

総論

序章 現代における児童問題の意義

1 児童憲章制定20周年にあたって

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。

昭和26年5月5日、広く全国各都道府県にわたり、各界を代表する協議員236名が、児童憲章制定会議に参集して、この3つの基本綱領と12条の本文から成る児童憲章を制定し、宣言してから、満20年を経過した。

現代の児童は、私たちが20年前に厳粛に誓い合つたように、社会の構成員として、その人格と権利を尊重され、よき環境のもとに育てられているだろうか。大局的にみて、当時の状態より格段の進歩があつたことを否定する者はいないだろう。しかし同時に、今日の状態が児童憲章が高らかに掲げた理想を実現していると断定しうる者はいらぬだろうか。

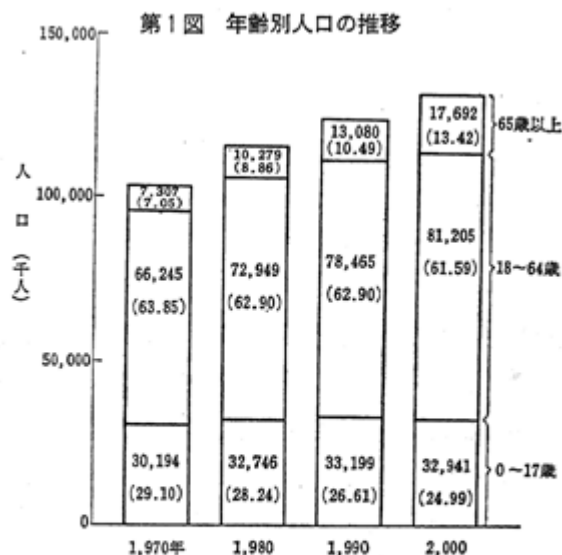
いうまでもなく、児童は身体的にも精神的にも発達過程にあり、自己の安全をはかり、生活を維持し、その能力を開発していくことを自らの力だけでなしとげることができない。したがって、児童を愛護し、かつ、健全に育成していくことは、人間社会の豊かな発展のために欠かせない前提要件となる。成人に要求される自立自助の原則を児童に求めることはできないことであり、児童はその健全な成長を妨げる各種の事象から絶対的にひ護されなければならない。児童の養育は、今日においても第一義的にはその両親の責任にゆだねられている。しかし、児童の人権を尊重しつつ、その健全な成長をはかり、次代をになう後継者として期待をかけることは国民共通の願いであり、児童の問題は家庭内の問題にとどまらず同時に社会の問題となる。

また、今日の社会においては、わが子の幸福を願う親がそのために果たしうる能力は限られている。交通事故をはじめ各種の不慮の事故の防止、悪影響を及ぼす環境からの防衛、心身の発達を助ける文化・運動施設の整備、集団活動の組織化など両親と家庭のみでは不可能な多くのことが、児童の健全な成長のための重要な条件を構成しており、社会的な対策を必要としているのである。両親が負担に耐えかねる程度の心身の障害を持つ児童、父母の欠損などの事情で健全な成長の条件がそなわれている児童に社会的援護が必要であることはいうまでもない。

現代における児童問題の重要性は、これを人口構造の変化からとらえることもできる。

現在わが国では、児童福祉法に規定する児童すなわち満18歳未満の者が約3,000万人と総人口の28.9%を占めている。この児童数は、昭和25年には3,289万人で総人口の39.5%であつたが、以後、漸減を重ねて今日の水準に達したものである。児童数そのものは、今後増加に転ずることが予想されているが、その総人口に占める割合はなお若干低下を続けるであろう第1図。

