王国」と賀川の「神の国」構想に、子どもへの完全理解と深い愛情の同質性を感じる。

賀川は貧しい人々とともに暮らし、キリスト教の伝道を進めつつ救貧活動を続け、先の清野知事や社会事業家と懇意な関係を築いていく。賀川は、イデオロギーによって他者との間に心理的・社会的障壁をつくらなかった。また民間篤志家の中には尊大な人もいるが、賀川は貧民窟に住む普通の市民であり、県救済協会の顧問になっても平民の姿勢は変わらなかった。賀川の貧しき者の自助・共助の思想は、戦後に市民福祉条例としてよみがえる。

神戸市は現在、「自助・共助・公助」ミックスの市民福祉思想を掲げている。この思想は、神戸市が「条例」をもって創造したものではない。「協働のまちづくり」が反公害の住民運動の厳しい経験から生み出されたように、市民福祉思想も賀川豊彦が追求した他者との共存を確保するための「協同の思想」に由来している。神戸市は、賀川の相互扶助と協同の思想を「神戸市民の福祉をまもる条例」（1977年）に取り入れたとも言える。

賀川は、労働運動、農民運動、生協運動、文学、社会評論など多方面で活躍し、子ども政策にも貢献している。1947年、児童福祉法の審議過程(中央社会事業委員会)において、公権的発想を主軸にした「要保護児童対策法」か、すべての子どもの権利としあわせを目標とする「児童福祉法」の性格とするか、をめぐって論争が続けられたが、最終局面に至って前者の司法省修正案に対して賀川は後者の「子どもの権利としあわせ」(児童福祉法)を支持し、委員会では厚生省原案の可決となった。³¹³ 『神戸市史』が述べるように神戸市の社会福祉のみならず、子ども政策における賀川豊彦の事業と思想は重要である。

³¹³寺脇隆夫,1976,「児童福祉法の成立と『児童の権利』一法成立過程の視点から」山縣文治編著,2010,『子ども家庭福祉』日本図書センター

(3) 水上生活家庭の子ども対策（神戸と大阪）

神戸市は、大阪市の児童相談所開設（1919 年）に続いて、1921 年に児童相談所を設置している。育児、衛生、教養に関する相談に応じていたが、1939 年には児童院を開設し、児童相談所事業、無料巡回産婆（1922 年～）、市立保育所（1922 年～）を統合した。しかし、戦況の悪化する 1943 年には児童院も廃止することになった。港湾都市である神戸市には、舩（ハシケ）を居住の場とする多数の水上生活者がおり、児童の就学や衛生に多大の困難があった。その解決を図るために 1938 年に、公立の水上児童寮を開設した。また大阪港においても昭和初年に水上生活者 1 万 5 千人、学齢児童千数百人が舩のなかで暮らしていた。大阪市の安治川の河口付近には水上生活者の舩（3800 艘）が集住しており、中村遙、八重子夫妻が 1931 年に築港天保山に「水上友愛協会『水上子どもの家』」を開設し、その 2 年後の 1933 年に「水上隣保館」に名称変更している。水上隣保館は宮内省、経済界、キリスト教団などの寄付と中村の収益事業をテコにして産院や眼科を備えた多機能施設として発展するが、1945 年の大空襲により建物全体が被災し、炎上した。疎開先の京都府大山崎町に移転し、現在は児童養護施設や情緒障害児施設を抱える総合施設として活動している。民間篤志家が中心の大阪市、市直営の神戸市の違いはあるが、隣接する都市自治体が水上生活者の子どもたちの支援に当たったことは、子ども政策の「川下対策」として特筆されるべきだろう。

第 5 節 都市自治体の子ども政策の方向性

(1) 21 世紀の社会福祉の基本指標

これまで、関西三都市における社会政策の歴史をふりかえり、その関連で子ども政策の

特徴等について検討してきた。三都市の子ども政策をたどることで、少子化対策を前面に出す国主導型の子ども政策に対比して、都市自治体こそが「子どもの権利」、「子どもの最善の利益」、「子どものウェルビーイング」を尊重した子ども政策を準備してきたことが理解できる。次の課題は、新しい子ども政策のなかに「歴史」を活かすことである。

都市自治体の子ども政策の理論域は福祉政策論であり、また社会福祉論である。社会福祉論の識者から 21 世紀型福祉のありかたに関する問題提起がなされている。その提起を参照しながら、今後の都市自治体における子ども政策の方向性について探ってみたい。

山縣文治（社会福祉学）は、21 世紀の社会福祉の課題を次のように提示している。³¹⁴

- ① 利用者の明確化
- ② 利用者の主体的力の強化
- ③ ケアマネジメントの基盤整備
- ④ 社会福祉実践専門職の専門性と信頼性の確保
- ⑤ 総合的なソーシャル・アドミニストレーション
- ⑥ 新たな地域福祉論の構築
- ⑦ 地方分権から地方主権への転換

以上の 7 点は社会福祉の領域からの論点整理であるが、国連・子ども権利条約で確認された「子どもの最善の利益」および「子どものウェルビーイング」という観点から上記の項目を解釈すれば、次のように敷衍することができよう。

- ① 利用者の明確化

現行の家族単位の福祉制度が問題にされている。福祉の必要な利用者（要介護の高齢者、障害者、子ども）は家族内でも弱い立場にあり、家族を経由するなら利用者本位につなが

³¹⁴山縣文治,2010 年,「21 世紀の社会福祉の課題」山縣文治編『社会福祉法の成立と 21 世紀の社会福祉』ミネルヴァ書房

らない弱点がある。子ども政策は「未来への投資である」とするEU、OECDの次世代戦略および国連・子どもの権利条例の「子どもの最善の利益」という観点から、イギリスの児童福祉制度にみられるように、³¹⁵ 施策の対象は家族（保護者）から子ども自身へ転換されるべきである。

② 利用者の主体的力の強化

現行では、利用者が福祉サービスを活用する力に乏しいことがある。ことに子どもは親（または親権者）に代弁してもらうことが多く、えてしてパターンリズム（父権主義、温情主義）が働きやすい。「子どもの最善の利益」という観点に立ち、子どもに「してあげる」という保護思想から「子どもの最善の利益」という子ども自身の主体的力を高める必要がある。したがって、①とかかわって「福祉当事者の主権」という次世代福祉戦略が必要になってくる。³¹⁶ それは、「与えられる子ども福祉」から「選ぶ子ども福祉」への構造転換でもある。³¹⁷

③ ケアマネジメントの基盤整備

保育所、学童保育、養護施設などの児童福祉施設にみられるように利用可能なサービスが量的・質的に未整備な段階では、社会福祉のケアマネジメントは作動しがたい。すべての子どもへの多様な供給主体による多様なサービス提供という「川上対策」と、ハンディを抱える子どものライフチャンスへの機会保障という「川下対策」が必要であり、「子どもの最善の利益」という観点から、子どもへの説明と同意に基づく選択可能なサービスメニューが先ず整備される必要がある。川上対策と川下対策のうえで、すべての子どもへの養護・保育・教育的ケアの質とQOLの向上を図るべきである。ケアマネジメントの公共整備

³¹⁵ブレア政権の教育政策、ことにチャイルド・トラスト・ファンド（CTF）は政府が子ども個人の名義の口座に家族の年収に応じて 500～1000 ポンドの小切手を支給するが、その子が 18 歳になるまでお金を引き出すことができない。（山口二郎,2005,『ブレア時代のイギリス』岩波書店）

³¹⁶と中西正司は「どんなサービスもニーズを満たすためにつくられる。制度や政策の効果は当事者ニーズによって最終的に決定されるべき『当事者主権の次世代福祉戦略』」を提示する。（上野千鶴子他,2008『ニーズ主権の福祉社会へ』医学書院）

³¹⁷柏女霊峰,2009,「還暦・児童福祉法は泣いている」全国社会福祉協議会編『月刊福祉（5月号）』

とは「子ども福祉を子ども個人に保障する福祉としてとらえること、家族責任にせず、社会的に保障していくという、個人を人として尊重し、社会の絆のなかで子育てをしていく子ども福祉」は、「人生最初の社会保障である」。³¹⁸

④ 社会福祉実践専門職の専門性と信頼性の確保

欧米の子ども福祉と比較すると、児童福祉司（児童相談所）、保育士および児童指導員（養護施設）の養成と質的確保が焦点となる。保育学理論は、保育現場で汗を流す保育士自身が実践をふりかえるところから豊かになる。現在、欧米等と比較すれば、日本の児童相談所ワーカーの担当ケース件数が加重である。また児童相談所は1か所で、アメリカの8つの機能別児童機関を集約した役割をこなしているとの指摘がある。とくに児童虐待問題における家族再統合の技法は親子の個別性が高く、裁判所など司法機関や大学院など研究機関、専門的教育トレーナーを擁する民間団体などの総合的ネットワークを必要とする。体制整備には、保育士や未来の保育者を懸命に育てている教師、よりよき保育のあり方について研究を重ねる研究者、さらに保護者が実践と研究を持ちより語りあい、「子どもの最善の利益」という観点から質量にわたる専門的教育の充実と、児童相談所、児童福祉施設などでは担当ケース数を軽減しゆとりあるケアができるよう改善されるべきである。³¹⁹

⑤ 総合的なソーシャル・アドミニストレーション

社会福祉サービスにおける社会福祉学の支援の観点とともに、行政評価を行う経営学的観点も必要である。本稿では、子ども政策の「方法」として、都市自治体における「自治・協働」について述べてきた。市民（組織）は、政策過程のどの段階で、どういうかたちでの協働になるのが課題であった。ここでの「経営学的」な意味は、市民（組織）を政策の「実行過程」にだけ利用しようと企図する「協働」論ではない。ソーシャル・アドミニ

³¹⁸浅井春夫,2007,『保育の底力ー子どもを大切にするためのミニマム・エッセンス』新日本出版社

³¹⁹汐見稔幸監著・木村歩美編,2012,『保育学を拓くー「人間」と「文化」と「育ちの原点」への問いが響きあう地平にこそ』萌文社

ストレーションは、新自由主義的な発想ではなく、「子どもの最善の利益」という理念に立脚する、パートナーシップとしての市民参加の視点から重要となる。子ども政策は、⑦の都市自治体に求められている都市内分権と協働、⑤の市民と行政のパートナーシップによる行政運営において決定され、実施される。³²⁰

⑥ 新たな地域福祉論の構築

児童福祉論において「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」への転換が指摘されている。³²¹ 近時の子ども政策では、「地域子育て論」にくわえ、NPOなど新たなヒューマンリソースの支援が強調され、子育てに対する地域福祉計画との緊密な連携が位置づけられている。他方、市町村の地域福祉計画を定めた社会福祉法施行時（2000年）から今日まで、子ども政策との関係で理論的、行政的にも未解明な点が多い。子ども政策の観点からも新たな地域福祉論の構築が要請されている。後述する大阪市西成区の「地域支援システム」の先駆性は、戦前からの地域社会での実践資料を蓄積した「社会部報告集」や志賀支那人らの実証研究のうえに、開眼したものと位置づけることができる。³²² 地域福祉の思想は近時に出現したものではなく、たとえば大阪市では1952年に岡村重夫らにより地域住民が地域の課題を「開眼する」社会福祉地図として理論化されていた。³²³ 岡村理論に裏付けられた福祉調査は、市民協働の最先端モデルであるといえる。「子どもの最善の利益」という観点から、岡村理論の知見を踏まえた子ども政策の「地域福祉論」の設計が重要となる。国際軸の観点からは、セツルメント発祥の国イギリスのチルドレンズセンター、ファミリーセンター、カナダのネイバーフッドハウス

³²⁰S. R. Arnstein の「市民参加の8階梯」論における⑥行政のパートナーシップのレベルを参考にした。参考論文は倉阪秀史,2008,「公共研究と市民参加」『千葉大学公共政策リポジトリ学内紀要(第5巻2号)』(<http://mitizane.ll.chiba-u.jp/metadb/up/ReCPAcoe/52kurasaka1.pdf> S.)

