

児童福祉施設、保育所の現代的機能と 利用主体をめぐる一研究

細井雅生

A Study on Modern Functions and Main Users of Child-care Centers as Child Welfare Facilities

Masao HOSOI

Summary

This article is aware of a problem on the post-war welfare policy and reviews it from the viewpoint of the family policy. The child welfare policy, child-care policy in particular, is taken up in this article. Through establishment of "lifetime employment" and nuclear families with sexual division of labor, child-care centers has come to play a role as post-war supportive measures for low-income families and the consciousness of "mothers" has changed at the same time. This article mentions the process and brings up the consequent process that child-care for child welfare come to be positioned as "support for child-raising" due to the birthrate decline and the countermeasures. The article raises the issues that child-care centers had to make drastic changes in their own stance and that highlighted "day-care function" has made "child-care regarded as specialized social work" less controversial. And, it indicates that the policy is inclined to shift through easing of regulations from the expertise assumed in the early postwar years to "a principle of unity of mother and child" or mutual support provided by experienced persons who have ever raised children.

要約

本稿の問題意識は、戦後福祉政策を家族政策という視点からとらえ返すことである。本稿では特に児童福祉政策、それも保育政策を中心にとりあげている。「終身雇用」と性別分業型核家族の定着化政策の中で、保育所が戦後低所得家庭対策として役割を担わされると同時に、「母親」の意識変容をもたらしてきた過程にふれ、結果として生じた少子化現象とその対策のなかで、児童福祉と

しての保育が「子育て支援」と位置づけられる過程を取り上げている。本稿の問題提起は、保育所そのものが大きなスタンス・シフトをせまられたこと、「あずかりの機能」のみが強調されることによって、本来、期待されていた「専門的ソーシャルワークとしての保育」が問題化されにくくなっていることにある。さらに、規制緩和のなかで、戦後初期想定された専門性ではなく、装いをかえた「母子一体の原則」—子育て経験者による相互支援！—へと傾斜しがちなことを指摘している。

I. 問題の所在

II. 保育所はなにを望まれてきたのか

(1) 望まれた保育の機能—戦後から今日まで—

(2) 期待された保育者の専門性

(3) 黒木・松田論争の今日的意味

III. 保育所は誰のための施設か—ソーシャルワークとしての第三者評価の視点から—

(1) 児童福祉施設？ 子育て支援施設？

(2) 福祉サービス第三者評価の特徴

(3) 福祉施設従事者は保育サービスをどのようにとらえているのか

IV. 課題にかえて

I. 問題の所在

2006年6月。国は認定子ども園の認定基準を発表した⁽¹⁾。1989年のいわゆる1.57ショック⁽²⁾を世論喚起剤として、敗戦後以来の家族政策上の論争的課題に、国はある方向で決着をつけようとしてきたように思われるが、ここへきて、一気にその流れを加速しようとしているのかの印象が強い。もちろん、この流れは、産休・育休は課題多々としても、労働時間の短縮すら遅々として議論そのものが進展をみせないなか、保育施策におけるさまざまな規制緩和、ファミリーサポートセンター、近年の緊急ファミリーサポート事業など、「子育て支援」と名付けた一連の施策がさまざまな「危険な妥協」を重ねながら展開されてきたという流れの中にある。

1994年、エンゼルプラン（ちなみに群馬県では地域政策学部開設の1996年に県エンゼルプラン「ぐんぐん群馬子育てプラン」を策定している）に始まる子育て支援施策が、少子化の抑止に効果的であるかどうかの議論はさておき、また、今あげた「危険な妥協」の内容も後で述べることにして、筆者はこの加速しつつある一連の流れの中で、これまでずっと曖昧化されていたある論点が、ますますその姿を見えにくくしていることにある危惧を感じている。その危惧とは、「保育所は誰のための施設か」「子育て支援施策は誰のための施策か」という素朴な問いが、解決のための具体的な手だてが未整備のまま、ますます「見えにくく」ではなく「問われにくく」なるのではないかという危惧である。

この問いは戦後の保育政策における争点であったが、これは、単に、保育のあり方を問うものとしてだけでなく、わが国の家族のあり方を問うための鍵としての重要性をもつものであったということに注目しておかねばならない。かつて高度経済成長を支え、それと最も適合的と思われた性別分業型核家族が、機能論的にみても課題が多すぎることは、今更指摘するまでもない。

介護保険導入の時期から表舞台で議論がなされはじめ、今日なお課題である、介護疲労による心中や虐待。老老介護の実態や、呼び寄せ老人、独居老人などへの対応。79年養護学校の義務化が可能にした、障害児の在宅化、脱施設化はたちまち「親亡き後」問題となって課題の大きさを露呈した（障害者自立支援法は、立法と同時にすでにその大きすぎる問題点が指摘されている）。

保育施策、子育て家庭施策だけでなく、高齢者家庭施策においても、障害児者家庭施策においても、性別分業型核家族をその基盤とはできないことは明らかといわざるをえない。しかしながら、そこに横たわっている問題をそのままにして、単純に男女共同参画を基本とする社会へと移行すればより鮮明に破綻を引き起こすであろうことはこれも容易に想像のつくところである。男女共同参画型カップルの一方、あるいは両方の両親が要介護になった。男女共同参画型カップルに障害児が誕生した。特に望まれないまでも、べつに不思議でもないそんな事態を想定すれば、当事者にとっての問題の大きさ、どうにもならなさは、現行制度では目に見えている。だから、例えば健康日本21や改正介護保険の予防給付のように、そうならないよう予防施策を立てていますという問題ではない。

ただし、筆者には、かつての大家族（ただし、日本では少なくとも核家族が一時的に拡大する、拡大家族ではない。ムラと連続的なイエである）の機能が失われて云々という、昔は地域社会があったと同質のノスタルジーに満ちた不確定な議論に追随する意図も、リアリティも微塵もない。さらにももちろん、そもそも、生物学的に見ても母子は一体であって、といった、素朴な母子一体・母子不分離の原則を標榜するものでももちろんない。

