

平成27年度 厚生労働省 子ども・子育て支援推進調査研究事業 課題12

被災した子どもと家庭を継続的に支援するための
当事者参加型システム開発調査研究事業
報告書

平成28年3月

東洋大学福祉社会開発研究センター

報告書を刊行するにあたって

研究代表 東洋大学福祉社会開発研究センター長
森田明美（社会学部教授）

本調査研究の趣旨と概要

震災から5年を過ぎた今、被災地では復興による地域環境の激変の中で、支援の撤退も相次ぎ、子どもたちの暮らしは、家庭や地域、学校を含めて大きな変化が始まっています。

けれども子どもたちの暮らしの実態は、私たち支援者にも把握しにくく、適切な支援をするためには、子どもの現状を知るための方策を考えなければなりません。またその方策を考えると同時に、その現状を子ども支援に関わるものが共有し、直接の支援に活かすとともに、今後の震災における若者支援への提言を作り上げることが必要となっています。

私たちは2014年度に、厚生労働省児童福祉問題調査研究事業 課題1「被災した子ども家庭を支援するためのシステム開発調査研究事業」（採択団体：学校法人東洋大学 実施責任者：森田明美（東洋大学福祉社会開発研究センター長） 実施期間：2014年度末まで）を実施しました。その成果を踏まえて、同様の組織で、2015年度には、厚生労働省子ども・子育て支援推進調査研究事業 課題12「被災した子どもと家庭を継続的に支援するための当事者参加型システム開発調査研究事業」を実施することにしました。

本研究は、被災地の子どもたちが抱える固有の生活問題と、学習支援の様な居場所が継続的に支援することが子どもたちの自己肯定感等発達にどのような影響が現れるのかを明らかにした上で、被災地における、地域住民も含めた子どもへの継続的なかわりを意識した、子ども支援者のための支援者支援プログラムを開発することを目的としています。そして、子どもたちの居場所と既存の子ども子育て家庭の支援機関の連携の在り方について検討を行い、被災地における子ども家庭支援システムの構築を目指すものです。

昨年度実施した調査研究では2つの課題がありました。調査が1時点の定点観測であったため、刻一刻変化していく被災地における子どもたちの自己肯定感等発達が把握できなかったことと、被災地以外の地域との比較調査を実施していないため、被災地の子どもたち固有の課題を明確にすることができなかったことです。

本年度は、福島県南相馬市において、中高生の居場所づくりに本学は取り組む機会を得ることができ、被災地の子どもたちの現状にあった居場所づくりを進めていく上で、被災地固有の子どもの生活問題を明確に把握し、居場所があり続けることで子どもたちの発達にどういった影響があるのかを明らかにし、被災地における中高生支援の必要性とその方法について量的調査や質的調査を用いて提示することにしました。この結果を踏まえて、南相馬市における中高生の居場所づくりのためのプログラム開発、ならびに被災地における支援システム開発を行いたいと考えたのです。

なお、プログラム、ならびに支援システム開発については、次の点に留意することにしました。南相馬市に限らず多くの被災地域には子ども支援の専門家がいたわけではありません。ですから、専門家のいない地域の問題が発災当初から顕在化していたにもかかわらず、これまでの努力では、十分な子ども支援を遂行できないという課題を解決することができませんでした。被災地で子どもたちを日々支えることや傾聴することは、専門家の独占ではもはや成り立たないのです。そこで、着目したのは、住民主体の子ども支援者の育成支援（＝支援者支援）です。被災地で子ども支援に直接かかわる市民たちが、子どもたちに寄り添える力を発揮するためのプログラムを開発し、既存の子ども家庭支援機関との連携ないし協同による子ども支援システムの構築を本研究では目指すことにしました。

研究計画は以下のようにしました。

1. 住民主体の子ども支援者の育成支援プログラムのモデル開発

1) 住民主体の支援者支援の育成に関する先行研究

市民による支援者支援に関する国内および海外の先行事例および先行研究を発掘ならびに昨年度実施した調査結果の再分析を行い、検証のための基礎資料とする。

- 2) 被災地独自の子どもの居場所モデルの作成
子どもたちや支援者に対するインタビュー調査を実施し、被災地固有の居場所の機能や役割について把握する。
- 3) 継続的な子どもの居場所の効果測定
昨年度実施した調査票を用いた調査を実施し、子どもたちの発達等の変化を把握する
- 4) 被災地固有の子どもの生活問題の把握
全国各地で実施されはじめた学習支援事業を利用している中高生や支援者に調査の協力を依頼し、被災地と被災地以外の子どもたちの生活問題の比較を行う
- 5) これまで居場所を利用してきた子どもたちへのグループインタビュー調査
この1年間、学習支援を利用したことで、子ども自身にどういった変化があったのかをインタビュー調査において語ってもらい、居場所の効果について質的に把握する
- 6) 1～5で明らかとなったデータを総合的に分析し、市民を含めた子ども支援者のための支援プログラムを開発
被災地において、住民主体による子どもへの継続的なかわりを意識した「寄り添い」重視の支援を念頭に、多くが専門職でない子ども支援者のための支援者研修プログラムを開発する。

2. 子どもの自己肯定感を支える地域の居場所運営プログラムならびに被災地域における支援システムの開発

- 1) 市民による子どもの居場所モデル事業
市内に、市民による子どもの居場所を設置し、放課後児童クラブと連携したモデル事業を実施する。他地域で実施される同様の事業との比較検討により、普遍的な居場所モデルの分析を行う。
- 2) 支援者支援プログラムを実施し、その効果測定を行う
居場所モデル事業において、プログラムの効果測定を行う。また調査協力団体にも参加を呼びかけ、プログラムの有効性について検討する。
- 3) 居場所と他の子ども子育て支援機関との連携による子ども支援システムの検討
支援者支援プログラムでは、他機関との連携について検討が必要となる。上記の調査で得られたデータから、ケースを類型化し、類型ごとの支援システムを策定する。その際、既存の支援機関の実態について整理した上でリストを作成する。

この調査研究を具体化するために、若者の居場所支援を専門にしている実践者や研究者と被災地で学習支援を実施するNPOなど5団体が協力して進めることにしました。今年度も10月からちょうど半年の期間でした。研究協力者を集め、被災地との連携の中で、研究の設計、調査の設計、調査票の作成、実施、回収、分析を進めました。調査項目に震災を思い出させる個所がいくつかあることから、調査をためらったり、実施できなかつたりした子どももいました。それでも受けとめてくれるスタッフがいるからと勇気を出して回答を進める中で、その後、一歩踏み出せたという声も寄せられました。調査を進める中で支援者の寄り添いが実感できたのだと思います。このように一人ひとりの声を集めた結果のこの数は、非常に貴重な数でといえます。若い研究者たちの協力と、被災地で子ども支援にかかわりこの調査に期待する人たちの力が集まらねば、この調査研究は完成しませんでした。そうした意味で、子どもたちの声が結集した調査ということが出来ます。今後この成果を政策や実践に活かしてもらえるように一層の分析を加えていきたいと考えています。

2016年3月

<目 次>

I. アンケート調査.....	1
1. 調査概要.....	1
(1) 調査の目的.....	1
(2) 調査対象.....	1
(3) 調査期間.....	2
(4) 調査方法.....	2
(5) 倫理的配慮.....	2
(6) 調査項目.....	2
(6) 分析方法.....	3
(7) 回収後の処理.....	3
2. 調査結果.....	5
(1) 調査結果の特徴.....	5
1) 自己肯定感、将来に対する希望の変化.....	5
2) 自己肯定感、将来に対する希望を高めた要因.....	5
3) 大人と将来のことを話さなくなっている.....	6
(2) 調査の概要.....	7
1) 調査全体.....	7
2) 調査地域別.....	7
3) 回答者の学年（年齢）の分布.....	7
4) 回答者の性別.....	8
5) 回答者の居住地.....	8
6) 家族の形.....	8
7) 同居している家族.....	9
8) 住まいの状況.....	9
9) 転居、転校回数.....	10
(3) 調査結果の分析.....	11
1) 単純集計.....	11
学習支援の場に初めて来たきっかけ.....	11
学習支援の場の利用目的.....	13
生活充実度チェックシート.....	15
現在の暮らしに対する思い.....	18
学習支援の場と学校の違いについて.....	21
親子関係.....	26
自己認識.....	29
将来について.....	32
子どもたちの生活環境（エコマップ）.....	35
2) 自由記述（将来のことを考えるきっかけになったことは）.....	37

3) 統計解析	39
統計解析の目的	39
自己認識	39
将来に関すること	40
親子関係	41
学習支援の場の役割	42
学校の役割	43
自己肯定感を高めることに貢献している因子	44
将来に対する希望を高めることに貢献している因子	45
II. 被災地で育った子どもたちや青年たちが当事者参加型調査研究の中で経験してきたこと	47
1. 岩手県山田町 ゾンタハウスの子どもたち	47
(1) 子どもたちと一緒に考える被災地の復興支援への参加	47
(2) 宮城県石巻市視察	48
(3) 第 15 回 東日本大震災子ども支援意見交換会への参加	50
2. 震災当時中学校 2 年生だった青年たち	51
(1) 青年たちが新たな挑戦をするきっかけ	51
(2) Project “M”	52
3. 2 つの事例から見えてくること	54
III. 被災地での支援者研修の進め方 —住民参加型子ども支援者育成モデルの開発—	55
1. 背景と目的	55
(1) プログラムの目的	55
(2) 南相馬市について	55
(3) 南相馬市でプログラムを実施する意義	56
2. 平成 26 年度調査研究の結果から	59
3. 「子どもの居場所モデル事業」の実施	60
4. 「子どもの居場所モデル事業」の検証	62
分析の方法	62
① 市民による子ども支援者の意識	62
② 子どもたちを支えるシステム	64
③ 地域に位置づく住民主体の組織	65