市民参加の3類型は(i)市民権力、(ii)名目的参加、(iii)非参加。8階梯は①操作(manipulation) ②治療(therapy) ③情報提供(informing) ④相談(consultation) ⑤懐柔(placation) ⑥パートナーシップ(partnership) ⑦権限委譲(delegated power) ⑧自主管理(citizen control)。原典はS.R. Arnstein 1969, *A Ladder of Citizen Participation*、未訳。

³²¹柏女霊峰・前掲(2009年)

³²²永岡正己他,2006,「志賀支那人の思想と実践に学ぶー地域福祉の再構築に向けて」大阪市社会福祉研修・情報センター編『社会福祉研究(第29号)』大阪市社会福祉協議会

³²³大阪市民生局編,1978,「大阪市民生事業史」

(Neighbourhood House) などが地域福祉論構築の参考となる。³²⁴

⑦ 地方分権から地方主権への転換

上記の⑤⑥の方向性と重なる。大都市自治体の政府間関係の対等性からさらに都市内分権の推進、つまりパートナーシップである市民（住民）による行政区域、居住区における自治・協働のデザインがポイントとなる。地方分権改革にともなう自治体への権限移譲については多くの研究論文が提示されているが、大阪市の実務レベルにおいても行政区や地域レベルでの自治・協働に関する実践研究が明らかにされつつある。たとえば、大阪市社会福祉協議会と区社会福祉協議会の職員による論文では「大阪市には、（中略）地域福祉やネットワーク（つながり）づくりについて、住民と話し合う場を持ち、システムづくりやその推進についても、協働で進めていくというしくみをつくる役割であり。社協の職員としては、それを切に願うものである」と述べている。³²⁵ 大阪市行政は地域ごとの個性性を尊重し、コミュニティ背後から福祉文化を醸成するという地道な作業を行う役割に徹し、地域福祉を推進する役割を住民まかせにしない真摯な姿勢が問われていると論者は指摘する。「住み慣れた地域で安心して暮らしたい」「自分たちの地域をよくしていきたい」という地域福祉推進における社会福祉協議会の役割は、西成区の地域活動リーダーである乾繁夫（大阪市社会福祉協議会会長当時）からも、「地域に点在する多様な課題に光をあて、その解決に向けて様々な団体や組織等が集う機会を設けるなど、プラットフォームとしての機能を発揮することが重要である」と述べられている。³²⁶ 「地方主権」という概念を「子どもの最善の利益」を実現する子ども政策理論の文脈に言い換えれば、行政のパートナーである市民が参加する「地域福祉の子育てネットワーク（つながり）」であるともいえる。

³²⁴岡野聡子,2012,「非営利団体における社会サービスの提供に関する一考察 -カナダのバンクーバー市におけるゴードンネイバーフッドハウスの取り組み-」環太平洋大学『環太平洋大学リポート』

³²⁵石川洋志他,2005,「校下（地域・地区）社会福祉協議会と地域（地区）ネットワーク委員会の現状と課題の整理—校下における地域福祉推進のための関係構築へ向けて—社会福祉協議会職員からの提案」大阪市社会福祉研修・情報センター編『大阪市社会福祉研究（第28号）』大阪市社会福祉協議会

³²⁶乾繁夫,2010,「福祉によるまちづくりを目指して」大阪市社会福祉研修・情報センター編『大阪市社会福祉研究（第33号）』大阪市社会福祉協議会

①～⑦に検討してきたように、山縣の掲げる 21 世紀社会福祉改革の方向性は、社会福祉のみならず、子ども政策の課題に直結している。山縣の文脈を踏まえつつ、検討すべき課題は、子ども政策の「内容」、つまり「子どものウェルビーイング」に向かう道筋に「子どもの権利」にもとづく「最善の利益」を埋め込み、いかに自治体政策として具体化できるかである。そのためには、子どもの生活構造および発達環境において子どもの権利がどの程度に充足されているかの水準測定がまず必要となる。その評価にもとづき、新しい子ども政策の短期的・中期的な数値目標を立てることである。その場合、課題となるのは、第一部第 2 章で考察した価値規範を踏まえ、いかなる数値目標を、いかなる手段体系で実現するかの道筋である。

(2) 「21 世紀の子ども政策」像－自治・協働の子ども政策

これまでの考察をふまえ、21 世紀の子ども政策の基調は、国主導の「官治・集権型」から都市自治体を舞台にした「自治・協働型」への構造転換にあった。この観点から、関西三都市の新しい子ども政策（「子ども・子育て支援新制度」）検討の概要を整理しておく。

京都市は、「21 世紀を担う子どもたちの教育を市民とともに創造する『人づくり 21 世紀委員会』」の提言により「子どもを共に育む京都市民憲章」を 2007 年に制定している。この憲章の理念が市民生活の隅々にまで浸透し、家庭、地域、学校、企業など社会のあらゆる場で実践・行動がいつそう展開されることをめざし、2011 年には「子どもを共に育む京都市民憲章の実践の推進に関する条例」を制定している。市民憲章の副題は「子どもたちの今と未来のため、人と人との絆を結び、共に生きるうえでの行動規範としての市民憲章」としており、たとえば地蔵盆や祭りなど京都市という地域性を反映する子育ての伝統を現代に生かしていこうとする「自治・協働」の市民宣言である。次世代育成支援行動計画がアクションプランであるとすれば、同憲章は国の児童憲章と同様に六つの「理念」を掲げ、具体的な事例を示しつつ市民への周知を図っている。したがって、同憲章は子ども

政策の「原論」にあたり、条例は「総論」、次世代育成支援行動計画はその「各論」である。

しかも、市民憲章と次世代育成支援行動計画は京都市総合計画に位置づけられている。

国の「子ども・子育て支援新制度」において、基礎自治体の子育て支援施策は自治体の自由な設計に委ねるとの方向性を打ち出していることから、京都市においては次世代育成支援行動計画の最終年度（2014 年）以降も同「市民憲章条例」の理念に立ち戻ることが可能である。京都市には、自治体子ども政策の基本法たる「子ども権利条例」と同じように、子ども政策の執行機関（行政）を規律する根拠法が確立している。その意味から京都市においてはポスト「次世代育成支援行動計画」の基盤は確かに備わっているといえよう。

つぎに神戸市はどうか。市町村では、社会福祉法の制定（2000 年）を機に地域福祉計画が義務付けられているが、神戸市は 1977 年に「神戸市民の福祉を守る条例」（市民福祉条例）を制定し、また 2011 年には子ども政策を含む「市民総合福祉計画 2015」（2011～2015 年）を策定している。同計画には「神戸っ子すこやかプラン」（次世代育成支援行動計画）が包含され、地域福祉の視点からの取り組み方法が述べられている。市民福祉条例および市民福祉総合計画が総論であり、「次世代育成支援行動計画」や「青少年育成中期計画」、「地域福祉計画」が各論として位置づけられる。したがって、次世代育成支援行動計画の終了年度以降においても、市民福祉総合計画（包含される他の分野別計画）とのバランスで、効率的な子ども政策を設計できる利点がある。市民福祉総合計画は「5 年間の計画期間のみにとどまらず、15 年先・10 年先を見据えた計画を策定する必要がある」と述べていることから、ポスト「次世代育成支援行動計画」の可能性が裏付けられる。なお、次世代育成支援行動計画は、神戸市総合計画の部門別計画としての位置づけであるため、「総合計画・重点施策計画」（2011～2015 年）に合わせ終了年度は国基準より 1 年延長し 2015 年度としていることも特徴である。以上のように、京都市、神戸市の特徴を検討してきた。

さて、大阪市においては 2010 年に児童虐待防止条例を制定する一方、京都市の市民憲章条例や神戸市の市民福祉条例など子ども政策をすすめる基本条例が制度化されていない。また児童育成計画（1999 年）や 2005 年の次世代育成支援行動計画（前期計画）で練り上

げられてきた「子どもの権利」の理念が、2010 年の「次世代育成支援行動計画（後期計画）」、2009 年の「なにわっ子わくわく未来プログラム（就学前児童の健全育成に向けたプログラム）」では後退してきたようにみえる。³²⁷ したがって、大阪市において京都市や神戸市のように、市民憲章や市民福祉条例など子ども政策を幅広くかつ厚く形成する基本的な政策基盤形成の努力が必要であろう。21 世紀の子ども政策は、大阪市総合計画と「子どもの権利条例」に体系化され、理念としての「子どもの権利」、「子どもの最善の利益」、「子どものウェルビーイング」、および施策としての「平等な発達保障」を抜きに成立しえないものであることを再確認する必要がある。

筆者は、大阪市西成区の教育ケア会議（中学校圏域別に組織された要保護児童対策地域協議会）に参加している。同区では図 12, 13 に示すように、民間主導の「わが町にしたり子育てネット」（約 70 団体が参加）が子育て支援の活動を展開している。管見では、西成区における「自治・協働型」子ども政策は、大阪市はもちろんのこと、全国規模でも先駆的・開発的なとりくみであると思われる。人口 13 万人余の西成区の子ども政策（子どもを守る地域ネットワーク）には、日本が突入する近未来都市の課題である、格差社会の諸矛盾とそれを克服する道筋が埋め込まれている。課題を解決するキーワードは、本稿で検討してきた「自治・協働」と「人権・共生」である。大阪市子ども政策の再生のためには、このキーワードを再認識する必要がある。

京都市、大阪市、神戸市の「次世代育成支援行動計画（後期計画）」を比較検証し、総合的に言えることは、京都市に比較して大阪市、神戸市の計画が「政策理念」、「方向性」など政策内容、政策を推進する「組織体制」においてやや物足りないという印象である。京都市の冊子『京都市未来子どもプラン』においては、カラー版により各事項に調査結果、進捗状況等を引用し、167 頁にわたり計画全体を説明している。また大阪市の冊子『大阪

³²⁷ どちらの計画にも「子どもの権利（人権）」という用語が使われていない。また「なにわっ子わくわく未来プログラム（就学前児童の健全育成に向けたプログラム）」の策定過程を説明した論文においては、同様に「子どもの権利（人権）」の用語をみることができない。同パンフレットは幼児教育や児童保育に関する学識経験者を含めて策定されているが、人権保育を進めてきた市立保育所の経験が反映されていない。国連・子どもの権利条約における都市自治体の義務に関する認識が問われる。（柴田昌美他, 2009, 「なにわっ子わくわく未来プログラム（就学前児童の健全育成に向けたプログラム）」の策定と活用について」大阪市立社会福祉研修・情報センター編『大阪市社会福祉研究（第 32 号）大阪市社会福祉協議会』

市次世代育成支援行動計画（後期計画）』は 155 頁にわたり計画内容が説明されているが、数値目標欄（平成 21 年度／26 年度）に係数が記載されず、多くは「推進」と書かれるなど、事業実現への真剣さが疑われるところがある。先にふれた「子どもの家」事業の廃止は計画上のあいまいさに起因するのかもしれない。³²⁸ また神戸市の場合には、冊子『神戸っ子すこやかプラン』に数値目標も記載されないままの 79 頁の解説書となっている。京都市の次世代育成支援行動計画が万全とは言えないとしても、全国の政令市の水準と比較するなら、隣接する大阪市や神戸市は他市の計画を学ぶ努力が必要ではないかと思われる。なお、各都市の計画審議会には学識経験者や市民代表も参加されているが、市民と行政の「自治・協働」の観点からみた計画評価の総括にかかわって、外部委員の関わりがどのようなであったのかも注視されるところである。