むしろ、性別分業構造から男女共同参画へという、家族政策の大きな転換は、それ自体きわめて合理的、かつ正当な政策変動であると確信せざるをえない。家族は、機能単位である以前に、感情的連帯であり、それぞれが意志する個であって、たとえ一時的であっても、「役割存在としての私」が「私らしい私」を凌駕し、それに抑圧されることはあまりにもその代償が大きいとを感じるものである。この点でしばしば引用される家族社会学の古典的定義、すなわち、「家族を感情的融合による第一次的福祉追求集団」⁽³⁾とする、いわゆる「含み資産論」⁽⁴⁾につながる議論はノスタルジックなあるべき論や、経済効率の視点のみからは合理的であっても、感情と意志から構成される個人を置き忘れた議論というほかはない。

もってまわった言い方をしたが、ドメスティック・バイオレンス、児童虐待など家族を舞台とする現実的支援とスーパービジョン等を通して、いわば「家族の現在」と向き合ってきた筆者の視点からすれば、赤ん坊のわが子に「どうして私の気持ちがわからないの」という叫びを向ける母親の姿や、「誰のためにこんな思いをして働いていると思ってるんだ」と絶叫する夫の姿は、「役割存在として

の私」が逃れようのない拘束衣として「感情的存在としての私」を抑圧してきた結果といわざるをえない。もちろん「あなたはお母さんでしょ」「それでもお母さんなの」という問いも同様である。

そうであるとすれば、子育てであれ、介護であれ、「母親であれば当然」、「家族であれば当然」という役割規範を前提として議論されるべきではなく、本質的にはそれぞれの意志、選択を前提として議論されるものでなければならないであろう。ここで難しいのは、いずれも子ども、あるいは要介護者という「声なき弱者」との関係が生じているということである。

本稿での主題にしたがって、問題を保育、子育てに絞って整理してみよう。まず、この問題を考えるとき、「子を産む身体構造をもっているのだから、母親が中心になるのが当然」という母子関係中心主義（母性神話）を括弧にいれてから議論を始めよう。児童虐待の多くのケースを持ち出すまでもなく、児童福祉、母子福祉の現場からみると、この主張を百万回繰り返しても、事態は変化しないことに、否応もなく気づかせられるという現実があるからである。優秀なソーシャルワーカーに出会って、「子どもがかわいいとは思えない」とはじめて口にするのができ、肩の荷をおろした表情の「母親」の視点からこの問題を考える視点が必要と考えられる。すなわち、役割、責任を強調する視点ではなく、感情を受け入れる視点である。

第二には、この場面が、少なくとも二人以上の主体の権利と感情が相克する場面であることを、改めて、再確認することである。家族という場面は、いくつもの権利というより、感情や意志が相克する舞台と考えられる。かつて筆者は、家族を権利が格闘し合うアリーナと表現したことがあるが、むしろ、感情や意志の相克する、感情のアリーナと考えた方がより事態を正しく記述し得ているかもしれない。

権利という議論のみになると、どうしても「弱者の権利」を全面に出す倫理的な色彩の強い議論となるか、「うちだけではないから仕方がない。どこでも大きな問題にはなっていない。大人になればわかる。」という、一般論か憶測に依拠した論理になるかに別れがちであるように思われる。ここでシステムだけに議論を集中させると、問題全体がデッドロックにのりあげてしまう。つまり、母親であれ、父親であれ、子育て主体の選択にすべてを委ねる形で、サービス・システムを準備すれば、子どもの権利や感情は、親がどの程度子どもの感情に配慮するかという裁量にのみ委ねられることになる。逆に、子どもの権利を最優先に考えれば、子育て主体に選択の余地はない。では、なにが問題なのであろうか？

「家族を国家予算の防波堤とする政策」、筆者が児童福祉をはじめとする福祉政策に関心をもってから、どの領域をみてもますますリアルに感じているのがこの認識である。市、県の福祉計画やシステムづくりにかかわりながら、「行政区としての地域」をいかに「コミュニティとしてオーガナイズしていくか」という、敢えて古典的な、コミュニティ・オーガナイゼーションの視点に有効性を感じるの、わが国の場合、方法論として以前に、コトバとしての「地域福祉」すら明確なイメージをいまだ持ち得ていないと感じざるを得ないからである。抽象的、感覚的な表現になるが、「権利・意志・感情の主体としての個人」と、その個人への福祉サービスの間に、存在する「もつれ合っ

た権利・意志・感情の層としての家族」がある、かつての「含み資産」は同時にサービスと個人の間に立ちただかる、分厚く複雑な回路をもった壁であるかもしれない。

以下では、保育、子育て支援が今日の状態を呈するようになっていくプロセスでなにが議論され、なにが取り残されてきたのか。今日の子育て家庭支援におけるキーワードである多様な選択になにが欠けているのか。戦後家族政策としての福祉政策の企図を点検する試みの序奏としてのねらいを秘めながら、子育て支援施策史の一端を概観し、それをふまえて、今、福祉施設サービス第三者評価という、介護保険に代表される社会福祉基礎構造改革における、措置構造からサービスの選択利用へという流れの中で問われつつあるテーマに関わりながら、改めて、子育て支援政策の今後の課題を追ってみることとしたい。

II. 保育所はなにを望まれてきたのか

(1) 望まれた保育の機能—戦後から今日まで—

「保育の目標は、心身共に健全な児童の育成にある。之は児童福祉法が掲げている大目標であって、・・・ 中略 …… 元来子供はその両親の家に生まれ、そこにすくすくと育つことが最も自然な姿であり、又しあわせな事なのであるが、然し、この最も平凡な事の出来ない所に今日は色々な問題が起こって居て、その為に施策が要求されているのである」⁽⁵⁾「そして保護者の責任については、別に力説していない。むしろ当然の事として、只、保護者と共にと軽くふれている丈である。然し児童育成の第一責任者はどこまでも児童の家庭、児童の保護者であることは申すまでもない・・・が、然しその保護育成の在り方には尚多く検討を要すべき点がある事は否めない事実である。・・・そこで先ず家庭に於ける保育の必要条件というべきものをあげて再検討してみることが必要である。」⁽⁵⁾