5. 「子ども支援者研修」の実施	66
(1) 児童センターを対象とした子ども支援者研修	66
(2) 児童センター職員を対象としたワークショップ研修会	66
(3) 郡山市における子ども支援者研修	67
6. 「子ども支援者研修」の検証	68
分析の方法	68
① 市民による子ども支援者の意識	68
② 子どもたちを支えるシステム	69
③ 地域に位置づく住民主体の組織	70
7. 結果	72
(1) 検証の結果	72
(2) 「住民参加型子ども支援者育成モデル」の提唱	72
IV. 本研究の結論と提言	75
1. 本研究の結論	75
(1) 調査の固有性と可能性	75
1) 調査対象者の特色	75
2) 当事者参加型調査	75
3) 学習支援の場で行った調査の価値	75
4) 継続的調査を行った価値	76
5) グループインタビューの方法の見直し	76
(2) 子ども観、子ども支援の捉えなおし—子どもの一人ひとりを見つめ寄り添ってくれること、 人の重要性	76
(3) 震災後の不安定な暮らしを支える学びの場を地域に作ることの重要性	77
(4) 自分のことを考えないようにしてきたことの辛さ	77
(5) 学びの場で、将来を考えることができる機会を提供することの効果	77
(6) 支援者支援の重要性	78
2. 本調査研究から導き出した提言	79
(1) 継続的な子ども調査の重要性	79
(2) 支援につながりにくく、孤立している子どもへのアウトリーチの必要性	79
(3) 「自分のことを考えていい」という自己肯定感と安心感を育てることの重要性	79
(4) 子どもたちの被災地域でのかかわりを支え続けよう	79
(5) 支援者養成、ファシリテートをする人の養成プログラムの視点の共有が必要	79
(6) 学校と学習支援の場の役割の違いを共有する取り組みの必要性。	80
(7) 子どもの声を聴き続けることと市民社会の一層の協力の必要性	80
(8) 被災地での子ども支援の弱体化	80

V. 団体調査結果	81
VII 資料	91
調査票	91
同意書	99
報告会日程	101
グループインタビュー調査案内	103
報告会等 案内	105
研究会メンバー	107

被災地での支援者研修の進め方

－住民参加型子ども支援者育成モデルの開発－

1. 背景と目的

(1) プログラムの目的

平成 26 年度調査研究事業において、子ども支援者による子どもへのかかわりを意識した寄り添い重視の子ども支援者研修プログラムを実施し検証した。その結果、被災地においては、子ども支援と同時に、住民主体の子ども支援者への支援が重要であることがわかった。一方で、プログラムの実施場所を放課後児童クラブに限定したことから、対象が登録児童に限定され、地域のすべての子どもたちを対象としたプログラムとして検証することができなかった。

そこで、平成 27 年度調査研究事業においては、対象を地域のすべての子どもたちに拡大することにした。具体的には、地域における子どもの居場所の拡大と中高生への対応をねらいとした「子どもの居場所モデル事業」の実施と、それを受けての実践の振り返りのための「子ども支援者研修」を実施する。

また、これらのプログラムを検証することにより、住民参加型子ども支援者育成モデルを開発することを目的とする。

(2) 南相馬市について

プログラムの対象地域は、南相馬市とする。とくに子どもの居場所モデル事業の実施場所として予定した児童センター（児童館）の職員は、昨年度の調査研究事業で開発した「寄り添い型支援者研修」を受講済みであるため、引き続きの効果測定が可能であると判断した。

南相馬市は、福島県の浜通り地区に位置し、原町区、鹿島区、小高区の 3 つの地域から成り立っている人口 62,987 人（2016 年 1 月 1 日現在）の市である。面積は、395.5k m²（約 55%が山林）で、主要産業は農業とその他工業、製造業である。また、主な対象となる小学生と中学生の状況は、**(表 1)** のとおりである。

小学校の 2016（平成 28）年 1 月 8 日現在の在籍率は、原町区 70%、鹿島区 91%に対して、小高区が 25%にとどまっている。これは、小高区が避難指示解除準備区域に指定されており、宿泊を伴う立ち入りが制限されているためである。小高区の 3 つの小学校は、現在、小高合同小学校と称する合同の仮設校舎として鹿島区内に移転している。

在籍児童数は、小学校、中学校ともに原町区が多い。これは市の中心街や市役所が所在し人口規模が大きいことに比例する。

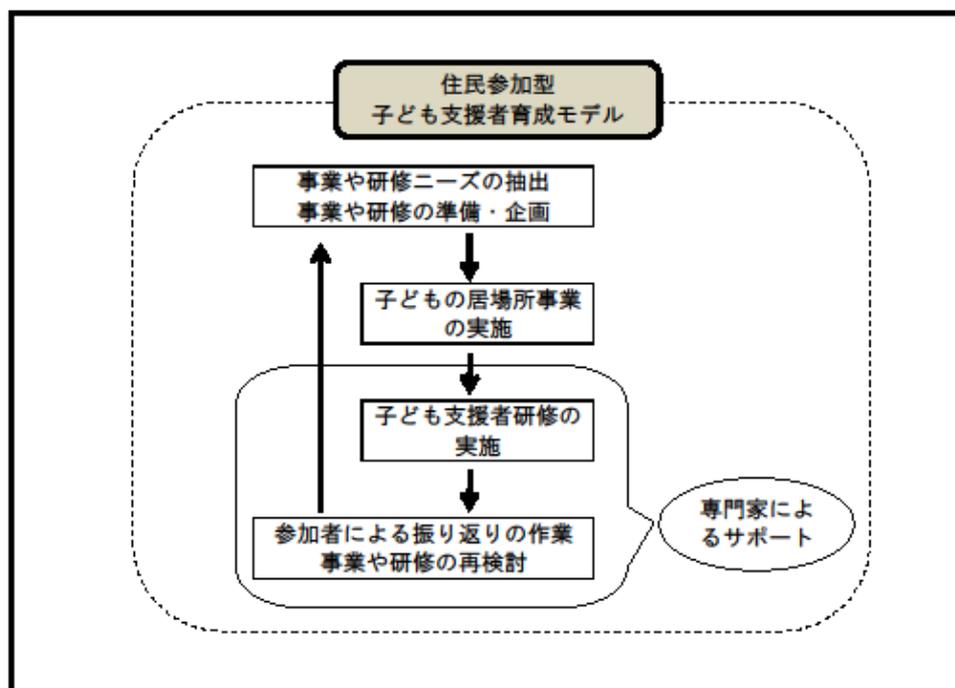
また、高等学校は県立原町高等学校、県立相馬農業高等学校、県立小高商業高等学校、県立小高工業高等学校があるが、これらも一時的な仮設も含めて原町区に集中している。

7. 結果

(1) 検証の結果

- ・ 安定的で継続性が担保された子どもの居場所が、住民参加による活動の拠点となり得ることを確認することができた。
- ・ 中高生が OBOG として子どもの居場所に戻ってくるような、子ども参加のサイクルを活用しながら地域づくりに寄与できることがわかった。
- ・ 専門家による研修のサポートや振り返りのサポートは、住民主体の子ども支援者が自らの力量を再確認するために有効であることがわかった。
- ・ 専門的な資格をもたない子ども支援者であっても、専門家による関与があれば、寄り添い支援を維持しながら、地域で子どもたちを支えることができることがわかった。

(2) 「住民参加型子ども支援者育成モデル」の提唱



地域のすべての子どもを対象とする子どもの居場所を拠点に、子ども支援を担う力量をもった市民を育成するための「住民参加型子ども支援者育成モデル」を提唱する。

その手順は以下のとおりである。

- (1) 地域住民によって準備・企画された子どもの居場所事業を実施する。
- (2) 実施した子どもの居場所事業が有効かどうかを検証するためには、子ども支援者研修に参加して自らの実践内容や子ども観の振り返りを行う。
- (3) 正確な検証のためには専門的の関与が必要であり、必要に応じて専門家によるサポートを受ける。
- (4) 振り返りの作業や事業の再検討などを実施したのち、新たなニーズが抽出されることによってさらに準備や企画が進められ、住民参加によって循環する支援者支援のしくみが確立する。

IV. 本研究の結論と提言

1. 本研究の結論

(1) 調査の固有性と可能性

1) 調査対象者の特色

本研究の対象は、被災地で学習支援を利用している子どもたちである。しかもどの学習支援の場も利用する上での費用を原則負担していない。そうした結果、単純集計で明らかになったように、ひとり親家庭や経済的な困窮を抱える子どもの割合が高い。つまり、結果として東日本大震災を経験し、家庭や地域そして一人ひとりが、多くの困難を抱える中で今を生きている子どもたちが本研究の対象となっている。

従って、前年度の調査ではそうした困難さの中で、学習支援の支援者をはじめ、多くの市民社会の良き大人たちや大学生たちに支えられながら今日まで生きてきた子どもたちを対象としてきた。従って、被災地の子どもたち全体を代表しているものではなく、恣意的なサンプリングであることは拭えない。そのため、被災地の固有の課題なのか、そうではないのかを検証することはできなかった。