第1図 年齢別人口の推移



資料：厚生省人口問題研究所「全国男女年齢別将来推計人口(44年)」

注()内の数字は%

ところで、最近急激に上昇してきた高等学校進学率(昭和46年度85.0%)が、現在の児童が壮年期を迎える前に100%に近づくことは容易に推測できるところである。したがって、現在一般に用いられている従属人口指数(生産年齢人口(15~64歳)とその扶養する幼少人口(0~14歳)、老齢人口(65歳~)との比率)に修正を加え、高等学校卒業までを従属人口に繰り入れることが、今後はより実際的と考えられる。これを試算してみると、18~64歳人口と、児童および老齢人口との比率は、歴史的に最低の数字を示している現在の100対56から、30年後の21世紀初めには100対62にまで増加し、50年後には100対72に達するのである。今日の私たち以上に重い社会的扶養責任を課せられる現代の児童が、じゅうぶんにその資質を伸ばし、能力を高めることができるように、未来を託す一足先の世代が、共同して健全な成長の条件を整えなければならない。

総論

序章 現代における児童問題の意義

2 急激な社会変動のなかで

今日の児童は、きわめて急速な社会変動のなかで成長している。昭和25年度の国民総生産は、3兆9,467億円であつたが、昭和45年度の国民総生産は、70兆5,801億円と推計されており、実質ベースで換算すれば7.1倍になる。当時は1年間で達成していた生産量・消費量を今日では、わずか2か月足らずのうちに消化してしまうのであり、山も野も海も街もあわただしくその姿を変えていくのである。変化の激しいのは、物的環境ばかりではない。産業構造の高度化が激しい人口移動を招いて地域社会を変ぼうさせ、国民所得の向上は生活様式や生活意識に大きな変化を生み出しつつあり、核家族化の進行は、家庭内の人間関係に新たな形態をもたらしつつある。したがつて、個人としての成長期がすなわち社会の急速な変革期と重なるという宿命を現代の児童は負わされているのが実情で、それが必ずしも不運であるとはいえないにしても、きわめて不安定な状況下に置かれていることは確かである。

また、現代は情報化の時代といわれているが、今日の児童はすべてテレビっ子として育つており、出生後ただちにテレビを通じて家族以外の人間集団に接してきたいわゆる映像文化時代の申し子でもある。つまり、幼児期、少年期を通じて、児童の周囲には情報がはんらんしている。大人向けの情報は、いつそう精密かつ具体的なものとなり、それがこどもの世界に割り込む機会が多くなっている。社会人にさえ困難となりつつある情報の選択・識別の技術を児童に期待することはできない。大人からの押しつけでなく、情報化時代に対処する道を、両親は子とともに、社会は家庭とともにさがしていかなければならない。

児童は成長とともに人間社会の遺産を受け継ぎ、これを発展させていくのであるが、現代のように科学技術が発達し、職業の専門分化が進んでくると、児童がその成長期に開発し取得すべき能力はより高度のものが要求される。児童の健全な成長を確保しつつ、このような要請にこたえるためには、学校教育の重要性はいうまでもないが、児童の資質を向上させるための国民的努力がまず必要である。すなわち、健康な児童の出生、母親の健康の確保、児童のための健康度の向上と疾病の予防などの母子保健対策を推進して、児童の健康度を高めなければならない。それが、成長期における能力開発の基盤となり、成長後の幸福な生活と社会の繁栄につながるということができよう。

社会は急激に変動しつつある。児童は不安定な状況におかれている。健全な成長をそこなう危険は増大しつつある。確かにこの20年間、家庭は豊かになり、社会の児童福祉に対する関心は高まり、児童福祉行政は進展した。しかし、児童の福祉は向上しているのだろうか。

総論

序章 現代における児童問題の意義

3 児童の健康状態

児童の健康状態を端的に表わす指標としての乳幼児死亡率は大幅な改善を示している。体力の伸びは必ずしもじゆうぶんではないが、児童の体位は向上している。栄養状態も改善され、全体として児童の健康状態は、この20年間に著しく向上しているといえよう。しかしながら、社会の変動とともに事態が深刻化し、早急な対策を必要とする問題が生じている。

その第1は、重度の身体障害児、精神障害児さらにはその合併症など重い障害を有する児童、そして心臓疾患、小児がんなどの重度疾患やネフローゼなどの慢性疾患を有する児童の問題である。これらの児童を養育する家庭は、一般世帯の生活水準向上のなかで取り残され、その生活費の負担は絶対的にも相対的にも高くなり低い生活水準に停滞することを余儀なくされがちである。医学・医術の進歩は、病児・障害児の治療、療育に新たな希望を投げかけるが、同時に医療費の増加をもたらし、家計の破たんをきたすことも少なくない。