これは1950年、児童福祉法施行から3年目の10月に児童福祉領域の専門化を一つのねらいとして、児童福祉各分野の課題を網羅的に解明しようというねらいをもって、当時の厚生省児童局企画課長 川嶋三郎が編集した「児童福祉の諸問題」の一節である。

本章では1947年の児童福祉法施行から、1964年母子福祉法（87年に母子及び寡婦福祉法に改正）の成立まで、すなわち、戦後の性別分業型核家族を基盤とする家族政策の根幹としての保育政策に注目し、とりわけ、当時の施策担当者の視点をレビューしてみたい。ここでのパースペクティヴは、主に「保育の専門性への問い」にある。

主に依拠するのは、前掲書のほか、池川清「母子福祉」（1961）、黒木利克「日本の児童福祉」（1964）であるが、特に、母子一体への訴えをのぞけば、64年当時初代厚生省児童家庭局長（児童局から改称）、黒木のきわめて先見性のある保育政策構想に注目しておきたい。

さて、当時、保育課事務官副島はまが「児童福祉の諸問題」のなかで説明しているように、児童福祉施設として認可された保育所の大半が、社会事業法（旧社会事業法第一条第二項）「児童保護をなす事業」、もしくは、生活保護法（旧生活保護法第六条）による保護施設における「託児事業」

であり、基本的に「経済的保護を必要とする家庭の乳児、幼児」を対象とするものであった。これが、児童福祉施設として児童福祉法に位置づけられる⁽⁶⁾。

昭和23年の「栃木の児童売買事件」などの新聞報道がまだ記憶に新しい混乱のこの時期、児童福祉としての保育を支える保育事業者や保育者の想いは、「経済的な費用の保護」に終わらない「保護すべき児童の監護」としての保育という想いであった。

ほぼ10年後、池上清は母子福祉の必要性ならびに立法化を熱望しつつ、保育の位置づけを次のように説明している。「アメリカでも戦時中は政府が補助金を出してまで、保育所や児童館を設置し、子をもつ母を雇用する政策をとった。— 中略 — その事実が恰も母が働きに出ることが国のため社会のためであるかの誤解を生み一つの習性にまでなってしまった。そして、家計の不如意の母達は、今日では、保育施設があろうがなかろうが、子供の保護と無関係に、母も家を出て働くべきであると信じている。そして、多くの子をもつ母は今後も働き続けるであろう。低賃金で働くことに何の疑問も持たずに。」⁽⁷⁾と。

また、続けて、「社会福祉の立場から特に強調しておかねばならないことは、現代では母親が働きに出ることは家庭的にも、社会的にも損失であるが、将来において世の進展と共に家庭の既成概念の変化がそれをどうかえるかは明言できない。」とする指摘は、アメリカ、イギリスをはじめとして先進諸国の当時の家族観、ジェンダー意識をみていくなかでの、池上の正直な感想といえよう。それが、彼の思想と合致していたかはわからないが、視点の客観性は瞠目に値する。

この時期、保育需要は高度成長に歩調を合わせる形で増大し続け、少なくとも、保育所数は増え続ける。ただし、時間帯は公立保育所の基準の範囲であり、時間帯は概ね午前9時～午後5時、ないし、午前8時～午後4時とパート就労を前提としたものであった。この保育時間帯の考え方こそ少子化への道の鍵である。一方で、消費競争、教育競争に煽られる形でパート就労に駆り立てられ、一方では、共働きと非行の因果関係が論じられる、あるいは、「母親よ職場から家庭へ本拠を戻してください」⁽⁸⁾と懇願される。「第一次的な福祉追求集団」が内部から軋み始め、やがて自己防衛としての少子化にいたるのは必然的な選択であったといえよう。

エンゼルプラン、少子化対策の名の下に子育て、保育の考え方を一気に転換させようとする施策の施行まで、この軋みは様々な亀裂を生じさせながら大きくなっていくが、この転換で事態が好転したといえるわけではない。保育の現場に即していえば、「子育て支援」が保育時間の延長から始まり、やがて、「子育て支援＝長時間保育」となっていく事態一つをみても残された課題の大きさは明らかであろう。

ここで「取り残された課題」とは、保育所、あるいは保育者に求められる専門性とは何かという課題である。すなわち、子育て相談支援等、子育て家庭への、あるいは養育者への専門的援助（ケースワーク）と子どもの個別援助（ケアワーク）を職能とする専門職として国家資格化されるような要請がある一方で、保育サービスのユーザーを保護者とする視点が強調されることにより、保護者にとってより便利な機能、すなわち長時間保育のみが議論されることになった現状があることを指

している。

重要なことは、保育が子育てマネジメントともいうべき、親、子二つの主体の感情関係をアドボケートする専門機能であることを確認すること。「母親」、「女性」であればだれでも子育ては出来るという思い込みを相対化すること。この二点に集約されよう。

このことは、子育て支援のもう一つの柱である、育児休業の考え方、子育て期の労働時間時間短縮の考え方、さらに、ファミリーサポートセンター事業や最近の緊急ファミリーサポート事業や「病児・病後児保育事業」の考え方とも関連する課題と思われる。前二者は子育てをしたいという意志、権利に関わるものであり、ここではふれる余裕はない。後三者は専門機能としての保育のカバーしきれない時間を「やりたい気持ちのある人」に預けるという考え方を基本とするもの、あるいは、専門性よりは「ニード」を強調するものであり、少なくとも子どもの権利、感情受容という点が考慮されているとは言い難く、文字通り「危険な妥協」といわざるをえない⁽⁹⁾。それでは、保育は当初から「誰でも出来る子育ての代替」とみられてきたのだろうか。以下、もう一度、半世紀強、時計を戻して振り返ってみることにしよう。