そこで、今年度については、被災地で学習支援に参加している子どもたちに加えて、生活困窮者自立支援法における学習支援やひとり親家庭学習ボランティア事業等を利用している子どもたちにも協力を依頼し、学習支援の場が持つ意味と、地域の違いによって子どもたちの暮らしや意識などの違いが見られるのかということについて、比較検討をすることに挑戦した。

2) 当事者参加型調査

本調査研究の中で特筆すべきことは、最年少の子どもは小学校4年生、多くの子どもは中学生から高校生という多感な5年間の時期を、震災と震災からの復興という厳しい現実の中でどのように過ごし、何を感じているかということ、支援者の支えのもとでアンケート調査や、グループインタビューによって子どもたち自身が語ったことである。それら一つずつ、あるいは集約して震災時の子ども支援に活かすという当事者参加型の調査研究をすすめたことによって明らかになったことをまとめたものであることに価値がある。

支援は当事者の参加をどのように得て、それをどのように活かして具体化するかということが重要である。また支援は当事者が生きるために力を得て、自分の願いが具体化するために役立つものでなければならない。個別調査、グループ調査、意見交換会に参加した子どもたちはその中で一層の希望に向けた挑戦をしている。

3) 学習支援の場で行った調査の価値

学習支援の場が、子どもたちの育ちに大きな影響を与えていることを今回の調査で明らかにすることができた。具体的には、子どもたちの自己肯定感や将来の希望を高めることに学習支援の場が寄与しているというものであった。特に後者については学習支援のみが効果を示しているということであった。学校や家庭といった限られた関係性の中で育つのではなく、学習支援の場とそこから新たにつながる新しい人間関係、つまり社会とのつながりのなかで育ってきたということである。家庭内で抱えてきた困窮等は親から子どもへ連鎖しやすいことが、これまで多くの調査研究で指摘されてきたが、

学習支援の場がこうした連鎖を断ち切り、希望へと導くものであるということは重要な視点の抽出であると言える。

また、児童福祉領域ではこれまで、中高生を支援の対象として捉えてこなかった。この年代の子どもたちは、自分で危険を回避できる年齢になっていると考えられており、学校と家庭、社会での子どもへの働きかけと学びの結果、子どもは自立した社会人として育つと考えられてきた。つまり、中高生が支援の対象として捉えられてこなかったのは、子どもたちからみると、子どもたちを支えているのは学校か家庭（及び親族、近隣の人々）が主たる場所であり、そこでの自己努力で大人になっていく存在として捉えられてきたためである。

東日本大震災という大災害では、それまで子どもたちを支えていた学校や家庭や大人たちが大きな被害を受け、従来子どもたち支えてきた機能が弱体化した。大人たちは自分たちの復興を進めることで限界だったために、何とか自分で生きている中高生まで配慮ができず、一方で、健気に大人たちを支える側に回る中高生すら出現していた。そうした中であつたからこそ、これまで支援する大人の側から子どもたちのことが理解しにくく、支援の対象としても捉えられる事が少なかった年代の子どもを抱える課題を受けとめる場として「学びの場」「学習支援の場」が登場し、重要な支援を展開したと言える。

4) 継続的調査を行った価値

前年度調査との比較を行うことによって、2つのことが明らかとなった。1つは、子どもたちの自己肯定感や将来に対する希望が高くなったこと、2つ目に大人と将来を話す機会が減少したことである。同じ場所で、同じような体験をしてきた子ども集団の成長に、この1年間の変化がどのようなものなのかを明らかにすることができた結果である。

また、今年度行った調査は、ほぼ前年度の調査方法を踏襲している。そして、居場所に関する調査項目についてのみ見直しを行った。この見直しについては、全国で子どもの居場所づくりを行っている支援者に研究会に参画を依頼し、項目を確定した。また、被災地以外の学習支援の場を利用している子どもたちに依頼をしたことから、居場所が持つ役割と居場所の価値について、明確な学習支援の場と学校の違いが明確となった。

5) グループインタビューの方法の見直し

前年度調査では、学習支援の場で4ヶ所のグループインタビューを実施した。今年度は、学習支援の場を利用している子どもたちの素子しかし、グループでの議論によって問題意識を共有しながら意識し続けてきた。その中で量的調査の結果をグループにフィードバックさせる方法をとった。その結果、グループの議論に参加している若者、子どもたち自身が問題意識を共有し、新たな活動に挑戦していくという展開が見られた。

(2) 子ども観、子ども支援の捉えなおし—子どもの一人ひとりを見つめ寄り添ってくれること、人の重要性

子どもたち自身が東日本大震災の中で経験してきた約5年間の暮らし、現実を個別調査、グループインタビューなどの形で語ったことによれば、震災直後の支援と、その後4年間に及ぶ長期間の支援にはおのずと違いがある。

直後以降の支援にとって重要なことは、継続的、日常的な支援の中で作られていく信頼感が土台に

なり、そこで、一緒に伴走してくれる信頼できる仲間や大人がいることが、回復にとって重要だという視点である。大人が決めた枠の中で大人が子どもに必要であろうと思うことを展開することは、とりわけ、青年期の子どもにとって迷惑な支援になることがある。

子どもたちには、力がある。その力が、震災などによってもたらされた不幸によって一時的にそれがれたとしても、適切な日常的な支援を受け入れることで、確実に回復し、其々の子どもたちが力をつけているということが分かった。日々成長し発達する子どもたちにとって日々の暮らしの重要性、その日常を一緒に丁寧に支えてくれる場の確保と大人たちの適切な寄り添いが重要となる。

(3) 震災後の不安定な暮らしを支える学びの場を地域に作ることの重要性

本研究では、震災以降引越しを余儀なくされている子どもたちが一定数いることが明らかとなっている。そして、居住地が変わることによって、子どもたちは地域や友だち、あるいは家族から引き離される経験を幾度となくしてきたことがインタビュー調査から明らかとなっている。

学習支援の場につながることの第1の動機は、成績を上げたいということであり、勉強をすることが自分への期待として重要だと気付いている子どもたちは、それを十分に意識している。そのきっかけをつかみたいと考えているが、それに向けて一歩を進め、勉強する体制をつくり、気持ちを追い込むことが難しい。それを具体化させてくれるのが、学習支援の場であるということである。すなわち勉強する場とわからない時には教えてくれる仲間や先輩、大学生や専門家がいるという環境の設定である。自分を迎えてくれて、勉強ができるように子どもたちに向き合っている人と活動がある場が重要である。

(4) 自分のことを考えないようにしてきたことの辛さ

「生きていていい」「自分のことを考えていい」という実感を支援によって得ることができたと語る子どもたちは住宅の崩壊、家族や親族などの死など、自分よりも厳しく辛い体験をした友だちや周囲の人たちのことを配慮して、「悲しんではいけない」「明るくふるまわなければいけない」「震災のことは忘れなければいけない」「頑張らなければいけない」とたくさんのいけないことを自覚して頑張っている。同じ世代の仲間がじっくり聞いてくれ、他の被災地を見たり取り組みを聞いたり、信頼できる大人が寄り添ってくれて受けとめてくれる機会に参加し、一緒に震災からの復興を考えるなかで、ようやく「悲しんでもいい」「他の人と比較しなくてもいい」「自分のことを考えていい」と考え、ほっと肩の荷をおろしてさわやかに未来を考え、動き始める子どもたちの姿を見ることができた。

(5) 学びの場で、将来を考えることができる機会を提供することの効果

将来を考え、努力するためには、将来が具体的に見えてこなければ、ならない。よい人との出会いが子どもたちの心を開く。自分はどうありたいと願うことが将来を切り開く。

子どもたちは、学びの場で支援につながり、信頼される支援者は子どもたちと一緒に一人ひとりの子どもの抱える時々の状況に合う課題への挑戦する機会を見つけ出し、一緒に考え、キャリア形成していく機会を得てきた。学びの場では、学生をはじめ多様な立場、職業、年齢の人が関わり、様々な活動が繰り広げられている。そこで出会った人が、学習の場を利用する子どもたちのモデルとして自分の将来をイメージすることにつながっている。そうした子どもたちにとって、学習支援の場は、グループインタビューの結果やアンケート調査の結果から次のような役割があると言えそうである。勉

強をする場所であると同時に、子どもたちが信頼できる大人とともに将来に対する希望を描くことができる場である。エコマップやインタビュー調査では、学習支援における大学生との出会いが、将来を考える上で非常に重要な機会であったことが明らかになっている。単純集計でも出ているように、学習支援の場を、子どもたちは勉強をすることを目的として捉えているが、同時に様々な関係性から引き離された子どもたちが、新たな希望と出会う場所としての役割をもはたしている。

(6) 支援者支援の重要性

東日本大震災は、広域な災害であったため、子ども支援が必要な地域も広域であった。

しかし、すべての地域に子ども支援の専門家がいるわけではない。必然的に専門家のいない地域が顕在化していたにもかかわらず、これまで、十分な子ども支援を遂行できないという課題を解決することができなかった。被災地で子どもたちを日々支えることや傾聴することは、専門家の独占ではもはや成り立たないのである。