重度の障害児に対しても、その人間性尊重の観点から、現代社会としてなしうる限りのひ護が与えられるべきである。また、重症あるいは慢性の疾患がある病児の治療については、進歩する医学の成果をひとしく受けることができるよう医療費負担の社会化が急務である。

第2の問題は、激増する交通事故、依然として幼児、少年の死因に大きい比重を占める不慮の事故の対策である。健康な児童の生命を一瞬のうちに奪い、あるいは生涯消えない障害を残すこの種の事故は、本来発生させるべきものでないにもかかわらずひん発しており、対策が後手に回る場合が多い、特に警戒を要するのは、事故への慣れが、生活の高度化に必然的に伴う避けがたい現象という錯覚を生むことである。この種の事故の絶滅をはかり、児童の安全を守るためには、立体交通化、下水の暗きよ化、危険物の柵囲いなど安全設備の整備はもとより、運転者教育をはじめ社会と家庭における安全教育の徹底がぜひとも必要である。

健康に関する第3の問題点は、環境の悪化である。児童が健康に成長するためには、じゆうぶんな遊びやスポーツ活動が必要である。しかし、急速に進む地域開発は、児童の自由な遊び場を激減させている。これを補なうための公的施設としての児童公園などの都市公園や児童遊園、学校プール、社会体育施設は毎年増設されているが、なおきわめて不足している。また、見逃せないのは環境の汚染であり、水の汚染は川遊びや海水浴から児童を遠ざけ、大気の汚染は慢性気管支炎、ぜんそくの誘因となつている。情操を養う自然の緑は年ごとに遠のいていく。環境の保全と遊び場の確保にさらに力を入れなければならない。

総論

序章 現代における児童問題の意義

4 児童の家庭環境

現代の児童にとって、家庭を中心とする身の回りの環境はよくなっているだろうか。生活水準の大幅な上昇は、家庭生活を物質的にも精神的にも安定させ、児童の成長にも良い影響を及ぼしているものと考えられる。一方、消費水準の高度化自体が、両親の生活態度に影響して、家庭生活のゆがみや破たんをもたらしていることも否めない。

欲望の多様化、個人意識の発達、労働事情の変化による婦人の自活能力の向上など各種の要因が相互に作用しているものと思われるが、離婚の件数はふえている。それは、同時に両親の愛情に恵まれない児童の増加を意味している。最近変化している配偶者の選択行動が夫婦間の愛情に食い違いを生ずる場合を増加させているかどうかは別として、離婚の抑制要因が減少していることは事実である。また、離婚には至らずとも夫婦間の精神的交流が円滑でない家庭が多数存在しており、それが児童に悪影響を及ぼしていることも想像にかたくない。たとえば児童相談所における相談は、心身上の障害や父母の欠損を除けば、その大半は家庭状況が児童に反映して問題を生じている事例なのである。

児童の養育について自信の持てない両親もふえている。一部の母親は、育児ノイローゼがこうじて心中に走る場合すらある。児童を私物視して、親の手で殺したり心中をはかつた事件で、児童の生命が断たれた事例は、昭和45年1月～昭和46年4月までの期間に72件、1か月平均4.5件生じたとされている(全国養護施設協議会調べ)が、なかでも母親の育児ノイローゼは原因中に大きな比重を占めている。児童の問題は親の問題と言われるが、現在の家庭環境における問題点は問題児ならぬ問題親がふえている状況にあると言つても過言ではあるまい。

家庭環境をめぐる最近の持続的な変化としては、世帯規模の縮小と核家族化の進行により、きょうだいに恵まれぬ児童、祖父母との接触がない児童がふえており、多角的な人間関係のなかで育つ機会に乏しいことがあげられる。一方、住宅供給量の拡大にもかかわらず、住宅事情の改善ははかどらず、児童の成長に見合う住宅スペースが確保されていない。