(2) 期待された保育の専門性

保育者について、1950年当時、保育課長吉見静江は「子供の成長を子供と共にわかっ人。第一に子供の理解者でなければならない。第二に子供を子供のまはりの社会に順序よく紹介していく事の出来る人」とのべている。表現は穏やかであるが、当時としては、保育の専門的意味を明確に示した見解といえよう⁽¹⁰⁾。

副島はまは前節の引用のすぐ後で、保母の名称の採用について、聞き取り調査もふまえ、「児童福祉施設としての保育所に使命感を感じて働く保育所の職員の名を保母というのは、幼稚園教諭の旧名保母と紛れると思われるから保育婦としたらどうかという意見もあった」と前置きしながら、「母になりかわって愛育する、優しい母、のイメージ」であり、保育従事者として、家政婦、日雇い婦等との差異化、保健婦との混同を避ける意味でも、保母の名称が採用されたと述べている。その筆致には、「母」というものへの信頼と共に、児童福祉施設全領域にまたがる職域を持つ専門職としての矜持・気迫が看取れる。

名称はさておき、それから、15年後、家庭児童相談員の創設、児童家庭局への改称、児童福祉白書の創刊など、今日の児童家庭福祉施策の基礎となる多くの構想を提起した初代児童家庭局長黒木利克は、「保育所の専門化、これだけはどうしてもやらなければならない」として次のように述べている⁽¹¹⁾。

「むしろわれわれが幼稚園よりも保育にかけるというのは、集団的幼児教育・プラス何か一ケース・ワーク的なもので保育に全きを得ようとするもの」と述べ、その上で、保育の質を担保する基準を、職員数、専門家の増員、「また、そういう資格のある専門家が安定して勤められるようにしていく」のが願いと述べている。さらに、まだ、保母養成過程が高等教育に位置づけられていない

この時期に、すでに保育者の国家資格化、社会福祉主事の試験制度の具体的構想にふれている。この構想の内、保育者の国家資格化についてはようやく実現をみたが、重要なことはこの資格が指す内容であることはいまでもない。

黒木構想の先見性は、保育所を集団保育の場にとどめるのではなく、子育てに関わるケースワークの拠点と考えている点である。筆者は、先年、「乳児院、児童養護施設からの早期家庭復帰」を企図して、乳児院に加え、児童養護施設に配置が可能となったファミリーケースワーカーについて、むしろ、その機能を考えるとき、「入所施設からの家庭復帰」である以上に、保育所や母子生活支援施設等における子どものアドボカシー、親・子それぞれの立場に立ったソーシャルワーク、敢えていえば「子育てマネジメント」なのではないか考えるものであるが、黒木の構想はすでに40年前に「子育てマネジメント」の必要性を訴えたものとみることができる。ここではふれる余裕がないが、黒木の構想した、「家庭児童対策の機構」は児童相談所と、福祉事務所において異動のある生活保護ワーカーとペアで仕事をする専門職、家庭児童相談員、それに今日、有効な機動力を発揮している、児童家庭支援センターにあたる「民間家庭児童相談所」を柱とする、専門機関のネットワークそのものであり、これが保育を巻き込みながら機能していればと想像せずにはいられないすぐれたシステムとなっている。

この構想こそ、単に子どもあずかりの施設としての、親業代行のシステムとしての保育所ではなく、子育て相談・助言の拠点としての保育所の構想を端的に示すものである。敢えていえば、保育所は、その当初から、ファミリーソーシャルワークの拠点としての位置づけを担って出発したものであり、あずかることは保育、子育て支援のごく一部の機能にすぎない。この視点だけは繰り返し確認しておく必要があると思われる。そうすることによってはじめて、文字通りの子育て支援システムに一步でも近づくこととなろう。

(3) 黒木・松田論争の今日的意味

最後に、当時、毎日新聞に掲載された、小児科医・評論家である松田道雄との紙上論争を黒木みずから採録したものに注目し、ごく簡単にその要点拾うことでこれまでの議論を補足しておくことにしよう⁽¹²⁾。この論争は、1963年、時の池田首相が私的諮問機関「人づくり懇談会」をつくるなどして打ち出した、いわゆる人づくり政策が、「健全な家庭づくり」論に結び付いたことを受けてのものである。個人的には、既視感にも似た、ある不気味さを感じずにはいられないのだが、幸か不幸か、名前を伏せ、日付を伏せれば、そのまま、昨日、今日の新聞記事でも通りそうな論点に満ちている。この論争は63年9月5日の松田の投書に端を発し、9月19日の黒木の反論、10月3日松田、10月30日黒木、11月4日松田の応酬で一応終結している。

論争は、松田が「お役人に望むのは家庭の外づくり(38・9・5夕刊)」と題して、西欧なら宗教家がやることを、親切な日本のお役人は、人民の家庭をのぞき込んで命令で強制したり指図したりする。として「家庭づくり」施策に批判を加えることにはじまる。いわく、「育児の責任の大

半は母親にあることぐらい多くは知っている」と前置きして、生計維持を理由とする母親就労家庭、権利としての選択的就労家庭いずれも、子育てとの調整について、政策的に解決策が考えられていないという現状を指摘し、「子どもの権利をみとめるという言い方で、使用者側の既婚女性追放を促すことにならないか」と危惧を表明するものである。一方、黒木は「欧米でも、これは宗教家のしごとではなく政府の仕事」と反論し、単に箱ものをつくるだけでなく、家庭の相談に応ずる行政の仕組みを作ることが必要と反論し、「親の立場、子の立場と、わが国はたしかに二重苦を背負っているが、必要なことはその両方を考えることであって、子どもの犠牲において能力ある女性の立場だけ主張するのはいかが」と述べている。