また、量的調査では大人たちがと将来を語ることが減っているという結果が出ている。学習支援の場のような居場所で子どもたちが思ったことを安心して言語化できる場をファシリテートしたり、子どもたちの声をありのままに受け止めることができる大人たちが被災地から少なくなってきた。団体調査でも明らかのように、学習支援の場を提供している団体の予算規模は縮小し、子どもたちに対して愛情と情熱を注ぎながら寄り添ってくれる人材の確保にも苦勞を始めている。また、被災地では就労の場が少しずつできはじめ、大人自身も自らの暮らしを立て直すために、子どもたちの学習支援の場から離れざるを得ない人々もいる。

この1年間の調査において、明らかになったことは、次のことである。被災した地域における郷土愛と子どもたちへの愛情から、その地域で暮らす子どもたちを支えようとする信念と、子どもたちの成長に寄与することで、自覚する、という循環を、専門家の後押しと学生たちの純粋な子ども支援活動に対する経緯と尊敬によって、支援者たちが支えられ、市民力を身につけることができてきた。また、継続的に支援者支援を行うことの効果として、市民性が高まることに伴って、地域の子どもたちにまで目線を広げ、中学生・高校生たちが置かれている状況を把握することができるようになってきた。それを、自分たちの活動の中に取り込むことにより、専門的な技術や知識を得ていく循環が、子どもに寄り添う力を持つ支援者養成をなっていく、具体的には、障がいがある子どもや思春期の子どもたちへの支援の方法を専門家の支援を受けながら、自分たちの力を身に着けてきたのである。

研究会メンバー

氏名	東洋大学 福祉社会開発研究センターの 所属	所属	分担
＜被災した子どもと家庭を継続的に支援するための当事者参加型システム開発調査研究事業検討委員会＞			
森田 明美	センター長	東洋大学社会学部 教授 研究代表者	研究代表
小林 良二	研究員	東洋大学社会学部 教授	研究・調査設計
志村 健一	研究員	東洋大学社会学部 教授	調査設計
林 大介	研究員	東洋大学社会学部 助教	被災地支援調整
荒牧 重人	研究センター評価委員	山梨学院大学法科大学院教授	子どもの権利理念
谷川由起子		NPO法人 こども福祉研究所	調査実施
浜田 進士		NPO法人 子どもの権利条約総合研究所関西事務所長	支援者支援
＜ワーキングチーム＞			
森田 明美	センター長	東洋大学社会学部 教授	研究代表
林 大介	研究員	東洋大学社会学部 助教	被災地支援調整
清水 冬樹	客員研究員	旭川大学短期大学部 准教授	調査責任者
植木 信一	客員研究員	新潟県立大学 准教授	支援者支援責任者
小川 晶	客員研究員	植草学園大学講師	支援者支援
佐々木 千夏		旭川大学短期大学部 助教	調査分析
谷川由起子		NPO法人 こども福祉研究所	調査実施
中鉢 博之		NPO 法人 ビーンズふくしま	調査実施
門馬 優		NPO 法人 TEDIC	調査実施
江川 和弥		NPO 法人 寺子屋方丈舎	調査実施
遠野 馨		NPO 法人 しんぐるまざあず・ふぉーらむ・福島	調査実施
高橋 勇造		NPO 法人 Kacotam	調査実施
＜協力者＞			
川松 亮		子どもの虹情報センター	専門的助言
西野 博之		NPO 法人 フリースペースたまりば	専門的助言
片貝 英行		元子ども支援 NPO 法人 事務局長・復興支援担当	専門的助言
＜事務局＞			
林 大介	研究員	東洋大学社会学部 助教	事務局長
吉川 凜		元 NPO 法人職員・復興担当	調査実施

平成 27 年度 厚生労働省 子ども・子育て支援推進調査研究事業 課題 12
被災した子どもと家庭を継続的に支援するための
当事者参加型システム開発調査研究事業報告書

平成 28 年 3 月 31 日発行
東洋大学福祉社会開発研究センター
〒112-8606 東京都文京区白山 5-28-20
☎ 03-3945-7504

日本の健全育成の概念の再検討
-権利基盤型アプローチに着目して-

植木 信一

人間生活学研究
別刷 2016 No.7

日本の健全育成の概念の再検討 －権利基盤型アプローチに着目して－

植木 信一

本研究では、日本の健全育成の概念を再検討することにより、その固有性を明らかにした。健全育成政策の動向を整理すると、日本では健全育成の概念整理が十分ではなく、健全育成という用語の意味合いについては、普遍的な概念として使用されていないことがわかった。

一方で、健全育成の概念を再検討する視点として、子どもを能動的権利の主体と捉える考え方（権利基盤型アプローチ）と、子どもを受動的保護の対象として捉える考え方（ニーズ対応型アプローチ）があることがわかってきた。

UNICEF（国連児童基金）のイノチェンティ・リサーチ・センター（UNICEF Innocenti Research Centre）は、「子どもにやさしいまち」（Child Friendly Cities=CFC）の視点から、子どもの能動的権利の実現という観点からの権利基盤型アプローチを提唱し、OECD（経済開発協力機構）は、早期の子ども期から公的資金の投入を維持・強化していくことなどを提言している。日本の場合は、私的支出を基盤としながら、子どもの保護によって進められるニーズ対応型アプローチに近いものと思われる。子どもを受動的保護の対象とするニーズ対応型アプローチによる政策をとる日本の健全育成は、国際的に見ても固有の概念であることがわかる。

ニーズ対応型アプローチから権利基盤型アプローチへの変容は、普遍的な健全育成の概念の形成に寄与する可能性があり、日本の健全育成の向かうべき方向性として示唆されるものだと考えられる。

キーワード： 健全育成、権利基盤型アプローチ、ニーズ対応型アプローチ、

はじめに

(1) 研究の背景と問題の所在

健全育成という用語には、大人が児童（小学生）を対象として、大人だけが決めた健全イメージに向けて子どもを育成する意図を含んでいるⁱ。

たとえば、児童館の職能団体である財団法人児童健全育成推進財団は、健全育成の理念として、「すべての子どもの生活の保全と情緒の安定を図って、一人ひとりの個性と発達段階に応じて、全人格的に健やかに育てる」ことであるとし、健全育成とは「全人格的に健やかに育てる」ことであると健全育成の方向性を明確に定

義付けし、子どもを健全育成の受動的な対象として表現していることがわかる。

また、児童福祉法における健全育成は、「これまで児童政策を一貫して支配してきた要保護の児童のみを問題とする思想に終止符をうち、それをこえて次代の社会の担い手たる児童の健全な育成、全児童の福祉の積極的増進を基本精神とする児童についての根本的総合的法律であり、わが国にかつて例をみない画期的な社会立法である。」ⁱⁱとされていることから、児童福祉法における健全育成とは、戦後日本の新たな価値として認識されていることがわかる。

児童福祉法は、第1条第1項「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生れ、且つ、育

成されるよう努めなければならない。」および第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。」に規定する児童福祉の理念および、児童福祉法第2条「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともも健やかに育成する責任を負う。」に規定する国の責務を前提として展開されている。

そして、これらの児童福祉法に規定する健全育成について、「公の機関の任務についての観念はさらに進歩し、国家はすべての児童の健全な育成に積極的な力を注ぐ責任があるとされるようになった。」ⁱⁱⁱとし、健全育成とは、すべての児童を対象とするものであることを明確にしている。

また、この内容が、「現在児童の育成環境の整備全般にかかわる施策範囲を示す用語として用いられる『健全育成』の語源となっている」(山本 2009)¹⁾とされる。「施策事業で『健全育成』が用いられる場合、対象を限定しない一般児童を対象としたサービスのこと」(山本 2009)とされている。健全育成とは、児童福祉法の理念(第1条)および責任(第2条)を具現化するための国の政策を示す用語であり、その施策は一般児童対策であると位置付けられているのである。

それに対して、2003(平成15)年の内閣府「青少年の育成に関する有識者懇談会」(座長: 本田和子)においては、健全育成の捉え方に対して、従来から国が使用してきた健全育成の捉え方と、子どもの実態との間に違和感のあることが指摘され、現在の子どものどう見るかという現状認識と、健全育成に関する基本的考え方は別立てにすることを提案^{iv}している。この議論のなかで、「子どもの生き方を健全と呼ぶか不健全と呼ぶかは大人の価値の問題である。」^vとの指摘がされるなど、子どもを受動的な存在とし大人が健全育成の概念を定義付けすることへの反論とともに、子どもの能動的な生き方を捉える事の重要性を指摘している。

また、柏女(2011)²⁾は、児童福祉の観点から、健全育成の理念は不明確であるとし、「昭和30年代後半に目的概念としての『健全育成』が明確化されたが、それ以降、この分野について十

分な検討がされてこなかった」ことを指摘している。

つまり、健全育成の概念については、国の政策としての健全育成の考え方と、子どもの実態としての健全育成との間の認識の違いが存在していたと考えられ、日本の健全育成の概念そのものが複雑で混とんとしたものであったことが想定されるのである。

(2) 研究の目的

日本の児童福祉法における理念と責任を具現化するはずの健全育成は、国の政策と子どもの実態とが乖離したままの概念であった。つまり、これまでの日本の健全育成においては、健全育成の概念そのものに関する十分な議論がされてこなかった現状において、普遍的な概念を持たないまま位置付けられてきた可能性がある。