おわりに

本章において三都市の子ども政策がどのように展開されてきたのか、その歴史をトレースしてきた。今日、三都市とも不完全なたちではあれ、都市政策の原点である「自治・協働」に基づき、国との緊張関係をはらみつつ今日の計画レベルまで到達してきたことが明らかになった。また三都市とも都市内部における「光の軸」（繁栄）と「影の軸」（貧困）という地域間の経済的緊張を含みつつ、子どものライフチャンスの機会を保障するために、今後の子ども政策を企画し実践していかなければならない。これまで検討してきた三都市における子ども政策の歴史、政策展開、21 世紀の社会福祉の基本指標を踏まえて、最終章（第 3 章）では政策理念、施策実践、政策評価を主軸に据え、「都市自治体における子ども政策のビジョン」について考察する。

³²⁸大阪毎日放送、NHK は子どもの家事業の厳しい実態を報道している。毎日放送によれば、橋下市長は、「施設への補助金に代わり子どもへの支援を行う」と記者会見で公表したが、2014 年 4 月の補助金削減時点でも公言した対策は行われていないという。（『ちんぷいぷい』2014 年 5 月 7 日放映）

第3章 都市自治体における子ども政策ビジョン

はじめに

本章は都市自治体における新しい子ども政策について考察する。そのために、本稿全体をふりかえってみる。

序章において研究の主題、枠組み等を明らかにし、理論領域の確定を試みた。

第一部において子ども政策の価値規範と政策過程の関係について、政策理論の既往研究と国連等の国際的標準を参考に考察した。国際的に定立された価値規範は、日本の「子ども政策」考察の基礎となる。

第二部において江戸期の庶民家族の寛容な子育て様式（自然主義的子ども観）が、明治期になると武家流の長幼・孝行を旨とする子育て様式に統合され、明治民法と学校教育による家族国家観の強制と、戦時体制における労働力・兵站供給の「増子化」対策の特徴を析出した。現代の子ども政策のひずみは、高度経済成長期に形成された家族モデル（「家族の戦後体制」）の崩壊と、戦前期の増子化対策と表裏一体の「少子化」対策に起因することを出し、少子化対策と要保護児童対策の課題を統合する視点の重要性を明らかにしてきた。

第三部において「中央／地方」概念を検討し、国（中央）と都市自治体（地方）の政府間関係の緊張と相克、および都市自治体内部の行政（中心）と市民（周辺）の緊張関係が子ども政策を鋭く政治化することを指摘した。その関連で、周縁部のコミュニティは、地域支援システム（地域福祉）や要保護児童対策地域協議会（児童福祉）などを自治・協働のヒロバとして、住民の凝集性を高める機能をうながし、地域社会の支援を通じて複合的な問題を抱えた要保障家族の再生と自立を生む可能性をひろげることを指摘した。また京都市、大阪市、神戸市の社会政策の形成史をたどり、各都市の政策的原点を明らかにし、三都市の子ども政策の特徴について概観した。本章では三都市の子ども政策の歴史をふま

え、21 世紀に構想すべき都市自治体の子ども政策の輪郭を明らかにしたい。

第1節 子ども政策の可能性

子ども政策は、これまで蓄積されてきた児童（福祉）理論を再編成する「子ども学」と、子どもに関する「政策」を統合する新しい研究分野であることを明らかにした。近年、自治体の組織体制に「子ども政策」の名称が賦与されるが、なお児童福祉行政、母子保健行政、教育（就学前）行政の横断的組織という観点にとどまり、子どもに関する政策理論の形成は今日的課題である。

本稿冒頭の既往研究で述べたように、近年では、学際的アンソロジーの子ども政策論³²⁹、韓国の子ども政策との比較研究³³⁰ や日本の「子ども子育て政策」³³¹ という研究があらわれるようになった。「子どもの幸福（しあわせ）」や「自己実現」という観点（ウェルビーイング）を強調する子ども政策は、戦後の松崎芳伸による労働政策としての「児童政策」（1948 年）³³² を起点に、ようやく福祉、保健、教育を包含するすべての子どもを対象とする次世代支援の子ども政策へ転換しようとしている。子ども政策の価値規範は、スウェーデン（エレン・ケイ）やポーランド（国連・子ども権利条約起案国）というヨーロッパ辺境の地から理論的研究がはじまり、欧米中心国の福祉政治に影響をあたえ、今では国際機関をして「子どもの権利」、「最善の利益」「ウェルビーイング」および「ヒューマンキャピタル」のパラダイムを国際標準とするまでに至った。

都市自治体においては、山縣文治の提示した「21 世紀の福祉改革・七つの課題」³³³ に

³²⁹ 日本子どもを守る会編,2010,『子ども白書 2010—『子ども政策づくり』への総合的提案』草土文化

³³⁰ 金炯旭,2010,「子ども政策の評価・検証に関する研究—韓国および日本における子どもの権利モニタリング制度の比較を中心に」早稲田大学

³³¹ 日本学術会議主催シンポジウム『格差社会における子ども子育て政策のこれから』（2013 年 7 月）、日本総研レポート『次世代の国づくり』（2013 年）、小倉菜穂子質問記録（札幌市議会）『子ども政策について』（2009 年）

³³² 松崎芳伸・前掲

³³³ ①利用者の明確化、②利用者の主体的力の強化、③ケアマネジメントの基盤整備、④社会福祉実践専門職の専門性と信頼性の確保、⑤総合的なソーシャル・アドミニストレーション、⑥新たな地域福祉論の構築、⑦地方分権から地方主権への転換

こたえ、子ども政策「総論」（政策理念・目標・方向）は、児童憲章（1952 年）と国連・子どもの権利条約（1994 年）を政策の基調として、各論（児童福祉、母子保健、学校教育、地域環境、就労環境など社会サービス）にわたる全人的目標は可能な限り、OECD、UNICEFなどのウェルビーイングを測定する国際的福祉指標を採用する。

都市自治体における子ども政策の基調は、基本法たる「子どもの権利条例」にもとづき、市民規範と政策公準の政策過程への組み込み、市民合意と財源保障を踏まえ、少なくとも各論の事業プログラムについてはとくに OECD 福祉指標の平均値に達することを目標としたい。戦後の児童憲章制定(1951 年)を起点として、国連・子どもの権利条約批准（1994 年）とエンゼルプランの開始から 20 年の経験を経て、子ども政策は新たな段階に入った。

第2節 子ども政策のヒロバ

子ども政策を自治・協働の視点から創造し、実践する地域共同の空間を「子ども政策のヒロバ」という。今後の子ども政策は、既述した政策理念と都市自治体独自の風土、文化、気風を反映し、市民と行政の「自治・協働」を基礎として、国連・UNICEF、OECD など国際的な価値基準を積極的に導入する計画でなければならない。関西三都市は、戦前・戦後を通じた国との緊張のもとに、コミュニティレベルを起点に試行錯誤しつつ、「自治・協働」型のさまざまな子ども施策や事業を模索してきた。また都市自治体レベルの施策の展開には、都市自治体の裁量をとり入れた「子ども・子育て支援新制度」や「子どもの貧困対策法」など、法制度的にも追い風となってきた。

地方自治法の改正（2000 年）により、機関委任事務の全廃と、国と自治体および都道府県と市町村の対等原則が制度化されたことも背景にあって、2015 年度から施行される子ども政策においては、「自治体主導型」の計画、およびその核となる市民主体の「子ども・子育て会議」への期待が寄せられている。このような変化をみるなら、三都市でみてきた子

ども政策の構造的転換は、21 世紀の子ども政策に接続すると考えてよい。

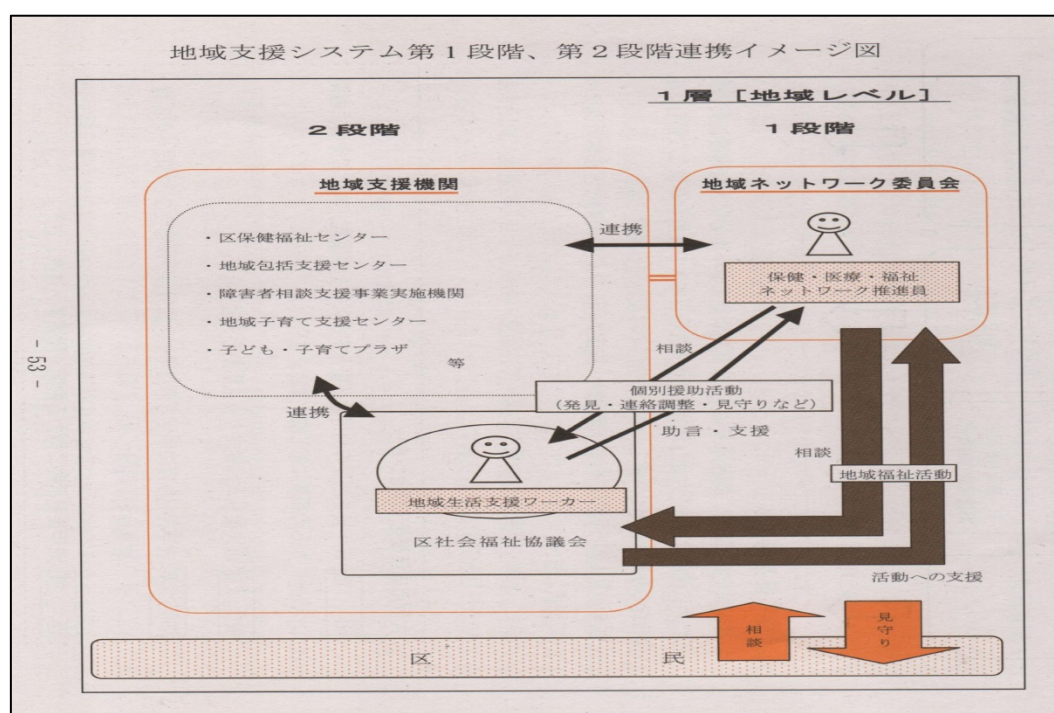
くり返しになるが、京都市の番組小学校は、竈（かまど）のある家はすべてお金を出し合って学校運営に充てたという「竈金」の精神から開設された。2000 年の「平成分権改革」では、補完性の原理にもとづく国・地方関係が制度化され、新しい子ども政策の戦略は竈金の精神でうけつぎ、自治・協働の現場であるコミュニティを中心に組み立てるべきである。新しい子ども政策の設計主体は制度上、基礎自治体の「子ども・子育て会議」となっている。³³⁴ すでに都市自治体においては、NPOや協同組合など市民セクターが成長しており、市民と行政が対等なパートナーとして協働する経験と知見が蓄積されている。また関西都市圏においては 20 世紀末から市民自身の身の丈にあった子育て支援サークルが各地に群生し、個人と個人、個人と集団、集団と集団をつなぐ社会連帯のネットワークを形成してきた。子ども政策のヒロバの成熟である。

地域福祉・福祉コミュニティの理念の一つは、支援する側とされる側が「双方向の入れ替え可能性であること」によって市民社会の主体が形成されるが、子ども政策において福祉コミュニティの社会的実験が十分に可能な段階に至っているように思われる。つまり、新しい子ども政策（「新制度」）の設計において、自治体レベルの「子ども・子育て会議」はもちろんのこと、生活の現場により近いコミュニティレベルからの「会議」の必要性が欠かせない。政令市である三都市でいえば、全市レベルにくわえ、行政区レベルの「子ども・子育て会議」、さらにコミュニティ単位の「子ども・子育て会議」の三層構造が望ましい。三都市の行政区レベルには、福祉事務所に子育て支援ネットワーク事務局と要保護児童対策地域協議会・調整機関（事務局）がすでに機能しているので、これを行政区レベルの「子ども・子育て会議」事務局として発展的に再編成すべきであろう。その経緯を大阪市にみることができる。

大阪市は、1998 年の「高齢者保健福祉 10 か年計画（ゴールドプラン）」を機に、2000 年に高齢社会対策の長期指針として「いきいきエイジング、みおつくしプラン」が、2003

³³⁴政府の名称は「子ども・子育て会議」であるが、自治体では京都市、神戸市の「子ども・子育て会議」、大阪市の「子ども・子育て支援会議」と名称がやや異なる。本稿では、「子ども・子育て会議」とする。