家庭の周辺では、環境汚染、有害文化のはんらんが進行しており、その悪影響から児童を守ることが重要な課題として登場している。特に児童をめぐる文化的環境、出版物や映像表現、成人男女の行動などから、児童を完全に隔離することは不可能であり、心身のバランスの取れた発達を保ち、人格形成にゆがみを生じないための対応策の開発と普及が必要である。

総論

序章 現代における児童問題の意義

5 児童と社会

今日の時代において、社会が家庭と児童養育の責任を分かち合い、積極的に家庭を援助して行く必要性が高まっていることを否定する者は少ないであろう。昭和46年度から創設されることとなつた児童手当制度は、まさに児童養育に社会が積極的に参加することを示した社会的制度であり、従来ともすれば、心身の状態や家庭環境に問題のある児童の援助措置を中心に進んできた児童福祉行政の転機ともいえる性格のものである。もちろん、一般児童の健全育成対策としては、各種の保健行政や地域組織の育成、児童遊園の整備などの対策がなかつたわけではない。しかしながら、児童手当制度の意義は、多子世帯における養育費負担の軽減、児童養育負担の平準化というだけでなく、社会が国のレベルで家庭内での「こどもの座」を確保することを決定したことにあるといえる。この「こどもの座」は、児童手当制度の対象となる第3子以降についてのみ、当面の給付額の範囲で設けられたものではなく、すべての児童にその権利を認めつつ、家庭の負担が著しく重くなる部分について制度化されたものと考えられる。

ところで、児童問題を考える場合、常に問題となるのは、児童養育における家庭と地域社会と国・地方公共団体の役割分担である。自活できない老人の扶養を家族に求めることは困難であり、国・地方公共団体が社会的制度として扶養負担に任ずべきであるとの観念は、いまや世界各国を通じて一般化され、わが国においても年金制度をはじめとする老人対策の充実が広く関心を集めている。一方、児童については、本来的に核家族の主要構成員であることから、児童養育の社会化の程度については必ずしも各国共通の尺度が存在せず、国連総会において採択された児童の権利宣言に示されている考え方が一応容認されているものと考えられる。すなわち、「児童は、できる限り、その両親の愛護と責任の下で、また、いかなる場合においても、愛情と道徳的および物質的保障のある環境の下で育てられなければならない。幼児は、例外的な場合を除き、その母から引き離されてはならない。社会および公の機関は家庭のない児童および適当な生活維持の方法のない児童に対して特別の養護を与える義務を有する。多子家庭の児童については、その援助のため、国その他の機関による費用の援助が望ましい。(第6条)」と規定されている。

児童の養育が、第一義的には両親の責任に属することについては、わが国では広く容認される原則と考えられるが、問題は社会の援助すべき範囲と程度である。特に母親の就労と育児の関係をめぐり、保育サービスのあり方は常に新たな問題を投げかけている。

結局のところ、児童養育における家庭と社会の役割分担についての国民的合意は、国と時代の違いにより若干の相違が生じており、各国の児童福祉対策も、特に家庭との接点になる分野では異なっている。それにもかかわらず、今日のような急激な社会変動のなかで児童の健全な育成を実現するためには、家庭と地域社会と国・地方公共団体が協力して必要な対策を推進すべきことはいうまでもないし、その方向もおのずから明らかになつていくということができよう。

まず、家庭・地域社会・公共施策のあり方を通じて共通する事項として、児童の人間性と権利の尊重、児童の福祉を最優先してすべての児童に対する関与の仕方を決めていかななければならない。このような観点から、それぞれの果たしている機能を再評価し、その強化をはかることが今日最も必要なことといえよう。特に、国と地方公共団体の施策は、援護措置を要する児童の対策においても、一般児童の健全育成対策においても、いまだじゅうぶんではない。児童福祉対策が地方公共団体にゆだねられている部分が少なくないのに、その財政力などが異なるために地域的不均衡が生じやすく、平準化の機能を果たすべき国も、当面の量的充実に追われている実情にある。

厚生白書(昭和46年版)