そこで、日本の健全育成の概念を再検討し、その固有性を明らかにすることによって、日本の健全育成の向うべき方向性を示唆することを目的とする。

(3) 先行研究

林(1998)³⁾は、遊びが子どもの成長発達に重要な役割を持ち、その拠点としての児童厚生施設の機能について論じている。「失われた遊び場の代償として法律によって準備された遊び場」であるはずの児童厚生施設に対する遊びの位置づけ(認識度)が不十分であるとし、その理由は「健全育成という概念の不明確さ、曖昧さ」にあることを指摘している。

八重樫(1999)⁴⁾は、戦後の児童館施策の動向から、とくに事務次官通知「児童館の設置運営要綱」を中心に整理し、今後の児童館施策の課題について論じている。このなかで、戦後日本の児童館施策の時期区分を試みながら、「児童館は、地域における健全育成の拠点として重要な役割を果たすべく期待されている」としているが、健全育成の概念そのものに関する検討はされていない。

非行対策からの検証については、石田(2005)⁵⁾、小木曾(2008)⁶⁾があるが、健全育成との関連はみられない。

石田(2005)は、戦後の「少年非行対策」は、

社会教育を中心に行われていたことを明らかにし、小木曾（2008）は、今日的の要保護児童対策地域協議会における非行対策の実態を明らかにしながら、虐待予防や虐待対策の整備、充実が、非行予防にもつながるとしている。いずれにしても、非行対策は社会教育あるいは保護の範疇であることを前提としており、健全育成との関連において非行対策を論じているものではない。

また、有害図書やインターネット規制から健全育成を論じているものとして、吉川（1993）⁷⁾、前田（2005）⁸⁾、杉原（2005）⁹⁾、覚正（1998）¹⁰⁾がある。

吉川（1993）は、『『有害』図書規制は、青少年の保護育成を目的とする、いわゆる青少年条例とのかかわりで、主として問題となってきた』とし、長野県をのぞく46都道府県で制定されているいわゆる青少年育成条例によって規制されている。前田（2005）は、「性的内容を含む図書について、一般社会においては、成年者と未成年者では法制度上異なる取り扱いがなされており、成年者が優先されている」とし、図書館における運用においては、「児童を保護する要請は顕在化することは少ない」と指摘している。これらを規制する青少年育成条例の内実もおとなによる子どもの保護が中心となり、健全育成の概念が、子どもの保護と同義語として使用されている。また、覚正（1998）は、「有害図書よりもその影響が大きいと思われるインターネット上でこうした情報には、効力が及ばないのが一般的である」とし、都道府県レベルの条例の限界を指摘している。さらに杉原（2005）は、「インターネットの急激な普及にとともに、全国レベルでの法律による有害図書規制の導入が問題となっている」と指摘し、国レベルでの規制の可能性を示唆している。しかし、国レベルでの規制が、おとなによる子どもの保護となれば、健全育成の概念も子どもの保護の範疇にとどまってしまうだろうと思われる。

木下（2013a）¹¹⁾は、子どもの居場所のあり方を問い直す視点から、子どもの遊び環境や、道路、公園、広場から地域を再構築する考察を行っている。『『向う三軒両隣』という近隣関係は我が国ではすでに遠い昔のことのようになっ

ている。このように住宅地内道路を車よりも人を優先することで、まさに生活道路となり、子どもの声が騒音ではなく、子どもを預けられる関係を築き、子どもの成長を見守る子どもにやさしい地域をつくっていくことになる。」と指摘し、UNICEF（国連児童基金）のイノチェンティ・リサーチ・センター（UNICEF Innocenti Research Centre）で提唱される「子どもにやさしいまち^{vi)}」（Child Friendly Cities=CFC）や冒険遊び場（プレーパーク）による子どもにやさしいまちづくりを提唱している。これらの考え方は、子どもの遊びと街研究会によって、啓蒙活動が行われている。

また、天野（2013）¹²⁾は、同じく子どもの居場所のあり方を問い直す視点から、冒険遊び場（プレーパーク）の果たす役割について述べている。「何とかしなくてはならないのは、子どもではない。子どもを取り巻く環境なのだ。」^{vii)}と指摘し、冒険遊び場の持つ意義や役割を強調している。これらは、社会的な環境条件の整備によって、子どもの発達する権利を保障しようという立場である。

方法

日本の健全育成の概念の固有性を明らかにするために、まず、日本の健全育成政策の成立過程を整理する。さらに、普遍的な健全育成の概念の視点を検討するために、UNICEF（国連児童基金）のイノチェンティ・リサーチ・センター（UNICEF Innocenti Research Centre）で提唱される「子どもにやさしいまち^{viii)}」（Child Friendly Cities=CFC）や、家庭の福祉に関する公共政策への提言を行っているOECD（経済開発協力機構）による報告書^{ix)}「Doing Better for Children（子どもの福祉の改善）」および、報告書「Doing Better for Families（家族政策の改善）」を分析して、日本の健全育成の向うべき方向性の示唆を探る。

結果

(1) 省庁間の健全育成政策の取り組みの差

上平（1998）¹³⁾は、「終戦直後からの児童健全育成政策は、文部・厚生・労働・法務による

各省別に分断され個別の施策であったがために、その対策は体系性を欠いていると衆・参両院から指弾された。*)として、「総理府が総元締め役に浮上」したことを指摘している。

したがって、ここでは、主たる健全育成政策の担当省庁であった、厚生労働行政と文部科学行政の基本的な考え方と施策および、その両者を含めた省庁間の調整役を果たした内閣府の基本的な考え方と施策についてまとめる。

1) 厚生労働行政の基本的な考え方と施策

厚生労働省における健全育成政策は、雇用均等・児童家庭局少子化総合対策室の児童健全育成専門官が担当することになっている。所掌事務としては、児童福祉に関する思想の普及及び向上に関する事。放課後児童健全育成事業に関する事。児童の福祉のための文化の向上に関する事（児童文化財普及等事業）。児童委員に関する事。児童厚生施設（児童館等）とその職員養成施設の設備と運営に関する事。児童厚生施設（児童館等）の職員の養成と資質の向上に関する事などである。

児童福祉法の理念である「児童の健全育成」は、厚生行政が担当し、また、児童厚生施設（児童館等）の担当部署でもある。したがって、厚生労働行政においては、児童福祉法第2条（国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともも健やかに育成する責任を負う。）に規定する国の責務を前提とするため、原則的に健全育成の対象を一般児童とし、それらを前提にしながら児童厚生施設（児童館等）を活用している取り組みであるといえる。

2) 文部科学行政の基本的な考え方と施策

文部科学省スポーツ・青少年局参事官（青少年健全育成担当）が担当する。

青少年の豊かな心と社会性を育成するため、自然体験などの多様な体験活動の実施、民間団体が実施する子どもの体験活動への支援、国立青少年教育施設における先駆的な青少年の体験活動の機会の提供や指導者の育成等を実施している。

社会教育施設等を活用しながら子どもの社会性を育成する「青少年の健全育成」を推進する

部署であるが、そこには、児童福祉における児童厚生施設（児童館等）の活用は含まれない。

また、生涯学習局社会教育課では、社会教育に関する内容を管轄している。社会教育とは、社会教育法（昭和24年法律207）において、「学校教育法に基づき、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう。」（第2条）と定義されている。その事業を行うのは公民館（第20条）であるとされており、ここでも児童厚生施設（児童館等）は含まれない。

つまり、文部科学行政における青少年の健全育成とは、社会教育の範疇であり、厚生労働行政における児童の健全育成の考え方とは異なるものであるといえる。

3) 内閣府の基本的な考え方と施策

内閣府政策統括官（共生社会政策担当）付参事官（青少年環境整備担当）が担当する。

各省庁間の調整役を果たすことが役割であり、そのために「青少年の健全育成」という表現が使用されることが多い。

また、1949（昭和24）年に内閣に設置された青少年問題対策協議会は、非行防止対策を協議する組織として発足した。その後、1950（昭和25）年には、中央青少年問題協議会、1966（昭和41）年には、青少年問題審議会となった。

子ども・若者の育成・支援に関する企画・立案や総合調整を担う官庁として、ニート、引きこもり、不登校の子どもなど困難を有する子ども・若者への支援などの施策の基本的方向を定めたり、施策全体の具体的かつ総合的な方針を定め、その方針に基づき関係省庁が地方公共団体などと連携しつつ、施策を実施する。

現在は、「子ども・若者ビジョン」の策定、「子ども・若者白書（旧・青少年白書）」の作成、都道府県青少年育成条例等の現状の調査・公表、犯罪対策関係会議による「児童ポルノ排除総合対策」策定、青少年インターネット環境整備に関する施策の推進など、主として非行防止対策に対応する内容となっている。有害図書規制などを定めた青少年育成条例は、ほとんどの都道府県が制定するに至っている。

このように、内閣府における「子ども・若者の育成」の考え方は、非行防止対策が基本理念であり、その対象は、子どもだけではなく若年層も含まれる。これらの範疇の捉え方においても厚生労働行政における児童の健全育成とはその内容や理念が異なるといえる。

(2) 日本の健全育成政策の成立過程

1) 児童保護から児童厚生施設による児童福祉へ

児童福祉法の制定過程をみると、1945（昭和20）年10月15日付「児童保護法案要綱大綱案」において、普通児童保護施設のなかに児童文化施設が規定され、この児童文化施設とは、「児童遊園地、児童図書館、児童劇場その他児童文化の向上に資する所とすること」とされている。同年11月4日付「児童保護法仮案」によれば、児童保護施設のなかに普通児童保護施設が分類され、保育所、育児院、乳児院、児童遊園、その他定める施設が規定された。「児童遊園」がはじめて規定され、児童遊園とは、「児童の健康文化の向上に資する所とすること」とされた。