以下、整理すると、黒木の訪問相談ができる専門職の配置による、相談支援サービスを重視する視点に対して、保育施設や遊び場等の施設整備が先というのが松田の視点ということになる。最後は、黒木が求めるところは一つと大人になってみせるが、この論争、勝敗はどちらにあがっているのであろうか。現実の政策の展開という意味では、残念ながら、黒木の議論は十分には活かされていない。黒木の議論が母子一体・母子不分離を強調する理念を基礎にしていたという理由もあるが、経済成長という国家命題は、多くの生活者を豊かさ感の追求と競争に駆り立て、それが小児科医松田の意図するところであったかは定かではないが、施設整備を子育て家庭のニーズとしていったということであろう。評価の難しい訪問相談、専門性の向上がおきざりにされたままである。

興味深くもあり、危惧も感じるのは、専門性より施設整備という流れが、今日の子育て政策の動向においてもほとんどかわっていないという点である。例えば、先に指摘したファミリーサポートセンター等の事業などは、施設設備ではないが、「地域の有志」や「規制緩和」によって、子ども預かりのシステムの拡大を図る施策であり、専門性とリスク・マネジメントへの目配りは現実に極めて少ないといわざるを得ない。「地域での子育て支援」という一見魅力に満ちたキーワードが専門性を欠くとき、児童の最善の利益が守れるのか。家庭の負担を「地域」が分かちもつというとき、その「地域」ということばの責任ある内容は、少なくともまだ筆者にはみえてこない。

Ⅲ. 保育所は誰のための施設か —ソーシャルワークとしての第三者評価の視点から—

(1) 児童福祉施設？ 子育て支援施設？

これまで、文字通り、敗戦処理期から高度成長期にかけて、社会福祉論の基礎理解風にいえば、戦後福祉六法の嚆矢である1947年の児童福祉論の成立直後から1964年の母子福祉法（1984年に母子及び寡婦福祉法に改正）の成立までにかけての家族、子育て、保育の考え方を、主に政策担当者の言を借りて追ってきた。いうなれば、性別分業型核家族を基盤とする家族政策を、保育政策の考え方という視点から点検してきたわけである。

1990年、いわゆる、1.57ショック、少子化抑止キャンペーンの発表に始まる、家族政策の転換は、一方では、保育所を性別分業型核家族に対応する『児童福祉施設』であると同時に、男女共同参画

型社会に、そして、少子化抑止に対応する、『子育て支援施設』としての二重性をもたせることとなった。なにがかわったのか？ 最も大きな性格的变化は、1994 緊急保育5 年計画、エンゼルプランの目玉である、保育時間の延長である。

「女性の社会進出」と「家族機能の変化」。エンゼルプランが掲げたこの政策変更理由は、通常、次のように説明される。すなわち、主に女性が、高度成長期に蓄積した、パートタイム就労の経験を軸に、社会的可能性に覚醒し、かつ、「働く女性」と「専業主婦」の二分法的、かつ「究極の選択」の不合理に気づいた結果、自己実現と子供の成功（成功の鍵である教育費にはお金がかかる）を果たすための自己防衛策として、晩婚と少産を選択したと。

この路線は、長い間、苦闘を続けてきた、学童クラブの放課後児童健全育成事業としての制度化や、ファミリーサポートセンター等、「子どもあずかりの場の拡大」へと展開していくのだが、「保育時間の延長」という施策は、こうした展開のための契機となる役割を果たしただけでなく、1998 年の児童福祉法改正による、措置から利用契約型への移行を準備したという意味で、家族政策全体に対して地殻変動を起こすものとして考えねばならない。ちなみに2000年には介護保険だけでなく、母子生活支援施設、助産施設という、かつて保育所と共に、生活保護との関連で市福祉事務所に措置権が設定された施設がいわゆる保育所方式という形で、利用契約型への移行が決定している。

もちろん、介護保険や支援費方式に移行した「高齢者福祉」、「障害者福祉」も同様であるが、この利用契約への移行。いわゆる社会福祉基礎構造改革のキーワードを「選択」、「利用・契約」、「対等な関係」と考えることに異論はなかろうと考えられるが、このことはすなわち、福祉制度の利用が、措置という、「限られた財源をいかに『公平かつ適正に』分配するか」という視点に基き、主体を行政等の「ソーシャルワーカー」（敢えて専門職とは呼ばずにおくが）においた行政処分から、『自己責任』に移行したとういことである。

重要なのは、ここでいう『自己責任』という概念である。前章の戦後家族政策の点検作業のなかで確認してきたように、わが国の保育施策は、もちろん家族の都合で — 芥川の児童ではない私たちは、どの家庭に生まれるかは選べない — 「保育に欠ける」児童の権利擁護と発達保障として展開されてきた。この場合、政策立案者たちが異口同音に述べるのは、「児童の立場に立つならば、本来は母一家族の手で」という前提である。

それでは、ここでは「利用・契約の主体」の「主体」、「自己責任」の「自己」はだれであろうか？

この問題を、ここでは、2001年以降、筆者が群馬県社会福祉協議会と共に、構築を目指し、ようやく具体的展開を見せつつある群馬県福祉施設第三者評価推進機構（福祉施設サービス推進センターぐんま）での議論のなかからチェックしてみることにしよう。

（2）福祉サービス第三者評価の特徴

以下の議論は、県保育協議会はじめ県社会福祉協議会 施設福祉協議会に所属する施設、そして利用者代表グループと共に、激論を重ねた末、検討が重ねられ、現在、評価機関認証研修（フォロー

アップ研修、現任研修を含む必修9日間に基礎研修2日間)、評価推進セミナー、受審施設への説明会等で、筆者ほか研修講師を務める委員が共通認識として確認し合っているものである。

まず、評価者・評価機関を志望する場合、しばしば見られる誤解のひとつは、多くの評価者が食品等の抜き取り検査的なチェック、あるいは、ホテルやレストランなど他のサービス業種の評価、例えばミシュランなどの評価をイメージする事である。今ひとつは、もう少し複雑であるが、システム評価ということから、ISOのようなコンサルティングとセットにして認証し、評価グレードをステップアップしていくスタイルをイメージしている場合である。