年には「大阪市高齢者保健福祉計画」が策定されるなど、国の政策に沿いながら高齢者施策を推進してきた。行政施策をコミュニティレベルで推進するために、行政区の民生委員地区協議会のネットワークにくわえ、新たに地域福祉の推進員を連合町会（小学校圏域）毎に配置し、重層的な地域支援システムを形成してきた。その後、高齢者の孤立防止・介護予防にくわえ、子育て支援・児童虐待防止、障害者の社会的参加、困窮者支援など関連する福祉課題に活動領域を広げてきた。（多層の地域支援システムを図 10 に示している。）

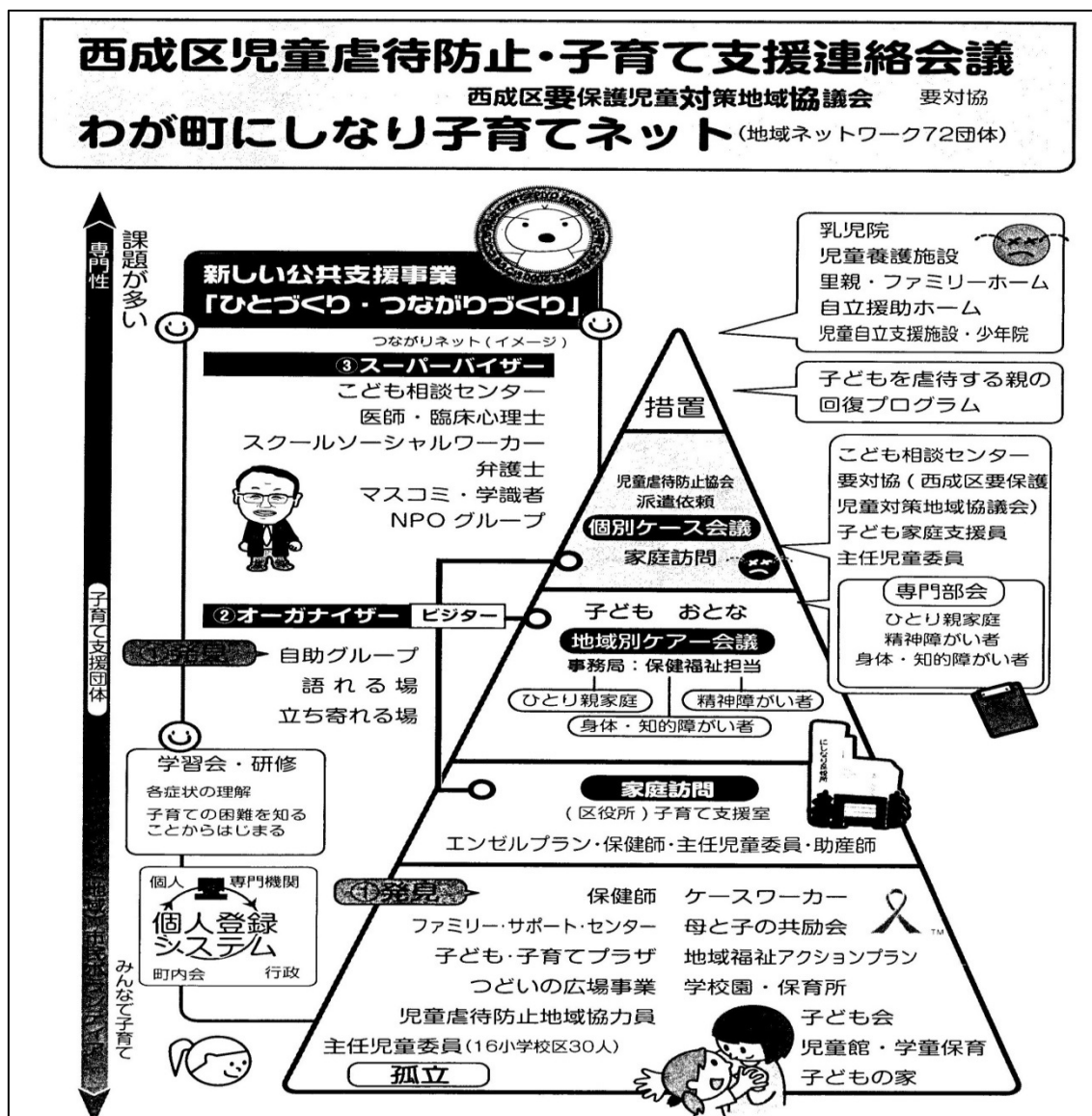


（出典：『大阪市地域福祉計画』）

図 10 大阪市地域支援システム

たとえば、西成区では上記の地域支援システム（第1、第2段階）を基本として、さらに住民参加を徹底した地域支援システムを構築している。（図 11 参照）

解決を図っている。子育て支援専門部会においては、図 12 のように「児童虐待防止」と「子育て支援」とを一体のものと位置づけている。子育て支援連絡会議＝要保護児童対策地域協議会は、社会福祉法に義務付ける地域福祉計画（地域支援システム）に組み込まれ、社会福祉協議会を軸とするアクションプラン（行動計画）として公表され、区民の関心のもとに積極的に活動を展開している。共通の政策課題解決のために行政（関係機関）と区民（NPO）、事業者が緊密に協働し、その経験を日々検証する中で新たな政策を創造している。

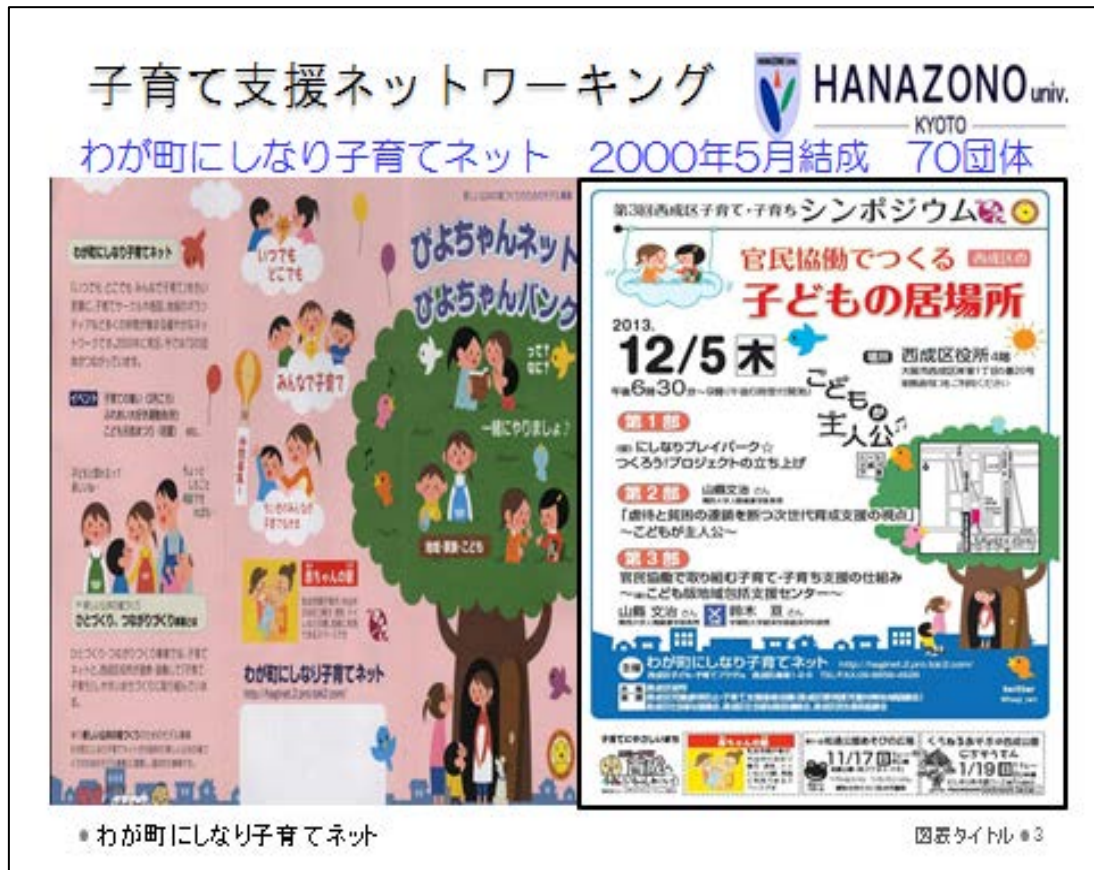


(出典:『子どもの里事業報告書』)

図 12 大阪市西成区児童虐待防止・子育て支援ネットワーク

西成区の「わが町にしなり子育てネット」など子育て支援のネットワークは、図 13 のように、スーパーバイザーの支援のもとに専門人材（オーガナイザー）を育成し、ストックとして組織化するなかで、地域のすみずみから多様な支援活動を展開している。たとえば、援助の必要な子育て家庭は「ぴよちゃんネット」から子育て情報を入手し、援助が必要なら「ぴよちゃんバンク」から適切な専門人材（ビジター）が派遣される。これらの支

援システムは市民および民間組織が構築し、区行政を協働のパートナーとしてシンポジウム「官民協働でつくる子どもの居場所」など各種活動を実践してきた。



(出典：『わが町にしなり子育てネット』広報紙)

図 13 大阪市西成区子育て支援ネットワーク

図 11～13 の事例にみられるように、市民と行政の「自治・協働」とは、生活圏の組織体・運動体であるコミュニティの「連帯・協働」と表裏の関係にある。くりかえすが、子ども政策のヒロバは、行政からの下降型ではなくコミュニティレベルを起点に上昇型として形成される。今後子ども政策が地域社会の福祉力を高める「福祉コミュニティ」や「地域福祉計画」と関連し、行政区レベルの「地域福祉アクションプラン（行動計画）」に支えられているか否かが、子ども政策評価のポイントとなる。

子ども政策のヒロバは、地域支援システムなど福祉コミュニティと不可分な関係にあることがわかった。残念ながら、現在の大阪市は（西成区など一部の区を除いて）、地域支援システムが毀損しつつあり、結果的に京都市および神戸市の「自治・協働」型コミュニティ政策の後塵を拝する状態になっている。大阪市の子ども政策は、2006年以降に何を失ったかを冷静にふりかえり、戦災の荒廃のなかで岡村重夫研究室（大阪市立大学）が大阪市民生局の委託を受けてとりくんだ先駆的な福祉地図作成と地域住民の協働（1952年）、さらに大阪市児童福祉の諸問題ととりくんだ山縣文治（大阪市立大学当時）の「21世紀の社会福祉の方向性（新たな地域福祉論）」（2001年）の重要性を改めて想起するべきである。

第3節 子ども政策の設計

内閣府は2012年から、「子ども・子育て新システム」（後、名称を「子ども・子育て支援新制度」に改称）をめぐる自治体向け説明会を開催している。これにともない、京都市、大阪市、神戸市においても「次世代育成支援行動計画（後期計画）」の検証を行いつつ、2014年にかけて、「新制度」構築に向けた準備を進めている。京都市は、「新制度」を京都市の総合計画（基本計画）に明確に位置づけている。京都市次世代育成支援行動計画（「未来子どもプラン」）によれば、現行計画は2014年度に終了し、次期の「新制度」の実施期間は2015～2019年度の5年間を想定している。本稿冒頭に述べたように、2000年の新しいミレニアムに誕生した子どもたちは、2015年度に高校に進学し、2019年度に成人式を迎える。先述のように、京都市は「子どもをともに育む市民憲章」を発し、憲章の条例化を行いながら、次世代育成支援に努めてきたが、新しい子ども政策の策定過程と内容にその政策効果が問われることになる。子ども政策の評価をいかに高めるかは都市自治体の行政能力を示すところでもある。