1947（昭和22）年1月25日付「児童福祉法要綱案」では、「公共団体又は私人は、児童遊園、観覧施設その他児童の保健又は文化に関する施設を設置することができること」と規定され、同年2月3日付「児童福祉法案」では、「健康文化施設」として「児童の健康を増進し、又はその文化を向上させる児童遊園」が規定されるなど、「児童保護法」から「児童福祉法」へ名称が変更されても、児童文化の向上を目的とする位置づけに変更はみられない。

同年6月2日付「児童福祉法案」において、「児童厚生施設」名称が登場し、「児童遊園、児童館等屋内又は屋外で、児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、情操をゆたかにする施設をいう」とされた。ここで、屋内型の児童厚生施設としての「児童館」がはじめて規定された。

そして、同年12月12日に「児童福祉法」が公布され、1947（昭和22）年1月1日に施行された。「児童厚生施設」は、同法第40条において、「児童遊園、児童館等児童に健全な遊びを与えてその健康を増進し又は情操をゆたかに

することを目的とする施設とする」と規定された。

戦前の児童保護政策からの転換をはかるために、児童福祉法の制定が画策されることになるが、制定当初の「児童保護法案」から「児童福祉法案」への変化の背景には、「児童厚生施設」の規定があった。これによって、児童保護から児童福祉への価値の転換が明確になるのである。

2) 一般児童の健全育成

1956（昭和31）年の厚生省中央福祉審議会「児童福祉行政の諸問題について」意見具申のなかに、「一般児童の健全育成」についての具体的な施策が明記されている。ここでは、「一般児童の健全育成」が施策としてはじめて表記されることになる。具体的な施策として、児童館の整備拡充及び国庫補助の措置等があげられている。また、厚生省児童家庭局『児童福祉30周年の歩み』（1978年）によれば、この1956（昭和31）年の厚生省中央福祉審議会によって、従来の要保護児童の保護に主力のあった児童福祉行政の反省がされ、後の健全育成対策は、この「児童福祉行政の諸問題について」意見具申の趣旨を生かすべく進展するところであると解説されている。

1963（昭和38）年の厚生省児童局「児童福祉白書」には、「一般児童対策」および「要保護児童対策」が区分されて整理されている。ここでは、一般児童対策として健全育成が位置付けられ、その健全育成のなかに児童館および母親クラブが含まれている。つまり、児童館国庫補助開始時（1963年）における健全育成は、児童館および母親クラブ活動による一般児童対策として位置付けられていたことがわかる。また、「要保護児童対策」のなかに保育に欠ける児童が含まれる。つまり、学童を含む留守家庭児童対策は、要保護児童として位置付けられて、一般児童対策である健全育成とは区別されていたことがわかる。

1963（昭和38）年の厚生省児童局企画課「児童福祉行政講義録」によれば、健全育成の問題については、児童厚生施設を児童福祉法第40条に法律上明確にしたうえで、児童館の対策に

ついて予算的措置をとって積極的に整備していると説明されている。また、児童館は、「保育所の代用だけではなくて、本格的な子どもの健全育成のセンターを伸ばしていきたいという考え」であるとしている。

しかし、財団法人児童健全育成推進財団の元理事長である阿部千里は、自ら国会への直接陳情を繰り返し、児童館の国庫補助制度を実現させたことについて述べている^{xi}が、その背景は、当時自らが直面した農村部における認可外保育施設の建設とそれへの公的支援の必要性であった。

このようにみえてくると、国の政策として要保護対策から一般児童対策としての健全育成へと児童福祉をシフトさせる具体的な手段として、1963（昭和38）年の児童館の国庫補助制度をスタートさせたことがうかがえる。つまり、日本の健全育成の具体的方法は、児童館の整備であり、健全育成＝児童館という日本の健全育成における捉え方があったことがわかる。一方で、認可外保育施設の認可保育所への転換は最低基準がクリアできないため、児童館によってそれをはたそうとした歴史的事実も同時に確認することができる。

日本の健全育成が、一般児童対策としての児童館の位置づけを明確にした反面、児童館によって認可外保育施設を補完しようとする保護対策としての事実がみえてくるのである。

3) 保育に欠ける児童を対象

1963（昭和38）年の厚生省児童局「児童福祉白書」において、「要保護児童対策」のなかに保育に欠ける児童が含まれることが示される。

また、同年の厚生省次官通知「国庫補助による児童館の設置運営について」によれば、児童館は、母親クラブ等の地域組織活動の育成助長をはかることのほかに、児童福祉法第24条（保育の実施）のただし書きに該当する機能を有する場合には保育所に関する児童福祉施設最低基準の精神を尊重することが示された。この通知により、児童館は、保育所の代替機能を想定され、放課後児童クラブを児童館で行う方針が示されるのである。

現在の児童館の現状として、財団法人児童健全育成推進財団（2006,2011）¹⁴⁾¹⁵⁾の実態調査データによれば、2006（平成18）年の児童館の悉皆調査において、児童館の50.5%に放課後児童クラブがあり、2011年（平成23）年の同調査においては、53.8%であった。つまり、児童館の過半数が放課後児童クラブとして利用されており、その現状に変化はないことがわかる。登録人数も、125,619人（2006年）から128,308人（2011年）へと増えている。

(3) 普遍的な健全育成の概念の視点

日本の健全育成という用語の意味合いについては、国際的に使用される普遍的な用語の意味合いと一致しない。たとえば、WHO（世界保健機関）の発行する文献¹⁶⁾では、健全育成に該当する用語について、“Healthy Development”（健全な発達）という使われ方がされている。しかし、日本（法務省）^{xii}においては、“bringing up Children”（子どもたちを育てること）もしくは、“Upbringing of Children”（子どもたちの躾）と翻訳されて使われている。

つまり、国際的には、子どもを能動的な発達の主体と捉えていることに対して、日本では、子どもを受動的な対象として捉えられていると考えられる。

1) 「ニーズ対応型アプローチ」から「権利基盤型アプローチ」への変容

UNICEF（国連児童基金）のイノチェンティ・リサーチ・センター（UNICEF Innocenti Research Centre）では、1996年にイスタンブールで開催された第2回人間居住会議（HABITAT II）において提唱された「子どもにやさしいまち」（Child Friendly Cities=CFC）をきっかけに、その活動を発足させている^{xiii}。そこには、子どもの参画などの9つの「積み木」となる構成要素（9 components-“building blocks”-）と、2つの定義が規定^{xiv}されており、このCFCプログラムが展開されているところでは、「子どもの参画」^{xv}によって、道路や公園、広場から地域を再構築しているという^{xvi}。

CFCプログラムは、62か国の自治体で展開

されていると報告されているが^{xvii}、CFC プログラムの内容解釈については、国によってさまざまであるため^{xviii}、その手引きとして、9つの「積み木」となる構成要素 (9 components-“building blocks”-) が示された。すなわち、1.Ensure children’s participation (子どもの参画)、2.Have a child friendly legal framework (子どもにやさしい法的な枠組み)、3.Develop a city-wide children’s rights strategy (都市全体に子どもの権利を保障する施策)、4.Create a children’s rights unit or have a coordinating mechanism (子どもの権利部門・調整機構)、5.Ensure a child impact assessment and evaluation (子どもへの影響評価)、6.Ensure a child impact assessment and evaluation (子どもに関する予算)、7.Ensure a regular state of the city’s children report (子どもの報告書の定期的な発行)、8.Make children’s rights known among adults and children (子どもの権利の広報)、9.Support independent advocacy for children (子どものための独自の活動)、である。

このような動向は、国連子どもの権利委員会 (CRC) の第2回政府報告書審査 (2004年) によって、国内法への全体的な一致を求められた、「ニーズ対応型アプローチ」から、「権利基盤型アプローチ」へと変容する世界的な潮流である^{xix}。権利基盤型アプローチとは、子どもの能動的権利の実現という観点からのアプローチであり、「子どもの要求を充足させる一定の政策を立案するに当たって、恩恵的、福祉的、慈善的観点からアプローチするのではなく(「ニーズ対応型アプローチ」とも呼ばれる)、子どもの権利の実現という観点からアプローチすべきであるという考え方」(須納瀬 2004)¹⁷⁾をいう。

2) 早期からの公的資金の投入

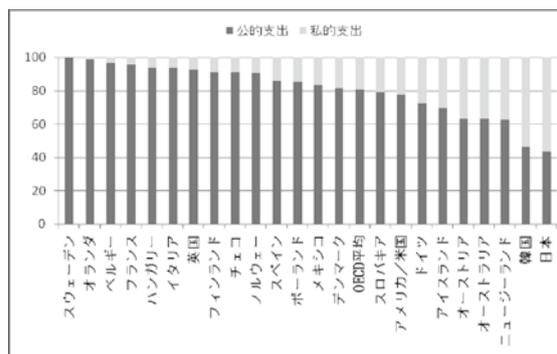
OECD(経済開発協力機構)は、報告書^{xx}「Doing Better for Children (子どもの福祉の改善)」¹⁸⁾ および、報告書「Doing Better for Families (家族政策の改善)」¹⁹⁾において、家庭の福祉に関する公共政策への提言を行っている。具体的には、早期の子ども期から子ども向けに公的資金を投入することや、子ども期を通じて公的資金の投入を維持・強化していくことなどが提言