かなり乱暴に要約すれば、一番目はどちらかといえば、監査型に近い品質管理の形、二番目は顧客満足をベースとしているが、当店の味や当店のサービスをお客に選んでもらう形、そして三番目は、コンサルティングとの相互作用で顧客の満足度と競争を繰り返していく形ということができるかもしれない。われわれが、強調しなければならないのは、福祉サービスの評価がそのいずれもと性格を異にしているということである。

まず一番目は、基本的にサービス品質の同質性に重きをおくものであり、むしろ認可一措置委託のもとでのサービスに対応するものといえる。したがって、この部分は認可一措置一委託のカテゴリーに属するものであり、本質的には仮に評価の直接的担い手が「第三者」であっても、評価すべき項目は委託内容と対応せざるをえないものとなり、厳密な意味で「第三者」評価とは無縁と云わねばならない。第二番目、第三番目はいずれも顧客満足度がサービスの基本。ただし、第二番目はそこに職人芸的な要素が強く反映され、第三番目はだれがやっても同質のサービスをというシステム管理が強調される。

ところが、福祉サービスが他のサービスと異なるのは、「利用者の欲しいサービス」と「利用者が必要としているサービス」が必ずしも一致しないということ。すなわち、「欲しいサービス」と「必要なサービス」を近づけていく不断のプロセスこそがソーシャルワーク（社会福祉援助技術）そのものであるということである。サービスが必要な人ひとりひとりが、それぞれ必要とするだけの福祉サービスによる福祉サービス供給を選択できるというシステムを構築するというところこそ、社会福祉基礎構造改革の政策的意図と課題であり、効率と満足を同時に充足せしめようとするものであるわけであるが、実は、それこそ戦後の意識的な福祉サービスの最大のアポリアであったということになる。

もう少しいうと、福祉サービスにおける「最高のサービス」は「どなた様にも同じように喜んで頂けるサービス」ではないということ。施設サービスのこれまでの実践の蓄積が教えていることは、「ある段階で『本当に』必要なサービス」は利用者と専門職との「やりとり」の中から発見され、確認される性格を持つこと。この確認の必要度も利用者個々によって頻度が多様であること」といえる。筆者はその「やりとり」を「ニード構築プロセス」とよんでいる。サービス・メニューという概念も、マニュアルという概念も徹底的に利用者の個別性に依拠するものであることが重要であり、端的に言えば、マニュアルとは個別支援計画を指す。以上が群馬版福祉施設第三者評価の基本指針

ともいえるものであり、その特徴は、利用者アンケートに依拠しないこと、チームによる支援を成立させるマニュアルの明文化と共通認識の方法の確定をチェックすることにある。

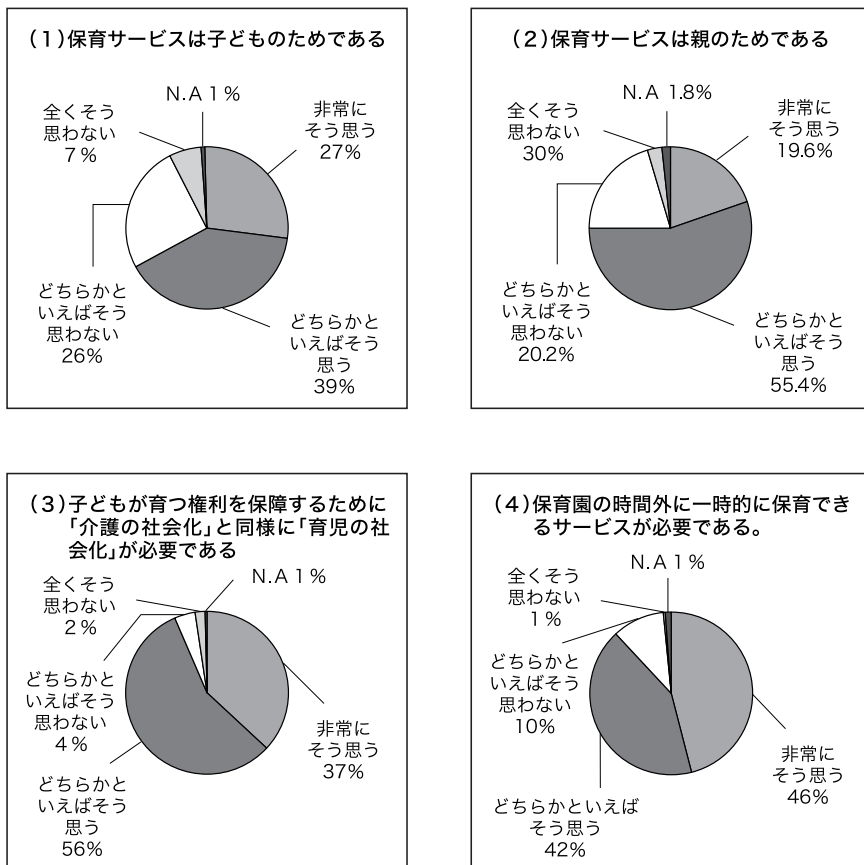
(3) 福祉施設従事者は保育サービスをどのようにとらえているのか

以下のデータは、保育所勤務20名を含む、介護、児童、障害者施設等、県内福祉施設の職員168名を対象とするアンケート調査の集計結果である。

この調査の回答者はいずれも、述べてきた、第三者評価事業に関わってきた施設のスタッフであり、サービスの利用主体、サービスの評価等に関心が深いことが想定された。なお、回答者の基本属性の内、性別では女性が67.2%と7割近くを占める。また、年齢では、20歳代28.6%、30歳代25.0%、40歳代20.8%、50歳以上22.0%である。

さて、保育サービスの主体からみていくと、「子どものため」とする者が、「非常にそう思う」「どちらかといえばそう思う」合わせて66%みられるが、「親のため」とするものが約10%多く見られる(図1, 2参照)。