三都市の「次世代育成支援行動計画」は、年度ごとに進捗状況の公表が義務化されており、2014年度に同計画の最終年を迎えることから、同年度には総合的な検証が行われる予

定である。しかし、新しい子ども政策が 2015 年度スタートに対応するために、京都市、大阪市、神戸市は 2013 年度当初に「子ども・子育て支援会議」を設置した。

「子ども・子育て新制度」は、自治体に「子ども・子育て支援計画」の策定を義務付け、計画を①子ども・子育て支援給付と、②地域子ども・子育て支援事業の二本立てで構成するものとしている。②にかかわる技術上の問題は、同計画策定のために、政府が子育て家庭のニーズ調査のモデル案（ワークシート）を作成し、自治体が都市の実情におうじて適宜変更するという手順が想定され、実施されていることである。この方法は、10 年前の「次世代育成支援行動計画」調査（2004 年）とほぼ変わらない。かりに、三都市固有の市民ニーズと政策特性を基本としない政府モデルの追従的な計画となるなら、「子どもの権利」を尊重し「子どもの最善の利益」を実現する子ども政策とはなりえない。政府はすでに、地域型保育事業の認可基準について国が定める「従うべき基準」「参酌すべき基準」を踏まえ市町村が条例で定めることとしているが、これは高齢者福祉や障害者福祉において国の指導・関与を維持した「変形的集権主義」の方法と同型である。都市自治体は、「児童育成計画」、「次世代育成支援行動計画」と 20 年近くの子ども政策を展開してきたが、ここで集権パラダイムに膝を屈した「失われた 20 年」にしてはならないだろう。各都市とも「新制度」の設計において、戦前・戦後に引き継がれてきた都市独自の風土・文化・気風（エートス）をあらためて想起し、くわえてこの過去 20 年間の子ども政策が内包する「自治・協働」の経験と知見、すなわち京都市の「地域協働のまちづくり」、大阪市の「人権のまちづくり」、神戸市の「市民福祉のまちづくり」の特性を生かすべきである。

京都市は、先述のように総合計画の文脈において新しい子ども政策を位置づけ、また現行の「次世代育成支援行動計画（後期計画）」との関係を明らかにしている。その推進にむけて「子ども・子育て会議」のもとに 4 部会を設置するとともに、行政側のプロジェクトチームを立ち上げるなど、総合的な計画体制の構築に努めている。関連して、大阪市の 1 部会（幼稚園・保育所・子ども園）を立ち上げる予定であるが、神戸市においてはそのような構想は明らかにされていない。神戸市は、現行の次世代育成支援行動計画（後期計画）」

が、「第五次神戸市基本計画」にあわせ 2015 年度終了とされているからか、やや立ち上がりが手薄なような印象である。

第 4 節 子ども政策の実施

第 2 章にみてきたように、都市自治体の子ども政策は、京都市の「地域協働のまちづくり」、大阪市の「人権のまちづくり」、神戸市の「市民福祉のまちづくり」という地域特性にもとづいて制度化され、主に行政区、コミュニティレベルで実践されてきた。各都市子ども政策の比較検証を通じて明らかにされた共通項は、市民と行政の「自治・協働」のパートナーシップという点にあった。三都市の子ども政策の比較評価についてこれ以上論じないが、政府との歴史的な相克と協調の関係を経ながら、都市のエートスを踏まえた個性的な次世代育成支援行動計画を展開していること、しかも都市内部には経済的に豊かな「光の軸」と貧困の「影の軸」の格差を内包しつつも、むしろ「影の軸」から豊かな子育て支援の組織形成と実践が展開されていることを再確認しておきたい。この組織形成と実践過程に、市民の社会連帯を軸とした地域福祉戦略やコミュニティワークのモデルをみることができる。

筆者は、大阪市民生局において 2001 年から行政区の児童虐待対策の企画に関与し、とくに児童虐待防止連絡会議（任意組織）―要保護児童対策地域協議会（法定組織）の設置と機能強化に努めてきた。要保護児童対策地域協議会とは、児童福祉法に定める市町村単位の児童虐待防止ネットワークである。厚生労働省は、児童虐待のリスクは孤立した子育てを原因として発生することから、フォーマルおよびインフォーマルな子育て支援活動によって軽減されるとしている。法定組織である要保護児童対策地域協議会は、市民による自主的組織である子育て支援サークルと連携しつつ運営されることが望ましい。連携の要となる調整機関は区市町村の児童福祉担当課である。研究者や厚労省調査においても、区市町村は地域協議会を設置するものの、「会議が開かれない」「開かれても事例検討が行わ

れない」など実態的に機能していない事例が少なからず報告されている。³³⁵ 要保護児童対策地域協議会の事務局に児童福祉の専門的人材を配置し、子育て支援を含めた適切なマネジメントをできるか否かが、「児童虐待死亡」を防止する重要な方法となる。

京都市は、要保護児童対策地域協議会および子育て支援サークルの事務局を区福祉事務所に置き、要保護児童対策と子育て支援対策を一体的に調整している。また大阪市は、区保健福祉課（福祉事務所）に子育て支援室を設置し、子ども・家庭に関わる支援業務を一元化している。2012年度から区要保護児童対策地域協議会の強化のため、区の依頼により児童虐待防止協会から弁護士、心理職などスーパーバイザーの派遣を行っている。二市とも、区児童福祉担当課が児童福祉の専門的臨床機関である児童相談所と連携しており、両部署は子ども政策の二眼レフとなる最前線の機関である。機関には戦前の京都市社会課に蓄積された「底辺にむかう志」が問われてくる。

都市自治体では行政区レベルの体制強化とともに、コミュニティレベルの施策拡充が進められている。国は、少子化対策の「要」として市町村における地域子育て支援センターや「つどいの広場」事業を第二種社会福祉事業として法定化した。計画当初は保育所併設型であったが、指定管理者制度の導入により NPO 等の受託件数が増加するなど、支援のすそ野が拡大している。また社会的養護体制の整備が喫緊の課題となっているが、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）、児童自立支援ホーム事業、保育ママ制度など児童福祉領域への NPO の活動が増加している。さらに、大都市自治体には第二種社会福祉事業として認可されていないが、NPO による自主的な子ども支援、子育て支援の活動が広まってきている。このような子育て支援の動向は、すでに「国家による子ども政策」から「社会による子ども政策」への構造転換が定着していることを物語っている。「少子化対

³³⁵要保護児童対策地域協議会の各種会議が形骸化しており、効果的に機能していないという意見が市町村の児童虐待対応職員の声として聞かれる。厚労省社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会は、要保護児童対策地域協議会にハイリスク家庭へのアプローチを幾度となく要請している。山野則子は「市町村の実態として、①児童相談業務においても要保護児童対策地域協議会の調整機関や事務局においても福祉専門職が非常に少ないこと、②要保護児童対策地域協議会自体は全国設置を実現しようとしているが、内容的には活発に機能しているとは言い難い状況にあること、③要保護児童対策地域協議会の運営の中心となる担当者の力量が問われること、が言える」と述べている。

(http://www.human.osakafu-u.ac.jp/ssw-opu/images/pdf/20110426_handBook.pdf)

策」としての子育て支援事業と、「要保護児童対策」としての要保護児童対策地域協議会は、子ども政策のメダルの裏表の関係にあった。都市自治体において子育て支援対策と要保護児童対策の双方において、人と地域と組織を結び、ネットワークでつながる社会連帯の実践が確実に広がっている。その反面では、NPO の活動基金と人材養成など乗り越えるべき課題もある。

子ども政策に関する地域社会の課題とは、地域住民の社会活動が政策展開の「扇の要」となり、NPO、社会福祉施設、研究機関など新たなヒューマンリソースがネットワークを形成し、子どもが潜在能力(capability)を発揮する公共的なシクミを構築することにある。

³³⁶ その構築には、広義の地域社会（自治体やリージョン）および政府の後方的支援が必要となる。この課題は、自治体レベルですすめられている地域福祉計画の内実でもあるが、2004 年度に創設されたコミュニティソーシャルワーカー（CSW）³³⁷ の努力にもかかわらず区市町村の地域福祉計画は必ずしも成功していない。その要因は何か。

「家族」という私事領域への公共の「介入」がどの程度ゆるされるかというコミュニティ自治の限界に突き当たる。子ども政策の実施は、家族「自治」の尊重と公共の「介入」という微妙なバランスのうえになりたっている。全国で 99 人の子どもが死亡するという児童虐待事件（2012 年度）、また居所不明の小中学生が 1191 人（2011 年度）にのぼるという実態は、親の自己責任の名のもとに閉じられた「家族」を社会空間にひらき、子育て機能の「脱家族化」を図る子ども政策・家族政策を要請している。同時に困難を抱えた家族に対する地域社会の包摂機能の再構築が課題となっている。そのためには、「家族監視ではなく子どもへの関心を！」、「家族介入ではなく家族の子育て支援を！」というコミュニ

³³⁶ 「子どもの貧困対策法」（2013 年成立）は、子どもの貧困率とひとり親世帯などの貧困率を三年ごとに公表することや、貧困状況にある子ども・親に対するサポートシステムの構築など子どもの貧困対策計画の策定を政府、都道府県に義務付け、政府計画案（大綱）は 2014 年 7 月に明らかになる。政令都市も府県同様に対策計画を策定する。2014 年に入ると、貧困家庭で育った若者が結成した「STOP！子ども貧困ユースミーティング実行委員会」が大綱案への要求を突きつけている。

³³⁷ 大阪府では、平成 16 年度から、概ね中学校区単位で地域における見守り・発見・相談・つなぎの機能を担うコミュニティソーシャルワーカー（CSW）を配置する CSW 機能配置促進事業を全国に先駆け実施し、平成 19 年 6 月には、現行の「いきいきネット相談支援センターコミュニティソーシャルワーカー（CSW）事業ガイドライン」を作成し、本事業の府域への展開を進めてきた。（大阪府福祉部地域福祉推進室地域福祉課）

ティ住民の相互信頼が必要である。地域福祉計画のコミュニティ「自治」、住民「協働」という精神（自治・協働）は、①「信頼」、②「互酬における規範」、③「ネットワークへの積極的参加」というソーシャルキャピタル（R.D.パットナム）と不可分である。³³⁸

第5節 子ども政策の評価

子ども政策が公共政策であるかぎり、その政策評価（policy evaluation）は不可欠である。金炯旭の論文『子ども政策の評価・検証に関する研究』は、日本と韓国における子どもの権利モニタリング制度の比較分析を主題に、「子ども政策の評価・検証のありかた、とくに評価の主体と手法、指標の開発、評価・検証システム」の日韓比較分析を試みている。日本側の事例として川崎市子どもの権利委員会の評価・手法が選択され、現状と課題を析出している。

金は、政策評価のプロセスとして、①実態調査の実施➤②評価・検証の内容（対象）の選定➤③関連施策に関する自己評価の実施と分析➤④行政職員との「対話」による検証作業➤⑤評価・検証の結果に関する公聴会の開催というプロセスを想定している。また行政機関の自己評価は、①第三者機関の評価指標に基づくこと、②評価指標は、政策の効率的な運営を図る指標、数値化された実績と成果、課題だけをあらわせる指標に加え、③「子ども政策が権利実現にどこまで貢献してきたのか」、「不十分なところは何か」、「実施に当たって妨げになるものは何か」が具体化されねばならないとしている。なお、子ども政策を総合的に実施していくために、①子どもの権利条約に基づく「子ども政策学」を確立していくこと、②各分野の政策を学際的な視点から検討することも提示している。本稿の主題からも適切な指摘である。

さて、政策理論に戻るなら、宮川公男は実施後の政策評価について「政策によってもたらされた結果をその政策が達成しようとしている目的に照らして評価することである」と

³³⁸Robert D.Putnam,1993,Making democracy work,河田潤一訳,2001,『哲学する民主主義』NTT出版

述べている。ただし、子ども政策は事業プログラムの集合であるから、「個別」と「全体」の評価が必要になってくる。宮川は、政策評価の考え方を「結果の達成目標および成果の定性的および定量的尺度を設定し、達成結果を評価し、成果情報を利用してさらに結果を改善する」公共政策における「結果志向管理」とする。