され、こと日本における「子ども一人あたりの公的支出」は、OECD加盟国のなかでも最低水準にあると指摘されている(図1～図5参照^{xxi})。

また、子どもには、子どもとして幸福を享受する権利があり、ライフサイクルの最初にいるのだとすれば、子どもの福祉を強化するための政策も将来を見据えたヘッドスタートでなければならぬとされている。しかし、下記の図1～図5をみてもわかるように、日本の公的支出は最低レベルにあることから、子どもに対する公的資金の投入は十分に果たされていない。

つまり国際的には、家庭の福祉に関する公共政策として、早期の子ども期から公的資金の強化が図られているのである。

OECD加盟国間の就学前教育(3歳以上の子ども)に対する公的支出の国際比較(%)



出典：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」より。

www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610eccc.pdf#search

ども)に対する公的支出の国際比較(図1)でみると、日本の公的支出の割合は国際的にみても最低レベルであることがわかる。これは、子育て家庭の私的支出の割合が増すことを意味しており、日本では、子育てが私的な家庭責任によって果たされていることを裏付けるデータとなっている。

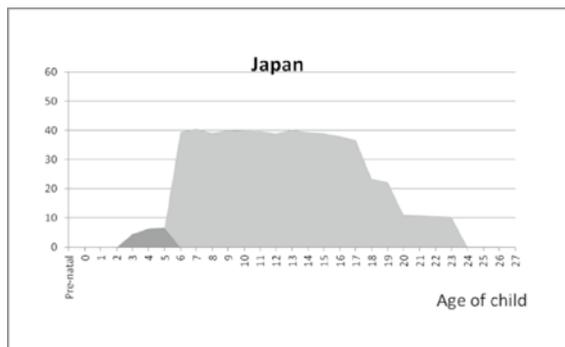
また、OECD加盟国のうち、日本(図2)、フランス(図3)、フィンランド(図4)の3カ国^{xxii}を比較した。日本の場合、就学後の教育の公的支出が高等学校を修了するまでほぼ均等に支出されていることがわかるが、これは、教

育行政によるものであると考えられる。一方で、保育・幼児教育の公的支出が、就学後の公的支出と比較して明らかに低いことに特徴がみられる。

たとえば、家計収入に対する5歳児一人当たりの公的支出は、フランス33%、フィンランド30%に対して、日本は7%しかないことがわかる。日本は、保育・幼児教育の公的支出と就学後の教育の公的支出とのバランスがとれている他の2カ国と比較してみても特異な傾向であることがわかる^{xxiii}。

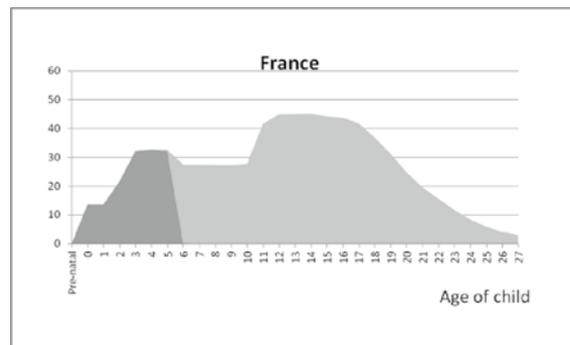
これらは、日本の養育責任のあり方を裏付けるものとなるだろう。日本では子どもの就学前までは、家庭責任において私的支出に基づく子育てが行われるのである。一方では国によって各種の子育て支援施策が用意され普遍的に利用することが可能である。つまり、政策的には、公的な子育て支援施策を私的支出にもとづく家庭責任において利用するしくみとなっているのである。

図2 子ども一人あたりの年齢別の公的支出の推移（日本）（%）



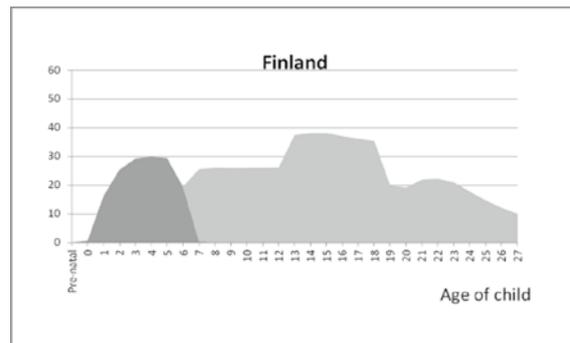
出典：OECD (2010)「包括的な子ども政策に向けて：OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」より。
www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610eccc.pdf#search

図3 子ども一人あたりの年齢別の公的支出の推移（フランス）（%）



出典：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」より。
www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610eccc.pdf#search

図4 子ども一人あたりの年齢別の公的支出の推移（フィンランド）（%）



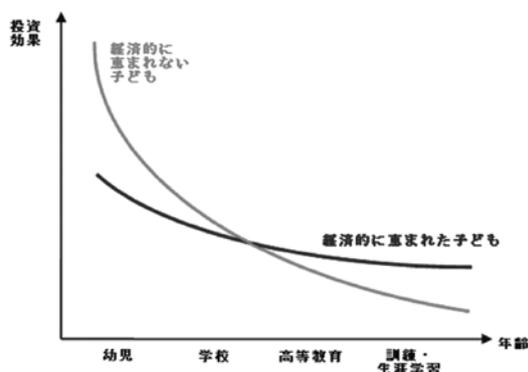
出典：OECD (2010)「包括的な子ども政策に向けて：OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」より。
www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610eccc.pdf#search

EENEE (European expert network on economics of education; 教育経済学ヨーロッパ専門家ネットワーク)によれば^{xxiv}、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場合とでは、前者の方がリターンが大きく、1ドルの投資につき、約6ドルのリターンがあるという(ノーベル経済学賞受賞者ジェームズ・J・ヘックマンの理論モデル)。これをヨーロッパで適用した場合に、公的支出による投資効果は、子どもの年齢の低い時期のときに最も高く、年齢が高くなるにつれて投資効果は低くなるという。

さらに、「経済的に恵まれない子ども」にとっては、「経済的に恵まれた子ども」と比較した

場合に、公的支出による投資効果がより顕著であることがわかる（図5）。そのような意味からもやはり保育・幼児教育の基盤整備は、公的支出をとまなうものでなければならない。

図5 公的支出による投資効果



出典：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」より。

www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610eccc.pdf#search

考察

日本の健全育成の実態においては、普遍主義的な一般児童対策の実態ではなく、認可外保育施設や放課後児童クラブのような保護、つまりニーズ対応型による対象を限定した選別主義的な保護対策の実態との関連性を無視できないと考えられるのである。

普遍主義的な一般児童対策は子ども支援であり、選別主義的な保護対策は親支援であるならば、日本の健全育成は、子ども支援と親支援の両面を兼ね備えた概念であるといえる。

日本における健全育成は、子ども支援と親支援の両側面をもちながらも、原則的には子どもを受動的権利の対象として捉える政策であることがわかる。

国際的には、早期の子ども期からの政策や、社会教育による地域支援が重視され、社会的な責任による基盤整備（権利基盤型アプローチ）が、子どものライフサイクルの早期から計画的に実施されている。また、国際的には、公的支出を強化して基盤整備を行いながら、実際の活動は地域住民からのボトムアップによって行われている。一方で、日本の場合、子ども期にか

ける公的支出は国際的にも低水準であり、健全育成は、公的支出を伴わないトップダウンによる政策であることがわかる。そしてその主管官庁は厚生労働省である。

このように、国際的な権利基盤型アプローチは、早期からの公的支出を基盤としながら、子どもを能動的権利の主体として捉えるという観点からアプローチするものである。日本の場合は、私的支出を基盤としながら、子どもを受動的保護の対象としていることから、ニーズ対応型アプローチに近いものと思われる。

これらの動向からも明らかなように、ニーズ対応型アプローチから、権利基盤型アプローチへの変容は、普遍的な健全育成の概念の視点となる可能性がある。

結語

日本の健全育成の概念については、ほとんど整理されていないか、もしくは、健全育成の概念の不十分さを指摘するにとどまっていることがわかってきた。さらに、日本の健全育成の概念は、普遍的な共通概念となっていないことも判明した。

日本の健全育成は、国の政策によってその方向性が固められ、子どもを受動的保護の対象として、家庭の役割として捉えながら、同時に子どもを権利の対象として位置付けてきたのである。

ところが、少なくとも OECD 加盟国における国際的な動向は、子どもを能動的権利の主体として位置付け、早期からの公的支出に支えられた、ボトムアップによる政策が主流となっており、日本の公的支出は、国際的に最低レベルに位置していることもわかった。そして、それは国の政策によって果たされる子ども保護であり、日本固有の健全育成の概念でもある。

日本の場合は、私的支出を基盤としながら、子どもの保護によって進められるニーズ対応型アプローチに近いものである。子どもを受動的保護の対象とするニーズ対応型アプローチによる立場をとる日本の健全育成は、国際的に見ても固有の概念であることがわかる。しかし、健全育成概念を再検討すると、日本に必要な健全育成の考え方は、早期からの公的支出を基盤とし

ながら、子どもの能動的権利の主体とする観点からの権利基盤型アプローチである。

したがって、ニーズ対応型アプローチから、権利基盤型アプローチへの変容は、子どもを保護の対象から権利の主体として位置付ける健全育成概念への転換であり、日本の健全育成の向うべき方向性として示唆されるものであると考えられる。