児童の両親も、児童養育のどの部分を自己の責任で処理すべきかについての確たる認識を欠きがちであるし、地域社会の役割は次第に縮小しつつある。

児童憲章20周年を機として、今一度、現在児童の置かれている状況を点検し、社会の将来の発展のために必要な対策を強力に推進すべき時期がきている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

総論

序章 現代における児童問題の意義

6 児童福祉行政の展開

わが国の児童の現在おかれている状況と家庭と社会の児童へのかかわり方を再検討するに際して、まず戦後の児童福祉行政の歩んできた道を振り返ってみることにしよう。

総論

序章 現代における児童問題の意義

6 児童福祉行政の展開

(1) 戦後の混乱と児童福祉法の制定

終戦直後のわが国は、戦争による都市の壊滅、極端な物資欠乏、なかんづく食糧の不足、インフレーションの進行、失業者の増加、海外からの引き揚げなどが重なり、国民生活は危機的な状況にあった。これは児童にとつても例外ではなく、むしろある意味では児童はその最大の被害者ともいえるものであり、廃墟となつた街には、浮浪児、孤児がさまよい、非行児童は激増した。このような児童に対しては、臨時応急的に、「戦災孤児等保護対策要綱(昭和20年9月)」、「浮浪児その他児童保護等の応急実施に関する件(昭和21年4月)」などが定められたが、これと並んで、単なる浮浪児などの対策にとどまらず、さらに積極的に次代の社会をになう児童の健全な育成をはかることが急務であり、これは同時代のおとなの責務であるとする気運も次第に高まつてきた。このような背景のもとに戦前の少年保護法、児童虐待防止法、母子保護法などのように個別的問題に限定されたものでなく、すべての児童についてその健全育成、児童福祉の増進を目的とするものとして児童福祉法が制定されることとなつた(昭和22年11月21日成立、翌23年1月1日から(一部は4月1日から)施行)。この児童福祉法は、その後の児童福祉行政の中心的な法律となり、母子保健法、母子福祉法などが相ついで制定された今日でも、その地位には変わらない。

このように終戦直後の児童福祉行政は、浮浪児などの対策と一般児童の健全育成、福祉増進対策の二つの大きな柱で行なわれていたが、前者については対象児童の減少などがあり、漸次その重点は、後者に移行していくこととなつた。

総論

序章 現代における児童問題の意義

6 児童福祉行政の展開

(2) 児童憲章の制定

その後、児童福祉法に基づき、妊産婦乳幼児保健指導要領、児童福祉および児童委員活動要領などが定められ、児童の健全育成のための努力が続けられたが、社会一般には古い児童観がなお払しょくされず、児童の人身売買など児童の福祉に反する行為が一部には跡を絶たない状況であった。このような状況に対して、まず何よりも、児童を次代の社会の一員としてふさわしく育成すること、つまり児童の福祉をはかることが、国民全体の責任であるという考え方を徹底し、国民全体が、家庭、学校、地域社会などあらゆる場においてその自主的実践をはかることの必要性が痛感された。かくて、わが国においても、児童憲章を制定すべきであるという意見がとなえられ、昭和24年に中央児童福祉審議会で正式にとりあげられてから2年間にわたり、各界の代表者による審議を経て昭和26年5月のこどもの日に、児童憲章は制定されることとなった。

児童憲章は、その制定の経過が示すように、国民多数の意見を反映して児童問題についての有識者が自主的に制定したものであり、国民により作られた社会協約と称してよいものであつて、国民が次代になうべき児童の基本的人権を尊重し、その福祉の保障を誓つたものとして大きな意義をもつものであつた。この児童憲章は、前文と綱領から成る総則と、さらに12条の本文からできている。

総則は、「われらは、日本国憲法の精神にしたがい、児童に対する正しい観念を確立し、すべての児童の幸福をはかるために、この憲章を定める。」の前文と、最初に掲げた三つの綱領から成つている。

本文は、第1の「すべての児童は心身ともに健やかに生まれ、育てられ、その生活を保障される。」にはじまり、第2および第3においては家庭環境について、第4から第8においては教育環境について、第9で社会環境について、第10および第11では人権擁護について規定し、第12の「すべての児童は、愛とまことによつて結ばれ、よい国民として人類の平和と文化に貢献するようにみちびかれる。」で結びとなつている。