ところで、岡村重夫の社会福祉原論には、①人間の生活上の基礎的ニーズに対する「客体的・制度的」側面と、②人間が課題を自ら切り開く「主体的・個人的」側面の研究という二つのアプローチがあった。ケアワーカー（保育士・幼児教育教諭）やケースワーカー（児童相談所・福祉事務所職員）は、クライアント（対象者）の主体的・個人的側面にに関わり、政策・制度など社会資源を活用し当事者の問題解決力の向上をうながす。したがって、子ども政策・制度の検証方法は、「費用対効果」を貨幣的に測定する定量的側面のみならず、「子どもの権利」の尊重、「最善の利益」の考慮という観点からウェルビーイングの改善を測定する定性的評価も欠かせない。しかも、第一部第2章に述べたように、子ども政策は価値規範をめぐる政治の焦点になるところであり、定量的尺度および定性的尺度の基準をどのように設定するかそれ自体が議論のあるところである。³³⁹すでに子ども政策に関する政策評価は管見の範囲内でも、アメリカ連邦政府のヘッドスタート・プログラム³⁴⁰、イギリスのシュアスタート・プログラム³⁴¹、日本の新エンゼルプラン³⁴²、大阪市の児童福祉に関する政策評価、および次世代育成支援行動計画の実施状況の検証等の実績がある。

ヘッドスタート・プログラムに見られるように、子ども政策の政策評価は、評価主体（政

³³⁹経験科学においても理論経済学、行動科学のように人間の行動や社会現象を数値（量的指標）に還元して説明できる場合は定量的研究が妥当であるが、小児臨床心理や成長発達分析など具体的な事例を対象とする場合には異なった指標が必要となる。これを定性的研究といい質的な指標を用いる。子ども政策の評価には、定量的かつ定性的研究が望ましい。社会的相互行為論のH.ブルーマーは「経験的世界の性質を尊重し、その尊重を反映するような方法論的スタンスを作り出せ」と述べているが、その方法論は子ども政策の政策評価にもあてはまる。（(Herbert George,1969, Blumer,Symbolic Interactionism: Perspective and Method,後藤将門訳,1991,『シンボリック相互作用論—パースペクティブと方法』勁草書房）

³⁴⁰宮川公男,1994,『政策科学の基礎』東洋経済新報社

³⁴¹Jay Belsky et. ed・前掲

³⁴²総務省,2004,『少子化対策に関する政策評価書（新エンゼルプランを対象として）』
(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/040720_3_y.pdf)

党、研究機関等）の認識論（価値規範）に大きく左右される。しかし、子ども政策が公共政策であるかぎり、可能な限り客観的な評価と検証が要請され、手続的にはプログラム利用者や市民参加が不可欠となる。イギリスのシュアスタート地域プログラム（SSLP）は、ヘッドスタート・プログラムの徹底した調査・検証をもとに企画され、また政策評価が実施されており、新たな子ども政策の参考になる。政策評価の調査計画は、150 の調査実施地区（実施地域）に住むすべての 4 歳児以下の児童とその家庭の機能と、SSLPを受けていないが、近い将来受けるであろう 50 の同じような不利益地域（実施見込み地域）のすべての 4 歳児以下の児童と家庭の機能を比較している。その場合、各地域の特性や調査データの欠如という要素を考慮する必要があるとする。SSLPの評価方法は、『『貧困』という社会現象に『SSLP』という人為的介入を通して、要因を変化せしめ、変数間の関係を確定しようする』一種の「社会実験」と見なそうとする立場である。³⁴³ ヘッドスタート・プログラムにおいて効果測定をめぐり相異なる調査結果が示されたように、子ども政策の評価においては調査対象者、施策後の期間、比較するコミュニティの次元を反映する多様な要因を統制する必要がある。

三都市における子ども政策の評価は、これらの先行研究を踏まえて、表 3 のマトリックスにより量的・質的な研究を駆使した公正・公平な調査方法を講じるべきではないかと考える。

表 3 政策評価の二つの方法

	a.分析	b.データ	c.調査
① 質的研究	多様性、深さ	価値、意見、行為	事例 自由記述
② 量的研究	数の客観値	数値	尺度 変数

（筆者作成）

³⁴³清水隆則,2013,「英国の貧困児童家庭政策の評価—Sure Start 地域プログラムの児童・家庭・地域への影響」龍谷大学社会学部学会編『龍谷大学社会学部紀要（第 42 号）』

まず②の量的研究においては、数値として客観化できる指標にもとづき分析することについて異議はないだろう。これは、一定の尺度や公式をもってされた調査により得られた数値を計測し、①質的研究の内容とあわせ政策を評価することになる。ここでは、定量的尺度と定性的尺度の組合せがポイントとなる。①の質的研究においては、検証にかかる指標の数値化が困難であるか適切でないケースおよび継時的な研究に適用する。一般的にある特定分野の研究論文には、定量的尺度をもって説明されるデータの方が尊重されるが、政策評価においては必ずしも実態を析出することにはならない。³⁴⁴ つまり、子ども政策は、生きている子どもや家族の全体を対象とするのであり、事例や自由記述の方が定量的尺度より重要なのである。なぜなら、子どもや家族の価値意識や意見は状況のたんなる関数ではなく、その主体の全生活史の総括としているわけであるから、生活史の把握なしには、価値観や意見のトータルな把握はありえないはずである。³⁴⁵ 質的研究のデータは、調査対象の価値意識、意見、行為などであり、そこには数値化できない多様性や深さが含まれている。

見田宗介（社会学）は、「社会意識」の理論図式に関わって、「諸科学の理論構成の『精密化』ということと、分析単位の『微視化』ということが混同されてはならないだろう。

『精密化』必ずしも『微視化』ではない。必要なことは、巨視的な層位の科学の理論構成の、それ自体としての論理的・実証的な精密化である」と述べている。「論理的・実証的な精密化」とは、評価者自身の価値意識も関わっており、尺度、変数という客観的数値と個々のケース、価値意識、意見という主観的指標の関係を総和し、文脈として第三者に説得的に構成できるかということである。

最後に、子ども政策を評価する「価値観」をもって本稿をしめくくっておきたい。清水隆則は、SSLPの社会的意義について、「人生の始めにおいて個人的、家庭的、さらに社会

³⁴⁴1965年にはじまった「ヘッドスタート・プログラム」の政策評価をめぐって相異なる報告書が提出された。つまり、1969年の調査報告書は「長期的効果が弱い」と結論付け、10年後の報告書では「有為かつ長期持続的な社会のおよび教育的便益をもたらした」と結論した。このちがいは、異なった方法論的アプローチにあった。前者が知能テストの点数で測定された短期的効果に焦点を当てたのに対して、後者は長期的効果に注目した経時の研究であったのである。（宮川公男・前掲書）

³⁴⁵見田宗介の考え方を応用した。（見田宗介,1971,『現代日本の心情と論理』筑摩書房）

的に不利益をこうむり、将来の可能性の開花と社会への貢献の道を閉ざされるおそれのある多くの児童がいるという現実とそれへの社会的責任の自覚」にもとづき、地域基盤（住民主体、一般サービスと特別サービス）のうえに「不利益（貧困）地域の児童、家庭の向上を、国をあげて図ろう」とした試みであると述べている。³⁴⁶ この営々とした「社会福祉政策の実践が、人間と社会のありかたという究極的な問題にかかわるがゆえの困難性と新たな課題の発見」をもたらし、「新たな政策の創造（特に不利益な児童・家庭への対策）」が必要となってくる。山縣文治が常に述べるように、新たな政策の創造には「子どもをどのような存在にとらえ、かかわっていくのか」という評価主体の「子ども観」「援助観」「福祉観」「人間観」の内容が問われている。³⁴⁷ 子どもと家族にかかる政策は、量的資料・質的資料にくわえ、市民や政治アクターの子どもの観・家族観をもって評価されるのである。

おわりに

本章において、今後の「子ども政策」の構想および評価について一定整理することができた。都市自治体の政策評価は新たな政策構想のはじまりである。

本研究は、冒頭「はしがき」で記したように、近代以前の「イエ」の再編ともいうべき明治期近代の家族国家的子ども観を、日本国憲法および国連・子ども権利条約の「人権」の文脈と比較検証し、公共政策の観点から、子ども政策の「理念」を析出するとともに、「理念」実現のための主体・方法等の基本的課題を整理し、21世紀のこんにちにおける子ども政策理論の構築を目的とした。

子ども政策の理念は、生命・自由・幸福の追求という固有権に基づく、①「子どもの権利」、②「子どもの最善の利益」、③「子どものウェルビーイング」であった。いずれの理念も日本国憲法の基本的人権に合致し、国連・子どもの権利条約の精神から導かれる。子ども政策の主体は、①家族、②コミュニティ、③都市自治体であった。いずれの主体も福

³⁴⁶清水隆則・前掲

³⁴⁷山縣文治・前掲

祉国家から福祉多元社会への構造転換において析出される広義の「政策アクター」である。

また、子ども政策の方法は、①分権化と「自治・協働」の推進、②ヒューマンキャピタル（人的資本）への投資、③社会的包摂と地域福祉戦略にあった。この方法論を具体化するには、政治理論、社会理論、社会福祉理論の学際的研究が要請される。だが、序章で述べたように、日本の既往研究のなかで、この三領域の相互関係の分析を通して、子ども政策の理論構築をめざす試みは未開拓であった。ここに本研究の意義を見出したい。

本研究が21世紀の日本の子ども政策理論の基礎作業となり、特に、2015年度から本格的にはじまる新しい子ども政策、「子ども・子育て支援新制度」の基本設計（枠組み）および実施設計（プログラム）の指針の一助になることを願っている。

参考文献

はじめに

Ellen Key, *Barnets arhundrade*, 1900. エレン・ケイ (小野寺信・小野寺百合子訳、1979, 『児童の世紀』 富山房)

山縣文治編, 2010, 『リーディングス日本の社会福祉 8 子ども家庭福祉』

G.Esping-Andersen, *The Incomplete Revolution*, 2009 (大沢真理監訳, 2011, 『平等と効率の福祉革命—新しい女性の役割』 岩波書店)

加茂利男, 2007, 「政治学のアイデンティティ」 加茂利男他『現代政治学 (第3版)』 有斐閣

見田宗介, 1966, 『価値意識の理論』 弘文堂

松下圭一, 1991, 『政策型思考と政治』 東京大学出版会

芦部信喜, 1987, 『憲法判例を読む』 岩波書店

伊藤恭彦, 2007, 「公共政策と行政」 加茂利男他著『現代政治学 (第3版)』 有斐閣

Roger Goodman, 2000, *Children of the Japanese State: The Changing Role of Child Protection Institutions in Contemporary Japan*, 津崎哲雄訳, 2006 『日本の児童養護』 明石書店

丸山真男, 1961, 『日本の思想』 岩波書店

小林正弥, 2000, 『政治的恩顧主義論 (クライエンテリズム) —日本政治研究序説』 東京大学出版会

第一部

第1章

Philippe Aries, 1973, *L'enfant et la vie Familiale Sou L'ancien Regime* (杉山光信・杉山恵美子訳, 1980, 『<子供>の誕生—アンシャン・レジーム期の子供と家族生活』 みすず

書房)

John Locke, 1693, *Some Thoughts Concerning Education*, (服部知文訳, 1967, 『教育に関する考察』 岩波書店)

Geneva Declaration of the Rights of the Child of 1924, adopted Sept. 26, 1924, *League of Nations O.J. Spec. Supp.* 21, at 43 (1924).