文献

- 1) 山本真実. 新・社会福祉士養成講座 15 児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度. 中央法規 2009;115-23.
- 2) 柏女霊峰. 子ども家庭福祉・保育の幕開け—緊急提言平成期の改革はどうあるべきか—. 誠信書房 2011.
- 3) 林俊光. 児童の健全育成と遊びの役割. 社会学部論集 1998;31:123-37.
- 4) 八重樫牧子. 戦後日本の児童館施策の動向 - 児童館の設置運営基準要綱を中心に -. 1999;40:91-100.
- 5) 石田美清. 学校における生徒指導と問題行動対策: 昭和 20 年・30 年代の文部省通知と青少年問題協議会答申の分析を通じて. 上越教育大学研究紀要 2005;25 (1) :255-69.
- 6) 小木曾宏. 地域における非行対策は如何に行われるべきか: 要保護児童対策地域協議会の活動を通して. 淑徳大学総合福祉学部研究紀要 2008;42:1-21.
- 7) 吉川仁. 「有害」図書規制と「図書館の自由」. 中京大学教養論叢 1993;34 (1) :115-43.
- 8) 前田稔. 公立図書館における児童の「保護」について. 京都大学生涯教育学・図書館情報学研究 2005;4:213-16.
- 9) 杉原周治. ドイツ青少年保護法における有害図書規制: テレメディアと携帯メディア. 廣島法學. 2005;29 (1) :137-64.
- 10) 覚正豊和. インターネットにおける有害情報とその規制: 福岡県青少年健全育成条例を中心として. 環境情報研究 1998;6:177-91.
- 11) 木下勇. 子どもにやさしいまち - 子どもが群れて遊ぶまちを創る -. 子どもの権利研究子どもの居場所ハンドブック. 子どもの権利条約総合研究所 2013a;22:16-19.
- 12) 天野秀昭. プレーパーク (冒険遊び場) のこれまでとこれから. 子どもの権利研究子どもの居場所ハンドブック. 子どもの権利条約総合研究所 2013;22:14-15.
- 13) 上平泰博. 児童館と学童保育所の関係史概説 - 東京都の制度・施策史をとおして. 児童館と学童保育の関係性を問う. 萌文社. 1998.
- 14) 財団法人児童健全育成推進財団. 実態調査の概要. 2006.
- 15) 財団法人児童健全育成推進財団. 児童館データブック 2011,2012.
- 16) Richter, L. The Importance of Caregiver-Child Interactions for The Survival and Healthy Development of Young Children A Review. Department of Child and Adolescent Health and Development, WHO. 2004.
- 17) 須納瀬学. 問われる日本の条約実施 - 権利基盤型アプローチの提唱 -. 子どもの権利研究. 2004;5:60-63.
- 18) OECD. Doing Better for Children. 2009.
- 19) OECD. Doing Better for Families. 2011.

ABSTRACT

Re-examination of Child Healthy Upbringing Concept of Japan - The Focus on the Rights-Based Approach-

Shinichi Ueki

Consider the concept of the healthy development of Japan. And it revealed its uniqueness. Then we had organized the trend of policy. In Japan, the concept of child healthy upbringing is not sufficient. And it has not been used as a universal concept.

When you re-examination of child healthy upbringing concept of Japan, we have the rights-based approach and the needs-corresponding type approach.

UNICEF Innocenti Research Centre from the viewpoint of the CFC, has proposed the rights-based approach.

Policy of Japan is the needs-corresponding type approach. Child healthy upbringing of Japan, is a unique concept also seen internationally.

Transformation from the needs-corresponding type approach to the rights-based approach, there is a possibility that the universal concept of Japan.

Department of Child Studies, Faculty of Human Life Studies, University of Niigata Prefecture

* Correspondence, ueki@unii.ac.jp

Key Words: Child healthy upbringing, Rights-based approach, Needs-corresponding type approach

- ⁱ 『エンサイクロペディア社会福祉』（2007）においては、「児童健全育成という用語は『児童』すなわち小学生を対象として、大人だけが決めた『健全』イメージに向けて大人が子どもを『育成』する意図を含んでいる」と解説されている（西郷 p958）。
- ⁱⁱ 児童福祉法規研究会（1999）『最新・児童福祉法の解説』 p10.
- ⁱⁱⁱ 同上 p46.
- ^{iv} 「青少年の育成に関する有識者懇談会」第12回議事概要（2003年1月16日）。本田和子座長は、「子ども観を真正面から取り上げてはいないが、現在の青少年をどう見るかという現状認識をここではまとめているので、健全育成に関する基本的考え方は別立てにするということも考えられる。」と発言している。
- ^v 同上、天野秀昭委員の発言内容から抜粋。
- ^{vi} 木下勇（2013a）「子どもにやさしいまち - 子どもが群れて遊ぶまちを創る -」『子どもの権利研究 第22号子どもの居場所ハンドブック』子どもの権利条約総合研究所、P18 参照。
- ^{vii} 天野秀昭（2013）「プレーパーク（冒険遊び場）のこれまでとこれから」『子どもの権利研究 第22号子どもの居場所ハンドブック』子どもの権利条約総合研究所、p14-15 参照。
- ^{viii} 木下勇（2013a）「子どもにやさしいまち - 子どもが群れて遊ぶまちを創る -」『子どもの権利研究 第22号子どもの居場所ハンドブック』子どもの権利条約総合研究所、P18 参照。
- ^{ix} OECD(2009)、*Doing Better for Children* および OECD(2011)、*Doing Better for Families* による。また、タイトル等の翻訳は OECD 広報局 著作権・翻訳部による。
- ^x 上平泰博（1998）「児童館と学童保育所の関係史概説 - 東京都の制度・施策史をとおして」『児童

- 館と学童保育の関係性を問う』萌文社、p139 参照。
- ^{xi} 財団法人児童健全育成推進財団『児童館 理論と実践』p138-39 参照。
- ^{xii} 日本法令外国語データベースシステム（法務省）によれば、児童福祉法第2条（児童の育成責任）では、“bringing up children”（子どもたちを育てること）、第21条の10（児童健全育成事業の促進）では、“upbringing of children”（子どもたちの躾）と翻訳されている。
- ^{xiii} UNICEF (2009), *CHILD FRIENDLY CITIES promoted by UNICEF National Committees and Country Offices-Fact sheet, September 2009.*
- ^{xiv} 木下勇の翻訳によれば、「子どもにやさしいまち」の構成要素として、1. 子どもの参画、2. 子どもにやさしい法的枠組み、3. 都市全体に子どもの権利を保障する施策、4. 子どもの権利部門または調整機構、5. 子どもへの影響評価、6. 子どもに関する予算、7. 子どもの報告書の定期的発行、8. 子どもの権利の広報、9. 子どものための独自の活動。また、定義として、「子どもにやさしいまち」とは、子どもの権利を満たすために積極的に取り組む町のことである。および、子ども一人ひとりが下記（12項目）のことができるようにするために積極的に取り組むまちである、としている。（ユニセフ基礎講座第34回資料）。
- ^{xv} 木下勇（2013a）「子どもにやさしいまち - 子どもが群れて遊ぶまちを創る -」『子どもの権利研究 第22号子どもの居場所ハンドブック』子どもの権利条約総合研究所、P17 参照。
- ^{xvi} Department for Transport(2005), *Better street design brings better life, say residents.*
- ^{xvii} Karen Malone(2012), *Child Friendly Kazakhstan, Child In the City Conference, Zagreb.*
- ^{xviii} 木下勇（2013b）「世界で展開する子どもにやさしいまちづくり」『子どもにやさしいまちづくり（第2集）』p44 参照。
- ^{xix} 須納瀬学「問われる日本の条約実施 - 権利基盤型アプローチの提唱 -」『子どもの権利研究』5、p60-63 参照。
- ^{xx} OECD(2009), *Doing Better for Children* および OECD(2011), *Doing Better for Families.* による。また、タイトル等の翻訳は OECD 広報局版権・翻訳部による。
- ^{xxi} 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」www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610ecec.pdf#search 参照。なお、図1は、OECD(2009),*Education at a Glance.* から引用されている。図2～4は、OECD(2009),*Doing Better for Children.* のデータをもとに作成されている。図5は、EENEE(2006),*Efficiency and Equity in European Education and Training Systems(EENEE Analytical Report No.1).* から引用されている。
- ^{xxii} OECD 加盟国のうち、フランスおよびフィンランドをピックアップした理由については、OECD（2010）において、日本との比較データとしてピックアップされていたものを踏襲した。なお、図中の縦軸の数値は、各国が一人当たり支出する公的支出の額を子どもの年齢別に算出した数値である。
- ^{xxiii} 図で使用される統計の基準（%）は、労働力年齢の家計収入の中央値（データを大きな順に並べたときに中央に位置するデータの値）に対する公的支出額の割合である。なお、図2～4に共通して、図中グラフの色濃度が異なっている部分があるが、これは、5歳児までのECEC（Early childhood education and care: 早期の幼児期の教育とケア）サービスへの公的支出と、就学後（6歳以降）の公的支出をわかりやすく区分したものである。
- ^{xxiv} EENEE(2006),*Efficiency and Equity in European Education and Training Systems(EENEE Analytical Report No.1).*p11-12 参照。