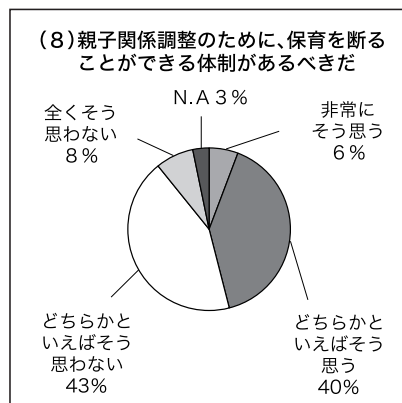
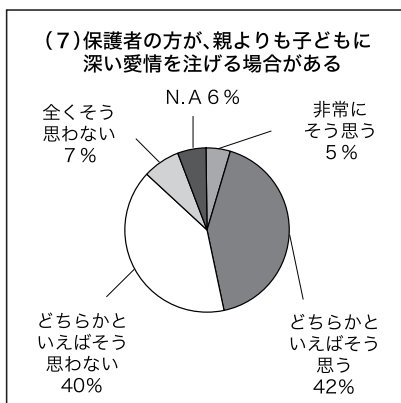
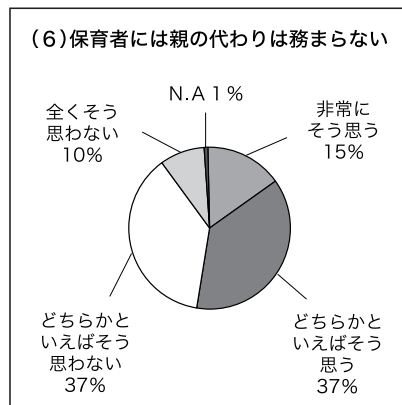
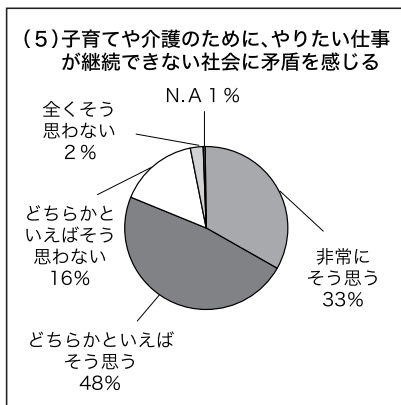
「(3) 育児の社会化」や「(4) 一時保育の必要性」についてはほとんどの回答者が共感を示し



ており、「(5) 子育てや介護のためにやりたい仕事が継続できない社会」についても8割以上が「矛盾を感じる」としている。

ここで、興味深いのは、「(6) 保育者には親の代わりは務まらない」とするものと「(7) 保育者の方が親よりも子どもに深い愛情を注げる場合がある」というものが5ポイントの差しか見られず、かつ、「そう思う」と「そうは思わない」層の割合が拮抗していることである。また、「(8) 保育サービスを断る体制の必要性」についても意見は拮抗している。

ここで示されたデータは、回答者自身、常に家族と、また当事者とやりとりをし、また、自ら専門職である限り、保育利用の経験も持ちながら出されたものであろうことに注目すべきであろう。特に、「保育をことわる体制の必要性」については、回答者である専門職も巻き込んで、利用児童の権利・感情・意志と保護者の権利・感情・意志の問題について改めて議論を展開していく必要性を示唆するデータといえよう。



IV. 課題にかえて

介護保険制度が創設されたとき、保険方式という財源論とは別に、基本的考え方として一方で、「介護の社会化」というキーワードが、今一方で、「選択・利用・契約」という考え方の転換が議論された。この議論そのものは本稿の主題としては広げすぎであるが、先の保育所は誰のための施設かという問いの主語を、ディサービスに入れ替えてみれば、同一の文脈にあることを理解することは困難ではない。同様に、契約を説きながらも、およそすべての福祉サービスを説明するに際して、その主語を「利用者及びその家族」という表現によって曖昧化する手法は、わが国の「介護の社会化」があくまでも、家族を基盤とした福祉政策の枠を出るものでないことを示しているとはいえないか。筆者は群馬県における第三者評価システムを構築していく作業の中で、この点をめぐってあらゆる分野の施設サービス事業者の代表と意見交換を繰り返してきた経緯がある。

家族のニーズと利用児・者本人のニーズは一致するのか。サービス従事者は誰のニーズを充足することを中心に考えるべきなのか？ 家族はサービスの対象者か？ 家族はサービスのパートナーか？ 誰の声を反映させた評価なのか？ 評価をソーシャルワークを一環として考えるとき、この問いは極めて重要なものとして数ヶ月に及ぶ、激論の中心的な位置を占めることとなった。

そして、この議論が決着に至るまでに、実は、最も苦しい立場に立たされたのが保育所であった。介護保険実施より前、すでに、1998年に措置から選択利用へと移行していた保育所は、この時点でサバイバルゲームに突入しており、協議会の中では利用児童のニーズということばそれ自身が、自らの存続を危うくするという危機感が噴出することが予想されたのである。保育サービスはだれのためのサービスか？ 少なくとも、その会議では、介護のディサービスも障害児の通園施設もその利用者代表を含め、サービス利用主体は高齢者、障害児であって、家族ではないこと、それが介護の社会化であるとの認識があった。しかし保育については、児童が主体という表明はついにできないという現実が見られたのである。そのような経緯のなか、筆者が最終基本方針を立てたのは、利用主体については明言しない。ただし、保護者の意見に他ならない利用者アンケートは評価の方法としては用いないというものであった。

確かに、保育は高度成長と対応して、核家族間の競争が主婦層のパート就労の加速化を創出した歴史をもちながら、1960年代から1,57ショックの発表までの30年間、保育所の数は約9,000から2万強と倍増するものの、保育時間帯は基本的に、共働きでのフルタイム就労を前提としたものではなかった経緯を持つ。そうした中で「子育て支援」の名目の中の「利用時間」の拡大は基本的に親のニーズを考慮するというものでしかなかったということである。