高橋重宏, 2010, 「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『リーディングス日本の社会福祉 8 子ども家庭福祉』 日本図書センター

柏女霊峰, 2009, 「還暦・児童福祉法は泣いている？」 全国社会福祉協議会『月刊福祉（5月号）』

柏女霊峰, 2011, 「保育における児童家庭福祉」 新・保育士養成講座編纂委員会編『児童家庭福祉』 全国社会福祉協議会

古川孝順, 2012, 『対論 社会福祉学 2』 中央法規出版

日本学術会議（子どもを元気にする環境づくり戦略・政策検討委員会）、2007、『我が国の子どもを元気にする環境づくりのための国家的戦略の確立に向けて』

増山均編著, 1992, 『子育て新時代の地域ネットワーク—協同と安心の子育てを求めて』 大月書店

日本子どもを守る会編, 2010, 『子ども白書—「子ども政策」づくりへの総合的提案』 草土文化

松下圭一, 1991, 『政策型思考と政治』 東京大学出版会

和辻哲郎, 1963, 『風土—人間学的考察（改訂版）』 岩波書店

R・M・MacIver, 1917, *Community: Being an Attempt to Set Out the Nature and Fundamental Laws of Social Life*, (中久郎／松本通晴監訳, 1975, 『コミュニティー—社会学的研究：社会生活の性質と基本法則に関する一試論』 ミネルヴァ書房)

宮島喬, 1976, 「社会意識研究の発展と現状」 見田宗介編『社会学講座 12 社会意識論』 東京大学出版会

見田宗介,1968,「社会意識論」綿貫譲治・松原治郎編『社会学研究入門』東京
大学出版会

伊藤恭彦,2013,「政策過程と規範的思考－政策過程における『道德の羅針盤』
公共政策学会編『公共政策研究（第13号）』

岡沢憲芙・宮本太郎編,1997,『比較福祉国家論－揺らぎとオルタナティブ』法
律文化社

山田昌弘,2005,『迷走する家族－戦後家族モデルの形成と解体』有斐閣

第2章

白川静,2003,『常用字解』平凡社

網野武博、2009,「子ども家庭福祉の理念」社会福祉士養成講座編集委員会編『児童や家
庭に対する支援と児童・家庭福祉制度』中央法規出版

浜田寿美夫,2009,『子ども学序説』岩波書店

服部早苗,1900,『平安朝の母と子－貴族と庶民の家族生活史』中央公論社

森田伸子,1996,「『子ども』から『インファンス』 *infans* へ－変貌するまなざし」

井上俊他編『現代社会学 12 子どもと教育の社会学』岩波書店

松崎芳伸,1948,「児童政策の進路－『児童福祉』の総論として」山縣文治編,2010,『子ど
も家庭福祉』ミネルヴァ書房

古川孝順, 2008,「『政策と理論問題』に関わる若干の考察」日本社会福祉学会編『福祉政
策理論の検証と展望』中央法規出版

岡村重夫,1983,『社会福祉原論』全国社会福祉協議会

塩野谷祐一,2004,「二つの『方法論争』と福祉国家」塩野谷祐一他編『公共哲学叢書⑤福
祉の公共哲学』東京大学出版会

岡村重夫,1983,「福祉転換期の意味するもの」大阪市社会福祉協議会『大阪市社会福祉研
究（第6号）』

瓦井昇, 2001, 「地域福祉の計画的推進」山縣文治編『社会福祉法の成立と 21 世紀の社会福祉』ミネルヴァ書房

荒木昭次郎, 1990, 『参加と協働 新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい

高橋重宏他編, 1996, 『ハイライト子ども家庭福祉—子どもと親のウェルビーイングの促進をめざして』川島書店

第 3 章

塩野谷祐一他編, 2004, 『福祉の公共哲学』東京大学出版会

直井優, 1974, 「価値基準としての福祉」富永健一編『社会学講座第 8 巻 経済社会学』東京大学出版会

蟻塚昌克, 2008, 『入門社会福祉の法制度—行財政の視点からみた全体図 (第 3 版)』ミネルヴァ書房

宮川公男, 1991, 『政策科学の基礎』東洋経済新報社

津崎哲雄, 2009, 『この国の子どもたち—要保護児童社会的養護の日本的構築』日本加除出版

厚生労働省, 2011, 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会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『社会的養護の課題と将来構想』

小谷敏, 2008, 「子どもたちは変わったか」世界思想社

児童福祉法研究会, 1999, 『最新児童福祉法の解説』時事通信社

棕野美智子, 2009, 「子育て支援の方向性」『月刊福祉』(2009 年 5 月号) 全国社会福祉協議会

Brian Keeley, 2007, Human Capital, OECD

福原宏幸, 2006, 「社会的包摂政策を推進する欧州連合—そのプロセスと課題」生活経済政策 / 「生活経済政策」編集委員会編『生活経済政策 2006 年 8 月号』

森岡清美, 1997, 「家族とは」森岡清美・望月嵩共著『新しい家族社会学 (四定版)』培風館

- 和辻哲郎,1952,『日本倫理思想史（上巻）』岩波書店
- 作田啓一,1971,「共同態と主体性」古田光他編『近代日本社会思想史Ⅱ』有斐閣
- 丸山真男,1995,「超国家主義の論理と心理」篠原一編『世界主要論文選』岩波書店
- 大塚久雄,1995,「魔術からの解放」篠原一編『世界主要論文選』岩波書店
- 井上達夫,2011,『現代の貧困ーリベラリズムの日本社会論』岩波書店
- 三谷市太郎,2002,「幕末日本における公共観念の転換」佐々木毅・金泰昌編『21世紀公共哲学の地平』東京大学出版会
- 畑山敏夫,2006,「グローバル化と新しいナショナリズム」高橋進・坪郷實編『ヨーロッパデモクラシーの新世紀ーグローバル化時代の挑戦』早稲田大学出版会
- 高橋進・石田徹編,2013,『ポピュリズム時代のデモクラシーーヨーロッパからの考察』法律文化社
- 宮本太郎,2012,「福祉政治の新展開」宮本太郎編著『福祉政治』ミネルヴァ書房
- 宮本太郎,2006,『比較福祉政治ー制度転換のアクターと戦略』早稲田大学出版
- Jay Belsky, Jacqueline Barnes and Edward Melhuish, The National Evaluation of Sure Start: Does area-based early intervention work?(清水隆則訳監訳『英国の貧困児童家庭の福祉政策ー“Sure Start”の実践と評価』明石書店)
- 国立社会保障・人口問題研究所／ブリストル大学公開セミナー2012,『子どもの貧困』資料
- John Field,2005,Social Capital and Lifelong Learning（矢野裕俊監訳,2011,『ソーシャルキャピタルと生涯学習』東信堂）
- UNICEF,2010,「Innocenti Report Card 7: An Overview of child well-being in rich countries」Report Card 7（国立教育政策研究所訳『先進国における子どもの幸せー生活と福祉の総合的評価』）
- OECD : OECD, 2009,Doing Better for children
- 国立教育政策研究所,2013,『OECD 生徒の学習到達度調査ー2012 年国際調査要約』

政府：松島みどり他共著,2013,『,現在の幸福度と将来への希望』内閣府経済社会研究所
東京都荒川区役所,2012,『荒川区民総幸福度（GAH）に関する研究プロジェクト（第二次
中間報告書）』

第二部

第1章

服藤早苗,1991,『平安朝の母と子—貴族と庶民の家族生活史』中央公論社
中屋宗寿,2006,『民衆救済と仏教の歴史（上）』郁朋社
渡辺京二,2005,『逝きし世の面影』平凡社
広田照幸,1996,「家族—学校関係の社会史—しつけ・人間形成の担い手をめぐって」『現代
社会学 12 子どもと教育の社会学』岩波書店
伊ヶ崎暁生,1986,『小説のなかの教師たち』みくに書房
Edward Shorter,1987, The making of the modern family（田中俊宏他訳,1989,『近代家
族の形成』昭和堂）
岩井忠熊,1968,「明治国家の思想構造」古田光他編『近代日本社会思想史 I』有斐閣
米村千代, 2009,「近代家族とイエ制度」神原文子他編『よくわかる現代家族』ミネルヴァ
書房
丸山真男,1952,『日本政治思想史研究』東京大学出版会
高野真澄,1984,『日本国憲法と部落問題』解放出版社
宮原誠一,1963,『教育史』東洋経済新報社
菊池正治他編,2003,『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房
宮浦崇,2007,「総力戦体制下における『人の資源化』の考察—戦時厚生事業の人的資源を
めぐる動向を中心に—」立命館大学『政策科学 14—2、Feb.2007』
中村正,1998,『家族のゆくえ—新しい家族社会学』人文書院
久保義三,2006,『新版 昭和 교육史—天皇制と教育の史的展開』東信堂
阿部眞之介,1953,『近代政治家評伝』文芸春秋新社

- 木村元編著,2005,『人口と教育の動態史—1930年代の教育と社会』多賀出版
- 大阪方面委員活動資料研究会編,1998,『戦時下大阪の方面委員活動—民生委員制度史の空白を埋める—』
- 藤井常文,2010,『キャロル活動報告書と児童相談所改革—児童福祉司はなぜソーシャルワークから取り残されたのか』明石書店
- 上野千鶴子,2009,『家父長制と資本制』岩波書店
- 宗像誠也・野村平爾・宮野原貞光編,1968,『教育黒書』労働旬報社
- 山口定,1985,「戦後日本の政治体制と政治過程」三宅一郎他編『日本政治の座標—戦後40年のあゆみ』有斐閣
- 田代不二男,1950,「児童憲章」川島三郎編『児童福祉の諸問題』港出版合作社
- 浦野東洋一・土屋基規,1970,「敗戦・占領下の教育」五十嵐頭・伊ヶ崎明暁生編『戦後教育の歴史』青木書店
- 松下圭一,1975,『市民自治の憲法理論』岩波書店
- 本田由紀講演議事録,2010,『キャリア教育のあり方を問う—働く若者の適応と抵抗に必要な労働知識とは』NPO 法人あったかサポート
- 鳴海正泰,1994,『地方分権の思想—自治体改革の軌跡と展望』学陽書房
- 見田宗介,2008,「新しい望郷の歌」『まなごしの地獄—尽きなく生きることの社会学』河出書房新社
- 新藤榮一,1990,『地殻変動の世界像』時事通信社
- 松下圭一,1991,『政策型思考と政治』東京大学出版会
- 滝川一廣,1994,『家庭のなかの子ども 学校のなかの子ども』岩波書店
- 鎌田慧,1985,「教師たちは語りあう、だが・・・」『世界』(3月号) 岩波書店
- Anthony Giddens, 2001, Sociology 4th (松尾精文他訳『社会学 (第4版)』而立書房)
- Anthony Giddens, 1999, The Renewal of Social Democracy (佐和隆光訳『第三の道—効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社)