なお、昭和27、28年頃には、混血児問題が大きな社会的問題となり、その対策が講じられた。

総論

序章 現代における児童問題の意義

6 児童福祉行政の展開

(3) 児童福祉対策の拡充

児童福祉法については、その後数次にわたって改正が行なわれたが、その主なものはつぎのとおりである。

ア 昭和29年、身体に障害のある児童に対し、早期にその障害を除去し、または軽減し、生活の能力を得させるために必要な医療(育成医療)の給付が行なわれることとなった。

イ 昭和33年、児童福祉施設として新たに精神薄弱児通園施設が加えられた。

ウ 昭和33年、未熟児の養育を行なうため、未熟児出生の届出、保健所職員による家庭訪問指導、養育医療の給付などが行なわれることとなった。

エ 昭和34年、骨関節結核にかかっている児童に対し、養育にあわせて学習の援助を行なうため、病院に入院させて療育の給付が行なわれることとなった。

昭和36年は、国民皆保険、皆年金が達成されるというわが国の社会保障の歴史にとつて画期的な年であったが、児童福祉行政においても、児童福祉法の改正により、(ア)情緒障害児短期治療施設が、児童福祉施設となり、(イ)3歳児の健康診査が実施され、(ウ)新生児に対する訪問指導の制度が設けられ、また、父親と生別した母子を対象とする児童扶養手当制度も発足した。

昭和39年7月には、厚生省児童局(昭和22年3月設置)は、児童家庭局と名称を変更したが、これは児童の健全育成については、単に児童そのものばかりでなく、それを養育する家庭そのものを施策の対象にすべきであるという考えのもとに行なわれたものであり、施策も家庭全体を対象とするものが次第に多くなってきた。

まず、健全育成対策としては、家庭児童相談室(昭和39年)、「こどもの国」(昭和40年)が設けられ、また、児童館、児童遊園など健全な遊び場の設置が行なわれた。

要保護児童対策としては、昭和38年度から予算措置をもつて重症心身障害児施設への入所児童に対し療育費の補助を実施し、昭和42年度には、重症心身障害児施設が、児童福祉施設となった。また、昭和41年度から国立療養所に重症心身障害児の収容病棟を設置することとし、これについても昭和42年度の児童福祉法の改正により重症心身障害児施設におけると同様な治療などを行なうことを委託できることとした。

重度精神薄弱児に対しては、昭和39年から重度精神薄弱児扶養手当が支給されることとなり、さらに昭和41年からは、重度身体障害児に対しても手当が支給されることとなり、手当の名称も特別児童扶養手当とされた。

母子福祉対策としては、昭和39年に母子福祉法が制定され、総合的な母子対策が行なわれることとなり、母子福祉資金の貸し付け、母子福祉センター、母子休養ホームの建設が進められた。

母子保健については、従来児童福祉法により行なわれていた母子保健対策を昭和41年1月から母子保健法により行なうこととなったが、これにより保健所による保健指導、健康診査、新生児、未熟児家庭の訪

厚生白書(昭和46年版)

問指導, 3歳児一斉健康診査などがよりいつそう進展した。また, 保健所から遠隔の地域には母子健康センターが設けられ, 保健所と助産施設の機能をあわせ行なうこととなつた。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

総論

序章 現代における児童問題の意義

6 児童福祉行政の展開

(4) 児童手当制度

このようにして、昭和40年頃には今日行なわれている児童福祉施策は、児童手当制度を除き制度的にはほぼ整備されるに至った。そしてこの児童手当制度も、昭和46年児童手当法が第65回国会で成立をみ、ここにわが国の児童福祉行政は大きく前進した。

なお、この間、心身障害者福祉協会が設立され、46年4月には重度の精神薄弱者(児)のための国立コロニーが群馬県高崎市で開所している。

また、有子婦人の職場進出に伴い保育所の必要性が強まっているので、これに対応してその整備も行なわれてきている。