もちろん、「それでは0歳児のニーズなど現実にもどどのように理解できるのか」「また、母親よ家庭に戻ると非難されるのか」という議論は直ちに予想される。ここでの問題は、ケアマネージメントに相当する「子育てマネージメント」、「ケアプラン」に相当する「子育てプラン」という、いわば

相談支援を基本とした個別支援計画の欠如ではなかろうか。

保育者と子育て家族双方が、『(母) 親が一番子どもをかわいがっているし、子どものことがわかっていて』という、こういってよければ『思い込み』にとらわれてきた結果、親のニーズ、子のニーズ(観察と記録によってそれを言語化するのが、保育者の専門性とはいえまいか?)をベースに、子育てアセスメントを確実にを行い、子どものケアプラン(個別支援計画)を立てるといふ、ごく当たり前のソーシャルワーク・プロセスが成立しにくいところに保育システムの課題があると思われる。

虐待のケアにあたる、乳児院や児童養護施設には、「できるだけ速やかな早期家庭復帰を目標とする」、ファミリーソーシャルワーカーが設置されはじめたが、家族関係の「調整」が、「家庭こそ、母親こそ最適の子育て主体」と考えてなされることは、冒頭にのべた「危険な妥協」の最たるものとはいえまいか? 厚生省児童家庭局長の職にあった黒木克利は子どもの権利を守る立場にあるアドボケイトとして、「母親」に「家庭を本拠地に」と要望もしたが、保育の専門性として「相談・助言」も強調している。

保育所が「児童福祉施設」から「子育て支援施設」にスタンスをかえていくとき、もちろん市場的な競争原理の導入の中で踏み迷った「危険な妥協」は「相談支援」の躊躇であるように思われる。少子化の進行が止まらない。一方、男女共同参画というごく当然の命題をいかに実現するかについては、様々な議論がある。そうした中で、なにが安心した子育て環境を準備するのであろうか。専業主婦の子育てにおける孤立はしばしば指摘されるが、働きながら子育てをするものの孤立は必ずしも注目されていない。そこに、専門職による相談の介在こそ望まれているように思われる。「仕事はおもしろいが・・・子どもは大丈夫かな」という不安は決して小さくはないはずである。

(ほそい まさお・高崎経済大学地域政策学部教授)

(1) 平成18年6月「就学前の子どもに関する教育、保育の総合的な提供の推進に関する法律」(6月9日法案成立、6月15日公布、10月1日施行)が成立した。現在群馬県でも、認定基準に関する条例が検討されている。

この法案にいう「認定子ども園」は保育所と幼稚園の機能を併せたと、単純に解説されるが、基本的には、幼稚園の「子育て支援」機能の拡大による生き残りが最大の焦点と思われる。大きな課題は、児童福祉施設としての保育所がこの間その方向性を強めつつある個別支援の考え方(0~2歳児については、すでに個別支援計画の策定が条件となっている)が、3歳児以上については、幼稚園ベースの学級制の導入という形でむしろ後退する可能性が否定できないという点である。

(2) 1.57ショックはいうまでもなく、1966年、60年に一度の丙午の年の合計特殊出生率1.56を下回り、戦後最低になった驚きを示すと解説される(ちなみに、65年度2.14、67年度2.13)が、丙午の年とは異なり、この場合は88年の1.76からは丙午の影響から大きく落ち込んでいるが、翌年90年は1.54、以下今日に至るまで、漸減傾向が続いていることの方が重要であるというまでもない。

(3) 森岡清美(1967・72)の有名な核家族の定義

「夫婦・親子・きょうだいなど少数の近親者を主な成員とし、成員相互の深い感情的融合で結ばれた第一次的な福祉追求集団」

ただし、森岡自身は、家族には様々な現実的葛藤が存在するという現実を受けて、すでに72年には感情的融合という語句を定義からははずしている。また、「福祉追求集団」についても、国、地域社会にましてという意味ではないと釘を刺している。「家族福祉」「児童家庭福祉」といった多様な解釈が可能な用語が、家族政策、福祉政策の中でひとり歩きしがちなと同様に、この定義も意味の物象化を伴いながら、政策において、また、人々の価値・規範意識や感情のなかで、相互作用をくりかえしながら実体化され続けていると考える方が正当であろう。

例えば、森岡清美編「家族社会学」有斐閣(1967)pp.1

福武直監修 森岡清美編「社会学講座3 家族社会学」東京大学出版会(1972)pp.3~5、また、

pp.216 参照

- (4) 大平内閣時代に家族をさして、福祉の含み資産と呼んだ。
- (5) 吉見静江 第三部第三「児童の保育」厚生省児童局企画課長川島三郎編「児童問題の諸問題」(株)港出版合作社(1950) pp108
- (6) 副島はま 前掲書(1950) 第六部特殊事項第一「保母」(なお文末括弧の著者名は副島ハマとなっている) pp.324
- (7) 池川清「母子福祉」(財)日本生命済生会(1961) pp.393
- (8) 黒木利克「日本の児童福祉」良書普及会(1964) pp131
- (9) ファミリーサポートでは会員に専門的資格は設定されていない。緊急ファミサポでは設定されているが、看護師、保健師、保育士が集まらないなら無資格者でもやむを得ないというのが現状である。さらに、病児・病後児保育でも、要項では「症状が軽く悪化の可能性が低い場合」として、専門的診断に属する領域を裁量に委ねるかのような表現が用いられている、
- (10) 吉見静江 前掲書(1950) pp.109
- (11) 黒木利克 前掲書 pp.111~114 また家庭児童対策の機構、民間家庭児童相談所については pp.240 参照
- (12) 黒木克利 前掲書 pp.269-284
- (13) 施設従事者への意識調査の概要： 調査(1) テーマ「施設利用児・者および家族に対する情報提供とサービス評価のシステム化に関する研究」 実施期間：2005.3.7～3.25 配布数：8施設 250名 有効回収数(率) 168(67.2%) 対象施設：県内の児童福祉関連施設 障害者関連施設(知的障害関連施設および身体障害関連施設) 介護老人福祉施設