見田宗介,2006,「社会学」岩波書店

橋本健二,2009,『格差の戦後史—階級社会 日本の履歴書』河出書房

自死遺児編集委員会・あしなが育英会編,2002,自殺って言えなかった。—』サンマーク出版

第2章

徳永寅雄,1966,「児童福祉事業の制度と行政」日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』

江見康一他編,1974,『福祉社会日本の条件』中央経済社

村上泰亮・蟬山昌一他著,1975,『生涯設計計画—日本型福祉社会のビジョン』日本経済新聞社

小倉襄二,1983,『市民福祉の政策と思想—参加と計画』世界思想社

宮本太郎編著,2012,『福祉政治』ミネルヴァ書房

新藤宗幸,1995,『日本の予算を読む』筑摩書房

新藤宗幸,1996,『福祉行政と官僚制』岩波書店

佐藤進,1990,「シンポジウム 90年代の福祉戦略と福祉改革」全国社会福祉協議会編『月刊福祉増刊号 福祉改革Ⅱ』

津谷典子,2005,「少子化の人口学的背景と将来展望」社会政策学会編『少子化・家族・社会政策』法律文化社

内閣府,2011,『少子化社会に関する国際意識調査』

小峰隆夫,2006,『日本経済の構造変動—日本型システムはどこにいくのか』岩波書店

神原文子,2012,「子どもの貧困と就学支援—主体形成の視点から」『社会福祉研究第113号』鉄道弘済会

千田航,「2010,ライフスタイル選択の政治学—家族政策の子育て支援と両立支援」宮本太郎編『福祉政治』ミネルヴァ書房

大沢真理,2002,『男女共同参画社会をつくる』日本放送出版協会

赤川学,2004,『子どもが減って何が悪い！』筑摩書房

- 前田晶子,2005,「人口問題の言説空間一場の形成」木村元編『人口と教育の動態史』多賀出版
- アンソニー・ギデンズ/渡辺聰子 2009,『日本の新たな「第三の道」—市場主義改革と福祉改革の同時推進』ダイヤモンド社
- G.Esping-Andersen,2008,Trois Lecons sur L'etat-providence (林昌宏訳『アンデルセン、福祉を語る』NTT 出版)
- OECD,2010,「包括的な子ども政策に向けて: OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」保育研究所編,『保育情報』ちいさいなかま社,
- 池田由子,1987,『児童虐待』中央公論社
- 原田綾子,2008,『「虐待大国」アメリカの苦悩』ミネルヴァ書房
- 上野加代子,1996,『児童虐待の社会学』世界思想社 ,
- 下川耿史,2002,『近代子ども史年表—昭和・平成編』河出書房新社
- 子どもの貧困編集委員会編,2009,『子どもの貧困白書』明石書店
- 津崎哲郎講演記録,2010,「社会的養護の動向とファミリーホーム」,「社会的養護とファミリーホーム」編集委員会編『社会的養護とファミリーホーム』福村出版
- 津崎哲郎,2011,「児童虐待をどう社会的に解決するか」『世界 (1月号)』岩波書店
- 全養協制度検討特別委員会・全国社会福祉協議会・全国養護施設協議会,2003,『児童養護施設近未来像』
- 堀正嗣,2003,『子どもの権利擁護と子育て支援』明石書店
- 内閣府,2012,『若者の意識に関する調査』
- 鈴木興太郎,2004,「センの潜在能力アプローチと福祉国家の構想」塩野谷祐一他編『福祉の公共哲学』東京大学出版会
- Amartya Sen,1992,Inequality Reexamined (池本幸生他訳,1999,『不平等の再検討』岩波書店)
- 阿部彩,2011,「子どもの貧困と子ども手当をめぐる迷走」大阪市『都市問題研究』

- 田邊泰美,2013,「英国児童虐待防止研究—子ども投資の社会哲学的根拠と実際（児童貧困対策）」『園田学園女子大学論文集（第47号）』
- 浜田寿美夫,1992,『自白の研究—取調べる者と取調べられる者の心的構図』三一書房
- 神野直彦,2004,「新しい市民社会の形成—官から民への分権」神野直彦・澤井安勇編『ソーシャルガバナンス—新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社
- 「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク編,2011,『イギリスに学ぶ子どもの貧困解決』かもがわ出版
- 津崎哲雄,2009,『この国の子どもたち 要保護児童社会的養護の日本的構築—大人の既得権益と子どもの福祉』日本加除出版
- 大西裕,2004,「子どもの権利擁護 権利ノートについて」大阪市立社会福祉研修・情報センター編『大阪市社会福祉研究（第27号）』大阪市社会福祉協議会

第三部

第1章

- 兼子仁,2001,「地方自治法概説」兼子仁他編『別冊法学セミナー地方自治法』日本評論社
- 松下圭一,1986,「自治体における政策研究」『いま草の根の現場から自治体学の構築を』日本評論社
- 柴田徳衛,1986,「座談会・戦後自治体史からみた自治体学会の意義」『いま草の根の現場から自治体学の構築を』日本評論社
- 藤村正之,1999,『福祉国家の再編成—「分権化」と「民営化」をめぐる日本的動態』東京大学出版会
- Gunnar Myrdal,1960,Beyond the Welfare State(北川一雄監訳,1970,『福祉国家を越えて』ダイヤモンド社)
- G.Esping-Andersen,1990,The Three Worlds of Welfare Capitalism(岡沢憲英・宮本太郎訳,2001,『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房)

- 武川正吾,2001,「連帯と承認をめぐる弁証法—福祉国家と福祉社会の協働のために」三重
野卓編『福祉国家の社会学』東信堂
- 峯本耕治,2001,『子どもを虐待から守る制度と介入方法—イギリス児童虐待制度から見た
日本の課題』明石書店
- 樋渡直哉,1994,『子どもの権利条約とコルチャック先生』ほるぷ出版
- 神原勝,2009,「[増補]自治・議会基本条例論—自治体運営の先端を拓く」公人の友社
- 広井良典,2009,『コミュニティを問い直す—つながり・都市・日本社会の未来』筑摩書房
- 鳴海正泰,2003,『自治体改革のあゆみ』公人社
- 鈴木広,1973,「都市類型と発展」倉沢進編『社会学講座 5 都市社会学』東京大学出版会
- 水内俊雄,2008,「三都のインナーリング—都市計画の暗黒時代と言われるなかで」水内俊
雄他著『モダン都市の系譜—地図から読み解く社会と空間』ナカニシヤ出版
- 水野和夫,2012,『蒐集』の終わり 欧米型近代化との決別『週刊東洋経済臨時増刊』
No.6378)
- 杉山春,2013,『ルポ虐待—大阪二児置き去り死事件』筑摩書房
- 岩田正美,2010,「生きるための移動—『負の移動』とその中継場所」『世界 11 月号』岩波
書店
- 石川結貴,2011,『子どもの無縁社会』中央公論社
- L.wirth&D.J.Bogue,1938,Reserch in Urban Society (大坪省三訳,1973,「都市社会の調査
研究—その総括」奥田道大編『現代のエスプリ(No77)』至文堂)
- 濱島朗他編, 1997,『社会学小辞典』有斐閣
- 社会保障研究所編,1975,『現代の福祉政策』東大出版会
- G.Esping-Andersen,Equality with a Happy Bourgeoisie.,The Social Democratic Road to
Equality
- (財) 21 世紀ヒューマンケア研究機構地域政策研究所編、2005,『「新しい共生社会のあり
かた」に関する調査研究報告書』

国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会,1969,『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』

国民生活審議会総合企画部会,2005,『コミュニティ再興と市民活動の展開』

蓮見音彦,1991,「現代地域社会論（まえがき）」蓮見音彦編『地域社会学』サイエンス社

第2章

広井良典,2006,「持続可能な福祉社会―『もう一つの日本』構想」筑摩書房

矢作弘,2009,『「都市縮小」の時代』角川書店

小倉襄二,1996,「京都市児童福祉百年史―地方福祉史の検証として」小倉襄二『福祉の深層』法律文化社

京都市, 1941,『京都市政史』

京都市社会福祉審議会,2005,『京都市における今後の福祉施策のあり方について』

田中圭治郎,1998,「都市の成熟と教育」,仏教大学総合研究所編『成熟都市の研究』法律文化社

宮崎学,2002,『近代の奈落』解放出版社

師岡佑行編,1984,『京都の部落史2』京都部落問題研究資料センター

京都部落史研究所, 1989,『月報こべる 137号』阿吽社

加藤政洋,2010,「大阪最初のスラムクリアランスとその帰結―名護町の解体、そして釜ヶ崎の成立」100周年記念誌発行委員会編『石井十次の残したもの―愛染園セツルメントの100年』（社福）石井記念愛染園隣保館

宮浦崇,2007,総力戦体制下における『人の資源化』の考察―戦時厚生事業期の人的資源をめぐる動向を中心に―立命館大学『政策科学 14-2』

永岡正己,2003,「第1次世界大戦後の社会と社会事業の成立」菊池正治他編著『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房

金子龍太郎他編・訳,2010,『新たな家庭・SOS子どもの村―国際NGO・SOSキンダード

- ルフに基づく里親コミュニティ』明石書店
- 西野孝,1988,「大正期における大阪市立児童相談所」大阪市中央児童相談所『紀要(1988)』
- 志賀支那人「社会事業の自主的経営について」柴田善守編,1981,「社会福祉古典叢書 8 山口正・志賀支那人」鳳書院
- 野間宏,1971,『青年の環 1－花やかな色彩』講談社
- 山口勝己,2007,「新たな人権・同和行政創造の芽を摘むことはできない－市民協働による人権行政を否定した大阪市『方針』を批判する」大阪市政調査会編『市政研究(154号)』
- 神戸市役所編,1971,『神戸市史』(もとは新村出編「大正13年版」神戸市史編纂所)
- 新修神戸市史編集良委員会編,2002,『新修神戸市史』神戸市
- 寺脇隆夫,1976,「児童福祉法の成立と『児童の権利』一法成立過程の視点から」山縣文治編著,2010,『子ども家庭福祉』日本図書センター
- 山口二郎,2005,『ブレア時代のイギリス』岩波書店
- 上野千鶴子/中西正司,2008,『ニーズ主権の福祉社会へ』医学書院
- 浅井春夫,2007,『保育の底力－子どもを大切にするためのミニマム・エッセンス』新日本出版社
- 汐見稔幸監著・木村歩美編,2012,『保育学を拓く－「人間」と「文化」と「育ちの原点」への問いが響きあう地平にこそ』萌文社
- 倉阪秀史,2008,「公共研究と市民参加」『千葉大学公共政策リポジトリ学内紀要(第5巻2号)』
- 柏女霊峰,2009,「還暦・児童福祉法は泣いている」全国社会福祉協議会編『月刊福祉(5月号)』
- 永岡正己他,2006,「志賀支那人の思想と実践に学ぶ－地域福祉の再構築に向けて」大阪市社会福祉研修・情報センター編『社会福祉研究(第29号)』大阪市社会福祉協議会
- 大阪市民生局編,1978,『大阪市民生事業史』
- 岡野聡子,2012,「非営利団体における社会サービスの提供に関する一考察－カナダのバン

クーパー市におけるゴードンネイバーフッドハウスの取り組みー」環太平洋大学『環太平洋大学リポートジ（第5巻）』

石川洋志他著 2005,「校下（地域・地区）社会福祉協議会と地域（地区）ネットワーク委員会の現状と課題の整理―校下における地域福祉推進のための関係構築へ向けて―社会福祉協議会職員からの提案」大阪市社会福祉研修・情報センター編『大阪市社会福祉研究（第28号）』大阪市社会福祉協議会

乾繁夫,2010,「福祉によるまちづくりを目指して」大阪市社会福祉研修・情報センター編『大阪市社会福祉研究（第33号）』大阪市社会福祉協議会

柴田昌美他著,2009,「なにわっ子わくわく未来プログラム（就学前児童の健全育成に向けたプログラム）の策定と活用について」大阪市社会福祉研修・情報センター編『大阪市社会福祉研究（第32号）』

第3章

日本子どもを守る会編,2010,『子ども白書 2010ー『子ども政策づくり』への総合的提案』草土文化

金炯旭,2010,「子ども政策の評価・検証に関する研究―韓国および日本における子どもの権利モニタリング制度の比較を中心に」早稲田大学博士論文

日本学術会議主催シンポジウム,2013,『格差社会における子ども子育て政策のこれから』

Hermert Blumer ,1969. Symbolic Interactionism: Perspective and Method（後藤将門訳,1991,『シンボリック相互作用論―パースペクティブと方法』勁草書房）

総務省,2004,『少子化対策に関する政策評価書（新エンゼルプランを対象として）』

見田宗介,1971,『現代日本の心情と論理』筑摩書房

清水隆則,2013,「英国の貧困児童家庭政策の評価―Sure Start 地域プログラムの児童・家庭・地域への影響」龍谷大学社会学部学会編『龍谷大学社会学部紀要（第42号）』